

# NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH ĐỔI MỚI TỔ CHỨC CÁC CƠ QUAN CHUYÊN MÔN CẤP TỈNH

BÙI VĂN HÀ\*

*Thực hiện chủ trương, chính sách của Đảng, Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản nhằm đổi mới tổ chức các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh. Trong thời gian qua, tổ chức các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh đã có nhiều thay đổi tích cực, đã tiến hành sắp xếp tinh gọn thu gọn đầu mối, giảm các đơn vị cấp phòng và tương đương, phương thức hoạt động bảo đảm hiệu lực, hiệu quả. Tuy nhiên, quá trình đổi mới tổ chức cơ quan chuyên môn vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập, vì vậy, trong thời gian tới, cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần tiếp tục rà soát, nghiên cứu, hoàn thiện chính sách và nâng cao hiệu quả thực hiện chính sách về đổi mới tổ chức các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh ở Việt Nam.*

*Từ khóa:* Đổi mới; thực hiện chính sách; nâng cao hiệu quả; cơ quan chuyên môn cấp tỉnh; phương thức hoạt động.

*In alignment with the directives and policies of the Party, the Government has issued many documents to reform the organization of provincial-level specialized agencies. Recently, the organization of these agencies has seen many positive changes, streamlining arrangements to reduce focal points, reducing division-level units and equivalent, and ensuring effective and efficient operation methods. However, the process of reforming these agencies' organization still faces many limitations and shortcomings. Therefore, in the coming time, competent state agencies need to continue reviewing, researching, and perfecting policies to improve the effectiveness of implementing policies on organizational innovation of provincial-level specialized agencies in Vietnam.*

*Keywords:* Reform; policy implementation; improving effectiveness; provincial-level specialized agencies; operational methods.

NGÀY NHẬN: 18/3/2024

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 26/4/2024

NGÀY DUYỆT: 18/5/2024

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.340.2024.856>

## 1. Thực trạng thực hiện chính sách đổi mới tổ chức bộ máy hành chính cấp tỉnh

a. Kết quả đạt được của việc thực hiện chính sách

Thực hiện theo Nghị định 24/2014/NĐ-CP ngày 04/4/2014 của Chính phủ, cơ cấu tổ chức của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban

nhân dân (UBND) cấp tỉnh sẽ bảo đảm tính thống nhất trong phạm vi cả nước; tuy nhiên lại không phù hợp với thực tiễn điều kiện kinh tế - xã hội của địa phương; không phát huy được tính đặc thù, tính sáng tạo của địa

\* ThS, Học viện Hành chính Quốc gia

phương trong quyết định tổ chức bộ máy hành chính để phục vụ chức năng tổ chức thi hành pháp luật, quản lý nhà nước (QLNN) ở địa phương. Trong giai đoạn 2012 - 2016, cơ cấu tổ chức bên trong của cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh còn công kênh, tổ chức thành nhiều chi cục, phòng và tương đương. Đến tháng 12/2016, trung bình một cơ quan chuyên môn cấp tỉnh có 8,1 phòng và tương đương trực thuộc. Một số tổ chức chi cục thuộc sở chưa được tổ chức lại cho phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao nên còn tạo tầng nấc trung gian<sup>1</sup>. Từ năm 2011 - 2016, số lượng phòng chuyên môn, chi cục thuộc UBND cấp tỉnh tăng (tăng 85 phòng và tương đương; tăng 16 chi cục thuộc cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, có giai đoạn tăng 28 chi cục). Cụ thể như sau (*Xem Bảng cuối bài*)<sup>2</sup>:

