

# TIẾP TỤC ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ THEO HƯỚNG TINH GỌN, HIỆU LỰC, HIỆU QUẢ

★ TS ĐẶNG XUÂN HOAN

*Giám đốc Học viện Hành chính Quốc gia*

● **Tóm tắt:** *Cải cách khu vực công, cải cách hành chính đã trở thành một xu thế của thời đại nhằm xây dựng nền hành chính thực sự là động lực, là đòn bẩy cho phát triển. Cải cách hành chính, cải cách khu vực công tập trung vào hệ thống hành chính nhà nước mà trọng tâm là đổi mới tổ chức và hoạt động của chính phủ. Không phải ngẫu nhiên ở nhiều quốc gia trên thế giới, cải cách hành chính, cải cách khu vực công được gọi tên là cải cách chính phủ. Lịch sử phát triển hành chính hiện đại đã chỉ ra thực tế là một nền hành chính mạnh mẽ phải được bắt đầu từ một chính phủ mạnh. Bài viết tập trung làm rõ xu thế cải cách chính phủ trên thế giới, định hướng giải pháp cải cách về tổ chức và hoạt động của Chính phủ Việt Nam đáp ứng yêu cầu xây dựng chính phủ tinh gọn, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả.*

● **Từ khóa:** *chính phủ, đổi mới tổ chức, cải cách hành chính.*

**1. Tinh gọn cơ cấu tổ chức và nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính phủ - xu thế cải cách trên thế giới**

Tinh gọn bộ máy của chính phủ, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính phủ được đặt ra trong nỗ lực cải cách ở nhiều quốc gia trên thế giới. Ở Mỹ, vấn đề sáng tạo lại Chính phủ với các triết lý: (1) Chính phủ đóng vai trò xúc tác: Chú trọng vào "lái thuyền" thay vì "chèo thuyền"; (2) Chính phủ dựa trên cộng đồng: tăng cường quyền năng thay vì trực tiếp phục vụ; (3) Chính phủ có tính cạnh tranh: tạo cạnh tranh trong các quá trình dịch vụ công; (4)

Chính phủ hoạt động theo sứ mệnh thúc đẩy: thay đổi những tổ chức nặng về quy chế, thủ tục hành chính; (5) Chính phủ hoạt động theo định hướng kết quả: không cấp kinh phí trên cơ sở yếu tố đầu vào mà căn cứ vào kết quả đầu ra; (6) Chính phủ quan tâm tới khách hàng: đáp ứng các nhu cầu của tập thể công dân chứ không phải yêu cầu từ nội tại của bộ máy hành chính; (7) Chính phủ dám mạo hiểm: đầu tư để tăng thêm nguồn thu chứ không chỉ chi tiêu; (8) Chính phủ biết lường tính: phòng ngừa hơn là chữa trị; (9) Chính phủ phân quyền: chuyển từ thủ bậc hành chính sang tăng cường sự tham

gia và cách thức làm việc nhóm; (10) Chính phủ hoạt động theo định hướng thị trường: vận dụng cơ chế thị trường để tạo động lực thay đổi. Mười nguyên tắc trên đặt ra yêu cầu thay đổi trong hệ thống các cơ quan hành chính, doanh nghiệp nhà nước, thể hiện qua năng lực cạnh tranh, tính hiệu quả và hiệu suất, sự lựa chọn của khách hàng, trách nhiệm giải trình đối với kết quả và sự chung tay, tham gia của cộng đồng, xã hội.

Qua hai lần cải cách, bộ máy Chính phủ Nhật Bản được thu gọn đáng kể. Lần thứ nhất, số bộ giảm từ 23 xuống còn 12; lần thứ hai, giảm xuống còn 10. Hiện nay, Chính phủ Nhật Bản bao gồm Văn phòng Nội các và các bộ: Bộ Quản lý công cộng, Nội vụ và Bưu chính viễn thông; Bộ Tư pháp; Bộ Ngoại giao; Bộ Tài chính; Bộ Giáo dục, Văn hóa, Thể thao, Khoa học và Công nghệ; Bộ Y tế, Lao động và Phúc lợi; Bộ Nông nghiệp, Lâm nghiệp và Ngư nghiệp; Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp; Bộ Đất đai, Cơ sở hạ tầng và Vận tải; Bộ Môi trường.

