



HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH

Giáo trình
**THỦ TỤC
HÀNH CHÍNH**

VÀ DL
T-TV

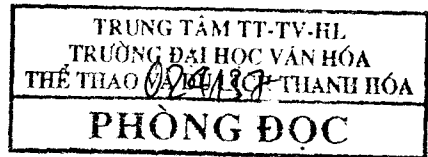


NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC VÀ KỸ THUẬT

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH
KHOA VĂN BẢN VÀ CÔNG NGHỆ HÀNH CHÍNH

GIÁO TRÌNH THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

(Dùng cho đào tạo Đại học Hành chính)



NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC VÀ KỸ THUẬT
HÀ NỘI - 2012

Chủ biên:

GS. TSKH . Nguyễn Văn Thâm

Biên soạn:

GS. TSKH . Nguyễn Văn Thâm

PGS. TS. Võ Kim Sơn

LỜI NÓI ĐẦU

Trong quá trình cải cách nền hành chính nhà nước, đặc biệt là sau khi Chính phủ ban hành nghị quyết 38-CP ngày 4 tháng 5 năm 1994 về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức, việc tìm hiểu nắm vững các vấn đề về lý luận và thực tiễn của thủ tục hành chính đã trở thành một nhu cầu không thể thiếu không chỉ với cán bộ, công chức trong cơ quan nhà nước, mà còn cần thiết cho nhiều đối tượng khác để phục vụ cho hoạt động của các cơ quan và tổ chức.

Xuất phát từ nhu cầu đó, trong những năm gần đây, Học viện Hành chính đã đưa vào nội dung chương trình đào tạo và bồi dưỡng của Học viện một số vấn đề về thủ tục hành chính để giảng cho sinh viên đại học và học viên các lớp bồi dưỡng.

Tập bài giảng này được biên soạn theo chương trình đào tạo Đại học hành chính đã được Bộ Giáo dục và Đào tạo phê duyệt nhằm cung cấp cho sinh viên những nội dung cơ bản về thủ tục Hành chính trên cả hai phương diện lý luận và thực tiễn hiện nay ở nước ta.

Trong quá trình biên soạn, các tác giả đã vận dụng những thành tựu nghiên cứu của nhiều người đi trước, kinh nghiệm của các nước về vấn đề này nhằm cung cấp cho người đọc những thông tin cần thiết nhất phục vụ cho quá trình học tập và nghiên cứu. Tuy nhiên, vì đây là vấn đề mới nên chắc chắn không thể

tránh được những thiết sót nhất định mà trong lần tái bản này chưa thể khắc phục hết được.

Khoa Văn bản và Công nghệ Hành chính, Học viện Hành chính được giao nhiệm vụ tổ chức biên soạn tập bài giảng, xin cảm ơn sự đóng góp của các nhà chuyên môn, các cơ quan, cảm ơn sự chỉ đạo của lãnh đạo Học viện Hành chính; của Hội đồng khoa học Học viện về những ý kiến đóng góp quý báu mà chúng tôi đã nhận được. Chúng tôi cũng hy vọng sẽ nhận được sự góp ý sau khi tập bài giảng đã được xuất bản để tiếp tục hoàn thiện tập bài giảng, phục vụ tốt hơn cho việc học tập và nghiên cứu của sinh viên cũng như những người quan tâm.

Khoa Văn bản và Công nghệ Hành chính

Chương 1

QUAN NIỆM VÀ PHÂN LOẠI THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

I - NHỮNG QUAN NIỆM CHUNG VỀ THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

1. Khái niệm thủ tục hành chính

Trong quản lý, để giải quyết các công việc cần phải tuân theo những thủ tục phù hợp. Với nghĩa chung nhất, thủ tục (procédure) là *phương thức, cách thức giải quyết công việc theo một trình tự nhất định, một thể lệ thống nhất, gồm một loạt nhiệm vụ liên quan chặt chẽ với nhau nhằm đạt được kết quả mong muốn.*

Trong hoạt động của các cơ quan nhà nước, thủ tục trước hết được hiểu là những trình tự được quy định phải tuân theo khi thực hiện công việc. Theo quan niệm này, ở nhiều nước có luật thủ tục cho hoạt động của các cơ quan nhà nước tương đối cụ thể. Những thủ tục như vậy không đơn thuần chỉ là yêu cầu về giấy tờ hành chính cần có mà còn là trật tự hoạt động của cơ quan nhà nước được quy định.

Theo quy định của pháp luật và thực tiễn quản lý nhà nước ở nước ta, hoạt động chấp hành và điều hành (hành pháp) của hệ

thống cơ quan hành chính nhà nước được thực hiện bằng hành động liên tục theo một trình tự nhất định nhằm đạt mục đích quản lý đã được đề ra. Đó là thủ tục quản lý hành chính nhà nước, được gọi là thủ tục hành chính.

Trong nghiên cứu thủ tục hành chính, có nhiều quan niệm về phạm vi cụ thể của khái niệm thủ tục hành chính.

Quan niệm hành chính thứ nhất cho rằng, thủ tục hành chính là trình tự mà các cơ quan quản lý nhà nước giải quyết trong lĩnh vực trách nhiệm hành chính và xử lý vi phạm pháp luật.

Theo quan niệm thứ hai thì thủ tục hành chính: là trình tự giải quyết bất kỳ một nhiệm vụ cá biệt, cụ thể nào trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước. Như vậy, ngoài thủ tục xử lý các vi phạm hành chính, thì thủ tục cấp giấy phép, đăng ký và giải quyết khiếu nại, tố cáo... cũng được coi là thủ tục hành chính.

Quan niệm này đã có phạm vi rộng hơn nhưng vẫn chưa thật đầy đủ, hợp lý, bởi vì ngoài trình tự giải quyết bất kỳ một vụ việc cá biệt, cụ thể nào, thì hoạt động ban hành các quyết định quản lý mang tính chủ đạo và mang tính quy phạm cũng phải tuân thủ nghiêm ngặt những trình tự nhất định nhằm đảm bảo tính hợp pháp và hợp lý của các quyết định.

Vì vậy, quan niệm theo nghĩa rộng nhất khẳng định: Thủ tục hành chính là trình tự về thời gian và không gian các giai đoạn cần phải có để thực hiện mọi hình thức hoạt động của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước, bao gồm trình tự thành lập các công sở; trình tự bổ nhiệm, điều động viên chức; trình tự lập quy, áp dụng quy phạm để bảo đảm các quyền chủ thể và xử lý vi phạm; trình tự tổ chức - tác nghiệp hành chính.

Nguyên tắc quản lý nhà nước bằng pháp luật đòi hỏi hoạt động nhà nước phải tuân theo những quy tắc pháp lý quy định về

trình tự, cách thức khi sử dụng thẩm quyền của từng cơ quan để xử lý công việc. Những quy tắc pháp lý này là những quy phạm thủ tục. Các quy phạm thủ tục bao gồm: thủ tục lập pháp, thủ tục tổ tụng tư pháp và thủ tục hành chính. Nhằm đạt đến những mục tiêu xác định trước, hoạt động quản lý nhà nước tác động đến rất nhiều các quan hệ xã hội khác nhau và các quy phạm vật chất hành chính rất đa dạng. Vì vậy, không có một thủ tục hành chính duy nhất, mà có rất nhiều loại thủ tục. Và những thủ tục hữu hiệu nhất là vô cùng cần thiết, vì nó bảo đảm cho tiến trình hành chính không trì trệ hay cản trở, có ý nghĩa to lớn trong việc thực hiện các lợi ích xã hội khác nhau. Các cơ quan nhà nước và công chức nhà nước khi ban hành và tổ chức thực hiện các quyết định quản lý nhà nước đều phải tuân theo một quy trình đã được quy phạm thủ tục hành chính quy định, nhằm thực hiện một cách tốt nhất các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước theo pháp luật cũng như phục vụ nhu cầu hàng ngày của công dân.

Thủ tục hành chính là một bộ phận tạo thành chế định tất yếu của luật hành chính. Nói khác đi, thủ tục hành chính là loại hình quy phạm hành chính có tính công cụ để cho các cơ quan nhà nước có điều kiện thực hiện chức năng của mình. Thủ tục hành chính bảo đảm cho các quy phạm vật chất của luật hành chính được thực hiện có hiệu quả trong đời sống xã hội.

Xây dựng một quan niệm chung, thống nhất về thủ tục hành chính là rất quan trọng. Điều đó chẳng những có ý nghĩa, vai trò to lớn trong hoạt động lập pháp, lập quy mà còn hết sức cần thiết để có nhận thức hành động đúng đắn trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước; đặc biệt là trong tiến trình cải cách nền hành chính nhà nước.

Như vậy, thủ tục hành chính là trình tự, cách thức giải quyết công việc của các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền trong mối quan hệ nội bộ của hành chính và giữa các cơ quan

hành chính nhà nước với các tổ chức và cá nhân công dân. Nó giữ vai trò đảm bảo cho công việc đạt được mục đích đã định, phù hợp với thẩm quyền của các cơ quan nhà nước hoặc của các cá nhân, tổ chức được uỷ quyền trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước.

2. Đặc điểm của thủ tục hành chính

Tính chất đa diện và nội dung phong phú của hoạt động quản lý hành chính nhà nước có quy định đặc điểm của thủ tục hành chính, làm cho nó có những đặc điểm khác biệt với các thủ tục hoạt động lập pháp và tư pháp.

Thứ nhất, thủ tục hành chính được điều chỉnh bằng các quy phạm thủ tục hành chính. Mọi hoạt động quản lý hành chính nhà nước phải được trật tự hóa, nghĩa là phải tiến hành theo những thủ tục nhất định, nhưng không có nghĩa là mọi hoạt động trong quản lý nhà nước đều phải được điều chỉnh bởi quy phạm thủ tục hành chính, mà có hoạt động tổ chức tác nghiệp cụ thể trong nội bộ tổ chức Nhà nước do các quy định nội bộ điều chỉnh. Về mặt lý luận, pháp luật không thể và cũng không cần thiết phải điều chỉnh mọi quan hệ xã hội. Chỉ có các thủ tục quan trọng phải được quy định bởi pháp luật, nhằm đảm bảo cho sự tuân thủ chúng thật chặt chẽ.

Hoạt động quản lý chủ yếu là hoạt động áp dụng cho pháp luật mà ở đó, hành vi áp dụng pháp luật liên quan chủ yếu đến việc xác định tình trạng thực tế của vụ việc, lựa chọn quy phạm pháp luật tương ứng và ra quyết định về việc đó. Các hành vi áp dụng pháp luật này được tiến hành theo những thủ tục hành chính nhất định. Như vậy, nếu thiếu các quy định về thủ tục hành chính cần thiết thì quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia

trong hoạt động quản lý sẽ không được bảo đảm thực hiện. Thủ tục hành chính là một nhân tố bảo đảm cho sự hoạt động chặt chẽ, thuận lợi và đúng chức năng quản lý của cơ quan nhà nước, vì nó là những chuẩn mực hành vi cho công dân và công chức nhà nước để họ tuân theo và thực hiện nghĩa vụ của mình đối với nhà nước. Dựa vào các thủ tục hành chính, các công việc hành chính sẽ được xử lý và đạt được những hiệu quả pháp luật đúng như dự định.

Thứ hai, thủ tục hành chính là trình tự thực hiện thẩm quyền trong quản lý hành chính nhà nước. Nghĩa là thủ tục hành chính được phân biệt với thủ tục tư pháp, khác với thủ tục tố tụng tại toà án; kể cả tố tụng hành chính cũng không thuộc về khái niệm thủ tục hành chính. Ở một số nước, toà án hành chính là một hệ thống xét xử trực thuộc ngành hành pháp, trình tự xét xử các khiếu kiện hành chính có những điểm riêng so với trình tự xét xử tư pháp và có liên quan đến hành động quản lý. Ở các nước này trình tự xét xử của Toà án hành chính cũng có nhiều điểm khác biệt với thủ tục hành chính. Ở nước ta, pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính điều chỉnh trình tự xét xử của Toà án hành chính với tư cách là Toà chuyên trách thuộc hệ thống Toà án nhân dân.

So với thủ tục tố tụng, thủ tục hành chính do nhiều cơ quan và công chức nhà nước thực hiện và do tính chất hoạt động quản lý nên ngoài những khuôn mẫu ổn định tương đối, thủ tục hành chính phải chứa đựng các biện pháp tùy nghi. Ngược lại, thủ tục tố tụng nhằm bảo đảm tính đúng đắn của các quyết định xét xử nên nó phải rất chặt chẽ.

Thứ ba, thủ tục hành chính rất đa dạng, phức tạp. Tính đa dạng, phức tạp đó được quy định bởi hoạt động quản lý nhà nước, là hoạt động diễn ra ở hầu hết các lĩnh vực của đời sống xã

hội và bộ máy hành chính bao gồm rất nhiều các cơ quan từ Trung ương đến địa phương, mỗi cơ quan đó trong việc thực hiện thẩm quyền của mình đều phải tuân thủ theo những thủ tục nhất định. Hơn nữa, nền hành chính nhà nước của ta hiện nay đang chuyển từ hành chính cai quản (hành chính đơn thuần) sang hành chính phục vụ, làm dịch vụ cho xã hội; từ quản lý tập trung sang cơ chế thị trường làm cho hoạt động quản lý hành chính đa dạng về nội dung và phong phú về hình thức, biện pháp; đồng thời với xu hướng hợp tác quốc tế, đối tượng quản lý không chỉ trong phạm vi nội bộ công dân trong nước mà còn liên quan đến các yếu tố nước ngoài. Do vậy, thủ tục hành chính hiện nay rất đa dạng, phong phú và tính phức tạp cũng tăng lên gấp bội.

Sự đa dạng và phức tạp của thủ tục hành chính được thể hiện cụ thể như sau:

Một là, thủ tục hành chính là tổng thể các hành động diễn ra theo trình tự, được thực hiện bởi nhiều cơ quan và công chức nhà nước. Ngoài cơ quan hành chính và công chức hành chính nhà nước là những chủ thể chủ yếu tiến hành thủ tục hành chính, theo quy định của pháp luật hiện hành, các cơ quan lập pháp, tư pháp cũng có loại hoạt động thực hiện một số thủ tục hành chính nhất định. Tuy nhiên, mỗi loại thủ tục đều có tính đặc thù riêng mà việc xây dựng và thực hiện chúng lệ thuộc một phần khá lớn vào nhận thức của đối tượng có liên quan.

Hai là, thủ tục hành chính là thủ tục giải quyết công việc của Nhà nước và công việc liên quan đến quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý của công dân. Do vậy, đối tượng công việc cần thực hiện các thủ tục hành chính để giải quyết thường không giống nhau mà rất phức tạp. Có việc cần phải thực hiện nhanh gọn qua ít khâu, ít cấp. Nhưng có nhiều trường hợp đòi hỏi phải thận trọng, phải qua nhiều khâu và yêu cầu có nhiều loại giấy tờ, xác

minh tở mỹ để đảm bảo cho công việc được giải quyết chính xác. Từ đó có những thủ tục yêu cầu phải đơn giản, nhưng cũng có những thủ tục cần phải tở mỹ. Việc xác định tính chất của một loạt thủ tục để thực hiện một công việc nào đó phải dựa vào chính thực tế yêu cầu của công việc đặt ra.

Ba là, quản lý hành chính nhà nước chủ yếu là hoạt động định hướng, cho phép, nhiều trường hợp phải ra mệnh lệnh có tính chất đơn phương và đòi hỏi thi hành kịp thời nhằm giải quyết nhanh chóng, có hiệu quả mọi công việc diễn ra hàng ngày trong đời sống xã hội. Chính điều đó dẫn đến việc quy định thủ tục hành chính phải kết hợp với những khuôn mẫu ổn định tương đối và chặt chẽ với các biện pháp thích ứng cho từng loại công việc và từng loại đối tượng để bảo đảm công việc được giải quyết kịp thời theo từng trường hợp cụ thể. Trong quá trình giải quyết công việc không được để cho các thủ tục hành chính trì trệ.

Bốn là, nền hành chính nhà nước hiện nay đang chuyển từ hành chính cai quản (hành chính đơn thuần) sang hành chính phục vụ, làm dịch vụ cho xã hội, từ quản lý tập trung sang quản lý theo cơ chế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước, làm cho hoạt động quản lý hành chính trở nên hết sức đa dạng về nội dung và phong phú, uyển chuyển về hình thức, biện pháp. Đồng thời, đối tượng quản lý của nó là đời sống dân sự muôn hình, muôn vẻ. Nó không chỉ giới hạn trong phạm vi nội bộ công dân nước ta mà còn liên quan tới các yếu tố nước ngoài. Do đặc điểm này mà quan hệ thủ tục hành chính hiện nay rất đa dạng, nhiều hình, nhiều vẻ, nhiều cấp độ. Nói cách khác, đặc điểm của quản lý nhà nước trong giai đoạn mới đang tác động mạnh mẽ vào thủ tục hành chính của thời kỳ này.

Năm là, các thủ tục hành chính do Nhà nước thực hiện chủ yếu tại văn phòng của công sở nhà nước và phương tiện truyền đạt quyết định cũng như các thông tin quản lý phần lớn là văn

bản (công văn, giấy tờ). Vì thế, nó gắn chặt với công tác văn thư với việc tổ chức ban hành, sử dụng và quản lý văn bản trong các cơ quan nhà nước. Thủ tục hành chính được xác định qua nhiều loại giấy tờ khác nhau và được kiểm tra qua hoạt động của các văn phòng, các tổ chức, các cá nhân có quyền thực thi công vụ. Chính vì vậy, phương tiện để phục vụ cho việc thực hiện thủ tục hành chính trên thực tế rất đa dạng, linh hoạt.

Sáu là, trong bối cảnh của quá trình hội nhập và mở cửa như hiện nay, thủ tục hành chính của các quốc gia trên thế giới cũng như của nước ta đều có sự ảnh hưởng và tác động lẫn nhau, đặc biệt là trong các lĩnh vực như xuất nhập khẩu, hoạt động mậu dịch quốc tế, đầu tư nước ngoài v.v... Điều này đòi hỏi khi xem xét và vận dụng các thủ tục hành chính trong thực tế đối với những hoạt động có yếu tố nước ngoài tham gia, chúng ta không thể không quan tâm tới các thông lệ quốc tế. Tất nhiên, thủ tục hành chính của mọi quốc gia đều không thể thoát ly khỏi tập quán truyền thống của quốc gia đó.

Thứ tư, so với các quy phạm nội dung của Luật Hành chính, thủ tục hành chính có tính năng động hơn và đòi hỏi phải thay đổi nhanh hơn một khi thực tế cuộc sống đã có những yêu cầu mới. Thủ tục hành chính do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đặt ra để giải quyết công việc. Trên một chừng mực đáng kể, nó lệ thuộc vào nhận thức chủ quan của chính những người xây dựng nên. Nếu nhận thức đó phù hợp với thực tế khách quan đòi hỏi thì thủ tục hành chính sẽ mang tính tiến bộ, thiết thực phục vụ cho cuộc sống. Nhưng nếu nhận thức không phù hợp với yêu cầu khách quan thì sẽ xuất hiện những thủ tục hành chính lạc hậu. Khi áp dụng vào quá trình điều hành của bộ máy nhà nước, chúng sẽ gây khó khăn cho bước đi lên của đời sống xã hội. Trong các phần tiếp theo của cuốn sách, vấn đề này được làm sáng tỏ hơn.

3. Ý nghĩa của thủ tục hành chính

Thủ tục hành chính có ý nghĩa quan trọng trong quản lý nhà nước và đời sống xã hội.

Trước hết, nếu không thực hiện các thủ tục hành chính cần thiết thì một quyết định hành chính sẽ không được đưa vào thực tế, hoặc bị hạn chế tác dụng. Ví dụ, nếu không thực hiện thủ tục công bố thì một quyết định có thể không được thi hành. Không được tuyển vào làm việc tại một doanh nghiệp hay một cơ quan nếu không thực hiện đúng các thủ tục mà cơ quan hay doanh nghiệp đó đòi hỏi. Một doanh nghiệp có thể bị đình chỉ hoạt động nếu không làm đủ các thủ tục đăng ký.

Nói cách khác, thủ tục hành chính bảo đảm các quyết định hành chính được thi hành. Thủ tục càng có tính cơ bản thì ý nghĩa này càng lớn, bởi vì thủ tục cơ bản thường tác động đến giai đoạn cuối cùng của quá trình thi hành quyết định hành chính, đến hiệu quả của việc thực hiện chúng.

Ví dụ, muốn được cấp giấy phép làm thủ tục thì cơ quan hay cá nhân phải tuân thủ theo một số thủ tục nhất định. Có vai trò lớn nhất trong các thủ tục xin cấp đất là thủ tục phê duyệt cuối cùng dựa trên mặt bằng quy hoạch chung đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền công bố. Dĩ nhiên, để được phê duyệt, tổ chức hay cá nhân xin cấp đất phải làm đơn theo mẫu quy định, phải có xác nhận của chính quyền về nơi cư trú v.v... Tuy nhiên các thủ tục đó tự nó không có ý nghĩa gì nếu cơ quan nhà nước có thẩm quyền không thực hiện đúng thủ tục phê duyệt cuối cùng. Khi thủ tục cơ bản này bị vi phạm thì có nghĩa là hiện tượng vi phạm pháp luật đã bắt đầu gây ra hậu quả không tốt. Chẳng hạn như đất sẽ bị cấp sai đối tượng, người không đủ thẩm quyền vẫn ký giấy cấp đất, các hồ sơ xin cấp đất không được

xem xét đầy đủ, người có quyền lợi chính đáng không được cấp đất xây dựng như luật pháp đã quy định.

Một ý nghĩa khác của thủ tục hành chính là nó bảo đảm cho việc thi hành các quyết định được thống nhất và có thể kiểm tra được tính hợp pháp, hợp lý cũng như các hệ quả do việc thực hiện các quyết định hành chính tạo ra.

Ví dụ, như việc quy định: mọi quyết định có liên quan đến cộng đồng khi điều hành theo Luật Hành chính đều phải được công bố công khai sẽ làm cho tính chất nghiêm minh của pháp luật được nâng cao. Nó sẽ cho phép các cơ quan hành chính áp dụng các biện pháp thích hợp và thống nhất để thi hành một công vụ nhất định. Nếu không được công bố công khai thì một quyết định hành chính có thể được thực hiện theo nhiều cách mà không kiểm tra được. Đây là hiện tượng vẫn thường gặp trong thực tế thời gian qua mà hiện nay chúng ta đang cố gắng khắc phục.

Ý nghĩa của thủ tục hành chính còn thể hiện ở chỗ, khi được xây dựng và vận dụng một cách hợp lý, các thủ tục hành chính sẽ tạo ra khả năng sáng tạo trong việc thực hiện các quyết định quản lý đã được thông qua, đem lại hiệu quả thiết thực cho quản lý nhà nước. Thủ tục hành chính liên quan đến quyền lợi công dân, do vậy, khi được xây dựng hợp lý và vận dụng tốt vào đời sống nó sẽ có ý nghĩa rất thiết thực, làm giảm sự phiền hà, củng cố được quan hệ giữa Nhà nước và dân. Công việc sẽ có thể được giải quyết nhanh chóng, chính xác theo đúng yêu cầu của cơ quan nhà nước, góp phần chống được tệ nạn tham nhũng, sách nhiễu.

Trong khoảng thời gian từ hơn một chục năm trở lại đây, do đất nước ngày càng đổi mới theo chủ trương của Đảng đề ra, đặc biệt là từ khi chúng ta bắt đầu thực hiện chủ trương cải cách nền hành chính nhà nước và bước đầu cải cách các thủ tục hành

chính. ý nghĩa của thủ tục hành chính đã được đánh giá đúng mức hơn. Vai trò của thủ tục hành chính với tư cách là một bộ phận của cơ chế hành chính ngày càng có một vai trò to lớn. Ở những nơi mà thủ tục hành chính vận dụng không hợp lý do căn bệnh của quyền, quan liêu chưa được khắc phục, thì nhìn chung ở đó việc giải quyết các yêu cầu của tổ chức và công dân đều không có hiệu quả, hoặc ách tắc, hoặc nhiều khi trì trệ, tốn kém. Trái lại, ở những nơi thực hiện giảm nhẹ các thủ tục hành chính, tập trung vào “một cửa” để giải quyết yêu cầu của dân (ví dụ như ở Quận 1 Thành phố Hồ Chí Minh và một vài địa phương khác) thì ở đó hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước được nâng cao rõ rệt, công việc được giải quyết nhanh chóng, thuận lợi. Ở những nơi đó, lòng tin của người dân vào cơ quan nhà nước đã bắt đầu được khôi phục, củng cố.

Xét trong tổng thể, vì thủ tục hành chính là một bộ phận pháp luật hành chính nên nắm vững và thực hiện các quy định về thủ tục hành chính sẽ có ý nghĩa lớn đối với quá trình cải cách nền hành chính nhà nước và xây dựng nhà nước pháp quyền. Thực tế cho thấy nếu không nhanh chóng cải cách thủ tục hành chính thì dù hệ thống luật vật chất (nội dung) có được bổ sung và hoàn thiện đến đâu, thì Nhà nước vẫn không thể theo kịp với yêu cầu của tình hình mới.

Khi nói đến ý nghĩa của thủ tục hành chính, cần nhấn mạnh vị trí của nó trong thể chế của một nền hành chính. Thể chế điều hành được hình thành trong quá trình quản lý của Nhà nước, là quy định về cách thức hành động phù hợp với luật pháp và được pháp luật bảo vệ. Thể chế và thực hiện thủ tục hành chính đều liên quan đến tổ chức hành chính và chúng được đặt ra để cung cấp phương thức hoạt động. Theo nghĩa này, thủ tục hành chính có ý nghĩa như một công cụ điều hành cần thiết của tổ chức hành chính, không thể tách rời khỏi hoạt động của các tổ chức hành

chính. Thể chế và thủ tục lạc hậu sẽ cản trở các hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước. Tuy nhiên cần nhận mạnh rằng, thể chế điều hành cũng như thủ tục hành chính tự mình không thể phát huy được tác dụng nếu không có bộ máy tổ chức xây dựng khoa học và một chế độ công vụ kiểu mẫu. Bộ máy tổ chức không khoa học, chức năng nhiệm vụ không rõ ràng làm cho các thủ tục hành chính đúng đắn đã không được thực hiện. Hệ quả của nó là nhiều chính sách đúng đắn của Đảng và Nhà nước chậm được thi hành, thậm chí nhiều chính sách đã không được đi vào đời sống. “Có những chính sách đúng bị biến dạng qua nhiều tầng nấc của hành chính quan liêu”¹. Vì vậy, đồng thời với nhiệm vụ cải cách thủ tục hành chính là phải xác định một cách rành mạch và có cơ sở chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính trong quá trình điều hành công việc, nhằm tăng hiệu lực và hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước.

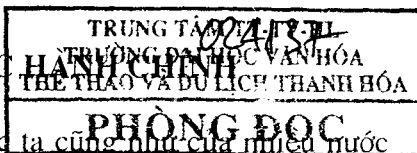
Tóm lại, từ những phân tích ở trên, có thể khẳng định một cách có cơ sở rằng, thủ tục hành chính là chiếc cầu nối quan trọng giữa cơ quan nhà nước với dân và các tổ chức, khả năng làm bền chặt các mối quan hệ của quá trình quản lý, làm cho Nhà nước ta thực sự là Nhà nước của dân, do dân và vì dân. Chính vì vậy, thủ tục hành chính được xây dựng thiếu tính khoa học, áp dụng tùy tiện vào đời sống thì sẽ làm xa cách giữa dân với Nhà nước, làm cho niềm tin của người dân với chính quyền bị giảm sút.

Thủ tục hành chính trên một phương diện nhất định là biểu hiện trình độ văn hóa, văn hóa giao tiếp, văn hóa điều hành, mức độ văn minh của nền hành chính. Chính vì lẽ đó, cải cách thủ tục hành chính sẽ không chỉ đơn thuần liên quan đến pháp luật, pháp

¹ Xem: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng Cộng sản Việt Nam, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001, tr. 75-76.

ché, mà còn là yếu tố ảnh hưởng đến sự phát triển chung của đất nước về chính trị, văn hóa, giáo dục và mở rộng giao lưu khu vực và thế giới.

II - PHÂN LOẠI CÁC THỦ TỤC HÀNH CHÍNH



Kinh nghiệm thực tế của nước ta cũng như của nhiều nước cho thấy, muốn xây dựng và áp dụng thủ tục hành chính một cách có hiệu quả thì cần phân loại chúng một cách khoa học.

Để thực hiện được việc phân loại các thủ tục hành chính, cần nghiên cứu xây dựng và áp dụng một số đặc trưng nhất định. Dưới đây là một số đặc trưng thông dụng có thể giúp cho việc phân loại thủ tục hành chính khi nghiên cứu chúng trong thực tế.

1. Phân loại theo đối tượng quản lý hành chính nhà nước

Nghị quyết 38-CP của Chính phủ ngày 4/5/1994 về cải cách một bước thủ tục hành chính đã áp dụng là cơ sở để thực hiện cách phân loại này. Theo cách này, các thủ tục hành chính được xác định cho từng lĩnh vực quản lý nhà nước và được phân chia theo cơ cấu chức năng của bộ máy quản lý hiện hành. Ví dụ, thủ tục trong xây dựng cơ bản, thủ tục trước bạ, thủ tục đăng ký kinh doanh, thủ tục hải quan, thủ tục vay vốn, v.v...

Sự phân loại này giúp xác định được tính đặc thù của lĩnh vực quản lý làm cơ sở xây dựng những thủ tục hành chính cần thiết, thích hợp, nhằm quản lý theo mục tiêu quản lý.

Ví dụ như, các thủ tục hành chính của lĩnh vực tài chính, tiền tệ có một đặc điểm là phải chặt chẽ và cụ thể, chi tiết. Sẽ không thể làm được công tác kế toán nếu không biết rõ thủ tục tỷ mỉ về kế toán do Nhà nước quy định. Trong khi đó, thủ tục hành chính trong lĩnh vực khám, chữa bệnh thì đơn giản, tiện lợi.

Cũng như vậy, thủ tục bán nhà thuộc sở hữu nhà nước cho dân không thể quá nặng nề, rườm rà, vì như vậy dân sẽ không muốn mua.

Điều đáng tiếc là trong thời gian qua, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đặt ra các thủ tục hành chính đã không quan tâm đầy đủ tới đặc điểm của mỗi loại thủ tục hành chính. Vì vậy, nhiều thủ tục hành chính rất không hợp lý được ban hành. Vì vậy, công việc cần đến sự giải quyết của cơ quan nhà nước vẫn không được đáp ứng. Điều này đặc biệt nặng nề trong lĩnh vực khiếu nại và tố cáo mà chúng ta đang cố gắng đổi mới. Cũng có nơi bỏ qua các thủ tục cần thiết, lợi dụng sơ hở của pháp luật để giải quyết công việc theo ý muốn cá nhân. Hậu quả của tình trạng này nhiều khi rất lớn, làm thất thoát tài sản của Nhà nước. Hoặc vì nhiều thủ tục rất bất hợp lý mà một số dự án đầu tư nước ngoài vào Việt Nam bị chậm trễ, thậm chí không triển khai được.

2. Phân loại theo công việc cụ thể của các cơ quan nhà nước

Cách phân loại này đơn giản, có khả năng áp dụng rộng rãi.

Ví dụ:

- Thủ tục thông qua và ban hành văn bản trong các cơ quan.
- Thủ tục xét và quyết định về thi đua, khen thưởng.
- Thủ tục tuyển dụng cán bộ, công chức, thủ tục chuyển ngạch.
- Thủ tục kiểm tra công việc được giao, v.v...

Mỗi loại hình trên đến lượt mình đều có thể phân chia thành các loại thủ tục liên quan đến hoạt động cụ thể hơn.

Ví dụ:

- Thuộc thủ tục ban hành văn bản có thể có: thủ tục ban hành quyết định hành chính, thủ tục thông qua một báo cáo...

- Thuộc loại thủ tục tuyển dụng cán bộ có thể có: thủ tục tuyển cán bộ kỹ thuật, thủ tục tuyển cán bộ quản lý, thủ tục hợp đồng thử việc, v.v...

Đặc điểm của các thủ tục này là gắn liền với hoạt động cụ thể của các cơ quan, phản ánh tính đặc thù trong quá trình vận dụng các thủ tục đó vào thực tiễn.

Kết quả khảo sát cho thấy cách phân loại này có ý nghĩa thực tiễn quan trọng, bởi lẽ nó có thể giúp cho người thừa hành công vụ và những người thi hành các thủ tục hành chính trong thực tế định hướng theo công việc dễ dàng và chính xác. Chẳng hạn như một nhà trường khi tuyển nhân viên cho các bộ phận phục vụ, thì thủ tục tuyển sẽ có những yêu cầu riêng, khác với thủ tục tuyển giáo viên. Mục đích là nhằm bảo đảm cho nhân viên được tuyển phù hợp với yêu cầu của nhiệm vụ cụ thể mà họ sẽ được giao để phục vụ cho công việc nhà trường. Nếu không phân biệt rõ ràng, không có những thủ tục để kiểm tra phù hợp với từng loại đối tượng được tuyển thì sẽ dẫn đến tình trạng như hiện nay, ở nhiều cơ quan nhà nước, vừa thiếu lại vừa thừa cán bộ, biên chế công kênh mà công việc vẫn bị bỏ lại hoặc giải quyết không đúng với yêu cầu đặt ra, vì cán bộ không có đủ năng lực.

3. Phân loại theo chức năng cung cấp các dịch vụ trong quản lý nhà nước

Thuộc loại này bao gồm các thủ tục cung cấp các dịch vụ công cho công dân và các tổ chức có nhu cầu. Ví dụ như: thủ tục cung cấp các dịch vụ thông tin; thủ tục cho phép xuất khẩu các nguyên liệu hiếm; thủ tục kiểm tra mức độ an toàn trong lao động; thủ tục mua và thanh toán tiền cho các loại bảo hiểm v.v...

Các cơ quan chuyên môn có chức năng thực hiện các hoạt động nói trên cần phải bảo đảm những thủ tục cần thiết theo quy định của Nhà nước để hoạt động có hiệu quả.

Cách phân loại này cũng có ý nghĩa thực tiễn, giúp cho các nhà quản lý khi giải quyết công việc chung có liên quan đến các tổ chức hoặc công dân, tìm được các hình thức giải quyết thích hợp theo đúng chức năng quản lý nhà nước của cơ quan.

Chẳng hạn như để thực hiện nhiệm vụ kiểm định, đăng ký và cấp phép sử dụng các thiết bị máy móc có yêu cầu nghiêm ngặt về an toàn, Nhà nước đã giao cho cơ quan chức năng có thẩm quyền ban hành một bản danh sách các máy móc, thiết bị, vật tư mà khi sử dụng phải có giấy phép và phải được kiểm tra chặt chẽ. Tuy nhiên, muốn quy định đó được thực hiện có hiệu quả thì thủ tục hành chính trong quá trình cấp giấy phép đăng ký sử dụng các thiết bị nói trên phải được quy định đúng với chức năng của từng loại cơ quan, đơn vị có sử dụng thiết bị, máy móc ghi trong danh mục. Cũng như chỉ có một số cơ quan, tổ chức được Nhà nước uỷ quyền mới được phép đề ra thủ tục kiểm tra hàng hóa trên thị trường, kể cả hàng nhập khẩu. Điều này nhằm mục đích bảo đảm sự thống nhất trong việc thực hiện quy định của Nhà nước, tránh phiền hà, tùy tiện. Vừa qua, do không nhận thức được đầy đủ đặc điểm nói trên của thủ tục hành chính nên đã có nhiều trường hợp các cơ quan tự cho mình quyền đề ra thủ tục hành chính khi xử lý công việc mà không tính đến chức năng của cơ quan đó thực sự có điều kiện xử lý hay không.

4. Phân loại dựa trên quan hệ công tác

Theo cách phân loại này, có thể phân chia thủ tục hành chính thành 3 nhóm: thủ tục nội bộ, thủ tục liên hệ và thủ tục văn thư.

