

BỘ NỘI VỤ
HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

ĐỀ TÀI KHOA HỌC CẤP BỘ
MÃ SỐ: 2001-54-057

**CẢI CÁCH DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG
Ở VIỆT NAM**

(THUỘC CHƯƠNG TRÌNH NGHIÊN CỨU: CÁC GIẢI PHÁP THÚC ĐẨY
CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM. CHỦ NHIỆM CHƯƠNG TRÌNH:
TS. NGUYỄN NGỌC HIỂN)

CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI: PGS.TS. LÊ CHI MAI

HÀ NỘI-2003

5276

28/4/2005

2005-44-198

MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
MỞ ĐẦU	2
CHƯƠNG I. NHẬN THỨC VỀ DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG	5
1.1 Dịch vụ công và các loại hình dịch vụ công	5
1.2. Dịch vụ hành chính công - bản chất và các đặc trưng	15
1.3. Các loại hình cơ bản của dịch vụ hành chính công	25
1.4. Kinh nghiệm về cải cách dịch vụ hành chính công của một số nước trên thế giới	29
1.4.1. Cải cách của chính phủ các nước về cung ứng dịch vụ hành chính công	29
1.4.2. Ứng dụng công nghệ thông tin trong cung ứng dịch vụ hành chính công	37
1.4.3. Mô hình các cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công tự quản tại Anh và Canada	41
CHƯƠNG II. THỰC TRẠNG CUNG ỨNG DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG TRONG CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC HIỆN NAY	48
2.1. Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước với chức năng cung ứng dịch vụ hành chính công	48
2.2. Thực trạng cung ứng dịch vụ hành chính công trong các cơ quan hành chính nhà nước.	53
2.2.1. Dịch vụ thu thuế	54
2.2.2. Dịch vụ hành chính công trong lĩnh vực hải quan	59
2.2.3. Cung ứng dịch vụ cấp phép đầu tư nước ngoài tại Việt Nam	65
2.2.4. Cung ứng dịch vụ đăng ký kinh doanh	75
2.2.5. Dịch vụ hành chính công trong lĩnh vực nhà, đất	81
2.2.6. Dịch vụ công chứng	86
2.2.7. Dịch vụ hành chính công trong lĩnh vực xuất nhập cảnh	91

2.3. Các mô hình cung ứng dịch vụ hành chính công nổi trội trong thời gian qua	95
2.3.1. Mô hình "một cửa"	95
2.3.2. Mô hình "Trung tâm dịch vụ hành chính công" tại Hà Nội	102
2.4. Những tồn tại, vướng mắc trong cung ứng dịch vụ hành chính công và các nguyên nhân	105
CHƯƠNG III - CÁC GIẢI PHÁP CẢI TIẾN DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG	124
3.1. Đổi mới quan điểm về nền hành chính phục vụ công dân	124
3.2. Đổi mới cơ cấu tổ chức và cơ chế hoạt động của các cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công	128
3.3. Hoàn thiện quy trình và thủ tục cung ứng dịch vụ hành chính công cho công dân	141
3.4. Phát huy năng lực và đạo đức của đội ngũ công chức trực tiếp cung ứng dịch vụ hành chính công cho công dân	149
3.5. Mở rộng ứng dụng công nghệ thông tin trong cung ứng dịch vụ hành chính công	156
KẾT LUẬN	163
PHỤ LỤC	
1. Các cơ quan dịch vụ hành chính tự quản ở Anh - chìa khoá thành công của cải cách	167
2. các cơ quan dịch vụ hành chính tự quản ở 3 nước thuộc OECD (Anh, Mỹ, Thụy Điển)	
TÀI LIỆU THAM KHẢO	

MỞ ĐẦU

1. Đặt vấn đề:

Cải tiến việc cung ứng dịch vụ công đã và đang là một chủ đề được nhiều chính phủ trên thế giới quan tâm. Xu thế chung là các chính phủ ngày càng chú trọng nhiều hơn đến chức năng cung ứng dịch vụ công, nhằm bảo đảm các lợi ích chung thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của người dân.

Về nguyên tắc, Nhà nước phải là người bảo đảm cung ứng đầy đủ các dịch vụ công cho xã hội, song Nhà nước có thể trực tiếp cung ứng hoặc uỷ quyền cho các chủ thể ngoài nhà nước cung ứng một số loại dịch vụ công. Tuy nhiên, trong số các dịch vụ công đó, có những dịch vụ mà Nhà nước không thể uỷ quyền cho bất kỳ một cá nhân hay tổ chức nào ngoài Nhà nước cung ứng, vì chúng gắn liền với thẩm quyền hành chính - pháp lý của Nhà nước. Các dịch vụ này được các cơ quan hành chính nhà nước cung ứng cho các tổ chức và công dân. Ngoài ra, đối với các loại dịch vụ có tính chất phục vụ các lợi ích công cộng của người dân thì Nhà nước có thể uỷ quyền ngày càng rộng rãi cho các cơ sở ngoài nhà nước cung ứng dưới nhiều hình thức xã hội hoá phong phú.

Do phạm vi dịch vụ công bao quát khá rộng, nên tùy theo từng loại dịch vụ mà Nhà nước có thể có những hình thức cải tiến khác nhau phụ thuộc vào tính chất của dịch vụ cũng như vào khả năng cung ứng nó. Đối với những dịch vụ phục vụ các lợi ích vật chất và tính thân cơ bản của người dân, việc cải tiến chất lượng của các dịch vụ này đều dựa trên một căn cứ quan trọng - đó là đưa yếu tố cạnh tranh dưới nhiều hình thức giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân vào trong việc cung ứng chúng.

Đối với dịch vụ hành chính công, việc cải tiến gặp khó khăn to lớn hơn nhiều, vì nó động chạm đến chính bản thân bộ máy nhà nước với những chức năng cơ bản nhất của một cơ quan công quyền. Chính vì khó đưa được yếu tố cạnh tranh với khu vực tư nhân – vốn là yếu tố hiệu quả nhất trong việc tạo động lực cho cải cách cung ứng dịch vụ - vào quá trình cung ứng các dịch vụ này, nên việc cải cách các dịch vụ hành chính công thường rất nan giải.

Song, cải cách dịch vụ hành chính công lại là một yêu cầu bức xúc nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Việc cung ứng các dịch vụ hành chính công không đáp ứng yêu cầu của xã hội chính là hậu quả của một loạt những tồn tại trong bộ máy nhà nước hiện nay. Tình trạng bộ máy chồng chéo, chức năng chồng chéo, tính không công khai trong các thủ tục hành chính, nghiệp vụ và phẩm chất của đội ngũ công chức chưa cao... - tất cả những yếu kém đó dẫn đến chỗ các dịch vụ hành chính công không đáp ứng yêu cầu của nhân dân, không thật sự vì lợi ích của người dân, mà vì sự thuận tiện và quyền lợi của bản thân các cơ quan nhà nước.

Để tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Đảng và Nhà nước ta đã xác định nhiệm vụ trọng tâm là cải cách hành chính. Các nội dung của cải cách hành chính được Nhà nước ta xác định bao gồm: cải cách thể chế hành chính, cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, cải cách tài chính công và ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của bộ máy nhà nước. Tất cả các nội dung này đều hướng vào một mục tiêu chung: đó là nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công của Nhà nước cho nhân dân, trong đó, dịch vụ hành chính công là sự thể hiện rõ nét bản chất “Nhà nước của dân, do dân, vì dân” của Nhà nước ta.

Chính vì vậy, việc lựa chọn và triển khai đề tài “ *Cải cách dịch vụ hành chính công ở Việt Nam*” là đáp ứng đúng yêu cầu bức xúc hiện nay nhằm làm cho các hoạt động hành chính của bộ máy nhà nước ngày càng phục vụ tốt nhu cầu của nhân dân, tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động sản xuất kinh doanh và đời sống của người dân, củng cố lòng tin của nhân dân vào Nhà nước.

2. Mục đích nghiên cứu:

Trên cơ sở làm rõ thực chất, phạm vi và trách nhiệm của Nhà nước trong việc cung ứng các dịch vụ hành chính công, đề tài phân tích thực trạng cung ứng các dịch vụ hành chính công ở nước ta hiện nay, từ đó kiến nghị các giải pháp cải tiến việc cung ứng các dịch vụ này nhằm nâng cao hiệu quả phục vụ nhân dân của bộ máy nhà nước.

3. Phạm vi nghiên cứu:

Đề tài tập trung nghiên cứu các dịch vụ hành chính công do các cơ quan hành chính nhà nước cung ứng thông qua việc tiến hành khảo sát thực tiễn cung ứng 7 loại dịch vụ hành chính công chủ yếu hiện nay (bao gồm thu thuế, cấp giấy phép đầu tư nước ngoài, hải quan, công chứng, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và quyền sở hữu nhà ở, xuất nhập cảnh, giấy đăng ký kinh doanh). Trên cơ sở khảo sát những lĩnh vực dịch vụ chủ yếu nói trên, đề tài đưa ra những kiến nghị chung về cải tiến cung ứng các loại dịch vụ hành chính công ở nước ta trong bối cảnh hiện nay.

4. Nhiệm vụ của đề tài:

- Làm rõ về mặt lý luận khái niệm và nội dung của dịch vụ hành chính công.
- Khảo sát và phân tích thực trạng cung ứng dịch vụ hành chính công ở các cơ quan hành chính nhà nước hiện nay.
- Đưa ra những kiến nghị và giải pháp nhằm cải tiến việc cung ứng dịch vụ hành chính công.

5. Phương pháp nghiên cứu:

Đề tài sử dụng một số phương pháp nghiên cứu phổ biến để đạt tới những mục tiêu đề ra như: phương pháp phân tích, phương pháp tổng hợp, phương pháp so sánh, phương pháp thống kê.

6. Nội dung: đề tài bao gồm các nội dung như sau

Mở đầu

CHƯƠNG I - NHẬN THỨC VỀ DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG

CHƯƠNG II - THỰC TRẠNG CUNG ỨNG CÁC DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG
TRONG CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC HIỆN NAY.

CHƯƠNG III- CÁC GIẢI PHÁP CẢI TIẾN DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG

Kết luận

Chương 1

NHẬN THỨC VỀ DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG

1.1. Dịch vụ công và các loại hình dịch vụ công

Khái niệm dịch vụ công mới được sử dụng ở nước ta trong thời gian gần đây, song có thể thấy khái niệm này xuất hiện ngày càng nhiều hơn trong các sách báo, các phương tiện thông tin đại chúng. Trong các văn kiện của Đảng và pháp luật của Nhà nước cũng đề cập đến khái niệm này. Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX đã nêu: “Xây dựng một nền hành chính nhà nước dân chủ, trong sạch, vững mạnh, từng bước hiện đại hoá ... Định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các Bộ theo hướng bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực trên phạm vi toàn quốc, cung cấp dịch vụ công”¹.

Thực chất, dịch vụ công không phải là cái gì mới mẻ, mà là những hoạt động thuộc về bản chất của bộ máy nhà nước. Có thể thấy, Nhà nước có hai chức năng cơ bản: chức năng quản lý nhà nước (governance) đối với mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội và chức năng cung ứng dịch vụ công (public service delivery) cho các tổ chức và công dân trong xã hội.

Chức năng quản lý nhà nước (trước đây thường được gọi là chức năng cai trị) bao gồm các hoạt động quản lý và điều tiết đời sống kinh tế - xã hội thông qua các công cụ quản lý vĩ mô như pháp luật, chiến lược, chính sách, quy hoạch, kế hoạch và kiểm tra, kiểm soát. Chức năng phục vụ bao gồm các hoạt động cung ứng dịch vụ công cho xã hội, cho các tổ chức và công dân nhằm phục vụ các lợi ích thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của các tổ chức và công dân. Việc thực hiện quản lý nhà nước là do nhu cầu của bản thân bộ máy nhà nước nhằm bảo đảm trật tự, ổn định và công bằng xã hội. Còn việc cung ứng dịch vụ công lại do nhu cầu cụ thể của các tổ chức và công dân, ngay cả khi các nhu cầu này có thể phát sinh từ những yêu cầu của Nhà nước.

Trước đây chúng ta thường nhấn mạnh chức năng cai trị hay chức năng quản lý nhà nước. Song trên thực tế, do bản chất của mình, Nhà nước luôn phải tiến hành cung cấp công cộng một số hàng hoá và dịch vụ thiết yếu phục

¹ Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.133.

vụ nhu cầu của xã hội. Tuy nhiên, khi đó do nhận thức rằng Nhà nước gắn liền với cai trị, nên việc thực hiện các dịch vụ này cũng theo cung cách cai trị, có nghĩa là Nhà nước can thiệp, chỉ đạo trực tiếp mọi lĩnh vực sản xuất và cung ứng dịch vụ công cộng dưới hình thức xin - cho.

Chức năng phục vụ chỉ được tách riêng ra và giữ một vị trí tương ứng với chức năng quản lý nhà nước khi điều kiện kinh tế - xã hội trên thế giới và ở mỗi quốc gia có sự biến đổi lớn lao, xu thế dân chủ hoá và đòi hỏi của nhân dân đối với Nhà nước trong việc cung ứng dịch vụ công ngày càng cao hơn. Nhà nước không còn là một quyền lực đứng trên nhân dân và cai trị nhân dân nữa, mà có trách nhiệm phục vụ nhân dân, thể hiện bằng các hoạt động cung ứng dịch vụ công của Nhà nước cho các tổ chức và công dân.

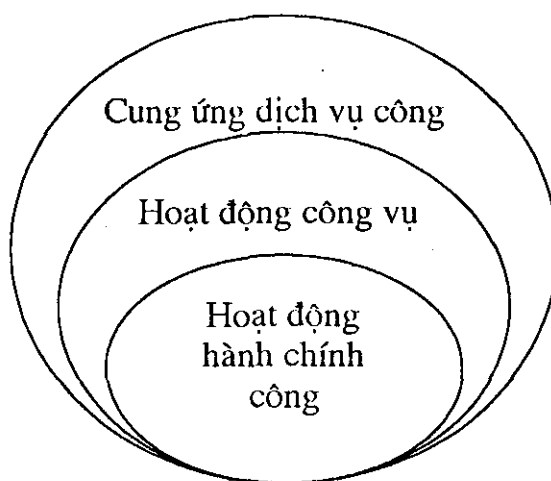
Trên thế giới đã có rất nhiều công trình nghiên cứu về dịch vụ công và vai trò của Nhà nước trong cung ứng dịch vụ công. Trải qua nhiều giai đoạn, các nhà quản lý trên thế giới đã tiếp cận đến khái niệm và phạm vi của dịch vụ công từ nhiều góc độ khác nhau. Mỗi nước đều tùy thuộc vào đặc điểm cụ thể của nước mình trong từng giai đoạn nhất định để tiếp cận tới nội dung dịch vụ công. Khó có thể tìm ra một định nghĩa chung thống nhất về dịch vụ công, cũng như không thể liệt kê ra một danh mục các hoạt động được gọi là dịch vụ công thống nhất giữa các nước.

Nếu xét theo nghĩa rộng thì hoạt động phục vụ của Nhà nước bao trùm cả các hoạt động quản lý nhà nước, vì xét cho cùng các hoạt động quản lý nhà nước cũng nhằm phục vụ nhân dân được tốt hơn. Theo cách tiếp cận đó, có quan điểm cho rằng dịch vụ công là tất cả mọi hoạt động của nhà nước, không loại trừ một lĩnh vực nào¹. Nếu theo cách hiểu này thì dịch vụ công bao gồm *tất cả những gì Nhà nước làm*, kể cả việc ban hành pháp luật, chính sách... Cách hiểu khái niệm dịch vụ công theo nghĩa rộng như vậy không cho phép chúng ta tách biệt được các chức năng của nhà nước, do đó không có sự phân định và cải tiến các hoạt động của bộ máy hành chính phù hợp với yêu cầu riêng biệt của từng loại hoạt động này.

¹ TS. Phạm Duy Nghĩa: Mối quan hệ giữa công quyền, công chức và công dân – cơ sở hình thành dịch vụ công, Kỷ yếu hội thảo “dịch vụ công và vai trò của Nhà nước trong cung ứng dịch vụ công”, Học viện HCQG, 2002.

Một số tác giả coi dịch vụ công bao quát toàn bộ nền công vụ và hành chính công¹. Các tác giả này đưa ra sơ đồ như sau (Sơ đồ 1.1):

Sơ đồ 1.1.



Ở đây, chúng tôi cho rằng hoạt động công vụ, hành chính công và dịch vụ công có bộ phận giao nhau, nhưng dịch vụ công không bao quát toàn bộ hoạt động công vụ cũng như hành chính công (xem Sơ đồ 1.2).

Theo các tác giả của cuốn sách “Hành chính học đại cương” thì hành chính công là “hoạt động của Nhà nước, của các cơ quan nhà nước, mang tính quyền lực nhà nước, sử dụng quyền lực nhà nước để quản lý công việc công của nhà nước, nhằm phục vụ lợi ích chung hay lợi ích riêng hợp pháp của công dân”². Hành chính công là một dạng hoạt động nhằm thực hiện các nhiệm vụ công vì lợi ích và mục đích chung, được thực hiện theo luật công bởi các chủ thể của quyền lực công - các pháp nhân công quyền.

Công vụ được hiểu là một loại lao động mang tính quyền lực và pháp lý do đội ngũ công chức thực thi để tiến hành các chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước trong việc quản lý toàn diện các mặt của đời sống chính trị, kinh tế,

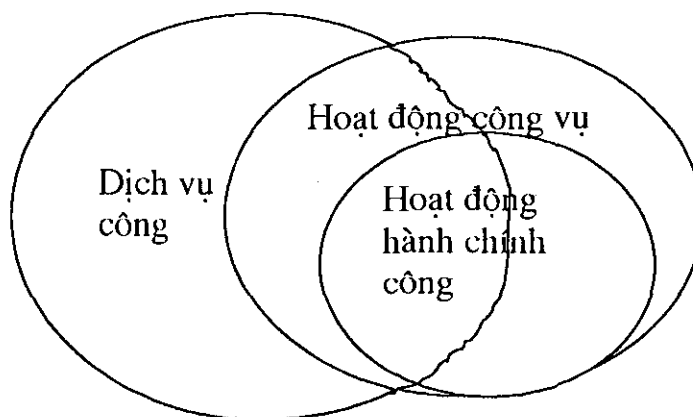
¹ TS. Nguyễn Khắc Hùng, TS. Lê Thị Vân Hạnh: Cải tiến việc cung ứng dịch vụ công trong tiến trình cải cách hành chính nước ta, Kỷ yếu Hội thảo “ Dịch vụ công – nhận thức và thực tiễn”, Học viện Hành chính Quốc gia, 9-2001.

² GS. Đoàn Trọng Truyền (chủ biên): Hành chính học đại cương, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1999, tr. 18.

văn hoá và xã hội của một quốc gia¹. Theo quan niệm hiện nay ở Việt Nam, chủ thể thực hiện công vụ là các công chức nhà nước, do đó khái niệm công vụ bao gồm những người làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước và cả những người không làm việc tại các cơ quan này những vẫn được coi là công chức như giáo viên, bác sỹ... Như vậy, các chủ thể thực thi công vụ rộng hơn các chủ thể của hành chính công.

Các chủ thể cung ứng dịch vụ công bao gồm một bộ phận công chức làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện các dịch vụ hành chính công phục vụ các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân (song lại không bao gồm những công chức làm chức năng quản lý nhà nước như hoạch định chính sách, điều hành thực thi chính sách...). Đồng thời, các chủ thể cung ứng dịch vụ công bao gồm một bộ phận viên chức hoạt động trong nền công vụ tại các cơ quan sự nghiệp của nhà nước như giáo dục, y tế, nghiên cứu khoa học, ... Ngoài ra, các chủ thể cung ứng dịch vụ công còn bao gồm một lực lượng khá đông đảo các thành phần ngoài nhà nước song được nhà nước uỷ quyền cung ứng các dịch vụ công cộng.

Sơ đồ 1.2.



Trên thực tế còn tồn tại một cách phân biệt các loại dịch vụ xét theo vai trò của Nhà nước và thị trường trong việc cung ứng nó (Xem Sơ đồ 1.3). Theo đó, có thể chia ra 3 loại dịch vụ²:

¹ Nguyễn Khắc Hùng: đề tài khoa học "Cải cách công vụ trong điều kiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá", Học viện Hành chính Quốc gia, 2000.

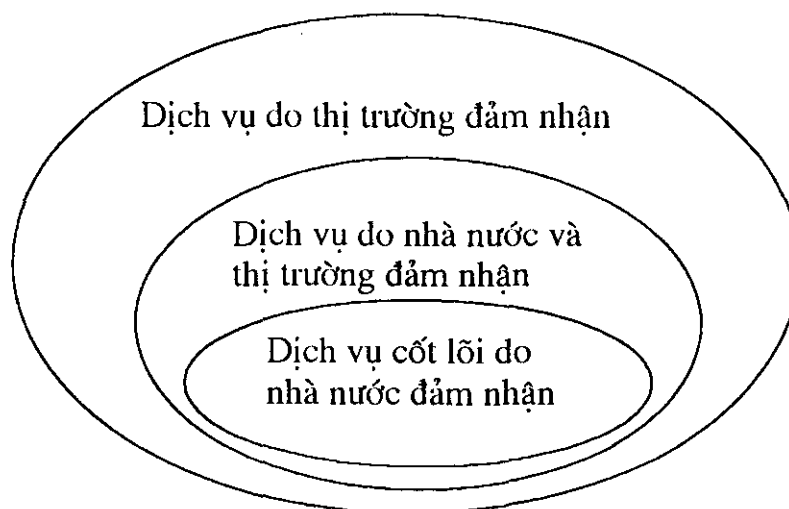
² Ngân hàng thế giới: Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998, tr. 112.

- Dịch vụ cốt lõi chỉ có thể do Nhà nước cung ứng. Đây là loại dịch vụ quan trọng, phục vụ cho các nhu cầu tối cần thiết trong xã hội. Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm cung ứng các loại dịch vụ này cho xã hội. Chi phí để cung cấp các loại dịch vụ này được chi trả qua thuế. Như vậy, trong các loại dịch vụ cốt lõi có bao gồm dịch vụ hành chính công và một số dịch vụ công cộng cơ bản như quốc phòng, an ninh, cứu hoả, tiêm chủng, giáo dục, y tế, phúc lợi công cộng...

- Loại dịch vụ do Nhà nước và thị trường cùng đảm nhận. Đây là nhóm dịch vụ tuy thuộc về trách nhiệm của Nhà nước phải bảo đảm cho xã hội, song Nhà nước có thể trực tiếp cung ứng hoặc uỷ nhiệm cho các thành phần ngoài nhà nước cung ứng dưới nhiều hình thức. Ở đây, Nhà nước giữ vai trò là người điều tiết, hỗ trợ để các chủ thể cung ứng đầy đủ và bảo đảm yêu cầu của Nhà nước về các loại dịch vụ này. Việc sử dụng các dịch vụ này có thể phải trả tiền một phần hoặc toàn bộ tùy theo khả năng kinh phí của Nhà nước đến đâu.

- Loại dịch vụ mang tính cá nhân đáp ứng nhu cầu từng thành viên riêng lẻ trong xã hội. Loại dịch này được thực hiện hoàn toàn theo cơ chế thị trường và quy luật giá trị, quy luật cung cầu của thị trường. Nhà nước không can thiệp vào việc cung ứng các loại dịch vụ này, mà chỉ thực hiện sự quản lý bằng pháp luật ở tầm vĩ mô.

Sơ đồ 1.3.



Về thực chất, quan niệm này muốn nhấn mạnh đến các loại dịch vụ cơ bản phục vụ nhu cầu thiết yếu của con người như y tế, giáo dục, an ninh... Dịch vụ công ở đây gồm các dịch vụ thuộc nhóm thứ nhất và một phần của nhóm thứ hai.

Một quan niệm hiện được nhiều người tán thành xác định *khái niệm và phạm vi dịch vụ công* trên cơ sở tách biệt một cách tương đối hai chức năng của Nhà nước căn cứ vào sự giao dịch giữa cơ quan nhà nước đối với các tổ chức và công dân. Chúng tôi nhất trí với cách tiếp cận này. Theo đó, việc cung ứng các dịch vụ công đòi hỏi các tổ chức và người cung ứng phải có quan hệ giao dịch cụ thể với các tổ chức và công dân. Trong khi đó, hoạt động quản lý nhà nước được thực hiện một cách tách biệt, các cơ quan quản lý có thể tự mình xây dựng và ban hành các văn bản và quyết định quản lý dựa vào thẩm quyền lập quy của mình mà không cần giao tiếp với các tổ chức và công dân. *Dịch vụ công được hiểu là những giao dịch cụ thể giữa Nhà nước và các công dân với tư cách là khách hàng của Nhà nước.* Đương nhiên, những giao dịch cụ thể này có thể được thực hiện một cách trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua các phương tiện giao tiếp như qua mạng, qua telephone, qua thư từ...

Tuy đa số ý kiến đều thống nhất về việc Nhà nước có chức năng phục vụ, song cho đến nay vẫn tồn tại nhiều quan niệm khác nhau về dịch vụ công xuất phát từ những góc độ nhìn nhận và giải quyết vấn đề khác nhau. Lẽ đương nhiên, việc đưa ra một khái niệm hay thuật ngữ khoa học đòi hỏi phải có một thời gian nghiên cứu, trao đổi và thử nghiệm. Tuy nhiên, có thể thấy quan niệm về dịch vụ công trong điều kiện cụ thể của nước ta liên quan đến hai loại dịch vụ cơ bản sau đây:

Một là, loại dịch vụ có tính chất công cộng phục vụ các nhu cầu chung, tối cần thiết của cả cộng đồng và mỗi công dân.

Trên thực tế, có những loại dịch vụ rất quan trọng phục vụ nhu cầu chung của cả cộng đồng, nhưng không một tư nhân nào muốn cung ứng, vì nó không mang lại lợi nhuận, hoặc vì tư nhân đó không có đủ quyền lực và vốn liếng để tổ chức việc cung ứng, chẳng hạn như dịch vụ tiêm chủng, cứu hoả, cầu phà, đường xá, ... Đó lại là những loại dịch vụ tối cần thiết phục vụ cho cuộc sống an toàn và bình thường của xã hội. Mỗi công dân, tổ chức đều

không thể tách ra khỏi lợi ích đó, mà buộc phải sử dụng chung các dịch vụ trên. Đối với những loại dịch vụ này, không có ai khác ngoài Nhà nước có khả năng và trách nhiệm cung ứng cho nhân dân.

Cũng có những loại dịch vụ mà tư nhân có thể cung cấp, nhưng cung cấp không đầy đủ, hoặc thị trường tư nhân tạo ra sự bất bình đẳng trong xã hội, gây ra tình trạng độc quyền, đẩy giá cả lên cao, làm ảnh hưởng tới lợi ích của người tiêu dùng, chẳng hạn như dịch vụ y tế, giáo dục, điện, nước sinh hoạt... Khi đó, Nhà nước phải có trách nhiệm trực tiếp cung ứng hoặc điều tiết, kiểm soát thị trường tư nhân nhằm bảo đảm cho việc cung ứng dịch vụ đó được bình thường, phục vụ những nhu cầu cơ bản của con người.

Như vậy, có những loại dịch vụ tối cần thiết cho cuộc sống vật chất và tinh thần của con người mà tư nhân không thể cung cấp hoặc cung cấp không đầy đủ, không bảo đảm lợi ích của xã hội, lúc đó, Nhà nước với tư cách là một tổ chức công quyền có trách nhiệm cung ứng hoặc điều tiết, kiểm soát việc cung ứng các dịch vụ này nhằm bảo đảm sự ổn định, công bằng và hiệu quả của nền kinh tế.

Do tính chất phục vụ các nhu cầu chung của cả cộng đồng, loại dịch vụ này còn được gọi là *dịch vụ công cộng*. Việc phân biệt từ “công” với từ “cộng” là ở chỗ các dịch vụ công nhấn mạnh đến tính công quyền của Nhà nước, bao gồm cả các dịch vụ hành chính. Còn dịch vụ công cộng hàm ý là các dịch vụ phục vụ chung cho cộng đồng (không chỉ do Nhà nước cung ứng, mặc dù Nhà nước cần can thiệp vào việc cung ứng để bảo đảm sự bình đẳng cho mọi công dân). Các dịch vụ công cộng lại có thể phân chia thành dịch vụ xã hội và dịch vụ kinh tế - kỹ thuật.

+ Dịch vụ xã hội liên quan đến những nhu cầu và quyền lợi cơ bản đối với sự phát triển con người về thể lực và trí lực như y tế, giáo dục, văn hoá thông tin... Ở Việt Nam, các dịch vụ này thường được gọi là hoạt động sự nghiệp.

+ Dịch vụ kinh tế - kỹ thuật là loại dịch vụ gắn với các nhu cầu vật chất phục vụ lợi ích chung của xã hội, bao gồm cung ứng điện, nước, gas, giao thông vận tải, bưu chính viễn thông, vệ sinh môi trường, thủy lợi, xây dựng đường xá, cầu cống... Ở Việt Nam, các dịch vụ này do các doanh nghiệp công

ích cung ứng và còn gọi là dịch vụ công ích (tuy nhiên phạm vi dịch vụ công ích của nước ta không đồng nhất với quan niệm của nước ngoài).

Hai là, các hoạt động đáp ứng các quyền, tự do, lợi ích hợp pháp của các tổ chức và công dân.

Để thực hiện chức năng quản lý nhà nước, Nhà nước cũng phải tiến hành những hoạt động phục vụ trực tiếp các tổ chức và công dân. Các hoạt động này được gọi là các *dịch vụ hành chính (hoặc dịch vụ hành chính công)* mà Nhà nước có trách nhiệm cung ứng cho xã hội để bảo đảm cho xã hội phát triển có kỷ cương, trật tự. Khi cung cấp các dịch vụ này, Nhà nước sử dụng quyền lực công để tạo ra dịch vụ như cấp các loại giấy phép, đăng ký, chứng thực, thị thực... Các loại giấy tờ này chỉ có giá trị sử dụng khi các cơ quan nhà nước xác nhận chúng bằng thẩm quyền của mình. Tuy xét về mặt hình thức, sản phẩm của các dịch vụ này chỉ là các loại văn bản, giấy tờ, nhưng các giấy tờ này lại có tác dụng chi phối quan trọng đến các hoạt động kinh tế - xã hội của đất nước. Chẳng hạn, giấy đăng ký kinh doanh của doanh nghiệp thể hiện việc Nhà nước cho phép doanh nghiệp đó ra đời và đi vào hoạt động, điều này dẫn đến những tác động và kết quả đáng kể về mặt kinh tế - xã hội.

Loại dịch vụ này gắn liền với thẩm quyền của Nhà nước, vì vậy về nguyên tắc Nhà nước không thể chuyển giao việc cung ứng các dịch vụ này cho tư nhân. Có thể nói, nhân dân tổ chức ra Nhà nước, trao quyền lực cho Nhà nước để Nhà nước thực thi những nhiệm vụ của một cơ quan công quyền, dùng quyền lực công để cai quản toàn bộ xã hội. Quyền lực này không thể giao cho bất kỳ một cá nhân hoặc tổ chức tư nhân nào, dù tổ chức đó có tiềm lực lớn đến đâu. Quyền lực này gắn với sứ mệnh lịch sử của Nhà nước, gắn với sự tồn tại của Nhà nước. Đó là lý do vì sao Nhà nước phải phục vụ nhân dân ngày càng tốt hơn để đáp ứng yêu cầu của nhân dân.

Dịch vụ hành chính tuy không thuộc về chức năng quản lý nhà nước, song lại là những hoạt động phục vụ trực tiếp cho cho chức năng này. Thông qua việc cung ứng dịch vụ hành chính công, Nhà nước sử dụng quyền lực nhà nước để bảo đảm quyền dân chủ và các quyền hợp pháp khác của công dân, đồng thời đòi hỏi các tổ chức và công dân thi hành các nghĩa vụ của mình

nhằm duy trì trật tự và kỷ cương xã hội. Do đó, các dịch vụ này ít nhiều mang tính bắt buộc, yêu cầu các công dân và tổ chức phải tuân thủ.

Như vậy, khái niệm dịch vụ công bao gồm một số loại dịch vụ khác nhau, thậm chí rất khác biệt nhau về tính chất. Tuy nhiên, phân tích kỹ có thể thấy các loại dịch vụ này có các đặc điểm như sau:

Thứ nhất, đó là những hoạt động phục vụ cho nhu cầu và lợi ích chung thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của các tổ chức và công dân.

Thứ hai, những hoạt động này do các cơ quan công quyền hay những chủ thể được chính quyền uỷ nhiệm đứng ra thực hiện.

Thứ ba, Nhà nước có **trách nhiệm bảo đảm** các dịch vụ này cho xã hội. Ngay cả khi nhà nước chuyển giao dịch vụ này cho tư nhân cung ứng thì nhà nước vẫn có vai trò điều tiết đặc biệt nhằm bảo đảm sự công bằng trong phân phối các dịch vụ này, nhằm khắc phục các khiếm khuyết của thị trường.

Thứ tư, việc cung ứng dịch vụ công nhằm đáp ứng nhu cầu, quyền lợi hay nghĩa vụ **cụ thể và trực tiếp** của các tổ chức và công dân.

Thứ năm, khi thực hiện cung ứng các dịch vụ công, các cơ quan nhà nước và các tổ chức được uỷ nhiệm cung ứng có sự **giao dịch cụ thể** với khách hàng - các tổ chức và công dân.

Thứ sáu, việc Nhà nước cung ứng dịch vụ công thường không thông qua quan hệ thị trường đầy đủ. Thông thường, người sử dụng dịch vụ công không trực tiếp trả tiền, hay nói đúng hơn là đã trả tiền dưới hình thức đóng thuế vào ngân sách nhà nước. Cũng có những dịch vụ mà người sử dụng phải trả một phần hoặc toàn bộ kinh phí; tuy nhiên, Nhà nước vẫn có trách nhiệm bảo đảm cung ứng các dịch vụ này không nhằm vào mục tiêu lợi nhuận.

Dựa vào những căn cứ trên đây, có thể hiểu khái niệm dịch vụ công như sau:

Dịch vụ công là những hoạt động phục vụ các lợi ích chung thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của các tổ chức và công dân, do Nhà nước trực tiếp đảm nhận hay uỷ nhiệm cho các cơ sở ngoài nhà nước thực hiện nhằm bảo đảm trật tự và công bằng xã hội.

Trong mối quan hệ với nhà nước về dịch vụ công, các tổ chức và công dân thể hiện 3 vai trò như sau:

- Tổ chức và công dân là người thụ hưởng dịch vụ công. Với vai trò này, tổ chức và công dân được quyền thụ hưởng các lợi ích về sức khỏe và an toàn, phúc lợi kinh tế, an ninh công cộng...

- Tổ chức và công dân là khách hàng của chính Nhà nước. Với vai trò là khách hàng, các tổ chức và công dân đòi hỏi Nhà nước cung ứng cho mình các dịch vụ công có chất lượng, có thể tiếp cận dễ dàng, đáng tin cậy và thời gian phục vụ nhanh.

- Tổ chức và công dân là người trả thuế. Trong vai trò này, các tổ chức và công dân đòi hỏi các dịch vụ công được cung ứng đạt tiêu chuẩn chất lượng, có chi phí thấp, việc cung ứng có hiệu quả và hiệu lực.

Dịch vụ công khác với khái niệm dịch vụ thông thường mà chúng ta thường dùng để phân biệt giữa khu vực sản xuất và khu vực dịch vụ của nền kinh tế. Trong kinh tế, người ta chia ra thành hai khu vực của nền kinh tế: khu vực sản xuất và khu vực dịch vụ. Khu vực sản xuất tạo ra những sản phẩm hàng hoá là những vật phẩm có hình thái hiện vật, còn khu vực dịch vụ tạo ra những sản phẩm có hình thái phi hiện vật, không nhìn thấy được mà chỉ được biết đến khi sử dụng loại dịch vụ đó.

Dịch vụ công *không phải* là một khái niệm ghép từ khái niệm “dịch vụ” nói trên với tính từ “công”. Dịch vụ công bao hàm một ý nghĩa riêng. Đây là khái niệm để chỉ một loại hoạt động đặc trưng của Nhà nước. Phạm trù “dịch vụ” ở đây có nghĩa như một loại hoạt động phục vụ của Nhà nước đối với các tổ chức và công dân, nó giống với khái niệm “dịch vụ” thông thường ở chỗ:

- Là những hoạt động *phục vụ* cho các khách hàng cụ thể;
- Khi cung cấp dịch vụ, chủ thể cung cấp thực hiện một *sự giao dịch cụ thể đối với khách hàng*;
- Có người “bán” và người “mua” dịch vụ.
- Khách hàng phải trả thù lao cho dịch vụ đó.

Tuy nhiên, loại dịch vụ công khác với dịch vụ thông thường trong kinh tế ở chỗ:

- Phần lớn các dịch vụ này dưới dạng phi hiện vật, chỉ được thực hiện khi sử dụng dịch vụ đó, tuy nhiên có một số dịch vụ có hình thái

hiện vật vẫn được coi là dịch vụ công, ví dụ như việc Nhà nước cung ứng điện, nước, xây dựng cơ sở hạ tầng...

- Các chủ thể trong nền kinh tế thị trường có thể tự do tham gia vào việc cung cấp dịch vụ thông thường, song các chủ thể cung ứng dịch vụ công lại là các tổ chức của nhà nước hoặc các chủ thể được nhà nước uỷ quyền.

Vì vậy, *dịch vụ công không phải là một dạng riêng biệt của dịch vụ thông thường*. Giữa dịch vụ công và dịch vụ thông thường có sự giao nhau, song đó vẫn là hai khái niệm riêng biệt. Không thể lấy khái niệm dịch vụ thông thường ra để lý giải cho khái niệm dịch vụ công.

1.2. Dịch vụ hành chính công – bản chất và các đặc trưng

Hiện nay ở nước ta có một số ý kiến cho rằng không có loại dịch vụ hành chính công, khái niệm dịch vụ công chỉ bao hàm các loại dịch vụ phục vụ cho các lợi ích chung thiết yếu của toàn xã hội. Cách hiểu dịch vụ công của những người này tương tự như khái niệm dịch vụ công cộng mà chúng tôi nêu ở trên.

Để tách biệt hai loại hoạt động này, họ cho rằng:

- Dịch vụ công tách biệt với hành chính công.
- Dịch vụ công được cung ứng dựa trên việc thu tiền về dịch vụ đó (tuy không nhằm mục tiêu lợi nhuận), trong khi đó các hoạt động hành chính công là nghĩa vụ, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước dựa vào nguồn thuế mà nhân dân đã đóng góp cho Nhà nước.

Theo chúng tôi, các đặc trưng nói trên chỉ đúng đối với loại dịch vụ công cộng, mà không đúng với loại dịch vụ công nói chung, trong đó bao gồm cả dịch vụ hành chính công. Việc tách biệt dịch vụ công cộng với dịch vụ hành chính công chỉ là tương đối ở một số khía cạnh, nhưng chúng lại có một nét tương đồng lớn nhất để được coi là dịch vụ công chính là ở tính chất “công” của cả hai loại dịch vụ này. Phạm trù “công” ở đây gắn liền với thẩm quyền và trách nhiệm của nhà nước trong việc cung ứng các loại dịch vụ này. Còn phạm trù “dịch vụ” ở đây thể hiện sự giao dịch cụ thể với khách hàng.

Để chứng minh cho việc không tồn tại loại dịch vụ hành chính, những người theo quan điểm này cho rằng các hoạt động do cơ quan hành chính cung ứng cho các tổ chức và công dân là thuộc loại hoạt động quản lý nhà nước. Việc phân biệt loại hoạt động này với cái được gọi là “dịch vụ” theo họ là ở chỗ đã gọi là dịch vụ thì phải trả tiền theo giá cả thị trường của dịch vụ đó. Theo chúng tôi, cách hiểu này đã đồng nhất dịch vụ công với ý nghĩa riêng biệt của nó với loại dịch vụ thông thường trong nền kinh tế và đồng nhất việc cung ứng dịch vụ công với việc kinh doanh dịch vụ đó có thu tiền.

Nếu theo quan niệm này, ở nước ta chỉ có các đơn vị sự nghiệp và các doanh nghiệp công ích là những đơn vị trực thuộc Nhà nước tham gia cung ứng dịch vụ công, còn các cơ quan hành chính nhà nước chỉ làm chức năng quản lý nhà nước mà không cung ứng dịch vụ. Các công chức giải quyết các công việc hàng ngày với người dân như cấp phép, đăng ký khai sinh, khai tử... đều là thực hiện chức năng quản lý nhà nước.

Trên thực tế ở nhiều nước không sử dụng khái niệm dịch vụ hành chính công, mà chỉ sử dụng khái niệm dịch vụ công với nghĩa đó là tất cả những dịch vụ nào thuộc về chức năng và trách nhiệm của Nhà nước. Mặc dù không đưa ra một khái niệm riêng về dịch vụ hành chính công, song các nước này đều mặc nhiên thừa nhận sự tồn tại của các dịch vụ công do các cơ quan hành chính nhà nước cung ứng cho các tổ chức và công dân trong xã hội. Tại một số nước có kinh tế thị trường phát triển, nơi mà Nhà nước can thiệp rất ít vào hoạt động của thị trường, các loại dịch vụ do cơ quan hành chính nhà nước cung ứng cho công dân được thu gọn hơn nhiều. Chẳng hạn như ở Quebec, Canada, Chính phủ không cấp các loại giấy phép liên quan đến hoạt động kinh doanh, mà chỉ quản lý các hoạt động phục vụ đời sống cộng đồng. Các doanh nhân muốn thành lập doanh nghiệp hoàn toàn không phải xin phép một cấp chính quyền nào, họ muốn đầu tư vào địa điểm nào, lĩnh vực kinh doanh nào, họ muốn xuất nhập khẩu với đối tác nào... là tùy thuộc ở sự quyết định của họ. Vì vậy, các hoạt động mang tính chất xin-cho của các cơ quan hành chính nhà nước đối với các tổ chức và công dân thu hẹp rất nhiều. Các loại giấy tờ mà Nhà nước cấp cho công dân như chứng minh thư, bằng lái xe, hoạt động thu thuế... được tiến hành nhanh chóng, đơn giản với sự trợ giúp của

công nghệ thông tin. Do đó, khái niệm dịch vụ hành chính công không tồn tại, mà nó chỉ là một bộ phận của dịch vụ công nói chung. Ở các nước này, các dịch vụ công cốt lõi mà Nhà nước có trách nhiệm đảm nhiệm và tập trung quan tâm bao gồm giáo dục, y tế, phúc lợi công cộng.

Khái niệm dịch vụ hành chính (administrative service) được sử dụng ở một số nước mà sự quản lý của Nhà nước đối với thị trường khá chặt chẽ, chẳng hạn như ở Hàn Quốc.

Trong điều kiện cụ thể của nước ta, Nhà nước còn quản lý khá nhiều hoạt động của các tổ chức và công dân. Các tổ chức và công dân phải xin phép các cơ quan hành chính nhà nước đối với nhiều loại hoạt động như đăng ký kinh doanh, giấy phép hành nghề, giấy phép xuất nhập khẩu, ... Thậm chí các thủ tục này còn khá nặng nề và phức tạp, tạo thành một mảng công việc khá lớn của các cơ quan hành chính nhà nước. Trong điều kiện đó, việc chúng ta gọi loại dịch vụ đặc thù này là dịch vụ hành chính (hoặc dịch vụ hành chính công để phân biệt với các loại hoạt động hành chính thông thường) là cần thiết để phân biệt nó với loại dịch vụ phục vụ các nhu cầu có tính phúc lợi xã hội. Sự phân biệt này có thể có tính tạm thời trong một giai đoạn lịch sử nhất định, khi sự quản lý của Nhà nước còn bao trùm nhiều loại hoạt động. Đồng thời sự phân biệt này cũng là cần thiết để Nhà nước có các giải pháp đặc thù trong việc cải tiến từng lĩnh vực dịch vụ công.

Trên thực tế, nhiều nước coi *cải cách các dịch vụ do cơ quan hành chính nhà nước thực hiện là nội dung quan trọng nhất hiện nay của cải cách dịch vụ công*¹, bởi lẽ việc cải cách các dịch vụ công cộng theo cách xã hội hoá mà chúng ta đang làm hiện nay (ở các nước gọi là tư nhân hoá hoặc đa dạng hoá các giải pháp cung ứng dịch vụ công) đã được thực hiện từ lâu. Trong khi đó, sự quan tâm của người dân hiện nay đang tập trung vào việc cải thiện mối quan hệ của Nhà nước đối với công dân thông qua các dịch vụ công do các cơ quan hành chính nhà nước cung ứng cho dân.

Cách hiểu dịch vụ công một cách hạn hẹp (loại trừ các dịch vụ hành chính) dẫn đến chỗ khi các cơ quan nhà nước và công chức nhà nước tiến hành các công việc nói trên, họ sẽ ý thức rằng đó là họ đang đóng vai trò người

¹ Xem cụ thể tại mục 5 của Chương này.

quản lý (hoặc đang thực hiện vai trò cai trị của Nhà nước), do đó họ không coi người dân như những khách hàng của nền công vụ, mà giống như những người bị quản lý. Một khi tồn tại quan hệ người quản lý và người bị quản lý thì đương nhiên sẽ dẫn đến tình trạng cửa quyền, ban phát, những nhiễu, cơ chế xin - cho...

Một số người cho rằng cần sử dụng khái niệm dịch vụ công phù hợp với thực tế Việt Nam. Theo họ, cho đến nay trong các văn bản của Đảng và Nhà nước ta không nói đến khái niệm dịch vụ hành chính công và cũng không đề cập đến nội dung của loại dịch vụ này trong khái niệm dịch vụ công, vì vậy theo cách hiểu của Việt Nam thì không có loại dịch vụ hành chính công. Chúng tôi cho rằng, dù chúng ta muốn khẳng định quan niệm riêng của mình thì cũng không thể phủ nhận rằng bản thân khái niệm dịch vụ công là một khái niệm du nhập từ nước ngoài. Sẽ không có gì là sai trái nếu chúng ta sử dụng các khái niệm mà các nước đang sử dụng, vì mỗi khái niệm được chấp nhận rộng rãi đều có cơ sở khoa học và thực tiễn của nó. Hơn thế nữa, trong bối cảnh hội nhập và toàn cầu hoá, không thể tách biệt Việt Nam ra khỏi xu thế chung, càng không thể sử dụng khái niệm được thừa nhận chung theo một nghĩa riêng biệt.

Có người cho rằng không có dịch vụ hành chính công (theo quan niệm này, các hoạt động cấp phép, đăng ký, công chứng... là thuộc chức năng quản lý nhà nước), song trong phạm trù dịch vụ công lại tồn tại loại “dịch vụ tư vấn hỗ trợ hành chính, pháp luật” là loại dịch vụ do các cơ quan nhà nước không phải là pháp nhân công quyền hoặc do tổ chức tư nhân thực hiện để hỗ trợ cho công dân trong việc chuẩn bị một tài liệu, hồ sơ cần thiết theo quy định của pháp luật trước khi nộp vào cơ quan hành chính nhà nước. Quan niệm này đã nhìn nhận vấn đề thiếu căn cứ khoa học. Những loại dịch vụ như vậy hoàn toàn mang tính chất tư nhân, có thể do bất kỳ một tư nhân nào thực hiện theo đúng yêu cầu của pháp luật, thậm chí Nhà nước hoàn toàn không cần thiết ôm đồm vào mình. Loại dịch vụ đó làm sao có thể gọi là “công”?

Về thực chất, dịch vụ hành chính là một phần rất cơ bản của dịch vụ công. Việc loại bỏ dịch vụ hành chính ra khỏi dịch vụ công là thu hẹp chức năng phục vụ của Nhà nước. Điều đó không phù hợp với xu thế chuyển đổi vai

pháp luật hiện hành, nhằm đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế- xã hội đã đề ra.

- Thẩm quyền mang tính quyền lực pháp lý. Thẩm quyền này gắn với các hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ có tính pháp lý của các tổ chức và công dân như cấp các loại giấy phép, giấy khai sinh, chứng minh thư, công chứng, xử lý và xử phạt hành chính, kiểm tra, thanh tra hành chính... Thẩm quyền hành chính pháp lý thể hiện dưới hình thức các dịch vụ hành chính công, nhằm bảo đảm tự do, quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân, là hoạt động phục vụ công dân từ phía các cơ quan hành chính nhà nước.

Trong khi đó, việc cung cấp các dịch vụ công cộng không gắn với thẩm quyền hành chính - pháp lý của các cơ quan hành chính nhà nước. Đây là các hoạt động phục vụ các lợi ích chung của đời sống cộng đồng dân cư mà Nhà nước nhận về mình với tư cách là nghĩa vụ của Nhà nước trước người dân, bao gồm nghĩa vụ giữ gìn an ninh, trật tự, an toàn môi trường sống của dân, bảo đảm an sinh và giải quyết các vấn đề xã hội. Nghĩa vụ này được thực hiện thông qua việc các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền uỷ nhiệm hoặc tổ chức đấu thầu, ký hợp đồng với các tổ chức (trực thuộc nhà nước hoặc tổ chức tư nhân) để các tổ chức này trực tiếp cung ứng dịch vụ. Các hoạt động này được thực hiện trên nguyên tắc tách hành chính công quyền với việc cung ứng dịch vụ, nghĩa là cơ quan hành chính nhà nước không trực tiếp cung ứng dịch vụ công.

Như vậy, việc cung ứng các dịch vụ hành chính công gắn liền với thẩm quyền hành chính - pháp lý của các cơ quan hành chính nhà nước.

Thứ hai, dịch vụ hành chính công chỉ có thể do các cơ quan hành chính nhà nước cung ứng. Do dịch vụ hành chính công gắn liền với thẩm quyền hành chính pháp lý của bộ máy nhà nước nên loại dịch vụ này chỉ có thể do các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện. Việc cung ứng các dịch vụ công cộng gắn với thẩm quyền bảo đảm lợi ích chung của Nhà nước, song loại thẩm quyền này được thực hiện bởi các tổ chức do Nhà nước lập ra hoặc được uỷ nhiệm cho các tổ chức ngoài nhà nước. Còn bản thân các cơ quan hành chính nhà nước không trực tiếp thực hiện cung ứng các dịch vụ này. Trong khi đó,

các dịch vụ hành chính công không thể uỷ quyền cho bất kỳ tổ chức nào ngoài cơ quan hành chính nhà nước thực hiện, bởi vì loại dịch vụ này gắn liền với thẩm quyền hành chính - pháp lý là loại thẩm quyền chỉ thuộc về cơ quan hành chính nhà nước và chỉ có hiệu lực khi được cơ quan hành chính nhà nước thực hiện.

Có ý kiến cho rằng có thể giao việc cung ứng dịch vụ hành chính cho tổ chức ngoài nhà nước thực hiện, chẳng hạn như nhiều nước cho phép tổ chức tư nhân thực hiện hoạt động công chứng.

Theo chúng tôi, vấn đề ở đây không phải là việc trao thẩm quyền hành chính - pháp lý của Nhà nước cho tư nhân, mà là ở phạm vi các dịch vụ được xác định là dịch vụ hành chính công. Các tổ chức tư nhân có thể được phép công chứng và bảo đảm trước Nhà nước về tính xác thực của các văn bản được công chứng, song loại dịch vụ này chỉ được coi như một loại dịch vụ pháp lý thông thường, tương tự như các công ty kiểm toán độc lập có đủ tư cách pháp nhân để bảo đảm tính chính xác của các báo cáo tài chính doanh nghiệp.

Cũng có ý kiến cho rằng việc xuất hiện nhà tù tư nhân trên thế giới hiện nay chứng tỏ rằng có thể chuyển giao dịch vụ thuộc thẩm quyền hành chính - pháp lý của Nhà nước cho tư nhân thực hiện. Theo chúng tôi, trong trường hợp này, Nhà nước chỉ chuyển giao các hoạt động có tính chất chuyên môn, nghiệp vụ trong việc trông coi tù nhân cho một tổ chức tư nhân nào đó, còn thẩm quyền bắt giữ hay tha cho tù nhân vẫn thuộc về cơ quan cảnh sát của Nhà nước. Hơn nữa, Nhà nước vẫn có vai trò giám sát và quản lý các tổ chức này trong hoạt động trông coi tù nhân theo đúng các quy định của Nhà nước.

Thứ ba, dịch vụ hành chính công phục vụ cho hoạt động quản lý của Nhà nước.

Dịch vụ hành chính bản thân chúng không thuộc về chức năng quản lý nhà nước, song lại là những hoạt động nhằm phục vụ cho chức năng quản lý nhà nước. Chính vì vai trò phục vụ cho việc quản lý nhà nước đó mà không ít người cho rằng các dịch vụ này chính là hoạt động quản lý nhà nước. Trên thực tế, loại hoạt động này được phân biệt với hoạt động quản lý nhà nước ở các đặc trưng quan trọng sau:

Hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính	Hoạt động quản lý nhà nước
- Phản ánh mối quan hệ trực tiếp giữa người cung ứng dịch vụ (các cơ quan hành chính nhà nước) và khách hàng (các tổ chức và công dân). - Là các <i>giao dịch cụ thể</i> của cơ quan hành chính nhà nước với khách hàng; - Là những hoạt động phục vụ trực tiếp <i>nhu cầu, quyền và nghĩa vụ cụ thể</i> của các tổ chức và công dân; - Được <i>thu tiền</i> trực tiếp từ khách hàng dưới dạng phí hoặc lệ phí đối với một số dịch vụ theo quy định của Nhà nước.	- Phản ánh mối quan hệ giữa chủ thể quản lý (các cơ quan hành chính nhà nước) và đối tượng bị quản lý (các tổ chức và công dân). - Phản ánh mối quan hệ tương tác giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong việc đề xuất và tổ chức thực thi các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội; còn mối quan hệ giữa các cơ quan hành chính nhà nước và nhân dân chỉ được thể hiện một cách gián tiếp. - Các hoạt động này xuất phát từ yêu cầu quản lý của bản thân bộ máy nhà nước. - Không thu tiền trực tiếp của khách hàng mà được bù đắp hoàn toàn từ ngân sách nhà nước.

Tuy nhiên, các dịch vụ hành chính công lại xuất phát từ yêu cầu của quản lý nhà nước và được tiến hành nhằm phục vụ cho hoạt động quản lý nhà nước. Tuy đây là những hoạt động phục vụ trực tiếp nhu cầu, đòi hỏi của khách hàng, nhưng những nhu cầu, đòi hỏi này không phải là nhu cầu tự thân của họ, mà là nhu cầu phái sinh xuất phát từ các quy định của Nhà nước. Nói cách khác, dịch vụ hành chính công là những dịch vụ mà Nhà nước bắt buộc và khuyến khích người dân phải làm để bảo đảm trật tự và an toàn xã hội. Chẳng hạn, để bảo đảm an toàn giao thông và quản lý điều tiết lượng xe lưu thông trên thị trường, Nhà nước đòi hỏi những người lái ô tô phải có bằng lái

xe, có giấy đăng ký xe và có giấy phép hành nghề. Bản thân những người này không muốn bị kiểm tra khả năng lái xe của mình, không muốn phải khai báo với ai về chiếc xe mình lái và không muốn phải xin phép ai để được lái xe trên đường. Tuy nhiên, nếu không làm các việc trên thì họ không được phép lái xe trên đường. Vì vậy, nhu cầu được cấp các loại giấy tờ trên không xuất phát từ nhu cầu tự thân của họ, mà xuất phát từ những quy định có tính chất bắt buộc của Nhà nước. Nhà nước bắt buộc và khuyến khích mọi người thực hiện các quy định này là để bảo đảm trật tự và an toàn xã hội – hay nói cách khác, để thực hiện chức năng quản lý xã hội của mình. Mọi người càng sử dụng các dịch vụ công này thì càng tạo điều kiện cho hoạt động quản lý của Nhà nước được tốt hơn. Nếu có những người không đủ điều kiện lái xe mà vẫn vận hành xe cộ trên đường thì sẽ gây mất trật tự giao thông và khả năng gây tai nạn giao thông càng lớn. Và cuối cùng, trách nhiệm bảo đảm an toàn giao thông trên đường phố mặc nhiên lại thuộc về công tác quản lý giao thông của Nhà nước.

Thứ tư, dịch vụ hành chính công là những hoạt động không vụ lợi, nếu có thu tiền thì thu dưới dạng lệ phí (chỉ dành cho những người cần dịch vụ) nộp ngân sách nhà nước. Nơi làm dịch vụ không trực tiếp hưởng lợi từ nguồn thu này. Dịch vụ hành chính công chỉ có thể do cơ quan hành chính nhà nước đảm nhận, nó gắn chặt với thẩm quyền hành chính pháp lý của Nhà nước. Do đó, những hoạt động này không thể mang tính vụ lợi, mà là nghĩa vụ có tính pháp lý của nhà nước trước nhân dân. Nhà nước trang trải chi phí thực hiện các hoạt động này bằng ngân sách có nguồn thu từ thuế. Thuế là một khoản thu bắt buộc theo pháp luật của Nhà nước đối với các tổ chức, các doanh nghiệp và các thành viên trong xã hội. Để bảo đảm cho Nhà nước tồn tại và thực hiện các công việc của mình, bất kỳ một Nhà nước nào đều thu thuế của dân để nuôi bộ máy và chi tiêu cho các hoạt động của mình.

Tuy nhiên, không phải ai cũng có nhu cầu về một loại dịch vụ hành chính công nào đó, chẳng hạn không phải ai cũng lái ô tô để có nhu cầu làm bằng lái xe, vì vậy, nhà nước có thu một khoản lệ phí nhất định đối với những người sử dụng dịch vụ này để tạo ra sự công bằng giữa những người sử dụng dịch vụ và những người không sử dụng. Tuy nhiên, khoản lệ phí này chỉ mang tính chất ước lệ, là những khoản thu nhỏ, lẻ tẻ, rải rác, nó không phải là giá cả

của dịch vụ và do đó không bao hàm lợi nhuận. Lệ phí hành chính là các khoản thu phát sinh tại các cơ quan hành chính nhà nước do việc cung cấp các dịch vụ công cho các tổ chức và công dân. Theo luật định, nguồn thu lệ phí cũng không thuộc về cơ quan cung ứng dịch vụ, mà phải nộp vào ngân sách nhà nước. Điều đó cho thấy, lệ phí không mang tính chất bù đắp hao phí lao động cho bản thân người cung cấp dịch vụ, mà chủ yếu là nhằm tạo ra sự công bằng giữa người sử dụng dịch vụ với người không sử dụng dịch vụ nào đó.

Thứ năm, mọi người dân có quyền ngang nhau trong việc tiếp nhận và sử dụng các dịch vụ này với tư cách là đối tượng phục vụ của chính quyền. Nhà nước có trách nhiệm và nghĩa vụ phục vụ cho mọi người dân, không phân biệt đó là người như thế nào. Sự bình đẳng trong đối xử này xuất phát từ chỗ:

- Nhà nước là một cơ quan công quyền được nhân dân thành lập ra để phục vụ lợi ích chung của cộng đồng. Vai trò của Nhà nước là bảo đảm sự ổn định, công bằng và hiệu quả của xã hội, vì vậy, Nhà nước phục vụ cho quyền lợi của tất cả mọi người trên nguyên tắc xử công bằng đối với mọi công dân.

