



Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc tại Việt Nam

**Cải cách hành chính và Chống tham nhũng
Loạt báo cáo nghiên cứu thảo luận chính sách**

**Hành chính công và Phát triển
kinh tế tại Việt Nam:
Cải cách nền hành chính cho thế kỷ 21**

Ts. Thaveeporn Vasavakul (Trưởng nhóm)
Ông Lê Việt Thái
Bà Lê Thị Phi Vân

Tháng 8, 2009

Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) là mạng lưới phát triển toàn cầu của Liên Hợp quốc, tuyên truyền vận động cho sự đổi mới và là cầu nối giữa các quốc gia với tri thức, kinh nghiệm và nguồn lực để giúp người dân xây dựng một cuộc sống tốt đẹp hơn. Chúng tôi có mặt ở 166 quốc gia, giúp họ nghiên cứu và đưa ra giải pháp riêng của mỗi quốc gia nhằm giải quyết những thách thức trong phát triển của quốc gia và toàn cầu. Khi những quốc gia này hướng tới tăng cường năng lực quốc gia, họ có thể dựa vào sự hỗ trợ của UNDP và rất nhiều đối tác của chúng tôi.

Loạt bài báo cáo nghiên cứu chính sách về *Cải cách hành chính công và Chống tham nhũng* này do Ông Jairo Acuña-Alfaro, Cố vấn Chính sách về Cải cách hành chính và Chống tham nhũng của UNDP Việt Nam, điều phối và biên tập.

Đây là những nghiên cứu phân tích xu thế của các tiến trình và biện pháp thực hiện cải cách hành chính công trong các lĩnh vực cụ thể của nền hành chính công ở Việt Nam. Để giải quyết những thách thức về kinh tế, xã hội, chính trị và môi trường mà Việt Nam đang phải đối mặt, các nhà hoạch định chính sách cần những luận cứ thực chứng. Những bài nghiên cứu chính sách này nhằm cung cấp một số nội dung cho những thảo luận hiện nay về đổi mới chính sách, từ đó góp phần thúc đẩy hơn nữa những nỗ lực phát triển của Việt Nam.

Ba nguyên tắc chủ đạo trong thực hiện những nghiên cứu chính sách này là: (i) nghiên cứu thực chứng, (ii) sâu sắc về học thuật và độc lập trong phân tích, và (iii) hợp lý về mặt xã hội và có sự tham gia của các bên liên quan. Để đạt được ba nguyên tắc đó đòi hỏi cách tiếp cận nghiên cứu chuyên sâu và xác định một cách hệ thống và cặn kẽ các biện pháp chính sách nhằm giải quyết các vấn đề liên quan đến cải cách hành chính và phòng, chống tham nhũng.



Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
25-29 Phan Bội Châu
Hà Nội, Việt Nam
Jairo Acuña-Alfaro, Cố vấn chính sách
Cải cách hành chính công và Chống tham nhũng
jairo.acuna@undp.org .
www.undp.org.vn

Mục lục

Mục lục	iii
Tóm tắt	iv
Giới thiệu tác giả	v
Giới thiệu	6
1. Phương pháp nghiên cứu hành chính công và phát triển kinh tế	8
1.1. Kinh nghiệm châu Á và bối cảnh Việt Nam.....	8
1.2. Chương trình Tổng thể CCHC của Việt Nam và ý nghĩa đối với phát triển kinh tế.....	12
2. Các biện pháp cải cách và phát triển kinh tế: Thực hiện, kết quả và hạn chế	14
2.1 Cải cách thủ tục hành chính đối với phát triển kinh tế	14
2.1.1 Một cửa và một cửa liên thông.....	14
2.1.2 Kết quả và hạn chế.....	17
2.1.3. Phân tích vấn đề.....	19
2.2. Cải cách tổ chức và ý nghĩa đối với phát triển kinh tế	22
2.2.1 Tổng quan về tái cơ cấu tổ chức.....	23
2.2.2 Kết quả và hạn chế.....	26
2.3. Cải cách hành chính và phát triển kinh tế địa phương	33
2.3.1. Bình Dương: Giảm đến mức tối thiểu sự can thiệp của nhà nước.....	35
2.3.2. Vĩnh Phúc và Thừa Thiên-Huế: Lập kế hoạch và phát triển tổ chức góp phần đẩy mạnh đô thị hóa và công nghiệp hóa	36
2.3.3. Các nhân tố quản lý công và phát triển kinh tế: Bài học từ địa phương	37
3. Những thách thức chính và một số khuyến nghị	39
3.1 Những thách thức và các nguyên nhân	39
3.2 Hướng chiến lược và các đề xuất giải pháp	40
3.2.1 Chương trình Tổng thể CCHC còn nhiều bất cập.....	40
3.2.2 Đơn giản hóa thủ tục hành chính thông qua cơ chế một cửa và những thách thức trong thực hiện	41
3.2.3 Bộ máy tổ chức chưa mang tính đa dạng và chưa đủ năng lực điều phối để tiến tới các mục tiêu phát triển kinh tế quốc gia và địa phương	43
3.2.4 Phân cấp giữa trung ương và địa phương và giữa các cấp địa phương chưa đem lại hiệu quả tác động về phát triển kinh tế như mong đợi.....	45
3.3 Cách tiếp cận thực hiện các đề xuất giải pháp	46
4. Kết luận	47
Tài liệu tham khảo	49
Ghi chú	52

Tóm tắt

Báo cáo nghiên cứu chính sách này xem xét hệ thống hành chính công của Việt Nam được xây dựng trên khuôn khổ của Chương trình Tổng thể Cải cách Hành chính (CCHC) giai đoạn 2001-2010 nhằm đưa ra một số đánh giá về vai trò của hệ thống hành chính công trong công cuộc phát triển kinh tế hiện nay. Báo cáo nêu lên một số vấn đề cần giải quyết, bao gồm: Hệ thống hành chính công đóng góp thế nào vào tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo? Cải cách hành chính thúc đẩy hay kìm hãm việc cung cấp dịch vụ công tốt hơn, đặc biệt cho người nghèo như thế nào? Loại hình hành chính công nào Việt Nam cần theo đuổi để đạt được và duy trì mức thu nhập bậc trung? Chính phủ có những biện pháp nào để tăng cường sự đóng góp của khu vực công vào việc nâng cao chất lượng tăng trưởng kinh tế của Việt Nam? Báo cáo tập trung vào hai khía cạnh của cải cách hành chính: một là, đơn giản hóa thủ tục hành chính nhằm điều chỉnh mối quan hệ giữa các cơ quan chính quyền và công dân; hai là cải cách tổ chức bộ máy nhằm xác định lại các mối quan hệ giữa các ngành, các cấp trong chính nền hành chính.

Báo cáo cho rằng Chương trình Tổng thể CCHC của Việt Nam đã làm thay đổi bộ máy hành chính công vốn được kế thừa từ thời kế hoạch hóa tập trung. Nghị trình cải cách đã khẳng định sự cần thiết phải phát triển một nền hành chính để trở thành một yếu tố tích cực trong hệ thống chính trị. Chương trình Tổng thể CCHC cũng đã tạo ra một khuôn khổ cho sự phát triển một nền hành chính quốc gia thống nhất. Mặc dù vậy, vẫn còn tồn tại những thách thức làm hạn chế hiệu lực và hiệu quả hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước. Nhằm củng cố hơn nữa quá trình cải cách, báo cáo ủng hộ mọi sáng kiến và đổi mới trong xác định vấn đề, phân tích những phương án định hướng chiến lược, các giải pháp và phương pháp thực hiện. Về mặt vĩ mô, báo cáo nhấn mạnh sự cần thiết của việc xác định hướng chiến lược gắn kết một cách hệ thống kết quả của CCHC với tính hiệu lực và hiệu quả của nó nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế, củng cố tính liên thông giữa các biện pháp cải cách thể chế, tổ chức và công vụ, cũng như mối quan hệ đối tác giữa cơ quan quản lý nhà nước và ‘khách hàng’ của CCHC bên ngoài khu vực nhà nước. Trọng tâm mang tính chiến lược này về lâu dài sẽ giúp xây dựng lại nền hành chính công sau thời kỳ kế hoạch hoá tập trung. Về mặt thực hiện, báo cáo đưa ra các đề xuất cụ thể cho cải cách thủ tục hành chính và cải cách tổ chức bộ máy để các nhà hoạch định chính sách Việt Nam xem xét. Những đề xuất này có mục tiêu chung là khuyến khích sự đổi mới, tính chủ động và tính đa dạng trong hệ thống hành chính công.

Kinh nghiệm thành công và thất bại của quốc tế và trong nước là nguồn tham khảo quý cho Việt Nam trong bước đường phát triển. Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài-loan và Xinh-ga-po được xem là những đại diện cho sự thành công khi nói tới vai trò của hành chính công và phát triển kinh tế. Thế hệ thứ hai gồm “những quốc gia phát triển sau” như Thái-lan, Ma-lai-xi-a, và Phi-líp-pin cũng cho thấy những thành công và thất bại vào lúc này hay lúc khác. Việt Nam có thể tham khảo những kinh nghiệm quốc tế này. Song báo cáo cho rằng điểm thâm nhập của Việt Nam vào nền kinh tế tư bản chủ nghĩa thế giới có nét khu biệt, và xuất phát điểm của nền hành chính của Việt Nam cũng vậy. Các bài viết về những thế hệ khác nhau của “các quốc gia phát triển” cho thấy mỗi quốc gia xây dựng riêng cho mình một mô hình nhà nước phù hợp với mục tiêu phát triển dựa trên từng hoàn cảnh lịch sử cụ thể. Báo cáo đã khảo sát kinh nghiệm thực tiễn của một số địa phương (bao gồm Bình Dương, Thừa Thiên - Huế và Vĩnh Phúc). Đây là những địa phương đã hoặc đang trong quá trình trở thành những tỉnh có thu nhập bậc trung ở ngưỡng 1.000 đô-la Mỹ. Qua đó nghiên cứu nhấn mạnh tầm quan trọng của việc phản ánh có hệ thống kinh nghiệm của địa phương làm cơ sở thảo luận về việc làm thế nào để hành chính công có thể đẩy mạnh tiến trình để Việt Nam đạt được và duy trì mức thu nhập bậc trung.

Giới thiệu tác giả

Tiến sĩ Thaveeporn Vasavakul (Trưởng nhóm nghiên cứu)

Bà Thaveeporn Vasavakul hiện là chuyên gia tư vấn về quản trị quốc gia tại Hà Nội, Việt Nam. Bà nhận bằng Tiến sĩ từ Khoa Chính phủ, trường Đại học Cornell năm 1994, và sau đó làm nghiên cứu sinh hậu tiến sĩ tại Khoa Đào tạo về Thay đổi xã hội và Chính trị, Trường nghiên cứu Châu Á-Thái Bình Dương, Đại học Tổng hợp quốc gia Úc từ năm 1994 đến năm 1997. Sau đó bà làm Trưởng đại diện thường trú cho Chương trình Việt Nam, Phòng Trao đổi Giáo dục quốc tế của Hoa Kỳ tại Đại học Quốc gia Việt Nam tại Hà Nội từ năm 1998 tới 2002 và là Giám đốc khu vực Hội đồng Đông Nam Á từ 2000-2002. Trong những thập niên 1990 và 2000, Tiến sĩ Vasavakul là Giáo sư mời giảng về chính trị và chính quyền Đông Nam Á tại Đại học Michigan, Đại học Tổng hợp Úc, Đại học California tại Los Angeles, Đại học Yale, và Đại học California tại Berkeley. Nghiên cứu và bài viết đã được xuất bản của Tiến sĩ Vasavakul tập trung vào các vấn đề liên quan tới xây dựng nhà nước, chuyển đổi từ xã hội chủ nghĩa, xây dựng thể chế, xây dựng bản sắc và chủ nghĩa dân tộc tại khu vực Đông Nam Á. Hiện bà đang tiến hành nhiều dự án nghiên cứu về xây dựng thể chế thời kỳ hậu kế hoạch hoá tập trung tại Việt Nam.

Lê Viết Thái (Chuyên gia tư vấn trong nước)

Ông Lê Viết Thái hiện là Trưởng ban, Ban Nghiên cứu thể chế kinh tế, Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương tại Hà Nội, cũng là nơi ông công tác từ năm 1983. Tốt nghiệp ngành kinh tế tại Freberg, Đức và and St.Gallen tại Thụy Sĩ, ông Thái nghiên cứu và viết dự án tập trung vào các lĩnh vực như cải cách công tác lập kế hoạch, phân cấp, cải cách hành chính công và chính sách cạnh tranh. Ông Thái hiện cũng là Trưởng nhóm công tác về cải cách lập kế hoạch và phân cấp quản lý và là Điều phối viên của Dự án “Hỗ trợ cải cách kinh tế vĩ mô ở Việt Nam” thuộc Bộ Kế hoạch-Đầu tư, do GTZ tài trợ. Ông cũng là chuyên gia tư vấn cho các dự án phát triển do GTZ (Đức), BTC (Bi), và DANIDA (Denmark) tài trợ.

Lê Thị Phi Vân (Nghiên cứu viên)

Bà Lê Thị Phi Vân hiện là nghiên cứu viên tại Viện Chiến lược và Chính sách Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (IPSARD) tại Hà Nội. Bà Vân có bằng Thạc sĩ về Quy hoạch phát triển Nông thôn và Khu vực, Khoa Môi trường, Nguồn lực và Phát triển thuộc Viện Kỹ thuật châu Á, Thái Lan. Nghiên cứu và các bài viết của bà tập trung vào lĩnh vực phát triển cộng đồng và thể chế nông thôn. Bà Vân cũng là chuyên gia tư vấn cho nhiều dự án phát triển trong lĩnh vực phát triển ngành nông nghiệp, cạnh tranh trong ngành nông nghiệp và cơ chế khoán nông nghiệp.

Giới thiệu¹

Thành công của Việt Nam trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo đã được ghi nhận trong nhiều tài liệu. Theo báo cáo của Ngân hàng Thế giới cho Hội nghị Nhóm Tư vấn năm 2008, khi xem xét tổng thể giai đoạn 2001-2007, Việt Nam được xếp thứ hạng 24 trên 139 nước xét về tăng trưởng GDP theo đầu người, được đo lường với các mức giá không đổi (việc xếp hạng không tính đến các nước và các lãnh thổ có GDP dưới một tỷ đô-la trong năm 2007). Nếu đo lường bằng đồng đô-la, thì GDP theo đầu người của Việt Nam đã tăng từ mức 413 đô-la trong năm 2001 lên tới 836 đô-la trong năm 2007, và sẽ có thể vượt mốc 1000 đô-la trong một vài năm trước chỉ tiêu đã được vạch ra trong Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội 2006-2010.² Báo cáo cũng dự đoán rằng nếu Việt Nam tiếp tục đà tăng trưởng này thì triển vọng đuổi kịp các nước láng giềng châu Á sẽ không phải là không đạt được.³

Khi đặt ra câu hỏi “Cần bao nhiêu năm để Việt Nam có thể đạt được mức thu nhập bậc trung?”, báo cáo của Ngân hàng Thế giới đã tính toán dựa trên mức tăng trưởng thu nhập bình quân đầu người tính bằng đồng đô la Mỹ và đưa ra con số ước tính rằng thời gian cần thiết để Việt Nam đuổi kịp Indonesia là 15 năm, Thái Lan là 22 năm và Xinh-ga-po là 63 năm.⁴ Nền hành chính công của Việt Nam có giúp bắt kịp hay kìm hãm quá trình bắt kịp đó? Do sự suy thoái môi trường kinh tế toàn cầu trong năm 2008 và 2009, tốc độ tăng trưởng kinh tế của Việt Nam giảm xuống còn 3,1% trong Quý 1, 2009.⁵ Chính phủ Việt Nam đã lên kế hoạch cho một gói kích thích kinh tế để đối phó với cuộc khủng hoảng.⁶ Tính bền vững trong phát triển kinh tế của Việt Nam và thế hệ “những quốc gia phát triển sau” hiện nay sẽ như thế nào phần nhiều phụ thuộc vào việc nền hành chính có điều hòa một cách có hiệu quả các sức ép từ bên ngoài và các mục tiêu phát triển từ bên trong hay không.

Hành chính công có liên quan tới phát triển kinh tế không? Hành chính công đóng góp như thế nào vào tăng trưởng và giảm nghèo ở Việt Nam? Loại hình hành chính nào Việt Nam cần để đạt được và duy trì mức tăng trưởng bậc trung? Đây là những câu hỏi lớn của một quốc gia đang vươn tới mức tăng trưởng bậc trung. Mặc dù trên các diễn đàn nghiên cứu và của chính phủ, nhiều giải pháp cũng như viễn cảnh đã được đưa ra, song vẫn chưa được hệ thống lại.

Báo cáo này nghiên cứu cách thức hệ thống hành chính công đóng góp vào phát triển kinh tế như thế nào trong quá trình thực hiện Chương trình Tổng thể CCHC, loại hình hành chính công nào Việt Nam cần theo đuổi để duy trì tình trạng quốc gia có mức thu nhập bậc trung, và cần có biện pháp nào để tăng cường mức độ đóng góp của khu vực công vào cải thiện chất lượng tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam. Báo cáo sử dụng thuật ngữ “*public administration*”, thường được dịch sang tiếng Việt là “hành chính công”, để đề cập đến các tổ chức thực thi công vụ.⁷ Báo cáo ghi nhận rằng tại Việt Nam thuật ngữ thường được sử dụng thay thế khái niệm “hành chính công” là “cơ quan quản lý nhà nước”. Khái niệm “phát triển kinh tế” được dùng trong báo cáo không chỉ đề cập đến tăng trưởng và giảm nghèo, mà còn đến việc cung cấp dịch vụ, điều kiện bình đẳng trong tăng trưởng, và tính bền vững của tăng trưởng.

Báo cáo tham khảo những bài viết về Việt Nam, các báo cáo của cơ quan quản lý nhà nước của trung ương và địa phương, thông tin thu thập được từ các cuộc phỏng vấn với các cơ quan quản lý nhà nước ở trung ương và địa phương, cũng như thực hiện khảo sát thực địa tại Bình Dương, Thừa Thiên Huế, và Vĩnh Phúc. Ba tỉnh này được lựa chọn khảo sát để tìm hiểu về vai trò của hệ thống hành chính trong phát triển kinh tế địa phương. Xét trên quan điểm về hình thành và phát triển nhà nước, ba tỉnh này thuộc hai thể chế phát triển khác nhau. Bình Dương áp dụng nhiều biện pháp CCHC và phát triển kinh tế sau khi tách từ tỉnh Sông Bé năm 1997 tại thời điểm khủng hoảng tài chính khu vực châu Á. Khoảng năm 2006 Bình Dương đạt mức thu nhập bậc trung của cả nước. Thừa Thiên - Huế

và Vĩnh Phúc bắt đầu quá trình CCHC và phát triển kinh tế vào những năm 2000 theo khuôn khổ Chương trình Tổng thể CCHC 2001-2010. Ba địa phương này cho thấy rõ sự khác biệt về mức độ thành công trong phát triển kinh tế cũng như những vấn đề riêng của từng địa phương.

Báo cáo có bốn phần. Phần thứ nhất xem xét các phương pháp tiếp cận nghiên cứu hành chính công và phát triển kinh tế ở Việt Nam. Phần thứ hai tìm hiểu những đặc điểm chính về cơ cấu của nền hành chính công phát triển từ khi thực hiện Chương trình Tổng thể CCHC, và những hạn chế về đóng góp của nền hành chính vào phát triển kinh tế đất nước. Từ việc phân tích những hạn chế trên, phần thứ ba đi vào phân tích những định hướng chiến lược và các nhóm giải pháp có thể áp dụng, làm cơ sở cho việc đánh giá thực hiện Chương trình Tổng thể CCHC và thảo luận các chiến lược cải cách tiếp theo. Phần kết luận có so sánh Việt Nam với kinh nghiệm của các quốc gia khác.

Nhìn chung Chương trình CCHC đã chuyển đổi khu vực công vốn được kế thừa từ giai đoạn kế hoạch hóa tập trung. Nội dung cải cách đã làm rõ sự cần thiết đối với phát triển nền hành chính thành một yếu tố tích cực, và trong quá trình này, cũng đã tạo dựng khuôn khổ phát triển một nền hành chính quốc gia thống nhất. Mặc dù vậy, tính chủ động, sự đổi mới, và tính đa dạng trong hệ thống hành chính là cần thiết để nền hành chính của Việt Nam trở thành một động lực thiết thực cho phát triển bền vững. Báo cáo này nhấn mạnh tính bức thiết trong việc xây dựng một nền hành chính gọn nhẹ, đa dạng về tổ chức, phân cấp một cách có hệ thống với năng lực thực hiện hiệu quả các biện pháp chính sách và đáp ứng được yêu cầu ngày một cao của phát triển kinh tế.

Báo cáo cũng đề xuất một số chiến lược cải cách chung và một số biện pháp cải cách ngắn và trung hạn. Báo cáo cũng nhấn mạnh yêu cầu cần xây dựng định hướng chiến lược nhằm gắn kết một cách có hệ thống kết quả cải cách với hiệu quả của bộ máy hành chính công nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế, thiết lập mối quan hệ liên thông của các biện pháp cải cách thể chế, tổ chức và công vụ, và xây dựng mối quan hệ đối tác giữa các cơ quan quản lý nhà nước và các “khách hàng của CCHC” bên ngoài khu vực nhà nước. Về phương diện thực hiện, báo cáo này nêu lên một số những đề xuất cụ thể về đơn giản hoá thủ tục hành chính và đổi mới tổ chức để các nhà cải cách Việt Nam nghiên cứu xem xét.

1. Phương pháp nghiên cứu hành chính công và phát triển kinh tế

Một câu hỏi thường được đặt ra đó là nhà nước có vai trò đến đâu trong phát triển kinh tế. Theo nghĩa rộng, nhà nước là một tập hợp các tổ chức tham gia vào quản lý nhà nước các hoạt động quản trị nhà nước. Giới học giả trong các lĩnh vực tài chính công, kinh tế phát triển và kinh tế chính trị đã nêu lên năm quan điểm về việc cần có sự can thiệp của nhà nước vào một nền kinh tế đang phát triển: vấn đề về thất bại của thị trường; vấn đề về ngăn chặn và giảm nghèo và tăng cường phân chia thu nhập; quyền tiếp cận một số dịch vụ công như giáo dục, y tế và nhà ở; vai trò của chính sách quản lý của nhà nước đối với các vấn đề như lương hưu và dược phẩm; và quyền lợi của thế hệ tương lai, liên quan tới vấn đề môi trường. Khi tranh luận về một số lĩnh vực kinh tế cụ thể mà nhà nước có thể can thiệp, những bài viết hiện nay nhấn mạnh một số hoạt động cần được thực hiện, bao gồm cung cấp các khoản trợ cấp về vốn, đất đai và lao động; giảm chi phí chính trị trong hoạt động kinh doanh như trốn thuế và động cơ tham nhũng; những hạn chế trong môi trường pháp lý; thúc đẩy các hoạt động phát triển thị trường kinh doanh (xúc tiến xuất khẩu, nghiên cứu và phổ biến thông tin); cung cấp các dịch vụ kinh doanh (quy hoạch chính sách, nghiên cứu, hỗ trợ phát triển); phát triển các loại hình hoạt động xã hội hấp dẫn (nghệ thuật, môi trường).⁸ Sự tham gia của nhà nước vào phát triển kinh tế thường dẫn tới mối quan tâm tới những thay đổi và cải thiện cần thiết trong tập quán quản lý khu vực công. Tài liệu hiện nay về phát triển kinh tế và quản lý khu vực công cho thấy thành công trong can thiệp của nhà nước đòi hỏi phải có quy hoạch phát triển kinh tế, tái cơ cấu tổ chức, nâng cao chất lượng hoạt động, đầu tư cho phát triển kinh tế và sự ủng hộ của giới lãnh đạo.

Các nhà quan sát Việt Nam thường dẫn chiếu tới “sự thần kỳ” Đông Á khi thảo luận về công cuộc cải cách kinh tế ở Việt Nam. Do đó, nội dung tổng quan kinh nghiệm châu Á là xuất phát điểm hợp lý cho nghiên cứu này.⁹

1.1. Kinh nghiệm châu Á và bối cảnh Việt Nam

Khi phân tích Nhật Bản, Hàn Quốc và Đài-loan là những quốc gia đã đạt được những thành tựu kinh tế không thể phủ nhận, các học giả Đông Á rút ra một mối liên hệ giữa “chủ nghĩa độc đoán mềm” của hệ thống cai trị một đảng và sự phát triển tư bản chủ nghĩa.¹⁰ Họ xác định bốn nhân tố được coi là những động lực chính cho sự thành công của những quốc gia này. Đó là bộ máy chính phủ chuyên nghiệp tự chủ hoặc bán tự chủ, hay không trực tiếp chịu sức ép chính trị; sự lệ thuộc vào các biện pháp tài chính để hướng dẫn và chỉ đạo các hoạt động kinh tế tư nhân; mối quan hệ đối tác làm việc giữa bộ máy hành chính của Chính phủ, các doanh nghiệp và vốn nước ngoài; và sự quản lý chặt chẽ các mối quan hệ lao động. Trong thập niên 1990, Ngân hàng Thế giới ghi nhận đường hướng phát triển của các quốc gia Đông Á bằng cách gọi đây là “những nền kinh tế thần kỳ”. Khái niệm “tự chủ Nhà nước,” đôi khi được gọi là “cách ly kỹ trị,” được sử dụng để nói tới năng lực của các nhà kỹ trị về kinh tế trong hoạch định và thực hiện các chính sách quốc gia mà không bị tác động bởi các hoạt động vận động hành lang của các chính trị gia và các nhóm lợi ích.

Trong khi bốn nhân tố được nhắc đến lại thường được coi là then chốt cho sự phát triển kinh tế của các nước Đông Á, thì các nhà khoa học xã hội đã chỉ ra rằng thậm chí trong số “những quốc gia phát triển muộn thuộc thế hệ thứ nhất” này, không có một mô hình phát triển kinh tế đơn nhất nào.¹¹ Ngoài ra, có những khác biệt giữa Đông Á và “thế hệ” thứ hai của những nhà phát triển nổi lên trong khu vực Đông Nam Á vào thập niên 1980. Các nhà Đông Nam Á học lập luận rằng trừ Xinh-ga-po, các quốc gia trong khu vực tuân theo các công thức khác nhau khi thiết lập mối quan hệ giữa chính phủ và các ngành. Bộ máy hành chính tại các quốc gia như Thái-lan, Ma-lai-xi-a, In-đô-nê-xi-a và Phi-lip-pin lại không cách ly với sức ép chính trị. Hầu hết chính phủ các quốc gia Đông Nam Á có tiếng tốt là điểm đến của doanh

nghiệp tìm kiếm sự bảo hộ của chính phủ. Cả bốn quốc gia này đã mở rộng cửa cho đầu tư trực tiếp của nước ngoài. Xét về can thiệp của Nhà nước, tại Đông Nam Á bước chuyển biến tăng trưởng định hướng xuất khẩu có được với việc nhà nước ít can thiệp hơn. Trong bốn nước Đông Nam Á, In-đô-nê-xi-a có mức can thiệp của nhà nước sâu rộng nhất, trong khi đó Thái-lan có hẹp nhất. Những khác biệt giữa thế hệ thứ nhất và thứ hai như vậy là do sự khác biệt về bối cảnh quốc nội và quốc tế vào thời điểm hội nhập vào nền kinh tế tư bản chủ nghĩa thế giới của mỗi quốc gia.¹²

Giới học giả và các nhà hoạch định chính sách thường trích dẫn Đông và Nam Á khi thảo luận về sự phát triển của Việt Nam. Mặc dầu vậy, Việt Nam có một số khác biệt so với những quốc gia phát triển sớm hơn. Những điểm khác biệt này có thể ảnh hưởng tới chiến lược tái thiết nền hành chính công vì mục tiêu phát triển kinh tế. Thứ nhất, Việt Nam đã trải qua thời kỳ chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường. Ngoại trừ khu vực thuộc Nam Việt Nam trước đây, khi quá trình đổi mới chính thức được phê chuẩn trong năm 1986 và thậm chí ngay cả hiện tại, khái niệm kinh tế thị trường còn khá mới mẻ. Cải cách kinh tế cần thiết phải có hai quá trình. Quá trình thứ nhất bao gồm việc xác định lại mối quan hệ giữa nhà nước và nền kinh tế bằng việc hạn chế vai trò của nhà nước và thay thế phương thức can thiệp như trước bằng một phương thức quản lý bằng pháp luật. Quá trình này bao gồm tư nhân hóa các doanh nghiệp Nhà nước (thường gọi là cổ phần hóa ở Việt Nam), bãi bỏ cơ chế kế hoạch hóa tập trung, tự do hóa các hoạt động kinh tế, và cắt giảm chi tiêu của Nhà nước. Quá trình thứ hai là xây dựng các thể chế thị trường, nghĩa là xây dựng những quy định về quyền sở hữu, hợp đồng, thành lập công ty, cạnh tranh và phá sản. Mặc dù *Đổi mới* đã được thực hiện trên hai thập niên qua, cả hai quá trình này vẫn đang được tiếp tục thực hiện, làm cơ sở cho việc xác định lại đặc trưng của nhà nước Việt Nam hậu kế hoạch hóa tập trung và các chức năng của nền hành chính công.

Thứ hai, mặc dù quen thuộc với hầu hết các nước phát triển và với cả Việt Nam Cộng hòa (Nam Việt Nam) trước năm 1975, khái niệm “hành chính công” lại không tồn tại riêng rẽ trong thời kỳ kế hoạch hóa từ tập trung mà lại được gắn với khái niệm nhà nước, và thường gọi là bộ máy quan liêu bao cấp. Khi còn cơ chế kế hoạch hóa tập trung, chính phủ được cơ cấu phù hợp với sự phát triển của các ngành sản xuất kinh tế. Mỗi cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm xây dựng chính sách kinh tế riêng của ngành mình, trực tiếp quản lý ngành và các doanh nghiệp nhà nước, giám sát hoạt động sản xuất và đảm bảo phân phối sản phẩm.¹³ Trong giai đoạn *Đổi mới*, các nhà quản lý hành chính công ở Việt Nam đang đối mặt với cả phương thức “quản lý công” truyền thống và hiện đại. Xin đơn cử một số thuật ngữ như chế độ pháp quyền, hành chính quan liêu, quản lý công kiểu mới, dịch vụ công và cung cấp dịch vụ công, bộ đa ngành, lập ngân sách dựa trên đầu ra, tài chính công, khuôn khổ chi tiêu trung hạn, quản lý dựa trên kết quả, quản lý hoạt động, thi tuyển cạnh tranh công chức theo nguyên tắc thực tài. Những thuật ngữ này đã được dịch sang tiếng Việt theo nhiều cách khác nhau. Tuy nhiên, trong thực tiễn vẫn còn nhiều vấn đề liên quan đến định nghĩa, nội dung và ứng dụng những thuật ngữ này.

