

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ TIẾP TỤC CẢI CÁCH BỘ MÁY TỔ CHỨC VÀ CƠ CHẾ VẬN HÀNH CỦA CHÍNH PHỦ VIỆT NAM

Lê Xuân Bá*

Vũ Xuân Nguyệt Hồng**

Sau 25 năm Đổi mới, Việt Nam đã có những thay đổi lớn lao và sâu sắc, với nền kinh tế thị trường dần dần hình thành và phát triển, cấu trúc xã hội đã có sự thay đổi khá nhiều và trình độ của người dân đã được nâng cao. Bối cảnh đó đòi hỏi *phải đổi mới, hoàn thiện vai trò của Nhà nước nói chung và Chính phủ nói riêng*, đặt vấn đề *cải cách Nhà nước trong quan hệ tương tác với thị trường và xã hội*. Chính phủ là một bộ phận của nhà nước, do tác động thường xuyên của Chính phủ trong đời sống kinh tế - xã hội của đất nước, cải cách Chính phủ thực sự là quan trọng nhất trong cải cách nhà nước. Bên cạnh đó, quá trình chuyển đổi nền kinh tế từ nền

kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCN), về bản chất, là quá trình *chuyển đổi vai trò, nhiệm vụ của Nhà nước trong sự nghiệp phát triển kinh tế, xã hội của đất nước*. Chính vì vậy, sự thành công của quá trình chuyển đổi nền kinh tế và quá trình đổi mới và hoàn thiện bộ máy Nhà nước nói chung và bộ máy Chính phủ nói riêng có sự tác động qua lại rất lớn.

Nội dung các Nghị quyết Hội nghị TW lần thứ 3, thứ 6 (lần 2) và thứ 7 của khoá VIII, Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX, X và lần thứ XI; Chương trình cải cách hành chính giai đoạn 2001- 2010,... đã thể hiện rất rõ sự quan tâm của Đảng và Nhà nước đối với việc đổi mới bộ máy Nhà nước nói chung và đổi mới Chính phủ nói riêng. Bài viết này sẽ tập trung phân tích hai mảng vấn đề: (1) Chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức bộ máy Chính phủ (ở cấp Trung ương); (2) Một số vấn đề điều hành vĩ mô của Chính phủ trong phát triển kinh tế-xã hội; và (3) Quản lý nhà nước trong lĩnh vực: biến đổi khí hậu, xóa đói giảm nghèo và toàn cầu hoá.

1. Chức năng quản lý nhà nước

Vai trò của Chính phủ và chức năng quản lý nhà nước ở mỗi một quốc gia phụ thuộc

* Lê Xuân Bá, Phó giáo sư, Tiến sĩ Kinh tế, Viện trưởng Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.

** Vũ Xuân Nguyệt Hồng, Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.

Trong khuôn khổ chương trình hợp tác về “Nâng cao năng lực quản lý nhà nước ở Việt Nam” (do tổ chức SIDA Thụy Điển tài trợ), nhóm nghiên cứu gồm: PGS.TS. Lê Xuân Bá, ThS. Vũ Xuân Nguyệt Hồng và các thành viên Ban Thẻ Chế Kinh tế (thuộc Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương) và các chuyên gia tư vấn của tổ chức PM (Professional Management). Để có được tư liệu cho bài viết này, nhóm nghiên cứu xin chân thành cảm ơn sự tham gia đóng góp ý kiến nhiệt tình của đại diện các Bộ, cơ quan ngang Bộ, các cán bộ đến từ các cơ quan nhà nước, các chuyên gia nghiên cứu từ các viện nghiên cứu, trường đại học,...

nguồn vốn ODA và đại diện cho Chính phủ tại một số tổ chức tài chính.

Nhiệm vụ không còn phù hợp với nền kinh tế thị trường

Hiện nay, nhiều cơ quan Chính phủ vẫn duy trì một số nhiệm vụ không cần thiết đối với công việc quản lý nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Ví dụ: việc duy trì các loại giấy phép kinh doanh, cũng như các dạng giấy phép con, hoặc xây dựng các định mức kinh tế - kỹ thuật, hoặc phê duyệt quy hoạch phát triển các ngành, sản phẩm mang tính thương mại,... là những minh chứng về những nhiệm vụ mà Chính phủ không cần thiết phải thực hiện.

Như vậy, chừng nào mà phạm vi nhiệm vụ và chức năng của bộ máy hành chính chưa được điều chỉnh theo hướng cắt giảm những nhiệm vụ không cần thiết, không phù hợp thì chừng đó không thể có tiền đề để thực hiện *cải cách hành chính một cách cơ bản và hiệu quả*. Điều này đã dẫn đến *hiện tượng ôm đồm* trong hệ thống hành chính. Đây cũng chính là nguyên nhân quan trọng và cơ bản nhất cho sự tồn tại một *Nhà nước công kênh, hiệu lực yếu, hiệu quả thấp*.

Cơ cấu tổ chức bộ máy: công kênh, thiếu hiệu lực và kém hiệu quả

Ôm đồm về chức năng đã dẫn đến một bộ máy tổ chức công kênh. Dù đã nhiều lần tách ghép các Bộ song bộ máy Chính phủ vẫn còn quá đồ sộ, đội ngũ công chức vẫn không thuyên giảm. Việc sáp nhập các Bộ vẫn còn mang tính cơ học. Hầu hết các Bộ đều vẫn đóng vai trò *đại diện chủ sở hữu* tại các doanh nghiệp nhà nước trong ngành, dẫn đến hiện tượng “vừa đá bóng vừa thổi còi” Hầu hết các Cục và nhiều Vụ vừa thực hiện chức năng quản lý nhà nước, vừa thực hiện chức năng tư vấn hoặc hỗ trợ mà 2 chức năng này lại đòi hỏi 2 *năng lực hoàn toàn khác hẳn nhau đối với công chức*.

b) Một số tồn tại về phương thức điều hành chung của bộ máy Chính phủ

- Cơ chế phân công, phối hợp trong nội bộ Chính phủ

Do pháp luật còn quá chung chung và sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước còn lỏng lẻo, dẫn tới hiện tượng hành xử “tùy hứng”, “chủ quan”, thậm chí trái luật ở một số cơ quan và công chức. Một vấn đề lớn hiện nay là chế độ chịu trách nhiệm tập thể và cá nhân không rõ ràng. Xu hướng muốn tập thể hóa các quyết định quản lý với lý do thực hiện quy chế dân chủ đã tạo nên tình trạng ý lại cho tập thể, không ai dám mạnh dạn quyết định và càng không muốn một mình chịu trách nhiệm. Vẫn còn hiện tượng việc khó thì đẩy cho tập thể hoặc đẩy lên trên thông qua cơ chế xin ý kiến.

