

**CHƯƠNG TRÌNH PHÁT TRIỂN LIÊN HỢP QUỐC - VIỆT NAM**

**HIỆN ĐẠI HOÁ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC  
Ở VIỆT NAM**

**Hà Nội  
12/2001**

*Điều vĩnh hằng duy nhất ở các cơ quan công quyền ngày nay chính là sự thay đổi. Đối với khu vực nhà nước của Việt Nam cũng vậy. 15 năm đã qua kể từ khi công cuộc đổi mới được khởi xướng. Trong bối cảnh đó, chúng tôi tận dụng cơ hội để trình bày tài liệu này - Hiện đại hoá quản lý nhà nước ở Việt Nam - để cập nhật tình hình trong ba sáng kiến cải cách chính: pháp luật, tài chính và hành chính mà Chính phủ Việt Nam đang triển khai.*

*Lần đầu tiên ở Việt Nam tài liệu này cố gắng diễn giải và tóm tắt các văn bản có tính chiến lược hiện có của Chính phủ, các báo cáo, thông tin, để đưa ra một cái nhìn tổng quan về công cuộc chuyển đổi đang diễn ra trong quản lý nhà nước. Được công bố trong dịp Hội nghị nhóm Tư vấn Tài trợ ở Hà Nội trong năm nay, chúng tôi hy vọng sẽ góp phần nâng cao hiểu biết về những sáng kiến cải cách cho các đại biểu tham dự Hội nghị.*

**Ông Edouard A. Watzet**

Điều phối viên Thường trú của Liên Hợp Quốc

Đại diện Thường trú UNDP

# Mục lục

<b>1. Giới thiệu</b> .....	1
<b>2. Các cuộc cải cách</b> .....	1
<b>2.1 Bối cảnh</b> .....	1
<b>2.2 Cải cách pháp luật</b> .....	1
<b>2.3 Cải cách tài chính</b> .....	5
<b>2.4 Cải cách hàng chính</b> .....	7
<b>3. Những thách thức và ưu tiên trong quá trình chuyển đổi quản lý nhà nước</b> .....	13
<b>4. Xây dựng quan hệ đối tác</b> .....	13
<b>5. Con đường phía trước</b> .....	14
<b>Phụ lục 1: Sự tham gia của các nhà tài trợ hiện nay trong 7 lĩnh vực chương trình</b> .....	17

## 1. Giới thiệu

Cốt lõi của việc quản lý nhà nước<sup>1</sup> tốt bao gồm một số nguyên tắc như **sự tham dự, tính minh bạch, hiệu lực, hiệu quả, và pháp quyền**. Khi Việt Nam mở cửa nền kinh tế, việc đưa những nguyên tắc này vào quản lý nhà nước là điều quan trọng để tạo điều kiện cho quá trình phát triển và là mấu chốt trong chất lượng của phát triển. Do nhận thức được điều này nên Chính phủ Việt Nam đã lấy những nguyên tắc chủ đạo này để định hướng cho quá trình chuyển đổi trong quản lý nhà nước từ kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang kinh tế định hướng thị trường, đồng thời nâng cao tính **dân chủ xã hội chủ nghĩa**. Những cải cách đang tiến hành hoặc trong kế hoạch của Chính phủ đối với các ngành hành pháp, lập pháp, và tư pháp dự kiến sẽ đem lại những thay đổi lớn trong các thiết chế của Chính phủ và quá trình quản lý nhà nước. Thành công trong các cải cách này sẽ làm nền tảng để đẩy nhanh hơn nữa quá trình giảm nghèo và nâng cao chỉ số về phát triển con người của Việt Nam.

Mục đích của tài liệu này là điểm lại những cải cách chính đã được Chính phủ phát động trong lĩnh vực quản lý nhà nước suốt 15 năm đổi mới vừa qua, và xem xét những nhiệm vụ sắp tới. Trong bối cảnh đó, các biện pháp cải cách của Chính phủ trong ngành pháp lý, tài chính và hành chính được nêu rõ ở phần 2, cùng với những thành tựu và thử thách đối với mỗi ngành. Phần 3 chỉ ra một số ưu tiên chính nhằm tiếp tục đẩy mạnh cải cách. Phần 4 và 5 vạch ra các biện pháp được tiến hành trong việc xây dựng quan hệ đối tác và lộ trình chung nhằm thực hiện những sáng kiến cải cách.

## 2. Các cuộc cải cách

Phần này sẽ mô tả những tiến bộ trong các cải cách luật pháp, hành chính, tài chính và tiền tệ cho đến nay, và tóm tắt những thử thách cần vượt qua.

### 2.1 Bối cảnh

Cam kết chính trị nhằm thực hiện cải cách quản lý nhà nước của Chính phủ được nêu rõ trong các nghị quyết và chỉ thị của Đảng (Đại hội 7 và 6 và Hội nghị trung ương 8 của Trung ương khoá 8). Các nghị quyết và chỉ thị này cũng nêu rõ mối quan hệ giữa cải cách hành chính, cải cách kinh tế, cải cách bộ máy nhà nước và đổi mới hệ thống chính trị.

Để thực hiện các chỉ thị trong nghị quyết của Đại hội 7, Quốc hội đã thông qua Hiến pháp mới, vào tháng 4-1992, thay thế cho Hiến pháp 1980. Theo Hiến pháp 1992, dưới sự lãnh đạo chung của Đảng, có sự phân biệt hợp lý và rõ ràng giữa các cơ quan **lập pháp, hành pháp, và tư pháp** trong cơ cấu của nhà nước. Hiến pháp năm 1992 quy định rõ vị trí của Chính phủ là cơ quan hành pháp của Quốc hội, và theo đó nhấn mạnh việc **phân bổ quyền lực** giữa các ngành lập pháp, hành pháp và tư pháp.

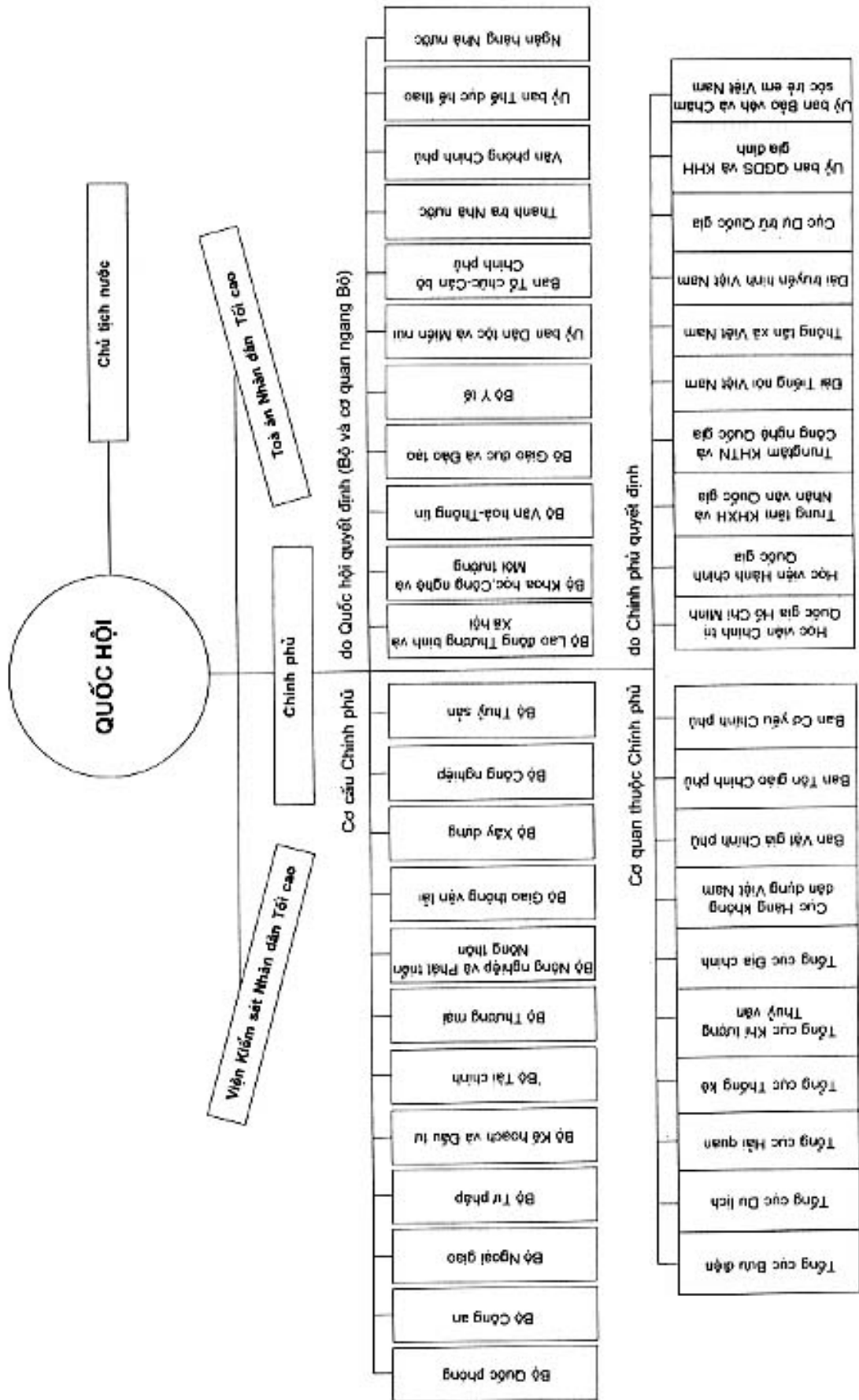
### 2.2 Cải cách pháp luật

Cải cách trong lĩnh vực pháp luật sẽ đóng vai trò then chốt nhằm hỗ trợ việc đạt được các mục tiêu đề ra trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội 10 năm của Chính phủ trong quá trình hội nhập của Việt Nam.

