BỘ NỘI VỤ

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

TÀI LIỆU BỒI DƯỠNG ĐỐI VỚI CÔNG CHỨC NGẠCH CHUYÊN VIÊN CHÍNH VÀ TƯƠNG ĐƯƠNG

(Ban hành kèm theo Quyết định số /QĐ-HCQG ngày tháng 8 năm 2022 của Giám đốc Học viện Hành chính Quốc gia)

HÀ NỘI, THÁNG 8 NĂM 2022

BAN BIÊN SOẠN

I. BAN CHỦ BIÊN

1. PGS.TS. Nguyễn Thị Thu Vân, Trưởng Khoa Văn bản và Công nghệ hành chính, Học viện Hành chính Quốc gia - Chủ biên;

2. PGS.TS. Nguyễn Thị Thu Hà, Phó Trưởng Khoa Nhà nước - Pháp luật và Lý luận cơ sở, Học viện Hành chính Quốc gia - Đồng Chủ biên;

3. TS. Tạ Thị Hương, Phó Trưởng Khoa Quản lý nhà nước về Xã hội, Học viện Hành chính Quốc gia - Đồng chủ biên.

II. NHÓM BIÊN SOẠN

PHẦN THỨ NHẤT: KIẾN THỨC CHUNG

Chuyên đề 1: Xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

1. TS. Đàm Bích Hiên, Khoa Nhà nước - Pháp luật và Lý luận cơ sở, Học viện Hành chính Quốc gia - Trưởng nhóm;

2. PGS.TS. Lê Thị Hương, nguyên Giảng viên cao cấp Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

3. TS. Vũ Thị Mỹ Hằng, Khoa Nhà nước - Pháp luật và Lý luận cơ sở, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

4. TS. Nguyễn Khánh Ly, Khoa Nhà nước - Pháp luật và Lý luận cơ sở, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên.

Chuyên đề 2: Pháp luật trong hành chính nhà nước

1. TS. Bùi Thị Thanh Thúy, Khoa Nhà nước - Pháp luật và Lý luận cơ sở, Học viện Hành chính Quốc gia - Trưởng nhóm;

2. PGS.TS. Nguyễn Thị Thu Hà, Khoa Nhà nước - Pháp luật và Lý luận cơ sở, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

3. TS. Nguyễn Thị Thu Huyền, Khoa Nhà nước - Pháp luật và Lý luận cơ sở, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

4. ThS. Nguyễn Trọng Nhã, Khoa Nhà nước - Pháp luật và Lý luận cơ sở, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên.

Chuyên đề 3: Quản lý công trong xu thế phát triển

1. PGS.TS. Nguyễn Thị Hồng Hải, Khoa khoa học hành chính và Tổ chức nhân sự, Học viện Hành chính Quốc gia - Trưởng nhóm;

2. PGS.TS. Bùi Huy Khiên, Khoa khoa học hành chính và Tổ chức nhân sự, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

3. TS. Phạm Ngọc Hà, Khoa khoa học hành chính và Tổ chức nhân sự, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên.

Chuyên đề 4: Tổng quan về chính sách công

1. TS. Lê Văn Hòa, Khoa khoa học hành chính và Tổ chức nhân sự, Học viện Hành chính Quốc gia - Trưởng nhóm;

2. PGS.TS. Đặng Khắc Ánh, Khoa Quản lý nhà nước về Xã hội, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

3. TS. Nguyễn Đức Thắng, Khoa khoa học hành chính và Tổ chức nhân sự, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

4. ThS. Lê Hồng Hạnh, Khoa khoa học hành chính và Tổ chức nhân sự, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên.

Chuyên đề 5: Tổng quan về phát triển bền vững

1. PGS.TS. Đặng Khắc Ánh, Khoa Quản lý nhà nước về Xã hội, Học viện Hành chính Quốc gia - Trưởng nhóm;

2. TS. Trần Thị Thoa, Khoa Quản lý nhà nước về Xã hội, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

3. TS. Đoàn Văn Dũng, Văn phòng, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên.

Chuyên đề 6: Quản lý nhà nước về kinh tế trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

1. PGS.TS. Đỗ Thị Kim Tiên, Khoa Quản lý nhà nước về Kinh tế và Tài chính công, Học viện Hành chính Quốc gia - Trưởng nhóm;

2. TS. Hoàng Thị Bích Loan, Khoa Quản lý nhà nước về Kinh tế và Tài chính công, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

3. TS. Đặng Thị Hà, Khoa Quản lý nhà nước về Kinh tế và Tài chính công, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên.

Chuyên đề 7: Quản lý nhà nước về các lĩnh vực xã hội

1. TS. Tạ Thị Hương, Khoa Quản lý nhà nước về Xã hội, Học viện Hành chính Quốc gia - Trưởng nhóm;

2. TS. Đặng Thị Minh, Khoa Quản lý nhà nước về Xã hội, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

3. TS. Vũ Thị Minh Ngọc, Khoa Quản lý nhà nước về Xã hội, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên.

Chuyên đề 8: Quản lý nhà nước về cung ứng dịch vụ công

1. TS. Nguyễn Xuân Thu, Khoa Quản lý nhà nước về Kinh tế và Tài chính công, Học viện Hành chính Quốc gia - Trưởng nhóm;

2. TS. Phạm Thu Thủy, Khoa Quản lý nhà nước về Kinh tế và Tài chính công, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

3. TS. Nguyễn Thị Thu Hương, Khoa Quản lý nhà nước về Kinh tế và Tài chính công, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên.

4. TS. Tạ Thị Hương, Khoa Quản lý nhà nước về xã hội, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên.

Chuyên đề 9: Quản lý nguồn nhân lực trong khu vực công

1. PGS.TS. Nguyễn Thị Hồng Hải, Khoa khoa học hành chính và Tổ chức nhân sự, Học viện Hành chính Quốc gia - Trưởng nhóm;

2. TS. Nguyễn Thị Thanh Thủy, Khoa khoa học hành chính và Tổ chức nhân sự, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

3. TS. Lê Cẩm Hà, Khoa khoa học hành chính và Tổ chức nhân sự, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên.

Chuyên đề 10: Quyết định hành chính nhà nước

1. PGS.TS. Bùi Huy Khiên, Khoa khoa học hành chính và Tổ chức nhân sự, Học viện Hành chính Quốc gia - Trưởng nhóm;

2. TS. Trịnh Thị Thủy, Khoa khoa học hành chính và Tổ chức nhân sự, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

3. TS. Phùng Thị Phong Lan, Khoa khoa học hành chính và Tổ chức nhân sự, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên.

Chuyên đề 11: Chính phủ điện tử và chính phủ số

1. TS. Nguyễn Thị Lan Anh, Khoa Văn bản và Công nghệ hành chính, Học viện Hành chính Quốc gia - Trưởng nhóm;

2. PGS.TS. Nguyễn Thị Thu Vân, Khoa Văn bản và Công nghệ hành chính, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

3. TS. Doãn Minh Thắng, Khoa Văn bản và Công nghệ hành chính, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

4. ThS. Nguyễn Đình Quý, Phân viện Học viện Hành chính Quốc gia tại TP. Huế - Thành viên.

Chuyên đề 12: Phòng chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí trong quản lý nhà nước

1. PGS.TS. Nguyễn Thị Thu Hà, Khoa Nhà nước - Pháp luật và Lý luận cơ sở, Học viện Hành chính Quốc gia - Trưởng nhóm;

2. PGS.TS. Nguyễn Thị Phượng, Khoa Nhà nước - Pháp luật và Lý luận cơ sở, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

3. TS. Nguyễn Kim Chung, Khoa Nhà nước - Pháp luật và Lý luận cơ sở, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên.

PHẦN THỨ HAI: KỸ NĂNG

Chuyên đề 1: Kỹ năng phân tích công việc

1. TS. Lê Cẩm Hà, Khoa khoa học hành chính và Tổ chức nhân sự, Học viện Hành chính Quốc gia - Trưởng nhóm;

2. PGS.TS. Phạm Đức Chính, Khoa khoa học hành chính và Tổ chức nhân sự, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

3. TS. Hoàng Vĩnh Giang, Khoa khoa học hành chính và Tổ chức nhân sự, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên.

Chuyên đề 2: Kỹ năng lập và thực hiện kế hoạch công việc

1. TS. Bùi Thị Thùy Nhi, Khoa Quản lý nhà nước về Kinh tế và Tài chính công, Học viện Hành chính Quốc gia - Trưởng nhóm;

2. TS. Nguyễn Hoàng Quy, Khoa Quản lý nhà nước về Kinh tế và Tài chính công, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

3. TS. Nguyễn Thị Tình, Khoa Quản lý nhà nước về Kinh tế và Tài chính công, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên.

Chuyên đề 3: Kỹ năng phối hợp và thuyết phục trong hoạt động công vụ

1. TS. Hoàng Thị Cường, Khoa Quản lý nhà nước về Xã hội, Học viện Hành chính Quốc gia - Trưởng nhóm;

2. TS. Phạm Quốc Vinh, Khoa Quản lý nhà nước về Xã hội, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

3. TS. Thiều Thị Thu Hương, Khoa Quản lý nhà nước về Xã hội, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên.

Chuyên đề 4: Kỹ năng làm việc trong môi trường đa văn hóa

1. PGS.TS. Đặng Khắc Ánh, Khoa Quản lý nhà nước về Xã hội, Học viện Hành chính Quốc gia - Trưởng nhóm;

2. TS. Đặng Thị Minh, Khoa Quản lý nhà nước về Xã hội, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

3. TS. Lê Thị Thu Phượng, Khoa Quản lý nhà nước về Xã hội, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên.

Chuyên đề 5: Kỹ năng xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

1. TS. Lê Thị Hoa, Khoa Nhà nước - Pháp luật và Lý luận cơ sở, Học viện Hành chính Quốc gia - Trưởng nhóm;

2. TS. Vũ Văn Tính, Khoa Nhà nước - Pháp luật và Lý luận cơ sở, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

3. TS. Nguyễn Thị Khuyên, Khoa Nhà nước - Pháp luật và Lý luận cơ sở, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

4. ThS. Lê Ngọc Hưng, Khoa Nhà nước - Pháp luật và Lý luận cơ sở, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên.

Chuyên đề 6: Kỹ năng theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý

1. PGS.TS. Nguyễn Thị Thu Hà, Khoa Nhà nước - Pháp luật và Lý luận cơ sở, Học viện Hành chính Quốc gia - Trưởng nhóm;

2. TS. Nguyễn Hữu Luận, Khoa Nhà nước - Pháp luật và Lý luận cơ sở, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

3. TS. Đặng Thị Mai Hương, Ban Quản lý đào tạo Sau đại học, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

4. TS. Đặng Thị Minh, Khoa Quản lý nhà nước về Xã hội, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên.

Chuyên đề 7: Kỹ năng quản lý thông tin và bảo đảm an toàn thông tin trong quản lý nhà nước

1. TS. Nguyễn Thị Hà, Khoa Văn bản và Công nghệ hành chính, Học viện Hành chính Quốc gia - Trưởng nhóm;

2. TS. Doãn Minh Thắng, Khoa Văn bản và Công nghệ hành chính, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

3. ThS. Phạm Huyền Trang, Khoa Văn bản và Công nghệ hành chính, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

4. ThS. Nguyễn Đình Quý, Phân viện Học viện Hành chính Quốc gia tại TP. Huế - Thành viên.

Chuyên đề 8: Kỹ năng xây dựng báo cáo tổng hợp

1. PGS.TS. Nguyễn Thị Thu Vân, Khoa Văn bản và Công nghệ hành chính, Học viện Hành chính Quốc gia - Trưởng nhóm;

2. TS. Trần Thị Hương Huế, Khoa Văn bản và Công nghệ hành chính, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

3. TS. Phan Thị Thu Thủy, Khoa Văn bản và Công nghệ hành chính, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên;

4. TS. Trần Thị Minh Tâm, Khoa Văn bản và Công nghệ hành chính, Học viện Hành chính Quốc gia - Thành viên.

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

HĐND	Hội đồng nhân dân
KHHGĐ	Kế hoạch hóa gia đình
KH&CN	Khoa học và công nghệ
NSNN	Ngân sách nhà nước
NXB	Nhà xuất bản
TTHC	Thủ tục hành chính
UBND	Ủy ban nhân dân
VBQPPL	Văn bản quy phạm pháp luật
XHCN	Xã hội chủ nghĩa

MỤC LỤC

PHẦN THỨ NHẤT: KIẾN THỨC CHUNG 1
Chuyên đề 1 XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIỆN NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM 1
Chuyên đề 2 PHÁP LUẬT TRONG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC 38
Chuyên đề 3 QUẢN LÝ CÔNG TRONG XU THẾ PHÁT TRIỂN 75
Chuyên đề 4 TỔNG QUAN VỀ CHÍNH SÁCH CÔNG..... 108
Chuyên đề 5 TỔNG QUAN VỀ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG 138
Chuyên đề 6 QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA 169
Chuyên đề 7 QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CÁC LĨNH VỰC XÃ HỘI 207
Chuyên đề 8 QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG 246
Chuyên đề 9 QUẢN LÝ NGUỒN NHÂN LỰC TRONG KHU VỰC CÔNG 275
Chuyên đề 10 QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC 315
Chuyên đề 11 CHÍNH PHỦ ĐIỆN TỬ VÀ CHÍNH PHỦ SỐ 347
Chuyên đề 12 PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG, TIÊU CỰC, LÃNG PHÍ TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC..... 379
PHẦN THỨ HAI: KỸ NĂNG 415
Chuyên đề 1 KỸ NĂNG PHÂN TÍCH CÔNG VIỆC 415
Chuyên đề 2 KỸ NĂNG LẬP VÀ THỰC HIỆN KẾ HOẠCH CÔNG VIỆC 447
Chuyên đề 3 KỸ NĂNG PHỐI HỢP VÀ THUYẾT PHỤC TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ 481
Chuyên đề 4 KỸ NĂNG LÀM VIỆC TRONG MÔI TRƯỜNG ĐA VĂN HÓA.....
Error! Bookmark not defined.
Chuyên đề 5 KỸ NĂNG XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT. 541
Chuyên đề 6 KỸ NĂNG THEO DÕI, KIỂM TRA NGÀNH, LĨNH VỰC QUẢN LÝ 590
Chuyên đề 7 KỸ NĂNG QUẢN LÝ THÔNG TIN VÀ BẢO ĐẢM AN TOÀN THÔNG TIN TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC 623
Chuyên đề 8 KỸ NĂNG XÂY DỰNG BÁO CÁO TỔNG HỢP 670

PHẦN THỨ NHẤT: KIẾN THỨC CHUNG

Chuyên đề 1
XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIỆN NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

I. KHÁI QUÁT CHUNG VỀ NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

1. Quan niệm về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Về phương diện lý luận, nhà nước pháp quyền không phải là một kiểu nhà nước mà có thể nhìn nhận là một biểu hiện của trình độ phát triển dân chủ. Với ý nghĩa đó, nhà nước pháp quyền được nhìn nhận như một cách thức tổ chức nền dân chủ, cách thức tổ chức nhà nước và xã hội trên nền tảng dân chủ. Nhà nước pháp quyền được coi là mô hình tổ chức nhà nước, một giá trị xã hội được tích lũy và phát triển trong lịch sử nhân loại.

Tư tưởng xây dựng nhà nước pháp quyền đã xuất hiện rất sớm, với các đại diện tiêu biểu là các nhà tư tưởng Hy Lạp cổ đại như Salon, Platon, Aristot... và được được các nhà tư tưởng chính trị - pháp lý sau này tiếp tục phát triển, hoàn thiện, nâng tầm thành học thuyết nhà nước pháp quyền. Ban đầu, tư tưởng cốt lõi về nhà nước pháp quyền được đề cập ở hai nội dung cơ bản: i) Xác định vị trí tối cao của pháp luật; ii) Thừa nhận quyền bình đẳng của mọi người trước pháp luật. Sau này được bổ sung và hoàn thiện hơn với nhiều nội dung phong phú.

Thực tế cho thấy, xây dựng nhà nước pháp quyền đang trở thành xu hướng khách quan, tất yếu của các quốc gia dân chủ và tiến bộ trong thế giới hiện đại. Đó cũng chính là kết quả của sự vận động và phát triển của đời sống xã hội đòi hỏi phải đổi mới tổ chức và hoạt động của nhà nước cho phù hợp với nhận thức và điều kiện phát triển mới.

Về khái niệm nhà nước pháp quyền có nhiều cách tiếp cận, nhận thức khác nhau. Có quan điểm nhấn mạnh yếu tố nhân quyền, tính tối cao của Hiến pháp, pháp luật; có quan điểm nhấn mạnh yếu tố phân chia/phân công quyền lực nhà

nước và sự hạn chế quyền lực nhà nước; có quan điểm nhấn mạnh tính dân chủ, quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân; quan điểm khác lại nhấn mạnh sự độc lập của nền tư pháp…

Mặc dù có nhiều quan điểm, cách tiếp cận khác nhau, nhưng hiểu một cách cơ bản nhất, nhà nước pháp quyền luôn phản ánh những giá trị tư tưởng phổ biến, dân chủ, tiến bộ của nhân loại với tư cách là những dấu hiệu đặc trưng chung của nhà nước pháp quyền - một yếu tố của nền văn minh nhân loại.

Tóm lại, nhà nước pháp quyền là nhà nước thượng tôn pháp luật và bảo đảm dân chủ. Trong đó, "thượng tôn pháp luật" tức là pháp luật phải được đặt ở vị trí tối cao, lên trên hết, điều chỉnh các hành vi xử sự mọi cá nhân, tổ chức; "Dân chủ" được hiểu đơn giản là "Nhân dân là chủ", quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân…"; "Bảo đảm dân chủ" tức là nhà nước phải đảm bảo để các quyền con người, quyền công dân được ghi nhận, được tôn trọng, được bảo đảm và bảo vệ một cách thực chất.

Nói cách khác, nhà nước pháp quyền là nhà nước trọng pháp, phục tùng pháp luật. Trong đó, pháp luật theo nghĩa cao quý của nó là phương tiện cân bằng quyền lực với công lý, chống lại chuyên quyền và bảo hộ quyền con người, tự do, dân chủ. Nhà nước pháp quyền là nhà nước ban hành pháp luật hợp với ý dân, quản lý xã hội bằng pháp luật, theo pháp luật.

Ở Việt Nam, tuy thuật ngữ nhà nước pháp quyền mới xuất hiện gần đây trong các văn kiện, trong văn bản quy phạm pháp luật, nhưng các nhân tố pháp quyền, tinh thần trọng pháp, ý tưởng nhà nước pháp quyền đã cắm rễ từ lâu trong lịch sử lập pháp và trị nước. Thượng tôn pháp luật là tinh thần quán xuyến của nền công vụ Việt Nam cùng với tinh thần của nhân dân, do nhân dân dân, vì nhân dân.

Thuật ngữ "Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa" lần đầu tiên được khẳng định tại Hội nghị toàn quốc giữa nhiệm kỳ khoá VII của Đảng năm 1994 và tiếp tục được khẳng định trong các văn kiện Đại hội Đảng tiếp theo.

Thể chế hoá quan điểm xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Đảng, Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Hiến pháp năm

2013 đều khẳng định: "1. Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân; 2. Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức; 3. Quyền lực nhà nước là thống nhất có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp"[1].

2. Đặc trưng của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Nhà nước pháp quyền là một phạm trù vừa mang tính phổ biến, vừa mang tính đặc thù; vừa là giá trị chung của nhân loại, vừa là giá trị riêng của mỗi dân tộc, quốc gia. Tính phổ biến là những giá tri chung mà bất cứ quốc gia nào cũng phải thể hiện; tính đặc thù được quy định bởi nhiều yếu tố: điều kiện lịch sử, chính trị, kinh tế, văn hóa, tâm lý xã hội và môi trường địa lý... của mỗi quốc gia, dân tộc.

Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa (XHCN) Việt Nam trước hết phải ghi nhận các giá trị phổ biến của nhà nước pháp quyền nói chung, với việc hiện thực hóa các mục tiêu tổ chức và hoạt động vì công lý, quyền tự do của con người. Ngoài ra, nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam còn được quy định bởi các đặc thù quốc gia, dân tộc, bởi bản chất chế độ và bởi mục tiêu dài hạn mà Nhân dân, Đảng và Nhà nước Việt Nam đang hướng tới. Theo đó, đặc trưng của Nhà nước pháp quyền có thể đề cập đến là:

Thứ nhất, Nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước

Trong nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, Nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước. Nhân dân có thể trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua người đại diện hoặc tổ chức của mình để tham gia vào các công việc nhà nước và giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước và nhân viên nhà nước; có quyền tham gia vào việc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Trong quan hệ với Nhân dân, nhà nước vừa là chủ thể quản lý, vừa là công cụ để phục vụ cho lợi ích hợp pháp của Nhân dân. Vì vậy, các chủ trương, chính sách, pháp luật mà nhà nước ban

[1] Điều 2 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Điều 2 Hiến pháp năm 2013.

hành phải xuất phát từ nhu cầu, lợi ích của Nhân dân và phải nhằm đáp ứng các nguyện vọng chính đáng của Nhân dân, đồng thời phải bảo đảm tính công khai, minh bạch. Vấn đề dân chủ (chủ quyền Nhân dân) là một trong những dấu hiệu của nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam được ghi nhận trong Hiến pháp - đạo luật "cơ bản, có hiệu lực pháp lý cao nhất"[2] trong hệ thống pháp luật ở Việt Nam hiện nay với quy định: "Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân"[3].

Thứ hai, quyền lực nhà nước được tổ chức khoa học và kiểm soát chặt chẽ.

Quyền lực nhà nước vừa có mặt tích cực vừa có mặt tiêu cực. Mặt tích cực đó là quyền lực nhà nước có sức mạnh bảo đảm hoạt động hướng đích của xã hội, giải quyết các mâu thuẫn xã hội, phục vụ lợi ích của cộng đồng và của mỗi cá nhân. Mặt tiêu cực là quyền lực nhà nước có khuynh hướng lộng quyền và lạm quyền. Khuynh hướng đó là biểu hiện của sự tha hoá quyền lực nhà nước trong quá trình vận động và phát triển. Khi quyền lực nhà nước bị tha hóa thì đều dẫn đến những hậu quả tai hại mà người phải gánh chịu chính là Nhân dân - chủ nhân đích thực của quyền lực nhà nước.

Thực tế đã chứng minh rằng, quyền lực nhà nước phải được tổ chức và kiểm soát, hơn thế nữa phải được tổ chức và kiểm soát chặt chẽ. Nói cách khác, quyền lực nhà nước phải có giới hạn và phải bị giới hạn, nhất là trong chế độ dân chủ và pháp quyền XHCN. Xã hội càng phát triển, vai trò của nhà nước càng lớn thì yêu cầu về tổ chức và kiểm soát quyền lực nhà nước càng cao.

Tổ chức và kiểm soát quyền lực nhà nước đang là một vấn đề vừa cơ bản, vừa cấp bách trong xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam hiện nay. Với nguyên tắc: "Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp"[4], việc tổ chức và kiểm soát quyền lực nhà nước sẽ được thực hiện thông qua ba giai đoạn: Trao quyền (Nhân dân) - Sử dụng quyền (các cơ quan nhà nước) - Kiểm soát quyền (các cơ quan, tổ chức và cá nhân có thẩm quyền) để quyền lực nhà nước luôn luôn thuộc về Nhân dân;

[2] Khoản 1, Điều 119 Hiến pháp 2013
[3] Đ.2 Hiến pháp năm 2013
[4] Đ.2 Hiến pháp năm 2013

đồng thời nâng cao hiệu quả hoạt động của các chủ thể thực thi quyền lực nhà nước theo

Thứ ba, pháp luật là cơ sở để tổ chức, hoạt động của đời sống Nhà nước và xã hội

Trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, pháp luật là cơ sở pháp lý cho tổ chức, hoạt động của nhà nước; đồng thời cũng là phương tiện để giới hạn, phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước. Pháp luật quy định chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của từng cơ quan nhà nước và từng chức danh trong bộ máy nhà nước theo nguyên tắc: "Nhà nước tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật; quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật"[5]. Xã hội được tổ chức, vận hành, quản lý trên cơ sở Hiến pháp và pháp luật.

Thứ tư, các quyền con người và quyền công dân được ghi nhận và bảo đảm bằng Hiến pháp và pháp luật

Trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, mối quan hệ giữa nhà nước với cá nhân, công dân đã có sự thay đổi lớn, thể hiện mối quan hệ bình đẳng, qua lại về quyền và nghĩa vụ giữa nhà nước với công dân và giữa công dân với nhà nước. Thông qua pháp luật, các quyền con người, quyền công dân được ghi nhận và bảo đảm thực hiện; các quyền và lợi ích hợp pháp, danh dự, nhân phẩm của con người được nhà nước cam kết và bảo vệ bằng pháp luật. Nhà nước pháp quyền cũng đòi hỏi mỗi cá nhân, công dân có nghĩa vụ phải tôn trọng và chịu sự quản lý của nhà nước, sự điều hành và thực thi công cụ của cơ quan, người có thẩm quyền, phải tôn trọng và chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật, thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ pháp lý của mình đối với nhà nước và đối với các chủ thể khác. Ngược lại, công dân có quyền giám sát và đòi hỏi cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền phải thực hiện đúng chức trách, bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của mình và của cộng đồng xã hội. Bên cạnh đó, Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam còn ghi nhận trật tự xã hội, phản ánh mối quan hệ giữa Nhân dân - Nhà nước - Pháp luật, trong đó chủ quyền của Nhân dân là tối thượng; pháp luật phản ánh ý chí của Nhân dân, pháp luật chi phối tổ chức, hoạt động của Nhà nước và các chủ thể

[5] Điều 8 Hiến pháp năm 2013.

trong Nhà nước; Nhà nước thực thi sự ủy quyền từ Nhân dân, có trách nhiệm bảo vệ các giá trị quyền con người, quyền công dân.

Thứ năm, đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam

Có thể nói, điểm đặc sắc đồng thời là đặc điểm thể hiện rõ bản chất chính trị của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam là sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với nhà nước và xã hội.

Triết lý cầm quyền quan trọng hàng đầu của Đảng Cộng sản Việt Nam được thể hiện trong suốt tiến trình cách mạng Việt Nam là dựa vào Nhân dân, gắn bó mật thiết với Nhân dân, phục vụ Nhân dân, chịu sự giám sát của Nhân dân, chịu trách nhiệm trước Nhân dân về những quyết định của mình; lãnh đạo Nhà nước, lãnh đạo xã hội; tự đặt tổ chức và hoạt động của mình trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Việc gắn bó với Nhân dân và hoạt động chỉ vì mục đích phục vụ lợi ích của Nhân dân là những yếu tố bản chất nhất biểu thị tính chính đáng của một Đảng cầm quyền.

Vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng trong thực tiễn cách mạng Việt Nam là một tất yếu lịch sử khách quan, được khẳng định nhất quán trong các văn kiện đại hội Đảng, được Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 2013 quy định[6]. Trong giai đoạn phát triển mới của đất nước, Đảng tiếp tục giữ vai trò lãnh đạo của một đảng duy nhất cầm quyền và đó là điều kiện tiên quyết bảo đảm sự thành công của sự nghiệp đổi mới đất nước, xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN.

Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản đối với xã hội và nhà nước không những không trái với bản chất nhà nước pháp quyền nói chung mà còn là điều kiện có ý nghĩa tiên quyết đối với quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân ở Việt Nam. Đối với Nhà nước, sự lãnh đạo của Đảng là lãnh đạo chính trị, quyết định phương hướng chính trị của Nhà nước, bảo đảm cho Nhà nước ta thực sự là tổ chức thực hiện quyền lực của Nhân dân, thực sự của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân, để thực hiện thành công công cuộc đổi mới đất nước theo định hướng XHCN và hội nhập quốc tế.

[6] Xem Điều 4 Hiến pháp năm 1980, 1992, 2013.

Thứ sáu, Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam đề cao quyền tư pháp độc lập. Đề cao vị trí độc lập của Tòa án, Hiến pháp khẳng định công bằng và công lý của quốc gia được thể hiện thông qua việc bảo đảm quyền xét xử của tòa án. Khoản 3, Điều 102 Hiến pháp năm 2013 đã khẳng định nhiệm vụ của Tòa án nhân dân là "bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân". Đề cao quyền tư pháp độc lập cũng được khẳng định qua khoản 2 điều 103 Hiến pháp năm 2013 "Thẩm phán, Hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của Thẩm phán, Hội thẩm". Đề cao vai trò tư pháp độc lập cũng là sự thể hiện xuyên suốt nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất nhưng có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và tư pháp.

Thứ bảy, Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam thực hiện nhất quán đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hòa bình, hữu nghị, hợp tác và phát triển; đa phương hóa, đa dạng hóa quan hệ, chủ động và tích cực hội nhập, hợp tác quốc tế trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, bình đẳng, cùng có lợi; tuân thủ Hiến chương Liên hợp quốc và điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; là bạn, đối tác tin cậy và thành viên có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế vì lợi ích quốc gia, dân tộc, góp phần vào sự nghiệp hòa bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội trên thế giới[7].

3. Tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa

a) Tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa

Chủ tịch Hồ Chí Minh không những là người sáng lập mà còn là người trực tiếp chỉ đạo và thực hành những chủ trương, đường lối, chính sách, pháp luật để xây dựng chính quyền Nhân dân, nhà nước dân chủ, pháp quyền Việt Nam. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã sớm hình thành một hệ thống quan điểm về dân chủ, pháp

[7] Xem điều 12, Hiến pháp năm 2013.

quyền, về quyền con người, về hiến pháp, pháp luật, về các quyền tự do dân chủ của công dân, về đạo đức cách mạng và trách nhiệm của nhà nước… Có thể khái quát tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước pháp quyền ở một số nội dung sau đây:

Thứ nhất, về Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân

Tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân là một hệ thống các quan điểm lý luận về bản chất, chức năng, cơ chế hoạt động, tổ chức bộ máy, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước Hồ Chí Minh luôn nhấn mạnh "Nước ta là một nước dân chủ, địa vị cao nhất là dân vì dân là chủ"[8]; "Chế độ ta là chế độ dân chủ, tức là Nhân dân là chủ"[9]. Với Hồ Chí Minh, Nhân dân là chủ thể tối cao và duy nhất của quyền lực nhà nước. Toàn bộ quyền lực nhà nước đều bắt nguồn từ Nhân dân, do Nhân dân uỷ quyền cho bộ máy nhà nước thực hiện, nhằm phụng sự lợi ích của Nhân dân.

Trong tư tưởng Hồ Chí Minh, Nhân dân là nguồn sức mạnh của Nhà nước, là nguồn trí tuệ của Nhà nước, là nguồn sáng kiến vô tận, nhà nước có chức năng khơi nguồn, phát hiện, tiếp thu và hoàn thiện các sáng kiến của Nhân dân để xây dựng chính sách và pháp luật.

Một nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân theo Chủ tịch Hồ Chí Minh là một nhà nước phải biết lắng nghe và học hỏi Nhân dân, biết tôn trọng bồi dưỡng và nâng cao sức dân, thấu hiểu tâm tư, nguyện vọng, ý chí của Nhân dân. Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân không có mục đích tự thân của Nhà nước mà thực hiện sứ mệnh là phụng sự hạnh phúc của Nhân dân, vì Nhân dân. Chính vì lẽ đó Nhà nước được thành lập không vì mục đích làm thay cho dân, mà thực hiện vai trò người cầm lái, người tổ chức để Nhân dân bằng trí tuệ, sức mạnh của mình giải quyết các vấn đề của chính mình. Người viết: "Nếu không có Nhân dân thì Chính phủ không đủ lực lượng. Nếu không có Chính phủ thì Nhân dân không ai dẫn đường. Vậy nên Chính phủ với Nhân dân phải đoàn kết thành một khối"[10]. Vì lẽ đó Hồ Chí Minh cho rằng "…Ngày nay, chúng ta đã xây dựng nên nước Việt Nam dân chủ cộng hoà.

[8] Hồ Chí Minh Toàn tập (2000), tập 6, Nxb. Chính trị Quốc gia, H,2000, tr.515.
[9] Sđd, tập 7, tr.499.
[10] Sđd, tập 4, tr.56.

Nhưng nếu nước nhà độc lập mà dân không hưởng hạnh phúc, tự do, thì độc lập cũng chẳng có ý nghĩa gì... Chính phủ ta đã hứa với dân sẽ gắng sức làm cho ai nấy đều có phần hạnh phúc..."[11]. Người nhắc nhở: "Việc gì lợi cho dân thì phải hết sức làm. Việc gì có hại đến dân phải hết sức tránh..."[12].

Thứ hai, về một Nhà nước được tổ chức và hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật

Nhận thức được tầm quan trọng của pháp luật nên từ rất sớm, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đề cập đến vai trò của pháp luật trong điều hành và quản lý xã hội. Người luôn khẳng định: "Pháp luật của ta là pháp luật thật sự dân chủ vì nó bảo vệ quyền tự do dân chủ rộng rãi cho Nhân dân lao động"[13]. Với Chủ tịch Hồ Chí Minh, pháp luật không phải là để trừng trị con người mà là công cụ bảo vệ, thực hiện lợi ích của con người. Tư tưởng pháp quyền của Người không chỉ dừng lại ở các quyền con người được ghi trong các văn bản pháp luật mà còn thấm đượm một tấm lòng thương yêu Nhân dân, chăm lo cho ấm no, hạnh phúc của Nhân dân, thấm đượm lòng nhân ái, nghĩa đồng bào theo đạo lý truyền thống ngàn năm của dân tộc Việt Nam.

Thứ ba, về mô hình tổ chức bộ máy nhà nước

Theo tư tưởng Hồ Chí Minh, một nhà nước dân chủ và pháp quyền tất yếu phải có một cơ cấu tổ chức và một cơ chế hoạt động thích ứng phù hợp, nhất quán với bản chất nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, phải vừa tiếp thu được các giá trị phổ biến của nền dân chủ nhân loại, vừa phù hợp với các đặc điểm của đất nước.

Chủ tịch Hồ Chí Minh cho rằng, mô hình tổ chức bộ máy nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân phải hướng vào các tiêu chuẩn: Có một chính sách bầu cử phổ thông đầu phiếu trên cơ sở tự do ứng cử và bầu cử; một quốc hội lập hiến và lập pháp rộng rãi đại diện cho tiếng nói của quốc dân; một bộ máy nhà nước được phân công rành mạch và phối hợp chặt chẽ giữa các bộ phận, nhất là ở cấp trung ương; một nền hành chính mạnh tập trung vô tư và khách quan hết

[11] Sđd, tập 4, tr.56.
[12] Sđd, tập 4, tr.57.
[13] Hồ Chí Minh (1985), *Nhà nước và Pháp luật*, Nxb Pháp lý, Hà Nội.

lòng phục vụ Nhân dân; một nền tư pháp với nguyên tắc độc lập xét xử của thẩm phán, thực hiện công bằng và bình đẳng xã hội; một cơ chế kiểm soát quyền lực có hiệu quả do Nhân dân thực hiện.

b) Quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa

Trước thời kỳ đổi mới, việc xây dựng, hoàn thiện nhà nước và pháp luật được thực hiện trên cơ sở yêu cầu của nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, bao cấp. Từ Đại hội VI, Đảng Cộng sản Việt Nam khởi xướng đường lối đổi mới, trong đó lấy đổi mới kinh tế làm trọng tâm, từng bước đổi mới hệ thống chính trị. Bên cạnh việc xây dựng nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần theo cơ chế thị trường định hướng XHCN có sự quản lý của Nhà nước, Đảng ta đặc biệt coi trọng việc cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật phù hợp với điều kiện mới.

Tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng (năm 1991), mặc dù thuật ngữ "nhà nước pháp quyền" chưa được chính thức ghi nhận trong văn kiện của Đại hội, nhưng "Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội" đã xác định một số nội dung cơ bản của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN, trong đó nhấn mạnh nguyên tắc "Nhà nước Việt Nam thống nhất ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, với sự phân công rành mạch ba quyền đó". Đến Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII (năm 1994), lần đầu tiên Đảng ta chính thức sử dụng thuật ngữ "nhà nước pháp quyền" và định ra những quan điểm, nguyên tắc, nội dung cơ bản trong việc xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam. Với cách thể hiện trong văn kiện này, tư tưởng về Nhà nước pháp quyền có bước phát triển rõ nét và toàn diện. Xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam trở thành chủ trương có tầm chiến lược, bao trùm toàn bộ tổ chức, hoạt động của Nhà nước, trở thành định hướng cho toàn bộ quá trình đổi mới tổ chức, hoạt động của Nhà nước.

Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII (năm 1994) đã chính thức đưa ra những quan điểm, nguyên tắc, nội dung cơ bản trong việc xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam. Theo văn kiện này, xây dựng nhà nước pháp

quyền Việt Nam trở thành chủ trương có tầm chiến lược, bao trùm toàn bộ tổ chức, hoạt động của Nhà nước, trở thành định hướng cho toàn bộ quá trình đổi mới tổ chức, hoạt động của Nhà nước.

Tại Hội nghị Trung ương lần thứ tám khóa VII (năm 1995), vấn đề xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN được coi là một trong năm nguyên tắc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam và gắn nó với yêu cầu tăng cường pháp chế, quản lý xã hội bằng pháp luật[14].

Quan điểm về Nhà nước pháp quyền được tiếp tục được bổ sung, hoàn thiện tại Đại hội IX, X, XI, XII của Đảng, khi xác định: "Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng"[15] ; "Xây dựng cơ chế vận hành của Nhà nước, bảo đảm nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân…" [16]; "Tiếp tục đẩy mạnh việc xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN"[17]."Tiếp tục xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN do Đảng lãnh đạo là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị,..."[18].

Đặc biệt, Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng tiếp tục xác định việc xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân do Đảng lãnh đạo là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị. Trong đó có các yêu cầu: Nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Nhà nước; xác định rõ vai trò, vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp dựa trên cơ sở nguyên tắc pháp quyền, bảo đảm quyền lực Nhà nước là thống nhất, có sự phân công rành mạch, phối hợp chặt chẽ và tăng cường kiểm soát quyền lực. Yêu cầu tiếp theo là xây dựng hệ thống pháp luật đầy đủ, kịp thời, đồng bộ,

---

[14] (1) xây dựng Nhà nước XHCN của dân, do dân và vì dân; lấy liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức làm nền tảng, do Đảng cộng sản lãnh đạo. Thực hiện đầy đủ quyền làm chủ của Nhân dân, giữ nghiêm kỷ cương xã hội, chuyên chính với mọi hoạt động xâm phạm lợi ích của Tổ quốc và Nhân dân; (2) quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; (3) thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước; (4) tăng cường pháp chế XHCN, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam; quản lý xã hội bằng pháp luật, đồng thời coi trọng giáo dục, nâng cao đạo đức; (5) tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước

[15] Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb CTQG, H., tr.131, 132, 134.

[16] Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb CTQG, H, tr. 45.

[17] Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nbx Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.246.

[18] Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Nxb CTQG, H, tr. 71.

thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định với quyền và lợi ích hợp pháp chính đáng của người dân và doanh nghiệp làm trọng tâm, thúc đẩy đổi mới sáng tạo, bảo đảm yêu cầu phát triển nhanh và bền vững[19].

4. Sự cần thiết phải xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay

Nhà nước pháp quyền là một phương thức tổ chức quyền lực nhà nước trên cơ sở thượng tôn Hiến pháp và pháp luật để bảo đảm bản chất dân chủ của nhà nước. Xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân do Đảng lãnh đạo là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị.

Thực hiện Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng, Bộ Chính trị đã thành lập Ban Chỉ đạo xây dựng Đề án "Chiến lược xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đến năm 2030, định hướng đến năm 2045"[20] nhằm cụ thể hóa chủ trương, quan điểm của Đảng về xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân phù hợp điều kiện, hoàn cảnh mới.

Trên tinh thần đó, việc xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam hiện nay xuất phát từ những lý do cơ bản sau đây:

Thứ nhất, xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam là nhu cầu tất yếu, khách quan, phù hợp với bản chất Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân

Xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam là quy luật phát triển tất yếu của nhà nước Việt Nam, là ước mơ, khát vọng và sự lựa chọn của Nhân dân, phù hợp với các xu hướng phát triển của các nhà nước trên thế giới. Tính tất yếu, khách quan của xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền

[19] Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, tập I, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật

[20] Tháng 5/2021, Bộ Chính trị quyết định thành lập Ban Chỉ đạo xây dựng "Đề án Chiến lược xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đến năm 2030, định hướng đến năm 2045", gồm 21 thành viên, trong đó có 8 Ủy viên Bộ Chính trị và Bí thư Trung ương Đảng, do ông Nguyễn Xuân Phúc, Ủy viên Bộ Chính trị, Chủ tịch nước làm Trưởng Ban Chỉ đạo. Tổ Biên tập xây dựng Đề án đã được thành lập với sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học, cán bộ hoạt động thực tiễn có kiến thức, kinh nghiệm sâu rộng về nhà nước pháp quyền trong cả nước.

XHCN được minh chứng bởi các lý do: i) Nhà nước pháp quyền là phương thức tổ chức quyền lực nhà nước dân chủ nhất; ii) Bản chất của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam là nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về Nhân dân; iii) Đặc trưng cơ bản của nhà nước pháp quyền là tính tối thượng của Hiến pháp và pháp luật trong quản lý nhà nước và xã hội; iv) Khẳng định cơ chế vận hành của bộ máy nhà nước là quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp; v) Yêu cầu mở rộng dân chủ đồng thời tăng cường kỷ luật, kỷ cương và nguyên tắc bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Tính tất yếu, khách quan của việc xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam còn xuất phát từ định hướng XHCN mà mục tiêu cơ bản là xây dựng một chế độ xã hội dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Tính tất yếu, khách quan còn xuất phát từ đặc điểm của thời đại với xu thế toàn cầu hóa, hội nhập kinh tế quốc tế… bảo đảm cho Nhà nước không ngừng vững mạnh, có hiệu lực để giải quyết có hiệu quả các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, thực hành dân chủ, củng cố độc lập, tự chủ và hội nhập vững chắc vào đời sống quốc tế.

Thứ hai, xuất phát từ yêu cầu tổ chức và kiểm soát quyền lực nhà nước

Đứng trên nguyên lý chủ quyền Nhân dân thì bản chất thực sự của việc tổ chức quyền lực nhà nước trong nhà nước pháp quyền chính là việc Nhân dân ủy quyền cho nhà nước. Quyền lực nhà nước không phải là quyền lực tự có mà là quyền lực phái sinh từ quyền lực Nhân dân, do Nhân dân ủy quyền, được Nhân dân giao quyền. Với ý nghĩa đó, quyền lực nhà nước là quyền lực công mang tính thống nhất cao, phản ánh ý chí xã hội của Nhân dân thuộc nhiều tầng lớp và thành phần xã hội.

Tính thống nhất của quyền lực nhà nước được thể hiện ở hai cấp độ: Thứ nhất, quyền lực nhà nước là thống nhất về bản chất, mục tiêu, phục vụ lợi ích của lực lượng cầm quyền; Thứ hai, dù phân chia hay phân công thì quyền lực

nhà nước vẫn thống nhất trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.

Về bản chất, quyền lực tự bản thân nó luôn có xu hướng mở rộng bởi "Lòng đam mê quyền lực và lòng đam mê danh vọng là những ước muốn vô hạn định của con người"[21]. Quyền lực sẽ luôn vận động và luôn tiềm ẩn nguy cơ đi chệch khỏi quỹ đạo cũ. Bởi thế, để quyền lực nhà nước luôn đi theo một quỹ đạo nhất định theo định hướng của lực lượng cầm quyền, các quốc gia luôn phải tìm ra một phương thức nào đó để kiểm soát quyền lực nhà nước trong một phạm vi, giới hạn nhất định theo nguyên tắc: ở đâu có quyền lực, ở đó phải có sự kiểm soát quyền lực.

Kiểm soát quyền lực nhà nước đang là một vấn đề vừa cơ bản, vừa cấp bách trong xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân ở Việt Nam. Hiện tượng trao quyền mà kiểm soát lỏng lẻo, không thường xuyên, hình thức, thậm chí không kiểm soát… đã dẫn đến nhiều hậu quả như: tham nhũng, tiêu cực phát sinh tràn lan trong bộ máy nhà nước; trật tự xã hội có nhiều xáo trộn; công lý, công bằng, dân chủ không được thực thi nghiêm túc… làm xói mòn lòng tin của Nhân dân.

Trong điều kiện xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay, việc thiết lập cơ chế ngăn chặn sự lạm quyền trong tổ chức và kiểm soát quyền lực nhà nước là yêu cầu quan trọng nhằm tuân thủ nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, nâng cao hiệu quả hoạt động của các chủ thể thực thi quyền lực nhà nước.

II. MỘT SỐ NỘI DUNG CƠ BẢN TRONG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM HIỆN NAY

1. Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Nhà nước pháp quyền đặt ra yêu cầu về sự thượng tôn trong Hiến pháp, khẳng định vị trí quan trọng hàng đầu của Hiến pháp trong đời sống xã hội. Bất kỳ một nhà nước nào muốn phát triển bền vững, muốn xây dựng được một xã hội công bằng, dân chủ, văn minh đều phải xây dựng nhà nước pháp quyền dựa

[21] Bertrand Russell, *Quyền lực*, Nhà xuất bản Hiện đại, 1972, tr.18

trên tinh thần thượng tôn hiến pháp và pháp luật. Tuy nhiên, xuất phát từ sự khác biệt về điều kiện kinh tế, thể chế chính trị, đời sống xã hội nên hiến pháp, pháp luật ở mỗi quốc gia có một số đặc điểm riêng. Mỗi hệ thống pháp luật đều có những đặc điểm và ưu điểm nhất định trong việc xây dựng nhà nước pháp quyền. Về bản chất, nhà nước pháp quyền là nhà nước đặt dưới sự điều chỉnh tối cao của pháp luật. Do đó, hệ thống pháp luật phải đầy đủ, đồng bộ và nhất quán; phải được xây dựng, ban hành theo kịp các quy luật phát triển của kinh tế và xã hội. Đồng thời, pháp luật là công cụ hữu hiệu nhất, không thể thay thế, để nhà nước thực hiện quản lý xã hội. Pháp luật trong một nhà nước pháp quyền còn phải mang bản chất của một chế độ dân chủ, bảo đảm nguyên tắc bình đẳng trước pháp luật và bảo vệ quyền con người.

Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, thể hiện quyền làm chủ của Nhân dân; được tổ chức và hoạt động trên cơ sở Hiến pháp, tôn trọng và bảo vệ Hiến pháp; quản lý xã hội bằng pháp luật, bảo đảm vị trí tối thượng của pháp luật trong đời sống xã hội; tôn trọng và bảo vệ quyền con người, các quyền và tự do của công dân, giữ vững mối liên hệ giữa Nhà nước và công dân, giữa Nhà nước và xã hội; quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp; có sự kiểm tra, giám sát chặt chẽ việc thực hiện quyền lực nhà nước; do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo[22].

Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam là văn bản pháp luật có giá trị pháp lý cao nhất trong hệ thống pháp luật, tác động tới cách thức tổ chức quyền lực nhà nước, đời sống kinh tế xã hội của một quốc gia. Điều 119 Hiến pháp năm 2013 quy định về vị trí của Hiến pháp như sau:“Hiến pháp là luật cơ bản của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có hiệu lực pháp lý cao nhất. Mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp. Mọi hành vi vi phạm Hiến pháp đều bị xử lý.”

[22] Xem : Điều 2 và Điều 4 Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 2013.

Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam phản ánh ý chí và nguyện vọng chung của dân tộc và toàn thể Nhân dân lao động dưới sự lãnh đạo của Đảng, đội ngũ tiên phong của giai cấp công nhân, Nhân dân lao động và của toàn dân tộc Việt Nam. Tại Lời nói đầu của Hiến pháp năm 2013 trịnh trọng tuyên bố: "Nhân dân Việt Nam xây dựng, thi hành và bảo vệ Hiến pháp vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh."

Vị trí, vai trò của Hiến pháp trong hệ thống pháp luật của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam thể hiện cụ thể:

- Hiến pháp là luật cơ bản của nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Hiến pháp là văn bản duy nhất quy định việc tổ chức quyền lực nhà nước, là hình thức pháp lý thể hiện một cách tập trung hệ tư tưởng của giai cấp lãnh đạo, ở từng giai đoạn phát triển. Đối tượng điều chỉnh của Hiến pháp là những quan hệ xã hội chủ đạo nhất, chính yếu nhất, nền tảng nhất liên quan đến lợi ích cơ bản của mọi giai cấp, mọi tầng lớp trong xã hội, chế độ chính trị, chế độ kinh tế, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, đường lối phát triển khoa học - kỹ thuật, văn hóa, giáo dục, đường lối quốc phòng toàn dân, bảo vệ Tổ quốc xã hội chủ nghĩa, cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước.

- Hiến pháp là văn bản luật có hiệu lực pháp lý cao nhất trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Các quy định của Hiến pháp là nguồn, là nền tảng cho tất cả các ngành luật khác thuộc hệ thống pháp Việt Nam. Các quy định của Hiến pháp mang tính tuyên ngôn, cương lĩnh, điều chỉnh chung. Dựa trên nền tảng đó, các Luật, Pháp lệnh, Nghị định và các văn bản dưới luật khác cụ thể hóa, chi tiết hóa để điều chỉnh các quan hệ xã hội cụ thể. Các văn bản pháp luật khác không được mâu thuẫn, trái ngược với Hiến pháp mà phải hoàn toàn phù hợp với tinh thần, nội dung của Hiến pháp, được ban hành trên cơ sở Hiến pháp để thi hành Hiến pháp. Mọi văn bản pháp luật có nội dung trái với Hiến pháp phải bị bãi bỏ, hủy bỏ. Các điều ước quốc tế mà nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam tham gia không được mâu thuẫn, đối lập với quy định của Hiến pháp. Khi có sự mẫu thuẫn thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền không tham gia ký kết, không phê chuẩn hoặc bảo lưu với từng phần riêng biệt. Tất cả các cơ quan nhà nước

phải thực hiện chức năng của mình theo quy định của Hiến pháp, sử dụng đầy đủ các quyền hạn, làm tròn các nghĩa vụ mà Hiến pháp đã quy định. Mọi hành vi vượt ra ngoài thẩm quyền mà Hiến pháp đã quy định đều là vi hiến. Tất cả các công dân của nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được hưởng các quyền con người, quyền công dân mà Hiến pháp thừa nhận và có nghĩa vụ nghiêm chỉnh thực hiện Hiến pháp. Điều 46 Hiến pháp năm 2013 quy định: "Công dân có nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp và pháp luật". Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải ban hành các văn bản pháp luật mà Hiến pháp đã quy định để cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp, thi hành Hiến pháp. Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án Nhân dân, Viện kiểm sát Nhân dân, các cơ quan nhà nước khác của Nhà nước và toàn thể Nhân dân có trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp.

Do vị trí vai trò đặc biệt của Hiến pháp, việc xây dựng, thông qua, ban hành, sửa đổi, thay đổi Hiến pháp phải tuân theo một trình tự đặc biệt. Chủ trương xây dựng Hiến pháp thường được biểu thị bằng một nghị quyết của Quốc hội; việc xây dựng Hiến pháp thường được tiến hành bằng một cơ quan do Quốc hội lập ra; dự thảo Hiến pháp được lấy ý kiến rộng rãi của nhiều tầng lớp Nhân dân; việc thông qua Hiến pháp thường được tiến hành tại một kỳ họp đặc biệt của Quốc hội và chỉ được thông qua khi có một tỷ lệ phiếu đồng ý cao đặc biệt; việc sửa đổi Hiến pháp chỉ được thực hiện theo một trình tự đặc biệt quy định tại Hiến pháp.

Dựa trên nền tảng nhận thức về vị trí, vai trò của Hiến pháp, các bản Hiến pháp ở nước ta đã lần lượt ra đời, làm nền tảng cho việc khẳng định quyền làm chủ của Nhân dân, xây dựng chế độ kinh tế, chế độ chính trị, bảo đảm các quyền cơ bản của con người, của công dân; tổ chức và vận hành của bộ máy nhà nước, thực hiện chính sách đối ngoại, bảo vệ vững chắc Tổ quốc XHCN.

2. Quyền con người, quyền công dân trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Quyền con người là những quyền tự nhiên, vốn có và khách quan của con người được ghi nhận và bảo vệ trong pháp luật quốc gia và các thỏa thuận pháp

lý quốc tế. Ở Việt Nam, quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân luôn được tôn trọng và bảo đảm. Với việc ghi nhận quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong các bản Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992, 2013, Đảng và Nhà nước ta đã thực thi nhiều chính sách bảo đảm quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và tham gia hầu hết các điều ước quốc tế về quyền con người như Công ước quốc tế về loại trừ các hình thức phân biệt chủng tộc năm 1965, Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa năm 1966, Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966, Công ước quốc tế về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ năm 1979, Công ước về quyền trẻ em năm 1989, Công ước về quyền của người khuyết tật năm 2006… và đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng, to lớn, góp phần xây dựng nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa "dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh", đóng góp vào cuộc đấu tranh chung vì mục tiêu hòa bình và tiến bộ xã hội của toàn nhân loại.

Khoản 1 Điều 14, Hiến pháp năm 2013 quy định: "Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật" đã thể hiện sự phát triển quan trọng về nhận thức lý luận và tư duy lập hiến trong việc ghi nhận quyền con người, quyền công dân.

Đảng, Nhà nước Việt Nam luôn xác định con người vừa là mục tiêu, vừa là động lực của sự nghiệp xây dựng đất nước; thúc đẩy và bảo vệ quyền con người là nhân tố quan trọng trong phát triển bền vững, đảm bảo thắng lợi sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Đảng ta đã xác định những tư tưởng và đường lối về nhân quyền nhằm xác lập cơ sở cho việc bảo vệ và thúc đẩy quyền con người. Các quan điểm của Đảng, Nhà nước về quyền con người được thể hiện tập trung trong các văn kiện của Đảng (Cương lĩnh chính trị, Nghị quyết, Chỉ thị,…) và văn kiện của các cơ quan Nhà nước (Báo cáo của Chính phủ, Sách trắng của Bộ Ngoại giao,…). Quan điểm của Đảng, Nhà nước ta về quyền con người được hình thành, đúc rút từ lịch sử, truyền thống văn hóa dân tộc, nền tảng lý luận của chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, những nhận

thức chung của cộng đồng quốc tế, thực tiễn và những yêu cầu đặt ra trong công cuộc đổi mới, hội nhập quốc tế và xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Đảng và Nhà nước Việt Nam khẳng định rõ Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân, tạo điều kiện vả đảm bảo phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, qua đó chống lại mọi luận điệu xuyên tạc của các thế lực thù địch.

Trên cơ sở vận dụng tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh, bám sát các chủ trương, quan điểm của Đảng về quyền con người qua các thời kỳ, Việt Nam đã đạt được thành tựu to lớn trong việc xây dựng và hoàn thiện thể chế về quyền con người; hình thành và phát triển hệ thống pháp luật về quyền con người thống nhất, đồng bộ với hàng trăm đạo luật; chất lượng của các văn bản pháp luật ngày càng được cải thiện, tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho việc bảo đảm, bảo vệ, thực thi quyền con người trong mọi lĩnh vực. Hiến pháp năm 2013 trên cơ sở kế thừa, phát triển các bản Hiến pháp trước đó tiếp tục đề cao việc thể chế hóa tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng và Nhà nước, phù hợp với yêu cầu bảo đảm quyền con người, quyền cơ bản của công dân trong tình hình mới, tạo bước chuyển quan trọng trong nhận thức về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, về tư duy lập hiến, lập pháp theo hướng công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân là trách nhiệm của Nhà nước.

Tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người là quan điểm nhất quán, xuyên suốt của Đảng Cộng sản Việt Nam trong thời kỳ đổi mới, hội nhập quốc tế. Đây là cơ sở, nền tảng quan trọng để xây dựng và hoàn thiện chính sách, pháp luật, chỉ đạo mọi hoạt động của Nhà nước và xã hội trong bảo đảm quyền con người trong thực tế ở Việt Nam. Việc bảo đảm quyền con người, quyền công dân vừa là một yêu cầu trọng tâm trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa vừa là một yếu tố cốt lõi để bảo đảm sự ổn định chính trị dựa trên sự lãnh đạo của Đảng.

Kể từ khi thực hiện đường lối đổi mới, Nhà nước Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu to lớn, không thể phủ nhận trong việc bảo đảm các quyền con

người kinh tế, xã hội, văn hoá, được cộng đồng quốc tế đánh giá cao. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, đời sống của người dân ngày càng được nâng cao, Việt Nam tiếp tục đổi mới nhận thức, hoàn thiện pháp luật và cơ chế thực thi để quyền con người, quyền công dân phải được mở rộng, bảo đảm, bảo vệ. Đây cũng chính là hoạt động quan trọng bậc nhất để đạt được mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong thời gian tới.

Việt Nam đã nỗ lực rất lớn trong việc tôn trọng và thừa nhận quyền con người và bảo vệ quyền công dân theo tinh thần luật pháp quốc tế và giải quyết hài hòa các mối quan hệ giữa luật pháp quốc tế và luật pháp quốc gia trong quá trình xây dựng và thực thi pháp luật đảm bảo những cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Điều này tiếp tục được Đảng ta khẳng định nhất quán tại Đại hội lần thứ XIII là "tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân; hoàn thiện cơ chế bảo vệ Hiến pháp"[23].

Quyền con người, quyền công dân gắn liền với bản chất quyền lực của Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Trách nhiệm của Nhà nước là bảo đảm và không ngừng phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân phù hợp với mục tiêu xây dựng xã hội dân chủ, công bằng, văn minh.

Bối cảnh quốc tế, khu vực những năm tới tiếp tục có những diễn biến phức tạp, toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế tiếp tục tiến triển nhưng gặp nhiều trở ngại, thách thức; chủ nghĩa bảo hộ, cực đoan, khủng bố, tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia, tình hình thiên tai, dịch bệnh, xung đột sắc tộc, tôn giáo, tranh chấp lãnh thổ... đang đe dọa hòa bình, an ninh, sự phồn vinh và phát triển, ảnh hưởng tới việc thúc đẩy và bảo vệ quyền con người của các quốc gia trên toàn thế giới. Cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư tạo ra cả cơ hội và thách thức cho mọi quốc gia, trong đó có vấn đề về bảo đảm, bảo vệ các quyền con người

[23] Xem: Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Tập 1, NXB Chính trị Quốc gia Sự thật, tr. 175.

trên không gian mạng. Sau hơn 35 năm đổi mới, thế và lực của đất nước, sức mạnh dân tộc, uy tín quốc tế của Việt Nam ngày càng được nâng cao, tạo điều kiện quan trọng để xây dựng đất nước, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân của Nhân dân Việt Nam; tuy nhiên, nền kinh tế phát triển chưa bền vững, những tác động tiêu cực của tình hình thế giới và khu vực, của biến đổi khí hậu, dịch bệnh, công nghệ số, an ninh phi truyền thống… đặt ra những thách thức cho Đảng và Nhà nước Việt Nam trong việc tiếp tục hoàn thiện pháp luật về bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Có thể thấy, "tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân do Đảng lãnh đạo là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị"[24], góp phần bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong thời gian tới.

3. Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Trong một quốc gia, vai trò của bộ máy hành chính nói chung và của chính phủ nói riêng trong quản lý xã hội ngày càng trở nên quan trọng. Ở các nước, chính phủ là cơ quan được trao quyền hành pháp cùng với nguyên thủ quốc gia. Mặc dù có khá nhiều tên gọi khác nhau như Hội đồng bộ trưởng, Hội đồng nhà nước, Nội các, Hội đồng hành chính nhưng đều chỉ cơ quan có vị trí, vai trò thực hiện quyền hành pháp.

Trong bộ máy Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Chính phủ thống nhất quản lý điều hành các mặt đời sống kinh tế - xã hội của đất nước, trước hết là quyết định những vấn đề về chủ trương, cơ chế, chính sách, thể chế quản lý hành chính nhà nước. Có vị trí cao nhất về mặt quản lý hành chính nên chức năng hành chính của Chính phủ phải bao quát toàn bộ các công việc quản lý hành chính nhà nước của đất nước, của cả bộ máy nhà nước. Các quyết định của Chính phủ có giá trị sau Hiến pháp, luật, nghị quyết

[24] Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Tập 1, NXB Chính trị Quốc gia Sự thật, tr 174, 175.

của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, quyết định của Chủ tịch nước.

Quy định Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất là phản ánh một trật tự trong tổ chức và hoạt động của nền hành chính nhà nước, đề cao tính thống nhất, thông suốt, có hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động quản lý, điều hành mọi mặt của đời sống kinh tế - xã hội. Chính phủ là thiết chế có thẩm quyền cao nhất đối với hệ thống hành chính nhà nước.

Quy định Chính phủ thực hiện quyền hành pháp bao hàm cả vị trí của Chính phủ trong phân công thực hiện quyền lực nhà nước và chức năng hành pháp của Chính phủ. Chức năng hành pháp của Chính phủ thường được thực thi qua các hoạt động chủ yếu sau: Hoạch định và điều hành chính sách quốc gia chính sách; Dự thảo và trình Quốc hội các dự án luật; Ban hành các kế hoạch, chính sách cụ thể và văn bản dưới luật để các cơ quan hành chính nhà nước thực thi các chủ trương, chính sách và luật đã được Quốc hội thông qua; Quản lý, điều hành vĩ mô, hướng dẫn, điều hành và giám sát việc thực hiện kế hoạch, chính sách, chủ trương; Thiết lập trật tự công (trật tự hành chính) trên cơ sở các quy định của luật; Phát hiện, xử lý vi phạm theo thẩm quyền hoặc/và yêu cầu tòa án xét xử theo trình tự, thủ tục tư pháp.

Chính phủ có vai trò trong việc đề ra các chính sách mang tính định hướng, quy hoạch phát triển vùng; hoạch định khung pháp lý và các chính sách kinh tế, đặc biệt là các chính sách tài chính, tiền tệ, giá cả; tạo môi trường và điều kiện cho các chủ thể, thành phần kinh tế phát huy mọi tiềm năng trong môi trường cạnh tranh và hội nhập quốc tế, cụ thể:

- Tạo ra các chính sách kinh tế, tài chính, tiền tệ nhằm ổn định vĩ mô nền kinh tế.

- Thực hiện các chức năng phục vụ công cộng như: duy trì và gia tăng tài sản công; phát triển sự nghiệp giáo dục, y tế và phúc lợi xã hội, thực hiện quản lý nhà nước bằng pháp luật.

- Kiểm tra các hoạt động kiểm tra, giám sát để phát hiện kịp thời những vấn đề nảy sinh trong quá trình quản lý, có thể xảy ra tình trạng mất cân đối trong nền kinh tế, bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô.

- Xã hội hóa các dịch vụ công: Chuyển giao nhiệm vụ cho thị trường, tổ chức xã hội thực hiện những dịch vụ công và Chính phủ chuyển dần sang chức năng quản lý việc cung cấp các dịch vụ đó. Những dịch vụ công nào mà xã hội, doanh nghiệp, tổ chức xã hội có thể làm tốt hơn thì để cho xã hội, doanh nghiệp, tổ chức xã hội đó thực hiện; có sự phân quyền và phân cấp rõ ràng, tạo điều kiện để các cơ quan nhà nước các cấp có khả năng độc lập, sáng tạo và tự chịu trách nhiệm về quản lý cung ứng dịch vụ công.

- Chính phủ tạo lập một môi trường, một cơ chế thoáng và nhanh gọn với những điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp thông qua việc cải cách các thủ tục hành chính.

Thực hiện chương trình cải cách hành chính nhà nước những năm qua (2001-2010) và (2011-2020), tổ chức bộ máy của Chính phủ đã có những chuyển biến tích cực theo hướng tổ chức, sắp xếp các cơ quan trong tổ chức bộ máy hành chính nhà nước gọn nhẹ. Các cơ quan trong bộ máy của Chính phủ được xác định chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm rõ ràng; chuyển được một số công việc và dịch vụ không nhất thiết phải do cơ quan nhà nước thực hiện cho doanh nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ đảm nhận.

Hiện nay, Chính phủ đang tiếp tục rà soát chức năng, nhiệm vụ, kiện toàn tổ chức bộ máy hành chính ở trung ương và địa phương, bảo đảm tổ chức quản lý thống nhất, góp phần phân định rõ hơn thẩm quyền, chức năng, nhiệm của từng cơ quan, từng bước khắc phục những vấn đề còn chồng chéo, giao thoa hoặc bỏ trống; đồng thời thúc đẩy sự đổi mới phương thức hoạt động, phát huy sức mạnh tổng hợp của hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước cũng như làm rõ hơn chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức và quyền hạn của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, nâng cao vai trò và hiệu lực chỉ đạo của Chính phủ với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất đối với hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, bảo đảm sự điều hành,

tập trung thống nhất, vừa phát huy tính tích cực, chủ động, sáng tạo và tự chủ của các cơ quan quản lý nhà nước cấp dưới.

Trong công cuộc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XIII của Đảng đã chỉ ra trong thời gian tới phải: "Tiếp tục xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa kiến tạo phát triển, liêm chính, hành động; đẩy mạnh phòng, chống tham nhũng, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, tạo đột phá trong cải cách hành chính" là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị trong những năm tới. Đây là sự tiếp tục phát triển và làm sâu sắc hơn bản chất và định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta trong điều kiện mới. Theo đó, trước hết, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa phải nâng cao năng lực kiến tạo phát triển tức là năng lực không chỉ nắm bắt và xử lý kịp thời một xã hội tràn ngập thông tin với sự liên kết trên bình diện xã hội rất nhanh chóng và mau lẹ, mà còn phải có khả năng phân tích thông tin, từ đó biết cách sáng tạo và áp dụng các tri thức mới để quản trị quốc gia (tức là năng lực kiến tạo). Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong điều kiện ngày nay còn là một Nhà nước có một bộ máy quản lý điều hành hướng tới nhu cầu cải tạo môi trường quản lý, bảo đảm sự nhanh nhạy, linh hoạt về tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, phương thức hoạt động, vừa kiến tạo bên trong chính mình, vừa kiến tạo môi trường mà nó vận hành. Đó còn là Nhà nước pháp quyền tập trung xây dựng nền hành chính nhà nước phục vụ Nhân dân, phục vụ doanh nghiệp; nền hành chính dân chủ, tuân thủ các nguyên tắc pháp quyền lấy thượng tôn pháp luật, công khai, minh bạch, liêm chính, phục vụ Nhân dân, phục vụ doanh nghiệp làm nguyên tắc hàng đầu trong xử lý công việc. Đó là một nền hành chính gồm các công chức có năng lực kiến tạo, xác lập được sự kết nối xã hội, tạo dựng sự thống nhất và bình đẳng trong các mối quan hệ giữa các chủ thể khác nhau.

- Đối với việc xây dựng và hoàn thiện thiết chế Chính phủ: Định hướng tổng quát xây dựng thiết chế Chính phủ trong những năm tới được Đại hội XIII của Đảng xác định là: "Xây dựng nền hành chính nhà nước phục vụ Nhân dân,

dân chủ, pháp quyền, chuyên nghiệp, hiện đại, trong sạch, vững mạnh, công khai, minh bạch”. Để thực hiện mục tiêu tổng quát đó, nhiệm vụ xây dựng và hoàn thiện Chính phủ trong những năm sắp tới là tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, trên cơ sở tổ chức hợp lý các bộ đa ngành, đa lĩnh vực; phát huy đầy đủ vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, trong đó tập trung vào quản lý vĩ mô; xây dựng thể chế, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch; tăng cường năng lực dự báo, phân tích và đề xuất chính sách dựa trên luận cứ khoa học và thực tiễn trong điều kiện mới. “Nhà nước quản lý, điều hành nền kinh tế bằng pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và các công cụ điều tiết trên cơ sở các quy luật thị trường. Tăng cường công tác giám sát, chủ động điều tiết, giảm các tác động tiêu cực của thị trường, không can thiệp, làm sai lệch các quan hệ thị trường”. Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, xác định rõ trách nhiệm giữa Chính phủ với các bộ, ngành; giữa Chính phủ, các bộ, ngành với chính quyền địa phương...; bảo đảm quản lý nhà nước thống nhất. Đồng thời, phát huy vai trò chủ động, sáng tạo, tinh thần trách nhiệm của từng cấp, từng ngành. Nâng cao chất lượng dịch vụ công, tiếp tục sắp xếp tổ chức lại các đơn vị sự nghiệp công lập theo hướng tinh gọn, bảo đảm chất lượng, hoạt động hiệu quả. Thúc đẩy xây dựng chính quyền điện tử, tăng cường sự kết nối, trao đổi thông tin thường xuyên giữa cơ quan các cấp; giữa cơ quan, người dân và doanh nghiệp. Tập trung chỉ đạo quyết liệt, đầu tư hợp lý nguồn lực và các điều kiện để thực hiện tốt các nhiệm vụ, nâng cao năng lực tổ chức thực hiện có hiệu lực, hiệu quả hệ thống pháp luật; thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật. Tiếp tục đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, kiện toàn tổ chức, tinh giản hợp lý đầu mối, bỏ cấp trung gian. Gắn kết chặt chẽ giữa xây dựng pháp luật với tổ chức thi hành pháp luật.

III. THÁCH THỨC VÀ GIẢI PHÁP XÂY DỰNG, HOÀN THIỆN NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

1. Thách thức trong xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Thứ nhất, hệ thống pháp luật còn có những quy định mâu thuẫn, chồng chéo, thiếu thống nhất, chưa đáp ứng kịp thời nhu cầu điều chỉnh các quan hệ xã hội mà thực tiễn đòi hỏi.

Có một hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ, khả thi luôn là một trong những yêu cầu quan trong của Nhà nước pháp quyền XHCN. Vì vậy, trong quá trình xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN, việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật luôn được nhà nước quan tâm. Trong thời gian qua, nhà nước ta đã xây dựng và hoàn thiện pháp luật trên các lĩnh vực của đời sống xã hội, từ pháp luật về tổ chức và hoạt động của các thiết chế nhà nước, về công chức, công vụ, về bảo đảm quyền tự do, dân chủ của công dân, về thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đến việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về giáo dục, đào tạo, khoa học - công nghệ, y tế, văn hóa và quốc phòng - an ninh. Chất lượng xây dựng pháp luật được nâng cao làm cho hệ thống pháp luật của nước ta ngày càng đồng bộ, khả thi. Tuy nhiên hệ thống pháp luật còn những hạn chế như nhiều quy định pháp luật chỉ mới dừng lại ở dạng những nguyên tắc chung, nhiều quy định không sát, không phù hợp với thực tế cuộc sống nên rất khó thực hiện. Còn có những quy định thiếu chế tài hoặc chế tài chưa đủ mạnh dẫn đến hiện tượng "nhờn luật". Việc ban hành các văn bản quy định chi tiết, văn bản quy định về trình tự, thủ tục, văn bản hướng dẫn thi hành thường chậm so với yêu cầu, đôi khi còn ban hành trái luật. Năng lực xây dựng pháp luật còn hạn chế; chất lượng pháp luật trên một số lĩnh vực còn thấp chưa tạo được môi trường đầu tư kinh doanh thông thoáng, minh bạch. Pháp luật điều chỉnh nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa còn nhiều vướng mắc, bất cập. Thể chế phát triển, điều phối kinh tế vùng chưa được quan tâm và chậm được cụ thể hoá bằng pháp luật nên liên kết vùng còn lỏng lẻo.

Thứ hai, chấp hành pháp luật nhìn chung chưa nghiêm; kỷ cương phép nước có nơi, có lúc còn bị xem nhẹ.

Một nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân, đòi hỏi pháp luật phải được thi hành một cách nghiêm chỉnh, thống nhất và công bằng, theo nguyên tắc mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Đây là giai đoạn tiếp nối

của công tác xây dựng pháp luật nhằm đưa pháp luật vào đời sống và là yếu tố quyết định hệ thống pháp luật vận hành thông suốt hướng tới mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta hiện nay. Cùng với việc hoàn thiện pháp luật, việc tổ chức thi hành pháp luật được nhà nước coi trọng. Công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật được tăng cường; ý thức pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức được nâng lên một bước**.** Chất lượng tổ chức thi hành pháp luật được nâng cao.

Tuy nhiên, trước yêu cầu phát triển của đất nước trong tình hình mới, công tác tổ chức thi hành pháp luật vẫn còn hạn chế, bất cập. Hệ thống pháp luật còn cồng kềnh, phức tạp, thiếu đồng bộ, tính ổn định chưa cao; một số quy định chưa phù hợp với yêu cầu thực tiễn, khó đi vào cuộc sống; tình trạng chậm, nợ ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành chưa được khắc phục triệt để; các điều kiện thi hành pháp luật chưa được đảm bảo; việc tổ chức thi hành pháp luật ở một số nơi còn lúng túng, hiệu quả chưa cao; ý thức chấp hành pháp luật trong một bộ phận cán bộ và Nhân dân còn thấp. Việc chấp hành kỷ cương, kỷ luật ở một số nơi còn chưa nghiêm; hoạt động xây dựng pháp luật và thi hành pháp luật chưa thực sự gắn kết; đội ngũ cán bộ tham gia tổ chức thi hành pháp luật một bộ phận năng lực chưa tương xứng với yêu cầu công việc; cơ chế phân công, trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan chưa thật chặt chẽ, hiệu quả. Xử lý vi phạm pháp luật chưa kịp thời, chế tài xử lý chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu phát triển đất nước. Các điều kiện về cơ sở vật chất, kỹ thuật để phục vụ cho việc triển khai thực hiện một số quy định pháp luật chưa đầy đủ.

Thứ ba, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn.

Hiến pháp năm 2013 đã quy định nguyên tắc kiểm soát quyền lực tại Khoản 3, Điều 2: "Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.". Trên cơ sở đó đã hình thành các cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước (cơ chế Nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước, cơ chế kiểm soát quyền lực lẫn nhau giữa các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và cơ

chế kiểm soát quyền lực nhà nước theo luật định). Trong thời gian qua, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước bên trong mỗi quyền và giữa các quyền đã được tăng cường. Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp đã tích cực thực hiện các hoạt động giám sát đối với việc thực hiện các quyền hành pháp và tư pháp. Bên trong mỗi quyền cũng đều tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra để sớm phát hiện những biểu hiện tiêu cực, tham nhũng. Cơ chế Nhân dân kiểm soát quyền lực được hình thành với chức năng giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các thành viên của Mặt trận. Cơ chế giám sát và phản biện xã hội bước đầu phát huy hiệu quả trong việc góp phần xây dựng Nhà nước. Có thể nói, từ sau Hiến pháp năm 2013 đến nay, từ nhận thức đến tổ chức thực hiện, kiểm soát quyền lực đã được coi trọng, góp phần làm trong sạch bộ máy Nhà nước.

Tuy nhiên cơ chế kiểm soát quyền lực hiện nay vẫn còn bất cập nhất định. Vai trò giám sát của Nhân dân chưa được phát huy mạnh mẽ. Theo Hiến pháp năm 2013 thì giữa các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp kiểm soát lẫn nhau trong việc thực hiện quyền lực nhà nước, nhưng cơ chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội các cấp hoạt động chưa thực chất, còn có biểu hiện hình thức, chưa tạo ra sự gắn kết hiệu quả giữa các thiết chế kiểm soát quyền lực nhà nước.

Thứ tư, nền hành chính đã được cải cách theo hướng dân chủ, chuyên nghiệp, hiện đại, tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, có năng lực kiến tạo phát triển, liêm chính, phục vụ Nhân dân; nhưng nhiều mặt chưa đáp ứng được yêu cầu và nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Sau khi nhà nước ta đã thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010, giai đoạn 2011-2020 và hiện nay đang triển khai thực hiện thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030. Do vậy, nền hành chính đã có những chuyển biến tích cực. Thể chế của nền hành chính từng bước được hoàn thiện và được triển khai có hiệu quả trên thực tế. Thủ tục hành chính đã chuyển biển căn bản trong quan hệ và thủ tục giải quyết công việc giữa các cơ quan nhà nước, giữa cơ quan nhà nước và các cơ quan, đơn vị khác, giữa cơ quan nhà nước với Nhân dân theo

hướng công khai, đơn giản và thuận tiện. Cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước đã được triển khai thực hiện đạt được một số kết quả tích cực, hiệu lực, hiệu quả quản lý hành chính nhà nước của bộ máy hành chính nhà nước từng bước được nâng cao. Công tác xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có nhiều đổi mới, từng bước đáp ứng yêu cầu phục vụ Nhân dân và sự phát triển của đất nước. Hiệu quả trong quản lý ngân sách quốc gia được nâng cao. Ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước, xây dựng "Chính phủ điện tử", "Chính phủ số" được đẩy mạnh.

Bên cạnh những kết quả tích cực đạt được, nền hành chính vẫn còn có những hạn chế như hệ thống thể chế hiện nay ở Việt Nam chưa đầy đủ, đồng bộ và thống nhất; thủ tục hành chính trên một số lĩnh vực vẫn còn nhiều và rườm rà, phức tạp; tổ chức bộ máy hành chính nhà nước vẫn chậm được điều chỉnh theo hướng tinh gọn, nâng cao hơn nữa hiệu lực, hiệu quả hoạt động; chưa khắc phục được một cách triệt để những chồng chéo, giao thoa về chức năng, nhiệm vụ giữa các bộ, cơ quan ngang bộ; chưa xây dựng được đội ngũ cán bộ, công chức có đủ trình độ, năng lực chuyên môn, phẩm chất đạo đức đáp ứng yêu cầu sự nghiệp xây dựng và phát triển đất nước. Vì vậy cần tiếp tục cải cách hành chính để góp phần xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN.

Thứ năm, thực hành và phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa có lúc, có nơi chưa được quan tâm đầy đủ.

Dân chủ là bản chất của chế độ xã hội chủ nghĩa, vừa là mục tiêu, vừa là động lực của công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội. Xây dựng nền dân chủ, bảo đảm quyền làm chủ thực sự thuộc về Nhân dân là một trong những nhiệm vụ quan trọng, lâu dài của quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam. Nhà nước đã phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, thực hiện ngày càng tốt hơn quyền làm chủ của Nhân dân trong việc quyết định những vấn đề lớn và hệ trọng của đất nước. Tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền và nghĩa vụ của công dân theo pháp luật. Chú trọng thực hiện dân chủ cả trực tiếp và đại diện, nhất là ở cơ sở, bảo đảm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải

trình. Người đứng đầu ở nhiều cấp chính quyền đã tăng cường tiếp xúc, đối thoại, lắng nghe, tiếp thu, giải quyết những bức xúc và nguyện vọng chính đáng của Nhân dân. Ban hành và thực hiện có hiệu quả nhiều chủ trương, chính sách, pháp luật nhằm phát huy quyền làm chủ của Nhân dân. Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể Nhân dân tiếp tục đổi mới nội dung và phương thức hoạt động, vận động đông đảo Nhân dân tham gia các phong trào thi đua yêu nước, phát huy ngày càng tốt hơn vai trò đại diện quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của đoàn viên, hội viên và Nhân dân; chủ động tham gia giám sát và phản biện xã hội. Tuy nhiên, việc thực hành và phát huy dân chủ XHCN còn có hạn chế, bất cập. Các nguồn lực, tiềm năng sáng tạo của Nhân dân trong xây dựng và bảo vệ Tổ quốc chưa được phát huy tốt. Việc đổi mới nội dung và phương thức hoạt động của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội có mặt chưa theo kịp yêu cầu của tình hình mới, chưa thật sâu sát các tầng lớp Nhân dân và cơ sở; chất lượng, hiệu quả hoạt động giám sát, phản biện xã hội chưa đều. Một bộ phận cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức chưa gương mẫu, chưa thực sự tôn trọng ý kiến, kiến nghị của Nhân dân và giải quyết kịp thời các quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân. Quyền làm chủ của Nhân dân có lúc, có nơi còn bị vi phạm; vẫn còn biểu hiện dân chủ hình thức, tách rời dân chủ với kỷ cương, pháp luật.

Thứ sáu, còn một số khó khăn, thách thức trong việc bảo đảm Tòa án nhân dân xét xử độc lập, chỉ tuân theo pháp luật

Nhà nước pháp quyền XHCN phải bảo đảm quyền độc lập tư pháp.Trong số các đặc trưng phổ biến của quyền tư pháp trong các nhà nước pháp quyền thì tính độc lập của quyền tư pháp là đặc trưng không thể thiếu. Quyền tư pháp được độc lập để thực hiện chức năng rất quan trọng của quyền lực nhà nước là áp dụng pháp luật đúng đắn, thực hiện xét xử để bảo vệ công lý, bảo vệ pháp luật và khôi phục các quyền đã bị xâm phạm. Muốn vậy, một trong những điều kiện đặt ra đó là phải bảo đảm tính độc lập xét xử của Tòa án. Hiện nay, trước nhiệm vụ phát triển, bảo vệ đất nước, cùng với cải cách nền hành chính, Đảng, Nhà nước ta đang triển khai thực hiện cải cách tư pháp. Trọng tâm của cải cách

tư pháp hiện nay đó là bảo đảm cho nguyên tắc Tòa án độc lập có hiệu lực trên thực tế. Do đó có thể thấy rằng, việc thực hiện các giải pháp nhằm tăng cường độc lập xét xử của Tòa án là một nhu cầu cấp thiết trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam hiện nay. Thực hiện cải cách tư pháp, tổ chức bộ máy của toà án Nhân dân, viện kiểm sát Nhân dân, cơ quan điều tra, cơ quan bổ trợ tư pháp tiếp tục được kiện toàn, chất lượng hoạt động có tiến bộ, bảo vệ tốt hơn lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của tổ chức và cá nhân; tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Tuy nhiên, độc lập trong xét xử của Tòa án nhân dân hiện nay còn những bất cấp như chế độ đãi ngộ thẩm phán; cơ sở vật chất phục vụ hiện đại hóa công tác xét xử, cơ chế giám sát của cơ quan dân cử đối với công tác xét xử... Vì vậy cần phải tiếp tục hoàn thiện những cơ chế này để bảo đảm Tòa án nhân dân thực sự độc lập trong xét xử.

2. Giải pháp xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Thứ nhất, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân do Đảng lãnh đạo là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị. Nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Nhà nước, đồng thời tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực bằng hệ thống pháp luật.

Xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay được xác định là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị vì Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là yếu tố cơ bản đảm bảo cho việc giữ vững và thực thi có hiệu quả quyền lực chính trị; là yếu tố cơ bản đảm bảo cho Nhân dân tham gia có hiệu quả vào quản lý, kiểm soát bộ máy nhà nước; quyền lực trong bộ máy nhà nước được thực hiện đúng mục đích; đồng thời khơi dậy và phát huy sức mạnh to lớn của Nhân dân trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

Thứ hai, xây dựng hệ thống pháp luật đầy đủ, kịp thời, đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính

đáng của người dân, doanh nghiệp làm trọng tâm thúc đẩy đổi mới sáng tạo, bảo đảm yêu cầu phát triển nhanh, bền vững. . Đẩy mạnh việc hoàn thiện pháp luật gắn với nâng cao hiệu lực, hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật, xây dựng được hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, có sức cạnh tranh quốc tế lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân là trung tâm, thúc đẩy đổi mới sáng tạo, bảo đảm yêu cầu phát triển bền vững kinh tế, xã hội và quốc phòng, an ninh trong điều kiện mới.

Thứ ba, tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, bảo đảm Quốc hội thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Đổi mới phương thức, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động, phát huy dân chủ, pháp quyền, tăng tính chuyên nghiệp trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội, trong thực hiện chức năng lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao. Tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng quy trình lập pháp, tập trung xây dựng, hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân; hoàn thiện cơ chế bảo vệ Hiến pháp, cơ chế giám sát, lấy phiếu, bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ chức vụ do Quốc hội, Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn. Thiết lập đồng bộ, gắn kết cơ chế giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội và Nhân dân. Bảo đảm tiêu chuẩn, cơ cấu, nâng cao chất lượng đại biểu Quốc hội, tăng hợp lý số lượng đại biểu hoạt động chuyên trách; giảm số lượng đại biểu công tác ở các cơ quan hành pháp, tư pháp.

Thứ tư, nâng cao hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật. Tập trung chỉ đạo quyết liệt, đầu tư hợp lý nguồn lực và các điều kiện để thực hiện tốt các nhiệm vụ nâng cao hiệu lực, hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật; cải cách thủ tục hành chính; kiện toàn tổ chức, tinh giảm hợp lý đầu mối, bỏ cấp trung gian, tinh giản biên chế. Thúc đẩy xây dựng chính quyền điện tử, tăng cường sự kết nối, trao đổi thông tin thường xuyên giữa chính quyền các cấp, giữa chính quyền với người dân và doanh nghiệp.

Thứ năm, xây dựng nền hành chính nhà nước phục vụ Nhân dân, dân chủ, pháp quyền, chuyên nghiệp, hiện đại, trong sạch, vững mạnh, công khai, minh bạch

Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả trên cơ sở tổ chức hợp lý các bộ đa ngành, đa lĩnh vực; phát huy đầy đủ vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội, tập trung vào quản lý vĩ mô, xây dựng thể chế, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch; tăng cường năng lực dự báo, phân tích và đề xuất chính sách dựa trên luận cứ khoa học và thực tiễn trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, xác định rõ trách nhiệm giữa Chính phủ với các bộ, ngành; giữa Chính phủ, các bộ, ngành với chính quyền địa phương; khắc phục triệt để tình trạng chồng chéo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn; bảo đảm quản lý nhà nước thống nhất, đồng thời phát huy vai trò chủ động, sáng tạo, tinh thần trách nhiệm của từng cấp, từng ngành. Nâng cao chất lượng dịch vụ công; tiếp tục sắp xếp, tổ chức lại các đơn vị sự nghiệp công lập theo hướng tinh gọn, bảo đảm chất lượng, hoạt động hiệu quả. Tiếp tục hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương phù hợp với địa bàn nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính, kinh tế đặc biệt theo luật định; thực hiện và tổng kết việc thí điểm chính quyền đô thị nhằm xây dựng và vận hành các mô hình quản trị chính quyền đô thị theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Gắn kết và đổi mới tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động của Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội ở các cấp.

Cải cách phân cấp ngân sách nhà nước theo hướng phân định rõ ngân sách Trung ương, ngân sách địa phương, bảo đảm vai trò chủ đạo của ngân sách Trung ương, nâng cao tính chủ động, tự chủ của ngân sách địa phương.

Tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có đủ phẩm chất, năng lực, uy tín, phục vụ Nhân dân và sự phát triển của đất nước. Tăng cường kỷ luật, kỷ cương đi đôi với cải cách tiền lương, chế độ, chính sách đãi ngộ, tạo môi trường, điều kiện làm việc để thúc đẩy đổi mới sáng tạo, phục vụ phát triển; có cơ chế

lựa chọn, đào tạo, thu hút, trọng dụng nhân tài, khuyến khích bảo vệ cán bộ dám nghĩ, dám nói, dám làm, dám chịu trách nhiệm, dám đổi mới sáng tạo, dám đương đầu với khó khăn, thử thách và quyết liệt trong hành động vì lợi ích chung. Đồng thời, có cơ chế sàng lọc, thay thế kịp thời những người không hoàn thành nhiệm vụ, vi phạm pháp luật, đạo đức công vụ, đạo đức nghề nghiệp, bị xử lý kỷ luật, không còn uy tín đối với Nhân dân.

Thứ sáu, phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm quyền làm chủ của Nhân dân

Tiếp tục cụ thể hoá, hoàn thiện thể chế thực hành dân chủ, bảo đảm tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân. Thực hiện đúng đắn, hiệu quả dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện, đặc biệt là dân chủ ở cơ sở. Thực hiện tốt, có hiệu quả phương châm "Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng". Cán bộ, công chức, viên chức nêu gương thực hành dân chủ, tuân thủ pháp luật, đề cao đạo đức xã hội. Đảng và Nhà nước ban hành đường lối, chủ trương, chính sách, pháp luật tạo nền tảng chính trị, pháp lý, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền làm chủ của Nhân dân. Đề cao vai trò chủ thể, vị trí trung tâm của Nhân dân trong chiến lược phát triển đất nước, trong toàn bộ quá trình xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Phát huy tính tích cực chính trị - xã hội, trí tuệ, quyền và trách nhiệm của Nhân dân tham gia xây dựng, chỉnh đốn Đảng, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội, xây dựng đội ngũ đảng viên, cán bộ, công chức; động viên Nhân dân tham gia phát triển kinh tế; góp phần quản lý xã hội thông qua các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội nghề nghiệp, các hoạt động tự quản cộng đồng. Xử lý kịp thời, nghiêm minh những tổ chức, cá nhân lợi dụng dân chủ, gây rối nội bộ, làm mất ổn định chính trị - xã hội hoặc vi phạm dân chủ, làm phương hại đến quyền làm chủ của Nhân dân.

Thứ bẩy, tiếp tục xây dựng nền tư pháp Việt Nam chuyên nghiệp, hiện đại, công bằng, nghiêm minh, liêm chính, phụng sự Tổ quốc, phục vụ Nhân dân. Hoạt động tư pháp phải có trọng trách bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước,

quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của tổ chức, cá nhân. Xây dựng chế độ xét xử độc lập, công khai, minh bạch, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân tiếp cận công lý. Tiếp tục đổi mới tổ chức, nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động và uy tín của Toà án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân, cơ quan điều tra, cơ quan thi hành án và các cơ quan, tổ chức tham gia vào quá trình tố tụng tư pháp; giải quyết kịp thời, đúng pháp luật các loại tranh chấp, khiếu kiện theo luật định; phòng ngừa và đấu tranh có hiệu quả với hoạt động của tội phạm và vi phạm pháp luật. Nâng cao chất lượng cán bộ, đặc biệt là chức danh tư pháp, có chế độ chính sách phù hợp dành cho cán bộ Tòa án.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích các đặc trưng của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

2. Bằng lý luận và thực tiễn, hãy chứng minh tính tất yếu phải xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

3. Quyền con người, quyền công dân trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa được bảo đảm như thế nào?

4. Các yếu tố ảnh hưởng đến xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam?

TÀI LIỆU THAM KHẢO DÀNH CHO HỌC VIÊN

1. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển), Nxb. Chính trị Quốc gia.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật.

3. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Văn phòng Trung ương Đảng.

4. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật.

5. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013.

6. Đào Trí Úc (2015), Giáo trình Nhà nước pháp quyền, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội.

Chuyên đề 2
PHÁP LUẬT TRONG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. KHÁI QUÁT VỀ PHÁP LUẬT TRONG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm, đặc điểm pháp luật, cấu trúc pháp luật

a) Khái niệm, đặc điểm pháp luật và pháp luật hành chính

Theo cách hiểu truyền thống trong nhiều tài liệu ở nước ta hiện nay, pháp luật là hệ thống các quy phạm (quy tắc hành vi hay quy tắc xử sự) có tính bắt buộc chung, do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận, thể hiện ý chí của giai cấp thống trị và được Nhà nước đảm bảo thực hiện điều chỉnh các quan hệ xã hội. Pháp luật được ban hành nhằm mục đích duy trì trật tự xã hội theo ý chí, mong muốn của nhà nước. Với cách thức quan niệm này pháp luật có những đặc trưng riêng mà các loại quy phạm xã hội khác không có. So với các hiện tượng xã hội khác, pháp luật mang ba đặc điểm sau: tính quy phạm phổ biến, tính xác định chặt chẽ về mặt hình thức, tính bảo đảm thực hiện bằng Nhà nước. Về cơ bản, quan niệm trên phản ánh đầy đủ bản chất giai cấp và tính xã hội của pháp luật. Tuy nhiên trong một thế giới không ngừng vận động và phát triển như hiện nay, khái niệm và đặc điểm của pháp luật cần tiếp cận nhiều khía cạnh khác nhau, mang tính mềm dẻo hơn.[25]

Cụ thể, pháp luật không chỉ thể hiện ý chí giai cấp thống trị mà pháp luật phải đáp ứng mong muốn và nguyện vọng của Nhân dân. Chính vì thế trong quy trình xây dựng ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện nay, một trong những yêu cầu, quy định đó là hỏi ý kiến đối tượng chịu sự tác động[26]. Mặt khác trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền, hướng tới một xã hội dân chủ, người dân có quyền thể hiện quan điểm, khuynh hướng của mình không chỉ đối với

[25] Xem: Bộ Nội vụ, Học viện Hành chính Quốc gia (2018), Tài liệu bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước dành cho giảng viên quản lý nhà nước, Chuyên đề: "Một số vấn đề cập nhật về pháp luật trong bối cảnh nước ta hiện nay", Nxb. Bách khoa Hà Nội,

[26] Xem Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

những nội dung liên quan đến cá nhân mà các vấn đề chung của đất nước. Khoản 1 Điều 28 Hiến pháp 2013 quy định: "công dân có quyền tham gia thảo luận và kiến nghị với các cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước". Pháp luật là một trong những công cụ do Nhà nước ban hành để quản lý xã hội nhưng pháp luật không phải là công cụ duy nhất. Cùng với pháp luật, nhà nước sử dụng công cụ như kế hoạch, chính sách, chiến lược để đạt hiệu lực, hiệu quả quản lý. Đồng thời pháp luật do Nhà nước ban hành nhưng pháp luật cũng là phương tiện kiểm soát quyền lực nhà nước. Mặt khác, mục đích điều chỉnh của pháp luật không chỉ dừng việc ổn định, duy trì trật tự các quan hệ xã hội mà pháp luật phải định hướng các quan hệ xã hội vận động phát triển và phát triển hướng tới mục tiêu bền vững. Để đáp ứng yêu cầu định hướng các quan hệ xã hội phát triển bền vững, pháp luật phải tạo ra những không gian pháp lý mà trong đó các quyền con người, quyền công dân được tôn trọng, bảo vệ bảo đảm và thực thi. Các quy luật vận động khách quan được tôn trọng để bảo đảm hài hoà lợi ích của Nhà nước, xã hội và công dân.

Từ sự phân tích trên có thể hiểu: pháp luật là hệ thống các quy phạm (quy tắc hành vi hay quy tắc xử sự) có tính bắt buộc chung, do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận, phù hợp ý chí, lợi ích chung của Nhân dân; được Nhà nước đảm bảo thực hiện bằng các phương pháp, hình thức quản lý khác nhau nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội hướng tới mục đích bảo đảm sự phát triển bền vững của xã hội, quốc gia, quyền, lợi ích hợp pháp của con người.

Từ quan niệm về pháp luật nói chung, pháp luật trong hành chính nhà nước là hệ thống các quy phạm pháp luật điều chỉnh những quan hệ xã hội phát sinh trong tổ chức và hoạt động chấp hành, điều hành của hệ thống cơ quan nhà nước mà chủ yếu là chủ yếu là hệ thống cơ quan hành chính nhà nước.

Pháp luật trong hành chính nhà nước cũng thể hiện những đặc điểm của pháp luật nói chung được ban hành để điều chỉnh các mối quan hệ xã hội nhằm duy trì trật tự, ổn định và góp phần thúc đẩy, định hướng sự phát triển quan hệ xã hội theo mục tiêu bền vững. Khi nói đến các đặc trưng của pháp luật, các yếu tố được nhìn nhận một cách truyền thống như: "thể hiện ý chí của Nhà nước",

"do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận", "có hiệu lực bắt buộc chung", "được Nhà nước bảo đảm thực hiện" và nếu pháp luật bị vi phạm thì Nhà nước sẽ áp dụng "các biện pháp cưỡng chế của Nhà nước" để đảm bảo sự nghiêm minh của pháp luật. Tuy nhiên, trong những năm gần đây trong giới học thuật, nhiều nhà nghiên cứu cho rằng, yếu tố cưỡng chế của Nhà nước, có thể thay bằng yếu tố "được Nhà nước bảo vệ" hoặc cho rằng, yếu tố cưỡng chế đã hiện hữu trong yếu tố "bảo đảm thực hiện"[27].

Bên cạnh những đặc điểm chung đó, xuất phát từ những đặc điểm của hoạt động chấp hành và điều hành cho nên pháp luật trong hành chính nhà nước cũng có những đặc thù riêng.

Thứ nhất, tính đa dạng, phức tạp

Tính đa dạng, phức tạp của pháp luật trong hành chính nhà nước xuất phát từ sự phức tạp trong các quan hệ xã hội thuộc lĩnh vực điều chỉnh.

Có thể khẳng định rằng pháp luật trong hành chính nhà nước là lĩnh vực pháp luật có phạm vi rộng lớn, có nhiệm vụ thực hiện quản lý đời sống xã hội, nhằm duy trì trật tự, ổn định và góp phần thúc đẩy sự phát triển các quan hệ xã hội.

Thứ hai, tính "biến động"

Pháp luật trong hành chính nhà nước cũng là lĩnh vực có yếu tố "động" nhất trong các lĩnh vực pháp luật, các văn bản thường xuyên sửa đổi, bổ sung đặc biệt là các văn bản dưới luật. Điều này xuất phát từ quan hệ xã hội trong hành chính nhà nước thường xuyên thay đổi. Vì vậy, các nhà làm luật phải linh hoạt, kịp thời nắm bắt, dự báo sự thay đổi trên các lĩnh vực để kịp thời sửa đổi, bổ sung văn bản pháp luật.

Thứ ba, mức độ ảnh hưởng

---

[27] Zweigert and Siehr (1971), Jhering‟s Influence on the Development of Comparative Legal Method, 19 Amentional Journal of Comparative Law, p. 215 – 225.

Pháp luật trong hành chính nhà nước ảnh hưởng tác động trực tiếp đến đời sống cá nhân, tổ chức trong xã hội. Đối với cá nhân từ lúc sinh ra (vấn đề khai sinh, hộ khẩu) đến cuộc sống thường ngày (ăn, mặc, ở..); đối với pháp nhân từ khi thành lập, hoạt động, và giải thể, phá sản. Đặc điểm này cũng phái sinh từ tính đa dạng, phức tạp của pháp luật trong hành chính nhà nước.

Trong xu thế hiện nay việc nghiên cứu pháp luật trong hành chính nhà nước không chỉ xem xét ở yếu tố "tĩnh" thông qua các quy định pháp luật mà cần có đặt trong môi trường "động" chính là việc triển khai, tổ chức thực hiện các quy định pháp luật hành chính để có sự đánh giá khách quan, toàn diện.

b) Cấu trúc pháp luật

Cấu trúc pháp luật được hiểu là các bộ phận cấu thành cơ bản của hệ thống pháp luật. Theo quan điểm truyền thống của khoa học pháp lý các nước xã hội chủ nghĩa (trong đó có Việt Nam), hệ thống pháp luật được hình thành từ các quy phạm pháp luật, chế định pháp luật, ngành luật.

Trong cấu trúc của hệ thống pháp luật thì ngành luật là thành tố lớn nhất. Ngành luật là một tập hợp những quy phạm pháp luật điều chỉnh một lĩnh vực quan hệ xã hội nhất định. Hệ thống pháp luật Việt Nam được phân chia thành rất nhiều ngành luật như: ngành luật Hiến pháp, ngành luật Hành chính, ngành luật Hình sự, ngành luật Dân sự... Trong khi đó, ở các nước thuộc hệ thống pháp luật Châu Âu lục địa (Civil Law), pháp luật mỗi quốc gia theo truyền thống thường được phân chia thành luật công (public law - droit public - öffentliches Recht) và luật tư (private law - droit privé - Privatrecht).

Quan điểm thứ hai, không phân chia thành các ngành luật với lý do giữa các quan hệ xã hội hiện đại có sự giao thoa với nhau nên không thể tách bạch rạch ròi thành các ngành luật. Chính vì thế chỉ xác định thành các lĩnh vực pháp luật. Trong các lĩnh vực pháp luật rộng bao gồm những lĩnh vực hẹp hơn. Ví dụ trong lĩnh vực pháp luật hành chính bao gồm các lĩnh vực về: công vụ, công chức; giải quyết khiếu nại, tố cáo; thanh tra ... Ví dụ có những quan hệ giao thoa giữa các ngành luật như những hợp đồng BOT có thể xem xét một số yếu tố giao thoa giữa sự điều chỉnh của ngành luật hành chính và luật kinh tế.

Dù tiếp cận góc độ nào cũng cần lưu ý, việc nghiên cứu cấu trúc của pháp luật nói chung có ý nghĩa nhất định đối với hoạt động xây dựng và thực hiện pháp luật. Khi xây dựng pháp luật phải luôn ý thức được rằng các bộ phận cấu thành pháp luật có mối liên hệ, ràng buộc, gắn bó chặt chẽ với nhau và phải luôn thống nhất. Do vậy, các tổ chức và cá nhân có thẩm quyền khi ban hành bất kì một quy định pháp luật nào cũng phải chú ý đến tính hệ thống của nó, tránh trường hợp giữa các bộ phận cấu thành mâu thuẫn, không thống nhất với nhau. Đối với hoạt động thực hiện pháp luật, xuất phát từ tính chất hệ thống của pháp luật đòi hỏi tất cả các quy định pháp luật hiện hành đều phải được thực hiện đồng bộ, kịp thời, đầy đủ, chính xác và nghiêm minh.

2. Vai trò của pháp luật trong hành chính nhà nước

a) Tạo lập khuôn khổ pháp lý cho tổ chức và hoạt động hành chính nhà nước

Các quy phạm pháp luật hành chính quy định địa vị pháp lý của các cơ quan hành chính nhà nước, xác định những nguyên tắc cơ bản của quản lý hành chính nhà nước và các vấn đề khác có liên quan tới quản lý hành chính nhà nước. Thông qua đó, pháp luật bảo đảm việc củng cố, hoàn thiện bộ máy hành chính nhà nước. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) xác định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, Bộ cơ quan ngang bộ trong trong tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật; trong hoạch định chính sách và trình dự án luật, pháp lệnh; trong quản lý ngành lĩnh vực Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của chính quyền địa phương các cấp làm cơ sở pháp lý để chính quyền địa phương thực hiện chức năng quản lý trên địa bàn lãnh thổ. Trên cơ sở Luật, Chính phủ và Uỷ ban nhân dân ban hành Nghị định, Quyết định quy định cụ thể tổ chức và hoạt động của Bộ, cơ quang ngang Bộ và cơ quan chuyên môn.

b) Là cơ sở để xác định ranh giới giữa quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm

Theo nguyên tắc chung nhất của hoạt động công vụ: cán bộ, công chức chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép; công dân được làm những gì pháp

luật không cấm vì vậy hệ thống quy phạm pháp luật hành chính xác định rành mạch, rõ ràng nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức; thẩm quyền của cơ quan hành chính trong khi thi hành công vụ. Pháp luật cũng quy định quyền và nghĩa vụ của các chủ thể khác của quản lý hành chính nhà nước, những biện pháp bảo đảm thực hiện các quyền và nghĩa vụ đó, tạo điều kiện cho các chủ thể tham gia một cách tích cực vào hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Đồng thời, pháp luật đặt ra quy định về trách nhiệm pháp lý của các chủ thể khi không đáp ứng yêu cầu của pháp luật đặt ra về quyền và nghĩa vụ. Với vai trò là công cụ hữu hiệu để quản lý xã hội, pháp luật nói chung và pháp luật trong hành chính nói riêng sẽ tạo lập hành lang pháp lý để các chủ thể trong xã hội căn cứ vào đó thực hiện quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm

c) Là căn cứ để đánh giá hiệu lực, hiệu quả hoạt động hành chính nhà nước

Hiệu lực thể hiện sức mạnh của sự tác động, điều khiển hay định hướng mục tiêu của chủ thể điều khiển tới các đối tượng bị điều khiển. Hiệu lực hoạt động hành chính nhà nước thể hiện mức độ tuân thủ của đối tượng quản lý đối với quyền lực của bộ máy hành chính nhà nước nhà nước đối với các chính sách, quy định pháp luật đã đề ra. Hiệu quả là mức độ tương quan giữa kết quả đạt được và chi phí bỏ ra. Hiệu quả, hiệu quả trong hoạt động hành chính chính là thước đo giá trị trong tổ chức bộ máy hành chính. Trong đó căn cứ để xác định thước đo chính là mức độ tuân thủ, thi hành các quy định pháp luật hành chính.

d) Là công cụ để bảo đảm dân chủ và pháp quyền trong hoạt động hành chính nhà nước

Dân chủ và pháp quyền là mục đích và phương châm của hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Để xây dựng xã hội dân chủ và Nhà nước pháp quyền một trong những yêu cầu là thượng tôn pháp luật, quyền con người và quyền công dân được tôn trọng, bảo đảm và thực hiện. Pháp luật là thước đo tính hợp pháp trong xử sự cá nhân, tổ chức; là phương tiện để giới hạn, kiểm soát quyền lực nhà nước thông qua đó quyền con người và quyền công dân không bị xâm phạm. Đồng thời pháp luật trong hành chính được xác lập là công cụ hỗ trợ,

định hướng xã hội phát triển theo mục tiêu chung, gắn với sự bảo đảm dân chủ và pháp quyền trong hoạt động hành chính nhà nước

3. Các yếu tố tác động đến pháp luật trong hành chính nhà nước

a) Vai trò lãnh đạo của Đảng

Chính trị và pháp luật đều là những bộ phận thuộc thượng tầng kiến trúc và có mối quan hệ qua lại với nhau. Đường lối chính trị của Đảng giữ vai trò chi phối đối với pháp luật. Nói khác đi, pháp luật có nhiệm vụ phải thể chế hóa các chủ trương, quan điểm chính trị của Đảng. Đặc biệt, pháp luật trong hành chính nhà nước là pháp luật của quyền lực hành pháp, nơi thể hiện đậm đặc và trực tiếp nhất quyền lực chính trị nên cũng chính là nơi phản ánh quyền lực chính trị một cách rõ nét nhất. Ở Việt Nam, Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội (Khoản 1 Điều 4 Hiến pháp 2013). Một trong những nguyên tắc làm việc của Chính phủ là: "Mọi hoạt động của Chính phủ, thành viên Chính phủ phải bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng", Khoản 1 Điều 5 Luật Cán bộ, công chức 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định nguyên tắc trong quản lý cán bộ, công chức là "Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam". Chính vì thế các quy định pháp luật nói chung và pháp luật trong hành chính nhà nước nói riêng phải thế chế hoá các đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng; việc tổ chức thực hiện quy định pháp luật hành chính phải đảm bảo tuân thủ sự lãnh đạo của Đảng.

b) Sự phát triển của kinh tế thị trường

Cơ sở kinh tế quy định nội dung của pháp luật. Khi chế độ kinh tế có những thay đổi thì sớm muộn cũng kéo theo sự thay đổi của pháp luật. Bởi vì pháp luật là hình thức ghi nhận sự biến đổi của các quan hệ kinh tế, phản ánh trình độ phát triển của kinh tế. Kể từ sau Đại hội Đảng lần thứ VI năm 1986, nhằm khắc phục những hạn chế của cơ chế tập trung quan liêu bao cấp đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong tình hình mới, Đảng và Nhà nước ta đã tiến hành công cuộc đổi mới, xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Đó là nền kinh tế chịu sự quyết định của quy luật cung cầu, quy luật cạnh tranh theo sự định hướng của Nhà nước. Pháp luật phải xây dựng hành lang

pháp lý để định hướng cho các quan hệ kinh tế phát triển đúng hướng. Bên cạnh những thành tựu về sự phát triển kinh tế, xã hội đã đạt được thì nền kinh tế thị trường vẫn còn tồn tại nhiều mặt hạn chế, khuyết tật. Điều này đặt ra vấn đề đòi hỏi hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật hành chính nói riêng cần phải được xây dựng và hoàn thiện. Pháp luật trong hành chính nhà nước không đi ngược lại với nền kinh tế thị trường mà là phương tiện đảm bảo bình đẳng giữa các chủ thể trong nền kinh tế.

c) Quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền

Nhà nước pháp quyền là phạm trù thuộc khoa học chính trị - pháp lý, xuất hiện khá sớm trong lịch sử tư tưởng nhân loại và thực tiễn xây dựng thể chế nhà nước ở nhiều quốc gia cả phương Đông và phương Tây. Nhà nước pháp quyền là mô hình quản lý xã hội trong đó pháp luật là nguyên tắc tối thượng (the rule of law), mọi chủ thể trong xã hội phải tuân theo pháp luật, mọi hành vi vi phạm pháp luật phải được xử lý nghiêm minh. Đồng thời, nhà nước pháp quyền đề cập đến mối quan hệ giữa nhà nước và pháp luật, pháp luật phải phù hợp với ý chí của Nhân dân, tôn trọng và bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Đồng thời để đảm bảo yêu cầu thượng tôn pháp luật, pháp luật trong nhà nước pháp quyền về mặt hình thức phải thống nhất, khả thi và minh bạch; trong đó Hiến pháp là đạo luật gốc, mọi văn bản pháp luật ban hành trên cơ sở Hiến pháp và không được trái Hiến pháp. Với định hướng, mục tiêu,yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam, đòi hỏi pháp luật trong hành chính nhà nước phải hoàn thiện cả nội dung và hình thức để đáp ứng các yêu cầu trên.

d) Các yếu tố văn hóa truyền thống

Có thể xem xét các yếu tố văn hóa truyền thống như phong tục, tập quán, đạo đức đều có ảnh hưởng đến việc xây dựng và thực thi pháp luật nói chung và pháp luật trong hành chính nói riêng cũng không ngoại lệ.

Một xã hội dù hiện đại đến đâu cũng luôn chịu sự chi phối của phong tục, tập quán. Bởi vì chúng là những phương án xử sự đã ăn sâu vào nếp nghĩ của con người qua nhiều thế hệ. Do đó, những tập quán này có thể tác động tích cực hoặc tiêu cực đến pháp luật. Yếu tố đạo đức cũng vậy đặc biệt đối với một xã

hội Phương Đông như Việt Nam. Pháp luật và đạo đức là hai hệ thống quy tắc xử sự quan trọng nhất của mỗi xã hội. Giữa chúng luôn có mối quan hệ tương tác rất mật thiết. Pháp luật ghi nhận và bảo vệ các giá trị đạo đức. Ngược lại, đạo đức lại là tiền đề, là cơ sở để pháp luật đi vào cuộc sống và được thực hiện. Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng quy định: "Quản lý đất nước theo pháp luật, đồng thời coi trọng xây dựng nền tảng đạo đức xã hội"[28]. Có thể thấy, các yếu tố truyền thống có thể tác động đến pháp luật hành chính theo cả hai chiều tích cực và tiêu cực.

đ) Hội nhập quốc tế và cách mạng khoa học công nghệ

Trong xu thế toàn cầu hoá, hội nhập quốc tế và cách mạng khoa học công nghệ mọi lĩnh vực của đời sống chính trị - kinh tế - xã hội đều chịu sự ảnh hưởng. Pháp luật (cả về nội dung và hình thức) cũng không nằm ngoài sự tác động khi các yếu tố của hạ tầng chịu ảnh hưởng. Toàn cầu hoá thúc đẩy quá trình hình thành xã hội thông tin và kinh tế tri thức; cạnh tranh về kinh tế - thương mại, tranh giành các nguồn tài nguyên, năng lượng, thị trường, công nghệ, nguồn vốn, nguồn nhân lực chất lượng cao... giữa các nước ngày càng quyết liệt hơn cũng buộc Nhà nước phải không ngừng tự đổi mới, hoàn thiện quy định pháp luật để đáp ứng yêu cầu quản lý trong tình hình mới.

Mặt khác, hành vi của mỗi cá nhân, tổ chức trong mỗi quốc gia không chỉ được điều chỉnh bởi các quy tắc pháp lý thuộc phạm vi quốc gia mình mà còn đồng thời được điều chỉnh bởi các quy tắc pháp lý có tính toàn cầu. Toàn cầu hóa trong lĩnh vực pháp luật không chỉ bao gồm việc tiếp nhận các quy tắc pháp lý từ ngoài vào mà còn là một quá trình tự mở rộng phạm vi và biên độ điều chỉnh của hệ thống pháp luật của một quốc gia, một quá trình thẩm thấu lẫn nhau giữa các giá trị pháp lý. Trong những năm vừa qua, quá trình toàn cầu hóa đã và đang lan tỏa, thẩm thấu những giá trị về quyền con người, dân chủ pháp quyền

[28] Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội,, tr.176.

và quản trị tốt trong quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật hành chính nói riêng và hệ thống pháp luật của Việt Nam nói chung.

Có thể nói, hội nhập quốc tế không chỉ dừng trong lĩnh vực kinh tế - văn hoá - xã hội mà chúng ta cũng hội nhập ngay trong lĩnh vực xây dựng ban hành pháp luật thông qua việc tham gia kí kết, gia nhập, các điều ước quốc tế. Nhiều điều ước quốc tế thông qua cả hai kênh: i) coi là nguồn pháp luật trực tiếp; ii) thông qua thủ tục công nhận, phê chuẩn (tham gia điều ước quốc tế) - đã trở thành nguồn pháp luật trực tiếp, có hiệu lực áp dụng chung đối với mọi cá nhân, tổ chức.

Đồng thời những yêu cầu, đòi hỏi không ngừng của cách mạng khoa học công nghệ và hội nhập dẫn đến pháp luật trong hành chính nhà nước phải luôn vận động thay đổi. Khi mà người máy đầu tiên trên thế giới được cấp quyền công dân[29] thì những vấn đề liên quan đến quốc tịch, quyền công dân, sẽ đặt ra đối với việc ban hành pháp luật. Vấn đề ứng dụng thành tựu Cách mạng công nghiệp 4.0 trong xây dựng, ban hành và thực hiện pháp luật sẽ phải được giải đáp và hiện hữu trong tư duy pháp lý và pháp luật thực định.

e) Trình độ dân trí và năng lực đội ngũ cán bộ, công chức hành chính

Con người là yếu tố quan trọng, quyết định đến thành công và thất bại của mọi việc. Chính vì thế trình độ dân trí và năng lực đội ngũ cán bộ, công chức hành chính là một trong những nhân tố có ảnh hưởng đến việc ban hành và tổ chức thực hiện pháp luật hành chính. Chính vì thế chất lượng pháp luật hành chính phụ thuộc rất lớn vào năng lực chuyên môn của đội ngũ cán bộ, công chức tham mưu soạn thảo luật ở các Bộ, ngành - các đơn vị chủ trì chính trong việc soạn thảo các dự thảo văn bản pháp luật hành chính. Mặt khác khi xây dựng Nhà nước pháp quyền và xã hội dân chủ, quyền của người dân trong xây dựng ban hành pháp luật hành chính càng được đề cao. Hay nói cách khác người dân tham gia ngày càng nhiều vào quy trình xây dựng và ban hành pháp luật hành chính. Vì thế trình độ dân trí ảnh hưởng lớn đến chất lượng pháp luật trong hành chính nhà nước.

[29] Năm 2017 Arap Xêut cấp quyền công dân cho trí tuệ nhân tạo Sophia. Năm 2017, Nghị viện châu Âu đã thông qua một nghị quyết kêu gọi Ủy ban châu Âu và các quốc gia thành viên cân nhắc thừa nhận tư cách chủ thể cho các robot thông minh tự động; các robot vận hành dựa vào trí tuệ nhân tạo.

g) Các yếu tố khác

Ngoài những yếu tố chính kể trên có thể xem xét một số yếu tố khác như: dư luận xã hội, phương tiện thông tin đại chúng, vai trò giám sát, phản biện của các tổ chức xã hội cũng là những yếu tố có sự tác động mạnh mẽ đến pháp luật trong hành chính nhà nước trong một xã hội "mở" như hiện nay.

Dư luận xã hội là tập hợp các ý kiến, thái độ có tính chất phán xét, đánh giá của các nhóm xã hội hay của xã hội nói chung trước những vấn đề có liên quan tới lợi ích chung, thu hút được sự quan tâm của nhiều người và được thể hiện trong các nhận định hoặc hành động thực tiễn của họ. Dư luận xã hội cùng với phương tiện thông tin đại chúng đã tạo một sức mạnh đáng kể tác động lên quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật hành chính.

Các tổ chức xã hội, đặc biệt là các tổ chức chính trị - xã hội không chỉ tham gia trực tiếp vào quá trình xây dựng pháp luật theo thẩm quyền [30] mà còn giám sát, phản biện các chính sách, pháp luật có liên quan cũng như giám sát việc triển khai thi hành pháp luật. Văn kiện Đại hội XIII khẳng định: "Đổi mới tổ chức, bộ máy, nội dung và phương thức hoạt động của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội theo phương châm hướng mạnh về cơ sở, địa bàn dân cư, thực hiện tốt vai trò giám sát, phản biện xã hội..."[31] Việc phát huy vai trò của các tổ chức xã hội trong giám sát, phản biện xã hội không chỉ thể hiện bản chất Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân mà quan trọng là góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

II. ĐIỀU CHỈNH PHÁP LUẬT TRONG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Điều chỉnh về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước

a) Cơ cấu tổ chức

Căn cứ Hiến pháp 2013, Luật Tổ chức Chính phủ 2015, Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015, Luật số 47/2019/QH14 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ 2015 và Luật Tổ chức chính quyền địa

[30] Đoàn chủ tịch của Uỷ ban Trung ương Mặt trận tổ quốc ban hành Nghị quyết liên tịch với Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ (Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 sửa đổi, bổ sung năm 2019).
[31] Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tập I, tr. 43.

phương 2015 và các văn bản hướng dẫn, tổ chức bộ máy hành chính được xác định, bao gồm: Chính phủ, Uỷ ban nhân dân các cấp, Bộ, cơ quan ngang bộ, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân và tương đương. Ngoài ra, Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

(1) Chính phủ gồm Thủ tướng Chính phủ, các Phó Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Cơ cấu số lượng thành viên Chính phủ do Thủ tướng Chính phủ trình Quốc hội quyết định. Phó Thủ tướng Chính phủ giúp Thủ tướng Chính phủ làm nhiệm vụ theo sự phân công của Thủ tướng Chính phủ và chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ về nhiệm vụ được phân công. Khi Thủ tướng Chính phủ vắng mặt, một Phó Thủ tướng Chính phủ được Thủ tướng Chính phủ ủy nhiệm thay mặt Thủ tướng Chính phủ lãnh đạo công tác của Chính phủ.

Cơ cấu tổ chức của Chính phủ gồm các bộ, cơ quan ngang bộ. Bộ, cơ quan ngang bộ là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về một hoặc một số ngành, lĩnh vực và dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc. Chính phủ quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của từng bộ, cơ quan ngang bộ. Chính phủ nhiệm kỳ 2021-2026 có 18 bộ, 4 cơ quan ngang bộ. Lưu ý mặc dù hiện nay có 8 cơ quan thuộc Chính phủ nhưng trong Luật Tổ chức chính phủ, 8 cơ quan này không nằm trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ, thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ cũng không là thành viên Chính phủ.

(2) Bộ, cơ quan ngang bộ là cơ quan có thẩm quyền chuyên môn quản lý hành chính nhà nước về ngành hoặc lĩnh vực công tác trên phạm vi toàn quốc. Cơ cấu tổ chức của bộ bao gồm: vụ, văn phòng, thanh tra, cục (nếu có) và tổng cục (nếu có), đơn vị sự nghiệp công lập.

(3) Ủy ban nhân dân

Đối với cơ cấu tổ chức của Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Uỷ viên Ủy ban nhân dân. Đối với cấp tỉnh, thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh có không quá 5 Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân; các thành phố trực thuộc Trung ương còn lại và các tỉnh loại I có không quá

4 Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân; tỉnh loại II và loại III có không quá 3 Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân[32]. Đối với cấp huyện, loại I có không quá 3 Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân; loại II và loại III có không quá 2 Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân.

Ủy ban nhân dân cấp xã gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch, Ủy viên phụ trách quân sự, Ủy viên phụ trách công an. Đối với cấp xã, loại I và loại II có không quá 2 Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân, loại III có 1 Phó Chủ tịch.

(4) Cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân tỉnh gồm các sở và cơ quan tương đương sở. Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện gồm các Phòng và tương đương. Ở cấp xã, Ủy ban nhân dân không thành lập các phòng, ban. Do đặc thù từng địa phương, số lượng các cơ quan chuyên môn có thể không giống nhau. Có địa phương có Ban Dân tộc, có tỉnh có Sở Ngoại vụ, Sở Du lịch, Sở Quy hoạch kiến trúc và đô thị.

b) Trình tự, thủ tục thành lập, sáp nhập, giải thể

Theo Điều 5 Nghị định số 158/2018/NĐ-CP ngày 22/11/2018 của Chính phủ quy định về thành lập, tổ chức lại, giải thể tổ chức hành chính; tổ chức hành chính được thành lập khi đáp ứng đủ các điều kiện sau đây: có cơ sở pháp lý; đáp ứng các tiêu chí thành lập theo quy định của pháp luật; có phạm vi, đối tượng quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực hoặc lĩnh vực quản lý nội bộ của tổ chức hành chính; có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn không chồng chéo với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của tổ chức hành chính khác; loại hình và quy mô tổ chức hành chính được thành lập phải phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của tổ chức và yêu cầu cải cách hành chính nhà nước.

Tổ chức hành chính được giải thể trong trường hợp tổ chức đó không còn chức năng, nhiệm vụ, phạm vi, đối tượng quản lý. Nội dung đề án giải thể tổ chức hành chính, phải luận giải rõ các nội dung: sự cần thiết và cơ sở pháp lý của việc giải thể; phương án xử lý về tổ chức bộ máy, nhân sự, tài chính, tài sản, đất đai và các vấn đề khác có liên quan; các văn bản của cơ quan, tổ chức có

[32] Về phân loại đơn vị hành chính, xem chi tiết trong Nghị quyết số: 1211/2016/UBTVQH13, ngày 25/5/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về tiêu chuẩn của đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính.

thẩm quyền xác nhận về tài chính, tài sản, đất đai, các khoản vay, nợ phải trả và các vấn đề khác liên quan (nếu có); quy định trách nhiệm của người đứng đầu tổ chức hành chính và các cá nhân có liên quan đối với việc thực hiện phương án giải thể tổ chức hành chính và thời hạn xử lý.

Sáp nhập là một trong những hình thức tổ chức lại thể hiện dưới các hình thức: chia tách, sáp nhập, hợp nhất, chuyển đổi hoặc điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ để hình thành tổ chức hành chính mới. Tổ chức hành chính được tổ chức lại trong các trường hợp sau: tổ chức hành chính được tổ chức lại khi có sự điều chỉnh về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức, phạm vi, đối tượng quản lý theo quy định của cơ quan hoặc người có thẩm quyền; tổ chức hành chính được tổ chức lại khi hoạt động không hiệu quả theo đánh giá của cơ quan có thẩm quyền quản lý. Việc tổ chức lại để hình thành tổ chức hành chính mới phải đáp ứng các tiêu chí, điều kiện thành lập tổ chức hành chính mới trình bày ở trên.

Về thẩm quyền quyết định thành lập, sáp nhập, giải thể căn cứ vào thẩm quyền, cụ thể:

Chính phủ trình Quốc hội quyết định thành lập, bãi bỏ bộ, cơ quan ngang bộ của Chính phủ. Chính phủ quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể Văn phòng, thanh tra, vụ, cục, tổng cục và tổ chức tương đương thuộc cơ cấu tổ chức của bộ; tổ chức hành chính thuộc cơ cấu tổ chức của cơ quan thuộc Chính phủ.

Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể tổ chức hành chính do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập và trực tiếp chỉ đạo, quản lý; quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể văn phòng, thanh tra (nếu có), vụ, cục và tổ chức tương đương thuộc cơ cấu tổ chức của tổng cục và tổ chức tương đương tổng cục (trừ các tổ chức thuộc Bộ Tổng tham mưu Quân đội nhân dân Việt Nam, Tổng cục Chính trị Quân đội nhân dân Việt Nam); quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể các tổ chức hành chính khác thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, các tổ chức hành chính khác thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện[33].

[33] Xem: Nghị định 158/2018/NĐ-CP của Chính phủ ngày 22/11/2018 về thành lập, tổ chức lại, giải thể tổ chức hành chính.

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể tổ chức hành chính: phòng thuộc cơ cấu tổ chức của văn phòng, thanh tra, vụ (nếu có), cục và tổ chức tương đương thuộc bộ; phòng thuộc cơ cấu tổ chức của văn phòng, cục và tổ chức tương đương thuộc tổng cục; chi cục và tổ chức tương đương thuộc cơ cấu tổ chức của cục thuộc bộ (sau đây gọi tắt là chi cục thuộc cục thuộc bộ); chi cục và tổ chức tương đương thuộc cơ cấu tổ chức của cục thuộc tổng cục (sau đây gọi tắt là chi cục thuộc cục thuộc tổng cục); phòng và tổ chức tương đương thuộc cơ cấu tổ chức của chi cục thuộc cục thuộc bộ; phòng và tổ chức tương đương thuộc cơ cấu tổ chức của chi cục thuộc cục thuộc tổng cục hoặc phân cấp cho Tổng cục trưởng quyết định thành lập tổ chức Phòng và tổ chức tương đương thuộc cơ cấu tổ chức của chi cục thuộc cục thuộc tổng cục.

Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể tổ chức Phòng thuộc cơ cấu tổ chức của tổ chức hành chính thuộc cơ quan thuộc Chính phủ.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể tổ chức hành chính cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (sau đây gọi tắt là sở).

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể tổ chức hành chính: văn phòng, thanh tra, phòng chuyên môn, nghiệp vụ, chi cục và tổ chức tương đương thuộc cơ cấu tổ chức của sở; phòng thuộc cơ cấu tổ chức của chi cục thuộc sở; văn phòng, phòng, chi cục và tổ chức tương đương thuộc cơ cấu tổ chức của tổ chức hành chính khác thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Ủy ban nhân dân cấp huyện trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể tổ chức hành chính: cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện (sau đây gọi tắt là phòng cấp huyện).

Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể tổ chức hành chính quy định: các tổ chức hành chính khác thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện.

2. Điều chỉnh về hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước

a) Về nội dung hoạt động

Về mặt chung nhất, trong tổ chức bộ máy hành chính, Chính phủ và Uỷ ban nhân dân thực hiện thẩm quyền chung, quản lý hành chính nhà nước trên tất cả các lĩnh vực kinh tế - văn hoá - xã hội, quốc phòng, an ninh… Thẩm quyền này được thiết lập theo đơn vị hành chính lãnh thổ. Bộ, cơ quan ngang bộ và các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân thực hiện thẩm quyền chuyên môn theo ngành, lĩnh vực quản lý. Về nội dung hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước có thể được xem xét thông qua các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn.

Theo Điều 94 Hiến pháp 2013: "Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội". Xuất phát từ quy định pháp lý trên, Chính phủ có chức năng quản lý hành chính nhà nước, thực hiện việc tổ chức, điều hành mọi mặt của đời sống xã hội từ kinh tế , văn hóa, xã hội đến quốc phòng, an ninh trong phạm vi cả nước trên cơ sở Hiến pháp, luật và để thực thi Hiến pháp, luật.

Thủ tướng Chính phủ có những nhiệm vụ, quyền hạn riêng, độc lập với tập thể Chính phủ và làm việc theo chế độ thủ trưởng. Quy định này có ý nghĩa quan trọng nhằm bảo đảm quyền lực của Thủ tướng Chính phủ với tư cách là một thiết chế độc lập trong cơ chế quản lý và điều hành Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước và hơn nữa, quy định rõ vị trí, thẩm quyền và trách nhiệm của Thủ tướng, để tạo sự chủ động hơn trong lãnh đạo, điều hành Chính phủ xây dựng, hoạch định chính sách kịp thời, đề xuất xây dựng thể chế và khắc phục tình trạng trì trệ, cục bộ, kỷ luật và kỷ cương lỏng lẻo trong hành chính nhà nước.

Bộ, cơ quan ngang bộ là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về một hoặc một số ngành, lĩnh vực và dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc. Quản lý lĩnh vực là cơ quan nhà nước trung ương của Chính phủ thực hiện sự quản lý hành chính nhà nước theo từng lĩnh vực lớn (kế hoạch, tài chính, khoa học, công nghệ, lao động, giá, nội vụ, ngoại giao, tổ chức, công vụ…) có liên quan đến hoạt động của tất cả các bộ, cấp quản lý xã hội, tổ chức và công dân. Quản lý ngành là cơ quan nhà nước ở trung ương của Chính phủ có trách nhiệm quản lý những ngành kinh tế, kỹ thuật, văn hoá,

xã hội như nông nghiệp, công nghiệp, giao thông vận tải, xây dựng, thương mại, giáo dục, y tế…

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ là thành viên Chính phủ và là người đứng đầu bộ, cơ quan ngang bộ, lãnh đạo công tác của bộ, cơ quan ngang bộ; chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực được phân công; tổ chức thi hành và theo dõi việc thi hành pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc. Trong quản lý hành chính nhà nước, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ trưởng có thể phân thành hai nhóm chính: (i) Nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ trưởng đối với Chính phủ - tư cách thành viên của Chính phủ, chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của Chính phủ; (2) nhiệm vụ quyền hạn của Bộ trưởng đối với bộ - tư cách thủ trưởng, chịu trách nhiệm cá nhân về toàn bộ hoạt động của Bộ trong phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý.

Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu, là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân , cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương, Hội đồng nhân dân cùng cấp và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên (Điều 8 Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015). Nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dânthể hiện trên tất cả các lĩnh vực của đời sống nhà nước và xã hội, khái quát gồm:

- Xây dựng, trình Hội đồng nhân dân dự thảo nghị quyết Hội đồng nhân dân theo quy định của pháp luật và tổ chức thực hiện các nghị quyết của Hội đồng nhân dân sau khi Nghị quyết có hiệu lực thi hành

- Quy định tổ chức bộ máy và nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân theo quy định của pháp luật (không có đối với Ủy ban nhân dân cấp xã).

- Tổ chức thực hiện ngân sách địa phương, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương, thực hiện các biện pháp quản lý, sử dụng đất đai, tài nguyên tài nguyên thiên nhiên…, thực hiện các biện pháp phòng, chống thiên tai, bảo vệ môi trường trên địa bàn địa phương theo quy định của pháp luật

- Thực hiện các biện pháp xây dựng thế trận quốc phòng toàn dân gắn với thế trận an ninh Nhân dân trên địa bàn địa phương; quản lý về an ninh- quốc

phòng theo quy định của pháp luật; xây dựng phong trào toàn dân bảo vệ an ninh Tổ quốc ở địa phương.

- Thực hiện các nhiệm vụ về tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương và các nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của pháp luật hoặc cơ quan nhà nước cấp trên giao (theo phân cấp, phân quyền, ủy quyền).

b) Về hình thức hoạt động

Hình thức hoạt động xuất phát từ phương thức vận hành của tổ chức. Theo Điều 43 Luật Tổ chức Chính phủ: "Chế độ làm việc của Chính phủ và từng thành viên Chính phủ được thực hiện kết hợp giữa quyền hạn, trách nhiệm của tập thể Chính phủ với quyền hạn, trách nhiệm cá nhân của Thủ tướng Chính phủ và cá nhân từng thành viên Chính phủ. Chính phủ làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số".

Với phương thức vận hành này, thẩm quyền của tập thể và thẩm quyền của người đứng đầu cơ quan được phân định rõ ràng. Ngày nay, hoạt động của Chính phủ và Uỷ ban nhân dân các cấp có xu hướng chuyển mạnh sang kết hợp giữa chế độ tập thể lãnh đạo với chế độ thủ trưởng nhằm nêu cao vai trò, trách nhiệm người đứng đầu cơ quan.

Với phương thức vận hành của chế độ thủ trưởng, hình thức hoạt động thể hiện qua biểu hiệu hoạt động của người đứng đầu cơ quan. Phương thức hoạt động kết hợp giữa chế độ tập thể và chế độ thủ trưởng thì cũng sẽ biểu hiện qua 2 hình thức hoạt động. Ví dụ hình thức hoạt động của Chính phủ chia thành 2 nhóm: (i) Hình thức hoạt động tập thể được thực hiện thông qua kỳ họp.(ii) Hình thức hoạt động cá nhân thông qua vai trò Thủ tướng, Phó Thủ tướng và Bộ trưởng.

3. Điều chỉnh về chế độ công vụ, công chức

a) Công vụ và chế độ công vụ

Công vụ là thuật ngữ được xem xét đánh giá từ nhiều góc độ khác nhau. Do đó, công vụ được hiểu theo các phạm vi rộng hẹp khác nhau. Theo cách hiểu chung nhất, công vụ là các việc công. Các việc này được thực hiện vì lợi ích

chung, lợi ích cộng đồng, lợi ích xã hội, lợi ích của nhà nước. Trong khi đó, ở một phạm vi hẹp hơn, công vụ chỉ giới hạn trong các hoạt động của nhà nước. Đây cũng chính là cách quan niệm về công vụ của nhiều nước trên thế giới. Theo cách hiểu này, công vụ gắn liền với con người làm việc cho nhà nước và những công việc của nhà nước do những con người đó thực hiện. Chính vì vậy, ở nhiều nước hai khái niệm công vụ và công chức luôn gắn liền chặt chẽ với nhau. Hẹp hơn nữa, một số nước coi công vụ chỉ giới hạn trong phạm vi hoạt động của các cơ quan hành pháp mà không tính đến các hoạt động lập pháp và tư pháp (xét xử và công tố) trong bộ máy nhà nước.

Với nhiều nước, khi nói đến công vụ là nói đến hoạt động phục vụ nhà nước, công vụ chỉ thuộc nhà nước, còn hoạt động của các tổ chức chính trị hay chính trị - xã hội là việc riêng của các tổ chức đó, không nằm trong phạm trù công vụ. Ở nước ta, hoạt động do các cán bộ, công chức, viên chức trong bộ máy của Nhà nước, trong tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội và nhiều tổ chức xã hội khác thực hiện thực chất đều là hoạt động phục vụ lợi ích công. Điều này bắt nguồn từ bản chất của nhà nước của dân, do dân, vì dân và mục tiêu chung của hệ thống chính trị. Hoạt động đó mang tính chuyên nghiệp, thường xuyên và được bảo đảm bằng ngân sách nhà nước, hay một phần từ ngân sách nhà nước. Vì vậy, có thể nói rằng đây là hoạt động "công vụ" với nghĩa đầy đủ nhất của từ “công vụ” theo cách hiểu ở Việt Nam và theo quy định của pháp luật Việt Nam.

Với cách quan niệm hiện nay ở Việt Nam cần phải phân biệt “ công vụ” nói chung và “công vụ nhà nước” nói riêng. Khái niệm "công vụ" rộng hơn khái niệm "công vụ nhà nước". Trong pháp luật hiện hành nước ta không có định nghĩa chính thức và thống nhất về "công vụ". Theo Điều 2 Luật Cán bộ, công chức năm 2008: “Hoạt động công vụ của cán bộ, công chức là việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức theo quy định của Luật này và các quy định khác có liên quan”.

Chế độ công vụ được hiểu là tổng hợp các quyền và nghĩa vụ giao cho cán bộ, công chức, để họ có thể hoàn thành nhiệm vụ được giao trước Nhà nước và

Nhân dân trong công tác quản lý nhà nước. Trong hoạt động công vụ, các cơ quan nhà nước được sử dụng quyền lực nhà nước. Đây là loại quyền lực đặc biệt nhằm thực hiện hoạt đông quản lý nhà nước của cả cơ quan nhà nước. Quyền lực nhà nước có một số đặc trưng sau:

- Quyền lực nhà nước khó có thể lượng hóa, được quy định trên cơ sở pháp luật;

- Quyền lực nhà nước trao cho từng tổ chức mang tính pháp lý;

- Quyền lực nhà nước trao cho tổ chức được quy định trong các quyết định thành lập;

- Quyền lực nhà nước trao cho cá nhân trong quyết định cụ thể. Khi muốn thay đổi, bổ sung và rút bớt quyền lực đòi hỏi phải có quyết định mới thay thế cho quyết định đã có.

b) Công chức

Theo khoản 2 Điều 4 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2020): "công chức là công dân Việt Nam, được tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh tương ứng với vị trí việc làm trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội Nhân dân mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an Nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan phục vụ theo chế độ chuyên nghiệp, công nhân công an, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước"[34]. Ngoài ra còn có công chức cấp xã. Đó là những người được tuyển dụng giữ một chức danh chuyên môn, nghiệp vụ thuộc Ủy ban nhân dân cấp xã, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

- Nghĩa vụ của công chức:

Nghĩa vụ của người làm việc trong các cơ quan nhà nước nói chung và công chức nói riêng là những gì nhà nước bắt buộc người làm việc cho mình phải tuân thủ và đó cũng chính là những gì người làm việc cho nhà nước cam

[34] Khoản 1 Điều 1 Luật số 52/2019/QH14 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức

kết phải thực hiện khi họ trở thành thành viên của các cơ quan nhà nước. Đó là những nghĩa vụ này mang tính đơn phương, do nhà nước quy định và người lao động phải cam kết tuân theo. Những nghĩa vụ đó mang tính pháp lý và không phải là một sự thoả thuận giữa nhà nước và người làm việc cho nhà nước. Nếu như với các tổ chức khác, bên cạnh những quy định mang tính chất chung của pháp luật, người sử dụng lao động và người lao động có thể đi đến thoả thuận một số nội dung mang tính quy chế lao động, trong khi đó đối với cơ quan nhà nước những quy chế đó đã hình thành từ trước và người lao động muốn tham gia làm việc phải cam kết thực hiện.

Ở các quốc gia khác nhau, do thể chế chính trị, trình độ phát triển kinh tế, điều kiện văn hóa, xã hội khác nhau mà có quy định khác nhau về nghĩa vụ của công chức. Song nhìn chung các nghĩa vụ đó thường bao gồm các nghĩa vụ trung thành đối với Nhà nước, nghĩa vụ trong thực thi công vụ, trong mối quan hệ với cấp trên, nghĩa vụ trong mối quan hệ với Nhân dân. Trong văn bản pháp luật, các nước đều xác định khá chi tiết và cụ thể các nghĩa vụ này. Một số nước công chức còn có nghĩa vụ đọc lời thề khi gia nhập công vụ. Nếu công chức từ chối đọc thì sẽ bị thải hồi.

Ở Việt Nam, Luật Cán bộ, công chức năm 2008 đã xác định rõ nghĩa vụ của cán bộ công chức bao gồm các nhóm nghĩa vụ các nhóm nghĩa vụ như sau:

+ Nghĩa vụ của công chức đối với Đảng, Nhà nước và Nhân dân: (i) Trung thành với Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; bảo vệ danh dự Tổ quốc và lợi ích quốc gia; (ii) Tôn trọng Nhân dân, tận tụy phục vụ Nhân dân; (iii) Liên hệ chặt chẽ với Nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của Nhân dân; (iv) Chấp hành nghiêm chỉnh đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước.

+ Nghĩa vụ của công chức trong thi hành công vụ: (i) Thực hiện đúng, đầy đủ và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao; (ii) Có ý thức tổ chức kỷ luật; nghiêm chỉnh chấp hành nội quy, quy chế của cơ quan, tổ chức, đơn vị; báo cáo người có thẩm quyền khi phát hiện hành vi vi phạm pháp luật trong cơ quan, tổ chức, đơn vị; bảo vệ bí mật nhà nước; (iii) Chủ

động và phối hợp chặt chẽ trong thi hành công vụ; giữ gìn đoàn kết trong cơ quan, tổ chức, đơn vị; (iv) Bảo vệ, quản lý và sử dụng hiệu quả, tiết kiệm tài sản nhà nước được giao; (v) Chấp hành quyết định của cấp trên, khi có căn cứ cho rằng quyết định đó là trái pháp luật thì phải kịp thời báo cáo bằng văn bản với người ra quyết định; trường hợp người ra quyết định vẫn quyết định việc thi hành thì phải có văn bản và người thi hành phải chấp hành nhưng không chịu trách nhiệm về hậu quả của việc thi hành, đồng thời báo cáo cấp trên trực tiếp của người ra quyết định. Người ra quyết định phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyết định của mình; (vi) Các nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật.

+ Nghĩa vụ của công chức là người đứng đầu:

Ngoài việc thực hiện quy định những nghĩa vụ trên, cán bộ, công chức là người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị còn phải thực hiện các nghĩa vụ sau đây:

(i) Chỉ đạo tổ chức thực hiện nhiệm vụ được giao và chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị;

(ii) Kiểm tra, đôn đốc, hướng dẫn việc thi hành công vụ của cán bộ, công chức;

(iii) Tổ chức thực hiện các biện pháp phòng, chống quan liêu, tham nhũng, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và chịu trách nhiệm về việc để xảy ra quan liêu, tham nhũng, lãng phí trong cơ quan, tổ chức, đơn vị;

(iv) Tổ chức thực hiện các quy định của pháp luật về dân chủ cơ sở, văn hóa công sở trong cơ quan, tổ chức, đơn vị; xử lý kịp thời, nghiêm minh cán bộ, công chức thuộc quyền quản lý có hành vi vi phạm kỷ luật, pháp luật, có thái độ quan liêu, hách dịch, cửa quyền, gây phiền hà cho công dân;

(v) Giải quyết kịp thời, đúng pháp luật, theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của cá nhân, tổ chức;

(vi) Các nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật.

- Những điều công chức không được làm:

Ngoài ra công chức phải thực hiện nghiêm những việc không được làm liên quan đến đạo đức công vụ, đến bí mật nhà nước; những việc liên quan đến sản xuất, kinh doanh, công tác nhân sự quy định tại Luật phòng, chống tham nhũng, Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và những việc khác theo quy định của pháp luật và của cơ quan có thẩm quyền.

- Quyền của công chức:

Quyền của công chức bao gồm quyền lực pháp lý được Nhà nước trao cho để thực thi công vụ và quyền lợi của công chức được hưởng khi làm việc cho Nhà nước. Bản chất quyền lực pháp lý của công chức có được khi thực thi công vụ là:

+ Được trao tương xứng với nhiệm vụ;

+ Không gắn liền với công chức mà gắn liền với vị trí công chức đảm nhiệm;

+ Không phục vụ công chức mà nhằm thực hiện công vụ mà công chức đảm nhận.

Theo Luật Cán bộ, công chức, quyền của cán bộ, công chức được tiếp cận chung theo 4 nhóm sau đây[35]:

+ Quyền của cán bộ, công chức được bảo đảm các điều kiện thi hành công vụ: (i) Được giao quyền tương xứng với nhiệm vụ; (ii) Được bảo đảm trang thiết bị và các điều kiện làm việc khác theo quy định của pháp luật; (iii) Được cung cấp thông tin liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn được giao; (iv) Được đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ chính trị, chuyên môn, nghiệp vụ; (v) Được pháp luật bảo vệ khi thi hành công vụ.

+ Quyền của cán bộ, công chức về tiền lương và các chế độ liên quan đến tiền lương: Được Nhà nước bảo đảm tiền lương tương xứng với nhiệm vụ, quyền hạn được giao, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước. Cán bộ, công chức làm việc ở miền núi, biên giới, hải đảo, vùng sâu, vùng xa, vùng dân tộc thiểu số, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn hoặc trong các ngành, nghề có môi trường độc hại, nguy hiểm được hưởng phụ cấp và

[35] Điều 11, 12, 13, 14 Luật Cán bộ, công chức 2008.

chính sách ưu đãi theo quy định của pháp luật. Được hưởng tiền làm thêm giờ, tiền làm đêm, công tác phí và các chế độ khác theo quy định của pháp luật.

+ Quyền của cán bộ, công chức về nghỉ ngơi: Cán bộ, công chức được nghỉ hàng năm, nghỉ lễ, nghỉ để giải quyết việc riêng theo quy định của pháp luật về lao động. Trường hợp do yêu cầu nhiệm vụ, cán bộ, công chức không sử dụng hoặc sử dụng không hết số ngày nghỉ hàng năm thì ngoài tiền lương còn được thanh toán thêm một khoản tiền bằng tiền lương cho những ngày không nghỉ.

+ Các quyền khác của cán bộ, công chức: Cán bộ, công chức được bảo đảm quyền học tập, nghiên cứu khoa học, tham gia các hoạt động kinh tế, xã hội; được hưởng chính sách ưu đãi về nhà ở, phương tiện đi lại, chế độ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế theo quy định của pháp luật; nếu bị thương hoặc hy sinh trong khi thi hành công vụ thì được xem xét hưởng chế độ, chính sách như thương binh hoặc được xem xét để công nhận là liệt sĩ và các quyền khác theo quy định của pháp luật.

- Khen thưởng công chức

Khen thưởng người làm việc trong tổ chức hành chính nhà nước là hình thức công nhận sự đóng góp "vượt mức yêu cầu" của công chức đối với hoạt động công vụ; là sự ghi nhận và trao cho công chức có thành tích những giá trị tinh thần và vật chất để động viên, khích lệ sự cống hiến của họ cũng như hoạt động của đội ngũ cán bộ, công chức nói chung.

Trong khen thưởng cũng phải đảm bảo các yêu cầu có tính nguyên tắc như công minh, công bằng, phải căn cứ vào thành tích, vào kết quả công việc để khen thưởng xứng đáng, tránh thổi phồng hoặc tô vẽ thành tích. Các mức khen thưởng đề ra phải có tính hiện thực, để công chức có nỗ lực phấn đấu, có ý chí vươn lên có thể đạt được. Không nên quá dễ dãi, thiếu nghiêm túc hoặc xuề xòa trong khen thưởng hoặc đề ra mức khen thưởng quá thấp hay quá hình thức vì sẽ tạo ra sự nhàm chán, không có sự nỗ lực phấn đấu từ phía công chức.

Trong pháp luật Việt Nam, cả hai hình thức khen thưởng vật chất và khen thưởng tinh thần đều được quy định, nhưng phổ biến vẫn là hình thức suy tôn

bằng các danh hiệu. Một số danh hiệu chủ yếu sau: Giấy khen; Bằng khen; Danh hiệu vinh dự Nhà nước; Huy chương; Huân chương.

- Kỷ luật công chức

Kỷ luật là việc xử lý, trừng phạt tùy theo tính chất và nội dung vi phạm các chế độ quy định, vi phạm pháp luật của công chức.

Xử lý vi phạm kỷ luật đối với người làm việc trong cơ quan nhà nước đề cập đến các khía cạnh của kỷ luật hành chính, các vi phạm quy tắc, quy chế hoạt động của cơ quan. Công chức làm việc trong các cơ quan nhà nước là những người lao động đặc biệt. Tính đặc biệt của người lao động làm việc trong các cơ quan nhà nước do đặc trưng của cơ quan nhà nước quyết định. Do đó, việc xử lý vi phạm kỷ luật cũng theo những quy định riêng.

Trong thực tế, công chức do gắn trực tiếp với quyền lực công, nguồn tài chính công và phải giải quyết các quyền, lợi ích, nghĩa vụ của công dân, tổ chức nên có khả năng lạm dụng quyền lực, sử dụng không hiệu quả nguồn tài chính công cũng như áp dụng sai, hoặc cố tình hiểu sai các quy định thủ tục hành chính khi giải quyết công việc của dân. Khi công chức có sai phạm không chấp hành nghĩa vụ thì phải chịu kỷ luật công vụ. Kỷ luật công chức trong trường hợp này được hiểu là các hình thức kỷ luật gắn liền với thực thi công vụ do Luật Cán bộ, công chức và các văn bản có liên quan. Luật Cán bộ, công chức quy định hình thức xử lý kỷ luật riêng cho cán bộ và công chức.

Đối với nhóm công chức áp dụng các hình thức sau: Khiển trách; Cảnh cáo; Hạ bậc lương; Giáng chức; Cách chức; Buộc thôi việc.

Hình thức giáng chức, cách chức chỉ áp dụng đối với công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý; hình thức hạ bậc lương chỉ áp dụng đối với công chức không giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý.

Kỷ luật công chức cần phải dựa trên các tiêu chuẩn quy định để xem xét, không tuỳ tiện, không cảm tính và phải đảm bảo các yêu cầu sau: công khai; dân chủ; bình đẳng; đúng người, đúng việc; đúng pháp luật; kỷ luật phải có tác dụng giáo dục, rèn luyện công chức.

Cần phải nhận thức rằng xử lý kỷ luật công chức là hình thức xử lý đối với lỗi công vụ, thông qua đó làm cho hoạt động công vụ tốt hơn, vì vậy trong kỷ luật người làm việc cho tổ chức hành chính nhà nước phải đảm bảo tuân thủ những nguyên tắc nhất định[36].

4. Điều chỉnh về kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước

a) Thanh tra

Thanh tra là một chức năng của quản lý nhà nước đồng thời cũng là một trong các hình thức kiểm soát trong hành chính nhà nước. Chức năng thanh tra do hệ thống cơ quan thanh tra nhà nước gồm Thanh tra Chính phủ, Thanh tra tỉnh, Thanh tra huyện, Thanh tra Bộ, Thanh tra Sở và cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành thực hiện. Cơ quan thanh tra do thủ trưởng các cơ quan hành chính thành lập, do vậy, nó hoạt động với tư cách là cơ quan chức năng giúp thủ trưởng cùng cấp. Theo đó, cơ quan có chức năng thanh tra với vị trí là cơ quan chuyên môn, giúp việc cho thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp xem xét, đánh giá, xử lý theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Với những nghĩa trên đây, thanh tra bao hàm trong đó nghĩa kiểm soát nhằm xem xét và phát hiện, ngăn chặn những gì trái với quy định. Ngoài ra, thanh tra còn được hiểu là sự xem xét, kiểm soát, kiểm tra thường xuyên, định kỳ nhằm rút ra những nhận xét, kết luận cần thiết để kiến nghị với các cơ quan nhà nước nhằm khắc phục những nhược điểm, phát huy ưu điểm, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, bảo vệ quyền lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Có thể nói trong các phương thức kiểm soát hành chính nhà nước, thanh tra là một thiết chế được pháp luật trong hành chính nhà nước điều chỉnh một cách toàn diện, ở mức độ pháp điển hoá cao nhất là Luật Thanh tra 2010.

[36] Nghị định 112/2020/NĐ-CP về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức quy định các nguyên tắc cơ bản sau: Khách quan, công bằng; công khai, minh bạch; nghiêm minh, đúng pháp luật.

b) Kiểm tra

Kiểm tra là một phương thức kiểm soát hành chính nhà nước. Về mặt luật thực định chúng ta chưa có Luật Kiểm tra. Kiểm tra là hoạt động thường xuyên của cơ quan nhà nước cấp trên với cơ quan nhà nước cấp dưới (trong mối quan hệ trực thuộc) nhằm xem xét, đánh giá mọi mặt hoạt động của cấp dưới khi thấy cần thiết hoặc trong trường hợp cần kiểm tra một vấn đề cụ thể nào đó. Đây là hình thức kiểm tra theo chức năng. Vì vậy khi tiến hành kiểm tra, cơ quan cấp trên hoặc thủ trưởng cơ quan có quyền áp dụng các biện pháp cưỡng chế kỷ luật, biện pháp bồi thường thiệt hại vật chất hoặc áp dụng các biện pháp tác động tích cực với đối tượng bị kiểm tra như động viên khen thưởng về vật chất hoặc tinh thần. Đồng thời, cơ quan nhà nước còn tiến hành kiểm tra chuyên ngành với các cá nhân, tổ chức chịu sự quản lý theo ngành, lĩnh vực. Hiện nay, do chưa có Luật Kiểm tra nên hoạt động thanh tra chuyên ngành và kiểm tra chuyên ngành thường có sự đan xen, không phân định rạch ròi. [37]

c) Giám sát

Giám sát là khái niệm dùng để chỉ hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước, các cơ quan tư pháp, các tổ chức xã hội và mọi công dân nhằm đảm bảo sự tuân thủ nghiêm chỉnh pháp luật trong quản lý nhà nước và quản lý xã hội. Như vậy, hoạt động giám sát chủ yếu được thực hiện ngoài hệ thống cơ quan hành chính. Hoạt động này được tiến hành bởi Quốc hội, HĐND các cấp, các cơ quan tư pháp và toàn thể Nhân dân thông qua hoạt động thực hiện chức năng, thẩm quyền do pháp luật quy định. Cùng với xu hướng tăng cường kiểm soát quyền hành chính, pháp luật trong hành chính nhà nước cũng đã có sự điều chỉnh cụ thể chi tiết về hình thức kiểm soát này; trong đó tập trung vào hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND thông qua Luật Giám sát Quốc hội và HĐND 2015 và văn bản hướng dẫn thi hành.

[37] Hiện nay ngoài kiểm tra của cơ quan nhà nước còn có hoạt động kiểm tra của Đảng. Hoạt động kiểm tra của Đảng được thực hiện theo quy định của Đảng.

d) Kiểm toán

Thành lập và hoạt động từ năm 1994, khi Việt Nam trong quá trình chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, Kiểm toán Nhà nước đã dần khẳng định vị trí quan trọng trong hệ thống kiểm tra, kiểm soát của Nhà nước. Lần đầu tiên, Kiểm toán Nhà nước được chế định trong Hiến pháp 2013, văn bản pháp lý cao nhất của Nhà nước. Hoạt động kiểm toán xuất phát từ yêu cầu sử dụng hợp lệ và hợp lý các nguồn tài chính của Nhà nước, bởi vậy, mục tiêu cụ thể của công tác này là sử dụng xác thực và có hiệu quả nguồn kinh phí công, phấn đấu đạt được sự quản lý kinh tế chặt chẽ, tính hợp lệ của công tác quản lý hành chính và việc thông tin cho các cơ quan nhà nước, công luận thông qua việc công bố các báo cáo khách quan về sự ổn định và phát triển của nền tài chính quốc gia. Kiểm toán là một hình thức kiểm soát quyền lực nhưng ở phạm vi chuyên sâu là việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công và các hoạt động có liên quan đến việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công của đơn vị được kiểm toán. Toàn bộ bộ máy hành chính với việc sử dụng khối lượng nhân lực, vật lực lớn nhất trong bộ máy nhà nước đều quản lý sử dụng tài sản công. Kiểm toán nhà nước là cơ quan do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và tuân theo pháp luật, thực hiện kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công. Về mặt tổ chức, kiểm toán không thành lập theo đơn vị hành chính- lãnh thổ mà theo khu vực để đảm bảo sự độc lập với các cơ quan nhà nước – đối tượng chịu sự kiểm toán.

e) Xét xử hành chính

Cũng như hoạt động kiểm sát, pháp luật trong hành chính nhà nước không trực tiếp điều chỉnh hoạt động xét xử của Toà án. Tổ chức và hoạt động của Toà chịu sự điều chỉnh của pháp luật tố tụng. Theo quy định của pháp luật hiện hành thì Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp. Như vậy, Tòa án nhân dân, thông qua quyền hạn, nhiệm vụ tiến hành cơ chế giám sát cơ quan hành chính thực hiện chủ yếu bằng chức năng xét xử trong đó chủ yếu là xét xử hành chính. Qua việc xét xử hành chính, Toà án sẽ phán quyết định tính đúng, sai trong quyết định hành chính,

hành vi hành chính; từ đó kiến nghị sửa đổi, bổ sung, thay thế các văn bản do cơ quan hành chính nhà nước ban hành.

III. TỔ CHỨC THI HÀNH PHÁP LUẬT TRONG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Pháp luật trong hành chính nhà nước được ban hành và để pháp luật đi vào cuộc sống, điều chỉnh các quan hệ xã hội thì cần có hoạt động tổ chức thi hành pháp luật. Hiến pháp năm 1946, khi quy định về thẩm quyền của Chính phủ và cơ quan hành chính ở địa phương đã quy định Chính phủ có quyền "thi hành các đạo luật và quyết nghị của Nghị viện" (Điều 52). Điều thứ 59 Hiến pháp năm 1946 quy định Ủy ban hành chính có trách nhiệm "thi hành các mệnh lệnh của cấp trên". Trong Hiến pháp năm 1959, Điều 50 có quy định Quốc hội có quyền "giám sát việc thi hành Hiến pháp", Điều 73 quy định Hội đồng Chính phủ có quyền "kiểm tra việc thi hành những nghị định", Điều 74 quy định Hội đồng Chính phủ có quyền "đình chỉ việc thi hành những nghị quyết không thích đáng của Hội đồng nhân dân tỉnh", Điều 75 có sử dụng cụm từ "thi hành pháp luật". Hiến pháp năm 1980 có nhắc tới nội dung toàn thể Nhân dân Việt Nam "ra sức thi hành Hiến pháp". Điều 98 Hiến pháp năm 1980 quy định Hội đồng nhà nước "giám sát việc thi hành Hiến pháp, các luật, pháp lệnh". Điều 107 Hiến pháp năm 1980 quy định Hội đồng Bộ trưởng có nhiệm vụ "bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật". Điều 112 (Khoản 2) Hiến pháp năm 1992 quy định Chính phủ có trách nhiệm "bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật". Thêm vào đó, "thi hành pháp luật" cũng không phải chỉ là hành vi của cơ quan công quyền mà còn là hành vi của người dân, doanh nghiệp bởi lẽ Điều 9 Hiến pháp năm 1992 có quy định "Mặt trận Tổ quốc Việt Nam… động viên Nhân dân…nghiêm chỉnh thi hành Hiến pháp và pháp luật".

Như vậy thuật ngữ " thi hành pháp luật" đã được điều chỉnh trong các bản Hiến pháp trước đây. Tuy nhiên lần đầu tiên Hiến pháp năm 2013 đã sử dụng cụm từ " tổ chức thi hành pháp luật". Và cũng đến Hiến pháp 2013, công tác thi hành pháp luật đã trở thành thẩm quyền độc lập và riêng có của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ và cơ quan ngang bộ, chính quyền địa phương các cấp.

Điều 98 Hiến pháp năm 2013 quy định Thủ tướng Chính phủ có nhiệm vụ "lãnh đạo việc tổ chức thi hành pháp luật". Điều 99 Hiến pháp năm 2013 quy định Bộ trưởng "chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực được phân công; tổ chức thi hành và theo dõi việc thi hành pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc." Điều 100 Hiến pháp năm 2013 quy định "Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng… ban hành văn bản pháp luật để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lý các văn bản trái pháp luật theo quy định của luật". Điều 112 Hiến pháp năm 2013 quy định "Chính quyền địa phương tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương". Điều 114 Hiến pháp năm 2013 quy định "Ủy ban nhân dântổ chức việc thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương".

Căn cứ vào các văn bản pháp lý trên, có thể hiểu: tổ chức thi hành pháp luật là trách nhiệm và nghĩa vụ riêng có của hệ thống cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền. Tổ chức thi hành pháp luật là những hoạt động do cơ quan hành chính nhà nước thực hiện để tạo điều kiện, tạo tiền đề và bảo đảm việc hiện thực hóa các yêu cầu của pháp luật (đưa pháp luật vào cuộc sống)[38].

Như vậy, tổ chức thi hành pháp luật là một hoạt động của các cơ quan công quyền và cụ thể là gắn với chức trách, nhiệm vụ của hệ thống cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền góp phần đưa các quy định pháp luật trở thành hành vi xử sự thực tế của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xã hội.

Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), theo đó, nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật được xác định gồm (Điều 6):1. Ban hành kịp thời và đầy đủ các văn bản pháp luật để thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước và để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao; bảo đảm tính hợp hiến, hợp

[38] Nguyễn Văn Cương, *Một số vấn đề lý luận về tổ chức thi hành pháp luật,* https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2605, đăng ngày 2/11/2021.

pháp và tính thống nhất trong các văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và của chính quyền địa phương; kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lý các văn bản trái Hiến pháp và pháp luật. 2. Quyết định các biện pháp để tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; chỉ đạo triển khai và kiểm tra việc thực hiện các nghị quyết, nghị định, chương trình công tác của Chính phủ. 3. Lãnh đạo, chỉ đạo công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục Hiến pháp và pháp luật; bảo đảm điều kiện về cơ sở vật chất, nhân lực và các nguồn lực khác để thi hành Hiến pháp và pháp luật; thống nhất quản lý công tác hành chính tư pháp, bổ trợ tư pháp, bồi thường nhà nước, thi hành án. 4. Tổng hợp đánh giá tình hình thi hành Hiến pháp, pháp luật và báo cáo với Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước theo quy định của pháp luật.

Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 242/QĐ-TTg ngày 26/2/2018 Phê duyệt "Đề án Đổi mới, nâng cao hiệu quả công tác tổ chức thi hành pháp luật" giai đoạn năm 2018 - 2022. Trên cơ sở đó, tổ chức thi hành pháp luật trong hành chính nhà nước trong phạm vi chuyên đề có thể xem xét bao gồm các nội dung cụ thể sau:

1. Ban hành văn bản hướng dẫn thi hành, xây dựng chương trình và kế hoạch thi hành văn bản

Nội dung đầu tiên trong tổ chức thi hành pháp luật là ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành, xây dựng chương trình và kế hoạch thi hành văn bản. Căn cứ vào thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật, Chính phủ ban hành nghị định, Bộ ban hành thông tư, Ủy ban nhân dân các cấp ban hành quyết định để triển khai hướng dẫn. Ngoài văn bản pháp luật, các cơ quan nhà nước còn ban hành công văn, chỉ thị (văn bản hành chính thông thường) để triển khai hướng dẫn thi hành. Xuất phát từ đặc thù xây dựng pháp luật Việt Nam chủ yếu là luật "khung", luật "ống" dẫn đến luật, pháp lệnh ban hành nếu không có văn bản hướng dẫn của các cơ quan chức năng thì rất khó thực hiện. Báo cáo của Chính phủ cho biết, từ ngày 1/10/2020 đến 2021 đã ban hành 94 văn bản pháp luật,

hiện còn 8 văn bản còn nợ đọng. Việc nợ đọng các văn bản hướng dẫn thi hành sẽ gây khó khăn cho các địa phương trong quá trình triển khai thực hiện.

Cùng với việc ban hành văn bản hướng dẫn thi hành, các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương và địa phương căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ quyền hạn xây dựng các chương trình và kế hoạch thi hành văn bản . Ví dụ ngày 18/8/2021, Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Định ban hành kế hoạch số 84/KH-UBND triển khai thi hành Luật Cư trú trên địa bàn tỉnh. Trong bản kế hoạch xác định rõ mục đích, yêu cầu, nội dung, phân công trách nhiệm, thời gian thực hiện… Trên cơ sở đó các cơ quan, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền có trách nhiệm triển khai.

2. Tuyên truyền, phổ biến pháp luật

Tuyên truyền, phổ biến pháp luật là một trong những hoạt động quan trọng giúp đội ngũ cán bộ, công chức- những người triển khai thi hành pháp luật kịp thời nắm bắt, cập nhật những thay đổi trong hệ thống pháp luật hành chính vốn dĩ đa dạng, phức tạp và thường xuyên thay đổi. Chính vì thế, việc phổ biến, giáo dục pháp luật trước hết phải nhằm vào đội ngũ cán bộ, công chức Nhà nước, những người trực tiếp quản lý Nhà nước, quản lý xã hội bằng pháp luật. Thông qua việc tập huấn văn bản, bồi dưỡng các kiến thức và kỹ năng cần thiết để giúp đội ngũ cán bộ, công chức đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ đặt ra.

Mặt khác ngoài đội ngũ cán bộ, công chức thì Nhân dân - đối tượng chịu sự tác động chủ yếu của các quy định pháp luật cũng là đối tượng chính để tuyên truyền, phổ biến. Thông qua đó giúp nâng cao nhận thức, góp phần hình thành ý thức pháp luật đúng đắn để tác động đến hành vi, xử sự của con người. Ở Việt Nam, tuyên truyền phổ biến pháp luật là trách nhiệm của các cấp, các ngành và toàn bộ xã hội cũng tham gia tích cực vào hoạt động phổ biến giáo dục pháp luật thông qua nhiều hình thức đa dạng. Chính vì thế năm 2012, Quốc hội đã ban hành Luật Phổ biến, Giáo dục pháp luật trong đó xác định: "Phổ biến, giáo dục pháp luật là trách nhiệm của toàn bộ hệ thống chính trị, trong đó Nhà nước giữ vai trò nòng cốt. Nhà nước bảo đảm nguồn lực cần thiết cho công tác phổ biến, giáo dục pháp luật. Thực hiện xã hội hóa công tác phổ biến, giáo dục pháp luật;

khen thưởng cơ quan, tổ chức, cá nhân có đóng góp tích cực trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật. Giáo dục pháp luật trong các cơ sở giáo dục của hệ thống giáo dục quốc dân được lồng ghép trong chương trình giáo dục của các cấp học và trình độ đào tạo; là một nội dung trong chương trình giáo dục trung học cơ sở, trung học phổ thông, giáo dục nghề nghiệp, giáo dục đại học“ (Điều 3).

Để phổ biến, giáo dục pháp luật đạt kết quả tốt cần kết hợp nhiều hình thức và biện pháp đồng bộ; đa dạng hoá các hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật, các loại hình đào tạo pháp luật; tăng cường ứng dụng khoa học - công nghệ hiện đại và các phương tiện thông tin đại chúng vào công tác phổ biến, giáo dục pháp luật; mở rộng và nâng cao chất lượng các hoạt động tư vấn dịch vụ pháp lý; phát hành rộng rãi các loại sách báo, tài liệu để phổ biến, giáo dục pháp luật; nâng cao chất lượng đội ngũ báo cáo viên pháp lý…

3. Chuẩn bị nguồn lực, triển khai thực hiện văn bản pháp luật trong thực tiễn quản lý hành chính nhà nước

Việc chuẩn bị các nguồn lực và tổ chức triển khai thực hiện văn bản pháp luật trong thực tiễn quản lý hành chính nhà nước có thể coi là giai đoạn trung tâm trong tổ chức thi hành pháp luật.

Chuẩn bị các nguồn lực ở đây bao gồm nhân lực, vật lực, tài lực và các nguồn lực khác (ví dụ sự ủng hộ của lãnh đạo, sự đồng tình của Nhân dân,..) Đây được coi là một trong những yếu tố điều kiện, nền tảng để giúp cho việc triển khai thực hiện văn bản pháp luật trong thực tiễn quản lý hành chính nhà nước đạt được hiệu quả. Tuy nhiên cũng cần căn cứ vào điều kiện thực tế của bộ, ngành địa phương để lên kế hoạch chuẩn bị các nguồn lực cho phù hợp, có dự báo và ứng biến với điều kiện, hoàn cảnh thay đổi.

Triển khai thực hiện văn bản pháp luật trong thực tiễn quản lý hành chính nhà nước bao gồm các hoạt động trực tiếp mang tính chuyên môn nghiệp vụ của đội ngũ cán bộ công chức (ví dụ như cấp phép, đăng ký, cấp chứng chỉ hành nghề, giấy chứng nhận…). Những hoạt động này vừa là quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan hành chính và cá nhân có thẩm quyền trong

hoạt động quản lý hành chính đồng thời mang tính chất tổ chức thi hành pháp luật (thể hiện ở góc độ áp dụng các quy định pháp luật). Hoạt động này tác động trực tiếp, thường xuyên, liên tục đến cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xã hội trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước.

4. Giám sát, kiểm tra việc tổ chức thi hành pháp luật

Giám sát, kiểm tra việc tổ chức thi hành pháp luật là hoạt động không thể thiếu trong chu trình tổ chức thi hành pháp luật. Thông qua đó, cơ quan nhà nước có thẩm quyền có cơ sở sẽ xem xét, đánh giá trách nhiệm của các chủ thể trong thi hành pháp luật; kịp thời phát hiện, xử lý những hành vi vi phạm pháp luật cũng như phát hiện bất cập, vướng mắc trong văn bản pháp luật khi triển khai thực tiễn cuộc sống để có phương án điều chỉnh. ngày 11/12/2020, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 43/CT-TTg của về nâng cao chất lượng công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tăng cường hiệu quả thi hành pháp luật, theo đó nhóm nhiệm vụ, giải pháp thứ 9 được Thủ tướng Chính phủ đề ra là: "Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc tổ chức thi hành pháp luật; cơ chế giám sát của cơ quan nhà nước và xã hội; tăng cường thiết chế theo dõi và đánh giá tình hình thi hành pháp luật để đề xuất các giải pháp thực thi hiệu quả; phát hiện và xử lý nghiêm minh, kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật; đối với các vụ việc vi phạm trong tổ chức thi hành pháp luật, cần có sự lãnh đạo, chỉ đạo của chính quyền các cấp, kịp thời có biện pháp xử lý kiên quyết, triệt để, đúng pháp luật".

Cùng với hoạt động tự giám sát, kiểm tra của hệ thống cơ quan hành chính, để nâng cao hiệu quả của công tác kiểm tra, giám sát việc tổ chức thi hành pháp luật cần kết hợp với kiểm tra, giám sát, theo dõi của các tổ chức xã hội và của Nhân dân; thực hiện tốt quy chế dân chủ ở cơ sở, tạo điều kiện để Nhân dân tham gia quản lý xã hội, thảo luận và quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương và của đất nước đảm bảo đúng phương châm "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra và dân thụ hưởng". Nâng cao vai trò của các cơ quan, phương tiện thông tin đại chúng trong cuộc đấu tranh phòng chống tham nhũng, buôn

lậu, lãng phí, quan liêu, lợi dụng chức quyền để tham ô, nhận hối lộ, làm thất thoát tài sản nhà nước, sách nhiễu Nhân dân.

Đồng thời đối với các cơ quan chức năng, cần phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan trong công tác kiểm tra, giám sát, theo dõi thi hành pháp luật. Kiện toàn tổ chức và nâng cao năng lực cho các cơ quan làm công tác kiểm tra, giám sát, theo dõi thi hành pháp luật..

5. Sơ kết, tổng kết việc tổ chức thi hành pháp luật

Sơ kết, tổng kết việc tổ chức thi hành pháp luật là một trong những giai đoạn cuối cùng của tổ chức thi hành pháp luật. Hoạt động này được tiến hành thường xuyên, theo quý, theo năm hoặc một số năm tuỳ vào mục đích sơ kết, tổng kết. Thông qua sơ kết, tổng kết văn bản pháp luật nhằm đánh giá vướng mắc, bất cập trong việc triển khai thực hiện văn bản pháp luật, những kết quả đã đạt được, rút ra bài học kinh nghiệm và giải pháp thực hiện các nhiệm vụ. Đặc biệt với hệ thống cơ quan hành chính thực hiện chức năng chấp hành, điều hành thì hoạt động sơ kết, tổng kết cần triển khai thường xuyên để phát hiện, đánh giá một cách chính xác, toàn diện việc triển khai thi hành pháp luật, từ đó có những điều chỉnh phù hợp, kịp thời cho chu kỳ quản lý tiếp theo.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Thực trạng các yếu tố tác động đến pháp luật trong hành chính nhà nước? Liên hệ thực tế tại bộ/ngành/địa phương/lĩnh vực học viên công tác.

2. Nội dung điều chỉnh pháp luật về tổ chức bộ máy hành chính ở địa phương/ngành/lĩnh vực học viên công tác?

3. Nội dung điều chỉnh pháp luật về hoạt động của bộ máy hành chính địa phương/ngành/lĩnh vực học viên công tác?

4. Nội dung điều chỉnh pháp luật về kiểm soát hoạt động bộ máy hành chính ở bộ/ngành/địa phương/lĩnh vực học viên công tác?

5. Trách nhiệm của bộ/ngành/địa phương trong tổ chức thi hành pháp luật nơi học viên công tác?

TÀI LIỆU THAM KHẢO DÀNH CHO HỌC VIÊN

1. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, tập I, II, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

2. Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013.

3. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

4. Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 sửa đổi, bổ sung năm 2019).

5. Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019)

6. Học viện Hành chính Quốc gia (2018). Tài liệu bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước dành cho giảng viên quản lý nhà nước, Chuyên đề: "Một số vấn đề cập nhật về pháp luật trong bối cảnh nước ta hiện nay", NXB. Bách khoa Hà Nội.

Chuyên đề 3
QUẢN LÝ CÔNG TRONG XU THẾ PHÁT TRIỂN

I. QUẢN LÝ CÔNG - MỘT CÁCH TIẾP CẬN ĐỐI VỚI HÀNH CHÍNH CÔNG

1. Hành chính công

Hành chính (administration) là một hoạt động gắn với sự xuất hiện và tồn tại của xã hội loài người. Theo gốc Latinh, hành chính bắt nguồn từ minor (thứ yếu, nhỏ hơn), sau đó là ministrate, nghĩa là "phục vụ" và "điều hành". Từ điển Oxford định nghĩa hành chính là: "một hành động thi hành", "quản lý các công việc" hoặc "hướng dẫn hoặc giám sát sự thực hiện, sử dụng hoặc điều khiển" [39].

Hành chính là một quá trình, diễn ra ở cả khu vực công và khu vực tư. Tuy nhiên, nghiên cứu về hành chính lại được thúc đẩy xuất phát từ sự mở rộng về chức năng của nhà nước, sự phát triển của nhà nước dân chủ và sự phát triển các mối quan hệ xã hội ngày càng phức tạp. Bài viết của Woodrow Wilson "Nghiên cứu về hành chính" năm 1887 được coi là nền tảng cho các nghiên cứu về hành chính của các học giả sau này[40]. Hành chính được tiếp cận dưới góc độ khoa học và hoạt động. Với tư cách là một hoạt động, hành chính được hiểu là những hoạt động hợp tác nhóm để hoàn thành mục tiêu chung hay là hoạt động tổ chức, sử dụng con người và nguồn lực để hoàn thành mục tiêu. Có thể thấy rằng, dù các học giả đưa ra các định nghĩa khác nhau về hành chính, có một sự thống nhất chung trong cách quan niệm này là: (i) hành chính là hoạt động gắn với tổ chức với cơ cấu bộ máy tương xứng với nhiệm vụ được giao, xác lập mối quan hệ, liên lạc giữa các bộ phận; (ii) hành chính là điều hành, huy động và sử dụng các nguồn lực (con người, cơ sở vật chất, tài nguyên, tài chính...) theo quy định nhằm đạt được mục tiêu định trước. Như vậy, hành chính tập trung vào việc tuân thủ các quy định, trình tự, thủ tục thực hiện công việc.

[39] Owen E. Hughes (2003), *Public Management and Administration*, Third Edition, Palgrave Macmilan.
[40] Shafritz, J. M., Russell, E. W., & Borick, C. (2015). *Introducing public administration*. Routledge.

Thuật ngữ "hành chính công" (public administration) bắt đầu xuất hiện và được sử dụng phổ biến trong các tài liệu nghiên cứu về hành chính kể từ nghiên cứu của Woodrow Wilson vào năm 1887. Tương tự như thuật ngữ "hành chính", hành chính công cũng được tiếp cận với tư cách là một môn khoa học và hoạt động liên quan tới công việc của nhà nước. Tuy nhiên, rất khó để có được một định nghĩa đầy đủ về hành chính công do số lượng hoạt động thuộc về nó rất nhiều[41]. Mặc dù vậy, có thể khái quát cách tiếp cận về hành chính công với tư cách là hoạt động theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp.

Theo nghĩa rộng, hành chính công bao gồm tất cả các công việc liên quan đến nhà nước (lập pháp, hành pháp, tư pháp). F A Nigro cho rằng hành chính công trước hết là nỗ lực hợp tác nhóm trong các tổ chức công. Thứ hai, hành chính công bao gồm hoạt động của cả ba nhánh của bộ máy nhà nước (lập pháp, hành pháp và tư pháp). Ngoài ra, hành chính công đóng một vai trò quan trọng trong việc xây dựng chính sách, do đó nó cũng là một bộ phận của quá trình chính trị (ví dụ: Luật và thực thi). Tương tự, theo Dwight Waldo, hành chính công là nghệ thuật và khoa học quản lý áp dụng đối với công việc của nhà nước, bao gồm cả hoạch định và thực thi chính sách.

Theo nghĩa hẹp, hành chính công chỉ liên quan tới hoạt động của nhánh hành pháp của Nhà nước. Theo L D White, hành chính công bao gồm tất cả các hoạt động nhằm mục đích thực hiện hoặc thực thi chính sách công. Trong khi đó, theo Woodrow Wilson, hành chính công là sự áp dụng luật một cách chi tiết và có hệ thống. H. A. Simon quan niệm, hành chính công là những hoạt động của nhánh hành pháp của chính quyền trung ương và địa phương. Các quan niệm này cố gắng tách hành chính ra khỏi hệ thống chính trị và xã hội.

Ngoài ra, về bản chất của hành chính công, tồn tại hai cách tiếp cận phổ biến: cách tiếp cận tích hợp và cách tiếp cận quản lý. Quan điểm tích hợp mà đại diện là Leonard White và Dimock, cho rằng hành chính công là bao trùm tất cả và bao gồm tất cả các hoạt động quản lý, văn thư, kỹ thuật, tạp vụ và đội ngũ nhân viên tạo thành tất cả các cấp của tổ chức. Hành chính công có thể khác

[41] Shafritz, J. M., Russell, E. W., & Borick, C. (2015). *Introducing public administration*. Routledge

nhau giữa các cơ quan này với cơ quan khác tùy thuộc vào lĩnh vực công việc của họ. Trong khi đó, cách tiếp cận quản lý, mà đại diện là các học giả như Simon, Thompson và Luther Gulick, cho rằng hành chính công chỉ liên quan đến các hoạt động quản lý[42].

Dưới cách tiếp cận quản lý, hành chính công là hoạt động được phân biệt với hành chính tư (hành chính trong khu vực tư) ở một số điểm sau:

- Mục tiêu chủ yếu của hành chính công là phục vụ Nhân dân trong khi mục tiêu chủ yếu của hành chính tư là động cơ lợi nhuận.

- Bộ máy hành chính công là một bộ máy đặc biệt cả về phạm vi, tầm cỡ, cũng như sự đa dạng của các hoạt động mà chính phủ thực hiện. Các tập đoàn tư nhân đa quốc gia, cho dù có tiềm lực lớn đến bao nhiêu cũng không thể sánh được với tầm cỡ và quy mô và mức độ đa dạng trong hoạt động của hành chính công. Hơn nữa, hoạt động của hành chính công có ảnh hưởng lớn đối với toàn bộ cơ cấu kinh tế - xã hội của một quốc gia.

- Phạm vi hoạt động của các nhà hành chính công bị điều tiết rất chặt chẽ trong khuôn khổ của pháp luật, trong khi các nhà hành chính tư có mức độ linh hoạt nhiều hơn nhằm đạt được mục tiêu cuối cùng.

- Các kỹ năng đa dạng trong các hoạt động của Chính phủ trung ương và các cấp chính quyền địa phương thường rộng hơn rất nhiều so với các kỹ năng chuyên sâu trong hoạt động của các doanh nghiệp tư nhân.

- Hàng hóa công cộng và các dịch vụ công mà hành chính công cung cấp không được trao đổi trên thị trường, và theo giá thị trường vì chúng được tài trợ từ ngân sách nhà nước và không vì động cơ lợi nhuận;

- Khác với hành chính tư, khi có thể dễ dàng đánh giá lợi nhuận của doanh nghiệp bằng phép so sánh chi phí với kết quả, trong hành chính công, không có sự so sánh trực tiếp giữa chi phí với giá trị các dịch vụ công mà các cơ quan của chính phủ cung cấp.

[42] Học viện Hành chính Quốc gia (2021), *Lịch sử các học thuyết hành chính* (Sách chuyên khảo.), Nxb Bách khoa Hà Nội.

Như vậy, có thể khẳng định rằng, bản thân thuật ngữ "hành chính" và "hành chính công" có tính ngữ cảnh rất cao, nghĩa là việc định nghĩa thuật ngữ này sẽ có sự khác biệt nhất định giữa các cơ quan, tổ chức, cũng như quốc gia khác nhau.

Ở Việt Nam, hành chính công được tiếp cận và triển khai nghiên cứu với tư cách là một ngành khoa học độc lập với chính trị học, luật học,… tương đối muộn so với các nước phương Tây (cuối những năm 50 của thế kỷ XX). Việc thành lập Trường Hành chính vào năm 1959 (nay là Học viện Hành chính Quốc gia trực thuộc Bộ Nội vụ) với mục tiêu là nghiên cứu và đào tạo về hành chính đánh dấu những nỗ lực đầu tiên trong lĩnh vực nghiên cứu này. Đồng thời, cùng với quá trình hội nhập trên nhiều lĩnh vực, trong đó có lĩnh vực nghiên cứu khoa học, từ sau công cuộc đổi mới năm 1986, khái niệm hành chính công và những lý thuyết, mô hình hành chính của các nước phương Tây bắt đầu du nhập và được nghiên cứu, vận dụng tại Việt Nam ở những mức độ nhất định. Tuy nhiên, trong bối cảnh hiện nay, khu vực nhà nước Việt Nam (khu vực công) chiếm ưu thế, khái niệm hành chính công và hành chính nhà nước (trong một số sách và tài liệu nghiên cứu về hành chính còn là quản lý hành chính nhà nước) được hiểu với nghĩa tương đồng, đó là hoạt động quản lý nhà nước do cơ quan hành pháp thực hiện[43]. Như vậy, trong tài liệu này, hành chính công được tiếp cận theo nghĩa hẹp và được hiểu là hoạt động quản lý được thực hiện bởi hệ thống cơ quan thực thi quyền hành pháp.

2. Quản lý công

Tồn tại rất nhiều quan niệm khác nhau về quản lý công và rất khó để có được một định nghĩa thống nhất về quản lý công, tương tự như hành chính công và số lượng học giả trong lĩnh vực này. Quản lý công đã tạo ra một sự thay đổi đáng kể trong cả thực tiễn và nghiên cứu về hành chính công. Theo xu hướng hiện nay, cách gọi "Quản lý công" phổ biến hơn so với "Hành chính công" ở hầu hết các quốc gia, kể cả nước phát triển và đang phát triển. Thuật ngữ phản

[43] Học viện hành chính quốc gia (2021), *Lịch sử cáchọc thuyết hành chính* (Sách chuyên khảo.), Nxb Bách khoa Hà Nội

ánh trào lưu quản lý mới trong hành chính công- "Quản lý công mới-NPM"- được đặt tên bởi các học giả có uy tín về lĩnh vực hành chính như Hood (1991)[44], Osborne & Gaebler (1992)[45], Dunleavy & Hood (1994)[46]. Quản lý công bắt nguồn từ những năm 1970 và 1980, một giai đoạn được đánh dấu bằng việc mở rộng trào lưu đổi mới, đề cao phương pháp quản lý ưu việt của khu vực tư nhân so với các phương pháp của khu vực công. Điều này buộc phải xem xét lại cả hành chính công và mô hình hành chính truyền thống của Max Weber. Việc xem xét lại như vậy chắc chắn tạo ra xung đột giữa hai khía cạnh căn bản: quản lý (đề cao tính hiệu quả) và hành chính-pháp lý (tuân thủ các quy tắc và thủ tục). Tuy nhiên, sự mâu thuẫn giảm bớt khi quản lý công làm sáng tỏ một số khía cạnh của sự hợp lý của khu vực tư nhân - bao gồm cả khái niệm lợi nhuận - và đã đạt được một số khía cạnh của tính hợp lý của khu vực công.

Không giống như ngôn ngữ của hành chính công truyền thống gắn liền với quy tắc, luật lệ và quá trình ra quyết định cứng nhắc, thuật ngữ "quản lý" hàm ý sự quyết liệt, tư duy linh hoạt và sự chuẩn xác trong hành động. Thực vậy, thuật ngữ "Quản lý công mới" ở mức độ nhất định vay mượn từ thực tế quản lý khu vực tư như "trao quyền", "phục vụ khách hàng", "trách nhiệm"; "chuyển đổi từ quá trình sang kết quả". Trong thực tế, quản lý công có nghĩa là cải thiện chất lượng và hiệu quả của các dịch vụ được cung cấp bởi các tổ chức công. Các nhà quản lý công giải thích chính sách công để thực hiện các dịch vụ công theo những cách được dự kiến sẽ đạt được kết quả mong đợi nhất.

Ngoài ra, quản lý công không nhất thiết xảy ra chỉ trong phạm vi cơ quan nhà nước như cách tiếp cận hành chính công. Quản lý công chú trọng vào chiến lược (mục tiêu dài hạn), đối phó với môi trường bên ngoài, và những sứ mệnh và mục tiêu rộng hơn của tổ chức. Các nhà quản lý công có thể hoạt động trong hai lĩnh vực khác nhau: quản lý nội bộ và bên ngoài của các tổ chức công. Trong nội bộ, các nhà quản lý công phải hiểu cách quản lý rủi ro và thay đổi trong các

[44] Hood (1991). "A Public Management for all Seasons?" *Public Administration*

[45] Osborne, David, and Ted Gaebler (1992). *Reinventing government: Creating a government that works better and costs less.*

[46] Dunleavy & Hood (1994),"From traditional administration to new public management" , *Public Money and Management Review.*

tổ chức tương ứng của họ. Điều này đòi hỏi họ cập nhật các thông tin về các điều kiện xã hội có thể ảnh hưởng đến khả năng hoạt động tối ưu của tổ chức. Bằng cách thừa nhận những rủi ro đó, các nhà quản lý công có thể hành động phù hợp, thực hiện các biện pháp phòng ngừa để giảm thiểu rủi ro đã dự liệu trước và chuẩn bị cho nhân viên của mình sự thích nghi với những bất ổn có thể xảy ra trong tổ chức. Đối với bên ngoài, nhà quản lý công đòi hỏi những nỗ lực để hợp tác với các nhóm tư nhân để hỗ trợ việc áp dụng chính sách công. Trong khả năng này, các nhà quản lý công làm việc với các cá nhân ở khu vực tư và các tổ chức công khác để đảm bảo cho các chương trình công hoạt động thông suốt. Để làm điều này, các nhà quản lý thực hiện các nhiệm vụ như điều phối nguồn nhân lực công để hỗ trợ các dự án cụ thể hoặc giúp một số cộng đồng nhất định đảm bảo nguồn tài chính cần thiết để thực hiện các chương trình công cộng.

Như vậy, có thể thấy rằng, một trong những đặc điểm nổi bật nhất của quản lý công là cách thức kích hoạt sự thay đổi trọng tâm hoạt động của Chính phủ. Quản lý công đã làm sáng tỏ các vấn đề bị bỏ qua bởi bộ máy quan liêu truyền thống, chẳng hạn như hiệu suất, hiệu quả, kết quả... Với sự nhấn mạnh các khía cạnh chưa được khám phá trước đó của hành chính công, quản lý công đã buộc cả các nhà nghiên cứu và các nhà thực tiễn chấp nhận những quan điểm mới về cách quản lý chính phủ, cung cấp dịch vụ cho công dân và thiết kế các chiến lược và công cụ của chính phủ. Quản lý công đã mở ra một thế giới quan mới về cách quản lý các vấn đề xã hội. Rõ ràng, trào lưu này mang theo sự thay đổi ý thức hệ đáng kể[47]. Tuy nhiên, khi đặt quản lý công và cách tiếp cận truyền thống (bộ máy thư lại của Max Weber) đối với hành chính công cạnh nhau, có thể thấy rằng đây không phải là hai cách tiếp cận riêng biệt mà là sự bổ sung cho nhau trong việc tìm hiểu một đối tượng nghiên cứu là các hoạt động của nhà nước, của chính phủ[48].

[47] Hood, Christopher, and Guy Peters (2004). "The middle aging of new public management: into the age of paradox?." *Journal of public administration research and theory* 14.3: 267-282.

[48] Gow, James Iain, and Caroline Dufour (2000). "Is the new public management a paradigm? Does it matter?." *International Review of Administrative Sciences* 66.4 : 573-597.

II. CHUYỂN ĐỔI TỪ HÀNH CHÍNH CÔNG SANG QUẢN LÝ CÔNG

1. Bối cảnh chuyển đổi từ hành chính công sang quản lý công

Cùng với trào lưu cải cách phương thức quản lý trong khu vực công vào những thập kỷ 80s của thế kỷ XX tại các nước phương Tây với tên gọi phổ biến "Quản lý công mới", khái niệm quản lý công bắt đầu được sử dụng phổ biến tại các nước phát triển và sau đó lan sang các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam, từ cuối thập kỷ 90 của thế kỷ XX. Dưới đây là một số lý giải cho sự chuyển đổi này[49].

a) Sự phát triển mạnh mẽ của khu vực tư

Cùng với toàn cầu hóa và sự phát triển của kinh tế thị trường vào nửa cuối thế kỷ XX, khu vực tư ngày càng chứng tỏ năng lực cạnh tranh với nhà nước trong việc cung cấp các dịch vụ công nhờ những thay đổi nhanh chóng và hiệu quả trong sử dụng các phương pháp quản lý trong nền kinh tế thị trường. Khu vực tư có sự gia tăng liên tục về quy mô hoạt động, đóng góp ngày càng nhiều của cải vật chất cho xã hội, tạo ra thêm nhiều việc làm, trong khi sử dụng nguồn lực khan hiếm hơn rất nhiều so với khu vực công. Trong khi đó, chức năng của nhà nước ngày càng có xu hướng mở rộng nhằm đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng của người dân và các nguyên tắc của thị trường hiện đại buộc nền hành chính chuyển nhanh theo hướng "kinh doanh". Tức là, hệ thống hành chính phải phát triển nhanh hơn, tập trung vào hiệu quả, hiệu lực, năng suất, thực thi, trách nhiệm và linh hoạt.

b) Khủng hoảng tài chính và sự xuất hiện các lý thuyết mới

Cuộc khủng hoảng kinh tế và tài chính vào thập niên 70, thập niên 80 đã đặt ra những câu hỏi lớn về quy mô, chức năng của nhà nước và tính hợp lý của hành chính truyền thống theo mô hình thư lại (bureaucracy) của Max Weber. Hậu quả nặng nề của hai cuộc khủng hoảng dầu mỏ liên tiếp trên thế giới xảy ra vào các năm 1973 và 1979, đã làm xuất hiện một học thuyết mới về phát triển, có tên gọi là Neo-liberalism (Chủ nghĩa tự do mới) có cơ sở từ lý thuyết kinh tế

[49] Học viện Hành chính Quốc gia (2021). *Lịch sử các học thuyết hành chính* (Sách chuyên khảo).Nxb Bách khoa Hà Nội.

tân cổ điển của Keynes (Keynesian Neo-Classical Economics). Theo học thuyết mới này, nhà nước nên hạn chế sự can thiệp của mình vào các hoạt động sản xuất và kinh doanh của các doanh nghiệp, dù công hay tư, hãy để cho các lực lượng thị trường quyết định. Mặt khác hoạt động của nhà nước chỉ nên tập trung vào các công tác mang tính chất chiến lược như hoạch định chính sách, xây dựng một khuôn khổ pháp lý và một môi trường lành mạnh để hỗ trợ cho hoạt động thị trường. Trào lưu phê phán mô hình hành chính công truyền thống còn dẫn đến sự ra đời của một thuyết mới có tên gọi "Sự lựa chọn công" phát triển bởi Friedman (1980) và Dunleavy (1986). Lý thuyết này đề cập tới yêu cầu giảm quy mô và phạm vi hoạt động của chính phủ. Theo đó, bộ máy hành chính nhà nước hạn chế nhiều sự tự do của các cá nhân và vì thế quyền lực của bộ máy hành chính cần được giảm đi theo yêu cầu của "sự lựa chọn". Về cơ bản, thuyết sự lựa chọn công là sự áp dụng các nguyên tắc kinh tế vi mô vào các lĩnh vực xã hội và chính trị, bao gồm cả các hoạt động của chính phủ.

c) Trào lưu dân chủ hóa

Hành chính công truyền thống mang nặng tính quan liêu và sử dụng quyền lực để cai trị ngày càng tỏ ra không thích hợp với xu thế phát triển xã hội hiện đại ngày nay - khi trình độ phát triển dân trí ngày một cao và những đòi hỏi mở rộng dân chủ ngày càng trở nên cấp bách. Việc áp dụng mô hình hành chính quan liêu truyền thống với quyền lực đơn phương, một chiều mà không chú trọng tới hiệu quả ngày càng tỏ ra là yếu tố ngăn cản sự phát triển. Vì vậy, xây dựng một mô hình hành chính hiện đại hỗ trợ cho phát triển, trong đó quyền hợp pháp của con người và của công dân phải được đặt ở vị trí trung tâm, là mục tiêu chung của hầu hết các cuộc cải cách hành chính diễn ra trên thế giới.

d) Hoạt động kém hiệu quả của khu vực công

Thập kỷ 80 và những năm đầu thập kỷ 90, rất nhiều nước trên thế giới đặt vấn đề xem xét lại khu vực công về quy mô và khả năng điều hành đất nước, đặc biệt là ở các nước phát triển như Anh và Mỹ. Về quy mô của Chính phủ, nhiều quốc gia duy trì bộ máy Chính phủ quá cồng kềnh, chi phí cho việc duy trì bộ máy đó ngày càng tăng lên trong khi đó hiệu quả hoạt động ngày càng giảm đi.

Về các biện pháp và chất lượng các dịch vụ công, ở nhiều quốc gia, các loại dịch vụ do nhà nước cung cấp thường được xem là có chất lượng thấp hơn, hình thức kém đa dạng phong phú, hạn chế sự lựa chọn, trong khi giá cả lại cao hơn so với khu vực tư. Vì vậy, cần phải xem xét lại quy mô và vai trò của chính phủ theo hướng Chính phủ nên chuyển từ "chèo thuyền" sang "lái thuyền", không nên ôm đồm làm hết mọi dịch vụ mà nên tập trung nguồn lực vào quản lý vĩ mô thông qua các chính sách hiệu quả, đẩy mạnh dân chủ hóa gắn liền với phân quyền và xã hội hóa nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả phục vụ Nhân dân; chuyển giao một phần các dịch vụ công cho khu vực tư nhằm huy động các nguồn lực xã hội và lực lượng khác nhau của thị trường nhằm tăng cường sự lựa chọn, tạo khả năng cạnh tranh nhằm nâng cao chất lượng của các dịch vụ công.

2. Tiến trình phát triển từ hành chính công sang quản lý công

Mô hình hành chính công truyền thống ra đời cơ bản dựa trên lý thuyết bộ máy thư lại của Max Weber được vận dụng vào thực tiễn điều hành nhà nước vào đầu thế kỷ XX đã mang lại những thay đổi to lớn trong cách thức tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước ở các quốc gia. Tuy nhiên, vì nhiều nguyên nhân khác nhau như đã phân tích ở trên, vào nửa cuối thế kỷ XX, đã diễn ra quá trình chuyển đổi từ mô hình này sang mô hình Quản lý công mới (New Public Management - NPM). Trên cơ sở những bài học thành công của các nước phát triển, các nước đang phát triển cũng từng bước nghiên cứu để vận dụng các đặc điểm của mô hình này vào quá trình cải cách hành chính của mình để nâng cao chất lượng, hiệu lực và hiệu quả hoạt động của bộ máy Chính phủ. Đồng thời, những hạn chế trong tư duy Quản lý công mới cũng là lý do dẫn tới sự hình thành của các quan điểm về quản trị nhà nước sau này(governance). Tiến trình phát triển này được mô tả cụ thể dưới đây.

a) Mô hình hành chính công truyền thống

Hành chính công truyền thống là mô hình tổ chức bộ máy hành chính nhà nước với những đặc điểm được mô tả trong cách thức tổ chức bộ máy thư lại (bureaucracy) của Max Weber. Theo đó, mô hình này có các đặc điểm cơ bản sau: (1) Bộ máy hành chính là một hệ thống thứ bậc chặt chẽ và thông suốt từ

trên xuống dưới; mang tính vững bền và ổn định; (2) Phân công lao động và chuyên môn hóa theo chức năng; (3) Các quy tắc được ban hành chính thức và truyền đạt trong tổ chức và ra bên ngoài dưới hình thức văn bản và các thể thức văn bản được áp dụng một cách nhất quán; (4) Tính vô nhân xưng, (5) Tính chuyên nghiệp, (6) Tính trung lập.[50]

Mô hình này có một số ưu điểm như thực hiện các nhiệm vụ to lớn và phức tạp, ít tạo nên rủi ro và tuỳ tiện trong quá trình ban hành các quyết định hành chính, tối ưu hoá các thao tác để tăng năng suất lao động của người công chức và đảm bảo sự đối xử công bằng đối với người dân trong xã hội. Bên cạnh đó, việc phân công lao động và chuyên môn hóa chức năng giúp dễ xác định trách nhiệm, giảm thiểu độ khó và mức độ phức tạp của công việc, tiết kiệm chi phí đào tạo và bồi dưỡng.

Tuy nhiên, bên cạnh các ưu điểm trên, mô hình hành chính truyền thống tồn tại một số hạn chế sau:

Thứ nhất, hệ thống cấu trúc thứ bậc, nhiều tầng nấc cũng làm tăng mức độ quan liêu của bộ máy; các hoạt động trong hệ thống hành chính diễn ra chậm chạp và cứng nhắc do phải tuân thủ các quy trình, thủ tục chặt chẽ. Các công chức buộc phải tuân thủ các quy trình làm việc dẫn tới suy giảm tính sáng tạo và phát triển, đồng thời cơ hội làm việc suốt đời và cách thức quản lý cứng nhắc không khuyến khích công chức phát huy hết năng lực của mình vào công việc.

Thứ hai, việc kiểm soát tốt đầu vào và các bước của quy trình hoạt động trong bộ máy hành chính nhà nước có thể bảo đảm việc hoàn thành các mục tiêu đặt ra (hiệu lực) trong hoạt động hành chính, nhưng chưa chú trọng nhiều tới hiệu quả của hoạt động tức là ít quan tâm tới những chi phí bỏ ra để thực hiện các mục tiêu đó - một trong những yêu cầu quan trọng nhất của hành chính hiện đại, nhất là trong bối cảnh các nhà nước đều đang đối mặt với nguy cơ khủng hoảng tài chính công và yêu cầu phản ứng nhanh nhạy hơn để thích ứng với quá trình toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế[51].

[50] Shafritz, J. M., Russell, E. W., & Borick, C. (2015). *Introducing public administration*. Routledge.
[51] Osborne, David, and Ted Gaebler (1992). *Reinventing government: Creating a government that works better and costs less*

Có thể thấy rằng, hành chính công truyền thống là mô hình hành chính mang tính khép kín; coi trọng ổn định mà coi nhẹ sự thay đổi; coi trọng kiểm soát mà coi nhẹ tự chủ; coi trọng hiệu lực, mà xem nhẹ tính hiệu quả. "Đây chính là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến hiệu quả thấp, năng lực đáp ứng không mạnh, sự thiếu hụt về nguồn lực, sự suy giảm về năng lực quản trị trong quản trị của chính phủ"[52]. Do đó, các lý thuyết hành chính sau này (như hành chính công mới, quản lý công mới, tái tạo lại chính phủ, lựa chọn công, chủ nghĩa quản lý…) một mặt chỉ ra các thiếu sót của mô hình hành chính truyền thống, đồng thời đề ra nhiều chủ trương để khắc phục thiếu sót và hạn chế của mô hình này.

b) Mô hình quản lý công mới

Quản lý công mới ra đời là một nỗ lực cải cách để đáp ứng tốt hơn những yêu cầu của công dân trong bối cảnh mô hình hành chính công truyền thống đang đối mặt với không ít những thách thức về bài toán hiệu quả.[53] Anh, Newzeland, Úc là những quốc gia đi đầu trong áp dụng mô hình này. Theo sau đó là hàng loạt các nước khác trên khắp thế giới trong đó bao gồm cả các nước đang phát triển. Mô hình này có một số đặc điểm cơ bản sau:

- Chú trọng tới kết quả, hiệu quả hoạt động quản lý

Trong mô hình quản lý công mới, vai trò của khoa học quản lý và các nhà quản lý nhất là các nhà quản lý theo lối quản trị doanh nghiệp được đề cao và chính nó là yếu tố quyết định việc đạt được mục tiêu của quản lý. Nếu như trong nền hành chính truyền thống, các nhà hành chính chủ yếu là làm nhiệm vụ thi hành mệnh lệnh và làm theo các quy tắc có sẵn thì ngày nay với tư cách là nhà quản lý, họ phải tính toán, dự đoán, sáng tạo, năng động để đạt được mục tiêu. Vì mục tiêu phải đạt là hiệu quả của hoạt động quản lý, các nhà hành chính bên cạnh việc quan tâm đến chu trình, phương pháp mà còn quan tâm đến mục đích có đạt được hay không, cụ thể là hiệu quả được lượng hóa, đánh giá bằng các chỉ tiêu đánh giá dựa trên so sánh kết quả/chi phí.

[52]Zhang Cheng-fu: *On Open Governance*, Journal of Renmin University of China, No. 4, 2014, p.82, p.84

[53] Học viện Hành chính Quốc gia (2021), *Lịch sử các học thuyết hành chính (*Sách chuyên khảo).NXB Bách khoa Hà Nội

Quản lý công mới nhấn mạnh đến việc đạt được kết quả, tức là: (i) nhấn mạnh vào khả năng đáp ứng của nhà cung ứng dịch vụ công trong đó vấn đề cơ bản là chất lượng- kết quả đầu ra của việc thực hiện chức năng của hành chính công; (ii) xây dựng chính phủ định hướng kết quả đầu ra: ngân sách đầu tư theo kết quả đầu ra thay vì yếu tố đầu vào, sự phân bổ nguồn lực và việc khen thưởng phụ thuộc vào mức độ thực hiện công việc; phân cấp quản lý nguồn nhân lực; áp dụng hợp đồng thực thi công việc, xác định mục đích, mục tiêu, các chỉ số để đánh giá.

- Phi quy chế hóa

Cách tiếp cận quản lý công mới không đòi hỏi những quy định chặt chẽ như một mạng lưới dày đặc trong nền hành chính công truyền thống yêu cầu công chức phải tuân thủ một cách cứng nhắc và nghiêm ngặt mà thay vào đó là cơ chế mềm dẻo, linh hoạt hơn, dễ thích nghi với tình hình kinh tế, chính trị, xã hội mới. Từ đó, đặt ra yêu cầu phải cải cách thể chế theo hướng: (i) Đơn giản hóa các thủ tục hành chính để giải quyết các vấn đề hành chính nhanh hơn và đỡ tốn kém hơn; (ii) Một hệ thống lập quy ít phức tạp tạo ra một chế độ công vụ đa dạng hơn, tạo điều kiện cho các cấp địa phương phát huy sáng kiến và phát triển các dịch vụ theo yêu cầu cá nhân; (iii) Một hệ thống chính sách bao gồm các quy định đơn giản hơn và với số lượng ít hơn sẽ tăng tự do cá nhân cho công dân, thúc đẩy khả năng cạnh tranh và sự phát triển kinh tếc của các doanh nghiệp

- Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền quản lý

Vấn đề này được thể hiện dưới những hình thức khác nhau, ở những mức độ khác nhau nhưng xu hướng chung là chính phủ trung ương phân giao quyền hạn, trách nhiệm, thẩm quyền nhiều hơn cho các đơn vị chính quyền địa phương (phân quyền lãnh thổ) hay cho các bộ và các đơn vị tổ chức bên dưới (phân quyền chức năng) trong việc chủ động quản lý các nguồn lực được phân bổ trong phạm vi thẩm quyền, đồng thời đề cao mối quan hệ giữa chính phủ với các bộ phận hoạch định chính sách, giữa cấp hoạch định chính sách với cấp thực thi. Sự "độc lập" ngày càng cao giữa chính phủ và các cấp chính quyền địa phương trở thành pháp nhân công quyền đi liền với sự củng cố mạnh mẽ vai trò trung

tâm của chính phủ tạo ra những chính sách và phương pháp quản lý năng động, thích ứng với môi trường luôn luôn biến động.