4.1. Thủ tục hành chính nội bộ

Đây là các thủ tục liên quan đến quan hệ trong quá trình thực hiện các công việc nội bộ của các cơ quan, công sở trong hệ thống cơ quan nhà nước và trong bộ máy nhà nước nói chung. Nó bao gồm các thủ tục về quan hệ lãnh đạo, kiểm tra của cơ quan nhà nước cấp trên với cấp dưới, quan hệ hợp tác, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước cùng cấp, ngang cấp và ngang quyền, quan hệ công tác giữa chính quyền với các bộ, cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân cấp trên... Hiện nay đây là vấn đề được quy định còn lỏng lẻo và trong nhiều cơ quan nhà nước còn có những thủ tục chưa được thi hành nghiêm túc. Bên cạnh đó, chúng ta còn gặp không ít những thủ tục hành chính rườm rà, không có trật tự và thậm chí sai nguyên tắc của quan hệ hành chính. Các quan hệ trong nội bộ của bộ máy nhà nước chưa được xác định rõ ràng là một trong những nguyên nhân chính làm cho công việc nhiều khi không được giải quyết kịp thời, thậm chí khá tùy tiện.

Ví dụ: trước đây có thời kỳ ở nước ta đã tồn tại tình trạng ngăn sông cấm chợ là do thủ tục được quy định không thống nhất giữa các địa phương, các ngành. Quan hệ phối hợp trong việc quản lý thị trường đã không được thực hiện tốt. Hiện nay lại có tình trạng ở địa phương và một số ngành Trung ương còn thiếu những thủ tục để cùng phối hợp thực hiện một chính sách đã được ban hành. Việc quy định về thu lệ phí giao thông, về cách thức trả trợ cấp cho các đối tượng chính sách theo Pháp lệnh người có công là những ví dụ mà thời gian qua công luận rất quan tâm. Vì thế, trong khi nhiều chính sách của Đảng và Nhà nước được thực hiện rất tốt, thì trên thực tế cũng còn không ít những chính sách vì thiếu thủ tục triển khai thống nhất, thiếu quy định cụ thể về phương thức hợp tác thực hiện nên dừng lại

trên giấy tờ. Hoặc nhiều văn bản của các cơ quan ban hành chậm vì thủ tục thẩm định, thăm dò ý kiến của các cơ quan có liên quan thường không được quan tâm thực hiện tốt.

Từ những điều đã nói ở trên, có thể thấy rằng thủ tục hành chính nội bộ không đơn thuần là công việc nội bộ của cơ quan mà là thủ tục thuộc mối liên hệ trong các cơ quan của bộ máy quản lý nhà nước trong quá trình giải quyết công việc của tổ chức và công dân. Loại thủ tục này có liên quan mật thiết đến hoạt động mọi mặt của đời sống kinh tế - xã hội của đất nước. Do vậy, quan niệm và phân loại cho đúng loại thủ tục hành chính này rõ ràng có một ý nghĩa thực tiễn quan trọng trong việc điều hành hành chính trước mắt cũng như lâu dài.

4.2. Thủ tục liên hệ

Là thủ tục thực hiện thẩm quyền tiến hành giải quyết các công việc liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, phòng ngừa, ngăn chặn, xử phạt các hành vi vi phạm hành chính, trưng thu, trưng mua các động sản và bất động sản của tổ chức và của công dân khi Nhà nước có nhu cầu giải quyết một nhiệm vụ nhất định vì lợi ích cộng đồng. Thủ tục hành chính kể trên có đặc điểm cơ bản là cơ quan hành chính và viên chức nhà nước có thẩm quyền thực hiện quyền lực nhà nước bằng hoạt động áp dụng quy phạm pháp luật để giải quyết công việc, tình huống cụ thể, làm xuất hiện các quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý của công dân và tổ chức công dân.

Thủ tục liên hệ trong thực hiện thẩm quyền thường được thể hiện dưới một số dạng sau:

- Thủ tục cho phép: Đây là thủ tục giải quyết các yêu cầu, đề nghị của công dân và tập thể công dân. Trong nhiều trường

hợp công dân muốn thực hiện các hành vi phải xin phép Nhà nước, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải tiến hành xét và giải quyết các “đơn xin” đó bằng cách quyết định hành chính cá biệt “cho phép”. Quá trình giải quyết đó phải theo trình tự thủ tục nhất định. Do đặc điểm của nó, có thể gọi đây là thủ tục cho phép.

- Thủ tục ngăn cấm hay cưỡng chế thi hành: Khi công dân, tổ chức thực hiện hành vi vi phạm hành chính hay cố tình không chịu thi hành các quyết định hành chính thì các cơ quan hành chính hoặc viên chức có thẩm quyền được thực hiện các biện pháp ngăn chặn, xử phạt hay cưỡng chế thi hành bằng quyết định hành chính có tính cách ra lệnh và các hành vi hành chính trực tiếp. Quá trình đó phải theo các điều kiện, thủ tục do pháp luật quy định. Thủ tục cưỡng chế thi hành và xử phạt cần có phải có giới hạn và điều kiện để tránh lạm quyền, xâm phạm đến tự do, quyền lợi hợp pháp của công dân.

- Thủ tục trưng thu, trưng dụng: Trong một số trường hợp theo luật định, cơ quan hành chính có thẩm quyền được thực hiện quyền trưng thu (trong tình thế cấp bách), trưng mua (trong trường hợp cần ưu tiên vì lợi ích công cộng). Trong tình thế cấp bách, chính quyền cần sự hợp tác của dân về nhân lực, nhưng cũng có lúc chính quyền gặp sự bất hợp tác. Để khắc phục trở ngại đó, nhằm thực hiện nghĩa vụ cộng đồng, pháp luật cho phép chính quyền được thực hiện đặc quyền trưng dụng. Hoặc để thực hiện một chính sách, một phương án ưu tiên phục vụ công cộng, có trường hợp đòi hỏi chính quyền cần làm chủ một số bất động sản nhất định. Nhưng nếu áp dụng phương pháp thông dụng là mua lại mà tư nhân không muốn bán, thì vì lợi ích công cộng, pháp luật cho phép chính quyền được sử dụng đặc quyền cưỡng bách tư nhân nhượng quyền sở hữu bất động sản cho Nhà nước. Đó là quyền trưng mua. Vừa qua trong việc giải phóng mặt bằng

để làm đường, xây dựng các công trình công cộng, chúng ta đã áp dụng một số thủ tục thuộc loại này.

Điều cần nhấn mạnh là các trường hợp trên phải thực hiện theo một trình tự đã được pháp luật quy định. Do thủ tục thực hiện thẩm quyền nói lên mối liên hệ pháp lý giữa quyền hạn và nghĩa vụ của cơ quan nhà nước và của công dân, nên người ta còn gọi đây là thủ tục liên hệ.

4.3. Thủ tục văn thư

Đây là toàn bộ các hoạt động lưu trữ, xử lý, cung cấp các loại giấy tờ và đưa ra giải quyết một công việc nhất định. Loại thủ tục này có liên quan chặt chẽ với hoạt động văn thư và thường xuyên xảy ra trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Hai nội dung cơ bản của thủ tục văn thư là:

- Nhà nước được quyền quy định các loại giấy tờ cần thiết cho việc giải quyết một yêu cầu của tổ chức hay của công dân nhằm xác định mối quan hệ pháp lý rõ ràng;
- Nhà nước quy định những loại giấy tờ được xem là hợp lệ có thể dùng để giải quyết công việc.

Thủ tục văn thư khá tỷ mỉ, phức tạp và tính chất của thủ tục này tùy thuộc vào từng công việc cần giải quyết. Có vụ việc đòi hỏi ít loại giấy tờ và được giải quyết nhanh chóng. Nhưng cũng có những công việc khi giải quyết nó đòi hỏi phải nhiều loại giấy tờ, cần đăng ký, chứng nhận, công chứng nhà nước một cách thận trọng và trình tự. Vì thế, cải cách thủ tục hành chính không có nghĩa là trong mọi trường hợp đều giảm bớt giấy tờ, công văn, mà là bảo đảm đủ giấy tờ cần thiết làm căn cứ cho việc giải quyết công việc.

Cần nói rằng từ trước đến nay, trong hoạt động hành chính, khái niệm “văn thư” thường được hiểu chưa đúng đắn, thậm chí

giấy tờ và là cơ sở để giải quyết công việc khác. Từ đó có thể hiểu, thủ tục văn thư là thủ tục hình thành quá trình giải quyết công việc trên thực tế. Hiểu như vậy, chúng ta sẽ thấy tầm quan trọng của việc xây dựng và thực hiện thủ tục văn thư một cách đúng đắn, tránh được sự đơn giản hóa công tác này cũng như tránh gây ra phiền hà không cần thiết. Nhận thức đúng về công tác văn thư đặt thủ trưởng các cơ quan vào một trách nhiệm không thể thoái thác. Những cơ quan có thẩm quyền đặt ra thủ tục hành chính văn thư mà vi phạm nó thì thủ trưởng cần có biện pháp chấn chỉnh.

Yêu cầu về thủ tục văn thư đối với một quyết định hành chính thể hiện ở hai khía cạnh. Một là, nó quy định để giải quyết một vấn đề nào đó thì cần phải đảm bảo những giấy tờ cơ bản, theo trình tự nhất định. Ở khía cạnh này, điều quan trọng là phải chỉ ra được đâu là những giấy tờ cơ bản cần phải có để giải quyết công việc đang đặt ra, thủ tục kiểm tra những giấy tờ đó như thế nào ? Ý nghĩa của văn bản, giấy tờ đó trong quá trình giải quyết công việc là ở chỗ nào ? Nếu thiếu những văn bản đó công việc sẽ bị ảnh hưởng như thế nào ? Không nên quy định một cách tùy tiện các loại giấy tờ để đòi hỏi, sách nhiễu dân nhưng cũng không thể quy định một cách dễ dãi với những trường hợp cần kiểm tra giấy tờ chu đáo.

Khía cạnh thứ hai là đưa ra các tiêu chuẩn để một loại giấy tờ sẽ được xem là hợp thức; các giấy tờ hợp thức phải được quy định thống nhất, có căn cứ rõ ràng. Như thế sẽ thuận lợi cho người dân khi thực hiện và thuận lợi cho cơ quan nhà nước khi kiểm tra. Cần nói rằng, cả hai khía cạnh trên về yêu cầu của thủ tục văn thư, hiện nay chúng ta đều chưa bảo đảm tốt và điều đó đang gây ra nhiều khó khăn cho việc thực hiện các thủ tục hành chính nói chung.

Do mọi cơ quan đều hoạt động trong những mối quan hệ nhất định, và ảnh hưởng lẫn nhau nên việc phân loại thủ tục hành chính theo các quan hệ đó là rất cần thiết và có ý nghĩa thực tế quan trọng, có thể áp dụng rộng rãi ở nhiều lĩnh vực khác nhau.

Cần nói rằng, việc phân loại các thủ tục hành chính như vừa trình bày ở trên chỉ có ý nghĩa tương đối. Rất nhiều trường hợp, một loại thủ tục hành chính này có thể xếp vào một loại khác do giữa chúng có những mặt tương đồng hoặc xen kẽ nhau.

Ví dụ, thủ tục đăng ký doanh nghiệp thuộc nhóm các thủ tục hành chính theo lĩnh vực nhưng cũng có thể xem là một loại thủ tục văn thư, vì Nhà nước quy định, để đăng ký cho một doanh nghiệp hoạt động, chủ doanh nghiệp phải có đủ một số giấy tờ cần thiết. Các giấy tờ đó được quy định về tính hợp thức rất chặt chẽ. Một số loại hàng hoá xuất nhập khẩu, Nhà nước cũng có quy định về giấy tờ theo cách thức như thế.

Sự xen kẽ các loại thủ tục như vậy bắt buộc quá trình cải cách, chúng ta phải có thái độ toàn diện và thận trọng để tránh sai lầm.

Chương 2

NGUYÊN TẮC XÂY DỰNG VÀ YÊU CẦU, NGHĨA VỤ THỰC HIỆN THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

I - CÁC NGUYÊN TẮC XÂY DỰNG THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

Xây dựng thủ tục hành chính là nghiên cứu để đề ra những cách thức giải quyết công việc nhằm thực hiện các quy định nội dung của luật pháp và đáp ứng yêu cầu đòi hỏi của thực tế. Việc xây dựng các thủ tục hành chính được đặt trên những nguyên tắc cơ bản do Hiến pháp quy định. Những nguyên tắc này có thể trực tiếp liên quan đến việc xây dựng các thủ tục hành chính (ví dụ như quy định về các loại văn bản quy phạm pháp luật và thẩm quyền trình tự ban hành chúng), nhưng cũng có thể chỉ được quy định trên nguyên tắc chung và đòi hỏi phải được cụ thể hóa bằng các văn bản quy phạm pháp luật khác. Ví dụ, để triển khai các Bộ luật như: Luật Giáo dục, Luật Lao động, Luật Thuế giá trị gia tăng v.v..., các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đều phải xây dựng những văn bản quy phạm pháp luật trong đó có những hướng dẫn cụ thể về thủ tục hành chính.

Ngoài ra, như nhiều nhà nghiên cứu đã thừa nhận, xây dựng thủ tục hành chính còn cần phải tuân thủ một số

nguyên tắc khác¹. Sau đây là một số nguyên tắc chủ yếu cần được áp dụng thống nhất.

1. Thực hiện đúng pháp luật, tăng cường pháp chế nhằm tạo được một công cụ quản lý hữu hiệu cho bộ máy nhà nước

Theo nguyên tắc này, chỉ những cơ quan nhà nước có thẩm quyền mới được ban hành thủ tục hành chính và thủ tục hành chính phải theo pháp luật, và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, phải thực hiện đúng trình tự với phương tiện, biện pháp và hình thức được pháp luật cho phép.

Hiện vẫn tồn tại một thực tế là nhiều cơ quan chính quyền không có thẩm quyền nhưng vẫn tự mình đặt ra các thủ tục hành chính đã dẫn đến tình trạng rối loạn kỷ cương, tạo điều kiện cho tham nhũng phát triển. Lại có không ít trường hợp, mặc dù Chính phủ đã yêu cầu bãi bỏ những thủ tục hành chính nhưng các ngành chức năng, vì lợi ích cục bộ của mình vẫn không chịu thi hành triệt để. Vì vậy, nguyên tắc này đòi hỏi các cơ quan và cá nhân khi ban hành thủ tục hành chính phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về thẩm quyền và tính hợp pháp của thủ tục hành chính.

2. Phù hợp với thực tế và nhu cầu khách quan của sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước

Phù hợp với thực tế của nhiệm vụ điều hành và quản lý đất nước là một nguyên tắc quan trọng của việc xây dựng các thủ tục hành chính. Nói cách khác, thủ tục hành chính phải được xây

¹ Xem: Đoàn Trọng Truyền (Chủ biên), Hành chính học đại cương. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997.

Mai Hữu Khuê, Bùi Văn Nhơn, Một số vấn đề về cải cách thủ tục hành chính. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.

dựng trên cơ sở nhận thức đầy đủ yêu cầu khách quan của tiến trình phát triển xã hội. Hiện nay đất nước ta đã bước vào thời kỳ mới trong việc thực hiện các chủ trương đường lối của Đảng và Nhà nước. Nhiều văn kiện quan trọng của Đảng và Nhà nước về tiếp tục sự nghiệp đổi mới đất nước đã được công bố, đòi hỏi phải có sự vận dụng kịp thời khi xây dựng các thủ tục hành chính.

Cần nhấn mạnh rằng, thực hiện chủ trương xây dựng một nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, một nền kinh tế mở, đa phương hóa và đa dạng hóa quan hệ đối ngoại đã mang lại nhiều tiềm năng mới cho sự phát triển của đất nước.

Tuy nhiên, cùng với tác dụng tích cực và to lớn của nó, cơ chế thị trường đòi hỏi quản lý nhà nước phải ngăn ngừa và hạn chế, khắc phục các mặt tiêu cực cũng đang ngày càng tăng trong đời sống xã hội. Cơ chế mới đòi hỏi phải kịp thời xây dựng và hoàn thiện các công cụ pháp luật và những thiết chế mới thích hợp. Thủ tục hành chính phải được xây dựng sao cho phù hợp với tình hình đó để tạo điều kiện cho các hoạt động quản lý kinh tế, quản lý xã hội được thực thi hữu hiệu. Chẳng hạn như thủ tục hành chính mới không được trái nguyên tắc đã được khẳng định trong văn bản của Nhà nước “Các cơ quan chính quyền không can thiệp vào những việc thuộc chức năng quản trị kinh doanh của doanh nghiệp”. Hoặc thủ tục hành chính phải tạo điều kiện để thu hút các nhà đầu tư trong cũng như ngoài nước để phát triển kinh tế một cách mạnh mẽ.

Trong tình hình mới, cùng với việc xây dựng các thủ tục mới, cần kịp thời sửa đổi, bãi bỏ những thủ tục xét thấy đã lỗi thời để tạo điều kiện tốt cho các hoạt động của nền kinh tế thị

trường phát triển đúng hướng. Theo ý nghĩa như vậy, nguyên tắc này bao gồm cả tính kịp thời của các thủ tục hành chính.

3. Đơn giản, dễ hiểu, thuận lợi cho việc thực hiện

Nguyên tắc này phản ánh yêu cầu và nguyện vọng bức xúc của nhân dân, xuất phát từ bản chất nhà nước của ta là nhà nước của dân, do dân và vì dân. Nhưng thủ tục rườm rà, phức tạp vừa làm cho cán bộ, nhân dân khó hiểu, khó chấp nhận, vừa tạo điều kiện cho bệnh quan liêu, cửa quyền phát triển. Thủ tục đơn giản cho phép tiết kiệm sức lực, tiền của nhân dân, hạn chế việc lợi dụng chức quyền. Theo nguyên tắc này, các thủ tục hành chính khi ban hành phải có sự giải thích cụ thể, rõ ràng về nội dung của thủ tục và cả về phạm vi áp dụng của nó. Cần tránh tình trạng thủ tục hành chính sau khi ban hành không có điều kiện để thực thi do đối tượng không hiểu được thủ tục một cách rõ ràng, hoặc do các yêu cầu đặt ra không phù hợp với thực tế.

Cần đảm bảo rằng mọi thủ tục hành chính đều được công khai cho mọi người biết để tuân thủ. Trước khi thực hiện một nhiệm vụ nào đó, các đối tượng có liên quan cần được giới thiệu và giải thích các thủ tục liên quan để có sự chuẩn bị đầy đủ, không mất thời gian. Việc công khai như vậy còn có ý nghĩa là để kiểm tra được tính nghiêm túc của cơ quan nhà nước khi giải quyết các công việc có liên quan đến tổ chức, công dân. Nếu dân không được biết các thủ tục hành chính đầy đủ thì đó sẽ là cơ hội cho những cán bộ không tốt lợi dụng sách nhiễu dân, nhằm mưu lợi riêng.

4. Có tính hệ thống chặt chẽ

Thủ tục hành chính của mỗi lĩnh vực không được mâu thuẫn với nhau và với các lĩnh vực có liên quan. Đây là một nguyên tắc

rất quan trọng vì nếu mâu thuẫn với nhau thì khi thực hiện sẽ tạo ra sự hỗn loạn, không kiểm soát được, tùy tiện trong quá trình giải quyết công việc. Ví dụ, hai cơ quan cùng có trách nhiệm trong việc xét duyệt một dự án đầu tư, nếu thủ tục không thống nhất thì một dự án có khả năng không được thông qua mặc dù đã đủ điều kiện và nhu cầu rõ rệt.

Những nguyên tắc trên đây có liên quan chặt chẽ với nhau. Trong từng trường hợp cụ thể, khi vận dụng chúng để xây dựng các thủ tục hành chính, cần tính đến các yêu cầu thực tế để nhấn mạnh một nguyên tắc nào đó, nhằm tạo được những thủ tục hữu hiệu.

II - YÊU CẦU VÀ NGHĨA VỤ THỰC HIỆN THỦ TỤC HÀNH CHÍNH CỦA CƠ QUAN NHÀ NƯỚC

1. Yêu cầu của thực hiện thủ tục hành chính

Yêu cầu đặt ra trước tiên khi thực hiện các thủ tục là phải đảm bảo tính chính xác, công minh. Đến lượt mình, tính chính xác, công minh trong quá trình này cần được bảo đảm bởi quy chế hoạt động của cơ quan tiến hành thủ tục. Cơ quan tiến hành thủ tục phải có đủ tài liệu, chứng cứ và thẩm quyền. Việc giải trình, cung cấp thông tin, áp dụng các biện pháp cần thiết cho từng công việc phải được quy định một cách chặt chẽ. Các công chức và cơ quan hữu quan trong khi thực hiện thủ tục hành chính phải có trách nhiệm cung cấp thông tin, tư liệu cần thiết để việc thực hiện thủ tục hành chính được thuận lợi, chính xác.

Theo nguyên tắc chung, khi giải quyết các thủ tục hành chính, các bên tham gia đều bình đẳng trước pháp luật. Yêu cầu này đòi hỏi các cơ quan nhà nước phải quan tâm đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân và tổ chức khi đề nghị của họ có đủ điều kiện do luật định và phải ra lệnh đối với các bên hữu

quan để bảo đảm quyền, sự tự do, lợi ích hợp pháp của các đương sự được thực hiện đầy đủ. Xuất phát từ yêu cầu này, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo luật định cần phải được giải quyết nhanh chóng và gọn các yêu cầu của dân và các tổ chức, đồng thời phải tăng cường chặt chẽ sự quản lý của các cơ quan nhà nước cấp trên để tránh sơ hở và lợi dụng thủ tục hành chính gây phiền hà cho dân.

Cần phải tránh tình trạng yêu cầu của dân gửi đến cơ quan nhà nước không được giải quyết kịp thời, mặc dù thủ tục hoàn toàn đầy đủ và chính xác. Đồng thời không nên đưa ra các quy định chung chung, sơ hở vì nó sẽ tạo điều kiện cho một số cán bộ lợi dụng, khi làm việc với dân cố tình dầy dụa không giải quyết thoả đáng và kịp thời các yêu cầu của dân, dù những yêu cầu đó là hoàn toàn chính đáng.

2. Nghĩa vụ các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện thủ tục hành chính

Xã hội phát triển đòi hỏi nền hành chính phải phát triển phù hợp. Sự phát triển của hành chính cũng đang dẫn đến một thực tế là sự điều chỉnh đa dạng hơn của hành chính đối với xã hội. Điều đó có thể cắt nghĩa được vì các hoạt động xã hội đều tuân theo quy tắc nhất định và đòi hỏi những trách nhiệm cụ thể của cá nhân hay tổ chức thực hiện. Sự quản lý của Nhà nước là nhằm để bảo đảm cho xã hội phát triển có trật tự và kỷ cương.

Đó chính là ý nghĩa của việc quy định nghĩa vụ đối với các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện đúng đắn các quy tắc và thủ tục hành chính trong hoạt động của cơ quan mình. Cơ quan nhà nước đề ra các thủ tục để giải quyết công việc trên nguyên tắc phù hợp với chức năng quản lý được giao và theo thẩm quyền

do luật pháp cho phép. Đồng thời, các cơ quan nhà nước cũng có nghĩa vụ trong việc thực hiện các thủ tục đã được ban bố.

Nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện thủ tục hành chính thể hiện ở các mặt sau đây:

2.1. Có quy định rõ ràng về chế độ công vụ

Thủ tục hành chính liên quan đến thể chế quản lý, tổ chức bộ máy, chế độ công vụ, quy chế làm việc và phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước. Do vậy, nghĩa vụ của cơ quan hành chính trong việc thực hiện các thủ tục hành chính trước hết biểu hiện ở chỗ các cơ quan cần phải quy định một cách cụ thể và hợp lý cơ chế quản lý của cơ quan. Cần có một chế độ công vụ và quy chế làm việc rõ ràng để tránh tình trạng vô trách nhiệm, giảm bớt phiền hà trong quá trình giải quyết công việc.

2.2. Công khai hóa các thủ tục hành chính dưới các hình thức thích hợp

Công khai hóa các thủ tục hành chính để mọi người dân biết và thực hiện yêu cầu cơ bản của cải cách hành chính. Trong các cơ quan, không tùy tiện thay đổi, bổ sung một cách thiếu căn cứ thủ tục đã công bố. Nếu có nhu cầu thay đổi thì cần tiếp tục công khai những bổ sung đó.

2.3. Thường xuyên tiến hành rà soát các thủ tục hành chính liên quan đến hoạt động của cơ quan nêu trong các văn bản quy phạm pháp luật của các cấp có thẩm quyền

Nhiệm vụ này liên quan đến chủ trương rà soát các văn bản mà Chính phủ nêu từ lâu và đến nay chúng ta đang tiếp tục thực hiện tích cực. Trong quá trình đó nhiều thủ tục hành chính mới đã được bổ sung, nhiều thủ tục lạc hậu đã được thay thế. Tuy nhiên, nhiệm vụ này vẫn cần phải được thực hiện thường xuyên hơn để tránh sự lạc hậu của các thủ tục hành chính.

2.4. Có sự phân công trách nhiệm rõ ràng và sự hợp tác chặt chẽ trong quá trình giải quyết các thủ tục hành chính

Quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan, công chức trong việc tiếp nhận, giải quyết các đề nghị, yêu cầu, khiếu kiện của nhân dân trong quá trình thực hiện thủ tục hành chính là cơ sở để kiểm tra thực hiện công việc được giao, là căn cứ để đánh giá hiệu quả hoạt động và đề ra các hình thức trách nhiệm.

Cùng với sự phân công rõ ràng, cần có sự phối hợp giữa các bộ phận trong và ngoài cơ quan khi có yêu cầu đặt ra. Công việc không giải quyết được không phải vì thiếu các thủ tục hợp lý mà chính là do sự phối hợp không đồng bộ giữa các cơ quan, giữa các bộ phận trong một cơ quan. Vì vậy, phối hợp là yêu cầu bắt buộc trong thực hiện chức năng, trong đó có thực hiện thủ tục hành chính.

2.5. Có cán bộ đủ trình độ nghiệp vụ để thực thi công vụ

Cán bộ không có trình độ nghiệp vụ đầy đủ cũng là một trong những nguyên nhân làm cho thủ tục hành chính không được thực hiện chính xác và nghiêm túc. Chính vì vậy, các cơ quan cần có kế hoạch thường xuyên và bảo đảm chất lượng nâng cao trình độ và kỹ năng quản lý cho cán bộ của cơ quan. Tạo điều kiện để những cán bộ chưa đủ trình độ được học tập trước khi giao nhiệm vụ.

Các nghĩa vụ trên đây của cơ quan hành chính trong việc thực hiện các thủ tục hành chính cần được thể chế hóa để làm cơ sở cho hoạt động của Toà án hành chính.

2.6. Thực hiện đầy đủ các giai đoạn trong giải quyết các vụ việc cụ thể

Các thủ tục hành chính đều có những nét chung và được quy định bởi quy phạm luật trong phạm vi hoạt động của các

cơ quan hành chính nhà nước và do các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện.

Các thủ tục giải quyết các vụ việc riêng biệt xuất hiện do nhu cầu thực tế dù có khác nhau về tính chất, phạm vi nhưng đều có thể chia thành các giai đoạn sau:

a. Khởi xướng vụ việc;

b. Xem xét và ra quyết định giải quyết vụ việc;

c. Thi hành quyết định xử lý;

d. Khiếu nại và xem xét lại quyết định bị khiếu nại hoặc xem xét lại quyết định đã ra khi phát hiện tình tiết mới.

Đưa vụ việc ra xem xét để giải quyết là giai đoạn bắt đầu thủ tục. Hành vi đưa vụ việc ra giải quyết thuộc về mọi cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Cơ quan có thẩm quyền tự mình hoặc căn cứ vào sáng kiến về vụ việc của công dân, tổ chức để đề ra vụ việc cần giải quyết. Trong những trường hợp do pháp luật quy định thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền buộc phải đưa vụ việc ra giải quyết. Vì vậy, các kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân, các vụ việc vi phạm trật tự quản lý, các công việc cần giải quyết trong quan hệ hành chính nhà nước... là các căn cứ để dựa vào đó mà bắt đầu thực hiện thủ tục hành chính.

Trong giai đoạn đưa vụ việc ra giải quyết, các cơ quan có thẩm quyền phải tiến hành nhiều hành vi mang tính thủ tục: triệu tập người có liên quan; tập hợp chứng cứ, hồ sơ, lập biên bản hoặc ra các văn bản có giá trị pháp lý để đưa vụ việc ra giải quyết; thực hiện các biện pháp cần thiết theo quy định của pháp luật.

Xem xét và ra quyết định giải quyết vụ việc là giai đoạn trung tâm của thủ tục hành chính. Trong giai đoạn này, cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện nhiệm vụ được giao theo một quy trình nhất định như sau:

- Nghiên cứu, xem xét các biểu hiện của vụ việc;
- Thu thập, xác minh các căn cứ cần thiết;
- Đánh giá khách quan toàn bộ vụ việc xảy ra theo một trình tự thích hợp;

- Ra quyết định về vụ việc. Đây là hành vi có ý nghĩa quan trọng về mặt pháp lý để kết thúc giai đoạn trên.

Căn cứ thời hạn ra quyết định, trình tự, nội dung, hình thức quyết định, trình tự công bố quyết định đối với từng thủ tục giải quyết một loạt công việc nhất định được quy định chi tiết trong pháp luật. Đây là quyết định hành chính cá biệt được ban hành trong hoạt động áp dụng pháp luật của các cơ quan, công chức hành chính nhà nước có thẩm quyền.

Thi hành quyết định đã được ban hành là trách nhiệm của các bên tham gia vào thủ tục hành chính nếu không có khiếu nại và kháng nghị. Ở giai đoạn này, pháp luật quy định quyền và nghĩa vụ của cơ quan chịu trách nhiệm thi hành quyết định và áp dụng các biện pháp cưỡng chế khi cần thiết, cũng như quyền và nghĩa vụ của người phải trực tiếp thi hành quyết định theo đúng thời hạn, trình tự do luật định.

Khiếu nại và xét khiếu nại đối với quyết định liên quan đến thủ tục hành chính có thể xảy ra. Việc xem xét lại các quyết định đã ban hành được thực hiện khi có một trong những căn cứ sau đây:

- Khiếu nại của đương sự trực tiếp phải thực hiện quyết định.

- Có ý kiến của cơ quan cấp trên của cơ quan đã ban hành quyết định hoặc chính cơ quan ra quyết định đề xướng.

- Có đề nghị của các tổ chức.

Theo pháp luật của Nhà nước ta, việc khiếu nại được tiến hành bằng hai cấp hoặc ba cấp xem xét.

Như vậy, các giai đoạn của việc thực hiện thủ tục hành chính có thể xem là sự thể hiện trong thực tế một loại chức năng của cơ quan hành chính nhà nước trong quá trình giải quyết các yêu cầu của dân. Chúng có liên quan mật thiết với nhau và ảnh hưởng lẫn nhau khi thực hiện mục đích chung đã được đề ra. Kết quả cuối cùng của việc giải quyết một vụ việc xảy ra là thước đo tính chính xác không chỉ của giai đoạn khởi xướng vụ việc mà là của cả các bước tiếp theo, trong đó phương pháp giải quyết vấn đề có một vai trò rất lớn. Thực tế cho thấy, có những vụ việc đưa ra rất kịp thời nhưng kết quả lại hạn chế chính vì các giai đoạn sau đó đã không được thực hiện đúng. Bởi vậy, nghiên cứu các vấn đề thủ tục hành chính không thể không quan tâm đến các bước thực hiện chúng trong thực tế. Đặc biệt do tính phức tạp của tình hình hiện nay, khi chúng ta đang chuyển đổi cơ chế quản lý, thì các bước thực hiện thủ tục hành chính lại càng phải được xem xét thận trọng và toàn diện.

Chương 3

THỦ TỤC HÀNH CHÍNH CỦA MỘT SỐ LĨNH VỰC CỤ THỂ

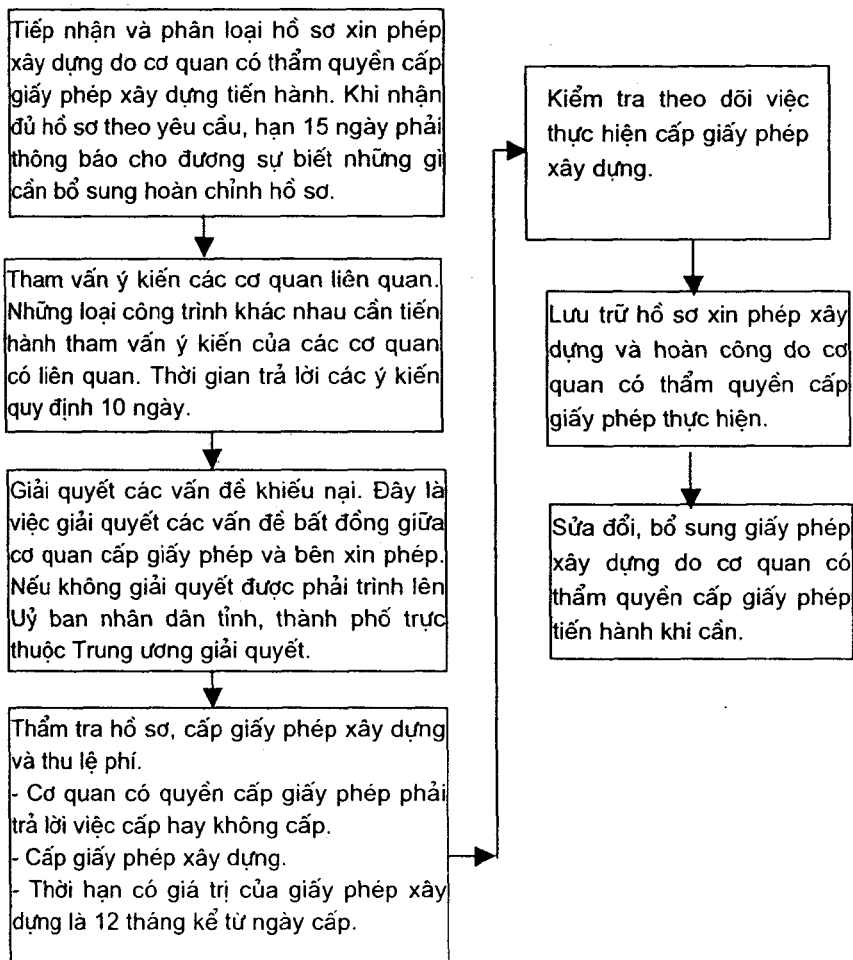
I - THỦ TỤC CẤP GIẤY CHỨNG NHẬN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT, GIẤY PHÉP XÂY DỰNG

Trước hết cần nói rằng, trong nhiều năm qua, việc quản lý đất đai và xây dựng vẫn còn là một trong những vấn đề nổi cộm và nếu xét trên thực tế thì chưa có nhiều thay đổi như người dân mong chờ và hy vọng. Cho đến nay, mặc dù đã có khá nhiều văn bản nhà nước liên quan đến vấn đề này được ban hành, trong đó có Luật, hàng chục Nghị định của Chính phủ, một số Thông tư hướng dẫn của các Bộ, nhưng các vấn đề liên quan đến quản lý đất, nhà và xây dựng thực sự còn chưa được quy định thống nhất và tiến hành đúng với yêu cầu của Nhà nước. Có những điều mà cơ quan chức năng này chưa kịp làm thì cơ quan chức năng khác lại ban hành thủ tục mới ràng buộc thực hiện. Ví dụ: cho đến nay ở nhiều địa phương, trong khi vẫn chưa giải quyết xong vấn đề cấp giấy quyền sử dụng đất ở cho dân thì lại quy định muốn được cấp giấy phép xây dựng, sửa chữa nhà ở phải có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở.

Do thủ tục ngược nhau, nhiều vấn đề tương tự trong lĩnh vực đang nói đến như việc hóa giá nhà, dùng nhà đất để chế chấp vay vốn ngân hàng phục vụ cho sản xuất kinh doanh v.v... đến nay

vẫn chưa thể giải quyết dứt điểm, mặc dù Nghị quyết 38/CP ban hành cách đây đã hơn 6 năm.

Hệ thống thủ tục hành chính cần thiết hiện nay để làm các thủ tục xin giấy phép xây dựng nhà ở tại các thành phố lớn được thực hiện theo quy trình sau đây:



Sơ đồ 3.1. Trình tự cấp giấy phép

Về thời hạn, các cơ quan cấp phép xây dựng cũng không được kéo dài mà phải đảm bảo cấp giấy phép xây dựng cho nhà tư nhân không quá 30 ngày và các công trình công nghiệp, dịch vụ, cơ sở hạ tầng kỹ thuật và dân dụng khác không quá 45 ngày. Trong trường hợp nhà có nguy cơ sụp đổ thì thời hạn cấp giấy phép không quá 10 ngày kể từ khi nhận đủ hồ sơ. Như vậy, thủ tục cấp giấy phép xây dựng theo điều lệ mới thuận lợi hơn và nhanh chóng hơn so với quy định trước đây. Đáng chú ý là để thực sự có được một cách làm khoa học, Bộ Xây dựng trong văn bản mới đây đã nhấn mạnh rằng: tùy theo yêu cầu, đặc điểm của từng công trình, cơ quan cấp giấy phép xây dựng gửi văn bản tham vấn ý kiến cho các tổ chức có liên quan như: địa chính, công nghệ môi trường, phòng cháy chữa cháy, xây dựng, giao thông công chính, quốc phòng, bưu điện và chính quyền sở tại. Có thể nói đây là lần đầu tiên trong lĩnh vực xây dựng, việc tham vấn ý kiến các tổ chức có liên quan được quy định rõ ràng trong một văn bản nhà nước. Nó giúp cho người dân khỏi phải chạy đi chạy lại, hỏi hết nơi này sang nơi khác. Đây là một tiến bộ rõ rệt so với trước. Thực tế cho thấy quy định đó đã phát huy được tính tích cực trong lĩnh vực xây dựng cho dân.

