

BỘ NỘI VỤ

TÀI LIỆU

BỒI DƯỠNG NGẠCH CHUYÊN VIÊN CHÍNH

*(Ban hành kèm theo Quyết định số 2720 /QĐ-BNV ngày 28 tháng 12 năm 2018
của Bộ trưởng Bộ Nội vụ)*

HÀ NỘI, 2018

BỘ NỘI VỤ

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Số: **2720**/QĐ-BNV

Hà Nội, ngày **28** tháng 12 năm 2018

QUYẾT ĐỊNH

Ban hành Tài liệu bồi dưỡng ngạch chuyên viên chính

BỘ TRƯỞNG BỘ NỘI VỤ

Căn cứ Nghị định số 34/2017/NĐ-CP ngày 03/4/2017 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Nội vụ;

Căn cứ Nghị định số 101/2017/NĐ-CP ngày 01/9/2017 của Chính phủ về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức;

Xét đề nghị của Vụ trưởng Vụ Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức,

QUYẾT ĐỊNH:

Điều 1. Ban hành kèm theo Quyết định này Tài liệu bồi dưỡng ngạch chuyên viên chính. Tài liệu này thay thế Tài liệu bồi dưỡng ngạch chuyên viên chính ban hành kèm theo Quyết định số 2367/QĐ-BNV ngày 31/12/2013 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ.

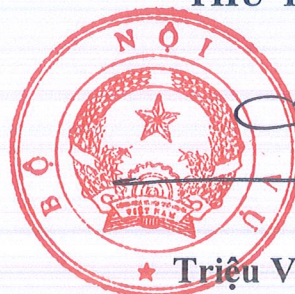
Điều 2. Quyết định này có hiệu lực kể từ ngày ký.

Điều 3. Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Thủ trưởng các cơ quan liên quan, Chánh văn phòng - Bộ Nội vụ, Vụ trưởng Vụ Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức - Bộ Nội vụ chịu trách nhiệm thi hành Quyết định này. /.

Nơi nhận:

- Như điều 3;
- Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc CP;
- HĐND, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc TW;
- Văn phòng Quốc hội;
- Văn phòng Chủ tịch nước;
- Ủy ban TW Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;
- Văn phòng TW và các Ban của Đảng;
- Tòa án nhân dân tối cao;
- Viện Kiểm sát nhân dân tối cao;
- Kiểm toán Nhà nước;
- Cơ quan Trung ương của các đoàn thể;
- Cơ sở ĐT, BD CB, CC, VC của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc CP, đoàn thể Trung ương;
- Sở Nội vụ, Trường Chính trị các tỉnh, thành phố trực thuộc TW;
- Bộ Nội vụ: Bộ trưởng, các Thứ trưởng;
- Cổng thông tin điện tử của Bộ Nội vụ;
- Lưu: VT, ĐT (5b).

KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG



★ **Triệu Văn Cường**

MỤC LỤC

Chuyên đề 1 LÝ LUẬN VỀ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC	1
Chuyên đề 2 PHÁP LUẬT TRONG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC	29
Chuyên đề 3 QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC	55
Chuyên đề 4 TỔNG QUAN VỀ CHÍNH SÁCH CÔNG	73
Chuyên đề 5 QUẢN LÝ NGUỒN NHÂN LỰC CỦA TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC	105
Chuyên đề 6 QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG	132
Chuyên đề 7 QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CUNG CẤP DỊCH VỤ CÔNG ...	165
Chuyên đề 8 CHÍNH PHỦ ĐIỆN TỬ'	191
Chuyên đề 9 VĂN HOÁ CÔNG SỞ	214
Chuyên đề báo cáo CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở BỘ, NGÀNH VÀ ĐỊA PHƯƠNG.....	236
Chuyên đề báo cáo: ĐÁNH GIÁ CHẤT LƯỢNG CUNG CẤP DỊCH VỤ CÔNG Ở BỘ, NGÀNH VÀ ĐỊA PHƯƠNG.....	240
Chuyên đề 10 KẾT HỢP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO NGÀNH VÀ LÃNH THỔ	244
Chuyên đề báo cáo THỰC TIỄN KẾT HỢP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO NGÀNH VÀ LÃNH THỔ	268
Chuyên đề 11 KỸ NĂNG THUYẾT TRÌNH TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ	272
Chuyên đề 12 KỸ NĂNG PHÂN TÍCH CÔNG VIỆC.....	304
Chuyên đề 13 KỸ NĂNG LẬP KẾ HOẠCH TRONG TỔ CHỨC.....	324
Chuyên đề 14 KỸ NĂNG PHÂN CÔNG VÀ PHỐI HỢP TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ	350
Chuyên đề 15 KỸ NĂNG TỔ CHỨC VÀ ĐIỀU HÀNH HỘI HỢP	376
Chuyên đề 16 KỸ NĂNG XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT.....	399
Chuyên đề 17 KỸ NĂNG ĐÁNH GIÁ THỰC THI CÔNG VỤ	427

TÀI LIỆU
BỒI DƯỠNG NGẠCH CHUYÊN VIÊN CHÍNH

*(Ban hành kèm theo Quyết định số 2720/QĐ-BNV ngày 28 tháng 12 năm 2018
của Bộ trưởng Bộ Nội vụ)*

Phần I

NỀN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Chuyên đề 1

LÝ LUẬN VỀ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. KHÁI NIỆM, VAI TRÒ, ĐẶC ĐIỂM CỦA HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm hành chính nhà nước

a. Khái niệm hành chính

Hành chính theo gốc la-tinh là “administratio” và có 2 nghĩa:

- Hành chính là sự giúp đỡ, hỗ trợ hay là phục vụ của một người, một nhóm người đối với một người hoặc một nhóm người khác.
- Hành chính là việc quản lý, hướng dẫn hay điều hành của một người, một nhóm người này đối với một người hoặc một nhóm người khác⁽¹⁾.

Hiện nay, có khá nhiều cách hiểu và giải thích khác nhau về thuật ngữ này, tùy theo góc độ tiếp cận của từng nhà nghiên cứu. Tuy có nhiều cách tiếp cận, nhưng đặc điểm cơ bản của hành chính xuất phát từ việc điều hành, phân công, phối hợp trong quản lý của một tổ chức. Như vậy, hành chính theo nghĩa chung là quản lý công việc, là quản lý xã hội.

Từ điển Oxford định nghĩa hành chính là một “hoạt động thi hành”, “quản lý công việc”, “hướng dẫn”, “giám sát sự thực hiện”, “điều khiển”.

¹ Owen E. Hughes (2003), *Public Management and Administration*, Third Edition, Published by Palgrave Macmillan, P 6.

Theo nghĩa rộng, hành chính là những hoạt động, những tiến trình có liên quan đến những biện pháp để thực thi các mục tiêu, nhiệm vụ đã được xác định trước. Hành chính như là hoạt động hợp tác của nhiều người để hoàn thành mục tiêu mà họ muốn hướng tới.

Theo nghĩa hẹp, hành chính là công việc của nhà nước và những hoạt động quản lý nhà nước và như vậy, hành chính xuất hiện cùng với sự xuất hiện của nhà nước.

Từ các quan điểm ở trên chúng ta nhận thấy hành chính có những đặc tính sau: 1) Hành chính là phục vụ người khác thông qua việc chấp hành các quyết định do người đó ban hành và chịu sự kiểm tra, giám sát của họ; 2) hành chính là điều hành, khai thác, huy động và sử dụng các nguồn lực (cơ sở vật chất, trang thiết bị, máy móc làm việc, nhân lực, tài chính) theo những quy định để đạt được mục tiêu của tổ chức.

Tóm lại, có thể hiểu *hành chính là hoạt động chấp hành và điều hành của một tổ chức theo những trình tự, quy định nhằm đạt được mục tiêu đã xác định của tổ chức.*

b. Khái niệm hành chính nhà nước

- *Quan niệm về nền hành chính nhà nước*

Tổ chức và hoạt động quản lý hành chính nhà nước phải xuất phát từ hệ thống thể chế. Hệ thống đó là khuôn khổ pháp lý để thực hiện quyền hành pháp trong việc quản lý xã hội, đưa đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước vào cuộc sống. Hơn nữa, tổ chức và hoạt động quản lý nhà nước được thực hiện bởi bộ máy hành chính không phải vì mục đích tự thân mà chính là nhằm bảo đảm hiệu lực của thể chế. Mọi hoạt động của bộ máy hành chính đều được thực hiện thông qua đội ngũ cán bộ, công chức (CBCC) hành chính. Để bộ máy hành chính nhà nước hoạt động cần nguồn tài chính đủ và được sử dụng hiệu quả.

Nền hành chính nhà nước gồm các yếu tố cấu thành sau:

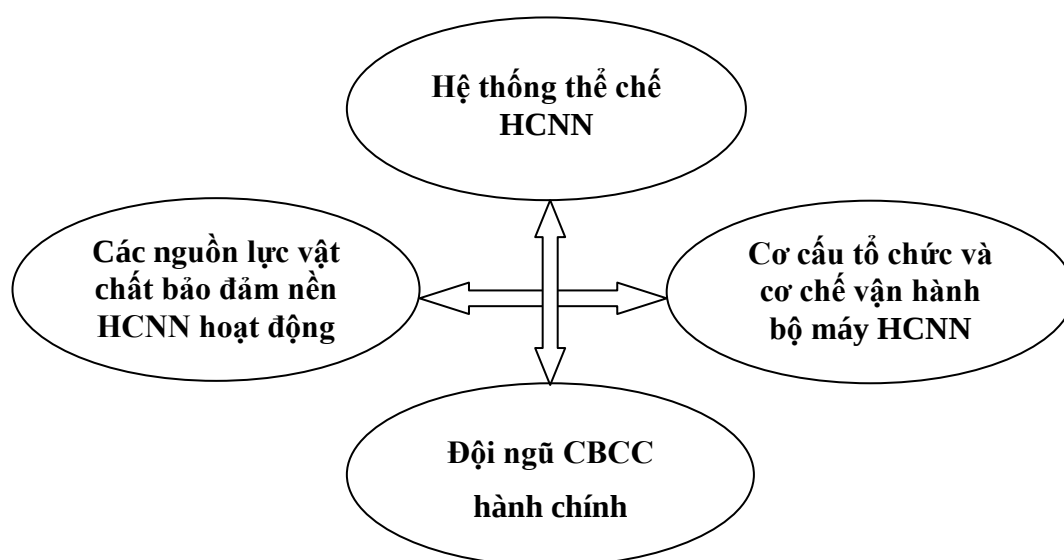
Một là, hệ thống thể chế hành chính nhà nước, bao gồm Hiến pháp, luật, pháp lệnh và các văn bản pháp quy của các cơ quan hành chính nhà nước.

Hai là, cơ cấu tổ chức và cơ chế vận hành của bộ máy hành chính nhà nước các cấp, từ Chính phủ trung ương tới chính quyền cơ sở.

Ba là, đội ngũ CBCC hành chính, bao gồm những người thực thi công vụ trong bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương đến địa phương.

Bốn là, các nguồn lực vật chất đảm bảo cho nền hành chính nhà nước hoạt động (công sở, trang thiết bị máy móc, công cụ làm việc, tài chính...).

Nền hành chính nhà nước được hiểu theo nghĩa hẹp gồm các yếu tố bên trong của toàn bộ hệ thống thực thi quyền hành pháp.



Hình 1: Các yếu tố cấu thành nền hành chính nhà nước

Để thực hiện tốt chức năng của mình, bộ máy hành chính nhà nước được tổ chức thành Chính phủ và chính quyền địa phương các cấp. Quản lý hành chính nhà nước được thực hiện bằng sự điều hành thống nhất của Chính phủ nhằm đảm bảo sự phát triển đúng hướng và lợi ích thống nhất của cả quốc gia. Bên cạnh đó có sự phân công, phân cấp cho chính quyền địa phương nhằm phát huy dân chủ, tính chủ động, sáng tạo và thế mạnh riêng có của từng vùng, từng địa phương.

Các yếu tố trên có một mối quan hệ gắn bó hữu cơ với nhau. Thiếu hoặc một trong các yếu tố trên không tốt sẽ ảnh hưởng xấu đến hoạt động của hành chính nhà nước. Vì vậy, để xây dựng và hoàn thiện nền hành chính

nhà nước không thể chỉ chú trọng cải cách một yếu tố mà bỏ qua các yếu tố còn lại. Cần phải cải cách đồng bộ cả bốn yếu tố đó thì nền hành chính nhà nước mới hoạt động có hiệu lực, hiệu quả.

- Khái niệm hành chính nhà nước

Hành chính nhà nước là hoạt động phục vụ nhân dân và công chức thực hiện các chính sách, pháp luật do các nhà chính trị ban hành. Hành chính nhà nước liên quan đến các thủ tục, biến các chính sách, quy định pháp luật thành hành động và quản lý công sở. Quản lý hành chính nhà nước bao gồm việc xác định mục tiêu, thiết lập các quy định để đạt mục tiêu, cũng như chịu trách nhiệm chính về các kết quả. Hành chính nhà nước chỉ là một bộ phận của quản lý nhà nước hay nói cách khác hành chính nhà nước có phạm vi hẹp hơn so với quản lý nhà nước vì hai lý do sau đây:

Thứ nhất, hành chính nhà nước là hoạt động thực thi quyền hành pháp của nhà nước tức là hoạt động chấp hành và điều hành.

Thứ hai, chủ thể của hành chính nhà nước là các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền trong hệ thống hành chính nhà nước.

Như vậy, *hành chính nhà nước là hoạt động thực thi quyền hành pháp của Nhà nước, đó là hoạt động chấp hành và điều hành của hệ thống hành chính nhà nước trong quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật nhằm phụng sự Tổ quốc, phục vụ Nhân dân, bảo đảm ổn định và thúc đẩy, hỗ trợ phát triển của xã hội.*

2. Vai trò của hành chính nhà nước

a. Vai trò hiện thực hóa các mục tiêu phát triển

Hành chính nhà nước hiện thực hóa các mục tiêu, ý tưởng của đảng cầm quyền. Vai trò này xuất phát từ chức năng chấp hành của hành chính nhà nước. Chủ thể hành chính nhà nước phải chấp hành quyết định của đảng cầm quyền nhằm đạt được các mục tiêu chính trị của quốc gia, phục vụ lợi ích của đất nước, của nhân dân.

b. Vai trò điều phối các hoạt động kinh tế - xã hội

Hành chính nhà nước giữ vai trò điều phối, dẫn dắt sự phát triển kinh tế - xã hội theo một định hướng thống nhất và với hiệu quả cao nhất. Vai trò này xuất phát từ chức năng cụ thể của hành chính nhà nước là: định hướng (thông qua quy hoạch, kế hoạch), điều chỉnh các quan hệ xã hội (thông qua ban hành văn bản lập quy); hướng dẫn và tổ chức thực hiện Hiến pháp, luật, chính sách ...; kiểm tra, thanh tra và xử lý những vi phạm pháp luật.

c. Vai trò thúc đẩy xã hội phát triển ổn định, bền vững

Hành chính nhà nước giữ vai trò thúc đẩy xã hội phát triển ổn định, bền vững, điều chỉnh các mối quan hệ xã hội theo định hướng thống nhất. Để thực hiện tốt vai trò trên, hành chính nhà nước luôn có trách nhiệm duy trì và tạo lập những điều kiện thuận lợi cho các yếu tố cấu thành xã hội phát triển như: duy trì và phát triển các nguồn tài nguyên, kiến tạo các nguồn lực vật chất, sử dụng có hiệu quả các nguồn lực tài chính, phát triển nguồn lực con người, khắc phục những thất bại của thị trường hoặc hậu quả do những sai sót của hành chính nhà nước gây ra.

Hành chính nhà nước giữ vai trò hỗ trợ, kích thích phát triển, duy trì và thúc đẩy sự phát triển của xã hội: củng cố và phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng, can thiệp vào sự phát triển của xã hội thông qua hệ thống chính sách.

d. Vai trò cung ứng dịch vụ công

Hành chính nhà nước đảm bảo cung ứng dịch vụ công thiết yếu cho xã hội, bao gồm dịch vụ hành chính công, dịch vụ sự nghiệp công và dịch vụ công ích. Cùng với sự phát triển của xã hội và quá trình dân chủ hoá đời sống xã hội thì vai trò này ngày càng quan trọng và mở rộng. Thiếu những dịch vụ trên, đời sống của người dân không được đảm bảo, sự phát triển của xã hội không được duy trì và do đó có thể làm lung lay vai trò lãnh đạo của đảng cầm quyền.

3. Đặc điểm của hành chính nhà nước Việt Nam

a. Tính lệ thuộc vào chính trị và phục vụ chính trị

Hành chính nhà nước là một bộ phận cấu thành hệ thống chính trị, là công cụ để thực hiện ý chí của giai cấp thống trị và phục vụ các nhu cầu của

người dân trong xã hội dân chủ dưới sự lãnh đạo của Đảng cầm quyền. Hành chính nhà nước là bộ phận nòng cốt để thực thi quyền hành pháp, thực hiện sứ mệnh của nhà nước đối với xã hội. Như vậy, hành chính nhà nước luôn luôn mang bản chất chính trị, thực hiện các nhiệm vụ chính trị và phục vụ chính trị. Ở Việt Nam, chủ thể quản lý hành chính nhà nước phải chấp hành đường lối, nghị quyết của Đảng, các quyết định của các cơ quan quyền lực nhà nước và đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Nền hành chính nhà nước ta mang đầy đủ bản chất của một nhà nước dân chủ, của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân dựa trên nền tảng của liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức do Đảng Cộng sản lãnh đạo. Hành chính nhà nước Việt Nam phục vụ chính trị, trong đó Đảng Cộng sản Việt Nam là hạt nhân lãnh đạo, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội có vai trò tham gia và giám sát hoạt động của Nhà nước.

Tuy nhiên, hành chính nhà nước cũng có tính độc lập tương đối với chính trị, thể hiện ở tính chuyên môn, nghiệp vụ hành chính. cán bộ, công chức nhà nước vận dụng hệ thống tri thức khoa học vào việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình như: quản trị học, quản trị nhân sự, kinh tế học, luật học, chính trị học, tâm lý học, xã hội học...

b. Tính pháp quyền

Để bảo đảm, bảo vệ quyền tự do, dân chủ của người dân, cần phải xây dựng nhà nước pháp quyền. Trong nhà nước pháp quyền thì Hiến pháp là tối cao, mọi chủ thể xã hội đều phải hoạt động trên cơ sở Hiến pháp, pháp luật và tuân thủ Hiến pháp, pháp luật. Với tư cách là chủ thể quản lý xã hội, hành chính nhà nước càng phải hoạt động trên cơ sở Hiến pháp, pháp luật và có trách nhiệm thi hành Hiến pháp, pháp luật.

Hành chính nhà nước Việt Nam hoạt động theo pháp luật, đòi hỏi các cơ quan hành chính nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức phải tuân thủ pháp luật. Đảm bảo tính pháp quyền của nền hành chính nhà nước là một trong

những điều kiện để xây dựng nhà nước chính quy, hiện đại, một bộ máy hành pháp có kỷ luật, kỷ cương.

Tính pháp quyền đòi hỏi các cơ quan hành chính nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức phải nắm vững quyền lực, sử dụng đúng quyền lực, thực hiện đúng chức năng và thẩm quyền của mình khi thực thi công vụ; không lạm quyền, không yếm quyền, không lạm quyền. Bên cạnh đó, cán bộ, công chức phải không ngừng nâng cao uy tín chính trị, phẩm chất đạo đức và năng lực. Phải kết hợp chặt chẽ yếu tố quyền lực và uy tín mới có thể nâng cao hiệu lực, hiệu quả của một nền hành chính phục vụ nhân dân.

c. Tính liên tục, ổn định tương đối và thích ứng

Nhiệm vụ của hành chính nhà nước là phục vụ xã hội và công dân. Đây là công việc thường xuyên và liên tục vì các mối quan hệ xã hội và hành vi của công dân được pháp luật điều chỉnh diễn ra thường xuyên, liên tục. Chính vì vậy, hành chính nhà nước phải đảm bảo tính liên tục, ổn định tương đối trong tổ chức đời sống của nhân dân và hoạt động sản xuất để đảm bảo các quá trình kinh tế - xã hội không bị gián đoạn trong bất kỳ tính huống nào.

Tính liên tục và tương đối ổn định không loại trừ tính thích ứng. Ổn định ở đây chỉ mang tính tương đối, không phải là cố định, không thay đổi. Môi trường của hành chính nhà nước luôn thay đổi, nhất là khi chúng ta thực hiện chính sách mở cửa, hội nhập sâu rộng và chuyển đổi cơ chế quản lý nhà nước về kinh tế. Trong bối cảnh đó, hành chính nhà nước luôn phải thích ứng với thực tế trong từng thời kỳ, thích nghi với xu thế của thời đại, đáp ứng được những nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội trong giai đoạn mới.

d. Tính chuyên nghiệp

Hành chính nhà nước là một nghề - nghề quản lý nhà nước, vì vậy nó có tính chuyên môn hóa và nghề nghiệp cao. Hành chính nhà nước quản lý các lĩnh vực trong xã hội, vì vậy hoạt động hành chính phải phù hợp với các yếu tố bên trong và bên ngoài các cơ quan hành chính nhà nước, phù hợp với đặc điểm của từng đối tượng quản lý.

Hành chính nhà nước không chỉ được coi là một nghề mà còn được coi là một nghề tổng hợp, phức tạp nhất trong các nghề. Vì vậy, công chức hành chính phải có trình độ, năng lực, phẩm chất tốt, bản lĩnh vững vàng, có kiến thức rộng trên nhiều lĩnh vực, có kinh nghiệm và các kỹ năng hành chính, có tác phong làm việc khoa học và có thái độ đúng đắn trong phục vụ nhân dân và xã hội.

e. Tính hệ thống thứ bậc chặt chẽ

Bộ máy hành chính nhà nước là một hệ thống thứ bậc chặt chẽ, được thiết kế theo hình tháp, gồm nhiều cơ quan hành chính được cấu trúc theo hệ thống dọc từ trung ương đến cơ sở. Đây là một hệ thống có tính trật tự, kỷ luật cao, thông suốt từ trên xuống dưới theo nguyên tắc: cấp dưới phục tùng mệnh lệnh, thi hành nhiệm vụ và chịu sự kiểm soát thường xuyên của cấp trên trực tiếp. Mỗi cấp, mỗi cơ quan, mỗi cán bộ, công chức hoạt động trong phạm vi thẩm quyền được giao.

Tuy nhiên, để tránh biến hệ thống hành chính thành hệ thống thứ bậc quan liêu, cứng nhắc, hành chính nhà nước cần tổ chức và hoạt động chủ động, sáng tạo theo nguyên tắc tập trung dân chủ.

f. Tính không vụ lợi

Hành chính nhà nước hoạt động không vì mục đích tự thân, có nhiệm vụ phục vụ lợi ích nhà nước và lợi ích của nhân dân. Vì vậy, phải xây dựng một nền hành chính công tâm, trong sạch, không theo đuổi mục đích lợi nhuận, không đòi hỏi người được phục vụ phải trả thù lao.

Đây là một trong những điểm khác biệt cơ bản giữa mục tiêu hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước với một doanh nghiệp hoạt động sản xuất kinh doanh.

g. Tính nhân đạo

Nhà nước ta là nhà nước dân chủ, của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, tất cả các hoạt động hành chính nhà nước đều hướng tới mục tiêu phục vụ con người. Tôn trọng quyền lợi và lợi ích hợp pháp của công dân là xuất phát điểm của hệ thống pháp luật, thể chế, quy tắc và thủ tục hành chính. Các

cơ quan hành chính nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức không được quan liêu, cửa quyền hách dịch, gây phiền hà cho nhân dân khi thi hành công vụ. Họ phải thật sự là “công bộc” của nhân dân.

Hiện nay, Việt Nam đang xây dựng một nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hơn lúc nào hết nền hành chính nhà nước cần đảm bảo tính nhân đạo để hạn chế tối đa mặt trái của kinh tế thị trường, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội bền vững, phát huy dân chủ, không ngừng nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho mọi tầng lớp nhân dân.

II. NGUYÊN TẮC CƠ BẢN CỦA HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM

1. Khái niệm nguyên tắc hành chính nhà nước

Nguyên tắc được hiểu là những chuẩn mực mà cá nhân, tổ chức phải dựa vào đó trong suốt quá trình hoạt động hay nói cách khác nó là tiêu chuẩn định hướng hành vi của con người, tổ chức. Để đạt được mục tiêu của mình, Nhà nước cần phải đặt ra những nguyên tắc định hướng cho tổ chức và hoạt động quản lý nhà nước nói chung và hành chính nhà nước nói riêng. Xét về bản chất, các nguyên tắc hành chính nhà nước phản ánh các quy luật của quản lý nhà nước và hành chính nhà nước, phù hợp với sự phát triển của xã hội.

Nguyên tắc hành chính nhà nước là những tư tưởng, nguyên lý chỉ đạo đòi hỏi các chủ thể hành chính nhà nước phải tuân thủ trong tổ chức và hoạt động hành chính nhà nước.

Các nguyên tắc hành chính nhà nước phản ánh các quy luật của hành chính nhà nước và phù hợp với sự phát triển của xã hội. Các nguyên tắc này vừa mang tính khách quan, vừa mang tính chủ quan.

2. Nguyên tắc cơ bản của hành chính nhà nước Việt Nam

a. Nguyên tắc Đảng lãnh đạo đối với hành chính nhà nước

Hệ thống chính trị của Việt Nam là hệ thống chính trị nhất nguyên, trong đó chỉ tồn tại một đảng là Đảng cộng sản Việt Nam - lực lượng duy nhất lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Đảng cộng sản Việt Nam là Đảng cầm quyền, giữ vai trò lãnh đạo toàn dân, toàn diện bao gồm chính trị, kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng, ngoại giao.

Sự lãnh đạo của Đảng đối với hành chính nhà nước được thể hiện ở các nội dung sau:

- Đảng đề ra đường lối, chủ trương định hướng cho quá trình tổ chức và hoạt động của hành chính nhà nước từ Trung ương đến địa phương. Đảng lãnh đạo hành chính nhà nước bằng Cương lĩnh chính trị, đường lối, chủ trương, chiến lược.

- Đảng lãnh đạo công tác tổ chức và nhân sự hành chính. Đảng phát hiện, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ đủ tiêu chuẩn, có phẩm chất, năng lực và giới thiệu đề ứng cử hoặc bổ nhiệm các chức vụ lãnh đạo, quản lý trong bộ máy hành chính nhà nước;

- Đảng kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng thông qua hệ thống tổ chức Đảng các cấp.

- Đảng lãnh đạo thông qua hành động gương mẫu đảng viên, uy tín và trách nhiệm nêu gương của người đứng đầu. Cán bộ, đảng viên và các tổ chức Đảng trong cơ quan hành chính nhà nước phải gương mẫu, chấp hành nghiêm chỉnh đường lối, nghị quyết, chỉ thị của Đảng; tổ chức cụ thể hóa nghị quyết của Đảng thành hệ thống văn bản pháp luật theo thẩm quyền và chỉ đạo tổ chức thực hiện có hiệu quả.

Đồng thời Đảng cũng lãnh đạo Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội tham gia vào quản lý hành chính nhà nước để đưa đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước vào đời sống xã hội. Đây là phương thức lãnh đạo gián tiếp của Đảng đối với hành chính nhà nước.

Đảng lãnh đạo hành chính nhà nước để hành chính nhà nước duy trì, giữ vững được đường lối chính trị trong quá trình thực thi quyền hành pháp, đồng thời thường xuyên giám sát được hoạt động của hành chính nhà nước để kịp thời điều chỉnh, bổ sung, hoàn chỉnh định hướng chính trị của Đảng và xây dựng các chiến lược, chương trình, kế hoạch, chính sách phù hợp với sự phát triển kinh tế - xã hội trong mỗi thời kỳ.

Nguyên tắc này một mặt đòi hỏi trong tổ chức và hoạt động quản lý nhà nước nói chung và hành chính nhà nước nói riêng phải thừa nhận và chịu sự lãnh đạo của Đảng. Để đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng, hành chính nhà nước có trách nhiệm đưa đường lối, chủ trương của Đảng vào thực tiễn đời sống xã hội và đảm bảo sự kiểm tra của tổ chức Đảng đối với hành chính nhà nước.

Đảng lãnh đạo đối với hành chính nhà nước nhưng không bao biện, làm thay hành chính nhà nước.

b. Nguyên tắc pháp quyền

Nguyên tắc này đòi hỏi tổ chức và hoạt động hành chính nhà nước phải tự giác, dựa trên các quy định của pháp luật, đồng thời vận động, thuyết phục các tổ chức và cá nhân trong xã hội tự giác chấp hành pháp luật. Nguyên tắc pháp quyền không cho phép các cơ quan nhà nước thực hiện quản lý nhà nước một cách chủ quan, tùy tiện mà phải dựa vào pháp luật, làm đúng pháp luật, nghiêm chỉnh chấp hành nguyên tắc pháp chế. Các cơ quan hành chính nhà nước phải tạo điều kiện cho các chủ thể trong xã hội tham gia giám sát một cách có hiệu quả hoạt động của mình. Cụ thể là:

- Hành chính nhà nước phải chịu sự giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước và xã hội;
- Tổ chức và hoạt động của hành chính nhà nước trong phạm vi do pháp luật quy định, không vượt quá thẩm quyền; cán bộ, công chức không được lạm quyền, lạm quyền hoặc yếm quyền;
- Các hành vi hành chính phải được tiến hành đúng trình tự, thủ tục mà pháp luật quy định;
- Các quyết định quản lý hành chính nhà nước được ban hành phải đảm bảo các yêu cầu về tính hợp pháp và tính hợp lý...

Nguyên tắc pháp quyền được thể hiện trong ban hành các văn bản quy phạm pháp luật; trong thực hiện pháp luật; trong công tác tổ chức cán bộ và trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước trên các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội.

Nguyên tắc pháp quyền đòi hỏi các cơ quan hành chính nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước phải tôn trọng pháp luật, hoạt động theo pháp luật và không ngừng mở rộng, bảo đảm các quyền dân chủ của công dân. Mọi quyết định hành chính và hành vi hành chính đều phải dựa trên quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

c. Nguyên tắc tập trung dân chủ

Nguyên tắc này nhằm đảm bảo sự quản lý có hiệu lực, hiệu quả của các chủ thể hành chính nhà nước và sự năng động, sáng tạo của những người thực thi để làm cho các hoạt động hành chính nhà nước trở thành quá trình tự chủ, tự chịu trách nhiệm. Các cơ quan hành chính nhà nước và cán bộ, công chức phải có trách nhiệm tuân thủ quyết định của cơ quan nhà nước cấp trên, kịp thời phát hiện những sai sót để kịp thời báo cáo với cấp có thẩm quyền điều chỉnh, bổ sung; đồng thời đề cao tính tự chủ của cấp dưới trong việc tìm kiếm các nguồn lực, phát huy trí tuệ của mỗi cá nhân và áp dụng các giải pháp phù hợp với cơ quan và địa phương của mình.

Đây là nguyên tắc cơ bản và áp dụng cho tất cả các cơ quan nhà nước và tổ chức của nhà nước trong đó có các cơ quan hành chính nhà nước. Nguyên tắc này xuất phát từ hai yêu cầu khách quan của quản lý, đó là: đảm bảo tính thống nhất của hệ thống lớn (quốc gia, ngành, địa phương, cơ quan, đơn vị, bộ phận) và đảm bảo sự phù hợp với đặc thù của hệ thống con lệ thuộc (từng ngành, từng địa phương, từng cơ quan, đơn vị, bộ phận, cá nhân). Nguyên tắc này tạo khả năng kết hợp quản lý xã hội một cách khoa học với việc phân cấp quản lý cụ thể, hợp lý cho từng cấp, từng khâu, từng bộ phận.

Tập trung trong hành chính nhà nước được thể hiện trên các nội dung: 1) tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, cơ quan hành chính nhà nước theo hệ thống thứ bậc; 2) thống nhất chủ trương, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển; 3) thống nhất các quy chế quản lý; 4) thực hiện chế độ một thủ trưởng hoặc trách nhiệm cá nhân người đứng đầu ở tất cả các cấp hành chính, đơn vị.

Dân chủ trong hành chính nhà nước là sự phát huy trí tuệ của các cấp, các ngành, cơ quan, đơn vị và các cá nhân tổ chức và hoạt động hành chính.

Tính dân chủ được thể hiện cụ thể ở: 1) cấp dưới được tham gia thảo luận, góp ý kiến về những vấn đề trong quản lý; 2) trên cơ sở phân định thẩm quyền, cấp dưới được chủ động, linh hoạt trong việc thực hiện nhiệm vụ được giao và chịu trách nhiệm trước cấp trên về kết quả thực hiện nhiệm vụ của mình.

Hai nội dung tập trung và dân chủ trong nguyên tắc này có mối quan hệ hữu cơ với nhau, tác động bổ trợ cho nhau trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Tập trung trên cơ sở dân chủ và dân chủ trong khuôn khổ tập trung. Thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ ở bất kỳ cấp nào cũng đòi hỏi sự kết hợp hài hoà hai nội dung đó để tạo ra sự nhất trí giữa người lãnh đạo và người bị lãnh đạo, giữa người chỉ huy và người thừa hành.

d. Nguyên tắc nhân dân tham gia vào hoạt động hành chính nhà nước

Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, tất cả quyền lực thuộc về nhân dân. Nhà nước là công cụ thực hiện quyền làm chủ của nhân dân. Vì vậy, trong hoạt động hành chính nhà nước phải đảm bảo sự tham gia và giám sát của nhân dân đối với hoạt động hành chính nhà nước. Muốn thực hiện có kết quả nguyên tắc này, trong hoạt động hành chính nhà nước phải thu hút được sự tham gia của người dân vào việc xây dựng, ban hành và triển khai thực hiện các quyết định hành chính nhà nước; tạo điều kiện cho người dân được biết, được bàn, được tham gia và được kiểm tra quá trình quản lý hành chính nhà nước nhằm phát triển kinh tế - xã hội và xây dựng nền hành chính nhà nước trong sạch, vững mạnh. Cùng với việc thu hút người dân vào quá trình tổ chức và hoạt động, hành chính nhà nước còn phải đặt mình dưới sự giám sát toàn diện của nhân dân.

Nhân dân tham gia vào hoạt động hành chính nhà nước bằng các hình thức trực tiếp và gián tiếp. Nhân dân tham gia đóng góp ý kiến vào các quyết định hành chính nhà nước, các chương trình, kế hoạch; thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo và trưng cầu dân ý khi Nhà nước yêu cầu. Nhân dân tham gia vào các hoạt động hành chính nhà nước thông qua các cơ quan đại diện (Quốc hội

và Hội đồng nhân dân các cấp), Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội.