Có thể thấy, đa số các bộ nằm trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ Nhật Bản đều là các bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Trong đó, Bộ Quản lý công cộng, Nội vụ và Bưu chính viễn thông cùng với Bộ Đất đai, Cơ sở hạ tầng và Vận tải chính là những "siêu bộ" được hình thành trên cơ sở hợp nhất một số ngành.

Ở Trung Quốc, từ khi lập nước năm 1949 tới nay, Trung Quốc tiến hành tới hơn 10 lần cải tổ chính phủ. Tính riêng từ khi cải cách mở cửa năm 1982, Trung Quốc đã tiến hành tới 5 lần cải tổ Chính phủ, nhằm giải quyết tình trạng bộ máy "phình ra", không hợp lý, hoạt động chưa hiệu quả. Giai đoạn năm 1951 - 1953 sau cải cách còn lại 42 bộ và ủy ban cơ quan ngang bộ, nhưng tới năm 1956 lại mở rộng tới 81 bộ và cơ quan ngang bộ. Năm 1959 giảm xuống còn 60,

nhưng năm 1965 lại tổ chức 79 bộ và cơ quan ngang bộ. Năm 1981, Trung Quốc lại có tới 100 bộ và cơ quan ngang bộ. Năm 1993 giảm xuống còn 59 bộ và cơ quan ngang bộ. Năm 1998, qua cải cách cơ cấu từ 40 bộ và cơ quan ngang bộ giảm xuống còn 29. Năm 2003 tiến hành điều chỉnh lại một số cơ quan như Ủy ban Kinh tế kế hoạch nhà nước đổi thành Ủy ban Cải cách và phát triển; năm 2008 thành lập Bộ Công nghệ tin học. Từ năm 2008 đến nay, bộ máy Chính phủ Trung Quốc đã gọn hơn một cách đáng kể, với 27 bộ và ủy ban nhà nước. Theo kế hoạch cải cách do Quốc vụ viện soạn thảo được trình lên Kỳ họp thứ nhất Quốc hội Trung Quốc khóa 13 năm 2018 để thảo luận. Theo đó, Quốc vụ viện sẽ bao gồm 26 bộ và ủy ban, giảm 8 cơ quan cấp bộ và 7 cơ quan cấp ủy ban.

Một số quốc gia cơ cấu chính phủ cũng có số lượng bộ không nhiều như: Liên bang Nga có 21 bộ, Pháp có 18 bộ, Xinhgapo có 16 bộ, Hoa Kỳ có 15 bộ; Cộng hòa Liên bang Đức có 14 bộ.

Đó là những ví dụ rất điển hình trong cải cách chính phủ mà Việt Nam có thể tham khảo. Xu hướng chung của các quốc gia là tổ chức hợp lý cơ cấu của chính phủ bảo đảm sự gọn nhẹ, bao quát các lĩnh vực quản lý, khắc phục sự chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ hoặc cắt khúc các nhiệm vụ mà có sự giao thoa lẫn nhau giữa các ngành, lĩnh vực. Một bộ thay vì chỉ phụ trách một ngành, một lĩnh vực sẽ đảm nhiệm, bao quát đồng thời nhiều ngành, nhiều lĩnh vực. Một chính phủ không thể năng động và hoạt động hiệu quả nếu bản thân nó cồng kềnh, nặng nề. Muốn chính phủ thực sự tinh gọn, tất yếu phải giảm số lượng các bộ đơn ngành, đơn lĩnh vực, tăng cường các bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Tổ chức chính phủ phải gắn với "tam định": định chức năng, định cơ cấu, định nhân sự mới thực sự đáp ứng được mục tiêu



*Cải cách hành chính tinh gọn, hiệu lực và hiệu quả \_ Ảnh: TL*

tinh gọn, hiệu lực và hiệu quả. Định rõ chính phủ cần làm gì, đâu là trọng tâm cần hướng đến của chính phủ để xác định cơ cấu, xác định mục tiêu hoạt động.

## **2. Định hướng và giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ Việt Nam**

Ở Việt Nam, đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ đã được đặt ra qua các thời kỳ. Từ quan niệm: Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong Hiến pháp 1992, đến quan niệm: Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội trong Hiến pháp 2013 là một bước thay đổi lớn trong nhận thức về vai trò của Chính phủ. Điều này đặt ra

những yêu cầu mới trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ.