Tuy đã có một số đổi mới về thủ tục hành chính rất đáng mừng, vấn đề đất ở, nhà ở và cấp giấy phép xây dựng hiện nay vẫn còn đang là vấn đề chưa được giải quyết một cách đồng bộ, khoa học. Vẫn còn nhiều quy định chưa thật cụ thể và chưa hợp với điều kiện phát triển kinh tế, xã hội hiện nay. Những khoản tiền phải nộp để có được giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và xin giấy phép xây dựng vẫn còn ở mức cao so với thu nhập có thể của công dân. Do đó, việc xây dựng nhà ở không phép vẫn tồn tại và có chiều hướng tăng.

Để giải quyết vấn đề đang nói tốt hơn, việc cấp giấy phép xây dựng nhà ở cần được giải quyết đồng bộ, phù hợp với tính

chất lịch sử của tình hình phát triển kinh tế, xã hội ở nước ta trong hơn 50 năm qua. Theo chiều hướng này, nhằm góp phần tạo khung pháp lý cơ bản cho việc quản lý nhà và đất ở, ngày 20/8/1998 Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 58/NQ-UBTVQH10 về giao dịch dân sự về nhà ở được xác lập trước ngày 01/7/1991.

Ngày 29/3/1999 Chính phủ cũng đã ban hành Nghị định số 17/1999/NĐ-CP về thủ tục chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế quyền sử dụng đất và thế chấp, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất. Tiếp theo, ngày 08/7/1999 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 52/1999/NĐ-CP ban hành quy chế quản lý đầu tư và xây dựng. Thủ tướng Chính phủ cũng ban hành Chỉ thị số 18/1999/CT-TTg ngày 1/7/1999 về một số biện pháp đẩy mạnh công việc hoàn thành cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất ở nông thôn vào năm 2000. Năm 2003 Quốc hội ta đã ban hành Luật Đất đai mới và sau đó Thủ tướng Chính phủ cũng đã ra Chỉ thị số 5/2004/TTg hướng dẫn triển khai luật.

Trên cơ sở các văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, hiện nay một số địa phương đã chủ động giải quyết các thủ tục theo thẩm quyền được giao để tạo điều kiện thuận lợi cho nhân dân xin giấy phép xây dựng.

Ở Trung ương gần đây, các cơ quan chức năng cũng đã có nhiều văn bản nhằm tháo gỡ các khó khăn trong lĩnh vực cấp giấy phép xây dựng.

II - THỦ TỤC HÀNH CHÍNH TRONG VIỆC XÉT DUYỆT VÀ PHÂN BỐ VỐN NGÂN SÁCH

Thực tế đang cho thấy, vấn đề vốn còn nhiều phức tạp. Cấp vốn ngân sách liên quan đến chức năng, thẩm quyền của nhiều cấp, nhiều ngành.

Sau khi có Nghị quyết 38/CP của Chính phủ, việc làm đầu tiên có ý nghĩa quan trọng về mặt thủ tục hành chính là Chính phủ đã quyết định chuyển chức năng cấp phát vốn đầu tư xây dựng cơ bản và cho vay ưu đãi với các dự án, mục tiêu kinh tế từ Ngân hàng đầu tư phát triển sang Bộ Tài chính, Chính phủ cũng đã sửa đổi điều kiện ghi kế hoạch và ghi vốn các công trình đầu tư xây dựng cơ bản để đơn giản hóa thủ tục trong lĩnh vực này.

Trước đây, khi Ủy ban kế hoạch nhà nước chưa sáp nhập vào Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính đã quy định việc xét cấp vốn ngân sách nhà nước như sau:

Trên cơ sở ngân sách Nhà nước đã được Quốc hội thông qua, Bộ Tài chính phối hợp với UBKHNN và các Bộ, ngành liên quan phân bổ ngân sách. Cụ thể:

Bộ Tài chính phối hợp với UBKHNN để phân bổ chi ngân sách Trung ương về xây dựng cơ bản. UBKHNN chủ trì phối hợp với Bộ Tài chính phân bổ cho các ngành, địa phương. Về ngân sách địa phương, Bộ Tài chính chủ trì tham khảo ý kiến của các Bộ chuyên ngành để phân bổ chi từng khoản cho các tỉnh, thành phố và được tính toán theo các nguyên tắc sau đây:

- Các khoản chi tính theo định mức: giáo dục - đào tạo, y tế... được xác định căn cứ định mức đã được quy định và đối tượng quy định.

Ví dụ: Khoản chi cho giáo dục được xác định căn cứ vào các cơ sở sau:

+ Định mức chi tính bình quân trên đầu dân đã được quy định theo vùng (tỉnh đồng bằng, trung du, miền núi).

+ Dân số được cơ quan có thẩm quyền xác định.

- Về các khoản chi không có định mức như chi vốn lưu động, chi sự nghiệp kinh tế được xác định căn cứ vào đối tượng chi đã được quy định. Ví dụ:

+ Chi vốn lưu động căn cứ số vốn đăng ký của doanh nghiệp nhà nước do địa phương quản lý.

+ Chi sự nghiệp kinh tế theo kilomet đường do tỉnh quản lý, hoặc theo các nhiệm vụ về khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, thăm dò, khảo sát...

- Về các khoản chi theo chế độ, Chính phủ quy định theo mức chi mà đối tượng được hưởng.

- Về các chương trình mục tiêu quốc gia do các bộ, ngành chủ quản quản lý chủ trì là Bộ Tài chính và UBKHNN phối hợp tham gia phân bổ cho các bộ, địa phương.

Kết quả phân bổ ngân sách nhà nước chi tiết cho các ngành, các địa phương, sau khi đã được Bộ Tài chính, UBKHNN và các bộ có liên quan thống nhất, sẽ được trình lên Chính phủ, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét.

Khi có ý kiến quyết định của các cơ quan nói trên, Chính phủ ra quyết định kế hoạch thu chi ngân sách nhà nước chính thức cho các bộ và ủy quyền UBKHNN và Bộ Tài chính giao kế hoạch chính thức cho các cơ quan thuộc Chính phủ, các hội đoàn thể và các tỉnh, thành phố.

Về thủ tục cấp bổ sung ngân sách Trung ương cho ngân sách địa phương theo kế hoạch được duyệt. Chính phủ quy định như sau:

- Căn cứ vào kế hoạch bổ sung ngân sách của Trung ương cho một số tỉnh đã được Chính phủ giao, Bộ Tài chính dự kiến căn cứ vào kế hoạch thu chi hàng quý cho từng địa phương, kế hoạch bổ sung ngân sách cho từng tỉnh theo quý (có chia ra hàng tháng) và thông báo cho các địa phương từ cuối quý trước để địa phương chủ động điều hành ngân sách.

- Căn cứ vào kế hoạch bổ sung hàng quý (có chia ra hàng tháng) đã thông báo cho địa phương, Bộ Tài chính sẽ làm thủ tục cấp phát cho các địa phương.

Về bổ sung ngân sách ngoài kế hoạch, thực hiện theo chỉ thị số 132-TTg ngày 27-3-1993 của Thủ tướng Chính phủ. Các bộ, ngành địa phương trực thuộc Trung ương, khi phát sinh nhu cầu đột xuất ngoài kế hoạch, gửi văn bản đề nghị bổ sung ngân sách tới Bộ Tài chính đồng thời gửi UBKHNN. Sau khi tham khảo ý kiến của UBKHNN và các bộ có liên quan, Bộ Tài chính sẽ trình Thủ tướng Chính phủ biện pháp xử lý với nhu cầu từ 500 triệu đồng trở lên. Đối với những khoản chi đột xuất, cấp bách như cứu đói, xử lý thiên tai, bão lụt... dưới 500 triệu đồng, Bộ Tài chính trao đổi thống nhất với UBKHNN trước khi xem xét xử lý, sau đó báo cáo lại Thủ tướng Chính phủ.

Từ năm 1994 đã có cải tiến để địa phương bớt đề nghị Trung ương xử lý các khoản chi không lớn. Bộ Tài chính đã trình Chính phủ và Quốc hội cho phép bố trí một khoản dự phòng cho ngân sách từng địa phương để khi có yêu cầu chi đột xuất địa phương chủ động xử lý tại chỗ. Chỉ khi có nhiệm vụ đột xuất lớn vượt khả năng của địa phương mới đề nghị Trung ương giải quyết. Vì vậy một số năm gần đây, các địa phương xử lý chi ngoài kế hoạch rất ít.

Điều đó cho thấy quy định đã được cải tiến nhiều.

Tuy nhiên, qua thực hiện cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực xây dựng và phân bổ ngân sách nhà nước vẫn còn tồn tại một số vấn đề cơ bản. Cụ thể là:

- Các bộ, ngành, địa phương triển khai các quyết định, chỉ thị của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong công tác xây dựng kế hoạch ngân sách hàng năm chưa triệt để, chưa đạt yêu cầu đề ra. Vẫn còn tình trạng làm không đúng thời hạn và thủ tục quy định.

- Việc đánh giá tình hình thực hiện kinh tế tài chính năm trước, chuẩn bị hồ sơ kinh tế tài chính để thuyết minh ngân sách năm sau còn sơ sài, số liệu chưa chính xác, do đó đã gây khó khăn cho công tác xây dựng, tổng hợp và phân bổ ngân sách nhà nước.

Điều lệ quản lý xây dựng cơ bản ban hành theo Nghị định số 385/HĐBT ngày 7-11-1990. Theo Điều lệ mới, cách quản lý vốn theo cơ chế cũ trước đây được thay đổi. Trước đây, công việc này được giao cho Ngân hàng đầu tư phát triển, Sở Tài chính, Kho bạc Nhà nước, nay được giao cho các cơ quan thuộc hệ thống do Tổng cục đầu tư phát triển quản lý. Như vậy, việc quản lý ngân sách từ nhiều đầu mối đã tập trung vào một đầu mối để tập trung quản lý vốn.

Trong quá trình hoạt động của mình, các cơ quan thuộc hệ thống của Tổng cục đầu tư quản lý đã cải tiến thủ tục, cải tiến các loại chứng từ cấp vốn, thanh toán vốn đối với chủ đầu tư. Thống nhất với các cơ quan cấp trên của chủ đầu tư về quy trình và thủ tục thông báo, phê duyệt kế hoạch nhà nước hàng năm đối với chủ đầu tư; Thông báo hạn mức cấp vốn đầu tư hàng quý cho từng dự án theo đúng khả năng thực hiện tiến độ đúng quy hoạch.

Nhờ những cải tiến như vậy và nhờ áp dụng một số quy định mới, việc cấp vốn đầu tư ngân sách thời gian qua đã có nhiều tiến bộ đáng kể, mặc dù vẫn chưa hết khó khăn.

Có một ý nghĩa đặc biệt quan trọng về mặt pháp lý trong việc cấp vốn ngân sách là Luật Ngân sách nhà nước được Quốc hội thông qua trong kỳ họp tháng 11/1996. Đây là luật đầu tiên của nước ta về lĩnh vực ngân sách.

Luật bắt đầu có hiệu lực từ ngày 1/1/1997. Để thực hiện Luật này, các cơ quan, các ngành đều xây dựng dự toán ngân sách nhà nước theo phương thức và khuôn khổ pháp lý mới thay cho kế hoạch thu chi ngân sách hàng năm theo cơ chế cũ.

Theo Luật Ngân sách, việc thu chi sẽ được thực hiện theo dự toán ngân sách nhà nước đã được Quốc hội phê chuẩn. Vốn xây dựng cơ bản của Nhà nước sẽ được tập trung vào một đầu mối nhằm làm cho việc sử dụng vốn được tiết kiệm và hiệu quả.

Đây chính là những chuyển biến quan trọng về cơ sở pháp lý để cải tiến thủ tục cấp vốn ngân sách trong thời kỳ mới.

Đến nay thủ tục xét duyệt và cấp ngân sách đã thay đổi nhiều. Nhiều quy định cũ đã lạc hậu đều được bãi bỏ. Tuy vậy, đây vẫn là vấn đề còn nhiều bức xúc.

III - THỦ TỤC LIÊN QUAN ĐẾN HỢP TÁC ĐẦU TƯ NƯỚC NGOÀI TẠI VIỆT NAM

Đây có thể nói là lĩnh vực được quan tâm rất sớm và cũng được chỉ đạo thường xuyên của Chính phủ. Ngay sau khi có Nghị định 38/CP, Thủ tướng và các Phó Thủ tướng Chính phủ đã trực tiếp làm việc với các ngành có liên quan để nghiên cứu tạo một cơ chế gọi vốn đầu tư nước ngoài thuận lợi cho nước ta như ở các nước láng giềng đã làm.

Cần nói rằng, từ khi chúng ta ban hành Luật Đầu tư nước ngoài vào Việt Nam (1987) đến nay, Luật này đã có một số lần sửa đổi, bổ sung ở các mức độ khác nhau nhằm hoàn thiện cơ sở pháp lý cho việc thu hút vốn đầu tư nước ngoài vào nước ta. Trên tinh thần của các bộ luật đầu tư đã được sửa đổi, hoạt động đầu tư nước ngoài vào nước ta không ngừng gia tăng. Theo thống kê chưa đầy đủ, đã có trên 14.000 dự án đầu tư nước ngoài vào Việt Nam dưới tất cả các loại hình (hợp đồng, liên doanh, BOT và đầu tư 100% vốn nước ngoài) với tổng số vốn gần 20 tỷ USD. Tuy vậy, vấn đề thủ tục hành chính trong lĩnh vực quản lý hoạt động đầu tư nước ngoài vẫn còn có nhiều vấn đề cần quan tâm.

Sau khi có Nghị quyết 38/CP. Ủy ban Nhà nước về hợp tác và đầu tư - sau này là Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã có những bước chuyển khá quan trọng trong việc cải cách các thủ tục của việc thẩm định và thực hiện các dự án đầu tư. Quy chế hình thành

thẩm định các dự án đầu tư trực tiếp của nước ngoài đã được ban hành kèm theo Nghị quyết 191/CP ngày 28/12/1994 của Chính phủ.

Bản quy chế này gồm bốn chương và 21 điều.

Chương I gồm 4 điều quy định những vấn đề chung về hình thành các dự án đầu tư trực tiếp nước ngoài.

Chương II gồm 5 điều quy định cụ thể các vấn đề liên quan đến việc thẩm định dự án đầu tư trực tiếp nước ngoài. Những vấn đề như các quy định về các loại văn bản cần có, thời gian cần thiết để tiến hành thẩm định các dự án đầu tư, nội dung các vấn đề cần thẩm định và các cấp thẩm định đã được quy định cụ thể hơn nhiều so với trước.

Chương III gồm 10 điều liên quan đến các vấn đề tổ chức thực hiện các dự án đầu tư trực tiếp từ nước ngoài. Cụ thể là các vấn đề liên quan đến nội dung thẩm định thiết kế dự án đầu tư; các thủ tục liên quan đến việc nhập khẩu thiết bị, máy móc; các quy định về quyền tổ chức hoạt động của các doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài.

Chương IV gồm 2 điều quy định một số vấn đề về xử phạt vi phạm các quy định của quy chế.

Có thể nói việc ban hành Quy chế nói trên với những quy định cụ thể về nội dung của việc cấp giấy phép đã tạo cho các nhà đầu tư có nhiều cơ hội dễ dàng hơn trong việc tiếp cận với danh mục dự án đầu tư đã công bố. Đồng thời, nhờ đơn giản hóa việc phân nhóm các dự án đầu tư và quy định cụ thể các cấp khác nhau tham gia việc thẩm định nên đã tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động đầu tư được tiến hành nhanh hơn.

Để bảo đảm việc thực thi Luật Bảo vệ môi trường và thẩm định các dự án đầu tư có liên quan đến môi trường, điều mà các nhà đầu tư nước ngoài trước đây thường gặp khó khăn, Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường đã ban hành Thông tư số 715/MTg

ngày 3/4/1995 hướng dẫn các thủ tục cần thiết cho những dự án có liên quan đến thẩm định tác động về môi trường. Các Bộ Tài chính, Thương mại cũng đã có thông tư hướng dẫn Nghị định 191/CP của Chính phủ.

Bộ Xây dựng căn cứ vào Nghị định 191/CP và các văn bản pháp luật nhà nước có liên quan đã ban hành Thông tư hướng dẫn việc quản lý xây dựng các công trình có vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài. Quy định này bao gồm các vấn đề liên quan đến việc chọn địa điểm xây dựng công trình; thẩm định xây dựng; thiết kế công trình; thẩm định thiết kế và việc cấp giấy phép xây dựng; xây dựng và quản lý chất lượng xây dựng.

Kết quả nghiên cứu cho thấy trong lĩnh vực đầu tư nước ngoài, các thủ tục hành chính sau Nghị quyết 38/CP đã được đề ra và cải tiến theo một yêu cầu mới, cụ thể hơn, rộng hơn, và sâu hơn, liên quan đến nhiều cấp, nhiều ngành. Việc cải tiến được đặt ra ở cả ba công đoạn: chuẩn bị dự án, thẩm định dự án, cấp giấy phép đầu tư và thực hiện dự án.

Hiện nay, để một dự án nước ngoài đi vào hoạt động, cần phải tiến hành một số công đoạn như sau:

- Bước 1: Tìm đối tác: Chủ đầu tư phải thông qua các cơ quan quản lý khác nhau là Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ quản lý ngành, Ủy ban nhân dân tỉnh có dự án hoặc hạng mục công trình kêu gọi đầu tư, Bộ Tài chính và Tổng cục Địa chính để xác định đối tác đầu tư thích đáng. Đây là một bước thường gây chán nản cho các nhà đầu tư. Trong môi trường được coi là rất cởi mở, nhưng thực tế việc tiếp xúc để tìm đối tác đã từng làm mất của các nhà đầu tư khá nhiều thời gian và có khi làm mất cả cơ hội đầu tư. Để khắc phục tình trạng đó, hiện nay, một số ngành và địa phương đã chủ động hơn trong việc kêu gọi dự án đầu tư nước ngoài, đã tìm cách tạo nhiều cơ hội tốt cho các nhà đầu tư nước ngoài tìm đối tác.

- Bước 2: Việc lập hồ sơ dự án hay hạng mục công trình xin phép đầu tư.

Theo quy định vẫn còn hiệu lực, hồ sơ bước này cần 4 loại giấy tờ với nhiều hạng mục, danh mục phải làm. Hồ sơ phải lập thành 8 - 10 bộ gửi cho các cơ quan liên quan. Sau Nghị quyết 38/CP, khâu chuẩn bị hồ sơ cho dự án đã được đơn giản hóa hơn về mẫu mã các loại giấy tờ và có định hướng rõ ràng.

- Bước 3: Thẩm định hồ sơ, phê duyệt và cho phép các dự án hoạt động. Đây là khâu quan trọng nhất và thường chiếm mất nhiều thời gian nhất.

Nhằm làm cho khâu này được tiến hành thuận lợi hơn, nhiều ngành, nhiều địa phương chủ trương áp dụng nguyên tắc bỏ bớt “cửa”, tiến tới “một cửa” khi phê duyệt và cho phép. Tiên phong trong vấn đề này là thành phố Hồ Chí Minh đã ban hành quy chế, theo đó có một đầu mối tiếp nhận hồ sơ đã được tổ chức. Hồ sơ sẽ do đầu mối này nghiên cứu, xem xét và tổng hợp ý kiến của các ngành để trình lên Ủy ban Nhân dân thành phố xét duyệt.

Ủy ban Nhân dân thành phố Hồ Chí Minh, trong quá trình triển khai chủ trương của mình, cũng đã quy định các điều kiện để đảm bảo cho cơ chế đầu tư “một cửa” có khả năng vận hành thuận lợi. Về nguyên tắc, các quy định về thẩm định hồ sơ đầu tư nước ngoài, trình tự xét duyệt, các giấy tờ độ trình, thủ tục cấp đất, thẩm định thiết kế xây dựng cũng như các trình tự về hành chính khác đều hướng tới mục tiêu chung là đảm bảo cho việc gọi vốn đầu tư nước ngoài nhanh nhất, thuận lợi nhất.

Ở nhiều địa phương khác, bước thẩm định và phê duyệt dự án cũng đã có sự cải tiến đáng kể và tiến bộ hơn nhiều so với trước Nghị quyết 38/CP. Có thể kể đến một số thành phố lớn mà kết quả của bước này rất rõ rệt ngoài thành phố Hồ Chí Minh, là Hà Nội, Hải Phòng và một số tỉnh khác.

Đến nay, nhìn một cách tổng quan, đã có thể đi đến một nhận xét chung là chúng ta thực sự đã có quyết tâm tháo gỡ ách tắc ở bước này trong hoạt động hợp tác đầu tư nước ngoài ở Việt Nam.

Tuy nhiên, ở bước thẩm định hiện nay vẫn còn một số tồn tại cần phải lưu ý giải quyết để làm cho hoạt động đầu tư tốt hơn. Có một thực tế là đa số các doanh nghiệp nhà nước Việt Nam liên doanh với các đối tác nước ngoài trong việc đầu tư hoạt động sản xuất kinh doanh, do nhiều nguyên nhân khác nhau, đã tỏ ra quá dễ dàng về những điều kiện mà đối tác đưa ra. Kinh nghiệm của chủ các doanh nghiệp nhà nước Việt Nam hiện còn rất hạn chế và thiếu thông tin. Chính vì vậy, thẩm định của Nhà nước Việt Nam với sự có mặt của một số chuyên gia các bộ, ngành khác cần tăng cường thêm để phát hiện các vấn đề mà chính các doanh nghiệp không tự mình phát hiện ra được.

Ngoài ra, vẫn phải làm thế nào để bước thẩm định dự án được tiến hành thuận lợi. Trước tháng 10/1995, Ủy ban nhà nước về hợp tác và đầu tư được giao trách nhiệm quan hệ với các ngành liên quan khi thẩm định dự án để các nhà đầu tư khỏi “chạy” đi nhiều cửa. Thời gian hoàn thành các thủ tục cũng được quy định cho từng cấp, từng ngành cụ thể và yêu cầu phải thực hiện đúng. Cụ thể: thẩm định dự án nhóm A tối đa sau không quá hai tháng, nhóm B không quá một tháng rưỡi, các cơ quan chức năng phải trả lời có được cấp giấy phép hay không. Hội đồng thẩm định nhà nước thẩm định toàn bộ dự án. Địa phương không phải làm. Thời gian gần đây, nhiều thủ tục vô lý đã được bãi bỏ. Ví dụ: việc thẩm định dự án không phải qua hai lần: địa phương rồi Trung ương, lại quay về địa phương. Số cơ quan tham gia thẩm định dự án cũng được rút bớt...

- Bước 4: Triển khai thực hiện dự án đầu tư. Đây cũng là bước chiếm khá nhiều thời gian. Trước đây đã có các dự án tuy

đã được thẩm định, phê duyệt và cấp giấy phép nhưng không đi vào triển khai được vì thủ tục này đòi hỏi khá nhiều thời gian. Tất nhiên, có những loại thủ tục mang tính chất bắt buộc, nhưng có những loại thủ tục do trước đây không quy định cụ thể nên không triển khai được. Ví dụ: Xí nghiệp đầu tư 100% vốn nước ngoài được cấp địa điểm để xây dựng xí nghiệp. Vấn đề mà cơ quan thẩm định phê duyệt đề ra là chủ đầu tư phải tự làm các thủ tục cần thiết để đền bù giải phóng mặt bằng. Trong điều kiện cụ thể của Việt Nam hiện nay, thủ tục đền bù chưa có một cơ sở pháp lý thống nhất để thực hiện, mà theo nguyên tắc thoả thuận. Đây là một khó khăn thực tế. Ngay Nhà nước Việt Nam với nhân dân có khi cũng mất hàng năm mà không giải quyết được vì động chạm đến quyền công dân.

Trong môi trường phải cạnh tranh, để thu hút đầu tư nước ngoài vào nước mình, các quốc gia trong khu vực ASEAN nói riêng và thế giới nói chung, việc hoàn thiện, công bố công khai, và tạo điều kiện thuận tiện để các thủ tục đầu tư được giải quyết nhanh có một ý nghĩa hết sức quan trọng. Làm như vậy không chỉ nhằm để thu hút vốn đầu tư, mà còn góp phần hạn chế được những tác động xấu của đầu tư nước ngoài vào sản xuất trong nước.

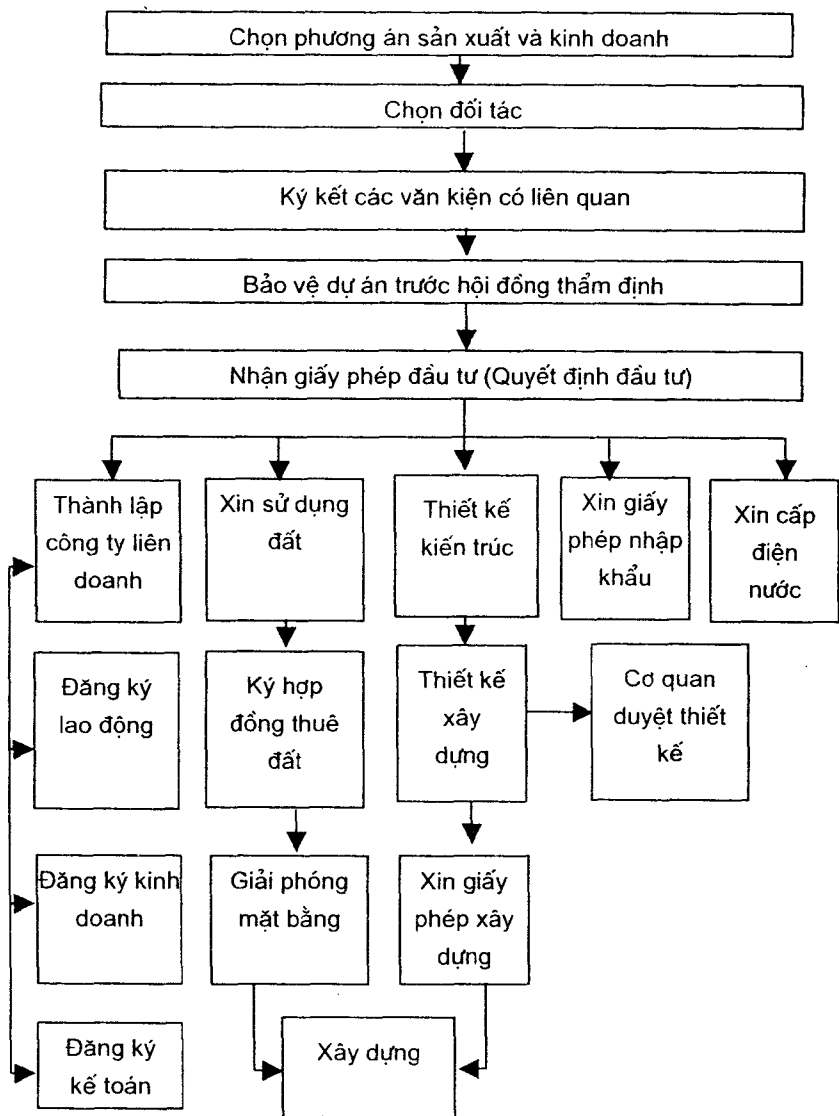
Cần nhấn mạnh rằng, hiện nay đầu tư nước ngoài là một vấn đề đang được quan tâm trong tất cả các quốc gia. Đây cũng là một trong những điều kiện để giúp chúng ta đi nhanh trên con đường công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Một mặt chúng ta cần chặt chẽ trong quản lý các hoạt động đầu tư và không buông lỏng quản lý như đã có lúc chúng ta mắc phải; nhưng mặt khác, không thể nêu ra các quy định, quy tắc phiền hà, không đúng thông lệ quốc tế, cản trở việc thu hút vốn đầu tư nước ngoài. Đó chính là mục tiêu của cải cách thủ tục hành chính theo tinh thần Nghị quyết 38/CP và đã được thể hiện rõ nét qua một số năm thực hiện trong lĩnh vực hợp tác và đầu tư nước ngoài.

Sau một thời gian chưa dài thực hiện các văn bản đã đề ra, có thể nói rằng, nhờ cải tiến kịp thời các thủ tục hành chính không thích hợp về hợp tác và đầu tư nước ngoài mà nhiều bế tắc trong việc triển khai các dự án đầu tư nước ngoài vào Việt Nam đã được khai thông. Nhiều khu công nghiệp mới ở cả 3 miền đất nước đã được công khai xây dựng. Tính chung cả nước, năm 1996, tổng số vốn của các dự án được phê duyệt lên tới 9 tỷ USD, cao hơn năm 1995 khoảng gần 30%. Tính riêng 11 tháng của năm 1996, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã cấp giấy phép cho 322 dự án¹.

Đó là một con số đáng phấn khởi. Nhưng quan trọng hơn là chất lượng các dự án, là sự thuận lợi của việc triển khai dự án mới nhờ thủ tục đã được cải tiến một bước đáng kể. Năm 1996 đã xuất hiện nhiều loại hình dự án trước đó chưa có như dự án khu đô thị mới Nam Thăng Long (Hà Nội), City hope (TP Hồ Chí Minh), dự án BOT (hợp đồng xây dựng – kinh doanh – chuyển giao) và BT (xây dựng – chuyển giao), các cơ sở hạ tầng như cảng Sao Mai, Bến Đình, nhiệt điện Phú Dũng, điện Quảng Ninh, đường cao tốc thành phố Hồ Chí Minh, v.v...

Theo nhận xét của nhiều nhà đầu tư thì trong 3 công đoạn liên quan đến một dự án là: vận động hình thành dự án, thẩm định để cấp giấy phép và triển khai dự án, thì ở công đoạn thứ hai (thẩm định), thủ tục hành chính đã được cải thiện rõ rệt. Ở các công đoạn còn lại vẫn còn những vướng mắc nhất định. Vướng mắc lớn nhất vẫn là thủ tục cấp đất và giấy phép xây dựng. Đây là vấn đề đang được nhiều người quan tâm và cần được tiếp tục giải quyết.

Sơ đồ dưới đây nhằm mô tả các bước đi để hình thành một dự án đầu tư nước ngoài tại Việt Nam đã được cải tiến sau Nghị quyết 38/CP.



Sơ đồ 3.2. Quá trình hình thành một dự án đầu tư nước ngoài tại Việt Nam

Trên thực tế, cùng với việc thành lập Bộ Kế hoạch và Đầu tư và việc chuyển đổi một số chức năng trước đây từ Ủy ban nhà nước và hợp tác đầu tư về một mối, cùng với các chức năng của Ủy ban kế hoạch nhà nước, nhiều thủ tục đang dần dần được đơn giản hóa.

Đặc biệt là, tháng 11/1996, tại kỳ họp thứ X của Quốc hội khóa 9, *Luật Đầu tư nước ngoài* (mới) được thông qua đã tạo ra cái mốc quan trọng góp phần đáng kể vào việc hoàn thiện các thủ tục đầu tư của các nhà đầu tư nước ngoài vào Việt Nam.

So với *Luật Đầu tư nước ngoài* tại Việt Nam được ban hành cách đây 9 năm (29/12/1987) và các lần sửa đổi sau đó vào những năm 1990 & 1992, *Luật Đầu tư nước ngoài* mới được thông qua và ban hành năm 1996 có nhiều điều cởi mở hơn, thông thoáng hơn.

Theo luật mới, về mặt nguyên tắc, bên nước ngoài có thể góp vốn bằng tiền Việt Nam. Đồng thời, Luật cũng đã thu hẹp những vấn đề cần thực hiện trên cơ sở có sự nhất trí giữa các thành viên trong hội đồng quản trị vì kinh nghiệm cho thấy, để đạt được nhất trí về một vấn đề nào đó thường mất nhiều thời gian. Sự điều chỉnh này làm cho luật mới thông thoáng và gắn với thông lệ quốc tế hơn mà vẫn bảo đảm được lợi ích của các bên tham gia đầu tư cũng như lợi ích của Nhà nước Việt Nam.

Trong luật mới có một chương riêng (chương V) quy định về quản lý nhà nước đối với đầu tư nước ngoài. Chương này quy định cụ thể nội dung về quản lý nhà nước, về đầu tư nước ngoài như: chức năng, nhiệm vụ của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, của các bộ ngành, Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh (thành phố trực thuộc Trung ương) trong việc quản lý nhà nước về đầu tư nước ngoài. Đây là cơ sở quan trọng để cải tiến thủ tục hành chính trong lĩnh vực đang nói đến nhằm góp phần nâng cao hiệu quả của quản lý

nhà nước. Các thủ tục về giám định, nghiệm thu, đấu thầu, báo cáo hành chính, chế độ kế toán,... đều có những bổ sung rất có ý nghĩa trong tình hình hiện nay.

Đáng kể nhất là trong các bổ sung mới, xét về mặt thủ tục hành chính, là việc Luật đã giao cho Chính phủ căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, căn cứ vào lĩnh vực đầu tư, quy mô, tính chất của dự án mà quyết định phân cấp giấy phép đầu tư cho Ủy ban Nhân dân tỉnh, thành phố thuộc Trung ương. Nhờ có quy định này, một mặt có thể phát huy được tính tích cực, chủ động của các địa phương, mặt khác có thể đơn giản hóa được thủ tục hành chính trong lĩnh vực đầu tư nước ngoài.

Luật mới cũng quy định rút ngắn thời gian thẩm định, cấp giấy phép đầu tư trong thời hạn 60 ngày. Kể từ khi nhận được hồ sơ hợp lệ, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền có trách nhiệm giải quyết các thủ tục liên quan đến triển khai dự án trong thời hạn chậm nhất là 30 ngày. Nếu chúng ta biết rằng trước đây có dự án mất 2 - 3 năm chưa triển khai được, thì quy định thời hạn theo luật mới là một bước tiến rất quan trọng cho việc thu hút vốn đầu tư nước ngoài vào Việt Nam.

Sau một thời gian thực hiện Luật Đầu tư nước ngoài đã phát huy tác dụng của mình trong đời sống và mang lại nhiều hiệu quả. Tuy nhiên, một số thủ tục hành chính liên quan đến việc triển khai đạo luật này vẫn còn nhiều bất cập so với nhu cầu thu hút vốn đầu tư nước ngoài vào các lĩnh vực quan trọng của nền kinh tế nước ta. Đáng kể nhất là các thủ tục về vay và thanh toán vốn, về duyệt dự án đầu tư. Và để khắc phục những tồn tại đó, tại kỳ họp thứ 7 Quốc hội khóa X (6/2000), một số điều khoản của luật trên đã được sửa đổi. Đây là một ví dụ nữa chứng tỏ sự quyết tâm đổi mới thể chế điều hành của Nhà nước ta trong thời kỳ mới.

Trong giai đoạn từ 2001 - 2003, nhiều quy định về thu hút vốn đầu tư được ban hành, nhờ đó thủ tục đã đơn giản hơn nhiều. Nhiều địa phương giải quyết thủ tục đầu tư trong thời hạn chỉ từ 1 tháng trở lại. Đó là những tiến bộ rất đáng kể so với trước đây.

IV - THỦ TỤC XUẤT, NHẬP KHẨU

Hoạt động gắn liền với các thủ tục xuất nhập khẩu của ta hiện nay có liên quan đến nhiều bộ, ngành. Bộ nào, ngành nào cũng có hàng hóa cần xuất khẩu và nhập khẩu. Đồng thời, Bộ Thương mại, Tổng cục Hải quan, Bộ Tài chính là nơi quy định một hệ thống các thủ tục có liên quan đến hoạt động xuất nhập khẩu. Trong tiến trình cải cách, chúng ta đã cố gắng thống nhất việc hoạt động quản lý xuất nhập khẩu. Có những điều chỉnh, sửa đổi nhằm làm cho việc quản lý hoạt động xuất nhập khẩu được hoàn thiện. Để tạo khung pháp lý chung, Quốc hội đã thông qua Luật Thương mại về hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, gia công và đại lý mua bán hàng hóa với nước ngoài. Sau đó, ngày 31/7/1998 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 57/1998/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành luật trên. Bộ Thương mại cũng có nhiều văn bản hướng dẫn thi hành cụ thể có liên quan tới thủ tục hành chính trong hoạt động xuất nhập khẩu.