Điểm khác biệt thứ ba giữa Việt Nam và các nước Đông Á là ở vai trò của mô hình địa phương trong chính sách phát triển kinh tế xã hội của quốc gia. Ở Việt Nam, sáng kiến và thử nghiệm của địa phương đóng vai trò quan trọng trong việc định hình chiến lược phát triển của Đảng, Chính phủ. Trong các thập niên 1960, 1970 và 1980 ở miền Bắc Việt Nam, sáng kiến địa phương đã làm thay đổi tư tưởng của chính quyền trung ương về mô hình phát triển của chủ nghĩa xã hội, và sau khi thống nhất đất nước vào năm 1975 những sáng kiến của miền Nam đã đóng góp rất nhiều vào tư tưởng của chính quyền trung ương về các biện pháp cải cách. Về phương diện này Việt Nam giống với Thái-lan, In-đô-nê-xi-a, hay Phi-lip-pin hơn ở chỗ tất cả đều thiếu sự đồng nhất về kinh tế-xã hội, địa lý và dân tộc. Bất kỳ cuộc thảo luận nào về hành chính công và phát triển kinh tế đều phải tính đến vai trò của cả hành chính công trung ương và địa phương.

Sự khác biệt thứ tư giữa Việt Nam và các nước Đông và Nam Á là bối cảnh quốc tế. Đông và Đông Nam Á hưởng lợi về chính trị và kinh tế từ bối cảnh Chiến tranh Lạnh, hay cái gọi là “Chiến tranh Việt Nam”, và Chiến tranh Đông dương. Liên minh trong lĩnh vực quân sự của Đông Á và Đông Nam Á với Hoa Kỳ là chỗ dựa vững chắc cho sự ổn định chính trị trong nước và các nguồn lực kinh tế cũng như thị trường. Môi trường cho Việt Nam bắt đầu thực hiện công nghiệp hóa vào cuối thập niên 1990 và thập niên 2000 lại khác.

Những khác biệt về bối cảnh trong nước và quốc tế cho thấy rõ tính đặc thù của điểm xuất phát của Việt Nam. Ở Việt Nam có mối liên hệ mật thiết giữa cái cách thủ tục hành chính và xác định lại các chức năng quản lý hành chính sau thời kỳ kế hoạch hoá tập trung. Nhìn chung, việc đơn giản hoá thủ tục hành chính là nhằm giảm thiểu những quy định hành chính công kênh đang được áp đặt lên doanh nghiệp, người dân và cả các cơ quan quản lý nhà nước. Song cần lưu ý rằng còn có sự khác biệt lớn giữa “giảm thiểu sự điều tiết của nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa” trong trường hợp của Việt Nam và “giảm thiểu sự điều tiết của nhà nước theo hướng tư bản” ở nhiều quốc gia phát triển và đang phát triển mà không qua giai đoạn kế hoạch hoá tập trung. Ở Việt Nam, việc đơn giản hoá thủ tục hành chính chủ yếu là nhằm giảm thiểu các quy định, thủ tục phức tạp kế thừa hay còn sót lại từ thời kế hoạch hoá tập trung. Các nhà cải cách ở Việt Nam đã phải sửa đổi luật doanh nghiệp và luật đầu tư nhiều lần trong những thập niên 1990 và 2000 nhằm xúc tiến kinh doanh và tạo sân chơi bình đẳng cho doanh nghiệp thuộc nhiều ngành kinh tế. Điều này cho thấy rõ quá trình “giảm thiểu sự điều tiết của nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa”. Quy trình này cũng cho thấy sự chuyển dịch trong mối quan hệ giữa bộ máy hành chính với người dân từ “mệnh lệnh và kiểm soát” sang “xúc tiến”, từ đó tạo dựng một môi trường phát triển kinh tế thuận lợi hơn. Cách thức này cho thấy việc đơn giản hoá các thủ tục hành chính trực tiếp đóng góp vào việc đổi mới các chức năng và quyền hạn của các cơ quan quản lý nhà nước.

Do hệ quả của thời kỳ kế hoạch hoá tập trung, chiến lược tái thiết nền hành chính công ở Việt Nam bao gồm nhiều hướng. Đảng, nhà nước Việt Nam đã rất đúng đắn trong việc vận dụng ba hướng chính sách lớn. Thứ nhất, tách doanh nghiệp nhà nước ra khỏi tầm quản lý trực tiếp của các cơ quan quản lý nhà nước, hay là bỏ khái niệm cơ quan “chủ quản” ở tất cả các cấp. Cam kết này được thể hiện qua Điều 168 của luật Doanh nghiệp năm 2005 về thực hiện quyền chủ sở hữu vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp.¹⁴ Định hướng chính sách thứ hai là tách các đơn vị cung cấp dịch vụ công ra khỏi các cơ quan quản lý nhà nước. Định hướng thứ ba là tăng cường năng lực công tác quản lý nhà nước. Mặc dù những quốc gia phát triển sớm hơn và là nơi có sự can thiệp sâu rộng của nhà nước cũng trải qua những vấn đề tương tự. Phạm vi và mức độ can thiệp của nhà nước ở Việt Nam lớn hơn so với những quốc gia này, do đó phạm vi của các biện pháp cải cách cũng lớn hơn.

Đối với thể hệ những quốc gia phát triển muộn, sự phát triển kinh tế tư bản chủ nghĩa trong bối cảnh Chiến tranh lạnh tạo điều kiện cho mô hình nhà nước tập quyền mạnh theo hướng cai trị bằng hình thức dân sự hoặc quân sự. Điều này đúng với phần lớn các quốc gia Đông Á như Đài Loan, Hàn Quốc, Xinh-ga-po và Hồng Kông (trước năm 1997). Sự trỗi dậy của mô hình nhà nước tập quyền, xét về phương diện nào đó, cũng diễn ra tại từng thời điểm phát triển của các quốc gia Đông Nam Á như In-đô-nê-xia, Ma-lay-xia, Phi-líp-pin và Thái Lan mặc dù hình thức và mức độ tập quyền có khác nhau. Ở những quốc gia này, quy trình phi tập trung hoá quyền lực chỉ thực sự diễn ra vào thập niên 1980 và 1990. Ở Việt Nam, mối quan hệ giữa bộ máy hành chính cấp trung ương và địa phương theo chiều hướng ngược lại. Mặc dù kế hoạch hoá tập trung ở miền bắc Việt Nam, hoàn cảnh chiến tranh phần nào đã thúc đẩy quá trình phân quyền xuống địa phương. Điểm ‘cốt cách’ của Việt Nam là hệ thống cai trị đơn đảng và các mối quan hệ quyền hạn phân tán trong bộ máy hành chính. Trong những năm 1990, tình thế này được diễn giải theo câu nói truyền thống của người Việt đó là “phép vua thua lệ làng” và câu nói có chỉnh sửa cho hợp thời hơn đó là “phép vua thua lệ tỉnh”. Việc củng cố lại bộ máy hành chính nhà nước đòi hỏi

việc xác định lại các mối quan hệ trung ương-địa phương ngay bên trong hệ thống quản lý hành chính nhà nước. .

Vấn đề cuối cùng được đặt ra ở đây đó là, bối cảnh toàn cầu hoá mà ở đó Việt Nam cũng đang tích cực tham gia vừa là thách thức vừa là cơ hội cho thể hệ những quốc gia phát triển sau. Một nhà nước thành công là một nhà nước có thể hài hoà được những sức ép từ bên ngoài và mục tiêu phát triển từ bên trong. Nếu xem xét kỹ những phản ứng của các quốc gia châu Á trước cơn khủng hoảng tài chính khu vực năm 1997 mới thấy quốc gia nào có chính sách tốt và thực hiện chính sách tốt quốc gia đó thành công hơn trong việc đối phó với cuộc khủng hoảng đó.

Xuất phát điểm của Việt Nam quyết định đường hướng phát triển của nền hành chính Việt Nam và vai trò của nó trong phát triển kinh tế.

Bảng 1: Những nét chính về tình hình kinh tế xã hội của một số nước Đông Á và Đông Nam Á, năm 2008*

		Việt Nam	Indonesia	Xinh-ga-po	Thái-lan	Malaysi a	Hàn Quốc	Phi-líp-pin
Dân số		86.116.560	237.512.352	4.608.167	65.493.296	25.274.132	48.379.392	96.061.680
Tỷ lệ sinh (tính theo 1000 dân)		16,47	19,24	8,99	13,57	22,44	9,09	26,42
Tỷ lệ tử vong (tính theo 1000 dân)		6,18	6,24	4,53	7,17	5,02	5,73	5,15
Tỷ lệ biết đọc biết viết (từ độ tuổi 15 trở lên biết đọc và biết viết)		90,3%	90,4%	92,5%	92,6%	88,7%	97,9%	92,6%
Các khoản chi tiêu cho giáo dục		5,6% của GDP**	3,6% của GDP (2006)	3,7% của GDP (2001)	4,2% của GDP (2005)	6,2% của GDP (2004)	4,6% của GDP (2004)	2,5% của GDP (2005)
GDP (tỷ lệ tăng trưởng thực)		6,3%	5,9%	3%	4,8%	5,5%	4,3%	4,5%
GDP theo đầu người (sức mua ngang giá)		\$ 2.900	\$3.900	\$ 52.900	\$ 8.700	\$15.700	\$27.100	\$3.400
Tỷ trọng GDP của các ngành	Nông nghiệp	19%	13,5%	0%	11,4%	9,7%	2,9%	13,8%
	Công nghiệp	42,7%	45,6%	33,8%	44,5%	44,6%	39,4%	31,9%
	Dịch vụ	38,4%	40,8%	66,2% (2007)	44,1%	45,7%	57,7%	54,3%
Tỷ lệ thất nghiệp		4,9%	8,2%	2,3%	1,4%	3,7%	3,2%	7,4%
Dân số sống dưới đường mức nghèo khổ		14,8%	17,8%	Không áp dụng %	10% (2004)	5,1%	15%	30%
Đầu tư (Tổng cố định)		44,5% của GDP	25,2% của GDP	27% của GDP	29,4% của GDP	20,7% của GDP	27,7% của GDP	16,2%
Ngân sách	Thu	22,39 tỷ đô-la Mỹ	90,17 tỷ đô-la Mỹ	27,7 tỷ đô-la Mỹ	49,37 tỷ đô-la Mỹ	44,42 tỷ đô-la Mỹ	230,6 tỷ đô-la Mỹ	26,75 tỷ đô-la Mỹ
	Chi	24,19 tỷ đô-la Mỹ	96,87 tỷ đô-la Mỹ	26,22 tỷ đô-la Mỹ	54,26 tỷ đô-la Mỹ	55,01 tỷ đô-la Mỹ	221,8 tỷ đô-la Mỹ	28,2 tỷ đô-la Mỹ

*Tất cả các số liệu nêu tại đây đều là cho năm 2008 trừ những trường hợp được chú giải là không phải.

**Trích bởi Phó thủ tướng Nguyễn Thiện Nhân

Nguồn: CIA Worldfact Book 2008.

1.2. Chương trình Tổng thể CCHC của Việt Nam và ý nghĩa đối với phát triển kinh tế

Trong thời kỳ hậu cơ chế kế hoạch hoá tập trung, sự phát triển của nền hành chính Việt Nam đã diễn ra trong khuôn khổ của chương trình CCHC, lần đầu tiên được thông qua tại Hội nghị lần thứ 8 BCH Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (Đại hội VII) vào tháng 1 năm 1995. Trong năm 2001, Thủ tướng Chính phủ đã phê chuẩn khuôn khổ CCHC quốc gia, Chương trình Tổng thể CCHC giai đoạn 2001-2010.¹⁵ Chương trình Tổng thể CCHC nhằm vào bốn mục tiêu cải cách là: cải cách thể chế; cải cách tổ chức; nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ công chức; và cải cách tài chính công. Chương trình này cụ thể hóa chín mục tiêu cần đạt được trong giai đoạn 2001-2010, nhấn mạnh vào việc đơn giản hoá bộ máy hành chính, tính chuyên nghiệp hoá, trách nhiệm giải trình, tính minh bạch, điều phối, giảm bớt tính cục bộ trong việc soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật nói chung và việc thực thi chính sách nói riêng, và giảm tham nhũng.¹⁶ Việc thực hiện Chương trình Tổng thể CCHC được thực hiện thông qua 7 chương trình hoạt động quốc gia theo hai giai đoạn, giai đoạn từ 2001 đến 2005 và giai đoạn từ 2006 đến 2010.¹⁷ Để củng cố việc thực hiện cải cách từ 2006 đến 2010, Nghị quyết số 17-NQ/TW ngày 1/8/2007 của Hội nghị BCH Trung ương lần thứ 5 khẳng định sự cần thiết CCHC để tăng cường tính hiệu quả của quản lý Nhà nước. Nghị quyết số 53/2007/NQ-Chính phủ ngày 7/11/2007, dựa trên Nghị quyết 17, đề ra 10 nhiệm vụ cụ thể cho giai đoạn 2007 tới năm 2010, đồng thời cũng bao gồm cả một danh sách những nhiệm vụ, những cơ quan chịu trách nhiệm chính và các cơ quan phối hợp, sản phẩm cuối cùng và thời gian hoàn thành.¹⁸

Mặc dù có sự bao quát toàn diện, Chương trình Tổng thể CCHC và việc thực hiện các văn bản thi hành của chương trình này lại không được thiết kế để gắn liền một cách cụ thể và có hệ thống với các chương trình phát triển kinh tế của Chính phủ ở khía cạnh mục tiêu/tác động hay mục tiêu/hiệu quả tác động. Mục tiêu của Chương trình tổng thể CCHC chủ yếu tập trung vào việc nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính công, trong đó chú trọng xây dựng một bộ máy hành chính công dân chủ, chân chính, chuyên nghiệp, hiện đại, hiệu quả và hiệu lực, dựa trên nguyên tắc nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng, xây dựng đội ngũ công chức có đủ phẩm chất đạo đức và năng lực đáp ứng đòi hỏi phát triển của đất nước. Ở khía cạnh tác động, mặc dù Chương trình Tổng thể CCHC yêu cầu đến năm 2010, hệ thống hành chính công về căn bản được đổi mới phù hợp với nhu cầu quản lý nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa, vẫn còn thiếu một hệ thống chỉ số cụ thể thể hiện mối quan hệ về hiệu quả hoạt động giữa quản lý hành chính công và phát triển kinh tế. Ở cấp độ mục tiêu và hiệu quả đầu ra, trong số chín mục tiêu cụ thể cần đạt được, chỉ có hai mục tiêu có liên quan trực tiếp tới phát triển kinh tế, gồm: (1) nâng cao chất lượng của hệ thống hành chính công phù hợp với kỷ nguyên công nghiệp hoá và hiện đại hoá; (2) cắt bỏ những thủ tục hành chính quan liêu, rườm rà, và gây phiền toái cho doanh nghiệp và người dân; hoàn thiện thủ tục hành chính theo nguyên tắc minh bạch, đơn giản và thuận lợi.

Mối liên hệ giữa hành chính công và phát triển kinh tế chỉ có thể thể hiện rõ ở khía cạnh đầu ra thông qua các nhiệm vụ được nêu trong Nghị quyết 53. Nhiệm vụ 4 về cải cách thủ tục hành chính, ví dụ, yêu cầu “rà soát và đổi mới các thủ tục hành chính nhằm tạo môi trường thuận lợi nhất cho doanh nghiệp, sản xuất và để thỏa mãn các nhu cầu hợp pháp của người dân.” Các lĩnh vực thủ tục được đề cập đến bao gồm việc thành lập, giải thể và phá sản doanh nghiệp; đăng ký kinh doanh và chứng nhận đầu tư; đầu tư vào xây dựng công trình và nhà ở; quyền sử dụng đất và quyền sở hữu tài sản; nhập khẩu và xuất khẩu; đóng thuế; đăng ký hộ tịch và hộ khẩu, làm giấy chứng minh nhân dân, hộ chiếu và chứng nhận thị thực; và thanh kiểm tra các doanh nghiệp”. Nhiệm vụ 5 nêu 16 nhiệm vụ cụ thể liên quan đến cải cách tổ chức. Sẽ công bằng nếu kết luận rằng một số nhiệm vụ cụ thể được nêu là liên quan đến cải cách các cơ quan quản lý Nhà nước phục vụ các mục đích phát

triển kinh tế, đặc biệt các nhiệm vụ cụ thể liên quan đến cải cách cơ cấu, xác định lại các chức năng và trách nhiệm phù hợp với phân cấp quản lý Nhà nước, và cải cách các quy trình công việc. Nhiệm vụ 6 nêu chi tiết về các phương pháp tiếp cận đối với cải cách các chế độ công vụ và công chức, cải cách đào tạo và đào tạo lại cán bộ thuộc tất cả các ngành và các cấp hành chính, nhằm vào các nhiệm vụ liên quan đến phát triển kinh tế.

Xét ở khía cạnh thực hiện, hiện nay vẫn chưa có một chiến lược hay kế hoạch hành động hướng dẫn thực hiện các biện pháp CCHC đã đề ra thể hiện được mối liên hệ giữa các ngành nhằm thúc đẩy quá trình phát triển kinh tế ở cấp quốc gia và địa phương. Quá trình thực hiện CCHC phần nào được phân cấp cho các ngành, đơn vị và cấp hành chính. Điều này gây khó khăn, nếu không nói là không thể, cho việc đánh giá chung về vai trò của hành chính công trong bộ máy hành chính quốc gia và địa phương.

2. Các biện pháp cải cách và phát triển kinh tế: Thực hiện, kết quả và hạn chế

Chính phủ Việt Nam đã dần điều chỉnh phương pháp tiếp cận đối với việc xây dựng khuôn khổ thể chế/ pháp luật cho phát triển kinh tế, chuyển từ việc tạo một khuôn khổ thể chế/pháp luật tập trung vào việc Chính phủ cho phép đến việc Chính phủ công nhận quyền của người dân được tham gia vào các hoạt động kinh doanh. Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư năm 2005, có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 07 năm 2006, đã thay đổi cơ bản về chất trong quá trình hoàn thiện khung khổ pháp luật về kinh doanh, đảm bảo công bằng giữa các thành phần kinh tế khác nhau. Hai văn bản luật này đảm bảo mọi doanh nghiệp và nhà đầu tư có quyền bình đẳng trong kinh doanh hơn so với những văn bản luật trước đây, bởi chúng đòi hỏi phải đơn giản hoá các thủ tục hành chính liên quan đến đăng ký thành lập doanh nghiệp, đầu tư, thay đổi hệ thống đánh giá hồ sơ đăng ký cấp phép kinh doanh và rà soát lại các đề án đầu tư.¹⁹ Những bước chuyển biến này thể hiện sự thay đổi quan điểm của Đảng và nhà nước đối với giới doanh nghiệp nói chung và khu vực kinh tế tư nhân nói riêng, được củng cố bằng Chương trình Hành động của Chính phủ để thực hiện Nghị quyết Hội nghị BCH Trung ương Đảng Lần thứ 6 (Khóa X) về tiếp tục cải tiến các thể chế kinh tế thị trường theo định hướng XHCN (2008).²⁰

Phần này tập trung vào hai lĩnh vực chính của nền hành chính công ở Việt Nam: cải cách thủ tục hành chính và đổi mới tổ chức nhằm củng cố mối liên hệ giữa hành chính công và phát triển kinh tế. Trước hết sẽ nêu lên một số những điểm chính của hệ thống hành chính công hiện nay, và có thể được coi là sản phẩm của Chương trình Tổng thể về CCHC trước khi chuyển sang nội dung về kết quả và những hạn chế.

2.1 Cải cách thủ tục hành chính đối với phát triển kinh tế

Trong khuôn khổ thể chế/pháp luật mới được thiết kế cho phát triển kinh tế, Chính phủ Việt Nam tiếp tục nhấn mạnh việc đơn giản hóa thủ tục hành chính nhằm giảm bớt những thủ tục hành chính còn tồn tại từ giai đoạn quan liêu bao cấp trước đây, và xây dựng một hệ thống thủ tục hành chính phù hợp với kinh tế theo định hướng thị trường. Nghị quyết 53 coi đó là “bước đột phá cho CCHC”. Trong thập niên 1990 và 2000, những nỗ lực đơn giản hóa các thủ tục chủ yếu được phản ánh trong cơ chế được gọi là “một cửa”. Quá trình củng cố khái niệm “một cửa” được phản ánh qua việc thành lập đơn vị chịu trách nhiệm xử lý các thủ tục hành chính quan trọng ở tất cả các cấp hành chính, tổ chức khâu trung gian xử lý những thủ tục hành chính đòi hỏi phải có sự tham gia của nhiều cơ quan, ban ngành và cấp quản lý, hay còn được gọi là “cơ chế một cửa liên thông”. Giới nghiên cứu về Việt Nam sử dụng thuật ngữ “one-stop shop” (OSS) để nói về khái niệm “một cửa” ở Việt Nam.

2.1.1 Một cửa và một cửa liên thông²¹

Chính phủ Việt Nam đã ban hành nhiều văn bản pháp luật quan trọng điều tiết các quan hệ thủ tục giữa chính phủ và xã hội hay chính phủ và doanh nghiệp trong đó có sử dụng khái niệm “một cửa”. Quyết định số 366/HĐBT ngày 7/11/1991 được ban hành để hướng dẫn các Ban Quản lý Khu Công nghiệp và Chế xuất khi phê duyệt các dự án đầu tư trực tiếp của nước ngoài. Vào giữa thập niên 1990, Nghị quyết 38/CP kêu gọi đơn giản hóa các thủ tục hành chính trong việc giải quyết các công việc của người dân và các tổ chức. Quyết định 181/2003/QĐ-TTg ngày 04/9/2003 đã thể chế hóa mối quan hệ thủ tục hành chính giữa chính quyền và công dân thông qua việc sử dụng cơ chế một cửa.²² Ở cấp địa phương, bốn sở bắt buộc phải đẩy nhanh việc thành lập bộ phận dịch vụ một cửa bao gồm: Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Lao động, Thương binh và Xã hội, Sở Tài nguyên và Môi

trường, và Sở Xây dựng. Cơ chế một cửa cũng được thành lập tại cấp quận huyện và cấp xã. Các lĩnh vực thủ tục chính được giải quyết là cấp đăng ký kinh doanh, giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và đất đai, giấy phép xây dựng, các quyết định đầu tư, đăng ký hộ khẩu, và giấy phép liên quan đến các chính sách xã hội.²³ Ở trung ương, Nghị quyết 01/2004/NQ -CP yêu cầu các bộ và cơ quan ngang bộ rà soát và bãi bỏ các thủ tục hành chính không phù hợp khi giải quyết các vấn đề liên quan đến người dân.²⁴ Quyết định 93/2007/QĐ-Ttg ngày 22/6/2007 đã cải cách thêm cơ chế một cửa, mở rộng diện bao quát của diện bao quát của khái niệm dịch vụ một cửa tới các cơ quan chính quyền với cơ cấu quản lý từ ngành dọc như Cục Thuế, Kho bạc Nhà nước và Công an, đồng thời giới thiệu khái niệm dịch vụ “một cửa liên thông” trong khuôn khổ dịch vụ một cửa hiện nay nhằm điều phối các thủ tục theo trục ngang giữa các cơ quan cùng cấp, hoặc để điều phối các thủ tục theo trục dọc giữa các cấp hành chính.²⁵ Trong năm 2008, Quyết định 889/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 11 tháng 7 năm 2008 không thực hiện cơ chế “một dấu” ở các địa phương được chọn thực hiện thí điểm ở cấp huyện, đồng thời tiếp tục nhấn mạnh vai trò của đơn vị chịu trách nhiệm về việc tiếp nhận và trả hồ sơ hành chính và tăng cường thực hiện cơ chế “một cửa liên thông”.

Việc đơn giản hóa thủ tục hành chính thông qua cơ chế một cửa được bổ sung bằng Quyết định trong năm 2005 để thành lập Tổ công tác liên ngành (Tổ công tác 23) để giải quyết các kiến nghị về các thủ tục hành chính của các doanh nghiệp. Mới đây, được bổ sung thêm bằng Quyết định số 30/QĐ-Ttg ngày 10/1/2007 tập trung vào đơn giản hóa thủ tục hành chính trong từng lĩnh vực quản lý Nhà nước; đơn giản hóa các điều kiện kinh doanh; đơn giản hóa các mẫu biểu đăng ký và các kê khai hành chính; và các cơ chế tiếp nhận và xử lý ý kiến và kiến nghị của các cá nhân, tổ chức, và các doanh nghiệp về các cơ chế chính sách và thủ tục không phù hợp.

Cơ chế dịch vụ một cửa có hai chức năng chính. Thứ nhất là vai trò đầu mối tiếp xúc chính trong việc giải quyết các thủ tục hành chính. Văn phòng một cửa có trách nhiệm công khai thông tin chi tiết về các yêu cầu thủ tục, bao gồm mẫu biểu mà người làm thủ tục phải nộp, thời gian xử lý, và phí dịch vụ. Mong mỏi chung đối với cơ chế này đó là nó sẽ giúp tăng cường tính minh bạch, giảm bớt việc lạm dụng quyền hạn, và tăng cường tinh thần trách nhiệm của cán bộ công chức.²⁶ Thứ hai, khái niệm “một cửa liên thông” được thiết kế để đơn giản hóa các thủ tục hành chính cần có ý kiến quyết định của một số cấp hành chính và/hoặc ban ngành khác nhau. Nhu cầu đối với cơ chế “một cửa liên thông” xuất phát từ một thực tế là các thủ tục hành chính được xử lý trên cơ sở chức năng nhiệm vụ thẩm quyền của một cấp hành chính nhất định hoặc của một ngành. Do vậy, công dân vẫn phải đến một số cơ quan quản lý nhà nước để có được quyết định hành chính thuộc thẩm quyền của các cấp hay các ngành khác nhau.

Mặc dù được trung ương chính thức phê chuẩn trong năm 2003 và cuối năm 2007, khái niệm “một cửa” trong thực tế đã được thí điểm tại nhiều địa phương ngay từ những năm cuối thập niên 1990 và được coi là phương tiện để đẩy nhanh việc giải quyết các thủ tục hành chính. Ví dụ, Thành phố Hồ Chí Minh, “một địa phương đi đầu”, thí điểm hoạt động của “một cửa, một dấu” tại cấp quận, và các đơn vị thí điểm chính là Quận 1, Quận 5 và huyện Củ Chi. Trong năm 2003, Thành phố cũng bắt đầu thí điểm đưa vào vận hành “Tổ nghiệp vụ hành chính công” tại bốn quận, coi đó là phương tiện để tách dịch vụ hành chính công ra khỏi chức năng quản lý nhà nước.²⁷ Tỉnh Bình Dương áp dụng cơ chế “một cửa” trong xử lý thủ tục liên quan đến đầu tư. Các Ban Quản lý Khu Công nghiệp đóng vai trò “trung gian” duy nhất giữa các nhà đầu tư và các sở ban ngành của tỉnh có liên quan. Quảng Trị thúc đẩy cơ chế dịch vụ một cửa liên thông gắn liền ngành Tài nguyên và Môi trường, Cục thuế địa phương, và Kho bạc Nhà nước địa phương trong việc giải quyết các thủ tục đối với phân bổ đất đai và cấp quyền sử dụng đất.

Trong năm 2007 và 2008, những đơn vị hành chính phát triển sau bắt đầu áp dụng cơ chế một cửa. Năm 2008, một nhóm bộ, ngành “đi sau” ở cấp trung ương gồm các Bộ Kế

hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, và Bộ Công an đã đưa vào thực hiện cơ chế một cửa liên thông trong các lĩnh vực đăng ký kinh doanh, đăng ký con dấu, và đăng ký mã số thuế. Luật Doanh nghiệp 2000 đã yêu cầu việc đăng ký kinh doanh phải được xử lý trong vòng 15 ngày. Luật 2005 giảm bớt thời gian xử lý xuống còn 10 ngày. Thông tư 05/2008/TTLB-BKH-BTC-BCA ngày 29/7/2008 đã cùng được soạn thảo bởi ba cơ quan chính phủ qua đó giảm bớt được thời gian xử lý đối với một giấy phép lồng ghép thuộc trách nhiệm xử lý của ba cơ quan xuống còn 5 ngày. Việc giảm bớt thời gian xử lý có được là nhờ giảm bớt tổng số các giấy phép yêu cầu, sát nhập các loại giấy phép, và chuẩn hóa hồ sơ đăng ký theo quy định.²⁸ Thông tư 05, xét theo phương diện tổ chức, thể hiện một bước đột phá đối với dịch vụ một cửa; văn bản này giải quyết việc cải cách quy trình công việc của các cơ quan Chính phủ liên quan coi đó là tiền đề để cung cấp dịch vụ tốt hơn.

Cơ chế một cửa liên thông cũng đã được nhiều thành phố trực thuộc tỉnh áp dụng. Chẳng hạn, trường hợp của thành phố Vĩnh Yên, tỉnh Vĩnh Phúc, lập đề án thiết lập “một cửa hiện đại” và dự kiến đưa vào thực hiện trong năm 2009. Khi nghiên cứu kỹ về cơ chế một cửa ở thành phố Vĩnh Yên mới thấy được cải cách thủ tục hành chính hiện đang được thực hiện như thế nào. Văn phòng một cửa, trực thuộc quản lý của Văn phòng Ủy ban Nhân dân và Hội đồng Nhân dân thành phố, sẽ có 13 nhân viên, trong đó tám người là từ các cơ quan chuyên môn (UBND và HĐND), hai người mới được tuyển vào làm công việc hành chính và ba nhân viên do Công an Thành phố, Phòng Thuế và Kho bạc Nhà nước cử sang. Văn phòng một cửa hiện đại ở Vĩnh Yên phụ trách đăng ký kinh doanh, quản lý đất đai, xây dựng, tài chính, đăng ký hộ khẩu, các dịch vụ văn hoá, xã hội (xem Bảng 2).

