

ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ CỦA VIỆC SẮP XẾP TỔ CHỨC BỘ MÁY TRONG HỆ THỐNG CHÍNH TRỊ THEO TÌNH THẦN NGHỊ QUYẾT SỐ 18-NQ/TW QUA KHẢO CỨU MỘT SỐ NGHIÊN CỨU TRONG NƯỚC^(*)

PGS, TS. TRỊNH VĂN TÙNG^(**)
TS. NGUYỄN THỊ LAN^(***)

Ngày nhận bài: 16/11/2023 Ngày thẩm định: 20/11/2023 Ngày duyệt đăng: 15/12/2023

Tóm tắt: Bài viết tập hợp một số nghiên cứu trong nước đánh giá hiệu quả của việc sắp xếp tổ chức bộ máy trong hệ thống chính trị theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 tại Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành Trung ương khóa XII có ý nghĩa tổng kết về mặt lý luận và thực tiễn nhằm kế thừa và chỉ ra những khoảng trống cần khóa lấp về mặt học thuật khi nghiên cứu lĩnh vực này.

Từ khóa: sắp xếp tổ chức bộ máy; Nghị quyết số 18-NQ/TW; hệ thống chính trị

1 Một số nghiên cứu lý luận về sáp nhập, sắp xếp tổ chức bộ máy hệ thống chính trị

Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng tại Đại hội lần thứ VI của Đảng, diễn ra từ ngày 15-18/12/1986, đã nêu rõ 06 nhiệm vụ chủ yếu của bộ máy nhà nước và nhiệm vụ của công tác xây dựng Đảng “Xây dựng bộ máy gọn nhẹ, có chất lượng cao, với đội ngũ cán bộ có phẩm chất chính trị, có năng lực quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội”⁽¹⁾.

Tại Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương khóa VI (tháng 3/1989), lần đầu tiên, Đảng sử dụng khái niệm “hệ thống chính trị” và khái

niệm này được ghi nhận chính thức trong *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội* từ 1991 đến nay. Điều này được xem là bước phát triển mới trong nhận thức về hệ thống chính trị thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội⁽²⁾; “là một bước nhận thức mới của Đảng về vai trò, vị trí, tính chất của hệ thống quyền lực trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam”⁽³⁾. Tác giả nhìn nhận việc sáp nhập, sắp xếp hệ thống chính trị xuất phát từ các yếu tố liên quan đến sự công kênh của hệ thống chính trị hiện nay, sự nhầm lẫn vai trò của Đảng và Nhà nước trong một số hoạt động quản lý: Tổ chức bộ máy hệ thống chính trị công kênh, nhiều tầng nấc, ngày càng phình to, thiếu ổn định, không phù hợp với các điều kiện kinh tế - xã hội mới⁽⁴⁾.

Theo Nguyễn Văn Giang và cộng sự, khái niệm hệ thống chính trị trong *Cương lĩnh* “hàm chứa quan điểm mới về vai trò, chức năng, quan hệ và hoạt động của cả hệ thống chính trị”⁽⁵⁾. Tác giả Trần Quốc Toàn cũng chỉ ra: “tổ chức bộ máy

^(*) Bài viết này phục vụ cho đề tài: *Nghiên cứu, đánh giá hiệu quả của việc sáp nhập, sắp xếp tổ chức bộ máy trong hệ thống chính trị cấp huyện, cấp xã ở tỉnh Hà Tĩnh* do Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh là cơ quan chủ trì.

^(**) và ^(***) Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

của hệ thống chính trị có hai khuynh hướng cần khắc phục: (1) Phân định máy móc, rạch ròi, cơ học các chức năng, nhiệm vụ của tổ chức đảng và chức năng, nhiệm vụ của bộ máy nhà nước, còn tư duy “bên này bên kia”, dẫn đến tình trạng xây dựng song trùng bộ máy từ Trung ương xuống cơ sở; (2) Khuynh hướng đề cao vai trò lãnh đạo của Đảng không gắn với tăng cường vai trò quản lý theo luật pháp của Nhà nước; các tổ chức đảng rơi vào tình trạng ôm đồm, làm thay nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước, coi Nhà nước là chủ thể bị lãnh đạo - quản lý dưới quyền; hoặc đề cao vai trò quản lý của Nhà nước coi nhẹ vai trò lãnh đạo của Đảng⁽⁶⁾.

