

Cải cách thủ tục hành chính ở Việt Nam hiện nay

Tạ Thị Bích Ngọc¹

Tóm tắt: Cải cách thủ tục hành chính là một nội dung quan trọng trong cải cách hành chính nói chung và cải cách thể chế hành chính nhà nước nói riêng. Ở Việt Nam hiện nay, cải cách thủ tục hành chính mặc dù đã có nhiều chuyển biến tích cực song vẫn còn hạn chế, như: số lượng thủ tục nhiều, chất lượng thủ tục thấp, nhiều phiền hà trong giải quyết thủ tục hành chính, hiệu quả cải cách thủ tục thời gian chưa tốt. Để khắc phục những hạn chế này cần phải đẩy mạnh đơn giản hóa nội dung thủ tục hành chính, mở rộng liên thông thủ tục hành chính nhằm giảm bớt số lượng thủ tục hành chính, tăng cường tính phục vụ thực thi trong thủ tục hành chính.

Từ khoá: Thủ tục hành chính; cải cách thủ tục hành chính; cải cách hành chính.

Abstract: The administrative procedure reform in Vietnam, which is an important content in the administrative reform in general and the State administrative institutional reform in particular, has created many positive changes. However, there remain things to be overcome, including the high number of procedures, their low quality, and the cumbersome process of handling... The efficiency of the reform also needs to be enhanced. To that end, it is necessary to accelerate the simplification of the contents of the procedures, and make them more facilitating towards the implementation.

Keywords: Administrative procedures; administrative procedure reform; administrative reform.

1. Mở đầu

Cải cách thủ tục hành chính là quá trình xây dựng và áp dụng hệ thống thủ tục hành chính nhằm tạo ra sự thuận tiện và hiệu quả trong giao tiếp giữa nhà nước và công dân. Bài viết này làm rõ những thành tựu và hạn chế cơ bản trong cải cách thủ tục hành chính ở Việt Nam hiện nay, từ đó đề xuất giải pháp đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính ở Việt Nam trong thời gian tới.

2. Những thành tựu tiêu biểu

Thứ nhất, cơ chế một cửa và một cửa liên thông, cơ chế một cửa quốc gia (NSW) và cơ chế một cửa ASEAN (ASW)

Cơ chế một cửa là sáng kiến cải cách thủ tục hành chính tiêu biểu ở Việt Nam và có

xuất phát từ Tp. Hồ Chí Minh. Sau hơn 05 năm thí điểm, nhận thấy những ưu điểm vượt trội trong tiếp nhận và xử lý các yêu cầu hành chính, ngày 04 tháng 9 năm 2003, Thủ tướng Chính phủ ra Quyết định số 181/2003/QĐ-TTg ban hành Quy chế thực hiện cơ chế một cửa tại cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Kể từ đó tới nay, đã 02 lần quy chế này được sửa đổi và thay mới nhằm sát thực và phù hợp hơn với những biến đổi trong đời sống xã hội. Đó là Quyết định số 93/2007/QĐ-TTg ngày 22 tháng 6 năm 2007 của Thủ tướng Chính

¹ Thạc sĩ, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn. ĐT: 0989767672. Email: tabngoc@gmail.com. Nghiên cứu này được tài trợ bởi Đại học Quốc gia Hà Nội, trong đề tài mã số QG.16.48.

phủ ban hành Quy chế thực hiện cơ chế một cửa, cơ chế một cửa liên thông tại cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương và Quyết định số 09/2015/QĐ-TTg ngày 25 tháng 3 năm 2015 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế thực hiện cơ chế một cửa, cơ chế một cửa liên thông tại cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Theo báo cáo của các địa phương, cho tới nay có trên 85% cơ quan hành chính cấp tỉnh, 98% cơ quan hành chính cấp huyện và 95% cơ quan hành chính cấp xã đã triển khai thực hiện cơ chế một cửa. Việc thực hiện cơ chế đã thực sự tạo nên một bước chuyển biến mạnh mẽ trong hiệu quả phục vụ xã hội của nền hành chính, giảm thiểu được chi phí thời gian và tiền bạc của công dân trong quá trình thực hiện các thủ tục hành chính nên rất được người dân ủng hộ.

Ngày 16 tháng 9 năm 2008, Chính phủ ban hành Quyết định số 1263/QĐ-TTg về việc thành lập Ban chỉ đạo quốc gia về cơ chế một cửa ASEAN giai đoạn 2008 - 2012. Ban chỉ đạo có nhiệm vụ giúp Chính phủ chỉ đạo việc triển khai, thực hiện cơ chế một cửa ASEAN và cơ chế một cửa quốc gia theo Hiệp định và Nghị định thư về xây dựng và thực hiện cơ chế một cửa ASEAN. Ngày 31 tháng 8 năm 2011, Quyết định số 48/2011/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc thí điểm thực hiện cơ chế hải quan một cửa quốc gia được ban hành. Cơ chế hải quan một cửa quốc gia thí điểm áp dụng đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh và phương tiện vận tải nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh (sau đây gọi chung là hàng hóa, phương tiện xuất nhập khẩu) theo quy định của Luật Hải quan. Sau một thời gian thí điểm, ngày 8 tháng 9 năm 2015, Việt Nam chính thức thực hiện NSW

và trở thành một trong bốn quốc gia đầu tiên trong khu vực Đông Nam Á kết nối kỹ thuật ASW. Tính đến ngày 27 tháng 8 năm 2015, có gần 1.940 doanh nghiệp đã thực hiện khai báo thủ tục cảng biển trên Cổng thông tin một cửa quốc gia và tới tháng 4 năm 2016 đã có 30% các thủ tục hành chính được kết nối. Áp dụng NSW giúp doanh nghiệp rút ngắn được khoảng 4/5 thời gian làm thủ tục, riêng các thủ tục hành chính sẽ rút ngắn từ 15% - 30% thời gian thực hiện.