Phân quyền quản lý hướng tới năm mục đích sau: (i) Tăng cường hoạch định chính sách ở cấp hành chính trung ương bằng cách giảm bớt các hoạt động có tính chất tác nghiệp; (ii) Phát huy tính chủ động sáng tạo của chính quyền địa phương làm cho nền hành chính sát và phù hợp hơn với đặc điểm kinh tế - xã hội địa phương; (iii) Phát triển dịch vụ đa dạng hơn theo hướng người tiêu dùng là khách hàng của nền hành chính ; (iv) Phát huy dân chủ, tăng cường sự tham gia của công dân trong nền hành chính công; (v) Thúc đẩy sự công bằng, trách nhiệm giải trình giúp cho công dân dễ dàng giám sát hoạt động của các nhà chức trách.

- Áp dụng một số yếu tố của cơ chế thị trường

Áp dụng các yếu tố của cơ chế thị trường như cạnh tranh, đấu thầu, tính hiệu quả, lượng hóa, so sánh kết quả/chi phí, công dân là "khách hàng" của nền hành chính, làm cho nền hành chính trở nên năng động, đa dạng, phong phú hơn. Để nâng cao hiệu quả hoạt động của nền hành chính, tối ưu hóa việc cung cấp các dịch vụ công và hạ thấp chi phí hành chính thì việc áp dụng cơ chế cạnh tranh thị trường là sự lựa chọn đáng tin cậy. Vì thế, cũng giống như các quy tắc của thị trường, khu vực công cần phải thông qua thị trường để đạt được các nguồn lực, đồng thời có sự cạnh tranh với các tổ chức khác.

Yếu tố thị trường trong quản lý công mới còn được thể hiện ở góc độ nhìn công dân ở vị trí khách hàng của nền hành chính. Ý nghĩa của việc thiết lập cơ chế "định hướng khách hàng" trong khu vực công là ở chỗ, coi việc thực hiện lợi ích của công dân, công chúng là tiêu chuẩn giá trị cuối cùng của hành chính công, đặt cơ sở cho nghiên cứu dân chủ hành chính và mô hình nền hành chính phục vụ. Để thực hiện cơ chế "định hướng khách hàng", khu vực công cần phải đề ra tiêu chuẩn phục vụ một cách rõ ràng, có sự cam kết phục vụ với khách hàng, tiến hành điều tra ý kiến khách hàng để làm cơ sở cho việc cải thiện chất lương phục vụ công.

- Tư nhân hóa một phần các hoạt động của nhà nước

Tư nhân hóa không chỉ là con đường nâng cao hiệu quả mà còn vì bản thân Chính phủ đã có quá nhiều chức năng; việc tư nhân hóa nhằm đáp ứng nhanh chóng được các yêu cầu ngày càng tăng của công dân. Theo quan niệm của các nhà nghiên cứu, tư nhân hóa không chỉ đơn thuần là bán đi các tài sản của nhà nước, chuyển sở hữu công thành sở hữu tư mà bao hàm rất nhiều hình thức, trong đó kể cả các hình thức như đấu thầu, làm hợp đồng phụ, cho thuê hay cổ phần hóa các doanh nghiệp và tập đoàn hóa các công ty để nâng cao tính cạnh tranh. Ngoài ra, một ý nghĩa quan trọng khác của tư nhân hóa là thu hút được đông đảo các thành phần xã hội, nhất là khu vực tư nhân, các công dân và các tổ chức phi chính phủ, tham gia vào hoạt động của nền hành chính công. Mức độ, phạm vi tư nhân hóa và xã hội hóa ở các nước khác nhau, tùy thuộc vào hoàn cảnh của mỗi nước và xu hướng chính trị của đảng cầm quyền và Chính phủ đương thời.

- Vận dụng nhiều phương pháp quản lý doanh nghiệp vào thực tiễn hoạt động hành chính

Việc áp dụng các phương pháp quản lý của khu vực tư vào khu vực công chính xuất phát từ lập luận rằng những biện pháp quản lý tốt của khu vực tư cũng sẽ phát huy hiệu quả trong khu vực công. Quản lý ở khu vực tư đã cho thấy tính tối ưu về trình độ quản lý, điều này đươc thể hiện ở nhiều phương diện, chẳng hạn như sự linh hoạt, hiệu quả, chất lượng, trình độ và chất lương phục vụ, năng lực đổi mới,... Vì thế, Chính phủ cần thiết phải vận dụng "tinh thần doanh nghiệp" vào tổ chức và hoạt động của mình, đổi mới văn hóa hành chính; tiếp đó hình thành một nền hành chính có sinh lực và sức sống, có năng lực thích ứng và tinh thần đổi mới. Đồng thời, cần thiết phải học hỏi lý luận quản lý, mô thức quản lý, nguyên tắc quản lý, kỹ thuật quản lý của doanh nghiệp, bao gồm cả việc tiếp nhận các nhân viên quản lý từ các doanh nghiệp vào làm việc trong khu vực công để góp phần đổi mới nền hành chính, khắc phục những yếu kém trong hoạt động của nền hành chính, nâng cao hiệu quả hành chính và cải thiện chất lương dịch vụ công.

Mô hình này có ưu điểm cơ bản, đó là đã chỉ ra những hướng cải cách quan trọng về cơ cấu bộ máy, quản lý nhân sự, cải cách thủ tục, giấy tờ hành chính, chi tiêu, mua sắm công, quản lý chất lượng, tiêu chuẩn thực thi công vụ..., giải quyết những hạn chế của mô hình hành chính quan liêu. Đồng thời, với các giá trị về hiệu quả, năng suất, trách nhiệm, kết quả đầu ra và các giá trị định hướng khác, mô hình quản lý công mới góp phần tạo ra một nền hành chính năng động, linh hoạt, hoạt động hiệu lực và hiệu quả hơn.

Tuy nhiên, một số học giả như Allen Schick, Metcalfe cũng chỉ ra những hạn chế nhất định của mô hình này. Các học giả này cho rằng, mô hình Quản lý công mới đã không chú ý đúng mức đến sự khác biệt giữa khu vực công và khu vực tư, quá nhấn mạnh vào trách nhiệm cá nhân mà quên đi trách nhiệm tập thể của cơ quan quản lý. Ngoài ra, những giá trị mà quản lý công mới hướng tới như hiệu quả, kết quả đầu ra, trách nhiệm cá nhân có thể làm xói mòn các giá trị về tính công bằng, tính vô nhân xưng trong nền công vụ, sự gắn bó với nền công vụ khi cho rằng công chức có thể làm việc suốt đời hoặc làm việc một thời gian nhất định. Hơn nữa, Quản lý công mới là xem công dân là khách hàng của nền công vụ mà chưa chú ý đúng mức đến vai trò công dân của họ, vai trò của một công dân trong một nhà nước dân chủ. Việc chỉ nhấn mạnh vào quan hệ khách hàng thì chưa thể hiện hết vai trò của công dân. Công dân không chỉ là khách hàng có quyền đòi hỏi về chất lượng dịch vụ mà với vai trò công dân, công dân thực hiện những quyền và nghĩa vụ khác đối với nền công vụ.

c) Mô hình quản trị nhà nước

Mặc dù còn tồn tại một số hạn chế nhất định, mô hình quản lý công mới vẫn được coi là mô hình cải cách khu vực công điển hình nhất trong thế kỷ 20 và hiện nay vẫn tiếp tục được áp dụng rộng khắp trong cải cách khu vực công cả ở các nước phát triển và đang phát triển, trong đó có Việt Nam. Bên cạnh đó, sự ra đời một số quan điểm quản lý mới như quản trị nhà nước (governance) với mục đích khắc phục những hạn chế của tư duy Quản lý công mới đã chỉ ra rằng cải cách quản lý khu vực công là quá trình liên tục với mục tiêu nâng cao hiệu quả quản lý của nhà nước đối với xã hội.

Quản trị nhà nước là "cách thức quản lý xã hội, cách thức dung hòa và giải quyết các lợi ích cạnh tranh nhau giữa các nhóm xã hội khác nhau. Hệ thống quản trị bao gồm các thể chế chính quyền cũng như các trật tự thể chế tồn tại bên ngoài chính quyền"[54]. Cách tiếp cận này bao gồm các nội dung cơ bản sau:

- Chú trọng tới quan hệ mạng lưới và đối tác, đề cao sự đồng thuận giữa các chủ thể;

- Đa chủ thể và lợi ích, như nhà nước, doanh nghiệp, tổ chức phi lợi nhuận, tổ chức quốc tế;

- Đinh hướng, công bằng, bình đẳng, trách nhiệm giải trình;

- Dịch vụ công là kết quả sự hợp tác giữa chủ thể công, tư nhân, tổ chức phi lợi nhuận, tổ chức quốc tế.

Như vậy, trên cơ sở phân tích nội hàm thuật ngữ "Hành chính công", "Quản lý công" và tiến trình phát triển từ hành chính công sang quản lý công thông qua tìm hiểu các mô hình hành chính tiêu biểu ở trên, có thể khái quát một số điểm khác biệt cơ bản giữa hành chính công, quản lý công và quản trị nhà nước qua bảng dưới đây:

Tiêu chí	Hành chính công	Quản lý công	Quản trị nhà nước
Vai trò chính trị	Chính trị chi phối quá trình thực thi chính sách	Giảm ảnh hưởng của chính trị đến thực thi chính sách	Quan hệ mạng lưới và đối tác, đề cao sự đồng thuận giữa các chủ thể trong và ngoài khu vực nhà nước
Sự nhấn mạnh	Tuân thủ thực thi pháp luật	Kiểm soát đầu vào, đầu ra, đánh giá tác động, đo lường hiệu quả hoạt động	Đinh hướng, công bằng, bình đẳng, trách nhiệm giải trình
Cấu trúc	Hệ thống thứ bậc, ra quyết định tập trung	Mạng lưới, phân quyền trong ra quyết định	Mạng lưới và đối tác, ra quyết định trên cơ sở đồng thuận
Dịch vụ công	Chủ yếu do khu vực công đảm nhiệm	Được cung cấp thông qua sử dụng cơ chế thị trường và hợp đồng	Là kết quả sự hợp tác giữa chủ thể công, tư nhân, tổ chức phi lợi nhuận, tổ chức quốc tế

[54] FAO (2007). Good governance in land tenure and administration. FAO land tenure series

III. CÁC XU THẾ PHÁT TRIỂN CỦA QUẢN LÝ CÔNG

1. Quản lý công và phát triển bền vững

Khái niệm "phát triển bền vững" xuất hiện trong phong trào bảo vệ môi trường vào thập niên 70 của thế kỷ XX trong bối cảnh sự phát triển, tăng trưởng tự phát làm hủy hại môi trường tự nhiên và xã hội, ảnh hưởng đến sự phát triển của tương lai. Phát triển bền vững bao hàm các thành tố như kinh tế tăng trưởng ổn định, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, môi trường được bảo vệ và nâng cao chất lượng. Các yếu tố đó vừa phải đáp ứng được yêu cầu của hiện tại, vừa không làm cản trở cho việc đáp ứng yêu cầu của các thế hệ mai sau. Tăng trưởng là một mặt, một nội dung của phát triển bền vững, nhưng tăng trưởng mà có tác động tiêu cực đến xã hội và môi trường thì lại trái với yêu cầu của phát triển bền vững.[55]

Bước sang thế kỷ XXI, hơn bao giờ hết, phát triển bền vững lại trở thành một yêu cầu cấp thiết đặt ra đối với tất cả các quốc gia trên thế giới. Bảo vệ môi trường vì sự phát triển bền vững là một yêu cầu tất yếu khách quan vì nó liên quan đến lợi ích của mỗi quốc gia và lợi ích của toàn nhân loại.

Các cuộc khủng hoảng toàn cầu đang kêu gọi sự chú ý đến việc xây dựng chính sách của các nhà quản lý công và mong đợi những chính sách đó giải quyết lợi ích công cộng, bao gồm mọi thứ từ việc sử dụng các nguồn năng lượng tái tạo đến giảm thiểu cơ hội tham nhũng của Chính phủ. Đứng trước nguy cơ của biến đổi khí hậu, cộng đồng quốc tế và mọi quốc gia cần nhận thức sự cần thiết phải nỗ lực để bảo vệ môi trường, chống biến đổi khí hậu. Cụ thể, các nhà quản lý công cần tìm ra các giải pháp đáp ứng nhu cầu của ngày hôm nay mà không ảnh hưởng đến nhu cầu của thế hệ tương lai. Đồng thời, cần xây dựng nhận thức mới về tự nhiên, sinh thái, tìm kiếm sự hài hòa giữ con người với thiên nhiên, đi đôi với việc khai thác tài nguyên thiên nhiên, loài người cần bảo vệ và chung sống hài hòa với thiên nhiên.

[55] Hà Hữu Nga (2015), *Lý thuyết phát triển bền vững của Liên Hợp Quốc*, in trong: Nguyễn Vĩnh Thanh (Chủ biên): Một số vấn đề về phát triển bền vững ở Việt Nam hiện nay. NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

Với sự thay đổi liên tục của các ưu tiên chính sách công, các nhà quản lý công cần đánh giá mức độ cấp thiết của việc giải quyết các mối quan tâm về môi trường. Các tổ chức coi trọng trách nhiệm xã hội và trách nhiệm quản lý thường có nhiều khả năng thiết lập và phát triển các chính sách công bền vững. Các nhà quản lý công đóng một vai trò quan trọng trong việc đặt tính bền vững lên hàng đầu trong chính sách công.[56]

2. Xu thế mở rộng đối tác công tư và chuyển giao nhiệm vụ cho khu vực ngoài nhà nước

Hợp tác cung cấp dịch vụ công và mối quan hệ mới giữa các đối tác (chính phủ và các tổ chức, những người ra quyết định và công dân) đối với xác định, thực hiện và đánh giá các chính sách công và cung cấp dịch vụ công. Nếu khái niệm đồng sản xuất dịch vụ công bắt đầu từ những năm 70-80, nó hiện đã được phát triển và đề cập đến tất cả các dịch vụ công được cung cấp thông qua cam kết của công dân, người dùng và các chuyên gia trong khu vực công.

Khi các Chính phủ tìm kiếm cách thức đổi mới để thay đổi hiệu suất, xuất hiện sự tăng trưởng liên tục của nền kinh tế hỗn hợp giữa các nhà cung ứng dịch vụ công từ khu vực công, tư, phi lợi nhuận và vai trò ngày càng lớn của các tổ chức tư và phi chính phủ trong việc đảm nhiệm các vấn đề vốn thuộc khu vực công. Cách tiếp cận nền kinh tế hỗn hợp này chiếm ưu thế tại Đức và Mỹ, nới các bệnh viện phi lợi nhuận chiếm tới 1/3 tổng số bệnh viện. Cách tiếp cận này có xu hướng ngày càng mở rộng, do vậy sẽ cung cấp nguồn đổi mới, chia sẻ rủi ro và tiếp cận tới nền kinh tế trên phạm vi toàn cầu.

Các tổ chức tư và phi lợi nhuận cũng đang đóng vai trò ngày càng gia tăng trong việc giải quyết các vấn đề về chính sách công. Các chương trình quốc tế của các tổ chức phi chính phủ như quỹ của vợ chồng tỷ phủ Bill Gate về y tế công cộng được thúc đẩy bởi sự thiếu đầy đủ của các tổ chức liên chính phủ. Các tổ chức tư cũng đang tìm kiếm cách thức đổi mới để tăng cường sự phát triển kinh tế bền vững bằng cách tạo lập các cơ hội về thương mại trong các lĩnh

[56] Curry, D. (2014). Trends for the future of public sector reform: A critical review of future-looking research in public administration. *The COCPUs project, EU FP-7*.

vực của chính sách công như tiếp cận nước sạch, tài chính vi mô, và phát triển công nghệ ít khí thải. Chẳng hạn, tổ chức nước sạch Manila đã vượt qua rất nhiều trở ngại để phục vụ khách hàng thu nhập thấp bằng cách khai thác các cộng đồng địa phương như các doanh nghiệp quy mô nhỏ, thu hóa đơn, và giáo dục người sử dụng dịch vụ.

3. Hiện đại hoá trong quản lý công

Quản lý công hướng đến việc áp dụng các công nghệ hiện đại vào quản lý, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động, kịp thời đáp ứng các yêu cầu của công dân và tổ chức. Các công nghệ áp dụng vào nền hành chính công không chỉ là các phương tiện khoa học kỹ thuật mà quan trọng hơn là các phương pháp quản lý hiện đại.

Các công nghệ mới nổi đang có tác động đáng kể đến cách thức các chính phủ và tổ chức công tương tác với công dân và khách hàng của mình. Hệ thống máy tính ngày càng nhỏ gọn và tiết kiệm năng lượng hơn, tự động hóa và truy cập trực tuyến công nghệ giúp giảm chi phí (thời gian, nhân lực, vật lực) cho cả các tổ chức cung cấp dịch vụ và người sử dụng dịch vụ. Sự ra đời của các thiết bị di động như điện thoại thông minh và máy tính bảng cho phép các nhóm nhanh chóng tìm và chia sẻ thông tin, giao tiếp với lãnh đạo và công dân của họ, đồng thời giải quyết các vấn đề khi chúng phát sinh, tất cả trong thời gian thực và ở bất kỳ nơi nào họ có thể đang làm việc, dù ở thực địa hay trong văn phòng.

Đặc biệt, để thực hiện tham vọng cá nhân hóa dịch vụ, tức là tập trung vào nhu cầu cá nhân của công dân trong sử dụng dịch vụ công, các chính phủ và tổ chức khu vực công cần đầu tư vào công nghệ và sáng kiến đổi mới để cải thiện quy trình và kết quả cung cấp dịch vụ công. Điều này đòi hỏi sự chuyển đổi "từ Chính phủ S (Chính phủ S được đặc trưng bởi các giải pháp quy mô lớn, được tiêu chuẩn hóa) sang Chính phủ I" (Các giải pháp của Chính phủ I tập trung vào việc phát triển các giải pháp tương tác, thông minh hơn tập trung vào nhu cầu cá nhân).[57]

[57] de Vries, M. S., & Nemec, J. (Eds.). (2012). *Global Trends in Public Sector Reform*. Primento.

Ngoài ra, sự phát triển của công nghệ và công cụ thống kê tiên tiến, hiện đại đã thúc đẩy cách tiếp cận quản lý mới. Với khả năng truy cập ngày càng cao, phần mềm và phần cứng ngày càng hiện đại cho phép các nhà quản lý phân tích dữ liệu và dự đoán xu hướng tốt hơn, dễ dàng học hỏi kinh nghiệm hay các phương pháp hay nhất từ các đồng nghiệp trên toàn cầu, đồng thời đưa ra các chính sách và thủ tục nhằm hợp lý hóa hoạt động và cung cấp một cách minh bạch hơn cho các bên liên quan. Các công cụ thống kê tiên tiến hỗ trợ đắc lực cho việc phân tích dữ liệu một cách nhanh chóng, tiết kiệm thời gian nhưng vẫn đảm bảo độ tin cậy của kết quả, giúp việc ra quyết định được kịp thời và hiệu quả.

4. Phân quyền, phân cấp

Trong vòng nửa thế kỷ qua, phân cấp, phân quyền (decentralization) là một trong số những cải cách hành chính quan trọng nhất, gắn với trào lưu Quản lý công mới. Phân cấp, phân quyền đề cập đến việc chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm từ cấp chính quyền trung ương cho các cơ quan được bầu ở cấp địa phương có mức độ tự chủ nhất định (chính quyền vùng, chính quyền đô thị tự quản, v.v). Phân cấp, phân quyền cũng có thể hiểu là cơ cấu lại mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương theo hướng tăng vai trò chiến lược và điều phối cho chính quyền trung ương. Xu hướng phân cấp, phân quyền xuất phát bởi bởi các lý do chính trị, lịch sử và kinh tế. Các lý do này vốn rất khác nhau giữa các quốc gia. Một số quốc gia hướng tới phân cấp, phân quyền bởi yêu cầu gia tăng kiểm soát dân chủ địa phương cũng như gia tăng hiệu quả trong cung ứng dịch vụ công và trách nhiệm giải trình đối với các chính sách phát triển vùng và địa phương. Các xu hướng lớn như cách mạng thông tin, số hóa và toàn cầu hóa các hoạt động kinh tế và đô thị hóa cũng góp phần gia tăng vai trò của các chính quyền địa phương.

Có sự khác biệt nhất định giữa các quốc gia phát triển và đang phát triển về mức độ và hình thức phân cấp, phân quyền do tính chất hệ thống và sự phức tạp của nó. Sự gia tăng mức độ tự quản của chính quyền địa phương đang diễn ra mạnh mẽ ở nhiều quốc gia trên thế giới, nhất là ở các nước phát triển phương

Tây (chủ yếu là châu Âu) từ những thập kỷ 60-70 của thế kỷ XX, tại khu vực châu Á-Thái Bình Dương và châu Mỹ La tinh từ những năm 1980s, dù ở mức độ hạn chế hơn. Ở châu Âu, chỉ số tự quản địa phương (Local Autonomy Index-LAI) cho thấy, mức độ tự quản địa phương gia tăng giữa những năm 1990 và 2005, đặc biệt là ở Trung và Đông Âu. Xu hướng phân cấp, phân quyền đã thể hiện rõ nét trong những thập kỷ qua, nhất là ở các quốc gia đơn nhất.

Hình thức và mức độ phân cấp giữa các quốc gia khác nhau là khác nhau. Tùy thuộc vào từng quốc gia, có sự khác biệt về mức độ trách nhiệm giải trình đối với cấp trên và mức độ kiểm soát của chính quyền trung ương. Thay vì cố gắng phân chia rõ ràng về trách nhiệm, hầu hết các trách nhiệm được chia sẻ giữa các cấp chính quyền và xu hướng chia sẻ trách nhiệm đã tăng lên trong những thập kỷ qua. Sự cần thiết phải chia sẻ trách nhiệm phát sinh vì lý do chức năng, như trách nhiệm chung giữa cấp thành phố cơ sở và cấp vùng xung quanh, các vấn đề về giao thông và cơ sở hạ tầng, môi trường, điện, nước, văn hóa và du lịch, truyền thông, hoặc phát triển kinh tế. Điều này cũng có thể phát sinh vì lý do tài chính, cũng như dịch vụ xã hội. Nhìn chung, có sự khác biệt lớn hơn giữa các quốc gia trong phân cấp, phân quyền tại cấp vùng và ít khác biệt hơn ở cấp địa phương.

Mặc dù đo lường mức độ phân cấp, phân quyền là công việc phức tạp, các chỉ số tài chính và thể chế đều chỉ ra một thực tế là xu hướng chung đều hướng tới tăng cường phân cấp, phân quyền mặc dù có một số trường hợp ngoại lệ. Chỉ số tài chính về chi tiêu và thu nhập là một trong các chỉ số quan trọng để đo lường mức độ phân cấp, phân quyền. Ví dụ, ở mức trung bình của thế giới, chi tiêu địa phương chiếm 9% tổng sản phẩm quốc nội (GDP), 24% chi tiêu công và 40% đầu tư công.[58] Ở các nước OECD, chính quyền địa phương chiếm tỷ trọng lớn hơn trong chi tiêu công, chiếm 16,2% GDP, 40,4% chi tiêu công và 56,9% đầu tư công năm 2016. Tuy nhiên, chỉ số chính quyền vùng (Regional Authority Index-RAI) và chỉ số tự quản địa phương (Local Autonomy Index-LAI) là các

[58] OECD/UCLG (2016), Subnational Governments around the world: Structure and finance.

chỉ số được sử dụng tương đối phổ biến nhằm đánh giá mức độ phân cấp, phân quyền của các quốc gia trong những thập kỷ gần đây.[59]

5. Tăng cường sự tham gia của các bên liên quan

Các tổ chức khu vực công ngày càng được định hình để thu hút sự tham gia của các đối tác bên ngoài bao gồm các tổ chức tự nguyện, từ thiện và phi lợi nhuận.Toàn cầu hoá đã chuyển đổi các Nhà nước quốc gia truyền thống và sự chuyển đổi này có vai trò của các tổ chức xuyên quốc gia, các tổ chức lợi nhuận và phi lợi nhuận hay có thể gọi là tổ chức phi chính phủ (NGOs). Tổng số các tổ chức phi chính phủ trên toàn thế giới, từ các tổ chức là một nhóm người cho đến các tổ chức lớn có số lượng lên đến hàng triệu.

Toàn cầu hóa đã khiến chủ quyền của các quốc gia bị ảnh hưởng và các chính phủ phải dựa vào các tổ chức lợi nhuận và phi lợi nhuận cung cấp các hàng hoá và dịch vụ và giải quyết các vấn đề mới nảy sinh, các xung đột về kinh tế, tài chính, môi trường, sinh thái, văn hoá, lao động và các vấn đề về quyền con người. Chẳng hạn, trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, các chính phủ có thể chia sẻ quyền lực, chuyển lên trên cho các tổ chức và thể chế quốc tế và chuyển xuống dưới cho các tổ chức phi chính phủ và các khu vực để cùng hợp tác.

Cùng với sự tham gia ngày càng tăng của các tổ chức tư, tổ chức phi chính phủ trong việc giải quyết các vấn đề xã hội mới nảy sinh, các ranh giới tổ chức truyền thống có sự chuyển dịch lớn cả ở khu vực công và tư. Những thành tựu đạt đươc của các tổ chức với chuẩn mực toàn câu, chuyên nghiệp và tính thích ứng cao đối với công việc với mạng lưới các nhà cung ứng, sản xuất và tiêu dung năng động, linh hoạt. Cấu trúc truyền thống của các cơ quan của chính phủ đặc trưng bởi quy mô tổ chức lớn đã ngày càng thay đổi xuất phát từ bài học thành công của khu vực tư.

Các vấn đề xã hội như sức khỏe cộng đồng, đói nghèo, an sinh xã hội, biến đổi khí hậu, sự cạn kiệt của các nguồn tài nguyên thiên nhiên trong khi nhu cầu sử dụng nguồn tài nguyên này ngày càng tăng trở thành mối quan tâm toàn cầu.

[59] Học viện Hành chính Quốc gia (2021). *Phân cấp quản lý hành chính nhà nước* (Sách chuyên khảo). Nxb.Bách khoa Hà Nội.

Các chương trình, giải pháp của chính phủ, các tổ chức phi chính phủ và cả các doanh nghiệp đều hướng tới giải quyết tới vấn đề này. Các sáng kiến và công nghệ, thể chế, và sử dụng nguồn tài nguyên cần phải đảm bảo sự cân bằng giữa tăng trưởng kinh tế vững chắc và môi trường bền vững.

6. Chính quyền gọn nhẹ, hiệu lực, hiệu quả và phục vụ nhân dân

Yêu cầu một chính phủ có chi phí hợp lý, tức là một chính phủ gọn nhẹ nhưng hoạt động có hiệu lực và hiệu quả hơn là thực tế mới đối với các tổ chức khu vực công hiện tại và tương lai để đảm bảo phục vụ cho người dân ngày càng tốt hơn. Sự già đi của dân số, nhu cầu ngày càng tăng của khách hàng đối với các dịch vụ cá nhân hóa và những thách thức về tính bền vững ngày càng tăng sẽ tạo ra những thách thức lớn nhất đối với các chính phủ. Tình trạng dân số già ở nhiều nước sẽ đòi hỏi các chính phủ phải mở rộng các chương trình chăm sóc sức khỏe và hưu trí vốn đã quá tải. Phạm vi của thách thức này sẽ làm suy giảm đáng kể sự tăng trưởng của hầu hết các lĩnh vực của nền kinh tế. Chẳng hạn, chính phủ Mỹ đã ước tính rằng, trên cơ sở các chính sách hiện tại, chi tiêu vào các chương trình chăm sóc sức khỏe và lương hưu sẽ tăng gấp đôi vào 2040, dẫn tới một sự suy giảm tài chính khoảng 3000 tỷ USD (26 % GDP). Đồng thời, chính phủ cũng cần làm điều tương tự nhằm đáp ứng kỳ vọng ngày càng tăng của người dân, ví dụ, chất lượng giáo dục và y tế tốt hơn, giảm tội phạm, nhập cư hiệu quả hơn, và các dịch vụ xã hội.

Ngoài ra, cần thiết phải cung cấp các dịch vụ mới nhằm hỗ trợ sự thay đổi về nhân khẩu, cấu trúc hộ gia đình và xây dựng các kỹ năng mới cho lực lượng lao động để ứng phó hiệu quả với toàn cầu hóa. Điều này đòi hỏi chính phủ cần nâng cao hiệu quả đáng kể, có nghĩa là tìm kiếm các cách thức đổi mới hơn bao giờ hết để cung cấp dịch vụ công tốt hơn. Có một số cách thức để các chính phủ thực hiện điều này như tăng thuế, cắt giảm chi tiêu hoặc kết hợp cả hai. Cần rất nhiều giải pháp nhằm đạt mục tiêu tiết kiệm hiệu quả nhất nếu vẫn muốn duy trì bất kỳ mức độ nào của kỷ luật ngân sách. Trong khu vực công, những nỗ lực hiệu quả đã chứng minh thành công to lớn tại cách ngành công nghiệp như ngân hàng, bất động sản, công nghệ viễn thông. Trong khu vực công, những nỗ lực

như vậy thường mang tính tranh cãi, nhưng thông thường hiệu lực và hiệu quả thường đồng hành với nhau: các đề xuất để nâng cao hiệu quả thường bao gồm thành công và bền vững, cũng đồng thời thúc đẩy hiệu lực và kết quả đầu ra. Ví dụ, cơ quan lao động liên bang Đức - tổ chức gồm 90 000 người chịu trách nhiệm cho trợ cấp thất nghiệp và hợp nhất lực lượng lao động- bắt đầu tiến hành chuyển đổi nhằm giảm chi tiêu nói chung về đào tạo nghề xuống 60 % mà không làm suy giảm ảnh hưởng của mình; tăng gấp đôi tỷ lệ thời gian nhân viên trực tiếp tư vấn cho người tìm việc làm hơn là vào các công việc hành chính) và giảm nửa thời gian chờ đợi.[60].

Cũng là một yêu cầu bắt buộc về tài chính và xã hội, năng suất khu vực công cũng là một thành tố quan trọng trong khả năng của chính phủ nhằm nâng cao năng suất của nền kinh tế. Đây là thực tế ở các quốc gia như Pháp và Thụy Điển, khi khu vực công chiếm tỉ trọng lớn của GDP. Điều này cũng quan trọng tương đương ở các nước đang phát triển ở Châu Phi, Ấn độ và trung đông, khi khu vực công năng động hơn có một vai trò to lớn đối với sự phát triển kinh tế và trong việc giảm bớt tình trạng đói nghèo.

IV. YÊU CẦU CẢI CÁCH ĐỐI VỚI HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM TIẾP CẬN TỪ XU THẾ PHÁT TRIỂN CỦA QUẢN LÝ CÔNG

Quá trình cải cách hành chính ở Việt Nam trong hai thập kỷ trở lại đây phản ánh rất rõ xu hương phát triển của quản lý công. Các đặc điểm cơ bản của các mô hình quản lý công mới (ví dụ, đơn giản hóa các quy định, thủ tục, chuyển giao việc cung cấp dịch vụ công cho khu vực ngoài nhà nước, phân cấp, phân quyền, vận dụng các phương pháp quản lý của khu vực tư vào hoạt động của hành chính nhà nước, định hướng kết quả), hay mô hình quản trị nhà nước tốt (ví dụ, thu hút sự tham gia, trách nhiệm giải trình..) đều được thể hiện ở mức độ nhất định trong nội dung của hai chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 và 2011-2020 và gần đây nhất là chương trình tổng thể cải cách hành

[60] Barber, M., Levy, A., & Mendonca, L. (2007). Global trends affecting the public sector. *McKinsey & Company*, 4-12.

chính nhà nước giai đoạn 2021-2030 tại Nghị quyết số 76/NQ-CP của Chính phủ[61]. Tuy nhiên, nhiều học giả và các nhà thực tiễn cho rằng mức độ triển khai thực hiện các giải pháp cải cách theo hai chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010 và 2011-2020 còn tương đối hạn chế và kết quả thực hiện cải cách hành chính theo các chương trình này chưa đạt được mục tiêu như mong đợi. Do vậy, trong thời gian tới, Việt Nam cần rút kinh nghiệm từ hai chương trình này để thực hiện các giải pháp đề ra trong các chương trình tổng thể cải cách hành chính theo Nghị quyết 76 một cách hiệu quả hơn. Đồng thời, cần vận dụng cách tiếp cận quản trị nhà nước với sự nhấn mạnh vào mối quan hệ hợp tác giữa nhà nước và các chủ thể khác nhau trong xã hội trong giải quyết các vấn đề xã hội và cung ứng dịch vụ công nhằm khắc phục những hạn chế của mô hình hành chính truyền thống và mô hình quản lý công mới. Để góp phần thực hiện nhiệm vụ chiến lược "Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh hiệu quả" được đề ra tại Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc của Đảng lần thứ XIII[62], cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam trong giai đoạn tới cần đáp ứng các yêu cầu dưới đây.

1. Năng lực tạo động lực phát triển, khả năng thích ứng với sự thay đổi

Toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế, sự phát triển mạnh mẽ của khoa học công nghệ, đặc biệt là cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 đã tạo ra những thời cơ quan trọng để Việt Nam có thể tận dụng được những thành tựu tri thức, khoa học kỹ thuật, cũng như kinh nghiệm quản lý xã hội của nhân loại nhằm thực hiện việc "đi tắt, đón đầu" trong quá trình phát triển đất nước. Đặc biệt, trong bối cảnh chính phủ tất cả các nước trong đó có Việt Nam đang phải dối mặt với sự thay đổi nhanh chóng, những sự kiện không thể dự đoán trước và chưa từng xảy ra trong quá khứ, việc xây dựng và phát triển nền hành chính có khả năng thích ứng và tạo động lực phát triển được xem là ưu tiên hàng đầu trong các giải pháp cải cách quản lý khu vực công trong giai đoạn tới.

[61] Chính phủ (2021). *Nghị quyết ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030*, ngày 15/7/2021.
[62] Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập II, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr.337.

Một nền hành chính tốt là một nền hành chính có thể đối mặt và giải quyết tốt mọi vấn đề đặt ra, thích ứng nhanh với những thay đổi của môi trường bên trong và bên ngoài, có khả năng tạo động lực cho sự phát triển kinh tế - xã hội trong bất kỳ hoàn cảnh nào. Sự thích ứng với mục tiêu, nội dung, phương pháp quản lý khi những thay đổi môi trường bên trong và bên ngoài không chỉ thể hiện ở sự đúng đắn, kịp thời của các cơ chế, chính sách được ban hành mà còn thể hiện ở sự sáng tạo, linh hoạt của các cá nhân, tổ chức thực thi pháp luật. Do vậy, việc phát triển năng lực thích ứng của đội ngũ cán bộ, công chức là một yêu cầu tất yếu trong bối cảnh hiện nay.

2. Đảm bảo tính hiệu lực, hiệu quả, hiện đại của hành chính nhà nước

Quản lý và đánh giá theo kết quả với sự nhấn mạnh vào tính hiệu quả - một trong những xu hướng cải cách khu vực công nổi bật vào cuối thế kỷ XX, tiếp tục được tiến hành tại các quốc gia phát triển và đang phát triển trong những thập kỷ đầu của thế kỷ XXI, trong đó có Việt Nam. Quản lý và đánh giá theo kết quả công việc khiến cho các nhà hoạch định chính sách thay đổi từ việc quan tâm tới vấn đề quy trình, thủ tục, trình tự thực hiện cụ thể (hiệu lực) sang chú trọng đánh giá kết quả đầu ra (hiệu quả). Do đó, trong tiến trình cải cách hành chính ở Việt Nam, các nhà quản lý công cũng cần chuyển đổi tư duy từ việc quan tâm xem bộ máy hành chính nhà nước chi tiêu như thế nào sang quan tâm tới vấn đề bộ máy hành chính nhà nước làm được những gì (cung cấp dịch vụ công với số lượng, chất lượng ra sao). Các nhà quản lý công ngoài việc quan tâm đến mục tiêu và biện pháp thực hiện có đảm bảo theo đúng quy định về nội dung và thời gian (hiệu lực) còn phải chú ý đến mục tiêu quản lý có đáp ứng được nhu cầu của xã hội, sử dụng hợp lý và tiết kiệm nhất các nguồn lực hay không (hiệu quả). Cùng với xu thế phát triển của quản lý công, tính hiệu quả của nền hành chính không chỉ thể hiện ở hiệu quả kinh tế và hiệu quả xã hội mà còn bao gồm cả việc áp dụng công nghệ hiện đại như các thiết bị phương tiện quản lý hiện đại (máy tính, internet, cổng thông tin điện tử..) và phương pháp quản lý hiện đại vào quản lý (quản lý dựa trên cơ sở dữ liệu..), góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động, kịp thời đáp ứng các yêu cầu của công dân và tổ chức. Đồng thời,

tính hiệu quả của nền hành chính còn bao hàm việc sử dụng bền vững nguồn tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường sinh thái. Sự phát triển mạnh mẽ của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư tác động đến hầu hết các quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam và yêu cầu về đổi mới phương thức hoạt động và quản trị của chính quyền các cấp theo hướng hiện đại, hiệu lực, hiệu quả không nằm ngoài xu thế này.

3. Năng lực hoạch định và thi hành chính sách, pháp luật

Chính sách, pháp luật do Nhà nước ban hành mang tính bắt buộc chung, tác động đến nhiều đối tượng như doanh nghiệp, người dân và cộng đồng xã hội, với phạm vi điều chỉnh rộng lớn ở tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội như kinh tế, giáo dục, y tế, văn hóa - xã hội, ngoại giao, an ninh, quốc phòng, hành chính - chính trị. Trong bối cảnh đẩy mạnh cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế, năng lực hoạch định và thi hành chính sách, pháp luật trở thành một yêu cầu cấp thiết đối với đội ngũ cán bộ, công chức. Thực tiễn chứng minh rằng, chất lượng, hiệu quả của chính sách công hay văn bản pháp luật phụ thuộc rất lớn vào năng lực của nền hành chính, cụ thể là năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức tham gia hoạch định và thực hiện chính sách, pháp luật.

4. Nâng cao trách nhiệm giải trình

Trong bối cảnh hiện nay, các chính phủ trong đó có Chính phủ Việt Nam, ngày càng đối mặt với sự giám sát chặt chẽ từ cộng đồng và truyền thông về việc ra quyết định, chi tiêu và kết quả thực thi, điều này đòi hỏi trách nhiệm giải trình cao hơn. Trách nhiệm giải trình bao gồm toàn bộ các vấn đề liên quan đến trách nhiệm của các cơ quan nhà nước và của những người nắm giữ và thực hiện quyền lực nhà nước. Trách nhiệm giải trình thể hiện theo hai hướng: trách nhiệm của cấp dưới đối với cấp trên (trách nhiệm trong nội bộ) và trách nhiệm của bộ máy công quyền với xã hội (trách nhiệm ra bên ngoài, hay trách nhiệm hướng xuống dưới). Các chủ thể ban hành và thực hiện quy định pháp luật có trách nhiệm giải trình đối với cơ quan cấp trên, cơ quan dân cử, khu vực tư nhân, các tổ chức xã hội, công chúng và các bên liên quan đến các quy định đó.

Cùng với xu hướng cải cách khu vực công theo mô hình quán trị tốt, các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức của Việt Nam cũng đòi hỏi phải gia tăng trách nhiệm giải trình trước người dân, các cơ quan quyền lực nhà nước, các cơ quan nhà nước cấp trên và các tổ chức chính trị - xã hội. Đây là nội dung quan trọng để Nhà nước phòng chống tham nhũng có hiệu quả, xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN trong sạch, vững mạnh, kiến tạo phát triển, xây dựng nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân.

5. Hợp tác hiệu quả giữa Nhà nước và chủ thể khác trong giải quyết các vấn đề xã hội và cung ứng dịch vụ công

Toàn cầu hóa, sự xuất hiện của các vấn đề an ninh phi truyền thống, cùng với sự tham gia ngày càng gia tăng của các chủ thể ngoài nhà nước trong việc giải quyết các vấn đề mang tính toàn cầu như biến đổi khí hậu, tội phạm có tổ chức, nhập cư hay bệnh dịch truyền nhiễm, đặt ra yêu cầu phải xây dựng cơ chế hợp tác hiệu quả giữa nhà nước và các chủ thể khác trong giải quyết các vấn đề xã hội và cung ứng dịch vụ. Trước hết là quan hệ hợp tác giữa chính phủ và các nước. Nhu cầu hợp tác giữa chính phủ Việt Nam với các quốc gia khác không phải là mới, tuy nhiên sự hợp tác này cần tiếp tục được mở rộng và củng cố trên nhiều lĩnh vực mới bao gồm hợp tác trong việc hoạch định chính sách và cung cấp dịch vụ, chẳng hạn như hợp tác trong xây dựng chính sách về chống biến đổi khí hậu, ngăn ngừa tội phạm, dịch vụ chia sẻ dữ liệu tội phạm có tổ chức hay dữ liệu về xử lý dịch bệnh.

Ngoài ra, cần xây dựng cơ chế gắn kết chặt chẽ giữa khu vực công, tư, phi lợi nhuận. Trong nỗ lực cải cách khu vực công theo hướng chú trọng kết quả, hiệu suất và hiệu quả, nhà nước chuyển giao ngày càng nhiều hoạt động vốn thuộc về nhà nước cho khu vực tư nhân đảm nhiệm thông qua các hình thức như xã hội hóa, cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước, chuyển đổi mô hình hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập sang tư thục, liên doanh, hợp tác công-tư. Điều này dẫn tới sự phát triển của nền kinh tế hỗn hợp giữa các nhà cung ứng dịch vụ công từ khu vực công, tư, phi lợi nhuận và vai trò ngày càng lớn của các

tổ chức tư và phi chính phủ trong việc đảm nhiệm các vấn đề vốn thuộc khu vực công.

Để đáp ứng được các yêu cầu đặt ra của cải cách hành chính ở Việt Nam tiếp cận từ xu thế phát triển của quản lý công như đề cập ở trên, trong thời gian tới cần tiến hành một số giải pháp cơ bản sau:

Thứ nhất, nâng cao nhận thức của đội ngũ cán bộ, công chức về tác động của các bối cảnh và xu hướng mới như toàn cầu hóa, cách mạng công nghiệp lần thứ tư, yêu cầu phát triển bền vững... đối với hoạt động của khu vực công để họ có ý thức sẵn sàng đón nhận sự thay đổi, từ đó chủ động hơn trong việc phát triển năng lực bản thân và trau dồi phẩm chất đạo đức nhằm đáp ứng hiệu quả trước yêu cầu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội trong tình hình mới. Đồng thời, chú trọng đào tạo, bồi dưỡng thường xuyên với nhiều hình thức đa dạng để trang bị và cập nhật cho cán bộ, công chức kiến thức chuyên môn và các kỹ năng cần thiết khác như lãnh đạo, quản lý, tư duy, phối hợp,.. nhằm giúp thích ứng tốt hơn trước yêu cầu của bối cảnh và các xu hướng phát triển mới.

Thứ hai, để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạch định và thi hành chính sách, pháp luật, cần phải nhận thức đầy đủ vai trò, nội dung, nhiệm vụ, yêu cầu, nguyên tắc hoạch định và thi hành chính sách, pháp luật. Trước hết, cần đổi mới quá trình hoạch định và thi hành chính sách, pháp luật theo hướng gắn chu trình chính sách với yêu cầu đặt ra đối với năng lực cần có của cán bộ, công chức trong hệ thống chính trị, đó là: (i) năng lực phát hiện, nhận diện vấn đề chính sách hoặc phát hiện chính sách đang vận hành hiện tại có vấn đề cần phải điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung; (ii) năng lực hoạch định chính sách, pháp luật; (iii) năng lực tham gia soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật; (iv) năng lực thực thi pháp luật trong thực tế; (v) năng lực thực hiện các chương trình, dự án; (vi) năng lực theo dõi, đánh giá thi hành chính sách, pháp luật[63].

Đặc biệt, cần nâng cao năng lực hay kiến thức, kỹ năng và tinh thần trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công thức tham gia vào quá trình hoạch định và thi

[63] Đỗ Phú Hải (2015), *Những vấn đề lý luận và thực tiễn về năng lực xây dựng và thực hiện chính sách công,* Tạp chí Tổ chức nhà nước.

hành chính sách, pháp luật thông qua các giải pháp đồng bộ. Trong ngắn hạn, cần đổi mới chương trình bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng xây dựng và thực hiện chính sách, pháp luật. Trong dài hạn, việc đào tạo bậc cử nhân, thạc sĩ và tiến sĩ cần phải quan tâm nhiều hơn đến nội dung, kiến thức chuyên môn nghiệp vụ, kỹ năng tổ chức hoạch định và thi hành chính sách, pháp luật[64]. Chẳng hạn, kỹ năng vận động Nhân dân tham gia vào quá trình hoạch định và thực thi chinh sách, nhất là trong giải quyết các vấn đề có xung đột lợi ích trước mắt với giá trị lâu dài cho cộng đồng và xã hội.

Thứ ba, công khai, minh bạch tất cả các hoạt động của Nhà nước, quy định rõ hơn các nguyên tắc, yêu cầu, nội dung liên quan tới trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức nhà nước trước cơ quan đại diện, các tổ chức chính trị - xã hội và người dân. Đặc biệt, cần quy định rõ ràng, hợp lý hơn trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong suốt quá trình xây dựng, ban hành và thực hiện chính sách, pháp luật, đặc biệt là trách nhiệm bảo vệ, giải trình các quy định, chính sách do mình đề xuất. Việc quy định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước sẽ tăng cường tính chủ động và trách nhiệm của các cơ quan này, đồng thời bảo đảm sự giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên và xã hội.

Bên cạnh đó, tăng cường công tác đối thoại, tuyên truyền qua các kênh, hình thức khác nhau, đề cao vai trò của báo chí, các thiết chế dân chủ cơ sở, tăng cường và thực chất các quy định về công khai, minh bạch, tiếp công dân...để tạo thuận lợi cho sự tham gia giám sát của người dân, cộng đồng.

Thứ tư, để góp phần xây dựng nền hành chính hiện đại, chuyên nghiệp, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, cần đẩy nhanh quá trình xây dựng Chính phủ điện tử theo Nghị quyết số 17/NQ-CP ngày 07/3/2019 của Chính phủ về một số nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm phát triển chính phủ điện tử giai đoạn 2019- 2020, định hướng đến 2025, hướng tới xây dựng chính phủ số, nền kinh tế số và xã hội số. Đồng thời, đẩy nhanh tiến độ xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về các ngành,

[64] Đỗ Phú Hải (2017), *Chính sách phát triển nguồn nhân lực khu vực công tại Việt Nam*, Tạp chí Khoa học Chính trị, 1.

lĩnh vực để tạo thuận lợi cho việc kết nối và chia sẻ dữ liệu giữa các hệ thống thông tin của các bộ, ngành, các cơ quan trong quá trình quản lý xã hội. Vận dụng quy tắc quản lý dựa trên cơ sở dữ liệu đối với tất cả các cơ quan, tổ chức khu vực công, cung cấp từ sự minh bạch tới chi phí và lợi ích của các can thiệp chính sách.Việc sử dụng dữ liệu nhiều hơn có thể được coi là nền tảng cho việc nâng cao hiệu quả hoạt động của cơ quan, tổ chức công.

Ngoài ra, tiến hành phân cấp, phân quyền mạnh mẽ, hợp lý giữa Chính phủ với các bộ, ngành; giữa Chính phủ, các bộ, ngành với chính quyền địa phương để tinh gọn bộ máy, tinh giản biên chế, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động; phát huy tính chủ động, sáng tạo, đề cao tinh thần trách nhiệm của từng cấp, từng ngành gắn với cơ chế kiểm soát quyền lực.

Thứ năm, để sự hợp tác giữa Nhà nước và chủ thể khác trong giải quyết các vấn đề xã hội và cung ứng dịch vụ công được hiệu quả, bên cạnh xây dựng và hoàn thiện thể chế, chính sách phù hợp về mối quan hệ giữa nhà nước và các tổ chức ngoài nhà nước (tổ chức phi chính phủ, tổ chức phi lợi nhuận, tổ chức quốc tế, tổ chức xã hôi,..) nhằm đảm bảo thu hút sự tham gia hiệu quả của các tổ chức ngoài nhà nước trong việc giải quyết các vấn đề xã hội, Nhà nước cần tập trung vào vai trò điều phối, khuyến khích, tạo điều kiện cho các bên tham gia thuận lợi nhất trong việc giải quyết các vấn đề xã hội và cung cấp dịch vụ công.

Tuy nhiên, một điểm cần lưu ý là trong quá trình thực hiện cải cách hành chính ở Việt Nam trong thời gian tới, cần tránh việc tiến hành dàn trải mà nên tập trung vào các giải pháp phù hợp với bối cảnh và những xu hướng mới có sự tác động trực tiếp tới hoạt động của chính phủ và các tổ chức khu vực công.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích bối cảnh và các nhân tố tác động đến sự chuyển đổi từ hành chính công truyền thống sang quản lý công.

2. So sánh các mô hình hành chính công truyền thống, mô hình quản lý công mới, và mô hình quán trị tốt.

3. Từ thực tế hành chính công của Việt Nam, chứng minh những bất cập của hành chính công truyền thống.

4. Phân tích các xu thế phát triển của quản lý công.

5. Phân tích các yêu cầu cải cách đối với hành chính nhà nước Việt Nam tiếp cận từ xu thế phát triển của quản lý công.

TÀI LIỆU THAM KHẢO DÀNH CHO HỌC VIÊN

1. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, tập II, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

2. Chính phủ (2019), Nghị quyết số 17/NQ-CP ngày 07/3/2019 của Chính phủ về một số nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm phát triển chính phủ điện tử giai đoạn 2019 - 2020, định hướng đến 2025

3. Chính phủ (2021), Nghị quyết 76/NQ-CP ngày 15/7/2021của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030.

4. Nguyễn Thị Hồng Hải (chủ biên, 2021), Lý luận quản lý công, Nhà xuất bản Bách khoa Hà Nội.

5. Nguyễn Thị Hồng Hải (chủ biên, 2021), Lịch sử các học thuyết hành chính, Nhà xuất bản Bách khoa Hà Nội.

Chuyên đề 4
TỔNG QUAN VỀ CHÍNH SÁCH CÔNG

I. KHÁI QUÁT CHUNG VỀ CHÍNH SÁCH CÔNG

1. Khái niệm, phân loại chính sách công

a) Khái niệm chính sách công

"Chính sách công" là thuật ngữ được sử dụng phổ biến trong các tài liệu và trên các phương tiện truyền thông. Cho đến nay, đã có nhiều quan niệm khác nhau về chính sách công, tuy nhiên vẫn khó có thể đưa ra một định nghĩa duy nhất. Trong tài liệu này, chính sách công được hiểu như sau: Chính sách công là một tập hợp các quyết định liên quan với nhau do nhà nước ban hành, bao gồm các mục tiêu và giải pháp để giải quyết một vấn đề công nhằm đạt được các mục tiêu phát triển[65].

Từ quan niệm về chính sách công nêu trên, chúng ta có thể rút ra những đặc điểm cơ bản về chính sách công như sau: Thứ nhất, chính sách công bắt nguồn từ các quyết định do nhà nước ban hành và nội dung của chính sách công được thể hiện trong các văn bản quyết định của Nhà nước. Thứ hai, chính sách công bao gồm một tập hợp các quyết định được ban hành bởi nhiều chủ thể quản lý nhà nước có thẩm quyền. Chính sách công thường được xác định dưới dạng một chuỗi các quyết định gắn liền với nhau. Thứ ba, chính sách công hướng tới giải quyết một vấn đề công và tác động đến lợi ích của một hoặc nhiều nhóm người trong xã hội. Thứ tư, chính sách công bao gồm các bộ phận cấu thành cơ bản là vấn đề chính sách, đối tượng chính sách, mục tiêu và giải pháp chính sách công. Thứ năm, mục tiêu của chính sách công là tạo ra những thay đổi (thay đổi hành vi của đối tượng hoặc thay đổi hiện trạng vấn đề) và nhằm đạt được các mục tiêu phát triển của đất nước hoặc địa phương. Thứ sáu, các chính sách công thay đổi theo thời gian, vì những quyết định sau có những điều chỉnh so với các quyết định trước đó – sự thay đổi đó có thể do có những thay đổi trong định hướng chính

[65] Lê Như Thanh/Lê Văn Hòa (2016), *Hoạch định và thực thi chính sách công*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, tr 10.

sách ban đầu, hoặc từ kinh nghiệm về thực thi chính sách công được phản hồi vào quá trình ra quyết định, hoặc là do định nghĩa về vấn đề chính sách công đã thay đổi. Cuối cùng, về cơ bản chính sách công được xem là đầu ra của quá trình quản lý nhà nước, là sản phẩm trí tuệ của đội ngũ cán bộ, công chức và của cả xã hội.

b) Phân loại chính sách công

Phân loại chính sách công không chỉ có ý nghĩa quan trọng cho việc nghiên cứu chính sách công, mà còn có ý nghĩa đối với việc hoạch định và thực thi chính sách công. Các chính sách công được phân loại theo nhiều tiêu chí khác nhau, dưới đây là một số tiêu chí phân loại phổ biến.

- Phân loại theo cấp ban hành

Theo tiêu chí phân loại này có:

+ Chính sách của trung ương;

+ Chính sách của địa phương.

Cách phân loại này giúp xác định được thẩm quyền ban hành chính sách công và phạm vi tác động của chính sách công.

- Phân loại theo lĩnh vực

Theo cách phân loại này, các chính sách công được chia thành: chính sách kinh tế, khoa học - công nghệ, giáo dục, y tế, văn hóa, an ninh - quốc phòng, tài nguyên, môi trường.... Cách phân loại này giúp chúng ta hiểu được chính sách khá cụ thể và tạo thuận lợi cho việc tổ chức thực thi và đánh giá chính sách.

- Phân loại theo thời gian tồn tại

Theo thời gian tồn tại, các chính sách công được phân loại thành chính sách dài hạn, chính sách trung hạn và chính sách ngắn hạn. Thời gian tồn tại của một chính sách công chí ít cũng phải đủ để thực hiện được mục tiêu ban đầu của chính sách công (ngoại trừ đó là những chính sách công sai), vì vậy thời gian tồn tại của một chính sách thường không ngắn. Tuy nhiên, thời gian của một chính sách công lại liên quan đến sự tồn tại của vấn đề chính sách công.

- Phân loại theo tính chất ứng phó

Theo cách phân loại này, chính sách công được chia thành chính sách công chủ động và chính sách công thụ động. Chính sách công chủ động là chính sách

được nhà nước ban hành để giải quyết những vấn đề sẽ phát sinh trong tương lai nhưng cần phải tạo lập các điều kiện trước. Còn chính sách công thụ động là chính sách công được ban hành để giải quyết một vấn đề đã phát sinh.

- Phân loại theo tính chất tác động

Theo tính chất tác động, gồm có các loại sau:

+ Chính sách thúc đẩy;

+ Chính sách kìm hãm;

+ Chính sách điều tiết;

+ Chính sách tạo lập.

- Phân loại theo phạm vi tác động

Theo tiêu chí này, chính sách công được phân thành chính sách vĩ mô, chính sách vi mô, chính sách ngành. Chính sách vĩ mô có phạm vi tác động đối với mọi người dân, cho dù sinh sống ở bất kỳ địa phương nào trong phạm vi quốc gia. Chính sách vi mô có phạm vi tác động đối với một nhóm đối tượng cụ thể, được xác định theo những tiêu chí nhất định. Chính sách ngành có phạm vi tác động đối với những đối tượng hoạt động trong phạm vi một ngành nhất định.

2. Nội dung của chính sách công

Từ khái niệm về chính sách công nêu trên cho thấy cấu trúc của chính sách công bao gồm 4 bộ phận: vấn đề chính sách, đối tượng chính sách, mục tiêu chính sách công và giải pháp chính sách công.

- Vấn đề chính sách công.

Hiện nay có nhiều quan niệm về vấn đề chính sách công, tuỳ theo góc độ tiếp cận. David Dery định nghĩa : ‘Vấn đề chính sách công là các nhu cầu, các giá trị, hay các cơ hội cải thiện chưa được hiện thực hóa‘[66]. Cũng có quan điểm cho rằng, vấn đề chính sách công là một hiện trạng xã hội không mong muốn đang xảy ra (hoặc được dự liệu sẽ xảy ra) có ảnh hưởng (hoặc tác động) tiêu cực đến một, một số nhóm đối tượng hoặc cả cộng đồng.

[66] David Dery: Problem Definition in Policy Analysis, Kansas, 1984.

Vấn đề chính sách là những nhu cầu xã hội hay mâu thuẫn nảy sinh trong đời sống cộng đồng, cần được giải quyết bằng chính sách để thu hẹp hay lấp đầy khoảng cách giữa thực trạng và mong muốn tương lai[67].

- Đối tượng chính sách công.

Đối tượng chính sách là những cá nhân, tổ chức, hoặc cộng đồng xã hội mục tiêu mà chính sách tác động tới để thay đổi hành vi của họ nhằm đạt mục tiêu chính sách. Khi xác định đối tượng chính sách cần trả lời các câu hỏi:

+ Chính sách tác động đến ai?

+ Ở khu vực địa lý nào?

+ Hoạt động trong lĩnh vực nào?

+ Tình trạng kinh tế, điều kiện sống của họ như thế nào?

+ Giới tính và độ tuổi nào?

+ Thuộc tầng lớp, dân tộc, địa vị xã hội nào?

- Mục tiêu chính sách công.

Mục tiêu chính sách công là những giá trị hoặc kết quả mà nhà nước mong muốn đạt được thông qua thực hiện các giải pháp chính sách. Mục tiêu chính sách công thể hiện ý chí của nhà nước trong việc giải quyết một vấn đề công. Nếu nhà nước muốn duy trì hiện trạng của vấn đề thì nhà nước sẽ không đề ra một chương trình hành động mới và quyết định không làm gì, ngược lại nếu nhà nước muốn thay đổi hiện trạng vấn đề thì nhà nước phải đề ra các giải pháp để giải quyết vấn đề đó. Mục tiêu chính sách công cũng phản ánh thái độ của nhà nước trước một vấn đề công, thái độ đó có thể tích cực hoặc tiêu cực.

Mục tiêu chính sách công được thể hiện ở nhiều cấp độ khác nhau, từ mục tiêu chung đến mục tiêu cụ thể, từ định tính đến định lượng. Thông thường, mục tiêu chính sách công ban đầu hay còn gọi là mục tiêu chung mang yếu tố định tính, tức là được thể hiện dưới dạng ngôn từ thay vì được thể hiện dưới dạng các con số. Nhưng mục tiêu chung này lại được cụ thể hoá thành các mục tiêu ở cấp độ cụ thể hơn hay còn gọi là chỉ tiêu. Các mục tiêu cụ thể này phản ánh những khía cạnh cụ thể của mục tiêu chung cho một giai đoạn thời gian nhất định, phù

67. Học viện Hành chính Quốc gia (2021), Hoạch định và thực thi chính sách công, NXB Bách khoa, Hà Nội.

hợp với điều kiện thực thi cụ thể. Các mục tiêu cụ thể này cung cấp cơ sở cho việc giám sát, đo lường và đánh giá mức độ đạt được mục tiêu chung của chính sách.

- Giải pháp chính sách công.

Giải pháp là cách thức để giải quyết vấn đề nhằm đạt được mục tiêu chính sách công. Trên cơ sở mục tiêu chính sách công, nhà nước xác định các giải pháp thích hợp để đạt được các mục tiêu đó. Nói cách khác, giải pháp chính sách công phải thích hợp với mục tiêu chính sách công. Mục tiêu nào thì giải pháp đó - đây chính là mối quan hệ giữa mục tiêu và phương tiện. Tuy nhiên, mục tiêu chính sách công được thể hiện ở nhiều cấp độ khác nhau từ mục tiêu chung đến mục tiêu cụ thể. Vì vậy, các giải pháp cũng đi từ giải pháp chung đến giải pháp cụ thể. Các giải pháp chung có tính định hướng về cách thức giải quyết vấn đề và giải pháp cụ thể chứa đựng cách thức cụ thể để đạt mục tiêu cụ thể. Những giải pháp cụ thể phải chỉ định được những công cụ được sử dụng để thực thi chính sách công, các nguồn lực cần thiết (tài chính, vật chất, nhân lực), dự kiến tổ chức thực hiện. Nói một cách đơn giản, cơ quan nhà nước các cấp chịu trách nhiệm thực thi chính sách công phải xây dựng các quy định, thủ tục, thành lập các tổ chức, thiết kế các chương trình, đề án, dự án cụ thể.

3. Vai trò của chính sách công

Trong quản lý nhà nước, nhà nước sử dụng chính sách công làm công cụ chủ yếu để giải quyết những vấn đề công nhằm thúc đẩy xã hội phát triển theo định hướng nhất định. Vai trò của chính sách công được thể hiện ở những khía cạnh dưới đây:

- Vai trò định hướng.

Một trong những vai trò quan trọng của chính sách công là định hướng cho các hoạt động của các thực thể kinh tế - xã hội. Mục tiêu chính sách công thể hiện thái độ ứng xử của nhà nước trước một vấn đề công, nên nó thể hiện rõ xu hướng tác động của nhà nước lên các thực thể xã hội để chúng vận động phù hợp với những giá trị tương lai mà nhà nước theo đuổi. Các giá trị đó phản ánh ý chí của nhà nước nhằm đáp ứng các nhu cầu cơ bản của đời sống xã hội. Nếu các thực thể xã hội tiến hành các hoạt động phù hợp với mục tiêu chính sách công thì cũng có

nghĩa là đạt được mục tiêu phát triển chung và sẽ nhận được những trợ giúp từ phía nhà nước. Hơn nữa, bản thân các giải pháp chính sách công cũng có vai trò định hướng cho các thực thể kinh tế - xã hội trong việc đề ra các biện pháp.

- Vai trò khuyến khích và hỗ trợ.

Để đạt được mục tiêu chính sách công, nhà nước ban hành nhiều giải pháp, trong đó có các giải pháp mang tính khuyến khích và hỗ trợ về tài chính như miễn, giảm thuế, hỗ trợ lãi suất, cho vay vốn lãi suất thấp hoặc không lãi suất, về trợ giá, trợ cấp,... và các biện pháp kỹ thuật như đơn giản hoá thủ tục hành chính, hỗ trợ kỹ thuật để tạo thuận lợi cho các thực thể kinh tế - xã hội tham gia. Các biện pháp này không mang tính bắt buộc, mà tạo ra cơ chế khuyến khích sự tham gia tự nguyện của các thực thể kinh tế - xã hội, nghĩa là khuyến khích các thực thể kinh tế - xã hội tiến hành những hoạt động mà nhà nước mong muốn. Ví dụ, chính sách khuyến khích đầu tư trong nước, chính sách thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài, nhà nước ta đã ban hành nhiều giải pháp nhằm khuyến khích các nhà đầu tư như miễn, giảm tiền thuê đất, đơn giản hoá thủ tục hành chính, hỗ trợ giải phóng mặt bằng, v.v.. Hoặc trong chính sách tam nông, nhà nước ban hành các giải pháp khuyến nông như hỗ trợ về giống, hướng dẫn kỹ thuật cho nông dân, thu mua lương thực với giá bảo đảm cho người nông dân có một mức lợi nhuận nhất định, cho vay vốn lãi suất thấp...

- Vai trò tạo lập môi trường.

Thông qua các chính sách công, nhà nước đưa ra những điều kiện cần thiết nhằm tạo ra môi trường thuận lợi cho các thực thể kinh tế - xã hội tiến hành các hoạt động. Ví dụ, chính sách phát triển thị trường lao động, thị trường vốn, thị trường khoa học và công nghệ, thị trường chứng khoán, thị trường bất động sản, thị trường dịch vụ.

Để kinh tế - xã hội đất nước phát triển ổn định, nhà nước ban hành nhiều chính sách công để bảo đảm các cân đối vĩ mô chính yếu như: cân đối giữa cung - cầu, hàng - tiền, xuất - nhập khẩu, đầu tư - tiêu dùng, tiết kiệm - tiêu dùng...

- Vai trò điều tiết kinh tế - xã hội.

Nhà nước cũng sử dụng các chính sách công để điều tiết thu nhập giữa các cá nhân và doanh nghiệp trong xã hội, điều tiết các thị trường lao động, vốn,... như thuế thu nhập cá nhân, thuế thu nhập doanh nghiệp, quy định giá cả một số hàng hoá thiết yếu, bình ổn giá trên thị trường, chính sách tiền lương, chính sách lãi suất, chính sách tỷ giá...

Nhà nước sử dụng các chính sách công để bảo đảm sự phát triển đồng đều giữa các vùng, miền thông qua việc phân bổ và tái phân bổ các nguồn lực của xã hội.

- Vai trò hiệu chỉnh những thất bại của thị trường.

Trong kinh tế thị trường, quy luật cạnh tranh, quy luật cung - cầu, quy luật giá cả và các quy luật thị trường khác khuyến khích các thực thể kinh tế - xã hội đầu tư vốn, trí tuệ vào các hoạt động kinh doanh, nghiên cứu và phát triển, không ngừng đổi mới công nghệ, nâng cao năng suất lao động, nâng cao chất lượng và hạ giá thành hàng hoá, dịch vụ cung cấp cho xã hội. Nhờ đó các cá nhân, tổ chức trong xã hội được hưởng lợi như hàng hoá và dịch vụ nhiều về số lượng, phong phú về chủng loại, chất lượng ngày càng tăng lên với giá ngày càng rẻ. Ở góc độ toàn xã hội, kinh tế thị trường góp phần vào việc phân bổ có hiệu quả các nguồn lực của xã hội và gia tăng phúc lợi xã hội, tạo động lực thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển. Tuy nhiên, bản thân kinh tế thị trường cũng có nhiều khiếm khuyết mà các nhà kinh tế học gọi là thất bại của thị trường như độc quyền tự nhiên, cung cấp không đầy đủ hàng hoá công cộng, ngoại ứng, đối xứng không thông tin, sử dụng quá mức các tài nguyên sở hữu chung, bất ổn kinh tế vĩ mô, gia tăng bất bình đẳng... những vấn đề đó ảnh hưởng không tốt lên xã hội và các thành viên của xã hội. Vì vậy, nhà nước phải ban hành các chính sách để hiệu chỉnh những thất bại của thị trường như chính sách tạo môi trường cạnh tranh và chống độc quyền; cung ứng dịch vụ công thông qua thành lập các doanh nghiệp nhà nước và đơn vị sự nghiệp công; điều tiết những tác động tích cực và tiêu cực của ngoại ứng; bảo vệ và sử dụng có hiệu quả các nguồn tài nguyên sở hữu chung; loại bỏ sự thông tin không đối xứng giữa những người sản xuất và người tiêu dùng hàng hoá và dịch vụ; duy trì sự ổn định của nền kinh tế; bảo đảm sự công bằng xã hội...

4. Chu trình chính sách công

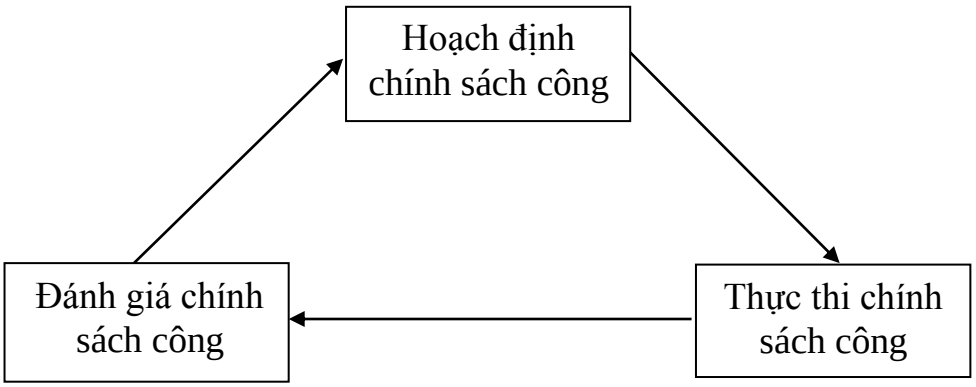
a) Khái niệm chu trình chính sách công

Một trong những cách thức phổ biến nhất để đơn giản quá trình chính sách công là chia tách nó thành các giai đoạn riêng biệt và các tiểu giai đoạn. Chuỗi các giai đoạn kế tiếp liên quan với nhau được gọi là chu trình chính sách công. Như vậy, chu trình chính sách công là một chuỗi các giai đoạn kế tiếp liên quan với nhau từ khi vấn đề công được đưa vào chương trình nghị sự của nhà nước đến khi đánh giá được kết quả của chính sách công.

b) Các giai đoạn trong chu trình chính sách công

Có nhiều cách phân chia chu trình chính sách công thành các giai đoạn khác nhau, tài liệu này giới thiệu chu trình chính sách công 3 giai đoạn như được mô tả ở Hình 1, gồm: hoạch định chính sách công; thực thi chính sách công; và đánh giá chính sách công.

Hình 1: Sơ đồ chu trình chính sách công



Hoạch định chính sách công là quá trình nghiên cứu, xây dựng và ban hành một chính sách để giải quyết một vấn đề công. Quy trình hoạch định chính sách công gồm thiết lập chương trình nghị sự hay chương trình xây dựng văn bản chính sách, xây dựng dự thảo văn bản chính sách, thông qua văn bản chính sách. Thiết lập chương trình xây dựng chính sách công gồm xây dựng đề nghị xây dựng văn bản chính sách (xác định vấn đề, mục tiêu chính sách, các giải pháp giải quyết vấn đề, đánh giá tác động của giải pháp, phân tích chi phí và lợi ích của các giải pháp, lựa chọn chính sách); thẩm tra đề nghị xây dựng văn bản chính sách; xem xét và thông qua chương trình nghị sự. Xây dựng dự thảo văn bản chính sách là

quá trình thể hiện nội dung chính sách trên văn bản trước khi trình cấp có thẩm quyền thông qua. Trong giai đoạn này, các cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo văn bản chính sách tiến hành các hoạt động để có được bản dự thảo văn bản chính sách. Thông qua văn bản chính sách công là quá trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét và thông qua dự thảo văn bản chính sách. Trong giai đoạn này, cơ quan nhà nước có thẩm quyền thông qua văn bản chính sách công tiến hành thảo luận, xem xét và thông qua dự thảo văn bản chính sách.

Thực thi chính sách công là quá trình đưa chính sách vào thực tế nhằm hiện thực hóa mục tiêu chính sách. Đây là giai đoạn tổ chức thực hiện các giải pháp chính sách đã lựa chọn và theo dõi, giám sát, kiểm tra việc thực hiện. Có thể khẳng định giai đoạn này có ý nghĩa quyết định đến sự thành công của một chính sách công.

Đánh giá chính sách công là giai đoạn đo lường chi phí, kết quả của việc thực hiện chính sách và các tác động thực tế của chính sách trong mối liên hệ với mục tiêu chính sách công, từ đó xác định hiệu lực và hiệu quả của một chính sách trong thực tế. Trên cơ sở kết quả của đánh giá chính sách công, các cơ quan nhà nước có thể đưa ra những điều chỉnh chính sách nếu thấy cần thiết. Các cơ quan nhà nước có thể điều chỉnh mục tiêu, đổi hoặc bổ sung các giải pháp mới, có thể quyết định tiếp tục theo đuổi hay chấm dứt chính sách.

II. HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH CÔNG

1. Khái niệm hoạch định chính sách công

Hoạch định chính sách là một giai đoạn của chu trình chính sách công. Hoạch định chính sách công là một quá trình mà qua đó một vấn đề công được đưa vào chương trình nghị sự của nhà nước, cho đến khi ban hành được một chính sách để giải quyết vấn đề công đó. Một chính sách công được ban hành phải bao gồm cả mục tiêu giải quyết vấn đề và giải pháp để đạt mục tiêu đó. Do đó, có thể hiểu hoạch định chính sách công là toàn bộ các quá trình từ thiết lập chương trình nghị sự đến xây dựng và ban hành một chính sách để giải quyết một vấn đề công. Trong quá trình hoạch định chính sách công, cơ quan, tổ chức đề nghị xây dựng văn bản chính sách cần phải tiến hành các nghiên cứu khác nhau

để xác định vấn đề công, xác định các giải pháp và đánh giá tác động dự đoán của các giải pháp, đề xuất lựa chọn các giải pháp chính sách để cơ quan nhà nước có thẩm quyền thông qua. Như vậy, hoạch định chính sách công là toàn bộ quá trình nghiên cứu, xây dựng và ban hành một chính sách để giải quyết một vấn đề công.

2. Vai trò của hoạch định chính sách công

Hoạch định chính sách công được bắt đầu từ xác định vấn đề cho đến khi ban hành một chính sách, là giai đoạn quan trọng đầu tiên của chu trình chính sách công và nó tạo ra sản phẩm quản lý nhà nước là một chính sách công. Hoạch định chính sách công là quá trình tạo ra một chính sách công để giải quyết một vấn đề công nhằm đạt được các mục tiêu phát triển. Nếu chính sách công đó đúng đắn, khoa học sẽ thúc đẩy xã hội phát triển theo hướng tích cực và ngược lại sẽ gây hậu quả cho xã hội thậm chí kìm hãm, đẩy lùi sự phát triển. Chính vì vậy, các nhà hoạch định chính sách cần hết sức thận trọng để chính sách được ban hành phải là chính sách công tốt. Hoạch định chính sách công có những vai trò dưới đây:

- Điểm khởi đầu cho cả chu trình chính sách công.

Trong chu trình chính sách công ba giai đoạn, thì hoạch định chính sách công là đoạn đầu tiên, là cơ sở để thực hiện các giai đoạn còn lại của chu trình chính sách công, bởi vì kết thúc quá trình hoạch định chính sách công sẽ cho ra đời một chính sách công. Đây chính là cơ sở để tiến hành giai đoạn thứ hai là thực thi chính sách công; đồng thời, nội dung của chính sách công này cũng là căn cứ để đánh giá chính sách công. Như vậy, hoạch định chính sách công là điểm khởi đầu cho cả chu trình chính sách công, là cơ sở để thực thi và đánh giá chính sách công.

- Ban hành được một chính sách công.

Xã hội rất đa dạng, phức tạp và vận động không ngừng theo các quy luật khách quan. Trong quá trình vận động của xã hội luôn nảy sinh những vấn đề hoặc đặt ra những mối quan tâm đối với nhà nước. Thông qua hoạch định chính sách công, các nhà hoạch định chính sách nhận thức được vấn đề công và sự cần thiết phải ban hành chính sách để giải quyết vấn đề công đó, xác định được mục

tiêu và các giải pháp giải quyết vấn đề, và lựa chọn được giải pháp chính sách tối ưu; trên cơ sở đó cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành chính sách công.

- Củng cố niềm tin của Nhân dân với Nhà nước.

Hoạch định chính sách công đưa những vấn đề công vào sự quan tâm, chương trình nghị sự của nhà nước, điều này thể hiện ý chí, thái độ của nhà nước trước những vấn đề công đặt ra. Nếu những vấn đề quan tâm, bức xúc của Nhân dân được đưa vào chương trình ban hành chính sách công của nhà nước, thì hành động này thể hiện tinh thần, thái độ phục vụ Nhân dân của nhà nước và sẽ củng cố niềm tin của Nhân dân vào sự quản lý xã hội của nhà nước. Hơn nữa, nếu nhà nước đưa ra được những giải pháp giải quyết vấn đề hợp lòng dân nhanh chóng, kịp thời thì càng củng cố được niềm tin của Nhân dân vào sự quản lý, điều hành của nhà nước.

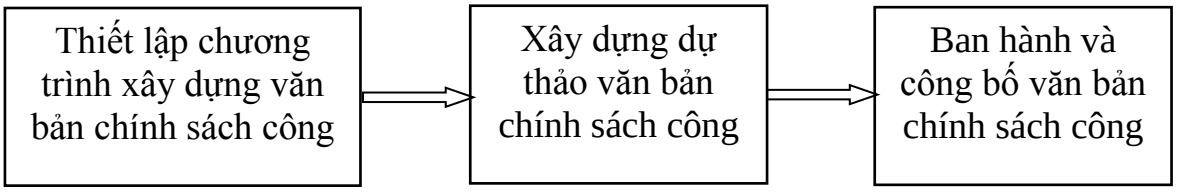
3. Chủ thể tham gia hoạch định chính sách công

Các vấn đề nảy sinh trong đời sống xã hội rất phong phú và đa dạng, tác động đến rất nhiều khía cạnh khác nhau của đời sống xã hội và được rất nhiều chủ thể khác nhau trong xã hội quan tâm, các chủ thể này bao gồm nhà nước, các tổ chức, cá nhân trong xã hội. Những chủ thể này có vai trò và chức năng khác nhau do vậy sẽ tham gia vào quá trình hoạch định chính sách khác nhau. Các chủ thể này có thể bao gồm: các cơ quan nhà nước; tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội; các viện nghiên cứu; các tổ chức xã hội; các nhà khoa học và các cá nhân trong xã hội; đối tượng chính sách; các cơ quan truyền thông.

4. Quy trình hoạch định chính sách công

Các chính sách công được quy định trong các văn bản quản lý của nhà nước, do đó, quy trình hoạch định chính sách gắn chặt chẽ với quy trình ban hành các văn bản quy định nội dung chính sách. Theo quy định của pháp luật hiện hành, thì quy trình hoạch định chính sách công ở nước ta bao gồm 3 giai đoạn: thiết lập chương trình xây dựng văn bản chính sách công (văn bản chính sách công là văn bản quy định nội dung chính sách công), xây dựng dự thảo văn bản chính sách công, ban hành và công bố văn bản chính sách công. Quy trình này được mô tả như sơ đồ ở Hình 2 dưới đây:

Hình 2: Mô tả về quy trình hoạch định chính sách công



a) Thiết lập chương trình xây dựng văn bản chính sách công

Giai đoạn đầu tiên của hoạch định chính sách công là thiết lập chương trình xây dựng văn bản chính sách công. Trong giai đoạn này, các vấn đề công được nhận thức bởi xã hội và nhà nước. Cơ quan đề nghị xây dựng văn bản chính sách công xác định được vấn đề công, đề ra được các giải pháp để giải quyết vấn đề, thông qua chính sách công và đưa được đề nghị chính sách vào chương trình xây dựng chính sách công của Nhà nước, sau đó được Nhà nước xem xét ban hành chính sách công để giải quyết vấn đề đó. Kết quả của giai đoạn này là xây dựng được đề nghị văn bản chính sách công, lý giải được sự cần thiết phải ban hành văn bản chính sách công, lựa chọn được phương án chính sách công và quyết định đưa đề nghị xây dựng văn bản chính sách công vào chương trình xây dựng văn bản chính sách công. Như vậy, có thể hiểu: Thiết lập chương trình xây dựng văn bản chính sách công là quá trình mà qua đó một đề nghị văn bản chính sách được xây dựng và được cơ quan nhà nước có thẩm quyền đưa vào chương trình xây dựng văn bản chính sách công.

Quy trình thiết lập chương trình xây dựng chính sách công gồm những nội dung cơ bản dưới đây:

- Xây dựng và thông qua đề nghị xây dựng văn bản chính sách công.

+ Xây dựng nội dung của chính sách công trong đề nghị xây dựng văn bản chính sách công: gồm các nội dung như xác định và phân tích vấn đề chính sách, xác định mục tiêu chính sách, đề xuất các phương án giải quyết vấn đề; đánh giá tác động của chính sách; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành chính sách công sau khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền thông qua.

+ Chuẩn bị hồ sơ đề nghị xây dựng văn bản chính sách công theo quy định.

+ Tổ chức lấy ý kiến cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan về đề nghị xây

dựng văn bản chính sách công; tổng hợp, nghiên cứu, giải trình tiếp thu ý kiến góp ý.

+ Thẩm định đề nghị xây dựng văn bản chính sách công.

+ Xem xét, thông qua đề nghị xây dựng văn bản chính sách công.

- Xem xét, thông qua chương trình xây dựng văn bản chính sách công.

+ Thẩm tra đề nghị xây dựng văn bản chính sách công.

+ Lập dự kiến chương trình xây dựng văn bản chính sách công.

+ Lấy ý kiến về dự kiến chương trình xây dựng văn bản chính sách công.

+ Họp xem xét, thông qua chương trình xây dựng văn bản chính sách công.

b) Xây dựng dự thảo văn bản chính sách công

Giai đoạn tiếp theo của quy trình hoạch định chính sách công là xây dựng dự thảo văn bản chính sách công. Sau khi xác định vấn đề chính sách và quyết định đưa đề nghị chính sách vào chương trình xây dựng văn bản chính sách để giải quyết nó, các cơ quan nhà nước được giao trách nhiệm tiến hành soạn thảo văn bản chính sách. Như vậy, soạn thảo văn bản chính sách là giai đoạn thể hiện nội dung chính sách trên văn bản trước khi trình cấp có thẩm quyền thông qua.

Từ những phân tích trên, có thể hiểu: Xây dựng dự thảo văn bản chính sách công là quá trình người soạn thảo sử dụng các phương pháp, cách thức, công cụ, mà chủ yếu là ngôn ngữ để biểu đạt nội dung chính sách công dưới hình thức văn bản theo quy định của pháp luật, trước khi trình văn bản chính sách đó lên cơ quan nhà nước có thẩm quyền thông qua.

Quá trình xây dựng dự thảo văn bản chính sách công gồm nhiều nội dung và tuân thủ một quy trình nhất định. Quy trình này bao gồm các bước chính dưới đây:

- Thành lập Ban soạn thảo.

- Soạn thảo văn bản chính sách công.

- Tổ chức lấy ý kiến, phản biện về dự thảo văn bản chính sách công.

- Thẩm định dự thảo văn bản chính sách công.

- Chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo và trình cơ quan thông qua dự thảo văn bản chính sách công.

c) Ban hành và công bố văn bản chính sách công

Sau khi dự thảo văn bản chính sách công được soạn thảo và trải qua các bước theo quy định, dự thảo văn bản chính sách được trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành văn bản chính sách đó thông qua. Ban hành văn bản chính sách công là quá trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền thảo luận để đi đến thống nhất các nội dung trong dự thảo văn bản chính sách công, biểu quyết thông qua và ký ban hành văn bản chính sách công.

Quy trình ban hành và công bố văn bản chính sách công phụ thuộc vào thẩm quyền ban hành văn bản chính sách công. Thông thường, quy trình này gồm các bước cơ bản dưới đây:

- Trình dự thảo văn bản chính sách công.
- Thẩm định hoặc thẩm tra dự thảo văn bản chính sách công.
- Xem xét và thông qua dự thảo văn bản chính sách công.
- Ký ban hành và công bố văn bản chính sách công.

III. THỰC THI CHÍNH SÁCH CÔNG

1. Khái niệm thực thi chính sách công

Thực thi đơn giản có nghĩa là thực hiện hoặc tiến hành. Tuy nhiên, với tư cách là giai đoạn thứ hai của chu trình chính sách công, thực thi chính sách công là quá trình đưa chính sách công vào thực tiễn đời sống xã hội thông qua các hoạt động có tổ chức của các chủ thể thực thi chính sách công nhằm hiện thực hoá mục tiêu chính sách công.

2. Vai trò của thực thi chính sách công

Thực thi chính sách công là một giai đoạn rất quan trọng của chu trình chính sách công vì sự thành công của một chính sách công phụ thuộc vào kết quả của thực thi chính sách công. Vai trò của thực thi chính sách công trong chu trình chính sách công được thể hiện ở những phương diện dưới đây:

- Từng bước hiện thực hoá mục tiêu và giải quyết vấn đề chính sách.

Các mục tiêu chính sách công chỉ có thể đạt được thông qua quá trình thực thi chính sách công, vì thực thi chính sách công bao gồm các hoạt động có tổ chức được các cơ quan nhà nước và các đối tác xã hội thực hiện hướng tới đạt được các

mục tiêu và mục đích đã tuyên bố trong chính sách công. Trong quá trình thực thi, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thiết lập các văn bản, hoặc chương trình, dự án để hiện thực hoá các mục tiêu và mục đích chính sách công, và tiến hành các hoạt động để thực hiện các văn bản, chương trình, dự án đó. Thông quá đó, vấn đề chính sách từng bước được giải quyết.

- Khẳng định tính đúng đắn và phù hợp của chính sách công.

Quá trình hoạch định chính sách công cho ra đời một chính sách công. Tuy nhiên, chính sách công đó có thực sự đúng đắn hay không chỉ có thể được nhận thức đầy đủ hơn trong giai đoạn thực thi chính sách công. Thực thi chính sách công cung cấp những bằng chứng thực tiễn về mục tiêu chính sách công có thích hợp hay không, và các giải pháp chính sách công có thực sự phù hợp với vấn đề mà nó hướng tới giải quyết hay không. Về phương diện lý thuyết, một chính sách công được ban hành đã phải đáp ứng đầy đủ những tiêu chuẩn của một chính sách công tốt và chỉ được các chủ thể ban hành thừa nhận, nhưng khi triển khai vào thực tiễn đời sống xã hội, thì tính đúng đắn của chính sách công mới được xã hội và đối tượng thụ hưởng chính sách công khẳng định một cách chắc chắn.

- Cung cấp căn cứ thực tiễn để hoàn thiện chính sách công.

Chính sách công được ban hành ban đầu hay chính sách cơ sở thường chỉ mang tính định hướng về mục tiêu và giải pháp để giải quyết vấn đề công. Chính sách công này sẽ được cụ thể hoá cho phù hợp với bối cảnh và điều kiện cụ thể trong quá trình thực thi của các cơ quan nhà nước các cấp. Căn cứ vào mục tiêu và giải pháp chính sách công ban đầu, tùy theo thẩm quyền các cơ quan nhà nước các cấp thiết kế, ban hành các quy định, thủ tục hoặc chương trình, dự án để cụ thể hoá các mục tiêu và giải pháp cho phù hợp với bối cảnh và điều kiện thực thi chính sách công cụ thể. Hơn nữa, thông qua thực thi chính sách công, những người thực thi đưa ra những đề xuất điều chỉnh chính sách công cho phù hợp với thực tiễn đời sống xã hội và rút ra những bài học kinh nghiệm cho thiết kế chính sách công trong tương lai. Chính vì vậy, nhiều nhà khoa học cho rằng có một mối quan hệ hữu cơ giữa giai đoạn hoạch định chính sách công và thực thi chính sách công, việc phân tách rạch ròi giữa thực thi chính sách công và hoạch định chính

sách công trước đây đã không còn phù hợp.

3. Chủ thể tham gia thực thi chính sách công

Tùy thuộc vào chế độ chính trị, những quy định của Hiến pháp, nguyên tắc thực thi quyền lực nhà nước, cách thức tổ chức bộ máy nhà nước, mức độ dân chủ, công khai, minh bạch trong quản lý nhà nước, trình độ phát triển kinh tế - xã hội ở mỗi quốc gia mà số lượng và loại chủ thể tham gia vào quá trình thực thi chính sách công ở các nước khác nhau là khác nhau.

Trong điều kiện toàn cầu hóa hiện nay, ngoài những chủ thể tham gia thực thi chính sách công nêu trên, quá trình thực thi chính sách công còn có sự tham gia của các đối tác là các tổ chức quốc tế, tổ chức phi chính phủ, các nhà tài trợ quốc tế. Hơn nữa, trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường, cùng với xu hướng xã hội hóa các hoạt động của nhà nước, quá trình thực thi chính sách có sự tham gia tích cực của các đối tác xã hội như các doanh nghiệp, các tổ chức nghiên cứu, tổ chức đào tạo, hiệp hội, người dân,...

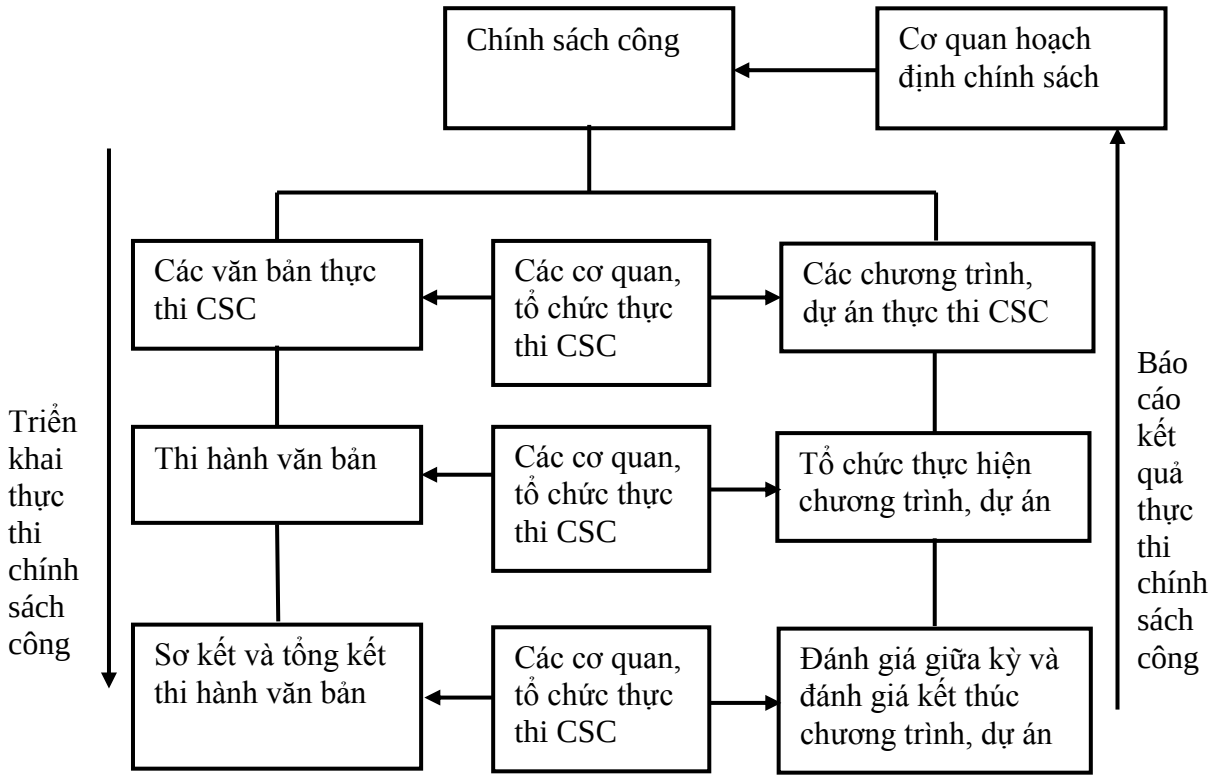
Như vậy, có rất nhiều chủ thể tham gia vào quá trình thực thi chính sách công, và các chủ thể này có mối quan hệ tương tác với nhau trong quá trình thực hiện chính sách công; số lượng chủ thể và vai trò của từng chủ thể tham gia tùy thuộc vào từng chính sách công cụ thể và bối cảnh của từng nước. Tuy nhiên, có thể nhóm các chủ thể thực thi chính sách công thành các nhóm sau: (1) Chủ thể thực thi là các cơ quan nhà nước và nhân sự của các cơ quan đó - đây là chủ thể chịu trách nhiệm thực thi chính sách công; (2) Chủ thể tham gia là các đối tác phi nhà nước (các doanh nghiệp, các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước); (3) Chủ thể tham gia với tư cách là đối tượng chính sách công (các cộng đồng dân cư, các nhóm dân số, thậm chí cả người dân).

4. Quy trình tổ chức thực thi chính sách công

Quá trình thực thi chính sách công được triển khai thông qua hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước, với sự tham gia của các đối tác. Căn cứ vào từng chính sách công và thẩm quyền của mình mà các chủ thể thực thi chính sách công xác định các nhiệm vụ thực thi cụ thể. Với tư cách là một giai đoạn của chu trình chính sách, thực thi chính sách công thường được triển khai theo hai hình thức:

(1) Ban hành các văn bản quy định chi tiết, quy định các biện pháp, các thủ tục thực thi chính sách công và thi hành các văn bản đó; (2) Thiết lập các chương trình, dự án thực thi chính sách công và tổ chức thực hiện các chương trình, dự án đó. Với cách tiếp cận đó, quy trình thực thi chính sách công gồm các nội dung chính như được mô tả ở Hình 3.

Hình 3: Sơ đồ quy trình thực thi chính sách công



Trong sơ đồ trên, đường thẳng — thể hiện sự liên kết giữa các nội dung; đường mũi tên → thể hiện trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức; đường mũi tên ↓ biểu diễn trật tự tiến hành các công việc; đường mũi tên ↑ biểu diễn tuyến báo cáo kết quả.

a) Xây dựng và ban hành văn bản, chương trình, dự án thực thi chính sách công

Các chính sách công với tư cách là sản phẩm của quá trình hoạch định chính sách, thường mang tính định hướng về mục tiêu và giải pháp giải quyết vấn đề công. Do đó, để đưa chính sách công vào thực tiễn, thì các chủ thể thực thi chính sách công căn cứ vào thẩm quyền của mình ban hành các văn bản, các chương trình, dự án để cụ thể hóa mục tiêu và giải pháp cho từng giai đoạn thời

gian hoặc địa bàn cụ thể. Để thực hiện nhiệm vụ này, các chủ thể thực thi chính sách công cần tiến hành các hoạt động như:

- Nghiên cứu nội dung chính sách công để xác định những văn bản, chương trình hoặc dự án cần phải được ban hành hoặc phê duyệt.

- Xây dựng kế hoạch soạn thảo và ban hành các văn bản thực thi chính sách công; xây dựng kế hoạch lập và phê duyệt các chương trình, dự án thực thi chính sách công.

- Tổ chức triển khai thực hiện các kế hoạch nêu trên để bảo đảm ban hành được các văn bản, chương trình, dự án có chất lượng, hợp pháp, đúng thời gian, tiết kiệm và hiệu quả.

b) Tổ chức thực hiện chính sách, các văn bản, chương trình, dự án thực thi chính sách công

Sau khi các văn bản, chương trình, dự án được ban hành và phê duyệt, các chủ thể thực thi được giao trách nhiệm tổ chức thi hành văn bản, và triển khai thực hiện chương trình, dự án này. Nội dung tổ chức thi hành văn bản và chương trình, dự án cụ thể có khác nhau. Tuy nhiên, có thể khái quát thành các nội dung hoạt động dưới đây:

- Xây dựng kế hoạch tổ chức thực hiện chính sách, thi hành văn bản, hoặc lập kế hoạch thực hiện chương trình, dự án.

- Tuyên truyền, phổ biến nội dung chính sách, nội dung văn bản, chương trình, dự án thực thi chính sách.

- Tập huấn văn bản, bồi dưỡng những kiến thức và kỹ năng cần thiết để triển khai chính sách, văn bản, chương trình, dự án thực thi chính sách.

- Bảo đảm cơ sở vật chất, kinh phí, tổ chức bộ máy và nguồn nhân lực để triển khai thực hiện chính sách, thi hành văn bản, thực hiện chương trình, dự án thực thi chính sách.

- Phối hợp trong triển khai thực hiện chính sách, chương trình, dự án thực thi chính sách.

- Chỉ đạo, tổ chức kiểm tra, đôn đốc việc thi hành văn bản, việc thực hiện chương trình, dự án thực thi chính sách.

- Thu thập, cung cấp thông tin phản hồi và đưa ra những điều chỉnh thực thi chính sách.

c) Sơ kết, tổng kết thực thi chính sách công

Định kỳ các chủ thể thực thi chính sách công tiến hành sơ kết, tổng kết kết quả thực hiện. Việc sơ kết, tổng kết thực hiện chính sách công được tiến hành theo trình tự từ dưới lên trên.

- Trước hết, các cơ quan, tổ chức được giao thi hành văn bản thực thi chính sách công nào thì tiến hành sơ kết, tổng kết việc thi hành văn bản đó, và báo cáo lên cơ quan, tổ chức cấp cao hơn. Các cơ quan, tổ chức được giao thực hiện các chương trình, dự án nào thì tiến hành đánh giá giữa kỳ và đánh giá kết thúc chương trình, dự án đó và báo cáo lên cơ quan, tổ chức cấp cao hơn. Trong báo cáo sơ kết, tổng kết, báo cáo đánh giá giữa kỳ, báo cáo đánh giá kết thúc cần thể hiện rõ quá trình triển khai thực hiện, những kết quả đạt được, những hạn chế, nguyên nhân, và đề xuất những kiến nghị đối với cấp trên để xử lý những vướng mắc trong tổ chức thực hiện.

- Tiếp theo, trên cơ sở các báo cáo sơ kết, tổng kết, báo cáo đánh giá giữa kỳ, báo cáo kết thúc của các cơ quan, tổ chức thực thi chính sách công cấp dưới, cơ quan, tổ chức thực thi chính sách cao nhất tổng hợp thành báo cáo sơ kết, tổng kết thực thi chính sách công. Cơ quan, tổ chức chịu trách nhiệm thực thi chính sách công cuối cùng này báo cáo và giải trình về kết quả thực thi chính sách công trước cơ quan hoạch định và Nhân dân. Đồng thời, có thể kiến nghị với cơ quan hoạch định chính sách công điều chỉnh, sửa đổi cho phù hợp với thực tiễn.

IV. ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH CÔNG

1. Khái niệm đánh giá chính sách công

Đánh giá chính sách công là xem xét khách quan và có hệ thống về một chính sách công đang được thực hiện hoặc đã hoàn thành để xác định mức độ thành công, tác động và tính bền vững của chính sách, cung cấp bằng chứng để điều chỉnh chính sách và tăng cường thực thi chính sách công đó.

Về cơ bản, việc thiết kế đánh giá, phương pháp đánh giá tập trung vào trả lời ba loại câu hỏi dưới đây:

- Câu hỏi mô tả: Đối với loại câu hỏi này, đánh giá chính sách công phải xác định những gì đang diễn ra và mô tả các quá trình thực thi chính sách công, các điều kiện để thực thi chính sách công, các mối quan hệ giữa các cơ quan, tổ chức tham gia thực thi chính sách công, và xác định quan điểm của các bên liên quan đến chính sách công.

- Câu hỏi chuẩn tắc: Đối với loại câu hỏi này, đánh giá chính sách công phải so sánh những hoạt động đang diễn ra với những hoạt động cần được diễn ra; đánh giá các hoạt động và xác định liệu việc thực thi chính sách công có đạt được các mục tiêu chính sách hay không. Các câu hỏi chuẩn tắc có thể áp dụng cho việc đánh giá các yếu tố đầu vào cho thực thi chính sách công, các hoạt động thực thi chính sách công, và các đầu ra của chính sách công.

- Câu hỏi nhân quả: Đối với loại câu hỏi này, đánh giá chính sách công cần kiểm tra các kết quả đầu ra của chính sách công và xác định việc thực thi chính sách công có tạo ra sự khác biệt nào trong các kết quả đầu ra đó hay không.

Khi đánh giá chính sách công cho thấy việc thực thi chính sách công trong thực tế đem lại những kết quả có giá trị và chúng đóng góp vào đạt được các mục tiêu và mục đích của chính sách công, thì chúng ta có thể kết luận rằng việc thực thi chính sách công đó đã tạo ra những kết quả và tác động tích cực đối với xã hội. Điều này cung cấp cơ sở thực tiễn để Nhà nước tiếp tục duy trì chính sách công hoặc mở rộng can thiệp chính sách công.

2. Vai trò của đánh giá chính sách công

Các đánh giá chính sách công cung cấp thông tin cho nhà hoạch định chính sách và chủ thể thực thi chính sách công về nhiều quyết định, từ việc chấp dứt các chính sách không hiệu quả, đến việc tăng cường các chính sách có hiệu quả, đến điều chỉnh lợi ích của chính sách, đến lựa chọn các chính sách thay thế… Đánh giá chính sách công có các vai trò dưới đây:

- Giúp cho việc ra quyết định phân bổ nguồn lực: Thông tin đánh giá có thể cung cấp thông tin cho các nhà quản lý về các chính sách thành công nhiều hay ít theo các kết quả đầu ra, và do đó cung cấp thông tin về mức độ sử dụng

nguồn lực để thực thi chính sách. Khi việc phân bổ nguồn lực đang được thực hiện cho các chính sách, thì thông tin đánh giá có thể giúp các nhà quản lý phân tích việc sử dụng các nguồn lực này có hiệu lực và hiệu quả hay không. Thông tin đánh giá có thể hỗ trợ cho quá trình phân bổ ngân sách, đặc biệt khi Nhà nước đang thiết lập một hệ thống ngân sách theo kết quả thực hiện. Tương tự, thông tin đánh giá về các kết quả của một chính sách thí điểm có thể giúp nhà quản lý quyết định có nên mở rộng, thiết kế lại hoặc thậm chí loại bỏ hoàn toàn chính sách đó hay không.

- Giúp cân nhắc lại các nguyên nhân của vấn đề chính sách: Khi một chính sách không tạo ra bất kỳ tác động quan trọng nào lên vấn đề chính sách hiện tại, thì nguyên nhân có thể là do chất lượng chính sách kém hoặc thực thi chính sách kém, cũng có thể là do vấn đề chính sách đã khác so với vấn đề ban đầu. Do đó, thông tin đánh giá có thể đòi hỏi nhà hoạch định chính sách phải kiểm tra lại nguyên nhân của vấn đề chính sách và đề xuất những giải pháp chính sách thay thế.

- Giúp xác định được những vấn đề nảy sinh trong quá trình thực thi chính sách: Khi các đo lường định kỳ về các chỉ số kết quả của một chính sách cho biết sự khác nhau rõ ràng giữa chỉ tiêu kết quả và kết quả thực tế, thì nhà quản lý công cần phải biết lý do tại sao lại có sự khác biệt đó. Thông thường, kết quả thực hiện giữa kế hoạch và thực tế hầu như không đồng nhất, nhưng khi sự khác biệt đó là lớn, kéo dài, và có những hậu quả thực sự cho các chính sách, thì cần phải xem xét lại, xác định những lý do của sự khác biệt, và xác định các giải pháp mới (trong trường hợp kết quả thực hiện kém), hoặc áp dụng những bài học kinh nghiệm để bảo đảm kết quả thực hiện tăng nhanh hơn và mở rộng.

- Cung cấp bằng chứng về sự mâu thuẫn của các kết quả thực thi chính sách: Thông tin đánh giá có thể cho biết cùng một chính sách công nhưng báo cáo các kết quả lại khác nhau. Việc so sánh thực thi cùng một chính sách nhưng có các kết quả khác nhau đạt ra câu hỏi về điều gì đang diễn ra và ở đâu như: Có những thay đổi lớn trong thực thi mà dẫn đến sự khác nhau không? Hoặc cơ quan chịu trách nhiệm thực thi không hiểu mục đích và lý do của chính sách,

nên đưa ra sự hướng dẫn khác nhau dẫn đến phương pháp tiếp cận khác nhau về bản chất không? Hoặc khả năng thứ ba, các tiêu chuẩn báo cáo có quá khác nhau dẫn đến sự so sánh là không hợp lý không?.

- Xây dựng sự đồng thuận về những nguyên nhân của vấn đề chính sách và giải pháp chính sách: Thông tin đánh giá có thể đóng góp cho những thảo luận giữa các nhà quản lý công và các bên liên quan về các nguyên nhân của vấn đề chính sách và cách thức đưa ra các giải pháp thích hợp. Định nghĩa về một vấn đề chính sách sẽ cho biết việc triển khai các giải pháp có giải quyết được vấn đề hoặc ít nhất là giảm bớt vấn đề hay không. Thông tin đánh giá có thể cung cấp bằng chứng về mối quan hệ nhân quả, bằng chứng về tính thích hợp và tác động của các giải pháp chính sách.

- Giúp xác định sự thành công, hiệu lực và hiệu quả của thực thi chính sách. Các đánh giá chính sách công cung cấp thông tin về các kết quả của chính sách đã đạt được, bao gồm các đầu ra, kết quả đầu ra, tác động của chính sách, qua đó giúp xác định mức độ đạt được mục tiêu và mục đích của chính sách trong từng giai đoạn cụ thể. Đồng thời, các đánh giá chính sách công cũng giúp xác định hiệu lực, hiệu quả, tính thích hợp và tính bền vững của chính sách công.

- Cung cấp bằng chứng cho hoàn thiện chính sách công: Các đánh giá chính sách là một bộ phận của hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng. Các đánh giá chính sách công được thiết kế tốt và được thực hiện tốt có thể cung cấp bằng chứng thuyết phục và toàn diện về những thành công, những bất cập và hạn chế của một chính sách công, để trên cơ sở đó các nhà hoạch định chính sách đưa ra quyết định duy trì hoặc mở rộng chính sách, sửa đổi, bổ sung chính sách, thậm chí chấm dứt chính sách đó.

- Hỗ trợ cải cách và đổi mới khu vực công: Đánh giá chính sách công cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách cũng như các chủ thể thực thi chính sách trong khu vực công những bằng chứng về nhưng ưu điểm, hạn chế và bất cập của mình, trên cơ sở đó đề xuất những giải pháp cải cách và đổi mới khu vực công, đặc biệt là cải cách hành chính nhà nước.

3. Nội dung đánh giá chính sách công

Đánh giá chính sách là xem xét khách quan và có hệ thống về một chính sách đang được hoạch định, đang được thực hiện hoặc đã hoàn thành. Do vậy, đánh giá chính sách tập trung vào những nội dung cơ bản sau:

- Đánh giá tác động của các phương án chính sách công. Nội dung này được thực hiện ở giai đoạn hoạch định chính sách.

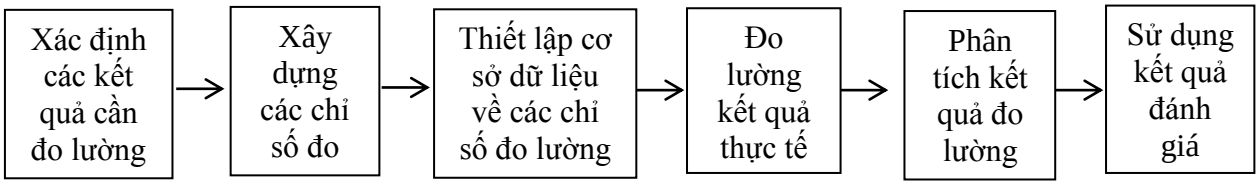
- Đánh giá quá trình thực thi chính sách, đánh giá các kết quả (đầu ra, kết quả đầu ra, tác động), hiệu lực, hiệu quả, tính thích hợp, tính bền vững của chính sách. Nội dung này được thực hiện ở giai đoạn thực thi chính sách và sau khi kết thúc thực thi chính sách.

Ở mỗi nội dung đánh giá, người đánh giá sẽ sử dụng các phương pháp và công cụ đánh giá khác nhau cho phù hợp với nội dung và thời điểm đánh giá chính sách.

4. Quy trình đánh giá chính sách công

Việc đánh giá kết quả thực hiện chính sách công gồm các bước như được mô tả ở Hình 4.

Hình 4: Sơ đồ quy trình đánh giá kết quả chính sách công



a) Bước 1: Xác định các kết quả cần đo lường

Trong bước này, người đánh giá phải trả lời chính xác cái gì cần được đo lường? Để trả lời đúng cho câu hỏi này, người đánh giá phải hiểu rõ mục đích của đánh giá và chuỗi kết quả trong mô hình lô gích - tức là, phải xác định rõ các thành tố của mô hình lô gích về kết quả chính sách, bao gồm xác định rõ các đầu ra, kết quả đầu ra của chính sách.

Việc xác định đối tượng đo lường phải căn cứ vào mục đích của đánh giá. Chẳng hạn, mục đích của đánh giá là đo lường hiệu lực của chính sách, thì đối tượng đo lường chính là các đầu ra và kết quả đầu ra của chính sách. Nếu mục

đích của đánh giá là đo lường hiệu quả của chính sách, thì đối tượng đo lường không chỉ là các đầu ra, kết quả đầu ra của chính sách, mà còn là các đầu vào để thực thi chính sách.

Thông thường, các kết quả mong đợi của chính sách, chương trình, hoặc dự án đã được xác định trong quá trình hoạch định chính sách, thiết kế chương trình hoặc dự án. Tuy nhiên, trong những trường hợp các kết quả này chưa được xác định, thì người đánh giá phải thiết lập mô hình lô gích về kết quả của chính sách, chương trình, hoặc dự án.

b) Bước 2: Xây dựng các chỉ số đo lường

Các chỉ số đo lường kết quả không giống như các kết quả. Các chỉ số đo lường kết quả là các biến số định tính hoặc định lượng cung cấp một phương tiện đơn giản và tin cậy để đo lường thành tựu, phản ánh những thay đổi liên quan đến một can thiệp chính sách, chương trình hoặc dự án, giúp đánh giá kết quả thực thi chính sách so với kết quả mong muốn đã tuyên bố.

Các chỉ số đo lường kết quả giúp trả lời hai cơ hỏi cơ bản đặt ra cho các chính phủ và các tổ chức trên toàn thế giới là: Chúng ta sẽ biết sự thành công hoặc thành tựu như thế nào? Chúng ta có đang hướng tới việc đạt được các kết quả mong muốn hay không? Vì vậy, thiết lập các chỉ số đo lường kết quả thích hợp để trả lời những câu hỏi này trở thành một phần quan trọng của đánh giá chính sách. Xây dựng các chỉ số đo lường kết quả cho phép các nhà quản lý đánh giá được mức độ đạt được các kết quả mong muốn. Xây dựng các chỉ số đo lường kết quả là hoạt động chính trong đánh giá chính sách. Nó định hướng tất cả việc thu thập dữ liệu, phân tích và báo cáo kết quả đánh giá.

Gồm các chỉ số:

- Chỉ số đo lường kết quả đầu ra. Chỉ số đo lường kết quả đầu ra đo lường những người thụ hưởng đã thay đổi gì. Chỉ số này nói lên mức độ mà chính sách, chương trình, hoặc dự án đáp ứng mục tiêu mong muốn của nó. Chúng đo lường tác động trong ngắn hạn và trung hạn của chính sách.

- Chỉ số đo lường đầu ra. Các chỉ số đo lường đầu ra thể hiện số lượng các dịch vụ hoặc sản phẩm được cung cấp hoặc bao nhiêu công việc được thực hiện.

- Chỉ số đo lường hiệu quả. Chỉ số đo lường hiệu quả cho thấy số lượng công việc được thực hiện trong mối tương quan với số lượng các nguồn lực đã sử dụng.

- Chỉ số đo chất lượng dịch vụ. Các chỉ số đo lường chất lượng dịch vụ phản ánh hiệu lực của việc thỏa mãn những mong đợi của khách hàng.

c) Bước 3: Thiết lập cơ sở dữ liệu về các chỉ số đo lường

Sau khi lựa chọn được các chỉ số đo lường các kết quả, chúng ta chuyển sang bước tiếp theo là thiết lập dữ liệu cơ sở, nghĩa là xác định dữ liệu ban đầu liên quan đến các kết quả. Dữ liệu cơ sở là sự đo lường ban đầu về một chỉ số đo lường. Nó thiết lập điều kiện hiện tại so với sự thay đổi tương lai có thể được theo dõi. Dữ liệu cơ sở cung cấp bằng chứng để những người ra quyết định có thể đo lường các kết quả can thiệp chính sách sau đó.

- Xác định dữ liệu cơ sở về các chỉ số đo lường.

Dữ liệu cơ sở bắt nguồn từ các kết quả và các chỉ số đo lường. Một dữ liệu cơ sở về kết quả là thông tin định tính hoặc định lượng cung cấp dữ liệu tại điểm bắt đầu của giai đoạn giám sát. Dữ liệu cơ sở được sử dụng như là điểm bắt đầu làm cơ sở cho giám sát kết quả thực hiện trong tương lai. Dữ liệu cơ sở là sự đo lường quan trọng đầu tiên về các chỉ số đo lường.

- Xây dựng dữ liệu cơ sở.

Khi xây dựng dữ liệu cơ sở cho mỗi chỉ số đo lường, chúng ta cần phải xác định đầy đủ các nội dung dưới đây: (1) Nguồn dữ liệu; (2) Phương pháp thu thập dữ liệu; (3) Người thu thập dữ liệu; (4) Tần suất thu thập dữ liệu; (5) Chi phí và khó khăn trong thu thập dữ liệu; (6) Người phân tích dữ liệu; (7) Người báo cáo dữ liệu; (8) Người sử dụng dữ liệu.

- Xác định các nguồn dữ liệu.

Khi xác định các nguồn dữ liệu cần phải trả lời những câu hỏi như: Nguồn dữ liệu có thể tiếp cận được không? Nguồn dữ liệu có thể cung cấp dữ liệu chất lượng không? Nguồn dữ liệu có thể được tiếp cận đều đặn và kịp thời không? Thu thập dữ liệu ban đầu từ nguồn đó có khả thi và hiệu quả không?

- Thiết kế các phương pháp thu thập dữ liệu.

Sau khi xác định được nguồn dữ liệu, thì công việc tiếp theo là xác định phương pháp và công cụ thu thập dữ liệu, xác định cách thức có được dữ liệu cần thiết, cách thức so sánh các công cụ thu thập dữ liệu, thủ tục sử dụng, thời gian tiếp cận nguồn dữ liệu… Tùy thuộc vào khả năng sẵn có về nguồn lực, khả năng tiếp cận, nhu cầu, những trở ngại về thời gian… mà chúng ta lựa chọn các phương pháp thu thập dữ liệu phù hợp. Các phương pháp và công cụ thu thập dữ liệu gồm: nói chuyện với các cá nhân có liên quan, phỏng vấn cộng đồng, tham quan, xem xét lại các ghi chép chính thức (hệ thống thông tin quản lý và dữ liệu hành chính), phỏng vấn người cung cấp tin tức chính yếu, quan sát người tham gia, phỏng vấn nhóm đại diện, qua sát trực tiếp, bảng hỏi, khảo sát nhóm, điều tra dân số, thử nghiệm.

d) Bước 4: Đo lường kết quả thực tế

Sau khi chúng ta đã xác định được các chỉ tiêu kết quả, thì bước tiếp theo là tiến hành đo lường kết quả thực tế tương ứng với các chỉ số đo lường kết quả đã xác định. Tất nhiên, để đo lường được các kết quả thực tế chúng ta cần tiến hành thu thập dữ liệu phản ánh hiện trạng các kết quả.

- Lựa chọn phương pháp đánh giá.

Việc lựa chọn phương pháp đánh giá để đo lường kết quả phụ thuộc vào mục đích đánh giá. Nếu mục đích là đánh giá kết quả thực hiện thì người đánh giá chỉ cần thu thập thông tin về kết quả thực hiện chính sách (đầu ra hoặc kết quả đầu ra của chính sách) và sau đó so sánh nó với mục tiêu chính sách để xác định việc thực hiện chính sách có đạt được mục tiêu đã đề ra hay không. Nếu mục đích đánh giá là đánh giá tác động của chính sách (kết quả đầu ra và tác động), thì người đánh giá cần phải lựa chọn các phương pháp đánh giá tác động thích hợp, gồm phương pháp định tính (sử dụng để đánh giá các tác động định tính) và phương pháp định lượng (sử dụng để đánh giá các tác động định lượng). Phương pháp định tính gồm các phương pháp: Phỏng vấn, điều tra xã hội học, quan sát, thảo luận. Phương pháp định lượng gồm các phương pháp: Phân bổ ngẫu nhiên, sai biệt kép, thiết kế gián đoạn hồi quy, so sánh điểm tương đồng, biến công cụ. Phương pháp định lượng được sử dụng để đánh giá các tác động định lượng.

- Thu thập thông tin về kết quả.

Khi thu thập thông tin về kết quả chúng ta cần trả lời đầy đủ 8 câu hỏi chính sau: (1) Nguồn dữ liệu là gì? (2) Phương pháp thu thập dữ liệu là gì? (3) Ai sẽ thu thập dữ liệu? (4) Tần suất thu thập dữ liệu? (5) Chi phí và khó khăn để thu thập dữ liệu là gì? (6) Ai sẽ phân tích dữ liệu? (7) Ai sẽ báo cáo dữ liệu? (8) Ai sẽ sử dụng dữ liệu?

đ) Bước 5: Phân tích kết quả đo lường

Để phát huy được giá trị của việc đo lường kết quả thì việc phân tích kết quả đo lường thực tế là việc không thể thiếu. Phân tích kết quả là việc sử dụng các dữ liệu hoặc thông tin thu được từ đo lường kết quả và rút ra được những kết luận nhằm hỗ trợ cho việc ra quyết định.

Khi phân tích kết quả đo lường được, người đánh giá có thể sử dụng các phương pháp sau:

- So sánh với tiêu chuẩn, gồm: So sánh kết quả đạt được với mức độ kết quả trong quá khứ; So sánh kết quả đạt được với chỉ tiêu kết quả; So sánh kết quả đạt được với kết quả của các cơ quan, tổ chức…khác.

- So sánh phân nhóm, gồm: Xác định chênh lệch kết quả giữa các nhóm liên quan; Xác định sự bất bình đẳng giữa các nhóm thụ hưởng.

- Phân tích quan hệ nhân quả: So sánh tình trạng của đối tượng thụ hưởng chính sách giữa thời điểm sau và trước khi thực thi chính sách; So sánh tình trạng đối tượng thụ hưởng chính sách giữa các giai đoạn thời gian thực thi chính sách khác nhau; So sánh giữa đối tượng thụ hưởng chính sách với đối tượng không thụ hưởng chính sách.

e) Bước 6: Sử dụng kết quả đánh giá

Sử dụng các kết quả đánh giá chính sách để cải thiện kết quả thực hiện và hoàn thiện chính sách là mục đích chính của đánh giá chính sách. Điểm chính của đánh giá chính sách không chỉ tạo ra thông tin về kết quả của chính sách, mà nó cung cấp thông tin cho những người sử dụng thích hợp theo cách thức kịp thời để thông tin phản hồi kết quả thực hiện có thể được sử dụng nhằm quản lý tốt hơn.

Kết quả đánh giá chính sách được sử dụng cho các mục đích dưới đây:

- Sử dụng kết quả đánh giá cho hoạch định chính sách;
- Sử dụng kết quả đánh giá cho tổ chức thực thi chính sách;
- Sử dụng kết quả đánh giá trong lập ngân sách;
- Sử dụng kết quả đánh giá trong truyền thông;
- Sử dụng trong giải trình trước nhà chính trị và Nhân dân.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân biệt chính sách công với các công cụ quản lý nhà nước khác.

2. Phân tích và liên hệ thực tiễn để làm rõ nội dụng của chính sách công.

3. Phân tích và liên hệ thực tiễn để làm rõ vai trò của chính sách công.

4. Trình bày thực trạng hoạch định chính sách công ở bộ, ngành, địa phương nơi học viên công tác và đề xuất các giải pháp hoàn thiện công tác này.

5. Trình bày thực trạng thực thi chính sách công ở bộ, ngành, địa phương nơi học viên công tác và đề xuất các giải pháp hoàn thiện công tác này.

6. Trình bày thực trạng đánh giá chính sách công ở bộ, ngành, địa phương nơi học viên công tác và đề xuất các giải pháp hoàn thiện công tác này.

TÀI LIỆU THAM KHẢO DÀNH CHO HỌC VIÊN

1. Luật Ban hành quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020.

2. Nguyễn Hữu Hải (2014). Chính sách công - Những vấn đề cơ bản, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

3. Lê Văn Hòa (2016). Giám sát và đánh giá chính sách công, NXB. Chính trị Quốc gia Sự thật.

4. Học viện Hành chính Quốc gia (2018). Những vấn đề cơ bản của chính sách công, Nxb Chính trị Quốc gia Sự thật.

5. Học viện Hành chính Quốc gia (2021). Hoạch định và thực thi chính sách công, Nxb Bách khoa Hà Nội.

Chuyên đề 5
TỔNG QUAN VỀ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

I. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

1. Quan niệm về phát triển bền vững

Phát triển là xu hướng "vận động, tiến triển theo chiều hướng đi lên"[68] của mọi sự vật, hiện tượng. Sự phát triển của một quốc gia được phản ánh qua nhiều mặt: phát triển về kinh tế, phát triển về văn hóa, về xã hội… và được đo lường hiện nay bằng nhiều chỉ số khác nhau. Sự phát triển đó cũng chịu ảnh hưởng của nhiều yếu tố như điều kiện tự nhiên, các đặc điểm xã hội, các yếu tố chính trị, chất lượng điều hành của nhà nước… "Bền vững" thể hiện sự "vững chắc và bền lâu".[69] Như vậy, phát triển bền vững thể hiện xu thế vận động đi lên của các sự vật, hiện tượng, trong đó có các quốc gia một cách ổn định, lâu dài. Trong sự vận hành của đời sống xã hội, cần phải đảm bảo được sự "phát triển bền vững".

Nhận thức về nhu cầu phát triển bền vững đã có từ những năm 80 của thế kỷ trước. Xuất phát điểm của khái niệm này là quan niệm của phong trào môi trường về việc cân bằng giữa nhu cầu của con người với việc bảo vệ môi trường tự nhiên. Năm 1980, trong báo cáo "Chiến lược bảo vệ thế giới", Liên minh Quốc tế Bảo tồn Thiên nhiên và Tài nguyên Thiên nhiên (IUCN - International Union for Conservation of Nature and Natural Resources) đã đưa ra mục tiêu của phát triển bền vững là "đạt được sự phát triển bền vững bằng cách bảo vệ các tài nguyên sinh vật" và thuật ngữ phát triển bền vững ở đây được đề cập tới với một nội dung hẹp, nhấn mạnh tính bền vững của sự phát triển về mặt sinh thái, nhằm kêu gọi việc bảo tồn các tài nguyên sinh vật.[70]

Định nghĩa về phát triển bền vững được sử dụng thông dụng nhất hiện nay được đưa ra trong Báo cáo "Tương lai chung của chúng ta" do Ủy ban Thế giới về Môi trường và Phát triển (WCED-World Commission on Environment and Development) của Liên Hợp Quốc (còn gọi là Báo cáo Brundtland theo tên của

[68] Nguyễn Như Ý (Chủ biên) (1998), Từ điển tiếng Việt. NXB. Văn hóa thông tin, H., tr.1321.
[69] Nguyễn Như Ý (Chủ biên) (1998), Từ điển tiếng Việt. NXB. Văn hóa thông tin, H., tr.148.
[70] Hà Hữu Nga (2015): Lý thuyết phát triển bền vững của Liên Hợp Quốc, in trong: Nguyễn Vĩnh Thanh (Chủ biên) (2015), Một số vấn đề về phát triển bền vững ở Việt Nam hiện nay. NXB. Chính trị Quốc gia, H., tr.9.

Thủ tướng Na Uy Gro Harlem Brundtland - người chủ trì biên soạn), theo đó "phát triển bền vững" được định nghĩa là "sự phát triển đáp ứng được nhu cầu của hiện tại mà không làm tổn thương khả năng cho việc đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai".[71] Quan niệm "phát triển bền vững" trong Báo cáo này chủ yếu nhấn mạnh đến việc giải quyết hợp lý mối quan hệ giữa mục tiêu phát triển kinh tế để bảo đảm đáp ứng các nhu cầu hiện tại với việc sử dụng hiệu quả nguồn tài nguyên thiên nhiên và bảo đảm môi trường sống cho con người trong quá trình phát triển. Khi nhìn nhận như vậy, trong nội hàm của "phát triển bền vững" có hai khía cạnh cần lưu ý: phát triển bền vững vẫn phải bảo đảm sự phát triển, tăng trưởng để đáp ứng các nhu cầu của hiện tại nhưng không được để điều đó gây hại cho sự phát triển tương tự trong tương lai.

Nội hàm về phát triển bền vững được tái khẳng định ở Hội nghị Thượng đỉnh Trái đất về Môi trường và phát triển tổ chức ở Rio de Janeiro (Brazil) năm 1992. Hội nghị đã đề ra Chương trình nghị sự toàn cầu cho thế kỷ XXI, theo đó, quan niệm về phát triển bền vững đã được hoàn thiện hơn, không chỉ bao gồm khía cạnh tăng trưởng với bảo đảm duy trì bền vững môi trường mà còn bao gồm cả khía cạnh bảo đảm sự tiến bộ xã hội cho con người trong quá trình thực hiện mục tiêu phát triển. Quan niệm này cũng tiếp tục được cụ thể hóa, bổ sung, hoàn chỉnh tại Hội nghị Thượng đỉnh thế giới về Phát triển bền vững tổ chức ở Johannesburg (Cộng hoà Nam Phi) năm 2002 khi xác định: Phát triển bền vững là quá trình phát triển có sự kết hợp chặt chẽ, hợp lý và hài hòa giữa 3 mặt của sự phát triển, gồm: phát triển kinh tế, phát triển xã hội và bảo vệ môi trường.[72]

Như vậy, khi nói về phát triển bền vững là chúng ta nhắc tới sự phát triển lâu dài, không chỉ bảo đảm có sự phát triển ở hiện tại mà còn phải bảo vệ sự phát triển trong tương lai. Phát triển bền vững mang tính tất yếu và là mục tiêu cao đẹp của quá trình phát triển. Về nguyên tắc, phát triển bền vững là quá trình vận hành đồng thời ba bình diện phát triển: kinh tế tăng trưởng bền vững, xã hội thịnh vượng, công bằng, ổn định, văn hoá đa dạng và môi trường được bảo vệ,

[71] Xem Hà Huy Thành/Nguyễn Ngọc Khánh (Chủ biên) (2009): Phát triển bền vững - từ quan niệm đến hành động. NXB. Khoa học xã hội, H., tr.9.
[72] Ngô Thắng Lợi/Vũ Thành Hưởng (Chủ biên) (2015): Phát triển bền vững ở Việt Nam trong bối cảnh mới của toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế và biến đổi khí hậu. NXB. Chính trị quốc gia, H., tr.15-16.

trong lành, tài nguyên được khai thác, sử dụng có hiệu quả và bền vững. Phát triển bền vững là phát triển đáp ứng được nhu cầu của thế hệ hiện tại mà không làm tổn hại đến khả năng đáp ứng các nhu cầu đó của các thế hệ tương lai trên cơ sở kết hợp chặt chẽ, hài hoà giữa tăng trưởng kinh tế, giải quyết các vấn đề xã hội và bảo vệ môi trường.

Phát triển bền vững thể hiện quan điểm nhân văn, hiện đại hơn hẳn so với quan điểm "phát triển bằng bất kì giá nào", bởi phát triển bằng mọi giá, là khai thác tối đa các nguồn tài nguyên thiên nhiên để phục vụ cho hoạt động phát triển, không tính đến sự ảnh hưởng của nó đến chính quá trình phát triển.

2. Sự cần thiết phải thực hiện phát triển bền vững

Phát triển là nhu cầu tất yếu của cuộc sống nhằm đảm bảo các điều kiện cần thiết cho sự tồn tại, thỏa mãn các nhu cầu ngày càng cao của con người. Khi phân tích về những nhu cầu của con người, A. Maslow đã chỉ ra nhu cầu của con người rất đa dạng nhưng có thể được chia thành 5 nhóm cơ bản:

- Các nhu cầu vật chất (nhu cầu sinh lý);
- Các nhu cầu an toàn;
- Các nhu cầu xã hội;
- Các nhu cầu tự khẳng định mình; và
- Các nhu cầu phát triển.

Cùng với sự phát triển của xã hội hiện đại, các nhu cầu của con người ngày càng đa dạng và phức tạp. Khoa học phát triển ra đời vào những năm 40-50 và phát triển mạnh mẽ vào những năm 60 của Thế kỷ XX thường đồng nhất sự phát triển với tăng trưởng kinh tế với mục đích làm cho điều kiện sống về kinh tế của con người tốt lên, thỏa mãn các nhu cầu vật chất của con người.[73] Điều kiện kinh tế tăng lên thường đạt được thông qua tăng trưởng kinh tế, thể hiện qua các chỉ số như sự gia tăng của tổng sản phẩm quốc nội (GDP) của quốc gia, khả năng tiêu dùng và tích lũy của người dân,… Tăng trưởng kinh tế thông qua các giải pháp khai thác triệt để nguồn tài nguyên hay nguồn lao động làm tăng

[73] Xem Hà Huy Thành/Nguyễn Ngọc Khánh (Chủ biên) (2015): Phát triển bền vững – từ quan niệm đến hành động. NXB. Khoa học xã hội, H., tr.20-21.

tổng sản phẩm quốc nội và tạo tiền đề để tăng cường khả năng xóa đói, giảm nghèo và thực hiện các mục tiêu xã hội khác nhưng không phải lúc nào tăng trưởng kinh tế cũng đi kèm theo sự phát triển con người, phát triển xã hội và thông thường việc khai thác quá mức tự nhiên để tạo tốc độ tăng trưởng kinh tế cao thường kéo theo sự tàn phá môi trường, khai thác cạn kiệt các nguồn tài nguyên không tái tạo được. Điều đó đặt ra yêu cầu phải điều chỉnh lại quá trình phát triển để đảm bảo cả hai mặt: tạo nên sự tăng trưởng để đáp ứng các nhu cầu của con người hiện tại nhưng phải có biện pháp duy trì sự ổn định xã hội cũng như bảo vệ môi trường sống cho các thế hệ mai sau.

Chính vì vậy, phát triển bền vững với mục đích duy trì tăng trưởng kinh tế song hành với việc bảo đảm công bằng xã hội và khai thác và sử dụng hợp lí các nguồn tài nguyên thiên nhiên, không ngừng bảo vệ và cải thiện chất lượng môi trường sống theo hướng tích cực là hướng đi tất yếu của nhân loại.

Phát triển bền vững, hiện nay đã trở thành một xu hướng mang tính tất yếu, khách quan và là mục tiêu cao đẹp của quá trình phát triển của cả thế giới. Khẳng định điều này, Đại hội XIII của Đảng đã chỉ rõ: "Phát triển bền vững trở thành xu thế bao trùm trên thế giới; kinh tế số, kinh tế tuần hoàn, tăng trưởng xanh đang là mô hình phát triển được nhiều quốc gia lựa chọn. Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững của Liên Hợp quốc có ảnh hưởng lớn đến phương thức tăng trưởng, hợp tác kinh tế. thương mại, đầu tư trên thế giới".[74] Cho tới nay, quan niệm về phát triển bền vững đã đạt được sự thống nhất chung trên bình diện quốc tế và mục tiêu để thực hiện phát triển bền vững trở thành mục tiêu thiên niên kỷ của tất cả các quốc gia.

3. Mục tiêu phát triển bền vững

Từ những phân tích trên đây, có thể nhận thấy sự phát triển của mọi quốc gia chỉ có thể được đảm bảo lâu dài nếu đi theo hướng phát triển bền vững. Mục tiêu tổng quát của phát triển bền vững là sự phát triển toàn diện của con người trong một môi trường sống hài hòa với tự nhiên. Mục tiêu Phát triển bền vững

[74] Đảng Cộng sản Việt Nam (2021): Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. NXB. Chính trị quốc gia Sự thật, H., tr.207.

chung, còn được gọi là Mục tiêu toàn cầu, là lời kêu gọi của Liên hợp quốc tới tất cả các nước trên thế giới để giải quyết những thách thức lớn mà nhân loại phải đối mặt và đảm bảo rằng tất cả mọi người đều có cơ hội sống tốt hơn. Từ mục tiêu tổng quát này, các mục tiêu phát triển cụ thể xoay quanh 3 trụ cột chủ yếu của phát triển bền vững là phát triển kinh tế, phát triển xã hội và bảo vệ môi trường được xác định ở từng quốc gia tại từng thời điểm cụ thể. Liên Hợp quốc phân chia các mục tiêu Phát triển bền vững cụ thể thành 17 nhóm liên quan đến các vấn đề phát triển phổ biến nhất, tập trung vào những nội dung chủ yếu sau: [75]

- Xóa đói giảm nghèo, bảo đảm một cuộc sống khỏe mạnh cho tất cả mọi người;

- Bảo đảm tiếp cận các dịch vụ cơ bản như nước sạch, y tế, cải thiện điều kiện vệ sinh và sử dụng năng lượng tái tạo;

- Hỗ trợ tạo ra các cơ hội phát triển thông qua phát triển giáo dục;

- Thúc đẩy linh hoạt và đổi mới cơ sở hạ tầng, tạo ra các cộng đồng và thành phố có thể sản xuất và tiêu thụ bền vững;

- Giảm bất bình đẳng trên thế giới, đặc biệt là liên quan đến bất bình đẳng giới;

- Gìn giữ môi trường, chống biến đổi khí hậu, bảo vệ đại dương và hệ sinh thái đất;

- Thúc đẩy sự hợp tác giữa các tác nhân xã hội khác nhau để tạo ra một môi trường hòa bình và phát triển bền vững.

Để hiện thực hóa những mục tiêu chung này đòi hỏi phải có sự tham gia tích cực, nỗ lực chung của tất cả mọi cá nhân, doanh nghiệp, mọi chính quyền và các quốc gia trên thế giới. Việt Nam đã khẳng định điều này tại Hội nghị COP26: "Để chiến thắng trong cuộc chiến toàn cầu với biến đổi khí hậu, đoàn kết toàn cầu là cách thức duy nhất, chúng ta cùng bàn, cùng làm và cùng chiến thắng: Bắt đầu từ ý chí, nhận thức và giải pháp, tổ chức thực hiện cho đến đảm bảo nguồn lực. Những cam kết và hành động mang tính lịch sử của tất cả chúng ta hôm nay

[75] Xem https://vietnam.un.org/vi/sdgs.

sẽ giúp để lại một hành tinh xanh, một không gian sinh tồn bền vững và hạnh phúc cho tất cả các thế hệ mai sau."[76]

4. Nội dung cơ bản của phát triển bền vững

Khái niệm phát triển bền vững được xây dựng trên một nguyên tắc chung của sự tiến bộ loài người - nguyên tắc bảo đảm sự bình đẳng giữa các thế hệ. Phát triển bền vững là quá trình phát triển có sự kết hợp chặt chẽ, hợp lý hài hòa giữa ba mặt: kinh tế, xã hội và môi trường với nội dung cụ thể như sau:

a) Phát triển bền vững về kinh tế

Có thể coi phát triển bền vững về kinh tế là một trong các trụ cột của phát triển bền vững và là trụ cột nền tảng, là tiền đề để thực hiện phát triển về xã hội, bảo đảm công bằng xã hội và bảo vệ môi trường.

Một nền kinh tế được coi là phát triển bền vững cần đạt được những yêu cầu sau:

(1) Có tăng trưởng GDP và GDP bình quân đầu người đạt mức cao. Mặc dù mức độ tăng trưởng GDP không phải lúc nào cũng kèm theo phát triển nhưng sự tăng trưởng GDP cũng thể hiện khả năng sản xuất, tiêu dùng và tích lũy của nền kinh tế. Do đó, tăng trưởng GDP là yêu cầu cần thiết để phát triển. Những nước phát triển có thu nhập cao vẫn phải giữ nhịp độ tăng trưởng, nước càng nghèo có thu nhập thấp càng phải đạt tốc độ cao trong tăng trưởng. Theo tính toán, các nước đang phát triển trong điều kiện hiện nay cần tăng trưởng GDP khoảng 5%/năm thì mới có thể xem có biểu hiện phát triển bền vững về kinh tế.

(2) Nền kinh tế có cơ cấu hợp lý: Cơ cấu kinh tế cũng là một tiêu chí quan trọng đánh giá phát triển bền vững về kinh tế. Nền kinh tế thường được cấu thành bởi 3 hợp phần chủ yếu là nông nghiệp, công nghiệp và xây dựng và dịch vụ. Một nền kinh tế được coi là có cơ cấu phù hợp để phát triển khi tỷ trọng nông nghiệp trong cơ cấu kinh tế cần giảm dần, tỷ lệ công nghiệp và xây dựng cũng như tỷ trọng dịch vụ tăng dần. Chỉ khi tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ trong GDP cao hơn nông nghiệp thì tăng trưởng mới có thể đạt được bền vững.

[76] Phát biểu của Thủ tướng Phạm Minh Chính tại Hội nghị COP26 tại Glasgow (Vương quốc Anh) tháng 1/2021.

(3) Tăng trưởng kinh tế phải là tăng trưởng có hiệu quả cao, không chấp nhận tăng trưởng bằng mọi giá.

Sự phát triển bền vững giúp nền kinh tế tăng trưởng, phát triển nhanh nhưng vẫn đảm bảo tính an toàn. Tức là sự tăng trưởng và phát triển nền kinh tế lành mạnh vẫn đáp ứng được những nhu cầu của cuộc sống, nâng cao đời sống người dân nhưng lại tránh được sự suy thoái hoặc đình trệ kinh tế trong tương lai, đặc biệt là gánh nặng nợ nần để không biến nó thành di chứng cho các thế hệ mai sau.

Phát triển bền vững về kinh tế đòi hỏi sự phát triển của hệ thống kinh tế trong đó cơ hội để tiếp xúc với những nguồn tài nguyên được tạo điều kiện thuận lợi và quyền sử dụng những nguồn tài nguyên thiên nhiên cho các hoạt động kinh tế được chia sẻ một cách bình đẳng. Yếu tố cần được chú trọng ở đây là tạo ra sự thịnh vượng chung cho tất cả mọi người, không chỉ tập trung mang lại lợi nhuận cho một số ít, trong một giới hạn cho phép của hệ sinh thái cũng như không xâm phạm những quyền cơ bản của con người.

Phát triển bền vững về kinh tế thể hiện qua một số xu hướng cơ bản:

Một là, chuyển đổi cơ cấu kinh tế theo hướng giảm tỷ trọng nông nghiệp trong cơ cấu kinh tế; tăng tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ; áp dụng kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn.

Hai là, tăng cường thu hút đầu tư sạch, giảm dần mức tiêu thụ năng lượng và các tài nguyên khác, đặc biệt là các tài nguyên không tái tạo được, thông qua công nghệ tiết kiệm năng lượng và thay đổi lối sống.

Ba là, xóa đói, giảm nghèo bền vững, hạn chế tái nghèo.

Bốn là, sử dụng công nghệ sạch và sinh thái hóa công nghiệp (tái chế, tái sử dụng các nguyên vật liệu, giảm thải, sử dụng năng lượng tái tạo).

b) Phát triển bền vững về xã hội

Ngoài tính bền vững về kinh tế, phát triển bền vững còn cần đảm bảo tính bền vững về xã hội thể hiện ở sự công bằng xã hội và phát triển con người. Phát triển bền vững về xã hội là phát triển nhằm đảm bảo sự công bằng trong xã hội, xóa đói giảm nghèo, tạo công ăn việc làm, tăng thu nhập cho người lao động,

đảm bảo người dân có cơ hội được tiếp cận đầy đủ các dịch vụ cơ bản như y tế, giáo dục nhưng không làm phương hại đến kinh tế và môi trường.

Phát triển bền vững về xã hội chú trọng vào sự công bằng và xã hội luôn cần tạo điều kiện thuận lợi cho lĩnh vực phát triển con người và cố gắng cho tất cả mọi người cơ hội phát triển tiềm năng bản thân và có điều kiện sống chấp nhận được.

Phát triển bền vững về xã hội thể hiện qua việc bảo đảm đời sống xã hội hài hòa; có sự bình đẳng giữa các giai tầng trong xã hội, bình đẳng giới;… ở những nội dung chủ yếu như đảm bảo về sức khỏe, dinh dưỡng, học vấn, xóa đói giảm nghèo, đảm bảo công bằng xã hội và tạo cơ hội để mọi thành viên trong xã hội đều được bình đẳng ngang nhau. Từ đó làm giảm nguy cơ xung đột xã hội hay chiến tranh.

Phát triển bền vững về xã hội được đánh giá bằng các tiêu chí, như HDI, hệ số bình đẳng thu nhập, các chỉ tiêu về giáo dục, y tế, phúc lợi xã hội, hưởng thụ văn hóa.

Phát triển bền vững về xã hội thể hiện qua một số nội dung chính:

Một là, ổn định dân số, phát triển nông thôn để giảm sức ép di dân vào đô thị.

Hai là, giảm thiểu tác động xấu của môi trường đến đô thị hóa.

Ba là, nâng cao học vấn, xóa mù chữ.

Bốn là, bảo vệ đa dạng văn hóa.

Năm là, giảm thiểu bất bình đẳng xã hội giữa các địa phương và giữa các nhóm dân cư; tăng cường bình đẳng giới, quan tâm tới nhu cầu và lợi ích giới.

Sáu là, tăng cường sự tham gia của công chúng vào các quá trình ra quyết định.

c) Phát triển bền vững về môi trường

Môi trường đang là một trong những vấn đề "nóng" hiện nay, là vấn đề được sự quan tâm đặc biệt của xã hội. Các nguồn tài nguyên thiên nhiên ngày càng bị suy giảm, cạn kiệt cả về số lượng lẫn chất lượng. Tình trạng rừng bị tàn phá, kể cả rừng đầu nguồn, rừng phòng hộ nhằm khai thác gỗ hoặc lấy đất canh

tác… là một trong những nguyên nhân gây nên hàng loạt các thiên tai, gây biến đổi khí hậu. Quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, phát triển nông nghiệp, du lịch; quá trình đô thị hóa, xây dựng nông thôn mới,… đều tác động đến môi trường và gây ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường, điều kiện tự nhiên.

Phát triển bền vững về môi trường là việc sử dụng hợp lí tài nguyên thiên nhiên, duy trì một nền tảng nguồn lực ổn định, tránh khai thác quá mức các hệ thống nguồn lực tái sinh. Phát triển bền vững về môi trường cần duy trì sự đa dạng sinh học, sự ổn định khí quyển và các hoạt động sinh thái khác, cần hạn chế vấn đề nhiễm môi trường bao gồm cả ô nhiễm đô thị và khu công nghiệp, cần phải quản lý và xử lý tốt chất thải rắn, chất thải nguy hại, có khả năng ngăn ngừa và giảm thiểu các tác động của biến đổi khí hậu và thiên tai.

Bền vững về môi trường là khi sử dụng các yếu tố tự nhiên, chất lượng môi trường sống của con người phải được bảo đảm. Đó là bảo đảm sự trong sạch về không khí, nước, đất, không gian địa lý, cảnh quan. Chất lượng của các yếu tố trên luôn cần được coi trọng và thường xuyên được đánh giá kiểm định theo những tiêu chuẩn quốc gia hoặc quốc tế.

Phát triển bền vững về môi trường tập trung vào những nội dung chủ yếu:

Một là, sử dụng có hiệu quả tài nguyên, đặc biệt là tài nguyên không tái tạo; khai thác và sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ môi trường và cải thiện chất lượng môi trường sống.

Hai là, phát triển không vượt quá ngưỡng chịu tải của hệ sinh thái.

Ba là, bảo vệ đa dạng sinh học.

Bốn là, kiểm soát và giảm thiểu phát thải khí nhà kính.

Năm là, khuyến khích đầu tư vào công nghệ sạch, khắc phục ô nhiễm (nước, khí, đất, lương thực thực phẩm), cải thiện và khôi phục môi trường những khu vực ô nhiễm…

Phát triển bền vững về môi trường cần phải hướng được các doanh nghiệp từng bước thay đổi mô hình sản xuất, hướng doanh nghiệp đến các công nghệ sản xuất sạch hơn, thân thiện với môi trường hơn.

II. THỜI CƠ VÀ THÁCH THỨC CHO PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG HIỆN NAY

Các yếu tố chủ yếu tạo nên bối cảnh phát triển hiện nay ở các quốc gia như toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế của các quốc gia; biến đổi khí hậu cũng như sự phát triển mạnh mẽ của khoa học - công nghệ đã và đang mang lại nhiều thời cơ và thách thức đối với phát triển bền vững.

1. Thời cơ cho phát triển bền vững

Thứ nhất, phát triển bền vững được nhận thức và thừa nhận rộng rãi như một xu hướng phát triển chủ đạo, trở thành nhiệm vụ của mọi quốc gia, mọi người dân trên thế giới

Phát triển bền vững đã trở thành một xu thế của thời đại, định hướng chiến lược phát triển của mỗi quốc gia. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng nhận định: "Phát triển bền vững trở thành xu thế bao trùm trên thế giới; kinh tế số, kinh tế tuần hoàn, tăng trưởng xanh đang là mô hình phát triển được nhiều quốc gia lựa chọn. Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững của Liên Hợp quốc có ảnh hưởng lớn đến phương thức tăng trưởng, hợp tác kinh tế, thương mại, đầu tư trên thế giới. Chuyển dịch sang năng lượng tái tạo, năng lượng xanh sẽ là xu thế rõ nét hơn trong thời kỳ tới".[77]

Nhận thức rõ điều này, phần lớn các nước đều đã xây dựng chiến lược phát triển bền vững của mình, hướng tới các mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ của Liên Hợp quốc.

Thứ hai, mục tiêu phát triển bền vững của Liên Hợp quốc đã xác định hướng đi cho mọi quốc gia trong phát triển

Mục tiêu phát triển bền vững (Sustainable Development Goals - SDG) là sự tiếp nối của Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (Millennium Development Goals - MDG).[78] Tháng 9 năm 2015, tại Hội nghị Thượng đỉnh Liên Hợp Quốc về phát triển bền vững, các quốc gia trên thế giới đã thông qua Chương trình

[77] Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tập I, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr.207-208.

[78] Mục tiêu Thiên niên kỷ là 8 mục tiêu được 189 quốc gia thành viên Liên Hợp Quốc nhất trí phấn đấu đạt được vào năm 2015. được ghi trong bản *Tuyên ngôn Thiên niên kỷ của Liên Hợp Quốc* tại Hội nghị thượng đỉnh Thiên niên kỷ diễn ra từ ngày 6 đến ngày 8 tháng 9 năm 2000 tại trụ sở Đại Hội đồng Liên Hợp Quốc ở New York, Mỹ.

nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững. SDG là mục tiêu phổ quát được đưa ra nhằm chấm dứt đói nghèo, bảo vệ hành tinh và đảm bảo rằng tất cả mọi người được hưởng hòa bình và thịnh vượng vào năm 2030 ở mỗi quốc gia thành viên Liên Hợp quốc.[79]

Việc xác định rõ ràng các mục tiêu này cho phép các quốc gia tập trung các nỗ lực của mình vào quá trình phát triển bền vững, đặt ra yêu cầu đưa nội dung phát triển bền vững vào các chính sách của mình. Chẳng hạn, để cụ thể hóa Chương trình nghị sự 2030 tại Việt Nam, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững (Quyết định số 622/QĐ-TTg ngày 10/5/2017), trong đó đã đề ra 17 mục tiêu phát triển bền vững với 115 mục tiêu cụ thể. Năm 2019, để cụ thể hóa các mục tiêu, chỉ tiêu về phát triển bền vững, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 681/QĐ-TTg về lộ trình thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững Việt Nam đến năm 2030. Ngày 25/9/2020, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 136/NQ-CP để thúc đẩy việc thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững trong các ngành, các cấp và địa phương đến năm 2030.

Đây cũng là tiền đề để tăng cường hợp tác quốc tế trong phát triển bền vững.

Thứ ba, toàn cầu hóa thúc đẩy tăng trưởng, tạo tiền đề cho việc thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững

Toàn cầu hóa là quá trình liên kết giữa các quốc gia trên quy mô toàn cầu khiến cho các quốc gia trở nên gần gũi nhau hơn và cũng phụ thuộc vào nhau nhiều hơn. Toàn cầu hóa đặt ra cơ hội như nhau đối với các nước đang phát triển, song nước nào biết tận dụng nắm bắt được chúng thì phát triển và ngược lại. Điều đó phụ thuộc vào nhân tố chủ quan, vào nội lực của mỗi nước.

Về cơ bản, toàn cầu hoá tạo ra những thời cơ thuận lợi cho sự phát triển của các nước. Việc di chuyển của hàng hóa, trang thiết bị cũng như của con

[79] Các SDG dựa trên sáu chủ đề bao gồm: nhân phẩm, con người, hành tinh, quan hệ đối tác, công lý và thịnh vượng. SDG toàn diện hơn so với MDG và bao gồm 17 mục tiêu, được xác định bởi 169 mục tiêu cụ thể và 232 chỉ tiêu. Những mục tiêu này không chỉ bao gồm phát triển xã hội mà còn đề cập đến các vấn đề như biến đổi khí hậu, bất bình đẳng kinh tế, đổi mới, tiêu thụ bền vững, hòa bình, công bằng… Các mục tiêu được kết nối với nhau và thành công trong một mục tiêu có thể giải quyết các vấn đề liên quan đến lĩnh vực khác.

người giữa các quốc gia trở nên đơn giản, dễ dàng hơn và qua đó cả những tri thức mới, công nghệ mới dễ dàng được chuyển giao ra ngoài biên giới quốc gia, được truyền bá trên phạm vi toàn cầu. Khi tham gia vào quá trình toàn cầu hóa, các nước đang phát triển có cơ hội tiếp cận được các dòng vốn quốc tế, các kỹ thuật, công nghệ mới và các kỹ năng quản lý hiện đại.

Toàn cầu hóa với sự phát triển mạnh mẽ của thị trường toàn cầu phát huy tối đa lợi thế so sánh của các nước là nhằm tận dụng tự do hoá thương mại, thu hút đầu tư để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, phát triển xã hội.

Toàn cầu hóa còn giúp các nước đang phát triển chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng bền vững và thích hợp.

Nhưng nền kinh tế thị trường mở, hội nhập quốc tế đòi hỏi chính phủ các nước phải có quan niệm đúng và xử lý khéo quan hệ giữa tự do hoá và bảo hộ ở mức cần thiết; đồng thời phải nắm bắt được các thông lệ và thể chế kinh tế bên trong, giải quyết đúng đắn việc kết hợp các nguồn lực bên ngoài thành nội lực bên trong để phát triển. Nền kinh tế thị trường mở, hội nhập quốc tế muốn phát triển ổn định, đòi hỏi cơ cấu kinh tế bên trong phải đủ mạnh, cơ cấu xuất khẩu đa dạng, thể chế kinh tế linh hoạt và có năng lực thích ứng để đương đầu với những thay đổi của các điều kiện phát triển toàn cầu.

Thứ tư, sự phát triển mạnh mẽ của khoa học - công nghệ

Sự phát triển của khoa học - công nghệ vừa là cơ sở để tăng năng suất lao động, tạo nên tăng trưởng kinh tế, qua đó tạo lập nền tảng để bảo đảm an sinh xã hội vừa là điều kiện cơ bản để bảo vệ môi trường.

Có thể nói, nửa cuối Thế kỷ XX- đầu Thế kỷ XXI là kỷ nguyên khoa học-công nghệ với rất nhiều những thành tựu thay đổi cuộc sống của con người. Hiện nay, loài người đan bước vào cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư. So sánh với các cuộc cách mạng công nghiệp trước đây, cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0 phát triển với tốc độ ở cấp số nhân chứ không phải cấp số cộng. Bên cạnh đó, Cách mạng công nghiệp 4.0 có phạm vi tác động rộng lớn vì các công nghệ của Cách mạng công nghiệp 4.0 có thể đem lại giải pháp cho mọi mặt của đời sống con người, từ quản lý nhà nước đến kinh tế, văn hóa, bảo vệ môi

trường. Cuộc cách mạng này tạo nên sự thay đổi có tính hệ thống trong các quốc gia, giữa các quốc gia, các ngành nghề, các doanh nghiệp,… và có tiềm năng thay đổi căn bản nền sản xuất của con người.[80]

Cách mạng Công nghiệp 4.0 đang làm biến đổi mọi lĩnh vực kinh tế - xã hội ở mọi quốc gia. Bề rộng và chiều sâu của những thay đổi này tạo nên sự biến đổi của toàn bộ các hệ thống sản xuất, quản lý. Theo GS. Klaus Schwab, chủ tịch Diễn đàn Kinh tế Thế giới được tổ chức đầu năm 2016 tại Thụy Sĩ đánh giá: "Chúng ta đang tiến tới một cuộc cách mạng công nghệ, công nghiệp làm thay đổi cơ bản lối sống, phong cách làm việc và cách thức giao tiếp. Xét về phạm vi, mức độ và tính phúc tạp, sự dịch chuyển này không giống với bất kỳ điều gì mà con người từng trải qua".[81]

Nhận định về tầm ảnh hưởng của Cách mạng công nghiệp lần 4 đến sự phát triển của nhân loại nói chung và của các quốc gia đến từng con người nói riêng, Nghị quyết 52-NQ/TW của Đảng đã khẳng định: "Cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư mở ra nhiều cơ hội, đồng thời cũng đặt ra nhiều thách thức đối với mỗi quốc gia, tổ chức và cá nhân; đã và đang tác động ngày càng mạnh mẽ đến tất cả các lĩnh vực của đời sống kinh tế, xã hội đất nước".[82]

Những phát minh mới trong Cách mạng công nghiệp 4.0 đang từng bước làm thay đổi cách sống, làm việc, sinh hoạt của mỗi người, làm tăng chất lượng sống và thay đổi phương pháp làm việc, cách thức quản lý công việc. Trên phạm vi toàn cầu, cuộc cách mạng công nghiệp này đang góp phần cấu trúc lại nền kinh tế thế giới. Nhiều hàng hóa và dịch vụ mới dựa trên nền tảng khoa học - công nghệ mới xuất hiện và phát triển nhanh chóng đáp ứng các nhu cầu ngày càng đa dạng của người dân, xã hội và hoạt động quản lý; xuất hiện các mô hình

[80] Theo dự báo của Diễn đàn kinh tế thế giới, 90% dân số thế giới sẽ được sử dụng dữ liệu miễn phí và không giới hạn ngay từ 2018; robot có thể đảm nhận những công việc phức tạp như chăm sóc con người vào năm 2021;… vào khoảng giữa thập kỷ thứ 3 của thế kỷ XXI, 10% dân số sẽ mặc quần áo có kết nối với internet;10% mắt kính có kết nối với internet; chiếc điện thoại di động cấy ghép vào người đầu tiên được thương mại hóa; 30% việc kiểm toán ở công ty được thực hiện bằng trí tuệ nhân tạo;… Xem thêm trong Nguyễn Hữu Thắng (2017): Đặc điểm và tác động của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư tới phát triển kinh tế-xã hội, in trong Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh (2017): Cách mạng công nghiệp lần thứ tư: thời cơ và thách thức đối với Việt Nam. NXB. Lý luận Chính trị, Hà Nội, tr.47-48.

[81] Trích lại theo Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh (2017): Cách mạng công nghiệp lần thứ tư: thời cơ và thách thức đối với Việt Nam. NXB. Lý luận Chính trị, Hà Nội, tr.7.

[82] Nghị quyết 52-NQ/TW ngày 27/9/2019 của Bộ Chính trị về một số chủ trương, chính sách chủ động tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư.

kinh doanh không cần nhiều vốn đầu tư và nhiều nhà xưởng, công nhân, cơ sở vật chất như trước đây. Đồng thời, những thành tựu công nghệ mới cũng giúp cắt giảm chi phí kinh doanh và nâng cao năng suất lao động, tạo tiền đề cho việc đảm bảo cuộc sống của con người cũng như sự phát triển chung của toàn xã hội. Những thành tựu này là tiền đề để hiện thực hóa các mục tiêu phát triển bền vững, cả ở khía cạnh "thỏa mãn các nhu cầu của hiện tại", đồng thời "không làm ảnh hưởng tới sự phát triển trong tương lai".

Thứ năm, những kết quả của việc thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững trong những năm qua là tiền đề quan trọng, thiết lập nên nền tảng thúc đẩy sự phát triển bền vững trong tương lai.

Có thể nói, trong những năm qua, việc tăng trưởng kinh tế tương đối ổn định đã tạo nên tiền đề vật chất để thực hiện tốt hơn các mục tiêu phát triển bền vững. Công cuộc xóa đói, giảm nghèo đã đạt được những thành công nhất định, tỷ lệ đói, nghèo trên toàn cầu giảm. Nhiều quốc gia đang phát triển đã đạt mục tiêu Thiên niên kỷ về xóa đói, giảm nghèo trước cam kết.[83] Nhiều quốc gia hội nhập thành công vào nền kinh tế thế giới đã từng bước thay đổi, tăng trưởng kinh tế đạt mức khá. Sự tăng trưởng này đang từng bước đảm bảo các nhu cầu hiện tại để tạo tiền đề cho việc thực hiện các cam kết phát triển bền vững.

2. Thách thức đặt ra cho phát triển bền vững

Bên cạnh những thời cơ, xu thế phát triển bền vững toàn cầu cũng đang đứng trước những thách thức to lớn:

Thứ nhất, sự tăng trưởng kinh tế diễn ra trên thế giới nhờ quá trình toàn cầu hóa nhưng không đồng đều, chưa bền vững.

Kết quả giảm nghèo trong những năm qua dù có những kết quả nổi bật nhưng không đồng đều giữa các quốc gia, các vùng miền, chưa bền vững, nguy cơ tái nghèo còn cao.[84] Bên cạnh những quốc gia hội nhập thành công vào quá

[83] Chẳng hạn, Việt Nam đã hoàn thành mục tiêu thiên niên kỷ về xóa đói giảm nghèo trước 10 năm và được cộng đồng quốc tế đánh giá là hình mẫu giảm nghèo hiệu quả. Nếu năm 1993, tỷ lệ hộ nghèo của Việt Nam còn là 58,1% thì tới năm 2015 chỉ còn 9,88% và năm 2020 là 2,75%. Chỉ tính riêng giai đoạn 2016-2019, số hộ nghèo giảm 58,12% so với tổng số hộ nghèo đầu giai đoạn với hơn 6 triệu người thoát nghèo, hơn 2 triệu người thoát cận nghèo.

[84] Theo Báo cáo của Liên Hợp Quốc về *Tình trạng An ninh Lương thực và Dinh dưỡng trên thế giới* năm 2020, ước tính có khoảng 690 triệu người rơi vào tình trạng thiếu ăn trong năm 2019 - tăng thêm 10 triệu người so với

trình toàn cầu hóa và đạt được sự tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ thì nhiều quốc gia đang bị gạt ra ngoài sự phát triển. Kết quả xóa đói, giảm nghèo toàn cầu trong tương lai khó duy trì được do tác động của đại dịch COVID-19. Báo cáo Các chỉ số chính của Châu Á và Thái Bình Dương 2021 của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) công bố tháng 8/2021 cho biết, có khoảng 203 triệu người ở các nước châu Á đang phát triển sống ở mức nghèo cùng cực (sống dưới mức 1,9 USD/ngày, tương đương 43 nghìn đồng/ngày) tương đương 5,2% dân số và bằng với mức của năm 2017. Nếu dịch bệnh Covid-19 không diễn ra, con số này có thể đã giảm còn 2,6%. Ước tính đại dịch đã khiến có thêm 75-80 triệu người dân ở Châu Á đang phát triển bị đẩy vào tình trạng nghèo cùng cực trong năm 2020, so với trong trường hợp không có COVID-19[85] Vấn đề sinh kế của người dân, đặc biệt ở vùng khó khăn tạo nên áp lực về sản xuất, tiêu dùng, hướng đến mục tiêu phát triển bền vững.

Chênh lệch giàu - nghèo còn lớn thể hiện sự bất bình đẳng xã hội ngày càng gia tăng.[86]

Đại dịch COVID-19 diễn ra nghiêm trọng trong thời gian gần đây không chỉ gây thiệt hại không chỉ gây thiệt hại hàng triệu sinh mạng mà còn khiến chuỗi cung ứng hàng hóa trên toàn cầu bị phá vỡ, làm suy giảm tăng trưởng kinh tế và đẩy hàng triệu người rơi vào cảnh nghèo đói. Thống kê của các tổ chức quốc tế cho thấy, đại dịch COVID-19 đã khiến hàng triệu người từ khắp các châu lục rơi vào tình trạng mất việc làm, thậm chí phải sống dựa vào nguồn cung cấp thực phẩm miễn phí.[87]

---

năm 2018 và thêm gần 60 triệu người trong vòng 5 năm. Theo tỷ lệ phần trăm, châu Phi là khu vực chịu ảnh hưởng nặng nề nhất và có thể còn nghiêm trọng hơn trong tương lai, với 19,1% dân số bị suy dinh dưỡng. Con số này gấp đôi tỷ lệ ở châu Á (8,3%) cũng như châu Mỹ Latinh và vùng Caribê (7,4%). Theo xu hướng hiện nay, đến năm 2030, hơn một nửa dân số bị đói kinh niên trên thế giới sẽ là người dân châu Phi. https://www.unicef.org, truy cập ngày 04/7/2022.

[85] https://consosukien.vn/dai-dich-covid-19-noi-rong-khoang-cach-giau-ngheo-tren-the-gioi.htm.

[86] Theo báo cáo *Bất bình đẳng thế giới*, giá trị tài sản mà các tỷ phú trên thế giới sở hữu trong năm 2021 chiếm 3,5% giá trị tài sản toàn cầu, cao hơn nhiều so mức 2% khi dịch bệnh bắt đầu bùng phát hồi đầu năm 2020. Báo cáo nhấn mạnh, cuộc khủng hoảng toàn cầu do dịch Covid-19 gây ra đã làm gia tăng bất bình đẳng giữa những người rất giàu và phần còn lại của thế giới. Các nền kinh tế giàu có đã sử dụng những gói hỗ trợ tài chính khổng lồ để kiềm chế sự gia tăng số người nghèo do dịch bệnh, trong khi nhiều nước khác không có được lợi ích này. https://nhandan.vn/baothoinay-quocte-gocquansat/bat-binh-dang-gia-tang-679033/. Truy cập 04/7/2022

[87] Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp Liên hợp quốc (FAO) cho biết, giá lương thực toàn cầu đã đạt mức cao nhất trong gần một thập niên vào tháng 5-2021, tăng 40% so với cùng kỳ năm 2020.

Thứ hai, tăng trưởng kinh tế nóng dẫn tới sự khai thác quá mức nguồn tài nguyên thiên nhiên, nhất là nguồn nguyên liệu, nhiên liệu không tái tạo được.

Nghiên cứu về tăng trưởng kinh tế của các nước phát triển và đang phát triển cho thấy, nguồn tài nguyên là một trong các yếu tố quan trọng thúc đẩy sự tăng trưởng bên cạnh nguồn nhân lực, tư bản và công nghệ.[88] Đặc trưng cơ bản của tăng trưởng kinh tế, nhất là ở các nước đang phát triển, thời gian qua cho thấy sự tăng trưởng kinh tế thường gắn liền với việc khai thác tài nguyên thiên nhiên, nhất là ở các nước đang phát triển. Hầu hết các quốc gia thu nhập thấp đã sử dụng lợi thế tự nhiên về nguồn đất nông nghiệp, tài nguyên nước, rừng, biển và trữ lượng khoáng sản dồi dào làm nền tảng thúc đẩy tăng trưởng nhanh và mạnh trong giai đoạn đầu của sự phát triển.

Tuy nhiên, mô hình phát triển kinh tế phần lớn dựa vào nguồn tài nguyên thiên nhiên đang cho thấy sự thiếu bền vững theo thời gian. Nhất là khi quá trình tăng trưởng và công nghiệp hóa nhanh đã và đang để lại nhiều tác động tiêu cực đến môi trường và tài nguyên thiên nhiên. Kinh tế càng tăng trưởng thì tình trạng khan hiếm các loại nguyên nhiên liệu, năng lượng do sự cạn kiệt các nguồn tài nguyên không tái tạo được càng tăng thêm, môi trường thiên nhiên càng bị hủy hoại, cân bằng sinh thái bị phá vỡ, thiên nhiên gây ra những thiên tai vô cùng thảm khốc.

Thứ ba, sự tăng trưởng kinh tế không cùng nhịp với tiến bộ và phát triển xã hội.

Ở nhiều quốc gia trên thế giới, mặc dù có tăng trưởng kinh tế nhưng không có tiến bộ và công bằng xã hội; tăng trưởng kinh tế nhưng văn hóa, đạo đức bị suy đồi; tăng trưởng kinh tế làm sự phân hóa giàu nghèo giữa các tầng lớp dân cư, giữa các quốc gia ngày càng tăng lên, dẫn tới sự bất ổn trong xã hội.[89] Vì

---

https://tapchicongsan.org.vn/web/guest/the-gioi-van-de-su-kien/-/2018/824364/the-gioi-truoc-thach-thuc-doi-ngheo.aspx

[88] Hà Thị Dáng Hương (2021): Tăng trưởng kinh tế với bài học môi trường. https://consosukien.vn/tang-truong-kinh-te-voi-bai-hoc-moi-truong.htm.

[89] Theo thống kê của Credit Suisse Group AG, bất chấp thiệt hại kinh tế từ đại dịch Covid-19, trong khi nhiều người nghèo trở nên nghèo hơn, thì số người siêu giàu lại có xu hướng tăng lên đáng kể. Trong Báo cáo tài sản toàn cầu của Credit Suisse, thế giới có thêm 5,2 triệu triệu phú USD trong năm 2020; tài sản của 1% người giàu nhất ở các quốc gia như Mỹ, Trung Quốc, Brazil và Ấn Độ tăng lên nhanh chóng. Số người siêu giàu Brazil

vậy, quá trình phát triển cần có sự điều tiết hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế với bảo đảm an ninh xã hội và bảo vệ môi trường hay phát triển bền vững đang trở thành yêu cầu bức thiết đối với toàn thế giới.

Thứ tư, biến đổi khí hậu ngày càng gia tăng.

Biến đổi khí hậu có thể xuất hiện do hai nhóm nguyên nhân chủ yếu: những nguyên nhân khách quan do sự vận động tự nhiên của trái đất và những nguyên nhân chủ quan do con người gây ra. Hoạt động của con người trong quá trình trong quá trình phát triển tạo nên sự phát thải khí nhà kính quá mức, khai thác quá mức các bể hấp thụ và bể chứa khí nhà kính như rừng, các hệ sinh thái ven biển… đang trở thành nguyên nhân chính dẫn tới biến đổi khí hậu.

Biến đổi khí hậu có thể dẫn tới sự suy giảm tăng trưởng kinh tế và làm ảnh hưởng tới các khía cạnh xã hội của phát triển. Chẳng hạn, do biến đổi khí hậu, Việt Nam thường xuyên xuất hiện hiện tượng thời tiết cực đoan, như: bão, hạn hán, giông, lốc, lũ ống, lũ quét, sạt lở đất..., tàn phá nghiêm trọng cây lương thực và tài sản của người dân; đồng thời, gây khó khăn trong quá trình trồng lúa và các cây lương thực, gia tăng chi phí cho sản xuất nông nghiệp, kéo theo hệ lụy về nghèo đói gia tăng.[90] Sau những đợt thiên tai, bão lũ, nhiều hộ gia đình đã rơi vào cảnh "trắng tay", nợ nần, thiếu đói; đồng thời, tỷ lệ tái nghèo diễn ra mạnh hơn. Sự gia tăng nghèo đói kéo theo sự suy giảm khả năng tiếp cận giáo dục, y tế cũng như gia tăng bất bình đẳng giới, nhất là ở các quốc gia đang phát triển.

Thứ năm, các xung đột trên thế giới: tình hình chính trị, an ninh thế giới đang và sẽ có những diễn biến phức tạp, có thể ảnh hưởng to lớn tới xu hướng phát triển bền vững.

Nhận định về vấn đề này, Báo cáo chính trị tại Đại hội XIII của Đảng chỉ rõ: "Thế giới đang trải qua những biến động to lớn, diễn biến rất nhanh chóng, phức tạp, khó dự báo. Hoà bình, hợp tác và phát triển vẫn là xu thế lớn, song đang đứng trước nhiều trở ngại, khó khăn; cạnh tranh chiến lược giữa các nước

---

chiếm gần 50% tổng tài sản quốc gia. Con số này ở Trung Quốc là 30,6%, ở Ấn Độ là 40,5%, ở Mỹ là 35,3% và ở Anh là 23,1%. https://consosukien.vn/dai-dich-covid-19-noi-rong-khoang-cach-giau-ngheo-tren-the-gioi.htm.

[90] Tổng hợp thiệt hại do thiên tai năm 2019 của cả nước cho thấy, diện tích cây lương thực bị ảnh hưởng là 40.017ha. Năm 2020, thiệt hại lên tới 209.378 ha. https://tapchicongsan.org.vn/en_US/web/guest/van_hoa_xa_hoi/-/2018/825368/anh-huong-cua-bien-doi-khi-hau-den-phat-trien-ben-vung-o-viet-nam-hien-nay.

lớn, xung đột cục bộ tiếp tục diễn ra dưới nhiều hình thức, phức tạp và quyết liệt hơn, làm gia tăng rủi ro đối với môi trường kinh tế, chính trị, an ninh quốc tế. Toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế tiếp tục tiến triển nhưng đang bị thách thức bởi sự cạnh tranh ảnh hưởng giữa các nước lớn và sự trỗi dậy của chủ nghĩa dân tộc cực đoan. Luật pháp quốc tế và các thể chế đa phương toàn cầu đứng trước những thách thức lớn".[91]

Những lợi ích đan xen của các quốc gia trong quá trình toàn cầu hóa cũng như sự phát triển các vũ khí hủy diệt khiến cho các cuộc chiến tranh tổng lực khó xảy ra vì các bên xung đột nhận thức rõ ràng rằng sẽ không có người chiến thắng. Tuy nhiên, những xung đột cục bộ vẫn diễn ra mạnh mẽ và có tác động lớn tới xu hướng phát triển không chỉ tại các địa bàn xung đột mà tác động mạnh trên quy mô toàn cầu.

III. PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG Ở VIỆT NAM

1. Quá trình nhận thức về phát triển bền vững ở Việt Nam

Phát triển bền vững đã trở thành mục tiêu của nhiều quốc gia trên thế giới, Việt Nam cũng không nằm ngoài quỹ đạo chung đó. Sớm nhận thức được yêu cầu cấp bách, sống còn này, Đảng, Nhà nước ta lựa chọn chiến lược phát triển bền vững làm mô hình phát triển đất nước như một đòi hỏi tất yếu khách quan và coi đây là nội dung, yêu cầu xuyên suốt trong quá trình phát triển đất nước để thực hiện mục tiêu "Dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh".

Công cuộc Đổi mới do Đảng ta khởi xướng và lãnh đạo đã mang lại những thành tựu to lớn, làm biến đổi sâu sắc đất nước trên tất cả các lĩnh vực như kinh tế, văn hóa, xã hội, con người. Trong đó phải kể đến những thành tựu quan trọng về tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ đi đôi và gắn kết với việc đẩy nhanh tiến bộ và thực hiện công bằng xã hội, phát triển bền vững. Qua gần 40 năm Đổi mới, quan điểm về phát triển công bằng, bền vững được Đảng cộng sản Việt Nam phát triển, không ngừng bổ sung và hoàn thiện.

[91] Đảng Cộng sản Việt Nam (2021): Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng. NXB. Chính trị quốc gia Sự thật, H.

Năm 1986, trong khi xác định cần tập trung đổi mới kinh tế để tạo nên tăng truwowgn, đáp ứng các nhu cầu vật chất của người dân và xã hội, đưa đất nước thoát khỏi khủng hoảng, Đại hội VI của Đảng đưa ra quan điểm khẳng định: "Trình độ phát triển kinh tế là điều kiện vật chất để thực hiện chính sách xã hội, nhưng những mục tiêu xã hội lại là mục đích của các hoạt động kinh tế. Ngay trong khuôn khổ của hoạt động kinh tế, chính sách xã hội có ảnh hưởng trực tiếp đến năng suất lao động, chất lượng sản phẩm, là một nhân tố quan trọng để phát triển sản xuất. Do đó, cần có chính sách xã hội cơ bản, lâu dài và xác định được những nhiệm vụ, mục tiêu phù hợp với yêu cầu, khả năng trong chặng đường đầu tiên"[92] và đến Đại hội VII (năm 1991), Chiến lược ổn định và phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2000 đã xác định: "Tăng trưởng kinh tế, gắn liền với tiến bộ và công bằng xã hội, phát triển văn hóa và bảo vệ môi trường"[93], đồng thời "Kết hợp hài hoà giữa phát triển kinh tế với phát triển văn hoá, xã hội, giữa tăng trưởng kinh tế với tiến bộ xã hội; giữa đời sống vật chất và đời sống tinh thần của Nhân dân. Coi phát triển kinh tế là cơ sở và tiền đề để thực hiện các chính sách xã hội, thực hiện tốt chính sách xã hội là động lực thúc đẩy phát triển kinh tế."[94] Quan điểm này tiếp tục được khẳng định qua các kỳ Đại hội VIII (năm 1996), Đại hội IX (năm 2001), Đại hội X (năm 2006).

Đại hội XI (năm 2011), bên cạnh việc tiếp tục coi trọng vấn đề phát triển bền vững, đã chỉ rõ phát triển nhanh cần gắn với phát triển bền vững, và phát triển bền vững là yêu cầu xuyên suốt trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 – 2020: "Phải phát triển bền vững về kinh tế, giữ vững ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an ninh kinh tế. Đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng, coi chất lượng, năng suất, hiệu quả, sức cạnh tranh là ưu tiên hàng đầu, chú trọng phát triển theo chiều sâu, phát triển kinh tế tri thức. Tăng trưởng kinh tế phải kết hợp hài hoà với phát triển văn hoá, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, không ngừng nâng cao chất lượng cuộc sống của Nhân

[92] Đảng Cộng sản Việt Nam (1986): Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa V trình tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng. https://tulieuvankien.dangcongsan.vn, 14/7/2022.
[93] Đảng Cộng sản Việt Nam (1991): Chiến lược ổn định và phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2000.
[94] Đảng Cộng sản Việt Nam (1991): Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương khoá VI trình tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng. https://tulieuvankien.dangcongsan.vn, 14/7/2022.

dân. Phát triển kinh tế - xã hội phải luôn coi trọng bảo vệ và cải thiện môi trường, chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu"; đồng thời khẳng định mối quan hệ giữa phát triển nhanh và phát triển bền vững: "Phát triển bền vững là cơ sở để phát triển nhanh, phát triển nhanh để tạo nguồn lực cho phát triển bền vững. Phát triển nhanh và bền vững phải luôn gắn chặt với nhau trong quy hoạch, kế hoạch và chính sách phát triển kinh tế - xã hội."[95]

Năm 2016, bên cạnh việc tổng kết 30 năm Đổi mới ở nước ta, trên cơ sở kết quả đạt được và những vấn đề đặt ra, Đại hội XII của Đảng đã có bước phát triển mới về nhận thức với sự khẳng định: "Bảo đảm phát triển nhanh, bền vững trên cơ sở bền vững kinh tế vĩ mô và không ngừng nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh. Phát triển hài hòa giữa chiều rộng và chiều sâu, chú trọng phát triển chiều sâu; phát triển kinh tế tri thức, kinh tế xanh. Phát triển kinh tế, gắn kết chặt chẽ với phát triển văn hóa, xã hội, bảo vệ môi trường, chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu. Bảo đảm quốc phòng, an ninh và giữ vững hòa bình, ổn định để xây dựng đất nước".[96]

Đại hội XIII trong bối cảnh mới đã chỉ rõ: "Phát triển bền vững trở thành xu thế bao trùm trên thế giới… Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững của Liên hợp quốc có ảnh hưởng lớn đến phương thức tăng trưởng, hợp tác kinh tế, thương mại, đầu tư trên thế giới"[97]; đồng thời khẳng định phương hướng phát triển trong tương lai của đất nước là: "Phát triển nhanh và bền vững dựa chủ yếu vào khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số".[98]

Như vậy, có thể nhận thấy nhận thức, quan điểm về phát triển nhanh và bền vững của Đảng ta vừa có sự kế thừa nhận thức và xu hướng phát triển chung của thế giới vừa có sự vận dụng, bổ sung, phát triển phù hợp với điều kiện cụ thể của Việt Nam, đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong từng giai đoạn. Trong điều

[95] Đảng Cộng sản Việt Nam (2011): Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 2011-2020. https://tulieuvankien.dangcongsan.vn, 14/7/2022.
[96] Đảng Cộng sản Việt Nam (2016): Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011 - 2015 và phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2016 – 2020. https://tulieuvankien.dangcongsan.vn, 14/7/2022.
[97] Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng. NXB. Chính trị quốc gia Sự thật, H. T1, tr.207-208.
[98] Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng. NXB. Chính trị quốc gia Sự thật, H., T.1, tr.214.

kiện của nước ta, để tạo tiền đề nâng cao đời sống của người dân, tăng cường đầu tư, tạo tích lũy cho phát triển, cần tăng trưởng nhanh. Đồng thời, giữa phát triển nhanh và bền vững cũng có mối quan hệ biện chứng hữu cơ với nhau: Phát triển bền vững là cơ sở để phát triển nhanh, phát triển nhanh để tạo điều kiện, nguồn lực cho phát triển bền vững. Phát triển nhanh và bền vững phải luôn gắn chặt với nhau trong quy hoạch, kế hoạch và chính sách phát triển kinh tế - xã hội. Giải quyết hài hòa mối quan hệ này phản ánh tính ưu việt, chủ nghĩa nhân văn cao cả của chủ nghĩa xã hội mà Việt Nam đang xây dựng.

Cụ thể hóa quan điểm của Đảng về phát triển bền vững, thực hiện cam kết tại Hội nghị thượng đỉnh thế giới năm 1992 ở Rio de Janerio, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Định hướng Chiến lược phát triển bền vững Việt Nam (Chương trình Nghị sự 21 của Việt Nam) tại Quyết định số 153/2004/QĐ-TTg ngày 17/8/2004, trong đó khẳng định phát triển bền vững trở thành quan điểm xuyên suốt trong chính sách Nhà nước. Hội đồng quốc gia vì phát triển bền vững đã được thành lập (từ 05/6/2012 được đổi tên thành Hội đồng quốc gia vì Phát triển bền vững và Nâng cao năng lực cạnh tranh) và liên tục được kiện toàn.

Định hướng phát triển bền vững đã được lồng ghép trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020, các Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2015 và 2016 - 2020. Thủ tướng Chính phủ cũng đã ban hành Chiến lược Phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011- 2020 (ban hành kèm theo Quyết định số 432/QĐ-TTg ngày 12/4/2012).

Tháng 9 năm 2015, tại Hội nghị Thượng đỉnh Liên Hợp quốc về phát triển bền vững, các quốc gia trên thế giới đã thông qua Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững với 17 mục tiêu về phát triển bền vững. Nhằm cụ thể hóa Chương trình nghị sự 2030 tại Việt Nam, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững (Quyết định số 622/QĐ-TTg ngày 10/5/2017), trong đó đã đề ra 17 mục tiêu phát triển bền vững với 115 mục tiêu cụ thể. Nhằm cụ thể hóa các mục tiêu, chỉ tiêu về phát triển bền vững, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 681/QĐ-TTg ngày 04/6/2019 về lộ trình thực hiện các mục tiêu phát

triển bền vững Việt Nam đến năm 2030. Thực hiện các mục tiêu được xác định trong các quy định trên, ngày 25/9/2020, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết 136/NQ-CP về Phát triển bền vững, trong đó xác định cụ thể các mục tiêu cũng như nhiệm vụ và giải pháp mà Việt Nam cần thực hiện để đạt yêu cầu phát triển bền vững trong tương lai.

Có thể nhận thấy, quan điểm, chủ trương, chính sách lớn về phát triển nhanh, bền vững, sáng tạo, bao trùm đất nước đã và đang được Đảng ta lãnh đạo, chỉ đạo triển khai thực hiện đồng bộ bằng rất nhiều nhiệm vụ, giải pháp cụ thể, quyết liệt. Quan điểm phát triển nhanh, bền vững, sáng tạo, bao trùm đất nước đang được quán triệt trong việc sửa đổi, bổ sung, ban hành hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách ngày càng hoàn chỉnh, nhất là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, gắn kết chặt chẽ phát triển kinh tế với thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội, phát triển xã hội bền vững, bảo vệ môi trường bền vững. Đồng thời, phát triển nhanh, bền vững, sáng tạo, bao trùm đất nước là sợi chỉ đỏ xuyên suốt trong chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, của các ngành, lĩnh vực, các vùng, các địa phương. Phát triển nhanh, bền vững, sáng tạo, bao trùm đất nước được quán triệt triển khai thực hiện trong quy hoạch, chiến lược, kế hoạch phát triển khoa học - công nghệ, giáo dục - đào tạo, phát triển nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao; phát triển kết cấu hạ tầng phục vụ cho phát triển kinh tế - xã hội... Nhìn lại quá trình thực hiện phát triển bền vững trong thời gian qua, Việt Nam đã đạt được một số kết quả tích cực:[99]

(1) Tỷ lệ hộ nghèo theo chuẩn nghèo đa chiều giảm bình quân 1,53%/năm trong giai đoạn 2016-2019;

(2) Tỷ suất tử vong trẻ em dưới 5 tuổi trên 1.000 trẻ đẻ sống giảm từ 22,1 năm 2015 xuống 21 năm 2019; tỷ lệ bao phủ bảo hiểm y tế tăng từ 76,4% năm 2015 lên 90% năm 2019;

(3) Tỷ lệ huy động trẻ em 5 tuổi đi học mẫu giáo đạt 99,9% năm 2019; tỷ lệ học sinh được công nhận hoàn thành chương trình tiểu học là 99,6% năm 2019;

[99] Nghị quyết 136/NQ-CP ngày 25/9/2020 của Chính phủ về Phát triển bền vững.

(4) Tỷ lệ nữ đại biểu Quốc hội (nhiệm kỳ 2016 - 2021) là 26,7%;

(5) Tỷ lệ hộ có nguồn nước hợp vệ sinh năm 2018 đạt 95,7%;

(6) Hơn 99% các hộ gia đình Việt Nam đã được tiếp cận với điện năm 2018;

(7) Tỷ lệ dân số sử dụng Internet là 65.9% (tương đương khoảng 64 triệu người) năm 2019;

(8) Tăng trưởng GDP giai đoạn 2016 - 2019 đạt ở mức tương đối cao, trung bình khoảng 6,8%/năm, mức tăng năng suất lao động giai đoạn 2016 - 2018 đạt gần 5,8%;

(9) Các vấn đề về quản lý tài nguyên và môi trường cũng đã được cải thiện, độ che phủ rừng tăng, đạt 41,89% năm 2019;

(10) Giảm bất bình đẳng trong xã hội, thúc đẩy tiếp cận pháp lý và thông tin ngày càng được cải thiện hơn; mức độ hội nhập quốc tế của Việt Nam ngày càng sâu rộng và toàn diện, vị thế quốc tế ngày càng được nâng cao.

Tuy nhiên, những yếu tố cấu thành "phát triển bền vững" vẫn chưa thực sự bền vững, còn nhiều thách thức. Vấn đề hết sức quan trọng phát triển bền vững là sự kết hợp phát triển bền vững đồng thời của cả 3 trụ cột: kinh tế - xã hội - môi trường. Nhưng phải quan tâm đến sự liên kết, sự ràng buộc lẫn nhau của 3 trụ cột này trong quá trình phát triển, bảo đảm yêu cầu kết hợp và đi đôi với nhau của ba trụ cột trong quá trình phát triển nhằm đạt tới sự hợp lý, hài hòa của ba trụ cột trong quá trình phát triển; trong đó phát triển kinh tế bền vững là điều kiện, là tiền đề, là cơ sở kinh tế để phát triển xã hội bền vững, phát triển môi trường bền vững, lấy việc xây dựng môi trường xã hội, môi trường tự nhiên tốt đẹp, lành mạnh để con người sống trong đó được phát triển toàn diện làm mục tiêu cuối cùng cho sự phát triển đất nước nhanh, bền vững, sáng tạo, bao trùm.

2. Quan điểm của Đảng và Nhà nước về phát triển bền vững

Quan điểm phát triển bền vững của Đảng và Nhà nước được thể hiện trong suốt giai đoạn vừa qua và chi phối quá trình phát triển trong tương lai ở nước ta bao gồm:[100]

[100] Nghị quyết 136/NQ-CP ngày 25/9/2020 của Chính phủ về Phát triển bền vững.

Thứ nhất, phát triển bền vững là yêu cầu xuyên suốt trong quá trình phát triển đất nước; kết hợp chặt chẽ, hợp lý và hài hòa giữa phát triển kinh tế với phát triển xã hội và bảo vệ tài nguyên, môi trường, chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, bảo đảm quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội và bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền quốc gia. Việc xây dựng, thực hiện các chiến lược, chính sách, kế hoạch, chương trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội phải đảm bảo yêu cầu phát triển bền vững.

Thứ hai, phát triển bền vững là sự nghiệp của toàn Đảng, toàn dân, các cấp chính quyền, các bộ, ngành và địa phương; của các cơ quan, doanh nghiệp, đoàn thể xã hội, các cộng đồng dân cư và mỗi người dân. Huy động mọi nguồn lực xã hội; tăng cường sự phối hợp giữa các bộ, ngành, địa phương, các cơ quan, tổ chức, đoàn thể, doanh nghiệp và các bên liên quan nhằm đảm bảo thực hiện thành công các mục tiêu phát triển bền vững đến năm 2030.

Thứ ba, phải đặt con người ở trung tâm của phát triển bền vững, mọi hoạt động phát triển đều phải vì con người, hướng tới con người. Phát huy tối đa nhân tố con người với vai trò là chủ thể, nguồn lực chủ yếu và là mục tiêu của phát triển bền vững. Đáp ứng ngày càng đầy đủ hơn nhu cầu vật chất và tinh thần của mọi tầng lớp Nhân dân; xây dựng đất nước giàu mạnh, xã hội dân chủ, công bằng, văn minh; xây dựng nền kinh tế độc lập tự chủ và chủ động hội nhập quốc tế để phát triển bền vững đất nước.

Thứ tư, tạo điều kiện để mọi người và mọi cộng đồng trong xã hội có cơ hội bình đẳng để phát triển, được tiếp cận những nguồn lực chung và được tham gia, đóng góp và hưởng lợi, tạo ra những nền tảng vật chất, tri thức và văn hóa tốt đẹp cho những thế hệ mai sau. Không để ai bị bỏ lại phía sau, tiếp cận những đối tượng khó tiếp cận nhất trước, bao gồm trẻ em, phụ nữ, người cao tuổi, người nghèo, người khuyết tật, đồng bào vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, vùng biên giới, hải đảo và những đối tượng dễ bị tổn thương khác.

Thứ năm, khoa học và công nghệ, đặc biệt là cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 và chuyển đổi số quốc gia sẽ là nền tảng và động lực cho phát triển bền vững

đất nước. Công nghệ hiện đại, sạch và thân thiện với môi trường cần được ưu tiên sử dụng rộng rãi trong các ngành sản xuất.

Phát triển mạnh mẽ khoa học - công nghệ thực sự là động lực phát triển, là đột phá chiến lược, là lực lượng sản xuất quan trọng trong nền kinh tế tri thức, kinh tế số; thúc đẩy mạnh mẽ đổi mới sáng tạo quốc gia trong phát triển đất nước.

3. Giải pháp triển khai phát triển bền vững ở Việt Nam

a) Mục tiêu đặt ra cho phát triển bền vững ở Việt Nam

- Mục tiêu tổng quát

Phát triển bền vững ở Việt Nam nhằm duy trì tăng trưởng kinh tế bền vững đi đối với thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường sinh thái, quản lý và sử dụng hiệu quả tài nguyên, chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu; bảo đảm mọi người dân được phát huy mọi tiềm năng, tham gia và thụ hưởng bình đẳng thành quả của phát triển; xây dựng một xã hội Việt Nam hòa bình, thịnh vượng, bao trùm, công bằng, dân chủ, văn minh và bền vững.

- Các mục tiêu cụ thể thực hiện phát triển bền vững đến năm 2030 của Việt Nam

Trên cơ sở định hướng chung, Việt Nam xác định các mục tiêu cụ thể phát triển bền vững đến năm 2030 bao gồm:[101]

- Mục tiêu 1. Chấm dứt mọi hình thức nghèo ở mọi nơi;

- Mục tiêu 2. Xóa đói, bảo đảm an ninh lương thực, cải thiện dinh dưỡng và thúc đẩy phát triển nông nghiệp bền vững;

- Mục tiêu 3. Bảo đảm cuộc sống khỏe mạnh và tăng cường phúc lợi cho mọi người ở mọi lứa tuổi;

- Mục tiêu 4. Đảm bảo nền giáo dục có chất lượng, công bằng, toàn diện và thúc đẩy các cơ hội học tập suốt đời cho tất cả mọi người;

- Mục tiêu 5. Đạt được bình đẳng giới; tăng quyền và tạo cơ hội cho phụ nữ và trẻ em gái;

[101] Nghị quyết 136/NQ-CP ngày 25/9/2020 của Chính phủ về Phát triển bền vững.

- Mục tiêu 6. Đảm bảo đầy đủ và quản lý bền vững tài nguyên nước và hệ thống vệ sinh cho tất cả mọi người;

- Mục tiêu 7. Đảm bảo khả năng tiếp cận nguồn năng lượng bền vững, đáng tin cậy và có khả năng chi trả cho tất cả mọi người;

- Mục tiêu 8. Đảm bảo tăng trưởng kinh tế bền vững, toàn diện, liên tục; tạo việc làm đầy đủ, năng suất và việc làm tốt cho tất cả mọi người;

- Mục tiêu 9. Xây dựng cơ sở hạ tầng có khả năng chống chịu cao, thúc đẩy công nghiệp hóa bao trùm và bền vững, tăng cường đổi mới;

- Mục tiêu 10. Giảm bất bình đẳng trong xã hội;

- Mục tiêu 11. Phát triển đô thị, nông thôn bền vững, có khả năng chống chịu; đảm bảo môi trường sống và làm việc an toàn; phân bổ hợp lý dân cư và lao động theo vùng;

- Mục tiêu 12. Đảm bảo sản xuất và tiêu dùng bền vững;

- Mục tiêu 13. Ứng phó kịp thời, hiệu quả với biến đổi khí hậu và thiên tai;

- Mục tiêu 14. Bảo tồn và sử dụng bền vững đại dương, biển và nguồn lợi biển để phát triển bền vững;

- Mục tiêu 15. Bảo vệ và phát triển rừng bền vững, bảo tồn đa dạng sinh học, phát triển dịch vụ hệ sinh thái, chống sa mạc hóa, ngăn chặn suy thoái và phục hồi tài nguyên đất;

- Mục tiêu 16. Thúc đẩy xã hội hòa bình, dân chủ, công bằng, bình đẳng, văn minh vì sự phát triển bền vững, tạo khả năng tiếp cận công lý cho tất cả mọi người; xây dựng các thể chế hiệu quả, có trách nhiệm giải trình và có sự tham gia ở các cấp;

- Mục tiêu 17. Tăng cường phương thức thực hiện và thúc đẩy đối tác toàn cầu vì sự phát triển bền vững.

b) Phương hướng và giải pháp triển khai phát triển bền vững

Thực hiện chủ trương phát triển bền vững cần phải được xác định là phương hướng chủ đạo trong chiến lược phát triển của Việt Nam trong những năm tới. Các bộ, ngành và địa phương tiếp tục nghiêm túc triển khai thực hiện đồng bộ, có hiệu quả Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình nghị

sự 2030 vì sự phát triển bền vững được ban hành tại Quyết định 622/QĐ-TTg ngày 10/5/2017 và Kế hoạch hành động của bộ, ngành, địa phương thực hiện Chương trình nghị sự 2030, tích cực và chủ động thực hiện các cam kết của Việt Nam trong COP26. Trong thời gian tới cần tập trung vào những nội dung sau:

- Tăng cường nhận thức về phát triển bền vững

Phát triển bền vững đã, đang và sẽ trở thành xu hướng chủ đạo trong tương lai. Tuy nhiên, nhận thức về xu hướng này và qua đó biến thành hành động giúp cho đất nước phát triển bền vững vẫn còn chưa rõ ràng ở cả người dân cũng như một bộ phận cán bộ, công chức, viên chức. Việc nhận thức rõ ràng về các vấn đề phát triển bền vững và tác động của nó đến phát triển kinh tế - xã hội của các quốc gia sẽ góp phần hạn chế những tác động tiêu cực, tăng cường ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội và phát triển bền vững.

Để tăng cường nhận thức về phát triển bền vững, cần đẩy mạnh công tác tuyên truyền về phát triển bền vững. Đối tượng cần tuyên truyền về phát triển bền vững rất đa dạng. Trước hết là đội ngũ cán bộ, công chức, nhất là đội ngũ cán bộ, công chức giữ các cương vị lãnh đạo để họ nhận thức sâu sắc hơn những tác động của phát triển bền vững, qua đó có ý thức giải quyết các vấn đề phát triển bền vững thông qua việc hoạch định và thực thi chính sách. Bên cạnh đó, cần tăng cường tuyên truyền, phổ biến về phát triển bền vững tới tất cả người dân và toàn xã hội, coi việc giải quyết các vấn đề phát triển bền vững là của toàn dân, của toàn xã hội dưới sự lãnh đạo của Đảng và Nhà nước. Tăng cường thực hiện các hoạt động truyền thông, giáo dục nhằm nâng cao nhận thức của toàn xã hội về các mục tiêu phát triển bền vững. Từng bước đưa nội dung giáo dục về phát triển bền vững vào giảng dạy trong hệ thống giáo dục và đào tạo các cấp.

Tổ chức tuyên truyền, nâng cao nhận thức và tăng cường năng lực cho các bộ, ngành, địa phương trong việc thực hiện và giám sát, đánh giá các mục tiêu phát triển bền vững

- Tiếp tục hoàn thiện hệ thống thể chế, chính sách về phát triển bền vững và lồng ghép nội dung phát triển bền vững vào các chính sách

Tiếp tục hoàn thiện hệ thống luật pháp, cơ chế chính sách theo hướng điều chỉnh, bổ sung, ban hành mới các văn bản quy phạm pháp luật nhằm đảm bảo khung pháp lý đầy đủ cho việc thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững; nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về phát triển bền vững quốc gia.

Lồng ghép tối đa việc thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững trong các chính sách, chương trình hành động của bộ, ngành và địa phương.

- Nâng cao năng lực quản lý phát triển bền vững

Tăng cường năng lực lãnh đạo của Đảng và năng lực quản lý của Nhà nước đối với quá trình phát triển bền vững. Nâng cao chất lượng cải cách hành chính, tập trung vào nâng cao chất lượng nguồn nhân lực hành chính để qua đó nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước đối với quản lý phát triển bền vững.

Huy động sự tham gia của cả hệ thống chính trị, các bộ, ngành, địa phương, các cơ quan, cộng đồng doanh nghiệp, tổ chức đoàn thể xã hội, cộng đồng dân cư, các đối tác phát triển trong thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững.

Tăng cường vai trò của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên trong việc giám sát thực hiện và phản biện xã hội trong quá trình triển khai thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững.

Tăng cường lãnh đạo, chỉ đạo của các cấp, các ngành, sự phối hợp giữa cơ quan chủ trì và cơ quan phối hợp, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, các hiệp hội ngành nghề, cộng đồng doanh nghiệp, các tổ chức phi chính phủ và sự phối hợp giữa cơ quan trung ương và cơ quan địa phương trong triển khai thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững.

- Bố trí, huy động và tăng cường nguồn lực tài chính

Nguồn kinh phí thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững bao gồm: nguồn ngân sách nhà nước, nguồn đầu tư của doanh nghiệp, khu vực tư nhân, cộng đồng và nguồn vốn nước ngoài, bao gồm nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA), nguồn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và các nguồn khác.

Kinh phí từ ngân sách nhà nước được bố trí trong dự toán chi ngân sách hàng năm của các bộ, cơ quan, tổ chức và các địa phương theo quy định ngân

sách nhà nước hiện hành và được lồng ghép trong kinh phí thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm, lồng ghép trong các chương trình mục tiêu quốc gia, các chương trình, dự án khác có liên quan.

Tăng cường nguồn lực tài chính công thông qua việc nâng cao hiệu quả hệ thống, chính sách thuế; nâng cao hiệu quả chi tiêu công; đổi mới quản lý tài chính công theo hướng công khai, minh bạch. Huy động các nguồn lực xã hội khác, đặc biệt từ khu vực doanh nghiệp, khu vực tư nhân cho thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững.

Xây dựng và ban hành các cơ chế, chính sách cụ thể để huy động các nguồn tài chính, đặc biệt là nguồn tài chính từ khu vực tư nhân để thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững.

Huy động và sử dụng hiệu quả các nguồn hỗ trợ của quốc tế cho việc thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững.

- Tăng cường hợp tác quốc tế

Tăng cường hợp tác quốc tế trong quá trình thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững; tích cực tham gia và tổ chức các hoạt động chia sẻ, học tập kinh nghiệm và nâng cao năng lực thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững; chủ động phối hợp và tham gia cùng cộng đồng quốc tế giải quyết các vấn đề toàn cầu và khu vực cũng như các thách thức đối với thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phát triển bền vững là gì? Tại sao cần phát triển bền vững?

2. Phân tích các thời cơ và thách thức đặt ra đối với phát triển bền vững ở Việt Nam hiện nay?

3. Phân tích các mục tiêu và xu thế phát triển bền vững ở Việt Nam hiện nay?

4. Tại sao phát triển bền vững phải trở thành sự nghiệp của toàn dân, toàn xã hội?

5. Vai trò, trách nhiệm của bộ, ngành, địa phương nơi học viên công tác trong việc bảo đảm phát triển bền vững?

TÀI LIỆU THAM KHẢO DÀNH CHO HỌC VIÊN

1. Nghị quyết số 136/NQ-CP của Chính phủ ngày 25/9/2021 về Phát triển bền vững.

2. Quyết định số 153/2004/QĐ-TTg ngày 17/8/2004 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam (Chương trình nghị sự 21 của Việt Nam).

3. Lê Văn Khoa (Chủ biên) (2020), Môi trường và phát triển bền vững, NXB. Giáo dục Việt Nam, Hà Nội.

4. Lê Quốc Lý (Chủ biên) (2016), Tăng trưởng kinh tế với phát triển bền vững, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội ở Việt Nam, NXB. Lý luận chính trị.

5. Nguyễn Vĩnh Thanh (2015), Một số vấn đề về phát triển bền vững ở Việt Nam hiện nay, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội.

6. Hà Huy Thành/Nguyễn Ngọc Khánh (Chủ biên) (2015), Phát triển bền vững: từ quan niệm đến hành động, NXB. Khoa học xã hội, Hà Nội.

Chuyên đề 6
QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

I. BẢN CHẤT, ĐẶC ĐIỂM QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

1. Khái niệm quản lý nhà nước về kinh tế

Nhà nước ra đời trong điều kiện của những mâu thuẫn giai cấp không thể điều hòa được. Các mâu thuẫn chủ yếu bắt nguồn từ những bất đồng về lợi ích kinh tế giữa các giai cấp trong xã hội. Sự xuất hiện của nhà nước nhằm "dàn xếp" các cuộc xung đột giai cấp, giữ cho nó trong một vòng trật tự nhất định là những hoạt động quản lý đầu tiên của nhà nước đối với xã hội. Nhà nước điều hành, phân công, phối hợp, giám sát, đôn đốc, xử lý vi phạm, nhằm đảm bảo sự ổn định và phát triển. Khi được xã hội trao cho quyền lực để quản lý, Nhà nước tạo ra các công cụ quản lý, thiết lập bộ máy và cơ chế vận hành các cơ quan, tổ chức để triển khai công việc của mình. Ban đầu, nhà nước thực hiện vai trò, chức năng quản lý xã hội, quản lý hành chính, đảm bảo trật tự, trị an, sau đó đã mở rộng sang lĩnh vực kinh tế. Với tính chất là một tổ chức đặc biệt, được ra đời và tồn tại vì lợi ích của đại đa số các giai cấp, tầng lớp dân cư trong xã hội, nhà nước buộc phải hành động một cách có cân nhắc về lợi ích của từng chủ thể cá biệt đặt trong lợi ích chung. Theo thời gian, cùng với sự phát triển về quy mô và trình độ của nền kinh tế, vai trò quản lý của nhà nước về kinh tế cũng được nâng cao và chiếm vị trí quan trọng trong các hoạt động quản lý của nhà nước. Tuy nhiên, quản lý nhà nước về kinh tế cũng chịu sự chi phối từ xu thế của thời đại và chế độ chính trịm điều kiện, hoàn cảnh thực tế của mỗi nước. Thế kỷ thứ XVIII, Nhà kinh tế học Adam Smith đã nhận định, mỗi cá nhân trong khi theo đuổi các lợi ích của riêng mình trong môi trường cạnh tranh, thì cũng sẽ phục vụ luôn cho lợi ích của xã hội. Động cơ lợi nhuận sẽ khiến người này cung cấp hàng hóa cho người khác. Cạnh tranh sẽ đảm bảo rằng, chỉ có hãng nào đáp ứng đúng nhu cầu của xã hội với chất lượng cao và giá thành rẻ mới có thể tồn tại. Trong đánh giá của mình, Adam Smith tỏ ra tin cậy vào khả năng tự vận hành

hiệu quả của thị trường hơn tin vào sự điều tiết của nhà nước. Mặc dù vậy, ông cũng vẫn phải thừa nhận nhà nước có vai trò nhất định đối với kinh tế. Về thực tiễn, cuộc đại khủng hoảng kinh tế thế giới những năm 1929-1933 và gần đây là cuộc đại suy thoái kinh tế bắt đầu từ nền kinh tế tự do nhất thế giới (kinh tế Mỹ) năm 2008 cho thấy hậu quả của sự thiếu hụt vai trò của Nhà nước đối với kinh tế thế giới thường không hề nhỏ.

Ngày nay, hầu hết các Nhà nước đều thừa nhận và sử dụng sức mạnh của thị trường, cùng với vai trò điều tiết, quản lý của nhà nước đối với kinh tế. Ngay cả các nước thừa nhận nền kinh tế thị trường tự do (Mỹ hay Châu Âu,..) vẫn không thể phủ nhận sự điều tiết của Chính phủ. Ngoài những can thiệp gián tiếp thông qua thị trường, Chính phủ Hoa Kỳ vẫn có các quyết định mang tính hành chính để điều hành, quản lý lĩnh vực kinh tế, như nâng mức trần nợ công, hay quyết định mua lại một số ngân hàng lớn để tránh sự đổ vỡ hàng loạt, gây bất ổn cho hệ thống tài chín., tác động xấu cho nền kinh tế. Bên cạnh đó, các hoạt động của cơ quan dân cử (Quốc hội, Hạ viện, Nghị viện) về việc quyết định thông qua hay không thông qua các nội dung kinh tế được Tổng Thống hay Chính phủ đệ trình cũng là một hình thức đặc biệt của quản lý nhà nước. Đó là hoạt động ra quyết định tập thể của Nhà nước trong khu vực công, vì mục tiêu công.

Quản lý nhà nước về kinh tế là hoạt động quản lý công về lĩnh vực kinh tế, nó không bao hàm các hoạt động quản lý ngành, lĩnh vực xã hội nói chung. Mặc dù mức độ tác động của mỗi Nhà nước vào kinh tế và thị trường có khác nhau, nhưng các nước đều muốn kiểm soát và thúc đẩy kinh tế phát triển. Do đó, có thể diễn đạt theo nhiều cách khác nhau, nhưng hoạt động điều tiết của Chính phủ hay can thiệp vào thị trường, Chính phủ sử dụng các gói tài chính kích cầu... đều là quản lý nhà nước về kinh tế. Ở Việt Nam, nội dung quản lý nhà nước về kinh tế được quy định trong nhiều đạo luật, như Luật Đầu tư (2020), Luật Đầu tư công (2019), Luật Đất đai (2013), Luật Thương mại (2005), Luật Cạnh tranh(2018), Luật quản lý thuế (2019), Luật Doanh nghiệp (2020), Luật Quy hoạch (2017), Luật Chứng khoán (2019), Luật Tài nguyên (2012), Bộ Luật Lao động (2019), Luật quản lý nợ công (2017)... Các chính sách của Nhà nước thể

hiện quan điểm về mục tiêu phát triển kinh tế bền vững và những giải pháp để thực hiện mục tiêu và cơ chế tác động của các cơ quan chức năng để đạt được mục tiêu.