Cơ chế Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ chưa được nhận thức rõ ràng, đổi mới hoàn thiện trong quá trình xây dựng, phát triển đất nước. Trong đường lối và chủ trương chung của Đảng, chức năng, nhiệm vụ, cơ chế vận hành của mỗi “tiểu hệ thống” và của cả hệ thống chính trị đều được xác định khá tường minh. Tuy nhiên, trên thực tế, việc cụ thể hóa quan điểm, chủ trương diễn ra khá chậm hoặc chưa đáp ứng yêu cầu, quan điểm, đòi hỏi chung. Tình trạng này dẫn tới chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức, quan hệ công tác giữa nhiều cơ quan, bộ phận chưa thật rõ ràng, còn trùng lấp, chồng chéo. Việc phân định trách nhiệm, phân cấp, phân quyền chưa đồng bộ, hợp lý, bao biện làm thay, có nơi bỏ sót hoặc không đầu tư thích đáng.

Qua các kỳ đại hội Đảng từ khóa VII đến khóa XIII, Ban Chấp hành Trung ương đã ban hành nhiều nghị quyết, kết luận về việc xây dựng, đổi mới, sáp nhập, sắp xếp tổ chức bộ máy hệ thống chính trị. Gần đây nhất, ngày 25/10/2017, tại Hội nghị Trung ương sáu khóa XII, Ban Chấp hành Trung ương đã ban hành Nghị quyết số 18-NQ/TW về một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, với mục tiêu: “Tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả và phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa nhằm tăng cường vai trò lãnh đạo

của Đảng; nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước và chất lượng hoạt động của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể chính trị - xã hội; phát huy quyền làm chủ của nhân dân. Tinh giản biên chế gắn với cơ cấu lại, nâng cao chất lượng, sử dụng hiệu quả đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức”⁽⁷⁾.

Mặc dù, thực tiễn xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam những năm qua đã và đang làm thay đổi bộ máy nhà nước từ cơ chế hành chính tập trung, quan liêu, bao cấp sang cơ chế quản lý xã hội bằng pháp luật, theo pháp luật, nhưng việc hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng buộc Việt Nam phải tiếp tục đổi mới, sáp nhập và sắp xếp bộ máy tổ chức hệ thống chính trị tinh gọn, chất lượng, hoạt động hiệu lực, hiệu quả⁽⁸⁾.

Nhân dân thụ hưởng quyền dân chủ không chỉ thông qua Nhà nước, mà bằng hình thức trực tiếp, cụ thể là sử dụng các dịch vụ công nói chung và dịch vụ hành chính công nói riêng. Nhiều văn bản pháp luật bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân đã được xây dựng.

(1) Về mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước, *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội* (năm 1991) và Điều 4 Hiến pháp năm 2013 khẳng định, Đảng lãnh đạo Nhà nước và xã hội nhưng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Cùng với việc phát triển tư duy về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Đảng đưa ra các nghị quyết để lãnh đạo, nhưng các nghị quyết không thay thế cho pháp luật.

(2) Mối quan hệ giữa Đảng, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội đã thể hiện rõ và đầy đủ tinh thần dân chủ, thông qua các quy định của pháp luật, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội. Đảng vừa dựa vào, vừa chịu sự giám sát, phản biện của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội.

Như vậy, về mặt lý luận, có thể khẳng định, việc đổi mới, sáp nhập, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị đã liên tục được xác định khá tường minh trong nhiều văn kiện của Đảng và Nhà nước, kể từ khi tiến hành công cuộc đổi mới. Đặc biệt, từ 2017 năm đến nay, các tiêu

chuẩn và tiêu chí đánh giá, đo lường hiệu quả của các hoạt động này được thể hiện rất rõ trong Nghị quyết số 18-NQ/TW.