Thứ hai, đề án đơn giản hóa thủ tục hành chính

Thực hiện chủ trương của Nghị quyết Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X, ngày 10 tháng 01 năm 2007, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 30/QĐ-TTg về việc phê duyệt Đề án Đơn giản hoá thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý nhà nước giai đoạn 2007 - 2010. Đề án chỉ rõ 04 nhóm vấn đề yếu kém của thủ tục hành chính trong giai đoạn bấy giờ gồm: nội dung các thủ tục còn thiếu nhất quán và bất hợp lý; quy định về điều kiện kinh doanh gây khó cho người dân và doanh nghiệp; mẫu đơn, mẫu tờ khai không thống nhất; việc giải quyết thủ tục hành chính còn nhiều bất cập. Trên cơ sở phân tích bối cảnh xã hội gắn với mục tiêu phát triển của đất nước, đề án được phân chia thành 04 tiểu đề án. Tiểu đề án 1: đơn giản hoá thủ tục hành chính trên từng lĩnh vực quản lý nhà nước; tiểu đề án 2: đơn giản hóa điều kiện kinh doanh; tiểu đề án 3: đơn giản hoá mẫu đơn, tờ khai hành chính trong hồ sơ thủ tục hành chính; tiểu đề án 4: xây dựng cơ chế tiếp nhận, xử lý các phản ánh, kiến

ngộ của cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp về cơ chế chính sách, thủ tục hành chính không phù hợp. Từng tiểu đề án đều được xác định rõ mục tiêu, nội dung, phân công thực hiện, sản phẩm đầu ra và thời gian dự kiến. Đây là văn bản thể hiện được chi tiết và có tính hệ thống nhất về các giải pháp cải cách thủ tục hành chính từ trước đến nay. Tiến độ cụ thể của từng tiểu dự án được chi tiết hóa tại Quyết định số 07/QĐ-TTg ra ngày 04 tháng 01 năm 2008 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Kế hoạch thực hiện Đề án Đơn giản hoá thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý nhà nước giai đoạn 2007 - 2010.

Ngày 02 tháng 6 năm 2010, Nghị quyết số 25/NQ-CP Chính phủ thông qua phương án đơn giản hóa 258 thủ tục hành chính thuộc phạm vi chức năng quản lý của bộ, ngành. Theo đó, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong phạm vi thẩm quyền có trách nhiệm xây dựng văn bản để sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ, hủy bỏ các thủ tục hành chính theo đúng phương án đơn giản hóa đã được Chính phủ thông qua tại Nghị quyết này. Đây là văn bản cấp trung ương liệt kê chi tiết nhất về các thủ tục hành chính và các yêu cầu cải cách khá cụ thể với từng thủ tục.

Tính đến hết năm 2014, các bộ, ngành đã ban hành theo thẩm quyền hoặc trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành các văn bản quy phạm pháp luật để đơn giản hóa 4.219/4.712 thủ tục hành chính (đạt tỷ lệ 89,5%). Con số này tính đến quý III năm 2015 là 4.471/4.723 thủ tục (đạt tỷ lệ 94,7%).

Thứ ba, cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính

Với định nghĩa cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính “là hệ thống thông tin về thủ tục hành chính và các văn bản có quy định về thủ tục hành chính được công khai trên trang thông tin điện tử về thủ tục hành chính tại địa chỉ <http://www.thutuchanhchinh.vn>”, ngày 20 tháng 10 năm 2009, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 1699/QĐ-TTg thiết lập cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính. Từ tháng 10 năm 2009, bộ Cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính áp dụng tại bốn cấp chính quyền với hơn 5.700 thủ tục, trên 9.000 văn bản quy định và hơn 100.000 biểu mẫu thống kê thủ tục hành chính chính thức được đăng tải. Đến nay, trên cơ sở dữ liệu quốc gia này đã có 123.438 thủ tục, 4.468 văn bản quy định. Trong đó, về công chứng có tới 63.000 thủ tục, về quyền sử dụng đất có 32.100 thủ tục, về đăng ký kinh doanh có 40.600 thủ tục, về cấp giấy phép xây dựng có 11.400 thủ tục, về chứng thực có 28.600 thủ tục. Cùng với thủ tục hành chính, trong tổng thể kiến tạo nền tảng phát triển chính phủ điện tử, nhiều cơ sở dữ liệu quốc gia khác cũng đang được triển khai như cơ sở dữ liệu quốc gia về đăng ký doanh nghiệp, dân cư, đất đai, thống kê tổng hợp, dân số, tài chính, bảo hiểm xã hội (Theo Quyết định số 714/QĐ-TTg ngày 22 tháng 5 năm 2015) và Cơ sở dữ liệu quốc gia về xử lý vi phạm hành chính (Nghị định số 20/2016/NĐ-CP).