---

<sup>1</sup> Tiếng Anh là Governance. Hiện nay chưa tìm được nghĩa chuẩn tiếng Việt cho từ này. Trong tiếng Anh, từ này có nghĩa rất đa dạng, tùy theo bối cảnh đề cập. Trong phạm vi tài liệu này, có thể hiểu là: sự quản trị một quốc gia, trong đó không chỉ có chính phủ mà cả khu vực tư nhân và xã hội dân sự đều tham gia quản lý. Cụm từ “quản lý nhà nước” cần được hiểu theo nghĩa đó.

**TỔ CHỨC BỘ MÁY NHÀ NƯỚC**  
(Nhiệm kỳ 1997-2002)



### 2.2.1 Những thành tựu chính của 15 năm qua

Trước kia, nhà nước chủ yếu quản lý xã hội bằng những tuyên bố chính sách, nghị quyết và những chỉ thị hành chính, nhưng từ khi đổi mới, nhà nước chuyển sang điều hành bằng pháp luật. Ngày càng có sự minh bạch hơn trong các hoạt động của cơ quan nhà nước khi mà tính dân chủ xã hội chủ nghĩa và tính pháp quyền được nâng cao.

Đồng thời **vai trò của người dân** cũng được nâng cao trong việc giám sát thực tế đối với những hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Những cấu thành chính trong một hệ thống pháp luật vận hành đã được xây dựng trong vòng 15 năm - bao gồm một khuôn khổ pháp lý, quá trình xây dựng luật pháp và hiệp ước, các thiết chế xây dựng và thực hiện pháp luật, giáo dục cơ bản và đào tạo trên đại học về pháp luật, các hệ thống thông tin và phổ biến pháp luật.

Trong 15 năm qua, Quốc hội (QH) và Ủy ban Thường vụ QH đã ban hành nhiều luật và pháp lệnh hơn so với trong suốt 40 năm trước đó. Điều này đã tạo ra một khuôn khổ pháp lý mới cho nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa nhiều thành phần, thay thế dần nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung trước đây, và đặt cơ sở pháp lý cho việc đổi mới toàn diện đất nước.

Luật ban hành các quy phạm pháp luật - luật về xây dựng luật - đã tạo ra một quá trình thống nhất để xây dựng, kiểm tra, và ban hành luật, và tạo khả năng cho mọi tổ chức và cá nhân tham gia vào quá trình này.

Cơ chế quản lý nhà nước và các **thủ tục kinh doanh** gọn nhẹ và hiệu quả hơn đã được áp dụng thông qua việc thay thế việc cấp phép kinh doanh từng trường hợp cụ thể bằng việc đăng ký kinh doanh, và giảm sự can thiệp của nhà nước vào công việc kinh doanh.

**Chất lượng, vị trí, và tính độc lập của toà án và các thẩm phán** đã được nâng cao đáng kể thông qua:

- a) Việc chuyển từ việc bầu thẩm phán sang việc Chủ tịch nước bổ nhiệm dựa trên kiến nghị của Hội đồng Tuyển chọn Thẩm phán
- b) Việc thành lập thêm các toà chuyên trách về kinh tế, lao động, hành chính trong Toà án Nhân dân Tối cao và các Toà án Nhân dân cấp tỉnh, ngoài Toà Dân sự và Toà Hình sự hiện hành.
- c) Việc chuyển giao hỗ trợ về ngân sách và quản lý toà án địa phương từ Toà án Nhân dân Tối cao sang Chính phủ.
- d) Tăng cường tính vô tư và chất lượng các quyết định của toà án thông qua việc thẩm phán đã có trình độ cao hơn, và việc tăng cường sự tham gia và quan tâm của các luật sư, và của xã hội đối với các phiên toà xét xử, qua việc ngày càng có nhiều vụ án được các nhà báo và phương tiện thông tin đại chúng đưa tin.

Sự hiểu biết về và vai trò của các công ước và hiệp ước quốc tế đã được nâng cao đáng kể trong hệ thống luật pháp của Việt Nam.

Đã có tiến bộ đáng kể trong việc tạo ra hệ thống giáo dục pháp luật và bồi dưỡng nghiệp vụ chỉ trong vòng 20 năm, cũng như việc xây dựng một hệ thống phổ biến thông tin pháp luật.

Điều này được hỗ trợ thêm bằng việc tăng cường áp dụng công nghệ thông tin, kể cả 5 cơ sở dữ liệu chính về luật pháp và các đĩa CD, và dùng phương tiện

Hiện công dân đã được phép khiếu kiện cơ quan nhà nước ra toà án.

thông tin đại chúng truyền thống, và việc cung cấp tờ Công Báo, sách về pháp luật miễn phí ở cấp xã, phường.

Tư vấn pháp luật và các cơ chế giải quyết tranh chấp khác nhau - như **trọng tài và hoà giải** - đã được thành lập cho đến tận cấp cơ sở.

Ngoài ra, Chính phủ đã thành lập Trung tâm Nghiên cứu **Quyền con người** tại Học Viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh nhằm tiến hành nghiên cứu, xây dựng các tiêu chuẩn và phổ biến các khái niệm về quyền con người.

## 2.2.2 Hiện trạng

Mặc dù các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp đã có một số nỗ lực lớn, song hệ thống luật pháp của Việt Nam vẫn còn có nhiều khiếm khuyết, trong đó bao gồm:

1. Nhà nước chưa có một chiến lược để xây dựng một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh để đồng bộ hoá và phối hợp các hoạt động lập pháp, thi hành pháp luật, giáo dục pháp luật, thông tin pháp luật, và phổ biến pháp luật.
2. Trách nhiệm của mỗi cơ quan tham gia quá trình soạn thảo luật pháp chưa được xác định rõ.
3. Luật chưa đi vào cuộc sống hàng ngày, và công chức cũng như người dân nói chung chưa có đủ ý thức về nghĩa vụ của mình trong việc tôn trọng và tuân thủ pháp luật.
4. Việc công bố luật và các văn bản pháp luật khác trên tờ Công Báo chưa được kịp thời.
5. Các đại biểu Quốc hội và các cơ quan khác nhau của Quốc hội (Ủy ban Thường vụ, Hội đồng Dân tộc, và các uỷ ban khác) rất ít khi thực hiện quyền trình các dự thảo luật hoặc pháp lệnh.
6. Thực thi pháp luật chưa đầy đủ.
7. Cải cách trong tổ chức, cơ cấu và cơ chế hoạt động của các toà án và các cơ quan thi hành pháp luật còn chậm.
8. Việc giải quyết tranh chấp bằng trọng tài còn phiến diện và hiệu lực pháp lý của các quyết định trọng tài trên thực tế còn yếu.
9. Công tác thi hành án dân sự còn nhiều khiếm khuyết. Cơ chế phối hợp giữa các cơ quan chức năng và trình độ của các cán bộ cưỡng chế thi hành còn hạn chế. Còn thiếu cơ sở hạ tầng vật chất và điều kiện làm việc.
10. Phương pháp và thái độ làm việc của nhiều công chức còn chịu ảnh hưởng nặng nề của cơ chế quan liêu trước đây.
11. Việc phổ biến và giáo dục pháp luật còn hạn chế.
12. Cơ cấu tổ chức trong phổ biến thông tin pháp luật còn nhiều thiếu sót và không đặc lực trong cung cấp các dịch vụ về pháp luật.

