

ĐỔI MỚI, SẮP XẾP TỔ CHỨC BỘ MÁY HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TINH GỌN, HOẠT ĐỘNG HIỆU LỰC, HIỆU QUẢ - THÀNH TỰU VÀ KINH NGHIỆM

LÊ VINH TÂN*

Thực hiện đường lối đổi mới của Đảng, hơn 30 năm qua, công tác lãnh đạo của Đảng đối với Chính phủ và chính quyền địa phương các cấp đã thu được nhiều kết quả quan trọng. Hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước từ Chính phủ đến chính quyền địa phương từng bước được đổi mới và hoàn thiện trên các phương diện, như chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức; mối quan hệ giữa các cơ quan hành chính nhà nước với các cơ quan nhà nước khác trong hệ thống chính trị có sự phối hợp chặt chẽ và hiệu quả hơn; góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

Đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với tổ chức bộ máy hành chính nhà nước

Trong các kỳ đại hội, nhất là, từ Đại hội VI đến Đại hội XII của Đảng, Đảng ta luôn quan tâm đổi mới sự lãnh đạo đối với Chính phủ và chính quyền địa phương trên nền tảng cơ chế tổng thể "Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân lao động làm chủ tập thể". Cụ thể hóa quan điểm đổi mới trên, tại Hội nghị Trung ương 6 khóa VI, Đảng chính thức đưa ra khái niệm về "hệ thống chính trị"; đến Đại hội VII, Đảng xác định rõ: Đảng là một bộ phận của hệ thống chính trị, nhưng là bộ phận hạt nhân lãnh đạo toàn bộ hệ thống ấy; Nhà nước đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng, có chức năng thể chế hóa, cụ thể hóa và tổ chức thực hiện đường lối của Đảng, quản lý toàn diện xã hội. Trên cơ sở đó, qua các kỳ đại hội, Đảng ta luôn xác định rõ nhiệm vụ đổi mới hệ thống chính trị trong từng giai đoạn; trong đó, có yêu cầu tập trung đổi mới tổ chức và phương thức

hoạt động của các bộ phận cấu thành hệ thống, bao gồm Chính phủ và chính quyền địa phương.

Đại hội lần thứ VIII của Đảng, năm 1996, tiếp tục khẳng định vấn đề Đảng lãnh đạo hệ thống chính trị bằng việc định hướng đường lối, chủ trương, chính sách xây dựng và bảo vệ đất nước; nắm vững tổ chức và cán bộ để bảo đảm thực hiện đúng đường lối của Đảng. Đảng lãnh đạo phát huy mạnh mẽ vai trò và hiệu lực của Nhà nước, chứ không điều hành thay Nhà nước. Chủ trương này được cụ thể hóa trong nhiều nghị quyết của Đảng, trong đó có Nghị quyết Trung ương 3 và Nghị quyết Trung ương 7, khóa VIII.

Đến Đại hội X, đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng được đặt ra với yêu cầu cao hơn và toàn diện hơn, cụ thể là sự đổi mới này phải đồng bộ với đổi mới tổ chức

* Ủy viên Trung ương Đảng, Bộ trưởng Bộ Nội vụ

và hoạt động của hệ thống chính trị, đổi mới kinh tế, thực hiện đúng nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức, sinh hoạt và hoạt động của Đảng. Đảng thống nhất lãnh đạo công tác cán bộ và quản lý đội ngũ cán bộ trong hệ thống chính trị, thực hiện luân chuyển cán bộ, khắc phục tình trạng khép kín, cục bộ về cán bộ. Tăng cường trách nhiệm của cán bộ, đảng viên là người đứng đầu cơ quan nhà nước.

Trên cơ sở quá trình đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, các quan điểm lãnh đạo của Đảng đối với tổ chức và hoạt động của Chính phủ và chính quyền địa phương được cụ thể hóa trong *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội* và trong các văn kiện qua các kỳ Đại hội của Đảng (từ khóa VI đến khóa XII); trong đó, các nội dung được thể hiện rõ nét nhất, như trong Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII; Nghị quyết Hội nghị Trung ương 2 và Nghị quyết Hội nghị Trung ương 8 khóa VII, Nghị quyết Hội nghị Trung ương 3 và Nghị quyết Hội nghị Trung ương 7 khóa VIII; Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX; Nghị quyết Hội nghị Trung ương 4 và Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 khóa X, đặc biệt là Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 25-10-2017, của Hội nghị Trung ương 6 khóa XII, "*Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả*".