Thứ tư, thể chế hóa hoạt động kiểm soát thủ tục hành chính

Năm 2007, Ban dự thảo Dự án Luật Thủ tục hành chính được thành lập theo Quyết định số 115/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 25 tháng 01 năm 2007. Sau khi lấy ý kiến nhân dân về dự thảo, dự án luật được tạm dừng do còn nhiều điểm chưa hoàn thiện. Trước thực tế không có văn bản nào quy định tổng thể các vấn đề về thủ tục hành chính, ngày 8 tháng 6 năm 2010, Chính phủ ban hành Nghị định số 63/2010/NĐ-CP về kiểm soát thủ tục hành chính (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 48/2013/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2013). Cho tới nay, đây là văn bản quy phạm pháp luật cao nhất và duy nhất quy định chung về thủ tục hành chính thông qua các nội dung mang tính kiểm soát. Có 2 điểm mới đáng lưu ý trong nội dung của Nghị định này. *Thứ nhất*, thành lập Cục Kiểm soát thủ tục hành chính với chức năng giúp Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ tham mưu cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong việc kiểm soát thủ tục hành chính; tổ chức thực hiện việc kiểm soát thủ tục hành chính, quản lý Cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính trong phạm vi cả nước theo quy định của pháp luật. Từ năm 2012, Cục được chuyển nhiệm vụ và bộ máy tổ chức sang thành đơn vị trực thuộc Bộ Tư pháp. Hệ thống các bộ phận kiểm soát thủ tục hành chính cấp dưới được thành lập theo Thông tư liên tịch số 01/2011/TTLT-VPCP-BNV ngày 26 tháng 2 năm 2011 của Văn phòng Chính phủ và Bộ Nội vụ nhằm giúp việc cho Ủy ban nhân dân (UBND) các tỉnh thực hiện nhiệm vụ ban hành quy chế công bố, công khai và

kiểm soát thủ tục hành chính thuộc thẩm quyền trong suốt các năm từ 2013 đến nay. *Thứ hai*, thực hiện các nội dung về thẩm quyền công bố trên cơ sở Thông tư số 05/2014/TT-BTP ngày 07 tháng 02 năm 2014 của Bộ Tư pháp. Theo đó, Quyết định công bố thủ tục hành chính là hình thức văn bản cá biệt được quy định gián tiếp (Điều 3) và các cơ quan chức năng có trách nhiệm xây dựng quyết định công bố thủ tục hành chính ngay sau khi văn bản quy phạm pháp luật có nội dung quy định chi tiết về thủ tục hành chính thuộc phạm vi chức năng quản lý được ban hành (Điều 4). Nội dung quy định này được củng cố thêm tại Khoản 4 Điều 14 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015. Theo đó, quy định thủ tục hành chính trong thông tư là một trong bốn hành vi bị nghiêm cấm.

Thực hiện nghị định này, việc kiểm soát thủ tục hành chính được tiến hành định kỳ và đột xuất. Tại Quảng Ngãi, công tác kiểm tra định kỳ được Sở Tư pháp đẩy mạnh thực hiện toàn diện ở cả ba cấp, kiểm tra 2 sở, 3 huyện và 5 xã; công tác kiểm tra đột xuất 6 huyện và 15 xã, phường, thị trấn về công tác niêm yết thủ tục, niêm yết bảng tiếp nhận phản ánh, kiến nghị và kiểm tra ngẫu nhiên thủ tục trên một số lĩnh vực, để đánh giá mức độ chấp hành giải quyết thủ tục so với nội dung niêm yết [7]. Hàng năm, các bộ, ngành và địa phương đều ban hành các báo cáo chuyên đề về kiểm soát thủ tục hành chính trong năm và nhiệm vụ của năm kế tiếp, đăng tải công khai trên chuyên trang cải cách hành chính của đơn vị, điển hình như tại Quảng Bình. Tại Đắk Lắk, năm 2014, cơ quan kiểm soát thủ tục hành chính

đã tham mưu ban hành 04 văn bản quy phạm pháp luật (trong đó có 03 Quyết định của UBND tỉnh); bố trí lại cho phù hợp cán bộ đầu mối kiểm soát thủ tục ở 163/184 xã; trong 2 năm 2014 và 2015 đã thẩm định đối với 29 dự thảo văn bản quy phạm pháp luật có quy định về thủ tục hành chính; kiểm soát chất lượng đối với 50 dự thảo Quyết định công bố thủ tục hành chính trong các lĩnh vực.