### Tạo dựng hệ thống giáo dục và đào tạo chuyên môn về pháp luật

1. Thành lập Trường Đại học Luật Hà Nội, các khoa luật tại Đại học Quốc gia Hà Nội và Đại học Luật TP Hồ Chí Minh, và các khoa luật nhỏ hơn thuộc Đại học Huế và Đại học Cần Thơ, và khoa luật của Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh;
2. Phát triển đặc biệt nhanh chóng việc giáo dục đào tạo pháp luật cơ bản và trên đại học tại những cơ quan này;
3. Phát triển các hệ giáo dục đào tạo pháp luật tại chức tại Trường Đại học Luật Hà Nội và Trường Đại học Luật TP Hồ Chí Minh, và các khoa luật ở mọi tỉnh của Việt Nam, cho phép các quan chức và các cá nhân có cơ hội vừa đi làm vừa học lấy bằng luật.
4. Thành lập các trường đào tạo chuyên ngành cho: kiểm sát viên tại Trường Cao đẳng Kiểm sát; thẩm phán tại Trường Cán bộ Toà án của Toà án Nhân dân Tối cao; thẩm phán và các chức danh tư pháp khác tại trường Đào tạo Các chức danh tư pháp của Bộ Tư pháp.

Đa số các công chức trong ngành luật pháp hiện nay đều có bằng đại học về luật.

Do đó, trước nhu cầu bức xúc của quá trình đổi mới trong khuôn khổ quản lý bằng pháp luật, Chính phủ Việt Nam đã thông qua đề xuất của Bộ Tư Pháp nhằm tiến hành việc đánh giá toàn diện nhu cầu xây dựng hệ thống pháp luật vào tháng 1-2001. Dự kiến công tác này sẽ hoàn thành vào tháng 3-2002.

<b>Rà soát và hệ thống hoá các văn bản pháp luật</b>	
<b>Cơ quan ban hành</b>	<b>Hiện trạng trong hoàn thành công tác rà soát</b>
Chính phủ và các bộ	Trong số 7059 văn bản pháp luật, 2014 cần được bãi bỏ, 1107 cần được sửa đổi;
Chính quyền tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương	Trong số 54806 văn bản pháp luật, 9985 văn bản cần được bãi bỏ và 1276 cần được sửa đổi;
Thực hiện Bộ luật Dân sự (có hiệu lực từ 1-7-1996).	43 văn bản pháp luật cần được sửa đổi và 21 văn bản mới cần được đưa vào thực hiện hoặc ban hành.
<i>Nguồn:</i> Thống kê của Ban chỉ đạo về Rà sát và Hệ thống hoá các văn bản pháp luật từ 1976 đến tháng 12-1998.	

Kể từ tháng 3-2001, công tác đánh giá nhu cầu pháp luật được giám sát và chỉ đạo bởi Ban chỉ đạo liên ngành, gồm các cán bộ cấp cao trong những cơ quan luật pháp then chốt của Việt Nam - như Toà án Nhân dân Tối cao, Viện kiểm sát Nhân dân tối cao, Văn phòng Chính phủ, Bộ Tư Pháp, Bộ KH&ĐT và Ban Nội chính Trung Ương Đảng. Song song với công tác đánh giá nhu cầu pháp luật, một chiến lược 10 năm và kế hoạch hành động nhằm tiếp tục đổi mới hệ thống luật pháp hiện đang được xây dựng và dự kiến sẽ được Chính phủ phê duyệt vào tháng 3-2002.

## **2.3 Cải cách tài chính**

Mới đây Bộ Tài chính đã tổng kết các chính sách tài chính và tiền tệ trong 10 năm qua (1991-2001). Dựa vào công tác này, một dự thảo chiến lược cho 2001-2010 đã được soạn thảo cùng với Kế hoạch hành động 5 năm.

### **2.3.1 Hiện trạng**

Tài liệu dự thảo chiến lược đã vạch ra những vấn đề và yếu kém chính trong lĩnh vực này là:

- Mặc dù đã cải tiến các công cụ, song **nguồn lực thực tế còn hạn chế và không bền vững** để đáp ứng các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội, công nghiệp hoá và hiện đại hoá.
- **Thị trường tài chính tiền tệ và môi trường điều tiết chưa đủ lớn mạnh về mặt tính rõ ràng, đơn giản, và hấp dẫn các nhà đầu tư.** Hoạt động của thị trường vốn còn trong giai đoạn phát triển sơ khai, các giao dịch bằng tiền mặt vẫn chiếm tỷ trọng lớn. Nợ quá hạn ở mức cao. Thị trường dịch vụ tài chính kém phát triển, thị trường bất động sản hoạt động mà không có khuôn khổ pháp lý.
- **Việc phân bổ và sử dụng nguồn lực tài chính còn chưa phù hợp và kém hiệu quả.** Chương trình chi đầu tư từ ngân sách nhà nước quá dàn trải ở nhiều lĩnh vực, hạn chế tác động lên điều chỉnh cơ cấu trong nền kinh tế. Đầu tư ngoài nhà nước còn hạn chế, không ổn định, kém hiệu quả, và không khuyến khích cạnh tranh; tích lũy vốn ở cả ba khu vực; nhà nước, doanh nghiệp và hộ gia đình, đều chưa đủ, trong khi sử dụng nguồn lực thiếu tính kinh tế, lãng phí, còn phổ biến.



- **Giám sát, kiểm soát, và thanh tra tài chính tiền tệ chưa đủ khả năng đáp ứng nhu cầu trong công cuộc cải cách.** Việc tuân thủ các tiêu chuẩn kế toán còn kém, thể hiện việc ghi chép thông tin có lúc không đúng. Hệ thống thông tin và công khai tài chính có những bất hợp lý. Hệ thống giám sát chưa có khả năng theo kịp với hoàn cảnh mới xuất hiện. Bộ máy hành chính của Chính phủ còn thiếu đồng bộ, công kênh, và chồng chéo, kém hiệu quả. Còn thiếu kỹ năng chuyên môn và chuyên nghiệp khi nảy sinh ra những yêu cầu mới.
- **Năng lực hoạch định chính sách tài chính và tiền tệ còn hạn chế,** và đôi khi không đáp ứng được những tình huống phức tạp nảy sinh trong quá trình chuyển đổi. **Thiếu sự phối hợp chặt chẽ và đồng bộ giữa hoạch định và thực thi chính sách tiền tệ với các chính sách kinh tế khác.**
- Việc đổi mới và hiện đại hoá công nghệ quản lý chưa được chú trọng thích đáng, **và chưa có những biện pháp cải cách hành chính mạnh mẽ nào được thông qua.**

Việc đánh giá nhu cầu pháp luật được tổ chức thành 5 nhóm:

- (1) khuôn khổ pháp lý của các luật nội dung và luật tố tụng và điều ước Quốc tế và quy trình soạn thảo luật và điều ước;
- (2) Các thiết chế soạn thảo và thi hành luật;
- (3) Giáo dục pháp luật và đào tạo chuyên môn về luật;
- (4) Thông tin và phổ biến pháp luật;
- (5) Tổng hợp- Nhóm 5 soạn thảo những báo cáo chung, tổng kết công tác của 4 nhóm trên.

Với tất cả những vấn đề này, Chính phủ đang coi những mục tiêu sau đây là mục tiêu chung trong sáng kiến cải cách.

<b>Khuôn khổ khái niệm và các mục tiêu then chốt trong chiến lược tài chính tiền tệ 2001-2010</b>
<b>Mục tiêu chung:</b>
Thiết lập ngành tài chính quốc gia vững mạnh, tăng dự trữ để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững nhằm giảm nghèo hiệu quả và đóng góp cho quốc phòng, xây dựng đất nước xã hội chủ nghĩa.
Tăng cường các công cụ chính sách huy động và phân bổ tài chính nhằm đảm bảo công bằng, ổn định, tích cực và năng động, theo đúng những đặc tính của kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, cho phép xây dựng nội lực, tích cực hội nhập kinh tế, với luồng vốn tài chính của nước ngoài lớn hơn, sử dụng và quản lý hiệu quả hơn các nguồn lực của quốc gia.
Thiết lập một hệ thống tài chính quốc gia lành mạnh, minh bạch và công khai, trong đó các hoạt động tài chính được kiểm toán và giám sát nhằm đảm bảo trở thành thước đo hiệu quả hoạt động kinh tế chính xác cho các thành phần khác nhau trong nền kinh tế.
Nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý tài chính của Chính phủ, đồng thời xúc tiến cải cách hành chính. Đẩy mạnh đổi mới công nghệ quản lý tài chính nhằm đảm bảo rằng các quan chức Chính phủ ở các cơ quan hành chính sự nghiệp phải làm việc công minh và khách quan, bằng cách đó củng cố và nâng cao địa vị tài chính của Việt Nam trên quốc tế, trên cơ sở duy trì độc lập và an ninh tài chính.

Mục tiêu cụ thể của dự thảo chiến lược này như sau:

- **Huy động mọi nguồn lực để tài trợ cho phát triển kinh tế xã hội:**
  - Đảm bảo rằng tích lũy vốn trong nước đạt 27% GDP vào năm 2005 và 30% vào năm 2010.
  - Tiết kiệm trong nước đạt tỷ lệ tăng trưởng hàng năm là 10%, đạt 110 tỷ đô là - tức là 19-20% GDP.