Bảng 2: Những lĩnh vực dịch vụ một cửa hiện đại tại thành phố Vĩnh Yên

Các lĩnh vực	Phối hợp thông qua cơ chế một cửa liên thông
Đăng ký kinh doanh đối với các hộ gia đình	Điều phối với UBND cấp xã và Công an Thành phố trong trường hợp hoạt động kinh doanh có điều kiện; hoạt động độc lập trong trường hợp hoạt động kinh doanh không có điều kiện.
Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất	Điều phối với UBND cấp xã
Cấp giấy phép xây dựng	Điều phối với UBND cấp xã trong việc cấp giấy phép thực thẩm quyền của UBND cấp huyện
Chứng nhận và đăng ký hộ khẩu	Cán bộ chuyên trách hoạt động độc lập đối với đơn vị dịch vụ một cửa
Cấp giấy phép đăng ký cho các dịch vụ văn hóa	Điều phối với UBND cấp xã và Công an Thành phố
Các thủ tục liên quan tới lao động, thương binh và xã hội	Điều phối với UBND cấp xã
Các thủ tục đăng ký hộ khẩu khác	Điều phối với xã và thủ trưởng các cơ quan có liên quan
Các thủ tục liên quan tới thuế	Điều phối với UBND cấp xã để thu các loại thuế về quyền sử dụng đất và các khoản lệ phí khác liên quan đến đất
Các thủ tục liên quan đến Kho bạc Nhà nước	Được tiến hành độc lập bởi các cán bộ chuyên trách để thực hiện đầy đủ các quy định trong việc chuyển giao các khoản thu cho Kho bạc Nhà nước

Nguồn: Ủy ban Nhân dân thành phố Vĩnh Yên, “Đề án thực hiện cơ chế một cửa hiện đại thuộc Văn phòng HĐND và UBND Thành phố Vĩnh Yên,” ngày 12 tháng 6 năm 2008.

Cơ chế một cửa liên thông được áp dụng trong công tác của các đơn vị quản lý hành chính phường/xã và thành phố (tương đương với cấp quản lý quận/huyện). Đề án cũng cụ thể hoá thời lượng sẽ được cắt giảm trong xử lý thủ tục hành chính (xem Bảng 3). Quy trình, thủ tục thực hiện qua cơ chế một cửa hiện đại đó là cấp xã tiếp nhận hồ sơ, kiểm tra tính chính xác và đầy đủ của hồ sơ; công chức cấp phường/xã tổ chức xử lý nội bộ hồ sơ nhận được; thực hiện các quy trình ở cấp xã thuộc thẩm quyền; chuyển hồ sơ lên thành phố; xử lý hồ sơ ở cấp thành phố; thu phí trong trường hợp Thành phố giao trách nhiệm thu phí cho cấp phường/xã.

Bảng 3: Tái thiết chế quy trình của một số thủ tục hành chính tại thành phố Vinh Yên, tỉnh Vĩnh Phúc

Các mục thủ tục hành chính	Tổng số ngày	Thời gian tại cấp xã/phường	Thời gian tại cấp thành phố
Cấp chứng nhận quyền sử dụng đất đối với đất thổ cư cũ	55 ngày (không tính thời gian thông báo danh sách các đơn đăng ký và thời gian để cho người nộp đơn thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ tài chính)	40 ngày	15 ngày (bao gồm cả thời gian công việc giữa thành phố và Chi cục Thuế để xác định mức nghĩa vụ tài chính đối với người nộp đơn)
Cấp chứng nhận quyền sử dụng đất đối với đất mới được giao	15 ngày (không kể thời gian cần thiết để Chi cục Thuế xác định nghĩa vụ tài chính của người nộp đơn)	7 ngày	8 ngày
Cấp chứng nhận quyền sử dụng đất đối với những người được trao quyền sử dụng đất	10 ngày	5 ngày	5 ngày
Cấp phát lại hoặc thay đổi chứng nhận quyền sử dụng đất (không kể việc cấp phát lại chứng nhận quyền sử dụng đất bị mất, quy trình này cần nhiều thời gian hơn)	28 ngày	20 ngày	8 ngày
Chuyển quyền sử dụng đất	10 ngày	5 ngày	5 ngày

Nguồn: UBND Thành phố Vinh Yên, “Để thực hiện cơ chế một cửa liên thông trong lĩnh vực đất đai tại UBND xã, phường thuộc Thành phố Vinh Yên”, Vinh Yên, tháng 9/2007.

Sự phát triển của bộ phận một cửa giải quyết và phối hợp giải quyết thủ tục hành chính và sự phối hợp tham gia của các ngành, các cấp quản lý phản ánh sự chuyển biến theo hướng đạt mục tiêu của chương trình tổng thể CCHC đó là tạo ra một nền hành chính công có trách nhiệm giải trình, minh bạch, có sự phối hợp chặt chẽ giữa các ngành, các cấp và không có tham nhũng. Những bộ phận một cửa, được ghi nhận là nét chuyển biến tốt, không chỉ tạo ra mối quan hệ tốt hơn giữa chính phủ và xã hội mà còn tạo ra môi trường thuận lợi cho phát triển kinh tế xã hội. Vì vậy không có gì phải nghi ngờ rằng nếu hoạt động có hiệu quả các bộ phận một cửa này sẽ trở thành lực lượng chủ chốt thúc đẩy kinh tế Việt Nam phát triển.

2.1.2 Kết quả và hạn chế

Đơn giản hoá thủ tục hành chính đã được thực hiện trên phạm vi toàn cầu nhằm mục đích giảm thiểu tính phức tạp của cơ chế điều tiết kế hoạch hoá tập trung cũng như những gánh nặng không cần thiết của bộ máy hành chính. “Gánh nặng” ở đây được hiểu là những chi phí quản lý trong quá trình xử lý đơn đề nghị cấp phép, điền mẫu đơn, báo cáo v.v những yêu cầu về khai báo đối với chính quyền. Việc rà soát các báo cáo của các cơ quan Chính phủ về tình hình thực hiện Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư, và các thủ tục liên quan đến kinh doanh, các cuộc phỏng vấn với Hội Doanh nghiệp Hà Nội, và số liệu thống kê của Chỉ số Cạnh tranh các Tỉnh Việt Nam đã cung cấp thông tin về tình hình cải cách thủ tục và phát triển kinh tế.²⁹

Nâng cao hiệu quả hệ thống hành chính công

Lĩnh vực thành công nhất về cải cách thủ tục hành chính là đăng ký thành lập doanh nghiệp. Theo số liệu của Hiệp hội Công thương thành phố Hà Nội, số doanh nghiệp được đăng ký trên toàn quốc tăng từ 53.244 trong năm 2000 lên tới 349.300 tính đến 6/2008. Tại

Hà Nội số doanh nghiệp được đăng ký tăng từ 6.559 lên tới 64.000. Các doanh nghiệp nhỏ và vừa chiếm 93,95% tổng số các doanh nghiệp và sử dụng 50,13% số lao động (Bảng 4, 5). Hầu hết các báo cáo của trung ương và đại phương đều coi cơ chế một cửa là mũi nhọn đối với CCHC và phát triển kinh tế. Vĩnh Phúc xem cải cách thủ tục hành chính là một biện pháp góp phần thu hút đầu tư. Trong năm 2008 Vĩnh Phúc có 2.354 doanh nghiệp được đăng ký theo Luật Doanh nghiệp với tổng số vốn là 10.285,5 tỉ đồng, tăng gần 15 lần con số các doanh nghiệp và khoảng 25 lần về giá trị vốn đăng ký so với năm 1999. Có 95 dự án đầu tư ngoài với tổng số vốn khoảng 1700 triệu USD.³⁰ Số liệu thống kê năm 2007 của **Chỉ số Cạnh tranh các Tỉnh Việt Nam** cũng cho thấy có sự cải tiến trong lĩnh vực đăng ký kinh doanh. Tổng thể, những người được phỏng vấn qua các cuộc điều tra đều cảm thấy rằng chi phí thành lập doanh nghiệp đã được giảm xuống. Thời gian cần để đăng ký và có được đất đai, để nhận các giấy phép cần thiết, số lượng các giấy phép theo yêu cầu đối với một doanh nghiệp, và mức độ cảm nhận về khó khăn trong việc có được các giấy phép, giấy đăng ký, nói chung đều tương đối dễ dàng hơn so với những năm trước.³¹

Bảng 4: Số lượng các doanh nghiệp nhỏ và vừa đã đăng ký và số lượng các doanh nghiệp nhỏ và vừa đang hoạt động tại Hà Nội và trên toàn quốc, 2000-6/2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	6/2008
Hà Nội									
Số các doanh nghiệp được đăng ký	6.559	10.040	14.320	20.209	28.082	37.121	46.721	56.000	64.000
Số các doanh nghiệp đang hoạt động	5.060	76.806	10.955	14.752	20.499	26.541	31.904	34.680	44.500
Tỷ lệ phần trăm	76%	76,5%	76,6%	74%	73%	71,5%	69%	69,5%	70,6%
Việt Nam									
Số các doanh nghiệp được đăng ký	53.244	73.071	94.540	122.291	159.515	199.466	246.122	303.000	349.300
Số các doanh nghiệp đang hoạt động	37.526	46.023	56.496	67.827	83.256	103.320	123.799	156.354	227.045
Tỷ lệ phần trăm	70,48%	63,03%	59,76%	55,46%	52,19%	51,80%	50,18%	50,20%	65%

Nguồn: Hiệp hội Công thương thành phố Hà Nội, 15/10/2008.

Mặc dù có những cải tiến về con số đăng ký, số liệu thống kê cũng phản ánh những hạn chế của cải cách thủ tục hành chính trong việc thúc đẩy đơn giản hoá bộ máy hành chính, tăng cường trách nhiệm giải trình, tính minh bạch và khả năng phối hợp cũng như giảm tham nhũng. Nhìn chung, con số các thủ tục hành chính được yêu cầu hiện vẫn còn lớn. Ví dụ Sở Kế hoạch Đầu tư Hà Nội báo cáo hiện vẫn còn 20 thủ tục chính và 64 thủ tục chi tiết chi phối các hoạt động kinh doanh thuộc quyền hạn của họ.³² Một số nghiên cứu cho thấy rằng cắt giảm 40% thủ tục hành chính có thể giảm bớt các chi phí được 13-30 tỷ đồng, một khoản tiền đáng kể đối với các doanh nghiệp nhỏ và vừa.³³

Bảng 5: Vị trí của doanh nghiệp vừa và nhỏ trong bức tranh tổng thể doanh nghiệp

	Tỷ lệ phần trăm
Tỷ lệ của tổng số các doanh nghiệp	93,95%
Sử dụng lao động trong mỗi liên hệ với tổng mức sử dụng lao động	50,13%*
Vốn trong mỗi liên hệ với tổng giá trị vốn	28,92%
Doanh thu trong mỗi liên hệ với tổng doanh thu	22,07%
Lợi nhuận trong mỗi liên hệ với tổng lợi nhuận	11,78%
Đóng góp cho ngân sách Nhà nước trong mỗi liên hệ với tổng giá trị đóng góp	17,64%
Mức lương bình quân/lao động/tháng	1.47 triệu đồng

Nguồn: Hiệp hội Công thương thành phố Hà Nội, 15/10/2008.

Báo cáo về tình hình thực hiện Luật Doanh nghiệp và Luật đầu tư cho thấy một số thủ tục quan trọng, chẳng hạn như thủ tục hành chính về đầu tư xây dựng, đặc biệt là đối với các dự án yêu cầu sử dụng đất ngoài các khu công nghiệp vẫn còn rườm rà và tốn kém. Nghiên cứu do Tiến sĩ Nguyễn Đình Cung thuộc Viện Quản lý kinh tế trung ương về thủ tục hành chính trong xây dựng đưa ra con số tính toán rằng quy trình xin cấp phép buộc người xin cấp phép phải đến các cơ quan quản lý nhà nước tới 38 lần, nộp 67 tài liệu và chờ khoảng 451 ngày. Quy trình, thủ tục cho người Việt Nam đầu tư ra nước ngoài, quy trình thủ tục đầu tư theo hình thức BOT và BOO còn phức tạp hơn nhiều. Hơn nữa, thủ tục hành chính đăng ký và thẩm định giấy phép đầu tư còn nhiều hạn chế. Nhiều vấn đề phát sinh từ chỗ thiếu các biểu mẫu đồng bộ và các biểu mẫu thiếu nhiều chi tiết cần thiết, cũng như những khó khăn trong việc thu hồi giấy phép, trong việc sát nhập giấy phép kinh doanh với giấy phép đầu tư. Thêm vào đó, quy định về điều kiện kinh doanh còn nặng nề và có xu hướng gia tăng. Đây được xem là trở ngại chính cho đăng ký kinh doanh mới.

Hơn nữa, bất chấp sự nhấn mạnh vào tính minh bạch trong quá trình áp dụng một cửa, thời lượng, và lệ phí, vẫn có những chỉ báo cho thấy rằng công dân vẫn phải viện đến “các lệ phí giao dịch không chính thức” để đẩy nhanh các dịch vụ. Theo một cuộc điều tra 911 doanh nghiệp tại Hà Nội trong tháng 6/2008, 26-32% số doanh nghiệp tham gia khảo sát đã chi đến 2% doanh thu của mình cho “lệ phí không tên để bôi trơn”. Khoảng 22-36% số doanh nghiệp chi đến 2-10%; 2-9% chi đến 12-13%; và 3,46% chi đến 12-25% doanh thu của mình cho “việc bôi trơn” này. Theo kết quả điều tra ở cấp quốc gia năm 2008 trong khuôn khổ phương hệ thống chỉ số cạnh tranh của các tỉnh tại Việt Nam, 22.71% số người trả lời thừa nhận rằng họ phải hối lộ để thủ tục được làm nhanh hơn.³⁴ Khi so sánh với các quốc gia khác, Việt Nam xếp thứ 92 trong số 181 quốc gia về chỉ số Môi trường kinh doanh thân thiện (Xinh-ga-po đứng đầu trong danh sách này), và đứng thứ 108 trong tổng số 181 quốc gia về chỉ số Khởi sự doanh nghiệp (New Zealand đứng đầu trong danh sách này).

2.1.3. Phân tích vấn đề

Chiến lược hiện tại để hỗ trợ cho phát triển kinh tế thông qua đơn giản hóa các thủ tục phải đối mặt với hai rào cản chính, đó là kỹ thuật và chiến lược. Rào cản kỹ thuật là những hạn chế ở tầm kỹ thuật và thực hiện, trong khi đó rào cản chiến lược chủ yếu tập trung vào định hướng chính sách và môi trường văn hoá. Rào cản kỹ thuật bao gồm thiết kế và phạm vi của một cửa liên thông; còn rào cản chiến lược là mối liên hệ giữa cải cách thủ tục và tổ chức, và sự thiếu vắng của cải cách thể chế mang tính liên ngành.

Thiết kế tổ chức cơ chế một cửa

Có nhiều dấu hiệu cho thấy chính sách thiết lập cơ chế một cửa tại tất cả các đơn vị hành chính có thể không hiệu quả về chi phí. Lý do là vì nhu cầu cần thực hiện cơ chế một cửa là không đồng đều giữa các ngành, các cấp hành chính, giữa nông thôn và thành thị. Ở cấp trung ương, nhu cầu sử dụng cơ chế một cửa cung cấp dịch vụ hành chính cho các doanh nghiệp giữa các bộ là khác nhau. Giai đoạn thí điểm cho thấy một số bộ có nhiều tiếp xúc với công dân hơn so với các bộ khác. Cơ chế một cửa có tác dụng nhiều đối với các cơ quan hoạch định chính sách và quản lý vĩ mô, ví dụ như Bộ Tài chính và Bộ Nội vụ. Nó chỉ có tác dụng đối với các cơ quan Chính phủ thường xuyên xử lý việc cung cấp dịch vụ cho công dân như các cơ quan Thuế, Kho bạc Nhà nước, Hải quan và các cơ quan chuyên môn như Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Giáo dục và Đào tạo, và Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn. Ngoài ra, do phân cấp, con số các thủ tục cần được cấp trên giải quyết cũng giảm đi. Phân quyền cũng khiến cơ chế một cửa tại cấp xã đã trở nên bận rộn hơn do số công chức cấp xã không thay đổi.³⁵ Giữa các tỉnh/thành và giữa các cấp hành chính trong tỉnh/thành cũng có sự khác nhau về nhu cầu cần phải có cơ chế một cửa. Những địa phương phát triển mạnh về kinh tế hay có tiềm năng phát triển mạnh về kinh tế có nhu cầu lớn hơn về việc thiết lập mạng lưới cơ chế một cửa hiệu quả, bởi cơ chế một cửa được coi là động lực thúc đẩy tăng trưởng. Một báo cáo của Bình Dương có nêu cơ chế một cửa ở

địa phương này quá tải tới mức xuất hiện “cò thủ tục hành chính”—đây là những người đề xuất giúp đỡ “khách hàng” mong muốn làm nhanh thủ tục và sẵn sàng trả phí cho việc đó.³⁶ Đối với một số huyện và tỉnh xa xôi hẻo lánh tại đó các giao dịch còn hạn chế, thì cơ chế một cửa theo báo cáo là không hoạt động thường xuyên.³⁷ Hộp 1 tóm tắt những khó khăn mà văn phòng một cửa tại một huyện gặp phải.

Hộp 1: Một cửa ở huyện Cai Lậy, tỉnh Tiền Giang³⁸

Một nghiên cứu về sự phát triển của mô hình một cửa ở Huyện Cai Lậy, tỉnh Tiền Giang cho thấy rõ những thách thức mà một mô hình đang được chỉ đạo thực hiện từ trung ương. Nghiên cứu cho thấy mô hình một cửa thực hiện theo Quyết định 181 năm 2003 tại cấp quận/huyện và xã/phường/thị trấn về căn bản được rút ra từ kinh nghiệm thí điểm được Thành phố Hồ Chí Minh triển khai từ 1995-1997 và mở rộng thí điểm ở cấp quận/huyện cũng như ở một số sở, ban ngành.

Kết quả đạt được sau giai đoạn thực hiện cho thấy mô hình không phù hợp với cấp huyện. Có nhiều hạn chế trong dịch vụ được cung cấp và tác động của việc thay đổi quy trình làm việc ở cấp huyện. Huyện Cai Lậy không có đủ khả năng cung cấp tất cả các dịch vụ theo quy định của Quyết định 181. Dịch vụ ở đây tập trung vào đăng ký quyền sử dụng đất, đăng ký kinh doanh, chứng thực và giấy xác nhận quyền sở hữu nhà ở. Trong khi đó Quyết định 181 yêu cầu phải cung cấp dịch vụ cấp phép kinh doanh cho các hộ gia đình, cấp phép xây dựng, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất/nhà ở, đăng ký nhân khẩu, chứng thực và chính sách xã hội. Bên cạnh đó, lượng công việc văn phòng một cửa của huyện cũng giảm dần nhờ có sự phân công lại trách nhiệm và phân cấp. Trước đây, Phòng Tài chính và Kế hoạch huyện chịu trách nhiệm đăng ký kinh doanh. Năm 2005, một số lĩnh vực hoạt động như công chứng hay xác nhận giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được chuyển sang cho phòng công chứng và văn phòng một cửa cấp xã. Cũng trong năm đó, huyện đã thành lập Phòng đăng ký quyền sử dụng đất sau khi có hướng dẫn liên bộ của Bộ Tài nguyên-Môi trường và Bộ Nội vụ. Quản lý đất đai luôn là một trong số vấn đề dịch vụ công phức tạp và tiêu tốn thời gian nhất ở một huyện như huyện Cai Lậy. Sau khi chuyển. Sau khi chuyển giao nhiệm vụ này cho phòng mới, văn phòng một cửa chỉ xử lý những thủ tục liên quan đến nhà ở. Hai năm sau khi khởi động, văn phòng một cửa của huyện không còn chức năng cung cấp dịch vụ nữa. Công chức ngành thuế được cử sang ngồi tại văn phòng một cửa lại trở về Phòng thuế huyện. Cuối năm 2005, văn phòng một cửa huyện bị đóng cửa.

Khi chính phủ ban hành Quyết định 93 năm 2007 về một cửa liên thông giữa các ngành, các cấp, cũng như về yêu cầu đối với cơ chế một cửa, văn phòng một cửa huyện Cai Lậy mở cửa trở lại và được đặt trực thuộc Văn phòng Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân. Văn phòng một cửa vẫn chủ yếu chịu trách nhiệm về đăng ký đất đai và cấp giấy chứng nhận nhà ở. Văn phòng có năm người làm việc song không phải là người của riêng văn phòng mà là từ các phòng chức năng khác trong huyện.

Văn phòng một cửa của huyện gặp nhiều vấn đề trong khâu tổ chức “một cửa liên thông” Xét về mặt chiến lược, vấn đề đặt ra là làm thế nào huyện có thể xác định cụ thể chức năng của mình trong cung cấp dịch vụ hành chính và mô hình cung cấp dịch vụ hành chính nào là phù hợp. Liệu có thể tổ chức theo hướng từ dưới lên hay không, và nếu được thì bằng cách nào?

Phạm vi hoạt động của một cửa liên thông và phối hợp liên ngành

Khái niệm một cửa liên thông theo định nghĩa trong Quyết định 93 đề cập tới hai loại mối quan hệ hành chính nội bộ, một là giữa các đơn vị cùng cấp và một là giữa các cấp hành chính khác nhau. Trên thực tiễn, cơ chế một cửa liên thông được thiết lập theo các tiêu chí như (1) các lĩnh vực thủ tục hành chính cần được bao quát; (2) số các đơn vị hành chính liên quan; và (3) phạm vi cấp và ngành liên quan. Hiện nay Quyết định 93 của Thủ tướng là văn bản quy phạm pháp luật chính điều chỉnh cơ chế một cửa liên thông, và quyết định này cần được bổ sung bằng các văn bản thực hiện chi tiết của các bộ và địa phương. Mặc dù các bộ Kế hoạch và Đầu tư, Tài chính, và Công an đã ban hành Thông tư 05 để

điều phối việc cấp giấy phép kinh doanh, hiện vẫn còn một số lớn các thủ tục có liên quan đến kinh doanh cần thông tư hướng dẫn, nếu không phải là cấp nghị định, để điều chỉnh hoạt động của các đơn vị hành chính liên quan.

Việc phát triển cơ chế một cửa liên thông tùy thuộc vào cam kết của lãnh đạo trong việc xúc tiến cơ chế này cũng như trong thể chế hóa các cơ chế điều phối liên liên cấp/liên ngành và điều chỉnh các quy trình công việc trong nội bộ các đơn vị hành chính liên quan. Thông tin thu thập được từ các cuộc phỏng vấn cho thấy vấn đề còn tồn tại trong thiết lập hệ thống liên thông trong đăng ký kinh doanh đó là mức độ cam kết của các cơ quan hành chính có liên quan trong việc tuân thủ thời gian xử lý theo yêu cầu và sự cần thiết có một bộ các mẫu biểu đăng ký thống nhất có nêu rõ yêu cầu về thông tin cần cung cấp cho tất cả các đơn vị hành chính có liên quan. Ngoài ra cũng cần áp dụng công nghệ thông tin nhằm giảm bớt thời lượng xử lý hồ sơ cũng như tăng cường năng lực cho công chức để giải quyết một cách chính xác ở từng giai đoạn xử lý thủ tục hành chính, tránh việc làm đi làm lại nhiều lần.

Mối liên hệ chiến lược giữa cải cách thủ tục hành chính và cải cách tổ chức

Trọng tâm của chính sách một cửa là “đầu ra”, tức là kết quả của dịch vụ xử lý thủ tục hành chính được ghi nhận bằng sổ giấy chứng nhận/giấy phép được cấp đúng thời hạn, lượng thời gian được rút ngắn trong giải quyết hồ sơ, và mức độ minh bạch trong thu lệ phí hành chính. Cải cách thông qua cơ chế dịch vụ một cửa không đòi hỏi cơ quan chính quyền phải xác định lại một cách căn bản các chức năng hay quy trình công việc của mình. Trong thời gian trước mắt, việc xác định lại chức năng và cơ cấu lại quy trình làm việc bên trong hệ thống chính quyền là cơ sở nền tảng cho việc đơn giản hóa thủ tục cung cấp dịch vụ cho người dân với tư cách là “khách hàng”, cũng như thay đổi tư duy quản lý của chính quyền với tư cách là người tạo điều kiện cho phát triển. Về lâu dài, mối quan hệ giữa cải cách thủ tục hành chính và cải cách tổ chức giúp làm rõ hơn vai trò của nhà nước và của bộ máy hành chính công.

Mối liên hệ giữa cải cách thủ tục hành chính và cải cách thể chế

Có nhận định cho rằng khuôn khổ pháp lý hiện nay của Việt Nam còn một số hạn chế nhất định như khó thực hiện trên thực tế, nhiều thủ tục hành chính chồng chéo và thiếu rõ ràng. Những hạn chế này gây nên nhiều ách tắc trong giải quyết thủ tục hành chính. Trong lĩnh vực phát triển doanh nghiệp, ở cấp quốc gia, báo cáo về hai năm thực hiện Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư cho thấy vẫn còn nhiều điểm chồng chéo, khác biệt và mâu thuẫn trong nội dung của Luật Đầu tư, Luật Xây dựng, Luật Đất đai, Luật Môi trường và Luật Kinh doanh bất động sản. Sự thiếu nhất quán trong luật tập trung ở khái niệm và hình thức dự án đầu tư, yêu cầu về hồ sơ, cơ quan chịu trách nhiệm giải quyết thủ tục và quản lý nhà nước, và tiêu chí phê duyệt. Bên cạnh đó, một số quy định trong Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư và các văn bản hướng dẫn thi hành vẫn còn chưa rõ ràng. Ở cấp địa phương, báo cáo cho rằng các UBND tỉnh lại ban hành các quy định hướng dẫn thi hành luật riêng, dẫn tới có sự khác nhau trong quy trình và thủ tục cần chấp hành, đặc biệt là trong lĩnh vực đầu tư xây dựng.³⁹

Song giữa các địa phương ở các vùng khác nhau cũng có những điểm khác biệt mang tính khách quan của địa phương. Chẳng hạn, trong vấn đề quản lý đất đai, tại một số tỉnh ở đồng bằng Sông Hồng, nhiều hộ gia đình sở hữu nhiều lô đất nhỏ lẻ, riêng rẽ được giao trong quá trình phi hợp tác hóa. Chính quyền địa phương vì thế đối mặt với một vấn đề là liệu các gia đình có cần được cấp giấy chứng nhận cho từng lô đất đó, hay có thể đăng ký tất cả các lô đất đó vào một giấy chứng nhận, hay đăng ký một số lô đất vào từng giấy chứng nhận hay không. Ngoài ra còn có vấn đề liên quan tới khung giá đối với đất nông nghiệp trong giải quyết bồi thường giải phóng mặt bằng. Tại các địa phương nông thôn, không tồn tại thị trường đất nông nghiệp bởi đất không mang lại lợi nhuận. Giá đất nông nghiệp chỉ tăng khi chính quyền địa phương cho phép thay đổi mục đích sử dụng lô đất đó.

Câu hỏi đặt ra là liệu khi bồi thường, ngoài việc định giá sản phẩm nông nghiệp, chính quyền địa phương có phải tính tỉ lệ chênh lệch chuyển đổi đất nông nghiệp thành đất phi nông nghiệp để người nông dân dễ chấp nhận với việc chính quyền địa phương chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp thành đất công nghiệp. Những câu hỏi cụ thể mang tính thực tiễn cần được giải đáp để giải quyết thủ tục hành chính liên quan đến đất đai sao cho có hiệu quả.⁴⁰

Đáng tiếc là trên thực tế, cải cách thủ tục hành chính và quy trình cải cách thể chế được thực hiện rời rạc. Điều này hạn chế hiệu quả của việc đơn giản hoá thủ tục hành chính được thực hiện qua cơ chế một cửa.

2.2. Cải cách tổ chức và ý nghĩa đối với phát triển kinh tế

Trong thời kỳ kế hoạch hoá tập trung, chính phủ được tổ chức theo hướng phù hợp với sự phát triển của các ngành sản xuất kinh tế. Mỗi cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm xây dựng chính sách kinh tế của từng ngành thuộc lĩnh vực phụ trách, trực tiếp quản lý ngành, doanh nghiệp nhà nước và đơn vị sản xuất, giám sát hoạt động sản xuất và đảm bảo phân phối. Vai trò toàn diện này được thể hiện thông qua thuật ngữ thẩm quyền của cơ quan “chủ quản”. Giai đoạn *Đổi mới* đòi hỏi cần có sự thay đổi về vai trò truyền thống của nhà nước, tách chức năng quản lý kinh tế và cung cấp dịch vụ công ra khỏi chức năng quản lý nhà nước, đồng thời củng cố năng lực quản lý của khu vực quản lý nhà nước

Báo cáo đánh giá hai năm thực hiện Luật Doanh nghiệp và Luật đầu tư cho thấy sự thay đổi từng bước trong cách thức thực thi quyền sở hữu của nhà nước xuất phát từ khái niệm “chủ quản” có từ thời tập trung quan liêu bao cấp. Mặc dù Khoản 168 của Luật Doanh nghiệp có nêu về cơ chế thực hiện quyền sở hữu của nhà nước, trong thực tế cơ chế này vẫn chưa được đưa vào áp dụng (xem Bảng 2). Về vấn đề tách dịch vụ công ra khỏi chức năng quản lý nhà nước, trong những năm đầu của thập niên 2000, có sự chuyển hướng sang áp dụng nhiều cơ chế tài chính khác nhau ở các đơn vị cung cấp dịch vụ công của nhà nước. Nghị định 43/NĐ-CP về phân quyền tạo điều kiện cho các đơn vị cung cấp dịch vụ công quyền tự quyết các vấn đề thuộc chức năng, lương cho nhân viên, biên chế và cơ cấu tổ chức. Luật Cán bộ, công chức được Quốc hội ban hành năm 2008 phân tách nhóm viên chức làm việc trong các đơn vị cung cấp dịch vụ công và nhóm công chức trong khu vực hành chính nhà nước. Những người được đưa ra khỏi nhóm “công chức” là nhân sự làm việc trong các ngành giáo dục, y tế, nghiên cứu, công nghệ thông tin, văn hoá, nghệ thuật, và thể thao. Nhân sự làm trong các đơn vị cung cấp dịch vụ công sẽ được xem là công chức nếu họ được tuyển dụng và bổ nhiệm vào các vị trí lãnh đạo. Bên cạnh đó, Chính phủ Việt Nam trong thời gian qua đã thực hiện xã hội hoá dịch vụ công, cho phép tư nhân và tổ chức xã hội dân sự tham gia vào cung cấp dịch vụ công.