Cho đến nay, hai vai trò khác biệt của Thủ tướng Chính phủ chưa được rõ ràng, chưa phân biệt rõ Thủ tướng với tư cách là cá nhân Thủ tướng và Thủ tướng với tư cách là người đứng đầu Chính phủ (tập thể Chính phủ).

Theo quy định “Bộ, cơ quan ngang Bộ là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước”, tuy vậy, hiện nay Bộ trưởng, với tư cách là người đứng đầu Bộ vẫn chưa thực sự thực hiện được chức năng là người *Tư lệnh ở một lĩnh vực*. Bộ chưa đóng vai trò là đại diện Chính phủ trong một lĩnh vực nào đó. Việc này đương nhiên dẫn đến hiện tượng các Bộ “đùn” trách nhiệm lên Chính phủ, làm Thủ tướng luôn ở trạng thái “quá tải” và xã hội luôn phải chờ đợi một thời gian dài cho việc ra quyết định.

Cơ chế phối hợp trong các cơ quan Chính phủ chưa thực sự chặt chẽ, đôi khi việc phối hợp còn nhiều lúng túng. Trên thực tế, cơ quan nào đảm nhiệm vai trò chủ trì sẽ chịu trách nhiệm chính và việc tham gia của các cơ quan khác nhiều khi chỉ mang tính hình thức. Việc tạo ra sự đồng thuận trong xây

dụng chính sách mới đôi khi gặp khó khăn do tính lợi ích cục bộ của các bên tham gia, vì vậy, dẫn tới hiện tượng việc giải quyết công việc kéo dài, dây dưa.

- Cơ chế phân công, phối hợp giữa Chính phủ với Đảng

Sự lãnh đạo của Đảng đã được khẳng định trong Hiến pháp, song nội hàm về *phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước vẫn không được lý giải một cách rõ ràng*. Về nguyên tắc, Đảng xác định đường lối, những mục tiêu quan trọng cho phát triển và “*nắm*” khâu tổ chức, cán bộ. Song, ở một số địa phương điều này đã bị nhiều tổ chức, cá nhân lạm dụng danh nghĩa tổ chức Đảng can thiệp quá sâu vào công việc điều hành của hệ thống chính quyền.

Vấn đề đặt ra là Đảng cần tập trung vào việc xác định đường lối, chính sách phát triển, những vấn đề đúng tầm lãnh đạo của Đảng. Thực tế cho thấy, việc chậm xác định những vấn đề then chốt ấy đang ảnh hưởng rất lớn đến việc Chính phủ soạn thảo và thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật. Để đổi mới vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Chính phủ (với hệ thống hành pháp từ Trung ương đến địa phương) cần thực hiện hai nguyên tắc: (i) Tôn trọng và đề cao vai trò lãnh đạo của Đảng; tập trung sự lãnh đạo của Đảng vào những vấn đề then chốt về đường lối, quan điểm phát triển; và (ii) Nâng cao trách nhiệm của Chính phủ và cơ quan hành chính các cấp trong việc giải quyết những vấn đề thuộc chức trách của mình, khắc phục tình trạng ỷ lại vào sự lãnh đạo của Đảng, mọi việc đều đợi “*xin ý kiến Thường vụ*”

- Mối quan hệ giữa Chính phủ với Quốc hội

Trong thời gian qua, vai trò Quốc hội đã dần được nâng cao. Tuy vậy, mối quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ vẫn còn tồn tại một số vấn đề cần giải quyết trong thời gian tới. Vấn đề nổi cộm nhất hiện nay là chức

năng lập pháp của Quốc hội vẫn chỉ được thực hiện ở *khâu thông qua và ban hành*. Việc soạn thảo các dự luật vẫn chủ yếu do các cơ quan của Chính phủ đảm nhận. Cho đến nay, hầu hết các dự luật đều do các Bộ, ngành liên quan chuẩn bị và xu thế dự thảo luật theo hướng “*tạo thuận lợi cho mình, dồn khó khăn cho doanh nghiệp, cho xã hội*” vẫn còn ngự trị trong suốt quá trình chuẩn bị Luật và các văn bản pháp quy. Thời gian chuẩn bị cho dự luật không nhiều, số ngày thảo luận ở Quốc hội quá ít, số lượng dự luật cần thông qua tương đối lớn, ý muốn “*hoàn thành kế hoạch*” tương đối cao đã dẫn đến hiện tượng nhiều vấn đề trong dự luật không được bàn thảo và thống nhất ở Quốc hội mà phải để “*Chính phủ quy định chi tiết điều này*” Chính phủ lại tiếp tục giao cho Bộ, ngành liên quan dự thảo Nghị định. Vòng quay lại tiếp tục với tư duy “*tạo thuận lợi cho mình*” và cuối cùng hệ thống văn bản pháp lý đó đã ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường kinh doanh và đời sống của xã hội.

Vai trò của Quốc hội trong giám sát việc thực thi pháp luật của các cơ quan Chính phủ chưa được đề cao. Năng lực giám sát thực thi pháp luật của các đại biểu Quốc hội chưa cao cộng với những lúng túng trong việc xử lý các vi phạm được phát hiện sau các cuộc đi giám sát càng làm giảm vai trò giám sát kết quả thi hành chính sách của Chính phủ.