Để khắc phục những điểm bất cập, Nghị định 107/2020/NĐ-CP ngày 14/9/2020 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 24/2014/NĐ-CP nhằm bảo đảm sự tinh gọn hơn trong cơ cấu tổ chức của sở. Sau sắp xếp, tinh gọn các cơ quan chuyên môn, số lượng các tổ chức bên trong của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh tại các địa phương đều giảm. Sau 5 năm thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW, 3 năm thực hiện Nghị định số 107/2020/NĐ-CP, kết quả về cơ cấu tổ chức của cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh đã có những thay đổi đáng kể: giảm 7 sở và 6 tổ chức hành chính khác thuộc UBND cấp tỉnh; giảm 1.941 tổ chức bên trong sở (trong đó giảm 1.632 phòng và 309 chi cục thuộc sở) và giảm 46 tổ chức bên trong tổ chức hành chính khác thuộc UBND cấp tỉnh<sup>3</sup>.

Qua sắp xếp, tổ chức bộ máy cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh đã góp phần tinh gọn bộ máy, số lượng cán bộ, công chức; các cơ quan, đơn vị hoạt động thông suốt, hiệu quả bởi các phòng chuyên môn được sáp nhập, hợp nhất đều có chức năng,

nhiệm vụ liên thông nên việc tổ chức lại sẽ giúp cho các đơn vị hoạt động hiệu quả, chặt chẽ hơn; đồng thời, giảm đầu mối, giảm số lượng chức danh lãnh đạo, kết hợp nguồn nhân lực trong quá trình giải quyết công việc, tiết kiệm chi ngân sách.

Nhìn chung, cơ cấu tổ chức bên trong của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh đã khá tinh gọn, giảm cấp trung gian, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng tiêu chí thành lập tổ chức theo quy định của Chính phủ và theo hướng tăng cường phân cấp về cho chính quyền địa phương. Đối với các sở đặc thù, các địa phương báo cáo việc thành lập các sở đặc thù bảo đảm đầy đủ các tiêu chí, điều kiện theo quy định của pháp luật.

#### *b. Ưu điểm trong thực hiện chính sách*

Tại các địa phương thực hiện thí điểm đã giảm được đầu mối (từ 3 hoặc 2 đầu mối thành 1 đầu mối), giảm số lãnh đạo cấp phòng và góp phần tinh giản biên chế gắn với cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức theo hướng hợp lý, hiệu quả. Việc hợp nhất cũng góp phần giảm hội họp, tiết kiệm thời gian và kinh phí, chủ động trong điều phối cán bộ, công chức, viên chức, phương tiện phục vụ, phân công rõ người, rõ việc, rõ trách nhiệm; tạo sự thống nhất, đồng bộ trong chỉ đạo điều hành và nâng cao chất lượng, hiệu quả tham mưu.

Việc thực hiện thí điểm các mô hình tổ chức mới đã giải quyết được vấn đề chồng chéo chức năng, nhiệm vụ tạo được sự liên thông, kịp thời, thống nhất trong công việc tham mưu của các cơ quan chuyên môn, tham mưu giúp việc cùng cấp; tăng cường mối quan hệ phối hợp công tác, từng bước khắc phục hiện tượng đùn đẩy trách nhiệm; đồng thời, góp phần giảm thiểu các vị trí, chức danh lãnh đạo, giảm biên chế, tinh gọn bộ máy, phù hợp với yêu cầu đổi mới phương thức lãnh đạo và chủ trương cải cách hành chính của Đảng, Nhà nước.

*c. Hạn chế trong thực hiện chính sách*

Cơ quan chuyên môn cấp tỉnh chưa được hoàn thiện theo hướng phát huy vai trò chủ động, sáng tạo và phù hợp với đặc thù của địa phương mà cơ bản được tổ chức đồng nhất như nhau, chưa thật sự phù hợp với tinh thần Kết luận số 64-KL/TW<sup>4</sup>, theo đó, tổ chức các sở chưa thực sự hợp lý, vẫn còn tình trạng có bộ nào thì ở dưới có sở đó. Cụ thể, hiện nay có 18 bộ, 4 cơ quan ngang bộ. Theo Nghị định số 24/2014/NĐ-CP và Nghị định số 107/2020/NĐ-CP thì vẫn tổ chức thống nhất 17 sở và 4 sở đặc thù. Đó là chưa kể 2 bộ được tổ chức theo ngành dọc là Bộ Quốc phòng, Bộ Công an. Bên cạnh đó, một số bộ có chức năng hoặc chồng chéo hoặc chưa hợp lý, (theo Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XII) thì các bộ cần được sắp xếp lại). Các sở cũng cần được tổ chức lại tinh gọn trong tương lai theo hướng đa ngành, đa lĩnh vực, từ đó giảm số lượng các sở.