Hộp 2: Tách Quản lý Kinh tế ra khỏi Quản lý Nhà nước: Các Chủ trương Cải cách, Thực hành, và Tác động đối với Phát triển Kinh tế

Việc phân tách chức năng quản lý kinh tế ra khỏi chức năng quản lý nhà nước đòi hỏi định nghĩa lại khái niệm “chủ quản” và thực hiện vai trò chủ quản trên thực tế. Đây là quá trình quyết định làm thế nào để sử dụng vốn nhà nước hiệu quả và cải cách doanh nghiệp nhà nước thông qua tư nhân hoá và thành lập các tổng công ty. Luật Doanh nghiệp năm 2005 quy định nhà nước sẽ thực hiện quyền chủ quản đối với phần vốn của nhà nước với tư cách là nhà đầu tư. Trong năm 2005, Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) đã được thành lập để thực hiện chức năng đại diện vốn nhà nước trong các doanh nghiệp nhà nước. Tuy nhiên, đến cuối năm 2008, SCIC theo báo cáo chỉ quản lý 832 doanh nghiệp Nhà nước với tổng số vốn đăng ký là 7546 tỷ VND, một con số tương đối nhỏ so sánh với tổng quy mô của vốn nhà nước. Các tổng công ty lớn của Nhà nước vẫn chưa đặt dưới thẩm quyền quản lý của SCIC. Nhiều bộ, bao gồm Bộ Xây dựng, Giao thông, Công Thương, Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, vẫn quản lý một số lượng lớn các doanh nghiệp nhà nước. Có quan điểm cho rằng vốn nhà nước lẽ ra đã phải được sử dụng để cải tiến dịch vụ công và hạ tầng cơ sở và để giải quyết hố ngăn cách ngày càng rộng về thu nhập giữa các

vùng miền, thay vì dùng để thúc đẩy sản xuất thép và xi măng, hoặc đóng tàu thủy như tình trạng hiện nay. Về mặt quản lý, các bộ, ngành chủ quản và các địa phương vẫn chưa thay đổi phương pháp quản lý doanh nghiệp Nhà nước của mình. Mặc dù nhiều doanh nghiệp nhà nước đã chuyển đổi công ty trách nhiệm hữu hạn hoặc công ty cổ phần, “các đơn vị chủ quản” thực hiện thẩm quyền của mình thông qua việc bổ nhiệm giám đốc doanh nghiệp nhà nước.

Quá tình cải cách chậm chạp đã có tác động lớn đến sự phát triển kinh tế. Các đơn vị hành chính vẫn can thiệp sâu vào quản lý kinh tế. Các bộ, ngành, và địa phương xây dựng quy hoạch sau đó trình Thủ tướng. Thế nhưng sự tham dự của các doanh nghiệp nhà nước trong quá trình tất yếu sẽ tạo ra chính sách kinh tế quốc gia có lợi cho khu vực nhà nước. Một mối quan hệ chặt chẽ giữa các đơn vị chủ quản và doanh nghiệp nhà nước đã ‘nuôi dưỡng’ những cách thức thực hiện có tính phân biệt đối xử đối với khu vực tư nhân và những khu vực nhà nước khác. Sự can thiệp của các đơn vị chủ quản vào quản lý các doanh nghiệp nhà nước gây tác động tiêu cực đối với việc cải cách chính các doanh nghiệp nhà nước. Để giải quyết vấn đề này, cần phải làm rõ vai trò của nhà nước trong phát triển kinh tế, đặc biệt là những lĩnh vực có thể có sự tập trung đầu tư của nhà nước. Cũng cần làm rõ vai trò của khu vực kinh tế nhà nước trong quá trình xác định lại mối quan hệ giữa doanh nghiệp nhà nước và đơn vị chủ quản. Tăng cường thẩm quyền của SCIC trong giải quyết các tổng công ty và các tập đoàn, cũng như đặt vấn đề đó dưới sự kiểm soát của chính phủ, sẽ giúp thúc đẩy tiến trình cải cách. Ngoài ra, cũng cần xoá bỏ sự can thiệp hành chính của nhà nước trong các hoạt động sản xuất kinh tế của doanh nghiệp nhà nước.

Trong năm 2007, các vấn đề liên quan đến sự tham gia của công an và quân đội vào các hoạt động kinh doanh cũng đã được thảo luận công khai. Các nhà bình luận coi sự tham gia vào kinh doanh của những ngành này là không phù hợp vì hoạt động kinh doanh có thể làm tổn hại tới sự liêm chính của ngành công an và quân đội. Nghị quyết Hội nghị Trung ương IV Ban Chấp hành Trung ương năm 2007 (Quốc hội khoá X) nghiêm cấm lực lượng an ninh và quân đội tham gia hoạt động kinh doanh.

Những nỗ lực tách quản lý kinh tế ra khỏi quản lý Nhà nước được thể hiện qua các văn bản quy phạm pháp luật về nhiệm vụ của công chức và sự cần thiết phải tránh mâu thuẫn về lợi ích. Việc tách các chức năng quản lý kinh tế ra khỏi chức năng quản lý nhà nước đã tạo ra mảnh đất màu mỡ cho cải cách hành chính.

Cùng với việc tách chức năng quản lý kinh tế và cung cấp dịch vụ công ra khỏi chức năng quản lý nhà nước, Chương trình Tổng thể CCHC cũng thúc đẩy quá trình tăng cường năng lực quản lý nhà nước thông qua các biện pháp cải cách tổ chức. Trên tinh thần của Nghị quyết 53, cải cách nhấn mạnh vào 4 lĩnh vực: tái cơ cấu tổ chức; xác định lại chức năng nhiệm vụ; xây dựng cơ chế uỷ quyền; và cải tiến quy trình công việc và mô tả công việc. Hai chính sách then chốt đã được thực hiện đó là tái cơ cấu các bộ, ngành trung ương và các cơ quan chuyên môn tại địa phương theo hướng đa lĩnh vực, đa chức năng, bên cạnh việc phân cấp quản lý nhà nước.

2.2.1 Tổng quan về tái cơ cấu tổ chức

Mô hình các bộ đa ngành, đa chức năng

Chương trình tổng thể cải cách hành chính đề cập đến khái niệm các bộ đa ngành đa chức năng. Tuy vậy, khái niệm này không phải là hoàn toàn mới; quá trình hình thành các bộ theo hướng này đã bắt đầu từ những năm đầu sau đổi mới được chính thức công bố năm 1986. Mô hình này nhằm vào việc giảm số lượng các đầu mối, tức là con số các đơn vị hành chính cũng như số công chức nắm giữ các vị trí lãnh đạo, nhằm phân công lại lao động trong đơn vị, và nhằm tập trung vào nơi làm việc. Các nhà nghiên cứu hành chính lập luận rằng khái niệm này sẽ giúp chuyển đổi bản chất tổ chức của các bộ, cơ cấu nhân sự, phân công trách nhiệm và các phương pháp hoạt động.⁴¹

Vào thập niên 1990 và thập niên 2000, các bộ của Việt Nam đã được sát nhập, tổng số các bộ và cơ quan ngang bộ giảm từ 26 trong năm 2002 xuống còn 22 trong năm 2007.⁴² Một số các bộ chủ chốt đã tiến hành quá trình tái cơ cấu này. Ví dụ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư là

kết quả của việc tái tổ chức Ủy ban Kế hoạch Nhà nước và ngành đầu tư và hợp tác hỗ trợ, đã có một đạo thuộc thẩm quyền của Bộ Kinh tế Đối ngoại trước đây. Sau đó, Tổng Cục Thống kê đã được sát nhập vào bộ này. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn là kết quả của một loạt các cuộc sát nhập trong suốt thập niên 1980, 1990 và 2000.⁴³ Việc sát nhập các bộ mới đây nhất theo quan điểm đa ngành đa chức năng trong năm 2007 đã tạo ra một cơ cấu mới đối với 6 bộ là: Bộ Công Thương; Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn; Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch; Bộ Thông tin và Truyền thông; Bộ Y tế; Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội. Ủy ban Dân số, Gia đình và Trẻ em bị giải thể, các đơn vị trực thuộc được chuyển sang Bộ Y tế, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch và Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội.⁴⁴

Việc tái tổ chức Chính phủ trung ương được tiếp nối bằng việc tái cơ cấu các sở ban ngành chuyên môn lần lượt tại cấp tỉnh và cấp huyện. Từ năm 2000 đến nay, hệ thống chính quyền địa phương đã trải qua 2 đợt tái tổ chức cơ cấu, đợt thứ nhất theo Nghị định 171/2004/NĐ-CP và Nghị định 172/2004/NĐ-CP ngày 29/9/2004 và đợt thứ hai theo Nghị định 13/2008/NĐ-CP và Nghị định 14/2008/NĐ-CP ngày 4/2/2008. Nghị định 13 tái cơ cấu các sở ban ngành của tỉnh tiếp theo việc sát nhập các bộ ở cấp trung ương, các sở ban ngành của tỉnh bao gồm các đơn vị bắt buộc và các đơn vị không bắt buộc (xem Bảng 5). Các tỉnh được phép bổ sung các đơn vị hành chính nếu đáp ứng được các tiêu chí quy định. Nghị định 14 cũng tái cơ cấu các phòng chuyên môn cấp huyện theo mô hình đa ngành đa chức năng, nhưng cũng làm rõ những khác biệt trong quản lý nông thôn và đô thị.

Là một phần của nỗ lực tăng cường hệ thống chính quyền địa phương, Đảng và Nhà nước cũng nhấn mạnh việc tăng cường chính quyền cấp cơ sở. Nghị quyết Hội nghị Ban chấp hành Trung ương lần thứ 5 (Đại hội 9) tháng 3/2002, đã nhấn mạnh vào năm lĩnh vực cải cách hệ thống chính trị cơ sở là: làm rõ các chức năng của các đơn vị cơ sở, bao gồm việc xác định lại vai trò quản lý cơ bản trong quá trình ngân sách, quản lý đất đai, đăng ký hộ khẩu, quản lý các dự án đầu tư, và thu thuế; cơ cấu tổ chức của HĐND và UBND, và đào tạo cán bộ công chức; giao thẩm quyền ngân sách của các đơn vị chính quyền cơ sở; tăng cường dân chủ cơ sở; thay đổi phong cách lãnh đạo của cấp trên đối với đơn vị chính quyền cơ sở. Trong thập niên 1990 và thập niên 2000, một loạt các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành nhằm củng cố vị thế của chính quyền cấp xã. Ví dụ, Nghị định 121 tập trung vào việc tuyển dụng công chức cấp xã.⁴⁵

Phân cấp quản lý Nhà nước

Song song với việc tái tổ chức các bộ ngành trung ương và các cơ quan chuyên môn ở địa phương là một bước phân cấp trong bộ máy quản lý Nhà nước. Ông Thang Văn Phúc nguyên thứ trưởng Bộ Nội vụ và tổng thư ký Ban Chỉ đạo quốc gia về Cải cách hành chính đã định nghĩa: “Phân cấp quản lý nhà nước là phân chia nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm giữa các cấp chính quyền trong việc thực thi các chức năng quản lý Nhà nước hoặc các hoạt động kinh tế xã hội.”⁴⁶ Theo ông thì bước chuyển biến này ban đầu là do những quy định bắt buộc của một nền kinh tế thị trường. Trong bối cảnh này, Chính phủ trung ương không thể quản lý tất cả các hoạt động kinh tế xã hội một cách trực tiếp; vai trò của Chính phủ nên hạn chế vào việc hướng dẫn và tạo một khuôn khổ pháp lý, chính sách và các điều kiện thuận lợi cho phát triển. “Phân cấp quản lý nhà nước” cũng được thúc đẩy bởi sự cần thiết phải chấn chỉnh các hạn chế trong việc xây dựng các thể chế hiện hành. Mặc dù một số nhiệm vụ đã được ủy quyền, việc phê chuẩn cuối cùng của trung ương vẫn cần phải có; nhiều bộ ngành vẫn chịu trách nhiệm cung cấp các dịch vụ công, một lĩnh vực trách nhiệm lẽ ra đã phải ủy quyền cho chính quyền địa phương.⁴⁷

Tuy nhiên, Việt Nam lại không có một văn bản quy phạm pháp luật thống nhất cho việc điều chỉnh đề án phân cấp. Các quy định về phân cấp chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ và chính quyền địa phương nói chung được tìm thấy trong một diện rộng các văn bản quy phạm pháp luật, xin đơn cử những văn bản quan trọng nhất là Nghị định 93-CP (2001) của Thủ tướng về phân cấp quản lý Nhà nước trong các lĩnh vực quy hoạch vùng và quy

hoạch phát triển kinh tế xã hội, quản lý đất đai và nhà ở, quản lý hạ tầng đô thị, quản lý ngân sách, tổ chức và nhân sự tại Thành phố Hồ Chí Minh, Luật Ngân sách (2002), Luật Đất đai (2003), Luật Tổ chức HĐND và UBND (2003), Nghị quyết 08 về phân cấp giữa trung ương và chính quyền tỉnh thành phố (2004), và Luật Xây dựng (2005). Nghị quyết 08 là văn bản duy nhất có nội dung đa ngành và đa lĩnh vực. Nghị quyết 08 quy định vắn tắt việc phân công trách nhiệm trong khi đó công việc của các bộ có liên quan là tiến hành việc soạn thảo chi tiết sáu lĩnh vực công việc chính là: (1) quy hoạch đất đai, quy hoạch kinh tế xã hội và quản lý đầu tư; (2) quản lý ngân sách; (3) quản lý đất đai, tài nguyên thiên nhiên, và tài sản Nhà nước; (4) quản lý doanh nghiệp Nhà nước; (5) quản lý các đơn vị sự nghiệp có thu (giáo dục, chăm sóc y tế, thể thao và văn hóa); và (6) quản lý nhân sự.

Trong năm 2006, các bộ ngành trung ương đã xây dựng những đề án phân cấp riêng cho từng ngành. Phân cấp quản lý Nhà nước đã được triển khai tại cấp trung ương và địa phương. Tại cấp trung ương, việc này đề cập đến vấn đề giao các nhiệm vụ quản lý từ Thủ tướng Chính phủ cho các Bộ trưởng và từ các Bộ trưởng cho các cấp phó và các vụ trực thuộc. Việc đó cũng bao gồm việc giao quyền từ Chính phủ ở cấp trung ương xuống đến chính quyền cấp tỉnh và giữa các cấp chính quyền ở địa phương. Nhìn chung, trong thực tiễn, hướng phân cấp trong các lĩnh vực quản lý như lập kế hoạch, lập ngân sách và quản lý nhân sự được tiến hành thống nhất trên toàn quốc. Mức độ phân cấp chức năng, nhiệm vụ theo ngành giữa trung ương và chính quyền tỉnh và giữa các cấp chính quyền địa phương tuy nhiên lại khác nhau giữa các ngành. Trong hầu hết các lĩnh vực không được điều chỉnh bởi các văn bản quy phạm pháp luật của Trung ương thì UBND và HĐND địa phương quyết định hướng phân cấp cho các cấp bên dưới.

Lập kế hoạch và đầu tư phát triển kinh tế-xã hội

Chính phủ Việt Nam sử dụng các loại kế hoạch khác nhau làm công cụ quản lý để đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội: các chiến lược và các quy hoạch/kế hoạch tổng thể và các kế hoạch 5 năm, coi việc lập kế hoạch 5 năm là công cụ chính đáng tin cậy nhất để đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội. Trong thập niên 1990 và thập niên 2000, quy trình lập kế hoạch đã được cải cách một phần, Bộ Kế hoạch Đầu tư chuyển đổi cách quản lý từ chỗ thuần túy từ trên xuống sang cách làm có tính chất tham vấn nhiều hơn. Bộ Kế hoạch Đầu tư ban hành những hướng dẫn về lập kế hoạch trong khi các bộ và địa phương quyết định các mục tiêu được lên kế hoạch của mình, các nội dung cụ thể của kế hoạch, và danh mục các chương trình đầu tư. Có một quá trình tham vấn để có điều phối theo trục ngang giữa các cơ quan trung ương và Bộ Kế hoạch Đầu tư và chính quyền địa phương.⁴⁸ Ngoài việc thay đổi mức độ tham gia trong quá trình thành lập, cải cách lập kế hoạch cũng tập trung vào phương pháp và nội dung. Hệ thống các chỉ tiêu và các chỉ số cũng đã được điều chỉnh sửa đổi. Hầu hết các chỉ tiêu đều có tính chất định hướng; chỉ còn lại hai chỉ tiêu có tính chất bắt buộc là ngân sách Nhà nước và chi tiêu đầu tư Nhà nước. Các chỉ số đã trở nên định tính nhiều hơn chứ không liệt kê các con số. Cụ thể, đã có sự chuyển dịch từ chỗ tập trung vào các chỉ số tăng trưởng và ổn định kinh tế vĩ mô sang tập trung nhiều hơn vào các chỉ số phát triển và giảm nghèo.⁴⁹

Trong lĩnh vực đầu tư, Nghị định 108/2006/NĐ-CP hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư đã phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Ban quản lý khu công nghiệp, khu chế xuất trong việc giải quyết các thủ tục hành chính về đầu tư và quản lý nhà nước về đầu tư trên địa bàn. Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng đã giao thẩm quyền giao quyết định về đầu tư hạ tầng cơ sở cơ bản cho cấp tỉnh. Trong cơ cấu chính quyền địa phương, tùy thuộc vào hoàn cảnh cụ thể, Chủ tịch UBND cấp tỉnh trao cho Chủ tịch UBND cấp huyện thẩm quyền phân công quyền ra quyết định các dự án đầu tư thuộc ngân sách địa phương với mức vốn dưới 5 tỷ đồng, và UBND cấp xã được giao thẩm quyền quyết định các dự án đầu tư có trị giá dưới 3 tỷ đồng.⁵⁰

Lập ngân sách

Luật Ngân sách 2002 quy định Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính chịu trách nhiệm phân bổ ngân sách, trong đó Bộ Kế hoạch và Đầu tư chịu trách nhiệm quản lý ngân sách đầu tư và Bộ Tài chính quản lý ngân sách chi thường xuyên. Về chừng mực nào đó, Luật Ngân sách 2002 đã phân cấp quy trình ngân sách. Các địa phương được khoán ngân sách. Thẩm quyền phân bổ nguồn lực thuộc về hội đồng nhân dân tỉnh, nơi quyết định sẽ phân bổ bao nhiêu cho cấp huyện. UBND tỉnh có thể đưa ra một số định mức cho cấp huyện và xã. Chính quyền địa phương chỉ buộc phải thực hiện một số yêu cầu. Thị xã và thành phố trực thuộc tỉnh cần được giao trách nhiệm xây dựng trường công, ánh sáng, cấp thoát nước, giao thông đô thị, và hạ tầng cơ sở công cộng. Chính quyền địa phương chịu trách nhiệm quản lý chi ngân sách cho giáo dục và đào tạo phù hợp với mức chi ngân sách cho giáo dục và đào tạo trong tổng ngân sách nhà nước. Chính phủ giữ thẩm quyền ban hành các sắc thuế mới và điều tiết các loại phí, lệ phí. Các địa phương có thể vay từ các nguồn trong nước. Nguồn vốn vay chỉ có thể được sử dụng cho các mục đích đầu tư cơ bản, và cho các dự án đã được HĐND phê duyệt. Giá trị khoản nợ tồn đọng của một địa phương không thể vượt 30% ngân sách hàng năm của địa phương. Quy định hạn chế này không bao gồm nghĩa vụ phát sinh đi kèm với các khoản nợ của doanh nghiệp nhà nước do địa phương quản lý.⁵¹

Tuyển dụng và đào tạo lại

Tuyển dụng và đào tạo vẫn còn mang tính tập trung. Bộ Nội vụ quyết định quy mô biên chế trong các đơn vị hành chính tại cấp trung ương và địa phương, nhưng địa phương được phép quyết định biên chế sự nghiệp, ví dụ trong lĩnh vực giáo dục và y tế.⁵² Bộ Nội vụ đã giao cho các bộ và UBND cấp tỉnh trách nhiệm quản lý việc tuyển dụng cán bộ công chức. Sở Nội vụ giám sát việc tuyển dụng cán bộ nhân viên hành chính, trong khi đó việc tuyển dụng những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp đã được phân cấp cho các sở ban ngành, quận huyện, thị xã ở địa phương. Tất cả mọi công tác tuyển dụng công chức tuân thủ các quy định do Bộ Nội vụ ban hành.⁵³ Đào tạo và đào tạo lại cũng như đánh giá hiệu quả công tác của cán bộ, công chức được thực hiện theo các quy định do trung ương đề ra.

2.2.2 Kết quả và hạn chế

Đánh giá những kết quả và hạn chế trong lĩnh vực cải cách tổ chức không phải là công việc dễ dàng. Trong khi các văn bản chính thức về việc thực hiện Chương trình Tổng thể CCHC thường nhắc đến các kết quả của cơ chế dịch vụ một cửa, mà chưa tập trung vào tác động của công tác tái cơ cấu tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính, hay liên hệ giữa thay đổi cơ cấu tổ chức với hoạt động của nền kinh tế. Bài viết này lấy thông tin từ khảo sát sơ cấp được thực hiện trong quá trình lấy ý kiến cán bộ, công chức nhà nước và của “khách hàng của CCHC” để đánh giá tác động của việc tái cơ cấu tổ chức lên hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính công.

Một cuộc điều tra sơ bộ ý kiến của các quan chức Chính phủ về hiệu lực và hiệu quả của bộ máy chính quyền địa phương đã cung cấp một số nội dung chuyên sâu về các điểm mạnh và các điểm yếu của hệ thống hành chính hiện hành.⁵⁴ Bảng 6 so sánh các ý kiến thu thập được từ cán bộ, công chức tại hai tỉnh Cao Bằng và Bình Dương về ba khía cạnh của quản lý nhà nước: phê duyệt kế hoạch phát triển kinh tế thị trường và hội nhập, hiệu quả tài chính công, và quản lý hoạt động nội bộ. Bình Dương được xem là một địa phương thành công, chiếm vị trí số một trên thang bậc của chỉ số cạnh tranh các tỉnh Việt Nam trong năm 2007, trong khi Cao Bằng, là tỉnh đang phát triển ở vùng sâu miền núi phía bắc, đứng ở vị trí thứ 62. Tuy vậy, những người được hỏi tại hai địa phương này có nhiều ý kiến giống và khác nhau. Những người được hỏi ở Bình Dương đánh giá hoạt động của bộ máy hành

chính địa phương là thuộc diện giữa “rất tốt” và “trung bình”. Đa số xếp năng lực của Bình Dương trong việc học tập kinh nghiệm từ các tỉnh bạn là “rất tốt”. Đánh giá của công chức Cao Bằng không cho là năng lực của họ “rất tốt” mà dao động ở mức “tốt” đến “rất kém”. Ở cả hai địa phương, đa số công chức đánh giá tính hiệu lực, hiệu quả của bộ máy vào nhóm “trung bình”.

Bảng 6: Điều tra sơ bộ về ý kiến của các công chức về hiệu quả của bộ máy hành chính địa phương (Bình Dương và Cao Bằng)

	Rất kém		Yếu		Trung bình		Tốt		Rất tốt	
	Bình Dương	Cao Bằng	Bình Dương	Cao Bằng	Bình Dương	Cao Bằng	Bình Dương	Cao Bằng	Bình Dương	Cao Bằng
Khả năng thích ứng với sự thay đổi do kinh tế thị trường và do yêu cầu của hội nhập										
Học tập kinh nghiệm của các tỉnh bạn		9%		24%	25%	35%	75%	5%		0%
Kịp thời điều chỉnh kế hoạch phát triển khi có sự thay đổi cấp quốc gia hoặc quốc tế		8%		21%	50%	28%	50%	10%		0%
Chỉ số về tính hiệu lực hiệu quả tài chính										
Khả năng tìm nguồn tăng thu		15%		25%	50%	33%	25%	5%	25%	0%
Khả năng thu thuế		1%		21%	50%	43%	25%	11%	25%	0%
Tính hiệu lực hiệu quả trong việc thu thuế		0%		13%	50%	47%	25%	18%	25%	0%
Điều hành nội bộ										
Năng lực về tuyển dụng đúng yêu cầu công việc		2%		18%	75%	43%	25%	9%		0%
Năng lực về thực thi công việc - lập kế hoạch phát triển		3%		14%	50%	47%	50%	9%		0%
Năng lực thực thi công việc - phối hợp trong bộ máy		1%		12%	50%	50%	50%	13%		0%
Năng lực thực thi công việc - phối hợp với các tỉnh lân cận về kế hoạch vùng (đối với cấp tỉnh)		4%	25%	21%	50%	38%	25%	6%		0%
Năng lực thực hiện công việc – theo dõi giám sát công việc		0%		22%	50%	44%	50%	8%		0%
Năng lực thực hiện công việc – hoàn thành kế hoạch		1%		4%	50%	51%	50%	11%		0%

Nguồn: Thông tin trong bảng được tổng hợp từ dữ liệu của Thaveeporn Vasavakul về phân cấp ở Cao Bằng.

Bảng 7 so sánh những ý kiến của công chức về tính hiệu quả của một số dịch vụ công. Có sự giống và khác nhau về ý kiến từ hai địa phương. Tại Bình Dương, phần lớn công chức được hỏi đánh giá “tốt” (75%) hệ thống giao thông, chợ và điện lưới. Tại Cao Bằng, phần lớn đánh giá hệ thống giao thông là “kém”, và dịch vụ chợ và điện lưới là “trung bình”. Nhìn chung, kết quả điều tra cho thấy có sự hẫng hụt gây ảnh hưởng tới kết quả của hoạt động cung cấp dịch vụ công. Ở cấp quốc gia, kết quả của hệ thống chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh cho thấy 71% cho rằng cơ sở hạ tầng kém ảnh hưởng đến hoạt động kinh doanh và phần lớn các doanh nghiệp than phiền về việc cắt điện diễn ra liên tục trong năm 2008.⁵⁵

Bảng 12: Điều tra sơ bộ về ý kiến của các công chức về hiệu quả của bộ máy hành chính địa phương trong việc cung cấp một số dịch vụ công (Bình Dương và Cao Bằng)

	Rất kém		Yếu		Trung bình		Tốt		Rất tốt	
	Bình Dương	Cao Bằng	Bình Dương	Cao Bằng	Bình Dương	Cao Bằng	Bình Dương	Cao Bằng	Bình Dương	Cao Bằng
Diện tích và sự đáp ứng đầy đủ vườn và sân vận động trong khu đô thị		24%	25%	32%	50%	23%	25%	1%		
Phát triển đường giao thông ở Tỉnh Cao Bằng		15%		38%	25%	32%	75%	3%		
Tổ chức thu gom rác		11%		27%	75%	43%	25%	11%		
Tổ chức xử lý nước thải	25%	28%		28%	75%	14%		3%		
Tổ chức chợ		7%		18%	25%	37%	75%	4%	25%	
Tổ chức, quản lý lò mổ gia súc, gia cầm		29%	50%	18%	50%	11%		2%		
Cung ứng điện		2%		17%	25%	45%	75%	7%		1%
Đảm bảo vệ sinh môi trường		16%	25%	20%	75%	33%		3%		

Nguồn: Thông tin trong bảng được tổng hợp từ dữ liệu của Thaveeporn Vasavakul về phân cấp ở Cao Bằng.

Cần theo dõi, giám sát có hệ thống hơn nữa công tác cải cách hành chính nhằm đánh giá hiệu lực và hiệu quả của hệ thống hành chính trung ương và địa phương. Dựa trên thông tin thu thập được từ các cuộc phỏng vấn, báo cáo chính thức, và khảo sát so sánh, có thể xác định được những tồn tại lớn đã gây ra lỗ hổng về chất lượng hoạt động của chương trình cải cách tổ chức của Việt Nam. Những tồn tại đó bao gồm sự cần thiết phải tăng cường vai trò của các cơ quan chủ trì về phát triển kinh tế ở trung ương và địa phương; sự cần thiết phải tăng cường điều phối giữa các ngành, các cấp chịu trách nhiệm đối với các vấn đề phát triển kinh tế; tăng cường hơn nữa tính linh hoạt trong tổ chức; thiết kế một đề án phân cấp có tính hệ thống; và phát triển các dịch vụ để hỗ trợ phát triển kinh tế.

Hướng tới một cơ quan chủ trì về lập kế hoạch phát triển kinh tế

Các nghiên cứu thực chứng so sánh các hệ thống hành chính công cho thấy có nhiều mô hình phát triển tổ chức và nguồn nhân lực hỗ trợ đắc lực cho quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội. Một số quốc gia Đông Á đã thiết lập đơn vị chủ quản chịu trách nhiệm chính về quy hoạch phát triển, ví dụ như Bộ Thương mại và Công nghiệp của Nhật Bản, Ủy ban Kế hoạch Kinh tế của Hàn Quốc, và Hội đồng Kế hoạch và Phát triển Kinh tế của Đài-Loan. Những tổ chức hành chính này tạo nên động lực thúc đẩy kinh tế; tính tự chủ của những cơ quan này có được là nhờ sự kết hợp các nhân tố tổ chức và quản lý nhân sự. Ví dụ, Bộ Thương mại và Công nghiệp của Nhật bản được tổ chức thành hai đơn vị: một giám sát kinh tế tổng thể và một giám sát các ngành cụ thể, với mục đích kiểm soát và đối trọng các nhóm lợi ích.⁵⁶ Trong lĩnh vực quản lý nhân sự, Xinh-ga-po có thể là một điển hình đáng học

hỏi về kinh nghiệm tuyển dụng công chức làm việc cho các cơ quan chủ trì kinh tế bắt đầu bằng việc tìm kiếm người tài từ bậc trung học; hỗ trợ tài chính cho họ để họ học lên cao tại các trường đại học nổi tiếng ở nước ngoài sau đó trở về phục vụ cho các cơ quan đó.⁵⁷ Một cách làm khác ở cấp quản lý nhà nước đó là chính quyền bang Florida ở Hoa Kỳ đã tổ chức lại Phòng Thương mại thành tổ chức phi chính phủ nhằm thúc đẩy các hoạt động phát triển kinh doanh trên phạm vi toàn bang. Chính quyền địa phương ở Florida đã xây dựng nhiều tổ chức phi lợi nhuận hoặc do dân tài trợ để điều phối các hoạt động phát triển kinh tế khu vực và địa phương. Theo nhiều chuyên gia về hành chính công, xu thế trong cuối thế kỷ 20 và đầu thế kỷ 21 trong quản lý hành chính công đó là quan hệ đối tác giữa khu vực công và khu vực tư trong đó thay đổi thái độ đối với khối doanh nghiệp theo hướng thân thiện hơn và tăng cường năng lực kỹ thuật và chuyên môn của khối hành chính công.⁵⁸

Đối với Việt Nam, tính đến năm 2008, dường như vẫn thiếu vắng các cơ quan chủ trì trong lĩnh vực kinh tế như trong trường hợp của các quốc gia phát triển đi trước gồm Nhật Bản, Đài-loan, Hàn Quốc hay Xinh-ga-po, đây là chưa nói tới nhiều hình thức tổ chức phi lợi nhuận hoặc hợp tác công-tư đầy sáng tạo ngoài mô hình Florida. Xét về cơ cấu tổ chức, không có cơ quan chính phủ hay phi chính phủ nào có đủ thẩm quyền chỉ đạo tổng thể đối với các vấn đề phát triển kinh tế.⁵⁹ Liệu mô hình bộ đa ngành/đa chức năng có dẫn tới tăng số bộ chủ quản, sở/ban ngành chủ quản ở địa phương chịu trách nhiệm xây dựng chính sách phát triển phối hợp liên ngành? Tác động của các bộ đa ngành/đa chức năng và các cơ quan chuyên môn trực thuộc tính đến hết năm 2008 là chưa rõ ràng. Hộp 3 giới thiệu sơ bộ về quy trình sát nhập Bộ Thủy sản và Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn năm 2007 cũng như kết quả của chuyến khảo sát sơ bộ về tác động của việc lồng ghép hoạt động chính sách và lập kế hoạch. Nghiên cứu về hai năm thực hiện cho thấy khái niệm bộ đa ngành/đa lĩnh vực vẫn chưa chắc chắn. Kết quả của sáng kiến này cho tới nay vẫn chưa phải là số đơn vị hành chính và nhân sự giảm đi. Trong lĩnh vực chính sách và lập kế hoạch, hầu như không có dấu hiệu nào cho thấy có cơ chế lồng ghép trong chính sách phát triển nông thôn.