Phân cấp và mối quan hệ giữa Chính phủ với chính quyền địa phương

Việt Nam là một trong ít nước thực hiện phân cấp quản lý nhà nước mạnh trong thời gian gần đây. Gần một nửa ngân sách nhà nước đã được phân cấp cho các tỉnh chủ động phân bổ cho các huyện và các đơn vị trực thuộc. Tuy nhiên, vấn đề phân cấp chưa gắn với trách nhiệm giải trình và theo dõi - đánh giá, theo đánh giá của một số chuyên gia quốc tế, có thể tạo cơ hội cho tham nhũng và lãng phí nguồn lực công.

Cơ chế phối hợp giữa Chính phủ với chính quyền địa phương chủ yếu là phối hợp trong xây dựng, rà soát sửa đổi bổ sung cơ chế, chính sách; tổ chức triển khai thực hiện; thanh tra, kiểm tra quá trình thực hiện; đánh giá, sơ kết, tổng kết chính sách. Nhìn chung, sự phối hợp giữa Chính phủ và chính quyền địa phương còn khá lỏng lẻo, đặc biệt trong quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường, quản lý và sử dụng đất đai,...

Bên cạnh việc phối hợp còn lỏng lẻo, trong phân công trách nhiệm giữa Chính phủ Trung ương và chính quyền địa phương còn chưa rõ ràng. Nhiều việc địa phương có thể quyết định được nhưng vẫn còn nằm ở Trung ương, ngược lại nhiều việc đã chuyển xuống cấp địa phương song lại chưa đồng bộ (đội ngũ cán bộ địa phương chưa có đủ khả năng, chưa phân cấp về tài chính hoặc về tổ chức).

Mối quan hệ giữa Chính phủ với các tổ chức xã hội

Trong mối quan hệ giữa Chính phủ và xã hội, một trong những điểm yếu nhất hiện nay chính là người dân (xã hội) chưa thực sự được coi là chủ thể, là mục tiêu hay đối tượng chính khi các cơ quan nhà nước hoạch định chính sách hoặc đưa ra các quyết định quản lý. Lợi ích và sự hài lòng của người dân vẫn không phải tiêu chí chính thức để đánh giá tính hợp lý, năng lực và hiệu quả của các cơ quan nhà nước. Bên cạnh đó, việc cung cấp thông tin của Chính phủ cho công chúng thường *quá chậm, chưa minh bạch*, chính sách không ổn định, thậm chí *tiền hậu bất nhất* làm giảm lòng tin của công chúng vào Chính phủ.

Một vấn đề quan trọng cần sửa đổi là phương thức làm việc với dân của các cơ quan công quyền cũng như của các công chức. Hiện nay, hầu hết cách ứng xử luôn theo hướng tạo điều kiện thuận lợi cho cơ quan và công chức chứ không phải là tạo thuận lợi cho người dân. Bên cạnh đó, hiện nay cơ chế

bảo đảm sự bình đẳng giữa quyền công dân với quyền lực nhà nước chưa đủ mạnh.

Khu vực tư nhân đã được tạo điều kiện bình đẳng và dễ dàng hơn trong việc thành lập, vận hành doanh nghiệp và rút lui khỏi thị trường. Khung pháp lý đã được hoàn thiện liên tục thể hiện chính sách tạo môi trường kinh doanh thuận lợi, bình đẳng của Chính phủ. Tuy nhiên, tình trạng tồn tại nhiều giấy phép con, Nhà nước vẫn còn đầu tư vào nhiều tập đoàn, doanh nghiệp nhà nước kinh doanh trong các lĩnh vực mà các doanh nghiệp tư nhân có thể làm được và mong muốn được làm đã gây cản trở cho khu vực tư nhân phát triển.

c) Một số tồn tại về vấn đề cán bộ trong bộ máy Chính phủ

Lựa chọn nhân sự: Nhu cầu được làm công chức (*làm quan*) của người dân Việt Nam tương đối lớn, tuy nhiên, trong thời gian qua, công tác tuyển chọn nhân sự vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu thực tế. Việc tuyển dụng nhân sự thông qua hình thức thi tuyển ở các cơ quan nhà nước vẫn còn mang tính hình thức, chưa thực sự đáp ứng được yêu cầu công việc. Các nội dung thi chưa phản ánh được khả năng, thái độ và năng lực cần thiết của cán bộ công chức tương lai. Nhìn chung, hầu hết các cơ quan đều tuyển theo *số lượng* cần tuyển dụng và sau đó mới bố trí công việc. Hiện tượng một cán bộ được đào tạo theo một chuyên môn nhưng lại làm việc trên lĩnh vực hoàn toàn khác không phải là một hiện tượng hiếm trong các cơ quan.

- *Đánh giá nhân sự:* Việc đánh giá nhân sự trong các cơ quan nhà nước vẫn được tổ chức thường xuyên (được thực hiện hàng năm, hoặc trước khi bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm, quy hoạch, điều động, đào tạo, bồi dưỡng, khi kết thúc nhiệm kỳ, thời gian luân chuyển) và thậm chí tương đối nhiều (kiểm điểm ở chính quyền, Đảng, công đoàn, đoàn thanh niên,...), song việc đánh giá này chỉ

mang tính hình thức. Mục tiêu đánh giá tương đối rõ ràng, nhưng biện pháp đánh giá, cách tổ chức đánh giá, xử lý kết quả đánh giá hoàn toàn không tương thích với mục tiêu đánh giá. Các tiêu chí đánh giá³ chủ yếu mang tính định tính, rất khó xác định việc hoàn thành hay không và không có sự khác biệt nhiều giữa các mức độ vì không có tiêu chí cụ thể. Trong 5 tiêu chí kể trên, có tiêu chí kết quả công việc nhưng do không có bản mô tả công việc, không có sự đo lường rõ rệt trong sự phân công và hoàn thành công việc của mỗi cán bộ, công chức nên rất khó để đánh giá đúng và phân loại đúng đối với cán bộ, công chức.