- Các dịch vụ hành chính công mà Nhà nước cung ứng mang tính chất bắt buộc đối với mọi đối tượng có liên quan, nếu Nhà nước ưu đãi cho một số người thì sẽ dẫn đến chỗ những người yếu thế không muốn sử dụng dịch vụ của Nhà nước hoặc lẩn trốn sự kiểm soát của Nhà nước. Điều đó dẫn đến chỗ, Nhà nước không thực hiện được sự quản lý của mình đối với xã hội.

Ở đây nảy sinh câu hỏi là: để có được các dịch vụ công, mỗi người đều phải đóng cho Nhà nước loại thuế này hay loại thuế khác. Song mức tiêu dùng dịch vụ công của mỗi cá nhân lại không giống nhau, vậy Nhà nước thu thuế như thế nào để bảo đảm tính công bằng trong tiêu dùng dịch vụ công?

Mức tiêu dùng dịch vụ công của mỗi người không được phản ánh qua khoản thuế mà họ phải nộp cho Nhà nước. Điều này cũng nhằm bảo đảm sự công bằng trong xã hội, bởi vì:

- Do thu nhập của các cá nhân khác nhau, nên Nhà nước không thể áp dụng một mức thuế ngang nhau đối với mọi người. Việc xây dựng hệ thống thuế trên thực tế là một hình thức phân phối lại thu nhập để tạo ra sự công bằng trong xã hội. Thông qua việc đánh thuế khác nhau đối với các đối tượng

có nguồn thu khác nhau, Nhà nước góp phần giảm bớt phần nào sự chênh lệch về thu nhập, tạo ra sự bình đẳng lớn hơn trong xã hội.

- Do thu nhập của các cá nhân là khác nhau nên mức độ sẵn sàng đóng góp của mỗi cá nhân để chi tiêu cho hàng hoá và dịch vụ công là khác nhau. Người nghèo sẽ khó khăn hơn người giàu trong việc bỏ ra cùng một khoản tiền để có được hàng hoá và dịch vụ công, trong khi đó các loại dịch vụ này là những nhu cầu tối cần thiết, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của mỗi người mà để bảo đảm có được cuộc sống bình thường trong xã hội không ai có thể từ bỏ việc tiêu dùng chúng. Vì vậy, Nhà nước có trách nhiệm cung ứng các loại dịch vụ này cho xã hội, bất kể mức độ đóng góp thuế của các cá nhân trong xã hội như thế nào.

1.3. Các loại hình cơ bản của dịch vụ hành chính công

Cách nhìn nhận dịch vụ công và phạm vi của dịch vụ công có sự khác biệt giữa các nước khác nhau trên thế giới, do đó sự phân định dịch vụ công và liệt kê các loại dịch vụ công cụ thể cũng không có sự đồng nhất. Tuy nhiên, xét trong điều kiện cụ thể của nước ta, căn cứ vào khái niệm và các đặc trưng nêu trên của dịch vụ hành chính công, có thể thấy các hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công của các cơ quan hành chính nhà nước ở nước ta hiện nay bao gồm các loại hình cơ bản như sau:

Thứ nhất, các hoạt động cấp các loại giấy phép. Giấy phép là một loại giấy tờ do các cơ quan hành chính nhà nước cấp cho các tổ chức và công dân để thừa nhận về mặt pháp lý quyền của các chủ thể này được tiến hành một hoạt động nào đó phù hợp với các quy định của pháp luật trong lĩnh vực này. Giấy phép là một công cụ để Nhà nước quản lý và điều tiết hoạt động của các chủ thể theo chính sách và pháp luật trong các lĩnh vực có ảnh hưởng đáng kể đến đời sống xã hội, mà nếu Nhà nước không kiểm soát được các hoạt động này thì có thể dẫn đến những hậu quả tai hại cho xã hội. Chẳng hạn, nếu nhà nước không quản lý việc xây dựng nhà của các tổ chức và công dân thông qua việc cấp giấy phép xây dựng thì nhà của sẽ mọc lên ồ ạt, bất chấp quy hoạch trên địa bàn, không bảo đảm về hệ thống kết cấu hạ tầng, không tính đến mỹ quan thành phố...

Có thể có loại giấy phép cấp cho một hoạt động chỉ diễn ra một hoặc một số lần nhất định (giấy phép xuất, nhập cảnh, giấy phép xây dựng...), song có những loại giấy phép cho phép hoạt động lâu dài trong một lĩnh vực nào đó (giấy phép hành nghề, giấy phép đầu tư...).

Theo quy định của Nhà nước, để được cấp giấy phép, người xin cấp giấy phép phải có đủ các điều kiện cần thiết theo quy định của pháp luật. Nói cách khác, để được phép tiến hành một hoạt động nào đó trong phạm vi quản lý của Nhà nước, chủ thể phải có đầy đủ những căn cứ xác nhận chủ thể có đủ khả năng và điều kiện cần thiết để tiến hành hoạt động đó theo quy định của pháp luật. Chẳng hạn, theo quy định, người được cấp phép xây dựng phải có các giấy tờ minh chứng về các mặt sau: có đủ giấy tờ về quyền sử dụng đất xây dựng; bản vẽ thiết kế ngôi nhà xin xây dựng (mặt bằng công trình, thiết kế các tầng, móng nhà và hệ thống cấp thoát nước, điện); đơn xin phép xây dựng và bản cam kết.

Giấy đăng ký kinh doanh cũng là một loại giấy phép thành lập các doanh nghiệp và các cơ sở kinh doanh cá thể. Trong điều kiện chuyển sang nền kinh tế thị trường, các hoạt động kinh doanh ngày càng phát triển. Với chính sách khuyến khích phát triển các thành phần kinh tế, việc các chủ thể kinh doanh thuộc mọi thành phần kinh tế tham gia vào hoạt động kinh doanh ngày càng nhiều và đa dạng. Để quản lý các hoạt động kinh doanh này, bảo đảm cho các hoạt động đó diễn ra theo đúng pháp luật và điều tiết các chủ thể kinh doanh theo các quy định hiện hành, Nhà nước yêu cầu các chủ thể phải tiến hành đăng ký kinh doanh. Giấy đăng ký kinh doanh được cấp cho chủ thể kinh doanh khi chủ thể này thành lập doanh nghiệp hoặc cơ sở kinh doanh của mình. Giấy đăng ký kinh doanh như là một bản khai sinh của cơ sở kinh doanh đó, xác nhận cơ sở này có đủ điều kiện được kinh doanh theo quy định của Nhà nước.

Ngoài giấy đăng ký kinh doanh, đối với một số ngành nghề nhất định, chủ thể kinh doanh còn cần xin chứng chỉ hành nghề. Chứng chỉ hành nghề là một loại giấy phép cho phép chủ thể hoạt động ở một nghề nào đó trong một thời hạn nhất định. Chứng chỉ hành nghề được cấp cho các đối tượng trên cơ sở xác nhận chủ thể đó có đủ khả năng và điều kiện hoạt động trong nghề

nghiệp đó theo quy định của pháp luật. Việc cấp chứng chỉ hành nghề ở một số lĩnh vực là nhằm bảo đảm cho sự an toàn và lành mạnh trong lĩnh vực nghề nghiệp đó. Một số bác sỹ lập ra một phòng khám tư, ngoài giấy đăng ký kinh doanh phải có giấy chứng chỉ hành nghề y được chứng minh họ có đủ tiêu chuẩn về nghề nghiệp để thực hiện việc khám chữa bệnh cho người dân. Việc cấp chứng chỉ hành nghề lái xe cũng nhằm bảo đảm cho người kinh doanh vận tải có đủ tiêu chuẩn vận hành xe an toàn trên đường. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, để khuyến khích phát triển sản xuất kinh doanh và giảm bớt các thủ tục phiền hà, chẳng hạn như việc thành lập nhiều loại hình doanh nghiệp, Nhà nước đã bãi bỏ việc xin giấy phép kinh doanh mà chỉ đòi hỏi chủ doanh nghiệp đăng ký kinh doanh với Nhà nước.

Thứ hai, hoạt động cấp các loại giấy xác nhận, chứng thực. Các loại hoạt động này bao gồm: công chứng, cấp chứng minh thư, cấp giấy khai sinh, khai tử, cấp giấy đăng ký kết hôn, cấp bằng lái xe, đăng ký xe, ... Các loại giấy tờ này được cấp trên nguyên tắc:

- Đây là bằng chứng pháp lý xác nhận tính hợp pháp của sự việc hoặc hành vi được ghi trên giấy tờ.
- Chứng nhận chủ nhân của giấy tờ này có quyền sử dụng giấy tờ như một bằng chứng pháp lý để thực hiện các giao dịch hoặc hoạt động có liên quan.

Để được cấp các loại giấy tờ này, người xin cấp giấy phải có đủ bằng chứng chứng minh sự đúng đắn của sự việc hoặc hành vi nhất định. Chẳng hạn, để công chứng giấy tờ, chủ nhân phải có đầy đủ giấy tờ gốc hợp lệ; để đăng ký kết hôn, chủ nhân phải chứng minh tình trạng kết hôn của mình là hợp pháp; để được cấp bằng lái xe, chủ nhân phải chứng minh được khả năng điều khiển xe của mình theo quy định...

Việc các cơ quan có thẩm quyền cấp các loại giấy xác nhận, chứng nhận nói trên là nhằm tạo điều kiện cho công dân sử dụng các bằng chứng này để thực hiện các hoạt động và giao dịch có liên quan. Điều đó tạo điều kiện cho việc quản lý nhà nước ở các khâu sau được thuận lợi. Chẳng hạn, người công an giao thông có thể căn cứ vào bằng lái xe và giấy đăng ký xe để ngăn chặn các chủ xe không có đủ điều kiện vận hành xe trên đường, góp phần hạn

chế tình trạng tai nạn giao thông. Người có chứng minh thư có thể sử dụng giấy tờ này như một minh chứng cho tư cách công dân của mình khi thực hiện các hành vi giao dịch với các tổ chức có liên quan.

Thứ ba, hoạt động thu các khoản đóng góp vào ngân sách và các quỹ của Nhà nước. Các hoạt động này gắn với nghĩa vụ mà Nhà nước yêu cầu các chủ thể trong xã hội phải thực hiện. Việc Nhà nước tổ chức thu thuế và các khoản đóng góp nói trên là một loại dịch vụ hành chính công mà bất kỳ Nhà nước nào cũng phải thực hiện. Theo quy định của pháp luật, việc thu thuế được phân cấp cho các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương đối với các loại thuế khác nhau. Thu thuế là một loại dịch vụ liên quan đến phần lớn các chủ thể trong xã hội, hơn thế nữa nó lại mang tính chất nghĩa vụ bắt buộc và liên quan đến lợi ích của các đối tượng nộp thuế một cách rõ ràng nhất, vì vậy đây là một lĩnh vực nhạy cảm, dễ gây phản ứng tiêu cực của các đối tượng nộp thuế đối với Nhà nước. Do đó, bên cạnh việc sửa đổi, hoàn thiện pháp luật về các sắc thuế, việc cải tiến hoạt động thu thuế là một nội dung cơ bản trong quá trình cải cách thuế ở nước ta nhằm tạo ra sự rõ ràng, nhanh chóng, thuận lợi cho đối tượng nộp thuế. Trước năm 1993, việc thu thuế được tiến hành theo chế độ chuyên quản, theo đó, một cán bộ chuyên quản thực hiện toàn bộ các khâu và trực tiếp thu thuế từ đối tượng nộp thuế rồi sau đó nộp vào Kho bạc. Từ năm 1993, Nhà nước đã ban hành quy trình thu thuế mới, doanh nghiệp tự tính thuế, tự khai thuế cũng như hoàn thuế, tự chịu trách nhiệm về số liệu đã kê khai. Cơ quan thuế căn cứ vào tờ khai thuế, kiểm tra và thông báo thuế hàng tháng để doanh nghiệp tự nộp thuế vào Kho bạc nhà nước. Việc thực hiện quy trình quản lý thu thuế mới có tác dụng tạo ra sự rõ ràng, minh bạch, công khai trong tính thuế, phân công trách nhiệm cụ thể trong quy trình thu thuế, đồng thời tăng cường việc kiểm tra, thanh tra thu nộp và quyết toán thuế.

Thứ năm, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân và xử lý các vi phạm hành chính. Giải quyết khiếu nại, tố cáo là một loại dịch vụ do các cơ quan hành chính nhà nước có trách nhiệm thực hiện để giải quyết các vấn đề nảy sinh trong mối quan hệ giữa cơ quan nhà nước hoặc công chức nhà nước đối với công dân theo đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân. Hoạt động này cũng là một dạng giao dịch giữa cơ quan hành chính nhà nước và công dân

nhằm bảo vệ các quyền cơ bản của nhân dân trong mối quan hệ giữa cơ quan hành chính nhà nước với công dân. Loại dịch vụ này chỉ phát sinh khi nhân dân có đơn thư khiếu nại, tố cáo. Khi nhận được đơn, thư khiếu nại, tố cáo, theo Luật khiếu nại, tố cáo (có hiệu lực từ 1-1-1999), thủ trưởng cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền phải xem xét và xử lý các đơn thư khiếu nại, tố cáo thuộc phạm vi trách nhiệm của mình.

Việc xử lý các vi phạm hành chính là một loại dịch vụ hành chính công. Xử phạt hành chính được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức có hành vi vi phạm các quy định của pháp luật về quản lý nhà nước mà chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự. Các cá nhân, tổ chức có các hành vi vi phạm như trên theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt hành chính. Việc thực hiện xử phạt hành chính do các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền thực hiện là một loại dịch vụ hành chính công. Ở đây, cơ quan hành chính nhà nước sử dụng quyền lực công để bắt buộc những cá nhân và tổ chức vi phạm thực hiện nghĩa vụ do pháp luật quy định.

Các loại giấy tờ, chứng từ phát sinh từ các hoạt động nói trên phản ánh kết quả cụ thể của các dịch vụ hành chính công. Song dịch vụ hành chính công không phải chỉ là những giấy tờ đó mà là cả một quá trình hoạt động để có thể ban hành các giấy tờ này. Vì vậy, dịch vụ hành chính phải được hiểu như *các hoạt động* của cơ quan hành chính nhà nước liên quan đến việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ cơ bản của các tổ chức và công dân. Chẳng hạn, để cấp được một giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, cơ quan hành chính nhà nước phải thực hiện các nghiệp vụ như đo đạc, thẩm định, kiểm tra...; để giám định hàng hoá xuất nhập khẩu, cơ quan hải quan phải thực hiện một loạt các thao tác nghiệp vụ về kiểm tra, giám định.... Tất cả các hoạt động này đều thuộc về quá trình cung ứng dịch vụ hành chính công.

1.4. Kinh nghiệm về cải cách dịch vụ hành chính công của một số nước trên thế giới

1.4.1. Cải cách của chính phủ các nước về cung ứng dịch vụ hành chính công

Việc đổi mới hoạt động cung ứng dịch vụ công của các nước thường được nhấn mạnh theo khẩu hiệu “dịch vụ công đặt trọng tâm vào khách hàng”,

“ làm cho Nhà nước gần dân hơn”, khắc phục tình trạng các cơ quan nhà nước quan liêu, hoạt động theo cách tạo ra sự thuận lợi cho mình hơn là cho khách hàng.

Cải cách dịch vụ hành chính công trên thế giới được tiến hành theo hướng sau:

- Làm cho cơ quan hành chính có trách nhiệm và thân thiện hơn với nhân dân;
- Bảo đảm sự minh bạch trong hoạt động của nền công vụ;
- Cung cấp thông tin cho nhân dân;
- Làm trong sạch và động viên công chức;
- Cung cấp dịch vụ theo yêu cầu của khách hàng;
- Có thước đo đánh giá kết quả hoạt động, mức độ hài lòng của công chúng;
- Ban hành và thực hiện hiến chương về quyền lợi của công dân;
- Thành lập các cơ quan hướng về kết quả trong khu vực nhà nước, cho phép các cơ quan đó linh hoạt hơn trong quản lý, đồng thời chịu trách nhiệm về đầu ra, chẳng hạn cơ quan thu thuế theo chỉ tiêu đề ra;
- Nâng cao chất lượng đội ngũ công chức, đề cao tinh thần trách nhiệm, tuyển mộ và đề bạt theo phẩm chất và xây dựng một tinh thần đồng đội nhằm củng cố lòng trung thành và cải tiến hoạt động;
- Tăng cường sự tham gia của người tiêu dùng, khảo sát ý kiến khách hàng, công bố các kết quả và chuẩn mực cũng như các cơ chế khác để làm tăng tiếng nói của công dân và gây áp lực từ bên ngoài để có sự cung ứng tốt hơn¹.

Một nội dung quan trọng trong việc cải tiến cung ứng dịch vụ công là xây dựng được một đội ngũ công chức có động cơ tốt và có năng lực. Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm của nhiều nước, báo cáo phát triển của Ngân hàng thế giới đã đề ra các giải pháp để xây dựng một đội ngũ công chức có chất lượng:

¹ Ngân hàng thế giới: Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi - báo cáo về tình hình phát triển thế giới năm 1997, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà nội, 1998, tr. 112.

Thứ nhất, công chức cần được tuyển dụng và đề bạt căn cứ vào phẩm chất. Nhiều quốc gia sử dụng những chuẩn mực rất cao để sàng lọc chọn ra những công chức có phẩm chất xứng đáng trong tuyển dụng và đề bạt.

Thứ hai, thù lao một cách thoả đáng cho công chức, mức thù lao này được trả trên tương quan so sánh với tiền lương trong khu vực tư nhân. Ở một số nước, cải cách tiền lương được gắn liền với việc giảm biên chế trong bộ máy nhà nước. Đồng thời phải lưu ý đến cả cơ cấu tiền lương, hệ số giữa các bậc lương và cơ chế tăng lương để bảo đảm khuyến khích thoả đáng sự đóng góp của mỗi người.

Thứ ba, xây dựng tinh thần đồng đội. Thực tế cho thấy, các bộ máy viên chức làm việc có hiệu quả đều cam kết với các mục tiêu của tổ chức mình. Tinh thần đồng đội này bao gồm một sự hiểu biết chung về hành vi nên có và không nên có, được thể hiện dưới những chuẩn mực và được nêu trong một loạt mục tiêu. Tinh thần đồng đội tạo cho các thành viên ý thức về mục tiêu và trách nhiệm, tạo ra một kỷ luật tự giác và sự tận tụy bảo vệ danh dự của tổ chức mình.

Ở nước Anh, Chính phủ đã coi việc cải tiến dịch vụ công là một trong hai nội dung quan trọng nhất của hiện đại hoá Chính phủ (nội dung kia là hoạch định chính sách). Báo cáo của Bộ trưởng văn phòng nội các năm 1999 đã đặt ra mục tiêu cung cấp các dịch vụ công chất lượng cao đáp ứng nhu cầu khách hàng. Để đạt được mục tiêu này, chương trình hành động của Chính phủ bao gồm các nội dung sau:

- Lắng nghe các mối quan tâm của dân và thu hút người dân vào các quyết định về cách thức cung ứng dịch vụ công.
- Nhảy bèn trước những nhu cầu của các nhóm dân cư khác nhau, nhất là những nhóm có tính chất đặc biệt và giới kinh doanh.
- Tạo ra sự thuận tiện cho người dân: Chính phủ cần phải được tổ chức sao cho có thể cung ứng các dịch vụ thuận tiện nhất cho người dân chẳng hạn giải quyết các yêu cầu của dân ở một cửa.
- Tạo điều kiện cho người dân được khiếu nại và giải quyết có hiệu quả các vấn đề nảy sinh.

Chính phủ trung ương ở nước Anh đã đề ra các tiêu chuẩn mới về cung ứng dịch vụ như sau¹ (Xem Hộp 1.1):

Hộp 1.1. Tiêu chuẩn về cung ứng dịch vụ hành chính công tại Anh

Để phục vụ bạn, mỗi Bộ và cơ quan chính phủ sẽ:

- Trả lời thư của bạn nhanh chóng và rõ ràng. Mỗi Bộ và cơ quan sẽ đặt ra chỉ tiêu đối với việc trả lời thư tín (cả thư, fax và email) và sẽ công bố kết quả thực hiện đối chiếu với chỉ tiêu này.
- Tiếp bạn trong thời hạn 10 phút đối với bất kể cuộc hẹn gặp nào mà bạn đã đăng ký tại Văn phòng của cơ quan đó: các Bộ và cơ quan chính phủ sẽ đặt chỉ tiêu về việc trả lời các câu hỏi qua điện thoại và công bố kết quả thực hiện đối chiếu với chỉ tiêu này.
- Cung cấp các thông tin rõ ràng về các dịch vụ do cơ quan đó cung cấp và các bên cung cấp dịch vụ có liên quan, cùng với một hay nhiều số điện thoại, địa chỉ email để bạn tiện liên hệ.
- Xây dựng quy trình giải quyết các khiếu nại, phàn nàn của dân về các dịch vụ mà cơ quan đó cung cấp, công bố quy trình cung cấp dịch vụ, kể cả trên internet, và nếu bạn yêu cầu thì phải cung cấp các thông tin cần thiết cho bạn.
- Cố gắng hết sức để cung cấp dịch vụ cho tất cả mọi người, kể cả những người có nhu cầu đặc biệt. Thường xuyên tham khảo ý kiến người sử dụng và những người sẽ sử dụng dịch vụ về chất lượng dịch vụ và báo cáo kết quả đã đạt được.

Ở Mỹ, Chính phủ đã đề xuất 4 bước đi cụ thể nhằm nâng cao vị thế của khách hàng, đồng thời tạo ra sự động viên khích lệ đối với các công chức để họ phục vụ khách hàng ngày một tốt hơn².

¹ Báo cáo về Hiện đại hoá Chính phủ tháng 3 -1999 do Bộ trưởng Văn phòng Nội các trình bày trước Nghị viện, lấy từ tài liệu tham khảo của Hội thảo “Chính sách về quản lý sự thay đổi và cung cấp dịch vụ công”, Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ, Hà Nội, 9/1999, tr. 59.

² Báo cáo của Hoa kỳ về đánh giá hoạt động quốc gia (3/93 đến 9/93), lấy từ tài liệu Hội thảo “Chính sách về quản lý sự thay đổi và cung cấp dịch vụ công”, Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ, Hà Nội, 9/1999, tr. 183.

Bước 1: Yêu cầu tất cả các cơ quan liên bang đặt khách hàng lên vị trí hàng đầu bằng cách thường xuyên hỏi xem khách hàng nhận xét như thế nào về dịch vụ của cơ quan mình? Họ thường gặp những trở ngại gì và theo họ thì cần cải tiến dịch vụ đó như thế nào? Chúng ta tin rằng tất cả các khách hàng đều muốn nói lên tiếng nói của mình về vấn đề này và tiếng nói đó cần được lắng nghe.

Bước 2: Làm cho các cơ quan cùng cạnh tranh nhau vì công việc của khách hàng. Dỡ bỏ sự độc quyền của nhà nước ở những nơi nào có thể được. Hiện nay, những sự độc quyền trong việc phục vụ khách hàng của các công chức nhà nước còn quá nặng nề.

Bước 3: Biến sự độc quyền của nhà nước thành các hoạt động giống như doanh nghiệp kinh doanh hay các xí nghiệp nơi có sự gắn gũi hơn đối với khách hàng và sự kích hoạt của thị trường ở nơi nào có khả năng đưa cạnh tranh vào hoạt động của nhà nước.

Bước 4: Chuyển một số chức năng của Chính phủ liên bang từ cơ chế quan liêu lạc hậu sang cơ chế thị trường. Sử dụng quyền lực của nhà nước liên bang để cơ cấu cho được thị trường tư nhân theo những cách thức có thể giải quyết được những vấn đề nan giải và đáp ứng được nhu cầu của công dân.

Báo cáo này đã nhấn mạnh: Chúng ta phải mạnh dạn buộc chính quyền đặt khách hàng lên trên hết bằng cách truyền vào nó động lực của thị trường.

Tại Mỹ, có một quy định chung về nội quy phục vụ khách hàng cho các cơ quan nhà nước, bao gồm các nội dung sau:

- Thường xuyên khảo sát nhu cầu khách hàng của mình để nắm bắt xem họ cần gì và yêu cầu về chất lượng dịch vụ như thế nào;
- Đề ra tiêu chuẩn và đối chiếu kết quả công việc với tiêu chuẩn đó để đánh giá công tác;
- Xếp loại công tác theo tiêu chí “hoạt động tốt nhất”;
- Cho phép khách hàng lựa chọn cả nguồn dịch vụ và cách thức phục vụ;
- Tạo ra một hệ thống thông tin dịch vụ và các cơ chế giải quyết khiếu nại dễ dàng cho mọi người;
- Giải quyết những yêu cầu và phục vụ khách hàng chu đáo;

- Tạo cho khách hàng có cảm giác thoải mái về công việc;
- Chấn chỉnh ngay những khâu phục vụ kém.

Tại Canada, dịch vụ New Brunswick được coi là một mẫu hình về cải tiến cung ứng dịch vụ công của những năm 90. Trước khi có dịch vụ New Brunswick, một nhà doanh nghiệp muốn mở một cửa hàng bán nhu yếu phẩm đã phải xin 13 loại giấy phép và môn bài từ 7 cơ quan nhà nước khác nhau. Người đó không những phải tự mình đi đến từng cơ quan có trách nhiệm để xin phép, mà còn phải giải quyết bài toán đó là quy trình đó được thực hiện theo trình tự nào, trong khi ngay cả các quan chức chính quyền cũng không biết đâu là một trình tự đúng đắn. Việc đưa ra mô hình dịch vụ New Brunswick đã được hoan nghênh như một thành công vang dội. Dịch vụ này đã quy tụ được 90 cơ quan dịch vụ cấp tỉnh dưới một mái nhà thông qua mạng lưới các văn phòng. Cán bộ, nhân viên được đào tạo để cung ứng các dịch vụ của 16 cơ quan bộ khác nhau và báo cáo về cho một trung tâm quản lý dịch vụ New Brunswick. Dịch vụ New Brunswick cung cấp dịch vụ theo một cửa duy nhất tại một quầy phục vụ, tiếp nhận cả các cuộc gọi điện thoại của khách hàng hay qua máy vi tính. Dịch vụ New Brunswick đã tích hợp nhiều dịch vụ của cơ quan chính quyền cấp tỉnh vào một địa điểm thuận lợi. Mô hình dịch vụ đặt trọng tâm vào công dân này đã nhận được sự đánh giá rất tích cực của cả các nhà kinh doanh lẫn dân chúng ở tỉnh New Brunswick.

Tại Hàn Quốc, để cải tiến việc cung ứng dịch vụ công, Chính phủ đã thiết lập hệ thống đánh giá của người dân đối với chính quyền.

Hệ thống đánh giá của công dân đối với chính quyền đã được thiết lập rất sớm ở Hàn Quốc. Các cuộc điều tra được tiến hành để đánh giá mức độ hài lòng của công dân về sự thực thi công vụ cũng như chất lượng của các dịch vụ do các cơ quan hành chính cung ứng. Kết quả đánh giá sau đó được phản ánh trong các chính sách của chính quyền thành phố.

Để thúc đẩy nền hành chính định hướng khách hàng, cung cấp các dịch vụ hành chính có chất lượng cho các công dân, chính phủ Hàn Quốc xác định rằng trước hết phải dành cơ hội cho việc lựa chọn và đánh giá các dịch vụ hành chính cho các khách hàng - những người công dân.

Chính quyền thành phố Seoul công bố hệ thống đánh giá của công dân bao gồm các nội dung sau:

- Trước hết phải lắng nghe tiếng nói của công dân để tìm hiểu mức độ hài lòng của họ về các dịch vụ hành chính, và trên cơ sở đó cần không ngừng tăng cường mức độ hài lòng của công dân.
- Phân tích các kết quả đánh giá của công dân và sử dụng chúng để cải thiện hoạt động của toàn bộ hệ thống hành chính.
- Thiết lập một hệ thống cạnh tranh lành mạnh giữa các tổ chức cung ứng các dịch vụ tương tự trên cơ sở so sánh mức độ hài lòng của khách hàng đối với từng tổ chức.

Chính quyền thành phố Seoul cũng triển khai một hệ thống khiếu nại công cộng với 23 đề mục liên quan đến hoạt động của bộ máy hành chính thành phố. Chính quyền thành phố ra quyết định phân loại và lưu giữ các thông tin một cách có hệ thống, đồng thời đưa ra một danh mục các vấn đề phải được công khai hoá ngay cả khi không có yêu cầu chính thức của nhân dân để đạt được nền hành chính có trách nhiệm và chống tham nhũng thông qua sự minh bạch cao. Chính quyền thành phố cũng quy định việc công khai hoá thường xuyên các thông tin hành chính được nhân dân yêu cầu trên các phương tiện thông tin và trên mạng.

Tại Thái Lan, mô hình cung ứng dịch vụ hành chính “một cửa” được áp dụng rộng rãi (Xem Hộp 1.2).

Việc thực hiện các dịch vụ theo cơ chế một cửa tại quận Ratchathewi, thuộc Thủ đô Băngcốc bao gồm các bước sau:

- Khách hàng điền vào tờ đăng ký ở bàn tiếp đón.
- Nộp tờ đăng ký cho công chức tiếp nhận.
- Công chức trao cho khách hàng một phiếu có ghi số thứ tự, chia ra theo 5 tiêu chuẩn.
- Phiếu này có 2 phần: phần thứ nhất ghi số bàn cần liên hệ công việc và phần thứ hai ghi số thứ tự gọi khách hàng.
- Khi công chức gọi số thứ tự của khách hàng, khách hàng sẽ đến quầy theo số ghi trên phiếu.

Hệ thống này hoạt động dưới sự kiểm tra của một chương trình máy tính đặc biệt nhằm tạo ra sự công bằng và thuận tiện nhất cho khách hàng.

Hộp 1.2. Dịch vụ hành chính tại quận Ratchathewi, thuộc Thủ đô Băngcốc, Thái Lan

Quận Ratchathewi thực hiện mô hình một cửa trong cung ứng các dịch vụ hành chính sau:

1. Thu thuế địa phương
 - Đánh giá và thu thuế nhà cửa
 - Đánh giá và thu thuế phát triển địa phương
 - Đánh giá và thu thuế quảng cáo
2. Đăng ký hộ tịch và chứng minh thư:
 - Chuyển đổi hộ tịch.
 - Điều chỉnh hộ tịch.
 - Khai sinh.
 - Khai tử
 - Chứng minh thư.
 - Chứng thực các bản sao về hộ tịch, khai sinh, khai tử.
3. Dịch vụ vệ sinh môi trường:
 - Cấp giấy phép theo Luật kiểm tra quảng cáo
 - cấp giấy phép theo quy định của luật sức khỏe cộng đồng, luật nghĩa trang và hỏa táng.
 - Nhận các khiếu nại về vệ sinh môi trường.
4. Dịch vụ pháp chế thành phố:
 - Thu tiền phạt theo quy định.
5. Dịch vụ về các công việc công:
 - Cấp giấy phép xây dựng, cải tạo và chuyển đổi chỗ ở.
 - Cấp giấy phép chuyển nhượng nhà đất.
 - Cấp giấy phép coi nới nhà ở.
 - Nhận các khiếu nại về nhà đất.
 - Xác nhận việc kế thừa về đất đai.
6. Dịch vụ phát triển cộng đồng:
 - Phát thẻ xác nhận những người có thu nhập thấp.
 - Phát thẻ xác nhận người có thu nhập thấp do tai nạn bất thường.
7. Dịch vụ phạt hành chính:
 - Điều tra và đánh giá
 - Nhận các khiếu nại và báo cáo về tai nạn.

8. Dịch vụ vệ sinh công cộng:

- Thu lệ phí thu gom rác.
- Cấp giấy phép về việc chặt phá cây ở khu vực công.
- Đánh giá và thu các loại phí dịch vụ theo quy định của pháp luật.

9. Thu các loại phí và lệ phí theo quy định khác.

1.4.2. Ứng dụng công nghệ thông tin trong cung ứng dịch vụ hành chính công

Ngày nay, việc cung cấp dịch vụ hành chính công của Chính phủ đang được từng bước hiện đại hoá với việc sử dụng ngày càng rộng rãi công nghệ thông tin - truyền thông, đặc biệt là công nghệ Internet để thiết lập hệ thống thông tin điện tử nhằm phục vụ tốt nhất nhu cầu của người dân. Khái niệm Chính phủ điện tử (e - government) xuất hiện để chỉ hoạt động của các Chính phủ sử dụng rộng rãi công nghệ thông tin nhằm thoả mãn tối đa nhu cầu tìm kiếm và sử dụng các dịch vụ công của *bất cứ người dân nào, bất kỳ ở đâu, bất kể lúc nào*.

Hệ thống thông tin điện tử là hệ thống dùng máy tính điện tử để tiếp nhận các dữ liệu, xử lý, chế biến chúng để tạo ra các thông tin cần thiết. Hệ thống thông tin điện tử của Chính phủ bao gồm hai mảng chính: mảng thứ nhất là mảng công việc nội bộ, đảm bảo công việc điều hành của chính phủ đối với các cơ quan công quyền từ trung ương đến địa phương. Mảng thứ hai - quan trọng hơn nhiều - là bảo đảm các dịch vụ công cho xã hội. Suy cho cùng, mảng thứ nhất cũng nhằm tạo điều kiện cho mảng thứ hai hoạt động có hiệu quả hơn.

Người ta đã vạch ra một lộ trình khá rõ ràng để tiến tới Chính phủ điện tử bao gồm 6 nấc thang như sau¹:

Nấc 1: Cung cấp thông tin. Các cơ quan của Chính phủ thiết lập các trạm thông tin điện tử (Website) chứa đựng các thông tin cập nhật liên quan đến lĩnh vực quản lý nhà nước do mình phụ trách mà người dân cần được

¹ TS. Chu Hào: Chính phủ điện tử là gì, Tạp chí Tia sáng, tháng 9 -2001, tr. 9.

thông báo và hướng dẫn. Thông qua mạng Internet, Website này phục vụ mọi người dân 24/24 giờ trong ngày và 7/7 ngày trong tuần.

Nấc 2: Giao dịch hai chiều. Hệ thống thông tin điện tử bảo đảm tương tác thông suốt qua mạng máy tính giữa người dân với từng cơ quan riêng lẻ của Nhà nước. Thông tin qua lại giữa từng người dân với cơ quan nhà nước được bảo đảm giữ bí mật, không bị lấy trộm. Pháp luật thừa nhận chữ ký điện tử của từng người trong giao dịch qua mạng.

Nấc 3: Một cửa đa mục tiêu. Người dân có thể truy cập thông tin của các cơ quan nhà nước khác nhau qua một cửa duy nhất do Nhà nước quy định (tương đương với nghĩa một cửa trong cải cách hành chính ở nước ta). Để bảo đảm dịch vụ này, hệ thống thông tin điện tử của các cơ quan nhà nước riêng lẻ liên thông với nhau và kết nối với cả các công ty, tổ chức ngoài chính phủ.

Nấc 4: Cửa tự chọn. Người dân - khách hàng có thể tự thiết kế lấy cửa truy cập thông tin và tự chọn chỗ đặt.

Nấc 5: Phân nhóm các dịch vụ công thông dụng. Các dịch vụ công thông dụng được phân nhóm để phục vụ theo yêu cầu của xã hội. Lúc này khách hàng chỉ cần biết mình cần dịch vụ công nào mà không cần biết cơ quan nhà nước nào cung ứng dịch vụ đó. Họ có thể truy cập thông tin về dịch vụ công đó qua mạng một cách thuận tiện.

Nấc 6: Tích hợp triệt để. Các dịch vụ công của Chính phủ cũng như các dịch vụ của các doanh nghiệp và các tổ chức ngoài chính phủ được tích hợp trong một hệ thống thông tin điện tử thống nhất.

Cho đến nay, chưa một chính phủ nước nào, kể cả các nước công nghiệp tiên tiến G-7 đã tự coi mình là đã sẵn sàng trở thành Chính phủ điện tử - họ mới đang ở nấc 1 và 2 của lộ trình trên đây. Vấn đề là ở chỗ chính phủ điện tử không chỉ phụ thuộc vào công nghệ cao, mà nó còn bao gồm cả việc tổ chức công việc tối ưu và nguồn nhân lực có kỹ năng thích hợp.

Chính quyền thành phố Seoul đang triển khai dự án chính phủ điện tử nhằm cải tiến các thủ tục hành chính trên cơ sở ứng dụng công nghệ thông tin, cung cấp cho công dân các phương tiện tiếp xúc với chính quyền thành phố một cách có hệ thống, toàn diện và thuận lợi. Các trung tâm điều hành dịch vụ đã được thành lập. Việc hình thành các trung tâm này đã xoá bỏ các

giới hạn về thời gian và khoảng cách nhằm tạo thuận lợi cho người dân trong việc kê khai đơn từ và cung cấp các dịch vụ hành chính chất lượng cao. Các thông tin và mẫu biểu cho 875 loại giấy tờ có thể rút ra từ trên mạng, trong đó có 375 loại giấy tờ thuộc về văn phòng trung tâm của chính quyền thành phố và các cơ quan trực thuộc, 500 loại thuộc về chính quyền cấp quận và cấp phường. Thành phố cũng vận hành hệ thống “nộp thuế địa phương” cho phép công dân nộp thuế bằng chuyển khoản thông qua mạng hay telephone, như vậy, người dân có thể nộp thuế bất kỳ ở đâu và vào bất cứ lúc nào.

Tỉnh Ontario, Canada hiện đang là một điển hình trong việc sử dụng công nghệ thông tin vào cung ứng dịch vụ công với mô hình Kiốt tự phục vụ. Các Kiốt được phát triển và cải tiến trong sự cộng tác giữa chính quyền tỉnh với hãng IBM – hãng đã thắng trong cuộc đấu thầu cạnh tranh về thiết kế và chế tạo máy. Hiện hãng IBM đang tiến hành bảo dưỡng máy thường xuyên theo một hợp đồng 6 năm với chính quyền tỉnh.

Tại Kiốt này, khách hàng có thể nhận được các dịch vụ sau đây:

- Làm lại đăng ký lưu hành xe cơ giới và nhận tem kiểm định ngay lập tức bằng máy.
- Trả tiền phạt theo quyết định của Tòa án tỉnh.
- Lấy toàn bộ thông tin về các xe cộ đã qua sử dụng, hoặc hồ sơ về các lái xe.
- Thay đổi địa chỉ trên bằng lái, thẻ y tế hoặc thẻ hoạt động giải trí.
- Làm mới thẻ hoạt động giải trí về câu cá và săn bắn.

Điều đáng lưu ý là các dịch vụ nói trên không chỉ thuộc về một Bộ, mà liên quan đến các Bộ khác nhau (Bộ Giao thông vận tải, Bộ y tế, Bộ Tài nguyên thiên nhiên, Bộ Tư pháp, Bộ quan hệ khách hàng và thương mại). Việc kết hợp các Bộ có chức năng khác nhau, tại các địa điểm khác nhau, với các công nghệ khác nhau và các loại thẻ khác nhau thành một dịch vụ không chỉ đơn thuần là vấn đề công nghệ, mà quan trọng hơn là nó đòi hỏi phải xây dựng nhiều mối quan hệ hợp tác, bao gồm các Bộ và cả khu vực tư nhân.

Hiện có 60 Kiốt tại các khu vực bán hàng và các địa điểm thuận tiện cho khách hàng sử dụng. Một số Kiốt mở cửa 24/24 giờ và suốt 7 ngày trong tuần. Số Kiốt còn lại mở cửa từ 8 giờ sáng đến 11 giờ đêm. Hơn một nửa số

công việc làm tại các Kiốt này được thực hiện ngoài giờ hành chính. Các Kiốt này được coi là mạng lưới Kiốt công cộng tiên tiến nhất thế giới.

Trong tương lai, dịch vụ Ontario đang chuẩn bị cho bước nhảy mới về cung cấp dịch vụ điện tử. Chính quyền đang xem xét các lựa chọn khác nhau để mở rộng khả năng của dịch vụ Ontario thông qua các kênh khác nhau như điện thoại, internet, thư và mua bán thẳng thông qua tài khoản cũng như thông qua các Kiốt. Mục tiêu của bước nhảy này là tạo ra sự tiếp cận chung thuận lợi đối với nhiều dịch vụ hiện đang được nhiều Bộ cung ứng theo các quá trình, địa điểm và công nghệ khác nhau. Sự tiếp cận đa kênh và việc kết hợp cung cấp dịch vụ nhân danh nhiều Bộ sẽ tạo khả năng lựa chọn lớn hơn và thuận lợi hơn cho khách hàng.

Sự phát minh công nghệ mới xuất phát từ dịch vụ Ontario được gọi là cơ sở kiến thức - đó là người quản lý thông tin điện tử và kho thông tin điện tử. Cơ sở kiến thức sẽ chuẩn bị thông tin sẵn có về các sản phẩm và dịch vụ của Chính phủ để cung cấp qua các kênh khác nhau, bao gồm cả mạng Internet và điện thoại. Cơ sở kiến thức nhằm làm giảm bớt thời gian của công chúng và cải thiện hiệu suất của các đại diện dịch vụ khách hàng.

Dịch vụ kết nối kinh doanh của Ontario.

Mối quan hệ của doanh nghiệp và chính phủ là yếu tố chính trong sự cạnh tranh của quyền lực pháp luật trong môi trường thương mại toàn cầu hiện nay. Giới kinh doanh đã than phiền nhiều về việc mối quan hệ giữa họ với các cơ quan chính quyền ở Ontario bị gây khó khăn bởi sự chậm chạp, thiếu phối hợp và khó điều khiển.

Tổ chức kết nối kinh doanh (thuộc Bộ Thương mại) đã được thành lập để giải quyết những ách tắc nói trên. Tổ chức này đã làm việc với các ban cố vấn, chỉ đạo các nhóm và tiến hành nhiều cuộc tiếp xúc với các doanh nhân, các hiệp hội và các đại diện của họ để tìm hiểu xem doanh nghiệp muốn gì? Các thông tin này được sử dụng để thiết kế và thực hiện các giải pháp cho các vấn đề đặt ra.

Dự án bắt đầu từ mối quan hệ đầu tiên giữa doanh nghiệp với Chính phủ - việc tìm kiếm tên doanh nghiệp và việc đăng ký của các doanh nghiệp độc lập. Trước khi có dịch vụ kết nối kinh doanh Ontario, chỉ có một địa điểm

để đăng ký doanh nghiệp độc lập cho cả tỉnh tại khu trung tâm Toronto. Nếu sự việc diễn ra suôn sẻ, khách hàng phải đợi dịch vụ qua đường bưu chính từ 6 đến 8 tuần. Nếu có sự trục trặc - thường chiếm đến 50% các trường hợp - đơn từ bị trả lại để sửa những sai sót và thời gian chờ đợi tăng thêm từ 3 đến 4 tuần, thậm chí có thể tăng thêm từ 6 đến 8 tuần.

Dự án đã khai trương các trạm làm việc điện tử tự phục vụ thử nghiệm đầu tiên vào năm 1994. Các trạm làm việc này cho phép những người sử dụng chỉ cần khai và điền vào mẫu đăng ký doanh nghiệp in sẵn, ký tên và gửi đi. Cải tiến này mới chỉ giảm chút ít thời gian so với trước kia. Tháng 10-1995, với việc thông qua luật cho phép đăng ký điện tử không cần chữ ký qua các trạm làm việc, thời gian thực hiện đã giảm xuống còn 5 ngày làm việc. Vào mùa thu năm 1996, thời gian để đăng ký một doanh nghiệp mới đã giảm xuống còn 20 phút. Một website trên Internet đã được thiết lập để cung cấp thông tin ban đầu của doanh nghiệp, cùng các mối liên hệ với các nguồn thông tin doanh nghiệp của liên bang.

Từ mùa xuân năm 1999, đã có hơn 100 trạm làm việc điện tử tự phục vụ được đặt ở khắp tỉnh, được các doanh nhân sử dụng để tiến hành việc tìm kiếm tên doanh nghiệp và để đăng ký theo các chương trình quản lý của chính quyền tỉnh như sau:

- Tên doanh nghiệp;
- Thuế bán lẻ;
- Thuế về sức khỏe của người lao động
- Bảo hiểm và an toàn nơi làm việc.

Gần 2/3 số đăng ký kinh doanh ở Ontario được thực hiện thông qua các trạm làm việc này. Chương trình này không chỉ cung cấp dịch vụ một cách nhanh chóng, mà còn hướng dẫn khách hàng loại bỏ những nhầm lẫn có thể xảy ra.

Sự đổi mới gần đây nhất là giấy phép kinh doanh vạn năng. Giấy phép này được áp dụng thí điểm vào năm 1998 và hiện nay có giá trị trên khắp tỉnh. Giấy phép kinh doanh vạn năng giống như một chiếc hộ chiếu; nó bao gồm thông tin cơ bản về kinh doanh. Khách hàng có thể sử dụng giấy này nhằm giảm bớt yêu cầu sao lục thông tin cơ bản dành cho các cơ quan chính quyền

và các chương trình quản lý khác nhau. Chiến lược cung cấp dịch vụ được thiết kế để đơn giản hoá và hợp lý hoá sự tiếp cận của khách hàng tới chính quyền, giảm chi phí quản lý cho doanh nghiệp và tạo ra sự phân phối có khả năng hơn cho những người nộp thuế. Chiến lược này bao gồm sự cộng tác của tư nhân – nhà ước để kiến tạo ra các giải pháp. Trong 5 năm tới, chiến lược này sẽ mở rộng tới tất cả các khía cạnh của quá trình kinh doanh, bao gồm hoạt động duy trì việc đăng ký, cập nhật hoá, hoạt động chuyển tiền và báo cáo theo yêu cầu của Chính phủ.

1.4.3. Mô hình các cơ quan cung ứng dịch vụ công tự quản tại Anh và Canada.

Để tạo ra sự linh hoạt trong quản lý của các Bộ, Chính phủ Anh và Canada đã đưa ra sáng kiến tăng quyền tự chủ cho các cơ quan tự quản được tách biệt một cách tương đối khỏi cơ quan trung ương về các mặt như: nhân sự, mua sắm trang thiết bị, tài chính. Các nhà quản lý tại các cơ quan này được tự chủ nhiều hơn trong việc thực hiện các nhiệm vụ của mình. Đây là một sáng kiến nhằm cải tiến việc cung ứng dịch vụ công.

Tại Anh, dưới tên gọi chương trình “bước tiến”, Chính phủ đã tạo ra các cơ quan thừa hành – các cơ quan này không chỉ là cánh tay nối dài của các bộ, mà có quyền tự chủ quản lý trong việc cung ứng các dịch vụ công theo kiểu doanh nghiệp. Cho đến nay, các cơ quan này chiếm đến 2/3 tổng số các cơ quan cung ứng dịch vụ công của Anh. Hầu hết các cơ quan này đã tiến hành các cuộc thăm dò ý kiến khách hàng và các nghiên cứu thị trường khác để tăng cường khả năng đáp ứng khách hàng của mình. Các cơ quan này có quyền tự do lớn hơn trong hoạt động, thoát khỏi những ràng buộc, hạn chế trước đây của bộ máy quan liêu. Cơ quan được quyền tự chủ trong tuyển dụng và sa thải nhân viên, được trả lương cho nhân viên căn cứ vào hiệu suất công việc.

Việc quản lý các nguồn lực tài chính chuyển từ các nhà quản lý cấp trên xuống các nhà quản lý cấp trung gian. Theo quy định, các nguồn kinh phí từ ngân sách không được chi tiêu hết trong năm sẽ phải hoàn trả cho Kho bạc, hơn thế nữa ngân sách dành cho cơ quan trong năm tới sẽ bị cắt giảm do khả năng giải ngân yếu kém. Điều này dẫn đến chỗ các cơ quan cố gắng chi tiêu

cho hết khoản ngân quỹ còn tồn lại vào cuối năm, do đó không tránh khỏi việc có nhiều khoản chi tiêu lãng phí vào thời điểm cuối năm. Một quy tắc mới được áp dụng đối với các cơ quan tự quản này là được giữ lại một phần ngân quỹ trên như một khoản tiết kiệm được.

Cơ cấu tổ chức của các cơ quan này cũng được cải tiến để đáp ứng tốt hơn đối với sự cạnh tranh. Các kinh nghiệm quản lý của khu vực tư nhân được áp dụng vào các cơ quan này. Trước đây, hầu hết các cơ quan được cơ cấu theo chiều dọc trong việc thực hiện chức năng. Do đó, mọi sản phẩm hay dịch vụ do cơ quan này tạo ra phải trải qua rất nhiều bộ phận chức năng khác trước khi được hoàn thiện và đến tay khách hàng. Khi cơ quan này muốn cải tiến hiệu quả hoạt động, nó thường xem xét các chức năng này tách biệt nhau. Các cơ quan tự quản đã tiến hành cải tổ toàn bộ quá trình trên cơ sở hợp lý hoá các bộ phận và các chức năng, nhờ đó đã cải tiến được hiệu suất công việc với chi phí thấp hơn.

Tại Canada, giải pháp truyền thống mà Chính phủ sử dụng để tăng tính linh hoạt trong quản lý là việc hình thành các công ty “đỉnh cao”. Đây là những công ty của nhà nước hoạt động trong các lĩnh vực công nghiệp, thương mại, tài chính. Các công ty này được quyền tự do lớn hơn trong việc ra các quyết định mà không chịu sự can thiệp của các cấp chính quyền. Từ giữa những năm 1980, áp lực đối với chính phủ về việc cải tiến cung ứng dịch vụ công tập trung vào cơ cấu tổ chức của chính phủ, cụ thể là sự thiếu linh hoạt của chính phủ trong vấn đề nhân sự, mua sắm, và ra quyết định. Chính phủ trung ương bắt đầu xác định các chức năng cung ứng dịch vụ có thể tách biệt khỏi chức năng chính sách và chức năng điều tiết của Chính phủ và chuyển nó cho các đơn vị tự quản thuộc khu vực công.

Năm 1989, Ủy ban ngân khố đã đưa ra sáng kiến thiết lập các đơn vị cung ứng dịch vụ hoạt động theo cơ chế đặc biệt bên trong các bộ truyền thống giống như các cơ quan thừa hành của Anh. Các cơ quan tự quản này là một bộ phận tách biệt khỏi cơ quan bộ và có sự linh hoạt về quản lý trên cơ sở thoả thuận về hiệu suất và trách nhiệm hoạt động. Mỗi cơ quan này trực thuộc một bộ và chịu trách nhiệm trước bộ trưởng. Các cơ quan này kết hợp giữa lợi ích thực hiện chính sách công của bộ với lợi ích thu được từ hoạt động theo

kiểu doanh nghiệp. Cách tiếp cận mang tính doanh nghiệp này cho phép các cơ quan tự quản có trách nhiệm lớn hơn đối với các khách hàng của mình.

Tính linh hoạt của các cơ quan này bao gồm quyền không tham gia các dịch vụ thông thường và áp dụng cơ chế tài chính mới. Hệ thống quản lý đối với các cơ quan này bao gồm khung khổ trách nhiệm đặc biệt, chẳng hạn như yêu cầu lập kế hoạch công tác hàng năm, báo cáo hàng năm theo các tiêu chuẩn định trước. Kế hoạch công tác hình thành sự thoả thuận về hiệu suất của cơ quan hoạt động theo cơ chế đặc biệt. Với việc số lượng các cơ quan hoạt động theo cơ chế đặc biệt ngày càng tăng thì các tiêu chí về phương châm hoạt động, mức độ tự chủ và định hướng thị trường của các cơ quan này cũng ngày càng tăng.

Từ năm 1997 ở Canada xuất hiện xu hướng tách biệt các cơ quan dịch vụ với sự hình thành 3 cơ quan dịch vụ quan trọng là: cơ quan thanh tra thực phẩm Canada (năm 1997), cơ quan thuế và hải quan (năm 1999) và cơ quan công viên Canada (năm 1999). Khác với các cơ quan hoạt động theo cơ chế đặc biệt, các cơ quan dịch vụ này được hình thành theo luật pháp, trong đó xác định rõ phương châm hoạt động của cơ quan, chế độ quản trị, quyền lực và trách nhiệm. Các cơ quan dịch vụ có sự linh hoạt đặc biệt theo luật định, bao gồm việc tăng quyền tự chủ về nhân sự, tính linh hoạt về tài chính và hành chính, chẳng hạn như quyền ký kết thoả ước với các đối tác, quyền chi tiêu và sử dụng thu nhập. Các cơ quan dịch vụ vẫn trực thuộc chính phủ và có trách nhiệm báo cáo trực tiếp với bộ trưởng.

Các cơ quan dịch vụ có sứ mệnh hoạt động hướng vào khách hàng nhằm đạt hiệu quả cao nhất và có thể cộng tác tự do với chính quyền các tỉnh. Các cơ quan này ra đời đã đáp ứng áp lực về giảm chi tiêu và cải tiến chương trình dịch vụ giám định thực phẩm và quản lý thuế. Các cơ quan dịch vụ này đã tạo ra sự cân bằng hợp lý giữa tính linh hoạt và tính trách nhiệm (Xem Hộp 1.3).

Hộp 1.3: Cơ quan thuế và hải quan Canada

Với sự gia tăng nhanh chóng số lượng các cơ sở kinh doanh và mong đợi cải thiện hoạt động thu thuế của người dân, tổ chức thu thuế theo cách trước đây đã trở nên không thích hợp. Sau nhiều tháng chính phủ thăm dò ý kiến tư vấn của khu vực tư nhân, các đại biểu Quốc hội, chính quyền địa phương, các khách hàng và các nhân viên, Luật thuế và hải quan Canada đã ấn định việc thành lập Cơ quan thuế và hải quan Canada. Cơ quan dịch vụ kiếu mới này được trao cho quyền quản lý linh hoạt hơn nhằm tích kiệm chi phí cần thiết đáp ứng sự phát triển nhanh chóng của các doanh nghiệp. Các nguyên tắc cơ bản của cơ quan dịch vụ này là: chịu trách nhiệm trước Bộ chủ quản và tăng cường sự hợp tác với chính quyền địa phương.

Nhiệm vụ của cơ quan là thu thuế, thực hiện dịch vụ hải quan và quản lý thương mại với mục tiêu tiết kiệm hàng tỷ đôla và giảm thời gian thu thuế. Cơ quan đã hình thành cơ chế một cửa đối với việc thu thuế của các doanh nghiệp, nhờ đó đã giảm gánh nặng đối với các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Các tỉnh có thể tiết kiệm đáng kể chi phí bằng cách phối hợp với Cơ quan dịch vụ này, sử dụng cơ quan này để thu các loại thuế thuộc thẩm quyền của tỉnh. Diễn đàn chính sách công năm 1997 đã nghiên cứu vấn đề thu thuế và dự tính rằng các tỉnh có thể tiết kiệm được từ 37,5 tỷ đến 62,5 tỷ đôla hàng năm khi phối hợp với cơ quan dịch vụ thuế và hải quan Canada. Xét trên bình diện chung, cơ quan dịch vụ này đã làm tăng tính cạnh tranh bằng cách giảm chi phí về thu thuế.

Cơ quan dịch vụ thuế và hải quan được trao quyền linh hoạt trong quản lý nhằm đáp ứng mục tiêu đặt ra. Cơ quan được chủ động trong việc xác định khuôn khổ nhân lực. Trước đây, người ta phải mất 6-12 tháng để bổ nhiệm vào một vị trí công việc, còn giờ đây cơ quan có thể đưa ra quyết định một cách nhanh chóng. Cơ quan dịch vụ thuế và hải quan chịu sự quản lý của Ủy ban công vụ và có quyền phân công trong nội bộ và hình thành hệ thống đền bù.

Tính linh hoạt về tài chính của Cơ quan dịch vụ thuế và hải quan bao gồm quyền giữ lại các khoản thu nhập mà cơ quan đó thu được từ tỉnh về việc phối hợp thu thuế; có quyền chi tiêu khoản thu nhập đó trong thời gian 2 năm. Cơ quan thu thuế và hải quan có quyền chủ động trong phối hợp với các tỉnh để thu thuế và thực hiện các dịch vụ hải quan.

Tính linh hoạt của cơ quan thuế và hải quan thể hiện ở trách nhiệm toàn diện của cơ quan trước Quốc hội. Bộ trưởng Bộ thuế quốc gia vẫn chịu trách nhiệm về cơ quan này. Người được uỷ quyền là quan chức hành chính và một nhà quản lý điều hành Hội đồng giám đốc chịu trách nhiệm quản lý về hành chính, nhân lực, dịch vụ, tài sản, và ký kết hợp đồng. Hội đồng quản lý, trong đó bao gồm cả các đại diện của khu vực tư nhân do chính quyền tỉnh bổ nhiệm, tập trung vào việc tăng cường trách nhiệm đối với các khách hàng cũng như chính quyền địa phương.

Những kinh nghiệm của các nước trên thế giới về cải tiến cung ứng dịch vụ hành chính công nêu trên cho phép rút ra những bài học kinh nghiệm cho quá trình cải cách ở nước ta như sau:

Thứ nhất, các nước trên thế giới đang tập trung nhiều nỗ lực vào việc cải tiến các hoạt động của Chính phủ trong việc cung ứng các dịch vụ hành chính công cho các tổ chức và công dân, coi đó là một nội dung quan trọng hàng đầu trong cải cách hoạt động của Chính phủ.

Thứ hai, mục tiêu của các hoạt động này là nhằm làm cho các cơ quan hành chính nhà nước phục vụ nhân dân tốt hơn, đáp ứng nhu cầu của các tổ chức và công dân với chất lượng và hiệu quả cao nhất.

Thứ ba, việc cải tiến các dịch vụ hành chính công tại các nước diễn ra trên nhiều phương diện, nhiều lĩnh vực, từ trung ương đến địa phương.

Thứ tư, việc cải tiến việc cung ứng dịch vụ công được thực hiện trên cơ sở sử dụng nhiều biện pháp và công cụ khác nhau. Trong đó, công nghệ thông tin được ứng dụng ngày càng rộng rãi trong cung ứng dịch vụ hành chính công

và trở thành yếu quyết định đối với thành công của quá trình cải cách dịch vụ hành chính công trong thời đại ngày nay.

Thứ năm, cải cách dịch vụ hành chính ở các nước trên thế giới tập trung vào các nội dung sau:

- Tăng cường tính minh bạch, công khai trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, cung cấp đầy đủ và dễ dàng các thông tin cần thiết cho dân.
- Tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm, quyền hạn về tài chính, nhân sự, quyền ra quyết định cho các cơ quan hành chính nhà nước trong việc cung ứng dịch vụ hành chính công cho công dân.
- Đổi mới cơ cấu tổ chức và tăng cường phân cấp nhiều hơn cho các cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công nhằm tạo ra sự nhanh nhạy trong đáp ứng các yêu cầu của công dân.
- Nâng cao chất lượng và trách nhiệm của đội ngũ công chức phục vụ trực tiếp cho các tổ chức và công dân.