Trong cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0 và thời kỳ toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế, cơ hội và thách thức đến với mỗi quốc gia trong đó có Việt Nam đan xen nhau. Để phát triển, để bứt phá thì mỗi quốc gia cần có Nhà nước mạnh mà ở đó Chính phủ cần có sự năng động, nhanh nhạy, chủ động nắm bắt thời cơ, chủ động xây dựng những kịch bản để ứng phó với những thay đổi, những thách thức. Chính phủ mạnh có ý nghĩa quan trọng để có một Nhà nước mạnh trong giai đoạn hiện nay. Vì vậy, việc xây dựng Chính phủ có cơ cấu hợp lý, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả là ưu tiên trọng tâm trong các nỗ lực cải cách khu vực nhà nước.

Đồng thời, đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ tác động trực tiếp đến việc xây dựng

niên hành chính chuyên nghiệp, trách nhiệm, minh bạch, hiệu quả, vì nhân dân phục vụ; bảo đảm tính pháp quyền và dân chủ trong điều hành; nâng cao năng lực dự báo, ứng phó và giải quyết kịp thời những yêu cầu thực tiễn phát triển. Chính phủ tinh gọn, có hiệu lực, hiệu quả sẽ là hình mẫu để chính quyền địa phương tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng Cộng sản Việt Nam đã chỉ rõ: "Đẩy mạnh cải cách hành chính, đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo hướng xây dựng hệ thống cơ quan hành pháp thống nhất, thông suốt, hiện đại. Luật hóa cơ cấu, tổ chức của Chính phủ; tổ chức bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, bảo đảm tinh gọn và hợp lý. Phân cấp mạnh, giao quyền chủ động hơn nữa cho chính quyền địa phương, nhất là trong việc quyết định về ngân sách, tài chính, đầu tư, nguồn nhân lực, thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với Trung ương"<sup>(1)</sup>. Cụ thể là phải thực hiện "Cơ cấu lại bộ máy Chính phủ theo hướng giảm các đầu mối, phù hợp với yêu cầu đổi mới chức năng, nhiệm vụ"<sup>(2)</sup>.

Với tinh thần đổi mới và nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động, ngay từ đầu nhiệm kỳ 2016-2021, Chính phủ với khẩu hiệu xây dựng Chính phủ liêm chính, kiến tạo, hành động, phục vụ người dân và doanh nghiệp đã đặt ra những yêu cầu đổi mới mạnh mẽ tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Một Chính phủ tinh gọn, có hiệu lực và hiệu quả vừa là mục tiêu, vừa là giải pháp để thực hiện xây dựng Chính phủ liêm chính, kiến tạo, hành động, phục vụ người dân và doanh nghiệp.

Qua các nhiệm kỳ, cơ cấu tổ chức của Chính phủ có xu hướng ngày càng tinh gọn hơn, hoạt động năng động, hiệu lực, hiệu quả hơn. Nếu như nhiệm kỳ 2002-2007, trong cơ cấu tổ chức

của Chính phủ có 27 bộ, cơ quan ngang bộ thì các nhiệm kỳ gần đây, Chính phủ còn 22 bộ, cơ quan ngang bộ. Hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Chính phủ luôn được quan tâm. Chính phủ đổi mới cơ chế chính sách, hoàn thiện thể chế gắn với tinh thần thượng tôn pháp luật; tháo gỡ vướng mắc, bất cập về cơ chế, chính sách, đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, tiết giảm chi phí, cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi, minh bạch, bình đẳng. Chính phủ đưa ra những sáng kiến khuyến khích khởi nghiệp, đổi mới sáng tạo, khơi dậy niềm tin, tạo động lực sản xuất - kinh doanh, phát triển doanh nghiệp, huy động mọi nguồn lực cho phát triển đất nước. Kỷ luật, kỷ cương hành chính tiếp tục được tăng cường; đề cao trách nhiệm cá nhân người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước các cấp; đổi mới phương thức quản lý, chỉ đạo, điều hành bằng những việc làm cụ thể; xây dựng hệ thống cơ quan hành chính liêm chính, hành động, phục vụ, lấy sự hài lòng của người dân và doanh nghiệp làm thước đo hiệu quả hoạt động.

Tuy nhiên, cơ cấu tổ chức của Chính phủ vẫn còn có thể được tiếp tục kiện toàn. Những tồn tại, hạn chế như công tác dự báo, tham mưu, đề xuất cơ chế, chính sách có lĩnh vực, có thời điểm vẫn còn tồn tại; trong một số trường hợp phần ứng chính sách chưa kịp thời; việc khắc phục cơ chế, chính sách, pháp luật còn bất cập, chưa đạt yêu cầu. Một số bộ, ngành chưa chủ động, kịp thời trong việc rà soát, đề xuất sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật. Chưa chú trọng nghiên cứu, đánh giá kỹ lưỡng, toàn diện tác động của chính sách.