Một số kết quả nổi bật đạt được thời gian qua

Thực hiện chủ trương của Đảng về đổi mới, sắp xếp sâu tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, qua sáu đợt sắp xếp, kiện toàn cơ cấu tổ chức của Chính phủ từ năm 1992 đến nay, được thể hiện qua ba giai đoạn chủ yếu sau:

1- Cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước trong nhiệm kỳ Chính phủ khóa IX, X giai đoạn từ 1992-2002. Chính phủ khóa IX từ 1992 đến 1997, đầu nhiệm kỳ có 30 bộ, cơ quan ngang bộ; trong nhiệm kỳ

này có sự hợp nhất của 3 bộ, như Bộ Nông nghiệp và Công nghiệp thực phẩm, đến tháng 10-1995 hợp nhất Bộ Lâm nghiệp, Thủy lợi thành Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, cuối nhiệm kỳ có 27 bộ, cơ quan ngang bộ; ngoài ra, có 29 cơ quan thuộc Chính phủ. Chính phủ khóa X từ năm 1997 đến năm 2002, có 48 cơ quan; trong đó, có 23 bộ, cơ quan ngang bộ và 25 cơ quan thuộc Chính phủ (so với Chính phủ khóa IX, giảm được 8 đầu mối, gồm 4 bộ, cơ quan ngang bộ và 4 cơ quan thuộc Chính phủ). Đây là nhiệm kỳ Chính phủ thực hiện Nghị quyết Hội nghị Trung ương 7 khóa VIII; theo đó, đã sáp nhập, hợp nhất được nhiều bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ để hình thành một số bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Trong giai đoạn này, Chính phủ đã thực hiện đổi mới từ cơ cấu tổ chức đến phương thức hoạt động, cụ thể là:

Về cơ cấu tổ chức, cùng với việc thu gọn bộ máy, đã thực hiện phân biệt chức năng quản lý hành chính nhà nước với chức năng quản lý sản xuất, kinh doanh, đưa nhiều xí nghiệp ra khỏi "Bộ chủ quản", hình thành hệ thống tổ chức công ty; tiến hành sáp nhập nhiều bộ với nhau, thực hiện chức năng quản lý hành chính đa ngành, đa lĩnh vực.

Về cơ chế hoạt động của Chính phủ cũng có sự đổi mới quan trọng. Chính phủ chú ý quản lý ở tầm vĩ mô thông qua các chính sách, kế hoạch, pháp luật, tập trung xây dựng những ngành kinh tế mũi nhọn, có sức cạnh tranh cao; tạo ra môi trường ổn định cho sản xuất trong nước và đầu tư nước ngoài; xây dựng kết cấu hạ tầng, tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà đầu tư; tiến hành kiểm tra, thanh tra chặt chẽ trong quá trình quản lý nhà nước. Chính phủ đã tiến hành một bước cải cách hành chính, nhất là thủ tục hành chính, loại bỏ nhiều "giấy phép con", nhiều "vùng cấm" gây phiền hà, tạo nên bầu không khí thông thoáng, cởi mở, dân chủ, thuận lợi cho hoạt động sản xuất, kinh doanh.

2- Cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước trong nhiệm kỳ Chính phủ khóa XI, giai đoạn từ 2002 - 2007. Chính phủ

khóa XI có 38 cơ quan, gồm 26 bộ, cơ quan ngang bộ; 12 cơ quan thuộc Chính phủ (so với Chính phủ khóa X, giảm được 10 đầu mối, tăng 3 bộ, cơ quan ngang bộ, tổ chức lại các cơ quan thuộc Chính phủ có cùng chức năng quản lý nhà nước, như Ủy ban Gia đình và Trẻ em; Bộ Tài nguyên và Môi trường; Bộ Tư pháp - Viễn thông) và giảm được 13 cơ quan thuộc Chính phủ.