Từng Bộ, bao gồm cả các Bộ mới được sát nhập, có ba loại đơn vị trực thuộc. Loại thứ nhất có các đơn vị tham mưu tổng hợp như Văn phòng, Các Vụ TCCB, Kế hoạch và Tài chính, Pháp chế, HTQT, và Thanh tra. Loại thứ hai gồm các đơn vị chuyên môn được tổ chức thành Cục⁶⁰ và Tổng cục, hai loại này được phân biệt nhờ vào mức độ chuyên môn hóa và quy mô của mình. Loại thứ ba gồm các đơn vị sự nghiệp như các cơ quan nghiên cứu, các trung tâm công nghệ thông tin, các tờ báo, và các nhà xuất bản. Về vấn đề chức năng, Quyết định 178 xác định rõ vai trò của tất cả các bộ ngành là đóng góp vào phát triển kinh tế, mỗi bộ và các cơ quan ngành dọc từ trung ương tới địa phương xây dựng chiến lược phát triển ngành cũng như kế hoạch phát triển ngắn và dài hạn.⁶¹ Quyết định này là một ví dụ cho dù có đã yêu cầu tách chức năng quản lý kinh tế ra khỏi chức năng quản lý nhà nước (xem Hộp 2). Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các sở chuyên môn tại địa phương đóng vai trò quan trọng trong việc điều phối và xây dựng kế hoạch.⁶²

Thứ hai, ở Việt Nam, tất cả các bộ đều có các đơn vị sự nghiệp hoạt động nhằm cung cấp đầu vào cho phát triển của bộ/ngành. Bộ NN&PTNT hiện có một hệ thống gồm 26 viện nghiên cứu với trên 100 phòng ban. Công tác khuyến nông được thực hiện bởi Trung tâm Khuyến nông Quốc gia, là cơ quan chịu trách nhiệm ban hành các cơ chế khuyến nông. Có các dịch vụ được cung cấp trong lĩnh vực thú y và an toàn thực phẩm, được tổ chức từ trung ương xuống đến cơ sở. Bộ Lao động-Thương binh Xã hội có một tổ chức chịu trách nhiệm đào tạo nghề và tạo việc làm. Bộ cũng giám sát việc thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia, đặc biệt là các chương trình liên quan tới giảm nghèo. Từ năm 2000 đến nay, một số cơ quan chuyên môn trực tiếp quản lý các dịch vụ phát triển kinh tế đã được thành lập, ví dụ như Cục quản lý đầu tư và Cục quản lý doanh nghiệp nhỏ và thuộc Bộ Kế hoạch-Đầu tư, hay Cục Xúc tiến thương mại trực thuộc Bộ Thương mại (bây giờ là bộ Công nghiệp và Thương mại). Gần đây, một số cục mới được thành lập trực thuộc Bộ Công nghiệp và

Thương mại, gồm Cục Quản lý cạnh tranh, quản lý thị trường, Công nghệ sạch và Môi trường công nghiệp.

Hộp 3. Tái cơ cấu Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, 2007-2008

Trước khi hợp nhất, hai Bộ Thủy sản và Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn có tổng số 31 cơ quan quản lý nhà nước bao gồm 13 vụ, 2 văn phòng bộ, 2 cơ quan thanh tra bộ, và 12 cục quản lý nhà nước chuyên ngành. Hai bộ có tổng số 14 đơn vị sự nghiệp bao gồm 5 trung tâm, 2 tạp chí, 2 tờ báo, 5 viện nghiên cứu và quy hoạch. Việc hợp nhất tập trung vào các đơn vị với nhiệm vụ giống nhau của 2 bộ, đó là, hai vụ Khoa học và Công nghệ, Vụ Hợp tác Quốc tế, Vụ Pháp chế, Vụ Tổ chức cán bộ, Thanh tra bộ, và Văn phòng bộ. Có sự luân chuyển cán bộ từ Bộ Thủy sản cũ sang các cơ quan quản lý nhà nước tương đương của Bộ NN&PTNT cùng với việc thành lập một cục mới để quản lý việc nuôi trồng thủy sản. Sau khi hợp nhất, một số đơn vị quản lý nhà nước của hai bộ không có sự thay đổi hoặc có sự thay đổi không đáng kể trong cơ cấu và nhân sự.

Bộ NN&PTNT mới có tổng số 24 cơ quan tham mưu giúp Bộ trưởng về công tác quản lý nhà nước, giảm 8 đầu mối và thêm 1 đầu mối - Cục Nuôi trồng Thủy sản. Số các đơn vị sự nghiệp của Bộ giảm từ 14 xuống 5. Việc quy định lại chức năng sau khi hợp nhất liên quan tới việc làm rõ phạm vi công việc giữa các cục, vụ, và trung tâm, việc phân cấp chức năng tới các cục, và việc ủy quyền các trách nhiệm cho các cục và trung tâm. Bộ NN&PTNT, phối hợp với Bộ Nội vụ, ban hành Thông tư Liên tịch số 61/2008/TTLT-BNN-BNV ngày 15/5/2008 của Liên Bộ Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Bộ Nội vụ Hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện và nhiệm vụ quản lý nhà nước của Ủy ban nhân dân cấp xã về nông nghiệp và phát triển nông thôn.

Về cơ cấu nhân sự mới, phần lớn các lãnh đạo vẫn giữ nguyên vị trí. Một số không tiếp tục giữ vị trí lãnh đạo được hưởng phụ cấp theo luật định. Một vài trường hợp trong đó các trưởng và phó các cơ quan quản lý nhà nước được tái bổ nhiệm sang các đơn vị sự nghiệp nhưng vẫn giữ nguyên chức danh. Một số công chức gặp khó khăn trong việc thực hiện các chức năng mới (như quản lý chất lượng và thương mại). Bộ NN&PTNT đã chuẩn bị một kế hoạch nguồn nhân lực cho giai đoạn 2010-2015.

Về quy mô nhân lực, trước khi hợp nhất, hai bộ có tổng số 9 thứ trưởng, 131 trưởng các vụ, cục, cơ quan giám sát và văn phòng cấp bộ. Sau khi hợp nhất, Bộ NN&PTNT vẫn có 9 thứ trưởng, 129 người được bổ nhiệm vào cấp trưởng các cơ quan quản lý nhà nước và Ban đổi mới và quản lý doanh nghiệp nông nghiệp. Một số đơn vị có số cán bộ lãnh đạo quá số lượng quy định.

Tăng cường tính đồng bộ trong tổ chức nội bộ

Mặc dù quá trình tổ chức lại các bộ ở trung ương cùng với các các tuyến chức năng đa ngành và đa lĩnh vực, và quá trình xác lập lại các chức năng phạm vi phân cấp quản lý nhà nước được triển khai đồng thời, song hai biện pháp cải cách này không có một mối liên hệ rõ ràng về khái niệm hay thực tiễn. Mối liên hệ giữa tái cơ cấu tổ chức tại cấp trung ương, tỉnh và huyện, và cải cách hành chính cấp xã cũng không rõ ràng. Việc tái cơ cấu Bộ NN&PTNT như mô tả trong Hộp 1 có phải là phương thức thực hiện thông thường không?

Vấn đề chính đặt ra đối với các biện pháp cải cách tổ chức đó là làm thế nào để áp dụng khái niệm đa ngành/đa chức năng tại các cấp hành chính trung ương và địa phương. Khái niệm này bắt đầu ở cấp trung ương, và các biện pháp CCHC đòi hỏi phải sát nhập các cơ quan chuyên môn cho phù hợp với mô hình của trung ương. Việc tái cơ cấu tổ chức này đã phần nào đảm bảo tính thống nhất liên ngành trên toàn quốc. Song, từ góc nhìn vĩ mô và so sánh, tính cần thiết của việc phát triển tổ chức và nhân sự có mức độ khác nhau khi so sánh giữa các địa phương với nhau vì nó tùy thuộc vào chiến lược phát triển kinh tế-xã hội và chiến lược phát triển vùng. Quan điểm chung cho rằng tái cơ cấu giúp giảm bớt con số “các đầu mối”, tức là giảm các vị trí lãnh đạo. Song, trên thực tế việc giảm “các đầu mối” ở cấp trung ương và địa

phương lại không nhất thiết dẫn tới việc giảm đi số lượng đơn vị hành chính trực thuộc.⁶³ Kinh nghiệm của việc sát nhập tính đến năm 2005 cho thấy số các đơn vị thuộc các bộ ở trung ương, sở, ban, ngành của tỉnh, và phòng ban của huyện lại tăng lên, mặc dù số bộ ở trung ương đã giảm. Bên cạnh đó, ở cả cấp trung ương và địa phương, số đầu mối giảm nhưng tổng quy mô biên chế không giảm.⁶⁴ Kết quả so sánh trong Bảng 6 và 7 cho thấy việc tổ chức lại các cơ quan chuyên môn tại cấp huyện sau khi các bộ chủ quản ở trung ương sát nhập không nhất thiết dẫn đến việc giảm quy mô biên chế, ví dụ như trường hợp của huyện Phong Điền. Tính cấp thiết của việc tổ chức lại bộ máy và nhân sự phụ thuộc vào nhu cầu kinh tế xã hội luôn thay đổi và đòi hỏi phải có những thay đổi trong vai trò của bộ máy hành chính địa phương. Hộp 4 tóm tắt kinh nghiệm trong tái cơ cấu tổ chức của Vĩnh Phúc làm cơ sở thực tiễn cho bình luận trên.

Hộp 4: Tái cơ cấu các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, huyện: Một cách làm của Vĩnh Phúc⁶⁵

Sau khi tái cơ cấu, Vĩnh Phúc có 19 đơn vị chuyên môn trực thuộc UBND tỉnh, không kể các Ban Quản lý các Khu Công nghiệp và Văn phòng Đại biểu Quốc hội Tỉnh và các Hội đồng Nhân dân, giảm so với trước là năm đơn vị. Sau tái cơ cấu, UBND cấp huyện còn 12 đơn vị, giảm một vài đơn vị so với con số trước đó là 13-14 đơn vị. Mặc dù quá trình thực hiện không có khó khăn, Vĩnh Phúc vẫn chỉ ra một số vấn đề còn tồn tại. Thứ nhất, việc cắt giảm số cơ quan chuyên môn tại cấp tỉnh và cấp huyện không làm biên chế giảm đi. Trên thực tế, biên chế lại tăng lên. Thứ hai, việc tái cơ cấu đã làm tăng số cán bộ cấp phó tại các sở ban ngành lên tới năm người, trong khi quy định hướng dẫn liên ngành hiện hành chỉ cho phép nhiều nhất là ba người. Số cấp phó ở sở/ban ngành nhiều trong một thời gian khá dài sẽ ảnh hưởng đến triển vọng đề bạt của những công chức có đủ điều kiện lên vị trí lãnh đạo. Thứ ba, các quy định từ trung ương về vấn đề tổ chức không phải lúc nào cũng đầy đủ. Một số sở, như Sở Tài chính và Sở Tư pháp, không nhận được các thông tư hướng dẫn, dẫn đến chậm trễ trong thực hiện một số công việc thường xuyên khác. Một số hướng dẫn của trung ương lại không rõ ràng, đặc biệt là liên quan đến Phòng Y tế huyện, Trung tâm Y tế và bệnh viện tuyến huyện. Việc chuyển giao trạm y tế tuyến xã cho Trạm Y tế tuyến huyện đã trái với Điều 102 của Luật Tổ chức UBND và HĐND (2003), giao UBND huyện quản lý các trung tâm y tế. Việc giải thể Ban Dân số, Gia đình và Trẻ em tại cấp huyện và thành lập Trung tâm Dân số và Kế hoạch hoá Gia đình trực thuộc Phòng Dân số và Gia đình địa phương, không diễn ra suôn sẻ như mong đợi.

Sự cần thiết tăng cường điều phối giữa các ngành và các cấp đối với xây dựng và thực hiện kế hoạch⁶⁶

Việc thiếu một cơ quan quản lý nhà nước giữ vai trò làm cơ quan kinh tế chủ trì có nghĩa là hệ thống hiện hành sẽ phải đề cao công tác điều phối cả ở cấp trung ương và địa phương. Nhìn tổng thể trên phạm vi toàn quốc, Chương trình hành động số 7 của Chương trình Tổng thể CCHC nhấn mạnh các biện pháp tăng cường công tác điều phối giữa các cơ quan quản lý nhà nước khác nhau. Ví dụ, các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành đòi hỏi phải thành lập một nhóm soạn thảo bao gồm các thành viên của các vụ đơn vị liên quan để soạn thảo một chiến lược phát triển ngành. Tuy nhiên trong thực tế những công trình nghiên cứu về công tác điều phối liên ngành, liên cấp lập luận rằng công tác điều phối không hiệu quả. Hầu hết các cơ quan trung ương soạn thảo các kế hoạch phát triển ngành của mình mà không tham vấn các bộ, ngành khác. Các bộ, ngành không phối hợp công việc với nhau để thảo luận về việc ưu tiên các mục tiêu phát triển và đánh giá tầm quan trọng của các chương trình quốc gia trong việc đạt được các mục tiêu của mình. Tại cấp tỉnh, các sở ban ngành tương tự cũng soạn thảo các kế hoạch mà không tham vấn với các sở ban ngành khác. Từng sở, ban, ngành tập trung vào việc làm sao có được càng nhiều ngân sách Nhà nước càng tốt cho ngành mình, bất chấp một thực tế là các ngành khác cũng có thể đôi khi giúp đạt được các mục tiêu liên ngành.⁶⁷ Việc thiếu điều phối đã dẫn đến việc sử dụng các nguồn lực không hiệu quả, việc lập kế hoạch mâu thuẫn bên trong bộ máy Chính phủ, và các ách tắc trong khâu thực hiện

Ngoài ra, ở cấp thực hiện, không có kế hoạch hành động cụ thể cho Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội Quốc gia và các chiến lược phát triển ngành để đạt được các chỉ tiêu và các mục tiêu được đề ra trong các chiến lược của mình. Tại cấp địa phương, cả ba cấp hành chính đều xây dựng các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hàng năm của mình. Tuy nhiên những kế hoạch đó vẫn chưa trở thành một công cụ quản lý hiệu quả.⁶⁸

Phối hợp và cải tiến dịch vụ công vì mục tiêu phát triển kinh tế

Cung cấp dịch vụ công đóng vai trò quan trọng làm trụ cột vững chắc cho chiến lược phát triển quốc gia và địa phương. Bất chấp một số lớn các cơ quan trực thuộc Chính phủ và các dự án nghiên cứu, tài liệu và các báo cáo hiện hành có nhận xét về sự thiếu nhất quán trong việc sử dụng các phát hiện nghiên cứu dùng làm cơ sở cho việc hoạch định và thực hiện chính sách. Phần lớn các dịch vụ được cung cấp thiếu phối hợp với nhau và không đáp ứng các nhu cầu của người sử dụng dịch vụ. Theo những thông tin năm 2008 về chỉ số cạnh tranh các tỉnh tại Việt Nam, chỉ có 185% doanh nghiệp hài lòng với chất lượng của lao động.⁶⁹ Trên thực tế, rất ít cơ sở dạy nghề địa phương có cơ chế thu thập thông tin về nhu cầu của doanh nghiệp. Đối với lĩnh vực phát triển nông thôn, có một số hạn chế gắn với việc cung cấp dịch vụ khuyến nông, lâm, ngư.

Suy nghĩ về vai trò của Chính phủ Việt Nam trong việc cung cấp các dịch vụ liên quan đến giảm nghèo có thể giúp làm rõ mối quan hệ giữa hành chính công và phát triển kinh tế. Chính phủ Việt Nam đã xây dựng một chương trình mục tiêu quốc gia toàn diện giảm nghèo cho giai đoạn 2001-2005 và 2006-2010.⁷⁰ Mặc dù thành công của Việt Nam trong giảm nghèo được viết rất rõ trong các tài liệu, trong khuôn khổ của hành chính công và phát triển kinh tế, có thể lập luận rằng các vùng khác nhau có thể yêu cầu các chiến lược giảm nghèo khác nhau, và vì thế có sự nhấn mạnh khác nhau đối với vai trò của hành chính công. Đối với những lĩnh vực nào có tiềm năng kinh tế, thì các cơ quan Chính phủ có thể chủ trương giảm nghèo thông qua cải tiến hạ tầng cơ sở và phát triển những khả năng thu nhập mới. Đối với những lĩnh vực tại các vùng ven biển miền Trung là nơi có đất đai cằn cỗi và khí hậu không thuận lợi, các cơ quan hành chính công sẽ phải cải tiến các cơ chế quản lý thiên tai và các biện pháp khuyến nông, tăng cường tiếp cận thị trường và xây dựng dân cư có giáo dục tốt để khai thác các thị trường nông nghiệp. Trong các vùng có nhiều người nghèo và thiếu đất đai, sự tăng trưởng có thể đến từ việc cải tiến năng suất thông qua cách tân đổi mới và mở rộng các cơ hội việc làm phi nông nghiệp. Nói tóm lại, có các hoàn cảnh khác nhau về tình trạng nghèo đói, ngoài các dịch vụ do Chính phủ cấp kinh phí dành cho người nghèo, Việt Nam sẽ cần chính quyền địa phương thực hiện các chiến lược và kế hoạch khác nhau để thúc đẩy tăng trưởng vì người nghèo.

Hướng tới một kế hoạch phân cấp có hệ thống

Các bài viết về tác động của phân cấp đối với hoạt động của hành chính công hiện còn hạn chế. Và cũng không có thảo luận về tác động của nó đối với phát triển kinh tế địa phương. Điều ngoại lệ là một báo cáo nghiên cứu do một nhóm nghiên cứu viên trong nước tiến hành đã xem xét tới phân cấp trong quá trình ra quyết định đối với đầu tư của nước ngoài trong tỉnh. Kết luận tập trung vào những hạn chế của chủ trương phân cấp đối với đầu tư, khắc họa quá trình này là một “cuộc chạy đua tới đáy”; tức là các tỉnh viện tới cả biện pháp khuyến khích bất hợp pháp để thu hút đầu tư.⁷¹ Công trình nghiên cứu này đã đưa ra một loạt câu hỏi liên quan tới việc thực hiện Chương trình Tổng thể CCHC, liệu phân cấp là điều mong muốn hay không và nếu có thì nên thực hiện điều đó như thế nào.

Trong khuôn khổ của Chương trình Tổng thể CCHC, có các thách thức về thể chế, tổ chức và nhân sự đòi hỏi phải được chú ý để phân cấp có hiệu quả. Xét về khái niệm, vấn đề thứ nhất là không có một kế hoạch quốc gia hay địa phương nào gắn phân cấp quản lý Nhà nước với hai biện pháp cải cách tổ chức khác đã được thực hiện, tức là cải cách theo hướng bộ đa ngành đa chức năng và việc tăng cường hành chính cấp cơ sở. Thứ hai, tại

cấp chính quyền địa phương, phân cấp quản lý cho đến nay tập trung vào việc giao trách nhiệm từ trung ương xuống cấp tỉnh, chưa phân cấp quản lý cho cấp huyện và cấp xã. Với khuôn khổ pháp lý hiện tại, chưa rõ là cấp hành chính nào - tỉnh hay huyện - sẽ đóng vai trò cấp trung gian để khớp nối việc lập kế hoạch từ dưới lên và từ trên xuống, việc thực hiện kế hoạch, theo dõi giám sát kế hoạch và trong các lĩnh vực chính sách nào. Cũng chưa thấy bàn đến sẽ phân cấp cho cấp xã bao nhiêu và loại xã nào sẽ được phân cấp trước tiên.

Xét theo quan điểm thực hiện, một cuộc đánh giá sơ bộ các văn bản của địa phương và các cuộc phỏng vấn cho thấy năng lực cấp tỉnh trong việc tiến hành phân cấp thì khác nhau giữa các tỉnh. Tại một số tỉnh, vấn đề thuộc về phương pháp. Phân cấp quy trình công việc thiếu đồng bộ; cả hai đơn vị hành chính cùng tiếp tục trùng lặp công việc và một số dịch vụ nhất định vẫn còn trung ương tập quyền, hoặc việc phân cấp quản lý, ngân sách, và ra quyết định lại không liên hệ với nhau, dẫn tới tình trạng manh mún trong bộ máy quản lý nhà nước. Tại nhiều tỉnh, năng lực của các cơ quan quản lý nhà nước địa phương trong việc tiến hành công việc được phân giao lại hạn chế, dẫn đến những chậm trễ hoặc chất lượng bất cập. Cuối cùng, hệ thống trách nhiệm giải trình, hoặc thông qua các cơ quan dân cử hoặc giám sát trực tiếp của người dân, thì hãy còn chậm được cải cách để đảm bảo rằng hành chính địa phương được phân cấp sẽ thực sự đáp ứng với cộng đồng địa phương.

Nhìn chung, phân cấp quản lý vẫn chưa là động lực chính thúc đẩy tính chủ động và trách nhiệm giải trình cần thiết cho phát triển kinh tế địa phương.

Tăng cường đào tạo nâng cao năng lực chuyên môn hỗ trợ công tác tổ chức

Tuyển dụng công chức có đủ năng lực có ý nghĩa quan trọng cho hệ thống quản lý hành chính ở trung ương và địa phương. Hiện nay, có ba điểm được xem là bất lợi. Thứ nhất, cơ hội tuyển dụng rất hạn chế, đặc biệt là ở những địa phương nơi Sở Nội vụ chỉ tổ chức thi tuyển công chức một đến hai lần trong năm. Thứ hai, các tiêu chí và quy trình tuyển dụng được áp dụng không nhất thiết đáp ứng nhu cầu thực tế của đơn vị hành chính tiếp nhận công chức. Ở địa phương, khả năng của địa phương trong thu hút người tài phụ thuộc nhiều vào vị trí địa lý; nguồn ứng viên cho các vị trí vẫn là vấn đề đối với nhiều địa phương xa xôi.⁷² Vấn đề này càng trầm trọng hơn bởi một thực tế là việc đào tạo và đào tạo lại công chức hiện nay vẫn chưa trực tiếp tập trung vào việc nâng cao kỹ năng công tác thực tiễn của công chức.

2.3. Cải cách hành chính và phát triển kinh tế địa phương

Theo Vụ Kế toán Quốc gia, Tổng cục Thống kê, trong năm 2008, 15 tỉnh/thành phố có GDP theo đầu người cao hơn ngưỡng thu nhập bậc trung của Việt Nam 1.000 USD. Đó là Hà Nội mở rộng (2.362 USD), Vĩnh Phúc (1.102USD), Bắc Ninh (1.199 USD), Hải Phòng (1.409 USD), Quảng Ninh (1.223 USD), Đà Nẵng (1.424USD), Khánh Hoà (1.237 USD), Tây Ninh (1.230 USD), Bình Dương (1.488USD), Đồng Nai (1.424 USD), Bà Rịa-Vũng Tàu (8.984 USD), TP. Hồ Chí Minh (2.667 USD), Long An (1.053 USD), Kiên Giang (1.093 USD), và Cần Thơ (1.487 USD). Năng lực cạnh tranh của 15 tỉnh/thành này trong hai năm 2006 và 2007 cho thấy chất lượng công tác quản lý nhà nước không đồng đều, với mức đánh giá từ “xuất sắc” xuống còn “trung bình”. Chỉ có hai địa phương có mức thu nhập bậc trung là Bình Dương và Đà Nẵng được xếp vào diện “xuất sắc” trong thang điểm chỉ số năng lực cạnh tranh, những địa phương còn lại chỉ đạt mức “cao,” “cao-trung bình” và “trung bình” (Bảng 8). Đà Nẵng là một trong 10 địa phương xuất sắc nhất trong các lĩnh vực chi phí đăng ký kinh doanh, minh bạch, chính sách lao động, Bình Dương trong lĩnh vực đi tiên phong, và Tp. Hồ Chí Minh trong lĩnh vực chính sách phát triển khu vực tư nhân. Hà Nội được xếp vào một trong 10 địa phương kém nhất trong lĩnh vực sử dụng đất và tính ổn định trong thuê đất (xem Bảng 9).

Giữa thực hiện tốt công tác quản lý hành chính công ở địa phương và phát triển có mối liên hệ với nhau. Bình Dương và Đà Nẵng là những địa phương điển hình cho thấy điều này. Với 13 địa phương còn lại, rất khó có thể nói rằng những địa phương này đã áp dụng các biện pháp quản lý nhà nước hữu hiệu và có bước tiến trong xếp hạng Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh, có triển vọng đạt được kết quả trong phát triển kinh tế và đẩy mạnh tốc độ phát triển. Cũng có thể nói rằng hệ thống Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh còn bỏ sót nhiều yếu tố đóng góp vào những thành tựu trong phát triển kinh tế.

Bảng 8: Mối quan hệ giữa các biện pháp thực hành quản trị tốt dựa trên các xếp hạng và địa vị thu nhập bậc trung tại ngưỡng 1.000 USD

Chất lượng quản lý như được phản ánh trong các xếp hạng VPCI	Vị trí của các tỉnh trong năm 2006	Vị trí của các tỉnh trong năm 2007
Xuất sắc	Bình Dương, Đà Nẵng	Bình Dương, Đà Nẵng
Cao	Vĩnh Phúc, Đồng Nai, Hồ Chí Minh City	Vĩnh Phúc, Bà Rịa-Vũng Tàu, Đồng Nai, Hồ Chí Minh City, Cần Thơ
Cao trung bình	Cần Thơ, Bắc Ninh, Bà Rịa-Vũng Tàu, Khánh Hoà	Bắc Ninh, Long An, Quảng Ninh, Hà Nội
Trung bình	Quảng Ninh, Kiên Giang, Hà Nội, Hải Phòng, Long An, Tây Ninh	Khánh Hoà, Tây Ninh, Kiên Giang, Hải Phòng

Nguồn: Truyền thông với Vụ Kế toán Quốc gia, Tổng cục Thống kê; Chỉ số Cạnh tranh các Tỉnh của Việt Nam 2006, tr. 10; và Chỉ số Cạnh tranh các Tỉnh của Việt Nam 2007, tr. 16.

Bảng 9: Mười đơn vị tốt nhất và mười đơn vị yếu kém nhất theo Chỉ số Cạnh tranh các Tỉnh của Việt Nam, 2008

Chỉ số quản lý tốt (dựa trên hệ thống VPCI)	Mười đơn vị tốt nhất	Mười đơn vị yếu kém nhất
Gia nhập thị trường	Đà Nẵng (9.36)	Bắc Giang (6.31)
Tiếp cận đất đai và an toàn thời hạn sử dụng đất đai	Đồng Tháp (8.05)	Hà Nội (4.73)
Tính minh bạch	Đà Nẵng (7.92)	Đắk Nông (2.00)
Chi phí thời gian cho việc tuân thủ các quy định	Bình Phước (6.52)	Điện Biên (2.85)
Chi phí không chính thức	Hưng Yên (8.30)	Bắc Kạn (5.70)
Ưu đãi đối với doanh nghiệp nhà nước	Hà Giang (8.77)	Bạc Liêu (5.99)
Tính năng động	Bình Dương (8.45)	Bắc Kạn (2.32)
Chính sách phát triển kinh tế tư nhân	HCM City (6.35)	Bạc Liêu (1.40)
Đào tạo lao động	Đà Nẵng (8.40)	Điện Biên (1.84)
Thiết chế pháp lý	Gia Lai (6.70)	Cao Bằng (2.50)

Nguồn: <http://www.vcci.com.vn/vcci/tin-vcci/cong-bo-chi-so-nang-luc-canhh-tranh-cap-tinh-2008/?searchterm=vnci>

Xét một chừng mực nào đó, các biện pháp cải cách Chương trình Tổng thể Cải cách Hành chính đã được hướng tới xây dựng khuôn khổ cho một nền hành chính quốc gia thống nhất. Tính đến năm 2008, khái niệm “một cửa” và “một cửa liên thông” giữa các cấp, ngành đã được đưa vào thực hiện tại tất cả các địa phương. Sau khi cơ cấu lại, cơ cấu tổ chức của hệ thống hành chính trung ương và địa phương thể hiện tính nhất quán trong việc duy trì những dịch vụ hành chính quan trọng nhất và trung ương quản lý biên chế hành chính. Cho dù có thể có sự khác nhau trong cách tổ chức do có sự khác biệt giữa đô thị và nông thôn hay về điều kiện giữa các địa phương, không gian cho việc điều chỉnh và đổi mới tổ chức và biên chế là hạn chế. Nghiên cứu trường hợp Bình Dương, Thừa Thiên Huế và Vĩnh Phúc cho thấy rõ hơn về tác động của các biện pháp cải cách hành chính đối với phát triển kinh tế. Khảo cứu thực địa được tiến hành tại những địa phương này cho thấy yếu tố quyết định sự thành công của địa phương phụ thuộc vào tính chủ động sáng tạo của địa phương trong khuôn khổ thể chế và tổ chức hiện hành.⁷³ Bốn nhân tố cụ thể có tác dụng là động lực cho phát triển kinh tế đó là: lập kế hoạch phát triển kinh tế có trọng tâm, tổ chức cơ cấu và hoạt động theo định hướng cải cách, đầu tư cho phát triển kinh tế, và sự ủng hộ của giới lãnh đạo. Kết quả nghiên cứu điển hình tại ba địa phương cho thấy ngoài việc tiếp thu những bài học kinh nghiệm tốt của những địa phương đi trước, các địa phương đi sau cũng cần có những yếu tố quan trọng đó là sự đổi mới và chủ động của bộ máy hành chính.