Thứ năm, Chương trình tổng thể cải cách hành chính

Ngày 17 tháng 9 năm 2001, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính Nhà nước giai đoạn 2001 - 2010. Cải cách thủ tục hành chính xuất hiện với tư cách của một nội dung quan trọng trong cải cách thể chế hành chính nhà nước. 04 vấn đề trọng tâm được đề cập tới trong chương trình tổng thể này gồm có: loại bỏ thủ tục rườm rà và mẫu hóa thống nhất các giấy tờ; ban hành cơ chế kiểm soát người thực thi thủ tục hành chính; mở rộng thực hiện cơ chế một cửa trong việc giải quyết công việc; quy định rõ trách nhiệm cá nhân trong khi thi hành công vụ. Lộ trình giai đoạn hai của chương trình tổng thể được ban hành kèm theo Quyết định số 94/2006/QĐ-TTg ngày 27 tháng 4 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Kế hoạch cải cách hành chính giai đoạn 2006 - 2010 đã chỉ rõ 02 nhiệm vụ trọng tâm trong giai đoạn này là: xây dựng dự Luật thủ tục hành chính và thực hiện cơ chế một cửa các địa phương.

Nhằm tổng kết Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 -

2010 và xây dựng Chương trình cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020, ngày 15 tháng 4 năm 2011, Văn phòng Chính phủ đã ban hành Công văn số 87/TB-VPCP về Kết luận của Thủ tướng Chính phủ tại Hội nghị trực tuyến. Đây là tiền đề quan trọng để 07 tháng sau đó, Nghị quyết số 30c/NQ-CP ra ngày 08 tháng 11 năm 2011 Ban hành Chương trình tổng thể Cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020 ra đời. Một số nội dung của nghị quyết này được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị quyết số 76/NQ-CP ra ngày 13 tháng 06 năm 2013 và được củng cố thêm bởi Chỉ thị số 07/CT-TTg ra ngày 22 tháng 05 năm 2013 của Thủ tướng Chính phủ Về việc đẩy mạnh thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020.

Sơ kết giai đoạn 1 của chương trình tổng thể 2011 - 2015, đã có nhiều tín hiệu khả quan. Tại Bình Thuận, tỉnh đã ban hành 94 quyết định để công bố 1.749 thủ tục, trong đó quy định mới 362 thủ tục, sửa đổi 1.082 thủ tục và bãi bỏ 305 thủ tục; đã rà soát, đánh giá 390 thủ tục, thông qua phương án đơn giản hoá kiến nghị bộ, ngành, Chính phủ sửa đổi 91 thủ tục và bãi bỏ 09 thủ tục thuộc thẩm quyền ban hành của UBND tỉnh; đã tiếp nhận 149 phản ánh, kiến nghị (trong đó có 85 phản ánh về sự chậm trễ, 65 phản ánh về quy định hành chính còn rườm rà, phức tạp). Tất cả các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh; 10/10 huyện, thị xã, thành phố và 127/127 đơn vị cấp xã; 04 cơ quan ngành dọc (Công an tỉnh, Kho bạc Nhà nước, Cục Thuế, Bảo hiểm xã hội) và 02 doanh nghiệp nhà nước (Công ty Điện

lực và Công ty cấp thoát nước) thực hiện cơ chế một cửa, một cửa liên thông. Các cơ quan, đơn vị, địa phương đã đưa 100% thủ tục hành chính được cấp có thẩm quyền công bố vào thực hiện cơ chế một cửa, một cửa liên thông; tổng số thực hiện là 8.080 thủ tục, trong đó: cấp tỉnh 6.275 thủ tục; cấp huyện 1.110 thủ tục và cấp xã 695 thủ tục [8]. Cũng trong giai đoạn này, Bộ Giáo dục và Đào tạo đã rà soát và đơn giản hóa 135/150 thủ tục (90%), đề xuất đơn giản hóa 14 thủ tục trong 08 văn bản quy phạm pháp luật, các quyết định công bố thủ tục được đăng trên trang thông tin chính thức của bộ là 145 thủ tục năm 2011; 154 thủ tục năm 2012; 154 thủ tục năm 2013; 171 thủ tục năm 2014; 191/249 thủ tục 6 tháng đầu năm 2015 [12].

3. Hạn chế trong cải cách thủ tục hành chính

Thứ nhất, số lượng thủ tục nhiều, chất lượng thủ tục thấp

Số lượng và chất lượng thủ tục hành chính hiện nay chính là rào cản chủ yếu đối với công cuộc cải cách thủ tục hành chính nói riêng và cải cách hành chính nói chung. Về số lượng, chúng ta đang sở hữu một khối lượng thủ tục hành chính đồ sộ trải khắp trên các lĩnh vực và tầng cấp quản lý, trong đó, rất nhiều thủ tục mà theo quan điểm quản lý công mới thì không nhất thiết phải quy định thành thủ tục. Về chất lượng, một tỷ lệ không nhỏ các thủ tục hành chính hiện hành (kể cả những thủ tục nhất thiết tồn tại) đều có những nội dung đã lạc hậu, không còn phù hợp và rất cần sửa đổi.