2. Nghiên cứu về thực trạng và hiệu quả của việc sắp xếp tổ chức, bộ máy của hệ thống chính trị thời gian qua

Bài viết *Đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị hiện nay* của nhóm tác giả Nguyễn Văn Giang và Nguyễn Ngọc Ánh, được rút ra từ kết quả của Đề tài khoa học trọng điểm cấp quốc gia *Cơ sở lý luận và thực tiễn về xây dựng mô hình tổng thể hệ thống chính trị Việt Nam phù hợp với điều kiện mới*, mã số: KX.04/16-20, đã trình bày bốn nội dung thực tiễn rất quan trọng⁽⁹⁾:

(1) Mô hình tổ chức tổng thể của hệ thống chính trị đã từng bước được tinh gọn, sắp xếp lại theo hướng hợp lý hơn trước, bước đầu đáp ứng được những đòi hỏi của tình hình thực tiễn;

(2) Việc tiếp tục đổi mới, sáp nhập và sắp xếp tổ chức bộ máy thuộc hệ thống chính trị được thực hiện “từng bước, không nóng vội”, điều này được xác định trong các văn bản của Đảng, Quốc hội và Chính phủ;

(3) Việc sắp xếp, sáp nhập bộ máy tổ chức hệ thống chính trị có tính hợp lý, khoa học và chặt chẽ hơn;

(4) “Thấy rõ nhất là việc sáp nhập một số cơ quan, tổ chức có cùng các chức năng tương ứng trong hệ thống chính trị như: [...] Hợp nhất Ban tổ chức cấp ủy với cơ quan nội vụ cấp huyện...; Ủy ban kiểm tra cấp ủy với cơ quan thanh tra cấp huyện; Trưởng ban dân vận đồng thời là Chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc; Trưởng ban Tuyên giáo đồng thời là Giám đốc trung tâm bồi dưỡng chính trị cấp huyện”.

Như vậy, nhóm tác giả đã tổng kết nhiều mô hình sáp nhập được thực hiện trên cả nước. Qua kết quả này, có thể rút ra hai điều: (1) Quy mô, số lượng của các tổ chức, vị trí quản lý hoặc vị trí việc làm của cán bộ, công chức đã được rút gọn; (2) Các văn bản ban hành của Đảng, Quốc hội, Chính phủ và tương đương ở cấp dưới là tinh ủy, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân đạt được “hiệu lực”, tức là được thực hiện và có những tác động xã hội thấy rõ.

Tuy nhiên, hệ thống chính trị sau khi đổi mới, sáp nhập và sắp xếp đã “gọn” nhưng “tinh” hay chưa thì còn thiếu vắng những nghiên cứu đánh giá. Theo lý luận, cái “tinh” của hệ thống chính trị phải đáp ứng cùng lúc bốn tiêu chuẩn cốt lõi: (1) Hệ thống chính trị đó cần được đặt dưới sự lãnh đạo toàn diện và trực tiếp của cơ quan lãnh đạo của Đảng; (2) Có một cơ chế phối hợp và hợp tác mới mang tính liên thông bên trong từng tổ chức, giữa các tổ chức được sáp nhập và giữa các cấp theo sự phân công lao động mới; (3) Chất lượng của nguồn nhân lực (cán bộ, công chức) sau đổi mới, sáp nhập và sắp xếp lại phải được cải thiện rõ nét thông qua hiệu quả công tác; (4) Đời sống của cán bộ, công chức thuộc hệ thống chính trị sau đổi mới, sáp nhập và sắp xếp lại cần được cải thiện rõ rệt thông qua cải cách tiền lương sao cho cán bộ, công chức sống được bằng lương để yên tâm làm việc, cống hiến một cách chuyên nghiệp.

Nghiên cứu này chưa đánh giá được “sự tinh gọn” và chưa đánh giá được điểm mạnh cũng như hạn chế của các mô hình sáp nhập đó. Nói cách khác, có vẻ như các mô hình sáp nhập này còn nặng tính “cơ học” và có hay không tính khái quát và mở rộng trên toàn quốc?

Trong nghiên cứu khác của tác giả Nguyễn Văn Giang và Nguyễn Ngọc Ánh: “Sau 04 năm thực hiện (2017 - 2020)⁽¹⁰⁾, đã giảm được 236.039 người (giảm 6,58% so với biên chế thực tế tại thời điểm ngày 30/4/2015). Biên chế khối Đảng, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội giảm 10,46%. Đã giảm 25.109 người hoạt động không chuyên trách cấp xã (giảm 12,84% so với thời điểm ngày 30/4/2015) và 100.924 người hoạt động không chuyên trách ở thôn, tổ dân phố (giảm 13,88% so với thời điểm ngày 30/4/2015)”.

