

BÀN VỀ CẢI CÁCH THỦ TỤC HÀNH CHÍNH - TỪ GÓC ĐỘ TIẾP CẬN CỦA QUẢN TRỊ QUỐC GIA HIỆN ĐẠI

NGUYỄN THỊ THỰC*

Quá trình xây dựng và thực hiện thủ tục hành chính đều phản ánh chân thực nhất về mối quan hệ giữa các cơ quan hành chính nhà nước và tổ chức, công dân, đây cũng là vấn đề bức xúc từ sự phản ánh của người dân và doanh nghiệp. Bài viết trên cơ sở luận bàn về thủ tục hành chính, đưa ra những đề xuất về yêu cầu đổi mới cải cách thủ tục hành chính từ góc độ tiếp cận của quản trị quốc gia của nước ta trong tình hình mới.

Từ khóa: Quản trị; quản trị quốc gia hiện đại, cải cách thủ tục hành chính; đổi mới quản trị. The process of building and implementing administrative procedures reflects the most truthfully the relationship between state administrative agencies, organizations and citizens. According to the people and businesses, the implementation of these procedures has certain short-comings. Based on discussing administrative procedures, the article makes some suggestions on the requirements for the reform of administrative procedures from the perspective of national governance of Vietnam in the new situation.

Keywords: Governance; modern national governance, administrative procedure reform; governance innovation.

NGÀY NHẬN: 12/8/2023

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 18/9/2023

NGÀY DUYỆT: 10/10/2023

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.333.2023.648>

1. Đặt vấn đề

Ở nước ta, sau hơn 20 năm thực hiện các chương trình cải cách hành chính, trong đó có các chương trình cải cách thủ tục hành chính vẫn chưa đạt được kết quả như mục tiêu mong đợi: “các kết quả cải cách không theo kịp với quá trình phát triển kinh tế thị trường, xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập kinh tế”¹.

Trong bối cảnh thực tiễn này, các nhà khoa học, nhà quản lý mong muốn cần tiếp tục cải cách hành chính, đề xuất cải cách trên nền tảng đổi mới cơ bản trong quản lý đất nước, trên cơ sở tiếp thu và kinh nghiệm áp dụng học thuyết về quản trị tốt, quản trị quốc

gia. Quan điểm của Đảng đã ghi nhận về đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh hiệu quả. Tại Đại hội XIII của Đảng đã xác định: công tác cải cách thủ tục hành chính, xây dựng chính quyền điện tử, cung cấp dịch vụ công trực tuyến đạt nhiều kết quả tích cực...; đồng thời, xác định phải cải cách thủ tục hành chính một cách quyết liệt, đồng bộ, hiệu quả, trong đó: “Phấn đấu đến năm 2030 môi trường kinh doanh của Việt Nam được xếp vào nhóm 30 quốc gia hàng đầu”². Trọng tâm là chú trọng cải cách chính sách tiền lương, xây dựng và phát triển

* ThS, Học viện Ngân hàng

chính phủ điện tử, chính phủ số (Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 15/7/2021 của Chính phủ ban hành *Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021 - 2030*).

2. Khái quát về quản trị quốc gia hiện đại

Quản trị theo quan niệm chung (nghĩa rộng), thường đề cập đến hoạt động quản lý trong tổ chức, là vấn đề bộ máy quản lý của một tổ chức phải thực hiện, quản trị tồn tại trong mọi hoạt động của tổ chức, không kể tổ chức đó là nhà nước hay tư nhân. Quản trị chính là sự tác động có định hướng của chủ thể quản trị lên đối tượng quản trị nhằm đạt được mục tiêu cao nhất. Bản chất quản trị là quá trình ra quyết định, tổ chức thực hiện quyết định để quản lý giải quyết các vấn đề chính trị, kinh tế - xã hội trong một quốc gia. Mục tiêu của quản trị là tìm ra phương thức thích hợp để thực hiện công việc hiệu quả nhất với chi phí các nguồn lực ít nhất trong tổ chức.