2.3.1. Bình Dương: Giảm đến mức tối thiểu sự can thiệp của nhà nước

Được tách ra khỏi tỉnh Sông Bé năm 1997, Bình Dương hiện bao gồm 6 huyện, một thị xã và 89 xã và phường. Bình Dương đã xây dựng được 27 khu công nghiệp, 23 trong số đó hiện đang hoạt động, 10 cụm công nghiệp, và 1 khu công nghiệp, dịch vụ và đô thị. Hiện có 6.709 dự án đầu tư của các nhà đầu tư trong nước với số vốn lên tới 43.354 tỷ đồng và 1.799 dự án đầu tư nước ngoài với số vốn lên tới 10.824 tỷ đô-la Mỹ.⁷⁴ Bình Dương đã nhận thức được một thách thức lớn trong cơ cấu kinh tế của mình. Trong năm 1997, tỷ trọng trong nông nghiệp, công nghiệp, và dịch vụ lần lượt là 22,81%, 50,39% và 26,80%. Tính đến năm 2008, những tỷ trọng trên đã thay đổi lần lượt thành 5,5%, 64,8% và 29,7%. Tỷ lệ tăng trưởng bình quân hàng năm của tỉnh này là 14,8% và thu nhập theo đầu người tăng từ mức 5,8 triệu đồng/năm trong năm 1997 lên tới 17,5 triệu đồng/năm trong năm 2006.⁷⁵ So với các địa phương khác ở Việt Nam, Bình Dương là câu chuyện thành công vì đã đạt mức thu nhập bình quân đầu người đã đạt sắp xỉ ngưỡng 1000 USD từ năm 2006, chỉ 10 năm sau khi tách khỏi tỉnh Sông Bé.

Bình Dương có thể được coi là một trường hợp “tiến hành bài bản theo sách giáo khoa” khi nói tới hành chính công và phát triển kinh tế.⁷⁶ Trong khi hoạch định kế hoạch phát triển kinh tế xã hội dài hạn của mình, ngay từ đầu, tỉnh đã ưu tiên cho hạ tầng cơ sở nhấn mạnh vào đường giao thông, điện, và nước cho các vùng công nghiệp, sử dụng các nguồn lực được huy động từ địa phương, Chính phủ trung ương, và dự án xây dựng, vận hành và chuyển giao (BOT).

Việc nhấn mạnh vào phát triển cơ sở hạ tầng đi đôi với cơ chế thoái được thể hiện trong quy chế làm việc của đảng bộ tỉnh, HĐND và UBND các cấp. Về thể chế và thủ tục, Bình Dương bắt đầu thực hiện đơn giản hóa thủ tục hành chính bằng việc áp dụng cơ chế một cửa từ rất sớm. Theo các báo cáo của Chính phủ, Bình Dương là một trong các tỉnh thực hiện thí điểm cơ chế một cửa. Bước đi đầu tiên được thực hiện ở Bình Dương đó là phân chia trách nhiệm rõ ràng giữa Ban Quản lý khu công nghiệp và Sở Kế hoạch và Đầu tư, theo đó Ban Quản lý Khu Công nghiệp thực hiện điều phối với các cơ quan hữu quan xử lý cấp phép cho các cơ sở sản xuất công nghiệp trong các khu công nghiệp, và Sở Kế hoạch và Đầu tư phụ trách các nhà đầu tư nằm ngoài khu công nghiệp. Trong lĩnh vực thuế, việc đơn giản hóa thủ tục tập trung vào loại bỏ những thủ tục rườm rà trong mua sổ hóa đơn, và trong đăng ký mã số thuế liên quan tới việc mua sổ hóa đơn theo yêu cầu. Đồng

thời cũng có một hệ thống kiểm tra chéo để ngăn chặn sự câu kết giữa cán bộ thuế và doanh nghiệp, kỷ luật những cán bộ thuế gây sách nhiễu khi thi hành nhiệm vụ. Bình Dương là một trong các tỉnh đầu tiên cho phép các doanh nghiệp tự tính, tự kê khai và tự nộp thuế trước khi chính sách này được trung ương ban hành chính thức năm 2007. Trong lĩnh vực quản lý đất đai, tỉnh chủ trương cấp quyền sử dụng đất, quyền thuê đất và quyền cấp đất một cách nhanh chóng. Không có sách nhiễu trong quá trình giải phóng mặt bằng: theo báo cáo của quan chức địa phương, UBND thực hiện trao đổi bàn bạc và đi đến quyết định giải phóng mặt bằng, còn chính quyền địa phương tiến hành bồi thường dựa trên khuôn khổ pháp lý hiện hành. Trong lĩnh vực thương mại, ngành công thương đã giảm được thời gian giải quyết đối với một số thủ tục hành chính, ví dụ: giảm số ngày giải quyết cấp giấy phép kinh doanh thuốc lá trong nước, chứng nhận các hoạt động trong lĩnh vực xăng dầu và chất nổ, giấy phép đối với con dấu và cấp phép thành lập văn phòng đại diện từ 15 ngày theo quy định của trung ương xuống còn 5 ngày. Bên cạnh đó, công tác thanh tra tập trung vào một đầu mối, tức là thanh tra tỉnh, tuân thủ kế hoạch thanh tra được xây dựng vào đầu năm. Trường hợp thanh tra đột xuất cần có sự phê duyệt của UBND, và chỉ tiến hành thanh tra sau khi doanh nghiệp được thông báo kế hoạch thanh tra. Kết quả thanh tra được công bố công khai. Bí quyết thành công của Bình Dương cho đến nay là nhấn mạnh việc tập trung các nguồn lực vào xây dựng hạ tầng cơ sở, và có các bước đi hướng tới cải cách toàn diện các thủ tục hành chính liên quan đến doanh nghiệp.

Mặc dù vậy, báo cáo của Bình Dương đã xác định một số vấn đề mà địa phương có thu nhập bậc trung cần khắc phục. Các doanh nghiệp vẫn phải đối phó với thủ tục hành chính phức tạp sau khi đăng ký kinh doanh ở các lĩnh vực liên quan tới chế độ giao đất, thuê đất, đăng ký xin cấp phép xây dựng, giải phóng mặt bằng, tuyển dụng lao động, hải quan, thuế vụ..., trong khi đó rất nhiều việc trong số này lại không thuộc thẩm quyền ra quyết định của chính quyền địa phương. Thứ hai, để phát triển, Bình Dương cần thu hút các nhà đầu tư từ những nước phát triển với các công nghệ hiện đại. Thứ ba, Bình Dương cần tiếp tục mở rộng khu công nghiệp lên phía Bắc, vì hiện nay mới chỉ tập trung vào phần phía Nam của tỉnh ngay sát với Thành phố Hồ Chí Minh. Thứ tư, phải nâng cao năng lực của công chức trong các lĩnh vực khoa học và công nghệ. Vấn đề thứ năm là cải tiến khu vực dịch vụ. Cuối cùng, do quá trình công nghiệp hóa nhanh chóng, cần xác định nên tổ chức lại bộ máy nông nghiệp và phát triển nông thôn như thế nào trước một thực tế là khu vực nông nghiệp đang bị co hẹp lại.⁷⁷

Kinh nghiệm của Bình Dương nêu một số vấn đề liên quan đến hướng đi trong tương lai của CCHC đối với những địa phương có mức thu nhập bậc trung nói riêng và một quốc gia có thu nhập bậc trung nói chung.

2.3.2. Vĩnh Phúc và Thừa Thiên-Huế: Lập kế hoạch và phát triển tổ chức góp phần đẩy mạnh đô thị hóa và công nghiệp hóa

Vĩnh Phúc và Thừa Thiên-Huế là “những tỉnh phát triển triển sau” nếu so sánh với Bình Dương. Vĩnh Phúc, nằm gần Hà Nội, là một trong những tỉnh phát triển nhanh nhất trong khu vực châu thổ sông Hồng. Cũng như Bình Dương, Vĩnh Phúc đạt được mức thu nhập bậc trung. Cũng như Bình Dương, Vĩnh Phúc tiến hành cải cách thủ tục hành chính thông qua cơ chế một cửa, vốn được xem là cơ chế quan trọng trong thu hút đầu tư. Vĩnh Phúc cũng hưởng lợi từ việc mở rộng công nghiệp, do lợi thế gần Hà Nội. Khác với Bình Dương nơi khu vực nông nghiệp đã bị thu hẹp, Vĩnh Phúc vẫn là một tỉnh nông nghiệp. Làm thế nào duy trì được sự cân đối giữa phát triển công nghiệp và nông nghiệp là một thách thức lớn đối với Vĩnh Phúc.

Thông tin thu được từ chuyến công tác thực địa cho thấy sự cần thiết phải cải cách hành chính nhiều hơn nữa, từ đó phát triển một bộ máy hành chính có thể đương đầu với những thay đổi kinh tế-xã hội nhanh chóng đang diễn ra cùng với quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa. Môi trường là một trong những vấn đề lớn được đặt ra. Các vấn đề liên quan

đến môi trường ở Bình Dương vẫn chưa đến mức nghiêm trọng. Theo thông tin thu được, lý do chính là vì Bình Dương nằm tại nguồn của hai con sông chính cung cấp nước cho toàn bộ khu vực về phía nam, vì vậy tỉnh tránh tiếp nhận những dự án đầu tư có nguy cơ hủy hoại môi trường. Ở những địa phương nơi quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa đang diễn ra ở mức cao, môi trường sẽ chịu tác động tiêu cực nếu không có “các biện pháp CCHC” cần thiết được áp dụng. Ví dụ, tại Vĩnh Phúc, Sở Tài nguyên và Môi trường đã kiến nghị các cơ quan trung ương ban hành quy định chi tiết về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực du lịch và tại các điểm du lịch thiên nhiên; quy định đối với việc xử lý chất thải rắn; và chính sách ưu đãi với doanh nghiệp nào đầu tư vào lĩnh vực môi trường như tái sinh và xử lý chất thải. Về cải cách tổ chức, tổ chức của sở ban ngành theo Thông tư liên tịch số 03/2008/TTLT-BTNMT - BNV ngày 15/7/2008 về hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan chuyên môn về tài nguyên và môi trường thuộc Ủy ban nhân dân các cấp. Tuy nhiên, do nhu cầu quản lý tăng lên, chính quyền địa phương đã tiến hành thành lập hai chi cục dưới Sở TN-MT chịu trách nhiệm quản lý đất đai và môi trường. Tại cấp huyện, có sự chia tách mảng tài nguyên và môi trường. Trong lĩnh vực nhân sự, Sở TN-MT cũng phải đối mặt với một thực tế là hầu hết cán bộ nhân viên trong ngành là những người được đào tạo về quản lý đất đai, không có người được đào tạo chuyên môn về môi trường. Cấp xã không có đủ cán bộ theo dõi các vấn đề môi trường.⁷⁸

Cũng như Bình Dương và Vĩnh Phúc, Thừa Thiên-Huế xem việc đơn giản hoá thủ tục hành chính thông qua áp dụng cơ chế một cửa là biện pháp cải thiện môi trường đầu tư chính. Nhưng khác với Bình Dương, Thừa Thiên-Huế chưa cân đối được các lĩnh vực trong chiến lược phát triển. Nhìn chung, tỉnh ưu tiên đặc biệt cho phát triển ngành dịch vụ, song tỉnh vẫn cần cân đối lĩnh vực ưu tiên thuộc cấp tỉnh với những ưu tiên của cấp huyện. Kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội của huyện Phong Điền cho giai đoạn 2006-2010 là một ví dụ. Kế hoạch này ưu tiên phát triển ngành công nghiệp. Vấn đề quan trọng đặt ra ở đây là làm thế nào để phân bổ nguồn lực đầu tư cho các lĩnh vực ưu tiên khác nhau giữa cấp tỉnh và cấp huyện.

2.3.3. Các nhân tố quản lý công và phát triển kinh tế: Bài học từ địa phương

Kết quả nghiên cứu ở ba địa phương cho thấy rõ hơn những nhân tố quản lý công cần thiết cho việc thúc đẩy phát triển kinh tế địa phương: lập kế hoạch phát triển kinh tế, sắp xếp tổ chức, và ý chí của lãnh đạo. Bình Dương ít nhiều có tất cả những nhân tố này, còn ở Thừa Thiên Huế và Vĩnh Phúc, nhân tố phát triển tổ chức dường như là động lực chính thúc đẩy phát triển kinh tế trong giai đoạn hiện nay. Những biện pháp tốt trong thực hiện quản lý ở Bình Dương bao gồm:

- Lập kế hoạch phát triển kinh tế có trọng tâm, tập trung vào xây dựng cơ sở hạ tầng
- Mỗi quan hệ đối tác để hỗ trợ phát triển kinh tế
- Cải tiến hoạt động của các trung tâm phát triển doanh nghiệp theo mô hình một cửa để điều phối thông tin doanh nghiệp
- Cải tiến cơ chế chính sách nhằm loại bỏ sai sót và rườm rà trong quy trình phát triển doanh nghiệp
- Đầu tư cho phát triển kinh tế, bao gồm đầu tư vào các dịch vụ liên quan đến phát triển kinh nghiệp như cải thiện điều kiện cơ sở hạ tầng và tiện ích công cộng
- Cam kết của lãnh đạo trong việc tạo sự đồng thuận bên trong bộ máy hành chính về tầm quan trọng của thái độ và môi trường thân thiện với doanh nghiệp.

Để Bình Dương duy trì và phát triển vị thế là một tỉnh có mức thu nhập bậc trung, tỉnh cần củng cố ít nhất ba biện pháp quản lý hành chính. Thứ nhất, tỉnh cần tăng cường vai trò của chính quyền địa phương trong phát triển công nghiệp và xem xét điều chỉnh chiến lược phát triển ngành nông nghiệp. Sau khi đã xác định lại vai trò của chính quyền địa phương, các nhà cải cách của tỉnh cần củng cố những thành quả từ việc đơn giản hoá thủ tục hành chính và hướng tới đổi mới cơ chế chính sách nhằm tạo dựng môi trường kinh

doanh thuận lợi. Bên cạnh đó, chính quyền địa phương cần đầu tư vào phát triển nguồn nhân lực trong cả khu vực công và khu vực tư. Thừa Thiên-Huế và Vĩnh Phúc đã có những nhân tố quản lý công nhất định cần thiết. Đổi mới cơ cấu tổ chức theo cơ chế một cửa được xem như một động lực chính, song những địa phương phát triển sau này có thể học tập được kinh nghiệm của Bình Dương và áp dụng những cách thức làm tốt phù hợp với điều kiện địa phương. Để đảm bảo công cuộc CCHC góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế ở địa phương, những địa phương đi sau có thể áp dụng các biện pháp như củng cố công tác lập kế hoạch phát triển kinh tế, áp dụng nhiều mô hình “nhà nước và nhân dân cùng làm” trong một số lĩnh vực chính sách, cơ cấu lại tổ chức vì mục tiêu phát triển kinh tế, đơn giản hoá thủ tục hành chính và tập trung đầu tư phát triển dịch vụ công.

3. Những thách thức chính và một số khuyến nghị

Trên cơ sở phân tích chiến lược CCHC của Chương trình Tổng thể ở phần 1, cải cách thủ tục hành chính và cải cách tổ chức cũng như những thành tựu và hạn chế ở phần 2, phần 3 tóm tắt lại bốn thách thức chính và đưa ra một số đề xuất giải pháp mang tính ngắn và trung hạn. Về căn bản, báo cáo đề xuất Việt Nam cần tập trung phát triển một nền hành chính gọn nhẹ, đa dạng về tổ chức và phân cấp có hệ thống, có đủ năng lực thích ứng với điều kiện nền kinh tế liên tục phát triển.

3.1 Những thách thức và các nguyên nhân

Thách thức 1: Là một công cụ thúc đẩy phát triển kinh tế, song khuôn khổ Chương trình Tổng thể CCHC còn nhiều bất cập. Nguyên nhân là do Chương trình Tổng thể CCHC mới chỉ hướng các mục tiêu vào việc cải cách hệ thống hành chính mà chưa nêu rõ mối quan hệ giữa CCHC và phát triển kinh tế. Việc thực hiện Chương trình Tổng thể CCHC đã được phân cấp cho các cơ quan hành chính song giữa các ngành chưa có sự phối hợp trong xây dựng và triển khai kế hoạch một cách có hệ thống từ trung ương đến địa phương. Việc thiếu sự trao đổi ý kiến liên ngành gây khó khăn cho việc theo dõi, nắm bắt được tiến độ và thách thức trong phát triển kinh tế cũng như nhân rộng những cách làm có hiệu quả.

Thách thức 2: Thực hiện đơn giản hóa thủ tục hành chính thông qua cơ chế một cửa đang gặp nhiều thách thức, đặc biệt là trong lĩnh vực phát triển doanh nghiệp. Mặc dù nhiều vấn đề liên quan tới thủ tục thành lập doanh nghiệp đã được xử lý, song một số lớn các thủ tục hậu đăng ký kinh doanh vẫn chưa được giải quyết. Nguyên nhân là do hầu hết các thủ tục hành chính có liên quan với nhau và là cơ sở cho việc phát triển kinh tế xã hội. Những hạn chế trong đơn giản hóa thủ tục hành chính lại xuất phát từ thiết kế của mô hình 'một cửa', từ phạm vi áp dụng cơ chế một cửa liên thông, từ việc thiếu sự gắn kết giữa đơn giản hóa thủ tục hành chính với cải cách chức năng và quy trình làm việc của các cơ quan liên quan, và từ mối liên kết lỏng lẻo giữa đơn giản hoá thủ tục hành chính và cải cách thể chế.

Thách thức 3: Thiếu tính đa dạng trong tổ chức và phối kết hợp giữa các cơ quan, ban ngành trong quá trình thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế của quốc gia và địa phương. Nguyên nhân là do khái niệm bộ đa ngành, đa chức năng, với ý tưởng giảm số lượng trung gian quản lý, vẫn chưa phân biệt được các loại đơn vị hành chính công địa phương phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế-xã hội. Sự phối hợp liên ngành ở cấp trung ương và địa phương trong xây dựng và thực hiện kế hoạch còn hạn chế. Thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý dịch vụ công ở cấp quốc gia. Các đơn vị cung cấp dịch vụ công ở địa phương chưa thực sự hoạt động vì người sử dụng.

Thách thức 4: Tác động của việc phân cấp quản lý từ trung ương cho địa phương và ở địa phương lên phát triển kinh tế chưa được như mong muốn. Nguyên nhân là do Việt Nam chưa có một kế hoạch hành động về phân cấp ở cấp quốc gia và địa phương. Đề án phân cấp quản lý ngành ở cấp trung ương và địa phương không phải lúc nào cũng phản ánh mối liên kết chặt chẽ giữa phân cấp quản lý nhà nước, phân cấp quản lý tài chính, và phân cấp hoạch định chính sách. Ở một số địa phương, năng lực của cán bộ còn nhiều hạn chế. Quá trình phân cấp chưa đi đôi với quá trình củng cố hệ thống trách nhiệm giải trình (thông qua các cơ quan dân cử và dân chủ trực tiếp). Chưa có cơ chế chính thức gắn cơ quan quản lý nhà nước với xã hội. Mức độ quan hệ đối tác giữa cơ quan quản lý nhà nước và các tổ chức xã hội dân sự có sự khác nhau giữa các địa phương.

3.2 Hướng chiến lược và các đề xuất giải pháp

3.2.1 Chương trình Tổng thể CCHC còn nhiều bất cập

Định hướng chiến lược

Nếu so sánh với các quốc gia khác, Việt Nam là quốc gia duy nhất đã xây dựng và áp dụng một chương trình CCHC khá toàn diện nhằm giải quyết những vấn đề căn bản của nền hành chính công. Điều này có thể hiểu được bởi CCHC ở Việt Nam xuất phát từ nhu cầu cải cách bộ máy hành chính kế thừa từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Ở nhiều quốc gia khác, CCHC không phải lúc nào cũng được tiến hành theo một kế hoạch tổng thể mà là theo các nhóm giải pháp ở quy mô nhỏ hơn như đổi mới cơ chế chính sách, phát triển tổ chức, phát triển nguồn nhân lực, quản lý chất lượng, và những lĩnh vực cải cách liên quan khác. Những gói giải pháp này nhằm đóng góp cho sự phát triển kinh tế bằng cách này hay cách khác.

Trong điều kiện lịch sử của Việt Nam, chương trình CCHC toàn diện nhằm phát triển một nền hành chính quốc gia thống nhất là cần thiết. Song, các nhà cải cách của Việt Nam cũng nên xem xét mối quan hệ giữa CCHC và phát triển kinh tế một cách hệ thống khi thiết kế chương trình và hoạt động CCHC cho từng giai đoạn ngắn, trung và dài hạn.

Trên phương diện chiến lược, các nhà cải cách Việt Nam cần làm rõ các chính sách và yếu tố quản lý hành chính công cần thiết nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế ở cấp trung ương và địa phương. Báo cáo này không nghiên cứu chi tiết các chính sách kinh tế bởi chính sách phát triển kinh tế thuộc thẩm quyền của nhiều bên liên quan chứ không chỉ của các đơn vị quản lý hành chính. Để kết nối quản lý hành chính và phát triển kinh tế, Chương trình CCHC tổng thể cần nhấn mạnh vai trò của cơ quan quản lý nhà nước về quy hoạch phát triển kinh tế, lựa chọn những mô hình tổ chức phù hợp với xu thế phát triển và nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước trong phát triển kinh tế trong đó có các trung tâm phát triển doanh nghiệp theo mô hình một cửa, cải thiện cơ chế điều tiết nhằm loại bỏ những khiếm khuyết, bất cập trong quy trình phát triển doanh nghiệp và đánh giá hiệu quả phát triển kinh tế tập trung vào những khía cạnh như trách nhiệm giải trình và hiệu quả hoạt động. Về mặt thực hiện, cần đưa ra các định hướng CCHC liên ngành/liên cấp phù hợp với từng lĩnh vực chính sách. Bên cạnh đó, phối hợp thực hiện có hệ thống CCHC ở tất cả các cấp sẽ giúp giảm thiểu sự chông chéo, đồng thời thúc đẩy việc nhân rộng những cách làm có hiệu quả. Hơn nữa, “khách hàng” của quá trình CCHC, bao gồm cán bộ, công chức và cá nhân, tổ chức kinh tế-xã hội cần tham gia tích cực hơn nữa vào quá trình đánh giá hiệu quả của CCHC. Việc tự kiểm điểm của cán bộ, công chức, viên chức; và sự tham gia của Mặt trận tổ quốc, các tổ chức đoàn thể, tổ chức xã hội dân sự vào giám sát vai trò của hành chính công trong phát triển kinh tế cũng rất cần thiết.

Đề xuất giải pháp

1. Duy trì Chương trình Tổng thể CCHC đồng thời thiết kế thêm một số chương trình nhỏ gắn CCHC với phát triển kinh tế trong đó bao gồm các hoạt động sau:
 - Thường xuyên rà soát lại định nghĩa thế nào là “phát triển kinh tế” thông qua phương pháp có sự tham gia bởi định nghĩa này luôn thay đổi;
 - Làm rõ mối quan hệ giữa hành chính công và phát triển kinh tế bằng việc phân biệt rõ những gì thuộc và không thuộc thẩm quyền của hệ thống hành chính công;
2. Xây dựng một hệ thống chỉ số để đánh giá tác động của các biện pháp CCHC đối với hành chính công, và tác động của sự cải tiến hành chính công đối với các dịch vụ liên quan đến kinh tế.

- Thành lập các tổ công tác chuyên trách về chính sách thực hiện điều phối quá trình lập và triển khai kế hoạch của các ngành, trong đó tập trung xác định trình tự thời gian thực hiện từng nhiệm vụ và giám sát hiệu quả hoạt động;
- Đẩy mạnh “nghiên cứu hành động” về CCHC (thường xuyên tiến hành nghiên cứu tập trung những vấn đề liên quan đến CCHC với sự tham gia của cá bên liên quan), coi đây là biện pháp để điều chỉnh cho phù hợp quy trình thực hiện CCHC;
- Thực hiện lấy khảo sát ý kiến người dân về nhiều lĩnh vực liên quan đến vai trò của hành chính công với phát triển kinh tế, với sự tham gia của cán bộ, công chức nhà nước, Mặt trận Tổ quốc các tổ chức đoàn thể, các tổ chức xã hội dân sự, và các cơ quan dân cử.
- Ứng dụng công nghệ thông tin vào việc xây dựng cơ sở dữ liệu về hành chính công và phát triển kinh tế.

3.2.2 Đơn giản hóa thủ tục hành chính thông qua cơ chế một cửa và những thách thức trong thực hiện

Định hướng chiến lược

Những nỗ lực của Việt Nam trong việc đơn giản hoá thủ tục hành chính được thể hiện qua hai quá trình song song: thể chế hoá khái niệm “một cửa” và thiết lập mối liên kết giữa cải cách thủ tục với cải cách thể chế và tổ chức. Về tình hình phát triển mô hình “một cửa”, nhìn chung những quốc gia thực hiện cải cách thủ tục nhấn mạnh vào đầu ra của dịch vụ, coi đó là động lực thúc đẩy chương trình cải cách. Các chỉ số đầu ra của dịch vụ công có xu hướng tập trung vào nội dung giảm các chi phí và thời gian yêu cầu cho việc xử lý các thủ tục. Tuy nhiên, cần lưu tâm tới ba vấn đề sau đây khi áp dụng phương pháp tiếp cận nhấn mạnh kết quả đầu ra. Thứ nhất, “khách hàng” rất đa dạng và nhu cầu của họ được quyết định bởi yếu tố bối cảnh đô thị - nông thôn, tầng lớp xã hội và giai cấp, trình độ học vấn, và các yếu tố giới. Thứ hai, phương pháp tiếp cận định hướng đầu ra có nhiều hạn chế về hiệu quả tác động đối với việc thay đổi tổ chức; hay nói cách sự hài lòng của khách hàng không nhất thiết làm thay đổi quy trình công việc của cơ quan quản lý nhà nước. Thứ ba, mặc dù phương pháp tiếp cận nhấn mạnh kết quả đầu ra có thể phát huy tác dụng ở những quốc gia có nền pháp quyền phát triển và cơ sở pháp lý rõ ràng, thì ở những quốc gia nơi thượng tôn pháp luật cần được củng cố, việc nhấn mạnh vào đầu ra dịch vụ và sự hài lòng của khách hàng có nhiều hạn chế.

Để cách tiếp cận nhấn mạnh đầu ra của dịch vụ có tính bền vững, bên cung cấp dịch vụ, tức là văn phòng một cửa, cần được tổ chức một cách đa dạng hơn, như vận dụng một cửa ngay trong các sở, ban ngành chuyên môn mà không cần lập một đơn vị riêng như hiện nay, hay thành lập các đơn vị dịch vụ hoàn toàn tách khỏi các cơ quan quản lý nhà nước để giải quyết thủ tục hành chính. Ngoài ra, phương pháp tiếp cận định hướng đầu ra thông qua cơ chế một cửa cần được kết nối với cải cách thể chế nói chung và cải cách quy trình công việc của các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan nói riêng.

Về mối liên quan chiến lược giữa cải cách thủ tục, tổ chức và hành chính, Việt Nam có thể tham khảo những kinh nghiệm tốt mà một số quốc gia đã và đang phát triển đang áp dụng. Theo cuốn “Vượt qua những rào cản để hướng tới chiến lược đơn giản hoá thủ tục hành chính: Sách hướng dẫn dành cho các nhà hoạch định chính sách” của OECD năm 2009, không có một mô hình thực hiện đơn giản hoá thủ tục hành chính rập khuôn cho tất cả các quốc gia. Khi đề cập tới quy hoạch chiến lược, chính sách đơn giản hoá thủ tục hành chính có thể thể được thiết kế cho một ngành tại thời điểm cần thiết, hoặc được thiết kế tổng thể, dài hơi. Kế hoạch chiến lược nên theo trình tự: lập kế hoạch, tham vấn ý kiến, thiết kế, thực hiện, và đánh giá. Nhìn chung, những bước đi đầu tiên phải theo định hướng ngành, từ đó thu được kết quả và công cụ cần thiết để tiếp tục triển khai sang các lĩnh vực

khác và mở rộng sang các lĩnh vực chính sách khác. Bên cạnh đó, do hệ thống hành chính được điều chỉnh bởi thể chế, chính sách và công cụ của nhà nước, khi muốn giảm thiểu những nhiễu, cần phải cải thiện những thể chế, chính sách và công cụ đó.⁷⁹ Khi triển khai thực hiện, tài liệu của OECD cho rằng yếu tố chính của chiến lược cần được tập trung vào ba lĩnh vực hoạt động/kỹ thuật cụ thể bao gồm đơn giản hoá các mục tiêu, khuôn khổ thể chế và công cụ hiện có trước khi bắt tay vào đơn giản hoá nền hành chính⁸⁰

Dựa trên những phân tích trong mục 2.1, báo cáo nhấn mạnh sự cần thiết phải đưa ra hoạch củng cố các biện pháp đơn giản hoá đảm bảo tác động ngắn và trung hạn, trong đó tập trung vào việc nâng cao hiệu quả thực hiện “một cửa” và mối quan hệ chiến lược giữa cải cách thủ tục, tổ chức và thể chế.