3- Cách thức tổ chức bộ máy hành chính nhà nước trong nhiệm kỳ Chính phủ khóa XII, XIII, XIV giai đoạn từ 2007 đến nay. Trước yêu cầu đẩy mạnh cải cách hành chính theo tinh thần Nghị quyết Đại hội lần thứ X và Nghị quyết Hội nghị Trung ương 4, Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 khóa X, cơ cấu tổ chức Chính phủ khóa XII tiếp tục được kiện toàn trên cơ sở rà soát, điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, khắc phục sự chồng chéo hoặc bỏ trống nhiệm vụ để hình thành các bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực với quy mô được mở rộng hợp lý hơn.

Đối với Chính phủ khóa XII, cơ cấu tổ chức của Chính phủ có 30 cơ quan; trong đó, có 18 bộ, 4 cơ quan ngang bộ, 8 cơ quan thuộc Chính phủ. So với Chính phủ khóa XI, giảm được 8 đầu mối, như giảm được 4 bộ, cơ quan ngang bộ (do hợp nhất, sáp nhập hoặc giải thể, như Ủy ban Gia đình và Trẻ em; Ủy ban Thể dục Thể thao nhập vào Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch; Bộ Thủy sản nhập vào Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; hợp nhất Bộ Thương mại và Bộ Công nghiệp thành Bộ Công Thương), giảm 4 cơ quan thuộc Chính phủ chuyển về thuộc các bộ quản lý.

Đối với Chính phủ khóa XIII, trên cơ sở đánh giá thực tiễn qua 4 năm hoạt động của Chính phủ nhiệm kỳ khóa XII cho thấy, tổ chức bộ máy của Chính phủ và việc phân công chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực giữa các bộ, cơ quan ngang bộ cơ bản là phù hợp. Vì vậy, trong quá trình xây dựng Đề án cơ cấu tổ chức Chính phủ khóa XIII, tuy đã nghiên cứu tương đối tổng thể, nhưng để thực hiện sự chỉ đạo của Bộ Chính trị tại Kết luận số

39-TB/TW, ngày 14-6-2011, về sơ kết thực hiện Nghị quyết Hội nghị Trung ương 4 khóa X đã nêu "Trước mắt, cơ bản giữ ổn định tổ chức bộ máy các cơ quan như hiện nay"; do đó, cơ cấu tổ chức của Chính phủ khóa XIII được giữ ổn định như Chính phủ khóa XII với 30 cơ quan.

Đối với Chính phủ khóa XIV, cơ cấu tổ chức của Chính phủ nhiệm kỳ 2011 - 2016, về cơ bản là phù hợp. Chính phủ đã hoàn thành chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức Chính phủ và các luật liên quan. Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 39-NQ/TW, ngày 17-4-2015, "Về tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức" và có ý kiến tại văn bản số 1416-CV/VPTW, ngày 28-6-2016, chỉ đạo trước mắt giữ ổn định tổ chức của Chính phủ như hiện nay; vì vậy, tổ chức bộ máy của Chính phủ khóa XIV được giữ ổn định như Chính phủ khóa XII và khóa XIII, gồm có 18 bộ, 4 cơ quan ngang bộ, và 8 cơ quan thuộc Chính phủ. Thực hiện Nghị quyết số 56/2017/QH14, ngày 24-11-2017, của Quốc hội khóa XIV, về "Tiếp tục cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả"; trong thời gian tới, Chính phủ sẽ đánh giá cơ cấu tổ chức của Chính phủ khóa XIV, tiếp tục nghiên cứu, làm rõ phạm vi quản lý đa ngành, đa lĩnh vực để kiện toàn mô hình tổ chức bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực để xây dựng Đề án cơ cấu tổ chức của Chính phủ khóa XV tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả theo chủ trương của Đảng và của Quốc hội.

Một số kinh nghiệm được rút ra

Một là, việc cải cách tổ chức bộ máy của Chính phủ cần được nghiên cứu và tổ chức triển khai một cách có hệ thống trên cơ sở quán triệt các quan điểm, đường lối đổi mới của Đảng và Chương trình tổng thể cải cách hành chính của Chính phủ trong từng giai đoạn. Hoàn thiện thể chế, xác định đúng vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ về quản lý nhà nước đối với

ngành, lĩnh vực trong từng thời kỳ có ý nghĩa quyết định đến việc sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy của Chính phủ. Kết quả của quá trình này là chức năng quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực chi phân công cho các bộ, cơ quan ngang bộ của Chính phủ thực hiện. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng để chuyên các cơ quan thuộc Chính phủ có chức năng quản lý nhà nước vào bộ thích hợp để quản lý, góp phần tinh gọn bộ máy của Chính phủ.