- Tổng đầu tư quốc gia đạt 150 tỷ đô la, với mức tăng trưởng hàng năm là 10-12% trong giai đoạn 2001-2010 để đạt 30-32% GDP vào năm 2010. Trong đó nguồn tài trợ từ ngân sách nhà nước chiếm 7-8% GDP, tín dụng nhà nước chiếm 5,5-6% GDP, nguồn doanh nghiệp nhà nước chiếm 5,5-6% GDP, các hộ gia đình chiếm 7-8% GDP, và FDI chiếm 5-6% GDP.
  - Mục tiêu cho FDI là trong khoảng 3-4 tỷ đô la một năm và luồng vốn ODA dự kiến hàng năm sẽ là 1-2 tỷ đô la.
- **Nâng cao năng lực tài chính công, hiệu quả phân bổ nguồn lực và duy trì nợ của quốc gia ở mức bền vững:**
- Duy trì nguồn thu ngân sách ở mức 20-22% GDP, trong đó 18-19% GDP là từ thuế và phí.
  - Cố gắng giữ mức thâm hụt ngân sách dưới 4-6% GDP và tỷ lệ lạm phát hàng năm dưới 10%.
  - Dù nợ nước ngoài chưa trả dưới mức 50% GDP.
  - Các nghĩa vụ trả nợ cả lãi và gốc dưới 18 - 20% xuất khẩu; tổng nghĩa vụ tài chính để trả nợ của Chính phủ dưới 12% tổng thu ngân sách nhà nước; thâm hụt cán cân vãng lai dưới 5% GDP trong giai đoạn 2001-2005 và giao động trong biên độ  $\pm 3\%$  trong giai đoạn 2006-2010.
- **Ổn định sức mua của đồng tiền Việt Nam, đồng thời nâng cao độ tin cậy và khả năng chuyển đổi của đồng Việt Nam, cải cách những đặc điểm căn bản trong các cơ chế thực hiện chính sách tiền tệ, cải thiện hoạt động lành mạnh của hệ thống ngân hàng:**
- Đến 2010, tổng tín dụng ngân hàng đạt 40-50% GDP.
  - Duy trì tỷ lệ tăng tổng cung tiền hàng năm trong nền kinh tế là 15-20%. Giảm tỷ lệ tiền mặt trong tổng cung tiền xuống còn 20-25% (mức hiện nay là 40%).
  - Tăng tỷ lệ tín dụng trung và dài hạn lên 55% (mức hiện nay là 45%).
  - Đảm bảo nợ quá hạn dưới 40% tổng nợ chưa trả, dựa theo các tiêu chuẩn quốc tế.
- **Cải cách doanh nghiệp nhà nước theo hướng nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với kết quả hoạt động của doanh nghiệp:**
- Trong 3-5 năm tới, đưa hầu hết các doanh nghiệp ra khỏi tình trạng khó khăn về tài chính.
  - Duy trì vai trò chủ đạo của hoạt động kinh tế nhà nước.
  - Nâng cao khả năng cạnh tranh của DNNN nhằm củng cố nền tảng cho nền tài chính quốc gia.
- **Phát triển thị trường tài chính và tiền tệ đồng bộ:**
- Cung cấp đủ vốn cho sự nghiệp công nghiệp hoá và hiện đại hoá.
  - Đến 2010, thị trường vốn sẽ có khối lượng chiếm 3-5% GDP.

- Mức đóng phí bảo hiểm phải tăng từ mức 0,7% GDP hiện nay lên 1,4% GDP vào năm 2006, và 2,8-3% GDP vào năm 2010.

- **Thực hiện chủ động hội nhập kinh tế đồng thời đảm bảo an ninh tài chính:**

- Thiết lập hệ thống tài chính tiền tệ độc lập và có năng lực theo tiêu chuẩn và thông lệ quốc tế.
- Xây dựng hệ thống giám sát tài chính với diện bao quát rộng, chất lượng tốt, phù hợp với các tiêu chuẩn và thông lệ quốc tế, và phải phù hợp với điều kiện Việt Nam.

## 2.4 Cải cách hành chính

Trong ba sáng kiến cải cách của Chính phủ (nêu trong tài liệu này, cải cách hành chính đã đạt đến giai đoạn mà chiến lược quốc gia cần thực hiện để quản lý những thay đổi đã được thông qua. Tất nhiên, quá trình này còn dài, nhưng nó đã dựa vào sự tiến triển trong hiểu biết về những yêu cầu, dựa vào thay đổi trong bối cảnh kinh tế xã hội, cả ở quốc gia và toàn cầu.

### 2.4.1 Những thành tựu chính

Các khái niệm và nguyên tắc cơ bản trong cải cách hành chính, bao gồm việc hình thành các hướng dẫn và định hướng cải cách hành chính của Đảng và Nhà nước, đã được xây dựng trên cơ sở liên tục *vừa học vừa làm*. Các khái niệm đã ngày càng sáng tỏ từng bước kể từ Đại hội Đảng 7, khi đất nước có thêm kiến thức và kinh nghiệm trong quản lý nhà nước trong môi trường kinh tế định hướng thị trường.

Giai đoạn 1992-1995, sau Đại hội 7, là giai đoạn phát triển mạnh trong tư duy của Đảng, quan niệm và khái niệm về chuyển đổi trong quản lý nhà nước và cải cách hành chính. Vào tháng 1-1995, sáng kiến về cải cách hành chính được xác định là điều cần thiết để tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước. Trong đó, khái niệm về phân cấp, nhất là liên quan đến việc soạn lập và điều hành ngân sách nhà nước, đã được cụ thể hoá để tạo điều kiện cho người dân tham gia vào các hoạt động phát triển ở cấp địa phương.

Do đó, trong thập kỷ qua, các thiết chế hành chính đã dần được đổi mới nhằm đáp ứng và phù hợp với những yêu cầu về quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công.

### 2.4.2 Hiện trạng

Tuy vậy, mặc dù có những thành tựu khác nhau, Chính phủ và người dân Việt Nam vẫn cảm thấy rằng các sáng kiến cải cách hành chính chưa hoàn toàn đạt yêu cầu đổi mới, nhất là đổi mới kinh tế.

Các mục tiêu chính:

- xây dựng nền hành chính công có năng lực, minh bạch, sử dụng đúng đắn quyền hạn của mình, dần chuyển sang hiện đại hoá (*cải cách thể chế*),
- quản lý hữu hiệu và hiệu quả các công việc của nhà nước, thúc đẩy sự phát triển lành mạnh của xã hội theo định hướng đúng đắn, phục vụ nhân dân tốt hơn (*điều chỉnh cơ cấu tổ chức*)
- xây dựng tác phong làm việc và lối sống theo pháp luật trong toàn xã hội, (*xây dựng đội ngũ cán bộ công chức*).

Ba cấu thành chính này của cải cách hành chính - cải cách thể chế, điều chỉnh cơ cấu tổ chức, và xây dựng đội ngũ cán bộ công chức - lần đầu tiên được thể hiện một cách có hệ thống trong nghị quyết của Hội nghị Trung ương 8.

Mặc dù quản lý hành chính nhà nước đã được cải cách trong chừng mực nhất định, nhưng vẫn mang những đặc điểm hành chính nhà nước được thiết kế trong cơ chế hoạt động tập trung quan liêu. Cơ cấu hành chính nhà nước vẫn công kênh, nhiều tầng nấc. Hiệu quả và hiệu lực hoạt động còn kém. Đội ngũ cán bộ công chức không đáp ứng yêu cầu thực tế đặt ra.

Vào cuối năm 1998, Thủ tướng đã cho thành lập Ban chỉ đạo do Thủ tướng chủ trì, với nhiệm vụ giám sát thực hiện và chỉ đạo các ưu tiên và chiến lược cải cách hành chính.

Nhận thức được nhu cầu này, Ban chỉ đạo đã quyết định thực hiện việc đánh giá tổng kết các hoạt động cải cách trong 10 năm qua, nhất là trong 5 năm qua trong việc thực hiện Nghị quyết 8 của Đảng (Đại hội 7) và Nghị quyết 3 (Đại hội 8). Mục đích của đánh giá này là nhằm làm rõ những thành tựu, những thiếu sót còn tồn tại và lý do của những thiếu sót đó, cũng như xác định những định hướng và nhiệm vụ chính cần thực hiện trong những năm tới. Kết quả đánh giá được sử dụng để hình thành chiến lược cải cách hành chính cho giai đoạn 2001-2010.