Từ năm 2001 đến nay, bộ máy các Sở đã thay đổi 4 lần vào các năm 2004, 2008, 2014, 2020. Mỗi lần thay đổi tổ chức bộ máy dẫn đến yêu cầu rà soát tiêu chí của các đơn vị trực thuộc, đơn vị sự nghiệp công lập, nhân sự, lãnh đạo, xử lý cán bộ dôi dư; xây dựng kế hoạch, đề án triển khai để UBND cùng cấp phê duyệt. Kiện toàn tổ chức các sở trong một số trường hợp sẽ kèm theo thay đổi tổ chức đảng như đảng bộ, chi bộ, chi ủy. Các thay đổi nêu trên có ảnh hưởng trực tiếp và toàn diện đến cơ cấu bộ máy các cơ quan chuyên môn. Bên cạnh đó, cần kể đến những lần thay đổi về số lượng, tên gọi, nhiệm vụ các cơ quan chuyên môn do tác động bởi các văn bản chuyên ngành. Dưới góc độ khoa học tổ chức, không thể phủ nhận tính hệ thống và tính vận động như những quy luật chung trong quá trình biến đổi mô hình các cơ quan chuyên môn cũng như sự tương tác với bộ, cơ quan nhà nước khác. Tuy nhiên, ở

chừng mực nhất định, cần ưu tiên tính ổn định của các cơ quan chuyên môn bên cạnh yêu cầu về tính hiệu quả.

Qua mỗi lần sắp xếp các cơ quan chuyên môn vấn đề được chú trọng nhiều là giảm số lượng các cơ quan chuyên môn, giảm đầu mối, tinh giản biên chế (bao gồm cả số lượng lãnh đạo) trong cơ quan chuyên môn nhưng không giải quyết được triệt để những khó khăn của các địa phương<sup>5</sup>.

Việc tổ chức các cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh hiện nay tuy bước đầu phân biệt chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn, song chưa phù hợp với mô hình chính quyền đô thị hiện đại. Số lượng, cơ cấu của các thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện gần giống nhau khi các tỉnh, thành phố có đặc điểm địa lý, quy mô diện tích, dân số, trình độ phát triển kinh tế - xã hội khác nhau cũng là điểm bất hợp lý. Theo đó, số lượng, cơ cấu của các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện ở tỉnh miền núi, hải đảo, kinh tế còn chưa phát triển nhiều phải khác biệt hơn so với đô thị, nhất là đô thị đặc biệt như thành phố Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh. Việc xác định thẩm quyền của các cơ quan chuyên môn chưa có sự khác biệt giữa các địa phương có quy mô, tính đặc thù và trình độ phát triển khác nhau.

**2. Giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện chính sách đổi mới tổ chức bộ máy hành chính cấp tỉnh trong thời gian tới**

Một là, Luật Tổ chức chính quyền địa phương hiện hành cũng như các Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân trước đây đều quy định “Ủy ban nhân dân hoạt động theo chế độ tập thể Ủy ban nhân dân kết hợp với trách nhiệm của chủ tịch Ủy ban nhân dân”<sup>6</sup>, theo đó, Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định thẩm quyền, trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu UBND (chủ tịch UBND) rất hạn hẹp và chủ yếu là các công việc mang tính

thủ tục hành chính và quản lý nội bộ cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Vì vậy, đối với cơ cấu của UBND cấp tỉnh cần nghiên cứu áp dụng thiết chế thủ trưởng hành chính thay vì thiết chế ủy ban trong các cơ quan hành chính nhà nước cấp tỉnh.