Điều được quan tâm nhất để đơn giản hóa các thủ tục hành chính trong hoạt động xuất nhập khẩu là phân định lại các chức năng giữa các đơn vị: Bộ Thương mại và Tổng cục Hải quan. Từ trước đến nay, Bộ Thương mại đảm nhận cả việc cấp giấy phép kinh doanh xuất nhập khẩu. Cách phân công như vậy đã làm cho việc kinh doanh xuất nhập khẩu (làm đại lý mua bán, sản xuất hàng hóa xuất nhập khẩu) và việc quản lý hoạt động xuất nhập khẩu có sự chồng chéo. Tại Nghị định 38/CP ngày 19/4/1994 về việc quản lý nhà nước đối với hoạt động xuất nhập khẩu của

Chính phủ có quy định lại việc cấp giấy phép hoạt động kinh doanh xuất nhập khẩu. Cần phải giao chức năng quản lý hoạt động sản xuất kinh doanh cho Ủy ban Nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Bộ Thương mại đã rà soát lại những văn bản trước đây có liên quan đến cơ chế xuất nhập khẩu và đưa ra những đề nghị cụ thể nhằm giảm nhẹ các thủ tục đã có:

- Bỏ bớt các loại giấy tờ trong hồ sơ xin phép (ví dụ: nếu đã có giấy chứng nhận kinh doanh thì không cần xuất trình quyết định thành lập doanh nghiệp).

- Bỏ bớt thủ tục phân bổ hạn ngạch xuất nhập khẩu cho một số mặt hàng mà số lượng xuất nhập khẩu hàng năm không nhiều và thuộc loại hàng thông dụng (ví dụ: sản lát xuất khẩu).

- Về việc giao kế hoạch xuất nhập khẩu các mặt hàng định hướng, trước đây các doanh nghiệp nếu có nhu cầu nhập khẩu các mặt hàng đã được định hướng theo danh mục thì phải gửi công văn cho Bộ Thương mại nêu nhu cầu phải có sự xác nhận của cơ quan chủ quản. Nay khâu xác nhận bãi bỏ (các mặt hàng định hướng xuất khẩu là: xăng dầu, phân bón, thép, xi măng đen, vật liệu nổ, sợi vải, bao đay, giấy, nguyên phụ liệu sản xuất thuốc lá điếu, hàng điện tử dân dụng, xe hai bánh gắn máy, linh kiện điện tử lắp ráp ô tô dưới 12 chỗ ngồi, đường ăn và sữa).

- Để thực hiện đơn giản hóa các thủ tục, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh xuất nhập khẩu, Chính phủ đã ban hành Nghị định 89/CP ngày 15/12/1995. Đây là một văn bản rất quan trọng đã góp phần làm đơn giản hóa, cụ thể hóa và phân định rõ ràng trách nhiệm quản lý các hoạt động xuất khẩu của nước ta; phân định quan hệ giữa việc cho phép xuất khẩu và việc kiểm tra, kiểm soát xuất nhập khẩu hàng hóa ra vào nước ta. Nghị định 89/CP đã giúp cho việc hình thành thủ tục xuất nhập khẩu đơn giản hơn, thuận lợi hơn.

Theo nguyên tắc chính, 9 nhóm hàng thuộc diện quản lý của Nhà nước trong hoạt động xuất nhập khẩu là phải có giấy phép:

- Hàng xuất nhập khẩu quản lý theo hạn ngạch.
- Hàng tiêu dùng nhập khẩu theo kế hoạch.
- Máy móc, thiết bị nhập khẩu bằng nguồn vốn ngân sách.
- Hàng của các doanh nghiệp được thành lập theo Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam.
- Hàng phục vụ thăm dò, khai thác dầu khí theo giấy phép liên doanh, đầu tư.
- Hàng hội chợ, triển lãm.
- Hàng gia công.
- Hàng xuất nhập khẩu cần điều hành để đảm bảo cân đối cung - cầu trong nước.

Chín nhóm hàng này được Chính phủ quy định và điều chỉnh sửa đổi để có sự phù hợp với đặc điểm phát triển kinh tế. Đây cũng là một đòi hỏi tất yếu của sự phát triển mối quan hệ giao lưu quốc tế.

Ngoài 9 nhóm hàng có quy định cụ thể của Chính phủ, các nhóm hàng còn lại không cần có giấy phép xuất nhập khẩu của Bộ Thương mại.

Về giấy phép xuất khẩu, trước đây các doanh nghiệp muốn xuất khẩu bất cứ mặt hàng nào đều phải đến phòng giấy phép xuất khẩu của Bộ Thương mại xin phép chuyên. Nhưng từ sau khi có Nghị quyết 38/CP của Chính phủ, liên bộ Thương mại và Tổng cục Hải quan đã thống nhất bãi bỏ giấy phép xuất khẩu cho nhiều mặt hàng, trừ các mặt hàng cấm, hàng có hạn ngạch, hàng theo kế hoạch định hướng và hàng quản lý chuyên ngành. Chủ trương này làm giảm được nhiều thủ tục hành chính cho các doanh nghiệp và có tác dụng khuyến khích mạnh xuất khẩu.

Tuy nhiên, điều này chưa làm được đối với hàng hóa nhập khẩu. Theo thủ tục hiện hành, các mặt hàng nhập khẩu đều phải có giấy phép chuyên.

Về phần Tổng cục Hải quan, để thực hiện chủ trương đơn giản hóa thủ tục hành chính trong lĩnh vực xuất nhập khẩu, Tổng cục đã tổ chức rà soát lại các văn bản và nêu lên những vướng mắc về thủ tục xuất nhập khẩu để tìm biện pháp giải quyết.

Vướng mắc đầu tiên là về các chính sách xuất nhập khẩu. Liên quan đến thủ tục xuất nhập khẩu là vấn đề hàng hóa được miễn thuế và được xét miễn thuế xuất nhập khẩu cho các đối tượng liên doanh hợp tác đầu tư, cho công tác an ninh, quốc phòng, y tế, giáo dục... được quy định trong các văn bản hiện hành còn quá rộng, có nhiều sơ hở trong quản lý. Nhiều quy định còn chung chung hoặc thậm chí đã lạc hậu cần thay đổi cho thích hợp với tình hình mới. Ví dụ, quyết định cấm nhập mọi loại hàng tiêu dùng đã qua sử dụng một lần, quy định tiêu chuẩn các dạng SKD, CHD (linh kiện tháo rời, linh kiện nguyên chiếc), hoặc là không thích hợp, hoặc không rõ ràng nên khó áp dụng.

Xuất phát từ tình hình thực tế theo chức năng của mình, Tổng cục Hải quan đã ban hành một số văn bản nhằm sửa đổi các thủ tục không hợp lý từng gây nhiều phiền hà cho khách hàng và nhân dân nói chung. Mục tiêu chung là: "Tạo thông thoáng ở cửa khẩu, giảm bớt sự lặp đi lặp lại, chờ đợi của chủ hàng, phát hiện nhanh chóng và xử lý kịp thời những hành vi vi phạm luật lệ hải quan, buôn lậu, gian lận thương mại, chống thất thu, tăng thu cho ngân sách nhà nước, chống tham nhũng, giảm phiền hà, sách nhiễu, tiêu cực nội bộ"¹.

Theo tinh thần nói trên, cơ quan này đã bãi bỏ việc cấp giấy phép xuất nhập khẩu phi mậu dịch với các trường hợp sau:

- Hàng đã có giấy phép của cơ quan quản lý chuyên ngành.
- Hàng mẫu, vật phẩm quảng cáo, xuất nhập khẩu.

¹ Theo báo cáo ngày 3/4/1995, kết quả bước đầu cải cách thủ tục hành chính của Tổng cục Hải quan.

- Hành lý (xuất nhập khẩu) vượt tiêu chuẩn miễn thuế¹.

Nhờ các biện pháp đó, tình hình xuất nhập khẩu đã được cải thiện một bước.

Về thời gian cấp giấy phép, Tổng cục Hải quan quy định rằng, chậm nhất 2 ngày kể từ ngày nhận được hồ sơ đầy đủ, cơ quan hải quan phải cấp giấy phép và trả lời cho chủ hàng. So sánh với trước kia, đây là một thời gian lý tưởng, thuận lợi cho cơ quan xin phép xuất nhập khẩu.

Để đảm bảo cho việc cấp giấy phép thuận lợi, Tổng cục Hải quan cũng quy định cụ thể quy trình nghiệp vụ cấp giấy phép do Cục trưởng Hải quan tỉnh ký ban hành để thực hiện trong phạm vi đơn vị mình. Trong quá trình giải quyết các yêu cầu thực tiễn, một số chính sách, chế độ quản lý xuất nhập khẩu đã được sửa đổi và công khai hóa. Đồng thời các cơ quan thuộc ngành Hải quan cũng đã cải tiến một số quy chế, quy trình theo hướng đơn giản hóa, tiêu chuẩn hóa và thống nhất hóa. Ví dụ: thay đổi nhiều mẫu tờ khai hành lý với nội dung đơn giản hơn: thực hiện phân luồng “cửa xanh”, “cửa đỏ” ở ga nhập sân bay quốc tế Tân Sơn Nhất và Nội Bài, v.v...

Ngành Hải quan cũng đã gắn việc cải cách thủ tục hành chính với công tác thanh tra, xử lý tích cực nội bộ, giảm phiền hà, sách nhiễu, với việc xây dựng lực lượng hải quan trong sạch, vững mạnh. Đây thực sự là cái gốc của vấn đề bảo đảm rằng, thủ tục hành chính được đổi mới sẽ có thể phát huy được hiệu quả.

Như vậy, có thể khẳng định rằng, việc cải tiến thủ tục hành chính trong lĩnh vực xuất nhập khẩu sau Nghị quyết 38/CP đã có một sự tiến bộ rõ rệt. Nhân dân ta và các cơ quan trong nước cũng như khách quốc tế đã có nhiều đánh giá tốt về vấn đề này.

Để tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước về hải quan. Chính phủ đã ban hành nghị định 16/CP ngày 20/3/1996 về việc

¹ Xem thông báo số 07-TM-XNK ngày 22/6/1994 của Tổng cục Hải quan.

Hiện nay, còn một thủ tục cần phải xem xét khi tiến hành các hoạt động xuất nhập khẩu đối với các nhóm hàng hóa thuộc quy định của Nghị định 89/CP là vai trò của các bộ, ngành (7 loại bộ, ngành) có liên quan. Đây là một vấn đề cần quan tâm để đảm bảo vừa quản lý các hoạt động xuất nhập khẩu, vừa đơn giản thủ tục.

Việc cải tiến cách thức tiến hành làm thủ tục hải quan đã góp phần giảm thời gian ứ đọng của hàng hóa tại các cửa khẩu. Tổng cục Hải quan đã xây dựng sơ đồ khối của việc tiến hành thủ tục hải quan, tạo điều kiện cho các chủ hàng có liên quan nhanh chóng cung cấp các loại giấy tờ cần thiết. Theo quyết định số 127/TCHQ/GSQL, thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất nhập khẩu phi mậu dịch theo sơ đồ 3.3.

Đối với hàng hóa xuất nhập khẩu phi mậu dịch, các thủ tục hải quan cũng đã được biên soạn, hoàn chỉnh nhằm tạo điều kiện nhanh chóng cho chủ hàng làm thủ tục xuất nhập khẩu. Theo quyết định số 258/TCHQ/GSL ngày 16/12/1994, hải quan đã đề ra 7 nguyên tắc rất cơ bản nhằm bảo đảm việc làm thủ tục hải quan chặt chẽ, đúng chính sách, đúng pháp luật, nhanh chóng, thuận tiện, không phiền hà, tiêu cực. Quyết định này quy định rõ 5 bước với các nội dung cụ thể về những vấn đề cần phải làm tiêu chuẩn cho những cán bộ hải quan và trách nhiệm của các bên tham gia vào chu trình thủ tục hải quan. Các bước của chu trình hải quan được mô tả như ở sơ đồ 3.4 sau:

Bước I: Đăng ký tờ khai

- Khai báo
- Tiếp nhận bộ chứng từ (có yêu cầu cụ thể 8 vấn đề cần bảo đảm trong bộ chứng từ).
- Kiểm tra chứng từ.
- Đăng ký tờ khai.

Sau khi hoàn tất các vấn đề trong bước I, Hải quan phải đóng dấu "Đã tiếp nhận tờ khai" nếu tờ khai đáp ứng các yêu cầu và chuyển sang các bước tiếp theo.

Bước II: Kiểm tra hàng hóa xuất nhập

Quá trình kiểm tra đòi hỏi phải có mặt hai cán bộ hải quan và việc quy định các thủ tục về địa điểm tiến hành kiểm tra phải công khai.

Bước III: Tính và thông báo thuế

Sau khi kết thúc giai đoạn này, các hồ sơ phải được chuyển cho bộ phận kiểm tra, phức tập kết thúc thủ tục hải quan.

Bước IV: Kết thúc thủ tục hải quan

Trong giai đoạn này, những sai sót trong nội bộ của hải quan phải được xử lý ngay. Trong trường hợp sai sót của khách hàng thì phải thông báo cho khách hàng biết để sửa đổi, bổ sung, điều chỉnh.

Bước V: Phức tập, lưu trữ tài liệu

Sơ đồ 3.4. Sơ đồ khối thủ tục hải quan hàng mậu dịch

Vấn đề còn tồn tại hiện nay là cần làm thế nào để khi thực hiện những thủ tục, quy định việc xuất nhập khẩu vừa đúng pháp luật, lại không gây hậu quả xấu cho hoạt động sản xuất kinh doanh. Các thủ tục hành chính, thủ tục thanh toán, quyết toán xuất nhập khẩu phải được cụ thể hóa. Các nhà sản xuất, kinh doanh thường lợi dụng việc thiếu những thủ tục cụ thể để làm ăn... Ví dụ: các doanh nghiệp trong một thời gian khá dài vừa qua đã mở rộng việc mua hàng theo phương thức trả chậm làm cho nhiều hoạt động sản xuất trong nước bị động, lúng túng. Việc nhập khẩu sắt thép, xi măng của những đơn vị không đủ vốn ngoại tệ theo phương thức trả chậm đã làm cho sản xuất xi măng, sắt thép trong nước một thời kỳ đã gặp nhiều bế tắc cũng là một ví dụ có thể minh họa cho nhận định trên. Thậm chí cả xi măng mác giả cũng được “bao” để nhập vào Việt Nam.

Thực tế cho thấy, đến nay vẫn còn nhiều thủ tục hải quan có từ trước Nghị quyết 38/CP chưa được cụ thể hóa và công khai hóa đầy đủ. Vẫn còn tình trạng sách nhiễu, phiền hà với chủ hàng. Nhiều hoạt động vẫn còn chông chéo. Vừa qua báo chí đã nói nhiều đến thủ tục giải quyết lô hàng phế liệu sắt thép nhập từ nước ngoài vào Việt Nam và nó cho thấy thủ tục hành chính của ta vẫn còn nhiều sơ hở. Thất thu thuế còn lớn.

Có thể nói thêm một tồn tại nữa là nhiều văn bản được ban hành còn chưa chuẩn mực cũng đã gây khó khăn không nhỏ cho việc thực hiện thủ tục hải quan, gây ra những phiền hà không đáng có. Dưới đây xin nêu một ví dụ minh họa. Cũng cần nói thêm là những phiền hà trong trường hợp được nói ở dưới đây không phải chỉ do các thủ tục và văn bản từ hải quan đưa ra còn thiếu cụ thể mà chúng cùng liên quan đến nhiều cơ quan. Sự việc đó như sau: cuối năm 1994, một số doanh nghiệp như ELECO, LIXEHA, SERVICIO, CENTRIMEX,... xin được nhập một cô-ta nhập khẩu hàng hóa và đã nhập về một đợt xe gắn máy dạng linh

kiện CID, tức là dạng nguyên chiếc không lắp. Tại các cửa khẩu, khi làm thủ tục hải quan, các đợt xe đó đều bị phạt đánh thuế như xe nhập nguyên chiếc, ngoài ra còn bị phạt vi phạm hành chính. Riêng các lô hàng của bốn doanh nghiệp có tên trên bị giữ lại toàn bộ 1060 linh kiện xe gắn máy và phải nộp 3,6 tỷ đồng.

Trước tình hình nói trên, các doanh nghiệp đã khiếu nại lên cơ quan chức năng, đề nghị can thiệp giải quyết. Các đơn khiếu nại đều có đầy đủ các chứng cứ kèm theo như cô-ta, giấy phép và các giấy tờ khai thủ tục kiểm tra hàng hóa tại cửa khẩu. Ngoài ra các doanh nghiệp còn trình giấy chứng nhận xuất xứ hàng do phòng Thương mại công nghiệp nước sản xuất cung cấp để chứng minh hàng được phép xuất khẩu, đủ tiêu chuẩn do phía Việt Nam yêu cầu là loại xe máy chưa lắp thành xe (CKD).

Tuy nhiên, mọi đơn khiếu nại đều không được giải quyết. Trả lời việc này, hải quan Hà Nội đã dẫn ra văn bản làm cơ sở là “Thông báo giao nhập linh kiện xe gắn máy đợt 2 năm 1994” của Bộ Thương mại gửi các doanh nghiệp, trong đó ghi rằng (điểm 1.3): “không được nhập khẩu linh kiện được tháo rời từ xe hai bánh nguyên chiếc ở nước ngoài. Nếu doanh nghiệp nào cố tình vi phạm, tùy theo mức độ, Bộ Thương mại sẽ có hình thức xử lý thích hợp”. Khi được đề nghị giải thích văn bản nói trên, Bộ Thương mại, trong một văn bản trả lời phóng viên Báo Nhân dân đã nói rằng, văn bản đó chỉ có ý nghĩa nhắc nhở các doanh nghiệp. Và vì thấy chưa đủ cơ sở pháp lý, nên trong các thông báo sau đó, Bộ Thương mại đã bỏ quy định trên.

Để làm sáng tỏ tính chất của đợt xe gắn máy đã nói ở trên, hải quan cửa khẩu đã yêu cầu hai cơ quan giám định lại lô hàng. Công ty giám định hàng hóa xuất nhập khẩu Việt Nam (Vina Control) thì khẳng định đó là hàng thuộc loại linh kiện xe máy nguyên chiếc xuất khẩu (CKD) chưa lắp thành xe. Nhưng theo

Cục Tiêu chuẩn đo lường chất lượng thì đây là xe đã lắp thành chiếc được tháo rời ra.

Do văn bản giám định của hai cơ quan trên cùng một lô hàng trái ngược nhau về nhận định tính chất lô hàng, vấn đề trở nên phức tạp. Cho dù, theo quy định của Nhà nước và theo thông lệ quốc tế thì giấy chứng nhận giám định của Vina Control được xem là căn cứ hợp lệ khi xem xét các khiếu nại về xuất nhập khẩu hàng hóa, nhưng hải quan không thừa nhận kết quả đó. Cần có một cơ quan trọng tài để phán xử kết quả giám định cụ thể.

Trước tình hình đó, các cơ quan có liên quan đã tìm đến một văn bản pháp lý khác để làm chỗ dựa phán xử là Quyết định 89/TĐC-QĐ ngày 12/6/1992 của Tổng cục tiêu chuẩn đo lường chất lượng quy định về dạng CKD có 127 chi tiết, xe gắn máy nam có 13 chi tiết.

Để giải quyết vấn đề đặt ra, tháng 2/1995, Văn phòng Chính phủ có công văn số 533/KTH giao cho Bộ Thương mại căn cứ vào quy định hiện hành về loại linh kiện xe gắn máy dạng CKD để bàn với các cơ quan thực hiện việc đánh giá các lô hàng, làm cơ sở xử lý khiếu nại của các doanh nghiệp.

Thực hiện ý kiến trên, Bộ Thương mại đã họp với Bộ Tài chính, Bộ Khoa học công nghệ môi trường, Tổng cục Hải quan. Bộ Thương mại đã ra một công văn đề nghị thống nhất cách giải quyết. Đó là công văn số 376/TMXHK ngày 25/3/1995, trong đó ghi rõ: “Nếu các doanh nghiệp nhập khẩu các chi tiết linh kiện đúng với quyết định 89/TĐC-QĐ ngày 12/6/1992 thì đề nghị Tổng cục Hải quan cho nhận thủ tục để nhận hàng”.

Tuy nhiên văn bản đã không được trả lời. Đề nghị của Bộ Thương mại không được Tổng cục Hải quan chấp nhận.

Ngày 13/5/1995, Văn phòng Chính phủ lại có công văn số 2541/TTTH chỉ đạo giải quyết vụ khiếu nại và lần này không

giao cho Bộ Thương mại mà giao cho Bộ Tài chính đứng ra làm trung gian bàn bạc với các ngành thực hiện chủ trương của Chính phủ.

Sau khi bàn bạc với các ngành, Bộ Tài chính đã ra một văn bản nêu rõ nguyên tắc tính thuế, xử lý các lô hàng nhập khẩu linh kiện xe gắn máy dạng CKD phải dựa vào Quyết định 89/TĐC-QĐ của Tổng cục Tiêu chuẩn đo lường chất lượng. Văn bản của Bộ Tài chính còn nêu rõ nếu xử phạt sai, gây thiệt hại cho người nộp thuế thì phải bồi thường cho người thiệt hại.

Tổng cục Hải quan, trong một công văn trả lời (số 1697/TCHQ-CSQL) cho rằng Bộ Tài chính chỉ nêu nguyên tắc chung, còn vụ lô hàng của 4 doanh nghiệp bị giữ nói trên thì chưa có ý kiến cụ thể gì nên không thể giải quyết được.

Bộ Tài chính một lần nữa lại ra văn bản gửi Tổng cục Hải quan và đề nghị nên căn cứ vào ý kiến của Bộ Tài chính tại công văn số 1796/TC-TCT và các quyết định hiện hành để xử lý đúng mức lô hàng linh kiện xe máy của các doanh nghiệp đang bị hải quan giữ lại.

Trước tình hình như vậy, Tổng cục Hải quan đã phát biểu quan điểm cụ thể của mình về lô hàng đang bị giữ lại trong một công văn gửi Thủ tướng Chính phủ như sau:

1. Giữ lô hàng đó là dựa vào văn bản do Bộ Thương mại quy định tại thông báo giao nhập khẩu linh kiện xe máy.
2. Do văn bản kết luận của hai cơ quan giám định lô hàng trái ngược nhau.

Vì hai lý do trên, hải quan thu thuế những xe còn nguyên chiếc và phạt là thoả đáng.

Ngày 20/9/1995, Văn phòng Chính phủ có công văn số 526/KTTH gửi các bộ, các ngành có liên quan đến vụ khiếu nại về nhập xe gắn máy đang nói trên. thông báo ý kiến của Phó Thủ

tướng Phan Văn Khải thay mặt Thủ tướng giao cho Bộ Tài chính của Tổng cục Hải quan kiểm tra xem xét các trường hợp xử lý thuế nhập khẩu linh kiện xe gắn máy của các công ty nói trên, nếu nhập đúng loại CKD theo như quy định tại Quyết định số 89/TCĐ-QĐ ngày 12/6/1992 của Tổng cục Đo lường chất lượng thì cho phép thoái lại phần thuế nhập khẩu đã nộp.

Ngày 10/10/1996, Bộ Tài chính có công văn số 268/TC-TCT gửi Tổng cục Hải quan đề nghị xử lý các lô hàng đang giữ theo quyết định số 89/TCĐ-QĐ của Tổng cục Tiêu chuẩn đo lường chất lượng. Như vậy, qua một năm sự việc mới được giải quyết xong.

Trên đây là một ví dụ có thể xem là khá điển hình về cách thức và lề lối làm việc thiếu hợp tác chặt chẽ giữa các cơ quan. Thiệt hại do cách làm việc như vậy đối với nhà nước và đối với các doanh nghiệp đều rất lớn. Một điều đáng nói nữa là các trường hợp làm việc thiếu hợp tác giữa các cơ quan thường đều có nguồn gốc từ các văn bản quy định không rõ ràng do các cơ quan nhà nước ban hành theo chức năng chuyên môn của mình. Tuy đã khắc phục nhiều, nhưng đến nay vẫn còn có nhiều trường hợp xảy ra tương tự như ví dụ vừa nêu ở một số ngành và một số cơ quan.

Báo chí đã có nhiều dịp nói về vấn đề này¹.

Từ nhiều ví dụ đã và chưa được công bố, có thể nói qua một số năm thực hiện các quy định về thủ tục hải quan, mặc dù đã có những tiến bộ trong lĩnh vực này, chúng ta hiện vẫn thấy có nhiều tồn tại chưa được khắc phục, đặc biệt là với sự phát triển

¹ Xem: “Bao giờ vĩ mô thôi làm khổ vi mô” Báo Nhân dân ngày 30/12/1994; “Cuộc chiến văn bản kéo dài không đáng có” Báo Nhân dân ngày 24/10/1995; “Góp một tiếng nói về soạn thảo văn bản”. Báo Nhân dân cuối tuần, ngày 17/11/1996; “Quyết định xử phạt hành chính Công ty điện tử Hà Nội nhìn từ nhiều phía”. Tạp chí Pháp lý số 10/1/1996 v.v...

nhanh chóng, đa dạng của nền kinh tế thị trường, của quá trình mở rộng đầu tư và tái đầu tư, quá trình tự do hóa mậu dịch, khi Việt Nam có quan hệ buôn bán với trên 100 nước trên thế giới, trở thành thành viên đầy đủ của ASEAN, thì những tồn tại trong lĩnh vực thủ tục và pháp luật hải quan lại càng nổi lên, đòi hỏi phải giải quyết kịp thời.

Đáng kể nhất trong những tồn tại hiện có cần nêu lên là:

- Một số quy định về thẩm quyền tố tụng, thẩm quyền ra các quyết định hành chính của hải quan còn thiếu rõ ràng, chưa thực sự phù hợp với tính chất, đặc điểm hoạt động mang tính tổng hợp và tính đặc thù cũng như tập quán hoạt động mang tính quốc tế của hải quan. Điều đó, như thực tế cho thấy đã gây nên trở ngại không nhỏ đối với quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của hải quan.

- Các quy định về chế độ hải quan đối với các loại hình xuất nhập khẩu kinh doanh và không kinh doanh, đối với các đối tượng quản lý thuộc khu vực ưu đãi thuế quan, các hình thức gia công xuất khẩu, v.v... có nhiều trường hợp chưa đầy đủ. Hậu quả của điều đó đã gây nên tình trạng cạnh tranh không lành mạnh, nhiều trường hợp gây thất thu cho ngân sách nhà nước, tạo điều kiện để một số doanh nghiệp nợ thuế, chiếm dụng vốn lâu dài. Không ít trường hợp gây ách tắc cho sản xuất trong nước.

- Quan hệ giữa các ngành, các cấp trong việc quản lý nhà nước về hải quan còn chưa được xác định rõ ràng, làm cho việc thực hiện các quy định về thủ tục hải quan nhiều khi bị chông chéo, chậm trễ.

Một vấn đề nữa cũng cần nói đến ở đây, đó là về thị trường văn hóa phẩm nhập ngoại ở nước ta vẫn còn thiếu sự quản lý của các cơ quan nhà nước. Những sản phẩm mang danh văn hóa nhưng lại rất độc hại được nhập vào nước ta không có sự quản lý

chặt chẽ và thống nhất đang là vấn đề gây nhiều nhức nhối cho xã hội. Việc kinh doanh, nhập khẩu các loại hàng hóa đó đang bị buông lỏng. Chính vì vậy, thị trường này ở nước ta phức tạp hơn rất nhiều thị trường các nước khác trong khu vực. Sự buông lỏng quản lý thị trường văn hóa phẩm nhập khẩu, việc thiếu một hệ thống pháp luật có hiệu lực để quản lý, thiếu một cơ cấu tổ chức để hoạt động đã làm cho mặt tiêu cực của văn hoá phẩm nhập ngoại không lành mạnh từ nước ngoài vào nước ta đang ngày càng tác động không tốt vào xã hội Việt Nam.

Cần nói rằng từ năm 1995, Chính phủ đã ban hành Nghị định 87/CP về quản lý văn hóa phẩm. Đó là một căn cứ pháp lý quan trọng để quản lý đối tượng đang nói đến nhằm tạo cơ sở lập lại trật tự kỷ cương cho thị trường văn hóa phẩm. Nhưng những vấn đề gắn liền với hoạt động kinh doanh xuất nhập khẩu văn hóa phẩm về mặt thẩm quyền và thủ tục thì chưa được làm rõ: loại gì được xuất, nhập ? Loại gì thuộc Bộ Văn hóa thông tin quản lý ? Kiểm soát nó như thế nào để vừa tránh phiền hà, nhưng không để cho những loại văn hóa phẩm mang tính chất phản động và độc hại xâm nhập vào nước ta ? Đây không chỉ là thủ tục quy định của Bộ Văn hóa thông tin mà của nhiều bộ, ngành, đặc biệt là các ngành nội vụ, hải quan.

Ví dụ như: thủ tục nhập, xuất các băng hình, đĩa từ. Chúng ta không thể không cho phép nhập công nghệ hiện đại để sản xuất băng và đĩa từ. Nhưng đồng thời phải quy định cụ thể hình thức khai báo và chịu trách nhiệm như thế nào để có thể quản lý được là vấn đề phải quan tâm đúng mức. Nếu sai trái, vi phạm pháp luật thì cần có thủ tục xem xét và xử lý như thế nào cho thích hợp.

Nghị định 87/CP của Chính phủ đã quyết định khá cụ thể về quản lý văn hoá phẩm. Nhưng có thể nói, còn có nhiều vấn đề

chưa đủ cơ sở để đảm bảo tính hiệu lực của việc thi hành Nghị định: ví dụ, không thể phân loại kinh doanh băng hình ngoài luồng theo số lượng (kinh doanh từ 1-20 băng có mức phạt khác với kinh doanh từ 21 đến 100 băng và trên 100 băng). Cần nói rằng tác hại của các băng hình có nội dung độc hại không phải là ở chỗ kinh doanh nhiều hay ít mà cái chính là nó gây ảnh hưởng xấu cho xã hội, và do đó đều phải xử lý nghiêm như nhau. Tất nhiên, đây là những vấn đề cần tiếp tục cải tiến.

Tiếp tục cải tiến thủ tục hành chính trong lĩnh vực hải quan, ngày 27/3/1999, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 16/1999/NĐ-CP quy định về thủ tục hải quan, giám sát hải quan và lệ phí hải quan. Tiếp theo đó, các bộ, ngành liên quan cũng đã có Thông tư hoặc Thông tư liên tịch để hướng dẫn thi hành Nghị định của Chính phủ. Riêng Tổng cục Hải quan đã có Thông tư số 01/1999/TT-TCHQ ban hành ngày 10/5/1999 hướng dẫn thi hành Nghị định trong ngành mình một cách cụ thể. Nhìn chung, mặc dù vẫn còn những tồn tại nhất định, thủ tục hành chính trong lĩnh vực xuất nhập khẩu, hải quan đang được cải tiến không ngừng. Nhiều địa phương đã có những chuyển biến rõ rệt. Ví dụ như ở thành phố Hồ Chí Minh, sau cải cách thủ tục, theo báo cáo của Hải quan thành phố, 95% hàng hoá nhập khẩu đã được giải phóng khỏi cửa khẩu trong ngày. Trước năm 1998, các khâu giải quyết thủ tục nhập hàng không tập trung một nơi mà phân tán nhiều địa điểm: nộp tờ khai một nơi, kiểm hoá lại ở nơi khác, sau đó lại đưa về ký duyệt giải phóng hàng. Vì vậy, các doanh nghiệp có hàng phải chạy đi chạy lại nhiều lần. Nếu có sơ xuất về giấy tờ thì càng vất vả. Sau năm 1998, tình hình vừa nói đã được khắc phục. Ở nhiều địa phương khác, Hải quan cũng có những tiến bộ trong khâu giải quyết thủ tục xuất nhập khẩu.

Thủ tục hải quan là vấn đề nhạy cảm. Vì vậy, nhà nước ta đã có nhiều quy định mới nhằm cải tiến các thủ tục lạc hậu. Từ năm 2001 đến nay, xu hướng chung là thủ tục hải quan ngày càng đơn giản, phù hợp với yêu cầu hội nhập quốc tế.

V - THỦ TỤC XUẤT, NHẬP CẢNH, HỘ TỊCH, HỘ KHẨU

Sau khi có Nghị quyết 38/CP, phù hợp với các quy định hiện hành, Bộ Ngoại giao đã chú ý đơn giản hoá nhiều thủ tục trong lĩnh vực xuất nhập cảnh. Thông tư số 163/NG-TT ngày 25/5/1995 quy định nguyên tắc xuất nhập cảnh như sau:

1. Về xuất cảnh

Nếu một đoàn xin ra nước ngoài bình thường thì hồ sơ xin cấp hộ chiếu, thị thực cho cán bộ chỉ cần hai công văn sau:

- Công văn gửi Bộ Ngoại giao, đồng gửi Bộ Nội vụ.
- Một đơn khai cấp hộ chiếu, thị thực được xác nhận, có dán ảnh kèm theo giấy mời của phía đối tác.

Một đoàn cấp cao hoặc đặc biệt, hồ sơ tối thiểu chỉ gồm hai văn bản nói trên và thêm một loại nữa là văn bản đồng ý của Chính phủ, Quốc hội, Nhà nước, Ban Bí thư đối với người thuộc diện các cơ quan đó quản lý. Nếu đi đến những địa bàn phức tạp thì thay vì văn bản đồng ý của cơ quan quản lý, cần có ý kiến của Ban Tôn giáo, Ủy ban Dân tộc và Miền núi của Chính phủ.

Một người bình thường xin cấp hộ chiếu, thị thực để đi thăm người nhà, đi theo cán bộ thuộc cơ quan đại diện cũng chỉ cần trình một số giấy tờ tối thiểu:

- Quyết định của cơ quan chủ quản (nếu là cán bộ trong biên chế nhà nước).

- Văn bản duyệt nhân sự của Bộ Nội vụ.
- Đơn xin cấp hộ chiếu, thị thực (có dán ảnh).
- Giấy mời có xác nhận của cơ quan đại diện.

Thời gian giải quyết quy định tối đa là 5 ngày. Các thủ tục đều được niêm yết công khai.

2. Về nhập cảnh

Sau khi có ý kiến duyệt của Bộ Nội vụ, các thủ tục cho khách nhập cảnh vào Việt Nam đã được Bộ Ngoại giao giải quyết nhanh, tránh gây phiền hà cho khách.

Ngày 24/3/1995, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 24/CP quy định chi tiết về thủ tục xuất nhập cảnh. Sau đó một thời gian, ngày 6/11/1995, Chính phủ đã ban hành Nghị định 76/CP bổ sung thêm một số quy định về thủ tục xuất nhập cảnh.

Nội dung sửa đổi quan trọng đáng chú ý là:

1. Thời gian tối đa để hoàn thành việc cấp hộ chiếu, thị thực:

- 10 ngày, kể từ ngày nhận hồ sơ hợp lệ đối với trường hợp xuất cảnh để thăm dò, khảo sát thị trường và thực hiện các hợp đồng kinh tế, thương mại, du lịch, đào tạo, lao động chuyên gia.

- 15 ngày, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ đối với các trường hợp xuất cảnh vì mục đích cá nhân khác.

2. Những quy định về các đối tượng được hưởng quy chế miễn thị thực, trong đó đặc biệt lưu ý đối với các quan chức của ASEAN, các công dân của các nước ASEAN vào Việt Nam để tham dự các hoạt động của ASEAN, nhưng không quá 15 ngày kể từ ngày nhập cảnh.

3. Quy định việc cấp thị thực nhập cảnh nhanh.

Nhằm tiếp tục cải tiến thủ tục hành chính về xuất nhập cảnh của công dân Việt Nam trong giai đoạn tăng cường hội nhập với cộng đồng quốc tế, ngày 3/3/2000, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 05-2000/NĐ-CP với nhiều quy định mới về lĩnh vực này. Theo văn bản quy định này, nhiều thủ tục mới đã được thực hiện và việc xuất nhập cảnh của công dân Việt Nam nhìn chung đã đơn giản hơn trước nhiều¹.

Như vậy, sau Nghị quyết 38/CP, qua một số lần điều chỉnh, chúng ta đã có những bước thay đổi mới đáng kể các thủ tục hành chính liên quan đến xuất nhập cảnh. Đã được đơn giản hoá một số thủ tục không quan trọng trong việc cấp thị thực, visa.