Như vậy, có thể hiểu quản lý nhà nước về kinh tế là sự tác động có chủ đích của chủ thể mang quyền lực nhà nước đến các đối tượng, khách thể quản lý (kinh tế), bằng các công cụ, phương pháp nhất định, làm cho đối tượng, khách thể vận hành theo yêu cầu của các quy luật khách quan, phù hợp với định hướng, mục tiêu của Nhà nước.

2. Bản chất quản lý nhà nước về kinh tế

Về nguyên lý, không tồn tại những tổ chức, hay những nhóm người mà không có sự quản lý. Nhà nước là tổ chức quyền lực chính trị của xã hội có giai cấp, có các chủ thể xã hội (dân cư, các tổ chức, doanh nghiệp,..) hoạt động trên nhiều lĩnh vực khác nhau. Trong lĩnh vực kinh tế, các chủ thể kinh tế tiến hành các hoạt động đầu tư, kinh doanh nhằm thỏa mãn lợi ích của chính họ trong hoạt động chung của toàn xã hội. Theo đuổi lợi ích cục bộ của mỗi chủ thể khác nhau về lợi ích... thiếu sự dẫn dắt, định hướng có thể tạo ra sự chồng lấn, triệt tiêu lẫn nhau, lãng phí nguồn lực và giảm hiệu quả trên bình diện toàn xã hội. Quản lý nhà nước về kinh tế là hoạt động có mục đích của Nhà nước, thông quan các cơ quan chức năng, với những con người cụ thể, có khả năng thống nhất hành động giữa những người, những bộ phận khác nhau trong cơ cấu tổ chức của bộ máy quản lý và định hướng hoạt động cho các chủ thể có hoạt động kinh tế trong xã hội theo mục tiêu chung (mục tiêu công). Quá trình tác động theo những cách thức khác nhau từ Nhà nước đến các chủ thể kinh tế, giúp họ đạt được lợi ích của mình trong sự tôn trọng lợi ích của các chủ thể khác, của doanh nghiệp bạn, người lao động, người tiêu dùng..., tối ưu hóa các nguồn lực và thúc đẩy phát triển.

Như vậy, với tư cách là một tổ chức đặc biệt của quyền lực công, quản lý nhà nước về kinh tế là tất yếu để điều phối và thống nhất các hành động của các chủ thể đến mục tiêu chung. Cũng như quản lý các ngành, lĩnh vực khác, quản lý nhà nước về kinh tế chủ yếu là quản lý con người và thông qua người khác để

đạt được mục tiêu của nhà nước. Quá trình tiến hành các hoạt động quản lý là thống nhất ý chí của Nhà nước trong hành động của các cơ quan chức năng, các nhân viên nhà nước (cán bộ, công chức) và các nhà sản xuất, doanh nghiệp, người dân trên cơ sở của các quy định chung trong chính sách, pháp luật, quy hoạch, kế hoạch... do Nhà nước ban hành. Trong các nỗ lực vì mục tiêu của mình, không thể thiếu chính sách tạo động lực cho các nhân viên nhà nước (cán bộ, công chức quản lý) thay mặt Nhà nước tiến hành các hoạt động quản lý và khuyến khích, động viên, uốn nắn lệch lạc, sai sót, lệch hướng trong quá trình quản lý, tạo môi trường và điều kiện cho sự phát triển của mọi cá nhân và tổ chức kinh tế. Những tác động có chủ đích của Nhà nước không chỉ có ý nghĩa trong việc hoạch định chính sách, tổ chức phân công, phối hợp thực hiện chính sách, cung cấp dịch vụ công, kiểm soát, đôn đốc, xử lý vi phạm, bảo vệ môi trường đầu tư, kinh doanh lành mạnh, mà còn chỉ huy và tạo điều kiện cho cán bộ, công chức quản lý kinh tế chấp hành nghiêm các nhiệm vụ được giao.

Thực chất hoạt động quản lý nhà nước về kinh tế là hoạt động trí tuệ, mang tính sáng tạo. Các cơ quan quản lý kinh tế, cán bộ, công chức quản lý vận dụng tri thức được hệ thống hoá và sự vận dụng các quy luật kinh tế, quy luật quản lý để ban hành chính sách và tổ chức giải quyết các vấn đề kinh tế đặt ra. Mặt khác, không dừng lại ở việc thực hiện đúng chính sách, pháp luật một cách cứng nhắc, quản lý nhà nước về kinh tế phải gắn với mục tiêu hiệu quả kinh tế, giải quyết được các tình huống thực tiễn của quan hệ kinh tế vốn rất sinh động và biến đổi nhanh. Do đó, các tác động của Nhà nước đối với các nhà đầu tư, kinh doanh và các chủ thể kinh tế đòi hỏi phải vận dụng linh hoạt và sáng tạo những tri thức, những kinh nghiệm để tác động đến một cách có hiệu quả. Mỗi con người, mỗi chủ thể kinh tế là một nhân cách, một thế giới tâm lý phong phú và phức tạp. Làm thế nào để tạo ra một môi trường đầu tư làm hài lòng mong đợi và thỏa mãn lợi ích của các cá nhân và có khả năng thu hút được các nguồn lực, khuyến khích các nguồn lực trong dân cư, từ sức dân vào đầu tư, sản xuất kinh doanh, tạo việc làm, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế là trách nhiệm và năng lực của Nhà nước. Điều đó phản ánh rõ nét tính khoa học và nghệ thuật của quản lý nhà

nước về kinh tế. Quản lý nhà nước về kinh tế cũng đòi hỏi phải tuân theo những nguyên tắc nhất định, để hoạt động này được diễn ra phù hợp với mục đích của nhà nước. Một số nguyên tắc cơ bản để đảm bảo rằng Nhà nước vẫn có khả năng tạo ra và bảo vệ cạnh tranh công bằng, thiết lập môi trường kinh doanh lành mạnh, hiệu quả. Các nguyên tắc cơ bản như: (i) Tập trung dân chủ để vừa có sự bàn bạc, thảo luận tranh thủ các giải pháp tốt cho việc thực hiện mục tiêu, vừa thống nhất hoạt động quản lý, vừa nhất quán giữa các cấp quản lý, các ngành và các địa phương trong hoạt động quản lý; (ii) Kết hợp quản lý theo ngành với theo địa phương và vùng lãnh thổ, đảm bảo quản lý theo chiều sâu, khoa học và quản lý theo chiều rộng, đánh thức tiềm năng và lợi thế so sánh của các địa phương; (iii) Tiết kiệm, hiệu quả (tính toán lợi ích, chi phí để ra quyết định); (iv) Phân biệt quản lý nhà nước về kinh tế (vĩ mô) với quản lý doanh nghiệp (vi mô) để nhà nước không can thiệp sâu vào hoạt động sản xuất kinh doanh, tập trung nguồn lực vào xây dựng, ban hành chính sách công có chất lượng, tổ chức triển khai chính sách hiệu quả; (v) Nguyên tắc quản lý theo pháp luật và tôn trọng quy luật thị trường để ngăn chặn lạm quyền và bảo vệ quyền tự do kinh doanh.

Quản lý nhà nước về kinh tế là cần thiết và không thể thiếu trong các nhà nướckhông chỉ do yêu cầu nhằm thống nhất các hoạt động vì mục tiêu chung của Nhà nước, với tư cách là tổ chức quyền lực công, hoạt động quản lý nhà nước về kinh tế còn do đòi hỏi từ thực tiễn khách quan. Hãy cùng xem xét về vai trò của nhà nước ngay trong các nền kinh tế phát triển. Mặc dù đã từng nhận được nhiều sự ủng hộ từ xã hội về khả năng tự điều tiết của thị trường, làm cho vai trò của Nhà nước trở nên bếp bênh, nhưng thực tiễn lại khác. Trong nền kinh tế, các hoạt động sản xuất, kinh doanh luôn diễn ra bởi các chủ thể có lợi ích khác nhau. Quá trình cạnh tranh, tìm kiếm lợi nhuận của các chủ thể có thể phát sinh các mâu thuẫn mà bản thân các chủ thể không thể tự giải quyết được. Các mâu thuẫn, tranh chấp có thể diễn ra giữa doanh nghiệp với doanh nghiệp, giữa doanh nghiệp với các hợp tác xã, giữa các hợp tác xã, giữa các hộ kinh doanh với nhau và với các chủ thể kinh tế khác trong cạnh tranh ngay từ khi mua nguyên liệu đầu vào cho sản xuất, đến phân phối ra sản phẩm ra thị trường. Có

những tranh chấp còn có thể diễn ra trong mối quan hệ giữa các doanh nghiệp, chủ thể kinh doanh với tư cách là người sử dụng lao động với người lao động làm thuê cho doanh nghiệp... Nội dung tranh chấp có thể là do vi phạm hợp đồng, vi phạm pháp luật về chế độ tiền lương, chế độ đãi ngộ, khen thưởng, bảo hiểm, bảo hộ và an toàn, vệ sinh lao động. Các mâu thuẫn cũng có thể xảy ra giữa các nhà sản xuất, cung cấp hàng hóa, dịch vụ với người tiêu dùng về vấn đề giá, về chất lượng sản phẩm cung cấp ra thị trường... Những nỗ lực theo đuổi việc tự giải quyết tranh chấp giữa các bên khó đạt được khi chính họ là những người đi tìm kiếm lợi nhuận và tham vọng tối đa hóa lợi ích cho chính mình. Các mâu thuẫn, tranh chấp khi không được giải quyết thỏa đáng, quyền và lợi ích chính đáng không được bảo vệ, mâu thuẫn sẽ kéo dài và gây bất ổn, lãng phí thời gian, tiền bạc, cản trở phát triển. Do đó, xã hội cần đến một tổ chức có năng lực làm đại diện cho lợi ích của các bên, không phân biệt đối xử thiên vị, làm "trọng tài" bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng cho họ. Nhà nước đại diện cho lợi ích chung của đại đa số các chủ thể trong xã hội, hội tụ được các điều kiện để giải quyết các mâu thuẫn, trả lại quyền và lợi ích hợp pháp cho chủ thể, bảo đảm ổn định, thúc đẩy phát triển. Nhà nước nắm trong tay các nguồn lực tài chính (từ thẩm quyền thu thuế), các công cụ, phương tiện cần thiết cho quản lý (pháp luật, tòa án, nhà tù...) để thực hiện cơ chế tác động, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho doanh nghiệp và người dân. Không chỉ cần được giải quyết các mâu thuẫn, để phát triển, bản thân thị trường hoạt động mang tự phát, có thể dẫn dắt nền kinh tế vào khủng hoảng, lạm phát, thiểu phát, sản xuất đình trệ, thất nghiệp và các vấn nạn khác. Trong trường hợp đó, thị trường, doanh nghiệp và các chủ thể khác cần đến tác động có chủ đích của con người để tháo gỡ khó khăn. Nhà nước có thể xuất hiện vào thời điểm thị trường cần đến, để điều tiết, đưa vào thị trường những hàng hóa, dịch vụ, những gói tài chính kích cầu, hay thu mua những hàng hóa, gia tăng đầu tư công cho xây dựng cơ bản... để tạo việc làm, giải quyết thất nghiệp và khơi thông dòng chảy sản xuất. Nhà nước cũng cần có những tác động để thu thuế đúng và đủ, đạt được mục tiêu vận hành bộ máy... Do đó, quản lý nhà nước về kinh tế có tính tất yếu khách quan. Hơn nữa,

không dừng lại ở việc giải quyết các xung đột, đảm bảo ổn định để phát triển, quản lý nhà nước về kinh tế còn vì mục đích làm cho quốc gia trở nên thịnh vượng bằng dổi mới, sáng tạo từ hoạt động có ý thức, lao động trí tuệ của con người, bởi bản chất của quản lý là sáng tạo.

Quản lý nhà nước về kinh tế là một dạng lao động đặc biệt, hoạt động quản lý này được cấu thành bởi chủ thể quản lý (Nhà nước), đối tượng và khách thể quản lý (chủ thể/nền kinh tế) và mục tiêu quản lý (chủ thể xác định), phương pháp, cách thức quản lý.

a) Chủ thể quản lý kinh tế

Hoạt động quản lý nhà nước về kinh tế không đồng nhất với quản lý hành chính nhà nước về kinh tế, đồng thời quản lý nhà nước về kinh tế cũng tách bạch với hoạt động quản lý vốn nhà nước trong các doanh nghiệp, quản lý doanh nghiệp nhà nước. Ở Việt Nam, quản lý nhà nước về kinh tế (theo nghĩa rộng) có chủ thể quản lý là các cơ quan trong bộ máy nhà nước như: Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan bảo vệ pháp luật (Viện kiểm sát, Tòa án).

Ngoài ra, Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, huyện, xã cũng được Trung ương phân cấp quản lý kinh tế tại địa phương, nhằm thực hiện mục tiêu của từng địa phương trong mục tiêu chung của nhà nước. Theo nghĩa hẹp, chủ thể quản lý nhà nước về kinh tế là cơ quan hành chính nhà nước các cấp.

b) Đối tượng quản lý nhà nước về kinh tế

Đối tượng quản lý nhà nước về kinh tế cơ bản là các chủ thể kinh tế như doanh nghiệp, hợp tác xã, hộ kinh doanh, các cá nhân kinh doanh,… Các chủ thể này hoạt động trong tất cả các ngành, các lĩnh vực, trên phạm vi toàn lãnh thổ quốc gia, tại các địa phương. Trong các kế hoạch quản lý kinh tế của cơ quan quản lý nhà nước, sau khi xây dựng mục tiêu quản lý, nhà nước đã xác định được những nguyên nhân cản trở mục tiêu và những thế mạnh của các giải pháp, phương thức tác động, vượt qua lực cản thực hiện mục tiêu. Đối tượng quản lý nhà nước về kinh tế rất đa dạng, đan xen, phức tạp. Ngoài những pháp nhân và thể nhân, hộ gia đình là đối tượng quản lý, còn có các khách thể quản lý kinh tế. Về cơ bản có các nhóm đối tượng quản lý của nhà nước về kinh tế bao gồm:

- Nhóm các chủ thể có hoạt động kinh tế: doanh nghiệp, hợp tác xã, hộ kinh doanh, các cá nhân, tổ chức khác;

- Nhóm các yếu tố kinh tế: các yếu tố vật chất cấu thành của nền kinh tế quốc dân như: dự trữ quốc gia, tài nguyên quốc gia (đất đai, hầm mỏ...), cơ sở hạ tầng kỹ thuật, nguồn lực lao động xã hội, ngân sách nhà nước, hệ thống doanh nghiệp, các quỹ bảo hiểm xã hội...

- Nhóm các hoạt động kinh tế: hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu hàng hóa, dịch vụ, hoạt động thương mại trong nước (hành vi kinh doanh, cạnh tranh, ký kết hợp đồng thương mại...), dự án đầu tư…

c) Khách thể quản lý nhà nước về kinh tế

Trong quản lý nhà nước, khi cơ quan công quyền thực thi nhiệm vụ, cả chủ thể quản lý và đối tượng quản lý đều là các bên trong những quan hệ pháp luật cụ thể. Cán bộ, công chức thay mặt cơ quan quản lý tác động đến đối tượng quản lý dựa trên các quy định của pháp luật. Mọi hành vi quản lý được tiến hành trên thực tế mà không được pháp luật quy định đều là vi phạm do hành vi vượt quá thẩm quyền. Dù ở vị trí của người có quyền quản lý nhưng cơ quan quản lý, cán bộ, công chức cũng chỉ được hành động có giới hạn. Để quản lý đạt được mục tiêu, pháp luật quy định về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của cơ quan quản lý trong phạm vi đủ để đảm bảo cho chủ thể quản lý tiến hành các hoạt động, quản lý được các đối tượng cần quản lý. Trong quan hệ pháp luật dân sự, các chủ thể tham gia quan hệ là bình đẳng, khách thể quan hệ pháp luật sẽ phản ánh lợi ích mà cả hai bên cùng hướng tới (quyền tài sản). Tuy nhiên, trong quan hệ pháp luật hành chính (quan hệ quản lý nhà nước), nhà nước tham gia vào quan hệ pháp luật với tư cách chủ thể đặc biệt. Tính đặc biệt là ở chỗ nhà nước là tổ chức quyền lực chính trị và là người đại diện chính thức cho lợi ích của đại đa số người dân trong một đất nước. Nhà nước tự quyết định các loại quan hệ pháp luật mà nhà nước sẽ tham gia và tự cho mình các quyền trong quan hệ đó. Ở những nước thừa nhận phát triển kinh tế thị trường, thẩm quyền của Nhà nước phù hợp với vai trò của Nhà nước. Nhà nước quản lý nền kinh tế bao gồm việc tham gia vào các quan hệ pháp luật hành chính. Trong quan hệ quản lý này, lợi

ích mà nhà nước hướng tới là lợi ích chung của cộng đồng (nhà nước là đại diện cho lợi ích cung/lợi ích công). Thứ lợi ích chung này vừa phải thỏa mãn đối với nhà đầu tư, sản xuất, vừa thỏa mãn người tiêu dùng và cộng đồng xã hội. Vì thế lợi ích của nhà nước hay khách thể quản lý nhà nước chính là trật tự quản lý kinh tế. Trật tự quản lý được quy định bởi nhiều loại quy phạm khác nhau: Quy phạm đạo đức, quy phạm chính trị, quy phạm tôn giáo, quy phạm pháp luật. Trong quản lý nhà nước về kinh tế, khách thể quản lý là trật tự quản lý kinh tế, với một nền kinh tế vận hành có kỷ cương, nề nếp và hiệu quả. Tuy nhiên, khách thể của quan hệ quản lý rất đa dạng, tùy thuộc vào từng loại quan hệ cụ thể. Khách thể của quan hệ quản lý nhà nước về kinh tế bao gồm nhiều loại như:

- Những lợi ích vật chất: tài nguyên (đất đai, khoáng sản,..); tài chính và các tài sản có giá, cơ sở hạ tầng kỹ thuật…

- Những lợi ích phi vật chất: Sự ổn định và phát triển kinh tế (trật tự kinh tế).

d) Mục tiêu quản lý nhà nước về kinh tế

Mục tiêu vừa là căn cứ vừa là động lực để thúc đẩy hành vi quản lý của chủ thể. Hoạt động quản lý của mọi tổ chức đều là hoạt động có chủ đích, nhằm đạt được những mục tiêu nhất định. Hoạt động quản lý của nhà nước về kinh tế, đối với kinh tế đạt được những mục tiêu chiến lược và những mục tiêu cụ thể trong từng giai đoạn. Mục tiêu của quản lý là yếu tố được hoạch định cho tương lai. Về bản chất, mục tiêu là kỳ vọng, mong muốn của các nhà quản lý. Mặc dù được xây dựng trong hiện tại, nhưng mục tiêu hoàn thành ở tương lai. Để hướng tới mục tiêu đã định, quá trình thực thi các nhiệm vụ chịu sự chi phối của nhiều yếu tố. Các yếu tố ở tương lai có thể làm thuận lợi hơn cho việc đặt được mục tiêu nhưng cũng có thể là những cản trở, hạn chế mục tiêu. Mặt khác, mục tiêu được xây dựng dựa trên ý chí chủ quan của con người. Do đó, việc đặt ra mục tiêu chính xác là cần thiết. Mục tiêu quá cao hoặc quá thấp đều làm giảm hiệu quả xã hội. Yêu cầu đặt ra đối với công tác hoạch định chính sách công là, xây dựng mục tiêu quản lý kinh tế cần có phân tích, dự báo dựa trên các căn cứ có giá trị, có cơ sở khoa học.

Mục tiêu của quản lý nhà nước về kinh tế được hiểu là trạng thái lý tưởng của sự vận hành trong nền kinh tế quốc dân mà cơ quan quản lý kinh tế của Nhà nước xác định, căn cứ vào những phán đoán giá trị nhất định.

Khác với mục tiêu của các tổ chức kinh tế như doanh nghiệp, hợp tác xã,..vì lợi ích của các thành viên, nhà đầu tư, trong quản lý nhà nước về kinh tế, mục tiêu mang tính bao quát, đảm bảo hài hòa các loại lợi ích, vì mục tiêu công.

3. Đặc điểm của quản lý nhà nước về kinh tế

Như trên đã nêu, có nhiều chủ thể thực hiện hoạt động quản lý kinh tế như các cá nhân, hộ kinh doanh, các tổ chức kinh tế hay nhà nước... Các chủ thể quản lý kinh tế tế đều thực hiện các tác động nhất định đến ngành, lĩnh vực kinh tế, nhằm thỏa mãn mục tiêu của họ là thúc đẩy phát triển làm gia tăng lợi ích kinh tế. Tuy nhiên, quản lý nhà nước về kinh tế là hoạt động quản lý của chủ thể đặc biệt, có sự khác biệt trên nhiều phương diện.

a) Quản lý nhà nước về kinh tế mang tính quyền lực nhà nước

Quản lý nhà nước về kinh tế là hoạt động quản lý của khu vực công, do chủ thể mang quyền lực nhà nước thực hiện. Thứ quyền lực được xã hội trao cho bằng việc thừa nhận các thẩm quyền và chấp nhận tuân thủ các quy định, quyết định của nhà nước. Những quy tắc chung được luật pháp hóa tạo cơ sở cho mọi chủ thể, mọi ngành nghề, lĩnh vực kinh tế cùng thực hiện. Ở vị trí của người có thẩm quyền ban hành chính sách, Nhà nước thể hiện quan điểm của mình trong các chính sách hỗ trợ phát triển, xác định các quan hệ kinh tế hợp pháp, các hành vi bị cấm, các hoạt động kiểm soát và xử lý các vi phạm của các chủ thể kinh tế. Nhà nước xác định và áp dụng các biện pháp chế tài cho những hành vi vi phạm của các chủ thể kinh tế. Để các quyết định xử lý có tính khả thi, phán quyết của tòa án kinh tế có hiệu lực, Nhà nước có quyền tổ chức ra các tổ quản lý tài sản khi doanh nghiệp lâm vào tình trạng phá sản, đội thi hành án bảo đảm cưỡng chế đền bù dân sự, cưỡng chế hành chính hay hình sự,... Tuy nhiên, quyền lực nhà nước không phải là thứ quyền lực vô hạn. Quyền lực nhà nước là quyền lực công, thứ quyền lực của người đại diện cho lợi ích chung, phải được quy định bằng pháp luật. Các cơ quan quản lý nhà nước, đại diện quyền lực nhà nước phải

triệt để tuân thủ pháp luật khi sử dụng quyền lực, tránh sử dụng quyền lực công phục vụ lợi ích tư.

Trong nền kinh tế thị trường, sức mạnh của thị trường và vai trò của nhà nước đến đâu luôn cần được đặt ra và xác định. Để những thế mạnh của kinh tế thị trường phát huy tác dụng, quản lý nhà nước về kinh tế cũng chỉ có giới hạn, đảm bảo cho các chính sách của Nhà nước tương hợp với quy luật thị trường, thúc đẩy tự do kinh doanh và bảo đảm cạnh tranh công bằng. Mức độ rõ ràng, minh bạch của các chính sách, quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế là cơ sở cho việc kiểm soát quyền lực lẫn nhau và hoạt động giám sát từ các tổ chức dân sự hiệu quả. Thông qua hoạt động giám sát của người dân và doanh nghiệp đối với việc sự dụng quyền lực nhà nước, có thể ngăn ngừa hoặc phát hiện sai phạm quản lý. Từ đó có giải pháp xử lý kịp thời cho việc sử dụng tùy tiện quyền lực công trong quản lý kinh tế hiệu quả.

Khi mức độ quốc tế hóa đang bao phủ ở tất cả các cấp độ, lý thuyết quản lý công mới đã thành công ở các nước phát triển cũng gợi ý cho các nước đang phát triển về chuyển giao quyền lực, thay đổi hệ thống quan liêu, kém dân chủ, chuyển từ chính sách thụ động sang chính sách hiệu quả. Vì lẽ đó, việc sử dụng quyền lực nhà nước trong quản lý kinh tế ở những hoàn cảnh cụ thể đều cần cân nhắc, tránh hành chính hóa, hình sự hóa các quan hệ kinh tế, cản trở phát triển.

b) Quản lý nhà nước về kinh tế có đối tượng và khách thể quản lý đa dạng

Nếu hoạt động quản lý kinh tế trong mỗi doanh nghiệp, hợp tác xã, hộ kinh doanh hay tập đoàn kinh tế,..chỉ tập trung vào một, hoặc một số lĩnh vực kinh tế nhất định, thì quản lý nhà nước về kinh tế lại bao gồm tất cả các ngành, các lĩnh vực kinh tế, các đối tượng có hoạt động kinh tế, không loại trừ bất kỳ đối tượng nào. Xét về phạm vi, quản lý nhà nước về kinh tế bao trùm toàn nền kinh tế, có không gian rộng, không chỉ trong phạm vi quốc gia mà còn đối với hoạt động đầu tư, kinh doanh ra nước ngoài của các nhà đầu tư trong nước và các hoạt động kinh doanh qua biên giới khác. Xét về tính chất của đối tượng và và khách thể quản lý cũng đa dạng và phức tạp. Nhà nước quản lý các đối tượng hoạt động sản xuất, kinh doanh, cung ứng dịch vụ trong nhiều lĩnh vực, từ tài

chính, ngân hàng, nông nghiệp, thủy sản đến y tế, văn hóa, giáo dục... Không có quyền lựa chọn đối tượng quản lý như trong phạm vi của một doanh nghiệp cụ thể (tuyển chọn nhà quản lý, người lao động theo tiêu chí bằng cấp, tay nghề thâm niên...), quản lý nhà nước về kinh tế đối diện với thực tiễn có cả những doanh nghiệp hoạt động kinh doanh uy tín, tôn trọng pháp luật, chăm lo lợi ích cộng đồng, nhưng cũng có cả doanh nghiệp trốn thuế, làm hàng giả, hàng kém chất lượng, khai thác tài nguyên bừa bãi, hủy hoại môi trường, cạnh tranh không lành mạnh... Mặt khác, về quy mô các đối tượng quản lý, nhà nước quản lý kinh tế là quản lý từ những cá nhân, doanh nghiệp kinh doanh có quy mô nhỏ và vừa cho đến các tập đoàn kinh tế, doanh nghiệp lớn, từ các doanh nghiệp do chính nhà nước sở hữu, còn gọi là doanh nghiệp nhà nước cho đến doanh nghiệp do tư nhân hay tập thể sở hữu, từ nhà đầu tư trong nước, đến các nhà đầu tư nước ngoài (FDI), từ doanh nghiệp chịu trách nhiệm tài chính vô hạn đến doanh nghiệp chịu trách nhiệm hữu hạn... Điều này cũng là những thách thức cho việc ban hành ra những chính sách để tất cả các doanh nghiệp đều có thể tồn tại và phát triển, đươc cạnh tranh công bằng, ngăn chặn tình trạng "cá lớn nuốt cá bé".

c) Quản lý nhà nước về kinh tế được thực hiện thông qua người đại diện

Khác với quản lý kinh tế trong các doanh nghiệp, hoạt động quản lý nhà nước về kinh tế được thực hiện thông qua nhiều tầng bậc (các cấp, các ngành), nhiều người đại diện. Quản lý nhà nước về kinh tế có chủ thể quản lý là nhà nước, được phân công, phân cấp cho các cơ quan và chính quyền địa phương các cấp quản lý. Tuy nhiên, suy cho cùng, hoạt động quản lý này được thực hiện bởi con người, đó là cán bộ, công chức nhà nước được tuyển dụng từ các công dân trong xã hội. Khi đáp ứng được các tiêu chuẩn về năng lực chuyên môn, phẩm chất của người làm công vụ, thông qua các hình thức tuyển dụng, trở thành công chức sẽ được giao thẩm quyền và nhiệm vụ, thay mặt nhà nước quản lý kinh tế. Cán bộ, công chức là những người nhân danh Nhà nước để quản lý kinh tế. Mặc dù trong các doanh nghiệp, hoạt động quản lý kinh tế cũng được phân công, phân cấp nhưng ít tầng bậc và đơn giản. Quản lý nhà nước về kinh tế có nhiều lĩnh vực và trải rộng trên phạm vi toàn bộ nền kinh tế, tại các địa

phương. Mặt khác, nhà nước thực chất không có tài sản mà chỉ đại diện cho tài sản của sở hữu công (toàn dân), do đó quản lý nhà nước về kinh tế phải thông qua người đại diện. Quản lý nhà nước về kinh tế cần có một thiết chế để các công việc quản lý của nhà nước được thực hiện liên tục và đảm bảo sự thống nhất. Về nguyên tắc, công chức được tuyển dụng, bổ nhiệm và trao quyền quản lý là người có quyền quyết định sử dụng các quyền lực đó. Do đó, quá trình quản lý vì mục tiêu công, nếu có sự xung đột lợi ích công - tư trong việc ra quyết định, những quyết định bất lợi cho cộng đồng có thể sẽ ra đời (do tư lợi, tham nhũng, lãng phí). Thực tế này có thể phản ánh tình trạng cán bộ, công chức quản lý kinh tế không đáp ứng tiêu chuẩn đạo đức công vụ. Tuy nhiên, cũng có những quyết định xâm hại lợi ích công một cách không cố ý, do năng lực của nhân viên nhà nước yếu kém, không đủ năng lực, trình độ phân tích, đánh giá những tác động của chính sách, quyết định do mình ban hành. Cả hai trường hợp trên đều có thể làm thất bại mục tiêu của nhà nước. Do đó, Nhà nước phải rà soát lại chính sách cán bộ và các quy định quản lý kinh tế, các quy trình, thủ tục hành chính để sửa đổi, bổ sung, nhằm có được chính sách đảm bảo kiểm soát quyền lực công và thu hút nhân tài cho các cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế.

d) Quản lý nhà nước về kinh tế hướng tới mục tiêu phát triển nền kinh tế

Hoạt động quản lý kinh tế trong các hợp tác xã, doanh nghiệp hay hộ kinh doanh... là quản lý kinh tế vi mô, vì mục tiêu lợi nhuận của các nhà đầu tư vào doanh nghiệp. Hoạt động quản lý này nhằm thỏa mãn lợi ích của nhà đầu tư (lợi ích tư), trên cơ sở tính toán đầy đủ lợi ích và chi phí. Các chi phí quản lý được tính vào giá của sản phẩm, dịch vụ mà họ cung cấp ra thị trường. Trong khi, quản lý nhà nước về kinh tế là hoạt động quản lý vĩ mô của Nhà nước, được thực hiện bởi các cơ quan chức năng trong bộ máy nhà nước, vì mục tiêu công. Các hoạt động kiểm soát hay hỗ trợ doanh nghiệp và người dân do nhà nước thực hiện là các hoạt động quản lý nhà nước, nhằm giải phóng các nguồn lực và đem đến cơ hội công bằng cho các nhà đầu tư cạnh tranh, thúc đẩy sử dụng nguồn lực kinh tế hiệu quả, tạo việc làm, tăng trưởng và thịnh vượng cho Nhà nước. Những hoạt động quản lý của nhà nước về kinh tế có thể đòi hỏi các điều

kiện, thủ tục đầu tư, kinh doanh, nhưng không tạo rào cản, trở ngại cho kinh doanh, hay làm gia tăng chi phí đầu tư. Hoạt động đầu tư của Nhà nước vào các doanh nghiệp không nhằm cạnh tranh với khu vực tư nhân, mà chủ yếu để giải quyết nhu cầu xã hội đặt ra mà tư nhân không muốn làm vì lợi nhuận thấp hoặc không làm được vì đòi hỏi nguồn vốn lớn, khả năng thu hồi vốn chậm. Tạo môi trường đầu tư kinh doanh lành mạnh, bảo đảm tự do kinh doanh và cạnh tranh lành mạnh là cơ sở để thu hút, tạo thuận lợi cho đầu tư, kinh doanh, thúc đẩy phát triển ổn định, bền vững cho nền kinh tế chính là mục tiêu lâu dài của các nước.

II. TIẾN TRÌNH CHUYỂN ĐỔI MÔ HÌNH QUẢN LÝ KINH TẾ Ở VIỆT NAM SANG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

1. Quản lý nhà nước về kinh tế theo mô hình kinh tế kế hoạch

Sau năm 1960, miền Bắc đi lên xây dựng chủ nghĩa xã hội, tiến hành xây dựng, phát triển kinh tế theo cơ chế kế hoạch hóa hóa tập trung quan liêu. Xét về tính lịch sử, cơ chế kế hoạch hóa tập trung quan liêu được cho là phù hợp với nền kinh tế. Thực tiễn quản lý và vận hành nền kinh tế theo cơ chế kế hoạch hóa tập trung cũng đã thu được những thành công. Tuy nhiên, theo thời gian, cùng với xu thế đổi mới của thế giới và trong nước, cơ chế này đã lộ rõ những hạn chế, đòi hỏi Nhà nước cần có sự đổi mới để phát triển. Trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung quan liêu, phương pháp quản lý kinh tế được Nhà nước thực hiện chủ yếu bằng mệnh lệnh hành chính. Nhà nước can thiệp sâu vào các hoạt động của nền kinh tế và không coi trọng các quy luật thị trường. Trong nền kinh tế này, kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, xây dựng kinh tế nhà nước cùng với kinh tế tập thể làm nền tảng của nền kinh tế quốc dân, các thành phần kinh tế khác không được chú trọng. Trong cơ chế quản lý theo mô hình kế hoạch hóa tập trung quan liêu, bên cạnh một số ưu điểm phù hợp với hoàn cảnh của nền kinh tế thời kỳ chiến tranh, cũng có nhiều mặt hạn chế, cản trở sự phát triển. Điều đó có nghĩa, nếu không có sự thay đổi cơ chế kế hoạch này thì không thể phát triển kinh tế, mặt khác cũng không tạo động lực cho các thành phần kinh tế phát triển, đặc biệt khu vực kinh tế ngoài nhà nước.

Về bản chất, cơ chế kế hoạch hóa tập trung được hiểu là cơ chế trong đó, nền kinh tế vận động dưới sự kiểm soát của Nhà nước về các yếu tố sản xuất cũng như phân phối thu nhập. Đặc điểm của cơ chế kế hoạch hóa tập trung quan liêu là:

- Nhà nước quản lý kinh tế chủ yếu bằng mệnh lệnh hành chính dựa trên hệ thống chỉ tiêu, pháp lệnh chi tiết áp từ trên xuống dưới. Nhà nước xây dựng các chỉ tiêu một cách chủ quan, sau đó đưa xuống cho các doanh nghiệp, thậm chí cả hợp tác xã thực hiện. Việc cấp phát vốn, vật tư, giao nộp sản phẩm cho Nhà nước cũng đều nằm trong chỉ tiêu kế hoạch Nhà nước giao cho. Điều này, buộc các doanh nghiệp, hợp tác xã chỉ quan tâm đến vấn đề duy nhất là hoàn thành chỉ tiêu. Các vấn đề, câu hỏi lớn mà một doanh nghiệp, một cơ sở sản xuất phải trăn trở như sản xuất cái gì? như thế nào? và cho ai? hầu như không đặt ra, không phải trả lời. Nhà nước cung cấp đầu vào và bao tiêu sản phẩm đầu ra. Chính vì vậy, cơ chế, chính sách bao cấp nếu kéo dài không chỉ triệt tiêu sức sáng tạo trong sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp mà còn tạo sự trông chờ, ỷ lại của doanh nghiệp vào ngân sách nhà nước.

- Cơ quan hành chính can thiệp sâu vào hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp. Những thiệt hại về vật chất do các quyết định không đúng gây ra, ngân sách nhà nước phải gánh chịu. Mặt khác, Nhà nước chỉ coi trọng kinh tế quốc doanh và kinh tế tập thể, điều này làm hạn chế sự phát triển và đóng góp vào nền kinh tế của các thành phần kinh tế khác. Hậu quả là cơ quan quản lý Nhà nước làm thay chức năng quản lý sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

- Quan hệ hàng hóa - tiền tệ mang tính hình thức, quan hệ hiện vật là chủ yếu. Trong thời kỳ này, các công cụ như giá cả, lãi suất, tiền lương chỉ áp dụng để tính toán một cách hình thức. Giá cả không phản ánh quan hệ cung cầu. Mặt khác, tiền lương được quy định theo cấp bậc hành chính và thâm niên, tính theo chủ nghĩa bình quân, không tính theo hiệu quả lao động của mỗi người. Điều đó dẫn đến tình trạng khan hiếm hàng hóa, gây khó khăn cho đời sống của Nhân dân không những về số lượng mà cả về chất lượng của nhiều mặt hàng.

- Bộ máy quản lý cồng kềnh, nhiều cấp trung gian

Hệ thống thể chế chưa đồng bộ, còn chồng chéo, thiếu thống nhất, thủ tục hành chính còn rườm rà, phức tạp, trật tự, kỷ cương chưa nghiêm. Tổ chức bộ máy cồng kềnh nhiều tầng bậc, phương thức quản lý hành chính vừa tập trung quan liêu vừa phân tán, không thông suốt. Trong khi đó, đội ngũ cán bộ công chức còn nhiều điểm yếu về phẩm chất, tinh thần, trách nhiệm, năng lực quản lý.

2. Quản lý nhà nước về kinh tế trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

a) Sự thay đổi nhận thức và phát triển quan niệm về kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Nền kinh tế Việt Nam có quá trình chuyển đổi từ kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Việc chuyển đổi sang mô hình kinh tế mới đã đem lại những biến đổi sâu sắc, toàn diện. Điều này được phản ánh trong bước tiến quan trọng của quá trình thay đổi nhận thức về vai trò của các hình thức sở hữu, các thành phần kinh tế thông qua những đóng góp đối với nền kinh tế quốc dân. Từ chỗ nền kinh tế dựa trên sở hữu công hữu chỉ với hai thành phần kinh tế quốc doanh và tập thể, chuyển sang thừa nhận đa hình thức sở hữu, tất cả các thành phần kinh tế là những bộ phận cấu thành của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, các thành phần kinh tế đều được bình đẳng trước pháp luật.

Mô hình kinh tế tổng quát trong thời kỳ quá độ đi lên xã hội chủ nghĩa được Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX (năm 2001) khái quát, là kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, từng bước được bổ sung, phát triển qua các kỳ đại hội của Đảng. Đến Đại hội Đản toàn quốc lần thứ X (năm 2006), Đảng ta đã chỉ rõ: Trên cơ sở ba chế độ sở hữu (toàn dân, tập thể, tư nhân), hình thành nhiều hình thức sở hữu và "các thành phần kinh tế: kinh tế nhà nước, kinh tế tập thể, kinh tế tư nhân (cá thể, tiểu chủ, tư bản tư nhân), kinh tế tư bản nhà nước, kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài"[102].

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI của Đảng có những khái quát mới về lý luận "Phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với nhiều

[102] Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb Chính trị Quốc gia.

hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, hình thức tổ chức kinh doanh và hình thức phân phối". Đây là bước phát triển mới trong nhận thức về nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và khẳng định: "Kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo. Kinh tế tập thể không ngừng được củng cố và phát triển. Kinh tế nhà nước cùng với kinh tế tập thể ngày càng trở thành nền tảng vững chắc của nền kinh tế quốc dân. Kinh tế tư nhân là một trong những động lực của nền kinh tế. Kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được khuyến khích phát triển. Các hình thức sở hữu hỗn hợp và đan kết với nhau hình thành các tổ chức kinh tế đa dạng ngày càng phát triển"[103].

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII của Đảng đã nêu nội hàm cơ bản của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là "nền kinh tế vận hành đầy đủ, đồng bộ theo các quy luật của kinh tế thị trường, đồng thời bảo đảm định hướng xã hội chủ nghĩa phù hợp với từng giai đoạn phát triển của đất nước. Đó là nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế; có sự quản lý của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo, nhằm mục tiêu "dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh"[104]; "có nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, trong đó kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, kinh tế tư nhân là một động lực quan trọng của nền kinh tế; các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế bình đẳng, hợp tác và cạnh tranh theo pháp luật...". Định hướng xã hội chủ nghĩa của nền kinh tế được nhất quán xác lập và tăng cường thông qua sự lãnh đạo của Đảng và quản lý của Nhà nước, lấy con người làm trung tâm, vì mọi người và do con người; phát huy đầy đủ vai trò làm chủ của Nhân dân, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng bước và từng chính sách phát triển, nhằm mục tiêu "dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh". Như vậy, đến trước Đại hội Đảng lần thứ XIII, nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam có thể khái quát ở ba điểm sau:

- Một là, tuân thủ những đặc trưng của kinh tế thị trường, bởi lẽ, kinh tế thị trườn không phải là sản phẩm riêng có của chủ nghĩa tư bản mà là một phương

[103] Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb Chính trị Quốc gia Sự thật.
[104] Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Nxb Chính trị Quốc gia Sự thật.

thức, một kiểu tổ chức kinh tế mà xã hội loài người sáng tạo ra, là thành quả của văn minh nhân loại, có thể tồn tại ở các hình thái kinh tế - xã hội khác nhau, các chế độ chính trị - xã hội khác nhau. Tuân theo các quy luật kinh tế khách quan như: quy luật giá trị, cạnh tranh, cung cầu, lưu thông tiền tệ... tạo động lực phát triển kinh tế, phát triển lực lượng sản xuất, nâng cao năng suất lao động xã hội.

- Hai là, giữa kinh tế thị trường và định hướng xã hội chủ nghĩa thể hiện hai khía cạnh chủ yếu là sử dụng kinh tế thị trườn làm phương tiện để đạt "mục đích" định hướng xã hội chủ nghĩa. Kinh tế thị trường là phương tiện tốt nhất tạo lập cơ sở kinh tế, sức mạnh kinh tế cho sự phát triển của mỗi quốc gia. Kinh tế thị trường càng hiện đại và được vận hành có hiệu quả thì cơ sở kinh tế, sức mạnh kinh tế do nó tạo ra càng có điều kiện gia tăng mạnh mẽ. Mục đích của kinh tế thị trường luôn gắn với một chế độ chính trị - xã hội nhất định, phục vụ cho mục tiêu và lợi ích của chế độ đó. Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa có mục đích phát triển và giải phóng mạnh mẽ lực lượng sản xuất, nhằm xây dựng cơ sở vật chất kỹ thuật cho xã hội chủ nghĩa, nâng cao hiệu quả kinh tế, phục vụ lợi ích của Nhân dân và hoàn thiện quan hệ sản xuất, nhằm xây dựng chế độ chính trị xã hội của xã hội chủ nghĩa. Mục đích định hướng xã hội chủ nghĩa và phát triển kinh tế thị trường ở Việt Nam không có sự loại trừ, mâu thuẫn mà là sự dung hợp, gắn kết, hỗ trợ lẫn nhau trong chỉnh thể thống nhất. Tính định hướng xã hội chủ nghĩa của nền kinh tế thị trường phản ánh mục tiêu, phương thức phát triển, phân phối của cơ chế quản lý kinh tế ở Việt Nam, trên cơ sở đó giúp khai thác tốt nhất mặt tích cực của thị trường, đồng thời khắc phục và hạn chế mặt tiêu cực, những khuyết tật của kinh tế thị trường.

- Ba là, phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam là kiểu tổ chức kinh tế - xã hội phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh lịch sử cảu đất nước. Việt Nam xây dựng xã hội chủ nghĩa từ xuất phát điểm về kinh tế ở mức thấp, do đó phát triển kinh tế thị trường với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế; trong đó có sở hữu tư nhân, thành phần kinh tế tư nhân và các hình thức sở hữu hỗn hợp khác còn phù hợp với trình độ phát triển của lực lượng sản xuất để xây dựng xã hội chủ nghĩa là cần thiết. Tất cả các thành phần

kinh tế trong nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo.

Quan điểm của Đại hội XIII về nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa:

Trên cơ sở nghiên cứu lý luận phát triển kinh tế và tổng kết thực tiễn quá trình đổi mới của đất nước, Đại hội XIII của Đảng đã chỉ ra những nội hàm cơ bản về nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa: "Đó là nền kinh tế thị trường hiện đại, hội nhập quốc tế, vận hành đầy đủ, đồng bộ theo các quy luật của kinh tế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo; bảo đảm định hướng xã hội chủ nghĩa vì mục tiêu "dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh" phù hợp với từng giai đoạn phát triển của đất nước. Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa Việt Nam có nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, trong đó: kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo; kinh tế tập thể, kinh tế hợp tác không ngừng được củng cố, phát triển; kinh tế tư nhân là một động lực quan trọng; kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được khuyến khích phát triển phù hợp với chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội"[105].

Đại hội XIII của Đảng đã bổ sung, phát triển một số quan điểm mới về nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam:

(1) Tiếp tục thống nhất và nâng cao nhận thức về kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Trên cơ sở nêu rõ ngay từ đầu nội hàm của kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa của nước ta, đã nhấn mạnh những nội dung quan trọng của nội hàm này. Trong đó, vai trò, vị trí, chức năng của các thành phần kinh tế được xác định rõ hơn:

- Kinh tế nhà nước được khẳng định là công cụ, lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước giữ vững ổn định kinh tế vĩ mô, định hướng, điều tiết, dẫn dắt thúc đẩy phát triển kinh tế, xã hội, khắc phục các khuyết tật của cơ chế thị trường. Đây là chức năng quan trọng của kinh tế nhà nước, đồng thời cũng là

[105] Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Tập 1, Nxb Chính trị Quốc gia Sự thật.

đặc điểm, đặc trưng khác biệt, tiến bộ của kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

- Kinh tế tập thể, kinh tế hợp tác, các hợp tác xã, tổ hợp tác có vai trò cung cấp dịch vụ cho các thành viên; liên kết, phối hợp sản xuất kinh doanh, bảo vệ lợi ích và tạo điều kiện để các thành viên nâng cao năng suất, hiệu quả sản xuất kinh doanh, phát triển bền vững. Tăng cường liên kết giữa các hợp tác xã, hình thành các hiệp hội, liên hiệp hợp tác xã.

- Kinh tế tư nhân được khẳng định là một động lực quan trọng của nền kinh tế và được khuyến khích phát triển ở tất cả các ngành, lĩnh vực mà pháp luật không cấm, nhất là trong lĩnh vực sản xuất kinh doanh, dịch vụ được hỗ trợ thành các công ty, tập đoàn kinh tế tư nhân mạnh, có sức cạnh tranh cao.

- Kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài là một bộ phận quan trọng của kinh tế quốc dân, có vai trò lớn trong huy động nguồn vốn đầu tư, công nghệ, phương thức quản lý hiện đại, mở rộng thị trường xuất khẩu.

(2) Nêu rõ mối quan hệ chặt chẽ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội. Điểm mới nổi bật chính là trong mối quan hệ này bổ sung thêm nhân tố xã hội. Trong đó cũng nêu rõ vai trò của Nhà nước, thị trường và xã hội trong mối quan hệ chung. Nhà nước thực hiện chức năng xây dựng và quản lý thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, cơ chế, chính sách, phân bổ nguồn lực phát triển theo cơ chế thị trường. Đổi mới mạnh mẽ phương thức quản lý nhà nước về kinh tế theo hướng chuyển giao những công việc Nhà nước không nhất thiết phải làm cho các tổ chức xã hội. Thị trường đóng vai trò quyết định trong xác định giá cả hàng hóa, dịch vụ; tạo động lực huy động, phân bổ hiệu quả các nguồn lực; điều tiết sản xuất và lưu thông; điều tiết hoạt động của doanh nghiệp, thanh lọc những doanh nghiệp yếu kém. Các tổ chức xã hội có vai trò tạo sự liên kết, phối hợp hoạt động, giải quyết những vấn đề phát sinh giữa các thành viên; đại diện và bảo vệ lợi ích của các thành viên trong quan hệ với các chủ thể, đối tác; cung cấp dịch vụ hỗ trợ cho các thành viên; phản ánh nguyện vọng, lợi ích của các tầng lớp Nhân dân với Nhà nước và tham gia phản biện chính sách, pháp luật

của Nhà nước, giám sát các cơ quan và đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước trong thực thi pháp luật, công vụ.

(3) Tiếp tục hoàn thiện đồng bộ thể chế kinh tế thị trường nói chung, tập trung vào tháo gỡ những điểm nghẽn đang cản trở sự phát triển kinh tế thị trường của nước ta và nâng cao chất lượng thể chế. Cụ thể là hoàn thiện, nâng cao chất lượng thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, giải quyết tốt hơn mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội; nâng cao chất lượng, hiệu quả quản trị quốc gia, xây dựng và thực thi pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch. Đáp ứng yêu cầu phát triển mới, đặc biệt là tác động của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, nhiều ngành nghề mới ra đời cần phải có môi trường pháp lý bảo đảm cho sự phát triển.

Tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính một cách quyết liệt, đồng bộ, hiệu quả, cải thiện, nâng cao chất lượng môi trường kinh doanh, bảo đảm cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng, minh bạch. Phấn đấu đến năm 2030, môi trường kinh doanh của Việt Nam được xếp trong nhóm 30 quốc gia hàng đầu. Văn kiện Đại hội XIII đề cập nội dung hoàn thiện thể chế để tháo gỡ các điểm nghẽn, rào cản của kinh tế thị trường như: thể chế xây dựng và hoàn thiện pháp luật, thể chế hình thành thị trường các yếu tố thị trường, các loại thị trường, thể chế thúc đẩy phát triển doanh nghiệp... nhằm đạt mục tiêu quan trọng là nâng cao chất lượng thể chế.

(4) Xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ; nâng cao hiệu quả hội nhập kinh tế quốc tế. Điểm mới nổi bật ở nội dung này là xác định rõ mối quan hệ biện chứng giữa độc lập, tự chủ và hội nhập quốc tế. Thực tiễn chuyển đổi nền kinh tế từ kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường đã khẳng định mở cửa, hội nhập quốc tế, trong đó, hội nhập kinh tế quốc tế góp phần quan trọng vào những thành tựu to lớn mà đất nước. Mặt khác, mở cửa, hội nhập quốc tế sâu rộng cũng đã tạo ra áp lực để Việt Nam đổi mới thành công. Đồng thời, quá trình đổi mới, hội nhập quốc tế đã đặt ra yêu cầu cần phải giải quyết tốt mối quan hệ giữa độc lập, tự chủ và hội nhập quốc tế. Đặc biệt, qua các cuộc khủng hoảng hoặc những biến động của thế giới đã cho thấy, để hội nhập thành công phải có nội lực

mạnh, đồng thời phải đa phương hóa, đa dạng hóa các đối tác, các thị trường để tránh những rủi ro và lệ thuộc. Vì vậy, phải nâng cao năng lực nội tại của nền kinh tế quốc dân mới có thể hội nhập thành công, tránh lệ thuộc vào một đối tác, một thị trường.

Chủ trương, quan điểm, nhận thức về phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam trong Văn kiện Đại hội XIII thể hiện sự nhất quán, sáng tạo ba nguyên tắc cơ bản trong xây dựng văn kiện của Đảng là: kế thừa và phát triển, kiên định và đổi mới, kết hợp nhuần nhuyễn thực tiễn và lý luận phù hợp với thực tiễn Việt Nam và xu thế phát triển của thời đại.

b) Đặc điểm quản lý nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

- Xác định vai trò và chức năng của nhà nước phù hợp với kinh tế thị trường

Quan niệm về vai trò, chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước ở Việt Nam đến nay đã được đổi mới một cách căn bản, từ quan niệm Nhà nước trực tiếp chỉ huy toàn bộ nền kinh tế theo một kế hoạch tập trung, thống nhất mang tính pháp lệnh từ trên xuống, chuyển sang phân định rõ chức năng quản lý nhà nước về kinh tế với chức năng quản lý kinh doanh (chức năng quản lý nhà nước về kinh tế và chủ sở hữu tài sản công thuộc về Nhà nước, còn chức năng quản lý kinh doanh thuộc về doanh nghiệp).

- Xác định rõ vai trò của thị trường, kế hoạch chỉ mang tính định hướng

Từ chỗ tuyệt đối hóa vai trò của kế hoạch, phủ nhận vai trò của thị trường đã đi đến thừa nhận thị trường vừa là căn cứ, vừa là đối tượng của kế hoạch; kế hoạch chủ yếu mang tính định hướng và trên bình diện vĩ mô, còn thị trường giữ vai trò trực tiếp hướng dẫn các đơn vị kinh tế lựa chọn lĩnh vực hoạt động và phương án tổ chức sản xuất, kinh doanh. Từ chỗ can thiệp trực tiếp bằng mệnh lệnh hành chính chuyển sang quản lý bằng pháp luật, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và các công cụ điều tiết vĩ mô khác trên cơ sở các quy luật thị trường.

III. NỘI DUNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

1. Hoạch định, xây dựng thể chế, chính sách kinh tế phù hợp với kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Việt Nam đang trong giai đoạn chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, đời sống kinh tế - xã hội thay đổi nhanh chóng. Quá trình hội nhập và toàn cầu hóa đã tác động mạnh đến nền kinh tế Việt Nam, ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống người dân. Xu hướng dân chủ hóa đời sống xã hội và trình độ dân trí ngày càng cao đã đặt những ra yêu cầu ngày càng cao đối với Nhà nước. Bên cạnh đó, các biến động lớn về môi trường, tài nguyên, dân số…đặt ra nhiều thách thức đòi hỏi Nhà nước phải hoạch định, xây dựng thể chế, chính sách kinh tế để giải quyết.

Nghị quyết Đại hội lần thứ XIII của Đảng đề ra ba đột phá chiến lược phù hợp với giai đoạn mới, trong đó đột phá chiến lược thứ nhất là: "Hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển, trước hết là thể chế phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh hiệu quả. Tập trung ưu tiên hoàn thiện đồng bộ, có chất lượng và tổ chức thực hiện tốt hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách, tạo lập môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi, lành mạnh, công bằng cho mọi thành phần kinh tế, thúc đẩy đổi mới sáng tạo; huy động, quản lý và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển, nhất là đất đai, tài chính, hợp tác công - tư; đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hợp lý, hiệu quả, đồng thời tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm soát quyền lực bằng hệ thống pháp luật"[106].

Xây dựng và hoàn thiện thể chế, phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa luôn được Đảng ta quan tâm đặc biệt. Kể từ Đại hội IX của Đảng tháng 4 năm 2001, Đảng ta đã khẳng định: Kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là mô hình kinh tế tổng quát trong suốt thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội ở nước ta và kể từ đó đến nay vấn đề hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường

[106] Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, tập II, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật.

định hướng xã hội chủ nghĩa được đặt ra cấp bách trong các Đại hội X, XI, XII, XIII của Đảng. Đại hội XIII của Đảng nâng lên tầm cao mới về chủ trương, quan điểm hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Hoàn thiện toàn diện, đồng bộ thể chế, phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với ba nội dung quan trọng: Thứ nhất, thống nhất và nâng cao nhận thức về phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, Đại hội XIII khẳng định: Kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là mô hình kinh tế tổng quát của nước ta trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội. Đó là nền kinh tế thị trường hiện đại, hội nhập quốc tế, vận hành đầy đủ, đồng bộ theo các quy luật của kinh tế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo; bảo đảm định hướng xã hội chủ nghĩa vì mục tiêu "dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh" phù hợp với từng giai đoạn phát triển của đất nước. Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa Việt Nam có nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, trong đó: kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo; kinh tế tập thể, kinh tế hợp tác không ngừng được củng cố, phát triển; kinh tế tư nhân là một động lực quan trọng; kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được khuyến khích phát triển phù hợp với chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Thứ hai, tiếp tục hoàn thiện đồng bộ thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, tập trung tháo gỡ các điểm nghẽn. Thứ ba, xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ; nâng cao hiệu quả hội nhập kinh tế quốc tế, Đại hội XIII chỉ rõ: "Giữ vững độc lập, tự chủ trong việc xác định chủ trương, đường lối, chiến lược phát triển kinh tế đất nước. Phát triển doanh nghiệp Việt Nam lớn mạnh trở thành nòng cốt của kinh tế đất nước; giữ vững các cân đối lớn, chú trọng bảo đảm an ninh kinh tế; không ngừng tăng cường tiềm lực kinh tế quốc gia. Đa phương hóa, đa dạng hóa quan hệ kinh tế quốc tế, tránh lệ thuộc vào một thị trường, một đối tác. Nâng cao khả năng chống chịu của nền kinh tế trước tác động tiêu cực từ những biến động của bên ngoài; chủ động hoàn thiện hệ thống phòng vệ để bảo vệ nền kinh tế, doanh nghiệp, thị trường trong nước phù hợp với các cam kết quốc tế. Thực hiện nhiều hình thức hội nhập kinh tế quốc tế với các lộ trình

linh hoạt, phù hợp với điều kiện, mục tiêu của đất nước trong từng giai đoạn. Hoàn thiện hệ thống pháp luật phù hợp với những điều ước quốc tế và cam kết quốc tế mà Việt Nam đã ký kết[107].

Trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm, giai đoạn 2021 - 2030, phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp phát triển kinh tế - xã hội đầu tiên là: "Tập trung hoàn thiện, nâng cao chất lượng thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, giải quyết tốt hơn quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội..."[108]. Tiếp tục hoàn thiện và nâng cao chất lượng thể chế, pháp luật đầy đủ, đồng bộ, hiện đại, hội nhập, ổn định, cụ thể, minh bạch. Tăng cường hiệu lực, hiệu quả các thiết chế thi hành pháp luật, bảo đảm chấp hành pháp luật nghiêm minh. Phát triển đầy đủ và đồng bộ thị trường các yếu tố sản xuất, nhất là các thị trường quyền sử dụng đất, khoa học, công nghệ... Nhà nước thực hiện tốt chức năng xây dựng và quản lý thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, cơ chế, chính sách, phân bổ nguồn lực phát triển theo cơ chế thị trường. Bảo vệ quyền sở hữu tài sản hợp pháp và quyền tự do kinh doanh, thực thi hợp đồng của người dân, doanh nghiệp theo quy định của pháp luật. Phát huy vai trò của người dân, doanh nghiệp, các tổ chức chính trị - xã hội, nghề nghiệp và cộng đồng trong tham gia xây dựng, phản biện và giám sát thực hiện pháp luật, cơ chế, chính sách của Nhà nước. Cải cách thủ tục hành chính một cách quyết liệt, đồng bộ, hiệu quả, bãi bỏ các rào cản hạn chế quyền tự do kinh doanh, cải thiện và nâng cao chất lượng môi trường kinh doanh, bảo đảm cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng, minh bạch. Đẩy mạnh xây dựng chính phủ điện tử, tiến tới chính phủ số, trong đó tập trung phát triển hạ tầng số phục vụ các cơ quan nhà nước một cách tập trung, thông suốt. Đổi mới mạnh mẽ phân cấp, phân quyền, ủy quyền và nâng cao hiệu quả phối hợp trong công tác lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành. Củng cố, hoàn thiện hệ thống chính quyền địa phương; phân định rõ trách nhiệm, quyền hạn giữa Trung ương và địa phương. Kết hợp hài hòa giữa phát triển kinh

[107] Đảng Cộng sản Việt Nam (2021). Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, tập I, Nxb Chính trị Quốc gia Sự thật.

tế địa phương và kinh tế vùng trên cơ sở phát huy hiệu quả tiềm năng, thế mạnh của từng vùng, địa phương…

2. Phân công, phân cấp và phối hợp quản lý kinh tế trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Phân cấp, phân quyền quản lý nhà nước là sự phân định thẩm quyền, trách nhiệm giữa các cấp chính quyền trên cơ sở bảo đảm sự phù hợp giữa chức năng, nhiệm vụ với năng lực và điều kiện thực tế của từng cấp nhằm tăng cường chất lượng, hiệu lực và hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước.

Phân cấp, phân quyền quản lý nhà nước về kinh tế sẽ tạo ra được các lợi ích nhất định trong hoạt động quản lý, đó là: (i) Phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trên cơ sở phân định rõ, cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của mỗi cấp trong bộ máy chính quyền nhà nước, góp phần giảm thiểu tình trạng ỷ lại, trông chờ vào chính quyền trung ương; mặt khác, bảo đảm sự quản lý tập trung, thống nhất và thông suốt của chính quyền trung ương, tăng cường kỷ luật, kỷ cương để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước phục vụ tốt hơn nhu cầu và lợi ích của Nhân dân, thúc đẩy kinh tế từng địa phương phát triển, trên cơ sở phát huy thế mạnh của mỗi địa phương trong một nhà nước thống nhất; (ii) Phát huy tính trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế, nhất là khi có vấn đề nảy sinh. Sự phân định hợp lý về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương bằng các văn bản pháp luật sẽ là tiêu chí để đánh giá tính hợp pháp, trách nhiệm, hiệu quả trong hoạt động của mỗi cơ quan nhà nước về kinh tế; (iii) Việc phân cấp, phân quyền hợp lý, chính xác sẽ góp phần thúc đẩy sự phát triển dân chủ thông qua việc cung cấp những cơ hội tốt hơn để người dân tham gia tích cực và trực tiếp hơn vào các quá trình ra quyết định của các cơ quan nhà nước; tăng cường hiệu quả của việc cung cấp các dịch vụ công; thúc đẩy sự phát triển về kinh tế, dựa trên sự am hiểu chính xác điều kiện kinh tế - xã hội và các đặc điểm về địa lý, dân cư... của chính quyền địa phương, trên cơ sở đó đề ra các kế hoạch và có những chính sách đúng đắn cho việc phát triển, phát huy được thế mạnh của mỗi địa phương; tăng cường sự chủ động, minh bạch, trách nhiệm

giải trình và năng lực giải quyết công việc của các cơ quan chính quyền địa phương; tăng cường sự giám sát một cách trực tiếp và hiệu quả của Nhân dân (iv) Tăng cường phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương luôn đòi hỏi gắn kết với kỷ luật, kỷ cương hành chính. Hoạt động của các cấp chính quyền địa phương luôn chịu sự kiểm tra, giám sát của chính quyền trung ương, đảm bảo giữ vững nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, thuộc về Nhân dân. Như vậy, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương trong quản lý kinh tế sẽ góp phần tăng tính chủ động cho chính quyền địa phương, từ đó biết tận dụng những ưu thế của địa phương để phát triển, phát huy tối đa nguồn nội lực hiện có.

Bên cạnh việc phân công, phân cấp, quản lý nhà nước về kinh tế còn cần có sự phối hợp, vì quản lý nhà nước về kinh tế có tĩnh liên ngành, cần đến sự tham gia của nhiều cơ quan trong bộ máy nhà nước.

Phối hợp trong quản lý nhà nước về kinh tế là sự kết nối, bàn bạc giữa các cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế với các cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực khác trước khi ban hành một chính sách, ra một quyết định trên cơ sở tính toán được lợi ích vượt qua chi phí.

Nội dung của sự phối hợp: (i) phối hợp trong xây dựng, ban hành, triển khai thực hiện, đánh giá và điều chỉnh các chính sách kinh tế vĩ mô, đặc biệt là giữa các chính sách: tài khóa, tiền tệ, tín dụng, đầu tư, thương mại, giá cả; bảo đảm các cân đối lớn của nền kinh tế và môi trường kinh tế vĩ mô ổn định, bền vững; (ii) phối hợp trong việc đảm bảo đồng bộ các yếu tố thị trường và phát triển đồng bộ các loại thị trường trong nền kinh tế; trong việc tạo dựng và phát triển các thị trường: vốn, chứng khoán, bất động sản, lao động, khoa học-công nghệ…; trong việc đảm bảo tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường và trong các vấn đề về kinh tế đối ngoại; (iii) phối hợp trong toàn bộ chu trình xây dựng và điều hành chính sách kinh tế vĩ mô, bao gồm: xác định các mục tiêu của chính sách; đánh giá tác động và đưa ra các giải pháp, công cụ thực hiện mục tiêu chính sách; triển khai thực hiện, kiểm tra, giám sát thực hiện chính sách và đánh giá, điều chỉnh chính sách; (iv) phối hợp trong việc xây dựng các phương

án, giải pháp đối với các biến động kinh tế-xã hội trong và ngoài nước ảnh hưởng đến môi trường kinh tế vĩ mô, nhất là những biến động bất thường về kinh tế, chính trị, xã hội thế giới và khu vực; (v) phối hợp trong việc xây dựng hệ thống thông tin, bao gồm: tạo lập hành lang pháp lý cho việc xây dựng cơ sở thông tin thống nhất cho hoạt động dự báo và tăng cường, nâng cao chất lượng công tác dự báo; xác định rõ các nội dung dự báo vĩ mô chủ yếu của bộ, cơ quan liên quan gắn với yêu cầu thông tin dự báo phục vụ công tác hoạch định chính sách kinh tế vĩ mô và chỉ đạo điều hành của Chính phủ, các bộ, địa phương.

3. Hỗ trợ phát triển kinh tế phù hợp với luật pháp quốc tế

Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa có sự quản lý của Nhà nước, các nhà đầu tư kinh doanh và các tổ chức kinh tế được tự chủ kinh doanh nhưng không thể nắm được hết tình hình và xu hướng vận động của thị trường, do đó thường chạy theo thị trường một cách bị động, dễ gây ra thua lỗ, thất bại và đổ vỡ, gây thiệt hại chung cho nền kinh tế. Do vậy, việc Nhà nước thực hiện việc định hướng, hỗ trợ cho nền kinh tế sẽ góp phần quan trọng hướng nền kinh tế phát triển theo quỹ đạo và mục tiêu kinh tế - xã hội đã được Đảng và Nhà nước định ra cho mỗi giai đoạn; hướng dẫn các doanh nghiệp, doanh nhân, các tổ chức kinh tế hoạt động hướng đích theo các mục tiêu chung của đất nước và chủ động được kế hoạch hoạt động của riêng mình; giúp đề ra được những giải pháp để giải quyết tốt các vấn đề khiếm khuyết của kinh tế thị trường.

Nhà nước hỗ trợ, định hướng nền kinh tế bằng các công cụ như chiến lược, quy hóạch, chính sách, kế hoạch, thông tin và các nguồn lực của Nhà nước. Cụ thể, Nhà nước xây dựng các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kỉnh tế chung của toàn bộ nền kinh tế, kế hoạch phát triển kinh tế theo ngành, vùng và theo sản phẩm để định hướng các hoạt động kinh tê; Nhà nước ban hành hệ thống các chính sách khuyến khích, hỗ trợ các ngành, lĩnh vực có lợi cho mục tiêu phát triển kinh tế đã đặt ra và ban hành các chính sách hạn chế và ngành, lĩnh vực không có lợi cho mục tiêu phát triển; Nhà nước cũng có thể hỗ trợ định hướng nền kinh tế thông qua việc cung cấp các thông tin thị trường, thông tin về chính sách, pháp luật, về xu hướng vận động của kinh tế trong nước và thế giới

cho các doanh nghiệp, các nhà đầu tư.

Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, để thực hiện hỗ trợ định hướng, Nhà nước phải đảm bảo không can thiệp bằng mệnh lệnh hành chính vào nền kinh tế thị trường mà chủ yếu sử dụng cách thức và phương pháp tác động gián tiếp, theo các nguyên tắc của thị trường. Cách thức tác động gián tiếp mang tính chất mềm dẻo, uyển chuyển, vừa bảo đảm tính tự chủ của các chủ thể kinh tế, vừa thực hiện mục tiêu chung phù hợp với luật pháp quốc tế và thông lệ quốc tế.

4. Kiểm tra, thanh tra, giám sát và xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ

a) Kiểm tra, thanh tra, giám sát kinh tế

Kiểm tra, thanh tra, giám sát là tổng thể những hoạt động của nhà nước trong việc phát hiện những khó khăn, vướng mắc, xử lý những sai lệch, những nguy cơ, thách thức và cơ hội trong quá trình vận hành nền kinh tế. Trong đó, kiểm tra là hoạt động thường xuyên của cơ quan nhà nước cấp trên đối với tổ chức trực thuộc nhằm xem xét, đánh giá mọi hoạt động của cấp dưới khi cần thiết. Hoạt động kiểm tra được thực hiện trong quan hệ trực thuộc, vì vậy, khi thực hiện kiểm tra, cơ quan cấp trên có quyền áp dụng các biện pháp cưỡng chế kỷ luật, bồi thường thiệt hại vật chất.

Thanh tra là hoạt động của các tổ chức thuộc hệ thống thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành. Cơ quan thanh tra và đối tượng bị thanh tra thường không có quan hệ trực thuộc. Cơ quan thanh tra có thể áp dụng các biện pháp cưỡng chế, kỷ luật, tạm đình chỉ công tác và xử lý vi phạm hành chính…

Giám sát là sự quan sát, đánh giá các tổ chức, cá nhân có hoạt động kinh tế, tài chính của chủ thể quản lý nền kinh tế, nhằm đạt được mục tiêu nhất định. Trong quản lý nhà nước về kinh tế, hoạt động giám sát chủ yếu thuộc về chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của các cơ quan quyền lực Nhà nước nhằm chấn chỉnh hành vi tổ chức sản xuất kinh doanh và quản lý kinh tế sai lệch, trái pháp luật, hoặc sai mục tiêu phát triển kinh tế đã định ra. Giám sát được thực hiện đối với hệ thống nằm ngoài quan hệ trực thuộc theo chiều dọc.

Nội dung kiểm tra, thanh tra, giám sát kinh tế tập trung vào việc: (i) Kiểm tra, thanh tra, giám sát sự phát triển theo định hướng kế hoạch của nền kinh tế; (ii) Kiểm tra, thanh kiểm tra, giám sát việc thực hiện các chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước; (iii) Kiểm tra, thanh tra, giám sát việc sử dụng các nguồn lực của quốc gia; (iv) Kiểm tra, thanh tra, giám sát việc thực hiện chức năng của cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế.

Nhà nước thực hiện chức năng kiểm tra, kiểm soát và xử lý vi phạm nhằm thiết lập trật tự, kỷ cương trong hoạt động kinh tế, phát hiện và ngăn ngừa các hiện tượng vi phạm pháp luật, sai phạm chính sách, bảo vệ tài sản quốc gia và lợi ích của Nhân dân, góp phần tăng trưởng kinh tế và từng bước thực hiện công bằng xã hội.

Kiểm tra, giám sát luôn là hoạt động quan trọng của Nhà nước. Ở Việt Nam, trong điều kiện nền kinh tế thị trường mới phát triển tình trạng rối loạn, tự phát, vô tổ chức và các hiện tượng tiêu cực còn khá phổ biến, có nơi, có lúc trầm trọng và phức tạp, càng cần phải đề cao chức năng kiểm tra, kiểm soát, xử lý vi phạm đối với các chủ thể kinh tế tham gia thị trường và các cơ quan, cán bộ, công chức thực thi công vụ trong quá trình quản lý kinh tế.

b) Xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ

Việt Nam trong quá trình mở cửa, hội nhập, luôn chú trọng tới sự độc lập, tự chủ. Tính độc lập, tự chủ của Việt Nam thể hiện trước hết trong việc xác định đường lối hội nhập nhất quán. Hội nhập quốc tế trên cơ sở thực lực của mình, tư duy sáng tạo để có chủ trương và chính sách đúng đắn, có bước đi vững chắc trên con đường độc lập, tự chủ.

Quan điểm về xây dựng nền kinh tế độc lập tự chủ trong bối cảnh hội nhập kinh tế ở Việt Nam được hình thành từ thời kỳ cuối những năm 1970 (thế kỷ XX). Với chủ trương phát triển kinh tế tự lực cánh sinh là chính, đồng thời, tranh thủ sự giúp đỡ của các nước xã hội chủ nghĩa. Đến những năm đầu thập niên 90 thế kỷ XX, Đảng ta nhận thức ngày càng rõ mối quan hệ giữa tăng cường sức mạnh kinh tế trên cơ sở nội lực và mở rộng quan hệ hợp tác, phá thế bị bao vây, cấm vận, tham gia tích cực vào phân công lao động quốc tế. Tại Đại

hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII (tháng 6/1996), Đảng ta khẳng định: "giữ vững độc lập tự chủ đi đôi với mở rộng hợp tác quốc tế, đa phương hóa, đa dạng hóa quan hệ đối ngoại. Dựa vào nguồn lực trong nước là chính đi đôi với tranh thủ tối đa nguồn lực bên ngoài. Xây dựng nền kinh tế mở, hội nhập với khu vực và thế giới, hướng mạnh về xuất khẩu, đồng thời thay thế nhập khẩu bằng những sản phẩm trong nước sản xuất có hiệu quả…"[109]. Sau Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII, quan điểm về xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ tiếp tục được khẳng định trong các kỳ Đại hội Đảng lần thứ IX, lần thứ X và lần thứ XI. Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI chỉ rõ trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020, phương hướng giải quyết mối quan hệ giữa xây dựng nền kinh tế độc lập tự chủ và tích cực, chủ động hội nhập nhằm tạo dựng được sức mạnh dân tộc với tính chất là yếu tố quyết định; tranh thủ được yếu tố ngoại lực và thời đại với vai trò là yếu tố quan trọng.

Trong bối cảnh Việt Nam tích cực hội nhập toàn diện và đẩy mạnh tham gia các Hiệp định Thương mại tự do (FTA), ngày 05/11/2016, Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XII) ban hành Nghị quyết số 06-NQ/TW về thực hiện có hiệu quả tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế, giữ vững ổn định chính trị - xã hội trong bối cảnh nước ta tham gia các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới. Nghị quyết số 06-NQ/TW (khóa XII) nêu rõ mục tiêu thực hiện tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế, giữ vững ổn định chính trị - xã hội nhằm tăng cường khả năng tự chủ của nền kinh tế, mở rộng thị trường, tranh thủ thêm vốn, công nghệ, tri thức, kinh nghiệm quản lý, bảo đảm phát triển nhanh và bền vững, nâng cao đời sống Nhân dân, bảo tồn và phát huy bản sắc văn hóa dân tộc; giữ vững độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ; nâng cao uy tín và vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế.

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII, Đảng ta xác định: “Giữ vững độc lập tự chủ trong việc xác định chủ trương, đường lối chiến lược phát triển kinh tế

---

[109] Báo cáo của Ban Chấp hành Trung ương Đảng tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IV do đồng chí Phạm Văn Đồng trình bày (ngày 16/12/1976). http://www.cpv.org.vn.

đất nước; Phát triển doanh nghiệp Việt Nam lớn mạnh trở thành nòng cốt của kinh tế đất nước; giữ vững các cân đối lớn, chú trọng bảo đảm an ninh kinh tế; không ngừng tăng cường tiềm lực kinh tế quốc gia. Đa phương hóa, đa dạng hóa quan hệ kinh tế quốc tế, tránh lệ thuộc vào một thị trường, một đối tác. Nâng cao khả năng chống chịu của nền kinh tế trước tác động tiêu cực từ những biến động của bên ngoài; chủ động hoàn thiện hệ thống phòng vệ để bảo vệ nền kinh tế, doanh nghiệp, thị trường trong nước phù hợp với các cam kết quốc tế. Thực hiện nhiều hình thức hội nhập kinh tế quốc tế với các lộ trình linh hoạt, phù hợp với điều kiện, mục tiêu của đất nước trong từng giai đoạn. Hoàn thiện hệ thống pháp luật phù hợp với điều ước quốc tế và cam kết quốc tế mà Việt Nam đã ký kết. Tăng cường bồi dưỡng đào tạo cán bộ am hiểu sâu về luật pháp quốc tế, thương mại, đầu tư quốc tế, có khả năng làm việc trong môi trường quốc tế, trước hết là cán bộ trực tiếp làm công tác hội nhập kinh tế quốc tế, giải quyết tranh chấp quốc tế".

Trong Văn kiện Đại hội XIII, biện pháp xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ gắn bó mật thiết với giữ vững các cân đối lớn đi đôi với bảo đảm an ninh kinh tế. Đây là điểm mới trong nội dung về xây dựng nền kinh tế Việt Nam độc lập, tự chủ. Trong các kỳ đại hội trước của Đảng, vấn đề bảo đảm an ninh kinh tế, giữ vững các cân đối lớn được lồng ghép vào nội hàm của chủ đề quốc phòng - an ninh và bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô. Trong Văn kiện Đại hội XIII, các cân đối lớn trở thành một trong những biện pháp để bảo đảm tính độc lập, tự chủ của nền kinh tế. Điều này là phù hợp với chuẩn mực của một nền kinh tế thị trường hiện đại. Các cân đối lớn phản ánh trình độ, tiềm lực của nền kinh tế. Điều đó có nghĩa rằng, khi các cân đối lớn không được bảo đảm, nguy cơ lệ thuộc hoặc bị tác động bởi nhân tố từ bên ngoài có thể sẽ xảy ra. Vì lẽ đó, việc coi các cân đối lớn là một nội hàm của biện pháp xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ thể hiện sự phát triển về nhận thức lý luận của Đảng ta trong Văn kiện Đại hội XIII so với các kỳ đại hội trước.

Cùng với đó, việc xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ được đặt trong sự gắn bó mật thiết với nâng cao hiệu quả hội nhập kinh tế quốc tế. Đây là mối

quan hệ biện chứng, có ý nghĩa bổ sung tạo tiền đề thúc đẩy lẫn nhau. Nền kinh tế nội lực mạnh sẽ thúc đẩy nâng cao hiệu quả hội nhập kinh tế quốc tế. Hiệu quả hội nhập kinh tế quốc tế được nâng cao sẽ tạo tiền đề để xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ. Thực tiễn phát triển của các quốc gia thành công trong khu vực và thế giới chứng tỏ sự đúng đắn của mối quan hệ đó. Đây là điểm mới thể hiện sự chín muồi trong nhận thức lý luận của Đảng ta về kết hợp sức mạnh dân tộc với sức mạnh thời đại, phát huy tối đa nội lực với tranh thủ ngoại lực để xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ trong bối cảnh mới. Đó là nền kinh tế được đặt trong mối quan hệ rộng mở, đa dạng với các chủ thể, các nền kinh tế thế giới, tích cực, chủ động hội nhập, không phải là nền kinh tế khép kín hay tự cô lập.

Về biện pháp bảo đảm hiện thực hóa mối quan hệ gắn bó giữa xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ với nâng cao hiệu quả hội nhập kinh tế quốc tế, Đại hội XIII của Đảng nêu rõ: "Đa phương hóa, đa dạng hóa quan hệ kinh tế quốc tế, tránh lệ thuộc vào một thị trường, một đối tác. Nâng cao khả năng chống chịu của nền kinh tế trước tác động tiêu cực từ những biến động bên ngoài; chủ động hoàn thiện hệ thống phòng vệ để bảo vệ nền kinh tế, doanh nghiệp, thị trường trong nước phù hợp với các cam kết quốc tế".

Quản lý nhà nước về kinh tế trong nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập cần gắn với đổi mới trong nước, coi cải cách, hoàn thiện thể chế trong nước là cơ sở để hội nhập kinh tế thành công, đồng thời khai thác, tận dụng các thỏa thuận đã ký và có các biện pháp phòng vệ hợp lý trước những tác động tiêu cực từ hội nhập kinh tế.

Một nền kinh tế độc lập, tự chủ là nền kinh tế có cơ cấu hợp lý, hiệu quả và bảo đảm độ an toàn cần thiết; nền kinh tế phát triển bền vững và có năng lực cạnh tranh cao; cơ cấu xuất, nhập khẩu cân đối; đầu tư trực tiếp của nước ngoài trong một số ngành, nhất là những ngành quan trọng, chiếm một tỷ lệ không thể chi phối được nền kinh tế; hạn chế hoặc không cho phép đầu tư nước ngoài vào những ngành nhạy cảm... Cũng có thể coi một nền kinh tế độc lập, tự chủ trong bối cảnh toàn cầu hoá là nền kinh tế có khả năng thích ứng cao với những biến động của tình hình quốc tế và ít bị tổn thương trước những biến động đó; trong

bất cứ tình huống nào nó cũng có thể cho phép duy trì được các hoạt động bình thường của xã hội và phục vụ đắc lực nhiệm vụ quốc phòng-an ninh.

Xây dựng kinh tế độc lập, tự chủ ở nước ta được thể hiện ở độc lập, tự chủ về đường lối phát triển theo định hướng xã hội chủ nghĩa, đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa, tạo tiềm lực kinh tế, khoa học và công nghệ, cơ sở vật chất - kỹ thuật đủ mạnh; có cơ cấu kinh tế hợp lý, có hiệu quả và sức cạnh tranh cao; tập trung phát triển các ngành, lĩnh vực và sản phẩm kinh tế chủ yếu có vai trò quan trọng hàng đầu, hiệu quả… Cùng với đó, phải bảo đảm an ninh lương thực quốc gia; an toàn năng lượng, tài chính - tiền tệ, môi trường; đất nước phát triển nhanh, hiệu quả, bền vững.

Trong toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế, độc lập về kinh tế của một quốc gia không phải là biệt lập, khép kín, tự cung, tự cấp. Mặc dù vậy, tự chủ không đồng nghĩa với tự quyết định một cách cứng nhắc và tuyệt đối, thiếu tính đến các quy định của các thể chế kinh tế - tài chính quốc tế, hay không thực hiện đúng các cam kết, luật pháp và thông lệ quốc tế... Tham gia vào sân chơi quốc tế, nền kinh tế Viaạt Nam đã thực hiện mở cửa thị trường nội địa, chủ động thay đổi kết cấu kinh tế, đã hình thành các khu công nghiệp tập trung và hướng tới hình thành một số trung tâm kinh tế lớn để thu hút một khối lượng lớn vốn đầu tư. Mặt khác, thực hiện tự do hoá nền kinh tế theo các cam kết quốc tế, tức là chuyển giao một số quyền đáng kể từ nhà nước sang thị trường. Trong điều kiện kết cấu độc lập về kinh tế thay đổi như vậy, trọng tâm của việc bảo đảm chủ quyền kinh tế là tăng cường toàn diện năng lực tự chủ kinh tế.

Từ việc xác định đúng mục tiêu, nội dung xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ, chúng ta đã tập trung phát triển các ngành, các lĩnh vực trọng yếu tạo nền tảng cho phát triển bền vững, vừa đáp ứng nhu cầu trong nước, vừa bảo đảm cho xuất khẩu. Nguồn lực để công nghiệp hóa, hiện đại hóa và xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ được thu hút cả trong nước và ngoài nước, kết hợp hài hòa giữa ngoại lực và nội lực, trong đó phát huy mạnh mẽ nội lực.

Những kết quả đạt được từ xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ trong quá trình đổi mới của Việt Nam được phản ánh trong việc nền kinh tế có bước phát

triển tốt và ổn định, tăng trưởng kinh tế được duy trì ở mức hợp lý, xu hướng phát triển năm sau cao hơn năm trước, chất lượng tăng trưởng được nâng lên. Nền kinh tế từng bước được cơ cấu lại gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng, hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế được tăng cường, nguồn nhân lực để cung ứng cho phát triển kinh tế - xã hội ngày càng phát triển. Nền kinh tế đã đứng vững và phát triển trước những thách thức to lớn từ các cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu và nhất là trong đại dịch COVID-19. Chính phủ đã thực hiện tốt vai trò quản lý và kiến tạo. Môi trường đầu tư kinh doanh được cải thiện, minh bạch, bình đẳng hơn, năng lực cạnh tranh của nền kinh tế đang được nâng lên. Đáng chú ý, các chỉ số về kết quả hội nhập kinh tế đã đạt được ở mức cao. Theo báo cáo của Chính phủ, tổng số vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài tính chung cả giai đoạn 2016-2020, đạt 167,8 tỷ USD. Tính đến năm 2021 đã có hơn 130 quốc gia và vùng lãnh thổ tham gia đầu tư vào Việt Nam. Vốn đầu tư nước ngoài vào Việt Nam chiếm khoảng 25% tổng vốn đầu tư toàn xã hội. Các đối tác đã cam kết viện trợ hơn 3 tỷ USD cho Việt Nam từ 2018 đến 2020. Đến năm 2022 đã có hơn 70 nước công nhận Việt Nam là nền kinh tế thị trường đầy đủ. Xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ thành công là nhân tố trọng yếu để tăng cường nội lực của đất nước.

5. Hợp tác quốc tế trong quản lý nhà nước về kinh tế

Hợp tác quốc tế trong quản lý kinh tế là cách để các nước có thể trao đổi kinh nghiệm, học hỏi, nâng cao kỹ năng quản lý kinh tế, nhất là trong bối cảnh hội nhập mạnh mẽ các lĩnh vực kinh tế, mở rộng thị trường như hiện nay. Hợp tác quốc tế trong quản lý nhà nước về kinh tế đã và đang góp phần quan trọng vào việc tăng cường hiệu quả quản lý, nâng cao tiềm lực, nâng cao trình độ nghiên cứu và đặc biệt là góp phần giải quyết các vấn đề khoa học - công nghệ, phục vụ phát triển kinh tế - xã hội ở nước ta.

Quá trình hợp tác quốc tế trong quản lý nhà nước về kinh tế, Việt Nam đã tham gia và cam kết thực hiện nhiều quy định luật pháp quốc tế cũng như hoàn thiện, bổ sung hệ thống pháp luật phù hợp với cam kết hội nhập. Trong lĩnh vực kinh tế, Việt Nam đã hội nhập ở các cấp độ và hình thức khác nhau như tham gia

các thỏa thuận thương mại ưu đãi, các hiệp định thương mại tự do, các liên minh thuế quan, tham gia thị trường chung và tham gia liên minh kinh tế, tiền tệ... Việc ký kết nhiều, hiệp định song phương và đa phương về thương mại, đầu tư, tránh đánh thuế hai lần… đã tạo cơ sở pháp lý và tiền đề, điều kiện quan trọng về thể chế để nền kinh tế nước ta hội nhập ngày càng sâu rộng và toàn diện vào nền kinh tế quốc tế; để pháp luật trong nước phù hợp và tương thích với pháp luật quốc tế; đồng thời, đảm bảo tính quốc tế của sự phát triển kinh tế thị trường của Việt Nam.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Đánh giá những thách thức của nhà nước khi vừa có chức năng quản lý vĩ mô, vừa tham gia đầu tư kinh doanh trong các doanh nghiệp nhà nước?

2. Nêu những hạn chế của cơ chế kế hoạch hóa tập trung còn ảnh hưởng đến quản lý nhà nước về kinh tế trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN? Giải pháp khắc phục để tăng hiệu quả quản lý nhà nước về kinh tế?

3. Những rào cản đối với tiến trình chuyển đổi cơ chế kế hoạch tập trung sang cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước theo định hướng XHCN?

4. Làm rõ sự khác biệt của công tác hoạch định chính sách kinh tế trong nền kinh tế kế hoạch với nền kinh tế thị trường định hướng XHCN?

5. Những giải pháp hỗ trợ phát triển kinh tế phù hợp với thông lệ và luật pháp quốc tế?

TÀI LIỆU THAM KHẢO DÀNH CHO HỌC VIÊN

1. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, tập I, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia Sự thật.

2. Nghị quyết số 11/NQ-TW, ngày 3/6/2017 tại Hội nghị lần thứ 5, BCHTW, khóa về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN.

3. Nghị quyết số 20-NQ/TW, ngày 16/6/2022, Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả kinh tế tập thể trong giai đoạn mới

4. Nghị quyết số 19-NQ/TW, ngày 16/6/2022, Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về nông nghiệp, nông dân, nông thôn đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045

5. Nghị quyết số 18-NQ/TW, ngày 16/6/2022, Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao

6. Đặng Xuân Hoan, Đỗ Thị Kim Tiên (2021), Quản lý nhà nước về kinh tế (Sách chuyên khảo), Nhà xuất bản Bách khoa Hà Nội.

7. Học viện Hành chính Quốc gia (2021), Giáo trình Lý luận chung Quản lý nhà nước về kinh tế, Nhà xuất bản Bách khoa, Hà Nội.

Chuyên đề 7
QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CÁC LĨNH VỰC XÃ HỘI

I. TỔNG QUAN VỀ XÃ HỘI VÀ LĨNH VỰC XÃ HỘI

1. Xã hội

a) Về nguồn gốc xã hội

Xã hội loài người đã bắt đầu hình thành từ khi con người biết lao động. Trong quá trình lao động, con người chịu sự tác động của thiên nhiên đồng thời cũng dần dần cải biến tự nhiên. Cũng trong quá trình lao động, con người tương tác, trao đổi qua lại, từ đó, ngôn ngữ dần hình thành. Vì thế, con người - bằng lao động - đã liên kết yếu tố tự nhiên và yếu tố xã hội, trở nên khác biệt với các loài động vật khác trong tự nhiên.

Lịch sử của xã hội loài người được định hình bởi ba cuộc cách mạng quan trọng: Cách mạng Nhận thức đã khởi động lịch sử cách đây khoảng 70.000 năm; Cách mạng Nông nghiệp đã tạo cú hích tăng tốc lịch sử vào khoảng 12.000 năm trước đây. Cách mạng Khoa học, mới bắt đầu cách đây 500 năm và tạo ra sự thay đổi mọi mặt của xã hội loài người[110].

Như vậy, nguồn gốc xã hội loài người luôn gắn với sự xuất hiện và tiến hóa của đời sống loài người. Có nhiều quan niệm, định nghĩa theo các nghĩa rộng, hẹp khác nhau về xã hội, vì ở mỗi giai đoạn phát triển của lịch sử loài người đều có các quan niệm khác nhau về xã hội và còn tuỳ theo những mục đích nghiên cứu khác nhau về xã hội.

b) Về khái niệm xã hội

Xã hội là một thuật ngữ rất thông dụng, được tiếp cận từ nhiều góc độ khác nhau.

Xét theo nghĩa tổng quát, xã hội có thể được hiểu như là sự tương tác, liên kết của một tập hợp các thực thể (thực vật, động vật, con người) sống trong cùng một không gian và thời gian nhất định. Xét theo nghĩa hẹp hơn, xã hội gắn với con người, những người cùng tồn tại, gắn bó với nhau trong một không gian và

[110] Yuval Noah Harary (2017), Sapiens lược sử loài người, NXB Tri thức, TP.HCM, tr. 12.

thời gian cụ thể.

Theo định nghĩa về xã hội của từ điển Cambridge, "Xã hội là đề cập đến một nhóm lớn những người sống cùng nhau một cách có tổ chức, đưa ra quyết định về cách làm việc và chia sẻ công việc cần phải hoàn thành. Tất cả mọi người trong một quốc gia, hoặc ở một số quốc gia tương tự, có thể được gọi là một xã hội"[111].

Nếu xã hội loài người lấy con người và quan hệ giữa con người với con người làm nền tảng, thì hình thức tồn tại của xã hội được nhận dạng trước hết bằng các nhóm, các tổ chức và cộng đồng.

Theo quan niệm của Ludwig von Mises (1881 - 1973) - một trong những nhà kinh tế và triết học xã hội người Mỹ đáng chú ý nhất của thế kỷ XX, xã hội loài người để chỉ một nhóm các cá nhân tham gia vào mạng lưới quan hệ qua lại bền vững, ổn định, sống chung trong một không gian, thời gian xác định, chịu ảnh hưởng chi phối của nền chính trị cụ thể, cùng chia sẻ hệ thống giá trị chuẩn mực nhất định[112]. Như vậy, một xã hội có thể đưa các thành viên của mình vào một khuôn khổ chung với những quyền lợi, nghĩa vụ được chia sẻ theo cách mà không thể có được trên cơ sở cá nhân; do đó, cả lợi ích cá nhân và xã hội hay trách nhiệm cá nhân và xã hội sẽ ràng buộc những thành viên trong cộng đồng đó.

Một xã hội có thể được hình dung với một cấu trúc phức tạp liên kết các nhóm, các cộng đồng khác nhau bằng hệ thống mối quan hệ khách quan liên quan đến kinh tế, văn hóa, môi trường… mà con người có với thế giới vật chất và với các cá nhân, nhóm, cộng đồng xung quanh họ. Hệ thống chuẩn mực và giá trị trong xã hội mà con người tồn tại chi phối mô hình quan hệ xã hội của con người.

Theo cách tiếp cận hệ thống, cũng có thể nhìn nhận xã hội là một loại hệ thống xã hội cụ thể trong lịch sử, một hình thức nhất định của những quan hệ xã hội, là một xã hội ở vào một trình độ phát triển lịch sử nhất định, là một kiểu

[111] Từ điển Cambridge online (2019), truy cập từ trang web:https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/society ngày 15/7/2019.
[112] Ludwig von Mises (1936), "What Is Society?" - trích chương 18 - cuốn Socialism: An Economic and Sociological Analysis by Ludwig von Mises truy cập trang https://mises.org/library/what-societyngày 15/7/2019.

loại xã hội nhất định đã hình thành trong lịch sử. Ví dụ, xã hội chiếm hữu nô lệ, xã hội phong kiến, xã hội tư bản. Trong trường hợp này, xã hội trùng hợp với hình thái kinh tế - xã hội.

Theo tiếp cận từ góc độ nghiên cứu sự phát triển tư tưởng về quyền lực tri thức trong lịch sử loài người, gắn với sự phát triển nhảy vọt về chất của lực lượng sản xuất qua mỗi giai đoạn, Alvin Toffler chia nền văn minh làm ba phần, hay còn gọi là ba làn sóng. Làn sóng thứ nhất với giai đoạn văn minh nông nghiệp, làn sóng thứ hai với giai đoạn văn minh công nghiệp, làn sóng thứ ba với giai đoạn văn minh hậu công nghiệp. Tương ứng với ba làn sóng sẽ là ba kiểu xã hội nông nghiệp, xã hội công nghiệp và xã hội hậu công nghiệp[113].

Tóm lại, hiểu một cách khái quát, xã hội là một hệ thống các hoạt động, các quan hệ của con người, có đời sống kinh tế, chính trị, văn hoá chung; cùng cư trú trên một lãnh thổ ở một giai đoạn phát triển nhất định của lịch sử.

c) Về đặc trưng của xã hội:

Xã hội gồm tập hợp những con người. Không có các nhóm, tập hợp người, xã hội không tồn tại.

Xã hội có một hệ thống các mối quan hệ xã hội. Hệ thống này bao gồm các quan hệ vật chất và các quan hệ tinh thần. Các mối quan hệ này phải được tuân thủ theo các quy tắc chung nhất định mà mỗi xã hội tạo ra, gọi là các quy tắc xử sự chung. Trong hệ thống các mối quan hệ xã hội tồn tại sự tương đồng và khác biệt, cũng như hợp tác và xung đột giữa các thành viên.

Xã hội tồn tại trong không gian và thời gian cụ thể với trạng thái biến đổi không ngừng. Tất cả các xã hội luôn tồn tại trong quá trình vận động và phát triển (hoặc suy thoái). Chính sự vận động đó là quá trình liên tục diễn ra biến đổi xã hội. Theo các nhà nghiên cứu xã hội hiện đại, chính trong quá trình đó mà các thành tố của cấu trúc xã hội, các giá trị, chuẩn mực, thiết chế, quan hệ xã hội, hệ thống phân tầng xã hội biến đổi theo thời gian. Phong tục cũ, truyền thống, dân gian, văn hóa, giá trị và thể chế thay đổi và phong tục và giá trị mới diễn ra. Mô

[113] Alvin Toffler (2002), Làn sóng thứ ba, NXB Thanh niên, Hà Nội, tr.32.

hình nhà ở, đường sá, khu vực thành thị, nông thôn biến đổi. Xã hội biến đổi từ bản chất truyền thống của nó sang tự nhiên hiện đại. Đây là một trong những đặc trưng quan trọng của xã hội.

Văn hóa là một đặc trưng quan trọng để phân biệt các xã hội. Mỗi xã hội đều có nền văn hóa với hệ thống giá trị, chuẩn mực riêng. Văn hóa là lối sống của các thành viên trong xã hội và bao gồm các giá trị, tín ngưỡng, nghệ thuật, đạo đức của họ v.v ... Mỗi xã hội đều đáp ứng nhu cầu chia sẻ văn hóa của thế hệ hiện tại và truyền tải mô hình văn hóa cho các thế hệ kế tiếp.

Cuối cùng, xã hội luôn tồn tại để hướng tới những mục tiêu nhất định. Về cơ bản, mọi xã hội đều có hai mục tiêu giống nhau là giúp cho con người được tồn tại an toàn và được phát triển lâu bền. Dĩ nhiên, thông qua các hoạt động xã hội và quan hệ xã hội, mỗi giai cấp, mỗi tầng lớp và mỗi cá nhân trong xã hội đạt được những mục tiêu và kết quả không đồng đều nhau.

Tóm lại, dù xã hội là một khái niệm trừu tượng, nhưng xã hội với tư cách là một mạng lưới các mối quan hệ xã hội vẫn mang những đặc trưng có thể nhận diện được. Hiểu được bản chất các đặc trưng của xã hội là điều kiện quan trọng về mặt lý luận để phân tích nội dung quản lý nhà nước về các lĩnh vực xã hội ở Việt Nam trong bối cảnh hiện nay.

2. Vấn đề xã hội

a) Về khái niệm vấn đề xã hội

Trong đời sống xã hội thường ngày, trên các phương tiện truyền thông đại chúng, các chương trình nghị sự, các hội thảo, các nghiên cứu, khi đề cập đến vấn đề xã hội, người ta thường hàm ý tiêu cực về độ chênh lệch giữa hiện thực và trông đợi của xã hội, và độ chênh lệch đó dẫn đến những hệ quả không mong muốn gây ảnh hưởng tiêu cực đến xã hội (thất nghiệp, nghèo đói, tệ nạn…) và được coi là những vấn đề xã hội. Vấn đề xã hội có thể tạo ra nhiều hậu quả khác nhau trong từng bối cảnh xã hội cụ thể. Do vậy, nghiên cứu các vấn đề xã hội là một chủ đề quan trọng và hấp dẫn bởi tính đa dạng và phức tạp của nó.

Theo G.Endrweit và G. Trommsdorff, vấn đề xã hội được quan niệm như "những điều kiện và kết quả xã hội ảnh hưởng xấu đến các nhóm và các loại

thành viên xã hội (thậm chí có thể là toàn bộ dân chúng) trong hoàn cảnh sống của họ, được công luận hay một bộ phận của công luận định nghĩa như là tất yếu phải thay đổi và được biến thành biện pháp chính trị"[114].

Merton (1971) cho rằng "bộ phận căn bản cấu thành đầu tiên và làm nền tảng của một vấn đề xã hội nằm trong sự khác biệt căn bản giữa chuẩn mực được chấp nhận về xã hội và những điều kiện xã hội đang tồn tại thực tế"[115].

Từ đó, vấn đề xã hội có thể hiểu là những vấn đề lệch chuẩn xuất hiện từ các quan hệ xã hội có tác động, ảnh hưởng hoặc đe doạ đến sự phát triển bình thường của con người và cộng đồng dân cư cũng như chất lượng cuộc sống của họ đòi hỏi xã hội phải có những biện pháp phòng ngừa, ngăn chặn hoặc giải quyết theo hướng có lợi cho sự tồn tại và phát triển bền vững của cộng đồng. Ví dụ, cùng với sự phát triển kinh tế thị trường, sự phân tầng xã hội và phân hoá giàu nghèo ngày càng diễn ra gay gắt, đẩy một bộ phận dân cư rơi vào đói nghèo và bần cùng. Đói nghèo là một trong các vấn đề xã hội xuất hiện và gia tăng trong quá trình phát triển kinh tế thị trường, đòi hỏi phải có giải pháp để hạn chế và ngăn chặn.

Vấn đề xã hội xuất hiện trong những lĩnh vực xã hội khác nhau tại các giai đoạn nhất định thuộc một xã hội cụ thể. Nhưng cũng giống như mối liên kết và phụ thuộc lẫn nhau của mọi lĩnh vực xã hội, các vấn đề xã hội dù liên quan đến các lĩnh vực xã hội khác nhau vẫn có mối quan hệ với nhau. Ví dụ, trong một xã hội cụ thể, khi trong lĩnh vực lao động - việc làm xuất hiện vấn đề thất nghiệp, có thể kéo theo các vấn đề về an sinh xã hội, y tế, giáo dục…

Tóm lại, vấn đề xã hội là một tình trạng xã hội không phù hợp với hệ thống giá trị chuẩn mực được xã hội thừa nhận và cần có những hành động tập thể cần thiết để thay đổi tình trạng đó nếu không sẽ dẫn đến những ảnh hưởng tiêu cực đến trật tự xã hội, kìm hãm sự phát triển của xã hội. Các vấn đề xã hội luôn gắn với các lĩnh vực xã hội cụ thể như dân số, lao động, việc làm, văn hóa, giáo dục, y tế, dân tộc, tôn giáo, quốc phòng, an ninh, khoa học công nghệ…

[114] G.Endrweit và G. Trommsdorff (2002), Từ điển Xã hội học, NXB Thế giới, Hà Nội, tr. 552.
[115] G.Endrweit và G. Trommsdorff (2002), Từ điển Xã hội học, NXB Thế giới, Hà Nội, tr. 552 - 553.

b) Về đặc trưng của vấn đề xã hội

Xã hội loài người càng phát triển thì những vấn đề xã hội cũng ngày càng phức tạp hơn.

Vấn đề xã hội luôn phát sinh trong lòng xã hội, gắn với các lĩnh vực xã hội cụ thể như dân số, lao động - việc làm, an sinh xã hội, văn hóa, y tế, giáo dục, an ninh, quốc phòng, dân tộc, tôn giáo, khoa học, công nghệ, tài nguyên, môi trường… liên quan tới cơ hội tồn tại và phát triển, sự tham gia xây dựng, đóng góp, phân phối, chia sẻ và hưởng thụ các nhu cầu vật chất và tinh thần của các nhóm xã hội khác nhau.

Sự phát sinh vấn đề xã hội trong từng giai đoạn lịch sử của một xã hội cụ thể có thể có nguyên nhân tự nhiên hoặc xã hội nhưng đối tượng chịu hậu quả luôn là con người, đặc biệt là những nhóm yếu thế, dễ bị tổn thương trong xã hội sẽ chịu ảnh hưởng nặng nề và khả năng chống chịu kém hơn các nhóm xã hội khác.

Vấn đề xã hội phát sinh nếu không có hướng giải quyết phù hợp sẽ dẫn tới hậu quả xấu trên diện rộng ảnh hưởng tới trật tự xã hội, an sinh xã hội, tiến bộ xã hội, gây mâu thuẫn, xung đột xã hội.

Giải quyết các vấn đề xã hội là nhiệm vụ đặc biệt khó khăn, phức tạp nhưng có ý nghĩa rất quan trọng với sự tồn tại và phát triển của mỗi quốc gia. Điều này đòi hỏi cách thức giải quyết phải đảm bảo tính hệ thống, cũng như cần sử dụng nhiều nguồn lực và công cụ để đảm bảo giải quyết từng vấn đề xã hội cụ thể trong các lĩnh vực khác nhau. Nhà nước đóng vai trò chủ thể chính trong quản lý và huy động nguồn lực để giải quyết các vấn đề xã hội hướng tới đảm bảo sự tồn tại và cơ hội phát triển cho mỗi thành viên trong xã hội nói riêng và toàn xã hội nói chung, đảm bảo không ai bị bỏ lại phía sau.

c) Về phân loại vấn đề xã hội

Vấn đề xã hội là hệ quả tất yếu của các quan hệ xã hội, vì vậy vấn đề xã hội sẽ nảy sinh, xuất hiện thường xuyên, tồn tại mãi trong cuộc sống. Có nhiều cách phân loại vấn đề xã hội, căn cứ vào các tiêu chí khác nhau sẽ có cách phân loại khác nhau. Ví dụ, theo thời gian, có hai loại vấn đề xã hội trước mắt và lâu dài

hoặc theo mức độ, có vấn đề xã hội bình thường và vấn đề xã hội bức xúc.

3. Lĩnh vực xã hội

Xã hội là một hệ thống hoàn chỉnh và có trật tự. Khi đề cập đến xã hội, người ta thường phân chia thành các ngành, lĩnh vực như lĩnh vực kinh tế, xã hội, chính trị, văn hóa. Lĩnh vực xã hội nằm trong xã hội tổng thể có thể được nhìn nhận như khái niệm xã hội theo nghĩa hẹp, đặt trong sự tương quan với các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hóa,... và có nội dung biểu hiện trực tiếp là các vấn đề có liên quan đến sự phát triển của con người và xã hội như: dân số - nguồn nhân lực, lao động - việc làm, giáo dục, y tế, những đảm bảo về an ninh, an toàn xã hội,... của đời sống cá nhân, cộng đồng[116].

Trong phạm vi một quốc gia, lĩnh vực xã hội có vai trò trọng yếu bởi nó hầu như bao trùm mọi mặt của đời sống xã hội, quan hệ trực tiếp đến lợi ích của từng con người và các cộng đồng người trong xã hội.

Trong lĩnh vực xã hội có nhiều mảng lĩnh vực xã hội cụ thể và có mối quan hệ chặt chẽ, liên kết, phụ thuộc lẫn nhau nhưng các lĩnh vực xã hội cụ thể đó cũng có các đặc thù nhất định. Việc nhận diện rõ và quản lý tốt ngành, lĩnh vực xã hội có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với sự nghiệp phát triển bền vững của mỗi quốc gia dân tộc.

II. QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ LĨNH VỰC XÃ HỘI

1. Khái niệm quản lý nhà nước về lĩnh vực xã hội

Xuất phát từ chức năng của mình, Nhà nước quản lý mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, trong đó có lĩnh vực xã hội.

Quản lý nhà nước về lĩnh vực xã hội là quá trình tác động, điều chỉnh của Nhà nước trên cơ sở luật pháp đối với các hoạt động thuộc ngành, lĩnh vực xã hội để các hoạt động đó diễn ra theo quy định của pháp luật, đáp ứng các mục tiêu phát triển của Nhà nước đặt ra.

2. Đặc điểm quản lý nhà nước về lĩnh vực xã hội

Thứ nhất, đối tượng quản lý rộng, đa dạng và phức tạp

[116] Xem: Trần Đức Cường, Phát triển xã hội và QL phát triển xã hội ở Việt Nam một số vấn đề lý luận và thực tiễn (2012), Nxb Khoa học xã hội, tr.20-21

Đối tượng quản lý lĩnh vực xã hội liên quan đến toàn bộ dân cư, không phân biệt tôn giáo, dân tộc, địa bàn cư trú trên phạm vi lãnh thổ quốc gia cũng như cộng đồng cư dân của các quốc gia khác đến làm việc, sinh sống trên lãnh thổ quốc gia đó. Thậm chí, đối tượng quản lý này còn liên quan đến cả cộng đồng người đi làm việc, sinh sống ở các quốc gia khác. Các cộng đồng người này có văn hóa, phong tục, tập quán, trình độ, điều kiện, hoàn cảnh phát triển rất khác nhau với những nhu cầu và mục tiêu không thuần nhất.

Dưới tác động của hội nhập khu vực, toàn cầu, sự phát triển mạnh mẽ của khoa học, công nghệ cũng như sự biến đổi khí hậu, ô nhiễm môi trường, an ninh phi truyền thống… khiến cho các hoạt động quản lý xã hội của các quốc gia có sự ràng buộc và liên kết với nhau.

Trong bối cảnh hiện nay, ở mọi quốc gia, quản lý xã hội nói chung và quản lý nhà nước về lĩnh vực xã hội đều đặt ra yêu cầu hướng đến đến sự phát triển bền vững.

Xã hội càng phát triển, nhiều vấn đề xã hội phát sinh, diễn biến ngày càng phức tạp đòi hỏi các tổ chức phải phối hợp để giải quyết, việc điều phối và đảm bảo thống nhất trong lãnh đạo, chỉ đạo các hoạt động phối hợp sao cho chặt chẽ, hiệu quả là vấn đề khó khăn, phức tạp.

Thứ hai, nội dung quản lý đa dạng

Về lý luận, quản lý nhà nước nói chung, nội dung quản lý nhà nước về các ngành, lĩnh vực xã hội bao gồm nhiều nội dung khác nhau. Bên cạnh đó, khách thể, đối tượng của quản lý ngành, lĩnh vực xã hội thuộc nhiều ngành, lĩnh vực rất khác nhau nên lại càng làm cho các nội dung quản lý phong phú hơn.

Thứ ba, phương thức quản lý linh hoạt

Phương thức quản lý nhà nước phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau. Đó có thể là mục tiêu và đối tượng quản lý, trình độ phát triển của nền kinh tế hay yếu tố văn hóa truyền thống, phong tục, tập quán, tín ngưỡng, tôn giáo.

Việc lựa chọn phương thức quản lý nhà nước về các lĩnh vực xã hội rất đa dạng, cần linh hoạt, phù hợp mới có thể đạt được mục tiêu quản lý một cách hiệu quả.

3. Nội dung quản lý nhà nước về lĩnh vực xã hội

a) Xây dựng và tổ chức thực hiện chiến lược ngành, lĩnh vực xã hội

Chiến lược được xem như một kế hoạch tổng thể, dài hạn nhằm đạt tới các mục tiêu lâu dài. Chiến lược là sự lựa chọn có căn cứ khoa học các mục tiêu căn bản, chủ yếu để phát triển, đồng thời cũng xác định các nguồn lực, phương tiện, chọn lựa các phương án thích hợp để đạt các mục tiêu căn bản đó. Mỗi chiến lược cần có mục tiêu và các giải pháp thực hiện.

Trên cơ sở chiến lược chung của quốc gia, các ngành, lĩnh vực xã hội xây dựng chiến lược phát triển ngành và lĩnh vực dựa trên tình hình thực tiễn phát triển của ngành, lĩnh vực đó và những vấn đề xã hội phát sinh để xác định các mục tiêu, biện pháp thực hiện chiến lược đáp ứng yêu cầu phát triển ngành, lĩnh vực xã hội và phải phù hợp với chiến lược chung của quốc gia.

Dựa trên chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, phát triển các ngành, lĩnh vực xã hội và những vấn đề xã hội phát sinh, Nhà nước lựa chọn các mục tiêu ưu tiên để xây dựng các chương trình, dự án nhằm thực hiện các mục tiêu phát triển xã hội và giải quyết các vấn đề xã hội.

b) Xây dựng và hoàn thiện thể chế quản lý nhà nước về lĩnh vực xã hội

Thể chế quản lý nhà nước về lĩnh vực xã hội là các quy định chung do Nhà nước xác lập trong Hiến pháp, luật và các văn bản pháp quy, tạo cơ sở pháp lý cho tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước để thực hiện quản lý đối với các tổ chức, cá nhân trong xã hội hoặc đối với toàn xã hội.

Nhà nước xây dựng, ban hành hệ thống thể chế và hoàn thiện thể chế cho phù hợp với thực tiễn vận động và phát triển của xã hội. Mục đích của xây dựng và hoàn thiện thể chế quản lý nhà nước về lĩnh vực xã hội nhằm tạo khung pháp lý đầy đủ, đồng bộ để quản lý xã hội, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, xây dựng xã hội phát triển bền vững.

c) Xây dựng và thực hiện các chính sách, các chương trình, dự án xã hội nhằm giải quyết các vấn đề xã hội, phát triển xã hội

Để quản lý xã hội và giải quyết các vấn đề xã hội, Nhà nước phải xây dựng và tổ chức thực hiện các chính sách, các chương trình, dự án xã hội nhằm đạt

mục tiêu đã xác định.

Chính sách xã hội là chính sách công nên nó cũng mang đầy đủ đặc trưng của chính sách công: chủ thể ban hành là Nhà nước, các quyết định mang tính hành động, có nghĩa là chúng bao gồm các hành vi thực tiễn, tập trung giải quyết một số vấn đề đặt ra trong đời sống kinh tế - xã hội theo những mục tiêu xác định.

Chính sách xã hội phải đảm bảo hợp lý mới có thể tạo được sự đồng thuận xã hội, đòi hỏi nhà hoạch định chính sách phải có tầm nhìn, phải nhận diện tương đối đúng đắn thực trạng xu thế phát triển của đất nước và thế giới để chính sách không sớm bị lỗi thời và không kìm hãm sự phát triển xã hội.

d) Tổ chức bộ máy và xây dựng, phát triển nguồn nhân lực cho hoạt động quản lý nhà nước về lĩnh vực xã hội

Do tính chất chuyên ngành và lĩnh vực quản lý khác nhau nên chức năng quản lý nhà nước về các lĩnh vực xã hội của các bộ, ngành và các cấp hành chính địa phương cũng có sự khác nhau. Một số lĩnh vực xã hội quan trọng có liên quan đến mọi thành viên trong xã hội và liên quan trực tiếp đến quốc kế dân sinh thì được tổ chức bộ máy quản lý xã hội mang tính chuyên biệt và độc lập tương đối như: lao động - thương binh và xã hội, y tế, văn hóa, giáo dục, dân số, tài nguyên - môi trường.

Các tổ chức bộ máy quản lý nhà nước thực hiện quyền lực của mình nhằm thực thi các chức năng của Nhà nước đối với xã hội dựa trên các quy luật phát triển xã hội, nhằm mục đích ổn định và phát triển đất nước.

Gắn với các tổ chức bộ máy thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về lĩnh vực xã hội là đội ngũ cán bộ, công chức thực hiện các nhiệm vụ theo chức trách, thẩm quyền được giao.

Để đáp ứng được yêu cầu thực hiện các chức năng quản lý nhà nước về các lĩnh vực xã hội trong bối cảnh hiện nay, đội ngũ cán bộ, công chức quản lý nhà nước về lĩnh vực xã hội phải có đủ năng lực để đáp ứng được các yêu cầu trong thực thi công vụ. Đội ngũ cán bộ thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về lĩnh vực xã hội phải có trình độ chính trị, tư tưởng, phẩm chất đạo đức, có năng lực

chuyên môn, ngoại ngữ, tin học, tâm lý xã hội và tổ chức để thực hiện thắng lợi nhiệm vụ quản lý nhà nước về xã hội trong từng giai đoạn phát triển của đất nước.

e) Huy động các nguồn lực, đầu tư, hỗ trợ tài chính để quản lý xã hội, giải quyết các vấn đề xã hội

- Đầu tư, hỗ trợ tài chính để quản lý xã hội, giải quyết các vấn đề xã hội là trách nhiệm của Nhà nước.

Nguồn lực được đầu tư và hỗ trợ trong quản lý nhà nước để thực hiện các hoạt động sau: Duy trì tổ chức bộ máy và đảm bảo cho các hoạt động thường xuyên của bộ máy; Thực hiện các chương trình, đề án hay dự án thuộc chức năng quản lý nhà nước; Thực hiện các chương trình, dự án xã hội; Trợ cấp xã hội cho các nhóm yếu thế; Hỗ trợ cứu trợ, rủi ro, bất trắc, thiên tai, địch họa; Hỗ trợ các tổ chức xã hội, cá nhân thực hiện dự án xã hội; Đầu tư hay hỗ trợ đầu tư xây dựng cơ sở nuôi dưỡng xã hội; Hỗ trợ, tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức xã hội hoạt động; Thực hiện đào tạo hay hỗ trợ đào tạo nguồn nhân lực làm công tác xã hội (cán sự xã hội); Hỗ trợ nhân lực tham gia các dự án xã hội của quốc tế ở cộng đồng;

Những khoản tài chính được nhà nước đầu tư hay hỗ trợ phải chịu sự quản lý theo chế độ tài chính của nhà nước.

- Thu hút nguồn lực để quản lý nhà nước về các lĩnh vực xã hội:

Do khả năng tài chính quốc gia còn hạn hẹp nên việc thu hút nguồn lực là một hoạt động hết sức quan trọng và có ý nghĩa trong quản lý nhà nước về các lĩnh vực xã hội. Nguồn lực có thể bao gồm: nguồn tài chính, nhân lực (kể cả các tình nguyện viên), thiết bị kỹ thuật (phương tiện, máy móc, tài liệu), phương tiện hoạt động (xe cộ và các vật dụng làm việc), vật chất (lương thực, thực phẩm, quần áo, thuốc men, các trang bị trợ giúp người khuyết tật và người gặp rủi ro).

Nguồn thu hút bao gồm: các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước.

Hình thức thu hút: có thể thông qua vận động các tổ chức, cá nhân đóng góp hoặc tham gia vào các chương trình, dự án xã hội; Thông qua các kênh phương tiện thông tin đại chúng, sứ quán hoặc các tổ chức của người Việt, gốc

Việt ở nước ngoài để truyền thông và vận động; Thông qua các dự án hỗ trợ mang tính cộng đồng ở nông thôn hay xã, phường đô thị (ví dụ: dự án hỗ trợ việc làm cho người khuyết tật; dự án hỗ trợ trẻ em lang thang đến trường học; ...); Quyên góp vật chất thông qua việc truyền thông hay kêu gọi trợ giúp quốc tế khi có thiệt hại lớn do thiên tai; Thông qua các tổ chức phi chính phủ nước ngoài để thu hút các tình nguyện viên.

g) Tổ chức thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm trong lĩnh vực xã hội

Thanh tra, kiểm tra là những chức năng quan trọng của quản lý hành chính nhà nước, là hoạt động mang tính chất phản hồi của chu trình quản lý của Nhà nước đối với mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, trong đó có lĩnh vực xã hội.

Thanh tra và kiểm tra là chức năng của hoạt động quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước và người có thẩm quyền nhằm đánh giá việc thực hiện nhiệm vụ, kế hoạch của đối tượng kiểm tra, phát hiện những hành vi vi phạm pháp luật, những thiếu sót trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức, cá nhân, qua đó áp dụng những biện pháp xử lý, khắc phục những thiếu sót nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước.

Xử phạt vi phạm hành chính, áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác đều thuộc phạm trù xử lý vi phạm hành chính. Xử lý vi phạm hành chính có thể hiểu chung là việc áp dụng các biện pháp, chế tài mang tính cưỡng chế hành chính của Nhà nước đối với chủ thể có hành vi vi phạm hành chính.

h) Tổng kết, đánh giá hoạt động quản lý nhà nước về lĩnh vực xã hội

Tổng kết là nhìn lại toàn bộ việc đã làm khi đã kết thúc hoặc sau mỗi thời kì xác định để có sự đánh giá chung, rút ra những kết luận chung. Đánh giá là việc nhận định để xác định ưu điểm, nhược điểm, kết quả và các nguyên nhân của ưu, nhược điểm hay kết quả đó.

- Nội dung tổng kết quản lý nhà nước về lĩnh vực xã hội cần dựa vào cơ sở chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước để tổng kết các hoạt động quản lý nhà nước về lĩnh vực xã hội cụ thể trên nhiều khía cạnh (Ví dụ: việc xây dựng khuôn khổ pháp lý để làm cơ sở cho quản lý nhà nước về lĩnh vực xã hội; Việc thiết lập bộ máy quản lý có hiệu quả; Việc tổ chức triển khai các hoạt động xã hội theo

pháp luật, theo các chương trình, dự án, giữ sự ổn định xã hội; Việc đầu tư và hỗ trợ nguồn lực, thu hút nguồn lực cho các hoạt động xã hội; Việc xây dựng cơ sở hạ tầng xã hội để phát triển xã hội bền vững...).

- Nội dung đánh giá có thể rộng, nhưng hoạt động quản lý nhà nước đối với mỗi lĩnh vực xã hội cụ thể cần tập trung làm rõ những ưu điểm/thành công (kết quả và mức độ đã làm được, tác động của những kết quả đó đối với sự ổn định và phát triển xã hội,...) và xác định những tồn tại (những việc chưa làm được và mức độ, tác động của những tồn tại đối với phát triển xã hội,...). Đánh giá để tìm ra những nguyên nhân (thuộc về chủ quan và khách quan) của những ưu điểm và tồn tại, từ đó xác định phương hướng và định ra phương hướng hoạt động cho thời kì tiếp theo.

III. QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ MỘT SỐ LĨNH VỰC XÃ HỘI Ở VIỆT NAM

1. Quản lý nhà nước về dân số, lao động - việc làm và an sinh xã hội

a) Quản lý nhà nước về dân số

Dân số luôn biến đổi theo thời gian và không gian do tác động của các quá trình sinh, chết và di dân. Những biến đổi về dân số luôn có ảnh hưởng đến cuộc sống của mỗi cá nhân, gia đình và xã hội. Dân số vừa là lực lượng sản xuất nhưng lại vừa là lực lượng tiêu dùng.

Để nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân và điều chỉnh quá trình tái sản xuất con người ở mức hợp lý, nhịp độ gia tăng dân số phù hợp với nền sản xuất vật chất điều chỉnh quy mô dân số với quá trình phát triển kinh tế - xã hội, việc tiến hành quản lý dân số là tất yếu của các quốc gia.

Quản lý nhà nước về dân số là sự tác động bằng quyền lực và có tổ chức của Nhà nước nhằm điều chỉnh các quá trình dân số để đạt quy mô, cơ cấu, phân bố hợp lý cũng như nâng cao chất lượng dân số đáp ứng những đòi hỏi của tiến trình phát triển kinh tế xã hội trong mỗi giai đoạn.

Quản lý nhà nước đối với dân số có vai trò quan trọng, tác động trực tiếp vào các quá trình dân số nhằm hướng đến duy trì và đảm bảo mức sinh thay thế, quy mô dân số phù hợp, ảnh hưởng tích cực đến việc điều chỉnh kết cấu dân số

về tuổi và giới tính, góp phần phân bố dân cư hợp lý đảm bảo cho khai thác và huy động các nguồn lực và có ý nghĩa tích cực đối với quốc phòng, an ninh. Bên cạnh đó, quản lý nhà nước đối với dân số có ý nghĩa quyết định trong việc thực hiện thắng lợi mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

Dưới sự lãnh đạo của Đảng, quản lý của Nhà nước, công tác dân số Việt Nam đã thực hiện tốt nhiều mục tiêu và góp phần ổn định quy mô, nâng cao chất lượng dân số, qua đó tác động tích cực đến phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, cho đến nay dân số Việt Nam cũng xuất hiện nhiều vấn đề: già hóa dân số nhanh, mức sinh giảm ở nhiều vùng, mất cân bằng giới tính khi sinh, phân bố dân cư chưa hợp lý và chất lượng dân số còn thấp… đã, đang và sẽ đặt ra những thách thức cho sự phát triển kinh tế - xã hội đất nước. Trong bối cảnh đó, Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác định[117]: "Dân số là yếu tố quan trọng hàng đầu của sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, công tác dân số là nhiệm vụ chiến lược, vừa cấp thiết vừa lâu dài; là sự nghiệp của toàn Đảng, toàn dân" nên "Tiếp tục chuyển trọng tâm chính sách dân số từ KHHGĐ sang dân số và phát triển. Công tác dân số phải chú trọng toàn diện các mặt quy mô, cơ cấu, phân bố, đặc biệt là chất lượng dân số và đặt trong mối quan hệ hữu cơ với các yếu tố kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh và bảo đảm phát triển nhanh, bền vững. Đồng thời, chính sách dân số phải bảo đảm cân bằng, hài hoà giữa quyền và nghĩa vụ của mọi người dân; giữa việc tuyên truyền, vận động, nâng cao nhận thức, thay đổi hành vi với thực thi nghiêm kỷ cương pháp luật; giữa việc mở rộng, ứng dụng các kỹ thuật mới với việc nâng cao chất lượng dịch vụ, đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của Nhân dân. Coi đầu tư cho công tác dân số là đầu tư cho phát triển". Trên cơ sở đó, Chính phủ Việt Nam đã ban hành, triển khai chương trình hành động, Chiến lược Dân số Việt Nam 2021-2030 với các mục tiêu theo định hướng dân số và phát triển và gắn với chương trình hành động quốc gia thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững đến 2030. Trọng tâm của hoạt động quản lý nhà nước về dân số đến 2030 là tập trung nâng cao chất lượng dân số. Đó

[117] Nghị quyết số 21-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương khoá XII về công tác dân số trong tình hình mới.

chính là tiền đề góp phần nâng cao chất lượng nguồn nhân lực đáp ứng bối cảnh hội nhập quốc tế và cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ 4 như định hướng Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII đã nêu.

b) Quản lý nhà nước về lao động - việc làm

Quản lý nhà nước về lao động - việc làm thực chất là sự tác động, điều chỉnh bằng quyền lực nhà nước để giải quyết tốt các quan hệ lao động. Quan hệ lao động ổn định, hài hòa và lành mạnh là một trong những cơ sở để duy trì sự ổn định về chính trị và xã hội của quốc gia - đó là điều kiện tiên quyết để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và phát triển bền vững đất nước.

Trong quá trình phát triển và hội nhập quốc tế của đất nước, song song với việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hệ thống chính sách, pháp luật về lao động - việc làm cũng được đổi mới, sửa đổi, bổ sung phù hợp. Điều đó đã tạo điều kiện quan trọng cho việc hình thành và phát triển thị trường lao động, góp phần chuyển đổi cơ cấu lao động; chất lượng nguồn nhân lực từng bước được nâng lên đáp ứng nhu cầu của thị trường lao động; tiêu chuẩn lao động cơ bản được bảo đảm, quan hệ lao động hình thành và hướng đến sự hài hòa ổn định. Hệ thống chính sách, pháp luật lao động phù hợp cũng đã góp phần quan trọng trong việc sử dụng nguồn nhân lực có hiệu quả để phát triển và thực hiện sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, tận dụng tốt hơn cơ hội của thời kỳ dân số vàng cho sự nghiệp phát triển đất nước. Tuy vậy, trong lĩnh vực lao động - việc làm vẫn còn có những khoảng trống, những hạn chế trong quan hệ lao động (như về mức tiền lương tối thiểu chưa đáp ứng nhu cầu tối thiểu, chính sách, pháp luật lao động chưa hoàn thiện, còn có điểm chưa tương thích so với các cam kết lao động với quốc tế[118]...) hay độ bao phủ của các chính sách an sinh cho người lao động còn thấp, chưa thực sự đảm bảo lợi ích cho người lao động, chất lượng lao động chưa thực sự đáp ứng được các yêu cầu của thị trường lao động trong bối cảnh hội nhập quốc tế và cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0.

[118] Xem: http://hdll.vn/vi/nghien-cuu---trao-doi/thi-truong-lao-dong---viec-lam-va-quan-he-lao-dong-trong-dieu-kien-hoi-nhap-o-viet-nam-thuc-trang-va-mot-so-dinh-huong-chinh-sach--%E2%80%8B.html, truy cập 3/6/2022

Trước bối cảnh đó, Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII cũng đã xác định rõ quan điểm phát triển nguồn nhân lực trong bối cảnh mới, đề ra những định hướng để phát triển thị trường lao động, phát huy tiềm năng nhân lực, con người Việt Nam đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước cũng như xác định một số phương hướng và mục tiêu cơ bản trong phát triển nguồn nhân lực và giải quyết việc làm ở Việt Nam. Đó là[119]: Đổi mới phương pháp tiếp cận trong xây dựng và thực hiện pháp luật, chính sách lao động, việc làm bám sát với thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và xu hướng của thời đại; gắn trực tiếp các mục tiêu, chỉ tiêu về lao động, việc làm với mục tiêu phát triển kinh tế. Tạo môi trường và điều kiện để phát triển thị trường lao động đồng bộ, hiện đại, linh hoạt, thống nhất, hội nhập, có sự quản lý, điều tiết của Nhà nước. Tập trung xây dựng, hoàn thiện hệ thống thông tin thị trường lao động, nâng cao chất lượng dự báo nhằm nâng cao hiệu quả kết nối cung - cầu lao động và chất lượng dịch vụ việc làm; khuyến khích xây dựng các mô hình liên kết, đào tạo và giới thiệu việc làm; có cơ chế, chính sách định hướng dịch chuyển lao động thông thoáng, phân bố hợp lý lao động theo vùng. Chú trọng bảo đảm an toàn, bảo vệ sức khỏe người lao động. Nâng cao chất lượng của lao động đi làm việc ở nước ngoài. Giữ tỷ lệ thất nghiệp ở mức hợp lý.

c) Quản lý nhà nước về an sinh xã hội

An sinh xã hội xuất phát từ trách nhiệm của Nhà nước trước những nhóm dân cư, cộng đồng người bị rủi ro, thiệt thòi vì một lý do nào đó. Tuy có nhiều cách thể hiện khác nhau nhưng nhìn chung khái niệm an sinh xã hội được khái quát ở một số khía cạnh sau: là sự bảo đảm an toàn thu nhập ở mức tối thiểu thông qua hệ thống các chính sách can thiệp nhằm quản lý rủi ro tốt hơn, bao gồm các rủi ro liên quan đến nhu cầu cơ bản nhất của con người; gồm các chính sách do Nhà nước tổ chức thực hiện và có sự tham gia của các tổ chức xã hội, cộng đồng, thị trường trong việc tổ chức thực hiện và cung cấp dịch vụ an sinh xã hội; phạm vi của an sinh xã hội là hướng tới bao phủ toàn dân và toàn diện.

[119] Xem: https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/book/sach-chinh-tri/van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-tap-1-403, tr.110.

Quản lý nhà nước về an sinh xã hội có vai trò rất quan trọng trong quá trình thực hiện mục tiêu phát triển bền vững của mỗi quốc gia. Trước hết, việc giải quyết kịp thời, đúng đắn, hợp lý, công bằng các vấn đề xã hội và an sinh xã hội là điều kiện tối cần thiết và quan trọng để giữ vững ổn định, đoàn kết và đồng thuận xã hội, để bảo đảm và thúc đẩy phát triển bền vững. Thứ hai, an sinh xã hội là một trong những quyền cơ bản của con người[120]. Thứ ba, tất cả các chính sách an sinh xã hội đều hướng tới đảm bảo công bằng xã hội. Thứ tư, tất cả các chính sách an sinh xã hội đều có mối quan hệ tác động qua lại tạo thành một hệ thống chính sách gắn kết chặt chẽ, đan xen với nhau. Thứ năm, an sinh xã hội vừa là nhân tố ổn định vừa là nhân tố tạo động lực phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia. Thực hiện an sinh xã hội cần trở thành nỗ lực chung của tất cả mọi người trong xã hội. Hơn nữa, do đòi hỏi của sự phát triển kinh tế - xã hội trong bối cảnh hội nhập khu vực và quốc tế ngày càng sâu rộng, lĩnh vực an sinh xã hội và sự ảnh hưởng của nó không còn bó hẹp trong phạm vi của mỗi quốc gia mà là phạm vi quốc tế. Bên cạnh đó, sự hội nhập quốc tế đang diễn ra ngày càng mạnh mẽ và toàn diện trong mọi lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội đã đem lại nhiều cơ hội thuận lợi cho sự phát triển cho các quốc gia song cũng đặt ra không ít thách thức hay làm nảy sinh nhiều vấn đề xã hội ảnh hưởng đến đời sống dân sinh. Do vậy, các Nhà nước phải nghiên cứu, chủ động xây dựng và đổi mới hệ thống an sinh xã hội phù hợp nhằm đối phó với những rủi ro, tác động không mong muốn. Việt Nam luôn chú trọng quan tâm chăm lo đảm bảo an sinh xã hội cho mọi người dân với tinh thần "không ai bị bỏ lại phía sau" và bảo đảm an sinh xã hội được coi là nhiệm vụ thường xuyên, quan trọng của Đảng, Nhà nước. Điều 34 Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam 2013 cũng khẳng định: "Công dân có quyền được bảo đảm an sinh xã hội". Đảng Cộng sản Việt Nam đã nêu rõ một trong những định hướng phát triển đất nước giai đoạn 2021-2030 là: "Thực hiện tốt chính sách xã hội, bảo đảm an sinh và phúc lợi xã hội, an ninh con người, tạo chuyển biến mạnh mẽ trong quản lý phát triển xã hội,

[120] Điều 22, Tuyên ngôn thế giới về quyền con người của Liên hợp quốc, https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Quyen-dan-su/Tuyen-ngon-quoc-te-nhan-quyen-1948-65774.aspx, truy cập 10/6/2022

thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, nâng cao chất lượng cuộc sống và hạnh phúc của Nhân dân"[121]. Trước bối cảnh mới với những thách thức, khó khăn cả ở phạm vi trong nước và quốc tế, để thực hiện quản lý an sinh xã hội tốt nhằm đảm bảo an sinh xã hội cho mọi người dân, Đảng và Nhà nước Việt Nam đã có những định hướng cụ thể trong giai đoạn phát triển đất nước đến 2030. Đó là[122]: Tiếp tục thực hiện tốt chính sách an sinh xã hội, nhất là cho những người yếu thế, người nghèo. Triển khai đồng bộ các giải pháp giảm nghèo đa chiều, bền vững, bao trùm, nhất là khu vực đồng bào dân tộc thiểu số. Tiếp tục thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững. Đổi mới thực chất cách tiếp cận trong giảm nghèo bằng các chính sách hỗ trợ có điều kiện, giảm hỗ trợ cho không, khơi dậy ý chí chủ động vươn lên tự thoát nghèo; hạn chế bất bình đẳng xã hội. Khuyến khích làm giàu theo pháp luật, phát triển mạnh tầng lớp trung lưu gắn với nâng cao trách nhiệm xã hội. Tập trung giải quyết cơ bản nhu cầu về nhà ở cho người dân, bổ sung cơ chế, chính sách thúc đẩy phát triển mạnh mẽ nhà ở xã hội; bố trí hợp lý khu dân cư và hỗ trợ phát triển nhà ở cho người dân tại các vùng thường xuyên chịu tác động của thiên tai, biến đổi khí hậu. Đổi mới cách tiếp cận, tăng cường phối hợp, lồng ghép, ưu tiên nguồn lực, đẩy mạnh xã hội hóa trong lĩnh vực trợ giúp xã hội. Phát triển và đa dạng hóa các dịch vụ trợ giúp xã hội chuyên nghiệp. Hoàn thiện hệ thống luật pháp về bảo hiểm xã hội, tiến tới thực hiện bảo hiểm xã hội toàn dân. Phát triển hệ thống bảo hiểm xã hội linh hoạt, đa dạng, đa tầng hiện đại, hội nhập quốc tế, kết hợp hài hòa nguyên tắc đóng góp và thụ hưởng, công bằng, bình đẳng, chia sẻ và bền vững. Tiếp tục hiện đại hóa quản lý bảo hiểm xã hội theo hướng tinh gọn, chuyên nghiệp, hiệu quả.

2. Quản lý nhà nước về văn hóa - giáo dục - y tế

a) Quản lý nhà nước về văn hóa

Văn hóa có vai trò đặc biệt quan trọng trong đời sống xã hội và trong chiến lược phát triển của mỗi quốc gia. Văn hóa luôn giữ vị trí trung tâm, vai trò điều

[121] Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2021, tập 1, tr.47
[122] Xem: https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/book/sach-chinh-tri/van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-tap-1-403, tr.110

tiết sự phát triển. Đảng và Nhà nước Việt Nam đã khẳng định: "Văn hóa là nền tảng tinh thần của xã hội, là mục tiêu, động lực phát triển bền vững đất nước. Văn hóa phải được đặt ngang hàng với kinh tế, chính trị, xã hội"[123].

Trong bối cảnh phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hội nhập quốc tế và Cách mạng công nghiệp 4.0 đang đặt ra nhiều khó khăn, thách thức đối với quản lý nhà nước về văn hóa, cụ thể như sau:

- Tư duy quản lý văn hóa chưa theo kịp sự phát triển của xã hội, thể chế quản lý chưa đáp ứng với yêu cầu phát triển nên tạo thách thức trong việc hoàn thiện thể chế văn hóa để có thể hỗ trợ sự đa dạng của văn hóa, đảm bảo quyền sở hữu trí tuệ, thúc đẩy sự phát triển công nghiệp văn hóa.

- Tình trạng suy thoái về tư tưởng, đạo đức, lối sống của một bộ phận cán bộ, đảng viên cũng như trong xã hội có chiều hướng gia tăng. Môi trường văn hóa còn tồn tại tình trạng thiếu lành mạnh, trái thuần phong mỹ tục, tệ nạn xã hội, tội phạm có chiều hướng gia tăng,...Thực tiễn đó tạo thách thức lớn đối với hoạt động quản lý văn hóa, đòi hỏi nâng cao năng lực của cả hệ thống chính trị, sự phối hợp chặt chẽ giữa các ban ngành, đoàn thể và trách nhiệm của mỗi tổ chức, từng cá nhân; đặc biệt cần tăng cường vai trò quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước về văn hóa từ trung ương đến địa phương.

- Xu thế toàn cầu hóa và hội nhập tạo cơ hội để chúng ta tiếp thu được những tinh hoa văn hóa thế giới, tuy nhiên cũng sự du nhập của những yếu tố văn hoá ngoại lai cùng với tư tưởng "sính ngoại" đã khiến nhiều giá trị văn hoá đã hình thành trong suốt chiều dài lịch sử đang phải đối mặt với nguy cơ biến dạng và xuống cấp, sự thay đổi quan niệm sống, lối sống đi ngược với giá trị văn hóa truyền thống. Bên cạnh đó, Việt Nam đã ký nhiều bản cam kết vào các công ước quốc tế đòi hỏi sự tuân thủ chặt chẽ trong khi ý thức thượng tôn pháp luật chưa trở thành sự tự giác của mỗi người dân. Việc kiểm soát các tình trạng vi phạm bản quyền, vi phạm các quy ước quốc tế trong hoạt động sáng tạo, biểu diễn nghệ thuật luôn đối mặt với nhiều nguy cơ mà các cơ quan chức năng phải vào cuộc và giải quyết.

[123] Nghị quyết Hội nghị lần thứ 9 Ban chấp hành trung ương Đảng khóa XI.

- Sự phân hóa giàu nghèo, sự chênh lệch về điều kiện kinh tế dẫn đến sự chênh lệch về hưởng thụ văn hoá giữa các vùng, miền còn lớn. Đời sống văn hóa tinh thần ở nhiều nơi còn nghèo nàn, đơn điệu; đời sống văn hoá ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa còn nhiều khó khăn.

- Thách thức về việc nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của các lĩnh vực văn hóa trong bối cảnh nguồn lực dành cho văn hóa, cơ chế chính sách khuyến khích đầu tư cho văn hóa chưa đáp ứng được nhu cầu, chưa tương xứng với vai trò và vị thế của văn hóa khi đặt trong quan điểm phát triển bền vững đất nước. Thiếu những tác phẩm văn hoá, văn học, nghệ thuật lớn phản ánh sinh động tầm vóc công cuộc đổi mới, có tác dụng tích cực đối với con người. Môi trường văn hoá, xã hội tiếp tục bị ô nhiễm bởi các tệ nạn xã hội, tham nhũng, tiêu cực.

- Bên cạnh đó, công tác lãnh đạo, chỉ đạo, quản lý văn hoá còn nhiều lúng túng, chậm trễ trong việc thể chế hoá quan điểm, chủ trương của Đảng về văn hoá. Đầu tư cho văn hoá chưa đúng mức, còn dàn trải, hiệu quả chưa cao. Chưa có giải pháp hữu hiệu để ngăn chặn, đẩy lùi sự xuống cấp nghiêm trọng về một số mặt văn hoá, đạo đức, lối sống, gây bức xúc xã hội. Hệ thống thông tin đại chúng còn nhiều hạn chế; một số cơ quan báo chí xa rời tôn chỉ và có biểu hiện thương mại hoá; quản lý mạng xã hội còn bất cập. Chất lượng và số lượng đội ngũ cán bộ văn hoá chưa đáp ứng được nhu cầu phát triển văn hoá trong thời kỳ mới. Việc giới thiệu, quảng bá văn hoá Việt Nam ra nước ngoài chưa mạnh; tiếp nhận tinh hoa văn hoá nhân loại có mặt còn hạn chế[124].

- Cơ chế, chính sách về kinh tế trong văn hóa, văn hóa trong kinh tế, về huy động, quản lý các nguồn lực cho văn hóa chưa cụ thể, rõ ràng, chưa thực sự tạo nhiều ưu đãi nên hiệu quả huy động các nguồn lực xã hội chưa cao. Văn hoá chưa được quan tâm tương xứng với kinh tế và chính trị, chưa thật sự trở thành nguồn lực, động lực nội sinh của sự phát triển bền vững đất nước. Vai trò của văn hoá trong xây dựng con người chưa được xác định đúng tầm, còn có chiều

[124] https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/book/sach-chinh-tri/van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-tap-1, tr.34

hướng coi trọng chức năng giải trí đơn thuần.

Định hướng của Đảng và Nhà nước về xây dựng và phát triển văn hóa có những bước đổi mới quan trọng, với mục tiêu: "Văn hóa thực sự trở thành nền tảng tinh thần vững chắc của xã hội, là sức mạnh nội sinh quan trọng bảo đảm sự phát triển bền vững và bảo vệ vững chắc Tổ quốc"[125], cần xây dựng nền văn hóa và con người Việt Nam phát triển toàn diện, hướng đến chân - thiện - mỹ, thấm nhuần tinh thần dân tộc, nhân văn, dân chủ và khoa học, trong đó, "xây dựng con người Việt Nam phát triển toàn diện" phải trở thành một mục tiêu của chiến lược phát triển.

Đặc biệt trong hoạt động lãnh đạo, chỉ đạo, quản lý văn hóa, cần tiếp tục đổi mới toàn diện nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước về văn hoá. Tăng cường đầu tư, khai thác và phát huy tối đa các nguồn lực văn hoá đi đôi với đổi mới nội dung, phương thức quản lý, khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, kém hiệu quả; tăng cường kiểm tra, giám sát, bảo đảm hiệu quả đầu tư cao trong lĩnh vực văn hoá. Đổi mới, hoàn thiện các thiết chế văn hoá từ Trung ương đến cơ sở, bảo đảm hiệu quả. Đào tạo và phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo, chỉ đạo, quản lý, tham mưu trong lĩnh vực văn hoá, văn nghệ, nhất là cán bộ chủ chốt thực sự am hiểu về văn hoá, có phẩm chất, bản lĩnh, năng lực chuyên môn, đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ. Rà soát toàn bộ hệ thống các trường đào tạo văn hoá, văn nghệ, đổi mới và hiện đại hoá quy trình, nội dung, phương thức đào tạo. Chủ động, tích cực hội nhập quốc tế về văn hoá, xây dựng Việt Nam thành địa chỉ hấp dẫn về giao lưu văn hoá quốc tế. Tiếp thu có chọn lọc tinh hoa văn hoá nhân loại phù hợp với thực tiễn Việt Nam, đồng thời chủ động nâng cao sức đề kháng của các tầng lớp Nhân dân, đặc biệt là thanh, thiếu niên đối với các văn hoá phẩm ngoại lai độc hại; từng bước đưa văn hoá Việt Nam đến với thế giới[126].

b) Quản lý nhà nước về giáo dục

Giáo dục, đào tạo có vai trò to lớn đối với sự phát triển toàn diện mọi mặt

[125] Đảng Cộng sản Việt Nam (2016):*Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, tr. 126.

[126] https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/book/sach-chinh-tri/van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-tap-1, tr.61

của mỗi quốc gia, dân tộc; là nhân tố quan trọng để phát triển nguồn lực con người. Đảng và Nhà nước Việt Nam đã khẳng định: "Giáo dục và đào tạo là quốc sách hàng đầu, là sự nghiệp của Đảng, Nhà nước và của toàn dân. Đầu tư cho giáo dục là đầu tư cho phát triển, được ưu tiên đi trước trong các chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội"[127].

Trong bối cảnh hiện nay, giáo dục Việt Nam có nhiều thay đổi bởi sự tác động của nhiều yếu tố, theo đó hoạt động quản lý nhà nước về giáo dục cũng còn nhiều hạn chế, bất cập:

- Đổi mới tư duy, hoạt động giáo dục và đào tạo chưa đáp ứng yêu cầu đặt ra; một số nhiệm vụ, giải pháp đổi mới còn thiếu hệ thống, chưa ổn định. Chất lượng, hiệu quả giáo dục và đào tạo chưa cao. Hệ thống giáo dục và đào tạo chưa bảo đảm tính đồng bộ và liên thông giữa các trình độ, các phương thức giáo dục và đào tạo[128].

- Nội dung, chương trình giáo dục và đào tạo còn nặng lý thuyết, nhẹ thực hành. Đào tạo vẫn thiếu gắn kết với nghiên cứu khoa học, sản xuất, kinh doanh và nhu cầu của thị trường lao động. Chưa chú trọng đúng mức đến phát triển phẩm chất và kỹ năng người học. Giáo dục "làm người", đạo đức, lối sống còn bị xem nhẹ. Nguy cơ tái mù chữ có xu hướng tăng ở miền núi, vùng đồng bào dân tộc thiểu số.

- Đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục, trên một số mặt vẫn còn bất cập về chất lượng, số lượng, cơ cấu và chính sách đãi ngộ. Năng lực và trình độ hoạch định, tổ chức triển khai chính sách, pháp luật về giáo dục của một bộ phận đội ngũ cán bộ quản lý còn hạn chế dẫn đến sự điều hành quá trình phát triển sự nghiệp giáo dục thực sự còn lúng túng trước yêu cầu đổi mới căn bản, toàn diện để đột phá chất lượng nhằm đáp ứng yêu cầu về nguồn nhân lực trong bối cảnh mới.

- Bên cạnh đó, bối cảnh toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế và Cách mạng công

[127] Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 04/11/2013 về Đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập quốc tế.

[128] https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/book/sach-chinh-tri/van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-tap-1, tr.33.

nghiệp 4.0 đã tác động trực tiếp đến sự phát triển giáo dục, đòi hỏi các cơ sở giáo dục đào tạo phải cung cấp đội ngũ nguồn nhân lực chất lượng cao đảm bảo cho sự tăng trưởng, phát triển kinh tế và tăng cường hợp tác quốc tế. Đòi hỏi trong việc hoạch định các chính sách vĩ mô phải đảm bảo sự nhất quán, đồng bộ các phân hệ giáo dục; đảm bảo sự phân luồng hợp lý, tính liên thông trong giáo dục và đảm bảo chất lượng giáo dục ở tất cả các bậc học đáp ứng nhu cầu của Nhân dân và yêu cầu phát triển là thách thức lớn đối với quản lý nhà nước về giáo dục.

- Việc kiểm soát nhằm đảm bảo định hướng xây dựng, phát triển một nền giáo dục phi lợi nhuận của các cơ quan quản lý nhà nước còn nhiều bất cập. Việc đầu tư cho giáo dục đã được quan tâm nhưng chưa trọng điểm, chưa huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực, chưa phát huy được sự tham gia tích cực, chủ động vào hoạt động giáo dục từ các lực lượng xã hội. Quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội của cơ sở giáo dục chưa được quy định đầy đủ, sát thực, những vấn đề đó cũng tạo nên những thách thức lớn đối với quản lý nhà nước về giáo dục trong bối cảnh hiện nay.

Định hướng phát triển giáo dục, đào tạo của Đảng và Nhà nước Việt Nam đã xác định[129]:

- Tiếp tục đổi mới đồng bộ mục tiêu, nội dung, chương trình, phương thức, phương pháp giáo dục và đào tạo theo hướng hiện đại, hội nhập quốc tế, phát triển con người toàn diện, đáp ứng những yêu cầu mới của phát triển kinh tế - xã hội, khoa học và công nghệ, thích ứng với cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0. Chú trọng hơn giáo dục đạo đức, nhân cách, năng lực sáng tạo và các giá trị cốt lõi, nhất là giáo dục tinh thần yêu nước, tự hào, tự tôn dân tộc, truyền thống và lịch sử dân tộc, ý thức trách nhiệm xã hội cho các tầng lớp Nhân dân, nhất là thế hệ trẻ; giữ gìn và phát huy bản sắc văn hoá dân tộc tốt đẹp của người Việt Nam.

- Tiếp tục hoàn thiện hệ thống giáo dục quốc dân, đặc biệt chú trọng giáo dục mầm non, tiểu học, tạo tiền đề và bảo đảm điều kiện thuận lợi để mỗi người

[129] https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/book/sach-chinh-tri/van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-tap-1, tr.57

dân có cơ hội được thụ hưởng công bằng thành quả của nền giáo dục. Củng cố và nâng cao chất lượng phổ cập giáo dục. Thực hiện tốt hơn phân luồng học sinh sau trung học cơ sở. Đa dạng hoá các loại hình đào tạo. Thúc đẩy xây dựng xã hội học tập, học tập suốt đời. Đẩy mạnh tự chủ đại học. Có chính sách đột phá phát triển, nâng cao chất lượng giáo dục đại học. Thúc đẩy phát triển các cơ sở giáo dục nghề nghiệp chất lượng cao. Xây dựng các cơ chế, chính sách và giải pháp để đào tạo lại lực lượng lao động phải chuyển đổi ngành nghề do quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế, đổi mới công nghệ và tác động của Cách mạng công nghiệp 4.0.

- Xây dựng và hoàn thiện thể chế, chính sách phát triển giáo dục Việt Nam trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, lấy chất lượng và hiệu quả đầu ra làm thước đo.

- Nhà nước tiếp tục tăng đầu tư cho giáo dục và đào tạo gắn với đổi mới cơ chế chính sách để nâng cao hiệu quả đầu tư. Hoàn thiện cơ chế, chính sách để đẩy mạnh xã hội hoá giáo dục và đào tạo đúng hướng, hiệu quả. Đầu tư thích đáng cho giáo dục và đào tạo chất lượng cao, trình độ cao; có chính sách đầu tư đặc thù cho vùng khó khăn, vùng đồng bào dân tộc thiểu số.

- Đẩy mạnh đổi mới đồng bộ, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, quản lý và quản trị nghiệp vụ chuyên môn trong giáo dục và đào tạo, từng bước thực hiện có hiệu quả cơ chế tự chủ gắn với trách nhiệm giải trình của các cơ sở giáo dục và đào tạo.

c) Quản lý nhà nước về y tế

Y tế có vai trò rất quan trọng đối với sự phát triển toàn diện của mỗi cá nhân, gia đình và toàn xã hội. Đảng và Nhà nước Việt Nam đã xác định: “Sức khoẻ là vốn quý nhất của mỗi người dân và của cả xã hội. Bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khoẻ là nghĩa vụ, trách nhiệm của mỗi người dân, của cả hệ thống chính trị và toàn xã hội, đòi hỏi sự tham gia tích cực của các cấp ủy, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể, các ngành, trong đó ngành Y tế là

nòng cốt"[130].

Bối cảnh mới đang đặt ra những khó khăn, thách thức đối với công tác bảo vệ chăm sóc sức khỏe Nhân dân cũng như năng lực đáp ứng của hệ thống y tế:

- Sự gia tăng các bệnh không lây nhiễm và các yếu tố nguy cơ khác đang ảnh hưởng xấu đến sức khỏe của Nhân dân; xuất hiện các mô hình bệnh tật phức tạp, dịch bệnh mới... trong khi năng lực đáp ứng còn hạn chế.

- Nhu cầu và yêu cầu về năng lực, trình độ của nguồn nhân lực y tế, điều kiện cơ sở vật chất; trang thiết bị, kỹ thuật công nghệ cao; đảm bảo các điều kiện pháp lý, điều kiện tài chính để tạo môi trường thuận lợi và nâng cao chất lượng hoạt động bảo vệ, chăm sóc sức khỏe cho Nhân dân trong bối cảnh mới đòi hỏi phải nâng cao năng lực quản lý nhà nước về y tế.

- Hệ thống y tế chưa thích ứng với sự phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và sự thay đổi của cơ cấu bệnh tật; chất lượng dịch vụ y tế chưa đáp ứng nhu cầu ngày càng đa dạng của Nhân dân; điều kiện chăm sóc y tế cho người nghèo, vùng sâu, vùng xa, vùng dân tộc thiểu số còn nhiều khó khăn; năng lực sản xuất và cung ứng thuốc còn yếu, giá thuốc chữa bệnh còn cao so với thu nhập của Nhân dân. Tổ chức và hoạt động của y tế dự phòng còn nhiều bất cập. Một bộ phận Nhân dân chưa hình thành được ý thức và thói quen tự bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khoẻ. Vệ sinh môi trường, an toàn thực phẩm chưa được kiểm soát chặt chẽ. Những việc làm vi phạm đạo đức nghề nghiệp của một số cán bộ y tế chậm được khắc phục.

- Chính sách tài chính y tế còn chậm đổi mới, ngân sách nhà nước chi cho y tế còn thấp, cơ chế chính sách huy động các nguồn lực còn bất cập, chồng chéo thậm chí mâu thuẫn nên chưa huy động được hiệu quả các nguồn lực. Nhân lực y tế thiếu về số lượng, chất lượng vẫn còn hạn chế đặc biệt tại tuyến y tế cơ sở. Các bệnh viện tuyến trên thường xuyên quá tải trong khi hệ thống y tế cơ sở chưa được đầu tư phù hợp.

- Tình trạng thương mại hoá trong việc khám, chữa bệnh và điều trị, chênh

[130]Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 25/10/2017 về Tăng cường công tác bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe Nhân dân trong tình hình mới.

lệch về thu nhập trong Nhân dân, tình trạng bất công bằng trong chăm sóc sức khỏe còn cao giữa các nhóm dân cư, giữa các vùng miền; thiệt thòi đối với người nghèo, người có học vấn thấp và người dân tộc thiểu số; mặt trái của kinh tế thị trường có nguy cơ làm phai mờ giá trị đạo đức cao quí của người thầy thuốc... Những bất cập, hạn chế đó đã tạo nên thách thức lớn cần phải tăng cường đối với quản lý nhà nước về y tế.

Trong định hướng hoạt động quản lý nhà nước về y tế cần tập trung vào những nội dung cơ bản sau:

- Đổi mới cơ chế tài chính y tế, hệ thống quản lý và cung cấp dịch vụ y tế. Phát triển nguồn nhân lực, khoa học và công nghệ y tế. Nâng cao chất lượng khám, chữa bệnh, khắc phục tình trạng quá tải bệnh viện, phát triển hình thức khám, chữa bệnh trực tuyến. Nâng cao năng lực, chủ động phòng, chống dịch bệnh gắn với đổi mới toàn diện hệ thống y tế, nhất là y tế dự phòng. Thực hiện đúng hướng, hiệu quả xã hội hoá trong lĩnh vực y tế, bảo đảm bình đẳng giữa y tế nhà nước và y tế ngoài nhà nước, xây dựng, phát triển mô hình bác sĩ gia đình, phát triển mạnh ngành công nghiệp dược và thiết bị y tế[131].

- Đổi mới cơ chế quản lý, xây dựng hệ thống y tế công bằng, chất lượng, hiệu quả và hội nhập quốc tế, thực hiện bao phủ chăm sóc sức khỏe toàn dân, tổ chức cung cấp dịch vụ y tế công, bảo đảm các dịch vụ cơ bản. Chú trọng công tác dự phòng, sàng lọc và phát hiện sớm, chữa trị kịp thời. Tập trung phát triển mạnh y tế cơ sở và y tế dự phòng[132].

- Tiếp tục sắp xếp các trung tâm, đơn vị làm nhiệm vụ y tế dự phòng cấp tỉnh và Trung ương, hình thành hệ thống trung tâm kiểm soát dịch bệnh đồng bộ ở tất cả các cấp và kết nối với mạng lưới kiểm soát bệnh tật thế giới. Tập trung phát triển một số trung tâm y tế chuyên sâu, xây dựng một số cơ sở khám, chữa bệnh có tầm cỡ khu vực và quốc tế. Nâng cao năng lực và tổ chức quản trị chuyên nghiệp các cơ sở y tế; đào tạo, đào tạo lại nâng cao trình độ chuyên môn của các nhân viên y tế, nhất là bác sĩ, dược sĩ tại các tuyến cơ sở. Khuyến khích

[131] https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/book/sach-chinh-tri/van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-tap-1, tr.63.
[132] https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/book/sach-chinh-tri/van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-tap-1, tr109.

phương thức đối tác công - tư, đầu tư tư nhân, cung cấp các dịch vụ khám, chữa bệnh theo yêu cầu; phát triển mô hình bác sĩ gia đình. Thực hiện bảo hiểm y tế toàn dân.

- Nâng cao chất lượng công tác dự báo, giám sát, phát hiện, khống chế, ngăn chặn hiệu quả, không để dịch bệnh lớn xảy ra, ứng phó kịp thời các vấn đề khẩn cấp, sự cố môi trường, bảo đảm an ninh y tế. Đổi mới mạnh mẽ cơ chế và phương thức hoạt động của y tế xã, phường, thị trấn bảo đảm thực hiện đúng vai trò là tuyến đầu trong phòng bệnh, chăm sóc sức khỏe của người dân trên địa bàn.

3. Quản lý nhà nước về dân tộc, tôn giáo

a) Quản lý nhà nước về tôn giáo

Tôn giáo là niềm tin của con người tồn tại với hệ thống quan niệm và hoạt động bao gồm đối tượng tôn thờ, giáo lý, giáo luật, lễ nghi và tổ chức[133].

Quản lý nhà nước về tôn giáo là sự tác động bằng quyền lực và có tổ chức của Nhà nước nhằm điều chỉnh các quá trình tôn giáo và mọi hành vi hoạt động tôn giáo của tổ chức, cá nhân tôn giáo diễn ra theo quy định của pháp luật.

Sự ra đời và phát triển của các tôn giáo đã có những đóng góp tích cực trong đời sống tinh thần của một bộ phận không nhỏ người dân ở mọi quốc gia trên thế giới. Chính những giáo lý tốt đẹp của các tôn giáo đã góp phần xây dựng xã hội "hiền hòa" và ngày một tốt đẹp hơn. Nhận thức rõ vai trò quan trọng của tôn giáo, Đảng và Nhà nước Việt Nam luôn tôn trọng quyền tự do tôn giáo, tín ngưỡng, bên cạnh đó không ngừng hoàn thiện hệ thống pháp luật về tín ngưỡng, tôn giáo nhằm đáp ứng nhu cầu đời sống tâm linh, tôn giáo của người dân. Tổng kết 2016-2020 cho thấy "Tình hình tôn giáo ổn định; đa số chức sắc, chức việc và đồng bào có đạo yên tâm, tin tưởng vào sự lãnh đạo của Đảng, Nhà nước, gắn bó, đồng hành cùng dân tộc, góp phần đấu tranh, phản bác luận điệu xuyên tạc, vu cáo chính quyền vi phạm nhân quyền, tự do tôn giáo"[134]. Tuy nhiên, để các hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo thực sự phát huy được vai trò tích

[133] Xem: Học viện Hành chính Quốc gia , Bộ Nội vụ (2020), Giáo trình Quản lý nha nước về dân tộc, tôn giáo, Nxb Bách khoa Hà Nội, tr.22.

[134] Xem: https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/book/sach-chinh-tri/van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-tap-2, tr.19.

cực đối với đời sống xã hội, hạn chế được những ảnh hưởng tiêu cực thì luôn cần có sự định hướng, quản lý của Nhà nước. Trong bối cảnh toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, sinh hoạt tín ngưỡng tôn giáo cũng phát sinh nhiều vấn đề phức tạp, hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo bị lợi dụng để hành nghề mê tín dị đoan, bị thương mại hóa. Các thế lực thù địch trong và ngoài nước hoạt động ngày càng ráo riết, lợi dụng vào các vấn đề dân tộc, tôn giáo để gây mất đoàn kết nội bộ, chia rẽ khối đại đoàn kết dân tộc, ảnh hưởng tiêu cực tới trật tự, an toàn xã hội… Bên cạnh đó, thực tiễn cũng cho thấy một số chính quyền địa phương, cán bộ có trách nhiệm chưa nhận thức quán triệt đầy đủ các chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước về tôn giáo nên có lúc, có nơi chủ quan, nóng vội, giản đơn khi giải quyết nhiều vấn đề liên quan đến tôn giáo dẫn tới vi phạm quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo của công dân, làm giảm lòng tin trong một bộ phận quần chúng có đạo về chính sách tôn giáo của Đảng và Nhà nước hoặc có nơi lại buông lỏng quản lý dẫn tới tôn giáo lấn lướt chính quyền, kỷ cương pháp luật không được giữ nghiêm[135]. Đánh giá tổng quát về phát triển KT-XH 2016-2020, Đảng ta cũng đã nhận định quản lý nhà nước về tôn giáo, tín ngưỡng nhiều mặt còn bất cập[136].

Với tư tưởng, quan điểm luôn nhất quán, xuyên suốt của Đảng và Nhà nước ta về công tác tôn giáo, trong bối cảnh trong nước, quốc tế mới hiện nay, Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII cũng đã có định hướng và giải pháp cụ thể để Nhà nước thực hiện quản lý tôn giáo, tín ngưỡng ngày càng hiệu quả, phát huy được sức mạnh đại đoàn kết dân tộc. Đó là, "Vận động, đoàn kết, tập hợp các tổ chức tôn giáo, chức sắc, tín đồ sống "tốt đời đẹp đạo", đóng góp tích cực cho công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Bảo đảm cho các tổ chức tôn giáo hoạt động theo quy định pháp luật và hiến chương, điều lệ được Nhà nước công nhận. Phát huy những giá trị văn hoá, đạo đức tốt đẹp và các nguồn lực của các tôn giáo cho sự nghiệp phát triển đất nước. Kiên quyết đấu tranh và xử lý nghiêm minh những đối tượng lợi dụng tôn giáo chống phá Đảng, Nhà nước, chế độ xã hội

[135] Xem: Học viện Hành chính Quốc gia , Bộ Nội vụ (2020), Giáo trình Quản lý nha nước về dân tộc, tôn giáo, Nxb Bách khoa Hà Nội, tr.24-25.

[136]https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/book/sach-chinh-tri/van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-tap-2, tr.38.

chủ nghĩa; chia rẽ, phá hoại đoàn kết tôn giáo và khối đại đoàn kết toàn dân tộc"[137].

b) Quản lý nhà nước về dân tộc

Vấn đề dân tộc có vị trí chiến lược lớn về chính trị, kinh tế - xã hội và an ninh, quốc phòng. Nhà nước Việt Nam thừa nhận và bảo vệ quyền dân tộc của tất cả các dân tộc cùng sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam, dù dân tộc đó có dân số nhiều hay ít, "Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là quốc gia thống nhất của các dân tộc cùng sinh sống trên đất nước Việt Nam"[138]. Việt Nam là đất nước đa dân tộc và mặc dù các dân tộc thiểu số chỉ chiếm khoảng hơn 14% tổng dân số cả nước nhưng lại có vị trí quan trọng trong sự hình thành, phát triển quốc gia Việt Nam[139]. Đồng bào các dân tộc thiểu số Việt Nam thường cư trú ở địa bàn miền rừng núi nơi có tài nguyên thiên nhiên phong phú nhưng thường có trình độ dân trí thấp, đời sống sản xuất còn lạc hậu, khó khăn... nếu không có sự quan tâm, định hướng của Nhà nước có thể sẽ dẫn đến tình trạng tàn phá, phá vỡ cân bằng sinh thái, ảnh hưởng đến môi trường sinh thái của cộng đồng và của quốc gia, ngăn cản sự phát triển bền vững của đất nước. Đồng bào các dân tộc thiểu số có bản sắc văn hóa riêng, nhưng do sự phát triển không đồng đều, văn hóa của các dân tộc thiểu số dần bị phai mờ và có thể mất đi nên rất cần những biện pháp, chính sách hỗ trợ của Nhà nước để bảo tồn và phát triển văn hóa của họ. Bên cạnh đó, trong sự nghiệp cách mạng, đồng bào các dân tộc thiểu số đã có nhiều đóng góp quan trọng cho sự thành công của cách mạng nhưng trên thực tế đã từng có các thế lực thù địch thường xuyên kích động tâm lý dân tộc hẹp hòi gây chia rẽ, phá hoại sự đoàn kết giữa các dân tộc, ảnh hưởng đến trật tự, an ninh quốc gia. Chính bởi vậy, sự quan tâm sát sao, quản lý của Nhà nước đảm bảo cuộc sống ngày càng tốt hơn cho đồng bào các dân tộc thiểu số nhằm duy trì và phát triển khối đoàn kết toàn dân tộc là tất yếu khách quan.

Quản lý nhà nước về công tác dân tộc là quá trình tác động, điều hành, điều

[137]https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/book/sach-chinh-tri/van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-tap-1, tr.71.
[138] Điều 5 Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 2013.
[139] Xem: Học viện Hành chính Quốc gia , Bộ Nội vụ (2020), Giáo trình Quản lý nha nước về dân tộc, tôn giáo, Nxb Bách khoa Hà Nội, tr.14.

chỉnh các hoạt động kinh tế - xã hội của đồng bào các dân tộc thiểu số để những hoạt động đó diễn ra theo đúng quan điểm của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước[140].

Trên thực tế, Đảng và Nhà nước đã luôn quan tâm và hệ thống chính sách dân tộc được hoàn thiện, đầy đủ hơn, bao phủ toàn diện các lĩnh vực, phân cấp khá triệt để cho các địa phương tổ chức thực hiện; đã tích hợp một số chính sách, khắc phục một bước tình trạng dàn trải, chồng chéo về chính sách. Kết cấu hạ tầng được đầu tư xây dựng, từng bước hoàn thiện đã làm thay đổi cơ bản diện mạo vùng dân tộc thiểu số và miền núi. Đời sống vật chất và tinh thần của đồng bào các dân tộc thiểu số vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn được cải thiện. Tuy nhiên, hiện tại trong công tác dân tộc cũng còn có những hạn chế nhất định. Đó là "… Một số vấn đề bức xúc trong đời sống của đồng bào dân tộc thiểu số như di cư tự do, thiếu đất ở, đất sản xuất, nước sinh hoạt... chưa được giải quyết hiệu quả. Khả năng tiếp cận và hưởng thụ các dịch vụ xã hội cơ bản ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số còn rất khó khăn"[141]. Bởi vậy, trong bối cảnh mới hiện nay, nhằm tháo gỡ những khó khan, khắc phục các hạn chế, đảm bảo các điều kiện để phát triển vùng đồng bào dân tộc thiểu số, Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII đã xác định "Bảo đảm các dân tộc bình đẳng, đoàn kết, tôn trọng, giúp nhau cùng phát triển. Huy động, phân bổ, sử dụng, quản lý hiệu quả các nguồn lực để đầu tư phát triển, tạo chuyển biến căn bản về kinh tế, văn hoá, xã hội ở vùng có đông đồng bào dân tộc thiểu số. Chú trọng tính đặc thù của từng vùng dân tộc thiểu số trong hoạch định và tổ chức thực hiện chính sách dân tộc. Có cơ chế thúc đẩy tính tích cực, ý chí tự lực, tự cường của đồng bào các dân tộc thiểu số phát triển kinh tế - xã hội, thực hiện giảm nghèo đa chiều, bền vững. Chăm lo xây dựng đội ngũ cán bộ, người có uy tín tiêu biểu trong vùng dân tộc thiểu số. Nghiêm trị mọi âm mưu, hành động chia rẽ, phá hoại khối đại đoàn kết toàn dân

[140] Xem: Học viện Hành chính Quốc gia , Bộ Nội vụ (2020), Giáo trình Quản lý nha nước về dân tộc, tôn giáo, Nxb Bách khoa Hà Nội, tr.13.
[141] https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/book/sach-chinh-tri/van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-tap-2, tr.32

tộc"[142]. Đồng thời cần "Tập trung hoàn thiện và triển khai thực hiện tốt các chính sách dân tộc trên tất cả các lĩnh vực, nhất là các chính sách đặc thù giải quyết những khó khăn của đồng bào dân tộc thiểu số. Tạo sinh kế, việc làm, định canh, định cư vững chắc cho đồng bào dân tộc thiểu số, nhất là ở vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới. Tập trung triển khai hiệu quả Chương trình mục tiêu quốc gia Phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021 - 2030. Bảo vệ và phát triển dân số các dân tộc thiểu số có dưới 10 nghìn người, đặc biệt là những dân tộc thiểu số có nguy cơ suy giảm giống nòi"[143]. Đây là những định hướng, giải pháp quan trọng để Nhà nước thực hiện quản lý công tác dân tộc ngày càng hiệu quả hơn, đảm bảo ngày càng tốt hơn đời sống của vùng đồng bào dân tộc thiểu số, góp phần thực hiện thành công mục tiêu phát triển bền vững đất nước.

4. Quản lý nhà nước về quốc phòng, an ninh

Quản lý nhà nước về quốc phòng là sự tác động có tổ chức trên cơ sở quyền lực nhà nước (chủ yếu do cơ quan hành chính nhà nước thực hiện) tới hành vi của cá nhân hoặc tổ chức trong lĩnh vực quốc phòng, nhằm bảo vệ chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ quốc gia bao gồm đất liền, đảo, quần đảo, vùng biển, lòng đất và vùng trời; sử dụng biện pháp chính đáng, thích hợp để ngăn chặn, đẩy lùi, đánh bại mọi âm mưu và hành động xâm lược bằng bất kỳ hình thức nào; thực hiện chính sách đối ngoại đối với các nhà nước khác trên nguyên tắc tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, bình đẳng, cùng có lợi, vì hòa bình, độc lập và phát triển, vì lợi ích của Việt Nam, của loài người và của mỗi quốc gia.

Quản lý nhà nước về an ninh, trật tự là hệ thống các biện pháp quản lý của Nhà nước, do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và tổ chức xã hội được Nhà nước ủy quyền tiến hành trên cơ sở pháp luật, nhằm bảo vệ an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội.

Quản lý nhà nước về an ninh, quốc phòng có vai trò đặc biệt quan trọng đối

[142] https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/book/sach-chinh-tri/van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-tap-1, tr.71-72

[143] https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/book/sach-chinh-tri/van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-tap-2, tr.61

với mọi quốc gia trên thế giới bởi đó là nhiệm vụ có liên quan mật thiết đến độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ quốc gia dân tộc, liên quan mật thiết tới sự tồn vong của chế độ chính trị, sự hoạt động bình thường của các cơ quan, tổ chức nhà nước, phòng ngừa, đấu tranh với các loại tội phạm và tệ nạn xã hội, duy trì môi trường hòa bình, ổn định đời sống xã hội, tạo điều kiện cho phát triển kinh tế, xã hội của quốc gia trong mọi giai đoạn.

Thực hiện Nghị quyết Đại hội XII, quốc phòng, an ninh được giữ vững và tăng cường, có "sự quản lý tập trung, thống nhất của Nhà nước đối với quốc phòng, an ninh và lực lượng vũ trang. Xây dựng Quân đội Nhân dân, Công an Nhân dân cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại; một số quân chủng, binh chủng, lực lượng tiến thẳng lên hiện đại, đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu, nhiệm vụ bảo vệ Tổ quốc... Tư duy về quốc phòng, an ninh, bảo vệ Tổ quốc có bước phát triển mới và ngày càng hoàn thiện. Sự kết hợp giữa quốc phòng, an ninh và đối ngoại ngày càng chặt chẽ, hiệu quả. Chủ động phát hiện, có các phương án, đối sách ngăn ngừa các nguy cơ chiến tranh, xung đột từ sớm, từ xa và kiểm soát tốt các nhân tố có thể gây bất lợi đột biến. Tiềm lực quốc phòng và an ninh được tăng cường; thế trận lòng dân được chú trọng; thế trận quốc phòng toàn dân và thế trận an ninh Nhân dân, nhất là trên các địa bàn chiến lược, trọng điểm, được củng cố vững chắc. Bước đầu hình thành hệ thống pháp luật và cơ sở vật chất cho việc bảo đảm an ninh mạng, an toàn thông tin quốc gia, không gian mạng quốc gia... Kết hợp có hiệu quả quốc phòng, an ninh với kinh tế, văn hoá, xã hội trong từng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội"[144]. Bên cạnh việc ban hành và triển khai đồng bộ các chiến lược quan trọng trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh cũng đã "đẩy mạnh hợp tác và hội nhập quốc tế về quốc phòng, an ninh, tham gia tích cực và hiệu quả vào việc gìn giữ hoà bình của Liên hợp quốc. Chủ động đấu tranh kịp thời, hiệu quả, từng bước đẩy lùi các loại tội phạm; phòng ngừa và ứng phó kịp thời với các mối đe doạ an ninh truyền thống và an ninh phi truyền thống; làm thất bại âm mưu và

[144] https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/book/sach-chinh-tri/van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-tap-1, tr.26

hoạt động "diễn biến hoà bình", bạo loạn lật đổ của các thế lực thù địch, phản động"[145]. Tuy vậy, trong hoạt động quản lý nhà nước về quốc phòng an ninh vẫn còn có hạn chế, dẫn đến "nắm tình hình, dự báo chiến lược về quốc phòng, an ninh có lúc chưa thật chủ động; tội phạm và tệ nạn xã hội còn diễn biến phức tạp; an ninh trên một số địa bàn, lĩnh vực chưa thật vững chắc, nhất là an ninh mạng, an ninh trong đầu tư nước ngoài; nhiều yếu tố ảnh hưởng đến an ninh, an toàn con người chưa được quan tâm giải quyết triệt để; xử lý khiếu kiện đông người về đất đai và một số tình huống phức tạp nảy sinh ở một số địa bàn, cơ sở có lúc, có nơi còn bị động, lúng túng. Công tác quản lý, bảo đảm an toàn thông tin, an ninh mạng còn hạn chế. Việc kết hợp kinh tế, văn hoá, xã hội với quốc phòng, an ninh ở một số địa phương, đơn vị thiếu hiệu quả, còn biểu hiện chủ quan, mất cảnh giác, nặng về lợi ích kinh tế đơn thuần, trước mắt"[146].

Với những dự báo về tình hình thế giới và đất nước trong thời kỳ có nhiều biến động nhanh chóng, phức tạp và khó lường, quốc phòng, an ninh trở thành vấn đề mang tính toàn cầu với những xu hướng, hình thức mới, diễn tiến gay gắt, khốc liệt hơn, Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII cũng đã xác định: "Kiên quyết, kiên trì bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền, thống nhất, toàn vẹn lãnh thổ của Tổ quốc; bảo vệ Đảng, Nhà nước, Nhân dân và chế độ xã hội chủ nghĩa. Giữ vững an ninh chính trị, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội, an ninh con người, an ninh kinh tế, an ninh mạng, xây dựng xã hội trật tự, kỷ cương. Chủ động ngăn ngừa các nguy cơ chiến tranh, xung đột từ sớm, từ xa; phát hiện sớm và xử lý kịp thời những nhân tố bất lợi, nhất là những nhân tố có thể gây đột biến; đẩy mạnh đấu tranh làm thất bại mọi âm mưu và hoạt động chống phá của các thế lực thù địch, phản động và cơ hội chính trị"[147]. Đó chính là những định hướng lớn làm cơ sở cho hoạt động quản lý của Nhà nước về quốc phòng, an ninh hiệu quả hơn đáp ứng yêu cầu xây dựng, bảo vệ và phát triển đất nước bền vững.

[145] https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/book/sach-chinh-tri/van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-tap-1, tr.27
[146] https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/book/sach-chinh-tri/van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-tap-1, tr.35
[147] https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/book/sach-chinh-tri/van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-tap-1, tr.49

5. Quản lý nhà nước về khoa học và công nghệ

Theo Luật Khoa học và Công nghệ Việt Nam 2013, khoa học là hệ thống tri thức về bản chất, quy luật tồn tại và phát triển của sự vật, hiện tượng tự nhiên, xã hội và tư duy. Cũng theo Luật này, công nghệ là giải pháp, quy trình, bí quyết kỹ thuật có kèm theo hoặc không kèm theo công cụ, phương tiện dùng để biến đổi nguồn lực thành sản phẩm[148].

Cùng với các nguồn lực về lao động, vốn, tài nguyên thiên nhiên…, khoa học và công nghệ được coi là nguồn lực quan trọng, có tác động lớn đối với phát triển kinh tế, xã hội của mọi quốc gia dân tộc nhất. Ở Việt Nam, khoa học và công nghệ (KH&CN) đã có sự chuyển biến tích cực với nhiều thành tựu trong nghiên cứu, điều tra, góp phần tạo luận cứ khoa học cho việc xây dựng chiến lược và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ môi trường. KH&CN gắn bó với sản xuất và đời sống, góp phần nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả của tất cả các ngành, lĩnh vực.

Dưới sự quản lý của Nhà nước, lĩnh vực KH&CN đã đạt những thành quả nhất định, KH&CN từng bước khẳng định vai trò động lực trong phát triển kinh tế - xã hội. Tiềm lực khoa học và công nghệ của đất nước được tăng cường. Khoa học tự nhiên, khoa học kỹ thuật và công nghệ đã đóng góp tích cực hơn trong nâng cao năng suất lao động, chất lượng sản phẩm, bảo vệ môi trường, sử dụng hiệu quả tài nguyên thiên nhiên, thích ứng với biến đổi khí hậu, bảo vệ và chăm sóc sức khoẻ Nhân dân, bảo đảm quốc phòng, an ninh và trật tự, an toàn xã hội… Quản lý nhà nước về KH&CN có bước đổi mới. Một số cơ chế, chính sách về phát triển, quản lý KH&CN, nhất là cơ chế, chính sách quản lý nguồn vốn đầu tư, tài chính bước đầu phát huy tác dụng. Tuy vậy, việc tổ chức thực hiện các chủ trương, chính sách về phát triển và ứng dụng KH&CN còn hạn chế, thiếu thể chế về tài chính, chuyển giao, ứng dụng, phát triển KH&CN, nhất là công nghệ cao; thiếu giải pháp đồng bộ và sự phối hợp chặt chẽ giữa các bộ, ngành và địa phương. Cơ chế và chính sách cán bộ trong hoạt động KH&CN còn nặng về hành chính hoá, chưa tạo được môi trường thuận lợi để phát huy

[148] Khoản 1,2 Điều 3 Luật số: 29/2013/QH13, Luật Khoa học và Công nghệ

sức sáng tạo, thu hút nhân tài. Đầu tư cho KH&CN còn thấp, hiệu quả chưa cao, năng lực sáng tạo của các nhà khoa học chưa được phát huy. Chưa có chính sách hợp lý về vay vốn, thuế, hỗ trợ phát triển, tạo động lực để doanh nghiệp đầu tư đổi mới công nghệ. Hệ thống thông tin, thống kê khoa học và công nghệ chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu phục vụ việc xây dựng các chiến lược, chính sách. Bảo hộ sở hữu trí tuệ chưa đạt yêu cầu; chưa gắn kết chặt chẽ giữa khoa học tự nhiên, khoa học - công nghệ và khoa học xã hội - nhân văn, khoa học lý luận chính trị để phục vụ phát triển nhanh và bền vững đất nước.

Trước những đòi hỏi thực tiễn gắn với bối cảnh hội nhập quốc tế và cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0, Đại hội Đảng XIII cũng đã có những định hướng rõ nét đối với quản lý nhà nước về KH&CN[149]: tiếp tục đổi mới mạnh mẽ, đồng bộ thể chế, chính sách ứng dụng, phát triển KH&CN. Nâng cao năng lực hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia, cơ cấu lại các chương trình nghiên cứu KH&CN theo hướng lấy doanh nghiệp làm trung tâm, lấy phục vụ hiệu quả sự nghiệp xây dựng, bảo vệ Tổ quốc làm mục tiêu. Rà soát, sắp xếp lại hệ thống tổ chức KH&CN gắn với đổi mới toàn diện chính sách nhân lực KH&CN. Tăng cường đầu tư phát triển KH&CN theo cơ chế thị trường trên cơ sở huy động hợp lý nguồn lực từ Nhà nước, doanh nghiệp và các cá nhân. Hỗ trợ, khuyến khích các cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp đầu tư nghiên cứu phát triển, chuyển giao, ứng dụng tiến bộ KH&CN. Chuyển đổi cơ chế đầu tư, quản lý tài chính KH&CN theo nguyên tắc đặt hàng, dựa vào kết quả, hiệu quả cuối cùng.

6. Quản lý nhà nước về tài nguyên, môi trường

Tài nguyên là tất cả các dạng vật chất, tri thức, thông tin được con người sử dụng để tạo ra của cải vật chất, hoặc tạo ra giá trị sử dụng mới. Tài nguyên được phân loại theo các tiêu chí khác nhau và có đa dạng các loại tài nguyên.

Môi trường bao gồm các yếu tố tự nhiên, yếu tố vật chất nhân tạo, quan hệ mật thiết với nhau, bao quanh con người, có ảnh hưởng đến đời sống, sản xuất, sự tồn tại và phát triển của con người và sinh vật. Môi trường cũng được phân

[149] https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/book/sach-chinh-tri/van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-tap-1, tr.59.

chia thành: môi trường thiên nhiên, môi trường xã hội, môi trường nhân tạo.

Quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường hiện nay gặp không ít những khó khăn, thách thức: Áp lực của quy mô, gia tăng dân số và phát triển kinh tế xã hội làm cho tài nguyên thiên nhiên bị khai thác đến cạn kiệt; quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa, kinh tế - xã hội phát triển kéo theo nhu cầu tiêu dùng của con người tăng lên một cách chóng mặt cả về số lượng và chủng loại và để đáp ứng nhu cầu đó các loại tài nguyên bị khai thác một cách quá mức; sự nóng lên của khí hậu toàn cầu với hàng loạt các hiện tượng thời tiết cực đoan cùng với việc khai thác ồ ạt đã làm đa dạng sinh học bị suy giảm nghiêm trọng[150]; biến đổi của khí hậu, nước biển dâng, sạt lở đất, lũ quét làm thu hẹp đáng kể diện tích đất, diện tích rừng; nhiều điểm nóng, nhiều vấn đề môi trường bức xúc chưa được giải quyết triệt để, trong khi dự báo mức độ ô nhiễm tiếp tục gia tăng cả về quy mô, mức độ và trở thành vấn đề mang tính toàn cầu; ô nhiễm môi trường diễn ra trên diện rộng, không chỉ ở những khu đô thị, khu công nghiệp mà còn phủ kín đến tất cả những nơi có con người sinh sống và cả ở những nơi tưởng chừng ô nhiễm môi trường khó hoặc không bao giờ lan tới. Tình trạng ô nhiễm nước ngầm, và ô nhiễm ở các vùng cực; áp lực phải lựa chọn giữa phát triển kinh tế trước mắt với lợi ích lâu dài về môi trường.

Trong giai đoạn phát triển đất nước hiện nay, Đại hội Đảng lần XIII đưa ra những định hướng cho hoạt động quản lý nhà nước về lĩnh vực tài nguyên, môi trường[151]: Xây dựng chiến lược, hoàn thiện hệ thống thể chế quản lý, sử dụng có hiệu quả tài nguyên, trọng tâm là đất đai; phát triển lành mạnh thị trường quyền sử dụng đất, chú trọng thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp, khắc phục tình trạng đầu cơ đất; tiếp tục đổi mới cơ chế, chính sách thúc đẩy tích tụ, tập trung đất nông nghiệp, khắc phục tình trạng manh mún, tạo điều kiện thu hút đầu tư, ứng dụng cơ giới hoá và công nghệ cao vào sản xuất nông nghiệp; tăng cường

[150] World is 'on notice' as major UN report shows one million species face extinction, UN News (2017): Báo cáo của Liên Hiệp Quốc về đa dạng sinh học và dịch vụ hệ sinh thái, về tình trạng đa dạng sinh học toàn cầu cho thấy, do tác động của con người trong nửa thế kỷ qua, ước tính 82%môi trường sống của động vật có vú hoang dã đã bị mất, 70% loài thực vật, 40% động vật lưỡng cư, gần 33% các rạn san hô, ... và 10% tất cả các loài côn trùng đang bị đe dọa tuyệt chủng.

[151] Xem: https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/book/sach-chinh-tri/van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-tap-1, tr.65.

thanh tra, kiểm tra việc quản lý, sử dụng đất, kịp thời phát hiện, xử lý dứt điểm các vi phạm, tranh chấp, lấn chiếm đất đai; Hoàn chỉnh công tác điều tra cơ bản, đánh giá, xây dựng cơ sở dữ liệu về tài nguyên đất, nước, rừng, biển, khoáng sản và đa dạng sinh học; hoàn thiện chính sách, pháp luật, nhất là cơ chế tài chính về khai thác, sử dụng tài nguyên nước bảo đảm công bằng, hiệu quả, bền vững trên nguyên tắc của kinh tế thị trường và quản lý tổng hợp nguồn nước, bảo đảm nghiêm ngặt an ninh nguồn nước, nhất là nước sạch cho sinh hoạt; xây dựng hệ thống và cơ chế giám sát tài nguyên, môi trường và biến đổi khí hậu; dự báo, cảnh báo thiên tai, ô nhiễm và thảm hoạ môi trường, dịch bệnh; chủ động, tích cực hợp tác quốc tế trong việc chia sẻ thông tin, phối hợp nghiên cứu, quản lý, khai thác và sử dụng hiệu quả, bền vững các nguồn tài nguyên, bảo đảm an ninh sinh thái, an ninh môi trường, an ninh nguồn nước, an ninh lương thực, thích ứng với biến đổi khí hậu, đồng thời giảm thiểu các tác động bất lợi từ quá trình toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Những vấn đề xã hội bức xúc tại Việt Nam/địa phương hiện nay. Lựa chọn một vấn đề bức xúc để phân tích và đề xuất các giải pháp phù hợp giải quyết vấn đề đó.

2. Tại sao Nhà nước phải quản lý các lĩnh vực xã hội? Các mục tiêu quản lý nhà nước về an sinh xã hội ở Việt Nam hiện nay là gì?

3. Vì sao thực hiện quản lý nhà nước đối với các lĩnh vực xã hội cần có sự linh hoạt trong phương thức quản lý? Minh chứng bằng thực tiễn hiện nay?

4. Vì sao mục tiêu quản lý phát triển xã hội ở Việt Nam cần hướng tới đảm bảo ổn định, trật tự xã hội và phát triển xã hội theo hướng bền vững?

5. Trong bối cảnh hiện nay, Việt Nam cần đổi mới quản lý nhà nước về các lĩnh vực xã hội như thế nào? (lấy một ví dụ từ một lĩnh vực cụ thể: giáo dục/lao động/y tế/dân tộc/...).

TÀI LIỆU THAM KHẢO CHO HỌC VIÊN

1. Đặng Nguyên Anh và cộng sự (2016), Biến đổi xã hội ở Việt Nam: truyền thống và hiện đại, Nxb Khoa học Xã hội, Hà Nội.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, tập I và tập II, Nxb Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.

3. Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương khoá XII về Tăng cường công tác bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe Nhân dân trong tình hình mới.

4. Nghị quyết số 21-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương khoá XII về công tác dân số trong tình hình mới.

5. Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23/5/2018 của Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam khoá XII về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội

6. Quyết định số 1719/QĐ-TTg về việc phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi giai đoạn 2021-2030.

Chuyên đề 8
QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG

I. TỔNG QUAN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG

1. Dịch vụ công

a) Khái niệm dịch vụ công

- Dịch vụ công là hoạt động vì lợi ích chung, do một cơ quan nhà nước hoặc tư nhân đảm nhiệm[152].

- Dịch vụ công là các dịch vụ như giao thông hoặc chăm sóc sức khoẻ do Nhà nước hoặc tổ chức chính thức cung cấp cho Nhân dân nói chung[153].

- Dịch vụ công là những dịch vụ đáp ứng các nhu cầu cơ bản, thiết yếu chung của người dân và cộng đồng, bảo đảm ổn định và công bằng xã hội, do Nhà nước chịu trách nhiệm, hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận[154].

- Dịch vụ công là những hoạt động phục vụ nhu cầu thiết yếu của xã hội, vì lợi ích chung của cộng đồng, của xã hội, do nhà nước trực tiếp đảm nhận hay uỷ quyền và tạo điều kiện cho khu vực tư nhân thực hiện[155].

- Sản phẩm, dịch vụ công là sản phẩm, dịch vụ thiết yếu đối với đời sống kinh tế - xã hội của đất nước, cộng đồng dân cư hoặc bảo đảm quốc phòng, an ninh mà Nhà nước phải tổ chức thực hiện trong các lĩnh vực: Giáo dục đào tạo; giáo dục nghề nghiệp; y tế; văn hóa, thể thao và du lịch; thông tin và truyền thông; khoa học và công nghệ; tài nguyên và môi trường; giao thông vận tải; nông nghiệp và phát triển nông thôn; công thương; xây dựng; lao động thương binh và xã hội; tư pháp và các lĩnh vực khác theo quy định của Chính phủ. Sản phẩm, dịch vụ công bao gồm dịch vụ sự nghiệp công và sản phẩm, dịch vụ công ích.[156]

---

[152] Từ điển Petit Larousse (1992), tr.892.
[153] Từ điển Oxford (2000), tr.1024
[154] Viện nghiên cứu khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ (2007): Dịch vụ công - đổi mới quản lý và cung ứng ở Việt Nam hiện nay. NXB Chính trị Quốc gia, tr. 49.
[155] Đinh Văn Ân, Hoàng Thu Hoà: Đổi mới cung ứng dịch vụ công ở Việt Nam. NXB Thống Kê, 2006, tr.12.
[156] Nghị định 32/2019/NĐ-CP quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên.

Mặc dù có nhiều quan niệm về dịch vụ công, nhưng điểm chung của các quan niệm này là:

- Đề cập đến các hoạt động của Chính phủ, chính quyền địa phương, phản ánh sự lựa chọn của Nhà nước. Một số dịch vụ công được tạo ra nhằm đáp ứng nhu cầu của các cơ quan nhà nước, phục vụ cho chức năng quản lý nhà nước mà không phải nhằm đáp ứng nhu cầu, sở thích của người tiêu dùng hay các nhà sản xuất.

- Dịch vụ công là "sự phục vụ" của Nhà nước cho người dân. Sự phục vụ này được thể hiện bằng các hoạt động phi vật chất (dịch vụ y tế, giáo dục…) hay bằng hình thái vật chất cụ thể (sản phẩm như đường xá, hạ tầng thoát nước…).

- Dịch vụ công vì lợi ích chung, không vì mục tiêu lợi nhuận. Điều này có nghĩa là nhiều dịch vụ công được Nhà nước tài trợ, trong trường hợp người sử dụng phải trả tiền sử dụng dịch vụ công thì việc thu phí sử dụng này không hướng đến mục tiêu lợi nhuận.

- Cách thức cung cấp dịch vụ công dựa trên "niềm tin", tức là Nhà nước có thể uỷ quyền cho các tổ chức, đơn vị thuộc khu vực công hay khu vực tư cung cấp dịch vụ công cho xã hội.

Trên cơ sở đó, có thể đưa ra định nghĩa chung nhất về dịch vụ công như sau: Dịch vụ công là những hoạt động phục vụ các nhu cầu cơ bản, thiết yếu của người dân, lợi ích chung của xã hội, do Nhà nước chịu trách nhiệm trước xã hội (trực tiếp đảm nhận hay ủy quyền và tạo điều kiện cho khu vực tư thực hiện) nhằm bảo đảm hiệu quả, ổn định và công bằng xã hội.

b) Đặc trưng của dịch vụ công:

Thứ nhất, dịch vụ công phục vụ những nhu cầu cơ bản, thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ của các tổ chức và người dân, thực hiện công bằng và ổn định xã hội.

Thứ hai, mọi người dân đều có quyền ngang nhau trong việc tiếp cận các dịch vụ công với tư cách là đối tượng phục vụ của Nhà nước.

Thứ ba, dịch vụ công do các tổ chức của Nhà nước hoặc do các tổ chức, đơn vị được Nhà nước uỷ quyền cung cấp.

Thứ tư, Nhà nước chịu trách nhiệm bảo đảm cung cấp dịch vụ công cho xã hội thông qua xây dựng và thực hiện cơ chế quản lý, chính sách, thanh tra, kiểm tra, quy định giá và phí dịch vụ.

Thứ năm, dịch vụ công có thể có hình thái hiện vật hay phi hiện vật.

Thứ sáu, hoạt động cung ứng dịch vụ công có thể được Nhà nước tài trợ toàn bộ hoặc do người sử dụng trả phí, song Nhà nước vẫn có trách nhiệm đảm bảo cung ứng các dịch vụ này không nhằm mục tiêu lợi nhuận.

c) Phân loại dịch vụ công

Có một số cách phân loại dịch vụ công chủ yếu sau đây:

- Phân loại dịch vụ công theo chủ thể cung cấp:

+ Dịch vụ công do Nhà nước trực tiếp cung cấp: Đây là những loại dịch vụ gắn liền với việc thực hiện thẩm quyền hành chính - pháp lý của Nhà nước (dịch vụ hành chính công) và những loại dịch vụ cơ bản, thiết yếu mà khu vực ngoài Nhà nước thực hiện không tốt hay không muốn thực hiện. Trong một số trường hợp, Nhà nước còn trực tiếp cung các dịch vụ công nhằm phục vụ những mục đích chính trị của mình. Việc cung cấp trực tiếp dịch vụ của nhà nước có thể được thực hiện dưới nhiều hình thức khác nhau như dịch vụ công do cơ quan quản lý nhà nước trực tiếp cung cấp, dịch vụ công do các đơn vị sự nghiệp của nhà nước trực tiếp cung cấp hay dịch vụ công do các doanh nghiệp nhà nước cung cấp.

+ Dịch vụ công do nhà nước và tư nhân phối hợp với nhau cùng cung cấp: Đây là những dịch vụ mà chủ thể cung cấp có thể là nhà nước hay tư nhân hoặc hợp tác giữa nhà nước và tư nhân để cung cấp dưới nhiều hình thức khác nhau trong khi nhà nước vẫn giữ quyền can thiệp, điều tiết để duy trì định hướng trong việc phân phối và sử dụng dịch vụ. Trong trường hợp này, sự hỗ trợ của nhà nước về kinh phí và cơ chế là cần thiết để bảo đảm các dịch vu được cung cấp đầy đủ.

+ Dịch vụ công do tư nhân hoàn toàn đảm nhiệm cung cấp và được thực hiện thông qua cơ chế thị trường. Đối với loại dịch vụ công này, Nhà nước can

thiệp rất ít hoặc hầu như không can thiệp vào quá trình cung cấp dịch vụ mà chỉ tiến hành điều tiết vĩ mô thông qua hệ thống pháp luật và các chính sách cụ thể.

- Phân loại theo mức độ thu tiền trực tiếp từ người sử dụng:

+ Dịch vụ công do Nhà nước cung cấp miễn phí cho người sử dụng: dịch vụ hải đăng, cứu hỏa, vệ sinh đường phố...

+ Dịch vụ công phải trả tiền một phần: là những dịch vụ được cung cấp chung cho mọi người, nhà nước thu một phần tiền của người sử dụng, còn phần khác được bù đắp gián tiếp thông qua ngân sách nhà nước (giáo dục, y tế do các tổ chức công cung cấp).

+ Dịch vụ công phải trả tiền toàn bộ: như dịch vụ cung cấp điện, nước, vận tải công cộng...

- Phân loại theo tác dụng của dịch vụ công, có thể chia dịch vụ công thành ba loại:

+ Dịch vụ hành chính công: là những dịch vụ liên quan đến hoạt động thực thi pháp luật, không nhằm mục tiêu lợi nhuận, do cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp cho tổ chức, cá nhân dưới hình thức các loại giấy tờ có giá trị pháp lý hoặc dưới hình thức thông báo kết quả thực hiện trong các lĩnh vực mà cơ quan nhà nước đó quản lý. Mỗi dịch vụ hành chính công gắn liền với một hoặc một số thủ tục hành chính để giải quyết một công việc cụ thể liên quan đến tổ chức, cá nhân.[157] Đặc trưng của dịch vụ hành chính công là gắn với thẩm quyền hành chính và do các cơ quan hành chính thực hiện. Người dân được hưởng những dịch vụ này không theo quan hệ cung cầu, ngang giá trên thị trường mà thông qua việc đóng lệ phí hoặc phí cho các cơ quan hành chính nhà nước. Phần lệ phí này được nộp vào ngân sách nhà nước.

+ Dịch vụ sự nghiệp công: là dịch vụ sự nghiệp trong các lĩnh vực giáo dục đào tạo; giáo dục nghề nghiệp; y tế - dân số; văn hóa, thể thao và du lịch; thông tin và truyền thông; khoa học và công nghệ; các hoạt động kinh tế và lĩnh vực khác (gồm: nông nghiệp và phát triển nông thôn, tài nguyên và môi trường, giao

[157] Nghị định số 42/2022/NĐ-CP quy định về việc cung cấp thông tin và dịch vụ công trực tuyến của cơ quan nhà nước trên môi trường mạng.

thông vận tải, công thương, xây dựng, tư pháp, lao động thương binh và xã hội, sự nghiệp khác)[158].

+ Sản phẩm, dịch vụ công ích: sản phẩm, dịch vụ công ích là sản phẩm, dịch vụ mà việc sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ này theo cơ chế thị trường khó có khả năng bù đắp chi phí hoặc dịch vụ có tính chất đặc thù, được Nhà nước trợ giá phần chênh lệch giữa giá tiêu thụ, giá dịch vụ theo quy định của Nhà nước hoặc phần chênh lệch giữa số tiền do người được hưởng sản phẩm, dịch vụ công ích thanh toán theo quy định của Nhà nước, với chi phí hợp lý của nhà sản xuất, cung ứng dịch vụ. Các sản phẩm, dịch vụ công ích thường là các sản phẩm, dịch vụ có tính chất kinh tế đáp ứng nhu cầu vật chất thiết yếu cho sinh hoạt của người dân và cộng đồng, nó gắn liền với việc cung cấp các cơ sở hạ tầng kỹ thuật cơ bản như: Vệ sinh môi trường, xử lý rác thải, dịch vụ cấp thoát nước, dịch vụ vận tải đô thị...[159].

Dịch vụ sự nghiệp công và sản phẩm, dịch vụ công ích có thể được thực hiện bởi các tổ chức của khu vực công và các tổ chức của khu vực tư.

2. Khái niệm, mục tiêu quản lý nhà nước về cung ứng dịch vụ công

Mọi Nhà nước, không phụ thuộc vào chế độ chính trị - xã hội đều có trách nhiệm bảo đảm cung cấp dịch vụ công cho người dân. Chương trình cải cách của nhà nước tại nhiều quốc gia đều đặt trọng tâm vào nâng cao chất lượng dịch vụ công, đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của người dân.

Cùng với quá trình phát triển của nền kinh tế thị trường và nhu cầu của xã hội về dịch vụ công, Nhà nước triển khai các hoạt động quản lý nhà nước về cung cấp dịch vụ công để thực thi trách nhiệm của Nhà nước trong bảo đảm cung cấp dịch vụ công cho xã hội. Quản lý nhà nước về cung cấp dịch vụ công là việc nhà nước sử dụng các công cụ và cơ chế quản lý để tác động trực tiếp hay gián tiếp vào quá trình cung ứng dịch vụ công nhằm đáp ứng nhu cầu của xã hội về số lượng và chất lượng dịch vụ công. Công cụ quản lý mà nhà nước sử

[158] Nghị định 60/2021/NĐ-CP quy định về cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập.
[159] Tham khảo danh mục sản phẩm dịch vụ công ích quy định tại Nghị định 32/2019/NĐ-CP quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên.

dụng để tác động đến quá trình cung cấp dịch vụ công bao gồm các chiến lược, chính sách, pháp luật, thanh tra, kiểm tra, giám sát… Bằng các công cụ này, Nhà nước định hướng, điều tiết, bảo đảm cung cấp dịch vụ công, đáp ứng nhu cầu của xã hội. Nhà nước cũng sử dụng các cơ chế quản lý như phân cấp phân quyền, phân bổ nguồn lực, cơ chế khuyến khích và hỗ trợ để huy động sự tham gia của xã hội vào cung cấp dịch vụ công một cách hiệu quả nhất.

Quản lý nhà nước về cung cấp dịch vụ công nhằm vào các mục tiêu như sau:

- Bảo đảm cung cấp các dịch vụ công cơ bản, thiết yếu cho xã hội. Bất kỳ người nào để sinh sống và phát triển đều cần đến các dịch vụ công cơ bản và thiết yếu. Đây là những quyền và lợi ích cơ bản của mỗi người dân mà Nhà nước trách nhiệm đảm bảo.

- Bảo đảm về số lượng và chất lượng dịch vụ công cung ứng cho xã hội. Cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội, nhu cầu của người dân về các loại dịch vụ công sẽ càng đa dạng và phong phú. Nhà nước cần quản lý để bảo đảm việc cung cấp dịch vụ công đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của người dân về số lượng và chất lượng dịch vụ. Bên cạnh đó, các dịch vụ công có đặc điểm là tạo ra các ngoại ứng tích cực - lợi ích gián tiếp cho bên thứ ba (không phải người trực tiếp sử dụng hay người cung cấp) được hưởng. Vì vậy nếu cung cấp dịch vụ công theo cơ chế thị trường thì sẽ không đạt được hiệu quả mong muốn.

- Bảo đảm cho mọi người dân có cơ hội tiếp cận ngang nhau đến các dịch vụ công. Dịch vụ công phục vụ các nhu cầu của con người, song nếu để cho thị trường vận hành tự phát, với mục tiêu lợi nhuận, các tổ chức tư nhân sẽ chỉ quan tâm đến việc dịch vụ được khách hàng chi trả, mà không quan tâm đến việc những người nghèo có tiếp cận được các dịch vụ công này hay không. Quản lý nhà nước về dịch vụ công phải nhằm tạo điều kiện cho mọi người dân đều tiếp cận được tới các dịch vụ công cơ bản, thiết yếu đối với đời sống mỗi người.

3. Các cách thức can thiệp của Nhà nước vào cung ứng dịch vụ công

- Nhà nước trực tiếp tổ chức thực hiện một số dịch vụ công.

Đối với một số dịch vụ, Nhà nước trực tiếp thực hiện cung cấp một số dịch vụ công thông qua các cơ quan, tổ chức của mình lập ra. Về nguyên tắc, Nhà nước chỉ trực tiếp cung cấp các dịch vụ công cơ bản, thiết yếu cho đa số trong các trường hợp mà thị trường thất bại và không bảo đảm công bằng trong cung cấp các dịch vụ này đối với người nghèo. Song, ngay cả khi đó, Nhà nước cũng chỉ nên cung cấp các dịch vụ công sau đây:

+ Dịch vụ không thể xác định được các đặc tính đầu ra: một số dịch vụ khó có thể xác định được các đặc tính đầu ra (chẳng hạn như vấn đề giữ gìn trật tự an toàn xã hội trên một địa bàn), hoặc rất khó có thể giám sát việc cung cấp các dịch vụ này, từ đó có thể dẫn đến các hậu quả xấu (chẳng hạn như việc sản xuất vũ khí). Trong các trường hợp đó Nhà nước nên trực tiếp cung cấp để có thể điều phối và giám sát tốt hơn viêc sản xuất và cung cấp các dịch vụ này, tránh các ảnh hưởng tiêu cực cho xã hội.

+ Dịch vụ khó cạnh tranh: Các dịch vụ công mà tư nhân không muốn tham gia, không đủ khả năng để tham gia. .

+ Dịch vụ có sự nhạy cảm về chính trị: Một số loại dịch vụ có tính chính trị, Nhà nước phải trực tiếp đứng ra cung cấp để tránh những hậu quả xấu về mặt chính trị, chẳng hạn như tạo ra sự bất ổn về chính trị, tư tưởng, an ninh, quốc phòng... Đương nhiên, tuỳ theo bối cảnh chính trị của mỗi nước mà Nhà nước quyết định phạm vi các dịch vụ cần được cung cấp trực tiếp.

- Nhà nước chuyển giao và kiểm soát khu vực tư cung ứng dịch vụ công.

Đối với những dịch vụ công mà Nhà nước không cần thiết phải trực tiếp cung cấp bằng các cơ sở thuộc khu vực công, Nhà nước có thể chuyển giao cho khu vực tư tham gia cung cấp, song Nhà nước vẫn có trách nhiệm đối với việc cung cấp các dịch vụ này nhằm bảo đảm các mục tiêu mà Nhà nước đề ra, thể hiện ở các nội dung sau:

+ Điều chỉnh bằng quy định: Nhà nước để cho khu vực tư thực hiện cung cấp dịch vụ công, nhưng đặt ra các quy định cụ thể để điều tiết các nhà cung cấp của khu vực tư theo các mục tiêu đề ra. Với quyền lực của mình, Nhà nước sử dụng pháp luật, đề ra các thể chế quy định cụ thể để điều tiết và kiểm soát các tổ

chức, cá nhân trong việc cung cấp dịch vụ công theo đúng yêu cầu về giá cả, chất lượng, đối tượng thụ hưởng dịch vụ...