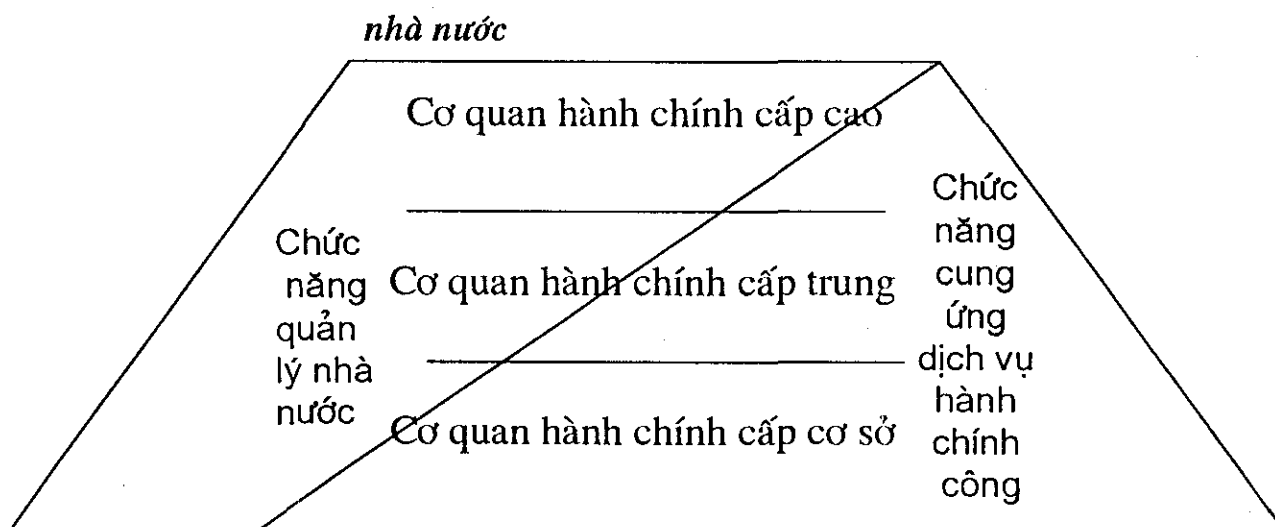
Chương II

THỰC TRẠNG CUNG ỨNG DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG TRONG CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC HIỆN NAY

2.1. Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước với chức năng cung ứng dịch vụ hành chính công

Bộ máy hành chính nhà nước có hai chức năng: chức năng quản lý nhà nước và chức năng cung ứng dịch vụ công. Dịch vụ hành chính công là loại dịch vụ gắn liền với việc sử dụng thẩm quyền hành chính – pháp lý của Nhà nước, vì vậy bản thân các cơ quan hành chính nhà nước phải trực tiếp tổ chức cung ứng loại dịch vụ này. Chức năng quản lý nhà nước bao gồm những hoạt động hoạch định chính sách, ban hành các văn bản pháp luật, xây dựng quy hoạch, kế hoạch, tổ chức chỉ đạo việc thực hiện chính sách, kiểm tra, kiểm soát và đánh giá việc thực hiện. Những hoạt động này mang tính tổng hợp và khái quát, có phạm vi điều chỉnh rộng nên thường tập trung nhiều hơn ở các cấp hành chính cao hơn trong bộ máy nhà nước. Ngược lại, dịch vụ hành chính công là loại hoạt động phục vụ trực tiếp cho từng tổ chức và công dân, do đó nó gắn nhiều hơn với chức năng của các cơ quan hành chính cấp cơ dưới - nơi có những mối quan hệ hành chính với công dân mật thiết hơn. Vì vậy, hai chức năng quản lý và cung ứng dịch vụ hành chính công được phân bổ theo chiều ngược nhau trong bộ máy hành chính nhà nước theo sơ đồ 2.1.

Sơ đồ 2.1. Sự phân bổ chức năng trong các cơ quan hành chính



Các đặc điểm của sự phân cấp trong cung ứng dịch vụ hành chính công là:

- Các dịch vụ phục vụ các nhu cầu thiết yếu hàng ngày của người dân thì đưa xuống cho các cấp gần dân (cấp cơ sở) cung ứng.
- Phạm vi sử dụng một loại dịch vụ nào đó càng lớn thì việc cung ứng dịch vụ đó càng được phân cấp nhiều cho các cấp dưới.
- Mức độ phức tạp trong việc cung ứng dịch vụ công càng lớn thì loại dịch vụ đó càng được giao cho các cơ quan có tính chuyên môn cung ứng.
- Các dịch vụ phục vụ cho những mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội của cấp nào thì giao cho chính quyền cấp đó cung ứng.
- Các tổ chức và công dân do cấp nào trực tiếp quản lý thì cấp đó chịu trách nhiệm cung ứng các dịch vụ hành chính công.
- Các dịch vụ có ảnh hưởng đến sự phát triển chung của quốc gia thì phải được chính phủ trực tiếp cung ứng.
- Các dịch vụ trực thuộc ngành hay lĩnh vực nào thì do Bộ quản lý ngành hoặc lĩnh vực đó bảo đảm cung ứng hoặc hướng dẫn các cơ quan chuyên môn cấp dưới tổ chức cung ứng theo quy định phân cấp cụ thể trong từng ngành, từng lĩnh vực.

Trách nhiệm cung ứng dịch vụ hành chính công của các cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước được thể hiện cụ thể như sau:

Chính phủ: Chính phủ là cơ quan hành chính cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Chính phủ thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại. Chính phủ chịu trách nhiệm cung ứng những dịch vụ quan trọng có tác động đến sự phát triển của quốc gia, của nhiều ngành, nhiều lĩnh vực. Các dịch vụ do Chính phủ cung ứng bao gồm việc cấp giấy phép thành lập một tổ chức nào đó hoặc cho phép các tổ chức tiến hành một hoạt động nhất định. Việc cung ứng dịch vụ của Chính phủ được thể hiện bằng các quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Thông thường đối tượng của các quyết định này là những tổ chức có quy mô và tầm quan trọng ở phạm vi quốc gia. Các dịch vụ do Chính phủ cung ứng gồm nhiều lĩnh vực:

Trong lĩnh vực kinh tế: Thủ tướng Chính phủ ra quyết định thành lập các Tổng công ty nhà nước 91; quyết định các dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng quan trọng của đất nước; quyết định thành lập các tổ chức kinh tế – tài chính quan trọng như các công ty tài chính, các sở giao dịch chứng khoán...

Trong lĩnh vực xã hội: Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập các tổ chức xã hội có tầm quan trọng như các cơ sở y tế có quy mô lớn mang tính chất quốc gia và quốc tế, các trường đại học, các cơ sở nghiên cứu khoa học công nghệ của quốc gia, xây dựng các công trình văn hoá - xã hội lớn của đất nước ...

Chính phủ có trách nhiệm thẩm tra các dự án do các Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trình Chính phủ, Thủ tướng quyết định hoặc để Chính phủ trình cấp có thẩm quyền quyết định.

Các Bộ: Bộ là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước và cung cấp dịch vụ công đối với ngành (kinh tế, kỹ thuật, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng, đối ngoại) hoặc lĩnh vực công tác (kế hoạch, khoa học kỹ thuật, lao động, tài chính). Bộ có nhiệm vụ điều hành, chỉ đạo và quản lý công việc của Chính phủ trong phạm vi cả nước, có quyền thay mặt Chính phủ trong lĩnh vực được giao. Một số Bộ và cơ quan như công an, quân sự, thuế, hải quan có tổ chức thống nhất theo ngành dọc từ trung ương đến địa phương, còn các Bộ khác có mối quan hệ với các cơ quan tương ứng của chính quyền địa phương chỉ về mặt chỉ đạo và hướng dẫn chuyên môn, nghiệp vụ. Xu hướng chung là cơ quan bộ tập trung ngày càng nhiều hơn vào vai trò quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực mà mình phụ trách, hoạch định các chính sách và tổ chức thực hiện các chính sách đó.

Bộ cung cấp các dịch vụ hành chính công thuộc lĩnh vực chuyên ngành do Bộ đó quản lý có quy mô và tầm quan trọng lớn đối với một số tỉnh hoặc một vùng của đất nước. Tùy theo phạm vi quản lý của từng Bộ mà mỗi Bộ cung cấp các loại dịch vụ cho các đối tượng khác nhau. Song nhìn chung, hình thức dịch vụ hành chính chủ yếu do Bộ cung cấp là:

- Các loại giấy phép: mỗi Bộ đều có các loại giấy phép khác nhau cho phép thành lập các tổ chức hoạt động trong lĩnh vực do bộ mình quản lý.

Chẳng hạn, Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo cấp phép thành lập các trường cao đẳng và dự bị đại học, Bộ trưởng Bộ y tế cho phép thành lập các bệnh viện, Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư cấp phép đối với các khoản đầu tư nước ngoài; Bộ Công an và Bộ Ngoại giao cấp các giấy phép xuất nhập cảnh...

- Một số Bộ chịu trách nhiệm cung cấp một số loại dịch vụ đặc thù của Bộ mình, chẳng hạn Bộ Tài chính tổ chức thực hiện cấp phát các khoản kinh phí thuộc ngân sách nhà nước, cấp phát vốn đầu tư xây dựng cơ bản và cho vay ưu đãi đối với các dự án, chương trình mục tiêu kinh tế của Nhà nước theo quy định của Chính phủ, thực hiện các biện pháp hỗ trợ tài chính đối với các mục tiêu văn hoá, xã hội theo các chương trình, dự án; thực hiện công tác kiểm tra, thanh tra tài chính đối với tất cả các tổ chức hành chính sự nghiệp, các doanh nghiệp nhà nước và các đối tượng có quan hệ với tài chính nhà nước. Bộ Kế hoạch và Đầu tư thực hiện các dịch vụ như tiếp nhận các dự án đầu tư, chủ trì thẩm định, cấp giấy phép đầu tư cho các dự án thuộc thẩm quyền; làm đầu mối giải quyết các vấn đề phát sinh trong quá trình hình thành, triển khai dự án; đánh giá hiệu quả kinh tế xã hội và thực hiện việc kiểm tra, thanh tra các hoạt động đầu tư nước ngoài tại Việt Nam.

- Cấp các loại giấy chứng thực, xác nhận, chẳng hạn như Bộ Khoa học, công nghệ cấp giấy xác nhận đề tài nghiên cứu khoa học cấp nhà nước và cấp bộ, các chứng chỉ về tiêu chuẩn chất lượng, các bằng phát minh sáng chế; Bộ Công an cấp các loại hộ chiếu, thị thực cho các đối tượng theo quy định của Chính phủ, cấp chứng minh thư nhân dân; Bộ Văn hoá Thông tin cấp các giấy chứng nhận đối với các di tích lịch sử-văn hoá, Bộ Giáo dục-Đào tạo cấp các loại bằng cấp chứng chỉ công nhận học vị tiến sĩ, thạc sĩ, học hàm giáo sư, phó giáo sư

- Giải quyết các đơn thư khiếu nại, tố cáo của các tổ chức, công dân đối với các hoạt động, công chức thuộc bộ mình phụ trách.

Ủy ban nhân dân (UBND) : UBND là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, có nhiệm vụ quản lý công tác hành chính và cung cấp các dịch vụ công ở địa phương, bảo đảm tôn trọng và thi hành luật pháp; chỉ đạo xây dựng kinh tế, phát triển văn hoá- xã hội và chăm lo đời sống của nhân dân địa phương. Luật tổ chức và hoạt động của UBND và HĐND quy định UBND ở

nước ta có 3 cấp: cấp tỉnh (thành phố trực thuộc trung ương), cấp huyện (quận, thị xã) và cấp xã (phường, thị trấn). Ngoài một số lĩnh vực được quản lý theo ngành dọc như công an, quân quốc phòng, thuế, hải quan, còn các lĩnh vực khác đều được phân cấp trong cung ứng dịch vụ hành chính công giữa bộ chuyên ngành với chính quyền địa phương trên lãnh thổ của mình. đương nhiên, tùy theo đặc điểm và trình độ phát triển của từng địa phương mà mỗi nơi có thể có phạm vi các dịch vụ hành chính công được cung ứng khác nhau.

Việc cung ứng các dịch vụ hành chính công ở cấp tỉnh được thực hiện tại Văn phòng UBND tỉnh hoặc các Sở tùy theo quy định cụ thể về phân cấp trong từng lĩnh vực. Sở là cơ quan chuyên môn giúp việc cho UBND, có chức năng tư vấn cho UBND đối với lĩnh vực được giao. Các Sở có quan hệ với các Bộ tương ứng về chuyên môn, nghiệp vụ. Trên thực tế, chính quyền địa phương ngày càng được phân cấp nhiều hơn trong cung ứng các loại dịch vụ công, trong đó có dịch vụ hành chính công.

UBND tỉnh, thành phố và các Sở trực thuộc cung cấp các dịch vụ hành chính công như: Giấy phép xây dựng, đăng ký kinh doanh, giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở, công chứng, giấy phép đầu tư nước ngoài theo phân cấp thẩm quyền, giấy phép lái xe; giấy chứng nhận hành nghề y được tư nhân cho tất cả các loại hình (trừ bệnh viện tư nhân và các cơ sở đăng ký kinh doanh theo Luật doanh nghiệp), giấy phép thành lập các cơ sở y được tư nhân do tỉnh quản lý, giấy phép thành lập các trường phổ thông dân lập ...

UBND quận, huyện cung cấp các dịch vụ hành chính như: cấp phép xây dựng nhà ở riêng lẻ theo quy định của tỉnh, thành phố; cấp giấy đăng ký kinh doanh cho các hộ cá thể; làm các thủ tục xét cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà và quyền sử dụng đất trình Sở Địa chính - Nhà đất ; chứng thực các bản sao và hợp đồng dân sự; tiếp nhận và giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân.

UBND xã, phường cấp các loại giấy tờ sau: giấy khai sinh, khai tử, đăng ký kết hôn, xử lý các vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật, hoà giải các tranh chấp trong nhân dân; đăng ký hộ tịch; xác nhận chữ ký, chứng nhận đơn, chứng nhận lý lịch, chứng nhận bản sao....

2.2. Thực trạng cung ứng dịch vụ hành chính công trong các cơ quan hành chính nhà nước

Như trên đã nêu, các loại dịch vụ công do các cơ quan hành chính nhà nước cung ứng rất phong phú, đa dạng. Để phân tích thực trạng cung ứng dịch vụ hành chính công, chúng tôi đã tiến hành khảo sát thực tế việc cung ứng một số loại dịch vụ có tính phổ biến, có nhu cầu lớn trong xã hội, đồng thời cũng là những điểm nóng trong việc cải cách hành chính hiện nay. Cụ thể là chúng tôi đã lựa chọn khảo sát 7 lĩnh vực như sau:

- Thu thuế;
- Đăng ký kinh doanh;
- Cấp giấy phép đầu tư nước ngoài;
- Cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở;
- Hải quan;
- Xuất nhập cảnh;
- Công chứng.

Việc khảo sát được tiến hành theo nội dung và phương pháp thống nhất.

Về nội dung khảo sát: bao gồm các vấn đề sau:

- Chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công.
- Liệt kê các hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công của cơ quan.
- Thủ tục hành chính về các loại hoạt động trên.
- Quy trình và thời hạn giải quyết các công việc hành chính với tổ chức và công dân.
- Thực trạng về đội ngũ công chức trực tiếp cung ứng các dịch vụ hành chính công.
- Các trang thiết bị, phương tiện và công nghệ được sử dụng trong cung ứng dịch vụ hành chính công.
- Thực trạng phân cấp cung ứng dịch vụ trong lĩnh vực khảo sát.

- Các ưu điểm, tồn tại và kiến nghị đổi mới việc cung ứng dịch vụ hành chính công.

Đối tượng khảo sát: là các nhà quản lý hiện đang làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước cung ứng các dịch vụ hành chính công nói trên. Những người được lựa chọn là những người có đầy đủ kiến thức, kinh nghiệm, hiểu biết về quy trình và các quy định cung ứng các dịch vụ này.

Về phương thức tiến hành:

- Tổ chức các buổi khảo sát, tọa đàm về các nội dung đặt ra.
- Mời tham gia viết bài về các nội dung theo yêu cầu.
- Khảo sát tại cơ sở, hỏi các công chức trực tiếp tham gia cung ứng dịch vụ hành chính công.

Trên cơ sở tiến hành khảo sát thực tế về thực trạng cung ứng các loại dịch vụ hành chính nói trên, chúng tôi đã tiến hành nghiên cứu và phân tích từng loại dịch vụ như sau:

2.2.1. Dịch vụ thu thuế:

Thu thuế là một hoạt động hành chính thể hiện qua các giao dịch cụ thể của các cơ quan nhà nước đối với các tổ chức và công dân nhằm huy động các khoản đóng góp theo nghĩa vụ vào ngân sách nhà nước. Đóng thuế là nghĩa vụ và quyền lợi cơ bản của người dân trong việc duy trì hoạt động của Nhà nước và xây dựng đất nước.

Thu thuế là một hoạt động dịch vụ phổ biến và quan trọng vì nó liên quan đến mọi tổ chức, mọi công dân trong xã hội. Hoạt động thu thuế diễn ra thường xuyên hàng tháng, hàng năm. Do đó, việc Nhà nước cải tiến dịch vụ hành chính trong thu thuế là một trong những vấn đề rất bức thiết và nhạy cảm.

Các dịch vụ hành chính công trong thu thuế

Các cơ quan thu thuế cung cấp các dịch vụ sau:

- Thực hiện các nghiệp vụ thu thuế và thu khác đối với các đối tượng nộp thuế, đối tượng chịu thuế theo đúng quy định của Nhà nước, bao gồm việc hướng dẫn các đối tượng nộp thuế thực hiện chế độ đăng ký, kê khai nộp thuế theo đúng quy định, tính thuế, lập sổ thuế, thông báo số thuế phải nộp, phát hành các lệnh thu thuế và thu khác, đôn đốc thực hiện đầy đủ và kịp thời mọi

khoản thu vào Kho bạc nhà nước; xem xét và đề nghị xét miễn thuế, giảm thuế và các khoản thu khác thuộc thẩm quyền theo quy định của Nhà nước; thực hiện thanh quyết toán kết quả thu thuế đến từng đối tượng nộp thuế.

- Thanh tra, kiểm tra việc chấp hành chính sách, chế độ thu nộp của đối tượng nộp thuế; kiểm tra, kiểm soát sổ sách kế toán, chứng từ... có liên quan đến số thuế phải nộp của các đối tượng nộp thuế; giải quyết các khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền theo luật định; xử lý đối với các đối tượng nộp thuế vi phạm các quy định về chế độ thu của Nhà nước bằng các biện pháp chế tài hoặc lập hồ sơ khởi tố trước cơ quan pháp luật.

Tổ chức bộ máy thực hiện dịch vụ thu thuế:

Tổ chức bộ máy ngành thuế được tổ chức theo ngành dọc từ trung ương đến quận, huyện. Ở trung ương có Tổng cục thuế trực thuộc Bộ Tài chính, ở các tỉnh, thành phố có Cục thuế trực thuộc Tổng cục thuế, đồng thời chịu sự lãnh đạo song trùng của UBND cùng cấp. Ở các huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh có các chi cục thuế trực thuộc Cục thuế, đồng thời chịu sự chỉ đạo song trùng của UBND cùng cấp.

Tổng cục thuế không trực tiếp tiến hành dịch vụ thu thuế, mà thực hiện chức năng quản lý nhà nước về thuế. Việc phân cấp tiến hành dịch vụ thu thuế cho các cấp như sau:

- Cục thuế các tỉnh, thành phố trực tiếp thu thuế đối với doanh nghiệp quốc doanh, doanh nghiệp đầu tư nước ngoài, các doanh nghiệp ngoài quốc doanh có hoạt động liên tỉnh, liên huyện, tiến hành thu một số loại phí, lệ phí.

- Chi cục thuế trực tiếp thu thuế đối với các doanh nghiệp quốc doanh nhỏ, các doanh nghiệp ngoài quốc doanh, hộ cá thể kinh doanh, hộ nộp thuế sử dụng đất nông nghiệp và nhà đất, thu các loại phí và lệ phí.

- Tùy tình hình cụ thể ở từng địa bàn, cơ quan thuế có thể uỷ nhiệm cho UBND xã, phường và cấp tương đương trực tiếp tổ chức thu một số khoản thuế và thu khác của ngân sách nhà nước.

Quy trình thu thuế:

Trước năm 1990, việc thu thuế được tiến hành theo chế độ chuyên quản. Theo đó, một cán bộ chuyên quản thực hiện toàn bộ các khâu theo từ việc

quản lý đối tượng nộp thuế, kê khai, kiểm tra tờ khai thuế đến việc tính thuế, ra thông báo thuế, trực tiếp thu thuế từ đối tượng nộp thuế rồi sau đó mới nộp vào Kho bạc. Chế độ này đã dẫn đến sự tùy tiện trong thu thuế: cán bộ thuế thường xuyên và trực tiếp tiếp xúc với đối tượng nộp thuế, tạo điều kiện cho sự thông đồng giữa cán bộ thuế với đối tượng nộp thuế. Tình trạng này đã dẫn đến nhiều tiêu cực trong hoạt động thu thuế, làm thất thu thuế lớn, đồng thời thủ tiêu tính tự giác của đối tượng nộp thuế trong việc thực hiện nghĩa vụ nộp thuế đối với Nhà nước.

Ngày 10-7-1993, Tổng cục thuế đã ban hành Quyết định số 291 TC/TCT quy định Quy trình quản lý thu thuế tách ba bộ phận: bộ phận quản lý đối tượng nộp thuế, bộ phận tính thuế và phát hành thông báo thuế; bộ phận thanh tra thuế. Ba bộ phận này hoạt động độc lập với nhau, nhưng có mối quan hệ chặt chẽ, hỗ trợ và kiểm soát lẫn nhau, bảo đảm cho công tác thu thuế được chính xác, chống thất thu và hạn chế các hiện tượng tiêu cực trong việc thu nộp thuế: đối với các xí nghiệp quốc doanh, kinh tế ngoài quốc doanh và thu thuế nông nghiệp.

Theo quy trình đã ban hành, doanh nghiệp tự tính thuế, tự khai thuế cũng như hoàn thuế, tự chịu trách nhiệm về số liệu đã kê khai. Cơ quan thuế căn cứ vào tờ khai thuế, kiểm tra và thông báo thuế hàng tháng để doanh nghiệp nộp thuế, hoặc giải quyết hoàn thuế cho doanh nghiệp theo chế độ. Trong trường hợp cần thanh tra, kiểm tra thì xem xét quyết định cụ thể. Cách làm này vừa công khai, rõ ràng, thuận lợi cho doanh nghiệp, nhưng cũng đòi hỏi doanh nghiệp nâng cao trách nhiệm trong việc kê khai nộp thuế. Qua thực tế cho thấy hầu hết các doanh nghiệp đã thực hiện chế độ kê khai và nộp thuế tương đối đầy đủ.

Đối với các hộ kinh doanh vừa và nhỏ, việc lập bộ, ấn định mức thuế được thực hiện công khai, dân chủ thông qua hội đồng tư vấn thuế xã, phường. Số thuế ấn định được ổn định trong 6 tháng hoặc 1 năm tạo tâm lý ổn định để các công thương gia yên tâm trong kinh doanh.

Việc thực hiện quy trình quản lý thu thuế mới không những đề cao tính tự giác thực hiện nghĩa vụ nộp thuế của doanh nghiệp, bảo đảm công khai dân chủ, mà còn có tác dụng chuyển từ chế độ chuyên quản khép kín sang kiểm

tra, thanh tra thu nộp thuế, quyết toán thuế, ngăn chặn được tiêu cực có thể xảy ra.

Các cải cách trong hoạt động thu thuế:

- Ngành thuế đã triển khai việc cấp mã số thuế cho các đối tượng nộp thuế, thông qua đó nắm được hầu hết đối tượng nộp thuế - các doanh nghiệp và đối tượng kinh doanh.

- Xây dựng và ban hành quy trình kê khai thuế, nộp thuế, kiểm tra thuế. Việc thực hiện phương pháp đối tượng nộp thuế tự tính, tự khai thuế đã phân rõ trách nhiệm giữa đối tượng nộp thuế và cơ quan thuế. Đối tượng nộp thuế chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc kê khai và nghĩa vụ nộp thuế của mình. Cơ quan thuế có trách nhiệm quản lý việc thu nộp thuế, phát hiện những hành vi vi phạm Luật thuế và xử lý theo Luật thuế.

- Công tác kiểm tra, thanh tra thuế được tăng cường. Do sự phân công, phân cấp trách nhiệm rõ ràng nên ngành thuế đã tập trung nguồn lực để tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra việc thu nộp thuế và áp dụng các hình thức xử phạt theo quy định. Công tác kiểm tra nội bộ ngành thuế được tăng cường, việc giải quyết các khiếu nại về thuế đã được tiến hành nhanh chóng hơn, góp phần làm giảm tiêu cực trong ngành thuế và tăng sự tin cậy của nhân dân.

- Bước đầu hiện đại hoá công tác thu thuế có kết quả. Hình thành hệ thống thông tin thống nhất toàn ngành. Ngành thuế đã triển khai ứng dụng công nghệ tin học vào việc đăng ký cấp mã số thuế và hệ thống quản lý thuế giá trị gia tăng và thuế thu nhập doanh nghiệp. Các thông tin cơ bản về đối tượng nộp thuế được lưu giữ tập trung tại Tổng cục thuế đã tạo thuận lợi cho công tác thu thuế và quản lý thu thuế, đặc biệt là cho việc kiểm tra khấu trừ, hoàn thuế và trao đổi thông tin với các ngành liên quan như Hải quan, Kho bạc. Các mạng máy tính tại các Cục thuế đã có tác dụng tốt trong việc phối hợp xử lý thông tin giữa các bộ phận quản lý thu để kịp thời tính thuế, tính nợ, tính phạt và cung cấp các thông tin về các đối tượng nộp thuế cần kiểm tra, thanh tra về thuế.

- Đẩy mạnh công tác tuyên truyền về thuế. Ngành thuế đã phối hợp với nhiều cơ quan thông tin đại chúng, sử dụng nhiều phương tiện và hình thức

thông tin như báo chí, đài phát thanh, đài truyền hình, sân khấu, điện ảnh, bài giảng... để phổ biến, tuyên truyền giáo dục pháp luật thuế.

Nhờ những cải cách trong hoạt động thu thuế, kết quả thu thuế trong thời gian qua đã có những tiến bộ đáng kể: số thu về thuế và phí tăng nhanh qua các năm. Nguồn thu đã đáp ứng được yêu cầu chi thường xuyên và tăng dần cho đầu tư phát triển. Trong giai đoạn cải cách thuế đợt 1 (1990-1995), tỷ lệ động viên thuế và phí trên GDP tăng từ 12,83% năm 1991; 23,3% năm 1995 đã góp phần giảm dần tỷ lệ thiếu hụt ngân sách từ 2,3% GDP năm 1991 xuống còn 0,4% năm 1995. Ngân sách đã từng bước được lành mạnh hoá gắn với việc chấm dứt phát hành tiền để bù đắp bội chi.

Trong cải cách thuế giai đoạn II (1996-2000), với việc áp dụng 2 luật thuế mới là thuế giá trị gia tăng và thuế thu nhập doanh nghiệp, hoạt động thu thuế có những biến đổi quan trọng. Việc thu hai loại thuế này (đặc biệt là thuế giá trị gia tăng) buộc các cơ sở thu thuế phải sử dụng phương pháp tính thuế phức tạp hơn, đồng thời đòi hỏi các đơn vị sản xuất kinh doanh phải tuân thủ hệ thống hoá đơn chứng từ chặt chẽ hơn. Để đảm bảo thu thuế theo những yêu cầu mới, đội ngũ cán bộ ngành thuế đã từng bước được nâng cao trình độ nghiệp vụ. Vì vậy, tuy hệ thống thuế trong vòng 10 năm (1990-2000) có nhiều thay đổi, song công tác thu thuế đã bảo đảm nguồn thu tương đối ổn định cho ngân sách nhà nước.

Bảng 2.1. Thu ngân sách nhà nước hàng năm (1995-2001)

Thu ngân sách	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tổng thu (tỷ đồng)	53.374	62.387	65.352	72.965	78.489	90.664	86.275
So với năm trước (%)	28,8	16,9	4,8	11,6	7,5	15,5	-4,8
So với GDP (%)	23,3	22,9	20,8	20,2	19,6	20,4	18

Nguồn: Thời báo kinh tế Việt Nam; Kinh tế Việt Nam và Thế giới (các năm 1997-2002)

Những tồn tại trong hoạt động thu thuế

- Chưa xóa bỏ được triệt để chế độ cán bộ chuyên quản thuế. Mặc dù quy trình quản lý thuế mới quy định cá nhân cán bộ thuế không được quan hệ trực tiếp với đối tượng nộp thuế, những các quy định khác (như chế độ báo

cáo thông tin về doanh nghiệp) vẫn chưa xoá bỏ việc cán bộ thuế phải trực tiếp tới doanh nghiệp lấy thông tin về tình hình sản xuất kinh doanh. Tại các chi cục thuế, cán bộ thuế vẫn trực tiếp đến các hộ để xác định mức thuế và thu hộ thuế, nên vẫn còn hiện tượng tiêu cực, thông đồng giữa cán bộ thuế và đối tượng nộp thuế. Mặt khác, ngành thuế vẫn phải mất khá nhiều nhân lực vào công tác thu thuế mà hiệu quả thu vẫn không cao.

- Thủ tục kê khai và nộp thuế còn phức tạp và thiếu tính thống nhất giữa các sắc thuế và giữa các đối tượng nộp thuế. Việc này vừa gây khó khăn cho đối tượng nộp thuế trong việc kê khai, nộp thuế, vừa làm cho hệ thống quản lý thuế của cơ quan thuế phức tạp hơn, tốn nhiều nhân lực hơn. Đa phần các quy định về các loại thuế đều cho phép đối tượng nộp thuế được phép điều chỉnh, bổ sung doanh thu, thuế, được kê lại phân khai sót vào lần kê khai sau hoặc vào kỳ quyết toán thuế. Điều này đã tạo sơ hở để đối tượng nộp thuế lợi dụng kê khai thiếu thuế mà không sợ bị xử lý hành vi trốn, lậu thuế.

- Việc cung cấp các thông tin về chính sách thuế và hướng dẫn nộp thuế còn hạn chế làm cho các đối tượng nộp thuế phải mất nhiều thời gian và chi phí cho việc nộp thuế, và ngành thuế cũng phải mất một lượng lớn cán bộ thuế và thời gian để hướng dẫn đối tượng nộp thuế. Hiện tượng giải thích thuế đôi khi theo chủ quan của từng cơ quan thuế, làm cho việc áp dụng quy định về thuế nhiều khi thiếu nhất quán giữa các tỉnh, thành phố.

- Các Luật thuế và quy trình quản lý thuế đều quy định về việc phạt thuế, song việc áp dụng các hình thức xử lý vi phạm và phạt còn chưa nghiêm, dẫn đến chỗ các hành vi vi phạm Luật thuế xảy ra khá phổ biến.

- Việc hiện đại hoá công tác truy cập và xử lý thông tin phục vụ cho hoạt động thu thuế còn chậm, việc quy định về chế độ cung cấp và xử lý thông tin về thuế còn chưa rõ ràng và thiếu tính khả thi.

2.2.2. Dịch vụ hành chính công trong lĩnh vực hải quan

Dịch vụ hải quan là một tổng thể các loại dịch vụ về kiểm tra, giám sát hàng hoá, phương tiện vận tải; phòng chống buôn lậu, vận chuyển trái phép hàng hoá qua biên giới; thu thuế đối với hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu.

Hoạt động hải quan rất đa dạng, phong phú và phức tạp, có quan hệ rất rộng đến nhiều lĩnh vực của đời sống xã hội. Hải quan được coi là công cụ thi hành và bảo vệ pháp luật trong lĩnh vực kinh tế đối ngoại, nhằm thực hiện chủ quyền và lợi ích quốc gia về chính trị, an ninh, kinh tế.

Các loại dịch vụ hành chính công trong lĩnh vực hải quan

Theo tập quán, thông lệ quốc tế về hải quan và do thực tiễn yêu cầu công tác quản lý nhà nước về hải quan của Nhà nước Việt Nam hiện nay – theo Luật Hải quan, Hải quan Việt Nam đang thực hiện một số hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công, có thể phân thành 6 loại như sau:

Thứ nhất, cung cấp các ấn chỉ hải quan và các ấn chỉ liên quan cho các tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, xuất cảnh, nhập cảnh bao gồm các loại ấn chỉ sau đây:

Các loại ấn chỉ thuộc phạm vi kiểm tra giám sát hải quan và kiểm tra thu thuế xuất nhập khẩu và các loại thu khác, bao gồm trên 40 loại giấy tờ (Tờ khai xuất nhập cảnh Việt Nam Tờ khai hàng hoá nhập khẩu, Phụ lục tờ khai hàng hoá nhập khẩu, Tờ khai hàng hoá xuất khẩu ...)

Cung cấp các loại ấn chỉ về kiểm soát chống buôn lậu và xử lý vi phạm pháp luật về hải quan, gồm có trên 30 loại giấy tờ (Biên bản vi phạm hành chính hải quan; Biên bản giao nhận hồ sơ, tang vật vi phạm hành chính hải quan, Biên bản khám phương tiện, đồ vật, Quyết định xử phạt vi phạm hành chính hải quan...)

Thứ hai, cung cấp các thông tin phục vụ cho quản lý hải quan và hướng dẫn làm thủ tục hải quan.

Cung cấp rộng rãi, công khai các thông tin về thủ tục hải quan và chính sách của Nhà nước về hải quan bằng cách niêm yết công khai tại trụ sở các chi cục hải quan, tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng.

Hướng dẫn làm thủ tục hải quan bao gồm :

- Khai và nộp hồ sơ hải quan đối với tất cả các loại hàng hoá, hành lý, ngoại hối, tiền Việt Nam, kim khí quý, đá quý...
- Hướng dẫn nộp, xuất trình chứng từ thuộc hồ sơ hải quan.
- Hướng dẫn đưa hàng hoá, phương tiện vận tải đến địa điểm được quy định cho việc kiểm tra thực tế hàng hoá, phương tiện vận tải.

- Hướng dẫn nộp thuế và thực hiện các nghĩa vụ tài chính khác theo quy định của pháp luật.

Thứ ba, thực hiện kiểm tra, giám sát hải quan thực tế đối với hàng hoá, hành lý xuất khẩu, nhập khẩu, phương tiện vận tải xuất cảnh, nhập cảnh dưới một số hình thức như sau:

- Kiểm tra trực tiếp bằng thủ công (bằng tay), trực tiếp quan sát, đánh giá xác nhận thực trạng hàng hoá, hành lý, phương tiện vận tải.

- Kiểm tra xác định bằng các phương tiện nghiệp vụ đặc chủng: máy soi hàng hoá; cân điện tử; máy xác định tiền giả; máy kiểm tra phát hiện ma tuý; chó nghiệp vụ; máy dò kim loại; máy dò chất nổ; máy kiểm định, phân tích phân loại hàng hoá ...

- Tổ chức việc giám sát hải quan bằng người và bằng máy móc tại các cửa khẩu sân bay quốc tế, nhà ga liên vận quốc tế, cảng biển quốc tế...

- Kiểm tra sau thông quan.

Thứ tư, thực hiện kiểm soát hải quan và xử lý các vi phạm pháp luật về hải quan.

- Tổ chức tuần tra, kiểm soát hải quan tại địa bàn kiểm soát hải quan trong khu vực biên giới theo quy định của pháp luật bằng các biện pháp nghiệp vụ hải quan dưới hình thức tổ chức các đội kiểm soát hải quan, hải đội kiểm soát hải quan trên biển.

- Xử phạt hành chính đối với các hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực hải quan

Thứ năm, tiếp nhận và giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan đến hoạt động hải quan theo đúng quy định của Luật khiếu nại, tố cáo.

Tổ chức bộ máy cung ứng dịch vụ hải quan

Tổ chức bộ máy của ngành hải quan bao gồm Tổng cục Hải quan trực thuộc Bộ Tài chính (theo Quyết định số 113/QĐ-TTg ngày 4/9/2002 của Thủ tướng Chính phủ); các Cục Hải quan tỉnh, liên tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (hiện tại có 33 đơn vị đóng quân tại địa bàn 50/61 tỉnh, thành phố) và các Chi cục Hải quan cửa khẩu, Đội kiểm soát hải quan và đơn vị tương đương (hiện tại có 150 đơn vị). Trên thực tế, các Chi cục hải quan cửa khẩu và tương đương nói trên là các đơn vị trực tiếp và liên quan nhiều nhất đến việc

cung ứng các dịch vụ hành chính công. Tổng số cán bộ công chức của ngành hải quan là gần 8000 người.

Tuỳ theo yêu cầu nhiệm vụ quản lý nhà nước về hải quan ở từng địa phương, khu vực biên giới khác nhau, tổ chức của các đơn vị chỉ cục hải quan cửa khẩu và tương đương được bố trí theo các loại hình và theo số lượng nhiều ít khác nhau.

Các chi cục hải quan cửa khẩu và tương đương có nhiều loại hình: chi cục hải quan cửa khẩu đường bộ, chi cục hải quan cửa khẩu sân bay quốc tế, chi cục hải quan cửa khẩu cảng biển quốc tế, chi cục hải quan cửa khẩu đường sông quốc tế, chi cục hải quan khu chế xuất, chi cục hải quan khu thương mại, chi cục hải quan điểm thông quan trong nội địa, chi cục hải quan khu công nghiệp, chi cục hải quan khu kinh tế, chi cục hải quan bưu cục ngoại dịch, chi cục hải quan kho ngoại quan.

Đội kiểm soát hải quan có các loại hình: các đội kiểm soát cơ động tại địa bàn kiểm soát hải quan trong khu vực biên giới, các hải đội (hoặc đội tàu) kiểm soát hải quan trên biển.

Những cải cách trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ hải quan

Trước đây, giấy phép kinh doanh xuất nhập khẩu do Bộ Thương mại và Tổng cục hải quan cấp. Bộ Thương mại có thẩm quyền cấp giấy phép kinh doanh xuất nhập khẩu theo hạn ngạch và chỉ tiêu đối với một số mặt hàng do Nhà nước quản lý. Doanh nghiệp muốn có giấy phép xuất nhập khẩu từng chuyển phải qua 3 bước, những trường hợp phức tạp phải có 18 loại giấy tờ, qua 16 cửa rất phiền hà và tốn kém. Tổng cục hải quan có quyền cấp giấy phép xuất nhập khẩu với 6 loại mặt hàng “phi mậu dịch”. Tại các cửa khẩu, thủ tục kiểm tra, kiểm định hàng hoá xuất nhập khẩu của Hải quan cửa khẩu đòi hỏi doanh nghiệp nhập khẩu phải trình khoảng 12 loại giấy tờ; xuất khẩu phải có 9 loại giấy tờ rất phiền phức và tốn kém, nhất là đối với những hàng hoá công kênh, số lượng lớn hoặc hàng tươi sống khó bảo quản.

Sau khi có Nghị định 38/CP của Chính phủ ngày 4-5-1994 về cải cách thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức, đã có những cải cách đáng kể về chế độ giấy phép xuất nhập khẩu và thủ tục hải quan.

- Tháng 12-1995, Chính phủ đã bãi bỏ chế độ cấp giấy phép xuất nhập khẩu từng chuyến và thực hiện xuất nhập khẩu trực tiếp bằng giấy phép kinh doanh. Tháng 1-1998 bãi bỏ chế độ giấy phép xuất nhập khẩu hàng tiêu dùng để điều chỉnh bằng chính sách thuế quan. Nghị định số 57/1998/NĐ-CP ngày 31-7-1998 của Chính phủ quy định chi tiết Luật thương mại về hoạt động xuất nhập khẩu, gia công, đại lý mua bán với nước ngoài, đã bãi bỏ hoàn toàn chế độ giấy phép kinh doanh xuất nhập khẩu trực tiếp.

- Từ 1-1-1999, thủ tục thu thuế xuất nhập khẩu dưới dạng mẫu hoá đã được áp dụng với nhiều cải tiến đáng kể và đã tiếp cận tương đối đến tập quán thương mại quốc tế. Cụ thể là, doanh nghiệp tự kê khai, tự áp giá, tự áp thuế suất, tự tính thuế trên cơ sở các mẫu sẵn có và tự chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính chính xác. Hải quan chỉ kiểm tra tính chính xác của các số liệu đã được kê khai. Bộ hồ sơ làm thủ tục hải quan đã đơn giản hơn, giảm bớt một số giấy tờ không cần thiết như bản dịch hợp đồng, L/C, bản sao tờ khai gửi Bộ Thương mại, lệnh giao hàng, bảng kê chi tiết đối với hàng đồng nhất...

Nhờ những cải cách nói trên, thời gian làm thủ tục hải quan đã rút ngắn được khoảng 2/3; số tờ khai và hàng hoá được giải phóng trong ngày là từ 90-95%. Các hiện tượng gây sách nhiễu, phiền hà của một số cán bộ hải quan đối với chủ hàng đã giảm nhiều so với trước đây. Nhiều vướng mắc của doanh nghiệp đã được giải quyết kịp thời.

- Việc thi hành Luật Hải quan (có hiệu lực kể từ ngày 1-1-2002) đã dẫn đến những biến chuyển tích cực trong cung ứng dịch vụ hải quan. Hàng hoá nhập khẩu chỉ còn phải nộp 5 loại chứng từ, nội dung yêu cầu khai báo hải quan trong tờ khai chỉ còn 38 mục đối với tờ khai nhập khẩu và 27 mục đối với tờ khai xuất khẩu (so với 48 mục trước đây).

- Việc áp dụng các hình thức kiểm tra thực tế hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu để thông quan theo Luật Hải quan đã xoá bỏ bớt các khâu luân chuyển hồ sơ. Từ chỗ hồ sơ một lô hàng nhập khẩu phải qua 17 người làm thủ tục, nay giảm xuống còn 7-8 người đối với những lô hàng nhập khẩu áp dụng biện pháp kiểm tra, ngoài ra cũng hạn chế được việc các doanh nghiệp làm thủ tục hải quan phải tiếp xúc trực tiếp với cán bộ hải quan. Vì vậy, hàng hoá

được thông quan nhanh hơn và giảm sự phiền hà, sách nhiễu trong khi làm thủ tục.

- Cơ cấu tổ chức, bộ máy, nhân sự tại Cục hải quan các tỉnh, thành phố đã được cải tiến, bố trí lại một cách cơ bản và đã đáp ứng được yêu cầu quy trình của thủ tục hải quan với các loại hình xuất khẩu theo quy định của Luật Hải quan, giảm các đầu mối trung gian.

Những tồn tại trong việc cung ứng dịch vụ hải quan

Do những đặc thù công tác hải quan, việc cung cấp các dịch vụ hành chính công của ngành hải quan có những khó khăn, vướng mắc chủ yếu sau đây:

- Tình trạng không đồng bộ, thiếu minh bạch trong các văn bản pháp quy của nhiều ngành tham gia quản lý nhà nước về hải quan dẫn đến những mâu thuẫn giữa các lĩnh vực chuyên ngành trong thủ tục hải quan. Việc cung cấp các thông tin về xuất nhập khẩu, việc xác định về chất lượng và yếu tố pháp lý đối với hàng hoá của các cơ quan quản lý vẫn còn nhiều ý kiến khác nhau, khiến cho các đối tượng được cung cấp các dịch vụ hành chính công tốn thêm tiền bạc và thời gian, phản ứng đối với sự quan liêu, thiếu tính thống nhất của cơ quan nhà nước.

- Việc phát hành một số ấn chỉ để quản lý việc thu thuế xuất nhập khẩu hiện nay như các loại tem để dán vào một số loại hàng hoá có thuế suất cao đang bất cập với tình hình biến động của thị trường, tình trạng làm giả các loại tem này để trốn thuế đang diễn ra khá phổ biến gây thất thu lớn cho ngân sách.

- Trong điều kiện xây dựng nền kinh tế mở, hội nhập kinh tế quốc tế, hoạt động xuất nhập khẩu, giao lưu quốc tế ngày càng mạnh mẽ, khối lượng công việc quản lý của hải quan ngày càng lớn, song ngành hải quan chưa được đầu tư xây dựng hạ tầng, trang bị kỹ thuật đảm bảo cung ứng các dịch vụ hành chính công một cách tương xứng. Việc ứng dụng tin học vào cung cấp dịch vụ trong lĩnh vực hải quan mới được triển khai, các doanh nghiệp và các đối tượng tham gia hoạt động xuất nhập khẩu chưa ủng hộ và tham gia, khiến cho hoạt động này vẫn ở trong tình trạng thủ công lạc hậu, tốn thời gian và không kinh tế.

- Phương tiện kiểm tra của hải quan vẫn còn nặng về thủ công. Các trang thiết bị phục vụ cho kiểm tra mới chỉ được trang bị cho các chi cục hải quan cửa khẩu quốc tế. Việc tổ chức kê khai hải quan trên mạng điện tử mới được áp dụng thí điểm nhưng cũng đang gặp khó khăn vì hệ thống máy tính lạc hậu lại thiếu đồng bộ. Trung tâm dữ liệu thông tin đang được xây dựng. Các phương tiện kiểm soát hải quan và các công cụ hỗ trợ phục vụ chống buôn lậu có được quan tâm trang bị nhưng nhìn chung còn chưa tương xứng với yêu cầu nhiệm vụ của hải quan.

2.2.3. Cung ứng dịch vụ cấp phép đầu tư nước ngoài tại Việt nam

Đầu tư trực tiếp nước ngoài - một hình thức đầu tư quốc tế - là những phương thức đầu tư vốn, tài sản của các chủ đầu tư nước ngoài để tiến hành sản xuất, kinh doanh, cung cấp dịch vụ với mục đích tìm kiếm lợi nhuận và những mục tiêu kinh tế xã hội nhất định.

Đây là hình thức đầu tư bằng *vốn của tư nhân* do các chủ đầu tư tự quyết định về đầu tư, sản xuất kinh doanh và tự chịu trách nhiệm về lỗ, lãi. Hình thức này mang tính khả thi và hiệu quả kinh tế cao, mặc dù vẫn chịu sự chi phối của Chính phủ nước có tư nhân đầu tư, nhưng ít bị ràng buộc về chính trị nếu so sánh với hình thức tín dụng quốc tế, không để lại gánh nặng nợ nần cho nền kinh tế.

Đặc trưng nêu trên của loại hình đầu tư trực tiếp nước ngoài ảnh hưởng nhiều đến công tác quản lý nhà nước về hoạt động này, đặc biệt là khâu cấp giấy phép đầu tư. Nguồn vốn đầu tư nước ngoài chủ yếu là từ các chủ đầu tư tư nhân nên họ tự chịu trách nhiệm về hiệu quả sản xuất kinh doanh của dự án; do đó, khi xem xét cấp giấy phép đầu tư, nội dung thẩm định về mặt kinh tế xã hội và sự phù hợp với quy hoạch được đặt lên hàng đầu. Hiệu quả tài chính của bản thân dự án tuy cũng là tiêu chí quan trọng, nhưng không phải là tiêu chí quyết định như đối với các dự án sử dụng nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước.

Phân cấp thẩm quyền quyết định dự án đầu tư¹

¹ Điều 114 Nghị định 24/2000/NĐ-CP

Thủ tướng Chính phủ quyết định các dự án nhóm A, gồm:

a) Các dự án không phân biệt quy mô vốn đầu tư, bao gồm xây dựng cơ sở hạ tầng khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu đô thị; dự án BOT, BTO, BT; xây dựng và kinh doanh cảng biển, sân bay; kinh doanh vận tải đường biển, hàng không; hoạt động dầu khí; dịch vụ bưu chính viễn thông; văn hóa; xuất bản, báo chí, truyền thanh, truyền hình; cơ sở khám chữa bệnh; giáo dục, đào tạo; nghiên cứu khoa học; sản xuất thuốc chữa bệnh cho người; bảo hiểm, tài chính, kiểm toán, giám định; thăm dò, khai thác tài nguyên quý hiếm; xây dựng nhà ở để bán; dự án thuộc lĩnh vực quốc phòng.

b) Các dự án có vốn đầu tư từ 40 triệu USD trở lên thuộc các ngành điện, khai khoáng, luyện kim, xi măng, cơ khí chế tạo, hóa chất, khách sạn, căn hộ văn phòng cho thuê, khu vui chơi giải trí, du lịch.

c) Các dự án sử dụng đất đô thị từ 5 ha trở lên và các loại đất khác từ 50 ha trở lên.

Bộ kế hoạch và Đầu tư quyết định đối với dự án nhóm B, là các dự án không thuộc nhóm A nêu trên và không thuộc các dự án phân cấp cấp phép đầu tư cho các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương.

Các dự án đầu tư vào khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao do *Ban quản lý khu công nghiệp cấp tỉnh cấp giấy phép đầu tư theo uỷ quyền của Bộ Kế hoạch và Đầu tư* với quy mô vốn đến 40 triệu USD, trừ các dự án nhóm A.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định đối với các dự án được phân cấp cấp giấy phép đầu tư.²

a) UBND cấp tỉnh được phân cấp cấp giấy phép đầu tư cho các dự án đầu tư nước ngoài đáp ứng các điều kiện sau:

- Phù hợp với quy hoạch phát triển vùng kinh tế, quy hoạch phát triển ngành kinh tế - kỹ thuật, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương đã được duyệt;

- Có quy mô vốn đầu tư từ 5 triệu USD trở xuống (riêng UBND thành phố là Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh được phân cấp cấp giấy phép đầu tư

² Điều 115 Nghị định 24/2000/NĐ-CP

cho dự án từ 10 triệu USD trở xuống) trừ các dự án nhóm A, các dự án thuộc các lĩnh vực xây dựng và kinh doanh cảng biển, sân bay, đường quốc lộ, đường sắt; sản xuất xi măng, luyện kim, điện; sản xuất đường ăn, rượu, bia, thuốc lá; sản xuất lắp ráp ô tô, xe máy; du lịch lữ hành.

b) UBND cấp tỉnh thực hiện việc *điều chỉnh giấy phép đầu tư đối với các dự án trong diện được phân cấp cấp giấy phép đầu tư*, gồm các dự án do UBND cấp giấy phép đầu tư và các dự án trước đây do Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã cấp giấy phép đầu tư nhưng nay nằm trong phạm vi được phân cấp.

Các dịch vụ hành chính trong cấp phép đầu tư:

1. Hướng dẫn thủ tục đầu tư

Việc hướng dẫn thủ tục có thể thực hiện thông qua các tài liệu hướng dẫn, các bài giảng, bài phát biểu, tham luận tại các cuộc tập huấn, hội nghị, ... nhưng chủ yếu là qua các cuộc tiếp xúc trực tiếp với các nhà đầu tư đang trong giai đoạn tìm kiếm cơ hội đầu tư.

2. Thông tin về đầu tư nước ngoài

Thông tin về đầu tư nước ngoài được thu thập từ các cơ quan cấp giấy phép đầu tư (đầu mối là các Sở Kế hoạch Đầu tư, các ban quản lý khu công nghiệp cấp tỉnh) và từ các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

Việc cung cấp thông tin cho doanh nghiệp mới chỉ dừng ở các quy định luật pháp, chính sách, chưa có chế độ cung cấp tin tổng hợp về tình hình cấp phép và triển khai các dự án đầu tư nước ngoài.

3. Giải quyết các khiếu nại, vướng mắc

Phần lớn các khiếu nại, vướng mắc của các nhà đầu tư thường phát sinh trong quá trình triển khai dự án, nghĩa là sau khi được cấp giấy phép đầu tư. Việc tập hợp, giải quyết các khiếu nại này do Bộ Kế hoạch và Đầu tư, UBND cấp tỉnh, các bộ chuyên ngành, các bộ tổng hợp giải quyết trong phạm vi chức năng của mình. Vụ quản lý dự án và Vụ quản lý khu công nghiệp-khu chế xuất (Bộ Kế hoạch và Đầu tư) là các đơn vị của Bộ trực tiếp thực hiện công việc này.

Các vướng mắc này tuy không nhiều, chủ yếu liên quan đến việc trả lời chủ trương đối với các dự án, nhưng thường phức tạp, khó giải quyết vì những vướng mắc này thường phát sinh do các văn bản hướng dẫn chưa đầy đủ hoặc

thiếu nhất quán. Thông thường, việc giải quyết các vấn đề vướng mắc được thực hiện theo cơ chế liên ngành, nghĩa là Bộ Kế hoạch và Đầu tư xin ý kiến các cơ quan để tổng hợp trả lời chủ đầu tư. Tuy nhiên, cơ chế này nhiều khi rất khó vận dụng trong những trường hợp ý kiến quá khác nhau.

Thủ tục và quy trình cấp phép đầu tư

Cơ quan tiếp nhận hồ sơ dự án:

- Đối với các dự án thuộc thẩm quyền của Bộ kế hoạch và Đầu tư: hồ sơ dự án được nộp đến Bộ Kế hoạch và Đầu tư hoặc cơ quan đại diện Bộ Kế hoạch và Đầu tư tại thành phố Hồ Chí Minh;

- Đối với các dự án thuộc thẩm quyền của UBND cấp tỉnh: hồ sơ dự án được gửi đến Sở Kế hoạch và Đầu tư hoặc một đơn vị đầu mối do UBND tỉnh chỉ định;

- Đối với các dự án trong khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao: hồ sơ dự án được gửi đến ban quản lý khu công nghiệp theo cơ chế uỷ quyền của Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Khi tiếp nhận hồ sơ dự án, cán bộ tiếp nhận hồ sơ kiểm tra tính hợp lệ của hồ sơ đặc biệt là các vấn đề sau:

- Số lượng bộ hồ sơ và đầu mục những văn bản cần phải có theo quy định;

- Tính hợp lệ của hồ sơ dự án: các trang của đơn xin cấp giấy phép đầu tư, hợp đồng liên doanh, hợp đồng hợp tác kinh doanh, điều lệ doanh nghiệp phải có các chữ ký của đại diện có thẩm quyền của các bên tham gia đầu tư;

- Văn bản xác nhận tư cách pháp lý, tình hình tài chính của các chủ đầu tư. Chủ đầu tư chịu trách nhiệm về tính hợp pháp của các văn bản xác nhận trên.

Sau khi nộp hồ sơ dự án, chủ đầu tư hoặc đại diện được uỷ quyền được cấp giấy biên nhận việc tiếp nhận hồ sơ dự án.

Thời hạn xem xét đơn và thông báo quyết định cho chủ đầu tư như sau:³

- 30 ngày đối với các dự án đăng ký cấp giấy phép đầu tư;;

- 45 ngày đối với các dự án thuộc diện thẩm định cấp giấy phép đầu tư.

Thời hạn này không bao gồm thời gian chủ đầu tư sửa đổi, bổ sung hồ sơ dự án.

Các cải cách trong hoạt động cấp phép đầu tư

Thứ nhất, bổ sung cơ chế đăng ký cấp Giấy phép đầu tư

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam năm 2000 đã bổ sung cơ chế đăng ký cấp giấy phép đầu tư cho các dự án có tỷ lệ xuất khẩu sản phẩm cao (từ 80% trở lên) và các dự án sản xuất quy mô nhỏ (vốn đầu tư chỉ vài trăm nghìn đến 1 triệu USD) có tính chất dự án đơn giản, ít ảnh hưởng tới thị trường trong nước, diện tích chiếm đất nhỏ, tự cân đối ngoại tệ, đóng góp đáng kể cho xuất khẩu..., trong đó quy định rút ngắn thời hạn xem xét cấp giấy phép đầu tư, yêu cầu về hồ sơ dự án đối với các dự án này cũng đơn giản hơn nhiều, không bắt buộc có giải trình kinh tế kỹ thuật; nội dung dự án thể hiện ở đơn đăng ký đầu tư. Đây là một bước quan trọng cải tiến thủ tục cấp giấy phép đầu tư cho các dự án đầu tư nước ngoài.

Thứ hai, rút ngắn thời hạn xem xét, thẩm định cấp giấy phép đầu tư

Qua một số lần sửa đổi, bổ sung Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, thời hạn thẩm định cấp giấy phép đầu tư đã được rút xuống, từ 90 ngày (3 tháng) trong thời gian đầu, xuống 60 ngày, rồi 45 ngày như quy định của Luật hiện hành. Thực tế thời hạn thẩm định đối với các dự án nhóm B chỉ còn 30 ngày theo quy định về thời hạn thẩm định của Nghị định 24/2000/NĐ-CP.

Thứ ba, phân cấp, uỷ quyền cấp giấy phép đầu tư

- Phân cấp cấp giấy phép đầu tư cho UBND cấp tỉnh là một chủ trương đúng đắn, ngày càng được mở rộng và hoàn thiện. Đến nay, Thủ tướng Chính phủ đã phân cấp cho tất cả các UBND địa phương, với nội dung toàn diện hơn từ khâu cấp mới, điều chỉnh giấy phép đầu tư, đặc biệt là phân cấp quản lý toàn diện hoạt động của các dự án đầu tư nước ngoài trên địa bàn.

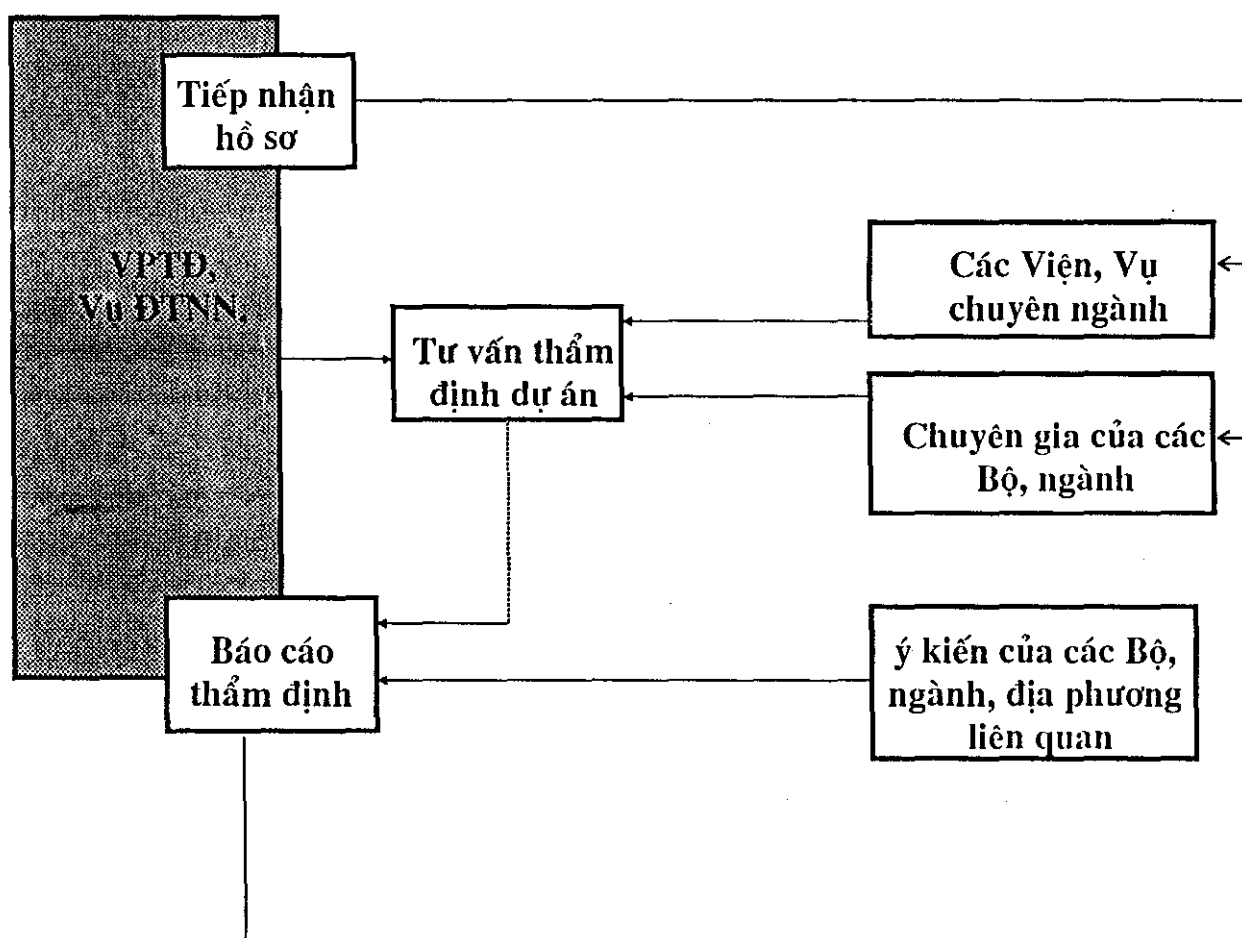
- Nhìn chung các địa phương, Ban quản lý các khu công nghiệp đảm bảo thời gian quy định trong việc xem xét, cấp giấy phép đầu tư trong thời gian 30 ngày kể từ khi nhận được hồ sơ hợp lệ, rút ngắn thời gian cấp giấy phép đầu tư so với trước đây; trong đó, phần lớn chỉ xem xét cấp giấy phép đầu tư trong vòng 15 ngày, thậm chí có dự án chỉ cấp phép trong vòng 1 ngày.