Trong giai đoạn tới, cơ cấu tổ chức của Chính phủ cần tiếp tục được kiện toàn theo hướng tinh gọn hơn. Các hoạt động quản trị quốc gia của Chính phủ cần phải có hiệu lực, hiệu quả

cao hơn. Điều này đòi hỏi cán phải có những tiếp cận mới trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ:

*Thứ nhất*, Chính phủ cần thực hiện nhất quán nguyên tắc một việc chỉ giao một cơ quan chủ trì chịu trách nhiệm chính, những việc có liên quan đến cơ quan khác thì xác định rõ cơ quan phối hợp thực hiện, khắc phục chồng chéo và chia cắt về chức năng, nhiệm vụ. Điều này góp phần xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan chính phủ.

*Thứ hai*, cần tiếp tục kiên định với giải pháp xây dựng bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, giảm bớt đầu mối trực thuộc Chính phủ, đưa một số cơ quan làm chức năng quản lý nhà nước thuộc Chính phủ về các bộ quản lý. Có thể sáp nhập các bộ tương đồng và gần nhau về chức năng, nhiệm vụ, như: các lĩnh vực kế hoạch, đầu tư, tài chính; giao thông vận tải và xây dựng; khoa học, công nghệ, giáo dục và đào tạo, văn hóa, thể thao và du lịch, nội vụ và lao động... để có cơ cấu tổ chức các bộ tinh gọn, có phạm vi hoạt động rộng hơn, bao quát hơn, tránh sự cát khúc không cần thiết.

Về chức năng, nhiệm vụ, Bộ tập trung làm tốt chức năng trọng yếu và chủ yếu là xây dựng thể chế, cơ chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển đối với ngành, lĩnh vực; tổ chức chỉ đạo việc thực hiện và đôn đốc kiểm tra, thanh tra việc chấp hành. Bộ có trách nhiệm quản lý ngành, lĩnh vực, không làm thay cho các chủ thể thực hiện.

Cũng cần nhận thức, việc xây dựng bộ đa ngành, đa lĩnh vực không phải là mục tiêu của việc xây dựng Chính phủ tinh gọn mà là phương tiện để có Chính phủ tinh gọn. Việc xây dựng bộ đa ngành, đa lĩnh vực cần bảo đảm cơ chế vận hành thông suốt, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý ngành, lĩnh vực, không để tình trạng bỏ

sót lĩnh vực quản lý hoặc cơ chế vận hành thiếu thông suốt, bộ đa ngành, đa lĩnh vực nhưng cơ cấu tổ chức nhiều tầng nấc và cơ chế quản lý tiếp tục duy trì theo ngành như một thực thể độc lập trong bộ. Cùng với việc xây dựng cơ cấu các bộ, cần phải "xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm, tổ chức của các bộ, cơ quan ngang bộ; khắc phục tình trạng bỏ trống hoặc trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ giữa các bộ, ngành"<sup>73</sup>.

*Thứ ba*, cần phải đổi mới nhận thức về vai trò, trách nhiệm của Chính phủ. Bộ máy Chính phủ sẽ không thể thoát khỏi tình trạng công kênh, nặng nề nếu bản thân Chính phủ phải ôm đồm quá nhiều việc, đặc biệt là các công việc sự vụ cụ thể. Chính phủ là chủ thể thực hiện nhiệm vụ quản trị quốc gia, nghĩa là Chính phủ cần phải tập trung những nhiệm vụ mang tính vĩ mô. Chính phủ cần làm tốt nhiệm vụ xây dựng quy hoạch, kế hoạch, chiến lược phát triển, xây dựng và vận hành hệ thống thể chế, tạo "luật chơi" hay còn gọi là kiến tạo thể chế cho phát triển, bảo đảm các cân đối lớn và ổn định kinh tế vĩ mô, dự báo để ứng phó với những thay đổi, những thách thức, nắm bắt cơ hội để phát triển; đồng thời, tăng cường hiệu quả công tác kiểm tra, thanh tra để các mục tiêu phát triển đi đúng lộ trình. Hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Chính phủ không được bảo đảm nếu thể chế được Chính phủ ban hành không được thực hiện nghiêm, không được thực hiện đầy đủ. Vì vậy, cơ chế kiểm tra, thanh tra của Chính phủ cần được phát huy mạnh mẽ hơn nữa trong công tác quản lý. Điều hành, phát hiện kịp thời những sai sót và kịp thời tổng kết những mô hình phát triển, xây dựng thành thể chế phát triển chung cho quốc gia.