+ Nhà nước có thể sử dụng việc hỗ trợ về tài chính cho việc cung cấp một loại dịch vụ nào đó nhằm bảo đảm mục tiêu công bằng cho những người nghèo. Nhà nước có thể thực hiện việc này bằng hai cách thức sau: Thứ nhất, Nhà nước sử dụng biện pháp miễn giảm thuế hoặc trợ cấp cho những doanh nghiệp nào cung cấp các dịch vụ công. Ở đây, Nhà nước dùng biện pháp miễn thuế hoặc trợ cấp với mục tiêu hỗ trợ người tiêu dùng với mức giá thấp hơn. Để bảo đảm cung cấp một số dịch vụ công cần thiết cho xã hội, như quét dọn vệ sinh, thu gom rác thải, Nhà nước có thể trợ cấp cho các tổ chức tư nhân trong hoạt động này. Nhà nước cũng có thể miễn thuế cho những doanh nghiệp cung cấp nước sạch cho các vùng nông thôn, hoặc phạt hay bắt đóng thuế cao đối với những doanh nghiệp nào gây tác hại cho xã hội như làm ô nhiễm không khí, nguồn nước... Thứ hai, Nhà nước trợ cấp cho những người tiêu dùng bằng cách cấp tiền đến tay người tiêu dùng và cho phép họ lựa chọn giữa các nhà cung cấp dịch vụ khác nhau. Ví dụ: Nhà nước trợ cấp bằng học bổng cho những sinh viên đang học đại học; trợ cấp hoặc miễn thuế cho các chương trình nghiên cứu cơ bản; trợ cấp cho bệnh nhân nghèo bằng thẻ khám chữa bệnh miễn phí...

+ Đối tác công tư trong cung cấp dịch vụ công: là hình thức cung cấp dịch vụ công được thực hiện trên cơ sở hợp tác có thời hạn giữa Nhà nước và nhà đầu tư tư nhân thông qua việc ký kết và thực hiện hợp đồng dự án đối tác công tư nhằm thu hút nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án đối tác công tư cung cấp dịch vụ công (thủy lợi, cung cấp nước sạch, thoát nước và xử lý nước thải, xử lý chất thải, y tế; giáo dục - đào tạo)[160].

+ Liên doanh, liên kết giữa các đơn vị sự nghiệp công với các tổ chức, cá nhân trong cung cấp dịch vụ công. Việc liên doanh, liên kết được thực hiện dựa trên cơ chế tự chủ tài chính của các đơn vị sự nghiệp công lập nhằm phát huy thế mạnh của mỗi bên. Việc liên doanh, liên kết cung cấp dịch vụ công có thể hình thành hoặc không hình thành pháp nhân mới.

[160] Luật số 64/2020/QH14 Luật đầu tư theo phương thức đối tác công tư.

Tất cả những hoạt động cung cấp dịch vụ công nói trên, dù được tiến hành dưới hình thức nào thì Nhà nước cũng là người chịu trách nhiệm trước xã hội về việc cung cấp chúng.

II. NỘI DUNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG

1. Xây dựng chiến lược, chính sách, thể chế về cung ứng dịch vụ công

Để quản lý và bảo đảm trách nhiệm của mình trước xã hội về dịch vụ công, Nhà nước cần xây dựng chiến lược cung cấp dịch vụ công nhằm định hướng và đưa ra các giải pháp bảo đảm về số lượng và chất lượng dịch vụ công cho xã hội gắn với tầm nhìn dài hạn. Việc xây dựng chiến lược về dịch vụ công tập trung vào các nội dung:

- Xác định các mục tiêu chiến lược bảo đảm cung cấp dịch vụ công, bao gồm các về số lượng và chất lượng.

- Xác định các yêu cầu đặt ra đối với việc cung cấp các dịch vụ công quan trọng.

- Xác định mối tương quan giữa khu vực công và khu vực tư về cung cấp dịch vụ công.

- Tách hoạt động cung cấp dịch vụ công ra khỏi các hoạt động quản lý nhà nước.

Trên cơ sở chiến lược cung cấp dịch vụ công trong dài hạn, Nhà nước tiến hành hoạch định chính sách và cơ chế cung cấp các loại dịch vụ công cơ bản. Hệ thống cơ chế chính sách này là căn cứ pháp lý để tổ chức, chỉ đạo thống nhất hoạt động cung cấp dịch vụ công. Việc xây dựng hệ thống chính sách, cơ chế cung cấp dịch vụ công là để bảo đảm dịch vụ công có đủ số lượng và đáp ứng các yêu cầu về chất lượng, bảo đảm dịch vụ công được cung cấp đến tận tay người hưởng thụ, khắc phục sự thất thoát. Đồng thời, đó cũng là cơ sở để các tổ chức và cá nhân có thể lựa chọn tham gia vào việc cung cấp các dịch vụ công một cách hiệu quả. Các chính sách về cung cấp dịch vụ công cần đáp ứng các yêu cầu sau đây:

- Làm rõ đặc thù của dịch vụ công và xác định rõ phạm vi và nội dung của từng loại dịch vụ công.

- Xác định rõ vai trò của Nhà nước đối với việc bảo đảm cung cấp từng loại dịch vụ công cụ thể.

- Xác định rõ vai trò, trách nhiệm và cơ chế hoạt động của cơ sở cung cấp dịch vụ công.

- Quy định nhiệm vụ của các cơ quan quản lý nhà nước đối với cung cấp dịch vụ công.

Các chính sách quản lý và cung cấp dịch vụ công được thể chế hóa thành các văn bản quy phạm pháp luật với những quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung để điều chỉnh các quan hệ xã hội trong quá trình cung cấp dịch vụ công theo mục tiêu đã được xác định trước. Việc thể chế hóa chính sách sẽ tạo điều kiện cho quản lý nhà nước về cung cấp dịch vụ công thông qua các biện pháp phù hợp và có các chế tài cần thiết để bảo đảm các mục tiêu của Nhà nước[161].

2. Phân quyền, phân cấp quản lý nhà nước về cung ứng dịch vụ công

Nếu xem xét hoạt động của nhà nước bao gồm việc quản lý nhà nước và việc cung cấp dịch vụ công, có thể thấy việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước tập trung nhiều ở cấp quản lý cao hơn, trong khi đó chức năng cung cấp dịch vụ công lại tăng lên theo sự dịch chuyển từ cấp trên xuống các cấp dưới. Về nguyên tắc, các cấp chính quyền bên dưới chủ yếu thực hiện các nhiệm vụ gắn với cung cấp dịch vụ công. Hơn nữa, các cấp chính quyền địa phương là những cấp gần dân nhất, họ là người nắm vững nguyện vọng của dân và có khả năng đáp ứng trực tiếp nhất các nhu cầu gắn với đời sống của dân cư trên địa bàn. Trên thực tế, đa số các dịch vụ công là phù hợp với các cấp địa phương, bao gồm cả giáo dục tiểu học, y tế công cộng, vệ sinh môi trường, cấp và thoát nước, phòng cứu hỏa, công an và các dịch vụ vệ sinh khác.

Hiệu quả kinh tế đã khẳng định ưu thế của việc chuyển giao trách nhiệm cung cấp dịch vụ công cho các cấp chính quyền địa phương, nhằm làm cho dịch

[161] Ví dụ: Nghị định 42/2022/NĐ-CP Quy định về việc cung cấp thông tin và dịch vụ công trực tuyến của cơ quan nhà nước trên môi trường mạng; NĐ 32/2019/NĐ-CP quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên; NĐ 60/2021/NĐ-CPquy định cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập…..

vụ đó gần với người dân hơn, đồng thời tăng trách nhiệm giải trình và tính năng động của chính quyền địa phương. Điều đó cũng cho thấy nguồn lực tài chính cho hoạt động của bộ máy nhà nước ở địa phương sẽ phục vụ chủ yếu cho việc cung cấp dịch vụ công.

Việc xác định một dịch vụ công nào đó thuộc phạm vi cung cấp của trung ương hay đại phương căn cứ vào các yếu tố sau:

Thứ nhất, dịch vụ công đó là có lợi chủ yếu cho quốc gia hay cho địa phương? Nếu như lợi ích này thuộc về địa phương và không có tác động lan truyền nào khác, thì việc cung cấp chúng có thể chuyển giao cho cấp chính quyền địa phương để đạt hiệu quả lớn nhất. Chính quyền địa phương gắn trực tiếp với người hưởng lợi sẽ là người cung cấp dịch vụ công thích hợp và có hiệu quả nhất, vì họ hiểu rõ nhất nhu cầu của người dân và có thể tạo ra sự thuận lợi nhất cho người dân trong việc tiếp nhận và sử dụng các dịch vụ công. Tuy nhiên, chính quyền trung ương vẫn có thể duy trì vai trò của mình trong việc cung cấp một số dịch vụ công có tính địa phương để đảm bảo sự công bằng giữa các địa phương.

Thứ hai, dịch vụ công do địa phương đảm nhận sẽ được cung cấp bằng nguồn tài chính địa phương. Khi địa phương sử dụng ngân sách của mình để trang trải kinh phí cho các dịch vụ công thì địa phương đó cũng có quyền ra quyết định và quyền quản lý các dịch vụ công này. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, khi quy mô hiệu quả tối thiểu để cung cấp dịch vụ có thể vượt ra khỏi phạm vi của một cấp chính quyền địa phương thì việc cung cấp dịch vụ đó có thể giao cho cấp chính quyền cao hơn hoặc thành lập các tổ chức đặc thù để cung cấp dịch vụ cho một số địa phương. Chẳng hạn việc cấp nước, cung cấp điện và tổ chức các trường trung học phổ thông sẽ kém hiệu quả hơn nếu giao cho chính quyền cấp xã tự thực hiện, trong trường hợp đó, cấp huyện hoặc cấp tỉnh sẽ đứng ra tổ chức cung cấp chung các dịch vụ nói trên.

3. Quy hoạch, sắp xếp các đơn vị cung ứng dịch vụ công

Dịch vụ hành chính công được cung ứng dựa trên thẩm quyền hành chính pháp lý của cơ quan cung ứng, do đó quy hoạch, sắp xếp, tổ chức các đơn vị

cung cứng dịch vụ hành chính công phải dựa trên quá trình đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy nhà nước và sắp xếp các đơn vị hành chính[162]. Quy hoạch, sắp xếp các đơn vị cung ứng dịch vụ hành chính công cần chú ý đến một số nội dung sau: (i) Tăng cường phân cấp cho các cấp chính quyền địa phương trong cung ứng dịch vụ. (ii) Trách nhiệm cung ứng dịch vụ hành chính công của các cơ quan nhà nước dựa trên thẩm quyền hành chính pháp lý của cơ quan đó, tuy nhiên có thể tách một phần hoặc toàn bộ các khâu trong cung ứng dịch vụ (ví dụ như nhận hồ sơ, trả kết quả) và uỷ quyền cho các đơn vị, tổ chức (có thể bao gồm cả các đơn vị kinh doanh) để tổ chức thực hiện. (iii) Chú trọng sắp xếp, tổ chức bộ phận một cửa, một cửa liên thông trong cung cấp dịch vụ.

Đối với các đơn vị cung ứng dịch vụ sự nghiệp công, việc tổ chức hệ thống các đơn vị sự nghiệp công lập đã đạt được những kết quả bước đầu quan trọng. Tuy nhiên, tổ chức và hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập vẫn còn nhiều tồn tại. Quy hoạch mạng lưới đơn vị sự nghiệp công lập chủ yếu còn theo đơn vị hành chính, chưa chú trọng quy hoạch theo ngành, lĩnh vực, đặc điểm vùng miền và nhu cầu thực tế. Hệ thống tổ chức các đơn vị sự nghiệp còn cồng kềnh, manh mún, phân tán, chồng chéo; quản trị nội bộ yếu kém, chất lượng, hiệu quả dịch vụ thấp. …[163]Theo đó, quy hoạch, sắp xếp lại các đơn vị sự nghiệp công cần hướng đến mục tiêu[164]:

+ Các đơn vị sự nghiệp công giữ vai trò chủ đạo, then chốt trong thị trường dịch vụ sự nghiệp công, thực hiện cung ứng dịch vụ sự nghiệp công cơ bản, thiết yếu có chất lượng ngày càng cao.

+ Giảm mạnh đầu mối, khắc phục tình trạng manh mún, dàn trải, phân tán và trùng lắp của hệ thống đơn ví sự nghiệp công lập. Bảo đảm các đơn vị sự

[162] Xem Nghị quyết Hội nghị Trung ương 6 (khóa XII) về một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả; Nghị quyết số 37-NQ/TW của Bộ Chính trị về sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện và cấp xã; Nghị quyết số 653/2019/UBTVQH14 về sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã.

[163] Nghị quyết 19-NQ/TW ngày 25 tháng 10 năm 2017

[164] Xem Nghị quyết 08/NQ-CP ngày 24 tháng 01 năm 2018 ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25 tháng 10 năm 2017 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập

nghiệp công có quy mô, cơ cấu hợp lý, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, tinh giản biên chế.

+ Phát triển thị trường dịch vụ sự nghiệp công và thu hút mạnh mẽ các thành phần kinh tế tham gia phát triển dịch vụ sự nghiệp công.

Các nguyên tắc cơ bản khi quy hoạch, sắp xếp lại các đơn vị sự nghiệp công là:

+ Bảo đảm phù hợp với chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn.

+ Bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ giữa quy hoạch ngành với quy hoạch theo lãnh thổ (quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh, quy hoạch đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, quy hoạch đô thị và nông thôn).

+ Bảo đảm sự tuân thủ, tính liên tục, kế thừa, ổn định trong việc cung ứng các dịch vụ sự nghiệp công hiện nay.

+ Bảo đảm bảo đảm hài hòa lợi ích của quốc gia, các vùng, các địa phương và lợi ích của người dân, bảo đảm mọi người dân có quyền bình đẳng trong việc tiếp cận và sử dụng các dịch vụ công

+ Tiết kiệm và sử dụng hiệu quả nguồn lực ngân sách nhà nước.

Cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích chủ yếu là các doanh nghiệp công ích, hợp tác xã, đơn vị sự nghiệp công và các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân. Vì vậy quy hoạch, sắp xếp các đơn vị này theo hướng: Đẩy mạnh cổ phần hoá các doanh nghiệp công ích, đảm bảo thúc đẩy phát triển thị trường cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích; Đảm bảo tính kinh tế về quy mô của các đơn vị trong cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích; Đẩy mạnh phân cấp quản lý và cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích cho các cấp chính quyền cấp dưới, chú ý tính đặc thù trong cung cấp sản phẩm, dịch vụ ở đô thị và nông thôn.

4. Quản lý và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực cung ứng dịch vụ công

Nâng cao chất lượng đội ngũ nguồn nhân lực cung ứng dịch vụ công là một nội dung quan trọng. Xét đến cùng, chất lượng dịch vụ công phụ thuộc rất nhiều vào các công chức, viên chức và nhân viên cung ứng dịch vụ công khác. Quản lý

và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực cung ứng dịch vụ công có ý nghĩa trực tiếp và lâu dài đối với công cuộc cải cách nâng cao chất lượng dịch vụ công.

Để nâng cao chất lượng đội ngũ nhân lực cung ứng dịch vụ công thì công tác đào tạo, bồi dưỡng là một trong những giải pháp căn bản nhất, trong đó đào tạo, bồi dưỡng công chức, viên chức theo chức danh, vị trí việc làm có ý nghĩa rất quan trọng trong bối cảnh các văn bản quy định về xác định vị trí việc làm, cơ cấu ngạch công chức và vị trí việc làm, cơ cấu viên chức đã được ban hành.

Cũng cần phải có chính sách thu hút và trọng dụng nhân lực chất lượng cao vào khu vực công. Để thu hút và trọng dụng nhân tài, không chỉ quan tâm đến vấn đề đãi ngộ mà cần phải thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp, từ sử dụng, bồi dưỡng, đánh giá, tôn vinh, đãi ngộ, tạo môi trường thuận lợi, có văn hóa tổ chức, và quan trọng là người đứng đầu phải biết sử dụng nhân tài đúng với năng lực, sở trường của họ và biết phát huy tính chủ động, sáng tạo của họ, tạo một môi trường thuận lợi để họ có thể cống hiến cao nhất cho tổ chức, và cho đất nước. Hiện nay, các tổ chức cung ứng dịch vụ công được phép thuê chuyên gia, nhà khoa học, người có tài năng đặc biệt thực hiện nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, đơn vị. Căn cứ yêu cầu thực tế, mức giá thực tế trên thị trường, khả năng tài chính, đơn vị sự nghiệp công lập được quyết định mức chi cụ thể phù hợp với nhiệm vụ được giao và phải quy định trong quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị.

5. Quản lý tài chính

Quản lý tài chính đối với hoạt động cung ứng dịch vụ công bao hàm nội dung quản lý tài chính đối với nguồn kinh phí từ ngân sách và chế độ tài chính đối với các đơn vị cung ứng dịch vụ của khu vực công. Cải cách chi ngân sách nhà nước đối với lĩnh vực cung ứng dịch vụ công dã và đang diễn ra mạnh mẽ, đặc biệt đối với dịch vụ sự nghiệp công và dịch vụ công ích. Các nội dung cải cách chi NSNN cho cung ứng dịch vụ sự nghiệp công, bao gồm:

Một là, thống nhất nhận thức về việc thay đổi cách tiếp cận xây dựng cơ chế chính sách đối với hoạt động cung ứng dịch vụ sự nghiệp công dựa trên các loại dịch vụ công theo các nhóm: Dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước (là các dịch vụ cơ bản, thiết yếu và các dịch vụ sự nghiệp công mang tính đặc thù

của một số ngành và lĩnh vực thuộc danh mục do cấp có thẩm quyền ban hành, được Nhà nước bảo đảm kinh phí hoặc hỗ trợ kinh phí thực hiện) và dịch vụ công không sử dụng ngân sách để có cơ chế chính sách và quy trình quản lý thích hợp. Giá dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước được xác định theo quy định của pháp luật về giá, định mức kinh tế-kỹ thuật, định mức chi phí do cơ quan có thẩm quyền ban hành và lộ trình tính giá dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước. Đối với dịch vụ công ích, việc sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ này theo cơ chế thị trường khó có khả năng bù đắp chi phí hoặc sản phẩm, dịch vụ có tính chất đặc thù; được Nhà nước trợ giá phần chênh lệch giữa giá tiêu thụ, giá sản phẩm dịch vụ theo quy định của Nhà nước hoặc phần chênh lệch giữa số tiền do người được hưởng sản phẩm, dịch vụ công ích thanh toán theo quy định của Nhà nước, với chi phí hợp lý của nhà sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích để sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích do Nhà nước đặt hàng (hoặc giao nhiệm vụ theo quy định của pháp luật chuyên ngành nếu có).

Hai là, phân định rõ các chức năng của Nhà nước và tạo lập môi trường bình đẳng, cạnh tranh cho hoạt động cung ứng dịch vụ sự nghiệp công. Ưu thế rõ ràng nhất của cạnh tranh là nó đem lại hiệu quả lớn hơn, tiết kiệm hơn cho đồng tiền ngân sách. Để thúc đẩy cạnh tranh, tăng hiệu quả của chi ngân sách, nhà nước cần tạo ra một sân chơi bình đẳng cho mọi đối tượng có khả năng cung cấp dịch vụ công.

Ba là, thay đổi phương thức tài trợ của Nhà nước, từ tài trợ cho đơn vị cung ứng sang tài trợ cho người sử dụng dịch vụ và theo sản phẩm đầu ra[165]: Thực hiện cơ chế đấu thầu cung ứng dịch vụ giữa các đơn vị (bao gồm công lập hay ngoài công lập) như: đấu thầu nghiên cứu, đấu thầu đào tạo (thay vì chỉ định, giao chỉ tiêu như hiện nay)...; Nhà nước sử dụng kinh phí sự nghiệp tài trợ các dịch vụ đầu ra theo mức tỷ lệ thuận với độ thiết yếu của dịch vụ; thực hiện thống nhất một phương thức hỗ trợ trực tiếp cho người thụ hưởng thuộc nhóm đối

[165] Xem Nghị định 32/2019/NĐ-CP quy định các phương thức giao nhiệm vụ, đặt hàng, đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công

tượng chính sách, nhóm yếu thế và đối tượng đặc biệt trong xã hội mà không tài trợ thông qua cơ sở cung ứng dịch vụ.

Bốn là, thực hiện cơ chế tự chủ tài chính đối với các tổ chức cung ứng dịch vụ công. Để khuyến khích các nhà cung cấp tăng cường dịch vụ công cả về số lượng và chất lượng, Chính phủ đang từng bước đổi mới cơ chế quản lý tài chính đối với các đơn vị cung cấp dịch vụ công. Do hoạt động của các đơn vị cung cấp dịch vụ công được chia thành ba loại tương ứng với ba loại dịch vụ công đã nêu, nên cơ chế quản lý của mỗi loại hình đơn vị cung cấp dịch vụ công có những đặc thù riêng. Các cơ quan hành chính nhà nước cung cấp dịch vụ hành chính được đổi mới cơ chế hoạt động theo hướng mở rộng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong khuôn khổ kinh phí do NSNN cấp. Các đơn vị sự nghiệp công lập có cơ chế quản lý với mức độ tự chủ lớn hơn nếu tự bảo đảm được một phần hay toàn bộ chi phí thường xuyên. Các cơ sở cung cấp dịch vụ công ích hoạt động theo luật doanh nghiệp, với nguồn kinh phí được cấp theo kế hoạch, đặt hàng hoặc đấu thầu từ NSNN. Hiện nay ở Việt Nam, cơ chế quản lý tài chính đối với cơ quan nhà nước là cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính. Đối với đơn vị sự nghiệp, đó là cơ chế tự chủ tài chính.

Đối với các đơn vị của khu vực tư tham gia cung ứng dịch vụ công, Nhà nước coi trọng và đối xử bình đẳng đối với các cơ sở công lập. Sự tham gia của cơ sở ngoài công lập chủ yếu là dưới hình thức họ tự bỏ vốn thành lập, hoạt động và thu phí, các khoản thu khác để tồn tại. Quyền sở hữu của các cơ sở ngoài công lập được xác định theo Bộ luật Dân sự. Cơ sở tư nhân được quyền chủ động xây dựng mức thu và giá các dịch vụ khác bảo đảm bù đắp chi phí và có tích lũy hợp lý.

5. Thanh tra, kiểm tra, giám sát về cung ứng dịch vụ công

Trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường, việc khu vực tư và các tổ chức xã hội tham gia cung cấp các dịch vụ là một tất yếu khách quan. Sự tham gia của nhiều chủ thể trong cung cấp dịch vụ công góp phần làm cho các sản phẩm, dịch vụ đa dạng hơn, giá cả rẻ hơn và chất lượng được nâng cao. Tuy nhiên, trên thực

tế không phải lúc nào các đơn vị cung cấp dịch vụ cũng bảo đảm cung cấp dịch vụ theo đúng các yêu cầu của Nhà nước. Vì vậy, việc thanh tra, kiểm tra, giám sát của Nhà nước đối với quá trình cung cấp dịch vụ công nhằm bảo đảm:

+ Duy trì việc cung cấp các dịch vụ công thiết yếu cho xã hội một cách liên tục, ổn định.

+ Thúc đẩy sự canh tranh lành mạnh giữa các tổ chức cung cấp dịch vụ.

+ Bảo đảm cung cấp các loại dịch vụ công cơ bản đáp ứng yêu cầu đề ra cả về số lượng, chất lượng và có giá cả hợp lý, bảo đảm quyền lợi của người tiêu dùng.

+ Bảo đảm quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước và tài sản công theo đúng qui định pháp luật

Bên cạnh việc tăng cường thanh tra, kiểm tra, giám sát của Nhà nước về cung cấp dịch vụ công, Nhà nước cũng mở rộng sự tham gia của xã hội trong việc giám sát, phản hồi về quá trình cung cấp dịch vụ công. Việc gia tăng sự giám sát của người dân về cung cấp dịch vụ công được thực hiện trên hai giác độ:

+ Tạo lập môi trường để tăng cường tiếng nói của người dân đối với các chính sách của Nhà nước và các tổ chức cung cấp dịch vụ công. Nhà nước là cơ quan hoạch định các chính sách về dịch vụ công, đồng thời chịu trách nhiệm trước xã hội về việc bảo đảm cung cấp các dịch vụ công nhằm mục tiêu hiệu quả, ổn định và công bằng. Nếu Nhà nước không lắng nghe tiếng nói của người dân thì các chính sách đề ra có thể tách rời thực tế, không đáp ứng nguyện vọng của nhân dân.

+ Tăng cường sự phản hồi của khách hàng đối với nhà cung cấp dịch vụ công. Nhà nước cần khuyến khích và yêu cầu các cơ sở cung cấp dịch vụ thực hiện các cơ chế nhằm tăng cường tiếng nói của khách hàng đối với nhà cung cấp dịch vụ. Theo đó, cơ sở cung cấp dịch vụ công sẽ tạo cơ chế phản hồi của khách hàng về: thời gian chờ đợi để được cung cấp dịch vụ công; thái độ ứng xử của công chức, viên chức trong cung cấp dịch vụ; chất lượng dịch vụ; mức giá cả

hay phí dịch vụ; thủ tục trong cung cấp dịch vụ; sự thuận tiện, thoải mái tại nơi cung cấp dịch vụ.

III. PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG

1. Phương hướng đổi mới quản lý nhà nước về cung ứng dịch vụ công

Hiện nay, Việt Nam đang thực hiện đường lối phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN, do vậy, Nhà nước cần có sự đổi mới vai trò, chức năng nói chung và vai trò trách nhiệm trong quản lý nhà nước về cung ứng dịch vụ công. Việc đổi mới này phải xác định rõ chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm của Chính phủ, các Bộ, ngành, chính quyền địa phương các cấp trong quản lý và tổ chức cung ứng từng loại dịch vụ công nhằm phát triển thị trường dịch vụ công, thu hút mạnh mẽ các loại hình kinh tế tham gia cung cấp dịch vụ công, kiểm soát độc quyền và bảo vệ người sử dụng, thực hiện công bằng xã hội, trợ giúp người nghèo và các đối tượng chính sách, khắc phục những tác động tiêu cực của kinh tế thị trường. Phương hướng đổi mới quản lý nhà nước về cung ứng dịch vụ công bao gồm những nội dung sau:

Thứ nhất, hoàn thiện quy hoạch phát triển dịch vụ công. Hoàn thiện quy hoạch phát triển dịch vụ công theo yêu cầu nâng cao chất lượng và hiệu quả của mạng lưới dịch vụ công trong cả nước, cũng như trong từng lĩnh vực, từng vùng, từng địa phương. Tổ chức mạng lưới cung ứng dịch vụ công không nhất thiết phụ thuộc vào phạm vi địa giới hành chính mà có thể theo từng khu vực, từng vùng dân cư, tùy thuộc vào đặc điểm, tính chất của dịch vụ và nhu cầu người dân. Phát triển mạnh các cơ sở cung ứng dịch vụ công ngoài công lập.

Quy hoạch phát triển dịch vụ công cần đảm bảo sự phù hợp giữa quy hoạch ngành với quy hoạch lãnh thổ và tiến tới xây dựng quy hoạch tổng thể về phát triển dịch vụ công quốc gia. Quy hoạch phát triển dịch vụ công cần dựa trên cơ sở xác định rõ ranh giới giữa khu vực công và khu vực tư trong cung ứng dịch vụ công nhằm: (i) bảo đảm cho sự can thiệp của chính phủ khi thị trường thất bại, kém ổn định và không bảo đảm công bằng trong cung ứng các dịch vụ thiết yếu cho cộng đồng. (ii) Những dịch vụ công thiết yếu cho cộng đồng phải được

các cơ quan nhà nước bảo đảm cung ứng nhằm bảo đảm thực hiện tốt nhất chức năng phục vụ của Nhà nước. (iii) Những dịch vụ công mà Nhà nước không cần thiết cung ứng (vì xã hội thực hiện cung ứng tốt hơn) thì phải có chính sách hỗ trợ cho các tổ chức không phải Nhà nước thực hiện nhằm tạo ra hiệu quả và giảm gánh nặng chi tiêu bằng ngân sách Nhà nước nhưng vẫn có sự kiểm tra, kiểm soát của Nhà nước.

Thứ hai, đổi mới về thể chế, chính sách liên quan đến tổ chức cung ứng dịch vụ công trên cơ sở: xác lập cơ chế quản lý và tổ chức cung ứng phù hợp với đặc điểm, tính chất của mỗi loại dịch vụ; quy định rõ trách nhiệm cung cấp dịch vụ, chất lượng dịch vụ, đảm bảo quyền tự chủ của tổ chức cung ứng dịch vụ.

Đẩy mạnh xã hội hóa việc cung ứng các dịch vụ công, theo đó Nhà nước giữ vai trò kiểm soát, điều tiết và bảo hộ. Xã hội hoá là một định hướng quan trọng để đổi mới tổ chức cung ứng và quản lý dịch vụ công. Bằng cách đó huy động các nguồn lực và tiềm năng trong dân, giảm gánh nặng của ngân sách nhà nước và tạo ra sự cạnh tranh nhằm nâng cao hiệu quả của dịch vụ công. Các dịch vụ công có thể chuyển giao cho khu vực tư nhân thực hiện là các dịch vụ có khả năng thu lời, do đó có tính cạnh tranh.

Đổi mới cơ chế quản lý tài chính, ngân sách đối với lĩnh vực dịch vụ công nhằm đầu tư ngân sách hợp lý cho các dịch vụ công cơ bản, đồng thời thu hút mạnh mẽ các nguồn lực xã hội tham gia cung ứng dịch vụ công. Nâng cao hiệu quả đầu tư của Nhà nước và phát huy tốt nguồn lực của toàn xã hội cho hoạt động cung ứng dịch vụ công. Cơ cấu lại chi tiêu ngân sách nhà nước cho các lĩnh vực dịch vụ công theo hướng tập trung đầu tư thích đáng cho việc cung ứng các dịch vụ cơ bản thiết yếu, đáp ứng các mục tiêu ưu tiên các chương trình quốc gia, phục vụ người dân vùng khó khăn miền núi, hỗ trợ người nghèo, đối tượng chính sách. Thực hiện phương thức phân bổ ngân sách cho các cơ sở cung ứng dịch vụ công theo hướng chuyển cơ chế cấp phát kinh phí cho đơn vị cung ứng sang hỗ trợ kinh phí trực tiếp cho người hưởng dịch vụ; chuyển cơ chế cấp kinh phí theo đầu vào sang cấp tính phí theo đầu ra tùy thuộc số lượng và chất lượng dịch vụ.

Thứ ba, nâng cao hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước của các Bộ, ngành và địa phương đối với các tổ chức, đơn vị và doanh nghiệp cung ứng dịch vụ công cần bảo đảm các yêu cầu sau:

+ Nhà nước thực hiện sự quản lý vĩ mô đối với mọi tổ chức sản xuất và cung ứng dịch vụ trong xã hội. Đối với các dịch vụ công, Nhà nước không chỉ điều tiết hoạt động này bằng hệ thống pháp luật chung, mà còn quản lý bằng cách can thiệp vào các hoạt động này dưới những hình thức cụ thể nhằm bảo đảm các yêu cầu nói trên.

+ Phát triển nguồn nhân lực chuyên nghiệp trong quản lý nhà nước của các bộ, ngành và địa phương đối với các tổ chức, doanh nghiệp và đơn vị cung ứng dịch vụ công. Xây dựng các chính sách thích hợp đối với lực lượng lao động trong các lĩnh vực dịch vụ công về đào tạo, bồi dưỡng, tiền lương, phụ cấp, bảo hiểm, khen thưởng, tôn vinh nhân tài, chuyên gia... phù hợp với đặc điểm, tính chất của từng ngành nghề, từng vùng miền khác nhau.

2. Giải pháp đổi mới quản lý nhà nước về cung ứng dịch vụ công[166]

a) Tiếp tục đổi mới nhận thức về quản lý nhà nước về cung ứng dịch vụ công

Quản lý nhà nước về dịch vụ công trong các bộ, ngành và địa phương cần chuyển từ tư duy "quản lý" sang tư duy "phục vụ" và quán triệt quan điểm "Nhà nước của dân, do dân và vì dân", biến tư duy phục vụ thành những hành động thật cụ thể như sau:

+ Xác định việc bảo đảm tổ chức thực hiện cung ứng dịch vụ công là một chức năng quan trọng của Nhà nước, là nghĩa vụ và trách nhiệm trước nhân dân của các bộ, ngành và địa phương có liên quan đến cung ứng và quản lý nhà nước về dịch vụ công. Việc Nhà nước quan tâm đổi mới và cải tiến chất lượng dịch vụ công có ý nghĩa quyết định đến thái độ và niềm tin của nhân dân đối với Nhà nước. Các bộ, ngành và địa phương có liên quan đến cung ứng và quản lý nhà nước về dịch vụ công cần tìm kiếm các phương thức cung ứng dịch vụ công hiệu quả, thuận lợi, nhanh chóng và huy động được lực lượng của xã toàn hội cùng

[166] Xem Nghị quyết 19-NQ/TW ngày 25/10/2017.

Nhà nước thực hiện cung ứng dịch vụ công, đồng thời có sự quản lý, kiểm soát chặt chẽ để cung ứng dịch vụ công có chất lượng cho xã hội một cách tốt nhất.

b) Xây dựng quy hoạch, tổ chức, sắp xếp lại các đơn vị cung ứng dịch vụ sự nghiệp công.

- Xây dựng quy hoạch tổng thể về phát triển cung ứng dịch vụ công theo ngành, lĩnh vực. Rà soát, hoàn thiện quy hoạch định hướng mạng lưới các đơn vị sự nghiệp công lập gắn với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước và từng địa phương; chuyển từ quy hoạch theo đơn vị hành chính sang quy hoạch theo ngành, lĩnh vực, nhu cầu của xã hội và thị trường.

- Hoàn thiện các quy định của pháp luật về tiêu chí phân loại, điều kiện thành lập, sáp nhập, hợp nhất, giải thể các đơn vị sự nghiệp công lập theo từng ngành, lĩnh vực. Trên cơ sở đó, sắp xếp, tổ chức lại đơn vị sự nghiệp công lập của từng ngành, lĩnh vực theo nguyên tắc: (1) Pháp luật chuyên ngành không quy định việc thành lập tổ chức bộ máy các đơn vị sự nghiệp công lập; (2) Trường hợp cần thiết phải thành lập mới đơn vị sự nghiệp công lập, thì đơn vị đó phải tự bảo đảm toàn bộ về tài chính (trừ trường hợp phải thành lập mới để cung ứng dịch vụ sự nghiệp công cơ bản, thiết yếu); (3) Một đơn vị sự nghiệp công lập có thể cung ứng nhiều dịch vụ sự nghiệp công cùng loại nhằm giảm mạnh đầu mối, khắc phục chồng chéo, dàn trải, trùng lắp về chức năng, nhiệm vụ; (4) Cơ cấu lại hoặc giải thể các đơn vị sự nghiệp công lập hoạt động không hiệu quả; (5) Đẩy mạnh xã hội hoá, chuyển các đơn vị sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác đủ điều kiện thành công ty cổ phần.

b) Tiếp tục rà soát, hoàn thiện các chính sách, cơ chế cung ứng dịch vụ công

- Các chính sách, cơ chế cung ứng dịch vụ công cần đảm bảo các yêu cầu:

+ Nâng cao khả năng tiếp cận của công dân đối với các dịch vụ công.

+ Cung cấp đầy đủ cho công dân những thông tin cần thiết về dịch vụ công nhằm bảo đảm thực hiện tốt nhất việc cung ứng dịch vụ công đối với mọi công dân và tổ chức.

+ Tạo ra cơ chế hoạt động linh hoạt cho các cơ sở cung ứng dịch vụ công.

+ Bảo đảm cung cấp dịch vụ sự nghiệp công cơ bản, thiết yếu.

+ Nâng cao chất lượng dịch vụ sự nghiệp công, phát huy tốt hơn nữa vai trò chủ đạo, vị trí then chốt, bản chất tốt đẹp, ưu việt, hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận của các đơn vị sự nghiệp công lập.

- Hoàn thiện cơ chế tự chủ tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc các ngành, lĩnh vực, tăng cường phân cấp và tăng tính chủ động cho các đơn vị sự nghiệp công lập. Nâng cao năng lực quản trị đơn vị, bảo đảm chặt chẽ, hiệu quả, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động cung ứng các dịch vụ sự nghiệp công, đáp ứng yêu cầu của xã hội.

+ Thực hiện quyết liệt, đồng bộ các nhiệm vụ, giải pháp đã đề ra trong quá trình đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập, gắn với đổi mới hệ thống chính trị và cải cách hành chính, đồng thời có lộ trình và bước đi phù hợp, có trọng tâm, trọng điểm; tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, tổng kết thực tiễn để kịp thời bổ sung, hoàn thiện cơ chế, chính sách.

+ Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng, sự quản lý của Nhà nước, quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm toàn diện về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, nhân sự và tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập, phát huy vai trò giám sát của người dân trong quá trình đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập.

+ Xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của từng bộ phận, cá nhân, nhất là trách nhiệm người đứng đầu trong quản lý tài chính, tài sản công. Hoàn thiện chế độ kế toán, thực hiện chế độ kiểm toán, giám sát, bảo đảm công khai, minh bạch hoạt động tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập.

+ Xây dựng cơ chế quản trị các đơn vị sự nghiệp tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư như mô hình quản trị doanh nghiệp. Nâng cao hiệu lực, hiệu quả cơ chế hội đồng trong các đơn vị sự nghiệp công lập.

+ Thực hiện kiểm định, đánh giá và xếp hạng các đơn vị sự nghiệp công lập, nhất là đối với trường đại học, bệnh viện.

+ Phân định rõ hoạt động thực hiện nhiệm vụ chính trị do Nhà nước giao với hoạt động kinh doanh dịch vụ của đơn vị sự nghiệp công lập. Xây dựng và hoàn thiện các danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước.

- Đẩy mạnh xã hội hoá, nhất là trong các ngành, lĩnh vực và địa bàn mà khu vực ngoài công lập làm được và làm tốt; huy động và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho đầu tư phát triển lành mạnh thị trường dịch vụ sự nghiệp công trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Thực hiện công khai, minh bạch, không thương mại hoá. Bảo đảm công bằng, bình đẳng giữa các đơn vị sự nghiệp công lập và ngoài công lập. Rà soát, nghiên cứu các qui định về liên doanh, liên kết trong cung cấp dịch vụ công, chuyển sang đầu tư theo hình thức đối tác công tư nhằm vừa đảm bảo huy động nguồn lực xã hội đầu tư cho cung cấp dịch vụ công vừa đảm bảo quản lý chặt chẽ, tránh các sai phạm.

- Nghiên cứu xây dựng các chính sách hỗ trợ của Nhà nước đối với người sử dụng dịch vụ công.

+ Đẩy nhanh tiến độ chuyển đổi từ phí sang thực hiện giá dịch vụ sự nghiệp công theo hướng Nhà nước quy định khung giá dịch vụ, từng bước tính đủ các chi phí đối với các loại dịch vụ cơ bản, thiết yếu, đồng thời cần gắn với chính sách hỗ trợ phù hợp cho người nghèo, đối tượng chính sách. Đối với giá dịch vụ sự nghiệp công không sử dụng ngân sách nhà nước, giao quyền tự chủ cho các đơn vị cung ứng dịch vụ tự quyết định theo nguyên tắc bảo đảm bù đắp chi phí và có tích luỹ.

+ Cải cách cơ cấu chi tiêu công theo hướng tập trung ngày càng nhiều hơn vào các dịch vụ công thiết yếu nhằm tạo cơ hội lớn hơn cho người nghèo trong tiếp cận đến các dịch vụ này. Ngay trong cơ cấu chi tiêu về dịch vụ công, cũng cần phân bổ lại nguồn lực phù hợp với các mục tiêu giảm đói nghèo, cần hạn chế xu hướng cào bằng trong phân bổ nguồn lực cho cung ứng dịch vụ công giữa các loại đối tượng. Ngân sách nhà nước chuyển từ hỗ trợ cho các đơn vị sự nghiệp công lập sang hỗ trợ trực tiếp cho đối tượng người nghèo, đối tượng chính sách khi sử dụng dịch vụ sự nghiệp công cơ bản, thiết yếu; chuyển từ hỗ trợ theo cơ chế cấp phát bình quân sang cơ chế Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm

vụ cung cấp dịch vụ sự nghiệp công căn cứ vào chất lượng đầu ra hoặc đấu thầu cung cấp dịch vụ sự nghiệp công.

+ Cải tiến cách thức phân bổ ngân sách để khắc phục tình trạng bất bình đẳng giữa các khu vực về các dịch vụ công thiết yếu, cần tính đến mức thu nhập của dân cư trong việc phân bổ ngân sách cho các lĩnh vực dịch vụ công. Các dịch vụ công do địa phương cung ứng thường tạo ra nhiều cơ hội hơn cho người nghèo, vì vậy cần tăng cường phân cấp cho chính quyền địa phương để nâng cao khả năng cung ứng dịch vụ công của các cấp này. Chính phủ nên tập trung hỗ trợ trực tiếp cho người nghèo trong điều kiện ngân sách nhà nước còn hạn hẹp và thu nhập của người nghèo không đủ chi trả cho các dịch vụ công thiết yếu là cách thức bảo đảm cho người nghèo tăng cường khả năng tiếp nhận các dịch vụ công cụ thể. Việc hỗ trợ trực tiếp cho người nghèo được thực hiện thông qua các hình thức như: miễn giảm học phí, miễn giảm các khoản đóng góp, cấp học bổng hoặc thẻ khám chữa bệnh miễn phí, trợ cấp qua giá bán dịch vụ đối với mỗi loại đối tượng...

+ Việc xây dựng các chương trình trợ cấp cần có sự định hướng vừa theo vùng địa lý vừa theo loại hàng hóa. Định hướng theo vùng địa lý sẽ bảo đảm chương trình trợ cấp đến với các vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa là nơi có nhiều người nghèo sinh sống. Định hướng theo loại hàng hóa sẽ giúp cho các chương trình trợ cấp đưa được những loại hàng hóa, dịch vụ mà người nghèo sử dụng nhiều hơn các nhóm dân cư khác đến với họ.

c) Tăng cường quản lý chất lượng và giá dịch vụ công nhằm bảo đảm công bằng xã hội

Xây dựng những quy định, những chuẩn mực về chất lượng cho từng loại dịch vụ. Các chuẩn mực đó càng được lượng hóa càng tốt. Nhà nước sẽ căn cứ vào những tiêu chuẩn định lượng đó để kiểm tra các đầu ra của các tổ chức cung ứng dịch vụ công. Xóa bỏ tình trạng độc quyền trong cung ứng dịch vụ công nhằm tạo ra mức phí cạnh tranh giữa các cơ sở cung ứng thông qua việc Nhà nước ban hành các quy định hợp lý về việc tính phí dịch vụ hoặc khung phí dịch vụ đối với một số loại dịch vụ công thiết yếu trong những giai đoạn nhất định.

Cơ quan quản lý giá của Nhà nước và bộ phận quản lý thị trường cần theo dõi các biến động bất hợp lý về mức phí dịch vụ công và có các biện pháp xử lý kịp thời. Một hệ thống giá cả được điều tiết hợp lý sẽ tạo ra những khuyến khích đối với các cơ sở cung ứng dịch vụ công nâng cao chất lượng, hiệu quả để đáp ứng tốt nhất nhu cầu của thị trường.

Thực hiện cơ chế Nhà nước đặt hàng hoặc đấu thầu cung ứng dịch vụ để lựa chọn cơ sở có khả năng thực hiện sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công với chất lượng tốt và giá thành hoặc mức hỗ trợ thấp nhất của Nhà nước. Nghiên cứu xây dựng mới những quy định pháp lý về cơ chế phản hồi của khách hàng đánh giá chất lượng và giá dịch vụ công của các cơ quan, doanh nghiệp và đơn vị cung ứng dịch vụ công chính sách nhằm đảm bảo chất lượng, hiệu quả và công bằng xã hội.

Phát triển thị trường dịch vụ sự nghiệp công và thu hút mạnh mẽ các loại hình kinh tế tham gia cung cấp dịch vụ công; kiểm soát độc quyền và bảo vệ người sử dụng[167].

d) Đổi mới quản lý biên chế và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực

- Đổi mới cơ chế xác định và giao biên chế theo hướng quản lý, giám sát chặt chẽ biên chế của các đơn vị sự nghiệp công lập do ngân sách nhà nước bảo đảm toàn bộ hoặc một phần chi thường xuyên; đẩy mạnh thí điểm việc thi tuyển và thực hiện thuê giám đốc điều hành tại các đơn vị sự nghiệp công lập. Thực hiện chế độ hợp đồng viên chức có thời hạn đối với những trường hợp tuyển dụng mới (trừ các đơn vị sự nghiệp công lập ở vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn). Không thực hiện chế độ công chức trong đơn vị sự nghiệp công lập (trừ các đơn vị phục vụ nhiệm vụ chính trị và phục vụ quản lý nhà nước). Thực hiện nghiêm việc đánh giá, phân loại viên chức hằng năm theo quy định hiện hành để đưa ra khỏi đội ngũ những người 2 năm liên tiếp không hoàn thành nhiệm vụ.

- Chấm dứt việc tự phê duyệt và giao biên chế sự nghiệp vượt quá số lượng được cơ quan có thẩm quyền giao hoặc thẩm định; có kế hoạch và giải pháp để

[167] Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021-2030, Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XIII

giải quyết dứt điểm số viên chức và số người lao động vượt quá số biên chế được giao (trừ các đơn vị đã tự chủ tài chính). Các cơ quan, đơn vị chưa sử dụng hết số biên chế được giao phải xem xét, cắt giảm phù hợp.

- Tổ chức phân loại viên chức theo vị trí việc làm và sắp xếp, bố trí lại cơ cấu viên chức theo hướng vị trí chuyên môn, nghiệp vụ chiếm tỉ lệ ít nhất 65%. Xây dựng kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực, trình độ, bố trí, sử dụng hợp lý, hiệu quả đội ngũ này. Rà soát, sắp xếp, cơ cấu lại và tinh giản biên chế đối với các chức danh kế toán, y tế học đường tại các trường mầm non, phổ thông và các chức danh lái xe, bảo vệ, nhân viên phục vụ trong các đơn vị sự nghiệp công lập.

- Quy định và thực hiện nghiêm về số lượng lãnh đạo cấp phó. Trong thời gian thực hiện sắp xếp lại, số lượng cấp phó của các đơn vị sự nghiệp công lập do sáp nhập, hợp nhất có thể cao hơn quy định, nhưng khi có cấp phó nghỉ hưu hoặc điều chuyển công tác thì không được bổ sung; đồng thời phải có giải pháp điều chuyển, sắp xếp lại số lượng cấp phó trong thời hạn tối đa 3 năm kể từ ngày sáp nhập, hợp nhất. Trường hợp điều chuyển giữ chức vụ thấp hơn thì được bảo lưu phụ cấp chức vụ đến hết thời hạn bổ nhiệm.

- Đổi mới cơ chế, phương thức tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức (bao gồm cả cán bộ quản lý). Có chính sách thu hút nhân tài, thu hút đội ngũ viên chức có chuyên môn, nghiệp vụ giỏi vào làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập. Thực hiện đào tạo lại, hỗ trợ thích hợp đối với viên chức và người lao động dôi dư do sáp nhập, giải thể hoặc chuyển thành đơn vị sự nghiệp ngoài công lập.

e) Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra xử lý các vi phạm trong việc cung ứng dịch vụ công

Trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN, Nhà nước cần tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý các vi phạm tại các cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp cung ứng dịch công nhằm bảo đảm nâng cao chất lượng cung ứng dịch công và hạn chế tệ nạn tham ô, tham nhũng tài sản của nhà nước và xã hội. Công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý các vi phạm tại các cơ quan, đơn

vị, doanh nghiệp cung ứng dịch công không được buông lỏng. Phải xác định rõ và nâng cao hơn vai trò trách nhiệm của Nhà nước trong quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ công cho người dân và xã hội, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm của Chính phủ, các Bộ, ngành, chính quyền địa phương các cấp trong quản lý và tổ chức cung ứng từng loại dịch vụ công; thực hiện công bằng xã hội, trợ giúp người nghèo và các đối tượng chính sách, khắc phục những tác động tiêu cực của kinh tế thị trường.

Cần lưu ý thêm, việc Nhà nước để cho các tổ chức (ngoài nhà nước) cung ứng các dịch vụ và chỉ can thiệp gián tiếp đến các hoạt động này cũng có thể dẫn đến nảy sinh các mâu thuẫn. Khi Nhà nước ký hợp đồng với các tổ chức cung ứng dịch vụ công cộng cũng khó có thể xác định được một cách hoàn toàn chính xác các đặc điểm và chất lượng của dịch vụ cần cung cấp. Do vậy, việc kiểm tra, kiểm soát, đảm bảo tính công bằng, đảm bảo số lượng, chất lượng cung ứng dịch vụ là hết sức cần thiết. Đây cũng là một nhiệm vụ chính của quản lý nhà nước.

Việc tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý các vi phạm tại các cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp cung ứng dịch công càng làm rõ và phân biệt quản lý nhà nước với tổ chức cung ứng dịch vụ công, xác định rõ những dịch vụ công do các cơ quan nhà nước phải trực tiếp cung ứng, đẩy mạnh phân cấp cho chính quyền địa phương các cấp. Thực hiện công khai, minh bạch trong quản lý và cung ứng dịch vụ công, tăng cường vai trò của người dân trong việc giám sát, đánh giá hiệu quả và chất lượng cung ứng dịch vụ công.

Cuối cùng, việc tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý các vi phạm tại các cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp cung ứng dịch công nhằm hoàn thiện hệ thống thể chế, chính sách quản lý và dịch vụ công trên cơ sở phân biệt rõ tổ chức và hoạt động dịch vụ công với quản lý nhà nước và quản lý sản xuất kinh doanh. Xác lập cơ chế quản lý và tổ chức cung ứng phù hợp với đặc điểm, tính chất của mỗi loại dịch vụ. Quy định rõ trách nhiệm, mục tiêu, nội dung hoạt động, chất lượng dịch vụ, đồng thời đảm bảo quyền tự chủ của các tổ chức cung ứng dịch vụ công.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích mối quan hệ trách nhiệm trong cung ứng dịch vụ công? Liên hệ thực tế ngành/lĩnh vực/địa phương nơi học viên công tác.

2. Phân tích các nội dung quản lý nhà nước về cung cấp dịch vụ công ở bộ/ngành/lĩnh vực/địa phương nơi học viên công tác?

3. Phân tích các thuận lợi, khó khăn trong quy hoạch các đơn vị sự nghiệp công lập và đề xuất phương hướng giải quyết?

4. Phân tích các thuận lợi, khó khăn trong phân cấp quản lý cung cấp dịch vụ công ở bộ/ngành/lĩnh vực/địa phương nơi học viên công tác và đề xuất phương hướng giải quyết?

5. Phân tích những ưu điểm, nhược điểm của xã hội hóa cung cấp dịch vụ công, liên hệ thực tiễn ở bộ/ngành/lĩnh vực/địa phương nơi học viên công tác và đề xuất phương hướng đổi mới?

TÀI LIỆU THAM KHẢO DÀNH CHO HỌC VIÊN

1. Lê Chi Mai (2013), Cải cách dịch vụ công ở Việt Nam, NXB. Chính trị Quốc gia.

2. Đinh Tuấn Minh (2018), (Chủ biên), Thị trường hóa cung ứng các dịch vụ công tại Việt Nam, Nhà xuất bản Tri thức.

3. Nguyễn Quốc Việt (2016), Đổi mới sáng tạo dịch vụ công và chi tiêu công vì sự phát triển bền vững ở Việt Nam, NXB. Chính trị Quốc gia.

4. Thanh tra Chính phủ (2016), (OECD - Vụ Hợp tác quốc tế), Quản lý xung đột lợi ích trong dịch vụ công: Hướng dẫn và khái quát của OECD, NXB. Lao động.

5. Khảo sát mức độ hài lòng của tổ chức, công dân nhằm cải thiện cung ứng dịch vụ công tại Việt Nam, (2015), NXB. Hồng Đức.

Chuyên đề 9
QUẢN LÝ NGUỒN NHÂN LỰC TRONG KHU VỰC CÔNG

I. NGUỒN NHÂN LỰC TRONG KHU VỰC CÔNG

1. Khái niệm nguồn nhân lực trong khu vực công

Thuật ngữ nguồn nhân lực xuất hiện vào thập niên 80 của thế kỷ XX khi có sự thay đổi căn bản về phương thức quản lý, sử dụng con người trong hoạt động sản xuất kinh doanh. Có thể hiểu nguồn nhân lực là tổng hợp số lượng, chất lượng và cơ cấu người lao động nói chung ở cả hiện tại cũng như trong tương lai.

Thuật ngữ khu vực công hiện nay được tiếp cận theo hai góc độ chủ yếu là:

Nếu tiếp cận theo góc độ chủ thể thì khu vực nhà nước và khu vực công được hiểu thống nhất với nhau. Theo đó, khu vực công hay khu vực nhà nước là khu vực để phân biệt với khu vực tư nhân (khu vực không phải nhà nước). Khu vực nhà nước là khu vực hoạt động kinh tế, xã hội, chính trị mà nhà nước là người quyết định. Trong khi đó khu vực tư nhân là khu vực hoạt động do tư nhân quyết định. Từ những phân tích trên, có thể xác định khu vực công là hệ thống các tổ chức do nhà nước thành lập, nhà nước là chủ sở hữu. Theo cách xác định này, khu vực công bao gồm: các tổ chức của nhà nước, các đơn vị sự nghiệp và các tổ chức là doanh nghiệp nhà nước.

Theo cách tiếp cận thứ hai, từ góc độ hoạt động, khu vực công rộng hơn khu vực nhà nước. Trong một số tài liệu, khu vực công bao gồm cả khu vực nhà nước và các tổ chức khác. Khu vực công bao gồm nhiều tổ chức thuộc sở hữu của nhiều thành phần kinh tế nhưng cùng tham gia các hoạt động mang tính chất công. Với cách hiểu này, khu vực nhà nước là khu vực cốt lõi của khu vực công.

Ở Việt Nam, nếu tiếp cận theo cách thứ nhất, tức là khu vực công trùng với khu vực nhà nước, thì nguồn nhân lực của khu vực công chỉ bao gồm những người làm việc trong các cơ quan, tổ chức của nhà nước như các cơ quan quản lý của nhà nước, đơn vị sự nghiệp của nhà nước và doanh nghiệp nhà nước. Tuy nhiên, khi chuyển sang nền kinh tế thị trường, hoạt động của hệ thống các doanh nghiệp nhà

nước bắt đầu đã có nhiều thay đổi trong quản lý nói chung và nguồn nhân lực nói riêng. Hầu hết người làm việc trong doanh nghiệp nhà nước (hoặc có 1 phần vốn của nhà nước) ở các nước nói chung và Việt Nam nói riêng được quản lý bằng Bộ luật Lao động và hoạt động theo Luật Doanh nghiệp. Vì vậy, nhiều nước trên thế giới không coi đây là nguồn nhân lực mà nhà nước phải quản lý chặt chẽ bằng Luật riêng như đối với nhóm làm việc trong các cơ quan quản lý nhà nước hoặc các đơn vị sự nghiệp của nhà nước mà họ được quản lý giống như đối với những người lao động trong khu vực tư (trừ một số nhân sự làm lãnh đạo, quản lý hoặc nhân sự là người đại diện quản lý phần vốn của nhà nước trong doanh nghiệp).

Theo đó, nguồn nhân lực trong khu vực công là tập hợp tất cả những người làm việc trong các cơ quan quản lý nhà nước và các đơn vị sự nghiệp công lập, được nhà nước trả lương và các khoản phúc lợi khác có liên quan bằng tiền từ ngân sách nhà nước.

Theo cách tiếp cận thứ hai, khu vực công được hiểu rộng hơn khu vực nhà nước, chính vì vậy nguồn nhân lực trong khu vực công còn bao gồm những người làm việc trong cả các tổ chức chính trị, chính trị xã hội.

Trong văn bản pháp lý hiện hành của Việt Nam, nguồn nhân lực của khu vực công chủ yếu được gọi là cán bộ, công chức, viên chức. Tuy cùng là nguồn nhân lực làm việc trong khu vực công, nhưng mỗi nhóm lại có những đặc trưng riêng để phân biệt. Dựa trên những điểm riêng biệt đó mà các hoạt động quản lý nguồn nhân lực của từng nhóm này cũng có những nguyên tắc và yêu cầu riêng[168].

Ngoài nhóm cán bộ, công chức, viên chức còn có những người làm việc cho cơ quan, tổ chức nhà nước, nhưng không được gọi là cán bộ, công chức hay viên chức. Đó là những lao động hợp đồng[169] và những nhóm người khác được nhà nước trả lương, công và các khoản phúc lợi có liên quan.

[168]Xem Luật Cán bộ, công chức 2008 và Luật Viên chức 2010 để thấy được điểm khác biệt giữa cán bộ, công chức và viên chức.

[169] Nghị định số 68/2000/NĐ–CP ngày 17 tháng 11 năm 2000 về thực hiện chế độ hợp đồng một số loại công việc trong cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp. Nhóm lao động hợp đồng được quản lý theo quy đinh của Bộ Luật Lao động.

2. Đặc trưng nguồn nhân lực trong khu vực công

Do khu vực công có những đặc điểm riêng biệt nên nguồn nhân lực trong khu vực công có những đặc trưng khác biệt so với nguồn nhân lực tổ chức nói chung, đó là:

- Tính đa dạng

Một trong những hoạt động cơ bản của khu vực công là hoạt động quản lý nhà nước nói chung và quản lý hành chính nhà nước nói riêng do bộ máy quản lý hành chính thực hiện nhằm thực thi pháp luật trên tất cảcác lĩnh vực. Quản lý nhà nước mang tính chất toàn diện và do đó đòi hỏi nguồn nhân lực làm việc cũng mang tính chất toàn diện và rất đa dạng cả về ngành nghề và lĩnh vực hoạt động. Tính đa dạng đó tạo cho nguồn nhân lực của các cơ quan quản lý nhà nước vừa lớn về quy mô, vừa phức tạp ở cơ cấu tổ chức và phân loại. Điều đó cũng đòi hỏi phải có một hình thức quản lý nguồn nhân lực khác với các tổ chức kinh tế khác.

Mặt khác, hoạt động quản lý nhà nước tiến hành ở nhiều cập độ khác nhau từ việc đề ra những chính sách đến việc triển khai tổ chức thực hiện các chính sách đó; từ việc quản lý vĩ mô, quản lý nhà nước đến việc tổ chức cung cấp các loại dịch vụ công cho xã hội bao gồm những loại dịch vụ hành chính nhà nước (dịch vụ quản lý) đến các loại dịch vụ công ích, dịch vụ tư. Điều đó đòi hỏi nguồn nhân lực của tổ chức cũng rất đa dạng về vị trí làm việc, về cấp bậc và chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

- Tính rộng lớn

Trên phương diện về quy mô tổ chức, nhà nước là một tổ chức lớn nhất trong tất cả các loại tổ chức của một quốc gia.

Các cơ quan nhà nước nói chung có mặt ở mọi vùng lãnh thổ của quốc gia. Mô hình tổ chức bộ máy nhà nước cũng như xác định chức năng của nhà nước (nhà nước nên làm gì, những việc gì tư nhân làm) có thể rất khác nhau, nhưng nhìn chung của các tổ chức con trong hệ thống các tổ chức nhà nước rất lớn.

Quy mô của các tổ chức trong khu vực công không chỉ lớn về số lượng đầu mối mà còn cả về cả số lượng người lao động làm việc (nguồn nhân lực trong tổ

chức). Tỷ lệ người lao động làm việc trong các cơ quan nhà nước (cán bộ, công chức, viên chức) chiếm khoảng 2% lực lượng lao động tham gia hoạt động kinh tế của toàn xã hội.

Lực lượng lao động làm việc cho hệ thống các cơ quan nhà nước nói riêngvà nhà nước nói chung sẽ có mặt không chỉ ở một địa điểm, một loại cơ quan, màcó mặt ở tất cả mọi nơi. Điều đó đặt ra cho tổ chức nhà nước vấn đề khác biệt trong quản lý nguồn nhân lực này.

- Tính pháp lý

Do tính chất đặc thù về hoạt động hoạt động quản lý nhà nước gắn liền với quyền lực công nên nguồn nhân lực trong khu vực công thực hiện các hoạt động này đòi hỏi phải được điều chỉnh chặt chẽ bằng luật pháp.

Mặt khác, trong cung cấp dịch vụ công (các dịch vụ hành chính công, dịch vụ sự nghiệp công và dịch vụ công ích) hay quản lý việc cung cấp dịch vụ công của các tổ chức, cá nhân khác trong xã hội, để đảm bảo chất lượng của các dịch vụ công, từ đó đảm bảo mục tiêu của nhà nước là phục vụ Nhân dân thì người làm việc trong các lĩnh vực này cũng phải tuân thủ những quy định chặt chẽ của pháp luật. Ở Việt Nam, nguồn nhân lực trong khu vực công được điều chỉnh bằng hệ thống pháp luật bao gồm: Luật Cán bộ, Công chức; Luật Viên chức và nhiều văn bản luật khác có liên quan như Luật Phòng chống tham nhũng, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật thi đua khen thưởng ...và các văn bản hướng dẫn cụ thể việc thực hiện các luật này.

- Tính nghề nghiệp

Mặc dù khu vực công rất rộng lớn và đa dạng ngành nghề khác nhau, nhưngđể đảm bảo được hoạt động nguồn nhân lực trong khu vực này phải đảm bảo đượctính nghề nghiệp. Tính nghề nghiệp quy định cho tính chuyên môn hoá trong hoạtđộng của khu vực công. Mỗi ngành nghề, mỗi một loại hình công việc, thậm chí mỗi một vị trí công việc khác nhau đòi hỏi nguồn nhân lực tương ứng để thực hiện, do đó cần đảm bảo tính nghề nghiệp đối với nguồn nhân lực của khu vực công. Tính

nghề nghiệp của nguồn nhân lực trong khu vực công là cơ sở đảm bảo cho hoạt động của khu vực công có hiệu lực và hiệu quả cao.

- Tính chính trị

Tính chính trị của nguồn nhân lực trong khu vực công thể hiện thông qua mối quan hệ giữa hoạt động của khu vực công - khu vực nhà nước với hoạt động của tổ chức chính trị. Ở Việt Nam, các hoạt động của các tổ chức nhà nước đều nhằm đạt được mục tiêu chính trị. Nói cách khác, các tổ chức này nhằm mục tiêu là đưa đường lối, quan điểm, chính sách của Đảng vào đời sống thông qua việc thể chế hoá các chủ trương, đường lối này bằng các văn bản pháp luật của Nhà nước, tổ chức triển khai các văn bản pháp luật đó trong thực tiễn đời sống. Các tổ chức nhà nước tuy về mặt cơ cấu tổ chức có tính độc lập nhưng toàn tâm toàn ý phục vụ các nhiệm vụ chính trị. Chính vì vậy, nguồn nhân lực của khu vực công mangtính chính trị.

- Tính xã hội

Hoạt động khu vực công hướng tới phục vụ Nhân dân, phục vụ xã hội nên đối tượng phục vụ rất rộng, nhu cầu đa dạng. Các loại hình dịch vụ mà các cơ quan nhà nước cung cấp là đa dạng. Nguồn nhân lực trong khu vực công là chủ thể trực tiếp của các hoạt động này nên mang tính xã hội.

3. Vai trò của nguồn nhân lực trong khu vực công

Nguồn nhân lực khu vực công có vai trò đối với các khía cạnh hoạt động của khu vực công như sau:

a) Đối với hiệu quả hoạt động của khu vực công

Bộ máy nhà nước được thành lập nhằm thực hiện chức năng nhiệm vụ của nhà nước. Để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình, bất cứ nhà nước nào cũng cần phải có hoạt động ban hành luật (hoạt động của cơ quan lập pháp); thực thi pháp luật và đưa pháp luật vào thực tiễn đời sống (hoạt động của cơ quan hành pháp) và giữ gìn, bảo vệ pháp luật (hoạt động của cơ quan tư pháp). Trong bộ máy nhà nước, bộ máy hành chính là bộ phận chủ lực của Nhà nước thực hiện chức năng quản lý thống nhất các mặt đời sống kinh tế - xã hội - an ninh quốc phòng

của đất nước. Bộ máy hành chính nhà nước là tổng hợp hệ thống các cơ quan nhà nước được tổ chức và hoạt động theo những nguyên tắc chung thống nhất tạo thành một cơ chế đồng bộ để thực hiện các nhiệm vụ và chức năng quản lý của Nhà nước.

Một bộ phận quan trọng của nguồn nhân lực trong khu vực công làm việc trong các cơ quan quản lý của bộ máy nhà nước. Hoạt động thực thi công vụ của họ có vai trò vô cùng quan trọng, quyết định đến chất lượng, hiệu quả hoạt động của cả bộ máy nhà nước. Họ là những người hoạch định, thực thi các chính sách, quyết định của nhà nước, là yếu tố quyết định thành bại của các chủ trương, chính sách. Do vậy, năng lực, tinh thần làm việc của họ ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả công tác, hoạt động của các cơ quan, đơn vị.

Để đạt được mục tiêu xây dựng bộ máy nhà nước hiện đại, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, hầu hết các nước đều khẳng định vai trò của con người, vì thế đội ngũ cán bộ, công chức là nhân tố quyết định sự thành công hay thất bại của công cuộc xây dựng và cải cách bộ máy nhà nước.

b) Đối với cải cách hành chính nhà nước

Cải cách hành chính là những thay đổi diễn ra trong tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong quản lý hành chính nhà nước. Ở bất cứ quốc gia nào không thể nói tới phát triển kinh tế nếu như không có một nền hành chính hoạt động hiệu quả. Mặc dù các lý do để tiến hành cải cách không giống nhau hoàn toàn nhưng có thể nhận thấy cải cách hành chính hiện nay đang diễn ra trên bình diện toàn cầu. Phạm vi, hình thức và các biện pháp thực hiện cải cách cũng rất đa dạng. Một số nước tập trung vào cải cách một số lĩnh vực nhất định trong khi các nước khác lại thực hiện cải cách với quy mô lớn và phạm vi rộng hơn.

Cải cách hành chính làm cho chức năng của nhà nước thay đổi theo hướng tập trung nhiều hơn vào hoạt động quản lý vĩ mô. Bên cạnh đó, yêu cầu của người dân ngày càng cao hơn và phức tạp hơn đối với các tổ chức khu vực công. Tất cả những điều này đòi hỏi nguồn nhân lực trong khu vực công phải có phẩm chất,

năng lực làm việc tốt và có động cơ làm việc tích cực phù hợp với nhu cầu và nguyện vọng của người dân.

Ở nước ta, cải cách hành chính được đặt ra như một đòi hỏi khách quan của thực tế để tạo tiền đề và thúc đẩy cải cách kinh tế, đồng thời xây dựng được những điều kiện cần thiết để có thể tận dụng được mọi cơ hội của hội nhập và toàn cầu hóa cho việc phát triển kinh tế, xây dựng một hệ thống hành chính tạo ra điều kiện thuận lợi cho phát triển kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa và xây dựng một nhà nước thật sự là "của dân, do dân, vì dân". Sự vận hành nền kinh tế theo các quy luật của thị trường sẽ tác động sâu sắc và đặt ra yêu cầu phải đổi mới mạnh mẽ vai trò, chức năng của Nhà nước nói chung và của nền hành chính nhà nước nói riêng, đòi hỏi phải chuyển mạnh từ nền hành chính "cai trị" sang nền hành chính "phục vụ", xóa bỏ triệt để cơ chế "xin - cho", phải khắc phục sự can thiệp trực tiếp, tùy tiện vào các hoạt động của doanh nghiệp, phải tôn trọng và tạo thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp trong mọi hoạt động kinh tế - xã hội. Kinh tế thị trường đòi hỏi Nhà nước và nền hành chính phải thúc đẩy sự phát triển nhanh, bền vững kinh tế đất nước, phải đối xử bình đẳng với các thành phần kinh tế khác nhau, tạo ra "sân chơi", "luật chơi" phù hợp với quy luật của thị trường và thực hiện tốt vai trò của người "trọng tài" khách quan, công bằng trong việc kiểm tra, kiểm soát việc chấp hành pháp luật, chính sách của các chủ thể tham gia các hoạt động kinh tế - xã hội.

Để thực hiện thành công cải cách hành chính nhà nước, thực tiễn trong những năm đổi mới và cải cách hành chính ở Việt Nam, Đảng và Nhà nước ta luôn xác định xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức là một nội dung cơ bản quan trọng bên cạnh các nội dung cải cách thể chế; cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước; cải cách tài chính công.

Chính phủ ra Nghị quyết số 76/NQ-CP ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021 - 2030 nhằm mục tiêu tiếp tục xây dựng nền hành chính dân chủ, chuyên nghiệp, hiện đại, tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, có năng lực kiến tạo phát triển, liêm chính, phục vụ Nhân dân. Hiệu lực và

hiệu quả quản lý của bộ máy Nhà nước nói chung và hành chính nhà nước nói riêng, xét cho cùng được quyết định bởi phẩm chất, năng lực và hiệu suất công tác của đội ngũ cán bộ, công chức, tức là quyết định bởi con người. Cán bộ, công chức nhà nước được đào tạo đúng chuyên môn, nghiệp vụ; có đủ phẩm chất, năng lực là yếu tố có tính quyết định trong cải cách hành chính đạt kết quả, đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước.

c) Đối với chất lượng dịch vụ công

Dịch vụ công là những dịch vụ phục vụ cho nhu cầu cơ bản, thiết yếu của xã hội. Ở Việt Nam, dịch vụ công bao gồm dịch vụ công ích như cung cấp nước sạch, điện, giao thông công cộng, vệ sinh môi trường...; dịch vụ sự nghiệp công: giáo dục, đào tạo, y tế chăm sóc sức khỏe, văn hóa, thể dục thể thao, khoa học...; dịch vụ hành chính công: liên quan đến thực thi pháp luật của các cơ quan nhà nước như hoạt động thẩm định hồ sơ, ký phê duyệt, tổ chức cho đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất...

Cùng với xu thế xã hội hóa các dịch vụ công, chủ thể cung cấp của dịch vụ công không chỉ bao gồm các tổ chức của nhà nước mà còn gồm các tổ chức xã hội, các tổ chức tư nhân, hoặc cá nhân, nhưng Nhà nước phải chịu trách nhiệm cuối cùng về chất lượng của các dịch vụ công. Nhà nước không chỉ chịu trách nhiệm về chất lượng của các sản phẩm và dịch vụ công do mình trực tiếp cung cấp mà còn phải đảm bảo rằng các dịch vụ công do các chủ thể khác cung cấp phải đáp ứng được yêu cầu về chất lượng thông qua hệ thống các quy định, các chính sách được ban hành.

Chất lượng của các dịch vụ công không chỉ được quyết định bởi các chính sách ban hành từ phía các cơ quan quản lý nhà nước mà còn được quyết định bởi đội ngũ viên chức, những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp trực tiếp cung ứng các dịch vụ công. Trong xu thế cải cách khu vực công, công dân được coi là "khách hàng" của các tổ chức nhà nước. Công dân phải thực hiện đầy đủ nghĩa vụ của mình với Nhà nước nhưng cũng có quyền đòi hỏi nhà nước thực hiện các nghĩa vụ của mình. Do đó, các tổ chức công cần phải rất nỗ lực để các dịch

vụ do mình trực tiếp cung cấp hay được cung cấp bởi các chủ thể khác đảm bảo chất lượng.

d) Đối với hội nhập quốc tế

Hiện nay, hội nhập quốc tế trở thành một xu thế khách quan không thể đảo ngược. Hội nhập kinh tế quốc tế cũng luôn tạo ra nhiều cơ hội, nhưng cũng nhiều thách thức cho các quốc gia. Một trong những thách thức đặt ra đó là chất lượng nguồn nhân lực, đặc biệt là chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức. Hoạt động của đội ngũ cán bộ, công chức là một hoạt động đặc biệt mang tính quyền lực, đảm bảo thực thi pháp luật. Chính đội ngũ này là người thammưu cho các cơ quan chức năng đề ra các chủ trương, chính sách, đồng thời triểnkhai tổ chức thực hiện các chủ trương, chính sách đó. Hội nhập quốc tế đặt ra nhiều vấn đề mới như tuân thủ luật pháp, cam kết quốc tế, các cơ chế, hiệp định, thông lệ quốc tế, tranh chấp thương mại, sở hữu công nghiệp... Những vấn đề nàyđòi hỏi đội ngũ cán bộ, công chức phải am hiểu, phải có năng lực để tham mưu, tổ chức triển khai, thực hiện những nội dung mới.

Ở Việt Nam, với việc gia nhập tổ chức WTO, hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam diễn ra ngày càng mạnh mẽ, sâu sắc và toàn diện. Trong điều kiện kinh tế mở, có tính toàn cầu, đòi hỏi phải nhanh chóng tạo lập đồng bộ hệ thống thể chế kinh tế, thể chế hành chính phù hợp với thông lệ chung của thế giới; phải đổi mới tổ chức bộ máy và nâng cao trình độ, năng lực, trách nhiệm của cán bộ, công chức để có thể hòa nhập vào cộng đồng quốc tế, cộng đồng khu vực, trong khi Việt Nam đang ở một khoảng cách khá xa so với thế giới. Có thể nói, phát triển nguồn nhân lực khu vực công nói chung và nguồn nhân lực hành chính nhà nước là nhiệm vụ trọng tâm, khâu đột phá có tính chiến lược lâu dài trước xu thế hội nhập.

II. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ QUẢN LÝ NGUỒN NHÂN LỰC TRONG KHU VỰC CÔNG

1. Khái niệm quản lý nguồn nhân lực trong khu vực công

Trong hoạt động quản lý nguồn nhân lực, có hai thuật ngữ cùng chỉ một hoạt động quản lý con người nhưng cần phân biệt, đó là quản lý nhân sự và quản lý

nguồn nhân lực. Trước những năm 1980, thuật ngữ quản lý nhân sự được sử dụng để chỉ việc quản lý người lao động trong tổ chức. Cụ thể hơn, đó là quản lý các yếu tố hành chính liên quan đến con người trong tổ chức và các vấn đề phát sinh liên quan đến họ. Nói cách khác, quản lý nhân sự là quản lý con người trong phạm vi nội bộ một tổ chức. Do đó, nguồn lực tiềm năng của người lao động ít được quan tâm, sức lao động của con người được xem như một yếu tố đầu vào bình thường khác của sản xuất nên các nhà quản lý chỉ quan tâm đến việc giải quyết những vấn đề hành chính nảy sinh trong việc sử dụng con người trong sản xuất.

Từ những năm 1980, thuật ngữ quản lý nguồn nhân lực được sử dụng thay thế dần cho quản lý nhân sự khi vai trò của con người trong tổ chức được nhìn nhận lại và do đó, bản chất của hoạt động quản lý con người cũng được thay đổi.

Không chỉ trong các tổ chức tư nhân mà trong cả các tổ chức khu vực công, thuật ngữ quản lý nguồn nhân lực cũng được sử dụng và dần thay thế thuật ngữ quản lý nhân sự. Nhiều quốc gia trên thế giới coi sự chuyển đổi từ quản lý nhân sự sang quản lý nguồn nhân lực như một chiến lược quan trọng trong tiến trình cải cách hành chính nhà nước. Với việc chuyển từ quan niệm quản lý nhân sự sang quản lý nguồn nhân lực, con người không chỉ được coi là một yếu tố đầu vào, độc lập với các yếu tố khác của quá trình quản lý mà con người được coi là yếu tố chính, yếu tố quan trọng nhất của mọi tổ chức. Theo đó, quản lý nguồn nhân lực trở thành một phần chính, phần cơ bản trong quản lý tổ chức.

Có nhiều cách hiểu khác nhau về quản lý nguồn nhân lực do cách tiếp cận và nhận thức khác nhau. Một số khái niệm thường được đề cập đến trong các tài liệu nghiên cứu về quản lý nguồn nhân lực như sau:

- Quản lý nguồn nhân lực là việc thiết kế, xây dựng hệ thống các triết lý, chính sách và thực hiện các hoạt động chức năng về thu hút, đào tạo - phát triển và duy trì nguồn lực con người trong một tổ chức nhằm đạt được kết quả tối ưu cho cả tổ chức và người lao động.

- Quản lý nguồn nhân lực là những hoạt động nhằm tăng cường những đóng góp có hiệu quả của cá nhân vào mục tiêu của tổ chức trong khi đồng thời cố gắng đạt được những mục tiêu của cá nhân.

Cho dù tiếp cận ở góc độ nào thì các quan niệm về quản lý nguồn nhân lực đều có những điểm chung là:

- Quản lý nguồn nhân lực được thực hiện thông qua nhiều hoạt động khác nhau như thu hút, đào tạo, phát triển, sử dụng, đánh giá con người trong tổ chức.

- Quản lý nguồn nhân lực nhằm giúp cho tổ chức có được nguồn nhân lực đáp ứng được yêu cầu về cả số lượng và chất lượng.

- Quản lý nguồn nhân lực nhằm đạt được kết quả tối ưu cho tổ chức và cho người lao động.

Từ các điểm chung đó, có thể đưa ra khái niệm quản lý nguồn nhân lực như sau: Quản lý nguồn nhân lực là việc thiết kế và xây dựng các chính sách và thực hiện các hoạt động về thu hút, duy trì và phát triển nguồn lực con người trong tổ chức nhằm đáp ứng yêu cầu về số lượng và chất lượng nguồn nhân lực, thông qua đó đạt được kết quả tối ưu cho cả tổ chức và người lao động.

Quản lý nguồn nhân lực trong khu vực công một mặt cũng có những điểm chung giống như quản lý nguồn nhân lực của khu vực tư bởi đối tượng chung của quản lý nguồn nhân lực trong khu vực công và trong khu vực tư đều là con người. Vì vậy, nhiều kỹ thuật trong quản lý và phát triển con người đều có thể áp dụng chung cho các loại khu vực khác nhau này. Mặt khác, nguồn nhân lực trong khu vực công gồm những người lao động đặc biệt (gồm chủ yếu là cán bộ, công chức, viên chức) với những đặc trưng cơ bản như đã trình bày ở phần trên, do đó quản lý nguồn nhân lực trong các tổ chức thuộc khu vực công đòi hỏi có những điểm khác biệt so với quản lý nguồn nhân lực trong các tổ chức thông thường khác.

Sự khác biệt đó xuất phát từ sự khác biệt về công việc của tổ chức trong khu vực công. Hoạt động trong các tổ chức khu vực công luôn gắn liền với quyền lực nhà nước. Cán bộ, công chức được sử dụng các nguồn lực của Nhà nước để thực thi công vụ, họ hoạt động vì các mục tiêu chung của Nhà nước, không mang tính

lợi nhuận. Các cơ quan nhà nước hoạt động trên những nguyên tắc khác với hoạt động của các tổ chức khác. Do đó, quản lý nguồn nhân lực trong tổ chức khu vực công đòi hỏi phải có sự khác biệt để đảm bảo cho nguồn nhân lực thích ứng được với những đặc trưng đó của các tổ chức khu vực công. Người làm việc trong các tổ chức khu vực công, ngoài việc chịu sự điều tiết chung của Bộ Luật lao động giống như những người lao động khác, còn chịu sự ràng buộc của luật riêng biệt. Hầu hết các quốc gia trên thế giới đều có những luật riêng để quản lý nguồn nhân lực trong tổ chức khu vực công. Điều đó cũng thể hiện sự khác biệt của quản lý và phát triển nguồn nhân lực trong tổ chức khu vực công với quản lý và phát triển nguồn nhân lực của các tổ chức khác.

Ở Việt Nam, Bộ Luật ao động quy định: "Chế độ lao động đối với công chức, viên chức nhà nước, người giữ các chức vụ được bầu, cử hoặc bổ nhiệm, người thuộc lực lượng quân đội Nhân dân, công an Nhân dân, người thuộc các đoàn thể Nhân dân, các tổ chức chính trị, xã hội khác và xã viên hợp tác xã do các văn bản pháp luật khác quy định nhưng tùy từng đối tượng mà được áp dụng một số quy định trong Bộ luật này". Đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong tổ chức khu vực công ở nước ta chủ yếu được điều chỉnh bằng Luật Cán bộ, công chức, Luật Viên chức và các văn bản có liên quan.

2. Nội dung cơ bản của quản lý nguồn nhân lực trong khu vực công

Một số nội dung chính của quản lý nguồn nhân lực khu vực công bao gồm:

- Phân tích và thiết kế công việc:

Phân tích công việc: Là quá trình thu thập, đánh giá và tổ chức thông tin một cách có hệ thống về công việc để xác định nhiệm vụ và trách nhiệm cần thiết cho từng loại công việc và trình độ, năng lực người lao động cần thiết phải có để thực hiện công việc.

Kết quả phân tích công việc gồm: bản mô tả công việc, bản tiêu chuẩn kết quả thực hiện công việc, bản tiêu chuẩn nhân sự thực hiện công việc. Đây là một công cụ quản lý nguồn nhân lực cơ bản nhất và là cơ sở cho các hoạt động quản lý

nguồn nhân lực khác như kế hoạch hóa, tuyển dụng, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng, đánh giá, định giá công việc, trả lương…

Thiết kế công việc là quá trình kết hợp các phần việc rời rạc lại với nhau để hợp thành một công việc trọn vẹn nhằm giao cho một cá nhân hay người lao động thực hiện. Nói cách khác, thiết kế công việc là quá trình xác định các công việc cụ thể cần hoàn thành và các phương pháp được sử dụng để hoàn thành công việc, cũng như mối quan hệ của công việc đó với các công việc khác trong tổ chức.

Việc thiết kế công việc có thể tạo ra sự thỏa mãn trong công việc, bởi vì con người có thể thỏa mãn với cách thức bố trí công việc này hơn cách thức khác, điều quan trọng là có thể xác định điều gì làm nên một công việc mà họ cảm thấy là "tốt".

- Kế hoạch hóa nguồn nhân lực: là quá trình nghiên cứu, xác định nhu cầu nguồn nhân lực, đưa ra các chính sách và thực hiện các chương trình, hoạt động có liên quan tới nhân lực để bảo đảm cho tổ chức luôn có đủ nguồn nhân lực với các phẩm chất, kỹ năng phù hợp để thực hiện công việc có năng suất, chất lượng và hiệu quả cao, đạt được các mục tiêu chung đã đề ra của tổ chức.

- Tuyển dụng nhân sự: là quá trình tìm kiếm, thu hút, lựa chọn và quyết định tiếp nhận người lao động vào một vị trí của tổ chức một cách phù hợp nhất với tiêu chuẩn và yêu cầu của vị trí cần tuyển.

- Sử dụng nguồn nhân lực; là quá trình sắp xếp, bố trí nhân sự vào các vị trí công việc của tổ chức, khai thác và phát huy tối đa năng lực làm việc của nhân sự nhằm đạt hiệu quả cao của công việc, thông qua đó đạt được mục tiêu của tổ chức đề ra.

Để thực hiện được hai nhiệm vụ này, sử dụng nguồn nhân lực bao gồm một số hoạt động chủ yếu như: Sắp xếp, bố trí người lao động đã được tuyển dụng chính thức vào các vị trí công việc dựa trên các yêu cầu về công việc và khả năng đáp ứng của người lao động; đề bạt, thăng tiến; thuyên chuyển, luân chuyển các vị trí; kỷ luật; tinh giản biên thế; thôi việc và nghỉ hưu.

- Đào tạo, phát triển nguồn nhân lực: là quá trình nâng cao năng lực của nguồn nhân lực nhằm đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu của công việc trong tổ chức ở hiện tại và tương lai.

Quy trình đào tạo phát triển nguồn nhân lực thường bao gồm 4 giai đoạn cơ bản sau: Xác định nhu cầu đào tạo; Lập kế hoạch đào tạo; Tổ chức thực hiện đào tạo; Đánh giá đào tạo.

- Đánh giá thực thi công vụ: Đây là một quá trình xem xét có hệ thống và chính thức tình hình thực hiện công việc của người lao động dựa trên các tiêu chí đánh giá đã được xác định, bằng các phương pháp đánh giá phù hợp để phản ánh quá trình làm việc, kết quả làm việc của người lao động.

- Khen thưởng, kỷ luật:

Cán bộ, công chức, viên chức có thành tích trong công vụ thì được khen thưởng theo quy định của pháp luật về thi đua, khen thưởng. Bên cạnh đó, cán bộ, công chức, viên chức được khen thưởng do có thành tích xuất sắc hoặc công trạng thì được nâng lương trước thời hạn, được ưu tiên khi xem xét bổ nhiệm chức vụ cao hơn nếu cơ quan, tổ chức, đơn vị có nhu cầu.

Kỷ luật là việc áp dụng trách nhiệm pháp lý đối với cán bộ, công chức, viên chức khi có hành vi vi phạm các nội quy, quy chế của cơ quan, đơn vị trong quá trình thực thi công vụ hoặc có hành vi vi phạm pháp luật khác mà theo quy định của pháp luật cần phải xử lý kỷ luật.

Mục tiêu của kỷ luật là nhằm định hướng hành vi của cán bộ, công chức, viên chức tạo ra sự hợp tác giữa các cá nhân và các bộ phận trong cơ quan, tổ chức, đơn vị đảm bảo quy trình làm việc được thực hiện một cách nghiêm túc, qua đó đạt được năng suất và hiệu quả cao trong thực thi công vụ.

- Xây dựng các chính sách, chế độ liên quan đến nguồn nhân lực

Các hoạt động quản lý nguồn nhân lực của tổ chức nói chung và tổ chức khu vực công nói riêng có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Vì vậy, cần quan tâm một cách toàn diện tới tất cả những nội dung đó để quản lý nguồn nhân lực có hiệu quả.

3. Các nguyên tắc quản lý nguồn nhân lực trong khu vực công

Quản lý nguồn nhân lực trong khu vực công phải tuân thủ những nguyên tắc cơ bản của quản lý người lao động trong bất cứ tổ chức nào, tuy nhiên, do những đặc trưng riêng nên có những nguyên tắc mang tính đặc thù. Nhìn chung, một số nguyên tắc cơ bản bao gồm:

- Nguyên tắc tuân thủ pháp luật: mọi hoạt động và các chủ thể trong quản lý nguồn nhân lực phải dựa trên cơ sở pháp luật quy định trong đó bao gômg cả người lao động và người sử dụng lao động.

- Nguyên tắc công khai, minh bạch trong các chính sách quản lý nguồn nhân lực của khu vực công, từ chính sách tiền lương, đánh giá, đào tạo, bồi dưỡng...

- Nguyên tắc khách quan, công bằng trong các chính sách và thực tiễn tuyển dụng, đánh giá, khen thưởng, kỷ luật...

- Nguyên tắc không phân biệt, đối như không phân biệt đối xử về giới tính, dân tộc, thành phần tôn giáo... khi thực hiện những nội dung cơ bản trong quản lý nguồn nhân lực.

- Nguyên tắc công tích: chính sách và thực tiễn quản lý nguồn nhân lực trong tổ chức phải đảm bảo dựa trên thành tích, công trạng.

4. Các mô hình chủ yếu trong quản lý nguồn nhân lực trong khu vực công

a) Mô hình chức nghiệp

Trong mô hình này, nguồn nhân lực trong khu vực công được phân loại theo trình độ đào tạo để làm cơ sở cho việc xếp ngạch. Mỗi một ngạch lại bao gồm nhiều bậc khác nhau. Mỗi một bậc tương ứng với một hệ số tiền lương. Các hệ số tiền lương tăng dần theo chiều tăng của bậc. Như vậy, lương gắn liền với ngạch, bậc chứ không gắn liền với vị trí hay nội dung công việc mà công chức đảm nhận. Việc trả lương hoàn toàn căn cứ vào bằng cấp và thâm niên công tác. Vấn đề được quan tâm nhất trong mô hình này là làm thế nào trả lương một cách "công bằng" dựa trên cơ sở bằng cấp. Điều này có nghĩa là trong số những người có thâm niên công tác bằng nhau thì ai có bằng cấp cao hơn sẽ được trả lương cao hơn. Mỗi một ngạch, bậc gắn liền với chức năng, nhiệm vụ của công chức ở ngạch đó phải thực

hiện nhưng không gắn liền với vị trí mà công chức đảm nhiệm. Như vậy, công chức ở các vị trí công việc khác nhau có thể cùng giữ chung một ngạch và có cùng chức trách chung như nhau nhưng không gắn liền với các vị trí công việc mà mỗi công chức đảm nhận. Công chức vẫn được giữ ngạch bậc ngay cả khi vị trí công việc mà họ nắm giữ không còn.

Trong mô hình chức nghiệp, công chức tuyển dụng vào làm việc theo ngành hay lĩnh vực chuyên môn. Đây cũng chính là căn cứ để bổ nhiệm công chức vào ngạch và phân công công việc đối với công chức, trong quá trình hoạt động công vụ, họ có thể được chuyển từ vị trí công việc này sang vị trí công việc khác hoặc từ cơ quan này sang cơ quan khác. Công chức bắt đầu nghề nghiệp của mình khi được bổ nhiệm vào bậc đầu tiên của ngạch tuyển dụng (thường dựa trên trình độ đào tạo) và từ đó phát triển nghề nghiệp của mình qua những vị trí công việc khác nhau theo quy định của pháp luật. Các công chức bậc cao trong nền công vụ thông thường phải trải qua một số vị trí thấp hơn trong hệ thống thứ bậc của nền công vụ trước khi được đề bạt lên các vị trí cao hơn. Bổ nhiệm công chức cấp cao thường phải tuân theo các quy trình, thủ tục chặt chẽ và mang tính tập trung cao. Mô hình công vụ chức nghiệp được bắt nguồn từ Pháp, sau đó được áp dụng rộng rãi ở nhiều nước bên ngoài châu Âu, đặc biệt là ở các nước đang phát triển từng là thuộc địa của Pháp và Bồ Đào Nha.

b) Mô hình việc làm

Đây là mô hình quản lý nguồn nhân lực dựa trên vị trí việc làm. Trong mô hình này, hệ thống tiền lương được thiết lập dựa trên cơ sở đánh giá công việc ở từng vị trí việc làm, do đó coi trọng vào công việc hơn là đặc điểm cá nhân của người nắm giữ công việc. Nền công vụ bao gồm một hệ thống thứ bậc công việc được thiết lập dựa trên việc phân tích một cách hệ thống nội dung các công việc đó. Như vậy, trong mô hình việc làm, công việc được sắp xếp theo theo một trật tự thứ bậc chứ không phải bản thân công chức và trình độ học vấn của họ như trong mô hình chức nghiệp.

Các vị trí công việc khác nhau được xếp vào các mức khác nhau căn cứ vào mức độ phức tạp của công việc. Vấn đề được quan tâm nhất trong mô hình này là đảm bảo việc trả lương công bằng theo các vị trí công việc. Mỗi một mức lại được phân chia thành nhiều bậc gắn với hệ số tiền lương tăng dần. Về nguyên tắc, công chức có thể chuyển từ vị trí này sang vị trí khác nhưng với điều kiện các vị trí đó phải có nhiệm vụ và mức độ trách nhiệm tương tự, và do đó tiền lương được nhận cũng tương đương.

Mô hình việc làm thường được coi là một mô hình "mở" vì nó tạo điều kiện cho tất cả những ai quan tâm đều có thể tiếp cận đến các vị trí công việc và cho phép dự tuyển vào tổ chức bất cứ khi nào có vị trí công việc trống. Trong nền công vụ việc làm, vấn đề được quan tâm là chọn được người phù hợp nhất cho mỗi vị trí công việc mà không quan tâm đến việc người đó được lựa chọn thông qua tuyển chọn nội bộ hay từ bên ngoài. Khi có nhu cầu và cơ hội, người lao động có thể chuyển đổi công việc từ khu vực tư sang khu vực công và ngược lại. Muốn đảm nhận các vị trí công việc ở mức cao hơn, các công chức phải thực thi tốt công việc hiện tại để chứng minh được mình có thể hoàn thành các công việc phức tạp hơn. Mô hình việc làm được áp dụng ở Vương quốc Anh, Ốt-xtrây-lia, Niu-di-lân, Ca-na-đa và Mỹ cũng như các nước đang phát triển chịu ảnh hưởng của khối thịnh vượng chung.

Khác với mô hình chức nghiệp (gắn liền với các loại ngạch, bậc chuyên môn rất chặt chẽ và với chế độ công chức suốt đời), mô hình việc làm coi việc phục vụ trong bộ máy nhà nước không phải là một "nghề nghiệp suốt đời" mà đơn giản chỉ là một việc làm nên việc tuyển chọn công chức được tiến hành khi có chỗ trống các vị trí công việc trong nền công vụ. Việc tuyển người vào bộ máy nhà nước thực chất là tuyển vào các vị trí trống của một công việc nhất định chứ không phải tuyển vào "ngạch, bậc" và làm bất cứ công việc gì được giao như trong mô hình chức nghiệp. Một người chỉ có thể trở thành công chức sau khi thi đỗ vào một chỗ trống trong nền công vụ đã được thông báo công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng. Việc thông báo công khai này là bắt buộc không chỉ đối với việc

tuyển mới vào công vụ mà còn đối với các vị trí cao hơn trong nền công vụ khi thực hiện bổ nhiệm, thăng tiến đối với công chức. Đối với việc đề bạt, cũng cần phải phải được thông báo công khai để công chức và những người nộp đơn từ bên ngoài cùng nhau cạnh tranh. Như vậy, đối tượng tuyển dụng vào một vị trí nào đó trong nền công vụ được mở rộng và tạo cơ hội cho không chỉ những người bên trong công vụ mà cả những người làm việc ở các doanh nghiệp và khu vực ngoài nhà nước có thể tham gia. Chế độ công vụ này cho phép các cơ quan nhà nước dễ dàng thay đổi vị trí công tác của công chức theo yêu cầu công việc dựa theo thành tích, công trạng và năng lực thực tế của bản thân công chức.

Nhiều nước trên thế giới hiện nay đang tiến hành cải cách khu vực công, trong đó nhấn mạnh đến cải cách nội dung quản lý nguồn nhân lực theo mô hình công vụ việc làm. Ngay cả những nước được coi là có nền công vụ điển hình theo mô hình chức nghiệp như Cộng hòa Pháp cũng đang trong quá trình cải cách sâu sắc theo hướng tăng cường các yếu tố của nền công vụ việc làm nhằm khắc phục những hạn chế của nền công vụ chức nghiệp và để đáp ứng nhu cầu phát triển của đất nước.

Ở Việt Nam, quản lý nguồn nhân lực trong khu vực công mang rõ những đặc trưng cơ bản của mô hình chức nghiệp. Trong suốt một thời gian dài do ảnh hưởng của tư duy gắn liền với nền kinh tế nhỏ, kế hoạch hóa tập trung, quan liêu bao cấp, hệ thống quản lý công chức, viên chức nước ta còn nhiều hạn chế, không theo kịp được nhu cầu phát triển, hiệu lực, hiệu quả không cao. Công chức được phân loại theo ngạch, bậc. Mỗi ngạch có các tiêu chuẩn riêng, nhưng không gắn liền với vị trí công việc cụ thể mà gắn liền với trình độ đào tạo. Các quy định về nhiệm vụ của công chức ở các ngạch còn quá chung chung và áp dụng cho tất cả các công chức cùng ngạch nhưng làm việc ở các cơ quan, tổ chức khác nhau, đảm nhận các vị trí công việc khác nhau. Cũng không có sự phân biệt giữa những người cùng một ngạch nhưng làm việc ở trung ương và địa phương. Đây cũng chính là nguyên nhân dẫn đến hiện tượng là người có trình độ chuyên môn cao thì làm việc thấp và ngược lại hoặc những người làm những công việc phức tạp, trách nhiệm đòi hỏi

cao hơn nhưng lương lại được trả thấp hơn những người làm công việc đơn giản hơn, trách nhiệm thấp hơn. Khó có thể đảm bảo được tính khách quan, công bằng trong việc trả lương và các chế độ đãi ngộ. Việc đánh giá công chức cũng chỉ mang tính hình thức vì thực chất các tiêu chí đánh giá chủ yếu "gắn với người" chứ không "gắn với công việc"; nhiều yếu tố chủ quan còn chi phối hoạt động đánh giá do các tiêu chí đánh giá không rõ ràng. Những hạn chế này cùng với chủ nghĩa bình quân trong chính sách đãi ngộ đang triệt tiêu dần động lực làm việc của công chức.

Chính vì vậy, trong xu thế cải cách công vụ, Việt Nam đang nghiên cứu để có thể áp dụng một số các yếu tố của mô hình công vụ việc làm nhằm góp phần khắc phục được những hạn chế của nền công vụ hiện hành.

Hiện nay có một số quốc gia sử dụng mô hình quản lý nguồn nhân lực theo kiểu hỗn hợp, tuy nhiên không có lý thuyết riêng về mô hình này mà thực chất là sự phối hợp của 2 mô hình trên. Khi áp dụng mô hình này có nhiều ưu điểm như: Làm cho nền công vụ thích ứng dần dần, không gây sốc khi chuyển từ mô hình chức nghiệp sang mô hình vị trí việc làm; Tạo cho người lao động nhiều cơ hội hơn trong việc lựa chọn công việc cũng như quyết định có gắn bó lâu dài với công việc mà mình đang đảm nhiệm hay không.

So sánh các chế độ công vụ trên với chế độ công vụ ở nước ta hiện nay cho thấy, trong giai đoạn quá độ chuyển từ hành chính truyền thống sang hành chính phát triển, tính hỗn hợp trong chế độ công vụ là một tất yếu. Tuy nhiên, nếu duy trì lâu chế độ quản lý nguồn nhân lực hỗn hợp sẽ làm cho nền công vụ không đáp ứng với yêu cầu phát triển trong xu thế mới.

III. TRÁCH NHIỆM CỦA CÁC CHỦ THỂ QUẢN LÝ NGUỒN NHÂN LỰC TRONG KHU VỰC CÔNG

1. Trách nhiệm của các chủ thể quản lý nhà nước đối với nguồn nhân lực trong khu vực công

Xét ở góc độ hệ thống, nguồn nhân lực của khu vực công được quản lý bởi các chủ thể khác nhau. Tuy nhiên, tùy thuộc vào thể chế chính trị của quốc gia,

các cơ quan, tổ chức thuộc khu vực công có thể có nhiều loại khác nhau và quản lý người lao động làm việc trong khu vực công do nhiều cơ quan quản lý nguồn nhân lực khác nhau đảm nhận. Ví dụ, quản lý những người làm việc trong hệ thống các cơ quan thuộc hệ thống lập pháp tùy thuộc vào thể chế nhà nước có thể do một cơ quan quản lý nguồn nhân sự riêng đảm nhận. Hoặc những người làm việc trong bộ máy của các cơ quan thuộc lĩnh vực tư pháp cũng có thể được tổ chức tương tự. Nhưng cũng có nước, do thể chế nhà nước quy định, chỉ trừ những người là đại biểu được bầu của cơ quan lập pháp, những người phục vụ trong các cơ quan đó đều thuộc diện quản lý của các cơ quan quản lý nguồn nhân lực chung.

Mục đích cơ bản của các cơ quan quản lý nguồn nhân lực là đảm bảo cho nguồn nhân lực của khu vực công nói chung và từng tổ chức trong khu vực công được quản lý và sử dụng có hiệu quả.

Riêng nguồn nhân lực làm việc cho các tổ chức khu vực công ở nhiều nước đều được quản lý thống nhất thông qua một cơ quan quản lý nguồn nhân lực chung. Địa vị pháp lý của cơ quan quản lý nguồn nhân lực chung cũng rất khác nhau. Ở một số nước việc quản lý chung, thống nhất nguồn nhân lực làm việc cho các cơ quan nhà nước được trao cho một bộ, trong khi ở một số nước khác được trao cho Ủy ban công vụ hay thậm chí là một vụ thuộc Bộ Tài chính.

Do nguồn nhân lực của tổ chức khu vực công bao gồm nhiều loại khác nhau, nội dung quản lý nguồn nhân lực lại bao gồm nhiều hoạt động khác nhau nên pháp luật quy định cụ thể về việc quản lý đối với từng loại, cũng như xác định phạm vi, tức các nội dung, các hoạt động mà từng chủ thể phải thực hiện trong quản lý nguồn nhân lực.

Ở Việt Nam, Luật Cán bộ, công chức năm 2008 và Luật sửa đổi bổ sung một số điều năm 2019 quy định thẩm quyền quản lý cán bộ công, chức cho các cơ quan, tổ chức. Tuy nhiên cần phải phân biệt trách nhiệm quản lý nguồn nhân lực của cơ quan quản lý nhà nước và trách nhiệm của cơ quan sử dụng nguồn nhân lực. Mặc dù về hình thức, nội dung quản lý nhà nước đối với nguồn nhân lực của các cơ quan nhà nước có thể có những quy định giống như với nội dung quản lý

nguồn nhân lực của cơ quan sử dụng nhân lực nhưng thẩm quyền và phạm vi quản lý của hai loại cơ quan này không giống nhau.

Chủ thể quản lý nhà nước đối với cán bộ, công chức trong cơ quan nhà nước bao gồm các cơ quan thuộc bộ máy hành chính nhà nước như: Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dâncác cấp. Việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật để quản lý cán bộ, công chức phải dựa trên hệ thống văn bản quy phạm pháp luật cao hơn như Hiến pháp, luật, pháp lệnh. Các cơ quan nhà nước phải chấp hành nghiêm chỉnh tính pháp luật của các loại văn bản quy phạm pháp luật quản lý cán bộ, công chức do các tổ chức khu vực công có thẩm quyền ban hành.

2. Trách nhiệm của các chủ thể quản lý nguồn nhân lực trong nội bộ tổ chức thuộc khu vực công

Hoạt động quản lý nguồn nhân lực khu vực công được tổ chức theo hình thức vừa quản lý chung thống nhất toàn bộ những người lao động làm việc trong khu vực công, vừa quản lý nguồn nhân lực của từng cơ quan, tổ chức. Trong thực tế, xét cả ở khía cạnh chung và từng tổ chức, có nhiều chủ thể tham gia vào quản lý nguồn nhân lực của khu vực công và chức năng, nhiệm vụ của các chủ thể này được pháp luật quy định.

Trong khi đó, quản lý công chức của từng cơ quan sử dụng công chức là những tác nghiệp cụ thể của quản lý nhân sự trong tổ chức đó. Hoạt động quản lý nguồn nhân lực của một cơ quan nhà nước, một mặt phải chịu sự quản lý nhà nước về quản lý nguồn nhân lực của cơ quan có thẩm quyền, nhưng đồng thời phải áp dụng những nền tảng khoa học về quản lý nguồn nhân lực để quản lý tốt nhất nguồn nhân lực của tổ chức.

Ở Việt Nam, Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về nguồn nhân lực khu vực công. Hoạt động quản lý nhà nước đối với nguồn nhân lực khu vực công được phân cấp giữa trung ương và địa phương. Luật Cán bộ, công chức năm 2008 quy định "Bộ Nội vụ chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công chức".

Chức năng, nhiệm vụ cụ thể về quản lý công chức như sau:

+ Xây dựng dự án luật, pháp lệnh về công chức để Chính phủ trình Quốc hội, ủy ban Thường vụ Quốc hội;

+ Xây dựng trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quy định về chiến lược, kế hoạch, quy hoạch, chương trình phát triển đội ngũ công chức; phân công, phân cấp quản lý công chức và biên chế công chức; phương pháp xác định vị trí việc làm và cơ cấu công chức; chiến lược, kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ công chức; chế độ tiền lương và các chính sách, chế độ đãi ngộ khác đối với công chức; chính sách đối với người có tài năng; tiêu chuẩn chức danh và tuyển chọn công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý trong các tổ chức khu vực công; bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, điều động, luân chuyển, biệt phái, từ chức, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật, thôi việc, nghỉ hưu đối với công chức;

+ Quy định ngạch và mã ngạch công chức; ban hành và hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện chức danh, tiêu chuẩn các ngạch công chức; cơ cấu ngạch công chức, quy chế thi tuyển, xét tuyển công chức, quy chế tổ chức thi nâng ngạch công

chức, nội quy thi tuyển, thi nâng ngạch công chức, quy chế đánh giá công chức; chương trình bồi dưỡng theo tiêu chuẩn ngạch công chức, chương trình đào tạo, bồi dưỡng theo tiêu chuẩn chức vụ lãnh đạo, quản lý;

+ Quy định về lập hồ sơ, quản lý hồ sơ; số hiệu công chức; mã số các tổ chức khu vực công; thẻ và chế độ đeo thẻ của công chức; trang phục đối với công chức;

+ Quản lý về số lượng, chất lượng, cơ cấu ngạch công chức và số lượng vị trí việc làm;

+ Chủ trì tổ chức thi nâng ngạch công chức từ ngạch chuyên viên và tương đương lên ngạch chuyên viên chính và tương đương, từ ngạch chuyên viên chính và tương đương lên ngạch chuyên viên cao cấp và tương đương trong cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp của Nhà nước; chủ trì, phối hợp với các Bộ, cơ quan ngang Bộ quản lý ngành, lĩnh vực xây dựng ngân hàng đề thi nâng ngạch công chức; giám sát, kiểm tra việc tổ chức thi nâng ngạch công chức từ ngạch nhân viên lên

ngạch cán sự và tương đương, từ ngạch nhân viên, cán sự và tương đương lên ngạch chuyên viên và tương đương của các cơ quan quản lý công chức; bổ nhiệm, xếp lương và nâng bậc lương trước thời hạn đối với ngạch chuyên viên cao cấp và tương đương;

+ Hướng dẫn và tổ chức thống kê đội ngũ công chức trong cả nước; xây dựng và quản lý dữ liệu quốc gia về đội ngũ công chức;

+ Hướng dẫn và tổ chức thực hiện chế độ báo cáo về quản lý công chức;

+ Thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về công chức;

+ Giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với công chức theo phân cấp và theo quy định ccủa pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

- Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có nhiệm vụ và quyềnhạn sau trong quản lý công chức:

+ Quản lý về số lượng, tiêu chuẩn, tuyển dụng, sử dụng đối với công chức thuộc phạm vi quản lý theo phân công, phân cấp; nâng bậc lương thường xuyên và phụ cấp thâm niên vượt khung đối với công chức ngạch chuyên viên cao cấp và tương đương; bổ nhiệm ngạch, xếp lương, nâng bậc lương và phụ cấp thâm niên vượt khung đối với công chức ngạch chuyên viên chính và tương đương trở xuống;

+ Tổ chức việc tuyển dụng và phân công, phân cấp tuyển dụng, sử dụng và đào tạo, bồi dưỡng công chức thuộc thẩm quyền quản lý;

+ Quản lý vị trí việc làm và biên chế công chức theo phân công, phân cấp và theo quy định của pháp luật;

+ Quyết định nội dung thi tuyển, xét tuyển sau khi có ý kiến thẩm định của Bộ Nội vụ; quản lý chương trình bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng chuyên ngành thuộc ngành, lĩnh vực quản lý;

+ Chủ trì, phối hợp với Bộ Nội vụ và các cơ quan có liên quan xây dựng chế độ, chính sách đối với công chức thuộc ngành, lĩnh vực đặc thù trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ;

+ Chủ trì, phối hợp với Bộ Nội vụ xây dựng tiêu chuẩn nghiệp vụ các ngạch công chức thuộc ngành, lĩnh vực quản lý để Bộ Nội vụ thống nhất ban hành; phối hợp với Bộ Nội vụ tổ chức thi nâng ngạch đối với các ngạch công chức thuộc ngành, lĩnh vực quản lý;

+ Chủ trì, phối hợp với Bộ Nội vụ tổ chức thi nâng ngạch công chức từ nhân viên lên cán sự và tương đương; từ nhân viên, cán sự và tương đương lên chuyên viên và tương đương đối với công chức thuộc phạm vi quản lý;

+ Tổ chức thực hiện chế độ tiền lương và các chế độ chính sách đãi ngộ khác đối với công chức thuộc thẩm quyền quản lý;

+ Thực hiện công tác khen thưởng, kỷ luật đối với công chức hoặc đề nghị cấp có thẩm quyền khen thưởng, kỷ luật theo quy định;

+ Thực hiện thống kê và báo cáo thống kê công chức theo quy định;

+ Hướng dẫn, thanh tra, kiểm tra việc thi hành các quy định của pháp luật đối với công chức thuộc phạm vi quản lý;

+ Giải quyết khiếu nại, tố cáo theo phân cấp và theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

- Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có nhiệm vụ và quyền hạn:

+ Quản lý về số lượng, tiêu chuẩn, tuyển dụng, sử dụng đối với công chức thuộc phạm vi quản lý theo phân công, phân cấp; nâng bậc lương thường xuyên và phụ cấp thâm niên vượt khung đối với công chức ngạch chuyên viên cao cấp và tương đương; bổ nhiệm ngạch, xếp lương, nâng bậc lương và phụ cấp thâm niên vượt khung đối với công chức ngạch chuyên viên chính và tương đương trở xuống;

+ Tổ chức việc tuyển dụng và phân công, phân cấp tuyển dụng, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng công chức thuộc thẩm quyền quản lý;

+ Quản lý vị trí việc làm và biên chế công chức theo phân cấp và theo quy định của pháp luật;

+ Chủ trì, phối hợp với Bộ Nội vụ tổ chức thi nâng ngạch công chức từ nhân viên lên cán sự và tương đương; từ nhân viên, cán sự và tương đương lên chuyên viên và tương đương đối với công chức thuộc phạm vi quản lý;

+ Tổ chức thực hiện chế độ tiền lương và các chế độ chính sách đãi ngộ khác đối với công chức thuộc thẩm quyền quản lý;

+ Thực hiện công tác khen thưởng, kỷ luật đối với công chức theo thẩm quyền hoặc đề nghị cấp có thẩm quyền khen thưởng, kỷ luật theo quy định;

+ Thực hiện thống kê và báo cáo thống kê công chức theo quy định;

+ Thanh tra, kiểm tra việc thi hμnh các quy định của pháp luật đối với công chức thuộc phạm vi quản lý;

+ Giải quyết khiếu nại, tố cáo theo phân cấp và theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

Đối với quản lý viên chức: Luật Viên chức năm 2010 quy định:

Bộ Nội vụ chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về viên chức và có các nhiệm vụ, quyền hạn sau:

+ Xây dựng và ban hành theo thẩm quyền hoặc trình cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về viên chức;

+ Chủ trì phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ lập quy hoạch, kế hoạch xây dựng, phát triển đội ngũ viên chức trình cấp có thẩm quyền quyết định;

+ Chủ trì phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ trong việc ban hành hệ thống danh mục, tiêu chuẩn và mã số chức danh nghề nghiệp;

+ Quản lý công tác thống kê về viên chức; hướng dẫn việc lập, quản lý hồ sơ viên chức; phát triển và vận hành cơ sở dữ liệu quốc gia về viên chức;

+ Thanh tra, kiểm tra việc quản lý nhà nước về viên chức;

+ Hàng năm, báo cáo Chính phủ về đội ngũ viên chức.

- Các bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm thực hiện quản lý nhà nước về viên chức.

- Ủy ban Nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện quản lý nhà nước về viên chức.

Hoạt động quản lý nguồn nhân lực trong nội bộ một tổ chức của khu vực công với tư cách là một tổ chức sử dụng nguồn nhân lực không chỉ bao gồm những hoạt động mang tính chuyên môn nghiệp vụ về quản lý nhân sự, thực hiện các quy trình thủ tục nhằm áp dụng các quy định của nhà nước về nhân sự mà còn phải chú ý đến tất cả các hoạt động nhằm tạo điều kiện tốt nhất để tất cả các thành viên trong tổ chức có động lực làm việc và đạt hiệu quả cao. Ở góc độ này, để quản lý nguồn nhân lực có hiệu quả đòi hỏi phải có sự tham gia của tất cả các nhà quản lý. Nói cách khác, nhiệm vụ quản lý con người là nhiệm vụ của tất cả các nhà quản lý, chứ không đơn thuần của người làm việc ở bộ phận tổ chức cán bộ, những người làm công tác chuyên môn về quản lý nguồn nhân lực.

Trách nhiệm quản lý nguồn nhân lực được phân chia giữa các nhà quản lý; các chuyên gia quản lý nguồn nhân lực và các thành viên (cán bộ, công chức,viên chức) trong tổ chức được cụ thể hóa tại Bảng dưới đây.

Bảng 1: Trách nhiệm quản lý nguồn nhân lực

trong nội bộ tổ chức khu vực công

Người lãnh đạo, quản lý cao cấp trong tổ chức	- Quyết định các định hướng chiến lược và các giá trị phù hợp với chính sách và thực tiễn quản lý nguồn nhân lực; - Quyết định quy mô nguồn lực đầu tư trong quản lý nguồn nhân lực.
Các nhà quản lý mang tính thứ bậc trong tổ chức	- Xây dựng các mối quan hệ quản lý hiệu quả với cấp dưới; - Áp dụng các chính sách quản lý nguồn nhân lực; - Duy trì các mối quan hệ phù hợp với các chủ thể khác: Các đơn vị, phòng ban khác, tổ chức công đoàn, v,v. - Thúc đẩy và áp dụng chế tài đối với các hành vi của cán bộ, công chức, viên chức
Các chuyên gia về quản lý nguồn nhân lực trong tổ chức	- Quản lý quy trình hành chính của quản lý nguồn nhân lực sao cho tuân thủ các quy định và theo yêu cầu về hiệu quả và hiệu lực; - Đại diện cho người lao động trước ban lãnh đạo và cán bộ quản lý; - Can thiệp với tư cách các tác nhân thay đổi.
Cán bộ, công chức, viên chức và người lao động trong tổ chức	- Thực hiện công việc qua đó được trả lương, đạt được các tiêu chuẩn công việc và tuân thủ kỷ luật lao động; - Đảm nhiệm một số trách nhiệm của quản lý nguồn nhân lực như: tự đánh giá, đánh giá đồng nghiệp hay cấp trên, trả lời điều tra lấy ý kiến liên quan đến các chế độ, chính sách về quản lý nguồn nhân lực v.v…

IV. MỘT SỐ NỘI DUNG CẢI CÁCH QUẢN LÝ NGUỒN NHÂN LỰC TRONG KHU VỰC CÔNG

1. Cải cách chính sách tuyển dụng

Những thay đổi ở khía cạnh này theo hướng thời gian làm việc linh hoạt hơn, việc tuyển dụng lại người vào làm việc trong bộ máy nhà nước thực hiện dễ dàng hơn, các thủ tục tuyển dụng đơn giản hóa và linh hoạt hơn, việc tuyển dụng được thực hiện công khai, trên cơ sở cạnh tranh.

Nhiều nước chú trọng đến xây dựng các chiến lược quản lý công chức cao cấp và các chương trình phát triển công chức cao cấp riêng. Thủ tục lựa chọn và tuyển dụng công chức cao cấp cũng có những điểm riêng. Các tiêu chuẩn để lựa chọn các ứng viên thường được xác định trước. Muốn vào làm việc ở những vị trí công vụ cao cấp phải qua thi tuyển. Các vị trí công vụ cao cấp này, thông thường được thông báo công khai để mọi đối tượng nếu đáp ứng được yêu cầu đều có thể dự tuyển. Năng lực thực tiễn được xem là tiêu chí quan trọng hơn bằng cấp. Đối tượng dự tuyển có thể là những công chức cao cấp đang làm việc trong công vụ hoặc người làm việc trong khu vực tư hoặc những người đáp ứng được yêu cầu mặc dù chưa làm việc trong khu vực nhà nước hoặc không có thâm niên. Những người này nếu trúng tuyển sẽ được bổ nhiệm vào các vị trí quản lý cao cấp trong hệ thống hành chính và làm việc theo hợp đồng. Với những đối tượng bên ngoài công vụ, nếu trúng tuyển họ cũng không là công chức, họ chỉ làm việc dựa trên các hợp đồng có thời hạn. Mục đích của việc thi tuyển là nhằm tuyển người tài cho nền công vụ và nhằm tăng tính cạnh tranh, tiếp thu kinh nghiệm quản lý, đặc biệt về quản lý tài chính và quản lý nguồn nhân lực của khu vực tư vào khu vực công.

Ở Việt Nam hiện nay, việc tuyển dụng công chức đang tiếp tục được đổi mới, tạo sự công khai, minh bạch, công bằng, góp phần lựa chọn đội ngũ công chức có đủ năng lực, phẩm chất, đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ của các cơ quan, đơn vị trong bộ máy hành chính.

Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021 - 2030 đưa ra nhiệm vụ: Cơ cấu, sắp xếp lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức các

cấp, các ngành theo vị trí việc làm, khung năng lực, bảo đảm đúng người, đúng việc, nâng cao chất lượng, hợp lý về cơ cấu; tiếp tục mở rộng và triển khai có hiệu quả việc thi tuyển cạnh tranh để bổ nhiệm các chức danh lãnh đạo, quản lý cấp vụ, sở, phòng và tương đương.

Tuyển dụng công chức là khâu đầu tiên có tính quyết định đến chất lượng nguồn nhân lực của cơ quan. Trong quá trình thực thi công vụ, việc tuyển dụng đúng người sẽ cho kết quả hoạt động của cơ quan tốt hơn. Luật Cán bộ, công chức nêu rõ việc tuyển dụng công chức phải căn cứ vào yêu cầu, nhiệm vụ, vị trí việc làm và chỉ tiêu biên chế và thông qua thi tuyển theo nguyên tắc công khai, minh bạch, khách quan và đúng pháp luật, đảm bảo tính cạnh tranh. Hình thức tuyển dụng được đổi mới với hai hình thức là thi tuyển và xét tuyển. Hình thức thi, nội dung thi tuyển công chức phải phù hợp với ngành, nghề, đảm bảo lựa chọn được những người có phẩm chất, trình độ và năng lực đáp ứng yêu cầu tuyển dụng. Nội dung thi tuyển gồm thi môn kiến thức chung, nghiệp vụ chuyên ngành; ngoại ngữ và tin học là môn điều kiện (môn nghiệp vụ chuyên ngành được tính hệ số 2). Việc xét tuyển công chức căn cứ vào kết quả học tập và thông qua phỏng vấn về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của người dự tuyển. Quy định này bước đầu đã khắc phục được hạn chế khi xét tuyển theo đối tượng ưu tiên như trước đây, bảo đảm tuyển được công chức có năng lực, trình độ và tạo điều kiện thuận lợi cho các địa phương miền núi, vùng sâu, vùng xa.

Việc tuyển dụng công chức trong giai đoạn hiện nay cũng như trong thời gian tới phải thực sự xuất phát từ nhu cầu công việc thực tế của cơ quan. Để làm được điều này phải kết hợp đồng bộ cùng với các giải pháp khác như: xây dựng được hệ thống danh mục vị trí việc làm và cơ cấu ngạch công chức của cơ quan, từ đó làm cơ sở để tuyển dụng đúng người, đúng việc, đúng số lượng, đảm bảo cơ cấu hợp lý.

Một trong những giải pháp nhằm nâng cao chất lượng tuyển dụng công chức và thi nâng ngạch công chức là việc ứng dụng công nghệ thông tin vào thi tuyển, thi nâng ngạch công chức. Việc ứng dụng công nghệ thông tin vào thi tuyển công

chức không phải là mới đối với các quốc gia có nền công vụ phát triển nhưng là mới đối với nước ta, hình thức thi này đảm bảo được nguyên tắc cạnh tranh khách quan, công bằng, minh bạch, thực tài và hạn chế được tiêu cực trong thi cử. Vấn đề đặt ra hiện nay lànên bổ sung khâu phỏng vấn trong thi tuyển để lựa chọn được người phù hợp nhất vào cơ quan. Bởi vì hoạt động công vụ của công chức bao gồm cả các kỹ năng giao tiếp, ứng xử giữa công chức với công chức cùng và khác cấp hành chính, giữa công chức với Nhân dân, tổ chức. Do vậy, thông qua phỏng vấn mới có thể nhận biết, lựa chọn được ứng viên có phẩm chất, năng lực, kỹ năng thực sự trong quan hệ giao tiếp, ứng xử phù hợp nhất cho vị trí việc làm cụ thể cần tuyển dụng.

Đồng hành cùng việc đổi mới tuyển dụng công chức, phải tập trung thực hiện chính sách nhân tài. Có cơ chế chính sách phù hợp góp phần phát hiện, tuyển chọn, tiến cử, bồi dưỡng, trọng dụng và đãi ngộ người hiền tài vào làm việc tại các cơ quan hành chính.

Từ năm 2017 đến nay, nhiều bộ, ngành, địa phương đã ứng dụng phần mềm trực tuyến vào thi tuyển công chức. Công tác thí điểm thi tuyển cạnh tranh các chức danh lãnh đạo, quản lý đã được một số bộ, ngành, địa phương triển khai thực hiện đạt kết quả. Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 19/5/2018 Hội nghị lần thứ bảy, Ban Chấp hành Trung ương Khóa XII về tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cấp chiến lược, đủ phẩm chất, năng lực và uy tín, ngang tầm nhiệm vụ đã đề ra nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu, trong đó nhấn mạnh: Tiếp tục nghiên cứu, thực hiện thí điểm mở rộng việc thi tuyển để bổ nhiệm cán bộ lãnh đạo, quản lý cấp vụ, sở, phòng.

Đại hội XIII của Đảng chỉ rõ: Đổi mới chế độ tuyển dụng, sử dụng, trọng dụng nhân tài trong quản lý, quản trị nhà nước, khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo. Do đó, cải cách chính sách tuyển dụng là việc cần thiết để các cấp, các ngành có được nguồn nhân lực chất lượng đáp ứng nhu cầu hiện nay và trong các giai đoạn tiếp theo.

2. Cải cách chế độ việc làm

Các hình thức làm việc đa dạng và linh hoạt hơn theo hướng có thể làm việc theo hợp đồng, thường xuyên hay bán thời gian, các thủ tục chấm dứt việc làm đơn giản hơn.

Nhiều nước xóa bỏ chế độ công chức suốt đời, đặc biệt đối với các vị trí công vụ bậc thấp và điều chỉnh họ bằng Luật Lao động. Công chức làm việc theo các hợp đồng ngắn hạn và không đảm bảo tính liên tục của việc làm trong công vụ. Đối với những nước vẫn duy trì chế độ công chức suốt đời thường sử dụng hợp đồng cho các vị trí công việc nhằm tăng tính trách nhiệm cá nhân trong thực thi công vụ (đặc biệt là các vị trí công vụ cao cấp). Không có trường hợp công chức được đảm nhận lâu dài một vị trí quản lý cao cấp dù có làm tốt công việc hay không. Nếu công chức không đảm đương được vị trí công việc đó, có thể được chuyển sang công việc khác có yêu cầu thấp hơn.

Hệ thống quản lý thực hiện công việc đối với công chức cao cấp khác với các công chức ở cấp thấp hơn. Nhiều nước như Anh, Pháp, Niu - di - lân, hợp đồng thực thi công việc được áp dụng để xác định kết quả mong đợi và làm căn cứ đánh giá kết quả thực thi công việc cho các công chức cao cấp.

Ở Việt Nam, Quyết định số 1557/QĐ-TTg năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ: Phê duyệt Đề án "Đẩy mạnh cải cách chế độ công vụ, công chức" đã nhấn mạnh: Từng bước đổi mới chế độ công vụ, công chức theo hướng năng động, linh hoạt. Ngày 19/5/2018, Ban Chấp hành Trung ương khóa XII ban hành Nghị quyết hội nghị lần thứ bảy về tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cấp chiến lược đủ phẩm chất, năng lực và uy tín ngang tầm nhiệm vụ. Trong nhiều giải pháp nghị quyết đưa ra, có giải pháp tiến tới bỏ chế độ biên chế suốt đời nhằm sắp xếp lại đội ngũ cán bộ công chức theo vị trí việc làm, năng lực, giảm số lượng, nâng cao chất lượng có cơ chế cạnh tranh.

Đại hội XIII xác định các nhiệm vụ "Đẩy mạnh thực hiện tinh giản biên chế gắn với cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức theo vị trí việc làm".

Đây là những chủ trương nhằm chuyển từ mô hình chức nghiệp có đặc trưng là chế độ biên chế suốt đời sang mô hình việc làm với mục đích nâng cao hiệu quả của nền công vụ Việt Nam trong thời gian tới.

3. Cải cách chính sách tiền lương

Ở nhiều nước, cải cách chính sách tiền lương công chức theo hướng gắn tiền lương với vị trí công việc và với kết quả thực thi công việc của công chức.

Trả lương theo công việc tức là trả lương theo vị trí hay thực tế công việc đảm nhận. Công việc đòi hỏi trình độ, trách nhiệm cao, đóng góp cho tổ chức nhiều thì phải được trả lương cao hơn so với những công việc đòi hỏi trình độ, trách nhiệm thấp hơn và đóng góp cho tổ chức ít hơn. Trả lương theo công việc là cơ sở để nâng cao trách nhiệm của nhà quản lý và từng công chức trong thực thi công vụ bởi chỉ có thể đòi hỏi công chức có trách nhiệm cao khi tiền lương trả cho họ phải ở mức tương xứng.

Khi tiền lương gắn với mức độ hoàn thành công việc, công chức sẽ có động lực phấn đấu để đạt kết quả cao nhất trong thực thi các nhiệm vụ được giao. Công chức sẽ chủ động học tập, nâng cao năng lực bản thân để đáp ứng được yêu cầu, chủ động tìm ra các giải pháp để hoàn thành công việc ở mức tốt nhất.

Việt Nam đã trải qua 4 lần cải cách chính sách tiền lương vào các năm 1960, năm 1985, năm 1993 và năm 2003. Kết luận Hội nghị Trung ương Tám khoá IX về Đề án cải cách chính sách tiền lương, bảo hiểm xã hội và trợ cấp ưu đãi người có công giai đoạn 2003 - 2007 đã từng bước được bổ sung, hoàn thiện theo chủ trương, quan điểm chỉ đạo của Đại hội Đảng các khoá X, XI, XII, Kết luận Hội nghị Trung ương 6 khoá X, đặc biệt là các Kết luận số 23-KL/TW, ngày 29/5/2012 của Hội nghị Trung ương Năm và Kết luận số 63-KL/TW, ngày 27/5/2013 của Hội nghị Trung ương 7 khoá XI. Nhờ đó, tiền lương trong khu vực công của cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang đã từng bước được cải thiện, nhất là ở những vùng, lĩnh vực đặc biệt khó khăn, góp phần nâng cao đời sống người lao động.

Một trong những quan điểm chỉ đạo trong cải cách chính sách tiền lương trong khu vực công ở Việt Nam hiện nay đó là Nhà nước trả lương cho cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang theo vị trí việc làm, chức danh và chức vụ lãnh đạo, phù hợp với nguồn lực của Nhà nước và nguồn thu sự nghiệp dịch vụ công, bảo đảm tương quan hợp lý với tiền lương trên thị trường lao động; thực hiện chế độ đãi ngộ, khen thưởng xứng đáng theo năng suất lao động, tạo động lực nâng cao chất lượng, hiệu quả công việc, đạo đức công vụ, đạo đức nghề nghiệp, góp phần làm trong sạch và nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị.

Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 21/5/2018 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về cải cách chính sách tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức, lực lượng vũ trang và người lao động trong doanh nghiệp đã thể hiện rõ 5 quan điểm, trong đó: tiền lương phải thực sự là thu nhập chính bảo đảm đời sống cho người lao động và gia đình họ. Trả lương đúng là đầu tư cho phát triển nguồn nhân lực, tạo động lực nâng cao năng suất lao động và hiệu quả làm việc của người lao động.

Nghị quyết đề ra mục tiêu từ năm 2021 đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2030 như sau:

- Từ năm 2021, áp dụng chế độ tiền lương mới thống nhất đối với cán bộ, công chức, viên chức, lực lượng vũ trang trong toàn bộ hệ thống chính trị.

- Năm 2021, tiền lương thấp nhất của cán bộ, công chức, viên chức bằng mức lương thấp nhất bình quân các vùng của khu vực doanh nghiệp.

- Định kỳ thực hiện nâng mức tiền lương phù hợp với chỉ số giá tiêu dùng, mức tăng trưởng kinh tế và khả năng của ngân sách nhà nước.

- Đến năm 2025, tiền lương thấp nhất của cán bộ, công chức, viên chức cao hơn mức lương thấp nhất bình quân các vùng của khu vực doanh nghiệp.

- Đến năm 2030, tiền lương thấp nhất của cán bộ, công chức, viên chức bằng hoặc cao hơn mức lương thấp nhất của vùng cao nhất của khu vực doanh nghiệp.

Nội dung cải cách tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức cụ thể như sau:

- Thiết kế cơ cấu tiền lương mới gồm: Lương cơ bản (chiếm khoảng 70% tổng quỹ lương) và các khoản phụ cấp (chiếm khoảng 30% tổng quỹ lương). Bổ sung tiền thưởng (quỹ tiền thưởng bằng khoảng 10% tổng quỹ tiền lương của năm, không bao gồm phụ cấp).

- Xây dựng, ban hành hệ thống bảng lương mới theo vị trí việc làm, chức danh và chức vụ lãnh đạo thay thế hệ thống bảng lương hiện hành; chuyển xếp lương cũ sang lương mới, bảo đảm không thấp hơn tiền lương hiện hưởng, gồm:

+ Xây dựng một bảng lương chức vụ áp dụng đối với cán bộ, công chức, viên chức giữ chức vụ lãnh đạo (bầu cử và bổ nhiệm) trong hệ thống chính trị từ Trung ương đến cấp xã theo nguyên tắc: (1) Mức lương chức vụ phải thể hiện thứ bậc trong hệ thống chính trị; giữ chức vụ lãnh đạo nào thì hưởng lương theo chức vụ đó, nếu một người giữ nhiều chức vụ thì hưởng một mức lương chức vụ cao nhất; giữ chức vụ lãnh đạo tương đương nhau thì hưởng mức lương chức vụ như nhau; mức lương chức vụ của người lãnh đạo cấp trên phải cao hơn mức lương chức vụ của người lãnh đạo cấp dưới; (2) Quy định một mức lương chức vụ cho mỗi loại chức vụ tương đương; không phân loại bộ, ngành, ban, ủy ban và tương đương ở Trung ương khi xây dựng bảng lương chức vụ ở Trung ương; không phân biệt mức lương chức vụ khác nhau đối với cùng chức danh lãnh đạo theo phân loại đơn vị hành chính ở địa phương mà thực hiện bằng chế độ phụ cấp. Việc phân loại chức vụ lãnh đạo tương đương trong hệ thống chính trị để thiết kế bảng lương chức vụ do Bộ Chính trị quyết định sau khi đã báo cáo Ban Chấp hành Trung ương.

+ Xây dựng một bảng lương chuyên môn, nghiệp vụ theo ngạch công chức và chức danh nghề nghiệp viên chức áp dụng chung đối với công chức, viên chức không giữ chức danh lãnh đạo; mỗi ngạch công chức, chức danh nghề nghiệp viên chức có nhiều bậc lương theo nguyên tắc: Cùng mức độ phức tạp công việc thì mức lương như nhau; điều kiện lao động cao hơn bình thường và ưu đãi nghề thì

thực hiện bằng chế độ phụ cấp theo nghề; sắp xếp lại nhóm ngạch và số bậc trong các ngạch công chức, chức danh nghề nghiệp viên chức, khuyến khích công chức, viên chức nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ. Việc bổ nhiệm vào ngạch công chức hoặc chức danh nghề nghiệp viên chức phải gắn với vị trí việc làm và cơ cấu ngạch công chức, chức danh nghề nghiệp viên chức do cơ quan, tổ chức, đơn vị quản lý công chức, viên chức thực hiện.

4. Cải cách chính sách đào tạo, bồi dưỡng

Đẩy mạnh cải cách hành chính và hội nhập quốc tế, Thủ tường Chính phủ đã ban hành Quyết định số 163/QĐ-TTg phê duyệt Đề án đào tạo bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức giai đoạn 2016 - 2025. Đề án đã đề ra mục tiêu nâng cao toàn diện chất lượng, hiệu quả hoạt động đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức, đáp ứng yêu cầu của thời kỳ mới; bảo đảm nâng cao năng lực, kỹ năng thực thi công vụ được giao; ý thức trách nhiệm, đạo đức nghề nghiệp; gắn đào tạo bồi dưỡng với nhu cầu và quy hoạch sử dụng lâu dài. Đề án đã có cơ chế khuyến khích cán bộ, công chức, viên chức nữ, người dân tộc thiểu số; cán bộ, công chức, viên chức công tác tại vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới, hải đảo, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn học tập nâng cao trình độ, năng lực làm việc.

Nghị quyết số 76/NQ-CP của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030 đã xác định đổi mới nội dung, phương pháp đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực, kỹ năng và phẩm chất cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức gắn với vị trí việc làm. Rà soát, sửa đổi, bổ sung nội dung chương trình bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước theo tiêu chuẩn ngạch công chức, hạng chức danh nghề nghiệp viên chức và yêu cầu của vị trí việc làm, bảo đảm không trùng lắp, tiết kiệm, hiệu quả; rà soát, cắt giảm các chứng chỉ bồi dưỡng không cần thiết.

Do đó, cải cách chính sách đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức theo các hướng như: bảo đảm tính quy hoạch trong đào tạo, bồi dưỡng, làm rõ trách nhiệm và quyền lợi của cán bộ, công chức khi họ tham gia vào các khóa đào

tạo, bồi dưỡng hằng năm. Việc đầu tư nguồn lực cho các cơ sở của hệ thống đào tạo cán bộ, công chức của Nhà nước (từ trung ương đến địa phương) cần được chú trọng trên cả ba phương diện: tổ chức, nhân lực và tài lực để đảm bảo chất lượng.

5. Phân quyền, phân cấp trong quản lý nguồn nhân lực

Ở nhiều nước, việc phân quyền này được thực hiện theo hướng:

- Phân quyền cho các bộ, các cơ quan tổ chức cấp dưới trong quản lý công chức. Cơ quan nhân sự trung ương chỉ tập trung vào các vấn đề mang tính chiến lược;

- Đơn giản hóa các quy tắc, thủ tục hành chính trong quản lý nhân sự;

- Các chính sách quản lý công chức mang tính linh hoạt hơn. Ví dụ chính sách tiền lương vẫn được quyết định bởi cơ quan quản lý nhân sự trung ương, nhưng các Bộ, cơ quan ngang bộ được linh hoạt hơn trong việc trả lương;

- Cơ quan nhân sự Trung ương chỉ chịu trách nhiệm về các vấn đề như: bổ nhiệm, lương, phân loại các vị trí công vụ cao cấp; Quản lý công chức cao cấp; Đảm bảo cơ hội bình đẳng về việc làm, an toàn sức khỏe; Các quy định, quy tắc, thủ tục liên quan đến kỷ luật công chức và giảm biên chế.

Ở Việt Nam, đã đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong quản lý công chức và từng bước gắn thẩm quyền tuyển dụng với thẩm quyền sử dụng.

Tại Nghị quyết số 76/NQ-CP của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030 đã xác định nhiệm vụ trong cải cách công vụ, công chức "Đổi mới cơ chế quản lý và chế độ, chính sách đối với đội ngũ cán bộ, công chức ở xã, phường, thị trấn và những người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, bảo đảm giảm dần số lượng người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, nâng cao hiệu quả hoạt động, thực hiện khoán kinh phí."

6. Tăng cường trách nhiệm các chủ thể quản lý nguồn nhân lực trong khu vực công

Các nước đều nhấn mạnh đến trách nhiệm của công chức và có cơ chế và quy định để xác định rõ trách nhiệm của công chức, bao gồm:

- Trách nhiệm trong mối quan hệ với tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong mối quan hệ trực thuộc;

- Trách nhiệm với kết quả công việc. Trách nhiệm với kết quả công việc cho thấy các cá nhân có thể tạo ra sự khác biệt về kết quả so với trước đây, thông qua những hoạt động và nỗ lực cần thiết. Điều này có nghĩa là mỗi cá nhân phải có trách nhiệm với những ảnh hưởng và đóng góp của mình cho tổ chức;

- Trách nhiệm báo cáo và giải trình về công việc và kết quả công việc;

- Trách nhiệm với các hậu quả của thực thi công việc không đáp ứng được yêu cầu;

- Trách nhiệm cải tiến hiệu quả công việc. Trách nhiệm này đòi hỏi người có trách nhiệm phải chú ý đến tất cả các hoạt động của quá trình quản lý để nhằm cải tiến kết quả công việc chứ không tìm những lý do giải thích cho những kết quả không đạt được.

Nghị quyết số 76/NQ-CP về Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030 đã xác định mục tiêu của cải cách chế độ công vụ là xây dựng nền công vụ chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động và thực tài. Thực hiện cơ chế cạnh tranh lành mạnh, dân chủ, công khai, minh bạch trong bổ nhiệm, đề bạt cán bộ và tuyển dụng công chức, viên chức để thu hút người thực sự có đức, có tài vào làm việc trong các tổ chức khu vực công. Mục tiêu cụ thể đến năm 2025 xây dựng được đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có cơ cấu hợp lý, đáp ứng tiêu chuẩn chức danh, vị trí việc làm và khung năng lực theo quy định. Đến năm 2030 xây dựng được đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức chuyên nghiệp, có chất lượng cao, có số lượng, cơ cấu hợp lý; đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cấp chiến lược, đủ phẩm chất, năng lực và uy tín, ngang tầm nhiệm vụ: 50% - 60% số lãnh đạo, quản lý cấp phòng, vụ, cục, tổng cục và tương đương ở Trung ương, 25% - 35% số lãnh đạo, quản lý cấp sở, ngành, Ủy ban nhân dâncấp huyện và tương đương, trên 30% số lãnh đạo, quản lý cấp phòng trực thuộc sở, ngành, Ủy ban nhân dâncấp huyện và tương đương, 80% số lãnh đạo, quản lý doanh nghiệp nhà nước có đủ khả năng làm việc trong môi trường quốc tế. 100% cán bộ, công

chức cấp xã có trình độ cao đẳng, đại học và được chuẩn hoá về lý luận chính trị, chuyên môn, nghiệp vụ, kỹ năng làm việc.

Đây chính là cơ sở cho việc thể chế hóa các quy định về trách nhiệm trong quản lý cán bộ, công chức trong các tổ chức khu vực công theo hướng:

- Người đứng đầu chịu trách nhiệm chính về quản lý cán bộ theo phân cấp. Bản thân cán bộ thực hiện nghiêm các quy định, quy chế, cam kết của mình; báo cáo, giải trình trung thực và chịu trách nhiệm khi có yêu cầu;

- Quy định trách nhiệm của lãnh đạo và cấp ủy viên các cấp trong việc tiến cử người có đức, có tài; người đứng đầu có trách nhiệm đào tạo, bồi dưỡng, tiến cử người thay thế mình;

- Xây dựng quy định về thẩm quyền, trách nhiệm của người đứng đầu trong công tác cán bộ và quản lý cán bộ; xử lý nghiêm những người có sai phạm, kể cả khi đã chuyển công tác hoặc nghỉ hưu.

- Giao quyền cho người đứng đầu bổ nhiệm cán bộ, miễn nhiệm đối với cấp trưởng cấp dưới trực tiếp và chịu trách nhiệm về quyết định của mình.

- Quy định chặt chẽ và thực hiện nghiêm quy trình công tác cán bộ. Xác định rõ trách nhiệm của tập thể, cá nhân, nhất là người đứng đầu trong công tác cán bộ.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích đặc trưng của nguồn nhân lực trong khu vực công và chỉ rõ những khác biệt trong quản lý nguồn nhân lực này.

2. Trong quản lý nguồn nhân lực trong khu vực công, cần quán triệt những nguyên tắc nào? Liên hệ việc đảm bảo những nguyên tắc này trong quản lý nguồn nhân lực tại cơ quan, đơn vị học viên công tác và đề xuất giải pháp để đảm bảo tốt hơn các nguyên tắc này.

3. Phân tích ưu điểm và hạn chế của mô hình chức nghiệp và liên hệ thực tiễn ở Việt Nam. Trình bày những việc mà khu vực công ở Việt Nam đã làm để chuyển sang quản lý nguồn nhân lực trong khu vực công theo mô hình việc làm.

4. Phân tích quá trình cải cách chính sách tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức ở Việt Nam trong những năm qua và chỉ ra những thách thức trong cải cách tiền lương theo chủ trương của Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 21/5/2018 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về cải cách chính sách tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức, lực lượng vũ trang và người lao động trong doanh nghiệp.

TÀI LIỆU THAM KHẢO DÀNH CHO HỌC VIÊN

1. Luật Cán bộ, công chức năm 2008.

2. Luật Viên chức năm 2010.

3. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức và Luật viên chức năm 2019.

4. Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 21/5/2018 của Ban Chấp hành trung ương khoa XII về cải cách chính sách tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức, lực lượng vũ trang và người lao động trong doanh nghiệp.

5. Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 15/7/2021 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021 - 2030.

6. Lương Thanh Cường (2011), Một số vấn đề lý luận về chế định pháp luật công vụ, công chức, NXB. Chính trị - Hành chính, Hà Nội.

7. Nguyễn Thị Hồng Hải, Nguyễn Thị Thanh Thủy (đồng chủ biên) (2015), Quản lý nguồn nhân lực trong khu vực công - Lý luận và kinh nghiệm một số nước, NXB Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.

Chuyên đề 10
QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. KHÁI QUÁT CHUNG VỀ QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm quyết định hành chính nhà nước

Hằng ngày, con người đều phải đối mặt với rất nhiều vấn đề khác nhau, nhiều công việc phải thực hiện. Để giải quyết những công việc, những vấn đề như vậy, cần phải ra các quyết định. Quyết định là kết quả của quá trình xác định và lựa chọn một phương án có thể có để giải quyết một vấn đề hay thực hiện một công việc nào đó cần phải giải quyết trong đời sống.

Giống như trong tất cả các hoạt động khác, trong hoạt động quản lý nói chung và hoạt động hành chính nhà nước nói riêng, các nhà quản lý thường xuyên phải ra các quyết định. Có thể hiểu quyết định quản lý là cách thức nhà quản lý giải quyết những vấn đề nảy sinh trong quá trình quản lý, thực hiện nhiệm vụ quản lý của mình.8 Đó chính là kết quả của quá trình nhà quản lý nhận thức về vấn đề và lựa chọn cách thức hành động mà họ cho là thích hợp nhất để giải quyết vấn đề trong tiến hành các hoạt động quản lý. Như vậy, mọi quyết định quản lý đều mang ý chí của nhà quản lý, phản ánh tư duy của họ đối với vấn đề quản lý và đều gây ra những ảnh hưởng nhất định đối với đối tượng quản lý. Ảnh hưởng của những quyết định này tới tổ chức và các thành viên có thể không giống nhau: có những quyết định có khả năng ảnh hưởng tới sự tồn tại và phát triển lâu dài của cả tổ chức nhưng cũng có những quyết định chỉ ảnh hưởng tới một cá nhân nào đó và có tác dụng trong một khoảng thời gian rất hạn hẹp.

Trong hoạt động hành chính nhà nước, các chủ thể quản lý cũng phải thường xuyên ra các quyết định để thực hiện hoạt động quản lý của mình. Tuy nhiên, do ảnh hưởng của những đặc tính riêng có của môi trường quản lý nhà nước (đối tượng quản lý rộng và đa dạng; chủ thể quản lý sử dụng quyền lực nhà nước trong quá trình quản lý; chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của các chủ thể quản lý được

quy định cụ thể trong pháp luật,...) nên việc ra các quyết định hành chính nhà nước cũng có những điểm khác biệt so với việc ra các quyết định trong môi trường bên ngoài nhà nước.

Như vậy, có thể hiểu, quyết định hành chính nhà nước là mệnh lệnh điều hành, là kết quả thể hiện ý chí của các chủ thể hành chính nhà nước (cơ quan hành chính nhà nước hay các cán bộ, công chức được trao thẩm quyền) được thể hiện bằng một hình thức nhất định và theo một thể thức xác định nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của chủ thể quản lý nhà nước.

2. Đặc điểm của quyết định hành chính nhà nước

Một là, quyết định hành chính nhà nước là kết quả thể hiện ý chí của của chủ thể hành chính nhà nước, được thể hiện dưới một dạng thức nhất định để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan thực thi quyền hành pháp. Quyết định hành chính nhà nước mang tính quyền lực nhà nước, ý chí đơn phương của Nhà nước mà mọi chủ thể khác đều phải tuân theo nếu họ thuộc phạm vi tác động của quyết định.

Hai là, quyết định hành chính nhà nước mang tính pháp lý, thể hiện ở hệ quả pháp lý mà quyết định mang lại. Quyết định hành chính nhà nước làm thay đổi hệ thống các quy phạm pháp luật về hành chính; xây dựng mục tiêu chiến lược và xác định nhiệm vụ lớn cho hoạt động quản lý hành chính; đặt ra, đình chỉ, sửa đổi, bãi bỏ các quy phạm pháp luật hành chính; làm phát sinh, thay đổi, chấm dứt các quan hệ pháp luật hành chính cụ thể.

Ba là, quyết định hành chính nhà nước mang tính dưới luật. Đặc điểm này xuất phát từ nguyên tắc pháp chế trong quản lý hành chính nhà nước. Quyết định hành chính nhà nước được xây dựng, ban hành trên cơ sở pháp luật và để thi hành pháp luật. Điều này có nghĩa là, nội dung và hình thức của quyết định hành chính nhà nước phải tuân thủ Hiến pháp, luật, pháp lệnh và các quyết định của cơ quan nhà nước cấp trên; ban hành theo trình tự, thủ tục luật định.

Bốn là, quyết định hành chính nhà nước được ban hành để thực hiện quyền hành pháp, tức là hoạt động chấp hành và điều hành của hành chính nhà nước và

những người có thẩm quyền trong các cơ quan hành chính nhà nước. Để thực hiện hoạt động quản lý hành chính, Nhà nước phải triển khai thực hiện nhiều hoạt động khác nhau: xác định mục tiêu, lập kế hoạch, ban hành quyết định, tổ chức thực hiện quyết định, thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Xây dựng, ban hành quyết định hành chính nhà nước chứa đựng các quy tắc xử sự cho cá nhân, tổ chức tham gia các quan hệ xã hội thuộc lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước; quy định hoặc áp dụng biện pháp giải quyết một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Các cơ quan, tổ chức ban hành quyết định hành chính nhà nước không để thực hiện quyền lập pháp hoặc quyền tư pháp.

Năm là, quyết định hành chính nhà nước có mục đích, nội dung phong phú và có các tên gọi khác nhau. Quyết định hành chính nhà nước có mục đích, nội dung phong phú xuất phát từ đặc điểm, chức năng quản lý hành chính nhà nước. Quyết định hành chính nhà nước có các tên gọi khác nhau theo quy định pháp luật như nghị quyết, nghị định, quyết định, chỉ thị, thông tư…

3. Phân loại quyết định hành chính nhà nước

a) Căn cứ vào tính chất pháp lý

Căn cứ vào tính chất pháp lý, quyết định hành chính nhà nước được chia thành quyết định chủ đạo, quyết định hành chính quy phạm và quyết định hành chính cá biệt.

- Quyết định chủ đạo: Quyết định chủ đạo là quyết định mà các chủ thể có thẩm quyền ban hành nhằm mục đích đưa ra những chủ trương, chính sách, những giải pháp lớn về quản lý hành chính nhà nước. Quyết định chủ đạo làm cơ sở cho việc ban hành quyết định hành chính quy phạm và quyết định hành chính cá biệt.

- Quyết định hành chính quy phạm

Quyết định hành chính quy phạm là quyết định chưa đựng các các quy phạm pháp luật hành chính. Quyết định hành chính quy phạm trực tiếp làm thay đổi hệ thống quy phạm pháp luật hành chính, cụ thể như:

+ Đặt ra các quy phạm pháp luật hành chính nhằm điều chỉnh mối quan hệ xã hội mới phát sinh mà chưa có luật hay pháp lệnh điều chỉnh;

+ Cụ thể hóa các quy phạm pháp luật do cơ quan lập pháp ban hành hoặc các quyết định của cơ quan nhà nước cấp trên.

+ Sửa đổi những quy phạm pháp luật hành chính hiện hành không còn phù hợp;

+ Thay đổi phạm vi tác động và hiệu lực của quy phạm pháp luật hành chính cho phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước trong điều kiện về thời gian, không gian và đối tượng thi hành quyết định.

- Quyết định hành chính cá biệt

Quyết định hành chính cá biệt được ban hành trên cơ sở quyết định hành chính quy phạm nhằm giải quyết các công việc cá biệt, cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Đây là quyết định áp dụng pháp luật, được ban hành trên cơ sở quyết định hành chính quy phạm và cũng có trường hợp được ban hành trên cơ sở quyết định hành chính cá biệt của cấp trên;

Ban hành quyết định hành chính cá biệt làm phát sinh, thay đổi hay chấm dứt các quan hệ pháp luật cụ thể (quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của các bên tham gia thực hiện quyết định).

Quyết định hành chính cá biệt có tính chất đơn phương và bắt buộc thi hành ngay để đảm bảo cho nền hành chính thực hiện đúng quyền và nghĩa vụ trước xã hội, duy trì sự ổn định, trật tự trong hệ thống hành chính nhà nước. Tính bắt buộc thi hành ngay có hiệu lực với cơ quan hành chính nhà nước và với tổ chức, công dân, cụ thể:

+ Đối với cơ quan hành chính nhà nước: Nếu quyết định tạo ra cho công dân, tổ chức một quyền lợi, mà họ yêu cầu được hưởng quyền lợi đó thì cơ quan hành chính nhà nước phải có nghĩa vụ đáp ứng kịp thời quyền lợi của công dân, tổ chức.

+ Đối với tổ chức, công dân: Khi nhận được quyết định hành chính cá biệt thì phải chấp hành ngay theo đúng nội dung, yêu cầu của quyết định. Trong trường hợp có ý kiến khác, tổ chức, công dân có quyền khiếu nại, khiếu kiện đối với quyết

định sai trái lên cấp có thẩm quyền. Trong quá trình khiếu nại, khiếu kiện, tổ chức, cá nhân vẫn phải thực hiện quyết định, trừ một số trường hợp theo luật định.

Quyết định hành chính cá biệt gồm các loại sau:

+ Quyết định của người có thẩm quyền để giải quyết công việc trong nội bộ các cơ quan hành chính nhà nước: quyết định tuyển dụng; bổ nhiệm, thuyên chuyển, nâng lương, khen thưởng, kỷ luật cán bộ, công chức...

+ Quyết định cho phép: trước khi thực hiện một hành động nào đó được pháp luật quy định, cá nhân, tổ chức phải đề nghị hay khai báo với cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền. Căn cứ vào điều kiện, yêu cầu của quản lý, trên cơ sở pháp luật, cơ quan hành chính nhà nước quyết định cho phép hoặc không cho phép cá nhân, tổ chức thực hiện một công việc nào đó. Ví dụ, quyết định cấp giấy phép xây dựng, cử đi thăm thân nhân ở nước ngoài, xin con nuôi...

+ Quyết định ra lệnh: để bảo đảm trật tự, trị an, an toàn xã hội, thỏa mãn nhu cầu xã hội, cơ quan hành chính nhà nước ra quyết định ngăn cấm hoặc bắt buộc đối tượng quản lý phải thực hiện một số hoạt động. Khi ra các quyết định, cơ quan, người có thẩm quyền phải tuân theo các điều kiện và quy định của pháp luật. Ví dụ, ban hành lệnh giới nghiêm; lệnh bắt tạm giam; lệnh bắt buộc cai nghiện ma túy; lệnh cấm đi vào ổ dịch...

+ Quyết định giải quyết chế độ, chính sách hay chứng thực một sự kiện. Ví dụ, quyết định trợ cấp thương tật cho thương binh, bệnh binh; quyết định cấp giấy khai sinh; quyết định chứng nhận tốt nghiệp, hoàn thành một khóa học...

b) Căn cứ vào chủ thể ban hành quyết định

Quyết định hành chính nhà nước do nhiều chủ thể quản lý hành chính nhà nước ban hành. Có chủ thể chỉ ban hành quyết định hành chính quy phạm, có chủ thể chỉ ban hành quyết định hành chính cá biệt, có chủ thể vừa ban hành quyết định hành chính quy phạm, vừa ban hành quyết định hành chính cá biệt.

- Đối với quyết định hành chính quy phạm, chủ thể và hình thức văn bản theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Ví dụ: nghị định của Chính

phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ; thông tư của Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, quyết định của Ủy ban nhân dân các cấp.

- Đối với quyết định hành chính cá biệt: các cơ quan hành chính nhà nước ban hành theo thẩm quyền và hình thức quy định. Ví dụ, nghị quyết của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, của Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp; quyết định của thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân các cấp.

c) Căn cứ vào lĩnh vực quản lý

Căn cứ vào lĩnh vực quản lý, quyết định hành chính nhà nước được chia thành: quyết định quản lý nhà nước về kinh tế, văn hóa - xã hội, giáo dục, y tế an ninh - quốc phòng, dân tộc - tôn giáo, công vụ, công chức, đối ngoại...

d) Căn cứ vào phạm vi lãnh thổ

Căn cứ vào phạm vi lãnh thổ, quyết định hành chính nhà nước được chia thành các loại sau:

- Quyết định hành chính nhà nước có hiệu lực trên phạm vi cả nước. Thường đó là các quyết định hành chính quy phạm như: nghị quyết, nghị định của Chính phủ; quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ.

- Quyết định hành chính nhà nước có hiệu lực trên phạm vi một vùng, một địa phương. Ví dụ, Nghị quyết của Chính phủ về phát triển kinh tế - xã hội các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long giai đoạn 2020-2030; Nghị quyết của Chính phủ về phát triển kinh tế - xã hội của Hải Phòng giai đoạn 2010-2020, tần nhìn đến năm 2030…

- Quyết định hành chính nhà nước có hiệu lực vượt ra ngoài biên giới quốc gia. Ví dụ, Nghị định của Chính phủ quy định về hợp tác lao động với nước ngoài; về điều kiện du học; kết hôn với người nước ngoài; nhận con nuôi...

II. YÊU CẦU ĐỐI VỚI QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Các yêu cầu hợp pháp

Nguyên tắc quản lý nhà nước bằng pháp luật đòi hỏi mọi hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, trong đó có hoạt động xây dựng, ban hành quyết định

phải trên cơ sở Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và phải hợp lý, nghĩa là phải phù hợp với đường lối chính trị, nhu cầu, nguyện vọng của Nhân dân và thực tiễn, khả năng quản lý nhà nước trong từng giai đoạn cụ thể. Quyết định hành chính nhà nước hợp pháp và hợp lý thì nó mới có khả năng thực thi và được xã hội chấp nhận. Quyết định hành chính nhà nước được coi là hợp pháp khi đáp ứng các yêu cầu sau:

Một là, quyết định hành chính nhà nước phải phù hợp với nội dung và mục đích của luật. Yêu cầu này đòi hỏi quyết định hành chính nhà nước không được trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, trong đó có cả các công ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên (Công ước quốc tế về bảo vệ môi trường, Công ước quốc tế về quyền trẻ em, Công ước quốc tế về luật biển…).

Hai là, quyết định hành chính nhà nước phải được ban hành đúng thẩm quyền. Quyết định hành chính nhà nước được ban hành đúng thẩm quyền là quyết định tuân thủ đúng quy định pháp luật liên quan đến thẩm quyền của chủ thể ban hành, đúng thẩm quyền về hình thức và thẩm quyền về nội dung:

- Đúng thẩm quyền về hình thức: cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản chỉ được ban hành quyết định đúng hình thức đã quy định cho cơ quan, người có thẩm quyền đó. Ví dụ, theo quy định, các bộ, cơ quan ngang bộ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ chỉ có quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật dưới hình thức thông tư. Nếu ban hành quyết định dưới hình thức khác là vi phạm yêu cầu về hình thức.

- Đúng thẩm quyền về nội dung: cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước chỉ được ban hành quyết định có nội dung phù hợp với thẩm quyền của mình được pháp luật quy định hoặc đã được phân công, phân cấp. Yêu cầu này đòi hỏi cơ quan hành chính, cá nhân chỉ có quyền ban hành quyết định để giải quyết các vấn đề nhất định do pháp luật quy định, không lộng quyền, không lạm quyền. Ví dụ, Ủy ban nhân dân một tỉnh ban hành quyết định về thu chi ngân sách, phê duyệt quyết toán ngân sách của tỉnh là

không đúng thẩm quyền (Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 quy định đây thuộc thẩm quyền quyết định của Hội đồng nhân dân tỉnh).

Ba là, ban hành quyết định hành chính nhà nước phải xuất phát từ lý do xác thực. Lý do để ban hành quyết định hành chính nhà nước có thể do yêu cầu của hoạt động quản lý hành chính, có thể do yêu cầu của cấp trên. Chỉ khi nào trong hoạt động quản lý hành chính xuất hiện yêu cầu, sự kiện được pháp luật quy định cần phải ban hành quyết định thì cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền mới ban hành quyết định nhằm quy định chung hoặc ban hành quyết định áp dụng pháp luật vào các trường hợp cụ thể.

Bốn là, quyết định hành chính nhà nước phải được ban hành đúng hình thức và thủ tục do pháp luật quy định.

Về hình thức, quyết định hành chính nhà nước phải đúng tên gọi, thể thức, tiêu đề, số, ký hiệu, ngày tháng ban hành, chữ ký, con dấu và phải đúng hình thức thể hiện nội dung của quyết định.

Về thủ tục ban hành, quyết định hành chính nhà nước phải tuân thủ các thủ tục bắt buộc và các yêu cầu bảo đảm dân chủ, khách quan, khoa học. Ví dụ, Chính phủ sẽ không xem xét, thông qua nghị định nếu nghị định chưa được đăng tải trên website để lấy ý kiến của các cơ quan hữu quan, chưa có văn bản thẩm định của Bộ Tư pháp. Hay một quyết định kỷ luật cán bộ, công chức sẽ không có hiệu lực pháp lý nếu quá trình xem xét, kỷ luật cán bộ, công chức, cơ quan có thẩm quyền không thành lập Hội đồng kỷ luật, Hội đồng kỷ luật không họp để xem xét, đề nghị hình thức kỷ luật cụ thể.

2. Các yêu cầu hợp lý

Quyết định hành chính nhà nước được coi là hợp lý khi đáp ứng các yêu cầu sau đây:

Một là, quyết định hành chính nhà nước phải bảo đảm hài hòa lợi ích của Nhà nước, tập thể và cá nhân. Khi ban hành quyết định phải xem xét, cân đối lợi ích của Nhà nước, tập thể và cá nhân, coi lợi ích của Nhà nước, tập thể và cá nhân là tiêu chí

để đánh giá tính hợp lý của quyết định hành chính nhà nước. Quyết định chỉ mang lại lợi ích của Nhà nước, tập thể, xâm hại đến lợi ích cá nhân hoặc mang lại lợi ích cá nhân nhưng xâm hại đến lợi ích của Nhà nước, tập thể đều là những quyết định không hợp lý.

Hai là, quyết định hành chính nhà nước phải cụ thể và phù hợp với từng vấn đề, từng đối tượng thực hiện quyết định. Quyết định hành chính nhà nước phải rất cụ thể, quy định rõ đối tượng chịu sự tác động, nội dung, các nguồn lực để thực hiện, thời gián có hiệu lực của quyết định.

Quyết định hành chính nhà nước phải phù hợp với từng vấn đề quyết định, các giải pháp phải phù hợp, hướng đến giải quyết tốt vấn đề quyết định. Tránh tình trạng ban hành quyết định giải quyết vấn đề nhưng không phù hợp với bối cảnh bên trong, bên ngoài tổ chức; ban hành quyết định để giải quyết vấn đề nhưng vấn đề quyết định không được giải quyết.

Ban hành quyết định hành chính nhà nước phải phù hợp với đối tượng thực hiện quyết định, tránh tình trạng ban hành quyết định không phù hợp. Đối tượng thực hiện quyết định đang có nguyện vọng, mong muốn gì thì chủ thể ban hành quyết định phải hướng đến giải quyết mong muốn, nguyện vọng của họ.

Ba là, quyết định hành chính nhà nước phải đảm bảo tính hệ thống và toàn diện. Tính hệ thống đòi hỏi các mục tiêu, giải pháp được đưa ra trong một quyết định phải thống nhất với nhau, các mục tiêu, giải pháp trong các quyết định có liên quan phải đồng bộ, không mâu thuẫn, chồng chéo với nhau, kể cả quyết định của các cơ quan khác để giải quyết cùng một vấn đề. Trong một quyết định phải gắn mục tiêu, nhiệm vụ cần đạt với điều kiện và các nguồn lực để thực hiện mục tiêu của quyết định.

Tính toàn diện đòi hỏi nội dung, các giải pháp của quyết định phải tính hết các yếu tố chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, môi trường của vấn đề quyết định; phải phù hợp với đặc điểm của ngành, lĩnh vực; phải căn cứ vào mục tiêu trước mắt và

mục tiêu lâu dài; phải tính đến tác động trực tiếp và gián tiếp; hiệu quả kinh tế và hiệu quả xã hội của quyết định.

Bốn là, quyết định hành chính nhà nước phải đảm bảo tính khoa học và tối ưu. Quyết định hành chính nhà nước phải được ban hành trên cơ sở khoa học và phù hợp với thực tiễn quản lý. Quyết định hành chính nhà nước phải phù hợp với xu thế vận động khách quan, tuân thủ các nguyên lý khoa học, phù hợp với môi trường hiện tại và môi trường tương lai. Yêu cầu đảm bảo tính hoa học của quyết định thể hiện ở sự phù hợp của quyết định với định hướng và mục tiêu hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước, phù hợp với điều kiện cụ thể và phù hợp với vấn đề quyết định.

Yêu cầu tối ưu của quyết định đòi hỏi phương án quyết định được lựa chọn phải là phương án tối ưu; thỏa mãn tốt nhất mục tiêu của quyết định, giải quyết được vấn đề quyết định. Khi ban hành quyết định hành chính nhà nước không thể lấy ý chí chủ quan để đề ra những mục tiêu viển vông, vượt quá khả năng, điều kiện của cơ quan, tổ chức.

Năm là, quyết định hành chính nhà nước phải sử dụng ngôn ngữ, văn phong hành chính. Sở dĩ có yêu cầu này là vì ngôn ngữ và cách trình bày quyết định rõ ràng, dễ hiểu, ngắn gọn thì nội dung của quyết định mới được thể hiện một cách chính xác, dễ tiếp cận, từ đó các chủ thể mới thực hiện đúng nội dung của quyết định.

Ngôn ngữ và văn phong trong quyết định hành chính nhà nước phải đảm bảo tính chính xác, phổ thông, đại chúng, đảm bảo tính khách quan và tính khuôn mẫu. Trong quyết định hành chính nhà nước không sử dụng văn nói, không sử dụng từ khó hiểu, từ lóng, từ địa phương, từ đa nghĩa.

3. Xử lý đối với quyết định hành chính nhà nước không đáp ứng được yêu cầu hợp pháp, hợp lý

Thực hiện nghiêm chỉnh và đúng đắn các yêu cầu hợp pháp và hợp lý là điều kiện cần thiết để đảm bảo pháp chế trong xây dựng, ban hành quyết định hành

chính nhà nước. Trong trường hợp quyết định hành chính nhà nước có vi phạm các yêu cầu hợp pháp, hợp lý, cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền có thể áp dụng các hình thức xử lý dưới đây:

a) Đình chỉ, bãi bỏ quyết định đã ban hành

Cơ quan cấp trên thực hiện quyền đình chỉ việc thi hành quyết định hành chính nhà nước trong các trường hợp sau:

- Khi có nghi ngờ về tính hợp pháp và hợp lý của quyết định nhưng chưa khẳng định rõ thì cần đình chỉ để xem xét.

- Tuỳ thuộc vào thẩm quyền của mình, cơ quan hành chính nhà nước cấp trên có quyền đình chỉ và bãi bỏ quyết định hoặc chỉ có quyền đình chỉ còn việc bãi bỏ thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước khác.

Theo quy định hiện hành, các cơ quan nhà nước và các cá nhân sau có thẩm quyền đình chỉ, bãi bỏ văn bản đã ban hành:

- Thủ tướng Chính phủ đình chỉ hoặc bãi bỏ văn bản của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Ủy ban Nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; đình chỉ việc thi hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội bãi bỏ (Điều 98 Hiến pháp năm 2013).

- Chủ tịch Ủy ban nhân dân có quyền đình chỉ hoặc bãi bỏ quyết định sai trái của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân và của Ủy ban nhân dân cấp dưới; đình chỉ thi hành nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân cấp dưới, đồng thời đề nghị Hội đồng nhân dân cấp mình bãi bỏ nghị quyết đó (Điều 22, Điều 29 Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015).

b) Khôi phục lại tình trạng cũ do việc thực hiện quyết định hành chính nhà nước trái pháp luật gây ra

Trong trường hợp quyết định hành chính nhà nước trái pháp luật đã được thi hành, nhằm đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức, lợi ích của Nhà nước, kèm theo các biện pháp đình chỉ, bãi bỏ quyết định, cần xem xét đến áp dụng biện pháp khôi phục lại tình trạng cũ do việc thực hiện quyết định trái pháp luật gây ra bằng các hình thức như bồi thường thiệt hại về tài sản hay về tinh thần.

c) Truy cứu trách nhiệm người có lỗi

Tuỳ theo mức độ lỗi của người ban hành và thi hành quyết định hành chính nhà nước bất hợp pháp, bất hợp lý, cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý trách nhiệm kỷ luật, hành chính, bồi thường thiệt hại về tài sản hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự đối với người có lỗi. Việc truy cứu trách nhiệm bồi thường vượt quá mức độ của trách nhiệm kỷ luật hoặc trách nhiệm hành chính thì các cơ quan nhà nước phải tiến hành truy cứu trách nhiệm người có lỗi theo thủ tục tố tụng dân sự. Trước hết, phải truy cứu trách nhiệm người ban hành quyết định trái pháp luật. Đối với người thi hành quyết định trái pháp luật thì chỉ truy cứu trách nhiệm khi họ làm trái bởi hành vi cố ý hoặc vô ý lạm dụng quyền hạn.

Khi áp dụng các hình thức truy cứu trách nhiệm người có lỗi cần tuân thủ các nguyên tắc sau:

- Đối với quyết định vi phạm yêu cầu hợp pháp: Nếu vi phạm yêu cầu hợp pháp về nội dung và hình thức quyết định thì tuỳ theo tính chất, mức độ vi phạm có thể coi quyết định đó là vô hiệu toàn bộ hoặc vô hiệu từng phần. Đối với quyết định vi phạm về trình tự, thủ tục ban hành mà nội dung quyết định không vi phạm pháp luật thì phải đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ quyết định đã ban hành và truy cứu trách nhiệm người có lỗi nhưng không áp dụng biện pháp khôi phục lại tình trạng cũ. Nếu việc ban hành quyết định này vẫn cần thiết thì phải tiến hành lại các bước xây dựng, ban hành quyết định theo đúng quy định pháp luật.

- Đối với các quyết định vi phạm yêu cầu hợp lý: Nếu vi phạm yêu cầu hợp lý đối với nội dung và hình thức quyết định thường không áp dụng biện pháp chế tài hoặc biện pháp trách nhiệm, nhưng nếu quyết định không hợp lý gây thiệt hại lớn

thì có thể áp dụng chế tài đình chỉ hoặc bãi bỏ bởi cơ quan hành chính nhà nước cấp trên, cơ quan ban hành quyết định bị yêu cầu tự sửa đổi quyết định, người vi phạm có thể bị truy cứu trách nhiệm kỷ luật và có thể áp dụng trách nhiệm kỷ luật nếu tái phạm nhiều lần. Các quyết định bất hợp lý không thể thực hiện được (bất khả thi) nên không gây hậu quả, do đó không phải áp dụng biện pháp khôi phục lại tình trạng cũ. Quyết định không hiệu quả cũng không phải khôi phục lại tình trạng cũ do việc thực hiện quyết định gây ra mà chỉ cần sửa đổi lại quyết định đó hoặc bãi bỏ và ban hành quyết định mới có chất lượng hơn.

III. QUY TRÌNH CHUNG XÂY DỰNG, BAN HÀNH QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Xác định vấn đề cần ra quyết định

a) Xác định vấn đề ra quyết định

Vấn đề phát sinh trong cuộc sống thường không trùng lặp với những gì mà chủ thể quản lý mong muốn. Nhu cầu của con người rất đa dạng, phức tạp nên việc thỏa mãn các nhu cầu này cũng không đơn giản và có thể nói không bao giờ có thể thỏa mãn tất cả mọi nhu cầu. Sự thay đổi môi trường bên trong, bên ngoài tổ chức càng sâu rộng thì các vấn đề xuất hiện càng nhiều, càng phức tạp và để giải quyết vấn đề đòi hỏi chủ thể quản lý phải có nhiều kiến thức, kỹ năng.

Có nhiều quan điểm khác nhau về vấn đề ra quyết định, nhưng tựu trung lại vấn đề ra quyết định phát sinh khi có sự sai lệch/khác biệt giữa những gì chủ thể quản lý mong đợi và những gì đang diễn ra trong thực tế. Vấn đề ra quyết định xuất hiện khi:

- Có sự sai lệch giữ mục tiêu mà nhà quản lý với thực tiễn quản lý;
- Có sự sai lệch giữa kết quả đạt được với kế hoạch mà nhà quản lý đề ra;
- Có sự không hài lòng của khách hàng hoặc đối tác;
- Xuất hiện đối thủ cạnh tranh.

Vấn đề xuất hiện và tồn tại trong xã hội nói chung và trong từng cơ quan hành chính nhà nước nói riêng rất đa dạng và phức tạp. Chúng ta có thể phân chia vấn đề thành các loại sau:

- Theo mức độ quan trọng của vấn đề, vấn đề được chia thành vấn đề quan trọng và vấn đề không quan trọng. Tầm quan trọng của một vấn đề được xem xét từ vị trí và quan điểm của người đánh giá vấn đề.

- Theo mức độ khẩn cấp của vấn đề, vấn đề được chia thành vấn đề khẩn cấp và vấn đề chưa khẩn cấp.

- Theo nội dung của vấn đề, vấn đề chia thành vấn đề kinh tế; vấn đề xã hội; vấn đề văn hóa; vấn đề quản lý nhà nước; vấn đề tài nguyên, môi trường; vấn đề dân tộc, tôn giáo; vấn đề y tế, giáo dục; vấn đề tổ chức, nhân sự; vấn đề an ninh quốc phòng… Cũng có thể chia vấn đề thành vấn đề đối nội, vấn đề đối ngoại, vấn đề phát triển con người.

Trong quản lý hành chính nhà nước, nhà quản lý luôn phải đối mặt với rất nhiều vấn đề nhưng không phải lúc nào nhà quản lý cũng có đủ điều kiện và các nguồn lực để giải quyết mọi vấn đề. Như vậy, không phải mọi vấn đề phát sinh đều là vấn đề nhà quản lý phải ban hành quyết định để giải quyết. Chỉ có những vấn đề nào mà nhà quản lý cho rằng cần phải giải quyết, nếu không giải quyết sẽ dẫn đến nhiều hệ lụy cho tổ chức thì khi đó vấn đề mới trở thành vấn đề ra quyết định. Một vấn đề chỉ trở thành vấn đề ra quyết định khi nó thỏa mãn các điều kiện sau:

- Vấn đề thuộc phạm vi thẩm quyền giải quyết của người lãnh đạo, quản lý;

- Người lãnh đạo, quản lý có đầy đủ thông tin về vấn đề đó;

- Người lãnh đạo, quản lý có đủ điều kiện và các nguồn lực để giải quyết vấn đề đó.

Phân tích vấn đề nhằm xác định thứ tự ưu tiên giải quyết vấn đề mà cơ quan hành chính nhà nước đang phải đối mặt. Mức độ ưu tiên của vấn đề cần giải quyết bằng quyết định được sắp xếp theo thứ tự sau:

- Vấn đề đe dọa sự tồn tại, phát triển của cơ quan, tổ chức;

- Vấn đề đòi hỏi phải được giải quyết ngay;

- Vấn đề có thể tạo nên sự bất ổn cho cơ quan, tổ chức;

- Giải quyết vấn đề này làm tiền đề để giải quyết các vấn đề khác.

Sau khi đã lựa chọn được vấn đề cần phải ban hành quyết định, công việc tiếp theo là nhận diện, mô tả vấn đề. Nhân diện vấn đề là xác định loại vấn đề, đặc điểm của vấn đề: đây là vấn đề gì (vấn đề tổ chức bộ máy hay vấn đề nhân sự, vấn đề tài chính hay vấn đề đánh giá, thi đua khen thưởng…); là vấn đề đơn giản hay vấn đề phức tạp; là vấn đề độc lập hay vấn đề xuất phát từ vấn đề khác; diện và mức độ tác động của vấn đề đến các đối tượng chịu sự tác động.

b) Xác định nguyên nhân của vấn đề ra quyết định

Xác định chính xác, đầy đủ nguyên nhân của vấn đề ra quyết định có vai trò rất quan trọng. Chỉ khi nào xác định chính xác, đầy đủ nguyên nhân của vấn đề thì người xây dựng, ban hành quyết định mới có thể đề ra được các giải pháp giải quyết vấn đề trúng, đúng và hiệu quả.

Một vấn đề thường xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau. Muốn vậy cần phân tích vấn đề từ nhiều phía, tránh nhìn nhận vấn đề một chiều, chủ quan, duy ý chí. Đối với vấn đề phức tạp cần chia thành nhiều hợp phần nhỏ để phân tích, xác định nguyên nhân của vấn đề. Để xác định chính xác, đầy đủ nguyên nhân của vấn đề ra quyết định cần thu thập thông tin đầy đủ, chính xác về vấn đề đó. Trong quá trình thu thập thông tin cần:

- Thường xuyên kiểm tra độ chính xác, khách quan của thông tin liên quan đến vấn đề ra quyết định, nhất là thông tin thứ cấp; tránh những định kiến có sẵn.

- Xây dựng hệ thống xử lý thông tin tin cậy.

- Biết lựa chọn đúng các thông tin cần thiết phục vụ cho việc xác định nguyên nhân của vấn đề ra quyết định. Chất lượng của thông tin phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau, như chất lượng của nguồn tin; chất lượng của phương pháp thu thập thông tin; chất lượng của phương tiện xử lý thông tin; chất lương của hoạt động lưu trữ thông tin.

Công cụ xác định nguyên nhân của vấn đề ra quyết định là phương pháp phân tích cây vấn đề.

2. Xác định mục tiêu của quyết định

Mỗi quyết định hành chính nhà nước đều phải đạt được mục tiêu nhất định, hướng tới giải quyết vấn đề ra quyết định. Vì vậy, sau khi xác định được vấn đề ra quyết định cần xác định mục tiêu của quyết định. Mục tiêu của quyết định phản ánh mong muốn của người lãnh đạo, quản lý trong giải quyết vấn đề quyết định, là dự báo kết quả khi triển khai thực hiện quyết định.

Thông thường, cơ quan hay cá nhân nào có quyền ra quyết định thì cơ quan hay cá nhân đó có quyền xác định mục tiêu của quyết định. Trong những quyết định quan trọng và phức tạp, xác định mục tiêu của quyết định là một vấn đề quan trọng, cần có sự tham gia của nhiều người trong xây dựng và thẩm định mục tiêu của quyết định. Trong những trường hợp như vậy cần có sự phân công, phân cấp trong quá trình xác định mục tiêu của quyết định. Chẳng hạn, khi ban hành quyết định để giải quyết tình trạng ô nhiễm môi trường ở địa phương, người quản lý thấy đây là vấn đề quan trọng, có liên quan đến nhiều vấn đề khác nên không thể giải quyết vấn đề trong khoảng thời gian ngắn, chỉ do một vài người thực hiện. Do vậy, mục tiêu giải quyết vấn đề ô nhiễm môi trường sẽ bao gồm mục tiêu trước mắt, mục tiêu trung hạn và mục tiêu dài hạn.

Mục tiêu của quyết định phải là mục tiêu cụ thể, có thể đo lường được, phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh, có tính khả thi khi quyết định được triển khai thực hiện và xác định thời gian cần thiết để thực hiện mục tiêu của quyết định.

Để xác định mục tiêu của quyết định người ta thường sử dụng phương pháp phân tích SWOT để xác định những điểm mạnh, điểm yếu của các yếu tố bên trong tổ chức; cơ hội, thách thức của các yếu tố bên ngoài tổ chức; trên cơ sở đó xác định mục tiêu của quyết định.

3. Xác định các phương án và lựa chọn phương án tối ưu

a) Xác định các phương án quyết định

Để giải quyết một vấn đề quyết định có thể có nhiều cách thức khác nhau. Xây dựng dự thảo các phương án quyết định để người ban hành quyết định có điều kiện phân tích, lựa chọn phương án quyết định tối ưu.

Khi xây dựng, ban hành quyết định quan trọng thường các cơ quan hành chính nhà nước phải thành lập bộ phận soạn thảo quyết định (có thể gọi là ban, tổ). Lựa chọn thành viên tham gia vào bộ phận soạn thảo quyết định phải là những người có năng lực, trình độ và am hiểu chuyên môn về lĩnh vực mà quyết định đề cập. Bộ phận soạn thảo quyết định phải thực hiện đầy đủ các công việc sau đây:

- Nghiên cứu đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và tài liệu có liên quan đến vấn đề ra quyết định;

- Xây dựng dự thảo các phương án quyết định và tờ trình dự thảo quyết định;

- Bộ phận chủ trì soạn thảo quyết định tổ chức lấy ý kiến chuyên gia, các nhà khoa học, đối tượng chịu sự tác động của quyết định và các cơ quan, tổ chức có liên quan về các phương án dự thảo quyết định. Trong trường hợp cần thiết, cơ quan thẩm định dự thảo quyết định yêu cầu bộ phận soạn thảo quyết định báo cáo những vấn đề thuộc nội dung của dự thảo quyết định; tự mình hoặc cùng cơ quan chủ trì soạn thảo quyết định tổ chức khảo sát về những vấn đề thuộc nội dung của dự thảo quyết định. Bộ phận soạn thảo quyết định có trách nhiệm cung cấp thông tin, tài liệu phục vụ cho việc thẩm định các phương án dự thảo quyết định.

- Xây dựng hệ thống các tiêu chí đánh giá các phương án dự thảo quyết định. Các tiêu chí đánh giá các phương án dự thảo quyết định cần trả lời các câu hỏi: Dự thảo quyết định có hướng đến giải quyết được mục tiêu của quyết định? Dự thảo quyết định có tính khả thi không? Có đủ điều kiện và các nguồn lực để thực hiện dự thảo quyết định hay không? Dự thảo quyết định tác động gì và tác động như thế nào đối với các lĩnh vực khác, đến các đối tượng thực hiện quyết định?

b) Lựa chọn phương án quyết định tối ưu

Việc lựa chọn phương án quyết định tối ưu có ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng của quyết định và đảm bảo tính khả thi của quyết định. Thực tiễn ban hành quyết định hành chính nhà nước cho thấy, nhiều quyết định đảm bảo các yêu cầu hợp pháp, hướng tới giải quyết vấn đề ra quyết định, nhưng khi triển khai thực hiện quyết định lại không đạt được kết quả như mong muốn vì sự lựa chọn phương án quyết định được thực hiện không khoa học và cẩn trọng.

Như đã trình bày ở trên, cùng một vấn đề ra quyết định có thể có các phương án giải quyết khác nhau để đạt được mục tiêu của quyết định. Một phương án quyết định tối ưu không chỉ giúp các cơ quan, tổ chức đạt được mục tiêu mong muốn mà còn được các đối tượng thực hiện ủng hộ và tích cực thực hiện.

Khi lựa chọn phương án quyết định, chủ thể ban hành quyết định cần tuân thủ các nguyên tắc lựa chọn cơ bản sau: nguyên tắc vì lợi ích chung của tổ chức; nguyên tắc hiệu quả; nguyên tắc hệ thống; nguyên tắc khách quan.

Trước khi lựa chọn phương án quyết định nào cần xây dựng các tiêu chí đánh giá chất lượng của quyết định. Các tiêu chí này bao gồm: sự phù hợp của mục tiêu quyết định với điều kiện và các nguồn lực, các giải pháp hướng tới giải quyết vấn đề quyết định, tác động của quyết định đến các vấn đề khác và đến đối tượng thực hiện quyết định. Nhìn chung, các tiêu chí đánh giá phương án quyết định phải đề cập đầy đủ các yêu cầu hợp pháp và hợp lý của quyết định hành chính nhà nước.

Lựa chọn phương án quyết định cần phải được cân nhắc, xem xét trong mối tương quan với môi trường thực hiện quyết định trong tương lai và các quyết định hành chính hiện hành khác.

Trên cơ sở phương án được lựa chọn, xây dựng dự thảo quyết định. Trong trường hợp cần thiết hoặc pháp luật có quy định, dự thảo được lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan, được thẩm tra/thẩm định trước khi trình chủ thể xem xét, quyết định.

4. Thông qua quyết định

Thông qua quyết định là quá trình đưa dự thảo quyết định thành quyết định chính thức thông qua việc thảo luận và đi đến nhất trí, thống nhất các nội dung cần nêu trong quyết định.

Quyết định hành chính nhà nước phải được thông qua theo đúng thủ tục do pháp luật quy định. Đối với quyết định được ban hành bởi cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung (Chính phủ, Uỷ ban Nhân dân) thì quyết định phải được thông qua theo chế độ lãnh đạo tập thể và quyết định theo đa số. Quyết định được thông qua với số phiếu được pháp luật quy định.

Chuẩn bị, tổ chức, điều hành và kết thúc cuộc họp thảo luận dự thảo quyết định và thông qua quyết định là công việc rất quan trọng. Để làm tốt công việc này cần chú ý đến một số nội dung sau:

- Hồ sơ đưa ra cuộc họp bao gồm tờ trình và dự thảo quyết định. Tờ trình phải ngắn gọn, nêu rõ quá trình soạn thảo quyết định, căn cứ, nội dung chính, ý kiến các cơ quan hữu quan.

- Tài liệu phải được gửi tới các thành viên trước ngày họp. Người dự họp phải nghiên cứu trước tài liệu, nếu cần thiết có thể đề nghị chuyên gia hỗ trợ.

- Tiến hành hội nghị phải dân chủ, không lạm dụng chức quyền và uy tín cá nhân để tác động lên ý kiến của người khác, làm hạn chế ý kiến và quyền dân chủ của thành viên dự họp. Mặt khác, cũng không thể phát biểu tràn lan, không đúng trọng tâm. Phải giữ đúng nội quy và kỷ luật về thời gian phát biểu.

- Cách trình bày và phát biểu thảo luận phải ngắn gọn, rõ ràng, đi thẳng vào nội dung và đề xuất kiến nghị cụ thể vào dự thảo quyết định.

- Cuối hội nghị phải tóm lược các ý kiến phát biểu, chốt lại vấn đề và biểu quyết các nội dung quyết định đã được bổ sung.

Để đảm bảo chất lượng cuộc họp, người chủ trì phải nghiên cứu trước nội dung quyết định. Dự thảo quyết định không đảm bảo chất lượng, chưa đáp ứng được nội dung phải hoãn họp, yêu cầu chuẩn bị lại. Cuộc họp để thông qua quyết

định hành chính nhà nước chỉ được coi là có giá trị khi số người tham dự đạt 2/3 tổng số thành viên trở lên. Các thành viên dự họp phải có đủ tư cách và thẩm quyền, đúng thành phần, được chuẩn bị đầy đủ thông tin và phải chịu trách nhiệm về ý kiến của mình trong cuộc họp.

Quyết định phải được thông qua theo chế độ do pháp luật quy định. Có hai chế độ thông qua quyết định hành chính nhà nước:

- Thông qua quyết định theo chế độ tập thể được áp dụng trong các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung (Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp). Thông qua quyết định theo chế độ tập thể được thực hiện tại các cuộc họp của cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền.

- Thông qua quyết định theo chế độ thủ trưởng được áp dụng trong các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền riêng (bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân các cấp). Khi thông qua quyết định theo chế độ thủ trưởng, người có thẩm quyền cần nắm vững các yêu cầu về tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định; không quá tin vào cán bộ tham mưu, cần xem xét lại kỹ lưỡng nội dung và hình thức của quyết định.

Đối với quyết định được ban hành bởi người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước cũng như quyết định cá nhân của người lãnh đạo cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền riêng thì quyết định được thông qua theo chế độ thủ trưởng. Tuy nhiên, để đảm bảo tính dân chủ, các quyết định quan trọng loại này trước khi người có thẩm quyền ký ban hành cũng cần được đưa ra lấy ý kiến trong một phạm vi nhất định. Trên cơ sở bàn bạc tập thể, lấy ý kiến, người thủ trưởng có quyền tự quyết định và tự chịu trách nhiệm về quyết định của mình.

Khi ra quyết định, chủ thể xây dựng, ban hành quyết định cần tránh:

- Ban hành quyết định mà không nắm vững yêu cầu thực tế, giải quyết vấn đề phiến diện, không đủ cụ thể hoặc ban hành quyết định không chính xác, không giải quyết được vấn đề ra quyết định.

- Quá tin vào cấp dưới; không xem xét thấu đáo nội dung của quyết định; không lắng nghe ý kiến của những người tham gia; chủ quan, duy ý chí.

- Ban hành quyết định mang tính chất thoả hiệp, nể nang, tiếp thu ý kiến một cách thụ động, không sáng tạo, không dám chịu trách nhiệm.

- Ban hành quyết định không đúng thẩm quyền, không đủ căn cứ thực tiễn và pháp lý; quyết định trùng lắp, chồng chéo, thậm chí là mâu thuẫn, triệt tiêu hiệu lực của các quyết định khác.

IV. QUY TRÌNH CHUNG TRONG TỔ CHỨC THỰC HIỆN QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Truyền đạt quyết định

Sau khi quyết định được ban hành, các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền tiến hành triển khai tổ chức thực hiện quyết định. Việc trước tiên cần làm trong quá trình này là truyền đạt quyết định. Đây là hoạt động có ý nghĩa quan trọng đối với các cơ quan hành chính nhà nước và các đối tượng thực hiện quyết định. Truyền đạt quyết định phải đầy đủ, chính xác giúp cho các đối tượng thực hiện quyết định và mọi người dân tham gia thực hiện quyết định hiểu rõ về mục đích, yêu cầu, nội dung của quyết định; về tính đúng đắn và tính khả thi của quyết định để họ tự giác thực hiện theo yêu cầu của các cơ quan hành chính nhà nước. Truyền đạt quyết định còn giúp cho cán bộ, công chức nhận thức được đầy đủ tính chất, nội dung của quyết định đối với sự phát triển của cơ quan mình để chủ động, tích cực tìm kiếm các giải pháp phù hợp cho việc thực hiện quyết định và triển khai thực hiện quyết định hiệu quả, đạt được mục tiêu của quyết định.

Để nâng cao chất lượng truyền đạt quyết định, lãnh đạo, quản lý các cơ quan hành chính nhà nước cần không ngừng nâng cao tinh thần trách nhiệm, áp dụng nhiều hình thức truyền đạt quyết định khác nhau. Trong thực tế có không ít lãnh đạo, quản lý trong các cơ quan hành chính nhà nước do thiếu năng lực truyền đạt quyết định làm cho các đối tượng thực hiện quyết định không hiểu đầy đủ mục tiêu, yêu cầu và nội dung của quyết định, thậm chí là hiểu sai quyết định dẫn đến thực

hiện không đầy đủ, thực hiện sai quyết định.

Truyền đạt quyết định cần được thực hiện thường xuyên, liên tục trong suốt quá trình thực hiện quyết định. Truyền đạt quyết định có thể được thực hiện bằng nhiều hình thức khác nhau, như tiếp xúc trực tiếp, trao đổi với đối tượng thực hiện quyết định; thông qua các cuộc họp và các phương tiện thông tin đại chúng. Tùy theo yêu cầu của cơ quan hành chính nhà nước, tính chất của từng loại quyết định và điều kiện cụ thể mà lãnh đạo, quản lý cơ quan hành chính nhà nước lựa chọn các hình thức truyền đạt quyết định phù hợp.

2. Lập kế hoạch thực hiện quyết định

Trong quy trình tổ chức thực hiện quyết định hành chính nhà nước, lập kế hoạch là bước quan trọng, đảm bảo mục đích, hiệu quả thực hiện quyết định. Lập kế hoạch thực hiện quyết định phải được đặt trong mối quan hệ gắn bó chặt chẽ với các khâu khác trong quy trình thực hiện quyết định. Tổ chức thực hiện quyết định diễn ra trong một thời gian dài, do nhiều bộ phận, cá nhân thực hiện, vì vậy người lãnh đạo, quản lý cần lập kế hoạch triển khai thực hiện quyết định một cách chủ động, khoa học.

Kế hoạch tổ chức thực hiện quyết định được lập trước khi đưa quyết định vào cuộc sống. Để tổ chức thực hiện quyết định, người lãnh đạo, quản lý đều phải lập kế hoạch thực hiện. Kế hoạch tổ chức thực hiện quyết định bao gồm các loại kế hoạch chính sau đây:

a) Kế hoạch tổ chức, điều hành thực hiện quyết định

Nội dung của kế hoạch gồm: dự kiến các cá nhân, bộ phận chủ trì và phối hợp thực hiện quyết định; **số** lượng và chất lượng nhân sự tham gia tổ chức thực hiện quyết định; ai là người chỉ đạo, điều hành; chỉ đạo, điều hành ở những nội dung gì; chỉ đạo, điều hành như thế nào; dự kiến về cơ chế trách nhiệm của người lãnh đạo, quản lý và công chức thực hiện; cơ chế tác động giữa các cấp, các bộ phận thực hiện quyết định.

b) Kế hoạch cung cấp các nguồn lực để thực hiện quyết định

Kế hoạch cung cấp các nguồn vật lực để thực hiện quyết định bao gồm: dự kiến về cơ sở vật chất, trang thiết bị kỹ thuật; các nguồn lực tài chính; nguồn lực con người; vật tư, văn phòng phẩm phục vụ cho tổ chức thực hiện quyết định. Kế hoạch cung cấp các nguồn lực để thực hiện quyết định phải cụ thể, rõ ràng về số lượng, chủng loại, người cung cấp, địa điểm, thời gian cung cấp. Lập kế hoạch cung cấp các nguồn lực để thực hiện quyết định, người lãnh đạo, quản lý có thể xây dựng bản kế hoạch với các nội dung sau:

Hoạt động	Loại nguồn lực	Số lượng	Đặc điểm kỹ thuật	Chi phí	Thời hạn huy động	Người thực hiện
...	...	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...	...

Bảng 2: Bảng kế hoạch cung cấp các nguồn lực

c) Kế hoạch thời gian triển khai thực hiện quyết định

Kế hoạch thời gian thực hiện quyết định là dự kiến về thời gian thực hiện quyết định; dự kiến các bước, các công việc tổ chức triển khai thực hiện từ tuyên truyền quyết định đến chỉ đạo, điều hành, đánh giá, tổng kết rút kinh nghiệm việc thực hiện quyết định. Mỗi bước, mỗi công việc đều có mục tiêu cần đạt được và thời gian dự kiến cho việc thực hiện mục tiêu đó. Dự kiến thời gian thực hiện các bước, các công việc phải phù hợp và có lịch trình thực hiện cụ thể.

d) Kế hoạch kiểm tra, giám sát, đôn đốc việc thực hiện quyết định

Kế hoạch kiểm tra, giám sát, đôn đốc việc thực hiện quyết định là những dự kiến về hình thức, phương pháp, nội dung kiểm tra, giám sát, đôn đốc các bộ phận, cá nhân thực quyết định. Kế hoạch kiểm tra, giám sát, đôn đốc việc thực hiện quyết định phải trả lời các câu hỏi: Ai là người kiểm tra, giám sát, đôn đốc? Khi nào thực hiện kiểm tra, giám sát, đôn đốc? Kiểm tra, giám sát, đôn đốc những nội dung nào? Kiểm tra, giám sát, đôn đốc như thế nào?

e) Dự kiến ban hành nội quy, quy chế

Nội quy, quy chế bao gồm nội quy, quy chế về tổ chức, điều hành việc thực hiện quyết định; về trách nhiệm, nghĩa vụ và quyền hạn của cán bộ, công chức và các cá nhân tham gia tổ chức, điều hành việc thực hiện quyết định; về các biện pháp khen thưởng, kỷ luật cá nhân, tập thể trong thực hiện quyết định...

Kế hoạch thực hiện quyết định ở cấp nào do lãnh đạo, quản lý cấp đó xây dựng, xem xét thông qua. Sau khi được thông qua thông qua, kế hoạch thực hiện quyết định có giá trị pháp lý và được mọi người chấp hành thực hiện. Việc điều chỉnh kế hoạch do cấp có thẩm quyền thông qua kế hoạch quyết định.

3. Tổ chức thực hiện quyết định

a) Phân công, phối hợp thực hiện quyết định

- Phân công thực hiện quyết định

Phân công thực hiện quyết định có vai trò rất quan trọng trong tổ chức thực hiện quyết định hành chính nhà nước. Tổ chức thực hiện quyết định được thực hiện trong một thời gian dài, số lượng các đơn vị, cá nhân tham gia thực quyết định thường rất nhiều. Các hoạt động thực hiện quyết định diễn ra cũng hết sức phong phú, phức tạp theo không gian và thời gian, chúng đan xen nhau, thúc đẩy hay kìm hãm nhau theo quy luật. Bởi vậy, muốn tổ chức thực hiện quyết định có hiệu quả người lãnh đạo, quản lý cần phải phân công công việc cho các đơn vị, cá nhân khoa học, cụ thể, phối hợp tốt với các cơ quan hành chính nhà nước khác, với các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội, các doanh nghiệp và người dân.

Có hai hướng phân công công công việc: phân công công việc theo chiều ngang và phân công công việc theo chiều dọc. Phân công công việc theo chiều ngang là phân công công việc cho cấp phó, cho các đơn vị trong cơ quan theo chiều ngang. Phân công công việc theo chiều dọc là phân công công việc theo cấp hành chính hoặc theo cấp quản lý. Sau khi quyết định được ban hành, người lãnh đạo, quản lý phải chủ động phân công công việc cho cấp phó và các đơn vị chuyên môn trong cơ quan của mình.

Phân công công việc làm sao để sử dụng hợp lý, tiết kiệm nguồn nhân lực, phát huy được sự chủ động, sáng tạo của mỗi cán bộ, công chức, tạo điều kiện duy trì và nâng cao khả năng làm việc, tạo động lực làm việc của cán bộ, công chức. Phân công công việc cần đảm bảo các yêu cầu: cân đối, hài hoà về khối lượng công việc được phân công cho mỗi cá nhân, đơn vị; công việc được phân công phù hợp với năng lực, sở trường và ngành nghề đào tạo của mỗi cán bộ, công chức; phân công công việc công bằng, không thiên vị; đảm bảo sử dụng hiệu quả các nguồn lực trong tổ chức. Khi phân công công việc cần phải giao đủ quyền hạn và các nguồn lực cần thiết để cán bộ, công chức có thể hoàn thành công việc được phân công.

- Phối hợp thực hiện quyết định

Có hai hình thức phối hợp để thực hiện quyết định là phối hợp bên trong và phối hợp bên ngoài tổ chức. Phối hợp thực hiện quyết định giữa các đơn vị trong cơ quan hành chính nhà nước, giữa các cơ quan hành chính nhà nước với nhau, giữa các cơ quan hành chính nhà nước với các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, các doanh nghiệp và người dân.

Để phối hợp thực hiện quyết định thành công cần phải có người/tổ chức chủ trì hoạt động phối hợp; xây dựng các văn bản có tính ràng buộc về mặt pháp lý để tạo cơ chế phối hợp chính thức; có cơ chế làm việc phù hợp cho phép huy động sự tham gia, phối hợp của các đơn vị, cá nhân; có sự phân công trách nhiệm rõ ràng, tiêu chuẩn hoá quy trình phối hợp và chia sẻ thông tin với nhau trong quá trình phối hợp.

Để phối hợp thực hiện quyết định đạt hiệu quả, người lãnh đạo, quản lý phải có các kỹ năng chủ trì các hoạt động phối hợp, lựa chọn cơ chế phối hợp phù hợp. Người lãnh đạo, quản lý cũng cần xác định các công việc phối hợp để đạt được mục tiêu quyết định, huy động sự tham gia và nỗ lực của các bên liên quan.

b) Chỉ đạo, điều hành việc thực hiện quyết định

Chỉ đạo, điều hành việc thực hiện quyết định giúp người lãnh đạo, quản lý kiểm soát được quá trình thực hiện quyết định, từ đó có các giải pháp để phát huy kết quả đạt được, khắc phục những hạn chế, bất cập trong quá trình thực hiện quyết

định. Chỉ đạo, điều hành việc thực hiện quyết định phải cụ thể, sát sao, quyết liệt, tránh chỉ đạo, điều hành chung chung, hời hợt, không hiệu quả.

Trong chỉ đạo, điều hành có hoạt động kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện quyết định. Kiểm tra, đôn đốc làm cho cán bộ, công chức nêu cao ý thức trách nhiệm trong thực hiện công việc để đạt được mục tiêu của quyết định. Trên thực tế, khi triển khai thực hiện quyết định, không phải cán bộ, công chức nào cũng có ý thức tổ chức kỷ luật, cũng làm việc tích cực, làm tốt như nhau, vì thế cần có sự kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện quyết định.

Trong quá trình chỉ đạo, điều hành việc thực hiện quyết định, người lãnh đạo, quản lý cần nghiên cứu, áp dụng có hiệu quả các phong cách lãnh đạo và các phương pháp quản lý phù hợp với bối cảnh, tính chất công việc và đối tượng quản lý để mang lại hiệu quả chỉ đạo, điều hành cao nhất.

Để giải quyết tốt các tình huống trong chỉ đạo, điều hành việc thực hiện quyết định, người lãnh đạo, quản lý cần quan tâm, chỉ đạo triển khai thực hiện quyết định một cách chủ động, sáng tạo. Những tình huống phát sinh mới cần có ngay giải pháp để xử lý kịp thời; xử lý các tình huống phát sinh đúng thẩm quyền và đúng trình tự theo các quy định pháp luật.

Trong quá trình thực hiện quyết định có thể phát sinh các mâu thuẫn trong tổ chức. Những mâu thuẫn phát sinh xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau, có thể đó là sự khác biệt, không thống nhất về quan điểm, phong cách, phương pháp làm việc, bố trí, phân công công việc, phân phối sản phẩm lao động… Khi giải quyết mâu thuẫn, người lãnh đạo, quản lý cần phải bình tĩnh, khôn khéo, chân thành, không thiên vị, giải quyết mâu thuẫn vì lợi ích chung. Tùy thuộc vào nguyên nhân và mức độ phức tạp của mâu thuẫn, người lãnh đạo, quản lý có thể sử dụng các chiến thuật và kỹ thuật khác nhau để giải quyết mâu thuẫn.

Để đảm bảo trật tự, kỷ cương trong thực hiện quyết định, người lãnh đạo, quản lý cần xây dựng và ban hành các chuẩn mực và các quy định có tính bắt buộc phải tuân thủ đối với cán bộ, công chức trong cơ quan. Người lãnh đạo, quản lý cũng cần

đề ra các biện pháp buộc cán bộ, công chức phải tuân thủ các chuẩn mực, quy định đó nhằm duy trì kỷ luật trong cơ quan hành chính nhà nước.

Khi xử lý các hành vi vi phạm của cán bộ, công chức, người lãnh đạo, quản lý cần gặp gỡ, đối thoại với cán bộ, công chức vi phạm với thái độ bình tĩnh, nghiêm nghị; chỉ ra sai phạm của họ một cách cụ thể, rõ ràng; duy trì bầu không khí nói chuyện thân thiện, cởi mở. Trên cơ sở các ý kiến của hai bên, người lãnh đạo, quản lý lựa chọn hình thức kỷ luật phù hợp với mức độ sai phạm và các bên cũng cần đạt được thỏa thuận về biện pháp ngăn chặn những sai phạm trong tương lai.

4. Kiểm soát việc thực hiện quyết định

Kiểm soát việc thực hiện quyết định cũng quan trọng không kém so với việc ban hành quyết định. Kiểm soát bao gồm các hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát và kiểm toán. Kiểm soát có thể được tiến hành từ bên trong, cũng có thể từ bên ngoài cơ quan hành chính nhà nước; có thể là kiểm soát nội bộ, có thể do các cơ quan chức năng thực hiện.

Thực hiện quyết định có liên quan chặt chẽ với việc thực hiện các chức năng quản trị: hoạch định, lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành và kiểm soát. Vai trò của kiểm soát là để các đối tượng thực hiện quyết định nghiêm chỉnh chấp hành các nội quy, quy chế, biến các mục tiêu của quyết định thành hiện thực. Khi kiểm soát việc thực hiện quyết định cần xây dựng kế hoạch kiểm soát cụ thể, khoa học, kết hợp quyền hạn với trách nhiệm, kiểm soát chặt chẽ, thưởng phạt nghiêm minh, kết hợp các phương pháp quản lý: giáo dục, tổ chức, kinh tế và phương pháp cưỡng chế khi cần thiết.

Những nguyên tắc cơ bản trong kiểm soát việc thực hiện quyết định bao gồm: hoạt động kiểm soát phải được tiến hành thường xuyên, liên tục, có kế hoạch và phải phù hợp với hoạt động của đối tượng bị kiểm soát; kiểm soát phải tập trung vào những khâu trọng yếu, có ảnh hưởng nhiều đến kết quả thực hiện quyết định; kiểm soát phải khách quan, linh hoạt; kiểm soát phải tiết kiệm và mang lại hiệu quả; kiểm soát phải đề ra được giải pháp khắc phục các sai lệch.

Kiểm soát việc thực hiện quyết định phải căn cứ vào nhận thức và cam kết của các bên có liên quan; căn cứ vào các quy định pháp luật, nội quy, quy chế của cơ quan; căn cứ vào các mục tiêu và các tiêu chí đã đề ra và căn cứ vào các chuẩn mực giá trị của cơ quan hành chính nhà nước.

Kiểm soát việc thực hiện quyết định cần phải xác định các tiêu chuẩn làm cơ sở cho hoạt động kiểm soát; đo lường, đánh giá kết quả của các hoạt động; chỉ ra sai lệch và nguyên nhân của sai lệch.

Nội dung kiểm soát việc thực hiện quyết định bao gồm: kiểm soát việc sử dụng trang thiết bị làm việc, nguồn lực tài chính, nguồn nhân lực; kiểm soát việc phân công, phối hợp giữa cấp trên và cấp dưới, giữa cơ quan hành chính nhà nước với các cơ quan hành chính nhà nước khác, giữa cơ quan hành chính nhà nước với các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội; kiểm soát việc thực hiện trách nhiệm cá nhân; kiểm soát hiệu lực, hiệu quả thực hiện quyết định.

5. Điều chỉnh quyết định (nếu có)

a) Đánh giá việc thực hiện quyết định

Đánh giá việc thực hiện quyết định là quá trình xem xét, phân tích có hệ thống và chính thức việc thực hiện quyết định dựa trên các tiêu chí đánh giá đã được xác định, bằng các phương pháp đánh giá phù hợp, chỉ rõ những kết quả đạt được, những hạn chế làm cơ sở để điều chỉnh quyết định.