Trong điều kiện hiện nay ở nước ta, các cơ quan hành chính nhà nước cần tập trung làm tốt những biện pháp chính sau đây:

Thứ nhất, tăng cường và mở rộng sự tham gia trực tiếp của công dân vào việc giải quyết các công việc của hành chính nhà nước.

Thứ hai, nâng cao chất lượng của thiết chế dân chủ đại diện, để các cơ quan đại diện này thực sự đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân.

Thứ ba, hành chính nhà nước có trách nhiệm tạo ra cơ sở pháp lý và các điều kiện về tài chính, vật chất... cho Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị- xã hội hoạt động; định ra những hình thức và biện pháp để thu hút sự tham gia của các tổ chức này và nhân dân tham gia vào hoạt động hành chính nhà nước.

e. Nguyên tắc kết hợp quản lý ngành với quản lý lãnh thổ

Trong xã hội xuất hiện hai xu hướng khách quan có quan hệ mật thiết với nhau và thúc đẩy sản xuất xã hội phát triển, đó là: chuyên môn hoá theo ngành và phân bố sản xuất theo địa phương, vùng lãnh thổ. Vì vậy, trong quản lý nhà nước cần phải kết hợp giữa quản lý ngành với quản lý theo lãnh thổ.

Quản lý hành chính nhà nước đối với ngành là điều hành hoạt động của ngành theo các quy trình công nghệ, quy tắc kỹ thuật, nhằm đạt được các định mức kinh tế - kỹ thuật đặc thù của ngành nhằm làm cho hoạt động của các tổ chức, đơn vị phát triển đồng bộ, đáp ứng được yêu cầu của Nhà nước và xã hội.

Nội dung của quản lý theo ngành bao gồm:

- Định hướng cho sự phát triển của ngành thông qua hoạch định chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển;

- Tạo khung pháp lý phù hợp cho sự phát triển của ngành thông qua việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, các quy tắc quản lý, các quy định chuyên môn kỹ thuật;

- Khuyến khích, hỗ trợ và điều tiết sự phát triển của ngành thông qua việc ban hành chính sách, các chương trình, dự án, hạn ngạch, nghiên cứu và đào tạo...

- Hướng dẫn và tổ chức thực hiện các văn bản quản lý nhà nước;

- Kịp thời ngăn ngừa, phát hiện và khắc phục những tiêu cực phát sinh trong phạm vi ngành thông qua hoạt động thanh tra, kiểm tra.

Quản lý theo lãnh thổ là quản lý nhà nước theo địa giới hành chính bao gồm tất cả các yếu tố tự nhiên, các tổ chức kinh tế, xã hội và tất cả các cư dân sống trên lãnh thổ, thường được dùng song song và phân biệt với quản lý theo ngành.

Nội dung quản lý theo lãnh thổ bao gồm:

- Xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn lãnh thổ nhằm xây dựng cơ cấu kinh tế địa phương phù hợp và hiệu quả.

- Xây dựng kết cấu hạ tầng cho sản xuất và cư dân sống và làm việc trên địa bàn lãnh thổ.

- Điều hòa, phối hợp, liên kết giữa các tổ chức kinh tế, xã hội trên địa bàn để phát triển địa phương và đáp ứng yêu cầu phát triển chung.

- Cung cấp nguồn nhân lực; đảm bảo an ninh, trật tự và tạo điều kiện để các tổ chức, đơn vị theo ngành hoạt động.

- Tổ chức, chăm lo đời sống của nhân dân và các tổ chức theo ngành theo các quy định của nhà nước và của địa phương.

Hành chính nhà nước ở địa phương là hành chính tổng hợp và toàn diện về các mặt chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội của một khu vực dân cư trên địa bàn lãnh thổ đó, nơi có nhiều cơ quan, đơn vị, tổ chức hoạt động. Việc kết hợp này sẽ tạo nên sức mạnh trong việc huy động các nguồn lực cho việc phát triển ổn định và bền vững ở mỗi địa phương, mỗi ngành.

Tại các địa phương đều có các cơ quan chuyên môn cấp địa phương thực hiện chức năng hành chính nhà nước. Các cơ quan này vừa chịu sự quản lý trực tiếp về tổ chức, nhân sự và hoạt động của chính quyền địa phương, vừa chịu sự chỉ đạo về chuyên môn theo ngành dọc. Các cơ quan chuyên môn

thực hiện chức năng tham mưu cho chính quyền địa phương về phát triển ngành, lĩnh vực, đồng thời chỉ đạo thực hiện nhằm đạt được các chỉ tiêu kinh tế - kỹ thuật của ngành. Các cấp chính quyền địa phương có trách nhiệm bảo đảm các điều kiện để các tổ chức, đơn vị đóng trên địa bàn hoạt động thuận lợi thông qua tạo lập môi trường pháp lý, cung cấp các nguồn nhân lực, tài nguyên, điều kiện vật chất, kỹ thuật...

f. Nguyên tắc phân định giữa quản lý nhà nước về kinh tế và quản trị kinh doanh của doanh nghiệp

Thực hiện nguyên tắc này để tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý vĩ mô của nhà nước, tăng cường hiệu quả sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp. Phân định quản lý nhà nước về kinh tế và quản trị kinh doanh của các doanh nghiệp vừa giúp cho nền kinh tế phát triển lành mạnh theo cơ chế thị trường, vừa tăng cường vai trò điều tiết kinh tế vĩ mô của Nhà nước đối với nền kinh tế.

Quản lý vĩ mô nền kinh tế là việc sử dụng các công cụ chính sách, pháp luật, kế hoạch, chiến lược... để khai thác các nguồn lực và tạo động lực phát triển kinh tế. Quản trị kinh doanh của doanh nghiệp là việc khai thác các tiềm năng trong phạm vi doanh nghiệp để đáp ứng yêu cầu của thị trường thông qua hoạt động sản xuất và cung ứng dịch vụ.

Khi chuyển sang nền kinh tế thị trường, các doanh nghiệp nhà nước được trao quyền tự chủ kinh doanh theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Vai trò chủ yếu của Nhà nước là định hướng, dẫn dắt, hỗ trợ và điều chỉnh hoạt động của các doanh nghiệp, không can thiệp sâu vào hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước như trước đây. Vì vậy, cần phải phân định và kết hợp tốt chức năng quản lý nhà nước về kinh tế với chức năng quản trị kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước.

Nguyên tắc này đòi hỏi các cơ quan hành chính nhà nước không can thiệp vào nghiệp vụ kinh doanh, phải tôn trọng tính độc lập và tự chủ của các đơn vị kinh doanh. Các doanh nghiệp trong nền kinh tế thị trường phải chấp nhận cạnh tranh, mở cửa... phải tuân theo pháp luật và chịu sự điều chỉnh

bằng pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước. Các doanh nghiệp phải tự chủ, tự chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động kinh doanh của mình.

Tuy nhiên, khi phân biệt giữa quản lý nhà nước về kinh tế và quản trị kinh doanh của doanh nghiệp cũng cần thấy hai mặt đó không tách rời nhau một cách máy móc, mà kết hợp với nhau, thống nhất với nhau trong hệ thống kinh tế và cơ chế quản lý kinh tế của Nhà nước.

h. Nguyên tắc công khai, minh bạch

Công khai là việc cơ quan, tổ chức, đơn vị thông tin chính thức về văn bản quản lý và hoạt động của mình cho các đối tượng có liên quan. Tất cả những thông tin của hành chính nhà nước phải được công khai cho người dân trừ trường hợp có quy định cụ thể với lý do hợp lý và trên cơ sở những tiêu chí rõ ràng. Nội dung, hình thức và phương pháp công khai cần thực hiện đầy đủ theo quy định của pháp luật và quy chế của cơ quan.

Minh bạch trong hành chính là những thông tin phù hợp được cung cấp kịp thời cho nhân dân dưới hình thức dễ sử dụng. Các quyết định, các quy định, quy trình và các thủ tục hành chính phải rõ ràng và được phổ biến rộng rãi, cụ thể cho mọi người dân thực hiện.

Tính công khai, minh bạch là điều kiện tiên quyết để hành chính nhà nước có trách nhiệm thực sự trước nhân dân, giúp cho người dân và các tổ chức có khả năng dự báo được những thuận lợi, khó khăn và cả kết quả hành động của mình. Nếu không công khai, minh bạch sẽ dẫn đến sự tùy tiện hoặc sai lầm trong việc thực thi quyền hạn, có những giao dịch không trung thực, những dự án đầu tư sai lầm, dẫn đến quan liêu, tham nhũng. Sự công khai, minh bạch sẽ giúp xây dựng một nền hành chính cởi mở, có trách nhiệm, ngăn chặn được bệnh quan liêu, tham nhũng trong hành chính nhà nước.

Nguyên tắc này đòi hỏi, các cơ quan nhà nước, các tổ chức và đơn vị khi xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật phải được tiến hành công khai, minh bạch, đảm bảo công bằng, dân chủ theo quy định của pháp luật.

Nguyên tắc này được thể hiện trong xây dựng quy hoạch, lập các chương trình, dự án, trong thu chi ngân sách, trong việc thực hiện các thủ tục hành chính, trong công tác cán bộ, khen thưởng kỷ luật, phân phối thu nhập...

Thực hiện tốt nguyên tắc công khai, minh bạch vừa đảm bảo tính hợp pháp của hoạt động hành chính nhà nước, vừa là phương thức thực hiện quyền làm chủ của nhân dân. Nó có tác dụng giáo dục, thuyết phục, động viên người dân tích cực tham gia giám sát, phát hiện và đấu tranh với những hành vi sai trái của cán bộ, công chức, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hành chính nhà nước, xây dựng nền hành chính nhà nước cởi mở, trong sạch, có trách nhiệm đối với nhân dân; ngăn chặn tệ tham nhũng, quan liêu, xa rời quần chúng nhân dân của cán bộ, công chức.

III. CÁC CHỨC NĂNG CƠ BẢN CỦA HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm và phân loại chức năng hành chính nhà nước

a. Khái niệm chức năng hành chính nhà nước

Chức năng là một thuật ngữ để chỉ công dụng chính yếu của một thực thể hay bộ phận. Chức năng còn được hiểu là những hoạt động chủ yếu mà một cá nhân, bộ phận, cơ quan, tổ chức phải thực hiện để khẳng định sự tồn tại của mình.

Do đối tượng quản lý phong phú và không gian quản lý rộng lớn nên hoạt động hành chính nhà nước rất đa dạng và phức tạp. Để thuận lợi cho việc thực hiện chức năng, các chủ thể hành chính cần phải phân định thành các nhóm hoạt động chuyên biệt và giao cho cá nhân, bộ phận, tổ chức có chuyên môn phù hợp đảm nhận. Đây chính là quá trình phân công, chuyên môn hóa lao động trong hoạt động hành chính và kết quả là hình thành nên các chức năng hành chính nhà nước. Như vậy, có thể nói chức năng hành chính nhà nước là sản phẩm của chuyên môn hóa và phân công lao động.

Tóm lại, chức năng hành chính nhà nước là những phương diện hoạt động chuyên biệt của hành chính nhà nước, là sản phẩm của quá trình phân công, chuyên môn hóa hoạt động trong lĩnh vực thực thi quyền hành pháp. Các chức năng hành chính nhà nước có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Mỗi chức năng có nhiều nhiệm vụ cụ thể phải thực hiện.

Chức năng hành chính của mỗi quốc gia có những đặc trưng riêng tùy thuộc vào địa vị pháp lý của hệ thống hành pháp trong mối tương quan với cơ quan lập pháp và tư pháp. Các chức năng hành chính đều được quy định chặt chẽ bằng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và được phân cấp cho các cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở.

b. Phân loại chức năng hành chính nhà nước

Có nhiều cách phân loại chức năng khác nhau theo mức độ tổng quát và chi tiết. Dưới đây là một số cách phân loại cơ bản:

- Phân loại theo phạm vi thực hiện chức năng, có chức năng đối nội, chức năng đối ngoại.

- Phân theo tính chất hoạt động, có chức năng lập quy và chức năng điều hành hành chính.

- Phân chức năng hành chính theo các lĩnh vực chủ yếu: chức năng chính trị, chức năng kinh tế, chức năng văn hoá, chức năng xã hội.

- Phân loại theo cấp hành chính, có chức năng hành chính Trung ương (chức năng của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ) và chức năng hành chính địa phương (chức năng của UBND và cơ quan chuyên môn các cấp).

- Phân loại theo nhóm chức năng bên trong và bên ngoài đối với hệ thống hành chính gồm:

- + Chức năng bên trong (nội bộ): Gồm các chức năng vận hành nội bộ nền hành chính hoặc cơ quan hành chính.

- + Chức năng bên ngoài: Gồm có nhóm chức năng quản lý hành chính nhà nước đối với các lĩnh vực và chức năng cung ứng dịch vụ công.

2. Các chức năng cơ bản của hành chính nhà nước

a. Chức năng duy trì sự phát triển của nền hành chính nhà nước

- *Chức năng lập kế hoạch*

Chức năng lập kế hoạch là một trong các chức năng hành chính nhà nước vì nó gắn liền với việc lựa chọn chương trình hành động trong tương lai. Đây là chức năng cơ bản của tất cả các nhà quản lý mọi cấp, mọi cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước.

Chức năng lập kế hoạch gồm các nội dung cơ bản sau:

- + Dự báo, dự đoán, mô hình hóa;
- + Xác định hệ thống mục tiêu; xác định tốc độ phát triển; cân đối cơ cấu;
- + Xây dựng quy hoạch phát triển; lập các chương trình, dự án, kế hoạch cho từng giai đoạn;

+ Đề ra chính sách và các giải pháp để dẫn dắt đất nước phát triển theo kế hoạch.

- Chức năng tổ chức bộ máy hành chính nhà nước

Để thực hiện mục tiêu, kế hoạch đã đặt ra phải thiết lập một hệ thống tổ chức. Chức năng này gồm các nhiệm vụ sau:

+ Xây dựng bộ máy gọn nhẹ, phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, tạo điều kiện thuận lợi cho việc chỉ đạo và phối hợp công tác;

+ Phân công công việc cho từng bộ phận, cá nhân phù hợp với năng lực, trình độ;

+ Xây dựng các mối liên hệ bên trong, bên ngoài; các mối quan hệ trực thuộc trên - dưới, quan hệ phối hợp theo chiều ngang;

+ Liên kết công việc, liên kết tổ chức và liên kết con người;

+ Điều hành, kiểm tra, giám sát các hoạt động của bộ máy;

+ Quản lý sự thay đổi của tổ chức.

Một bộ máy quản lý hành chính nhà nước tốt khi nó đảm bảo được tính tối ưu, tính linh hoạt và hiệu quả kinh tế.

- Chức năng nhân sự

Khi đã thiết lập được bộ máy hành chính nhà nước, nhiệm vụ tiếp theo là phải lựa chọn những người phù hợp với các tiêu chuẩn chức danh mà các vị trí công việc yêu cầu. Đồng thời phải xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức chính quy, hiện đại, đáp ứng yêu cầu quản lý trong điều kiện mới. Để làm được những công việc đó cần phải tổ chức hệ thống quản lý nhân sự hành chính để quản lý, tuyển chọn đội ngũ cán bộ, công chức dân chủ, công khai; đánh giá cán bộ, công chức thường xuyên và định kỳ, xây dựng các chế độ, chính sách đối với đội ngũ cán bộ, công chức.

Nội dung của chức năng nhân sự:

+ Quy hoạch nhân sự: Dự báo số lượng, cơ cấu và chất lượng nhân sự cần thiết cho tổ chức, xác định nguồn bổ sung, phương thức đào tạo và chính sách đối với nhân sự; xây dựng kế hoạch đào tạo bổ sung, luân chuyển nhân

sự một cách chi tiết; đặt chương trình cụ thể, như trẻ hóa đội ngũ, định kỳ nâng cao trình độ cho nhân sự hiện tại...

- + Tuyển chọn nhân sự;
- + Đào tạo, huấn luyện và phát triển nhân sự;
- + Bố trí, sử dụng, khen thưởng, kỷ luật nhân sự;
- + Đánh giá nhân sự.

- Chức năng lãnh đạo, điều hành

Chức năng lãnh đạo, điều hành nhằm hiện thực hóa các quyết định hành chính nhà nước. Để đạt được mục tiêu này, chủ thể hành chính nhà nước phải:

- + Chỉ dẫn cho đối tượng quản lý hiểu nội dung, mục đích và phương thức thực hiện quyết định;
- + Hướng dẫn đối tượng quản lý thực hiện công việc: xây dựng các chỉ dẫn cụ thể để thực hiện các quyết định, hướng dẫn thực hiện công việc thông qua các kế hoạch thực thi; huấn luyện cấp dưới;
- + Phân công công việc cụ thể, phù hợp cho các bộ phận và từng CBCC để họ thực hiện nhiệm vụ;
- + Khuyến khích, động viên, tạo cơ hội công chức tham gia các hoạt động chung của tổ chức. Chủ thể hành chính cần khuyến khích, động viên và tạo điều kiện tốt nhất để các cá nhân trong tổ chức hoàn thành nhiệm vụ, thông qua các hoạt động như ủy quyền, phân quyền, phát triển tinh thần tập thể, làm việc nhóm...
- + Cung cấp các điều kiện vật chất, kỹ thuật và các phương tiện cần thiết để các cá nhân, đơn vị triển khai thực hiện các nhiệm vụ;
- + Thường xuyên giám sát, kiểm tra việc thực hiện các nhiệm vụ; kịp thời bổ sung nội dung quyết định và phương thức thực hiện cho phù hợp.

Để lãnh đạo, điều hành có hiệu quả, người lãnh đạo cần sử dụng đúng quyền lực, không ngừng nâng cao uy tín của cá nhân và sử dụng phù hợp các phương pháp lãnh đạo.

- Chức năng phối hợp

Trong hệ thống hành chính nói chung và trong từng cơ quan hành chính nhà nước nói riêng, mỗi cán bộ, công chức được phân công đảm nhiệm những công việc nhất định, do đó đòi hỏi phải kết nối công việc giữa các cá nhân riêng lẻ thành một guồng máy thống nhất nhằm đạt được mục tiêu chung.

Chức năng phối hợp bao gồm:

- + Xây dựng cơ chế phối hợp hiệu quả;
- + Thực hiện chỉ đạo dọc để đảm bảo sự hoạt động đồng bộ theo cấp hành chính;
- + Phối hợp ngang giữa các bộ phận, giữa các cơ quan trong hệ thống;
- + Liên kết công việc của các cá nhân trong bộ phận.

Trong nhiều trường hợp các cơ quan hành chính nhà nước phối hợp để ra quyết định quản lý hành chính nhằm thực hiện thẩm quyền.

- *Chức năng quản lý ngân sách*

Để đảm bảo kinh phí cho các hoạt động và các chi phí đầu tư phát triển, đòi hỏi phải chú trọng đến chức năng quản lý ngân sách. Chức năng này bao gồm những nhiệm vụ sau:

- + Xây dựng ngân sách, nuôi dưỡng và khai thác nguồn thu, nhất là thuế;
- + Sử dụng đúng chế độ, tiết kiệm, hiệu quả ngân sách được cấp;
- + Quản lý chặt chẽ công sản, gồm cơ sở vật chất, phương tiện làm việc và những vật tư cần thiết khác.
- + Thực hiện Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

- *Chức năng kiểm soát*

Để đạt được mục tiêu quản lý, người lãnh đạo, quản lý cần thiết và phải thực hiện chức năng kiểm soát. Không có kiểm soát không phải là quản lý. Hoạt động kiểm soát gồm:

- + Phát hiện những ách tắc, sai sót trong quá trình hoạt động để có giải pháp giải quyết;
- + Tìm các cơ hội và các nguồn lực có thể khai thác để đạt nhanh tới mục tiêu đã định;

+ Làm rõ những việc đã làm được, những việc chưa làm được để khen thưởng và xử lý kịp thời.

Báo cáo đánh giá, sơ kết, tổng kết, kiểm toán là công cụ quan trọng trong công tác kiểm tra, đánh giá.

Nhà quản lý muốn kiểm tra có hiệu quả cần phải tiến hành kiểm tra một cách thực chất. Những kết luận kiểm tra phải khách quan, trung thực mới có tác dụng và tạo điều kiện để các nhà quản lý nắm được thực chất tình trạng và hoạt động của cơ quan để đưa ra các quyết định thích hợp.

b. Chức năng tác động ra bên ngoài nền hành chính nhà nước

Thứ nhất, cung cấp cơ sở hạ tầng kinh tế. Nhà nước cung cấp những thể chế cơ bản, những quy định và những định hướng cần thiết cho các thực thể kinh tế lựa chọn và tiến hành các hoạt động sản xuất kinh doanh, bao gồm: xác định và bảo vệ quyền tài sản, cưỡng chế tuân thủ các hợp đồng, cung cấp đồng tiền tiêu chuẩn, thước đo và các đơn vị đo lường, luật công ty, phá sản, sáng chế, bản quyền, thi hành pháp luật, duy trì trật tự luật pháp và hệ thống thuế.

Thứ hai, cung cấp các hàng hóa và dịch vụ công cộng. Các hàng hóa và dịch vụ công cộng có đặc điểm sử dụng chung, không có tính cạnh tranh trong tiêu dùng và không loại trừ. Những dịch vụ và hàng hóa công cộng này bao gồm an ninh quốc phòng, đường sá và cầu cống, trợ giúp cho ngành hàng hải, kiểm soát lũ lụt, xử lý nước thải, hệ thống kiểm soát giao thông và cơ sở hạ tầng khác.

Thứ ba, giải quyết và hòa giải các mâu thuẫn trong xã hội. Chức năng của nhà nước là giải quyết hoặc cải thiện mâu thuẫn trong xã hội nhằm theo đuổi sự công bằng, trật tự và ổn định.

Thứ tư, duy trì cạnh tranh. Cạnh tranh là động lực của sự phát triển và bản thân khu vực tư nhân không tự duy trì cạnh tranh lành mạnh. Do vậy, chức năng của nhà nước là duy trì cạnh tranh giữa các thành phần kinh tế, chống độc quyền.

Thứ năm, bảo vệ các nguồn lực tự nhiên. Chức năng của nhà nước là quản lý và sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên thiên nhiên, khoáng sản, tránh

việc khai thác cạn kiệt các nguồn lực này để phục vụ cho mục tiêu phát triển bền vững.

Thứ sáu, bảo đảm sự tiếp cận của cá nhân đối với các hàng hóa và dịch vụ công. Sự vận hành của thị trường đôi khi tạo ra nhiều vấn đề như nghèo đói, thất nghiệp, bất bình đẳng hoặc những vấn đề bệnh tật, tuổi già, thất học, v.v... Vì vậy, chức năng của nhà nước là tạo điều kiện, hỗ trợ người dân tiếp cận đối với các hàng hóa, dịch vụ công, thực hiện xóa đói giảm nghèo; tạo công ăn việc làm; nâng cao chất lượng sống của người dân; chăm sóc người già; cung ứng những dịch vụ công có chất lượng cho người dân.

Thứ bảy, duy trì sự phát triển ổn định của nền kinh tế. Trong quá trình phát triển, nền kinh tế luôn chịu sự tác động của nhiều yếu tố, thậm chí xuất hiện những yếu tố làm suy thoái nền kinh tế. Do vậy, chức năng của nhà nước là giảm bớt những sự tác động xấu của môi trường thông qua các chính sách hỗ trợ, khuyến khích của Nhà nước, chính sách xuất nhập khẩu, tiền tệ, giá cả.

- Chức năng hành chính nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực

Chức năng hành chính nhà nước đối với ngành, lĩnh vực thể hiện nội dung quản lý của hành chính nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội, như khoa học - công nghệ; tài nguyên - môi trường; bưu chính viễn thông; tài chính; tiền tệ; giáo dục; y tế; văn hóa; lao động - việc làm; an sinh xã hội; công nghiệp; nông nghiệp - nông thôn; xây dựng; giao thông - vận tải; thương mại; du lịch; an ninh, quốc phòng; đối ngoại...

Chức năng hành chính nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực được thể hiện thông qua các nội dung chính sau đây:

+ Hoạch định chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển: Căn cứ vào định hướng của Đảng, các cơ quan quyền lực nhà nước và của các cơ quan nhà nước cấp trên, các cơ quan hành chính nhà nước xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển trong phạm vi thẩm quyền quản lý được giao để hướng xã hội phát triển theo định hướng của Nhà nước.

+ Sửa đổi, ban hành các cơ chế, chính sách: Trên cơ sở Hiến pháp, luật, các quyết định của các cơ quan quyền lực nhà nước và của cấp trên, các cơ

quan hành chính nhà nước xây dựng và ban hành các cơ chế, chính sách nhằm cụ thể hóa Hiến pháp, các quy định của pháp luật và quyết định của cơ quan quyền lực để điều chỉnh các quan hệ xã hội.

+ Hướng dẫn và tổ chức thực hiện: Đề đối tượng chấp hành đúng đắn các quy định của pháp luật và các chương trình, kế hoạch phát triển, các cơ quan hành chính nhà nước tiến hành xây dựng các văn bản hướng dẫn đề đối tượng quản lý hiểu và thực hiện. Các cơ quan hành chính nhà nước cũng xây dựng kế hoạch tổ chức thực hiện pháp luật và các quyết định của các cơ quan quyền lực nhà nước nhằm đạt những mục tiêu xác định.

- Chức năng kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm: Gắn liền với các chức năng trên là chức năng kiểm tra, thanh tra của hành chính nhà nước để đánh giá việc chấp hành pháp luật, chính sách, các nhiệm vụ, các quy định chuyên môn kỹ thuật, các quy tắc quản lý của ngành, của các cá nhân, tổ chức trong xã hội. Từ kết quả kiểm tra, giám sát, các cơ quan, tổ chức đề ra các giải pháp khắc phục để sửa chữa những sai lệch, phòng ngừa, ngăn chặn và xử lý những vi phạm pháp luật của cá nhân, tổ chức, công dân và đề xuất các giải pháp khắc phục những bất hợp lý của pháp luật, cơ chế, chính sách.

- Cường chế hành chính: Trong quá trình quản lý xã hội, bên cạnh những hoạt động có tác động tích cực đối với các cá nhân, tổ chức, hành chính nhà nước còn thực hiện các hoạt động có tính cưỡng bức đối với cá nhân, tổ chức nhằm đảm bảo trật tự trong quản lý hành chính như: phòng ngừa hành chính, ngăn chặn hành chính, xử lý các vi phạm hành chính, trưng mua, trưng dụng.

- *Chức năng cung ứng dịch vụ công*

Cùng với sự phát triển của xã hội, chức năng cung ứng dịch vụ công của Nhà nước ngày càng trở nên quan trọng. Tuy nhiên, trong nền kinh tế thị trường, việc cung ứng dịch vụ công thỏa mãn nhu cầu của nhân dân không chỉ do Nhà nước đảm nhiệm mà còn có sự tham gia của các thành phần kinh tế khác dưới sự kiểm soát của Nhà nước.

Về nguyên tắc, Nhà nước không nhất thiết phải trực tiếp cung ứng tất cả các dịch vụ công, nhưng Nhà nước có trách nhiệm đảm bảo các dịch vụ công

đó được cung cấp đầy đủ cho người dân và xã hội. Nhà nước chỉ cung ứng những dịch vụ công nào mà khu vực tư không thể cung ứng; không muốn cung ứng và những dịch vụ công khu vực tư cung ứng nhưng không hiệu quả.

Xác định những dịch vụ công nào do Nhà nước trực tiếp cung ứng tùy thuộc vào quan điểm chính trị và điều kiện kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia trong từng giai đoạn phát triển.

CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Phân tích làm rõ các đặc điểm của nền hành chính nhà nước Việt Nam? Liên hệ thực tiễn nơi học viên công tác để làm rõ các đặc điểm này?
2. Trình bày các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của hành chính nhà nước Việt Nam? Phân tích và liên hệ nguyên tắc Đảng lãnh đạo đối với hành chính nhà nước trong cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?
3. Phân tích và liên hệ nguyên tắc pháp quyền/nguyên tắc tập trung dân chủ/nguyên tắc hiệu lực, hiệu quả trong tổ chức và hoạt động của cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?
4. Phân tích và liên hệ việc thực hiện các chức năng duy trì và phát triển nền hành chính nhà nước? Cần phải làm gì để thực hiện tốt các chức năng này của cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?
5. Phân tích và liên hệ chức năng tác động ra bên ngoài của hành chính nhà nước? Việc thực hiện chức năng này ở địa phương/ngành/cơ quan nơi học viên công tác đang gặp phải những khó khăn, thách thức gì? Nguyên nhân và giải pháp khắc phục.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI, XII, NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2011 và Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2016.
- Nghị quyết số 17-NQ/TW ngày 01/8/2007 Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa X về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước.
- Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII một số vấn đề về đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.
- Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức, quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập.
- Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013.
- Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08/01/2011 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể Cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020.
- Giáo trình: Lý luận hành chính nhà nước, Học viện Hành chính Quốc gia, NXB. Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, 2014.
- Giáo trình: Hành chính công (Dùng cho đào tạo Đại học Hành chính), Học viện Hành chính Quốc gia, NXB. Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, 2014.

Chuyên đề 2

PHÁP LUẬT TRONG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

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

1. Khái niệm và đặc điểm pháp luật

Theo cách hiểu truyền thống trong các giáo trình, tài liệu, bài viết ở nước ta hiện nay, pháp luật được hiểu 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 3 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 ở nhiều khía cạnh khác nhau, mang tính mềm dẻo hơn.²

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 động³. 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 những nội dung liên quan đến cá nhân mà các vấn đề chung của đất nước. Điều 28 Hiến pháp 2013 quy định: “công dân có quyền tham

² Xem thêm: Bộ Nội vụ, Học viện Hành chính Quốc gia, 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, 2018.

³ Xem Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015.

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. Cùng với pháp luật, Nhà nước sử dụng công cụ như chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách để đạt hiệu lực, hiệu quả quản lý. Đồng thời, pháp luật do Nhà nước ban hành song pháp luật cũng là phương tiện kiểm soát quyền lực nhà nước. Chính vì thế có nguyên tắc chung nhất là: cán bộ, công chức chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép. 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 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, quyền, lợi ích hợp pháp của con người.*

2. Khái niệm và đặc điểm của pháp luật trong hành chính nhà nước

Pháp luật trong hành chính nhà nước 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 (phần lớn là hệ thống cơ quan hành chính nhà nước).

Pháp luật trong hành chính nhà nước cũng thể hiện bản chất và 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. Bên cạnh những đặc điểm chung đó, xuất phát từ những đặc điểm của hoạt động chấp hành và điều hành, 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 bởi các văn bản thường xuyên được 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, đòi hỏi 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. 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” là các quy định pháp luật mà cần đặt trong môi trường “động” - việc triển khai, tổ chức thực hiện các quy định pháp luật hành chính để có sự đánh giá khách quan, toàn diện.

3. 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 xác định nhiệm vụ,

quyền hạn của Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang bộ 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 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 Ủy ban nhân dân ban hành Nghị định, Quyết định quy định cụ thể tổ chức và hoạt động của Bộ, cơ quan 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 quy định; 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 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 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 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.

4. 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). Chính vì thế, các quy định pháp luật nói chung và pháp luật trong hành chính nhà nước nói riêng phải thể 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 nền 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 thành phần kinh tế, quan hệ kinh tế phát triển đúng hướng. Bên cạnh những thành tựu về sự phát triển kinh tế - xã hội thì nền kinh tế thị trường vẫn còn có 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 tiếp tục được 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 (rule of law or law-governed state) 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. 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, mở rộng và bảo vệ, bảo đảm 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 truyền thống

Có thể xem xét các yếu tố 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.

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 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”. 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 cơ sở 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 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, hội nhập quốc tế không chỉ dừng trong lĩnh vực kinh tế - văn hoá - xã hội mà cũng hội nhập ngay trong lĩnh vực xây dựng, ban hành pháp luật thông qua việc tham gia ký kết, gia nhập các điều ước quốc tế. Đồng thời, trước những yêu cầu, đòi hỏi không ngừng của cách mạng khoa học công

nghệ, pháp luật trong hành chính nhà nước cũng phải luôn vận động thay đổi. Khi mà người máy đầu tiên trên thế giới được cấp quyền công dân⁴, những vấn đề liên quan đến quốc tịch, quyền công dân, sẽ đặt ra đối với việc ban hành pháp luật. Khi mà cuộc cách mạng 4.0, tự động hoá trong các lĩnh vực, chúng ta sẽ ứng dụng thành tựu cách mạng trong xây dựng, ban hành và thực hiện pháp luật như nào? Những vấn đề này cần phải giải đáp và hiện hữu trong tư duy pháp lý, trong linh hồn 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. Ở Việt Nam chưa hình thành “nghề làm luật”. 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.

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 Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội cũng là những yếu tố có sự tác động mạnh mẽ đến xây dựng, ban hành, thực thi pháp luật trong hành chính 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

⁴ 2017 Arap Xêut cấp quyền công dân cho trí tuệ nhân tạo Sophia

Căn cứ Hiến pháp 2013, Luật Tổ chức Chính phủ 2015, Luật Tổ chức Chính quyền địa phương 2015 và các văn bản hướng dẫn, tổ chức bộ máy hành chính được xác định, bao gồm: Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp, Bộ, cơ quan ngang bộ, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân và tương đương.

(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 2017 - 2021 hiện nay có 18 bộ, 4 cơ quan ngang bộ (Văn phòng Chính phủ, Thanh tra Chính phủ, Ủy ban dân tộc, Ngân hàng Nhà nước). (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 Ủy ban nhân dân tỉnh gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Ủy viên Ủy ban nhân dân. Đối với cấp tỉnh, thành phố Hà Nội và TP 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 dân⁵.

Ủy ban nhân dân huyện gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Ủy viên. Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện gồm các phòng và tương đương. 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 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 có không quá 2 Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân, loại II và loại III có 1 Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân.

(4) Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy 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.

Ngoài ra, Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Chính quyền địa phương tại đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.

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

Trình tự, thủ tục thành lập, sáp nhập, giải thể cơ quan hành chính nhà nước được quy định cụ thể trong Hiến pháp, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Chính quyền địa phương, Nghị định 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.

⁵ Về phân loại đơn vị hành chính, xem chi tiết trong Nghị quyết số: 1211/2016/UBTVQH13, ngày 25 tháng 05 năm 2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về tiêu chuẩn của đơn vị hành chính và phân loại đơn vị hành chính.

Theo Điều 5, Nghị định 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 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: 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); 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 (không phải cơ quan chuyên môn).

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, 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 Ủy 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 Ủy 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.