Đề xuất giải pháp

1. Đa dạng hóa hình thức tổ chức dịch vụ một cửa
 - Tiến hành nghiên cứu để xác định các mô hình tổ chức dịch vụ một cửa có tính khả thi ở trung ương và các cấp hành chính địa phương, có tính đến quy mô số lượng công dân đến làm thủ tục hành chính và các bối cảnh nông thôn-đô thị, sự cần thiết phải tách chức năng quản lý Nhà nước ra khỏi chức năng cung cấp dịch vụ hành chính.
 - Tiến hành thí điểm thay thế dịch vụ một cửa gắn liền với một đơn vị hành chính với dịch vụ một cửa cho toàn thành phố/toàn tỉnh và các chi nhánh “một cửa”; áp dụng công nghệ thông tin, hướng tới phát triển dịch vụ hành chính điện tử (để cung cấp thông tin, thu xếp các cuộc hẹn, thanh toán, theo dõi nắm bắt các đơn đăng ký, v.v...) và trả kết quả thông qua dịch vụ bưu điện.
2. Thực hiện khảo sát bắt buộc tìm hiểu sự hài lòng của khách hàng đối với từng mối quan hệ xử lý thủ tục hành chính giữa nhà nước và công dân
 - Mở rộng phạm vi dịch vụ cho văn phòng “một cửa liên thông” và xây dựng văn bản pháp luật tạo khuôn khổ pháp lý cho mô hình “một cửa liên thông” tại các cấp hành chính và các ngành có liên quan.
3. Thành lập các tổ công tác cấp quốc gia và địa phương dựa trên các lĩnh vực chính sách để điều phối việc thực hiện cải cách thể chế và thủ tục
 - Xác định những lĩnh vực chính sách đòi hỏi phải có thủ tục liên ngành.
 - Xác định những khâu ách tắc trong quản lý hành chính làm cơ sở cho cải cách thể chế/pháp lý.
4. Thành lập cơ chế giám sát thủ tục hành chính (có thể phối hợp với giải pháp 1)
 - Công bố yêu cầu thủ tục hành chính của ngành trên trang thông tin điện tử để thông báo cho công dân/khách hàng biết về những loại giấy phép do cơ quan quản lý nhà nước cấp.
 - Tăng cường vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, nhóm mạng lưới công dân, hoặc của các tổ chức xã hội dân sự trong quá trình đơn giản hóa thủ tục và trong việc tiến hành khảo sát/đánh giá dư luận công chúng về thủ tục mới.
5. Gắn các giải pháp dịch vụ một cửa với việc đơn giản hóa/lập lại các quy trình công việc của các đơn vị hành chính liên quan
 - Rà soát các loại giấy phép chuyên môn để bãi bỏ hoặc thay đổi chúng thành điều kiện hoạt động kinh doanh.

6. Gắn các giải pháp dịch vụ một cửa với việc tiếp tục xác định lại chức năng và thẩm quyền của các đơn vị hành chính liên quan.
7. Gắn giải pháp 1 và 2 bằng các bản miêu tả công việc cho từng cán bộ công chức và sứ mệnh “phục vụ” của tổ chức cũng như phân tích quy mô biên chế.

3.2.3 Bộ máy tổ chức chưa mang tính đa dạng và chưa đủ năng lực điều phối để tiến tới các mục tiêu phát triển kinh tế quốc gia và địa phương

Định hướng chiến lược

Trước mắt, ở Việt Nam khó có thể áp dụng mô hình tập quyền nhà nước của Đông Á theo đó một cơ quan chủ trì về kinh tế của chính phủ được thiết lập. Dường như cũng không có điều kiện thuận lợi cho sự phát triển mô hình đối tác công-tư hay mô hình phi lợi nhuận thực sự ở Việt Nam. Có ba lý do: thứ nhất, tất cả những mô hình này đòi hỏi phải cơ cấu lại một số Bộ chủ chốt và các cơ quan ngành dọc ở địa phương. Đây là quá trình đòi hỏi phải lập kế hoạch hành động kỹ lưỡng, cần nhiều thời gian. Thứ hai, những mô hình này đòi hỏi phải có một đội ngũ chuyên môn có đủ kiến thức và kỹ năng lãnh đạo và quản lý. Thứ ba, chúng đòi hỏi phải có một hệ thống thông tin đáng tin cậy, được cập nhật thường xuyên ở cấp trung ương và địa phương.

Trong thời gian trước mắt và trung hạn, có thể tiếp tục nhấn mạnh việc tăng cường cơ chế đa ngành, đa chức năng, tăng cường cơ chế điều phối liên ngành, liên cấp trong quá trình xây dựng và thực hiện kế hoạch ở trung ương và địa phương. Giải pháp kỹ thuật đầu tiên và căn bản nhất đó là rà soát lại cách tổ chức các đơn vị lập kế hoạch, xác định các chức năng lập kế hoạch, phân biệt rõ các chức năng làm chính sách với chức năng lập kế hoạch. Để nâng cao năng lực lập kế hoạch, cần củng cố năng lực nghiên cứu chính sách và xây dựng bộ thủ tục chuẩn điều chỉnh quan hệ hợp tác giữa các đơn vị lập kế hoạch.

Chương trình Tổng thể CCHC nêu lên các biện pháp nâng cao tính tự chủ của các đơn vị sự nghiệp (xét về phương diện lập kế hoạch, tài chính, và nhân sự), song cần phải nỗ lực hơn nữa để cải tiến tính kịp thời, hiệu suất và chất lượng dịch vụ. Ở trung ương cần điều phối giữa các ngành dịch vụ khác nhau trong quá trình xây dựng kế hoạch và thực hiện kế hoạch. Ở địa phương, chính quyền địa phương có thể chủ động xác định cách thức tổ chức thể chế cung cấp dịch vụ dựa trên loại hình dịch vụ và nhu cầu thông tin đầu vào.

Hai phương diện tổ chức thể chế cần được xem xét. Một là lựa chọn từ nhiều phương án tổ chức thể chế, và hai là sự tham gia của các bên thụ hưởng vào giai đoạn thiết kế, cung cấp, theo dõi, giám sát. Những lý thuyết hiện nay về cung cấp dịch vụ công, khi đề cập đến việc lựa chọn các cách thức tổ chức thể chế, tập trung vào hai nhân tố. Nhân tố thứ nhất liên quan đến “tính cạnh tranh” của sản phẩm—một hàm số giữa rào cản đầu vào và đầu ra mà nhà sản xuất cần tính toán. “Tính cạnh tranh” thấp có nghĩa là chi phí đầu vào cao đối với người mua khi chuyển từ nhà cung cấp này sang nhà cung cấp khác. Những dịch vụ có tính cạnh tranh cao có nghĩa là chi phí đầu vào thấp khi thay đổi nhà cung cấp. Những dịch vụ có tính cạnh tranh cao có thể được cung cấp một cách hiệu quả thông qua cạnh tranh thị trường.

Chất lượng thông tin là nhân tố thứ hai điều chỉnh cách thức tổ chức thể chế. Nhân tố này phụ thuộc vào ba biến số. Biến số thứ nhất đó là hàng hóa được cung cấp trong đó giữa bên mua, bên cung cấp và khách hàng có ít hoặc không có vấn đề về thông tin. Những hàng hóa có sự cân đối về thông tin có thể giám sát, báo cáo và kiểm toán. Biến số thứ hai đó là có sự không cân xứng về thông tin giữa bên mua và bên bán trong quá trình mua hàng hoá. Bên mua chịu thiệt bất lợi về thông tin so với bên bán. Có khả năng bên bán không đáp ứng các thông số kỹ thuật theo yêu cầu của bên mua, do vậy bên mua sẽ phải xác định nội dung và chuẩn mực hoạt động, đồng thời giám sát đầu vào và đầu ra. Biến số thứ ba là những hàng hóa được trao đổi trong điều kiện bên mua có lợi thế về thông tin hơn so với bên bán. Bên bán không thể cung ứng những hàng hoá loại này nếu như bên mua, đối tượng đặt ra tiêu

chuẩn hàng hoá, từ chối mua.⁸¹ Một phương án tổ chức thể chế có hệ thống sẽ giúp tăng cường vai trò cung ứng dịch vụ của khu vực hành chính công, khu vực tư nhân hoặc các tổ chức xã hội dân sự.

Để xây dựng nền dịch vụ công thực sự phục vụ khách hàng, cần phải có sự tham gia của bên thụ hưởng/khách hàng trong quá trình thiết kế, cung ứng và giám sát chất lượng dịch vụ. Các nhân tố bên mua và bên bán cần được xem xét đầy đủ trong quá trình đổi mới hệ thống cung cấp dịch vụ công.

Ngoài ra, phát triển nguồn nhân lực trong lĩnh vực công là vấn đề mang tính xuyên suốt trong phát triển tổ chức. Các nhà cải cách Việt Nam có thể thí điểm triển khai thực hiện khái niệm “đào tạo dựa trên năng lực chuyên môn” và kết hợp đào tạo với nhiệm vụ của tổ chức và hiệu quả công tác của cá nhân.

Đề xuất giải pháp

1. Củng cố cơ cấu tổ chức và nhân sự cho các bộ đa ngành, đa chức năng
 - Xác định lại phạm vi chuyên môn dựa trên nhiệm vụ của tổ chức, liên kết với khâu tuyển dụng nhân sự;
 - Phân biệt rõ chức năng và nhiệm vụ giữa các bộ đa ngành, đa chức năng và bộ máy hành chính công ở địa phương cũng như giữa các cấp quản lý hành chính ở địa phương;
 - Thiết kế bộ chỉ số giám sát cơ bản để đo mức độ hoàn thành nhiệm vụ của tổ chức ở tất cả các cấp hành chính.
2. Nâng cao năng lực của các bộ đa ngành, đa chức năng và của chính quyền địa phương trong lĩnh vực xây dựng chính sách và kế hoạch phát triển dựa trên cơ sở luận cứ thực tiễn
3. Về lâu dài, thực hiện các dự án nghiên cứu nhằm tìm ra những mô hình khả thi thúc đẩy các cơ quan phụ trách phát triển kinh tế trên cơ sở những cơ quan quản lý nhà nước hiện có, vận dụng hình thức quan hệ đối tác giữa nhà nước – tư nhân và phi lợi nhuận.
4. Tiếp tục làm rõ các cơ chế điều phối giữa các cơ quan chuyên môn để đánh giá việc thực hiện chính sách, chiến lược và kế hoạch.
5. Áp dụng các phương thức điều phối mới, trong đó bao gồm chuẩn hoá quy trình làm việc và chất lượng công việc.
6. Triển khai thí điểm việc đa dạng hoá các mô hình quản lý hành chính công ở địa phương, có xét đến những điểm khác nhau giữa đô thị và nông thôn, bối cảnh kinh tế-xã hội giữa các vùng và các địa phương khác nhau, giữa nguyên nhân và điều kiện nghèo đói khác nhau.
7. Các bộ trung ương rà soát lại các tiêu chí và phương thức tuyển dụng các vị trí làm việc trong lĩnh vực kinh tế, đồng thời tăng cường đào tạo và đào tạo lại theo năng lực công việc gắn với nhiệm vụ phát triển của tổ chức.
8. Xây dựng mô hình hợp tác giữa nhà nước và tư nhân trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ công ở địa phương, trong đó thành lập một đơn vị hành chính đóng vai trò liên lạc.
9. Tham khảo ý kiến đóng góp và phản hồi của người sử dụng

3.2.4 Phân cấp giữa trung ương và địa phương và giữa các cấp địa phương chưa đem lại hiệu quả tác động về phát triển kinh tế như mong đợi

Định hướng chiến lược

Có kiến cho rằng phân cấp sẽ nâng cao tính chủ động của chính quyền địa phương. Song, trên thực tế phân cấp có tác động tích cực tới phát triển kinh tế và giảm nghèo hay không còn tùy thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau.⁸² Cần phải có một số điều kiện để đảm bảo phân cấp được triển khai đúng hướng và đem lại kết quả tích cực như mong đợi. Một là sự phân công trách nhiệm rõ ràng giữa các cấp dựa trên nguyên tắc “giao quyền cho cấp thấp nhất”, là cấp có thông tin trực tiếp và toàn diện nhất về các lĩnh vực quản lý cụ thể, trong việc ra quyết định và quản lý những lĩnh vực đó. Hai là thành lập một cấp trung gian hợp lý phù hợp với mục tiêu chính sách cụ thể. Một số nghiên cứu về quá trình phân cấp có phân tích kinh nghiệm từ các chương trình phát triển nông thôn vì mục tiêu xoá đói giảm nghèo tại các quốc gia Nam Phi cho rằng cần thiết lập một cấp trung gian và chỉ ra những vấn đề nảy sinh từ việc phân cấp quản trị quốc gia nếu như không có đơn vị thực hiện phân tích chính sách và thủ tục ở cấp trung gian/cấp vùng thực hiện vai trò kết nối và củng cố kiến nghị hoặc sáng kiến từ dưới lên hoặc khuôn khổ chính sách từ trên xuống một cách hiệu quả.⁸³ Một nhân tố nữa đóng vai trò quan trọng trong sự thành công của quá trình phân cấp là năng lực của cán bộ công chức địa phương. Nhân tố quan trọng thứ tư dẫn tới thực hiện thành công việc phân cấp là hệ thống trách nhiệm giải trình. Mỗi hình thức phân cấp cần có cơ chế theo dõi giám sát; trong đó có những lĩnh vực cần giám sát đó là tài chính, hoạt động, và sự hài lòng của người sử dụng đối với dịch vụ được cung ứng.

Quy trình phân cấp đòi hỏi sự hỗ trợ trong tăng cường năng lực và giám sát của chính quyền trung ương. Phân cấp sẽ không thành công nếu chính quyền trung ương rút lui hoàn toàn khỏi quá trình phân cấp và chỉ tập trung vào quản lý vĩ mô.

Đề xuất giải pháp

1. Các bộ, ngành trung ương và địa phương xây dựng một lộ trình phân cấp nhất quán.
2. Xác định rõ vai trò của cấp trung gian tạo sự liên kết giữa hai quá trình từ trên xuống và từ dưới lên trong lĩnh vực chính sách.
3. Liên kết phân cấp với tăng cường năng lực và đánh giá hiệu quả hoạt động của tổ chức.
4. Rà soát lại việc phân công nhiệm vụ trong lĩnh vực chính sách nhằm thúc đẩy cải cách, áp dụng phân tích công việc có hệ thống và bản giao việc vào kế hoạch phân cấp.
5. Tăng cường đánh giá nội bộ tại các cơ quan, ban ngành trung ương
6. Tăng cường hệ thống giám sát bên ngoài thông qua Hội đồng nhân dân, Kiểm toán nhà nước và người dân.
 - Mở rộng phạm vi tổ chức bỏ phiếu tín nhiệm giữa kỳ đối với các vị trí lãnh đạo ở cấp tỉnh và huyện, coi đây là cơ chế tăng cường trách nhiệm giải trình.
 - Thiết lập diễn đàn tham vấn trong khu vực công và khu vực tư đối với những vấn đề liên quan tới quản trị quốc gia nói chung và cung cấp dịch vụ công trong các lĩnh vực như xoá đói giảm nghèo, bảo vệ môi trường và dự án đầu tư nói riêng.

3.3 Cách tiếp cận thực hiện các đề xuất giải pháp

Những đề xuất giải pháp nêu trên là điểm xuất phát cho việc đánh giá sâu và lập kế hoạch gắn kết cải cách hành chính với phát triển kinh tế. Cần có thêm nhiều hoạt động nghiên cứu hành động để tìm hiểu rõ hơn từng vấn đề và sau đó giám sát tác động của các biện pháp nêu trên nhằm đảm bảo hiệu quả của quá trình CCHC.

4. Kết luận

Báo cáo nghiên cứu này tìm hiểu hệ thống hành chính công được xây dựng trong khuôn khổ của Chương trình Tổng thể CCHC nhằm đánh giá vai trò của hệ thống hành chính công trong phát triển kinh tế. Báo cáo tập trung vào hai khía cạnh của cải cách, một là đơn giản hóa thủ tục hành chính nhằm điều chỉnh mối quan hệ giữa các cơ quan quản lý nhà nước và công dân, và hai là cải cách tổ chức nhằm xác định lại các mối quan hệ giữa các ngành, các cấp bên trong nền hành chính công. Báo cáo cho rằng Chương trình Tổng thể CCHC của Việt Nam đã và đang thúc đẩy cải cách khu vực công vốn kế thừa từ thời kỳ kế hoạch hóa tập trung. Theo Chương trình này, việc phát triển một nền hành chính là hết sức cần thiết. Đây là một yếu tố tích cực bởi Chương trình tạo lập khuôn khổ cho sự phát triển một nền hành chính quốc gia thống nhất. Dựa vào tổng quan tài liệu, báo cáo kết luận rằng việc đơn giản hóa thủ tục hành chính nhìn chung đã mang lại những điều kiện thuận lợi cho phát triển kinh tế. Qua Chương trình, vai trò của Nhà nước với tư cách là đối tác tạo thuận lợi cho phát triển được củng cố, đồng thời khái niệm dịch vụ công một lần nữa được duy trì và phát triển. Cải cách tổ chức theo hình thức đa ngành, đa lĩnh vực về mặt cơ cấu đã giảm được số các đầu mối quản lý, tạo điều kiện thúc đẩy việc lồng ghép quá trình hoạch định và thực hiện chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội ngắn và dài hạn.

Song vẫn tồn tại nhiều thách thức hạn chế hiệu lực và hiệu quả của hệ thống hành chính. Số lượng thủ tục hành chính điều chỉnh các mối quan hệ nhà nước-xã hội còn rất lớn, trong khi đó năng lực của dịch vụ một cửa và cơ chế dịch vụ một cửa liên thông vẫn còn hạn chế. “Mệnh lệnh hành chính” cơ bản vẫn chưa được thay thế bằng một khái niệm “dịch vụ công”. Chưa có dấu hiệu nào cho thấy mô hình bộ đa ngành, đa chức năng sẽ lồng ghép tốt các chính sách phát triển kinh tế-xã hội tại các cấp hành chính địa phương. Trong khi đó, vẫn còn nhiều biểu hiện cho thấy những yếu kém trong xây dựng chính sách của các bộ, ngành và sở ban ngành. Cũng có dấu hiệu cho thấy những chính sách tốt thường bị vô hiệu hoá do chậm trễ trong thực hiện hay do nền hành chính quan liêu kém hiệu quả. Bên cạnh đó, không có dấu hiệu cho thấy phân cấp đã trở thành một động lực thúc đẩy việc đạt được những mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội ở địa phương. Có sự khác nhau về mức độ cụ thể hóa phạm vi phân cấp về mặt pháp lý, và lợi ích từ việc cụ thể hoá đó ở từng địa phương. Quá trình phân cấp còn nhiều thách thức và không phải là một phương thuốc chữa bách bệnh cho phát triển ở địa phương.

Việc xác định vai trò của nền hành chính Việt Nam trong phát triển kinh tế tại thời điểm tăng trưởng cao là không dễ dàng. Song, tại thời điểm khó khăn khi đất nước đang phải đối mặt với những tác động của cuộc khủng hoảng kinh tế-xã hội toàn cầu, việc nhìn nhận và đánh giá chất lượng hoạt động của hệ thống hành chính lại khá thuận lợi. Cuộc khủng hoảng tài chính khu vực năm 1997 và 1998 có thể được coi là sự kiện kinh tế toàn cầu đầu tiên có hiệu ứng kiểm định tính hiệu lực và hiệu quả của nền hành chính Việt Nam. Chính phủ đã đưa ra một chương trình kích thích kinh tế. Nhiều nhà quan sát nhận xét rằng phản ứng của Chính phủ vẫn còn chậm và nhiều chính sách cũng cần thời gian để có hiệu lực. Trên thực tế, cho tới giai đoạn 2001-2002 mới bước đầu cảm nhận được những tác động của chính sách. Cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu trong thời gian hiện nay (2008-2009), diễn ra sau khủng hoảng tài chính khu vực một thập niên, sẽ là một liều thuốc thử khác không chỉ đối với một nền hành chính đã phát triển hơn mà còn đối với những thay đổi cần thiết để nền hành chính của Việt Nam có thể đóng vai trò là động lực tích cực thúc đẩy sự phát triển của Việt Nam trong bối cảnh chịu sức ép từ bối cảnh toàn cầu lẫn các mục tiêu phát triển trong nước.

Nhằm củng cố hơn nữa quá trình cải cách, báo cáo kêu gọi các sáng kiến và cách tân trong các lĩnh vực gồm xác định vấn đề, phân tích những phương án hướng chiến lược và giải pháp khác nhau cũng như các phương pháp thực hiện. Ở tầm vĩ mô, báo cáo nhấn mạnh sự cần thiết phải hoạch định một phương pháp tiếp cận chiến lược gắn CCHC với

tính hiệu lực và hiệu quả của bộ máy hành chính nhà nước hướng tới các mục tiêu phát triển kinh tế do tất cả các bên liên quan tham gia xây dựng, mối liên kết giữa các biện pháp CCHC, và mối quan hệ đối tác giữa các cơ quan quản lý Nhà nước và các bên hữu quan ngoài khu vực Nhà nước. Ở phương diện thực thi, báo cáo đưa ra một số đề xuất liên quan đến cải cách thủ tục hành chính và cải cách tổ chức. Cách tân, chủ động, và cụ thể hoá là những đặc trưng mang tính xuyên suốt của những đề xuất giải pháp này.

Nguồn cảm hứng cho sự thay đổi có được từ kinh nghiệm quốc tế và trong nước. Nghiên cứu này cũng đã nêu một số kinh nghiệm quốc tế về vai trò của nền hành chính. Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài-loan và Xinh-ga-po được đưa ra làm ví dụ vì những nước này đã đạt được những thành công nhất định khi đề cập tới vai trò của nền hành chính công đối với phát triển kinh tế. Thế hệ thứ hai của “những nước phát triển sau” như Thái-lan, Ma-lai-xi-a, và Phi-líp-pin cũng thể hiện những thành công và thất bại vào lúc này hay lúc khác. Việt Nam có thể tham khảo những kinh nghiệm quốc tế này. Song, như đã đề cập ở trên, sự gia nhập của Việt Nam vào nền kinh tế tư bản chủ nghĩa thế giới có nét đặc thù riêng. Xuất phát điểm của nền hành chính Việt Nam cũng vậy. Các nghiên cứu về những thế hệ khác nhau của các nước phát triển cho thấy các nước phát triển ở từng giai đoạn khác nhau đã tự điều chỉnh mô hình phát triển của mình. Do vậy, nghiên cứu này đi sâu phân tích quá trình phát triển nền hành chính công tại một số địa phương đã hoặc đang trong quá trình trở thành những địa phương có thu nhập bậc trung với ngưỡng 1.000 đô-la Mỹ. Bình Dương thuộc về thế hệ phát triển đi trước trong khi đó Thừa Thiên Huế và Vĩnh Phúc là những địa phương đi sau. Ngoài việc tham khảo học tập những biện pháp thực hiện hiệu quả của quốc tế, cần xem xét những kinh nghiệm của các địa phương trong nước để có đầu vào cần thiết để Việt Nam đạt được và duy trì mức thu nhập bậc trung.

Tài liệu tham khảo

Bằng tiếng Anh

- Asia Program. "Choosing Success: The Lessons of East and Southeast Asia and Vietnam's Future." January, 2008.
- Central Institute For Economic Management. "Strengthening Coordination between the State Management Agencies Responsible for the Service Sector", Hanoi, 2006.
- Collins, Paul, ed. Applying Public Administration in Development: Guideposts to the Future. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd., 2000.
- Deyo, Frederick, ed. The Political Economy of the New Asian Industrialism. Ithaca, New York: Cornell University, 1987.
- East Asia Decentralizes: Making Local Governments Work. World Bank, 2005.
- Elster, Jon; Offe, Claus; and Preuss, Ulrich K. Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Gonzalez III, Joaquin L.; Lauder, Kathleen; and Melles, Brenda. Opting for Partnership: Governance Innovations in Southeast Asia. Institute on Governance, Ottawa, Canada and Kuala Lumpur, Malaysia, N.D.
- GTZ and VCCI. Vietnamese Business Associations as Policy Advocates: A Lot More Can Still be Done. Hanoi, 2007.
- Kammeier, Hans Detlef and Demaine Harvey, eds. Decentralization, Local Governance and Rural Development. Bangkok: Asian Institute of Technology, 2000.
- MacIntyre, Andrew, ed. Business and Government in Industrializing Asia. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1994.
- Manor, James. The Political Economy of Democratic Decentralization. World Bank, 1999.
- McCourt, Willy and Minogue, Martin, eds. The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State. Cheltenham: Edward Elgar, 2001.
- Migdal, Joel S. Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1988.
- Ministry of Labor, Invalids, and Social Affairs and UNDP. Taking Stock, Planning Ahead: Evaluation of the National Targeted Program on Hunger Eradication and Poverty Reduction and Program 135. Hanoi, November 2004.
- MOLISA and UNDP. Taking Stock, Planning Ahead: Evaluation of the National Targeted Program on Hunger Eradication and Poverty Reduction and Program 135. Hanoi, Vietnam, November 2004.
- Nguyen The Dzong. "Capacity Assessment for Viet Nam's National Target Program for Hunger Eradication and Poverty Reduction." VIE/97/017- Strengthening capacity to support the National Target Program for Hunger Eradication and Poverty Alleviation.
- Perkins, Dwight H. and Vũ Thành Tự Anh. "Vietnam's Industrial Policy: Designing Policies for Sustainable Development." Paper presented at the International Workshop on "Vietnam, East Asia, and Beyond" organized by the Center for Southeast Asian Studies, City University of Hong Kong, December 2008.
- Robert Bennett, Decentralization, Local Governments and Markets: Toward a Post-Welfare Agenda. Oxford: Clarendon, 1990.
- Ronnas, Per and Ramamurthy, Bhargavi, eds. Entrepreneurship in Vietnam: Transformation and Dynamics. Xinh-ga-po: Institute of Southeast Asian Studies, 2001.
- Sampford, Charles; Condlin, Suzanne; Palmer, Margaret; and Round, Tom, eds. Asia Pacific Governance: From Crisis to Reform. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2002.
- Shimomura, Yasutami, ed. The Role of Governance in Asia. Xinh-ga-po: Institute of Southeast Asian Studies, 2003
- Cộng hòa XHCN Việt Nam. Chiến lược toàn diện tăng trưởng và giảm nghèo (CPRGS). Hanoi, November 2003.

- Thomas, Caroline. Global Governance, Development, and Human Security. London: Pluto Press, 2000).
- USAID and VCCI. The Vietnam Provincial Competitiveness Index 2007: Measuring Economic Governance for Private Sector Development. Hanoi: Vietnam Competitiveness Initiative, 2007.
- Van Arkadie, Brian and Mallon, Raymond, eds. Vietnam: A Transition Tiger? Canberra: Asia Pacific Press at the Australian National University, 2003.
- Vasavakul, Thaveeporn and Nguyễn Thái Vân. "Collaboration Groups in Rural Vietnam: A Background Paper." Paper commissioned by OXFAM-GB, CARE, and IFAD, 2006.
- Vasavakul, Thaveeporn. "Politics of Administrative Reform in Post-Socialist Vietnam"; Suiwah Leung, ed. Vietnam Assessment: Creating a Sound Investment Climate. Xinh-ga-po: Institute of Southeast Asian Studies, 1996, pp. 42-68.
- Vasavakul, Thaveeporn. "Sectoral Politics and Strategies for State and Party Building from the VII to the VIII Congress of the Vietnamese Communist Party (1991-1996)"; Adam Fforde, ed., Doi Moi: Ten Years after the 1986 Party Congress; Canberra: Department of Political and Social Change Monograph Series no. 24, 1997, pp. 81-135.
- Vasavakul, Thaveeporn. "Vietnam: Sectors, Classes, and the Transformation of a Leninist State", James W. Morley, ed., Driven By Growth: Political Change in the Asia-Pacific Region (revised edition). Armonk, New York: M.E. Sharpe, 1999 pp. 58-82.
- Vasavakul, Thaveeporn. "Agricultural Land Management Under Doi Moi: Policy Makers' View." Report Prepared for the ACIAR ADP 1/97/092 Project "Impacts of Alternative Agricultural Policy Options on the Agricultural Sector in Vietnam," Jointly Carried Out by University of Sydney and Hanoi Agricultural University I. December 2003.
- Vasavakul, Thaveeporn. "Co-Governance and Human Security: Decentralization, Grassroots Democracy, and Poverty Alleviation in Vietnam." Draft paper presented for discussion at the conference on human security in ASEAN organized by the Institute of Security and International Studies, November 2006. Unpublished.
- Vasavakul, Thaveeporn. "From Fence Breaking to Networking: Popular Organizations and Policy Influence in Post-Socialist Vietnam," in Benedict Kerkvliet, Russell Heng and David Koh, eds., Getting Organized in Vietnam: Moving in and Around the Socialist State. Xinh-ga-po: Institute of Southeast Asian Studies, 2003, pp. 25-61.
- Vasavakul, Thaveeporn. "Rebuilding Authority Relations: Public Administration Reform in the Era of Doi Moi." Report Commissioned by the Asian Development Bank, Hanoi, May, 2002.
- Vasavakul, Thaveeporn. "Rethinking the Philosophy of Central-Local Relations in Post-Central Planning Vietnam", Mark Turner, ed. Central-Local Government Relations in the Asia-Pacific Region. London: Macmillan, 1997, pp. 166-95.
- Vasavakul, Thaveeporn. "Vietnam: From Revolutionary Heroes to Red Entrepreneurs," in Muthiah Alagappa, ed., Coercion and Governance: the Declining Political Role of the Military in Asia; Stanford: Stanford University Press, 2001; pp. 336-56.
- Vasavakul, Thaveeporn; Nguyễn Quang Ngọc; St. George, Elizabeth; Jones, Richard; Trần Huy Chương; and Nguyễn Thanh Phương. "Decentralization in Vietnam – Working Effectively at Provincial and Local Government Level." Report Commissioned by the Australian Agency of International Development, Hanoi, December 2000 (through Adam Fforde and Associates Pty Ltd).
- Vedeld, Trond. "Democratic Decentralization and Poverty Reduction –Exploring the Linkages." Paper presented at the NFU Annual Conference Politics and Poverty, Oslo 23-24 October 2003.
- Vietnam Development Report 2005. Governance. Joint Donor Report to the Vietnam Consultative Group Meeting, Hanoi, December 1-2, 2005.
- Vietnam Development Report 2009. Capital Matters. World Bank Report to the Vietnam Consultative Group Meeting, Hanoi, December 4-5, 2008.
- Vu Thành Tựu Anh, Lê Việt Thái, and Võ Tất Thắng, "Provincial Extra legal Investment Incentives in the Context of Decentralization in Vietnam: Mutually Beneficial or A Race to the Bottom?" UNDP Report, November, 2007.