Mục đích của đánh giá việc thực hiện quyết định là để nắm bắt được tình hình thực hiện quyết định, biết được những kết quả đạt được, những hạn chế và nguyên nhân của những kết quả, hạn chế. Đánh giá việc thực hiện quyết định để điều chỉnh các hoạt động, các chương trình, kế hoạch, mục tiêu, phương pháp lãnh đạo, quản lý cho phù hợp. Đánh giá việc thực hiện quyết định cũng là cơ sở để thực hiện công tác thi đua, khen thưởng, kỷ luật đối với các đơn vị và cán bộ, công chức. Đánh giá việc thực hiện quyết định thường xuyên, hiệu quả giúp phòng ngừa và kịp thời phát hiện, chấn chỉnh hay xử lý các sai phạm để tránh gây thiệt hại về tài sản, tiền bạc của Nhà nước và công sức của Nhân dân.

Khi đánh giá việc thực hiện quyết định, người lãnh đạo, quản lý phải tuân thủ các nguyên tắc cơ bản sau:

- Đảm bảo nguyên tắc khách quan: Trong đánh giá việc thực hiện quyết định, người lãnh đạo quản lý tôn trọng các quy luật khách quan và căn cứ vào các điều kiện khách quan để tiến hành các phương án đánh giá phù hợp. Đánh giá việc thực hiện quyết định phải khách quan, trung thực để có được kết luận chính xác.

- Đảm bảo nguyên tắc toàn diện: Ngyuyên tắc này đòi hỏi người lãnh đạo, quản lý khi đánh giá việc thực hiện quyết định phải xem xét tổng thể các yếu tố ảnh hưởng đến việc thực hiện quyết định: môi trường, thời gian, các nguồn lực được cung cấp, phương pháp tổ chức thực hiện quyết định. Khi đánh giá việc thực hiện quyết định không chỉ xem xét, đánh giá ở một thời điểm, một thời gian ngắn, mà cần xem xét, đánh giá cả quá trình thực hiện quyết định.

- Đảm bảo nguyên tắc cụ thể: Để đánh giá đúng kết quả và chất lượng thực hiện quyết định phải đặt chúng trong các mối quan hệ cụ thể. Đó là các mối quan hệ giữa cơ chế, chính sách, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan với hoàn cảnh, điều kiện sống và làm việc của cán bộ, công chức. Để đảm bảo nguyên tắc cụ thể, đánh giá việc thực hiện quyết định cũng phải chi tiết, đánh giá theo từng tiêu chí, từng nội dung, không đánh giá hời hợt, chiếu lệ.

- Đảm bảo nguyên tắc pháp chế: Nguyên tắc này đòi hỏi hoạt động đánh giá phải trên cơ sở pháp luật và tuân thủ các quy định pháp luật. Khi đánh giá, người đánh giá không được vượt ra khỏi khuôn khổ các quy định pháp luật, không vượt quá thẩm quyền mà pháp luật đã quy định. Mọi vi phạm pháp luật phải được phát hiện kịp thời và xử lý nghiêm minh.

- Đảm bảo nguyên tắc dân chủ: Nguyên tắc dân chủ đòi hỏi việc đánh giá phải công khai, minh bạch; cán bộ, công chức tham gia thảo luận, đưa ra ý kiến, đề xuất về nội dung và giám sát hoạt động đánh giá của người đánh giá. Cán bộ, công chức cũng có quyền đưa ra ý kiến của mình về kết luận đánh giá.

Để có cơ sở đánh giá việc thực hiện quyết định, người lãnh đạo, quản lý có thể sử dụng nhiều hình thức đánh giá: đánh giá trực tiếp; thông qua báo cáo của cấp dưới; gặp gỡ, trao đổi, thảo luận với các đơn vị, cá nhân.

b) Điều chỉnh quyết định

Điều chỉnh quyết định được thực hiện bởi các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền để quyết định phù hợp với yêu cầu quản lý và tình hình thực tế. Theo quy định, cơ quan nào có thẩm quyền ban hành quyết định thì cơ quan đó có thẩm quyền điều chỉnh quyết định. Có thể điều chỉnh quyết định ở các nội dung sau:

- Điều chỉnh mục tiêu của quyết định: Nếu xét thấy mục tiêu của quyết định không phù hợp, cao quá hoặc thấp quả thì phải điều chỉnh.

- Điều chỉnh giải pháp thực hiện quyết định: Nếu xét thấy giải pháp thực hiện quyết định không phù hợp, không mang lại hiệu quả thì có thể thay thế giải pháp; nếu xét thấy các giải pháp còn thiếu có thể bổ sung giải pháp hoặc cũng có thể hủy bỏ giải pháp khi xét thấy giải pháp đó không hiểu quả, không giải quyết được mục tiêu quyết định.

- Điều chỉnh cơ chế, kinh phí thực hiện mục tiêu của quyết định.

Các hình thức điều chỉnh quyết định: bổ sung quyết định, thay đổi quyết định, tạm dừng quyết định, hủy bỏ quyết định.

Khi điều chỉnh quyết định người xây dựng, ban hành quyết định phải xem xét thật kỹ lưỡng và chỉ điều chính quyết định khi thấy thật sự cần thiết.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Trình bày đặc điểm của quyết định hành chính nhà nước. Những đặc điểm này biểu hiện trong nền hành chính nhà nước Việt Nam như thế nào?

2. Trình bày tính hợp pháp, tính hợp lý của quyết định hành chính nhà nước. Liên hệ việc xây dựng và ban hành quyết định hành chính nhà nước trong các cơ quan, tổ chức ở nước ta hiện nay.

3. Khi nào đình chỉ, bãi bỏ quyết định hành chính nhà nước đã ban hành? Thẩm quyền đình chỉ, bãi bỏ quyết định hành chính nhà nước theo các quy định pháp luật hiện hành.

4. Trình bày thực trạng xây dựng, ban hành quyết định của các cơ quan hành chính nhà nước ở nước ta. Cho biết nguyên nhân của việc xây dựng, ban hành quyết định hành chính nhà nước bất hợp pháp, bất hợp lý.

5. Đánh giá kết quả thực hiện quyết định hành chính nhà nước trong các cơ quan, tổ chức. Nguyên nhân của tình trạng thực hiện quyết định hành chính nhà nước không hiệu lực, hiệu quả.

TÀI LIỆU THAM KHẢO DÀNH CHO HỌC VIÊN

1. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020.

2. Học viện Hành chính Quốc gia (2014), Giáo trình "Hành chính công", Nxb Khoa học - Kỹ thuật, Hà Nội.

3. Học viện Hành chính Quốc gia (2011), Giáo trình "Thẩm quyền hành chính nhà nước", Nxb Khoa học Kỹ thuật, Hà Nội.

4. Michael Nicholas (2019), Kỹ năng ra quyết định hiệu quả, Nxb. Lao động, Hà Nội.

Chuyên đề 11
CHÍNH PHỦ ĐIỆN TỬ VÀ CHÍNH PHỦ SỐ

I. TỔNG QUAN VỀ CHÍNH PHỦ ĐIỆN TỬ

1. Khái niệm Chính phủ điện tử

Có nhiều quan niệm về Chính phủ điện tử. Không ít người hiểu Chính phủ điện tử theo cách đơn giản là: Chính phủ hoạt động trực tuyến 24/24h, 7/7 ngày/tuần, 365/365 ngày/năm; Chính phủ không ồn ào, không giấy tờ, tạo sự tin tưởng, tin cậy cao với hai nguyên tắc hỗ trợ cơ bản: giải quyết công việc một cách công khai và đảm bảo an ninh.

Ngân hàng Thế giới cho rằng: Chính phủ điện tử là việc các cơ quan của chính phủ sử dụng công nghệ thông tin để chuyển đổi mối quan hệ giữa chính phủ với người dân, với doanh nghiệp và với các cơ quan trong chính phủ với nhau. Những công nghệ này nhằm cải thiện giao dịch giữa nhà nước với công dân và doanh nghiệp, nâng cao hiệu quả quản lý, giảm chi phí và bớt tham nhũng thông qua tăng cường công khai và minh bạch[170].

Tại Khung Kiến trúc Chính phủ điện tử Việt Nam Phiên bản 1.0, Chính phủ điện tử được xác định là: "Chính phủ ứng dụng công nghệ thông tin nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của cơ quan nhà nước, tăng cường công khai, minh bạch thông tin, cung cấp dịch vụ công tốt hơn cho người dân và doanh nghiệp"[171].

2. Mục tiêu và lợi ích của Chính phủ điện tử

a) Mục tiêu của Chính phủ điện tử

Mục tiêu chung là tăng cường năng lực, nâng cao hiệu quả điều hành nhà nước của chính phủ, mang lại thuận lợi cho dân chúng, tăng cường sự công khai minh bạch, giảm chi tiêu chính phủ.

Mục tiêu cụ thể là:

[170] https://www.worldbank.org/en/topic/digitaldevelopment/brief/e-government

[171] Khung Kiến trúc chính phủ điện tử Việt Nam Phiên bản 1.0 được ban hành kèm theo Văn bản số 1178/BTTTT-THH ngày 21/4/2015 của Bộ Thông tin và Truyền thông.

- Nâng cao năng lực quản lý điều hành của chính phủ và các cơ quan chính quyền các cấp (trao đổi văn bản điện tử, thu thập thông tin chính xác và kịp thời ra quyết định, giao ban điện tử…);

- Cung cấp cho người dân và doanh nghiệp các dịch vụ công tạo điều kiện cho người dân dễ dàng truy nhập ở khắp mọi nơi, giao dịch của các cơ quan chính phủ với công dân, với doanh nghiệp và các tổ chức sẽ được cải thiện, nâng cao chất lượng, đảm bảo công bằng trong các dịch vụ công;

- Thiết lập môi trường kinh doanh thuận lợi, hỗ trợ và đẩy mạnh phát triển thương mại điện tử, khách hàng "trực tuyến" (online) chứ không phải "xếp hàng" (inline);

- Người dân có thể tham gia xây dựng chính sách, đóng góp vào quá trình xây dựng luật pháp, quá trình điều hành của chính phủ một cách tích cực;

- Giảm được chi phí cho bộ máy chính phủ;

- Thực hiện một chính phủ hiện đại, hiệu quả và minh bạch.

Chính phủ điện tử sẽ tạo ra phong cách lãnh dạo mới, phương thức mới, cung cấp dịch vụ cho người dân và nâng cao được năng lực quản lý điều hành đất nước.

b) Lợi ích của Chính phủ điện tử

Mặc dù quá trình xây dựng Chính phủ điện tử còn không ít những khó khăn, thách thức đối với nhiều quốc gia, đặc biệt là các nước đang phát triển, nhưng những lợi ích mà Chính phủ điện tử có thể mang lại cho công dân, doanh nghiệp, cộng đồng xã hội và cho cả chính phủ là điều không thể phủ nhận. Đó là đơn giản hóa và tích hợp các dịch vụ của chính phủ; Giảm đáng kể thời gian của công dân, doanh nghiệp và tổ chức trong quan hệ với chính phủ; Hỗ trợ cho môi trường kinh doanh nội địa cho khu vực tư và đầu tư nước ngoài; Tăng nguồn tài chính của chính phủ thông qua việc kiểm soát và thúc đẩy thu thuế cũng như tăng cường tính công khai, minh bạch, sự tiện lợi, góp phần vào giảm chi phí và giảm thiểu tham nhũng; Tăng cường kỹ năng của đội ngũ công chức chính phủ và tăng cường nhận thức và đào tạo kỹ năng của cộng đồng bằng công nghệ thông tin.

Chính phủ điện tử cho thấy rõ ràng tiềm năng cải thiện chất lượng, phạm vi và khả năng tiếp cận các dịch vụ. Một số nhà quan sát cho rằng, ngoài việc nâng cao hiệu quả, chất lượng dịch vụ có thể được cải thiện thông qua các giao dịch nhanh hơn, trách nhiệm và quy trình tốt hơn. Sự phát triển của Chính phủ điện tử cũng tạo ra các tiềm năng cho các dịch vụ mới. Cùng với khả năng kết hợp các dịch vụ hiện có, Chính phủ điện tử có thể đóng góp cho một thay đổi về chất trong cách công dân tương tác với chính phủ và các biện pháp điều hành nền kinh tế và quản lý xã hội của chính phủ.

Chính phủ điện tử cho phép tăng cường sự tham gia của công dân với chính phủ: thông qua hệ thống mạng, bằng cách kết nối những người sống ở vùng sâu, vùng xa của đất nước để họ có thể gửi và nhận thông tin dễ dàng hơn tới và từ chính phủ. Thêm vào đó, có thể gia tăng những người trẻ tuổi tham gia đóng góp ý kiến đối với chính phủ bởi thế hệ công dân ngày nay hiểu biết về chính trị, xã hội đã lớn lên với Internet và các công nghệ truyền thông kỹ thuật số trong cuộc sống hằng ngày. Thêm vào đó, qua sự mở rộng khả năng tương tác và chia sẻ thông tin, Chính phủ điện tử cũng có thể tăng cường tương tác "công dân với công dân" (C2C) bằng cách cung cấp cơ hội cho những người có cùng quan điểm và mối quan tâm nhưng bị ngăn cách bởi các điều kiện về địa lý.

3. Các yếu tố dẫn tới thành công trong quá trình xây dựng Chính phủ điện tử

Chính phủ điện tử nhìn ở một góc độ nào đó sẽ làm thay đổi mối quan hệ giữa chính phủ với công dân và tổ chức. Đây là một quá trình tốn nhiều thời gian và hoàn toàn không đơn giản. Để triển khai thành công Chính phủ điện tử, chính phủ phải thay đổi phương thức làm việc của mình phụ thuộc vào quan niệm của công dân và tổ chức về việc chính phủ phục vụ họ như thế nào. Do vậy, sẽ không có một chiến lược mẫu nào để triển khai Chính phủ điện tử cho mọi quốc gia. Song 5 yếu tố sau đây rất quan trọng để có thể triển khai thành công Chính phủ điện tử:

a) Cải cách hành chính

Chính phủ điện tử không phải là đưa công nghệ thông tin vào để tin học hóa quy trình công tác đã có sẵn, kể cả là các quy trình không hiệu quả. Do đó cần lưu ý các yếu tố quan trọng trong cải cách hành chính như sau:

- Các yêu cầu khi cải cách hành chính;

- Định hướng ứng dụng công nghệ thông tin;

- Tính toán kỹ lưỡng việc đổi mới quy trình nghiệp vụ và vận hành thử nghiệm theo cách truyền thống trước khi đưa vào trực tuyến;

- Đáp ứng nhu cầu thực tế của từng địa phương;

- Định hướng phục vụ công dân.

b) Vai trò của lãnh đạo

- Dự án chỉ thành công khi người lãnh đạo phải quyết tâm và đủ mạnh;

- Người lãnh đạo cấp cao nhất kể cả ở tầm trung ương là Thủ tướng chính phủ phải ủng hộ và làm cho lãnh đạo các cấp phải ủng hộ chương trình Chính phủ điện tử;

- Phải có một tổ chức và chỉ định một số chuyên viên cao cấp làm đầu mối triển khai Chính phủ điện tử.

c) Chiến lược đầu tư

- Chính phủ cần phải lựa chọn các chương trình ưu tiên;

- Chính phủ các nước đang phát triển phải rất cẩn thận khi xét duyệt các dự án để có thể tối ưu sự đầu tư và sử dụng nguồn lực, nếu không sẽ dẫn đến việc thất thoát và lãng phí tiền bạc.

- Các vấn đề cần lưu ý:

+ Xác định rõ mục tiêu của dự án;

+ Rà soát lại khả năng, từ nguồn vốn đến nguồn nhân lực;

+ Xây dựng kế hoạch dài hạn, trung hạn, ngắn hạn và phải luôn lưu ý cân bằng thu chi và thời hạn hoàn thành;

+ Cử cá nhân hay tổ chức giám sát việc thực hiện kế hoạch và ngân sách;

+ Tính toán việc sử dụng đa công nghệ vì một số nơi sử dụng Internet không thích hợp nhưng dùng radio hay tivi lại rất thuận tiện;

+ Lấy ý kiến của Nhân dân địa phương để lựa chọn công nghệ thích hợp.

d) Sự hợp tác

Các cơ quan nhà nước phải hợp tác với nhau và có quan hệ tốt với khu vực tư nhân và các tổ chức phi chính phủ để có thể đẩy nhanh quá trình cải cách hành chính và triển khai Chính phủ điện tử. Ngược lại, xã hội cũng có nhiều thuận lợi nhờ sự trợ giúp của cơ quan chính quyền nếu hai bên có quan hệ tốt.

Một số cách làm trong lĩnh vực này là:

- Bắt đầu từ giai đoạn lập kế hoạch đã xây dựng quy trình tư vấn để có thể nghe ý kiến của người dân, của doanh nghiệp và các tổ chức phi chính phủ;

- Tiếp thu ý kiến của doanh nghiệp trong quá trình xây dựng hệ thống;

- Động viên doanh nghiệp tham gia vào cải cách;

- Khuyến khích sự phối hợp giữa các bộ ngành;

- Để tăng lòng tin của các cộng đồng địa phương, nên huy động lãnh đạo địa phương tham gia dự án và dạy công nghệ thông tin cho họ để họ có thể thuyết phục được các thành viên của cộng đồng;

- Tạo ra các cơ quan xúc tiến triển khai Chính phủ điện tử tại địa phương với sự tham gia của lãnh đạo chính quyền địa phương.

e) Sự tham gia của người dân

Sự tham gia của người dân là yếu tố quan trọng để triển khai thành công Chính phủ điện tử. Các lĩnh vực người dân có thể tham gia tư vấn:

- Tư vấn khi thiết kế hệ thống;

- Thiết kế các ứng dụng cụ thể để phục vụ người dân;

- Có ý kiến về các vấn đề liên quan đến luật pháp, quy định trong quá trình cải cách luật;

- Cảnh báo các vấn đề về văn hóa và truyền thống ở mỗi địa phương;

- Kiến nghị hình thức tham gia phù hợp.

4. Các giai đoạn xây dựng Chính phủ điện tử

Chính phủ các nước có các chiến lược khác nhau để xây dựng Chính phủ điện tử. Một số chính phủ lập ra các kế hoạch dài hạn trên mọi lĩnh vực, một số khác lại tập trung vào một số lĩnh vực khi bắt đầu triển khai xây dựng Chính phủ điện tử. Tuy vậy, nhìn chung hầu hết các nước đang xây dựng thành công Chính phủ điện tử chọn cách chia dự án phát triển Chính phủ điện tử của mình thành 3 giai đoạn theo Ngân hàng Thế giới (2002)[172]:

a) Giai đoạn 1: Mở rộng truy cập thông tin của chính phủ bằng công nghệ thông tin và truyền thông

Ngày nay, mạng Internet, công nghệ thông tin và các công nghệ thông minh khác có thể chuyển các thông tin do chính phủ tạo ra, hầu hết đều có ích đối với cá nhân và tổ chức, nhanh chóng hơn và trực tiếp tới công dân. Việc thực hiện giai đoạn này rất đa dạng về nội dung, do đó mỗi nước cần dựa vào khả năng của mình để có cách triển khai phù hợp. Ví dụ đối với các nước đang phát triển, cơ sở hạ tầng phục vụ cho việc phát triển và triển khai Chính phủ điện tử còn yếu, nên bắt đầu giai đoạn này bằng việc phổ biến thông tin chính phủ trên mạng, tập trung phổ biến các điều lệ, quy tắc, các văn bản pháp luật... Đối với các quốc gia có nhiều hiện tượng quan chức chính phủ làm việc kém hiệu quả và tham nhũng thì việc tạo cho người dân và tổ chức khả năng truy cập thông tin chính phủ mà không cần phải tới các cơ quan hành chính, đứng xếp hàng nhiều giờ và thậm chí phải đưa hối lộ là một cuộc cách mạng thực sự.

b) Giai đoạn 2: Tăng cường sự tham gia của người dân vào hoạt động của chính phủ

Chính phủ điện tử phải có khả năng thu hút người dân tham gia vào các hoạt động của chính phủ qua việc trao đổi, đối thoại với các nhà lập pháp, các nhà hoạch định chính sách ở mọi cấp của chính phủ. Việc củng cố, tăng cường sự tham gia

[172] World Bank. 2002. The E-Government handbook for developing countries. A Project of InfoDev and The Center for Democracy & Technology.

này sẽ tạo dựng được lòng tin từ phía người dân vào chính phủ. Nghĩa là tương tác trong Chính phủ điện tử có thể bắt đầu bằng các chức năng cơ bản sau:

- Trao đổi thư điện tử qua lại với công chức để lấy thông tin;

- Thông qua các phiếu phản hồi để người dân gửi ý kiến đóng góp cho các dự án luật hoặc dự án xây dựng chính sách.

Khi xây dựng các trang thông tin điện tử tương tác giữa chính phủ và người dân cần lưu ý những điểm sau:

- Phải cho người dân thấy kết quả của việc họ tham gia vào các hoạt động của chính phủ;

- Phân tích, lý giải những vấn đề chính sách phức tạp một cách dễ hiểu;

- Vận động, thuyết phục người dân tham gia tương tác trên các trang thông tin điện tử này;

- Sử dụng các phương tiện truyền thông để phổ biến các kiến thức về Internet. Đưa các môn học có kiến thức liên quan đến Internet vào các chương trình phổ thông các cấp để phổ cập những kiến thức này.

Chính phủ cần lập ra các diễn đàn giữa chính phủ và người dân khi thực hiện giai đoạn này. Các diễn đàn sẽ tạo ra những cuộc thảo luận trực tuyến trong đó mọi người có thể tham gia trao đổi ý kiến về những vấn đề chính sách của chính phủ.

c) Giai đoạn 3: Cung cấp rộng rãi các dịch vụ công trực tuyến của chính phủ

Chính phủ có thể bắt đầu bằng việc cho phép người dân thực hiện giao dịch qua mạng. Ngoài ra, khi sử dụng các giao dịch qua mạng sẽ giúp cho các chính phủ giảm chi phí, tăng năng suất làm việc; người dân và các tổ chức có thể thực hiện các giao dịch này 24 giờ trong ngày, 7 ngày trong tuần và 365 ngày trong năm chứ không cần phải xếp hàng chờ đợi trong giờ hành chính.

Trước kia, các dịch vụ của chính phủ như đăng ký hộ tịch hay gia hạn thẻ căn cước phải mất một thời gian dài chờ đợi hàng giờ để gặp được các quan chức chính phủ có trách nhiệm hay thậm chí là phải "lót tay" nếu muốn nhanh. Khi các chính phủ cung cấp dịch vụ công trực tuyến, người dân và tổ chức chỉ cần ngồi ở nhà hay

tại nơi làm việc để nối vào mạng của chính phủ sẽ nhận được nhiều dịch vụ do các cơ quan nhà nước có trách nhiệm cung cấp.

II. TỔNG QUAN VỀ CHÍNH PHỦ SỐ

1. Khái niệm Chính phủ số

Theo Gartner[173], Chính phủ số (digital government) là chính phủ được thiết kế và vận hành để tận dụng lợi thế của dữ liệu số trong việc tối ưu hóa, chuyển đổi và tạo ra các dịch vụ của chính phủ.

Theo Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD), Chính phủ số đề cập đến việc sử dụng các công nghệ số như là một phần của các chiến lược hiện đại hóa của chính phủ nhằm tạo ra giá trị công. Quá trình này dựa trên một hệ sinh thái Chính phủ số bao gồm các tác nhân liên quan đến chính phủ, các tổ chức phi chính phủ, doanh nghiệp, tổ chức xã hội và người dân, thúc đẩy sự tạo ra và truy cập dữ liệu, dịch vụ và nội dung thông qua sự tương tác với chính phủ.

Chính phủ số là bước phát triển tiếp theo của Chính phủ điện tử, không chỉ là nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động, mà còn đổi mới mô hình hoạt động, thay đổi cách thức cung cấp dịch vụ dựa trên công nghệ số và dữ liệu, cho phép doanh nghiệp cùng tham gia vào quá trình cung cấp dịch vụ[174].

2. Các giai đoạn phát triển Chính phủ số

Theo Gartner, mô hình phát triển Chính phủ số theo 5 giai đoạn (mức độ phát triển) sau:

- Giai đoạn 1. Mở đầu: Chính phủ điện tử (E-Government)

Ở giai đoạn này, có ít sự khác biệt giữa Chính phủ số và Chính phủ điện tử trong tư duy của các nhà lãnh đạo chính phủ và các nhà hoạch định chính sách. Các cơ quan đang tiến trên con đường Chính phủ điện tử truyền thống. Ở mức này không có liên quan đến sự tiến bộ của Chính phủ điện tử. Do đó, các tổ chức được

[173] Gartner, Inc. là công ty nghiên cứu và tư vấn công nghệ thông tin hàng đầu thế giới
[174] Bộ Thông tin và Truyền thông, Cẩm nang Chuyển đổi số, 2020.

đánh giá tốt các tiêu chuẩn của Chính phủ điện tử truyền thống vẫn sẽ ở giai đoạn đầu tiên của Chính phủ số.

- Giai đoạn 2. Phát triển: Mở (Open)

Giai đoạn này, không nhất thiết phải phát triển tuần tự qua giai đoạn 1 mới đến giai đoạn 2. Các quốc gia có thể phát triển ngay giai đoạn 2 đồng thời cùng giai đoạn 1. Các chương trình Chính phủ điện tử và chính phủ mở thường cùng tồn tại với sự lãnh đạo và ưu tiên khác nhau. Các sáng kiến chính phủ mở thường được thực hiện như các chương trình độc quyền công khai nhằm thúc đẩy sự minh bạch, sự cam kết của người dân và "nền kinh tế dữ liệu". Mặt khác, chúng có thể tạo cơ sở để bắt đầu tập trung vào việc mở dữ liệu giữa các cơ quan, do đó mở rộng giá trị của dữ liệu mở vượt ra ngoài việc sử dụng dữ liệu công.

- Giai đoạn 3. Xác định: Lấy dữ liệu làm trung tâm (Data-Centric)

Giai đoạn này là điểm nhấn để kích hoạt và tăng tốc việc chuyển đổi số. Sự tập trung vào khách hàng và kinh nghiệm người sử dụng vẫn là điều quan trọng nhất nhưng sự tập trung thay đổi từ việc đơn giản là lắng nghe nhu cầu của khách hàng sang việc khám phá những gì có thể bằng cách tận dụng dữ liệu. Đây là một sự khởi đầu từ những cách tiếp cận biến đổi trước đó, trong đó tập trung vào việc chỉnh sửa và tái thiết các dịch vụ và tương tác bằng cách làm cho chúng thuận tiện hơn và có hiệu quả hơn thông qua các kênh trực tuyến.

- Giai đoạn 4. Quản lý: Kỹ thuật số hoàn toàn (Fully Digital)

Ở giai đoạn này, chính phủ, tổ chức đã nhận thức đầy đủ được tầm quan trọng của cách tiếp cận lấy dữ liệu làm trung tâm và thường xuyên theo đuổi các cơ hội đổi mới dựa trên các nguyên tắc dữ liệu mở. Dữ liệu được tận dụng thường xuyên hơn vượt qua ranh giới của cơ quan, dẫn đến các tương tác dễ dàng hơn cho các thành phần và sự chuyển đổi quyết định từ mô hình kéo sang mô hình đẩy. Điều này sẽ được thực hiện bằng cách tập trung vào dữ liệu và khai thác khả năng trao đổi dữ liệu, trái ngược với việc theo đuổi tích hợp dịch vụ như là một phần của Chính phủ điện tử.

- Giai đoạn 5. Tối ưu hóa: Thông minh (Smart)

Chuyển đổi số đã trở thành tiêu chuẩn. Tổ chức có thể tích cực theo đuổi việc xác định và phát triển các cơ hội chuyển đổi. Những cơ hội như vậy nhằm mục đích để phản ứng lại với các sự kiện bất ngờ hoặc đã được dự đoán và để ngăn chặn các sự kiện và quy định các hành vi. Ở giai đoạn này, quá trình đổi mới có thể dự đoán được và có thể lặp lại.

3. Đặc trưng của Chính phủ số và sự khác nhau giữa Chính phủ số với Chính phủ điện tử

Theo Gartner, một số đặc trưng khác nhau cơ bản giữa Chính phủ điện tử và Chính phủ số:

Đặc trưng	Chính phủ điện tử	Chính phủ số
Hướng trọng tâm	Hiện đại hóa, chuẩn hóa/tối ưu hóa	Mở và chuyển đổi
Phạm vi	Cung cấp dịch vụ công	Cung cấp dịch vụ công và hoạt động
Cách tiếp cận	Dịch vụ dẫn dắt phát triển	Phát triển dựa trên dữ liệu
Công nghệ	Web	Điện toán đám mây, di động và mạng xã hội
Thách thức chính	Liên thông, tích hợp hệ thống.	Quản lý thay đổi, quản trị.

Theo Ngân hàng Thế giới (WB), Chính phủ số có một số đặc trưng chính sau:

STT	Đặc trưng	Tính chất
1	Các nguyên tắc đối với dịch vụ của Chính phủ số	• Mặc định là số hóa • Không phụ thuộc thiết bị, hướng tới thiết bị di động • Thiết kế dịch vụ lấy người dùng làm trung tâm • Số hóa hoàn toàn • Chính phủ là nền tảng (Platform)
2	Các khối tiêu chuẩn (Building Blocks) của Chính phủ số	• Một cổng duy nhất • Dữ liệu được tích hợp và chia sẻ trong toàn bộ khu vực công

		• Các dịch vụ liên bộ, liên ngành hoặc liên vùng được chia sẻ • Cơ sở hạ tầng của chính phủ được dùng chung • Các mạng cảm biến và khả năng phân tích dữ liệu được cải thiện • An toàn thông tin mạng và bảo đảm tính riêng tư
3	Kỹ năng và yếu tố dẫn dắt của Chính phủ số	• Khả năng lãnh đạo và điều hành chính quyền • Đổi mới trong nội bộ chính phủ • Thay đổi kỹ năng và văn hóa

Bảng 1: Các đặc trưng chính của Chính phủ số theo Ngân hàng thế giới

4. Mô hình trưởng thành từ Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số

Năm 2015, Gartner đưa ra khái niệm về mô hình trưởng thành của Chính phủ số (Gartner's Digital Government Maturity Model), trong đó đề cập 5 giai đoạn chính để tiến tới chính phủ thông minh.

Chính phủ	**Điện tử**	**Mở**	**Tập trung vào Dữ liệu**	**Hoàn toàn số hóa**	**Thông minh**
Mức độ trưởng thành	01 Khởi đầu	02 Đang phát triển	03 Được xác lập	04 Được quản lý	05 Tối ưu hóa
Giá trị cốt lõi	Sự tuân thủ	Sự minh bạch	Giá trị lập hiến	Sự chuyển đổi từ nhận thức sâu sắc	Sự bền vững
Mô hình dịch vụ	Phản ứng thụ động (reactive)	Bậc trung	Tiên phong chủ động (proactive)	Tích hợp	Dự báo
Nền tảng	Công nghệ thông tin là trung tâm	Khách hàng là trung tâm	Dữ liệu là trung tâm	Mọi vật là trung tâm	Hệ sinh thái là trung tâm
Hệ sinh thái	Chính phủ là trung tâm	Đồng sáng tạo dịch vụ	Nhận thức	Gắn kết	Tiến hóa
Yếu tố dẫn dắt	Công nghệ	Dữ liệu	Kinh doanh	Thông tin	Đổi mới sáng tạo

Công nghệ cốt lõi	Kiến trúc hướng dịch vụ (SOA)	Quản trị giao diện lập trình ứng dụng (API)	Mở bất cứ dữ liệu nào	Chuẩn hóa theo môđun	Trí tuệ (nhân tạo)
Thông số đánh giá chính	% dịch vụ trực tuyến	Số tập dữ liệu mở	% cải thiện về kết quả chỉ số đo lường hiệu quả công việc (KPI)	% dịch vụ mới và lỗi thời	Số mô hình cung cấp dịch vụ mới

Bảng 2: Mô hình trưởng thành của Chính phủ số theo Gartner

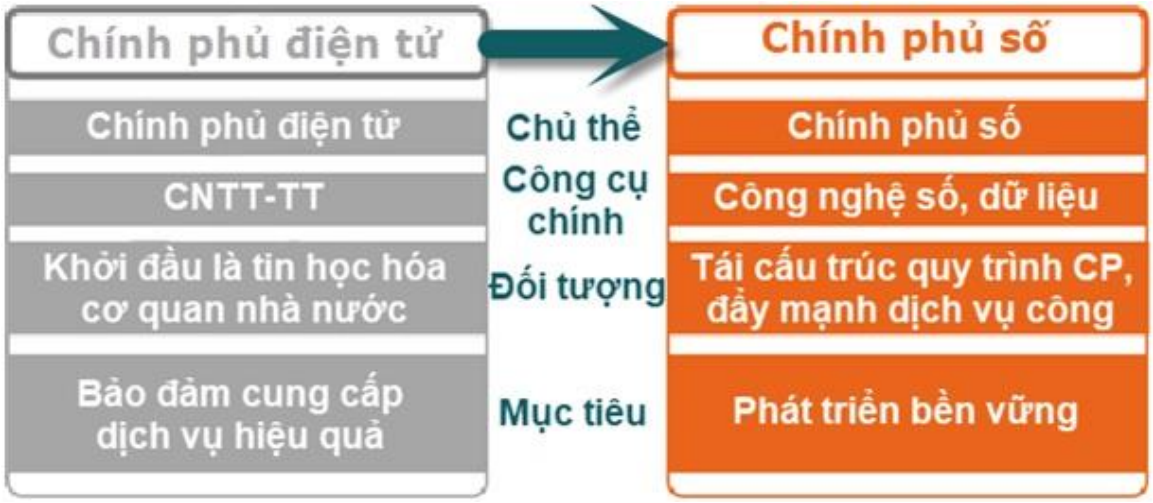
Trong đó, Chính phủ điện tử chỉ là giai đoạn đầu tiên. Giai đoạn 2 là dữ liệu mở, giai đoạn 3 là dữ liệu làm trung tâm (data-centric), giai đoạn 4 là số hóa hoàn toàn, và giai đoạn 5 là chuyển đổi thành chính phủ thông minh. Điểm mấu chốt ở đây là: Chính phủ số không phải là đích đến cuối cùng, mà là một phương tiện để hiện thực hóa các dịch vụ bền vững của chính phủ.

Trong bản báo cáo năm 2016 về các xu hướng công nghệ của chính phủ cần lưu ý, công ty Ovum[175] đã kết luận, các biện pháp của Chính phủ điện tử truyền thống đang dần trở nên lỗi thời, các tổ chức đang ngày càng có nhu cầu triển khai Chính phủ số. Báo cáo cũng cho rằng các mô hình trưởng thành của Chính phủ số sẽ thay đổi theo quan điểm về phạm vi quyền hạn pháp lý của chính phủ. Một số cơ quan của chính phủ đang nỗ lực tăng cường giao tiếp với người dân, còn một số khác vẫn đang vật lộn tìm cách cải tiến, nâng cấp các quy trình và hệ thống xử lý nội bộ.

Tóm lại, Chính phủ số dựa vào việc sử dụng và tái sử dụng các dữ liệu hoạt động, dữ liệu thống kê địa lý và phân tích nâng cao nhằm đơn giản hóa việc sử dụng các dịch vụ cho người dùng. Chính phủ số tạo ra thông tin từ dữ liệu để hỗ trợ và cải thiện quá trình ra quyết định và để tạo ra các dịch vụ công mới theo các mô

[175] Công ty nghiên cứu và phân tích thị trường hàng đầu thế giới

hình mới đồng thời tăng cường tính hiệu quả và tiết kiệm chi phí vận hành trong dài hạn. Sự chuyển đổi và tiến hóa từ Chính phủ điện tử sang Chính phủ số được minh họa tại Hình 1:



Hình 1: Sự chuyển đổi từ Chính phủ điện tử sang Chính phủ số

III. KINH NGHIỆM MỘT SỐ NƯỚC VÀ THÁCH THỨC TRONG XÂY DỰNG CHÍNH PHỦ ĐIỆN TỬ HƯỚNG TỚI CHÍNH PHỦ SỐ Ở VIỆT NAM

1. Kinh nghiệm một số nước trong xây dựng Chính phủ số

Để định hướng tầm nhìn hướng tới Chính phủ số giai đoạn 2021-2025, định hướng tới năm 2030, căn cứ thực tế phát triển Chính phủ điện tử, Chính phủ số của các nước trên thế giới, với xu thế phát triển Chính phủ điện tử hiện nay và xu thế phát triển các công nghệ số như điện toán đám mây (Cloud Computing), dữ liệu lớn (Big Data), trí tuệ nhân tạo (AI), công nghệ di động, Internet vạn vật (IoT), chuỗi khối (Blockchain),… một số quốc gia có các chương trình, kế hoạch phát triển Chính phủ điện tử, Chính phủ số, trong đó tập trung một số nội dung cơ bản:

a) Tầm nhìn

Trong bất cứ một chương trình, kế hoạch phát triển thường phải xác định tầm nhìn, mục tiêu để từ đó xác định phương châm, nguyên tắc hành động. Ví dụ:

- Cần thiết kế các kênh truy cập có tính dễ sử dụng, thân thiện,… để đảm bảo người dân và doanh nghiệp có thể sử dụng bất cứ nơi nào, dễ dàng sử dụng trên các thiết bị di động;

- Cải thiện quyền truy cập vào các dịch vụ điện tử, đảm bảo khả năng truy cập và sử dụng các quy trình điện tử hoàn toàn, đảm bảo quyền tự quyết đối với các thông tin của người dùng;

- Số hóa khu vực công tạo ra giá trị và tăng trưởng, cung cấp các cải tiến hiệu quả và đảm bảo niềm tin của người dân trong xã hội số;

- Xây dựng Chính phủ số với một chính phủ tích hợp, hoạt động thông minh, lấy người dân làm trung tâm và dẫn dắt chuyển đổi.

b) Một số nguyên tắc phát triển

- Thu thập dữ liệu một lần: Đây là sáng kiến của Estonia, được thể hiện tại Đạo luật về thông tin công cộng (Public Information Act) từ năm 2007. Nguyên tắc này được coi như kim chỉ nam trong việc triển khai Chính phủ điện tử tại Estonia. Hiện nay, nguyên tắc này đã được cộng đồng Châu Âu áp dụng rộng rãi và chính thức đưa vào Kế hoạch triển khai tại các nước Châu Âu giai đoạn 2016-2020. Nguyên tắc này có nghĩa là người dân và doanh nghiệp chỉ phải cung cấp một lần đối với một loại dữ liệu cho một cơ quan hành chính nhà nước. Điều này thúc đẩy việc chia sẻ dữ liệu giữa các cơ quan hành chính nhà nước khi đảm bảo dữ liệu không bị trùng lặp và dư thừa;

- Sử dụng giao diện lập trình ứng dụng API: Một số các quốc gia như Liên hiệp Vương quốc Anh, Úc, Singapore, Hàn Quốc, Estonia, Phần Lan... đang sử dụng API để tăng cường nền tảng của chính phủ và chuyển đổi chính phủ thành một địa chỉ hoàn toàn tích hợp;

- Nguyên tắc về bảo vệ dữ liệu cá nhân: Trong quá trình chia sẻ dữ liệu, việc bảo mật dữ liệu riêng tư là đặc biệt quan trọng. Tại các quốc gia phát triển, đặc biệt là ở Châu Âu, luật về bảo mật thông tin (GDPR) đã được ban hành thống nhất từ tháng 5/2018 trên toàn bộ 28 quốc gia và là quy định bắt buộc mọi công ty hoạt

động tại Châu Âu phải tuân thủ. Trong đạo luật này có những quy định quan trọng thúc đẩy việc bắt buộc chia sẻ và cập nhật dữ liệu như quyền được truy vấn thông tin, quyền được chỉnh sửa thông tin và quyền được biết thông tin;

- Áp dụng điện toán đám mây: Việc phát triển Chính phủ điện tử cần thiết xây dựng cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin và truyền thông phù hợp, thông thường chính phủ phải sở hữu, quản lý và duy trì hạ tầng kỹ thuật, có thể rất tốn kém. Hầu hết các quốc gia đều đã có kế hoạch áp dụng điện toán đám mây trong khu vực công ở mức độ và quy mô quốc gia. Lý do cho việc này là đảm bảo quyền riêng tư và vấn đề bảo mật, giảm thiểu chi phí cho hạ tầng công nghệ thông tin và Trung tâm dữ liệu. Trong đó, Áo, Pháp, Tây Ban Nha, Thái Lan, Vương Quốc Anh và một số quốc gia khác đã triển khai hoặc có kế hoạch xây dựng một Đám mây chính phủ (G-Cloud) dưới dạng đám mây riêng (private cloud) sử dụng cho các dịch vụ của chính phủ và đám mây công cộng (public cloud);

- Ra quyết định dựa trên dữ liệu: quá trình sử dụng phân tích dữ liệu, biến tất cả dữ liệu thành thông tin có ích phục vụ chỉ đạo, điều hành. Sử dụng hiệu quả dữ liệu là mối liên kết giữa quản trị và xây dựng năng lực, thông tin chi tiết về dữ liệu có thể được thu thập để cải thiện việc phân phối dịch vụ. Ví dụ, Chính phủ Nhật Bản có kế hoạch phát triển một hệ thống để giúp đỡ nạn nhân thiên tai bằng cách sử dụng dữ liệu lớn được thu thập từ các nguồn như Internet và dữ liệu hệ thống định vị toàn cầu (GPS) từ điện thoại thông minh và thiết bị định vị xe hơi. Hệ thống sẽ cho phép các cơ quan hành chính ngay lập tức xác định các chuyển động của các nạn nhân ngay sau khi xảy ra thảm họa. Chính phủ sẽ thu thập và phân tích thông tin, bao gồm cả các cộng đồng địa phương bị cô lập và nơi trú ẩn quá đông, để đưa ra phản ứng ban đầu sau thảm họa, chẳng hạn như các hoạt động tìm kiếm và cứu hộ và giao hàng hiệu quả hơn.

c) Xu thế phát triển

- Giao tiếp số trong khu vực công và khu vực công với bên ngoài;

- Khuôn khổ pháp lý rõ ràng cho Chính phủ điện tử;

- Cung cấp dịch vụ phúc lợi dựa trên công nghệ số;

- Điện toán đám mây trong khu vực công;

- Mở dữ liệu khu vực công;

- Dữ liệu tốt và chia sẻ dữ liệu hiệu quả;

- Số hóa cho mọi người: kỹ năng số, nhận thức an toàn thông tin,...;

- Phát triển nền tảng công nghệ quốc gia: bao gồm tập hợp công nghệ cho phép các cơ quan nhà nước triển khai thiết kế, phát triển các dịch vụ kỹ thuật số nhanh chóng và an toàn. Nền tảng này được coi là xương sống để dùng lại, tương tác, mở rộng các dịch vụ nhỏ (Micro-service) và cơ sở hạ tầng số. Nền tảng này cũng được phát triển sử dụng hạ tầng điện toán đám mây của doanh nghiệp;

- Nền tảng định danh số quốc gia: là nền tảng định danh số để người dùng giao dịch với chính phủ và doanh nghiệp.

- Phát triển không gian làm việc số: một nền tảng kỹ thuật số cho cán bộ làm việc hiệu quả và cộng tác tốt hơn với các cán bộ khác.

- Phát triển các nhiệm vụ hỗ trợ nâng cao chất lượng sống người dân như ứng dụng công nghệ trong giao dục, phúc lợi xã hội, y tế; nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp (nông nghiệp, đầu tư thương mại, du lịch, thuế,…), đảm bảo an toàn thông tin, nâng cao hiệu quả hoạt động chính phủ, hỗ trợ cung cấp dịch vụ (tích hợp dữ liệu, xác thực và định danh; cung cấp thông tin một cửa, lấy người dân làm trung tâm, hạ tầng số, xây dựng năng lực số).

2. Thách thức trong xây dựng Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số ở Việt Nam

Trong quá trình triển khai Chính phủ điện tử ở nước ta, thời gian qua đang gặp không ít những thách thức, khó khăn như:

- Một số nghị định quan trọng tạo hành lang pháp lý cho triển khai Chính phủ điện tử chưa được ban hành (Nghị định về bảo vệ dữ liệu cá nhân; Nghị định về định danh, xác thực điện tử;…);

- Các cơ sở dữ liệu quốc gia tạo nền tảng phát triển Chính phủ điện tử chưa đầy đủ và chậm triển khai;

- Công tác an toàn, an ninh mạng chưa được bảo đảm, có thể gây nhiều rủi ro khi phát triển Chính phủ điện tử;

- Việc chia sẻ, mở dữ liệu của các cơ quan nhà nước chưa được liên thông;

- Nhận thức từ phía cơ quan nhà nước và người dân để triển khai tích cực giải quyết thủ tục hành chính được thực hiện hoàn toàn trên môi trường mạng chưa cao.

Nguyên nhân chính:

- Sự biến đổi của công nghệ số rất nhanh, trong khi các văn bản quy phạm pháp luật phải được xây dựng theo đúng quy trình, rất khó bắt kịp tốc độ phát triển của công nghệ và nhu cầu thực tế. Mặt khác, các vấn đề cần được tháo gỡ tại mức cao như nghị định ngày càng phức tạp, đa ngành;

- Các cơ sở dữ liệu quốc gia cần bố trí kinh phí rất lớn từ ngân sách nhà nước, nên việc đáp ứng kinh phí thường bị chậm hoặc gián đoạn. Mặt khác, đây là hệ thống thông tin phức tạp, quy mô lớn, phạm vi triển khai thường đến tất cả các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, đòi hỏi sự phối hợp chặt chẽ, đồng bộ, cùng chịu trách nhiệm của các cấp và đây chính là cản trở lớn trong triển khai;

- Công tác an toàn, an ninh mạng nhiều nơi chưa được quan tâm đúng mức, kinh phí bố trí hạn hẹp (thấp hơn nhiều so với mức 10% nêu tại Chỉ thị số 14/CT-TTg ngày 7/6/2019 của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường bảo đảm an toàn, an ninh mạng nhằm cải thiện chỉ số xếp hạng của Việt Nam);

- Mặc dù hệ thống kỹ thuật để kết nối, chia sẻ dữ liệu đã hình thành, nhưng nhiều cơ quan nhà nước chưa quyết tâm, sẵn sàng chia sẻ, mở dữ liệu, cũng như khai thác triệt để dữ liệu của các cơ quan nhà nước đã cung cấp;

- Người dân chưa có thói quen, thiếu kỹ năng, thiết bị để thực hiện các dịch vụ công trực tuyến mức độ cao.

Những khó khăn, thách thức đặt ra yêu cầu cần hoàn thiện hệ thống hành lang pháp lý đồng bộ, cơ chế thực hiện xây dựng Chính phủ điện tử hướng tới Chính

phủ số; triển khai các hoạt động hỗ trợ người dân, doanh nghiệp trong việc tiếp cận, sử dụng dịch vụ công trực tuyến hiệu quả; đào tạo, bồi dưỡng, phát triển nguồn nhân lực đáp ứng yêu cầu quản trị hiện đại; đảm bảo an toàn thông tin mạng, an ninh mạng và bảo vệ thông tin cá nhân của người dân, đảm bảo sự đồng bộ giữa các giải pháp công nghệ và phi công nghệ; tích cực thúc đẩy hợp tác quốc tế, trao đổi chuyển giao công nghệ phát triển Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số.

IV. QUAN ĐIỂM, MỤC TIÊU, NHIỆM VỤ VÀ GIẢI PHÁP PHÁT TRIỂN CHÍNH PHỦ SỐ GIAI ĐOẠN NĂM 2021-2025, ĐỊNH HƯỚNG ĐẾN NĂM 2030 Ở VIỆT NAM

1. Quan điểm

- Phát triển Chính phủ số có toàn bộ hoạt động an toàn trên môi trường số, có mô hình hoạt động được thiết kế lại và vận hành dựa trên dữ liệu và công nghệ số, để có khả năng cung cấp dịch vụ chất lượng hơn, đưa ra quyết định kịp thời hơn, ban hành chính sách tốt hơn, sử dụng nguồn lực tối ưu hơn, kiến tạo phát triển, dẫn dắt chuyển đổi số quốc gia, giải quyết hiệu quả những vấn đề lớn trong phát triển và quản lý kinh tế - xã hội;

- Phát triển Chính phủ số một cách tổng thể, toàn diện, phát huy kết quả đạt được, tập trung nguồn lực, huy động sự tham gia của cả hệ thống chính trị, có giải pháp, cách làm đột phá, mang tính khác biệt, để cơ bản hoàn thành các chỉ tiêu phát triển Chính phủ điện tử vào năm 2021 và hình thành Chính phủ số vào năm 2025;

- Định hướng mở để người dân, doanh nghiệp và tổ chức khác tham gia một cách phù hợp vào hoạt động của cơ quan nhà nước, tương tác với cơ quan nhà nước để cùng tăng cường minh bạch, nâng cao chất lượng dịch vụ, cùng giải quyết vấn đề và cùng tạo ra giá trị cho xã hội;

- Dữ liệu là tài nguyên mới. Cơ quan nhà nước mở dữ liệu và cung cấp dữ liệu mở phục vụ phát triển Chính phủ số, kinh tế số, xã hội số. Các cơ quan nhà nước kết nối, chia sẻ dữ liệu để người dân chỉ phải khai báo, cung cấp dữ liệu một lần cho các cơ quan nhà nước và các đơn vị cung ứng dịch vụ công thiết yếu;

- Nền tảng là giải pháp đột phá. Kết hợp mô hình triển khai tập trung và phân tán, tuân thủ Khung Kiến trúc Chính phủ điện tử Việt Nam và Kiến trúc của các bộ, ngành, địa phương. Phát triển các nền tảng theo hướng cung cấp dịch vụ đồng bộ, thông suốt các cấp hành chính để có thể sử dụng tại mọi nơi. Các nền tảng, ứng dụng và dịch vụ quy mô quốc gia phải được làm trước, làm tốt, làm tập trung;

- Thị trường trong nước nuôi dưỡng, phát triển sản phẩm công nghệ số Make in Việt Nam, từ đó vươn ra khu vực và thế giới. Chính phủ chủ động điều phối, quy hoạch, triển khai các hoạt động mang tính định hướng, kiến tạo thị trường nhằm mục tiêu kép vừa phát triển Chính phủ số, vừa phát triển doanh nghiệp công nghệ số Việt Nam. Đa dạng về quy mô, hướng tới làm chủ, phát triển các công nghệ lõi, nền tảng mở phục vụ Chính phủ số, hình thành hệ sinh thái ứng dụng, dịch vụ Make in Việt Nam.

Tầm nhìn đến năm 2030 Việt Nam có chỉ số phát triển Chính phủ điện tử, Chính phủ số ở mức độ cao trên thế giới, thuộc nhóm 30 nước dẫn đầu theo xếp hạng của Liên hợp quốc.

Chính phủ số chuyển đổi cách thức phục vụ người dân, doanh nghiệp giảm chi phí, tăng năng suất của doanh nghiệp, tạo thuận lợi, mang lại sự hài lòng của người dân, để người dân, doanh nghiệp tham gia nhiều hơn vào hoạt động của cơ quan nhà nước để cùng tạo ra giá trị, lợi ích, sự hài lòng, niềm tin và đồng thuận xã hội.

Chính phủ số chuyển đổi cách thức tổ chức, vận hành, môi trường làm việc và công cụ làm việc để cán bộ, công chức, viên chức có thể thực hiện tốt nhất nhiệm vụ của mình.

2. Mục tiêu

a) Cung cấp dịch vụ chất lượng phục vụ xã hội

Cơ quan nhà nước cắt giảm, tái cấu trúc, đơn giản hóa, chuẩn hóa, thống nhất các thủ tục hành chính phục vụ xã hội trên phạm vi toàn quốc.

Cơ quan nhà nước cung cấp dịch vụ mới trên nguyên tắc đảm bảo chất lượng dịch vụ, giảm chi phí, tăng năng suất lao động xã hội một cách chủ động, kịp thời đáp ứng nhu cầu của xã hội.

Người dân, doanh nghiệp có thể sử dụng dịch vụ số theo nhu cầu cá thể hóa, theo suốt cuộc đời, khi cần, theo cách thuận tiện, trực tuyến hoặc trực tiếp, dễ dàng, đơn giản, nhanh chóng, không giấy tờ, không cần sự hiện diện nếu pháp luật không yêu cầu.

Một số chỉ tiêu cơ bản bao gồm:

- 100% thủ tục hành chính đủ điều kiện theo quy định của pháp luật được cung cấp dưới hình thức dịch vụ công trực tuyến mức độ 4;

- 100% dịch vụ công trực tuyến được thiết kế, thiết kế lại nhằm tối ưu hóa trải nghiệm người dùng, khi sử dụng được điền sẵn dữ liệu mà người dùng đã cung cấp trước đó theo thỏa thuận, phù hợp với tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ;

- 100% người dân và doanh nghiệp sử dụng dịch vụ công trực tuyến được định danh và xác thực thông suốt, hợp nhất trên tất cả các hệ thống của các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương;

- Tối thiểu 80% hồ sơ thủ tục hành chính được xử lý hoàn toàn trực tuyến, người dân chỉ phải nhập dữ liệu một lần;

- Tối thiểu 90% người dân, doanh nghiệp hài lòng về việc giải quyết thủ tục hành chính;

- Tối thiểu 20% thủ tục hành chính của các cơ quan nhà nước được cắt giảm so với hiện nay.

b) Huy động rộng rãi sự tham gia của xã hội

Người dân, doanh nghiệp và các tổ chức khác có thể dễ dàng tham gia ý kiến đóng góp cho hoạt động của cơ quan nhà nước, phản ánh những vấn đề của xã hội xung quanh mình tới cơ quan nhà nước và nhận được ý kiến phản hồi về sự tham gia, kết quả tham gia của mình.

Doanh nghiệp có thể tham gia cung cấp dịch vụ công hoặc phát triển những dịch vụ mới, sáng tạo, giúp xã hội có thể dễ dàng tiếp cận và sử dụng dịch vụ công của cơ quan nhà nước.

Nhà nước, người dân, doanh nghiệp và các tổ chức khác cùng tham gia phổ cập việc sử dụng dịch vụ công nói riêng, chuyển đổi số nói chung.

Một số chỉ tiêu cơ bản bao gồm:

- 100% cơ quan nhà nước cấp bộ, tỉnh tham gia mở dữ liệu và cung cấp dữ liệu mở phục vụ phát triển Chính phủ số, kinh tế số, xã hội số;

- Tối thiểu 50% dịch vụ công mới của cơ quan nhà nước có sự tham gia cung cấp của doanh nghiệp hoặc tổ chức ngoài nhà nước;

- 100% cổng dịch vụ công cấp bộ, cấp tỉnh hỗ trợ người dân, doanh nghiệp khả năng tương tác thuận tiện, trực tuyến với cơ quan nhà nước trong các hoạt động quản lý nhà nước và cung cấp dịch vụ dựa trên các nền tảng công nghệ số.

c) Vận hành tối ưu các hoạt động của cơ quan nhà nước

Cơ quan nhà nước thiết kế mô hình tổ chức, cách thức vận hành dựa trên dữ liệu và công nghệ số, tạo ra môi trường làm việc và công cụ làm việc để cán bộ, công chức, viên chức có thể thực hiện tốt nhất nhiệm vụ của mình, kết nối và hợp tác với nhau dễ dàng hơn, đưa ra quyết định kịp thời hơn, ban hành chính sách tốt hơn, sử dụng nguồn lực tối ưu hơn.

Cán bộ, công chức, viên chức được tập huấn, bồi dưỡng kỹ năng phân tích, khai thác dữ liệu và công nghệ số, có năng lực kiến tạo phát triển, dẫn dắt chuyển đổi số trong từng ngành, lĩnh vực, địa phương.

Một số chỉ tiêu cơ bản bao gồm:

- 100% cơ quan nhà nước cung cấp dịch vụ 24/7, sẵn sàng phục vụ trực tuyến bất cứ khi nào người dân và doanh nghiệp cần. 100% công chức được gắn định danh số trong xử lý công việc;

- 100% hoạt động chỉ đạo, điều hành và quản trị nội bộ của cơ quan nhà nước được thực hiện trên nền tảng quản trị tổng thể, thống nhất;

- 100% văn bản trao đổi giữa các cơ quan nhà nước được thực hiện dưới dạng điện tử, được ký số bởi chữ ký số chuyên dùng, trừ văn bản mật theo quy định của pháp luật;

- 90% hồ sơ công việc tại cấp bộ, tỉnh; 80% hồ sơ công việc tại cấp huyện và 60% hồ sơ công việc tại cấp xã được xử lý trên môi trường mạng (trừ hồ sơ công việc thuộc phạm vi bí mật nhà nước);

- 100% công tác báo cáo được thực hiện trên hệ thống thông tin báo cáo quốc gia;

- 100% hồ sơ được tạo, lưu giữ, chia sẻ dữ liệu điện tử theo quy định;

- 100% cơ quan nhà nước cấp bộ, tỉnh có nền tảng phân tích, xử lý dữ liệu tổng hợp tập trung, có ứng dụng trí tuệ nhân tạo để tối ưu hóa hoạt động;

- Tối thiểu 50% hoạt động giám sát, kiểm tra của cơ quan quản lý được thực hiện thông qua môi trường số và hệ thống thông tin của cơ quan quản lý;

- Tối thiểu 70% nội dung chương trình đào tạo, thi tuyển, thi nâng ngạch quản lý nhà nước ngạch chuyên viên, chuyên viên chính, chuyên viên cao cấp hoặc tương đương được thực hiện trực tuyến;

- 100% cán bộ, công chức, viên chức được tập huấn, bồi dưỡng, phổ cập kỹ năng số cơ bản; 50% cán bộ, công chức, viên chức được tập huấn, bồi dưỡng kỹ năng phân tích, khai thác dữ liệu và công nghệ số.

d) Giải quyết hiệu quả các vấn đề lớn trong phát triển kinh tế - xã hội

Cơ quan nhà nước có khả năng giải quyết hiệu quả các vấn đề lớn trong phát triển kinh tế - xã hội trên tất cả các lĩnh vực[176].

đ) Thay đổi đột phá xếp hạng quốc gia

Xếp hạng quốc gia của Việt Nam về phát triển Chính phủ điện tử, Chính phủ số theo đánh giá của Liên hợp quốc có sự thay đổi đột phá.

[176] Xem chi tiết về mục tiêu Giải quyết hiệu quả các vấn đề lớn trong phát triển kinh tế - xã hội tại Quyết định số 942/QĐ-TTg ngày 15/6/2021 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số giai đoạn 2021 - 2025, định hướng đến năm 2030.

Một số chỉ tiêu cơ bản bao gồm:

- Việt Nam thuộc nhóm 50 nước dẫn đầu về chỉ số tổng thể;
- Việt Nam thuộc nhóm 50 nước dẫn đầu về chỉ số tham gia điện tử;
- Việt Nam thuộc nhóm 50 nước dẫn đầu về chỉ số dữ liệu mở.

3. Nhiệm vụ phát triển Chính phủ số

a) Nhiệm vụ trọng tâm quốc gia

6 nhiệm vụ trọng tâm quốc gia, gồm:

- Hoàn thiện môi trường pháp lý;
- Phát triển hạ tầng số;
- Phát triển các nền tảng số và hệ thống quy mô quốc gia;
- Phát triển dữ liệu số quốc gia;
- Phát triển các ứng dụng, dịch vụ quốc gia;
- Bảo đảm an toàn, an ninh mạng quốc gia.

Trong đó, hoàn thiện môi trường pháp lý, các cơ sở dữ liệu quốc gia phục vụ triển khai các dịch vụ cơ bản, thiết yếu liên quan đến người dân, doanh nghiệp, cơ quan nhà nước cần được phát triển trước. Xác định dữ liệu về dân cư, đất đai, doanh nghiệp là dữ liệu trụ cột, cốt lõi cần phải hoàn thành, đưa vào khai thác sớm để dẫn dắt, liên kết, thống nhất toàn bộ dữ liệu trong cơ quan nhà nước về các ngành, lĩnh vực.

Xây dựng dữ liệu có phạm vi toàn quốc phục vụ phát triển kinh tế-xã hội, ưu tiên dữ liệu trong các lĩnh vực quan trọng: hạ tầng không gian địa lý; bảo hiểm, y tế, an sinh xã hội; tài chính; căn cước; hộ tịch; giáo dục; đào tạo; cán bộ công chức, viên chức; nông nghiệp; lao động, việc làm; phương tiện giao thông, xây dựng, xuất nhập khẩu.

Phát triển, hoàn thiện Cổng Dịch vụ công quốc gia để người dân và doanh nghiệp có thể truy cập đến các dịch vụ công trực tuyến của các bộ, ngành, địa phương qua một địa chỉ duy nhất trên mạng, tích hợp các dịch vụ công trực tuyến mức độ 3, mức độ 4 của các bộ, ngành, địa phương theo lộ trình phù hợp theo

Quyết định số 274/QĐ-TTg ngày 12/3/2019 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án Cổng Dịch vụ công quốc gia.

Phát triển Hệ tri thức Việt số hóa tạo môi trường thuận lợi thu hút mọi cơ quan, tổ chức, người dân và doanh nghiệp tham gia tích cực đóng góp và khai thác các tài nguyên tri thức số...

b) Nhiệm vụ trọng tâm của Bộ, ngành, địa phương

Trong phạm vi ngành, lĩnh vực, địa bàn quản lý, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm tổ chức triển khai thực hiện các nội dung của nhiệm vụ trọng tâm quốc gia, với những nội dung chính như:

- Phát triển hạ tầng mạng đáp ứng nhu cầu triển khai Chính phủ số tại bộ, ngành, địa phương theo hướng ưu tiên thuê dịch vụ, kết nối và sử dụng hiệu quả Mạng truyền số liệu chuyên dùng của các cơ quan Đảng, Nhà nước.

- Triển khai Trung tâm dữ liệu phục vụ Chính phủ số tại bộ, ngành, địa phương theo hướng sử dụng công nghệ điện toán đám mây, ưu tiên hình thức thuê dịch vụ chuyên nghiệp và thực hiện kết nối với nền tảng điện toán đám mây Chính phủ theo mô hình do Bộ Thông tin và Truyền thông hướng dẫn.

- Phát triển hạ tầng Internet vạn vật (IoT) phục vụ các ứng dụng nghiệp vụ, chuyên ngành trong triển khai Chính phủ số gắn kết với phát triển đô thị thông minh tại các bộ, ngành, địa phương, ưu tiên hình thức thuê dịch vụ chuyên nghiệp, bảo đảm triển khai hiệu quả, tránh chồng chéo, tận dụng, kết hợp tối đa với hạ tầng của các tổ chức, cá nhân đã đầu tư.

- Phát triển các dịch vụ công trực tuyến dựa trên nhu cầu người dân và theo các sự kiện trong cuộc đời, người dân chỉ cung cấp thông tin một lần, tận dụng sức mạnh của công nghệ để phát triển các dịch vụ số mới, đồng thời cắt giảm một số dịch vụ không cần thiết. Ứng dụng mạnh mẽ công nghệ trí tuệ nhân tạo trong cung cấp dịch vụ như trợ lý ảo, trả lời tự động. Triển khai các nội dung khuyến khích

người dân sử dụng dịch vụ công trực tuyến, trước hết xem xét để giảm chi phí và thời gian cho người dân khi thực hiện thủ tục hành chính trực tuyến.

- Phát triển các dịch vụ đô thị thông minh phù hợp điều kiện, đặc thù, nhu cầu thực tế; ưu tiên phát triển trước các dịch vụ giải quyết các vấn đề bức thiết của xã hội tại các đô thị như tắc nghẽn giao thông, ô nhiễm môi trường, phát triển du lịch, phát triển y tế, phát triển giáo dục, quản lý trật tự xây dựng và phải bảo đảm hiệu quả, tránh hình thức, lãng phí. Gắn kết các dịch vụ đô thị thông minh với các dịch vụ chính quyền số. Triển khai đô thị thông minh tuân thủ Khung tham chiếu ICT, Kiến trúc ICT phát triển đô thị thông minh.

- Các bộ, ngành lựa chọn phát triển ứng dụng, dịch vụ quy mô quốc gia một cách phù hợp cho toàn ngành từ trung ương đến địa phương để tiết kiệm chi phí, thời gian triển khai. Dữ liệu được hình thành từ các ứng dụng, dịch vụ dùng chung được chia sẻ khi có nhu cầu... [177]

4. Giải pháp phát triển Chính phủ số

a) Tổ chức, bộ máy, mạng lưới

- Phát huy sức mạnh của hệ thống chính trị và chính quyền bốn cấp để triển khai chuyển đổi số, xây dựng Chính phủ số;

- Kiện toàn tổ chức, bộ máy, thiết lập mạng lưới đơn vị chuyên trách và nhân sự hỗ trợ triển khai từ Trung ương đến địa phương với nòng cốt gồm các đơn vị chuyên trách về công nghệ thông tin của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Sở Thông tin và Truyền thông các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh các cấp và đại diện các doanh nghiệp bưu chính, viễn thông, công nghệ thông tin tại mỗi địa phương.

b) Tập huấn, bồi dưỡng kỹ năng số

[177] Xem Chi tiết về các nhiệm vụ trọng tâm quốc gia và nhiệm vụ trọng tâm của Bộ, ngành, địa phương tại Quyết định số 942/QĐ-TTg ngày 15/6/2021 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số giai đoạn 2021 - 2025, định hướng đến năm 2030.

- Đưa nội dung phổ cập kỹ năng số và an toàn, an ninh mạng dựa trên các nền tảng mở, phần mềm nguồn mở vào chương trình giảng dạy từ cấp tiểu học để hình thành sớm các kỹ năng cần thiết cho công dân số;

- Rà soát, cập nhật khung năng lực, chuẩn kỹ năng công nghệ thông tin tích hợp kỹ năng số cho cán bộ, công chức, viên chức nhà nước. Đưa nội dung đào tạo về kỹ năng số vào chương trình đào tạo quản lý nhà nước ngạch chuyên viên, chuyên viên chính, chuyên viên cao cấp hoặc tương đương. Tổ chức đào tạo, sát hạch, thi tuyển, thi nâng ngạch trực tuyến đảm bảo minh bạch, chất lượng;

- Tổ chức bồi dưỡng, nâng cao nhận thức cho cán bộ lãnh đạo; cán bộ, công chức, viên chức cơ quan nhà nước các cấp về Chính phủ số, Khung Kiến trúc, Kiến trúc Chính phủ điện tử/Chính phủ số và bảo đảm an toàn, an ninh mạng;

- Tổ chức bồi dưỡng, huấn luyện đội ngũ chuyên gia về Chính phủ số tạo lực lượng nòng cốt, lan tỏa kiến thức, kỹ năng cho phát triển Chính phủ số tại các bộ, ngành, địa phương. Các chuyên gia về Chính phủ số trước hết phải nắm bắt được các xu thế công nghệ mới, các bài học kinh nghiệm, quy định pháp luật, mô hình, quy định kỹ thuật trong triển khai Chính phủ số. Xây dựng mạng lưới chuyên gia về Chính phủ số để chia sẻ tri thức, phối hợp giải quyết các vấn đề lớn;

- Tổ chức bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng số, kỹ năng phân tích và xử lý dữ liệu cho cán bộ, công chức, viên chức hàng năm để sẵn sàng chuyển đổi môi trường làm việc sang môi trường số.

c) Tuyên truyền, phổ biến, nâng cao nhận thức

- Tổ chức tuyên truyền, phổ biến nội dung, chính sách pháp luật để nâng cao nhận thức cho người dân và toàn xã hội về Chính phủ điện tử, Chính phủ số, chuyển đổi số;

- Tổ chức phổ cập kỹ năng số cho người dân, hướng dẫn người dân sử dụng các dịch vụ số của cơ quan nhà nước thông qua các hoạt động xã hội hóa;

- Định kỳ hàng năm tổ chức tôn vinh dịch vụ công chất lượng nhất, dịch vụ công thu hút được sự tham gia rộng rãi nhất, cơ quan nhà nước vận hành tối ưu

nhất, vấn đề phát triển kinh tế - xã hội đã giải quyết có kết quả đột phá nhất và cơ quan nhà nước phát triển Chính phủ số tốt nhất.

d) Hợp tác giữa cơ quan nhà nước và doanh nghiệp

- Doanh nghiệp công nghệ số nghiên cứu, đầu tư xây dựng các sản phẩm, dịch vụ phát triển Chính phủ số, trước hết là khuyến khích các cơ chế, chính sách về thuê dịch vụ, hợp tác theo phương thức đối tác công tư, sử dụng quỹ phát triển khoa học và công nghệ của doanh nghiệp, tham gia các quỹ đầu tư, phát triển trung tâm đổi mới sáng tạo;

- Nhà nước đóng vai trò quan trọng trong việc điều phối, quy hoạch, thúc đẩy phát triển hiệu quả thị trường cung cấp sản phẩm, dịch vụ Chính phủ số của các doanh nghiệp chủ chốt. Chính phủ triển khai một số hoạt động mang tính định hướng, kiến tạo thị trường bằng cách làm trước, cho phép trải nghiệm dùng thử hoặc cung cấp dịch vụ cơ bản;

- Cơ quan nhà nước phối hợp doanh nghiệp để cung cấp dịch vụ công thông qua mạng lưới bưu chính công ích và ứng dụng của doanh nghiệp;

- Khai thác hiệu quả mạng lưới bưu chính công ích để hỗ trợ người dân tiếp cận các dịch vụ Chính phủ số, đặc biệt là vùng sâu, vùng xa, các đối tượng yếu thế trong xã hội.

đ) Nghiên cứu, phát triển, làm chủ các công nghệ lõi

- Thúc đẩy nghiên cứu, phát triển, ứng dụng nền tảng mở, mã nguồn mở phục vụ Chính phủ số;

- Mở các nền tảng quốc gia hướng tới tạo thành hệ sinh thái để các doanh nghiệp công nghệ số có thể tham gia phát triển các dịch vụ kinh tế số, xã hội số;

- Lựa chọn ưu tiên, đẩy mạnh phong trào nghiên cứu một số công nghệ cốt lõi mà Việt Nam có lợi thế, có khả năng tạo bứt phá mạnh mẽ như QR code, trí tuệ nhân tạo (AI), chuỗi khối (blockchain) và thực tế ảo/thực tế tăng cường (VR/AR), dữ liệu lớn (Big Data) tạo điều kiện sớm triển khai các công nghệ số tiên tiến trong Chính phủ số. Thực hiện cơ chế đặt hàng, giao nhiệm vụ cho các doanh nghiệp

công nghệ số nghiên cứu, phát triển các ứng dụng công nghệ mới cho Chính phủ số;

- Khuyến khích phát triển các doanh nghiệp công nghệ số để làm chủ các công nghệ cốt lõi trong Chính phủ số trước hết đó là các công nghệ điện toán đám mây, bảo mật, an toàn, an ninh mạng, nền tảng tích hợp, chia sẻ dữ liệu, các nền tảng cho phát triển các ứng dụng chuyên ngành;

- Nghiên cứu, xây dựng và thí điểm sử dụng tiền ảo dựa trên công nghệ chuỗi khối (blockchain);

- Xây dựng các chương trình nghiên cứu, ứng dụng trí tuệ nhân tạo để tạo ra những sản phẩm, dịch vụ mang đặc thù Việt Nam, tạo lợi thế cạnh tranh, tạo nền tảng thúc đẩy chuyển đổi số quốc gia. Các sản phẩm, dịch vụ này ưu tiên thí điểm ứng dụng trước trong các cơ quan nhà nước, từ đó đánh giá, hoàn thiện, hình thành ra các nền tảng để phục vụ kinh tế số, xã hội số;

- Ban hành quy định về việc sử dụng sản phẩm, giải pháp đã được đánh giá, kiểm định trong triển khai Chính phủ số. Ưu tiên sử dụng các sản phẩm, giải pháp, công nghệ thiết kế, sản xuất bởi các tổ chức, doanh nghiệp Việt Nam trong các hệ thống Chính phủ số.

e) Chuẩn hóa, tái cấu trúc quy trình nghiệp vụ

- Thực hiện gắn kết chặt chẽ giữa cải cách thủ tục hành chính với phát triển Chính phủ số;

- Rà soát các thủ tục hành chính, quy trình nghiệp vụ trong các cơ quan nhà nước theo hướng đơn giản hóa hoặc thay đổi phù hợp để có thể ứng dụng hiệu quả công nghệ số;

- Rà soát loại bỏ một số thủ tục hành chính, quy trình nghiệp vụ khi ứng dụng công nghệ số.

f) Hợp tác quốc tế

- Chủ động hợp tác quốc tế trong phát triển Chính phủ số; chủ động, tích cực tham gia các tổ chức quốc tế, các sáng kiến về Chính phủ số và phát triển công

nghệ số, kinh tế số, trong đó sẵn sàng phát huy vai trò đi đầu trong những lĩnh vực có thế mạnh; tham gia chủ động, tích cực vào việc xây dựng các khuôn khổ pháp lý, tiêu chuẩn, nguyên tắc quốc tế mới về công nghệ số phù hợp với mục tiêu và lợi ích của Việt Nam;

- Hỗ trợ một số nước trong phát triển Chính phủ số nhằm tăng cường mối quan hệ hợp tác quốc tế, đồng thời quảng bá, tạo thị trường cho các sản phẩm, dịch vụ Chính phủ số của các doanh nghiệp Việt Nam.

g) Bảo đảm kinh phí

- Ưu tiên sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước và huy động các nguồn vốn khác theo quy định của pháp luật để phát triển Chính phủ số; tăng cường thực hiện giải pháp thuê dịch vụ công nghệ thông tin;

- Ủy ban nhân dâncác tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xây dựng phương án bảo đảm kinh phí, phấn đấu tỷ lệ chi cho chuyển đổi số, phát triển chính quyền điện tử, chính quyền số trong tổng chi ngân sách nhà nước cao hơn mức trung bình của thế giới;

- Ưu tiên bố trí nguồn vốn đầu tư công để thực hiện các dự án phát triển hạ tầng, trung tâm dữ liệu, cơ sở dữ liệu quốc gia, nền tảng quốc gia, các ứng dụng, dịch vụ quốc gia sử dụng vốn đầu tư công do ngân sách trung ương đảm bảo.

h) Đo lường, giám sát, đánh giá triển khai

- Thực hiện đo lường, giám sát tự động tới từng hệ thống, từng dịch vụ phục vụ Chính phủ số;

- Giám sát, đánh giá, đo lường hiệu quả các dự án đầu tư được thực hiện dựa trên số liệu;

- Định kỳ hàng tháng, hàng năm công bố kết quả đánh giá, làm cơ sở để theo dõi, đôn đốc, xếp hạng về Chính phủ điện tử, Chính phủ số; công khai trực tuyến các chỉ số chính trong phát triển Chính phủ điện tử, Chính phủ số.

i) Cơ chế điều hành, tổ chức thực thi

- Phát huy vai trò Ủy ban Quốc gia về Chính phủ điện tử, Ban Chỉ đạo xây dựng Chính phủ điện tử, Chính quyền điện tử của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dâncác tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong việc chỉ đạo phát triển Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số;

- Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dâncác tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trực tiếp chỉ đạo, chịu trách nhiệm trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về kết quả phát triển Chính phủ số, Chính quyền số tại bộ, ngành, địa phương mình;

- Phát huy vai trò Bộ Thông tin và Truyền thông, đơn vị chuyên trách về công nghệ thông tin của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Sở Thông tin và Truyền thông các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong việc tổ chức, điều phối công tác phát triển Chính phủ số, chuyển đổi số các cấp;

- Triển khai Chính phủ số theo hướng từng bước tập trung hóa, phát triển các ứng dụng, dịch vụ Chính phủ số dựa trên nền tảng điện toán đám mây, ưu tiên theo hướng thuê dịch vụ.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Những khó khăn, trở ngại thường gặp khi xây dựng Chính phủ số?

2. Phân tích những khó khăn khi xây dựng Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số ở Việt Nam hiện nay và đề xuất giải pháp để khắc phục những khó khăn đó.

3. Phân tích thực trạng xây dựng, khai thác sử dụng hệ thống thông tin trong quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam. Liên hệ thực tiễn tại bộ, ngành, địa phương nơi học viên công tác.

4. Đánh giá thực trạng cung ứng dịch vụ công trực tuyến của cơ quan học viên đang công tác (bộ, ngành, địa phương), phân tích các điều kiện để có thể triển khai thành công dịch vụ công trực tuyến ở Việt Nam.

5. Những giải pháp thúc đẩy quá trình kết nối và chia sẻ dữ liệu số của cơ quan nhà nước? Liên hệ thực tế nơi học viên công tác.

TÀI LIỆU THAM KHẢO DÀNH CHO HỌC VIÊN

1. Bộ Thông tin và Truyền thông, (2020), Cẩm nang Chuyển đổi số.

2. Nghị định số 47/2020/NĐ-CP ngày 09/4/2020 của Chính phủ quy định về quản lý, kết nối và chia sẻ dữ liệu số của cơ quan nhà nước.

3. Nghị quyết số 50/NQ-CP ngày 17/4/2020 của Chính phủ ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 52-NQ/TW ngày 27/9/2019 của Bộ Chính trị về một số chủ trương, chính sách chủ động tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư.

4. Quyết định số 749/QĐ-TTg ngày 03/6/2020 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình Chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030.

5. Quyết định số 942/QĐ-TTg ngày 15/6/2021 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số giai đoạn 2021 - 2025, định hướng đến năm 2030.

6. Học viện Hành chính Quốc gia (2021), (Nguyễn Thị Thu Vân chủ biên), Tài liệu bồi dưỡng về Chính phủ điện tử cho cán bộ, công chức, NXB Bách khoa Hà Nội.

Chuyên đề 12
PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG, TIÊU CỰC, LÃNG PHÍ TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

I. THAM NHŨNG, TIÊU CỰC, LÃNG PHÍ TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

1. Nhận diện tham nhũng trong quản lý nhà nước

a) Khái niệm tham nhũng và tham nhũng trong quản lý nhà nước

Trong xu thế hội nhập và toàn cầu hóa hiện nay, tham nhũng và phòng, chống tham nhũng đã trở thành vấn đề toàn cầu không chỉ của riêng Việt Nam mà còn của nhiều quốc gia trên thế giới. Về tham nhũng và phòng chống tham nhũng, ở Việt Nam và nhiều quốc gia khác đã có nhiều nghiên cứu dưới nhiều góc độ từ kinh tế, văn hóa, xã hội tới hoạt động quản lý nhà nước.

Để nhận diện về hành vi tham nhũng, nhiều công trình nghiên cứu trên thế giới và Việt Nam đã chỉ ra các vấn đề về tham nhũng như khái niệm, đặc điểm, bản chất và những biện pháp phòng chống tham nhũng nhằm nhận diện cụ thể hơn, chính xác hơn nữa về tham nhũng trong điều kiện của mỗi quốc gia, nhất là trong quản lý nhà nước. Điều này sẽ bổ sung thêm cách nhìn nhận rõ hơn những rủi ro khi hoạch định và thực thi chính sách trong quản lý nếu không loại trừ được những hành vi tham nhũng thì hiệu quả quản lý nhà nước sẽ khó có thể thực hiện.

Theo Ngân hàng thế giới (World Bank - WB) thì "Tham nhũng là sự lạm dụng quyền lực nhà nước để thu lợi riêng". Theo quy định của Tổ chức Minh bạch Quốc tế[178] (Transparency International - TI) thì "Tham nhũng là lợi dụng quyền hành để gây phiền hà, khó khăn và lấy của dân". Theo Hội đồng Châu Âu và Tổ chức Hợp tác Kinh tế phát triển (OECD), "Tham nhũng là hành vi của những người

[178] Xem: http://www.transparency.org/about_us.

tin cậy giao phó nhiệm vụ công hoặc tư nhưng không tôn trọng trách nhiệm và nghĩa vụ của mình nhằm đạt được các lợi ích chính đáng"[179].

Từ điển Tiếng Việt[180] định nghĩa: Tham nhũng là lợi dụng quyền hành để nhũng nhiễu dân. Theo nghĩa này, thì tham nhũng là hành vi của người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đó để vụ lợi. Người có chức vụ, quyền hạn chỉ giới hạn ở những người làm việc trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc hệ thống chính trị, hệ thống doanh nghiệp khu vực công cũng như khu vực tư. Nói cách khác hành vi tham nhũng thường xảy ra ở các cơ quan, tổ chức, đơn vị có sử dụng ngân sách, vốn, tài sản của Nhà nước, tổ chức kinh tế.

Ở Việt Nam, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 quy định: "Tham nhũng là hành vi của người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đó vì vụ lợi". Đồng thời xác định, có hai nhóm hành vi tham nhũng (nếu phân loại theo khu vực công - tư) đó là "Các hành vi tham nhũng trong khu vực nhà nước do người có chức vụ, quyền hạn trong cơ quan, tổ chức, đơn vị khu vực nhà nước thực hiện" và "Các hành vi tham nhũng trong khu vực ngoài nhà nước do người có chức vụ, quyền hạn trong doanh nghiệp, tổ chức khu vực ngoài nhà nước thực hiện"[181].

Quan niệm trên về tham nhũng cho thấy, tham nhũng là một hệ quả của quản lý nhà nước bị lỏng lẻo, tạo ra điều kiện cho một phần quyền lực chính trị bị lạm dụng/lợi dụng và biến thành quyền lực kinh tế. Tham nhũng không chỉ là vấn đề vi phạm pháp luật/tội phạm, mà còn là vấn đề chính trị, kinh tế, xã hội bởi những hậu quả do tham nhũng gây ra.

Việc xác định giới hạn của những hành vi tham nhũng trong khu vực nhà nước/ngoài nhà nước (khu vực công- khu vực tư) nhằm tập trung đấu tranh chống những biểu hiện suy thoái trong nhận thức, hành động tiêu cực dẫn tới hành vi tham nhũng, hối lộ cả khu vực tư và khu vực công, trong đó khu vực công mang tính phổ

[179] Xem: Bộ Nội vụ, Học viện Hành chính Quốc gia, *Tài liệu bồi dưỡng Thứ trưởng và tương đương*, Nxb. Chính trị Quốc gia sự thật, tr 305-307.

biến hơn cả. Hành vi tham nhũng khu vực tư xảy ra khi có các giao dịch giữa các bên nhằm phân chia lợi ích của các chủ doanh nghiệp[182].

Ví dụ: Hoạt động cung cấp dịch vụ điện nước, cơ sở hạ tầng, cho thuê mặt bằng hay tình trạng móc nối, hối lộ trong lĩnh vực ngân hàng để cho vay sai nguyên tắc, một số nhân viên ngân hàng, kho bạc, quỹ tín dụng lợi dụng nhiệm vụ được giao để mua chứng khoán hoặc cho vay lại với lãi suất cao hơn, khi bị thua lỗ, lừa đảo mất khả năng trả nợ, gây thiệt hại lớn. Hiện nay, đã xuất hiện loại tội phạm tham nhũng mới với tính chất hết sức nghiêm trọng như tham ô, cố ý làm trái và lừa đảo qua mạng hay các tội phạm trong lĩnh vực chứng khoán (như sử dụng thông tin nội bộ để mua bán chứng khoán - giao dịch nội gián hay thao túng giá chứng khoán…). Ngoài ra, tham nhũng trong khu vực tư cũng thường xảy ra khi doanh nghiệp giao dịch với khu vực nhà nước và giữa các doanh nghiệp với nhau cũng xảy ra hiện tượng tham nhũng như: chiếm đoạt tài sản; hay sự thiếu minh bạch và lành mạnh trong hoạt động của các tổ chức tín dụng, ngân hàng với những khoản huy động, các khoản đóng góp của Nhân dân…

Tham nhũng được nhận định dưới nhiều giác độ khác nhau: Từ giác độ chính trị, kinh tế, văn hóa, đến giác độ xã hội… nhưng tựu chung đó đều là những hành vi cố tình không tuân thủ các nguyên tắc pháp luật nhằm trục lợi cho cá nhân hoặc cho những người có liên quan tới hành vi cố tình không tuân thủ các nguyên tắc đó.

Tham nhũng trong quản lý nhà nước là hành vi của người có chức vụ, quyền hạn trong cơ quan, tổ chức, đơn vị khu vực nhà nước khi thực hiện hoạt động quản lý nhà nước đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn được trao để vụ lợi. Như vậy, tham nhũng trong quản lý nhà nước gắn liền với hoạt động của khu vực công, gắn liền với các cá nhân có thẩm quyền trong các cơ quan, tổ chức của nhà nước. Trong quá

---

[180]. Từ điển tiếng Việt, Nxb, Thanh niên, H. 2000, tr 1119.

[181] Xem: Điều 2, Luật Phòng, chống tham nhũng ngày 20/11/2018.

[182] Theo Khoản 2, Điều 2, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018, các hành vi tham nhũng trong khu vực ngoài nhà nước do người có chức vụ, quyền hạn trong doanh nghiệp, tổ chức khu vực ngoài nhà nước thực hiện bao gồm: a) Tham ô tài sản; b) Nhận hối lộ; c) Đưa hối lộ, môi giới hối lộ để giải quyết công việc của doanh nghiệp, tổ chức mình vì vụ lợi.

trình thực thi công vụ, những cá nhân có hành vi tham nhũng đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đươc trao để vụ lợi.

b) Đặc trưng của tham nhũng trong quản lý nhà nước

Quản lý nhà nước là một hiện tượng xã hội, trong đó thể hiện vai trò, ý chí của chủ thể quản lý tác động đến đối tượng quản lý nhằm đạt được mục tiêu, mục đích đặt ra.

Trong hoạt động quản lý luôn tồn tại 4 yếu tố:

- Mối quan hệ, sự xuất hiện các chủ thể và đối tượng quản lý;
- Các mục tiêu quản lý;
- Tổ chức quản lý;
- Thông tin trong quản lý, căn cứ để ban hành các quyết định.

Quản lý nhà nước là một dạng quản lý đặc biệt, được sử dụng quyền lực nhà nước từ quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp để quản lý mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Vì vậy, quản lý nhà nước là một khái niệm rộng về phạm vi và quan trọng về ý nghĩa trong hoạt động của nhà nước nhằm bảo đảm các yêu cầu của đời sống xã hội.

Nói đến quản lý nhà nước là nói đến hoạt động của Nhà nước với nhiều yếu tố hợp thành từ: Thể chế công vụ, đội ngũ cán bộ, công chức, tài chính công, tài sản công nhằm thực hiện chính sách, pháp luật để quản lý mọi vấn đề của đời sống xã hội. Vì vậy, quản lý nhà nước được thực hiện bởi ý chí của các cơ quan quyền lực công từ trung ương đến địa phương để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước, phục vụ lợi ích của Nhà nước, lợi ích của công dân và của xã hội.

Từ những vấn đề nêu trên, tham nhũng trong quản lý nhà nước có những đặc trưng sau:

Một là, là loại hành vi trục lợi được thực thông qua thẩm quyền quản lý nhà nước. Hiểu theo nghĩa rộng, mọi cơ quan nhà nước (bao gồm cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp) đều có chức năng quản lý nhà nước ở một khía cạnh nhất định. Tất nhiên, cơ quan hành pháp sẽ thực hiện chức năng quản lý nhà

nước trên các lĩnh vực chuyên sâu theo đúng chức năng, thẩm quyền được trao. Vì vậy, tham nhũng trong quản lý nhà nước không giới hạn phạm vi trong các cơ quan hành chính nhà nước, thực hiện chức năng quản lý nhà nước, mà bao gồm mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong các cơ quan nhà nước. Hành vi tham nhũng của những cá nhân này nhằm phục vụ cho các mục tiêu, lợi ích về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội của người có thẩm quyền trong hoạt động quản lý nhà nước.

Sự lợi dụng, lạm dụng hay trục lợi có thể thông qua: i) Chức năng quản lý nhà nước của chính quyền các cấp; ii) Chức năng quản lý theo ngành, lĩnh vực (kinh tế, văn hóa, lao động, xã hội...) của cán bộ, công chức theo nhiệm vụ, công vụ được giao…

Hai là, phạm vi tham nhũng trong quản lý nhà nước xảy ra trong mọi lĩnh vực quản lý và thường rất rộng, từ quản lý kinh tế, chính trị đến văn hóa, xã hội, có thể xảy ra ở các cấp, các ngành, địa phương, tồn tại ở nhiều tầng nấc trong bộ máy quyền lực có liên quan đến mọi hoạt động quản lý.

Ba là, người thực hiện hành vi tham nhũng phải có mục đích, động cơ vụ lợi (vụ lợi là lợi ích vật chất, tinh thần mà người có chức vụ, quyền hạn đạt được hoặc có thể đạt được thông qua hành vi tham nhũng). Đây là dấu hiệu đặc trưng của tham nhũng gắn với người giữ chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng quyền hạn, chức vụ đó của mình để làm trái các chính sách, các quyết định quản lý (quyết định phê duyệt quy hoạch đất đai, quyết định đầu tư dự án, quyết định bổ nhiệm, luân chuyển cán bộ, quyết định lựa chọn nhà đầu tư…) nhằm thu lợi cho cá nhân hoặc người thân của mình (đây cũng là dạng tham nhũng công vụ và để phân biệt hành vi tham nhũng này với những hành vi vi phạm pháp luật khác do người có chức vụ, quyền hạn thực hiện).

Bốn là, hậu quả của tham nhũng trong quản lý nhà nước là hết sức nghiêm trọng. Tham nhũng tồn tại ở bất kỳ quốc gia, dân tộc nào cũng đều là một nguy cơ tiềm tàng đối với sự ổn định và phát triển của xã hội trên mọi lĩnh vực từ chính trị,

kinh tế, văn hóa, xã hội… Tham nhũng đe dọa sự ổn định chính trị, tham nhũng và những tác động của nó được ví như dịch bệnh nguy hiểm có thể phá vỡ bất kỳ thể chế chính trị nào. Nhận thức rõ tính chất nguy hại của tham nhũng trong quản lý nhà nước, Đảng đã đề ra nhiều chủ trương, chính sách, giải pháp quyết liệt để phòng, chống tham nhũng. Hội nghị lần thứ ba, Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X đã ban hành Nghị quyết số 04-NQ/TW về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí. Hội nghị lần thứ năm, Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI đã có Kết luận số 21-KL/TW ngày 25/5/2012 yêu cầu tiếp tục thực hiện nghiêm túc, đồng bộ mục tiêu, quan điểm và các giải pháp được nêu trong Nghị quyết Trung ương 3 khóa X, đồng thời xác định các nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm để tạo chuyển biến rõ rệt đối với hoạt động phòng, chống tham nhũng.

2. Nhận diện tiêu cực trong quản lý nhà nước

a) Khái niệm tiêu cực và tiêu cực trong quản lý nhà nước

Tiêu cực có nguồn gốc sâu xa từ chủ nghĩa cá nhân, được hiểu đó là những thói hư, tật xấu, khuyết điểm, là nhận thức, thái độ, hành vi không lành mạnh, có tác dụng xấu của cá nhân, công dân gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến lợi ích, uy tín của gia đình, cơ quan, tổ chức hay cộng đồng xã hội. Tiêu cực thường có hại như gây ảnh hưởng xấu trong cộng đồng hoặc làm cản trở quá trình phát triển của xã hội.

Tiêu cực có nội hàm rộng, với những biểu hiện và mức độ khác nhau cả trong nhận thức lẫn hành vi. Vì thế, nhận diện các biểu hiện cụ thể của tiêu cực để xác định được những phương thức đấu tranh phòng chống tiêu cực nhằm thúc đẩy sự phát triển của đất nước và xã hội.

Theo Từ điển Tiếng Việt, tiêu cực là thuật ngữ dùng để chỉ những hiện tượng không lành mạnh, có tác dụng phủ định, cản trở, không tốt đối với quá trình phát triển của xã hội; trái với tích cực [183].

[183] . Từ điển tiếng Việt của Viện Ngôn ngữ học, Nxb Hồng Đức, tr.1254

Khái niệm tiêu cực trong quản lý nhà nước được hiểu là sự nhận thức, thái độ, hành vi không lành mạnh, là những thói hư, tật xấu của cán bộ, công chức, viên chức trong thực thi công vụ trái với các quan điểm, chủ trương của Đảng các quy định pháp luật của Nhà nước; trái với quy chế, điều lệ của các tổ chức hội, đoàn thể cũng như những chuẩn mực đạo đức, quy tắc ứng xử, truyền thống văn hóa tốt đẹp của dân tộc, gây ảnh hưởng xấu đến uy tín của Đảng, cơ quan Nhà nước, tổ chức chính trị- xã hội, làm tha hóa đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức và làm giảm sút niềm tin của Nhân dân, cản trở quá trình phát triển kinh tế - xã hội.

Như vậy, tiêu cực theo nghĩa rộng là những biểu hiện suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức và lối sống của một cá nhân. Còn tham nhũng chỉ là một loại hành vi tiêu cực do người có chức vụ, quyền hạn thực hiện, là loại biểu hiện cụ thể của suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống trái với quan điểm của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước.

Trong công tác quản lý cán bộ, ngay từ những ngày đầu của cách mạnh Việt Nam, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chỉ ra những biểu hiện tiêu cực của đội ngũ cán bộ, đảng viên, công chức như[184]: "Óc bè phái. Ai hẩu với mình thì dù nói không đúng cũng nghe, tài không có cũng dùng. Ai không hẩu với mình thì dù có tài cũng dìm họ xuống, họ phải mấy cũng không nghe. Đó là một khuyết điểm rất có hại. Nó làm cho đoàn thể mất cán bộ, kém nhất trí, thường hỏng việc. Đó là một chứng bệnh rất nguy hiểm"; "Óc hẹp hòi. Ở trong Đảng thì không biết cất nhắc những người tốt, sợ người ta hơn mình. Ở ngoài Đảng thì khinh người, cho ai cũng không cách mạng, không khôn khéo bằng mình. Vì thế mà không biết liên lạc hợp tác với những người có đạo đức tài năng ở ngoài Đảng"; "Óc quân phiệt quan liêu. Khi phụ trách ở một vùng nào thì như một ông vua con ở đấy, tha hồ hách dịch, hoạnh họe. Đối với cấp trên thì xem thường, đối với cấp dưới cậy quyền lấn áp"; "Ích kỷ, hủ hóa;…

[184] . Xem: Báo điện tử Quân đội Nhân dân: *Phòng và chống các biểu hiện tiêu cực theo chỉ dẫn của Chủ tịch Hồ Chí Minh.* Cập nhật: 13/01/2022.

“Bệnh hiếu danh - Tự cho mình là anh hùng, là vĩ đại…; "Bệnh "cá nhân"... Không theo nguyên tắc sinh hoạt của Đảng... Không phục tùng mệnh lệnh, không tuân theo kỷ luật.

Theo Người, tiêu cực là "con đẻ" của chủ nghĩa cá nhân; tiêu cực không chỉ phản ánh sự thiếu tu dưỡng, rèn luyện về mọi mặt của người cán bộ, đảng viên mà còn là "kẻ địch nội xâm", luôn xa rời với mục tiêu chung và biểu hiện ra bên ngoài là sự không lắng nghe tâm tư, nguyện vọng của Nhân dân, xa rời Nhân dân và trái ngược nguyên tắc phải gắn bó mật thiết với Nhân dân.

Quy định của Đảng và pháp luật của nhà nước về các hành vi tiêu cực

+ Các quy định của Đảng

Cương lĩnh năm 1991 của Đảng ta (bổ sung, phát triển năm 2011) đã xác định: “…Thường xuyên tự phê bình và phê bình, đấu tranh chống chủ nghĩa cá nhân, chủ nghĩa cơ hội, tệ quan liêu, tham nhũng, lãng phí và mọi hành động chia rẽ, bè phái”, Quy định số 47-QĐ/TW, ngày 01/11/2011 của Ban Chấp hành Trung ương về những điều đảng viên không được làm; Quy định số 37-QĐ/TW ngày 25/10/2021 của Ban Chấp hành Trung ương về những điều đảng viên không được làm cũng quy định 19 nhóm hành vi tiêu cực; Quy định số 55-QĐ/TW, ngày 19/12/2016 của Bộ Chính trị về một số việc cần làm ngay để tăng cường vai trò nêu gương của cán bộ, đảng viên quy định 03 nhóm hành vi bị nghiêm cấm liên quan đến tác phong, lối sống của cán bộ, đảng viên; Quy định số 102-QĐ/TW, ngày 15/11/2017 của Bộ Chính trị về xử lý kỷ luật đảng viên vi phạm đã xác định hơn 380 hành vi vi phạm kỷ luật Đảng của cán bộ, đảng viên; Quy định 69-QĐ/TW của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII ban hành ngày 06/7/2022 về kỷ luật tổ chức đảng, đảng viên vi phạm; Quy định số 08-QĐ/TW, ngày 25/10/2018 của Ban Chấp hành Trung ương về trách nhiệm nêu gương của cán bộ, đảng viên, trước hết là Ủy viên Bộ Chính trị, Ủy viên Ban Bí thư, Ủy viên Ban Chấp hành Trung ương (quy định 08 nhóm hành vi mà cán bộ, đảng viên, nhất là cán bộ cấp cao phải nghiêm khắc với bản thân và kiên quyết chống); Quy định số 205-QĐ/TW, ngày

23/9/2019 của Bộ Chính trị về việc kiểm soát quyền lực trong công tác cán bộ và chống chạy chức, chạy quyền (03 nhóm hành vi bị nghiêm cấm trong công tác cán bộ đối với thành viên cấp ủy, tổ chức đảng, tập thể lãnh đạo cơ quan, đơn vị, địa phương, cán bộ tham mưu, đề xuất và nhân sự; 05 nhóm hành vi chạy chức, chạy quyền và 08 nhóm hành vi bao che, tiếp tay cho chạy chức, chạy quyền và chế tài xử lý...).

Nghị quyết Trung ương 4 khóa XII đã khái quát những hành vi tiêu cực gồm 2 nhóm hành vi sau:

Một là, các biểu hiện suy thoái về tư tưởng chính trị: (1) Phai nhạt lý tưởng cách mạng; dao động, giảm sút niềm tin vào mục tiêu độc lập dân tộc và chủ nghĩa xã hội; hoài nghi, thiếu tin tưởng vào chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh; (2) Xa rời tôn chỉ, mục đích của Đảng; không kiên định con đường đi lên chủ nghĩa xã hội; phụ hoạ theo những nhận thức lệch lạc, quan điểm sai trái; (3) Nhận thức sai lệch về ý nghĩa, tầm quan trọng của lý luận và học tập lý luận chính trị; lười học tập chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, chủ trương, đường lối, nghị quyết của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước; (4) Không chấp hành nghiêm các nguyên tắc tổ chức của Đảng; sa sút ý chí phấn đấu, không gương mẫu trong công tác; né tránh trách nhiệm, thiếu trách nhiệm, trung bình chủ nghĩa, làm việc qua loa, đại khái, kém hiệu quả; không còn ý thức hết lòng vì nước, vì dân, không làm tròn chức trách, nhiệm vụ được giao; (5)Trong tự phê bình còn giấu giếm, không dám nhận khuyết điểm; khi có khuyết điểm thì thiếu thành khẩn, không tự giác nhận kỷ luật. Trong phê bình thì nể nang, né tránh, ngại va chạm, thấy đúng không bảo vệ, thấy sai không đấu tranh; lợi dụng phê bình để nịnh bợ, lấy lòng nhau hoặc vu khống, bôi nhọ, chỉ trích, phê phán người khác với động cơ cá nhân không trong sáng; (6) Nói và viết không đúng với quan điểm, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước. Nói không đi đôi với làm; hứa nhiều làm ít; nói một đằng, làm một nẻo; nói trong hội nghị khác, nói ngoài hội nghị khác; nói và làm không nhất quán giữa khi đương chức với lúc về nghỉ hưu; (7) Duy ý chí, áp đặt, bảo thủ, chỉ làm theo ý mình; không chịu học

tập, lắng nghe, tiếp thu ý kiến hợp lý của người khác; (8) Tham vọng chức quyền, không chấp hành sự phân công của tổ chức; kén chọn chức danh, vị trí công tác; chọn nơi có nhiều lợi ích, chọn việc dễ, bỏ việc khó; không sẵn sàng nhận nhiệm vụ ở nơi xa, nơi có khó khăn. Thậm chí còn tìm mọi cách để vận động, tác động, tranh thủ phiếu bầu, phiếu tín nhiệm cho cá nhân một cách không lành mạnh; (9) Vướng vào "tư duy nhiệm kỳ", chỉ tập trung giải quyết những vấn đề ngắn hạn trước mắt, có lợi cho mình; tranh thủ bổ nhiệm người thân, người quen, người nhà dù không đủ tiêu chuẩn, điều kiện giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý hoặc bố trí, sắp xếp vào vị trí có nhiều lợi ích.

Hai là, các biểu hiện suy thoái về đạo đức, lối sống: (1) Cá nhân chủ nghĩa, sống ích kỷ, thực dụng, cơ hội, vụ lợi; chỉ lo thu vén cá nhân, không quan tâm đến lợi ích tập thể; ganh ghét, đố kỵ, so bì, tị nạnh, không muốn người khác hơn mình. 2) Vi phạm nguyên tắc tập trung dân chủ, gây mất đoàn kết nội bộ; đoàn kết xuôi chiều, dân chủ hình thức; cục bộ, bè phái, kèn cựa địa vị, tranh chức, tranh quyền; độc đoán, gia trưởng, thiếu dân chủ trong chỉ đạo, điều hành; (3) Kê khai tài sản, thu nhập không trung thực; (4) Mắc bệnh "thành tích", háo danh, phô trương, che dấu khuyết điểm, thổi phồng thành tích, "đánh bóng" tên tuổi; thích được đề cao, ca ngợi; "chạy thành tích", "chạy khen thưởng", "chạy danh hiệu"; (5) Quan liêu, xa rời quần chúng, không sâu sát cơ sở, thiếu kiểm tra, đôn đốc, không nắm chắc tình hình địa phương, cơ quan, đơn vị mình; thờ ơ, vô cảm, thiếu trách nhiệm trước những khó khăn, bức xúc và đòi hỏi chính đáng của Nhân dân; (6) Quyết định hoặc tổ chức thực hiện gây lãng phí, thất thoát tài chính, tài sản, ngân sách nhà nước, đất đai, tài nguyên...; đầu tư công tràn lan, hiệu quả thấp hoặc không hiệu quả; mua sắm, sử dụng tài sản công vượt quy định; chi tiêu công quỹ tuỳ tiện, vô nguyên tắc. Sử dụng lãng phí nguồn nhân lực, phí phạm thời gian lao động; (7) Tham ô, tham nhũng, lợi dụng chức vụ, quyền hạn cấu kết với doanh nghiệp, với đối tượng khác để trục lợi. Lợi dụng, lạm dụng chức vụ, quyền hạn được giao để dung túng, bao che, tiếp tay cho tham nhũng, tiêu cực; (8) Thao túng trong công tác cán bộ; chạy chức, chạy quyền, chạy chỗ, chạy

luân chuyển, chạy bằng cấp, chạy tội... Sử dụng quyền lực được giao để phục vụ lợi ích cá nhân hoặc để người thân, người quen lợi dụng chức vụ, quyền hạn của mình để trục lợi; (9) Đánh bạc, rượu chè bê tha, mê tín dị đoan, ủng hộ hoặc tham gia các tổ chức tôn giáo bất hợp pháp. Sa vào các tệ nạn xã hội, vi phạm thuần phong, mỹ tục, truyền thống văn hoá tốt đẹp của dân tộc, chuẩn mực đạo đức gia đình và xã hội.

+ Quy định của Nhà nước về các hành vi tiêu cực

Trên cơ sở Luật Cán bộ, công chức năm 2008 và Luật Viên chức năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), Nghị định số 112/2020/NĐ-CP ngày 18/9/2020 của Chính phủ về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức cho thấy, có hơn 1.000 hành vi vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức, viên chức (cả hành chính và hình sự), tập trung vào 05 nhóm hành vi tiêu cực sau:

+ Những hành vi vi phạm các quy định về nghĩa vụ của cán bộ, công chức, viên chức (có 33 hành vi);

+ Những hành vi vi phạm các quy định về những việc cán bộ, công chức, viên chức không được làm gồm 14 hành vi;

+ Những hành vi vi phạm nội quy, quy chế của cơ quan, tổ chức, đơn vị; vi phạm đạo đức, lối sống (có 11 hành vi);

+ Những hành vi vi phạm pháp luật khác khi thi hành công vụ (gồm hơn 950 hành vi được quy định trong 120 đạo luật) ngoài những vi phạm pháp luật được quy định trong Bộ luật Hình sự;

So với những hành vi tiêu cực trong các văn bản quy phạm pháp luật nêu trên thì thực tế các hành vi vi phạm pháp luật trong quản lý nhà nước của cán bộ, công chức, viên chức chủ yếu bao gồm:

+ Vi phạm những điều đảng viên không được làm và trách nhiệm nêu gương;

+ Vi phạm nguyên tắc tập trung dân chủ và quy chế làm việc; mất đoàn kết trong nội bộ cơ quan, đơn vị;

+ Thiếu trách nhiệm, buông lỏng quản lý;

+ Vi phạm trong công tác cán bộ, chạy chức, chạy quyền;

+ Kê khai tài sản, thu nhập không trung thực;

+ Những nhiễu, vòi vĩnh, gây phiền hà cho người dân, doanh nghiệp;

+ Vi phạm các quy định về quản lý tài chính, ngân hàng, đầu tư, xây dựng…;

+ Vi phạm các quy định về quản lý đất đai, tài nguyên, khoáng sản…;

+ Tham ô, tham nhũng, lợi dụng chức vụ, quyền hạn được giao để dung túng, bao che, tiếp tay cho tham nhũng, tiêu cực; sử dụng quyền lực được giao để phục vụ lợi ích cá nhân hoặc để người thân, người quen lợi dụng chức vụ, quyền hạn của mình để trục lợi;

+ Cấu kết với doanh nghiệp, đối tượng khác để trục lợi; "lợi ích nhóm";…

Báo cáo kết quả điều tra dư luận xã hội về "Kết quả 5 năm thực hiện Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng" do Ban Tuyên giáo Trung ương thực hiện tháng 11/2020 cho thấy, đa số người được hỏi (trên 50%) cho rằng những vấn đề, hiện tượng xấu, tiêu cực trong đời sống kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội sau 5 năm thực hiện Nghị quyết Đại hội XII đã giảm đi, đó là: Hiện tượng mâu thuẫn, mất đoàn kết trong chi bộ, đảng bộ, cấp ủy đảng (64%); Tham nhũng (58%); Tình trạng suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống trong cán bộ đảng viên và trong xã hội (58%); Kỷ cương, phép nước không nghiêm, "lệ to hơn luật" (56%); Quan liêu, mất dân chủ hoặc dân chủ hình thức (52%); Bè phái, cục bộ, địa phương chủ nghĩa (52%)[185].

Nghị quyết Đại hội lần thứ XIII của Đảng cũng đã xác định nhiệm vụ trọng tâm đầu tiên trong nhiệm kỳ là: "…Tiếp tục đẩy mạnh đấu tranh phòng, chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí, tiêu cực, "lợi ích nhóm", những biểu hiện "tự diễn biến", "tự chuyển hóa" trong nội bộ".

Từ những nhận định trong các văn kiện của Đảng nêu trên, có thể thấy rằng, tiêu cực trong quản lý nhà nước được thể hiện dưới các hình thức sau:

---

[185] . Xem trang thông tin điện tử tổng hợp của Ban Nội chính TW: *Phòng, chống tiêu cực trong cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức.* Cập nhật, Thứ Ba, 28/09/2021.

Một là, tiêu cực thể hiện thông qua "lợi ích nhóm"

"Lợi ích nhóm"là một tập thể gồm nhiều cá nhân, tổ chức cùng chia sẻ một mối quan tâm chung và cùng nhau thúc đẩy các mục tiêu đó bằng cách sử dụng các hình thức tuyên truyền vận động, có thể bao gồm bất kể thủ đoạn để mục đích sau cùng là đem về lợi ích cho những người trong cùng nhóm.

Trong quản lý nhà nước, nhất là quản lý kinh tế, quản lý con người thông qua công tác cán bộ của người có chức vụ, quyền hạn thông qua việc vận động, gây áp lực xã hội bằng cách sử dụng các hình thức tuyên truyền vận động, kể cả việc dùng thủ đoạn để đạt được lợi ích về chính trị, kinh tế, xã hội cho những người trong "nhóm", thậm chí họ có thể dùng các biện pháp đã kể trên để tác động đến dư luận hoặc chính sách của Chính phủ để đạt được những lợi ích qua việc phê duyệt các dự án, chính sách có lợi cho nhóm của họ.

Hành vi tiêu cực thông qua nhóm lợi ích trong quản lý nhà nước trên thực tế đã làm cản trở quá trình cải cách hành chính, cải cách tư pháp; từng bước làm vô hiệu hoá đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, làm chệch định hướng phát triển cũng như thông qua hành vi và phương thức thực hiện hành vi tiêu cực của họ mà làm gia tăng sự phân hoá trong xã hội như làm tha hoá đội ngũ cán bộ, công chức, sai lệch các chuẩn mực xã hội, gây mâu thuẫn nội bộ, làm giảm sút niềm tin của Nhân dân đối với Đảng, tiềm ẩn sự mâu thuẫn trong xã hội.

Lợi ích nhóm thường biểu hiện hiện dưới dạng:

- Tạo quan hệ với cấp trên, với cơ quan có thẩm quyền, khi cần thiết để "hối lộ" dưới mọi hình thức nhằm giành được kinh phí, đề tài, dự án v.v…cho cơ quan, tổ chức, cá nhân mình;

- Tạo quan hệ, móc ngoặc với những người có chức, có quyền quyết định để được bố trí vào các chức vụ mong muốn cho bản thân hoặc cho người thân…

- Nhà đầu tư, doanh nghiệp tạo quan hệ móc nối với cơ quan, người có thẩm quyền quyết định xây dựng, thực hiện các dự án, chủ trương đầu tư nhằm mục đích

kiếm lợi, có chi trả phần trăm hoa hồng cho chủ đầu tư mà không tính đến hiệu quả đầu tư hoặc hiệu quả thấp, miễn là có lợi ích của mình.

- Các doanh nghiệp là "sân sau" của những người có chức, có quyền, hình thành nhóm lợi ích, cố kết với nhau để cùng nhau có lợi ích, bảo vệ lợi ích cho nhau.

- Một bộ phận cán bộ, công chức thoái hóa, biến chất trong các cơ quan có chức năng thanh tra, kiểm tra, giám sát, xét xử, điều tra, truy tố v.v… cũng có thể bị móc nối vì lợi ích của mình, hình thành nhóm lợi ích với các cơ quan, cán bộ, công chức là đối tượng thanh tra, kiểm tra, điều tra, truy tố xét xử v.v… để che chắn khuyết điểm, thậm chí làm nhẹ tội cho các đối tượng vi phạm pháp luật.

Hai là, tiêu cực thể hiện thông qua công tác cán bộ

Nội dung công tác cán bộ gồm:

- Tuyển dụng, quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ;
- Bầu cử, ứng cử, bổ nhiệm, bố trí, sử dụng và luân chuyển cán bộ;
- Đánh giá công tác cán bộ;
- Khen thưởng, kỷ luật cán bộ;
- Thu hút, trọng dụng cán bộ có tài, có đức.

Theo đó, trong quản lý nhà nước, những biểu hiện tiêu cực trong công tác cán bộ thường thấy là hành vi chạy chức, chạy quyền, thân quen, cánh hẩu... Thực tế cho thấy, đánh giá cán bộ vẫn là khâu yếu, chưa phản ánh đúng thực chất, chưa gắn với kết quả, sản phẩm cụ thể, không ít trường hợp còn cảm tính, nể nang, dễ dãi hoặc định kiến. Quy hoạch cán bộ thiếu tính tổng thể, liên thông giữa các cấp, các ngành, các địa phương; còn dàn trải, khép kín, chưa bảo đảm phương châm "động" và "mở". Công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ chậm đổi mới, chưa kết hợp chặt chẽ giữa lý luận với thực tiễn, chưa gắn với quy hoạch và theo chức danh. Luân chuyển cán bộ và thực hiện chủ trương bố trí một số chức danh không là người địa phương, trong đó có bí thư cấp ủy các cấp còn bất cập, chưa đạt yêu cầu. Việc sắp xếp, bố trí, phân công, bổ nhiệm, giới thiệu cán bộ ứng cử vẫn còn tình

trạng đúng quy trình nhưng chưa đúng người, đúng việc. Tình trạng bổ nhiệm cán bộ không đủ tiêu chuẩn, điều kiện, trong đó có cả người nhà, người thân, họ hàng, "cánh hẩu" xảy ra ở một số nơi, gây bức xúc trong dư luận xã hội. Công tác tuyển dụng, thi nâng ngạch công chức, viên chức còn nhiều hạn chế, chất lượng chưa cao, chưa đồng đều, có nơi còn xảy ra sai phạm, tiêu cực. Chủ trương thu hút nhân tài chậm được cụ thể hóa bằng các cơ chế, chính sách phù hợp; kết quả thu hút trí thức trẻ và người có trình độ cao chưa đạt yêu cầu. Chính sách cán bộ giữa các cấp, các ngành có mặt còn thiếu thống nhất, chưa đồng bộ; chính sách tiền lương, nhà ở và việc xem xét thi đua, khen thưởng chưa thực sự tạo động lực để cán bộ toàn tâm, toàn ý với công việc[186].

Kết luận số 21-KL/TW ngày 25/10/2021 của Nghị quyết Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về đẩy mạnh xây dựng, chỉnh đốn Đảng và hệ thống chính trị; kiên quyết ngăn chặn, đẩy lùi, xử lý nghiêm cán bộ, đảng viên suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, biểu hiện "tự diễn biến", "tự chuyển hoá" đã khẳng định "Một bộ phận cán bộ, đảng viên, trong đó có cả cán bộ lãnh đạo, quản lý nhận thức chưa đầy đủ tính chất, tầm quan trọng của công tác xây dựng, chỉnh đốn Đảng; chưa nêu cao tinh thần trách nhiệm, thiếu gương mẫu, phai nhạt lý tưởng, giảm sút ý chí, sa vào chủ nghĩa cá nhân, nói chưa đi đôi với làm, vi phạm kỷ luật đảng, vi phạm pháp luật"[187].

Công tác cán bộ là nhân tố quyết định sự thành bại của cách mạng; công tác cán bộ là khâu "then chốt" của công tác xây dựng Đảng và hệ thống chính trị. Xây dựng đội ngũ cán bộ, nhất là cán bộ cấp chiến lược là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu, là công việc hệ trọng của Đảng, phải được tiến hành thường xuyên, thận trọng, khoa học, chặt chẽ và hiệu quả. Đầu tư xây dựng đội ngũ cán bộ là đầu tư cho phát triển lâu dài, bền vững.

Ba là, tình trạng tham nhũng "vặt"

[186] Xem: Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 BCHTW khóa XII về công tác cán bộ: *Tình hình và nguyên nhân.*
[187] Xem: Kết luận số 21-KL/TW ngày 25/10/2021 của Nghị quyết Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII.

Tham nhũng vặt là hành vi lạm dụng quyền lực được giao của các cán bộ, công chức cấp thấp và cấp trung gian trong tương tác hàng ngày với người dân, doanh nghiệp khi người dân, doanh nghiệp có nhu cầu về các dịch vụ cơ bản như khám chữa bệnh, học tập, làm sạch môi trường, thành lập doanh nghiệp hay xử lý thu gom rác thải...

Trong quản lý nhà nước, tham nhũng "vặt" thường biểu hiện ở nhiều ngành, nhiều cấp, nhiều nơi, nhiều lĩnh vực, nhưng lại thể hiện dưới nhiều hình thức như hành vi lót tay, quà biếu để cảm ơn, chạy cho con vào lớp chọn, xin cấp sổ đỏ, khi vi phạm an toàn giao thông, trong giải quyết thủ tục hành chính nhằm tạo ra các "giấy phép con"; quản lý trật tự giao thông, y tế, giáo dục, hải quan, thuế, tuyển dụng…

Tham nhũng vặt tuy giá trị không lớn nhưng nó kìm hãm sự phát triển kinh tế - xã hội, gây ra những tác động tiêu cực, lâu dài đến hiệu quả quản trị nhà nước và môi trường pháp lý của một quốc gia, làm giảm kỷ cương, kỷ luật trong quản lý.

Bốn là, tình trạng tha hóa đạo đức, lối sống, sống buông thả, hưởng lạc...

Nói đến đạo đức là nói đến "vấn đề quan hệ con người, là nhân tính và nhân phẩm con người, là đạo lý làm người"[188] . Nói đến tha hóa đạo đức là nói đến "tha hóa con người". Phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN Việt Nam đã tạo nên những biến đổi tích cực về mặt đạo đức của cá nhân và xã hội. Con người có lối sống năng động, thiết thực, sáng tạo, biết tự chịu trách nhiệm trước bản thân và xã hội cũng như nhận thức về xã hội của con người ngày càng được nâng cao hơn.

Tuy nhiên, mặt trái của kinh tế thị trường cũng để lại nhiều hệ quả không tốt cho việc hình thành phát triển nhân cách, phẩm giá con người, điều này thể hiện ở chỗ:

- Để đạt được mục tiêu của mình, con người đã sử dụng nhiều cách thức đề thực hiện như dùng tiền để xác định, trao đổi mọi giá trị khác trong đời sống xã hội, vì thế đồng tiền có thể thống trị làm tha hóa con người;

[188] . Nguyễn Duy Quý: *Đạo đức xã hội ở nước ta hiện nay - Vấn đề và giải pháp*, Nxb. Chính trị quốc gia, HN, 2006, trang 116.

- Sự giàu có nhanh chóng của một số người đã tác động mạnh đến nhân cách và hành vi văn hóa của họ. Chẳng hạn, việc kiếm tiền một cách dễ dàng của một số cán bộ, công chức trong quản lý đã làm cho thang giá trị đạo đức của đời sống bị đảo lộn. Điều này đã góp phần dẫn đến tình trạng tha hóa đạo đức ở một bộ phận cán bộ, công chức đã được nhận định trong Nghị quyết TW4, khóa XI của Đảng;

- Hiện tượng một bộ phận cá nhân công dân hay cán bộ, công chức coi lợi ích vật chất là trên hết, dẫn đến nhiều lĩnh vực xã hội quan trọng bị thương mại hóa như y tế, văn hóa, khoa học, giáo dục… Hiện tượng đó sẽ dẫn đến sự triệt tiêu những cơ hội học tập của những người thuộc nhóm yếu thế, cơ hội được chăm sóc sức khỏe của người nghèo, khả năng hưởng thụ giá trị về văn hóa nghệ thuật của những người thu nhập thấp. Điều này sẽ làm cho môi trường xã hội về đạo đức ngày càng xuống cấp khi xã hội ngày càng bị phân chia giàu nghèo dẫn tới những hiện tượng suy thoái về tư tưởng, lối sống không lành mạnh, mất nhân cách…Đặc biệt, hiện tượng này thường xảy ra trong đội ngũ cán bộ, công chức nắm giữ quyền lực mà không được kiểm soát dẫn tới những biểu hiện: quan liêu, sách nhiễu dân, vi phạm quyền dân chủ của Nhân dân; lảng tránh trách nhiệm trong công việc mình phụ trách; lợi dụng chức vụ để mưu lợi ích riêng; đặc biệt là lối sống cơ hội, thủ đoạn chạy chức, chạy quyền, chạy danh, chạy tội,…

Những biểu hiện của tha hóa đạo đức, lối sống trong xã hội là những hệ quả khó tránh khỏi trong điều kiện hiện nay vì trong quá trình cải cách, sự biến đổi giữa cái cũ và cái mới còn lẫn lộn, đan xen. Từ đó tạo ra kẽ hở cho những hành vi tiêu cực trong quản lý xuất hiện ở nhiều mức độ, phạm vi khác nhau. Vì vậy, chấp hành kỷ luật, kỷ cương trong quản lý nhà nước là điều kiện cần thiết để tiến tới xóa bỏ sự tha hóa đạo đức, lối sống không lành mạnh của một bộ phận cán bộ, công chức, viên chức.

3. Nhận diện lãng phí trong quản lý nhà nước

a) Khái niệm lãng phí trong quản lý nhà nước

Lãng phí [189] là việc "làm tốn kém, hao tổn một cách vô ích" (Từ điển Tiếng Việt thông dụng), hoặc là "làm một cách vô ích tiền tài, sức lực, thời gian" (Từ điển Hán Việt). Lãng phí là các hoạt động sử dụng không hiệu quả của cải, vật chất xã hội vào một công việc, bất kể đó là việc công hay việc riêng.

Dưới góc độ sản xuất, theo lý thuyết sản xuất tinh gọn thì lãng phí trong sản xuất có thể hiểu là bất kỳ hoạt động hay quá trình nào không mang lại giá trị gia tăng (Liker, 2006). Lãng phí có thể là lãng phí về thời gian, nguồn lực hay tiền của.

Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí ngày 26/11/2013 đã xác định: Lãng phí là việc quản lý, sử dụng vốn, tài sản, lao động, thời gian lao động và tài nguyên không hiệu quả. Đối với lĩnh vực đã có định mức, tiêu chuẩn, chế độ do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành thì lãng phí là việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước, vốn nhà nước, tài sản nhà nước, lao động, thời gian lao động trong khu vực nhà nước và tài nguyên vượt định mức, tiêu chuẩn, chế độ hoặc không đạt mục tiêu đã định. (khoản 2 Điều 3).

Trái ngược với lãng phí là tiết kiệm. Căn cứ theo quy định tại Điều 3 Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí năm 2013, tiết kiệm là cơ quan, tổ chức, cá nhân giảm bớt việc sử dụng vốn, tài sản, lao động, thời gian lao động và các nguồn tài nguyên khác nhưng vẫn đạt được mục tiêu đã định. Bên cạnh đó, tiết kiệm còn được hiểu là việc cơ quan, tổ chức, cá nhân sử dụng ở mức thấp hơn định mức, tiêu chuẩn, chế độ những vẫn đạt được mục tiêu đã định hoặc sử dụng đúng định mức, tiêu chuẩn, chế độ nhưng vẫn đạt cao hơn mục tiêu đã định.

Lãng phí trong quản lý nhà nước là việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước, vốn nhà nước, tài sản nhà nước, lao động, thời gian lao động trong khu vực nhà nước và tài nguyên vượt định mức, tiêu chuẩn, chế độ hoặc không đạt mục tiêu đã định. Các cơ quan, tổ chức và cá nhân có nhiệm vụ, quyền hạn trong quản lý nhà nước đã không tuân thủ các định mức, tiêu chuẩn, chế độ quy định trong sử dụng ngân sách nhà nước, tài sản nhà nước, thời gian lao động ... hoặc việc sử dụng các

[189] . Từ điển tiếng Việt thông dụng, Nxb Đà Nẵng, 2009, tr.417; Từ điển Hán Việt, Nxb Văn học, H.2007, tr.392;

nguồn lực này không đạt được mục tiêu đặt ra, sử dụng không có hiệu quả các nguồn lực.

b) Các biểu hiện của lãng phí

Lãng phí trong hoạt động quản lý nhà nước biểu hiện ở những khía cạnh sau:

Một là, sử dụng không hiệu quả nguồn ngân sách nhà nước, tài sản nhà nước, nguồn nhân lực, tài nguyên... trong quá trình thực thi công vụ.

Hai là, sử dụng vượt quá định mức, tiêu chuẩn, chế độ hoặc sử dụng kinh phí sai mục đích trong quản lý nhà nước. Biểu hiện có thể thấy qua việc như xây dựng trụ sở, mua sắm trang thiết bị làm việc vượt định mức…, chi vượt định mức, tiêu chuẩn, chế độ cho cán bộ, công chức...

Để giảm bớt tình trạng lãng phí trong quản lý nhà nước ở các cấp, các ngành, các lĩnh vực, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí cũng quy định về các nguyên tắc thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, bao gồm[190]:

- Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí là nhiệm vụ thường xuyên từ chủ trương, đường lối, cơ chế chính sách đến tổ chức thực hiện gắn với kiểm tra, giám sát.

- Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí phải căn cứ vào định mức, tiêu chuẩn, chế độ và quy định khác của pháp luật.

- Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí phải gắn với cải cách hành chính và bảo đảm hoàn thành nhiệm vụ được giao, không để ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức.

- Thực hiện phân cấp quản lý, phối hợp chặt chẽ giữa các cấp, các ngành, cơ quan, tổ chức trong thực hiện nhiệm vụ được giao gắn với trách nhiệm của người đứng đầu, trách nhiệm của cán bộ, công chức, viên chức trong cơ quan, tổ chức để thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

- Bảo đảm dân chủ, công khai, minh bạch; bảo đảm vai trò giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức

[190] . Xem Điều 4 Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí 2013.

thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và Nhân dân trong việc thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

Bên cạnh đó, pháp luật cũng quy định trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước trong việc thực hành tiết kiệm chống lãng phí bao gồm[191]:

Đối với Chính phủ

- Chính phủ có trách nhiệm trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền văn bản quy phạm pháp luật, chính sách, biện pháp cụ thể thực hành tiết kiệm, chống lãng phí theo yêu cầu quản lý, phù hợp với từng thời kỳ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

- Xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện Chương trình tổng thể về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí hàng năm và dài hạn; xác định, định hướng mục tiêu, chỉ tiêu tiết kiệm và yêu cầu chống lãng phí chung trong cả nước gắn với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

- Chỉ đạo các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dântỉnh, thành phố trực thuộc trung ương: phối hợp trong việc thực hiện nhiệm vụ để bảo đảm thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; xây dựng và thực hiện Chương trình thực hành tiết kiệm, chống lãng phí hàng năm và dài hạn thuộc phạm vi, lĩnh vực quản lý, quyết định chỉ tiêu tiết kiệm cụ thể của ngành, lĩnh vực trọng yếu trong Chương trình thực hành tiết kiệm, chống lãng phí của các Bộ, ngành và địa phương.

- Quy định chế độ báo cáo việc thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; tổng hợp báo cáo Quốc hội kết quả thực hành tiết kiệm, chống lãng phí hàng năm tại kỳ họp đầu năm sau.

- Tổ chức công tác thanh tra, kiểm tra việc thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; xử lý kịp thời, nghiêm minh và công khai việc xử lý đối với hành vi vi phạm pháp luật về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí theo quy định của pháp luật.

[191] Xem Điều 68-74 Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí năm 2013.

- Tăng cường công tác phối hợp với Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong việc giám sát thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và chỉ đạo các cơ quan thông tin đại chúng đẩy mạnh tuyên truyền, vận động toàn dân thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

Đối với Bộ Tài chính

Bộ có trách nhiệm giúp Chính phủ thống nhất triển khai, hướng dẫn các quy định của pháp luật về thực hành tiết kiệm chống lãng phí; tổng hợp trình Chính phủ phê duyệt Chương trình tổng thể về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí hàng năm và dài hạn; triển khai thực hiện, kiểm tra và định kỳ tổng hợp, báo cáo kết quả thực hiện Chương trình thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

- Ban hành hoặc trình cấp có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

- Hướng dẫn và giao chỉ tiêu tiết kiệm chi tiết theo từng lĩnh vực quản lý gắn với lập kế hoạch ngân sách hàng năm; tổ chức triển khai thực hiện, chịu trách nhiệm về kết quả thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý.

- Tổng hợp, báo cáo kết quả thực hành tiết kiệm, chống lãng phí chung trong phạm vi cả nước trình Chính phủ.

- Thực hiện thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm việc chấp hành, tổ chức thực hiện quy định của pháp luật về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý; tổ chức triển khai công tác kiểm soát chi của Kho bạc nhà nước theo đúng quy định.

Trách nhiệm của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ

- Ban hành hoặc trình cấp có thẩm quyền ban hành các cơ chế, chính sách và biện pháp thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý theo thẩm quyền gắn với xác định mục tiêu, chỉ tiêu tiết kiệm và tổ chức thực hiện bảo đảm tiến độ và chất lượng công việc.

- Rà soát hệ thống định mức kinh tế - kỹ thuật, tiêu chuẩn, chế độ thuộc thẩm quyền quản lý; sửa đổi, bổ sung, ban hành hoặc trình cấp có thẩm quyền ban hành kịp thời, phù hợp với tình hình thực tiễn, tiến bộ khoa học và công nghệ, bảo đảm tiết kiệm, chống lãng phí.

- Xây dựng và thực hiện Chương trình thực hành tiết kiệm, chống lãng phí hàng năm và dài hạn, trong đó xác định rõ mục tiêu, chỉ tiêu, tiêu chí đánh giá tiết kiệm cho ngành, lĩnh vực và cho các cơ quan, tổ chức thuộc phạm vi quản lý gửi Bộ Tài chính để tổng hợp.

- Tổ chức triển khai thực hiện, chịu trách nhiệm về kết quả thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý. Tổng hợp kết quả thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và xử lý hành vi lãng phí trong phạm vi ngành, lĩnh vực được giao quản lý, gửi Bộ Tài chính tổng hợp để báo cáo Chính phủ.

- Thực hiện thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm và công khai việc xử lý vi phạm về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý và đối với các cơ quan, tổ chức thuộc thẩm quyền quản lý.

Trách nhiệm của Hội đồng nhân dân các cấp

- Trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn ban hành quy định để thực hiện các biện pháp thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong phạm vi địa phương.

- Quyết định các chủ trương, giải pháp thực hành tiết kiệm, chống lãng phí gắn với thực hiện Chương trình thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, mục tiêu, chỉ tiêu tiết kiệm được giao phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội, điều kiện cụ thể của địa phương.

- Giám sát việc tổ chức thực hiện các biện pháp thực hành tiết kiệm, chống lãng phí ở địa phương; giám sát việc thực hiện công khai các lĩnh vực, hoạt động quy định tại Điều 5 của Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và kết quả thanh tra, kiểm tra thực hiện quy định về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí tại địa phương.

Trách nhiệm của Ủy ban nhân dân các cấp

- Xây dựng và thực hiện Chương trình thực hành tiết kiệm, chống lãng phí hàng năm và dài hạn, trong đó xác định rõ mục tiêu, chỉ tiêu, biện pháp, tiêu chí đánh giá thực hành tiết kiệm, chống lãng phí hàng năm.

- Tổ chức, triển khai thực hiện các biện pháp thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong phạm vi địa phương; tổng hợp báo cáo Hội đồng nhân dân cùng cấp và cơ quan tài chính cấp trên kết quả thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và xử lý hành vi lãng phí ở địa phương.

- Thực hiện thanh tra, kiểm tra và xử lý nghiêm minh, kịp thời theo đúng thẩm quyền và thực hiện công khai việc xử lý đối với hành vi vi phạm pháp luật về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí tại địa phương.

- Thực hiện công khai đối với các lĩnh vực, hoạt động quy định tại Điều 5 của Luật thực hành tiết kệm, chống lãng phí theo thẩm quyền và theo phân cấp tại địa phương; bảo đảm việc thực hiện quyền giám sát thực hành tiết kiệm, chống lãng phí của công dân và các cơ quan, tổ chức có liên quan.

Trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên

- Thực hiện giám sát việc thực hành tiết kiệm, chống lãng phí tại cơ quan, tổ chức của nhà nước; giám sát việc xử lý hành vi gây lãng phí theo quy định.

- Tổ chức tuyên truyền, vận động và hướng dẫn Nhân dân thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong sản xuất, kinh doanh và tiêu dùng.

- Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam xã, phường, thị trấn hướng dẫn Ban thanh tra Nhân dân xã, phường, thị trấn, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng; Ban Chấp hành công đoàn cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp nhà nước chỉ đạo Ban thanh tra Nhân dân tại cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp nhà nước tổ chức hoạt động giám sát thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

- Hàng năm, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dâncác cấp xây dựng và tổ

chức thực hiện chương trình hành động giám sát và phản biện xã hội trong việc thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

Trách nhiệm của cơ quan thanh tra

- Cơ quan thực hiện chức năng thanh tra có trách nhiệm triển khai, tổ chức, chỉ đạo việc thanh tra thực hành tiết kiệm, chống lãng phí theo quy định của pháp luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và quy định khác của pháp luật có liên quan.

Trách nhiệm của Kiểm toán nhà nước

- Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Kiểm toán nhà nước có trách nhiệm thực hiện kiểm toán nhằm phòng ngừa, phát hiện và xử lý hành vi vi phạm pháp luật về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

- Thực hiện công khai các kết quả kiểm toán liên quan đến thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, trừ trường hợp thuộc bí mật nhà nước theo quy định của pháp luật.

- Trong trường hợp phát hiện hành vi vi phạm pháp luật về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, cơ quan Kiểm toán nhà nước có trách nhiệm kiến nghị kịp thời và chuyển hồ sơ tới cơ quan nhà nước có thẩm quyền để xử lý.

Trách nhiệm của cơ quan điều tra, truy tố, xét xử

Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát Nhân dân khi nhận được tố giác, tin báo của cá nhân, cơ quan, tổ chức, kiến nghị khởi tố của cơ quan nhà nước về vụ việc lãng phí có dấu hiệu tội phạm phải thụ lý, giải quyết theo trình tự của pháp luật về tố tụng hình sự. Kết quả giải quyết kiến nghị khởi tố phải được thông báo cho cơ quan đã kiến nghị bằng văn bản; trường hợp không khởi tố, phải nêu rõ lý do.

Trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, cơ quan điều tra, Viện kiểm sát Nhân dân, Tòa án Nhân dân có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với các cơ quan có thẩm quyền xử lý kịp thời, nghiêm minh hành vi vi phạm pháp luật về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

II. THÁCH THỨC ĐỐI VỚI PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG, TIÊU CỰC, LÃNG PHÍ TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

1. Thách thức khách quan

a) Thách thức từ nền kinh tế thị trường và xu hướng hội nhập, toàn cầu hóa quốc tế

Kinh tế thị trường góp phần kích thích sức sản xuất, cạnh tranh và phát triển của nền kinh tế. Tuy nhiên, mặt trái của kinh tế thị trường là sự gia tăng các vấn đề xã hội. Các hành vi tiêu cực, chạy theo lợi ích vật chất, chủ nghĩa vị kỷ xuất hiện trong hầu hết các lĩnh vực của đời sống xã hội. Mặt trái của kinh tế thị trường cũng tác động đến mỗi người cán bộ, công chức trong hoạt động quản lý nhà nước. Nếu không giữ được bản lĩnh chính trị vững vàng, những cán bộ, công chức này rất có thể sẽ có các hành vi lệch chuẩn, vi phạm các giá trị chuẩn mực trong nền công vụ như tham ô, lãng phí, gây mất đoàn kết nội bộ, bè phái...

Quá trình hội nhập, toàn cầu hóa quốc tế cũng đặt ra những vấn đề phức tạp, khó khăn và thách thức cho công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí, nhất là trong việc xác định hành vi tham nhũng, tiêu cực và các biện pháp đấu tranh phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí. Tham nhũng ngày càng tinh vi, phức tạp hơn bởi có yếu tố nước ngoài (như việc chuyển tài sản, tiền tham nhũng ra nước ngoài, bỏ trốn ra nước ngoài sau khi bị phát hiện có hành vi tham nhũng, gây khó khăn cho hoạt động điều tra, truy tố, xét xử và thi hành án). Điều này đòi hỏi cần phải có sự hợp tác chặt chẽ trong công tác tư pháp giữa các quốc gia trong phòng, chống tham nhũng nói riêng cũng như các hoạt động phòng, chống tội phạm khác nói riêng.

Xu hướng mở cửa và hội nhập cũng là cơ hội để các thế lực thù địch ở nước ngoài triển khai các hành động chống phá, thực hiện âm mưu, thủ đoạn "diễn biến hòa bình", "bạo loạn lật đổ", thúc đẩy "tự diễn biến", "tự chuyển hóa" trong nội bộ, thậm chí dùng vật chất để mua chuộc cán bộ, công chức lãnh đạo, quản lý, ảnh

hưởng đến việc thực hiện mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân ở Việt Nam.

b) Thách thức từ tâm lý, văn hóa truyền thống Á Đông tạo môi trường thuận lợi cho tham nhũng, tiêu cực phát triển

Văn hóa truyền thống của người Việt Nam được sản sinh từ nền văn minh lúa nước, với tâm lý "trọng tình hơn trọng lý". Điều này có thể dẫn đến việc lợi dụng các mối quan hệ trên dưới, trong ngoài để trục lợi hoặc bao che cho hành vi vi phạm, tiêu cực bởi cục bộ, lợi ích nhóm...Tâm lý hối lộ, quà cáp...trong thực thi công vụ cũng có thể dẫn đến các hiện tượng tiêu cực trong nền công vụ. Đây cũng chính là những thách thức từ nền văn hóa Á Đông ảnh hưởng đến công cuộc phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí ở Việt Nam.

2. Thách thức chủ quan

a) Thách thức đến từ sự tinh vi, phức tạp của hành vi tham nhũng, tiêu cực

Hành vi tham nhũng, tiêu cực rất đa dạng, phức tạp và biến tướng ngày càng tinh vi, khó phát hiện. Nếu như trước đây, tham nhũng có tính chất riêng lẻ, đơn giản, manh mún, thì nay, cùng với sự phát triển của nền kinh tế thị trường, tham nhũng đã trở nên phức tạp hơn, khoản tiền tham nhũng ngày càng lớn hơn, hành vi có tính cấu kết, nhiều vụ việc có tổ chức, có biểu hiện "nhóm lợi ích". Lợi ích mà tham nhũng hướng đến không chỉ dừng lại ở vật chất nữa, mà còn phi vật chất, không chỉ diễn ra trong khu vực công, mà còn trong khu vực tư, có sự móc nối, câu kết chặt chẽ giữa người có chức vụ, quyền hạn trong khu vực nhà nước với doanh nghiệp... Không chỉ tham nhũng, hành vi tiêu cực cũng đa dạng, tinh vi, phức tạp hơn, biểu hiện trong tất cả các lĩnh vực công tác, đời sống chính trị của cán bộ, công chức, viên chức...Hành vi tiêu cực cũng được thể hiện ở nhiều khía cạnh khác nhau, đôi khi được che đậy khó phát hiện. Đây cũng là thách thức không nhỏ để kịp thời phát hiện và xử lý các hành vi tham nhũng, tiêu cực.

b) Thách thức từ chủ thể thực hiện hành vi tham nhũng

Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 quy định, "tham nhũng" là hành vi của người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đó vì vụ lợi" (Khoản 1, Điều 3). Như vậy, chủ thể của hành vi tham nhũng rất đặc biệt, phải là những người có chức vụ, quyền hạn. Khoản 2, Điều 352 Bộ luật hình sự 2015 và Khoản 2, Điều 3 Luật Phòng, chống tham nhũng giải thích: "Người có chức vụ, quyền hạn là người do bổ nhiệm, do bầu cử, do tuyển dụng, do hợp đồng hoặc do một hình thức khác, có hưởng lương hoặc không hưởng lương, được giao thực hiện nhiệm vụ, công vụ nhất định và có quyền hạn nhất định trong khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ đó". Luật Phòng, chống tham nhũng cũng chia thành 5 nhóm chủ thể có chức vụ, quyền hạn, trong đó điển hình nhất là nhóm cán bộ, công chức, viên chức.

Xuất phát từ chức vụ, quyền hạn của mình, chủ thể thực hiện hành vi tham nhũng thường có nhiều quyền lực, quan hệ, kinh nghiệm, hiểu biết và họ có thể sử dụng quyền lực, quan hệ, hiểu biết, kinh nghiệm, tiền bạc để khó bị phát hiện. Những cá nhân có chức vụ, quyền hạn sẽ sử dụng nhiều cách thức khác nhau để che đậy hành vi tham nhũng hoặc tiêu cực của chính mình. Bề dày kinh nghiệm, kiến thức, mối quan hệ ... của chủ thể là yếu tố gây khó khăn, thách thức lớn cho việc phát hiện, điều tra, xét xử hành vi tham nhũng, tiêu cực hay lãng phí.

c) Thách thức từ sự suy thoái, tiêu cực trong một bộ phận cán bộ, đảng viên

Sự suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, tham nhũng, tiêu cực trong cán bộ, đảng viên là vấn đề đã được Chủ tịch Hồ Chí Minh nói đến khi người bàn về đạo đức cách mạng. Người luôn coi chủ nghĩa cá nhân, chứng bệnh tiêu cực là một loại giặc "nội xâm", thứ bệnh nguy hiểm ẩn nấp trong lòng mỗi con người, nguy hiểm không kém giặc ngoại xâm. Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X, XI, XII và XIII đều nhấn mạnh đến vấn đề suy thoái trong tư tưởng chính trị, đạo đức lối sống của đội ngũ cán bộ, đảng viên. Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng lần thứ XIII đã chỉ rõ "Một bộ phận cán bộ, đảng viên phai nhạt lý tưởng, giảm sút ý chí, ngại khó,

ngại khổ, suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, "tự diễn biến", "tự chuyển hoá"[192].Đây chính là những thách thức không nhỏ trong công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí ở Việt Nam.

d) Thách thức từ chế độ chính sách, tiền lương còn thấp, chưa bảo đảm cho cán bộ, công chức, viên chức đủ sống để yên tâm và tâm huyết với công việc

Chế độ chính sách, tiền lương ổn định, phù hợp, công bằng có vai trò rất quan trọng đối với việc bảo đảm cho cuộc sống, tạo động lực làm việc và giữ vững sự liêm chính của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Tuy nhiên, hiện nay, mức lương của cán bộ, công chức, viên chức còn thấp so với mức lương tối thiểu khu vực sản xuất, tư nhân. Hệ thống lương công vụ vẫn nặng tính bình quân, "cào bằng", nặng tính bằng cấp, chưa phù hợp với năng lực làm việc. Khi chế độ tiền lương chưa đảm bảo, rất khó để thu hút nguồn nhân lực chất lượng cao vào làm việc trong khu vực công.

đ) Thách thức đến từ sự yếu kém trong công tác quản lý nhà nước trên một số lĩnh vực đời sống xã hội cũng như những bất cập trong hệ thống văn bản pháp luật

Công cuộc đổi mới của đất nước đã đem lại những thành tựu quan trọng trên các mặt của đời sống xã hội, tuy nhiên, cũng còn không ít hạn chế, bất cập trong quản lý. Hệ thống thể chế quản lý nhà nước chưa đồng bộ, thiếu thống nhất, chưa phù hợp với thực tiễn cũng là trở lực ảnh hưởng không nhỏ đến hoạt động quản lý, có thể tạo ra kẽ hở trong quản lý. Đặc biệt là các quy định về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp còn lỏng lẻo, để xảy ra nhiều vi phạm; quy định về quản lý và sử dụng đất đai còn nhiều sơ hở, nhất là quy định về giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất dẫn đến tình trạng vi phạm pháp luật, lãng phí đất đai còn xảy ra ở nhiều nơi. Tình trạng thất thoát tài sản do tham ô, cố ý làm trái trong đầu tư xây dựng cơ bản vẫn diễn ra. Các quy định về đấu thầu cũng chưa chặt chẽ, chưa

[192] Xem: *Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng lần thứ XIII* - https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/

giúp các cơ quan thanh tra, kiểm tra phát hiện và xử lý các vi phạm phổ biến trong quá trình đấu thầu...

Hiện nay đã có các quy định về phòng, chống tham nhũng, tuy nhiên, các quy định về phòng, chống tiêu cực trong nền công vụ còn đang nằm rải rác ở một số văn bản pháp luật. Việc quy định cơ sở pháp lý nhằm phòng, chống các hành vi tiêu cực cũng cần được hoàn thiện. Các hiện tượng tiêu cực trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN với xu hướng mở cửa và hội đã và đang xuất hiện ngày càng nhiều hơn, ngay trong hoạt động của các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương. Tuy nhiên, nếu hệ thống các quy định về vấn đề này còn đang rải rác trong các văn bản, đây sẽ là một thách thức không nhỏ. Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức trong phòng, chống tiêu cực cũng cần được làm rõ trong các văn bản pháp luật.

Mặt khác, các quy định về trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước, của cán bộ có thẩm quyền cũng chưa đầy đủ với việc xác định trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm hành chính...khi không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ trách nhiệm giải trình cũng chưa rõ.

III. MỘT SỐ GIẢI PHÁP PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG, TIÊU CỰC, LÃNG PHÍ TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC.

1. Hoàn thiện thể chế, chính sách

Pháp luật là công cụ hữu hiệu để thực hiện hoạt động phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí. Pháp luật quy định trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí, trên cơ sở đó các cơ quan phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí có thẩm quyền hợp pháp trong việc phát hiện, xử lí tham nhũng, tiêu cực, lãng phí. Các thẩm quyền đó phải được quy định cụ thể trong các đạo luật quan trọng như: Luật phòng, chống tham nhũng; Bộ Luật tố tụng hình sự; Luật xử lí vi phạm hành chính; Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; Luật Cán bộ, công chức; Luật Viên chức...

Luật phòng, chống tham nhũng là cơ sở để nhận dạng hành vi tham nhũng và quy định cơ quan chuyên trách chống tham nhũng, trách nhiệm phối hợp chống tham nhũng. Bộ luật tố tụng hình sự quy định trình tự, thủ tục phát hiện, xử lí tội phạm, thẩm quyền tố tụng của Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát, Tòa án. Luật xử lí vi phạm hành chính quy định trình tự, thủ tục phát hiện xử lí vi phạm hành chính, thẩm quyền xử lí vi phạm hành chính, trong đó có cơ quan Thanh tra. Bộ luật tố tụng hình sự quy định xử lí tội phạm nói chung, trong đó có hành vi tham nhũng, mà không quy định riêng đối với tội phạm tham nhũng, hành vi tham nhũng.

Luật phòng, chống tham nhũng hiện hành quy định việc thành lập đơn vị chuyên trách chống tham nhũng thuộc Thanh tra Chính phủ, Bộ Công an, Viện kiểm sát Nhân dân tối cao; quy định trách nhiệm của Thanh tra, Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát trong phát hiện, xử lí tham nhũng và trách nhiệm phối hợp chống tham nhũng. Tuy nhiên, có thể nói, các quy định về phòng, chống tham nhũng đã được quy định trong một luật riêng, thể hiện sự cần thiết và cấp bách trong vấn đề phòng, chống tham nhũng, tương tự, việc thực hành tiết kiệm, chống lãng phí cũng được quy định trong một luật riêng biệt, dù vậy, các vấn đề về tiêu cực hiện nay lại nằm rải rác trong một số luật và các văn bản dưới luật. Trong khi đó, bối cảnh của nền kinh tế thị trường hiện nay đã xuất hiện không ít các biểu hiện tiêu cực trong quản lý nhà nước. Vì vậy, cần tiếp tục hoàn thiện pháp luật về phòng, chống tiêu cực trong quản lý nhà nước, tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho hoạt động nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước.

Bên cạnh đó, cũng cần hoàn thiện các quy định pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị dưới góc độ xử lý trách nhiệm khi để xảy ra tham nhũng, tiêu cực, lãng phí trong cơ quan, tổ chức, đơn vị. Cần quy định rõ nội dung trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí; căn cứ cụ thể xác định trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị khi để xảy ra tham nhũng, tiêu cực, lãng phí; chế tài xử lý người đứng đầu khi để xảy ra tham nhũng, tiêu cực, lãng phí.

Quy định xử lý trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị cần tránh đặt người đứng đầu vào tình thế "xung đột" (tức là người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị càng tích cực kiểm tra, phát hiện tham nhũng, tiêu cực, lãng phí trong nội bộ thì càng có khả năng bị xử lý trách nhiệm). Quy định về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị nên theo hướng đề cao trách nhiệm và quyền hạn của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong việc tự phát hiện, ngăn chặn, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí tại cơ quan, tổ chức, đơn vị mình phụ trách. Đặc biệt, cần có cơ chế, quy định để khuyến khích người đứng đầu cơ quan, tổ chức đơn vị tích cực, chủ động trong phòng ngừa, kiểm tra, phát hiện, xử lý hành vi tham nhũng, tiêu cực, lãng phí theo quy định.

Quy định trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong phòng ngừa, kiểm tra, phát hiện hành vi tham nhũng, tiêu cực, lãng phí trong cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình phụ trách là cơ chế phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí trong nội bộ. Để cơ chế này phát huy tác dụng, cần quy định trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan cấp trên giám sát, kiểm tra thủ trưởng cơ quan, tổ chức, đơn vị cấp dưới thực hiện trách nhiệm người đứng đầu trong phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí.

2. Xây dựng, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức

Thứ nhất, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhằm nâng cao năng lực, ý thức thái độ trách nhiệm trong thực thi công vụ, thực hiện tốt nhiệm vụ phòng, chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực là yêu cầu tất yếu đặt ra. Kiện toàn đội ngũ này cần làm tốt quy trình quản lý nhân sự như tuyển dụng, sử dụng, bố trí, đề bạt bổ nhiệm, đánh giá, luân chuyển, thi đua khen thưởng, đào tạo, bồi dưỡng...đối với đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Công tác cán bộ cần được đặc biệt quan tâm trong mỗi cơ quan, tổ chức, đơn vị.

Thứ hai, tăng cường hoạt động tuyên truyền, giáo dục pháp luật cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức thực hiện tốt công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí. Đồng thời, đẩy mạnh học tập và làm việc theo tấm gương đạo đức,

phong cách của Chủ tịch Hồ Chí Minh. Hoạt động tuyên truyền vận động cần nâng cao hiệu quả, chất lượng, tránh hình thức, dàn trải.

Thứ ba, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát và xử lý nghiêm đối với những cán bộ, công chức, viên chức có hành vi tham nhũng, lãng phí, tiêu cực, đưa ra khỏi nền công vụ những đối tượng có biểu hiện thoái hóa, biến chất. Đây cũng là một đòi hỏi tất yếu trong việc xây dựng, kiện toàn đội ngũ nhân sự trong quản lý nhà nước. Hoạt động giám sát từ các tổ chức chính trị xã hội, từ dư luận, phương tiện truyền thông...cần được chú trọng để góp phần xây dựng nguồn nhân lực khu vực công có chất lượng, đảm bảo được yêu cầu đặt ra.

Thứ ba, tăng cường trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí trong quản lý nhà nước. Quá trình xây dựng các văn bản pháp luật cần xác định rõ sự phân công, phân cấp; quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cấp quản lý; tránh tình trạng chồng chéo hoặc bỏ trống trong hoạt động quản lý. Quy định chức trách của từng vị trí công tác, xác định cụ thể vị trí việc làm, nhất là trách nhiệm của người đứng đầu trong cơ quan, tổ chức, đơn vị và căn cứ vào kết quả thực hiện chức trách đó để đánh giá cán bộ, công chức, viên chức. Việc quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, đơn vị vừa tạo điều kiện thuận lợi cho người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị thực hiện đúng thẩm quyền được giao và cũng là cơ sở xác định trách nhiệm trong phòng, chống tham nhũng, tiêu cực và lãng phí của người đứng đầu, tránh đùn đẩy trách nhiệm khi có hành vi tham nhũng, tiêu cực, lãng phí xảy ra.

3. Công khai, minh bạch, dân chủ trong quản lý nhà nước

Thực tiễn công tác phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí cho thấy, công khai, minh bạch, dân chủ trong quản lý nhà nước là "khắc tinh" của tham nhũng, tiêu cực, lãng phí. Công khai, minh bạch, dân chủ càng tốt thì càng ít có môi trường và điều kiện để nảy sinh tham nhũng, tiêu cực, lãng phí. Trong các nhiệm vụ,

giải pháp lớn về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, lãng phí công khai, minh bạch, dân chủ cũng đã được Đảng, Nhà nước ta xác định rõ:

- Hoàn thiện và thực hiện nghiêm quy định về công khai, minh bạch, dân chủ và trách nhiệm giải trình trong hoạt động công vụ. Các cơ quan nhà nước có trách nhiệm cung cấp thông tin phải thực hiện đồng bộ các biện pháp bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân theo quy định của pháp luật.[193] Điểm đáng lưu ý trong giải pháp nêu trên của Đảng là công khai, minh bạch trong hoạt động công vụ phải luôn đi cùng với trách nhiệm giải trình.

- Hoàn thiện các quy định về công khai, minh bạch, dân chủ trong hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị theo hướng làm rõ loại thông tin phải chủ động công bố, công khai; phương thức, phạm vi, thời gian công bố, công khai; mở rộng nội dung thông tin cung cấp theo yêu cầu theo hướng tăng cường tính tự giác và chế tài nghiêm khắc.[194] Điểm đáng chú ý trong các giải pháp của Chính phủ thời gian tới là quy định chế tài nghiêm khắc đối với các hành vi vi phạm quy định về công khai, minh bạch, dân chủ.

Để góp phần hoàn thiện hơn nữa các quy định về công khai, minh bạch, dân chủ, cần có cách tiếp cận toàn diện hơn về trách nhiệm (nghĩa vụ) giải trình của cán bộ, công chức về các hoạt động công vụ của mình, cũng như về tài sản, thu nhập mà mình có được, cần có cơ chế kiểm soát các thông tin trong bản kê khai tài sản, thu nhập. Đồng thời, quy định mức xử lý cụ thể đối với hành vi vi phạm trong việc thực hiện công khai, minh bạch trong trường hợp người có trách nhiệm công khai, minh bạch cố tình không công khai, minh bạch để che dấu các hành vi tham nhũng, tiêu cực hoặc do không thực hiện công khai, minh bạch nên đã gây thiệt hại cho người khác, cho xã hội.

---

[193] Kết luận 10-KL/TW ngày 26-12-2016 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Nghị quyết Trung ương 3 khóa X về "*Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí*".

[194] Báo cáo số 330/BC-CP ngày 22/9/2016 của Chính phủ về tổng kết 10 năm thi hành Luật Phòng, chống tham nhũng.

4. Tăng cường thanh tra, kiểm tra, giám sát và xử lý nghiêm các hành vi vi phạm trong hoạt động công vụ

Thứ nhất, việc thực hiện thanh tra, kiểm tra phải được xác định có trọng tâm, trọng điểm, góp phần thực hiện mục tiêu phòng, chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực trong hoạt động công vụ.

Thứ hai, các hoạt động thanh tra, kiểm tra cần hướng đến đạt được mục đích phát hiện những sơ hở trong cơ chế, chính sách và kiến nghị với các cơ quan có thẩm quyền các biện pháp khắc phục, đồng thời kịp thời phát hiện những sai phạm để chấn chỉnh, đảm bảo tính nghiêm minh của pháp luật.

Thứ ba, xử lý nghiêm các vi phạm trong hoạt động công vụ căn cứ vào mức độ sai phạm. Kiên quyết đưa ra khỏi hệ thống chính trị những đối tượng thoái hóa, biến chất, góp phần xây dựng nền công vụ trong sạch, vững mạnh.

Thứ tư, phát huy vai trò của nhân dân, báo chí, phương tiện truyền thông trong việc giám sát việc thực thi công vụ của cán bộ, công chức, viên chức.

Thực hiện đồng bộ các giải pháp trong phòng, chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực trong quản lý nhà nước sẽ góp phần xây dựng nền công vụ trong sạch, vững mạnh, phục vụ đắc lực công cuộc đổi mới của đất nước.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích, làm rõ các biểu hiện của các hành vi tham nhũng, lãng phí, tiêu cực tại cơ quan, đơn vị, địa phương nơi học viên công tác.

2. Đánh giá về thực trạng phòng, chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực hiện nay tại cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác.

3. Những khó khăn, thách thức trong phòng, chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực tại cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác.

4. Trách nhiệm của cơ quan, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền trong phòng, chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực.

5. Phân tích các giải pháp góp phần phòng, chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực trong thời gian tới, gắn với thực tiễn cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác.

TÀI LIỆU THAM KHẢO DÀNH CHO HỌC VIÊN

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà nội, 2021.

2. Nghị quyết số 04-NQ/TW khóa XII ngày 30/10/2016 về tăng cường xây dựng, chỉnh đốn Đảng; ngăn chặn, đẩy lùi sự suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, những biểu hiện "tự diễn biến", "tự chuyển hóa" trong nội bộ.

3. Quy định số 37-QĐ/TW, ngày 25/10/2021 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XIII về những điều đảng viên không được làm.

4. Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018.

5. Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2018).

6. Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

7. Luật Viên chức năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

PHẦN THỨ HAI: KỸ NĂNG

Chuyên đề 1
KỸ NĂNG PHÂN TÍCH CÔNG VIỆC

I. KHÁI NIỆM VÀ VAI TRÒ CỦA PHÂN TÍCH CÔNG VIỆC

1. Khái niệm phân tích công việc

Phân tích công việc là hoạt động không thể thiếu của bất kỳ tổ chức nào, nhằm đảm bảo cho hoạt động của tổ chức có hiệu quả.

Để hiểu khái niệm phân tích công việc, cần bắt đầu từ cách hiểu về công việc.

Thứ nhất, công việc có thể tiếp cận là những đầu việc cụ thể, mà một tổ chức hoặc cá nhân, là thành viên của tổ chức cần phải tiến hành thường xuyên hoặc đột xuất để thực hiện chức trách của mình. Mỗi công việc có thể do một cá nhân thuộc về một vị trí việc làm cụ thể giải quyết, nhưng cũng có thể phải được giải quyết trên cơ sở phối hợp, hợp tác với các cá nhân khác thuộc về những vị trí việc làm khác trong hoặc ngoài tổ chức.

Do đó, chuyên viên chính với tư cách người làm chuyên môn cũng phải nắm rõ cách thức xác định các đầu việc cụ thể trong các vị trí việc làm để có biện pháp triển khai thực hiện và làm tốt công tác tham mưu.

Từ cách tiếp cận này có thể hiểu phân tích công việc là một hoạt động cần tiến hành khi thực thi công việc, nhằm xác định một cách cụ thể: tên gọi việc cần làm, mục tiêu thực hiện công việc, những hoạt động cần tiến hành để hoàn thành công việc và đạt tới mục tiêu đã chọn, những nguồn lực cơ bản cần huy động và sử dụng để tiến hành các hoạt động đó, sản phẩm - kết quả đầu ra và tiêu chuẩn đánh giá kết quả công việc.

Phân tích công việc được hiểu là quá trình xem xét một cách toàn diện và có hệ thống nội dung của từng công việc đề ra để xác định một cách thức giải quyết tối ưu nhằm mang lại hiệu quả cao cho hoạt động của tổ chức. Bản phân tích công việc

cần trình bày những nhiệm vụ cần làm như tên gọi công việc đó là gì; mục tiêu của công việc cần thực hiện; những nội dung công việc cụ thể cần giải quyết; các hoạt động cần tiến hành (nội dung, quy trình, phương pháp); tiếp đến xác định những kỹ năng cần có và trách nhiệm cần thiết để hoàn thành tốt công việc đó.

Quá trình phân tích công việc cần làm rõ ở từng công việc cụ thể các vấn đề như: Người lao động có những nhiệm vụ và trách nhiệm cụ thể gì? Thực hiện các nhiệm vụ đó như thế nào? Quá trình thực hiện nhiệm vụ đó được sử dụng những phương tiện gì? Những mối quan hệ công việc nào được thực hiện? Các điều kiện làm việc cụ thể như thế nào? Các yêu cầu cần có đối với người lao động về chuyên môn, kỹ năng, kinh nghiệm … để thực hiện công việc đó.

Một số thuật ngữ cơ bản được sử dụng trong phân tích công việc:

- Tên công việc: danh từ, dùng để định danh cho một đầu việc cụ thể, giúp phân biệt rõ ràng đầu việc này với những đầu việc khác.

- Mục tiêu của công việc: danh từ, dùng để xác định điều cần hướng tới, cần đạt được khi tiến hành một công việc cụ thể. Với mỗi công việc, có thể lựa chọn một hoặc một số mục tiêu cụ thể cho hành động thực thi.

- Hoạt động cần tiến hành để thực thi công việc: động từ, dùng để chỉ nội dung hành động cụ thể, được lựa chọn trên cơ sở công việc cần làm và mục tiêu cần đạt.

- Các nguồn lực cần huy động: danh từ, dùng để chỉ những điều kiện cần thiết về con người và phương tiện vật chất cần dùng để tiến hành các hoạt động cụ thể nhằm hoàn thành công việc.

- Sản phẩm - kết quả đầu ra của công việc: danh từ, dùng để định danh cái cụ thể được làm ra khi một hoạt động kết thúc, một công việc được hoàn tất.

- Tiêu chuẩn đánh giá sản phẩm: tính từ, dùng để xác định tính chất, đặc điểm cần đạt của sản phẩm - kết quả đầu ra của công việc.

Thứ hai, công việc “công việc - vị trí việc làm”: được sử dụng trong nghiên cứu và thực thi công tác quản lý nguồn nhân lực. Trong các tổ chức (các cơ quan,

đơn vị), tồn tại hệ thống việc làm với những vị trí việc làm khác nhau. Mỗi vị trí việc làm có thể do một hoặc một số cá nhân đồng thời đảm nhiệm. Để nhận thức, tổ chức và quản lý nguồn lực con người trong tổ chức, người ta sử dụng "bản mô tả công việc", "bản tiêu chuẩn thực hiện công việc", "bản tiêu chuẩn nhân sự" cho mỗi "vị trí việc làm".

Nếu tiếp cận ở góc độ này, người làm công tác tổ chức cán bộ, lãnh đạo quản lý sẽ hiểu rõ chức năng, nhiệm vụ từng vị trí, điều kiện tiến hành, điều kiện tiêu chuẩn khi thực hiện công việc hay các sản phẩm đầu ra công việc để quản lý người lao động trong tổ chức.

Phân tích công việc là quá trình thu thập, đánh giá và tổ chức thông tin một cách có hệ thống về công việc để xác định nhiệm vụ và trách nhiệm cần thiết cho từng loại công việc và trình độ, năng lực người lao động cần thiết phải có để thực hiện công việc.

Mục đích của phân tích công việc chính là giúp trả lời những câu hỏi cơ bản sau:

- Tại sao phải thực hiện công việc đó?
- Người lao động thực hiện những nhiệm vụ gì? Có quyền hạn gì? Có mối quan hệ công việc với ai? Điều kiện làm việc như thế nào?
- Khi nào công việc được hoàn thành?
- Công việc được thực hiện ở đâu?
- Người lao động làm công việc đó như thế nào?
- Để thực hiện công việc đó cần phải đáp ứng những tiêu chuẩn nào về trình độ, kiến thức, kỹ năng…?
- Kết quả đầu ra của công việc là gì?

Từ những thông tin thu thập được sẽ là cơ sở cho việc xây dựng bản mô tả công việc, bản tiêu chuẩn nhân sự và bản tiêu chuẩn thực hiện công việc.

Chính vì vậy, có thể khẳng định phân tích công việc là một quá trình để:

- Xác định nhiệm vụ, trách nhiệm và quyền hạn của người lao động khi thực thi công việc;

- Các điều kiện để tiến hành công việc;

- Các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thành công việc;

- Những yêu cầu đối với người lao động đảm nhận công việc (phẩm chất; kỹ năng; kiến thứcv.v...).

Để xác định vị trí việc làm, cần phân biệt được các cấp độ trong hệ thống việc làm. Trong đó, cần phải hiểu và phân tách được nội hàm của một số thuật ngữ cơ bản như: nhiệm vụ, vị trí việc làm, công việc, nghề nghiệp. Cụ thể là:

- Nhiệm vụ: Là từng hoạt động riêng biệt với một mục đích cụ thể mà mỗi người phải thực hiện.

- Vị trí việc làm: Là tập hợp các nhiệm vụ và được thực hiện bởi một người lao động. "Vị trí việc làm là đơn vị (việc làm) cụ thể nhất, ứng với một vị trí lao động trong thực tế, cụ thể trong một thời điểm nhất định và tại một địa điểm xác định. Thông thường có bao nhiêu nhân viên trong cơ quan thì có bấy nhiêu vị trí, trừ một số vị trí phải đảm bảo tính liên tục về thời gian (làm việc 24 trên 24 giờ trong ngày). Trong trường hợp này, có thể nhiều nhân viên cùng đảm nhận vị trí việc làm"[195]. Tương tự như vậy, "vị trí việc làm bao gồm các trách nhiệm và nghĩa vụ mà một cá nhân phải thực hiện. Có bao nhiêu nhân viên thì sẽ có bấy nhiêu vị trí trong tổ chức"[196]. Bên cạnh đó, từng vị trí sẽ có yêu cầu về kiến thức, kỹ năng, đặc điểm cá nhân… để thực hiện trách nhiệm vụ, nghĩa vụ của vị trí đó.

- Công việc, được hiểu là một cấp độ trong hệ thống việc làm, là nhóm các vị trí với các trách nhiệm và nhiệm vụ giống nhau về phương diện hoạt động cũng như năng lực cần có. Công việc được thực hiện bởi một số người lao động.

- Nghề nghiệp: Là tập hợp các công việc tương tự về nội dung và có liên quan với nhau ở mức độ nhất định. Nghề nghiệp đòi hỏi người lao động có sự hiểu

[195] Christian Batal (2002), *Quản lý nguồn nhân lực trong khu vực nhà nước*, NXB Chính trị Quốc gia, tr.131.

[196] John M.Ivancevich (2010), *Quản trị nguồn nhân lực*, NXB Tổng hợp T.P Hồ Chí Minh, tr. 191.

biết đồng bộ về chuyên môn nghiệp vụ, có những kỹ năng và kinh nghiệm cần thiết để thực hiện. Đây là một khái niệm tổng quát hơn, trừu tượng hơn khái niệm công việc.

Trong khoa học quản lý nguồn nhân lực nói chung và phân tích công việc nói riêng, cần có sự bóc tách các khái niệm trên một cách rạch ròi và không đồng nhất những khái niệm này. Có thể thấy, khái niệm "vị trí việc làm" là tập con của khái niệm "công việc". "Công việc (job) gồm một tập hợp các vị trí có chức năng, nghĩa vụ tương tự nhau". Trong khi đó, vị trí (position) là một tập hợp các nhiệm vụ được giao cho một người cụ thể. Trong một tổ chức, mã công việc của rất nhiều nhân viên sẽ giống nhau nhưng mỗi vị trí chỉ có duy nhất một mã vị trí. Cấu trúc của một vị trí việc làm thông thường bao gồm những nội dung như: tên gọi của vị trí việc làm, các hoạt động và nhiệm vụ mà vị trí việc làm đó cần đảm nhận, trách nhiệm thực hiện các nhiệm vụ và hoạt động; các yêu cầu, tiêu chuẩn trong việc đảm bảo kết quả đầu ra đối với vị trí việc làm, các yêu cầu tiêu chuẩn đối với nhân sự thực hiện vị trí việc làm, mối quan hệ, quyền và nghĩa vụ của vị trí việc làm, các điều kiện để tiến hành công việc. Để đảm nhận vị trí việc làm cần có người thực hiện, tuy nhiên, vị trí việc làm và người làm việc không đồng nhất với nhau. Đây là điều cần đặc biệt lưu ý trong quá trình phân tích và xác định vị trí việc làm.

Tiến hành phân tích công việc để tạo ra "bản mô tả công việc", "bản tiêu chuẩn thực hiện công việc", "bản tiêu chuẩn nhân sự " cho mỗi "vị trí việc làm".

Phân tích công việc có vai trò rất quan trọng, do đó có thể sử dụng nhiều nhóm chủ thể khác nhau cùng tham gia vào quá trình phân tích công việc, bao gồm:

- Những người đang thực thi công việc có trình độ, kiến thức và được trang bị những kiến thức để phân tích công việc;

- Những chuyên gia phân tích công việc bên trong (nhà quản lý nhân sự);

- Các chuyên gia bên ngoài;

- Các nhà quản lý các cấp, đặc biệt là nhà quản lý trực tiếp người thực thi các công việc.

Đối với cán bộ, công chức, viên chức ở ngạch chuyên viên chính và tương đương có thể ở nhiều vị trí khác nhau, họ cũng có thể ở vị trí quản lý nhân sự, cũng có thể là nhà lãnh đạo, quản lý tổ chức, đơn vị, có thể là ở vị trí chuyên môn. Với vai trò là người lao động ở ngạch chuyên viên chính có kinh nghiệm lâu năm, có năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ để đảm nhận vị trí việc làm tương ứng với ngạch chuyên viên chính sẽ có đóng góp rất lớn trong quá trình lập kế hoạch công tác và thực thi công việc. Khi tiến hành phân tích công việc sẽ nắm rõ các đầu việc để thực thi công việc hiệu quả trên cơ sở đầu việc đã nêu trong bản mô tả công việc và thực hiện tham mưu cho lãnh đạo, quản lý đơn vị.

Nếu ở vị trí nhà quản lý hoặc làm công tác nhân sự, chuyên viên chính sẽ đảm bảo giao việc theo bản mô tả công việc; tiêu chuẩn nhân sự, đánh giá theo tiêu chuẩn thực hiện công việc, cử người đi đào tạo, bồi dưỡng theo yêu cầu công việc…

2. Vai trò của phân tích công việc

Phân tích công việc giúp cho nhà quản lý và người thực thi khi tiến hành một đầu việc cụ thể nhận thức được một cách toàn diện, có hệ thống, cụ thể về việc cần làm, về mục tiêu, cách thức, điều kiện tiến hành và về kết quả cần đạt.

Vai trò phân tích công việc thể hiện trên hai hướng tiếp cận của phân tích công việc như sau:

a) Đối với hoạt động quản lý, điều hành công việc

Quản lý, điều hành công việc trong một tổ chức công được thực hiện bởi người đứng đầu, bộ phận lãnh đạo của cơ quan, tổ chức. Quản lý, điều hành công việc được thực hiện thông qua các nội dung: lập, duyệt kế hoạch công tác; phân công, giao việc cho cấp thực thi; đôn đốc, kiểm tra trong quá trình công việc được tiến hành; đánh giá, nghiệm thu khi công việc kết thúc.

Phân tích công việc giúp nhà quản lý tạo ra sự phối hợp đồng bộ giữa các bộ phận trong tổ chức; đánh giá chính xác yêu cầu công việc, xác định giá trị công việc do đó đánh giá đúng năng lực thực hiện công việc của nhân viên; phân công

công việc rõ ràng, tránh chồng chéo. Tiết kiệm thời gian, sức lực qua việc tiêu chuẩn hoá công việc từ đó giúp nhà quản lý có cơ sở làm kế hoạch và phân chia thời biểu công tác, phân công công việc rõ ràng và chính xác hơn, tránh sự chồng chéo trong công việc.

Phân tích công việc giúp nhà quản lý xác định: tên gọi công việc; mục tiêu công việc; các hoạt động cần tiến hành; nguồn lực con người, vật chất, thời lượng và thời điểm để tiến hành công việc; kết quả cần đạt và tiêu chuẩn đánh giá kết quả công việc.

Kết quả phân tích công việc giúp cho nhà quản lý khi lập kế hoạch hoặc phê duyệt kế hoạch tránh được căn bệnh chủ quan, duy ý chí; giúp cho kế hoạch được ban hành có mục tiêu hành động sáng tỏ, có nội dung hành động cụ thể, có nguồn lực được trù bị đầy đủ, có kết quả định hướng và yêu cầu cần đạt rõ ràng.

Kết quả phân tích công việc giúp cho nhà quản lý chuẩn bị nội dung để tiến hành phân công, giao việc cho đối tượng thực thi một cách đầy đủ, cụ thể; giúp tiến hành dễ dàng hơn, hiệu quả hơn việc phân công, giao việc.

Kết quả phân tích công việc giúp cho nhà quản lý có cơ sở, căn cứ để tiến hành hoạt động đôn đốc, kiểm tra; tránh được những nhược điểm thường thấy, như: hình thức, thiếu cụ thể, thiếu căn cứ, không hợp thời điểm, v.v. khi tiến hành hoạt động này.

Kết quả phân tích công việc giúp cho nhà quản lý có căn cứ cụ thể để đánh giá, nghiệm thu kết quả thực hiện công việc trên các mặt: mục tiêu thực hiện, sản phẩm thực hiện, nguồn lực sử dụng; nhờ đó đánh giá được nỗ lực, năng lực của cấp thừa hành, tránh được cách đánh giá hình thức, thiếu thiết thực.

b) Đối với cá nhân thực thi công việc

Trước khi cá nhân tiến hành giải quyết một công việc thuộc phạm vi chức trách, người thực hiện cần tính toán, cân nhắc cách thức và điều kiện thực hiện công việc đó. Để đảm bảo tính hiệu quả, những vấn đề về phương án, điều kiện, yêu cầu, mục đích giải quyết công việc…. cần được xem xét tỉ mỉ, tính toán chu

đáo, lựa chọn cẩn trọng. Phân tích công việc giúp việc thực thi công việc và thực hiện hoạt động tham mưu trong điều kiện đảm bảo được những yêu cầu này.

c) Đối với công tác quản lý nguồn nhân lực trong tổ chức

Phân tích công việc là bước đầu tiên quan trọng để thực hiện các hoạt động tiếp theo về quản lý nguồn nhân lực trong tổ chức. Đó là cơ sở để lập kế hoạch nguồn nhân lực trong từng giai đoạn; để tuyển dụng, để đào tạo, bồi dưỡng, phát triển nguồn nhân lực; để đánh giá và xây dựng chế độ tiền lương, thưởng, phúc lợi.

Phân tích công việc giúp xác định mục đích tổng thể của công việc, bản chất và phạm vi của công việc theo chức năng, nhiệm vụ sẽ được thực thi, trách nhiệm cá nhân, tiêu chuẩn hoàn thành, trách nhiệm về mặt tổ chức, mức độ và phạm vi trách nhiệm ra quyết định, giải quyết vấn đề, quan hệ qua lại, kiểm tra khối lượng và chất lượng các nguồn lực, vị trí công việc trong tổng thể của tổ chức...

Phân tích công việc giúp xác định chuẩn xác những nội dung chủ yếu về khối lượng công việc, mối quan hệ giữa các công việc, yêu cầu về phẩm chất đạo đức, kiến thức, trình độ, kỹ năng, kinh nghiệm của từng công việc đối với (những) người được giao đảm trách và những điều kiện đảm bảo để thực hiện tốt công việc. Từ đó, các cơ quan, tổ chức có thông tin về số lượng công việc thực tế, về yêu cầu nhiệm vụ, về các năng lực, kỹ năng cần thiết cho mỗi vị trí công việc và về các tiêu chuẩn tuyển chọn, tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ.

Có thể nói, phân tích công việc có mối liên hệ bao trùm toàn bộ hoạt động tổ chức - cán bộ của bất kỳ một cơ quan nhà nước nào. Tất cả các khâu từ hoạch định nguồn nhân lực đến thiết kế từng công việc, xác định giá trị từng công việc, xếp loại nhóm việc, cấu trúc tổ chức, định biên, tuyển chọn, bố trí, sử dụng, đánh giá kết quả công tác, luân chuyển, bổ nhiệm, đãi ngộ, khen thưởng, kỷ luật, đào tạo bồi dưỡng, phát triển chức nghiệp đều bắt nguồn và chịu ảnh hưởng từ các thông tin của phân tích công việc.

Kết quả của việc phân tích các yếu tố kể trên đối với mọi công việc, nhất định có nhiều ứng dụng thiết thực. Các ứng dụng nổi bật thường thấy là:

- Để lựa chọn cán bộ, công chức, viên chức hợp lý và sắp xếp họ vào những vị trí cần thiết khi triển khai công việc;

- Để xác định các tiêu chuẩn cụ thể nhằm hoàn thành công việc;

- Để đánh giá ảnh hưởng của môi trường đối với công việc;

- Để phát hiện các yếu tố có thể làm hạn chế kết quả của công việc, loại bỏ các yêu cầu không cần thiết gây khó khăn cho quá trình tổ chức thực hiện công việc;

- Để xác định nhu cầu đào tạo và bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức nhằm làm cho họ có khả năng thực hiện tốt nhất công việc được giao phó;

- Để đánh giá kết quả công việc sau khi công việc hoàn tất.

Phân tích công việc cung cấp các thông tin về những yêu cầu, đặc điểm của công việc như các hành động nào cần tiến hành thực hiện, thực hiện như thế nào và tại sao; tiêu chuẩn thực hiện công việc, các loại máy móc trang bị dụng cụ nào cần thiết khi thực hiện công việc; các mối quan hệ với cấp trên và với đồng nghiệp trong thực hiện công việc, kết quả đầu ra của công việc. Các thông tin là cơ sở nền tảng cho xây dựng các tài liệu làm căn cứ quản lý, giao việc, đánh giá cán bộ, công chức, viên chức là bản mô tả công việc, bản tiêu chuẩn nhân sự, bản tiêu chuẩn thực hiện công việc.

II. MỘT SỐ PHƯƠNG PHÁP THU THẬP THÔNG TIN TRONG PHÂN TÍCH CÔNG VIỆC

Trong quá trình phân tích công việc, thực chất là hoạt động thu thập thông tin, để hiểu rõ đầu việc, xử lý các thông tin để có được sản phẩm trong phân tích công việc là bản mô tả công việc, bản tiêu chuẩn nhân sự và bản tiêu chuẩn thực hiện công việc. Từ đó nhà quản lý và người lao động có thể sử dụng các các sản phẩm này để thực hiện quản lý, giao việc và thực hiện công việc.

Do các phương pháp thu thập thông tin đều có những điểm mạnh, yếu khác nhau nên trong thực tế thường sử dụng phối hợp nhiều phương pháp để thu thập thông tin phân tích. Việc lựa chọn phương pháp thu thập thông tin sẽ quyết định

tính chất thông tin, do vậy quyết định đến hiệu quả của hoạt động phân tích công việc. Việc lựa chọn các phương pháp phụ thuộc vào các yếu tố sau đây:

- Mục đích và mục tiêu phân tích công việc: Ví dụ, nếu chỉ tiến hành điều tra bằng bảng hỏi, khó có thể đạt được mục đích thiên về định tính như việc xác định nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng cụ thể cho vị trí việc làm. Muốn làm được điều này đòi hỏi phải phân tích năng lực làm việc một cách chi tiết, do đó, cần phải tiến hành kết hợp với phương pháp phỏng vấn, quan sát.

- Hoàn cảnh và văn hóa tổ chức: Ví dụ, nếu sử dụng phương pháp điều tra bảng hỏi trong một tổ chức mà mọi người định kiến với phương pháp đó thì tỷ lệ câu trả lời thu về và mức độ xác thực của chúng sẽ không cao.

- Nguồn lực để tiến hành: Ví dụ, những nguồn lực nào cho phép tiến hành thu thập thông tin để phân tích công việc? Nhân lực? Phương tiện vật chất? Tài chính? Thời gian?

Những vấn đề trên cần được cân nhắc xem xét khi xác định phương pháp thu thập thông tin cho phân tích công việc để đưa ra phương án thích hợp nhất về mặt kỹ thuật và phù hợp nhất với hoàn cảnh thực tế để tiến hành phân tích.

1. Quan sát

Phương pháp quan sát có thể được tiến hành với hai hình thức: quan sát tham dự (quan sát tích cực) và quan sát không tham dự (quan sát thụ động). Quan sát tham dự là hình thức quan sát được tiến hành khi người quan sát trực tiếp làm công việc của người được quan sát và quan sát người lao động làm việc tại chỗ. Hoặc, người quan sát là người trực tiếp phân công công việc, quản lý, giám sát việc thực hiện công việc của người lao động. Quan sát không tham dự là hình thức quan sát và ghi chép lại những thông tin liên quan đến công việc (trực tiếp hoặc gián tiếp thông công cụ quan sát). Trong đó, người quan sát không tham gia làm việc cùng đối tượng được quan sát.

Quan sát tại nơi làm việc cho phép các nhà phân tích chỉ ra đầy đủ và chi tiết thời gian, mức độ thường xuyên, tính phức tạp của các nhiệm vụ, trách nhiệm khi

thực hiện công việc khác nhau, các thông tin về điều kiện làm việc, các máy móc, dụng cụ, nguyên vật liệu trong quá trình làm việc và hiệu quả thực hiện công việc. Phương pháp quan sát được sử dụng hữu hiệu đối với những công việc có thể đo lường, dễ quan sát thấy những công việc không mang tính chất tình huống như công việc của người y tá trực hoặc không phải tính toán suốt ngày như công việc của các nhân viên phòng kế toán. Phương pháp này không được áp dụng đối với các đối tượng lao động trí óc, bởi hoạt động trí óc không thể quan sát trực tiếp được. Đồng thời, do chi phí khi sử dụng phương pháp này cao, nên phương pháp này chủ yếu được sử dụng để thu thập thông tin trong những trường hợp đặc biệt, để giải quyết nhu cầu thông tin thuộc loại đặc biệt mà thôi.

Để nâng cao chất lượng thu thập thông tin, nên áp dụng:

- Quan sát kết hợp với các phương tiện kỹ thuật như quay phim, video, đèn chiếu hoặc đồng hồ bấm giây nhằm ghi lại các hao phí thời gian trong thực hiện công việc.

- Quan sát theo chu kỳ của công việc hoàn chỉnh.

- Nói chuyện trực tiếp trực tiếp với các nhân viên thực hiện công việc để tìm hiểu những điều chưa rõ hoặc bổ sung những điều chưa rõ hoặc bổ sung những điều bỏ sót trong quá trình quan sát.

2. Bảng hỏi

Thu thập thông tin thông qua điều tra bằng bảng hỏi là gửi cho nhân viên một bảng câu hỏi và yêu cầu nhân viên trả lời những câu hỏi về vị trí việc làm của họ. Bảng câu hỏi liệt kê những câu hỏi đã chuẩn bị kỹ lưỡng từ trước và phát cho nhân viên trả lời điền câu trả lời. Tổng kết câu trả lời của nhân viên, cán bộ phân tích sẽ có những thông tin cơ bản, đặc trưng về các công việc trong tổ chức. Có ba loại câu hỏi trong thiết kế bảng hỏi điều tra: câu hỏi mở, câu hỏi đóng, câu hỏi hỗn hợp. Bảng câu hỏi được đánh giá là phương pháp hữu hiệu nhất để thu thập thông tin phân tích công việc. Nhìn chung, đây là phương pháp cung cấp thông tin nhanh hơn và dễ thực hiện hơn phương pháp phỏng vấn. Ngoài ra, vào cùng một thời điểm có

thể thu thập thông tin qua bảng hỏi cho nhiều đối tượng ở nhiều khu vực khác nhau. Do đó, bảng hỏi được thiết kế dưới dạng đưa ra những câu hỏi đóng và câu hỏi mở với yêu cầu ngắn gọn, dễ hiểu, trả lời nhanh. Tuy nhiên, đây là một phương pháp ít khả năng cung cấp thông tin định tính, chỉ phù hợp cho các mục tiêu tương đối rõ ràng. Hơn nữa, khi phân tích công việc, khó nắm bắt được những khía cạnh theo chiều sâu của công việc như: những khó khăn, thách thức, các mối quan hệ theo chiều sâu của công việc. Phương pháp thu thập thông tin bằng bảng hỏi còn ẩn chứa hai nguy cơ: tỷ lệ câu trả lời thu về quá thấp; câu trả lời không đầy đủ hoặc khó hiểu. Vì những lý do như vậy, phương pháp thu thập thông tin thông qua bảng hỏi thường được sử dụng để thu thập thông tin phục vụ cho phân tích công việc đơn giản.

Bảng hỏi nên bao gồm những nội dung sau: Những thông tin cá nhân (Họ và tên; Giới tính; Đơn vị công tác (Vụ, phòng, ban …); Công việc hiện tại/ chức danh/ trách nhiệm; Trình độ đào tạo chuyên môn); Những thông tin về công việc, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm, điều kiện làm việc; khối lượng công việc, mối quan hệ trong quá trình thực hiện công việc; năng lực/kỹ năng thực hiện công việc; Những thông tin về nhu cầu đào tạo, Các khoá đào tạo bồi dưỡng đã qua (nội dung, thời gian …);

Để nâng cao chất lượng thông tin thu thập qua bảng hỏi, cần lưu ý các vấn đề sau:

- Cấu trúc của các câu hỏi.

Ngoài các câu hỏi về các chức năng, nhiệm vụ chính, trong bảng câu hỏi cần thiết phải có những câu hỏi về các nhiệm vụ phụ nhân viên phải thực hiện thêm tại nơi làm việc. Tuy nhiên, các câu hỏi cần xoay quanh trọng tâm các vấn đề phải nghiên cứu và bảng hỏi nên ngắn gọn. Thông thường không ai thích phải trả lời một bảng câu hỏi dài.

- Cách thức đặt câu hỏi.

Các câu hỏi cần thiết kế sao cho đơn giản, dễ hiểu, dễ trả lời và có thể trả lời ngắn gọn. Ở những nơi nào có thể, nên thiết kế các câu hỏi đóng mở, hoặc các câu hỏi chọn lựa phương án trả lời.

- Nơi thực hiện.

Nên bố trí thời gian để cho nhân viên thực hiện bảng hỏi tại nơi làm việc sao cho nhân viên không cảm thấy khó chịu vì mất thời gian cá nhân của họ.

3. Phỏng vấn

Phỏng vấn thu thập thông tin phân tích công việc có thể thực hiện trực tiếp với từng cá nhân, với nhóm nhân viên thực hiện cùng một công việc hoặc với cán bộ phụ trách nhân viên thực hiện công việc đó. Phương pháp này được sử dụng rất hữu hiệu khi mục đích của phân tích công việc là xây dựng mẫu tiêu chuẩn đánh giá năng lực thực hiện công việc của nhân viên, xác định nhu cầu đào tạo và xác định giá trị của công việc. Phỏng vấn cho phép phát hiện ra nhiều thông tin về các hoạt động và các mối quan hệ quan trọng trong phân tích công việc mà các phương pháp không thể tìm ra. Đồng thời phỏng vấn phân tích công việc cũng cho ta cơ hội giải thích các yêu cầu và chức năng của công việc. Nhược điểm chủ yếu của phỏng vấn phân tích công việc là người bị phỏng vấn có thể cung cấp các thông tin sai lệch hoặc không muốn trả lời đầy đủ các câu hỏi của người phỏng vấn. Người được phân tích công việc thường cảm thấy rằng việc phân tích công việc được sử dụng để thay đổi cơ cấu tổ chức, tinh giản biên chế, nâng cao định mức… Do đó, họ thường có xu hướng đề cao trách nhiệm và những khó khăn trong công việc của mình; ngược lại, giảm thấp mức độ và tầm quan trọng trong công việc của người khác. Thêm vào đó, phỏng vấn đòi hỏi cán bộ thu thập thông tin phải tốn nhiều thời gian làm việc với từng nhân viên.

Để nâng cao chất lượng của phỏng vấn phân tích công việc, nên chú ý:

- Nghiên cứu công việc trước khi thực hiện phỏng vấn sao cho có thể đưa ra đúng các câu hỏi cần thiết.

- Chọn người thực hiện công việc giỏi nhất và chọn người có khả năng mô tả quyền hạn, trách nhiệm, cách thức thực hiện công việc tốt nhất.

- Nhanh chóng thiết lập mối quan hệ đối với người bị phỏng vấn và giải thích cho họ rõ ràng về mục đích của phỏng vấn.

- Đặt những câu hỏi rõ ràng và gợi ý sao cho người bị phỏng vấn dễ trả lời.

- Cơ cấu của các thông tin cần thu thập phải hợp lý sao cho khi phỏng vấn không bị bỏ sót những thông tin quan trọng.

- Kiểm tra tính chính xác của các thông tin với người bị phỏng vấn.

4. Phương pháp khác

a) Phương pháp thu thập và phân tích các thông tin thứ cấp

Thu thập và phân tích các thông tin thứ cấp trong phân tích công việc là tìm hiểu và phân tích tất cả các giấy tờ, văn bản, trực tiếp hoặc gián tiếp cung cấp thông tin về công việc đang phân tích. Trong trường hợp này, tư liệu thường gặp như: các quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, đơn vị hoặc các vị trí việc làm; các bản phân tích công việc đã có của tổ chức; sơ đồ cơ cấu của tổ chức; các chiến lược, chương trình, kế hoạch của tổ chức v.v....Đó là nguồn tư liệu đầu tiên cần thu thập và phân tích. Tất nhiên, những thông tin được cung cấp bởi nguồn tư liệu này không phải lúc nào cũng phản ánh trực tiếp về công việc cần phân tích. Tuy nhiên, chúng cho phép nắm được phần nào nội dung của công việc và các mối quan hệ liên quan đến công việc cần phân tích. Đối với bất cứ hoạt động nào, việc xem xét tư liệu sẵn có cũng luôn là một việc làm hữu ích.

b) Phương pháp thu thập thông tin từ người thực hiện công việc cung cấp

Đây là phương pháp đơn giản trong quá trình phân tích công việc. Tuy nhiên, dùng phương pháp này thông tin thiếu chiều sâu và hạn chế về tính khách quan của thông tin. Người phụ trách sẽ phát biểu mẫu để người đang thực hiện công việc cung cấp thông tin hoặc người đang thực hiện công việc làm bán báo cáo về quá trình thực hiện công việc, kiến thức, kỹ năng, tiêu chuẩn thực thi công việc…

c) Phương pháp thu thập thông tin từ ghi nhật ký công việc

Nhật ký ngày làm việc do người thực hiện công việc ghi chép về các nhiệm vụ được giao và kết quả hoàn thành nhiệm vụ. Phân tích nhật ký ngày làm việc theo loại công việc theo loại công việc thực hiện, hao phí thời gian thực hiện từng loại công việc, …sẽ biết được mức độ thường xuyên của các loại nhiệm vụ, thời gian trung bình cần thiết để hoàn thành các nhiệm vụ, lãng phí thời gian do khâu tổ chức chưa tốt như thiếu nguyên vật liệu, thiếu dụng cụ làm việc, thời gian chờ đợi, …Nhật ký ngày làm việc rất hữu dụng khi phân tích các công việc khó quan sát như công việc quản lý, công việc hành chính của công chức hành chính thực hiện. Phương pháp này có thể thu hút nhiều người tham gia cung cấp thông tin nhanh chóng. Nhược điểm chủ yếu của phương pháp này là người viết nhật ký ngày làm việc có thể ngại viết trung thực những lỗi sai do chủ quan cá nhân trong quá trình thực hiện công việc.

III. NỘI DUNG PHÂN TÍCH CÔNG VIỆC

1. Phân tích, xác định tên gọi công việc

a) Tên gọi công việc

Phân tích, xác định tên gọi công việc, giúp phân biệt một đầu việc cụ thể với những đầu việc khác, cần xác định trước khi tiến hành xử lý một vấn đề, giải quyết một nội dung công việc. Chẳng hạn, xác định tên gọi một công việc cụ thể như: Xây dựng quy chế công tác văn thư, lưu trữ của cơ quan

Tên gọi công việc cũng phản ánh tên vị trí việc làm. Theo cách hiểu chung vị trí việc làm là một vị trí hoặc một chỗ làm việc trong một cơ quan, một tổ chức hay đơn vị mà tại đó, người làm việc thực hiện một công việc hoặc làm một nhóm những công việc mang tính ổn định và lâu dài, thường xuyên, có sự lặp đi lặp lại và có tên gọi theo chức danh và chức vụ cụ thể.

Tên gọi công việc (vị trí việc làm) phải thể hiện được nhiệm vụ chính của vị trí việc làm. Tên gọi công việc giúp phân biệt công việc này với công việc khác trong tổ chức. Có thể nêu một số tên gọi vị trí việc làm như: Trưởng phòng hành

chính tổng hợp; Nghiên cứu viên nghiên cứu dược lý sinh hoá; Chuyên viên về truyền thông; Kế toán; Thư viện viên; Chuyên viên Quản lý chế độ chính sách …

Để xác định tên gọi công việc cần xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ của tổ chức, phần mô tả công việc, các điều kiện tiến hành công việc.

b) Ý nghĩa của tên gọi công việc đối với tổ chức, thực hiện công việc

Xác định chính xác tên gọi công việc là điều đầu tiên, không thể bỏ qua, để nhận thức được công việc, làm cơ sở cho hoạt động phân tích và triển khai thực hiện trong thực tế. Xác định tên công việc giúp hình dung được những nội dung cơ bản nhất cần thực hiện, phạm vi và kết quả của công việc. Tên gọi công việc không chính xác hoặc thiếu nhất quán sẽ làm cho nhận thức của nhà quản lý và người thừa hành gặp khó khăn, không thống nhất. Thậm chí có ảnh hưởng lớn đến hiệu quả của các hoạt động: phân công, giao việc, tham mưu, báo cáo, phối hợp v.v. trong quá trình quản lý và thực thi công việc. Vì vậy khi triển khai phân tích công việc trong thực tế, trước hết cần xác định rõ ràng, cụ thể tên gọi công việc.

c) Yêu cầu đối với xác định tên gọi công việc

- Chính xác, thực tế;
- Rõ ràng, dễ hiểu;
- Ngắn gọn, dễ nhớ.

d) Những điều cần tránh khi xác định tên gọi công việc

- Khi xác định tên gọi của công việc, cần tránh dùng từ một cách mơ hồ, trừu tượng, bóng bẩy, hình thức v.v. Điều này có thể sẽ dẫn đến hậu quả hiểu không trọn vẹn, hiểu nhầm, hiểu sai về việc cần làm. Tránh dùng những tên gọi công việc quá dài, để việc truyền đạt và ghi nhớ được dễ dàng và hiệu quả cao hơn.

- Cách thức xác định tên gọi cho một công việc cụ thể

+ Đặt câu hỏi: Việc cần làm được gọi tên cụ thể là việc gì?

+ Tìm những cách khác nhau để trả lời câu hỏi đó một cách ngắn gọn, chính xác, đầy đủ nhất có thể;

+ Viết những phương án trả lời ra giấy: với mỗi phương án, chọn một danh từ chỉ hành động để mở đầu;

+ Đọc lại những phương án trả lời, so sánh và chọn ra một phương án giản dị nhất, cụ thể nhất, ngắn gọn nhất.

+ Biên tập lại phương án đã chọn, đảm bảo các yêu cầu: chính xác, thực tế, rõ ràng, dễ hiểu, ngắn gọn, dễ nhớ.

2. Phân tích, xác định mục tiêu công việc

a) Ý nghĩa của mục tiêu công việc

Mục tiêu của công việc là điều cần hướng tới, cần đạt được khi tiến hành một công việc cụ thể.

Mục tiêu công việc có ý nghĩa quyết định đối với nội dung hoạt động cần tiến hành để hoàn thành công việc. Diễn đạt theo cách khác: nội dung thực hiện công việc được xác định trên cơ sở mục tiêu mà công việc hướng tới. Mục tiêu công việc khác nhau sẽ dẫn đến những khác biệt nhất định trong cách thức tiến hành, nội dung tiến hành công việc. Mục tiêu công việc đặt ra những yêu cầu cụ thể cho việc tính toán, huy động các nguồn lực cần thiết để tiến hành công việc và đạt tới điều mong đợi. Cùng một công việc, nếu hướng đến những mục tiêu khác nhau thì nguồn lực cần huy động và sử dụng cũng khác nhau.

Kết quả thực hiện công việc và tiêu chuẩn đánh giá kết quả thực hiện được xác định trên cơ sở bám sát mục tiêu của công việc.

Mục tiêu công việc, vì vậy, đóng vai trò chi phối đối với toàn bộ quá trình tổ chức thực hiện và ảnh hưởng trực tiếp đến kết quả thực hiện công việc.

b) Yêu cầu đối với xác định mục tiêu công việc

Ngoài những nguyên tắc chung mà mọi hoạt động công vụ phải đảm bảo, việc xác định mục tiêu cho một đầu việc cụ thể trong quá trình phân tích công việc cần đảm bảo những yêu cầu cơ bản, như sau:

- Thiết thực;

- Cụ thể;

- Rõ ràng, ngắn gọn;

- Thuận lợi cho việc xây dựng tiêu chuẩn đánh giá.

c) Những điều cần tránh khi xác định mục tiêu công việc

- Xa rời mục đích và nguyên tắc công vụ;

- Vượt quá khả năng huy động và sử dụng các nguồn lực.

3. Phân tích, xác định các hoạt động cần tiến hành để thực hiện công việc

a) Ý nghĩa của việc xác định các hoạt động cần tiến hành để tổ chức, thực hiện công việc

Xác định đầy đủ và sắp xếp một cách hợp lý các hoạt động cần tiến hành để thực hiện một công việc cụ thể sẽ tạo được điều kiện thuận lợi cho người phụ trách dễ dàng giao việc và người thực hiện công việc nắm rõ được công việc phải làm, cách thức thực hiện công việc.

b) Cách thức xác định các hoạt động cần tiến hành để thực hiện một công việc cụ thể

Quá trình phân tích và xác định các hoạt động này cũng được tiến hành theo cách đã áp dụng cho việc xác định tên gọi và mục tiêu công việc, như đã trình bày ở phần trên.

Hai câu hỏi giúp xác định các hoạt động:

Câu hỏi 1: Cần phải tiến hành những phần việc cụ thể nào để công việc được hoàn thành và đạt được mục tiêu đã định?

Câu hỏi 2: Cần thực hiện các phần việc đó theo trình tự cụ thể nào?

Câu trả lời cho câu hỏi thứ nhất: giúp xác định các phần việc - hoạt động cụ thể cần tiến hành.

Câu trả lời cho câu hỏi thứ hai: giúp xác định trình tự nội dung cần tiến hành công việc.

4. Phân tích, xác định các nguồn lực cần huy động để thực hiện công việc

a) Nguồn lực cần huy động và sử dụng để thực hiện công việc

- Nguồn nhân lực: đối tượng chịu trách nhiệm chính, trực tiếp tiến hành công việc và các đối tượng có trách nhiệm phối hợp thực thi;

- Nguồn lực tài chính và các phương tiện: điều kiện tài chính, các phương tiện và trang thiết bị kỹ thuật cần dùng;

- Nguồn lực thời gian: thời lượng cho phép, thời điểm bắt đầu và thời điểm hoàn tất hoạt động.

b) Ý nghĩa của việc phân tích, xác định các nguồn lực đối với việc tổ chức, thực hiện công việc

- Giúp xác định những điều kiện cụ thể để người thực hiện công việc có thể thực hiện và thực hiện hiệu quả những nội dung công việc cụ thể;

- Đảm bảo tính khả thi cho kế hoạch thực hiện.

c) Yêu cầu trong xác định các nguồn lực

- Đảm bảo về số lượng: cần chắc chắn rằng nguồn nhân lực, nguồn lực tài chính và các phương tiện kỹ thuật được huy động đầy đủ, lượng thời gian được dành cho đối tượng thực hiện các phần việc không bị thiếu hụt;

- Đảm bảo về chất lượng: cần đảm bảo rằng năng lực của đối tượng được lựa chọn để thực thi phù hợp với tính chất, đặc điểm của việc thực thi công việc;

- Đảm bảo về tiến độ cung cấp các nguồn lực: đúng thời điểm cần sử dụng.

Cách thức xác định các nguồn lực cần huy động để thực hiện một công việc cụ thể:

- Với các nguồn lực cần huy động để thực hiện công việc đã xác định ở trên nhưng với từng công việc cụ thể hay từng vị trí việc làm cần được xác định nguồn lực phù hợp để thực hiện.

- Xác định các nguồn lực cần huy động để thực hiện một công việc cụ thể được tiến hành với việc đặt và tìm câu trả lời chính xác, ngắn gọn, cụ thể cho những câu hỏi sau:

Câu hỏi 1: Năng lực để chủ trì hay thực hiện công việc cụ thể là năng lực gì?

Câu hỏi 2: Cần sử dụng điều kiện và những phương tiện, trang thiết bị cụ thể nào để thực hiện?

Câu hỏi 3: Cần bao nhiêu thời gian để hoàn thành công việc cụ thể này? Thời điểm bắt đầu và kết thúc công việc?

5. Phân tích, xác định kết quả công việc và hệ thống tiêu chuẩn đánh giá kết quả thực hiện công việc

a) Sản phẩm - kết quả đầu ra của công việc

Sản phẩm - kết quả đầu ra của công việc là một nội dung cần được làm rõ trong quá trình phân tích. Kết quả đầu ra của công việc có thể tồn tại dưới dạng vô hình hoặc hữu hình, nhưng luôn xuất hiện khi một công việc được tiến hành. Sản phẩm - kết quả đầu ra của công việc cần được gọi tên chính xác để từ đó xác định những tiêu chuẩn đánh giá.

Nếu không hình dung được, không gọi đúng tên của kết quả đầu ra, sẽ không thể xác định chính xác được tiêu chuẩn để đánh giá việc thực hiện công việc.

b) Hệ thống tiêu chuẩn đánh giá kết quả công việc

Khi chỉ rõ được hệ thống tiêu chuẩn đánh giá kết quả công việc giúp đưa ra bản tiêu chuẩn thực hiện công việc chính xác hơn, cán bộ, công chức tự đánh giá được kết quả thực thi công vụ và nhà quản lý dễ dàng đánh giá kết quả thực thi công vụ của cán bộ, công chức.

Như vậy, tên gọi sản phẩm đầu ra và hệ thống tiêu chuẩn đánh giá kết quả công việc có một tác dụng thiết thực: trực tiếp định hướng cho quá trình thực hiện. Trong điều kiện hình dung được rõ ràng cái cần làm ra và tiêu chuẩn để đánh giá nó, người thực thi công vụ sẽ có điều kiện chủ động, sáng tạo trong quá trình tiến hành công việc; tổ chức thực thi và kiểm soát công việc, vì vậy, sẽ dễ dàng hơn, hiệu quả hơn.

c) Cách thức xác định kết quả đầu ra và tiêu chuẩn đánh giá cho một công việc cụ thể

- Cách thức xác định sản phẩm - kết quả đầu ra và tiêu chuẩn đánh giá cho một công việc cụ thể:

Để xác định sản phẩm - kết quả đầu ra và tiêu chuẩn đánh giá cho một công việc cụ thể, cần tiến hành các thao tác phân tích như những thao tác dùng để xác định tên gọi, mục tiêu của công việc.

Câu hỏi giúp xác định tên gọi sản phẩm - kết quả đầu ra: Sản phẩm cụ thể cần làm ra khi công việc kết thúc được gọi tên chính xác là gì?

Câu hỏi giúp xác định tiêu chuẩn đánh giá kết quả: Sản phẩm đó phải đạt được những tiêu chuẩn cụ thể nào?

IV. QUY TRÌNH PHÂN TÍCH CÔNG VIỆC

Phân tích công việc là một quá trình và để có được sản phẩm cuối cùng cần trải qua nhiều giai đoạn.

Cụ thể phân tích công việc gồm các giai đoạn sau:

1. Giai đoạn 1: Chuẩn bị phân tích công việc

a) Xác định mục tiêu phân tích công việc

Xác định mục tiêu sử dụng các thông tin phân tích công việc, từ đó xác định các hình thức thu thập thông tin phân tích hợp lý nhất.

Cần trả lời câu hỏi phân tích công việc để làm gì? Để thực thi công việc? Để phân công công việc? Để đánh giá hiệu quả làm việc của người lao động? Để xác định nhu cầu đào tạo? Để xây dựng định hướng phát triển nghề nghiệp? Để cải thiện môi trường, điều kiện làm việc?...

Đây là cơ sở để xác định nội dung thông tin cần thu thập và phương pháp thu thập thông tin. Đặc biệt, cần thông báo rõ mục tiêu phân tích công việc tới người có liên quan.

b) Lựa chọn công việc để phân tích

Có nhiều cách để lựa chọn phân tích công việc tuỳ thuộc vào mục tiêu phân tích công việc. Có thể phân tích các đầu việc cụ thể trong từng vị trí việc làm, làm cơ sở để giao việc, lập kế hoạch thực hiện công việc; cũng có thể phân tích toàn bộ

các vị trí việc làm trong tổ chức để mô tả toàn bộ các vị trí, giúp quá trình quản lý thực thi công việc, giao việc, đánh giá người lao động. Cũng có phân tích những công việc hay vị trí việc làm đang bị tác động hoặc chọn lựa các vị trí đặc trưng và những điểm then chốt để thực hiện phân tích công việc nhằm làm giảm thời gian và tiết kiệm hơn trong phân tích công việc, nhất là khi cần phân tích các công việc tương tự như nhau.