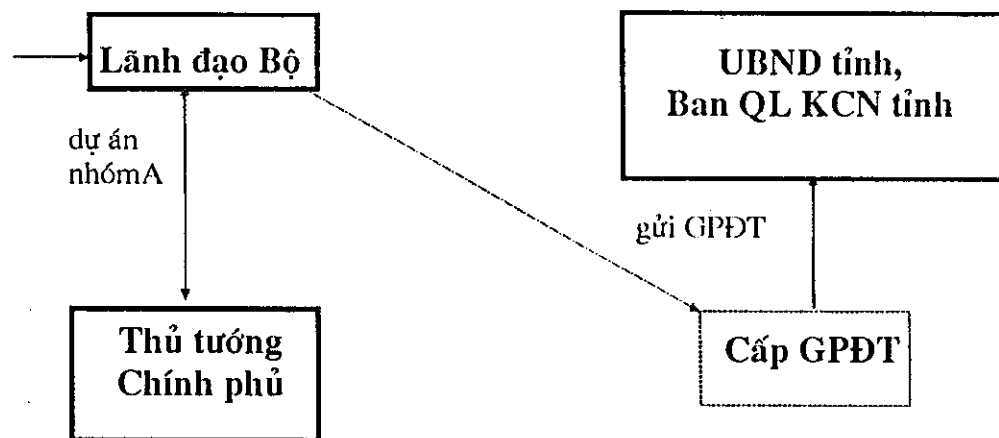
³ Điều 59 Luật ĐTNN tại Việt nam

Thứ tư, cơ chế phối hợp trong công tác thẩm định cấp giấy phép đầu tư

Thời gian qua, các bộ, ngành đã phối hợp tương đối tốt với các cơ quan cấp giấy phép đầu tư trong việc thẩm định dự án và giải quyết các khó khăn cho doanh nghiệp. Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã phối hợp với các bộ, ngành liên quan tổ chức tập huấn, trao đổi nghiệp vụ và hỗ trợ các địa phương trong thẩm định, cấp phép nhằm khắc phục các hạn chế, bỏ ngõ ban đầu, dần đưa hoạt động quản lý đầu tư nước ngoài ở các địa phương đi vào nề nếp, đảm bảo chất lượng.

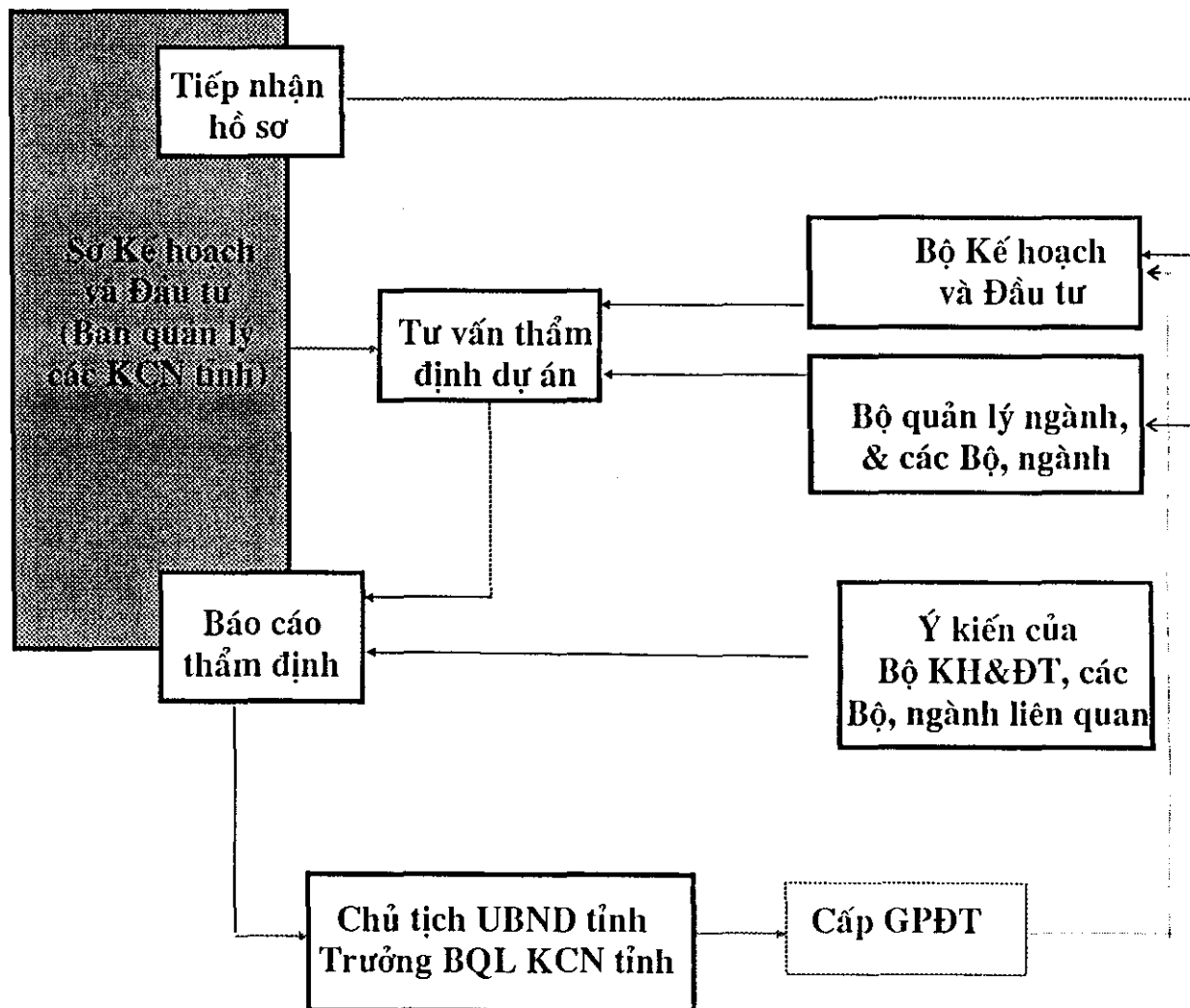
Sơ đồ 2.2. Quy trình thẩm định dự án đầu tư nước ngoài
(Các dự án* do Bộ Kế hoạch và Đầu tư thẩm định và cấp GPĐT)





* Các dự án nhóm A và các dự án nhóm B nhưng không phân cấp uỷ quyền

Sơ đồ 2.3. Quy trình thẩm định dự án đầu tư nước ngoài
 (Các dự án do UBND tỉnh hoặc BQL các KCN tỉnh thẩm định và cấp GPĐT)



Các kết quả đạt được trong cải cách hoạt động cấp phép đầu tư nước ngoài:

Luật Đầu tư nước ngoài được ban hành và thực hiện hơn 15 năm qua, đưa công tác quản lý nhà nước về hoạt động đầu tư nước ngoài dần đi vào nề nếp và được cải tiến đáng kể, bao gồm việc cải tiến quy trình cấp giấy phép đầu tư:

- Thủ tục cấp phép được quy định tương đối rõ ràng trong các văn bản hướng dẫn thi hành Luật đầu tư nước ngoài và được giới thiệu rộng rãi cho các nhà đầu tư thông qua tài liệu hướng dẫn, tuyên truyền và qua các đợt vận động xúc tiến đầu tư;

- Đội ngũ cán bộ làm công tác thẩm định cấp giấy phép đầu tư đã có tiến bộ đáng kể về mặt chuyên môn nghiệp vụ, từng bước đáp ứng yêu cầu của công việc này;

- Các tiêu chuẩn, quy định mang tính pháp lý liên quan đến quy trình cấp phép (như các quy định về thuế, về công nghệ, về thiết bị đã qua sử dụng, môi trường, ...) đã được ban hành kịp thời, tạo điều kiện thuận lợi cho việc xem xét hồ sơ dự án.

- Qua 15 thực hiện Luật đầu tư nước ngoài, đội ngũ công chức làm công tác này đã trưởng thành nhiều mặt, cả về chuyên môn nghiệp vụ, trình độ ngoại ngữ cũng như kinh nghiệm quản lý, từng bước đáp ứng yêu cầu công việc. Công tác đào tạo đã được chú trọng; nhiều lớp tập huấn ngắn hạn được tổ chức theo kế hoạch đào tạo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các chương trình, dự án do các tổ chức quốc tế tài trợ.

Những tồn tại trong hoạt động cấp phép đầu tư nước ngoài

- Cơ chế đăng ký cấp giấy phép đầu tư tuy đã được bổ sung nhưng thực tế mới có ý nghĩa rút ngắn về mặt thời hạn cấp phép, chưa thể hiện được đây là cơ chế chấp thuận dự án tự động do chưa có đủ các tiêu chuẩn, quy định rõ ràng; nhiều trường hợp vẫn phải xin ý kiến các cơ quan trước khi cấp giấy phép đầu tư;

- Trong thực tế nhiều ngành, lĩnh vực chưa có quy hoạch được duyệt hoặc đã có quy hoạch nhưng không cụ thể hóa tới các địa bàn và không được

lượng hóa, ảnh hưởng trực tiếp tới việc xem xét hồ sơ dự án và cấp giấy phép đầu tư cả ở trung ương và địa phương;

- Thời hạn thẩm định dự án thường bị kéo dài do một số cơ quan trả lời chậm; nhiều bộ, ngành chưa thực sự quan tâm đến lĩnh vực đầu tư nước ngoài và trong nhiều trường hợp còn xem xét, thẩm định theo quan điểm như đối với dự án đầu tư từ ngân sách nhà nước;

- Chưa quy định rõ ràng trách nhiệm của các bộ, ngành và UBND cấp tỉnh trong việc thực hiện chủ trương phân cấp cấp giấy phép đầu tư. Nhiều dự án do UBND cấp tỉnh cấp giấy phép đầu tư nhưng bộ quản lý chuyên ngành không có thông tin hoặc không được hỏi ý kiến nên dẫn đến đầu tư trùng lặp, ảnh hưởng đến cân đối tổng thể nhu cầu thị trường, năng lực sản xuất kinh doanh, phân bố lực lượng sản xuất.

- Một số quy định hướng dẫn của các bộ ngành chậm ban hành hoặc quy định chưa đủ chi tiết, chưa rõ quy trình thủ tục khiến các địa phương lúng túng trong vận dụng, mất nhiều thời gian xin ý kiến nên kéo dài thời gian xét duyệt dự án. Mặt khác một số bộ ngành lại ban hành quá nhiều văn bản hướng dẫn cũng gây khó khăn cho cơ quan địa phương, doanh nghiệp trong việc tra cứu, vận dụng (như Bộ Tài chính).

- Một số cán bộ còn chưa quán triệt rõ yêu cầu của công tác quản lý hoạt động đầu tư nước ngoài, do vậy khi thẩm định cấp phép cũng như trong quá trình quản lý còn có những yêu cầu, đòi hỏi không phù hợp với loại hình đầu tư này, có chỗ còn buông lỏng quản lý, trong khi đó lại có những nơi can thiệp quá sâu vào công việc sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

- Việc phân cấp ủy quyền đã làm tăng thêm biên chế của địa phương để đảm nhiệm công việc này, trong khi ở không ít địa phương và khu công nghiệp, số dự án đầu tư nước ngoài là không đáng kể hoặc thậm chí chưa có dự án nào. Trường hợp bố trí cán bộ kiêm nhiệm thì thời gian dành cho công việc liên quan đến đầu tư nước ngoài hạn chế, không tích lũy được kinh nghiệm. Trình độ quản lý của đội ngũ cán bộ ở một số địa phương còn nhiều hạn chế.

- Cơ chế phối hợp công tác tuy đã có nhưng thực hiện chưa thường xuyên, chế độ báo cáo chưa được tuân thủ nghiêm ngặt, thông tin giữa các cơ

quan chưa kịp thời, dẫn đến những khó khăn, vướng mắc không đáng có trong quá trình vận động, xúc tiến đầu tư cũng như khi thẩm định cấp giấy phép đầu tư.

2.2.4. Cung ứng dịch vụ đăng ký kinh doanh

Tổ chức hoạt động đăng ký kinh doanh.

Trước năm 1998, theo Luật doanh nghiệp tư nhân, Luật công ty và các văn bản hướng dẫn thi hành, chủ doanh nghiệp muốn thành lập doanh nghiệp phải thực hiện cả hai thủ tục là xin phép thành lập (ở Văn phòng UBND cấp tỉnh) và đăng ký kinh doanh (ở Sở Kế hoạch - Đầu tư). Để thành lập được doanh nghiệp, nhà đầu tư phải qua hàng chục cửa với hàng chục con dấu và thời gian kéo dài hàng năm trời. Chẳng hạn, một doanh nhân hay một chủ thể muốn nhận được giấy tờ đăng ký kinh doanh phải mất thời gian chờ đợi trung bình là 45 ngày đối với những ngành nghề đơn giản, đối với doanh nghiệp phải mất từ 4 đến 6 tháng và chi phí khá tốn kém. Phòng Đăng ký kinh doanh có quyền từ chối cấp phép kinh doanh một cách tùy tiện.

Việc ban hành Thông tư liên ngành số 05/1998/TTLN-KHDT-TP giữa Bộ Kế hoạch - đầu tư và Bộ Tư pháp đã hợp nhất hai thủ tục xin phép thành lập doanh nghiệp, quy về một đầu mối giải quyết hồ sơ thành lập và đăng ký kinh doanh cho nhà đầu tư là Sở Kế hoạch-Đầu tư. Tháng 6-1999, Quốc hội đã thông qua Luật Doanh nghiệp mới, quy định thống nhất việc chủ đầu tư muốn thành lập doanh nghiệp chỉ làm thủ tục đăng ký kinh doanh tại một cửa duy nhất là Phòng đăng ký kinh doanh của Sở Kế hoạch-Đầu tư. Thêm vào đó, ngày 3-2-2000, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành quyết định 19/2000/QĐ-TTg bãi bỏ 84 loại giấy phép đối với các nhà đầu tư, nhờ đó đã giảm một lượng lớn các thủ tục phiền hà, khơi thông hơn nữa môi trường đầu tư trong tất cả các ngành kinh tế quốc dân.

Quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan đăng ký kinh doanh bao gồm:

- Giải quyết việc đăng ký kinh doanh và cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh theo quy định của pháp luật.
- Xây dựng, quản lý hệ thống thông tin về doanh nghiệp; cung cấp thông tin cho các cơ quan nhà nước, cho tổ chức và cá nhân có yêu cầu theo quy định của pháp luật.

– Yêu cầu doanh nghiệp báo cáo về tình hình kinh doanh của doanh nghiệp khi xét thấy cần thiết cho việc thực hiện các quy định của Luật này; đơn đốc việc thực hiện chế độ báo cáo của doanh nghiệp.

- Trực tiếp kiểm tra hoặc đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền kiểm tra doanh nghiệp theo những nội dung trong hồ sơ đăng ký kinh doanh.

- Xử lý vi phạm về đăng ký kinh doanh theo quy định của pháp luật. Thu hồi giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh và yêu cầu doanh nghiệp làm thủ tục giải thể theo quy định tại Luật này.

- Chịu trách nhiệm trước pháp luật về những vi phạm trong việc đăng ký kinh doanh.

- Thực hiện các quyền và trách nhiệm khác theo quy định của pháp luật.

Quy trình và thủ tục đăng ký kinh doanh:

Người thành lập doanh nghiệp lập và nộp một bộ hồ sơ đăng ký kinh doanh quy định cho từng loại hình doanh nghiệp tại phòng đăng ký kinh doanh cấp tỉnh nơi doanh nghiệp đặt trụ sở chính.

Một DN có đủ điều kiện đăng ký kinh doanh cần phải có hồ sơ hợp lệ gồm:

+ Đơn đăng ký kinh doanh: đối với Doanh nghiệp tư nhân.

+ Điều lệ đối với công ty.

+ Danh sách thành viên đối với công ty trách nhiệm hữu hạn, danh sách thành viên hợp danh đối với công ty hợp danh, danh sách cổ đông sáng lập đối với công ty cổ phần.

+ Đối với doanh nghiệp kinh doanh các ngành nghề đòi hỏi phải có vốn pháp định thì phải có thêm xác nhận về vốn của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền theo quy định của pháp luật

Khi tiếp nhận hồ sơ đăng ký kinh doanh, Phòng đăng ký kinh doanh cấp tỉnh có thể yêu cầu người đăng ký kinh doanh xuất trình các loại giấy tờ theo quy định của pháp luật nếu xét thấy cần thiết và phải ghi giấy biên nhận theo mẫu đã quy định và trao cho người nộp hồ sơ.

Trong thời hạn mười lăm ngày, kể từ ngày nhận hồ sơ, Phòng đăng ký kinh doanh cấp tỉnh cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh cho người thành

lập doanh nghiệp, theo mẫu giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh của từng loại hình doanh nghiệp.

Trường hợp hồ sơ không đủ giấy tờ theo quy định, hoặc có nội dung khai không đủ, không thống nhất giữa các giấy tờ trong hồ sơ; hoặc tên doanh nghiệp trùng hoặc gây nhầm lẫn với tên các doanh nghiệp khác cùng loại hình doanh nghiệp đã đăng ký kinh doanh trên cùng địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; hoặc tên các doanh nghiệp không bảo đảm quy định tại điểm b,c,d khoản 1 Điều 24 Luật Doanh nghiệp, thì trong thời hạn bảy ngày, kể từ ngày nhận hồ sơ, Phòng đăng ký kinh doanh cấp tỉnh phải thông báo rõ nội dung yêu cầu sửa đổi, bổ sung và cách thức sửa đổi, bổ sung hồ sơ đăng ký kinh doanh cho người thành lập doanh nghiệp theo mẫu đã quy định

Xử lý vi phạm trong đăng ký kinh doanh:

Với các doanh nghiệp đăng ký kinh doanh vi phạm sẽ bị thu hồi giấy chứng nhận trong các trường hợp sau:

- Doanh nghiệp không tiến hành hoạt động kinh doanh trong thời hạn một năm, kể từ ngày được cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh
- Doanh nghiệp ngừng hoạt động kinh doanh một năm liên tục mà không thông báo với cơ quan đăng ký kinh doanh;
- Doanh nghiệp không báo cáo về hoạt động kinh doanh với cơ quan đăng ký kinh doanh trong hai năm liên tiếp;
- Doanh nghiệp không gửi báo cáo theo quy định tại khoản 3 Điều 116 Luật Doanh nghiệp 1999 đến các cơ quan đăng ký kinh doanh trong thời hạn 6 tháng, kể từ ngày có yêu cầu bằng văn bản;
- Doanh nghiệp kinh doanh ngành nghề bị cấm.

Thực trạng cấp giấy đăng ký kinh doanh tại TP. Hà Nội:

Tại Hà Nội, Phòng Đăng ký và quản lý doanh nghiệp nhà nước- Sở Kế hoạch và Đầu tư được thành lập theo Quyết định số 27/ 2000/ QĐ-UB ngày 29/3/2000 của UBND thành phố Hà Nội. Trưởng phòng có quyền ký và có con dấu riêng. Ở các quận huyện, Ủy ban nhân dân thành phố đã có quyết định tổ chức lại các phòng nghiệp vụ làm nhiệm vụ đăng ký kinh doanh cho hộ kinh doanh cá thể, tập trung về một đầu mối để đảm bảo thực hiện đúng quy định của Luật Doanh nghiệp

Việc cấp phép tại Phòng đăng ký kinh doanh Hà Nội được phân theo địa bàn 12 quận, huyện,. Mỗi công chức phụ trách một địa bàn nhất định, họ có trách nhiệm nhận hồ sơ, kiểm tra và nhập vào máy vi tính, in và ký vào tờ đăng ký kinh doanh. Cán bộ, nhân viên phòng đăng ký kinh doanh khi làm việc phải tuân thủ nguyên tắc không được phép nhận hối lộ, nếu ai vi phạm nguyên tắc đó sẽ bị xử lý kỷ luật tùy theo mức độ vi phạm. Với quy trình này, tính bình quân phòng đăng ký kinh doanh đã giải quyết và hướng dẫn đăng ký kinh doanh cho khoảng trên 300 doanh nghiệp trong một tuần.

Song song với việc yêu cầu các doanh nghiệp thực hiện đúng các quy định về hồ sơ, thủ tục đăng ký kinh doanh, Phòng đăng ký kinh doanh không ngừng cải tiến và hoàn thiện quy trình tiếp nhận hồ sơ, giải quyết nhanh gọn, rút ngắn thời gian đăng ký kinh doanh cho doanh nghiệp mà vẫn đảm bảo được các nội dung đăng ký kinh doanh đúng luật, cụ thể là:

- Cải cách thủ tục hành chính trong công tác cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, thể hiện trong việc thay đổi quy trình: chia các tổ nghiệp vụ thụ lý hồ sơ, giải quyết hồ sơ, sao lưu, đóng dấu và lưu trữ hồ sơ.

- Thực hiện các nguyên tắc giải quyết thủ tục theo đúng quy định của luật; rút ngắn thời gian thụ lý, giải quyết hồ sơ cho doanh nghiệp;

- Nghiên cứu, cải tiến cơ sở dữ liệu cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh và bước đầu khai thác tìm kiếm và cung cấp cho các tổ chức, cá nhân có yêu cầu theo quy định của luật.

- Thường xuyên phối hợp và xin ý kiến chỉ đạo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư để kịp thời giải quyết, tháo gỡ các vướng mắc cho doanh nghiệp trong quá trình thực hiện luật.

- Tăng cường công tác tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng, đặc biệt là báo Kinh tế Đô thị trong việc phổ biến các cơ chế, chính sách và yêu cầu doanh nghiệp thực hiện đúng các quy định của luật về bố cáo thành lập doanh nghiệp. Vì vậy với số lượng doanh nghiệp đến đăng ký kinh doanh ngày càng tăng, phòng vẫn đảm bảo được chất lượng hồ sơ và rút ngắn được thời gian cấp đăng ký kinh doanh cho doanh nghiệp.

Qua 3 năm thi hành Luật doanh nghiệp, hoạt động đăng ký kinh doanh trên địa bàn Hà Nội đã đạt được các kết quả sau:

Số doanh nghiệp được thành lập và số vốn đăng ký theo Luật Doanh nghiệp trên địa bàn thành phố Hà Nội đã tăng gần gấp đôi so với số doanh nghiệp được thành lập theo Luật Doanh nghiệp tư nhân và Luật Công ty trong 8 năm trước đây .

Phòng đăng ký kinh doanh - Sở Kế hoạch và Đầu tư Hà Nội đã thực hiện nhiệm vụ cung cấp thông tin cho các tổ chức, cá nhân 103 lượt. Đồng thời, Website Thông tin doanh nghiệp Hà Nội đã bước đầu đáp ứng yêu cầu tìm hiểu thông tin và hướng dẫn đăng ký kinh doanh qua mạng cho các tổ chức, cá nhân có nhu cầu.

Tổng số doanh nghiệp được cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh trên địa bàn TP. Hà Nội từ 1992 đến 10/5/2002 thể hiện qua bảng 2.1.

Với việc khơi thông môi trường đầu tư, các doanh nghiệp trên địa bàn Hà Nội đã góp phần tích cực trong chương trình mục tiêu phát huy nội lực, mở rộng sản xuất, đa dạng hoá các hoạt động kinh doanh, mang lại những hiệu quả kinh tế đáng khích lệ; đồng thời góp phần không nhỏ vào giải quyết việc làm cho một lượng lớn lao động xã hội trên địa bàn thành phố và các tỉnh lân cận.

Bảng 2.2. Các doanh nghiệp được cấp giấy đăng ký kinh doanh trên địa bàn Hà Nội từ năm 1992 đến 10-5-2002

Đơn vị tính: triệu đồng

Hình thức doanh nghiệp	Số doanh nghiệp (từ 1992 đến 01/01/2000)		Tổng số DN theo Luật DN (từ ngày 01/01/2000 đến 10/05/2002)		Tổng số DN đến 10/05/2002	
	Số lượng	Vốn đầu tư (điều lệ)	Số lượng	Vốn đầu tư (điều lệ)	Số lượng	Vốn đầu tư (điều lệ)
DN Tư nhân	787	101.060	674	198.164	1.461	299.224
CTY TNHH	3234	2.047.999	5.403	4.907.297	8.637	6.955.296
CTY TNHH một thành viên	0	0	63	295.341	63	295.341
CTY Cổ Phần	114	304.729	1.069	3.485.830	1.183	3.790.559
Tổng số	4.135	2.453.788	7.209	8.886.632	11.344	11.340.420

Những tồn tại trong hoạt động cấp đăng ký kinh doanh

- Luật Doanh nghiệp đã xoá bỏ thủ tục "tiền kiểm", nhưng các văn bản pháp luật quy định trình tự, thẩm quyền, mối quan hệ "hậu kiểm" giữa các ngành, các cấp chưa được ban hành đồng bộ. Các cơ quan quản lý chuyên ngành gặp vướng mắc trong việc chuyển đổi phương thức quản lý từ biện pháp "cấp phép" sang biện pháp hướng dẫn, kiểm tra việc chấp hành pháp luật. Vì vậy không tránh khỏi tình trạng thiếu đồng bộ trong hoạt động quản lý nhà nước.

- Chế định về xây dựng hệ thống thông tin và cung cấp thông tin cho các tổ chức, cá nhân chưa được quan tâm đúng mức, cho đến nay vẫn chưa thiết lập được hệ thống thông tin doanh nghiệp thống nhất trên toàn quốc.

- Việc thiếu các văn bản hướng dẫn đồng bộ, thống nhất, cụ thể, chi tiết hệ thống danh mục ngành nghề kinh tế quốc dân, danh mục ngành nghề kinh doanh có điều kiện và các điều kiện để kinh doanh ngành nghề của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã làm giảm hiệu quả của việc quản lý nhà nước đối với các hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp; mặt khác dễ tạo khe hở để một số doanh nghiệp lợi dụng làm sai, ảnh hưởng không nhỏ đến sự phát triển chung của xã hội.

- Thiếu sự phối hợp, hỗ trợ lẫn nhau giữa các sở ban ngành, Ủy ban nhân dân các quận, huyện trong kiểm tra việc thực hiện nội dung Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, việc chấp hành các điều kiện kinh doanh của doanh nghiệp, đơn vị trực thuộc doanh nghiệp kinh doanh ngành nghề có điều kiện, ngành nghề phải có giấy phép hành nghề và ngành nghề phải có chứng chỉ hành nghề thuộc chuyên ngành quản lý theo quy định của Luật Doanh nghiệp, pháp luật chuyên ngành và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật.

- Việc phân công công chức trong Phòng đăng ký kinh doanh phụ trách theo địa bàn chưa bảo đảm kiểm soát được hoạt động cụ thể của cán bộ, công chức khi giải quyết công việc, có thể dễ xảy ra sơ suất và sự thiếu công bằng trong giải quyết công việc. Hiện nay, Phòng đăng ký kinh doanh đang triển khai áp dụng phần mềm quản lý mới của Bộ Kế hoạch và Đầu tư về việc sắp xếp lại quy trình làm việc, đưa toàn bộ thông tin mới nhất lên mạng, tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp có thể đăng ký kinh doanh qua

mạng. Như vậy, trưởng phòng có thể kiểm tra toàn bộ thông tin trên mạng từ lúc thụ lý hồ sơ đến khi kết thúc. Việc ứng dụng tin học trong đăng ký kinh doanh sẽ tạo điều kiện thuận tiện cho các doanh nghiệp khi làm thủ tục đăng ký kinh doanh và quản lý hoạt động này một cách khoa học.

2.2.5. Dịch vụ hành chính trong lĩnh vực nhà, đất.

Nhà đất là một lĩnh vực đặc biệt luôn luôn được mọi người quan tâm , vì nó động chạm đến quyền lợi cơ bản nhất của người dân và cũng là loại tài sản có giá trị nhất đối với mỗi người. Luật đất đai đã quy định: đất đai là thuộc sở hữu toàn dân, song công dân và các tổ chức có quyền sử dụng, chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp quyền sử dụng đất. Theo quy định của pháp luật, người dân có quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở, cũng như chuyển quyền sở hữu nhà ở và sử dụng đất ở. Các quyền nói trên được thực hiện dưới sự quản lý của Nhà nước để bảo đảm việc sử dụng đất và nhà ở theo đúng quy định của luật pháp, đồng thời phù hợp với quy hoạch và kế hoạch phát triển của quốc gia và địa phương. Để phục vụ cho hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực này, Nhà nước tiến hành các dịch vụ hành chính về cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở cho công dân, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các tổ chức; giấy chứng nhận chuyển quyền sử dụng đất ở và nhà ở; sao lục hồ sơ địa chính. Tình hình cung ứng các dịch vụ về nhà đất là một trong những vấn đề hết sức bức xúc của nhân dân, đặc biệt là tại các đô thị lớn. Để minh chứng cho tình hình trên, dưới đây sẽ đề cập đến thực tiễn cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở trên địa bàn thành phố Hà Nội.

Phân cấp thẩm quyền trong cung ứng các dịch vụ hành chính về nhà đất:

Việc cung ứng các dịch vụ hành chính về nhà và đất được phân cấp thực hiện tại các Sở Địa chính – Nhà đất của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Tùy theo điều kiện cụ thể của địa phương mình, các tỉnh, thành phố có thể tiến hành phân cấp cho các UBND quận, huyện và UBND cấp xã, phường để giải quyết những hoạt động cụ thể. Căn cứ vào quy định của pháp luật, UBND thành phố Hà Nội đã phân công trách nhiệm cụ thể của mỗi cấp trong

thực hiện dịch vụ hành chính về cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở tại đô thị Hà Nội như sau:

UBND cấp phường chịu trách nhiệm:

- Hướng dẫn và tổ chức thực hiện việc kê khai đăng ký nhà ở, đất ở;
- Tổ chức phân loại và xác nhận hồ sơ kê khai đăng ký nhà ở, đất ở;
- Chuyển các hồ sơ được xét duyệt lên Sở Địa chính – Nhà đất nếu đã đủ điều kiện hoặc chuyển UBND cấp quận xem xét trong trường hợp phải xem xét xử lý tiếp trước khi cấp giấy chứng nhận.

UBND quận có trách nhiệm:

- Thành lập Hội đồng xét duyệt các hồ sơ do UBND cấp phường gửi lên, chỉ đạo bổ sung các hồ sơ chưa đủ điều kiện và trình các hồ sơ đủ điều kiện lên UBND thành phố.;

UBND thành phố có trách nhiệm:

- Sở Địa chính - Nhà đất thẩm định lại các hồ sơ do UBND cấp quận chuyển đến và trình UBND thành phố duyệt cấp giấy chứng nhận. Giấy chứng nhận do UBND thành phố cấp là duy nhất hợp pháp đối với người được cấp giấy.

Thủ tục và quy trình cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở:

Theo Quyết định số 69/1999/QĐ-UB của UBND thành phố Hà Nội ngày 18-8-1999, thủ tục và quy trình xét cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở tại thành phố như sau:

Người đăng ký xét cấp giấy chứng nhận về quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở phải có các giấy tờ sau:

- Tờ khai đăng ký nhà ở và đất ở (theo mẫu);
- Đơn xin cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở (theo mẫu);
- Bản sao các giấy tờ có liên quan về nhà ở, đất ở;
- Bản sao sổ hộ khẩu.

UBND cấp phường thành lập Hội đồng đăng ký nhà ở, đất ở để kiểm tra và phân loại hồ sơ, Hội đồng có trách nhiệm xác nhận cho từng hồ sơ về diện

tích nhà ở, đất ở; nguồn gốc và thời điểm sử dụng đất; ranh giới, mốc giới sử dụng; tình trạng tranh chấp hoặc khiếu nại về đất.

Đối với những hồ sơ đủ điều kiện thì Hội đồng lập danh sách kèm theo hồ sơ gửi lên Sở Địa chính – Nhà đất để thẩm định và trình UBND thành phố xét cấp giấy chứng nhận. Các chủ hồ sơ có đủ điều kiện theo quy định cũng có thể nộp ngay hồ sơ lên Sở Địa chính - Nhà đất hoặc UBND quận để kiểm tra, xác nhận và trình UBND thành phố cấp giấy chứng nhận.

Đối với những hồ sơ cần phải xem xét bổ sung theo quy định 69/QĐ-UB thì UBND phường chuyển lên UBND quận xem xét.

Các hồ sơ trước khi báo cáo UBND cấp quận hoặc chuyển Sở Địa chính- Nhà đất phải được niêm yết công khai kết quả phân loại tại trụ sở UBND phường trong thời gian 10 ngày và thông báo cho nhân dân trong địa phương biết. Đối với các trường hợp có khiếu nại, Hội đồng phải tổ chức thẩm tra, xác minh và lập biên bản chuyển cơ quan nhà nước có thẩm quyền để xử lý theo quy định pháp luật.

Tại cấp quận, trong thời gian 10 ngày kể từ ngày nhận đầy đủ hồ sơ hợp lệ của cấp phường chuyển lên, Hội đồng xét cấp giấy chứng nhận cấp quận có trách nhiệm tổ chức xét cấp giấy chứng nhận. Đối với những hồ sơ đủ điều kiện, UBND quận gửi lên Sở Địa chính – Nhà đất thẩm định để trình lên UBND thành phố. Đối với những hồ sơ chưa đủ điều kiện, UBND cấp quận chỉ đạo cấp phường bổ sung theo kết luận của Hội đồng xét giấy chứng nhận cấp quận.

Tại Sở địa chính- nhà đất: đối với những hồ sơ có đủ điều kiện do chủ nhà nộp trực tiếp tại Sở, trong thời gian 30 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, Sở Địa chính - Nhà đất có trách nhiệm thẩm định hồ sơ trình UBND thành phố cấp giấy chứng nhận. Đối với các hồ sơ do cấp quận chuyển lên, trong thời gian 15 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ, Sở Địa chính - Nhà đất phải tổ chức thẩm định và trình UBND thành phố duyệt cấp giấy chứng nhận.

Các cải cách trong lĩnh vực cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở:

Trước năm 1993, vấn đề cấp giấy chứng nhận về nhà, đất hầu như chưa được đặt ra. Luật đất đai ban hành năm 1993 đưa ra những nguyên tắc chung

thừa nhận quyền sử dụng đất. Ngày 5-7-1994, Chính phủ ra Nghị định số 60/CP và sau đó là Nghị định số 45/CP ngày 3-8-1996 về việc cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở tại đô thị. Các văn bản trên quy định phân cấp việc cấp giấy chứng nhận về quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở cho các tỉnh, thành phố. Tuy nhiên, do không có một văn bản hướng dẫn nào quy định cụ thể về các trình tự, thủ tục cấp giấy chứng nhận nên hầu như công việc này vẫn chưa được triển khai. Hơn thế nữa, việc cấp giấy chứng nhận lại liên quan đến 2 Sở, thậm chí 3 Sở khác nhau (Sở Nhà đất, Sở Địa chính, Sở Xây dựng), vì vậy công việc tiến hành rất khó khăn, chậm chạp. UBND thành phố Hà Nội có ban hành quyết định số 4420/QĐ-UB ngày 17-11-1997 quy định thủ tục giải quyết chuyển dịch quyền sở hữu nhà, công trình và quyền sử dụng đất trong khuôn viên tại Hà Nội, tuy nhiên các thủ tục đề ra quá phức tạp, liên quan đến nhiều cơ quan (Sở Địa chính, Sở Tư pháp, Sở Tài chính-Vật giá, Cục thuế, UBND các quận, huyện) nên hiệu lực thực thi rất thấp, tình trạng mua bán, chuyển nhượng “chui” vẫn là phổ biến. Ngày 29-1-1999, Sở Địa chính - Nhà đất Hà Nội được thiết lập trên cơ sở nhập Sở Địa chính và Sở Nhà đất cũ lại làm một. Tiếp đó, ngày 18-8-1999, UBND thành phố Hà Nội chính thức ban hành Quyết định số 69/QĐ-UB quy định cụ thể về việc kê khai đăng ký, xét cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở tại đô thị thành phố Hà Nội. Những văn bản nói trên đã tạo ra một sự chuyển biến trong việc cấp giấy chứng nhận về nhà ở và đất ở trên địa bàn thành phố Hà Nội. Thời gian từ năm 1997 đến 1999, ở Hà Nội chỉ cấp được khoảng 4000 giấy chứng nhận, thủ tục hồ sơ rất phức tạp, phải qua nhiều cấp. Nhờ việc sát nhập Sở Nhà đất và Sở Địa chính, các hồ sơ về địa chính và hồ sơ nhà ở được quy về một mối, việc cung cấp thông tin về nhà, đất, bản đồ địa chính trở nên thuận lợi cho người dân. Đồng thời các quy định mới về thủ tục, quy trình cấp giấy chứng nhận cũng rõ ràng và đơn giản hơn. Nhờ đó, từ năm 1999 đến nay, Hà Nội đã triển khai cấp được trên 90.000 giấy chứng nhận, trung bình một năm cấp được 30.000 giấy chứng nhận.

Những tồn tại trong việc cấp giấy chứng nhận về nhà và đất ở

Tuy đã có sự cải cách đáng kể trong việc cấp giấy chứng nhận về quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở trên địa bàn thành phố Hà Nội, song vẫn còn nhiều vấn đề khó khăn, tồn tại trong quá trình này, cụ thể là:

- Trên thực tế hiện nay có quá nhiều văn bản pháp quy trong lĩnh vực nhà đất, hơn nữa những văn bản này lại luôn thay đổi (chỉ trong 10 năm gần đây Luật đất đai đã thay đổi 3 lần, Luật thuế chuyển quyền sử dụng đất thay đổi 2 lần, Nghị định về thủ tục chuyển nhượng, chuyển đổi, thừa kế, thế chấp, cho thuê và góp vốn bằng quyền sử dụng đất thay đổi 2 lần...), do vậy, khi người dân có nhu cầu thực hiện các thủ tục về nhà đất thường không nắm vững và chuẩn bị đầy đủ các giấy tờ cần thiết, do đó phải đi lại nhiều lần, tốn nhiều thời gian và công sức.

- Việc xác định nguồn gốc và quyền sử dụng đất gặp nhiều vướng mắc tồn đọng trong chính sách nhà đất từ năm 1954 đến nay. Trong suốt quãng thời gian đó, rất nhiều chính sách được thi hành liên quan đến quyền sử dụng, chuyển nhượng đất đai, chẳng hạn như chính sách cải tạo tư sản, hợp tác hoá nông nghiệp, chính sách thu hồi và giao đất... Do đó, việc quản lý và sử dụng đất đai bị chia cắt, phân tán cho nhiều đầu mối, gây ra tình trạng chồng chéo, lộn xộn trong quản lý và sử dụng đất ở và nhà ở.

- Việc cấp giấy chứng nhận nhà, đất đối với từng địa chỉ cụ thể liên quan đến quá nhiều cơ quan với các thẩm quyền khác nhau, chẳng hạn như liên quan đến vấn đề quy hoạch (Văn phòng kiến trúc sư trưởng), vấn đề đất lưu không (Bộ Giao thông), các di tích văn hoá (Bộ Văn hoá), an ninh quốc phòng (Bộ Quốc phòng, Bộ Công an)... Việc cấp đất cho một cơ quan lại còn phức tạp hơn nhiều, chẳng hạn phải có sự thoả thuận của chính quyền cấp xã, cấp huyện, có sự bảo đảm về quy hoạch của Văn phòng kiến trúc sư trưởng, Duyệt dự án của Sở Kế hoạch - Đầu tư, xác nhận của Ngân hàng về vốn để xây dựng, thoả thuận không gây ô nhiễm môi trường với Sở Khoa học - Công nghệ và Môi trường, bảo đảm về phòng cháy chữa cháy với Công an, giấy phép của Sở giao thông công chính về vấn đề cấp thoát nước... Do đó, thủ tục hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận vẫn còn rất phức tạp, qua nhiều khâu trước khi đến Sở Địa chính- Nhà đất.

- Việc cấp giấy chứng nhận được phân cấp cho cấp phường, quận, và Sở Địa chính-Nhà đất; tuy nhiên đó mới chỉ là phân cấp mà chưa có sự phân quyền rõ ràng, vì vậy các cấp này chỉ thụ lý hồ sơ và trình UBND thành phố ký duyệt. Quá trình thụ lý hồ sơ qua nhiều cấp, song các cấp này không có quyền hạn cụ thể mà chỉ chịu trách nhiệm về phần việc được giao. Trong khi đó, tất cả mọi hồ sơ đều phải trình qua Chủ tịch hoặc Phó chủ tịch UBND thành phố ký, điều này là không phù hợp với yêu cầu phân quyền, dồn lên lãnh đạo thành phố quá nhiều việc và trách nhiệm lớn, đồng thời lại dẫn đến những kẽ hở cho những kẻ lợi dụng vì mục đích cá nhân.

2.2.6. Dịch vụ công chứng

Bản chất của hoạt động công chứng là “chứng nhận tính xác thực của hợp đồng được giao kết hoặc giao dịch khác được xác lập trong quan hệ dân sự, kinh tế, thương mại và quan hệ xã hội khác”¹. Bản chất của công chứng, chứng thực là xác nhận tính xác thực của các hợp đồng giao dịch và các giấy tờ theo quy định của pháp luật. Tính chính xác và đích thực của các sự kiện pháp lý làm phát sinh quyền và nghĩa vụ của các chủ thể tham gia các giao dịch. Bằng việc chứng nhận tính xác thực của các hợp đồng giao dịch, Nhà nước sử dụng các biện pháp tích cực nhằm quản lý các giao dịch, góp phần phòng ngừa, hạn chế các tranh chấp xảy ra. Hành vi công chứng do công chứng viên thực hiện nhân danh Nhà nước, được Nhà nước bảo đảm giá trị về mặt pháp lý. Việc mở rộng nhu cầu công chứng các văn bản làm cơ sở pháp lý cho mọi hoạt động của xã hội là một dấu hiệu của sự chuyển biến sang cơ chế thị trường và xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta. Tuy nhiên, để hành vi công chứng được thực hiện thì các tài liệu, giấy tờ, nội dung trong các tài liệu giấy tờ đó phải tuân thủ theo đúng quy định của pháp luật. Nhà nước ta đã thiết lập một thể chế công chứng - đó là công chứng nhà nước, bao gồm các cơ quan công chứng và việc phân công cho các cơ quan hành chính cấp huyện và cấp xã thực hiện một số hành vi chứng thực phục vụ cho việc quản lý các giao dịch, giúp đỡ về mặt pháp lý cho các công dân và tổ chức.

Các dịch vụ hành chính công trong lĩnh vực công chứng, chứng thực:

Các dịch vụ hành chính trong lĩnh vực công chứng, chứng thực bao gồm:

- Chứng thực các bản sao giấy tờ, văn bản, chứng chỉ;
- Công chứng các hợp đồng giao dịch liên quan đến bất động sản;
- Công chứng các hợp đồng giao dịch có yếu tố nước ngoài;
- Chứng thực chữ ký của người Việt Nam hoặc người nước ngoài trong các giấy tờ phục vụ giao dịch ở trong nước và nước ngoài;
- Công chứng bản dịch giấy tờ từ tiếng nước ngoài sang tiếng Việt hoặc ngược lại;
- Chứng thực văn bản thoả thuận phân chia di sản, văn bản khai nhận di sản thừa kế, từ chối nhận di sản thừa kế;

Phân cấp thẩm quyền thực hiện hoạt động công chứng, chứng thực:

Theo quy định của pháp luật hiện hành, hoạt động công chứng được phân cấp thực hiện tại: Sở tư pháp các tỉnh, thành phố (thông qua các Phòng công chứng); UBND quận, huyện và UBND phường, xã.

Phòng công chứng cấp tỉnh có thẩm quyền làm các việc sau đây:

- Công chứng các hợp đồng giao dịch có yếu tố nước ngoài;
- Công chứng hợp đồng, giao dịch liên quan đến bất động sản thuộc thẩm quyền địa hạt của phòng công chứng;
- Công chứng hợp đồng, giao dịch liên quan đến động sản có giá trị từ 50 triệu đồng trở lên;
- Công chứng bản dịch giấy tờ từ tiếng nước ngoài sang tiếng Việt hoặc ngược lại;
- Công chứng chữ ký của người nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài trong các giấy tờ phục vụ cho việc thực hiện các giao dịch ở trong nước và ở nước ngoài, chữ ký của công dân Việt Nam trong các giấy tờ phục vụ cho việc thực hiện các giao dịch ở nước ngoài;
- Nhận lưu giữ di chúc;

Ngoài ra Phòng công chứng còn được thực hiện các việc thuộc thẩm quyền chứng thực của UBND cấp huyện và của UBND cấp xã (được quy

¹ Nghị định số 75//2000/NĐ-CP ngày 08/12/2000 của Chính phủ về công chứng, chứng thực, Điều 1.

định tại Điều 22, 24 Nghị định 75/2000/NĐ-CP và Thông tư hướng dẫn số 03/2001/TP-CC ngày 14-3-2001 của Bộ Tư pháp).

Thẩm quyền công chứng của các Phòng công chứng được giao cho các công chứng viên.

UBND cấp huyện có thẩm quyền công chứng, chứng thực các loại giấy tờ sau:

- Chứng thực bản sao giấy tờ, văn bản, chứng chỉ bằng tiếng Việt và tiếng nước ngoài;
- Chứng thực chữ ký của công dân Việt Nam trong các giấy tờ phục vụ cho việc thực hiện các giao dịch dân sự ở trong nước;
- Chứng thực hợp đồng, giao dịch liên quan đến động sản có giá trị dưới 50 triệu đồng;
- Chứng thực văn bản thoả thuận phân chia di sản, văn bản khai nhận di sản thừa kế, từ chối nhận di sản thừa kế;
- Chứng thực hợp đồng, giao dịch liên quan đến bất động sản theo phân cấp địa hạt của UBND tỉnh, thành phố;
- Chứng thực các việc khác theo quy định của pháp luật.

Ở cấp huyện, người được giao thẩm quyền chứng thực là trưởng phòng tư pháp theo sự uỷ quyền của chủ tịch UBND cấp huyện.

UBND cấp xã có thẩm quyền chứng thực di chúc, văn bản từ chối nhận di sản; chứng thực chữ ký của công dân Việt Nam trong các giấy tờ phục vụ cho việc thực hiện các giao dịch dân sự ở trong nước và các việc khác theo quy định của pháp luật.

Người có thẩm quyền ký chứng thực của UBND cấp xã phải là Chủ tịch hoặc Phó chủ tịch UBND phụ trách công tác tư pháp; người này phải đăng ký chữ ký tại Sở Tư pháp. Có một cán bộ tư pháp để giúp chủ tịch hoặc phó chủ tịch UBND cấp xã thực hiện việc chứng thực.

Các thủ tục thực hiện việc công chứng

Tuỳ theo từng loại công việc mà Nhà nước có quy định cụ thể về thủ tục thực hiện công chứng. Chẳng hạn, việc chứng nhận các loại hợp đồng dân sự được tiến hành theo các bước sau đây:

- Tiếp nhận hồ sơ: người yêu cầu công chứng đến trụ sở phòng công chứng xuất trình các giấy tờ, tài liệu chứng minh quyền của mình trước công chứng viên và yêu cầu công chứng viên chứng nhận hợp đồng về lĩnh vực nào đó.

- Nghiên cứu hồ sơ, xác nhận việc công chứng: công chứng viên nghiên cứu các hồ sơ, đối chiếu với các quy định của pháp luật.

- Soạn thảo hợp đồng: Việc soạn thảo hợp đồng không phải là trách nhiệm của công chứng viên; công chứng viên chỉ soạn thảo khi đương sự yêu cầu.

- Các bên giao kết hợp đồng thực hiện giao kết hợp đồng trước mặt công chứng viên: theo quy định của pháp luật, khi thực hiện hợp đồng dân sự, đương sự phải ký kết hợp đồng trước mặt công chứng viên. Công chứng viên phải kiểm tra năng lực hành vi dân sự của các bên giao kết hợp đồng, phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về chữ ký của đương sự trong bản hợp đồng nhằm bảo đảm nội dung hợp đồng, giao dịch đó đích thực là ý chí của các bên giao kết hợp đồng.

- Nộp lệ phí công chứng, vào sổ lưu công chứng, đóng dấu và trả lại hợp đồng, giao dịch cho khách hàng.

Các cải cách trong lĩnh vực công chứng, chứng thực và những vấn đề tồn tại

Theo Nghị định số 45/HĐBT ngày 27-2-1991 của Hội đồng Bộ trưởng về tổ chức và hoạt động của Công chứng nhà nước, việc công chứng được thực hiện phân tán ở những cơ quan khác nhau căn cứ vào các văn bản quy phạm pháp luật khác nhau. Nghị định số 31/CP của Chính phủ ngày 18-5-1996 về tổ chức và hoạt động công chứng nhà nước đã khắc phục tình trạng phân tán nói trên, phân định rõ các việc công chứng được thực hiện ở Phòng công chứng nhà nước theo hướng thu hẹp phạm vi công chứng và mở rộng việc chứng thực cho UBND cấp huyện đối với một số loại hợp đồng như: mua bán nhà, trao đổi tài sản, tặng cho bất động sản... Ngày 8-12-2000, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 75/2000/NĐ-CP về công chứng và chứng thực để khắc phục các điểm còn bất cập trong các quy định trước đây về phạm vi công chứng, chứng thực; giá trị pháp lý của văn bản công chứng, chứng thực; thẩm quyền và trình

tự, thủ tục công chứng, chứng thực. Tùy theo sự thuận tiện, nhân dân có thể lựa chọn đến cơ quan chính quyền hoặc tổ chức công chứng để xin công chứng, chứng thực các giấy tờ theo quy định của pháp luật. Có thể nói, hoạt động công chứng đã được mở rộng rất nhiều và được quy định rõ ràng, đáp ứng nhu cầu gia tăng nhanh chóng về công chứng, chứng thực trong điều kiện môi trường kinh tế-xã hội ngày càng phát triển. Tuy nhiên, vẫn còn những vấn đề tồn tại khá bức xúc trong lĩnh vực công chứng, chứng thực như sau:

- Nhiều phòng công chứng, nhất là các Phòng công chứng ở các thành phố lớn luôn trong tình trạng quá tải, trong khi đó số lượng phòng công chứng trên các địa bàn còn rất hạn chế (tại Hà Nội chỉ có 3 phòng công chứng phục vụ cho địa bàn với khoảng gần 2 triệu dân), do đó công dân đến công chứng thường mất thời gian chờ đợi khá lâu.

- Trong số các công việc công chứng, một phần rất lớn là yêu cầu công chứng các bản sao giấy tờ, tài liệu (tại Hà Nội, việc công chứng các bản sao giấy tờ, tài liệu chiếm từ 85-90% lượng việc của các Phòng công chứng). Theo Nghị định 75/CP, hoạt động này có thể được thực hiện ở Phòng công chứng nhà nước hoặc tại các UBND quận huyện. Song do chưa nắm vững quy định của pháp luật và tâm lý “chắc ăn”, hầu hết mọi người đều đổ xô vào công chứng tại các Phòng công chứng nhà nước. Do đó, cần có sự điều chỉnh, cần thiết để giải quyết tình trạng nói trên.

- Trên thực tế, có những hoạt động không thuộc phạm vi hoạt động của công chứng viên hoặc người có thẩm quyền chứng thực, chẳng hạn như chuẩn bị được các văn bản, hợp đồng theo các quy định của pháp luật... Song không phải mọi tổ chức, công dân khi đến yêu cầu công chứng đều có thể tự mình chuẩn bị các văn bản, hợp đồng theo đúng quy định. Những hoạt động phái sinh này rất cần thiết để đảm bảo cho việc công chứng được thực hiện theo quy định của pháp luật; đồng thời giúp cho các đương sự được thuận lợi, đáp ứng nhanh chóng yêu cầu công chứng của họ. Nghị định số 75/CP cho phép các cơ quan công chứng thực hiện các hoạt động này giúp đương sự, song vấn đề đặt ra hiện nay là việc thực hiện này được tiến hành như thế nào, mức phí bao nhiêu là hợp lý? Việc thu phí theo mức cao được thí điểm tại các Trung tâm dịch vụ hành chính công và ở 3 phòng Công chứng tại Hà Nội thời

gian qua đã tạo ra những dư luận phản ứng đối với một số mức phí vì tạo ra sự chênh lệch quá cao giữa mức làm “dịch vụ” với mức phí quy định trước đây.

2.2.7. Dịch vụ hành chính công trong lĩnh vực xuất, nhập cảnh

Hiến pháp năm 1992 đã quy định: “Công dân có quyền tự do cư trú, đi lại trong nước. Có quyền đi ra nước ngoài và từ nước ngoài về nước theo quy định của pháp luật”. Dịch vụ hành chính công trong lĩnh vực xuất nhập cảnh là việc các cơ quan có thẩm quyền cấp các loại giấy tờ cần thiết cho phép đương sự (là công dân của Việt Nam và người nước ngoài) được xuất cảnh và nhập cảnh qua các cửa khẩu của Việt Nam. Trong những năm gần đây, Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản dưới luật liên quan đến lĩnh vực xuất, nhập cảnh như:

- Pháp lệnh nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú, đi lại của người nước ngoài tại Việt Nam (1992).
- Nghị định số 12/CP ngày 1-12-1992 của Chính phủ ban hành Quy chế quản lý đoàn ra, đoàn vào;
- Nghị định số 04/CP ngày 18-1-1993 của Chính phủ quy định chi tiết Pháp lệnh nhập cảnh, xuất cảnh, cư trú, đi lại của người nước ngoài tại Việt Nam.
- Nghị định số 48/CP ngày 8-7-1993 về hộ chiếu, thị thực.
- Nghị định số 24/CP ngày 24-3-1995 về thủ tục xuất, nhập cảnh.

Nhìn chung, các văn bản pháp luật về xuất, nhập cảnh đã bao trùm các đối tượng có nguyện vọng xuất, nhập cảnh, từng bước mở rộng đầu mối, tiêu chuẩn xuất nhập cảnh, bảo đảm quyền tự do đi lại, tự do kinh doanh, tự do đầu tư của công dân, góp phần củng cố và phát triển quan hệ đối ngoại của Việt Nam với các nước khác.

Các dịch vụ hành chính công trong lĩnh vực xuất, nhập cảnh bao gồm:

- Cấp hộ chiếu và thị thực cho công dân Việt Nam đi ra nước ngoài, công dân Việt Nam định cư tại nước ngoài.
- Cấp thị thực cho người nước ngoài, công dân Việt Nam định cư tại nước ngoài vào Việt Nam.
- Cấp thẻ tạm trú cho người nước ngoài ở Việt Nam từ 1 đến 3 năm.
- Kiểm tra hộ chiếu và thị thực tại các cửa khẩu.

- Cấp lưu trú cho khách nước ngoài vào Việt Nam...

Các thủ tục xuất nhập cảnh đối với từng loại đối tượng được quy định cụ thể tại Nghị định số 24/CP của Chính phủ ngày 24-3-1995 về thủ tục xuất nhập cảnh. Bộ Ngoại giao chịu trách nhiệm cấp hộ chiếu và thị thực cho những đối tượng được cử ra nước ngoài để thực hiện nhiệm vụ chính trị được giao, bao gồm:

- Các đối tượng thuộc cơ quan Đảng Cộng sản Việt Nam
- Các đối tượng thuộc cơ quan Quốc hội, Chủ tịch nước;
- Các đối tượng thuộc cơ quan hành chính nhà nước ở Trung ương và địa phương;

- Các đối tượng thuộc cơ quan tư pháp;
- Các đối tượng thuộc cơ quan ngoại giao, lãnh sự;

Bộ Nội vụ cấp hộ chiếu và thị thực cho các đối tượng sau:

- Viên chức nhà nước ra nước ngoài không phải để thực hiện các nhiệm vụ chính trị được giao; mà để thực hiện các cam kết, hợp đồng ký kết giữa các tổ chức có tư cách pháp nhân của Việt Nam với các tổ chức tương đương của nước ngoài hay các tổ chức quốc tế thuộc các lĩnh vực hợp tác kinh tế, văn hoá, báo chí, khoa học, công nghệ, đào tạo, lao động, chuyên gia...

- Những người do các doanh nghiệp cử ra nước ngoài để thực hiện công việc kinh doanh, dịch vụ của các tổ chức đó.

- Những người xuất cảnh về việc riêng như lao động, học tập, chữa bệnh, thăm thân nhân, du lịch, định cư...

- Công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài.

Các cải cách trong lĩnh vực xuất, nhập cảnh:

Trong những năm qua, Bộ Công an đã có những cải tiến sâu sắc từ trung ương đến các cơ quan quản lý xuất nhập cảnh ở các địa phương, tạo điều kiện thuận lợi, thông thoáng cho người nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài và công dân Việt Nam trong việc xuất nhập cảnh. Các cải cách cơ bản là:

- Rà soát lại toàn bộ các văn bản pháp quy trong lĩnh vực xuất nhập cảnh, trên cơ sở đó hoàn thiện hệ thống văn bản về xuất nhập cảnh. Hệ thống

văn bản mới đã tạo ra sự đổi mới cơ bản về chính sách, tiêu chuẩn, thủ tục xuất nhập cảnh, tạo nhiều điều kiện thuận lợi cho hoạt động xuất, nhập cảnh.