Thủ tướng có hai nhóm công việc chủ yếu:

- Với tư cách là người đứng đầu Chính phủ, Thủ tướng có nhiệm vụ, quyền hạn triệu tập, quyết định nội dung và chủ tọa các phiên họp Chính phủ và lãnh đạo công tác của Chính phủ như việc xây dựng chính sách và tổ chức thi hành pháp luật; phòng, chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí...

- Với tư cách là một thiết chế độc lập, Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền và trách nhiệm lãnh đạo, điều hành và chịu trách nhiệm về hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương.

Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội về hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương; về các quyết định và kết quả thực hiện các quyết định của mình trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn được giao; thực hiện báo cáo công tác của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và giải trình, trả lời chất vấn trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, báo cáo công tác trước Chủ tịch nước, trường hợp vắng mặt thì ủy quyền cho Phó Thủ tướng Chính phủ thực hiện. Thực hiện chế độ báo cáo trước Nhân dân thông qua các phương tiện thông tin đại chúng về những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền giải quyết của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ.

Quy định về chế định này đã phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn giữa Chính phủ với Thủ tướng Chính phủ và với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, xác định cụ thể, chặt chẽ mối quan hệ, nhất là sự lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đối với chính quyền địa phương.

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; (ii) 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). Với vị trí như vậy, Ủy ban nhân dân có hai tư cách thống nhất:

- Là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân; Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm thi hành những nghị quyết của Hội đồng nhân dân, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân.

- Là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm không chỉ chấp hành những nghị quyết của Hội đồng nhân dân mà cả những quyết định của cơ quan nhà nước cấp trên, thi hành pháp luật thống nhất của Nhà nước. Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân cùng cấp, và trước Ủy ban nhân dân cấp trên; đối với Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Chính phủ.

Nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân từng cấp được quy định tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2015, thể 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 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 thể trận quốc phòng toàn dân gắn với thể trận an ninh nhân dân trên địa bàn địa phương; quản lý về quốc phòng- an ninh 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. Phương thức vận hành tổ chức bộ máy hành chính nhà nước có thể khái quát theo các nguyên tắc sau:

- Nguyên tắc làm việc theo chế độ tập thể. (Ví dụ: Hoạt động của Hội đồng bộ trưởng theo Hiến pháp 1980).

- Nguyên tắc làm việc theo chế độ thủ trưởng. Đó là phương thức vận hành của các Bộ, cơ quan ngang Bộ.

- Nguyên tắc làm việc kết hợp giữa chế độ tập thể với chế độ thủ trưởng.

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 Ủy 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. Theo Điều 44, Luật Tổ chức Chính phủ 2015: “Chính phủ họp thường kỳ mỗi tháng một phiên hoặc họp bất thường theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ, theo yêu cầu của Chủ tịch nước hoặc của ít nhất một phần ba tổng số thành viên Chính phủ. Trong trường hợp Chính phủ không họp, Thủ tướng Chính phủ quyết định gửi lấy ý kiến các thành viên Chính phủ bằng văn bản. Chính phủ họp theo yêu cầu của Chủ tịch nước để bàn về vấn đề mà Chủ tịch nước xét thấy cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước.”

(ii) Hình thức hoạt động cá nhân thông qua vai trò Thủ tướng, Phó Thủ tướng và Bộ trưởng. Chính phủ phân công Thủ tướng Chính phủ thay mặt Chính phủ xem xét, quyết định những vấn đề đột xuất, cấp bách cần phải xử lý gấp thuộc thẩm quyền của Chính phủ hoặc những vấn đề đã được Chính phủ thống nhất về nguyên tắc. Thủ tướng Chính phủ báo cáo tại phiên họp Chính phủ gần nhất về những vấn đề đã quyết định.

3. Điều chỉnh về kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước⁶

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 (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.

⁶ Xem thêm: Học viện Hành chính (2011), *Giáo trình Thanh tra và giải quyết khiếu nại hành chính*, Nhà xuất bản Khoa học và kỹ thuật

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. Trong đời sống xã hội cũng như thực tiễn quản lý kiểm tra là khái niệm rộng, được hiểu theo hai góc độ:

Thứ nhất, kiểm tra mang tính quyền lực nhà nước 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.

Thứ hai, kiểm tra của Đảng. Hoạt động kiểm tra này ít 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 xã hội. Tuy nhiên, với vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với hoạt động bộ máy nhà nước, ảnh hưởng của hoạt động kiểm tra của đảng, cụ thể vai trò Ủy ban kiểm tra Đảng hiện nay là rất quan trọng trong việc kiểm soát hoạt động bộ máy hành chính. Mặc dù vậy cần lưu ý, hoạt động kiểm tra của Đảng không chịu sự điều chỉnh của pháp luật trong hành chính nhà nước.

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, Hội đồng nhân

dân 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 Hội đồng nhân dân thông qua Luật Giám sát Quốc hội và Hội đồng nhân dân 2015 và văn bản hướng dẫn thi hành.

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, phân đầu 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, Tòa 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. Tuy nhiên, do nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước là quyền tư pháp không thể lẫn lộn sang quyền hành pháp, các quan tòa không thể can thiệp sâu vào hoạt động của cơ quan hành chính. Vì vậy, trong vụ khiếu kiện hành chính, quyền của Tòa án chỉ dừng lại ở mức độ phán xét tính hợp pháp của một quyết định hành chính, hành vi hành chính mà không thể chỉ định một phương thức xử sự cụ thể cho cơ quan hành chính. Khi các quyết định hành chính sai trái bị hủy bỏ, quyền hay lợi ích của người khởi kiện có được khôi phục hay không lại hoàn toàn phụ thuộc vào cơ quan hành chính. Hơn nữa, cơ quan thi hành án lại khó có thể độc lập với cơ quan hành chính - đối tượng thi hành án. Vì vậy, về cơ bản, sự kiểm soát quyền lực nhà nước này còn mang tính thụ động, nếu không có khiếu kiện của công dân, tổ chức thì không thể hình thành hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước của hành pháp.

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 1980, Hiến pháp 1992 đều mới quy định Chính phủ có nhiệm vụ bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật nhưng 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 cấp⁷. Quyết định số 242/QĐ-TTg ngày 26 tháng 02 năm 2018 của Thủ tướng Chính phủ, Phê duyệt "Đề án Đổi mới, nâng cao hiệu quả công tác tổ chức thi hành pháp luật" giai đoạn năm 2018 – 2022. Tổ chức thi hành pháp luật trong hành chính nhà nước 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 quy phạm pháp luật

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 pháp luật. 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 “ông” dẫn đến Luật ban hành nếu không có văn bản hướng dẫn của các cơ quan chức năng thì rất khó thực hiện. Cùng với việc ban hành văn bản, kế hoạch, chương trình là những công cụ quản lý hỗ trợ cho cơ quan hành chính để triển khai thi hành pháp luật.

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. 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

⁷Điều 6 Luật Tổ chức Chính phủ cũng đã quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật

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).

3. 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. Hiện nay, cơ quan chuyên trách theo dõi tình hình thi hành pháp luật là Cục Quản lý xử lý vi phạm hành chính và theo dõi thi hành pháp luật (Bộ Tư pháp) và Phòng Quản lý xử lý vi phạm hành chính và theo dõi thi hành pháp luật (Sở Tư pháp).

4. Sơ kết, tổng kết việc thi hành pháp luật

Sơ kết, tổng kết việc 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 tùy 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 ÔN TẬP VÀ 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 ở 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

- Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013.
- Luật tổ chức Chính phủ năm 2015.
- Luật tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015.
- Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật, Học viện Hành chính Quốc gia, NXB. Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, 2010.
- Nguyễn Minh Đoan: Vai trò của pháp luật trong đời sống xã hội, NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2008.
- Nguyễn Minh Đoan: Hiệu quả pháp luật, lý luận và thực tiễn, NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2012.
- Nhiều tác giả: Pháp luật hành chính trong xu thế chuyển đổi, Sách chuyên khảo, NXB. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2018.

Chuyên đề 3

QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM, PHÂN LOẠI 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.⁹

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

⁸ Xem: Donnelly, James H/ Gibsson, James/ Ivancevich, John (2000), tr.148; Stoner, James A.F./Freeman, R. Edward/Gilbert, Daniel R. (1995), tr.239.

⁹ Xem Đặng Khắc Ảnh (2008), tr.26-27; Koontz, Harold/Odonnell, Cyril/Wehrich, Heinz (1994).

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.¹⁰

Như vậy, có thể hiểu, quyết định hành chính nhà nước là mệnh lệnh điều hành, là kết quả hoạt động 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 đó.

2. Đặc điểm của quyết định hành chính nhà nước

Xuất phát từ những đặc điểm của chủ thể ban hành và đối tượng tác động của quyết định hành chính nhà nước mà quyết định hành chính nhà nước có những đặc điểm chủ yếu sau:

- Quyết định hành chính nhà nước có tính dưới luật, được sử dụng để giải thích, hướng dẫn luật hoặc áp dụng luật. Những quyết định này có thể chứa đựng các quy tắc xử sự chung, bắt buộc thi hành đối với các cá nhân, tổ chức (quyết định quy phạm) hoặc được ban hành để xử lý một công việc cá biệt cụ thể (quyết định cá biệt).

- Quyết định hành chính nhà nước được ban hành để thực hiện chức năng chấp hành và điều hành của nhà nước.

- Quyết định hành chính nhà nước có tính thứ bậc, tức là quyết định của cơ quan cấp trên có giá trị pháp lý cao hơn quyết định của cơ quan cấp dưới. Theo đó, khi cần thiết phải điều chỉnh hay bãi bỏ một quyết định hành chính nhà nước, cần sử dụng quyết định của chính cơ quan đã ban hành quyết định đó hoặc của cơ quan cấp trên.

3. Phân loại quyết định hành chính nhà nước

Có thể phân loại các quyết định hành chính nhà nước theo nhiều tiêu chí khác nhau. Các tiêu chí chủ yếu dùng để phân loại các quyết định này là chủ

¹⁰ Xem thêm: Đặng Khắc Ánh (2008), tr.28; Học viện Hành chính (2009), tr.125-126.

thể ban hành quyết định; hình thức thể hiện của quyết định, mức độ thường xuyên của vấn đề cần giải quyết; cách thức ban hành quyết định; lĩnh vực điều chỉnh của quyết định; phạm vi, mức độ ảnh hưởng của quyết định,...

a) Theo chủ thể ban hành quyết định

Mỗi cơ quan, cá nhân có thẩm quyền trong bộ máy hành chính nhà nước đều có vị trí pháp lý nhất định được pháp luật quy định cụ thể. Từ vị trí pháp lý này, họ có thể ban hành một số quyết định quản lý nhất định. Chẳng hạn:

- Quyết định hành chính nhà nước của Chính phủ như nghị định, nghị quyết của Chính phủ;
- Quyết định hành chính nhà nước của Thủ tướng Chính phủ như quyết định, chỉ thị;
- Quyết định hành chính nhà nước của Chủ tịch Ủy ban nhân dân như quyết định, chỉ thị của Chủ tịch Ủy ban nhân dân;
- ...

b) Theo hình thức thể hiện của quyết định

Quyết định hành chính nhà nước có thể được ban hành dưới nhiều hình thức khác nhau: có thể bằng văn bản hay lời nói, nhưng cũng có thể có những quyết định được ban hành bằng những cử chỉ, tín hiệu,... Tuy nhiên, các quyết định hành chính nhà nước quan trọng thường được thể hiện dưới hình thức văn bản.

c) Theo mức độ thường xuyên của vấn đề cần giải quyết

Theo tiêu chí này, người ta chia các quyết định hành chính nhà nước thành hai loại cơ bản: quyết định theo chương trình (được chương trình hoá) và quyết định không theo chương trình (chưa được chương trình hoá).¹¹

- *Quyết định theo chương trình*: là những quyết định để giải quyết những vấn đề thường xuyên xảy ra, lặp đi lặp lại trong quá trình quản lý một tổ chức. Thông thường với loại vấn đề này, nhà quản lý thường thiết lập sẵn những thủ tục cố định để giải quyết. Loại quyết định này thường không gặp nhiều khó khăn

¹¹ Xem Donnelly, James H/ Gibsson, James/ Ivancevich, John (2000), tr.148; Stoner, James A.F./Freeman, R. Edward/Gilbert, Daniel R. (1995), tr.239; Đặng Khắc Ánh (2009), tr.25.

khi ban hành, do đó nhà quản lý cấp cao thường có thể uỷ quyền cho cấp thấp hơn quyết định. Trong đa số các trường hợp, các quyết định theo chương trình không có nhiều chỗ cho sự sáng tạo và quyết đoán của người ra quyết định.

- *Quyết định không theo chương trình*: đây là những quyết định để giải quyết những vấn đề không thường xuyên diễn ra trong tổ chức, đòi hỏi nhà quản lý phải có những nỗ lực lớn. Loại quyết định này được đưa ra nhằm giải quyết những vấn đề mới, có thể chỉ diễn ra một lần duy nhất với tổ chức và việc giải quyết nó đòi hỏi tính sáng tạo cao. Những vấn đề bất thường như vậy phải được sự quan tâm của các nhà quản lý cấp cao trong tổ chức.

d) Theo thời hạn có hiệu lực của quyết định có thể phân quyết định hành chính nhà nước thành ba loại cơ bản:

- *Quyết định không xác định thời hạn hiệu lực*: đây là loại quyết định trong đó không xác định chính xác thời hạn hiệu lực của quyết định. Loại quyết định này chỉ mất đi hiệu lực khi có một quyết định khác thay đổi hay bãi bỏ nó. Về nguyên tắc, các quyết định được sử dụng để sửa đổi, thay thế hay bãi bỏ một quyết định hành chính nhà nước đã ban hành phải do chính cơ quan ban hành quyết định cũ hoặc của cơ quan cấp trên của cơ quan đó ban hành.

- *Quyết định có hiệu lực trong một khoảng thời gian nhất định nào đó*: thời hạn hiệu lực của loại quyết định này thường được quy định ngay trong quyết định và sau thời điểm đó quyết định sẽ đương nhiên mất hiệu lực mà không cần một quyết định nào khác huỷ bỏ hay thay đổi nó.

- *Quyết định có hiệu lực một lần*: là loại quyết định chỉ áp dụng một lần, cho một trường hợp cụ thể nhất định trong quản lý hành chính nhà nước.

đ) Theo lĩnh vực điều chỉnh của quyết định

Quản lý nhà nước diễn ra trên tất cả các mặt của đời sống xã hội nên trong tất cả các lĩnh vực đều có quyết định hành chính nhà nước. Theo tiêu chí này, có thể phân chia các quyết định hành chính nhà nước thành:

- Quyết định trong lĩnh vực kinh tế;
- Quyết định trong lĩnh vực xã hội;
- Quyết định trong lĩnh vực văn hóa;

- ...

e) Theo mức độ ảnh hưởng của quyết định có thể phân chia các quyết định hành chính nhà nước thành 3 loại:

- *Quyết định chung* (một số tài liệu còn gọi là quyết định chính sách): là loại quyết định mang tính chất chung, vạch ra chủ trương, đường lối, để giải quyết những vấn đề lớn trong hoạt động hành chính nhà nước, có phạm vi ảnh hưởng lớn. Loại quyết định này thường có tính chất vạch đường, định hướng cho hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước.

- *Quyết định quy phạm*: là loại quyết định chứa đựng các quy phạm pháp luật hành chính (quy tắc xử sự chung, có khả năng áp dụng nhiều lần).

- *Quyết định cá biệt* (trong một số văn bản và tài liệu còn gọi là quyết định hành chính): là loại quyết định áp dụng để giải quyết các trường hợp cụ thể, có tính chất cá biệt. Các quyết định cá biệt thường là quyết định áp dụng quyết định quy phạm.

Bên cạnh các cách phân loại quyết định chủ yếu trên đây, theo tính chất của quyết định còn có thể phân quyết định hành chính nhà nước thành quyết định chiến lược (những quyết định lớn, có tác động lâu dài và ảnh hưởng mạnh mẽ tới toàn bộ tổ chức) và quyết định chiến thuật (để hiện thực hoá quyết định chiến lược, giải quyết những nhiệm vụ có tính ngắn hạn hơn, phạm vi tác động hẹp hơn); theo hình thức thông qua quyết định có thể phân chia thành quyết định được thông qua bằng hình thức tập thể và quyết định thông qua theo hình thức cá nhân,....

II. CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG TỚI VIỆC XÂY DỰNG VÀ BAN HÀNH QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Các yếu tố khách quan

Các yếu tố khách quan là những yếu tố tác động tới nội dung và tính chất của quyết định hành chính nhà nước mà không phụ thuộc vào người ra quyết định. Nhóm những yếu tố này bao gồm những đặc điểm, tính chất hay những thay đổi trong môi trường mà tổ chức tồn tại như những thay đổi trong đường lối chính trị, những thay đổi của hệ thống pháp luật và sự phát triển kinh tế -

xã hội nói chung; những nguồn lực để thực hiện quyết định mà tổ chức đã hoặc có thể đạt được khi tiến hành thực thi quyết định,... Những yếu tố khách quan chủ yếu ảnh hưởng tới việc xây dựng và thực hiện quyết định hành chính nhà nước là:

a. Vấn đề cần ra quyết định

Các vấn đề cần ra quyết định thường xuất hiện khách quan so với chủ thể ra quyết định, không phụ thuộc vào ý chí của người ra quyết định nhưng lại có ảnh hưởng trực tiếp tới nội dung của quyết định. Việc xác định chính xác vấn đề cần quyết định có ảnh hưởng lớn tới nội dung, tính khả thi của quyết định và thậm chí có thể ảnh hưởng trực tiếp tới tính hợp pháp của quyết định.

b. Yếu tố chính trị

Về cơ bản, các quyết định hành chính nhà nước là sản phẩm của các cơ quan nhà nước nhất định và do đó bị chi phối bởi định hướng chính trị của đảng cầm quyền. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, mặc dù ảnh hưởng của yếu tố chính trị tới các quyết định của nhà nước nói chung và của các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng rất rõ nét, đặc biệt là các quyết định quan trọng, có tính định hướng nhưng cũng có nhiều quyết định hành chính nhà nước mang tính kỹ thuật điều hành, ít hoặc không chịu ảnh hưởng bởi yếu tố chính trị.

c. Yếu tố thẩm quyền của người ra quyết định

Mỗi chủ thể ra quyết định trong hệ thống hành chính nhà nước đều có vị trí pháp lý và thẩm quyền nhất định để ra quyết định và họ chỉ có thể ra các quyết định trong phạm vi thẩm quyền của mình cho phép theo pháp luật.

d. Yếu tố thông tin để ra quyết định

Chất lượng của các quyết định nói chung và quyết định hành chính nhà nước nói riêng phụ thuộc rất nhiều vào thông tin mà chủ thể ra quyết định có được. Thông tin giúp cho chủ thể ra quyết định xác định được chính xác vấn đề mà họ cần giải quyết; xây dựng và lựa chọn được phương án phù hợp, khả thi; dự báo được khả năng ảnh hưởng của quyết định tới đối tượng quản lý;... Vì vậy, trước khi ra quyết định, các chủ thể ra quyết định cần có đầy đủ, chính xác và kịp thời các thông tin cần thiết.

đ. Quy định pháp luật về ban hành quyết định

Về cơ bản, hoạt động hành chính nhà nước là hoạt động quản lý bằng pháp luật và theo pháp luật nên việc ra quyết định của các chủ thể quản lý hành chính nhà nước bị chi phối mạnh mẽ của các quy định pháp luật cả về nội dung và trình tự, thủ tục tiến hành ra quyết định. Những quy định thủ tục mặc dù có thể giúp chủ thể ra quyết định thực hiện chính xác quá trình ra quyết định, hạn chế ý chí chủ quan của người ra quyết định nhưng lại thường thiếu linh hoạt, có thể cản trở việc xác định mục tiêu và phương án giải quyết vấn đề.

e. Các nguồn lực cần thiết để thực hiện quyết định

Quyết định hành chính nhà nước chỉ khả thi khi được bảo đảm đầy đủ các nguồn lực cho quá trình thực hiện. Các nguồn lực ở đây bao gồm nhân lực; nguồn lực tài chính; trang, thiết bị kỹ thuật, giải pháp công nghệ,... Cần lưu ý rằng, các nguồn lực này có thể chưa cần thiết ngay trong quá trình ra quyết định mà chỉ được sử dụng khi triển khai thực hiện quyết định, do đó khả năng dự báo nguồn lực đối với chủ thể ra quyết định hành chính nhà nước là rất cần thiết.

2. Các yếu tố chủ quan

Các yếu tố chủ quan là những yếu tố gắn liền với bản thân người ra quyết định. Trước hết, đó là mong muốn giải quyết các vấn đề phát sinh trong tổ chức. Khi một vấn đề xuất hiện trong tổ chức và mặc dù đã được nhận thức rõ ràng nhưng nhà quản lý vì những lý do nhất định nào đó không muốn giải quyết vấn đề đó thì cũng sẽ không ban hành quyết định. Một yếu tố khác liên quan tới người ban hành quyết định là năng lực của nhà quản lý trong quá trình nhận thức vấn đề và lựa chọn phương án để giải quyết vấn đề. Bên cạnh đó, đối với các quyết định của cá nhân người có thẩm quyền, trạng thái tâm lý khi ra quyết định cũng có thể có ảnh hưởng trực tiếp tới nội dung của quyết định mà họ ban hành.

III. CÁC YÊU CẦU ĐỐI VỚI QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Các yêu cầu hợp pháp

Một quyết định hành chính nhà nước được coi là hợp pháp khi nó đáp ứng được đầy đủ các yêu cầu cơ bản sau đây:

a. Quyết định phải phù hợp với nội dung và mục đích của Hiến pháp, luật

Do đặc tính của các hoạt động quản lý hành chính là quản lý bằng pháp luật và theo pháp luật nên bất kỳ một quyết định nào của cơ quan hành chính nhà nước hay của các cá nhân được trao thẩm quyền cũng không được trái với Hiến pháp, luật. Ngoài ra, do hệ thống hành chính là một hệ thống có thứ bậc chặt chẽ nên một quyết định quản lý hành chính nhà nước sẽ chỉ hợp pháp khi nó không trái với các quy định của cơ quan nhà nước cấp trên.

Yêu cầu này đòi hỏi trong quyết định hành chính nhà nước phải chỉ ra được chính xác các quy định pháp lý có liên quan trực tiếp tới nội dung mà quyết định hành chính nhà nước cần ban hành đề cập tới. Đây là yêu cầu đặc biệt quan trọng đối với các quyết định hành chính nhà nước cá biệt.

b. Quyết định phải được ban hành trong phạm vi thẩm quyền của chủ thể ra quyết định

Trong hệ thống hành chính nhà nước, mỗi cơ quan, đơn vị đều có chức năng, nhiệm vụ xác định và kèm theo đó là một thẩm quyền hành chính nhất định để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ đó. Thẩm quyền hành chính này được quy định cụ thể trong các văn bản pháp luật. Một quyết định hành chính nhà nước chỉ được coi là hợp pháp khi nó được ban hành trong phạm vi thẩm quyền của cơ quan, đơn vị ban hành quyết định.

Yêu cầu này đòi hỏi mỗi cơ quan hành chính nhà nước, mỗi công chức được trao thẩm quyền chỉ ban hành quyết định để giải quyết những công việc được pháp luật quy định cụ thể, không lạm quyền, đồng thời cũng không lảng tránh nghĩa vụ, trách nhiệm. Về mặt hình thức, trong quyết định phải chỉ ra được căn cứ pháp lý về thẩm quyền ban hành của chủ thể ra quyết định.

c. Quyết định hành chính nhà nước phải xuất phát từ lý do xác thực

Một quyết định chỉ được ban hành khi trong thực tiễn quản lý hành chính nhà nước đòi hỏi phải ban hành quyết định để giải quyết. Quyết định sẽ trở nên bất hợp pháp khi không chỉ ra được các căn cứ xác thực chứng tỏ rằng trong thực tiễn quản lý đòi hỏi phải ban hành quyết định. Trong trường hợp không có lý do xác thực mà nhà quản lý vẫn ban hành các quyết định quản lý hành chính thì không những quyết định đó khó thực hiện mà nó còn mang lại những thiệt hại lớn cho hoạt động của nhà nước. Đồng thời, một quyết định quản lý hành chính nhà nước phải chỉ ra được những căn cứ pháp lý cụ thể mà người ta dựa vào để ban hành quyết định.

d. Quyết định hành chính nhà nước phải được ban hành theo đúng trình tự và thủ tục theo quy định của pháp luật

Như đã nói ở trên, việc ban hành quyết định hành chính nhà nước bị chi phối mạnh mẽ của các quy định pháp luật cả về nội dung và trình tự, thủ tục ban hành. Việc vi phạm trình tự, thủ tục ban hành cũng có thể khiến quyết định hành chính nhà nước trở nên bất hợp pháp.

2. Các yêu cầu hợp lý

Một quyết định hành chính nhà nước chỉ được coi là hợp lý khi nó đáp ứng đầy đủ các yêu cầu sau đây:

a. Quyết định hành chính nhà nước phải bảo đảm hài hoà lợi ích của Nhà nước, tập thể và của cá nhân đối tượng chịu tác động của quyết định

Vì các quyết định đều phản ánh ý chí, mong muốn của chủ thể ra quyết định nên các quyết định hành chính nhà nước đã chứa đựng trong đó các lợi ích, mong muốn của nhà nước. Tuy nhiên, trong quá trình ra quyết định, cần quan tâm tới việc bảo đảm lợi ích cho đối tượng chịu tác động của quyết định. Khi những nhà quản lý nhà nước chỉ quan tâm tới lợi ích của Nhà nước mà bỏ qua lợi ích của cá nhân những đối tượng chịu tác động của quyết định hành chính nhà nước thì sẽ không tạo nên được sự đồng thuận của những đối tượng này và quyết định sẽ rất khó có thể có hiệu lực trong thực tiễn.

b. Quyết định hành chính nhà nước phải cụ thể, phù hợp với từng đối tượng điều chỉnh và từng trường hợp cụ thể

Cùng với một vấn đề như nhau trong hành chính nhà nước, nhà quản lý phải biết lựa chọn những giải pháp khác nhau để giải quyết cho phù hợp với đối tượng mà quyết định sẽ điều chỉnh. Chính vì vậy, trong khi ra các quyết định quản lý hành chính, việc tìm hiểu về đối tượng chịu tác động của quyết định giữ vai trò rất quan trọng.

c. Quyết định hành chính nhà nước phải bảo đảm tính hệ thống toàn diện

Tính hệ thống toàn diện của quyết định hành chính nhà nước chứa đựng nhiều yếu tố: việc thực hiện quyết định không được gây cản trở tới việc thực hiện các quyết định khác có liên quan; các nguồn lực dự kiến để thực hiện quyết định phải phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội; việc ban hành quyết định phải tính tới sự phù hợp với môi trường thực hiện quyết định (môi trường tự nhiên, môi trường văn hóa - xã hội, truyền thống, tập quán của đối tượng,...) Các quyết định hành chính nhà nước phải hình thành một hệ thống thống nhất, hỗ trợ lẫn nhau để bảo đảm mục tiêu chung của cả bộ máy hành chính nhà nước. Tính hệ thống của quyết định còn thể hiện ở sự thống nhất giữa nội dung, mục đích mà quyết định đặt ra với các phương tiện cần thiết để thực hiện quyết định.

d. Quyết định hành chính nhà nước phải bảo đảm các yêu cầu của kỹ thuật lập quy

Các yêu cầu về kỹ thuật lập quy bao gồm các yêu cầu về thể thức quyết định và yêu cầu về văn phong, ngôn ngữ thể hiện trong quyết định. Điều này đặc biệt quan trọng đối với các quyết định được ban hành dưới dạng văn bản.

Yêu cầu về thể thức của quyết định hiện nay được quy định tại Nghị định 34/2016/NĐ-CP của Chính phủ (đối với văn bản quy phạm pháp luật) và Thông tư 01/2011/TT-BNV của bộ Nội vụ (quy định về thể thức của văn bản hành chính thông thường).

Về văn phong, ngôn ngữ hành chính được sử dụng trong các quyết định hành chính nhà nước có những đặc tính riêng, phải bảo đảm rõ ràng, ngắn gọn, không đa nghĩa,...

Trong hai nhóm yếu tố nêu trên, yếu tố hợp pháp giữ vị trí chủ đạo. Một quyết định chỉ được xem xét tới tính hợp lý khi quyết định đó hợp pháp. Các yêu cầu của tính hợp pháp quyết định khả năng tồn tại của quyết định, còn các yêu cầu của tính hợp lý xác định tính khả thi của quyết định đó. Các cấp chính quyền, các cơ quan nhà nước không thể vì lý do hợp lý, phù hợp với những hoàn cảnh, điều kiện cụ thể của địa phương, đơn vị mình đề ban hành các quyết định trái pháp luật hay không đúng thẩm quyền.

IV. QUY TRÌNH CHUNG TRONG XÂY DỰNG, BAN HÀNH QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Xác định vấn đề cần ra quyết định

Vấn đề phát sinh khi có sự sai lệch, khác biệt giữa những gì chúng ta mong đợi và những gì đang xảy ra trong thực tế. Vấn đề luôn phát sinh trong cuộc sống do những gì tồn tại trong môi trường gần như không bao giờ trùng lặp với những gì con người mong muốn. Nhu cầu của con người và xã hội rất đa dạng và phức tạp, lại luôn biến đổi nên quá trình 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 biến đổi trong xã hội càng sâu rộng thì các vấn đề xuất hiện càng nhiều, càng phức tạp và việc giải quyết vấn đề càng đòi hỏi nhiều kỹ năng.

Xác định chính xác vấn đề cần giải quyết và nguyên nhân phát sinh ra vấn đề giữ vai trò quan trọng trong quá trình ra quyết định. Trước hết, có thể nhận thấy rất rõ nét là chúng ta luôn phải đối mặt với nhiều vấn đề khác nhau cùng một lúc và không phải lúc nào chúng ta cũng có đủ năng lực và các nguồn lực cần thiết (nhân lực, vật lực, thời gian, phương pháp,...) để giải quyết mọi công việc. Chính vì vậy, chúng ta phải lựa chọn được những vấn đề mà chúng ta phải ưu tiên giải quyết. Việc xác định chính xác nguyên nhân sẽ là cơ sở để các nhà quản lý đề xuất các giải pháp xử lý vấn đề. Nhận định sai vấn đề hay xác định nguyên nhân của vấn đề không chuẩn xác sẽ làm cho các quyết định được ban hành để giải quyết vấn đề không đi đúng hướng. Giai

đoạn xác định vấn đề của quyết định hành chính nhà nước chính là giai đoạn đề xuất sáng kiến ban hành quyết định.

Để có thể đánh giá đúng các vấn đề và chỉ đúng những nguyên nhân làm phát sinh vấn đề cần phải có một hệ thống thông tin về vấn đề. Vai trò của thông tin trong quản lý nói chung và hành chính nhà nước nói riêng, do đó, trở nên rất quan trọng. Những yêu cầu cơ bản đối với nguồn thông tin mà nhà quản lý cần để phục vụ cho quá trình ra quyết định là: thông tin phải chính xác, thông tin phải đầy đủ, thông tin phải kịp thời và thông tin phải phù hợp.

2. Xác định mục tiêu của quyết định

Mỗi quyết định hành chính nhà nước đều phải đạt được một mục tiêu nhất định nào đó, hướng tới giải quyết một nguyên nhân nào đó của vấn đề cần giải quyết. Vì vậy, sau khi xác định được các nguyên nhân dẫn tới vấn đề cần xác định các mục tiêu cần đạt của quyết định hành chính nhà nước. Xác định mục tiêu trong các quyết định hành chính nhà nước là một công việc hệ trọng. 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 cho các quyết định. Trong những quyết định quan trọng và phức tạp, vấn đề xác định mục tiêu là một vấn đề lớn cần có nhiều người tham gia hoạch định, thẩm định và phê chuẩn. Trong những trường hợp như vậy cần có phân công, phân cấp khoa học giải quyết từng công đoạn trong quá trình xác định mục tiêu.

3. Xác định các phương án có thể giải quyết vấn đề và lựa chọn phương án tối ưu

Sau khi nguyên nhân của vấn đề đã được xác định, cần phải xây dựng các phương án có thể có để giải quyết vấn đề đó. Quá trình xây dựng các phương án để giải quyết vấn đề phải được bắt đầu bằng việc thu thập các thông tin. Cần phải đầu tư nhiều cố gắng để có thể hình thành nhiều phương án khác nhau trong khuôn khổ những nguồn lực (nhân lực và vật lực) hạn chế để có thể phân tích và lựa chọn giải pháp thích hợp nhất cho vấn đề cần giải quyết. Khi nhà quản lý chỉ đưa ra được một phương án duy nhất để giải quyết vấn đề, xu hướng chung là người ta sẽ chấp nhận ngay phương án đó hoặc huỷ bỏ nó mà không thể có đối chứng so sánh.

Việc xây dựng các phương án khi ra các quyết định hành chính nhà nước quan trọng thường do một cơ quan chủ trì và phối hợp hoạt động với các cơ quan, đơn vị có liên quan. Cơ quan chủ trì có trách nhiệm phối hợp hoạt động, lấy ý kiến và xử lý các thông tin phản hồi từ phía các cơ quan phối hợp và từ phía công dân.

Từ những phương án đã được xây dựng, tiến hành so sánh những thông tin, biện pháp xử lý, hiệu quả, mong đợi, tính nhạy cảm... để xem xét kết quả của các phương án thể hiện như thế nào. Dự tính các xác suất, rủi ro có thể xảy ra..., tiến hành lập danh sách để so sánh những thuận lợi, khó khăn của từng phương án. Để đánh giá đúng các phương án đã xây dựng và lựa chọn đúng phương án tối ưu nhất đối với tổ chức tại thời điểm ra quyết định cần xây dựng một hệ thống tiêu chí đánh giá cụ thể. Các tiêu chí này có thể lập ra bằng cách trả lời các câu hỏi cụ thể như: Liệu phương án nêu ra có khả thi không? Có đủ các nguồn lực để thực hiện phương án đó hay không? Phương án này có phù hợp với mục tiêu của quyết định không?...

4. Thông qua quyết định hành chính nhà nước

Với quyết định hành chính nhà nước được ban hành dưới dạng văn bản, sau khi đã lựa chọn được phương án tối ưu, cần tiến hành soạn thảo quyết định. Với các quyết định hành chính nhà nước quan trọng, có nội dung phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực khác nhau, theo quy định, cần phải thành lập một ban soạn thảo để thực hiện nhiệm vụ ngay từ giai đoạn nghiên cứu vấn đề và xây dựng các phương án giải quyết vấn đề.