Đánh giá được hoàn thành vào giữa năm 2000, và những bài học rút ra là:

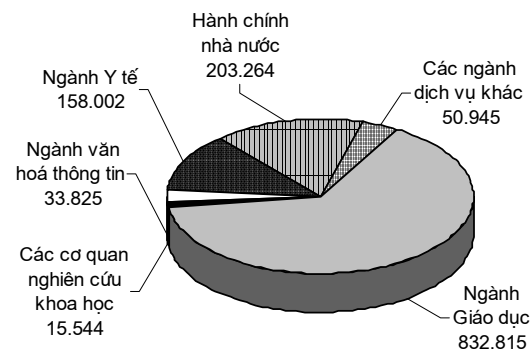
- Cải cách hành chính là một công việc phức tạp, liên quan đến nhiều lĩnh vực và ngành. Do đó, điều căn bản là cải cách hành chính được thực hiện thống nhất trong cuộc đổi mới chung của hệ thống chính trị và gắn với **đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng** và **bộ máy nhà nước** nói chung.
- Cải cách hành chính phải gắn chặt với **đổi mới kinh tế** trong mỗi bước cải cách, mỗi lĩnh vực và địa điểm, để tạo sự đồng bộ và kích thích giữa cải cách hành chính và đổi mới trong cơ chế quản lý kinh tế.
- Cải cách hành chính là công việc nhạy cảm và khó khăn, đòi hỏi những cơ quan chủ đạo phải **có quan điểm nhất quán và những nguyên tắc chỉ đạo thống nhất**, có chương trình hành động hiện thực và có thời hạn. Việc hướng dẫn đối với cải cách hành chính phải được tập trung và thống nhất với quyết tâm cao và cam kết mạnh mẽ.

#### Các thành tựu

- Các thiết chế hành chính và quản lý mới được hình thành trong lĩnh vực kinh tế xã hội, bắt đầu bằng các thể chế quản lý kinh tế, tạo điều kiện để chuyển đổi sang kinh tế thị trường.
- Các văn bản pháp luật quan trọng được ban hành, bao gồm luật đầu tư nước ngoài, đầu tư trong nước, doanh nghiệp tư nhân, doanh nghiệp nhà nước, phá sản doanh nghiệp, đất đai, ngân sách nhà nước, bộ luật dân sự và bộ luật lao động.
- Việc phân định quan hệ giữa hành chính và doanh nghiệp, giữa quản lý nhà nước và quản lý doanh nghiệp đã nâng cao năng lực sản xuất của toàn xã hội nói chung. Điều này tạo đà cho tăng trưởng kinh tế vượt bậc và tạo điều kiện thuận lợi để hội nhập toàn cầu trong thập kỷ qua.

*Nguồn:* Hội thảo ASEAN, 2001- Báo cáo về những thành tựu trong cải cách hành chính của Việt Nam.

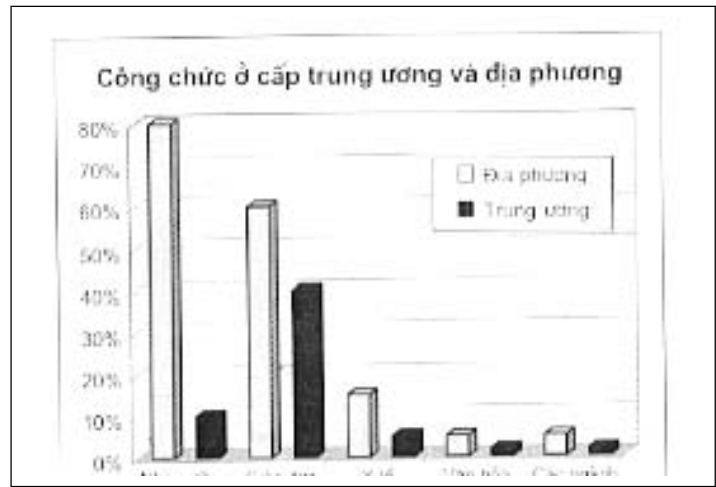
Số công chức thuộc các ngành khác nhau



- Cải cách hành chính phải được thực hiện một cách thống nhất, từ trên xuống dưới, và ngược lại. Đồng thời, cần có chú trọng thích đáng và **khuyến khích đối với các sáng kiến từ cơ sở**

và những hoạt động mang tính thí điểm. Những đột phá trong từng giai đoạn cũng như những sáng kiến cụ thể nhằm thúc đẩy cải cách cần được phát hiện.

- Cải cách hành chính cần dựa trên thực tế của Việt Nam, với đặc thù, truyền thống và bản sắc riêng. Đồng thời, cải cách hành chính cần áp dụng phù hợp các **kiến thức và kinh nghiệm quốc tế** trong các hoạt động tổ chức và quản lý.



### 2.4.3 Chiến lược cải cách hành chính của Chính phủ 2001-2010

Khi hoàn thành đánh giá tổng kết, Ban chỉ đạo Trung ương đã quyết định bắt tay vào **hình thành một chiến lược cải cách hành chính quốc gia đầu tiên vào tháng 1-2001**. Chính phủ đã hình thành một Chương trình Tổng thể về cải cách hành chính, đã được Thủ tướng chính thức phê duyệt vào 17-9-2001. Việc khởi động Chương trình Tổng thể về cải cách hành chính đưa ra tầm nhìn rõ ràng hơn cho giai đoạn 2001-2010.

Việt Nam là một nhà nước thống nhất gồm 61 đơn vị hành chính là 61 tỉnh/thành phố bao gồm 600 huyện/thị và trên 10,000 xã/phường.

Khi phân tích những **khó khăn** mà hệ thống hành chính hiện đang gặp phải, Chính phủ đã tóm tắt như sau (Chương trình Tổng thể về cải cách hành chính, tr. 2):

- Các chức năng và trách nhiệm quản lý nhà nước của hệ thống hành chính công trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa cần được làm rõ và xác định đúng. Việc phân công trách nhiệm giữa các ngành các cấp vẫn còn mơ hồ.
- Hệ thống các thể chế hành chính còn chưa đồng bộ, chồng chéo, thiếu nhất quán; các thủ tục hành chính còn rườm rà và phức tạp ở nhiều lĩnh vực hoạt động; trật tự và kỷ cương hành chính còn lỏng lẻo.
- Cơ cấu tổ chức của bộ máy hành chính công còn công kênh; có nhiều tầng nấc; cơ chế hoạt động vừa tập trung vừa phân tán và không nhịp nhàng; chưa có đủ cơ chế tài chính và chính sách đối với bộ máy hành chính công và các cơ quan làm dịch vụ công.
- Cán bộ và công chức còn yếu kém về phẩm chất, tinh thần trách nhiệm, năng lực chuyên môn, và kỹ năng hành chính; tác phong làm việc chậm được cải tiến; tệ quan liêu, tham nhũng và vòi vĩnh còn nghiêm trọng trong một bộ phận cán bộ công chức.
- Bộ máy hành chính ở cấp địa phương còn chưa thực sự đáp ứng yêu cầu của người dân, không được thông tin về những vấn đề then chốt của địa phương mình, còn lúng túng và có phản ứng tiêu cực trước những tình huống phức tạp.

Để khắc phục những khó khăn này, Chương trình Tổng thể về Cải cách Hành chính xác định ra 7 chương trình hành động: cải tiến các văn bản pháp lý, cải cách tổ chức, tinh giản bộ máy, quản lý và phát triển nhân sự, quản lý tài chính công, và hiện đại hoá hệ thống hành chính.

Việc tập trung chú trọng vào **quản lý nhà nước ở địa phương** được gắn với những thay đổi trong dự tính về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, nhằm hỗ trợ cho những thành tựu trong nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội phức tạp. Trong bối cảnh này, hiện trạng và sự phát triển trong tương lai của các cơ quan chính quyền cấp địa phương, nhất là Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân, đòi hỏi phải được cân nhắc đặc biệt.

**Quỹ Phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn và các chính sách phân cấp ở Quảng Nam và Đà Nẵng  
- Một kinh nghiệm đáng được áp dụng rộng rãi hơn -**

Trong khuôn khổ dự án của Quỹ Phát triển Cơ sở Hạ tầng Nông thôn (RIDEF), tỉnh Quảng Nam tham gia vào một chính sách có tầm với xa và đầy tham vọng nhằm tăng cường phân cấp trách nhiệm xuống chính quyền cấp dưới. Theo tuyên bố của các nhà lãnh đạo tỉnh tham gia chỉ đạo chính sách mới, việc thử nghiệm RIDEF với những kết quả hoạt động thành công cho đến nay đã có ảnh hưởng mạnh mẽ đến chính sách phân cấp. Hai quyết định đã được thông qua - **Quyết định 13/2000 và 13/2001 của tỉnh - tạo khung pháp lý ban đầu cho phân cấp, nhằm hỗ trợ cho việc lập kế hoạch và phân cấp tài chính xuống cấp xã.** Những thay đổi ở cấp trung ương và môi trường pháp lý đã tạo thông thoáng cho lãnh đạo tỉnh theo đuổi một chương trình phân cấp, nhưng quyết định làm như vậy vẫn còn tùy thuộc rất nhiều vào đầu óc thông thoáng và định hướng cải cách của các nhà lãnh đạo tỉnh. Khuôn khổ này về cơ bản đã thiết lập những loại nguồn vốn mà sẽ được phân cấp xuống cho huyện và xã.