Trong khung cảnh mới của sự hội nhập, những quy định cụ thể sẽ vừa thuận lợi cho dân hơn và cũng sẽ quản lý tốt hơn việc xuất nhập cảnh.

Nhìn chung, thủ tục xuất nhập cảnh của ta từ khi có Nghị quyết 38/CP đến nay đã có nhiều cải tiến đáng kể theo hướng vừa thuận lợi, vừa quản lý chặt chẽ đoàn ra, đoàn vào. Bộ Ngoại giao cũng như Bộ Nội vụ đã có nhiều đề nghị được Chính phủ chấp thuận để cải tiến thủ tục hành chính trong lĩnh vực xuất nhập cảnh. Hiện nay cán bộ các cơ quan, tổ chức đi ra nước ngoài công tác, dự hội nghị, học sinh du học... đều được giải quyết các thủ tục xuất nhập cảnh nhanh chóng và tương đối thuận lợi.

3. Về đăng ký hộ khẩu

Cải tiến đáng kể nhất trong lĩnh vực này được phản ánh trong Nghị định số 51/CP của Chính phủ ngày 10/5/1997 “Về

¹ Xem Nghị định số 05/2000/NĐ-CP ngày 3/3/2000 về xuất nhập cảnh của công dân Việt Nam đăng trong tập “Các văn bản pháp quy” của Trung tâm thông tin thương mại, số 7 (4-2000), tr.1-13.

việc đăng ký và quản lý hộ khẩu”. Khắc phục những tồn tại trước đây, Nghị định mới này quy định rằng công dân muốn đăng ký hộ khẩu thường trú tại nơi mới đến cần hội đủ một số điều kiện cụ thể như sau:

1. Đối với người được điều động đến địa bàn thành phố công tác:

1.1. Công chức, viên chức được cấp có thẩm quyền trong ngành hoặc khác ngành nhưng cùng nghề chuyên môn được điều động đến công tác.

1.2. Học sinh tốt nghiệp các trường đại học, cao đẳng, trung học chuyên nghiệp và dạy nghề được cơ quan có thẩm quyền cấp bộ (đối với cơ quan, tổ chức thuộc Trung ương) hoặc UBND tỉnh, thành phố đối với cơ quan thuộc tỉnh, thành phố ra quyết định tuyển dụng trong chỉ tiêu biên chế.

2. Đối với sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân viên chức thuộc quân đội nhân dân và công an nhân dân thuộc một trong các trường hợp ghi dưới đây sẽ được đăng ký hộ khẩu gia đình riêng:

2.1. Về ở với bố, mẹ, vợ chồng, con đang là nhân khẩu thường trú ở thành phố.

2.2. Nữ công an, quân đội đã thành lập gia đình hoặc có con.

2.3. Đã liên tục công tác tại địa bàn thành phố từ 3 năm trở lên.

2.4. Nghỉ hưu.

3. Những người thuộc một trong các trường hợp sau đây cũng được chuyển hộ khẩu đến ở với người có hộ khẩu thường trú thuộc thành phố.

3.1. Công chức, viên chức đang làm việc ở các tỉnh, thành phố giáp ranh, hàng ngày về ăn ở với bố mẹ (nếu chưa có vợ

chồng) hoặc vợ, chồng, con đang là nhân khẩu thường trú tại thành phố.

3.2. Những người hết tuổi lao động, nghỉ hưu, nghỉ mất sức hoặc mất khả năng lao động, hoặc người dưới 18 tuổi có người thân đang là nhân khẩu thường trú ở thành phố.

3.3. Vợ hoặc chồng đang là nhân khẩu thường trú ở thành phố.

3.4. Người Việt Nam ở nước ngoài hồi hương được cấp có thẩm quyền cho về cư trú ở thành phố.

3.5. Những người đã là nhân khẩu thường trú hoặc quê gốc thành phố đi nghĩa vụ quân sự, đi công tác, học tập, lao động... ở nơi khác (kể cả ở nước ngoài) nay trở về hợp pháp và người đi theo được quy định cụ thể tại Nghị định này.

3.6. Những người đã là nhân khẩu thường trú ở thành phố đi do thi hành quyết định xử phạt hành chính tại các trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục, cơ sở chữa bệnh hết thời hạn trở về không thuộc diện cấm cư trú ở thành phố.

Với những trường hợp đặc biệt khác, Giám đốc công an thành phố báo cáo Chủ tịch Ủy ban Nhân dân thành phố và Bộ Nội vụ ra quyết định.

Nghị định này bắt đầu có hiệu lực từ ngày 15/7/1997.

Như vậy, so với các quy định cũ về nhập hộ khẩu vào thành phố, các quy định mới tại Nghị định 51/CP của Chính phủ ngày 10/5/1997 rõ ràng đơn giản hơn nhiều.

Cũng phù hợp với việc điều động nhân lực thời kỳ mở cửa, làm thuận lợi cho việc tổ chức và công dân khi có các nhu cầu chính đáng về di chuyển hộ khẩu.

VI - THỦ TỤC THÀNH LẬP DOANH NGHIỆP VÀ ĐĂNG KÝ KINH DOANH

Hiện nay, ở nước ta có các loại doanh nghiệp sau đây:

- Doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp Đảng và đoàn thể chính trị thành lập và giải thể theo Nghị định 388/HĐBT ngày 20/11/1991.

- Doanh nghiệp có vốn đầu tư của nước ngoài hoạt động theo Luật Đầu tư; công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần và doanh nghiệp tư nhân hoạt động theo Luật Doanh nghiệp tư nhân và Luật Công ty.

- Hộ kinh doanh nhỏ hoạt động theo Nghị định 66/HĐBT ngày 7/5/1992 của Chính phủ.

Các thủ tục hành chính phải thực hiện đối với các doanh nghiệp gồm các khâu: thành lập, đăng ký và bổ sung, thay đổi nội dung đăng ký kinh doanh.

Trước đây, như đã nói ở chương II, việc phân công thực hiện các khâu trên không tập trung vào một đầu mối. Đối với các doanh nghiệp nhà nước, phân hướng dẫn Nghị định 388/HĐBT do Ủy ban Kế hoạch nhà nước phụ trách, còn việc thành lập lại (sắp xếp) và giải thể trước khi thành lập thực hiện, không có cơ quan làm đầu mối.

Về các công ty và doanh nghiệp tư nhân thì các cơ quan theo chức năng riêng của mình để hướng dẫn. Chính vì sự phân tán như vậy nên việc hướng dẫn và kiểm tra thực hiện các quy định của Nhà nước chẳng những không được thống nhất mà khi xảy ra tình trạng phiền hà cũng không được kịp thời phát hiện để uốn nắn. Tình hình biến động của các doanh nghiệp sau khi đăng ký rất khó theo dõi.

Để khắc phục tồn tại trong lĩnh vực đăng ký doanh nghiệp, sau khi có Nghị quyết 38/CP, Ủy ban Kế hoạch nhà nước đã kiến

ngành lập một bản danh mục ngành nghề để quản lý. Trong bản danh mục đó, ngành nghề đăng ký kinh doanh được phân chia thành hai loại với hai chế độ đăng ký khác nhau:

- Loại 1: Một số ngành nghề quan trọng cần hướng dẫn theo quy hoạch thống nhất. Loại này gồm các doanh nghiệp kinh doanh xuất nhập khẩu, du lịch, khách sạn; xây dựng; khai thác khoáng sản; khai thác và chế biến gỗ, lâm sản; sản xuất thuốc chữa bệnh; in và xuất bản.

Thuộc loại trên, nếu doanh nghiệp nhà nước do Trung ương quản lý thì do cơ quan chức năng như Ủy ban Kế hoạch (sau này là Bộ Kế hoạch và Đầu tư) xem xét trên cơ sở lấy ý kiến của Bộ quản lý ngành kinh tế - kỹ thuật có liên quan. Các doanh nghiệp do địa phương quản lý thì cơ quan thẩm định thành lập xem xét trên cơ sở đề nghị của Ủy ban Nhân dân tỉnh (thành phố trực thuộc Trung ương).

- Loại 2: Những ngành nghề được chủ động đăng ký kinh doanh phù hợp với khả năng vốn và công nghệ.

Đối với loại này (chiếm tỷ trọng trên 90% tổng số ngành nghề đăng ký kinh doanh), Bộ và Ủy ban Nhân dân tỉnh, thành phố chủ động xem xét quyết định theo pháp luật, chính sách của Nhà nước với những thủ tục đơn giản, bớt giấy tờ.

Đối với doanh nghiệp tư nhân và hộ kinh doanh nhỏ thì việc đăng ký được uỷ quyền cho một cơ quan chức năng thực hiện dưới sự kiểm tra của Ủy ban Nhân dân tỉnh, tập trung vào một đầu mối để kiểm tra thuận lợi.

Mọi doanh nghiệp sau khi thành lập đều phải đăng ký kinh doanh. Mục đích của việc kinh doanh là nhằm xác định địa vị pháp lý của doanh nghiệp, để doanh nghiệp được thiết lập các quan hệ kinh tế đăng ký và được phép kinh doanh, doanh nghiệp sẽ được bảo vệ các quyền và lợi ích theo luật định.

Thông qua việc đăng ký kinh doanh, Nhà nước sẽ giám sát được các hoạt động của doanh nghiệp, ngăn chặn các hoạt động kinh doanh trái pháp luật. Đăng ký kinh doanh là một công việc mang tính thủ tục. Sau Nghị quyết 38/CP, một số quy định nặng nề trước đây đều được thay đổi, đặc biệt đã quy định bỏ bớt một số giấy tờ không cần thiết. Loại giấy tờ để xin phép kinh doanh chỉ cần một thứ chủ yếu là quyết định thành lập doanh nghiệp để cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, phát hiện và kiến nghị với cơ quan ra quyết định thành lập doanh nghiệp những vướng mắc nếu có.

Thực tế cho thấy, việc cải tiến các thủ tục hành chính trong lĩnh vực xin phép thành lập doanh nghiệp và đăng ký kinh doanh sau Nghị quyết 38/CP đã có tác dụng rất thiết thực. Nó đẩy nhanh tốc độ phát triển của thị trường kinh doanh trong cả nước, làm cho thị trường kinh doanh trở nên năng động hơn nhiều.

Ví dụ, năm 1996, chỉ riêng thành phố Hồ Chí Minh, mỗi tháng có hơn 100 doanh nghiệp được thành lập và cấp giấy phép kinh doanh. Toàn thành phố đã có hơn 7600 doanh nghiệp hoạt động theo Luật Công ty và Luật Doanh nghiệp tư nhân. Riêng trong lĩnh vực xuất nhập khẩu đã có 372 doanh nghiệp hoạt động trên địa bàn thành phố (129 doanh nghiệp nhà nước), các đơn vị đóng ở thành phố Hồ Chí Minh đã xuất khẩu một lượng hàng trị giá 3.380.000 USD, chiếm 51% so với cả nước. Số liệu này cho thấy tính hiệu quả trong hoạt động của các doanh nghiệp tại thành phố Hồ Chí Minh, nơi thủ tục hành chính sau Nghị quyết 38/CP được thực hiện rất tích cực.

Một vấn đề rất đáng được quan tâm trong thủ tục quản lý doanh nghiệp là thủ tục để theo dõi hoạt động của các doanh nghiệp sau khi đã đăng ký kinh doanh. Nếu nói về các tồn tại trong lĩnh vực này thì đây chính là một vấn đề cần phải được tiếp

tục cải tiến nhiều hơn trong thời gian tới. Cho đến nay, đây vẫn là khâu còn rất lỏng lẻo. Thường thường các doanh nghiệp nhà nước chỉ báo cáo từng đợt theo yêu cầu nhưng không đầy đủ. Vì vậy, sau khi đã đăng ký kinh doanh thì ở nhiều nơi theo dõi bị gián đoạn. Đây là vấn đề đã được phát hiện từ sớm nhưng việc khắc phục còn chậm và hạn chế.

Để tạo điều kiện thuận lợi cho việc đăng ký doanh nghiệp và theo dõi hoạt động của các doanh nghiệp, ngày 27/2/1996, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã ban hành thông tư số 3-BKH-QLKT hướng dẫn tiêu thức xác định doanh nghiệp nhà nước độc lập quy mô lớn có thành lập hội đồng quản trị. Theo thông tư này, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban Nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã tiến hành rà soát lại tất cả doanh nghiệp có quy mô lớn dự kiến thành lập để nắm vững và trình Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Một bước cải tiến quan trọng trong lĩnh vực này là việc Bộ Kế hoạch và Đầu tư, và Bộ Tư pháp ban hành Thông tư liên tịch số 05/TTLT-KHĐT-TP ngày 10/7/1998 kết hợp hai thủ tục thành lập và đăng ký doanh nghiệp làm một, rút ngắn hồ sơ giải quyết xuống dưới một tháng. Việc xem xét, cho phép thành lập và đăng ký kinh doanh đối với các doanh nghiệp tư nhân và công ty trách nhiệm hữu hạn được giao cho Sở Kế hoạch và Đầu tư phụ trách, thay vì trước đây các chủ đầu tư phải mất nhiều thời gian để liên hệ với nhiều cơ quan khác nhau, rất phiền hà, tốn kém.

Đặc biệt là sau khi Luật Doanh nghiệp được Quốc hội khóa X thông qua (tháng 6/1999) và có hiệu lực thi hành từ ngày 1/1/2000, thủ tục hoạt động của các doanh nghiệp đã có nhiều đổi mới. Theo Luật Doanh nghiệp, khi các dự án có nguồn vốn không phải của Nhà nước, thì để đăng ký đầu tư không phải làm thủ tục giải trình nguồn vốn như trước đây. Ngày 3/2/2000, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 02/2000/NĐ-CP về đăng ký

kinh doanh nhằm tiếp tục đơn giản và cụ thể các quy định trong lĩnh vực này. Bản Nghị định bao gồm 5 chương, 24 điều quy định rõ các cơ quan đăng ký kinh doanh và quy trình kinh doanh đối với các doanh nghiệp hoạt động theo Luật Doanh nghiệp cũng như đối với các hộ kinh doanh cá thể. Bản Nghị định cũng nhấn mạnh, nếu cán bộ, công chức có nhiệm vụ đăng ký kinh doanh có hành vi cửa quyền, hách dịch, sách nhiễu, gây khó khăn, phiền hà đối với tổ chức, cá nhân xin đăng ký kinh doanh thì sẽ bị xử lý kỷ luật theo quy định của pháp luật.

Tiếp theo đó, Chính phủ cũng đã ban hành Nghị định số 03/2000/NĐ-CP hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Doanh nghiệp, theo đó tại các Sở Kế hoạch - Đầu tư của các tỉnh và Ủy ban Nhân dân các huyện sẽ có phòng đăng ký kinh doanh; Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh của doanh nghiệp sẽ được cấp trong vòng 15 ngày kể từ ngày nộp hồ sơ hợp lệ và đối với hộ cá thể sẽ được cấp sau 7 ngày. Đây rõ ràng là một bước tiến rất quan trọng trong việc cải tiến thủ tục đăng ký kinh doanh.

Cũng với mục đích tiếp tục triển khai Luật Doanh nghiệp, ngày 3/2/2000, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành quyết định số 19/2000/QĐ-TTg, theo đó 84 loại giấy tờ hiện hành trái với Luật Doanh nghiệp đều được yêu cầu bãi bỏ. Đây là một bước đột phá mới quan trọng nhằm làm cho hoạt động của các doanh nghiệp thông thoáng hơn, không bị các thủ tục hành chính rườm rà hạn chế phát triển.

Như vậy, các quy định thủ tục mới, một mặt vừa thuận lợi cho các doanh nghiệp khi đăng ký kinh doanh, đồng thời cũng bảo đảm cho Nhà nước có thể quản lý được hoạt động của các doanh nghiệp theo luật định, phục vụ cho lợi ích chung của cộng đồng. Nhờ cải tiến thủ tục, các doanh nghiệp mới đăng ký hoạt động đã có chiều hướng tăng hơn nhiều so với thời gian trước đây. Theo báo cáo của các cơ quan chức năng, tính theo con số

của 26 tỉnh thành có báo cáo 6 tháng đầu năm 2000, đã có 7684 doanh nghiệp đăng ký hoạt động¹. Rõ ràng đây là một bước tiến mới dù chúng ta còn nhiều việc phải tiếp tục làm tốt hơn.

Tiếp tục triển khai Luật Doanh nghiệp, ngày 4/6/2002, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 59/CP về việc bãi bỏ một số giấy phép. Đến nay 175 loại giấy phép con đã bị bãi bỏ.

VII - THỦ TỤC XÉT VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO CỦA CÔNG DÂN

Như đã nói ở trên, giải quyết khiếu nại và tố cáo của công dân là một nhiệm vụ rất quan trọng, đồng thời cũng là việc hết sức phức tạp trong tình hình hiện nay. Theo báo cáo của Thanh tra Nhà nước, mỗi năm có tới trên 15 vạn vụ việc phải giải quyết. Trong khi đó, nội dung khiếu nại lại liên quan đến trách nhiệm và thẩm quyền giải quyết của nhiều cơ quan khác nhau, liên quan đến nhiều lĩnh vực quản lý nhà nước.

Riêng việc khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính của cơ quan nhà nước, các khiếu nại, tố cáo về hành vi vi phạm của nhân viên nhà nước trong hệ thống quản lý hành chính nhà nước cho đến nay vẫn được điều chỉnh theo pháp lệnh về khiếu nại và tố cáo được ban hành năm 1991.

Ngoài ra, trong các luật, pháp lệnh và nghị định về các lĩnh vực đã được ban hành đều quy định ở những mức độ khác nhau về thẩm quyền, thủ tục và trình tự giải quyết các khiếu nại liên quan đến phạm vi điều chỉnh của luật, pháp lệnh và nghị định. Ví dụ như, Nghị định 38/HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) ngày 28/1/1992, Chỉ thị 18/TTg ngày 15/3/1993 và

¹ Xem: Thời báo Kinh tế Việt Nam, ngày 8/9/2000.

Chỉ thị 64/TTg ngày 25/1/1995 của Chính phủ cùng Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo của công dân, đã quy định rất cụ thể các thủ tục liên quan đến việc giải quyết các vấn đề khiếu nại, tố cáo của nhân dân; quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại, tố cáo và bị tố cáo; các thủ tục giải quyết các khiếu nại, tố cáo của nhân dân, v.v... Chỉ thị 64/TTg ngày 25/1/1995 của Thủ tướng Chính phủ đã quy định cụ thể trách nhiệm, thẩm quyền, thủ tục giải quyết của các cấp hành chính đối với khiếu nại, tố cáo của công dân. Tổng Thanh tra Nhà nước đã có thông tư hướng dẫn thi hành Chỉ thị 64/TTg, yêu cầu các cơ quan phải quy định thời gian tham gia giải quyết các vụ việc, không thể kéo dài tùy tiện.

Thông qua việc thực hiện các văn bản trên, trong hơn hai năm qua, kể từ sau Nghị quyết 38/CP, tình hình giải quyết các khiếu nại, tố cáo của công dân đã có chuyển biến tích cực. Nhưng đến nay và ngay tại kỳ họp thứ 10 Quốc hội khoá IX, Chính phủ cũng đã nhận thấy việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân hiện chưa tốt, còn tồn tại khá nhiều vấn đề. Đặc biệt là những vấn đề như về đất, nhà; những vấn đề liên quan đến cán bộ có chức quyền. Điều đó đặt ra các cơ quan nhà nước có chức năng liên quan đến vấn đề đang nói đến phải nghiên cứu để tiếp tục hoàn thiện các hệ thống thủ tục hành chính, ban hành kịp thời những văn bản bổ sung, làm cơ sở cho việc xét và giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân và tổ chức tốt hơn.

Sau khi Tòa án hành chính chính thức đi vào hoạt động, ngày 3/6/1996, Chủ tịch nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã ban hành Pháp lệnh "Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính" nhằm giải quyết các mối quan hệ khiếu kiện giữa các cá nhân, cơ quan nhà nước, thủ tục đối với nhà nước, thủ trưởng, cán bộ, viên chức của các cơ quan nhà nước đã ra các quyết định hành chính, hoặc có các hành vi hành chính mà người khởi kiện cho rằng trái pháp luật, xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của họ.

Pháp lệnh này bao gồm 76 điều quy định cụ thể việc giải quyết các khiếu kiện thành vụ án hành chính. Đây là một cơ sở pháp lý để các bên tham gia trong các vụ án hành chính giải quyết các mối quan hệ. Kết hợp với Pháp lệnh về giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các cơ quan nhà nước vi phạm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân đều được giải quyết cụ thể theo đúng hình thức tố tụng.

Ngày 20/4/1996, Chủ tịch nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã ban hành Pháp lệnh về việc giải quyết các vụ tranh chấp lao động. Pháp lệnh này gồm 106 điều quy định các nội dung cụ thể giải quyết các vấn đề có liên quan đến người lao động. Trong nhiều năm, các tranh chấp giữa người (tập thể) lao động với cơ quan, cá nhân sử dụng lực lượng lao động chỉ được xem như là các vấn đề mang tính tố cáo, khiếu nại. Chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, Nhà nước ta thừa nhận lao động là một loại hàng hoá và do đó giải quyết các mối quan hệ về lao động phải đầy đủ, đúng pháp luật. Ban hành pháp lệnh thủ tục giải quyết các tranh chấp lao động, cũng như các thủ tục giải quyết các vụ án hành chính nhằm bảo vệ lợi ích hợp pháp của các chủ thể được ban hành và có hiệu lực, trình tự tố tụng trong việc giải quyết tranh chấp lao động đã được quy định cụ thể trong Pháp lệnh nhằm giải quyết đúng pháp luật các tranh chấp.

Cần nói rằng mầm mống tiềm tàng của việc gây phiền hà cho dân và thủ tục trong công tác xét và giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân không chỉ là từ các quy định của văn bản luật pháp, mà một lý do quan trọng khác là từ việc chấp hành các văn bản đó. Nhiều trường hợp không có sự giám sát, kiểm tra, chặt chẽ nên việc xử lý mang tính hình thức, thiếu nghiêm túc. Do vậy, sự phiền hà trong lĩnh vực đang nói đến vẫn còn nhiều.

Nhìn thấy thực trạng đó, trong thời gian qua, nhiều ngành không những đã ban hành quy định về xét và giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân mà còn thủ tục tập huấn, bồi dưỡng cho cán bộ của đơn vị mình để nâng cao trình độ lý luận, nghiệp vụ cho họ, đồng thời đề cao trách nhiệm trong nhiệm vụ được giao. Có cơ quan như Bộ Nội vụ, Bộ Tư pháp, v.v.... đã tổ chức tốt việc kiểm tra các đơn vị trong quá trình giải quyết khiếu nại, tố cáo của dân để uốn nắn kịp thời các thiếu sót.

Kinh nghiệm cho thấy, ở nơi nào có sự kiểm tra nghiêm túc thì ở nơi đó thủ tục giải quyết các khiếu kiện của dân được thực hiện có trách nhiệm, đơn từ tồn đọng ít. Trái lại, nơi nào thiếu kiểm tra, đôn đốc thì ở đó đơn từ tồn đọng rất nhiều, tình trạng dân kêu ca, oán thán không giảm.

Ở một số cơ quan, thủ tục tiếp dân cũng được chú ý cải tiến, bảo đảm nghe được nhiều ý kiến của dân phản ánh. Ví dụ, ở Bộ Lao động thương binh và xã hội năm 1995 đã tiếp 2.229 người tại phòng tiếp dân của Bộ để nghe khiếu nại, tố cáo và đặc biệt là để trả lời chính sách cho dân. Chín tháng đầu năm 1995, riêng Bộ này cũng đã nhận được 3.971 đơn khiếu nại và tố cáo, Bộ đã giải quyết được hơn 1.000 đơn. Đó là những ưu điểm đáng kể.

Về những tồn tại cần quan tâm hiện nay trong lĩnh vực xét và giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân có thể tổng kết như sau:

- Còn có nhiều vụ giải quyết thiếu triệt để. Điều này báo chí và công luận đã đề cập khá nhiều. Tính không triệt để của việc giải quyết khiếu nại cho dân thể hiện dưới nhiều dạng khác nhau. Có khi vấn đề đã được cấp có thẩm quyền kết luận về cách giải quyết nhưng cơ quan có trách nhiệm không thi hành triệt để. Ở Hải Phòng, có một nhà máy gặp khó khăn, nhờ Ủy ban Nhân dân huyện bảo lãnh để vay thóc của dân nhằm giữ vững nhịp độ sản xuất. Đến khi nhà máy thua lỗ, không trả được cho dân mấy

tấn thóc, dân đến kiện huyện. Tòa án kết luận là huyện phải trả lại số thóc đã bảo lãnh cho nhà máy vay, nhưng huyện trả lời khi nào có đủ ngân sách thì trả. Mấy năm qua, đến nay vẫn không trả. Đó là một ví dụ điển hình đã được công luận nhắc đến gần đây. Thật ra, còn nhiều ví dụ nữa tương tự.

- Lại có trường hợp giải quyết không căn cứ vào chính sách hiện hành cho nên không chịu thực hiện kết luận đã được đưa ra và lại đi khiếu kiện tiếp. Có nhiều trường hợp không có căn cứ pháp lý cụ thể để giải quyết. Ví dụ, loại giấy tờ nào được xem là cơ sở pháp lý để giải quyết tranh chấp đất đai nếu các giấy tờ đều do các chính quyền cũ cấp, v.v...

- Một dạng tồn tại khác là chỉ giải quyết chiếu lệ, có tính hình thức, hứa hẹn với dân nhưng không thực sự quan tâm giải quyết làm cho người khiếu nại phải đi lại rất nhiều lần.

- Nhiều trường hợp thủ tục tiếp nhận các khiếu nại, tố cáo của dân không được tuân thủ, sổ sách ghi chép, biên nhận hồ sơ, tài liệu của người khiếu nại, tố cáo không đầy đủ, không bảo quản chu đáo tài liệu, hồ sơ đã tiếp nhận, để mất mát nên về sau không giải quyết được chính xác.

- Một tồn tại nữa đã được nói nhiều là có nhiều hướng dẫn chồng chéo nên dân không biết theo sự hướng dẫn nào để trình bày nguyện vọng của mình. Nếu sự việc có liên quan đến nhiều ngành thì thường bị chậm trễ vì các cơ quan hay đùn đẩy cho nhau, tránh né trách nhiệm. Nhiệm vụ khiếu kiện về nhà đất vừa qua đều rơi vào tình trạng này.

- Các văn bản ban hành để hướng dẫn việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân có trường hợp không rõ hoặc không đúng thẩm quyền, sai thể loại. Nhiều trường hợp đáng lẽ phải có quyết định xử lý, nhưng cơ quan chỉ ra thông báo, làm cho hiệu lực thi hành bị hạn chế.

Những tồn tại trên đây hiện đang được tiếp tục giải quyết.

VIII - THỦ TỤC LIÊN QUAN ĐẾN LỆ PHÍ TRƯỚC BẠ, CHỨNG THU

Lệ phí trước bạ và lệ phí chứng thu trước đây đều được quy định tại Nghị định số 222-HĐBT ngày 5/12/1987 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ). Theo Nghị định này, mọi trường hợp chuyển dịch quyền sở hữu hoặc quyền sử dụng nhà, đất, xe ô tô, xe máy, tàu thuyền, v.v... đều phải làm thủ tục khai báo và nộp lệ phí trước bạ cho cơ quan thuế.

Năm 1992, Bộ Tài chính đã có Thông tư hướng dẫn thu lệ phí trước bạ đối với các trường hợp chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Ngoài ra còn có một số công văn hướng dẫn của các Bộ có liên quan đến vấn đề này đã được ban hành trong nhiều thời gian khác nhau. Trước khi có Nghị định 38/CP của Chính phủ, việc thu lệ phí trước bạ cũng như nhiều loại lệ phí khác là một trong những lĩnh vực còn rất nhiều phiền hà và bức xúc. Tại cuộc hội nghị cán bộ do Ban Bí thư triệu tập trong hai ngày 20 và 21/2/1995 để bàn kế hoạch triển khai Nghị định hội nghị Trung ương VII về cải cách nền hành chính nhà nước, Phó Thủ tướng Chính phủ trong báo cáo trước hội nghị đã nhấn mạnh rằng, đến thời điểm đó có tới 150 loại lệ phí đã được các ngành, các cấp nêu ra cho dân và các cơ quan thực hiện. Để khắc phục tình trạng nói trên và triển khai Nghị quyết 38/CP, ngày 20/3/1995, Chính phủ đã ban hành văn bản số 1405-CP yêu cầu các Bộ, Ủy ban Nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phải báo cáo Chính phủ danh mục các phí và lệ phí hiện đang áp dụng để Chính phủ xem xét và loại bỏ các thủ tục thu lệ phí đã được đưa ra không đúng thẩm quyền. Các Bộ và các địa phương đã tích cực thực hiện chủ trương của Chính phủ.

Theo thống kê của Bộ Tài chính, đến năm 1997 cả nước vẫn tồn tại khoảng 140 loại lệ phí, trong đó Bộ Tài chính ban hành 86 loại, còn lại là do Ủy ban Nhân dân các địa phương tự ban hành. Điều đáng nói là trong số các loại lệ phí do các Bộ và Ủy ban Nhân dân các cấp ban hành có tới hơn 60 loại đã được ban hành trái thẩm quyền¹. Đến năm 2000, cả nước vẫn còn hơn 60 loại lệ phí quy định trái phép².

Bộ Nội vụ đã tập hợp và lên danh mục thống kê các quy định lệ phí về quản lý an ninh trật tự đang thực hiện để kiểm tra và bãi bỏ các loại lệ phí quy định không đúng. Một số địa phương đã đình chỉ việc thu lệ phí sai so với quy định chung như:

- Lệ phí giám định hồ sơ đăng ký ô tô xe máy.
- Lệ phí lưu kho bãi đối với các phương tiện giao thông vi phạm luật lệ.
- Lệ phí làm hợp đồng chuyển nhượng tài sản, đất đai, v.v...

Các loại lệ phí khác cũng đã được nghiên cứu cải tiến phù hợp với yêu cầu mới.

Về thủ tục trước bạ, cải tiến đáng kể nhất sau Nghị quyết 38/CP là các loại giấy tờ cho một hồ sơ nộp thuế trước bạ mua bán, chuyển nhượng tài sản đã được quy định rõ ràng, công khai, ổn định. Nếu so với trước đây thì cải tiến thủ tục này rất có ý nghĩa vì đã có một thời gian không biết thế nào là một hồ sơ đầy đủ và đúng cho việc nộp thuế, phải làm đi làm lại nhiều lần.

Cải tiến thứ hai là về quy định thời gian trả lời đương sự sau khi hồ sơ đã được chấp nhận. Điều này tạo ra một sự thoải mái, yên tâm để dân có thể biết rõ lúc nào cần làm việc gì.

¹ Xem: Báo Lao động, ngày 22/5/1977.

² Xem: Thông tin cải cách nền hành chính nhà nước. Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ ban hành 1/2002, tr.9

Cải tiến thứ ba chính là thái độ phục vụ của đội ngũ cán bộ phục vụ nghiệp vụ trong lĩnh vực này. Có thể nói, thái độ hách dịch, cửa quyền một thời rất bị kêu ca, phàn nàn nay đã bớt đi nhiều. Tuy chưa hết hẳn phiền hà nhưng dân đã có phần nhẹ nhõm hơn trước.

Một cải tiến đáng kể nữa là mẫu mã giấy tờ đơn giản hơn, chính xác hơn, dân đỡ mất thời gian và tin cậy hơn.

Về công chứng, cải cách quan trọng nhất là Nhà nước đã có quy định lại các loại việc của phòng công chứng. Trước đây, như mọi người đều biết, theo Nghị định 45/HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) ban hành ngày 27/2/1991 thì có tới 10 nhóm việc phải công chứng, trong đó có việc phải chứng nhận các bản sao, cách quy định đó đã làm cho phòng công chứng các nơi đều quá tải. Nay tại Nghị định 31/CP ngày 18/5/1996, Nhà nước đã quy định lại việc chứng nhận các bản sao không cần công chứng nên dân đỡ vất vả. Theo điều 18 của Nghị định này thì phòng công chứng nhà nước thực hiện các nhiệm vụ sau đây:

1. Chứng nhận hợp đồng kinh tế, hợp đồng bán đấu giá bất động sản, hợp đồng gửi tài sản, hợp đồng dân sự có yếu tố nước ngoài; chứng nhận biên bản của Hội đồng định giá tài sản bằng hiện vật đầu tư ban đầu của chủ doanh nghiệp tư nhân; chứng nhận việc trình kháng nghị hàng hải; chứng nhận bản dịch đơn yêu cầu, bản án và quyết định dân sự của toà án nước ngoài, quyết định của trọng tài nước ngoài có liên quan đến công dân hoặc tổ chức Việt Nam để toà án Việt Nam xem xét, công nhận và cho thi hành tại Việt Nam; chứng nhận bản dịch các giấy tờ bằng tiếng nước ngoài về người nước ngoài kết hôn với công dân Việt Nam, nhận người Việt Nam làm con ngoài giá thú, nhận trẻ em Việt Nam làm con nuôi; nhận đỡ đầu người Việt Nam; chứng nhận bản dịch di chúc bằng tiếng nước ngoài ra tiếng Việt.

2. Chứng nhận các việc theo quy định của pháp luật phải được công chứng.

3. Chứng nhận theo yêu cầu của đương sự mà pháp luật giao cho công chứng hoặc Ủy ban Nhân dân các cấp có thẩm quyền chứng thực.

Về việc chứng thực bản sao, theo điều 19 và điều 20 của Nghị định 31/CP nói trên, Ủy ban Nhân dân quận, huyện, thị xã thuộc tỉnh chứng thực các việc do pháp luật quy định và chứng thực bản sao giấy tờ từ bản chính, trừ một số trường hợp có quy định riêng.

Ủy ban Nhân dân xã, phường, thị trấn chứng thực việc từ chối nhận di sản, chứng thực di chúc và các việc khác do pháp luật quy định.

Các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền cấp bản chính giấy tờ khai sinh, giấy chứng nhận kết hôn, văn bằng, chứng chỉ và các giấy tờ khác, có quyền cấp bản sao các giấy tờ đó cho đương sự.

Như vậy, phạm vi công chứng và thủ tục công chứng đã có sự cải tiến hơn trước một bước với xu hướng làm thuận lợi cho dân và đảm bảo sự chính xác cần thiết.

Tồn tại đáng quan tâm nhất hiện nay là thủ tục và nộp thuế nhà, thuế đất. Ví dụ, trước đây, thực hiện quyết định số 118/TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 27/11/1992 về giá thuê nhà ở và đưa tiền nhà ở vào lương, một số Bộ đã có thông tư hướng dẫn chung (Thông tư liên bộ). Nay một số Bộ lại hướng dẫn riêng làm cho việc thực hiện rất khó khăn. Hướng dẫn của các địa phương lại càng phức tạp, rất khó có thể thực hiện thuận lợi.

Ví dụ, thành phố Hà Nội, nếu muốn nộp thuế chuyển nhượng nhà và đất thì vẫn phải theo trình tự 5 bước sau đây:

1. Đến cơ sở nhà đất báo cáo, xin phép.
2. Đến phòng trước bạ đóng thuế.

3. Trở lại sở nhà đất làm giấy tờ.
4. Đến phòng công chứng xác nhận.
5. Trở lại sở nhà đất để sang tên trước bạ.

Như chúng ta có thể thấy, ở đây có nhiều bước lặp lại. Nên chăng cần tiến hành nghiên cứu đổi mới thủ tục trên theo hướng “một cửa” để người dân thuận lợi hơn khi muốn nộp thuế trước bạ để được giao quyền sử dụng đất đai, nhà ở.

Thực tế cho thấy, phí và lệ phí là một vấn đề liên quan đến nhiều nơi cùng làm. Do vậy, muốn nghiên cứu cải tiến phải tiến hành đồng bộ, phải có một sự phối hợp rộng lớn để đi đến những quy định thống nhất.

IX - THỦ TỤC BAN HÀNH VĂN BẢN CỦA CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Trong quá trình giải quyết công việc theo thẩm quyền được giao, không một cơ quan nào không ban hành các văn bản. Văn bản do đó trở thành một công cụ quan trọng của quản lý nhà nước. Tuy nhiên, thủ tục ban hành văn bản của các cơ quan từ trước đến nay thường thiếu sự thống nhất. Chính điều này đã để lại nhiều hậu quả mà trong các tài liệu nghiên cứu về thủ tục hành chính trước đây đã được nói nhiều. Nhà nước ta cũng đã có nhiều văn bản nói về thủ tục ban hành các văn bản trong các cơ quan của bộ máy nhà nước. Có những văn bản ban hành từ trước Nghị quyết 38/CP đến nay vẫn còn hiệu lực. Một số văn bản ban hành gần đây với nhiều quy định cụ thể về thủ tục ban hành văn bản đã giúp cho công tác văn bản có những thuận lợi mới và được cải tiến đáng kể.