*Hai là*, tiếp tục điều chỉnh, bổ sung chức năng, nhiệm vụ của một số cơ quan chuyên cấp tỉnh để khắc phục sự chồng chéo chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, phù hợp với các văn bản quy phạm pháp luật mới có liên quan và phù hợp với chức năng của các bộ, cơ quan ngang bộ ở trung ương. Phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn trong tham mưu, giúp UBND quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực giữa các cơ quan chuyên môn thuộc UBND bảo đảm nguyên tắc: cơ quan chuyên môn hoạt động theo chế độ thủ trưởng, một việc chỉ giao một cơ quan chủ trì, chịu trách nhiệm chính. Từ đó, tiếp tục điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan chuyên môn và từng đơn vị, bộ phận thuộc cơ cấu nội bộ của mỗi cơ quan chuyên môn bảo đảm rõ việc, rõ trách nhiệm, rõ địa chỉ.

*Ba là*, tăng quyền chủ động của chính quyền địa phương trong việc lựa chọn và quyết định phương án tổ chức bộ máy các cơ quan chuyên môn phù hợp với đặc điểm, điều kiện cụ thể của từng địa phương. Đây là một trong những yêu cầu chủ yếu đối với việc đổi mới, hoàn thiện các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh ở nước ta hiện nay. Tinh gọn bộ máy không có nghĩa là giảm bớt các đầu mối bên trong một cách tùy tiện, mà phải phù hợp với quy mô, tính chất, đặc điểm tự nhiên, kinh tế, xã hội, dân cư... của từng địa phương cũng như với đặc điểm, tính chất hoạt động của từng ngành, lĩnh vực chuyên môn, sao cho bảo đảm thực hiện đầy đủ các nhiệm vụ, quyền hạn của UBND cấp tỉnh theo quy định của pháp luật và theo phân cấp, phân quyền giữa trung

ương và địa phương trong QLNN và cung ứng dịch vụ công.

*Bốn là*, nâng cao nhận thức về thực hiện chính sách đổi mới tổ chức bộ máy hành chính cấp tỉnh, trong đó nâng cao nhận thức về tổ chức bộ máy hành chính cấp tỉnh, về nền hành chính thống nhất, thông suốt, tổ chức tinh gọn và hợp lý; bảo đảm tính dân chủ và pháp quyền trong các hoạt động quản lý, điều hành của UBND cấp tỉnh; phân biệt rõ về chức năng, nhiệm vụ và tổ chức bộ máy của chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn; thẩm quyền, trách nhiệm của cá nhân người đứng đầu và tập thể UBND được quy định rõ ràng, phù hợp với yêu cầu quản lý, điều hành kinh tế - xã hội ở địa phương.

*Năm là*, xây dựng mối quan hệ hợp tác, bình đẳng, tôn trọng lẫn nhau giữa tổ chức hành chính cấp tỉnh với các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội và người dân, trong đó Nhà nước đóng vai trò là trung tâm điều hòa, phối hợp các hoạt động của quản trị quốc gia. Đây là điểm khác biệt chủ yếu giữa quản trị quốc gia hiện đại với quản trị quốc gia truyền thống QLNN, trong đó Nhà nước là chủ thể duy nhất của QLNN, hoạt động QLNN là hoạt động riêng có của bộ máy nhà nước.