Sáng kiến chung này giữa Chính phủ Việt Nam, Quỹ Phát triển Cơ sở hạ tầng LHQ (UNĐCF), UNDP, và AUSAID, được khởi xướng từ 1996. Nó đã xây dựng một phương pháp tiếp cận mới đối với quản lý và giám sát, trao quyền cho chính quyền địa phương và cộng đồng: các thôn tự xác định nhu cầu của mình đối với các dự án đầu tư, sau đó trình lên xã, là nơi chủ trì dự án. Ban Phát triển Xã chịu trách nhiệm thực hiện dự án một cách minh bạch - bao gồm phân cấp tài chính xuống huyện và xã - và nhân hỗ trợ kỹ thuật từ huyện và tỉnh. 550 dự án như vậy đã được thực hiện thông qua quá trình tham dự này, với 122 xã. Dự án còn có ảnh hưởng đáng kể đến chính sách quốc gia, như chương trình 135 và những chương trình khác, cũng như những chương trình giảm nghèo khác nhau dùng vốn tài trợ.

Kể từ khi bắt đầu quá trình các hành chính của Chính phủ, đã có một số sáng kiến nhằm cải thiện việc cung ứng dịch vụ công ở cấp địa phương. Các dự án đã được tiến hành với sự hỗ trợ của các nhà tài trợ song phương và đa phương, chủ yếu tập trung vào cải thiện hoạt động và tổ chức của **Ủy ban Nhân dân**. Trên thực tế, việc hiện đại hoá Ủy ban Nhân dân là một quá trình năng động ở các tỉnh và thành phố như TP Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đắk Lắk, và Quảng Bình.

**Hội đồng Nhân dân**, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã, đóng vai trò then chốt trong đời sống chính trị ở cấp địa phương của Việt Nam. Việc thông qua Luật Tổ chức Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân năm 1986 (được sửa đổi vào năm 1994) đã dẫn đến quá trình hiện đại hoá thể chế này. Việc thực hiện Luật Ngân sách (có hiệu lực từ năm 1997) và yêu cầu triển khai các những nguyên tắc và tiêu chuẩn được quy định trong Nghị định về “Dân chủ ở xã”, tiếp tục được nhấn mạnh trong việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Hội đồng Nhân dân.

Đảng Cộng sản, Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan nhà nước khác đã thông qua kế hoạch phát triển kinh tế xã hội đến 2005 và chiến lược phát triển dài hạn hơn đến 2010. Rõ ràng, Hội đồng Nhân dân sẽ đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện những công cụ chính sách này. Trong bối

cảnh đó, việc cải thiện đáng kể vai trò đại diện, giám sát nhất là về tài chính của Hội đồng Nhân dân là điều bức thiết nhằm nâng cao chất lượng dịch vụ cung ứng cho người dân trong những năm tới.

Quá trình tiến triển trong đổi mới sẽ dẫn đến sự xuất hiện những trách nhiệm mới, đòi hỏi phải có những kỹ năng và năng lực mới. Ngoài ra, còn đòi hỏi phải thực hiện một chiến lược với các bước đi thận trọng nhằm củng cố mối quan hệ chính trị giữa Hội đồng Nhân dân và những thiết chế chính trị khác ở Việt Nam.

### **Củng cố các cơ quan đại diện đặc biệt chú trọng vào Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh - UNDP-VIE/98/H01**

Song song với các sáng kiến quốc gia khác, Văn phòng Quốc hội (VPQH) cùng với UNDP và Quỹ Ủy thác Đan Mạch (DTF) đã đồng ý thực hiện một dự án mà đối tượng là các hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Dự án được VPQH thực hiện ở Hà Nội và thí điểm tại Hội đồng Nhân dân ở Hải Phòng, Nghệ An, và Bình Dương.

Nỗ lực này của Chính phủ Việt Nam hiện là dự án duy nhất được quốc tế tài trợ nhằm hỗ trợ cải thiện các cơ quan đại diện cấp tỉnh. Dự án này đang được hình thành và trong giai đoạn đầu của một quá trình học hỏi lâu dài để thay đổi và đổi mới các cơ quan đại diện cấp địa phương ở Việt Nam.

Dự án sẽ tạo điều kiện nâng cao những kiến thức hiện có về hoạt động và tổ chức của Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh, những khó khăn, hạn chế cũng như thành tựu và sức mạnh. Điều này sẽ được thực hiện thông qua một loạt các hoạt động nghiên cứu định hướng chính sách. Kết quả nghiên cứu sẽ tạo cơ sở để hỗ trợ những dự kiến của các cơ quan chức năng cấp quốc gia trong việc chuẩn bị cho chiến lược phát triển Hội đồng Nhân dân.

### **CHƯƠNG TRÌNH TỔNG THỂ VỀ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH 2001-2010: *Phác thảo 7 lĩnh vực của chương trình***

Những cải cách được đề xuất trong Chương trình Tổng thể bao gồm những thay đổi sâu rộng, tác động đến luật pháp, thể chế, cơ cấu tổ chức, hệ thống quản lý và tài chính và tất cả những ai làm việc trong khu vực nhà nước. Đổi mới sẽ là một quá trình lâu dài, đòi hỏi phải có một chuỗi những bước đi thận trọng trong cải cách và tiếp tục quản lý hữu hiệu đối với những biện pháp được triển khai.

<b>Chương trình</b>	<b>Các nội dung chính</b>
1. Chương trình đổi mới việc xây dựng, ban hành, và nâng cao chất lượng các văn bản pháp quy	<ul style="list-style-type: none"><li>a) Cải cách các quy định và quy trình soạn thảo và ban hành các văn bản pháp luật. Cải cách các thể thức nhằm hợp tác và phân công nhiệm vụ giữa các cơ quan tham gia quá trình soạn thảo và ban hành văn bản pháp luật</li><li>b) Huy động sự tham gia của các chuyên gia về luật pháp, cơ quan nhà nước và cơ quan có liên quan trong quá trình xây dựng và ban hành các văn bản pháp luật</li><li>c) Sửa đổi luật và nghị định về ban hành các văn bản pháp quy</li><li>d) Tăng cường năng lực cho các cơ quan tham gia quá trình soạn thảo và ban hành văn bản pháp quy</li></ul>
2. Chương trình về vai trò, chức	a) Xác định lại vai trò và chức năng của Chính phủ, các bộ, cơ

<p>năng, cơ cấu tổ chức của các cơ quan trong hệ thống hành chính</p>	<p>quan ngang bộ, và cơ quan thuộc Chính phủ, theo định hướng tập trung thực hiện quản lý nhà nước ở cấp vĩ mô trong toàn xã hội.</p> <p>b) Xem xét lại chức năng và nhiệm vụ của các bộ, cơ quan trung ương của Chính phủ, nhằm tránh chồng chéo, dần dần xoá bỏ những nhiệm vụ không nhất thiết phải do những cơ quan này thực hiện.</p> <p>c) Dựa vào những chức năng mới, cơ cấu lại tổ chức Chính phủ và các bộ</p> <p>d) Tinh giản và giảm số cơ quan trực thuộc Chính phủ đang thực hiện các chức năng quản lý nhà nước</p> <p>e) Xác định một cơ cấu tinh giản trong các bộ</p> <p>f) Xác định và thực hiện những vai trò, chức năng và cơ cấu thích hợp của chính quyền địa phương các cấp. Phân biệt rõ giữa chính quyền đô thị và nông thôn về mặt chất lượng và thể thức hoạt động.</p> <p>g) Nghiên cứu và thực hiện phân cấp các nhiệm vụ và quyền hạn từ trung ương đến địa phương ở những lĩnh vực và ngành khác nhau..</p> <p>h) Xác định cơ cấu tổ chức phù hợp cho quản lý hành chính địa phương ở các cấp.</p>
<p>3. Chương trình tinh giản biên chế</p>	<p>Việc thực hiện chương trình này sẽ tiếp tục trong giai đoạn 2001 – 2002 theo nghị quyết 16/2000/NQ-CP của Chính phủ ban hành ngày 18-10-2000 về việc giảm biên chế trong các cơ quan hành chính sự nghiệp.</p>
<p>4. Chương trình nâng cao chất lượng và năng lực của cán bộ và công chức</p>	<p>a) Phân cấp quản lý nhân sự</p> <p>b) Cải cách thể thức đào tạo và nâng cao trình độ cho cán bộ và công chức</p> <p>c) Xây dựng và thực hiện các chương trình đào tạo phù hợp nhằm vào công chức hành chính và quan chức ở cấp cơ sở.</p> <p>d) Xây dựng và thực hiện kế hoạch đào tạo và nâng cao trình độ công chức, bao gồm cả kế hoạch chung của Chính phủ và kế hoạch của các bộ, ngành, và chính quyền địa phương</p> <p>e) Tổ chức lại hệ thống đào tạo và nâng cao trình độ công chức, dựa trên các chức năng và nhiệm vụ đã được phân cấp.</p> <p>f) Xây dựng các công cụ để quản lý nhân sự, sử dụng công nghệ thông tin.</p>
<p>5. Chương trình cải cách tiền lương</p>	<p>a) Nâng mức lương tối thiểu</p> <p>b) Hợp lý hoá hệ thống thang lương và định mức lương phù hợp cho các loại công chức khác nhau (quản lý hành chính và cung ứng dịch vụ công)</p> <p>c) Hợp lý hoá hệ thống phân loại công việc</p> <p>d) áp dụng các chế độ khác nhau đối với những khuyến khích ngoài lương</p> <p>e) áp dụng các chế độ thưởng cho công chức hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ.</p>
<p>6. Chương trình đổi mới cơ chế quản lý tài chính các cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp</p>	<p>a) Đặt ra những tiêu chuẩn mới để hình thành và phân bổ ngân sách cho các cơ quan hành chính dựa trên đầu ra, chất lượng hoạt động, và mức độ kết quả.</p> <p>b) Thực hiện cơ chế phân bổ trọn gói cho chi phí hoạt động của các cơ quan hành chính</p> <p>c) Đặt ra các cơ chế quản lý tài chính phù hợp cho các cơ quan cung ứng dịch vụ công nhằm đảm bảo tính tương đối độc lập và tự chủ trong việc ra quyết định về hoạt động, nhằm dần dần giảm chi tiêu của họ từ ngân sách và tiến đến tự chủ tài chính.</p>