- *Chế độ trả lương*: Chức năng quá nhiều đòi hỏi một đội ngũ công chức đông đảo, vì thế việc cải cách chế độ tiền lương gặp rất nhiều vấn đề khó khăn. Cơ chế tiền lương hiện nay vẫn cơ bản dựa trên thang, bảng lương của Nhà nước và được áp dụng thống nhất trên cả nước. Sự khác biệt giữa mức lương của các ngạch, bậc không lớn và điều kiện để cải thiện ngạch, bậc lương của mỗi cán bộ, công chức là rất khó (*hầu hết là phụ thuộc vào thời gian làm việc*) đã làm giảm động lực phấn đấu của đội ngũ công chức. Trong thực tế, cơ chế tiền lương hiện nay cũng chưa gắn nhiều với vị trí công việc, trách nhiệm công việc, đặc biệt là kết quả công việc của từng cán bộ, công chức.

- *Phát triển nhân sự*: Những yếu kém trong các khâu đánh giá và tuyển dụng cán bộ có tác động rất xấu đến việc phát triển nhân sự trong bộ máy chính quyền, tạo kẽ hở để xuất hiện hiện tượng “mua quan, bán chức”

Do không có sự phân định rõ ràng yêu cầu và phẩm chất của từng loại hình cán bộ (nhà chính trị (hoạch định chính sách), công chức hành chính, cán bộ tư vấn hoặc cung ứng dịch vụ,...) nên việc đề bạt cán bộ trong thời gian qua đã làm lãng phí nhiều giáo sư, kỹ sư, chuyên viên có trình độ cao, đồng thời, lại tạo ra một số không ít các công chức chính trị (hoạch định chính sách) quá kém.

d) Phương thức theo dõi và đánh giá hoạt động của bộ máy Chính phủ và trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước

Do tình trạng chức năng ôm đồm, phân công, phân nhiệm thiếu rạch ròi, phối hợp kém hiệu quả, thông tin không đầy đủ, kịp thời và minh bạch trong bộ máy Chính phủ đương nhiên dẫn đến nhiều khó khăn cho công tác theo dõi và đánh giá. Với khung pháp lý không chặt chẽ, phương pháp quá đơn giản, việc theo dõi và đánh giá cuối cùng cũng chỉ mang tính *hình thức*. Hầu như tất cả vụ tham nhũng hoặc thiếu trách nhiệm đều không *được* phát hiện nhờ bộ máy theo dõi và đánh giá trong nội bộ Chính phủ. Điều đó chứng tỏ các biện pháp theo dõi và đánh giá trong nội bộ đang thiếu hiệu quả.

Trên thực tế, hiện vẫn chưa hình thành rõ cơ chế giám sát, chế ước lẫn nhau giữa nhánh các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp trong hệ thống Nhà nước. Tình trạng “bành trướng” quyền lực, “lấn sân” giữa ba nhánh cơ quan hoặc từng cơ quan vẫn xảy ra.

Quyền giám sát của người dân và của xã hội đối với hệ thống Nhà nước nhìn chung còn rất mờ nhạt. Hiện chưa có tiêu chí cụ thể để nhân dân có cơ sở để đánh giá hiệu lực và hiệu quả hoạt động của từng cơ quan nhà nước và phòng chống sự tha hoá của quyền lực nhà nước.

Mặc dù, hơn 10 năm qua, đã có quy định đòi hỏi các cơ quan nhà nước ở nhiều lĩnh vực phải công khai, minh bạch trong hoạt

³ 5 tiêu chí đánh giá: (i) Chấp hành đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước; (ii) Phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống, tác phong và lễ lối làm việc; (iii) Năng lực lãnh đạo, điều hành, tổ chức thực hiện nhiệm vụ; (iv) Tinh thần trách nhiệm trong công tác; (v) Kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao.

động. Tuy nhiên, những quy định này chưa gắn liền với trách nhiệm giải trình nên việc giám sát các hoạt động của Nhà nước bị hạn chế nhiều.

3. Một số vấn đề điều hành vĩ mô của Chính phủ trong phát triển kinh tế xã hội

Chưa có cơ quan có năng lực và thẩm quyền thực sự trong việc điều tiết tổng thể

Mặc dù, Bộ Kế hoạch và Đầu tư có chức năng tham mưu cho Chính phủ về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, song trên thực tế, Bộ chưa có đủ thẩm quyền thực hiện chức năng quản lý và điều tiết tổng nguồn lực trong xã hội. Nhiều chương trình lớn được giao cho các cơ quan quản lý thực hiện, song việc điều phối giữa các chương trình này rất yếu, khó tạo ra một tác động cộng hưởng cho quá trình phát triển kinh tế - xã hội.

Tương tự, công tác hoạch định chính sách cho từng lĩnh vực đã được giao cho nhiều Bộ, ngành xây dựng, tuy nhiên, cơ chế phối hợp xây dựng và thực hiện chính sách (ngay trong nội bộ Chính phủ) còn rất yếu.

Cho đến nay, Chính phủ vẫn *chưa xây dựng Tầm nhìn chiến lược thể chế và Lộ trình cải cách khả thi và chưa có một Cơ quan thực sự có chức năng và thẩm quyền cho việc điều phối chính sách ở những lĩnh vực khác nhau. Tư duy hoạch định chính sách có xu hướng “ngứa đầu, gãi đáy”* Chính vì vậy, thời gian vừa qua, hệ thống chính sách có quá nhiều điểm mâu thuẫn, xung đột, ví dụ: xung đột giữa mục tiêu giảm nghèo với các mục tiêu khác; xung đột giữa các mục tiêu phát triển các ngành; xung đột giữa chính sách bảo hộ và tự do hoá thương mại,...