Theo nghĩa rộng, học giả James N. Rosenau quan niệm: quản trị chính là sự tác động có định hướng của chủ thể quản trị lên đối tượng quản trị nhằm đạt được mục tiêu cao nhất, là “quy trình mà một tổ chức hay một xã hội tự quản lý, thực hiện việc kiểm tra chính mình mà không có sự can thiệp từ yếu tố bên ngoài, từ thiết chế quyền lực, hay chính trị nào”³. Hiện nay, quản trị tốt, quản trị nhà nước tốt được đề cập ngày càng nhiều, trở nên phổ biến ở các quốc gia xuất phát từ nguyên nhân “bối thực trạng quản lý kém (bad governance) diễn ra ở nhiều nước trên thế giới mà dấu hiệu đặc trưng là tình trạng tham nhũng, chính quyền thiếu trách nhiệm, vi phạm quyền con người nghiêm trọng, đòi hỏi cần tìm ra biện pháp khắc phục”⁴.

Quan niệm quản trị nhà nước về bản chất đều phản ánh nội hàm của sự tác động chủ thể đến khách thể, đối tượng tùy theo vị trí và cách thức của Nhà nước phù hợp với bối cảnh, mối quan hệ quyền lực mới của mỗi thời kỳ, giai đoạn. Khi vị trí, chức năng nhà nước bắt đầu thay đổi, từ nửa sau của thế kỷ

XX, hoạt động quản lý xã hội của các nhà nước đã dần thay đổi, dịch chuyển từ cai trị (government) sang quản trị (governance). Trên cơ sở nhận thức về quản trị như trên, xu hướng mới trong quản trị công chuyển từ sử dụng quản lý (government) sang quản trị (governance) là xu hướng của thế kỷ XXI và phản ánh sự thay đổi lớn trong nhận thức và cách thức thực thi quyền lực chính trị ở các quốc gia.

Thuật ngữ “Quản trị quốc gia” có thể được hiểu là “quá trình nhà nước và các tổ chức có thẩm quyền dựa trên những nguyên tắc, chuẩn mực phổ phát của quản trị tốt, sử dụng các công cụ, phương tiện và huy động mọi nguồn lực ở quốc gia để ban hành, tổ chức thực hiện các quyết sách, mục tiêu chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội nhằm đưa quốc gia phát triển theo hướng hiện đại, hiệu quả”⁵.

Với cách tiếp cận cụ thể, quản trị nhà nước tốt gồm các nguyên tắc (yêu cầu) cơ bản sau: trách nhiệm giải trình; sự tham gia; sự minh bạch; tính kịp thời; hiệu lực hiệu quả, tính pháp quyền; sự đồng thuận⁶. Và thủ tục hành chính là thủ tục thực hiện hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Vì vậy, đổi mới cải cách thủ tục hành chính cần phải đáp ứng yêu cầu quản trị quốc gia.

3. Thực trạng cải cách thủ tục hành chính từ góc độ tiếp cận của quản trị quốc gia hiện đại

Yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại đang tác động hàng ngày đối với tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, trong đó tác động không nhỏ đến cải cách thủ tục hành chính. Khoản 1 Điều 3 Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ quy định: thủ tục hành chính là trình tự, cách thức thực hiện, hồ sơ và yêu cầu, điều kiện do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định để giải quyết một công việc cụ thể liên quan đến cá nhân, tổ chức. Cải cách thủ tục hành chính theo các yêu cầu của quản trị quốc gia hiện đại là những thay đổi được thiết kế có chủ đích nhằm đưa những yêu cầu của quản trị quốc gia vào xây dựng và

thực hiện thủ tục hành chính để có những thay đổi về cách tiếp cận hồ sơ, điều kiện, trình tự, cách thức thực hiện các loại thủ tục hành chính để góp phần làm cho thủ tục hành chính trở nên thông suốt, tinh gọn, tiện lợi, minh bạch, kịp thời, hiệu quả.

Thủ tục hành chính trên một số lĩnh vực còn rườm rà, phức tạp; tổ chức bộ máy hành chính vẫn còn công kênh, nhiều tầng nấc; phương thức quản lý hành chính chưa thật sự khoa học; chưa có những cơ chế, chính sách tài chính thích hợp với hoạt động của các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp, tổ chức làm dịch vụ công... Trong một khảo sát và đánh giá về thực thi *Luật Tiếp cận thông tin* năm 2016 của cơ quan nhà nước và “trong số 324 cổng/trang thông tin điện tử của các cơ quan nhà nước được rà soát... thì chưa tìm thấy đầu mối cung cấp thông tin và chuyên mục tiếp cận thông tin của 82,4% cơ quan, chưa tìm thấy danh mục thông tin phải công khai của 91,3% cơ quan và đặc biệt, chưa tìm thấy danh mục thông tin cung cấp có điều kiện của 100% cơ quan”⁷ và về cung cấp thông tin theo yêu cầu của công dân thì “Trong số 315 cơ quan nhà nước được gửi thư yêu cầu cung cấp thông tin, chỉ 27,9% cơ quan cung cấp thông tin; 5,7% số cơ quan từ chối cung cấp thông tin; 7,9% số cơ quan thể hiện chưa nắm được quyền yêu cầu cung cấp thông tin của công dân”⁸.