Việc không thống nhất về thời điểm bắt đầu và kết thúc của nguồn dữ liệu đã không cho phép nhóm tác giả đánh giá đúng kết quả của việc thực hiện chủ trương tiếp tục đổi mới, sắp xếp bộ máy tổ chức của hệ thống chính trị. Nói cách khác, đối với nghiên cứu của nhóm tác giả này, theo chúng tôi nên sử dụng các dữ liệu thành hai giai đoạn:

(1) Giai đoạn thứ nhất bắt đầu từ ngày 09/02/2007, ngày ban hành Nghị quyết 10/NQ-

TW về đổi mới, kiện toàn tổ chức bộ máy các cơ quan đảng, định hướng về đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội tại Hội nghị Trung ương 4 khóa X đến ngày 25/10/2017 là thời điểm ban hành Nghị quyết số 18-NQ/TW và Nghị quyết số 19-NQ/TW.

(2) Giai đoạn thứ hai bắt đầu từ Nghị quyết số 18-NQ/TW đến thời điểm khảo sát là ngày 31/12/2022, tức là sau hơn 05 năm ban hành hai văn bản quan trọng này. Tuy nhiên, đây là Đề tài cấp Nhà nước giai đoạn 2016 - 2020, nên phải báo cáo kết quả vào năm 2020, do đó, nhóm tác giả chỉ dừng lại ở các con số thống kê đến năm 2019.

Để đánh giá chính xác kết quả thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW, theo nội dung bài báo *Tinh gọn bộ máy, tăng hiệu quả hoạt động* đăng tải trên *Báo Điện tử Đảng cộng sản Việt Nam* ngày 08/01/2020 nhận định: Nhiều cấp ủy đã chủ động triển khai thí điểm thực hiện các mô hình mới về tổ chức bộ máy và kiêm nhiệm chức danh để tinh gọn đầu mối cơ quan, đơn vị, giảm số lượng cán bộ, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh cụ thể địa phương; triển khai sắp xếp lại tổ chức chỉ cục thuế, kho bạc nhà nước... theo khu vực liên huyện. Một số địa phương đã hợp nhất các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện.

Về tinh giản biên chế cán bộ, công chức, cả nước giảm khoảng 236.000 biên chế, tương ứng giảm khoảng 6,5% so với biên chế thực tế tại thời điểm ngày 30/4/2015, trong đó: (1) Cán bộ, công chức (từ cấp huyện trở lên) giảm trên 22.000 người (khoảng 6,3%); (2) Cán bộ, công chức cấp xã giảm khoảng 1.000 người (khoảng 0,4%); (3) Số người hoạt động không chuyên trách ở xã, thôn, tổ dân phố giảm khoảng 126.000 người (khoảng 13,6%).

Việc sáp nhập, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW cũng gặp một số khó khăn, hạn chế sau: (1) Do cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức theo vị trí việc làm mới nhưng không thể bỏ đi được việc làm khác (khoảng 16,3%); (2) Do một số cán bộ, công chức chưa đạt trình độ đào tạo theo tiêu chuẩn chuyên môn, nghiệp vụ quy định

đối với vị trí việc làm đang đảm nhiệm (chiếm khoảng 15,3%); (3) Do hệ quả của việc phân loại, đánh giá cán bộ, công chức (khoảng 41,9%); (4) Các lý do khác (khoảng 13,1%). Tuy nhiên, hiện chưa có nghiên cứu nào đánh giá một cách khách quan về thái độ và tâm trạng của những cán bộ, công chức đã được tinh giản sau khi thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW.

Về hiệu quả kinh tế, việc đổi mới, sáp nhập và sắp xếp lại tổ chức bộ máy hệ thống chính trị góp phần tiết kiệm chi thường xuyên (riêng năm 2019 giảm khoảng 10.000 tỷ đồng kinh phí hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị), tăng chi cho đầu tư phát triển, giảm nợ công; bảo đảm tăng lương cơ sở 7%/năm⁽¹¹⁾.

Bài viết khác trong báo *Nhân dân điện tử* số ra ngày 28/4/2021 của tác giả Phạm Thị Thanh Trà, đã khái quát những kết quả quan trọng nhất theo nhiệm kỳ của Đại hội lần thứ XII của Đảng (2016 - 2021), cụ thể như sau:

(1) Việc xây dựng và hoàn thiện thể chế hành chính nhà nước đã đạt nhiều kết quả có ý nghĩa quan trọng “kịp thời thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng để tạo lập cơ sở pháp lý đồng bộ, thống nhất cho việc sắp xếp tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”⁽¹²⁾ (ban hành 71 luật, 745 nghị định, 232 quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 2242 thông tư và nhiều văn bản khác...). Việc ban hành nhiều văn bản để thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng đã cung cấp cho những nhà quản lý tổ chức thực hiện và đánh giá kết quả thực hiện theo những tiêu chuẩn và tiêu chí cụ thể.