Trong nhiều trường hợp, quyết định chỉ được thông qua khi trong hồ sơ trình dự thảo phải có biên bản tiếp thu ý kiến của các cơ quan có liên quan và đối tượng bị quyết định điều chỉnh. Yêu cầu phân tích chính sách và tổ chức lấy ý kiến của các bên có liên quan tới quyết định hành chính nhà nước quan trọng được quy định cụ thể trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Quyết định hành chính nhà nước muốn có hiệu lực phải được thông qua theo đúng quy định của pháp luật. Có hai cách thức thông qua quyết định hành chính nhà nước tương ứng với hai loại cơ quan hành chính nhà nước cơ bản là cơ quan thẩm quyền chung và cơ quan thẩm quyền riêng.

- *Với cơ quan hoạt động theo chế độ tập thể (Chính phủ, ủy ban nhân dân các cấp), các quyết định được thông qua bằng hình thức biểu quyết theo đa số:* Khi tiến hành thông qua quyết định của cơ quan hoạt động theo chế độ tập thể, cần phải tổ chức cuộc họp để thông qua quyết định. Những cuộc họp thông qua quyết định như vậy là một trong những hình thức pháp lý của hoạt động hành chính nhà nước. Việc chuẩn bị tổ chức họp cũng như việc chuẩn bị hồ sơ của quyết định để thông qua trong kỳ họp, chính vì vậy, rất quan trọng.

- *Quyết định thông qua theo cơ chế thủ trưởng:* Với loại quyết định này, người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước hay người được uỷ quyền theo quy định của pháp luật tự mình quyết định và chịu trách nhiệm cá nhân về quyết định của mình. Những quyết định loại này thể hiện rõ nét năng lực, sự quyết đoán của người lãnh đạo. Muốn có một quyết định tốt, người lãnh đạo đơn vị phải tự mình tìm hiểu, nghiên cứu về vấn đề, biết lắng nghe ý kiến của cấp dưới nhưng phải có chính kiến của mình.

Trong nhiều trường hợp, với những quyết định có tính chuyên môn sâu hoặc quyết định những vấn đề lớn, quan trọng, người lãnh đạo cũng có thể tiến hành thảo luận (họp), hoặc tư vấn với các chuyên gia trong lĩnh vực chuyên môn nhưng những cuộc họp này không mang tính pháp lý. Quyết định cuối cùng vẫn thuộc về người lãnh đạo.

Sau khi đã thông qua quyết định là bước ra văn bản. Trong bước này cần lưu ý tới thể thức của văn bản và những nguyên tắc của công tác văn thư lưu trữ. Thể thức cụ thể từng loại văn bản được quy định cụ thể theo hướng dẫn về thể thức văn bản và các quy định pháp luật có liên quan.

V. QUY TRÌNH CHUNG TRONG TỔ CHỨC THỰC HIỆN QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Việc triển khai thực hiện các quyết định hành chính nhà nước cũng rất đa dạng, phụ thuộc vào nội dung và tính chất của các quyết định. Có những quyết định lớn, quan trọng, cần tổ chức thực hiện một cách bài bản nhưng cũng có những quyết định cá biệt được triển khai thực hiện rất đơn giản. Quy trình chung để triển khai thực hiện các quyết định lớn như sau:

1. Truyền đạt quyết định

Việc thực hiện quyết định hành chính nhà nước bắt đầu bằng việc nhanh chóng triển khai quyết định tới đối tượng chịu tác động của quyết định và cơ quan thực thi quyết định (trong nhiều trường hợp trong hoạt động hành chính nhà nước, cơ quan ban hành quyết định và cơ quan thực thi quyết định không đồng nhất với nhau).

Việc truyền đạt quyết định tới đối tượng chịu tác động của quyết định và các cơ quan thực thi có thể được thực hiện bằng nhiều hình thức khác nhau tùy thuộc vào tính chất và nội dung của quyết định. Thông thường, đối tượng nhận văn bản được xác định cụ thể ngay trong phần "Nơi nhận" trong các quyết định. Với các quyết định chung (quyết định chính sách hay quyết định quy phạm) có thể sử dụng công báo hoặc các phương tiện thông tin đại chúng để truyền đạt quyết định tới nhiều đối tượng một lúc. Các quyết định cá biệt thường được chuyển trực tiếp cho đối tượng hoặc thông qua bưu điện hay các phương tiện truyền thông khác (như mạng Internet).

2. Lên kế hoạch thực hiện quyết định

Sau khi nhận được quyết định, các cơ quan thực thi phải nhanh chóng lên kế hoạch thực hiện và tổ chức các lực lượng để thực hiện quyết định. Những nguồn lực cần thiết để thực hiện quyết định cần phải được dự trù trước và phải đầy đủ. Đây là một trong những yếu tố quan trọng để quyết định có thể đi vào áp dụng trong thực tiễn.

3. Tổ chức thực hiện kế hoạch

Tổ chức thực hiện các kế hoạch thực hiện quyết định có vai trò quan trọng, biến các ý tưởng của chủ thể ra quyết định thành hành động cụ thể để tác động lên đối tượng quản lý nhằm đạt tới mục tiêu mong muốn. Việc tổ chức lực lượng thực hiện kế hoạch bao gồm: phân công đơn vị và cá nhân chịu trách nhiệm thi hành quyết định; triển khai phối hợp các cơ quan cần phối hợp; chuẩn bị các phương tiện vật chất và tài chính cần thiết cho quá trình thực hiện quyết định.

4. Kiểm soát việc thực hiện kế hoạch và điều chỉnh quyết định

Kiểm soát việc thực hiện quyết định nhằm bảo đảm cho sự thành công và hiệu quả của quyết định. Kiểm soát hướng tới việc đánh giá quá trình thực hiện quyết định, xem quyết định đã được thực hiện ở mức độ nào, có đáp ứng được các mục tiêu đã đề ra không và khi cần thiết tiến hành điều chỉnh lại quyết định cho phù hợp. Kiểm soát, do đó, là một công việc thường xuyên, liên tục, phải được tiến hành ngay sau khi ban hành quyết định và diễn ra trong suốt thời gian thực hiện quyết định. Muốn việc kiểm soát được thực hiện hiệu quả, cần phải xây dựng được một hệ thống các tiêu chí đánh giá công việc cụ thể và đầy đủ.

Việc kiểm soát cho phép xác định mức độ thực hiện mục tiêu của quyết định trong thực tiễn và những vướng mắc xuất hiện trong quá trình thực hiện quyết định. Khi có những vấn đề phát sinh trong quá trình thực hiện, có thể cần phải tiến hành điều chỉnh. Việc điều chỉnh đối với quyết định có thể thực hiện trên các nội dung: điều chỉnh thời gian, tiến độ thực hiện quyết định; điều chỉnh nguồn lực thực hiện quyết định; điều chỉnh chủ thể thực hiện quyết định; điều chỉnh mục tiêu của quyết định;... và thậm chí trong trường hợp cần thiết có thể phải hủy bỏ quyết định.

Sau khi tiến hành thực hiện quyết định, cần tiến hành đánh giá tổng kết hiệu quả của quyết định. Đây là việc làm cần thiết để rút ra các bài học kinh nghiệm cho việc ban hành các quyết định khác trong tương lai. Tuy nhiên, muốn có những bài học kinh nghiệm tốt, việc đánh giá phải tiến hành khách quan, nghiêm túc, trung thực.

CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Phân tích tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định hành chính nhà nước? Giải pháp để hạn chế việc ban hành các quyết định hành chính nhà nước bất hợp pháp và bất hợp lý ở bộ/ngành/địa phương/lĩnh vực học viên công tác.

2. Phân tích các yếu tố ảnh hưởng tới việc xây dựng và ban hành quyết định hành chính nhà nước ở bộ/ngành/địa phương/lĩnh vực học viên công tác?

3. Khi nào cần ra quyết định bằng hình thức tập thể và khi nào bằng hình thức cá nhân? Phân tích ưu và nhược điểm của việc ra quyết định tập thể và ra quyết định cá nhân? Liên hệ thực tế với bộ/ngành/địa phương/lĩnh vực học viên công tác?

4. Phân tích các yếu tố ảnh hưởng tới quá trình tổ chức thực hiện quyết định hành chính nhà nước? Liên hệ thực tế với bộ/ngành/địa phương/lĩnh vực học viên công tác?

5. Thực trạng xây dựng, ban hành, tổ chức thực hiện quyết định hành chính nhà nước tại cơ quan nơi học viên công tác?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.
- 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 năm 2015.
- Bùi Thị Đào: Tính hợp pháp và hợp lý của quyết định hành chính, NXB. Chính trị Quốc gia, 2015.
- Nguyễn Hữu Hải: Cơ sở lý luận và thực tiễn về hành chính nhà nước, NXB. Chính trị Quốc gia, 2014.
- Bùi Thị Ngọc Mai: Trách nhiệm người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước, NXB. Chính trị Quốc gia, 2016.
- Đinh Minh Tuấn: Từ nhà nước điều hành sang nhà nước kiến tạo, phát triển, NXB. Trí thức, 2016.
- Trần Thị Thanh Thủy (Chủ biên): Cẩm nang quản lý Kỹ năng quản lý hành chính nhà nước, NXB. Lý luận Chính trị, Hà Nội, 2008.

Chuyên đề 4

TỔNG QUAN VỀ CHÍNH SÁCH CÔNG

I. KHÁI QUÁT VỀ CHÍNH SÁCH CÔNG

1. Quan niệm về 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 triển¹².

Từ quan niệm về chính sách công nêu trên, 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 qua một giai đoạn dài và kéo dài sang cả giai đoạn thực thi chính sách công. Chính sách công luôn không được thể hiện rõ ràng trong một quyết định đơn lẻ, mà có xu hướng được xác định dưới dạng một chuỗi các quyết định gắn liền với nhau, giúp chúng ta nhận thức được những nội dung của chính sách công. 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 hai bộ phận cấu thành là 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 luôn thay đổi theo thời gian, vì những quyết định sau có những điều chỉnh so với

¹² Lê Như Thanh/Lê Văn Hòa, *Hoạch định và thực thi chính sách công*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật, 2016, tr 10.

các quyết định trước đó, hoặc do có những thay đổi trong định hướng chính sách ban đầu; hoặc là kinh nghiệm về thực thi chính sách công được phản hồi vào quá trình ra quyết định; và do định nghĩa về các vấn đề chính sách công cũng thay đổi theo thời gian. 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 nhà nước và của cả xã hội.

2. Cấu trúc 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.

a. Vấn đề chính sách công

Hiện nay, có nhiều quan niệm về vấn đề chính sách công, tùy theo góc độ tiếp cận. Tuy nhiên, có thể hiểu 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 đồng¹³.

b. 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?

c. 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

¹³ Bộ Tư pháp, *Sổ tay xây dựng chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật*, Bản dự thảo tháng 1/2017.

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 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 công. Ví dụ, một trong những mục tiêu chung của chính sách dân tộc ở nước ta hiện nay là giảm nghèo. Những mục tiêu chung này lại được cụ thể hóa thành các mục tiêu cụ thể cho từng năm (chẳng hạn, hằng năm giảm 2% hộ nghèo) và cụ thể cho từng địa phương.

d. 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.

Ví dụ, ở nước ta một mục tiêu chung của chính sách dân tộc hiện nay là giảm nghèo. Mục tiêu này mang tính trừu tượng và định tính. Nhà nước

không thể xác định được thời gian cần thiết để hoàn thành mục tiêu tổng quát này, vì vấn đề nghèo sẽ thay đổi theo thời gian. Vì vậy, mục tiêu tổng quát này được cụ thể hoá thành các mục tiêu cụ thể cho từng giai đoạn thể hiện dưới dạng các chỉ tiêu như giảm tỷ lệ hộ nghèo từ 9,88% năm 2016 xuống còn 4,88% năm 2020, hoặc giảm tỷ lệ hộ nghèo bình quân 1,0%/năm - mục tiêu này vừa cụ thể vừa có thể định lượng được. Để đạt được các mục tiêu cụ thể này, Nhà nước có thể xác định các giải pháp cụ thể như tạo việc làm, đào tạo nghề, hỗ trợ vốn cho người nghèo,... và các giải pháp này được thực hiện thông qua các thủ tục, chương trình cụ thể như: chương trình tạo việc làm cho người nghèo, chương trình đào tạo nghề cho người nghèo, chương trình cho người nghèo vay vốn để phát triển sản xuất với lãi suất ưu đãi. Mỗi chương trình này phải xác định cụ thể mục tiêu của chương trình, đối tượng thụ hưởng, đối tượng mục tiêu, các hoạt động của chương trình, ngân sách chương trình, thủ tục thực hiện, thời gian, địa bàn, các cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện.

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:

a. 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.

b. 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...

c. 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...

d. 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.

đ. 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. 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.

a. 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.

b. 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.

c. 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 chỉ 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.

d. 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.

đ. 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.

e. 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.

5. Chu trình chính sách công

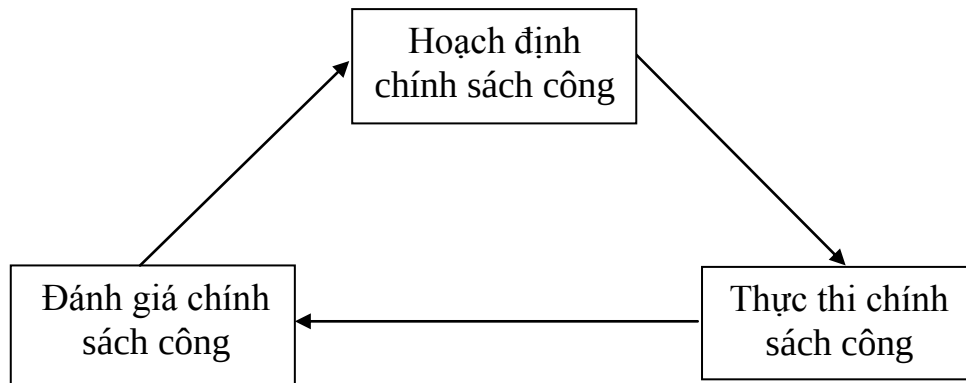
a. Khái niệm chu trình chính sách công

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.

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.



Hình 1: Sơ đồ chu trình chính sách công

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.

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 môi 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, thay 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 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

a. Mở đường cho cả chu trình chính sách công

Chu trình chính sách công dường như là một vòng xoáy ốc theo hướng ngày càng hoàn thiện, trong đó hoạch định chính sách công được xem là bước chuyển lên bậc cao hơn trong chu trình. Những vấn đề được đúc kết trong suốt quá trình chính sách công sẽ được coi là nền tảng để hoàn thiện chính sách cho kỳ sau. Như vậy, hoạch định chính sách công là điểm khởi đầu cho một tiến trình chính sách trong cả chu trình chính sách công.

b. 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.

c. 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

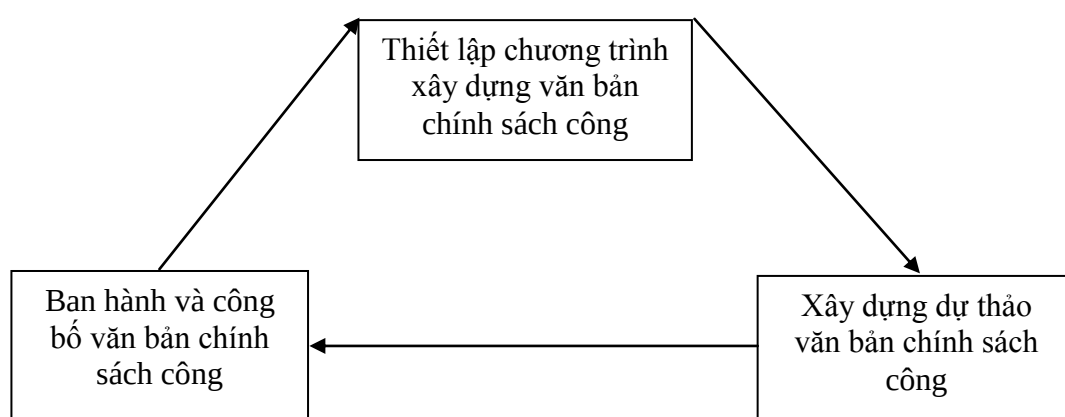
Các vấn đề nảy sinh trong đời sống xã hội rất phong phú và đa dạng, tác động đến rất nhiều khía cạnh khác nhau của đời sống xã hội và được rất nhiều chủ thể khác nhau trong xã hội quan tâm, các chủ thể này bao gồm nhà nước, các tổ chức, cá nhân trong xã hội. Những chủ thể này có vai trò và chức năng

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, 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; 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, mà chủ yếu là trong các văn bản quy phạm pháp luật. 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. Đối với những chính sách được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật như Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết, Nghị định... thì quy trình hoạch định chính sách được lồng vào quy trình ban hành các văn bản quy phạm pháp luật này.

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, 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, thông qua và công bố văn bản chính sách công. Quy trình này được mô tả như sơ đồ ở Hình 2.



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.

Theo các quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, có thể khái quát quy trình thiết lập chương trình xây dựng chính sách công gồm các bước cơ bản dưới đây:

- Xây dựng 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;
- Thông qua chương trình xây dựng văn bản chính sách công.

b. Xây dựng dự thảo văn bản chính sách công

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.

Các chủ thể tham gia vào quá trình xây dựng dự thảo văn bản chính sách công bao gồm:

- Chủ thể soạn thảo văn bản chính sách công: Chủ thể đề nghị xây dựng văn bản chính sách công hoặc cơ quan nhà nước có thẩm quyền thành lập ban soạn thảo và phân công cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản chính sách công.
- Các chủ thể tham gia ý kiến: Trong quá trình soạn thảo chính sách

công, cơ quan, tổ chức được phân công chủ trì soạn thảo chính sách công tổ chức lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan về dự thảo chính sách công như đối tượng điều chỉnh của chính sách công, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên khác của Mặt trận, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, và các cơ quan, tổ chức khác, cá nhân có liên quan đến dự thảo chính sách công.

- Quy trình xây dựng dự thảo văn bản chính sách công: 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 về dự thảo văn bản chính sách công;
- + Thẩm định dự thảo văn bản chính sách công;
- + Chính 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

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.

- Chủ thể ban hành văn bản chính sách công: Theo quy định của pháp luật hiện hành, các chủ thể dưới đây được trao thẩm quyền ban hành văn bản chính sách công:

+ Quốc hội là chủ thể ban hành luật, nghị quyết để quy định chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo, chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia, chính sách cơ bản về đối ngoại, chính sách cơ bản về văn hóa, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, dưới.

+ Chính phủ là chủ thể ban hành nghị định, nghị quyết để quy định các chính sách công để thực hiện quyền hành pháp theo quy định của pháp luật.

+ Hội đồng nhân dân cấp tỉnh là chủ thể ban hành nghị quyết để quy định các chính sách về phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương.

- Quy trình ban hành và công bố 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 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 việc ban hành các văn bản, chương trình, dự án thực thi chính sách công và tổ chức thực hiện chúng nhằm hiện thực hoá mục tiêu chính sách công.

2. Vai trò của thực thi chính sách công

a. Từng bước hiện thực hoá mục tiêu chính sách công

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.

b. Khẳng định tính đúng đắn 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 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.

c. Thực thi chính sách công giúp cho chính sách công ngày càng hoàn thiện hơn

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.

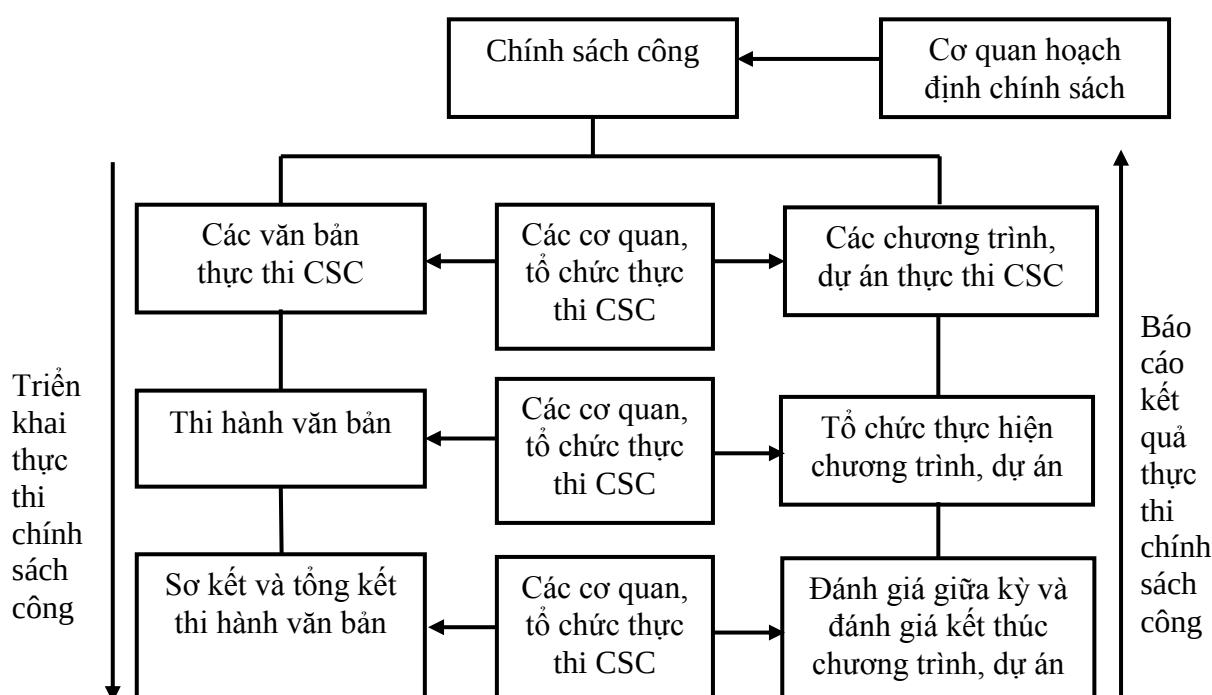
3. Chủ thể tham gia thực thi chính sách công

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 thành phần 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 tham gia vào 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 thực thi chính sách công



Hình 3: Sơ đồ quy trình 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. Tuy nhiên, với tư cách là một giai đoạn của chu trình chính sách, quy trình thực thi chính sách công gồm các nội dung chính như được mô tả ở Hình 3.

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 tuyên 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.

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 đang được thực hiện hoặc đã hoàn thành để xác định tính thích hợp, hiệu lực, hiệu quả, tác động và tính bền vững của nó, bao gồm cả thiết kế, thực hiện và các kết quả của nó.

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, các điều kiện, các mối quan hệ tổ chức, và quan điểm của các bên liên quan.

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

- Câu hỏi nhân quả: Đối với loại câu hỏi này, đánh giá chính sách công kiểm tra các kết quả đầu ra và xác định can thiệp chính sách đã tạo ra sự khác biệt nào trong các kết quả đầu ra.

Khi đánh giá chính sách công cho thấy các kết quả chính sách trong thực tế có giá trị và chúng đóng góp vào các mục đích và mục tiêu chính sách, thì

chúng ta kết luận rằng chính sách đó đã đạt được một mức độ kết quả thực thi ý nghĩa nào đó.

2. Vai trò của đánh giá chính sách công

a. 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 can thiệp 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 của can thiệp chính sách. Khi việc phân bổ nguồn lực đang được thực hiện cho các can thiệp chính sách, thì thông tin đánh giá có thể giúp các nhà quản lý phân tích những gì đang hoặc không diễn ra một cách hiệu lực và hiệu quả. 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 thí điểm chính sách có thể giúp nhà quản lý quyết định có nên mở rộng, thiết kế lại hoặc thậm chí loại bỏ chính sách hoàn toàn hay không.

b. Giúp cân nhắc lại các nguyên nhân của vấn đề

Khi can thiệp chính sách không có bất kỳ tác động quan trọng nào lên vấn đề hiện tại, thì nguyên nhân có thể là do thiết kế kém hoặc thực hiện kém, cũng có thể là do vấn đề khác so với vấn đề ban đầu. Do đó, thông tin đánh giá có thể đòi hỏi phải kiểm tra lại nguyên nhân của vấn đề và những biện pháp đối phó thay thế.

c. Giúp xác định được những vấn đề nảy sinh

Khi các đo lường định kỳ về các chỉ số chính cho biết sự khác nhau rõ ràng giữa kết quả thực hiện theo kế hoạch và kết quả thực tế, thì nhà quản lý 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 can thiệp 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.

d. Giúp xác định được những đóng góp của thực hiện và thiết kế vào các kết quả

Thông tin đánh giá có thể giúp phân biệt giữa sự đóng góp của thiết kế và thực hiện vào các kết quả.

đ. Cung cấp bằng chứng về sự mâu thuẫn của các kết quả

Thông tin đánh giá có thể cho biết những can thiệp chính sách tương tự nhưng báo cáo các kết quả khác nhau. Việc so sánh các can thiệp chính sách tương tự nhưng có các kết quả khác nhau làm nảy sinh câu hỏi về những gì đang diễn ra và ở đâu như: Có những thay đổi lớn trong thực hiện mà dẫn đến sự khác nhau không? Hoặc cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện có không hiểu mục đích và lý do của can thiệp 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?.

e. Xây dựng sự đồng thuận về những nguyên nhân của một vấn đề và cách thức giải quyết

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 những vấn đề và cách thức đưa ra các giải pháp thích hợp. Định nghĩa về một vấn đề sẽ cho biết trước việc triển khai các giải pháp giải quyết được vấn đề hoặc ít nhất là giảm bớt vấn đề. Thông tin đánh giá có thể cung cấp bằng chứng về quan hệ nhân quả, bằng chứng về tính thích hợp và tác động của các giải pháp trước đó.

f. Hỗ trợ cải cách và đổi mới khu vực công

Thông tin đánh giá có thể cung cấp bằng chứng cho nhân dân về các nỗ lực cải cách hành chính đang được tiến hành. Các nỗ lực cải cách hành chính thường mất đi động lực nếu không có bằng chứng về sự thay đổi tích cực.

Tóm lại, thông qua đánh giá, các nhà quản lý công và các bên liên quan có thể trả lời được các câu hỏi quan trọng, đó là:

- Chúng ta có đang làm những công việc đúng không?

+ Lý do cơ bản cho một can thiệp chính sách;

- + Lý thuyết về sự thay đổi.
- Chúng ta có đang làm đúng những công việc không?
- + Hiệu lực trong việc đạt được các kết quả mong đợi;
- + Hiệu quả trong tối ưu hóa các nguồn lực;
- + Sự thỏa mãn khách hàng.
- Chúng ta học được gì và có những cách tốt hơn không?
- + Những phương án thay thế;
- + Những thực tiễn tốt nhất;
- + Những bài học kinh nghiệm.

3. Chủ thể đánh giá chính sách công

a. Các cơ quan nhà nước

- Các cơ quan quyền lực nhà nước

Với tư cách là các cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, các cơ quan quyền lực nhà nước có thẩm quyền ban hành chính sách và giám sát việc thực thi chính sách, do đó, các cơ quan quyền lực nhà nước có trách nhiệm đánh giá chính sách. Các đánh giá chính sách công do các cơ quan quyền lực nhà nước tiến hành còn được gọi là đánh giá chính trị chính sách công. Đánh giá chính trị chính sách công nhằm trả lời các câu hỏi như: Một chính sách thành công hay thất bại? Có nên tiếp tục theo đuổi chính sách hay thay đổi hoặc chấm dứt chính sách? Những kết luận rút ra từ đánh giá chính trị chính sách công trở thành những bài học kinh nghiệm cho hoạch định các chính sách mới hoặc cải cách chính sách.

- Các cơ quan tư pháp

Với tư cách là cơ quan bảo vệ pháp luật, các cơ quan tư pháp tiến hành các đánh giá chính sách. Đánh giá chính sách công của các cơ quan tư pháp được gọi là đánh giá tư pháp chính sách công. Đánh giá tư pháp chính sách công không quan tâm đến ngân sách, những ưu tiên, tính hiệu quả và chi tiêu, nhưng lại quan tâm đặc biệt đến những vấn đề pháp lý liên quan đến cách thức thực hiện các chính sách công. Đánh giá tư pháp chính sách công quan tâm đến những mâu thuẫn có thể có giữa những hành động của Nhà nước và

những quy định của Hiến pháp hoặc những quy định về hành vi hành chính và các quyền công dân.

Các cơ quan tư pháp được trao quyền xem xét lại các hành động của Chính phủ trên cơ sở sáng kiến của chính họ hoặc khi được cá nhân hoặc tổ chức thưa kiện yêu cầu làm như vậy đối với một cơ quan nhà nước ra toà án (toà án hành chính). Những lý do để xem xét lại hành động của Nhà nước ở các nước là khác nhau đáng kể, nhưng luôn liên quan đến tính hợp hiến của chính sách đang thực hiện, hoặc liệu việc hoạch định và thực thi chính sách có vi phạm các quy định của pháp luật hay không. Nghĩa là, các thẩm phán đánh giá liệu một chính sách công có được hoạch định và được thực hiện phù hợp với các nguyên tắc và quy định trong Hiến pháp và pháp luật hành chính hay không.

- Các cơ quan hành chính nhà nước

Với tư cách là cơ quan chịu trách nhiệm chính trong việc thực thi các chính sách công, các cơ quan hành chính nhà nước tiến hành các đánh giá chính sách. Đánh giá chính sách do các cơ quan hành chính nhà nước tiến hành được gọi là đánh giá hành chính chính sách công. Đánh giá hành chính chính sách công là trung tâm của nhiều nghiên cứu khoa học đã xuất bản về đánh giá chính sách công. Các đánh giá hành chính chính sách công được tiến hành trong phạm vi hệ thống hành chính, đôi khi do các cơ quan chuyên về đánh giá các chính sách công tiến hành, nhưng thường xuyên được thực hiện bởi các nhà giám sát tài chính, pháp lý, và chính trị gắn liền với các bộ ở Trung ương và các cơ quan chuyên môn ở địa phương. Các cơ quan hành chính nhà nước có thể thuê các nhà tư vấn hoặc tổ chức tư nhân tiến hành các đánh giá chính sách công.

b. Các cá nhân, tổ chức ngoài nhà nước

Bên cạnh các chủ thể đánh giá chính sách là các cơ quan, tổ chức nhà nước có thẩm quyền, thì các cá nhân, tổ chức khác có thể trở thành những chủ thể đánh giá chính sách chuyên nghiệp và không chuyên. Các chủ thể đánh giá này có thể bao gồm:

- Các tổ chức đánh giá độc lập: Đây là các tổ chức đánh giá chính sách chuyên nghiệp, được thành lập theo luật định và thực hiện chức năng đánh giá chính sách công. Nhân sự làm việc cho các tổ chức đánh giá độc lập gồm những người có chuyên môn về đánh giá chính sách (nhà quản lý đánh giá, các chuyên gia chọn mẫu, chuyên gia thiết kế các công cụ thu thập thông tin, các điều tra viên, chuyên gia phân tích và xử lý số liệu), những người làm công tác quản lý, phục vụ... Các tổ chức đánh giá độc lập thường tổ chức thực hiện các đánh giá chính sách theo hợp đồng ký kết với khách hàng. Khách hàng của các tổ chức đánh giá độc lập có thể là cơ quan, tổ chức nhà nước có thẩm quyền, tổ chức xã hội, nghiệp đoàn, hiệp hội, nhà tài trợ...

- Các bộ phận đánh giá chính sách của các tổ chức xã hội, nghiệp đoàn, hiệp hội: Các tổ chức xã hội là đối tượng tác động của chính sách và các hiệp hội, nghiệp đoàn là tổ chức đại diện cho các thành viên bị tác động bởi chính sách công. Vì vậy, họ có thể tiến hành các đánh giá chính sách để hiểu được chính sách công có tác động tích cực hoặc tiêu cực gì đến các thành viên của họ, và đưa ra những quyết định để thích ứng với chính sách, hoặc kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền điều chỉnh chính sách. Hơn nữa, các kết quả đánh giá của các bộ phận này có thể được các nghiệp đoàn, hiệp hội, tổ chức xã hội sử dụng làm bằng chứng để phản biện xã hội đối với chính sách công của Nhà nước.

- Các nhà khoa học: Với tư cách cá nhân chuyên nghiên cứu về chính sách, các nhà khoa học có thể tiến hành đánh giá chính sách trên cơ sở kiến thức và kinh nghiệm của bản thân. Các đánh giá chính sách công này thường được thực hiện trên cơ sở sáng kiến cá nhân của các nhà khoa học hoặc trên cơ sở hợp đồng với khách hàng.

- Các cá nhân công dân: Với tư cách là đối tượng tác động của chính sách công, các cá nhân công dân có thể tiến hành đánh giá các chính sách công. Tuy nhiên, các đánh giá chính sách công của các cá nhân trong xã hội thường mang tính bột phát, nhất thời, không thường xuyên.

4. Phân loại đánh giá chính sách công

a. Đánh giá tác động và đánh giá hoạt động

- Đánh giá tác động là nghiên cứu những thay đổi trong mức phúc lợi có thực sự là kết quả của can thiệp chính sách chứ không phải của các yếu tố khác hay không.

- Đánh giá hoạt động hay đánh giá quá trình là khảo sát mức độ hiệu quả trong triển khai can thiệp chính sách cũng như xem xét xem có sự khác biệt nào trong kế hoạch và kết quả thực hiện hay không.

b. Đánh giá định lượng và định tính

- Đánh giá định lượng là loại đánh giá nhằm xác định tác động của một can thiệp chính sách thông qua các phương pháp đánh giá định lượng.

- Đánh giá định tính là loại đánh giá tìm cách xác định mức tác động của một can thiệp chính sách có thể tạo ra, các cơ chế thực hiện tác động đó và mức độ lợi ích mà đối tượng nhận được thông qua các phương pháp đánh giá định tính.

c. Đánh giá trước và đánh giá sau

- Đánh giá trước là dự đoán các tác động can thiệp chính sách bằng các dữ liệu có trước khi can thiệp chính sách được triển khai. Mục đích là xác định các kết quả và xác định rõ các phương án để đạt các kết quả đó, và xác định những tác động và chi phí có thể có của các phương án, và bảo đảm đánh giá sau sẽ có thể thực hiện.

- Đánh giá sau là loại đánh giá một can thiệp chính sách sau khi nó đã được hoàn thành. Đánh giá sau có thể được tiến hành ngay sau khi một can thiệp chính sách hoàn thành hoặc sau khi hoàn thành một thời gian dài. Mục đích là xác định rõ những thành tựu và thách thức, đánh giá tính bền vững của các kết quả và các tác động, và đưa ra những kết luận hữu ích cho một can thiệp chính sách tiếp theo.

d. Đánh giá giữa kỳ và đánh giá cuối kỳ

- Đánh giá giữa kỳ là đánh giá được tiến hành vào giữa giai đoạn thực hiện một can thiệp chính sách. Mục đích là học tập kinh nghiệm từ quá trình thực hiện để cải thiện việc thực thi và thiết kế chính sách tiếp theo. Các đánh

giá giữa kỳ là loại đánh giá chính thức và được tiến hành trong thời gian thực hiện và nhằm cải thiện kết quả thực thi chính sách.