*Thứ tư*, phát huy vai trò, trách nhiệm tập thể, đồng thời, đề cao trách nhiệm cá nhân của người

đúng đầu Chính phủ và trách nhiệm của các thành viên Chính phủ trong công tác chỉ đạo, điều hành. Phân định rõ ràng hơn nữa giữa quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ với Bộ trưởng, tập thể chính phủ với cá nhân các bộ trưởng. Điều này cho phép nâng cao sự năng động, sự quyết liệt trong công tác lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành.

*Thứ năm*, phát triển Chính phủ điện tử, chính phủ số. Sự phát triển của công nghệ, của chính phủ điện tử, chính phủ số cho phép mở rộng phạm vi quản lý, tăng cường kết nối, chia sẻ dữ liệu, sự phối hợp dọc và phối hợp ngang theo ngành và lãnh thổ. Việc tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin và truyền thông mở ra cơ hội lớn để tổ chức Chính phủ tinh gọn hơn, thông suốt hơn, nhanh hơn theo thời gian thực. Tuy nhiên, để xây dựng chính phủ điện tử chúng ta cần phải vượt qua những khó khăn về hạ tầng, nhân lực, thể chế, chính sách, sự sẵn sàng của cán bộ, công chức và của cả người dân. Xây dựng chính phủ điện tử cần phải có lộ trình với những mục tiêu cốt lõi để đo lường, đánh giá, đồng thời tạo động lực cho việc triển khai lâu dài.

*Thứ sáu*, đổi mới cơ cấu tổ chức và hoạt động của Chính phủ gắn với yêu cầu đẩy mạnh phân cấp, phân quyền quản lý đối với chính quyền địa phương. Sự phát triển của chính quyền địa phương, xu hướng phân cấp quản lý tạo ra sự thay đổi về vai trò, trách nhiệm của Chính phủ trong hệ thống hành chính. Những nhiệm vụ mà địa phương có thể làm tốt cần giao cho chính quyền địa phương thực hiện. Trong điều kiện hiện nay, cùng với cắt giảm mạnh nhiệm vụ của Chính phủ, của bộ, gắn với đẩy mạnh phân cấp cho chính quyền địa phương sẽ là điều kiện tiên quyết để tổ chức hiệu quả bộ đa ngành, đa lĩnh vực. Chỉ có giảm bớt nhiệm vụ

của Chính phủ và bộ thì mới khắc phục được tình trạng quá tải về công việc, giảm số lượng công việc ở các đầu mối của các bộ đa ngành hiện nay. Quá trình phân cấp quản lý song hành với kiểm tra, giám sát, thanh tra để địa phương năng động nhưng bảo đảm không đi ra khỏi thể chế chung, không phá vỡ nguyên tắc quản lý thống nhất của Trung ương, không vì lợi ích địa phương mà ảnh hưởng đến lợi ích chung của toàn vùng và của quốc gia.

Đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ là một quá trình mà mục tiêu cốt yếu hướng đến tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả. Không có mẫu hình chung cho quá trình đổi mới, sự đổi mới về tổ chức và hoạt động của Chính phủ cần gắn với mục tiêu quản trị quốc gia, thúc đẩy sự phát triển về kinh tế và xã hội. Quán triệt tinh thần lãnh đạo của Đảng, lắng nghe tiếng nói từ yêu cầu phát triển đất nước, từ kỳ vọng của nhân dân, từ khát vọng vươn lên của đất nước, từ yêu cầu của quá trình hội nhập và toàn cầu hóa là cơ sở đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ đi đúng hướng đích tinh gọn, hoạt động có hiệu lực và hiệu quả □

(1), (2) DCSVN: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr.126 - 127, 254.

(3) DCSVN: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr.249.

#### Tài liệu tham khảo:

1. Chính phủ: *Báo cáo kiểm điểm công tác chỉ đạo, điều hành của Chính phủ năm 2018*.
2. David Osborn và Ted Gaebler: *Sáng tạo lại chính phủ* (bản dịch), Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương, 1997.