Theo báo cáo của Bộ Nội vụ, tính đến ngày 30/9/2022, qua kiện toàn, sắp xếp tổ chức bộ máy hành chính, các bộ, ngành trung ương giảm được 17 tổng cục và tổ chức tương đương; giảm 8 cục thuộc tổng cục và thuộc bộ; giảm 145 vụ/ban thuộc tổng cục và thuộc bộ; giảm được 90% phòng trong vụ. Các địa phương giảm được 7 sở và 2.159 phòng thuộc sở và thuộc UBND cấp huyện. Các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc thẩm quyền quản lý của các bộ, ngành, địa phương đến nay có 47.744 đơn vị, giảm 7.469 đơn vị (13,5%). Trừ Bộ Quốc phòng (không tính) và Bộ Công an (đã bỏ cấp tổng cục), trước khi sắp xếp bộ máy bên trong, các bộ ngành có 30 tổng cục và

tương đương⁹, mặc dù vậy, vẫn chưa đạt hiệu quả như mong muốn đề ra.

4. Một số vấn đề về đổi mới cải cách thủ tục hành chính trước yêu cầu của quản trị quốc gia hiện nay

Cải cách thủ tục hành chính là thay đổi để tháo gỡ các nút thắt, rào cản và hoàn thiện thể chế để tạo hành lang pháp lý để tạo thuận lợi, hiệu quả cho các chủ thể khi tham gia vào các quan hệ thủ tục hành chính khi giải quyết các công việc của mình, cải thiện môi trường kinh doanh và năng lực cạnh tranh quốc gia. Vì vậy, trong thời gian tới, đổi mới cải cách thủ tục hành chính cần các giải pháp đáp ứng yêu cầu về quản trị quốc gia hiện nay.

Một là, tăng cường tính pháp quyền, với các mục tiêu đã đề ra trong Mục 3 Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 6 (khóa XIII), cụ thể là tính pháp quyền trong lĩnh vực thủ tục hành chính đòi hỏi phải có sự thống nhất giữa các cơ quan, người có thẩm quyền ban hành thủ tục hành chính, trong các luật, luật chuyên ngành phải có sự thống nhất. Các luật liên quan đến thủ tục hành chính phải được thực thi nghiêm chỉnh, chỉ có các cơ quan nhà nước có thẩm quyền do luật quy định mới được quy định và thực hiện thủ tục hành chính với các biện pháp mà luật định. Tại Điều 14 và 24 *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước về thủ tục hành chính sẽ điều chỉnh về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân mà theo *Hiến pháp* phải do luật định; nghị định quy định những vấn đề theo ủy quyền lập pháp, các biện pháp để thực hiện quyền, nghĩa vụ của công dân; thông tư ban hành theo ủy quyền lập pháp, lập quy hoặc để quy định về biện pháp thực hiện chức năng quản lý nhà nước của bộ và chỉ cho phép bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, chính quyền địa phương quy định thủ tục hành chính trong trường hợp được luật giao và “cần được hiểu không

phải được giao trong các văn bản dưới luật và phải được giao trực tiếp trong luật, không phải suy luận từ chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan"¹⁰. Mục đích của tính pháp quyền trong thủ tục hành chính là hướng tới phục vụ và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người dân, doanh nghiệp. Thỏa mãn yêu cầu pháp quyền thì chỉ cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền mới có quyền ban hành thủ tục hành chính và thực hiện thủ tục hành chính với các biện pháp mà luật định.