- Đánh giá kết thúc là loại đánh giá được thực hiện ngay sau khi hoàn thành một can thiệp chính sách nhằm xác định mức độ các kết quả và các kết quả đầu ra dự đoán được tạo ra.

đ. Đánh giá nhanh, nghiên cứu tình huống và đánh giá chéo

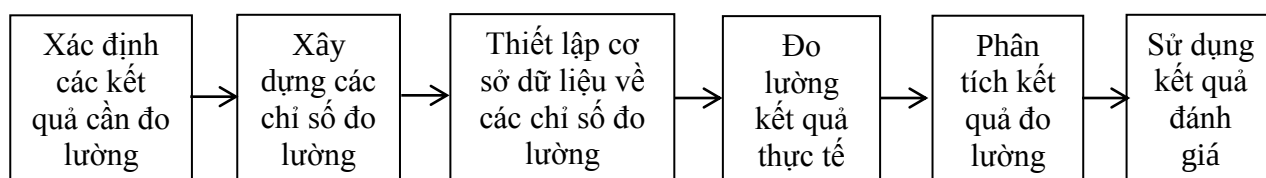
- Đánh giá nhanh. Vì đánh giá là một công cụ quản lý liên tục, nên cần tiến hành các đánh giá nhanh. Các đánh giá nhanh cho phép đánh giá và báo cáo nhanh, theo thời gian thực, cung cấp cho những người ra quyết định thông tin phản hồi ngay tức thì về sự tiến triển của một can thiệp chính sách xác định.

- Nghiên cứu tình huống. Nghiên cứu tình huống là loại đánh giá được sử dụng thích hợp khi nhà quản lý cần thông tin sâu để hiểu rõ ràng hơn những gì đã xảy ra với một can thiệp chính sách. Các nghiên cứu tình huống kết hợp tốt nhất giữa bề rộng và chiều sâu.

- Đánh giá chéo (meta). Nếu có một số lượng các đánh giá đã được tiến hành về một hoặc các can thiệp chính sách tương tự, thì đánh giá meta thiết lập các tiêu chí và các thủ tục cho việc xem xét một cách có hệ thống toàn bộ các đánh giá hiện có đó để tổng kết các xu hướng và tạo ra sự tin chắc trong các kết quả nghiên cứu chéo.

5. Quy trình đánh giá kết quả thực hiện 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

Bước 1: Xác định các kết quả cần đo lường

Trong bước này, 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.

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 có thể được thể hiện dưới dạng tổng số (ví dụ: số lượng người thất nghiệp), tỉ lệ thay đổi (ví dụ: tỉ lệ % tăng hoặc giảm số người thất nghiệp), tỉ lệ (ví dụ: tỉ lệ thất nghiệp), thước đo đơn vị tương đương (ví dụ: số lượng trẻ em/ lớp học), chỉ số so sánh (ví dụ: chỉ số giá tiêu dùng, chỉ số hài lòng).

Thông thường các chỉ số đo lường kết quả đã được xác định trong giai đoạn hoạch định chính sách, hoặc trong giai đoạn thiết kế chương trình, dự án. Tuy nhiên, nếu các chỉ số đo lường kết quả này chưa được xác định thì người đánh giá cần phải xác định hệ thống các chỉ số đo lường kết quả của chính sách. 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.

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, 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. Theo cách thức này, dữ liệu cơ sở được sử dụng để hiểu biết về tình trạng hiện tại và các mô hình về kết quả thực hiện. 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, 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.

Khi lựa chọn các chỉ số đo lường kết quả thực hiện và các chiến lược thu thập dữ liệu để theo dõi các chỉ số này, cần dựa vào điều kiện thực tiễn của các hệ thống dữ liệu hiện có, các dữ liệu có thể được tạo ra, và khả năng để phát triển theo bề rộng và chiều sâu của thu thập và phân tích 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 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.

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).

- 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?

Bước 5: Phân tích kết quả đo lường.

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.

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 ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Phân biệt chính sách công với các công cụ quản lý nhà nước khác?
2. Những thuận lợi và khó khăn trong hoạch định chính sách công ở Việt Nam hiện nay? Liên hệ thực tế bộ/ngành/địa phương/lĩnh vực nơi học viên công tác.
3. Những thời cơ/thuận lợi và khó khăn/thách thức trong thực thi chính sách công ở bộ/ngành/địa phương/lĩnh vực nơi học viên công tác?
4. Thực trạng thực thi chính sách công và đề xuất các giải pháp nhằm cải thiện hiệu lực và hiệu quả thực thi chính sách công ở bộ/ngành/địa phương/lĩnh vực nơi học viên công tác?
5. Thực trạng đánh giá chính sách công và đề xuất các giải pháp nhằm đẩy mạnh công tác đánh giá chính sách công ở bộ/ngành/địa phương/lĩnh vực nơi học viên công tác?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Triệu Văn Cường (chủ biên): Đánh giá chính sách công, NXB. Lao động xã hội, 2016.
- Nguyễn Hữu Hải, Lê Văn Hòa: Đại cương về chính sách công, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2013.
- Nguyễn Hữu Hải: Chính sách công - Những vấn đề cơ bản, NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2014.
- Lê Văn Hòa: Giám sát và đánh giá chính sách công, NXB. Chính trị Quốc gia, 2016.
- Lê Như Thanh, Lê Văn Hòa: Hoạch định và thực thi chính sách công, NXB. Chính trị Quốc gia, 2016.
- Thomas R. Dye: Hiểu về chính sách công, xuất bản lần thứ 15, Pearson, 2017.

Chuyên đề 5
QUẢN LÝ NGUỒN NHÂN LỰC
CỦA TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. NGUỒN NHÂN LỰC CỦA TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước

Trong chuyên đề này, nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước được hiểu là những người đang làm việc trong tổ chức hành chính nhà nước và được sắp xếp vào những vị trí công việc nhất định trong tổ chức hành chính nhà nước.

Người làm việc cho tổ chức hành chính nhà nước là một bộ phận của người làm việc cho nhà nước. Để quản lý có hiệu quả nguồn nhân lực này, hầu hết các nước đều quan tâm đến việc phân loại nguồn nhân lực này.

Tùy thuộc vào mục đích phân loại, có thể có nhiều cách phân loại khác nhau, ví dụ như:

- *Phân loại theo bằng cấp, học vấn: có các loại: Tốt nghiệp trung cấp, cao đẳng, đại học, trên đại học.*

- *Theo hệ thống thứ bậc trong cơ cấu tổ chức của bộ máy nhà nước có thể chia thành: Người làm việc trong tổ chức hành chính nhà nước ở trung ương; Người làm việc trong tổ chức hành chính nhà nước cấp tỉnh; Người làm việc trong tổ chức hành chính nhà nước cấp huyện; Người làm việc trong tổ chức hành chính nhà nước cấp xã.*

Ở Việt Nam, người làm việc trong các tổ chức hành chính nhà nước được phân loại theo những cách thông thường như đã nêu trên, nhưng theo quy định của pháp luật hiện hành, nhóm người làm việc trong các tổ chức hành chính nhà nước được gọi với tên gọi riêng bao gồm cán bộ, công chức.

a. Cán bộ

Trong các loại văn bản của Việt Nam, thuật ngữ cán bộ được sử dụng rất phổ biến, nhưng cho đến năm 2008 khi Luật cán bộ, công chức ra đời thì thuật ngữ này mới được quy định chính thức. Theo Luật Cán bộ, công chức thì cán bộ là thuật ngữ để chỉ nhóm người mang tính chất được bầu cử, làm

việc trong cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị và chính trị - xã hội. Theo đó, cán bộ được quan niệm như sau:

Cán bộ là công dân Việt Nam, được bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm giữ chức vụ, chức danh theo nhiệm kỳ trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương, ở tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là cấp tỉnh), ở huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là cấp huyện), trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

Ngoài ra, phạm vi cán bộ còn bao gồm những người được bầu cử giữ chức vụ theo nhiệm kỳ trong Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Bí thư, Phó Bí thư Đảng ủy, người đứng đầu tổ chức chính trị - xã hội. Đây là nhóm cán bộ xã, phường, thị trấn (gọi chung là cấp xã)

Như vậy, theo Luật Cán bộ, công chức, có hai nhóm cán bộ: nhóm cán bộ cấp huyện trở lên và nhóm cán bộ ở cấp xã, cho dù là cán bộ ở cấp nào thì đặc điểm chung của cán bộ là họ đảm nhận các loại công việc theo nhiệm kỳ được bầu và cũng được hưởng lương từ ngân sách nhà nước, không phân biệt trong các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội hay nhà nước.

b. Công chức

Khái niệm công chức thường được hiểu khác nhau ở các quốc gia. Việc xác định ai là công chức thường do các yếu tố sau quyết định:

- Hệ thống thể chế chính trị;
- Hệ thống thể chế hành chính;
- Tính truyền thống;
- Sự phát triển kinh tế - xã hội;
- Các yếu tố văn hóa.

Tuy nhiên, ở nhiều quốc gia, dấu hiệu chung của công chức thường là:

- Là công dân của nước đó;
- Được tuyển dụng qua thi tuyển;
- Được bổ nhiệm vào một ngạch hoặc một vị trí công việc;
- Được hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

Ở Việt Nam, qua các thời kỳ lịch sử, khái niệm ai là công chức cũng đã có nhiều lần thay đổi. Điều này đã được thể hiện trong các văn bản pháp luật của nhà nước ta.

Trong Luật Cán bộ, công chức, phạm vi công chức được xác định như sau: "Công chức là công dân Việt Nam, được tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh 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 chuyên nghiệp và trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội (gọi chung là đơn vị sự nghiệp công lập), trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước; đối với công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập thì lương được bảo đảm từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật". 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.

Trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, người làm việc cho tổ chức hành chính nhà nước bao gồm nhóm cán bộ và nhóm công chức nhưng phạm vi hẹp hơn so với nhóm cán bộ, công chức làm việc cho nhà nước. Tính chất công việc của nhóm cán bộ, công chức này có những điểm khác biệt so với nhóm cán bộ, công chức trong tổ chức chính trị hoặc tổ chức chính trị - xã hội.

Ngoài ra, người làm việc cho tổ chức hành chính nhà nước còn bao gồm nhóm lao động hợp đồng (không được gọi là cán bộ hoặc công chức) và những người làm việc không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, làng, ấp, bản, buôn, sóc ở xã và tổ dân phố ở phường, thị trấn.

Nhóm công chức làm việc cho tổ chức hành chính nhà nước còn được chia thành các nhóm nhỏ hơn như: Công chức lãnh đạo, quản lý; công chức chuyên môn, nghiệp vụ. Việc phân loại này rất cần thiết vì đó là cơ sở để thực hiện có hiệu quả các hoạt động quản lý.

2. Đặc trưng nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước

Người làm việc trong bộ máy nhà nước nói chung và bộ máy hành chính nhà nước nói riêng thực hiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn do pháp luật nhà nước quy định. Mọi hoạt động của họ đều dựa vào nguồn lực của nhà nước và nhằm hướng đến mục tiêu do nhà nước đề ra. Họ là một lực lượng lao động đặc biệt, khác với lực lượng lao động làm việc trong các tổ chức khác như doanh nghiệp.

Để thực thi công vụ, những người làm việc trong cơ quan hành chính nhà nước có quyền hạn hay thẩm quyền nhất định. Đó là quyền lực pháp lý của nhà nước trao cho họ để giúp họ thực hiện tốt nhất công vụ, nhiệm vụ được trao. Người làm việc trong các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội hay công dân không có quyền lực pháp lý này.

Người làm việc cho cơ quan hành chính nhà nước chịu sự ràng buộc chặt chẽ của pháp luật. Do công việc trong các cơ quan này đòi hỏi phải tuân thủ đúng các quy trình, thủ tục, vì vậy, nguồn nhân lực cũng phải tuân thủ theo những quy định đó. Tính linh hoạt kém hơn so với khu vực tư và khi cần có một sự thay đổi, đòi hỏi một quy trình thay đổi phức tạp.

Những người làm việc trong các cơ quan nhà nước có những nghĩa vụ riêng do chính hệ thống pháp luật liên quan đến nhóm các cơ quan nhà nước quy định. Trong hệ thống pháp luật dành cho đội ngũ những người là cán bộ, công chức, nghĩa vụ được xác định cụ thể trong các đạo luật như Luật công vụ hoặc các đạo luật công khác.

Hoạt động của các tổ chức nhà nước mang tính "bao cấp" hơn là cơ chế thị trường, cạnh tranh, lợi nhuận. Tất cả các hoạt động đó đều dựa trên nguồn ngân sách nhà nước. Chính vì vậy, tính nhân đạo, tính cho không của các hoạt động của các cơ quan nhà nước làm cho việc quy định các vấn đề liên quan đến việc làm, nguồn nhân lực đều dựa vào nguyên tắc "không có lợi nhuận".

3. Vai trò của nguồn nhân lực tổ chức hành chính nhà nước

a. Nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước quyết định đến hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước

Hoạt động thực thi công vụ của cán bộ, công chức 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, kế hoạch công tác. Năng lực cán bộ, công chức, tinh thần làm việc của họ ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả công tác, hoạt động của các cơ quan, đơn vị.

b. Nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước đóng vai trò quan trọng trong quá trình cải cách hành chính

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. Chính vì vậy, cải cách hành chính ngày nay đang diễn ra mang bình diện toàn cầu.

Cải cách hành chính làm cho chức năng của Nhà nước thay đổi, tập trung nhiều hơn vào hoạt động quản lý vĩ mô. Cùng với đó là yêu cầu của người dân ngày càng cao hơn và phức tạp hơn đối với các cơ quan hành chính nhà nước. Điều này đòi hỏi cán bộ, công chức 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.

c. Nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước là lực lượng quan trọng giúp gia tăng khả năng thích ứng của nền hành chính nhà nước trước những biến động do môi trường mang lại

Ngày nay, thế giới phải đối diện với nhiều khó khăn hơn. Các yếu tố môi trường tự nhiên, kinh tế, xã hội tác động đến từng quốc gia và ở phạm vi khu vực và quốc tế nhanh hơn, mạnh hơn và khó dự đoán hơn. Khu vực công phải đóng vai trò quan trọng trong việc tạo ra các nền tảng cơ bản để xã hội phát triển. Nói cách khác, xã hội chỉ có thể phát triển dựa trên những nền tảng vững chắc do khu vực công tạo ra. Điều này đòi hỏi phải có một đội ngũ cán bộ, công chức có đủ năng lực để có thể ứng phó với những khó khăn, thách thức phức tạp đang diễn ra.

d. Nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước đóng vai trò quan trọng trong nâng cao 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,...

Nhà nước phải chịu trách nhiệm cuối cùng về chất lượng của các dịch vụ công. Các tổ chức công cần phải nỗ lực rất nhiều để các dịch vụ do mình trực tiếp cung cấp hay được cung cấp bởi các chủ thể khác đảm bảo chất lượng. Đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có đủ năng lực, trình độ và phẩm chất, thực thi nhiệm vụ đạt hiệu quả cao, là yếu tố quyết định đến việc thực hiện mục tiêu đó.

đ. Nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước đóng vai trò quan trọng trong hội nhập quốc tế

Hiện nay, hội nhập quốc tế trở thành một xu thế khách quan không thể đảo ngược. Hội nhập 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, trong đó, chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức là yêu cầu số một. Hoạt động của đội ngũ cán bộ, công chức là một hoạt động đặc biệt mang tính quyền lực, đảm bảo cho thực thi pháp luật. Chính đội ngũ này đã tham mưu cho các cơ quan chức năng đề ra các chủ trương, chính sách, đồng thời triển khai 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,... đòi 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.

II. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ QUẢN LÝ NGUỒN NHÂN LỰC CỦA TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm quản lý nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước

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, người ta dùng thuật ngữ "quản lý nhân sự" thay vì dùng "quản lý nguồn nhân lực". Khi đó, quản lý nhân sự được hiểu là 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. Theo đó, nguồn lực tiềm năng ít được quan tâm, họ chỉ quan tâm đến con người với sức lao động như một yếu tố đầu vào bình thường khác của sản xuất và 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, "quản lý nguồn nhân lực" là thuật ngữ được sử dụng thay thế dần cho "quản lý nhân sự" khi người ta muốn nhìn nhận lại vai trò của con người trong tổ chức và thay đổi bản chất của hoạt động quản lý con người. Không chỉ trong các tổ chức tư nhân mà trong cả các cơ quan hành chính nhà nước, 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 còn 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 ảnh hưởng cách tiếp cận và nhận thức khác nhau. Cho dù tiếp cận ở góc độ nào thì 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, *quản lý nguồn nhân lực là tất cả các hoạt động của tổ chức để thu hút, phát triển, sử dụng, đánh giá, duy trì một nguồn nhân lực phù hợp với yêu cầu công việc của tổ chức cả về mặt số lượng và chất lượng.*

2. Các mô hình chủ yếu trong quản lý nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước

a. Mô hình chức nghiệp

Trong mô hình này, người làm việc cho nhà nước nói chung và tổ chức hành chính nhà nước nói riêng 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 chỉ số tiền lương. Các chỉ 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 bảng 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 bảng cấp. Điều này có nghĩa là trong số những người có thâm niên công tác bằng nhau thì ai có bảng 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 mình nắm giữ không còn.

Trong mô hình công vụ chức nghiệp, công chức tuyển dụng vào làm việc theo ngành hay lĩnh vực chuyên môn và đây cũng chính là căn cứ để bổ nhiệm công chức vào ngạch và phân công công việc đối với công chức, nhưng 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.

Ở mô hình này, 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 rất chặt chẽ của luật (tuyển chọn nội bộ). Chỉ có rất ít trường hợp vào công vụ mà không bắt đầu từ ngạch bậc ban đầu. 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. Với những đặc điểm của mô hình chức nghiệp, nhân sự trong cơ quan nhà nước được sử dụng rất linh hoạt, có thể được chuyển từ vị trí này sang vị trí khác, bộ phận này sang bộ phận khác hay cơ quan này sang cơ quan khác bởi vì việc chuyển đổi đó không ảnh hưởng đến ngạch, bậc cũng như tiền lương của họ. Phát triển chức nghiệp rất được coi trọng. 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. Mô hình này thực chất là một hệ thống tiền lương được thiết lập dựa trên cơ sở đánh giá công việc, 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 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.

Yêu cầu cơ bản của mô hình này là phải đánh giá được công việc và phân loại công việc. Việc này thường được thực hiện bởi độ ngũ chuyên gia mang tính chuyên môn cao. 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 chỉ số tiền lương tăng dần. Việc tăng bậc lương phụ thuộc vào kết quả thực hiện công việc và thâm niên công tác. Mô hình việc làm dựa trên khái niệm "chuyên gia". Hay nói cách khác, mỗi công chức được coi là một chuyên gia, bởi mỗi một vị trí công việc nhất định đòi hỏi một công chức cụ thể với những tiêu chuẩn phù hợp để đáp ứng yêu cầu công việc. 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 công vụ bất cứ khi nào có vị trí công việc trống. Trong nền công vụ việc làm, người ta quan tâm đến việc chọn được người phù hợp nhất cho mỗi vị trí, mà không quan tâm đến việc người đó được chọn thông qua tuyển chọn nội bộ hay từ bên ngoài. Khi có nhu cầu và cơ hội, người lao động thường 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. Không giống như mô hình công vụ chức nghiệp, trong mô hình công vụ việc làm, việc tuyển dụng nói riêng và các hoạt động quản lý nguồn nhân lực nói chung thường được phân cấp. Theo đó, các nhà quản lý có nhiều quyền hơn trong việc tuyển chọn hay thuê người vào làm việc, thậm chí được phép trả lương theo cơ chế thị trường và cho phép ký các hợp đồng ngắn hạn để lựa chọn được người giỏi. Mô hình việc làm được áp dụng ở Anh, Ôt-xtrây-li-a, 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 quản lý theo chức nghiệp gắn liền với các ngạch, bậc chuyên môn rất chặt chẽ và với chế độ công chức suốt đời, mô hình quản lý theo 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 khu vực này 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 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, đáp ứng nhu cầu phát triển của đất nước.

Ở Việt Nam, quản lý nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước mang rõ những đặc trưng cơ bản của mô hình chức nghiệp. 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, tạo ra sự thay đổi mạnh mẽ trong đội ngũ công chức không chỉ về chất lượng mà cả ở tư duy làm việc, cách thức làm

việc và hiệu quả làm việc. Luật Cán bộ, công chức năm 2008 đã tạo cơ sở pháp lý cho việc quản lý công chức theo vị trí việc làm.

3. Các nguyên tắc quản lý nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước

Nguồn nhân lực trong tổ chức hành chính nhà nước phải tuân thủ những nguyên tắc cơ bản của quản lý con người cũng giống như quản lý nguồn nhân lực của bất cứ tổ chức nào. Những nguyên tắc đó bao gồm:

- Các chính sách và thực tiễn quản lý nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước phải hướng đến mục tiêu của tổ chức.

- Đảm bảo tăng cường vai của các nhà quản lý trong việc đạt được mục tiêu của tổ chức đề ra thông qua quản lý nguồn nhân lực.

- Đảm bảo mối quan hệ hợp tác giữa các nhà quản lý các cấp với nhân viên cấp dưới và giữa các thành viên của tổ chức.

- Đảm bảo được trách nhiệm của từng cá nhân trong tổ chức và tạo động lực làm việc cho cá nhân và tập thể.

- Đảm bảo tính linh hoạt: Các chính sách quản lý nguồn nhân lực phải đảm bảo linh hoạt để thích ứng được với những thay đổi.

- Đảm bảo tính thống nhất và tính minh bạch trong các chính sách quản lý nguồn nhân lực của tổ chức, từ chính sách tiền lương, đánh giá, đào tạo, bồi dưỡng...

- Đảm bảo tạo ra môi trường làm việc hiệu quả, tạo cơ hội phát triển nghề nghiệp của cá nhân để thông qua đó đóng góp cho tổ chức được nhiều nhất.

- Bình đẳng, công bằng trong các chính sách và thực tiễn tuyển dụng, đánh giá, khen thưởng, kỷ luật...

- Chính sách và thực tiễn quản lý nguồn nhân lực trong tổ chức phải đảm bảo dựa trên thành tích, công trạng.

- Quản lý nguồn nhân lực trong tổ chức hành chính nhà nước phải luôn gắn liền với đào tạo, bồi dưỡng và tạo cơ hội để người làm việc trong tổ chức được thăng tiến theo chức nghiệp, công trạng.

Do người làm việc trong tổ chức hành chính nhà nước là những người lao động đặc biệt, với những đặc trưng riêng biệt, khác với nguồn nhân lực trong tổ chức thông thường. Đây là lực lượng trực tiếp tổ chức và thực hiện các chủ trương đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước, đảm bảo cho những chủ trương và chính sách này đi vào thực tiễn cuộc sống. Vì vậy, ngoài những nguyên tắc cơ bản của khoa học quản lý nguồn nhân lực ra thì trong quản lý người làm việc cho các tổ chức nhà nước nói chung và hành chính nhà nước nói riêng phải đảm bảo các nguyên tắc sau:

- Quản lý nguồn nhân lực trong tổ chức hành chính nhà nước đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng.
- Tuân thủ các quy định của pháp luật.

4. Chức năng quản lý nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước

Chức năng của quản lý nguồn nhân lực là các phương diện hoạt động chủ yếu của quản lý nguồn nhân lực. Chức năng quản lý nguồn nhân lực nhằm đảm bảo thu hút duy trì và phát triển được một nguồn nhân lực có trình độ, kỹ năng, phẩm chất, đáp ứng được yêu cầu của Nhà nước nói chung và của từng tổ chức nói riêng về cả chất lượng và số lượng nguồn nhân lực. Các chức năng này có thể được chia thành:

- *Chức năng quản lý*: Chức năng này được thực hiện thông qua việc ban hành các thể chế, quy định, chính sách, các quyết định quản lý nguồn nhân lực. Các chính sách, quyết định này liên quan đến tất cả các nội dung của quản lý nguồn nhân lực như chính sách tuyển dụng, đào tạo, bổ nhiệm, tiền lương và phúc lợi...

- *Chức năng kỹ thuật*: Chức năng này liên quan đến việc xây dựng các kế hoạch cụ thể trong quản lý nguồn nhân lực như kế hoạch tuyển dụng; kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng; kế hoạch luân chuyển, điều động; kế hoạch giảm biên chế...

- *Chức năng tác nghiệp*: Chức năng này liên quan đến việc thực hiện các kế hoạch. Đó là các tác nghiệp để thực hiện các kế hoạch cụ thể về tuyển dụng; đào tạo, bồi dưỡng...

Để thực hiện các chức năng quản lý nguồn nhân lực khu vực công, cần tiến hành nhiều hoạt động khác nhau. Đây cũng chính là các nội dung cơ bản trong quản lý nguồn nhân lực. Các nội dung quản lý nguồn nhân lực do pháp luật quy định. Ở Việt Nam, Luật Cán bộ, công chức (2008) xác định những nội dung quản lý cán bộ, công chức như sau:

- Ban hành và tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về cán bộ, công chức;
- Xây dựng kế hoạch, quy hoạch cán bộ, công chức;
- Quy định chức danh và cơ cấu cán bộ;
- Quy định ngạch, chức danh, mã số công chức; mô tả, quy định vị trí việc làm và cơ cấu công chức để xác định số lượng biên chế;
- Các công tác khác liên quan đến quản lý cán bộ, công chức quy định tại Luật này.

Cụ thể hóa những quy định trên, Nghị định 24/2010/NĐ-CP quy định cụ thể về nội dung quản lý cán bộ công chức như sau:

- Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về công chức;
- Xây dựng kế hoạch, quy hoạch công chức;
- Quy định ngạch, chức danh, mã số công chức; mô tả, quy định vị trí việc làm và cơ cấu công chức;
- Xác định số lượng và quản lý biên chế công chức;
- Tổ chức thực hiện việc tuyển dụng, sử dụng công chức;
- Tổ chức thực hiện chế độ đào tạo, bồi dưỡng đối với công chức;
- Tổ chức thực hiện chế độ tiền lương và các chế độ, chính sách đãi ngộ đối với công chức;
- Tổ chức thực hiện việc khen thưởng, kỷ luật đối với công chức;
- Thực hiện chế độ thôi việc, nghỉ hưu đối với công chức;
- Thực hiện chế độ báo cáo, thống kê và quản lý hồ sơ công chức;
- Thanh tra, kiểm tra việc thi hành quy định của pháp luật về công chức;
- Chỉ đạo, tổ chức giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với công chức.

5. Nội dung cơ bản của quản lý nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước

Những vấn đề liên quan đến việc tuyển dụng nhân sự đủ điều kiện vào các vị trí; sử dụng họ nhằm khai thác lợi thế của họ phục vụ cho mục tiêu của tổ chức đến việc đưa họ ra khỏi tổ chức đều là những nội dung của quản lý nguồn nhân lực.

Trong xu thế chung của sự phát triển, hoạt động quản lý nguồn nhân lực càng ngày càng liên hệ với nhiều nội dung của xây dựng tổ chức cũng như bố trí nhân sự trong tổ chức. Vì thế, một số nội dung chính của quản lý nguồn nhân lực bao gồm:

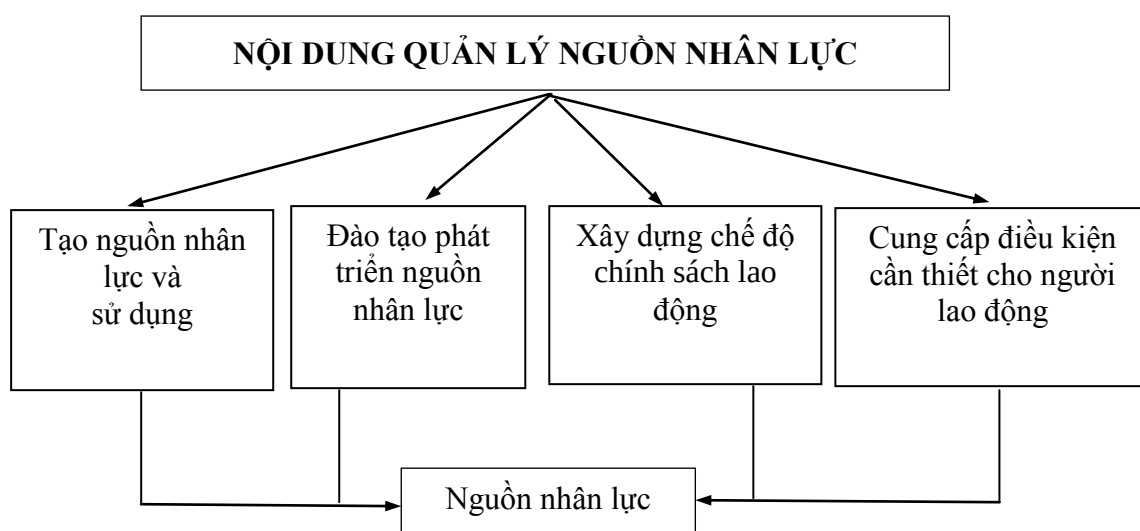
- Phân tích và thiết kế công việc (vị trí công việc);
- Kế hoạch hóa nguồn nhân lực hay hoạch định nguồn nhân lực cho tổ chức;
- Thu hút, tuyển dụng nhân sự;
- Sử dụng nguồn nhân lực (bố trí nhân sự, đề bạt, chuyển chuyển và sa thải, duy trì, v.v...);
- Đào tạo, phát triển nguồn nhân lực;
- Thúc đẩy, động viên nhân viên;
- Đánh giá thực thi công việc của người lao động trong tổ chức;
- Khen thưởng, kỷ luật;
- Đảm bảo an toàn và sức khỏe nghề nghiệp cho người lao động;
- Giải quyết các tranh chấp lao động;
- Xây dựng các chính sách, chế độ liên quan đến quản lý nguồn nhân lực.

Các hoạt động quản lý nguồn nhân lực của tổ chức nói chung và tổ chức hành chính nhà nước nói riêng có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Vì vậy, cần phải quan tâm một cách toàn diện tới tất cả những nội dung đó để quản lý nguồn nhân lực có hiệu quả.

Các hoạt động quản lý nguồn nhân lực cũng có thể nhóm vào thành các nhóm công việc như sau:

- Những công việc liên quan đến tạo nguồn và sử dụng nguồn nhân lực hiện có của tổ chức;

- Những công việc liên quan đến bồi dưỡng, đào tạo phát triển nguồn nhân lực;
- Những vấn đề liên quan đến việc xây dựng các chế độ và quan hệ lao động trong tổ chức như tiền lương; thưởng; phúc lợi, bảo hiểm, ...;
- Những công việc liên quan đến cung cấp những điều kiện cần thiết để người lao động làm tốt nhất công việc của họ (xem Hình 1 dưới đây):



Hình 1. Nội dung quản lý nguồn nhân lực chia theo các nhóm công việc

III. TRÁCH NHIỆM CỦA CÁC CHỦ THỂ QUẢN LÝ NGUỒN NHÂN LỰC TRONG TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Trách nhiệm của các chủ thể quản lý nhà nước đối với nguồn nhân lực tổ chức hành chính nhà nước

Nguồn nhân lực làm việc cho các cơ quan hành chính nhà nước 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.

Nguồn nhân lực của tổ chức hành chính được quản lý bởi các cơ quan, tổ chức khác nhau. Do nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước bao gồm nhiều loại khác nhau, nội dung quản lý nguồn nhân lực lại bao gồm nhiều hoạt động khác nhau, do đó 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 (2008) 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 cơ quan sử dụng nguồn nhân lực nhưng thẩm quyền và phạm vi quản lý của hai loại cơ quan này không giống nhau.

Chủ thể hoạt động 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 dân các 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 cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền ban hành.

2. Trách nhiệm của các chủ thể quản lý nguồn nhân lực trong nội bộ của tổ chức hành chính nhà nước

Hoạt động quản lý nguồn nhân lực trong một tổ chức hành chính nhà nước 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.

Các nhà quản lý là những người có trách nhiệm quản lý nguồn nhân lực ở đơn vị, bộ phận mình phụ trách. Họ có trách nhiệm quan trọng trong hoạch định và tổ chức thực hiện các chính sách quản lý nguồn nhân lực trong tổ chức.

Các nhà quản lý cấp cao là những người đưa ra định hướng chính sách, chỉ đạo xây dựng chính sách và phê duyệt chính sách. Các nhà quản lý cấp trung gian là những người đóng vai trò tham mưu trong việc xây dựng chính sách. Khi các chính sách được ban hành, các nhà quản lý đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện các chính sách. Sự thành công của các chính sách quản lý nguồn nhân lực phụ thuộc vào năng lực lãnh đạo, quản lý của họ.

Các nhà quản lý còn có trách nhiệm phát hiện, khai thác các khả năng, tiềm năng của con người và sử dụng có hiệu quả nguồn nhân lực của tổ chức

Các nhà quản lý cần phải phát hiện các năng lực, sở trường của công chức, những điểm mạnh, điểm yếu của họ để từ đó phân công công việc hợp lý, có kế hoạch huấn luyện, đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ, kiến thức, kỹ năng cho họ để họ hoàn thành công việc một cách tốt nhất. Các nhà quản lý đóng vai trò quan trọng trong việc tạo lập một môi trường làm việc hiệu quả, đề cao sự hợp tác phối hợp, tôn trọng và kết hợp hài hòa các giá trị của công chức và tổ chức. Họ cũng phải tạo cơ hội cho sự thăng tiến của công chức cấp dưới, chia sẻ và giải quyết những khó khăn cùng cấp dưới. Nhà quản lý là người ra các quyết định về việc sử dụng công chức, kiểm tra giám sát và giúp đỡ công chức. Họ chính là những người quyết định việc sử dụng có hiệu quả nguồn nhân lực thuộc phạm vi quản lý của mình.

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 (các cán bộ, công chức, viên chức) trong tổ chức được cụ thể hóa trong bảng sau:

Bảng 1: Trách nhiệm quản lý nguồn nhân lực trong nội bộ tổ chức hành chính nhà nước

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 và tuân thủ các quy định trong thỏa ước tập thể (nếu có). 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 công 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	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 XU HƯỚNG CẢI CÁCH HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NGUỒN NHÂN LỰC CỦA TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

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 này 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.

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" đề ra các nhiệm vụ trọng tâm, trong đó nêu rõ: Ứng dụng công nghệ thông tin, đổi mới phương thức thi tuyển và thi nâng ngạch công chức để đảm bảo nguyên tắc khách quan, công bằng, chất lượng, thực tài.

Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020 đưa ra nhiệm vụ: Hoàn thiện quy định của pháp luật về tuyển dụng, bố trí, phân công nhiệm vụ phù hợp với trình độ, năng lực, sở trường của công chức, viên chức trúng tuyển; thực hiện chế độ thi nâng ngạch theo nguyên tắc cạnh tranh; thi tuyển cạnh tranh để bổ nhiệm vào các vị trí lãnh đạo, quản lý từ cấp vụ trưởng và tương đương (ở trung ương), giám đốc sở và tương đương (ở địa phương) trở xuống.

Đến năm 2017, Bộ Nội vụ, một số bộ, ngành, địa phương đã ứng dụng phần mềm trực tuyến vào thi tuyển công chức như: Hà Nội, Hải Phòng, Khánh Hòa, Tuyên Quang, Thái Bình, Thanh Hóa, Học viện Chính trị Quốc

gia Hồ Chí Minh, Bộ Tài chính (ngành thuế), Đảng ủy khối các cơ quan Trung ương...

Công tác thi 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 của Hội nghị lần thứ 7 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.*

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 (sa thải) 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 mãi vị trí quản lý cao cấp dù có làm tốt công việc hay không, hoặc đã "lên cao" thì không thể xuống "thấp". 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 (performance contract) được áp dụng để xác định kết quả mong đợi và làm căn cứ đánh giá kết quả thực thi công việc.

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, Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa XII đã ban hành Nghị quyết 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. Nghị quyết yêu cầu, "Cơ cấu, sắp xếp lại đội ngũ cán bộ các cấp, các ngành theo vị trí việc làm, khung năng lực, bảo đảm đúng người, đúng việc, giảm số lượng, nâng cao chất lượng, hợp lý về cơ cấu" và "có cơ chế cạnh tranh vị trí việc làm để nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức và tiến tới bỏ chế độ "biên chế suốt đời".

Đây là những chủ trương nhằm chuyển từ nền công vụ theo chức nghiệp có đặc trưng là chế độ biên chế suốt đời sang nền công vụ vị trí việc làm với mục đích nâng cao hiệu quả của nền công vụ Việt Nam trong thời gian tới.

3. Giảm tập trung, phân quyền mạnh

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, 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" đưa ra định hướng: Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong quản lý công chức. Từng bước gắn thẩm quyền tuyển dụng với thẩm quyền sử dụng.

4. Cải cách liên quan đến trách nhiệm của công chức

Các nước đều nhấn mạnh đến trách nhiệm của công chức, 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 Hội nghị lần thứ bảy ngày 19/5/2018 của 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 đưa ra các quan điểm, nhiệm vụ liên quan đến trách nhiệm trong quản lý cán bộ, làm cơ sở cho việc thể chế hóa các quy định về trách nhiệm trong quản lý cán bộ, công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước:

- 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 trong quy hoạch, 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.

5. Cải cách chính sách tiền lương của công chức

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.

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 8 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 5 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 Hội nghị lần thứ bảy, 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 chỉ đạo, trong đó tiền lương phải 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.

CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Phân biệt giữa quản lý nhân sự và quản lý nguồn nhân lực. Tại sao nói quản lý nguồn nhân lực là bước phát triển cao hơn của quản lý nhân sự?
2. Nội dung nào trong quản lý nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước cần được quan tâm trong giai đoạn hiện nay ở ngành/lĩnh vực hoặc cơ quan nơi học viên công tác? Tại sao?
3. Đặc điểm của mô hình quản lý nguồn nhân lực tổ chức hành chính nhà nước ở ngành/lĩnh vực/địa phương hoặc cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác? Nêu những ưu điểm và hạn chế.
4. Khả năng áp dụng mô hình vị trí việc làm để quản lý nguồn nhân lực của tổ chức hành chính ở cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác và những vấn đề đặt ra?
5. Các xu hướng cải cách quản lý nguồn nhân lực trong tổ chức hành chính nhà nước trên thế giới và sự vận dụng vào ngành/lĩnh vực hoặc cơ quan nơi học viên công tác?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Luật Cán bộ, công chức năm 2008.
- Luật Viên chức năm 2010.
- Armstrong: Tài liệu quản lý nguồn nhân lực (tái bản lần thứ 10), 2009.
- Lương Thanh Cường: Một số vấn đề lý luận về chế định pháp luật công vụ, công chức, NXB. Chính trị - Hành chính, Hà Nội, 2011.
- Lê Thanh Hà (chủ biên): Giáo trình quản trị nhân lực, Trường Đại học Lao động xã hội, NXB. Lao động xã hội, 2009.
- Nguyễn Thị Hồng Hải, Nguyễn Thị Thanh Thủy (đồng chủ biên): Quản lý nguồn nhân lực trong khu vực công - Lý luận và kinh nghiệm một số nước, NXB. Chính trị Quốc gia, 2015.
- Trần Thị Thu, Vũ Hoàng Ngân (đồng chủ biên): Giáo trình Quản lý nguồn nhân lực trong tổ chức công, NXB. Đại học Kinh tế quốc dân, 2013.
- Trần Anh Tuấn (chủ biên): Pháp luật về công vụ công chức ở Việt Nam và một số nước trên thế giới, NXB. Chính trị Quốc gia, 2013.

Chuyên đề 6

QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

I. KHÁI QUÁT VỀ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

1. Khái niệm tài chính công và quản lý tài chính công

a. Tài chính công và cơ cấu tài chính công

Tài chính công vừa là nguồn lực để Nhà nước thực hiện các chức năng vốn có của mình, vừa là công cụ để Nhà nước chi phối, điều chỉnh các hoạt động khác của xã hội. Tài chính công là công cụ quan trọng của Nhà nước để thực hiện những nhiệm vụ phát triển kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước. Theo đó, tài chính công là tổng thể các hoạt động thu, chi bằng tiền do Nhà nước tiến hành, phản ánh các quan hệ kinh tế nảy sinh trong quá trình tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ công nhằm phục vụ thực hiện các chức năng của Nhà nước và đáp ứng các nhu cầu, lợi ích chung của toàn xã hội.

Trong thực tiễn, hoạt động tài chính chính là các dòng thu nhập và chi tiêu gắn liền với việc tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ nhất định. Các dòng thu, chi bằng tiền được thực hiện dựa trên các quan hệ kinh tế giữa các chủ thể trong xã hội với nhau. Các quan hệ kinh tế nảy sinh trong quá trình tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ là bản chất của tài chính, biểu hiện nội dung kinh tế-xã hội của tài chính. Khía cạnh ‘công’ trong thuật ngữ tài chính công được thể hiện:

Về mặt sở hữu: Các dòng tài chính, các quỹ tiền tệ trong tài chính công thuộc sở hữu công cộng, do Nhà nước làm đại diện chủ sở hữu.

Về mặt mục đích: Các dòng tài chính, các quỹ tiền tệ trong tài chính công được sử dụng vì lợi ích chung của toàn xã hội, không vì mục tiêu lợi nhuận

Về mặt pháp luật: Các quan hệ tài chính chịu sự điều chỉnh bởi các “luật công”- điều chỉnh mối quan hệ giữa Nhà nước và các chủ thể trong xã hội

Phạm vi tài chính công bao gồm:

- Ngân sách nhà nước (Trung ương và Địa phương).
- Tài chính các cơ quan hành chính nhà nước.

- Tài chính các đơn vị sự nghiệp nhà nước.
- Tài chính phục vụ hoạt động công ích do Nhà nước tài trợ (các doanh nghiệp nhà nước hoạt động công ích).
- Các quỹ tài chính ngoài Ngân sách nhà nước

b. Khái niệm quản lý tài chính công

Quản lý tài chính công là quá trình mà chủ thể quản lý sử dụng các công cụ và phương pháp thích hợp nhằm tác động và điều khiển các hoạt động tài chính công vận động và phát triển phù hợp với quy luật khách quan và đạt được các mục tiêu đã định.

Chủ thể quản lý: Trong hoạt động tài chính công chủ thể quản lý tài chính công là Nhà nước hoặc các cơ quan được Nhà nước giao nhiệm vụ thực hiện các hoạt động tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ công.

Đối tượng quản lý: Đối tượng của quản lý tài chính công là các hoạt động tài chính công. Cụ thể, đó là các hoạt động thu chi bằng tiền của nhà nước; hoạt động tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ công diễn ra trong các bộ phận cấu thành của tài chính công.

Phương pháp quản lý: Trong quản lý tài chính công, các chủ thể quản lý có thể sử dụng nhiều phương pháp và công cụ quản lý khác nhau.

Phương pháp tổ chức được sử dụng để thực hiện ý đồ của chủ thể quản lý trong việc bố trí, sắp xếp các mặt hoạt động tài chính công theo những khuôn mẫu đã định và thiết lập bộ máy quản lý phù hợp với các mặt hoạt động đó.

Phương pháp hành chính được sử dụng khi các chủ thể quản lý tài chính công muốn các đòi hỏi của mình phải được các khách thể quản lý tuân thủ một cách vô điều kiện.

Phương pháp kinh tế được sử dụng thông qua việc dùng lợi ích vật chất để kích thích tính tích cực của các khách thể quản lý, tức là tác động tới các tổ chức và cá nhân đang tổ chức các hoạt động tài chính công.

Công cụ quản lý tài chính công: Trong quản lý tài chính công các công cụ được thể hiện dưới các dạng cụ thể là chính sách, cơ chế quản lý tài chính; các chế độ quản lý tài chính, kế toán, thống kê; các định mức, tiêu chuẩn về

tài chính, mục lục ngân sách Nhà nước (NSNN); kiểm tra, thanh tra giám sát ... Mỗi công cụ kể trên có đặc điểm khác nhau và được sử dụng theo các cách khác nhau nhưng đều nhằm cùng một hướng là thúc đẩy nâng cao hiệu quả hoạt động tài chính công nhằm đạt tới mục tiêu đã định.

2. Phạm vi quản lý tài chính công

a. Ngân sách nhà nước

Ngân sách nhà nước là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước được dự toán và thực hiện trong một khoảng thời gian nhất định do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

Đối với ngân sách nhà nước, nội dung quản lý tập trung vào:

- Quản lý quỹ ngân sách nhà nước thuộc các cấp chính quyền tương ứng
- Quản lý chu trình ngân sách nhà nước.
- Quản lý cân đối ngân sách nhà nước.

b. Tín dụng nhà nước

Tín dụng nhà nước là một biện pháp huy động nguồn lực tài chính do Nhà nước thực hiện thông qua hình thức vay (trong nước và ngoài nước) và cho vay để đầu tư phát triển kinh tế. Tín dụng nhà nước xuất hiện nhằm đáp ứng yêu cầu giải quyết tình trạng thâm hụt ngân sách nhà nước (thu không đủ chi) và yêu cầu đầu tư phát triển kinh tế do nhà nước thực hiện.

Đối với tín dụng nhà nước, các nội dung quản lý tập trung vào các vấn đề: huy động vốn tín dụng nhà nước, sử dụng nguồn vốn tín dụng nhà nước, thanh toán nợ, lãi suất tín dụng nhà nước.

c. Các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách nhà nước

Trong cơ chế kinh tế thị trường các quỹ tài chính ngoài ngân sách nhà nước rất đa dạng. Sự hình thành các quỹ ngoài ngân sách nhà nước khác nhau về mục đích sử dụng, về chức năng hoạt động, về chủ thể và cấp quản lý. Các quỹ tiền tệ này bao gồm: quỹ hỗ trợ phát triển, quỹ hỗ trợ xuất khẩu, quỹ dự trữ tài chính, quỹ bảo hiểm xã hội, quỹ bảo hiểm y tế và các quỹ tiền tệ chuyên dùng khác của Nhà nước. Đây là các quỹ tiền tệ hoạt động độc lập với

ngân sách nhà nước, song một phần nguồn hình thành của các quỹ này là do ngân sách nhà nước cấp. Việc hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ ngoài ngân sách nhà nước làm tăng thêm khả năng huy động nguồn lực tài chính, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội và thực hiện các chức năng của Nhà nước. Nội dung quản lý hướng vào sự hình thành các quỹ, phân phối và phân bổ nguồn lực tài chính của các quỹ, sử dụng các quỹ theo các mục tiêu, chương trình, dự án của Nhà nước và quản lý cơ chế hoạt động của các quỹ.

d. Tài chính các cơ quan nhà nước

Tài chính các cơ quan nhà nước là các dòng thu nhập và chi tiêu của các cơ quan nhà nước. Các cơ quan nhà nước là các đơn vị dự toán mà nhu cầu chi tiêu được đảm bảo bởi Ngân sách Nhà nước. Trên cơ sở dự toán của các cơ quan nhà nước được các cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, ngân sách nhà nước thực hiện chuyển kinh phí theo dự toán được duyệt cho các cơ quan này nhằm duy trì sự hoạt động và phát triển của bộ máy nhà nước.

đ. Tài chính các đơn vị sự nghiệp công

Tài chính các đơn vị sự nghiệp công lập là các dòng thu nhập và chi tiêu của các đơn vị có chức năng cung cấp các dịch vụ sự nghiệp công cho xã hội. Các đơn vị sự nghiệp công lập hoạt động đa dạng trong nhiều lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội và cung cấp các dịch vụ công cho khu vực công và khu vực tư. Trong điều kiện kinh tế thị trường, yêu cầu về chất lượng dịch vụ công và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập là những vấn đề mang tính tất yếu khách quan. Do vậy, bên cạnh các khoản chi của ngân sách nhà nước đối với các đơn vị sự nghiệp công lập, các đơn vị này còn có nguồn thu nhập từ việc cung cấp các dịch vụ công cho xã hội. Thu từ dịch vụ công của các đơn vị sự nghiệp công lập góp phần làm giảm bớt các khoản chi sự nghiệp của ngân sách nhà nước.

3. Mục tiêu quản lý tài chính công

a. Bảo đảm kỷ luật tài khoá tổng thể

Đối với một nền kinh tế, nguồn lực tài chính cung cấp để thoả mãn các nhu cầu là có giới hạn, nếu không kiểm soát chi, ngân sách gia tăng sẽ dẫn đến những hậu quả: (i) Gia tăng gánh nợ của nền kinh tế trong tương lai, (ii)

Gia tăng gánh nặng về thuế; (iii) phá vỡ cân bằng kinh tế, đó là cân bằng về tiết kiệm - đầu tư, cân bằng cán cân thanh toán, từ đó ảnh hưởng xấu đến nền kinh tế. Theo đó, *kỷ luật tài khoá tổng thể là việc quản lý các nhu cầu có tính cạnh tranh lẫn nhau và thường là vượt quá giới hạn ngân sách cho phép, nhằm đảm bảo chỉ tiêu nằm trong khả năng nguồn lực ngân sách cho phép, đảm bảo cân đối ngân sách bền vững.*

Kỷ luật tài khoá tổng thể trước hết yêu cầu phải xác định giới hạn ngân sách dựa trên khả năng nguồn lực có thể huy động từ nền kinh tế. Khả năng nguồn lực huy động cho NSNN được xác định từ các chỉ tiêu tổng thể vĩ mô như: tỷ suất thu/GDP; tốc độ tăng thu; quy mô nợ công,... Giới hạn ngân sách phải được xác định trong dài hạn và được tăng cường kiểm soát trong suốt quá trình thực hiện ngân sách. Bên cạnh đó, kiểm soát tài khoá tổng thể yêu cầu chi ngân sách phải được thiết lập một cách độc lập và trước khi ra quyết định chỉ tiêu từng nội dung thành phần (từng khoản mục chi tiêu ngân sách).

Việc xây dựng khuôn khổ tài khoá luôn là trách nhiệm của các cơ quan trung ương. Trần ngân sách tổng thể nên đưa vào trong các cuộc thảo luận của chính phủ để phân tích tính hợp lý của chính sách tài chính trong những năm ngân sách tiếp theo. Trong quá trình lập kế hoạch, mức trần có thể được điều chỉnh sao cho phù hợp với thực tiễn kinh tế- xã hội, nhưng sự điều chỉnh được kiểm chế ở mức tối thiểu để đảm bảo tính minh bạch. Sau khi trần ngân sách đã được cơ quan lập pháp phê duyệt, các cơ quan hành pháp phải tăng cường các biện pháp để thực thi và thường xuyên kiểm tra chỉ tiêu thực tế trong suốt quá trình chấp hành ngân sách nhằm phát hiện sớm những điểm gây áp lực đến mức trần chi tiêu tổng thể. Đồng thời, Chính phủ cũng cần kiểm soát tốt các nguồn thu ngân sách để đảm bảo thực hiện đúng những mục tiêu đặt ra. Tính toàn diện và minh bạch trong quản lý là những điều kiện cần thiết cho kỷ luật tài khoá tổng thể hữu hiệu.

b. Bảo đảm hiệu quả phân bổ và huy động nguồn lực

Một trong những mục tiêu quan trọng tiếp theo của quản lý tài chính công là làm thế nào để ưu tiên những nhu cầu hay mục tiêu có tính cạnh tranh với nguồn lực tài chính có hạn. Nói khác, do nguồn lực tài chính là có giới hạn, cho nên Chính phủ cần phải lựa chọn các mục tiêu chiến lược trong từng

giai đoạn phát triển kinh tế- xã hội. Vấn đề quan trọng là cần có những biện pháp tạo ra động lực phân bổ nguồn lực theo các mục tiêu ưu tiên chiến lược.

Việc phân bổ nguồn lực theo các mục tiêu ưu tiên chiến lược đòi hỏi cần có các thông tin tin cậy, theo đó đòi hỏi phải có hệ thống kế toán, thông tin quản lý tài chính hoạt động hữu hiệu, cũng như năng lực kiểm soát và đánh giá của bộ máy hành chính. Hoạt động kiểm toán từ bên ngoài cũng là yếu tố quan trọng trong việc tăng cường hoạt động kiểm tra và giám sát.

c. Bảo đảm hiệu quả hoạt động

Mục tiêu này đòi hỏi nhà nước phải cung cấp hàng hoá, dịch vụ công với mức chi phí hợp lý để đạt được hiệu quả kinh tế- xã hội cao nhất. Để đảm bảo hiệu quả hoạt động, các biện pháp thường được sử dụng bao gồm:

- Trao quyền tự chủ trong việc điều hành hoạt động cho những người quản lý và quy trách nhiệm cho họ về kết quả.

- Cần đặt ra giới hạn chi phí hoạt động cho các đơn vị sử dụng ngân sách. Thực hiện chế độ khoán chi với các giới hạn ngân sách để người quản lý chủ động trong phân bổ và sử dụng nguồn lực; tăng cường chế độ khuyến khích vật chất và chịu trách nhiệm vật chất của người quản lý.

- Thiết lập hệ thống thông tin minh bạch. Những thông tin tài chính về công việc thực hiện cần được công khai trong các bản báo cáo hàng năm và trong các tài liệu khác.

- Chuyển dần từ kiểm soát chi phí đầu vào sang việc kiểm soát các yếu tố đầu ra. Theo đó, cần chi tiết hoá các kết quả đầu ra và được phản ánh trong ngân sách và những báo cáo tài chính có liên quan, qua đó tạo điều kiện cho người quản lý thấy trước kết quả thực hiện và giúp so sánh được kết quả mục tiêu và kết quả thực tế.

- Tăng cường kiểm soát bên trong và bên ngoài; tăng cường trách nhiệm giải trình đối với việc sử dụng nguồn lực NSNN

4. Nguyên tắc quản lý tài chính công

Hoạt động quản lý tài chính công được thực hiện theo những nguyên tắc cơ bản sau đây:

a. Nguyên tắc tập trung dân chủ

Tập trung dân chủ là nguyên tắc hàng đầu trong quản lý tài chính công. Điều này được thể hiện ở quản lý ngân sách nhà nước, quản lý các quỹ tài chính nhà nước, quản lý tài chính đối với các cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp. Tập trung dân chủ đảm bảo cho các nguồn lực của xã hội, của nền kinh tế được sử dụng tập trung và phân phối hợp lý. Các khoản thu- chi trong quản lý tài chính công phải được bàn bạc thực sự công khai nhằm đáp ứng các mục tiêu vì lợi ích chung của cộng đồng.

b. Nguyên tắc hiệu quả

Nguyên tắc hiệu quả là nguyên tắc quan trọng trong quản lý tài chính công. Hiệu quả trong quản lý tài chính công được thể hiện trên tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế và xã hội. Khi thực hiện các nội dung chi tiêu công, Nhà nước luôn hướng tới việc thực hiện các nhiệm vụ và mục tiêu trên cơ sở lợi ích của toàn thể cộng đồng. Ngoài ra, hiệu quả về kinh tế cũng là thước đo quan trọng để Nhà nước cân nhắc khi ban hành các chính sách và các quyết định liên quan tới chi tiêu công. Hiệu quả về xã hội là tiêu thức rất cần quan tâm trong quản lý tài chính công. Mặc dù rất khó định lượng, song những lợi ích của xã hội luôn được đề cập, cân nhắc thận trọng trong quá trình quản lý tài chính công. Hiệu quả xã hội và hiệu quả kinh tế là hai nội dung quan trọng phải được xem xét đồng thời khi hình thành một quyết định, hay một chính sách chi tiêu ngân sách

c. Nguyên tắc thống nhất

Thống nhất quản lý theo những văn bản pháp luật là nguyên tắc không thể thiếu trong quản lý tài chính công. Thống nhất quản lý chính là việc tuân thủ theo một quy định chung từ việc hình thành, sử dụng, thanh tra, kiểm tra, thanh quyết toán, xử lý những vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện. Thực hiện nguyên tắc quản lý thống nhất sẽ đảm bảo tính bình đẳng, công bằng, đảm bảo hiệu quả, hạn chế những tiêu cực và những rủi ro khi quyết định các khoản chi tiêu công

d. Nguyên tắc công khai, minh bạch

Công khai, minh bạch trong động viên, phân phối các nguồn lực tài chính công là nguyên tắc quan trọng nhằm đảm bảo cho việc quản lý tài chính công được thực hiện thống nhất và hiệu quả. Thực hiện công khai, minh bạch trong quản lý sẽ tạo điều kiện cho cộng đồng có thể giám sát, kiểm soát các quyết định về thu, chi trong quản lý tài chính công, hạn chế những thất thoát và đảm bảo hiệu quả của những khoản thu, chi tiêu công

II. QUẢN LÝ THU NHẬP CÔNG

1. Thiết kế chính sách thu và thể chế hóa thành pháp luật thuế

Các định hướng lớn trong thiết kế và thể chế hoá thành pháp luật thuế đối với chính sách thu ngân sách bao gồm¹⁴:

- Xây dựng và thực hiện chính sách huy động từ thuế, phí và lệ phí hợp lý nhằm thúc đẩy phát triển sản xuất, tăng khả năng cạnh tranh của hàng hóa, dịch vụ sản xuất trong nước, khuyến khích xuất khẩu, khuyến khích đầu tư nhất là đầu tư ứng dụng công nghệ cao, vào vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn và đặc biệt khó khăn; thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, tạo việc làm, đảm bảo cho nền kinh tế tăng trưởng cao, bền vững, góp phần ổn định và nâng cao đời sống nhân dân, đảm bảo nhu cầu chi tiêu cần thiết hợp lý.

- Hệ thống chính sách thuế, phí và lệ phí được sửa đổi bổ sung phù hợp với định hướng phát triển kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước; góp phần chủ động tham gia hội nhập kinh tế quốc tế, bảo vệ lợi ích quốc gia; khuyến khích thu hút đầu tư của các thành phần kinh tế và đầu tư nước ngoài vào Việt Nam; bảo hộ hợp lý, có chọn lọc, có thời hạn các sản phẩm, hàng hóa sản xuất trong nước phù hợp với các cam kết, thông lệ quốc tế.

- Hệ thống chính sách thuế được xây dựng, hoàn thiện bảo đảm minh bạch, rõ ràng, dễ hiểu, dễ thực hiện; mở rộng cơ sở thuế để phát triển nguồn thu, bao quát các nguồn thu mới phát sinh và cơ cấu lại theo hướng tăng nguồn thu nội địa (không kể thu từ dầu thô) đảm bảo tỷ lệ huy động trong thu ngân sách nhà nước.

¹⁴ Quyết định 732/QĐ-TTg ngày 17/5/2011 của Thủ tướng chính phủ về chiến lược cải cách hệ thống thuế

- Chủ động tăng cường công tác quản lý thuế, đặc biệt là quản lý đối tượng nộp thuế, trong khi đó thủ tục hành chính về thuế được cải thiện nhằm tạo điều kiện cho các doanh nghiệp đầu tư, kinh doanh, làm nghĩa vụ thuế đối với Nhà nước một cách công khai, minh bạch. Hiện đại hóa toàn diện công tác quản lý thuế cả về phương pháp quản lý, thủ tục hành chính theo định hướng chuẩn mực quốc tế; nâng cao hiệu quả, hiệu lực bộ máy tổ chức, đội ngũ cán bộ; kiện toàn, hoàn thiện cơ sở vật chất, trang thiết bị; tăng cường công tác tuyên truyền, hỗ trợ và cung cấp dịch vụ cho người nộp thuế; nâng cao năng lực hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát tuân thủ pháp luật của người nộp thuế; ứng dụng công nghệ thông tin để nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý thuế.

2. Tổ chức bộ máy thu

Tổ chức bộ máy thu được thống nhất từ trung ương đến cơ sở, cùng thực hiện nhiệm vụ thu trong cả nước, cụ thể:

- Bộ máy thu của Nhà nước bao gồm cơ quan Thuế và Hải quan, thực hiện chức năng quản lý thống nhất trong cả nước về công tác thu thuế và các khoản thu khác của ngân sách nhà nước đối với tất cả các thành phần kinh tế; không một tổ chức hay cá nhân nào được đứng ra tổ chức thu thuế nếu không được sự ủy quyền của cơ quan thuế.

- Các nghiệp vụ thu thuế và các khoản thu khác đối với các đối tượng nộp thuế được chỉ đạo và tổ chức thực hiện thống nhất trong toàn ngành thuế, hải quan nhằm đảm bảo chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật thuế và các chế độ thu khác.

- Cơ quan Thuế và Hải quan các cấp được tổ chức theo một mô hình thống nhất. Việc quản lý biên chế, cán bộ, kinh phí chi tiêu, thực hiện các chính sách đối với cán bộ cũng như tiêu chuẩn nghiệp vụ của cán bộ thu được thực hiện thống nhất trong toàn ngành.

- Cơ quan Thuế, Hải quan địa phương chịu sự lãnh đạo song trùng của Bộ trưởng Bộ tài chính và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh.

3. Tổ chức quy trình quản lý thu

Quy trình quản lý thu được coi là một trong các bộ phận then chốt của hành chính thuế. Việc tổ chức tốt quy trình thu sẽ giúp nâng cao hiệu quả thu cho Nhà nước, đồng thời tăng cường chất lượng phục vụ của cơ quan thu đối với xã hội. Quy trình quản lý thu thường gồm có các nội dung sau:

Thứ nhất, quản lý đối tượng nộp: Chẳng hạn như đối với quản lý thuế, việc quản lý đối tượng nộp thuế được thông qua công tác đăng ký thuế và cấp mã số thuế. Đối với các nội dung thu khác, cần xây dựng các phương thức quản lý đối tượng thu phù hợp để đảm bảo bao quát nguồn thu, chống gian lận trong quá trình thu.

Thứ hai, xử lý tờ khai và chứng từ nộp: Cần quy trách nhiệm cho người nộp trong quá trình thu ngân sách nhà nước với các công việc như tự kê khai, tự tính và tự nộp các khoản thu NSNN. Theo đó, cơ quan thuế cần tập trung theo dõi, kiểm tra các tờ khai và chứng từ nộp theo đúng hạn luật định.

Thứ ba, xử lý hoàn thu: Trong nhiều trường hợp cơ quan thu phải hoàn lại các khoản thu đã nộp cho các cá nhân, doanh nghiệp, ví dụ như công tác hoàn thuế giá trị gia tăng cho các doanh nghiệp. Trong khâu này, cần đảm bảo xử lý hoàn thu chính xác, đảm bảo không xảy ra thất thoát ngân sách nhà nước.

Thứ tư, miễn thuế, giảm thuế và tạm giảm thuế: Doanh nghiệp lập hồ sơ đề nghị miễn thuế, giảm thuế theo luật định. Bộ phận hành chính của cơ quan thuế tiếp nhận hồ sơ rồi chuyển cho bộ phận quản lý thu. Bộ phận này kiểm tra hồ sơ, xác định số thuế được miễn hoặc giảm rồi trình lãnh đạo cơ quan. Lãnh đạo duyệt hồ sơ, ký quyết định miễn thuế, tạm giảm thuế hoặc giảm thuế theo thẩm quyền.

Thứ năm, xử lý quyết toán: Đây là khâu các doanh nghiệp lập hồ sơ quyết toán và gửi cơ quan thuế theo niên độ. Cơ quan thu kiểm tra, xác minh số liệu và xác định kết quả quyết toán.

Thứ sáu, thanh tra, kiểm tra nộp NSNN: Đây được coi là khâu quan trọng trong quy trình tổ chức thu hiện nay do cơ quan thu chủ yếu thực hiện hậu kiểm. Theo đó, chất lượng của công tác thanh tra kiểm tra đối với các đối

tượng nộp thuế có ý nghĩa quyết định đến sự chấp hành luật pháp của các cá nhân, doanh nghiệp có nghĩa vụ đóng góp cho nhà nước.

4. Tổ chức thực hiện các chức năng quản lý thu

Tổ chức thực hiện quản lý thu được thực hiện thông qua 3 khâu là lập dự toán, thực hiện dự toán và quyết toán.

- Lập dự toán thu: là việc tính toán xác định các chỉ tiêu tổng hợp, chi tiết về số thu trong năm kế hoạch và các biện pháp để tổ chức thực hiện các chỉ tiêu đó. Trong quá trình lập dự toán; cơ quan thuế, cơ quan hải quan cấp trên phải tổ chức làm việc để thảo luận về dự toán với các cơ quan thuế, cơ quan hải quan cấp dưới trực thuộc. UBND các cấp phối hợp và chỉ đạo cơ quan thuế, cơ quan hải quan ở địa phương lập dự toán thu ngân sách nhà nước, dự kiến số phải hoàn thuế theo chế độ cho các doanh nghiệp trên địa bàn. Dự toán thu được tổng hợp vào dự toán ngân sách nhà nước trình Chính phủ để trình Quốc hội thảo luận và phê chuẩn. Căn cứ vào chỉ tiêu dự toán thuế được giao; Tổng cục Thuế, Tổng cục Hải quan thực hiện phân bổ và giao dự toán thu thuế chính thức cho các Cục Thuế, Cục Hải quan. Căn cứ vào quyết định giao dự toán thu của cơ quan thuế, cơ quan hải quan cấp trên; cơ quan thuế, cơ quan hải quan của địa phương phối hợp với cơ quan tài chính cùng cấp xây dựng dự toán thu thuế chính thức trình UBND để trình HĐND cùng cấp thảo luận và quyết định.

- Chấp hành dự toán thuế. Căn cứ dự toán thu cả năm được giao, số đăng ký thuế và dự kiến các khoản thu ngân sách Nhà nước phát sinh trong quý; cơ quan thuế, cơ quan hải quan lập dự toán thu ngân sách Nhà nước quý thuộc phạm vi quản lý, chi tiết theo từng nội dung thu, từng sắc thuế, khu vực kinh tế, địa bàn và đối tượng thu chủ yếu gửi cho cơ quan tài chính và Kho bạc Nhà nước đồng cấp để làm căn cứ điều hành và tổ chức công tác thu ngân sách Nhà nước. Trong công tác tổ chức chấp hành dự toán thu hiện nay cần thực hiện tốt các khâu trong quy trình thu nêu trên.

- Kế toán và quyết toán thuế. Kế toán thuế là việc ghi chép phản ánh số thuế phải thu, số thuế đã thu, số thuế hoàn trả, số thuế còn phải thu, số thuế truy thu, hàng hoá tạm giữ và tịch thu, tình hình quản lý cấp phát và sử dụng

ấn chỉ trong quá trình tổ chức thu thuế. Cuối năm ngân sách, cơ quan thu và Kho bạc Nhà nước phải phối hợp đối chiếu số liệu thu thuế và giải quyết những tồn tại trong công tác tổ chức thu thuế như hoàn trả các khoản thuế, truy thu các khoản thuế ..., xử lý các khoản tạm thu và tạm giữ... Đồng thời cơ quan thu phải lập báo cáo quyết toán thu ngân sách nhà nước gửi cơ quan thu cấp trên và cơ quan tài chính đồng cấp để tổng hợp vào báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước.

5. Tổ chức thanh tra quản lý thu

Thanh tra thu bao gồm thanh tra đối tượng nộp thuế và thanh tra nội bộ ngành thuế, ngành hải quan.

Thanh tra đối tượng nộp thuế là nội dung cơ bản của công tác thanh tra thuế và nhằm ngăn chặn, xử lý kịp thời những vi phạm pháp luật về thuế của các đối tượng nộp thuế. Nội dung thanh tra đối tượng nộp thuế bao gồm:

- Thanh tra việc chấp hành những quy định của pháp luật về đăng ký và kê khai nộp thuế.
- Thanh tra việc chấp hành chế độ kế toán, lưu trữ số liệu và tài liệu kinh doanh làm cơ sở cho việc xác định số thuế phải nộp và số thuế được hoàn.
- Thanh tra việc thực hiện nghĩa vụ nộp thuế của các đối tượng nộp thuế theo thời hạn quy định của pháp luật.

Thanh tra trong nội bộ ngành thuế và ngành hải quan nhằm bảo đảm cho ngành, từng bộ phận và từng cán bộ của ngành thực thi đúng chức năng, nhiệm vụ của mình trong công tác quản lý thu thuế theo quy định của pháp luật. Nội dung thanh tra nội bộ ngành thuế và ngành hải quan bao gồm:

- Thanh tra thực hiện việc hướng dẫn thi hành các luật thuế, pháp lệnh thuế và các văn bản hướng dẫn thi hành.
- Thanh tra việc thực hiện các nghiệp vụ quản lý thu thuế theo quy định của pháp luật.