- Cải tiến tổ chức bộ máy và chuẩn bị tốt đội ngũ thực hiện các hoạt động về xuất nhập cảnh. Đội ngũ này được đào tạo, bồi dưỡng các kiến thức chuyên môn, nghiệp vụ và giáo dục về đạo đức. Cục quản lý xuất nhập cảnh Bộ Công an đã tăng cường kiểm tra, giám sát công tác của các cán bộ trực tiếp giải quyết nhu cầu xuất nhập cảnh của công dân, tổ chức, xử lý kỷ luật nghiêm khắc đối với những cá nhân có hành vi sách nhiễu, gây phiền hà cho dân và truy cứu trách nhiệm đối với những cán bộ tha hoá, biến chất, có hành vi tiêu cực, tham nhũng.

- Cục quản lý xuất nhập cảnh đã xây dựng hệ thống thông tin máy tính từ trung ương đến các địa phương để thực hiện công tác quản lý xuất nhập cảnh; nối mạng giữa các điểm trong toàn hệ thống, bảo đảm việc trao đổi thông tin giữa các đơn vị, nối mạng với hàng chục cơ quan, tổ chức làm thủ tục cho khách nhập cảnh. Tất cả các khâu công tác liên quan đến thủ tục hành chính như nhận, trả kết quả, thu lệ phí... đều được thực hiện bằng hệ thống máy tính nên đã tiết kiệm được thời gian, hạn chế tình trạng tiêu cực, trì trệ trong công tác xuất nhập cảnh trước đây.

- Công tác kiểm tra, xét duyệt nhân sự cho người nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài nhập cảnh được liên tục cải tiến. Kết quả là đã rút ngắn thời gian cấp phép nhập cảnh cho người đối tượng này từ 7 ngày (năm 1992) xuống 5 ngày (1995) và đến nay chỉ còn từ 1 đến 3 ngày.

- Để tạo điều kiện cho người nước ngoài có nhu cầu đầu tư vào Việt Nam nhưng chưa có quan hệ với đối tác trong nước, Cục quản lý xuất nhập cảnh cũng đã chủ động mở rộng diện khách được cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài cấp thị thực nhanh, không phải chờ ý kiến trong nước và mở rộng diện khách được nhận thị thực tại cửa khẩu; đề xuất việc ấn định cửa khẩu khách phải nhập cảnh, xuất cảnh; bỏ yêu cầu khách phải nộp đơn, ảnh tại cửa khẩu khi nhập cảnh.

- Người nước ngoài tạm trú ở Việt Nam từ 1 năm trở lên có thể được cấp thẻ tạm trú có thời hạn từ 1 đến 3 năm và được miễn thị thực khi xuất nhập cảnh Việt Nam. Người nước ngoài ở Việt Nam được tự do đi lại trên lãnh

thổ Việt Nam phù hợp với mục đích nhập cảnh đã đăng ký, trừ khu vực cấm. Đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài nếu mang hộ chiếu Việt Nam thì không phải xin thị thực và khi nhập cảnh đăng ký tạm trú như công dân Việt Nam.

- Năm 1997, Cục quản lý xuất nhập cảnh đã đề xuất nói rộng dần “tiêu chuẩn xuất cảnh” và bỏ bớt các thủ tục rườm rà, phức tạp, đặc biệt là việc bãi bỏ thị thực xuất cảnh. Khi xin cấp hộ chiếu không cần chứng minh mục đích xuất cảnh, cụ thể là không cần phải xuất trình thư mời, giấy bảo lãnh; mọi công dân có nguyện vọng đều được cấp hộ chiếu thuận lợi, chỉ cần nộp đơn theo mẫu quy định. Thời gian cấp hộ chiếu tại các cơ quan quản lý xuất nhập cảnh địa phương là 10 ngày làm việc, ở Cục quản lý xuất nhập cảnh là 5 ngày làm việc.

- Tại các nơi tiếp dân đều niêm yết công khai, rõ ràng, dễ đọc, dễ nhớ các nội dung chi tiết về : thủ tục từng loại công việc; các biểu mẫu, giấy tờ cần thiết làm thủ tục xuất nhập cảnh, các loại lệ phí; thời gian giải quyết; tên và số điện thoại (nếu có) của từng bộ phận chịu trách nhiệm giải quyết từng loại công việc; người có thẩm quyền giải quyết các kiến nghị, khiếu nại, tố cáo.

- Tại các cửa khẩu sân bay quốc tế đã đầu tư, trang bị máy tính, máy đọc hộ chiếu để tự động hoá việc nhập dữ liệu; bố trí các cửa riêng làm thủ tục nhập cảnh cho khách ngoại giao, công dân các nước ASEAN, cán bộ là người Việt Nam đi công tác nước ngoài về. Cục quản lý xuất nhập cảnh đã nghiên cứu, phối hợp với các ngành hải quan, y tế đưa vào sử dụng tờ khai xuất nhập cảnh dùng chung cho cả 3 ngành để giảm bớt tờ khai, rút ngắn thời gian làm thủ tục của khách tại cửa khẩu; thực hiện việc cấp lưu trú cho khách ngay tại cửa khẩu...

Các vấn đề tồn tại:

Thủ tục xuất nhập cảnh của công dân Việt Nam mặc dù đã có nhiều tiến bộ theo chiều hướng đơn giản hoá, nhưng lại được quy định ở nhiều văn bản pháp luật khác nhau, việc thực hiện đòi hỏi nhiều giấy tờ, phải qua nhiều cửa, nhiều công đoạn, mất thời gian,... chưa thực sự tạo thông thoáng cho việc thực hiện nhu cầu xuất nhập cảnh của các cá nhân và tổ chức. Đối với người nước ngoài, người Việt Nam định cư tại nước ngoài, các thủ tục hành chính

trong lĩnh vực xuất nhập cảnh tuy đã có nhiều cải tiến, nhưng vẫn còn quá rườm rà, phức tạp.

Một số văn bản quy phạm pháp luật về thủ tục hành chính trong lĩnh vực xuất nhập cảnh còn trông chéo, mâu thuẫn, thậm chí có những văn bản còn sai thẩm quyền. Thủ tục hành chính trong lĩnh vực xuất nhập cảnh vẫn còn phức tạp, mất nhiều thời gian, lãng phí và chưa đáp ứng được đòi hỏi của đời sống xã hội.

Việc quy định thẩm quyền cho Bộ Công an, Bộ Ngoại giao và các cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài, Bộ Quốc phòng theo hướng phân tán, chia cắt, dẫn đến không có cơ quan nào chủ trì quản lý. Mỗi ngành quy định thủ tục riêng, gây khó khăn cho công dân, tổ chức trong việc thực hiện quyền xuất nhập cảnh. Quy định về trao đổi thông tin còn thiếu rạch ròi, chặt chẽ, dẫn đến sự phối hợp, trao đổi thông tin còn mang tính hình thức, còn nhiều thiếu sót, đặc biệt là trong công tác kiểm soát xuất nhập cảnh ở cửa khẩu và thống kê về xuất nhập cảnh.

- Còn thiếu một cơ chế kiểm tra, giám sát hữu hiệu để giúp cơ quan có thẩm quyền cũng như cơ chế kiểm tra, giám sát của nhân dân để điều chỉnh những bất hợp lý trong các thủ tục xuất nhập cảnh.

2.3. Các mô hình cung ứng dịch vụ hành chính công nổi trội trong thời gian qua và những vấn đề đặt ra

Trong quá trình đẩy mạnh cải cách hành chính, nhiều mô hình mới, sáng tạo, năng động đã nảy sinh. Mặc dù còn cần phải tiếp tục hoàn thiện, song điểm đáng lưu ý là ở chỗ tất cả các mô hình này đều nhằm vào một mục tiêu là cải tiến việc cung ứng dịch vụ hành chính công nhằm phục vụ tốt hơn nhu cầu của người dân. Ở đây chúng tôi muốn đề cập đến hai mô hình nổi bật nhất và cũng gây nhiều tranh luận nhất - đó là mô hình “một cửa” của TP. HCM và một số địa phương khác và mô hình “Trung tâm dịch vụ hành chính công” ở Hà Nội.

2.3.1. Mô hình “một cửa”

Bản chất của mô hình “một cửa” là giảm bớt các thủ tục hành chính rườm rà, không cần thiết, tập trung việc giải quyết các dịch vụ hành chính

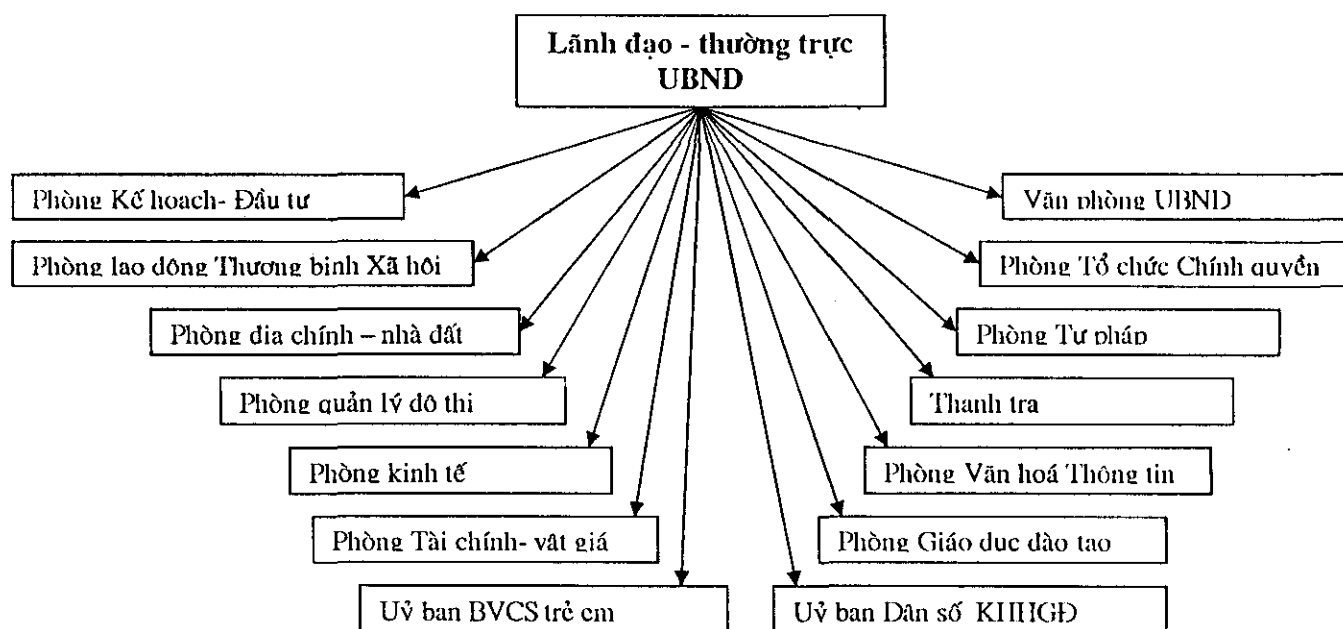
công vào một đầu mối thống nhất để tạo thuận lợi cho các tổ chức và công dân khi có yêu cầu giải quyết các công việc tại cơ quan hành chính nhà nước. Người dân và tổ chức khi có nhu cầu liên hệ với cơ quan nhà nước chỉ cần đến một nơi nhất định để nộp các hồ sơ cần thiết theo sự hướng dẫn của các cơ quan chức năng và nhận kết quả giải quyết công việc cũng chính tại địa điểm đó. Để thực hiện mô hình “một cửa”, các cơ quan nhà nước phải thiết lập quy trình giải quyết công việc sao cho có thể xử lý hợp lý, nhanh chóng các yêu cầu của công dân.

Trước đây, khi người dân có công việc cần giải quyết tại UBND quận, huyện, họ phải đến từng Phòng, Ban chuyên môn để liên hệ. Đối với một số dịch vụ như cấp giấy đăng ký kinh doanh, cấp giấy phép về quyền sử dụng nhà, đất..., người dân phải đến giao dịch với trên hai phòng ban chuyên môn trở lên. Mỗi phòng, ban lại đề ra những thủ tục riêng và thu một khoản lệ phí riêng biệt. Bản thân mỗi phòng, ban cũng phải trình hồ sơ lên cán bộ lãnh đạo phòng, ban, tiếp đó lại trình lên cán bộ lãnh đạo UBND. Quy trình rắc rối này không cho phép các phòng, ban quy định rõ ràng về thời gian xử lý mỗi loại hồ sơ. Cách làm trên tất yếu dẫn đến những hệ quả sau:

- Các thủ tục hành chính rườm rà, chồng chéo. Không những mỗi cơ quan hành chính tự đặt ra thủ tục của mình, mà mỗi phòng, ban chuyên môn trong đó cũng tự ý đề ra những quy định thủ tục riêng, gây phiền hà, những nhiều cho dân.

- Bộ máy hành chính nói chung và bộ máy của tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công nói riêng công kênh, nặng nề. Số lượng người làm việc trong bộ máy này cũng rất lớn. Chẳng hạn ở TP. HCM, tùy theo tình hình địa bàn và số lượng dân cư ở cấp quận, huyện, số lượng các phòng, ban chuyên môn của quận, huyện khoảng từ 9-14 phòng, với số công chức từ 90 đến 130 người. Sơ đồ 2.4 là một ví dụ điển hình về cơ cấu tổ chức của bộ máy hành chính cấp quận, huyện trước đây.

Sơ đồ 2.4. Tổ chức bộ máy hành chính cấp quận trước khi thực hiện mô hình “một cửa”



- Thái độ phục vụ của công chức mang nặng tính cửa quyền, sách nhiễu, ban ơn. Việc tiếp nhận, phân tích và xử lý công việc còn yếu kém. Cơ chế làm việc tạo điều kiện cho công chức đòi hối lộ, cửa quyền, nhũng nhiễu, gây phiền hà cho dân. Trách nhiệm giải trình của công chức chưa cao.

- Cán bộ lãnh đạo mất nhiều thời gian vào các công việc sự vụ hành chính, không có thời gian dành cho những nhiệm vụ và chức năng quản lý khác. Việc các cán bộ lãnh đạo phải tham gia trực tiếp giải quyết các công việc sự vụ, khiếu kiện là phổ biến.

- Người dân phải đi lại nhiều lần, qua nhiều khâu. Thời gian cung ứng các dịch vụ hành chính công không được quy định rõ ràng, phần nhiều các công chức của các phòng ban chuyên môn tự gia hạn thời gian cho người dân, làm mất thời gian và thời cơ hoạt động của các tổ chức và công dân.

- Mặc dù đối với một số loại dịch vụ đã có quy định chung về lệ phí, song nhìn chung, các mức lệ phí được định ra và thu tương đối tùy tiện. Tình

trạng phổ biến là mức lệ phí đối với cùng một loại dịch vụ do các cơ quan hành chính ở các địa phương khác nhau cung cấp là không như nhau.

Trước tình hình trên, ngày 4-5-1994, Chính phủ đã ra Nghị quyết 38/CP về “Cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức”. Theo tinh thần đó, nhiều cơ quan, địa phương trong cả nước đã tiến hành cải cách thủ tục hành chính. Việc cải cách cung ứng dịch vụ hành chính công theo mô hình “một cửa” đã xuất hiện từ quá trình này.

Đi tiên phong trong cả nước về thực hiện mô hình này là TP. Hồ Chí Minh với việc thực hiện mô hình “một cửa, một dấu” ở các quận, huyện của Thành phố. Tại đây, sau khi được Thủ tướng Chính phủ cho phép theo tinh thần Công văn số 6194/CCHC ngày 30-10-1995 của Văn phòng Chính phủ, UBND Thành phố đã có quyết định số 8102/QĐ-UB-NCVX ngày 4-12-1995 giao cho 3 đơn vị là Quận 1, Quận 5 và huyện Củ Chi tổ chức hoạt động thí điểm mô hình “một cửa, một dấu”. Cho đến nay, trên cả nước đã có nhiều cơ quan hành chính thực hiện mô hình “một cửa”, nhiều địa phương đã xây dựng các Trung tâm cung cấp dịch vụ hành chính một cửa, được sự đồng tình và ủng hộ của đông đảo nhân dân.

Các đặc trưng của mô hình “một cửa” này là:

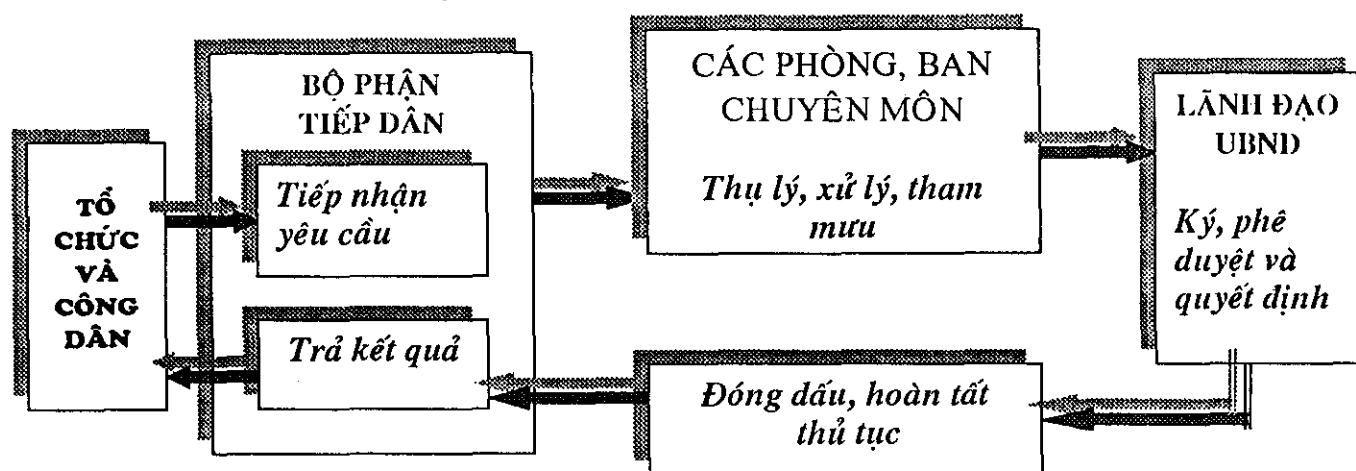
- Điểm khác biệt rõ ràng nhất với cách làm cũ là ở chỗ: tất cả các khâu như nắm bắt yêu cầu, nhận và trả hồ sơ của khách hàng đều tập trung vào một khu vực hành chính tập trung. Người dân có yêu cầu về bất kỳ dịch vụ hành chính nào khi đến Trung tâm chỉ giao dịch duy nhất với một bộ phận - bộ phận tiếp nhận và trả hồ sơ - mà không phải đi đến nhiều phòng, ban chuyên môn khác nhau.

- Tại các trung tâm đều niêm yết công khai những thủ tục giấy tờ, lệ phí và thời gian cần thiết để hoàn thành dịch vụ hành chính đối với từng loại dịch vụ. Nhờ đó người dân biết được cụ thể và rõ ràng cần chuẩn bị những giấy tờ nào, phải nộp bao nhiêu lệ phí và khi nào thì họ có thể nhận được dịch vụ mà họ yêu cầu.

- Bộ phận tiếp nhận và trả hồ sơ có nhiệm vụ hướng dẫn dân, tiếp nhận và xem xét nội dung hồ sơ, chuyển cho các phòng, ban, bộ phận có liên quan để tham mưu giải quyết và thu lệ phí về dịch vụ hành chính này. Sau khi

xử lý, hồ sơ được chuyển về văn phòng để trình ký, đóng dấu và chuyển lại phòng tiếp nhận hồ sơ để trả lại cho dân (Xem sơ đồ 2.5).

Sơ đồ 2.5. Quy trình cung cấp dịch vụ hành chính công theo mô hình “một cửa”



Cơ chế “một dấu” có nghĩa là trong quá trình giải quyết dịch vụ hành chính có thể có nhiều bộ phận chức năng tham gia vào các công việc cụ thể, nhưng cuối cùng chỉ cần một cơ quan có đủ thẩm quyền ra quyết định và đóng dấu. Tại các quận, huyện của Thành phố Hồ Chí Minh, mô hình “một cửa, một dấu” được tiến hành trên cơ sở thu hồi con dấu của các phòng chuyên môn, chỉ sử dụng dấu quốc huy duy nhất của UBND trong mọi hoạt động điều hành của Ủy ban; uỷ nhiệm cho một số trưởng phòng ký một số loại văn bản thuộc lĩnh vực chuyên môn. Công việc thuộc thẩm quyền của Ủy ban do Chủ tịch, Phó chủ tịch hoặc uỷ viên UBND ký, giải quyết theo sự phân công của Chủ tịch UBND.

Tại TP. Hồ Chí Minh, việc xây dựng mô hình “một cửa, một dấu” đã được thực hiện với các hoạt động sau:

- Rà soát và điều chỉnh lại các quy định về thủ tục hành chính theo hướng bỏ bớt những thủ tục không cần thiết, không phù hợp, không đúng thẩm quyền, không đúng chức năng, giảm phiền hà cho dân.

- Xây dựng quy chế tổ chức và hoạt động của các phòng, xác định mối quan hệ giữa các phòng với nhau, giữa phòng với lãnh đạo UBND và các đơn vị khác trong UBND.

- Lựa chọn, bố trí, sắp xếp cán bộ cho phù hợp giữa yêu cầu của công việc, vị trí, chức danh công tác với năng lực, chuyên môn và phẩm chất của công chức. Tổ chức đào tạo và đào tạo lại đội ngũ công chức nhằm đáp ứng yêu cầu công việc theo mô hình mới.

- Tăng cường điều kiện vật chất, trang thiết bị phục vụ nhu cầu hiện đại hoá hoạt động cung ứng dịch vụ công tại UBND quận, huyện.

- Tổ chức lưu trữ tập trung, đưa công nghệ thông tin vào các quy trình hoạt động của UBND quận, huyện nhằm nâng cao hiệu quả, chất lượng hoạt động. Các hồ sơ đã được mẫu hoá đối với từng loại thủ tục.

- Sắp xếp lại tổ chức bộ máy của UBND quận, huyện theo hướng tinh gọn, hiệu quả trên cơ sở phân định rõ chức năng của các phòng, từng bước thu gọn tổ chức phòng, chuyển dần từ cơ cấu phòng chuyên môn thành cơ cấu tổ chuyên viên (hoặc phòng quản lý đa ngành) theo 4 nhóm ngành: nội chính, kinh tế, văn xã và đô thị (đối với quận) hoặc địa chính (đối với huyện) do lãnh đạo UBND trực tiếp phụ trách (xem sơ đồ 2.6).

Do những cải cách thủ tục theo mô hình “một cửa, một dấu”, tại TP. Hồ Chí Minh, số lượng phòng ban chuyên môn cấp quận, huyện đã giảm từ 21 phòng xuống còn 11 phòng (đối với quận), và 13 phòng (đối với huyện).

Sau một thời gian thực hiện, thực tế chứng minh rằng mô hình “một cửa” là có tính khả thi và mang lại nhiều lợi ích thiết thực, cụ thể là:

- Loại bỏ được một số thủ tục không cần thiết. Giảm rõ rệt thời gian đi lại của công dân và thời gian giải quyết các hồ sơ hành chính.

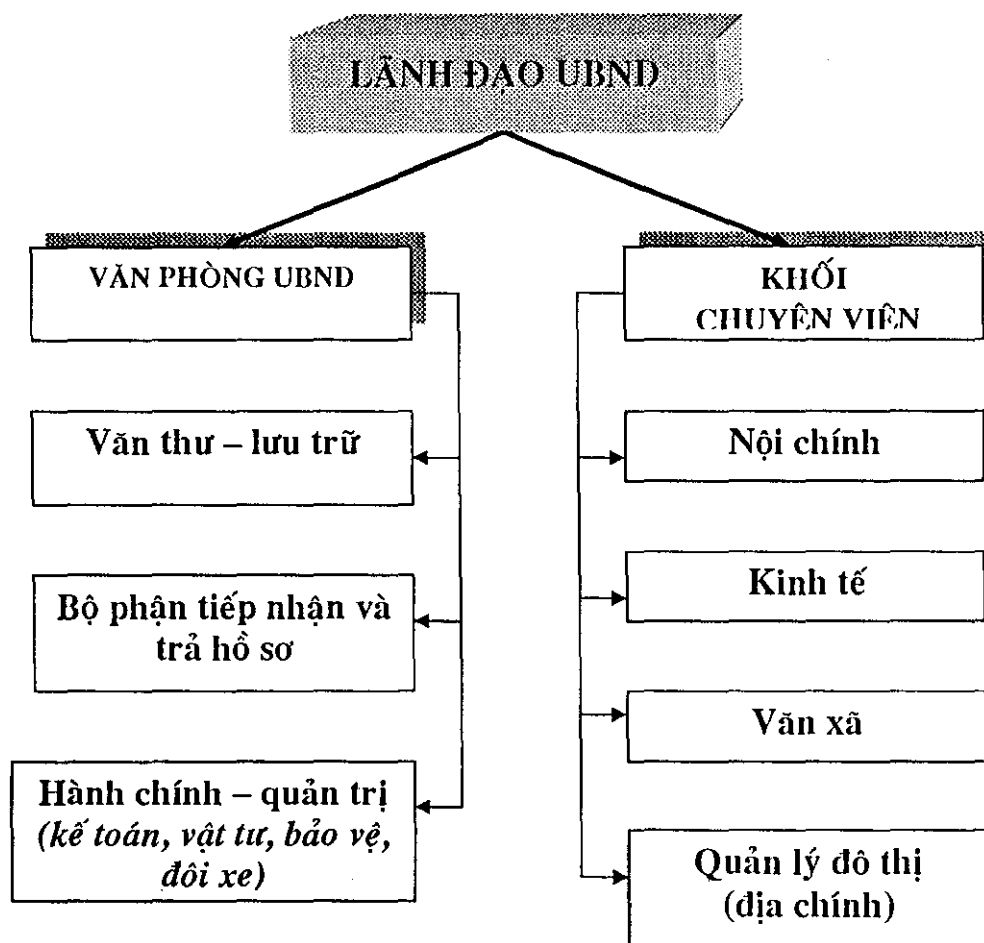
- Tạo ra tâm trạng thoải mái hơn cho người dân, tránh được phiền hà cho dân, giải toả được những vướng mắc do sự thiếu minh bạch, rõ ràng trong cung ứng các dịch vụ hành chính công.

- Trách nhiệm của các cơ quan hành chính và các bộ phận trong cơ quan được quy định rõ ràng, tránh sự đùn đẩy hoặc chồng chéo lẫn nhau.

- Tạo điều kiện để xây dựng lề lối làm việc khoa học và thiết thực trong các cơ quan hành chính nhà nước. Phân rõ được các công việc, chức

năng và thời gian của các công chức hành chính. Giảm số lượng cán bộ làm nghiệp vụ hành chính. Các cán bộ lãnh đạo giành được nhiều thời gian hơn cho công tác quản lý nhà nước.

Sơ đồ 2.6. Cơ cấu tổ chức UBND cấp quận, huyện sau khi thực hiện mô hình “một cửa” tại TP. HCM



- Lệ phí được quy về một mối và thực hiện thống nhất, tránh được tình trạng sách nhiễu, tùy tiện và đòi hối lộ trước đây.
- Quy trình công việc đòi hỏi công chức phải thường xuyên nâng cao nghiệp vụ chuyên môn của bản thân, nâng cao tinh thần trách nhiệm và sự hợp tác trong công việc.

Điều đáng lưu ý là ở chỗ, cải cách dịch vụ hành chính công theo mô hình “một cửa” là khâu mở đầu quan trọng để tiến hành các cải cách tiếp theo. Tại TP. Hồ Chí Minh, trên cơ sở mô hình “một cửa, một dấu”, UBND Thành phố đã chỉ đạo một số Sở và quận, huyện triển khai thí điểm các hoạt động cải cách tiếp theo như khoán biên chế và chi phí hành chính, áp dụng ISO 9000 vào dịch vụ hành chính công. Nhờ những cải cách nói trên, các UBND quận huyện thí điểm cải cách đã thu gọn số đầu mối chỉ còn 4-8 phòng, giảm trên 10% biên chế và 18% chi phí hành chính.

2.3.2. Mô hình “trung tâm dịch vụ hành chính công” tại Hà Nội:

Một điểm nóng gây rất nhiều tranh luận là việc thí điểm “Trung tâm dịch vụ hành chính công” tại TP. Hà Nội. Ngày 5-9-2001, UBND TP. Hà Nội đã ban hành Quyết định số 5152/QĐ-UB về xây dựng đề án thí điểm dịch vụ hành chính công tại TP. Hà Nội. Sau khi xem xét các đề án và đề nghị của Ban tổ chức chính quyền Thành phố, ngày 25-2-2002, UBND Thành phố đã ban hành 4 Quyết định cho phép thí điểm “dịch vụ hành chính công” ở 3 Phòng công chứng nhà nước, thành lập 2 Trung tâm dịch vụ hành chính công ở huyện Từ Liêm và quận Tây Hồ và thành lập Trung tâm thông tin lưu trữ và dịch vụ nhà- đất Hà Nội.

Theo quyết định trên, các phòng công chứng thực hiện các loại dịch vụ sau¹:

- Dịch thuật và chứng nhận bản dịch;
- Công chứng bản sao tại trụ sở ngoài giờ hành chính, ngày nghỉ;
- Chứng nhận các giao dịch dân sự tại nhà theo yêu cầu của nhân dân và các tổ chức kinh tế, xã hội;
- Soạn thảo hợp đồng giao dịch khi có sự yêu cầu của nhân dân.

Các Trung tâm dịch vụ hành chính công quận, huyện cung cấp các loại dịch vụ như²:

¹ Quyết định số 22/2002/QĐ-UB ngày 25-2-2002 của UBND TP. Hà Nội về việc cho phép 3 Phòng công chứng thuộc Sở tư pháp thực hiện thí điểm dịch vụ hành chính công.

² Quyết định số 23/2002/QĐ-UB ngày 25-2-2002 của UBND Thành phố Hà Nội về việc thành lập thí điểm Trung tâm dịch vụ hành chính công quận Tây Hồ.

- Cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở;
- Cấp giấy phép xây dựng;
- Cấp giấy phép kinh doanh;
- Công chứng thị thực.

Trung tâm thông tin lưu trữ và dịch vụ nhà đất nhận tư vấn và làm dịch vụ hoàn thiện các thủ tục hành chính đối với các việc cụ thể dưới đây¹:

- Chuyển quyền sở hữu nhà, quyền sử dụng đất và đăng ký sở hữu.
- Cấp đất, giao đất, thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất.
- Cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà và quyền sử dụng đất theo

Nghị định 60/CP.

- Cấp đổi giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở;
- Mua nhà hoặc chuyển đổi hợp đồng thuê nhà thuộc sở hữu nhà nước;
- Cung cấp hồ sơ tài liệu địa chính, nhà đất;
- Làm dịch vụ đăng ký thế chấp nhà, đất;
- Thực hiện dịch vụ xây dựng phần mềm quản lý thông tin lưu trữ địa chính, nhà đất cho các cơ sở trong và ngoài ngành.

Ưu điểm của các Trung tâm này là: phục vụ nhanh chóng và thuận tiện nhu cầu của nhân dân; giải quyết công việc ngoài giờ hoặc phục vụ tận nơi theo yêu cầu của khách hàng; rút ngắn thời gian chờ đợi của khách hàng; giải quyết có hiệu quả một số công việc vốn bị ách tắc do người dân không thông thạo về quy trình và thủ tục hành chính; cung cấp, tư vấn các thông tin cần thiết về các thủ tục cần làm; giúp người dân làm một số việc ngoài chức năng, nhiệm vụ của bộ máy chính quyền, những người được cử làm công việc tiếp dân được lựa chọn kỹ lưỡng, có khả năng nghiệp vụ, nhiệt tình, có tinh thần trách nhiệm.

Tại các Trung tâm dịch vụ hành chính công đều tiến hành niêm yết công khai các quy định về chức năng, nhiệm vụ của Trung tâm; công khai quy định về các loại công việc dịch vụ; thủ tục và phí dịch vụ. Với khối lượng công việc thực thi lớn hơn, song các Trung tâm này không tăng biên chế, mà

¹ Quyết định số 20/2002/QĐ-UB ngày 25-2-2002 của UBND Thành phố Hà Nội về việc thành lập Trung tâm thông tin lưu trữ và dịch vụ nhà -đất Hà Nội.

thực hiện một số loại công việc có tính chất phụ trợ ngoài giờ hành chính, bảo đảm thực hiện công việc nhanh chóng, với chất lượng cao.

Trong số các biện pháp cải cách ở những Trung tâm trên, có những biện pháp cải cách rất tiến bộ, chẳng hạn như cung cấp các thông tin cần thiết về thủ tục, cách làm cho người dân. Đây cũng chính là một phần nhiệm vụ của cơ quan hành chính nhà nước mà lâu nay chúng ta chưa quan tâm thực hiện. Việc tổ chức cung ứng các dịch vụ không thuộc về chức năng của bộ máy hành chính nhà nước bằng cách làm thêm ngoài giờ, phục vụ tận nhà cũng là những biện pháp cải cách đáng khuyến khích.

Một ưu điểm đáng lưu ý của các Trung tâm này là Trung tâm giúp cho người dân hoàn thiện các thủ tục, giấy tờ cần thiết theo quy định của Nhà nước. Đây là những công việc thuộc về nghĩa vụ của công dân. Về nguyên tắc, người dân phải chuẩn bị và bảo đảm đầy đủ hồ sơ, giấy tờ xuất trình trước cơ quan hành chính nhà nước để làm căn cứ pháp lý giải quyết. Trong rất nhiều trường hợp, do người dân không nắm vững và thực hiện đầy đủ các yêu cầu, thủ tục về hồ sơ giấy tờ, nên cơ quan hành chính không thể giải quyết công việc của họ và có quyền đề nghị họ hoàn chỉnh hồ sơ thì mới giải quyết. Trên thực tế, người dân thường xử lý tình trạng này theo các cách sau:

- Người dân “bỏ cuộc”, không tiến hành hoạt động gắn với loại dịch vụ hành chính này.
- Người dân tiến hành chui, không xin phép chính quyền.
- Nhờ vả, chạy chọt vòng vèo, đút lót cho cán bộ, công chức liên quan đến công việc này.

Mọi tình huống trên đều đưa đến những hậu quả tiêu cực cho công dân, cho Nhà nước và cho xã hội. Cũng từ đó xuất hiện nạn “cò môi”, “chân gỗ” ngay trong các cơ quan nhà nước, gây tác động xấu đến trật tự, kỷ cương của Nhà nước và xã hội, làm ảnh hưởng đến niềm tin của nhân dân đối với Nhà nước. Trên thực tế đã có việc trót lọt, nhưng cũng không ít trường hợp làm cho sự việc trở nên phức tạp, khó giải quyết, cả về phía Nhà nước cũng như về phía tổ chức và công dân. Trong nhiều trường hợp người dân phải trả một khoản tiền rất lớn cho loại công việc “ngoài lề” này. Nhiều khi phát sinh các tranh chấp, khiếu kiện do công chức đã giải quyết công việc “được nhờ vả” mà

không bảo đảm các yếu tố pháp lý. Các Trung tâm dịch vụ hành chính công đã góp phần giải quyết mâu thuẫn nói trên một cách có hiệu quả bằng cách giúp công dân hoàn thiện các thủ tục này. Việc các Trung tâm hỗ trợ người dân về các thủ tục cần thiết có các ưu điểm sau:

- Do đây là lĩnh vực hoạt động mà Trung tâm hoặc công chức trực tiếp đảm trách nên họ biết rõ thủ tục đó như thế nào, cần phải làm gì, cần phải qua những bước nào... Nhờ đó công việc được tiến hành có hiệu quả.

- Thậm chí, có những thủ tục tuy không thuộc thẩm quyền giải quyết của Trung tâm, nhưng do mối quan hệ công việc với các cơ quan khác có liên quan, nên khi cán bộ của Trung tâm đến liên hệ thì công việc cũng diễn ra thuận lợi, trôi chảy.

- Người dân đỡ tốn nhiều thời gian, công sức mà vẫn có được kết quả mong muốn. Thậm chí số lệ phí mà họ phải trả cho Trung tâm, dù ở mức “cao” vẫn còn thấp hơn nhiều so với số tiền mà họ phải bỏ ra để nhờ vả, chạy chọt, kết quả có được lại chắc chắn hơn nhiều so với họ tự làm các thủ tục này.

- Hoạt động của Trung tâm đã công khai hoá các hoạt động ngầm trước đây, góp phần loại bỏ những cách làm “chui lủi”, ăn tiền “hối lộ” phi pháp của một số cá nhân.

Có thể nói, việc các Trung tâm dịch vụ hành chính công của Hà Nội đi vào hoạt động đã góp phần giảm bớt nhiều loại công việc vốn bị ách tắc và quá tải trước đây. Dù còn nhiều ý kiến tranh luận và nhiều điểm cần tiếp tục hoàn thiện, song cách làm này gợi ý về một hướng đi mới trong cải cách dịch vụ hành chính công ở nước ta.

2.4. Những tồn tại, vướng mắc trong cung ứng dịch vụ hành chính công và các nguyên nhân.

Các tồn tại trong việc cung ứng dịch vụ hành chính công rất đa dạng gắn với các đặc điểm của từng lĩnh vực dịch vụ khác nhau. Có thể nêu lên các tồn tại chủ yếu như sau:

- *Có nhiều loại công việc phải xin phép các cơ quan hành chính nhà nước:* Hiện nay, để thực hiện nhiều loại hoạt động, các tổ chức và công dân

vẫn phải được sự cho phép của các cơ quan hành chính nhà nước. Việc xin phép này nhằm mục tiêu bảo đảm sự quản lý của nhà nước đối với những hoạt động đó. Tuy nhiên, do Nhà nước bắt buộc người dân thực hiện quá nhiều nghĩa vụ, nên không tránh khỏi tình trạng nhiều người “hoạt động chui”, không xin phép cơ quan nhà nước để tránh khỏi mọi thủ tục phiền hà. Chẳng hạn, do thủ tục xin cấp giấy chứng nhận về quyền sử dụng đất và nhà ở, thủ tục chuyển nhượng nhà và đất còn phức tạp và thiếu tính khả thi nên rất nhiều trường hợp không có đủ điều kiện để xin cấp giấy chứng nhận. Trên thực tế, các hoạt động này vẫn diễn ra như những nhu cầu tất yếu của xã hội, song người dân không đến làm thủ tục tại các cơ quan hành chính nhà nước mà tự thỏa thuận trao tay với nhau. Điều đó dẫn đến chỗ Nhà nước vừa không quản được, lại vừa thất thu một khoản thuế và lệ phí từ các hoạt động chui này.

- *Phải qua nhiều cửa, thủ tục phức tạp:* Nhiều loại dịch vụ hành chính còn phải qua quá nhiều cửa với nhiều thủ tục phiền hà. Tuy Nghị định 38/CP về cải cách thủ tục hành chính đã tháo gỡ nhiều vướng mắc, song trên thực tế các thủ tục vẫn còn rất phiền hà, phức tạp. Cơ chế “một cửa” thực sự mới có tác dụng ở một số nơi, vẫn mang tính chất “thí điểm”. Bản thân mô hình “một cửa” cũng cần phải tiếp tục được hoàn thiện, chẳng hạn cơ chế phân quyền còn chưa rõ ràng, chưa tạo ra sự chủ động cho cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công triển khai cơ chế “một cửa”. Việc sử dụng một con dấu bên cạnh mặt tích cực là tập trung quyền lực vào một mối, tránh tình trạng phân tán và sử dụng quyền lực đó để mưu lợi cá nhân..., cũng cần xem xét lại để khắc phục tình trạng lãnh đạo UBND phải mất nhiều thời gian vào những việc sự vụ, ký các giấy tờ trước khi đóng dấu. Mô hình này đòi hỏi công chức phải làm việc với năng suất cao, đồng thời không ngừng nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ để đáp ứng yêu cầu đề ra, song chế độ đãi ngộ và quyền chủ động của người công chức vẫn bị hạn chế, làm cho họ không hào hứng với việc nâng cao năng suất lao động của mình.

- *Thời gian kéo dài:* Do qua nhiều cửa, nhiều khâu, với nhiều thủ tục nên việc cung ứng các dịch vụ hành chính công thường kéo dài, làm mất thời gian đi lại, chờ đợi của khách hàng. Đôi khi thời gian chờ đợi này đã làm mất

đi các cơ hội hoạt động, đầu tư của các tổ chức và công dân, gây thiệt hại cho lợi ích cá nhân và lợi ích chung của xã hội.

- *Năng lực và thái độ phục vụ của công chức chưa đáp ứng yêu cầu đề ra:* Công chức làm việc tại các cơ quan hành chính cung ứng dịch vụ là một trung gian quan trọng trong mối quan hệ giữa các cơ quan hành chính nhà nước và công dân. Trong khá nhiều trường hợp, người dân ngại tiếp xúc với chính quyền, có thái độ mặc cảm với chính quyền chính là xuất phát từ những người công chức trung gian này. Trên thực tế, vẫn còn không ít công chức có thái độ cửa quyền, lạnh nhạt, không tận tâm, gây khó khăn, phiền hà, thậm chí còn nhũn nhủi đối với người dân. Điều đó gây nên một tâm lý nặng nề và phổ biến trong xã hội về sự khó khăn trong việc tiếp cận đến các dịch vụ công, tạo thành một rào chắn về tâm lý trong mối quan hệ giữa Nhà nước với các tổ chức và công dân.

- *Khó tiếp cận các loại thông tin:* Để thực hiện một loại công việc nào đó, người dân vẫn không biết được lấy các thông tin cần thiết ở đâu về thủ tục, quy trình, các quy định cần thiết, các bước tiến hành hoặc nơi cần đến giao dịch. Cho đến nay, các cơ quan hành chính cụ thể nói riêng và các bộ, các cấp chính quyền nói chung vẫn chưa tạo lập được một hệ thống thông tin hướng dẫn khách hàng. Đặc biệt, người dân hoàn toàn không được biết về cơ chế hoạt động, kết quả hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước.

- *Cơ chế phản hồi còn yếu:* Trong mối quan hệ giữa nhà nước và công dân thì cơ chế phản hồi là rất quan trọng trong việc các công dân tham gia vào quản lý và cải tiến hoạt động của bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, hiện nay cơ chế phản hồi này hầu như chưa có, hoặc có thì cũng rất yếu ớt. Người dân có ít cơ hội và điều kiện để đưa ra ý kiến phản hồi của mình về hoạt động của các công chức và tổ chức cung ứng dịch vụ công. Hơn thế nữa trong trường hợp người dân có khiếu nại, tố cáo thì việc xử lý ý kiến của công dân còn chưa thoả đáng, còn có sự bao che, nường nhẹ, làm mất lòng tin của người dân đối với cơ quan nhà nước.

Các tồn tại này đều bắt nguồn từ những nguyên nhân cơ bản như sau:

Thứ nhất, quan niệm về nền hành chính vẫn mang nặng dấu ấn của sự quản lý theo mệnh lệnh, của cơ chế xin-cho.

Quan niệm phổ biến về hoạt động của bộ máy hành chính ở nước ta tập trung vào trách nhiệm quản lý nhà nước đối với mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Xuất phát từ quan niệm đó, mọi cải tiến đều hướng vào tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước. Đương nhiên, trong điều kiện năng lực quản lý của nhà nước chưa cao, nhiều lĩnh vực còn bị buông lỏng quản lý, để xảy ra những hiện tượng rối loạn, những hành vi tiêu cực, vi phạm pháp luật... thì việc tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước là rất cần thiết. Tuy nhiên, việc chỉ chú ý một chiều đến sự gia tăng các biện pháp cai quản xã hội vô hình chung đã làm lu mờ chức năng phục vụ nhân dân của Nhà nước.

Phương châm “phục vụ nhân dân” tuy vẫn được nêu lên, song lại không thực sự trở thành động cơ hoạt động của mỗi tổ chức, mỗi con người. Điều đó thể hiện ở chỗ:

- Trong việc cung ứng dịch vụ hành chính công, cách thức xin-cho vẫn còn phổ biến. Đất nước qua vừa trải qua một thời kỳ áp dụng cơ chế quản lý tập trung, quan liêu, bao cấp. Những dấu ấn của cơ chế cũ vẫn còn khá rõ nét trong hoạt động của bộ máy nhà nước hiện nay. Khi người dân đến các cơ quan hành chính nhà nước làm các loại giấy tờ theo quy định của pháp luật, cách thức thực hiện các hoạt động này vẫn theo kiểu ban phát. Điều đó biểu hiện dưới nhiều hình thức: từ việc bố trí địa điểm tiếp dân, trang bị cho phòng chờ làm thủ tục, quy trình thực hiện các thủ tục cho dân, việc cung cấp thông tin và hướng dẫn các thủ tục cho dân, thái độ phục vụ của công chức, thời gian chờ đợi và thời gian xử lý giấy tờ... Điều đó đặt các cơ quan nhà nước vào vị trí của các ông chủ và biến người công dân thành người đi xin một đặc ân nào đó.

- Việc sử dụng quyền lực công theo cách thức “tư nhân” còn phổ biến. Quyền lực công của Nhà nước để thực hiện chức năng vốn có của Nhà nước lại được sử dụng như quyền lực tư nhân của cơ quan nhà nước và những công chức trực tiếp thực thi quyền lực đó trong việc thực hiện các giao dịch với công dân. Quyền lực công này vốn được nhân dân trao cho Nhà nước thông qua lá phiếu bầu cử của mình và qua số tiền thuế mà nhân dân đóng góp cho Nhà nước, song lại trở thành đặc quyền của một nhóm người trong quan hệ với công dân. Điều đó dẫn đến thái độ cửa quyền, nhúng nhĩnh, gây phiền hà

cho dân, thậm chí, có một số người lạm dụng quyền lực đó dẫn đến các hành vi tiêu cực như nhận hối lộ, tham nhũng.

- Các chính sách đề ra và được thực hiện vẫn nặng về việc tạo ra sự “quản lý chặt chẽ” đối với các tổ chức và công dân, chứ chưa quan tâm đến việc tháo gỡ các ràng buộc nhằm tạo ra sự thuận lợi cho công dân. Nói cách khác, chúng ta chưa thực sự đề ra mục tiêu của nền hành chính là phục vụ khách hàng. Do đó mọi chủ trương, biện pháp đề ra thường xuất phát từ lợi ích của chính bộ máy nhà nước, đều nhằm tạo ra cơ chế hoạt động sao cho Nhà nước “quản” được nhiều nhất. Vì vậy, để có được một dịch vụ hành chính công nào đó, người dân phải đi qua rất nhiều cửa, với nhiều loại giấy tờ, thủ tục.

- Hoạt động của các cơ quan nhà nước về một khía cạnh nào đó vẫn biệt lập với nhân dân, vẫn được coi là việc riêng, là khu vực “cấm” của bộ máy nhà nước mà nhân dân ít được biết tới. Điều đó thể hiện ở chỗ các thông tin về dịch vụ hành chính công, về cách thức hoạt động và kết quả hoạt động của các cơ quan hành chính chưa được công khai rõ ràng cho nhân dân biết. Người dân muốn tìm hiểu về một thông tin nào đó của cơ quan hành chính vẫn chưa biết hỏi ở đâu. Trên thực tế, nhân dân vẫn tách biệt với Nhà nước, thậm chí còn né tránh các giao dịch với Nhà nước.

Thứ hai, cơ cấu tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công chưa tạo ra sự thuận lợi cho khách hàng.

Xuất phát từ tư duy về nền hành chính cai quản là chủ yếu, cơ cấu tổ chức bộ máy cũng được thiết kế sao cho có thể cai quản được càng nhiều càng tốt. Với cách quan niệm cho rằng càng qua nhiều cửa thì việc cai quản càng chặt chẽ, nên trên thực tế Nhà nước còn can thiệp vào nhiều loại công việc của dân, quy định nhiều nghĩa vụ của dân nhằm bảo đảm cho sự quản lý chặt chẽ của Nhà nước.

Cũng để quản lý chặt hơn, Nhà nước quy định việc cung ứng các dịch vụ hành chính phải trải qua nhiều tầng nấc, nhiều khâu, nhiều cửa. Hơn thế nữa, trong nhiều trường hợp, các “cửa” này không thuộc về một ngành, một lĩnh vực nhất định, mà lại thuộc nhiều cơ quan chủ quản khác nhau. Mỗi cơ quan lại có một cơ chế hoạt động riêng, khiến cho các thủ tục nặng nề, chồng

chất, tạo ra rất nhiều rào cản trong hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công. Việc phối hợp giữa các cơ quan này thường không thống nhất, đồng bộ, do đó trong nhiều trường hợp các quy định chồng chéo lên nhau, mâu thuẫn lẫn nhau, mà hậu quả là người dân phải gánh chịu. Chẳng hạn, trong lĩnh vực cấp giấy phép đầu tư nước ngoài, tuy đã có chủ trương phân cấp việc cấp giấy phép đầu tư nhằm tạo ra sự thông thoáng hơn trong thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài, song trên thực tế việc xin được giấy phép đầu tư vẫn phải qua nhiều khâu, phải được sự đồng ý của nhiều cơ quan khác nhau. Một số bộ, ngành hiện nay chưa tuân thủ nghiêm ngặt các quy định về thời hạn xem xét góp ý kiến cho các dự án, khiến cho việc cấp phép bị kéo dài, rất khó giải thích cho các nhà đầu tư.

Ngay trong một ngành, một lĩnh vực, các đơn vị trực tiếp cung ứng dịch vụ hành chính công thường không được phân quyền rõ ràng, dứt khoát. Chính vì vậy, hoạt động của các đơn vị này thường phụ thuộc vào hoạt động của các bộ phận khác và của cấp trên. Do đó đơn vị không thể chủ động và toàn quyền quyết định về dịch vụ. Đồng thời, đơn vị đó cũng không chịu trách nhiệm về chất lượng dịch vụ cũng như sự chậm trễ do quy trình cung ứng dịch vụ này. Điều đó dẫn đến chỗ thủ tiêu tính năng động, sáng tạo, sự chủ động trong công việc và ý thức trách nhiệm của đơn vị cung ứng dịch vụ công. Trong nhiều cơ quan, thậm chí ở cả các Bộ vẫn chưa thực hiện cơ chế “một cửa” trong cung ứng dịch vụ hành chính công, không xác định rõ quy trình giải quyết hồ sơ giấy tờ cho khách hàng.

Trong nhiều tổ chức cung ứng dịch vụ công, việc phân công công việc giữa các thành viên trong tổ chức cũng còn nhiều điểm không phù hợp. Tại không ít tổ chức, công việc bị chia cắt manh mún ra nhiều công đoạn, mỗi người được phân công thực hiện một công đoạn khác nhau, điều đó không những làm cho công việc đơn điệu, tẻ nhạt, không khuyến khích tính sáng tạo của nhân viên, mà còn tạo ra những khó khăn do những bất cập trong sự phối hợp công tác giữa các thành viên khác nhau. Cũng có nơi công việc được phân công cho từng thành viên xử lý từ đầu đến cuối, song công việc đó lại liên quan đến các bộ phận khác và cấp trên nên người công chức thực tế vẫn không

có quyền chủ động. Cũng có nơi sự phân công công việc không dựa theo những tiêu chí hợp lý dẫn đến sự chồng chéo, cản trở lẫn nhau.

Do các cơ quan nhà nước còn đề ra quá nhiều thủ tục, do thiếu sự phân quyền và phân công rõ ràng, nên quy trình cung ứng một số dịch vụ còn phức tạp, kéo dài, không khoa học.

Các tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công thiếu một hệ thống quản lý chất lượng dịch vụ có hiệu quả. Do quá trình cung ứng dịch vụ hành chính công chủ yếu vẫn mang tính chất thủ công nên chất lượng công việc phụ thuộc rất lớn vào bản thân người công chức thực hiện các hành vi cung ứng dịch vụ. Do đó các dịch vụ được cung ứng đôi khi thể hiện ý thức chủ quan của người công chức đó rất lớn. Việc hình thành một hệ thống quản lý chất lượng các dịch vụ này đòi hỏi sự chuẩn hoá các hoạt động, xác lập quy trình cung ứng dịch vụ chặt chẽ, phân công công việc và quy định trách nhiệm rõ ràng.

Nhiều cơ quan vẫn buông lỏng hoạt động giám sát, kiểm tra và thiếu một cơ chế ngăn ngừa trong nội bộ. Đối với nhiều loại dịch vụ, việc cung cấp dịch vụ vẫn được tiến hành một cách tùy tiện mà không có cơ chế giám sát kiểm tra một cách có hiệu lực. Đối với một số lĩnh vực, do bản chất của công việc, cơ chế kiểm tra, giám sát trong nội bộ được tiến hành khá chặt chẽ như lĩnh vực hải quan, song trong không ít lĩnh vực cung cấp dịch vụ hành chính công khác cơ chế này lại thiếu chặt chẽ. Chẳng hạn, trong lĩnh vực cấp giấy đăng ký kinh doanh, với sự cải cách theo hướng đơn giản hoá các thủ tục, người xin cấp giấy đăng ký có thể xin giấy phép tương đối thuận lợi. Song việc hậu kiểm đối với hoạt động của các doanh nghiệp này lại không chặt chẽ, dẫn đến chỗ nhiều cơ sở vi phạm pháp luật của Nhà nước, hoạt động không đúng với hồ sơ đăng ký ... lại không có cơ quan nào đứng ra chịu trách nhiệm và xử lý.

Đặc biệt cơ chế kiểm tra từ bên ngoài đối với việc cung ứng các dịch vụ hành chính công không được quan tâm đúng mức. Cho đến nay, hầu hết các cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công vẫn làm theo tư duy chủ quan của mình mà chưa hình thành cơ chế kiểm tra từ bên ngoài, đặc biệt là từ khách hàng của cơ quan. Các cải cách chủ yếu vẫn xuất phát từ sự nhận thức của bản thân cơ quan đó, cho nên ít nhiều vẫn chú ý đến sự thuận lợi và lợi ích của cơ

quan này, mà chưa thực sự xuất phát từ yêu cầu của khách hàng. Sự kiểm tra của các cơ quan chức năng bên ngoài cũng chưa được thực hiện đúng mức, mà thường phân hoá theo hai hướng: hoặc là buông lỏng sự giám sát, hoặc can thiệp, kiểm soát quá sâu vào công việc nội bộ của cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công.

Nhiều cơ quan vẫn lúng túng trong mô hình tổ chức hoạt động. Cho đến nay, đa số các cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công vẫn còn lúng túng trong mô hình tổ chức hoạt động. Vấn đề này thể hiện rõ qua mô hình “Trung tâm dịch vụ hành chính công tại Hà Nội”. Việc có một bộ phận hoạt động theo cơ chế riêng có thu lệ phí cao để phục vụ một số đối tượng nằm ngay trong các cơ quan hành chính nhà nước không khỏi gây ra những mâu thuẫn, bất hợp lý trong hoạt động cung ứng dịch vụ công. Nhiều cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công cũng không tạo ra được sự sắp xếp và phân công hợp lý giữa các bộ phận, dẫn đến sự cản trở, chồng chéo lẫn nhau, không tạo ra một quy trình xử lý khoa học về dịch vụ hành chính ngay trong nội bộ một cơ quan.

Thứ ba, chất lượng đội ngũ công chức cung cấp dịch vụ hành chính công chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu của khách hàng, công chức chưa có đủ động cơ làm việc tốt.

Trong những năm gần đây, theo đường lối đổi mới, với việc chuyển từ cơ chế quản lý tập trung quan liêu, bao cấp sang cơ chế thị trường, đội ngũ công chức đã có bước chuyển biến đáng kể về chất lượng hoạt động. Tuy nhiên, so với yêu cầu đặt ra, đặc biệt trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ hành chính công, đội ngũ công chức vẫn còn nhiều mặt bất cập. Những bất cập về chất lượng của đội ngũ công chức được thể hiện trên các mặt sau:

Về năng lực chuyên môn: Công chức thực hiện các dịch vụ hành chính công trong một số lĩnh vực được đào tạo có bài bản về chuyên môn của lĩnh vực đó. Tuy nhiên, cũng không ít trường hợp công chức được đào tạo về một chuyên ngành khác được phân công làm các nhiệm vụ cung ứng dịch vụ hành chính công. Điều đáng lưu ý nhất là ở chỗ, ngoài kiến thức chuyên môn, đa số công chức thiếu những kiến thức về quản lý hành chính. Đây là những nền móng cơ bản để bộ máy hành chính vận hành có hiệu quả. Việc trang bị các

kiến thức này cho đội ngũ công chức thời gian qua tuy có được triển khai tương đối rộng rãi, song hiệu quả chưa cao. Các kiến thức được đào tạo còn mang tính lý luận chung, chưa sát hợp với yêu cầu của công việc, đặc biệt chưa có sự phân biệt theo đối tượng cụ thể. Do đó, các kiến thức này khó đi vào thực tiễn. Các công chức trưởng thành chủ yếu qua rèn luyện thực tế, song cách làm này nhiều khi thiếu tính khoa học, thiếu cơ sở và chưa hợp lý. Do đó năng lực của công chức còn nhiều hạn chế so với yêu cầu đặt ra.

Về kỹ năng hoạt động: Đối với các công chức thực hiện chức năng cung ứng dịch vụ hành chính công, điều tồn tại khá lớn là họ thiếu các kỹ năng hoạt động cụ thể. Bản thân các công chức này là những người thực thi các nghiệp vụ hành chính nhiều nhất. Song hầu hết không có đủ kỹ năng cần thiết trong hoạt động của mình. Các chương trình bồi dưỡng công chức hiện nay không chú trọng đến và không mang tính tính kỹ năng thực hành. Thiếu những kỹ năng này, công chức cung ứng dịch vụ hành chính công không thể hoàn thành tốt công việc của mình, chẳng hạn như không biết cách giao tiếp với khách hàng, không biết cách lập và lưu trữ hồ sơ, không có khả năng sử dụng công nghệ mới trong công việc, ... Thực tế đó đang đặt ra yêu cầu bức xúc phải trang bị các kỹ năng hành chính cần thiết cho đội ngũ công chức.

Về mặt đạo đức: Đạo đức của công chức trong cung ứng các dịch vụ công thể hiện ở các yêu cầu sau:

Một là, ý thức phấn đấu hoàn thành công việc ở mức tốt nhất có thể được.

Hai là, tinh thần, thái độ phục vụ của người đó đối với đối với khách hàng;

Ba là, tinh thần đồng đội và sự phối hợp công tác với đồng nghiệp trong cơ quan.

Trên thực tế, cả về ba mặt trên, các công chức thực hiện dịch vụ hành chính công đều có những tồn tại, đặc biệt là ở tinh thần, thái độ phục vụ đối với khách hàng. Không ít người vẫn có thái độ cửa quyền, có tư tưởng ban phát đối với khách hàng. Trong nhiều trường hợp, công chức vẫn lợi dụng vị trí công tác và thẩm quyền của mình để gây phiền hà cho dân, có thái độ đối xử không công bằng với khách hàng, đòi và nhận hối lộ. Có thể thấy đạo đức

công chức không phải ngày một ngày hai có thể đổi mới, mà đây là cả một quá trình giáo dục và rèn luyện. Hơn thế nữa, đạo đức đó chỉ có thể được hình thành trong một môi trường văn hoá tổ chức lành mạnh, hướng đến mục tiêu chung và có sự đoàn kết, hỗ trợ, giúp đỡ lẫn nhau.