Hai là, tăng cường tính công khai, minh bạch trong cải cách thủ tục hành chính. Cần tiếp tục công khai những thông tin do cơ quan nhà nước nắm giữ một cách đầy đủ, kịp thời với sự tiếp cận thuận lợi, dễ hiểu, dễ thực hiện. Đồng thời, minh bạch hóa thủ tục hành chính phù hợp với chuẩn mực hoạt động theo thông lệ quốc tế, phù hợp với mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội đất nước giai đoạn tới. Quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật thủ tục phải thu hút nhiều hơn sự tham gia, giám sát và phản biện của công chúng và các tổ chức xã hội, đặc biệt là những đối tượng chịu sự tác động của văn bản.

Ba là, tăng cường sự tham gia của người dân trong cải cách thủ tục hành chính là một yêu cầu không thể thiếu trong quản trị quốc gia hiện đại. Bên cạnh đó, tiếp tục bảo đảm thực hiện tốt nguyên tắc công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm; quyền công dân không tách rời nghĩa vụ công dân, việc thực hiện quyền con người, quyền công dân không được xâm phạm lợi ích của các chủ thể khác. Đồng thời, tăng cường cơ chế phản biện xã hội, giải trình và tiếp thu ý kiến của Nhân dân đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Bảo đảm đồng bộ, kịp thời trong xây dựng chính sách, pháp luật liên quan đến thủ tục hành chính giữa Quốc hội với Chính phủ, giữa các bộ, giữa trung ương và địa phương.

Bốn là, tăng cường tính kịp thời, hiệu lực, hiệu quả trong ban hành và thực hiện. Đây là nguyên tắc đặc thù của quản trị quốc gia trong cải cách thủ tục hành chính. Để thực

hiện yêu cầu này thì các văn bản liên quan quy phạm thủ tục cần quy định nhanh gọn nhất về thời hiệu xử lý, thi hành quyết định xử lý, thời hạn thực hiện cụ thể các khâu của thủ tục hành chính. Hiện nay, cải cách hành chính nhấn mạnh trọng tâm với ba trụ cột chính: *tổ chức bộ máy; công vụ, công chức; hành chính điện tử và chuyển đổi số*.

Vì vậy, cải cách thủ tục hành chính cần tập trung nhiệm vụ thường xuyên, trong đó cần đẩy mạnh tính kịp thời, hiệu quả trong cải cách với việc cần thực hiện nghiêm chỉnh các biện pháp về kiểm soát chặt chẽ việc ban hành thủ tục hành chính và rà soát, đánh giá thủ tục hành chính, cắt giảm, đơn giản hóa thủ tục hành chính, không gây phiền hà cho người dân và doanh nghiệp, cản trở cạnh tranh lành mạnh; áp dụng hiệu quả dịch vụ công trực tuyến; xây dựng nền kinh tế số, chính phủ số, xã hội số.

Năm là, tăng cường trách nhiệm giải trình, một cách đơn giản, giải trình để phát hiện và khắc phục kịp thời các hành vi lạm quyền trong hoạt động của các chủ thể, tăng cường giám sát quyền lực. Yêu cầu này của quản trị quốc gia đang tác động trên thực tiễn cải cách để khắc phục tình trạng trì trệ vẫn còn tồn tại trong quá trình cải cách hành chính nói chung và cải cách thủ tục hành chính nói riêng. Cần quy định chế tài xử lý cụ thể, xử lý đối với chủ thể ban hành các quyết định hành chính không đúng quy trình, thủ tục do pháp luật quy định, nếu gây thiệt hại cho chủ thể tham gia thủ tục như người dân, doanh nghiệp thì phải bồi thường cho họ hoặc áp dụng biện pháp nhằm khôi phục tình trạng ban đầu.

Để thực hiện tốt yêu cầu đặc trưng của thủ tục hành chính nhanh chóng, kịp thời hiệu lực, hiệu quả và tăng cường trách nhiệm giải trình thì cần thực hiện tốt, khoa học, hợp lý việc phân cấp, phân quyền trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và cơ quan hành chính nhà nước nói riêng. Việc phân cấp, phân quyền, khắc phục hạn chế nhiều tầng nấc, nhiều cấp trong tổ chức của

các cơ quan nhà nước cần tiếp tục thực hiện, vì đây là phương thức giúp giải quyết công việc nhanh chóng, chủ động, kịp thời, tiết kiệm thời gian, công sức, giảm phiền hà, từ đó khắc phục những hạn chế trong thực hiện thủ tục hành chính, để nâng cao chất lượng cải cách thủ tục hành chính và hiệu quả quản lý. Cơ quan nhà nước ở trung ương nên tập trung vào xây dựng chính sách, pháp luật, bảo đảm sự đồng bộ, thống nhất về mặt thể chế, còn mỗi địa phương được phân quyền tự chủ trong việc thực thi nhiệm vụ, quyền hạn. Cần chấm dứt tình trạng sợ trách nhiệm, không dám làm, không dám tham mưu, đề xuất như lâu nay.