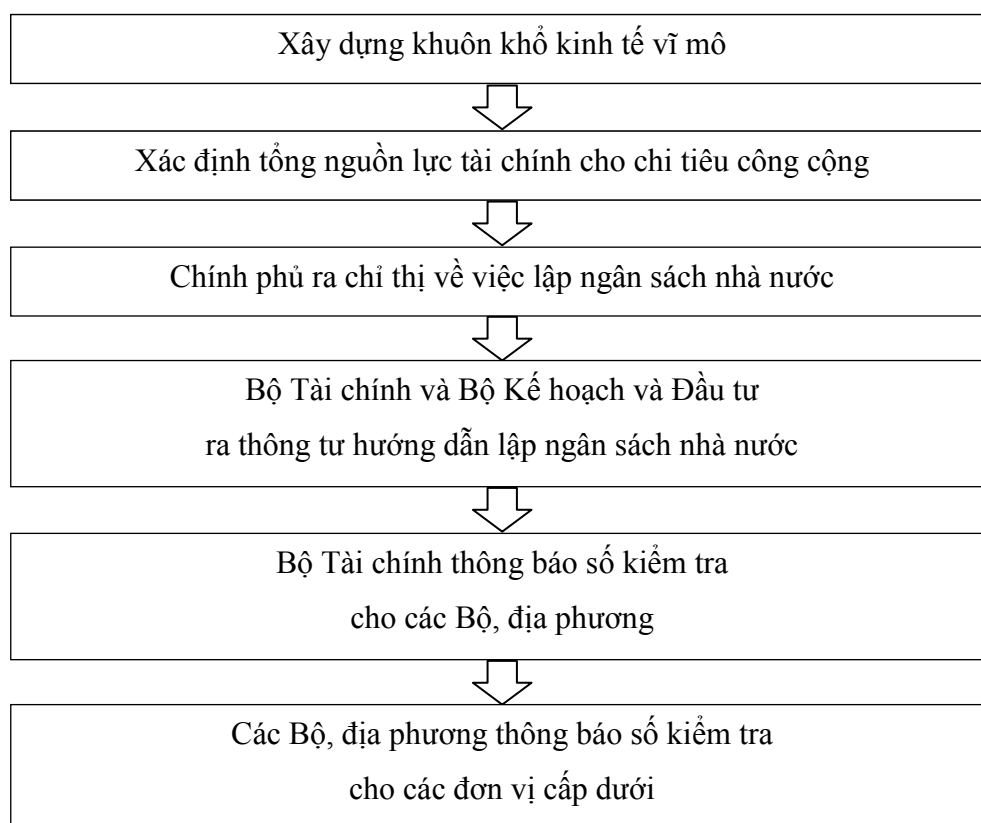
III. QUẢN LÝ CHI TIÊU CÔNG

1. Xây dựng kế hoạch chi tiêu công

- a. Tiếp cận trong xây dựng kế hoạch chi tiêu công

Xây dựng kế hoạch là khâu đầu tiên trong quá trình quản lý chi tiêu công là cơ sở để lập dự toán ngân sách nhà nước hàng năm. Lập kế hoạch và dự toán ngân sách là một quá trình lặp đi lặp lại giữa Bộ Tài chính với các Bộ, ngành và các địa phương. Phương thức tổ chức lập kế hoạch và dự toán ngân sách phải phối hợp giữa cách tiếp cận từ trên xuống với cách tiếp cận từ dưới lên, cụ thể:

- Tiếp cận từ trên xuống: Điểm khởi đầu của quá trình lập kế hoạch và dự toán ngân sách là sự xác định các mục tiêu tài khóa và khuôn khổ chiến lược bao gồm một tập hợp toàn diện các mục tiêu và ưu tiên trong chi tiêu công. Trong quá trình này, Bộ Tài chính phải giữ vai trò then chốt trong phân tích và hình thành các đề xuất ngân sách. Để chuyển các lựa chọn chiến lược và các chính sách vào các chương trình chi tiêu, cần phải cung cấp cho các Bộ, ngành và các địa phương những chỉ dẫn rõ ràng về nguồn lực có sẵn. Vì vậy, Bộ Tài chính cần thông báo cho các cơ quan sử dụng ngân sách các giới hạn chi tiêu – các trần chi tiêu hay trần ngân sách – vào một thời gian nhất định trong quy trình lập ngân sách. Trần ngân sách thường là một con số tuyệt đối, hay dưới dạng các thông số chính xác và hoàn chỉnh. Việc đưa ra các giới hạn chi tiêu – các trần chi tiêu hay trần ngân sách – cho các Bộ và địa phương ngay từ đầu quá trình lập ngân sách góp phần làm chuyển quan niệm từ lập ngân sách theo “nhu cầu chi tiêu” sang lập ngân sách dựa vào “nguồn lực có được”. Hơn thế nữa, các giới hạn ngân sách cứng sẽ làm tăng thẩm quyền và sự tự chủ của các Bộ và các địa phương.



Hình 6.1. Lập ngân sách từ trên xuống

Nguồn : Lê Chi Mai, 2011

- *Tiếp cận từ dưới lên:* Hình 6.2. mô tả quá trình lập ngân sách theo cách tiếp cận từ dưới lên áp dụng vào thực tiễn Việt Nam. Theo cách tiếp cận từ dưới lên, các Bộ và địa phương có trách nhiệm chuẩn bị các đề xuất chi tiêu của mình trong giới hạn chi tiêu đã được thông báo. Các đề xuất ngân sách chính phải nhất quán với mức trần hoặc thông báo đã nhận được. Tùy thuộc vào mức độ nghiêm ngặt của các giới hạn tài khóa và việc tổ chức quá trình soạn lập ngân sách, các Bộ và địa phương có thể đề xuất các yêu cầu ngân sách bổ sung đối với các chương trình mới. Các khoản đề xuất bổ sung cho các chương trình mới cũng phải hết sức rõ ràng và chính xác, không được dự tính quá mức yêu cầu.

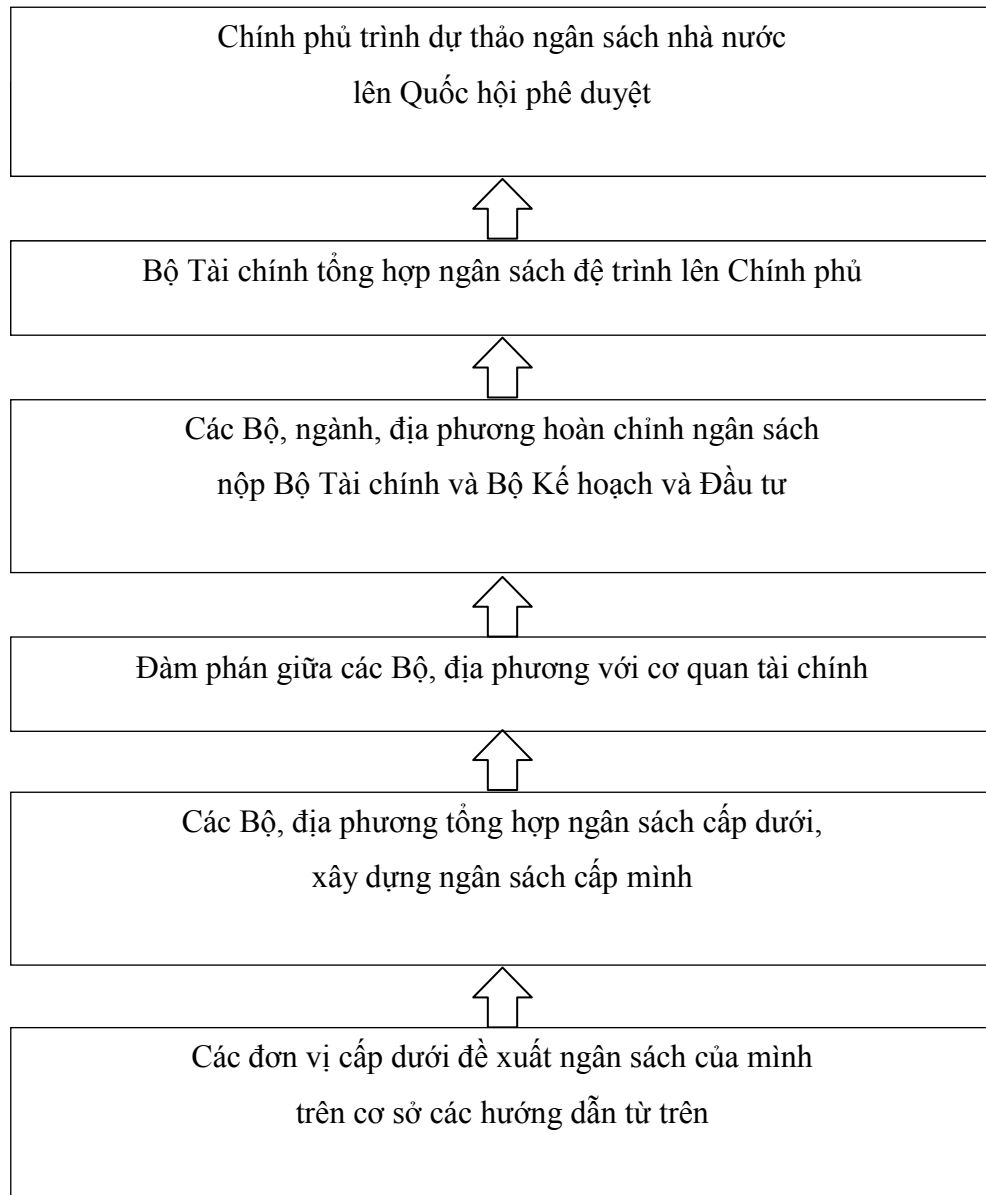
Các yêu cầu ngân sách của các Bộ và địa phương phải làm rõ:

- Kinh phí cần thiết để tiếp tục các hoạt động và chương trình hiện hành;
- Các đề xuất và chi phí cho các chương trình mới.

Khi lập kế hoạch và dự toán ngân sách của mình, Bộ hoặc địa phương cần đánh giá tác động ngân sách trong tương lai. Việc đánh giá các chương trình chi tiêu hiện hành và đặc biệt là chương trình chi tiêu mới là đặc biệt quan trọng, vì nó có thể tạo ra chi phí thường xuyên hay chi tiêu gia tăng trong tương lai. Việc đánh giá này là cần thiết kể cả khi không thực hiện lập chương trình chi tiêu dài hạn. Do đó, ngân sách cần thể hiện có hệ thống chi phí hàng năm trong chương trình hiện tại hoặc chương trình dài hạn. Bộ Tài chính cần phải tính đến tác động tài khóa triển vọng của các chương trình này khi xem xét yêu cầu ngân sách của các Bộ, ngành và địa phương. Dự tính chi phí tương lai liên quan đến các cam kết dài hạn cần phải được đưa vào Phụ lục ngân sách chung. Các dự tính này là cơ sở để ban hành các trần ngân sách cho ngân sách năm tiếp theo.

Lập kế hoạch và dự toán ngân sách bao gồm những bước đi, hành động nhằm xác lập một bản dự thảo tổng hợp về các nguồn lực mà Chính phủ có thể huy động được trong thời kỳ kế hoạch và việc phân bổ các nguồn lực đó cho các mục tiêu và nhiệm vụ của Chính phủ trong thời kỳ này. Bản dự thảo sau đó được trình Quốc hội thông qua như một đạo luật tài chính đặc biệt về thu chi ngân sách nhà nước trong thời kỳ kế hoạch. Quá trình lập ngân sách bao gồm các hoạt động sau đây:

- Chuẩn bị khuôn khổ kinh tế vĩ mô.
- Soạn thảo thông tư hướng dẫn lập ngân sách, trong đó đề ra các chỉ dẫn lập ngân sách cho các lĩnh vực, các địa phương và thông báo trần ngân sách của mỗi lĩnh vực hoặc địa phương.
- Lập ngân sách của các Bộ (lĩnh vực) và địa phương căn cứ vào mức trần đã được thông báo.
- Đàm phán ngân sách giữa các Bộ và địa phương với Bộ Tài chính.
- Hoàn thiện bản dự thảo ngân sách.



Hình 6.2. Lập ngân sách từ dưới lên

Nguồn: Lê Chi Mai, 2011

b. Xác định trần chi tiêu, nhu cầu chi tiêu trong lập kế hoạch tài chính 5 năm và kế hoạch tài chính ngân sách 3 năm

- Kế hoạch tài chính 5 năm

Trong xu hướng cải cách, để tăng tầm nhìn trong quản lý, các chính phủ thường cố gắng xây dựng kế hoạch ngân sách nhà nước ở tầm trung hạn. Theo đó kế hoạch ngân sách hàng năm của chính phủ thường được xây dựng dựa trên một kế hoạch trung hạn với tầm nhìn từ 3 đến 5 năm. Hiện nay, Việt Nam cũng thực hiện tương tự với việc lập dự toán ngân sách nhà nước được căn cứ vào kế hoạch tài chính ngân sách 3 năm và kế hoạch tài chính 5 năm.

Kế hoạch tài chính 05 năm là kế hoạch tài chính để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ của kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia, địa phương trong giai đoạn 05 năm kế hoạch; đưa ra các mục tiêu, chỉ tiêu cơ bản về tài chính - ngân sách nhà nước trong thời gian 05 năm kế hoạch; giữ vai trò định hướng cho kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 03 năm và dự toán ngân sách nhà nước hằng năm. Nội dung chính của kế hoạch tài chính 5 năm cấp quốc gia và cấp địa phương tập trung vào nội dung chính là : xác định mục tiêu cụ thể, chủ yếu về tài chính - ngân sách nhà nước và xác định khung cân đối ngân sách nhà nước ở cấp quốc gia và ở từng địa phương trong khuôn khổ 5 năm.

Kế hoạch tài chính 05 cấp quốc gia và cấp địa phương sẽ làm cơ sở cho việc lập kế hoạch tài chính – ngân sách nhà nước 3 năm cấp quốc gia và cấp địa phương, và đến lượt kế hoạch này sẽ làm cơ sở cho dự toán ngân sách nhà nước hằng năm. Nói cách khác, dự toán ngân sách nhà nước hằng năm cụ thể hóa định hướng chiến lược của kế hoạch tài chính 05 năm, mục tiêu và nhiệm vụ của kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 03 năm, có các chỉ tiêu cơ bản trùng với chỉ tiêu năm thứ nhất của kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 03 năm.

- Kế hoạch tài chính ngân sách nhà nước 3 năm

Kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 03 năm được lập hằng năm để triển khai kế hoạch tài chính 05 năm, thể hiện những nội dung lớn về khung cân đối ngân sách nhà nước và trần chi ngân sách cho các bộ, cơ quan, đơn vị và địa phương trong thời gian 03 năm, có tính đến diễn biến tình hình kinh tế - xã hội và tài chính - ngân sách hiện tại và cập nhật dự báo trong thời gian 03 năm kế hoạch, làm cơ sở cho việc lập, xem xét, quyết định dự toán ngân sách hằng năm.

Trọng tâm của kế hoạch tài chính ngân sách nhà nước 3 năm là xác định số thu, chi và cơ cấu thu, chi ngân sách nhà nước, đặc biệt là trần chi cho các cơ quan trung ương và địa phương. Trần chi ngân sách là giới hạn chi ngân sách nhà nước do cơ quan có thẩm quyền thông báo cho các bộ, cơ quan trung ương và cơ quan, đơn vị ở cấp tỉnh cho thời gian 03 năm kế hoạch, chi tiết theo từng năm; trong đó, trần chi ngân sách của năm thứ nhất là số kiểm tra dự toán chi ngân sách nhà nước do cơ quan nhà nước có thẩm quyền thông báo theo quy định.

2. Tổ chức thực hiện

a. Phân bổ dự toán ngân sách

Sau khi được giao dự toán ngân sách, đơn vị dự toán cấp I ở trung ương và địa phương thực hiện phân bổ, giao dự toán ngân sách nhà nước cho các đơn vị sử dụng ngân sách trực thuộc và cấp dưới theo đúng quy trình, yêu cầu và thời hạn quy định. Dự toán giao cho các đơn vị sử dụng ngân sách phải chi tiết theo từng lĩnh vực, nhiệm vụ chi. Trường hợp có các nhiệm vụ chi thực hiện quản lý ngân sách theo kết quả thực hiện nhiệm vụ, thì dự toán phải chi tiết theo từng nhiệm vụ, dịch vụ, sản phẩm. Nếu cơ quan quản lý nhà nước thuộc ngân sách cấp trên uỷ quyền cho cơ quan quản lý nhà nước thuộc ngân sách cấp dưới thực hiện nhiệm vụ chi của mình thì cơ quan uỷ quyền thực hiện phân bổ, giao dự toán cho cơ quan được uỷ quyền như đối với các đơn vị sử dụng ngân sách trực thuộc của mình chi tiết theo từng nhiệm vụ được uỷ quyền. Cơ quan tài chính cùng cấp thực hiện kiểm tra dự toán đơn vị dự toán cấp I đã giao cho các đơn vị sử dụng ngân sách.

Việc điều chỉnh dự toán phải bảo đảm các yêu cầu về phân bổ và giao dự toán. Sau khi thực hiện điều chỉnh dự toán, đơn vị dự toán cấp I gửi cơ quan tài chính cùng cấp để kiểm tra, đồng thời gửi Kho bạc Nhà nước nơi giao dịch để thực hiện gồm: căn cứ, nội dung nhiệm vụ, kinh phí điều chỉnh của từng nhiệm vụ theo từng lĩnh vực của các cơ quan, đơn vị triển khai thực hiện.

b. Tổ chức chi ngân sách nhà nước

Căn cứ điều kiện chi ngân sách và tiến độ triển khai công việc, thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách quyết định chi, gửi hồ sơ đề nghị Kho bạc Nhà nước nơi giao dịch thanh toán hoặc tạm ứng theo chế độ quy định; Kho bạc Nhà nước kiểm tra số dư dự toán, tính hợp pháp của hồ sơ do đơn vị gửi đến và các điều kiện chi theo quy định, thực hiện xuất quỹ và hạch toán chi hoặc tạm ứng ngân sách theo quy định.

Trong quá trình tổ chức chi ngân sách nhà nước, cơ quan tài chính, Kho bạc Nhà nước có trách nhiệm kiểm tra, kiểm soát và thanh toán đầy đủ, kịp thời theo tiến độ thực hiện các nhiệm vụ chi đã bố trí trong dự toán. Thủ

trường cơ quan tài chính, Kho bạc Nhà nước có quyền từ chối các khoản chi không đủ điều kiện chi. Đối với các cơ quan, tổ chức, đơn vị dự toán ngân sách không chấp hành đầy đủ chế độ báo cáo kế toán, quyết toán, báo cáo tài chính theo quy định, cơ quan tài chính có quyền yêu cầu Kho bạc Nhà nước tạm đình chỉ chi ngân sách, trừ các khoản chi lương, phụ cấp, trợ cấp xã hội, học bổng và các khoản chi cấp thiết.

Chi ngân sách nhà nước thực hiện theo nguyên tắc thanh toán trực tiếp từ Kho bạc Nhà nước cho người hưởng lương, phụ cấp, trợ cấp và người cung cấp hàng hoá, dịch vụ. Trường hợp một số khoản chi chưa có đủ điều kiện thực hiện việc thanh toán trực tiếp từ Kho bạc Nhà nước, đơn vị sử dụng ngân sách được tạm ứng kinh phí để chủ động chi theo dự toán được giao, sau đó đơn vị thanh toán với Kho bạc Nhà nước theo đúng quy định.

Trong quá trình thực hiện chi ngân sách nhà nước tại các đơn vị sử dụng ngân sách, thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách chịu trách nhiệm về việc quản lý, sử dụng ngân sách theo dự toán được giao bảo đảm hiệu quả, tiết kiệm, đúng chính sách, chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách; định kỳ, báo cáo đánh giá kết quả thực hiện dự toán ngân sách được giao cho cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp. Người phụ trách công tác tài chính, kế toán tại đơn vị sử dụng ngân sách có nhiệm vụ thực hiện đúng chế độ quản lý tài chính - ngân sách, chế độ kế toán nhà nước, chế độ kiểm tra nội bộ và có trách nhiệm ngăn ngừa, phát hiện và kiến nghị thủ trưởng đơn vị, cơ quan tài chính cùng cấp xử lý đối với những trường hợp vi phạm.

3. Quyết toán

Công tác quyết toán các khoản chi của ngân sách nhà nước là công việc cuối cùng trong mỗi chu trình quản lý các khoản chi thường xuyên nói riêng và chi ngân sách nhà nước nói chung. Nó là quá trình nhằm kiểm tra, rà soát, chỉnh lý lại các số liệu đã được phản ánh sau một kỳ chấp hành dự toán để phân tích, đánh giá kết quả chấp hành dự toán, rút ra những kinh nghiệm và bài học cần thiết cho kỳ chấp hành dự toán tiếp sau. Vì vậy, trong quá trình quyết toán các khoản chi thường xuyên phải chú ý đến các yêu cầu cơ bản sau:

- Số liệu quyết toán ngân sách nhà nước phải chính xác, trung thực, đầy đủ.
- Số quyết toán chi ngân sách nhà nước là số chi đã thực thanh toán và số chi đã hạch toán chi ngân sách nhà nước theo quy định.
- Số liệu quyết toán ngân sách của đơn vị sử dụng ngân sách, của chủ đầu tư và của ngân sách các cấp phải được đối chiếu, xác nhận với Kho bạc Nhà nước nơi giao dịch.
- Nội dung báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước phải theo đúng các nội dung ghi trong dự toán ngân sách nhà nước được giao và theo mục lục ngân sách nhà nước.
- Báo cáo quyết toán của đơn vị sử dụng ngân sách, đơn vị dự toán cấp trên, ngân sách các cấp phải kèm theo thuyết minh đánh giá kết quả, hiệu quả chi ngân sách gắn với kết quả thực hiện nhiệm vụ của đơn vị, địa phương, lĩnh vực, chương trình, mục tiêu được giao phụ trách.
- Những khoản chi ngân sách nhà nước không đúng với quy định của pháp luật phải được thu hồi đủ cho ngân sách.

Trình tự lập, xét duyệt, thẩm định quyết toán chi ngân sách nhà nước ở các đơn vị dự toán được thực hiện cùng với quá trình lập, xét duyệt, thẩm định quyết toán ngân sách nhà nước nói chung, cụ thể như sau:

Bước 1: Đơn vị sử dụng ngân sách lập báo cáo quyết toán ngân sách theo chế độ quy định và gửi đơn vị dự toán cấp trên trực tiếp. Trường hợp cơ quan cấp dưới nhận kinh phí uỷ quyền của cơ quan cấp trên, thì báo cáo quyết toán phần kinh phí uỷ quyền với cơ quan cấp trên đã uỷ quyền;

Bước 2: Đơn vị dự toán cấp trên trực tiếp xét duyệt quyết toán ngân sách của đơn vị trực thuộc và thông báo kết quả xét duyệt gửi đơn vị được xét duyệt; tổng hợp, lập báo cáo quyết toán ngân sách thuộc phạm vi được giao quản lý, gửi đơn vị dự toán cấp trên trực tiếp;

Bước 3: Đơn vị dự toán cấp I xét duyệt quyết toán ngân sách của đơn vị trực thuộc và thông báo kết quả xét duyệt gửi đơn vị được xét duyệt; tổng hợp, lập báo cáo quyết toán ngân sách thuộc phạm vi được giao quản lý, gửi cơ quan tài chính cùng cấp;

Bước 4: Cơ quan tài chính thẩm định quyết toán ngân sách của các đơn vị dự toán cấp I thuộc cấp mình, thông báo thẩm định quyết toán ngân sách gửi đơn vị được thẩm định. Trường hợp đơn vị dự toán cấp I đồng thời là đơn vị sử dụng ngân sách, cơ quan tài chính xét duyệt quyết toán và thông báo kết quả xét duyệt quyết toán cho đơn vị được xét duyệt.

4. Kiểm tra, thanh tra

Thanh tra tài chính là một trong những công cụ quan trọng của nhà nước trong công tác quản lý tài chính, nhằm giúp phát hiện, kịp thời chấn chỉnh và xử lý các sai phạm trên lĩnh vực tài chính, ngân sách, đồng thời qua đó phát hiện những sơ hở của cơ chế, chính sách, chế độ quản lý chi để kiến nghị sửa đổi bổ sung cho phù hợp. Tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra chi ngân sách nhà nước cần hướng đến nội dung sau:

- Xác định các lĩnh vực trọng tâm, trọng điểm cần tập trung thanh tra, đặt biệt là các lĩnh vực dễ xảy ra lãng phí, thất thoát vốn như: công tác XD CB, mua sắm trang bị tài sản, tình hình sử dụng ngân sách của các đơn vị dự toán, công tác quản lý thu chi ngân sách của các cấp.

- Đổi mới phương thức thanh tra, kiểm tra theo dự toán chi ngân sách và thực tế đã chi. Qua thanh tra cần kết hợp với việc đánh giá hiệu quả sau thực hiện chi ngân sách.

- Tăng cường công tác phối hợp với các cơ quan có chức năng thanh tra ở địa phương để tránh chồng chéo, trùng lặp trong quá trình thanh tra, gây khó khăn, ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của đơn vị được thanh tra.

- Xử lý nghiêm minh các sai phạm được phát hiện để nâng cao hiệu lực của công tác thanh tra. Tùy theo tính chất, mức độ của sai phạm mà kiến nghị xử lý cho phù hợp nhằm làm cho công tác quản lý tài chính đi vào nề nếp, giảm sai phạm.

- Hoàn thiện mối quan hệ phối hợp và phân định rõ trách nhiệm, quyền hạn của mỗi cơ quan tham gia vào quá trình kiểm tra từ khâu lập, chấp hành và quyết toán chi thường xuyên NSNN, tức là kiểm tra trước, kiểm tra trong và kiểm tra sau thực hiện dự toán.

5. Đánh giá chi tiêu công

Đánh giá chi tiêu công là việc đánh giá công tác hoạch định chính sách Ngân sách và xây dựng thể chế. Mục đích cơ bản của đánh giá chi tiêu công là giúp cho Chính phủ sử dụng hiệu quả hơn các nguồn lực tài chính công thông qua ưu tiên hoá các khoản chi tiêu nhằm đem lại lợi ích thiết thực vì mục đích phát triển kinh tế - xã hội. Về tổng thể, đánh giá chi tiêu công là một quá trình phân tích trên 2 khía cạnh:

Mặt định tính: Lựa chọn những loại hàng hoá công mà Chính phủ nên cung cấp cho xã hội.

Mặt định lượng: Xem xét chi phí bỏ ra để cung cấp hàng hoá công và lợi ích mà hàng hoá công mang lại.

Về chi tiết, quá trình đánh giá chi tiêu công được tiến hành theo các bước:

Thứ nhất, phân tích chương trình chi tiêu công

Chi tiêu công theo chương trình sẽ giúp cho Chính phủ tập trung dứt khoát vào sự lựa chọn trong số các chương trình có tính cạnh tranh. Bước phân tích này phải làm sáng tỏ các vấn đề cơ bản: Chương trình chi tiêu công tạo ra loại hàng hoá gì, có thực sự cần thiết hay không; lợi ích của nó mang lại cho địa phương, vùng hay của quốc gia; nó có đáp ứng đại đa số nguyện vọng của người dân hay không.

Thứ hai, phân tích thất bại của thị trường

Nội dung phân cấp tập trung vào gắn kết nhu cầu chi tiêu để thực hiện chương trình với một hoặc nhiều thất bại của thị trường

Thứ ba, những hình thức can thiệp của Chính phủ.

Khi đã xác định những thất bại của thị trường, thì Chính phủ thực hiện chính sách can thiệp và khắc phục khuyết tật thị trường. Có 3 cách thức can thiệp:

- Tổ chức sản xuất và cung cấp toàn bộ hàng hoá công đó
- Thực hiện đánh thuế và trợ cấp nhằm không khuyến khích hoặc khuyến khích khu vực tư sản xuất và cung cấp hàng hoá công.
- Phối hợp cả 2 biện pháp trên.

Nếu như Chính phủ quyết định chịu trách nhiệm sản xuất và cung cấp thì Chính phủ phải quyết định phương thức phân bổ sản phẩm. Chính phủ quyết định giá cả phân phối: theo giá thị trường, hoặc ngang bằng chi phí sản xuất, hoặc thấp hơn chi phí hoặc cung cấp tự do không phải trả tiền. Còn nếu hàng hoá để cho tư nhân cung cấp, thì Chính phủ phải quyết định xem nên: (i) ký hợp đồng trực tiếp để mua hàng hoá đó và giữ quyền quyết định phân phối; (ii) Trợ cấp cho các nhà sản xuất; (iii) trợ cấp cho người tiêu dùng.

Thứ tư, đánh giá tính hiệu quả

Bước này Chính phủ tiến hành phân tích hiệu quả của chi tiêu công xét trên cơ sở tính toán hiệu quả kinh tế và hiệu quả xã hội. Tức là, nếu như chi tiêu công được xem là hợp lý, thì cần đánh giá những chi phí và lợi ích của các khoản chi tiêu khác nhau nhằm lựa chọn những chi tiêu tạo ra được nhiều phúc lợi xã hội so với khu vực tư nhân có thể đem lại.

Mỗi chương trình chi tiêu của Chính phủ đều có ảnh hưởng quan trọng nhất định đến các hoạt động kinh tế - xã hội. Cho nên, trong quá trình phân tích cần chỉ rõ các tác động:

- Tác động của chi tiêu công đến khu vực tư nhân. Sự phản ứng của khu vực tư đối với chính sách chi tiêu công có thể tích cực hoặc tiêu cực. Nếu là phản ứng tiêu cực sẽ làm suy giảm phúc lợi xã hội thì Chính phủ nên điều chỉnh sách chi tiêu công của mình. Chẳng hạn, Chính phủ thực hiện chính sách trợ giá với mục đích là ổn định giá cả hàng nông sản, nhưng nếu chính sách này làm triệt tiêu động lực dự trữ hàng hoá của người nông dân, dẫn đến Chính phủ phải chi nhiều cho dự trữ nông sản. Như vậy, chính sách chi tài trợ này là kém hiệu quả.

- Tác động tới thu nhập và thay thế. Đối với mỗi chương trình chi tiêu công của Chính phủ, việc phân biệt tác động thay thế và tác động thu nhập là rất hữu dụng trong hoạch định chính sách chi tiêu. Khi chương trình trợ cấp của Chính phủ làm cho các cá nhân giảm tiêu dùng một hàng hoá nào đó và thay thế bằng một hàng hoá khác, gọi là tác động thay thế; khi chương trình

chi tiêu của Chính phủ làm cho các cá nhân lợi hơn nhưng không làm thay đổi giá cả hàng hoá mà họ mua, gọi là tác động thu nhập.

- Tác động đến phân phối, Chính phủ muốn khuyến khích hoặc kìm hãm một hoạt động kinh tế nào đó, thì Chính phủ có thể thực hiện chính sách chi tiêu công sao cho để đạt tới mục tiêu tác động thay thế lớn. Còn nếu Chính phủ chỉ quan tâm chủ yếu đến việc làm thế nào để mọi người cũng được lợi, thì chương trình chi tiêu công ưa thích nhất gây tác động thu nhập.

- Tác động đến phân phối. Trong mỗi chương trình chi tiêu của Chính phủ, có thể có nhiều đối tượng hưởng lợi ở những mức độ khác nhau, nhưng không phải bao giờ cũng dễ dàng xác định một cách chính xác. Tuy vậy, khi đánh giá tác động về phân phối cần quan tâm hơn đến việc nâng cao thu nhập cho những tầng lớp có thu nhập thấp trong xã hội.

IV. CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1. Nguyên tắc cân đối ngân sách nhà nước

Các khoản thu từ thuế, phí, lệ phí và các khoản thu khác theo quy định của pháp luật được tổng hợp đầy đủ vào cân đối ngân sách nhà nước, theo nguyên tắc không gắn với nhiệm vụ chi cụ thể. Trường hợp có khoản thu cần gắn với nhiệm vụ chi cụ thể theo quy định của pháp luật thì được bố trí tương ứng từ các khoản thu này trong dự toán chi ngân sách để thực hiện. Việc ban hành chính sách thu ngân sách phải bảo đảm nguyên tắc cân đối ngân sách trong trung hạn, dài hạn và thực hiện các cam kết về hội nhập quốc tế.

Ngân sách nhà nước được cân đối theo nguyên tắc tổng số thu từ thuế, phí, lệ phí phải lớn hơn tổng số chi thường xuyên và góp phần tích lũy ngày càng cao để chi đầu tư phát triển; trường hợp còn bội chi thì số bội chi phải nhỏ hơn số chi đầu tư phát triển, tiến tới cân bằng thu, chi ngân sách; trường hợp đặc biệt Chính phủ trình Quốc hội xem xét, quyết định. Trường hợp bội thu ngân sách thì được sử dụng để trả nợ gốc và lãi các khoản vay của ngân sách nhà nước. Vay bù đắp bội chi ngân sách nhà nước chỉ được sử dụng cho đầu tư phát triển, không sử dụng cho chi thường xuyên.

Bội chi ngân sách trung ương được bù đắp từ các nguồn sau: (i) Vay trong nước từ phát hành trái phiếu Chính phủ, công trái xây dựng Tổ quốc và các khoản vay trong nước khác theo quy định của pháp luật; (ii) Vay ngoài nước từ các khoản vay của Chính phủ các nước, các tổ chức quốc tế và phát hành trái phiếu chính phủ ra thị trường quốc tế, không bao gồm các khoản vay về cho vay lại.

- Bội chi ngân sách địa phương: (i) Chi ngân sách địa phương cấp tỉnh được bội chi; bội chi ngân sách địa phương chỉ được sử dụng để đầu tư các dự án thuộc kế hoạch đầu tư công trung hạn đã được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định; (ii) Bội chi ngân sách địa phương được bù đắp bằng các nguồn vay trong nước từ phát hành trái phiếu chính quyền địa phương, vay lại từ nguồn Chính phủ vay về cho vay lại và các khoản vay trong nước khác theo quy định của pháp luật; (iii) Bội chi ngân sách địa phương được tổng hợp vào bội chi ngân sách nhà nước và do Quốc hội quyết định. Chính phủ quy định cụ thể điều kiện được phép bội chi ngân sách địa phương để bảo đảm phù hợp với khả năng trả nợ của địa phương và tổng mức bội chi chung của ngân sách nhà nước.

2. Các phương thức bù đắp bội chi ngân sách nhà nước

a. Tăng thuế hay cắt giảm chi tiêu

Thực hiện cả hai chính sách này đều góp phần cải thiện tình trạng thâm hụt ngân sách nhà nước. Việc tăng thuế hay cắt giảm chi tiêu để cải thiện cân đối ngân sách nhà nước, có thể làm cho nền kinh tế phải trả giá nhất định, đó là sự giảm sút tiết kiệm của khu vực tư nhân. Việc cắt giảm chi tiêu chỉ có tác dụng tích cực khi nhà nước cắt giảm các khoản chi bao cấp cho xã hội và doanh nghiệp nhà nước, những khoản chi tiêu lãng phí, bất hợp lý.