Có thể lấy ví dụ về thủ tục hành chính đối với nạn nhân da cam. Hiện cả nước có khoảng 4,8 triệu người bị phơi nhiễm chất độc da cam và 3 triệu người là nạn nhân. Nhiều gia đình có tới ba, thậm chí là bốn thế hệ bị ảnh hưởng. Để phần nào xoa dịu nỗi đau da cam, Nhà nước đã ban hành nhiều chính sách trợ giúp, song thực tế cả nước mới có hơn 200.000 nạn nhân được thụ hưởng. Nguyên nhân chủ yếu của thực tế này, rất đáng tiếc, xuất phát từ những vướng mắc trong khâu giám định y khoa, tiêu chí xác định nạn nhân, và xác minh giấy tờ, hồ sơ. Cụ thể, vướng mắc đó là tiêu chí xác định và danh mục bệnh tật do ảnh hưởng chất độc hóa học chưa đầy đủ; văn bản hướng dẫn thiếu đồng bộ; các yêu cầu chứng minh thời gian và địa bàn tham gia kháng chiến ở vùng bị phun rải chất độc hóa học có nhiều phiền nhiễu và tốn kém...

Xuất nhập khẩu là lĩnh vực tồn tại nhiều bất cập về số lượng và chất lượng thủ tục. Về nhập khẩu: để nhập khẩu pallet gỗ ép PDF, doanh nghiệp phải nộp Giấy chứng nhận kiểm dịch. Tuy nhiên, đây là gỗ đã được xử lý, theo công ước quốc tế (ISPM15) không phải kiểm dịch, hun trùng và vì thế đơn vị xuất khẩu (nước ngoài) không thể có giấy chứng nhận kiểm dịch để cung cấp. Về xuất khẩu: từ 1/1/2015, cơ quan kiểm dịch thực vật yêu cầu kiểm dịch đối với hàng xuất khẩu, bao gồm cả hàng nông lâm sản như hạt điều, tinh bột sắn, dăm gỗ, cà phê... (những mặt hàng mà nước nhập khẩu không yêu cầu phải kiểm dịch trước khi xuất khẩu). Nhiều trường hợp kiểm tra chỉ là hình thức như men bia là mặt hàng không thể mở ra ở môi trường bên

ngoài để lấy mẫu nên thực chất không kiểm tra gì mà vẫn cấp chứng nhận...

Thứ hai, nhiều phiền hà trong giải quyết thủ tục hành chính

Không chỉ bị đánh giá thấp về nội dung thủ tục, thái độ giải quyết thủ tục hành chính của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính cũng bị cho là còn yếu kém. Theo kết quả khảo sát của chương trình phối hợp xác định chỉ số hài lòng của người dân, tổ chức đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước năm 2015 thì người dân đánh giá cao chất lượng chuyên môn của công chức, nhưng chưa bằng lòng về đạo đức nghề nghiệp, về sự phục vụ nhiệt tình chu đáo của công chức [9]. Dịch vụ về đất đai, xây dựng làm cho người dân bức xúc và không hài lòng nhất. Đà Nẵng là thành phố có chỉ số hài lòng và rất hài lòng cao nhất, Hưng Yên có chỉ số thấp nhất ở hai lĩnh vực này. Thực tế này đang đặt ra đòi hỏi phải đẩy mạnh tiến độ cải cách thủ tục hành chính, đáp ứng kịp thời mong muốn của người dân và tương thích với mong muốn và yêu cầu của xã hội.

Thứ ba, hiệu quả cải cách thủ tục thời gian qua chưa tốt

Nhìn lại quá trình cải cách thủ tục hành chính hơn 20 năm qua, có thể thấy Chính phủ đã rất nỗ lực chủ trì và định hướng cho nhiều sáng kiến và quy định cải cách khác nhau. Song, trên thực tế, hiệu quả cải cách hành chính thời gian qua còn khá thấp và chưa tương thích với sự phát triển của xã hội.

Sau 06 tháng thực hiện các Nghị quyết Chính phủ về Cải cách thủ tục hành chính, các bộ đã chủ động rà soát trên 300 văn bản

nhưng kết quả không đạt như yêu cầu của Nghị quyết; Tổng cục Hải quan đã áp dụng hải quan điện tử song các thủ tục chuyên ngành đối với hàng hóa xuất nhập khẩu chưa được sửa đổi và thay mới như yêu cầu; hơn 3.300 quy định về điều kiện kinh doanh trái với Hiến pháp 2013, với Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư 2014 chưa được bãi bỏ; một số bộ đã và đang tiếp tục soạn thảo, ban hành thông tư quy định về điều kiện kinh doanh trái với thẩm quyền (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội ban hành Thông tư số 25/2015/TT-BLĐTBXH ngày 13 tháng 7 năm 2015 quy định về đăng ký hoạt động giáo dục nghề nghiệp, cấp, thu hồi giấy chứng nhận đăng ký hoạt động giáo dục nghề nghiệp và đình chỉ hoạt động giáo dục nghề nghiệp trình độ sơ cấp...) [10]. Báo cáo kết quả một năm thực hiện đã có những điểm sáng đáng kể hơn như thứ hạng năng lực cạnh tranh của nước ta tăng 3 bậc, từ vị trí 93 lên vị trí 90 (theo cách tiếp cận của Doing Business 2016), và có sự cải thiện ở 5 chỉ số, song theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới, vẫn còn 5 lĩnh vực không có sự cải thiện hoặc giảm bậc.