Ngày 4/9/1994, Thủ tướng Chính phủ đã có quyết định số 494/TTg về thẩm quyền ký các loại văn bản của các cơ quan

thuộc Chính phủ. Trong quyết định này, Thủ tướng Chính phủ đặc biệt nhấn mạnh rằng, các cơ quan không được dùng thông báo để điều hành công việc của Chính phủ, điều mà trước đó vẫn thường xảy ra. Quy định đó đã hạn chế việc dùng văn bản sai chức năng của nó. Tuy vậy, vẫn còn nhiều cơ quan đang dùng văn bản sai.

Quan trọng nhất trong số những văn bản quy định về thủ tục ban hành văn bản là Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật được thông qua tại kỳ họp lần thứ 10 của Quốc hội khoá IX tháng 11/1996 và bắt đầu có hiệu lực từ 1/1/1997. Sau đó, ngày 23/9/1997, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 101/CP quy định chi tiết thi hành Luật trên. Đến năm 2002, Luật đang nói lại được sửa đổi, nhờ vậy việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã có nhiều cải tiến mới.

Theo quy định tại Luật này, xét về thể loại, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của nước ta được xác định cụ thể như sau:

1. Văn bản do Quốc hội ban hành gồm có: Hiến pháp, Luật, Nghị quyết. Văn bản do Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành gồm có: Pháp lệnh, Nghị quyết.

2. Văn bản do các cơ quan có thẩm quyền khác ở Trung ương ban hành để thi hành các văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội gồm:

a. Lệnh, Quyết định của Chủ tịch nước.

b. Nghị quyết, Nghị định của Chính phủ; quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ.

c. Quyết định, chỉ thị, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ.

d. Nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; quyết định, chỉ thị, thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

e. Nghị quyết, thông tư liên tịch giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền với các tổ chức chính trị xã hội.

3. Văn bản do Hội đồng Nhân dân, Ủy ban Nhân dân ban hành để thi hành văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, văn bản của Ủy ban Nhân dân ban hành để thi hành Nghị quyết của Hội đồng Nhân dân cùng cấp. Những loại này bao gồm:

a. Nghị quyết của Hội đồng Nhân dân.

b. Quyết định, chỉ thị của Ủy ban Nhân dân.

Trong các văn bản quy phạm pháp luật nói trên, Hiến pháp được xem là luật cơ bản của Nhà nước, có hiệu lực pháp lý cao nhất.

Luật được nói ở trên còn quy định rằng, văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước cấp dưới ban hành phải phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên. Văn bản quy phạm pháp luật trái với hiến pháp, trái với văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền bãi bỏ, đình chỉ việc thi hành.

Luật cũng quy định thủ tục và trình tự ban hành một số loại văn bản. Nghiên cứu những quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật có thể thấy nội dung của những quy định đó có nhiều điểm, chủ yếu theo hướng đảm bảo cho văn bản được ban hành đúng thẩm quyền và bảo đảm tính hiệu lực thi hành trong thực tế.

Về thẩm quyền ban hành, Luật không chỉ chú ý đến hình thức văn bản, mà quan trọng hơn là thẩm quyền nội dung của mỗi văn bản cụ thể. Như đã trình bày ở trên, dựa vào quy định của Hiến pháp năm 1992 và các Luật Tổ chức hiện hành, Luật xác định rằng chỉ những cơ quan nhà nước được Hiến pháp và

Luật Ban hành quy phạm pháp luật cho phép mới có thẩm quyền ban hành các văn bản với hình thức đã được ghi trong Luật để điều hành công việc với nội dung được Luật xác định.

Về mặt hiệu lực thi hành, tại Chương VIII của Luật cũng quy định rằng, văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội có hiệu lực kể từ ngày công bố, trừ trường hợp văn bản đó quy định ngày có hiệu lực khác (điều 75, khoản 1); văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước có hiệu lực kể từ ngày đăng công báo, trừ trường hợp văn bản đó quy định ngày có hiệu lực khác (điều 75, khoản 2); văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, của các cơ quan nhà nước khác ở Trung ương có hiệu lực sau 15 ngày, kể từ ngày ký văn bản, hoặc có hiệu lực muộn hơn, nếu được quy định tại văn bản đó. Những văn bản quy định các biện pháp thi hành trong tình trạng khẩn cấp như lũ lụt, thiên tai, dịch bệnh... thì có thể quy định ngày có hiệu lực sớm hơn.

Về không gian, Luật quy định rằng, các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước Trung ương có hiệu lực thi hành trong cả nước, văn bản quy phạm của Ủy ban Nhân dân và Hội đồng Nhân dân có hiệu lực trong phạm vi địa phương.

Luật cũng có quy định thẩm quyền của các cơ quan, cá nhân trong việc giám sát, kiểm tra, kiểm soát và xử lý văn bản trái pháp luật để đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và sự thống nhất của hệ thống pháp luật của Nhà nước ta.

Những điều vừa trình bày ở trên cho thấy một bước tiến bộ mới rất quan trọng trong việc xác định cơ sở pháp lý cho quá trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta. Nếu các quy định của Luật được thực hiện nghiêm túc thì chúng ta có quyền -hy vọng rằng trật tự, kỷ cương trong lĩnh vực ra văn bản phục vụ nhiệm vụ

điều hành của các cơ quan nhà nước sẽ được khôi phục. Vai trò của các văn bản quản lý nhà nước từ đó sẽ được nâng cao một bước.

Cần nhấn mạnh rằng, cho đến nay, trong lĩnh vực ban hành văn bản nói chung, văn bản quy phạm pháp luật nói riêng vẫn còn nhiều tồn tại đáng nói.

Tồn tại thứ nhất vẫn là tình trạng thiếu các văn bản quy định thủ tục ban hành các văn bản quy phạm pháp luật trong nhiều lĩnh vực của quản lý nhà nước ở cả Trung ương và địa phương. Vì vậy, việc ban hành các văn bản quy phạm dưới luật còn rất chậm và không thống nhất.

Dưới đây là một số ví dụ minh họa:

- Để triển khai Bộ Luật Dân sự kể từ thời điểm 1/7/1996, theo kết quả rà soát văn bản do Bộ Tư pháp thông báo thì cùng với việc bãi bỏ 43 văn bản quy phạm pháp luật không thích hợp, Nhà nước cần sửa đổi và bổ sung 49 văn bản lưu hành và ban hành 21 văn bản khác. Chỉ tính riêng 10 tháng đầu năm 1998, theo báo cáo của Viện Kiểm sát nhân dân tối cao đã có 840 văn bản ban hành trái pháp luật¹.

- Rà soát văn bản tổng thể của các ngành đến năm 2000, số liệu chính thức cho thấy có tới 1500 văn bản sai cần bãi bỏ, 1300 văn bản cần bổ sung (đã dẫn theo thông tin về cải cách nền hành chính, 1/2002).

- Đến nay, nhiều điểm cần quy định cụ thể trong Bộ Luật Lao động vẫn chưa có văn bản cần thiết làm cho việc triển khai Bộ luật gặp khó khăn. Ví dụ, về việc phân định chức năng thanh tra an toàn lao động, cho đến nay vẫn chưa có Nghị định nào hướng dẫn thi hành nên vẫn không triển khai được. Nhiều vấn đề

¹ Xem: Báo Lao động, ngày 9/11/1998.

liên quan đến quyền lợi người lao động trong cơ chế thị trường cần có sự hướng dẫn cụ thể nhưng đến nay vẫn chưa có v.v...

- Trong lĩnh vực quản lý văn bản thì đến như Pháp lệnh bảo vệ an toàn tài liệu lưu trữ quốc gia ban hành từ năm 1982 đến nay vẫn thiếu nhiều văn bản hướng dẫn thi hành cụ thể, mặc dù trong Pháp lệnh có tới gần 10 mục ghi rõ Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) hướng dẫn thi hành. Thực tế cho thấy hiệu quả của Pháp lệnh đó rất hạn chế, một phần là do các thủ tục thực hiện đã không được quan tâm đúng mức. Vừa qua, tháng 5-2001, Quốc hội đã ban hành bản Pháp lệnh mới về lưu trữ quốc gia. Pháp lệnh này cũng đòi hỏi phải có những hướng dẫn cụ thể mới có thể thực hiện thuận lợi.

Những ví dụ như thế còn rất nhiều. Tại các địa phương, những tồn tại như vừa nói càng nhiều.

Tồn tại thứ hai, đến nay vẫn chưa được khắc phục là việc các bộ, các ngành ra văn bản quy phạm pháp luật trái ngược với nhau về nội dung, làm cho việc thực hiện một chức năng nhất định nào đó của quản lý nhà nước rất khó khăn. Ở trên, khi nói đến tồn tại này trước Nghị quyết 38/CP, một số ví dụ đã được nêu ra. Dưới đây là một vài ví dụ:

Ví dụ 1: Ngày 7/5/1996, Chính phủ ban hành Nghị định số 28/CP “Về việc chuyển một số doanh nghiệp nhà nước thành công ty cổ phần”. Sau đó các Bộ có liên quan đều đã ban hành Thông tư để hướng dẫn thi hành Nghị định, nhưng lại hướng dẫn trái với Nghị định nên các cơ sở rất khó khăn khi thực hiện. Nghị định quy định rằng Nhà nước cấp một số cổ phiếu tùy theo thâm niên và chất lượng công tác của từng người. Đối với số cổ phiếu này, người lao động được hưởng cổ tức cho đến hết đời và chúng thuộc quyền sở hữu của Nhà nước tại doanh nghiệp (điều 10, khoản 5). Nghị định cũng quy định rằng đối tượng hưởng các ưu

đãi được mua chịu một số cổ phiếu trả chậm trong 5 năm với lãi suất 4%/năm là những người đang làm tại doanh nghiệp.

Bộ Tài chính tại Thông tư số 50/TC-TCĐN ban hành ngày 30/8/1996 giải thích rằng, những người làm việc tại doanh nghiệp, cụ thể là lao động trong biên chế và hợp đồng 3 năm trở lên tính đến thời điểm cổ phần hoá doanh nghiệp và vẫn tiếp tục làm việc tại công ty sau đó.

Ví dụ 2: Ví dụ này cũng liên quan đến việc giải thích một bản Nghị định của Chính phủ, đó là Nghị định số 90/CP về quản lý các cơ sở dạy nghề. Giải thích Nghị định này, ngày 3/2/1996, Bộ Lao động thương binh xã hội đã ban hành Thông tư số 20/LĐTBXH-TT và sau đó ngày 30/9/1996, Bộ Giáo dục và Đào tạo cũng ban hành một bản thông tư mang số 22/GĐĐT-TT, nhưng hai bản thông tư này lại có nội dung khác nhau làm cho các cơ sở dạy nghề rất khó thực hiện.

Báo Người lao động (TP Hồ Chí Minh) ngày 2/8/1997 cho biết, đến thời điểm giữa năm 2000 đã có rất nhiều văn bản triển khai Luật Đất đai được ban hành, nhưng có nhiều văn bản trái Luật. Cụ thể là đã có tới 396 văn bản dưới Luật Đất đai được ban hành, trong đó có hơn 170 văn bản không có giá trị pháp lý. Có những quyền lợi hợp pháp ghi trong Luật nhưng văn bản hướng dẫn thi hành lại không thừa nhận.

Những ví dụ tương tự như thế không hiếm lắm hiện nay làm cho việc ban hành văn bản của các cơ quan nhiều khi khá mâu thuẫn, việc thực hiện các văn bản do đó rất khó khăn, trở ngại.

Tồn tại thứ ba. là có nhiều văn bản mà lời văn thiếu tính quy phạm, để lại nhiều sơ hở trên văn bản. Điều này chứng tỏ thủ tục thông qua văn bản sơ sài. Cũng có khi đó là do nhận thức của người soạn thảo văn bản còn chưa theo kịp tình hình nhưng

việc sửa chữa lại chậm. Một ví dụ minh họa: năm 1992, Bộ Lao động thương binh xã hội đã tham mưu cho Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) ra quyết định số 145/HĐBT ngày 29/4/1992 ban hành quy chế tạm thời “Về việc cho người nước ngoài nhận con nuôi là trẻ em Việt Nam bị mồ côi, bị bỏ rơi, bị tật nguyền ở các cơ sở nuôi dưỡng do ngành lao động thương binh xã hội quản lý”, mà theo đó nhiều trẻ đã được “tổ chức” đi ra nước ngoài làm con nuôi. Khi đó quyết định 145/HĐBT không tính hết các nguồn ngoài cơ sở do ngành lao động thương binh xã hội quản lý và không cấm các hình thức ra đi “ngoài tổ chức”. Người nước ngoài đến Việt Nam xin con nuôi rất đông và các dịch vụ tổ chức cho con nuôi xảy ra rất lộn xộn. Thủ tục đưa người đi cũng có quy định rất sơ hở, ví dụ, có điều khoản cho phép người uỷ quyền nhận hộ và do đó đã tạo ra một số loại môi giới không lành mạnh nhằm “xuất khẩu” trẻ em. Thấy sơ hở, không phù hợp với Hiến pháp năm 1992 trong đó quy định rằng chỉ có Hội đồng Nhà nước mới có thẩm quyền quy định việc cho trẻ em làm con nuôi người nước ngoài, ngày 2/12/1993, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã thông qua Pháp lệnh về vấn đề này và đến ngày 1/3/1994 thì Pháp lệnh đã được Chủ tịch nước ký lệnh công bố. Tuy nhiên cho đến cuối năm 1994 vẫn chưa có Nghị định hướng dẫn thực hiện. Vấn đề này về sau được giao cho ngành tư pháp theo dõi nhưng vẫn còn nhiều vấn đề đáng quan tâm xét trên khía cạnh thủ tục văn bản, vì hiện nay hồ sơ về việc cho trẻ em làm con nuôi người nước ngoài chưa được quản lý, số phận các em ra đi không được theo dõi chặt chẽ.

Lại còn có lĩnh vực có những văn bản sơ hở mà Báo Nhân dân gọi là “ôtô chui lọt”!. Đây là trường hợp quy định thiếu chặt chẽ về điều kiện được nhập găm xe ôtô, gắn máy và miễn

thuế tiêu thụ đặc biệt, làm thất thu hàng tỷ đồng tiền thuế của Nhà nước¹.

Có thể nói, dù được chú ý cải tiến, thủ tục ban hành văn bản của các cơ quan nhà nước ta đến nay vẫn còn nhiều bất cập. Kết quả là nhiều văn bản sai thẩm quyền đã được ban hành gây nhiều hậu quả xấu. Hiện nay nhà nước ta đang chú ý khắc phục vấn đề này. Cục kiểm soát văn bản thuộc Bộ Tư pháp vừa được thành lập được giao nhiệm vụ rà soát thường xuyên các văn bản để yêu cầu sửa đổi các văn bản sai. Vừa qua Chính phủ cũng đã ban hành Nghị định về công tác văn thư thay cho Nghị định 142/CP về công tác công văn giấy tờ và công tác lưu trữ ban hành năm 1963 đã lạc hậu. Đây là một thuận lợi mới để cải tiến công tác ban hành văn bản.

¹ Xem bài: "Kê hồ văn bản... nhiều ô tô chui lọt, thất thu thuế cả hàng trăm tỷ đồng
Báo Nhân dân ngày 27/1/1997.

Chương 4

CẢI CÁCH THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

I - ĐIỀU CHỈNH THỦ TỤC HÀNH CHÍNH TRONG CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Cải cách nền hành chính nhà nước được ghi nhận trong văn kiện Đại hội lần thứ VII của Đảng năm 1991. Trong những năm 1992, 1993, 1994, thực hiện chủ trương của Đảng, Chính phủ đã đề ra và tổ chức nghiên cứu, xây dựng chương trình và chỉ đạo một số việc về cải cách nền hành chính nhà nước. Công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước ở nước ta, giai đoạn đầu được chỉ đạo hướng vào ba việc lớn:

- Cải cách thể chế của nền hành chính.
- Điều chỉnh tổ chức và các mối quan hệ trong bộ máy hành chính.
- Xây dựng một đội ngũ công chức và chế độ công vụ.

Trong chỉ đạo cải cách nền hành chính nhà nước, cải cách thủ tục hành chính là khâu đột phá. Mục tiêu đặt ra ở đây là nhanh chóng khắc phục những khâu yếu kém, những khuyết điểm của quá trình điều hành trong các cơ quan đưng chạm trực tiếp đến đời sống và hoạt động của nhân dân và các doanh nghiệp, như các thủ tục hành chính trong một số lĩnh vực trọng điểm: đầu tư của nước ngoài vào Việt Nam, xuất nhập cảnh, cấp giấy phép xây dựng và quyền sử dụng đất, cấp phát vốn đầu tư

xây dựng cơ bản, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân. Đồng thời cũng thông qua việc rà soát các thủ tục hành chính hiện hành mà phát hiện những chỗ cần bổ sung, đổi mới trong chính sách, pháp luật, tổ chức bộ máy, quy chế làm việc và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước.

Những mục tiêu ban đầu của cải cách thủ tục hành chính được xác định khá rõ ràng: đó là phải đạt được những chuyển biến căn bản trong quan hệ về thủ tục giải quyết công việc của công dân và tổ chức. Tập trung xem xét, phát hiện xoá bỏ những thủ tục hành chính thiếu đồng bộ, chồng chéo, rườm rà, phức tạp đang gây trở ngại trong việc tiếp nhận và xử lý công việc giữa các cơ quan nhà nước với nhau, giữa các cơ quan nhà nước với công dân và tổ chức. Các thủ tục hành chính được xây dựng và thực hiện cần bảo đảm yêu cầu đơn giản và phù hợp, rõ ràng, thống nhất, đúng pháp luật, công khai và thuận tiện cho việc kiểm tra của dân, của các cơ quan chức năng, góp phần ngăn chặn tệ cửa quyền, quan liêu, sách nhiễu và tham nhũng trong bộ máy nhà nước.

Trong giai đoạn đầu cải cách thủ tục hành chính, tuy chưa làm được nhiều và triệt để nhưng thực tế cho thấy muốn nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước, tất yếu phải đẩy mạnh và thực hiện thường xuyên việc cải cách thủ tục hành chính. Cải cách thủ tục hành chính do đó là một yêu cầu có tính khách quan gắn liền với cải cách kinh tế, với việc đổi mới phương thức hoạt động của bộ máy nhà nước trong giai đoạn mới.

Đó là những căn cứ mà Chính phủ đã dựa vào để ban hành Nghị quyết 38/CP ngày 4/5/1994 về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ

chức với mục đích đẩy mạnh hơn nữa quá trình cải cách hành chính. Nghị quyết nêu lên các khâu bức xúc cần giải quyết sớm và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện những đòi hỏi của dân. Cùng với các văn bản khác của Đảng và Nhà nước, Nghị quyết 38/CP là sự thể chế hoá chủ trương của Đảng, là căn cứ pháp lý quan trọng và trực tiếp của cải cách thủ tục hành chính trong mấy năm qua.

Nghị quyết 38/CP luôn luôn nằm ở vị trí trung tâm trong hoạt động của các cơ quan thuộc bộ máy quản lý nhà nước từ Trung ương đến địa phương. Ngay từ khi Nghị quyết mới ra đời vào nửa cuối năm 1994, đã được đón nhận với một thái độ tin tưởng và có tác dụng tốt đến công cuộc cải cách thủ tục hành chính. Kết quả bước đầu thực hiện Nghị quyết đã góp phần thúc đẩy công cuộc cải cách kinh tế nước ta thời kỳ mở cửa. Cải tiến thủ tục hành chính kịp thời có liên quan đến toàn bộ hoạt động của bộ máy quản lý của Nhà nước trong quan hệ của các tổ chức và công dân. Vì vậy, có thể xem kết quả đã đạt được của từng lĩnh vực chính là biểu hiện cụ thể của sự chuyển động chung của toàn bộ máy nhà nước trong quá trình thực hiện cải cách thủ tục hành chính và cải cách nền hành chính nhà nước nói chung.

Như đã nhấn mạnh ở trên, yêu cầu chung của việc cải cách thủ tục hành chính là giảm bớt thủ tục hành chính rườm rà và phức tạp đang làm cản trở việc giải quyết công việc chung, làm ảnh hưởng đến quan hệ giữa Nhà nước với các tổ chức và công dân. Quan trọng hơn, cần cải cách các thủ tục hành chính như thế nào để cán bộ, công chức nhà nước không thể dễ dàng lợi dụng sách nhiễu người dân khi họ tìm đến “cửa công”, từ đó góp phần xây dựng một bộ máy nhà nước hoạt động có hiệu quả, phục vụ nhân dân một cách thiết thực.

Xuất phát từ yêu cầu chung như vậy, theo chỉ đạo của Chính phủ, trong quá trình triển khai Nghị quyết 38/CP, các cơ quan nhà nước từ Trung ương đến địa phương đã tiến hành rà soát lại các thủ tục hành chính được ban hành trong những năm trước đó và đang được thực hiện cho đến thời điểm có chủ trương chính thức của Đảng và Nhà nước về cải cách thủ tục hành chính. Kết quả rà soát văn bản nhiều cơ quan đã cho phép rút ra một số kết luận bổ ích.

Về mặt khối lượng, nếu tính từ năm 1986 đến hết năm 1994, từ năm Chính phủ ban hành Nghị quyết 38/CP, Quốc hội đã thông qua được hơn 60 Bộ luật và Luật; Ủy ban thường vụ Quốc hội đã thông qua được hơn 70 pháp lệnh; Chính phủ đã ban hành hàng trăm văn bản quy phạm dưới luật. Riêng từ năm 1992 là năm ban hành Hiến pháp mới đến năm 1995, Nhà nước đã ban hành 36 Bộ luật và Luật, 34 Pháp lệnh và 296 Nghị định¹.

Về mặt nội dung, qua việc rà soát văn bản và những thủ tục hành chính, các cơ quan đã bước đầu trình lên Chính phủ để xóa bỏ các thủ tục hành chính xét thấy không cần thiết và trình ra một số thủ tục hợp tình hợp lý hơn cho thời kỳ mới.

Việc rà soát văn bản được thực hiện qua nhiều đợt cho đến nay và theo chiều hướng khác nhau quả thật đã làm sáng tỏ thêm nhiều vấn đề cần phải được tiếp tục giải quyết để hoàn thiện hệ thống thủ tục hành chính của chúng ta.

Bước vào giai đoạn mới thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX, trong quá trình tiếp tục đẩy mạnh công

¹ Nguồn: Báo cáo của Chính phủ về cải cách hành chính do Phó Thủ tướng Nguyễn Khánh trình bày tại kỳ họp thứ 8, Quốc hội khoá 9, tháng 10/1995.

cuộc cải cách nền hành chính nhà nước, vấn đề cải cách thủ tục hành chính cũng đang đặt ra một cách cấp thiết.

II - TIẾP TỤC ĐẨY MẠNH CẢI CÁCH THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

1. Căn cứ để tiếp tục cải cách thủ tục hành chính

Tháng 5 năm 1997, Thủ tướng Chính phủ đã có chỉ thị số 342/TTg về việc đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính theo tinh thần Nghị quyết 38/CP. Trong chỉ thị này, Thủ tướng Chính phủ đã đề ra một số biện pháp cụ thể đẩy mạnh việc chỉ đạo các ngành, các cấp thực hiện cải cách thủ tục hành chính và rút kinh nghiệm về việc triển khai Nghị quyết của Chính phủ.

Việc tiếp tục khảo sát kết quả một số năm thực hiện Nghị quyết 38/CP (tính đến cuối năm 1999), cho thấy rằng: trên 7 lĩnh vực mà Nghị quyết nêu ra và một số lĩnh vực khác có liên quan, thủ tục hành chính đã có nhiều tiến bộ. Nhìn chung, thủ tục hành chính ở tất cả các khâu đều đã bắt đầu được đơn giản hoá. Các ngành, các cấp đều có sự nghiên cứu và tổ chức thực hiện nghiêm túc Nghị quyết của Chính phủ, rà soát lại các văn bản mà mình đã ban hành, các thủ tục hành chính của ngành mình, cấp mình và loại bỏ bớt những thủ tục phiền hà, phức tạp hay gây cản trở đến việc giải quyết các công việc chung. Ở các ngành như hải quan, giao thông vận tải, đầu tư nước ngoài vào Việt Nam, cấp vốn ngân sách, trước bạ, chính sách xã hội... sự tiến bộ trong thủ tục hành chính khá rõ rệt. Ở các ngành khác như xây dựng cơ bản, công chứng, nhà ở và cấp đất, thuế và lệ phí, tuy còn một số vướng mắc nhưng các thủ tục phiền hà cũng đã bắt đầu giảm bớt.

Nhìn lại 7 năm qua, kể từ khi Chính phủ ban hành Nghị quyết 38/CP ngày 4/5/1994 về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức, chúng ta đã làm được khá nhiều việc rất có ý nghĩa. Chính phủ và cơ quan hành chính các cấp đã có những đổi mới về tổ chức và phương thức điều hành, quản lý nhà nước bằng pháp luật. Việc cải cách thể chế nhằm tạo ra khuôn khổ pháp lý cho các cơ quan hành chính thực hiện chức năng điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội và tạo điều kiện cho các tổ chức, cho công dân sống, làm việc theo pháp luật đã được tăng cường và có nhiều thành tựu. Nhà nước đã ban hành nhiều bộ luật, luật, pháp lệnh, nghị định, quyết định, trong đó có nhiều văn bản trực tiếp liên quan đến thủ tục hành chính, đến các quyền và nghĩa vụ của công dân trong nhiều lĩnh vực khác nhau của đời sống. Nhiều thủ tục hành chính phiền hà đã được bãi bỏ hoặc sửa đổi. Nhiều quy định mới thông thoáng đã được công bố. Những quy định đó sau khi ban hành đã và đang phát huy tác dụng điều chỉnh các quan hệ đa dạng và phức tạp hình thành trong cơ chế mới của nền kinh tế thị trường đang được vận hành ở nước ta.

Nhiều thủ tục hành chính đã được cải cách theo hướng phục vụ dân, vì sự thuận lợi của các tổ chức và công dân đã được củng cố và ý thức tự chịu trách nhiệm trước pháp luật của các tổ chức và công dân đã được nâng cao. Nhờ giảm bớt các thủ tục phiền hà mà nhiều việc được giải quyết nhanh hơn, có hiệu quả hơn. Người dân có việc đến cơ quan nhà nước đã bắt đầu thấy có những dấu hiệu thuận lợi hơn khi yêu cầu giải quyết một công việc cụ thể. Các nhà đầu tư nước ngoài vào Việt Nam cũng có nhiều thuận lợi khi xin phép và triển khai các dự án đầu tư. Trong những năm 1995, 1996 và một số năm tiếp theo, các dự án đầu tư nước ngoài tại Việt Nam được triển khai nhanh chóng hơn

một phần là nhờ các thủ tục hành chính trong lĩnh vực này đã có nhiều cải tiến nhất định.

Trên thực tế, một tư duy mới về quản lý nhà nước đã hình thành và ngày càng phát huy tác dụng. Một số địa phương đã thực hiện được cơ chế “một cửa” trong việc tiếp nhận và giải quyết công việc cho công dân và tổ chức. Một điều quan trọng là qua cải cách thủ tục hành chính, chúng ta đã phát hiện thấy những chỗ yếu trong cơ chế vận hành của bộ máy nhà nước. Thông qua việc thực hiện Nghị quyết 38/CP, chúng ta đã phát hiện được nhiều bất hợp lý không phải chỉ ở khâu ban hành và thực hiện các thủ tục, mà còn ở chính cơ cấu bộ máy điều hành hiện nay. Nhiều công việc được giao cho nhiều ngành, nhiều cấp (ví dụ: xây dựng cơ bản, cấp ngân sách, v.v...) nên các ngành đều đề ra thủ tục hành chính như một công việc tự nhiên, có tính tất yếu phải làm. Chính từ đây đã nảy sinh mâu thuẫn. Phát hiện này không hoàn toàn mới mẻ nhưng mức độ của nó thì quá nhiên, qua việc rà soát thủ tục hành chính, chúng ta mới thấy hết sức nặng nề. Nó phản ánh một khía cạnh rất đáng quan tâm của bộ máy quản lý nhà nước chúng ta là: cơ cấu tổ chức của nó được thiết kế không khoa học, nhiều chức năng giảm đạp lên nhau, nhiều lĩnh vực bỏ trống không kiểm soát hết hoặc chờ đợi nhau dẫn đến chậm chạp trong giải quyết công việc. Khắc phục tồn tại đó, nhiều cơ quan Trung ương thời gian qua đã mạnh dạn hơn trong việc giao quyền cho cơ quan địa phương, cơ quan cấp trên đã mạnh dạn giao quyền cho cơ quan cấp dưới, nhất là những công việc cụ thể, mang tính sự vụ để tập trung vào sự chỉ đạo vĩ mô. Việc quá bao cấp trong quản lý đã không còn lý do để tồn tại, mặc dù, vì nhiều lý do khác nhau, không phải là tất cả mọi người đều muốn rời bỏ nó.

Dĩ nhiên là không thể nói, hiện tại mọi điều liên quan đến thủ tục hành chính đều đã tốt đẹp. Kết quả khảo sát thực tế cho thấy, dù đã thu được nhiều kết quả rất đáng khích lệ, nhưng so với yêu cầu đặt ra thì vẫn còn nhiều vấn đề thực sự chưa được giải quyết tốt. Có thể kể ra một số vấn đề chủ yếu như sau:

1. Văn bản ban hành khá nhiều, nhưng trong số đó còn nhiều văn bản kém chất lượng, tính khả thi thấp. Cũng có khi những quy định trên văn bản đã ban hành là khá rõ nhưng đưa ra thực thi thì còn rất hạn chế. Thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật nói riêng và văn bản quản lý nhà nước nói chung là một ví dụ. Việc ban hành văn bản tùy tiện, không đúng thẩm quyền, không tuân thủ một quy trình thống nhất là khá phổ biến. Thực tế đó đã dẫn đến tình trạng văn bản hiệu lực, thi hành vẫn không khác phục được mấy. Ở địa phương thì điều này càng nặng. Gần đây, Tòa án hành chính các cấp đã nhận được nhiều khiếu kiện hành chính liên quan đến những văn bản ban hành sai như vậy. Sự sơ hở trong duyệt văn bản đã gây ra nhiều hậu quả, kể cả hậu quả kinh tế rất lớn cho Nhà nước vẫn còn diễn ra thường xuyên.

Không ít quy định trong các văn bản đã ban hành chưa phù hợp với thực tế, thiếu tính cụ thể nên không đáp ứng được yêu cầu thực tiễn của quá trình đổi mới thủ tục hành chính. Nhiều văn bản Luật, Pháp lệnh còn dừng lại ở những nguyên tắc chung chung, phải chờ đợi các văn bản hướng dẫn ra rất chậm, thậm chí không ra được. Kết quả là các quy định chung chỉ nằm trên giấy vì không có thủ tục cụ thể để triển khai. Lại có không ít trường hợp văn bản hướng dẫn mâu thuẫn lẫn nhau, mâu thuẫn với chính văn bản được hướng dẫn, không theo đúng các quy định chung nên việc thực hiện chúng không thể mang lại hiệu quả.

Một ví dụ gần đây nhất: Ngày 10 và ngày 13/7/2001, Chính phủ đã ban hành 2 bản Nghị định số 36-2001/NĐ-CP và số 39-2001/NĐ-CP về an toàn giao thông và xử phạt vi phạm luật lệ giao thông, nhưng không ít quy định trong 2 văn bản này lại mâu thuẫn với Luật Giao thông đường bộ khiến cho việc triển khai thực hiện chúng trong thực tế lập tức gặp khó khăn¹. Những ví dụ như vậy thực sự không hiếm lắm.

2. Cải cách thủ tục hành chính còn nặng về các giải pháp tình thế, thiếu một cách nhìn tổng thể và mang tính hệ thống. Ví dụ Nhà nước sẽ can thiệp đến mức độ nào và bằng cách thức nào đối với quản lý kinh tế để hoạt động của các doanh nghiệp mang lại hiệu quả cao? Nên giao quyền cho các địa phương đến mức độ nào trong quản lý kinh tế - xã hội trên địa bàn? Những vấn đề nào cần giải quyết song hành với quá trình cải cách thủ tục hành chính? Đó là những câu hỏi vẫn chưa được trả lời rõ ràng.

3. Cải cách thủ tục hành chính vẫn còn mang tính thử nghiệm là chính, kể cả mô hình “một cửa” mà một số địa phương đang thực hiện. Thủ tục hành chính chưa ổn định, chưa đủ sức hấp dẫn các nhà đầu tư. Trong khá nhiều trường hợp vẫn còn có những vướng mắc chưa giải quyết được. Một chiến lược tổng thể về lĩnh vực này vẫn còn đang trong thời kỳ xem xét mà chưa được xác định cụ thể. Hoạt động của bộ máy nhà nước tỏ ra còn bị động, lúng túng trước nhiều vấn đề do thực tế đặt ra.

4. Chất lượng các dịch vụ công mà Nhà nước cung cấp cho dân còn thấp. Thái độ của cán bộ, công chức khi giải quyết công việc cho công dân chưa được cải thiện, chưa đáp ứng được lòng mong mỏi của nhân dân, chưa vì dân mà nhiều khi chỉ vì mình.

¹ Xem bài: “Hai nghị định 36, 39: “Bình mới rượu cũ””, Báo Pháp luật, số ra ngày 3/8/2001.

Công việc giải quyết chậm trễ là thường. Cơ chế trách nhiệm nhìn chung không rõ ràng nên khó khăn cho việc xử lý khi có sai phạm.

5. Trong khi một số lĩnh vực, việc cải cách thủ tục hành chính được tiến hành tương đối tích cực thì còn nhiều lĩnh vực làm rất chậm. Cải cách thủ tục hành chính về kinh tế trong thời gian qua có nhiều tiến bộ hơn cả. Còn những cải cách liên quan đến việc giải quyết yêu cầu của dân như: y tế, giáo dục, trật tự trị an, đền bù tài sản cho dân, hộ khẩu, hộ tịch, bảo hiểm xã hội,... thì còn chưa mạnh mẽ. Các tồn tại ở các khâu này xét về mặt thủ tục hành chính còn rất nhiều.

Vẫn còn nhiều thủ tục hành chính chưa được đổi mới cho phù hợp với tình hình, thậm chí còn rất lạc hậu. Ví dụ như, trong lĩnh vực bảo hiểm xã hội, từ khi thành lập đến cuối năm 1996 đã qua hai năm hoạt động mà thủ tục rất phiền hà. Theo báo cáo điều tra của ngành lao động thì có hàng ngàn người chết đã 8 tháng vẫn không làm được thủ tục để nhận được tiền tử tuất. Bảo hiểm xã hội yêu cầu phải có người làm chứng đối với cả cán bộ bị tù đầy, tham gia hoạt động bí mật, đòi cả quyết định bổ nhiệm với các cán bộ loại như vậy nên không thể nào thực hiện được. Kết quả là đến cuối năm 1996, Bảo hiểm xã hội Việt Nam còn đến 2.000 tỷ đồng quỹ dự trữ nhưng hàng ngàn trường hợp tử vong thì không chi được.

Do tình hình trên, cải cách thủ tục hành chính trong thời gian tới đối với các lĩnh vực cụ thể sẽ vẫn là một nhiệm vụ nặng nề, một đòi hỏi bức xúc của nhiều lĩnh vực. Ngay trong lĩnh vực kinh tế thì các thủ tục cụ thể để khuyến khích sản xuất trong nước cũng còn rất ít. Điều này đã được nhấn mạnh trong nhiều Nghị quyết được thông qua tại các kỳ họp thường kỳ hàng năm của Chính phủ. Tính ý của một bộ phận không nhỏ các cơ quan

trong bộ máy nhà nước là có thật và khá nặng nề mà chúng ta chưa đánh giá hết.

6. Trình độ nghiệp vụ của cán bộ, công chức tham gia giải quyết các thủ tục hành chính còn yếu. Có không ít trường hợp lãnh đạo không quan tâm chỉ đạo thực hiện Nghị quyết 38/CP trong ngành mình. Có trường hợp chỉ thực hiện nửa vời. Đó là chưa kể rằng tình trạng tham nhũng, sách nhiễu dân vẫn còn khá nặng nề trong các cơ quan nhà nước hiện nay. Các phương tiện, cơ sở vật chất phục vụ cho công tác này còn chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra. Những điều đó đã góp phần làm cho việc thực hiện Nghị quyết hết sức quan trọng của Chính phủ rất được mọi người ủng hộ nhưng bị hạn chế kết quả trên thực tế.