(2) Việc thực hiện đổi mới, sắp xếp “bộ máy hành chính từ Trung ương đến địa phương đã từng bước phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ bản khắc phục tình trạng chồng chéo, bỏ sót chức năng, nhiệm vụ, phạm vi, đối tượng quản lý; cơ cấu bên trong đã có sự phân định rõ hơn giữa cơ quan quản lý nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập...”.

Kể từ khi thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW từ Trung ương đến địa phương đã giảm nhiều đầu mối, giảm 25% đơn vị sự nghiệp công lập, trong đó, ở địa phương đã giảm 3.980 đơn vị; thực hiện tích cực việc sắp xếp lại đơn vị hành

chính cấp huyện, xã (giảm 8/713 đơn vị hành chính cấp huyện, 557/11.160 đơn vị hành chính cấp xã, 38.369/98.455 thôn, bản, tổ dân phố tương ứng 39%...

Những kết quả này đã thể hiện được việc giảm số lượng của công chức và viên chức ở các cấp khác nhau. Tuy nhiên, trong khuôn khổ của bài báo, tác giả chưa có điều kiện phân tích tiêu chí “tinh gọn”, tức là chất lượng nguồn nhân lực còn lại sau khi sáp nhập, sắp xếp, đổi mới tổ chức và quản lý. Như vậy, việc giảm công chức và viên chức mới chỉ mang tính cơ học.

(3) Về kinh tế, tác giả Phạm Thị Thanh Trà đã dẫn theo Bộ Tài chính, năm 2019 giảm 0,85% tỷ trọng chi thường xuyên so với năm 2017, lũy kế trong khoảng thời gian này giảm trên 10.000 tỷ đồng về chi ngân sách nhà nước... Tổng chi phí tiết kiệm được khi thực hiện Công dịch vụ công quốc gia từ cuối năm 2019 đến cuối năm 2020 là 8.000 tỷ đồng. Những con số này đã phần nào thể hiện sự hiệu quả kinh tế. Tuy nhiên, sự hiệu quả trong công việc, sự gia tăng tiền lương cho cán bộ, công chức hoặc việc chi phí cho phát triển nguồn nhân lực sau sắp xếp, sáp nhập tổ chức bộ máy hệ thống chính trị như Nghị quyết số 18-NQ/TW đã đề ra thì chưa được phân tích một cách cụ thể.

Để khái quát kết quả thực hiện Nghị quyết này, tác giả Phạm Thị Thanh Trà đã nhận định 06 giảm và 06 tăng, cụ thể như sau: 06 giảm gồm: Giảm đầu mối; giảm cấp trung gian; giảm số lượng lãnh đạo; giảm biên chế; giảm thủ tục hành chính; giảm chi cho bộ máy hệ thống chính trị. 06 tăng gồm: Tăng tính khoa học tổ chức; tăng chất lượng cán bộ; tăng hiệu lực; tăng hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị; tăng chi cho đầu tư phát triển; tăng sự đồng thuận xã hội⁽¹³⁾.

Những nhận định mang tính khái quát này cho thấy bức tranh chung về kết quả thực hiện việc đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị. Tuy nhiên, nếu như nội dung “06 giảm” có thể lượng hóa được thì nội dung “06 tăng” còn khá định tính, chưa có những chỉ báo định lượng để có thể minh chứng. Hơn nữa, mặc dù tập trung đánh giá kết quả thực hiện chủ trương này trong nhiệm kỳ Đại hội lần thứ XII

(2016 - 2021) nhưng một số dữ liệu đưa ra chưa thống nhất về mặt thời gian.

Như vậy, cũng giống như kết quả nghiên cứu của nhóm tác giả Nguyễn Văn Giang và Nguyễn Ngọc Ánh, các kết quả được khái quát bởi tác giả Phạm Thị Thanh Trà chưa thực sự thống nhất nguồn dữ liệu xét về mặt thời gian.