4. Những yếu tố cản trở cải cách thủ tục hành chính

Thứ nhất, nhận thức về cải cách hành chính ở nhiều cơ quan còn chưa tốt

Nếu như nội dung thủ tục chưa tốt và hiệu quả cải cách thủ tục chưa cao tạo ra lực cản đối với sự phát triển, thì sự chậm chạp trong nhận thức và tính thiếu quyết tâm của một bộ phận cơ quan công quyền đang làm suy giảm đáng kể niềm tin của xã hội, đặc biệt của giới kinh doanh. Thực hiện chủ trương cải cách hành chính nói chung và cải cách thủ tục hành chính nói riêng,

các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước đều đã triển khai công việc này ở các mức độ khác nhau. Điển hình như trong Báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, sau 6 tháng triển khai Nghị quyết 19, hầu hết các bộ, cơ quan và các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chưa có báo cáo kết quả 6 tháng thực hiện và có 18 tỉnh, thành phố không cử đại diện tham dự tập huấn. Điều này cho thấy mức độ cam kết của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc thực hiện cải cách thủ tục hành chính còn rất hạn chế. Nhiều chuyên gia cho rằng đây là một bước lùi đáng kể về kỷ luật báo cáo môi trường kinh doanh.

Nhận thức của người đại diện các cơ quan hành chính nhà nước trong việc giải quyết thủ tục hành chính cũng chưa có chuyển biến rõ rệt. Khi doanh nghiệp nêu vướng mắc và đề xuất sửa đổi, thay vì lắng nghe, ghi nhận để tìm giải pháp, nhiều cán bộ quản lý chuyên ngành luôn trả lời là pháp luật quy định như vậy, thông lệ quốc tế như vậy, thậm chí có khi bác bỏ ý kiến doanh nghiệp. Thực trạng này khiến cho các kiến nghị, đề xuất cứ chồng lấn từ năm này qua năm khác, làm mai một lòng tin của doanh nghiệp đối với cơ quan công quyền. Tính chủ động và nhiệt tình công việc của cơ quan hành chính và người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước ở trường hợp này là cực thấp. Nói cách khác, tư duy của người có thẩm quyền không hề có sự vận động, chưa nói tới sự đổi mới.

Thứ hai, biểu hiện tư lợi trong giải quyết thủ tục hành chính

Thủ tục hành chính là quy định về cách thức giải quyết công việc giữa nhà nước và

công dân. Đối với việc giải quyết thủ tục hành chính phải đặt triết lý phục vụ làm đầu, tức là trước hết phải hướng dẫn thực hiện cho đúng pháp luật chứ không phải bắt phạt lỗi sai. Những sự việc kiểu như vụ cà phê “Xin chào” đã gây ra bức xúc không nhỏ trong cộng đồng kinh doanh, kéo lùi những nỗ lực cải thiện môi trường kinh doanh mà Chính phủ đang tích cực đề xướng. Cùng đó, việc thiếu tư duy đổi mới và lối suy nghĩ lỗi thời đang gây cản trở đáng kể đối với sự phát triển. Ở nhiều địa phương, tư duy nhiệm kỳ vẫn tồn tại khá phổ biến và có tác động rất mạnh mẽ. Hệ quả trực tiếp là sự thiếu ổn định trong nội dung chính sách và các quy định về thủ tục. Trong kinh doanh, việc liên tục thay đổi và ban hành thêm thủ tục khiến doanh nghiệp không thể kiểm soát được chi phí tài chính cũng như thời gian cho việc thực hiện các thủ tục hoặc do thủ tục mà phát sinh.

Bên cạnh đó, sự phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong cải cách thủ tục hành chính hiện nay cũng còn nhiều vấn đề, những yêu cầu cải cách trong nội bộ một cơ quan thường dễ dàng triển khai hơn những yêu cầu cải cách liên quan đến nhiều cơ quan (cấp phép xây dựng, thủ tục hải quan). Sự yếu kém trong phối hợp hoạt động dẫn tới kết quả là mỗi nơi, mỗi cơ quan làm theo một kiểu và hiệu quả cải cách thì còn thấp.

5. Giải pháp đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính ở Việt Nam

Thứ nhất, đẩy mạnh đơn giản hóa nội dung thủ tục hành chính

Đơn giản hóa thủ tục hành chính là giảm bớt trình tự, hồ sơ và yêu cầu trong nội

dung một thủ tục hành chính cụ thể. Để làm được việc này, cơ quan kiểm soát thủ tục hành chính phải tiến hành rà soát hệ thống thủ tục, lấy ý kiến của các bên liên quan về nội dung thủ tục và đề xuất cơ quan có thẩm quyền sửa đổi những yếu tố bất hợp lý hoặc ban hành nội dung thủ tục mới.