Tài liệu tham khảo tiếng Việt

- Bùi Đức Khang. Phân cấp quản lý trong hệ thống hành chính Nhà nước của chính quyền địa phương (State management decentralization at the local government level). Hà Nội: Tư Pháp, 200
- Chu Văn Thành, ed. Dịch vụ công và xã hội hóa dịch vụ công: một số vấn đề lý luận và thực tiễn (Public services and socialization of public services: theory and practice). Hà Nội: Chính trị quốc gia, 2004.
- Đặng Kim Sơn. Nông nghiệp nông thôn Việt Nam: 20 năm đổi mới và phát triển (Agriculture and Rural Vietnam: 20 years of reform and development). Hà Nội: Chính trị quốc gia, 2006.
- Lê Chi Mai. Phân cấp ngân sách cho chính quyền địa phương: thực trạng và giải pháp (Budgetary decentralization to local government: situation and solutions). Hà Nội : Chính trị Quốc gia, 2006.
- Ngô Thắng Lợi và Vũ Cương. Đổi mới công tác kế hoạch hóa trong tiến trình hội nhập (Planning reform in the integration process). Hà Nội: Lao động-Xã hội, 2007.
- Tạp chí Quản lý Nhà nước (State Management Periodical) (được trích dẫn trong báo cáo)
- Tạp chí Quản lý Nhà nước (State Organization Periodical) (được trích dẫn trong báo cáo)

Các văn bản của nhà nước

- Bộ Nội vụ. Chương trình Tổng thể Cải cách Hành chính Giai đoạn 2001-2010 và các văn bản triển khai (PAR-MP for the period from 2001 to 2010 and implementing documents) Hanoi, 2003.
- Chính phủ Việt Nam, Chính quyền các cấp (Vietnamese government, local governments). Hà Nội: Hồng Đức, 2008.
- Quy định mới về cải cách hành chính (New regulations on the public administration reform). Hà Nội: Chính trị quốc gia, 2006.
- Nghị quyết của Đảng, các Nghị quyết của Chính phủ, và các báo cáo của các bộ, tỉnh, huyện, và xã (được trích dẫn trong báo cáo này).

Ghi chú

¹ Trường nhóm gửi lời cảm ơn đến Ông Lê Viết Thái và Bà Lê Thị Phi Vân đã đóng góp những đầu vào cần thiết cho báo cáo. Chúng tôi xin bày tỏ lòng biết ơn các cán bộ, công chức của các Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Tài chính, Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Lao động-Thương binh và Xã hội, Nội vụ, và UBND các tỉnh đặc biệt tỉnh Bình Dương, Thừa Thiên Huế và Vĩnh Phúc cũng như các cơ quan chuyên môn đã dành thời gian trao đổi với nhóm nghiên cứu. Xin được cảm ơn Học viện Hành chính và các đối tác phát triển đã tham dự hội thảo do Học viện tổ chức giữa tháng 12 năm 2008 và những bình luận bổ ích cho bản dự thảo đề cương nghiên cứu. Nhóm nghiên cứu cũng đã thu được rất nhiều từ những bình luận của GS. Lê Du Phong, nguyên hiệu trưởng trường Đại học Kinh tế quốc dân, và TS. Nguyễn Đình Cung, Trưởng ban Kinh tế Vĩ mô, Viện Quản lý kinh tế Trung ương tại cuộc hội thảo “Cải cách hành chính quốc gia: Hiện trạng và khuyến nghị” do UNDP, Trung tâm Nghiên cứu hỗ trợ phát triển cộng đồng (CECODES) và Ban Dân chủ - Pháp luật, Ủy ban Trung ương Mặt trận tổ quốc Việt Nam tổ chức ngày 12 tháng 3 năm 2009 tại Hà Nội. Chúng tôi cũng xin cảm ơn Ts. Jairo Acuna Alfaro, Cố vấn Chính sách của UNDP về Cải cách Hành chính và Phòng chống Tham nhũng vì những công tác phối hợp, và chị Đỗ Thị Thanh Huyền – Cán bộ Hỗ trợ Chính sách của UNDP về những hỗ trợ hậu cần. Trường nhóm xin chịu trách nhiệm đối với bất kỳ những thiếu sót bất cập nào trong báo cáo này.

² Báo cáo Phát triển Việt Nam 2009, Các Vấn đề về Vốn (Capital Matters) (Hà Nội, 2008), tr. 3 -4.

³ Như đã dẫn ở trên, tr. 23.

⁴ Tuy nhiên, nếu dựa vào tỷ lệ tăng trưởng thu nhập trên đầu người (tính theo giá cố định), bức tranh có phần ít tích cực hơn. Việt Nam sẽ phải mất nhiều thời gian hơn để đuổi kịp: 51 năm để đuổi kịp Indonesia, 95 năm để đuổi kịp Thailand và 158 năm để đuổi kịp Singapore. Xem Các Vấn đề về Vốn (Capital Matters), tr. 23.

⁵ Ngân hàng Phát triển Châu Á và Quỹ Tiền tệ Quốc tế dự báo một tốc độ tăng trưởng 5% cho năm 2009; Đơn vị Tình báo Kinh tế đưa ra dự báo là 4.3% và Ngân hàng Deutch Bank đưa ra dự báo 4.1%. Xem Tạp chí Tài chính Việt Nam, số 1 (tháng 1 và 2, năm 2009), tr. 19.

⁶ Xem phỏng vấn Phó Thủ tướng Nguyễn Sinh Hùng, như đã dẫn ở trên, tr.9. Về tổng quan gói kích thích kinh tế, xem “Gói kích thích tài chính,” như đã dẫn ở trên., tr. 20-21 và “Hiệu được gói giải cứu kinh tế,” như đã dẫn ở trên., tr. 22.

⁷ Những bài viết của giới học thuật hiện có về phát triển sử dụng thuật ngữ “the state” hay “Nhà nước” để đề cập đến các tổ chức bao gồm cả hành chính công.

⁸ Cited in Kuotsai Tom Liou, “Economic Development Policy and Public Management” in Kuotsai Tom Liou, ed., Handbook of Public Management Practice and Reform (New York and Basel: Marcel Dekker, 2001), pp. 405-430.

⁹ Tài liệu nghiên cứu gần đây nhất so sánh Việt Nam với các quốc gia Đông Nam Á và Đông Á, tham khảo Chương trình Châu Á, “Choosing Success: The Lessons of East and Southeast Asia and Vietnam’s Future,” January, 2008.

¹⁰ Vào năm 1950, được đo lường bằng đô-la Mỹ năm 1974, Hàn Quốc có thu nhập theo đầu người là 146 đô-la Mỹ; tương đương với 150 đô-la Mỹ đối với Ni-giê-ri-a, 129 đô-la Mỹ đối với Kenya, và 203 đô-la Mỹ đối với Ai-cập. Đài-loan vượt hàn Quốc với mức 224 đô-la Mỹ nhưng lại tụt sau Bờ-ra-din với mức 373 đô-la Mỹ, Mê-hi-cô với mức 562 đô-la Mỹ, hoặc Ác-hen-ti-na với mức 907 đô-la Mỹ. Ba mươi năm sau, GNP theo đầu người của Hàn Quốc đã tăng lên tới 1553 đô-la Mỹ; Ni-giê-ri-a 670 đô-la Mỹ, Kenya 380 đô-la Mỹ và Ai-cập 480 đô-la Mỹ. Vào năm 1980 thu nhập theo đầu người của Đài-loan là 2720 đô-la Mỹ, Brazil 1780 đô-la Mỹ, Mê-hi-cô 1640 đô-la Mỹ, và Ác-hen-ti-na 2230 đô-la Mỹ. Xem Chalmers Johnson, “Các Thể chế Chính trị và Hoạt động Kinh tế: Mối Quan hệ Chính phủ-Kinh

doanh tại Nhật Bản, Hàn Quốc, và Đài-loan”, trong Frederick Deyo (chủ biên), Kinh tế Chính trị của Chủ nghĩa Công nghiệp Châu Á Mới (Ithaca, Niu-oóc: Đại học Cornell, 1987), tr. 136.

¹¹ Johnson tóm tắt những khác biệt của những nhân tố. Đó là: thứ nhất, trong số các cơ quan kinh tế Chính phủ tại ba nước, Bộ Thương mại và Công nghiệp của Nhật Bản có phạm vi quyền hành lớn nhất trong khi đó Hội đồng Kế hoạch hóa và Phát triển Kinh tế của Đài-loan lại không có được vị thế như vậy. Thứ hai, cả ba nước đều sử dụng những hình thức và các biện pháp kiểm soát tài chính khác nhau: cung cấp tài trợ dựa trên ngân hàng tại Nhật Bản, phân bổ tín dụng tại Hàn Quốc, và dựa vào các chính sách tiền tệ chứ không phải chính sách tài chính như tại Đài-loan, tức là những trường hợp miễn thuế và các khoản phụ cấp khấu hao cao chứ không phải là các khoản vay trực tiếp để khuyến khích đầu tư vào các ngành cụ thể. Thứ ba, tại Nhật Bản Chính phủ làm việc với các tập đoàn công nghiệp tổng hợp hoặc các tổ hợp công ty với các công ty thương mại và các ngân hàng của riêng những tập đoàn, tổ hợp công ty đó. Tại Đài-loan, Nhà nước can thiệp thông qua việc đầu tư trực tiếp và thiết lập một mạng lưới các doanh nghiệp quốc hữu. Các quan chức lập kế hoạch của Hàn Quốc làm việc với các công ty tư nhân để chỉ đạo những công ty này đầu tư vào những ngành công nghiệp ưu tiên, cung cấp những biện pháp khuyến khích thông qua tín dụng với những điều khoản rất ưu đãi, giảm các áp lực từ sự cạnh tranh trong nước và quốc tế, và hỗ trợ về hạ tầng cơ sở, trong khi nghiêm khắc trừng phạt những công ty nào không hoạt động tốt. Các nước Đông Á có các phương pháp tiếp cận khác nhau đối với vốn nước ngoài. Nhật Bản quan tâm đến thị trường nội địa của mình, trong khi đó thị trường trong nước của Đài-loan và Hàn Quốc thì nhỏ. Cuối cùng, các nền kinh tế của cả ba nước Đông Á đều hạn chế sự ảnh hưởng chính trị của các nghiệp đoàn, mặc dù Nhật Bản được coi là sáng tạo hơn và đỡ độc đoán hơn. Cả ba quốc gia này đều bồi thường lao động thông qua các chính sách phân bổ tương đối công bằng và tăng tiền công tự động tùy thuộc vào việc tăng năng suất. Xem Johnson, như nêu trên.

¹² Andrew MacIntyre, ed., Kinh doanh và Chính phủ tại Châu Á Đang Công nghiệp hóa (Ithaca, New York: Cornell, 1994).

¹³ Để tìm hiểu về bộ máy nhà nước xã hội chủ nghĩa, tài liệu tiếng Anh, tham khảo Thaveeporn Vasavakul, “Politics of Administrative Reform in Post-Socialist Vietnam” in Suiwah Leung, ed. Vietnam Assessment: Creating a Sound Investment Climate (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1996), pp. 42-68.

¹⁴ Điều 168, Luật Doanh nghiệp quy định: (1). Nhà nước thực hiện quyền chủ sở hữu vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp theo các nguyên tắc sau đây: a) Thực hiện quyền chủ sở hữu với vai trò là người đầu tư vốn; b) Bảo toàn và phát triển vốn nhà nước; c) Tách biệt chức năng thực hiện các quyền chủ sở hữu với chức năng quản lý hành chính nhà nước; d) Tách biệt thực hiện quyền chủ sở hữu đối với quyền chủ động kinh doanh của doanh nghiệp; tôn trọng quyền kinh doanh của doanh nghiệp; đ) Thực hiện thống nhất và tập trung các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu về vốn. (2). Chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước; cơ chế thực hiện quyền chủ sở hữu vốn nhà nước; cách thức và tiêu chí đánh giá hiệu quả và thực trạng bảo toàn, phát triển vốn nhà nước; cơ chế phối hợp, kiểm tra và đánh giá đối với cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước; các chủ trương, biện pháp sắp xếp, cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp có vốn nhà nước thực hiện theo quy định của pháp luật. (3). Định kỳ hằng năm, Chính phủ trình Quốc hội báo cáo tổng hợp về thực trạng kinh doanh vốn sở hữu nhà nước, thực trạng bảo toàn và phát triển giá trị vốn đầu tư và tài sản sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp.

¹⁵ Xem Nghị quyết số 17-NQ/TW ngày 01/08/2007 của Hội nghị lần thứ 5 BCH Trung ương khóa X về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy Nhà nước”; Nghị quyết số 53/2007/NQ-CP tháng 11/2007.

¹⁶ Như nêu trên.

¹⁷ Xem Bộ Nội vụ, “Chương trình Tổng thể Cải cách Hành chính Nhà nước giai đoạn 2001-2010 và các văn bản triển khai (Hà Nội, 2003).

¹⁸ Xem Nghị quyết số 17- Nghị quyết/TW ngày 01/8/2007 của Hội nghị lần thứ 5 BCH Trung ương khóa X về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy Nhà nước.

¹⁹ Về nội dung chính của hai đạo luật này, xem Tổ công tác thi hành Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư, “Tóm tắt báo cáo đánh giá hai năm thực hiện Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư”, tháng 12, năm 2008.

²⁰ Xem Nghị quyết ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung Ương Đảng khóa X về tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, ngày 23 tháng 9 năm 2008.

²¹ Đồng thời xem thêm phân tích của báo cáo nghiên cứu của UNDP về cải cách thể chế do Martin Painter, Hà Hoàng Hợp, và Chu Quang Khôi thực hiện.

²² Bộ Nội vụ, “Sơ kết 3 năm thực hiện cơ chế “một cửa” theo quyết định số 181/2003/QĐ-TTg ngày 04/9/2003 của Thủ tướng Chính phủ.

²³ Như trên.

²⁴ Cuộc thảo luận chi tiết về cơ chế một cửa tại cấp trung ương có thể thấy trong, “Báo cáo Thủ tướng Chính phủ về tổng kết thí điểm thực hiện cơ chế một cửa tại các Bộ”, ngày 19/12/2007 của Bộ Nội vụ.

²⁵ Xem “Quyết định 93/2007 của Thủ tướng Chính phủ về thực hiện cơ chế một cửa, một cửa liên thông.

²⁶ Phỏng vấn với cán bộ công chức của Vụ CCHC, Bộ Nội vụ, 10/2008.

²⁷ Xem Bộ Nội vụ, “Báo cáo kết quả cuộc hội thảo chia sẻ kinh nghiệm và thực tiễn CCHC tại TP HCM, từ ngày 11-12/4/2006”, ngày 25 tháng 4 năm 2006.

²⁸ Phỏng vấn với Cục Doanh nghiệp Nhỏ và Vừa, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 10/2008.

²⁹ Chỉ số Cạnh tranh các Tỉnh Việt Nam tập trung vào mối quan hệ giữa các biện pháp thực hành quản lý kinh tế tốt và đầu tư và tăng trưởng. Điều tra hàng năm cho thấy có sự liên hệ giữa các biện pháp thực hành quản lý kinh tế thân thiện với kinh doanh và các đáp ứng của giới kinh doanh với những biện pháp thực hành đó. Mặc dù vậy, “các biện pháp thực hành quản lý kinh tế thân thiện” có rất nhiều điều liên quan tới cải cách khuôn khổ pháp lý và thể chế do TƯ ban hành nói chung.

³⁰ Phỏng vấn với các cán bộ Sở Kế hoạch và Đầu tư Tỉnh Vĩnh Phúc.

³¹ USAID và Phòng Thương mại Công nghiệp Việt Nam, Chỉ số Cạnh tranh các Tỉnh Việt Nam 2007: đo lường quản lý kinh tế đối với phát triển khu vực tư nhân (Hà Nội: Chỉ số Cạnh tranh Việt Nam, 2007), tr.22.

³² Xem Sở Kế hoạch và Đầu tư, “Báo cáo tình hình thực hiện công tác cải cách hành chính trong năm 2007 của Sở Kế hoạch và Đầu tư Hà Nội,” Hà Nội, tháng 11, năm 2007.

³³ Xem “Gói kích thích tài chính,” Thời báo tài chính Việt Nam, như đã dẫn, tr. 21.

³⁴ Như trên; Xem “Không trúng đích: chỉ số cạnh tranh tỉnh bị tụt”, như trên, tr. 56.

³⁵ Tỉnh Vĩnh Phúc đã nêu vấn đề này trong báo cáo của mình. Cơ chế một cửa cấp xã có tác dụng làm đầu mối tiếp xúc với các vấn đề liên quan đến đất đai. Do chỉ có một cán bộ địa chính của xã cho nên có sự chậm trễ trong việc giao trả hồ sơ cho những người nộp đơn.

³⁶ Một bài đăng trên báo Nhân dân số ra ngày 3/11/2005. Xem: <http://www.caicachhanhchinh.gov.vn/English/CommentsPress/683200511030923000/>

³⁷ Các cuộc phỏng vấn với các cơ quan chính quyền tỉnh Cao Bằng, 6/2008.

³⁸ Trưởng nhóm nghiên cứu chân thành cảm ơn Phan Ngọc Tú đã chia sẻ báo cáo đang trong quá trình hoàn thiện có tiêu đề “Những bước tiếp theo của cải cách thủ tục hành chính theo cơ chế “một cửa” tại một huyện nông thôn vùng đồng bằng sông Cửu Long (Thực tế từ huyện Cai Lậy, tỉnh Tiền Giang)”, 2009, 14 trang.

³⁹ Xem “Tóm tắt báo cáo đánh giá”.

⁴⁰ Những ý kiến này được thể hiện trong một báo cáo của Sở Tài nguyên Môi trường Tỉnh Vĩnh Phúc. Mặc dù vậy chúng có thể được coi đại diện cho nhiều tỉnh đồng bằng Sông Hồng. Tại tỉnh Vĩnh Phúc,

có gia đình có 54 mảnh đất khác nhau; con số bình quân các mảnh đất là 10. Xem Sở Tài nguyên Môi trường, “Báo cáo về việc sơ kết 3 năm (2006-2008) thực hiện cải cách hành chính giai đoạn 2006-2010”, 28/11/2008.

⁴¹ Văn Tất Thu, “Một số giải pháp kỹ thuật để tổ chức bộ đa ngành, đa lĩnh vực”, Tổ chức Nhà nước, tháng 12/2007.

⁴² Con số các cơ quan trực thuộc Chính phủ giảm từ 13 trong năm 2002 xuống còn 8 trong năm 2007.

⁴³ Xem Ban Chấp hành Trung ương, Ban Cán sự Đảng, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, “Báo cáo kết quả công tác cải cách hành chính của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn năm 2007 và 6 tháng đầu năm 2008” tháng 8 năm 2008.

⁴⁴ Để có các văn bản quy phạm pháp luật chi tiết, xem thông tin công bố trên Chính phủ Việt Nam, Chính quyền các cấp (Hà Nội: Hồng Đức. 2008).

⁴⁵ Như trên.

⁴⁶ Thang Văn Phúc, “Tăng cường phân cấp tại cấp trung ương và địa phương- một nhiệm vụ quan trọng trong cải cách hành chính hiện nay tại Việt Nam”, 6 tr.

⁴⁷ Như trên.

⁴⁸ Ví dụ, xem, Nghị định số 144/2005/NĐ-CP ngày 16/5/2005 của Chính phủ quy định về công tác phối hợp giữa các cơ quan hành chính Nhà nước trong xây dựng và kiểm tra việc thực hiện chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, và Quyết định số 34/2007/QĐ-Ttg ngày 12/3/2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành quy chế thành lập, tổ chức và hoạt động của tổ chức phối hợp liên ngành.

⁴⁹ Xem Ngô Thắng Lợi và Vũ Cương, Đổi mới công tác kế hoạch hóa trong tiến trình hội nhập (Hà Nội: Lao động- Xã hội, 2007) và Viện Quản lý Kinh tế Trung ương, “Tăng cường công tác điều phối giữa các cơ quan quản lý Nhà nước chịu trách nhiệm với lĩnh vực dịch vụ” (Hà Nội, 2006).

⁵⁰ Xem Nghị định số 16/2005/NĐ-CP ngày 7/2/2005 về quản lý đầu tư trong các công trình và dự án xây dựng.

⁵¹ Báo cáo Phát triển Việt Nam 2005 đã nắm bắt sức tích tinh thần của Luật Ngân sách 2002. Để có phân tích chi tiết, xem Lê Chi Mai, Phân cấp ngân sách cho chính quyền địa phương: thực trạng và giải pháp (Hà Nội: Chính trị Quốc Gia, 2006).

⁵² Xem Nghị định số 71/2003/NĐ-CP ngày 19 tháng 6 năm 2003 của Chính phủ về phân cấp quản lý biên chế hành chính, sự nghiệp nhà nước.

⁵³ Các văn bản của Chính phủ quy định về tuyển dụng gồm Nghị định số 115/2003/NĐ-CP ngày 10/10/2003 của Chính phủ về chế độ công chức dự bị; Nghị định số 116/2003/NĐ-CP của Chính phủ về việc tuyển dụng, sử dụng cán bộ công chức trong các đơn vị sự nghiệp Nhà nước, ngày 10/10/2003; Nghị định số 117/2003/NĐ-CP của Chính phủ về việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ công chức trong các cơ quan Nhà nước ngày 10/10/2003; Thông tư số 07/2007/TT-BNV hướng dẫn thực hiện Nghị định số 09/2007/NĐ-CP ngày 15/01/2007 của Chính phủ sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định số 117/2003/NĐ-CP ngày 10/10/2003 của Chính phủ về tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ công chức trong các cơ quan Nhà nước; Nghị định số 08/2007/NĐ-CP ngày 15/01/2007 sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định 115/2003/NĐ-CP ngày 10/10/2003 của Chính phủ về chế độ công chức dự bị.

⁵⁴ Một cuộc điều tra thông qua bảng câu hỏi đã được tiến hành tại Cao Bằng trong tháng 6 năm 2008 trong khuôn khổ của Dự án cải cách hành chính của tỉnh Cao Bằng để hỗ trợ cải cách hành chính tại tỉnh. Tổng số những người trả lời phỏng vấn là trên 100. Tuy nhiên, một số lớn hoặc đã lựa chọn “không có thông tin” hoặc “không có ý kiến”. Các cuộc phỏng vấn tại Bình Dương được tiến hành trong tháng 12 năm 2008 coi đó là một phần của các nghiên cứu thực địa phục vụ báo cáo nghiên cứu này. Số những người trả lời phỏng vấn thì không nhiều.

⁵⁵ Tham khảo “Không trúng đích: Chỉ số cạnh tranh tỉnh bị tụt,” tr. 57

⁵⁶ Johnson, “Các Thể chế Chính trị và Hoạt động Kinh tế.”

⁵⁷ Trường hợp Singapore được bàn đến trong bài viết của Ikuo Iwasaki, “Quan chức Nhà nước, Phát triển Kinh tế, và Quản trị: Trường hợp Singapore,” trong Yasutami Shimomura, ed., Vai trò của Quản trị tại Châu Á (Singapore: Viện Nghiên cứu Đông Nam Á, 2003), tr. 349-81.

⁵⁸ Để biết thêm thông tin, xem Kuotsai Tom Liou, “Economic Development Policy and Public Management”, tr. 419 and tra. 442-445.

⁵⁹ Có một số biến thể nhỏ. Ví dụ, cách thức mà cục và tổng cục của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn được tổ chức xét một mức độ nào đó thì có khác.

⁶⁰ Cục đôi khi được người Việt Nam dịch sang tiếng Anh là “agency”. Ví dụ, Agency for Small and Medium Size Enterprises (Cục doanh nghiệp nhỏ và vừa) trực thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

⁶¹ Xem Nghị định 178/2007/ND-CP ngày 3 tháng 12 năm 2007 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ.

⁶² Một ví dụ khác đó là ở cấp địa phương, Sở Thương mại và Công nghiệp Bình Dương liệt kê những hoạt động phát triển để đưa vào kế hoạch tổng thể và kế hoạch ngắn hạn về phát triển các ngành cụ thể, ví dụ như kế hoạch phát triển ngành công nghiệp giai đoạn 2006-2020; kế hoạch phát triển những sản phẩm chủ đạo của tỉnh đến năm 2020; đề xuất phát triển thị trường trong nước cho giai đoạn 2007-2015 và định hướng thực hiện đến 2020; kế hoạch phát triển các mặt hàng xuất khẩu chủ đạo của tỉnh đến 2010; chương trình phát triển thương mại điện tử đến 2010, kế hoạch phát triển mạng lưới chợ, siêu thị và trung tâm mua bán; kế hoạch phát triển điện lưới; đề án thực hiện trung tâm thông tin hỗ trợ doanh nghiệp; đề án giải pháp nâng cao chất lượng công tác xúc tiến thương mại giai đoạn 2008-2015; và chương trình xúc tiến ngành công nghiệp Bình Dương giai đoạn 2008-2012. Bên cạnh đó, Sở còn hỗ trợ doanh nghiệp vốn đầu tư, khai thác thị trường và nâng cao tính cạnh tranh của doanh nghiệp.

⁶³ Xem một số nhận xét trong tài liệu của Ban Chỉ đạo Cải cách Hành chính của Chính phủ, “Báo cáo tổng kết việc thực hiện giai đoạn I (2001-2005) Chương trình Tổng thể Cải cách Hành chính Giai đoạn 2001-2010 và phương hướng, nhiệm vụ cải cách hành chính giai đoạn II (2006-2010), ngày 27 tháng 4 năm 2006.

⁶⁴ Phỏng vấn với các quan chức Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Hà Nội, tháng 10/2008. Xem thêm Bảng 7 và 8.

⁶⁵ Dựa trên thông tin của nhóm nghiên cứu liên lạc với Vĩnh Phúc.

⁶⁶ Xem Viện Quản lý Kinh tế Trung ương, “Tăng cường điều phối giữa các cơ quan quản lý Nhà nước chịu trách nhiệm đối với ngành dịch vụ”.

⁶⁷ Theo các phát hiện của khảo sát, tất cả các bộ, các cơ quan đều đã thực hiện điều phối với các cơ quan khác trong quá trình xây dựng các chiến lược và kế hoạch phát triển ngành. Đa số những người trả lời phỏng vấn (68,7%) nghĩ rằng việc điều phối này là bổ ích cho công việc của họ. Việc điều phối như vậy được thực hiện thông qua các cuộc họp, hội thảo, các cuộc tập huấn và các nhận xét chính thức bằng văn bản. Công tác điều phối nội bộ giữa các vụ/đơn vị trong một bộ/ cơ quan được thực hiện theo những cách tương tự, bao gồm cả thông qua một nhóm soạn thảo. Việc thành lập nhóm soạn thảo phối hợp là phương pháp điều phối phổ biến nhất trong việc xây dựng các chiến lược và kế hoạch phát triển ngành. Theo hầu hết những người trả lời phỏng vấn (81,3%) không để gì đảm bảo công tác điều phối bởi vì các quy định không rõ ràng, năng lực thấp, và thiếu nhiệt tình. Khoảng 1/5 (16,4%) không biết liệu có các quy định cho công tác điều phối hay không. Như nêu ở trên.

⁶⁸ Quan sát này là dựa trên các cuộc phỏng vấn với các bộ ở trung ương và các tỉnh cũng như rà soát tài liệu văn bản hiện hành về lập kế hoạch được thu thập từ các cấp hành chính khác nhau.

⁶⁹ Xem “Không trúng đích”, tr. 57.

⁷⁰ Về tài liệu bổ ích về Chương trình mục tiêu quốc gia về xóa đói giảm nghèo của Việt Nam, xem Nguyễn Thế Dũng, “Đánh giá năng lực đối với chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói giảm nghèo của Việt Nam,” VIE/97/017-Tăng cường năng lực hỗ trợ chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói giảm nghèo; CHXHCN Việt Nam, Chiến lược Toàn diện Tăng trưởng và Xóa đói giảm nghèo (Hà Nội, tháng 11/2003); và Bộ Thương binh Lao động Xã hội và UNDP, Kiểm điểm, lập kế hoạch hướng tới

phía trước: Đánh giá chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói giảm nghèo và chương trình 135 (Hà Nội, Việt Nam, tháng 11/2004).

⁷¹ Về tác động của phân cấp đối với đầu tư nước ngoài, xem Vũ Thành Tú Anh, Lê Viết Thái và Võ Tất Thắng, “Các biện pháp khuyến khích đầu tư bổ sung về mặt pháp lý của tỉnh trong bối cảnh phân cấp ở Việt Nam: cả hai cùng có lợi hay là cuộc chạy đua tới đáy?”, Báo cáo của UNDP, tháng 11/2007.

⁷² Dựa trên các báo cáo của tỉnh và phỏng vấn trong năm 2008.

⁷³ Báo cáo tập trung vào mối liên hệ giữa việc chủ động sự dụng khuôn khổ pháp lý hiện nay với mức độ thành công trong lĩnh vực kinh tế; báo cáo không tập trung phân tích xem những tài liệu dưới luật có “đúng” hay không trên quan điểm của cấp chính quyền trung ương.

⁷⁴ Xem UBND tỉnh Bình Dương, Sở Nội vụ, “Công tác cải cách hành chính tác động đến phát triển kinh tế xã hội tỉnh Bình Dương,” ngày 1/12/2008.

⁷⁵ UBND tỉnh Bình Dương, Sở Công Thương, “Báo cáo đánh giá tác động của cải cách hành chính đến phát triển ngành công thương tỉnh Bình Dương,” tháng 11/2008.

⁷⁶ Các cuộc phỏng vấn với công chức địa phương, tháng 12/2008.

⁷⁷ Các cuộc phỏng vấn với các quan chức địa phương tháng 12/2008.

⁷⁸ Xem Quyết định số 41/2008/QĐ-UBND quy định vị trí, chức năng, nhiệm vụ, và thẩm quyền của Sở Tài nguyên và Môi trường.

⁷⁹ Ý kiến này dựa vào tài liệu của Phòng Chính sách – Pháp chế, Cục Quản lý công và phát triển khu vực, Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers (OECD, 2009).

⁸⁰ Như trên. p. 17.

⁸¹ Xem Navin Girishankar, “Bảo đảm lợi ích công bên dưới thiết kế thể chế đa nguyên”, trong Paul Collins, ed., Áp dụng hành chính công trong phát triển: Các mốc hướng dẫn đi tới tương lai (Chichester: John Wiley & Sons, Ltd., 2000), tr. 79-90.

⁸² Xem James Manor, Kinh tế chính trị của phân cấp dân chủ (Ngân hàng Thế giới, 1999). Manor bàn đến việc phân cấp sẽ chắc chắn mang lại điều gì, nó sẽ mang lại một phần những điều gì, và nó sẽ không mang lại điều gì. Lập luận “thao túng giới tinh hoa”, tập trung vào việc ra đời của các lợi ích địa phương trong khuôn khổ phân cấp, đã gây hồ nghi về mối quan hệ qua lại tích cực giữa phân cấp và giảm nghèo. Xem Trond Vedeld, “Phân cấp dân chủ và giảm nghèo-khám phá những mối liên hệ,” bài trình bày tại Hội nghị Thường niên NFU Về Chính trị và Nghèo khổ, Oslo 23-24/10/2003.

⁸³ Xem Deryke Belshaw, “Phân cấp quản trị và giảm nghèo: kinh nghiệm liên quan tại châu Phi và châu Á” trong Collins, tr. 72.