Mỗi cách lựa chọn công việc để phân tích đều có ưu điểm, hạn chế nên nhà quản lý, hay các chuyên gia lực chọn dựa vào mục tiêu phân tích công việc.

c) Thu thập các thông tin có liên quan đến phân tích công việc

Thu nhập các thông tin cơ bản về công việc trên cơ sở sơ đồ tổ chức, các văn bản về mục đích yêu cầu, chức năng quyền hạn của tổ chức, sơ đồ quy trình công nghệ và bảng mô tả công việc cũ (nếu có).

2. Giai đoạn 2: Tiến hành phân tích công việc

a) Lựa chọn phương pháp thu thập thông tin

Tuỳ theo yêu cầu mức độ chính xác và chi tiết của thông tin cần thu thập. Tuỳ theo dạng hoạt động và khả năng tài chính, có thể sử dụng một hoặc kết hợp nhiều phương pháp thu nhập thông tin sau đây:

- Thu thập thông tin thông qua việc thực hiện chính công việc đó (người phân tích hoặc người thực thi công việc cung cấp);

- Quan sát người thực thi công việc bằng nhiều cách khác nhau, bao gồm cả camera;

- Phỏng vấn sâu các nhà quản lý; các chuyên gia và chính những người đảm nhận công việc;

- Lấy thông tin qua bảng hỏi;

- Sử dụng phương pháp ghi nhật ký thực thi công việc.

Mỗi phương pháp trên đều có tính hai mặt do đó có thể lựa chọn kết hợp.

b) Xác định các thông tin cần thu thập trong phân tích công việc

Để thực hiện phân tích công việc được chính xác cần phải có được các loại thông tin chủ yếu dưới đây:

Thông tin về tình hình thực hiện công việc: Các thông tin được thu nhập trên cơ sở của công việc thực tế thực hiện công việc, như phương pháp làm việc, hao phí thời gian thực hiện công việc, các yếu tố của thành phần công việc.

Thông tin về yêu cầu nhân sự: Bao gồm tất cả các yêu cầu về nhân viên thực hiện công việc như học vấn, trình độ chuyên môn, kỹ năng, các kiến thức hiểu biết liên quan đến thực hiện công việc, các thuộc tính cá nhân.

Thông tin về các yêu cầu đặc điểm, tính năng tác dụng, số lượng, chủng loại của các máy móc, trang bị dụng cụ được sử dụng trong quá trình sử dụng công việc.

Các tiêu chuẩn mẫu trong thực hiện công việc: Bao gồm các tiêu chuẩn, định mức thời gian thực hiện, số lượng, chất lượng của sản phẩm hay công việc… Tiêu chuẩn mẫu là cơ sở để đánh giá việc thực hiện công việc của nhân viên.

Các thông tin về điều kiện thực hiện công việc: Bao gồm các thông tin liên quan đến các vấn đề điều kiện làm việc như sự cố gắng về thể lực, điều kiện vệ sinh lao động, thời gian biểu, điều kiện hoạt động của tổ chức, chế độ lương thưởng, quần áo đồng phục…

Đối với các tổ chức hành chính nhà nước khi thu thập thông tin cơ bản về công việc cần lưu ý đến nguồn thông tin để thu thập đó là ngoài thông tin từ chính người thực hiện công việc cung cấp, hay từ quan sát thực tế công việc... còn có những thông tin được quy định trong hệ thống văn bản pháp luật. Đối với công chức, thông tin về mã ngạch, vị trí việc làm được quy định tại Luật Cán bộ, công chức 2008 và các văn bản hướng dẫn, Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật cán bộ, công chức và Luật Viên chức năm 2019, Nghị định 62/2020/NĐ-CP về vị trí việc làm và biên chế công chức Thông tư số 02/2021/TT-BNV quy định mã số, tiêu chuẩn chuyên môn, nghiệp vụ và xếp lương đối với các ngạch công chức chuyên ngành hành chính và công chức chuyên ngành văn thư… Riêng đối với

viên chức, ngoài quy định tại Luật viên chức năm 2010 và các văn bản hướng dẫn, Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật cán bộ, công chức và Luật Viên chức năm 2019, chức danh nghề nghiệp là tên gọi của một nghề nghiệp trong từng lĩnh vực nghề nghiệp nhất định. Ví dụ như bác sĩ, kỹ sư, giáo viên, giảng viên, diễn viên, huấn luyện viên, bảng tàng viên,…được điều chỉnh trong nhiều văn bản pháp luật ở các nghề nghiệp khác nhau. Do đó, Bộ quản lý chức danh nghề nghiệp viên chức chuyên ngành quy định Bộ tiêu chuẩn nghiệp vụ các chức danh nghề nghiệp của viên chức thuộc ngành, lĩnh vực sự nghiệp cụ thể trong phạm vi được giao quản lý sau khi thống nhất với Bộ Nội vụ. Cho đến thời điểm hiện tại, tiêu chuẩn và mã số của nhiều chức danh nghề nghiệp đã được ban hành thành những văn bản cụ thể khác nhau theo từng lĩnh vực như ngành giáo dục, ngành y tế, ngành lao động, ngành xây dựng, ngành văn hoá, nghệ thuật, thể dục, thể thao, ngành khoa học, công nghệ …

c) Thẩm định các thông tin trong phân tích công việc

Cần kiểm tra lại thông tin đã thu thập được với những người lao động đảm nhận công việc đó và cấp quản lý trực tiếp của họ. Điều này giúp đạt được sự đồng tình của đương sự về kết quả phân tích công việc bởi vì họ có cơ hội duyệt xét lại chính công việc mà họ thực hiện. Đồng thời, do nhiều yếu tố khác nhau, những thông tin về công việc có thể không được cung cấp và thu thập một cách đầy đủ, chính xác, do đó, việc kiểm tra giúp điều chỉnh để đảm bảo tính đầy đủ, chính xác, khách quan của những thông tin liên quan đến công việc.

d) Xử lý thông tin liên quan đến công việc

Sau khi thu thập và thẩm định tính chính xác, đầy đủ của thông tin, các thông tin cần được xử lý và phân tích một cách hệ thống và toàn diện. Phân tích thông tin là việc chia nhỏ và tổng hợp thông tin theo các mục đích của việc phân tích. Ví dụ: Phân tích các nhiệm vụ: 1) Thống kê các nhiệm vụ (Liệt kê ra tất cả các nhiệm vụ đã và đang thực hiện); 2) Phân tích các nhiệm vụ: Phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của phòng và của tổ chức không? Độ phức tạp của các nhiệm vụ?

(nhiệm vụ chính/phụ, mức độ phức tạp…); Xác định tỉ trọng thời gian trung bình để hoàn thành một nhiệm vụ; Xác định các tiêu chí hoàn thành nhiệm vụ, Phân tích các năng lực cần có để thực hiện các nhiệm vụ... 3) Tổng hợp các nhiệm vụ (Sắp xếp, bố trí, nhóm các nhiệm vụ có liên quan lại với nhau) để xác định các nhiệm vụ chính, nhiệm vụ phụ, nhiệm vụ theo quy chế, nhiệm vụ ngoài quy chế, nhiệm vụ thường xuyên, nhiệm vụ đột xuất....; 4) Hiệu chỉnh các nhóm nhiệm vụ cho phù hợp với mục tiêu xác định, khoa học (logic).

3. Giai đoạn 3: Xây dựng các sản phẩm của phân tích công việc

Phân tích công việc đòi hỏi mô tả và ghi lại cụ thể mục tiêu công việc, các nhiệm vụ và hoạt động của nó, các điều kiện hoàn thành công việc, các kỹ năng, kiến thức và thái độ cần thiết để hoàn thành công việc. Phân tích công việc giúp nhà quản lý có cái nhìn bao quát về công việc. Phân tích công việc phải được tiến hành đồng bộ trong toàn bộ tổ chức. Sản phẩm cụ thể của phân tích công việc là:

- Bản mô tả công việc;
- Bản tiêu chuẩn nhân sự;
- Bản tiêu chuẩn thực hiện công việc.

a) Bản mô tả công việc

Trong các sản phẩm của quá trình phân tích công việc, thì bản mô tả công việc là nền tảng quan trong nhất. Không có một chuẩn mực thống nhất cho bản mô tả công việc mà tùy thuộc vào cách sử dụng bản mô tả công việc để xác định các thông tin trên bản mô tả công việc.

Bản mô tả công việc là một tài liệu cung cấp thông tin liên quan đến các công tác cụ thể, các nhiệm vụ và trách nhiệm của công việc; mô tả liệt kê chính xác, xúc tích những điều mà người lao động phải thực hiện; chỉ rõ làm cái gì, làm thế nào, và các điều kiện để thực thi được các nhiệm vụ đó.

Tóm lại có thể hiểu Bản mô tả công việc là văn bản nêu ra các nhiệm vụ và trách nhiệm liên quan tới một công việc được giao và những điều kiện để thực hiện được nhiệm vụ đó.

Bản mô tả công việc phải được viết bằng ngôn ngữ đơn giản, tạo ra sự so sánh với các công việc khác và dễ hiểu đối với người giao cũng như người nhận công việc đó.

Do đặc thù về quy mô, trình độ và cách thức tổ chức của các tổ chức đặc biệt đối với các tổ chức hành chính nhà nước và do mục đích phân tích công việc khác nhau nên trong thực tế không có biểu mẫu thống nhất cho bản mô tả công việc. Tuy nhiên, một bản mô tả công việc thường phải có các vấn đề chính sau:

- Thông tin chung về công việc: tên công việc, mã số công việc; mã ngạch, bậc, nhân viên thực hiện, người quản lý...;

- Tóm tắt về công việc: mô tả vắn tắt vì sao có chức danh này trong tổ chức. Người thực hiện công việc đó cần đảm bảo cho tổ chức đạt mục tiêu gì;

- Nhiệm vụ, trách nhiệm, quyền hạn khi thực hiện công việc;

- Các mối quan hệ trong quá trình thực hiện công việc;

- Điều kiện thực hiện công việc.

Trong một bản mô tả công việc có thể bao gồm một số nội dung chính sau:

Tên tổ chức ……

Chức vụ: ……..

Phòng/ bộ phận: .....

Nơi làm việc: .....

Báo cáo cho: .....

Mục đích công việc: .....

Phạm vi công việc: .....

Nhiệm vụ và trách nhiệm: .....

Mối quan hệ trong quá trình thực hiện công việc: .....

Điều kiện thực hiện công việc: .....

Về nguyên tắc trong quản lý nguồn nhân lực, bất cứ một người lao động trong tổ chức khi đảm nhận công việc đều phải có "bản mô tả công việc" để nhân viên hiểu rõ công việc mà mình đảm nhận, thực hiện được mục tiêu đề ra, từ đó học thực

hiện công việc dễ dàng hơn và giúp nhà quản lý theo dõi kiểm tra được quá trình thực hiện công việc của nhân viên.

Bản mô tả công việc là một cẩm nang rất quan trọng cho nhiều người trong tổ chức. Đó là:

- Những nhà quản lý các cấp, đặc biệt là các nhà quản lý trực tiếp;
- Những người liên quan đến lập kế hoạch nguồn nhân lực cho tổ chức;
- Những người làm công việc việc tuyển dụng;
- Những người làm công việc liên quan đến đào tạo, đào tạo;
- Những người liên quan đến chính sách đãi ngộ, khen thưởng;
- Những người được giao đảm nhận các loại công việc.

Khi tất cả những người kể trên có được bản mô tả công việc cũng như bản tiêu chuẩn nhân sự thực hiện công việc đó thì hoạt động quản lý tổ chức nói chung và quản lý nguồn nhân lực nói riêng sẽ đạt được kết quả. Phân tích công việc sẽ thực sự là chìa khóa vàng cho sự thành công của tổ chức.

Trong thực tiễn có thể sử dụng ghép bản tiêu chuẩn nhân sự, bản tiêu chuẩn thực hiện công việc vào trong bản mô tả công việc và sử dụng một sản phẩm duy nhất của phân tích công việc là bản mô tả công việc.

b) Bản tiêu chuẩn nhân sự

Bản tiêu chuẩn nhân sự thực hiện công việc là bản liệt kê các đòi hỏi của công việc đối với người thực hiện như: kiến thức, kỹ năng, kinh nghiệm, trình độ giáo dục và đào tạo cần thiết, các đặc trưng về thể lực tinh thần và các yêu cầu cụ thể khác. Đây là những tiêu chuẩn mà người được bố trí đảm nhận công việc cần phải có để thực thi công việc hiệu quả.

Về nguyên tắc, bản tiêu chuẩn nhân sự đảm nhận công việc được xây dựng dựa trên bản mô tả công việc hay nói khác đi bản mô tả công việc là sản phẩm tiên quyết để có bản tiêu chuẩn chức danh, vị trí, nhân sự thực hiện công việc.

Khi xây dựng tiêu chuẩn nhân sự thực hiện công việc hay tiêu chuẩn chức danh cần chú ý phân biệt:

- Những tiêu chuẩn cần có chung;

- Những tiêu chuẩn cần có để thực thi tốt công việc được giao.

Hay trên thực tế có thể hiểu là cần phân biệt giữa những gì cần phải có và những gì có thể có đối với nhân sự đảm nhận công việc. Những gì cần phải có chính là những tiêu chuẩn gắn với công việc và thiếu nó công việc sẽ khó hoàn thành tốt. Những gì có thể có được coi như là những yếu tố bổ sung, coi như điều kiện "hỗ trợ".

Trong thực tế, khi xây dựng các tiêu chuẩn chức danh, các tổ chức nhà nước thường chỉ tập trung vào những tiêu chuẩn chung, ít quan tâm đến tiêu chuẩn "công việc".

Do các công việc rất đa dạng nên các yêu cầu đối với nhân sự đảm nhận công việc rất đa dạng. Một bản mô tả tiêu chuẩn nhân sự thực hiện công việc hay hay tiêu chuẩn chức danh có thể gồm các loại thông tin sau:

- Trình độ văn hóa, chuyên môn, trình độ ngoại ngữ có liên quan đến công việc;

- Kinh nghiệm công tác;

- Những kỹ năng cơ bản;

- Các phẩm chất cá nhân cần thiết để bảo đảm thực hiện công việc thành công như tính trung thực, khả năng hòa đồng với mọi người, tham vọng, sở thích …;

- Những đòi hỏi đặc biệt.

Trong tổ chức hành chính nhà nước có nhiều vị trí rất khó lượng hóa tiêu chuẩn, do đó khi xây dựng bản mô tả công việc, bản tiêu chuẩn nhân sự thực hiện công việc, bản tiêu chuẩn thực hiện công việc thường rất khó nên thường rơi vào tình trạng quy định chung chung không cụ thể. Trong xu hướng quản lý nguồn nhân lực theo năng lực như hiện nay thì xây dựng bản tiêu chuẩn nhân sự thực hiện công việc cho từng vị trí việc làm sẽ góp phần quan trọng cho lãnh đạo, quản lý và nhân viên.

c) Bản tiêu chuẩn thực hiện công việc

Bản tiêu chuẩn thực hiện công việc là văn bản thể hiện hệ thống chỉ tiêu phản ảnh các yêu cầu về số lượng và chất lượng của sự hoàn thành các nhiệm vụ được quy định trong bản mô tả công việc.

Bản tiêu chuẩn thực hiện công việc sẽ là cơ sở để đánh giá thực thi nhiệm vụ của người lao động chính xác hơn.

Đối với các công việc sản xuất, tiêu chuẩn thực hiện thường gắn liền với thực hiện định mức lao động và các tiêu hao liên quan, kèm với đó là hệ thống các khuyến khích vượt mức. Trong tổ chức hành chính nhà nước nhiều công việc rất khó có thể lượng hóa. Điều này gây không ít khó khăn cho quá trình phân tích công việc và định mức đối với các công việc cụ thể. Ở Việt Nam, cùng với xu thế cải cách công vụ hiện nay, Luật Cán bộ, công chức ban hành năm 2008 cho phép việc quản lý công chức theo vị trí việc làm. Điều này đòi hỏi các tổ chức hành chính nhà nước phải phân tích công việc và xây dựng được các định mức công việc làm cơ sở cho việc định biên, tuyển dụng, đánh giá, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức.

4. Giai đoạn 4: Lấy ý kiến các bên liên quan

Sau khi các tài liệu sản phẩm của hoạt động phân tích công việc đã được lập, cần phải gửi các sản phẩm đó đến các bên liên quan quan. Việc lấy ý kiến các bên liên quan có thể tiến hành dưới nhiều hình thức như: trao đổi trực tiếp, thông qua văn bản, họp, hội thảo v.v... Một mặt, phải xác minh mức độ rõ ràng của các tài liệu phân tích công việc được đưa ra, kiểm tra xem có dễ hiểu đối với các nhân viên và thủ trưởng trực tiếp của họ không (đặc biệt là nhân viên có nhận ra mình và công việc của mình các các tài liệu phân tích công việc đươc đưa ra hay không). Mặt khác, cần kiểm tra để không bỏ sót nội dung nào liên quan đến công việc trong quá trình phân tích. Việc lấy ý kiến của các bên liên quan sẽ giúp bổ sung, hoàn thiện danh mục các nội dung trong các tài liệu sản phẩm phân tích công việc trước khi ban hành chính thức.

5. Giai đoạn 5: Thông qua sản phẩm của phân tích công việc

Sau giai đoạn lấy ý kiến các bên liên quan và tiến hành bổ sung, hoàn thiện các bản thảo sản phẩm của phân tích công việc, các sản phẩm cuối cùng phải được phê chuẩn của lãnh đạo để ban hành, công khai (trên trang web của cơ quan), gửi cho nhân viên và các bộ phận có liên quan để lưu trữ và thực hiện. Các sản phẩm của phân tích công việc sẽ chính thức trở thành công cụ thực sự của hoạt động quản lý, điều hành công việc, quản lý người thực thi công việc, như: tuyển dụng, phân công, giao việc, lập kế hoạch thực hiện công tác, đánh giá, quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực của tổ chức.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Thực hành phương pháp phỏng vấn trong thu thập thông tin phân tích công việc.

2. Trình bày ứng dụng của phân tích công việc trong hoạt động tổ chức thực thi công việc và trong quản lý nguồn nhân lực.

3. Sản phẩm của phân tích công việc gồm những văn bản nào? Nội dung cơ bản của những văn bản này.

4. Thực hành xây dựng bản mô tả công việc, bản tiêu chuẩn nhân sự, bản tiêu chuẩn thực hiện công việc cho vị trí việc làm học viên đang đảm nhận?

5. Đề xuất giải pháp áp dụng kỹ năng phân tích công việc tại tổ chức anh, chị đang công tác.

TÀI LIỆU THAM KHẢO DÀNH CHO HỌC VIÊN

1. Christian Batal (2002), Quản lý nguồn nhân lực trong khu vực nhà nước, NXB Chính trị Quốc gia.

2. Học viện Hành chính Quốc gia (2021). Kỹ năng quản lý và điều hành tổ chức công (Sách chuyên khảo). NXB Bách khoa Hà Nội.

3. Phạm Đức Chính (2014), Kỹ năng quản lý hành chính, NXB Chính trị Quốc gia.

4. Nguyễn Ngọc Nhã Thư, Xây dựng mô hình quản lý công việc, NXB Lao Động, 2010.

5. Tạ Ngọc Hải (2015), Phương pháp xác định vị trí việc làm trong các cơ quan hành chính nhà nước, Đề tài khoa học cấp Bộ, Bộ Nội vụ.

Chuyên đề 2

KỸ NĂNG LẬP VÀ THỰC HIỆN KẾ HOẠCH CÔNG VIỆC

I. TỔNG QUAN VỀ LẬP KẾ HOẠCH CÔNG VIỆC

Trong một ngày làm việc, mỗi công chức có quá nhiều công việc cần phải triển khai, quá nhiều mục tiêu cần phải hoàn thành… khiến cho rất khó để có thể sắp xếp và hoàn thành được tất cả mọi việc cùng một lúc. Lập kế hoạch sẽ giúp cán bộ công chức giải quyết cơ bản được hầu hết những vấn đề đó. Lập kế hoạch giúp cho công việc trở nên có thứ tự hơn, được giải quyết theo mức độ từ rất quan trọng nhất đến ít quan trọng hơn. Đây là một kỹ năng cần thiết với công việc của mỗi người, nhất là với người cán bộ công chức, viên chức đang làm việc trong các cơ quan nhà nước.

1. Mục đích, yêu cầu của lập kế hoạch công việc

a) Khái niệm Lập kế hoạch công việc

Đứng trên góc độ của một tổ chức, kế hoạch là tổng thể các mục tiêu, các nhiệm vụ cũng như các giải pháp và nguồn lực mà tổ chức có thể sử dụng để đạt được mục tiêu của tổ chức.

Xét trên góc độ cá nhân, kế hoạch được hiểu là những dự định trong tương lai, những việc cần làm, dự kiến sẽ làm trong tương lai, đồng thời những cách làm, cách thức để thực hiện được những nhiệm vụ đã đặt ra.

Lập kế hoạch là quá trình nhằm xác định mục tiêu, vạch ra các phương án và các nguồn lực để thực hiện mục tiêu trong tương lai.

Trên thực tế, có nhiều quan điểm, cách tiếp cận khác nhau trong lập kế hoạch nhưng có hai cách lập kế hoạch chính đó là lập kế hoạch dựa trên những gì mình có và lập kế hoạch theo những gì mình muốn. Dù lập kế hoạch theo cách nào thì trước khi lập kế hoạch, người lập kế hoạch cần xác định rõ mục tiêu lập kế hoạch để làm gì, cách thực hiện như thế nào và cần phương tiện, nguồn lực gì để tiến hành nhiệm vụ đó.

Kỹ năng lập kế hoạch là kỹ năng sắp xếp mọi công việc theo mức độ gắn với một khoảng thời gian nhất định. Kỹ năng này nhằm mục đích giúp cán bộ công chức dễ dàng kiểm soát được thời gian và hiệu quả công việc.

b) Mục đích của việc lập kế hoạch công việc

- Lập kế hoạch để hiểu rõ mục đích, kết quả công việc

Thông qua công tác lập kế hoạch, công chức sẽ hiểu rõ mục tiêu của công việc là gì, kết quả muốn đạt được đến đâu, từ đó vạch ra những hành động để đi đến đích.

- Lập kế hoạch nhằm quản lý thời gian hiệu quả

Trong bản kế hoạch được lập ra đã có mục tiêu và thời gian thực hiện từng nội dung công việc, mỗi người khi thực hiện kế hoạch sẽ cố gắng đạt được mục tiêu đề ra trong bản kế hoạch. Đây là người giám sát vô hình luôn thúc giục mỗi cá nhân trong tổ chức phải hoàn thành công việc trong khoảng thời gian nhất định.

Giới hạn thời gian hoàn thành từng nội dung công việc càng chi tiết thì càng hiệu quả để từ đó mỗi công chức sẽ sắp xếp công việc và thời gian khoa học, hợp lý, tránh chồng chéo để thực hiện công việc đã đề ra.

- Lập kế hoạch nhằm tăng tính trách nhiệm với công việc

Mỗi cá nhân trong tổ chức khi được phân công công việc sẽ tự mình lập ra những kế hoạch để hoàn thành công việc cho riêng mình. Mỗi người sẽ nỗ lực để đóng góp vào công việc chung của tổ chức, hoàn thành công việc theo đúng thời hạn để đảm bảo công việc chung của tổ chức, thể hiện tinh thần trách nhiệm của mình với công việc chung của tổ chức.

- Lập kế hoạch nhằm sử dụng tốt nhất các nguồn lực

Lập kế hoạch là vạch ra những công việc cụ thể và các điều kiện, nguồn lực cho từng công việc, khi đó sẽ sắp xếp các nguồn lực (sức khỏe, tài chính, phương tiện kỹ thuật, máy móc,...) sao cho phù hợp vì tất cả các nguồn lực hạn chế, từ đó tránh sự trùng lặp, lãng phí hay sử dụng không hiệu quả nguồn lực.

- Lập kế hoạch nhằm ứng phó linh hoạt với những tình huống bất định

Khi vạch ra những công việc cần hoàn thành trong tương lai tức là đưa ra những phương án dự phòng cho những tình huống bất định. Phương án dự phòng rủi ro sẽ giúp mỗi người ứng phó hiệu quả hơn trong những tình huống không mong muốn xảy ra trong tương lai.

c) Yêu cầu của lập kế hoạch công việc

- Kế hoạch công việc của cá nhân phải phù hợp với kế hoạch công việc chung của tổ chức.

Dựa vào kế hoạch chung của tổ chức/đơn vị cũng như những nhiệm vụ được phân công, mỗi người sẽ lập kế hoạch hành động cho cá nhân mình nhằm triển khai có hiệu quả những công việc chung của tổ chức.

- Nội dung của kế hoạch cần chỉ rõ danh mục những công việc dự kiến, nguồn lực (thời gian, tiền bạc,…) và phải thể hiện rõ các mục tiêu, nhiệm vụ, biện pháp và tiến độ cụ thể đối với từng việc.

- Các công việc phải được sắp xếp có hệ thống, có trọng tâm, trọng điểm

Nên sắp xếp các công việc theo mức độ quan trọng hay ít quan trọng, khẩn cấp hay không khẩn cấp để bố trí thời gian, công sức, tiền của sao cho phù hợp

- Các kế hoạch phải cân đối và ăn khớp với nhau.

Khi thực hiện nhiệm vụ của cơ quan/tổ chức cùng một thời điểm người viên chức có thể phải lập nhiều loại kế hoạch, tuy nhiên các kế hoạch này cần cân đối và thống nhất với nhau, tránh trường hợp các kế hoạch chồng chéo, mâu thuẫn nhau.

- Phải đảm bảo tính khả thi, tránh ôm đồm quá nhiều công việc.

Tính khả thi trong lập và thực hiện kế hoạch thể hiện sự phù hợp giữa mục tiêu và nguồn lực, tránh trường hợp đưa ra mục tiêu quá cao hoặc quá nhiều trong khi nguồn lực, điều kiện của bản thân có giới hạn

2. Các loại kế hoạch công việc

Có nhiều loại kế hoạch công việc, phân theo tiêu chí khác nhau sẽ có các loại kế hoạch công việc khác nhau:

Có các loại kế hoạch phổ biến như:

- Phân loại theo khuôn khổ thời gian:

Theo khuôn khổ thời gian, kế hoạch được phân thành kế hoạch dài hạn, trung hạn và ngắn hạn.

+ Kế hoạch dài hạn:

Kế hoạch dài hạn là kế hoạch xác định các phương hướng và nội dung có tính chất chiến lược; Là bản kế hoạch trong đó có những định hướng lớn, thể hiện hình ảnh hiện thực trong tương lai mà cá nhân mong muốn đạt tới và các giải pháp chiến lược để đạt được trên cơ sở khả năng hiện tại, đảm bảo cho cá nhân có được sự phát triển vượt bậc.

Kế hoạch dài hạn thường có thời gian thực hiện từ 5 năm trở lên, như: Kế hoạch 5 năm, 7 năm, 10 năm, 15 năm…

+ Kế hoạch trung hạn:

Là kế hoạch có thời gian thực hiện từ trên một năm đến dưới 5 năm, như: kế hoạch 2 năm, 3 năm, 5 năm.

Kế hoạch trung hạn là kế hoạch có nội dung cụ thể thể hiện các phương hướng, chiến lược của chương trình, kế hoạch dài hạn; Là cụ thể hóa kế hoạch chiến lược, đưa ra các thay đổi quan trọng trong giai đoạn kế hoạch của cá nhân/tổ chức.

+ Kế hoạch ngắn hạn:

Kế hoạch ngắn hạn là kế hoạch có lịch trình làm việc cụ thể hoá các nội dung và biện pháp của kế hoạch trung hạn. Là kế hoạch có thời gian thực hiện từ 01 năm trở xuống. Kế hoạch ngắn hạn được phân chia cụ thể như sau:

Kế hoạch năm: xác định mục tiêu, chỉ tiêu, các hoạt động của cá nhân trong một năm nhất định.

Kế hoạch quý: Để triển khai kế hoạch công tác năm. Loại kế hoạch công tác này có tính cụ thể hơn kế hoạch năm.

Kế hoạch tháng: Là cụ thể hóa những mục tiêu của kế hoạch quý. Nó thể hiện những công việc phải làm trong tháng.

Kế hoạch tuần: Để xác định cụ thể chính xác các hoạt động cần làm trong tuần của người công chức, viên chức.

Kế hoạch ngày: Cho biết chi tiết những công việc phải triển khai trong ngày.

- Phân loại theo phạm vi hoạt động:

Theo cách phân loại này, kế hoạch được chia thành kế hoạch chiến lược, kế hoạch tác nghiệp.

+ Kế hoạch chiến lược:

Là loại kế hoạch đề cập đến các mục tiêu có tính tổng quát cao, thường là kế hoạch dài hơi, xác định trong thời gian dài, có mục tiêu dài hạn. Loại kế hoạch này có tầm bao quát nhiều khía cạnh khác nhau của cá nhân/tổ chức và định hướng chung cho sự phát triển chung của cơ quan, tổ chức. Do vậy loại kế hoạch này thường do các nhà lãnh đạo cấp cao của tổ chức thiết kế và gắn với công việc chung của tổ chức.

+ Kế hoạch tác nghiệp:

Là loại kế hoạch cụ thể các mục tiêu của kế hoạch chiến lược thành những mục tiêu cụ thể, chỉ ra chính xác những việc cần phải làm và cách thức tiến hành các công việc đó. Kế hoạch tác nghiệp nhằm mục đích bảo đảm cho mọi người trong tổ chức đều hiểu về các mục tiêu của tổ chức và xác định rõ ràng trách nhiệm của họ trong việc thực hiện mục tiêu chung đó và các hoạt động cần được tiến hành ra sao để đạt được những kết quả dự định trước. Đối với vị trí và công việc của chuyên viên chính, kế hoạch tác nghiệp thường được sử dụng phổ biến hơn so với kế hoạch chiến lược.

- Phân loại theo mức độ thường xuyên hay đột xuất

Theo cách phân loại này, kế hoạch được chia thành các loại:

+ Kế hoạch thường xuyên: Là những kế hoạch được xây dựng để sử dụng nhiều lần, dành cho những hoạt động thường xuyên lặp lại của cá nhân/tổ chức, như: chính sách, thủ tục, quy tắc…

+ Kế hoạch đột xuất: Là những kế hoạch được xây dựng sử dụng 1 lần, dành cho những hoạt động đột xuất, ít lặp lại của cá nhân/tổ chức, như: chương trình, dự án, ngân quỹ…

- Phân loại theo mức độ định hướng hay cụ thể:

Theo tiêu chí này, kế hoạch chia thành: kế hoạch định hướng và kế hoạch cụ thể. Bằng trực giác, khó có thể khẳng định kế hoạch nào là cụ thể, hay nói cách khác mọi kế hoạch đều là kế hoạch định hướng. Tuy nhiên, khi đi sâu nghiên cứu các kế hoạch theo tính cụ thể, có thể phân các kế hoạch thành kế hoạch định hướng và kế hoạch cụ thể.

+ Kế hoạch cụ thể có các mục tiêu xác định rõ ràng và không cần giải thích thêm, không có sự mơ hồ, không có sự hiểu nhầm. Ví dụ, hàng năm đào tạo, bồi dưỡng cho 100 cán bộ, công chức, thì có thể thiết lập các thủ tục cụ thể, phân bổ ngân sách và kế hoạch hoạt động để đạt mục tiêu đó. Những nội dung đó thể hiện trong các bản kế hoạch cụ thể. Kế hoạch cụ thể đòi hỏi phải rõ ràng và thường không tồn tại khả năng phán xét của người thực hiện.

+ Khi độ không chắc chắn cao, sẽ đòi hỏi người thực hiện duy trì tính linh hoạt để ứng phó với những thay đổi không lường trước, trong trường hợp này thường lập kế hoạch định hướng. Kế hoạch định hướng xác định những chỉ dẫn cơ bản, không xác định những mục tiêu hoặc các đường lối hành động cụ thể.

- Phân loại theo lĩnh vực: Theo tiêu chí này, kế hoạch công việc có thể chia thành kế hoạch nghiên cứu, kế hoạch giảng dạy, kế hoạch tổ chức hội nghị…

3. Căn cứ lập kế hoạch công việc và các yếu tố ảnh hưởng chất lượng kế hoạch công việc

a) Căn cứ lập kế hoạch công việc

Khi lập kế hoạch công việc, người lập kế hoạch cần dựa vào một số căn cứ sau:

- Căn cứ vào chủ trương, kế hoạch chung của cấp trên;

- Căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của phòng/ban nơi cá nhân đang làm việc: giúp việc xây dựng nội dung chương trình, kế hoạch công tác không bị chệch hướng;

- Căn cứ vào phương hướng công tác của tổ chức đã được xác định phù hợp với phương hướng chung;

- Căn cứ vào tình hình thực tế thực thi công vụ, vào các nguồn lực hiện có của cá nhân/tổ chức;

- Căn cứ vào nhiệm vụ được phân công.

Ngoài ra, tổ chức còn có thể căn cứ vào một số nội dung khác để xây dựng kế hoạch cho cá nhân/tổ chức mình theo thời gian, phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh cụ thể.

b) Các yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng kế hoạch công việc

Chất lượng bản kế hoạch công việc chịu tác động của nhiều yếu tố, trong đó có cả yếu tố chủ quan và yếu tố khách quan.

Yếu tố chủ quan:

- Trình độ, kinh nghiệm, kỹ năng của bản thân người lập kế hoạch, bao gồm:

+ Sự hiểu biết kiến thức về các vấn đề kinh tế, văn hóa, xã hội…;

+ Có kỹ năng về nhận thức, hoạch định, có tầm nhìn xa trông rộng;

+ Có khả năng tổng hợp và phân tích vấn đề.

Từ đó giúp người lập kế hoạch hiểu được các thành phần của một bản kế hoạch và mối quan hệ giữa các thành phần đó, để ra được một bản kế hoạch hợp lý, có tính khả thi và độ linh hoạt cao.

- Thông tin để lập kế hoạch

+ Có đầy đủ và đáng tin cậy không;

+ Có cập nhật không;

Thông tin chính là cơ sở để dự báo trước các tình huống, khả năng có thể xảy ra và đề ra các biện pháp khắc phục

- Thời gian lập kế hoạch

Thời gian lập kế hoạch cũng quyết định đến chất lượng bản kế hoạch, nếu lập trong thời gian quá gấp thì chất lượng bản kế hoạch có thể không cao

- Phương pháp (quy trình) lập kế hoạch

+ Các bước lập kế hoạch có logic không?

+ Cơ sở, căn cứ để lập có đầy đủ không?

- Nguồn lực cho việc lập kế hoạch công việc cũng ảnh hưởng đến nội dung và chất lượng của kế hoạch (nhân lực, kinh phí, cơ sở vật chất, máy móc trang thiết bị, mạng internet, công nghệ thông tin...)

Yếu tố khách quan:

- Kế hoạch định hướng của phòng/ban/đơn vị

- Hệ thống các văn bản quy định của nhà nước cũng như những quy chế, nội quy của đơn vị/tổ chức.

II. CÁC BƯỚC LẬP KẾ HOẠCH CÔNG VIỆC

1. Xác định mục tiêu, yêu cầu của công việc

Xác định mục tiêu kế hoạch là việc thiết lập các mục tiêu của kế hoạch một cách cụ thể, có tính thực tế, có khả năng đạt được, có thể đo lường và khuôn khổ thời gian thực hiện.

Sau khi đánh giá điều kiện cụ thể (tiềm năng và thực trạng của cá nhân), bước tiếp theo là xác định tầm nhìn và mục tiêu mà cá nhân mong muốn đạt được. Tầm nhìn không phải là mục tiêu mà là ý tưởng mục tiêu của cá nhân, là trạng thái có thể đạt được trong điều kiện thuận lợi nhất. Tầm nhìn là ý tưởng chung, là viễn cảnh mà cá nhân có thể đạt được nếu đảm bảo được những điều kiện thực hiện kế hoạch như mong muốn. Xác định tầm nhìn là cơ sở cho xác định hướng đi đúng cho quá trình phát triển của cá nhân. Xác định tầm nhìn đúng sẽ hỗ trợ cho việc xây dựng mục tiêu, nhiệm vụ cũng như các quyết định kế hoạch một cách chính xác hơn; hỗ trợ việc liên kết hoạt động của con người theo một hướng thống nhất, là cơ sở liên kết các ý tưởng của các bên tham gia vào một khung giá trị.

Xác định mục tiêu thực chất là trả lời câu hỏi: "Chúng ta muốn đi đến đâu?" trong những điều kiện cụ thể của mình. Mục tiêu kế hoạch thường có cả phần định tính và phần định lượng. Phần định lượng của mục tiêu có thể được đo lường một cách chính xác cả về lượng và chất thông qua các tiêu chí cụ thể.

Mục tiêu kế hoạch phải bảo đảm 5 yêu cầu (SMART) sau:

S- Specific: Mục tiêu mang tính cụ thể, đặc thù. Để thiết lập mục tiêu cụ thể, cần trả lời các câu hỏi sau:

+ Cái gì: công việc/nhiệm vụ cần hoàn thành là gì?

+ Ai: ai tham gia?

+ Ở đâu: xác định rõ ràng không gian thực hiện.

+ Khi nào: thiết lập khuôn khổ thời gian.

+ Tại sao: những lý do cụ thể, mục đích hoặc lợi ích của việc hoàn thành mục tiêu.

Ngoài ra, phải thường xuyên xem xét (cập nhật) lại các mục tiêu sao cho phù hợp với nhiệm vụ, công việc được giao, có thể bằng các câu hỏi:

+ Các mục tiêu này có còn thực tế không?

+ Các mục tiêu này có còn phù hợp không?

+ Các mục tiêu này có còn liên quan không?

+ Nếu bỏ các mục tiêu này có ảnh hưởng đến người khác không?

M - Measurable: Mục tiêu mang tính định lượng, có thể xác định chính xác và đo lường được. Tính định lượng của mục tiêu thể hiện:

+ Thiết lập hệ thống mục tiêu chính xác để đo lường sự tiến triển hướng tới đạt từng mục tiêu cụ thể.

+ Trả lời các câu hỏi bao nhiêu?

+ Chúng ta làm thế nào để biết khi nào mục tiêu hoàn thành.

A - Achievable: Có thể đạt được trên thực tế, phù hợp với năng lực và trình độ của cá nhân.

Tính có thể đạt được thể hiện:

+ Đảm bảo mục tiêu đặt ra có khả năng thực hiện được nếu không sẽ dễ dàng mất tự tin và nản lòng. Tuy nhiên đừng đưa ra những mục tiêu quá đơn giản hoặc dễ dàng đạt được, khi đó chúng ta sẽ chủ quan và không cố gắng. Một mục tiêu tốt là mục tiêu có tính thử thách nhưng phải thực tế để cân bằng mọi thứ khiến chúng ta nâng cao khả năng và mang lại hài lòng lớn nhất cho bản thân.

+ Xác định được các cách thức để đạt mục tiêu: phát triển các thái độ, năng lực, khả năng tài chính.

+ Lập kế hoạch cho những bước đi một cách rõ ràng và thiết lập một khuôn khổ thời gian cho phép để thực hiện những bước công việc đó.

R - Realistic: Mang tính thực tiễn, phù hợp với tình hình thực tế.

Tính thực tế thể hiện:

+ Mục tiêu phải khách quan hướng tới điều mà chúng ta sẽ và có khả năng thực hiện.

+ Mục tiêu có thể vừa cao, vừa thực tế.

+ Có niềm tin sẽ hoàn thành mục tiêu.

+ Đã hoàn thành trong quá khứ hoặc xác định được những điều kiện cần thiết để hoàn thành mục tiêu đó.

T - Timebound: Có hạn định về mặt thời gian, chỉ tiêu liên quan đến một giai đoạn, khoảng thời gian nhất định.

Tính giới hạn về thời gian thể hiện:

+ Mỗi mục tiêu cần xác định khoảng thời gian cần thiết để hoàn thành.

+ Thời gian hoàn thành công việc có thể là 1 ngày, 1 tuần, 1 tháng, 3 tháng, 6 tháng hoặc 1 năm.

+ Các khung thời gian chính là các mốc để mỗi chúng ta xác định các hành động đánh giá và đưa ra những biện pháp điều chỉnh.

2. Xác định thời gian, thứ tự ưu tiên các công việc

Ở giai đoạn này cần sắp xếp các đầu việc theo thứ tự ưu tiên (ma trận Dwight D. Eisenhower). Những việc quan trọng ưu tiên hoàn thành trước theo trình tự thời

gian, đối tượng phân công. Việc sắp xếp này sẽ góp phần loại bỏ những công việc không phù hợp, không quan trọng, tiết kiệm nguồn lực, đạt được mục tiêu hiệu quả.

Có 4 loại công việc thường xuất hiện trong bản kế hoạch công việc:

- Công việc quan trọng và khẩn cấp
- Công việc không quan trọng nhưng khẩn cấp
- Công việc quan trọng nhưng không khẩn cấp
- Công việc không quan trọng và không khẩn cấp

Những việc quan trọng sẽ tạo ra những giá trị dài hạn và giúp mọi người tiến gần đến mục tiêu của mình. Những việc khẩn cấp thường cần mọi người giải quyết lập tức và ảnh hưởng đến nhiều người. Người sử dụng cần phân biệt được tiêu chí quan trọng và khẩn cấp để tránh tốn quá nhiều thời gian vào các việc không cần thiết và sắp xếp thứ tự không khoa học. Những việc quan trọng cần làm thường ảnh hưởng đến mục tiêu và định hướng cá nhân. Trái lại, những việc khẩn cấp thì sẽ ảnh hưởng đến nhiều người, cụ thể như gửi tin nhắn, viết email, gọi điện…

Để có thể sử dụng thời gian một cách hiệu quả với hiệu suất làm việc cao nhất thì người chuyên viên chính cần phải dành thời gian cho những việc quan trọng chứ không phải vào những việc khẩn cấp. Việc quan trọng thường ít khẩn cấp và việc khẩn cấp ít khi quan trọng. Để làm được điều này cũng như để giảm tải áp lực trong công việc, không bị căng thẳng bởi các hạn chót, trước hết, người chuyên viên chính phải phân biệt rõ:

+ Việc quan trọng là những việc mà sau khi được hoàn thành sẽ tạo ra kết quả giúp tiến gần hơn với mục tiêu đã đặt ra, bất kể đó là mục tiêu cá nhân hay trong công việc. Cụ thể hơn, kết quả của việc quan trọng đóng góp trực tiếp vào các nhiệm vụ/công việc được giao, đáp ứng mục tiêu mang tính chất dài hạn.

+ Việc khẩn cấp, gấp gáp thường đòi hỏi phải được xử lý ngay không trì hoãn; song thường ít mang lại hiệu quả cho công việc, chẳng hạn như gửi email, gọi điện, tin nhắn mới...

Khi phân biệt được việc nào quan trọng và việc nào khẩn cấp, người chuyên viên chính sẽ khắc phục được thói quen tập trung vào những công việc không quan trọng nhưng khẩn cấp, trong khi đó không dành đủ thời gian để làm những việc quan trọng, cần thiết cho thành công trong tương lai.

Các bước lập kế hoạch công việc theo Ma trận Eisenhower:

Bước 1: Lập danh sách đầy đủ những công việc cần làm và tránh bỏ sót, dư thừa.

Bước 2: Suy nghĩ kỹ và sắp xếp từng công việc vào 4 nhóm sau:

Việc khẩn cấp, quan trọng.

Việc quan trọng, không khẩn cấp.

Việc khẩn cấp, không quan trọng.

Việc không quan trọng, không khẩn cấp.

Bước 3: Bắt đầu làm việc theo thứ tự ưu tiên các nhóm

Cấp độ 1 – Việc khẩn cấp và quan trọng.

Cấp độ 2 – Việc quan trọng, không khẩn cấp.

Cấp độ 3 – Việc khẩn cấp, không quan trọng.

Cấp độ 4 – Việc không quan trọng, không khẩn cấp.

Muốn sử dụng ma trận Eisenhower một cách hiệu quả thì cần lưu ý một số điểm sau:

+ Khi nghĩ ra những việc cần làm thì nên ghi chú lại ngay.

+ Tự đặt câu hỏi cho bản thân về công việc đầu tiên phải làm.

+ Mỗi nhóm chỉ nên có nhiều nhất 8 công việc.

+ Chỉ thêm nhiệm vụ mới sau khi giải quyết xong công việc quan trọng nhất.

+ Đời sống cá nhân và công việc cùng sử dụng 1 ma trận.

+ Lập ma trận cho ngày là có hiệu quả hơn lập cho tuần hoặc tháng.

+ Luôn tập trung, tránh bị những yếu tố bên ngoài tác động.

+ Lập danh sách việc cần làm cho hôm sau vào buổi tối sau khi hoàn thành công việc trong ngày để có thể thoải mái thư giãn tâm trí.

+ Luôn biết bản thân cần làm gì.

3. Phân bổ nguồn lực theo yêu cầu của công việc

Một phần quan trọng trong lập kế hoạch và tổ chức công việc là bố trí và phân bổ nguồn lực. Trên cơ sở các nội dung công việc được phân công, mỗi cá nhân xem xét cần phải chuẩn bị nguồn lực gì khi tiến hành triển khai công việc đó. Các nguồn lực cần có gồm: sức khỏe, tài chính, thiết bị máy móc, công nghệ, quy trình,...

Nguồn nhân lực: cá nhân hay nhóm tham gia vào công việc, yêu cầu về năng lực, trình độ của từng cá nhân.

Nguồn lực vật chất: phòng làm việc, các trang thiết bị như máy tính, máy in, âm thanh, ánh sáng và các phương tiện vật chất kỹ thuật khác.

Nguồn lực tài chính: xác định mức chi tài chính cần thiết cho các nhóm hoạt động cụ thể và toàn bộ quá trình khi thực hiện kế hoạch.

Xác định thời gian thực hiện: sau khi xác định được các nguồn lực cần thiết, chúng ta có thể dự kiến thời gian tiến hành các hoạt động.

Việc xác định và phân bổ nguồn lực phải đáp ứng các yêu cầu hoàn thành công việc nhằm đạt được mục tiêu đặt ra, tức là đảm bảo sự cân đối giữa mục tiêu, yêu cầu và nguồn lực.

III. KỸ THUẬT HỖ TRỢ LẬP KẾ HOẠCH CÔNG VIỆC

1. Kỹ thuật phân tích môi trường bên trong và bên ngoài (SWOT)

Phương pháp phân tích SWOT là phương pháp phân tích môi trường bên trong và bên ngoài của tổ chức có tác động đến bản kế hoạch công việc. Phân tích điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức trong quá trình xây dựng kế hoạch công việc của đơn vị.

SWOT là tập hợp viết tắt những chữ cái đầu tiên của các từ tiếng Anh: Strengths (Điểm mạnh), Weaknesses (Điểm yếu), Opportunities (Cơ hội) và Threats (Nguy cơ, thách thức). Đây là công cụ cực kỳ hữu ích giúp chúng ta tìm hiểu vấn đề để lập kế hoạch công việc. Phân tích môi trường bên trong và bên

ngoài là một trong các phương pháp rất quan trọng nhằm xác định những điểm mạnh, điểm yếu cũng như chỉ ra những cơ hội, thách thức sẽ gặp phải trong quá trình thực hiện kế hoạch.

Phương pháp này cho phép xây dựng được bức tranh toàn cảnh về các vấn đề cần giải quyết trong lập kế hoạch đồng thời giúp tìm ra mục tiêu quan trọng cho kế hoạch. Để tiến hành phân tích SWOT phục vụ công tác lập kế hoạch, người lập kế hoạch cần trả lời các câu hỏi sau:

- Những điểm mạnh (Strength): Điểm mạnh là yếu tố bên trong, phản ánh sức mạnh, điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện kế hoạch.

Khi xác định điểm mạnh, cần trả lời các câu hỏi sau:

+ Những lợi thế cơ bản trong thực hiện kế hoạch này là gì (về vị thế pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, nhân sự, sự ủng hộ của cấp trên...).

+ Những công việc đã làm tốt, là thế mạnh và sở trường của người chuyên viên chính?

+ Những nguồn lực đã tận dụng và sử dụng cho sự phát triển của cá nhân/ cơ quan/ đơn vị?

Người lập kế hoạch phải trả lời đầy đủ các câu hỏi trên và phải căn cứ, xuất phát từ tình hình thực tiễn.

- Những điểm yếu: Điểm yếu là yếu tố bên trong, phản ánh sự yếu kém, những hạn chế, những khó khăn, cản trở việc đạt được mục tiêu của kế hoạch.

Để xác định điểm yếu trong quá trình triển khai kế hoạch, cần trả lời những câu hỏi sau:

+ Cơ quan/ đơn vị/ cá nhân cần phải cải thiện những yếu tố nào?

+ Những công việc gì đơn vị/ cá nhân làm kém hay chưa làm được?

+ Điều gì đơn vị/cá nhân nên tránh?

+ Các đơn vị khác có thực hiện tốt hơn đơn vị của mình hay không?

+ ……

- Những cơ hội tổ chức đang có: Cơ hội là yếu tố bên ngoài có khả năng tạo thuận lợi cho đơn vị/cá nhân. Khi xác định những cơ hội trong lập và thực hiện kế hoạch, cần trả lời được những câu hỏi sau:

+ Những cơ hội tốt mà đơn vị/cá nhân đang gặp ở đâu?

+ Những xu hướng đáng quan tâm, mà đơn vị nhận/cá nhân được là gì?

Các cơ hội thường xuất phát từ: Những thay đổi trong chính sách của Đảng, Nhà nước liên quan đến lĩnh vực công tác mà tổ chức đảm nhiệm; Những thay đổi về chính sách của Bộ, ngành, địa phương; Sự phát triển của công nghệ, thông tin; Yêu cầu phát triển của công nghệ thông tin; Yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội; sự hỗ trợ, hợp tác của nước ngoài.

- Những thách thức đang đổi mặt: Thách thức là yếu tố bên ngoài, có khả năng gây trở ngại cho đơn vị/ cá nhân trong quá trình thực hiện kế hoạch công việc. Khi xác định những thách thức mà đơn vị/cá nhân đang phải đối mặt, cần trả lời những câu hỏi sau:

+ Những trở ngại khách quan mà đơn vị/cá nhân gặp phải là gì?

+ Những yêu cầu đối với công việc có thay đổi không?

+ Sự phát triển nhanh chóng của khoa học - công nghệ có đe dọa đến quá trình triển khai kế hoạch hay không?

+ Kế hoạch khi triển khai có gặp khó khăn về ngân sách không?

+ Những hành vi có thể ảnh hưởng tiêu cực đến hoạt động của đơn vị? (ví dụ: tham nhũng…).

+ Những yếu tố đe dọa từ môi trường tự nhiên, chính trị, kinh tế, xã hội.

Sau khi đã xác định các điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức, nười/nhóm lập kế hoạch sắp xếp các nội dung trên theo bảng sau:

Bảng 1: Phân tích môi trường bên trong và bên ngoài của tổ chức

Những mặt mạnh	**Những mặt yếu**
1……... 2…… 3……	1…… 2…… 3……
Những cơ hội	**Những thách thức**
1. ……...…….. 2…… 3……...	1. ……...….. 2…… 3……...

Kết quả của quá trình phân tích SWOT phải đảm bảo cụ thể, thực tế và khả thi vì đơn vị sẽ sử dụng kết quả đó để thực hiện những bước tiếp theo như: hình thành mục tiêu kế hoạch công việc và cơ chế kiểm soát kế hoạch cụ thể. Một bản kế hoạch có hiệu quả là kế hoạch có thể tận dụng tối đa các cơ hội bên ngoài và sức mạnh bên trong, cũng như vô hiệu hóa được những nguy cơ bên ngoài và hạn chế hoặc vượt qua được những yếu kém của bản thân đơn vị. Chất lượng phân tích của mô hình SWOT phụ thuộc rất lớn vào chất lượng thông tin thu thập được. Do đó, thông tin cần khách quan, chính xác, tránh cái nhìn chủ quan từ một phía, nên tìm kiếm thông tin từ nhiều bên khác nhau như lãnh đạo cơ quan, các cơ quan cấp trên, cấp dưới, các đối tác, nhà tư vấn và công dân, tổ chức.

Bảng 2: Ma trận phân tích SWOT

	Cơ hội (Opportunities)	**Thách thức (Threats)**
Điểm mạnh (Strength)	SO: Kết hợp điểm mạnh và cơ hội. Các mục tiêu được xây dựng dựa trên điểm mạnh, ưu thế của đơn vị/cá nhân để tận dụng các cơ hội từ môi trường.	ST: Kết hợp điểm mạnh và nguy cơ. Các mục tiêu dựa trên ưu thế của tổ chức/ cá nhân để tránh các nguy cơ từ môi trường.
Điểm yếu (Weakness)	WO: Kết hợp điểm yếu và cơ hội. Các mục tiêu dựa trên khả năng vượt qua các yếu điểm của tổ chức/cá nhân để tận dụng cơ hội của môi trường bên ngoài đem lại.	WT: Kết hợp điểm yếu và nguy cơ. Các mục tiêu dựa trên khả năng vượt qua hoặc hạn chế tối đa các điểm yếu của tổ chức/cá nhân để tránh các đe dọa từ môi trường bên ngoài.

2. Kỹ thuật cây vấn đề (Phương pháp cây vấn đề)

Sau khi xác định vấn đề chính cần ưu tiên can thiệp trong kế hoạch công việc, người lập kế hoạch cần phải phân tích vấn đề để xác định các nguyên nhân gây ra vấn đề. Nguyên nhân của vấn đề được hiểu là nguyên nhân gây nên vấn đề và có thể can thiệp, giải quyết được trong điều kiện thực tế của đơn vị.

Phương pháp cây vấn đề là một trong những phương pháp phân tích vấn đề thường gặp và dễ áp dụng trong thực tiễn lập kế hoạch của tổ chức. Phương pháp phân tích vấn đề này thường được sử dụng để mô tả mối quan hệ giữa các nguyên nhân một cách logic, toàn diện.

Đây là một trong những phương pháp để lập kế hoạch, giúp tìm giải pháp bằng lập bản đồ cấu trúc giữa nguyên nhân, kết quả và hệ quả (hiệu ứng).

Theo phương pháp này, cần tập trung trả lời 3 câu hỏi lớn sau:

- Xác định vấn đề chính của đơn vị là gì - "thân cây"?

- Vấn đề chính đó được hình thành từ những nguyên nhân nào - "rễ cây"?

- Vấn đề chính đó sẽ tạo ra kết quả gì - "thân, lá cây"?

Phương pháp xác định cây vấn đề được sử dụng trong lập kế hoạch công việc với một số mục đích sau:

- Là bước để tìm kiếm vấn đề hạn chế chính gặp phải trong triển khai kế hoạch.

- Xác định các nguyên nhân ảnh hưởng đến vấn đề chính.

- Các nguyên nhân khác ảnh hưởng đến nguyên nhân cơ bản (mối quan hệ của các nguyên nhân).

- Giúp tìm thêm thông tin và nguồn lực để giải quyết vấn đề hoặc xác định giải pháp hợp lý để xử lý vấn đề hiện tại. .

- Hình dung được hệ quả của vấn đề nêu ra.

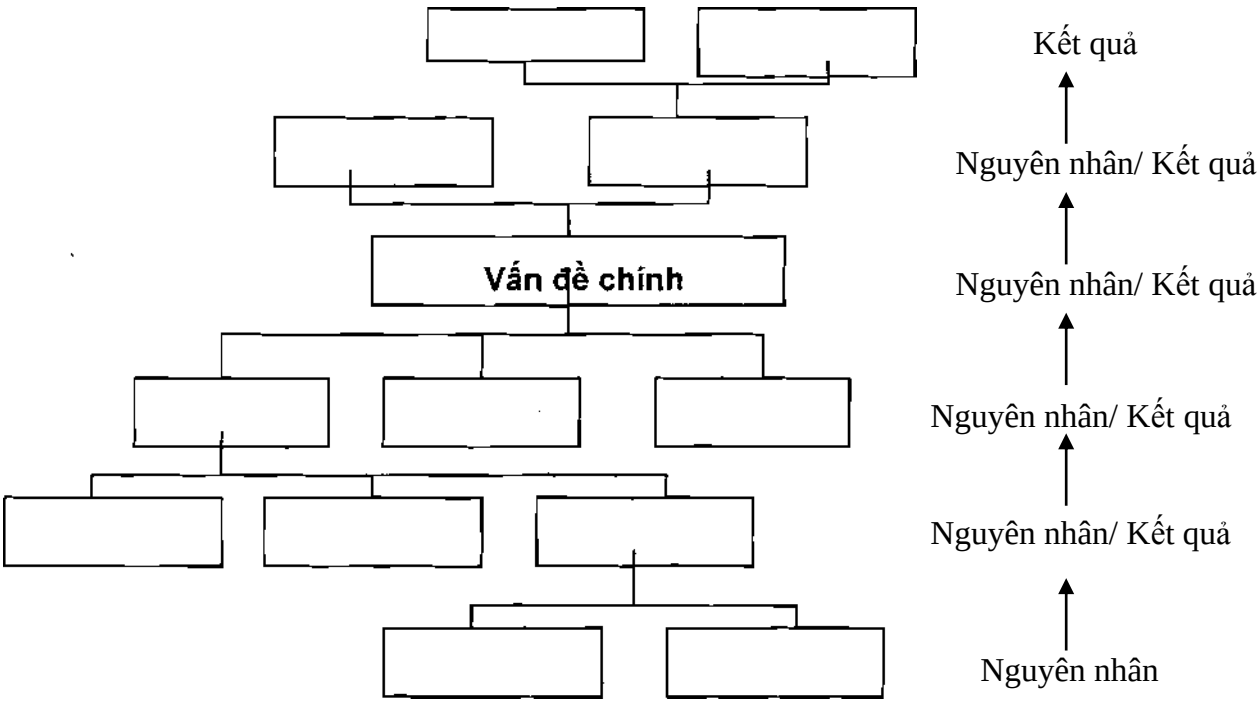
Kỹ năng xác định cây vấn đề trong xây dựng kế hoạch công việc

- Đặt vấn đề chính vào giữa trang giấy, khoanh vuông vấn đề (tạo thân cây).

- Xác định các nguyên nhân ảnh hưởng trực tiếp đến vấn đề-và phát triển thêm những nguyên nhân khác có ảnh hưởng đến nguyên nhân trực tiếp này (đặt ở rễ cây vấn đề).

- Xác định các hệ quả do vấn đề sinh ra và phát triển thêm những hệ quả khác có thể phát sinh do các hệ quả đã tìm ra. Nối vấn đề với các hệ quả bằng các mũi tên một chiều đi lên (tạo cành và lá cây).

Có thể thực hiện việc xác định cây vấn đề theo sơ đồ dưới đây:



Sơ đồ 1: Xác định cây vấn đề

Trong thực tế, khó có thể xác định sẽ phải hỏi bao nhiêu lần "tại sao" để có thể tìm được nguyên nhân gốc rễ. Điều này hoàn toàn rất linh hoạt vì nguyên nhân gốc rễ được định nghĩa là nguyên nhân gây nên vấn đề và có thể can thiệp, giải quyết được trong điều kiện thực tế trong kế hoạch công việc. Như vậy, cùng một vấn đề của các đơn vị khác nhau trong những hoàn cảnh khác nhau sẽ có thể xuất phát từ những nguyên nhân gốc rễ khác nhau.

3. Phương pháp Khung Logic

Khung Logic được trình bày dưới dạng ma trận (bảng); mô tả các khía cạnh (nội dung) quan trọng nhất của một can thiệp (ở một khoảng thời gian nhất định) và được sử dụng để hoạch định dự án, thẩm định, theo dõi và đánh giá dự án/ can thiệp đề xuất.

Phương pháp khung logic lần đầu tiên được áp dụng để lập kế hoạch các dự án phát triển vào những năm 1970 tại Mỹ.

Cấu trúc cơ bản của 1 Khung Logic

	Nội dung/ can thiệp logic	Các chỉ số đo lường/chỉ báo	Nguồn thẩm định	Các giả định/ rủi ro
Mục tiêu tổng quát				
Mục tiêu cụ thể	1. ……. 2. ……			
Các kết quả	1. …… 2. ……			
Các hoạt động	1. …… 2. ……..			

Các bộ phận cấu thành khung logic:

- Mục đích/Mục tiêu tổng quát: khẳng định việc can thiệp của tổ chức muốn góp phần vào cải thiện một tình trạng cụ thể.

Mục tiêu cụ thể: khẳng định sự thay đổi cần thiết mà sự can thiệp mong muốn đạt được sau khi kết thúc thời gian thực hiện.

- Kết quả/đầu ra: Là các sản phẩm, các dịch vụ, hoặc các đóng góp cần thiết để đạt được mục tiêu của tổ chức trong 1 thời kỳ nhất định. Đó là các kết quả của các hoạt động được thực hiện với nguồn lực cho phép.

- Các hoạt động: Là các hành động nhằm đạt được các kết quả của tổ chức. Tổ chức có trách nhiệm đảm bảo việc thực hiện đúng đắn các hoạt động này.

- Các chỉ số: là thước đo các kết quả thu được (định tính và định lượng).

Mỗi chỉ số phải thể hiện rõ người hưởng lợi, số lượng, chất lượng, thời gian và địa điểm.

Chỉ tiêu: Là chỉ số tối thiểu mà dự án phải đạt được sau khi dự án kết thúc.

- Nguồn thẩm định: Phải chỉ rõ nơi lấy số liệu để kiểm tra xem mục tiêu hay kết quả đã đạt được ở mức nào? Ví dụ: các báo cáo, số liệu thống kê hoặc từ các cuộc phỏng vấn bên liên quan....

- Các giả định: Là các điều kiện cần phải có để dự án có thể thành công.

Các rủi ro: Là các rủi ro (đối với dự án) có thể xảy ra và cách giảm thiểu hoặc khắc phục rủi ro đó.

- Xây dựng kế hoạch hành động dựa trên Khung Logic đã xác định

Kế hoạch hành động: Là kế hoạch phân công cho các cá nhân/ đơn vị có năng lực thực hiện các kết quả và mục tiêu đề ra trong khuôn khổ thời gian và nguồn lực nhất định. Kế hoạch hành động được xây dựng trên cơ sở của Khung Logic can thiệp đã thống nhất.

Một kế hoạch hành động là bảng ma trận gồm những nội dung sau:

- Kết quả mong đợi và các chỉ số đo lường kết quả.

- Các hoạt động và các bước trong từng hoạt động để đạt được các kết quả mong đợi

- Khung thời gian thực hiện hoạt động và các bước của hoạt động.

- Người thực hiện: Người có đủ năng lực được phân công thực hiện các bước của hoạt động.

- Ngân sách: Lượng kinh phí và nguồn kinh phí thực hiện cho từng bước/ từng hoạt động.

Bảng 3: Mô tả kế hoạch hành động trong khnng logic

Mục đích tiêu cần đạt được: ……

Kết quả cần đạt	Hoạt động	Thời gian (bắt đầu – kết thúc)	Người thực hiện	Phương tiện (nguồn lực cần thiết)

* Các bước xây dựng kế hoạch hành động

Bước 1: Thiết kế ma trận có các nội dung liên quan dựa trên cơ sở Khung Logic đã được xây dựng.

Bước 2: Điền thông tin vào các cột:

- Kết quả cần đạt: Liệt kê từng kết quả đã được xác định trong Khung Lôgic. Kèm theo mỗi kết quả là chỉ số đo lường kết quả.

Lưu ý:

+ Kết quả phải xuất phát từ mục tiêu.

+ Kết quả chính là các bước cần thiết để đạt được mục tiêu.

- Các hoạt động

+ Liệt kê các hoạt động cần phải thực hiện để đạt được từng kết quả.

+ Một kết quả muốn đạt được thông thường cần phải thực hiện một số hoạt động.

+ Mỗi hoạt động có thể gồm 1 hay nhiều bước thực hiện.

+ Hoạt động phải xuất phát từ kết quả. Phải trả lời câu hỏi: Để đạt được kết quả này cần thực hiện những hoạt động gì? Có cần thiết phải thực hiện hoạt động đó không? Nếu không thực hiện hoạt động nào đó thì có ảnh hưởng đến đạt kết quả không?

+ Các hoạt động càng cụ thể, chi tiết bao nhiêu (thể hiện qua việc chia nhỏ thành các bước) thì càng đảm bảo sự thành công đạt được kết quả bấy nhiêu và càng dễ thực hiện, dễ giám sát bấy nhiêu.

+ Do nguồn lực (nhân lực, tài lực, vật lực, thời gian, thông tin) khan hiếm nên phải luôn cân nhắc sự cần thiết và tính khả thi của hoạt động và các bước của hoạt động.

- Khung thời gian: Điền thời gian thực hiện (bắt đầu – kết thúc) của từng bước/ hoạt động.

Lưu ý:

+ Trong khuôn khổ dự án trải qua hơn 1 năm, nên chia theo năm và quí để dễ theo dõi.

+ Nếu có thời gian cụ thể tới ngày tháng thì sẽ thuận lợi hơn trong thực hiện và giám sát.

- Người chịu trách nhiệm: Điền tên người chịu trách nhiệm thực hiện từng bước/ từng hoạt động.

Lưu ý:

+ Người thực hiện phải có đủ năng lực thực hiện nhiệm vụ được phân công.

+ Người thực hiện phải được thông báo về sự phân công, nhất trí với sự phân công, hiểu được nhiệm vụ phân công, và cam kết thực hiện đúng tiến độ.

+ Tránh tình trạng phân công quá nhiều việc cho một người gây ảnh hưởng đến tiến độ.

- Ngân sách dự kiến: Ghi rõ nguồn kinh phí cho từng bước/ hoạt động và số tiền cần thiết để thực hiện.

Lưu ý:

+ Có thể huy động và kết hợp nhiều nguồn kinh phí để thực hiện cho bước/ hoạt động nào đó.

+ Phải đảm bảo sự chắc chắn của kinh phí để tránh rủi ro ảnh hưởng đến tiến độ.

IV. THỰC HIỆN KẾ HOẠCH CÔNG VIỆC

1. Khái niệm thực hiện kế hoạch công việc

Thực hiện kế hoạch công việc là bước tiến hành ngay sau khi lập kế hoạch công việc. Một bản kế hoạch đã được xây dựng, nếu không được triển khai thực hiện, kế hoạch đó cũng trở nên vô nghĩa. Muốn đạt được mục tiêu công việc đặt ra trong kế hoạch, dứt khoát phải tổ chức thực hiện kế hoạch thông qua việc triển khai các phương án đã dự kiến trong kế hoạch.

Hiểu một cách đơn giản, thực hiện kế hoạch đó chính là quá trình biến bản kế hoạch đã được xây dựng ở khâu trên thành hiện thực. Nếu như kế hoạch công

việc được xây dựng nhằm giúp cho cán bộ/công chức xác định được các công việc phải làm, dự kiến các biện pháp cần thực hiện nhằm đạt được mục tiêu đề ra, thì thực hiện kế hoạch chính là giai đoạn đưa các dự kiến và mục tiêu của kế hoạch thành hành động và thực hiện trên thực tế. Việc tổ chức thực hiện kế hoạch cũng được xem xét dựa vào tính khả thi của hành động, cũng như các tác động hay ảnh hưởng tích cực, tiêu cực từ yếu tố môi trường tác động.

Tổ chức thực hiện kế hoạch công việc là một trong những chức năng quan trọng trong cơ quan, đơn vị. Mục đích của hoạt động này nhằm đảm bảo phân bổ, phối hợp hợp lý giữa các bộ phận. Hơn nữa, tổ chức thực hiện kế hoạch công việc còn đóng những vai trò như sau:

- Thiết lập các kế hoạch, trật tự chi tiết trong công việc, cuộc sống hàng ngày để dễ kiểm soát.

- Đưa ra các mục tiêu dài hạn và ngắn hạn thích hợp với tình hình bên trong và bên ngoài đơn vị.

- Tận dụng tối đa các nguồn lực sẵn có, tránh lãng phí, tiết kiệm thời gian.

- Sắp xếp công việc, vận hành các hoạt động một cách suôn sẻ, đảm bảo tiêu chuẩn.

- Tổ chức công việc hợp lý giúp giải quyết các vấn đề phát sinh hiệu quả.

- Dễ dàng trong việc kiểm tra, đánh giá, kiểm soát tiến độ, đảm bảo chất lượng công việc.

2. Mục đích, yêu cầu của tổ chức thực hiện kế hoạch công việc

Trong quá trình tổ chức thực hiện kế hoạch, mục đích quan trọng nhất của thực hiện đó là đạt mục tiêu của kế hoạch. Một bản kế hoạch có thể được xây dựng hoàn hảo, song khi đưa vào thực tiễn không đạt được mục tiêu, kế hoạch đó bị thất bại. Như vậy, trong triển khai một bản kế hoạch, mục tiêu là đích cần đạt được, mục tiêu có đạt được thì kế hoạch mới thành công. Muốn thực hiện để đạt được mục tiêu kế hoạch đặt ra, trước hết việc thiết kế mục tiêu phải có tính khả thi và phù hợp với thực tiễn. Đó là lý do vì sao giữa lập kế hoạch và thực hiện kế hoạch

công việc có mối liên hệ mật thiết với nhau, trong đó lập kế hoạch là điều kiện cần, còn tổ thực hiện kế hoạch là điều kiện đủ để đạt được các mục tiêu mong muốn. Sau quá trình thực hiện, mục tiêu của kế hoạch sẽ chính là kết quả của việc thực hiện kế hoạch.

Ngoài mục đích hàng đầu là đạt mục tiêu, trong quá trình thực hiện còn cần phải lưu tâm đến tính hiệu quả của kế hoạch. Mục tiêu có thể đạt được, song chi phí về nguồn lực (nguồn lực về tài chính, về thời gian, về sức lực, về cơ sở vật chất…) quá lớn thì khi đó kế hoạch ko thể coi là có hiệu quả. Một kế hoạch hiệu quả là một kế hoạch thực hiện đạt được mục tiêu với chi phí nguồn lực thấp nhất, việc sử dụng nguồn lực tối ưu nhất.

V. QUY TRÌNH THỰC HIỆN KẾ HOẠCH CÔNG VIỆC

1. Xác định những yếu tố ảnh hưởng đến thực hiện kế hoạch công việc

Quá trình thực hiện kế hoạch công việc chịu nhiều yếu tố ảnh hưởng đến kết quả thực hiện, thường có 02 nhóm yếu tố chính sau:

- Các yếu tố chủ quan như:

+ Trình độ, kinh nghiệm, kỹ năng của người thực hiện kế hoạch;

+ Tác động tâm lý của những người thực hiện kế hoạch (thời gian gấp, tính tương tác, phối hợp làm việc giữa các cá nhân, bộ phận còn hạn chế..);

+ Phương pháp làm việc của những người thực hiện kế hoạch chưa khoa học, chưa huy động được sự tham gia của các thành viên trong phòng vào quá trình xây dựng kế hoạch.

- Các yếu tố khách quan:

+ Kế hoạch định hướng của cấp trên luôn thay đổi, điều chỉnh mục tiêu chung của tổ chức;

+ Hệ thống văn bản quy định về tài chính của tổ chức và của Nhà nước thay đổi. Ví dụ, quy chế chi tiêu nội bộ của tổ chức hoặc văn bản của Bộ Tài chính thay đổi;

+ Sự ủng hộ của cấp trên, cấp dưới và đồng nghiệp cùng với sự phối hợp chặt chẽ giữa họ;

+ Các nguồn lực cần thiết như công nghệ thông tin; số liệu cần thiết trong quá trình triển khai kế hoạch, tầm nhìn của người lãnh đạo

+ Các yếu tố bất khả kháng về môi trường tự nhiên, môi trường kinh tế, văn hóa xã hội...

2. Xác định và bố trí nguồn lực thực hiện kế hoạch công việc

Nguồn lực để thực hiện kế hoạch công việc là yếu tố quan trọng để đảm bảo kế hoạch đạt được mục tiêu về kết quả, về tiến độ, về chất lượng của kế hoạch. Trong tổ chức thực hiện kế hoạch, có thể vận dụng bản kế hoạch theo khung logic tuy nhiên, để đảm bảo thành công, việc thực hiện kế hoạch cần chú ý đến các nguồn lực cơ bản sau đây:

- Con người: Để kế hoạch được triển khai thành công, trước hết cần xác định nguồn nhân lực để thực hiện. Trên thực tế, trong quá trình xây dựng kế hoạch người lập kế hoạch đã phải tính đến yếu tố con người, vì quá trình lập kế hoạch cần phải xác định được tất cả công việc phải làm và dự kiến công việc đó cần bao nhiêu người thực hiện. Chính vì thế, quá trình triển khai kế hoạch là lắp ráp các bộ phận đã dự kiến để cùng triển khai kế hoạch. Tuy nhiên, cần phải bố trí hợp lý, phù hợp với năng lực và sở trường của từng cá nhân trong từng công việc cụ thể, có như vậy mới phát huy được năng lực của các thành viên tham gia thực hiện kế hoạch công việc.

- Tài chính: Xem xét đến nguồn lực tài chính và cần bố trí kịp thời để việc triển khai kế hoạch đạt hiệu quả cao. Trong triển khai kế hoạch, tùy từng tính chất và nội dung mà cần phải thu xếp, bố trí mức kinh phí cho các hoạt động trong kế hoạch. Thu xếp kinh phí cho thực hiện kế hoạch nghĩa là xem xét tài chính, tiền được lấy từ nguồn nào để thực hiện, từ ngân sách nhà nước hay là trích từ nguồn thu sự nghiệp của đơn vị.

- Vật lực: Các trang thiết bị phục vụ cho việc triển khai kế hoạch như máy móc, phòng ốc, phương tiện đi lại… và các nguồn lực khác.

3. Phân công, phối hợp làm việc

Trong tiển khai các kế hoạch công việc, phân công và phối hợp tốt là một trong những yếu tố quan trọng quyết định đến sự thành công của kế hoạch. Một bản kế hoạch của đơn vị có khi cần thiết phải có sự tham gia của nhiều người, khi đó nhất thiết phải có sự phân công công việc rõ ràng dựa trên cơ sở năng lực, trình độ và điều kiện thực hiện của mỗi cá nhân.

Song song với phân công nhiệm vụ, người chủ trì kế hoạch phải có trách nhiệm phối hợp hoạt động giữa các thành viên tham gia kế hoạch nhằm đạt được mục tiêu chung. Tùy thuộc vào tính chất và nội dung của kế hoạch mà phối hợp theo các hình thức: (1) Phối hợp dọc giữa cấp trên với cấp dưới, nhân viên trong triển khai kế hoạch; (2) Phối hợp ngang giữa các phòng trong thực hiện kế hoạch và giữa các thành viên với nhau; (3) Phối hợp theo mạng lưới khi có sự tham gia của nhiều đơn vị, tổ chức trong triển khai thực hiện kế hoạch.

4. Kiểm tra, giám sát, đánh giá thực hiện tiến độ kế hoạch công việc

Trong quá trình thực hiện kế hoạch, để kế hoạch triển khai có hiệu quả, đúng với những quy định, đảm bảo đạt được mục tiêu kế hoạch và phù hợp với thực tiễn, người chủ trì thực hiện kế hoạch cần phải giám sát, tiến hành các bước kiểm tra thực hiện công việc dựa trên các nội dung: tiến độ thực hiện, kết quả thực hiện theo từng giai đoạn, việc sử dụng nguồn lực trong quá trình thực hiện kế hoạch…. Việc kiểm tra, giám sát phải được tiến hành một cách thường xuyên, liên tục để kịp thời phát hiện những sai sót, khiếm khuyết, lệch lạc để từ đó có giải pháp khắc phục hoặc thậm chí điều chỉnh kế hoạch.

a) Giám sát thực hiện công việc

- Lập hồ sơ công việc: Có thể nói đây là công cụ không thể thiếu của hoạt động giám sát để giúp cho người giám sát hiểu được nội dung, bản chất của vụ việc

để từ đó đưa ra những kết luận, quyết định chính xác hoặc đề nghị biện pháp xử lý thích hợp. Người giám sát cần thu thập đầy đủ hồ sơ, tài liệu về vụ việc bằng cách: yêu cầu đối tượng giám sát cung cấp; đề nghị các cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp; trực tiếp khảo sát, nghiên cứu; v.v.

- Tạo, lập bảng theo dõi, đánh giá kết quả thực hiện kế hoạch: Khi thực hiện giám sát công việc cần có mẫu văn bản để phục vụ việc giám sát. Cụ thể cần có chương trình chi tiết cho hoạt động giám sát; biên bản thực hiện giám sát; mẫu báo cáo kết quả giám sát và các văn bản hành chính cần thiết khác (nếu cần). Báo cáo kết quả giám sát cần có những nội dung cơ bản như: quá trình tổ chức thực hiện giám sát; đối tượng giám sát; nội dung giám sát; phương thức giám sát; những kết quả đạt được nội dung này cần trình bày rất ngắn gọn; những ý kiến của đối tượng giám sát về nội dung giám sát: phần này trình bày rất rõ ràng và cụ thể.

- Xác định thời hạn cho mỗi đầu việc: xác định thời gian giám sát cho mỗi công việc; thời gian bắt đầu và kết thúc giúp cho hoạt động giám sát đạt hiệu quả hơn. Việc quy định về mặt thời gian đánh giá chất lượng thực hiện, đánh giá khối lượng công việc được thực hiện của từng công việc là cần thiết. Khi đánh giá kết quả hoạt động giám sát cần lưu ý đến trường hợp không hoàn thành nhiệm vụ trong thời hạn quy định là do những trở ngại khách quan như: xuất hiện vấn đề mới, đối tượng mới.... để bảo đảm việc đánh giá kết quả thực hiện công việc được toàn diện, khách quan và công bằng.

- Kiểm soát ngân sách cho mỗi đầu việc: quá trình thực hiện công việc, sẽ bao gồm cả nội dung sử dụng ngân sách. Vì vậy, ngoài giám sát tiến độ thực hiện công việc thì người chủ trì kế hoạch, cũng đồng thời là chủ thể giám sát cần xem xét cả việc chấp hành, thực hiện các nội dung kế hoạch theo đúng quy định, đúng tiến độ.

- Sử dụng phần mềm quản lý công việc: hiện nay việc ứng dụng, sử dụng công nghệ thông tin, phần mềm trong quản lý để đổi mới, nâng cao chất lượng tổ chức, hoạt động của các cơ quan, đơn vị trong khu vực nhà nước là nhu cầu tất yếu

khách quan nhằm thích ứng với chiến lược Chính phủ số. Vì vậy, trong giám sát triển khai kế hoạch, có thể ứng dụng, sử dụng công nghệ thông tin, phần mềm trong quá trình quản lý, giao việc cũng như trong giám sát thực hiện công việc nhằm nâng cao chất lượng hoạt động, giải quyết công việc trong các cơ quan đơn vị như thông qua zalo, mail, phần mềm quản lý....

b) Kiểm tra thực hiện công việc

Việc kiểm tra thực hiện công việc phải bảo đảm nguyên tắc: Đúng đường lối chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước; Đúng pháp chế, tập trung dân chủ; Khách quan, trung thực; Công khai, minh bạch; Kiểm tra phải có trọng tâm, trọng điểm.

Xác định rõ mục đích của hoạt động kiểm tra, phạm vi kiểm tra, nơi kiểm tra, giai đoạn thực hiện công việc cần kiểm tra để tập trung sự chú ý vào các khu vực trọng điểm, các điểm cần kiểm tra đó.

Tuy theo mục đích, yêu cầu mà người chủ trì kế hoạch có thể lựa chọn một, một số hoặc các hình thức kiểm tra như sau: kiểm tra thường xuyên; kiểm tra định kỳ; kiểm tra đột xuất… với các phương pháp kiểm tra: phương pháp thu thập thông tin, hồ sơ, tài liệu và các giấy tờ liên quan; thu thập ý kiến từ các cá nhân, cơ quan, tổ chức có liên quan, trao đổi với các cá nhân, cơ quan, tổ chức để thu thập thông tin liên quan đến quá trình giải quyết công việc hoặc có thể thực hiện thông qua điều tra, khảo sát bằng bảng hỏi để nắm được thông tin; tham vấn ý kiến của các nhà chuyên môn; chất vấn đối tượng kiểm tra; quan sát và đánh giá việc thực hiện nhiệm vụ của nhân viên.

Kết thúc kiểm tra, người chủ trì kế hoạch cần công bố kết luận kiểm tra bằng báo cáo kết quả kiểm tra thể hiện ở dạng văn bản. Trong đó, thể hiện

+ Báo cáo kết quả kiểm tra: chủ thể kiểm tra, sau khi kết thúc hoạt động kiểm tra cần phải báo cáo kết quả kiểm tra cho cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền. Đồng thời, xem xét, giải quyết những vấn đề liên quan; tổ chức thực hiện tổng kết, báo cáo rút kinh nghiệm kiểm tra; tổ chức thực hiện các biện pháp tuyên truyền, giáo

dục để phát huy tốt nhất hiệu quả kiểm tra.

c) Đánh giá thực hiện kế hoạch công việc

Đánh giá là quá trình đo lường kết quả đã thực hiện, so sánh nó với tiêu chuẩn đã đề ra, và thực hiện những hành động quản lý cần thiết để điều chỉnh những sai lệch hoặc tiêu chuẩn không phù hợp. Các loại đánh giá: thông thường trong hoạt động quản lý có 03 loại đánh giá là: (i) đánh giá thực hiện trước khi các hoạt động bắt đầu; (ii) đánh giá trong khi diễn ra các hoạt động; (iii) đánh giá sau khi các hoạt động được hoàn thành. Loại thứ nhất gọi là đánh giá trước; loại thứ hai gọi là đánh giá trong quá trình thực hiện và loại cuối cùng gọi là đánh giá sau.

Hình thức phổ biến nhất của đánh giá trong quá trình thực hiện là giám sát trực tiếp. Khi người lãnh đạo, quản lý giám sát trực tiếp các hành động của cấp dưới, thì người lãnh đạo, quản lý có thể đồng thời theo dõi các hành động của cấp dưới và kịp thời điều chỉnh các vấn đề sai sót khi chúng xuất hiện.

Quy trình đánh giá việc thực hiện kế hoạch bao gồm 3 bước như sau:

Bước 1: Đo lường kết quả đạt được.

Bước 2: So sánh kết quả đạt được với tiêu chuẩn, mục tiêu đã đề ra.

Bước 3: Tiến hành những hành động quản lý để điều chỉnh những sai lệch hoặc các tiêu chuẩn, mục tiêu không phù hợp.

Mỗi phương thức đánh giá đều có những ưu điểm và nhược điểm. Vì vậy, để tận dụng được những ưu điểm và hạn chế những nhược điểm của từng phương thức nên sử dụng tất cả 4 phương thức trên trong đánh giá thực hiện kế hoạch công việc…

Trong quá trình đánh giá, cần phải sử dụng một số tiêu chí làm cơ sở để đánh giá kết quả thực hiện công việc. Thực tế cho thấy kết quả của một số hoạt động khó đo lường theo phương pháp định lượng như đo lường kết quả hoạt động của nhân viên văn phòng. Tuy nhiên, hầu hết các hoạt động đều có thể chia thành những phần mục tiêu mà cho phép đo lường được. Bước tiếp theo, so sánh kết quả thực tế với tiêu chuẩn, mục tiêu đã đề ra, xác định mức độ sai lệch giữa kết quả thực tế và tiêu chuẩn, mục tiêu đã đặt ra, mức độ sai lệch có thể chấp nhận được.

5. Báo cáo thực hiện kế hoạch công việc

Theo dõi đánh giá và báo cáo thực hiện kế hoạch là nhiệm vụ mang tính định kỳ, thường xuyên, và có thể đột xuất. Khung trách nhiệm theo dõi báo cáo là một sơ đồ mở từ khung kế hoạch. Ngoài các thành tố trong kế hoạch (các mục tiêu, kết quả, hoạt động, các chỉ số và phương tiện xác minh), khung trách nhiệm phải có thêm các nội dung sau:

- Phương pháp thu thập thông tin (1 hoặc nhiều trong 5 phương pháp nêu ở phần trên);

- Tần xuất đo lường (theo định kỳ tháng, quý, năm, giữa kỳ, cuối kỳ…);

- Thời hạn nộp báo cáo (theo dõi hay đánh giá);

- Đơn vị/cá nhân chịu trách nhiệm (thu thập thông tin, báo cáo);

- Cấp/cá nhân có trách nhiệm phê duyệt báo cáo.

Báo cáo thực hiện kế hoạch công việc thường là một văn bản được soạn thảo theo định kỳ trình bày những kết quả đã đạt được của chương trình/kế hoạch công việc trong giai đoạn báo cáo. Mục đích và nội dung báo cáo tập trung vào các nội dung sau:

- Kiểm điểm/đánh giá tiến độ thực hiện công việc so với kế hoạch.

- Đánh giá việc hoàn thành các mục tiêu, kết quả, hoạt động so với các chỉ số đã cam kết.

- Đánh giá tình hình huy động, chi tiêu và hiệu quả sử dụng các nguồn lực (tài chính, cơ sở vật chất và con người) so với kế hoạch.

- Xác định các vấn đề khó khăn/vướng mắc và kịp thời có giải pháp khắc phục.

- Các kinh nghiệm thu được và những tồn tại, hạn chế.

- Đề xuất các giải pháp cho giai đoạn tiếp theo.

6. Tạo động lực làm việc

Trong quá trình thực hiện kế hoạch và sau khi hoàn thành các mục tiêu, cần thiết phải đưa ra các chính sách khích lệ tinh thần và khen thưởng cho các thành viên tham gia kế hoạch. Đây có thể là những biện pháp nhỏ nhưng có tác động lớn

đến tinh thần làm việc, tiếp thêm động lực cho những mục tiêu tiếp theo. Động lực làm việc là yếu tố quan trọng, quyết định lớn đến năng suất, hiệu quả và khả năng đạt được mục tiêu của một kế hoạch công việc.

Để tạo động lực cho người tham gia kế hoạch, cần phải tìm hiểu những mong muốn của họ. Mỗi nhân viên có một động lực khác nhau về lý do làm việc và cống hiến cho công việc. Những lý do và mong muốn đó sẽ có ảnh hưởng lớn đến tinh thần và động lực làm việc của nhân viên. Tìm hiểu những gì nhân viên mong muốn và kỳ vọng ở công việc sẽ giúp cho người quản lý kế hoạch hình thành bước tiếp theo khi xây dựng động lực tại nơi làm việc.

Nhìn thấy và đánh giá cao những nỗ lực của người tham gia thực hiện kế hoạch là một trong những cách tạo động lực quan trọng. Việc được công nhận xứng đáng làm tăng lòng tự trọng, sự nhiệt tình và nâng cao tinh thần làm việc cho người thực hiện, đặc biệt khi gắn với một bản kế hoạch phải triển khai gấp, hoặc mục tiêu mang tính thách thức. Công cụ ghi nhận là một cách đơn giản nhưng tuyệt vời để cho phép mọi thành viên trong kế hoạch tôn vinh những người đã mang lại giá trị và nỗ lực đóng góp cho kết quả cuối cùng.

Tăng tính tự chủ trong quá trình thực hiện kế hoạch. Việc cho phép một số yếu tố tự do tại nơi làm việc, cho dù đó là giờ làm việc linh hoạt hay thời gian nghỉ không giới hạn, thể hiện sự tin tưởng từ người quản lý đối với nhân viên. Điều này tiếp thêm động lực, vì sự hài lòng khi hoàn thành công việc luôn đi kèm với cảm giác muốn tiếp tục cống hiến hết mình cho công việc.

Thêm nữa, một trong những yếu tố để tạo động lực trong quá trình thực hiện kế hoạch là tạo một môi trường làm việc mở, thân thiện, kích thích sáng tạo. Nếu nơi làm việc tạo ra một văn hóa thân thiện, có khu vực nghỉ ngơi và vui chơi, những người thực hiện kế hoạch sẽ rất mong muốn được đến làm việc. Ngược lại, khi môi trường làm việc không tốt, căng thẳng và ảm đạm sẽ khiến cho tâm trạng làm việc kém, ảnh hưởng đến khả năng tập trung và sẽ làm giảm cảm giác tràn đầy năng lượng ở nơi làm việc.

Tóm lại, muốn tăng hiệu quả lao động, hiệu suất công việc, đẩy nhanh tiến độ và kết quả thực hiện kế hoạch, cần chú trọng các chính sách giúp tạo động lực cho những người thực hiện, khuyến khích họ làm việc hết mình vì mục tiêu của kế hoạch. Để làm được điều đó thì các yếu tố về môi trường làm việc, văn hóa, giao tiếp… cần được xây dựng một cách hợp lý, hiệu quả. Tùy theo tình hình thực tế, người chủ trì kế hoạch có thể đưa ra các giải pháp tạo động lực phù hợp.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Trình bày một số công cụ và kỹ thuật cần thiết để lập và triển khai kế hoạch công tác tại đơn vị? Nêu các biện pháp bảo đảm thực hiện kế hoạch có hiệu quả cao?

2. Chia sẻ kinh nghiệm thực tiễn học viên của trong lập và triển khai kế hoạch công tác tại cơ quan, đơn vị mình.

3. Áp dụng kỹ thuật khung logic, hãy xây dựng một bản kế hoạch công tác năm của phòng/ban nơi cơ quan, đơn vị học viên công tác.

4. Trình bày quy trình thực hiện một bản kế hoạch công việc. Liên hệ thực tiễn tại cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác.

5. Phân tích những yếu tố bên trong, bên ngoài có tác động đến việc lập và thực hiện kế hoạch công việc mà học viên đảm nhiệm.

6. Thực hành xây dựng nội dung báo cáo thực hiện cho một bản kế hoạch mà học viên đã hoàn thành.

TÀI LIỆU THAM KHẢO DÀNH CHO HỌC VIÊN

1. Học viện Hành chính Quốc gia- Dự án Danida - NAPA (2006), Tập bài giảng Kỹ năng Lập kế hoạch và thực hiện kế hoạch trong hành chính.

2. Brian Tracy (2014), Thuật quản trị, Nxb Thế giới, Hà Nội.

3. Jane Smith (2014), Nghệ thuật phân quyền và giao việc, Nxb Tổng hợp TP. Hồ Chí Minh.

4. Nguyễn Hiến Lê (2018), Tổ chức công việc theo khoa học, NXB Hồng Đức.

5. Maddie Grant, Jamie Notter (2019), Lập kế hoạch tổ chức công việc hiệu quả, NXB Dân Trí.

6. Yoshiki Nakazaku (2020), Lập kế hoạch công việc theo chu trình PDCA, NXB Công thương.

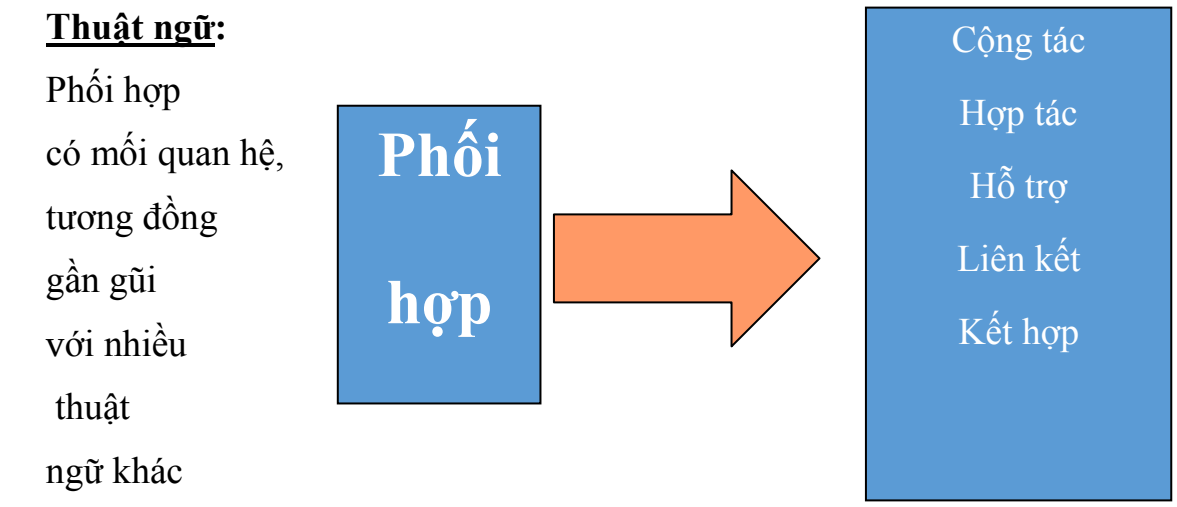
Chuyên đề 3
KỸ NĂNG PHỐI HỢP VÀ THUYẾT PHỤC TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ

I. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ PHỐI HỢP VÀ THUYẾT PHỤC TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ

1. Khái niệm, đặc điểm, hình thức, vai trò của phối hợp trong hoạt động công vụ

a) Khái niệm phối hợp

Thuật ngữ phối hợp có mối quan hệ, tương đồng gần gũi với nhiều thuật ngữ khác như: cộng tác, hợp tác, hỗ trợ, liên kết, kết hợp.



Hình 1. Mối quan hệ phối hợp với các thuật ngữ khác

- Cộng tác: Cùng góp sức hoàn thành một công việc nhằm một mục đích chung, nhưng có thể không cùng chung một trách nhiệm.

- Hợp tác: Cùng chung sức giúp đỡ lẫn nhau trong một công việc, một lĩnh vực nào đó, nhằm một mục đích chung.

- Hỗ trợ: Giúp đỡ nhau, giúp thêm vào.

- Liên kết: Kết hợp lại với nhau từ nhiều thành phần, tổ chức riêng rẽ để đạt mục đích nào đó.

- Kết hợp: Gắn với nhau để bổ sung, hỗ trợ cho nhau.

"Phối hợp là cùng hành động hoặc hoạt động hỗ trợ lẫn nhau; phối hợp tác chiến, phối hợp công tác, phối hợp Đông Y và Tây Y (sử dụng Đông Y và Tây Y hỗ trợ lẫn nhau)".

"Phối hợp tức là kết nối, liên hợp điều hoà tất cả các hoạt động và lực lượng". Henri Fayol (Pháp) quản lý công nghiệp và quản lý nói chung [197].

Về thực chất, phối hợp trong các cơ quan nhà nước là hoạt động hỗ trợ lẫn nhau của các phòng, ban, tổ, nhóm, công chức để thực hiện các nhiệm vụ trong tổ chức, bảo đảm xã hội được điều hoà. Phối hợp còn là quá trình liên kết các hoạt động hỗ trợ, hợp tác lẫn nhau của các thành viên trong tổ chức nhằm thực hiện các nhiệm vụ để đạt được mục tiêu chung của tổ chức.

Phối hợp là toàn bộ các cơ chế đảm bảo sự hợp tác giữa các chủ thể trong tổ chức nhằm thực hiện mục tiêu chung.

Trong thực thi công vụ, phối hợp là quá trình liên kết các hoạt động, hỗ trợ, hợp tác lẫn nhau của các cán bộ, công chức, các cơ quan hành chính, các tổ chức xã hội một cách có ý thức và có kế hoạch, nhằm thực hiện mục tiêu chung theo những phương thức xác định.

Mục đích của phối hợp là tăng cường trách nhiệm, năng lực tổ chức thực hiện, sự liên kết giữa các cá nhân, đơn vị liên quan, bảo đảm sự chỉ đạo thống nhất từ Trung ương đến địa phương, giữa các cơ quan quản lý nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả của hoạt động thực thi công vụ.

b) Đặc điểm của phối hợp trong hoạt động công vụ

Trong thực thi công vụ, phối hợp có sự tham gia của nhiều chủ thể, mỗi chủ thể có vai trò rõ ràng và nhiệm vụ được xác định theo quy định pháp luật.

Mỗi chủ thể có nhiệm vụ chuyên môn riêng biệt, phối hợp cần có sự tương tác và hỗ trợ lẫn nhau để đạt mục tiêu chung.

---

[197] Tinh hoa quản lý (2004), NXB Lao động - Xã hội, Hà Nội, tr 73.

Hoạt động phối hợp trong thực thi công vụ luôn tuân thủ quy định của pháp luật, được thực hiện trong khuôn khổ quy chế (quy chế phối hợp, quy chế làm việc của một cơ quan) do cơ quan có thẩm quyền quy định.

c) Hình thức phối hợp

Để phối hợp hiệu quả, các chủ thể quản lý phải quan tâm và đa dạng hoá các hình thức phối hợp. Hình thức phối hợp là sự biểu hiện bên ngoài của các hoạt động phối hợp dựa trên các dạng đã được xác định nhằm thực tốt chức năng, nhiệm vụ được giao.

Có hai hình thức cơ bản trong phối hợp thực thi công vụ:

+ Phối hợp bên trong: Là quá trình liên kết các hoạt động, hỗ trợ, hợp tác lẫn nhau giữa các cá nhân, đơn vị trong cùng một tổ chức. Đây là dạng phối hợp cơ bản và phổ biến nhất trong đó xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của từng cá nhân, đơn vị khi tham gia thực hiện một công việc chung.

Theo cách phối hợp này, các đơn vị chức năng thường xuyên kiểm tra việc thực hiện phối hợp trên cơ sở các quy định về chức năng, nhiệm vụ của đơn vị, cá nhân đồng thời kiểm tra tiến độ thực hiện kế hoạch thường kỳ hay định kỳ, qua đó bổ sung, điều chỉnh những quy định phối hợp còn thiếu hoặc bất hợp lý.

+ Phối hợp bên ngoài: Là quá trình liên kết các hoạt động, hỗ trợ, hợp tác lẫn nhau giữa các cá nhân, đơn vị không trong cùng tổ chức. Đây là hình thức phối hợp mang tính hướng ngoại nhằm để thực hiện tốt các công việc phát sinh giữa các cơ quan, bộ phận không nằm trong cùng một tổ chức. Do yêu cầu công việc, tính chất công việc mang tính liên cơ quan hoặc cần sự tham gia của các địa phương phải phối hợp với nhau.

Phối hợp bên ngoài có thể được thực hiện thông qua các cách thức cơ bản sau:

Thứ nhất, thành lập tổ chức phối hợp, các đoàn công tác liên ngành. Hình thức này được áp dụng khi cần phải giải quyết một sự kiện, một công việc nào đó đòi hỏi phải có nhiều ngành, nhiều cấp tham gia. Tuỳ theo tính chất công việc cần phối hợp với nhiều tổ chức mà lựa chọn việc thành lập Hội đồng phối hợp, đoàn công

tác hoặc tổ công tác liên ngành. Các tổ chức này có thể mang tính tạm thời hoặc lâu dài.

Thứ hai, tổ chức cuộc họp. Phối hợp giữa các tổ chức có thể thông qua việc họp định kỳ hoặc đột xuất. Sau một khoảng thời gian nhất định thường là tháng, quý, năm thì các cơ quan, đơn vị, bộ phận, các thành viên có liên quan đánh giá kết quả hoạt động từ đó rút kinh nghiệm đồng thời đưa ra phương hướng nhiệm vụ cho thời gian tới.

Thứ ba, phối hợp thông qua các phương tiện hiện đại. Đây là hình thức phối hợp mà trong hoạt động quản lý ở nước ta hiện nay cần đặc biệt quan tâm. Phối hợp thông qua các phương tiện hiện đại có thể bao gồm hệ thống E-office, thư điện tử, qua mạng xã hội (facebook, zalo...). Đây là yêu cầu tất yếu để phát triển chính phủ điện tử. Hình thức phối hợp thông qua mạng phát triển sẽ rất có ích cho hoạt động quản lý. Trong bối cảnh công nghiệp 4.0, sự phát triển mạnh mẽ của công nghệ thông tin và tình hình dịch bệnh diễn biến phức tạp, hình thức phối hợp này sẽ dần trở thành hình thức phối hợp cơ bản và thay thế những hình thức phối hợp khác, đỡ tốn kém về thời gian và kinh phí.

Ngoài ra, phối hợp với bên ngoài là phối hợp thực hiện công việc phát sinh giữa các các cơ quan, tổ chức khác nhau, có thể được thực hiện thông qua các hình thức khác như sau:

+ Trao đổi ý kiến bằng văn bản hoặc cung cấp thông tin bằng văn bản theo yêu cầu của cơ quan chủ trì, cơ quan phối hợp;

+ Tổ chức hội nghị sơ kết, tổng kết;

+ Các hình thức khác.

Trong quản lý hành chính nhà nước, còn có các dạng phối hợp theo chiều dọc (giữa cấp trên và cấp dưới) và theo chiều ngang (giữa các cơ quan ngang cấp nhau) đều là các hoạt động phối hợp trong cùng một hệ thống hành chính nhà nước.

- Phối hợp dọc (thứ bậc- Hierarchy): là cơ chế phối hợp mang tính thứ bậc trong quan hệ hành chính, thể hiện quyền lực của cấp trên đối với cấp dưới, được

bảo đảm bằng các quy định trong nền hành chính mà ở đó cấp dưới có nghĩa vụ tuân thủ - đặc tính cố hữu của nền hành chính. Vì vậy, cơ chế phối hợp này không có nhiều biểu hiện phức tạp.

- Phối hợp ngang (Hợp tác- Partnership): là cơ chế phối hợp giữa các thiết chế đồng cấp trong các tổ chức hành chính nhà nước. Cơ chế phối hợp này diễn ra thường xuyên và phổ biến trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Mỗi cơ quan có những nhiệm vụ và quyền hạn riêng biệt, trong chừng mực nhất định một cơ quan có quyền chi phối các cơ quan khác khi tham gia vào hoạt động phối hợp. Trong trường hợp đó gọi là cơ quan chủ trì phối hợp, cơ quan chủ trì sẽ điều phối các hoạt động phối hợp và các cơ quan khác phải thực hiện theo sự điều phối của cơ quan chủ trì.

- Phối hợp mạng lưới (Network): là cơ chế phối hợp được thực hiện trên cơ sở nhiều thiết chế khác nhau với nhiều cơ quan tổ chức khác nhau. Có thể nói rằng đây là cơ chế phối hợp phức tạp nhất. Bởi:

Hoạt động phối hợp này không những diễn ra trong hệ thống mà còn có sự phối hợp với các thiết chế ngoài hệ thống.

Hoạt động phối hợp này được thực hiện trên cở sở đảm bảo bằng tính quyền lực trong phạm vi thẩm quyền của các cơ quan hành chính nhà nước và các hoạt động đàm phán, thương lượng trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của các tổ chức, cá nhân.

Cơ chế phối hợp mạng lưới thường diễn ra khi tiến hành thực hiện các chương trình, dự án, chính sách của nhà nước. Đó là các hoạt động phối hợp của các cơ quan hành chính nhà nước thẩm quyền chung, cơ quan hành chính nhà nước thẩm quyền riêng với các tổ chức, cá nhân, nhóm lợi ích.

Trong những quan hệ trên thì mỗi cơ quan có những nhiệm vụ, quyền hạn nhất định đối với bên kia và ngược lại trên cơ sở pháp luật quy định nhằm đạt hiệu quả cao nhất trong hoạt động phối hợp.

d) Vai trò phối hợp trong hoạt động công vụ

Trong thực thi công vụ, phối hợp cho phép thực hiện mục tiêu quản lý, giải quyết vấn đề một cách toàn diện hơn, rút ngắn thời gian, tiết kiệm chi phí, đảm bảo sự tham gia và lợi ích của các bên, tạo bầu không khí làm việc lành mạnh, nâng cao chất lượng dịch vụ.

Phối hợp là một việc cần thiết phải làm sau khi đã tiến hành chuyên môn hoá và phân công lao động. Tổ chức càng có cơ cấu tổ chức phức tạp thì vai trò của phối hợp càng quan trọng.

Phối hợp quản lý hành chính vừa là căn cứ vừa là cơ sở để các chủ thể thực hiện ý chí, mục tiêu của chủ thể quản lý, tiết kiệm thời gian, chi phí. Đảm bảo được lợi ích của các bên, nâng cao chất lượng quản lý.

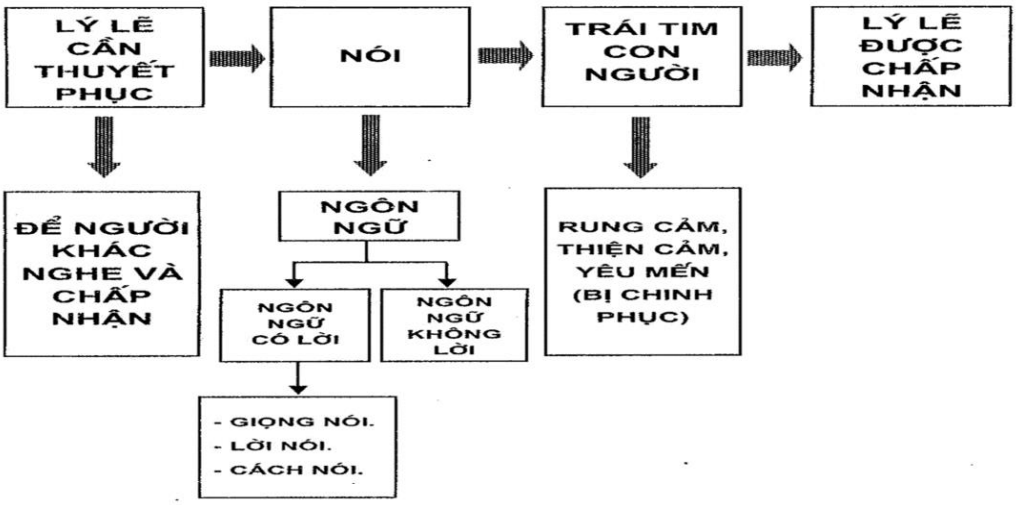
Phối hợp sẽ góp phần xử lý nhanh chóng, kịp thời, chuẩn xác, khách quan đúng pháp luật các vụ việc trong đời sống xã hội. Thiết lập mối quan hệ tốt đẹp giữa các chủ thể, có ý nghĩa rất quan trọng đối với sự phát triển của xã hội và góp phần cải cách nền hành chính trong giai đoạn hiện nay ở nước ta.

Phối hợp là cơ sở để thiết lập quan hệ hợp tác giữa các chủ thể, chống lại bệnh cục bộ, đảm bảo cho các chủ thể hoạt động nhịp nhàng, ăn khớp với nhau. Các vấn đề quản lý ngày càng trở nên phức tạp hơn, có sự phụ thuộc và tương tác với nhau nhiều hơn đòi hỏi phối hợp của nhiều ngành, nhiều cấp. Với các vấn đề đa ngành, đòi hỏi các giải pháp liên ngành; phối hợp cho phép chia sẻ thông tin, phát huy sức mạnh tổng hợp, giải quyết hiệu quả các vấn đề đa chiều, phức tạp.

2. Khái niệm, đặc điểm, hình thức, vai trò của thuyết phục trong hoạt động công vụ

a) Khái niệm thuyết phục

Thuyết phục là hoạt động cơ bản giúp đạt được những điều mà chúng ta mong muốn từ người khác và là phương tiện giải quyết mâu thuẫn giữa các bên. Cách duy nhất buộc người khác làm bất cứ việc gì là khiến cho họ thích làm điều đó.



Hình 2. Sơ đồ thuyết phục

Trong hoạt động quản lý, thuyết phục là quá trình điều hòa quan hệ giữa các cá nhân, tổ chức hữu quan, thông qua thương thuyết để đi đến ý kiến thống nhất.

Để vận động, lôi kéo sự đồng tình ủng hộ, sự tham gia và chấp hành của người dân đối với pháp luật, chủ trương, chính sách của Nhà nước hay để hoà giải mâu thuẫn bất đồng giữa công dân và cơ quan nhà nước cần có sự thống nhất về quan điểm, lập trường và cách giải quyết công việc. Trong trường hợp này cơ quan nhà nước và công chức có đạt được mục đích hay không phụ thuộc nhiều vào khả năng thuyết phục.

Nhu cầu thuyết phục, thương lượng phát sinh từ các lợi ích không cùng chiều hoặc có xung đột lợi ích, nghĩa là sự thỏa mãn lợi ích của bên này có thể làm phương hại đến lợi ích của bên kia. Bất kỳ bên nào trong quá trình thuyết phục cũng có thể không nhìn nhận đúng lợi ích của các bên còn lại. Vì thế, mục đích của thuyết phục là thông qua trao đổi, bàn bạc để cùng nhau tìm ra phương án khiến cho các bên đều có thể chấp nhận được.

Thuyết phục trong thực thi công vụ có thể được hiểu là quá trình thảo luận, thương thuyết giữa các cơ quan, đơn vị, cá nhân công chức, trong đó mỗi bên đều cố gắng trình bày ý tưởng tốt nhất để đưa ra kết luận có lợi nhất cho các bên. Về

nguyên tắc, các bên sẽ không đạt được gì từ xung đột và hiểu lầm nên luôn cần sự thỏa hiệp ở mức độ tốt nhất để đưa ra giải pháp thỏa mãn các bên liên quan.

Thuyết phục trong thực thi công vụ là quá trình thảo luận, thương thuyết với các cơ quan, đơn vị, cá nhân công chức, nhằm đưa ra kết luận có lợi và phù hợp nhất với mục tiêu đặt ra.

b) Đặc điểm của thuyết phục trong thực thi công vụ.

- Thuyết phục là quá trình thương thuyết nhằm dung hoà nhu cầu, lợi ích của các bên. Thuyết phục không đơn thuần là quá trình theo đuổi nhu cầu, lợi ích của riêng một bên mà là quá trình các bên, thông qua việc không ngừng điều chỉnh nhu cầu lợi ích của mình, xích lại gần nhau và cuối cùng đạt tới một thỏa thuận thống nhất. Có thể hiểu, thuyết phục là quá trình các bên cùng đề ra yêu cầu, phân tích, thảo luận, chịu nhượng bộ và cuối cùng đạt tới nhất trí. Thuyết phục có thành công hay không phụ thuộc chủ yếu vào việc nhận thức của các bên về xung đột lợi ích, vào khả năng, thiện chí nhượng bộ và vào trình độ đàm phán của các bên tham gia.

- Thuyết phục là sự thống nhất giữa hợp tác và xung đột. Biểu hiện hợp tác của thuyết phục thể hiện ở việc thông qua thương lượng các bên tiến tới một thỏa thuận chung. Mặt xung đột thể hiện ở việc trong quá trình thuyết phục các bên đều luôn cố gắng đạt được lợi ích tối đa cho mình. Hợp tác và xung đột là hai mặt mâu thuẫn cần phải được thống nhất hài hòa trong quá trình đàm phán, thuyết phục. Nếu chỉ nhấn mạnh đến hợp tác thì một bên có thể sẽ dễ dàng chấp nhận những điều khoản bất lợi. Nếu nhấn mạnh xung đột, nghĩa là không chịu nhượng bộ thì thuyết phục khó có thể thành công, thậm chí có thể dẫn đến phương hại mối quan hệ giữa các bên. Để thuyết phục đạt được mục tiêu và thành công, người thuyết phục cần đảm bảo hài hoà giữa hợp tác và xung đột.

- Thuyết phục chỉ có thể thỏa mãn lợi ích một cách tương đối. Các bên trong đàm phán, thuyết phục luôn cố gắng tối đa hóa lợi ích của mình, nhoŋng đồng thời không thể không nhìn nhận lợi ích của các bên còn lại. Nếu một bên nào đó không đoŋợc thỏa mãn lợi ích ở một mức tối thiểu có thể chấp nhận được thì chắc chắn

mục đích thuyết phục không đạt được. Điều đó có nghĩa trong hoạt động đàm phán, thuyết phục các bên phải biết chừng mực, giới hạn nhất định trong quá trình tối đa hóa lợi ích bản thân, biết điều chỉnh lợi ích đó. Hay nói khác đi, lợi ích của từng bên không bao giờ có thể là tuyệt đối mà chỉ là tợơng đối trong so sánh với lợi ích của các bên còn lại.

Trong quá trình đàm phán, thuyết phục, các bên tham gia cần xác định rõ những lợi ích ưu tiên, bắt buộc phải đạt được, những lợi ích thứ yếu, đồng thời có thể phải điều chỉnh linh hoạt để đạt được thống nhất trong đàm phán, thuyết phục.

c) Các hình thức thuyết phục trong thực thi công vụ

Căn cứ theo các tiêu chí khác nhau, có thể xem xét các hình thức thuyết phục như sau:

- Theo số lượng chủ thể tham gia có thuyết phục song phương và đa phương:

Trong thực thi công vụ có rất ít hoạt động thuyết phục thực hiện theo hình thức một - một, có nghĩa là hai người hoặc hai nhóm ngồi đối diện nhau để bàn bạc, đi đến kết luận, đạt được mục đích hoặc khó đạt được thoả thuận trong một lần duy nhất. Xuất phát từ hoạt động thực thi công vụ của lãnh đạo, quản lý thường giải quyết những vấn đề lớn, mang tính liên ngành, liên vùng do đó cần phải đàm phán, thuyết phục với nhiều bộ, ngành, địa phương.

Thuyết phục trong thực thi công vụ nói chung thường liên quan tới nhiều hơn hai cá nhân, đơn vị, cơ quan. Đặc biệt, là đối với những vấn đề quan trọng, nhạy cảm, có liên quan đến nhiều bộ, ngành, địa phương khác nhau. Sự liên kết, thoả thuận có thể hình thành giữa các bên trong thuyết phục đa phương, có thể ảnh hưởng đến tiến trình và kết quả đàm phán, thuyết phục. Sự liên kết nhằm tạo ra quyền lực hay nâng cao vị thế cho các bên để tăng khả năng chiến thắng bất cứ thành viên đơn lẻ nào. Có hai hình thức liên kết:

Liên kết tự nhiên: Được hình thành giữa những bên có chung nhiều mối quan tâm giống nhau và đây là hình thức liên kết tương đối chặt chẽ.

Liên kết trong một vấn đề duy nhất: Được hình thành khi các bên khác nhau (mỗi bên theo đuổi những mục đích riêng) hợp nhất lại để ủng hộ hoặc chống lại một vấn đề duy nhất, thường là vì nhiều lý do. Hình thức này có nguy cơ dễ bị chia rẽ hơn vì các bên trong hình thức liên kết này kết hợp với nhau về một vấn đề duy nhất nhưng với những lý do khác nhau nên thường chỉ giải quyết được nhu cầu của một bên. Những bên còn lại có thể không được đáp ứng nhu cầu như mong muốn.

- Theo quy trình, thời gian tiến hành thuyết phục: Gồm thuyết phục một bước và nhiều bước.

Thuyết phục một bước là hoạt động thuyết phục được thực hiện 1 lần duy nhất, trong 1 khoảng thời gian ngắn và đạt được thoả thuận mong muốn ngay. Thuyết phục nhiều bước là việc thuyết phục diễn ra trong thời gian dài với nhiều giai đoạn khác nhau. Thuyết phục nhiều bước thường được áp dụng trong trường hợp vấn đề đàm phán phức tạp, xung đột lợi ích nghiêm trọng. Với từng giai đoạn, mỗi bên cam kết tuân theo những lời hứa với đối phương và những trao đổi trong tương lai. Thuyết phục nhiều bước cho phép các bên tham gia có thể trao đổi liên tục và xuyên suốt.

d) Vai trò thuyết phục trong hoạt động công vụ

Thuyết phục tác động vào nhận thức của cá nhân, tổ chức, tạo thói quen sống và làm việc theo pháp luật.

Thuyết phục giúp giải quyết hiệu quả mâu thuẫn giữa các cá nhân, tổ chức vì mục tiêu chung.

Thuyết phục giúp điều hoà mối quan hệ giữa cá nhân, tổ chức tạo sự đồng thuận trong tổ chức, xã hội.

Phát huy tính tự giác, tích cực, sáng tạo và ủng hộ cá nhân và tổ chức đối với hoạt động công vụ.

Tăng cường, củng cố pháp chế, kỹ thuật trong hoạt động công vụ, nâng cao hiệu quả hoạt động công vụ.

3. Mối quan hệ giữa phối hợp và thuyết phục trong hoạt động công vụ

Phối hợp là quá trình liên kết các hoạt động, hỗ trợ, hợp tác lẫn nhau của các thành viên trong tổ chức, các bộ phận trong tổ chức, giữa các tổ chức với nhau nhằm thực hiện các nhiệm vụ để đạt được mục tiêu chung.

Thuyết phục là khả năng thuyết phục của cá nhân hoặc người lãnh đạo, quản lý trong việc ảnh hưởng, định hình chuyển đổi ý kiến, hành vi hoặc hành động của người khác không cần can thiệp bằng quyền hạn chính thức, điều này có thể thực hiện qua lời nói hoặc bằng văn bản. Đây là một dạng quyền lực mềm xuất phát từ cá nhân và hoàn toàn không liên quan đến quyền lực hay chức danh của một người.

Hợp tác là khi tổ chức và các công chức chủ trì phối hợp nỗ lực được kết hợp một cách có hệ thống nhằm đạt được một mục tiêu chung. Mức độ kết hợp càng lớn thì mức độ hợp tác càng cao. Từ góc độ nhân văn, cạnh tranh quá được coi trọng và thường ảnh hưởng xấu đến hợp tác. Thực tiễn trong thực thi công vụ, lãnh đạo, quản lý và công chức không coi trọng hoạt động phối hợp thực thi nhiệm vụ nên hiệu quả công việc sẽ không cao.

Muốn hoạt động phối hợp hiệu quả thì các chủ thể phối hợp phải có quá trình tác nghiệp để thuyết phục, đàm phán các bên phải biết chừng mực, giới hạn nhất định trong quá trình tối đa hóa lợi ích bản thân, biết điều chỉnh lợi ích dẫn đến hợp tác với nhau để có sự phối hợp đạt hiệu quả cao.

Phối hợp mà không tạo nên sự hợp tác thì phối hợp không đạt được hiệu quả.

Vì vậy, hoạt động phối hợp hiệu quả thì cán bộ, công chức phải thay đổi cách thức hành động, sử dụng lý lẽ cần thuyết phục dẫn đến sự hợp tác chính là sự tin tưởng, lòng tin lẫn nhau trong dự định và hành vi. Tạo ra sự tin tưởng là thể hiện các chuẩn mực giá trị của người lãnh đạo, quản lý và công chức, họ hành động theo các giá trị của tổ chức. Khi niềm tin của công chức dành cho lãnh đạo, quản lý và tổ chức ngày càng nâng cao tạo nên sự gắn kết giữa các thành viên trong và ngoài tổ chức dẫn đến sự đoàn kết, nhất trí cao trong hành động. Đây cũng chính là các yếu tố quan trọng, là động lực đóng góp vào sự phát triển của một tổ chức.

II. KỸ NĂNG PHỐI HỢP TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ

1. Nguyên tắc phối hợp trong hoạt động công vụ

Trong hoạt động công vụ, để đảm bảo phối hợp hiệu quả cần tuân thủ theo các nguyên tắc cơ bản sau:

a) Lãnh đạo thống nhất

Phối hợp là quá trình làm việc cùng nhau của một nhóm người hay của các tổ chức nhằm đạt mục tiêu nào đó. Trong hoạt động phối hợp mỗi cơ quan, cá nhân có chức năng, nhiệm vụ và chuyên môn khác nhau để thực hiện nhiệm vụ riêng của mình. Về nguyên tắc các cơ quan/cá nhân này hoạt động chuyên môn độc lập, không can thiệp vào công việc của nhau, mỗi bên có quan điểm và cách làm khác nhau nên rất dễ dẫn đến xung đột, chính vì vậy cần có sự thống nhất trong lãnh đạo.

Hoạt động phối hợp phải có cơ quan/cá nhân giữ vai trò chủ trì (có thể đứng đầu các Ban chỉ đạo) lãnh đạo, điều hành, xây dựng kế hoạch để thống nhất mục tiêu, thường xuyên kiểm tra mức độ phối hợp giữa các đơn vị thành viên, huy động sự hợp tác để cùng thực hiện mục tiêu đã xác định.

b) Tuân thủ pháp luật

Đặc trưng của hoạt động công vụ mang tính pháp lý, hoạt động công vụ của các cơ quan nhà nước thực chất là hoạt động thực hiện chức năng, nhiệm vụ do Nhà nước giao thông qua văn bản pháp luật chính vì vậy mọi hoạt động phối hợp trong thực thi công vụ phải dựa trên cơ sở pháp luật.

Ở Việt Nam, Hiến pháp và pháp luật là những căn cứ để xây dựng các quy định về phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước theo ngành và địa phương.Trên cơ sở của Luật, tùy vào công việc thực tế cần có sự phối hợp quản lý mà các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành quy định về phối hợp trong các Nghị định, Thông tư hoặc Quy chế phối hợp.

Trong Quy chế phối hợp quy định về nội dung phối hợp, nguyên tắc, phương thức phối hợp (thành lập tổ chức phối hợp hay tổ chức cuộc họp, báo cáo, thành lập

đoàn kiểm tra, lấy ý kiến bằng văn bản...), quy định trách nhiệm của cơ quan chủ trì phối hợp, cơ quan tham gia phối hợp, quy định về khen thưởng, kỷ luật để thúc đẩy tinh thần nghiêm túc của các chủ thể. Dựa vào các quy định đó việc phối hợp được thực hiện theo đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các bên.

c) Phân định trách nhiệm rõ ràng

Hoạt động phối hợp trong thực thi công vụ được thực hiện bởi nhiều cơ quan quản lý nhà nước dựa trên cơ sở pháp luật, phân định theo đúng chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan, thẩm quyền và trách nhiệm của từng cán bộ, công chức.

Khi thực hiện công việc phối hợp cần phân định một cơ quan/cá nhân giữ vai trò chủ trì đầu mối và ít nhất một cơ quan/cá nhân giữ vai trò phối hợp. Phạm vi công việc phối hợp không vượt quá chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng bên tham gia.

Trách nhiệm của cơ quan, cá nhân chủ trì: Xây dựng kế hoạch, phân công công việc; thống nhất nguyên tắc, nội dung, hình thức phối hợp; phân bổ nguồn lực; đôn đốc và kiểm soát quá trình phối hợp; thu thập kết quả, chịu trách nhiệm về kết quả cuối cùng.

Trách nhiệm của cơ quan, cá nhân phối hợp: Thực hiện kịp thời, đúng nội dung đề nghị phối hợp. Trường hợp không thể đáp ứng nội dung đề nghị phối hợp thì phải có văn bản thông báo lý do cho bên đề nghị phối hợp.

Sự phân công càng rõ ràng bao nhiêu sẽ tạo cơ sở để phối hợp tốt bấy nhiêu, đảm bảo tính minh bạch, công khai trong thực hiện.

d) Chuyên môn hóa đi đôi với hợp tác hóa

Mỗi cơ quan, mỗi công chức, viên chức chỉ chuyên môn hóa về một việc hay một lĩnh vực như quản lý nhân sự, tài chính… Mỗi đơn vị, cá nhân đều có năng lực cần cho công việc phối hợp. Kết quả phối hợp sẽ được quyết định bởi kết quả của từng thành viên vì vậy đòi hỏi phải có sự hợp tác chặt chẽ.

Khi các thành viên đều có năng lực chuyên môn, được làm việc trong môi trường có sự phối hợp tốt và gắn kết thì tài năng đó sẽ được phát huy mạnh hơn. Do

vậy để có kết quả tốt thì trước hết từng các đơn vị, cá nhân phải hoàn thành tốt công việc chuyên môn của mình và hợp tác tốt với tất cả các thành viên khác.

đ) Hợp tác toàn diện

Trong hoạt động phối hợp, các cơ quan, cá nhân tham gia sẽ phải phụ thuộc lẫn nhau để cùng giải quyết công việc bởi một bên không đủ chuyên môn, thẩm quyền để giải quyết công việc độc lập, do đó đòi hỏi phải có tinh thần hợp tác của làm việc nhóm, tích cực và chủ động.

Hợp tác là cùng chung sức làm việc, giúp đỡ, hỗ trợ lẫn nhau trong một công việc vì mục đích chung. Tinh thần hợp tác phải xuất phát từ sự tự nguyện, bình đẳng, các bên cùng có lợi và không làm phương hại đến lợi ích của những người khác. Cùng nhau bàn bạc, phối hợp nhịp nhàng, biết về nhiệm vụ của nhau sẵn sàng hỗ trợ, giúp đỡ nhau khi cần thiết.

Để có tinh thần hợp tác tốt thì không chỉ dựa trên quy định pháp luật, nhiều khi văn bản pháp luật không thể quy định được, do vậy đòi hỏi các bên phải có kỹ năng giao tiếp, lắng nghe, chia sẻ, thấu hiểu, tôn trọng sự khác biệt của nhau. Quan trọng nhất là cơ quan chủ trì phối hợp phải có các kỹ năng cần thiết để gắn kết, tạo động lực cho các bên tham gia.

e) Chia sẻ thông tin

Trong thời đại công nghệ thông tin như hiện nay thì MIS (management Information System - hệ thống thông tin quản lý) có vai trò quan trọng quyết định hiệu quả quản lý. Để thực hiện công việc chung, các bên phối hợp có trách nhiệm cung cấp thông tin cho nhau một cách chính xác, tin tưởng, không vụ lợi. Thông tin cần được trao đổi thường xuyên, đảm bảo thông suốt theo nhiều chiều như từ trên xuống (ra quyết định quản lý), từ dưới lên và thông tin ngang (giữa các bộ phận, cá nhân cùng cấp).

Các loại thông tin gồm: Thông tin nói (báo cáo miệng, họp, điện thoại...); Thông tin viết (bằng văn bản, email..). Ngoài ra giao tiếp trực tiếp giữa các cơ quan, công chức với nhau cũng là kênh thông tin có ích cho hoạt động phối hợp.

e) Khách quan

Các chủ thể tham gia phối hợp phải tuân thủ những yêu cầu của quy luật khách quan, lấy yêu cầu khách quan của công việc làm cơ sở cho hoạt động phối hợp chứ không được áp đặt ý muốn chủ quan của mình. Các bên phải căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình và phân tích công việc cụ thể trên cơ sở thực tế đặt ra để xác định loại công việc cần phải phối hợp.

g) Đảm bảo hiệu quả

Hiệu quả là đạt được một kết quả đúng như kế hoạch đã đề ra nhưng sử dụng ít thời gian, công sức và nguồn lực nhất. Kết quả đạt được hướng đến lợi ích chung của tập thể, tránh lợi ích cục bộ của một đơn vị/cá nhân

Các công việc mang tính tập thể thường gặp phải sự đùn đẩy trách nhiệm, dựa dẫm, ỷ lại, thiếu tích cực do đó khi phối hợp cần quán triệt nguyên tắc đảm bảo công việc hiệu quả. Các yêu cầu về chuyên môn, chất lượng và thời hạn phối hợp phải được quy định rõ ràng, đồng thời phải có chế tài xử lý, gắn trách nhiệm cá nhân với các quy định về khen thưởng, kỷ luật.

Ngoài ra trong quá trình phối hợp cần tuân thủ các nguyên tắc khác như:

- Chủ động, thường xuyên, chặt chẽ, kịp thời.
- Đảm bảo hài hòa lợi ích của các bên.
- Nguyên tắc đổi mới, sáng tạo.

2. Yêu cầu đối với phối hợp trong hoạt động công vụ

Để công việc phối hợp hiệu quả cần đảm bảo những yêu cầu sau:

- Có tổ chức/cá nhân chủ trì phối hợp.
- Có ràng buộc về pháp lý để tạo ra cơ chế phối hợp mang tính chính thức và bắt buộc giữa các đơn vị, cá nhân phối hợp.
- Có cơ chế làm việc phù hợp cho phép huy động sự tham gia của các bên.
- Hoạt động phối hợp phải đảm bảo phù hợp với nguồn lực của các chủ thể tham gia.

- Cần có kế hoạch phối hợp trong đó có sự phân công trách nhiệm rõ ràng, xác định cụ thể về thời hạn phối hợp.

- Các hoạt động giao tiếp, đàm phán hiệu quả, cởi mở, các bên tham gia phối hợp chia sẻ thông tin.

- Có kỹ năng giải quyết vấn đề và xử lý xung đột, đồng thời có sự mềm dẻo và linh hoạt trong quá trình phối hợp.

Phối hợp thường diễn ra trong bối cảnh tương quan quyền lực vì vậy không phải lúc nào vẫn đề cũng được giải quyết một cách tuần tự. Nhiều khi mối quan hệ tương quan quyền lực này là yếu tố cản trở quá trình phối hợp. Người lãnh đạo quản lý cần tính đến các yếu tố này để ra quyết định một cách phù hợp và khéo léo.

3. Quy trình phối hợp trong hoạt động công vụ

Quy trình phối hợp trong thực thi công vụ về cơ bản bao gồm các bước như sau:

a) Bước 1. Xác định công việc cần phối hợp và chủ thể phối hợp

- Xác định công việc: Căn cứ vào mục đích, yêu cầu trong thực thi công vụ các cơ quan quản lý có thẩm quyền sẽ xác định công việc cần phải có sự phối hợp. Có thể đó là công việc phối hợp bên trong (giữa các phòng ban, cá nhân trong một tổ chức) hoặc phối hợp bên ngoài (giữa các bộ phận không nằm trong nội bộ tổ chức với nhau).

Công việc cần phối hợp có thể được quyết định theo hình thức từ trên xuống, do cơ quan cấp trên xác định (cơ quan chủ trì chỉ đạo) hoặc được đề nghị từ dưới lên (cơ quan chủ trì đầu mối) xác định.

Sau khi xác định công việc cần có sự phối hợp. Cơ quan chủ trì sẽ tiến hành đánh giá công việc, đánh giá một cách toàn diện về tính chất công việc, nội dung chuyên môn, mức độ phức tạp…để từ đó xác định rõ các kỹ năng cần thiết thực hiện công việc, xác định các chủ thể tham gia phối hợp và phân công đúng việc cho các chủ thể tham gia.

Để phân tích công việc, cơ quan chủ trì xác định thông tin cần thu thập, lựa chọn phương pháp, phân tích, đánh giá thông tin để trả lời các câu hỏi:

+ Mục tiêu của công việc?

+ Các hoạt động cần tiến hành để thực hiện công việc?

+ Trình độ, kỹ năng cần thiết để thực hiện công việc?

+ Nguồn lực để thực hiện? (tài chính, nhân lực, thời gian, cơ sở vật chất..)

+ Sản phẩm, kết quả đầu ra của công việc?

Kết quả phân tích công việc sẽ giúp cơ quan chủ trì chỉ đạo có cơ sở lựa chọn chủ thể tham gia cho phù hợp, phân công công việc hiệu quả, đồng thời giúp xây dựng bản kế hoạch phối hợp chất lượng, tránh căn bệnh chủ quan, duy ý chí.

- Xác định chủ thể phối hợp: Căn cứ vào kết quả phân tích công việc (các yêu cầu về chuyên môn, kỹ năng cần có để thực hiện công việc), căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các đơn vị/ cá nhân đã được pháp luật quy định, cơ quan chủ trì chỉ đạo sẽ quyết định các chủ thể phối hợp. Việc xác định rõ ràng, đúng và đủ các chủ thể phối hợp là điều kiện tiên quyết đảm bảo hiệu quả của phối hợp.

Quyền hạn, trách nhiệm của các chủ thể phối hợp được quy định tại quy chế phối hợp do cơ quan chủ trì ban hành. Thẩm quyền của các cơ quan tham gia phối hợp xuất phát từ vai trò của mỗi cơ quan đối với công việc cần phối hợp, theo đó cơ quan có thể giữ vai trò chủ trì hoặc tham gia phối hợp.

Cơ quan chủ trì có trách nhiệm điều phối, đảm bảo tính thống nhất trong các hoạt động phối hợp, tạo điều kiện để mọi người cùng làm việc theo một hướng, cùng nỗ lực, bổ sung, hỗ trợ chuyên môn cho nhau. Mặt khác, cơ quan chủ trì xem xét những giải pháp đưa ra có đúng yêu cầu và mục tiêu phối hợp không. Khi các bên không thống nhất phương án giải quyết vấn đề thì cơ quan chủ trì sẽ đưa ra quyết định cuối cùng trên cơ sở ý kiến của các thành viên.

Cơ quan thành viên phối hợp có trách nhiệm tham gia tích cực theo đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Thêm vào đó các thành viên có trách nhiệm

đóng góp ý kiến, tham gia điều chỉnh các phương án hoạt động chung để hướng tới mục tiêu phối hợp.

b) Bước 2. Xác định mục tiêu phối hợp

Mục tiêu phối hợp do cơ quan chủ trì xác định và cần được thống nhất với tất cả các chủ thể tham gia trước khi bắt đầu các hoạt động phối hợp. Mục tiêu đảm bảo theo nguyên tắc SMART, phải cụ thể, đo được, khả thi (phù hợp với điều kiện, khả năng của các chủ thể tham gia), phù hợp với thực tế và có thời hạn.

c) Bước 3. Xây dựng kế hoạch phối hợp

Cơ quan chủ trì có trách nhiệm xây dựng kế hoạch phối hợp. Trong bản kế hoạch cần cụ thể hóa mục tiêu phối hợp và các nguồn lực, biện pháp để đạt được mục tiêu đó.

- Cụ thể hóa mục tiêu phối hợp do cơ quan chủ trì đã xác định

- Phân công công việc: Căn cứ vào mục tiêu, nội dung công việc và các chủ thể phối hợp, cơ quan chủ trì công tác phối hợp sẽ tiến hành phân công công việc cho các bên. Hoạt động phân công cần làm rõ: Việc (nội dung công việc phải làm là gì?); Vị trí (Tham gia ở vai trò nào? Chủ trì hay tham gia?); Phương thức thực hiện (trả lời câu hỏi là phải làm như thế nào?); Trách nhiệm (cần quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan, cá nhân tham gia).

Phân công công việc rõ ràng là yếu tố nền tảng quyết định đến sự thành công của công tác phối hợp. Phân công công việc đảm bảo nguyên tắc đúng người, đúng việc, không chồng chéo nhiệm vụ giữa các cơ quan quản lý.

- Phân bổ nguồn lực: Sau khi xác định được công việc cần có sự phối hợp quản lý, cơ quan chủ trì phải dự liệu và chuẩn bị các điều kiện về nguồn lực để triển khai công việc bao gồm các điều kiện như pháp lý, tài chính, nhân lực, kỹ thuật hay các điều kiện cơ sở vật chất khác mà các chủ thể cần cho hoạt động phối hợp. Khi phân công công việc phải đảm bảo nguyên tắc phân bổ đủ nguồn lực để thực hiện.

- Thỏa thuận, ra quyết định: Để huy động sự tham gia tích cực của các chủ thể vào hoạt động phối hợp, cơ quan chủ trì cần có cơ chế tạo điều kiện, lấy ý kiến của các bên. Trước khi đưa ra quyết định về giải pháp thực hiện, cơ quan chủ trì cần có sự trao đổi, thỏa thuận với cơ quan thành viên, sự đồng thuận cao sẽ là cơ sở đảm bảo chất lượng của công tác phối hợp.

d) Bước 4. Tổ chức thực hiện

Trên cơ sở kế hoạch phối hợp và các nhiệm vụ được phân công, các chủ thể phối hợp sẽ triển khai thực hiện công việc.

Khi tổ chức thực hiện, cơ quan chủ trì là người tổ chức các hoạt động phối hợp, đông thời là người phân xử những bất đồng giữa các thành viên tham gia phối hợp. Với tư cách đó, cơ quan chủ trì cần có các kỹ năng như giải quyết xung đột, cụ thể hóa phương thức phối hợp, huy động sự tham gia của các bên. Các thành viên tham gia cần nắm vững các kỹ năng như kỹ năng làm việc nhóm, kỹ năng giao tiếp, kỹ năng giải quyết vấn đề.

Trong giai đoạn tổ chức thực hiện công việc các đơn vị thành viên tìm cách giải quyết vấn đề, thực hiện nhiệm vụ của mình và bắt đầu bày tỏ những ý kiến khác nhau, các cuộc tranh luận và mâu thuẫn, xung đột rất dễ xảy ra. Nhiệm vụ của cơ quan chủ trì là gia tăng đóng góp của các thành viên nhưng không cho phép sự bất đồng quan điểm trở thành bất hòa. Sự trao đổi thông tin phải chuyển sang đối thoại bình đẳng, nhiều chiều giữa các cấp độ với nhau. Thách thức đối với cơ quan, cá nhân chủ trì là giải quyết xung đột, làm cho các bên gạt đi những mâu thuẫn khác biệt, thống nhất giá trị, thống nhất chương trình hành động, đảm bảo hướng tới mục tiêu đã xác định.

Sau giai đoạn xung đột, nếu được quản lý tốt vượt qua những bất đồng mâu thuẫn, các cơ quan/cá nhân hiểu và tin tưởng nhau hơn thì sự hợp tác sẽ được tăng cường. Cơ quan, cá nhân chủ trì và cơ quan thành viên biết lắng nghe, đối thoại và tranh luận cởi mở thì công việc phối hợp sẽ đạt hiệu quả.

- Điều chỉnh sự phân công: Trong quá trình phối hợp nếu có vấn đề phát sinh, cơ quan, cá nhân chủ trì sẽ tổ chức thảo luận với các cơ quan tham gia, thống nhất điều chỉnh sự phân công cho phù hợp năng lực và nguồn lực các bên.

đ) Bước 5. Kiểm tra, đánh giá quá trình phối hợp

Kiểm tra là công việc đo lường và điều chỉnh các hoạt động phối hợp để đảm bảo những hoạt động đó phù hợp với kế hoạch đặt ra. Mục đích của hoạt động kiểm tra của cơ quan chủ trì phối hợp là để chỉ ra các sai lệch cần chấn chỉnh để thực hiện mục tiêu, làm cho công việc được vận hành đúng hướng. Việc kiểm tra thường xuyên công tác phối hợp sẽ giúp kịp thời tháo gỡ vướng mắc khó khăn[198].

Quá trình thực hiện phối hợp cần có sự đánh giá định kỳ giữa các đơn vị tham gia về kết quả thực hiện công việc để biết được chất lượng, hiệu quả của hoạt động. Thông qua đó đánh giá năng lực, trình độ, ý thức trách nhiệm của các bên tham gia, tổng kết, rút kinh nghiệm, khen thưởng, kỷ luật.

Hình thức kiểm tra, đánh giá: Thông qua cuộc họp các cơ quan tham gia sẽ báo cáo về tiến độ phối hợp, trách nhiệm của từng cơ quan theo nội dung công việc được phân công, đánh giá chất lượng phối hợp từ đó đưa ra kiến nghị đề xuất để công tác phối hợp sẽ thực hiện hiệu quả hơn.

Phối hợp trong thực thi công vụ là công việc khó khăn phức tạp. Về cơ bản hoạt động phối hợp cần tuân thủ theo các nguyên tắc và quy trình phối hợp, tuy nhiên tùy thuộc vào từng công việc cụ thể trong thực tế các nhà quản lý sẽ vận dụng linh hoạt, sáng tạo. Để đạt được hiệu quả phối hợp cao cần nâng cao năng lực cũng như kỹ năng của các nhà quản lý, có thể xem xét trên hai góc độ: cơ quan chủ trì và cơ quan phối hợp, trong đó cơ quan chủ trì giữ vai trò chính yếu. Yếu tố đóng góp hiệu quả cho hoạt động phối hợp trong thực thi công vụ chính là sự hợp tác, tin tưởng và gắn kết giữa cấp quản lý với các cấp thực thi.

III. KỸ NĂNG THUYẾT PHỤC TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ

1. Các đối tượng thuyết phục trong hoạt động công vụ

[198] Kỹ năng lãnh đạo, quản lý cấp phòng trong đơn vị sự nghiệp, trang 151, 2016.

Hoạt động thực thi công vụ có các mối quan hệ giao tiếp: cấp trên với cấp dưới, cấp dưới với cấp trên, mối quan hệ với đồng nghiệp và mối quan hệ với tổ chức và công dân. Để công việc đạt hiệu quả thì thuyết phục trong hoạt động thực sự cần thiết để các tổ chức, cá nhân phối hợp với nhau để dưa lại hiệu quả trong thực thị nhiệm vụ. Đối tượng thuyết phục trong công vụ bao gồm:

Tham mưu công tác chuyên môn đề xuất ý tưởng thực hiện nhiệm vụ thuyết phục lãnh đạo, quản lý ủng hộ, đồng thuận với đề xuất, sáng tạo của mình.

Công tác chỉ đạo điều hành chưa đạt được kết quả mong muốn, lãnh đạo, quản lý mong muốn thuyết phục cấp dưới để tạo động lực làm việc.

Trong quá trình thực thi nhiệm vụ có thể xảy ra xung đột, phát sinh mâu thuẫn giữa các bên, các bên cũng cần chia sẻ để thấu hiểu nhau giúp phối hợp công việc tốt hơn.

Những nhiệm vụ cần có sự hợp tác với đối tác để thực hiện các nhiệm vụ nhưng sự phối hợp chưa cao. Đối tác có thể là công dân và cũng có thể là tổ chức.

2. Nguyên tắc thuyết phục trong hoạt động công vụ

Thuyết phục trong thực thi công vụ cần tuân thủ các nguyên tắc cơ bản sau:

- Lắng nghe, thấu hiểu các bên

Cơ quan, cá nhân chủ trì phối hợp luôn phải lắng nghe tâm tư, nguyện vọng của các bên và cố gắng tạo ra sự kết nối. Càng hiểu rõ về đối tượng và vấn đề cần thuyết phục thì sức thuyết phục càng lớn. Vì vậy, trước khi tiến hành thuyết phục, cần:

+ Kiên trì lắng nghe, tìm hiểu nội dung, xác minh sự thật và xác định bản chất vấn đề.

+ Tìm hiểu kỹ tất cả các thông tin về đối tượng cần thuyết phục như: nghề nghiệp, tính tình, sở thích, trình độ, tâm sinh lý, tuổi tác, giới tính, quan điểm, thành kiến, định kiến, cách nghĩ.

+ Nghiên cứu kỹ để làm rõ ý kiến của đối tượng về vấn đề cần giải quyết.

+ Trao đổi với người quen, người ở gần của đối tượng để có thêm thông tin khách quan với từng đối tượng:

Sự thay đổi thực sự đến từ khả năng thuyết phục và cởi mở với người khác. Mỗi người đều có quan điểm riêng trong từng tình huống cụ thể của hoạt động công vụ vì vậy cần chia sẻ, lắng nghe và cởi mở, không quá thiên kiến, giữ nguyên định kiến của mình.

- Khi bất đồng ý kiến, không được tỏ ra bảo thủ, phải linh hoạt, phù hợp. Người chủ trì phối hợp nhiệm vụ phải biết thừa nhận những điểm hợp lý trong quan điểm, ý kiến của người đối thoại, biết thừa nhận những điểm sai, chưa hợp lý trong ý kiến của mình mà người đối thoại đã chỉ ra. Thái độ khách quan trong đánh giá quan điểm của mình và của người đối thoại có ý nghĩa rất quan trọng trong thuyết phục vì nếu bảo thủ và phán xét người khác sẽ tạo ra phản kháng không cần thiết. Trong thuyết phục hay tranh luận, cần biết công nhận những điểm hợp lý của người khác, những cái sai của mình. Làm được như vậy sẽ làm giảm sự phản kháng của người đối thoại và làm cho hình ảnh của người thuyết phục trong mắt họ trở nên đẹp hơn, thân thiện hơn, ý kiến đưa ra dễ được tiếp nhận hơn. Mỗi đối tác đều có điểm mạnh và lợi ích quan tâm khác nhau. Do đó, muốn thuyết phục thành công cần tôn trọng quan điểm, lợi ích thậm chí cả những bản sắc riêng của họ.

Thông thường, người đối thoại luôn muốn bảo vệ ý kiến của mình, không muốn tiếp thu ý kiến khác. Vậy làm sao để họ chú ý đến ý kiến của người thuyết phục? Trước hết cần để cho họ có cơ hội trình bày ý kiến của mình, không được ngắt lời mà phải kiên nhẫn, bình tĩnh lắng nghe. Đến một lúc nào đó sẽ xuất hiện chỗ hở trong quan điểm của người đối thoại vì thiếu thông tin, vì cân nhắc chưa thấu đáo. Lúc này họ sẽ cảm thấy thiếu tự tin và muốn biết ý kiến của thuyết phục.

Trong thuyết phục, biện luận thường dễ mất bình tĩnh, dễ dẫn đến tình trạng tức giận, cãi nhau, vì vậy cần lưu ý giữ thái độ hoà nhã, bình tĩnh để giải quyết vấn đề.

Quan tâm chân thành, đồng cảm với những nỗi lo lắng và thể hiện mong muốn, nỗ lực giải quyết vấn đề là điều kiện đầu tiên để có thể thành công trong thuyết phục, bởi vì nó làm cho người đối thoại cảm thấy tin cậy, thoải mái, làm giảm sự đề phòng, phản kháng của họ.

Có không ít người vẫn quan niệm rằng, thuyết phục là phải dùng tất cả sức mạnh của mình, dồn người đối thoại vào thế bí, khuất phục họ, buộc họ phải thay đổi ý kiến, quan điểm, lập trường, từ đó dẫn đến tranh cãi quyết liệt, một thua một thắng. Đó là một quan niệm sai lầm. Cách thuyết phục như vậy sẽ gặp khó khăn rất lớn bởi người đối thoại sẽ cố hết sức để phòng thủ, chống trả và nếu họ có thay đổi quan điểm của mình thì họ cũng luôn cảm thấy ấm ức vì bị bắt bí, bị chèn ép, do đó kết quả thuyết phục sẽ không lâu bền.

3. Quy trình thực hiện thuyết phục trong hoạt động công vụ

a) Bước 1. Chuẩn bị thuyết phục

- Xác định bối cảnh, mục tiêu, chủ thể, nội dung thuyết phục:

+ Trước tiên chủ thể thuyết phục và các bên tham gia cần xác định rõ mục tiêu trên cơ sở phân biệt những gì mình muốn và những gì mình thực sự cần. Việc xác định đúng nhu cầu thực sự giúp chủ thể thuyết phục không mất định hướng trong suốt quá trình thuyết phục và linh hoạt hơn trong việc tìm ra các giải pháp thoả mãn nhu cầu.

+ Xác định những nội dung, đối tượng và phạm vi thuyết phục

Việc tất cả các mong muốn đều được đáp ứng, thoả mãn trong đàm phán, thuyết phục thường rất hiếm khi xảy ra. Trong quá trình thuyết phục, mong muốn của chúng ta thường bị giới hạn bởi mong muốn của đối tác. Thuyết phục là quá trình trao đổi lợi ích giữa các bên vì vậy người thuyết phục cần chuẩn bị tâm thế để thoả thuận, trao đổi. Điều đó có nghĩa người thuyết phục phải xác định được mức độ nhượng bộ trong mỗi mục tiêu, mong muốn và những mong muốn nào có thể hy sinh, những mục tiêu nào thì không thể. Xác định giới hạn trên và giới hạn dưới

cho mục tiêu, mong muốn thuyết phục. Việc thuyết phục sẽ hoàn tất nếu vượt qua giới hạn đó.

- Chuẩn bị thông tin

Thông tin là yếu tố quan trọng trong thuyết phục vì nó mang đến cho những lợi thế và giúp cho người thuyết phục tự tin hơn khi đánh giá đúng những đề nghị của đối tác cũng như những thông tin mà họ đưa ra.

Tìm kiếm các thông tin về đối tác để có chiến lược thuyết phục phù hợp và hiệu quả nhất. Cần tìm hiểu các thông tin về đối tác như đặc điểm nhân thân, tính cách, các mối quan hệ... đặc biệt là những thông tin về mục tiêu, quan điểm, chính kiến của đối tác về vấn đề cần thuyết phục.

- Chuẩn bị nội dung thuyết phục: Chuẩn bị các luận luận, chứng cứ, số liệu để phục vụ cho quá trình thuyết phục.

- Lựa chọn hình thức, thời gian, địa điểm thuyết phục phù hợp nhất với các đối tác: Muốn thuyết phục có hiệu quả cao cần lựa chọn thời gian và địa điểm phù hợp nhất với tất cả các đối tác.

- Phân tích SWOT và xây dựng các phương án thuyết phục.

Trong các hoạt động đàm phán, thuyết phục quan trọng, người thuyết phục có thể phân tích SWOT để đánh giá điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội, thách thức đối với đơn vị mình để đưa ra các phương án thuyết phục phù hợp. Kết quả của quá trình phân tích SWOT phải đảm bảo cụ thể, thực tế và khả thi thì đơn vị sẽ sử dụng kết quả đó để xây dựng các phương án thuyết phục phù hợp.

b) Bước 2. Thực hiện thuyết phục

- Khởi động thuyết phục

Để bắt đầu các cuộc gặp gỡ, thuyết phục, mọi người có thể sử dụng nhiều hình thức chào hỏi như mỉm cười, hỏi thăm, bắt tay. Cần chú ý tới lời nói, cử chỉ của chúng ta trong lúc chào hỏi vì có thể tạo cho đối tác một ấn tượng tốt ngay từ đầu nhưng cũng có thể khiến đối tác đàm phán hiểu sai về mình và hành động một cách tiêu cực.

Khi các bên bắt đầu đàm phán, thuyết phục, nên sử dụng một vài phút đầu tiên để xây dựng bầu không khí thuận lợi như trao đổi về cuộc sống hoặc những thông tin về đối tác nhưng hết sức tế nhị và tinh tế.

Khi đã tìm được tiếng nói chung sẽ dễ dàng chuyển từ những nghi lễ mang tính chất xã giao sang phần nội dung chính của cuộc đàm phán, thuyết phục. Người chủ trì có thể giới thiệu ngắn gọn chương trình, nội dung của cuộc đàm phán, thuyết phục.

- Tranh luận, trao đổi thông tin

Trong các hoạt động trước, chúng ta có thể tìm hiểu đối tác thông qua các kênh gián tiếp. Hoạt động trao đổi thông tin trực diện chính là cơ hội để chúng ta tìm hiểu đối tác một cách trực tiếp nhất.

Ở giai đoạn này, các bên có thể tranh luận, đưa ra các luận cứ, minh chứng để thuyết phục đối tác nhằm đạt được mục tiêu thoả mãn lợi ích của mình. Đây là giai đoạn căng thẳng và đòi hỏi sự tỉnh táo và phản ứng nhanh nhạy của lãnh đạo, quản lý cấp vụ để đạt được mục tiêu đề ra.

- Tìm giải pháp cho vấn đề chưa thống nhất/khác biệt: Đối với những vấn đề còn tranh cãi, các bên cần điềm tĩnh tìm giải pháp tối ưu để hoá giải những vấn đề còn có sự khác biệt. Nếu không thoả hiệp để đi đến thống nhất được thì có thể tìm cách trì hoãn đến thời điểm thích hợp hơn.

- Thống nhất kết luận của cuộc đàm phán, thuyết phục.

c) Bước 3. Kết thúc thuyết phục

- Xác định thời điểm để báo hiệu kết thúc thuyết phục: Việc xác định thời điểm kết thúc dựa trên kinh nghiệm, trực giác và các suy luận thông thường. Khi tiến đến gần kết quả cuối cùng mà chúng ta mong muốn, hãy thông báo điều đó. Nếu xác định sai thời điểm kết thúc, hy vọng đạt được thoả thuận có thể sẽ không như mong muốn.

- Nhanh chóng đi đến những thoả thuận cuối cùng: Khi đã nhận thấy những tín hiệu cho thấy có thể kết thúc thuyết phục, đàm phán, thì hãy nhanh chóng đi đến thoả thuận cuối cùng, thông qua các hoạt động:

+ Tóm tắt lại những vấn đề đã trao đổi và để kiểm tra xem chúng ta đã sẵn sàng cho việc đạt thỏa thuận và kết thúc hay chưa.

+ Quay trở lại những vấn đề chưa thương lượng được.

+ Ghi biên bản những nội dung đã thuyết phục, đàm phán xong.

4. Một số kỹ thuật sử dụng khi thuyết phục trong hoạt động công vụ

- Sử dụng ngôn ngữ trong công vụ thuyết phục đối tác. Những cử chỉ tưởng chừng đơn giản như ánh mắt, cái bắt tay hay phong cách nói chuyện sẽ ảnh hưởng rất lớn đến khả năng thuyết phục. Do đó, trong quá trình thuyết phục, cần đặc biệt lưu ý:

+ Tạo dựng niềm tin thông qua hình ảnh chuyên nghiệp và phong cách phù hợp. Để tạo niềm tin cho đối phương có thể thông qua trình độ học vấn, nghề nghiệp, trang phục, phong cách, cử chỉ.

+ Tìm được nhiều điểm tương đồng với đối tác thuyết phục. Rất khó thuyết phục thành công nếu một bên cứ khăng khăng chối bỏ ý. Khả năng giao tiếp, sử dụng ngôn ngữ đóng vai trò chủ chốt trong việc kiến của người khác và luôn cho rằng mình đúng.

Dù bạn chứng minh lý lẽ của mình thuyết phục đến đâu, bạn vẫn khiến người kia cay cú, bực dọc và khó có sự ưng ý nơi họ khi trò chuyện với bạn. Đồng ý một quan điểm nào đó trước khi đưa ra ý kiến riêng của mình và phản biện quan điểm của đối tác là một ứng xử khôn ngoan.

+ Đưa ra những nhận xét đúng đắn, tinh tế về ưu điểm của người nghe. Đối tác sẽ hài lòng, thân thiện với bạn hơn khi bạn nhận ra và công nhận những quan điểm, phẩm chất tốt đẹp của họ. Từ những đó, quan điểm của bạn sẽ được đón nhận và tạo được đồng cảm giữa các bên.

+ Trích dẫn ý kiến chuyên gia. Nếu luận điểm của mình chưa thực sự thuyết phục, nên đưa ra ý kiến từ chuyên gia đầu ngành trong lĩnh vực về vấn đề đang đàm phán, thuyết phục sẽ làm vững chắc hơn phần trình bày của bạn.

+ Phong cách nói chuyện phù hợp với tính cách người nghe. Không thể áp đặt một cách thuyết phục chung cho hàng chục đối tượng mà tính cách, tâm lý khác nhau. Nếu bạn nói chuyện với một người nghiêm túc, thích quy củ, bạn không thể áp dụng lối nói chuyện phá cách, không có trật tự, nhiều tình tiết mới mẻ, gây sốc. Ngược lại, một người thông minh, vui vẻ, hóm hỉnh cần phải có cách giao tiếp linh hoạt, sôi động, phá cách.

Với đối tượng là nhiều người nghe, nên tạo ra lối nói chuyện mang tính cảm xúc hơn là lý thuyết (vui vẻ, sôi nổi hoặc trầm lắng, buồn bã) vì tâm lý đám đông thường dễ bị cảm xúc lôi cuốn hơn là lý trí.

- Cân bằng giữa lý trí và cảm xúc. Những dẫn chứng, số liệu cụ thể sẽ khiến đối phương tin vào lời thuyết phục của bạn hơn là chỉ thuyết phục mà không có ví dụ cụ thể. Để thuyết phục, chúng ta nên đưa ra ví dụ về các chuyên gia nổi tiếng, cơ quan chịu trách nhiệm chính trong lĩnh vực sẽ tạo niềm tin mạnh mẽ hơn. Lập luận logic, chặt chẽ, tự tin, phân tích được những ưu điểm, nhược điểm của từng phương án sẽ giúp bạn

+ Cần đưa ra dẫn chứng cụ thể và lập luận chặt chẽ thành công trong quá trình thuyết phục.

+ Thuyết phục phù hợp với tâm trạng người nghe.

Trong quá trình thuyết phục cần để ý tâm trạng của người nghe lúc đó như thế nào. Nhờ đó, có thể điều chỉnh và lựa chọn cách thức thuyết phục phù hợp khiến đối phương phải đồng thuận.

- Công nhận và tôn trọng lẫn nhau. Trong thuyết phục cần phải tạo niềm tin cho đối phương. Trước tiên hãy cho họ thấy bạn là người đáng tin và vô hại đối với họ. Nếu bạn tạo cho họ cảm giác không an toàn, họ dễ nảy sinh tâm lý đề phòng, việc thuyết phục sẽ trở nên vô cùng khó khăn.

Luôn lắng nghe đối tác, tạo cơ hội chia sẻ cho đối tác vì ý kiến của họ cũng rất quan trọng. Khi gặp được người lắng nghe đối tác sẽ thấy ý kiến của họ được tôn trọng, đánh giá cao. Chính vì vậy lắng nghe, khuyến khích đối tác nói về họ chính là chìa khóa để thuyết phục người khác. Cần thể hiện phong cách chuyên nghiệp, nghiêm túc trong công việc nhưng hoà đồng, vui vẻ trong giao tiếp. Đồng thời phải tôn trọng quan điểm, ý kiến và bản sắc riêng của các đối tác. Ngoài ra những cử chỉ, hành động của bạn cũng sẽ ảnh hưởng đến niềm tin.

- Điều chỉnh hành động. Quan trọng nhất trong thuyết phục là luôn phải lắng nghe đối tác và trong những trường hợp nhất định có thể điều chỉnh hành động phù hợp nhất với tất cả các đối tác. Đôi khi, trong quá trình thuyết phục đối tác, giảm thiểu mâu thuẫn để đi tới thống nhất giữa các bên, người thuyết phục cần có sự điều chỉnh hành động một cách linh hoạt và nhượng bộ trong giới hạn nhất định.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích quy trình phối hợp trong thực thi công vụ? Minh hoạ bằng một tình huống thực tiễn để làm rõ các bước trong quy trình.

2. Từ thực tiễn thực thi công vụ của cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác, phân tích nguyên nhân hạn chế trong hoạt động phối hợp và đề xuất những phương án khắc phục.

3. Phân tích mối quan hệ giữa phối hợp và thuyết phục trong hoạt động công vụ? Trong quá trình thực thi nhiệm vụ có thể xảy ra xung đột, phát sinh mâu thuẫn giữa các bên. Nếu là một trong các bên, học viên sẽ thuyết phục như thế nào để bên kia thấu hiểu nhau giúp hợp tác công việc tốt hơn.

4. Với vai trò của người tham mưu, làm thế nào để học viên thuyết phục cấp trên đồng thuận với nội dung trình của mình?

5. Xác định các yếu tố ảnh hưởng đến phối hợp trong thực thi công vụ tại cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác.

6. Phân tích quy trình thuyết phục trong thực thi công vụ? Minh hoạ bằng một tình huống thực tiễn để làm rõ các bước trong quy trình.

TÀI LIỆU THAM KHẢO DÀNH CHO HỌC VIÊN

1. Andrew Carnegie (2004), Nghệ thuật ứng xử, NXB Văn hoá dân tộc, Hà Nội;

2. Cao Anh Đô (2013), Phân công, phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp ở Việt Nam, NXB Chính trị Quốc gia;

3. John C. Maxwell (2011), Phát triển kỹ năng lãnh đạo, NXB Lao động - Xã hội;

4. Nguyễn Thị Hồng Hải (2013), Quản lý thực thi công vụ theo định hướng kết quả, NXB Lao động;

5. Nguyễn Văn Hậu (2015), Kỹ năng quản lý, tổ chức. NXB Lao động, Hà Nội;

6. Phan Thanh Lâm (2011), Kỹ năng thương lượng - Phương pháp giúp đàm phán thành công, NXB. Phụ nữ.

Chuyên đề 4

KỸ NĂNG LÀM VIỆC TRONG MÔI TRƯỜNG ĐA VĂN HÓA

I. TỔNG QUAN VỀ LÀM VIỆC TRONG MÔI TRƯỜNG ĐA VĂN HÓA

1. Môi trường đa văn hóa và làm việc trong môi trường đa văn hóa

a) Khái niệm văn hóa

Văn hóa là khái niệm mang nội hàm rộng với rất nhiều cách hiểu khác nhau, liên quan đến mọi mặt đời sống vật chất và tinh thần của con người. Có nhiều định nghĩa khác nhau về văn hóa, mỗi định nghĩa phản ánh một cách nhìn nhận và đánh giá khác nhau.

Hiểu theo nghĩa rộng nhất, văn hóa là tất cả những gì gắn liền với con người, với sự phát triển của con người. Văn hóa là mọi giá trị vật chất, tinh thần do con người sáng tạo ra trong lịch sử.[199] UNESCO định nghĩa văn hóa là tập hợp các đặc trưng tiêu biểu về tinh thần, vật chất, tri thức và xúc cảm của xã hội hoặc một nhóm người trong xã hội; văn hóa không chỉ bao gồm văn học và nghệ thuật, mà còn cả phong cách sống, phương thức chung sống, các hệ giá trị, truyền thống và niềm tin.[200] Khi hiểu như vậy, văn hóa bao gồm cả hai khía cạnh: khía cạnh phi vật chất của xã hội như ngôn ngữ, tư tưởng, giá trị và các khía cạnh vật chất như nhà cửa, quần áo, các phương tiệnv.v…

Hồ Chí Minh xem văn hóa là toàn bộ những giá trị vật chất và tinh thần do loài người sáng tạo ra với phương thức sử dụng chúng, nhằm đáp ứng lẽ sinh tồn, đồng thời đó cũng là mục đích của cuộc sống loài người. Người viết: "Vì lẽ sinh tồn cũng như mục đích của cuộc sống, loài người mới sáng tạo và phát minh ra ngôn ngữ, chữ viết, đạo đức, pháp luật, khoa học, tôn giáo, văn học, nghệ thuật, những công cụ cho sinh hoạt hằng ngày về mặc, ăn, ở và các phương thức sử dụng.

[199] Nguyễn Như Ý (Chủ biên) (1998): Từ điển tiếng Việt. NXB. Văn hóa thông tin, H. , tr.1796.

[200] UNESCO (2001). *UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity*. Paris: UNESCO.

Toàn bộ những sáng tạo và phát minh đó tức là văn hóa. Văn hóa là tổng hợp của mọi phương thức sinh hoạt cùng với biểu hiện của nó mà loài người đã sản sinh ra nhằm thích ứng những nhu cầu đời sống và đòi hỏi của sự sinh tồn".[201] Như vậy, văn hóa là một hệ thống hữu cơ các giá trị vật chất và tinh thần do con người sáng tạo và tích lũy qua quá trình hoạt động thực tiễn, trong sự tương tác giữa con người với môi trường tự nhiên và xã hội của mình.[202]

Văn hóa liên kết với sự tiến hóa sinh học của loài người và nó là sản phẩm của người thông minh (Homo sapiens). Trong quá trình phát triển, tác động sinh học hay bản năng dần dần giảm bớt khi loài người đạt được trí thông minh để định dạng môi trường tự nhiên cho chính mình. Đến lúc này, bản tính con người không không còn mang tính bản năng mà là văn hóa. Khả năng sáng tạo của con người trong việc định hình thế giới hơn hẳn bất kỳ loài động vật nào khác và chỉ có con người dựa vào văn hóa hơn là bản năng để đảm bảo cho sự sống còn của chủng loài mình. Con người có khả năng hình thành văn hóa và với tư cách là thành viên của một xã hội, con người tiếp thu văn hóa, bảo tồn nó đồng thời lưu truyền từ thế hệ này sang thế hệ khác.

Văn hóa phản ánh trình độ phát triển lịch sử của xã hội và của con người biểu hiện trong các kiểu, trong các cách thức tổ chức đời sống và hành động của con người, cũng như trong tổ hợp các giá trị vật chất, các giá trị tinh thần cùng các chuẩn mực hành vi do con người sáng tạo ra để điều chỉnh hành vi con người và được tích lũy lại, được làm phong phú thêm trong quá trình con người tương tác với thiên nhiên và trong quan hệ với nhau trong xã hội.[203] Mỗi cộng đồng người đều xuất phát từ những nền văn hóa nhất định và theo đuổi những giá trị văn hóa nhất định. Những giá trị văn hóa này có nội hàm khác nhau ở các cộng đồng khác

[201] *Hồ Chí Minh Toàn Tập, in lần 2, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1995, tập 3, tr. 431.*
[202] Trần Ngọc Thêm (1997): Tìm về bản sắc văn hóa Việt Nam. NXB. Thành phố Hồ Chí Minh, tr.8.
[203] Nguyễn Trọng Chuẩn: *Văn hóa ứng xử ở Việt Nam hiện nay: Thực trạng và một số vấn đề đặt ra*, Tạp chí Triết học số 7/2020, tr.19-28.

nhau, thậm chí có tính cá nhân, tức là mỗi cá nhân theo đuổi những giá trị văn hóa khác nhau.

Văn hóa nhóm là hệ thống các giá trị, niềm tin, thói quen,... được hình thành trong một nhóm người nhất định khi các thành viên trong nhóm chấp nhận, tôn trọng và tuân thủ các giá trị đó. Văn hóa nhóm được hình thành từ khi các mối quan hệ trong nhóm được thiết lập và cùng với thời gian các quy chế được hình thành, các thông tin được trao đổi và các thành viên cùng trải qua các sự kiện. Tất cả các nhóm nhỏ đều có văn hóa của mình, nhưng đồng thời văn hóa nhóm cũng là một phần của nền văn hóa toàn xã hội. Trong văn hóa nhóm ngoài những nét văn hóa chung của xã hội còn có thể có những nét riêng biệt của nhóm. Bên cạnh những giá trị chung được chia sẻ trong các thành viên của nhóm, mỗi cá nhân đều có thể có những giá trị văn hóa riêng, không nhất thiết phải đồng nhất với các thành viên khác. Khi một cộng đồng (một tổ chức, một doanh nghiệp...) có những người đến từ các nền văn hóa khác nhau thì thường xuất hiện sự giao thoa về văn hóa.

b) Môi trường làm việc đa văn hóa

Môi trường làm việc đa văn hóa là môi trường làm việc gồm nhiều cá nhân đến từ nhiều nền văn hóa khác nhau với những giá trị văn hóa khác nhau. Đó là môi trường làm việc trong đó có các cá nhân với phong tục, tập quán, chủng tộc, ngôn ngữ, giới tính, quốc tịch… khác nhau cùng làm việc trọng một tập thể.

Thông thường, mỗi cá nhân đều có những đặc điểm văn hoá mang đặc trưng của cộng đồng nơi người đó sinh ra và lớn lên. Những đặc điểm này tác động lớn đến hành vi của cá nhân khi giao tiếp với cộng đồng tại nơi sống và làm việc. Sự khác biệt về văn hoá thể hiện rõ nét nhất ở sự khác biệt về hệ thống các tiêu chuẩn và giá trị mà con người thừa nhận, ở sự ưu tiên khác nhau ở các vùng miền khác nhau cho những giá trị giống nhau và sự khác biệt về hành vi và cách ứng xử trong sinh hoạt và giao tiếp giữa con người với nhau. Khi hiểu như vậy, sự đa dạng văn hóa trong môi trường làm việc có thể nhận thức từ hai khía cạnh: sự đa dạng của môi trường văn hóa nội bộ (các thành viên đền từ một quốc gia nhưng ở những

vùng miền có tiêu chuẩn, giá trị văn hóa khác nhau) và sự đa dạng văn hóa quốc tế (gồm các thành viên đến từ các quốc gia khác nhau):[204]

- Môi trường làm việc gồm các cá nhân đến từ một quốc gia nhưng có các giá trị văn hóa khác nhau: Ngay trong một quốc gia cũng có thể tồn tại những lối sống, những giá trị khác biệt giữa các vùng miền. Điều này thể hiện rõ nét trong sự khác biệt của các biểu tượng văn hoá (cách ăn mặc, sinh hoạt…), hệ giá trị, tiêu chuẩn được thừa nhận, cách thức giao tiếp, ứng xử… của những nhóm người đến từ các vùng khác nhau hay của các dân tộc khác nhau trong một quốc gia. Ngay trong một tổ chức đã có thể thấy sự pha trộn đa dạng văn hoá giữa những cá thể đến từ các vùng miền khác nhau, đặc biệt ở những quốc gia rộng lớn và đa dân tộc. Tính đa dạng về văn hóa dân tộc, vùng miền này đôi khi gây ra sự mâu thuẫn ngay trong nội tại và nếu không giải quyết tốt sẽ có khả năng dẫn tới những xung đột.

- Môi trường làm việc đa văn hoá quốc tế: Tính chất đa văn hoá thể hiện rõ nét nhất ở việc cùng chung sống và cùng làm việc với nhau của những người đến từ các quốc gia khác nhau. Toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế cùng với quá trình phân công lao động diễn ra trên phạm vi toàn cầu thúc đẩy quá trình giao lưu mạnh mẽ không chỉ về hàng hoá mà còn giao lưu con người giữa các quốc gia. Hệ quả là trong một tập thể (một tổ chức, một vùng, miền,...) ngày càng có nhiều người đến từ các quốc gia khác nhau cùng chung sống và lao động, mang lại cho tập thể đó những sắc thái văn hoá đa dạng, không đồng nhất. Các mối quan hệ công việc cũng được mở rộng và giao tiếp liên quốc gia (giữa các bên tham gia giao tiếp đến từ các quốc gia khác nhau) đã ngày càng trở nên phổ biến.

2. Tác động của môi trường đa văn hóa đến con người và hiệu quả làm việc

Con người là một thực thể tồn tại mang tính văn hóa và không sống được theo đúng nghĩa nếu như không có giao tiếp xã hội. Một người thường chỉ có thể cảm thấy thoải mái trong một môi trường văn hoá quen thuộc. Người ta thường dùng

[204] Đặng Khắc Ánh (2016): Quản lý đa văn hoá - nhu cầu kiến thức cần thiết đối với đội ngũ cán bộ, công chức trong thời kỳ Hội nhập quốc tế. Tạp chí Quản lý Nhà nước, số 167 (tháng 12/2009), tr.15-16.

khái niệm "sốc văn hoá" để chỉ sự lo lắng và những cảm xúc (như ngạc nhiên, mất phương hướng, bối rối, v.v...) mà một người cảm thấy khi phải hoạt động trong một nền văn hóa hay một môi trường xã hội hoàn toàn khác, ví dụ như ở nước ngoài. Sốc văn hóa nảy sinh từ những khó khăn trong việc hòa nhập với nền văn hoá mới, là nguyên nhân của việc khó nhận thức được cái gì là thích hợp và cái gì không. Tình trạng này thường đi đôi với sự căm ghét (vì lý do đạo đức hay cảm tính) đối với một số khía cạnh nhất định của nền văn hoá mới lạ hoặc khác biệt. Chính sự căm ghét hay cảm thấy xa lạ với các giá trị văn hoá mới này khiến cho một cá nhân khó hoà nhập được vào một cộng đồng mới.[205]

Trong thời đại quốc tế hóa như hiện nay, những giao tiếp ứng xử đa văn hóa giữa các cá nhân và tổ chức có những giá trị văn hóa khác nhau là tất yếu. Do đó, để giao tiếp ứng xử một cách chuẩn mực với những người có các giá trị văn hóa khác mà không phát sinh mâu thuẫn thì chúng ta phải có sự hiểu biết, tôn trọng các giá trị văn hóa khác biệt và nắm được các kỹ năng giao tiếp đa văn hóa.

Văn hóa thường được ví như tảng băng trôi: phần nổi mà chúng ta có thể quan sát trực tiếp được chỉ là phần rất nhỏ của tảng băng và phần chìm của tảng băng, phần chúng ta không nhìn thấy mới là phần lớn. Do đó, khi xem xét một nền văn hóa, nếu chỉ nhìn thấy những biểu hiện bề ngoài như ngôn ngữ, diện mạo của cuộc sống, lối ăn mặc, ở, lịch sử, biểu trưng… là chưa đủ mà điều quan trọng là phải hiểu được về những giá trị bên trong như niềm tin, sự tự hào…

Khi con người phải sống và làm việc trong một môi trường có văn hóa khác biệt so với môi trường mà họ đã quen thuộc, họ thường bị sốc về văn hóa hay gặp phải các xung đột văn hóa. Xung đột văn hóa có tác động vừa tích cực, vừa tiêu cực tới hiệu quả làm việc.

Từ khía cạnh tích cực, sự khác biệt trong văn hóa là yếu tố kích thích sự sáng tạo. Những giá trị văn hóa mới trong tổ chức thường mang lại những kích thích,

[205] Đặng Khắc Ánh (2016): Quản lý đa văn hoá - nhu cầu kiến thức cần thiết đối với đội ngũ cán bộ, công chức trong thời kỳ Hội nhập quốc tế. Tạp chí Quản lý Nhà nước, số 167 (tháng 12/2009), tr.13.

thúc đẩy sự sáng tạo, hình thành những cách tiếp cận vấn đề mới, qua đó đưa tổ chức phát triển theo những hướng mới, tránh những lối mòn cũ.

Tác động tiêu cực xảy ra khi các thành viên trong một tổ chức theo đuổi những giá trị văn hóa khác nhau thì có thể dẫn tới các xung đột văn hóa và làm cho môi trường làm việc trở nên khó khăn hơn. Xung đột xảy ra trong sự va chạm của các giá trị văn hóa, khi một cá nhân này bảo vệ giá trị văn hóa này còn cá nhân khác lại bảo vệ giá trị văn hóa khác. Xét về bản chất, có thể nói, mọi xung đột xã hội đều bắt nguồn từ sự khác biệt và không dung hợp về quyền lợi giữa các chủ thể có mặt trong tương tác.[206] Xung đột gây ra bởi sự khác biệt về giá trị văn hóa và niềm tin khiến mọi người bất hòa với nhau. Xung đột văn hóa rất khó giải quyết vì các bên tham gia cuộc xung đột có niềm tin khác nhau, tạo nên áp lực cho công việc.

Quản lý liên văn hoá (cross-cultural management) có thể được hiểu là cách thức làm việc với những người có các nền tảng và giá trị văn hoá khác nhau, thậm chí trái ngược nhau, biết cách chấp nhận những khác biệt về văn hoá trong khi đề cao các giá trị có thể chia sẻ.

Hoạt động chung sống của con người trong xã hội nói chung và ngay cả trong „một xã hội thu nhỏ“ tức là một tổ chức, đòi hỏi phải thừa nhận những giá trị văn hoá của những người khác, không thể áp đặt các giá trị của một người cho những đối tượng đến từ các nền văn hoá khác. Chính vì vậy, khả năng thấu hiểu, cảm nhận và từ đó có cách thức ứng xử thích hợp với những đối tượng có giá trị văn hoá khác nhau là rất cần thiết cho cuộc sống cộng đồng.[207]

3. Môi trường đa văn hóa đối với hoạt động công vụ ở Việt Nam

Nền công vụ là nơi làm việc của nhiều người với các giá trị văn hóa khác nhau. Môi trường làm việc là một phần trong môi trường sống của con người. Bởi

[206] Phạm Thái Việt (2010): Xung đột văn hóa. http://philosophy.vass.gov.vn/triet-hoc-van-hoa/Xung-dot-van-hoa-99.0

[207] Đặng Khắc Ánh (2021): Tăng cường bồi dưỡng kiến thức quản lý liên văn hóa cho cán bộ, công chức, viên chức ở Việt Nam trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế. Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc tế: Quản lý đa dạng văn hóa trong bối cảnh hội nhập quốc tế. NXB. Bách khoa Hà Nội, tr.463-480

vậy con người thường mang theo văn hóa, lối sống của riêng mình vào môi trường làm việc. Làm việc trong môi trường đa văn hóa là làm việc trong môi trường có sự đa dạng, phong phú các sắc thái văn hóa, đa dạng truyền thống, phong tục tập quán, tín ngưỡng tôn giáo… với các cá nhân theo đuổi các giá trị văn hóa khác nhau.

Tính đa văn hóa trong một tổ chức có thể đến từ những cá nhân thành viên trong cùng một quốc gia nhưng thể hiện rõ ràng nhất là trong các tổ chức có các thành viên đến từ các quốc gia khác nhau. Toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế trên mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế, chính trị, xã hội đã và đang đặt ra đối với mỗi cá nhân phải làm việc trong môi trường đa văn hóa. Đa dạng văn hóa trong môi trường làm việc vừa là thách thức, vừa là cơ hội để thành công hơn cả về mặt quản trị, giá trị của tổ chức, doanh nghiệp và người lao động nói chung, cán bộ, công chức nói riêng.

Ở Việt Nam, trong bối cảnh hiện nay, nhu cầu về quản lý liên văn hóa diễn ra mạnh mẽ trước hết ở các doanh nghiệp, nhất là các doanh nghiệp trong khu vực kinh tế tư nhân. Các công ty sản xuất và bán hàng không phải chỉ trên phạm vi một quốc gia hay một khu vực, mà luôn có xu hướng mở rộng các hoạt động của mình ra phạm vi toàn cầu. Điều đó đòi hỏi các nhà quản lý phải có một năng lực giao tiếp liên văn hoá cao. Nhu cầu về các kiến thức và kỹ năng giao tiếp liên văn hoá dành cho các nhà quản lý doanh nghiệp, nhất là các doanh nghiệp đa quốc gia đã được thừa nhận từ lâu và giành được sự quan tâm lớn của các trường đào tạo quản trị kinh doanh. Các khoá học về kỹ năng giao tiếp liên văn hoá hiện nay đã trở nên khá phổ biến. Bên cạnh đó, nhiều loại hình tổ chức khác (như đội bóng đá) cũng bắt đầu phải đối mặt với thách thức của quản lý đa văn hoá.

Quá trình hội nhập quốc tế không chỉ dừng lại ở phạm vi các hoạt động kinh tế mà còn khiến cho các lĩnh vực hoạt động khác của con người cũng phải hội nhập, trong đó có hoạt động quản lý nhà nước. Đối với cán bộ, công chức, nhất là cán bộ, công chức lãnh đạo, việc giao tiếp với những người đến từ các nền văn hoá khác đang ngày càng tăng lên do nhu cầu mở rộng quan hệ quốc tế và do sự di chuyển dễ

dàng hơn của con người. Điều đó có nghĩa là các cán bộ, công chức nhà nước không chỉ làm việc trong môi trường văn hoá quốc gia, mà ngày càng phải làm việc nhiều hơn trong môi trường đa văn hoá.

Tại phần lớn các nước phát triển, do ảnh hưởng của quá trình nhập cư (nhập khẩu lao động, du học, di dân…) nền hành chính đã phải đối mặt với vấn đề giao tiếp với những người có yếu tố nước ngoài. Những cộng đồng người nhập cư vẫn mang theo họ các nét văn hoá dân tộc trong cách thức nhìn nhận, đánh giá và cả cách ứng xử, quan hệ. Điều đó ảnh hưởng không nhỏ tới hiệu quả giao tiếp công vụ giữa các công chức hành chính với việc phục vụ các công dân có nguồn gốc văn hoá khác.

Ở các nước đang phát triển, trong những năm gần đây, do ảnh hưởng của quá trình toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế diễn ra mạnh mẽ nên cũng đang phải đối mặt với vấn đề này. Việt Nam cũng không phải là ngoại lệ. Chẳng hạn, các công chức làm nhiệm vụ kiểm soát xuất nhập cảnh hiện nay hàng ngày phải giao tiếp trực diện với hàng ngàn người nước ngoài xuất nhập cảnh Việt Nam qua cửa khẩu; các công chức hộ tịch, tư pháp cấp tỉnh phải làm việc nhiều hơn với những hồ sơ kết hôn có yếu tố nước ngoài; các nhà lãnh đạo hành chính phải tham dự nhiều hơn các cuộc họp, hội đàm quốc tế… Điều đó cũng có nghĩa là họ cần phải được cung cấp các kiến thức và kỹ năng cần thiết để có thể giao tiếp hiệu quả hơn với những người có nền tảng và giá trị văn hoá khác với họ.[208]

Khách hàng của nền công vụ cũng ngày càng trở nên đa dạng hơn đòi hỏi cán bộ, công chức phải biết chấp nhận các giá trị văn hóa khác biệt, biết cách hòa đồng và chấp nhận các giá trị văn hóa khác mình, tránh sự kỳ thị dẫn tới sự xa cách về văn hóa, làm giảm hiệu quả của hoạt động của tổ chức.

[208] Đặng Khắc Ánh (2009): Quản lý đa văn hoá - nhu cầu kiến thức cần thiết đối với đội ngũ cán bộ, công chức trong thời kỳ Hội nhập quốc tế. Tạp chí Quản lý Nhà nước, số 167 (tháng 12/2009), tr.15.

II. MỘT SỐ KỸ NĂNG LÀM VIỆC TRONG MÔI TRƯỜNG ĐA VĂN HÓA

1. Kỹ năng tổ chức, xử lý công việc trong môi trường đa văn hóa

Tổ chức, xử lý công việc ở khu vực công trong môi trường đa văn hóa đòi hỏi mỗi cán bộ, công chức không những ngày càng tăng cường năng lực chuyên môn mà còn chú trọng học tập, rèn luyện các kỹ năng cần thiết khác. Để vừa thực hiện hiệu quả các nhiệm vụ được giao đồng thời tạo dựng được mối quan hệ, gắn kết với đồng nghiệp, đối tác trong môi trường đa văn hóa là điều không dễ dàng, đặc biệt là các khía cạnh văn hóa rất nhạy cảm, nhiều khác biệt và luôn tiềm ẩn nguy cơ xung đột trong quá trình thực thi nhiệm vụ. Bởi vậy, để tổ chức, xử lý tốt công việc trong môi trường đa văn hóa, cần chú trọng những vấn đề sau:

a) Đối với mỗi cá nhân khi thực thi nhiệm vụ

Thứ nhất, nghiên cứu, tìm hiểu căn bản về lịch sử, văn hóa, truyền thống của đất nước, dân tộc của những người làm việc với mình để nhận diện và thấu hiểu sự khác biệt về văn hóa của họ; sẵn sàng học cách đón nhận những ý tưởng mới; nhận diện được các thách thức trong môi trường đa văn hóa để sẵn sàng thay đổi và tìm cách thích nghi với những nền văn hóa khác nhau; luôn chân thành, cởi mở, thể hiện sự thân thiện để tạo dựng mối quan hệ và thực thi công vụ hiệu quả.

Thứ hai, do sự khác biệt về văn hóa cũng như quan điểm, nhận thức của mỗi cá nhân nên để dung hòa trong môi trường làm việc đa văn hóa đòi hỏi mỗi cán bộ, công chức trong giao tiếp, ứng xử phải đảm bảo nguyên tắc tôn trọng lẫn nhau, thể hiện sự văn minh, lịch sự; coi trọng cách tiếp cận bình đẳng, mang tính tương tác, vừa làm giàu tri thức văn hóa cho bản thân vừa hạn chế, loại bỏ mâu thuẫn, xung đột trong thực thi các nhiệm vụ. Quan niệm không giống nhau về sự kịp thời, đúng hạn khi giải quyết công việc, việc không hiểu và không biết cách quản lý hiệu quả khiến cho các bên dễ xảy ra xung đột trong quá trình tổ chức, xử lý công việc. Ví

dụ, làm việc với người Thụy Sỹ, Nhật Bản, Đức với tác phong công nghiệp họ rất đúng giờ do đó mình cũng cần tuân thủ thể hiện sự tôn trọng họ.

Thứ ba, thông qua giao tiếp, ứng xử trong quá trình tổ chức và xử lý công việc một mặt mỗi cán bộ, công chức cần thiết phải chia sẻ cho đối tác hiểu được các giá trị văn hóa truyền thống dân tộc mình, của cơ quan, tổ chức mình đồng thời mình cũng tiếp thu các giá trị văn hóa tốt đẹp của họ để cùng thay đổi và thích nghi, vừa tăng cường sự liên kết để thực thi nhiệm vụ hiệu quả vừa đảm bảo được tính thống nhất và đa dạng trong môi trường làm việc đa văn hóa. Tuy nhiên, người ta thường nói "nhập gia tùy tục" và một số tác giả cho rằng "trong không gian của nhà nước - dân tộc thì tính thống nhất được đề cao hơn tính đa dạng; còn ở phạm vi toàn thế giới, tính đa dạng lại được coi trọng. Thống nhất văn hóa của nhà nước - dân tộc đảm bảo cho sự ổn định và phát triển, còn khẳng định tính đa dạng văn hóa trên phạm vi toàn thế giới tạo ra môi trường bình đẳng giữa các dân tộc"[209]. Cho nên trong một phạm vi của quốc gia có sự thống nhất các giá trị văn hóa của quốc gia trên cơ sở đa dạng văn hóa của từng nhóm "tộc người"; trong phạm vi một tổ chức có văn hóa của tổ chức và văn hóa đa dạng của cá nhân làm trong tổ chức đó, nên đòi hỏi các bên liên quan khi tổ chức và giải quyết công việc cần thích nghi để đảm bảo tính đa dạng nhưng trong thống nhất một cách tương đối để duy trì trật tự, ổn định và phát triển tạo tiền đề để tổ chức thực hiện công việc hiệu quả trong môi trường đa văn hóa.

Thứ tư, luôn có tinh thần trách nhiệm cao, chủ động, sẵn sàng hỗ trợ, giúp đỡ nhau trong quá trình thực hiện các nhiệm vụ; kịp thời giải quyết, khắc phục những khó khăn của đồng nghiệp, đối tác trên cơ sở bình đẳng, tôn trọng sự khác biệt văn hóa. Mỗi cá nhân có quan điểm, nhận thức, năng lực, trình độ khác nhau để thực thi công vụ, tuy nhiêu không phải cá nhân nào cũng một mình thực hiện được tốt các nhiệm vụ, công việc được giao mà cần thiết phải có sự hỗ trợ của đồng nghiệp, đối

[209] Bùi Thị Minh Phượng/Nguyễn Thi Phương (2019): *Các phương án giải quyết xung đột văn hóa của chủ nghĩa đa văn hóa***,** Tạp chí *Thông tin Khoa học xã hội*, số 11.

tác. Đặc biệt trong môi trường đa văn hóa, có không ít cá nhân gặp khó khăn trong công việc như rào cản ngôn ngữ, văn hóa khác biệt, khả năng tạo dựng quan hệ…đòi hỏi mỗi cán bộ, công chức cần chủ động, linh hoạt hơn, nâng cao khả năng ngôn ngữ và có thể giao tiếp bằng nhiều ngôn ngữ khác nhau.

b) Đối với mỗi cơ quan, đơn vị trong khu vực công

Xác định quan điểm, nguyên tắc tổ chức, xử lý công việc của tổ chức mình:

Trong bối cảnh hiện nay, đa dạng văn hóa trong môi trường làm việc đã trở thành mối quan tâm hàng đầu đối với các nhà quản lý nói chung, nhà quản lý nguồn nhân lực của các tổ chức nói riêng. Trong các tổ chức công, việc xác định quan điểm, nguyên tắc tổ chức, xử lý công việc ở Việt Nam phải dựa trên nền tảng quan điểm, định hướng của Đảng và Nhà nước, tuân thủ các quy định pháp luật, quy chế, nội quy của cơ quan, tổ chức. Khi làm việc trong môi trường đa văn hóa, chúng ta được trải nghiệm các cách tiếp cận khác nhau về thời gian, thông tin, lập kế hoạch, ra quyết định, phong cách giao tiếp ứng xử từ các mối quan hệ, cách thức giải quyết xung đột, phát triển khả năng lãnh đạo. Văn hóa được xem là tấm gương phản ánh môi trường làm việc của một tổ chức và văn hóa của tổ chức sẽ định hình thái độ, niềm tin và các giá trị được chia sẻ của các cá nhân tại môi trường làm việc đó. Trong môi trường làm việc đa văn hóa, mỗi tổ chức cũng cần xác định quan điểm, nguyên tắc riêng để hình thành các giá trị, chuẩn mực riêng cho tổ chức mình.

Ở Việt Nam, nhân sự trong nền công vụ đều là công dân Việt Nam, đều nằm trong sự thống nhất và đa dạng của nền văn hóa Việt Nam. Tuy nhiên để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị mình cần phải làm việc và có quan hệ với các đối tác khác nhau, có nền văn hóa khác nhau. Nên mỗi tổ chức cũng cần xây dựng những quan điểm, nguyên tắc làm việc phù hợp với môi trường đa văn hóa trong bối cảnh mới này.

Quan điểm, nguyên tắc làm việc trước hết phải tuân thủ những quy định pháp luật Việt Nam, tôn trọng nền văn hóa Việt Nam, tôn trọng sự khác biệt trong giao tiếp, ứng xử của mỗi cá nhân tuy nhiên vẫn phải đảm bảo thuần phong mỹ tục,

thẩm mỹ hành vi phù hợp với các giá trị văn hóa của tổ chức đề ra. Đảm bảo hài hòa lợi ích các bên trên cơ sở trao đổi, thỏa thuận để thực hiện các nhiệm vụ phù hợp với khả năng, điều kiện thực tế và bối cảnh vì mục tiêu chung của tổ chức.

Trong phân công và phối hợp thực hiện các nhiệm vụ:

Sự hiện diện của môi trường đa dạng về văn hóa trong một tổ chức mang lại một nền tảng rõ ràng cho các nhà quản lý nguồn nhân lực của tổ chức để nâng cao kỹ năng của họ trong việc quản lý lực lượng lao động. Đối với nhà quản lý, khi phân công công việc trong tổ chức, những nhiệm vụ cần làm việc với các đối tác có sự khác biệt về văn hóa cần chú trọng lựa chọn người có am hiểu về văn hóa, đất nước, con người họ; đặc biệt người có khả năng giao tiếp ứng xử và sử dụng tốt ngôn ngữ của đối tác.

Thiết lập các nhóm làm việc chung, cần cố gắng tìm kiếm sự tương đồng về văn hóa ví dụ như nhóm nói tiếng Anh, Pháp, Tây Ban Nha; nhóm theo giới tính, tôn giáo, tín ngưỡng; nhóm theo châu lục, quốc gia, vùng, miền... lưu tâm đến thói quan văn hóa trong ăn ở, sinh hoạt, sức khỏe, giới tính, thậm chí quan điểm chính trị. Nếu vẫn có sự khác biệt thì ưu tiên tránh sự xung đột về văn hóa, bởi vì văn hóa là hồn cốt của mỗi con người, mỗi quốc gia, dân tộc. Một nhóm người làm việc có sự khác biệt về văn hóa sẽ đưa ra cách xử lý vấn đề độc đáo và khác biệt nhằm nâng cao khả năng giải quyết vấn đề của nhân viên và từ đó tạo điều kiện thuận lợi cho việc ra quyết định nhanh chóng và suôn sẻ. Trong môi trường làm việc có nền văn hóa đa dạng sẽ có được nhiều cơ hội để đổi mới và sáng tạo của lực lượng lao động và từ đó tạo ra những con người kiến tạo sẽ giải quyết kịp thời, nhanh chóng trong tổ chức, xử lý các công việc.

Tổ chức sắp xếp công việc theo sở trường và chuyên môn của các nhóm công tác phù hợp trình độ năng lực, kinh nghiệm, mối quan hệ…có thể bổ sung, trợ giúp nhau trong quá trình thực thi nhiệm vụ mới hiệu quả, khuyến khích tối đa các lợi thế về văn hóa, tập quán, sở thích cá nhân của các thành viên trong phân công xử lý công việc, khơi dậy niềm đam mê, yêu thích công việc của các thành viên, tạo sự

gắn kết, tôn trọng lẫn nhau, tôn trọng các nguyên tắc làm việc chung, cởi mở, thoải mái trong khuôn khổ kỷ luật; Cố gắng hạn chế tối đa những rủi ro đến từ các yếu tố xung đột văn hóa, Tôn giáo, chính trị ảnh hưởng đến kết quả công việc.

Trong quá trình thực hiện công việc cần trao đổi, thảo luận, đối thoại tránh đối đầu, cạnh tranh, tôn trọng các khác biệt về quan điểm, nhận thức trên tinh thần khiêm nhường, lắng nghe, thấu hiểu lẫn nhau để đi đến kết luận thống nhất; sự khác biệt đôi khi là yếu tố thúc đẩy sự đổi mới và sáng tạo thông qua nhiều cách tiếp cận, các quan điểm độc đáo để đi đến hướng giải quyết vấn đề tốt nhất.

Trong quá trình thực thi công vụ trong bối cảnh đa văn hóa tuyệt đối không chỉ trích, bài xích lẫn nhau khi có nhiều khác biệt về văn hóa, phong tục, tập quán, tôn giáo, tín ngưỡng; nhà quản lý cần theo dõi để quản lý, xử lý thấu đáo, hài hòa các xung đột văn hóa nếu có.

Giải quyết các xung đột khi thực hiện các nhiệm vụ trong môi trường đa văn hóa.

Quá trình làm việc trong môi trường đa văn hóa khó tránh khỏi những xung đột, mâu thuẫn, nhà quản lý cần nghiên cứu, tìm hiểu để xác định được các đặc điểm giống và khác nhau giữa các nền văn hóa trong môi trường công vụ. Có thể thông qua các sự kiện, các buổi giao lưu nhóm nhỏ để chủ động giới thiệu về đặc thù văn hóa của nhau, chia sẻ và thấu hiểu. Ở đó tất cả mọi người đều cảm thấy mình được bình đẳng, tôn trọng. Tổ chức, xử lý công việc trong môi trường đa văn hóa thường dễ nảy sinh xung đột và không phải dễ dàng giải quyết được bởi có những giá trị cộng đồng văn hóa này thừa nhận nhưng lại phi chuẩn mực với cộng đồng văn hóa khác. Do đó các bên liên quan làm việc trong môi trường đa văn hóa cần phải phát hiện, chấp nhận và điều chỉnh sự khác biệt về văn hóa để tạo được sự đồng thuận, thống nhất nhằm thực hiện mục tiêu chung, hay nói cách khác mỗi cá nhân cũng như tổ chức cần phải "khoan dung văn hóa" trong quá trình giải quyết các xung đột trong môi trường đa văn hóa. Thực tiễn cho thấy khoan dung văn hóa đã và đang được cộng đồng thế giới thừa nhận là một trong những nguyên tắc cơ

bản ứng xử giữa các cộng đồng văn hóa trên phạm vi toàn cầu, với người Việt Nam, khoan dung không chỉ là sự chấp nhận sự khác biệt, tôn trọng và đề cao sự đa dạng, phong phú của các nền văn hóa khác nhau trên thế giới, hay độ lượng tha thứ cho kẻ lỗi lầm, mà khoan dung còn trở thành một cảm hứng sống bền vững trong chiều sâu tâm thức của con người Việt Nam trong lao động, sản xuất cùng với các nền văn hóa khác nhau.

Khi xung đột cần tìm hiểu rõ nguyên nhân thông qua việc tạo sự gần gũi, giao lưu, trò chuyện cởi mở để các bên chia sẻ, tôn trọng văn hóa sống, văn hóa làm việc, ứng xử của nhau. Khi có bất đồng, căng thẳng với sự khác biệt văn hóa cần bình tĩnh, kiềm chế cảm xúc, nhẫn nại phân tích với thái độ ôn hòa, tôn trọng và bình đẳng. Mọi cuộc đối thoại đều khuyến khích sự khoan dung và sự tôn trọng đối với người khác, đồng thời thừa nhận và tuân thủ sự đa dạng văn hóa.

Đánh giá kết quả thực hiện công việc trong môi trường đa văn hóa

Kết quả thực hiện công việc trong môi trường đa văn hóa là thành quả của sự nỗ lực của tất cả mọi thành viên ở các nền văn hóa khác nhau, việc coi trọng, tôn trọng giá trị đánh giá cũng được nhìn nhận ở khía cạnh khác nhau, tuy nhiên tâm lý thông thường đều mong muốn được ghi nhận, thừa nhận những nỗ lực của bản thân nên trong tổ chức nhà quản lý đánh giá công việc dựa trên tình hình thực tế, với những tiêu chí cụ thể, rõ ràng, công khai minh bạch.

Đánh giá hiệu quả việc tổ chức, xử lý công việc thường xuyên để có sự điều chỉnh phù hợp, hiệu quả hơn là việc làm cần thiết của nhà quản lý trong môi trường đa văn hóa. Cách thức đánh giá kết quả thực hiện công việc trong môi trường đa văn hóa phải đảm bảo dân chủ, không thiên vị, đảm bảo công bằng sẽ tạo động lực cho người lao động. Thông qua đánh giá nhà quản lý có cơ sở để khen thưởng những cá nhân một cách công bằng, họ sẽ có động lực nỗ lực hơn nữa và tạo ra một môi trường văn hóa làm việc tích cực. Thái độ và hành vi tích cực của mọi người làm việc trong môi trường đa văn hóa là kết quả của kỹ năng quản lý hiệu quả và tích cực của bộ máy lãnh đạo, quản lý. Kiến tạo nền văn hóa tích cực trong môi

trường đa văn hóa là điều cần thiết để nuôi dưỡng niềm tự hào và tinh thần cống hiến của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức ngày càng cao.

Tóm lại, cốt lõi trong việc tổ chức làm việc trong môi trường đa văn hóa: tìm điểm chung tương đồng văn hóa lớn nhất, tạo sự đồng thuận, thống nhất bằng quy tắc ứng xử hài hòa, tôn trọng của các bên trong môi trường làm việc chung, tất cả hướng tới kết quả công việc tốt đẹp, quan hệ tin cậy, thân thiện; xử lý thông minh, mềm dẻo khi có sự xung đột về văn hóa của các thành viên bằng thái độ ôn hòa, tôn trọng, kiềm chế cảm xúc và nhượng bộ đúng mực để thỏa mãn tối đa các dặc thù văn hóa khác nhau mà không phương hại đến văn hóa, lợi ích quốc gia, dân tộc của mình. Làm tốt các công việc trên chúng ta sẽ khơi dậy trong họ lòng tự tôn, tự hào dân tộc, từ đó kích hoạt nhiều tiềm năng vốn có để họ tự tin và tự nguyện thích nghi dần với văn hóa bản địa, cống hiến cho công việc chung.

2. Kỹ năng xây dựng các mối quan hệ trong môi trường đa văn hóa

Các mối quan hệ trong đời sống xã hội vô cùng phong phú và đa dạng trên tất cả các mặt. Việt Nam là quốc gia đã có mối quan hệ ngoại giao với nhiều nước trên thế giới, đến nay khoảng trên 190 quốc gia, vùng lãnh thổ hợp tác trong nhiều lĩnh vực như kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, an ninh quốc phòng…Tất cả các hoạt động bên trong, bên ngoài mỗi quốc gia dần xuất hiện những môi trường làm việc đa văn hóa bởi mức độ thâm nhập của các nền văn hóa ngày càng sâu rộng trong bối cảnh quan hệ hợp tác toàn cầu. Đa dạng văn hóa đã trở thành một xu hướng ngày càng tăng trong vài thập kỷ qua, của các làn sóng di cư, các quan hệ hợp tác giữa các tổ chức, doanh nghiệp trong nước hoặc tổ chức, doanh nghiệp có yếu tố nước ngoài ngày càng mở rộng.

Xây dựng các mối quan hệ là nhiệm vụ rất quan trọng trong môi trường làm việc và cả trong cuộc sống. Đặc biệt trong môi trường đa văn hóa, làm việc với các cá nhân đến từ các nên văn hóa khác nhau, có nhiều sự khác biệt do đó mỗi cán bộ, công chức làm việc cần phải xây dựng các mối quan hệ tốt đẹp để thực thi hiệu quả

nhiệm vụ công. Xây dựng mối quan hệ tốt với mọi người xung quanh là một trong những yếu tố quan trọng tạo nên thành công của mỗi người.

Kỹ năng xây dựng mối quan hệ trong môi trường đa văn hóa là khả năng tạo dựng, thiết lập và chủ động duy trì các mối quan hệ cộng tác với các đối tác là cá nhân và tổ chức có nền văn hóa khác nhau nhằm thực hiện các nhiệm vụ để đạt được mục tiêu chung.

Để xây dựng mối quan hệ trong môi trường đa văn hóa, mỗi cán bộ, công chức cần chú trọng các yếu tố sau:

a) Xác định đối tượng cần quan hệ, hợp tác làm việc

Để có được mối quan hệ để hợp tác làm việc tốt với những người xung quanh, trước hết cần hiểu rõ đối tượng để hiểu được đặc điểm văn hóa, phong tục của đối tượng và nắm được năng lực, chuyên môn, sở trường, tính cách và những mối quan tâm, nhu cầu của đối tượng.

Việc hiểu rõ đối tượng có ý nghĩa quan trọng trong việc xây dựng các mối quan hệ vì chỉ khi hiểu rõ đối tượng chúng ta mới có thể tìm kiếm được những điểm tương đồng cũng như khác biệt giữa mình và đối tượng, qua đó tìm được những gì cần phát huy và những gì cần tránh trong các mối quan hệ để bảo đảm các mối quan hệ đó được lâu bền.

b) Tạo dựng/thiết lập mối quan hệ trong môi trường đa văn hóa

Do nhu cầu và yêu cầu của sự hội nhập và phát triển, mỗi cơ quan, tổ chức trong, ngoài nước đã xuất hiện những tập thể cán bộ, chuyên gia, người lao động đến từ những dân tộc, vùng miền khác nhau, họ mang theo những nét văn hóa đặc thù, khác biệt về quan điểm, nhận thức đến môi trường làm việc chung. Do đó mỗi cán bộ, công chức phải thiết lập, tạo dựng được mối quan hệ để thực thi công vụ.

Thiết lập mối quan hệ trong thực thi công vụ trong môi trường đa văn hóa là quá trình xây dựng mối quan hệ gắn kết giữa cá nhân và tổ chức này với các cá nhân và tổ chức khác có sự khác biệt về văn hóa thông qua trao đổi, chia sẻ, thực

hiện các nhiệm vụ công vụ được giao. Quá trình tạo dựng mối quan hệ, có thể từ một người xa lạ trở thành quen, rồi thành bạn bè, đồng nghiệp.

Một cá nhân hay tổ chức tạo dựng mối quan hệ tốt đẹp trong môi trường đa văn hóa sẽ tạo nên môi trường làm việc thuận lợi, giúp cho việc thực hiện các nhiệm vụ công vụ hiệu quả, tăng năng suất lao động. Đồng thời, thể hiện khả năng làm việc cùng nhau như một đội, nhóm không phân biệt nền văn hóa vì mục tiêu chung của tổ chức sẽ giúp ích cho mỗi cá nhân được phát triển và gắn kết các cá nhân trong tổ chức.

Có nhiều cách thức để khởi tạo mối quan hệ trong quá trình thực thi công vụ, trong môi trường đa văn hóa cần chú trọng một số cách thức sau:

- Tạo dựng mối quan hệ trước hết thông qua giao tiếp. Kỹ năng giao tiếp luôn đóng vai trò quyết định trong việc xây dựng mối quan hệ. Giao tiếp tự tin, cởi mở, chân thành khi giới thiệu những nét văn hóa, thói quen, sở thích của bản thân; lắng nghe quan điểm sống, tâm tư của bạn để cảm thông, chia sẻ và tìm kiếm sự tương đồng; ứng xử khéo léo, thông minh, kiềm chế, làm chủ cảm xúc, khuyến khích những ý tưởng tốt đẹp để cùng nhau hướng tới;

- Cần quan sát và lắng nghe, tôn trọng những nét văn hóa đặc thù của các thành viên để từng bước thích nghi;

- Tìm hiểu nét hay, nét đẹp về truyền thống, tâm hồn, sở thích, đam mê về công việc, văn chương, nghệ thuật...thông qua trò chuyện để tìm kiếm cơ hội tiếp cận phù hợp ban đầu; (lưu ý về giới tính, tuổi tác, tôn giáo...khi tiếp cận);

- Tôn trọng sự khác biệt, không trực tiếp và lập tức chỉ trích, phê phán hành vi văn hóa mình cho là chưa phù hợp; không xây dựng mối quan hệ vì lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm hay những tư duy nhỏ nhen, ganh tỵ, ích kỷ; các mối quan hệ chỉ tốt đẹp, bền vững khi nó vô tư, trong sáng, đủ sự tin cậy, sự hài hòa, sự tôn trọng và mang đến lợi ích vật chất, tinh thần cho cả hai bên;

Như vậy để thiết lập mối quan hệ trong môi trường đa văn hóa trước hết phải tìm hiểu nền văn hóa, phong tục tập quán của các đối tác; phải xuất phát từ sự chân

thành, kết hợp với khả năng quan sát, theo dõi đối tác; thật sự tinh tế, khéo léo trong giao tiếp, ứng xử là yếu tố quan trọng giúp cho một sự khởi đầu trong tạo dựng mối quan hệ tốt đẹp.

c) Duy trì, phát triển mối quan hệ lâu dài, bền vững

Thường xuyên quan tâm, trao đổi, chia sẻ, hợp tác

Muốn duy trì được mối quan hệ cần phải thường xuyên có sự trao đổi, sự quan tâm, chia sẻ giữa các đối tác. Mỗi người có nền văn hóa khác nhau tuy nhiên trong quá trình thực thi các nhiệm vụ, bản thân mỗi người cũng rất cần sự chia sẻ, giúp đỡ của đồng nghiệp, đối tác. Một mối quan hệ bền vững luôn được xây dựng trên nền tảng quan tâm, chia sẻ và hợp tác của cả hai bên. Hãy chủ động hợp tác, nâng cao tinh thần đồng đội, góp phần xây dựng mối quan hệ tốt đẹp. Hành vi hợp tác sẽ xây dựng được một mối quan hệ đầy tin tưởng, tạo sức mạnh liên kết lâu dài.