Một điều đáng lưu ý là hiện nay, công chức nói chung, công chức thực hiện dịch vụ hành chính công nói riêng chưa có đủ động cơ để làm việc hết mình. Trong số các động cơ đó, việc lợi ích vật chất chưa thoả đáng vẫn là một trở ngại lớn nhất. Điều này thể hiện ở chế độ lương bổng và cơ chế thưởng phạt. Chính sách tiền lương hiện nay còn nhiều hạn chế cơ bản, việc trả lương chưa tương xứng với sự đóng góp của mỗi người, không phân biệt giữa người làm việc tốt và người không làm việc. Tiền lương vẫn mang tính bình quân rất nặng nề, mức lương không đủ sống khiến nhiều người phải nghĩ cách kiếm thêm thu nhập bằng một con đường nào đó. Điều đó đương nhiên sẽ dẫn đến các hành vi tiêu cực như nhận hối lộ, sách nhiễu khách hàng trong cung ứng dịch vụ hành chính công. Cơ chế tăng lương theo định kỳ 2 hoặc 3 năm áp dụng đối với tất cả mọi công chức đã triệt tiêu đáng kể động lực khuyến khích cá nhân làm việc tốt hơn. Sự thiếu công bằng trong thang bảng lương áp dụng đối với nhiều ngạch công chức khác nhau tạo nên sự bất bình đẳng không đáng có trong xã hội.

Ngoài ra, công chức cũng rất cần đến sự đánh giá đúng mức công sức của họ bỏ ra và sự tôn vinh về mặt tinh thần đối với sự đóng góp tích cực của họ. Hiện nay trong hầu hết các cơ quan hành chính nhà nước thiếu một cơ chế đánh giá công chức một cách khoa học, hợp lý và cụ thể. Việc đánh giá công chức một cách chung chung, không theo những tiêu chí cụ thể phù hợp với từng loại công việc và từng chức danh, phương pháp đánh giá tạo ra sự bình quân chủ nghĩa, dĩ hoà vi quý... đang làm xói mòn sự nhiệt tình của công chức, đồng thời tạo cơ hội để phát triển tính chây lười, vô trách nhiệm, sự trốn tránh nhiệm vụ. Việc đánh giá các công chức cung ứng dịch vụ hành chính công còn ít gắn với sự đánh giá của khách hàng, chưa tạo ra được động lực để công chức cải tiến hoạt động. Cùng với cơ chế đánh giá không rõ ràng đó là cơ chế thưởng phạt không phân minh, không đủ mạnh để động viên sự tích

cực cũng như để xử lý thích đáng và ngăn chặn có hiệu quả đối với các hành vi tiêu cực

Thứ tư, hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công không đáp ứng kịp thời sự thay đổi

Tại hầu hết các nước trên thế giới, các Nhà nước đang đứng trước những thách thức to lớn đòi hỏi phải chuyển đổi để thích nghi. Những diễn biến sâu rộng và to lớn của kinh tế thế giới đang đòi hỏi Nhà nước phải xác định lại vai trò của mình, Nhà nước không nên làm gì, nên làm gì và làm như thế nào?

Việt Nam cũng đang phải đối mặt với nhiều thách thức nghiêm trọng, mà trong đó các nguy cơ tụt hậu sẽ gia tăng nếu Nhà nước ta không đưa ra được các chính sách đúng đắn định hướng cho sự phát triển.

Có thể nêu lên những sự biến đổi quan trọng tác động đến chính sách quốc gia như sau:

- *Xu hướng toàn cầu hoá*: Toàn cầu hoá đã trở thành một xu thế chi phối sự phát triển của mọi quốc gia. Toàn cầu hoá đặt ra những thách thức to lớn, đòi hỏi các quốc gia phải tham gia vào quá trình này và tìm được chỗ đứng trong sự phân công quốc tế. Nếu quốc gia nào không đáp ứng được với sự thay đổi nói trên thì quốc gia đó sẽ tụt hậu với tốc độ nhanh chóng; ngược lại, quốc gia nào thích ứng được với sự thay đổi thì sẽ tự tìm được các cơ hội hiếm có để phát triển nhanh chóng.

- *Phi tập trung hoá trong quản lý*: Xu hướng phi tập trung hoá các trách nhiệm quản lý từ chính quyền trung ương sang các cấp chính quyền địa phương đang ngày càng mở rộng. Sự phân quyền tập trung mạnh nhất vào lĩnh vực cung cấp dịch vụ công. Các chính phủ trung ương chuyển giao ngày càng nhiều các hoạt động mang tính chất phục vụ trực tiếp đời sống nhân dân cho chính quyền địa phương, bởi vì chính quyền địa phương có khả năng nắm bắt nguyện vọng của nhân dân sát hợp hơn và có mối quan hệ trực tiếp với nhân dân địa phương dễ dàng hơn.

- *Yêu cầu phát triển bền vững*: Sự phát triển của mỗi quốc gia giờ đây không còn đơn thuần chỉ là sự tăng trưởng về kinh tế, mà gắn liền với nhiều yếu tố khác để tạo ra sự phát triển bền vững của quốc gia. Sự phát triển bền vững có nhiều mục tiêu, trong đó bao gồm việc nâng cao thu nhập tính theo

đầu người; nâng cao sức khoẻ nhân dân, tạo thêm các cơ hội phát triển giáo dục, bảo đảm một môi trường trong sạch...

- *Vấn đề bất bình đẳng và đói nghèo*: Ở nhiều nơi vẫn tồn tại những người nghèo khổ với mức sống hết sức thấp kém. Ở nước ta, trong khi một số người giàu lên nhanh chóng thì số người sống nghèo khổ vẫn chỉ có mức thu nhập dưới 50.000đ/tháng. Do đó sự chênh lệch về thu nhập giữa số người giàu nhất và số người nghèo nhất trong xã hội đã tăng đáng kể.

- *Công nghệ mới*: Sự tăng trưởng của các quốc gia ngày càng phụ thuộc mạnh mẽ vào sự phát triển của công nghệ, đặc biệt là các công nghệ tiên tiến. Những biến đổi công nghệ đang mở rộng các cơ hội và thúc đẩy sự phát triển kinh tế, xã hội gắn với việc sử dụng các công nghệ hiện đại. Sự biến đổi công nghệ đòi hỏi sự thay đổi trong các chính sách của Chính phủ để có thể khai thác những công nghệ mới nhằm phát triển con người.

Vấn đề đặt ra ở đây là: trong bối cảnh thế giới đang diễn ra các biến đổi sâu sắc và rộng lớn, Nhà nước phải có các chính sách như thế nào để quản lý được sự thay đổi. Trong công cuộc đổi mới ở nước ta, trên nhiều lĩnh vực, đặc biệt là lĩnh vực kinh tế đã diễn ra những sự thay đổi khá mạnh mẽ và rộng khắp. Tuy nhiên, trong lĩnh vực cải cách hành chính, các chuyển biến diễn ra vẫn còn chậm chạp, không rõ nét, không đồng bộ và dường như vẫn thiếu một bước đi có tính quyết định làm chuyển động cả hệ thống.

Có thể thấy rằng, hầu hết các vấn đề nói trên đều liên quan đến việc thực hiện chức năng bảo đảm các dịch vụ công của Nhà nước, trong đó có dịch vụ hành chính công. Báo cáo của Ngân hàng thế giới đã chỉ ra “Một Nhà nước có hiệu lực là nhân tố thiết yếu cho việc cung cấp các hàng hoá và dịch vụ cũng như các quy định và thể chế cho phép các thị trường phát triển mạnh mẽ và con người có đời sống khoẻ mạnh hơn, hạnh phúc hơn. Nếu không có nó, sự phát triển bền vững cả về mặt kinh tế và xã hội là không thể có được”¹.

Thực tế cho thấy, mặc dù đã có sự chuyển biến đáng kể trong tư duy và hành động, song hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và hoạt động cung

¹ Ngân hàng thế giới: Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi – Báo cáo về tình hình phát triển thế giới năm 1997, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998.

ứng dịch vụ hành chính công nói riêng chưa đáp ứng được những sự thay đổi đang diễn ra. Có thể nêu lên một số biểu hiện cụ thể như sau:

- Việc cung ứng dịch vụ hành chính công còn mang nặng tính quan liêu, chưa đáp ứng được với những yêu cầu thay đổi, do đó chưa tạo ra được các thời cơ cho sự phát triển của các thành phần kinh tế. Trong điều kiện hội nhập và xu thế toàn cầu hoá hiện nay, một nền kinh tế thị trường kém phát triển sẽ tạo điều kiện cho hàng hoá, dịch vụ nước ngoài thống soái trên thị trường, biến quốc gia đó thành nước phụ thuộc về kinh tế. Vì vậy, việc tạo mọi điều kiện và cơ hội thúc đẩy phát triển mạnh mẽ các thành phần kinh tế, mở rộng cạnh tranh là điều kiện sống còn đối với một quốc gia trong bối cảnh hiện nay. Ở nước ta, nền kinh tế nhiều thành phần đã có bước khởi sắc, tuy nhiên còn rất nhiều vấn đề phải giải quyết để tạo ra được sức mạnh thực sự cho các thành phần này, kể cả đối với kinh tế nhà nước. Một trong các trở ngại đáng kể đối với quá trình này là sự quan liêu, phiền hà trong việc cung ứng các dịch vụ hành chính công. Một doanh nghiệp muốn được thành lập phải trải qua khá nhiều thủ tục, thậm chí để mua được một mảnh đất làm trụ sở cũng phải qua 3- 4 cơ quan với nhiều loại giấy tờ khác nhau. Đó là chưa kể trong quá trình hoạt động doanh nghiệp còn phải thực hiện nhiều quy định hành chính của các cơ quan chính quyền, ngành, công an, thuế, hải quan, ... Trong thời gian tới, với việc thi hành AFTA, việc tham gia WTO, chính những rào cản này lại tự trói buộc sức cạnh tranh của kinh tế trong nước so với hàng hoá nước ngoài ngay trên thị trường nội địa.

- Việc cung ứng dịch vụ hành chính công chưa thực sự gắn với sự đổi mới về công nghệ. Trong điều kiện công nghệ tin học đang làm thay đổi nhanh chóng diện mạo của mọi lĩnh vực, nhiều nước đã ứng dụng mạnh mẽ công nghệ tin học trong cung ứng dịch vụ hành chính công, hình thành chính phủ điện tử, đáp ứng nhanh chóng và thuận lợi nhất mọi nhu cầu của khách hàng. Ở nước ta, trong khi các doanh nghiệp, đặc biệt là hệ thống ngân hàng, bưu chính viễn thông đã có bước chuyển mạnh trong ứng dụng công nghệ tin học thì những cải cách trong lĩnh vực hành chính dường như vẫn còn có phần cách biệt với công nghệ tin học. Với những thay đổi vẫn mang tính thủ công hiện nay, các cải cách về dịch vụ hành chính công vẫn chỉ là những cải cách

nhỏ, không đồng bộ và cơ bản. Giải pháp có ý nghĩa quyết định để tạo ra bước chuyển biến về chất trong cung ứng dịch vụ hành chính công và đẩy nhanh cuộc cải cách này là sử dụng công nghệ tin học với các phần mềm được thiết kế đặc thù cho từng loại dịch vụ hành chính công.

- Sự phân cấp trong cung ứng dịch vụ còn hạn chế. Cho đến nay, nhiều loại dịch vụ vẫn do các cơ quan cấp trên nắm giữ hoặc phân cấp nửa vời, không tạo ra sự chủ động cho các cơ quan cấp dưới thực thi công việc, chẳng hạn như trong lĩnh vực cấp giấy phép về quyền sử dụng đất và quyền sở hữu nhà ở, chuyển nhượng nhà - đất, trong lĩnh vực cấp giấy phép đầu tư nước ngoài, thu thuế... Sự phân cấp hạn chế đó tự nó đã thu hẹp phạm vi cung ứng dịch vụ cho dân, dồn nhiều việc vào các cơ quan cấp trên, trong khi các cơ quan này không nắm vững nhu cầu cũng như tình hình cụ thể trên từng địa bàn. Mở rộng phân cấp trong cung ứng dịch vụ hành chính công sẽ tạo điều kiện cho người dân có khả năng tiếp cận tới dịch vụ hành chính công dễ dàng hơn.

- Chưa tạo ra sự bình đẳng trong cung ứng dịch vụ hành chính công. Hiện nay, các cơ quan chịu trách nhiệm cung ứng dịch vụ hành chính công hoạt động vẫn còn tùy tiện, tình trạng ưu tiên giải quyết công việc cho những người thân quen, việc nhận hối lộ khi giải quyết việc công vẫn còn khá phổ biến. Lại có những nơi quy định công khai về việc cung ứng dịch vụ nhanh hơn cho những người trả tiền cao hơn. Những việc làm trên vô hình chung tạo ra một tình trạng bất bình đẳng trong cung ứng dịch vụ hành chính công cho dân. Thông thường, những người có tiền, có ưu thế, địa vị trong xã hội có thể dễ dàng nhận được các dịch vụ của Nhà nước hơn các công dân bình thường khác. Trong khi đó, Nhà nước với tư cách một cơ quan công quyền có nghĩa vụ và trách nhiệm bảo đảm sự công bằng trong đối xử với mọi công dân. Ở nước ta, khi số người nghèo còn chiếm một tỷ lệ khá cao trong xã hội, việc phân biệt đối xử như vậy sẽ tạo ra một hình ảnh méo mó về Nhà nước, làm mất lòng tin của nhân dân vào Nhà nước.

- Chưa đặt con người vào vị trí trung tâm, chưa tạo ra những điều kiện thuận lợi nhất để phát triển con người. Trong xu thế hướng tới sự phát triển bền vững, con người được đặt vào trung tâm của sự phát triển. Mọi chính sách,

mọi hoạt động của nhà nước đều nhằm nâng cao mức sống của người dân, tạo ra điều kiện thuận lợi cho cuộc sống của nhân dân. Tuy nhiên, mục tiêu phục vụ nhân dân tốt hơn vẫn chưa thực sự trở thành phương châm hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Tình trạng cửa quyền, nhũng nhiễu, gây phiền hà cho dân khi cung ứng dịch vụ hành chính công vẫn biến người dân thành những người đi “xin” dịch vụ của Nhà nước, còn các công chức lại sử dụng quyền lực nhà nước để ban phát các dịch vụ cho dân. Người dân không được coi là những khách hàng thực sự của nền hành chính, mà bị đối xử thiếu tôn trọng bởi những người vốn được coi là “công bộc” của dân. Cách làm đó không thể thúc đẩy sự phát triển của xã hội, không tạo ra được dân chủ thật sự vốn là động lực và mục tiêu của sự phát triển.

Thứ năm, chưa xác lập được đầy đủ các căn cứ vững chắc và khoa học cũng như các điều kiện cần thiết cho việc hình thành các mô hình cung ứng dịch vụ hành chính công mới.

Các mô hình mới về cung cấp dịch vụ hành chính công bên cạnh những mặt tích cực, vẫn còn đặt ra không ít vấn đề cần quan tâm giải quyết.

Đối với mô hình “một cửa”, bên cạnh những thành công về cơ bản, vẫn còn một số vấn đề khiến mô hình này chưa được nhân rộng như sau:

- Các cấp lãnh đạo chưa quan tâm và chỉ đạo triển khai chặt chẽ. Đây là yếu tố có tính chất quyết định đối với việc đưa mô hình này vào thực hiện tại các cơ quan hành chính. Nếu cấp lãnh đạo không có quyết tâm thì sẽ không có động lực nào có tác động bắt buộc cơ quan đó phải thay đổi hoạt động của mình.

- Chưa phân cấp dứt khoát cho các cơ quan trực tiếp cung ứng dịch vụ hành chính công. Hiện vẫn còn những mối quan hệ ràng buộc khiến tổ chức không thể thực hiện cung ứng theo mô hình một cửa. Các cơ quan này cần có quyền giải quyết trọn vẹn đối với các dịch vụ được cung ứng, tránh tình trạng là về cơ bản các cơ quan này vẫn phải giải quyết toàn bộ công việc, song lại không có quyền ra quyết định cuối cùng mà phải trình lên cơ quan cấp cao hơn, thậm chí lại phải xin ý kiến một số cơ quan khác. Tình trạng đó không tạo điều kiện và không cho phép cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công thực hiện cơ chế “một cửa”.

- Cơ cấu của các tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công chưa hình thành một dây chuyền hoạt động mới theo hướng “một cửa”. Chẳng hạn, để thực hiện cơ chế này, bộ máy UBND quận, huyện có thể chuyển hướng từ phòng chuyên môn thành cơ cấu tổ chuyên viên để bảo đảm thực hiện dịch vụ từ đầu đến cuối.

- Năng lực và đạo đức của các công chức trực tiếp giải quyết các công việc của dân chưa bảo đảm thực hiện có chất lượng các hoạt động trong thời gian quy định. Cán bộ chưa được chú trọng bồi dưỡng và huấn luyện để có đủ trình độ và năng lực giải quyết nhanh có hiệu quả các công việc được giao.

- Chưa trang bị các phương tiện làm việc đầy đủ cho các bộ phận cung ứng dịch vụ hành chính công; còn chậm áp dụng công nghệ thông tin để hiện đại hoá và tăng nhanh tốc độ phục vụ nhân dân tại các trung tâm một cửa.

Mô hình “Trung tâm dịch vụ hành chính công” tại Hà Nội cũng đang đặt ra những vấn đề bức xúc cả về mặt lý luận và thực tiễn cần sớm giải quyết:

Nếu chỉ nhìn vào những ưu điểm của các Trung tâm dịch vụ hành chính công đã nêu ở mục trên, chúng ta có thể thấy đây chính là những đặc trưng của một nền hành chính mà người dân mong muốn, nền hành chính thực sự phục vụ nhân dân. Ưu điểm trên sẽ là hoàn hảo nếu không có một phần kèm theo là “với mức phí cao”. Chính phần kèm theo này đã gây nên những vấn đề tranh luận. Ở các nước có nền hành chính phát triển, Nhà nước đang tiến tới thực hiện tất cả các dịch vụ này, kể cả làm ngoài giờ. Điều đáng lưu ý là ở chỗ: đó là những biện pháp nhằm cải tiến việc cung ứng dịch vụ hành chính công của bộ máy nhà nước mà không thu thêm một khoản phí nào, các công chức chỉ được hưởng phần thu nhập làm ngoài giờ từ ngân sách nhà nước theo đúng chế độ.

Ở đây chúng tôi muốn bàn thêm về các hoạt động chỉ thuộc về chức năng, thẩm quyền của bộ máy nhà nước, song lại được cung ứng nhanh hơn, tốt hơn “với mức phí cao”. Vậy đâu là những vấn đề phát sinh từ chỗ “với mức phí cao” của các dịch vụ này? Theo chúng tôi, những vấn đề đó là:

- Thực tế triển khai mô hình này cho thấy ở đây đã tách biệt, thậm chí đối lập giữa cái được gọi là “dịch vụ” với sự “phục vụ”. Theo đó “phục vụ”

được hiểu là trách nhiệm của các cơ quan nhà nước đối với nhân dân không tính đến thù lao. Còn “dịch vụ” là những hoạt động được thu tiền để bù đắp chi phí bỏ ra. Còn tính từ “hành chính” được ghép ở đằng sau để nói lên đây là những hoạt động hành chính gắn với chức năng hành pháp của Nhà nước.

Như vậy, vô hình chung các Trung tâm này đã tạo ra một bộ mặt mới của Nhà nước: Nhà nước kinh doanh dịch vụ theo cơ chế thị trường. Điều này sẽ không có gì đáng phê phán nếu đây là những dịch vụ, hàng hoá thông thường. Nhưng các dịch vụ ở đây lại là những dịch vụ đặc biệt, những dịch vụ mà theo quy định hiện hành chỉ có các cơ quan nhà nước có thẩm quyền mới được cung ứng. Vậy phải chăng Nhà nước có thể sử dụng quyền lực công của mình theo cơ chế thị trường?

- Các đơn vị cung ứng các dịch vụ này, dù đã được tách riêng ra với tên gọi là các Trung tâm, những về thực chất vẫn là các cơ quan nhà nước, vẫn sử dụng quyền lực chỉ thuộc về Nhà nước và con dấu của Nhà nước để cung cấp dịch vụ cho các tổ chức và công dân. Việc Trung tâm thu mức phí cao hơn so với cùng các công việc đó được làm theo quy trình cũ tạo ra hai cấp độ cung ứng dịch vụ hành chính công: Cấp độ 1: vẫn hoạt động theo kiểu cũ với những tồn tại cố hữu là trì trệ, ách tắc, chậm chạp, phiền hà... nhưng với mức phí thấp hơn. Cấp độ 2: hoạt động theo phương thức mới, chất lượng cao hơn, nhanh chóng hơn... với mức phí cao hơn. Như vậy, phải chăng bộ máy nhà nước có thể hoạt động theo những tốc độ khác nhau phụ thuộc vào việc thu phí của dân nhiều hay ít?

- Việc thu mức phí cao hơn được biện luận rằng:

- Trung tâm không bắt buộc người dân phải nộp phí cao, chỉ những ai tự nguyện thì Trung tâm mới cung cấp loại dịch vụ “đặc biệt” theo mức phí này.
- Việc thu phí như vậy góp phần giảm phần nào gánh nặng của ngân sách nhà nước bằng cách Trung tâm tự trang trải chi phí bỏ ra.
- Đối với những người nghèo hoặc những người không có nhu cầu, Nhà nước vẫn bảo đảm phục vụ như từ trước đến nay, với mức phí quy định trước đây.

Lập luận trên sẽ là hợp lý nếu đây là một loại dịch vụ xuất hiện do nhu cầu tự thân của người tiêu dùng, không liên quan đến sự bắt buộc của Nhà nước, không gắn với thẩm quyền của Nhà nước. Thậm chí đối với những loại dịch vụ như vậy còn cần khuyến khích xã hội hoá mạnh hơn dưới nhiều hình thức. Nhưng đây lại là những dịch vụ do Nhà nước yêu cầu công dân phải làm để phục vụ hoạt động quản lý nhà nước, do đó Nhà nước phải có trách nhiệm thực hiện những dịch vụ này, bất kể đối tượng được phục vụ là giàu hay nghèo. Còn nếu Nhà nước muốn có sự phân biệt đối xử giữa người giàu và người nghèo thì về nguyên tắc, Nhà nước phải thông qua việc thu thuế khác nhau giữa các loại đối tượng này.

- Việc cơ quan nhà nước phân thân ra để cùng một lúc phục vụ theo hai mức phí đương nhiên sẽ dẫn đến chỗ cơ quan đó sẽ thu được lợi ích nhiều hơn từ những người đóng phí cao, do đó có xu hướng phục vụ tốt hơn cho những người này. Trên thực tế việc thực hiện dịch vụ theo hai mức phí này lại do cùng những công chức tiến hành, điều này không tránh khỏi ảnh hưởng đến đạo đức công chức, vi phạm nguyên tắc công chức là công bộc của dân.

Thậm chí nếu bộ phận này có được tách biệt một cách tương đối thành “Trung tâm” thì về thực chất họ vẫn thực hiện những công việc vốn thuộc chức năng của cơ quan nhà nước, vẫn sử dụng con dấu hay thẩm quyền nhà nước. Điều đó sẽ phân hoá công chức thành hai loại:

- Một loại có thu nhập thấp phải thực thi những công việc chính của Nhà nước.
- Một loại có mức thu nhập cao (lại được lựa chọn là những người có năng lực) thực thi những công việc được coi là làm thêm, ngoài phần công việc chính của Nhà nước.

Đương nhiên, việc các cơ quan nhà nước làm những dịch vụ này khiến cho độ tin cậy và hiệu quả công việc tăng lên nhiều, các dịch vụ này được thực hiện bảo đảm một lần là xong, không tốn thời gian đi lại, đợi chờ của khách hàng (đôi khi quý hơn vàng), do đó một số người sẵn sàng trả mức phí như vậy hoặc cao hơn để làm xong các công việc này.

Song, lập luận trên cũng nói lên rằng hoạt động của bản thân bộ máy nhà nước vốn trì trệ, thủ tục quá phiền hà, cách làm vẫn rất cửa quyền... Phải

chẳng nên giải quyết tình trạng trên bằng cách đề nghị người dân “đưa thêm tiền” để có được một số ưu đãi trong bộ máy vốn trì trệ đó?

Trên thực tế, đây sẽ là cách làm chỉ vì lợi ích của một số cá nhân, không phải là cách giải quyết có tính căn bản, gốc rễ đối với sự trì trệ này.

Chương III

CÁC GIẢI PHÁP CẢI TIẾN DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG

3.1. Đổi mới quan điểm về nền hành chính phục vụ công dân

Việc cải tiến các dịch vụ công trước hết phải xuất phát từ sự thay đổi sâu sắc trong tư duy, chuyển từ tư duy “quản lý” sang tư duy “phục vụ”. Chúng ta cần thể hiện quan điểm “Nhà nước của dân, do dân và vì dân” từ một phương châm thành những hành động thật cụ thể. Cần xác định rõ như sau:

- Bảo đảm cung ứng dịch vụ công là một chức năng quan trọng của Nhà nước, là nghĩa vụ và trách nhiệm của Nhà nước trước nhân dân. Việc Nhà nước quan tâm cải tiến chất lượng dịch vụ công có ý nghĩa quyết định đến thái độ và niềm tin của nhân dân đối với nhà nước.

- Dịch vụ hành chính công là những yêu cầu của Nhà nước đối với nhân dân, không phải là nhu cầu tự thân của người dân. Việc nhân dân thực hiện những hoạt động này trước hết là nghĩa vụ có tính bắt buộc mà Nhà nước đòi hỏi nhân dân phải làm. Nhân dân càng quan tâm thực hiện tốt những nghĩa vụ này thì càng tạo điều kiện cho Nhà nước thực hiện tốt chức năng quản lý của mình. Vì vậy, Nhà nước phải khuyến khích nhân dân tiếp nhận những dịch vụ này.

- Nhân dân đến cơ quan hành chính nhà nước thực hiện các thủ tục giấy tờ không phải là đến xin một đặc ân nào đó của Nhà nước. Ngược lại, người dân có quyền được cơ quan nhà nước phục vụ. Việc phục vụ nhân dân chính là lý do tồn tại của cơ quan nhà nước đó, là lý do để ngân sách nhà nước cấp tiền cho cơ quan này hoạt động.

- Công dân đến cơ quan hành chính nhà nước thực hiện các hoạt động trên phải được đối xử như các khách hàng và người tiêu dùng dịch vụ của cơ quan hành chính đó. Phạm trù “khách hàng” và “người tiêu dùng” ở đây được lấy từ hoạt động của khu vực tư. Tuy nhiên, trên thực tế, các phạm trù này cũng chưa phản ánh đầy đủ tư cách của người công dân trong trường hợp này, bởi lẽ người tiêu dùng hay khách hàng trong nền kinh tế thị trường có quyền lựa chọn dịch vụ và người cung ứng dịch vụ, còn ở đây, họ phải chấp nhận dịch vụ mà cơ quan hành chính cung ứng. Chính sự độc quyền trong cung ứng

dịch vụ hành chính công như vậy càng đòi hỏi các cơ quan hành chính nhà nước nâng cao trách nhiệm của mình trước công dân.

Trên cơ sở xác định rõ quan điểm như trên, các cơ quan hành chính nhà nước cần thể hiện vai trò phục vụ nhân dân thông qua những nguyên tắc hoạt động cụ thể sau:

Thứ nhất, bảo đảm sự dễ dàng tiếp cận của công dân đến các cơ quan hành chính nhà nước. Người dân thường có tâm lý ngại ngẩn khi có việc cần đến các cơ quan hành chính nhà nước. Việc bảo đảm sự tiếp cận dễ dàng cho công dân chính là trách nhiệm chính trị của các cơ quan hành chính nhà nước trước nhân dân. Cần làm cho các cơ quan hành chính nhận thức rõ trách nhiệm của mình trước nhân dân và tạo điều kiện thuận lợi cho nhân dân khi đến giải quyết công việc tại các cơ quan hành chính nhà nước. Cụ thể là:

- Tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng về quyền hạn của người dân trong việc được cung cấp các dịch vụ hành chính công và trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc thực hiện các dịch vụ này.

- Bố trí phòng tiếp dân ở vị trí hợp lý trong công sở, được trang hoàng đẹp, có đầy đủ các trang thiết bị cần thiết để tạo thuận lợi cho người dân (chẳng hạn, bàn ghế sạch đẹp, có nước uống cho khách, có một số sách báo cho người dân đọc khi chờ đợi...).

- Có niêm yết công khai các chỉ dẫn cần thiết cho người dân khi đến giải quyết công việc. Tuỳ theo điều kiện của cơ quan, mà có thể bố trí người hướng dẫn cho dân các thông tin mà người dân muốn biết. Các thủ tục hành chính và thời hạn để giải quyết từng loại công việc phải được niêm yết rõ ràng, công khai, dễ hiểu.

- Các công chức có trách nhiệm giao dịch với dân phải có thái độ hoà nhã, lịch sự, chu đáo. Việc giải quyết các công việc phải đúng theo quy định và tuân thủ thời gian đã đề ra.

Thứ hai, bảo đảm cung cấp đầy đủ cho công dân những thông tin cần thiết bằng một ngôn ngữ dễ hiểu về việc giải quyết các công việc hành chính. Người sử dụng dịch vụ cần được biết về các thông tin sau:

- Họ có thể nhận dịch vụ mà họ cần ở đâu?

- Dịch vụ này được sử dụng cho mục đích gì?
 - Cam kết của cơ quan hành chính về chất lượng hay tiêu chuẩn của dịch vụ mà cơ quan cung cấp cho khách hàng.
 - Quyền của người dân trong việc tiếp nhận dịch vụ và quyền khiếu nại khi dịch vụ đó không đáp ứng yêu cầu của họ.
 - Cách thức và quy trình thực hiện các dịch vụ này.
 - Biểu phí dịch vụ theo quy định của nhà nước.
 - Các quyết định cụ thể đối với khách hàng về dịch vụ mà họ yêu cầu và nguyên nhân dẫn đến các quyết định đó.
 - Người chịu trách nhiệm về từng khâu hoặc toàn bộ kết quả hoạt động.
- Thứ ba*, việc cung ứng dịch vụ hành chính công phải thoả mãn tốt nhất nhu cầu của công dân.
- Đề xuất, kiểm soát và công bố các tiêu chuẩn rõ ràng về các dịch vụ để các cá nhân sử dụng có thể lựa chọn. Đối với mỗi tổ chức cung ứng dịch vụ cần có những tiêu chuẩn riêng về cung ứng từng loại dịch vụ.
 - Các tổ chức cung ứng dịch vụ phải quan tâm đến ý kiến của người sử dụng dịch vụ để cải tiến tiêu chuẩn và chất lượng dịch vụ.
 - Cần cung cấp các cơ hội lựa chọn dịch vụ ở lĩnh vực nào có thể. Cần có sự tư vấn thường xuyên và có hệ thống cho những người sử dụng dịch vụ.
 - Các công chức giao tiếp với dân phải có thái độ nhã nhặn, tinh thần giúp đỡ và phải đeo biển có ghi tên mình khi phục vụ khách hàng. Nếu công chức có sai sót trong khi cung cấp dịch vụ cho dân, phải xin lỗi khách hàng, giải thích lại cặn kẽ và sửa chữa một cách nhanh chóng, có hiệu quả.
 - Cần công khai các kết quả hoạt động của tổ chức cung ứng dịch vụ và so sánh kết quả đó với các mục tiêu mà tổ chức đề ra.
 - Việc cung ứng dịch vụ hành chính công phải được thực hiện một cách hiệu quả với các nguồn lực có được của tổ chức.

Thứ tư, bảo đảm tiếp nhận và giải quyết các thông tin phản hồi của người dân về các dịch vụ mà cơ quan hành chính nhà nước cung cấp cho họ. Cần công bố cho dân biết về quyền và cách thức phản hồi hay khiếu nại về các dịch vụ và cách cung ứng dịch vụ. Các thủ tục khiếu nại này phải dễ dàng đối với các khách hàng. Các khiếu nại phải được xem xét một cách nghiêm túc.

Có nhiều hình thức lấy ý kiến phản hồi của dân, chẳng hạn như: hộp thư góp ý của khách hàng, thông báo công khai số điện thoại hoặc địa chỉ e-mail, nhận các đóng góp ý kiến của khách hàng, mở các cuộc thăm dò ý kiến khách hàng, bố trí lịch tiếp dân của thủ trưởng cơ quan, ...

Các cơ quan này phải có cơ chế phân tích các thông tin phản hồi và thông báo cho người phụ trách đơn vị về vấn đề xảy ra. Cơ quan đó phải có trách nhiệm xử lý các khiếu nại, tố cáo và trả lời cho người khiếu nại, tố cáo biết kết quả giải quyết của mình. Những ý kiến phản hồi phải được lãnh đạo đơn vị quan tâm và rút kinh nghiệm khi đưa ra các quyết định quản lý hoạt động của đơn vị mình.

Thứ năm, bảo đảm việc cung ứng dịch vụ hành chính công bằng đối với mọi công dân.

Một trong những nguyên tắc cơ bản của việc cung ứng dịch vụ công, mà trước hết là dịch vụ hành chính công là cơ quan nhà nước phải bảo đảm nguyên tắc công bằng. Công bằng ở đây có nghĩa là mọi công dân có quyền tiếp cận ngang nhau đến dịch vụ công và chất lượng dịch vụ được cung ứng là như nhau đối với mọi công dân. Nói cách khác, tổ chức cung ứng dịch vụ không thể có sự phân biệt đối xử với bất kỳ một công dân nào, bất kể họ là ai, làm gì, bất kể họ giàu hay nghèo. Một khi tổ chức phân biệt đối xử với khách hàng dựa vào những yếu tố như thân quen, địa vị hay mức độ đóng góp của họ thì tổ chức đó đã vi phạm nghiêm trọng vào nguyên tắc hoạt động của bộ máy nhà nước. Để bảo đảm nguyên tắc công bằng trong cung ứng dịch vụ hành chính, cần lưu ý đến các biện pháp sau đây:

- Các khách hàng đến cơ quan nhà nước phải được đối xử như nhau, được phục vụ theo thứ tự người đến trước hay đến sau. Dịch vụ được cung ứng theo một quy trình thống nhất đối với tất cả mọi người.
- Tổ chức nhà nước không được quyền đặt ra bất kỳ khoản lệ phí nào ngoài các quy định chung của Nhà nước đối với các dịch vụ do tổ chức đó thực hiện.
- Có cơ chế cho phép mọi người dân có quyền khiếu nại, tố cáo vì hành vi cư xử không công bằng trong cung ứng dịch vụ công.

Có biện pháp phê bình nghiêm khắc đối với những công chức nào lợi dụng vị trí công việc của mình để ưu đãi cho các đối tượng có quan hệ thân quen hoặc có thái độ cư xử không đúng mức, coi thường một đối tượng khách hàng nào đó. Đặc biệt cần xử lý kỷ luật thoả đáng nếu công chức lợi dụng vị trí của mình để nhận hối lộ, hoặc giải quyết công việc vô nguyên tắc vì lợi ích cá nhân.

3.2. Đổi mới cơ cấu tổ chức và cơ chế hoạt động của các cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công

Các cơ quan hành chính nhà nước trực tiếp tiến hành các giao dịch về dịch vụ công cần cải tiến cơ cấu tổ chức nhằm đáp ứng một cách nhanh chóng và có hiệu quả các nhu cầu của công dân. Ở đây cần lưu ý đến sự khác biệt giữa cơ quan hành chính nhà nước làm chức năng hoạch định chính sách và điều tiết các hoạt động kinh tế - xã hội với các cơ quan trực tiếp tiến hành cung ứng dịch vụ hành chính công cho các tổ chức và công dân.

Về cơ bản, các cơ quan hành chính hoạch định chính sách và điều tiết kinh tế - xã hội có cơ cấu tổ chức mang tính hành chính tập trung cao hơn để bảo đảm đáp ứng tính thứ bậc chặt chẽ và tính liên tục của nền hành chính. Cơ cấu tổ chức của các cơ quan này phải bảo đảm sự kiểm soát từ trên xuống, phương thức hoạt động thống nhất, tính nhất quán và rõ ràng trong việc áp dụng các quy tắc và giảm sự tùy tiện trong việc ra các quyết định.

Các cơ quan hành chính cung ứng dịch vụ công một mặt vẫn là các tổ chức thuộc bộ máy hành chính nhà nước; mặt khác lại ít nhiều chịu áp lực của quan hệ thị trường. Bởi lẽ, các cơ quan này thực hiện quan hệ cung cầu trong lĩnh vực dịch vụ công, mà điểm khác biệt cơ bản của nó với quan hệ cung-cầu của thị trường là ở chỗ: cung và cầu không liên hệ với nhau bằng giá cả. Mức cầu tùy thuộc vào các quy định quản lý của Nhà nước trong lĩnh vực này và sự gia tăng các hoạt động tương ứng trong xã hội, còn mức cung lại tùy thuộc vào năng lực quản lý của Nhà nước. Giá cả dịch vụ ở đây không phải là điểm giao nhau giữa đường cung và đường cầu, mà có thể là bất kỳ một điểm nào trên đường cung tùy theo sự quy định của Nhà nước. Thông thường, giá cả này

được chi trả qua thuế, khoản thu trực tiếp khi cung ứng vụ chỉ mang tính tượng trưng dưới hình thức phí và lệ phí.

Với tư cách là một cơ quan hành chính nhà nước, các tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công phải bảo đảm các nguyên tắc hoạt động của bộ máy hành chính, bao gồm:

- Tuân thủ các quy tắc, quy trình và nhiệm vụ của tổ chức.
- Có sự phân công và chuyên môn hoá trong công việc.
- Xác định rõ vị trí công việc và trách nhiệm.
- Bảo đảm sự kiểm tra chặt chẽ của cấp trên đối với cấp dưới, cũng như sự kiểm tra của người quản lý đối với từng nhân viên.
- Định hình tổ chức căn cứ vào quy mô, chức năng, khách hàng, kiến thức và kỹ năng.
- Bảo đảm sự thống nhất theo chiều dọc và chiều ngang.
- Bảo đảm sự phối hợp giữa các bộ phận và các cá nhân.

Tuy nhiên, khác với các hoạt động hoạch định chính sách và điều tiết kinh tế - xã hội, hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công phản ánh quan hệ trực tiếp giữa người cung ứng dịch vụ và khách hàng, do đó nó không thể không tính đến nhu cầu và đòi hỏi của khách hàng. Nói cách khác, hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công có tính nhạy cảm với những biến động của môi trường.

Việc đổi mới cơ cấu tổ chức của các cơ quan nhà nước cung ứng dịch vụ hành chính công là yêu cầu tất yếu trong một môi trường ngày càng năng động và không ngừng biến đổi. Môi trường đó đòi hỏi tổ chức cung ứng dịch vụ công phải đẩy nhanh tốc độ hoạt động, có sự sáng tạo và linh hoạt, có sự tương tác chặt chẽ hơn giữa công chức và các khách hàng. Điều cần lưu ý là, tổ chức cung ứng dịch vụ ở đây không phải được xem xét như một cỗ máy, mà phải được coi như một thực thể sống, bao gồm trong nó những con người, các quá trình, các nhiệm vụ và kết quả. Trong môi trường đó, các cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công bảo đảm các yêu cầu như sau¹:

¹ Tham khảo: David Osborne, Ted Gaebler: Đổi mới hoạt động của Chính phủ, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997.

- Tăng cường quyền lực cho công dân bằng cách chuyển hoạt động giám sát từ bên trong bộ máy nhà nước cho cộng đồng.

- Sự hoạt động của các tổ chức cung ứng dịch vụ được đánh giá bằng kết quả mà tổ chức đó đạt được chứ không phải bằng các nguồn lực đầu vào (số lượng người, quỹ lương, ...).

- Bảo đảm rằng tổ chức đáp ứng được nhu cầu của công dân chứ không phải đáp ứng các nhu cầu của chính tổ chức đó. Nói cách khác, hoạt động của tổ chức phải định hướng tới khách hàng.

- Các tổ chức phải hoạt động một cách chủ động chứ không phải thụ động, ngăn ngừa các vấn đề nảy sinh chứ không phải chữa trị nó.

- Bảo đảm không chỉ số lượng dịch vụ mà còn quan tâm đến chất lượng dịch vụ.

Căn cứ vào những yêu cầu nói trên, theo chúng tôi, các cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công cần được đổi mới về tổ chức và cơ chế hoạt động theo các định hướng sau:

Thứ nhất, tăng cường sự phân công, phân cấp nhiệm vụ và quyền hạn cho các tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công, bảo đảm tính tự chủ hoạt động cho các tổ chức này. Hiện nay, nhiều tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công không được phân cấp đầy đủ trong việc xử lý các công việc thuộc lĩnh vực của mình. Việc thiếu sự phân cấp rõ ràng dẫn đến chỗ cấp trên ôm đồm qua nhiều việc, song lại chỉ có vai trò hình thức, không chịu trách nhiệm đến cùng về các hoạt động này. Thậm chí khi có vấn đề gì xảy ra thì cấp này vẫn phải thông qua cấp dưới trực tiếp cung ứng dịch vụ để giải quyết. Trong khi đó, cấp trực tiếp cung ứng dịch vụ phải thực hiện mọi việc, nhưng một mặt không có quyền chủ động trong hoạt động của mình; mặt khác lại có phần ỷ lại vào cấp trên, không chịu trách nhiệm đến cùng về hoạt động của mình. Kết quả là hồ sơ giải quyết công việc của dân phải qua nhiều tầng nấc, chậm trễ và ách tắc.

Việc phân cấp nhiều hơn và rõ ràng cho các đơn vị cung ứng dịch vụ hành chính công sẽ giảm bớt sự lưu chuyển hồ sơ lòng vòng trong bộ máy nhà nước. Cần trao cho các tổ chức cung ứng dịch vụ quyền quyết định lớn nhất về

loại dịch vụ đó, trừ khi quyền này lại liên quan đến các cơ quan bên ngoài khác thì cần được cấp cao hơn quyết định.

Việc phân công, phân cấp cho các cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công có các ưu thế sau:

- Cho phép các tổ chức trực tiếp cung ứng dịch vụ có đầy đủ thẩm quyền trong việc cấp các dịch vụ hành chính công cho công dân. Đây là các tổ chức gần dân nhất, nắm bắt được các yêu cầu của dân và trực tiếp thực thi hoạt động cung ứng dịch vụ.

- Động viên và thúc đẩy tổ chức đó cũng như các công chức trong tổ chức về mặt tinh thần. Việc phân cấp trách nhiệm và quyền hạn thể hiện sự tin tưởng của cấp trên vào cấp dưới, khẳng định quyền hạn của tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công trước xã hội. Điều đó là một sự khích lệ về mặt tinh thần đối với tổ chức và các công chức làm việc ở đó, xác lập vị trí tương đối độc lập của họ trong bộ máy hành chính nhà nước.

- Đòi hỏi tổ chức phải chịu trách nhiệm cao hơn trước các khách hàng. Việc phân cấp nhiều hơn cho các tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công đồng thời đặt các tổ chức và công chức trước một trách nhiệm nặng nề hơn trước khách hàng của họ, vì họ phải chịu trách nhiệm hoàn toàn về dịch vụ hành chính mà họ cung cấp cho công dân.

- Tăng cường tính tự chịu trách nhiệm vì tổ chức không thể dựa dẫm vào ai. Việc phân cấp nhiều hơn cho tổ chức cũng có nghĩa là tổ chức phải chịu trách nhiệm cao hơn trước cơ quan cấp trên, không thể trông chờ, dựa dẫm vào trên, mà phải tự mình giải quyết các vấn đề đặt ra trong phạm vi quyền hạn và trách nhiệm được giao.

- Góp phần cải tiến chất lượng dịch vụ, tạo sự thuận lợi và nhanh chóng hơn trong cung cấp dịch vụ cho dân. Việc phân cấp cũng tạo điều kiện cho cơ sở chủ động hơn trong việc cải tiến chất lượng dịch vụ và giảm bớt thời gian cung ứng dịch vụ mà không phải trông chờ vào cấp trên.

- Tăng cường ý thức của công chức và khuyến khích sự tham gia của họ, góp phần hạn chế sự quan liêu trong giải quyết công việc của dân. Phân cấp quyền hạn và trách nhiệm đòi hỏi công chức phải có ý thức tự giác và chủ động cao hơn trong công việc.

Việc mở rộng phân cấp cho các tổ chức trực tiếp cung ứng dịch vụ hành chính công góp phần giảm tối đa thời gian hồ sơ giấy tờ lưu chuyển giữa các khâu. Cần xem xét đến khả năng phân cấp cho cấp dưới trong những trường hợp sau:

- Nếu cấp dưới có đủ khả năng đảm nhận công việc và xử lý toàn bộ công việc.
- Nếu việc trao quyền cho cấp dưới sẽ nâng cao trách nhiệm của cấp dưới và tạo điều kiện giải phóng cấp trên khỏi những việc thứ yếu để tập trung vào các công việc quan trọng hơn.
- Nếu cấp trên không nắm vững và không có khả năng kiểm soát, ngăn chặn được các sai sót từ cấp dưới.
- Nếu việc chuyển hồ sơ lên cấp trên ký chỉ mang tính chất hình thức, còn toàn bộ khâu xử lý và trách nhiệm thực tế là thuộc cấp dưới trực tiếp làm.
- Nếu việc trao quyền cho cấp dưới tạo điều kiện thỏa mãn khách hàng nhanh chóng hơn với chất lượng dịch vụ không thay đổi.

Thứ hai, xây dựng tổ chức tinh gọn, có tính chuyên môn hoá và có cơ chế hoạt động tối ưu.

Tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công cần gọn nhẹ, càng ít tầng nấc càng tốt. Một cơ cấu nhiều tầng nấc sẽ làm hồ sơ ách tắc nhiều nhất ở các điểm giữa các tầng nấc này. Vì vậy, cơ cấu tổ chức cần gọn nhẹ, nếu chỉ có một cấp là tốt nhất.

Trong tổ chức cần có sự chuyên môn hoá công việc tùy theo đặc thù của loại dịch vụ được cung cấp. Chẳng hạn, tổ chức cấp phép đầu tư nước ngoài có thể phân công chuyên môn hoá theo lĩnh vực đầu tư để công chức theo dõi có đủ kiến thức về ngành nghề đó và có khả năng dự đoán các lợi ích cũng như các bất cập của dự án đó. Tuy nhiên, đối với một số loại dịch vụ cần được quản lý theo khu vực thì có thể phân công theo địa bàn (cấp giấy phép xây dựng, cấp giấy đăng ký kinh doanh, thu thuế). Các lĩnh vực như hải quan, công chứng,... đều cần các công chức có kiến thức chuyên môn vững về lĩnh vực do mình đảm trách. Có thể nói, tính chuyên môn hoá là cần thiết đối với các tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công. Điều đó bảo đảm cho việc tiến hành cung ứng dịch vụ được nhanh chóng, có hiệu quả.

Mỗi tổ chức cần xây dựng một cơ chế làm việc năng động hướng vào kết quả. Bản thân các cơ quan hành chính luôn phải hoạt động theo đúng các quy định của pháp luật, tuân thủ các thủ tục do pháp luật đề ra; tuy nhiên, việc tuân thủ các quy định đó phải được kết hợp với một cơ chế làm việc năng động hướng vào kết quả cuối cùng. Điều đó có nghĩa là mỗi tổ chức cần đặt ra mục tiêu của tổ chức mình và khuyến khích mọi biện pháp thực hiện mục tiêu đó. Chẳng hạn, với mục tiêu cấp được một số lượng giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở lớn nhất, Sở Địa chính - Nhà đất cần xây dựng và tổ chức triển khai các biện pháp thúc đẩy quá trình này như: phối hợp với UBND các phường tổ chức hướng dẫn cho nhân dân làm các thủ tục cần thiết để được cấp giấy chứng nhận, cung cấp các thông tin cần thiết cho người dân về các vấn đề quy hoạch, xác định vị trí đất đai; phối hợp với cơ quan thuế và Sở Xây dựng hỗ trợ nhân dân trong việc hoàn thiện các hồ sơ cần thiết...

Thứ ba, bảo đảm sự quản lý chất lượng dịch vụ. Khác với các hàng hoá thông thường, dịch vụ hành chính công thường không rõ ràng và khó xác định chính xác chất lượng của nó. Hơn thế nữa, chất lượng dịch vụ hành chính không chỉ thể hiện ở hình thái sản phẩm cuối cùng (các loại giấy tờ do cơ quan hành chính cấp cho công dân), mà quan trọng hơn là nó được thể hiện ở cách thức cung ứng như thế nào? Chẳng hạn, khi người dân đến xin cấp bằng lái xe thì chất lượng dịch vụ chủ yếu lại không phụ thuộc vào chất lượng vật chất của chính tấm bằng được cấp, mà phụ thuộc vào quy trình và cách thức cấp tấm bằng đó: các thủ tục để được cấp bằng đơn giản hay phức tạp, thời gian chờ đợi để được cấp bằng từ khi nộp hồ sơ vào là bao lâu, thái độ của người công chức khi giao tiếp... Nói cách khác, chất lượng dịch vụ hành chính công ở đây không được đo bằng những tiêu chí có tính vật chất cụ thể, mà chủ yếu được đo bằng sự thoả mãn của khách hàng. Song bản thân tiêu chí “thoả mãn của khách hàng” cũng mang tính chủ quan rất lớn và thường khó xác định rõ ràng. Do đó, kiểm tra chất lượng dịch vụ không chỉ là kiểm tra sản phẩm cuối cùng thu được, mà là một quá trình kiểm tra chất lượng toàn bộ, liên quan đến toàn bộ quy trình và các yếu tố tham gia vào việc cung ứng dịch vụ. Vì vậy, một cơ chế bảo đảm quản lý chất lượng dịch vụ hành chính công bao gồm các yếu tố sau:

- Tiếp nhận các hồ sơ đầu vào đủ và đúng yêu cầu quy định, bao gồm cả việc xác định rõ các hồ sơ có thể thay thế.
- Xác định rõ các khâu xử lý công việc và yêu cầu đặt ra đối với từng khâu.
- Bảo đảm cung cấp đầy đủ và rõ ràng các thông tin mà khách hàng cần.
- Bảo đảm điều kiện tiếp đón và thái độ của người công chức trực tiếp giao dịch với khách hàng ở mức tốt nhất có thể được.
- Xây dựng các thủ tục đơn giản, dễ thực hiện.
- Định mức thời gian chờ đợi ngắn.
- Hoàn trả kết quả cho khách hàng đầy đủ, đúng thời gian quy định, không bị sai sót và nhầm lẫn.

Thứ tư, mở rộng các cơ hội kiểm tra, đánh giá kết quả hoạt động của tổ chức cung ứng dịch vụ. Kết quả hoạt động của tổ chức cung ứng dịch vụ công được đo lường qua 4 tiêu chí:

- Tính kinh tế: thể hiện ở các nguồn lực đầu vào và bảo đảm rằng các nguồn lực này có được với chi phí nhỏ nhất có thể được. Tính kinh tế phản ánh bao nhiêu tiền đã được sử dụng để có được kết quả mong muốn. Tính kinh tế đặc biệt quan trọng xét trong hoạt động cung ứng dịch vụ công, bởi lẽ chi phí cho các hoạt động này có được thông qua thu thuế.
- Hiệu quả: là một tỷ số phản ánh việc với đầu vào nhất định tổ chức đạt được bao nhiêu sản phẩm đầu ra bảo đảm yêu cầu về chất lượng.
- Hiệu lực: phản ánh tác động đạt được. Cụ thể là, dịch vụ cung ứng có đạt được mục tiêu đề ra hay không?
- Công bằng: thể hiện ở chỗ tổ chức đó đối xử với các công chức cũng như với các khách hàng có công bằng hay không? Có tạo ra sự tiếp cận công bằng của khách hàng đến dịch vụ được cung ứng hay không?
- Chất lượng: việc cung ứng dịch vụ có đáp ứng được yêu cầu của khách hàng hay không? Có tạo ra sự thuận lợi cho khách hàng hay không? Dịch vụ được cung ứng nhanh chóng hay không? Người công chức có gây phiền hà cho khách hàng hay tạo thuận lợi cho khách hàng?

Việc kiểm tra, đánh giá kết quả hoạt động của tổ chức được thực hiện dưới hai hình thức:

Một là, kiểm tra, đánh giá trong nội bộ: đây là hoạt động kiểm tra, đánh giá trong nội bộ tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công. Người quản lý phải thường xuyên kiểm tra công việc của tổ chức mình, xác định các khâu yếu, các vấn đề phát sinh để kịp thời có biện pháp xử lý. Hàng năm, tổ chức cần lập báo cáo đánh giá kết quả hoạt động của tổ chức mình căn cứ vào các tiêu chí nói trên. Việc xác định đúng mức kết quả hoạt động của tổ chức không phải nhằm khoa trương các thành tích đạt được, mà là căn cứ để đề ra các biện pháp phát huy thế mạnh và khắc phục các tồn tại hiện có của tổ chức theo mục tiêu “thoả mãn khách hàng”.

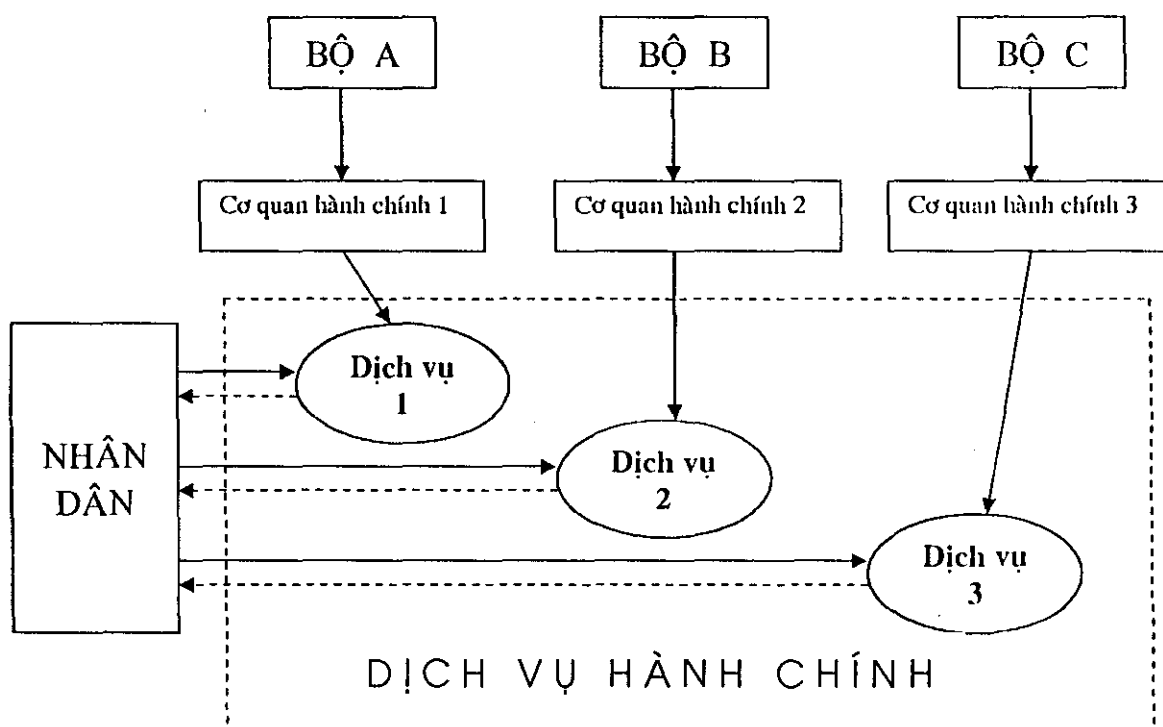
Hai là, kiểm tra, đánh giá từ bên ngoài. Hình thức này chủ yếu được thực hiện thông qua các ý kiến đóng góp của khách hàng. Vấn đề là ở chỗ tổ chức phải quan tâm đến ý kiến của khách hàng, coi đó là một thước đo quan trọng đối với hoạt động của tổ chức. Điều này đòi hỏi phải đổi mới sâu sắc về nhận thức (như đã đề cập ở mục 3.1); đồng thời phải tạo cơ chế cho người dân được phản ánh ý kiến của mình và có phương pháp tiếp nhận các ý kiến đóng góp.

Thứ năm, tạo ra cơ chế phối hợp chặt chẽ trong nội bộ và với các tổ chức có liên quan. Theo quy định hiện hành, khá nhiều loại dịch vụ hành chính công được cung ứng có sự liên quan đến hoạt động của các cơ quan hành chính khác nhau. Chẳng hạn, việc cấp đất cho các tổ chức để xây dựng trụ sở liên quan đến một loạt cơ quan khác nhau như Sở Địa chính - Nhà đất, Sở Xây dựng (Giấy phép xây dựng), Cục thuế (nộp thuế đất), Sở Giao thông công chính (các dịch vụ hạ tầng cơ sở), ... Việc cấp giấy chứng nhận chuyển quyền sở hữu nhà ở, quyền sử dụng đất ở liên quan đến Phòng công chứng (hợp đồng chuyển nhượng), Cục thuế (thuế chuyển nhượng),

Trong cùng một hệ thống cũng có sự phân công công việc giữa các cấp hoặc bộ phận khác nhau, chẳng hạn như việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và sở hữu nhà ở có thể liên quan đến công việc từ cấp phường, cấp quận đến cấp thành phố. Thậm chí, ngay trong một cơ quan, việc luân chuyển hồ sơ, giấy tờ giữa các bộ phận cũng tạo ra sự tách biệt tương đối trong công

việc. Chính vì vậy, luôn xảy ra sự ách tắc do sự thiếu đồng bộ ở một khâu nào đó. Kết quả là, các khâu khác dễ dàng gạt bỏ trường hợp không đủ điều kiện này, mà khách hàng là người gánh chịu hậu quả. Việc nhiều cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính có liên quan và ảnh hưởng lẫn nhau như vậy sẽ hình thành nên một chuỗi dịch vụ gắn liền với nhau, song lại do nhiều chủ thể cùng tham gia. Chuỗi dịch vụ này có thể được biểu diễn trong sơ đồ 3.1.

Sơ đồ 3.1. Quy trình cung ứng dịch vụ “phức hợp”



Các dịch vụ có liên quan này nằm trong một khung tổng thể. Khung dịch vụ tổng thể ở đây được hiểu là một tập hợp các dịch vụ được phân bố theo một trật tự nhất định có mối quan hệ qua lại, nhân quả với nhau, tạo nên một dịch vụ mang tính “tổng thể” trong mối liên hệ chặt chẽ giữa các bộ phận cấu thành.

Việc tạo ra sự phối hợp giữa các bộ phận, các cơ quan có liên quan trong việc cung ứng dịch vụ công bao gồm các giải pháp sau:

- Xác định mục tiêu chung cần đạt được là cung cấp đầy đủ và tốt nhất các dịch vụ hành chính công cho dân. Từ xuất phát điểm đó tạo ra một khung tổng thể các dịch vụ hành chính công có liên quan và thoả thuận giữa các cơ quan này trong việc phối hợp và tạo điều kiện thuận lợi cho nhau và cho người dân trong cung ứng dịch vụ.