Sau khi trình bày các đánh giá tích cực trong việc thực hiện chủ trương đổi mới, sắp xếp bộ máy tổ chức của hệ thống chính trị nhằm đạt mục tiêu tinh gọn, hiệu lực và hiệu quả, tác giả Phạm Thị Thanh Trà, Nguyễn Văn Giang và Nguyễn Ngọc Ánh đã đưa ra nhận định về những hạn chế của quá trình này, cụ thể:

(1) Về mặt thể chế, một số văn bản hướng dẫn chi tiết thực hiện các văn bản quy định về tổ chức bộ máy chưa ban hành kịp thời. Mặc dù đã ban hành nhiều luật và văn bản pháp luật nhưng việc cụ thể hóa bằng các văn bản hướng dẫn cụ thể vẫn gặp nhiều khó khăn.

(2) Chưa phân biệt và phân định rõ ràng, minh bạch về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và phương thức tổ chức, hoạt động giữa Đảng, Nhà nước với các tổ chức chính trị - xã hội. Tuy nhiên, nếu như nhóm tác giả Nguyễn Văn Giang và Nguyễn Ngọc Ánh quan tâm nhiều hơn đến hạn chế chung ở các cấp độ tổ chức như “*chưa phân biệt và phân định rõ ràng minh bạch chức năng, nhiệm vụ...*” thì tác giả Phạm Thị Thanh Trà lại nhấn mạnh sự chông chéo tồn tại ở các cơ quan Trung ương và “*tính chưa đồng bộ và thiếu quyết liệt*” trong thực hiện ở các địa phương.

(3) Việc sắp xếp cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện chưa thật phù hợp với quan điểm chỉ đạo của Trung ương; một số địa phương chưa thực hiện đúng quy định về sắp xếp tổ chức bộ máy. Tác giả Phạm Thị Thanh Trà đã chỉ ra hạn chế về tổ chức đó là “*sự chưa phù hợp*” hoặc “*chưa thực hiện đúng với quan điểm chỉ đạo và các quy định của Trung ương*”.

(4) Số lượng cán bộ cấp xã còn quá lớn; phẩm chất, năng lực, uy tín của nhiều cán bộ, công chức còn hạn chế, thiếu tính chuyên nghiệp, chưa đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ trong tình hình mới.

(5) Cơ chế kiểm soát quyền lực chưa được tiến hành hiệu quả, kỷ luật, kỷ cương thực hiện không nghiêm dẫn tới tình trạng quan liêu, tham nhũng.

Để khái quát nhất những hạn chế, tác giả Phạm Thị Thanh Trà đã trích dẫn đánh giá của Chính phủ như sau: "... bộ máy hành chính nhà nước chưa thực sự tinh gọn, hiệu quả. Việc đổi mới lề lối làm việc, kỷ cương, kỷ luật, chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức chưa đồng đều, vẫn còn tình trạng đùn đẩy, né tránh"⁽¹⁴⁾. Đây là những nhận định, đánh giá quan trọng làm tiền đề đề ra các giải pháp tiếp tục đổi mới, sáp nhập và sắp xếp lại bộ máy tổ chức của hệ thống chính trị theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW giai đoạn 2021 - 2025, tầm nhìn đến năm 2030.

Thứ nhất, tập trung xây dựng, hoàn thiện thể chế, chính sách xây dựng nền hành chính nhà nước phục vụ nhân dân, dân chủ, pháp quyền, chuyên nghiệp, hiện đại, trong sạch, vững mạnh, bảo đảm công khai, minh bạch, quản lý thống nhất, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả.

Thứ hai, lấy người dân làm trung tâm, lấy sự hài lòng của người dân làm thước đo đánh giá chất lượng và hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước.

Thứ ba, đẩy mạnh đổi mới bộ máy chính phủ tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả trên cơ sở tổ chức hợp lý các bộ đa ngành, đa lĩnh vực, khắc phục triệt để những chồng chéo, giao thoa về chức năng, nhiệm vụ giữa các bộ, cơ quan ngang bộ; bảo đảm nguyên tắc một việc chỉ giao một cơ quan chủ trì thực hiện và chịu trách nhiệm chính... Triển khai mạnh mẽ việc xây dựng, phát triển chính phủ điện tử, chính phủ số nhằm ứng dụng tiến bộ khoa học và công nghệ để đổi mới phương thức làm việc, nâng cao năng lực quản lý, điều hành thông suốt, hiệu lực, hiệu quả của cơ quan hành chính các cấp, tạo động lực thúc đẩy chuyển đổi số quốc gia toàn diện nhằm phát triển nền kinh tế số, xã hội số.