Một đòi hỏi cấp bách hiện nay đối với cải cách tổ chức Chính phủ Việt Nam là phải hình thành một cơ quan thực sự có chức năng và thẩm quyền để thực hiện vai trò người Tổng tham mưu trưởng giúp cho Chính phủ

trong việc nghiên cứu xây dựng tầm nhìn chiến lược thể chế và hình thành Lộ trình cải cách tổng thể đồng thời điều phối chính sách ở mọi lĩnh vực. Cơ quan này ít nhất phải đảm nhận một số chức năng quan trọng sau:

Chủ trì việc xây dựng tầm nhìn chiến lược thể chế;

Điều phối toàn bộ nguồn lực từ ngân sách cho mục tiêu phát triển;

Chủ trì, phối hợp với các cơ quan khác trong việc nghiên cứu tình hình phát triển, đưa ra những dự báo tạo cơ sở cho việc hoạch định chính sách phát triển trong giai đoạn tiếp theo và từ đó xây dựng những kế hoạch trung hạn và ngắn hạn;

Chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan xây dựng chính sách kinh tế và chính sách xã hội phục vụ cho định hướng phát triển chung của cả đất nước;

- Nghiên cứu, đề xuất những giải pháp cho các vấn đề nảy sinh trong quá trình phát triển;

- Chủ trì, phối hợp với các cơ quan hữu quan trong việc tham mưu cho Chính phủ về cơ chế, chính sách trong lĩnh vực kinh tế đối ngoại.

• *Điều phối, liên kết phát triển vùng còn quá yếu*

Các văn bản pháp lý, trong hệ thống chính sách của Nhà nước có nêu ra 6 vùng kinh tế ở Việt Nam. Tuy vậy, trên thực tế, hầu như chúng ta không có một vùng nào theo đúng nghĩa là vùng kinh tế - xã hội với một sự gắn bó với nhau trong phát triển. Chính sách vùng, nếu có, cũng chỉ có một tác động rất nhỏ, không có tính lan tỏa, không tạo ra một tác động cộng hưởng trong vùng. Vai trò của Chính phủ trong việc điều phối phát triển vùng tỏ ra kém hiệu lực và hiệu quả. Nguyên nhân chủ yếu là: cách tiếp cận kế hoạch tập

trung vẫn tiếp tục được áp dụng cho chính sách vùng; cơ cấu quản lý vùng⁴, nếu có, chỉ đóng một vai trò hết sức hạn chế; thiếu các công cụ hữu hiệu hỗ trợ thực hiện chính sách vùng; cơ chế quản lý và điều phối không hữu hiệu; không có sự tham gia của khu vực tư nhân và các cơ quan đoàn thể xã hội; tình trạng không nhất quán, thậm chí mâu thuẫn trong chính sách vùng; và cạnh tranh giữa các tỉnh thành có thể có tiềm năng dẫn đến phá vỡ quy hoạch tổng thể vùng.

Với một chính sách vùng mang tính hình thức và kém hiệu quả, trên thực tế nền kinh tế của Việt Nam là nền kinh tế có 63 vùng kinh tế theo 63 tỉnh, thành phố.

Liên kết giữa các địa phương, theo kinh nghiệm thực tế, có thể xảy ra khi những địa phương này có “tài sản chung” hoặc khai thác một nguồn lợi chung. Sự liên kết này chính là “chất kết dính” để gắn các địa phương trong quá trình phát triển vùng nói chung và phát triển địa phương của họ nói riêng. Tiền đề quan trọng cho việc *cùng hưởng lợi của các địa phương* là các địa phương này *phải có một tài sản chung* để cùng nhau khai thác.

- *Phối hợp yếu trong điều hành chính sách kinh tế vĩ mô*

Giữa các mục tiêu của chính sách kinh tế vĩ mô⁵ luôn có sự xung đột lẫn nhau, do vậy, việc xác định thứ tự ưu tiên giữa các mục tiêu này phù hợp với từng thời kỳ, phù hợp với tình hình kinh tế trong nước và quốc tế là một điều hết sức quan trọng. Ở Việt Nam, thời gian qua, chất lượng điều hành kinh tế vĩ mô

của Chính phủ đang còn thấp, sự phối kết hợp giữa các chính sách tăng trưởng và ổn định kinh tế đang còn yếu, thậm chí hệ thống các biện pháp trong nội bộ chính sách tiền tệ còn thiếu nhất quán. Ví dụ về sự phối hợp thiếu nhịp nhàng giữa Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài Chính và Ngân hàng Nhà nước gần đây trong điều hành chính sách kinh tế vĩ mô cho thấy sự thiếu dứt khoát, thống nhất giữa mục tiêu tăng trưởng và mục tiêu ổn định xã hội.

Một trong những nguyên nhân làm cho công tác điều hành chính sách vĩ mô còn hạn chế là: thiếu cân nhắc và phối hợp trong chính sách điều hành, chính sách gây ra nhiều cách hiểu khác nhau, chưa có một mô hình phân tích và dự báo phù hợp, tính minh bạch còn yếu.

4. Quản lý nhà nước trong một số lĩnh vực đa ngành

Quản lý nhà nước trong các lĩnh vực đa ngành nhìn chung có nhiều vấn đề đáng bàn. Các nguyên nhân chính dẫn tới công tác quản lý đa ngành có nhiều hạn chế là: thiếu nhận thức đầy đủ về tầm quan trọng của chính sách quản lý đa ngành, cơ chế phối hợp giữa các cơ quan quản lý chưa hiệu quả (đặc biệt là văn hoá chia sẻ thông tin và làm việc nhóm), trùng lặp trong việc thiết kế và thực thi các chính sách giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực đa ngành, cơ chế theo dõi và đánh giá còn yếu.

- *Quản lý nhà nước về biến đổi khí hậu*

Ứng phó với biến đổi khí hậu (BĐKH) được coi là nhiệm vụ quan trọng của “toàn hệ thống chính trị, của toàn xã hội và của mọi người dân”⁶ Tuy vậy, cho tới nay, công tác quản lý nhà nước đối với vấn đề BĐKH ở Việt Nam mới chỉ ở giai đoạn chuẩn bị về khung khổ thể chế và xây dựng chương trình

⁴ Cho đến nay chỉ có 3 vùng có Ban Chỉ đạo là: Ban Chỉ đạo Tây Bắc, Ban Chỉ đạo Tây Nguyên và Ban Chỉ đạo Tây Nam bộ. 3 Ban này trực thuộc Ban Chấp hành Trung ương Đảng chứ không phải trực thuộc Chính phủ. Ngoài ra còn có thêm Ban Chỉ đạo các vùng trọng điểm song hầu như không có vai trò gì trong việc chỉ đạo.