7. Việc công khai hoá thủ tục hành chính chưa được quan tâm đúng mức. Nhiều khi người dân vẫn không biết được các thủ tục hành chính liên quan đến công việc của họ mà Nhà nước yêu cầu.

8. Do tình hình thực tế của thời kỳ đầu cải cách nền hành chính nhà nước còn nhiều vấn đề đặt ra chưa thể giải quyết ngay, nên trong Nghị quyết 38/CP Chính phủ chưa đề ra được hết các lĩnh vực cần cải cách thủ tục hành chính. Nhiều lĩnh vực rất cấp thiết nhưng cần phải có thời gian để nghiên cứu và cải tiến từng bước. Đặc biệt là việc xây dựng các thủ tục hành chính của từng lĩnh vực cụ thể của đời sống xã hội vẫn là điều nan giải vì thực tế cho thấy, có nhiều lĩnh vực vừa phức tạp lại vừa có nhiều vướng mắc bởi nhiều cơ chế chưa được gỡ bỏ đồng bộ. Nếu chỉ cải cách thủ tục hành chính mà không cải cách đồng bộ các thể chế khác của nền hành chính nhà nước, cũng như không thiết lập được một bộ máy điều hành khoa học với một đội ngũ cán bộ có phẩm chất, có năng lực cao thì vấn đề không thể giải quyết một cách triệt để.

Những tồn tại, không nghi ngờ gì, đang cản trở quá trình đổi mới kinh tế - xã hội hiện nay của chúng ta. Mặc dù khó khăn, chúng ta không thể không tìm cách giải quyết các tồn tại đó để đưa công cuộc đổi mới đất nước tiếp tục tiến lên.

Tổng kết tình hình thực hiện Nghị quyết 38/CP, Chính phủ đã nhận xét rằng, tuy đã có một số văn bản sửa đổi, nhìn chung thủ tục hành chính thuộc 7 lĩnh vực bức xúc vẫn còn chậm được triển khai. Có nhiều trường hợp sửa chỗ này lại phát sinh phiền chỗ khác. Việc chỉ đạo, công bố, hướng dẫn các thủ tục mới cho các tổ chức, nhân dân biết và giám sát việc chấp hành của các cơ quan hành chính nhà nước, của các công chức trong việc thi hành công vụ chưa tốt. Tệ cửa quyền, gây phiền hà, sách nhiễu vẫn phổ biến. Việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo chậm¹. Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII tại Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng Cộng sản Việt Nam cũng chỉ rõ thời gian qua thực tế ở nước ta là “Cơ chế chính sách không đồng bộ và chưa tạo động lực mạnh để phát triển”. Một số cơ chế, chính sách còn thiếu, chưa nhất quán, chưa sát với cuộc sống, thiếu tính khả thi. Nhiều cấp, nhiều ngành chưa thay thế, sửa đổi những quy định quản lý nhà nước không còn phù hợp; chưa bổ sung những cơ chế chính sách mới có tác dụng giải phóng mạnh mẽ lực lượng sản xuất... Có những chính sách đúng bị biến dạng qua nhiều tầng nấc hành chính quan liêu. Việc ban hành các văn bản pháp quy hướng dẫn thi hành luật rất chậm”².

¹ Nguồn: Báo cáo của Chính phủ tại phiên họp thường kỳ tháng 6/1999: Tổng kết 5 năm thực hiện Nghị quyết 38/CP về cải cách một bước thủ tục hành chính.

² Đảng Cộng sản Việt Nam. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng. NXB Chính trị Quốc gia. Hà Nội. 2001. tr.75-76

Nhìn chung thủ tục hành chính trong giai đoạn vừa qua chưa đảm bảo đầy đủ tính khoa học cần thiết.

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến những tồn tại trên đây nhưng nguyên nhân quan trọng nhất có tính lịch sử và khách quan, đó chính là hiểu biết của cán bộ trong bộ máy nhà nước về thủ tục hành chính quả thật chưa được trang bị đầy đủ nên còn rất hạn chế. Mỗi người, mỗi cấp quan niệm một kiểu về thủ tục quản lý do đối tượng quản lý trong nền kinh tế thị trường rất phức tạp, không hề đơn giản như thời kỳ bao cấp. Cán bộ, kể cả cán bộ ở các cơ quan Trung ương, tỏ ra rất lúng túng trước cơ chế mới, rất khó khăn để tìm ra một phương thức quản lý thích hợp. Kinh nghiệm cũ không còn hợp thời, kiến thức mới không được trang bị đồng bộ, cán bộ chúng ta dĩ nhiên là lúng túng. Công việc chúng ta đang làm chưa có tiền lệ, lý luận chưa được nghiên cứu thấu đáo, vì thế chúng ta buộc phải làm thử nghiệm từng bước và khó có thể ngay một lúc giải quyết hết mọi yêu cầu cần đặt ra.

Về mặt chủ quan, các tồn tại kể trên là do chính các cơ quan của chúng ta chưa thực sự làm hết trách nhiệm của mình, chậm trễ trong việc chỉ đạo, triển khai các công việc đã được nêu ra. Nhiều cơ quan chưa thấy được tính cấp bách của nhiệm vụ cải cách thủ tục hành chính nên thiếu sự quan tâm đúng mức đến công việc này, không đầu tư cán bộ, kinh phí, thời gian cho việc nghiên cứu giải quyết những vấn đề do thực tế đặt ra để giải quyết kịp thời. Thêm vào đó là phẩm chất, đạo đức của một số cán bộ không tốt nên khi tham gia giải quyết thủ tục hành chính cho dân đã lợi dụng để sách nhiễu dân, cố tình gây khó khăn để trục lợi.

Những nhận xét trên đây có thể giúp cho việc tìm ra các định hướng cần thiết cho việc tiếp tục đẩy mạnh cải tiến thủ tục

hành chính trong giai đoạn tiếp theo của công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước.

2. Yêu cầu của quá trình tiếp tục cải cách thủ tục hành chính

Cải cách thủ tục hành chính vẫn là một yêu cầu có tính khách quan, là khâu quan trọng của quá trình cải cách nền hành chính nhà nước. Phải tiếp tục đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính trong các lĩnh vực trực tiếp liên quan đến đời sống nhân dân.

Tiếp tục xoá bỏ các thủ tục hành chính phiền hà, nhất là ở những lĩnh vực dễ xảy ra tham nhũng, sách nhiễu”.¹

Để thực hiện thành công việc cải cách thủ tục hành chính trong giai đoạn mới theo yêu cầu mà Đảng và Nhà nước đã đặt ra, trước hết trong quá trình xây dựng các thủ tục mới và điều chỉnh các thủ tục cũ, phải tuân thủ một số yêu cầu dưới đây:

2.1. Bảo đảm tính thống nhất của hệ thống thủ tục hành chính

Đây là một yêu cầu quan trọng nhằm giữ vững được tính thống nhất của hệ thống hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở; nhằm để quy định sự hoạt động của các cấp chính quyền trong việc giải quyết đề nghị, yêu cầu của công dân và tổ chức. Điều này không những phải được chú ý khi xây dựng, điều chỉnh các thủ tục hành chính mà còn phải bảo đảm tuân thủ trong quá trình triển khai vào thực tế.

Các biểu hiện của sự thống nhất đó có thể nêu lên như sau:

- Những vấn đề gì pháp luật cấm hay bắt buộc đều có hiệu lực như nhau trên phạm vi cả nước và các thủ tục hành chính liên quan đến vấn đề đó đều không được vi phạm, dù bất cứ ở đâu.

¹ Đảng Cộng sản Việt Nam. Văn kiện ... Sđd, tr.136.

- Những vấn đề tương tự, có cùng bản chất phải được xử lý theo cùng một chu trình thủ tục hành chính thống nhất. Ví dụ, việc cấp đất làm nhà cho cán bộ, công nhân viên chức nhà nước phải theo đúng thủ tục quy định của Nhà nước (Chính phủ), không được mỗi tỉnh, mỗi địa phương lại có một quy định của địa phương mình.

- Thủ tục mới ban hành phải có sự thống nhất với các thủ tục cũ còn có hiệu lực.

Tất nhiên trong việc bảo đảm tính thống nhất cần có quan điểm đúng đắn về sự thống nhất của hệ thống thủ tục hành chính với những đặc trưng quản lý nhà nước theo vùng và lãnh thổ. Trên cơ sở quy định của luật pháp về thẩm quyền ban hành các loại thủ tục hành chính, các địa phương có thể ban hành quy trình thủ tục hành chính để giải quyết những đòi hỏi của công dân và của tổ chức, phù hợp với đặc trưng, truyền thống của địa phương. Sự tuân thủ pháp luật của mọi địa phương, mọi ngành là một đòi hỏi bắt buộc và rất quan trọng nhưng không nên quan niệm rằng, thủ tục hành chính không thể có sự vận dụng linh hoạt trong những điều kiện cụ thể mà thực tế đòi hỏi. Nếu như cùng một vấn đề mà công dân đòi hỏi thì Nhà nước giải quyết theo nguyên tắc của pháp luật đề ra và phải thống nhất, nhưng đối với các thủ tục trong nội bộ (loại thứ 2) thì lại không nên quan niệm rằng chỉ có thể có một cách duy nhất. Cách giải quyết đúng là phải có sự thay đổi tùy theo yêu cầu của cơ quan, một thời kỳ nhất định.

Ví dụ như, ở một số địa phương việc giải quyết thủ tục nhập hộ khẩu, thủ tục tuyển dụng cán bộ có thể không như các địa phương khác do yêu cầu cần phải tăng cường nguồn nhân lực cho địa phương mình. Vừa qua một số tỉnh miền Trung, miền núi một số thành phố đã kêu gọi cán bộ khoa học về làm việc tại địa phương mình và thủ tục chuyển đến địa phương để làm việc có nhiều thuận lợi cho cán bộ. Đó là một việc làm cần thiết.

2.2. *Bảo đảm sự chặt chẽ của hệ thống thủ tục hành chính*

Quy trình xây dựng và thực hiện thủ tục hành chính cần được tuân thủ một cách nghiêm khắc, chặt chẽ, theo đúng pháp luật. Xây dựng và thực hiện thủ tục hành chính thiếu chặt chẽ là nguyên nhân đã tạo ra sự tùy tiện của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc giải quyết các yêu cầu của công dân, là điều kiện làm cho các tệ quan liêu, cửa quyền, sách nhiễu dân của các cơ quan quản lý hành chính có cơ sở phát triển. Điều này cần phải nhanh chóng có biện pháp khắc phục.

Sự thiếu chặt chẽ của các thủ tục hành chính và quy trình thực hiện các thủ tục không rõ ràng đã được nói đến nhiều trên các diễn đàn khác nhau về kinh tế, chính trị. Tại nhiều kỳ họp của Quốc hội khóa IX, các đại biểu Quốc hội cũng đã nhấn mạnh đến sự cần thiết phải có một văn bản quy định các thủ tục kiểm tra chặt chẽ quá trình ban hành các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến thủ tục hành chính. Nhiều đại biểu đã phát biểu bày tỏ sự không hài lòng với quy trình ban hành văn bản pháp luật không theo những thủ tục quy định chặt chẽ. Các văn bản luật, văn bản quy phạm pháp luật thường bị ban hành trùng lặp, chồng chéo, nhiều văn bản cấp dưới ban hành trái với văn bản của Chính phủ, của các Bộ. Hàng năm, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao đều có kháng nghị đối với hàng trăm văn bản ban hành trái pháp luật của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước Trung ương và địa phương. Ví dụ, năm 1995, số văn bản kháng nghị là 130 văn bản. Năm 1997, theo báo cáo của Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, số văn bản ban hành trái pháp luật trong toàn quốc lên tới gần 3000 văn bản¹. Mười tháng đầu năm 1998 số văn bản bị kháng nghị là 840 văn bản². Báo Quân đội nhân dân cuối tuần số ra ngày 3-12-2000 cho biết, tính đến cuối năm

¹ Nguồn: Báo Đầu tư, số ra ngày 28/5/1998

² Nguồn: Báo Lao động, ngày 9/11/1998

2000, trong số 7059 văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan hành chính nhà nước Trung ương ban hành đã được rà soát thì có tới 2014 văn bản cần phải huỷ bỏ vì nhiều nguyên nhân và thêm vào đó 1107 văn bản cần phải sửa đổi, bổ sung. Đối với văn bản do các cơ quan hành chính nhà nước địa phương ban hành thì có tới gần 10.000 trong số 54.000 văn bản được rà soát phải huỷ bỏ và 1.276 văn bản phải sửa đổi, bổ sung.

Chính sự thiếu chặt chẽ của chu trình thủ tục hành chính và các quy định thực hiện các văn bản quản lý nhà nước là nguyên nhân của tình hình nói trên và nó làm cho các thủ tục hành chính trở nên rườm rà và chậm đi vào cuộc sống. Dựa vào các văn bản với các thủ tục hành chính sơ hở hay có sự sai lệch, cán bộ trong các cơ quan sẽ có điều kiện đùn đẩy giải quyết các yêu cầu chính đáng của dân, hoặc lợi dụng gây thiệt hại cho Nhà nước và công dân, cản trở hoạt động sản xuất, kinh doanh.

Thật ra, phát hiện được tình trạng vừa nói trên đây và ý thức được tác hại của nó, Thông tư 96/BT của Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ ngày 31/5/1994 hướng dẫn thi hành Nghị quyết 38/CP đã nêu rõ: “Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có chức năng quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực nào thì có trách nhiệm xử lý thủ tục hành chính về các vấn đề thuộc ngành, lĩnh vực ấy. Những thủ tục hành chính có liên quan đến nhiều bộ, ngành thì bộ, ngành có chức năng chính phải thảo luận thống nhất với các bộ, ngành liên quan để ban hành thành quy định liên bộ. Trong một số trường hợp, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan quản lý ngành ở Trung ương uỷ nhiệm cho Chủ tịch Ủy ban Nhân dân xem xét, quyết định”. Ngoài ra, Thông tư cũng nhấn mạnh rằng việc các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ xử lý các thủ tục hành chính theo thẩm quyền được giao hoặc uỷ nhiệm cho Chủ tịch Ủy ban Nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quy định một số thủ tục đều phải gửi về Văn phòng Chính phủ, đồng gửi Bộ Tư

pháp để các cơ quan này xem xét góp ý trước khi thực hiện. Tuy nhiên, nhiều cơ quan đã không tuân thủ quy định đó.

Ngoài tình trạng trên, còn một thực tế nữa là có nhiều văn bản quy phạm pháp luật cần phải có các văn bản quy phạm pháp luật dùng để hướng dẫn thi hành cụ thể. Nhưng những văn bản hướng dẫn nhiều khi ban hành rất chậm, thậm chí không có. Đó cũng là một trong những nguyên nhân đã dẫn đến tình trạng thiếu thống nhất trong quá trình thực hiện thủ tục hành chính. Vì vậy, đã đến lúc cần xem xét lại một cách đầy đủ tính thống nhất và chặt chẽ, cụ thể của các văn bản quy phạm pháp luật, các chu trình thủ tục hành chính khi thực hiện các loại văn bản đó. Nên hạn chế việc ban hành những văn bản quy phạm pháp luật mang tính chất tình huống, chỉ có hiệu lực trong phạm vi hạn chế về không gian và thời gian cũng như những văn bản quá chung chung. Như vậy sẽ góp phần nâng cao tính chặt chẽ của các quy trình thủ tục hành chính.

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 phải được cụ thể hoá, thi hành nghiêm chỉnh.

2.3. Bảo đảm tính hợp lý của thủ tục hành chính

Nếu như sự thống nhất và chặt chẽ của quy trình thủ tục hành chính nhằm đảm bảo tính hợp pháp của các hoạt động quản lý, bảo đảm sự bình đẳng của các chủ thể bị quản lý, bảo đảm hiệu lực pháp luật, thì tính hợp lý của các thủ tục hành chính sẽ góp phần làm cho việc thực hiện thủ tục hành chính đạt hiệu quả cao. Tính hợp lý của quy trình thủ tục hành chính có thể biểu hiện trên nhiều khía cạnh khác nhau:

- Hợp lý về môi trường chính trị.
- Hợp lý về môi trường kinh tế.
- Hợp lý về môi trường xã hội.
- Hợp lý về tâm lý công dân.

Ngoài ra, quy trình thủ tục hành chính còn phải phù hợp với các yếu tố khác do thực tế của đời sống chính trị - xã hội trong giai đoạn mới đặt ra.

Biểu hiện tính hợp lý của quy trình thủ tục hành chính trong việc giải quyết các đòi hỏi của công dân là một vấn đề rất phức tạp. Tính phức tạp của vấn đề nằm ngay bên trong sự phức tạp của các nhu cầu của cộng đồng dân cư, sự phát triển ngày càng nhanh, mạnh của cộng đồng dân cư và sự phát triển ngày càng nhanh, mạnh của nền kinh tế. Nhiều vấn đề trong thủ tục hành chính thể hiện sự không hợp lý, nhưng không phải dễ dàng phát hiện. Nếu tính hợp pháp, thống nhất của chu trình thủ tục hành chính rất dễ bị các cơ quan tài phán hành chính phát hiện, thì tính hợp lý của mọi quy trình thủ tục không dễ dàng thấy ngay được. Nhiều trường hợp nó chỉ xuất hiện khi đã được thực thi trong cuộc sống và nhiều khi nó chỉ xuất hiện sau một thời gian áp dụng quy trình thủ tục đó. Tính không hợp lý có thể xuất hiện cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội của cộng đồng. Đây là một trong những vấn đề mà chính các nhà quản lý hành chính, các nhà ban hành thủ tục hành chính cần quan tâm.

Ví dụ như, để bảo đảm cho những công trình xây dựng trọng điểm quan trọng của đất nước được triển khai thuận lợi, đúng tiến độ thì cần có một loạt các thủ tục liên quan đến việc thanh toán khối lượng đã thi công, tạm ứng vốn,... thật hợp lý. Thiếu thủ tục hợp lý sẽ ảnh hưởng không nhỏ đến quá trình thi công, tiến độ thực hiện có thể bị chậm lại. Chẳng hạn, trong những năm gần đây, Nhà nước ta đang chỉ đạo việc xây dựng một loạt công trình cơ bản cỡ lớn của đất nước như các nhà máy thủy điện ở miền Nam cũng như ở miền Bắc, đường Hồ Chí Minh, cải tạo các đường quốc lộ v.v... Theo báo cáo của các cơ quan chuyên môn, để tiến độ thi công công trình không bị chậm lại, nhiều hạng mục công trình đã được thi công ngay sau khi có

bản vẽ thiết kế thi công. Nhưng không ít trường hợp khi thanh toán lại gặp phải khó khăn vì theo nguyên tắc, chưa có dự toán được duyệt trước thì không được thanh toán và do đó công trình bị chậm lại. Nếu muốn được duyệt dự toán trước thì phải có bản đơn giá riêng của công trình được duyệt, nhất là đối với các công trình chỉ định thầu thì đây là quy định có tính bắt buộc của cơ quan quản lý tài chính. Điều này phải đợi đến hàng năm vì dự kiến đơn giá công trình không đơn giản. Kết quả là hàng trăm tỷ đồng giá trị công trình đã thi công không thanh toán được, đơn vị thi công không có tiền trả lương cho công nhân, để mua vật tư dự trữ,... Công trình bị chậm không theo đúng tiến độ mà Nhà nước chỉ đạo nhưng không có cách gì giải tỏa¹. Như vậy là phải tính đến một thủ tục thanh toán hợp lý hơn cho các công trình có thể triển khai nhanh.

Thực ra thủ tục hành chính hợp lý không chỉ cần cho một công trình lớn mà các hoạt động khác cũng cần như vậy. Một cây bồ đề là di tích lịch sử ở Hà Nội bị đổ sau một cơn bão lớn, vì thủ tục xin tiền khó khăn, thiếu hợp lý nên đã không được cứu kịp thời cũng là một ví dụ minh họa.

Ví dụ khác: Trong hoạt động quản lý nhà nước về lĩnh vực nhà và đất, nhiều văn bản pháp luật của các cấp đã được ban hành và không có những dấu hiệu nào chứng tỏ sự vi phạm pháp luật của các văn bản đó, nếu như không kể đến những hoạt động cấp đất và nhà trái phép ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. Những quy định có tính nguyên tắc trong các văn bản quản lý đất và nhà nếu thoạt nhìn thì có thể nó là hoàn toàn đúng đắn. Người dân cũng nhận thức được muốn làm nhà, muốn xây dựng hoặc sửa chữa nhà phải có giấy phép xây dựng hợp pháp do các cấp có thẩm quyền quản lý nhà nước cấp. Nhưng làm thế nào để

¹ Xem. Bài: Yaly thi công nhanh, thanh toán chậm. Báo Nhân dân ngày 28/3/1997.

có được giấy phép đó lại là một vấn đề được cả xã hội quan tâm và như đã được phân tích ở các phần trên, đây là điều không hoàn toàn đơn giản. Cho đến nay chúng ta vẫn chưa có được sự giải thích đầy đủ và rõ ràng về nhiều thủ tục hành chính trong lĩnh vực này. Nhiều thủ tục quy định hoàn toàn không hợp lý trong giai đoạn hiện nay. Làm thế nào để người dân có được giấy phép xây dựng nhà nếu như Nhà nước vẫn không xúc tiến làm các thủ tục cần thiết để giao cho các công dân các giấy tờ về quyền sử dụng đất ở của mình, vì đó là một trong những điều kiện cần có để có giấy phép xây dựng. Những thủ tục quy định như trên đang gây lo lắng cho những người muốn làm theo quy định của pháp luật trong xây dựng nhà ở. Đây là một vấn đề gây nhức nhối cho xã hội. Tại một số kỳ họp của Quốc hội được tiến hành gần đây, các đại biểu vẫn còn có nhiều quan điểm khác nhau về vấn đề đất và nhà. Các đại biểu đều cho rằng vấn đề đất và nhà của nước ta phải được xem xét trên cơ sở lịch sử của nó, hay nói cách khác, các thủ tục hành chính trong lĩnh vực này phải hợp lý, hợp tình thì vấn đề trật tự kỷ cương trong việc quản lý nhà và đất mới được nhanh chóng lập lại và Nhà nước có thể có thêm một khoản thu về thuế đất và nhà, mới có thể giải quyết được tình hình phức tạp hiện nay. Các văn bản mà Nhà nước đã ban hành trong thời gian qua về lĩnh vực nhà và đất ở mang ý nghĩa hợp lý còn thấp. Luật Đất đai mới được ban hành từ năm 1991, trong khi đó đất được xem là tài sản của Nhà nước trong suốt 50 năm qua và đã dần dần chuyển sang sở hữu tư nhân một cách không chính thức. Các cơ sở pháp lý cho việc cấp quyền sử dụng đất hầu như không có và nhiều nơi không thể có. Còn người dân thì không thể không sửa chữa nhà vì nhu cầu bức xúc của cuộc sống đòi hỏi. Họ vi phạm pháp luật và hiểu rõ sự vi phạm đó. Nhà nước cũng không có biện pháp giúp họ thoát khỏi sự vi phạm này. Giấy tờ nào được xem là hợp lệ và bằng cách nào để dân có được giấy tờ hợp lệ như Nhà nước yêu cầu ? Câu

hỏi đó cần sớm được trả lời. Nhiều văn bản hướng dẫn trái ngược đã làm cho Luật Đất đai bị vô hiệu hóa.

Có nhiều ví dụ tương tự như vậy. Cho nên trong quá trình ban hành các thủ tục hành chính, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền luôn phải xem xét tính hợp lý của quy trình thủ tục hành chính sẽ được ban hành trên các khía cạnh khác nhau, để bảo đảm cho các loại thủ tục hành chính do Nhà nước quy định được người dân chấp hành thuận lợi và tự giác. Thời gian vừa qua chúng ta đã bước đầu khắc phục được tình hình trên đây, nhưng vẫn còn nhiều vấn đề phải tiếp tục nghiên cứu để giải quyết tốt hơn.

2.4. Bảo đảm tính khoa học của quy trình thực hiện các thủ tục hành chính đã ban hành

Tính khoa học của quy trình thực hiện thủ tục hành chính được hiểu là sự tính toán của các bước đi cần thiết, hợp lý cho việc thực hiện một thủ tục nhất định. Đây là một đòi hỏi tất yếu của nền hành chính hiện đại, là một yêu cầu quan trọng nhằm làm cho hệ thống các thủ tục hành chính có hiệu quả.

Hiện nay ở nhiều nước trên thế giới, phân tích công việc, phân tích quản lý, quản lý theo mục tiêu, theo chương trình (kể cả hoạt động quản lý ngân sách, tài chính) đã được áp dụng khá phổ biến và đã giúp cho hoạt động quản lý của các nước đó đạt được nhiều kết quả tốt, mang lại hiệu quả thiết thực. Ở nước ta, trong nhiều cơ quan quản lý nhà nước cũng như các tổ chức sản xuất kinh doanh, các quy trình quản lý khoa học cũng đang ngày càng được đề cao.

Phân tích quản lý là một phương pháp khoa học được sử dụng để đạt được mục tiêu của các hoạt động quản lý. Theo phương pháp này, các quy trình thủ tục hành chính của Nhà nước nhằm giải quyết các nhu cầu của công dân hay một tổ chức đều được ghi lại bằng phương pháp kỹ thuật theo từng công việc, có phân tích, đánh giá ba yếu tố cơ bản:

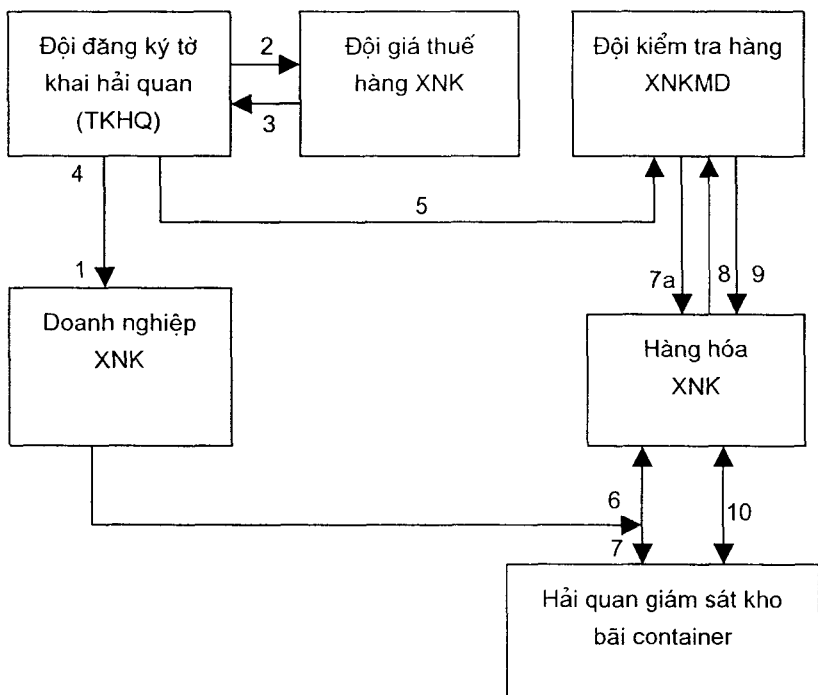
- Thời gian để thực hiện công việc đó.
- Người (năng lực) cần thiết để công việc được hoàn thành.
- Những đòi hỏi cần thiết (vật chất, phương tiện,...) để thực hiện.

Dựa trên các bước phân tích, đánh giá, các nhà quản lý có thể vẽ được sơ đồ đường đi của các công việc cần phải làm từ khi nhận được yêu cầu của công dân, tổ chức đòi hỏi phải giải quyết vấn đề gì (đầu vào) và kết quả trả lời cho công dân hay cho tổ chức (đầu ra).

Qua sơ đồ, có thể nhận dạng, phân tích được từng bước đi cụ thể của quy trình thủ tục hành chính; những bước hợp lý và bất hợp lý, chồng chéo, trùng lặp, những lãng phí về thời gian gây nên sự chờ đợi không cần thiết cho công dân, tổ chức, những loại chữ ký hay con dấu cần hoặc không cần để bảo đảm tính pháp lý của quy trình thủ tục hành chính; những chi phí không cần có hay phát sinh về sau, những điều mâu chốt trong quy trình cần được chú ý xem xét (người, tài chính, thời gian,...) để giải quyết nhằm đạt được mục tiêu cuối cùng; những nơi cần bổ sung thêm nhân sự hay phải bớt cán bộ cả về số lượng lẫn chất lượng.

Trên cơ sở phân tích mạng công việc của quy trình thủ tục hành chính về giải quyết yêu cầu của công dân, các nhà quản lý khi hoạch định các quy trình thủ tục hành chính có thể tiến hành điều chỉnh, thiết kế lại cho phù hợp với các tiêu chí cần thiết để bảo đảm các bước công việc trong chu trình đó có đủ thời gian, con người và điều kiện vật chất, pháp lý để thực hiện. Đồng thời cũng bảo đảm rằng, những yếu tố chủ yếu trong chu trình đó được giám sát và kiểm soát được thường xuyên. Ở nước ta, cách làm việc như vậy cũng mang lại hiệu quả tốt. Ví dụ, ngành Hải quan trong nhiều năm qua và đặc biệt trong quá trình triển khai thực hiện Nghị quyết 38/CP đã tìm hiểu và nghiên cứu các quy trình thủ tục hành chính của ngành mình, và đề nghị cải tiến quy trình thủ tục hành chính trên cơ sở vận dụng lý thuyết sơ đồ mạng và phân tích công việc.

Việc áp dụng các sơ đồ phân tích công việc trong ngành Hải quan đã góp phần đưa công nghệ tiên tiến vào các khâu quan trọng của ngành, đã góp phần giải quyết nhanh chóng các thủ tục hải quan tại các cửa khẩu; thủ tục hải quan trong hoạt động kiểm tra, kiểm soát hàng hóa xuất nhập khẩu. Những thành công của việc nghiên cứu sơ đồ mạng của ngành Hải quan đã cải tiến đáng kể quy trình thủ tục hải quan và giảm các bước thủ tục không cần thiết, tránh gây phiền hà cho khách hàng. Kinh nghiệm này rất đáng được nhân rộng và áp dụng ở các ngành khác (Xem sơ đồ 4.1).

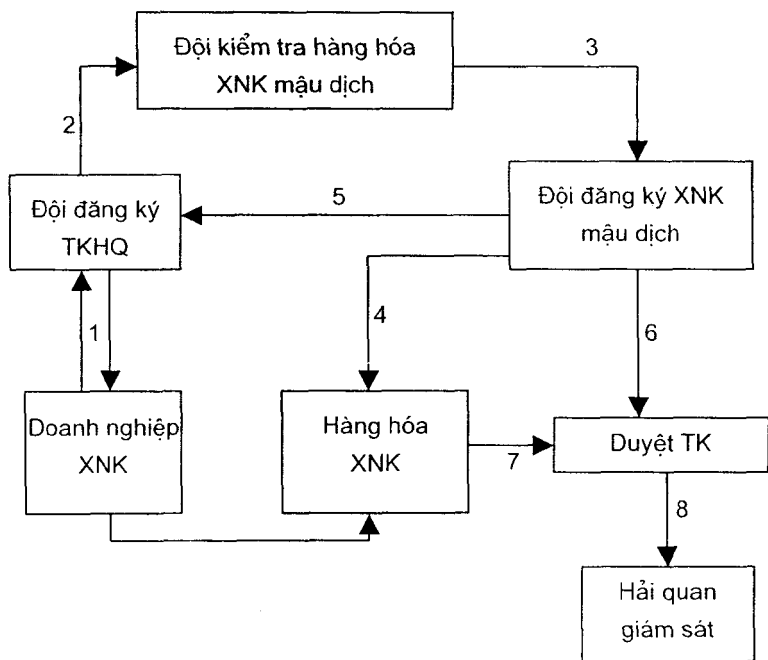


Sơ đồ 4.1. Phân tích công việc liên quan đến thủ tục hành chính trong ngành Hải quan

Trong hoạt động quản lý hiện đại, nhất là quản lý nền kinh tế của một xã hội phát triển, thuật ngữ quản lý theo mục tiêu

(Management By Objective) đang được vận dụng có kết quả. Phương pháp này cũng được áp dụng trong hoạt động của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước và theo quan điểm của chúng tôi, có thể áp dụng trong việc xây dựng hệ thống các thủ tục hành chính của chúng ta.

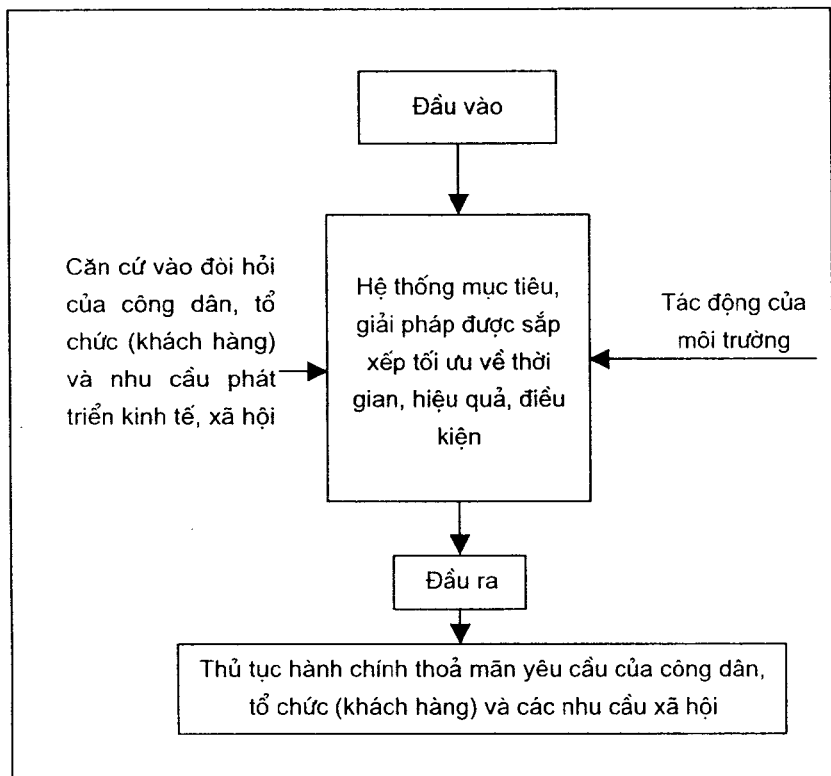
Về nguyên tắc, quản lý theo mục tiêu cũng như phân tích quản lý, phải tạo ra được mục tiêu cuối cùng của quy trình giải quyết các thủ tục hành chính (giải quyết vấn đề gì, đối tượng bị quản lý và điều chỉnh là gì) và để đạt được mục tiêu đó phải giải quyết các mục tiêu cụ thể nào? Nói cách khác, phải vạch ra được cây mục tiêu của quy trình thủ tục hành chính, trong đó cần chỉ ra được mục tiêu tác nghiệp cụ thể của từng cá nhân, từng bước trong quy trình đó.



Sơ đồ 4.2. Phân tích công việc liên quan đến thủ tục hành chính trong ngành Hải quan theo nguyên tắc phân tích mạng

Sơ đồ 4.2 mô tả quy trình quản lý theo mục tiêu trong ngành Hải quan sẽ minh họa cho phương pháp phân tích vừa nói trên

Một cách tổng quan, có thể mô tả chu trình xây dựng và thực hiện thủ tục hành chính theo quan điểm cây mục tiêu qua sơ đồ dưới đây:



Sơ đồ 4.3. Sơ đồ mô tả chu trình xây dựng và thực hiện thủ tục hành chính theo quan điểm cây mục tiêu

Phân tích quản lý, phân tích công việc, xây dựng cây mục tiêu của quy trình thủ tục hành chính sẽ có thể giúp cho cơ quan quản lý nhà nước giải quyết được một số yêu cầu sau:

- Rút ngắn thời gian giải quyết công việc.

- Tiết kiệm được chi phí của Nhà nước, của công dân và tổ chức.

- Giảm biên chế của hoạt động hành chính, chuyển sang hoạt động khác.

- Giảm phiền hà cho dân.

- Tập trung quyền hạn, sức lực vào những vấn đề (mục tiêu) then chốt.

- Đòi hỏi phải ban hành văn bản quy phạm pháp luật mới cho thích hợp.

- Cải cách cơ cấu tổ chức bộ máy.