7. Chương trình hiện đại hoá hệ thống hành chính công	a) Đổi mới thể thức quản lý hệ thống hành chính b) áp dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của mọi cơ quan quản lý hành chính cũng như cơ quan cung ứng dịch vụ công. c) Xây dựng và đưa vào hoạt động mạng máy tính liên hoàn từ Chính phủ đến cơ quan hành chính cấp quận/huyện. d) Chính quyền phường/xã sẽ được cấp đủ phương tiện làm việc để đáp ứng những yêu cầu quản lý mới.
---	--

Sau 10 ngày kể từ khi thông qua Chương trình Tổng thể về cải cách hành chính, Ban thư ký thuộc Ban chỉ đạo đã tổ chức hội thảo 2 ngày tại Hạ Long để chia sẻ, đánh giá và tham khảo ý kiến của những cơ quan chủ chốt, các tổ chức phi Chính phủ và các đối tác phát triển. Sau đó, hai hội nghị triển khai có sự tham gia của các nhà lãnh đạo của các cơ quan chính phủ và 61 Ủy ban Nhân dân tỉnh đã được tổ chức ở hai miền Bắc Nam vào tháng 10 và 11 vừa qua.

### 3. Những thách thức và ưu tiên trong quá trình chuyển đổi trong quản lý nhà nước

**Thử thách** trong lộ trình Chuyển đổi quản lý nhà nước có rất nhiều. Như đã nêu trên, các sáng kiến cải cách hành chính và tài chính đang ở 3 giai đoạn khác nhau, và những thử thách chính bao gồm:

- Kết hợp và phối hợp các cải cách nhằm tạo cộng lực.
- Xác định những biện pháp khuyến khích phù hợp nhằm đẩy mạnh cải cách.
- Đảm bảo giám sát thực hiện các biện pháp cải cách.

Khi đã xác định được những thử thách, sẽ có nhu cầu cần **ưu tiên hoá**. Từ giác độ đó, những điểm sau đây sẽ được đưa ra để cân nhắc:

- **Lập trình tự của các biện pháp cải cách và gắn những sáng kiến trong các lĩnh vực của cải cách hành chính, tài chính công, và nhu cầu pháp luật**, như Chính phủ đã đề ra, đây là điều đáng được ưu tiên chú trọng.
- Chính phủ cần đẩy nhanh quá trình cải cách trong bối cảnh toàn cầu hoá, nhưng đồng thời, cần **nhận thức rõ những nguy cơ tổn thương cho người dân, biến thương mại và tăng trưởng thành phát triển con người**, có tính đến khía cạnh **bình đẳng giới**.
- Xây dựng **năng lực quản lý sự thay đổi** là vấn đề then chốt.
- Thiết lập ngay cơ **chế thực hiện hiệu quả** để thực hiện Chương trình Tổng thể về Cải cách Hành chính. Như đã nêu trong kết luận tại hội nghị mới đây về cải cách hành chính ở Hạ Long, điều này cần được bảo đảm thông qua việc thành lập một Văn phòng Ban chỉ đạo Cải cách Hành chính có đầy đủ thẩm quyền.
- Cần có **khung pháp lý** để thực hiện cơ cấu lại tổ chức trong hành chính và quản lý tài chính công, đặc biệt là trong bối cảnh phân cấp và trao quyền.
- Đánh giá và phân tích **chi phí của cải cách** là ưu tiên trong quá trình thực hiện để cho phép lập ngân sách và tiến hành huy động nguồn lực cả trong và ngoài nước;

- Cần thiết phải xây dựng các quá trình có sự tham gia rộng rãi cho phép những bộ phận dễ bị tổn thương trong xã hội cung cấp những đầu vào cho quá trình cải cách. Như đã nhấn mạnh trong hội thảo ở Hạ Long, cần chú trọng hơn đến **quản lý nhà nước ở cấp cơ sở** cũng như chuyển bớt việc cung ứng dịch vụ công sang cho khu vực tư nhân và các tổ chức xã hội thông qua những cơ chế xã hội hoá phù hợp mà không làm tổn hại đến người nghèo.

#### **4. Xây dựng quan hệ đối tác**

Chính phủ đã coi việc xây dựng quan hệ đối tác giữa các cơ quan và với các đối tác phát triển là chiến lược then chốt trong những sáng kiến cải cách này.

**Đánh giá nhu cầu pháp luật:** Đánh giá nhu cầu pháp luật là cơ hội độc đáo để phát triển quá trình quan hệ đối tác. Trong năm 2000, đã có hàng loạt những cuộc thảo luận và lấy ý kiến rộng rãi giữa Chính phủ Việt Nam, cộng đồng tài trợ, và các cơ quan nhà nước khác nhau (kể cả cơ quan Đảng). Điều này dẫn đến một công việc đánh giá nhu cầu pháp luật trong nhiều năm, với sự chủ trì của Bộ Tư Pháp.

Tám nhà tài trợ chính, 5 song phương (Australia, Đan Mạch, Pháp, Nhật Bản, và Thụy Điển) và 3 đa phương (UNDP, ADB và WB) cùng hỗ trợ quá trình này bằng nguồn lực tài chính và chuyên môn, kinh nghiệm và mạng lưới của mình.

**Cải cách hành chính:** Chương trình phát động và phổ biến được thực hiện thông qua việc khởi xướng Chương trình Tổng thể về Cải cách Hành chính vào 24-10-2001 (ở Hà Nội) và 3-11-2001 (ở TP Hồ Chí Minh) là một trong những nỗ lực đầu tiên nhằm nâng cao ý thức, hiểu biết và tạo sự ủng hộ cả trong Chính phủ và trong xã hội.

Chính phủ đã thừa nhận sự giúp đỡ quý báu của các tư vấn quốc tế trong chương trình do UNDP, Đức và Thụy Điển tài trợ, nhằm soạn thảo Chương trình Tổng thể về Cải cách Hành chính. Đan Mạch, Thụy Điển và ADB cũng cung cấp hỗ trợ tài chính. Sự thành công trong nỗ lực này không chỉ nhờ nỗ lực của bản thân những ưu tiên và tinh thần làm chủ của Chính phủ, mà còn nhờ quan hệ đối tác chặt chẽ được xây dựng giữa Chính phủ và các nhà tài trợ.

Do đó, Chương trình Tổng thể cần cho phép huy động hơn nữa các nguồn lực tài trợ nhằm hỗ trợ thực hiện cải cách hành chính. Hiện các dự án cải cách hành chính do các nhà tài trợ ủng hộ đang được đánh giá nhằm đảm bảo tính nhất quán và đồng bộ với Chương trình Tổng thể về Cải cách Hành chính. Trong đó, Chính phủ yêu cầu hỗ trợ từ UNDP nhằm xây dựng cơ chế phối hợp để huy động và thu nhận nguồn lực cho những sáng kiến về cải cách hành chính. Điều này sẽ giúp khắc phục tình trạng manh mún hiện nay cải hướng mục tiêu tốt hơn trong trợ giúp.