⁵ Đó là 4 mục tiêu: ổn định, tăng trưởng, lao động và cân cân thanh toán. Gần đây, nhiều quốc gia có đặt thêm mục tiêu về môi trường.

⁶ Đó là một trong 5 quan điểm chỉ đạo được nêu trong Quyết định số 158/2008/QĐ-TTg ngày 12/2/2008 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu (BĐKH).

hành động, và sẽ cần có thời gian để toàn bộ thể chế này đi vào hoạt động đầy đủ trên thực tiễn. Ngoài ra, hiện tại, có rất ít công cụ pháp luật để điều chỉnh các hoạt động thích ứng và giảm nhẹ BĐKH ở Việt Nam. Bên cạnh đó, mô hình quản lý nhà nước về BĐKH hiện đang đặt ra một số vấn đề cần xem xét như sau: (i) Ban Chỉ đạo, Ban Chủ nhiệm và Văn phòng chương trình dường như được tổ chức theo mô hình một chương trình mục tiêu, tuy có tập trung vào một số lĩnh vực trọng tâm nhưng chủ yếu vẫn chỉ liên quan tới hoạt động của các tổ chức thuộc bộ máy Nhà nước. Khu vực doanh nghiệp cũng như tổ chức dân sự dường như không được tiếp cận chương trình này; (ii) trong khi các hoạt động của Chương trình 158 mới đang trong giai đoạn ban đầu triển khai thì hiện vô số các hoạt động liên quan tới biến đổi khí hậu đã và đang được các bộ chuyên ngành chủ trì thực hiện. Điều này đặt ra câu hỏi về sự phối hợp hành động, tập trung nguồn lực và vai trò quản lý nhà nước thống nhất của Chính phủ về BĐKH; (iii) hiện tại, sự phối hợp, chia sẻ nguồn thông tin, số liệu giữa các bộ ngành và cơ quan có liên quan (ngay trong bộ máy chính phủ) còn hết sức hạn chế. Hơn nữa, việc phối hợp để sử dụng hiệu quả các nguồn lực (cả về nhân lực, tài lực, kinh nghiệm...) sẵn có về BĐKH của các cơ quan có liên quan hiện còn hết sức hạn chế.

• *Quản lý nhà nước về xóa đói giảm nghèo (XĐGN)*

Thời gian qua, Chính phủ đã ban hành nhiều chính sách, chương trình và dự án giảm nghèo. Nhìn chung, hệ thống chính sách giảm nghèo ở Việt Nam là tương đối toàn diện, tập trung trên ba phương diện: (1) tăng cường việc tiếp cận với các dịch vụ cơ bản: y tế, giáo dục, dạy nghề, nhà ở và nước sinh hoạt; (2) phát triển sản xuất thông qua tiếp cận tín dụng ưu đãi, đất sản xuất cho hộ nghèo dân tộc thiểu số, khuyến nông – lâm ngư và hỗ trợ phát triển sản xuất, phát triển ngành nghề;

và (3) phát triển cơ sở hạ tầng thiết yếu cho các xã đặc biệt khó khăn. XĐGN đã được xác định là *trách nhiệm của toàn xã hội (trách nhiệm của doanh nghiệp, các tổ chức và cộng đồng)* và *đồng thời nhấn mạnh đây cũng là nhiệm vụ mang tính thường xuyên, liên tục của các cơ quan Nhà nước (các cấp, các ngành)*.

Mặc dù, XĐGN đã đạt được một số thành tựu nhất định, song kết quả XĐGN vẫn còn phân tán và chưa bền vững. Nguyên nhân chính là: (i) có sự chồng chéo về đối tượng thụ hưởng chính sách trong các chương trình giảm nghèo, đồng thời có sự thiếu đồng bộ và chồng chéo trong việc thiết kế các dự án, chương trình, chính sách và nguồn lực thực hiện; (ii) một số hoạt động giống nhau (ví dụ phát triển hạ tầng cơ sở nông thôn) chịu sự điều phối của nhiều cơ quan (ví dụ: Bộ Nông nghiệp, Bộ Giáo dục, Bộ Y tế và Ủy ban Dân tộc). Sự chồng chéo về nhiệm vụ đã tạo ra một lượng chi phí giao dịch lớn, tạo ra sự dàn trải và bất khả thi trong phối hợp phân bổ ngân sách; (iii) năng lực của các cơ quan quản lý nhà nước và sự phối hợp giữa các cơ quan này trong vấn đề XĐGN còn có nhiều hạn chế.

• *Quản lý nhà nước về vấn đề toàn cầu hoá, hội nhập*

Việt Nam cũng đã có nhiều nỗ lực trong cải thiện khung pháp luật phục vụ yêu cầu của toàn cầu hóa thương mại. Một loạt các chính sách, biện pháp đã được điều chỉnh theo hướng tạo điều kiện cho cơ chế thị trường được vận hành hiệu quả, tạo khung khổ tương đối hoàn chỉnh. Chính phủ đã yêu cầu các bộ/cơ quan chính phủ ở cả cấp Trung ương và địa phương rà soát lại vai trò, chức năng quản lý vĩ mô của mình và Chính phủ đã có sự *chỉnh đốn mối quan hệ* giữa các cơ quan này, nhằm đáp ứng yêu cầu của hội nhập. Tuy vậy, trong quản lý nhà nước về toàn cầu hoá, hội nhập kinh tế quốc tế vẫn

đang tồn nhiều “khoảng trống”. Đó là: (i) hệ thống luật pháp về hội nhập kinh tế và thương mại thiếu đồng bộ, chậm được cụ thể hoá và tính công khai, minh bạch các văn bản quy phạm pháp luật còn thấp; (ii) việc phân định chức năng, nhiệm vụ theo chiều ngang giữa Bộ Công thương, Ủy ban quốc gia về Hội nhập kinh tế quốc tế và các cơ quan có liên quan chưa thật rõ ràng; (iii) cơ chế phối hợp theo chiều dọc giữa các cơ quan quản lý nhà nước về hội nhập thương mại cũng chưa cụ thể; (iv) bộ máy quản lý Nhà nước về hội nhập thương mại quốc tế đang phải đối mặt với sự thiếu thốn về các nguồn lực, cả về số lượng lẫn chất lượng; và (v) sự thiếu vắng các cơ chế hữu hiệu cho việc cung cấp và chia sẻ thông tin giữa các cơ quan quản lý nhà nước.