Mối quan hệ giữa Chính phủ với chính quyền địa phương thể hiện tính chất của phân quyền hành chính, mức độ phân quyền giữa trung ương và địa phương nên phạm vi thẩm quyền của chính quyền địa phương phản ánh trực tiếp nhất mối quan hệ giữa chính quyền địa phương với Chính phủ, lựa chọn lĩnh vực, nhiệm vụ quyền hạn phân cấp, cần căn cứ vào tính đặc thù địa phương nhằm tạo ra thế mạnh, tận dụng tiềm năng của các địa phương, đồng thời, cần có kiểm tra, giám sát, sự hỗ trợ, hướng dẫn kịp thời với các lĩnh vực được phân công, phân cấp. Đồng thời, bổ sung quy định cụ thể, rõ chế tài xử lý vi phạm khi các chủ thể vi phạm quy định về phân cấp.

Bên cạnh đó, tiếp tục thực hiện các giải pháp về hạ tầng, nhân lực như đầu tư hạ tầng liên quan đến thủ tục hành chính, bảo đảm tính đồng bộ của cơ chế một cửa, một cửa liên thông trong thực hiện thủ tục hành chính và nâng cao năng lực, trách nhiệm của cán bộ, công chức trong quá trình thực hiện thủ tục hành chính và cải cách thủ tục hành chính; đầu tư về công nghệ, tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin, chuyển đổi số, thực hiện thủ tục hành chính trực tuyến; bảo đảm về an ninh, an toàn, bảo mật thông tin trong thực hiện thủ tục hành chính...

5. Kết luận

Tính pháp quyền, sự tham gia của người

dân, sự kịp thời, hiệu lực, hiệu quả, trách nhiệm giải trình là các yêu cầu đặc trưng của quản trị quốc gia tác động nhiều đến cải cách thủ tục hành chính giai đoạn hiện nay. Trong quá trình cải cách này, các yêu cầu quản trị quốc gia cần được triển khai đồng bộ và tiếp tục được thể chế hóa trong các văn bản pháp luật để tạo cơ sở pháp lý, thúc đẩy cho việc cải cách thủ tục hành chính theo hướng đơn giản hóa, minh bạch, dễ hiểu, dễ thực hiện, rõ ràng, kịp thời, tiết kiệm chi phí, thời gian, công sức và trách nhiệm giải trình của các chủ thể thực hiện thủ tục hành chính. Đồng thời, kết quả cải cách thủ tục hành chính cần đo lường trên môi trường số nhằm xây dựng một nền hành chính kỷ cương, trong sạch, hiện đại, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, phục vụ tốt người dân và doanh nghiệp và phát triển bền vững.

Chú thích:

1, 5. Nguyễn Bá Chiến (chủ nhiệm đề tài). *Bối cảnh mới của đất nước và yêu cầu đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả*. Hà Nội, 2021, tr. 156, 30 - 31.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. Tập I*. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2021, tr. 224.

3. James N. Rosenau (1995), *Governance in the Twenty-first Century*, Global Governance, Vol. 1, No. 1, p. 14-15.

4. Vũ Công Giao (chủ biên). *Quản trị tốt và phòng, chống tham nhũng*. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2020, tr. 19.

6. Nguyễn Công Giao (chủ biên). *Vận dụng các nguyên tắc của quản trị nhà nước tốt vào đổi mới quản lý nhà nước ở Việt Nam*. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2022, tr. 24 - 27.

7, 8. *Làm tốt 9 nội dung quy định trong Luật Tiếp cận thông tin*. <https://dangcongsan.vn>, truy cập ngày 20/7/2023.

9. *Cắt giảm 17 tổng cục, sắp xếp hơn 500 lãnh đạo, quản lý*. <https://vietnamnet.vn>, truy cập ngày 20/7/2023.

10. *Tiếp tục đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính để giải quyết tốt công việc giữa các cơ quan hành chính nhà nước với tổ chức, người dân*. <https://moha.gov.vn>, truy cập ngày 01/12/2022.