Hai là, từng bước tinh gọn cơ cấu tổ chức bộ máy của Chính phủ qua mỗi nhiệm kỳ, Chính phủ đã triển khai từng bước áp dụng và nhân rộng mô hình bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực với phạm vi chức năng, nhiệm vụ ngày càng hoàn thiện, bảo đảm bao quát đầy đủ phạm vi quản lý nhà nước của Chính phủ. Việc tổ chức mô hình bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực đã tạo điều kiện cho việc hợp nhất các bộ, cơ quan ngang bộ được giao quản lý các chuyên ngành, lĩnh vực có mối quan hệ liên thông, gắn kết với nhau vào cùng một bộ quản lý.

Ba là, thực hiện phân công hợp lý về chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực giữa các bộ, cơ quan ngang bộ, bảo đảm phát huy hiệu quả của mô hình bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực với quy mô hợp lý trên cơ sở các ngành, lĩnh vực trong phạm vi quản lý của bộ được gắn kết, liên thông với nhau. Chính phủ cần thực hiện nguyên tắc một việc chỉ giao một cơ quan chủ trì, chịu trách nhiệm chính, cơ quan khác có liên quan chịu trách nhiệm phối hợp theo thẩm quyền; đồng thời, thường xuyên rà soát để chuyển giao những công việc mà cơ quan hành chính nhà nước khác không nên làm hoặc làm hiệu quả thấp cho các tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ đảm nhận theo yêu cầu cải cách hành chính.

Bốn là, đề mô hình bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực phát huy hiệu quả hoạt động thì tổ chức quản lý chuyên ngành trong bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực cần được thường xuyên quan tâm, củng cố và hoàn thiện cả về mô hình, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức cho phù hợp, đáp ứng

yêu cầu đặt ra đối với nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực trong từng giai đoạn. Hình thành cơ chế phối hợp hiệu quả giữa các tổ chức quản lý chuyên ngành trong bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực cũng là một yêu tố quan trọng, quyết định đến sự ổn định và phát triển về quy mô của bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực.

Năm là, cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước cần bảo đảm thực hiện tách chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực với chức năng quản lý, giám sát của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và quản lý sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp; tách chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực với quản lý của đơn vị sự nghiệp công, bảo đảm khuyến khích và đẩy mạnh xã hội hóa hoạt động cung ứng dịch vụ sự nghiệp công.

Sáu là, từng bước hình thành mới tương đồng về tổ chức bộ máy của Chính phủ trên cơ sở nghiên cứu xu hướng và kinh nghiệm thực tế về mô hình cơ cấu tổ chức chính phủ một số nước trong khu vực và trên thế giới là việc làm cần thiết. Tuy nhiên, bộ máy chính phủ của mỗi nước đều được thiết kế trên cơ sở phù hợp với thể chế chính trị, trình độ, năng lực và phương thức quản lý. Theo đó, trong điều kiện của Việt Nam, việc nghiên cứu, hoàn thiện cơ cấu tổ chức của Chính phủ cần phân thành các nhóm sau: 1- Đối với những ngành, lĩnh vực có mức độ hội nhập sâu, thì bộ máy quản lý nhà nước và phương thức quản lý cần được hoàn thiện theo hướng hiện đại, phù hợp với thông lệ quốc tế; 2- Đối với những ngành, lĩnh vực đòi hỏi có sự điều tiết của Nhà nước, bộ máy quản lý nhà nước cần được điều chỉnh từng bước theo hướng tinh gọn và có lộ trình thích hợp; 3- Đối với những ngành, lĩnh vực đặc thù, Chính phủ tổ chức cơ quan quản lý nhà nước theo mô hình quản lý chuyên trách hoặc mô hình quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, có cơ chế bảo đảm tính độc lập trong hoạt động, nhưng vẫn chịu sự lãnh đạo tập trung, thống nhất trong phạm vi của bộ, ngành. □