*Sáu là*, tăng cường công khai, minh bạch và thực hiện trách nhiệm giải trình của tổ chức bộ máy hành chính cấp tỉnh. Công khai, minh bạch là một trong những đặc trưng cơ bản của quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả. Bộ máy hành chính nói chung và bộ máy hành chính cấp tỉnh, với vị trí là thiết chế trung tâm của quyền lực nhà nước, đòi hỏi phải đảm bảo công khai, minh bạch trong các hoạt động của mình, từ hoạch định thể chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch đến cung ứng dịch vụ công. Tuy nhiên, không phải mọi phiên họp của UBND cấp tỉnh đều phải công khai. Bên cạnh việc bảo đảm công khai, minh bạch, cần thực hiện có



hiệu quả trách nhiệm giải trình của người đứng đầu các cơ quan hành chính nhà nước.

*Bấy là*, ứng dụng công nghệ hiện đại, xây dựng chính quyền điện tử hướng đến chính quyền số. Các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã và đang thúc đẩy quá trình chuyển đổi sang chính quyền số, hướng đến việc phát triển hạ tầng thành phố đồng bộ, hiện đại; cung cấp các dịch vụ giải pháp, hệ thống thông tin nền tảng số. Vì vậy, cần triển khai hệ thống thông tin tích hợp dữ liệu. Dữ liệu tổ chức bộ máy hành chính cấp tỉnh đồng bộ, thống nhất và tích hợp được vào cơ sở dữ liệu dùng chung quốc gia, bảo đảm cung cấp thông tin dịch vụ công chất lượng, đầy đủ, hiệu quả, có khả năng chia sẻ và tương tác thông tin, mang lại lợi ích cho cá nhân, tổ chức và chính quyền tốt hơn. Tích hợp dữ liệu là một khía cạnh quan trọng đặc trưng của chính quyền thông minh, các thành phố trực thuộc trung ương cần xây dựng, hình thành “Trung tâm tích hợp dữ liệu thông minh”, tập trung số hóa dữ liệu và quản lý theo hướng: một loại dữ liệu phục vụ nhiệm vụ chính trị, quốc phòng, an ninh cần được bảo mật chặt chẽ, an toàn; loại dữ liệu còn lại mang tính công cộng, chia sẻ thông tin liên tổ chức trong các cơ quan chính quyền mà doanh nghiệp, người dân được

phép khai thác, tương tác, phản hồi. Loại dữ liệu này nên xã hội hóa, phục vụ hoạt động kinh doanh thông tin, hình thành thị trường và ngành công nghiệp nội dung số ở các tổ chức bộ máy hành chính cấp tỉnh □

**Chú thích:**

1. Báo cáo số 08/BC-ĐGS ngày 12/10/2017 của Đoàn Giám sát Quốc hội khóa XIV về kết quả giám sát thực hiện chính sách, pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2016.

2. Báo cáo số 392/BC-CP ngày 22/9/2017 của Chính phủ về thực hiện chính sách, pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2016.

3. Kết quả nổi bật qua 5 năm triển khai thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW Hội nghị Trung ương lần thứ sáu, khóa XII và giải pháp trong thời gian tới. <https://tcnn.vn>, ngày 12/11/2023.

4. Báo cáo số 128/BC-CP ngày 19/4/2021 của Chính phủ tổng kết Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020 và định hướng giai đoạn 2021 - 2030. <https://www.camau.gov.vn>, ngày 07/6/2021.

5. Tổ chức, sắp xếp lại các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân trong giai đoạn hiện nay. <https://tcnn.vn>, ngày 08/3/2019.

6. Khoản 4 Điều 5 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.

**Bảng. Số lượng tổ chức hành chính thuộc cơ quan chuyên môn cấp tỉnh**

TT	Số lượng tổ chức hành chính	Trước tháng 7/2011	Từ ngày 30/6/2017	Ngày 30/6/2022
1	Phòng và tương đương thuộc cơ quan chuyên môn cấp tỉnh	8.488	8.487	6.856
2	Chi cục thuộc cơ quan chuyên môn cấp tỉnh	1.166	1.119	810

Nguồn: Báo cáo số 1403-BC/BCSĐCP ngày 05/12/2022 của Ban Cán sự đảng Chính phủ.