- Trên cơ sở khung dịch vụ tổng thể, mỗi cơ quan cần xem xét, rà soát lại các quy định của cơ quan mình, cắt bỏ những yêu cầu, thủ tục phức tạp, gây khó khăn cho người dân và cơ quan có liên quan trong việc bảo đảm khung dịch vụ.

- Các cơ quan hay bộ phận có liên quan cần xác định rõ phạm vi thẩm quyền của mình trong việc cung ứng dịch vụ hành chính công đó đến đâu, cùng nhau xác định các phương án có thể xảy ra để tìm ra biện pháp xử lý đối với những trường hợp cá biệt ở một khâu nào đó. Đặc biệt cần xác định được những giải pháp thay thế nhau để khách hàng có thể tùy theo khả năng của mình đáp ứng các yêu cầu đề ra.

Thứ sáu, tách riêng bộ phận thực hiện các công việc không liên quan đến thẩm quyền được quy định bằng pháp luật của Nhà nước. Hiện nay có những hoạt động không nằm trong danh mục các dịch vụ hành chính công mà Nhà nước phải cung cấp, được thực hiện theo hướng làm ngoài giờ hoặc làm thêm. Cách làm này tuy không vi phạm vào nguyên tắc của bộ máy nhà nước, song vẫn là không nên ở chỗ các công chức phải làm quá nhiều việc phụ thêm, điều đó không khỏi ảnh hưởng đến nhiệm vụ chính. Từ sự phân tích mô hình “Trung tâm dịch vụ hành chính công” của TP. Hà Nội ở phần trên, có thể nghĩ đến một cách làm mới trên cơ sở phát huy các ưu điểm và loại bỏ các mặt bất cập của mô hình này. Trên cơ sở đó, có thể cho phép hình thành các tổ chức không có thẩm quyền nhà nước thực hiện các dịch vụ hỗ trợ cho công dân trong việc chuẩn bị hồ sơ trước khi đưa vào các cơ quan hành chính nhà nước cung ứng dịch vụ hành chính công. Tuy nhiên, không thể gọi các tổ chức trên là Trung tâm dịch vụ hành chính công, mà có thể gọi bằng các tên gọi khác thích hợp hơn, chẳng hạn như “Trung tâm hỗ trợ hành chính”.

Theo chúng tôi, có thể thiết kế các tổ chức hỗ trợ cung cấp dịch vụ hành chính công trên cơ sở các nguyên tắc sau:

- Đây là các tổ chức tiến hành các công việc hỗ trợ các tổ chức và công dân trong việc chuẩn bị đầy đủ các hồ sơ giấy tờ theo đúng quy định của pháp luật trước khi nộp vào các cơ quan hành chính nhà nước. Các hoạt động hỗ trợ này bao gồm:

Cung cấp các thông tin cần thiết cho khách hàng về các quy định trong văn bản pháp luật của Nhà nước về một loại dịch vụ hành chính công nào đó.

Tư vấn hoặc giúp cho khách hàng chuẩn bị hồ sơ, giấy tờ cần thiết, hỗ trợ khách hàng trong việc thảo ra các bản hợp đồng, thực hiện dịch thuật trước khi đưa vào công chứng...

Thay mặt khách hàng đến giao dịch với các cơ quan hành chính nhà nước về dịch vụ hành chính cần thiết. Tuy nhiên, điều cần lưu ý ở đây là các hồ sơ do các tổ chức này nộp vào cũng phải được cơ quan hành chính nhà nước thực hiện dịch vụ theo đúng các thủ tục, trình tự và thời hạn đã được quy định chung cho mọi khách hàng. Cơ quan hành chính nhà nước không được nhận tiền “lót” của các tổ chức này để ưu đãi cho các hồ sơ do tổ chức này đem đến.

- Tổ chức hỗ trợ dịch vụ nêu trên không phải là cơ quan hành chính nhà nước, không phải là cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước, mà chỉ là các tổ chức tư vấn, hỗ trợ công dân. Đây có thể là tổ chức do Nhà nước thành lập, cũng có thể là một tổ chức tư nhân.

- Việc thành lập các tổ chức này phải được sự đồng ý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền để bảo đảm cho hoạt động của các cơ sở này là đúng pháp luật và phù hợp với các yêu cầu thực tế trong lĩnh vực tương ứng.

- Các tổ chức này phải nắm vững các quy định và thủ tục hành chính hiện hành để bảo đảm hỗ trợ có hiệu quả cho người dân trong mối quan hệ với các cơ quan hành chính nhà nước.

- Các tổ chức này hoạt động theo cơ chế tự trang trải tài chính. Tổ chức có thể thu phí của dân về việc thực hiện các hoạt động hỗ trợ. Nếu là tổ chức do Nhà nước thành lập thì mức phí này phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Các tổ chức tư nhân có thể tự định ra mức phí theo thỏa thuận với khách hàng.

Việc hình thành các tổ chức hỗ trợ này sẽ góp phần giải toả một phần công việc khá lớn vốn gây ách tắc trong quá trình cung ứng dịch vụ hành chính công. Trên thực tế, vấn đề vướng mắc và ách tắc thường do các hồ sơ giấy tờ chưa đủ và đúng các thủ tục quy định. Song các loại công việc này không thuộc về chức năng của các cơ quan hành chính cung ứng dịch vụ công. Vì vậy, việc lập ra các tổ chức này là phù hợp với nhu cầu của xã hội và góp phần hỗ trợ đắc lực cho hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc cung ứng các dịch vụ hành chính cho dân.

Những hoạt động được tách ra này thông thường là những hoạt động mang tính kỹ thuật, chuyên môn thuần túy, không liên quan đến việc sử dụng quyền lực của Nhà nước. Những hoạt động như vậy là: việc thẩm định thiết kế nhà trước khi cấp phép xây dựng nhà ở, hỗ trợ làm các hợp đồng mua bán nhà, dịch thuật các văn bản trước khi công chứng, đo đạc đất đai khi làm thủ tục cấp sổ địa chính...

Các hoạt động này có thể xã hội hoá bằng cách chuyển giao nó cho một tổ chức thuần túy có tính sự nghiệp hoạt động có thu. Các tổ chức này không phải là cơ quan hành chính nhà nước, thực hiện các dịch vụ ngoài thẩm quyền nhà nước để phục vụ nhu cầu của người dân. Nhân viên trong các tổ chức này phải có nghiệp vụ thông thạo, được chuyên môn hoá, am hiểu về pháp luật, thủ tục hành chính. Đây sẽ là các tổ chức hỗ trợ có hiệu quả cho hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Những tổ chức này có thể không lấy nguồn thu từ ngân sách, song vẫn do Nhà nước kiểm soát về mức phí hoặc điều tiết thông qua thuế.

Thứ bảy, thí điểm hình thành các cơ quan hành chính được giao quyền chủ động cao hơn trong hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công.

Mô hình các cơ quan hành chính tự quản của Anh và Canada đã chứng minh rằng các cơ quan cung ứng dịch vụ công có thể hoạt động linh hoạt và có hiệu quả hơn, đáp ứng tốt hơn nhu cầu của công dân nếu được giao quyền chủ động lớn hơn trong quản lý. Ở nước ta, việc trao sự chủ động lớn hơn cho cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công cũng được triển khai thí điểm dưới hình thức khoán biên chế và chi phí hành chính. Những cải tiến về cơ chế quản lý này đã thể hiện ở những kết quả khả quan ban đầu về việc giảm biên

chế và tăng thu nhập của công chức. Tuy nhiên cũng còn không ít vấn đề đặt ra cần tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện.

Việc trao quyền chủ động lớn hơn cho các cơ quan cung ứng dịch vụ công nói chung, dịch vụ hành chính công nói riêng là một hướng đi có tiềm năng. Đương nhiên, việc trao quyền chủ động về những mặt nào, mức độ chủ động đến đâu... là những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu, thử nghiệm. Song, việc giao quyền chủ động lớn hơn cho các cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công cần dựa trên những nguyên tắc sau đây:

- Xác định rõ những mục tiêu ưu tiên và các tiêu chí đánh giá hiệu quả thực hiện các mục tiêu này.
- Trao cho cơ quan thẩm quyền lớn hơn trong việc giải quyết những vấn đề thuộc phạm vi hoạt động của cơ quan theo các mục tiêu đặt ra.
- Việc trao quyền chủ động đồng thời với việc tăng cường vai trò và trách nhiệm của cơ quan này trước cấp trên và trước công chúng.
- Quyền chủ động của cơ quan được xác định trên cơ sở áp dụng các kinh nghiệm quản lý tiên tiến của khu vực tư nhân, song không có nghĩa biến các cơ quan này thành các tổ chức kinh doanh thu lợi nhuận trái với quy định chung của pháp luật dưới mọi hình thức.
- Bảo đảm thẩm quyền hành chính - pháp lý của Nhà nước trước công dân.

Việc trao quyền chủ động cho cơ quan hành chính cung ứng dịch vụ công có thể tập trung vào những khâu then chốt sau đây:

- Quyền chủ động xác định cơ cấu tổ chức và biên chế cần thiết để thực hiện có hiệu quả công việc được giao.
- Quyền chủ động trong việc cải tiến quy trình và thủ tục cung ứng dịch vụ hành chính công của cơ quan đó.
- Quyền chủ động trong lựa chọn nhân sự và chấm dứt hợp đồng với những ai làm việc không có hiệu quả.
- Quyền chủ động trong trả lương cho công chức tương ứng với sự đóng góp của mỗi người.
- Quyền chủ động chi tiêu ngân sách được cấp để hoàn thành mục tiêu đề ra.

- Quyền chủ động trong việc áp dụng các sáng kiến và công nghệ mới nhằm cải tiến hoạt động.

- Cho phép các cơ quan này chịu sự chỉ đạo trực tiếp của bộ trưởng hoặc chủ tịch UBND tỉnh, thành phố mà không phải thông qua nhiều bộ phận chức năng.

3.3. Hoàn thiện quy trình và thủ tục cung ứng dịch vụ hành chính công cho công dân

Hoàn thiện quy trình và thủ tục cung ứng các dịch vụ hành chính công là một nội dung quan trọng làm chuyển biến về chất hoạt động này. Các giải pháp cụ thể bao gồm:

Thứ nhất, rà soát lại các hoạt động của Nhà nước liên quan đến quy định nghĩa vụ của các tổ chức và công dân nhằm giảm bớt sự can thiệp của Nhà nước ở những khâu nào có thể. Để thắt chặt sự quản lý của mình, trong nhiều lĩnh vực Nhà nước đã đòi hỏi các tổ chức và công dân thực hiện nhiều nghĩa vụ nhằm tạo điều kiện cho sự quản lý đó. Trong những năm qua, các cơ quan hành chính đã bãi bỏ nhiều loại nghĩa vụ, tạo ra môi trường thông thoáng hơn cho hoạt động của các tổ chức và công dân. Chẳng hạn, trước đây để có thể được phép thành lập, các doanh nghiệp phải xin cả giấy phép thành lập và đăng ký kinh doanh. Ngày nay, Nhà nước đã bãi bỏ việc cấp phép thành lập, mà yêu cầu tổ chức chỉ phải thực hiện một nghĩa vụ là xin đăng ký kinh doanh với thủ tục đơn giản hơn rất nhiều. Trong lĩnh vực xuất nhập khẩu, Chính phủ đã bãi bỏ chế độ cấp giấy phép nhập khẩu từng chuyến, mà sử dụng giấy phép kinh doanh cho hoạt động thường xuyên của các đơn vị xuất nhập khẩu. Tương tự, trong nhiều lĩnh vực khác, Nhà nước cũng đã bãi bỏ nhiều khâu xin phép không cần thiết, gây phiền hà và khó khăn cho công dân. Trong thời gian tới, Nhà nước cần tiếp tục rà soát lại các quy định liên quan đến các nghĩa vụ hành chính của các tổ chức và công dân, bãi bỏ những sự can thiệp không cần thiết, nhằm tạo ra môi trường kinh doanh và hoạt động thông thoáng hơn cho các tổ chức và công dân. Các bước để thực hiện sự rà soát này là:

Bước 1- Xác định mục tiêu của sự can thiệp (loại hoạt động này cần được khuyến khích hay hạn chế? Mức độ khuyến khích hay hạn chế?), đánh

giá trên thực tế hiệu lực của sự can thiệp này (việc bắt buộc công dân làm các nghĩa vụ hành chính này có đáp ứng được mục tiêu đề ra không?).

Bước 2- Phân tích quy định hiện có, đánh giá tác dụng thực tế của quy định này.

- Đánh giá những lợi ích do quy định này mang lại.
- Đánh giá tác hại do quy định này gây ra đối với hoạt động mà nó điều chỉnh (có cản trở các hoạt động cần được khuyến khích phát triển hay không?), mức độ phức tạp của quy định (bắt buộc khách hàng làm quá nhiều nghĩa vụ để được phép tiến hành một hoạt động nào đó).
- So sánh các lợi ích có được so với những tác hại mà quy định này gây ra.

Bước 3- Nếu tác hại hay bất cập của quy định này lớn hơn lợi ích thu được, cần tính đến việc bãi bỏ quy định này theo hai hướng:

- Bãi bỏ hoàn toàn quy định này.
- Thay thế quy định hiện có bằng một quy định đơn giản hơn.
- Giảm ước đến tối thiểu quy định này thành một bộ phận của một quy định hiện hành khác.

Thứ hai, tiếp tục cải tiến thủ tục hành chính theo hướng đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện. Việc thực hiện cải cách thủ tục hành chính tuy đã được thực hiện gần 10 năm nay, song trên thực tế thủ tục hành chính trong nhiều lĩnh vực vẫn còn rườm rà, phức tạp, gây nhiều trở ngại cho dân. Có thể nhận thấy rằng việc cải cách thủ tục đồng thời liên quan đến việc cơ cấu tổ chức bộ máy chưa phù hợp, đến bản thân năng lực và hành vi của người công chức. Do đó, việc cải cách thủ tục hành chính không thể tách rời việc cải cách các yếu tố có liên quan nói trên. Tuy nhiên, về phần mình, vẫn phải tiếp tục cải cách thủ tục hành chính theo các nội dung sau:

- Tiếp tục rà soát lại các văn bản quy phạm pháp luật quy định về thủ tục hành chính của các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương, bãi bỏ các thủ tục đang gây trở ngại cho việc phát triển sản xuất, kinh doanh trong những lĩnh vực mà Nhà nước không cần kiểm soát chặt chẽ. Các cơ quan hành chính khi đề ra thủ tục hành chính chỉ chú ý đến việc thắt chặt sự quản lý và kiểm soát của cơ quan mình, mà không quan tâm đến việc các thủ tục đó sẽ có

trở ngại như thế nào đối với việc phát triển sản xuất, kinh doanh theo xu hướng khuyến khích phát triển nền kinh tế nhiều thành phần, đa dạng hoá sản xuất kinh doanh. Chẳng hạn như trong lĩnh vực cấp giấy phép cho các dự án đầu tư nước ngoài, cần nghiên cứu, xem xét cho phép mở rộng diện dự án đăng ký cấp giấy phép đầu tư, đồng thời ban hành những tiêu chuẩn, yêu cầu chung để nếu dự án đạt được các yêu cầu này thì đương nhiên được cấp giấy phép, từ đó xoá bỏ được thủ tục lấy ý kiến của các ngành trước khi cấp giấy phép đầu tư.

- Các thủ tục ban hành và thực hiện phải góp phần khuyến khích người dân thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ của mình trước Nhà nước. Thủ tục hành chính quá rườm rà, phức tạp vô hình chung sẽ dẫn đến chỗ đẩy người dân đứng về phía đối lập với chính quyền bằng cách trốn tránh thực hiện các nghĩa vụ của mình đối với cơ quan nhà nước. Không phải các thủ tục càng nhiều thì càng quản lý chặt, mà ngược lại, các thủ tục quá phức tạp, khó khăn thì càng tạo ra tâm lý né tránh của các đối tượng bằng mọi cách, dẫn đến tình trạng hoạt động chui, lẩn trốn trách nhiệm trước các cơ quan nhà nước. Do đó, cơ quan hành chính nhà nước không những không quản lý nổi các hoạt động đó, mà còn thất thu các khoản thuế lẽ ra có thể thu được từ các hoạt động này.

- Các thủ tục hành chính đề ra phải phù hợp với điều kiện thực tế và có tính khả thi. Hiện còn có nhiều thủ tục hành chính vẫn gây phiền phức cho công dân và thiếu tính khả thi. Chẳng hạn, do thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà và quyền sử dụng đất ở còn khá phức tạp, các cơ sở pháp lý cho việc cấp quyền sử dụng đất hầu như không có và nhiều nơi không thể có được do sự biến động lớn về nhà và đất trong mấy chục năm qua cũng như do sự buông lỏng quản lý nhà nước trước đây. Việc đề ra các thủ tục thiếu tính khả thi như vậy sẽ gây cản trở cho việc cấp giấy chứng nhận về quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở, do đó càng khó thiết lập lại trật tự kỷ cương trong việc quản lý nhà và đất.

- Bảo đảm tính rõ ràng và công khai của các thủ tục hành chính. Các thủ tục hành chính phải rõ ràng, có tính khoa học nhằm tạo điều kiện cho hoạt động quản lý nhà nước được tiến hành có căn cứ, có nguyên tắc; song đồng thời phải tạo ra sự thuận lợi cho các công dân trong giao dịch với các cơ quan

hành chính nhà nước. Việc công khai hoá các thủ tục hành chính, đặc biệt là thủ tục hành chính trong việc giải quyết mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân là điều kiện cần thiết để tăng hiệu quả các dịch vụ hành chính công. Người dân biết rõ họ phải làm gì để được nhận dịch vụ; công chức thi hành công vụ không có điều kiện để lợi dụng, sách nhiễu, gây phiền hà cho dân; công dân và người quản lý cơ quan hành chính được tạo điều kiện để kiểm tra quá trình thực hiện thủ tục.

- Đối với những loại dịch vụ có liên quan đến sự cho phép của hai hay nhiều cơ quan hành chính nhà nước, cần tạo ra sự thống nhất giữa các cơ quan này trong ban hành thủ tục. Cần có những quy định rõ ràng về từng bước đi cụ thể và phải đặt các thủ tục trong quy trình quản lý khoa học các hoạt động này. Phải làm cho mọi người dân nắm được rõ các bước tiến hành, mỗi bước thuộc thẩm quyền của cơ quan, thậm chí của cá nhân nào cho đến khi đạt được mục tiêu cuối cùng của khách hàng. Cần giải quyết tình trạng trùng lặp, chồng chéo, cản trở lẫn nhau giữa các cơ quan cùng tham gia vào quy trình thủ tục.

Thứ ba, nhân rộng việc áp dụng mô hình “một cửa”, khắc phục tính hình thức ở một số nơi. Mô hình “một cửa” đã giảm bớt đáng kể sự phiền hà, những nhiễu, tạo sự thuận lợi cho dân, giảm thời gian chờ đợi của dân, đồng thời kéo theo một loạt cải cách trong nội bộ cơ quan hành chính nhà nước nhằm bảo đảm tuân thủ quy trình “một cửa”. Mô hình này đã cải thiện một bước đáng kể quan hệ giữa các cơ quan hành chính nhà nước và công dân, nâng cao ý thức phục vụ của cơ quan nhà nước đối với dân và xoá bớt mặc cảm của người dân khi đến giao dịch công việc tại các cơ quan hành chính. Mô hình này là một thành công quan trọng trong công cuộc cải cách hành chính những năm qua. Song trên thực tế, mô hình này mới chỉ được thực hiện ở một số cơ quan và địa phương, chưa được áp dụng rộng rãi. Việc mở rộng mô hình này là một hướng đi phù hợp với yêu cầu và mong muốn của đông đảo nhân dân. Để nhân rộng mô hình này, cần quan tâm đến các biện pháp sau:

- Các cấp lãnh đạo phải quan tâm và chỉ đạo triển khai chặt chẽ. Đây là yếu tố có tính chất quyết định đối với việc đưa mô hình “một cửa” vào thực

hiện tại các cơ quan hành chính. Nếu cấp lãnh đạo không có quyết tâm thì sẽ không có động lực nào có tác động bắt buộc cơ quan đó phải thay đổi hoạt động của mình.

- Phân cấp nhiệm vụ và quyền hạn dứt khoát cho các cơ quan trực tiếp cung ứng dịch vụ hành chính công, xoá bỏ những mối quan hệ ràng buộc với các cơ quan khác khiến tổ chức không thể thực hiện cung ứng theo mô hình “một cửa”. Các cơ quan này cần có quyền giải quyết trọn vẹn đối với các dịch vụ được cung ứng, tránh tình trạng về cơ bản các cơ quan này vẫn phải giải quyết toàn bộ công việc, song lại không có quyền ra quyết định cuối cùng mà phải trình lên cơ quan cấp cao hơn, thậm chí lại phải xin ý kiến một số cơ quan khác. Tình trạng đó không tạo điều kiện và không cho phép cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công thực hiện cơ chế “một cửa”.

- Sắp xếp lại cơ cấu của các tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công để hình thành một dây chuyền hoạt động mới theo hướng “một cửa”. Chẳng hạn, để thực hiện cơ chế này, bộ máy UBND quận, huyện có thể chuyển hướng từ phòng chuyên môn thành cơ cấu tổ chuyên viên để bảo đảm thực hiện dịch vụ từ đầu đến cuối.

- Nâng cao năng lực và đạo đức của các công chức trực tiếp giải quyết các công việc của dân, nhằm bảo đảm thực hiện có chất lượng các hoạt động trong thời gian quy định. Cán bộ cần phải được chú trọng bồi dưỡng và huấn luyện để có đủ trình độ và năng lực giải quyết nhanh có hiệu quả các công việc được giao.

- Cần trang bị các phương tiện làm việc đầy đủ cho các bộ phận cung ứng dịch vụ hành chính, mở rộng áp dụng công nghệ thông tin để hiện đại hoá và tăng nhanh tốc độ phục vụ nhân dân tại các trung tâm “một cửa”.

Thứ tư, cải tiến quy trình cung ứng dịch vụ hành chính công. Từng bước tối ưu hoá quy trình cung ứng dịch vụ là một yêu cầu quan trọng nhằm cải tiến việc cung ứng dịch vụ hành chính công cho các tổ chức và công dân. Quy trình cung ứng dịch vụ là tổng thể các bước, các khâu và trình tự thực hiện chúng để tạo ra một dịch vụ hành chính công nhất định. Quy trình này có thể bao gồm một hoặc nhiều chủ thể tham gia. Thông thường quy trình cung ứng dịch vụ hành chính công được tiến hành theo các văn bản quy phạm pháp luật.

Song cũng có những quy trình được quy ước trong nội bộ hay không thành văn. Quy trình càng bao gồm nhiều khâu, nhiều chủ thể, nhiều hoạt động khác nhau thì việc cung ứng dịch vụ đó càng phức tạp, kéo dài và chứa nhiều rủi ro. Để cải tiến quy trình cung ứng dịch vụ hành chính công, cần thực hiện các nội dung sau:

- Đối với mỗi loại dịch vụ hành chính công, cấp chủ quản cần tiến hành phân tích quy trình hiện tại trên cơ sở rà soát lại các văn bản hiện có, đồng thời đối chiếu với thực tiễn và phân tích thực tiễn để tìm ra những điểm bất cập.

- Giảm ước các khâu tham gia vào quy trình cung ứng dịch vụ sao cho số khâu còn lại là tối thiểu cần thiết để tạo ra dịch vụ này.

- Tại mỗi khâu, đặc biệt là trong tổ chức trực tiếp thực hiện dịch vụ công, cần xem xét lại các bước thực hiện công việc, loại bỏ các bước không cần thiết. Đồng thời giảm số lượng người trong tổ chức cùng tham gia vào một bộ hồ sơ càng ít càng tốt.

- Quy định rõ về thời gian thực hiện từng khâu và từng bước công việc trên cơ sở tổ chức lao động khoa học để bảo đảm hiệu suất công việc ở mức trung bình tiên tiến tại mỗi thời điểm.

- Bố trí các công chức thành thạo công việc ở những khâu then chốt nhằm đẩy nhanh tiến độ thực thi công việc.

- Ứng dụng các phương pháp tiến bộ, đặc biệt là ứng dụng công nghệ thông tin vào quy trình công ứng nhằm đẩy nhanh tiến độ công việc.

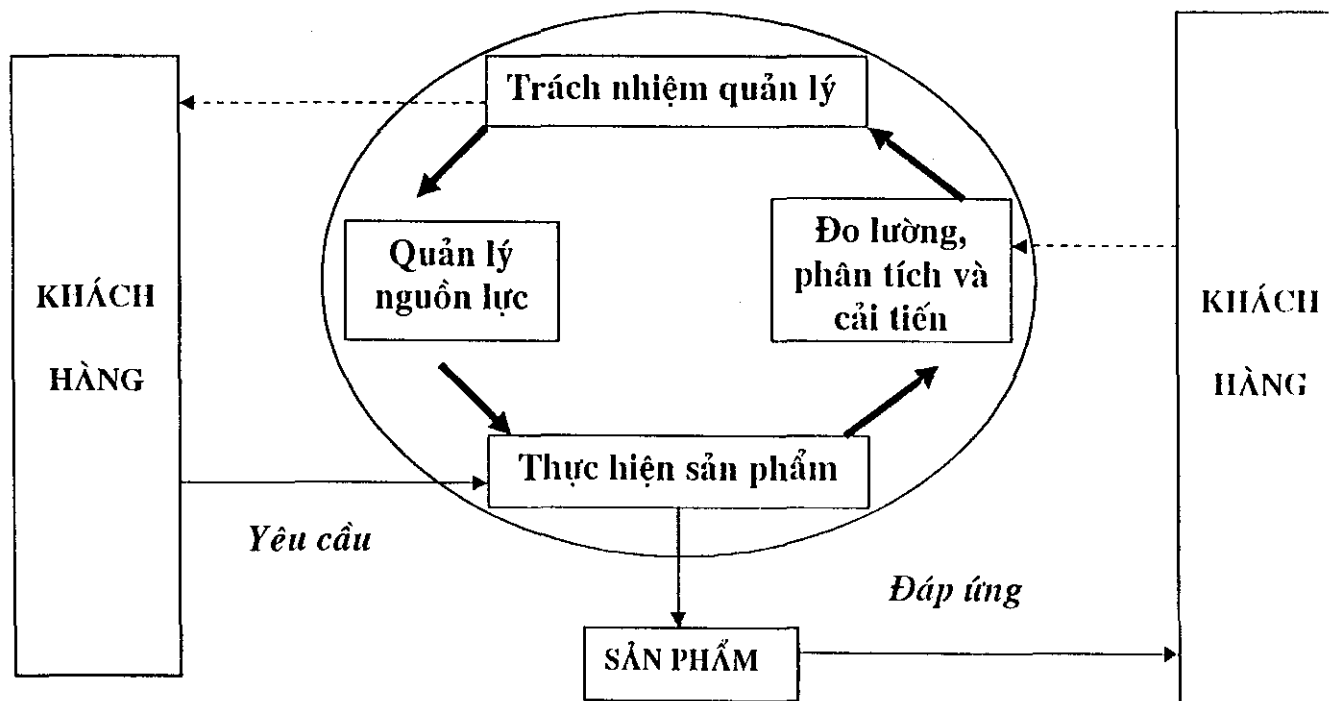
Thứ năm, mở rộng ứng dụng ISO trong cung ứng dịch vụ hành chính công. ISO 9000 là bộ tiêu chuẩn về hệ thống quản lý chất lượng, được coi như công nghệ quản lý mới giúp cho mỗi tổ chức có khả năng tạo ra các dịch vụ có chất lượng hảo mãn được khách hàng và bảo đảm lợi ích của bản thân tổ chức. Việc áp dụng ISO tạo điều kiện cho các tổ chức duy trì, cải tiến và nâng cao hiệu quả hoạt động của mình.

Hệ thống quản lý chất lượng theo ISO 9000 trong dịch vụ hành chính công được thiết lập theo mô hình của tiêu chuẩn ISO 9001. Đó là một hệ thống vận động theo chu trình kế tiếp, gắn bó nhau, thể hiện tập trung ở 4 nội dung cơ bản là;

- Trách nhiệm quản lý,
- Quản lý các nguồn lực,
- Thực hiện dịch vụ,
- Phân tích, đánh giá, cải tiến.

Hiện nay, hệ thống chất lượng ISO đã được nhiều nước áp dụng cho các cơ quan hành chính cung cấp dịch vụ công. Việc áp dụng hệ thống quản lý chất lượng này sẽ tạo ra một hệ tiêu chuẩn đánh giá chất lượng hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc cung ứng dịch vụ cho các tổ chức và công dân, đồng thời tạo ra thước đo để đánh giá hoạt động của toàn tổ chức cũng như của mỗi người công chức.

Sơ đồ 3.2 - Mô hình cải tiến hệ thống quản lý chất lượng dịch vụ hành chính công.



Việc cải tiến hệ thống quản lý chất lượng dịch vụ hành chính công được thể hiện ở sơ đồ 3.2. Để xây dựng hệ thống tiêu chuẩn chất lượng, cần thực hiện các biện pháp sau đây:

- Tổ chức phải nhận biết được các yêu cầu của khách hàng, cũng như các yêu cầu về pháp luật và quản lý nhà nước đối với dịch vụ do mình cung ứng.

- Căn cứ vào yêu cầu trên, lãnh đạo của tổ chức phải đề ra được các mục tiêu về chất lượng và kế hoạch thực hiện mục tiêu đó.

- Xác định và cung cấp các nguồn lực cần thiết để thực hiện hệ thống quản lý chất lượng (bao gồm cả nguồn nhân lực và các nguồn tài chính, vật lực khác).

- Tổ chức lập kế hoạch để tạo ra dịch vụ hành chính công với quy trình, thủ tục và các chỉ dẫn thích hợp.

- Kiểm soát quá trình tạo ra và cung cấp dịch vụ hành chính công cho khách hàng theo quy trình, thủ tục và chỉ dẫn đã xác định.

- Thực hiện phân tích, đánh giá quá trình quản lý chất lượng trên cơ sở các phương tiện đo lường thích hợp. Kết hợp sự tự đánh giá của tổ chức với lấy ý kiến của khách hàng để phân tích và đưa ra các kết quả đánh giá khách quan.

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá quá trình quản lý chất lượng, đề ra các biện pháp tiếp tục cải tiến chất lượng hoạt động nhằm nâng cao tính hiệu quả của tổ chức và thoả mãn khách hàng ngày càng tốt hơn.

Thứ sáu, thí điểm triển khai việc cung ứng tổng hợp các loại dịch vụ có liên quan, hay cung ứng “trọn gói” các dịch vụ này cho khách hàng. Mô hình cung ứng dịch vụ “trọn gói” là một hình thức cung ứng dịch vụ hành chính công tạo ra sự thuận lợi nhiều nhất cho khách hàng. Mô hình này thường được ứng dụng rộng rãi ở các nước đối với việc cung ứng các loại dịch vụ công cộng phục vụ các nhu cầu sinh hoạt của người dân. Tuy nhiên, trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ hành chính công, tùy theo điều kiện cụ thể, có thể ứng dụng mô hình này ở nơi nào thích hợp. Hoặc cũng có thể phối hợp giữa việc cung ứng các dịch vụ hành chính công với các dịch vụ công cộng phục vụ đời sống người dân. Có hai loại hình cung ứng dịch vụ trọn gói như sau:

- Tập hợp các đơn vị cung ứng các loại dịch vụ thuộc khung dịch vụ tổng thể lại để cùng phối hợp cung cấp các loại dịch vụ có quan hệ chặt chẽ với nhau. Chẳng hạn, để được cấp giấy phép chuyển quyền sở hữu nhà ở và

quyền sử dụng đất ở, người dân phải thực hiện các dịch vụ có quan hệ ràng buộc lẫn nhau như ký kết hợp đồng chuyển nhượng thông qua cơ quan công chứng, nộp thuế chuyển nhượng nhà và đất, công chứng các giấy tờ chứng minh về tài sản, lập sổ hộ khẩu mới... Có thể hình thành một điểm cung cấp “trọn gói” các dịch vụ nói trên, nơi có đại diện của các cơ quan liên quan như Sở Địa chính - Nhà đất, Cục thuế, Công chứng nhà nước, UBND phường để phối hợp cung cấp các dịch vụ nói trên.

- Tập hợp các đơn vị cung ứng các loại dịch vụ tuy không có mối quan hệ ràng buộc với nhau, song khách hàng lại thường có nhu cầu phải giải quyết đồng thời trong cùng một thời gian. Chẳng hạn, khi một gia đình xây dựng nhà, họ có nhu cầu đồng thời về các loại dịch vụ như: giấy phép xây dựng nhà, hợp đồng cung ứng điện, hợp đồng cung ứng nước, hợp đồng lắp đặt điện thoại, hợp đồng về thoát nước thải, đăng ký hộ khẩu... UBND quận có thể tổ chức các đơn vị cung ứng các dịch vụ trên tại cùng một địa điểm. Người dân có thể đến địa điểm này để thực hiện các hoạt động trên trong cùng một thời gian.

Các mô hình cung ứng dịch vụ “trọn gói” nói trên chưa có tính khả thi cao đối với điều kiện thực tế của nước ta, khi mà việc cung ứng từng dịch vụ vẫn còn nhiều trở ngại xét cả về các quy định của pháp luật, lẫn về ý thức của người thực thi công việc, đồng thời việc phối hợp đồng bộ giữa nhiều cơ quan khác nhau là rất khó thực hiện. Tuy nhiên, đây là một hướng cải tiến cung ứng dịch vụ nhằm tạo thuận lợi lớn nhất cho người dân. Vì vậy, có thể tổ chức thí điểm mô hình cung ứng dịch vụ này ở nơi nào có đủ điều kiện để tạo ra một mẫu hình mới trong phục vụ nhân dân.

3.4. Phát huy năng lực và đạo đức của đội ngũ công chức trực tiếp cung ứng dịch vụ hành chính công cho công dân.

Việc nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công phụ thuộc trực tiếp vào năng lực và đạo đức của đội ngũ công chức làm việc trong các cơ quan hành chính cung ứng dịch vụ công. Tuy nhiên, năng lực và đạo đức của đội ngũ này một mặt gắn liền với nỗ lực cá nhân của mỗi người; song mặt khác rất quan trọng phụ thuộc vào việc tổ chức đó tạo điều kiện, bồi dưỡng và phát huy các cá nhân trong tổ chức như thế nào.

Công chức thực hiện hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công có những đặc trưng riêng như sau:

- Là những người trực tiếp thực hiện các giao dịch với các tổ chức và công dân, vì vậy họ thể hiện bộ mặt của Nhà nước trước công chúng. Người dân có thể có ấn tượng tốt hay không tốt về bộ máy nhà nước thông qua cảm nhận của họ về hành vi và thái độ của những công chức này.

- Là những người trực tiếp thực thi quyền lực của nhà nước trước các tổ chức và công dân. Khi họ làm việc, những hành vi, lời nói và quyết định của họ không còn mang tính chất cá nhân, mà là biểu hiện của bộ máy nhà nước, là những quyết định của Nhà nước đối với các tổ chức và cá nhân này.

- Mặc dù đại diện cho sự vận hành của bộ máy nhà nước, song bản thân các công chức này lại là những con người cụ thể, với tính cách cụ thể, có trình độ nhất định, có các lợi ích cá nhân và các mối quan hệ cá nhân. Khi thực thi nhiệm vụ công, các đặc điểm cá nhân này không khỏi có lúc có nơi gây ảnh hưởng nhất định đến hành vi công việc của người đó.

- Đội ngũ công chức này cung cấp dịch vụ hành chính công cho dân theo những thủ tục và quy trình được đề ra cụ thể trong các văn bản quy phạm pháp luật. Họ không thể linh động hay biến báo trong xử lý các công việc trái với những quy định đã đề ra.

- Do họ nắm trong tay quyền lực nhà nước để cung cấp dịch vụ cho dân nên có điều kiện sử dụng quyền lực đó vì lợi ích cá nhân, hay có thể lạm dụng quyền lực để mưu lợi cá nhân, hoặc dễ có nguy cơ nhận hối lộ khi giải quyết công việc.

Do những đặc trưng trên nên đội ngũ công chức cung ứng dịch vụ hành chính công là bộ phận rất “nhạy cảm” của nền hành chính. Sự phục vụ của họ ảnh hưởng rất lớn đến tình cảm, niềm tin của nhân dân đối với bộ máy nhà nước, phản ánh một cách cụ thể mối quan hệ của Nhà nước với nhân dân. Vì vậy, việc nâng cao năng lực và đạo đức của đội ngũ công chức này là điều kiện quan trọng để Nhà nước phục vụ nhân dân tốt hơn, xây dựng mối quan hệ tốt đẹp giữa Nhà nước và nhân dân.

Giá trị của mỗi con người được phản ánh trên cả hai mặt: năng lực và đạo đức. Năng lực của con người quyết định khả năng đóng góp của họ đối

với xã hội. Còn đạo đức của họ có tác dụng bảo đảm cho khả năng đó được thực hiện một cách hiệu quả trên thực tế. Đối với các công chức thực hiện nhiệm vụ cung ứng dịch vụ hành chính công, năng lực chuyên môn và đạo đức của họ không chỉ bảo đảm hoàn thành công việc của họ, mà quan trọng hơn, nó còn phản ánh một cách cụ thể, thiết thực năng lực của bộ máy nhà nước và quan hệ của Nhà nước đối với nhân dân. Điều này, đến lượt nó lại quyết định niềm tin và thái độ của nhân dân vào bộ máy nhà nước và chế độ chính trị mà Nhà nước này đại diện. Chính vì vậy, Nhà nước – mà trực tiếp là các cơ quan chịu trách nhiệm cung ứng dịch vụ hành chính công cho dân – cần quan tâm đến việc không ngừng nâng cao năng lực và đạo đức của những người công chức trực tiếp cung ứng dịch vụ cho dân. Các giải pháp quan trọng bao gồm:

- ***Nâng cao năng lực chuyên môn của công chức:***

Các công chức cung ứng dịch vụ công cho dân phải là những người có chuyên môn trong lĩnh vực hoạt động của mình. Chẳng hạn, để tiến hành thu thuế, người công chức phải biết các quy định về sắc thuế tương ứng, biết cách tính thuế dựa trên những căn cứ hiện có, đồng thời có khả năng kiểm soát đối tượng nộp thuế để bảo đảm thu đúng và thu đủ thuế. Các công chức cung cấp dịch vụ công chứng phải có chứng chỉ công chứng viên chuyên nghiệp hoặc được pháp luật thừa nhận về nghiệp vụ công chứng. Các công chức hải quan phải biết rõ các kỹ thuật, nghiệp vụ và phương pháp kiểm tra hải quan... Những người được tuyển dụng vào làm việc tại những cơ quan trên trước hết phải được đào tạo chuyên môn về lĩnh vực liên quan. Tuy nhiên, sau khi được tuyển dụng, trong quá trình công tác của mình, họ phải không ngừng được đào tạo, bồi dưỡng cập nhật về chuyên môn nghiệp vụ để đáp ứng kịp thời những đòi hỏi và yêu cầu mới của công việc.

Để nâng cao năng lực chuyên môn của đội ngũ công chức, cần quan tâm đến các biện pháp sau:

Thứ nhất, cải tiến công tác cán bộ, bao gồm việc tuyển dụng, sử dụng và đào tạo công chức. Cụ thể là:

- Lựa chọn những người vững về chuyên môn để xử lý các công việc liên quan đến dịch vụ hành chính công theo yêu cầu của khách hàng, bảo đảm tính chính xác và nhanh chóng của các hoạt động này.

- Bố trí công việc phù hợp với chuyên môn và năng lực của mỗi người nhằm tạo điều kiện cho công chức phát huy tốt nhất khả năng của mình.

- Người quản lý có các biện pháp kiểm tra chất lượng hoạt động của công chức thực thi, kịp thời phát hiện và uốn nắn các sai sót, động viên, khuyến khích đối với những kết quả tốt trong công việc.

- Tiến hành đánh giá công chức định kỳ về chuyên môn, xây dựng hệ thống tiêu chuẩn đánh giá công chức để bảo đảm ghi nhận đúng đắn công lao đóng góp của mỗi người. Người quản lý cơ quan cần tiến hành đánh giá định kỳ phối hợp với sự kiểm tra thường xuyên hoặc đột xuất đối với công việc của từng thành viên.

- Quan tâm cử công chức đi học bồi dưỡng cấp nhật các kiến thức mới liên quan đến công việc. Có các biện pháp hướng dẫn, bồi dưỡng tại chỗ về chuyên môn đối với các công chức trẻ dưới hình thức trao đổi, báo cáo, kèm cặp...

- Yêu cầu và tạo điều kiện cho công chức tiếp cận và nắm bắt kịp thời các quy định, nghiệp vụ và kỹ năng mới phục vụ cho công việc, nhất là việc sử dụng máy vi tính, nhằm đáp ứng các yêu cầu mới về chuyên môn.

Thứ hai, khuyến khích sự tham gia của công chức vào hoạt động quản lý, tăng cường uỷ quyền và trách nhiệm cá nhân.

Tổ chức cần thường xuyên khuyến khích và phát huy các sáng kiến của công chức trong cải tiến chuyên môn, nghiệp vụ, ứng dụng và phổ biến rộng các sáng kiến hay. Để tăng cường sự tham gia và tính chủ động của công chức, các tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công cần tạo cho công chức phạm vi hoạt động tương đối độc lập trong công việc của mình và đánh giá họ dựa trên cơ sở kết quả cuối cùng. Thay vì nhiều công chức khác nhau cùng tham gia xử lý một bộ hồ sơ, nên giao cho mỗi công chức việc theo dõi và xử lý trọn gói công việc đó. Cách làm này có tác dụng:

- Tạo cho công chức sự chủ động lớn hơn trong công việc.

- Mở rộng phạm vi hoạt động của công chức, làm cho mỗi người có thể thực hiện nhiều công đoạn khác nhau chứ không bị giới hạn trong một khâu nhất định .

- Nâng cao tính trách nhiệm của mỗi công chức đối với kết quả cuối cùng.
- Dễ xác định kết quả hoạt động của mỗi người căn cứ vào số lượng công việc mà người đó đã xử lý.
- Dễ kiểm tra đánh giá việc thực hiện của mỗi công chức trên cơ sở chất lượng tổng thể của từng sản phẩm làm ra.

• ***Nâng cao đạo đức phục vụ khách hàng:***

Bên cạnh việc nâng cao năng lực chuyên môn, đối với đội ngũ công chức thực thi trách nhiệm cung ứng dịch vụ hành chính công, cần đặc biệt chú ý nâng cao phẩm chất đạo đức phục vụ khách hàng. Phẩm chất đạo đức của công chức không phải là những vấn đề liên quan đến đời sống cá nhân của từng người, cũng không phải là cái gì cao xa và trừu tượng. Theo chúng tôi, phẩm chất đạo đức của người công chức trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ hành chính công bao gồm 3 yếu tố sau:

- Ý thức phấn đấu hoàn thành công việc ở mức tốt nhất có thể được;
- Tinh thần, thái độ phục vụ của người đó đối với đối với khách hàng;
- Tinh thần đồng đội và sự phối hợp công tác với đồng nghiệp trong cơ quan.

Các biểu hiện cụ thể về đạo đức của người công chức trong cung ứng dịch vụ hành chính công cho khách hàng bao gồm:

- Làm việc đầy đủ trong giờ làm việc, luôn nỗ lực cao nhất để hoàn thành nhiệm vụ.
- Tìm cách thực hiện các công việc được giao với cách thức có hiệu quả và tiết kiệm nhất.
- Đối xử công bằng với mọi khách hàng, không bao giờ dành sự ưu đãi đối với một người nào đó, dù là người thân quen;
- Không được nhận quà hay một lợi ích nào khác của khách hàng cho bản thân hoặc gia đình mình mà thứ đó có thể gây ảnh hưởng đến việc thực hiện nhiệm vụ của mình.
- Không được hứa hẹn cá nhân liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ công.

- Không được làm một điều gì dù là trực tiếp hay gián tiếp mâu thuẫn với nhiệm vụ công của cơ quan.

- Không được sử dụng thông tin có được trong công việc công vì lợi ích cá nhân.

- Vạch trần sự tham nhũng bất kỳ lúc nào phát hiện ra hành vi tham nhũng.

Để không ngừng rèn luyện và nâng cao đạo đức của công chức, các tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công cần quan tâm đến các biện pháp sau:

- Đề ra các tiêu chuẩn rõ ràng về đạo đức công chức, các tiêu chuẩn này cần được thể chế hoá bằng các văn bản pháp luật.

- Tất cả công chức đều phải được giới thiệu chi tiết về các tiêu chuẩn đạo đức.

- Công chức phải biết rõ quyền và trách nhiệm của mình nếu để xảy ra sai phạm.

- Công chức phải có bản cam kết thực hiện các tiêu chuẩn về đạo đức.

- Các quyết định đưa ra phải gắn với trách nhiệm cá nhân cụ thể.

- Người quản lý cần biểu dương và khuyến khích các tấm gương về đạo đức.

- Các chính sách, thủ tục và trên thực tế phải đề cao ý thức đạo đức của công chức.

- Cần xây dựng cơ chế quy trách nhiệm rõ ràng trong cung ứng dịch vụ công.

- Có các quy định và biện pháp xử lý thích hợp đối với những vi phạm về đạo đức. Đặc biệt cần xử lý rất nghiêm minh các hành vi nhận hối lộ, tham nhũng trong đội ngũ công chức thực thi các dịch vụ hành chính công.

- ***Tạo môi trường khuyến khích công chức phát huy năng lực và phẩm chất của mình:***

Bên cạnh các giải pháp nhằm nâng cao năng lực và đạo đức của công chức, tổ chức phải tạo ra một môi trường khuyến khích công chức phát huy năng lực và phẩm chất của mình. Tổ chức cần quan tâm đến những giải pháp sau:

- Có các khuyến khích thoả đáng đối với công chức về vật chất và tinh thần theo công lao đóng góp của họ.

- Tạo cho công chức sự tự chủ trong công việc và khả năng ứng xử trước những tình huống xảy ra.

- Đề cao giá trị đạo đức của người công chức

- Tạo môi trường làm việc đoàn kết, tin tưởng, phối hợp và giúp đỡ lẫn nhau.

- Tạo sự bình đẳng trong đối xử với công chức.

- Quan tâm đến đời sống cá nhân của công chức (hoàn cảnh gia đình, sức khoẻ, việc đi lại...).

- Tạo điều kiện làm việc đầy đủ và tốt nhất có thể được cho công chức.

- Tạo môi trường giao tiếp cho công chức.

- Bảo đảm việc kế hoạch hoá thời gian làm việc của từng công chức.

Xét trên phương diện vĩ mô, Nhà nước cần quan tâm đến chế độ, chính sách đãi ngộ đối với đội ngũ công chức nói chung. Các giải pháp quan trọng là:

- Từng bước đổi mới chính sách tiền lương công chức, bảo đảm để công chức có thể sống ở mức trung bình khá trong xã hội.

- Cần có chế độ thưởng phạt nghiêm minh, có sự tôn vinh giá trị của người công chức về chuyên môn và đạo đức. Chỉ có như vậy, người công chức mới yên tâm công tác và dành tâm lực cho công việc của mình.

- Việc xây dựng chế độ tăng lương cũng cần phải đổi mới về cơ bản. Thang lương và cơ chế tăng lương hiện hành đánh đồng người làm việc tốt với người làm không tốt, do đó làm mất động cơ làm việc của công chức.

Gắn với các cải cách trên, cần đưa ra khung đánh giá công chức hợp lý và toàn diện, cũng như đề xuất các phương pháp đánh giá có hiệu quả để các cơ quan hành chính dựa vào đó xây dựng các tiêu chí đánh giá công chức cụ thể ở cơ quan, đơn vị mình.

3.5. Mở rộng ứng dụng công nghệ thông tin trong cung ứng dịch vụ hành chính.

Công nghệ thông tin đang trở thành một lĩnh vực công nghệ hiện đại, phát triển hết sức nhanh chóng, tạo ra một cuộc cách mạng lớn lao trong mọi mặt của đời sống xã hội. Công nghệ thông tin dẫn đến những biến đổi về cơ bản trong phương thức hoạt động, nâng cao năng suất và hiệu quả, đồng thời kéo theo nó những thay đổi về cơ cấu, tổ chức, tư duy và tác phong của người lao động. Có thể nói, công nghệ thông tin là một điểm tựa làm chuyển động cả thế giới. Việc sử dụng công nghệ thông tin cho phép một nước rút ngắn rất nhiều chặng đường phát triển của mình.

Việc sử dụng công nghệ thông tin trong nền hành chính là một hướng đi cơ bản và quan trọng nhằm cải tiến việc cung ứng dịch vụ công ở nước ta, trước hết là dịch vụ hành chính công. Những tác dụng của công nghệ thông tin không những nâng cao hiệu quả mà còn cải thiện đáng kể chất lượng dịch vụ công. Có thể nói, hiệu quả thực tế mà công nghệ thông tin mang lại là tăng cường các mối quan hệ tương tác của Nhà nước với công dân và giảm gánh nặng hành chính đối với người dân. Hơn thế nữa, việc ứng dụng công nghệ thông tin còn dẫn đến những thay đổi về cơ bản cơ cấu tổ chức và quy trình cung ứng dịch vụ.

Các cơ hội và thách thức trong việc ứng dụng công nghệ thông tin trong cung ứng dịch vụ hành chính công bao gồm:

- Công nghệ thông tin đã có những bước tiến lớn lao. Các ứng dụng của công nghệ thông tin đã chứng tỏ những ưu thế to lớn đối với sự phát triển kinh tế xã hội. Điều đó mở ra một chân trời mới cho các quốc gia. Thậm chí nếu quốc gia nào không ứng dụng các thành tựu của công nghệ thông tin thì sẽ tụt hậu theo cấp số nhân với các quốc gia phát triển khác.
- Quá trình toàn cầu hoá đã xoá bỏ những biên giới quốc gia trong nhiều lĩnh vực kinh tế, khoa học, xã hội. Toàn cầu hoá cho phép một nước tiếp cận đến công nghệ thông tin và sử dụng công nghệ đó để thúc đẩy sự phát triển của đất nước.
- Con người Việt Nam có tiềm năng khá lớn về trí tuệ, có đủ khả năng tiếp thu và ứng dụng công nghệ thông tin trong đời sống. Đó là nguồn lực

quan trọng nhất để có được công nghệ thông tin. Đặc biệt là lớp trẻ hiện nay có sự năng động và sức sáng tạo trong lĩnh vực mới mẻ và đầy hấp dẫn này. Không ít các tổ chức tin học đã ra đời, trong đó có những nơi đã quy tụ được các nhân tài của đất nước về công nghệ thông tin.

- Chính phủ đã nhận thức được tầm quan trọng của công nghệ thông tin trong các lĩnh vực, trong đó có lĩnh vực hành chính. Chính phủ đã quyết định đầu tư vào các chương trình lớn nhằm phát triển công nghệ thông tin, bao gồm chương trình tin học hoá hoạt động quản lý nhà nước. Nhiều cơ quan nhà nước đã được đầu tư khá lớn để xây dựng các chương trình phần mềm và trang bị các phương tiện ứng dụng tin học. Nhiều khoá đầu tư về công nghệ tin học đã được tiến hành.

- Cải cách hành chính đang trở thành một yêu cầu cấp bách, một chủ trương lớn của Nhà nước nhằm tạo điều kiện và thúc đẩy sự nghiệp đổi mới trong những năm tới. Công nghệ thông tin là một chiếc chìa khoá quan trọng của cải cách hành chính. Công nghệ thông tin có khả năng tác động vào mọi lĩnh vực của công cuộc cải cách hành chính, dẫn đến sự thay đổi về cơ bản trong các lĩnh vực này. Đặc biệt, việc cải cách trong hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công của Nhà nước cho các tổ chức và công dân đang là một khâu hết sức bức xúc của công cuộc cải cách hành chính hiện nay.

Việc ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công sẽ cải thiện đáng kể năng suất, chất lượng và hiệu quả cung ứng dịch vụ, tạo ra một diện mạo mới của Nhà nước trong quan hệ với các tổ chức và công dân. Tuy nhiên, việc ứng dụng công nghệ thông tin trong cải cách hành chính nói chung và trong cung ứng dịch vụ hành chính công cũng gặp phải những thách thức đáng kể, bao gồm:

- Các cơ quan hành chính chưa nhận thức đầy đủ về tầm quan trọng của việc ứng dụng công nghệ thông tin và các tác động to lớn của nó; có nơi nhận thức ra được vấn đề trên, song lại không có các biện pháp đúng đắn và đủ mạnh để thiết lập và vận hành hệ thống công nghệ thông tin trong cơ quan của mình.

- Một số cơ quan hoặc địa phương không có đủ nguồn kinh phí để xây dựng hệ thống thông tin trong hoạt động hành chính, hoặc việc trang bị mang

tính lẻ tẻ, manh mún, không đủ để thiết lập một mạng quản lý nội bộ có hiệu quả.

- Điều cốt lõi để phát huy các ưu thế to lớn của công nghệ thông tin trong hoạt động hành chính là thiết lập được các phần mềm ứng dụng phù hợp với các quy trình hoạt động hành chính của cơ quan, song nhiều nơi không tập trung vào khâu này, mà chỉ chú trọng đầu tư vào trang thiết bị. Kết quả là các máy móc này chỉ có tác dụng thay thế các hoạt động mang tính thủ công trước đây.

- Năng lực ứng dụng và vận hành hệ thống công nghệ thông tin ở nhiều nơi còn rất hạn chế. Thậm chí, tình trạng người nhiều việc ít còn phổ biến khiến cho nhu cầu ứng dụng công nghệ thông tin không trở thành bức xúc ở nhiều cơ quan hành chính nhà nước.

- Việc ứng dụng công nghệ thông tin trong cung ứng dịch vụ hành chính công kéo theo nó không ít thay đổi trong tổ chức bộ máy, trong quy trình hoạt động, phương thức hoạt động, đặc biệt nó đòi hỏi tính rõ ràng, minh bạch và sự phân cấp rõ ràng trong hoạt động hành chính. Đây là một thách thức rất lớn đối với các cơ quan hành chính cung ứng dịch vụ cho dân, thậm chí làm thay đổi tận gốc rễ hoạt động của các cơ quan này. Chính vì vậy, việc ứng dụng công nghệ thông tin gặp không ít lực cản mang tính chủ quan của chính bộ máy hành chính.

Trên thực tế, việc sử dụng công nghệ thông tin trong lĩnh vực hành chính ở nước ta còn rất hạn chế. Chúng ta đã có nhiều mạng hoạt động có hiệu quả như các mạng máy tính của ngân hàng, tài chính, hàng không, viễn thông, du lịch... song vẫn chỉ ở mức bắt đầu bước vào nấc 1 của lộ trình ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý hành chính nhà nước. Chúng ta chưa phát huy được các ưu thế của công nghệ thông tin để làm chuyển biến về chất mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân trong lĩnh vực dịch vụ công. Bộ Chính trị đã ra Chỉ thị 58/CT-TƯ về ứng dụng và phát triển công nghệ thông tin ở nước ta đến năm 2010 . Nếu chúng ta có chiến lược phát triển đúng đắn, có quyết tâm cao và biết đi tắt, đón đầu một cách khôn khéo thì có thể tiến nhanh trên lộ trình này.

Trong những năm tới, Nhà nước ta cần quan tâm rất lớn đến việc ứng dụng công nghệ thông tin, trước hết là vào các cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công cho công dân. Cần coi việc ứng dụng công nghệ thông tin trong cung ứng dịch vụ công như một mắt xích then chốt làm thay đổi toàn bộ hoạt động của bộ máy hành chính.

Trên cơ sở các đặc tính của công nghệ thông tin và kinh nghiệm của các nước về sử dụng công nghệ thông tin trong lĩnh vực hành chính, cần ứng dụng công nghệ thông tin vào cung ứng dịch vụ hành chính công trên những mặt sau:

- Thông qua mạng điện tử để cung cấp cho người dân các thông tin về hoạt động dịch vụ công của nhà nước. Các thông tin này không chỉ được chuyển tải qua mạng internet, mà còn thông qua mạng điện thoại. Ở nước ta hiện nay, không phải gia đình nào cũng nối mạng internet, vì vậy việc sử dụng thông tin qua mạng viễn thông có tính thông dụng hơn. Các cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính của nhà nước cần phối hợp với Tổng cục bưu chính viễn thông thiết lập trung tâm thông tin về dịch vụ hành chính công. Tại đây sẽ lưu giữ toàn bộ thông tin cần thiết về các dịch vụ hành chính công mà các cơ quan nhà nước cung ứng cho dân. Chẳng hạn, một người dân ở phường A có thể thông qua số điện thoại để hỏi về thủ tục về cấp giấy chứng nhận về quyền sử dụng đất, cơ quan tiếp nhận hồ sơ đối với dân cư cư trú trên địa bàn phường A, thời gian làm việc của cơ quan này, thậm chí có thể đăng ký thời điểm đến làm thủ tục.

- Sử dụng công nghệ thông tin để liên kết dữ liệu của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc phối hợp cung ứng dịch vụ công cho công dân. Bằng cách hình thành một cơ sở dữ liệu thông tin thống nhất, bản thân các cơ quan hành chính có thể sử dụng hệ thống dữ liệu tổng hợp chung, mà không mất thời gian đi thu thập lại những thông tin này. Chẳng hạn, các cơ quan thu thuế có thể thông qua hệ thống thông tin về các chủ thể đăng ký kinh doanh trên địa bàn mình quản lý để tiến hành thu thuế; việc cung cấp thông tin về quy hoạch đô thị có thể giúp các tổ chức và công dân rất nhiều trong việc đầu tư xây dựng nhà cửa, giúp cơ quan có thẩm quyền có căn cứ để cấp giấy phép xây dựng, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và sở hữu nhà ở...

- Cung cấp các thông tin công cộng và tiếp nhận ý kiến phản hồi của công dân thông qua mạng của Bộ hoặc địa phương. Mạng này cung cấp cho công dân các thông tin về hệ thống các cơ quan hành chính của một Bộ hoặc một địa phương và các dịch vụ do các cơ quan này cung ứng. Mỗi cơ quan cần thiết lập một hộp thư riêng để tiếp nhận các yêu cầu, kiến nghị hoặc khiếu nại của công dân và trả lời các thư này một cách nhanh nhất. Chẳng hạn, khi người dân không hiểu về một chủ trương nào đó của chính quyền, họ có thể viết thư gửi vào hộp thư của một cơ quan nào đó, hoặc thậm chí gửi về một hòm thư chung của Bộ hoặc UBND địa phương. Cán bộ có trách nhiệm trông coi hòm thư này phải trả lời những câu hỏi của dân; trong trường hợp việc trả lời không thuộc thẩm quyền của người cán bộ đó thì người này phải báo cho người có thẩm quyền biết và trả lời cho công dân.

- Phát triển các mối liên hệ bên trong các cơ quan nhà nước cung ứng dịch vụ công. Có rất nhiều loại dịch vụ không chỉ liên quan đến một cơ quan hành chính, mà liên quan đến chức năng của nhiều cơ quan khác nhau trong bộ máy nhà nước. Việc sử dụng công nghệ thông tin trong trường hợp này sẽ giúp cải thiện rất nhiều mối quan hệ giữa các cơ quan chức năng, làm cho hệ thống hành chính trở nên thông suốt, có hiệu quả và thuận lợi cho người dân. Như phần trên đã nêu, để có đủ hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và quyền sở hữu nhà, người dân phải có các chứng từ liên quan đến Sở Xây dựng, Cục thuế, Sở Giao thông công chính,... Thông qua hệ thống thông tin, các cơ quan nhà nước có thể cung cấp cho người dân dịch vụ “trọn gói”.