Thứ tư, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, xác định rõ trách nhiệm giữa Chính phủ với các bộ, ngành và giữa Chính phủ, các bộ, ngành với chính quyền địa phương; khắc phục tình trạng chồng chéo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn.

Thứ năm, tiếp tục đẩy mạnh sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, xã và nghiên cứu thí điểm tổ chức ở cấp tỉnh phù hợp với quan điểm chỉ đạo của Đảng "... khuyến khích sáp nhập, tăng quy mô các đơn vị hành chính các cấp ở những nơi có đủ điều kiện để nâng cao năng lực quản lý, điều hành và tăng cường các nguồn lực của địa phương".

Thứ sáu, tập trung đẩy mạnh cải cách chế độ công vụ, công chức, có cơ chế khuyến khích, khơi dậy tinh thần cống hiến vì đất nước, tạo động lực và áp lực để mọi cán bộ, công chức, viên chức hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao, tận tụy phục vụ nhân dân; có cơ chế bảo vệ cán bộ đổi mới, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám đột phá, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung.

Trong số các giải pháp được đề xuất, chúng tôi lưu ý ba nội dung mang tính hội nhập quốc tế rất cao, đó là giải pháp coi sự hài lòng của công dân, những người sử dụng dịch vụ công nói chung và dịch vụ hành chính công nói riêng làm thước đo cho sự vận hành của hệ thống chính trị, đặc biệt là hệ thống hành chính nhà nước. Hơn nữa, việc đẩy mạnh chính phủ điện tử là giải pháp thích ứng với thời đại Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, đây là cơ hội lớn cho chính quyền các cấp giảm chi tiêu công và tăng tính hiệu quả của ngân sách công. Cuối cùng là giải pháp phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và chính quyền địa phương.

3. Một số kết luận rút ra từ khảo cứu

Thứ nhất, đổi mới, sáp nhập và sắp xếp lại tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị đều hướng tới sự tinh gọn của tổ chức, tức là giảm số lượng cán bộ, công chức, giảm số lượng người quản lý, nhất là người quản lý trung gian ở các tầng, nấc khác nhau; sự tinh gọn của nguồn nhân lực thuộc hệ thống chính trị sau khi sáp nhập, sắp xếp lại được đo lường và đánh giá trên ba nhóm tiêu chí quan trọng: (1) Giảm quy mô, số lượng cán bộ, công chức; (2) Tăng chất lượng cán bộ, công chức thông qua sự cải thiện thái độ, kiến thức và kỹ năng nghề nghiệp; (3) Tạo dựng cơ chế phối hợp, hợp tác giữa các loại tổ chức của hệ thống chính trị (Đảng, Nhà nước và Mặt trận Tổ quốc Việt Nam) để thực hiện công việc chung là cung

cấp tốt nhất dịch vụ công nói chung, dịch vụ hành chính công nói riêng. Các nghiên cứu đều khẳng định mục tiêu cao nhất của đổi mới, sáp nhập và sắp xếp bộ máy hệ thống chính trị là tạo ra sự hài lòng và niềm tin của người dân đối với hệ thống chính trị. Tuy nhiên, các nghiên cứu ở Việt Nam hiện nay chỉ mới tập trung đánh giá “tính gọn” của hệ thống chính trị, mà chưa nghiên cứu “tính tinh” sau khi đổi mới, sáp nhập và sắp xếp. Đây là khoảng trống rất lớn để nhiều nghiên cứu đánh giá việc thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW.