Trung thực, tạo niềm tin

Luôn chân thành và trung thực, hành động một cách chính trực sẽ thể hiện được sự thành thật với chính bản thân mình và với người khác trong các mối quan hệ. Hành động chính trực sẽ tạo nên một cảm giác tin tưởng và kính trọng. Đánh mất đi hành động chính trực sẽ tạo ra một con người giả dối và không an toàn. Sự chân thành, biết quan tâm, sẻ chia sẽ luôn nhận được sự yêu mến và tin tưởng – điều nó là nền tảng duy trì gắn kết quan hệ lâu dài. Một khi tạo dựng được lòng tin ngay từ đầu thì việc mở rộng, phát triển mối quan hệ xã hội cũng sẽ dễ dàng hơn.

Tạo nên giá trị của mối quan hệ

Trong các mối quan hệ dù vô hình hay hữu hình, chắc chắn không có mối quan hệ nào được xây dựng mà những nhân tố ở trong đó không thấy được lợi ích của mình. Hãy xác định rõ giá trị bản thân và giá trị của đối tác trong việc quy trì mối quan hệ trong quá trình thực hiện các nhiệm vụ, đảm bảo hài hòa lợi ích các bên trong duy trì mối quan hệ với đối tác. Dù ở đâu, với góc độ người quản lý hay người lao động đều có trách nhiệm tạo môi trường làm việc hòa đồng, năng động,

sáng tạo và hiệu quả, hướng tới lợi ích chung của tổ chức thông qua các kỹ năng tổ chức, xây dựng và kết nối các mối quan hệ của mọi người.

Luôn lắng nghe và đồng cảm

Lắng nghe và đồng cảm cũng chính là kỹ năng xây dựng, phát triển mối quan hệ bền vững. Lắng nghe cũng thể hiện tôn trọng ý kiến của người khác, càng làm việc chung với mọi người có khác biệt về văn hóa càng phải đề cao sự tôn trọng, tôn trọng cộng sự chính là cầu nối kéo dài mối quan hệ, đây là nguyên tắc hàng đầu trong quan hệ, hợp tác để thực hiện các nhiệm vụ công vụ trong môi trường đa văn hóa.

Việc xây dựng mối quan hệ công việc không chỉ đem đến môi trường lao động hiệu quả, mà còn thúc đẩy tinh thần hợp tác tích cực. Những kết nối giữa người với người vừa giúp chúng ta tạo dựng, mở rộng mối quan hệ vừa tạo điều kiện thuận lợi trong giải quyết mọi nhiệm vụ phát sinh trong thực tiễn.

Một số lý do gây cản trở việc tạo dựng, duy trì và củng cố mối quan hệ trong môi trường đa văn hóa, mỗi cán bộ, công chức cần tránh:

- Thiếu sự tin tưởng
- Không chân thành
- Thất hứa
- Giao tiếp kém
- Thiếu quan tâm, chia sẻ.

3. Kỹ năng giao tiếp, ứng xử trong môi trường đa văn hóa

a) Khái quát về giao tiếp, ứng xử đa văn hóa

Văn hóa mỗi vùng miền, mỗi đất nước khác nhau có những đặc trưng, nét nổi bật khác nhau. Chúng ta tôn trọng điều đó, thích nghi với sự thật hiển nhiên đó. Vì vậy mà việc hiểu các nền văn hóa sẽ giúp việc giao tiếp đa văn hóa hiệu quả hơn. Giao tiếp đa văn hóa đã trở thành một bộ phận không thể tách rời của đời sống xã hội đương đại, một hiện tượng không thể tránh trong môi trường làm việc đa văn hóa đang ngày càng rõ nét. Giao tiếp đa văn hóa đã trở thành lĩnh vực được nhiều

ngành khoa học quan tâm nghiên cứu, như nhân học, văn hóa học, sử học, xã hội học, tâm lý học, …

Khả năng giao tiếp đa văn hóa là khả năng tương tác hiệu quả và phù hợp với các thành viên với các giá trị văn hóa khác nhau. Giao tiếp đa văn hóa là sự tiếp xúc, trao đổi thông tin, cảm xúc giữa người với người cùng tồn tại của nhiều nền văn hóa và nhiều cách biểu đạt văn hóa khác nhau ở một vùng miền nói riêng hoặc trên thế giới nói chung.

Ngày nay, do tác động của toàn cầu hóa, sự đa dạng của lực lượng lao động ngày càng tăng, việc làm trong môi trường đa văn hóa gặp rất nhiều thách thức. Ở một vùng nói riêng hoặc trên thế giới nói chung có rất nhiều tôn giáo và tín ngưỡng lớn, cùng rất nhiều tập tục văn hóa khác nhau, vì vậy việc hiểu biết lẫn nhau là vô cùng cấp thiết. Các phong tục tập quán được nội tâm hóa và trở thành giá trị nội tại của con người ngay từ khi còn bé, những nền văn hóa khác nhau lại có phương pháp tư duy, quan điểm nhìn nhận, đánh giá cùng một giá trị khác nhau. Những tác động của sự đa dạng văn hóa đã và đang đặt ra yêu cầu đối với các cán bộ công chức về tính cấp thiết trong việc nâng cao kiến thức và kinh nghiệm về hoạt động giao tiếp, ứng xử để giảm thiểu những tương tác tiêu cực. trang bị những kiến thức cần thiết về giao tiếp, ứng xử đa văn hóa giúp cho các cán bộ, công chức thực hiện thành công và có hiệu quả trong hoạt động công vụ khi làm việc giao thoa với các nền văn hóa giữa các vùng miền nói riêng hay thế giới nói chung.

Giao tiếp đa văn hóa là một nhu cầu thiết yếu đã được hình thành từ rất lâu, vì vậy những vấn đề xoay quanh việc nghiên cứu các năng lực cần thiết để giao tiếp đa văn hóa hiệu quả, đạt được thành công như mong muốn cũng đã được rất nhiều học giả quan tâm. Từ đó xây dựng nên rất nhiều quan điểm, ý kiến riêng khác nhau về mô hình giao tiếp đa văn hóa. Mỗi thời kỳ có những quan điểm khác nhau về giao tiếp đa văn hóa. Nhưng nhìn chung việc nghiên cứu phát triển loại năng lực này được đặt ra nhằm đáp ứng các đòi hỏi của quá trình hội nhập.

Để có những hiểu biết sâu sắc hơn về các nền văn hóa khác nhau chẳng hạn như những dạng văn hóa được đề cập ở trên, cần xác định những đặc điểm giống nhau và khác nhau giữa các nền văn hóa: Phát hiện và điều chỉnh những khác biệt về văn hóa; Xác định và tìm hiểu lý do giải thích về hành vi ứng xử của con người; Giao tiếp một cách chủ động đối với những sự khác biệt về văn hóa nhằm đưa ra kết qủa thỏa mãn và thống nhất với cả 2 bên tham gia giao tiếp.

Các rào cản trong giao tiếp đa văn hóa

Một trong những kỹ năng quan trọng khi làm việc trong môi trường đa văn hóa là kỹ năng giao tiếp, ứng xử. Các cán bộ, công chức cần có kiến thức và kỹ năng giao tiếp đa văn hóa để đảm bảo có thể sống và làm việc trong một xã hội đa sắc tộc, đa ngôn ngữ và đa quy tắc. Giao tiếp đa văn hóa tập trung vào hành vi con người từ các nền văn hóa đa dạng giao tiếp với nhau thông qua ngôn ngữ và phi ngôn ngữ. Phát triển kiến thức và kỹ năng giao tiếp giữa các cá nhân và tương tác giữa các nền văn hóa rất quan trọng. Vì hiểu biết về văn hóa sẽ tạo cơ sở vững chắc tác động đến sự thành công hay thất bại của quá trình giao tiếp. Có được kết quả giao tiếp tốt giữa những người đến từ các nền văn hóa khác nhau thực sự không đơn giản. Các cá nhân đến từ nhiều nền văn hóa khác nhau cũng khác nhau về quan điểm, các tư duy, cách hành xử khi nhìn nhận cùng một sự vật, hiện tượng.

Bên cạnh đó, khi ngôn ngữ khác nhau, dịch ngôn ngữ được sử dụng trong giao tiếp cũng góp phần gia tăng mức độ hiểu nhầm, xung đột trong giao tiếp.

Trong thực tế giao tiếp đa văn hóa thường gặp một số rào cản sau đây:

Rào cản về ngôn ngữ: Như ta đã biết, không phải quốc gia, vùng miền nào cũng sử dụng ngôn ngữ tiếng Anh là tiếng mẹ đẻ của họ. Cũng giống như Việt Nam, mặc dù người Kinh chiếm đa số nhưng không có nghĩa 100% người Việt Nam đều nói tiếng Kinh là ngôn ngữ giao tiếp hàng ngày. Quyền sử dụng ngôn ngữ, chữ viết dân tộc là một quyền hiến định, được ghi nhận trong Hiến pháp Việt Nam và trong thực tế vẫn có một số đồng bào dân tộc sử dụng tiếng dân tộc của họ như dân tộc Thái, Khmer, M’Nông, Tà Ôi,.. trong giao tiếp hàng ngày. Việc sử

dụng từ ngữ không phù hợp, không đúng ngữ cảnh có thể dẫn đến hiểu nhầm nội dung, hiểu nhầm đối phương. Điều này cũng tương tự với các ngôn ngữ khác như: Pháp, Tây Ban Nha, Nga... Trên thế giới có nhiều quốc gia khác nhau, nhiều dân tộc khác nhau, đồng nghĩa với việc có nhiều ngôn ngữ khác nhau. Để giao tiếp đa văn hóa hiệu quả thì cũng gặp khá nhiều khó khăn trong sử dụng ngôn ngữ về hiểu nghĩa và lựa chọn từ ngữ. Mặc dù tiếng Anh thường được sử dụng nhiều nhất như ngôn ngữ quốc tế nhưng cũng không thể tránh được trường hợp có rào cản, đặc biệt hơn nữa là giao tiếp với những người sử dụng ngôn ngữ giao tiếp không thông dụng.

Rào cản về nhận thức: Các nền văn hóa khác nhau và hệ thống các giá trị, niềm tin, đạo đức, ngôn ngữ, hành vi, quy tắc và biểu hiện trong giao tiếp, việc không hiểu rõ về văn hóa của các đối tác có thể dẫn đến những xung đột trong giao tiếp khi vi phạm vào những điều cấm kỵ về văn hóa. Chẳng hạn, có những nơi như ở Đức người ta đặc biệt chú trọng tới việc đúng giờ nhưng ở một số nơi khác, nhiều khi sai lệch giờ hẹn một chút không phải là vấn đề. Chính vì vậy, một trong những yêu cầu cơ bản nhất của ứng xử trong môi trường đa văn hóa là biết cách chấp nhận các giá trị văn hóa khác biệt, không cố chấp.

b) Một số kỹ năng giao tiếp, ứng xử hiệu quả trong môi trường đa văn hóa

Để giao tiếp đa văn hóa có hiệu quả cần phải chú ý hình thành một số kỹ năng sau đây:

+ Tìm hiểu tập quán và ngôn ngữ (cả ngôn từ và phi ngôn từ) của đối tác tham gia giao tiếp, tránh những xung đột và hiểu nhầm không đáng có. Có nhiều tập quán và thói quen khác nhau giữa các nền văn hóa khác nhau.

+ Kiên nhẫn: Một điều quan trọng khi tham gia giao tiếp đa văn hóa, cần phải thể hiện đức tính kiên nhẫn với người tham gia đối thoại của mình. Cuộc hội thoại có thể có tốc độ chậm khi người tham gia giao tiếp đang sử dụng ngôn ngữ không quen thuộc với họ và họ cần thêm thời gian đủ để họ lựa chọn những từ ngữ phù

hợp với nội dung cần truyền tải. Nên diễn đạt lại thông điệp mà bạn nhận được từ người tham gia giao tiếp với bạn để đảm bảo hội thoại đang có hiệu quả

+ Lắng nghe: trong môi trường giao tiếp đa văn hóa, kể cả khi mọi người đều nói tiếng Anh, vẫn có những người diễn đạt ngôn ngữ theo các cách khác nhau, cách tốt nhất để đạt hiệu quả tối ưu là lắng nghe, mục đích không chỉ để nắm bắt từ ngữ mà còn nắm bắt được cả nội dung ý nghĩa mà đối phương muốn truyền tải. Cách giao tiếp đa văn hóa này được goi là "lắng nghe đồng cảm" hay còn gọi là "lắng nghe để kết nối suy nghĩ và cảm xúc của người đối thoại";

+ Tránh sử dụng ngôn từ thiếu trong sáng, có thể dẫn đến hiểu nhầm;

+ Khi giao tiếp bằng ngôn ngữ không phải tiếng mẹ đẻ, có thể kết hợp thêm văn bản để diễn đạt nội dung chính ý tưởng giao tiếp của bạn; vì văn bản có thể giúp trình bày ý tưởng môt cách rõ ràng hơn;

+ Sử dụng cách diễn đạt ngôn ngữ đơn giản, trong sáng, dễ hiểu, tránh sử dụng những câu dài, phức tạp để đạt được hiểu quả giao tiếp đa văn hóa tốt. Với những nội dung quan trọng, nhắc lại nhiều lần bang các cách diễn đạt khác nhau;

+ Kiến thức về lịch sử văn hóa và lễ nghi giao tiếp là chìa khóa thành côn của cá giao tiếp đa văn hóa;

+ Tạo sự thân thiện và cởi mở trong quá trình giao tiếp bằng việc học cách chào hỏi, cảm ơn theo ngôn ngữ của người đối thoại để cho họ thấy ngôn ngữ văn hóa của họ được quan tâm, tôn trọng. từng bước xây dựng mối quan hệ thiện chí giữa các bên tham gia giao tiếp; từ đó đi đến thành công của hoạt động giao tiếp đa văn hóa;

+ Sự khác biệt về văn hóa không chỉ ở ngôn ngữ, ẩm thực mà còn ở cả quan niệm về tính hiệu quả, cách thức giải quyết xung đột.

Tham gia vào quá trình toàn cầu hóa, thách thức đặt ra là khai thác sự khác biệt văn hóa, tạo ra và duy trì lợi thế cạnh tranh. Cần nâng cao nhận thức về giao tiếp đa văn hóa cho các cán bộ, công chức, lãnh đạo quản lý để thích ứng với sự đa

dạng văn hóa trong ngôi nhà toàn cầu hóa ở Thế kỷ XXI, hòa nhập và giao tiếp có hiệu quả với các nền văn hóa khác nhau.

4. Kỹ năng làm việc nhóm trong môi trường đa văn hóa

a) Khái quát chung về làm việc nhóm

Trong giai đoạn hiện nay, xu hướng làm việc nhóm đang là một yêu cầu ở hầu hết các lĩnh vực, xuất phát từ quan niệm "trí tuệ tập thể bao giờ cũng sáng suốt hơn trí tuệ của mỗi cá nhân". Người ta coi làm việc nhóm là nhân tố cơ bản tạo nên hiệu quả của vốn nhân lực trong một tổ chức. Và đặc biệt trong môi trường hội nhập quốc tế hiện nay, vấn đề đặt ra cán bộ, công chức không chỉ làm việc nhóm đơn thuần trong môt tổ chức mà làm viêc nhóm trong môi trường đa văn hóa, Vậy làm thế nào để có kỹ năng làm việc nhóm thành thục, phát huy triệt để khả năng của mỗi cá nhân và sự phối hợp hoạt động trên mọi phương diện đang là câu hỏi lớn đặt ra hiện nay.

Hiểu một cách khái quát nhất, nhóm là tập hợp các thành viên có số lượng từ hai người trở lên, có giao tiếp trực diện, có kỹ năng bổ sung cho nhau, có sự chia sẻ mối quan tâm hoặc mục đích chung. Làm việc theo nhóm giúp chúng ta hoàn thành công việc hiệu quả hơn.

Nhóm bao gồm nhóm chính thức và nhóm không chính thức: Nhóm chính thức là nhóm được tổ chức theo quyết định chính thức, thường có tổ chức ổn định, có chức năng nhiệm vụ rõ ràng, thường tập hợp những người cùng chung chuyên môn hoặc có chuyên môn gần gũi nhau. Nhóm không chính thức thường được hình thành theo những nhu cầu của cá nhân, có thể là tập hợp của những người có chuyên môn không giống nhau và ở nhiều lĩnh vực khác nhau.

Quá trình hình thành và phát triển nhóm làm việc gồm có 5 giai đoạn: Giai đoạn hình thành; giai đoạn sóng gió; giai đoạn chuẩn hóa; giai đoạn thể hiện và giai đoạn kết thúc hoặc điều chỉnh.

Giai đoạn "Hình thành": Tập hợp các cá nhân khác biệt giống thời kỳ khởi đầu của quan hệ tình cảm xã hội. Tâm lý thường là háo hức, kỳ vọng, nghi ngờ, lo âu,

rụt rè. Điều quan trọng trong giai đoạn này là phải thúc đẩy các hoạt động giao tiếp để làm quen giữa các thành viên và các thành viên cũng cần phải thử vai trò lãnh đạo của trưởng nhóm.

Giai đoạn "Sóng gió": Công việc bắt đầu được triển khai một cách chậm chạp, đầy trắc trở, không khí làm việc trong nhóm trở nên căng thẳng, chất lượng công việc không cao. Sự khác biệt về cá tính, cách làm việc, khả năng nhìn nhận vấn đề sẽ dẫn đến những mâu thuẫn, thậm chí là xung đột giữa các thành viên, làm gia tăng nguy cơ đổ vỡ nhóm làm việc. Khi mức độ không hài lòng đồng hành cùng cảm giác bất mãn, thay vì tập trung lại và hướng tới mục tiêu chung, họ dành sức mạnh để phòng thủ và sẵn sàng chĩa vào nhau. Trong giai đoạn này, điều quan trọng là phải khuyến khích các thành viên tham gia để giải tỏa mâu thuẫn và sự khác biệt để họ cùng nhau thiết lập các nguyên tắc và cách thức làm việc. Các cá nhân có hành vi "không phù hợp" phải bị đào thải.

Giai đoạn "Chuẩn hóa": Các mâu thuẫn và vấn đề đang tồn tại được dàn xếp và giải quyết. Các quan hệ đi vào ổn định. Các chuẩn mực được hình thành và hoàn thiện. Các thành viên trong nhóm quen dần và điều hòa những khác biệt giữa họ. Sự xung đột về tính cách giảm dần và tính thích hợp tăng lên. Quan hệ bạn bè, đồng đội thực sự hình thành trong giai đoạn này. Sự chân thành, tin tưởng và gắn bó trở nên rõ nét. Các trật tự được thiết lập.

Giai đoạn "Thể hiện": Đây là giai đoạn phát triển cao nhất của làm việc theo nhóm - giai đoạn hợp tác để thực hiện các mục tiêu của nhóm. Cảm giác tin tưởng, hòa nhập, gắn kết mạnh mẽ. Sự háo hức thể hiện rõ. Mức độ cam kết về công việc cao. Họ đối mặt để giải quyết các vấn đề một cách chín chắn và tích cực vì lợi ích chung. Cảm giác trưởng thành thực thụ ở tất cả các thành viên của nhóm.

Giai đoạn "Kết thúc": Đây là giai đoạn mà các thành viên đã hoàn thành mục tiêu chung và các thành viên không còn phụ thuộc vào nhau nữa. Nhiệm vụ hoàn thành thì nhóm sẽ kết thúc vai trò để xây dựng hoặc tập hợp thành các nhóm mới

với mục tiêu mới. Hoạt động của nhóm thường được giám sát và đánh giá để rút kinh nghiệm và bài học cho các nhóm khác, dự án khác

Tuy nhiên, nhóm làm việc trong môi trường đa văn hóa bao gồm các thành viên đến từ nhiều vùng, nhiều quốc gia, lãnh thổ khác nhau. Do vậy, ngoài các bước trong giai đoạn hình thành và phát triển nhóm làm việc hiệu quả còn đòi hỏi phải có những kỹ năng đặc thù.

b) Một số kỹ năng cần thiết khi làm việc nhóm trong môi trường đa văn hóa

Môi trường đa văn hóa mang tính đa phương diện trong đó thể hiện các mối quan hệ, tương tác đan xen nhiều chiều giữa các cá nhân, tổ chức của nhiều vùng, nhiều quốc gia, lãnh thổ theo nhiều hình thức khác nhau. Nội dung quan hệ, tương tác bao trùm tất cả các lĩnh vực đời sống trên mọi quốc gia và trên toàn cầu như: pháp luật, kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, an ninh - quốc phòng, môi trường...

Vì vậy, nhận thức về khả năng làm việc nhóm trong môi trường đa văn hóa không nên chỉ hiểu theo nghĩa hẹp là biết ngoại ngữ và máy tính, cần hiểu rộng hơn, đầy đủ hơn. Theo đó, khả năng làm việc nhóm trong môi trường đa văn hóa bao gồm các năng lực tổng hợp, liên quan mật thiết với nhau trong quá trình học tập, rèn luyện, công tác cụ thể như sau:

Phương pháp và phong cách làm việc chuyên nghiệp.

Phương pháp và phong cách làm việc là một trong những yêu cầu quan trọng trong môi trường đa văn hóa. Đề cao các phương pháp làm việc khoa học, hiệu quả, chuyên nghiệp. Coi trọng kỷ luật làm việc, đúng giờ giấc, đúng hẹn, chuẩn mực ứng xử lịch sự trong công việc. Tư duy đột phá, sáng tạo, đổi mới dựa trên cơ sở khoa học và chứng cứ thực tế, không thụ động, rập khuôn, máy móc. Phát huy sự độc lập, sáng tạo, linh hoạt trong tìm giải pháp phù hợp nhất, loại bỏ tư duy bảo thủ, khép kín.

Môi trường làm việc có phản biện thể hiện sự dân chủ, cầu thị, biết lắng nghe phản hồi, hỗ trợ lẫn nhau trong việc tìm phương án tối ưu vì mục tiêu công việc. Hơn nữa, mỗi đối tác có thể thể hiện ý kiến riêng trong tiếp cận và giải quyết vấn

đề, biết cách tôn trọng những ý khác biệt trong nhóm làm việc. Tinh thần phản biện tạo cơ hội tương tác, tranh luận, góp ý để nhận thức vấn đề từ nhiều góc nhìn, quan điểm, từ đó có thể nhận diện và hiểu vấn đề toàn diện hơn, lựa chọn phương án giải quyết vấn đề thuyết phục hơn. Cán bộ năng động, sáng tạo, thích ứng với xu thế hội nhập. Đó cũng là biểu hiện phong cách làm việc chuyên nghiệp, có phương pháp luận.

Có nền tảng kiến thức, kỹ năng chuyên môn chuẩn mực quốc tế.

Mỗi người làm việc trong từng lĩnh vực ngành nghề cần phải nắm vững chuyên môn và kỹ năng, kỹ thuật thực hành chuyên môn, tiếp cận chuẩn mực tri thức tiên tiến thế giới, có năng lực cập nhật kiến thức và kỹ năng chuyên môn nghề theo đúng xu thế thế giới đương đại. Trong môi trường đa văn hóa, cần thành thạo kỹ năng trao đổi, phản biện, đàm phán linh hoạt, làm việc nhóm hiệu quả, thuyết trình…

Nắm vững pháp luật, quy định, thông lệ quốc tế.

Việc trang bị kiến thức về pháp luật, quy định, thông lệ quốc tế là đòi hỏi bắt buộc đối với cán bộ, công chức khi làm việc nhóm trong môi trường đa văn hóa có nhiều nội dung pháp lý quốc tế cơ bản cần phải nắm vững như thương mại, đầu tư, thuế khóa, hải quan, tài chính, kiểm toán, quan hệ lao động, sở hữu trí tuệ, mua bán, sáp nhập, tiếp thị và bán hàng, môi trường, giải quyết tranh chấp…

Trong bất cứ lĩnh vực nào cũng có những quy định, quy tắc ràng buộc pháp lý, thông lệ vận dụng. Nắm vững và vận dụng thành thạo hệ thống tri thức và pháp luật quốc tế là vô cùng hữu ích trong hoạt động quốc tế sâu rộng đối với cán bộ của công chức hiện nay.

Học cách thích ứng với môi trường đa văn hóa.

Cán bộ, công chức cần học cách chấp nhận các giá trị văn hóa khác biệt, tức là thừa nhận các giá trị văn hóa khác mình, không cố chấp.

Cần phải hiểu rõ và tôn trọng các giá trị văn hóa của đối tác. Không kỳ thị, phân biệt tôn giáo, tín ngưỡng, sắc tộc, tránh đề cập tới các vấn đề nhạy cảm của

đối tác đang làm việc với mình. Trong hoạt động công vụ, đề cao chuẩn mực công vụ gắn với đạo đức, quy tắc ứng xử công vụ, văn hóa công sở; giá trị phổ biến cần tuân thủ như liêm chính, trách nhiệm, dân chủ, minh bạch, chuyên nghiệp.

Nâng cao năng lực giao tiếp bằng tiếng Anh

Trong bối cảnh toàn cầu hóa và tăng cường hội nhập quốc tế như hiện nay, trong hoạt động công vụ, các giao tiếp với người nước ngoài đã không còn khó gặp. Các cán bộ, công chức không chỉ phải sử dụng ngoại ngữ khi đi công tác ở nước ngoài, nhiều khi phải tự mình đàm phán với các đối tác nước ngoài mà không có phiên dịch đi kèm, mà còn có thể phải tiếp xúc với những "khách hàng" bằng ngoại ngữ. Do đó, ngoại ngữ là phương tiện hàng đầu để hoạt động quốc tế giữa các đối tác nước ngoài diễn ra trôi chảy, hiểu biết lẫn nhau và thỏa mãn lợi ích các bên. Mỗi cán bộ thông thạo một hay nhiều ngoại ngữ để có thể tự mình trao đổi học thuật, chuyên môn với đối tác, tổ chức quốc tế.

Ngôn ngữ thông dụng được sử dụng trong giao tiếp quốc tế hiện nay là tiếng Anh. Do đó, cần rèn luyện năng lực giao tiếp bằng tiếng Anh để có thể hòa nhập trong môi trường có nhiều giao dịch với người nước ngoài.

Thành thạo kỹ năng tin học, ứng dụng nền tảng kỹ thuật số.

Tin học đồng thời đóng vai trò công cụ, hỗ trợ cho tương tác và xử lý công việc trở nên dễ dàng hơn, năng suất hơn. Thành tựu khoa học - công nghệ, kỹ thuật số, đặc biệt là internet trong thời đại Cách mạng công nghiệp 4.0 làm cho khoảng cách không gian giữa các vùng miền, giữa các nước bị xóa nhòa. Bản chất công việc có sự thay đổi, hình thành các hình thức làm việc từ xa, kết nối các nhóm làm việc từ nhiều vùng, nhiều quốc gia mà không bị giới hạn về không gian và thời gian. Người tham gia nhóm không nhất thiết phải dịch chuyển địa lý, nhưng vẫn có thể tham gia nhóm công tác, giải quyết công việc chính xác, kịp thời, hiệu quả.

CÂU HỎI THẢO LUẬN VÀ ÔN TẬP

1. Môi trường làm việc đa văn hóa là gì? Tại sao cần quan tâm tới môi trường làm việc đa văn hóa?

2. Tính chất đa văn hóa trong môi trường công vụ của Việt Nam phản ánh qua những khía cạnh nào? Tại sao hiện nay phải quan tâm tới khía cạnh quản lý đa văn hóa trong hoạt động công vụ?

3. Công chức khi giao tiếp, ứng xử trong môi trường đa văn hóa cần quan tâm tới những vấn đề gì?

4. Để có thể làm việc hiệu quả trong một môi trường công vụ đa văn hóa, cần quan tâm tới những vấn đề gì?

5. Phân tích những yếu tố khiến cho hiệu quả làm việc trong môi trường đa văn hóa bị giảm sút? Làm thế nào để khắc phục các rào cản này?

TÀI LIỆU THAM KHẢO DÀNH CHO HỌC VIÊN

1. Đặng Khắc Ánh (2009), Quản lý đa văn hóa - nhu cầu kiến thức cần thiết đối với đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong thời kỳ hội nhập quốc tế. Tạp chí Quản lý nhà nước, số 167 (tháng 12/2009), tr.15-19.

2. Đặng Khắc Ánh (2021), Tăng cường bồi dưỡng kiến thức quản lý liên văn hóa cho cán bộ, công chức, viên chức ở Việt Nam trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế. Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc tế: Quản lý đa dạng văn hóa trong bối cảnh hội nhập quốc tế. NXB. Bách khoa Hà Nội, tr.463-480.

3. Nguyễn Quang (2008), Giao tiếp phi ngôn ngữ qua các nền văn hóa, NXB. khoa học xã hội, Hà Nội.

4. https://www.quanlynhanuoc.vn/2022/05/10/nang-luc-lam-viec-cua-can-bo-cong-chuc-trong-moi-truong-quoc-te-va-nhung-yeu-cau-dat-ra/.

Chuyên đề 5
KỸ NĂNG XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

I. TỔNG QUAN VỀ XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Khái niệm, đặc điểm, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật

a) Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật

Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) được quy định lần đầu tiên trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996, sau đó tiếp tục được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2004 và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008. Việc quy định khái niệm VBQPPL là căn cứ để các cơ quan có thẩm quyền phân biệt VBQPPL với văn bản hành chính và văn bản áp dụng pháp luật, góp phần hạn chế đáng kể số lượng văn bản hành chính có chứa quy phạm pháp luật.

Điều 2 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định: " Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản có chứa quy phạm pháp luật, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này.

Văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng được ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này thì không phải là văn bản quy phạm pháp luật ".

Quy phạm pháp luật là quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định trong Luật này ban hành và được Nhà nước bảo đảm thực hiện. (Khoản 1 Điều 3 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020).

Như vậy, ở góc độ chung nhất, VBQPPL được hiểu là hình thức thể hiện của

quyết định quy phạm pháp luật, do các chủ thể có thẩm quyền ban hành theo trình tự, thủ tục do luật định, trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội theo một mục tiêu đã được xác định trước.

b) Đặc điểm văn bản quy phạm pháp luật

- Văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền được pháp luật quy định ban hành

Theo quy định của pháp luật hiện nay, VBQPPL được ban hành bởi những chủ thể sau:

- Cơ quan nhà nước: Trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình các cơ quan nhà nước, theo thẩm quyền, thường xuyên ban hành văn bản quy phạm pháp luật để điều chỉnh các quan hệ xã hội, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, giải quyết các công việc chuyên môn... Bên cạnh đó một số cơ quan nhà nước có thẩm quyền phối hợp với cơ quan nhà nước khác hoặc với Đoàn chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam để ban hành văn bản quy phạm pháp luật liên tịch.

- Cá nhân có thẩm quyền: VBQPPL không chỉ do cơ quan nhà nước ban hành mà còn do cá nhân được Nhà nước trao quyền ban hành như: Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Tổng kiểm toán Nhà nước.

- Văn bản quy phạm pháp luật chứa đựng những quy phạm pháp luật được áp dụng nhiều lần trong thực tiễn và sự thực hiện không làm chấm dứt hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật.

Các VBQPPL có tính bắt buộc chung và khả năng áp dụng nhiều lần trong cuộc sống. Tính bắt buộc chung của VBQPPL được hiểu là bắt buộc đối với mọi chủ thể khi ở vào điều kiện, hoàn cảnh mà VBQPPL quy định. Văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực trên phạm vi cả nước hoặc từng địa phương tùy thuộc vào thẩm quyền của cơ quan ban hành cũng như nội dung của mỗi văn bản.

Văn bản quy phạm pháp luật được áp dụng nhiều lần trên thực tế, có nghĩa là

VBQPPL luôn được các chủ thể áp dụng pháp luật lựa chọn là cơ sở pháp lý để giải quyết những công việc cụ thể xảy ra trên thực tế, nên được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần, vì vậy VBQPPL có hiệu lực tác động trong một khoảng thời gian lâu dài.

- Văn bản quy phạm pháp luật được ban hành theo một trình tự, thủ tục do pháp luật quy định

Thủ tục ban hành văn bản là cách thức, trình tự mà các chủ thể có thẩm quyền cần phải tiến hành khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Tùy theo từng loại văn bản quy phạm pháp luật khác nhau mà thủ tục ban hành chúng cũng khác nhau. Mặc dù vậy, về cơ bản trình tự ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) gồm: lập chương trình xây dựng VBQPPL; soạn thảo; lấy ý kiến đóng góp; thẩm định, thẩm tra; trình, thông qua, ký chứng thực và ban hành.

Văn bản quy phạm pháp luật phải được ban hành theo đúng tên loại văn bản, thể thức và kỹ thuật trình bày. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta hiện nay bao gồm nhiều loại văn bản. Các loại văn bản này không chỉ khác nhau về tên gọi mà còn khác nhau về cách thức trình bày.

c) Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta hiện nay

- Hiến pháp, Bộ luật, luật, nghị quyết của Quốc hội.

- Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban Thường vụ Quốc hội với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

- Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước.

- Nghị định của Chính phủ; nghị quyết liên tịch giữa Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

- Quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

- Nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao.

- Thông tư của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao; thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; quyết định của Tổng Kiểm toán nhà nước.

- Thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Không ban hành thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

- Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

- Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

- Văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

- Nghị quyết của Hội đồng nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương

- Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp huyện.

- Nghị quyết của Hội đồng nhân dân xã, phường, thị trấn.

- Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp xã.

2. Chức năng của văn bản quy phạm pháp luật

a) Chức năng điều chỉnh

Vai trò và giá trị xã hội của văn bản quy phạm pháp luật pháp luật thể hiện ở chức năng điều chỉnh các quan hệ xã hội của nó. Văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội theo hai hướng chính: Một mặt, văn bản quy phạm pháp luật ghi nhận các quan hệ cơ bản, chủ yếu trong xã hội. Mặt khác, văn bản quy phạm pháp luật tạo lập môi trường pháp lý, bảo đảm cho sự phát triển của các quan hệ xã hội. Nói cách khác, thông qua văn bản quy phạm pháp luật, nhà nước vừa làm nhiệm vụ trật tự hóa các quan hệ xã hội, đưa chúng vào những phạm vi, khuôn mẫu nhất định, vừa tạo điều kiện cho các quan hệ xã hội phát triển theo chiều hướng nhất định phù hợp với mục tiêu đã được xác định trước trên nguyên tắc tôn trọng, phù hợp với quy luật vận động khách quan của các quan hệ xã hội. Chức

năng điều chỉnh của văn bản quy phạm pháp luật được thực hiện thông qua việc văn bản quy phạm pháp luật đưa ra các quy định như: cấm, bắt buộc, cho phép, trao quyền, gợi ý.

b) Chức năng bảo vệ

Chức năng bảo vệ của văn bản quy phạm pháp luật thể hiện ở chỗ: i) Văn bản quy phạm pháp luật không công nhận những quan hệ xã hội đi ngược với lợi ích nhà nước, xã hội (tuyên bố một quan hệ xã hội nào đó là bất hợp pháp); ii) Ấn định những biện pháp nhằm ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật cũng như hình thức, mức độ trách nhiệm pháp lý đối với người đã thực hiện hành vi vi phạm pháp luật; iii) Quy định những biện pháp khắc phục hậu quả do vi phạm pháp luật gây ra.

c) Chức năng giáo dục

Chức năng giáo dục của văn bản quy phạm pháp luật được thực hiện thông qua sự tác động của văn bản quy phạm pháp luật vào ý thức con người, làm cho con người nhận thức được những yêu cầu, đòi hỏi của pháp luật đối với hành vi của mình, hình thành trong tư duy họ một mô hình hành vi phù hợp với cách xử sự ghi trong văn bản quy phạm pháp luật. Cách xử sự theo pháp luật là cách xử sự phổ biến đã được lựa chọn, phù hợp với đạo đức tiến bộ xã hội. Vì vậy, bên cạnh việc ban hành, thì việc tuyên truyền, phổ biến các văn bản quy phạm pháp luật là một điều quan trọng, để tác động đến sự nhận thức của con người, làm cho con người nhận thức được rằng: cần phải xử sự như thế nào khi ở vào hoàn cảnh mà văn bản quy phạm pháp luật đã quy định và nếu không xử sự như thế thì phải chịu những hậu quả bất lợi như thế nào. Nhận thức này hướng con người đến những hành vi, những cách xử sự phù hợp với lợi ích của xã hội, nhà nước, của bản thân.

Ngoài ra, tùy theo các góc độ tiếp cận mà còn thấy, văn bản quy phạm pháp luật có các chức năng khác như: chức năng thông tin, chức năng quản lý, chức năng văn hóa, chức năng xã hội, chức năng giao tiếp, chức năng sử liệu...

3. Khái niệm, đặc điểm, nguyên tắc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

a) Khái niệm xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Xây dựng văn bản quy phạm pháp luật là một trong những hình thức cơ bản nhất của hoạt động nhà nước. Việc tạo ra các văn bản quy phạm pháp luật phản ánh được những nhu cầu phát triển khách quan của xã hội và là vấn đề có ý nghĩa quyết định đối với chất lượng và hiệu quả của quản lý nhà nước. Nói cách khác, xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật là hoạt động tạo lập mới hoặc thay đổi các quy phạm pháp luật đã có trong hệ thống pháp luật. Thông qua hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật hệ thống pháp luật có thể nhiều thêm hoặc ít đi phụ thuộc vào số lượng và chất lượng các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành. Đây có thể được hiểu là hoạt động quyền lực hóa các chuẩn mực xã hội ở hai góc độ chính trị và pháp lý.

Ở góc độ chính trị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật là hoạt động nhằm thể hiện ý chí của nhà nước thành pháp luật và đây được hiểu là quá trình nhận thức và thể hiện các lợi ích của xã hội, của nhóm xã hội, tổ chức và cá nhân vào các quy phạm pháp luật.

Ở góc độ kỹ thuật pháp lý, xây dựng văn bản quy phạm pháp luật là quá trình sáng tạo pháp luật, cụ thể là việc cá nhân, cơ quan, tổ chức được nhà nước trao quyền ban hành ra các văn bản quy phạm pháp luật cụ thể cho từng chế định pháp luật, từng ngành luật và hình thành hệ thống pháp luật.

Như vậy có thể thấy xây dựng văn bản quy phạm pháp luật là một "hoạt động kỹ thuật - pháp lý mang tính chính trị" với bản chất, là hoạt động nhằm tạo ra các văn bản quy phạm pháp luật. Đó là hoạt động đưa ý chí của Nhà nước, ý chí của nhân dân lên thành pháp luật.

b) Đặc điểm xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Xây dựng văn bản quy phạm pháp luật mang tính quyền lực nhà nước. Thông qua việc xây dựng, hoàn thiện, sửa đổi, bổ sung, thay thế hủy bỏ các văn

bản quy phạm pháp luật của những cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền, các tổ chức chính trị - xã hội được trao quyền, quá trình làm hoàn thiện và phát triển hệ thống pháp luật thực định. Tính quyền lực nhà nước còn thể hiện qua bản chất là việc đưa ý chí nhà nước vào các văn bản quy phạm pháp luật, tạo ra các quy tắc xử sự có tính bắt buộc chung và được nhà nước bảo đảm thực hiện bằng nhiều biện pháp khác nhau.

Hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật còn gọi là hoạt động sáng tạo pháp luật của nhà nước. Tính chất này được thể hiện thông qua quá trình nhận thức các quy luật khách quan của đời sống xã hội, đặc biệt quy luật về lợi ích, xác định tầm quan trọng của các quan hệ xã hội từ đó các chủ thể có thẩm quyền xác định được phạm vi và phương pháp điều chỉnh phù hợp.

Hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật được thực hiện thông qua kỹ thuật đặc thù của hai hoạt động lập pháp và hoạt động lập quy.

Hoạt động lập pháp là hoạt động soạn thảo và ban hành các văn bản luật. Theo Hiến pháp 2013 quy định Quốc hội là cơ quan làm Hiến pháp; làm luật và sửa đổi luật [210]. Đây là một trong những nhiệm vụ và quyền hạn rất cơ bản, quan trọng của Quốc hội đối với chức năng thực hiện quyền lập hiến và quyền lập pháp.

Ủy ban thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội, có thẩm quyền trong việc ban hành pháp lệnh, nghị quyết và nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.[211]

Như vậy Quốc hội ủy quyền cho Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh, đây là loại văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh các vấn đề mà luật của Quốc hội chưa kịp ban hành và điều chỉnh. Pháp lệnh có thể được pháp điển hóa thông qua kỹ thuật lập pháp của cơ quan xây dựng pháp luật có thẩm quyền để trở thành luật. Đối với loại văn bản là nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội ban

[210] Điều 70 Hiến pháp 2013.
[211]Khoản 3, Điều 4. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

hành để quy định việc giải thích Hiến pháp, luật và pháp lệnh. Nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội và Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ban hành để quy định chi tiết những vấn đề được luật giao.[212]

Hoạt động lập quy là hoạt động soạn thảo và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực dưới luật của các cơ quan hành chính nhà nước và các cơ quan khác được nhà nước trao quyền. Việc ban hành các văn bản pháp quy phải dựa trên cơ sở luật và để thi hành pháp luật. Để thực hiện chức năng hành pháp của Nhà nước thì lập quy là một nhiệm vụ rất quan trọng, nhờ có hoạt động lập quy mà hệ thống cơ quan hành chính nhà nước thực hiện hoạt động quản lý hành chính đối với các lĩnh vực của đời sống xã hội. Cụ thể như thẩm quyền lập quy của Chính phủ[213] của Bộ[214], thẩm quyền lập quy của cơ quan chính quyền địa phương.

Như vậy, qua việc sử dụng những quy tắc đặc thù của kỹ thuật lập pháp và kỹ thuật lập quy biến ý chí, nguyện vọng của nhân dân thành ý chí nhà nước, ý chí đó trở thành những chuẩn mực pháp luật và được ghi nhận trong các văn bản quy phạm pháp luật.

Xây dựng văn bản quy phạm pháp luật không chỉ là hoạt động đơn thuần của việc soạn thảo và ban hành của cơ quan có thẩm quyền mà nó được coi là một quá trình sáng tạo nhưng theo những nguyên tắc, trình tự thời gian, thủ tục cần thiết để tạo ra hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật có tính thống nhất, khoa học, khách quan, phổ thông và dễ áp dụng trong đời sống thực tiễn. Quá trình đó được tiến hành từ khâu ý tưởng đề xuất cần phải ban hành, việc xây dựng dự thảo, thảo luận, thẩm định, phản biện...cho tới thông qua văn bản quy phạm pháp luật.

Tóm lại, xây dựng văn bản quy phạm pháp luật là hoạt động có mục đích của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội được Nhà nước trao quyền nhằm soạn thảo và ban hành các đạo luật, các

[212]Khoản 5, khoản 6, Điều 4. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020)
[213]Khoản 7, khoản 8, Điều 4. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020)
[214]Khoản 9, khoản 10, khoản 11, khoản 12, Điều 4. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015(sửa đổi, bổ sung năm 2020).

văn bản quy phạm pháp luật theo những nguyên tắc, trình tự, thủ tục pháp lý nhất định.

c) Nguyên tắc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

- Nguyên tắc tuân thủ đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Văn bản quy phạm pháp luật có chứa đựng các quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung và được Nhà nước bảo đảm thực hiện bằng quyền lực nhà nước, vì vậy không phải mọi chủ thể đều có thẩm quyền xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Chỉ những cơ quan nhà nước, cá nhân hoặc các tổ chức được pháp luật quy định có thẩm quyền xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Mỗi một chủ thể ban hành văn bản quy phạm pháp luật chỉ được ban hành những văn bản quy phạm pháp luật nhất định (với nội dung, hình thức tương ứng với thẩm quyền của mình, giới hạn trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình).

Mặt khác, xây dựng văn bản quy phạm pháp luật là một hoạt động phức tạp, có liên quan đến nhiều mặt của đời sống xã hội, có phạm vi ảnh hưởng rộng lớn, tác động trực tiếp đến nhiều đối tượng. Vì vậy để đảm báo tính chính xác, việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải đúng hình thức, trình tự, thủ tục luật định, đảm bảo tính hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật.

- Nguyên tắc bảo đảm tính minh bạch trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Trong bối cảnh thực hiện chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền và quá trình hội nhập quốc tế, việc bảo đảm công khai, minh bạch của hệ thống pháp luật ở Việt Nam luôn được coi là một yêu cầu không thể thiếu nhằm đảm bảo nguyên tắc dân chủ trong hoạt động của Nhà nước và là yêu cầu bắt buộc đối với Việt Nam theo những điều ước mà Việt Nam là thành viên. Đảm bảo tính minh bạch có ý nghĩa quan trọng đối với hệ thống văn bản quy phạm pháp luật.

Tính minh bạch được thể hiện trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) như sau:

Thứ nhất, bên cạnh việc đăng tải toàn văn dự thảo văn bản, cơ quan lấy ý kiến cần xác định nội dung lấy ý kiến phù hợp với từng đối tượng lấy ý kiến và xác định cụ thể địa chỉ tiếp nhận ý kiến kiến; tập trung vào những chính sách lớn, quan trọng, trực tiếp ảnh hưởng đến doanh nghiệp, người dân.

Thứ hai, quy định rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức lấy ý kiến trong việc phản hồi đối với các ý kiến góp ý, phản biện. Theo đó, cơ quan lấy ý kiến có trách nhiệm tổng hợp, nghiên cứu, tiếp thu, giải trình các ý kiến góp ý và phải đăng tải báo cáo tiếp thu, giải trình trên trên Trang thông tin điện tử của Quốc hội đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh do Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, đại biểu Quốc hội trình, Trang thông tin điện tử về xây dựng pháp luật đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh do Chính phủ trình, Cổng thông tin điện tử của các cơ quan, tổ chức đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Thời gian đăng tải ít nhất là ba mươi ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý kiến.

Thứ ba, bảo đảm việc cập nhật dự thảo văn bản mới trong trường hợp dự thảo đã đăng tải để lấy ý kiến có thay đổi về nội dung. Một thời gian dài trước đây, cơ quan chủ trì soạn thảo chỉ đăng một lần dự thảo văn bản để lấy ý kiến. Tiếp thu ý kiến góp ý của cộng đồng doanh nghiệp và nhiều chuyên gia pháp lý, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) đã có quy định mới trong lĩnh vực này. Cụ thể: trong thời gian dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết đang được lấy ý kiến ,nếu cơ quan chủ trì soạn thảo chỉnh lý lại dự thảo văn bản mà khác với dự thảo đã đăng tải trước đó thì phải đăng lại dự thảo văn bản đã được chỉnh lý.

- Nguyên tắc bảo đảm công khai, dân chủ trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của các bên liên quan

Với mục tiêu xây dựng hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, minh bạch, khả thi, dễ tiếp cận, hiệu lực và hiệu quả thì một trong những điều kiện, giải pháp cần thiết và quan trọng là phải bảo đảm tính công khai, dân chủ ngay trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Theo đó, bên cạnh việc quy

định trình tự, thủ tục chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước với nhau thì cần bảo đảm sự tham gia của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật và quyền tiếp cận của người dân sau khi văn bản được ban hành.

"Công khai" là việc làm cho ai cũng có thể được biết, được tiếp cận. Vậy tính công khai trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật có thể hiểu là việc mọi người được biết và tham gia vào quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) đã dành 09 chương (Chương III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X và XI) để quy định trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan có thẩm quyền từ Quốc hội, Chính phủ đến chính quyền địa phương. Căn cứ vào tính chất quan trọng và phức tạp của mỗi loại văn bản quy phạm pháp luật mà trình tự, thủ tục xây dựng mỗi loại văn bản có những đặc thù riêng. Theo đó, bảo đảm tính công khai được coi là một trong những yêu cầu xuyên suốt trong quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, thể hiện thông qua việc bảo đảm sự tham gia các chuyên gia, nhà khoa học trong quá trình lập đề nghị, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

Trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, các cơ quan nhà nước cần phải lấy ý kiến, lắng nghe ý kiến của người dân để bàn bạc, nghiên cứu tiếp thu nhằm làm cho các chính sách được đề xuất sau khi được luật hóa sẽ phù hợp và đáp ứng được yêu cầu của cuộc sống. Sự tham gia này là một trong những điều kiện quan trọng và không thể thiếu giúp bảo đảm tính khả thi của văn bản trong thực tiễn, bảo đảm pháp luật sát dân, gần dân, phản ánh được ý chí, nguyện vọng của đông đảo quần chúng nhân dân góp phần bảo đảm hài hòa các quyền, lợi ích trong xã hội.

4. Yêu cầu đối với ngôn ngữ trong văn bản quy phạm pháp luật

a) Bảo đảm tính nghiêm túc, khách quan

Tính nghiêm túc, khách quan của ngôn ngữ trong văn bản quy phạm pháp luật được hiểu là việc sử dụng ngôn ngữ trong văn bản quy phạm pháp luật phải trang trọng, lịch sự, vừa thể hiện rõ sự uy nghiêm của pháp luật đồng thời thể hiện sự tôn trọng đối với các đối tượng chịu sự tác động của văn bản. Nếu ngôn ngữ trong văn bản quy phạm pháp luật thiếu tính nghiêm túc sẽ ảnh hưởng lớn đến sự trang nghiêm, uy quyền của cơ quan, người ban hành văn bản. Sự thiếu nghiêm túc của ngôn ngữ văn bản quy phạm pháp luật còn tạo ra coi thường Nhà nước, coi thường pháp luật, đồng thời ảnh hưởng đến tính chính xác của văn bản quy phạm pháp luật.

Yêu cầu bảo đảm tính nghiêm túc, khách quan được biểu hiện ở tất cả các đơn vị ngôn ngữ trong văn bản quy phạm pháp luật. Văn bản quy phạm pháp luật cần sử dụng lối hành văn nghị luận khách quan, nghiêm túc, không sử dụng khẩu ngữ, hay tiếng lóng trong diễn đạt. văn bản quy phạm pháp luật cũng cần tránh lối hành văn tả cảnh, câu cảm thán, câu nghi vấn... Bởi lẽ điều này ảnh hưởng lớn tới tính chính xác về mặt nghĩa của từ cũng như không bảo đảm tính nghiêm túc của văn bản quy phạm pháp luật.

b) Bảo đảm tính chính xác, rõ ràng

Tính chính xác, rõ ràng được hiểu là các đơn vị ngôn ngữ trong văn bản quy phạm pháp luật được sử dụng để truyền đạt thông tin trong văn bản phải bảo đảm thể hiện đầy đủ, chính xác để các nội dung trong văn bản được mọi chủ thể hiểu giống nhau, không dẫn đến nhiều cách hiểu, giải thích khác nhau. Tính chính xác của ngôn ngữ trong văn bản quy phạm pháp luật giúp cho việc thể hiện ý chí Nhà nước được rõ ràng. Ngôn ngữ trong văn bản quy phạm pháp luật được sử dụng thiếu chính xác sẽ làm cho văn bản quy phạm pháp luật tối nghĩa, dẫn đến tình trạng người tiếp nhận văn bản không hiểu hoặc hiểu sai nội dung văn bản, do vậy không biết được phải làm gì, làm như thế nào. Việc sử dụng ngôn ngữ thiếu chính xác trong văn bản quy phạm pháp luật còn tạo ra kẻ hở để các văn bản này có thể bị lợi dụng.

c) Bảo đảm tính phổ thông, thống nhất

Tính phổ thông của ngôn ngữ được hiểu là ngôn ngữ được sử dụng thường xuyên trên phạm vi toàn quốc. Văn bản quy phạm pháp luật được ban hành để điều chỉnh các mối quan hệ trong xã hội, vì vậy ngôn ngữ của văn bản phải gần gũi với ngôn ngữ thông dụng của nhân dân, có tính chất đại chúng, dễ hiểu. Mặt khác ngôn ngữ phải có tính thống nhất nghĩa là các từ, thuật ngữ phải được sử dụng thống nhất trong từng văn bản riêng rẽ cũng như trong toàn bộ hệ thống văn bản quy phạm pháp luật. Ngôn ngữ trong văn bản không thống nhất sẽ dẫn đến nội dung văn bản không được hiểu thống nhất từ đó có thể dẫn đến việc các văn bản quy phạm pháp luật cũng sẽ được thực hiện theo những cách khác nhau.

d) Sử dụng ngôn ngữ trong văn bản quy phạm pháp luật

Cách dùng từ: Việc sử dụng từ chính xác trong văn bản quy phạm pháp luật thể hiện như sau:

- Lựa chọn và sử dụng từ đúng ngữ nghĩa, cần dùng từ đúng nghĩa từ vựng sao cho từ phải biểu hiện được chính xác nội dung cần thể hiện.

- Sử dụng từ đúng nghĩa ngữ pháp, tức là đặt từ vào đúng vị trí ngữ pháp của từ đó trong quan hệ với những từ khác trong câu.

- Không dùng từ ngữ làm phát sinh cách hiểu đa nghĩa. Yêu cầu này nhằm làm cho người sử dụng văn bản hiểu nội dung theo nghĩa duy nhất, không tự ý suy luận.

- Sử dụng đúng và hợp lý các thuật ngữ chuyên ngành.

- Sử dụng từ đúng chính tả tiếng Việt.

- Không dùng từ ngữ địa phương, trừ trường hợp sử dụng từ ngữ địa phương để chỉ những sự vật, hiện tượng mà chỉ địa phương đó mới có hoặc những từ ngữ có nguồn gốc địa phương đã trở thành từ ngữ phổ thông.

- Tránh sử dụng từ cổ, thận trọng trong dùng từ mới.

- Sử dụng hợp lý và chính xác các từ Hán - Việt và các từ gốc nước ngoài khác. Không nên lạm dụng từ Hán Việt, từ ngoại nhập mà phải sử dụng một cách thích hợp và phù hợp.

- Không nên lạm dụng thuật ngữ chuyên môn. Nếu trong văn bản có từ chuyên môn sâu thì phải giải thích, hoặc phải định nghĩa các thuật ngữ chuyên môn.

Cách sử dụng câu.

- Câu phải được viết đúng quy tắc ngữ pháp tiếng Việt, tức là có đầy đủ hai thành phần nòng cốt là chủ ngữ và vị ngữ.

- Câu phải có quan hệ ngữ nghĩa phù hợp với tư duy người Việt, nghĩa là phải phản ánh đúng quan hệ trong thế giới khách quan, hoặc phải có các vế câu hợp lôgíc.

- Diễn đạt phải chính xác. Để đảm bảo tính chính xác, rõ ràng, nên viết câu ngắn. Đối với câu dài, nhất là những câu phức nhiều tầng bậc cấu trúc phức tạp, cần lưu ý sắp xếp các thành phần câu sao cho không tạo thành câu đa nghĩa, gây ra những cách hiểu mơ hồ.

- Câu phải được đánh dấu câu cho phù hợp với chính tả tiếng Việt và nội dung của câu. Không dùng các dấu như chấm than (!), chấm hỏi (?), ba chấm (...) trong VBQPPL.

II. QUY TRÌNH XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Quy trình chung (theo thủ tục thông thường)

a) Đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật được xác định là thủ tục đầu tiên và có ý nghĩa quan trọng trong quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

Đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật phải đáp ứng các yêu cầu sau:

- Đề nghị ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải xuất phát từ yêu cầu quản lí nhà nước, giải quyết các vấn đề của xã hội và các vấn đề đó cần thiết phải điều chỉnh bằng văn bản quy phạm pháp luật;

- Văn bản đề nghị ban hành phải được đánh giá tác động các chính sách cơ bản và nội dung chính sách của văn bản;

- Các điều kiện bảo đảm thi hành văn bản phải được xác định rõ;

- Việc ban hành văn bản phải bảo đảm tính khả thi;

- Văn bản đề nghị ban hành phải bảo đảm phù hợp với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước; nội dung các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

Chủ thể có quyền đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật gồm:

- Chính phủ, Ủy ban nhân dân: Chính phủ, Ủy ban nhân dân giữ vai trò chính trong việc đưa ra đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Theo điều 32 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020), Chính phủ có trách nhiệm lập đề nghị về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh về những vấn đề thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Đề nghị của Chính phủ về xây dựng luật, pháp lệnh do Bộ Tư pháp giúp Chính phủ thực hiện trên cơ sở đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ. Ở địa phương, ủy ban nhân dân ngoài việc lập đề nghị xây dựng nghị quyết cho hội đồng nhân dân còn tiến hành lập kế hoạch xây dựng quyết định. Kế hoạch xây dựng quyết định do văn phòng ủy ban nhân dân phối hợp với Sở tư pháp, Phòng tư pháp thực hiện.

- Các cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội: Theo quy định của Điều 32 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và Điều 84 Hiến pháp 2013 các cơ quan, tổ chức, đại biểu có quyền trình dự án luật, gửi kiến nghị về luật, pháp lệnh đến Ủy ban thường vụ Quốc hội. Các chủ thể này bao gồm:Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao,

Kiểm toán nhà nước, Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và cơ quan trung ương của tổ chức thành viên của Mặt trận, Đại biểu Quốc hội.

- Cơ quan, tổ chức, cá nhân khác: Mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quá trình hoạt động của mình nếu phát hiện những vấn đề chưa phù hợp giữa văn bản quy phạm pháp luật và thực tiễn cuộc sống hoặc phát hiện những vấn đề chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản quy phạm pháp luật cần phải sửa đổi, bổ sung hoặc nhận thấy trên thực tiễn có những vấn đề chưa được văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh thì đều có quyền gửi kiến nghị về việc sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành văn bản quy phạm pháp luật đến các có quan có thẩm quyền.

Kiến nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định được gửi đến Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ bằng văn bản hoặc thông qua cổng thông tin điện tử của cơ quan.

b) Soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật

Căn cứ vào tính chất, nội dung của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật các cơ quan, tổ chức trình dự thảo văn bản quy phạm pháp luật thành lập ban soạn thảo. Ủy ban thường vụ Quốc hội thành lập ban soạn thảo trong các trường hợp: dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết có nội dung liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực; dự án luật của Quốc hội do Ủy ban thường vụ Quốc hội trình, dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do đại biểu Quốc hội trình. Thành phần ban soạn thảo gồm trưởng ban và các thành viên khác.

Trong quá trình soạn thảo văn bản, ban soạn thảo có nhiệm vụ xem xét, thông qua đề cương dự thảo, biên soạn và chỉnh lí dự thảo; lấy ý kiến đóng góp cho dự thảo văn bản; thảo luận về nội dung của dự thảo, tờ trình, nội dung giải trình, tiếp thu ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

c) Lấy ý kiến đóng góp vào dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

Quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo và cơ quan, tổ chức có liên quan có trách nhiệm tạo điều kiện để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia góp ý kiến về đề nghị xây dựng văn bản quy

phạm pháp luật, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật; tổ chức lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản quy phạm pháp luật. Ý kiến tham gia về đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật phải được nghiên cứu, tiếp thu trong quá trình chỉnh lý dự thảo văn bản.

Trong quá trình lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, điểm a, b khoản 1 Điều 36 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định trách nhiệm lấy ý kiến và hình thức lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Theo đó, để lấy ý kiến đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, cơ quan, tổ chức lập đề nghị phải đăng tải báo cáo tổng kết, báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh trên Cổng thông tin điện tử của Quốc hội đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Cổng thông tin điện tử của Chính phủ đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của Chính phủ, Cổng thông tin điện tử của cơ quan, tổ chức có đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Thời gian đăng tải ít nhất là 30 ngày. Để công khai các nội dung lấy ý kiến, đồng thời để mọi tổ chức, cá nhân theo dõi, góp ý kiến trực tiếp qua thư điện tử. Bên cạnh đó, luật cũng quy định bắt buộc phải lấy ý kiến góp ý của Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp và cơ quan, tổ chức có liên quan, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và giải pháp thực hiện chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Trong trường hợp cần thiết, tổ chức họp để lấy ý kiến về những chính sách cơ bản trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh.

d) Thẩm định, thẩm tra dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

Thẩm định, thẩm tra dự thảo văn bản quy phạm pháp luật là thủ tục có ý nghĩa quan trọng trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Hoạt động này được thực hiện bởi các cơ quan có thẩm quyền nhằm đánh giá một cách toàn diện, khách quan dự thảo văn bản quy phạm pháp luật về các vấn đề nội dung, hình thức, kỹ thuật pháp lý trước khi trình cơ quan có thẩm quyền thông

qua. Thẩm định, thẩm tra dự thảo văn bản quy phạm pháp luật góp phần bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ của văn bản quy phạm pháp luật trong hệ thống pháp luật, đồng thời bảo đảm chất lượng và tính khả thi của văn bản.

Chủ thể có quyền thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật gồm: Bộ Tư pháp; Vụ pháp chế của các Bộ, cơ quan ngang bộ; Sở Tư pháp; Phòng Tư pháp.

Hoạt động thẩm định dự thảo văn bản quy phạm pháp luật tập trung những nội dung sau:

- Sự phù hợp của nội dung dự thảo văn bản quy phạm pháp luật với mục đích, yêu cầu, phạm vi điều chỉnh, chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh đã được thông qua;

- Tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật với hệ thống pháp luật; tính tương thích với điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên;

- Việc tuân thủ trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản theo quy định của pháp luật về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Chủ thể tiến hành hoạt động thẩm tra: Theo quy định tại Điều 63, Điều 124 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) trách nhiệm thẩm tra dự án luật, pháp lệnh của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội thuộc về Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội; dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện thuộc về các ban của Hội đồng nhân dân.

Các cơ quan tiến hành thẩm tra các nội dung sau:

- Phạm vi, đối tượng điều chỉnh của văn bản;

- Nội dung của dự thảo văn bản và những vấn đề còn có ý kiến khác nhau; việc giao và chuẩn bị văn bản quy định chi tiết (nếu có);

- Sự phù hợp của nội dung dự thảo văn bản với chủ trương, đường lối của Đảng; tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật; tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên;

- Tính khả thi của các quy định trong dự thảo văn bản;

- Điều kiện bảo đảm về nguồn nhân lực, tài chính để bảo đảm thi hành văn bản quy phạm pháp luật;

- Việc bảo đảm chính sách dân tộc, lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự thảo văn bản, nếu dự thảo văn bản có quy định liên quan đến vấn đề dân tộc, bình đẳng giới;

- Ngôn ngữ, kỹ thuật và trình tự, thủ tục soạn thảo văn bản.

e) Trình, thông qua dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

Sau khi dự thảo văn bản quy phạm pháp luật được hoàn thiện cơ quan soạn thảo tiến hành thủ tục trình dự thảo văn bản quy phạm pháp luật đến cơ quan có thẩm quyền ban hành. Hồ sơ trình bao gồm:

- Tờ trình;

- Dự thảo văn bản quy phạm pháp luật;

- Báo cáo thẩm định của cơ quan tư pháp đối với dự thảo do Chính phủ, ủy ban nhân dân trình; ý kiến của Chính phủ, Ủy ban nhân dân đối với văn bản không do Chính phủ, Ủy ban nhân dân trình.

- Bản tổng hợp giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý, bản chụp ý kiến góp ý;

- Báo cáo tổng kết về việc thi hành pháp luật, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến nội dung của dự án, dự thảo. Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

- Báo cáo về lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong dự thảo;

- Dự thảo văn bản quy định chi tiết và tài liệu khác (nếu có).

Đối với các dự thảo văn bản đạt chất lượng, cơ quan ban hành văn bản tiến hành thảo luận, chính lí và thông qua theo quy định của pháp luật. Nếu cơ quan ban hành văn bản hoạt động theo chế độ thủ trưởng thì người đứng đầu cơ quan có quyền xem xét thông qua dự thảo. Nếu cơ quan ban hành văn bản là tổ chức và hoạt động theo chế độ tập thể thì việc xem xét thông qua dự thảo văn bản được tiến hành theo hình thức thảo luận tập thể và quyết định theo đa số.

Ban hành văn bản quy phạm pháp luật là thủ tục cuối cùng của quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Tùy theo mỗi loại văn bản QPPL mà hoạt động ban hành văn bản được thực hiện bằng những hình thức khác nhau như: đăng công báo, đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng, niêm yết tại trụ sở cơ quan ban hành văn bản.

2. Quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn

a) Các trường hợp xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn[215]

- Trường hợp khẩn cấp theo quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp; trường hợp đột xuất, khẩn cấp trong phòng, chống thiên tai, dịch bệnh, cháy, nổ; trường hợp cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn.

- Trường hợp cần ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần của văn bản quy phạm pháp luật để kịp thời bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.

- Trường hợp cần sửa đổi ngay cho phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành; trường hợp cần ban hành ngay văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

- Trường hợp cần bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội.

- Trường hợp cần kéo dài thời hạn áp dụng toàn bộ hoặc một phần của văn bản quy phạm pháp luật trong một thời hạn nhất định để giải quyết những vấn đề cấp bách phát sinh trong thực tiễn.

b) Thẩm quyền quyết định việc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn

- Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút

[215] Điều 146 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020)

gọn trong xây dựng, ban hành pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; trình Quốc hội quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành luật, nghị quyết của Quốc hội;

- Chủ tịch nước quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành lệnh, quyết định của Chủ tịch nước;

- Thủ tướng Chính phủ quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ; quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn đối với thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành trong trường hợp khẩn cấp về tình trạng khẩn cấp, phòng chống thiên tai, dịch bệnh, phòng chống cháy, nổ, cấp bách để giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn[216];

- Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn đối với văn bản quy phạm pháp luật do mình ban hành trong trường hợp cần ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần của văn bản quy phạm pháp luật để kịp thời bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân hoặc cần bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội[217];

- Thường trực Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định việc áp dụng trình tự, thủ tục rút gọn trong xây dựng, ban hành quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

c) Trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn

Việc xây dựng luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị định của Chính

[216] Điều 147, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung 2020)
[217] Điều 147, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 (sửa đổi, bổ sung 2020)

phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, quyết định của Tổng Kiểm toán nhà nước, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh theo trình tự, thủ tục rút gọn được thực hiện như sau:

- Cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức việc soạn thảo;

- Cơ quan chủ trì soạn thảo có thể tổ chức lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan về dự thảo văn bản. Trong trường hợp lấy ý kiến bằng văn bản thì thời hạn lấy ý kiến không quá 20 ngày;

- Trong thời hạn 07 ngày kể từ ngày nhận được dự thảo văn bản, cơ quan thẩm định có trách nhiệm thẩm định, cơ quan chủ trì thẩm tra có trách nhiệm thẩm tra dự thảo văn bản.

Hồ sơ gửi thẩm định gồm tờ trình, dự thảo văn bản, bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong trường hợp lấy ý kiến.

II. MỘT SỐ KỸ NĂNG TRONG XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Kỹ năng phát hiện nhu cầu điều chỉnh và phân tích đối tượng dự kiến điều chỉnh

Xét theo nghĩa trực tiếp, văn bản quy phạm pháp luật được ban hành để điều chỉnh các quan hệ xã hội xuất hiện trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội trong một quốc gia như dân sự, lao động, tài chính, đất đai, hôn nhân và gia đình, sở hữu trí tuệ... khi đó phạm vi điều chỉnh của pháp luật là tổng hợp phạm vi điều chỉnh của tất cả các ngành luật riêng lẻ. Tuy nhiên không phải mọi quan hệ xã hội đều bắt buộc phải được điều chỉnh bằng văn bản quy phạm pháp luật. Bởi lẽ nhiều quan hệ xã hội có thể được điều chỉnh bằng các quy phạm xã hội khác như các quy phạm đạo đức, phong tục, tôn giáo… Vì vậy, cần xác định rõ hiện tại những loại quan hệ xã hội nào cần điều chỉnh bằng văn bản quy phạm pháp luật. Hay nói cách khác,

các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành phải xuất phát từ những lý do xác thực, có nghĩa là chỉ khi nào trong thực tiễn xuất hiện các nhu cầu, các sự kiện cần phải được điều chỉnh bằng văn bản quy phạm pháp luật. Các nhu cầu đó có thể được nhận thấy thông qua việc nghiên cứu, tìm hiểu đời sống chính trị, thực tiễn kinh tế - xã hội và pháp lý của đất nước.

Cơ sở chính trị. Người soạn thảo, đề xuất văn bản quy phạm pháp luật có thể căn cứ vào các đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng; chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh; quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, phát triển ngành, lĩnh vực. Thông qua việc nghiên cứu đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng; chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh; quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, phát triển ngành, lĩnh vực người soạn thảo, đề xuất văn bản QPPL có thể xác định, phát hiện những văn bản quy phạm pháp luật cần ban hành hay sửa đổi, bổ sung.

Ví dụ: Luật Phòng, Chống tác hại rượu, bia năm 2019 nhằm mục tiêu thể chế hóa Nghị quyết số 20-NQ/TW về tăng cường công tác bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân trong tình hình mới.

Cơ sở kinh tế - xã hội. Muốn xác định những loại quan hệ xã hội nào cần điều chỉnh bằng văn bản quy phạm pháp luật, người soạn thảo cần bám sát nguyên tắc pháp luật luôn phải theo kịp cuộc sống và thúc đẩy sự phát triển của xã hội. Vì vậy người soạn thảo phải căn cứ vào thực trạng của quan hệ kinh tế - xã hội để phân tích sự cần thiết phải xây dựng văn bản quy phạm pháp luật mới nhằm điều chỉnh quan hệ xã hội mới phát sinh hoặc sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật cũ để phù hợp với tình hình chuyển biến của kinh tế - xã hội. Cần phải tiến hành các cuộc khảo sát thực tiễn, điều tra xã hội để có thể có căn cứ chứng minh nhu cầu điều chỉnh bằng pháp luật đối với quan hệ xã hội mới xuất hiện.

Ví dụ: Với sự phát triển như vũ bão của khoa học công nghệ, không gian mạng trở thành một bộ phận cấu thành không thể thiếu và đóng vai trò quan trọng trong xây dựng xã hội thông tin và phát triển kinh tế tri thức. Sự phát triển bùng nổ

của công nghệ mang tính đột phá như trí tuệ nhân tạo, Internet của vạn vật, máy tính lượng tử, điện toán đám mây, hệ thống dữ liệu lớn, hệ thống dữ liệu nhanh… đã làm không gian mạng thay đổi sâu sắc cả về chất và lượng, được dự báo sẽ mang lại những lợi ích chưa từng có cho xã hội loài người nhưng cũng làm xuất hiện những nguy cơ tiềm ẩn vô cùng lớn. Nhận thức rõ về những mối đe dọa đối với an ninh mạng, coi đây là thách thức mới, mối đe dọa mới có tầm quan trọng và nguy hiểm cao nên Quốc hội đã ban hành Luật An ninh mạng năm 2021 để điều chỉnh các quan hệ kinh tế - xã hội trên không gian mạng.

Cơ sở pháp lý. Thông qua kết quả tổng kết, đánh giá thực trạng thi hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành sẽ thấy được nhu cầu cần thiết phải ban hành các văn bản quy phạm pháp luật mới hoặc sửa đổi, bổ sung để nâng cao giá trị pháp lý của các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành. Tuy nhiên cần phải nghiên cứu thực tiễn thật kỹ càng, nhận dạng được các nguyên nhân gây bất cập một cách cụ thể. Sau khi đã nhận dạng được các hạn chế, bất cập thì các giải pháp dự kiến đưa ra để giải quyết bất cập còn cần được đánh giá tác động về mọi mặt trên tổng thể chung về kinh tế, xã hội để việc sửa đổi bổ sung được tiến hành một cách toàn diện, đồng bộ, tránh tình trạng sửa đổi, bổ sung mang tính chắp vá, cục bộ, manh mún dẫn đến mâu thuẫn nhau.

2. Kỹ năng lựa chọn phương pháp điều chỉnh

Phương pháp điều chỉnh của pháp luật là những cách thức tác động của pháp luật lên các quan hệ xã hội để đạt được mục đích Nhà nước đề ra.

Các cách thức tác động của pháp luật lên các quan hệ xã hội có thể là cấm đoán (không cho phép tiến hành một số hoạt động nhất định), bắt buộc (buộc phải thực hiện một số hoạt động nhất định), cho phép (được phép hoạt động trong một phạm vi nhất định).

Phương pháp bắt buộc: cách thức này được sử dụng để điều chỉnh quan hệ xã hội liên quan đến việc thực hiện quyền lực Nhà nước và xác định nghĩa vụ của công dân. Theo cách thức này quy phạm Luật Hiến pháp buộc chủ thể quan hệ

pháp Luật Hiến pháp phải thực hiện hành vi nhất định. (Ví dụ: công dân phải thực hiện nghĩa vụ quân sự và tham gia xây dựng nền quốc phòng toàn dân)

Phương pháp cho phép: cách thức này được sử dụng để điều chỉnh các quan hệ xã hội gắn với việc xác định quyền công dân và quyền hạn của các cơ quan Nhà nước. Theo cách thức này quy phạm Luật Hiến pháp cho phép chủ thể quan hệ pháp Luật Hiến pháp thực hiện hành vi nhất định. (Ví dụ: Công dân đủ 18 tuổi trở lên có quyền bầu cử).

Phương pháp cấm đoán: cách thức này được sử dụng để điều chỉnh một số quan hệ xã hội liên quan đến quyền công dân và hoạt động của các cơ quan Nhà nước. Theo cách này, chủ thể quan hệ pháp Luật Hiến pháp bị cấm thực hiện hành vi nhất định (Ví dụ: nghiêm cấm phân biệt đối xử, cưỡng bức lao động, sử dụng nhân công lao động dưới độ tuổi lao động).

Phương pháp mệnh lệnh đơn phương, được hình thành từ quan hệ "quyền lực - phục tùng" giữa một bên có quyền nhân danh nhà nước ra những mệnh lệnh bắt buộc thi hành so với một bên có nghĩa vụ và trách nhiệm phải phục tùng những mệnh lệnh đó.

Phương pháp tôn trọng sự bình đẳng, thoả thuận của các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật dân sự. Sự bình đẳng của các chủ thể dựa trên cơ sở sự độc lập về mặt tài sản và tổ chức. Việc xác lập và giải quyết những quan hệ tài sản, quan hệ nhân thân chủ yếu do ý chí và vì lợi ích của chính các chủ thể là cá nhân, tổ chức tham gia vào các quan hệ đó. Vì không có sự ràng buộc về tài sản và tổ chức nên các chủ thể đều có tư cách pháp lý ngang nhau. Nhà nước khuyến khích sự thoả thuận giữa các chủ thể trong khuôn khổ quy định của pháp luật. Đó là phương pháp bình đẳng, thoả thuận.

3. Kỹ năng xây dựng dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

Dự thảo văn bản quy phạm pháp luật là một văn kiện quan trọng được cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo để lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan. Để đảm bảo đưa ra một dự thảo văn bản quy phạm pháp luật có chất

lượng cần lưu ý tới các vấn đề sau: (i) xác định đúng tên văn bản quy phạm pháp luật; (ii) Xác định căn cứ ban hành văn bản quy phạm pháp luật; (iii) Xây dựng bố cục văn bản quy phạm pháp luật; (iv) Trình bày nội dung văn bản; (v) Xây dựng đề cương sơ bộ, đề cương chi tiết; (vi) Xây dựng điều khoản định nghĩa; (vii) Kỹ thuật viện dẫn trong văn bản quy phạm pháp luật; (viii) Xây dựng điều khoản chuyển tiếp trong văn bản quy phạm pháp luật.

a) Xác định đúng tên văn bản quy phạm pháp luật

Tên của văn bản là một thông tin ngắn gọn về loại hình văn bản và nội dung của văn bản. Tên văn bản bao gồm tên loại và tên gọi văn bản. Tên loại văn bản là tên của từng loại văn bản. Đối với văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, chính quyền địa phương thì tham khảo tại điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 (sửa đổi, bổ sung 2020).

Ví dụ: Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh về hỗ trợ giá thuê mặt bằng cho doanh nghiệp nhỏ và vừa tại các khu công nghiệp, cụm công nghiệp trên địa bàn tỉnh. Trong đó, Nghị quyết là tên loại văn bản, hỗ trợ giá thuê mặt bằng cho doanh nghiệp nhỏ và vừa tại các khu công nghiệp, cụm công nghiệp trên địa bàn tỉnh là tên gọi văn bản.

b) Xác định căn cứ ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Căn cứ ban hành văn bản là các văn bản quy phạm pháp luật sau:

- Văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn đang có hiệu lực;

- Văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn đã được công bố hoặc ký ban hành chưa có hiệu lực nhưng phải có hiệu lực trước hoặc cùng thời điểm với văn bản được ban hành.

Căn cứ ban hành văn bản bao gồm văn bản quy phạm pháp luật quy định thẩm quyền, chức năng của cơ quan ban hành văn bản đó và văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn quy định nội dung, cơ sở để ban hành văn bản.

Đối với văn bản quy định chi tiết, phải nêu cụ thể điều khoản giao quy định chi tiết tại phần căn cứ ban hành văn bản. Trường hợp văn bản quy định chi tiết nhiều điều khoản hoặc vừa quy định chi tiết các điều khoản được giao vừa quy định các nội dung khác thì không nhất thiết phải nêu cụ thể các điều khoản được giao quy định chi tiết tại phần căn cứ ban hành văn bản.

Thông thường, qua rà soát sẽ có nhiều văn bản khác nhau liên quan trực tiếp, gián tiếp đến nội dung văn bản mà chúng ta đang soạn thảo. Trong trường hợp như vậy, người soạn thảo cần phải lựa chọn những căn cứ chính liên quan trực tiếp đến hình thức, thẩm quyền, nội dung mà văn bản được quy định.

Đối với văn bản chỉ đạo của Đảng, khi soạn thảo cần bám sát, quy phạm hoá các nội dung chỉ đạo trong các văn bản đó nhưng không liệt kê các văn bản này trong phần căn cứ ban hành văn bản.

c) Xây dựng đề cương sơ bộ, đề cương chi tiết

Đề cương tốt là nền tảng cho dự thảo văn bản tốt. Do đó, xây dựng đề cương cũng cần phải bài bản, bám sát kết quả khảo sát, đánh giá, tổng kết vấn đề thực tiễn, đánh giá tác động, các chính sách, giải pháp…Đề cương sơ bộ cần phải có những nội dung sau:

- Xác định rõ phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng của văn bản;

- Xác định rõ bố cục của văn bản quy phạm pháp luật, gồm có những đơn vị gì (phần, chương, mục, tiểu mục...);

- Xác định cụ thể tên từng phần, chương, mục, tiểu mục;

- Các nội dung cơ bản sẽ được quy định tại các phần, chương, mục, tiểu mục đó;

- Xác định hiệu lực của văn bản.

Đề cương chi tiết được phát triển trên cơ sở các phần chương, mục của đề cương sơ bộ. Trong đề cương chi tiết, các ý tưởng, chính sách sẽ được làm rõ hơn với những nội dung tương đối cụ thể. Tuy nhiên, trong đề cương chi tiết không cần

xác định rõ các điều, khoản cụ thể mà chỉ cần xác định các điều cần phải có trong các chương, mục, tiểu mục của đề cương để mọi người góp ý.

d) Xây dựng bố cục văn bản quy phạm pháp luật

Mỗi văn bản quy phạm pháp luật có thể có bố cục khác nhau, phụ thuộc vào phạm vi điều chỉnh của văn bản đó. Việc sắp xếp bố cục chặt chẽ, logic bảo đảm tính hiệu quả của văn bản, dễ dàng truyền tải được mục đích của văn bản mà không tốn nhiều thời gian của người đọc, làm cho người đọc tiếp thu nhanh và hiểu rõ ý nghĩa của các quy định cụ thể.

Tuỳ theo nội dung, một văn bản quy phạm pháp luật có thể được bố cục theo 6 phương án sau:

- Phần, chương, mục, tiểu mục, điều, khoản, điểm;
- Phần, chương, mục, điều, khoản, điểm;
- Chương, mục, tiểu mục, điều, khoản, điểm;
- Chương, mục, điều, khoản, điểm;
- Chương, điều, khoản, điểm;
- Điều, khoản, điểm.

e) Trình bày nội dung văn bản

Bố cục một văn bản quy phạm pháp luật, cách sắp xếp vị trí của các điều, khoản, nhóm các vấn đề trong văn bản có thể được thực hiện như sau:

- Phần chung nằm ở phần đầu của văn bản gồm các quy định về: Phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng (tuy không bắt buộc nhưng đây là cơ sở để phát triển các điều khoản tiếp theo và để người đọc thấy được tinh thần chung của văn bản); định nghĩa/giải thích các thuật ngữ; các nguyên tắc chung hoặc các quy định chung khác (nếu cần).

- Phần nội dung chính: Các quy định về hành vi xử sự của đối tượng áp dụng; các quy định về chế tài; các quy định về nguồn lực bảo đảm thi hành văn bản.

- Phần các quy định về thi hành văn bản và các quy định khác: Điều khoản sửa đổi, bãi bỏ; điều khoản về thời điểm có hiệu lực/chấm dứt hiệu lực của văn bản; điều khoản chuyển tiếp.

g) Xây dựng điều khoản định nghĩa

Điều khoản định nghĩa trong văn bản quy phạm pháp luật thường có tên gọi là "Giải thích từ ngữ". Định nghĩa pháp lý của một từ có thể khác với định nghĩa của từ đó trong từ điển ngôn ngữ. Định nghĩa trong từ điển ngôn ngữ thường mang tính mô tả còn định nghĩa pháp lý lại mang tính mệnh lệnh. Các định nghĩa pháp lý có thể thay đổi ý nghĩa của một từ trong từ điển nên cần sử dụng chúng một cách thận trọng.

Điều khoản định nghĩa nên đặt ở phần đầu của văn bản. Trong trường hợp phạm vi áp dụng định nghĩa chỉ giới hạn đối với một phần, chương, mục, tiểu mục hay bộ phận khác của văn bản thì nên đặt các định nghĩa tại phần đầu của phần, chương, mục, tiểu mục hay bộ phận đó.

Sử dụng điều khoản định nghĩa trong trường hợp như:

- Trong văn bản có thuật ngữ chuyên môn cần phải làm rõ nội dung thì thuật ngữ đó phải được giải thích;

- Trong văn bản có những từ ngữ được sử dụng nhiều lần;

- Khi muốn hạn chế hoặc mở rộng nghĩa thông thường của từ hoặc cụm từ;

- Khi tránh lặp lại quá nhiều lần trong một văn bản, cần có cả một danh mục dài hoặc những quy định dài để giải thích, mô tả làm rõ ý của từ ngữ, khái niệm phức tạp nào đó, nhất là các quy định đó được lặp đi lặp lại nhiều lần trong văn bản;

- Để tự động cập nhật các thay đổi theo ngôn ngữ của luật. Ví dụ: Tài khoản số là thông tin dùng để chứng thực, xác thực, phân quyền sử dụng các ứng dụng, dịch vụ trên không gian mạng.

* Một số điều lưu ý khi sử dụng định nghĩa

- Không định nghĩa một khái niệm hay thuật ngữ đã rõ nghĩa, ví dụ: Năm dương lịch;

- Không định nghĩa một thuật ngữ không được sử dụng, thuật ngữ chỉ sử dụng một lần trừ trường hợp đó là thuật ngữ phức tạp có thể hiểu khác nhau;

- Không được lồng ghép luật nội dung vào phần định nghĩa;

- Không sử dụng khái niệm được định nghĩa trong phần định nghĩa. Ví dụ nên tránh: Người cấp giấy phép là người chịu trách nhiệm cấp giấy phép của Sở, ngành ... Nên định nghĩa theo hướng: Người cấp giấy phép là cán bộ Sở/ngành có trách nhiệm phê duyệt đơn xin cấp giấy phép để thực hiện các hoạt động ...;

- Tránh sử dụng quá nhiều định nghĩa;

- Một từ hay cụm từ được sử dụng trong luật không nên được định nghĩa trong các văn bản dưới luật vì mục đích của luật, trừ khi trong luật có ủy quyền quy định.

h) Kỹ thuật viện dẫn trong văn bản quy phạm pháp luật

Viện dẫn trong văn bản là để cho văn bản ngắn gọn, đơn giản, tránh phải nhắc lại toàn bộ văn bản, điều, khoản, điểm cụ thể; bảo đảm sự thống nhất trong nội dung của văn bản. Trong một số trường hợp, một số nội dung chỉ có thể quy định bằng cách viện dẫn.Ví dụ như: Biểu đồ, bảng biểu, biểu mẫu và những nội dung mà không thể hiện được bằng văn xuôi.

Điều 75 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định cụ thể về kỹ thuật viện dẫn văn bản như sau:

- Khi viện dẫn văn bản có liên quan, phải ghi đầy đủ tên loại văn bản, số, ký hiệu văn bản; ngày, tháng, năm thông qua hoặc ký ban hành văn bản; tên cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản và tên gọi văn bản.

- Trường hợp viện dẫn phần, chương, mục, tiểu mục một văn bản quy phạm pháp luật thì phải xác định cụ thể phần, chương, mục, tiểu mục của văn bản đó.

- Trường hợp viện dẫn đến điều, khoản, điểm thì không phải xác định rõ đơn vị bố cục phần, chương, mục, tiểu mục có chứa điều, khoản, điểm đó.

- Trường hợp viện dẫn đến phần, chương, mục, tiểu mục, điều, khoản, điểm của một văn bản thì phải viện dẫn theo thứ tự từ nhỏ đến lớn và tên của văn bản; nếu viện dẫn từ khoản, điểm này đến khoản, điểm khác trong cùng một điều hoặc từ mục, điều này đến mục, điều khác trong cùng một chương của cùng một văn bản thì không phải xác định tên của văn bản nhưng phải viện dẫn cụ thể.

i) Xây dựng điều khoản chuyển tiếp trong văn bản quy phạm pháp luật

Về nguyên tắc, văn bản quy phạm pháp luật có đầy đủ hiệu lực vào thời điểm có hiệu lực của văn bản nếu như không có quy định gì khác.

Điều này có nghĩa là vào thời điểm đó văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ pháp lý đã hình thành trước đó và những quan hệ pháp lý hình thành từ thời điểm văn bản có hiệu lực không có sự khác nhau. Nhưng thông thường thì từ một sự chuyển giao thẳng từ một thực trạng pháp lý này sang một thực trạng pháp lý khác là không thể, vì các lý do khác nhau phải chú ý tới các quan hệ pháp lý đang tồn tại. Vì thế ở đây cần phải có quy định chuyển tiếp, trong đó sẽ quy định xử lý như thế nào đối với các mối quan hệ pháp lý đang tồn tại từ trước đó.

Quy định chuyển tiếp được sử dụng trong văn bản nhằm xử lý các mối quan hệ pháp lý đang tồn tại trước khi văn bản được ban hành. Khi một văn bản bị sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ hay thay thế, cần cân nhắc liệu văn bản hay điều khoản mới có thể có hiệu lực kể từ ngày dự kiến mà không gặp khó khăn nào không, hoặc liệu điều khoản chuyên tiếp có cần không.

Quy định chuyển tiếp được quy định thành điều riêng tại phần cuối của văn bản, được đặt tên là "Quy định chuyển tiếp" hoặc quy định thành khoản riêng tại các điều cần phải có quy định chuyển tiếp hoặc quy định thành khoản riêng tại điều quy định về hiệu lực.

Ví dụ: Điều 2. Quy định chuyển tiếp: "Kể từ ngày Nghị quyết này có hiệu lực thi hành, hoạt động hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa trước ngày Nghị quyết này có hiệu lực được tiếp tục thực hiện theo nội dung, chương trình, kế hoạch đã được

phê duyệt; trường hợp doanh nghiệp nhỏ và vừa đáp ứng các điều kiện đã nêu tại Nghị quyết này thì được thực hiện theo Nghị quyết này".

4. Kỹ năng đánh giá tác động của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

Văn bản quy phạm pháp luật, nhất là văn bản luật, có vai trò, tác dụng vô cùng quan trọng trong đời sống xã hội, thường được ban hành và sử dụng trong một thời gian khá dài. Vì vậy khi ban hành cần tiến hành đánh giá tác động của nó thật khoa học và chính xác để tránh việc nó gây ra các hậu quả bất lợi sau khi ban hành.

Để có thể đánh giá tác động văn bản quy phạm pháp luật một cách hiệu quả nhất cần phải xác định được các tiêu chí đánh giá, cụ thể: (i) tiêu chí về chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật; (ii) tiêu chí liên quan đến mục đích, yêu cầu và định hướng của văn bản quy phạm pháp luật; (iii) tiêu chí liên quan đến tình trạng của các quan hệ xã hội khi pháp luật chưa điều chỉnh; (iv) tiêu chí liên quan đến kết quả đạt được do sự tác động của pháp luật mang lại.

a) Các tiêu chí về chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật

Chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật là cơ sở để bảo đảm cho việc thực hiện và áp dụng pháp luật đạt được kết quả cao trong thực tiễn, đồng thời cho phép dự báo được khả năng hiện thực hoá các quy định pháp luật trong đời sống xã hội. Chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật cần được xem xét cả về hình thức và nội dung của văn bản quy phạm pháp luật.

Về hình thức: chất lượng của văn bản quy phạm pháp luật được thể hiện trước hết ở sự phù hợp giữa nội dung với hình thức của văn bản. Tiếp đến là mức độ đầy đủ, chặt chẽ của quy trình ban hành văn bản như: thẩm quyền ban hành, quá trình soạn thảo, thông qua; kết cấu của văn bản; tính chặt chẽ, lôgíc, tính chính xác của các thuật ngữ pháp lý được sử dụng, sự trong sáng của lời văn, mức độ phù hợp với khả năng nhận thức, ý thức pháp luật hiện có của đa số quần chúng nhân dân.

Ngoài ra văn bản quy phạm pháp luật được ban hành phải bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp (không trái với các quy định của Hiến pháp và luật), tính đồng bộ (không chồng chéo, mâu thuẫn, luôn bảo đảm sự thống nhất giữa các quy phạm

pháp luật trong cùng một văn bản quy phạm pháp luật và tính thứ bậc, thống nhất giữa văn bản quy phạm pháp luật với các văn bản quy phạm pháp luật khác trong hệ thống pháp luật hiện hành), tính toàn diện (có đầy đủ các quy định cần thiết), tính phù hợp (phù hợp với điều kiện kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội, với các công cụ điều chỉnh khác, với pháp luật quốc tế, với cơ chế thực thi pháp luật hiện hành…) và trình độ kỹ thuật pháp lý cao.

Về nội dung: văn bản quy phạm pháp luật phải bảo đảm sự phù hợp với trình độ phát triển kinh tế, chính trị, văn hoá-xã hội của đất nước. Nó phải phản ánh đúng các quy luật kinh tế, những điều kiện kinh tế đặc thù của phương thức sản xuất tồn tại trong đất nước; phản ánh sâu sắc định hướng chính trị xã hội của đất nước, thể chế hoá chính xác, đầy đủ đường lối, chủ trương của Đảng và thể hiện ở mức độ cao nhất, đầy đủ nhất ý chí của nhân dân; bảo đảm tính hợp lý trong việc phản ánh và bảo vệ lợi ích của các tầng lớp xã hội khác nhau như lợi ích của toàn xã hội, của giai cấp, của các nhóm xã hội và lợi ích của mỗi cá nhân... trên phạm vi cả nước, từng địa phương và mỗi cộng đồng; phù hợp với đạo đức, văn hóa dân tộc, thuần phong mỹ tục của đất nước; phù hợp với các quy định của pháp luật quốc tế (các công ước, điều ước và thông lệ quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia); đưa ra được phương án tốt nhất với những phương pháp điều chỉnh pháp luật phù hợp để thông qua đó có thể đạt được mục đích mong muốn trong những điều kiện kinh tế - xã hội hiện tại của đất nước; đề ra được những mục đích phù hợp với trình độ phát triển của đất nước, có tính khả thi.

b) Các tiêu chí liên quan đến mục đích, yêu cầu và định hướng của văn bản quy phạm pháp luật

Để xác định mục đích, yêu cầu và định hướng của văn bản quy phạm pháp luật trước hết phải làm rõ nhu cầu điều chỉnh pháp luật đối với các vấn đề thuộc phạm vi điều chỉnh của văn bản. Cụ thể:

- Phải nghiên cứu xác định toàn diện và đầy đủ những vấn đề pháp lý đặt ra trong đời sống xã hội, nhu cầu xã hội về điều chỉnh pháp luật đối với những quan hệ xã hội nhất định;

- Phải làm rõ mức độ hiệu quả của các văn bản quy phạm pháp luật đã ban hành trước đó hoặc của các biện pháp khác đã được sử dụng. Từ đó đánh giá đúng thực trạng các quy định pháp luật hiện hành, thấy rõ những ưu điểm cần được kế thừa phát triển, những khiếm khuyết cần khắc phục, những yêu cầu mới cần đáp ứng;

Mục đích, yêu cầu và định hướng đề ra khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật có thể được định lượng, nhưng cũng có thể chỉ được định tính thể hiện ở nhiều cấp độ và phạm vi khác nhau. Mục đích, yêu cầu được đặt ra cho mỗi văn bản quy phạm pháp luật thực chất chỉ là sự chi tiết hoá, cụ thể hoá mục đích chung của văn bản quy phạm pháp luật và của cả hệ thống pháp luật; do vậy, chúng không được mâu thuẫn, không được loại trừ lẫn nhau. Mỗi văn bản quy phạm pháp luật đều có mục đích, chức năng, nhiệm vụ riêng, được diễn đạt theo những cách thức khác nhau, nhưng chúng đều là những yếu tố, những bộ phận cấu thành của các hệ thống pháp luật lớn, nhỏ khác nhau trong một chỉnh thể thống nhất. Do vậy, bất kỳ một văn bản quy phạm pháp luật nào cũng chỉ có thể được đánh giá đúng, chính xác sự tác động khi chúng được xem xét trong các mối liên hệ tác động qua lại với các yếu tố, các bộ phận khác của hệ thống pháp luật.

Khi xác định mục đích, yêu cầu, định hướng của văn bản quy phạm pháp luật có thể gặp trường hợp văn bản quy phạm pháp luật có một mục đích, nhưng cũng có những văn bản quy phạm pháp luật có nhiều mục đích khác nhau; có những văn bản quy phạm pháp luật có mục đích tương đối riêng biệt nhưng cũng có những văn bản quy phạm pháp luật mà mục đích của chúng chỉ có thể được xác định bằng mục đích chung của cả nhóm quy phạm pháp luật hoặc của cả văn bản quy phạm pháp luật. Trường hợp nêu trên thường gặp ở các quy phạm pháp luật tố tụng, quy phạm quy định về trình tự, thủ tục giải quyết một vụ việc. Cũng có thể xảy ra

trường hợp một quy phạm pháp luật hay một văn bản quy phạm pháp luật cụ thể nếu tồn tại độc lập, tác động riêng rẽ có thể đạt được những kết quả cao nhưng trong tổng thể tác động cùng với các quy phạm pháp luật khác thì kết quả lại có thể bị giảm đi.

Khi tìm hiểu những mục đích, yêu cầu, định hướng đề ra cho văn bản quy phạm pháp luật cần phải quan tâm tới những điều kiện bảo đảm cho việc thực hiện chúng. Những mục đích, yêu cầu, định hướng đề ra cho pháp luật phải phù hợp với các điều kiện thực tế như điều kiện kinh tế, chính trị, văn hoá - xã hội, pháp lý... của đời sống xã hội mà trong đó pháp luật được thực hiện. Tuy nhiên, cũng cần chú ý là những mục đích, yêu cầu, định hướng đề ra cho pháp luật không chỉ mang tính hiện thực mà trong nhiều trường hợp còn mang tính cương lĩnh, nghĩa là chúng có thể đề ra cho hiện tại, hoặc có trường hợp là đề ra cho tương lai.

c) Tiêu chí liên quan đến tình trạng của các quan hệ xã hội khi pháp luật chưa điều chỉnh

Để đánh giá được sự tác động của văn bản quy phạm pháp luật phải xác định được tình trạng của các quan hệ xã hội khi pháp luật chưa điều chỉnh. Chỉ khi đánh giá đúng tình trạng ban đầu của các quan hệ xã hội thì mới có cơ sở để so sánh với tình trạng của chúng sau khi pháp luật đã điều chỉnh nhằm xác định những biến đổi của các quan hệ xã hội, đánh giá đúng các kết quả thực tế do sự tác động của văn bản quy phạm pháp luật mang lại. Việc đánh giá này cần xem xét ở các góc độ sau:

- Mức độ trật tự và sự ổn định của các quan hệ xã hội; tình trạng pháp chế trong đời sống xã hội; hành vi và ý thức (trong đó có hành vi và ý thức pháp luật) của các tổ chức và cá nhân tham gia các quan hệ xã hội;

- Những lợi ích vật chất và tinh thần được tạo ra trong xã hội như mức độ và nhịp độ tăng trưởng kinh tế; mức độ ổn định về chính trị; sự phát triển của văn hoá, giáo dục và việc giải quyết các vấn đề xã hội;

- Chất lượng cuộc sống của các tầng lớp nhân dân; không khí chính trị và tinh thần của xã hội; thực trạng các giá trị như công bằng, dân chủ, nhân đạo và các

loại lợi ích trong xã hội; khả năng bảo vệ các giá trị và lợi ích của xã hội; việc thực hiện các quyền, nghĩa vụ và lợi ích chính đáng của các tổ chức và cá nhân trong xã hội;

- Các hiện tượng tiêu cực xảy ra trong xã hội và việc xử lý chúng như thế nào;

- Các hiện tượng và các quá trình khác của đời sống xã hội chịu sự tác động của pháp luật và quá trình điều chỉnh pháp luật; kết quả của quá trình điều chỉnh pháp luật.

Trong môi trường xã hội tồn tại rất nhiều quan hệ xã hội và chúng được điều chỉnh bằng nhiều công cụ khác nhau; do vậy, chỉ nên tập trung vào xem xét những quan hệ xã hội cơ bản, điển hình, phổ biến trong đời sống xã hội mà các quy định pháp luật của văn bản sẽ điều chỉnh.

Việc xem xét tình trạng của các quan hệ xã hội còn cho phép xác định được nhu cầu cần hay không việc điều chỉnh bằng pháp luật đối với quan hệ xã hội nói trên. Việc nhận thức để xác định đúng những quan hệ xã hội cần điều chỉnh bằng pháp luật là một trong những điều kiện tiên quyết của quá trình điều chỉnh pháp luật.

Khi xem xét tình trạng ban đầu của các quan hệ xã hội trước khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật cần chú ý tới những công cụ khác đã và đang điều chỉnh các quan hệ xã hội như đạo đức, tập quán, tín điều tôn giáo hay các quy phạm xã hội khác, tìm hiểu những tác động tích cực, những ưu điểm cũng như những hạn chế, tiêu cực có thể có do sự tác động của những công cụ điều chỉnh này. Các quan hệ xã hội có thể cùng đồng thời chịu sự tác động, điều chỉnh của nhiều loại quy phạm xã hội khác nhau nên việc xem xét còn cho phép chúng ta xác định được không chỉ nhu cầu, mà còn cả mức độ cần điều chỉnh bằng pháp luật đối với các quan hệ xã hội. Đồng thời, đây cũng là cơ sở để phân tích thực trạng và trả lời các câu hỏi đặt ra như việc sửa đổi hoặc ban hành các quy định pháp luật mới có ảnh hưởng như thế nào đến các công cụ điều chỉnh khác như đạo đức, tập quán...; các

công cụ này sẽ thúc đẩy hay cản trở việc đạt được những mục đích, yêu cầu của pháp luật trong tương lai.

Nếu các quan hệ xã hội đó đã được điều chỉnh bằng các quy định pháp luật cũ trước khi có sự sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế bằng các quy định pháp luật mới, thì cần tìm hiểu chất lượng và thực tiễn tác động của các quy định pháp luật cũ; nguyên nhân làm cho các quy định này có hiệu quả hay không. Chẳng hạn, trước khi ban hành Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017), các ngành toà án, kiểm sát, công an… nước ta đã tiến hành tổng kết việc thi hành Bộ luật Hình sự năm 1999 và thấy rằng, Bộ luật này trong tình hình mới đã bộc lộ nhiều điểm bất cập, không còn có thể đáp ứng đầy đủ yêu cầu đấu tranh phòng, chống tội phạm có hiệu quả, do vậy nó cần được sửa đổi, bổ sung kịp thời để thể chế hoá chính sách hình sự của Đảng và Nhà nước ta trong thời kỳ đổi mới, bảo đảm hiệu quả cao của cuộc đấu tranh phòng, chống tội phạm trên đất nước ta.

d) Tiêu chí về kết quả đạt được do sự tác động của pháp luật mang lại

Đây là tiêu chí phức tạp nhất, vì văn bản quy phạm pháp luật pháp luật có phạm vi tác động rộng, những biến đổi do sự tác động của pháp luật thường không phát sinh trực tiếp mà thông qua hành vi của các chủ thể và thông qua các chỉ số cụ thể khác vốn rất đa dạng và phong phú, nên việc xác định những kết quả do sự tác động của pháp luật đòi hỏi phải có quan điểm toàn diện, cụ thể, đồng thời phải có những phương pháp đúng đắn để có thể thu thập nhiều nguồn thông tin và tư liệu khác nhau. Những kết quả do sự tác động của pháp luật biểu hiện ở sự biến đổi tình trạng của các quan hệ xã hội khi pháp luật điều chỉnh, tác động.

Cách xác định tình trạng của các quan hệ xã hội khi pháp luật điều chỉnh, tác động được tiến hành giống như đã nêu ở tiêu chí trên. So sánh tình trạng ban đầu của các quan hệ xã hội khi pháp luật chưa điều chỉnh với tình trạng của chúng khi pháp luật đã điều chỉnh sẽ có được kết quả tác động, điều chỉnh của pháp luật. Ngoài ra còn phải xác định cả những gì mới phát sinh trong đời sống xã hội do việc pháp luật điều chỉnh gây ra (kể cả tích cực lẫn không tích cực).

Kết quả tác động của văn bản quy phạm pháp luật thường được đánh giá theo các lĩnh vực cơ bản của đời sống xã hội như: kinh tế, chính trị, văn hoá- xã hội, môi trường, an ninh quốc phòng; trong hoạt động xây dựng, thực hiện và áp dụng pháp luật; hoạt động kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật; công tác đấu tranh phòng, chống vi phạm pháp luật, đặc biệt là tội phạm... Những kết quả do sự tác động của pháp luật có thể được xác định cụ thể nhưng cũng có thể chỉ xác định được bằng các chỉ số chung phản ánh về mặt chất lượng (mức độ).

Cũng cần phải chú ý là, những biến đổi của các quan hệ xã hội trong thực tế không hoàn toàn chỉ do sự tác động của văn bản quy phạm pháp luật mà là sự tác động tổng hợp của nhiều yếu tố khác nữa như kinh tế, chính trị, đạo đức, tôn giáo... Do vậy, chúng ta phải xác định rõ những kết quả nào là do văn bản quy phạm pháp luật tác động mang lại, những kết quả nào là do các yếu tố khác tác động. Nếu những kết quả trong thực tế đạt được hoàn toàn không có sự tác động của văn bản quy phạm pháp luật mà do sự tác động của những yếu tố khác, thì không thể coi đó là cơ sở để đánh giá văn bản quy phạm pháp luật. Nếu những kết quả tích cực đạt được do sự tác động của văn bản quy phạm pháp luật phản ánh đúng mục đích, yêu cầu, định hướng đề ra khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì văn bản có thể được xem là có hiệu quả.

Mục đích, yêu cầu, định hướng khi ban hành văn văn bản quy phạm pháp luật và những kết quả do sự tác động của văn bản quy phạm pháp luật cần phải được xác định theo cùng một tiêu chuẩn, trong cùng một phạm vi. Có như vậy, việc so sánh tương quan giữa những kết quả thực tế do sự tác động của văn bản quy phạm pháp luật mang lại với mục đích, yêu cầu và định hướng đề ra mới chính xác.

Khi xem xét những kết quả do sự tác động của văn bản quy phạm pháp luật cần tính tới cả những biến đổi tích cực và những biến đổi không tích cực (nếu có). Khi đánh giá những kết quả do sự tác động của pháp luật phải tính đến sự tương quan giữa cái cơ bản (những lợi ích) đạt được với cái không cơ bản (những hạn chế, tiêu cực có thể phát sinh) từ những quy định của văn bản quy phạm pháp luật.

Khi xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, nhà làm luật phải dự liệu được trước những biến đổi tích cực, tiêu cực (nếu có) sẽ diễn ra do sự tác động của văn bản quy phạm pháp luật để cân nhắc xem nên hay không nên ban hành quy định hay văn bản đó. Tuy nhiên, trong thực tế cũng có những trường hợp nhà làm luật đã không dự kiến được, không lường trước được hết dẫn tới những kết quả không ngờ. Kết quả này có thể tốt hơn, nhiều hơn nhưng cũng có thể xấu hơn, ít hơn, thậm chí là còn trái ngược với dự tính ban đầu của nhà làm luật.

Những kết quả do sự tác động của văn bản quy phạm pháp luật luôn thay đổi theo không gian, các quy định pháp luật có thể tác động tốt ở phạm vi không gian này của đất nước nhưng lại tác động hạn chế ở phạm vi không gian khác. Sự khác nhau đó phụ thuộc vào hoàn cảnh, điều kiện, đặc điểm và nhiều yếu tố khác của từng vùng lãnh thổ mà quy định pháp luật tác động. Kết quả thực tế thu được do sự tác động của quy định pháp luật ở mỗi khoảng thời gian khác nhau có thể cũng khác nhau. Thông thường, tác dụng của các quy định của văn bản quy phạm pháp luật sẽ giảm dần cùng với những thay đổi của các quan hệ xã hội theo thời gian. Khi tác dụng hữu ích của quy định pháp luật giảm đi đến một mức độ nào đó, nó cần phải được sửa đổi, bổ sung hoặc huỷ bỏ cho phù hợp với sự thay đổi của các quan hệ xã hội.

Trên cơ sở xác định chính xác những kết quả đạt được do sự tác động của văn bản quy phạm pháp luật mang lại kết hợp với các tiêu chí khác cho phép chúng ta có thể đánh giá về mức độ hiệu quả của văn bản QPPL.

e) Tiêu chí liên quan đến chi phí để đạt được các kết quả trong thực tế

Hiệu quả của văn bản quy phạm pháp luật một mặt thể hiện ở việc đạt được những mục đích, yêu cầu đề ra cho văn bản pháp luật, mặt khác phải tính đến những chi phí để đạt được những mục đích đó. Do vậy, để đánh giá hiệu quả tác động của văn bản quy phạm pháp luật còn phải xem xét cả mức chi phí để đạt được các kết quả trong thực tế. Tiêu chí này cũng thể hiện tính kinh tế và tính hữu ích trong việc điều chỉnh pháp luật.

Những chi phí để đạt được mục đích đề ra cho pháp luật thường bao gồm chi phí về vật chất, tinh thần, về số lượng người tham gia, thời gian tiến hành và những chi phí khác có liên quan tới các hoạt động cơ bản sau:

- Lập chương trình, thông qua chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật;

- Khảo sát, nghiên cứu những thông tin, tư liệu trong và ngoài nước có liên quan đến dự án; tổng kết, phân tích, đánh giá tình hình thực thi các văn bản quy phạm pháp luật cũ (nếu có) và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan đến dự án; tìm hiểu các điều kiện kinh tế, chính trị- xã hội và những điều kiện khác có liên quan tới vấn đề cần giải quyết; kinh phí cho các phái đoàn trực tiếp tham gia xây dựng dự án văn bản đi nghiên cứu, khảo sát kinh nghiệm ở nước ngoài (trong trường hợp cần thiết);

- Soạn thảo dự án (xây dựng đề cương, viết báo cáo chuyên đề, hội thảo góp ý kiến dự án), thảo luận, xin ý kiến của những cơ quan, đơn vị có liên quan về dự án; tổ chức lấy ý kiến đóng góp vào các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật;

- Thẩm tra, thẩm định, đánh giá về dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan có thẩm quyền;

- Thảo luận, xem xét, thông qua, công bố hoặc ký ban hành văn bản quy phạm pháp luật;

- Thực hiện và tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật, trong đó bao gồm cả việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật cho các đối tượng khác nhau trong xã hội; tổ chức tập huấn hoặc đào tạo cán bộ mới... cho việc thực hiện văn bản quy phạm pháp luật hay quy phạm pháp luật (trong trường hợp cần thiết);

- Kiểm tra, giám sát bảo đảm cho việc thực hiện nghiêm minh các quy định của văn bản quy phạm pháp luật, hoạt động điều tra, xem xét của các cơ quan có thẩm quyền;

- Xét xử của toà án và các cơ quan chức năng khác có liên quan;

- Tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật áp dụng pháp luật đã ban hành và những hoạt động khác.

Ngoài các chi phí nêu trên, đánh giá tính hiệu quả của ban hành văn bản quy phạm pháp luật còn phải tính đến những chi phí cho việc đạt được các kết quả thực tế trong quá trình điều chỉnh pháp luật có thể là của: Nhà nước, các cơ quan nhà nước; các tổ chức xã hội, các tập thể; cá nhân, công dân; các chủ thể pháp luật khác. Chi phí đó còn có thể là những phí tổn, những thiệt hại do chính sự tác động của các quy định pháp luật gây ra cho nhà nước, cho xã hội hoặc mỗi người dân. Thông thường, bên cạnh những ưu điểm, những lợi ích mà các quy định pháp luật mang lại, chúng còn có thể có những hạn chế, thậm chí có thể gây ra những thiệt hại nhất định cho một số chủ thể. Vì thế, khi xem xét những lợi ích mà pháp luật mang lại và những phí tổn mà nó gây ra trong quá trình điều chỉnh pháp luật phải có cái nhìn tổng quát giữa lợi ích, phí tổn của xã hội với lợi ích và phí tổn của cá nhân sao cho cân đối, đồng thời thể hiện tinh thần tiết kiệm ở tất cả các giai đoạn, quy trình của quá trình điều chỉnh pháp luật. Tiết kiệm là không lãng phí, chứ không có nghĩa là cắt giảm những chi phí quan trọng, cần thiết. Chẳng hạn, để bảo vệ được danh dự, nhân phẩm, sức khoẻ và tính mạng con người thì dù có tốn kém cũng vẫn phải chi phí. Tiêu chí của hiệu quả trong trường hợp này là sự tuân thủ pháp luật, sự tôn trọng và bảo vệ con người chứ không thể lấy những chi phí về vật chất đã được toà án hoặc các cơ quan chức năng sử dụng.

Tính kinh tế trong điều chỉnh pháp luật còn đòi hỏi phải lựa chọn những phương án ít tốn kém nhất để đạt được mục đích. Chẳng hạn, để xoá bỏ một loại hiện tượng nguy hiểm trong xã hội nếu sử dụng các biện pháp hình sự cũng được mà sử dụng các biện pháp hành chính cũng được thì nên quy định việc sử dụng các biện pháp hành chính, vì sử dụng các biện pháp hành chính sẽ ít tốn kém hơn và không để lại hậu quả nặng nề cho người bị xử lý. Hoặc để cải tạo một số người vi phạm pháp luật nếu áp dụng biện pháp cải tạo tại chỗ cũng có thể đạt được mục đích như áp dụng biện pháp tập trung cải tạo thì quy định biện pháp cải tạo tại chỗ,

vì biện pháp này sẽ không gây nên những xáo trộn cho gia đình và bản thân người đó.

5. Kỹ năng lấy ý kiến góp ý về dự thảo

- Xác định nội dung lấy ý kiến góp ý về dự thảo:

Nội dung lấy ý kiến đóng góp vào dự thảo cần bảo đảm rõ ràng, logic, tập trung vào: những vấn đề quan trọng nhất, có tính nguyên tắc trong dự thảo; những vấn đề còn nhiều ý kiến, phương án khác nhau. Trong trường hợp này, cần có sự so sánh giữa các phương án, luận cứ của mỗi một phương án để thuận lợi cho việc thảo luận, góp ý kiến; tính hợp hiến, hợp pháp của dự thảo; tính khả thi của dự thảo; dự kiến chi phí thực hiện cũng như dự kiến lợi ích mà dự thảo đem lại; thủ tục trong dự thảo.

- Xác định đối tượng lấy ý kiến góp ý về dự thảo:

Việc xác định đối tượng lấy ý kiến vào dự thảo phải bảo đảm trước hết yêu cầu của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020). Ngoài ra, nên thực hiện theo hướng càng mở rộng đối tượng lấy ý kiến vào dự thảo càng tốt.

- Xác định hình thức lấy ý kiến góp ý về dự thảo:

Tùy thuộc vào từng dự thảo mà cơ quan soạn thảo quyết định lựa chọn hình thức đóng góp ý kiến phù hợp với tính chất, nội dung, phạm vi của dự thảo VBQPPL. Chẳng hạn, các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật ở cấp trung ương sẽ phải được lấy ý kiến ở phạm vi rộng hơn so với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật ở cấp địa phương.

Gửi văn bản đến đối tượng chịu sự tác động của văn bản quy phạm pháp luật (như gửi đến các Bộ, cơ quan ngang Bộ, chính quyền địa phương, cơ quan, tổ chức của nhà nước, tổ chức xã hội, hiệp hội...)

Theo Điều 10 tại mục 2 Văn bản hợp nhất Nghị định hướng dẫn Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (2021)[218], trong quá trình lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan lập đề nghị có trách nhiệm lấy ý kiến cần xác định rõ từng chính sách trong đề nghị cần xin ý kiến phù hợp với từng đối tượng cần lấy ý kiến và địa chỉ tiếp nhận ý kiến bằng cách gửi hồ sơ đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan trung ương đến các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan, tổ chức có liên quan để lấy ý kiến. Đối với đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, gửi hồ sơ đến cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, các bộ, cơ quan ngang bộ quản lý ngành, lĩnh vực có liên quan, cơ quan, tổ chức khác có liên quan để lấy ý kiến.

Bên cạnh việc tổ chức lấy ý kiến như trên, hiện nay với sự phát triển hạ tầng công nghệ thông tin và việc ngày càng phổ biến cổng thông tin tại các tỉnh, thành, do vậy, Văn bản hợp nhất Nghị định hướng dẫn Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật ban hành năm 2021 quy định rõ hơn về hình thức lấy ý kiến đóng góp như sau: Nghiên cứu ý kiến góp ý để hoàn thiện đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý phải được đăng tải cùng với các tài liệu khác trong hồ sơ đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ, Cổng thông tin điện tử của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và Cổng thông tin hoặc Trang thông tin điện tử của cơ quan lập đề nghị[219].

Ngoài ra, còn có thể tổ chức hội thảo khoa học, công bố dự thảo lên trang tin điện tử hoặc các ấn phẩm báo chí, gửi trực tiếp văn bản lấy ý kiến đến các cơ quan nghiên cứu, nhà chuyên gia, nhà khoa học; gửi trực tiếp văn bản lấy ý kiến đến các cơ quan báo chí, tổ chức điều tra xã hội học…

- Chọn thời gian, thời điểm lấy ý kiến góp ý:

[218] Khoản 2,3 Điều 10, Mục 2 Văn bản hợp nhất Nghị định hướng dẫn Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật Số: 200/VBHN-BTP, ngày 22/1/2021.
[219] Khoản 6, Điều 10, Mục 2 Văn bản hợp nhất Nghị định hướng dẫn Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật Số: 200/VBHN-BTP, ngày 22/1/2021.

Chọn thời gian, thời điểm lấy ý kiến góp ý về nguyên tắc, thời gian lấy ý kiến đóng góp càng dài càng tốt, nhưng cũng cần căn cứ vào tính chất, nội dung, phạm vi của từng dự thảo để ấn định thời gian lấy ý kiến đóng góp, cần tránh trường hợp, khi công văn về việc lấy ý kiến đóng góp chuyển đến nơi nhận thì cũng là ngày hết hạn (hoặc còn 1, 2 ngày) để các chủ thể có liên quan trả lời.

Thời điểm lấy kiến đóng góp cũng cần tránh những thời điểm có thể làm sao nhãng việc đóng góp ý kiến như dịp lễ, tết...

- Phân tích, tổng hợp ý kiến góp ý:

Có nhiều cách tổng hợp ý kiến đóng góp, trên cơ sở phân loại chúng. Chẳng hạn, có thể chia thành: i) Nhóm ý kiến đồng ý; ii) Nhóm ý kiến không đồng ý; iii) Nhóm ý kiến khác; hoặc có thể chia thành: i) Nhóm ý kiến đồng ý hoàn toàn; ii) Nhóm ý kiến đồng ý nhưng phải sửa chữa, bổ sung; iii) Nhóm không đồng ý; iv) Nhóm ý kiến khác...

Việc tổng hợp ý kiến phải bảo đảm nguyên tắc trung thực, đầy đủ, chính xác. Trên cơ. sở đó, phân tích các nhóm ý kiến đóng góp. Quá trình phân tích các ý kiến đóng góp cần bảo đảm tính khách quan, toàn diện, cụ thể đối với từng nhóm ý kiến đóng góp.

Đối với những ý kiến không tiếp thu, cần có sự giải trình (hoặc thông tin phản hồi bằng nhiều hình thức) để tránh sự hiểu lầm, tạo sự đồng thuận sau này.

6. Kỹ năng trình dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

- Kỹ năng chuẩn bị hồ sơ: Hồ sơ trình dự thảo văn bản quy phạm pháp luật thông thường bao gồm: i) Tờ trình dự thảo văn bản; ii) Bản dự thảo văn bản quy phạm pháp luật; iii) Văn bản thẩm định (nếu có); iv) Bản tập hợp ý kiến tham gia (nếu có); v) Các văn bản, giấy tờ khác có liên quan (nếu có). Số lượng hồ sơ tuỳ theo từng loại văn bản cụ thể hoặc theo quy định của cấp duyệt ký.

Khi chuẩn bị hồ sơ cần kiểm tra đầu mục các loại văn bản; kiểm tra số bản của mỗi loại văn bản; kiểm tra hình thức của các loại văn bản; kiểm tra tính bảo mật của hồ sơ (nếu có).

- Kỹ năng trình bày tóm tắt (viết báo cáo và thuyết trình):

+ Quá trình chuẩn bị, xây dựng dự thảo;

+ Nguyên tắc, mục tiêu, yêu cầu của dự thảo;

+ Nội dung chính của dự thảo;

+ Những quan điểm còn khác nhau trong dự thảo;

+ Các ý kiến đóng góp;

+ Đánh giá tác động của các phương án.

- Kỹ năng giải trình (nêu rõ căn cứ pháp lý, căn cứ thực tế của hồ sơ trình).

Giải trình (nếu có) về các vấn đề chưa rõ trong dự thảo. Trong quá trình giải trình, cần nêu được luận điểm của mỗi một phương án đưa ra trong dự thảo.

Ngoài ra, cần sử dụng các kỹ năng nói trong quá trình báo cáo, thuyết trình, giải trình về hồ sơ trình.

7. Một số vấn đề cần lưu ý khi xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

- Tương quan giữa tính khách quan và chủ quan

Văn bản quy phạm pháp luật ra đời xuất phát từ yêu cầu của thực tiễn cuộc sống và phụ thuộc vào điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội trong mỗi giai đoạn, mỗi địa bàn. Mặt khác, văn bản quy phạm pháp luật là sản phẩm do con người làm ra, vì vậy nó phản ánh ý chí chủ quan của con người. Hay nói cách khác, văn bản quy phạm pháp luật phụ thuộc vào ý chí chủ quan của nhà làm luật và sự vận động khách quan của xã hội. Một văn bản quy phạm pháp luật có giá trị khi giải quyết được tương quan giữa tính khách quan của xã hội và tính chủ quan của nhà làm luật, góp phần làm nên tính hợp lý, tính khả thi của văn bản quy phạm pháp luật.

Văn bản quy phạm pháp luật phải xuất phát từ những yêu cầu, đòi hỏi của thực tế, của quy luật khách quan. Điều này bảo đảm cho văn bản quy phạm pháp luật có nội dung phù hợp với thực tế. Trong một văn bản quy phạm pháp luật bao giờ cũng có hai yếu tố: nhu cầu, đòi hỏi của khách quan và sự mong muốn chủ quan của chủ thể ban hành, thực hiện nó.

Điều quan trọng đặt ra là ý chí chủ quan của chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải nhận thức, phản ánh, nắm bắt kịp thời và tôn trọng các quy luật khách quan. Những văn bản quy phạm pháp luật trong đó chứa đựng quá nhiều ý chỉ chủ quan của chủ thể có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật sẽ dễ dẫn đến xa rời thực tế, dễ làm cho văn bản quy phạm pháp luật mất đi tính khả thi, tính hiệu quả của nó.

- Xử lý các lợi ích

Văn bản quy phạm pháp luật phải được ban hành, thực hiện trên cơ sở cân nhắc đến lợi ích nhà nước, xã hội, công dân. Không một văn bản quy phạm pháp luật nào có thể thỏa mãn được đồng thời tất cả tam giác lợi ích này, mà vấn đề quan trọng là tất cả các lợi ích (nhóm lợi ích) đều phải được đặt lên bàn để "cân", trên cơ sở đó chọn lựa một phương án thích hợp nhất.

- Tương quan giữa hiệu lực, hiệu quả với mức độ, phạm vi tác động của văn bản quy phạm pháp luật

Hiệu lực, hiệu quả của văn bản quy phạm pháp luật là kết quả của sự tác động của văn bản quy phạm pháp luật đến các quan hệ xã hội so với các yêu cầu, mục tiêu khi ban hành văn bản đó. Nếu như hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật thể hiện thuộc tính của các quy phạm pháp luật, thì hiệu quả của một văn bản quy phạm pháp luật lại là những gì mà văn bản đó có thể đem lại trong cuộc sống, là kết quả của sự tương tác giữa pháp luật và xã hội, bởi chức năng chính của pháp luật là điều chỉnh các quan hệ xã hội. Pháp luật hướng cho các chủ thể sống và làm việc một cách hợp tác với nhau, để cùng nhau đạt được những gì họ muốn, vì lợi ích của tất cả thành viên trong xã hội.

Hiệu quả của văn bản quy phạm pháp luật đề cập đến mối quan hệ giữa pháp luật và xã hội, gắn với phạm vi tác động của văn bản quy phạm pháp luật. Hiệu quả của một văn bản quy phạm pháp luật thể hiện sự phản ánh của dư luận xã hội về văn bản đó.

- Hướng đến phục vụ con người

Văn bản quy phạm pháp luật ra đời xuất phát từ nhu cầu thực tại của con người. Trong mối quan hệ giữa con người và văn bản quy phạm pháp luật, con người luôn được coi là chủ thể, "không phải con người tồn tại vì luật pháp, mà luật pháp tồn tại vì con người". Vì vậy mỗi văn bản quy phạm pháp luật được xây dựng xuất phát từ nhu cầu thực tại của con người hướng tới việc gia tăng thêm giá trị con người.

Trong quá trình xây dựng VBQPPL, các cơ quan chức năng có thẩm quyền nghiên cứu, dựa trên quy tắc, nguyên tắc, luật tục… trong cộng đồng dân cư và đạo đức xã hội… để xây dựng nên những văn bản quy phạm pháp luật phù hợp với cuộc sống, phù hợp với đạo đức xã hội, lấy việc bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân là thước đo hoàn thiện văn bản quy phạm pháp luật. Thông qua hoạt động xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan nhà nước không có quyền "quyết định" và "trao" quyền cho con người mà phải ghi nhận, bảo vệ và bảo đảm thực hiện quyền con người, quyền công dân không phân biệt đẳng cấp, màu da, giới tính.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Ý nghĩa, yêu cầu của mỗi nguyên tắc trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật? Cho ví dụ minh họa.

2. Sự cần thiết phải đánh giá tác động của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật?

3. Những lỗi thường gặp trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và cách khắc phục?

4. Những yêu cầu đối với xây dựng văn bản quy phạm pháp luật? Liên hệ thực tiễn việc thực hiện những yêu cầu này ở cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác.

5. Những thuận lợi, khó khăn trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật ở cơ quan, đơn vị, ngành, lĩnh vực nơi học viên công tác?

6. Xây dựng đề cương chi tiết cho một văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực nơi học viên công tác.

TÀI LIỆU THAM KHẢO DÀNH CHO HỌC VIÊN

1. Đại học Luật Hà Nội (2016), Giáo trình xây dựng văn bản pháp luật, NXB Tư pháp.

2. Học viện Hành chính Quốc gia (2021), Giáo trình Kỹ thuật xây dựng văn bản, NXB. Bách khoa, Hà Nội.

3. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020)

4. Văn bản hợp nhất Nghị định hướng dẫn Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật số: 200/VBHN-BTP, ngày 22/01/2021.

Chuyên đề 6

KỸ NĂNG THEO DÕI, KIỂM TRA NGÀNH, LĨNH VỰC QUẢN LÝ

I. KHÁI QUÁT VỀ THEO DÕI, KIỂM TRA NGÀNH, LĨNH VỰC QUẢN LÝ

1. Khái niệm theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý

a) Khái niệm theo dõi ngành, lĩnh vực quản lý

Theo dõi là một trong những hoạt động cơ bản trong công tác quản lý nhà nước nói riêng và hoạt động quản lý nói chung. Theo dõi không chỉ xuất hiện trong khu vực công, được thực hiện bởi các chủ thể có thẩm quyền mà còn được triển khai trong ktổ chứcu vực tư, nhằm đảm bảo mục đích của quản lý luôn đạt được, các hoạt động được thực hiện theo đúng chương trình, kế hoạch đặt ra. Theo dõi nhằm giúp chủ thể quản lý nhanh chóng phát hiện những bất cập, kịp thời điều chỉnh phương pháp, cách thức để mục tiêu quản lý đạt được.

Theo Từ điển Tiếng Việt của tác giả Hoàng Phê, theo dõi là chú ý theo sát từng hoạt động, từng diễn biến để biết rõ hoặc có sự ứng phó, xử lý kịp thời[220]. Như vậy, theo dõi là hoạt động của chủ thể có mục đích, có kế hoạch nhằm xem xét đối tượng, từ đó có những giải pháp phù hợp để kịp thời chấn chỉnh nếu phát hiện có sai lệch từ đối tượng theo dõi.

Hoạt động theo dõi của chủ thể có thể được thực hiện bằng nhiều phương thức khác nhau, tuy nhiên, quan sát là cách thức chủ yếu mà chủ thể theo dõi thực hiện. Có thể thực hiện quan sát từ xa để theo dõi đối tượng hoặc quan sát có sự tham gia (như theo dõi ý thức, trách nhiệm của công chức tại Bộ phận một cửa thông việc trực tiếp thực hiện một thủ tục hành chính nhất định tại đơn vị này). Đây chính là điểm khác biệt giữa theo dõi với thanh tra, kiểm tra. Nếu như hoạt động thanh tra, kiểm tra bao gồm việc kiểm tra hồ sơ trực tiếp của đối tượng, yêu cầu đối tượng

[220] Xem: Hoàng Phê, Viện Ngôn ngữ học (2003), Từ điển Tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng và Trung tâm Từ điển học, tr. 931.

giải trình về các vấn đề có liên quan... thì theo dõi lại chủ yếu sử dụng hình thức quan sát để đánh giá đối tượng theo dõi.

Để có được kết quả chính xác trong đánh giá đối tượng, chủ thể quản lý cần thực hiện việc theo dõi, quan sát đối tượng hoặc chu trình quản lý trong một khoảng thời gian nhất định, từ đó xem xét, đánh giá hoạt động của đối tượng bị theo dõi có tuân thủ những mục tiêu, quy định đặt ra hay không.

Theo dõi có thể được xem là một trong bốn giai đoạn của công tác quản lý: giai đoạn ban hành quyết định quản lý; tổ chức thực hiện quyết định quản lý; theo dõi để xem xét, đánh giá quá trình tổ chức thực hiện quyết định quản lý (quá trình này có đạt được mục tiêu, mục đích đặt ra hay không; có cần điều chỉnh, bổ sung nguồn lực thực hiện quyết định hay không...?); Thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, xử lý các vi phạm khi thực hiện quyết định quản lý. Như vậy, theo dõi là một trong những khâu rất cơ bản của chu trình quản lý.

Theo dõi ngành, lĩnh vực là hoạt động quan sát, đánh giá đối tượng của chủ thể quản lý trong các ngành, lĩnh vực nhằm đạt được các mục tiêu, mục đích đặt ra. Theo dõi cũng như thanh tra, kiểm tra là công cụ mà chủ thể quản lý sử dụng nhằm đánh giá việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị. Qua theo dõi, chủ thể quản lý nắm được tiến độ thực hiện, chất lượng thực hiện, những ưu điểm, khuyết điểm của đối tượng trong quá trình thực hiện chức năng nhiệm vụ, qua đó chủ thể quản lý sẽ thấy rõ được ưu, khuyết điểm của chính những quyết định quản lý mà mình đưa ra. Chủ thể quản lý cũng có thể bổ sung, điều chỉnh những biện pháp thích hợp để thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị.

Theo dõi trong quản lý nhà nước trên các lĩnh vực đã được quy định trong khá nhiều các văn bản quy phạm pháp luật thời gian qua. Thông tư 04/2021/TT-BTP của Bộ Tư pháp hướng dẫn thi hành Nghị định số 59/2012/NĐ-CP ngày 23/7/2012 về theo dõi tình hình thi hành pháp luật đã quy định, Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành Kế hoạch theo dõi tình hình thi hành pháp luật của bộ, ngành, địa phương trước ngày 30 tháng 01 của năm

kế hoạch, gửi về Bộ Tư pháp để theo dõi, tổng hợp; Ủy ban nhân dân cấp huyện, Ủy ban nhân dân cấp xã ban hành Kế hoạch theo dõi tình hình thi hành pháp luật theo thời hạn quy định tại Kế hoạch theo dõi tình hình thi hành pháp luật của Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp, gửi về Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp để theo dõi tổng hợp.

Khoản 5 điều 34 Nghị định 39/NĐ-CP của Chính phủ ngày 18/6/2022 ban hành Quy chế làm việc của Chính phủ cũng quy định, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thi hành các văn bản quy phạm pháp luật thuộc phạm vi lĩnh vực quản lý và việc thực hiện nhiệm vụ do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ giao bộ, cơ quan, địa phương mình.

Trong lĩnh vực tố tụng hành chính, khoản 2 Điều 312 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 đã quy định: "Trong thời hạn 05 ngày làm việc kể từ ngày nhận được đơn yêu cầu của người được thi hành án, Tòa án đã xét xử sơ thẩm phải ra quyết định buộc thi hành án hành chính... Quyết định buộc thi hành án cũng phải gửi cho cơ quan thi hành án dân sự nơi Tòa án đã xét xử sơ thẩm để theo dõi việc thi hành án hành chính theo quyết định của Tòa án"[221].

Để phục vụ cho công tác quản lý nhà nước về thi hành án hành chính, Chính phủ đã quy định cụ thể hơn về thẩm quyền, trình tự, thủ tục theo dõi thi hành án hành chính tại Nghị định số 71/2016/NĐ-CP và Tổng cục Thi hành án Dân sự đã hướng dẫn chi tiết tại Quy trình theo dõi thi hành án hành chính ban hành kèm theo Quyết định số 1130/QĐ-TCTHADS ngày 16/10/2018. Theo quy định tại Điều 14 Nghị định số 71/2016/NĐ-CP, cơ quan thi hành án dân sự có thẩm quyền theo dõi thi hành án hành chính đối với các bản án, quyết định của Tòa án về vụ án hành chính mà Tòa án cùng cấp trên địa bàn đã xét xử sơ thẩm. Theo đó, thẩm quyền theo dõi thi hành án hành chính của các cơ quan thi hành án dân sự (đối với các vụ

[221] Xem: Luật Tố tụng hành chính năm 2015 - Website của Quốc hội

việc có bản án, quyết định phúc thẩm, giám đốc thẩm hoặc tái thẩm của Tòa án) không phụ thuộc vào Tòa án cấp xét xử phúc thẩm, giám đốc thẩm hoặc tái thẩm vụ việc mà phụ thuộc cấp Tòa án đã xét xử sơ thẩm vụ việc.

Ngày 26/3/2021, Chính phủ ban hành Nghị định số 29/2021/NĐ-CP quy định về trình tự, thủ tục thẩm định dự án quan trọng quốc gia và giám sát, đánh giá đầu tư. Điều 86 Nghị định 29/2021/NĐ-CP quy định nội dung giám sát đầu tư của cộng đồng đối với chương trình, dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước và dự án PPP bao gồm việc "Theo dõi, kiểm tra sự phù hợp của quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư với quy hoạch, kế hoạch đầu tư trên địa bàn xã theo quy định của pháp luật; Theo dõi, kiểm tra việc chủ đầu tư chấp hành các quy định về: chỉ giới đất đai và sử dụng đất; quy hoạch mặt bằng chi tiết, phương án kiến trúc, xây dựng; xử lý chất thải, bảo vệ môi trường; đền bù, giải phóng mặt bằng và phương án tái định cư; tiến độ, kế hoạch đầu tư…"[222].

Như vậy, theo dõi được quy định trong không ít các văn bản quy phạm pháp luật trên các lĩnh vực hiện nay. Điều này cũng cho thấy, theo dõi là hoạt động cần thiết của chủ thể quản lý đối với đối tượng quản lý nhằm đạt được các mục tiêu, mục đích đặt ra.

b) Khái niệm kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý

Trong đời sống hàng ngày, kiểm tra là khái niệm rộng, được hiểu theo hai góc độ:

Thứ nhất, kiểm tra là hoạt động thường xuyên của cơ quan nhà nước cấp trên với cơ quan nhà nước cấp dưới (trong mối quan hệ trực thuộc) nhằm xem xét, đánh giá mọi mặt hoạt động của cấp dưới khi thấy cần thiết hoặc trong trường hợp cần kiểm tra một vấn đề cụ thể nào đó. Vì vậy khi tiến hành kiểm tra, cơ quan cấp trên hoặc thủ trưởng cơ quan có quyền áp dụng các biện pháp cưỡng chế kỷ luật, biện

[222] Xem: Nghị định số 29/2021/NĐ-CP quy định về trình tự, thủ tục thẩm định dự án quan trọng quốc gia và giám sát, đánh giá đầu tư.

pháp bồi thường thiệt hại vật chất hoặc áp dụng các biện pháp tác động tích cực với đối tượng bị kiểm tra như động viên khen thưởng về vật chất hoặc tinh thần.

Thứ hai, kiểm tra là hoạt động của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội như kiểm tra của Đảng; kiểm tra, giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên... Hoạt động kiểm tra này không mang tính quyền lực nhà nước và không trực tiếp áp dụng các biện pháp cưỡng chế mà chỉ áp dụng các biện pháp tác động mang tính chính trị - xã hội theo điều lệ của các tổ chức.

Từ sự phân tích trên đây, có thể hiểu: "Kiểm tra là xem xét tình hình thực tế để đánh giá, nhận xét"[223] nhằm chỉ hoạt động của các chủ thể tác động vào đối tượng kiểm tra. Hoạt động kiểm tra do nhiều chủ thể tiến hành (cơ quan nhà nước, các tổ chức, cá nhân có thẩm quyền...).

Như vậy, kiểm tra là hoạt động thường xuyên của các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền, là việc xem xét tính hợp lý hay không hợp lý của một chương trình công tác đã vạch ra cũng như khả năng thực hiện trên thực tế. Cơ sở của kiểm tra là căn cứ trên các văn bản pháp luật, điều lệ của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội và thực tiễn khách quan; Đối tượng kiểm tra là một diễn biến, một sự việc, một tổ chức hoặc hoạt động của cá nhân.

Hoạt động kiểm tra có nhiều loại:

- Hoạt động kiểm tra mang tính quyền lực nhà nước bao gồm: hoạt động kiểm tra theo chức năng, nhiệm vụ; hoạt động kiểm tra nội bộ; hoạt động kiểm tra của cơ quan nhà nước cấp trên với cơ quan nhà nước cấp dưới; hoạt động kiểm tra của các cơ quan thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành; hoạt động kiểm tra của cơ quan Kiểm toán nhà nước.

- Hoạt động kiểm tra không mang tính quyền lực nhà nước bao gồm: kiểm tra của Đảng; kiểm tra của các tổ chức chính trị - xã hội.

[223] Từ điển tiếng Việt (2000), Nxb. Đà Nẵng.

Kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý là hoạt động kiểm tra mang tính quản lý nhà nước, trong đó, các chủ thể quản lý trên ngành, lĩnh vực thực hiện hoạt động xem xét, đánh giá đối tượng quản lý nhằm đảm bảo các mục tiêu, mục đích đặt ra và sự tuân thủ quy định của pháp luật.

Theo dõi và kiểm tra ngành, lĩnh vực có mối quan hệ gắn kết với nhau. Trong hoạt động kiểm tra ngành, lĩnh vực có hoạt động theo dõi, hay nói đúng hơn, theo dõi là sự bổ trợ thêm những luận chứng, luận cứ cho hoạt động kiểm tra theo thẩm quyền. Mặt khác, theo dõi hoạt động của đối tượng quản lý trong ngành, lĩnh vực để từ đó phát hiện ra các vấn đề phát sinh, giúp cơ quan, cá nhân có thẩm quyền quyết định thành lập các đoàn kiểm tra để kịp thời ngăn chặn các hành vi vi phạm hoặc đảm bảo hoạt động của đối tượng quản lý thực hiện thao đúng kế hoạch, mục tiêu đặt ra. Hoạt động kiểm tra ngành, lĩnh vực thường gắn với việc đi thực địa, trực tiếp xem xét hồ sơ, hoạt động tại cơ sở của đối tượng bị kiểm tra, trong khi đó, hoạt động theo dõi ngành, lĩnh vực thường bao gồm các hoạt động quan sát (quan sát từ xa hoặc quan sát trực tiếp) đối tượng trong một khoảng thời gian dài, từ đó có những nhận định về đối tượng quản lý. Có thể nói, hoạt động theo dõi và kiểm tra ngành, lĩnh vực có mối quan hệ gắn kết và bổ trợ lẫn nhau.

2. Nguyên tắc theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý

a) Đảm bảo tính pháp quyền

Đây là nguyên tắc quan trọng trước hết trong hoạt động theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý. Tính pháp quyền trong hoạt động theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý xuất phát từ nguyên tắc Hiến định: "Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật"[224]. Theo nguyên tắc này, hoạt động theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý phải căn cứ vào qui định của pháp luật. Cơ quan, tổ chức tiến hành hoạt động theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý và bản thân người tiến hành hoạt động theo dõi, kiểm tra phải thực thi đúng chức trách, nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

[224] Hiến pháp năm 2013, Điều 8.

Điều 33 Nghị định số 39/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 18/6/2022 ban hành Quy chế làm việc của Chính phủ cũng quy định về nguyên tắc theo dõi, đôn đốc, kiểm tra, trong đó khẳng định việc theo dõi, đôn đốc, kiểm tra phải được tiến hành thường xuyên và theo kế hoạch; có sự phối hợp để tránh chồng chéo, trùng lắp; thực hiện đúng thẩm quyền và quy định của pháp luật; công khai, minh bạch, khách quan; không gây cản trở đến hoạt động bình thường của các cơ quan, tổ chức được kiểm tra; tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính, phục vụ hiệu quả công tác chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và của các cơ quan quản lý nhà nước; ứng dụng công nghệ thông tin và liên thông từ Văn phòng Chính phủ đến các bộ, cơ quan, địa phương trong việc theo dõi, đôn đốc, kiểm tra.

Như vậy, thực hiện đúng thẩm quyền và quy định của pháp luật là một trong những nguyên tắc cơ bản, góp phần đảm bảo tính pháp quyền trong hoạt động theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý.

Tính pháp quyền trong hoạt động theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý được thể hiện ở các nội dung sau đây:

Thứ nhất, hoạt động theo dõi, kiểm tra (dù được thực hiện bằng phương thức gì, do cơ quan nào tiến hành) đều phải thể hiện tính kỷ cương pháp luật. Bởi vì, sự hiện diện của các chủ thể theo dõi, kiểm tra là nhằm nhắc nhở đến mọi đối tượng chịu sự theo dõi, kiểm tra rằng, pháp luật phải được tuân thủ. Việc theo dõi, kiểm tra định kỳ, thường xuyên hay đột xuất luôn tạo ra một "sức ép" thường trực lên các đối tượng và nhờ đó đã hạn chế sự vi phạm pháp luật. Vì vậy, theo dõi, kiểm tra không chỉ thực hiện chức năng bảo đảm pháp chế mà còn thực hiện chức năng tìm hiểu, giúp đỡ, định hướng cho các đối tượng thực hiện đúng các quy định của pháp luật, đặc biệt trong một nhà nước pháp quyền XHCN.

Thứ hai, trong quá trình theo dõi, kiểm tra, các đánh giá, kết luận và kiến nghị có thể đưa ra những phân tích sâu sắc, đầy đủ nhất các nguyên nhân, động cơ, mục đích, tính chất, mức độ của một hành vi vi phạm, song các giải pháp được đưa ra không chỉ hướng vào việc xử lý hành vi vi phạm pháp luật phát hiện được, mà nó

còn có tác dụng khắc phục các kẽ hở của chính sách, pháp luật, nhằm ngăn ngừa những vi phạm pháp luật tương tự xảy ra.

Thứ ba, hoạt động theo dõi, kiểm tra dù là loại hình nào cũng luôn luôn có tính định hướng và tính xây dựng. Vai trò phòng ngừa của theo dõi, kiểm tra được đề cập ở đây là vai trò phòng ngừa mang tính chủ động. Trong rất nhiều trường hợp, thông qua hoạt động theo dõi, kiểm tra mà có thể dự báo được một hành vi vi phạm pháp luật sẽ xảy ra trong tương lai nếu không có sự chấn chỉnh, không có sự định hướng lại cho các đối tượng một cách kịp thời.

b) Đảm bảo tính khách quan

Đây là nguyên tắc quan trọng của hoạt động theo dõi, kiểm tra, bởi bất kỳ một số liệu, tư liệu, nhận định nào trong kết luận theo dõi, kiểm tra nếu không bảo đảm tính chính xác đều dẫn đến hậu quả khó lường, thậm chí nghiêm trọng và sẽ dẫn đến việc nhìn nhận, đánh giá sai đối tượng, từ đó có những quyết định xử lý sai. Vì thế, việc bảo đảm chính xác trong hoạt động theo dõi, kiểm tra sẽ giúp cho việc đánh giá đúng thực trạng tình hình, giúp cho cơ quan, tổ chức và người vi phạm nhận thấy rõ khuyết điểm của mình và giúp cho cơ quan tiến hành theo dõi, kiểm tra có những quyết định xử lý đúng pháp luật, bảo vệ lợi ích nhà nước, xã hội cũng như quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức.

Muốn đảm bảo tính chính xác trong hoạt động theo dõi, kiểm tra đòi hỏi các chủ thể phải quán triệt nguyên tắc trung thực, khách quan trong quá trình tác nghiệp của mình. Tính chính xác của hoạt động theo dõi, kiểm tra đòi hỏi các chủ thể khi tác nghiệp phải thu thập thông tin đầy đủ nhưng có chọn lọc kỹ càng để loại bỏ những thông tin không chính xác, không cần thiết, gây ảnh hưởng đến kết quả theo dõi, kiểm tra.

Tính khách quan trong hoạt động theo dõi, kiểm tra nhằm bảo đảm phản ánh đúng sự thật, không thiên lệch và bóp méo sự thật. Để đảm bảo tính khách quan đòi hỏi chủ thể theo dõi, kiểm tra khi tác nghiệp phải xuất phát từ thực tế cuộc sống,

tôn trọng sự thật; phải xem xét, đánh giá sự vật, hiện tượng trên quan điểm lịch sử, biện chứng, logic.

Tính khách quan đòi hỏi các kết luận, kiến nghị trong hoạt động theo dõi, kiểm tra phải được minh chứng bằng những chứng cứ khách quan, trung thực. Mọi kết luận, nhận định phải rõ ràng, có nguyên nhân cụ thể, không được suy diễn chủ quan, thiếu căn cứ.

c) Đảm bảo tính hiệu quả, hiệu lực

Theo Từ điển tiếng Việt, hiệu quả được hiểu là"kết quả như yêu cầu của việc làm mang lại"[225]. Theo các nhà kinh tế, hiệu quả kinh tế là một phạm trù kinh tế phản ánh mối quan hệ giữa nguồn lực sử dụng và mục tiêu cuối cùng của mọi hoạt động sản xuất kinh doanh là tối đa hóa lợi nhuận. Trong hoạt động kinh tế, hiệu quả thường được xác định bằng những con số chính xác và cụ thể. Còn trong các hoạt động xã hội, để tính được hiệu quả đạt được đôi khi khá khó khăn và phức tạp vì loại hoạt động này mang tính chất định tính chứ không phải định lượng. Tuy nhiên, xét về bản chất, hiệu quả của hoạt động kinh tế và hiệu quả của hoạt động xã hội đều phản ánh mặt chất lượng của các hoạt động.

Như vậy hiệu quả là khái niệm dành để đánh giá kết quả đã đạt được theo mục tiêu, mục đích đặt ra và những chi phí để đạt các kết quả đó.

Theo Từ điển Tiếng Việt, hiệu lực là "tác dụng thực tế, đúng như yêu cầu"[226].

Có thể coi hiệu lực là sự thực hiện hóa khả năng mang đến những tác dụng, những kết quả nhất định. Hiệu quả, hiệu lực trong hoạt động theo dõi, kiểm tra có mối quan hệ mật thiết với nhau. Đảm bảo hiệu lực, hiệu quả trong theo dõi, kiểm tra giúp đạt được các mục đích đặt ra với các chi phí hợp lý, góp phần nâng cao chất lượng quản lý.

d) Đảm bảo tính liên tục, kịp thời, dân chủ, công khai

[225] Xem: Hoàng Phê, Viện Ngôn ngữ học (2003), Từ điển Tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng và Trung tâm Từ điển học, tr.440.
[226] Xem: Hoàng Phê, Viện Ngôn ngữ học, Từ điển Tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng và Trung tâm Từ điển học, 2003, tr.440

Hoạt động theo dõi, kiểm tra phải được thực hiện thường xuyên, kịp thời nhằm bảo đảm cho hoạt động theo dõi, kiểm tra được tiến hành đúng thời hạn, xử lý kịp thời kết luận sau theo dõi, kiểm tra …

Công khai là một nguyên tắc cơ bản trong hoạt động theo dõi, kiểm tra.Tính công khai của hoạt động này thể hiện ở chỗ, vào những thời điểm thích hợp, phải thông báo đầy đủ nội dung theo dõi, kiểm tra để những người có trách nhiệm và có liên quan biết nhằm khuyến khích sự tham gia của nhân dân và tổ chức vào hoạt động này, góp phần đảm bảo tính chính xác. Tính công khai là đòi hỏi tất yếu của hoạt động theo dõi, kiểm tra. Thông qua việc công khai, nhân dân có cơ hội để thực hiện việc theo dõi, kiểm tra, từ đó nâng cao thêm tính chính xác, khách quan của hoạt động theo dõi, kiểm tra.

Việc công khai bao gồm nhiều vấn đề cụ thể như: Công khai quyết định kiểm tra với đối tượng; Tiếp xúc công khai đối tượng; Công khai kết luận kiểm tra… Tuỳ từng đối tượng, nội dung mà có hình thức công khai thích hợp, có thể thực hiện trên các phương tiện thông tin đại chúng, có thể trong phạm vi địa phương hoặc hẹp hơn là chỉ trong nội bộ đơn vị có đối tượng kiểm tra… Tuy nhiên, pháp luật cũng qui định có những thông tin phải giữ bí mật, hay nói cách khác là có những thông tin không thể công khai rộng rãi, nhất là khi chưa có kết luận chính thức, chẳng hạn như những vấn đề liên quan đến bí mật quốc gia, an ninh quốc phòng hoặc cần giữ bí mật về người tố cáo để bảo vệ họ…

Dân chủ trong hoạt động theo dõi, kiểm tra cũng đòi hỏi phải được tôn trọng. Trong hoạt động theo dõi, kiểm tra phải bảo đảm dân chủ như: Thông báo, công bố quyết định kiểm tra; Đối tượng kiểm tra có quyền giải trình…

Như vậy, liên tục, kịp thời, dân chủ, công khai là một trong những nguyên tắc quan trọng nhằm bảo đảm cho hoạt động theo dõi, kiểm tra thực hiện được mục đích xem xét, đánh giá việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức cũng như cá nhân, nhằm bảo đảm cho hoạt động quản lý nhà nước ngày càng tốt hơn. Theo dõi, kiểm tra không được làm cản trở, đình trệ hoạt động của

các cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc đối tượng theo dõi, kiểm tra. Bên cạnh đó việc đảm bảo yêu cầu này còn nhằm ngăn ngừa, hạn chế tình trạng kiểm tra trùng lặp, kéo dài, sách nhiễu, gây khó khăn, phiền hà cho đối tượng kiểm tra.

3. Mục đích, đối tượng, phạm vi theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý

a) Mục đích theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý

Trong các cơ quan hành chính nhà nước, hoạt động theo dõi, kiểm tra luôn gắn liền với hoạt động quản lý nhà nước, nhằm đáp ứng yêu cầu và phục vụ mục tiêu, nhiệm vụ của quản lý nhà nước (trong đó có các mục tiêu, nhiệm vụ quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực quản lý cụ thể).

Hoạt động theo dõi, kiểm tra của các cơ quan quản lý nhà nước là một chức năng, một chu trình trong quản lý nhà nước. Chu trình quản lý nhà nước bao gồm các khâu: 1) Xây dựng chính sách, pháp luật; 2) Ban hành chính sách, pháp luật; 3) Tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật; 4) Kiểm tra, thanh tra thực hiện chính sách, pháp luật; 5) Kiến nghị, đề xuất sửa đổi, bổ sung, ban hành, chính sách, pháp luật. Mỗi giai đoạn sẽ có những mục tiêu, nhiệm vụ cụ thể để quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực phù hợp với từng giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Tính quyền lực nhà nước của hoạt động theo dõi, kiểm tra do các chủ thể là cơ quan hành chính nhà nước tiến hành được thể hiện trên cơ sở pháp lý quy định tổ chức và hoạt động của chính các cơ quan ấy.

Hoạt động theo dõi, kiểm tra luôn được Nhà nước xem như một công cụ có hiệu quả trong quá trình quản lý và thuộc về cơ chế bảo đảm thực hiện pháp luật của Nhà nước. Hoạt động theo dõi, kiểm tra giúp các chủ thể quản lý nhà nước xác lập cơ chế quản lý, giám sát, đánh giá thường xuyên đối với hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân (đối tượng bị quản lý) nhằm kịp thời điều chỉnh, phát hiện, phòng ngừa, xử lý vi phạm, góp phần bảo đảm sự chấp hành pháp luật, chấp hành các quyết định của chủ thể quản lý nhà nước, nhằm hoàn thành mục tiêu, nhiệm vụ của quản lý nhà nước. Dưới góc độ hoạt động hành chính nhà nước, hoạt động theo dõi, kiểm tra được hiểu là sự xem xét, đánh giá hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân

trong quản lý nhà nước xem có phù hợp với pháp luật hay không và áp dụng biện pháp bảo đảm khôi phục sự phù hợp đó.

Như vậy mục đích của theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý là nhằm kịp thời phát hiện, điều chỉnh, xử lý vi phạm, răn đe, phòng ngừa, bảo đảm sự chấp hành pháp luật, chấp hành các quyết định của các chủ thể quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực, góp phần hoàn thành, mục tiêu, nhiệm vụ của quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực được giao phụ trách. Theo dõi, kiểm tra nhằm đánh giá hiện trạng, làm rõ những kết quả đạt được, nguyên nhân đạt được những kết quả đó, những hạn chế, khuyết điểm, nguyên nhân của hạn chế để đối tượng quản lý khắc phục hậu quả cũng như đề xuất các biện pháp xử lý vi phạm.

b) Đối tượng theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý

Đối tượng theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý là cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân hoạt động thuộc ngành, lĩnh vực mà chủ thể theo dõi, kiểm tra được phân công quản lý.

Chẳng hạn, Bộ, cơ quan ngang bộ có thẩm quyền theo dõi, kiểm tra việc thực hiện chính sách, pháp luật về ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của Bộ; theo dõi, kiểm tra các Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp trong việc thực hiện pháp luật về ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của Bộ. (Ví dụ: Bộ Nội vụ theo dõi, kiểm tra hoạt động thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý cán bộ, công chức, viên chức của các Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp).

Trong phạm vi quản lý của mình, chủ thể theo dõi, kiểm tra có thẩm quyền theo dõi, kiểm tra hoạt động của các đối tượng sau:

- Các đơn vị, tổ chức, cán bộ, công chức, viên chức và người lao động trong nội bộ cơ quan quản lý (Ví dụ: Bộ trưởng có thẩm quyền theo dõi, kiểm tra hoạt động của các cục, vụ, viện, các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc và trực thuộc Bộ; Giám đốc Sở thực hiện hoạt động theo dõi, kiểm tra hoạt động của các phòng và công chức trong Sở...)

- Các cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân hoạt động trong ngành, lĩnh vực thuộc thẩm quyền quản lý của chủ thể theo dõi, kiểm tra (ví dụ: Sở Lao động, thương binh và xã hội thực hiện hoạt động theo dõi, kiểm tra vấn đề an toàn lao động tại các doanh nghiệp trên địa bàn tỉnh; Sở Tài nguyên và Môi trường thực hiện hoạt động theo dõi, kiểm tra việc bảo vệ môi trường tại các doanh nghiệp trong khu công nghiệp, khu chế xuất của tỉnh...).

c) Phạm vi theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý

Xác định phạm vi theo dõi, kiểm tra cần phải trên cơ sở pháp lý. Căn cứ các văn bản pháp lý quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn để xác định phạm vi, thẩm quyền trong theo dõi, kiểm tra tình hình hoạt động ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của chủ thể theo dõi, kiểm tra.

Đây là khâu hết sức quan trọng, bảo đảm nguyên tắc tuân thủ hiến pháp, pháp luật nhằm tránh hiện tượng " lạm quyền", " vượt quyền" hoặc "trùng, chéo" về phạm vi, thẩm quyền. Căn cứ chức năng, nhiệm vụ được giao, phạm vi, thẩm quyền theo dõi, kiểm tra là giới hạn để các chủ thể theo dõi, kiểm tra thực hiện đúng quyền hạn, trách nhiệm.

Phạm vi theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực bao gồm các hoạt động quản lý trên các lĩnh vực như kinh tế; quản lý tài nguyên, môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu; quản lý khoa học và công nghệ; quản lý giáo dục và đào tạo; quản lý thể thao, văn hóa và du lịch; quản lý thông tin và truyền thông; quản lý y tế, chăm sóc sức khỏe của Nhân dân và dân số; thực hiện các chính sách xã hội; thực hiện công tác dân tộc; thực hiện công tác tín ngưỡng, tôn giáo; quản lý về quốc phòng; quản lý về cơ yếu; quản lý về an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội; bảo vệ quyền và lợi ích của Nhà nước, của xã hội, quyền con người, quyền công dân; đối ngoại và hội nhập quốc tế; quản lý về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, chế độ công vụ, cán bộ, công chức, viên chức và công tác thi đua, khen thưởng; thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống quan liêu tham nhũng, lãng phí; quản lý đối với chính quyền địa phương....

4. Căn cứ theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý

Hoạt động theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý là một phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước, vì vậy hoạt động này mang tính quyền lực nhà nước (quyền huy động, sử dụng các nguồn lực cho hoạt động theo dõi, kiểm tra; quyền được sử dụng các công cụ, phương tiện để theo dõi, kiểm tra; quyền xử lý các vi phạm qua theo dõi, kiểm tra bằng các chế tài được pháp luật quy định).

Vì vậy, hoạt động theo dõi, kiểm tra của các cơ quan nhà nước nói chung, hệ thống cơ quan hành chính nhà nước nói riêng phải được tiến hành trên cơ sở các quy định của pháp luật (Quy định của pháp luật về theo dõi, kiểm tra; Quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định thẩm quyền theo dõi, kiểm tra).

Một số các căn cứ để tiến hành hoạt động theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý như sau:

+ Căn cứ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, đơn vị;

+ Căn cứ vào chương trình, kế hoạch công tác;

+ Căn cứ vào thực tế hoạt động của đối tượng bị quản lý: Việc theo dõi, kiểm tra xuất phát từ hoạt động của đối tượng bị theo dõi, kiểm tra. Những hoạt động đó thường liên quan đến những vấn đề phát sinh trong quản lý như vấn đề ảnh hưởng trực tiếp đến ngành, lĩnh vực quản lý; Vấn đề liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực quản lý; Vấn đề có tính chất bức xúc trong dư luận...

+ Căn cứ vào đơn khiếu nại, tố cáo của công dân. Chủ thể theo dõi, kiểm tra tiếp nhận và xác định rõ vấn đề cần theo dõi, kiểm tra nhằm bảo đảm quyền khiếu nại, tố cáo của công dân, tổ chức cũng như xem xét, chấn chỉnh những yếu kém, sai phạm nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý.

Căn cứ vào đơn khiếu nại, tố cáo của công dân, chủ thể theo dõi, kiểm tra cần xác định:

- Đối tượng, nội dung cần theo dõi, kiểm tra;

- Nội dung cần theo dõi, kiểm tra có liên quan ảnh hưởng như thế nào đến quản lý nhà nước ;

- Vấn đề liên quan đến ngành, lĩnh vực theo dõi, kiểm tra còn thuộc thẩm quyền của những cơ quan, tổ chức nào khác.

- Chủ thể theo dõi, kiểm tra xác định chương trình, nhiệm vụ theo dõi, kiểm tra, kịp thời tham mưu cấp có thẩm quyền để ban hành Kế hoạch theo dõi, kiểm tra, đề xuất phương án giải quyết.

+ Căn cứ tình hình vi phạm pháp luật của đối tượng bị quản lý: Tình hình vi phạm pháp luật của đối tượng bị quản lý cũng là một căn cứ để tiến hành theo dõi, kiểm tra hoạt động của cơ quan, tổ chức trực thuộc. Những vi phạm pháp luật đó có thể là do sự buông lỏng, yếu kém trong công tác quản lý hoặc do chính sự vi phạm của cán bộ, công chức. Vì vậy, cần thiết phải tiến hành theo dõi, kiểm tra để kịp thời phòng ngừa, phát hiện và xử lý vi phạm pháp luật.

+ Căn cứ yêu cầu của cơ quan Đảng hoặc đề xuất của cơ quan tham mưu. Đảng lãnh đạo Nhà nước bằng nhiều cách thức khác nhau. Thông qua hoạt động lãnh đạo, giám sát của mình, cơ quan Đảng có thể yêu cầu lãnh đạo các cấp tiến hành hoạt động theo dõi, kiểm tra. Ngoài ra, các cơ quan chuyên môn các cấp, cơ quan công luận (báo chí, truyền hình…), tổ chức đoàn thể xã hội thông qua quá trình giám sát của mình cũng phát hiện ra các vấn đề cần phải theo dõi, kiểm tra. Những yêu cầu, kiến nghị này thường là những vấn đề bất cập hoặc bức xúc trong quản lý, đòi hỏi cơ quan, người có thẩm quyền phải tiến hành theo dõi, kiểm tra để xác định rõ những bất cập, nguyên nhân, hậu quả, tác động của tình trạng này và phải có những giải pháp để giải quyết.

5. Các hình thức theo dõi, kiểm tra

- Các hình thức theo dõi hoạt động trong ngành, lĩnh vực quản lý bao gồm:

+ Theo dõi gián tiếp: Qua các báo cáo, chương trình, kế hoạch...

+ Theo dõi trực tiếp: Tiếp cận đối tượng để theo dõi các hoạt động thuộc ngành, lĩnh vực được giao thẩm quyền quản lý.

- Các hình thức kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý bao gồm:

+ Kiểm tra thường xuyên để kịp thời điều chỉnh việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của đối tượng bị quản lý.

+ Kiểm tra định kỳ theo chương trình, kế hoạch được cấp có thẩm quyền phê duyệt (kiểm tra thông qua các báo cáo sơ kết, tổng kết… các nhiệm vụ được giao, phân công thực hiện).

+ Kiểm tra đột xuất: Được thực hiện khi có vấn đề hoặc tình huống, vụ việc mới phát sinh liên quan đến hoạt động ngành, lĩnh vực được phân công cần tháo gỡ hoặc xảy ra vi phạm. Với hình thức này thì chủ thể thực hiện hoạt động kiểm tra cần báo cáo cấp có thẩm quyền xem xét, thành lập đoàn kiểm tra/tổ công tác đi kiểm tra.

+ Kiểm tra, tổng kết, thường được tiến hành cuối năm công tác hoặc khi kết thúc chương trình, dự án để đánh giá những kết quả đã đạt được trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ của đối tượng bị kiểm tra.

Ví dụ: Điều 35 Nghị định 39/NĐ-CP ban hành Quy chế làm việc của Chính phủ quy định về hình thức theo dõi, đôn đốc, kiểm tra bao gồm việc thông qua hệ thống quản lý cơ sở dữ liệu được kết nối, liên thông từ Văn phòng Chính phủ đến các bộ, cơ quan, địa phương; báo cáo định kỳ hoặc đột xuất; làm việc trực tiếp theo kế hoạch được duyệt hoặc đột xuất; hoạt động của tổ công tác của Thủ tướng Chính phủ do Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ làm Tổ trưởng hoặc các đoàn công tác do Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ thành lập; các hình thức khác.

II. NỘI DUNG THEO DÕI, KIỂM TRA NGÀNH VÀ LĨNH VỰC QUẢN LÝ

1. Rà soát các công việc thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, đơn vị, của cá nhân được giao

Với tư cách là chủ thể quản lý, các cơ quan, tổ chức và cá nhân có thẩm quyền trong quản lý ngành, lĩnh vực cần rà soát toàn bộ các công việc, nhiệm vụ được phân công phụ trách đối với tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện các quy định của

pháp luật. Để thực hiện việc theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực, các cơ quan, tổ chức cần rà soát các công việc đang triển khai, các công việc đã triển khai, các công việc chuẩn bị phải triển khai trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn được giao liên quan đến:

- Ban hành các văn bản pháp luật nhằm triển khai thực hiện các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, các quy hoạch, kế hoạch sau khi được phê duyệt;

- Tuyên truyền, hướng dẫn, phổ biến, giáo dục, theo dõi thi hành pháp luật về các ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước được giao;

- Tổ chức thi hành các văn bản pháp luật trong ngành, lĩnh vực;

- Công tác quản lý tổ chức bộ máy, biên chế công chức, cơ cấu ngạch công chức, vị trí việc làm, cơ cấu viên chức theo chức danh nghề nghiệp và số lượng người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập; thực hiện chế độ tiền lương và chính sách, chế độ đãi ngộ, đào tạo, bồi dưỡng, khen thưởng...

- Công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý các vi phạm trong thực hiện quản lý ngành, lĩnh vực...

Việc rà soát các công việc cần được tiến hành nhanh chóng, kịp thời, khách quan để từ đó làm cơ sở cho hoạt động kiểm tra, theo dõi việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ của các cơ quan, tổ chức thuộc thẩm quyền quản lý.

Theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý tập trung vào hai nhóm công việc:

- Việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ của các cơ quan, tổ chức và công chức thuộc thẩm quyền quản lý của chủ thể theo dõi, kiểm tra (Ví dụ: Trưởng phòng Tài nguyên và Môi trường huyện theo dõi, kiểm tra việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ được giao của các công chức trong phòng; Lãnh đạo Sở Tài chính theo dõi, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ quản lý của các phòng trong Sở...).

- Việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của các đơn vị sự nghiệp công lập, các tổ chức, cá nhân đang hoạt động trong lĩnh vực mà cơ quan quản lý (Ví dụ: Phòng Giáo dục và Đào tạo huyện theo dõi, kiểm tra hoạt động của các trường mầm non, trường tiểu học, trung học cơ sở trên địa bàn huyện; Phòng Lao động, Thương binh

và xã hội theo dõi, kiểm tra hoạt động của các cơ sở sản xuất trên địa bàn trong việc bảo đảm an toàn lao động cho người lao động...).

2. Xây dựng kế hoạch và xác định các tiêu chí, phương pháp theo dõi, kiểm tra

Thứ nhất**,** xây dựng kế hoạch theo dõi, kiểm tra.

Hoạt động theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý cần được lập kế hoạch chi tiết, rõ ràng để đạt được hiệu quả. Kế hoạch theo dõi, kiểm tra cần phải làm rõ các vấn đề sau:

- Xác định mục đích theo dõi, kiểm tra: Mục đích của theo dõi, kiểm tra có thể là để thúc đẩy nhanh tiến độ triển khai công việc; để bổ sung nguồn lực cần thiết cho hoạt động của ngành, lĩnh vực hoặc cũng có thể để thực hiện công tác cán bộ; để chứng minh có vi phạm pháp luật hay không hoặc đơn giản là khi thực hiện xong một công việc được giao nào đó, khi kết thúc một chương trình, một dự án hoặc theo dõi, kiểm tra tổng thể nội dung, lĩnh vực của công tác quản lý. Mục đích theo dõi, kiểm tra là cơ sở để xác định chủ thể tham gia theo dõi, kiểm tra và phương thức tiến hành.

- Phân công nhiệm vụ, trách nhiệm, quyền hạn: Nếu là hoạt động kiểm tra, thành phần trong một đoàn kiểm tra thông thường có trưởng đoàn (có thể có phó đoàn hoặc không) và các thành viên. Để việc kiểm tra có hiệu quả cần phân công rõ nhiệm vụ, quyền hạn của các thành viên trong đoàn. Nếu đó là hoạt động theo dõi ngành, lĩnh vực, hoạt động này có thể thực hiện việc giám sát, quan sát từ xa mà không nhất thiết thành lập đoàn.

- Xác định thời gian, địa điểm: các thời gian cần xác định bao gồm:

+ Thời gian bắt đầu tiến hành kiểm tra;

+ Thời hạn thực hiện;

+ Thời gian kết thúc kiểm tra (nếu có thể).

Ngoài ra, cuộc kiểm tra cần làm rõ sẽ tiến hành tại địa điểm nào để chuẩn bị phương tiện đi lại, công cụ làm việc... Tùy theo nội dung, phương pháp kiểm tra, có

thể tiến hành kiểm tra ngay tại trụ sở đoàn kiểm tra làm việc hoặc xuống nơi làm việc của đối tượng bị kiểm tra.

- Điều kiện vật chất: những điều kiện vật chất cần chuẩn bị như: phương tiện đi lại; kinh phí ăn, ở, và các công cụ phương tiện khác (văn phòng phẩm, máy ghi âm, máy chụp ảnh...).

Thứ hai, ban hành quyết định kiểm tra theo thẩm quyền.

Quyết định kiểm tra phải được cấp có thẩm quyền ban hành. Nội dung trong quyết định không vượt quá thẩm quyền mà pháp luật quy định.

Đúng thẩm quyền và đúng thể thức hành chính là hai tiêu thức về tính hợp pháp của quyết định kiểm tra.

- Nội dung ghi trong quyết định kiểm tra phải quy định rõ về nội dung, phạm vi, đối tượng kiểm tra; thời hạn tiến hành kiểm tra.

- Văn bản quyết định kiểm tra đúng thể thức, bảo đảm đầy đủ các yếu tố về thể thức văn bản: chữ ký, đóng dấu, số văn bản, ngày, tháng, năm ban hành.

Để chuẩn bị cho việc ban hành quyết định kiểm tra cần phải chú ý đến các vấn đề sau:

- Thu thập các tài liệu, thông tin cần thiết, phân tích những vấn đề trọng tâm, trọng điểm trong lĩnh vực, ngành quản lý, kiểm tra chính xác thực trạng diễn biến tình hình thực tiễn để xác định những nội dung, địa bàn còn nhiều vướng mắc tồn tại cần kiểm tra.

- Thu thập và phân tích những đơn, thư khiếu nại, tố cáo của công dân, những phản ánh của công luận, báo chí đã nêu, nhất là các vụ, việc tiêu cực, tham nhũng, cố ý làm trái chính sách, cơ chế quản lý.

- Tiến hành những cuộc kiểm tra do cấp trên giao, để phục vụ công tác lãnh đạo, chỉ đạo điều hành quản lý. Trong khi chấp hành chỉ đạo của cấp trên giao, phải biết chọn lọc tìm ra các vấn đề bức xúc cần giải quyết theo thẩm quyền, thực hiện một cách nghiêm túc có hiệu quả nhất; các vấn đề thuộc thẩm quyền cấp dưới thì

giao cho cấp dưới tiến hành; những vụ, việc không thuộc thẩm quyền thì báo cáo lại với cấp trên xem xét, điều chỉnh lại cho phù hợp, nhằm thực hiện đúng chức năng nhiệm vụ, đúng thẩm quyền.

Thứ ba, phê duyệt các nguồn lực chuẩn bị cho hoạt động kiểm tra

Các nguồn lực tài chính, phương tiện đi lại, công cụ làm việc... cần được đảm bảo để hoạt động kiểm tra được chủ động thực hiện. Việc chuẩn bị chu đáo nguồn lực sẽ hạn chế tiêu cực, giảm phiền hà, sách nhiễu cho đối tượng kiểm tra.

Thứ tư, xác định tiêu chí, phương pháp theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực. Về cơ bản, hoạt động theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực cần đảm bảo các tiêu chí như khách quan, đúng pháp luật, nhanh chóng, kịp thời, đồng bộ, công khai, minh bạch. Hoạt động kiểm tra ngành, lĩnh vực có thể thành lập đoàn kiểm tra, đến trực tiếp hiện trường để xem xét, đánh giá đối tượng kiểm tra. Hoạt động kiểm tra cũng bao gồm việc theo dõi đối tượng, quan sát để từ đó có những đánh giá chính xác đối tượng theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực.

3. Tổ chức việc theo dõi, kiểm tra trên thực tế

Các cán bộ, công chức có thẩm quyền theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý là người có năng lực, trình độ, phù hợp với yêu cầu của cuộc kiểm tra, hiểu biết về lĩnh vực đang thực hiện hoạt động kiểm tra.

Tổ chức việc theo dõi, kiểm tra trên thực tế có thể phát sinh những tình huống mới. Nếu xét thấy vụ việc vượt quá thẩm quyền xử lý, chủ thể theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực cần báo cáo cấp có thẩm quyền xem xét, xử lý.

Việc tổ chức việc theo dõi, kiểm tra trên thực tế đòi hỏi các cá nhân có thẩm quyền thực hiện theo dõi, kiểm tra cần khách quan, công tâm, nắm chắc các quy định của pháp luật về ngành, lĩnh vực phụ trách, từ đó có cơ sở đánh giá, nhận định chính xác về đối tượng theo dõi, kiểm tra. Quá trình tổ chức theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực cần được xem xét toàn diện, nhiều chiều, đồng thời không làm ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của đối tượng theo dõi, kiểm tra.

4. Đánh giá và xử lý kết quả theo dõi, kiểm tra

Sau khi thực hiện hoạt động theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực, các chủ thể có thẩm quyền cần xây dựng báo cáo về kết quả theo dõi, kiểm tra và phải chịu trách nhiệm về tính chính xác, trung thực của báo cáo đó.

Báo cáo về kết quả theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực cần đầy đủ các thông tin về đối tượng kiểm tra, tình hình thực hiện các quy định pháp luật đối với ngành, lĩnh vực; những kết quả đạt được; hạn chế, tồn tại và kiến nghị các giải pháp khắc phục.

Căn cứ vào báo cáo kết quả theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý, chủ thể có thẩm quyền ra văn bản kết luận theo dõi, kiểm tra. Để nâng cao hiệu quả công tác theo dõi, kiểm tra, kết luận theo dõi, kiểm tra phải nêu rõ được những việc làm đúng, sai; tính chất, mức độ và hậu quả của các sai phạm; nêu rõ nguyên nhân khách quan, chủ quan; quy rõ trách nhiệm; kiến nghị các giải pháp hoặc đề xuất các hình thức xử lý (nếu có).

Kết luận theo dõi, kiểm tra phải có sức thuyết phục cao, biểu hiện ở tính đúng đắn, khách quan và nhằm ngăn chặn, phòng ngừa sai phạm, xử lý nghiêm minh các vi phạm pháp luật để góp phần nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước.

Sau khi ban hành kết luận theo dõi, kiểm tra, chủ thể có thẩm quyền cần chỉ đạo xử lý, theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý đối với các đối tượng theo dõi, kiểm tra. Trong một số trường hợp nhất định, có thể quyết định chuyển hồ sơ những vụ việc có dấu hiệu vi phạm pháp luật sang cơ quan điều tra xem xét để khởi tố hình sự (nếu có). Kiến nghị cơ quan có thẩm quyền quyết định xử lý kỷ luật hành chính hoặc kinh tế đối với các sai phạm.

Hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo của đối tượng theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực cũng cần được quan tâm, đảm bảo đúng quy định trong Luật Khiếu nại năm 2011 và Luật Tố cáo năm 2018.

Ví dụ, sau khi thực hiện hoạt động theo dõi, kiểm tra đối với các cơ sở sản xuất trên địa bàn huyện, Phòng Lao động, Thương binh và Xã hội huyện A nhận

thấy Công ty TNHH K về đúc đồng đã không đảm bảo các yêu cầu về an toàn vệ sinh lao động, không đóng bảo hiểm xã hội cho công nhân. Phòng Lao động, Thương binh và Xã hội huyện đã đề nghị Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện ra quyết định xử phạt 50 triệu đồng đối với công ty K vì các hành vi vi phạm Bộ luật Lao động, Luật Bảo hiểm xã hội. Công ty K đã không đồng ý với Quyết định xử phạt này và khiếu nại đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện. Như vậy, đây là một trong số không ít các trường hợp có đơn thư khiếu nại sau khi nhận quyết định xử lý sau theo dõi, kiểm tra.

Các cơ quan có thẩm quyền cũng cần quyết định các biện pháp tuyên truyền, giáo dục để phát huy hiệu quả của theo dõi, kiểm tra, kịp thời khen thưởng những cá nhân, đơn vị có thành tích trong ngành, lĩnh vực sau khi thực hiện hoạt động theo dõi, kiểm tra.

Ví dụ: Sau khi thực hiện hoạt động theo dõi, kiểm tra của Phòng Giáo dục - Đào tạo huyện đối với công tác giảng dạy của các trường phổ thông trên địa bàn, trường trung học cơ sở X đã cho thấy là trường luôn thực hiện tốt các quy định của cơ quan nhà nước cấp trên trong thi đua dạy tốt học tốt. Trường có nhiều học sinh đạt thành tích cao trong các cuộc thi học sinh giỏi cấp tỉnh, cấp huyện. Vì vậy, việc tuyên dương thành tích của trường trong công tác giáo dục cũng là một nhiệm vụ đặt ra đối với Phòng Giáo dục - Đạo tạo sau khi thực hiện hoạt động theo dõi, kiểm tra, từ đó nhân rộng các điển hình tiên tiến trong thi đua dạy tốt, học tốt trên địa bàn.

III. MỘT SỐ KHÓ KHĂN TRONG THEO DÕI, KIỂM TRA NGÀNH, LĨNH VỰC QUẢN LÝ VÀ GIẢI PHÁP KHẮC PHỤC

1. Một số khó khăn

Hoạt động theo dõi, kiểm tra là hoạt động cơ bản trong quá trình tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước. Trong đó, chủ thể thực hiện hoạt động theo dõi, kiểm tra phải đảm bảo các nguyên tắc của hoạt động thực thi công vụ.

Hoạt động thực thi công vụ của các cơ quan hành chính nhà nước được thể hiện chủ yếu trên ba phương diện (ba lĩnh vực hoạt động chủ yếu) là xây dựng, ban hành thể chế quản lý hành chính nhà nước; tổ chức thực hiện quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực và thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng... Quá trình thực hiện hoạt động theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý, thường gặp một số khó khăn sau:

Một là, sự thiếu đồng bộ của cơ chế, chính sách, pháp luật

Đây là yếu tố có sự ảnh hưởng, tác động rất lớn đến việc quy định và thực hiện, cũng như hiệu quả cơ chế theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý. Sự thiếu đồng bộ thể chế, chính sách, pháp luật nói chung, cơ chế, chính sách, pháp luật về theo dõi, kiểm tra nói riêng gây khó khăn cho cá nhân, tổ chức trong theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý và có thể là tiền đề để hiện tượng quan liêu, tham nhũng xảy ra trong thực tiễn quản lý. Đây là yếu tố có ảnh hưởng lớn đến việc thực thi công vụ của tổ chức, cá nhân trong cơ quan hành chính nhà nước, bởi vì các cơ quan hành chính luôn được tổ chức thành một hệ thống thống nhất, thông suốt, bảo đảm tính công khai, minh bạch, với chế độ trách nhiệm rành mạch, cơ quan hành chính và công chức phải chịu sự giám sát chặt chẽ của Nhân dân.

Thông qua sự đồng bộ của cơ chế, chính sách, pháp luật, chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm của từng cơ quan hành chính được tiếp tục làm rõ, trên cơ sở đó có sự phân công, phân cấp rõ ràng và phù hợp, phân định rõ trách nhiệm giữa các cấp chính quyền, giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn, giữa tập thể và người đứng đầu cơ quan hành chính, đó là nền tảng thực hiện cơ chế theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý, đáp ứng yêu cầu hiện đại hoá nền hành chính và phát triển của đất nước.

Hai là, trình độ, năng lực chuyên môn của đội ngũ công chức, chủ thể được giao thẩm quyền theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý

Đây là yếu tố ảnh hưởng quan trọng đến hoạt động theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý, yếu tố quyết định hiệu quả thực thi công vụ của cá nhân, tổ chức

trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước. Trong quá trình thực thi công vụ, trong từng tác nghiệp kỹ thuật cụ thể, chủ thể được giao thẩm quyền theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý (kể cả công chức lãnh đạo, quản lý và công chức không giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý) cần phải có trình độ, năng lực chuyên môn liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của mình, của cơ quan, tổ chức.

Ví dụ, công chức làm công tác theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý về tổ chức, cán bộ ở Bộ Nội vụ cần có kiến thức chuyên sâu về quản trị nhân sự…; công chức làm công tác theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý về quản lý tài chính thuộc Bộ Tài chính cần có sự hiểu biết về tài chính - kế toán, công chức lãnh đạo phòng giáo dục - đào tạo ở tại địa phương thì phải am hiểu về công tác quản lý giáo dục v.v. Qua đó, hoạt động theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý trong cơ quan hành chính nhà nước sẽ được thực hiện tốt hơn. Sự yếu kém về năng lực theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý của công chức sẽ dẫn đến buông lỏng quản lý, hiệu quả, mục tiêu quản lý không được thực hiện đúng yêu cầu, tạo kẽ hở cho các vi phạm xảy ra trong hoạt động công vụ.

Đặc biệt sự yếu kém trong tham mưu hoạch định chính sách, pháp luật của đội ngũ công chức được giao nhiệm vụ theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực cũng là những nguyên nhân dẫn đến sự vi phạm của cơ quan, tổ chức cấp dưới cũng như dẫn đến vi phạm của cá nhân trong thực thi công vụ.

Ba là, sự yếu kém của công tác tổ chức, cán bộ trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước.

Hiệu quả công tác tổ chức, cán bộ là yếu tố tác động có tính chất quyết định đến trách nhiệm của công chức trong hoạt động thực thi công vụ, vì đây là công việc liên quan đến sắp xếp, bố trí con người, nhân sự của các cơ quan hành chính hành chính nhà nước. Theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý trong cơ quan hành chính nhà nước có hiệu quả hay không phụ thuộc rất nhiều vào hiệu quả công tác tổ chức, cán bộ, từ việc lựa chọn nhân sự làm công tác theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý đến lựa chọn nội dung và tiến hành theo dõi, kiểm tra trong hệ

thống các cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương đến địa phương trên cơ sở tham mưu của đội ngũ này.

Bốn là, những yếu tố liên quan đến đời sống vật chất, tinh thần của chủ thể được giao thẩm quyền theo dõi, kiểm tra ngành lĩnh vực quản lý.

Trong quá trình thực thi công vụ, hành vi của công chức rất dễ bị chi phối bởi các yếu tố vật chất và tinh thần. Sự chi phối, ảnh hưởng đó được thể hiện dưới hai giác độ tích cực và tiêu cực. Theo nghĩa tích cực, nếu như Nhà nước đảm bảo cho đội ngũ công chức có đời sống vật chất và tinh thần ở mức trung bình khá trong xã hội trở lên thì quá trình thực thi công vụ của công chức ít xảy ra tình trạng lạm quyền để tha hóa, tham nhũng. Một trong những biện pháp mà Chính phủ Hàn Quốc và Chính phủ Singapore hiện nay áp dụng để tránh xảy ra tình trạng công chức tham nhũng là trả lương cao cho công chức và xóa nhòa khoảng cách giữa khu vực công và khu vực tư trong trả lương. Theo nghĩa tiêu cực, nếu đời sống vật chất và tinh thần của công chức không được Nhà nước đảm bảo ở mức trung bình khá trong xã hội (đảm bảo cuộc sống của cá nhân và gia đình công chức) thì trong quá trình thực thi công vụ, công chức dễ nảy sinh những hành vi lạm quyền để tha hóa, tham nhũng, làm biến dạng bản chất của Nhà nước và nền công vụ. Lợi ích (kể cả lợi ích vật chất và lợi ích tinh thần), thông qua chế độ tiền lương, phụ cấp và chính sách đãi ngộ, thi đua, khen thưởng đối với công chức không chỉ là mục đích công chức luôn hướng tới mà nó còn là động lực thúc đẩy công chức hành động. Đến lượt mình, các yếu tố đó lại thúc đẩy công chức tìm các biện pháp để trốn tránh, che đậy vi phạm để tránh hậu quả pháp lý của hoạt động theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý trong cơ quan hành chính nhà nước. Đặc biệt trong hoạt động theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý, công chức có thể gặp tình huống phải thực hiện theo chỉ đạo từ cấp trên hoặc đề nghị về lợi ích của chủ thể bị theo dõi, quản lý, nếu không kiên tâm, vững vàng sẽ dẫn đến vi phạm pháp luật của công chức được giao thẩm quyền theo dõi, kiểm tra.

Sự ảnh hưởng, tác động của yếu tố đời sống vật chất, tinh thần, giá trị nghề nghiệp, tính chuyên nghiệp, tính tích cực nghề nghiệp của công chức cũng có thể gây tác động, ảnh hưởng đến trách nhiệm của công chức trong hoạt động thực thi công vụ theo cả nghĩa tích cực và tiêu cực. Trên các phương tiện thông tin đại chúng cho thấy, bên cạnh những căn bệnh trầm kha, những vấn nạn của đội ngũ công chức do cơ chế, do thói cửa quyền, nhũng nhiễu, những biểu hiện vô cảm, đùn đẩy, né tránh, lẩn tránh trách nhiệm... đã dẫn đến nhiều hệ lụy phức tạp, gây hậu quả xấu như tình trạng sai phạm ngay trong hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật, nhiều chính sách vừa ban hành đã phải sửa đổi hoặc hiệu lực thi hành không cao, gây mất lòng tin của xã hội, của doanh nghiệp và người dân đối với bộ máy hành chính nhà nước.

Nguyên nhân chủ yếu là do đội ngũ công chức không hiểu và làm đúng với giá trị nghề nghiệp, tính chuyên nghiệp, tính tích cực nghề nghiệp nên không hiểu đúng quy trình làm việc, hoặc nếu hiểu thì bớt xén quy trình; không có đủ năng lực tự giải quyết công việc, không ý thức được trách nhiệm công vụ, nhiều công chức làm việc theo kiểu nhìn trước, ngó sau, đoán ý cấp trên, liên kết thành "nhóm lợi ích" để gây khó dễ, làm chậm lại quá trình thực hiện công việc dẫn đến hoạt động theo dõi, kiểm tra không hiệu quả. Đó là chưa kể một bộ phận không nhỏ công chức làm việc trong cơ quan nhà nước các cấp có hành vi tham ô, tham nhũng, gây dư luận xấu trong nhân dân.

2. Giải pháp khắc phục

Thứ nhất, cần rà soát để đảm bảo hoàn thiện, đồng bộ cơ chế, chính sách, pháp luật nói chung, cơ chế, chính sách, pháp luật về theo dõi, kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm trong quản lý ngành, lĩnh vực

Sự đồng bộ của cơ chế, chính sách, pháp luật cũng đặt ra yêu cầu cần khẩn trương rà soát để sửa đổi, bổ sung, ban hành mới các văn bản quy phạm pháp luật quy định về xử lý kỷ luật đối với hành vi vi phạm pháp luật, vi phạm kỷ luật, vi phạm đạo đức công vụ của công chức và cơ quan hành chính nhà nước. Cụ thể là,

cần gắn việc sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật quy định về xử lý kỷ luật đối với hành vi vi phạm pháp luật, vi phạm kỷ luật, vi phạm đạo đức công vụ của công chức với việc hoàn thiện pháp luật về công vụ, về đạo đức công vụ để đảm bảo thống nhất giữa nội dung của chế độ công vụ, đạo đức công vụ với việc xem xét, xử lý kỷ luật các hành vi vi phạm pháp luật, vi phạm kỷ luật, vi phạm đạo đức công vụ của công chức.

Sự đồng bộ của cơ chế, chính sách, pháp luật cũng là cơ sở pháp lý để chủ thể được giao nhiệm vụ theo dõi, kiểm tra ngành lĩnh vực quản lý thực hiện tốt nhiệm vụ được giao; đồng thời tạo điều kiện để các cá nhân, tổ chức trong hệ thống các cơ quan nhà nước thực hiện chức năng, nhiệm vụ trong khuôn khổ quy định của Nhà nước và yêu cầu quản lý.

Đồng thời bổ sung các quy định về chế tài xử lý khi chủ thể được giao thẩm quyền theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý dẫn đến vi phạm pháp luật để răn đe và đảm bảo tính nghiêm minh của nền công vụ.

Thứ hai, cần tập trung tạo điều kiện để các chủ thể theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý nâng cao nghiệp vụ, năng lực thực thi công vụ

Điều kiện để đảm bảo tốt yếu tố này là phải hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn chức danh công chức theo vị trí việc làm phù hợp yêu cầu quản lý, yêu cầu chuyên môn của từng ngạch công chức; ban hành và thực hiện chế độ tuyển dụng, sử dụng, bổ nhiệm vào vị trí việc làm công chức phù hợp thực tiễn; xác định cơ cấu ngạch công chức phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước; bổ sung, sửa đổi các quy định về phân cấp quản lý công chức; xây dựng và triển khai kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng công chức; tăng cường giáo dục chính trị, tư tưởng để nâng cao tinh thần trách nhiệm, đạo đức công vụ của công chức. Để hoàn thành tốt trách nhiệm trong hoạt động theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý, công chức còn phải có hiểu biết về khoa học quản lý, mà trước hết là lý thuyết và kỹ năng quản lý. Ví dụ, kiến thức về xây dựng kế hoạch theo dõi, kiểm tra và các loại kế hoạch liên quan đến quản lý ngành, lĩnh vực; kiến thức về phương pháp

thiết kế và phân công công việc; hiểu biết về lý thuyết và kỹ thuật triển khai các công việc trong quản lý ngành, lĩnh vực; về công tác theo dõi, kiểm tra, kiểm soát trong hoạt động quản lý. Từ yêu cầu về năng lực của đội ngũ thực hiện hoạt động theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý, có giải pháp xây dựng hệ thống đội ngũ công chức có năng lực chuyên môn, công tâm với nhiệm vụ, trách nhiệm, tận tuỵ, năng tham mưu, hoạch định và tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật, nâng cao trách nhiệm công tác, ý thức tổ chức kỷ luật và đạo đức công vụ.

Thứ ba, tập trung nâng cao chất lượng công tác tổ chức, cán bộ trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

Từ đổi mới đến nay, Đảng và Nhà nước đã quan tâm đầu tư nhiều hơn đến tổ chức bộ máy và đội ngũ công chức làm công tác tổ chức, cán bộ tại các bộ, ngành, địa phương. Trong những năm qua, đội ngũ công chức làm công tác tổ chức, cán bộ tại các bộ, ngành, địa phương về cơ bản đã đảm bảo đủ về số lượng, chất lượng và cơ cấu, có tính chuyên nghiệp cao để hoàn thành tốt chức năng tham mưu về công tác tổ chức, cán bộ nói chung; xây dựng, phát triển đội ngũ công chức nói riêng. Tuy nhiên để thực hiện tốt mục tiêu, nhiệm vụ quản lý đặc biệt là trước các yêu cầu thực tiễn hiện nay liên quan đến hoạt động theo dõi, kiểm tra ngành lĩnh vực quản lý, Nhà nước và chính quyền các cấp cần nhận thức và quan tâm hơn nữa đến công tác tổ chức, cán bộ.

Bên cạnh việc quan tâm lựa chọn những người có năng lực lãnh đạo, tính chuyên nghiệp, tâm huyết, trách nhiệm và có tầm nhìn trong xây dựng nền hành chính chuyên nghiệp, hiện đại để bố trí vào cơ quan làm công tác tổ chức, cán bộ, các cơ quan có thẩm quyền còn cần ban hành văn bản quy định về nâng cao chế độ kỷ luật trong hoạt động thực thi công vụ, duy trì trật tự kỷ cương và phát huy tinh thần trách nhiệm của công chức trong hoạt động thực thi công vụ; đề cao trách nhiệm và thẩm quyền của người đứng đầu trong hoạt động thực thi công vụ; quy định chế độ trách nhiệm gắn với chế độ khen thưởng, kỷ luật đối với cơ quan và

công chức trong hoạt động thực thi công vụ; tập trung xây dựng đội ngũ công chức trong theo dõi, kiểm tra, giám sát đáp ứng yêu cầu quản lý.

Thứ tư, tạo môi trường làm việc hiệu quả, trách nhiệm, xây dựng văn hóa công sở đáp ứng yêu cầu quản lý

Văn hóa công sở là tập hợp các giá trị, chuẩn mực được xây dựng, duy trì trong suốt quá trình tồn tại và phát triển của một cơ quan, trở thành các giá trị, các quan niệm ăn sâu vào hoạt động công vụ và chi phối tình cảm, nếp suy nghĩ, hành vi của cán bộ, công chức trong cơ quan hành chính nhà nước, do đó có sức ảnh hưởng, tác động lớn đến trách nhiệm của công chức trong hoạt động thực thi công vụ. Văn hóa nơi công sở không chỉ thể hiện địa vị pháp lý của cơ quan hành chính nhà nước, mà còn thể hiện tác phong, lề lối làm việc của cơ quan, đạo đức, phẩm chất của công chức và cơ quan hành chính nhà nước trong hoạt động thực thi công vụ.

Về nội dung, văn hóa công sở là tổng hòa các mối quan hệ giao tiếp giữa các bộ phận, cá nhân trong cơ quan với nhau và với các đối tượng bên ngoài (tổ chức, cá nhân, công dân) khi thực hiện công vụ. Còn về hình thức, văn hóa công sở phản ánh sự vận động của các yếu tố vật chất và ý thức của công chức trong các quan hệ giao tiếp công vụ. Trên thực tế, hình thức và nội dung văn hóa công sở từng bước kết tinh thành giá trị văn hóa của cơ quan hành chính nhà nước. Trong hoạt động thực thi công vụ, công chức phải cư xử có văn hóa với cấp trên, nghiêm chỉnh chấp hành mệnh lệnh của cấp trên; tôn trọng và thực hiện tốt chế độ báo cáo công việc với cấp trên; cư xử đúng mực. Đối với đồng nghiệp phải đoàn kết, chủ động phối hợp, hỗ trợ và giúp đỡ nhau để thực hiện tốt công vụ được giao. Đối với cấp dưới, phải phân công nhiệm vụ rõ ràng, cư xử dân chủ, bình đẳng, lắng nghe và tiếp thu ý kiến đúng của cấp dưới; không định kiến và thiên vị khi theo dõi, kiểm tra, đánh giá cấp dưới; phải lấy kết quả làm việc làm thước đo chủ yếu để đánh giá phẩm chất, trách nhiệm, năng lực làm việc của cấp dưới.

Đặc biệt khi giao tiếp, làm việc với nhân dân, công chức phải tận tuỵ phục vụ nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân; lắng nghe ý kiến phản ánh của nhân dân; không quan liêu, hách dịch cửa quyền trong khi giải quyết các công việc của nhân dân; bảo đảm đúng trình tự, thủ tục và thời gian giải quyết công việc của nhân dân; không được từ chối thực hiện những công việc thuộc phạm vi trách nhiệm của mình, trong trường hợp từ chối thì phải nêu rõ lý do và hướng dẫn cụ thể; tôn trọng và giữ đúng lịch hẹn tiếp nhân dân; nhanh chóng trả lời, giải quyết các khiếu nại, góp ý của nhân dân; phải gần gũi, có thái độ, hành vi, trang phục và ngôn ngữ nghiêm túc, đúng mực khi tiếp xúc với nhân dân.

Những quy định này đồng thời cũng nhằm vào việc nâng cao phẩm chất đạo đức của công chức trong hoạt động thực thi công vụ, nhất là phẩm chất trung thực, công tâm, liêm khiết và tận tuỵ với công việc, không tham nhũng, quan liêu, hách dịch, cửa quyền. Xây dựng văn hóa công vụ, văn hóa công sở, tạo điều kiện về môi trường làm việc là yêu cầu cấp thiết trong giai đoạn hiện nay. Giá trị văn hóa của cơ quan hành chính nhà nước và phẩm chất đạo đức của công chức trong hoạt động thực thi công vụ là những yếu tố ngày càng có giá trị mang tính quyết định đến việc nâng cao hiệu quả của nền công vụ.

Một trong những yếu tố về tạo động lực, đảm bảo môi trường làm việc đó là đổi mới chính sách tiền lương theo tinh thần Nghị quyết số 27 Hội nghị Trung ương 7 khóa XII[227] và chính sách đãi ngộ, thi đua, khen thưởng đối với công chức với thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực; minh bạch hóa chính sách tiền lương, phụ cấp đối với công chức; xây dựng, ban hành hệ thống chính sách pháp luật quy định về mức lương cụ thể đối với công chức ở từng vị trí việc làm trong cơ quan hành chính nhà nước. Thực hiện việc trả lương và xếp lương thông qua đánh giá chất lượng, khối lượng, tiến độ và hiệu quả công việc mà công chức đạt được trong quá trình thực thi công vụ; đồng thời sửa

[227] Nghị quyết số 27-NQ/TW, ngày 21/5/2018 của Ban Chấp hành Trung ương về cải cách chính sách tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức, lực lượng vũ trang và người lao động trong doanh nghiệp.

đổi, bổ sung pháp luật thi đua, khen thưởng để có các chính sách đãi ngộ, khen thưởng hợp lý đối với công chức làm việc trong cơ quan hành chính nhà nước các cấp từ Trung ương đến cơ sở.

Thứ năm, đảm bảo các điều kiện bảo đảm thực thi công vụ

Các điều kiện bảo đảm cho hoạt động công vụ gồm công sở, nhà công vụ, phương tiện, trang thiết bị làm việc trong công sở, phương tiện đi lại của công chức, các điều kiện khác phục vụ cho hoạt động công vụ. Trong thời đại cách mạng công nghiệp 4.0, công nghệ thông tin và kỹ thuật số đổi mới hàng ngày, để cơ quan hành chính nhà nước và công chức hoàn thành tốt trách nhiệm trong hoạt động thực thi công vụ, cần phải đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin - truyền thông trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước và từng công chức; phần lớn các văn bản, tài liệu chính thức trao đổi giữa các cơ quan hành chính nhà nước được thực hiện dưới dạng điện tử; công chức thường xuyên sử dụng hệ thống thư điện tử trong công việc; bảo đảm dữ liệu điện tử phục vụ hầu hết các hoạt động trong các cơ quan; các giao dịch của các cơ quan hành chính nhà nước được thực hiện trên môi trường điện tử, dựa trên các ứng dụng truyền thông đa phương tiện; hầu hết các dịch vụ công được cung cấp trực tuyến trên mạng thông tin điện tử hành chính đáp ứng nhu cầu thực tế, phục vụ người dân và doanh nghiệp mọi lúc, mọi nơi, dựa trên nhiều phương tiện khác nhau, vì vậy nếu không ứng dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin trong hoạt động theo dõi, kiểm tra thì sẽ rất khó phát hiện ra những hạn chế, thiếu sót, thậm chí vi phạm trong hoạt động thực thi công vụ của cơ quan hành chính và công chức.

Hoạt động theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực quản lý trong cơ quan nhà nước có hiệu quả sẽ góp phần nâng cao chất lượng hoạt động trong nền công vụ, xây dựng nền quản trị công hiện đại, minh bạch và trong sạch.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Đối tượng, phạm vi theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực ở địa phương nơi học viên công tác?

2. Thực trạng hoạt động theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực ở địa phương nơi học viên công tác. Những hạn chế, bất cập và nguyên nhân?

3. Thách thức, khó khăn trong theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực ở địa phương nơi học viên công tác? Giải pháp khắc phục?

4. Kinh nghiệm trong theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực của địa phương nơi học viên công tác?

6. Vận dụng kỹ năng theo dõi, kiểm tra ngành, lĩnh vực vào một tình huống cụ thể trong quản lý nhà nước và phân tích.

TÀI LIỆU THAM KHẢO DÀNH CHO HỌC VIÊN

1. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013.

2. Luật Thanh tra năm 2010.

3. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

4. Nghị định số 107/2020/NĐ-CP ngày 14/9/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 24/2014/NĐ-CP ngày 04/4/2014 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

5. Trần Ngọc Đường (2011), Một số vấn đề về phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước, Nxb. Chính trị quốc gia.

Chuyên đề 7
KỸ NĂNG QUẢN LÝ THÔNG TIN VÀ BẢO ĐẢM AN TOÀN THÔNG TIN TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

I. KHÁI QUÁT VỀ THÔNG TIN VÀ QUẢN LÝ THÔNG TIN TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm, chu trình thông tin trong quản lý nhà nước

a) Khái niệm thông tin trong quản lý

Trong các tổ chức, ở mọi cấp, nhà quản lý đều cần có thông tin để đảm bảo thực hiện chức năng quản lý của mình. Hiệu quả của quản lý liên quan chặt chẽ tới số lượng và chất lượng của thông tin mà nhà quản lý nhận được.

Theo khoản 1, Điều 2 Luật Tiếp cận thông tin năm 2016, thông tin được hiểu là "tin, dữ liệu được chứa đựng trong văn bản, hồ sơ, tài liệu có sẵn, tồn tại dưới dạng bản viết, bản in, bản điện tử, tranh, ảnh, bản vẽ, băng, đĩa, bản ghi hình, ghi âm hoặc các dạng khác do cơ quan nhà nước tạo ra".

Thông tin trong quản lý phải gắn liền với quyết định quản lý và mục tiêu quản lý. Mọi thông tin quản lý đều nhằm phục vụ cho việc ra quyết định quản lý và nhằm đạt được mục tiêu quản lý. Ngược lại, mọi quyết định quản lý đều phải chứa đựng thông tin, và sản phẩm của quyết định quản lý cũng chính là thông tin. Có thể xem thông tin quản lý như hệ thần kinh của hệ thống quản lý, nó tác động đến tất cả mọi khâu của quá trình quản lý. Chính vì vậy, "thông tin vừa là sản phẩm vừa là đối tượng của hoạt động quản lý"[228]. Thông tin không chỉ đơn thuần là kết quả phản ánh tri thức mà quan trọng hơn, thông tin còn là yếu tố không thể thiếu để các nhà lãnh đạo, quản lý ra quyết định chính xác và hiệu quả.

Từ những phân tích trên có thể hiểu thông tin trong quản lý là toàn bộ thông tin phục vụ cho việc ra quyết định của nhà quản lý.

[228] Nguyễn Khắc Khoa (2013), Giáo trình *Thông tin trong quản lý hành chính nhà nước*, Học viện Hành chính Quốc gia, NXB Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.

b) Khái niệm thông tin trong quản lý nhà nước

Theo Điều 2 Luật Tiếp cận thông tin năm 2016, thông tin do cơ quan nhà nước tạo ra là "tin, dữ liệu được tạo ra trong quá trình cơ quan nhà nước thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật, được người có thẩm quyền của cơ quan nhà nước đó ký, đóng dấu hoặc xác nhận bằng văn bản".

Thông tin trong quản lý nhà nước có nội hàm rộng, bao gồm không chỉ những thông tin từ cơ quan nhà nước mà còn gồm những thông tin phản hồi từ người dân nhằm giúp cơ quan nhà nước điều chỉnh chính sách cũng như hoạt động quản lý hiệu quả hơn, đồng thời bao hàm cả những thông tin được cung cấp tới người dân. Đó là những thông tin liên quan tới hoạt động quản lý nhà nước mà người dân được phép tiếp cận và có quyền truy xuất, ngoại trừ những thông tin gây tổn hại tới bí mật, an ninh quốc gia và quyền riêng tư của người khác.

Nói một cách ngắn gọn, thông tin trong quản lý nhà nước có thể hiểu:

- Là tất cả những thông tin thuộc quyền sở hữu của các cơ quan nhà nước, ví dụ như thông tin về các hoạt động, những thủ tục, hồ sơ giấy tờ, văn bản pháp luật của nhà nước; những thông tin phản hồi từ phía người dân về hoạt động của nhà nước nhằm giúp nhà nước điều chỉnh hoạt động quản lý hiệu quả hơn.

- Đối với thông tin không thuộc loại bí mật, an ninh quốc gia hoặc có thể gây ảnh hưởng tới lợi ích hợp pháp của các tổ chức, cá nhân khác trong xã hội thì được công bố rộng rãi với người dân theo quy định.