Tập trung nghiên cứu một cách đầy đủ cơ sở khoa học của quy trình thủ tục hành chính trong lĩnh vực phục vụ khách hàng, công dân và tổ chức là yếu tố quan trọng để góp phần cải cách hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật hiện hành; cải cách cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính nói chung và bộ máy của từng cơ quan nói riêng trong giai đoạn mới.

2.5. Bảo đảm tính rõ ràng và công khai của các thủ tục hành chính

Tính rõ ràng của thủ tục hành chính đòi hỏi các thủ tục phải được xây dựng trên cơ sở xem xét một cách cụ thể các bước của toàn bộ quy trình xây dựng và thực hiện thủ tục. Chính vì sự thiếu rõ ràng của hệ thống các thủ tục hành chính trong việc giải quyết các yêu cầu, đề nghị của công dân, tổ chức mà thời gian qua, nhiều công dân hoặc đại diện của các tổ chức đến cơ quan quản lý nhà nước để xin giải quyết một vấn đề gì đó thường gặp nhiều khó khăn. Họ không biết được mình phải thực hiện những quy định gì, các quy định đó được giải quyết ở đâu? Chẳng hạn như các nhà đầu tư nước ngoài vào Việt Nam vừa qua rất hoan nghênh và chào đón Luật Đầu tư nước ngoài của nước ta, nhưng điều mà họ băn khoăn và có khi nản chí chính là các thủ tục để

triển khai một dự án (thẩm định, phê duyệt...) của chúng ta lại hết sức không rõ ràng. Do sự không rõ ràng này mà trong quá trình tiến hành thẩm định các dự án, các nhà quản lý đã lợi dụng để làm ăn không hợp pháp, hoặc gây ra sự chậm trễ trong quá trình phê duyệt.

Công khai hóa một cách đầy đủ các quy trình thủ tục hành chính, đặc biệt là thủ tục hành chính trong việc giải quyết mối quan hệ giữa nhà nước và khách hàng (công dân, các tổ chức) là điều kiện góp phần tăng hiệu quả của quá trình giải quyết các yêu cầu của khách hàng. Khách hàng biết rõ được họ cần phải làm gì, cần chuẩn bị những vấn đề gì, loại giấy tờ gì trước khi đến cơ quan yêu cầu giải quyết công việc. Mặt khác, người thừa hành công vụ sẽ không có điều kiện để lợi dụng sách nhiễu, gây phiền hà cho dân. Công khai là cơ sở để kiểm tra quá trình thực hiện thủ tục, do đó nó cũng là căn cứ để đánh giá trách nhiệm của Nhà nước trong việc thực hiện nghĩa vụ với dân. Những cải cách bước đầu về thủ tục hành chính theo hướng “một cửa một dấu” ở vài quận của thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Hải Phòng và một số địa phương khác thời gian qua theo hướng vừa nói đã được dư luận ủng hộ. Điều cụ thể đạt được ở đây là các thủ tục cần thiết cho một công việc cụ thể đã được công khai hóa và tập trung về một mối để nghiên cứu giải quyết. Tuy còn nhiều vấn đề và ý kiến khác nhau về thủ tục “một cửa một dấu”, đặc biệt là vấn đề thẩm quyền chung và thẩm quyền riêng của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước theo vùng, lãnh thổ và ngành, những ý tưởng về công khai hóa thủ tục hành chính trong hướng cải cách này là chính xác. Đó là đòi hỏi cấp thiết và cần phải được tiếp tục triển khai¹.

¹ Về vấn đề thủ tục hành chính “một cửa”, chúng tôi sẽ trở lại trình bày kỹ trong một mục sau.

Cần nói rằng, ngay trong Nghị quyết 38/CP, nguyên tắc công khai hóa các thủ tục hành chính cũng đã được nhấn mạnh. Nghị quyết viết: “Sau khi các thủ tục hành chính được rà soát xét lại, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ trong phạm vi quản lý của mình, phải công bố công khai hệ thống các văn bản quy định thủ tục mới bằng nhiều hình thức để mọi cơ quan, đơn vị, mọi người được biết và thực hiện”.

Tại nhiều kỳ họp của Quốc hội khóa IX và tiếp theo là Quốc hội khóa X, trong mấy năm gần đây, các đại biểu Quốc hội đã bàn nhiều đến việc thực thi luật pháp và sự nghiêm minh, rõ ràng của luật. Nhiều vụ vi phạm pháp luật trong ngành Hải quan, thuế, nhà đất, xây dựng cơ bản... đã không được xử lý kịp thời, và điều đáng nói là chúng ta còn thiếu các thủ tục cụ thể và rõ ràng để làm cơ sở cho việc xem xét, giải quyết các vi phạm pháp luật.

Vì vậy, tính công khai, rõ ràng của một hệ thống thủ tục hành chính là một đòi hỏi cấp thiết cần phải được tôn trọng và thực hiện. Đây cũng là sự biểu hiện cao nhất của nền dân chủ XHCN ở nước ta, đảm bảo cho hệ thống pháp luật được thực thi nghiêm chỉnh. Như mọi người đều biết, trong nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, quyền được thông tin là một yếu tố quan trọng để bảo đảm cho quyền làm chủ của nhân dân lao động được thực hiện có cơ sở. Công khai hóa thủ tục hành chính là thực hiện quyền được thông tin của người dân mà thời gian tới chúng ta cần phải thực hiện tốt hơn nữa.

Cần nhấn mạnh rằng dù pháp luật có đầy đủ, hoàn thiện đến đâu mà mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, những yêu cầu của công dân về thủ tục trong các lĩnh vực như y tế, giáo dục, văn hóa, xã hội, công ăn việc làm, an ninh xã hội, vui chơi giải trí... vẫn chưa được công khai để dân biết và toà án hành chính

cũng biết để theo dõi các cơ quan nhà nước có làm tròn trách nhiệm của mình hay không, thì luật pháp vẫn sẽ bị vi phạm và không thể thực thi có hiệu quả.

Thực ra, yêu cầu công khai hóa thủ tục hành chính là một yêu cầu chung của thế giới hiện nay. Trong công cuộc cải cách nền hành chính quốc gia của mình, nhiều nước tiên tiến trên thế giới đã công khai hóa, cụ thể hóa thủ tục hành chính. Việc cung cấp các dịch vụ thông tin được thực hiện thường xuyên cho công dân và các tổ chức dưới nhiều hình thức. Nhờ đó công dân và các tổ chức có thể biết được cần giải quyết các yêu cầu của mình như thế nào cho nhanh chóng, có hiệu quả. Kinh nghiệm đó chúng ta cần học tập.

2.6. Các thủ tục phải dễ hiểu, dễ tiếp cận

Đây là một tiêu thức quan trọng trong tiến trình hoàn thiện các thủ tục hành chính phục vụ yêu cầu của dân. Trong nhiều năm qua, các cơ quan nhà nước luôn giành những thuận lợi về cho mình trong khi ban hành văn bản, ban hành các thủ tục hành chính nhưng lại không quan tâm đúng mức đến việc người dân tiếp thu các thủ tục đó như thế nào.

Cần nói rằng, trình độ dân trí của một quốc gia nhất định ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả của chu trình thủ tục hành chính. Chính vì vậy, cần xem xét ban hành những quy trình thủ tục hành chính sao cho đơn giản và phải đảm bảo có thể hiểu được dễ dàng. Chỉ có như thế mới có thể thực hiện một cách thuận lợi.

Những thủ tục hành chính quy định quá phức tạp và không rõ nội dung sẽ làm người dân lo lắng, khó chấp hành. Ví dụ, có quy định nói rằng muốn đi nước ngoài thì phải có chứng nhận là không “mắc nợ ai cả”. Cơ quan nhà nước nào có thể làm được điều này và đây cũng là điều khó hiểu cho công dân.

Cần nói rằng, nhiều đòi hỏi của công dân không phải chỉ liên quan đến một cơ quan mà có liên quan đến một số cơ quan trong quá trình giải quyết các yêu cầu về quản lý nhà nước (ví dụ: lĩnh vực đất và nhà, xin phép đầu tư v.v...). Mỗi cơ quan có chức năng, quyền hạn riêng của mình (thẩm quyền riêng), nhưng đều có một mục tiêu chung. Chính vì vậy, cần phải có những quy định rõ ràng từng bước đi cụ thể và phải đặt trong quy trình quản lý khoa học các thủ tục hành chính để giải quyết. Cần làm cho mọi người dân, các tổ chức hiểu được một cách thuận lợi từng vấn đề đặt ra thuộc thẩm quyền của cơ quan, thậm chí của cá nhân nào giải quyết cho đến khi đạt được mục tiêu cuối cùng của khách hàng.

Ngoài ra, do mỗi cộng đồng dân cư đều có trình độ phát triển khác nhau, nên khái niệm “dễ hiểu” cần được xem xét cụ thể và phải được mô tả, giải thích, vừa bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật hành chính nhà nước, đồng thời làm cho người dân khu vực đó nhanh chóng tiếp cận được vấn đề đặt ra.

Phải bảo đảm cho các thủ tục hành chính dễ tiếp cận. Bởi vì có những chu trình thủ tục hành chính được ban hành mang tính khoa học cao, rất cụ thể, có thể hiểu, nhưng không phải khách hàng nào cũng dễ dàng tiếp cận để thực hiện. Khoa học hóa, công khai hóa và dễ hiểu phải liên với dễ tiếp cận, đặc biệt là trong việc giải quyết các đơn từ khiếu nại của công dân đối với cơ quan nhà nước (kể cả cơ quan và công chức cơ quan đó). Cần tổ chức tốt hơn các phòng tiếp dân, các nơi giới thiệu luật lệ.

2.7. Các thủ tục ban hành phải có tính khả thi cao

Thủ tục hành chính phải có tính khả thi nhằm phục vụ tốt hơn nhu cầu của công dân và có thể kiểm soát sự hoạt động của các cơ quan nhà nước trong quá trình triển khai thủ tục. Đồng

thời, công dân, tổ chức phải đảm bảo thực thi đúng quy định của pháp luật.

Tính khả thi của các thủ tục hành chính là một vấn đề phải được xem xét trên các giác độ sau đây:

- Tính cụ thể, khoa học, rõ ràng của văn bản, thủ tục được ban hành và yêu cầu thực hiện trên thực tế.

- Phân công rõ ràng người có chức năng thực hiện các thủ tục hành chính quy định, phải có sự phân công để không đùn đẩy cho nhau.

- Các quy định trong trình tự thực hiện không mâu thuẫn lẫn nhau.

2.8. Bảo đảm tính ổn định của quy trình thủ tục hành chính

Tính ổn định của các loại thủ tục hành chính quy định giải quyết mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân, và với tổ chức (khách hàng của Nhà nước), thể hiện trách nhiệm của Nhà nước đối với dân. Thủ tục hành chính bị thay đổi tùy tiện làm cho công dân và khách hàng của Nhà nước không có đủ điều kiện để theo dõi kịp thời các quy định của pháp luật. Hơn nữa, trong sự thay đổi đó còn tạo ra nhiều sơ hở dễ lợi dụng sách nhiễu đối với dân. Thay đổi một cách tùy tiện thực chất là một hệ thống thủ tục không khoa học.

Tất nhiên, ổn định hệ thống thủ tục hành chính là một vấn đề không đơn giản (theo đúng nghĩa của thuật ngữ này). Bản thân sự ổn định đòi hỏi việc xây dựng các loại văn bản quy định thủ tục hành chính phải tuân thủ những nguyên tắc cơ bản và phản ánh tính nghiêm túc của các cơ quan nhà nước trong quan hệ với dân.

Trong giai đoạn của sự chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường đòi hỏi phải tìm hiểu, nghiên cứu nhiều vấn đề nhằm giải quyết tốt hơn mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân. Nhiều

vấn đề chưa có tiền lệ trong sự phát triển kinh tế - xã hội ở nước ta. Chính vì vậy, hệ thống thủ tục hành chính giải quyết những vấn đề mang tính tình huống, mới được hình thành không thể cố định hoàn toàn ngay được. Những điều chỉnh (mà thời gian qua chúng ta đã làm khá nhiều) là rất cần thiết và đó là nhiệm vụ quan trọng của hệ thống lập pháp và hành pháp. Nhưng không thể vì tính chất chuyển đổi của cơ chế kinh tế mà có thể không xem xét đến tính ổn định của hệ thống các loại thủ tục hành chính. Sự ổn định của hệ thống này được quan tâm và trong các trường hợp cần thay đổi cũng cần phải mang tính chất kế thừa của các loại văn bản thủ tục hành chính đã ban hành trước đó.

Ngày nay, nền hành chính của các nước trên thế giới đều hướng lên một nhà nước phục vụ công dân. Nhà nước thay cho ý nghĩa cai trị vẫn đang trở thành Nhà nước với chức năng chính là cung cấp dịch vụ công cho nhân dân. Mối quan hệ này được hiểu theo nghĩa là quan hệ giữa nhà cung cấp dịch vụ và khách hàng. Đáp ứng đòi hỏi cao nhất của nhân dân với chi phí xã hội ít nhất là dấu hiệu của một Nhà nước mạnh, một Nhà nước hoạt động có hiệu lực, hiệu quả.

Thủ tục hành chính trong việc đáp ứng những đòi hỏi của nhân dân, do các cơ quan quyền lực nhà nước quy định cần luôn luôn tự khẳng định lợi ích phải thuộc về nhân dân. Thủ tục hành chính được ban hành phải chứa đựng trong đó những nét yếu tố cơ bản như đã nêu trên, và phải làm sao để người dân khi đến cơ quan nhà nước giải quyết công việc trong mối quan hệ giữa nhân dân với nhà nước: hiểu được và có thể giám sát được người thay mặt Nhà nước giải quyết công việc đúng hay sai. Đây cũng là con đường có hiệu quả để tăng cường kỷ cương phép nước, giảm nhẹ quan liêu, cửa quyền, góp phần chống tệ nạn tham nhũng, chống lại việc sách nhiễu đối với dân của các cán bộ trong bộ máy nhà nước.

III - XÂY DỰNG CƠ CHẾ VÀ GIẢI PHÁP THỰC HIỆN CÁC THỦ TỤC HÀNH CHÍNH ĐÃ BAN HÀNH

1. Xây dựng cơ chế thích hợp

Thủ tục hành chính phát huy hiệu quả khi có một cơ chế thích ứng.

Trước hết, việc nghiên cứu áp dụng cơ chế “một cửa một dấu” trong quá trình thực hiện một số thủ tục hành chính là một xu hướng có triển vọng và cần thiết được hoàn thiện. Cơ chế này đòi hỏi sự hoạt động đồng bộ của bộ máy nhà nước ở nhiều cấp, sự phân định quyền hạn cụ thể để có thể phối hợp được trong thực tế. Cơ chế phối hợp để đảm bảo thực hiện thủ tục hành chính “một cửa”, “một dấu” chưa được xác định trên một cơ sở pháp lý đầy đủ, đồng bộ và hệ thống văn bản còn chưa mẫu hóa. Vì vậy, ở đây cần có một sự cải cách đồng bộ ở nhiều khâu.

Hai là, thực hiện thủ tục hành chính ở các ngành, các cấp cần tạo được hệ thống thông suốt giữa các ngành, các bộ phận có thẩm quyền. Ví dụ, có thể quy định: nếu bị vi phạm luật lệ giao thông thì chủ phương tiện phải đến nộp tiền phạt tại một địa điểm gần nơi vi phạm theo hóa đơn ghi sẵn. Trường hợp không chịu nộp phạt thì sẽ bị thông báo về phương tiện vi phạm cho hệ thống điều hành chung và sẽ không được phép hoạt động tiếp. Trong mọi trường hợp, có một cơ chế điều hành thống nhất sẽ sớm khắc phục tình trạng thiếu quy định rõ ràng về trách nhiệm, chồng chéo trong chức năng, hạn chế sự phiền hà cho dân trong giải quyết công việc; đồng thời nó cũng cho phép phát hiện, đi đến khắc phục dần những sơ hở không đáng có của luật pháp hiện hành.

Ba là, có cơ chế kiểm tra hữu hiệu để bảo đảm cho các thủ tục được thi hành kịp thời và nghiêm túc. Đây là khâu yếu của

bộ máy hành chính hiện nay. Vì thiếu kiểm tra nên nhiều thủ tục hành chính bị thực hiện sai nhưng không phát hiện được, tình trạng tồn đọng công việc cần giải quyết vẫn tiếp tục tăng thêm, kỷ cương bị vi phạm càng nhiều.

Cần xây dựng cơ chế kiểm tra để có thể theo dõi được quá trình triển khai các thủ tục hành chính và điều chỉnh được những bất hợp lý của các thủ tục hành chính một cách nhanh chóng. Để thực hiện cơ chế này cần bộ máy gọn nhẹ, có đủ thẩm quyền, điều kiện để hoạt động, có tính đồng bộ.

Bốn là, có cơ chế ban hành và sửa đổi thủ tục hành chính phù hợp với thực tiễn quản lý nhà nước, chấm dứt tình trạng lạm quyền trong ban hành thủ tục hành chính¹.

Nhà nước cần quy định các cơ quan có thẩm quyền ra các thủ tục hành chính, quản lý chặt chẽ việc thực hiện các thủ tục đó và xử lý nghiêm khắc những cơ quan cố tình để ra những thủ tục hành chính trái pháp luật, đảm bảo các thủ tục hành chính dù của ngành nào cũng phải đặt trong một tổng thể.

Mối quan hệ công tác và lễ lối làm việc trong thực hiện các thủ tục hành chính hiện nay là một khâu yếu. Tuy nhiên, để giải quyết vấn đề này cần có nhiều biện pháp đồng bộ, trong đó việc xác định quyền hạn, trách nhiệm của các ngành, các cấp, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ một cách kiên quyết là các biện pháp có ý nghĩa rất quan trọng.

¹ Qua rà soát văn bản, riêng trong năm 1996, ngành kiểm sát nhân dân đã phát hiện hơn 1700 văn bản quy phạm pháp luật có vi phạm pháp luật, trong đó có 12 văn bản của các Bộ, ngành Trung ương, 201 văn bản của Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh, 925 văn bản của Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân cấp huyện, còn lại là các văn bản của cấp xã và các cơ quan, tổ chức khác. Đáng chú ý là các văn bản vi phạm tập trung ở lĩnh vực vi phạm hành chính, thuế, phí, lệ phí... do việc vi phạm thẩm quyền ban hành văn bản và vi phạm pháp luật gây ra (Xem: Báo Hà Nội mới, ngày 23/11/1997).

2. Giải pháp thực hiện cải cách thủ tục hành chính

Các giải pháp cần thiết để tiếp tục cải cách thủ tục hành chính bao gồm:

1. Đầu tư nghiên cứu về phương pháp điều hành của bộ máy nhà nước, là trình tự thực hiện các thẩm quyền trong quá trình giải quyết công việc cho dân. Điều hành như thế nào là hiệu quả trong nền kinh tế thị trường, cần can thiệp đến mức độ nào vào quản lý các hoạt động xã hội? Trả lời câu hỏi này là tiền đề để giải quyết các vấn đề về thủ tục hành chính phát sinh trong thực tế.

2. Xây dựng cơ chế trách nhiệm rõ ràng, giải quyết quan hệ giữa tập thể và cá nhân trong quá trình giải quyết thủ tục hành chính theo yêu cầu của công dân để tránh tình trạng đùn đẩy và sách nhiễu dân.

3. Nâng cao chất lượng các dịch vụ công, tính toán hiệu quả của các dịch vụ này, bảo đảm lợi ích hài hoà của công dân và của các cơ quan cung cấp dịch vụ. Tổng kết và triển khai mạnh mẽ thủ tục hành chính “một cửa” mà nhiều địa phương đã áp dụng khá hiệu quả.

4. Bồi dưỡng nghiệp vụ cho cán bộ đồng thời có chính sách phù hợp cải thiện đời sống công chức gắn với năng suất, trách nhiệm khi thực hiện các thủ tục hành chính.

Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức đủ phẩm chất và điều kiện để giải quyết các vấn đề đặt ra trong thời kỳ mới là điều hoàn toàn không dễ dàng. Cán bộ là động lực nhưng cũng có thể là rào cản của cải cách thủ tục hành chính. Là động lực khi họ có trình độ nghiệp vụ, có phẩm chất tốt, có điều kiện làm việc cụ thể, được động viên và khích lệ về vật chất và tinh thần một cách đúng mức. Nhưng họ sẽ là rào cản thực sự một khi hiểu biết còn hạn chế, lại không ít người phẩm chất kém, cấp có thẩm quyền

quản lý không quan tâm đến họ một cách đầy đủ để uốn nắn, bồi dưỡng họ kịp thời trong công việc.

Cán bộ thực hiện thủ tục hành chính là người của các cơ quan nhà nước có nghiệp vụ, có hiểu biết khi được giao việc. Thực tế cho thấy, nếu những cán bộ có liên quan trực tiếp đến việc thực hiện các thủ tục hành chính mà không có một nhận thức đầy đủ về tính chất, vai trò và các nguyên tắc cơ bản của quá trình xây dựng và áp dụng loại quy phạm này, thì dù cho các thủ tục có được hoàn thiện thế nào, hiệu quả đối với đời sống xã hội vẫn không thể nâng cao. Để nâng cao nhận thức của cán bộ trong công việc đang nói đến, trước hết chúng ta cần thực hiện tốt việc huấn luyện cán bộ, đặc biệt là cán bộ tiếp dân, giải quyết công việc của dân. Những cán bộ tham gia hoạt động trong lĩnh vực này phải được trang bị những kiến thức cần thiết về quản lý nhà nước, về pháp luật; đặc biệt phải hiểu rõ các thủ tục hành chính của lĩnh vực mà mình giải quyết và các lĩnh vực liên quan. Đây là nguyên tắc đầu tiên để đảm bảo cho các thủ tục không bị thực hiện sai. Cần kiên quyết không bố trí vào các bộ phận giải quyết thủ tục hành chính những cán bộ không có nghiệp vụ mà chưa qua một sự huấn luyện nào. Đặc biệt khi thực hiện cơ chế “một cửa” tiến tới “một dấu” trong việc giải quyết các yêu cầu của dân mà cán bộ không nắm vững các thủ tục cần thiết thì kết quả sẽ rất hạn chế, thậm chí có thể rất xấu so với mục tiêu đặt ra.

Đồng thời với việc bồi dưỡng nghiệp vụ cần nâng cao hơn nữa trách nhiệm đối với cán bộ được giao nhiệm vụ tổ chức thực hiện các thủ tục hành chính. Cần nhấn mạnh rằng, không ít trường hợp vì thiếu trách nhiệm mà công việc đã không được thực hiện tốt, thậm chí cả công việc quan trọng có chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ.

Nhiều ví dụ cho thấy trách nhiệm của cán bộ thi hành thủ tục hành chính là vô cùng quan trọng. Trách nhiệm cao thì hiệu quả công việc trong thực tế sẽ cao và ngược lại. Vấn đề trách nhiệm của cán bộ đại diện cho cơ quan nhà nước giải quyết các công việc có liên quan với dân đã được nói đến trong nhiều văn bản của Nhà nước, nhưng đến nay vẫn là vấn đề nổi cộm. Vì còn nhiều cơ quan, nhiều cán bộ chưa làm hết trách nhiệm của mình nên người dân khi có việc vẫn phải chạy hết cửa này sang cửa khác và tình hình này chưa giảm được mấy. Đó là chưa kể, nếu cán bộ thi hành thủ tục hành chính lại lợi dụng, hách dịch, cửa quyền thì việc thi hành các thủ tục khi giải quyết công việc cho dân lại càng nặng nề.

Tất nhiên, khi tham gia thực hiện các thủ tục hành chính, cán bộ cần phải được trang bị những phương tiện cần thiết để tránh sự tùy tiện trong công việc. Ví dụ, ở các phòng tiếp dân, sổ sách đăng ký phải thống nhất, có đủ phương tiện bảo quản hồ sơ, phương tiện kiểm tài liệu, phương tiện thông tin, v.v...

5. Cải cách thủ tục hành chính theo hướng “một cửa”, tiến tới “một dấu”. Thủ tục hành chính “một cửa” có khả năng giảm bớt sự rườm rà, tập trung vào một đầu mối để tiện lợi cho dân và các tổ chức khi có yêu cầu Nhà nước giải quyết. Người dân và các tổ chức khi có nhu cầu liên hệ với cơ quan nhà nước chỉ 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 của các cơ quan có thẩm quyền cũng chính tại nơi đó. Nhà nước thiết lập quy trình để giải quyết hợp lý, nhanh chóng các yêu cầu của công dân, không trùng chéo, đùn đẩy, kéo dài một cách vô lý.

Cơ chế “một dấu” được hiểu là trong quá trình thực hiện các thủ tục hành chính có nhiều bộ phận chức năng tham gia nghiên cứu, đề xuất, giải quyết cụ thể, nhưng chỉ cần có một cơ quan có đủ thẩm quyền quyết định cuối cùng.

Có rất nhiều loại dịch vụ hành chính có thể thực hiện theo cơ chế “một cửa”, ví dụ: Cấp các loại giấy phép; xác nhận các loại giấy tờ, giải quyết khiếu nại, tố cáo v.v... Đây là một cơ chế tốt có nhiều ưu điểm, được thực hiện mạnh mẽ ở thành phố Hồ Chí Minh. Tại đây, sau khi được Thủ tướng Chính phủ cho phép theo tinh thần công văn số 4194/CCHC ngày 30/10/1995 của Văn phòng Chính phủ, Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh 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 dấu” tiến tới “một cửa”. Sau thành phố Hồ Chí Minh là Hà Nội với đơn vị thí điểm là quận Ba Đình. Ninh Bình với đơn vị thí điểm là huyện Nho Quan và một số tỉnh khác cũng đã thí điểm thực hiện mô hình nói trên. Đến năm 2004, Chính phủ yêu cầu thực hiện cơ chế này trong cả nước.

Qua một số năm thực hiện, thực tế chứng minh rằng, mô hình thủ tục hành chính “một cửa” “một dấu” có thể thực hiện được và mang lại nhiều lợi ích thiết thực, cụ thể là:

- Thời gian giải quyết hồ sơ hành chính giảm rõ rệt.
- Tránh được phiền hà cho dân, không phải đi lại nhiều lần để giải quyết công việc.
- Trách nhiệm của các cơ quan chức năng được xác định rõ ràng và do đó tránh được sự đùn đẩy.
- Tạo điều kiện để xây dựng lề lối làm việc khoa học và thiết thực trong các cơ quan.
- Lệ phí được quy về một mối và thực hiện thống nhất, tránh được tình trạng sách nhiễu dân.

Tuy nhiên, muốn thực hiện được mô hình này một cách có hiệu quả thực sự thì phải đồng thời giải quyết một số vấn đề sau đây:

- Sắp xếp lại bộ máy điều hành một cách hợp lý và quy định trách nhiệm rành mạch cho các đơn vị, loại bỏ sự chồng chéo về mặt chức năng ở những bộ phận có liên quan; xây dựng một cơ chế thích hợp với yêu cầu phát triển kinh tế xã hội đất nước.

- Xây dựng và áp dụng các quy chế điều hành cần thiết nhằm tạo ra một cách làm việc thống nhất, có trách nhiệm với công việc được giao.

- Có phương tiện làm việc đầy đủ. Áp dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin trong điều hành.

- Cán bộ phải được huấn luyện để có đủ trình độ giải quyết công việc được giao.

Có thể khẳng định rằng, mặc dầu chúng ta còn phải có nhiều thời gian hơn để kiểm nghiệm những gì đã đạt được trong quá trình thực hiện mô hình “một cửa”, “một dấu”, nhưng kết quả đạt được là rất đáng khích lệ. Tất nhiên, đây không phải là một công việc đơn giản, càng không thể làm trong một thời gian ngắn. Công việc cải cách thủ tục hành chính cũng như cải cách nền hành chính nhà nước nói chung, chắc chắn cần nhiều thời gian và đòi hỏi nhiều công sức để đạt được kết quả mà chúng ta mong muốn.

Tóm lại, để bảo đảm thủ tục hành chính sẽ được ban hành và thực hiện như yêu cầu của Nghị quyết 38/CP của Chính phủ và các văn bản khác của Đảng và Nhà nước trong quá trình cải cách nền hành chính nhà nước, tiến tới xây dựng một Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân. Trước mắt, cần phải làm nhiều việc. Vấn đề đặt ra không phải chỉ là ở chỗ xây dựng được một hệ thống thủ tục hành chính thích hợp, gọn nhẹ và đầy đủ cho từng lĩnh vực. Cùng với điều đó chúng ta

còn phải quan tâm đến cơ chế thực hiện các thủ tục đó, phải quan tâm tới cán bộ. Những vấn đề này có liên quan với nhau một cách mật thiết. Thủ tục hành chính được đề ra mà không có cơ chế thực hiện, không có cán bộ đủ năng lực triển khai thì đó sẽ chỉ là các quy định trên giấy. Dĩ nhiên, mọi thủ tục cũng đòi hỏi phải bổ sung sửa đổi thường xuyên nếu thấy còn thiếu và bất hợp lý. Song điều đó không có nghĩa là cán bộ thi hành các thủ tục hành chính có quyền tùy tiện thay đổi chúng. Những phát hiện về sự bất hợp lý trong thủ tục hành chính cần được tập hợp và giao cho các cơ quan có thẩm quyền nghiên cứu, đề xuất với cơ quan chức năng xem xét, điều chỉnh. Như thế, một mặt sẽ tránh được cách làm việc tùy tiện, mặt khác sẽ góp phần chống được bệnh quan liêu trong bộ máy nhà nước.

Nghiên cứu để cải cách thủ tục hành chính là một nhiệm vụ còn nặng nề. Một số kinh nghiệm bước đầu đã được phát huy và có thể học tập kinh nghiệm của các nước. Biết đúc kết kinh nghiệm và học tập kinh nghiệm của nhiều nước và chỉ đạo kiên quyết thì hoàn toàn có thể thay đổi được thủ tục hành chính hiện hành theo hướng phù hợp và hiệu quả hơn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Hội nghị lần thứ VIII Ban chấp hành Trung ương Đảng (khóa VII), Hà Nội, 1995.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng Cộng sản Việt Nam. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Hội nghị lần thứ II Ban chấp hành Trung ương Đảng (khóa VIII). NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng Cộng sản Việt Nam. NXB Chính trị Quốc gia, 2001.
5. Nghị quyết 38/CP ngày 4/5/1994 của Chính phủ về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức.
6. Tổng cục Hải quan: Cải cách thủ tục hành chính và đổi mới công tác Hải quan, NXB Tài chính, Hà Nội, 1995.
7. Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính và hướng dẫn thi hành (giao thông, văn hóa, thương mại, hải quan, thuế, quốc phòng, bảo vệ môi trường). NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
8. Pháp lệnh về thuế nhà, đất. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1994.

9. Pháp lệnh thanh tra, Hà Nội, 1990.
10. Luật Xuất bản và hướng dẫn thi hành. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1993.
11. Văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1994.
12. Những văn bản pháp luật về giải quyết các khiếu nại hành chính, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
13. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Hà Nội, 1996.
14. Nguyễn Đăng Dung, Ngô Đức Tuấn. Luật Hiến pháp Việt Nam, Trường Đại học Luật TP Hồ Chí Minh xuất bản, 1993.
15. Giáo trình Luật Hành chính. NXB Pháp lý, Hà Nội, 1983.
16. Học viện Hành chính Quốc gia. Bài giảng kiến thức thẩm phán hành chính. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
17. Nguyễn Duy Gia. Nâng cao quyền lực - năng lực - hiệu lực quản lý Chính trị Quốc gia. NXB Lao động, Hà Nội, 1994.
18. Nguyễn Duy Gia. Cải cách nền hành chính Quốc gia ở nước ta. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
19. Nguyễn Duy Gia (chủ biên): Giáo trình về quản lý hành chính Chính trị Quốc gia. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
20. Dương Phú Hiệp - Nguyễn Duy Dũng (chủ biên): Nền hành chính và các cải cách hành chính của Nhật Bản, Việt Nam và Trung Quốc. Trung tâm nghiên cứu Nhật Bản, Hà Nội, 1996.
21. Mai Hữu Khuê, Bùi Văn Nhơn: Một số vấn đề về cải cách thủ tục hành chính. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
22. Nguyễn Thế Kỳ (chủ biên): Từ điển pháp luật Anh - Việt. NXB Khoa học Xã hội, Hà Nội. 1994.

23. Đinh Văn Mậu, Phạm Hồng Thái: Nhập môn Hành chính Chính trị Quốc gia, NXB Thành phố Hồ Chí Minh, 1996.
24. Đinh Văn Minh: Tài phán hành chính so sánh. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1992.
25. Đoàn Trọng Truyền (chủ biên): Từ điển Pháp - Việt, hành chính. NXB Thế giới, Hà Nội, 1992.
26. Về mô hình tổ chức bộ máy hành chính của các nước trên thế giới. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1994.
27. Tìm hiểu các ngành luật Việt Nam. NXB Thành phố Hồ Chí Minh, 1995.

MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
<i>Lời nói đầu</i>	3
Chương 1: Quan niệm và phân loại thủ tục hành chính	
I. Những quan niệm chung về thủ tục hành chính.....	5
1. Khái niệm thủ tục hành chính.....	5
2. Đặc điểm của thủ tục hành chính.....	8
3. Ý nghĩa của thủ tục hành chính	13
II. Phân loại các thủ tục hành chính	17
1. Phân loại theo đối tượng quản lý hành chính nhà nước.....	17
2. Phân loại theo công việc cụ thể của các cơ quan nhà nước	18
3. Phân loại theo chức năng cung cấp các dịch vụ trong quản lý nhà nước	19
4. Phân loại dựa trên quan hệ công tác.....	20
Chương 2: Nguyên tắc xây dựng và yêu cầu, nghĩa vụ thực hiện thủ tục hành chính	
I. Các nguyên tắc xây dựng thủ tục hành chính	29
1. Thực hiện đúng pháp luật, tăng cường pháp chế nhằm tạo được một công cụ quản lý hữu hiệu cho bộ máy nhà nước	30

2. Phù hợp với thực tế và nhu cầu khách quan của sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.....	30
3. Đơn giản, dễ hiểu, thuận lợi cho việc thực hiện	32
4. Có tính hệ thống chặt chẽ	32
II. Yêu cầu và nghĩa vụ thực hiện thủ tục hành chính của cơ quan nhà nước	33
1. Yêu cầu của thực hiện thủ tục hành chính	33
2. Nghĩa vụ các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện thủ tục hành chính	34

Chương 3: Thủ tục hành chính của một số lĩnh vực cụ thể

I. Thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, giấy phép xây dựng	40
II. Thủ tục hành chính trong việc xét duyệt và phân bổ vốn ngân sách.....	43
III. Thủ tục liên quan đến hợp tác đầu tư nước ngoài tại Việt Nam.....	49
IV. Thủ tục xuất, nhập khẩu	59
V. Thủ tục xuất, nhập cảnh, hộ tịch, hộ khẩu.....	75
VI. Thủ tục thành lập doanh nghiệp và đăng ký kinh doanh	80
VII. Thủ tục xét và giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân	85
VIII. Thủ tục liên quan đến lệ phí trước bạ, chứng thư.....	90
IX. Thủ tục ban hành văn bản của các cơ quan hành chính nhà nước	94

Chương 4: Cải cách thủ tục hành chính	
I. Điều chỉnh thủ tục hành chính trong cải cách hành chính nhà nước.....	103
II. Tiếp tục đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính.....	107
1. Căn cứ để tiếp tục cải cách thủ tục hành chính	107
2. Yêu cầu của quá trình tiếp tục cải cách thủ tục hành chính.....	116
III. Xây dựng cơ chế và giải pháp thực hiện các thủ tục hành chính đã ban hành.....	136
1. Xây dựng cơ chế thích hợp.....	136
2. Giải pháp thực hiện cải cách thủ tục hành chính.....	138
Tài liệu tham khảo	145

GIÁO TRÌNH THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

Chịu trách nhiệm xuất bản: ĐỒNG KHẮC SÙNG

Biên tập: Nguyễn Kim Dung

Vẽ bìa: Hương Lan, Nguyễn Anh Tuấn

NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC VÀ KỸ THUẬT
70 Trần Hưng Đạo, Hà Nội

In 1.000 cuốn, khổ 14,5 x 20,5 cm, tại CTCP In Khoa học Công nghệ Hà Nội.

Số đăng ký kế hoạch xuất bản 149-2011/CXB/54-11/KHKT,
do Cục xuất bản cấp ngày 14 tháng 2 năm 2011.

Quyết định xuất bản số 277/QĐXB/NXBKHKT, cấp ngày 30 tháng 12 năm 2011.

In xong và nộp lưu chiểu quý I năm 2012.

212016H00

TRUON
TRU



8 935048 920169

Giá: 26.500đ