5. Định hướng tiếp tục đổi mới và hoàn thiện Chính phủ

• Mục tiêu đổi mới và hoàn thiện Chính phủ

Mục tiêu tổng quát của cải cách Chính phủ là nhằm *xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*. Phải thực sự chuyển từ Nhà nước cai trị sang Nhà nước phục vụ, từ Nhà nước quản lý thị trường và xã hội sang Nhà nước tương tác với thị trường và xã hội, tạo môi trường và điều kiện thuận lợi cho phát triển mọi mặt của đất nước.

Nâng cao năng lực và hiệu quả của Chính phủ trên cơ sở *đổi mới chức năng của Chính phủ phù hợp với yêu cầu mới, điều chỉnh cơ cấu tổ chức bộ máy của Chính phủ, phân chia quyền lực và hình thành cơ chế phối hợp một cách hợp lý giữa các cơ quan của Chính phủ với một đội ngũ công chức chuyên nghiệp với những nguyên tắc công bằng, minh bạch, giải trình, chuẩn mực trong ứng xử*.

Vấn đề cốt lõi để đạt được mục tiêu trên là phải xác định chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ sao cho có thể điều tiết được nền kinh tế, kiểm soát và quản lý được thị trường,

quản lý xã hội và tăng cường cung cấp các dịch vụ công.

• Quan điểm và nguyên tắc thực hiện đổi mới và hoàn thiện Chính phủ

Đảng lãnh đạo nhưng không làm thay Chính phủ.

Sự hiện diện của Chính phủ là để phục vụ lợi ích của người dân. Chính phủ không nên chỉ tập trung vào công việc quản lý, mà nên đóng vai trò là người tạo lập, khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi và công bằng để các thành viên của xã hội thuộc mọi thành phần kinh tế khác nhau phát huy khả năng để tự phát triển.

- Đổi mới Chính phủ, xây dựng một Chính phủ mạnh không thể tách rời đổi mới và xây dựng các thiết chế chính trị khác trong hệ thống chính trị, đặc biệt là khối lập pháp và tư pháp.

Đổi mới Chính phủ theo hướng xây dựng “Nhà nước kích hoạt” (*Chính phủ chỉ giữ lại những nhiệm vụ tối thiểu cần thiết, khuyến khích sự tham gia của các tổ chức xã hội và nâng cao trách nhiệm của công dân*). Tách bạch rõ ràng chức năng quản lý hành chính nhà nước với chức năng cung ứng dịch vụ công.

Bộ máy Nhà nước nói chung và bộ máy Chính phủ nói riêng mạnh thực sự là công cụ quan trọng để phát triển đất nước. Không có một nhà nước hữu hiệu thì sẽ không thể có một sự phát triển ổn định cả về mặt kinh tế lẫn mặt xã hội⁷

- Gắn quá trình đổi mới với vấn đề xóa đói giảm nghèo, bảo vệ môi trường, gìn giữ văn hoá, dân tộc và quá trình hội nhập quốc tế.

- Đảm bảo nguyên tắc dân chủ, minh bạch và công khai trong các hoạt động của bộ máy Chính phủ.

⁷ Ngân hàng thế giới - Nhà nước trong một thế giới chuyển đổi-NXB Chính trị quốc gia (1997).

Phân công công việc rõ ràng, theo nguyên tắc: trách nhiệm gắn với quyền hạn (nhiệm vụ gắn với nhân sự và tài chính), không trùng lặp (mỗi một việc chỉ do 1 tổ chức chịu trách nhiệm chính), cá nhân chịu trách nhiệm.

Trong cải cách Chính phủ, nên tập trung vào *cải cách 2 qui trình lớn, đó là qui trình làm chính sách* (cải thiện theo hướng “từ dưới lên”) và *qui trình thực hiện chính sách* (cải thiện theo hướng “từ trên xuống”).

Quá trình đổi mới và hoàn thiện Chính phủ phải được thực hiện *từng bước, phù hợp với năng lực bộ máy của các cấp*.

• *Một số định hướng đổi mới và hoàn thiện Chính phủ*

- *Xác định lại nhiệm vụ của Chính phủ: (1) Rà soát lại chức năng của các Bộ theo hướng phân loại các nhiệm vụ: quản lý hành chính nhà nước, hoạch định chính sách, cung ứng dịch vụ công, thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu. Cụ thể: (i) loại bỏ chức năng đại diện chủ sở hữu ở các bộ thông qua việc hình thành một cơ quan quản lý tài sản công có chức năng đại diện chủ sở hữu trong tất cả các lĩnh vực, (ii) loại bỏ một số dịch vụ hỗ trợ thông qua chính sách khuyến khích các tổ chức ngoài nhà nước cung cấp những dịch vụ này (có thể gọi là “*tư nhân hoá nhiệm vụ nhà nước*”), (iii) giao nhiệm vụ cung cấp một vài dịch vụ công cho một số tổ chức kinh tế, xã hội (*xã hội hoá một số dịch vụ công*). (2) Phân nhóm các chức năng trên cơ sở những nhiệm vụ mới được xác định lại. Nhóm 1⁸ (đối ngoại, quốc phòng), nhóm 2⁹ (an ninh, tư pháp, nội vụ) tương đối ổn định, nên tiếp tục giữ lại. Nhóm 3¹⁰ (các vấn đề văn hoá, xã hội) và 4¹¹ (nguồn nhân lực) cần phân định rõ chức năng*