Rà soát hệ thống thủ tục hành chính là việc chúng ta đã làm ngay từ những ngày đầu đề cập tới cải cách thủ tục hành chính. Việc làm này luôn cần được tiếp tục duy trì bởi chỉ thông qua rà soát ta mới đánh giá được mức độ phù hợp hay lạc hậu của nội dung thủ tục đối với thực tế. Điều này lý giải vì sao tất cả các văn bản chỉ đạo cải cách hành chính ở các cấp độ và trong các giai đoạn đều nhắc tới yêu cầu này. Gần đây nhất, Quyết định số 225/QĐ-TTg ngày 4 tháng 2 năm 2016 của Thủ tướng Chính phủ về việc Phê duyệt Kế hoạch Cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2016 - 2020 cũng nêu rõ nhiệm vụ đẩy mạnh đơn giản hóa thủ tục hành chính, cắt giảm chi phí tuân thủ thủ tục hành chính trên tất cả các lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội; ưu tiên các thủ tục hành chính phục vụ hội nhập kinh tế quốc tế, thủ tục hành chính trên một số lĩnh vực trọng tâm.

Để rà soát hiệu quả, bên cạnh các hoạt động mang tính nghiệp vụ của các công chức kiểm soát thủ tục hành chính, cần xây dựng cơ chế tiếp thu và xử lý đề xuất của đối tượng thủ tục và các bên liên quan. Trên thực tế, có không ít các diễn đàn trao đổi về thủ tục hành chính giữa Nhà nước với doanh nghiệp, với công dân và phần lớn các ý kiến trao đổi đều rất tâm huyết, không ít trong số đó là các sáng kiến cải cách thiết thực. Tuy nhiên, do thiếu quy định, các đại

diện của Nhà nước trong những dịp trao đổi này chủ yếu kết thúc trách nhiệm khi kết thúc cuộc trao đổi, không có hình thức ghi nhớ hay cam kết nào về việc sử dụng sáng kiến hay sửa đổi thủ tục theo đề xuất của các bên. Sự chủ động trong lắng nghe công luận và quyết liệt trong chỉ đạo xử lý thực tiễn của nhiều cá nhân có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước thời gian gần đây đang cho thấy rằng, càng tăng cường tương tác với đối tượng quản lý thì hiệu quả quản lý hành chính nhà nước sẽ càng được nâng cao. Để nhân rộng hiệu quả này, trong cải cách thủ tục hành chính, song song với việc thực hiện tự rà soát như các quy định cải cách hiện hành, cần sớm thể chế hóa cơ chế tiếp nhận và xử lý yêu cầu của đối tượng thực hiện thủ tục hành chính. Có thể tính tới việc trao thêm thẩm quyền cho Hội đồng Tư vấn cải cách thủ tục hành chính trong việc tiếp nhận và xử lý kiến nghị nhằm phát huy tốt hơn vai trò tư vấn đề xuất đối với Thủ tướng Chính phủ của hội đồng này.

Thứ hai, mở rộng liên thông thủ tục hành chính nhằm giảm bớt số lượng thủ tục hành chính

Trong hơn 20 năm qua, nhiều thủ tục hành chính không còn phù hợp đã bị xóa bỏ hoặc thay thế, song số lượng thủ tục hiện nay vẫn còn nhiều, trong đó có những thủ tục có thể kết nối với nhau bởi có chung đối tượng, điều kiện và yêu cầu hồ sơ. Liên thông thủ tục hành chính sẽ là hướng đi được tính tới và bắt đầu triển khai trong nửa năm qua.

Thực hiện Thông tư liên tịch số 05/2015/TTLT-BTP-BCA-BYT hướng dẫn

thực hiện 3 trong 1, thủ tục gồm: đăng ký khai sinh - đăng ký thường trú - cấp thẻ bảo hiểm y tế cho trẻ em dưới 6 tuổi, ngày 10 tháng 9 năm 2015, Ủy ban nhân dân (UBND) Thành phố Hà Nội ra Quyết định số 4531/QĐ-UBND và triển khai thực hiện trên toàn thành phố. Kết quả là tổng thời gian giải quyết thủ tục giảm từ 27 ngày xuống còn 7 ngày (quận Long Biên, Nam Từ Liêm) và ước tính mỗi hồ sơ tiết kiệm được 280.000 đồng, tiết kiệm được 13 tỷ đồng cho công dân và hơn 10 tỷ đồng thời gian lao động quy đổi của cán bộ giải quyết thủ tục [11]. Hiện tại, quận Nam Từ Liêm còn chủ động triển khai liên thông 2 trong 1, gồm: khai tử - cắt hộ khẩu thường trú. Khi mới thực hiện, thủ tục kéo dài 05 ngày, đến nay còn 03 ngày và hoàn toàn có thể rút ngắn hơn nếu việc giao nhận hồ sơ giữa các bên hiệu quả hơn, và phần mềm liên kết giữa cơ quan hộ tịch và bảo hiểm y tế được vận hành tốt hơn.

Liên thông thủ tục hành chính về phí, lệ phí trong lĩnh vực đất đai được quy định trong Chỉ thị số 24/CT-TTg ngày 01 tháng 09 năm 2015 của Thủ tướng Chính phủ về đẩy mạnh thực hiện cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường. Theo đó, Chính phủ chủ trương chú trọng lồng ghép và liên thông thủ tục hành chính giữa các lĩnh vực tài nguyên và môi trường với các lĩnh vực đầu tư, kinh doanh, tài chính, xây dựng và các lĩnh vực khác có liên quan. Bộ Tài chính được yêu cầu phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường trong tháng 12 năm 2015, ban hành thông tư liên tịch về hồ sơ và trình tự thủ tục luân chuyển hồ sơ của người sử dụng đất khi thực hiện nghĩa vụ tài chính về đất đai. Mặc dù cho

tới nay, thủ tục liên thông này vẫn chưa đi vào thực hiện, song đây là tín hiệu tốt cho một hướng đi đúng cần tiếp tục được mở rộng trong thời gian tới.