Trên thực tế hiện nay xảy ra không ít trường hợp các cơ quan đầu tư một khoản kinh phí khá lớn cho ứng dụng công nghệ thông tin, song hiệu quả thực tế không được bao nhiêu, nhiều máy móc mua về chỉ trở thành những vật trưng bày mà không phát huy tác dụng thực tế. Để đưa việc ứng dụng công nghệ thông tin vào các cơ quan nhà nước thực sự có hiệu quả, cần triển khai các biện pháp sau:

- Các cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công, nhất là đối với những dịch vụ phức tạp với phạm vi đối tượng phục vụ rộng cần có kế hoạch ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của mình nhằm cải tiến về cơ bản chất lượng và tiến độ phục vụ khách hàng. Hiện nay có rất nhiều loại dịch

vụ hành chính công ở vào trạng thái ách tắc nặng nề, không đáp ứng nhu cầu của nhân dân do nhiều lý do. Một trong những lý do mà các cơ quan này đưa ra là việc thiếu nhân lực để thực thi các hoạt động này. Việc ứng dụng công nghệ thông tin sẽ làm tăng năng suất lao động và tiết kiệm đáng kể nguồn nhân lực thực thi nhiệm vụ.

- Các cơ quan (cấp bộ, sở, hoặc cấp tỉnh, huyện) cần lập một bộ phận lâm thời có trách nhiệm thiết lập hệ thống máy tính xuyên suốt toàn bộ các hoạt động của cơ quan. Bộ phận này có nhiệm vụ thiết kế phần mềm ứng dụng phù hợp với chức năng hoạt động của cơ quan. Có thể thuê các chuyên gia giỏi về lập trình để thực hiện các kỹ thuật về thiết kế phần mềm, song những người đưa ra các ý đồ, các yêu cầu và cung cấp các cơ sở đầu vào cho thiết kế đó phải chính là những người có năng lực và kinh nghiệm trong lĩnh vực hoạt động chuyên môn của cơ quan.

- Tiến hành truy cập các thông tin cần thiết vào chương trình, bao gồm các thông tin quản lý dịch vụ từ trước đến nay và cập nhật thường xuyên các thông tin mới phục vụ cho hoạt động cung ứng dịch vụ. Chẳng hạn, các thông tin, hồ sơ về các đối tượng đã được cấp đăng ký kinh doanh cần được nhập vào máy vi tính để dễ dàng truy cập khi cần thiết.

- Việc ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công đòi hỏi những con người biết vận hành công nghệ này. Vì vậy, cần bồi dưỡng cho đội ngũ công chức những kỹ năng ứng dụng công nghệ trong hoạt động. Công nghệ mới chỉ đem lại hiệu quả cao nếu người vận hành nó biết cách sử dụng thành thạo các kỹ thuật mới.

- Việc đầu tư ban đầu cho ứng dụng công nghệ thông tin thường rất tốn kém, vì vậy, phải có một chiến lược lâu dài bảo đảm thiết kế phần mềm ứng dụng phù hợp với chức năng hoạt động của cơ quan hành chính và duy trì quá trình vận hành công nghệ mới.

- Không ngừng cải tiến phần mềm hiện có thích ứng với những yêu cầu về cung cấp dịch vụ hành chính công của cơ quan nhằm đáp ứng ngày càng tốt hơn các nhu cầu của khách hàng. Có thể ký hợp đồng lâu dài với một công ty tin học trong việc cung cấp chương trình và không ngừng hoàn thiện,

cập nhật chương trình đó, cũng như thực hiện việc bảo dưỡng, sửa chữa các máy móc kịp thời để bảo đảm sự hoạt động liên tục của bộ máy hành chính.

- Hình thành mạng dịch vụ điện tử phục vụ khách hàng. Mỗi cơ quan cung ứng dịch vụ cần có trang *Web* riêng cung cấp các thông tin cần thiết về dịch vụ cung ứng. Các thông tin phải bao gồm đầy đủ: các loại dịch vụ, thủ tục đối với từng loại dịch vụ, các loại giấy tờ có thể thay thế hoặc bổ sung nhau, thời gian làm việc, thời hạn giải quyết đối với từng loại công việc, quy trình xử lý hồ sơ, tiêu chuẩn dịch vụ ... Ngoài ra cần đưa thêm các thông tin về những kết quả hoạt động của cơ quan, những vấn đề khó khăn hiện tại trong cung ứng dịch vụ, các đổi mới hoặc cải tiến trong hoạt động của cơ quan.

- Cơ quan cung ứng dịch vụ cũng cần có một địa chỉ *email* riêng để khách hàng có thể hỏi về các thông tin cần thiết. Đồng thời, đây cũng là hòm thư để khách hàng có thể đưa ra những kiến nghị, góp ý hoặc khiếu nại đối với cơ quan đó trong việc cung ứng dịch vụ. Cơ quan cần phân công trách nhiệm cho một thành viên về việc trả lời nhanh chóng các yêu cầu của khách hàng hoặc thu thập các ý kiến, khiếu nại của khách hàng trình người lãnh đạo có thẩm quyền xử lý và phải trả lời cho công dân trong một thời hạn nhất định.

- Cơ quan bộ hoặc cấp tỉnh phải từng bước thiết lập mạng thông tin phục vụ công dân của bộ hoặc địa phương mình. Mạng này liên kết với mạng của các cơ quan trực thuộc, trong đó có những thông tin tổng hợp của bộ hoặc tỉnh như tổ chức bộ máy, danh sách những người có trách nhiệm trong bộ máy, các tổ chức cung ứng dịch vụ và thông tin về các tổ chức này. Ở nước ta hiện nay, việc sử dụng thông tin trên mạng còn tương đối hạn chế, song đối với Chính phủ, các Bộ, các thành phố lớn như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh và một số Sở ở các địa phương cần xây dựng mạng thông tin của mình. Đây sẽ là các bước đi đầu tiên để hình thành chính phủ điện tử ở nước ta.

KẾT LUẬN

Về thực chất, khái niệm dịch vụ hành chính là để chỉ loại dịch vụ công do các cơ quan hành chính nhà nước cung ứng cho các tổ chức và công dân. Việc phân định dịch vụ hành chính công từ dịch vụ công nói chung có ý nghĩa quan trọng trong điều kiện nước ta hiện nay, cụ thể là:

- Phân định rõ giữa chức năng quản lý nhà nước với chức năng cung ứng dịch vụ hành chính công trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Đó là cơ sở để tách biệt hai loại hoạt động này theo các nguyên tắc hoạt động khác nhau, tránh sự lẫn lộn và chồng chéo lên nhau. Quản lý nhà nước là những hoạt động quản lý, điều hành của bộ máy hành chính nhà nước nhằm tác động đến đời sống kinh tế xã hội thông qua các công cụ quản lý như chính sách, pháp luật, kế hoạch và các loại quyết định quản lý khác. Hoạt động quản lý nhà nước được tiến hành theo các mục tiêu mà Nhà nước đề ra, xuất phát từ yêu cầu của bản thân bộ máy nhà nước và phản ánh mối quan hệ tương tác giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong việc đề xuất và tổ chức thực thi những nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội. Còn dịch vụ hành chính công lại xuất phát từ các yêu cầu, từ các quyền và nghĩa vụ cụ thể của các tổ chức và công dân, thể hiện mối quan hệ giao dịch cụ thể giữa cơ quan hành chính nhà nước với các tổ chức và công dân – những khách hàng của cơ quan hành chính nhà nước.

- Tách biệt giữa dịch vụ hành chính công với dịch vụ công cộng. Nếu như dịch vụ công cộng là loại hoạt động phục vụ các lợi ích chung thiết yếu của cộng đồng, không gắn với thẩm quyền hành chính - pháp lý của Nhà nước, nên có thể uỷ nhiệm cho các cơ sở ngoài nhà nước cung ứng loại dịch vụ này, thì dịch vụ hành chính công là loại hoạt động phục vụ các quyền và nghĩa vụ cơ bản của nhân dân do các cơ quan hành chính nhà nước cung ứng dựa vào thẩm quyền hành chính - pháp lý của Nhà nước.

Khái niệm dịch vụ hành chính được sử dụng trong điều kiện cụ thể của Việt Nam là phù hợp với yêu cầu cải tiến hoạt động của các cơ quan hành

chính nhà nước trong giải quyết các công việc với các tổ chức và công dân hiện nay.

Các cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công cho các tổ chức và công dân phải cải tiến hoạt động của mình theo hướng đáp ứng tốt nhất nhu cầu của khách hàng. Trên thực tế, hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính ở nước ta những năm qua đã được các cơ quan hành chính nhà nước quan tâm và tiến hành cải cách khá mạnh cả về thể chế, tổ chức bộ máy và cán bộ. Tuy nhiên, những mặt tồn tại trong hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính vẫn còn nhiều, còn lúng túng trong việc xác định giải pháp và mô hình cải cách.

Để thúc đẩy quá trình cải cách dịch vụ hành chính công, yêu cầu trước hết là phải đổi mới tư duy về nền hành chính phục vụ công dân. Nền hành chính đó phải bảo đảm sự tiếp cận dễ dàng của công dân đến các cơ quan hành chính cung ứng dịch vụ công, bảo đảm cung cấp các dịch vụ công có chất lượng và trong thời gian ngắn nhất.

Trên thực tế, việc cải cách các dịch vụ hành chính công là một quá trình gắn liền với việc đổi mới cơ cấu tổ chức và cơ chế hoạt động của các cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công. Quá trình này phải làm thay đổi về cơ bản cách thức hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước cung ứng dịch vụ công, từ đó sẽ dẫn đến sự thay đổi về tổ chức và cơ chế hoạt động của toàn thể bộ máy hành chính nhà nước. Những cải cách cơ bản bao gồm:

- Tăng cường sự phân công, phân cấp nhiệm vụ, quyền hạn cho các tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công, nâng cao tính tự chủ trong hoạt động của các tổ chức này.
- Xây dựng cơ cấu bộ máy của các cơ quan cung ứng dịch vụ hành chính công gọn nhẹ, có sự chuyên môn hoá công việc theo đặc thù của loại dịch vụ cung cấp, có cơ chế hoạt động năng động hướng vào kết quả.
- Tăng cường quản lý chất lượng dịch vụ được cung ứng, mở rộng các cơ hội kiểm tra, đánh giá kết quả hoạt động của tổ chức.
- Nghiên cứu xem xét để tách riêng bộ phận thực hiện các công việc không liên quan đến thẩm quyền hành chính - pháp lý của Nhà nước, hình thành các trung tâm hỗ trợ hành chính không thuộc bộ máy hành chính nhà nước để thực hiện các công việc chuẩn bị hồ sơ trước khi nộp vào các cơ quan

hành chính cung ứng dịch vụ công. Thí điểm hình thành các cơ quan hành chính được giao quyền chủ động cao hơn trong hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công.

Quá trình cải tiến cung ứng dịch vụ hành chính công cũng gắn liền với việc hoàn thiện quy trình và thủ tục cung ứng dịch vụ hành chính, khả năng ứng dụng công nghệ thông tin như một công cụ hiện đại để nâng cao đáng kể hiệu quả của quy trình cung ứng dịch vụ hành chính công. Đặc biệt, yêu cầu phát huy năng lực và đạo đức của đội ngũ công chức trực tiếp cung ứng dịch vụ hành chính công cho công dân là một nhân tố quan trọng để làm thay đổi về cơ bản mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân.

Tóm lại, hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công là sự thể hiện trực tiếp nhất hình ảnh về Nhà nước trước công dân. Hoạt động cung ứng dịch vụ công nói chung, dịch vụ hành chính công nói riêng cũng phản ánh năng lực hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước, vì đó là những sản phẩm cụ thể nhất của bộ máy này đối với các tổ chức và công dân. Vì vậy, việc không ngừng nâng cao hiệu quả và chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công gắn liền với tổng thể các giải pháp liên quan đến tổ chức bộ máy, cơ chế, quy trình và thủ tục hoạt động, đến yếu tố con người và các công cụ để vận hành quá trình đó.

Các cơ quan dịch vụ hành chính tự quản (CQDVHCTQ) Anh - chìa khoá thành công của cải cách

Để hiểu được các tác động của việc thành lập các CQDVHCTQ trong chính phủ Anh, chúng ta cùng xem xét đặc điểm chủ yếu của các cơ quan này, sau đó chúng ta sẽ mô tả quá trình thành lập và các phương thức thực hiện cải cách.

Đặc điểm chủ yếu của các CQDVHCTQ

Chương trình *Các bước tiếp theo (Next Steps)* dựa trên một nguyên tắc cơ bản: ưu thế mà các CQDVHCTQ có được là ở sự phân biệt rõ nét giữa các chức năng tác nghiệp của chính phủ: chính phủ cung cấp dịch vụ phục vụ công chúng và chính phủ đại diện cho công dân, hoạch định kế hoạch, lập pháp, đánh giá và kiểm tra. Chương trình này được đưa ra nhằm mục đích tập hợp các chức năng cung cấp dịch vụ vào các cơ quan chuyên biệt. Các cơ quan chuyên biệt được hình thành trên cơ sở các đơn vị tác nghiệp vốn là bộ phận tất yếu của các bộ và các cơ quan chính phủ có nhiệm vụ chủ yếu là quản lý - theo các mục tiêu có thể lượng hoá, xác định trước và được công bố rộng rãi.

Sự phân định này không hề nhằm giảm bớt trách nhiệm của Nhà nước và các cơ quan đại diện của Nhà nước. Ngược lại, nó mang đến cho hành chính công một sức sống mới, làm rõ vai trò và trách nhiệm, cải thiện các hoạt động hành chính, làm giảm nhẹ công tác quản lý, đồng thời phát huy trách nhiệm của các nhà quản lý.

Tồn tại không tuân theo một khuôn khổ pháp lý ấn định, các CQDVHCTQ có một số đặc điểm chung. Đứng đầu mỗi cơ quan là một tổng giám đốc hoặc giám đốc điều hành. Người ta tuyển dụng vị giám đốc này thông qua thi tuyển công khai, ứng cử viên là các công chức đương nhiệm cũng như các thí sinh từ bên ngoài. Việc lựa chọn tổng giám đốc (hoặc giám đốc điều hành) dựa trên cơ sở năng lực quản lý và điều hành công việc. Tổng giám đốc (hoặc giám đốc điều hành) do bộ trưởng bổ nhiệm, phải chịu trách nhiệm trước bộ trưởng về hiệu suất của cơ quan theo các mục tiêu do bộ trưởng vạch ra.

Mặc dù được hưởng nhiều quyền tự chủ trong hoạt động, trên thực tế, các CQDVHCTQ vẫn giữ nhiều mối liên hệ khác nhau với bộ chủ quản. Như vậy, bộ chủ quản có thể cung cấp cho các cơ quan này một số dịch vụ mang tính tổ chức (nhân sự, tài chính, v.v.). Bộ vẫn chịu trách nhiệm đối với việc hoạch định và đánh giá chính sách, các CQDVHCTQ thực thi các chính sách này. Các bộ phận chuyên môn có trách nhiệm tư vấn cho bộ trưởng về tính thích đáng của các mục tiêu tác nghiệp đối với các CQDVHCTQ. Thứ trưởng, với tư cách là cấp trên về mặt hành chính của tổng giám đốc CQDVHCTQ, tiến hành đánh giá hàng năm đối với các CQDVHCTQ. Tóm lại, về một khía cạnh nào đó, CQDVHCTQ là cánh tay của bộ, gắn chặt với bộ.

Các thông số khác nhau tác động vào CQDVHCTQ được mô tả chính thức trong một tài liệu khung (*framework document*):

- Lý do xã hội, mục đích và mục tiêu của CQDVHCTQ;
- Vai trò và quyền lực của bộ trưởng và thứ trưởng;
- Vai trò của tổng giám đốc, quyền lực và những quyền mà anh ta được uỷ nhiệm cũng như đóng góp của anh ta đối với việc xây dựng các chính sách của bộ;
- Quy định liên quan đến báo cáo, tài chính, kiểm tra tài chính, các nguồn vật lực, mua sắm hàng hoá, dịch vụ và quản lý nguồn nhân lực;
- Cách thức điều chỉnh và thay đổi tài liệu khung.

Mỗi CQDVHCTQ xây dựng báo cáo hoạt động hằng năm, báo cáo này đánh giá những kết quả đạt được trong năm trên cơ sở mục tiêu đã định. Tài liệu khung, hợp đồng năng suất hằng năm (hay kế hoạch hành động) và báo cáo hoạt động hằng năm là những tài liệu được công bố công khai.

Bộ chủ quản chịu trách nhiệm về CQDVHCTQ thuộc bộ mình trước Nghị viện. Tuy nhiên, các quy tắc quy trách nhiệm ban đầu đã được điều chỉnh thích ứng, tổng giám đốc có thể được yêu cầu trả lời trực tiếp đối với những câu hỏi mà Nghị viện đưa ra bằng văn bản. Tổng giám đốc trả lời cá nhân về cách thực hiện các nhiệm vụ quy định trong tài liệu khung và hợp đồng năng suất hằng năm.

Trong hợp đồng năng suất, người ta xác định các mục tiêu chung và mục tiêu mang tính định lượng với yêu cầu rất cao. Ngoài ra, bản thân việc công bố công khai các hợp đồng này buộc tất cả các bên phải đưa ra mục tiêu vừa mang tính thực tế vừa mang tính lý tưởng. Người ta muốn thông qua đó khuyến khích các CQDVHCTQ giảm chi phí, thời hạn phục vụ và tăng chất lượng phục vụ.

Để làm được điều này, về phương diện hành chính, CQDVHCTQ có phạm vi hoạt động tỉ lệ với quy mô của đơn vị, khả năng chuyên môn và hiệu suất trước đó. Ví dụ: một tổng giám đốc có thể huy động hàng triệu bảng mà không cần sự phê duyệt nào khác của chính phủ ngoài các thoả thuận quy định trước đó trong các duyệt chi ngân sách hằng năm của Kho bạc. Các CQDVHCTQ cũng có thể lựa chọn (ở bên trong hay ngoài bộ máy của chính phủ) các nhà cung ứng hàng hoá và dịch vụ có chất lượng cao nhất với giá hạ nhất.

Có thể nói, những cơ quan này quy tụ nhiều giá trị của khoa học quản lý đương đại: tìm kiếm hiệu suất một cách hệ thống, xem xét quá trình, cải thiện dịch vụ phục vụ khách hàng, động viên nhân viên trong việc thực hiện các mục tiêu, công khai, đánh giá và quy trách nhiệm cho các nhà hành chính.

Chương trình *Các bước tiếp theo* mang dấu ấn thực tiễn ngay cả trong bản thân tên gọi, cho thấy đặc tính linh hoạt, đa dạng và phát triển của chương trình này. Tất cả có thể thực hiện được nhờ vào việc thừa nhận sự phân định cơ bản giữa các chức năng chính trị và các chức năng cung cấp dịch vụ. Xuất phát từ sự phân định này, rõ ràng là việc xác lập mục tiêu có thể thẩm định là một yếu tố trung tâm của cải cách. Được xác định bởi bộ trưởng theo gợi ý của tổng giám đốc CQDVHCTQ, các mục tiêu này liên quan đồng thời đến năng suất chung, hiệu suất và chất lượng dịch vụ. Việc công bố các mục tiêu và kết quả buộc các nhà quản lý phải thoả thuận đưa ra các mục tiêu vừa thực tế vừa có yêu cầu cao. Khi được công bố, mục tiêu và kết quả có thể được các khách hàng - người tiêu dùng, các nhóm có liên quan, các phương tiện thông tin đại chúng và bản thân Nghị viện tiếp cận. Như vậy, thông qua việc so sánh những mục tiêu đề ra và kết quả đạt được được ghi trong báo cáo hàng năm, người ta có thể có được kết quả báo cáo chính xác hơn, hữu ích hơn và dân chủ hơn.

Đứng trước tầm quan trọng và khó khăn của việc xác định đúng mục tiêu, tháng 7-2002, Kho bạc đã công bố một tập tài liệu hướng dẫn các bộ và các CQDVHCTQ trong việc xác định các mục tiêu này. Nhờ sự hỗ trợ đó của Kho bạc và sự trợ giúp của chương trình *Các bước Tiếp theo*, các CQDVHCTQ và các bộ có thể xác định đúng đắn hơn những mục tiêu định tính và định lượng về dịch vụ, hiệu quả tài chính và hiệu năng. Như vậy, về phương diện chất lượng, người ta có thể đưa ra một số mục tiêu liên quan đến:

- Thời gian. Ví dụ: thời hạn cấp hộ chiếu, thời hạn cấp bằng sáng chế, thời hạn hoàn trả;
- Chất lượng. Ví dụ: việc tuân thủ các tiêu chuẩn in ấn, tỉ lệ sai sót có thể chấp nhận trong các bản đánh giá, tỉ lệ khiếu nại, mức độ hài lòng (thông qua thăm dò ý kiến và tiếp xúc);
- Khả năng tiếp cận. Ví dụ: thời gian và địa điểm mở cửa hoặc cung cấp hàng hoá và dịch vụ, sự nhanh chóng trong việc trả lời điện thoại, v.v.

Về phương diện hiệu quả tài chính, người ta có thể sử dụng các loại hệ số khác nhau, ví dụ: lưu thông hàng hoá, thị phần, hiệu quả đầu tư, v.v. Đối với hiệu quả, người ta có thể dễ dàng tìm thấy trong các bản kế hoạch hành động và báo cáo hàng năm của các CQDVHCTQ các loại chỉ số khác nhau, ví dụ như giảm chi phí hành chính, giảm chi phí mua sắm hàng hoá và dịch vụ, tăng hiệu suất nhờ công nghệ mới, v.v.

Thành công của cải cách còn nhờ vào một yếu tố quan trọng khác: đó là phạm vi tự chủ mà các CQDVHCTQ có được khi lựa chọn các phương tiện. Nhìn chung, phân quyền trong quản lý khiến cho các CQDVHCTQ hoàn toàn tự chủ trong quản lý ngân sách khi ngân sách đã được duyệt. Một điều đáng lưu ý nữa: không có sự kiểm tra nào từ trung ương đối với số lượng nhân

viên cho tới cấp cán bộ trung gian. Sự kiểm tra tập trung vào quỹ lương và quá trình vận động của quỹ lương. Phạm vi tự chủ về số lượng nhân viên có được ngay từ thời gian đầu. Phạm vi tự chủ này mới được mở rộng sang cả việc xác định điều kiện làm việc. Thật vậy, từ tháng 4 năm 1994, được phép của Kho bạc, các CQDVHCTQ quy mô lớn có thể thoả thuận về điều kiện làm việc phù hợp với mình.

Cùng với việc công bố “cuốn sách trắng” về tương lai của nền công vụ, chính phủ Anh đã thông báo chủ trương tiếp tục phân quyền trong thoả thuận về điều kiện làm việc. Trên thực tế, từ tháng 4-1996, trách nhiệm trả lương và xác định các vị trí làm việc hoàn toàn thuộc các bộ và các CQDVHCTQ của bộ.

Thành lập một CQDVHCTQ và tiến hành cải cách

Sau khi Thủ tướng đã công bố nguyên tắc thành lập CQDVHCTQ, chương trình *Các bước tiếp theo* do Peter Kemp chỉ đạo đã thực hiện thí điểm toàn bộ các hoạt động. Các CQDVHCTQ được thành lập trong thời gian này có cơ cấu và quy mô rất khác nhau và điều này phản ánh sự đa dạng về những trách nhiệm mà khu vực công phải gánh vác. Số nhân viên trong một CQDVHCTQ dao động từ 30 người cho tới nhiều nghìn người.

Việc thành lập một CQDVHCTQ thường trả lời cho những câu hỏi sau đây:

- Có thể loại bỏ hoạt động được xem xét?
- Có thể tư nhân hoá hoạt động này?
- Có thể uỷ nhiệm hoạt động này cho một cơ quan khác?
- Có thể giao phó hoạt động này cho một nhà thầu?
- Nếu không, có thể thành lập một CQDVHCTQ để giao phó hoạt động này?

Trên cơ sở của sự phân định chức năng cơ bản (một bên là hoạch định, thiết kế và đánh giá chính sách công; một bên là cung cấp và quản lý các dịch vụ), chính phủ xác lập một loạt các tiêu chí mà mỗi hoạt động cần đáp ứng để chứng thực cho sự cần thiết phải thành lập một CQDVHCTQ.

- Có thể được quản lý một cách độc lập với các hoạt động khác;
- Liên quan đến cung cấp dịch vụ;
- Đạt tới một dung lượng đủ để lý giải sự thay đổi về cơ cấu;
- Không đòi hỏi sự can thiệp hàng ngày của bộ hoặc của bộ trưởng;
- Phù hợp với sự phân định rõ nét giữa lựa chọn chính sách và thực thi chính sách;
- Không thể loại bỏ, tư nhân hoá hoặc cung ứng dưới hình thức thầu lại;

- Tôn trọng ý kiến tư vấn của Kho bạc;
- Sẵn sàng xác định mục tiêu và một cơ cấu phù hợp;
- Sẵn sàng xây dựng một thoả thuận khung và hiệp định với OPS và Kho bạc;
- Sẵn sàng lập báo cáo hằng năm và kế hoạch nhiều năm chú trọng tới kết quả;
- Sẵn sàng chịu kiểm toán và kiểm tra hiệu quả hoạt động của Cơ quan Kiểm toán Quốc gia;
- Sẵn sàng điều trần trước các uỷ ban của Nghị viện.

Thực hiện chương trình *Các bước tiếp theo* luôn luôn là các nhóm rất ít người. Thành viên của nhóm thường là các chuyên viên từ các bộ, nhiệm kỳ hoạt động của họ thường chỉ kéo dài 2 hay 3 năm. Vai trò của nhóm là giúp các bộ xác định những hoạt động có thể tiếp cận quy chế CQDVHCTQ, tư vấn và thúc đẩy việc xây dựng các thoả thuận khung giữa CQDVHCTQ mới được thành lập và bộ chủ quản, giám sát chung việc đưa các CQDVHCTQ vào hoạt động, lập báo cáo trình Thủ tướng và Nghị viện (nếu cần). Tiến độ đưa các CQDVHCTQ vào thực hiện ngày càng nhanh: năm đầu tiên có 3 CQDVHCTQ được đưa vào hoạt động, năm thứ hai có 7 CQDVHCTQ, 25 CQDVHCTQ trong năm thứ 3, và cứ như vậy.

Tháng 12-1993, nước Anh có cả thảy 92 CQDVHCTQ, quy tụ 355 000 nhân viên, chiếm 60% viên chức làm việc trong nền công vụ. Một năm sau, con số các CQDVHCTQ lên tới 102 và chiếm 62% nhân viên làm việc trong nền công vụ. Đến tháng 9-1995, tỉ lệ này là gần 2/3. Trong vòng hai năm tới, tỉ lệ này sẽ lên tới 75%, bởi người ta đã dự kiến thành lập thêm 52 CQDVHCTQ mới.

Sự phát triển đồng thời và sự phát triển tiếp theo

Chúng tôi từng đề cập đến nhiều uỷ ban điều tra được thành lập kế tiếp nhau trong quá trình lịch sử của nền công vụ Anh. Trong những năm vừa qua, nền công vụ Anh vẫn tiếp tục trải qua nhiều sự thích ứng mang tính thực tiễn.

Báo cáo Fraser

Tháng 5-1991, Angus Fraser - người kế nhiệm Derek Rayner, lãnh đạo *Đơn vị Hiệu quả (Efficiency Unit)* đã tổng kết diễn biến của chương trình *Các bước tiếp theo* từ khi bắt đầu thực hiện cho tới ngày 18-2-1988. Trong báo cáo đề trình Bộ trưởng, Angus đã chuẩn đoán tóm lược như sau:

“Chương trình *Các bước tiếp theo* tiến triển rất tốt [...]. Vào cuối năm nay (1991), trên 50 CQDVHCTQ sẽ được thành lập và hơn một nửa nền công vụ sẽ có liên quan đến chương trình này. Chương trình đã có những tác động sâu

sắc tới nhiều mặt của quản lý nền công vụ [...]. Đại đa số những người được hỏi ý kiến đều cho rằng chương trình đã gợi ra những ý tưởng mới, động viên nhiệt huyết và sức lực, khuyến khích nhân viên ở mọi cấp tận dụng tốt nhất các nguồn lực sẵn có. Điều này thể hiện trước hết trong các CQDVHCTQ, ở đó sự rõ ràng trong tài liệu khung và sự lãnh đạo của tổng giám đốc đã làm biến đổi thái độ và hành vi của toàn thể nhân viên.

Để duy trì động thái này và để củng cố những tiến bộ đã đạt được, báo cáo khuyến nghị rằng:

- Đối với các CQDVHCTQ, quy trình xác định mục tiêu cần được cải thiện về kế hoạch hiệu quả, chất lượng và kết quả tài chính;
- Trong phạm vi các ràng buộc chung thể hiện ở mục tiêu đã chọn và nguồn tài chính đã được cấp, tổng giám đốc các CQDVHCTQ cần được tự do đưa ra các quyết định liên quan đến quản lý các nguồn lực, mọi ngoại lệ đối với quy tắc này cần phải được giải thích rõ lý do;
- Các dịch vụ hỗ trợ do các bộ cung cấp cần được gửi hoá đơn thanh toán tới các CQDVHCTQ. Trên cơ sở hoạt động đánh giá chất lượng do bản thân tiến hành, các cơ quan này có quyền quyết định sử dụng hay không các dịch vụ đó;
- Do sự tự chủ ngày càng tăng của các CQDVHCTQ, các bộ chịu trách nhiệm đánh giá lại vai trò riêng của mình;
- Các cơ quan trung ương (Kho bạc và OPS) cũng xem xét lại vai trò và mức độ nguồn lực của mình cùng với sự phân quyền các chức năng quản lý.

Ngày 18-5-1991, Thủ tướng John Major đã tuyên bố chấp nhận những khuyến nghị mà báo cáo Fraser đưa ra và yêu cầu Tổng thư ký của Chính phủ xem xét áp dụng các khuyến nghị này vào thực tế.

Ủy ban Nghị viện về Kho bạc và Công vụ

Ủy ban Nghị viện về Kho bạc và Công vụ thuộc Hạ viện Anh chịu trách nhiệm xem xét các khoản chi tiêu, xem xét những chính sách của các cơ quan khác nhau: Kho bạc, Công vụ, Tài chính cũng như Hải quan và Thuế. Ủy ban này theo dõi rất kỹ hoạt động của chương trình *Các bước tiếp theo* và đã dành một loạt các báo cáo hàng năm để đánh giá những tiến bộ đã đạt được. Các báo cáo này đề cập hầu như tất cả các khía cạnh chiến lược của chương trình, như chất lượng của các chỉ số, sự minh bạch của tài liệu khung và tình trạng quan hệ giữa các CQDVHCTQ và các bộ. Trong báo cáo ngày 17-7-1991, Ủy ban đã nêu ý kiến về tình trạng tiến triển của chương trình *Các bước tiếp theo*: Chương trình khẳng định rằng tốc độ được thực hiện rất lớn, củng cố thêm ý chí cải cách ban đầu.

Hiến chương công dân

Cũng trong năm 1991, Thủ tướng John Major đã lồng ghép vào chương trình *Các bước tiếp theo* một sáng kiến mới: *Hiến chương công dân (Citizen's Charter)*. Hoạt động này diễn ra trong 10 năm và việc giám sát nó được giao cho một tổ công tác đặc biệt của Văn phòng Nội các.

Với *Hiến chương công dân*, Chính phủ muốn mở rộng và tăng cường chương trình *Các bước tiếp theo* thông qua việc xác định chất lượng của những dịch vụ do các cơ quan nhà nước cung cấp. Nếu *Các bước tiếp theo* biến đổi nền công vụ “từ bên trong”, thì *Hiến chương công dân* biến đổi nền công vụ “từ bên ngoài”, có nghĩa là từ góc độ công dân. Hoạt động mới này chứa đựng 3 nguyên tắc sau:

- Cam kết lấy ý kiến những khách hàng sử dụng các dịch vụ do chính phủ cung cấp về nhu cầu và quan niệm của họ về chất lượng dịch vụ;
- Xây dựng các tiêu chuẩn chất lượng mà mỗi cơ quan cam kết tuân thủ và công bố công khai các tiêu chuẩn này;
- Áp dụng khiếu kiện và các cơ chế điều chỉnh.

Toàn bộ chương trình dự kiến kéo dài 10 năm này của Chính phủ đã được thông báo trong báo cáo đánh giá vào mùa xuân năm 1995. Kết quả thu được rất đáng khích lệ. Người dân đã chứng kiến nhiều tiến bộ trong các lĩnh vực. Chương trình được tiến hành một cách mạnh mẽ.

Thách thức và bàn luận

Trong những năm qua, nhiều nhà quan sát và chuyên gia phân tích đã xem xét, thảo luận về những ưu và nhược điểm của cải cách hành chính ở Anh. Một số câu hỏi cơ bản được đưa ra:

- Liệu người ta có thể phân định ranh giới rõ ràng như vậy giữa hoạch định chính sách và quản lý dịch vụ? Nguy cơ về sự căng thẳng, thậm chí đối chọi giữa hai chức năng này có tồn tại hay không?
- Việc chú trọng tới quản lý có cực đoan không? Phải chăng điều này không làm giảm tầm quan trọng của đánh giá chính sách và đánh giá chương trình?
- Phải chăng việc nhân rộng các CQDVHCTQ không ẩn chứa nguy cơ chia cắt bộ máy chính phủ và nền công vụ?

Sự chia cắt nền công vụ

Ở nhiều nơi, người ta e ngại nguy cơ bị chia cắt của nền công vụ. Mỗi e ngại này dường như xuất phát từ giới công đoàn và các trường đại học hơn là từ

phía nhân viên các CQDVHCTQ. Các nhân viên này mong muốn có sự phân quyền cao hơn và phạm vi tự chủ lớn hơn trong việc sử dụng nguồn nhân lực, tài lực và vật lực. Việc ưu tiên hướng tới kết quả, việc xây dựng hiến chương công dân - khách hàng và việc xác định rõ các đặc điểm, vai trò của các CQDVHCTQ : tất cả những điều này nhìn chung có tác động củng cố trong nhân viên tình cảm gắn bó với CQDVHCTQ “của họ”. Tuy trung lại, vấn đề có lẽ là ở sự cân bằng. Nếu như sự đa dạng có nguy cơ dẫn đến sự chia cắt, cần nhớ rằng sự thống nhất lại tạo ra sự trì trệ và kém thích ứng.

Các Cơ quan dịch vụ hành chính tự quản (CQDVHCTQ) ở ba nước thuộc OCDE*

LỜI GIỚI THIỆU

Trong phần lớn các cơ quan hành chính nhà nước luôn tồn tại sự căng thẳng giữa các đơn vị chịu trách nhiệm hoạch định chính sách và các đơn vị chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ. Nhìn chung, các đơn vị hoạch định chính sách là các đơn vị tập quyền, có khuynh hướng can thiệp vào quản lý hành chính đối với việc cung cấp dịch vụ, và như vậy, có khả năng phương hại đến quản lý các chương trình.

Trong những năm qua, nhiều cơ quan hành chính nhà nước đã quan tâm giải quyết vấn đề này và đã lựa chọn nhiều cách làm khả dĩ có thể đảm bảo cho các nhà quản lý chương trình một phạm vi tự chủ và linh hoạt cần thiết để quản lý một cách hiệu quả việc cung cấp dịch vụ. Việc phát triển các CQDVHCTQ là một phần của phương thức tiếp cận này.

Bài viết này đề cập đến hệ thống các CQDVHCTQ được thực hiện ở ba nước OCDE: Thụy Điển, Mỹ và Anh. Bài viết chia làm 3 phần: phần một đề cập đến các khuynh hướng mới trong cung cấp dịch vụ; phần hai mô tả bối cảnh, việc thực thi và sự vận hành của các CQDVHCTQ ở mỗi nước; phần ba xác định những sự tương đồng và dị biệt giữa 3 hệ thống các CQDVHCTQ này.

1. Các khuynh hướng mới trong cung cấp dịch vụ

Trong những năm vừa qua, các chức năng của hành chính công đã vận động rất mạnh mẽ. Thực tiễn buộc các cơ quan hành chính nhà nước phải xem xét lại phương thức quản lý của mình, phương thức vốn cứng nhắc, quan liêu và chủ yếu xem trọng việc phù hợp với các quy định. Trong những thập kỷ vừa qua, chính phủ các nước đã tập trung quá nhiều nỗ lực để kiểm tra chi phí đầu vào và thực hiện các chính sách, chương trình với những mục tiêu không rõ ràng. Hậu quả là việc cung cấp dịch vụ không phải lúc nào cũng đáp ứng được nhu cầu của công dân. Tuy nhiên, áp lực ngân sách, công nghệ, xã hội và kinh tế của những năm vừa qua đã buộc các cơ quan hành chính nhà nước phải điều chỉnh lại hoạt động quản lý các chương trình và chú trọng hơn tới đầu ra và kết quả.

Ford và Zussman đã chỉ ra rằng chính phủ các nước có thể tác động theo những cách khác nhau để giải tỏa những áp lực mà họ phải chịu. Họ có thể:

* Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế

- Tự giải phóng khỏi những nghĩa vụ bằng cách từ bỏ hoặc chuyển giao trách nhiệm cho bên thứ ba, hoặc sử dụng hình thức tư nhân hoá;
- Làm nhiều hơn với ít nguồn lực hơn. Điều này đòi hỏi hành chính phải hoạt động hiệu lực và hiệu quả hơn;
- Phát triển các phương thức mới để cải thiện hoạt động điều hành công việc nhà nước.

Kết quả phân tích các cuộc cải cách hành chính nhà nước cho thấy rằng ba cách tiếp cận trên thường được sử dụng để bổ sung cho nhau. Tuy nhiên, phần lớn các chính phủ đã nỗ lực rất nhiều để phát triển các phương thức cung cấp dịch vụ mới trong đó có việc chuyển giao trách nhiệm cho các cơ quan nhà nước mới (ví dụ như các CQDVHCTQ) đồng thời vẫn duy trì những trách nhiệm liên quan đến hoạch định chính sách.

Ý tưởng về các cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ nhưng độc lập toàn phần hoặc một phần đối với các bộ không phải là mới mẻ. Từ đầu thế kỷ trước, Chính phủ Thụy Điển đã đưa ra sự phân tách rạch ròi giữa quyền lực chính trị trung ương (chính trị, các bộ và Nghị viện) và quyền hành chính (các cơ quan).

Tuy nhiên, cần chỉ ra rằng Chính phủ Thụy Điển là một ngoại lệ, và chỉ mới đây thôi các chính phủ mới thiết lập các cơ quan như vậy. Năm 1980, Niu-zi-lân đã mở màn cho phong trào này bằng việc thành lập các CQDVHCTQ đầu tiên, theo sau là nước Anh, năm 1988, kể đó là nhiều nền hành chính nhà nước khác như Ca-na-đa, Ma-ni-to-ba, Đan-Mạch, Mỹ và Hà Lan.

Phân dưới đây giới thiệu một cách cô đọng bối cảnh ra đời, các bước tiến hành và hoạt động của các CQDVHCTQ ở Anh, Mỹ và Thụy Điển.

2. Nước Anh

2.1 Bối cảnh ra đời

Cuộc cải cách hành chính công ở Anh khởi nguồn từ năm 1968 bằng báo cáo của Ủy ban Fulton. Báo cáo này chỉ trích nghiêm khắc việc quản lý của chính phủ và gợi ý việc thực hiện một phương thức mới dựa trên việc xác định các mục tiêu.

Năm 1987, Chính phủ Anh công bố báo cáo LBBS *Cải thiện hoạt động quản lý của Chính phủ: Các bước tiếp theo (Improving Management in Government: the Next Steps)*. Trong báo cáo này người ta khuyến nghị phân quyền rộng rãi đối với các dịch vụ phục vụ công dân cũng như xây dựng hệ thống quản lý hiệu năng. Năm 1988, bà Thatcher thông báo việc thành lập các CQDVHCTQ với Hạ viện và bổ nhiệm một công chức cao cấp chịu trách nhiệm thực hiện hoạt động này.

Đặc điểm chủ yếu của các CQDVHCTQ này là quản lý theo mục tiêu và việc kiểm tra hiệu quả hoạt động của các cơ quan này được dựa trên cơ sở kết quả thu được. Phương thức quản lý này trở thành yếu tố trọng tâm của cuộc cải cách tại nước Anh.

2.2 Các bước tiến hành

Có rất ít định hướng được đưa ra liên quan đến cơ cấu của các CQDVHCTQ này. Tài liệu định hướng chủ yếu (*Improving Management in Government: the Next Steps*) - tài liệu khai sinh ra các CQDVHCTQ - chỉ xác định các mục tiêu chung. Ngoài ra là một khuôn khổ hoạt động rất linh hoạt, cho phép các cơ quan thích ứng với những mong đợi riêng được thoả thuận giữa bộ trưởng và người phụ trách CQDVHCTQ.

Trước khi thành lập một CQDVHCTQ, người ta phải lấy ý kiến để biết liệu rằng dịch vụ có cần phải giữ lại ở khu vực công hay có thể được tư nhân hoá hoặc cho thuê lại. Hơn nữa, CQDVHCTQ phải là một đơn vị được thành lập nhằm mục đích duy nhất là cung cấp dịch vụ và có thể mang lại những tiến bộ có thể đoan chắc.

2.3 Hoạt động

Khi đã được lựa chọn, đơn vị phải ký kết với bộ trưởng một thoả thuận khung trong đó chỉ rõ nhiệm vụ, mục đích, mục tiêu cũng như vai trò và quyền lực của giám đốc điều hành. Các thoả thuận này được định kỳ xem xét lại sau khoảng từ 3 đến 5 năm. Tuy nhiên, như Greffe chỉ ra: “Cần lưu ý rằng các tài liệu này không có giá trị hợp đồng, bởi đối với những khách hàng - công dân không có sự khác biệt giữa bộ máy hành chính và các CQDVHCTQ của nó: vì vậy đó không phải là bản hợp đồng như một số người nghĩ”.

Các CQDVHCTQ hoàn toàn độc lập với hành chính của bộ. Trong khuôn khổ thoả thuận khung, giám đốc điều hành có thể quản lý một cách hiệu quả nhất có thể để đạt được mục tiêu đề ra. Điều này đảm bảo cho anh ta một phạm vi tự chủ lớn và sự cơ động cao. Khi thoả thuận khung đã được đàm phán và chấp nhận, CQDVHCTQ chuẩn bị kế hoạch hành động trong đó nêu rõ các mục tiêu tác nghiệp, chỉ số hiệu năng cũng như các chiến lược hành động.

Hàng năm, CQDVHCTQ công bố một số thông tin, trong đó có các mục tiêu cần đạt được và kết quả thu được. Điều này đảm bảo cho sự công khai minh bạch của quá trình hoạt động và đảm bảo tính trách nhiệm cao của hành chính đối với công chúng. Năm 1998, trên 75% công chức Anh làm việc trong 110 CQDVHCTQ.

3. Mỹ

3.1 Bối cảnh ra đời

Sau khi Phó Tổng thống Gore đệ trình bản báo cáo mang tên *Tạo lập một chính phủ làm việc tốt hơn và chi phí ít hơn (Creating a Government that Works Better and Costs Less)*, năm 1993, cuộc cải cách hành chính liên bang được cụ thể hoá theo 3 giai đoạn. Giai đoạn thứ nhất, bắt đầu năm 1993 đặc biệt chú trọng tới cải thiện quản lý và hành chính; giai đoạn hai do Phó Tổng thống chỉ đạo bắt đầu từ năm 1994 chủ yếu hướng vào vai trò của Nhà nước; giai đoạn 3 do đích thân Tổng thống chỉ đạo từ năm 1997 tập trung vào quản lý hiệu năng. Giai đoạn này chủ yếu dựa vào việc thực hiện các *Tổ chức dựa trên hiệu năng (Performance Based Organizations)*.

3.2 Các bước tiến hành

Việc thực hiện các *Tổ chức dựa trên hiệu năng (Performance Based Organizations - PBO)* đặc biệt dựa trên kinh nghiệm của các CQDVHCTQ của Anh. Năm 1997, Thượng viện thông qua đạo luật *Performance Based Organizations*. Đạo luật này mô tả một cách chặt chẽ và chi tiết các yếu tố liên quan đến việc thực thi các *Tổ chức dựa trên hiệu năng*. Các yếu tố chủ yếu mà đạo luật này đề cập tới là:

- Quyền lực của Giám đốc điều hành;
- Linh hoạt trong quản lý;
- Định kỳ xem xét lại sự tồn tại của cơ quan.

Để được lựa chọn, một đơn vị hành chính phải có nhiệm vụ rõ ràng và cung cấp một dịch vụ có thể đo lường được. Đơn vị này phải chứng tỏ được khả năng đánh giá những tiến bộ đã có, hướng tới việc đạt được những mục tiêu đã đề ra. Cuối cùng đơn vị này phải có được sự hỗ trợ của bộ trưởng để biến thành các *Tổ chức dựa trên hiệu năng (PBO)*

Sau khi thông qua đạo luật này, hành chính liên bang thực hiện một dự án thí điểm - *St-Lawrence Seaway Development Corporation*, dự án cho phép tìm ra những vấn đề gắn với việc đưa vào thực hiện các yếu tố khác nhau đặc thù của đạo luật này.

3.3 Hoạt động

Việc quản lý các PBO được thực hiện trong khung pháp lý được xác định rõ. Như vậy, cứ 5 năm một lần, bộ trưởng và giám đốc điều hành phụ trách PBO phải thoả thuận về khuôn khổ hoạt động liên quan đến mục đích của cơ quan, tính linh hoạt và các giới hạn trong quản lý đối với nhà quản lý.

Ngoài ra, hằng năm giám đốc điều hành phải chuẩn bị và đệ trình bộ trưởng thông qua các mục tiêu tác nghiệp mà cơ quan theo đuổi trong năm ngân sách sắp tới cũng như các biện pháp cải thiện hiệu năng. Cần nhấn mạnh rằng giám đốc điều hành phải trực tiếp chịu trách nhiệm với bộ trưởng về việc thực hiện

các mục tiêu vạch ra và lương của anh ta phụ thuộc vào hiệu năng của tổ chức mà anh ta điều hành. Vì vậy, mức lương của anh ta có thể tăng hoặc giảm tùy theo mức độ đạt được những mục tiêu đã vạch ra. Cuối cùng, đạo luật này có điều khoản bắt buộc rằng 5 năm sau ngày thành lập PBO, bộ trưởng phải trình Tổng thống một báo cáo khuyến nghị việc có tiếp tục hay không các hoạt động của cơ quan (*Sunset Clause*).

Ngày nay, Chính phủ Liên bang Mỹ có hai CQDVHCTQ (*St-Lawrence Seaway Development Corporation* và *Department's Student Financial Aid*). Trong bài phát biểu về ngân sách năm 1999, Tổng thống Mỹ đã nhấn mạnh ý định xây dựng thêm 15 CQDVHCTQ nữa trước khi kết thúc năm. Tuy nhiên, những va chạm về chính trị với Thượng viện đã làm chậm tiến độ thực hiện dự định này.

4. Thuy Điển

4.1 Bối cảnh ra đời

Đặc điểm của Chính phủ Thuy Điển là sự phân tách rạch ròi giữa quyền lực trung ương (chính phủ, các bộ và nghị viện) và quyền lực hành chính (các cơ quan). Sự tự chủ của các CQDVHCTQ này không phải là điều mới mẻ, bởi chính phủ đã được tổ chức trên cơ sở này từ đầu thế kỷ trước. Ngày nay, Thuy Điển có 13 bộ chịu trách nhiệm hoạch định chính sách và trên 250 CQDVHCTQ chịu trách nhiệm thực thi các chương trình.

Từ năm 1980, chịu sự tác động của tình hình kinh tế, nền hành chính Thuy Điển đã trải qua hai giai đoạn cải cách. Giai đoạn thứ nhất, bắt đầu từ những năm 80 chú trọng vào cải tiến quản lý. Cuộc cải cách thứ hai, được thực hiện từ đầu những năm 90 chủ yếu tập trung vào hiệu suất, tự chủ và đưa vào thực hiện các phương pháp quản lý dựa trên kinh tế thị trường. Cuộc cải cách thứ hai này đặc biệt nhằm biến đổi các CQDVHCTQ từ những cơ quan tự chủ nhưng chú trọng tới đầu vào thành những cơ quan chú trọng tới kết quả.

4.2 Các bước tiến hành

Để thực hiện cuộc cải cách này, Nghị viện đã thông qua *Pháp lệnh Công vụ (Civil Service Ordinance)* cũng như Luật Hành chính công (*Public Administration Act*), đạo luật khai sinh ra Bộ Hành chính công. Hai đạo luật này đã giảm nhẹ và đơn giản hoá đáng kể thủ tục hành chính và tạo cho những người phụ trách các CQDVHCTQ quyền tự do lớn hơn trong việc quản lý nội bộ tổ chức, cơ cấu cũng như quản lý nhân sự của mình.

Quá trình đổi mới khu vực công này cũng dựa trên việc giảm nhẹ sự kiểm tra mang tính chính trị đối với các CQDVHCTQ. Mục tiêu này thể hiện ở việc đưa vào áp dụng một cách thường xuyên hơn các đạo luật khung, các đạo luật này không chỉ rõ các hành động cụ thể cần tiến hành, chúng tạo cho các

CQDVHCTQ quyền tự do lớn hơn trong việc thực hiện các mục tiêu đã xác định. Hơn nữa, sau một số điều chỉnh đối với Luật quản lý ngân sách, cho phép áp dụng chu trình ngân sách 3 năm, việc phân tích hiệu năng đã được hoà nhập vào chu trình ngân sách.

4.3 Hoạt động

Quyền tự chủ của các CQDVHCTQ được bảo vệ bởi Hiến pháp. Chính phủ hay bộ trưởng không thể can thiệp vào quyết định của các CQDVHCTQ khi các cơ quan này thực thi các quyền lực mà luật pháp cho phép. Các CQDVHCTQ hoàn toàn chịu trách nhiệm về chính sách nhân sự, kế toán, quản lý tài chính và quyết định đầu tư của mình. Phương thức này bảo đảm sự phối hợp các phương tiện, sự công khai minh bạch trong quản lý cũng như khả năng so sánh giữa các cơ quan.

Ngoài ra, khác với Mỹ, quan hệ giữa các bộ và các nhà hành chính của các CQDVHCTQ không dựa trên hợp đồng chính thức mà dựa trên đối thoại thường xuyên về mục tiêu và kết quả. Cuộc đối thoại này dựa trên việc lồng ghép phân tích hiệu năng với quy trình ngân sách, diễn ra theo 5 giai đoạn:

1. Chính phủ xác định các mục tiêu dài hạn;
2. Các bộ chuyển các mục tiêu cho các CQDVHCTQ kèm theo các chỉ thị cụ thể;
3. Các CQDVHCTQ đệ trình ngân sách dự kiến lên chính phủ;
4. Chính phủ duyệt chi và thông qua các mục tiêu;
5. Các CQDVHCTQ xác định mục tiêu tác nghiệp, quản lý các chương trình và báo cáo kết quả cho Chính phủ và Nghị viện.

Chính phủ Thụy Điển cũng áp dụng các biện pháp khác như biện pháp cho phép các CQDVHCTQ tiết kiệm hoặc tiêu quá 5% ngân sách cho phép hàng năm và sử dụng các thu nhập từ các hoạt động khác nhau để trang trải chi phí vận hành.

Cuối cùng, cần nhấn mạnh rằng về quản lý nguồn nhân lực, các nhà quản lý chỉ có thể chịu trách nhiệm về các quyết định về những vấn đề mà họ có đầy đủ quyền lực (ví dụ số lượng biên chế và tổ chức lao động). Chính vì vậy, chính phủ cho phép mỗi CQDVHCTQ phát triển mô hình quản lý đáp ứng tốt nhất nhu cầu của họ.

5. Các yếu tố so sánh

Với ba nước đã nghiên cứu, người ta nhận thấy nhiều điểm tương đồng. Trong đó điểm tương đồng chủ yếu là sự giảm nhẹ các ràng buộc hành chính truyền thống, khiến cho hành chính chịu trách nhiệm về các kết quả đạt được và cho phép các nhà quản lý một quyền tự chủ tương đối như trong khu

vực tư nhân. Để làm được điều này, chính phủ các nước đã nhấn mạnh sự phân định giữa chức năng hoạch định chương trình, vốn thuộc về quyền lực trung ương (chính phủ, các bộ và nghị viện) và chức năng thực thi thuộc các CQDVHCTQ.

Việc so sánh giữa ba nước cho thấy rằng: bất chấp việc 3 ba cách tiếp cận của ba nước cùng hướng tới một mục tiêu chung, vẫn có sự khác biệt trong tổ chức và hoạt động của các CQDVHCTQ. Trong bản phân tích các *Tổ chức dựa trên hiệu năng (PBO)*, Robert nhận thấy rằng ngược với các CQDVHCTQ Anh, các PBO buộc phải lấy ý kiến của Thượng viện về nội dung của các biện pháp tăng cường hiệu năng. Phương thức tiếp cận của Mỹ trao cho Thượng viện vai trò quan trọng hơn rất nhiều so với vai trò của các nhà chính trị Anh và Thụy Điển nơi cả chính phủ lẫn nghị viện đều không thể can thiệp vào các quyết định của các CQDVHCTQ trừ phi các cơ quan này vượt quá thẩm quyền của mình. Ngoài ra, ngược với Anh và Mỹ, ở Thụy Điển, quan hệ giữa các bộ và các nhà hành chính của các CQDVHCTQ không dựa trên hợp đồng chính thức mà dựa trên đối thoại thường xuyên.

Cuối cùng, ngược với ở Anh và Thụy Điển, ở Mỹ việc thành lập các CQDVHCTQ không phải là trụ cột của cải cách, mà là một trong những yếu tố của một cuộc cải cách rộng lớn hơn.

KẾT LUẬN

Các CQDVHCTQ là các cơ quan nhà nước được phát triển, cho phép cung cấp dịch vụ trong điều kiện hạn chế tối đa sự can thiệp mang tính chính trị của hành chính trung ương. Trong một số trường hợp, các CQDVHCTQ được trao quyền tự quản hoàn toàn; trong các trường hợp khác, các cơ quan này cũng có được một phạm vi tự chủ nhất định đối với hành chính trung ương.

Mặc dù mục tiêu ban đầu thường giống nhau, mỗi quốc gia phát triển một phương thức tiếp cận riêng, tùy theo nhu cầu và môi trường chính trị - hành chính của mình. Do sự khác biệt về văn hoá, chính trị và hành chính, khó có thể khái quát hoá và tìm ra một mô hình “lý tưởng” của CQDVHCTQ có thể áp dụng cho tất cả các nền hành chính nhà nước.

Tóm lại, như Sylvie Trosa** khẳng định: ý tưởng thành lập một CQDVHCTQ là tốt đẹp khi đó là một tổ chức có nhiệm vụ thiên về cung cấp dịch vụ hơn là tư vấn về chính sách công, tổ chức này cần quyền tự chủ đối với hành chính trung ương hoặc quyền lực chính trị. Ý tưởng này không phù hợp khi tổ chức theo đuổi các nhiệm vụ khác nhau và khi quyền lực chính trị mong muốn duy trì mối quan hệ rất chặt chẽ với tổ chức này.

** TROSA, Sylvie. (1999) *Khi Nhà nước cam kết*. Paris, NXB. Organisation, tr.53

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội 2001.
2. Từ điển giải thích thuật ngữ hành chính, Nhà xuất bản Lao động, Hà Nội 2002.
3. TS. Nguyễn Ngọc Hiến (chủ biên): Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia 2001.
4. Viện Nghiên cứu Hành chính: Thuật ngữ hành chính, Nhà xuất bản Thế giới 2000.
5. Tô Tử Hạ, Nguyễn Hữu Trị, PTS. Nguyễn Hữu Đức (đồng chủ biên): Cải cách hành chính địa phương - Lý luận và thực tiễn, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1998.
6. TS. Lê Sĩ Được: Cải cách bộ máy hành chính cấp trung ương trong công cuộc đổi mới hiện nay ở nước ta, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội 2001.
7. PGS.TSKH Nguyễn Văn Thâm (chủ biên): Thủ tục hành chính - Lý luận và thực tiễn, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội 2002.
8. Diễn đàn kinh tế - Tài chính Việt - Pháp: Dịch vụ công cộng và khu vực quốc doanh, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội 2000.
9. Phân cấp quản lý hành chính - chiến lược cho các nước đang phát triển, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội 2002.
10. TS. Nguyễn Ngọc Hiến: Vai trò của Nhà nước trong cung ứng dịch vụ công - Nhận thức, thực trạng và giải pháp, Nhà xuất bản Văn hoá - Thông tin, Hà Nội 2002.
11. TS. Lê Chi Mai (chủ biên): Chuyển giao dịch vụ công cho các cơ sở ngoài nhà nước - vấn đề và giải pháp, Nhà xuất bản Lao động - xã hội, Hà Nội 2002.
12. Học viện Hành chính Quốc gia: Kỹ năng và cách tiếp cận trong việc cải tiến cung ứng dịch vụ công, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội - 2002.
13. TS. Thang Văn Phúc (chủ biên): Cải cách hành chính nhà nước - Thực trạng, nguyên nhân và giải pháp, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội 2001.

14. GS.TS. Vũ Huy Từ (chủ biên): Quản lý khu vực công, Nhà xuất bản Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội 1998.
15. Ngân hàng Thế giới: Báo cáo về tình hình phát triển thế giới - Tri thức cho phát triển, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998.
16. Ngân hàng Thế giới: Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi - Báo cáo về tình hình phát triển thế giới năm 1997, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997.
17. David Osborne, Ted Gaebler: Đổi mới hoạt động của Chính phủ, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997.
18. Tài liệu Hội thảo “Chính sách về quản lý sự thay đổi và cung cấp dịch vụ công”, Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ, Hà Nội, 9/1999.
19. Tài liệu Hội thảo về Kinh nghiệm cung cấp dịch vụ công tại tỉnh Ontario, Canada, Văn phòng Chính phủ, 2-3003.
20. Liên hiệp quốc: Dịch vụ xã hội cơ bản ở Việt Nam – Phân tích chi ngân sách nhà nước và viện trợ phát triển chính thức, Hà Nội, 12/1999.
21. David McKevitt: Managing core public services, Blackwell Publishers 1998.
22. B. Guy Peters and Donald J. Savoie: Governance in the twenty-first century - Revitalizing the public services, McGill- Queen's University Press 2000.
23. KPMG: Change, governance and public management; Alternative Service delivery and Information technology, 2000.
24. Christopher Dunn: The handbook of Canadian Public Administration, Oxford University Press, 2002.
25. Tony L. Doherty and Terry Horne: Managing public services: Implementing changes - a thoughtful approach, 2001.