quản lý hành chính nhà nước, hoạch định chính sách và chức năng cung ứng dịch vụ (*có thể giảm số bộ ở nhóm này*). Nhóm 5¹² (quản lý vĩ mô): về nguyên tắc, tất cả các quốc gia đều có nhóm chức năng này. Trong điều kiện hiện nay, bên cạnh chức năng quản lý ngân sách, chính sách tiền tệ cần nhấn mạnh chức năng “tổng tham mưu trưởng” để điều tiết tổng thể toàn bộ quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước (*có thể sắp xếp lại các bộ ở nhóm này*). Nhóm 6¹³ và nhóm 7¹⁴ (liên quan đến các ngành kinh tế): rất nhiều chức năng ở nhóm này cần phải loại bỏ nhằm phù hợp với kinh tế thị trường và với cam kết quốc tế. Hai nhóm này nắm nhiều doanh nghiệp nhà nước nhất. Nếu như hình thành một cơ quan trực thuộc Chính phủ, có đầy đủ thẩm quyền để đại diện sở hữu nhà nước ở tất cả các doanh nghiệp nhà nước thì rất nhiều bộ có những chức năng còn lại gần giống nhau và từ đó *có thể giảm số lượng các bộ ở 2 nhóm này*. (3) Rà soát lại toàn bộ các chức năng còn lại của Nhà nước, phân cấp nhiệm vụ cho cấp tỉnh theo hướng *cấp TW chỉ giữ lại những nhiệm vụ mà tỉnh không thực hiện được, phân cấp toàn diện (nhiệm vụ, tài chính và nhân sự), phân cấp từng bước phù hợp với năng lực của cấp tỉnh*. (4) Thiết kế lại cơ cấu tổ chức bộ máy Chính phủ trên cơ sở những chức năng còn lại của Chính phủ.

- *Đổi mới cơ chế và phương thức làm việc của Chính phủ: theo hướng (1) Phân định rõ vai trò của Thủ tướng với tư cách là người đứng đầu nội các và Thủ tướng với những thẩm quyền riêng biệt đã được pháp luật quy định; (2) Vai trò, trách nhiệm của Bộ trưởng cần được khẳng định và nâng cao với vị thế của người “*tư lệnh một mặt trận*”, tránh hiện tượng dồn đẩy các quyết định lên Thủ tướng;*

⁸ Bộ Ngoại giao và Bộ Quốc phòng.

⁹ Bộ Nội vụ, Công an, Tư pháp, Thanh tra, Văn phòng Chính phủ.

¹⁰ Bộ Văn hoá, thể thao và Du lịch, Ủy ban dân tộc, một phần Bộ Lao động và Bộ Y tế.

¹¹ Bộ Giáo dục Đào tạo, Y tế, Lao động thương binh và xã hội.

¹² Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Tài Chính, Ngân hàng Nhà nước và một phần Bộ Công thương

¹³ Bộ Khoa học Công nghệ, Bộ Bưu chính Viễn thông, Tài nguyên và Môi trường

¹⁴ Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Công thương, Bộ Giao thông - Vận tải, Bộ Xây dựng.

(3) Xác định rõ nguyên tắc phối hợp giữa Chính phủ và các địa phương theo hướng tăng cường phân cấp và nâng cao hiệu quả công tác giám sát của Chính phủ; (4) Đổi mới phương pháp giám sát nội bộ theo những tiêu thức cụ thể, khách quan và thực chất; và (5) Tăng cường giám sát bên ngoài trên cơ sở phát huy dân chủ và vai trò của các tầng lớp xã hội.

Cần nghiên cứu toàn diện những vấn đề sau: (i) làm sáng tỏ nguyên tắc Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ; (ii) thể chế hoá vấn đề giải trình của cơ quan nhà nước; (iii) phân công và phối hợp giữa Đảng, Chính phủ và Quốc hội; (iv) phân cấp và phối hợp giữa Chính phủ và các tỉnh; và (v) giám sát nội bộ cũng như giám sát từ bên ngoài.

- Nâng cao chất lượng đội ngũ công chức:

(1) Tuyển chọn nhân sự cần theo hướng tuyển đúng số lượng và chất lượng công chức cần thiết. Cần xác định rõ và cụ thể những yêu cầu về chuyên môn, kỹ năng, đạo đức của các vị trí cần tuyển chọn; (2) Sử dụng nhân sự cần gắn với việc đánh giá và phát triển nhân sự hợp lý; (3) Đánh giá nhân sự cần được thực hiện khách quan và *đánh giá từ nhiều góc độ (từ cấp trên, từ người đồng cấp và từ các nhân viên cấp dưới)* theo những phiếu khác nhau; (4) Chính sách lương cần thiết kế gắn với vị trí công việc, trách nhiệm công việc và kết quả thực hiện công việc; và (5) Phát triển nhân sự: cần xác định một cơ

chế phối hợp rõ ràng, trách nhiệm cụ thể giữa tổ chức Đảng và chính quyền trong việc đề bạt, bổ nhiệm, miễn nhiệm cán bộ trong bộ máy nhà nước.

- *Tiền đề quan trọng cho việc đổi mới và hoàn thiện Chính phủ*

Sự quyết tâm cao của Lãnh đạo Đảng và Nhà nước.

Sửa đổi Hiến pháp 1992, đặc biệt làm rõ mô hình kinh tế nhiều thành phần, làm rõ vị trí của Chính phủ trong mối quan hệ với Quốc hội, làm rõ thẩm quyền và trách nhiệm giữa Thủ tướng và Chính phủ, chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước nói chung và Chính phủ nói riêng trong sự nghiệp phát triển kinh tế- xã hội của đất nước.

- Nâng cao ý thức của từng cán bộ, công chức trên cơ sở đổi mới thể chế công chức.

- Tạo điều kiện thuận lợi cho việc hình thành và phát triển các tổ chức xã hội, tạo thêm nhiều dư địa và cơ hội để Nhà nước có thể trao cho những tổ chức này thực hiện những nhiệm vụ mà Nhà nước không nhất thiết phải đảm nhận hoặc trực tiếp thực hiện.

Tăng cường dân chủ trong và ngoài Đảng, phát huy trí tuệ của toàn xã hội.

Xác lập được một lộ trình và thực hiện từng bước phù hợp với điều kiện của từng cấp.