Thứ ba, tăng cường tính phục vụ trong thực thi thủ tục hành chính

Hoàn thiện bộ công cụ đo lường, theo dõi và đánh giá thực hiện thủ tục hành chính theo hướng phù hợp hơn với trình độ dân trí; truyền thông rộng rãi đến cá nhân và tổ chức về chủ trương, ý nghĩa và nội dung khảo sát; triển khai khảo sát định kỳ một cách khách quan; công khai kết quả khảo sát và truy trách nhiệm chính quyền nếu người dân chưa hài lòng, trong đó nhấn mạnh vai trò người đứng đầu. Quy định việc xin lỗi tổ chức, cá nhân khi có sai sót trong tiếp nhận hồ sơ hoặc giải quyết thủ tục hành chính trễ hẹn so với quy định.

Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong quá trình giải quyết thủ tục hành chính; đầu tư điện tử hóa việc kê khai thủ tục hành chính nhằm hạn chế số lần người dân tới trụ sở giải quyết thủ tục cũng như số lần trực tiếp tương tác với công chức thực hiện thủ tục hành chính; sử dụng các công cụ điện tử để hướng dẫn thực hiện thủ tục hành chính; mở rộng cung cấp dịch vụ công trực tuyến mức độ ba, bốn, ưu tiên lựa chọn những thủ tục hành chính mà người dân, doanh nghiệp có nhu cầu thực hiện thường xuyên; mở rộng việc ứng dụng phần mềm một cửa, một cửa liên thông cho tất cả các cơ quan hành chính; tăng cường năng lực của hạ tầng thông tin nhằm khắc phục triệt để những lỗi do khả năng đáp ứng của hệ thống.

6. Kết luận

Kể từ những quy định đầu tiên trong thập niên 90 của thế kỷ XX tới nay, rất nhiều vấn đề về cải cách thủ tục hành chính đã được đặt ra và được giải quyết ở các mức độ khác nhau, song kết quả cải cách thủ tục hành chính vẫn chưa tương xứng với nhịp độ phát triển của xã hội. Những bất cập trong quá trình giải quyết thủ tục hành chính đã gây nên những lực cản đáng kể đối với sự phát triển kinh tế, đồng thời tạo ra những khó khăn thách thức không nhỏ đối với những giai đoạn tiếp theo của công cuộc cải cách thủ tục hành chính. Trong xu thế hội nhập quốc tế sâu rộng, cải cách theo định hướng tinh gọn và hiệu quả, đồng thời nhân mạnh tinh thần phục vụ trong quá trình thực thi thủ tục hành chính là những hướng đi tất yếu cho tương lai của thủ tục hành chính ở Việt Nam.

Tài liệu tham khảo

- [1] Ngô Thành Can (2012), “Công chức và chất lượng thực thi công vụ trong cơ quan hành chính nhà nước”, Tạp chí *Tổ chức Nhà nước*, số 11.
- [2] Đinh Duy Hòa (2003), *Yếu tố con người trong cải cách hành chính*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [3] Học viện Hành chính quốc gia (2014), *Xây dựng nền hành chính công theo yêu cầu phát triển, hội nhập trong môi trường khoa học và công nghệ hiện đại*, Đề tài khoa học cấp Bộ, Hà Nội.
- [4] Nguyễn Cảnh Hợp (2011), *Thế chế công vụ*, Đề tài khoa học cấp Bộ, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
- [5] Nguyễn Văn Thâm (Chủ biên) (2000), *Những nguyên nhân ảnh hưởng đến quá trình cải cách hành chính*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [6] Đoàn Trọng Truyền (Chủ biên) (1999), *Giáo trình Hành chính học đại cương*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [7] <http://baoquangngai.vn/channel/2024/201512/kiem-soat-thu-tuc-hanh-chinh-nhung-buoc-chuyen-tich-cuc-2651687/>
- [8] <http://snv.binhthuan.gov.vn/wps/wcm/connect/4d848e004c781b4086de97d97efd5570/BC+62++so+ket+CCHC+2011-2015+BinhThuan.pdf?MOD=AJPERES>
- [9] <http://dangcongsan.vn/thoi-su/su-hai-long-cua-nguoi-dan-la-tieu-chi-danh-gia-hieu-qua-cai-cach-hanh-chinh-378379.html>
- [10] <http://dangkykinhdoanh.gov.vn/NewsandUpdates/tabid/105/ArticleID/2514/language/en-GB/Default.aspx>
- [11] <http://www.kinhtedothi.vn/chinh-tri/cai-cach-hanh-chinh/2016/03/81032a71/loi-ich-se-nhieu-hon-khi-rao-can-duoc-do-bo/>
- [12] <http://www.moet.gov.vn/?page=1.10&view=859>