#### **5. Con đường phía trước**

##### **Đánh giá nhu cầu pháp luật:**

Ban chỉ đạo Liên ngành về Đánh giá Nhu cầu Pháp luật đã tổ chức cuộc hội thảo 1 ngày vào 9-11-2001 để đánh giá dự thảo báo cáo chung về Đánh giá Nhu cầu Xây dựng Hệ thống Pháp luật ở Việt

Nam, nhằm xác định việc ưu tiên trong hành động và nhằm thiết kết một khuôn khổ cho trợ giúp của quốc tế.

Hội thảo đã thể hiện sự cam kết mạnh mẽ đối với cải cách pháp luật thông qua sự tham gia rộng rãi của các cơ quan Chính phủ, cơ quan nhà nước, cơ quan Đảng và các đối tác tài trợ. Đồng thời còn có sự ủng hộ rõ ràng đối với dự thảo báo cáo, với đề xuất tiếp tục xây dựng nội dung báo cáo. Trong đó bao gồm:

- Xác định thứ tự ưu tiên chương trình xây dựng pháp luật, có tính đến khối lượng công việc của Cơ quan Lập pháp.
- Cần chú trọng hơn nữa cơ chế thi hành và thực thi pháp luật.
- Đào tạo chuyên nghiệp cho thẩm phán, luật sư, và công tố viên phải được chú trọng.
- Cần cải cách việc giải quyết tranh chấp, bằng cách tạo khung pháp lý và cơ chế thực hiện thích hợp.
- Đẩy mạnh trợ giúp pháp lý.
- Các vấn đề quyền con người, có tính đến những điều kiện phổ biến ở Việt Nam, cần được đưa vào trong báo cáo.

Liên quan đến quá trình hoàn tất báo cáo, đã có quyết định như sau:

- Sẽ soạn thảo một kế hoạch hành động, nêu rõ lĩnh vực, hoạt động cần thực hiện ngay.
- Do có những tiến bộ to lớn mà các nhóm khác nhau đạt được trong soạn thảo báo cáo, nên đã nhất trí rằng báo cáo sẽ được trình Chính phủ phê duyệt vào đầu năm 2002.

### **Cải cách hành chính:**

Hội thảo tại Hạ Long được tổ chức vào tháng 9-2001 đã cho phép thảo luận chi tiết hơn về các vấn đề trong thực hiện cải cách hành chính thuộc 7 chương trình. Thảo luận tại hội thảo cũng bao quát vấn đề huy động nguồn tài trợ và cơ chế tài trợ. Các nhà tài trợ gợi ý cần cải thiện trọng tâm, thiết kế, quản lý và phối hợp chung trong những dự án cụ thể thuộc cải cách hành chính.

Trong Chương trình Tổng thể về Cải cách Hành chính, Chính phủ đã thông qua một biện pháp chia giai đoạn rất thực tế nhằm thực hiện 7 kế hoạch hành động. Những hoạt động dưới đây sẽ được ưu tiên.

<b>Chương trình Tổng thể Cải cách hành chính</b>			
	<b>2001-2003</b>	<b>2003-2005</b>	<b>2006-2010</b>
<b>Các biện pháp chính</b>			
Sẽ có nỗ lực nhằm cải thiện liên tục quy chế và tổ chức của bộ máy nhà nước thông qua việc sửa đổi Hiến pháp 1992 và Luật Tổ chức Nhà nước	<b>X</b>		
Các bộ, cơ quan trung ương, và Ủy ban Nhân dân tỉnh sẽ tiếp tục rà soát lại chức năng, nhiệm vụ của mình, xác định cơ cấu tổ chức.	<b>X</b>		
Thực hiện giảm biên chế theo Quyết định 207/1999/QĐ – TTg của Thủ tướng ngày 25-10-1999 và Nghị quyết 16/2000/NQ-CP ngày	<b>X</b>		

18-10-2000 của Chính phủ.			
Thực hiện cải cách tiền lương		X	
Xây dựng và đưa vào thực hiện những cơ chế mới về tổ chức và hoạt động của các trường đại học, bệnh viện, các viện nghiên cứu khoa học.	X		
Một cơ cấu mới của Chính phủ theo những định hướng của cải cách hành chính sẽ được trình lên Quốc hội mới (khoá XI)	X		
Chương trình về vai trò, chức năng, cơ cấu tổ chức của các cơ quan từ Chính phủ đến các bộ và Ủy ban Nhân dân ở mọi cấp sẽ được xác định rõ. <b>Cơ quan chủ trì:</b> Ban TCCBCP và Văn phòng CP.		X	
Chương trình đổi mới việc xây dựng, ban hành, và nâng cao chất lượng các văn bản pháp quy. <b>Cơ quan chủ trì:</b> Bộ Tư pháp và Văn phòng CP		X	
Chương trình giảm biên chế. <b>Cơ quan chủ trì:</b> Ban TCCBCP	X		
Chương trình nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ và công chức. <b>Cơ quan chủ trì:</b> Ban TCCBCP và Học viện Hành chính quốc gia		X	
Chương trình đổi mới cơ chế quản lý tài chính của các cơ quan hành chính và cung ứng dịch vụ công. <b>Cơ quan chủ trì:</b> Ban TCCBCP		X	
Chương trình cải cách tiền lương: Hệ thống lương cho cán bộ và công chức sẽ được cải cách đáng kể theo Nghị quyết Đại hội 9 của Đảng. <b>Cơ quan chủ trì:</b> Ban TCCBCP		X	
Chương trình hiện đại hoá hệ thống hành chính. <b>Cơ quan chủ trì:</b> Văn phòng CP		X	
Bộ máy Chính phủ và toàn bộ hệ thống hành chính sẽ được liên tục cải thiện và hoàn thiện nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế xã hội, để thực hiện các mục tiêu chung trong Chương trình Tổng thể về Cải cách Hành chính 10 năm trong giai đoạn 2001 - 2010.			X

Như đã thảo luận tại Hạ Long, và dựa vào kết luận, Chính phủ đã ban hành hướng dẫn cho các bộ và tỉnh hình thành và thực hiện chiến lược và kế hoạch cải cách hành chính trong khuôn khổ thời gian như trong Bảng dưới đây.

Hoạt động	Lịch thực hiện
Bảy nhóm chương trình phải xác định nội dung	Tháng 9-12
Soạn xong dự thảo lần đầu	26 tháng 10
Hội thảo về mỗi chương trình do Ban Chỉ đạo về CCHC của Chính phủ tổ chức	Đầu tháng 11
Lờ ý kiến và tiếp tục chỉnh sửa dự thảo	Tháng 11-12
Dự thảo cuối cùng của mỗi chương trình được trình Thủ tướng	Tháng 12

Ngoài ra, UNDP đang cộng tác với Chính phủ để hoàn tất văn kiện Chương trình Hỗ trợ Tổng thể về Cải cách Hành chính. Tài liệu này sẽ tạo điều kiện phối hợp, thực hiện, giám sát và huy động nguồn lực thông qua việc nâng cao năng lực cho Văn phòng Ban chỉ đạo CCHC. Dự kiến tài liệu này sẽ tạo cơ sở cho cả các nhà tài trợ song phương và đa phương cùng hỗ trợ những sáng kiến của Chính phủ trong lĩnh vực này.

Phụ lục 1: Sự tham gia của các nhà tài trợ hiện nay trong 7 lĩnh vực chương trình

1	2	3	4	5	6	7	
Programme Areas / Donors	Pháp lý	Tổ chức	Downsizing	Quản lý và phát triển nhân lực	Tiến lương	Tài chính	Hiện đại hoá
UNDP	Bộ Tư pháp TP.HCM	Bộ NN&PTNT TP.HCM Hải Phòng	Ban TCCBCP	TP. HCM Ban TCCBCP	Ban TCCBCP	Bộ TC	TP. HCM Hải Phòng
SIDA	Bộ Tư pháp			Ban TCCBCP Quảng Trị		Bộ TC	Ban TCCBCP NAPA
DANIDA		Văn phòng CP	NAPA	Đắc Lắc NAPA			Văn phòng CP
ADB		Văn phòng CP					
NORAD		Ninh Bình		Ninh Bình			
Thụy Sĩ	Quảng Bình Nam Định			NAPA	Bộ TC		
Pháp	Bộ Tư pháp			Học bổng		Bộ TC	
Đức		Bộ NN&PTNT Ban TCCBCP		NAPA		Bộ TC	
WB							
DFID				Học bổng			
Finnida	Quảng Trị						
Australia				Học bổng		Bộ TC	
Nhật Bản				Học bổng			
Hà Lan		Bộ NN&PTNT Hải Phòng					Hải Phòng
Canada							