Thứ hai, hoạt động hiệu lực của hệ thống chính trị sau khi đổi mới, sáp nhập và sắp xếp lại, bao gồm: (1) Tính hiệu lực của văn bản pháp luật được ban hành bởi các cơ quan của hệ thống chính trị; (2) Mục tiêu, nội dung, phương thức, nguồn lực, điều kiện thực hiện,... được quy định trong các văn bản pháp quy; (3) Các văn bản pháp quy đã ban hành bởi các cơ quan được thực hiện đúng, đầy đủ nội dung và kịp thời;

Thứ ba, hoạt động hiệu quả của hệ thống chính trị được thể hiện ở các chiều cạnh sau: (1) Hiệu quả chi công và tiết kiệm chi công nhằm giảm ngân sách nhà nước; (2) Hiệu quả và chất lượng dịch vụ công nói chung và dịch vụ hành chính công nói riêng; (3) Sự đồng tình, ủng hộ và niềm tin của công dân đối với hệ thống chính trị thể hiện ở mức độ hài lòng khi sử dụng dịch vụ công nói chung, dịch vụ hành chính công nói riêng; (4) Cải thiện khối lượng, năng suất và chất lượng lao động của cán bộ, công chức; (5) Cải thiện thu nhập cho cán bộ, công chức, hướng tới việc cán bộ, công chức sống được bằng lương để làm việc một cách chuyên nghiệp; (6) Gia tăng đầu tư phát triển, như đào tạo cán bộ, công chức phù hợp với bối cảnh mới của Cách mạng công nghiệp lần thứ tư.

Thứ tư, các nghiên cứu đã chỉ ra những nội dung cải cách hành chính quan trọng nhất đó là cải cách hệ thống cung cấp dịch vụ hành chính công, bao gồm: cải cách và hoàn thiện thể chế; cải cách thủ tục hành chính; cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước.

Thứ năm, cùng với việc chỉ ra, phân tích những kết quả quan trọng bước đầu khi thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW, các nghiên cứu ở Việt Nam khẳng định nhu cầu thực tiễn về tiếp tục đổi

mới, sáp nhập và sắp xếp lại tổ chức bộ máy hệ thống chính trị giai đoạn 2021 - 2025 thông qua việc đánh giá những hạn chế trong thời gian qua.

Thứ sáu, các nghiên cứu ở Việt Nam về thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW chỉ dừng lại ở việc đánh giá chất lượng nguồn nhân lực bên trong hệ thống hành chính công, mà chưa đánh giá chất lượng phối hợp công việc giữa cơ quan Đảng, Nhà nước và Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Hơn nữa, trong các nghiên cứu ở Việt Nam đều thiếu hụt cho đến thời điểm hiện nay là chưa được quan tâm tìm hiểu, đánh giá và phân tích thực trạng đời sống cán bộ, công chức thuộc hệ thống chính trị sau khi đổi mới, sáp nhập và sắp xếp lại từ đó nắm bắt được mức độ yên tâm công hiến của đội ngũ này □

(1) Đảng Cộng sản Việt Nam, *Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng*, <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn> 9

(2), (3) và (4) Tạ Ngọc Tấn, *Tổ chức bộ máy hệ thống chính trị - vấn đề trung tâm trong xây dựng thể chế phát triển nhanh, bền vững ở Việt Nam*, Tạp chí Lý luận chính trị điện tử số thứ hai, ngày 25/3/2019 <http://lyluanchinhtri.vn>, ngày 15/11/2023

(5) Nguyễn Văn Giang, *Đổi mới phương thức lãnh đạo, cầm quyền của Đảng - Một phát triển nhận thức của Đại hội XIII* Tạp chí Lý luận chính trị điện tử số thứ tư, ngày 30/3/2022. <http://lyluanchinhtri.vn>, ngày 15/11/2023

(6) Trần Quốc Toàn, *Đổi mới mô hình tổ chức bộ máy hệ thống chính trị trong gia đoạn mới*, Hội đồng Lý luận Trung ương, <http://hdll.vn>, ngày 13/11/2023

(7) *Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017, Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả*, <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn>, ngày 14/11/2023.

(8) Trần Văn Duy, *Đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước hướng tới một nhà nước kiến tạo*, Tạp chí Lý luận chính trị, ngày 22/8/2017

(9) Nguyễn Văn Giang và Nguyễn Ngọc Ánh, *Đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị hiện nay*, Tạp chí Lý luận chính trị, số 6/2020

(10) Tác giả bài báo này bổ sung mốc thời gian.

(11) Đảng Cộng sản Việt Nam, *Tinh gọn bộ máy, tăng hiệu quả hoạt động*, <https://dangcongsan.vn>, ngày 15/11/2023

(12), (13) và (14) Phạm Thị Thanh Trà, *Tiếp tục xây dựng bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả theo tinh thần Nghị quyết Đại hội XII của Đảng*, Nhân dân điện tử ngày 28/4/2021