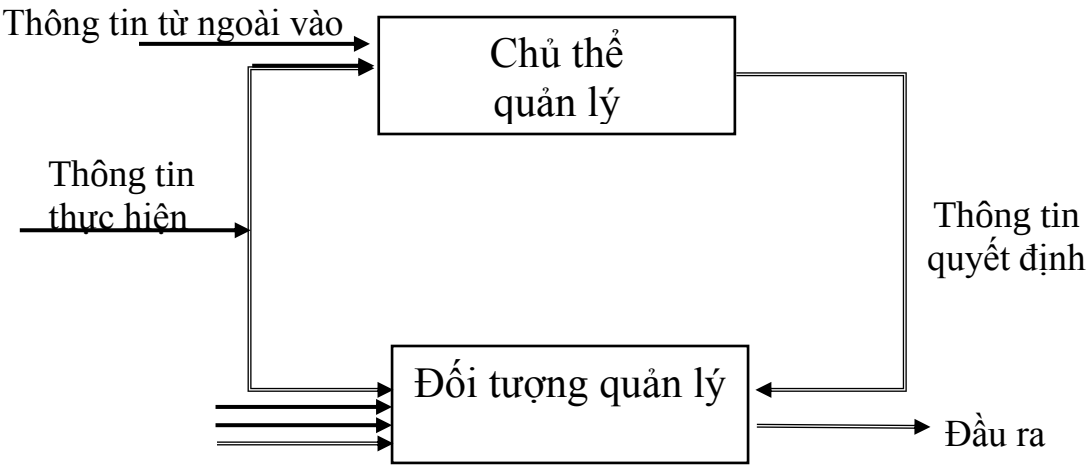
Như vậy, thông tin trong quản lý nhà nước là loại thông tin đặc biệt. Nó giúp người dân có cái nhìn cụ thể hơn về những quyền lợi mà mình được hưởng cũng như chất lượng và trách nhiệm công việc của các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Không phải ngẫu nhiên mà quyền được tiếp cận thông tin là một thành tố quan trọng của quyền tự do thông tin - một quyền cơ bản của con người, được xác định trong Tuyên bố nhân quyền thế giới năm 1948 và trong các văn bản pháp luật của Việt Nam. Quyền tự do thông tin bao gồm tìm kiếm, thu thập, phổ biến và quyền được tiếp cận thông tin. Trong đó quyền được tiếp cận thông tin dùng để chỉ quyền

của công chúng được biết thông tin nhà nước, theo cách chủ động công khai từ phía Nhà nước hoặc thực hiện quyền yêu cầu từ phía người dân, nhằm thỏa mãn nhu cầu thông tin của mình cũng như bảo vệ và thực hiện các quyền năng khác được pháp luật ghi nhận. Như vậy, việc tạo ra một hành lang pháp lý rõ ràng trong vấn đề này sẽ giúp người dân dễ dàng thực thi quyền được thông tin và cũng hạn chế những hành vi trục lợi cá nhân từ những nguồn thông tin đáng ra phải được công khai cho toàn xã hội.

Tóm lại, thông tin trong quản lý nhà nước là toàn bộ thông tin do các cơ quan nhà nước tạo ra và phục vụ cho hoạt động quản lý nhà nước. Thông tin trong quản lý nhà nước vừa là công cụ, là phương tiện phục vụ cho hoạt động quản lý nhà nước, vừa là tài sản mà nhà nước cần đầu tư, xây dựng để tài sản đó ngày càng đảm bảo về lượng và chất, từ đó Nhà nước cần phải có phương pháp quản lý giá trị tài sản đó.

c) Chu trình thông tin trong quản lý nhà nước

Chu trình thông tin trong quản lý nhà nước có thể được trình bày dưới góc độ khoa học hệ thống như sau:



Hình 1. Chu trình thông tin trong quản lý nhà nước

Chủ thể quản lý biến đổi các yếu tố đầu vào dạng vật chất (lao động, vốn, đất đai…) thành các yếu tố đầu ra nằm trong dạng vật chất cụ thể (sản phẩm, dịch vụ…). Chúng ta có thể thấy rằng phương tiện tiến hành đặc trưng cho hoạt động quản lý nói chung cũng như hoạt động quản lý nhà nước nói riêng chính là thông tin, bởi vì tác động quản lý đều được chuyển tới người thực hiện thông qua thông tin. Trong hoạt động quản lý nhà nước, các tác nghiệp về thu thập, xử lý, truyền đạt và lưu trữ thông tin chiếm tỷ trọng lớn. Mặt khác, các phương tiện kỹ thuật được sử dụng trong bộ máy quản lý trong đó đa số có liên quan đến hệ thống thông tin, cũng là các phương tiện trong quá trình quản lý. Hai loại phương tiện tiến hành trên đây có quan hệ bổ sung nhau và đều gắn liền với hoạt động trí tuệ của cán bộ công chức trong bộ máy quản lý nhà nước. Ngay cả các hoạt động trí tuệ và suy luận của con người cũng được coi là hoạt động xử lý thông tin cao cấp đặc biệt.

Với chu trình trên, thông tin cần được quản lý theo hệ thống. Hệ thống thông tin là hệ thống tiếp nhận các nguồn dữ liệu như các yếu tố vào và xử lý chúng thành các sản phẩm thông tin là các yếu tố ra. Hệ thống thông tin trong quản lý nhà nước là hệ thống thông tin thu thập, tích hợp, chia sẻ dữ liệu của các cơ quan hành chính nhà nước để tổng hợp, phân tích dữ liệu nhằm phục vụ hoạt động quản lý nhà nước và chỉ đạo, điều hành của cơ quan nhà nước.

d) Các đặc trưng cơ bản của thông tin trong quản lý nhà nước

- Là tài sản có giá trị của Nhà nước, vì vậy thông tin phải được sắp xếp một cách khoa học và quản lý có hiệu quả.

- Thông tin trong quản lý nhà nước phong phú và đa dạng, có từ nhiều nguồn khác nhau và phục vụ cho nhiều hoạt động khác nhau.

- Thông tin trong quản lý nhà nước được giao cho cán bộ, công chức quản lý, sử dụng để thực thi công việc, nhưng sở hữu thông tin thuộc về nhà nước, điều này có nghĩa là cán bộ, công chức không được cung cấp, làm lộ thông tin của Nhà nước, nếu theo quy định pháp luật, thông tin đó không được cung cấp ra bên ngoài.

- Thông tin trong quản lý nhà nước bao gồm cả dưới dạng điện tử và văn bản giấy, bao gồm thư từ ghi nhớ, sách vở, tài liệu hướng dẫn, các kế hoạch, bản đồ, cơ sở dữ liệu, thư điện tử, các bản vẽ, sản phẩm nghe nhìn, microfilm v.v…

2. Khái niệm, nguyên tắc quản lý thông tin trong quản lý nhà nước

a) Khái niệm quản lý thông tin trong quản lý nhà nước

Quản lý thông tin của các cơ quan, tổ chức là các hoạt động mà cơ quan, tổ chức đó tác động vào thông tin nhằm phát huy tối đa các giá trị của thông tin đối với cơ quan, tổ chức đó, như kết nối, tạo ra các giá trị mới, giảm chi phí trong lao động, tăng cường hiệu quả, chất lượng và kiểm soát tốt hơn.

Từ những phân tích trên, có thể hiểu quản lý thông tin trong quản lý nhà nước là việc áp dụng các phương pháp, công nghệ vào quản lý các hệ thống thông tin, từ hệ thống thông tin đầu vào cho đến hệ thống thông tin đầu ra theo yêu cầu của quản lý nhà nước.

b) Nguyên tắc quản lý thông tin trong quản lý nhà nước

Việc quản lý thông tin trong quản lý nhà nước cần tuân thủ các nguyên tắc sau:

Về nguyên tắc xây dựng hệ thống thông tin:

- Bảo đảm tính thống nhất, hiệu quả, đồng bộ, tránh chồng chéo, lãng phí trong đầu tư xây dựng hệ thống thông tin.

- Bảo đảm khả năng kết nối, tích hợp, chia sẻ thông tin thông suốt giữa các hệ thống thông tin theo chiều dọc và chiều ngang.

- Tuân thủ quy định của pháp luật về đầu tư công nghệ thông tin, văn thư, lưu trữ, an ninh, an toàn thông tin và các quy định khác của pháp luật có liên quan.

- Bảo đảm tuân thủ Khung Kiến trúc Chính phủ điện tử Việt Nam, Kiến trúc Chính phủ điện tử cấp bộ, Kiến thức Chính quyền điện tử cấp tỉnh; tiêu chuẩn kỹ thuật, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về cấu trúc mã định danh và định dạng dữ liệu phục vụ kết nối hệ thống thông tin; tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật về cấu trúc thông điệp dữ liệu trao đổi giữa các hệ thống thông tin.

Về nguyên tắc cập nhật, khai thác dữ liệu từ hệ thống thông tin:

- Việc cập nhật dữ liệu phải bảo đảm đầy đủ, chính xác và kịp thời, thống nhất từ địa phương đến trung ương để đáp ứng yêu cầu quản lý, chỉ đạo, điều hành của cơ quan hành chính nhà nước.

- Việc khai thác dữ liệu của các bộ, cơ quan, địa phương trên cơ sở phân định quyền hạn, trách nhiệm cụ thể, đồng thời tuân thủ Luật Tiếp cận thông tin.

- Bảo đảm an toàn, an ninh thông tin, hoạt động ổn định và lưu trữ lâu dài, đúng mục đích, tạo thuận lợi cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có yêu cầu cung cấp thông tin.

- Bảo đảm quyền của các tổ chức, cá nhân được tiếp cận, khai thác, sử dụng thông tin theo quy định của pháp luật.

c) Quyền và trách nhiệm trong việc khai thác, sử dụng dữ liệu trên hệ thống thông tin

- Các cơ quan hành chính nhà nước được quyền khai thác cơ sở dữ liệu về thông tin theo phân cấp quản lý.

- Các bộ, cơ quan, địa phương tham gia thu thập, xử lý, cập nhật thông tin được truy cập và khai thác cơ sở dữ liệu theo phân quyền; được quyền trích xuất dữ liệu do mình trực tiếp cập nhật để tổ chức thành bộ dữ liệu riêng phục vụ yêu cầu quản lý, chỉ đạo điều hành của mình và thực hiện công tác tổng hợp, phân tích dữ liệu và dự báo tình hình, phục vụ hoạt động chỉ đạo, điều hành.

- Các cơ quan hành chính nhà nước có trách nhiệm thực hiện cung cấp, chia sẻ và công khai thông tin theo quy định tại Luật Tiếp cận thông tin và văn bản khác có liên quan.

II. KỸ NĂNG QUẢN LÝ THÔNG TIN TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

1. Lập kế hoạch quản lý

Kế hoạch là việc quyết định những vấn đề (công việc) phải làm; làm như thế nào; khi nào làm và ai làm v.v... (5W + 1H).

Để nguồn tài sản thông tin phát huy giá trị của nó, nhà nước cần có sự đầu tư, có kế hoạch phát triển và quản lý để làm gia tăng giá trị của thông tin trong quản lý nhà nước. Nhà quản lý cần xây dựng kế hoạch quản lý hệ thống thông tin bao gồm cả hệ thống thông tin đầu vào và hệ thống thông tin đầu ra; quản lý các thiết bị kỹ thuật quản lý thông tin; cần xác định và phân công công việc rõ ràng v.v...

Quản lý thông tin có nhiều hoạt động từ việc xây dựng hệ thống thông tin phù hợp với hoạt động quản lý của từng cơ quan, từng ngành, bởi nhà quản lý giỏi không chỉ biết nhiều thông tin là được mà phải có hệ thống thông tin phù hợp; thông tin đó phù hợp, phục vụ cho hoạt động ra quyết định, chính sách của nhà quản lý. Tiếp đến cần có kế hoạch phát triển cơ sở hạ tầng và nhân sự có chuyên môn về công nghệ thông tin để họ có thể thiết kế xây dựng hệ thống thông tin số, giúp cho cơ quan xây dựng, bảo quản hệ thống thông tin được đảm bảo. Vì vậy, xây dựng kế hoạch tổng thể, xác định mục tiêu, nội dung công việc, phạm vi, thời gian và phương pháp triển khai thực hiện; nguồn lực thực hiện; cơ chế kiểm tra, đánh giá trong quá trình thực hiện và đánh giá kết quả thực hiện cho hoạt động quản lý thông tin là cần thiết.

2. Cấu trúc hệ thống thông tin

Xét về cấu trúc, một hệ thống thông tin gồm nhiều thành phần khác nhau cùng nhiều mối liên quan ràng buộc nhau. Một hệ thống thông tin trong hoạt động quản lý nhà nước bao gồm:

- Thông tin theo lĩnh vực chuyên môn. Quản lý nhà nước có phạm vi rộng trên tất cả các lĩnh vực, vì vậy, hệ thống thông tin bao gồm: thông tin về kinh tế; văn hoá xã hội, giáo dục, pháp luật, y tế, thông tin về nhân sự; cơ cấu tổ chức, bộ máy...

- Thông tin về các quy tắc quản lý, gồm: sắp xếp dữ liệu, cập nhật và điều chỉnh dữ liệu, lựa chọn dữ liệu, tổng lược thông tin, các thao tác tính toán thống kê đánh giá...

- Thông tin về các quy trình, thủ tục của từng lĩnh vực hoạt động...

Thông qua các hoạt động xử lý dữ liệu, các nguồn dữ liệu được chế biến thành các sản phẩm thông tin khác nhau cho người dùng.

3. Tổ chức hoạt động thông tin

Trong thế giới hiện đại, công nghệ thông tin phát triển như vũ bão, mỗi ngày, mỗi giờ, mỗi phút trôi qua có rất nhiều luồng dữ liệu, thông tin được đưa vào máy tính, điện thoại cá nhân, tổ chức và ngay cả trên bàn làm việc của nhà quản lý. Việc này đòi hỏi các nhà quản lý phải có phương pháp tổ chức thông tin tốt, phải có bộ lọc thông tin tốt mới có thể giúp các nhà quản lý ra quyết định chính xác, kịp thời. Khi tổ chức hoạt động thông tin cần lựa chọn các công cụ, phương tiện sao cho phù hợp với nhu cầu thực tế, phù hợp với quy trình hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước. Ví dụ: Nếu một cơ quản lý có nhiêu phòng ban, bộ phận và tất cả đều có nhu cầu sử dụng máy in, máy fax... sẽ thật sự lãng phí, tốn kém không cần thiết nếu trang bị riêng cho tất cả máy tính máy in, máy fax. Một giải pháp đưa ra là có thể lập một mạng cục bộ (mạng LAN) và chia sẻ những thiết bị dùng chung như máy in, máy fax…

Tổ chức hoạt động thông tin bao gồm từ việc lên kế hoạch thu thập thông tin đến việc sử dụng, chia sẻ, quản lý thông tin. Tổ chức hoạt động thông tin tốt sẽ giúp cho hoạt động quản lý nhà nước có hiệu quả. Xét một cách tổng thể tổ chức hoạt động thông tin trong quản lý nhà nước được thể hiện ở 3 tuyến chính:

- Tuyến tổng thể: Tuyến này quản lý nhà nước trên phạm vi quốc gia. Đây là hệ thống chung nhất và bao trùm khắp cả nước, hình thành mạng lưới dày đặc đảm bảo phục vụ được đến mọi cấp, mọi nơi. Tổ chức hoạt động thông tin tổng thể đảm bảo thông tin thông suốt, thống nhất, đồng bộ trên cả nước. Hệ thống có trách nhiệm đảm bảo lưu thông các luồng thông tin chỉ đạo từ Chính phủ tới các địa phương, các Bộ, các ngành, theo một thể thống nhất và đảm bảo phục vụ mọi nhu cầu về thông tin đối với hoạt động quản lý. Với khả năng truyền nhận thông tin thích hợp, hệ thống thông tin toàn quốc cho phép thực hiện và đáp ứng các nhu cầu truyền thông tin chỉ đạo từ Trung ương đến các địa phương, các Bộ, các ngành; và

các thông tin báo cáo từ các địa phương, các Bộ, các ngành lên Trung ương một cách nhanh chóng, chính xác và đầy đủ.

- Tuyến theo lĩnh vực: Tổ chức hoạt động thông tin tuyến này nhằm phục vụ hoạt động của các Bộ, ngành từ trung ương đến địa phương đảm bảo thông tin có tính thống nhất, đồng bộ theo quy định của Nhà nước.

- Tuyến theo lãnh thổ: Tuyến này quản lý nhà nước theo địa phương. Tùy từng địa phương và đặc thù của từng vùng mà mỗi địa phương có mỗi tuyến khác nhau. Tổ chức hoạt động thông tin theo lãnh thổ, các hệ thống thông tin phục vụ nhu cầu quản lý địa phương là chính, nhưng đồng thời nó cũng tác động đến hoạt động quản lý nhà nước nói chung.

4. Xử lý thông tin

Đây là công đoạn quan trọng nằm ở trung tâm quá trình đảm bảo thông tin trong quản lý nhà nước. Từ các thông tin dữ liệu đầu vào, công tác xử lý gồm: phân loại, lựa chọn, phân tích, luận giải, tổng hợp, hệ thống hoá, rút ra những kết luận chính xác thể hiện phản ánh đúng và đủ bản chất của vấn đề, làm cơ sở cho việc ra quyết định quản lý. Để xử lý thông tin tốt phụ thuộc vào hai yếu tố cơ bản đó là: chất lượng nguồn thông tin đầu vào và kỹ năng, kỹ thuật xử lý thông tin.

Để xử lý thông tin tốt, ngoài nguồn thông tin đầu vào tốt, cá nhân xử lý thông tin cần phải xác định rõ những nội dung sau:

- Mục tiêu của hoạt động xử lý thông tin;
- Phân loại thông tin/ nhóm thông tin cần xử lý;
- Thời gian xử lý thông tin
- Phương pháp, phương tiện và kỹ thuật xử lý.

Phương pháp xử lý thông tin là trình tự các bước, biện pháp tác động vào thông tin nhằm rút ra những thông tin mới, có giá trị phục vụ hoạt động quản lý. Khi tiến hành xử lý thông tin, các chuyên gia thường sử dụng một số phương pháp sau:

- Phân loại và tổng hợp thông tin;
- Phân tích thông tin;

- Xác định độ tin cậy của thông tin;

- Lựa chọn thông tin.

Tuy nhiên, trong thực tiễn, không phải tất cả các phương pháp này đều được sử dụng như nhau trong quá trình xử lý thông tin. Lựa chọn phương pháp nào còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố như nguồn tin, loại thông tin, trình độ và kỹ năng của người xử lý thông tin… Để xử lý thông tin trong quản lý nhà nước tốt, cần phải đảm bảo một số yếu tố sau:

- Đảm bảo có đủ nguồn thông tin đáng tin cậy, đối với thông tin trong quản lý nhà nước có cả thông tin pháp lý và thông tin thực tế. Hệ thống thông tin phải được thu thập một cách khách quan và khoa học, nguồn thông tin phải tin cậy được

- Việc xử lý thông tin phải xác định được nguồn gốc thông tin, có sự so sánh, đối chiếu các nguồn thông tin với thông tin chính thức, tránh tình trạng sa vào xử lý nguồn thông tin chưa được kiểm chứng đầy đủ.

- Loại bỏ các yếu tố bình luận lẫn trong thông tin, các dư luận xã hội chưa kiểm chứng.

- Quá trình xử lý thông tin phải nắm được hạt nhân của thông tin. Để xử lý thông tin hiệu quả cần loại bỏ những yếu tố bình luận, nhận xét, những yếu tố mang tính dư luận xã hội.

5. Kiểm soát, đánh giá thông tin

a) Kiểm soát thông tin

Hệ thống kiểm soát thông tin được thiết lập với mục tiêu chính là giám sát, đánh giá và phản hồi các thông tin cho các nhà quản lý nắm được chiến lược và cơ cấu của tổ chức đang hoạt động tốt như thế nào, có hiệu quả hay không. Hệ thống kiểm soát, đánh giá thông tin có hiệu quả sẽ cảnh báo cho các nhà quản lý biết được việc thực thi các quyết định quản lý đang có vấn đề ở một khâu nào đó và cung cấp cho họ thời gian để có những biện pháp kịp thời với những cơ hội và các mối nguy cơ gần kề. Một hệ thống kiểm soát thông tin hiệu quả có ba đặc điểm: đó là đủ linh hoạt để cho phép các nhà quản lý có những phản ứng cần thiết đối với những sự

kiện bất ngờ; cung cấp thông tin chính xác về quá trình xử lý của tổ chức và mang lại cho các nhà quản lý thông tin một cách kịp thời.

Có 3 loại kiểm soát thông tin tương ứng với 3 giai đoạn đầu vào, xử lý và kết quả đầu ra:

- Kiểm soát cảnh báo (feedfoward control): Trong giai đoạn thông tin đầu vào, sử dụng kiểm soát cảnh báo sẽ giúp dự báo được các vấn đề phát sinh, từ đó giúp họ có sự chuẩn bị hoặc điều chỉnh kịp thời. Mặt khác, giúp tiết kiệm thời gian, nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức. Ví dụ, trong công tác tuyển dụng, khâu tiếp nhận và sàng lọc hồ sơ ban đầu sẽ mất rất nhiều thời. Vì vậy, nếu các cơ quan tuyển dụng ứng dụng công nghệ thông tin hiện đại, đồng thời có hệ thống thông tin điện tử thì khâu tiếp nhận và sàng lọc hồ sơ ban đầu sẽ rất thuận lợi, thực hiện có tính chính xác cao. Để thực hiện tốt hoạt động này các cơ quan, tổ chức cần có sự theo dõi, phân tích môi trường bên ngoài, dự báo được những thay đổi để có thể có phương pháp thực hiện có hiệu quả.

- Kiểm soát đồng thời: Tiếp theo đến giai đoạn kiểm soát đồng thời sẽ cung cấp các thông tin để phản ứng ngay lập tức với những vấn đề xảy ra. Với kiểm soát đồng thời thông tin trong quản lý nhà nước, cán bộ, công chức sẽ liên tục theo dõi và đánh giá hiệu quả các hoạt động quản lý nhà nước hoặc các dịch vụ công mà họ cung cấp ở từng bước một và thông báo ngay cho quản lý cấp trên khi phát hiện các vấn đề cần phải giải quyết. Việc ứng dụng công nghệ thông tin - truyền thông trong kiểm soát đồng thời, sẽ giúp cho nhà quản lý phản ứng nhanh hơn khi giải quyết các vấn đề của thông tin đầu vào. Ví dụ, trong công tác quản lý nhân sự, với các hệ thống thông tin quản lý nhân sự được tích hợp với cơ sở dữ liệu quốc gia về cán bộ, công chức, những thông tin chuẩn bị nhân sự cho việc thực thi một kế hoạch hoạt động nào đó sẽ được thực hiện nhanh hơn; đồng thời giúp cho các nhà quản lý đánh giá, nhận diện năng lực của nhân sự mình đang quản lý, từ đó có phương pháp quản lý, đào tạo, bồi dưỡng nhân sự hiệu quả hơn.

- Kiểm soát phản hồi: Ở giai đoạn đầu ra, sử dụng kiểm soát phản hồi để có thể có được những thông tin phản hồi từ công dân và doanh nghiệp. Với những thông tin từ kiểm soát phản hồi, nhà quản lý có thể đưa ra những điều chỉnh cần thiết cho các hoạt động của tổ chức nếu thấy cần thiết. Ví dụ, thông tin phản hồi của người dân và doanh nghiệp về hoạt động tiếp nhận hồ sơ và trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính tại bộ phận một cửa của cán bộ, công chức, các nhà quản lý có thể đánh giá được công chức của mình một cách khách quan hơn. Việc kiểm soát thông tin phản hồi từ hoạt động tiếp nhận hồ sơ và trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính tốt sẽ giúp cho cơ quan nhà nước có cái nhìn tổng thể về hoạt động này, từ đó có thể duy trì hoặc thay đổi, điều chỉnh quy trình thực hiện thủ tục hành chính để phục vụ người dân, doanh nghiệp tốt hơn.

b) Đánh giá thông tin

Đánh giá thông tin là hoạt động đóng vai trò quan trọng bởi việc đánh giá thông tin không chính xác rất có thể việc ra quyết định sai, thậm chí là gặp ”rủi ro” trong quản lý. Trên thực tế, tuỳ vào từng lĩnh vực hoạt động cũng như mục đích của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thể có các tiêu chính khác nhau khi thực hiện đánh giá thông tin. Chẳng hạn, đánh giá thông tin về giá xăng dầu trong nước và trên thế giới; thông tin về y tế; thông tin về ô nhiễm môi trường… Tuỳ thuộc vào từng lĩnh vực, từng nội dung có thể có những tiêu chí khác nhau. Nhưng về cơ bản sẽ có những tiêu chí chung như sau:

- Thông tin đó có chính xác, khách quan không. Để đánh giá được thông tin có chính xác, khách quan, các tổ chức, cá nhân khi đánh giá phải dựa trên các yếu tố sau:

+ Hệ thống trang thiết bị phục vụ cho việc thu thập, truyền nhận và lưu trữ thông tin của tổ chức phải đồng bộ, phù hợp yêu cầu thực tế.

+ Năng lực của cán bộ, công chức cung cấp thông tin có tin cậy được không (tức là năng lực của cán bộ, công chức tốt sẽ tạo ra nguồn thông tin tốt).

+ Phương pháp thu thập và xử lý phải khoa học, phù hợp với khả năng của trang thiết bị và trình độ người sử dụng.

- Thông tin có đầy đủ không. Thông tin phải chứa mọi dữ kiện quan trọng. Thông tin đầy đủ phải phản ánh được tất cả các khía cạnh cần thiết, không chỉ cung cấp một vài hình ảnh phiến diện, méo mó, lệch lạc mà phải giúp nhà quản lý tái tạo lại được một bức tranh, một hình ảnh tương đối trung thực về đối tượng đang được xem xét.

Để có một danh mục thông tin đầy đủ, ngay từ đầu người quản lý phải có một định hướng đúng đắn, khách quan về công việc, mọi quy định phải dựa trên một phương pháp luận rõ ràng, khoa học, có khả năng thuyết phục. Mặt khác, để hoạt động mang tính hiệu quả và kinh tế, thông tin đầy đủ cũng đồng thời phải hàm nghĩa không dư thừa, không lãng phí.

- Thông tin có kịp thời không. Thông tin được thu thập cần đúng lúc, phản ánh đúng thực trạng của đối tượng (theo không gian và thời gian). Mặt khác, nó phải đến với người sử dụng vào đúng thời điểm cần thiết để họ có thể kịp phân tích, phán đoán và xử lý ngay. Thông tin không kịp thời có thể gây ra nhiều phiền toái, rắc rối, đôi khi còn có tác động tiêu cực cho nhà quản lý.

- Thông tin có gắn với quá trình, gắn với diễn tiến của sự việc không. Thông tin phải được đặt trong một tiến trình tự hợp lý, từ khâu bắt đầu tiến hành công việc cho đến khâu kết thúc, tức theo chu trình thực hiện công việc, từ đầu vào cho đến kết quả đầu ra, để giúp cho việc đánh giá thông tin có cơ sở và hiệu quả hơn. Nếu chúng ta xét trong một hệ thống thông tin tự động, đây là yêu cầu tối quan trọng. Bởi vì, công nghệ thông tin - truyền thông càng phát triển thì độ chuẩn xác phải càng cao, do vậy tính trật tự và có tổ chức của thông tin luôn là điều kiện tiên quyết.

- Thông tin có dùng được không, nghĩa là phải có nội dung, có giá trị thực sự, việc lượng hóa thông tin sẽ giúp nhà quản lý khai thác khả năng "dùng được" một cách tốt nhất có thể. Do lượng thông tin nói chung là vô hạn, nên việc đánh giá

được những thông tin nào dùng được, thông tin nào không dùng được là rất quan trọng.

- Thông tin có được đảm bảo an toàn không. Nội dung này được đánh giá theo các tiêu chí đảm bảo tính bảo mật, tính toàn vẹn, tính xác thực, tính sẵn sàng của thông tin.

6. Báo cáo hoạt động thông tin

Việc xây dựng báo cáo hoạt động thông tin thể hiện kết quả của công việc tìm kiếm, khai thác và quản lý thông tin có đảm bảo thông tin đúng, đủ an toàn cho cơ quan, tổ chức, người sử dụng không. Chính vì vậy, báo cáo hoạt động thông tin phải bảo đảm tính khoa học và hệ thống, báo cáo hoạt động thông tin phải chính xác, khách quan, trung thực và diễn đạt phải rõ ràng.

Trước hết cần phân tích các nội dung thông tin theo từng đề mục (chủ đề, vấn đề lớn, vấn đề nhỏ) trên cơ sở các tư liệu đã tích luỹ được. Cụ thể là trong mỗi vấn đề cần làm rõ những nội dung thông tin đã được tích luỹ, mọi nội dung đều thống nhất và bổ sung lẫn nhau. Nếu có những nội dung còn mâu thuẫn với nhau, cần xem xét đánh giá chất lượng của các nội dung thông tin đã tích luỹ được và loại bỏ những thông tin không đáng tin cậy. Sau khi phân tích, người khai thác thông tin có thể tổng hợp các nội dung thông tin và có thể đưa ra ý kiến của mình đối với các thông tin thu thập được. Chỉ nên đưa ra chính kiến của mình đối với những vấn đề đã có đầy đủ thông tin có căn cứ vững chắc để kết luận rõ ràng. Đối với những vấn đề còn chưa rõ, chưa thể kết luận vững chắc thì nên xác định những yếu tố thông tin cần bổ sung và tìm cách đào sâu thêm vấn đề trước khi kết luận. Kết quả cuối cùng của việc tìm kiếm và khai thác thông tin gắn với một mục đích tìm kiếm nhất định (chủ đề, vấn đề) sẽ bao gồm:

- Báo cáo kết quả tìm kiếm và khai thác thông tin.

- Hồ sơ chủ đề trong đó có chứa các tài liệu thông tin được truy cập và các hồ sơ còn tương ứng, nếu có nhu cầu nghiên cứu sâu một vấn đề.

Các kết quả xử lý thông tin được truyền đạt đến các tổ chức có nhu cầu sử dụng thông tin. Thông tin kết quả được truyền đạt nội bộ đến các bộ phận bên trong của hệ thống quản lý để hướng dẫn thực hiện. Còn thông tin kết quả của quy trình xử lý thông tin được gửi đến các cơ quan và tổ chức bên ngoài hệ thống quản lý để thông báo.

III. KHÁI QUÁT VỀ BẢO ĐẢM AN TOÀN THÔNG TIN TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm, nguyên tắc bảo đảm an toàn thông tin trong quản lý nhà nước

a) Khái niệm

Bảo đảm an toàn thông tin là một chủ đề rộng, có liên quan đến nhiều lĩnh vực và trong thực tế có thể có rất nhiều phương pháp được thực hiện để bảo đảm an toàn thông tin, dữ liệu. Các phương pháp bảo đảm an toàn thông tin dữ liệu gồm ba nhóm chính: bảo đảm an toàn thông tin bằng các biện pháp hành chính; bảo đảm an toàn thông tin bằng các biện pháp kỹ thuật (phần cứng); bảo đảm an toàn thông tin bằng các biện pháp thuật toán (phần mềm).

Ba nhóm trên có thể được ứng dụng riêng rẽ hoặc phối kết hợp. Môi trường khó bảo vệ an toàn thông tin nhất và cũng là môi trường đối phương dễ xâm nhập nhất đó là môi trường mạng và truyền tin. Biện pháp hiệu quả nhất và kinh tế nhất hiện nay trên mạng truyền tin và mạng máy tính là biện pháp thuật toán.

An toàn thông tin là các hoạt động bảo vệ tài sản thông tin và là một lĩnh vực rộng lớn. Nó bao gồm cả những sản phẩm và những quy trình nhằm ngăn chặn truy cập trái phép, hiệu chỉnh, xóa thông tin... An toàn thông tin liên quan đến hai khía cạnh chính đó là an toàn về mặt vật lý và an toàn về mặt kỹ thuật.

Tại Điều 3 Nghị định số 64/2007/NĐ-CP ngày 10/4/2007 của Chính phủ về ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động cơ quan nhà nước, "An toàn thông tin: bao gồm các hoạt động quản lý, nghiệp vụ và kỹ thuật đối với hệ thống thông tin nhằm bảo vệ, khôi phục các hệ thống, các dịch vụ và nội dung thông tin đối với

nguy cơ tự nhiên hoặc do con người gây ra. Việc bảo vệ thông tin, tài sản và con người trong hệ thống thông tin nhằm bảo đảm cho các hệ thống thực hiện đúng chức năng, phục vụ đúng đối tượng một cách sẵn sàng, chính xác và tin cậy. An toàn thông tin bao hàm các nội dung bảo vệ và bảo mật thông tin, an toàn dữ liệu, an toàn máy tính và an toàn mạng."

Tại Điều 3 Nghị định 72/2013/NĐ-CP ngày 15/7/2013 của Chính phủ về quản lý, cung cấp, sử dụng dịch vụ Internet và thông tin trên mạng, quy định về an toàn thông tin như sau: "An toàn thông tin là sự bảo vệ thông tin và các hệ thống thông tin tránh bị truy nhập, sử dụng, tiết lộ, gián đoạn, sửa đổi hoặc phá hoại trái phép nhằm bảo đảm tính nguyên vẹn, tính bảo mật và tính khả dụng của thông tin."

Tại Luật An toàn thông tin mạng năm 2015, khái niệm an toàn thông tin được coi là an toàn thông tin mạng và được quy định tại Khoản 1 Điều 3: "An toàn thông tin mạng là sự bảo vệ thông tin, hệ thống thông tin trên mạng tránh bị truy nhập, sử dụng, tiết lộ, gián đoạn, sửa đổi hoặc phá hoại trái phép nhằm bảo đảm tính nguyên vẹn, tính bảo mật và tính khả dụng của thông tin."

Từ những phân tích trên, có thể hiểu, đảm bảo an toàn thông tin là việc bảo vệ thông tin và các hệ thống thông tin nhằm bảo đảm tính nguyên vẹn, tính bảo mật và tính khả dụng của thông tin.

b) Nguyên tắc bảo đảm an toàn thông tin trong quản lý nhà nước

Hiện nay trên thế giới nói chung và ở Việt Nam nói riêng đang hết sức quan tâm đến vấn đề rò rỉ thông tin, một loại tội phạm mới đang xuất hiện trong thời đại công nghệ đó là tội phạm công nghệ cao, các loại tin tặc chuyên đánh cắp thông tin (hacker). Những đối tượng này thường xuyên khai thác, xâm nhập vào các lỗ hổng của các hệ thống thông tin, hệ thống mạng nhằm vào mục đích phá hoại, khai thác dữ liệu quan trọng của hệ thống. Vấn nạn rò rỉ thông tin không chỉ ảnh hưởng lớn đến sự phát triển về mặt kinh tế mà còn phá hoại diễn biến hòa bình và an ninh của các quốc gia. Do đó việc đảm bảo an toàn thông tin cho các hệ thống thông tin, các

hệ thống mạng là điều quan trọng, cần thiết và không thể thiếu. Trong hoạt động quản lý nhà nước đảm bảo an toàn thông tin cần tuân thủ các nguyên tắc sau:

- Đảm bảo tính bảo mật: Điều này có nghĩa là thông tin chỉ được nhìn thấy hoặc sử dụng bởi những người được phép truy cập thông tin đó. Các biện pháp bảo mật thích hợp phải được thực hiện để đảm bảo rằng thông tin được phân phối đúng đối tượng theo thẩm quyền và được bảo vệ theo từng cấp độ.

- Đảm bảo tính toàn vẹn: Nguyên tắc này đảm bảo tính toàn vẹn và chính xác của dữ liệu cũng như bảo vệ dữ liệu khỏi các sửa đổi. Điều này có nghĩa là bất kỳ thay đổi nào đối với thông tin của người dùng trái phép là không thể (hoặc ít nhất là bị phát hiện) và các thay đổi của người dùng có thẩm quyền sẽ được theo dõi.

- Đảm bảo tính xác thực: xác thực có thể giúp đảm bảo những người đang truy cập nội dung trong hệ thống là những người có quyền làm như vậy. Các điều khiển có thể là kỹ thuật số hoặc vật lý, tùy thuộc vào vị trí của nội dung.

- Đảm bảo tính sẵn sàng: Nguyên tắc này đảm bảo rằng thông tin có thể truy cập đầy đủ vào bất kỳ lúc nào bất cứ khi nào người dùng có thẩm quyền cần. Điều này có nghĩa là tất cả các hệ thống được sử dụng để lưu trữ, xử lý và bảo mật tất cả dữ liệu phải luôn hoạt động bình thường.

2. Quyền và nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân đối với bảo đảm an toàn thông tin trong quản lý nhà nước

a) Quyền của cơ quan, tổ chức, cá nhân đối với bảo đảm an toàn thông tin trong quản lý nhà nước

- Cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm phải bảo đảm an toàn thông tin. Hoạt động an toàn thông tin nói chung và an toàn thông tin mạng của cơ quan, tổ chức, cá nhân phải đúng quy định của pháp luật, bảo đảm quốc phòng, an ninh quốc gia, bí mật nhà nước, giữ vững ổn định chính trị, trật tự, an toàn xã hội và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội;

- Tổ chức, cá nhân không được xâm phạm an toàn thông tin của tổ chức, cá nhân khác;

- Hoạt động an toàn thông tin phải được thực hiện thường xuyên, liên tục, kịp thời và hiệu quả;

- Trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan, đơn vị và của cán bộ, công chức trong đảm bảo an toàn, bảo mật thông tin. Đối với thủ trưởng cơ quan, đơn vị phải chịu trách nhiệm trực tiếp chỉ đạo thống nhất việc thực hiện quy định đảm bảo an toàn, bảo mật thông tin trong phạm vi quản lý của mình; xác định đảm bảo an toàn, bảo mật thông tin là nhiệm vụ trọng tâm, xuyên suốt; xây dựng kế hoạch thực hiện cụ thể trong từng giai đoạn, từng lĩnh vực; phân công rõ trách nhiệm của từng cơ quan, tổ chức và cán bộ, công chức, viên chức; tăng cường kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện đảm bảo an toàn, bảo mật thông tin. Gắn việc đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ đảm bảo an toàn, bảo mật thông tin hàng năm với đánh giá trách nhiệm, năng lực lãnh đạo, quản lý của người đứng đầu các cơ quan, đơn vị;

- Việc xử lý sự cố an toàn thông tin mạng phải bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, không xâm phạm đến đời sống riêng tư, bí mật cá nhân, bí mật gia đình của cá nhân, thông tin riêng của tổ chức.

b) Nghĩa vụ của thủ trưởng cơ quan, đơn vị chủ quản

- Thủ trưởng các cơ quan, đơn vị có nghĩa vụ xây dựng và tổ chức thực hiện các quy định an toàn, bảo mật thông tin và chịu trách nhiệm trong công tác bảo đảm an toàn thông tin của cơ quan, đơn vị mình;

- Người đứng đầu và các cơ quan, đơn vị có nghĩa vụ thực hiện xác định cấp độ an toàn thông tin và bảo đảm an toàn cho hệ thống thông tin của đơn vị quản lý theo quy định;

- Phân công bộ phận hoặc cán bộ chuyên trách bảo đảm an toàn thông tin của cơ quan, đơn vị; chỉ đạo cán bộ, công chức, viên chức và người lao động nghiêm túc chấp hành các quy định về bảo đảm an toàn thông tin; tạo điều kiện để các cán bộ phụ trách an toàn thông tin được học tập, nâng cao trình độ về an toàn thông tin; thường xuyên tổ chức quán triệt các quy định về an toàn thông tin trong cơ quan,

đơn vị; xác định các yêu cầu, trách nhiệm bảo đảm an toàn thông tin đối với các vị trí cần tuyển dụng hoặc phân công;

- Ban hành quy định, quy trình nội bộ về bảo đảm an toàn thông tin gồm các nội dung cơ bản như quy định về bảo vệ bí mật nhà nước; quản lý hạ tầng mạng, bảo đảm an toàn dữ liệu, bảo đảm an toàn thiết bị và người dùng đầu cuối phù hợp với Quy chế này và các quy định của pháp luật;

- Phối hợp, cung cấp thông tin và tạo điều kiện cho các đơn vị có thẩm quyền triển khai công tác kiểm tra khắc phục sự cố xảy ra một cách kịp thời, nhanh chóng và đạt hiệu quả;

- Phối hợp chặt chẽ với các cơ quan, đơn vị liên quan trong công tác phòng ngừa, đấu tranh, ngăn chặn các hoạt động xâm phạm an toàn thông tin trên không gian mạng;

- Hàng năm bố trí kinh phí cho việc ứng dụng công nghệ thông tin nói chung và công tác bảo đảm an toàn thông tin mạng nói riêng trong nội bộ cơ quan, đơn vị mình; lập kế hoạch nâng cấp, bảo trì, sửa chữa, gia hạn bản quyền phần mềm... cho các hệ thống phần cứng, phần mềm nhằm thực hiện tốt công tác bảo mật, bảo đảm an toàn thông tin mạng đưa vào dự toán chi năm sau để triển khai thực hiện;

- Các cơ quan, đơn vị cử đầu mối liên hệ, phối hợp với các cơ quan, tổ chức trong công tác hỗ trợ điều phối xử lý sự cố an toàn thông tin. Phân công lãnh đạo phụ trách công tác đảm bảo an toàn thông tin đối với các hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu do đơn vị quản lý;

- Thực hiện các báo cáo về an toàn thông tin mạng khi được yêu cầu.

c) Nghĩa vụ của cán bộ, công chức trong các cơ quan, đơn vị

- Trách nhiệm của cán bộ phụ trách về an toàn thông tin, công nghệ thông tin tại cơ quan, đơn vị:

+ Chịu trách nhiệm bảo đảm an toàn thông tin mạng của cơ quan, đơn vị;

+ Tham mưu lãnh đạo cơ quan ban hành các quy chế, quy trình nội bộ, triển khai các giải pháp kỹ thuật bảo đảm an toàn thông tin mạng;

+ Thực hiện việc giám sát, đánh giá, báo cáo Thủ trưởng cơ quan, đơn vị các rủi ro mất an toàn thông tin mạng và mức độ nghiêm trọng của các rủi ro đó;

+ Phối hợp với các cá nhân, đơn vị có liên quan trong việc kiểm soát, phát hiện và khắc phục các sự cố an toàn thông tin mạng;

+ Thường xuyên cập nhật nâng cao kiến thức, trình độ chuyên môn đáp ứng yêu cầu bảo đảm an toàn thông tin của đơn vị.

- Trách nhiệm của người sử dụng:

+ Nghiêm túc chấp hành các quy chế, quy trình nội bộ và các quy định khác của pháp luật về an toàn thông tin. Chịu trách nhiệm bảo đảm an toàn thông tin trong phạm vi trách nhiệm và quyền hạn được giao;

+ Có trách nhiệm tự quản lý, bảo quản thiết bị, tài khoản, ứng dụng mà mình được giao sử dụng;

+ Khi phát hiện nguy cơ hoặc sự cố mất an toàn thông tin phải báo cáo ngay với cấp trên và bộ phận phụ trách công nghệ thông tin của cơ quan, đơn vị để kịp thời ngăn chặn và xử lý;

+ Tham gia các chương trình đào tạo, hội nghị về an toàn thông tin được cơ quan hoặc đơn vị chuyên môn tổ chức;

+ Nâng cao ý thức phòng tránh, tự vệ khi tham gia mạng xã hội. Nghiên cứu kỹ trước khi nhấn (like) hoặc chia sẻ các tệp (file), các bài viết hoặc các đường dẫn (đường link); cảnh giác với trang web lạ, email chưa rõ danh tính và đường dẫn đáng nghi ngờ. Kịp thời cung cấp thông tin, thực hiện yêu cầu và hướng dẫn của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, người có trách nhiệm.

+ Sử dụng tốt các biện pháp kỹ thuật bảo đảm an toàn thông tin mạng như tạo thói quen quét virus; thực hiện sao lưu dự phòng trên ổ cứng ngoài, trên mạng nội bộ hoặc trên các dịch vụ lưu trữ đám mây; kiểm tra lộ lọt thông tin tài khoản cá nhân qua Trung tâm xử lý tấn công mạng Việt Nam. Khi phát hiện bị tấn công mạng, nhanh chóng ngắt kết nối mạng; sử dụng các công cụ giải mã độc; báo cho người có trách nhiệm qua đường dây nóng;

+ Cần biết cách tận dụng, sử dụng mạng xã hội một cách đúng đắn và hiệu quả, biến mạng xã hội thành một phương tiện, một kênh hữu ích để mở mang kiến thức, cùng nhau xây dựng môi trường văn hóa mạng xã hội lành mạnh, tránh bị các thông tin ảo chi phối tác động, góp phần phòng chống, ngăn chặn những tư tưởng, quan điểm sai trái, thù địch một cách có hiệu quả.

IV. KỸ NĂNG BẢO ĐẢM AN TOÀN THÔNG TIN TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

1. Kỹ năng bảo đảm an toàn thông tin thuộc danh mục bí mật nhà nước

a) Một số khái niệm

Để đảm bảo an toàn thông tin thuộc danh mục bí mật nhà nước, trước tiên phải hiểu rõ khái niệm về bí mật nhà nước, bảo vệ bí mật nhà nước, lộ bí mật nhà nước, mất bí mật nhà nước. Các khái niệm được quy định tại Luật Bảo vệ bí mật nhà nước năm 2018 như sau:

Bí mật nhà nước là thông tin có nội dung quan trọng do người đứng đầu cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xác định căn cứ vào quy định của Luật Bảo vệ bí mật nhà nước, chưa công khai, nếu bị lộ, bị mất có thể gây nguy hại đến lợi ích quốc gia, dân tộc.

Bảo vệ bí mật nhà nước là việc cơ quan, tổ chức, cá nhân sử dụng lực lượng, phương tiện, biện pháp để phòng, chống xâm phạm bí mật nhà nước.

Lộ bí mật nhà nước là trường hợp người không có trách nhiệm biết được bí mật nhà nước.

Mất bí mật nhà nước là trường hợp tài liệu, vật chứa bí mật nhà nước không còn thuộc sự quản lý của cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm quản lý.

Căn cứ vào tính chất quan trọng của nội dung thông tin, mức độ nguy hại nếu bị lộ, bị mất, bí mật nhà nước được phân loại thành 03 độ mật, bao gồm:

- Độ Tuyệt mật là bí mật nhà nước liên quan đến chính trị, quốc phòng, an ninh, cơ yếu, đối ngoại, nếu bị lộ, bị mất có thể gây nguy hại đặc biệt nghiêm trọng đến lợi ích quốc gia, dân tộc;

- Độ Tối mật là bí mật nhà nước liên quan đến chính trị, quốc phòng, an ninh, cơ yếu, lập hiến, lập pháp, tư pháp, đối ngoại, kinh tế, tài nguyên và môi trường, khoa học và công nghệ, giáo dục và đào tạo, văn hóa, thể thao, thông tin và truyền thông, y tế, dân số, lao động, xã hội, tổ chức, cán bộ, thanh tra, kiểm tra, giám sát, xử lý vi phạm, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, kiểm toán nhà nước, nếu bị lộ, bị mất có thể gây nguy hại rất nghiêm trọng đến lợi ích quốc gia, dân tộc;

- Độ Mật là bí mật nhà nước liên quan đến chính trị, quốc phòng, an ninh, cơ yếu, lập hiến, lập pháp, tư pháp, đối ngoại, kinh tế, tài nguyên và môi trường, khoa học và công nghệ, giáo dục và đào tạo, văn hóa, thể thao, thông tin và truyền thông, y tế, dân số, lao động, xã hội, tổ chức, cán bộ, thanh tra, kiểm tra, giám sát, xử lý vi phạm, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, kiểm toán nhà nước, nếu bị lộ, bị mất có thể gây nguy hại nghiêm trọng đến lợi ích quốc gia, dân tộc.

b) Phạm vi bí mật nhà nước

Theo Luật Bảo vệ bí mật nhà nước năm 2018, phạm vi bí mật nhà nước là giới hạn thông tin quan trọng trong các lĩnh vực sau đây chưa công khai, nếu bị lộ, bị mất có thể gây nguy hại đến lợi ích quốc gia, dân tộc:

1. Thông tin về chính trị:

a) Chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về đối nội, đối ngoại;

b) Hoạt động của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư và lãnh đạo Đảng, Nhà nước;

c) Chiến lược, đề án về dân tộc, tôn giáo và công tác dân tộc, tôn giáo liên quan đến bảo vệ an ninh quốc gia, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội;

d) Thông tin có tác động tiêu cực đến tình hình chính trị, kinh tế - xã hội;

2. Thông tin về quốc phòng, an ninh, cơ yếu:

a) Chiến lược, kế hoạch, phương án, hoạt động bảo vệ Tổ quốc, phòng thủ đất nước, bảo vệ an ninh quốc gia, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội; chương trình, dự án, đề án đặc biệt quan trọng;

b) Tổ chức và hoạt động của lực lượng vũ trang nhân dân, lực lượng cơ yếu;

c) Công trình, mục tiêu về quốc phòng, an ninh, cơ yếu; các loại vũ khí, khí tài, phương tiện quyết định khả năng phòng thủ đất nước, bảo vệ an ninh quốc gia, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội; sản phẩm mật mã của cơ yếu;

3. Thông tin về lập hiến, lập pháp, tư pháp:

a) Hoạt động lập hiến, lập pháp, giám sát, quyết định vấn đề quan trọng của đất nước;

b) Thông tin về khởi tố; công tác điều tra, thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp, xét xử, thi hành án hình sự;

4. Thông tin về đối ngoại:

a) Chiến lược, kế hoạch, đề án phát triển quan hệ với nước ngoài, tổ chức quốc tế hoặc chủ thể khác của pháp luật quốc tế; tình hình, phương án, kế hoạch, hoạt động đối ngoại của cơ quan Đảng, Nhà nước;

b) Thông tin, thỏa thuận được trao đổi, ký kết giữa Việt Nam với nước ngoài, tổ chức quốc tế hoặc chủ thể khác của pháp luật quốc tế;

c) Thông tin bí mật do nước ngoài, tổ chức quốc tế hoặc chủ thể khác của pháp luật quốc tế chuyển giao theo điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên và thỏa thuận quốc tế có liên quan;

5. Thông tin về kinh tế:

a) Chiến lược, kế hoạch đầu tư và dự trữ quốc gia bảo đảm quốc phòng, an ninh; đấu thầu phục vụ bảo vệ an ninh quốc gia;

b) Thông tin về tài chính, ngân sách, ngân hàng; phương án, kế hoạch thu, đổi, phát hành tiền; thiết kế mẫu, chế tạo bản in, khuôn đúc, công nghệ in, đúc tiền và giấy tờ có giá; số lượng, nơi lưu giữ kim loại quý hiếm, đá quý và vật quý hiếm khác của Nhà nước;

c) Thông tin về công nghiệp, thương mại, nông nghiệp và phát triển nông thôn;

d) Kế hoạch vận tải có ý nghĩa quan trọng về chính trị, kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh;

đ) Thông tin về quá trình xây dựng quy hoạch cấp quốc gia, quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh, quy hoạch đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn; thông tin về quy hoạch hệ thống kho dự trữ quốc gia, quy hoạch hệ thống các công trình quốc phòng, khu quân sự, kho đạn dược, công nghiệp quốc phòng, an ninh;

6. Thông tin về tài nguyên và môi trường bao gồm tài nguyên nước, môi trường, địa chất, khoáng sản, khí tượng thủy văn, đất đai, biển, hải đảo, đo đạc và bản đồ;

7. Thông tin về khoa học và công nghệ:

a) Sáng chế, công nghệ mới phục vụ quốc phòng, an ninh hoặc có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với phát triển kinh tế - xã hội;

b) Thông tin về năng lượng nguyên tử, an toàn bức xạ và hạt nhân liên quan đến quốc phòng, an ninh;

c) Nhiệm vụ khoa học và công nghệ đặc biệt, nhiệm vụ khoa học và công nghệ cấp quốc gia liên quan đến quốc phòng, an ninh;

8. Thông tin về giáo dục và đào tạo:

a) Đề thi, đáp án và thông tin liên quan đến việc tổ chức kỳ thi cấp quốc gia;

b) Thông tin về người thuộc Quân đội nhân dân, Công an nhân dân, Cơ yếu được cử đi đào tạo trong nước và ngoài nước;

9. Thông tin về văn hóa, thể thao:

a) Thông tin về di sản, di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia; phương pháp, bí quyết sáng tạo, giữ gìn, trao truyền di sản văn hóa phi vật thể;

b) Phương pháp, bí quyết tuyển chọn huấn luyện viên, vận động viên các môn thể thao thành tích cao; biện pháp, bí quyết phục hồi sức khỏe vận động viên sau tập luyện, thi đấu; đấu pháp trong thi đấu thể thao thành tích cao;

10. Lĩnh vực thông tin và truyền thông:

a) Chiến lược, kế hoạch, đề án phát triển báo chí, xuất bản, in, phát hành, bưu chính, viễn thông và Internet, tần số vô tuyến điện, công nghệ thông tin, công nghiệp công nghệ thông tin, an toàn thông tin mạng, điện tử, phát thanh và truyền hình, thông tin điện tử, thông tấn, thông tin đối ngoại, thông tin cơ sở và hạ tầng thông tin và truyền thông quốc gia để phục vụ quốc phòng, an ninh;

b) Thiết kế kỹ thuật, sơ đồ, số liệu về thiết bị của hệ thống thông tin quan trọng về an ninh quốc gia, hệ thống thông tin quan trọng quốc gia và hệ thống mạng thông tin dùng riêng phục vụ cơ quan, tổ chức của Đảng, Nhà nước;

11. Thông tin về y tế, dân số:

a) Thông tin bảo vệ sức khỏe lãnh đạo cấp cao của Đảng, Nhà nước;

b) Chủng, giống vi sinh vật mới phát hiện liên quan đến sức khỏe, tính mạng con người; mẫu vật, nguồn gen, vùng nuôi trồng dược liệu quý hiếm;

c) Quy trình sản xuất dược liệu, thuốc sinh học quý hiếm;

d) Thông tin, tài liệu, số liệu điều tra về dân số;

12. Thông tin về lao động, xã hội:

a) Chiến lược, kế hoạch, đề án về cải cách tiền lương, bảo hiểm xã hội, người có công với cách mạng;

b) Tình hình phức tạp về lao động, trẻ em, tệ nạn xã hội, bình đẳng giới;

13. Thông tin về tổ chức, cán bộ:

a) Chiến lược, kế hoạch, đề án về công tác tổ chức, cán bộ của cơ quan Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội;

b) Quy trình chuẩn bị và triển khai, thực hiện công tác tổ chức, cán bộ;

c) Thông tin về công tác bảo vệ chính trị nội bộ;

d) Đề thi, đáp án thi tuyển chọn lãnh đạo, quản lý và tuyển dụng, nâng ngạch công chức, viên chức;

14. Thông tin về thanh tra, kiểm tra, giám sát, xử lý vi phạm, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng:

a) Chiến lược, kế hoạch, đề án về công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng;

b) Thông tin về hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát, xử lý vi phạm, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng;

15. Thông tin về kiểm toán nhà nước:

a) Chiến lược, kế hoạch, đề án về kiểm toán nhà nước;

b) Thông tin kiểm toán về tài chính công, tài sản công.

Căn cứ vào phạm vi bí mật nhà nước và phân loại độ mật nêu trên, Thủ tướng Chính phủ ban hành danh mục bí mật nhà nước. Ví dụ: Quyết định 809/QĐ-TTg ngày 10/6/2020 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Danh mục bí mật nhà nước lĩnh vực Giáo dục và Đào tạo; Quyết định số 960/QĐ-TTg ngày 07/7/2020 ban hành Danh mục bí mật nhà nước lĩnh vực Nội vụ; Quyết định 1369/QĐ-TTg ngày 03/9/2020 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Danh mục bí mật nhà nước thuộc lĩnh vực Công nghiệp và Thương mại…

c) Trách nhiệm tổ chức thực hiện bảo vệ bí mật nhà nước

Bảo vệ bí mật nhà nước là trách nhiệm của mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân và việc quản lý, sử dụng bí mật nhà nước bảo đảm đúng mục đích, thẩm quyền, trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật.

Trên cơ sở danh mục bí mật nhà nước được Thủ tướng Chính phủ ban hành, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ và các chủ thể có thẩm quyền theo quy định lập danh mục bí mật nhà nước của ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý.

Về phân công người thực hiện nhiệm vụ bảo vệ bí mật nhà nước:

- Văn phòng Trung ương và ban đảng; cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội; Văn phòng Quốc hội; Văn phòng Chủ tịch nước; bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao; Kiểm toán Nhà nước; Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm phân công người thực hiện nhiệm vụ chuyên trách bảo vệ bí mật nhà nước tại văn phòng hoặc đơn vị hành chính, tổng hợp.

- Các đơn vị thuộc, trực thuộc cơ quan, tổ chức nêu trên; Tỉnh ủy, Thành ủy, Thị ủy, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; Huyện ủy, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện có trách nhiệm phân công người thực hiện nhiệm vụ kiêm nhiệm bảo vệ bí mật nhà nước tại văn phòng hoặc đơn vị hành chính, tổng hợp.

- Người thực hiện nhiệm vụ chuyên trách và kiêm nhiệm bảo vệ bí mật nhà nước phải có phẩm chất đạo đức tốt, có đủ tiêu chuẩn chính trị, có kiến thức pháp luật và chuyên môn, nghiệp vụ về bảo vệ bí mật nhà nước.

d) Một số hành vi bị nghiêm cấm trong bảo vệ bí mật nhà nước

- Làm lộ, chiếm đoạt, mua, bán bí mật nhà nước; làm sai lệch, hư hỏng, mất tài liệu, vật chứa bí mật nhà nước.

- Thu thập, trao đổi, cung cấp, chuyển giao bí mật nhà nước trái pháp luật; sao, chụp, lưu giữ, vận chuyển, giao, nhận, thu hồi, tiêu hủy tài liệu, vật chứa bí mật nhà nước trái pháp luật.

- Mang tài liệu, vật chứa bí mật nhà nước ra khỏi nơi lưu giữ trái pháp luật.

- Lợi dụng, lạm dụng việc bảo vệ bí mật nhà nước, sử dụng bí mật nhà nước để thực hiện, che giấu hành vi vi phạm pháp luật, xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp hoặc cản trở hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

- Soạn thảo, lưu giữ tài liệu có chứa nội dung bí mật nhà nước trên máy tính hoặc thiết bị khác đã kết nối hoặc đang kết nối với mạng Internet, mạng máy tính, mạng viễn thông, trừ trường hợp lưu giữ bí mật nhà nước theo quy định của pháp luật về cơ yếu.

- Truyền đưa bí mật nhà nước trên phương tiện thông tin, viễn thông trái với quy định của pháp luật về cơ yếu.

- Chuyển mục đích sử dụng máy tính, thiết bị khác đã dùng để soạn thảo, lưu giữ, trao đổi bí mật nhà nước khi chưa loại bỏ bí mật nhà nước.

- Sử dụng thiết bị có tính năng thu, phát tín hiệu, ghi âm, ghi hình trong hội nghị, hội thảo, cuộc họp có nội dung bí mật nhà nước dưới mọi hình thức khi chưa được người có thẩm quyền cho phép.

- Đăng tải, phát tán bí mật nhà nước trên phương tiện thông tin đại chúng, mạng Internet, mạng máy tính và mạng viễn thông.

Để bảo đảm an toàn thông tin thuộc danh mục bí mật nhà nước thì việc quản lý, sử dụng bí mật nhà nước phải bảo đảm đúng mục đích, thẩm quyền, trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật. Chủ động phòng ngừa; kịp thời phát hiện, ngăn chặn, xử lý nghiêm hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ bí mật nhà nước.

đ) Xác định bí mật nhà nước và độ mật của bí mật nhà nước

Nghị định số 26/2020/NĐ-CP, ngày 28/02/2020 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ bí mật nhà nước quy định:

- Người soạn thảo, tạo ra thông tin thuộc danh mục bí mật nhà nước phải đề xuất người đứng đầu cơ quan, tổ chức xác định bí mật nhà nước, độ mật của bí mật nhà nước, nơi nhận, số lượng bản phát hành, được phép hoặc không được phép sao, chụp tài liệu, vật chứa bí mật nhà nước tại Tờ trình, Phiếu trình duyệt ký văn bản hoặc văn bản xác định độ mật của vật, địa điểm, lời nói, hoạt động chứa bí mật nhà nước và có trách nhiệm bảo vệ nội dung bí mật nhà nước trong quá trình soạn thảo, tạo ra. Tài liệu bí mật nhà nước phải thể hiện nơi nhận, số lượng bản phát hành, tên người soạn thảo, được phép hoặc không được phép sao, chụp ở mục nơi nhận của tài liệu. Trường hợp văn bản điện tử, người soạn thảo phải tạo dấu chỉ độ mật trên văn bản sau khi được người có thẩm quyền xác định bí mật nhà nước và độ mật của bí mật nhà nước; văn bản điện tử khi in ra để phát hành phải đóng dấu độ mật theo quy định.

- Người tiếp nhận thông tin thuộc danh mục bí mật nhà nước, nhưng chưa được xác định là bí mật nhà nước phải báo cáo người đứng đầu cơ quan, tổ chức và chuyển đến đơn vị có chức năng xử lý. Người được giao xử lý phải có văn bản đề xuất người đứng đầu cơ quan, tổ chức xác định bí mật nhà nước, độ mật của bí mật nhà nước, nơi nhận, số lượng bản phát hành, được phép hoặc không được phép sao, chụp tài liệu, vật chứa bí mật nhà nước. Thông tin tiếp nhận phải được bảo vệ trong quá trình tiếp nhận và xử lý.

e) Sao, chụp tài liệu, vật chứa bí mật nhà nước

- Sao tài liệu bí mật nhà nước là việc chép lại hoặc tạo ra bản khác theo đúng nội dung bản gốc hoặc bản chính của tài liệu. Chụp tài liệu, vật chứa bí mật nhà nước là việc ghi lại bằng hình ảnh tài liệu, vật chứa bí mật nhà nước. Hình thức sao tài liệu bí mật nhà nước gồm sao y bản chính, sao lục và trích sao.

- Việc sao, chụp tài liệu, vật chứa bí mật nhà nước phải tiến hành tại địa điểm bảo đảm an toàn do người đứng đầu của cơ quan, tổ chức trực tiếp quản lý bí mật nhà nước quy định. Việc sao, chụp phải được ghi vào "Sổ quản lý sao, chụp bí mật nhà nước".

- Bản sao tài liệu bí mật nhà nước phải đóng dấu sao; bản chụp tài liệu, vật chứa bí mật nhà nước phải có văn bản ghi nhận việc chụp. Chỉ sao, chụp đúng số bản cho phép và tiêu hủy ngay bản dư thừa, bản hỏng. Bản sao, chụp được thực hiện theo đúng quy định tại Nghị định này có giá trị pháp lý như bản chính và phải được bảo vệ như bản gốc.

- Phương tiện, thiết bị sử dụng để sao, chụp tài liệu, vật chứa bí mật nhà nước không được kết nối với mạng Internet, mạng máy tính, mạng viễn thông, trừ trường hợp thực hiện theo quy định pháp luật về cơ yếu.

- Việc sao, chụp điện mật được thực hiện theo quy định pháp luật về cơ yếu.

Ngoài ra, việc thống kê, lưu giữ, bảo quản tài liệu, vật chứa bí mật nhà nước; vận chuyển, giao, nhận tài liệu, vật chứa bí mật nhà nước; việc mang tài liệu, vật chứa bí mật nhà nước ra khỏi nơi lưu giữ; địa điểm tổ chức, phương án bảo vệ và sử dụng phương tiện, thiết bị tại hội nghị, hội thảo, cuộc họp có nội dung bí mật nhà nước; cung cấp, chuyển giao bí mật nhà nước; chế độ báo cáo về công tác bảo vệ bí mật nhà nước được thực hiện theo Luật Bảo vệ bí mật nhà nước năm 2018, Nghị định số 26/2020/NĐ-CP ngày 28/02/2020 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ bí mật nhà nước và các văn bản liên quan.

2. Kỹ năng bảo đảm an toàn hệ thống quản lý và xử lý văn bản điện tử

Theo Điều 3 Nghị định số 78/2015/NĐ-CP ngày 14/9/2015 của Chính phủ về đăng ký doanh nghiệp, văn bản điện tử được hiểu là những văn bản được thể hiện thông qua dữ liệu điện tử được lập trình sẵn trên các thiết bị như máy tính, điện thoại. Văn bản điện tử được tạo ra dưới dạng trực tuyến hoặc được scan từ các giấy tờ giấy sang dạng hình ảnh hoặc dưới dạng .doc hoặc dạng .pdf.

Theo Điều 3, Nghị định 30/2020/NĐ-CP ngày 05/3/2020 về công tác văn thư, "Văn bản điện tử" là văn bản dưới dạng thông điệp dữ liệu được tạo lập hoặc được số hóa từ văn bản giấy và trình bày đúng thể thức, kỹ thuật, định dạng theo quy định.

Để đảm bảo tính toàn vẹn, tính nguyên gốc của thông tin trong văn bản điện tử (do việc dễ dàng thay đổi nội dung thông tin trong tài liệu điện tử mà không để lại dấu vết, vấn đề xác định tác giả v.v...) nên phải ứng dụng giải pháp kỹ thuật là chữ ký điện tử.

Theo Điều 21 Luật Giao dịch điện tử: "Chữ ký điện tử được tạo lập dưới dạng từ, chữ, số, ký hiệu, âm thanh hoặc các hình thức khác bằng phương tiện điện tử, gắn liền hoặc kết hợp một cách lô gíc với thông điệp dữ liệu, có khả năng xác nhận người ký thông điệp dữ liệu và xác nhận sự chấp thuận của người đó đối với nội dung thông điệp dữ liệu được ký". Chữ ký điện tử được tạo bởi phần mềm ứng dụng.

Nhằm duy trì và phát huy các tính năng vượt trội của văn bản điện tử thì việc đảm bảo đảm an toàn cho văn bản điện tử là điều được quan tâm đặc biệt.

Theo Điều 44 Luật Giao dịch điện tử năm 2005, để bảo đảm an toàn hệ thống thông tin văn bản điện tử cần thực hiện một số bước cơ bản sau:

- Lựa chọn các biện pháp bảo đảm an ninh, an toàn phù hợp với quy định của pháp luật khi tiến hành giao dịch điện tử.

- Thực hiện các biện pháp cần thiết nhằm bảo đảm sự hoạt động thông suốt của hệ thống thông tin thuộc quyền kiểm soát của cơ quan, đơn vị;

- Không được thực hiện bất kỳ hành vi nào nhằm cản trở hoặc gây phương hại đến việc bảo đảm an ninh, an toàn trong giao dịch điện tử.

3. Kỹ năng bảo đảm an toàn thông tin trên môi trường mạng

Trong bối cảnh công nghệ số ngày càng phát triển thì kỹ năng đảm bảo an toàn thông tin trên môi trường mạng luôn là vấn đề được quan tâm hàng đầu. Sau đây là một số kỹ năng giúp bảo đảm an toàn thông tin trên môi trường mạng:

a) Kỹ năng làm việc từ xa an toàn

- Thiết lập máy tính, thiết bị an toàn đề làm việc từ xa:

+ Thiết lập xác thực tài khoản bằng mật khẩu;

+ Kích hoạt chức năng tường lửa bảo vệ cá nhân trên thiết bị;

+ Gỡ bỏ các chương trình không cần thiết;

+ Cập nhật phần mềm và hệ điều hành;

+ Cài đặt phần mềm phòng chống mã độc;

+ Mã hóa và sao lưu dữ liệu quan trọng định kỳ, thường xuyên;

+ Sử dụng thư điện tử thận trọng; Sử dụng USB, thiết bị lưu trữ di động cẩn trọng.

- Phòng chống thư điện tử lừa đảo, giả mạo (Phishing)

Tấn công giả mạo là hình thức tấn công mạng mà kẻ tấn công đóng giả thành một đơn vị có uy tín để đánh lừa người dùng nhằm lấy cắp thông tin. Phương thức tấn công này thường được thực hiện qua email và tin nhắn. Người dùng khi mở email và click vào những đường link được chia sẻ bên trong sẽ được yêu cầu đăng nhập. Nếu người dùng thực hiện hành động này, các tin tặc sẽ lấy được thông tin của người dùng. Có nhiều hình thức tấn công giả mạo như: giả mạo Email, giả mạo website, vượt qua các bộ lọc của các nhà cung cấp dịch vụ Email.

Để phòng tránh tấn công giả mạo, cần lưu ý:

+ Đối với cán bộ, công chức: Không nhấp (click) vào các đường link qua Email nếu không chắc chắn 100% nó an toàn; không gửi thông tin bí mật qua Email; không trả lời thư lừa đảo; sử dụng tường lửa để diệt virus và luôn cập nhật

bản mới nhất của phần mềm; thông tin ngay đến cán bộ chuyên trách về công nghệ thông tin hoặc an toàn thông tin trong tổ chức.

+ Đối với các cơ quan nhà nước: Tổ chức các lớp bồi dưỡng, tập huấn cho cán bộ, công chức, viên chức về sử dụng internet an toàn; triển khai bộ lọc thư rác (spam) để phòng tránh tin rác, lừa đảo; luôn cập nhật ứng dụng, phần mềm để hạn chế các lỗ hổng bảo mật; thường xuyên thực hiện sao lưu dữ liệu của cơ quan; chủ động có những biện pháp bảo mật những thông tin nhạy cảm, quan trọng.

- Sử dụng mạng riêng ảo (VPN)

Virtual Private Network (VPN) - mạng riêng ảo là một công nghệ mạng giúp tạo kết nối mạng an toàn khi tham gia vào mạng công cộng như Internet hoặc mạng riêng do một nhà cung cấp dịch vụ sở hữu. Sử dụng công nghệ này, các cơ quan nhà nước có thể cho phép người dùng kết nối an toàn đến mạng riêng của các cơ quan nhà nước.

b) Kỹ năng liên lạc, kết nối an toàn

- An toàn khi sử dụng các phần mềm video conference (Zoom, Microsoft Teams…): cẩn thận khi chia sẻ mật khẩu (ID) cuộc họp; Nắm rõ thông tin chính sách bảo mật dữ liệu của nhà cung cấp mà bạn sử dụng; Theo dõi và kiểm tra những người tham gia cuộc họp; Làm chủ các tính năng điều khiển cuộc họp; Sử dụng các tính năng nâng cao trong cuộc họp trực tiếp cho các cuộc họp và sự kiện lớn; Nâng cao nhận thức bảo đảm an toàn thông tin cơ bản.

- Sử dụng an toàn mạng không dây: cần lưu ý về các nguy cơ, sử dụng các phương pháp thiết lập mạng không dây an toàn.

- Sử dụng mạng xã hội an toàn: cần lưu ý về bảo mật và quyền riêng tư; hạn chế chia sẻ thông tin quá mức; xác minh cài đặt tài khoản; che dấu danh tính; đăng ảnh, thiết lập các tính năng bảo mật cho tài khoản mạng xã hội; đảm bảo an toàn khi kết nối video call, chat qua các ứng dụng trực tuyến (Zalo, Facebook, Viber, Skype,…);

- Sử dụng ứng dụng thanh toán trực tuyến an toàn: Sử dụng các giao dịch "chính hãng"; giữ bí mật thông tin cá nhân; đổi mật khẩu an toàn; sử dụng dịch vụ tin nhắn chủ động; đăng ký sử dụng OTP; phòng tránh các hình thức lừa đảo...

c) Kỹ năng học trực tuyến an toàn

- Phần mềm Zoom: Đặt mật khẩu cho lớp học; Xác thực người tham gia; khóa cuộc họp; tắt chia sẻ màn hình của người tham gia; sử dụng ID ngẫu nhiên; sử dụng phòng chờ; tránh chia sẻ tập tin; loại bỏ những người tham gia không cần thiết; kiểm tra các bản cập nhật.

- Phần mềm Microsoft Teams: Kiểm soát khách mời và người dùng ẩn danh trong nhóm; sử dụng các ID và link khác nhau cho từng phần; thiết lập cài đặt đối với người dùng trong cuộc họp.

V. MỘT SỐ BIỆN PHÁP VỀ KỸ THUẬT ĐỂ BẢO VỆ THÔNG TIN TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

1. Bảo vệ thông tin về mặt vật lý

Nguy cơ mất an toàn thông tin về khía cạnh vật lý là nguy cơ do mất điện, nhiệt độ, độ ẩm không đảm bảo, hỏa hoạn, thiên tai, thiết bị phần cứng bị hư hỏng, các phần tử phá hoại từ bên trong và bên ngoài.

- Nguy cơ bị mất, hỏng, sửa đổi nội dung thông tin

Người dùng có thể vô tình để lộ mật khẩu hoặc không thao tác đúng quy trình tạo cơ hội cho kẻ xấu lợi dụng để lấy cắp hoặc làm hỏng thông tin.

Kẻ xấu có thể sử dụng công cụ hoặc kỹ thuật của mình để thay đổi nội dung thông tin (các file) nhằm sai lệnh thông tin của chủ sở hữu hợp pháp.

Để bảo vệ an toàn thông tin của hệ thống cần có các thiết bị và biện pháp phòng chống các nguy cơ gây mất an toàn thông tin về khía cạnh vật lý như: thiết bị lưu điện, lặp đặt hệ thống điều hòa nhiệt độ và độ ẩm. Luôn sẵn sàng các thiết bị chữa cháy nổ, không đặt các hóa chất gần thệ thống. Thường xuyên sao lưu dữ liệu. Sử dụng các chính sách vận hành hệ thống đúng quy trình, an toàn và bảo mật.

2. Bảo vệ trước nguy cơ mất thông tin

Nguy cơ mất an toàn thông tin về khía cạnh vật lý là nguy cơ do mất điện, nhiệt độ, độ ẩm không đảm bảo, hỏa hoạn, thiên tai, thiết bị phần cứng bị hư hỏng, các phần tử phá hoại như nhân viên xấu bên trong và kẻ trộm bên ngoài.

Để bảo vệ nguy cơ này, tổ chức cần có những hướng dẫn, những quy tắc và những quy trình để thiết lập một môi trường thông tin an toàn. Các chính sách của hệ thống có tác dụng tốt nhất khi người dùng được tham gia vào xây dựng chúng, làm cho họ biết rõ được tầm quan trọng của an toàn thông tin. Một ưu điểm của việc gắn người dùng theo cách này là nếu người dùng hiểu được bản chất của các mối đe doạ về an toàn, họ sẽ không làm trái các nỗ lực bảo đảm an toàn. Một chính sách của một tổ chức có thể tập trung vào một số vấn đề sau:

- Đào tạo cho người dùng về các kỹ thuật an toàn;
- Đào tạo cho người dùng về các phần mềm phá hoại;
- Yêu cầu người dùng phải quét các thiết bị lưu trữ bằng các phần mềm quét virus trước khi sử dụng chúng;
- Thiết lập các chính sách quy định những phương tiện nào từ bên ngoài có thể mang được vào hệ thống và cách sử dụng chúng như thế nào;
- Thiết lập các chính sách để ngăn chặn người dùng tự cài đặt các phần mềm riêng của họ;
- Thiết lập các chính sách để giảm thiểu hoặc ngăn chặn người dùng tải về các tệp và yêu cầu người dùng phải quét virus đối với các tệp này;
- Tạo một vùng riêng để người dùng cách ly các tệp có nguồn gốc không rõ ràng để quét chúng trước khi sử dụng;
- Xây dựng chính sách giới hạn quyền để kiểm soát truy cập vào hệ thống;
- Thường xuyên sao lưu tài nguyên thông tin quan trọng với hệ thống dự phòng. Sao lưu dự phòng hệ thống là việc quan trọng để bảo vệ hệ thống do lỗi vật lý, mất mát dữ liệu hay do phần mềm phá hoại. Nếu sao lưu dữ liệu mà sau đó hệ

thống bị nhiễm một mã độc phá hoại các hay xoá các tệp, thì ta có thể khôi phục lại được các tệp đó hay toàn bộ hệ thống.

3. Bảo vệ trước nguy cơ bị tấn công bởi các phần mềm độc hại

Các phần mềm độc hại tấn công bằng nhiều phương pháp khác nhau để xâm nhập vào hệ thống với các mục đích khác nhau như: virus, sâu máy tính (Worm) - loại virus lây từ máy tính này sang máy tính khác qua mạng, phần mềm gián điệp (Spyware), các loại virus Trojan, Spyware, Adware - là những phần mềm được gọi là phần mềm gián điệp, chúng không lây lan như virus.

Phần mềm độc hại là bất kỳ loại phần mềm nào được thiết kế để gây hại máy tính. Phần mềm độc hại có thể lấy cắp thông tin nhạy cảm từ máy tính, làm chậm máy tính hay thậm chí gửi Email giả mạo từ tài khoản Email của người dùng mà người dùng không biết. Dưới đây là một số loại phần mềm độc hại phổ biến:

- Virus: Một chương trình máy tính độc hại có thể tự sao chép và lây nhiễm máy tính;

- Sâu máy tính: Một chương trình máy tính độc hại gửi bản sao của chính nó đến các máy tính khác thông qua mạng;

- Phần mềm gián điệp: Phần mềm độc hại thu thập thông tin từ mọi người mà họ không biết;

- Phần mềm quảng cáo: Phần mềm tự động phát, hiển thị hoặc tải xuống quảng cáo trên máy tính;

- Trojan: Một chương trình phá hoại giả vờ là một ứng dụng hữu ích nhưng gây hại máy tính hoặc đánh cắp thông tin của bạn sau khi được cài đặt.

Cách phần mềm độc hại phát tán: Phần mềm độc hại có thể xâm nhập vào máy tính của bạn theo một số cách khác nhau. Dưới đây là một số ví dụ phổ biến:

- Tải xuống phần mềm miễn phí từ Internet bí mật chứa phần mềm độc hại;

- Tải xuống phần mềm hợp pháp bí mật có kèm theo phần mềm độc hại;

- Truy cập vào trang web bị nhiễm phần mềm độc hại;

- Nhấp vào thông báo lỗi hoặc cửa sổ bật lên giả mạo bắt đầu tải xuống phần mềm độc hại;

- Mở tệp đính kèm Email chứa phần mềm độc hại.

Có nhiều cách khác nhau để phần mềm độc hại phát tán, nhưng điều đó không có nghĩa là bạn không có cách để ngăn chặn phần mềm độc hại. Bây giờ bạn biết phần mềm độc hại là gì và phần mềm độc hại có thể làm gì, hãy đi sâu vào một số bước thực tế mà bạn có thể thực hiện để tự bảo vệ mình.

Một số cách ngăn chặn phần mềm độc hại

- Microsoft và các hãng khác thường phát hành các bản cập nhật cho hệ điều hành của họ và người dùng nên cài đặt các bản cập nhật này khi chúng có sẵn cho máy tính của mình. Những bản cập nhật này thường bao gồm các bản sửa lỗi có thể cải thiện tính bảo mật của hệ thống. Một số hệ điều hành cũng cung cấp bản cập nhật tự động để người dùng có thể tự động nhận được các bản cập nhật ngay sau khi chúng có sẵn.

Luôn cập nhật máy tính và phần mềm đang dùng: Người dùng Windows có thể cài đặt bản cập nhật bằng cách sử dụng tính năng được gọi là "Cập nhật Windows", trong khi người dùng các sản phẩm khác có thể cài đặt bản cập nhật bằng cách sử dụng tính năng được gọi là "Cập nhật phần mềm". Nếu người dùng không quen với các tính năng này thì nên tìm kiếm trang web Microsoft và trang các hãng tương ứng để biết thêm thông tin về cách cài đặt bản cập nhật hệ thống trên máy tính của mình.

Ngoài hệ điều hành của máy tính, phần mềm máy tính cũng phải được cập nhật với phiên bản mới nhất. Phiên bản mới hơn thường chứa bản sửa lỗi bảo mật hơn để ngăn chặn phần mềm độc hại tấn công.

- Sử dụng tài khoản không phải là quản trị bất cứ khi nào có thể: Hầu hết các hệ điều hành đều cho phép người dùng tạo nhiều tài khoản người dùng trên máy tính để những người dùng khác nhau có thể có các cài đặt khác nhau. Người dùng có thể thiết lập những tài khoản này để có các cài đặt bảo mật khác nhau. Ví dụ: tài

khoản "quản trị" hoặc "quản trị viên" thường có khả năng cài đặt phần mềm mới, trong khi tài khoản "có giới hạn" hoặc "chuẩn" thường không có khả năng làm như vậy. Khi duyệt web hàng ngày, có thể không cần phải cài đặt phần mềm mới, vì vậy nên sử dụng tài khoản người dùng "có giới hạn" hoặc "chuẩn" bất cứ khi nào có thể. Làm điều này có thể giúp ngăn chặn phần mềm độc hại cài đặt trên máy tính của bạn và thực hiện các thay đổi trên toàn bộ hệ thống.

- Hãy cân nhắc mỗi khi nhấp vào liên kết hoặc tải bất cứ thứ gì về máy: Trong thế giới thực, hầu hết mọi người đều có thể hơi nghi ngờ khi bước vào tòa nhà có vẻ khả nghi với bảng hiệu trưng bày "Máy tính miễn phí!" có đèn nhấp nháy. Trên web, bạn cũng nên áp dụng mức độ thận trọng tương tự khi truy cập vào trang web không quen thuộc tuyên bố cung cấp những thứ miễn phí.

- Tải xuống là một trong những cách chính khiến mọi người bị nhiễm phần mềm độc hại, vì vậy, hãy nhớ suy nghĩ thật kỹ về nội dung bạn tải xuống và nơi bạn tải xuống. Hãy thận trọng khi mở tệp đính kèm hoặc hình ảnh trong email: Người dùng nên thận trọng nếu một người nào đó gửi cho mình email đáng ngờ có chứa tệp đính kèm hoặc hình ảnh. Đôi khi, những email đó có thể chỉ là spam, nhưng đôi khi, những Email đó có thể bí mật chứa phần mềm độc hại gây hại.

- Sử dụng phần mềm diệt virus: Nếu bạn cần phải tải xuống mục gì đó, bạn nên sử dụng chương trình diệt vi rút để quét phần mềm độc hại cho bản tải xuống đó trước khi mở. Phần mềm diệt vi rút cũng cho phép quét phần mềm độc hại trên toàn bộ máy tính của người dùng. Nên thường xuyên quét máy tính để sớm phát hiện phần mềm độc hại và ngăn chặn phần mềm độc hại đó phát tán. Sử dụng các công cụ quét phần mềm phá hoại là một cách hiệu quả để bảo vệ hệ điều hành. Mặc dù chúng có thể quét hệ thống để phát hiện virus, sâu mạng và trojan horse, nhưng chúng thường được gọi là công cụ quét virus. Khi mua một phần mềm quét virus, cần chú ý đến một số tính năng sau đây:

+ Quét bộ nhớ và diệt virus;

+ Quét bộ nhớ một cách liên tục;

+ Quét ổ đĩa và diệt virus;

+ Quét tất cả các định dạng tệp, kể cả tệp nén;

+ Tự động chạy theo một thời gian biểu do người sử dụng đặt;

+ Có tuỳ chọn quét;

+ Phát hiện cả phần mềm phá hoại đã công bố hoặc phần mềm phá hoại mới (chưa được biết đến);

+ Quét các tệp tải về từ trên mạng hoặc từ internet;

+ Sử dụng một vùng được bảo vệ hoặc được cách ly để chứa các tệp tải về để tự động quét chúng ở một nơi an toàn trước khi sử dụng chúng.

Về các phần mềm phá hoại chưa được biết đến, các công cụ quét có thể được tạo ra để quét và ghi nhớ cấu trúc của các tệp, đặc biệt là các tệp thực thi. Khi chúng phát hiện một số lượng bất thường, như kích cỡ của tệp lớn đột đột hoặc một thuộc tính của tệp bị thay đổi, thì công cụ quét sẽ được cảnh báo có thể đó là một phần mềm phá hoại chưa được biết đến. Trong trường hợp này, công cụ quét có thể thông báo cho người dùng và chỉ ra một số cách để giải quyết chúng.

4. Bảo vệ với dạng tấn công lỗ hổng bảo mật

Lỗ hổng bảo mật thường là do lỗi lập trình, lỗi hoặc sự cố phần mềm, nằm trong một hoặc nhiều thành phần tạo nên hệ điều hành hoặc trong chương trình cài đặt trên máy tính.

Hiện nay, các lỗ hổng bảo mật được phát hiện ngày càng nhiều trong các hệ điều hành, các web server hay các phần mềm khác... Và các hãng sản xuất luôn cập nhật các lỗ hổng và đưa ra các phiên bản mới sau khi đã vá lại các lỗ hổng của các phiên bản trước.

Một số hệ điều hành mới thường có những lỗ hổng bảo mật truy nhập internet hoặc các lỗi làm cho hệ thống bị các xung đột không mong muốn, làm cho các lệnh không hoạt động bình thường và nhiều vấn đề khác.

Hiện nay nhiều kẻ xấu hay lợi dụng những lỗ hổng bảo mật để tấn công vào các hệ thống để phá hoại hoặc lấy cắp thông tin vì vậy người dùng nên thường

xuyên cài đặt các bản cập nhật (updates) bảo vệ hệ thống của mình. Việc cài đặt các bản cập nhật và các bản vá lỗi (patches) là cách rất hiệu quả để chống lại các tấn công trên một hệ điều hành.

5. Bảo vệ trước nguy cơ do sử dụng Email

Trong thời gian gần đây virus hoành hành và tấn công vào các Email đã trở thành vấn đề nhức nhối đối với người sử dụng và các tổ chức gây các tổn thất nặng nề. Để đảm bảo an toàn cho Email cần có ý thức bảo vệ được máy tính bằng việc tuân thủ các nguyên tắc sau:

- Không mở bất kỳ tập tin đính kèm được gửi từ một địa chỉ Email mà không biết rõ hoặc không tin tưởng;

- Không mở bất kỳ Email nào mà mình cảm thấy nghi ngờ, thậm chí cả khi Email này được gửi từ bạn bè hoặc đối tác bởi hầu hết virus được lan truyền qua đường Email và chúng sử dụng các địa chỉ trong sổ địa chỉ (Address Book) trong máy nạn nhân để tự phát tán. Do vậy, nếu không chắc chắn về một Email nào thì hãy tìm cách xác nhận lại từ phía người gửi;

- Không mở những tập tin đính kèm theo các Email có tiêu đề hấp dẫn, nhạy cảm;

- Nên xóa các Email không rõ hoặc không mong muốn và không forward (chuyển tiếp) chúng cho bất kỳ ai hoặc reply (hồi âm) lại cho người gửi. Những Email này thường là thư rác (spam);

- Không sao chép vào đĩa cứng bất kỳ tập tin nào mà bạn không biết rõ hoặc không tin tưởng về nguồn gốc xuất phát của nó;

- Hãy thận trọng khi tải các tập tin từ Internet về đĩa cứng của máy tính. Dùng một chương trình diệt virus được cập nhật thường xuyên để kiểm tra những tập tin này. Nếu nghi ngờ về một tập tin chương trình hoặc một e-mail thì đừng bao giờ mở nó ra hoặc tải về máy tính của mình. Cách tốt nhất trong trường hợp này là xóa chúng hoặc không tải về máy tính của mình;

- Dùng một chương trình diệt virus tin cậy và được cập nhật thường xuyên như Norton Anti Virus, McAffee, Trend Micro, BKAV,... Sử dụng những chương trình diệt virus có thể chạy thường trú trong bộ nhớ để chúng thường xuyên giám sát các hoạt động trên máy tính và ở chức năng quét Email.

6. Bảo vệ thông tin trước nguy cơ tấn công bằng cách phá mật khẩu

Sử dụng phương thức chứng thực tên truy cập và mật khẩu là phương pháp được dùng phổ biến đối với các hệ thống vì vậy xây dựng một chính sách sử dụng mật tốt sẽ đạt hiệu quả cao như: Tạo một quy tắc đặt mật khẩu riêng cho mình, không nên dùng lại mật khẩu đã sử dụng, tránh những mật khẩu dễ đoán như ngày sinh, tên người thân,… thường xuyên thay đổi mật khẩu đăng nhập hệ thống để tránh trường hợp người dùng vô tình làm lộ mật khẩu hoặc kẻ xấu cố tình lấy cắp mật khẩu.

Sử dụng các ký tự mật khẩu có tính an toàn cao như: Sử dụng mật khẩu có độ dài đủ lớn (8 ký tự trở lên) và trong đó có sử dụng các ký tự chữ in, chữ thường, ký tự đặc biệt, ký tự số,…

7. Bảo vệ trong quá trình lưu thông và truyền tin

Để bảo vệ thông tin trong quá trình lưu thông và truyền tin trên mạng thường dùng các kỹ thuật an toàn thông tin như: mã hóa, giấu tin, thủy vân số, chữ ký số,..

a) Mã hóa thông tin

Trong khoa học mật mã là việc sử dụng các kỹ thuật thích hợp để biến đổi một bản thông điệp có ý nghĩa thành một dãy mã ngẫu nhiên để liên lạc với nhau giữa người gửi và người nhận mà người ngoài cuộc có thể có được sự hiện hữu của dãy mã ngẫu nhiên đó nhưng khó có thể chuyển thành bản thông điệp ban đầu nếu không có "khóa" để giải mã của thông điệp.

Mã hóa và giải mã gồm:

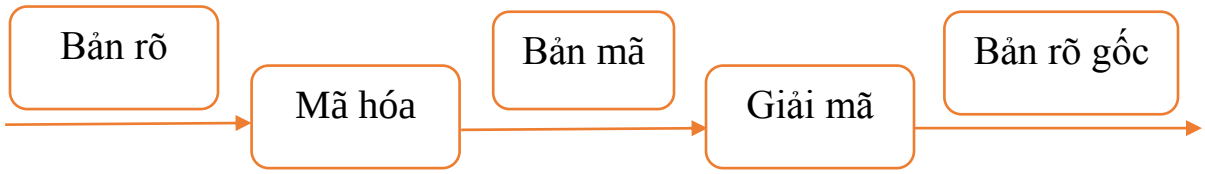
- Bản rõ (plaintext or cleartext): Chứa các xâu ký tự gốc, thông tin trong bản rõ là thông tin cần mã hoá để giữ bí mật.

- Bản mã (ciphertext): Chứa các ký tự sau khi đã được mã hoá, mà nội dung của nó được giữ bí mật.

- Mật mã học (Crytography) Là nghệ thuật và khoa học để giữ thông tin được an toàn.

- Sự mã hoá (Encryption): Quá trình che dấu thông tin bằng phương pháp nào đó để làm ẩn nội dung bên trong gọi là sự mã hoá.

- Sự giải mã (Decryption): Quá trình biến đổi trả lại bản mã bản thành bản rõ gọi là giải mã.



Hình 2. Chu trình mã hóa và giải mã

b) Giấu tin

Giấu tin là kỹ thuật nhúng một lượng thông tin số (ảnh, audio, video) vào trong một đối tượng dữ liệu số khác. Một trong những yêu cầu cơ bản của giấu tin là đảm bảo tính chất ẩn của thông tin được giấu, đồng thời không làm ảnh hưởng đến chất lượng của dữ liệu gốc. Mục đích của giấu tin là làm cho thông tin đã giấu không thể nghe thấy hoặc nhìn thấy được, người ngoài cuộc không thể nhận thấy được sự tồn tại của thông tin đã giấu.

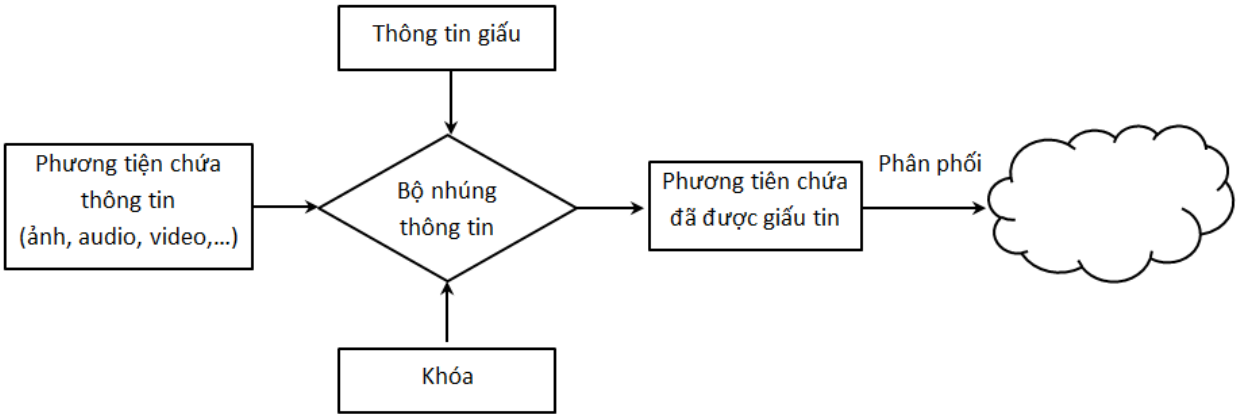
Kỹ thuật giấu tin gồm 2 phần là thuật toán giấu tin và thuật toán tách thông tin đã giấu trong ra khỏi phương tiện mang tin đã giấu.

Giấu tin khác với mật mã ở chỗ trong khi kỹ thuật giấu tin mật là tìm cách ẩn giấu thông điệp vào một phương tiện số như hình ảnh, audio, video mà người ngoài cuộc khó có thể phát hiện được sự hiện hữu của thông điệp trong phương tiện số đó mặc dù người ngoài cuộc có thể có nó trong tay. Còn trong khoa học mật mã người ta tìm cách để biến đổi bản thông điệp có ý nghĩa thành một dãy mã ngẫu nhiên để liên lạc với nhau trên mạng công cộng mà người ngoài cuộc có thể có được sự hiện

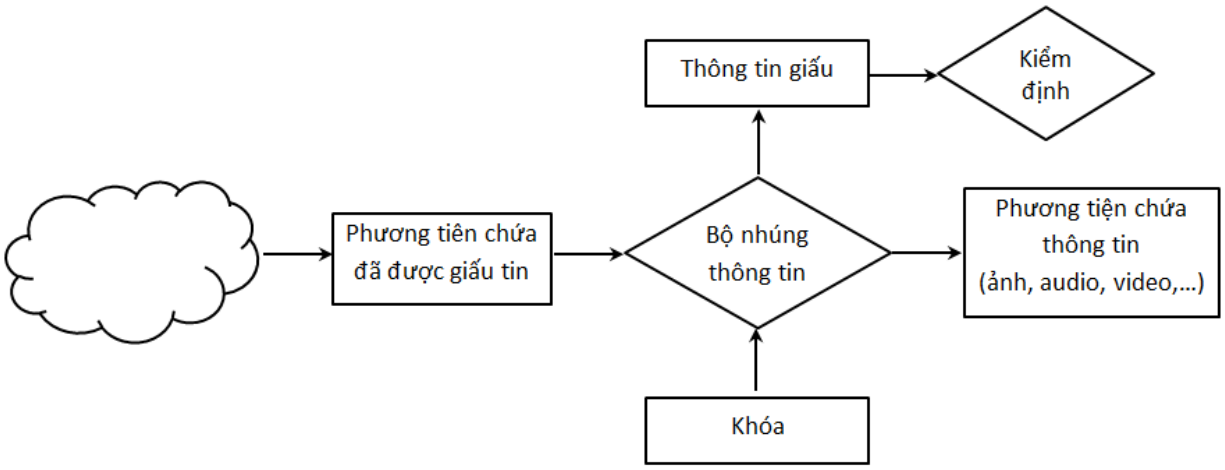
hữu của dãy mã ngẫu nhiên đó nhưng khó có thể chuyển thành bản thông điệp ban đầu nếu không có "khóa" để giải mã của thông điệp.

c) Thủy vân số

Thủy vân số là kỹ thuật nhúng thông tin vào dữ liệu (dữ liệu có thể là văn bản, hình ảnh, audio, video hay cơ sở dữ liệu,...) trước khi phân phối dữ liệu trên môi trường trao đổi thông tin nhằm xác định thông tin về chủ sở hữu hoặc nhận biết sự tấn công trái phép từ bên ngoài đối với dữ liệu đã được thủy vân. Thông tin giấu trong dữ liệu được gọi là thủy vân (watermark).



Hình 3. Quá trình giấu tin



Hình 4. Quá trình lấy thông tin đã giấu

- Thủy vân bền vững là kỹ thuật nhúng thủy vân vào dữ liệu sao cho khi phân phối dữ liệu trong môi trường mở thủy vân này luôn tồn tại bền vững với dữ liệu

gốc và không dễ bị phá hủy trước những biến đổi, tấn công dữ liệu. Kỹ thuật này thường được sử dụng trong các ứng dụng bảo vệ bản quyền, chứng minh quyền sở hữu. Trong những ứng dụng này, thủy vân đóng vai trò là thông tin sở hữu của người chủ hợp pháp. Thủy vân được nhúng trong sản phẩm như một hình thức dán tem bản quyền. Trong trường hợp này thủy vân phải tồn tại bền vững với sản phẩm nhằm chống lại việc tẩy xóa, làm giả hay biến đổi phá hủy thủy vân. Một yêu cầu đối với thủy vân bền vững là nếu muốn loại bỏ thủy vân thì chỉ có một cách đó là phá hủy sản phẩm. Trong thủy vân bền vững được chia làm hai loại là thủy vân ẩn và thủy vân hiện.

+ Thủy vân ẩn: Là thủy vân mà mắt thường không thể nhìn thấy thủy vân, chỉ chủ sở hữu sản phẩm mới có khả năng nhìn thấy được sau khi giải mã khóa. Trong bảo vệ bản quyền, thủy vân ẩn mang tính bất ngờ hơn trong việc phát hiện sản phẩm bị đánh cắp. Người chủ sở hữu sẽ chỉ ra bằng chứng là thủy vân đã được nhúng trong sản phẩm.

+ Thủy vân hiện: Là loại thủy vân được hiện ngay trên sản phẩm và người dùng có thể nhìn thấy được giống như các biểu tượng logo trên các sản phẩm, trên các kênh truyền hình mà ta thường thấy. Các thủy vân hiện trên sản phẩm thường dưới dạng chìm, mờ hoặc trong suốt để không gây ảnh hưởng đến chất lượng sản phẩm gốc. Đối với thủy vân hiện, thông tin bản quyền hiển thị ngay trên sản phẩm.

- Thủy vân dễ vỡ là kỹ thuật nhúng thủy vân sao cho khi phân phối sản phẩm trong môi trường mở nếu có bất cứ sự biến đổi nào làm thay đổi sản phẩm gốc thì thủy vân đã được giấu trong đó sẽ không còn nguyên vẹn như trước khi giấu, tức là nó dễ bị biến đổi trước những tấn công dữ liệu. Kỹ thuật này thường được dùng trong các ứng dụng xác thực thông tin, đảm bảo sự toàn vẹn dữ liệu, chống xuyên tạc.

d) Chữ ký số

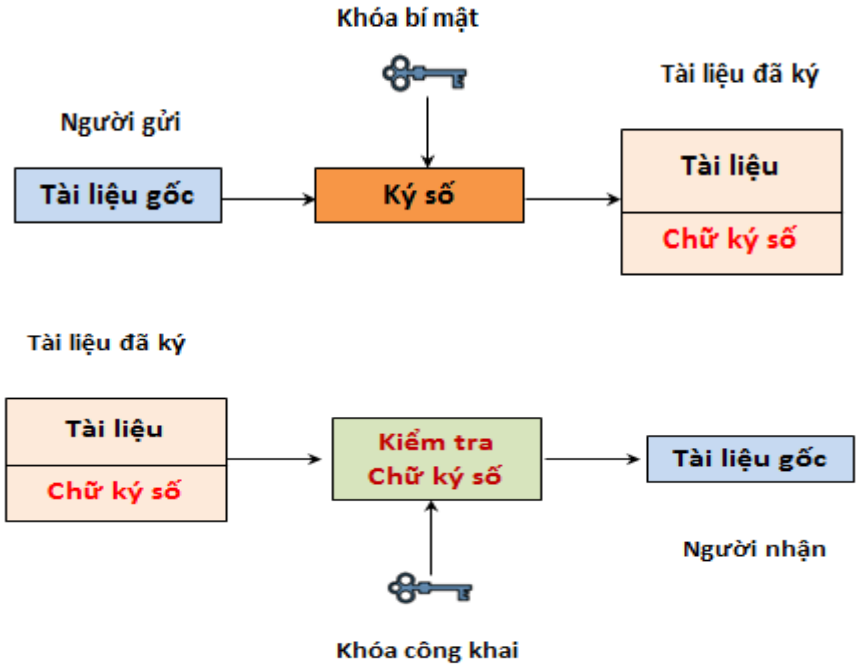
Ngày nay, với sự phát triển bùng nổ của công nghệ thông tin nói chung và Internet nói riêng, công việc kinh doanh của các doanh nghiệp trở nên thuận lợi

hơn, tiết kiệm được rất nhiều thời gian cũng như các thủ tục hành chính. Tuy nhiên, Internet cũng mang lại nhiều rủi ro cho các tổ chức, cá nhân, mà một trong những vấn đề lớn nhất và vấn đề gian lận vì vậy chữ ký số đã được ra đời để đảm bảo sự an toàn trong việc giao dịch số.

Chữ ký số là thông tin đi kèm theo dữ liệu (văn bản, âm thanh,hình ảnh, video...) nhằm mục đích xác định người chủ của dữ liệu đó. Chữ ký số là chuỗi thông tin cho phép xác định nguồn gốc, xuất xứ, thực thể đã tạo ra 1 thông điệp.

Chữ ký số khóa công khai là mô hình sử dụng các kỹ thuật mật mã để gắn với mỗi người sử dụng một cặp khóa công khai - bí mật, qua đó có thể ký các văn bản điện tử cũng như trao đổi các thông tin mật. Khóa công khai thường được phân phối thông qua chứng thực khóa công khai. Quá trình sử dụng chữ ký số bao gồm 2 phần: tạo chữ ký và kiểm tra chữ ký. Mỗi người cần 1 cặp khóa gồm khóa công khai và khóa bí mật. Khóa bí mật dùng để tạo chữ ký số (CKS) và khóa công khai dùng để thẩm định chữ ký số (xác thực).

Thẩm định chữ ký số: Quá trình thẩm định chữ ký số là quá trình xác thực được người gửi, chống chối bỏ, xác thực sự toàn vẹn của thông tin.



Hình 5. Chu trình ký số tài liệu điện tử

8. Bảo vệ hệ thống thông tin bằng tường lửa (firewall)

Tường lửa có thể là hệ thống phần cứng, phần mềm hoặc kết hợp cả hai. Nếu là phần cứng thì sử dụng bộ bộ định tuyến (router). Bộ định tuyến có các tính năng bảo mật cao cấp, trong đó có khả năng kiểm soát địa chỉ IP (IP Address là sơ đồ địa chỉ hoá để định nghĩa các trạm (host) trong liên mạng). Quy trình kiểm soát cho phép định ra những địa chỉ IP có thể kết nối với mạng của tổ chức, cá nhân và ngược lại. Tính chất chung của các tường lửa là phân biệt địa chỉ IP hay từ chối việc truy nhập không hợp pháp căn cứ trên địa chỉ nguồn.

Chức năng chính của Firewall là kiểm soát luồng thông tin từ giữa Intranet và Internet. Thiết lập cơ chế điều khiển dòng thông tin giữa mạng bên trong (Intranet) và mạng Internet. Cụ thể là:

- Cho phép hoặc cấm những dịch vụ truy nhập ra ngoài (từ Intranet ra Internet);

- Cho phép hoặc cấm những dịch vụ phép truy nhập vào trong (từ Internet vào Intranet);

- Theo dõi luồng dữ liệu mạng giữa Internet và Intranet;

- Kiểm soát địa chỉ truy nhập, cấm địa chỉ truy nhập;

- Kiểm soát người sử dụng và việc truy nhập của người sử dụng;

- Kiểm soát nội dung thông tin thông tin lưu chuyển trên mạng.

Các thành phần Firewall chuẩn bao gồm một hay nhiều các thành phần sau đây:

- Bộ lọc packet (packet-filtering router);

- Cổng ứng dụng (application-level gateway hay proxy server);

- Cổng mạch (circuite level gateway);

- Bộ lọc paket (Paket filtering router).

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Quản lý thông tin quản lý trong hoạt động quản lý nhà nước cần đảm bảo những nguyên tắc nào, có ví dụ minh hoạ?

2. Phân tích cách thức tổ chức hệ thống thông tin báo cáo tại cơ quan, đơn vị nơi học viên đang công tác và xu hướng hoàn hiện?

3. Nêu và phân tích các yêu cầu về bảo đảm an toàn thông tin thuộc danh mục bí mật nhà nước? Liên hệ thực tế tại cơ quan, đơn vị nơi học viên đang công tác.

4. Nêu và phân tích một số biện pháp về kỹ thuật để bảo vệ thông tin mạng trong quản lý nhà nước. Có ví dụ minh hoạ.

5. Phân tích những khó khăn đối với việc thực hiện trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan, đơn vị và của cán bộ, công chức trong quản lý thông tin và đảm bảo an toàn, bảo mật thông tin? Giải pháp khắc phục?

TÀI LIỆU THAM KHẢO DÀNH CHO HỌC VIÊN

1. Luật Bảo vệ bí mật nhà nước năm 2018

2. Luật Tiếp cận thông tin năm 2016.

3. Luật An ninh mạng năm 2018.

4. Nghị định số 85/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 của Chính phủ quy định về bảo đảm an toàn hệ thống thông tin theo cấp độ.

5. Nghị định số 26/2020/NĐ-CP, ngày 28/02/2020 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ bí mật nhà nước.

6. Học viện Hành chính Quốc gia (2021) (Nguyễn Thị Thu Vân Chủ biên), Tài liệu bồi dưỡng về Chính phủ điện tử cho cán bộ, công chức. NXB Bách khoa Hà Nội.

Chuyên đề 8
KỸ NĂNG XÂY DỰNG BÁO CÁO TỔNG HỢP

I. KHÁI QUÁT CHUNG VỀ BÁO CÁO TỔNG HỢP

1. Khái niệm, đặc điểm của báo cáo tổng hợp

a) Khái niệm báo cáo tổng hợp

Hoạt động quản lý là một chuỗi tác động không ngừng của chủ thể quản lý đến đối tượng quản lý nhằm đạt được mục tiêu do chủ thể quản lý đề ra. Các hoạt động quản lý sau là sự tiếp nối, dựa trên kết quả của những tác động quản lý trước đó. Do vậy hoạt động này cần rất nhiều các thông tin quá khứ, thông tin về kết quả hoạt động đã diễn ra của cơ quan, tổ chức. Các thông tin này được thể hiện dưới hình thức báo cáo.

Theo Nghị định số 09/2019/NĐ-CP ngày 24/01/2019 của Chính phủ quy định về chế độ báo cáo của cơ quan hành chính nhà nước, báo cáo là một loại văn bản hành chính (gồm văn bản giấy và văn bản điện tử) của cơ quan, tổ chức, cá nhân để thể hiện tình hình, kết quả thực hiện công việc nhằm giúp cho cơ quan, người có thẩm quyền có thông tin phục vụ việc phân tích, đánh giá, điều hành và ban hành các quyết định quản lý phù hợp.

Có nhiều loại báo cáo: báo cáo thường kỳ và báo cáo đột xuất; báo cáo sơ kết, báo cáo tổng kết, báo cáo chuyên đề, báo cáo thống kê, báo cáo đánh giá. Trong các loại báo cáo trên, hoạt động của các cơ quan, tổ chức rất cần các loại thông tin, báo cáo tổng hợp. Đó có thể là những thông tin về tình hình hoạt động của chính cơ quan, tổ chức đó; thông tin từ các cơ quan thống kê chuyên nghiệp, cơ quan có thẩm quyền đánh giá tình hình hoạt động của ngành, lĩnh vực, địa phương và đánh giá về các nội dung công tác khác… Thông qua đó giúp lãnh đạo nắm bắt được kết quả thực hiện nhiệm vụ của cơ quan tổ chức minh, xác định các nguyên nhân của hạn chế trong việc thực hiện nhiệm vụ cũng như các điều kiện để thực hiện tốt nhiệm vụ. Đồng thời còn nắm bắt được cả các thông tin chung về kinh tế, xã hội

của quốc gia, các thông tin có tính chất hệ thống theo ngành, lĩnh vực cũng như những thông tin tư vấn chính thức của cơ quan có chức năng để ra quyết định quản lý, lựa chọn ban hành chính sách phù hợp.

Tóm lại, báo cáo tổng hợp là một loại văn bản hành chính (gồm văn bản giấy và văn bản điện tử) của cơ quan, tổ chức dùng để cung cấp thông tin về hoạt động của cơ quan, tổ chức hay theo ngành, lĩnh vực một cách hệ thống, đầy đủ, toàn diện; cung cấp ý kiến đánh giá chuyên sâu của các cơ quan có chức năng nhằm giúp cho cơ quan, người có thẩm quyền có thông tin phục vụ việc phân tích, đánh giá, điều hành và ban hành các quyết định quản lý phù hợp.

b) Đặc điểm của báo cáo tổng hợp

- Về chủ thể ban hành: Các cơ quan, tổ chức đều có quyền và nghĩa vụ ban hành báo cáo tổng nhằm phục vụ mục đích, yêu cầu công việc cụ thể. Báo cáo tổng hợp còn do các cơ quan chuyên ngành về lĩnh vực thống kê thực hiện nhằm thu thập các thông tin tổng hợp, theo định hướng nhằm phục vụ nhu cầu thông tin của quốc gia, bộ, ngành và địa phương. Hoặc có thể do các cơ quan có chức năng chuyên môn thực hiện nhằm cung cấp các đánh giá chuyên sâu.

Công chức ở ngạch chuyên viên chính có trách nhiệm tham mưu cho lãnh đạo cơ quan, đơn vị trong soạn thảo báo cáo tổng hợp theo yêu cầu của cơ quan nhận báo cáo và trong xây dựng quy định, hướng dẫn về chế độ cáo cáo của cơ quan, đơn vị hay theo lĩnh vực chuyên môn phụ trách.

- Về lý do ban hành: Báo cáo tổng hợp có thể được viết định kỳ, đột xuất hoặc theo yêu cầu của công việc của cơ quan quản lý hoặc cơ quan cấp dưới. Các cơ quan cấp trên tiếp nhận báo cáo và dùng nó như một phương tiện để kiểm tra, kiểm soát hoạt động của các cơ quan, đơn vị trực thuộc để tổng kết công tác theo từng thời kỳ hay từng phạm vi nhất định. Hoặc dùng để có nguồn thông tin, cơ sở dữ liệu để ra quyết định quản lý.

- Về tính chất văn bản: báo cáo tổng hợp là loại văn bản hành chính thông thường, do vậy có chức năng chính là cung cấp thông tin tổng hợp cho lãnh đạo cấp

trên, cũng như các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền có nhu cầu sử dụng thông tin trong báo cáo.

- Về nội dung ban hành: Các bản báo cáo thường mang những nội dung khác nhau do tính chất của sự việc buộc phải báo cáo theo yêu cầu hoặc công việc mà đối tượng dự định báo cáo quyết định. Nội dung báo cáo trình bày, giải thích về các kết quả hoạt động, những ưu điểm, những khuyết điểm, nguyên nhân của nó và những bài học kinh nghiệm để phát huy hoặc để ngăn ngừa cho thời gian tới. Do đó nội dung báo cáo tổng hợp rất phong phú, đa dạng, căn cứ theo yêu cầu công việc, nhu cầu thông tin phục vụ hoạt động quản lý, điều hành hoặc sự chỉ đạo của cơ quan cấp trên.

- Về cách thức diễn đạt: Báo cáo tổng hợp là loại văn bản dùng để mô tả sự phát triển, diễn biến của một công việc, một vấn đề do nhu cầu của hoạt động quản lý và lãnh đạo đặt ra. Ngoài ra còn dùng để thuật lại, kể lại, đánh giá sự việc từ đó đề ra phương hướng, biện pháp giải quyết vấn đề nêu ra, vì thế dù cách thức nào thì báo cáo tổng hợp cũng không là một văn bản suy luận mà là một văn bản mô tả, diễn tả và tường thuật. Do vậy người viết báo cáo không được sáng tạo mà chỉ được đánh giá, nhận định dựa trên kết quả đã khảo sát, mô tả.

2. Phân loại báo cáo tổng hợp

a) Phân loại theo tính chất nội dung

Dựa trên nhu cầu thông tin trong hoạt động của cơ quan, tổ chức, có thể phân loại báo cáo tổng hợp theo 3 loại sau: Báo cáo kết quả hoạt động, báo cáo thống kê, báo cáo đánh giá.

- Báo cáo kết quả hoạt động

Báo cáo kết quả hoạt động là loại báo cáo tổng hợp kết quả việc thực hiện hoạt động. Báo cáo kết quả hoạt động bao gồm những loại sau:

+ Báo cáo chung: là loại báo cáo tổng hợp theo chức năng, nhiệm vụ được giao của cơ quan, đơn vị. Đây là loại báo cáo tổng hợp nhiều vấn đề, nhiều mặt công tác cùng được thực hiện trong phạm vi, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan. Đây là loại

báo cáo để đáp ứng yêu cầu thông tin tổng hợp của các cơ quan, tổ chức; giúp đánh giá toàn diện về năng lực, hiệu quả hoạt động của cơ quan. Ví dụ: Báo cáo Tổng kết công tác năm… và phương hướng, nhiệm vụ năm...

+ Báo cáo chuyên đề: là báo cáo được ban hành để đáp ứng yêu cầu thông tin có tính chuyên sâu về một chủ đề nào đó và phải thực hiện một hoặc nhiều lần trong một khoảng thời gian nhất định. Đây là báo cáo tổng hợp chuyên sâu vào một nhiệm vụ công tác, một vấn đề trọng tâm. Các vấn đề, các nhiệm vụ khác không được đề cập hoặc nếu có thì chỉ được thể hiện như các yếu tố ảnh hưởng đến vấn đề cần được báo cáo. Báo cáo tổng hợp theo lĩnh vực chuyên môn chỉ đi sâu đánh giá một vấn đề cụ thể trong hoạt động của cơ quan. Mục đích của báo cáo tổng hợp theo lĩnh vực chuyên môn là tổng hợp, phân tích, nhận xét và đề xuất giải pháp cho vấn đề được nêu trong báo cáo. Ví dụ: Báo cáo tổng kết công tác tư pháp của Uỷ ban nhân dân các cấp; Báo cáo công tác kiểm soát thủ tục hành chính, triển khai cơ chế một cửa, một cửa liên thông và thực hiện thủ tục hành chính trên môi trường điện tử.

- Báo cáo thống kê

Báo cáo thống kê là loại báo cáo cung cấp mẫu biểu và hướng dẫn ghi chép mẫu biểu để thu thập dữ liệu, thông tin thống kê về đối tượng nghiên cứu cụ thể theo phương pháp khoa học, thống nhất được quy định trong chế độ báo cáo thống kê trong một thời kỳ nhất định[229]. Báo cáo thống kê có thể được xây dựng độc lập hoặc đi kèm báo cáo tổng hợp chung hay báo cáo chuyên đề.

Chế độ báo cáo thống kê là những quy định và hướng dẫn do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành về việc thực hiện một tập hợp những báo cáo thống kê có liên quan với nhau để tổng hợp các chỉ tiêu thống kê thuộc một hệ thống chỉ tiêu thống kê và tổng hợp thông tin thống kê khác phục vụ quản lý nhà nước. Hiện nay theo quy định của Luật Thống kê năm 2015, chế độ báo cáo thống kê gồm: a) Chế độ báo cáo thống kê cấp quốc gia; b) Chế độ báo cáo thống kê cấp bộ, ngành.

[229] Khoản 1, điều 3, Luật Thống kê năm 2015.

Nội dung chế độ báo cáo thống kê gồm mục đích, phạm vi thống kê, đối tượng áp dụng, đơn vị báo cáo, đơn vị nhận báo cáo, ký hiệu biểu, kỳ báo cáo, thời hạn nhận báo cáo, phương thức gửi báo cáo và các biểu mẫu.

- Báo cáo đánh giá

+ Báo cáo đánh giá tác động chính sách. Đây là loại báo cáo do cơ quan lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật hoặc cơ quan soạn thảo dự thảo văn bản quy phạm pháp luật thực hiện trong khi tiến hành quy trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Mục đích của báo cáo đánh giá tác động chính sách là nhằm phân tích, dự báo tác động của chính sách đang được xây dựng đối với các nhóm đối tượng khác nhau nhằm lựa chọn giải pháp tối ưu đưa vào văn bản quy phạm pháp luật.

+ Báo cáo đánh giá dự án, kế hoạch, chương trình. Đây là loại báo cáo được thực hiện sau khi một dự án, kế hoạch, chương trình đã được triển khai và hoàn thành. Mục đích của báo cáo nhằm đánh giá kết quả thực hiện của một dự án, kế hoạch, chương trình, từ đó xác định kết quả đạt được, những tồn tại, hạn chế, nguyên nhân của kết quả cũng như tồn tại, hạn chế và đề ra phương hướng, biện pháp, cách thức để triển khai các dự án, kế hoạch, chương trình tiếp theo được phù hợp và hiệu quả hơn.

b) Phân loại theo kỳ báo cáo

Kỳ báo cáo là khoảng thời gian nhất định quy định đối tượng báo cáo phải thể hiện kết quả hoạt động. Theo tiêu chí này có:

- Báo cáo định kỳ: là loại báo cáo được xây dựng và ban hành để đáp ứng yêu cầu thông tin tổng hợp của các cơ quan hành chính nhà nước, được thực hiện theo một chu kỳ xác định và lặp lại nhiều lần. Ví dụ như báo cáo tháng, quý, báo cáo sơ kết 6 tháng, 9 tháng, báo cáo năm, báo cáo 5 năm...

Để tránh báo cáo quá nhiều, quy định về tần suất thực hiện báo cáo cần hợp lý, phù hợp với tính chất, mục đích và yêu cầu quản lý, chỉ đạo, điều hành. Cần giảm tối đa yêu cầu về tần suất báo cáo nhằm tiết kiệm thời gian, chi phí, nhân lực trong

thực hiện chế độ báo cáo. Thực hiện lồng ghép các nội dung báo cáo, bảo đảm chỉ yêu cầu báo cáo một lần trong một kỳ báo cáo đối với các nội dung thuộc cùng ngành, lĩnh vực quản lý[230].

- Báo cáo đột xuất: là loại báo cáo được xây dựng và ban hành để đáp ứng yêu cầu thông tin về vấn đề phát sinh bất thường. Loại báo cáo này không trong kế hoạch định kỳ của cơ quan, tổ chức để giải quyết một công việc, một nhiệm vụ cụ thể hay được ban hành khi thực tế xảy ra hoặc có nguy cơ xảy ra các biến động bất thường với mục đích là cơ sở cho các quyết định quản lý nhanh nhạy.

3. Vai trò, ý nghĩa của báo cáo tổng hợp

- Cung cấp thông tin đầy đủ, toàn diện và có hệ thống về các lĩnh vực hoạt động, giúp lãnh đạo nắm được tình hình hoạt động của các cơ quan, tổ chức cấp dưới, cũng như các thông tin về ngành, lĩnh vực và các kiến nghị trước khi ra quyết định, ban hành chính sách nhằm hướng hoạt động quản lý đến các mục tiêu đã định

- Là phương tiện đánh giá kết quả hoạt động của cơ quan, tổ chức. Báo cáo tổng hợp giúp cho cơ quan, tổ chức cấp trên nắm được tình hình, kết quả công việc, hay những khó khăn vướng mắc của cơ quan, tổ chức cấp dưới. Đồng thời có so sánh, đối chiếu với kết quả hoạt động của ngành, lĩnh vực, địa phương. Từ đó có căn cứ để theo dõi, đánh giá kết quả hoạt động, tạo nên sự gắn kết trong việc hiện công việc giữa cấp trên và cấp dưới.

- Là phương tiện giải trình chính thức của cơ quan cấp dưới với cơ quan cấp trên. Với tính chất là loại văn bản mô tả sự việc, trong nội dung các bản báo cáo phải cung cấp đầy đủ các thông tin cần thiết, trình bày, giải thích về các kết quả hoạt động, những ưu điểm, khuyết điểm, nguyên nhân của nó và những bài học kinh nghiệm để phát huy hoặc để ngăn ngừa trong thời gian tới. Qua báo cáo, cơ quan cấp trên nhận định đúng về kết quả công việc của cấp dưới, những khó khăn

[230] Nghị định số 09/2019/NĐ-CP ngày 24/01/2019 của Chính phủ quy định về chế độ báo cáo của cơ quan hành chính nhà nước

vướng mắc mà cấp dưới gặp phải để giúp đỡ tháo gỡ nhằm thực hiện tốt nhiệm vụ, tạo nên sự gắn bó chặt chẽ trong thực hiện công tác giữa cấp trên và cấp dưới.

- Là phương tiện truyền dẫn thông tin, là căn cứ để cơ quan cấp trên ra quyết định quản lý. Báo cáo cung cấp thông tin phân tích, đánh giá và đề xuất là cơ sở để lãnh đạo ra quyết định quản lý, lựa chọn các chính sách phù hợp nhất, tối ưu nhất.

- Là phương tiện kiểm chứng được tính khả thi, sự phù hợp hay bất cập của quyết định, chính sách do chính cơ quan ban hành để sửa đổi kịp thời.

- Là những tư liệu quan trọng giúp cho các cơ quan chuyên ngành, các nhà khoa học nghiên cứu tổng kết các vấn đề thực tiễn của xã hội, của tự nhiên để tham mưu cho các cơ quan quản lý nhà nước hoạch định chính sách, xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật phục vụ yêu cầu quản lý kinh tế, xã hội một cách chính xác.

II. YÊU CẦU CỦA BÁO CÁO TỔNG HỢP

1. Yêu cầu về nội dung

Hệ thống văn bản quản lý nhà nước bao gồm nhiều văn bản quản lý nhà nước khác nhau, mỗi văn bản thực hiện một nhiệm vụ trong quản lý nhà nước. Báo cáo là một văn bản thuộc nhóm hành chính thông thường. Báo cáo dùng để trình bày một sự việc hoặc các kết quả hoạt động của một cơ quan, tổ chức trong một thời gian nhất định, qua đó cơ quan, tổ chức có thể đánh giá tình hình thực tế của việc quản lý, lãnh đạo định hướng những chủ trương mới phù hợp. Các văn bản quản lý nhà nước đều có những yêu cầu về nội dung mà tất cả các loại đều phải đáp ứng. Đó là các yêu cầu về tính mục đích, tính pháp lý, tính khoa học, tính đại chúng và tính khả thi. Bên cạnh các yêu cầu chung thì mỗi loại thực hiện một nhiệm vụ quản lý khác nhau nên sẽ có những yêu cầu riêng đặc thù của từng loại. Đối với báo cáo, để thực hiện tốt vai trò cung cấp thông tin một cách chính thức, là căn cứ để cơ quan cấp trên ra quyết định quản lý thì báo cáo cần đảm bảo yêu cầu về nội dung sau:

a) Báo cáo phải trung thực, chính xác, cụ thể

Với tính chất mô tả nhằm mục đích cung cấp thông tin cho cơ quan có thẩm quyền ra quyết định, báo cáo cần phải phản ánh trung thực, đúng với thực tế. Nội

dung báo cáo phản ánh đúng sự thật khách quan để lãnh đạo nắm rõ tình hình. Người viết báo cáo không được che giấu khuyết điểm hay đề cao thành tích mà đưa vào những chi tiết, số liệu không đúng trong thực tế. Báo cáo đúng tình hình giúp cho lãnh đạo cấp trên có những quyết định quản lý hiệu quả, sát với thực tế. Vì vậy nội dung báo cáo cần tập trung làm rõ những điểm sau:

- Phản ánh đúng kết quả thực hiện công việc, đúng hiện thực khách quan;
- Nhận định đúng những ưu điểm và hạn chế diễn ra trong thực tế;
- Xác định đúng động lực của những thành công và nguyên nhân của những hạn chế đối với vấn đề cần báo cáo;
- Chỉ ra những bài học kinh nghiệm xác đáng, không chung chung;
- Xây dựng phương hướng, nhiệm vụ cho thời gian tới một cách mạch lạc và có căn cứ, phù hợp với điều kiện thời gian và nguồn lực thực tế, có tính khả thi cao.

b) Báo cáo cần phải có trọng tâm, trọng điểm

Báo cáo cần tập trung phản ánh số liệu, sự kiện vào những vấn đề thuộc chức năng nhiệm vụ chính yếu của tổ chức mình. Báo cáo là cơ sở để các cơ quan cấp trên và người có thẩm quyền nắm được tình hình thực hiện nhiệm vụ của đối tượng quản lý để có các căn cứ thực tế để ban hành các quyết định quản lý, vì vậy không được viết chung chung, tràn lan hay vụn vặt mà phải cụ thể và có trọng tâm, xuất phát từ mục đích, yêu cầu của bản báo cáo cũng như yêu cầu của đối tượng cần nhận báo cáo và đảm bảo cả yêu cầu của cơ quan cấp trên. Tập trung làm rõ các nội dung trọng tâm của báo cáo:

- Nhiệm vụ phải thực hiện;
- Kết quả đạt được;
- Tồn tại, hạn chế;
- Phân tích nguyên nhân;
- Phương hướng, nhiệm vụ, biện pháp;
- Các kiến nghị cụ thể.

c) Báo cáo phải đảm bảo yêu cầu về tính tổng hợp

Báo cáo tổng hợp là loại văn bản yêu cầu về tính tổng hợp thông tin cao, do vậy cần nghiên cứu kỹ lưỡng để đáp ứng yêu cầu thông tin của cơ quan nhận báo cáo như chủ thể xây dựng báo cáo, thiết kế mẫu báo cáo, xác định các loại thông tin đưa vào báo cáo để giúp đánh giá đầy đủ, toàn diện, xác thực nhất về vấn đề báo cáo… Để đảm bảo yêu cầu tổng hợp của báo cáo, mỗi cơ quan, tổ chức xây dựng báo cáo cần tuân thủ chế độ báo cáo do bộ, ngành, địa phương mình đã xây dựng. Tăng cường kỷ luật, kỷ cương trong thực hiện chế độ báo cáo và công tác phối hợp, chia sẻ thông tin báo cáo. Thực hiện lồng ghép các nội dung báo cáo, bảo đảm chỉ yêu cầu báo cáo một lần trong một kỳ báo cáo đối với các nội dung thuộc cùng ngành, lĩnh vực quản lý. Cùng với đó là phải bám sát nhu cầu báo cáo của cơ quan, tổ chức mình và nhu cầu tiếp nhận thông tin của cơ quan nhận báo cáo để kịp thời chỉnh sửa, bổ sung những mẫu báo cáo mới phù hợp với nhu cầu thông tin của cả hai bên nhận và xây dựng báo cáo.

Đồng thời cần đảm bảo tính nền tảng của việc tích hợp, chia sẻ thông tin trên Hệ thống thông tin báo cáo quốc gia, tránh trùng lặp về cơ quan xây dựng báo cáo cũng như nội dung báo cáo.

d) Báo cáo phải đảm bảo yêu cầu về số liệu

Các số liệu trong báo cáo cần được sử dụng từ các nguồn có tính chính thống để đảm bảo tính chính xác, trung thực, khách quan.

Các số liệu trong báo cáo phải đồng bộ, thống nhất về khái niệm, phương pháp tính và đơn vị tính để bảo đảm thuận lợi cho việc tổng hợp, chia sẻ thông tin báo cáo. Báo cáo cũng cần đảm bảo thống nhất về thời gian chốt số liệu báo cáo. Thời gian chốt số liệu báo cáo là khoảng thời gian tính từ thời điểm bắt đầu lấy số liệu của kỳ báo cáo đến thời điểm kết thúc việc lấy số liệu để thực hiện việc xây dựng báo cáo. Thời gian chốt số liệu báo cáo được xác định dựa trên nhu cầu thông tin phục vụ công tác chỉ đạo, điều hành và đặc thù của ngành, lĩnh vực quản lý. Thời gian chốt số liệu báo cáo phải thống nhất với thời gian chốt số liệu của các chế độ báo cáo khác trong cùng ngành, lĩnh vực để tạo điều kiện thuận lợi cho đối tượng

thực hiện báo cáo.

Trường hợp báo cáo yêu cầu phải có biểu mẫu số liệu thì cơ quan ban hành chế độ báo cáo phải có hướng dẫn về biểu mẫu số liệu để bảo đảm thực hiện thống nhất, thuận tiện cho công tác tổng hợp, phân tích. Nếu chế độ báo cáo áp dụng cho nhiều loại đối tượng thực hiện với các yêu cầu về số liệu khác nhau thì cơ quan ban hành chế độ báo cáo phải có hướng dẫn cụ thể hoặc thiết kế biểu mẫu số liệu báo cáo phù hợp với từng đối tượng báo cáo;

đ) Báo cáo cần tuân thủ đúng yêu cầu về chế độ báo cáo

Tùy theo tính chất, thể loại báo cáo, báo cáo cần đảm bảo tuân thủ đúng chế độ báo cáo và các yêu cầu được quy định hay hướng dẫn trong các văn bản chỉ đạo của cấp trên. Ví dụ, Nghị định số 60/2018/NĐ-CP ngày 20/4/2018 của Chính phủ ban hành quy định chi tiết nội dung chế độ báo cáo thống kê cấp quốc gia; Quyết định số 288/QĐ-TTg ngày 28/02/2022 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành khung đánh giá tình hình thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế xã hội; Quyết định số 293/QĐ-TTg ngày 24/02/2020 của Thủ tướng Chính phủ ban hành bộ chỉ tiêu tổng hợp báo cáo định kỳ và báo cáo thống kê về kinh tế xã hội phục vụ sự chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; Thông tư số 01/2019/TT-BKHĐT ngày 04/01/2019 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư quy định chế độ báo cáo thống kê ngành thống kê; thông tư hay hướng dẫn của các bộ, ngành về báo cáo theo chuyên đề hay báo cáo thống kê… Trong trường hợp quy định hay hướng dẫn chưa rõ, chưa phù hợp hay có vướng mắc phát sinh, người soạn thảo nên chủ động liên hệ hay đề xuất với các chủ thể có trách nhiệm về việc hoàn thiện các quy định, hướng dẫn để nâng cao chất lượng báo cáo.

2. Yêu cầu về hình thức

Yêu cầu về hình thức báo cáo là những đòi hỏi về cách thức thể hiện nội dung và thể thức của báo cáo.

Về mặt thể thức: Báo cáo là văn bản hành chính do vậy thể thức trình bày báo cáo tuân thủ thể thức trình bày văn bản hành chính quy định tại Nghị định số 30/2020/NĐ-CP ngày 05/3/2020 của Chính phủ về công tác văn thư.

Về cách thức thể hiện nội dung báo cáo: Vì báo cáo tổng hợp rất đa dạng, do nhiều cơ quan, tổ chức ban hành, đồng thời còn xuất phát từ tính chất, đặc thù công việc cần báo cáo, yêu cầu, mức độ báo cáo của cơ quan cấp trên và các cơ quan chức năng khác, nên mỗi loại báo cáo sẽ có những cách thức thể hiện nội dung khác nhau. Tuy nhiên với tính chất của một loại văn bản hành chính thông thường dùng để mô tả, trình bày, cung cấp thông tin do đó bên cạnh việc kết cấu nội dung báo cáo được trình bày theo kết cấu nội dung của văn bản hành chính thông thường, nội dung báo cáo cần phải có tiêu đề trong từng phần báo cáo.

Với báo cáo kết quả hoạt động, căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ thường xuyên cơ quan, tổ chức có thể ban hành mẫu báo cáo để cơ quan, đơn vị cấp dưới thực hiện báo cáo. Hoặc các cơ quan, đơn vị báo cáo có thể phải tự xây dựng mẫu báo báo phù hợp với mục đích, yêu cầu, nội dung của vấn đề cần báo cáo. Bản báo cáo được trình bày mạch lạc, không có lỗi chính tả hay lỗi kỹ thuật (khoảng trống hay lỗi phông chữ...).

Với báo cáo thống kê, việc thiết kế mẫu biểu báo cáo dựa trên rất nhiều tiêu chí như thẩm quyền làm báo cáo, lĩnh vực báo cáo, nội dung báo cáo. Yêu cầu đối với hình thức của báo cáo thống kê là sự rõ ràng về mẫu biểu, cụ thể về thông tin và tính tương thích với hệ thống thông tin chung của cơ quan, tổ chức, ngành, lĩnh vực, địa phương.

Với báo cáo đánh giá (dự án, tác động chính sách) thì việc thể hiện nội dung báo cáo cũng theo yêu cầu chung là đảm bảo tiêu đề cho mỗi nội dung của báo cáo, đồng thời cũng dựa trên mẫu báo cáo đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt.

Đối với cơ quan đề nghị xây dựng báo cáo nên đưa ra biểu mẫu thống nhất chung. Đối với cơ quan làm báo cáo, trong quá trình thực hiện nếu thấy biểu mẫu

chưa hợp lý thì có thể báo cáo cơ quan cấp trên hay đề xuất kiến nghị chỉnh sửa mẫu cho phù hợp.

3. Yêu cầu về ngôn ngữ sử dụng

Ngôn ngữ trong báo cáo tổng hợp vừa đảm bảo các yêu cầu chung về ngôn ngữ của văn bản quản lý nhà nước, đồng thời cần đảm bảo yêu cầu chi tiết, cụ thể gắn với tính chất đặc thù của loại văn bản này. Cụ thể, ngôn ngữ của báo cáo tổng hợp cần đảm bảo các yêu cầu sau:

- Tính chính xác.

Tính chính xác trong ngôn ngữ là yêu cầu đầu tiên đặt ra xuất phát từ một vai trò rất quan trọng của báo cáo tổng hợp là cơ sở ra quyết định quản lý.

Để đảm bảo tính chính xác về ngôn ngữ của báo cáo tổng hợp, trong cách sử dụng từ, người viết báo cáo cần biết lựa chọn và sử dụng từ đúng ngữ nghĩa; đúng chính tả, không dùng từ làm phát sinh cách hiểu đa nghĩa hoặc từ đa nghĩa; không dùng từ ngữ địa phương, khẩu ngữ, tiếng lóng… Ví dụ trong thực tế cuộc sống từ "cát tặc, đinh tặc" được sử dụng rất phổ biến, tuy nhiên các địa phương khi làm báo cáo về hiện tượng này thì không được sử dụng "cát tặc, đinh tặc" vào báo cáo mà phải chính xác hoá bằng cụm từ "hút trộm cát" và "rải đinh trên đường".

Trong việc sử dụng câu cần phải được viết đúng quy tắc ngữ pháp tiếng Việt, tức là có đầy đủ hai thành phần nòng cốt là chủ ngữ và vị ngữ, sử dụng linh hoạt câu chủ động, bị động, câu trần thuật. Ví dụ trong trường hợp cần nhấn mạnh nội dung hoạt động hơn là chủ thể thực hiện thì nên dùng câu bị động như: "Công tác cải cách hành chính được Sở Tư pháp, phòng Tư pháp các huyện, thành phố triển khai toàn diện trên các lĩnh vực, trong đó chú trọng cải cách thủ tục hành chính".

Trong việc sử dụng đoạn văn nên bố cục đoạn văn thống nhất theo một phương pháp nhất định, hoặc quy nạp hoặc diễn dịch.

- Tính rõ ràng, cụ thể.

Tính rõ ràng, cụ thể trong ngôn ngữ của báo cáo tổng hợp thể hiện ở việc báo cáo nên khuyến khích đưa ra các thông tin có tính chất định lượng, trong trường

hợp không thể dùng định lượng mới dùng thông tin định tính. Hạn chế tối đa các cụm từ kiểu: tăng cường, đẩy mạnh, thành tính đáng kể, thành tích vượt trội, còn một vài hạn chế…. mà thay vào đó là "đạt được thành tích là vượt 100% chỉ tiêu kế hoạch đề ra" hoặc "còn tồn tại ba hoặc năm hạn chế sau đây:..".

- Tính khách quan.

Tính khách quan trong ngôn ngữ của báo cáo tổng hợp cũng là yêu cầu cần thiết phải đặt ra xuất phát từ bản chất của báo cáo là việc các cơ quan, tổ chức tự đánh giá về mình cho nên thường bị ảnh hưởng bởi yếu tố chủ quan. Tính khách quan trong ngôn ngữ của báo cáo thể hiện trong việc sử dụng ngôi trong báo cáo là cơ quan, tổ chức chứ không phải cá nhân hoặc việc việc đưa ra các nhận định, đánh giá phải dựa trên các số liệu đã dẫn chứng, có phân tích và tổng hợp.

Ví dụ: "Đội ngũ cán bộ làm công tác pháp chế tại các đơn vị chủ yếu là kiêm nhiệm, cụ thể 5/7 đồng chí chưa có bằng đại học Luật, do đó chất lượng tham mưu về công tác này còn hạn chế".

- Tính khuôn mẫu.

Tính khuôn mẫu trong ngôn ngữ của báo cáo tổng hợp là yêu cầu đặt ra nhằm hướng đến tính chuẩn mực, đặc trưng của văn phong hành chính công vụ, tiết kiệm được thời gian tư duy của người làm báo cáo và hướng đến tính tương thích, đồng nhất trong một chế độ báo cáo của các cơ quan, tổ chức. Tính khuôn mẫu trong ngôn ngữ của báo cáo tổng hợp được thể hiện trong bố cục trình bày nội dung báo cáo, đồng thời trong từng phần nội dung cụ thể của báo cáo.

Ví dụ: với báo cáo kết quả hoạt động như báo cáo tổng kết năm của cơ quan, đơn vị, có thể mẫu hoá phần mở đầu và kết luận của báo cáo như sau: " Thực hiện ….(1)[231] ……của …..(2)[232] …. về việc báo cáo kết quả công tác năm … và nhiệm

[231] Văn bản chỉ đạo của cơ quan cấp trên về công tác báo cáo
[232] Tên cơ quan cấp trên

vụ, giải pháp …năm…(3)[233]…báo cáo với kết quả cụ thể như sau"; " Trên đây là báo cáo kết quả công tác năm…và nhiệm vụ, giải pháp năm… của …(4)[234].

Ví dụ: với báo cáo đánh giá tác động chính sách có thể mẫu hoá nội dung diễn đạt trong phần nội dung đánh giá như sau: "Để đạt được mục tiêu ban hành (1)[235]……, (2)[236] …. đã tiến hành xây dựng dự thảo Báo cáo đánh giá tác động chính sách với sự đóng góp, tham gia của nhiều chuyên gia trong các lĩnh vực khác nhau. Dự thảo Báo cáo đánh giá tác động tập trung vào các chính sách lớn, bao gồm:…".

III. QUY TRÌNH XÂY DỰNG BÁO CÁO TỔNG HỢP

Quy trình xây dựng báo cáo tổng hợp là trình tự các bước mà cơ quan ban hành báo cáo đề ra để xây dựng và hoàn thiện báo cáo, nhằm hướng đến việc đảm bảo chất lượng của báo cáo. Với mỗi loại báo cáo, trong nội dung thực hiện của từng bước có thể có quy định chi tiết, cụ thể khác nhau, song về cơ bản quy trình xây dựng báo cáo tổng hợp nên thực hiện theo các bước sau đây:

1. Xác định mục đích, yêu cầu của báo cáo tổng hợp

Dù là dạng báo cáo tổng hợp nào (báo cáo kết quả hoạt động, báo cáo thống kê tổng hợp, báo cáo đánh giá,…) việc đầu tiên mà người viết báo cáo cần làm đó là xác định mục đích yêu cầu của bản báo cáo.

Muốn xác định mục đích của từng bản báo cáo thì cần trả lời câu hỏi: bản cáo cáo để làm gì? Nhìn chung, các báo cáo tổng hợp đều hướng đến mục đích chung nhất là thể hiện tình hình, kết quả thực hiện công việc nhằm giúp cho cơ quan, người có thẩm quyền có thông tin phục vụ việc phân tích, đánh giá, điều hành và ban hành các quyết định quản lý phù hợp. Báo cáo kết quả hoạt động có mục đích cung cấp thông tin về kết quả thực hiện nhiệm vụ của một cơ quan, tổ chức trong một khoảng thời gian nhất định. Báo cáo thống kê, tổng hợp có mục

[233] Cơ quan ban hành báo cáo
[234] Cơ quan ban hành báo cáo
[235] Văn bản quy phạm pháp luật (luật, nghị định, nghị quyết…)
[236] Cơ quan tiến hành đánh giá tác động chính sách.

đích tổng hợp và xử lý các dữ liệu nhằm cung cấp các thông tin về kết quả hoạt động của ngành/ lĩnh vực phục vụ cho hoạt động quản lý, điều hành. Tuy nhiên, trong mỗi tình huống viết báo cáo khác nhau lại có những mục đích riêng không giống nhau. Cũng là báo cáo kết quả hoạt động nhưng báo cáo sơ kết có mục đích đánh giá sơ bộ tiến độ, chất lượng thực hiện công việc/ nhiệm vụ nhằm phát hiện ra vướng mắc trong quá trình triển khai từ đó có những điều chỉnh (nếu cần) để tăng hiệu suất và chất lượng công việc; trong khi đó mục đích của báo cáo tổng kết năm, giai đoạn hướng tới mục đích tổng kết rút kinh nghiệm và bàn phương hướng hoạt động năm tới, giai đoạn tới.

Nếu không xác định rõ mục đích viết báo cáo, nội dung báo cáo sẽ lan man, thiếu trọng tâm, gây cản trở cho quá trình tiếp nhận của người đọc báo cáo.

Yêu cầu là nhu cầu hoặc mong đợi được tuyên bố, ngầm hiểu chung hoặc bắt buộc. Yêu cầu của bản báo cáo là những mong đợi mà các bên có liên quan, đặc biệt là từ chủ thể nhận báo cáo. Yêu cầu của bản báo cáo có thể là yêu cầu về nội dung, yêu cầu về hình thức, yêu cầu về ngôn ngữ thể hiện, yêu cầu về tiến độ. Muốn vậy, trước hết, người viết báo cáo cần nắm được yêu cầu của chủ thể nhận báo cáo (thường là cấp trên) thông qua các chỉ đạo, hướng dẫn (bằng văn bản hoặc bằng lời) hoặc thông qua các nhận xét của cấp trên về các bản báo cáo trước đó. Điều này cũng có nghĩa là, các chủ thể nhận báo cáo nếu đặt ra yêu cầu gì với các bản báo cáo mà cấp dưới gửi lên thì phải thể hiện rõ yêu cầu đó trong các chỉ đạo, hướng dẫn của mình, tránh tình trạng nội dung cấp trên cần thì cấp dưới không báo cáo, nội dung không cần, hoặc không quan trọng lại được báo cáo quá chi tiết.

2. Xác định vấn đề báo cáo và các nội dung cần đưa vào báo cáo tổng hợp

Mục đích và yêu cầu của bản báo cáo là cơ sở để xác định vấn đề và lựa chọn nội dung cần đưa vào báo cáo tổng hợp. Nội dung và cách thức trình bày nội dung sẽ quyết định là bản báo cáo có đạt được mục đích và yêu cầu đề ra hay không. Ví dụ một báo cáo đánh giá tác động chính sách thì phải làm rõ các nội dung sau: xác

định vấn đề chính sách cần giải quyết, đánh giá tác động chính sách, lấy ý kiến, giám sát và đánh giá. Trong báo cáo tổng kết năm, để đánh giá toàn diện kết quả thực hiện nhiệm vụ trong một năm cần làm rõ các nội dung: nhiệm vụ đó là gì; thực hiện trong hoàn cảnh nào; công tác chỉ đạo, triển khai ra sao; kết quả đạt được của từng mặt nhiệm vụ; đánh giá thành tựu, hạn chế, nguyên nhân; rút ra bài học kinh nghiệm gì; hướng phấn đấu và các nhiệm vụ đặt ra trong thời gian tới.

3. Xây dựng đề cương khái quát, đề cương chi tiết (nếu cần) trong báo cáo tổng hợp

Dựa vào các nội dung dự kiến đưa vào bản báo cáo, người làm báo cáo cần sắp xếp các nội dung đó theo thứ tự hợp lý, đảm bảo tính mạch lạc, khoa học. Báo cáo là văn bản viết theo thể văn xuôi pháp luật nên có thể xây dựng theo bố cục chặt chẽ của văn xuôi gồm có 3 phần: Mở đầu, Nội dung và Kết thúc. Tùy theo mức độ đơn giản hay phức tạp về nội dung mà người viết báo cáo có thể sắp xếp ý ở trong đầu, không cần ghi ra giấy hoặc phác thảo ra giấy thành đề cương khái quát, đề cương chi tiết để thuận lợi cho việc tư duy về bố cục của báo cáo.

Nhìn chung, có thể xây dựng bố cục báo cáo tổng hợp theo đề cương khái quát sau đây:

Mở đầu: Giới thiệu lý do, mục đích của bản báo cáo

Nội dung: Trình bày các kết quả hoạt động hoặc kết quả phân tích xử lý dữ liệu, các nhận xét, đánh giá, đề xuất từ kết quả xử lý dữ liệu trên (tùy thuộc vào từng loại báo cáo)

Kết thúc: Nêu những đánh giá khái quát về nội dung trình bày trên; trình bày các kiến nghị, đề xuất với chủ thể nhận báo cáo.

4. Thu thập, tổng hợp, phân tích, đánh giá thông tin phục vụ hoạt động xây dựng báo cáo tổng hợp

Đề cương báo cáo là khung của bản báo cáo. Để soạn thảo từng nội dung trong đề cương, người làm báo cáo tổng hợp phải thu thập, tổng hợp, phân tích, đánh giá các thông tin có liên quan.

a) Thu thập thông tin

Các tư liệu và thông tin có thể được thu thập để viết báo cáo tổng hợp có thể là:

- Các văn bản quy phạm pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức hoặc liên quan đến chuyên đề báo cáo;

- Kế hoạch công tác năm của cơ quan, tổ chức hoặc kế hoạch đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt;

- Các báo cáo sơ kết, tổng kết hoặc báo cáo chuyên đề, hoặc các dữ liệu khác của cơ quan, tổ chức có liên quan gửi đến;

- Các kết quả có được từ việc thực hiện các quy trình nghiệp vụ chuyên môn;

- Các hồ sơ, tài liệu có liên quan;

- Tài liệu, số liệu trực tiếp khảo sát thực tế thu thập được;

- Các thông tin phản hồi từ chính các cán bộ, công chức, viên chức hoặc từ người dân, doanh nghiệp;

- Các thông tin từ các phương tiện truyền thông.

Đối chiếu và phân tích các thông tin đã thu nhận được để có được thông tin chính xác đưa vào trong báo cáo; Sắp xếp, tổng hợp các dữ liệu theo một trật tự nhất định để đưa vào báo cáo;

Khi thu thập thông tin, người viết báo cần chú ý tới thời gian chốt số liệu báo cáo. Thời gian chốt số liệu báo cáo là khoảng thời gian tính từ thời điểm bắt đầu lấy số liệu của kỳ báo cáo đến thời điểm kết thúc việc lấy số liệu để thực hiện việc xây dựng báo cáo. Theo quy định của Nghị định 09/2019/NĐ-CP của Chính phủ về chế độ báo cáo trong cơ quan hành chính nhà nước "Thời gian chốt số liệu báo cáo được xác định dựa trên nhu cầu thông tin phục vụ công tác chỉ đạo, điều hành và đặc thù của ngành, lĩnh vực quản lý. Thời gian chốt số liệu báo cáo phải thống nhất với thời gian chốt số liệu của các chế độ báo cáo khác trong cùng ngành, lĩnh vực

để tạo điều kiện thuận lợi cho đối tượng thực hiện báo cáo"[237]. Ví dụ, thời hạn chốt số liệu Cải cách hành chính được Bộ Nội vụ hướng dẫn như sau:

- Báo cáo cải cách hành chính Quý I: Thời gian chốt số liệu tính từ ngày 15 tháng 12 của năm trước kỳ báo cáo đến ngày 14 tháng 3 thuộc kỳ báo cáo.

- Báo cáo cải cách hành chính 6 tháng đầu năm: Thời gian chốt số liệu tính từ ngày 15 tháng 12 của năm trước kỳ báo cáo đến ngày 14 tháng 6 thuộc kỳ báo cáo.

- Báo cáo cải cách hành chính Quý III: Thời gian chốt số liệu tính từ ngày 15 tháng 6 đến ngày 14 tháng 9 thuộc kỳ báo cáo.

- Báo cáo cải cách hành chính năm: Thời gian chốt số liệu tính từ ngày 15 tháng 12 năm trước kỳ báo cáo đến ngày 14 tháng 12 thuộc kỳ báo cáo. [238]

b) Xử lý thông tin

Tùy vào loại thông tin định tính hay định lượng mà người làm báo cáo có các cách xử lý khác nhau. Hiện nay, việc ứng dụng công nghệ thông tin trong xử lý thông tin trở nên khá phổ biến với nhiều phần mềm chuyên dụng về xử lý thông tin định lượng và xử lý thông tin định tính giúp người làm báo cáo tổng hợp xử lý thông tin nhanh hơn, chính xác hơn. Nhưng dù là thông tin dạng gì thì quy trình xử lý thông tin cũng gồm các bước:

- Tập hợp và hệ thống hoá thông tin theo từng vấn đề, lĩnh vực

+ Tóm tắt thông tin và phân loại thông tin theo các nhóm như thông tin kinh tế, thông tin chính trị - xã hội, thông tin quá khứ, hiện tại, thông tin dự báo…

+ Tóm tắt những thông tin cơ bản, những thông tin mới, thông tin có điểm khác biệt với những thông tin trước.

- Kiểm tra độ tin cậy, phân tích, tổng hợp thông tin

+ Xác định độ tin cậy của các nguồn tin;

+ Lý giải được sự mâu thuẫn giữa các thông tin (nếu có);

[237] Khoản 5, Điều 8 Nghị định 09/2019/NĐ-CP.
[238] Công văn 581/BNV-CCHC ngày 21/02/2022 của Bộ Nội vụ về hướng dẫn chế độ báo cáo cải cách hành chính định kỳ.

+ Chọn ra những thông tin đầy đủ hơn, có độ tin cậy cao hơn, chỉnh lý chính xác tài liệu, số liệu.

Kết quả của quá trình xử lý thông tin mới có tính tổng hợp, khái quát làm cơ sở đưa ra những nhận định, đánh giá.

5. Soạn thảo báo cáo tổng hợp

Người viết báo cáo tiến hành soạn thảo dự thảo báo cáo trên cơ sở đề cương và thông tin đã được thu thập. Trong quá trình soạn thảo dự thảo, người viết báo cáo cần lưu ý:

- Trong quá trình hoàn thiện dự thảo, người viết vẫn cần thu thập, xử lý các thông tin có liên quan, đảm báo tính cập nhật, chính xác của thông tin trong báo cáo. Nếu cần có thể thay đổi bố cục của báo cáo so với đề cương nếu nhận thấy phù hợp, chặt chẽ hơn.

- Người viết nên sử dụng ngôn ngữ phổ thông, dễ hiểu; sử dụng lối hành văn mạch lạc, rõ ràng, thiết thực. Nên tránh những từ ngữ quá hoa mỹ, phô trương vì báo cáo cần sự ngắn gọn nhưng đầy đủ và chính xác.

- Tuân thủ đúng hình thức của báo cáo theo hướng dẫn của cấp trên hoặc theo quy định hiện hành.

- Chú ý đến thời hạn nộp báo cáo theo quy định.

- Nếu báo cáo tổng hợp có nội dung quan trọng, đòi hỏi tính chính xác, công khai, minh bạch và dân chủ thì cần có sự đóng góp ý kiến của những đơn vị, cá nhân có liên quan. Đối tượng đóng góp ý kiến cho báo cáo tổng kết là công chức, viên chức chủ chốt của các đơn vị, cơ quan, tổ chức, những người có trình độ chuyên môn cao tham gia vào những công việc quan trọng của cơ quan, tổ chức. Về quy trình, sau khi hoàn thành bản thảo, đơn vị chủ trì trình lên lãnh đạo cơ quan, tổ chức. Lãnh đạo có công văn yêu cầu góp ý kiến gửi đến các đối tượng đóng góp ý kiến. Đơn vị chủ trì viết báo cáo tổng kết có trách nhiệm tiếp thu, tập hợp các ý kiến đóng góp của các đơn vị và cá nhân liên quan, bổ sung, chỉnh sửa và hoàn thiện báo cáo tổng hợp. Việc đóng góp ý kiến thường rất nhiều vấn đề. Đơn vị chủ

trì viết báo cáo tổng hợp cần phải căn cứ vào mục đích, nội dung báo cáo để bổ sung những nội dung báo cáo còn thiếu, sửa chữa lại những nội dung số liệu trình bày chưa chính xác, sửa chữa lại những nhận định, đánh giá chủ quan… hoàn thiện báo cáo. Tùy tính chất, nội dung báo cáo, có thể tổ chức các hội nghị, hội thảo để lấy ý kiến đóng góp của các chuyên gia, các cơ quan chuyên môn, quản lý cũng như các tổ chức quần chúng - xã hội. Báo cáo cũng có thể chuyển cho các cơ quan, đơn vị chức năng xem xét, thẩm định chất lượng của các số liệu và nhận định trong Báo cáo; tổ chức nhận xét, đánh giá từng phần và toàn bộ báo cáo.

6. Thuyết minh và trình lãnh đạo phê duyệt báo cáo tổng hợp

Một số bản cáo cáo đề xuất những thông tin quan trọng, phục vụ công tác quản lý, điều hành của một lĩnh vực, một địa phương, hoặc trong phạm vi cả nước, người viết báo cáo cần thuyết minh nội dung báo cáo để giúp người có thẩm quyền phê duyệt đánh giá chính xác chất lượng của bản báo cáo. Việc thuyết minh không phải là trình bày lại nội dung báo cáo mà cần làm nổi bật mục đích của báo cáo, tóm tắt nội dung chính của báo cáo, đặc biệt chú ý nhấn mạnh những số liệu nổi bật và đưa ra những kết luận, đánh giá và những kiến nghị đề xuất từ kết quả xử lý dữ liệu. Các thông tin từ hoạt động thuyết minh giúp người có thẩm quyền đưa ra quyết định chính xác trong việc có phê duyệt hay không phê duyệt báo cáo.

Báo cáo sau khi được phê duyệt cần được gửi kịp thời, đúng hạn, được thể hiện dưới hình thức văn bản giấy hoặc văn bản điện tử. Tùy theo điều kiện thực tế và yêu cầu của cơ quan ban hành chế độ báo cáo, báo cáo được gửi đến cơ quan nhận báo cáo bằng một trong các phương thức sau:

- Gửi trực tiếp;
- Gửi qua dịch vụ bưu chính;
- Gửi qua Fax;
- Gửi qua hệ thống thư điện tử;
- Gửi qua hệ thống phần mềm thông tin báo cáo chuyên dùng;
- Các phương thức khác theo quy định của pháp luật.

Trong bối cảnh thúc đẩy cải cách hành chính và chế độ thông tin báo cáo, cần đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong thực hiện chế độ báo cáo, chuyển dần từ báo cáo bằng văn bản giấy sang báo cáo điện tử.

IV. KỸ NĂNG XÂY DỰNG MỘT SỐ LOẠI BÁO CÁO TỔNG HỢP

1. Báo cáo kết quả hoạt động

a) Kỹ năng viết báo cáo chung

Với tính chất là loại báo cáo tổng hợp nhiều vấn đề, nhiều mặt công tác cùng được thực hiện trong phạm vi, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan. Báo cáo chung được ban hành để đáp ứng yêu cầu thông tin tổng hợp của các cơ quan, tổ chức; giúp đánh giá toàn diện về năng lực, hiệu quả hoạt động của cơ quan. Đó là các báo cáo như báo cáo tuần tháng quý, báo cáo sơ kết 6 tháng, 9 tháng, báo cáo năm của cơ quan, tổ chức.

- Kết cấu nội dung của báo cáo chung thông thường bao gồm các phần sau:

+ Phần mở đầu nêu mục đích của báo cáo. Nêu đặc điểm tình hình trong đó nêu những nhiệm vụ kế hoạch chính được đề ra phải thực hiện trong năm trên cơ sở chức năng nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị. Nêu những khó khăn, thuận lợi chính liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ năm làm cơ sở để đánh giá kết quả hoạt đông 1 năm của cơ quan tổ chức.

+ Phần nội dung chính của báo cáo, vì đây là báo cáo tổng hợp nên có rất nhiều nội dung công tác cùng được thực hiện trong chức năng, nhiệm vụ của một cơ quan tổ chức. Ví dụ Uỷ ban nhân dân, các sở ngành có rất nhiều mặt hoạt động, nội công tác cần đánh giá. Do vậy cần xây dựng đề cương báo cáo theo tiêu chí mặt hoạt đông là tiêu chí chính. Đối với báo cáo tổng kết công tác năm là trình bày nội dung tổng kết công tác đã thực hiện và phương hướng nhiệm vụ trong thời gian tới.

Trong phần tổng kết công tác trình bày các kết quả đã đạt được trong việc thực hiện những chức năng, nhiệm vụ, chỉ tiêu kế hoạch được giao. Các kết quả đạt được phải thể hiện bằng số liệu cụ thể. Phân tích những kết quả đạt được trong việc thực hiện những chức năng, nhiệm vụ, chỉ tiêu, kế hoạch. Mục đích của việc phân

tích này là để người đọc, người nghe thấy được việc hoàn thành chỉ tiêu, kế hoạch cấp trên giao ở mức độ như thế nào (hoàn thành một phần hoặc đa phần kế hoạch, hoàn thành kế hoạch, hoàn thành vượt mức kế hoạch cấp trên giao). Để giải đáp được mục đích này, người viết báo cáo cần lập bảng so sánh để vấn đề được minh bạch, rõ ràng và mang lại sức thuyết phục. Mục đích thứ hai là, việc phân tích kết quả đạt được để mọi người thấy được sự tiến bộ, đi lên hay đi xuống của tổ chức đó. Để giải đáp được mục đích này người viết báo cáo phải lập bảng so sánh về các số liệu thực hiện chỉ tiêu, kế hoạch năm nay so với một số năm cận kề trước đó.

+ Phần đánh giá chung, là phần đưa ra các nhận định chủ quan trên cơ sở các thông tin khách quan thu thập được. Phần này nêu rõ những ưu điểm, hạn chế và nguyên nhân của hạn chế để làm cơ sở đề xuất phương hướng, nhiệm vụ và giải pháp, đề xuất kiến nghị với cơ quan cấp trên.

Trong phần này có thể đưa nội dung bài học kinh nghiệm: đây là những điều được rút ra từ thực tiễn hoạt động, từ nguyên nhân của những thành công và sai lầm, thiếu sót đã nêu ở phần trên. Bài học kinh nghiệm là rất có ích để lại phục vụ cho công tác của những năm sau, truyền lại cho những người đi sau, phát huy, nhân rộng những bài học có ích, hạn chế những sai lầm, thiếu sót, khuyết điểm mà những người đi trước đã mắc phải.

+ Phần phương hướng, nhiệm vụ cần tách bạch rõ phương hướng là các định hướng phát triển cơ bản của cơ quan, tổ chức, còn nhiệm vụ là sự cụ thể hoá các chủ trương các nội dung cụ thể để thực hiện, còn biện pháp là các giải pháp để thực hiện phương hướng, nhiệm vụ đề ra. Phương hướng, nhiệm vụ công tác trong năm tới (hoặc những năm tới): Trong báo cáo tổng kết công tác thì phần này trình bày khái quát những nội dung chính công tác của năm tới hoặc thời gian tới về các vấn đề như: (i) Các chỉ tiêu kế hoạch (được trình bày thành các đề mục căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của tổ chức mình và các chỉ tiêu kế hoạch cấp trên giao); (ii) Trình bày có trọng tâm, trọng điểm những công tác cần thực hiện trong năm tới; (iii) Các giải pháp chính để thực hiện chỉ tiêu, kế hoạch nêu trên.

Phần kết luận: Đánh giá, tổng kết chung về kết quả thực hiện nhiệm vụ công tác của cơ quan, tổ chức. phần kết luận phải nêu được hai vấn đề cơ bản: những kết quả chủ yếu thực hiện nhiệm vụ công tác năm qua và những kiến nghị với cơ quan, tổ chức cấp trên. Nội dung kiến nghị cần nêu những vấn đề liên quan đến nhiệm vụ, trách nhiệm và quyền hạn của cơ quan, tổ chức cấp trên như:

- Cơ chế, chính sách, chế độ đối với cơ quan, tổ chức cấp dưới.
- Hỗ trợ về tài chính, về dự án.
- Hỗ trợ về khoa học - công nghệ, thiết bị máy móc vật tư...

Ví dụ đề cương báo cáo chung tại Phụ lục 1.

b) Kỹ năng viết báo cáo chuyên đề

Là loại báo cáo đánh giá một nội dung công tác, một lĩnh vực hoạt động trong hoạt động của cơ quan, tổ chức, qua đó tổng kết, đánh giá và đề xuất các giải pháp giải quyết vấn đề được nêu trong báo cáo. Do vậy về cơ cấu nội dung của báo cáo chuyên đề bao gồm các phần sau:

- Phần mở đầu nêu mục đích của báo cáo. Nêu đặc điểm tình hình trong đó nêu những căn cứ, chỉ đạo của cơ quan, tổ chức cấp trên trong việc thực hiện nhiệm vụ báo cáo. Nêu những tác động, ảnh hưởng chính đến việc thực hiện nội dung công tác hoặc mặt hoạt động làm cơ sở để đánh giá kết quả hoạt đông của vấn đề cần báo cáo.

- Phần nội dung chính của báo cáo, vì đây là báo cáo có tính chất chuyên đề nên chỉ có một hoặc ít nội dung công tác. Ví dụ báo cáo về công tác tư pháp của Uỷ ban nhân dân hoặc báo cáo về công tác cải cách hành chính của cơ quan, tổ chức. Do vậy cần xây dựng đề cương báo cáo theo tiêu chí đánh giá là tiêu chí chính gồm: (i) Kết quả đạt được; (ii) Đánh giá chung; (iii) Đề xuất kiến nghị và (iv) Kết luận.

- Ví dụ báo cáo chuyên đề: tại Phụ lục 2.

2. Báo cáo thống kê tổng hợp

Báo cáo thống kê chủ yếu được thực hiện theo yêu cầu của cơ quan cấp trên nhằm thu thập các thông tin cần thiết cho hoạt động quản lý, điều hành của cơ quan

tổ chức và của cả nền kinh tế xã hội. Vì vậy đối với loại báo cáo này việc thiết kế mẫu biểu là rất quan trọng, do đó kỹ thuật soạn thảo báo cáo thống kê cần lưu ý:

- Xác định cấp độ báo cáo thống kê (thống kê quốc gia, thống kê bộ ngành…).

- Xác định cơ quan có thẩm quyền thực hiện báo cáo.

- Xác định mục đích, yêu cầu, mức độ của thông tin cần thu thập trong báo cáo.

- Tiến hành xây dựng mẫu biểu tổng hợp thông tin theo yêu cầu của hoạt động hoặc của cơ quan cấp trên, cơ quan có nhu cầu thông tin.

- Hoàn thiện, xin ý kiến góp ý.

- Trình lãnh đạo phê duyệt.

Về hình thức, báo cáo thống kê thể hiện dưới dạng biểu, bảng. Theo Nghị định số 60/2018/NĐ-CP ngày 20/4/2018 của Chính phủ ban hành quy định chi tiết nội dung chế độ báo cáo thống kê cấp quốc gia, về hình thức, báo cáo thống kê cần có những thông tin sau:

- Đơn vị báo cáo: Đơn vị báo cáo được ghi cụ thể tại góc trên bên phải của từng biểu mẫu thống kê. Cơ quan trực thuộc bộ, ngành tổng hợp số liệu thuộc lĩnh vực bộ, ngành được giao quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực.

- Đơn vị nhận báo cáo: Đơn vị nhận báo cáo được ghi cụ thể trên bên phải của từng biểu mẫu, dưới hoặc ngang dòng đơn vị báo cáo.

- Ký hiệu biểu: Ký hiệu biểu gồm hai Phần: Phần số và Phần chữ; Phần số được đánh liên tục từ 001, 002, 003,...; Phần chữ được ghi chữ in viết tắt sao cho phù hợp với từng ngành hoặc lĩnh vực và kỳ báo cáo (năm - N; Quý - Q; tháng - T; hỗn hợp - H); hay lấy chữ BCB (Báo cáo Bộ) thể hiện cho hệ biểu báo cáo thống kê tổng hợp áp dụng đối với bộ, ngành.

- Kỳ báo cáo: Kỳ báo cáo được ghi ở Phần giữa của từng biểu mẫu thống kê (sau tên biểu báo cáo).

- Thời hạn báo cáo: Ngày nhận báo cáo được ghi cụ thể tại góc trên bên trái của từng biểu mẫu thống kê.

- Phân ngành kinh tế, loại hình kinh tế, danh Mục đơn vị hành chính, Phân ngành kinh tế quốc dân, loại hình kinh tế, danh mục đơn vị hành chính Việt Nam sử dụng trong chế độ báo cáo thống kê cấp quốc gia thực hiện theo quy định hiện hành.

Ví dụ: Báo cáo thống kê tổng hợp tại Phụ lục 3.

3. Báo cáo đánh giá (dự án, chương trình, tác động chính sách)

a) Báo cáo đánh giá dự án, chương trình

Đây là loại báo cáo được thực hiện sau khi một dự án, chương trình, kế hoạch đã được triển khai và hoàn thành. Mục đích của báo cáo nhằm đánh giá kết quả thực hiện của một dự án, chương trình, kế hoạch, từ đó xác định kết quả đạt được, những tồn tại, hạn chế, nguyên nhân của kết quả cũng như tồn tại, hạn chế và đề ra phương hướng, biện pháp, cách thức để triển khai các dự án, chương trình, kế hoạch tiếp theo được phù hợp và hiệu quả hơn.

Với loại báo cáo này, bản chất cũng là một loại báo cáo kết quả hoạt động, tuy nhiên xét từ góc độ cần thiết thực hiện và hiệu quả của việc thực hiện báo cáo là rất lớn, qua đó giúp lãnh đạo đánh giá được kết quả của một hoạt động có quy mô, là cơ sở để chuẩn bị xây dựng và triển khai các dự án, chương trình, kế hoạch tiếp theo hiệu quả hơn. Đồng thời trên thực tế, việc phải xây dựng báo cáo đánh giá dự án (cụ thể là đối với dự án đầu tư công) đã được quy định tại Nghị định số 84/2015/NĐ-CP ngày 30/9/2015 của Chính phủ về giám sát và đánh giá đầu tư, Nghị định số 01/2020/NĐ-CP ngày 01/01/2020 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 84/2015/NĐ-CP ngày 30/9/2015 của Chính phủ về giám sát và đánh giá đầu tư và Thông tư số 22/2015/TT-BKHĐT ngày 18/12/2015 quy định về mẫu báo cáo giám sát và đánh giá đầu tư, trong đó quy định phải xây dựng báo cáo đánh giá dự án tại tất cả các khâu của quá trình thực hiện dự án đầu tư, từ báo cáo đánh giá tiền khả thi dự án, trong quá trình thực hiện dự án đến đánh giá kết thúc dự án.

Về kỹ thuật soạn thảo báo cáo đánh giá dự án, chương trình, kế hoạch cũng dựa trên kỹ thuật soạn thảo báo cáo nói chung. Kết cấu nội dung báo cáo đánh giá dự án, kế hoạch, chương trình bao gồm 3 phần chính:

- Phần mở đầu: mô tả thông tin về dự án, chương trình, kế hoạch, trong đó nêu những điểm chính như: cơ quan thực hiện, mục tiêu đặt ra, thời hạn thực hiện cũng như các nguồn lực thực hiện… làm cơ sở để tiến hành so sánh, đối chiếu và đánh giá kết quả thực hiện của dự án, chương trình, kế hoạch.

- Phần nội dung: Tổng kết toàn bộ quá trình thực hiện dự án, chương trình, kế hoạch: Mô tả tóm tắt quá trình thực hiện dự án, chương trình, kế hoạch từ giai đoạn chuẩn bị thực hiện đến kết thúc. Tổng hợp các kết quả thực hiện đạt được của dự án, kế hoạch, chương trình. Đồng thời nêu ra bài học kinh nghiệm rút ra từ thực tiễn tổ chức thực hiện dự án, chương trình, kế hoạch và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan.

- Phần kết luận: là phần đề xuất kiến nghị, nêu các kiến nghị để phát huy tính hiệu quả, sự bền vững hoặc khắc phục các hạn chế của dự án, chương trình, kế hoạch.

Ví dụ báo cáo đánh giá dự án, chương trình: tại Phụ lục 4.

b) Báo cáo đánh giá tác động chính sách

Báo cáo đánh giá tác động chính sách trong đề nghị xây dựng dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật là loại báo cáo được thực hiện trong quá trình lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật hoặc soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật (nếu trong giai đoạn này phát sinh chính sách mới chưa được đánh giá tác động). Mục đích của việc xây dựng báo cáo đánh giá tác động chính sách là nhằm phân tích, dự báo tác động của chính sách đang được xây dựng đối với các nhóm đối tượng khác nhau nhằm lựa chọn giải pháp tối ưu thực hiện chính sách.

Nội dung đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng hoặc dự thảo văn bản quy phạm pháp luật phải nêu rõ: vấn đề cần giải quyết; mục tiêu của chính sách; giải pháp để thực hiện chính sách; tác động tích cực, tiêu cực của

chính sách; chi phí, lợi ích và so sánh chi phí, lợi ích của các giải pháp; lựa chọn giải pháp của cơ quan, tổ chức và lý do của việc lựa chọn; nội dung đánh giá tác động thủ tục hành chính, tác động về giới (nếu có).

Ví dụ báo cáo đánh giá tác động chính sách tại Phụ lục 5.

V. MỘT SỐ LƯU Ý KHI XÂY DỰNG BÁO CÁO TỔNG HỢP

1. Lưu ý về nội dung

Nội dung báo cáo được trình bày một cách mạch lạc, logic, thuận tiện cho người tiếp nhận.

Để làm được điều này, người viết báo cáo lưu ý tránh một số lỗi sau:

- Nội dung thiếu trọng tâm, trọng điểm: Nội dung báo cáo dàn trải nhưng thiếu trọng điểm. Nhiều nội dung trọng tâm không được người viết báo cáo làm rõ, trong khi có nhiều nội dung không cần thiết hoặc giá trị thông tin thấp. Trong hoạt động thực hiện nhiệm vụ luôn có những điểm mấu chốt, quan trọng quyết định đến thành công hoặc thất bại của nhiệm vụ đó. Người viết báo cáo phải nắm được những điểm quan trọng về công việc đang được báo cáo, từ đó phải thu thập và phân tích thông tin về kết quả thực hiện những điểm quan trọng này. Ví dụ, báo cáo tổng hợp về tình hình phát triển kinh tế của một địa phương hay một quốc gia phải chú ý đến tốc độ tăng trưởng của các ngành kinh tế chủ đạo như công nghiệp, nông nghiệp, dịch vụ; về tổng thu nhập đem lại, về thu nhập bình quân đầu người,…

Các số liệu trong báo cáo cần chọn lọc. Trong nội dung chính của báo cáo chỉ cần trình bày các số liệu chính, có độ khái quát, phản ánh kết quả thực hiện nhiệm vụ. Nhưng các số liệu thống kê cụ thể về từng mặt, từng khía cạnh có thể đưa xuống phụ lục kèm theo để đáp ứng nhu cầu thông tin ở các mức độ khác nhau của đối tượng tiếp nhận báo cáo. Để khắc phục lỗi này, người viết báo cáo phải xác định rõ ràng mục đích của bản báo cáo, nắm được yêu cầu của bản báo cáo, đặc biệt là yêu cầu, mong đợi của đối tượng tiếp nhận báo cáo.

- Lỗi suy luận: Các thông tin trong báo cáo là kết quả chính xác của hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân chứ không phải là kết quả từ những suy luận.

Mọi nhận định, đánh giá rút ra đều trên cơ sở số liệu, minh chứng. Nội dung báo cáo không có tính thuyết phục thì có những nhận định, kết luận mà không có minh chứng kèm theo hoặc giữa nhận định, kết luận với số liệu, minh chứng không có sự ăn khớp. Để tránh lỗi trên, người viết báo cáo phải thu thập thông tin về các nội dung có liên quan một cách đầy đủ, cụ thể; các thông tin phải được xử lý cho ra kết quả có tính khái quát, tính chính xác**.**

- Lỗi chủ quan, thiên kiến: Báo cáo là sản phẩm của con người, do đó dễ bị chi phối bởi quan điểm, nhận định cá nhân của người làm báo cáo. Do đó, giữ sự tỉnh táo, khách quan khi phân tích, xử lý số liệu. Các kết luận, đánh giá phải trên cơ sở kết quả khảo sát, mô tả.

2. Lưu ý về cách thức trình bày

Khi soạn thảo báo cáo tổng hợp, người viết cần chú ý tránh các lỗi trình bày sau:

- Cách đánh số

Đánh số thứ tự trong một bản báo cáo có vai trò quan trọng trong việc giúp người đọc nắm được cấu trúc của bài viết. Cách đánh số trong một bản báo cáo phải thống nhất theo một trình tự lớn, nhỏ nhất quán. Các lỗi thường gặp có thể là đánh số theo hình thức phân cấp (ví dụ: 2.1; 2.1.1.; 2.1.1.1,.. nhưng cũng chính trong báo cáo lại có mục 3.1, a.,..); Hoặc đánh số không theo thứ tự (số La Mã, số nguyên, chữ cái hoa,..). Trong một số trường hợp tại chương đầu viết theo số La Mã, chương sau lại đánh số theo chữ in hoa.

Một số báo cáo tạo ra một mục lớn nhưng sau đó lại chỉ tạo một mục con (ví dụ: Chương II có phần 2.1 nhưng lại không có phần 2.2). Giải pháp cho ấn đề này là nên dùng LaTeX hoặc chức năng Style của MicroSoft Word.

- Hình ảnh, bảng biểu và công thức trong báo cáo

Hình ảnh, bảng biểu là những bằng chứng số liệu hoặc các hình ảnh minh họa cho những nhận định của báo cáo trở nên rõ ràng, minh bạch và thuyết phục người đọc. Tuy nhiên, việc sử dụng hình ảnh, bảng biểu và công thức cũng hay gặp

các lỗi như không liên quan đến nội dung, không rõ ràng, không được giải thích,… Trong nhiều báo cáo, các bảng biểu, hình ảnh không đánh số dễ gây ra sự nhầm lẫn. Trong nhiều bản báo cáo kỹ thuật và khoa học đã không đặt tên cho các hình ảnh, bảng biểu và công thức, tạo ra những khó khăn cho việc tham khảo đến các tài liệu khác.

Các báo cáo thường có tham chiếu "xem hình bên dưới" và thừa khoảng nửa trang giấy do hình quá lớn phải sang mặt bên. Giải pháp ở đây là nên đánh số hoặc đặt tên các hình để viện dẫn"xem hình x". Sau đó có thể đưa hình vẽ, bảng biểu đến bất cứ vị trí nào thích hợp cho việc dàn trang.

Hình ảnh, bảng biểu và công thức khi đưa vào báo cáo nhiều khi không có tác dụng với nội dung vì nó không được giải thích. Nhiều báo cáo để bảng biểu, hình ảnh lấp đầy báo cáo, người đọc không hiểu hình ảnh, bảng biểu đó mô tả cái gì, muốn nói cái gì.

Trong nhiều trường hợp bảng biểu, hình ảnh được chụp từ các báo cáo khác hoặc lấy từ nguồn trên mạng nên chất lượng hình ảnh thấp, mờ, không thể đọc được hình. Trong trường hợp này, người viết báo cáo nên vẽ lại.

- Lỗi sử dụng dấu câu và khoảng trắng

Có nhiều báo cáo đã viết đoạn quá dài mà không có dấu chấm câu. Trong nhiều báo cáo đã sử dụng tùy tiện hoặc thiếu khoảng trắng trong khi viết. Lưu ý khi sử dụng khoảng trắng là: (i) Đối với các dấu câu, sau dấu chấm, chấm phẩy, hai chấm,… không được đặt khoảng trắng ở trước và sau dấu câu mà nên có dấu cách bình thường như đang viết một từ bất kỳ; (ii) Đối với dấu ngoặc đơn hoặc ngoặc kép thì phía ngoài dấu ngoặc là một khoảng trắng, phía trong dấu ngoặc không có khoảng trắng.

- Lỗi định dạng

Nhiều báo cáo bị lỗi về sử dụng font chữ: Font chữ thường được sử dụng để viết báo cáo là loại Serif và Time New Roman. Khi cần mô tả các đoạn mã nguồn

phải sử dụng các loại font Monospace như Couirier New, Lucida Console hoặc Monaco (Trên Mac OS).

3. Lưu ý về sử dụng ngôn ngữ

Các lỗi thường gặp về ngôn ngữ trong báo cáo: sai lỗi chính tả, sai nghĩa của từ, sai cách kết hợp từ, dùng từ không thích hợp trong các báo cáo khoa học kỹ thuật như dùng đại từ ngôi thứ nhất: tôi, ta, chúng tôi…, các từ cảm thán, từ địa phương, văn nói,... Cũng có trường hợp dùng từ lủng củng, ý không rõ ràng, ý trước mâu thuẫn với ý sau. Lỗi diễn đạt lan man, không rõ ý, thiếu logic trong việc diễn đạt. Lỗi dùng thuật ngữ chuyên môn không có giải thích nghĩa của thuật ngữ…

Khắc phục lỗi dùng từ sai nghĩa thì bản thân người viết báo cáo phải thận trọng khi sử dụng những từ mà mình chưa nắm rõ nghĩa, nhất là từ Hán Việt phải tra từ điển để hiểu rõ nghĩa xem có đúng với nội dung mình cần truyền đạt không mới dùng trong báo cáo.

Khắc phục lỗi dùng từ sai kết hợp thì người viết báo cáo phải đọc lại nhiều lần, nếu thấy kết hợp là không đúng ngữ pháp thì phải kết hợp lại.

Khắc phục lỗi sai phong cách thì người viết báo cáo phải nắm vững phong cách mình đang viết là phong cách hành chính - công vụ nên tránh dùng từ thuộc phong cách khẩu ngữ, phong cách khoa học, trong trường hợp cần sử dụng thuật ngữ chuyên môn thì nên có giải thích nghĩa của thuật ngữ.

Để khắc phục lối diễn đạt lan man, không rõ ý, người viết báo cáo nên có tư duy logic trong việc diễn đạt. Sử dụng thống nhất một phương pháp diễn đạt khi diễn đạt một ý trọn vẹn. Ví dụ hoặc sử dụng phương pháp quy nạp, với việc nêu nội dung cụ thể và tóm lược lại ý chính ở cuối hoặc diễn dịch như nêu ra câu chủ đề, còn các câu tiếp theo sẽ triển khai ý của câu chủ đề.

PHỤ LỤC ĐỀ CƯƠNG MỘT SỐ BÁO CÁO TỔNG HỢP

1. Phụ lục 1: Báo cáo chung (Báo cáo tổng kết năm):

TÊN CƠ QUAN	**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM** **Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**
Số: / BC-	*……, ngày ….tháng…., năm…*

BÁO CÁO

Về việc tổng kết công tác năm…và phương hướng, nhiệm vụ năm...

Nêu lý do và mục đích của báo cáo

I. ĐẶC ĐIỂM TÌNH HÌNH

1. Nêu những nhiệm vụ kế hoạch chính được đề ra phải thực hiện trong năm trên cơ sở chức năng nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị.

2. Nêu khó khăn, thuận lợi chính liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ năm

II. NỘI DUNG TỔNG KẾT CÔNG TÁC NĂM

1. Về nội dung hoạt động.....

a) Thống kê những công việc đã làm được bằng chữ và số. Phân tích so sánh kết quả đã đạt được so với nhiệm vụ được giao.

b) Thống kê những công việc chưa làm được bằng chữ và số. Phân tích so sánh với nhiệm vụ được giao

c) Đánh giá nguyên nhân của ưu, khuyết điểm

2. Về nội dung hoạt động.....

a).....

b).....

c).....

3. Đánh giá chung

III. PHƯƠNG HƯỚNG, NHIỆM VỤ CỦA NĂM SAU

1. Xác định rõ mục tiêu cần đạt được.

2. Nêu những nhiệm vụ cụ thể để thực hiện mục tiêu đã đề ra.

3. Nêu các biện pháp cần được áp dụng để thực hiện các nhiệm vụ.

IV. ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ

a) Kiến nghị về tổ chức, nhân sự

b) Kiến nghị về cơ chế, chính sách

c) Kiến nghị về cơ sở vật chất.

V. KẾT LUẬN

1. Đánh giá khái quát về toàn bộ hoạt động của cơ quan, đơn vị.

2. Tự xếp loại kết quả đạt được./.

Nơi nhận:
- ……;
- ……;
Lưu: VT,….

THẨM QUYỀN KÝ
(Chữ ký, dấu)

Nguyễn Văn A

2. Phụ lục 2: Báo cáo chuyên đề:

Đề cương Báo cáo công tác kiểm soát thủ tục hành chính, triển khai cơ chế một cửa, một cửa liên thông và thực hiện thủ tục hành chính trên môi trường điện tử:

Mẫu: **II.01-ĐC/VPCP/KSTT**	**ĐỀ CƯƠNG** **BÁO CÁO CÔNG TÁC KIỂM SOÁT THỦ TỤC HÀNH CHÍNH, TRIỂN KHAI CƠ CHẾ MỘT CỬA, MỘT CỬA LIÊN THÔNG VÀ THỰC HIỆN THỦ TỤC HÀNH CHÍNH TRÊN MÔI TRƯỜNG ĐIỆN TỬ** (Ban hành kèm theo Thông tư số: 01/2020/TT-VPCP ngày 21 tháng 10 năm 2010 của Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ)	**- Đơn vị báo cáo 1:** + Bộ, cơ quan ngang Bộ; + Bảo hiểm xã hội Việt Nam, Ngân hàng Chính sách xã hội, Ngân hàng phát triển Việt Nam; + UBND cấp tỉnh. **- Đơn vị nhận báo cáo:** + Văn phòng Chính phủ.

I. TÌNH HÌNH, KẾT QUẢ KIỂM SOÁT THỦ TỤC HÀNH CHÍNH (TTHC)

1. Đánh giá tác động TTHC quy định tại dự thảo văn bản quy phạm pháp luật (QPPL)

- Số lượng TTHC đã được đánh giá tác động trong kỳ báo cáo:

- Số lượng TTHC được ban hành trong kỳ báo cáo đã được đánh giá tác động:

2. Thẩm định, thẩm tra TTHC quy định tại dự thảo văn bản QPPL

Nêu tổng số TTHC và tổng số văn bản QPPL trong kỳ báo cáo do bộ, cơ quan mình chủ trì thực hiện việc thẩm định2.

3. Công bố, công khai TTHC, danh mục TTHC

- Tổng số Quyết định công bố TTHC/danh mục TTHC đã được ban hành trong kỳ báo cáo:

- Tổng số văn bản QPPL có quy định TTHC được công bố:

- Tổng số TTHC/danh mục TTHC được công bố....; trong đó số TTHC được công khai,.,...

- Tổng số TTHC thuộc thẩm quyền quản lý, theo dõi của bộ, cơ quan tính đến thời điểm báo cáo: …….; trong đó số TTHC thuộc thẩm quyền giải quyết của bộ, cơ quan: ……

- Tổng số TTHC thuộc thẩm quyền giải quyết của địa phương:.....; trong đó: số TTHC do Trung ương quy định:....; số TTHC do địa phương quy định:…..

4. Rà soát, đơn giản hóa TTHC

- Tổng số TTHC cần rà soát, đơn giản hóa theo Kế hoạch (Kế hoạch của Thủ tướng Chính phủ và Kế hoạch của bộ, cơ quan/UBND cấp tỉnh):....

- Tổng số TTHC đã được rà soát, thông qua phương án đơn giản hóa:,,..

- Phương án đơn giản hóa cụ thể: số TTHC giữ nguyên:….; số TTHC bãi bỏ:...; số TTHC sửa đổi, bổ sung:...; số TTHC thay thế:...; số TTHC liên thông: ...; số TTHC có giải pháp để thực hiện trên môi trường điện tử:....

- Số tiền tiết kiệm được:....

- Tỷ lệ chi phí tiết kiệm được:….

- Tỷ lệ hoàn thành kế hoạch rà soát, đơn giản hóa:....

5. Tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị về quy định, TTHC

- Tổng số phản ánh, kiến nghị đã tiếp nhận trong kỳ báo cáo, trong đó: Số tiếp nhận mới trong kỳ:....; số từ kỳ trước chuyển qua:…; số phản ánh, kiến nghị về quy định hành chính:...; số phản ánh, kiến nghị về hành vi hành chính:…..

- Số phản ánh, kiến nghị đã xử lý:...; trong đó số đã được đăng tải công khai:....

- Số phản ánh, kiến nghị đang xử lý:,...

6. Tình hình, kết quả giải quyết TTHC

- Tổng số hồ sơ TTHC đã tiếp nhận trong kỳ báo cáo, trong đó: Số mới tiếp nhận trong kỳ:.... (trực tuyến:....trực tiếp và qua dịch vụ bưu chính:....); số từ kỳ trước chuyển qua: ……

- Số lượng hồ sơ đã giải quyết:....; trong đó, giải quyết trước hạn:...., đúng hạn:...., quá hạn:....

- Số lượng hồ sơ đang giải quyết:....; trong đó, trong hạn: ….., quá hạn: …….

7. Triển khai cơ chế một cửa, một cửa liên thông trong giải quyết TTHC

Tình hình, kết quả triển khai thực hiện Nghị định số 61/2018/NĐ-CP: Công tác chỉ đạo và triển khai thực hiện; kết quả thực hiện (ngoài các nhiệm vụ chung trong các biểu mẫu số liệu, báo cáo thêm về nhiệm vụ riêng của từng đơn vị).

8. Thực hiện TTHC trên môi trường điện tử

- Tình hình, kết quả triển khai thực hiện Nghị định số 45/2020/NĐ-CP: Công tác chỉ đạo và triển khai thực hiện; kết quả thực hiện (ngoài các nhiệm vụ chung trong các biểu mẫu số liệu, báo cáo thêm về nhiệm vụ riêng của từng đơn vị).

- Việc ban hành Kế hoạch số hóa kết quả giải quyết TTHC thuộc thẩm quyền giải quyết của bộ, cơ quan, địa phương còn hiệu lực và tình hình, kết quả tổ chức thực hiện nhiệm vụ theo Kế hoạch đã ban hành.

- Tình hình tích hợp dịch vụ công của bộ, cơ quan, UBND cấp tỉnh trên Cổng Dịch vụ công quốc gia.

9. Truyền thông hỗ trợ hoạt động kiểm soát TTHC

Các hình thức cụ thể đã thực hiện để quán triệt, tuyên truyền, phổ biến chủ trương, chính sách, pháp luật về kiểm soát TTHC, cải cách TTHC.

10. Nghiên cứu, đề xuất sáng kiến cải cách TTHC

11. Kiểm tra thực hiện kiểm soát TTHC

- Số lần kiểm tra việc thực hiện kiểm soát TTHC; hình thức kiểm tra; kết quả kiểm tra.

- Việc khen thưởng cán bộ, công chức có thành tích, việc xử lý cán bộ, công chức vi phạm quy định về kiểm soát thực hiện TTHC.

12. Nội dung khác

- Việc ban hành đồng bộ, cụ thể các chính sách, quy chuẩn, tiêu chuẩn, định mức kinh tế - kỹ thuật gắn với việc giải quyết TTHC.

- Về công tác xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện văn bản triển khai nhiệm vụ trong nội bộ của bộ, ngành, địa phương (quy chế, kế hoạch...).

- Hoạt động đôn đốc, tập huấn hướng dẫn nghiệp vụ.

- …

II. ĐÁNH GIÁ CHUNG

- Đánh giá chung về hiệu quả, mức độ hoàn thành công tác kiểm soát TTHC, triển khai cơ chế một cửa, một cửa liên thông, thực hiện TTHC trên môi trường điện tử của cơ quan. So sánh hiệu quả công tác kiểm soát TTHC kỳ này với kỳ trước.

- Đánh giá những khó khăn, vướng mắc, tồn tại, hạn chế trong công tác kiểm soát TTHC, triển khai cơ chế một cửa, một cửa liên thông, thực hiện TTHC trên môi trường điện tử:

+ Nêu cụ thể những khó khăn, vướng mắc, tồn tại, hạn chế tại cơ quan, đơn vị trực thuộc trong công tác này;

+ Phân tích rõ nguyên nhân chủ quan, khách quan của những khó khăn, vướng mắc, tồn tại, hạn chế và nguyên nhân.

III. PHƯƠNG HƯỚNG, NHIỆM VỤ CỦA KỲ TIẾP THEO

Nêu những định hướng, mục tiêu cơ bản, những giải pháp, nhiệm vụ cụ thể trong công kiểm soát TTHC, triển khai cơ chế một cửa, một cửa liên thông, thực hiện TTHC trên môi trường điện tử sẽ được tập trung thực hiện trong kỳ tiếp theo.

IV. KIẾN NGHỊ VÀ ĐỀ XUẤT

- Kiến nghị cơ quan có thẩm quyền nghiên cứu bổ sung, điều chỉnh chính sách, pháp luật về TTHC, kiểm soát TTHC, cơ chế một cửa, một cửa liên thông, thực hiện TTHC trên môi trường điện tử (nếu phát hiện có thiếu sót, bất cập);

- Kiến nghị cơ quan có thẩm quyền hướng dẫn thực hiện các quy định của pháp luật về TTHC, kiểm soát TTHC, cơ chế một cửa, một cửa liên thông, thực hiện TTHC trên môi trường điện tử (nếu có vướng mắc);

- Đề xuất các giải pháp, sáng kiến nâng cao hiệu quả công tác kiểm soát TTHC, cơ chế một cửa, một cửa liên thông, thực hiện TTHC trên môi trường điện tử; khắc phục những khó khăn, vướng mắc;

- Nội dung cụ thể khác cần kiến nghị./.

3. Phụ lục 3: Biểu mẫu thống kê tổng hợp

Biểu mẫu thống kê tổng hợp về kết quả đánh giá tác động của thủ tục hành chính:

Biểu số II.01a/VPCP/KSTT

KẾT QUẢ ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA THỦ TỤC HÀNH CHÍNH (TTHC) TẠI BỘ, CƠ QUAN NGANG BỘ

Kỳ báo cáo: Quý…/Năm…

(Từ ngày …/…/20… đến ngày …/…/20…)

- Đơn vị báo cáo: Bộ, cơ quan ngang Bộ.

- Đơn vị nhận báo cáo: Văn phòng Chính phủ.

Đơn vị tính: TTHC, VB.

STT	**Tên dự án/ dự thảo văn bản QPPL được đánh giá tác động của TTHC**	**Số lượng TTHC đã được đánh giá tác động**					**Số lượng TTHC được quy định tại văn bản** (sau khi ban hành)	
		Tổng số TTHC được đánh giá tác động	TTHC được quy định mới	TTHC được sửa đổi, bổ sung	TTHC được bãi bỏ	TTHC được giữ nguyên	Tổng số TTHC được quy định	Số, ký hiệu, ngày, tháng, năm ban hành văn bản
(1)	(2)	(3) = (4)+(5)+(6)+(7)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
I	**Luật**							
1	...							
...								
II	**Pháp lệnh**							
1	...							
...								
III	**Nghị định**							
1	...							
...								

IV	**Quyết định của TTgCP**							
1	...							
...								
V	**Thông tư**							
1	...							
...								
	TỔNG SỐ							

Ghi chú: Đối với những dự án/dự thảo văn bản QPPL chưa được ban hành trong kỳ báo cáo, đề nghị cung cấp/ cập nhật thông tin (tên, số ký hiệu, thời gian ban hành văn bản; số lượng TTHC) tại các kỳ báo cáo kế tiếp.

Biểu số II.01b/VPCP/KSTT

KẾT QUẢ ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA THỦ TỤC HÀNH CHÍNH (TTHC) TẠI ĐỊA PHƯƠNG

Kỳ báo cáo: Quý…/Năm…

(Từ ngày …/…/20… đến ngày …/…/20…)

- Đơn vị báo cáo: UBND cấp tỉnh.

- Đơn vị nhận báo cáo: Văn phòng Chính phủ.

Đơn vị tính: TTHC, VB.

STT	**Tên dự thảo văn bản QPPL được đánh giá tác động của TTHC**	**Số lượng TTHC đã được đánh giá tác động**					**Số lượng TTHC được quy định tại văn bản** (sau khi ban hành)	
		Tổng số TTHC được đánh giá tác động	TTHC được quy định mới	TTHC được sửa đổi, bổ sung	TTHC được bãi bỏ	TTHC được giữ nguyên	Tổng số TTHC được quy định	Số, ký hiệu, ngày, tháng, năm ban hành văn bản
(1)	(2)	(3) = (4)+(5)+(6)+(7)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)

I	**Quyết định của UBND cấp tỉnh**							
1	…							
...	...							
II	**Nghị quyết định của HĐND cấp tỉnh**							
1	...							
...	...							
	TỔNG SỐ							

Ghi chú: Đối với những dự thảo văn bản QPPL chưa được ban hành trong kỳ báo cáo, đề nghị cung cấp/ cập nhật thông tin (tên, số ký hiệu, thời gian ban hành văn bản; số lượng TTHC) tại các kỳ báo cáo kế tiếp.

Biểu số II.02a/VPCP/KSTT

KẾT QUẢ THẨM ĐỊNH VỀ THỦ TỤC HÀNH CHÍNH QUY ĐỊNH TRONG CÁC DỰ ÁN/ DỰ THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT THUỘC THẨM QUYỀN CỦA QUỐC HỘI, ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI, CHÍNH PHỦ, THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ

Kỳ báo cáo: Quý…/Năm…

(Từ ngày …/…/20… đến ngày …/…/20…)

- Đơn vị báo cáo: Bộ Tư pháp.

- Đơn vị nhận báo cáo: Văn phòng Chính phủ.

Đơn vị tính: TTHC, VB.

STT	**Tên bộ, cơ quan chủ trì soạn thảo**	**Tổng số**		**Số lượng TTHC được thẩm định theo tên loại VBQPPL**							
				Luật		**Pháp lệnh**		**Nghị định**		**Quyết định của TTgCP**	
		TTHC	**VBQPPL**	Số lượng TTHC	Số lượng VB QPPL	Số lượng TTHC	Số lượng VB QPPL	Số lượng TTHC	Số lượng VBQ PPL	Số lượng TTHC	Số lượng VB QPPL

(1)	(2)	(3) = (5)+(7)+(9)+(11)	(4) = (6)+(8)+(10)+(12)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
1	...										
2	...										
.	.										
TỔNG SỐ											

Biểu số

II.02b/VPCP/KSTT

KẾT QUẢ THẨM ĐỊNH VỀ THỦ TỤC HÀNH CHÍNH QUY ĐỊNH TẠI THÔNG TƯ CỦA BỘ TRƯỞNG, THỦ TRƯỞNG CƠ QUAN NGANG BỘ

Kỳ báo cáo: Quý…/Năm…

(Từ ngày …/…/20… đến ngày …/…/20…)

- Đơn vị báo cáo: Bộ, cơ quan ngang Bộ

- Đơn vị nhận báo cáo: Văn phòng Chính phủ.

Đơn vị tính: TTHC, VB.

STT	**Tên cơ quan, đơn vị chủ trì soạn thảo**	**Số lượng TTHC được thẩm định tại dự thảo Thông tư**	
		Số lượng TTHC	**Số lượng VBQPPL**
(1)	(2)	(3)	(4)
1	…		
2	…		
…	…		
TỔNG SỐ			

Biểu số **II.02c/VPCP/KSTT**

KẾT QUẢ THẨM ĐỊNH VỀ THỦ TỤC HÀNH CHÍNH QUY ĐỊNH TẠI TẠI DỰ THẢO VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA ĐỊA PHƯƠNG

Kỳ báo cáo: Quý…/Năm…

(Từ ngày …/…/20… đến ngày …/…/20…)

- Đơn vị báo cáo: UBND cấp tỉnh.

- Đơn vị nhận báo cáo: Văn phòng Chính phủ.

Đơn vị tính: TTHC, VB.

STT	Tên cơ quan, đơn vị chủ trì soạn thảo	Tổng số		Số lượng TTHC được thẩm định theo tên loại VBQPPL			
				Quyết định của UBND		Nghị quyết của HĐND	
		TTHC	VBQPPL	Số lượng TTHC	Số lượng VB QPPL	Số lượng TTHC	Số lượng VB QPPL
(1)	(2)	(3) = (5)+(7)	(4) = (6)+(8)	(5)	(6)	(7)	(8)
1	…						
2	...						
...	…						
TỔNG SỐ							

4. Phụ lục 4: Đề cương nội dung Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện dự án, kế hoạch, chương trình:

BÁO CÁO

Đánh giá kết quả thực hiện dự án/chương trình

Tên dự án/kế hoạch/chương trình: ……

I. THÔNG TIN VỀ DỰ ÁN/KẾ HOẠCH/CHƯƠNG TRÌNH

1. Tên dự án/kế hoạch/chương trình:

2. Chủ đầu tư/cơ quan thực hiện:

3. Mục tiêu của dự án/kế hoạch/chương trình:

4. Qui mô, công suất:

5. Nội dung chính của dự án/kế hoạch/chương trình:

6. Các mốc thời gian về dự án/kế hoạch/chương trình:

- Số, ngày thực hiện:

- Thời gian thực hiện dự án:

+ Thời gian bắt đầu:

+ Thời gian kết thúc:

7. Nguồn lực thực hiện:

II. NỘI DUNG ĐÁNH GIÁ

1. Tổng kết toàn bộ quá trình thực hiện dự án/kế hoạch/chương trình: Mô tả tóm tắt quá trình thực hiện dự án/kế hoạch/chương trình từ giai đoạn chuẩn bị thực hiện đến kết thúc.

2. Tổng hợp các kết quả thực hiện đạt được của dự án, kế hoạch, chương trình:

2.1. Kết quả thực hiện các nội dung đã được phê duyệt: Nêu rõ kết quả và mức độ đạt được các nội dung đã được phê duyệt: mục tiêu, quy mô, tiến độ thực hiện, chất lượng,....

2.2. Những yếu tố tác động đến kết quả thực hiện dự án, kế hoạch, chương trình.

2.3. Nêu sơ bộ về hiệu quả kinh tế xã hội so với mục tiêu của dự án, kế hoạch, chương trình.

2.4. Tác động và tính bền vững của dự án/kế hoạch/chương trình: Nêu những nhân tố tác động, đảm bảo sự bền vững và phát huy hiệu quả của dự án, kế hoạch, chương trình.

3. Bài học rút ra từ thực tiễn tổ chức thực hiện dự án, kế hoạch, chương trình và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan.

III. KIẾN NGHỊ

Nêu các kiến nghị để phát huy tính hiệu quả, sự bền vững hoặc khắc phục các hạn chế của dự án/kế hoạch/chương trình./.

5. Phụ lục 5: Báo cáo đánh giá tác động chính sách:

Báo cáo đánh giá tác động chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết Hội đồng nhân dân của một cơ quan chuyên môn cấp sở:

UBND NHÂN DÂN TỈNH …	**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**
SỞ…….	**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**
Số: …/BC-S….	*....., ngày… tháng … năm…*

BÁO CÁO

Đánh giá tác động của chính sách trong Đề nghị xây dựng Nghị quyết của Hội đồng nhân dân về …….

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2020, Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Nghị định số 154/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020 của Chính phủ Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Ủy ban nhân dân tỉnh… trình Hội đồng nhân dân tỉnh Báo cáo đánh giá tác động chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân...

I. XÁC ĐINH VẤN ĐỀ BẤT CẬP

1. Bối cảnh xây dựng chính sách

1.1. Vấn đề bật cập

1.2. Văn bản pháp luật

2. Mục tiêu xây dựng chính sách

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CHÍNH SÁCH TRONG DỰ THẢO VĂN BẢN

1. Chính sách 1

1.1. Xác định vấn đề bất cập

1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

1.3. Các giải pháp giải quyết vấn đề

1.3.1. Phương án 1: Giữ nguyên hiện trạng

1.3.2. Phương án 2:…….

1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp và các đối tượng khác có liên quan

- Tác động về kinh tế của việc thực hiện phương án
- Tác động về xã hội của việc thực hiện phương án
- Tác động về giới (nếu có)
- Tác động về thủ tục hành chính (nếu có)
- Tác động đối với hệ thống pháp luật.

1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

2. Chính sách 2

2.1. Xác định vấn đề bất cập

2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

2.3. Các giải pháp giải quyết vấn đề

2.3.1. Phương án 1: Giữ nguyên hiện trạng

2.3.2. Phương án 2:…….

2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp và các đối tượng khác có liên quan

- Tác động về kinh tế của việc thực hiện phương án
- Tác động về xã hội của việc thực hiện phương án
- Tác động về giới (nếu có)
- Tác động của thủ tục hành chính (nếu có)

- Tác động đối với hệ thống pháp luật.

2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn (trong đó xác định thẩm quyền ban hành chính sách để giải quyết vấn đề)

3. Chính sách….

III. VIỆC TỔ CHỨC LẤY Ý KIẾN

Phần này nêu rõ việc lấy ý kiến về dự thảo báo cáo đánh giá tác động (mô tả các phương pháp lấy ý kiến, phản hồi, tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý).

IV. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ

Phần này nêu rõ cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thi hành chính sách, giám sát đánh giá việc thực hiện chính sách.

V. PHỤ LỤC

Các bảng, biểu tính toán chi phí và lợi ích của các giải pháp (nếu có)./.

Nơi nhận:
- UBND tỉnh;
- Sở Tư pháp;
- Đăng trên Cổng TTĐT tỉnh;
- Lưu: VT, VP.

GIÁM ĐỐC

Nguyễn Văn A

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích các tiêu chí xác định một bản báo cáo tổng hợp có chất lượng tốt? Liên hệ thực tế với các báo cáo của học viên được giao soạn thảo.

2. Hãy xác định các yếu có ảnh hưởng đến chất lượng của một bản báo cáo tổng hợp? Cho ví dụ minh họa từ thực tế cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác.

3. Người viết báo cáo tổng hợp cần có các kỹ năng gì? Tại sao? Trong thực tế, học viên thường gặp khó khăn gì khi soạn thảo báo cáo tổng hợp?

4. Thực trạng chất lượng báo cáo tổng hợp của cơ quan, đơn vị nơi anh/chị đang công tác và đề xuất, kiến nghị của anh/chị?

5. Từ đề cương Báo cáo công tác kiểm soát thủ tục hành chính, triển khai cơ chế một cửa, một cửa liên thông và thực hiện thủ tục hành chính trên môi trường điện tử (tại Phụ lục 2), học viên phân tích báo cáo trên đã đáp ứng được các yêu cầu về xây dựng nội dung và kết cấu của một báo cáo tổng hợp như thế nào?

6. Căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức hoặc nội dung công tác đang đảm nhiệm, học viên xây dựng đề cương chi tiết một báo cáo tổng kết về hoạt động cơ quan hoặc báo cáo tổng hợp theo chuyên đề.

TÀI LIỆU THAM KHẢO DÀNH CHO HỌC VIÊN

1. Nghị định số 30/2020/NĐ-CP ngày 05/3/2020 của Chính phủ về công tác văn thư.

2. Nghị định số 09/2019/NĐ-CP ngày 24/01/2019 của Chính phủ quy định về chế độ báo cáo của cơ quan hành chính nhà nước.

3. Quyết định số 559/QĐ-TTg ngày 24/4/2017 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án đơn giản hoá chế độ báo cáo trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước.

4. Học viện Hành chính Quốc gia (2021), Giáo trình Kỹ thuật xây dựng văn bản, NXB. Bách khoa, Hà Nội.

5. Lưu Kiếm Thanh (2011), Hướng dẫn nghiệp vụ hành chính, NXB. Thống kê, Hà Nội.