Cần phải phân biệt giữa lãng phí với việc tăng chi tiêu để kích cầu; giữa tính hiệu quả, tiết kiệm với việc cắt giảm chi tiêu ngân sách nhà nước một cách tùy tiện. Ở đây, một lần nữa cho thấy vai trò của trình tự ưu tiên trong phân bổ ngân sách nhà nước và vai trò của lập kế hoạch ngân sách nhà nước trong cân đối và kiểm soát bội chi ngân sách nhà nước.

b. Vay trong nước và vay nước ngoài

Vay nợ trong nước: Vay trong nước được thực hiện thông qua việc chính phủ phát hành trái phiếu trên thị trường tài chính trong nước. Ngoài ưu điểm dễ triển khai và giúp chính phủ tránh bị ảnh hưởng từ bên ngoài, bù đắp thâm hụt ngân sách bằng biện pháp này còn cung cấp cho thị trường tài chính một khối lượng hàng hóa có quy mô lớn, chất lượng cao, ít rủi ro. Tuy nhiên, khả năng mà công chúng có thể cho nhà nước vay bị giới hạn trong phạm vi lượng tiết kiệm của khu vực tư; mặt khác, nhu cầu vay của chính phủ sẽ đẩy lãi suất thị trường trong nước tăng lên, tạo ra sự chèn lấn đầu tư của khu vực tư.

Vay nợ ngoài nước, bao gồm vay từ nguồn vốn ODA, phát hành trái phiếu nhà nước trên thị trường tài chính quốc tế... Vay nước ngoài phụ thuộc vào đối tác cho vay, chịu sự ràng buộc, áp đặt bởi nhiều điều kiện từ phía chủ thể này. Mặt khác, việc gia tăng vay nợ nước ngoài trước mắt sẽ làm cho đồng nội tệ lên giá, ảnh hưởng tiêu cực đến hoạt động xuất khẩu, tình trạng cán cân thanh toán quốc tế. Trong dài hạn, có thể gia tăng áp lực khủng hoảng nợ.

Thâm hụt ngân sách nhà nước dẫn đến gia tăng vay nợ; vay nợ gia tăng đưa đến chi trả lãi nợ nhiều hơn; chi trả lãi nợ nhiều hơn lại dẫn đến thâm hụt ngân sách nhà nước lớn hơn. Ngoài ra, vay nợ nhiều tạo áp lực buộc nhà nước phải tăng thuế trong tương lai để trả nợ vay, gây tổn thất về tính hiệu quả của việc đánh thuế.

Mỗi một giải pháp xử lý bội chi NSNN đều có những ưu nhược điểm và có mối quan hệ lẫn nhau. Do vậy, tùy tình hình thực tế để lựa chọn giải pháp và phối hợp giữa các giải pháp thích hợp với bối cảnh kinh tế - xã hội, sao cho phát huy những mặt tích cực và hạn chế đến mức có thể các tác động tiêu cực.

3. Quản lý vay nợ để bù đắp bội chi ngân sách nhà nước

- Quản lý ODA: Chính phủ thống nhất quản lý Nhà nước về ODA, bao gồm việc xác định chủ trương, phương hướng thu hút, vận động bên nước ngoài dành ODA cho Việt Nam; quyết định việc ký kết các Điều ước quốc tế

về ODA; phân bổ việc sử dụng vốn ODA qua Ngân sách Nhà nước; tổ chức giám sát quá trình thực hiện và đánh giá kết quả sử dụng ODA. Việc quản lý và sử dụng vốn ODA cho các công trình xây dựng cơ bản phải tuân theo Quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức và các chế độ quản lý hiện hành của Nhà nước về quản lý đầu tư và xây dựng; trường hợp Điều ước quốc tế về ODA có quy định khác thì tuân theo quy định của Điều ước quốc tế về ODA đã ký kết. Việc quản lý Tài chính đối với các chương trình, dự án sử dụng vốn ODA cho vay phải tuân theo các quy định của Quy chế quản lý vay và trả nợ nước ngoài. Tất cả các chương trình, dự án sử dụng vốn ODA đều phải được cân đối nguồn vốn đối ứng trong nước được nêu trong quyết định phê duyệt văn kiện chương trình, dự án sử dụng vốn ODA của cấp tương ứng và theo các quy định về trách nhiệm của Bộ, ngành, địa phương nêu tại Quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức. Các chương trình, dự án sử dụng vốn ODA do Chính phủ cho vay lại phải có giải trình về việc chuẩn bị đủ vốn đối ứng để thực hiện dự án trước khi được ký hợp đồng cho vay lại. Các chương trình và dự án sử dụng vốn ODA phải thực hiện thông qua đấu thầu, trừ những trường hợp đặc biệt. Việc tổ chức đấu thầu thực hiện các chương trình, dự án ODA theo Luật đấu thầu và những văn bản hướng dẫn liên quan. Nếu Điều ước quốc tế về ODA đã được ký kết có những quy định liên quan đến đấu thầu, mua sắm không phù hợp với Luật đấu thầu hiện hành của Việt Nam thì áp dụng theo những quy định của Điều ước quốc tế về ODA.

- Quản lý phát hành trái phiếu quốc tế: Theo quy định của Việt Nam và phù hợp với thông lệ quốc tế, quy trình phát hành trái phiếu quốc tế bao gồm các bước:

V. GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

1. Hướng tới mục tiêu quản lý tài chính công hiện đại

Hướng tới mục tiêu quản lý tài chính công là hướng đến 3 mục tiêu: (i) Bảo đảm kỷ luật tài khoá tổng thể; (ii) Bảo đảm hiệu quả phân bổ và huy động nguồn lực; (iii) Bảo đảm hiệu quả hoạt động. Theo đó, cần đổi mới các quy trình thực hiện ngân sách nhà nước, đẩy mạnh phân cấp, nâng cao chất lượng công tác kế toán kiểm toán để đảm bảo công tác quản lý ngân sách nhà

nước ở cả cấp trung ương và cấp địa phương hướng đến các mục tiêu đặt ra. Bên cạnh đó, cũng cải thiện chất lượng công tác công khai minh bạch, trách nhiệm giải trình trong quản lý ngân sách. Đây chính là các điều kiện cần thiếp để đảm bảo quản lý hiệu quả.

2. Xây dựng kế hoạch ngân sách theo kết quả đầu ra

Lập ngân sách theo kết quả đầu ra là phương thức soạn lập ngân sách trên cơ sở dựa vào các đầu ra cần đạt được để phân bổ và sử dụng các nguồn lực tài chính một cách tối ưu. Lập ngân sách theo kết quả đầu ra đòi hỏi các bộ ngành, địa phương thể hiện ngân sách của mình qua các chương trình và hoạt động. Việc lựa chọn các chương trình và hoạt động có thể thông qua việc phân tích chi phí – lợi ích của các phương án chiến lược để đạt được mục tiêu mong muốn.

Để tiến tới lập ngân sách theo kết quả đầu ra cần tiến hành các hoạt động sau đây: thiết lập các mục tiêu chính sách thể hiện dưới dạng “tầm nhìn” của tương lai; xác định nguồn lực tài chính được phân bổ để đạt được những mục tiêu này; xác định các đầu ra cần hoàn thành để đạt mục tiêu; tính toán nguồn lực tài chính phân bổ cần thiết để đạt được mỗi đầu ra; xác định các hoạt động cần thời gian và chi phí cần thiết để đạt được đầu ra; hình thành chỉ số đánh giá việc thực hiện cho mỗi hoạt động để đánh dấu khi nào các hoạt động này được hoàn thành; xây dựng bản phân công trách nhiệm xác định ai sẽ là người chịu trách nhiệm hoàn thành đầu ra nào; thiết lập hệ thống theo dõi để giám sát những thay đổi của những chỉ số đánh giá việc thực hiện.

3. Xây dựng kế hoạch ngân sách nhà nước theo tầm nhìn trung hạn

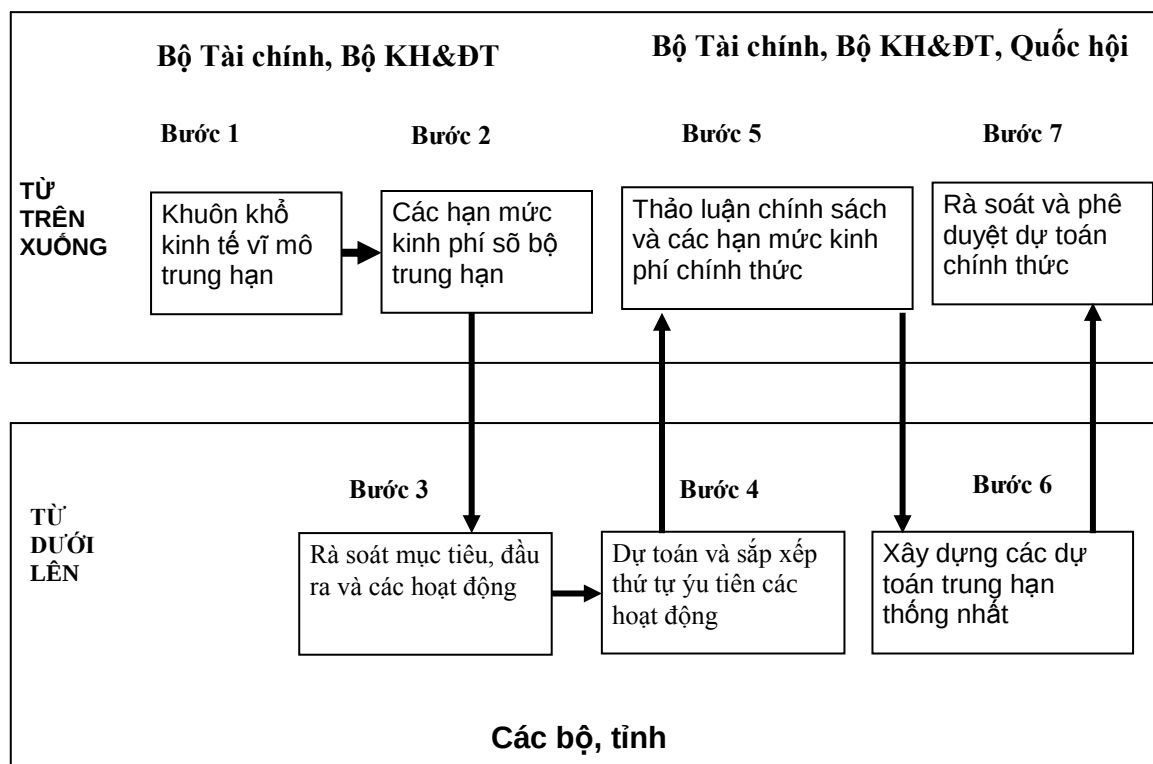
Khuôn khổ chỉ tiêu ngân sách trung hạn (MTEF) là quá trình soạn lập và xây dựng kế hoạch ngân sách minh bạch, trong đó chính phủ, các bộ ngành và các chính quyền địa phương thống nhất về việc phân bổ nguồn lực theo ưu tiên chiến lược trên cơ sở bảo đảm các nguyên tắc tài khoá tổng thể.

Mục tiêu MTEF là:

- Tạo cơ sở chiến lược cho việc soạn lập ngân sách, trong đó các khoản chi tiêu hướng tới việc đạt được các mục tiêu đề ra.

- Xây dựng một ngân sách thống nhất, bao gồm cả chi đầu tư và chi thường xuyên, từ nguồn lực của chính phủ, của khu vực tư và của các nhà tài trợ.
- Chú trọng tới hiệu quả hoạt động của các ngành, các địa phương và hiệu quả sử dụng tổng nguồn lực.
- Đưa ra một tầm nhìn trung hạn để các bộ và địa phương có thể lập kế hoạch cho thời kỳ trung hạn đó.

Các bước trong quy trình MTEF được mô tả trong sơ đồ dưới đây:



4. Cải cách quản lý thuế

Trong giai đoạn tới, cải cách thuế phải đáp ứng các yêu cầu sau:

- Quy mô thu ngân sách cần so sánh với quy mô nền kinh tế từng thời kỳ. Không nhất thiết duy trì một tỷ lệ thu ngân sách trên GDP quá cao, vì quy mô của khu vực công quá lớn có thể gây hiệu ứng chèn ép khu vực tư, trong khi hiệu quả khu vực công thấp hơn khu vực tư (nên duy trì ở mức 22-23%).
- Bao quát hết các nguồn thu và nâng cao vai trò điều tiết của Nhà nước. Tạo ra một cơ cấu thu bền vững và hợp lý.
- Cải cách thuế phải dựa trên nguyên tắc mức thuế suất thấp và cơ sở thuế rộng (do mất mát xã hội vô ích tỷ lệ bình phương thuế suất), đồng thời

giảm các hành vi trốn, tránh thuế thông qua các hoạt động dịch chuyển thu nhập hay chuyển giá.

- Tái phân phối lại thu nhập thông qua thuế. Khuyến khích đầu tư vào các lĩnh vực cần thiết, giảm tổn thất phúc lợi vô ích

- Tăng cường năng lực cạnh tranh, tăng cường đầu tư đổi mới công nghệ trên cơ sở áp dụng hệ thống thuế thống nhất, trung lập, xóa bỏ hàng rào phi thuế quan, cắt giảm thuế nhập khẩu để buộc các doanh nghiệp tăng cường đổi mới công nghệ.

- Giảm sự quá tải của hệ thống quản lý thuế, giảm chi phí tuân thủ thuế và giảm chi phí quản lý thu thuế. Hiện đại hóa công tác thu nộp và tăng cường thanh tra, kiểm tra về thuế. Chuyển từ quản lý theo mệnh lệnh và cưỡng chế sang coi đối tượng nộp thuế là khách hàng, cơ quan thuế cung cấp dịch vụ cho khách hàng, bảo đảm sự thỏa mãn của đối tượng nộp thuế và nâng cao sự tuân thủ của đối tượng nộp thuế.

5. Tăng cường quản lý nợ công

Quản lý nợ công là quá trình xây dựng và thực hiện một chiến lược để quản lý nợ nhằm bảo đảm nhu cầu tài chính của chính phủ và thực hiện trách nhiệm trả nợ của chính phủ với chi phí thấp nhất trong giai đoạn trung và dài hạn và thống nhất với mức rủi ro đã được xác định. Quản lý việc vay nợ và sử dụng nợ công chặt chẽ để từng bước giảm dần tỷ lệ nợ công trên GDP, ngăn ngừa và chủ động khắc phục các nguy cơ về nợ công, bảo đảm an toàn về nợ công trong trước mắt cũng như trong dài hạn.

Các giải pháp tăng cường quản lý nợ công là:

- Có kế hoạch tổng thể về huy động vốn của Chính phủ được xây dựng cho từng giai đoạn, phân định theo từng năm, trong đó chi tiết từng loại thời hạn gắn liền với phương thức huy động vốn và được công bố rộng rãi.

- Xác định hạn mức vay nợ nước ngoài để định hướng việc huy động vốn nước ngoài không vượt quá giới hạn an toàn cho phép. Cần lựa chọn những lĩnh vực phù hợp để vận động ODA nhằm tạo ra tác động lan tỏa của các chương trình, dự án ODA.

- Xác định rõ và công bố công khai các mục tiêu về quản lý nợ, các biện pháp quản lý chi phí, rủi ro. Phân định rõ vai trò, trách nhiệm của các tổ chức trong quản lý nợ công

- Thực hiện công khai minh bạch các thông tin về nợ để chủ động phân tích, đánh giá và phòng ngừa các rủi ro có thể xảy ra. Đặc biệt chú ý tới khả năng thanh toán nợ, giám sát chặt chẽ các khoản tín dụng nhà nước, theo dõi diễn biến của lãi suất và tỷ giá để có các điều chỉnh phù hợp.

- Tiến hành kiểm toán nợ công hàng năm. Bảo đảm an toàn nợ trong giới hạn nhất định nhằm giữ vững an ninh tài chính và cân đối vĩ mô nền kinh tế. Xác định các nguồn và phương thức trả nợ. Bảo đảm các cam kết trả nợ đầy đủ, đúng hạn, không để phát sinh nợ quá hạn. Cải thiện hệ số xếp hạng tín nhiệm quốc gia về nợ để góp phần làm giảm chi phí vay nợ nước ngoài.

- Bảo đảm vay và sử dụng có hiệu quả vốn vay. Việc sử dụng các nguồn vốn huy động được từ phát hành trái phiếu chính phủ trong và ngoài nước cần được đầu tư vào các lĩnh vực cấp thiết, tính toán đầy đủ hiệu quả đầu tư, quản lý chặt chẽ việc sử dụng đúng mục đích và khả năng hoàn vốn của các dự án, chương trình đầu tư. Tăng cường giám sát, kiểm tra, kiểm toán việc tuân thủ pháp luật của các đơn vị sử dụng vốn vay.

CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Phân tích nguyên tắc quản lý tài chính công, liên hệ thực tiễn việc thực hiện nguyên tắc quản lý tài chính công ở ngành/lĩnh vực/địa phương hoặc cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?
2. Những yêu cầu đối với quản lý chi tiêu công, liên hệ thực tiễn việc thực hiện yêu cầu này ở ngành/lĩnh vực/ địa phương hoặc cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?
3. Thực trạng phân cấp quản lý ngân sách nhà nước ở ngành/lĩnh vực/ địa phương hoặc cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?
4. Những thuận lợi, khó khăn trong quản lý thu/chi ngân sách nhà nước ở ngành/lĩnh vực/địa phương và đề xuất đổi mới?
5. Phân tích ưu, nhược điểm của từng phương thức xây dựng kế hoạch chi tiêu công?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Luật đầu tư công năm 2014.
- Luật ngân sách nhà nước năm 2015.
- Trần Văn Giao: Tài chính công đại cương, NXB. Hà Nội, 2016.
- Harvey S. Rosen: Tài chính công, bản dịch tiếng Việt của Khoa Tài chính Nhà nước, Đại học kinh tế TP. Hồ Chí Minh, năm 2014.
- Phạm Văn Khoan: Giáo trình Quản lý tài chính công, NXB. Tài chính, 2014.
- Lê Chi Mai: Quản lý chi tiêu công, NXB. Chính trị Quốc gia, 2011.
- Dương Thị Bình Minh: Tài chính công, NXB. Tài chính, 2014.
- Lê Xuân Trường: Giáo trình Quản lý thuế, NXB. Tài chính, 2016.

Chuyên đề 7

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CUNG CẤP DỊCH VỤ CÔNG

I. TỔNG QUAN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CUNG CẤP DỊCH VỤ CÔNG

1. Khái niệm, đặc trưng, phân loại dịch vụ công

a. Khái niệm dịch vụ công

Có nhiều quan niệm về dịch vụ công, tuy nhiên có thể chỉ ra một số nét cơ bản của dịch vụ công là:

- Đó là việc làm của Chính phủ, chính quyền, hoặc của tư nhân được Chính phủ uỷ nhiệm phục vụ cộng đồng, nhân dân;
- Vì lợi ích chung;
- Không vì mục tiêu lợi nhuận.

Trên cơ sở đó, có thể định nghĩa 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.

Từ cách hiểu dịch vụ công như trên, phạm vi của dịch vụ công cũng được xác định rất khác nhau. Nhìn chung, có thể xem xét phạm vi dịch vụ công theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp như sau:

Theo nghĩa rộng nhất, dịch vụ công là những hàng hoá, dịch vụ mà Nhà nước can thiệp vào việc cung cấp, nhằm mục tiêu hiệu quả và công bằng. Theo đó, dịch vụ công là tất cả những hoạt động nhằm thực hiện các chức năng vốn có của Chính phủ, bao gồm từ các hoạt động ban hành chính sách, pháp luật, an ninh, quốc phòng, cho đến những hoạt động y tế, giáo dục, giao thông công cộng.

Theo nghĩa: hẹp, dịch vụ công được hiểu là những hàng hoá, dịch vụ phục vụ trực tiếp nhu cầu của các tổ chức và công dân mà Chính phủ can thiệp vào việc cung cấp, nhằm mục tiêu hiệu quả và công bằng.

Việc sử dụng khái niệm dịch vụ công theo nghĩa rộng hay hẹp phải nhằm hướng tới các mục tiêu phù hợp. Trong điều kiện nước ta hiện nay, khái niệm dịch vụ công được hiểu theo nghĩa hẹp với các lý do sau đây:

Thứ nhất, do yêu cầu tách biệt giữa chức năng quản lý nhà nước và chức năng phục vụ của Nhà nước để từ đó có thể đề ra các biện pháp cải tiến thích hợp đối với từng loại hoạt động nói trên.

Chức năng quản lý nhà nước (trước đây thường được gọi là chức năng cai trị) bao gồm các hoạt động quản lý và điều tiết đời sống kinh tế - xã hội thông qua các công cụ quản lý vĩ mô như chính sách, pháp luật, quy hoạch, kế hoạch và bằng các biện pháp tổ chức, điều hành và kiểm tra, giám sát.

Chức năng phục vụ bao gồm các hoạt động cung cấp các dịch vụ công cho xã hội, cho các tổ chức và công dân nhằm phục vụ các lợi ích thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của các tổ chức và công dân.

Thứ hai, do càng ngày, người ta càng chú trọng hơn đến chức năng phục vụ của Nhà nước. Trước đây, chúng ta thường nhấn mạnh chức năng cai trị hay chức năng quản lý nhà nước; chức năng phục vụ chỉ được tách riêng ra và giữ một vị trí tương ứng với chức năng quản lý nhà nước khi điều kiện kinh tế - xã hội trên thế giới và ở mỗi quốc gia có sự biến đổi lớn lao, xu thế dân chủ hoá và đòi hỏi của nhân dân đối với Nhà nước trong việc cung cấp dịch vụ công ngày càng cao hơn. Nhà nước không còn là một quyền lực "đứng trên nhân dân" và cai trị nhân dân nữa, mà có trách nhiệm phục vụ nhân dân, thể hiện bằng các hoạt động cung cấp dịch vụ công phục vụ trực tiếp nhu cầu của các tổ chức và công dân.

b. Đặc trưng của dịch vụ công

Dịch vụ công có các đặc trưng sau đây:

Thứ nhất, đó là các hàng hoá, dịch vụ phục vụ cho lợi ích chung, thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của các tổ chức và công dân.

Thứ hai, do Nhà nước chịu trách nhiệm trước xã hội (trực tiếp cung cấp hoặc uỷ nhiệm việc cung cấp). Ngay cả khi Nhà nước chuyển giao dịch vụ này cho tư nhân cung cấp thì Nhà nước vẫn có vai trò điều tiết đặc biệt, nhằm

bảo đảm sự công bằng trong phân phối các dịch vụ này và khắc phục các khiếm khuyết của thị trường.

Thứ ba, là các hoạt động có tính chất phục vụ trực tiếp, đáp ứng các nhu cầu, quyền lợi hay nghĩa vụ cụ thể và trực tiếp của các tổ chức và công dân.

Thứ tư, bảo đảm tính công bằng và tính hiệu quả trong cung cấp dịch vụ.

c. Phân loại dịch vụ công

Cần thiết phải có sự phân loại đúng đắn các hình thức dịch vụ công để hình thành cơ chế quản lý phù hợp. Có một số cách phân loại dịch vụ công chủ yếu sau đây:

**) Phân loại theo các hình thức dịch vụ cụ thể:*

- Dịch vụ cung cấp điện, nước sinh hoạt;
- Dịch vụ xử lý và thoát nước thải, nước mưa;
- Dịch vụ thu gom và xử lý rác thải;
- Dịch vụ vận tải công cộng;
- Dịch vụ chăm sóc sức khỏe;
- Dịch vụ giáo dục;
- Dịch vụ văn hóa - thông tin...

**) Phân loại dịch vụ công theo tiêu chí chủ thể cung cấp:*

- Loại dịch vụ do nhà nước độc quyền cung cấp (còn gọi là dịch vụ cốt lõi): 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 mà khu vực ngoài nhà nước thực hiện không tốt hay không muốn thực hiện. 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.

- Loại dịch vụ 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 vụ được cung cấp đầy đủ.

- Loại dịch vụ do nhà nước bảo đảm cung cấp nhưng tư nhân hoàn toàn đảm nhiệm dưới sự kiểm soát của nhà nước. Nhà nước can thiệp rất ít hoặc hầu như không can thiệp vào quá trình cung cấp các dịch vụ này 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, điện chiếu sáng trên đường phố, 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 công).

- Dịch vụ công phải trả tiền toàn bộ: như điện, nước, ga, vận tải công cộng,...

**) Phân loại theo tính chất và tác dụng của dịch vụ công:*

Có thể chia dịch vụ công thành ba loại:

- Dịch vụ hành chính công: là dịch vụ gắn liền với chức năng quản lý nhà nước, mà đặc trưng của nó là gắn với thẩm quyền hành chính và thường do các cơ quan hành chính thực hiện. Đó là những hoạt động của nhà nước cung cấp các giấy tờ hành chính, tư pháp như: cấp phép, giấy chứng nhận, đăng ký, công chứng, thi hành án, thi thực, hộ tịch... 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: Bao gồm các hoạt động cung cấp phúc lợi xã hội thiết yếu cho người dân như: Giáo dục, y tế, văn hóa, khoa học, thể dục - thể thao, bảo hiểm, an sinh xã hội,...

- Dịch vụ công ích: Là các hoạt động cung cấp các hàng hóa, 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, cấp thoát nước, điện chiếu sáng, giao thông đô thị,... Loại dịch vụ này chủ yếu do các doanh nghiệp nhà nước cung cấp. Có một số hoạt động cung cấp ở cơ sở do tư nhân được nhà nước ủy quyền thực hiện như thu gom rác thải, cung cấp nước sạch vùng nông thôn.

2. Khái niệm, mục tiêu, vai trò quản lý nhà nước về cung cấp dịch vụ công

a. Khái niệm quản lý nhà nước về cung cấp 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 nhân 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 dụng để tác động đến quá trình cung cấp dịch vụ công bao gồm các chiến lược, chính sách, pháp luật, kế hoạch, thanh tra, kiểm tra, giám sát ... Bằng các công cụ này, Nhà nước định hướng, điều tiết các hoạt động cung cấp dịch vụ công cho xã hội để bảo đảm đáp ứng các nhu cầu cơ bản, thiết yếu cho 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.

b. Mục tiêu quản lý nhà nước về cung cấp dịch vụ công

Quản lý nhà nước về cung cấp dịch vụ công nhằm vào các mục tiêu như sau:

- Bảo đảm 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 mà nhà nước có vai trò quản lý, điều hành để bảo đảm các dịch vụ công này được cung cấp cho xã hội.
- 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.
- 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 cơ bản, thiết yếu 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 thiết yếu đối với đời sống mỗi người.

c. Vai trò quản lý nhà nước về cung cấp dịch vụ công

Quản lý nhà nước về dịch vụ công có các vai trò:

Thứ nhất, làm cho việc cung cấp dịch vụ công diễn ra liên tục, thường xuyên. Các dịch vụ công đáp ứng các nhu cầu cơ bản, hàng ngày của mọi người dân và các tổ chức, vì vậy việc cung ứng dịch vụ nếu không đầy đủ, gián đoạn sẽ gây ra sự khó khăn, xáo trộn trong cuộc sống người dân và trong xã hội. Vì vậy, quản lý nhà nước về cung cấp dịch vụ công phải bảo đảm sự cung ứng dịch vụ diễn ra liên tục, thường xuyên và đáp ứng ở mức thỏa đáng nhu cầu của xã hội.

Thứ hai, huy động sự tham gia của xã hội vào việc cung ứng các dịch vụ công. Với sự phát triển của kinh tế thị trường, khu vực tư ngày càng có khả năng tham gia cung cấp nhiều loại dịch vụ công mà trước đây chỉ có nhà nước

trực tiếp cung ứng. Hơn nữa, nhu cầu của xã hội về các dịch vụ công cũng ngày càng lớn, đa dạng, với yêu cầu cao hơn về chất lượng. Do đó, bản thân nhà nước, với nguồn lực của mình không thể đáp ứng hết các nhu cầu này. Việc huy động sự tham gia của xã hội vào quá trình cung ứng các dịch vụ công diễn ra dưới các hình thức xã hội hóa dịch vụ công. Mở rộng sự tham gia của xã hội trong cung ứng dịch vụ công không những sẽ tạo ra một môi trường rộng hơn cho sự phát triển các dịch vụ công, mà còn bảo đảm đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của xã hội về dịch vụ công.

Thứ ba, bảo đảm cho mọi người dân, đặc biệt là người nghèo tiếp cận đến các dịch vụ công. Sự phát triển của nền kinh tế thị trường đi liền với sự gia tăng bất bình đẳng, sự phân hóa giàu nghèo trong xã hội. Điều đó không chỉ tồn tại trong sự khác biệt về thu nhập, mà còn phản ánh trong việc hưởng thụ các hàng hóa và dịch vụ, bao gồm cả dịch vụ công - là những dịch vụ thiết yếu cho cuộc sống của tất cả mọi người. Sự chênh lệch về mức độ hưởng thụ dịch vụ công càng gia tăng với việc mở rộng xã hội hóa dịch vụ công. Nhà nước phải có trách nhiệm trực tiếp cung cấp hoặc điều tiết, kiểm soát thị trường tư nhân nhằm bảo đảm cho việc cung cấp dịch vụ đó được bình thường, phục vụ nhu cầu cơ bản của con người.

Để tránh tình trạng giá cả của dịch vụ có thể trở thành rào cản người nghèo sử dụng dịch vụ công và nhằm thực hiện công bằng xã hội, Nhà nước cần quan tâm hỗ trợ người nghèo trong việc tiếp cận đến các dịch vụ công.

Thứ tư, bảo đảm việc phân bổ dịch vụ công phù hợp giữa các địa phương, sao cho các địa phương nghèo hay vùng xa xôi, hẻo lánh cũng được cung ứng các dịch vụ công thiết yếu, tránh sự bất bình đẳng quá mức giữa các địa phương về hưởng thụ dịch vụ công. Dịch vụ công do Nhà nước chịu trách nhiệm cung cấp để bảo đảm tính hiệu quả (khắc phục các khiếm khuyết của thị trường) và công bằng xã hội. Tuy nhiên, do hoàn cảnh phát triển nền kinh tế thị trường, với sự tham gia của các thành phần kinh tế vào quá trình cung cấp dịch vụ công, trong điều kiện phát triển không đồng đều giữa các vùng, do các đặc điểm kinh tế, văn hóa, xã hội giữa các địa phương không giống nhau, vì vậy Nhà nước cần có sự chỉ đạo, điều hành thống nhất trên cả nước

theo các nguyên tắc cơ bản trong cung cấp dịch vụ công, bảo đảm việc cung cấp dịch vụ công có hiệu quả và đến đúng các đối tượng thụ hưởng.

3. Các cách thức can thiệp của Nhà nước trong cung cấp dịch vụ công

Những nội dung thể hiện trách nhiệm cụ thể của Nhà nước về dịch vụ công bao gồm:

a. Trực tiếp tổ chức thực hiện một số dịch vụ công

Đối với một số hàng hoá, dịch vụ, Nhà nước thấy cần thiết phải duy trì vị trí sở hữu, là người trực tiếp cung cấp để bảo đảm việc cung cấp đầy đủ các dịch vụ này. 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 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 an ninh trật tự 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 việc 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, tùy theo bối cảnh chính trị của mỗi nước mà Nhà nước quyết định phạm vi các dịch vụ cần được cung cấp trực tiếp.

b. Gián tiếp tác động vào việc cung cấp các dịch vụ công do khu vực tư cung cấp

- 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 để 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 những vấn đề cần thiết 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 là một phần lợi ích này sẽ được chuyển lại cho người tiêu dùng qua 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 có thể miễn thuế cho những doanh nghiệp tư nhân 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...

+ Hợp tác công tư: Nhà nước có thể dùng biện pháp ký hợp đồng trực tiếp với các doanh nghiệp tư nhân để mua lại các dịch vụ và giữ quyền phân phối dịch vụ. Nhà nước cũng có thể ký hợp đồng với các doanh nghiệp tư

nhân để cho doanh nghiệp này tự cung cấp các dịch vụ nhất định theo các điều khoản cam kết với Nhà nước.

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. Vì vậy, khác với các dịch vụ tư do tư nhân trực tiếp cung cấp và thu lời, các dịch vụ công chịu tác động quan trọng của Nhà nước trong việc thực thi, phân phối, giá cả, chất lượng...

II. NỘI DUNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CUNG CẤP DỊCH VỤ CÔNG

1. Xây dựng chiến lược và các chính sách về cung cấp dịch vụ công

Để quản lý và bảo đảm trách nhiệm của mình trước xã hội về dịch vụ công, Nhà nước phải xây dựng chiến lược cung cấp dịch vụ công nhằm đề ra định hướng và 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:

- Xác định các mục tiêu chiến lược bảo đảm cung cấp dịch vụ công, bao gồm các chỉ tiêu cả 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 công dân có thể lựa chọn và 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 tầm quan trọng đối với xã hội.
- 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 loại dịch vụ công nhất định.
- Xác định rõ vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của cơ sở cung cấp dịch vụ công.
- Xác định cơ chế hoạt động của các cơ sở cung cấp dịch vụ công.
- Quy định các biện pháp tổ chức cung cấp và trách nhiệm của các bên tham gia vào quá trình cung cấp dịch vụ công.

Các chính sách về cung cấp dịch vụ công sẽ được thể chế hóa thành các văn bản 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 về cung cấp dịch vụ công 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.

Ở Việt Nam hiện nay, Nhà nước đã ban hành khá nhiều văn bản pháp luật liên quan đến quản lý cung cấp dịch vụ công. Đặc biệt, đối với lĩnh vực dịch vụ sự nghiệp công, Nhà nước ban hành cơ chế tự chủ tự chịu trách nhiệm đối với các đơn vị cung ứng dịch vụ theo hướng tính đầy đủ chi phí trong giá dịch vụ¹⁵. Nhà nước cũng có các quy định cụ thể điều tiết việc sản xuất cung

¹⁵ Chính phủ ban hành nhiều văn bản thực hiện chính sách cung ứng dịch vụ công, như Nghị định số 43/2006/NĐ-CP, ngày 25-4-2006, “Quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập”; Nghị định số 85/2012/NĐ-CP, ngày 15-10-2012, “Về cơ chế hoạt động, cơ chế tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp y tế công lập và giá dịch vụ khám bệnh, chữa bệnh của các cơ sở khám bệnh, chữa bệnh công lập”; Nghị định số 16/2015/NĐ-CP, ngày 14-2-2015, “Quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập”; Nghị định số 54/2016/NĐ-CP, ngày 14-6-2016, “Quy định cơ chế tự chủ của tổ chức khoa học và công nghệ công lập”; Nghị định số 141/2016/NĐ-CP, ngày 10-10-2016, “Quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác”...

ứng dịch vụ công ích¹⁶. Đối với dịch vụ hành chính công, nhà nước cũng ban hành nhiều quy định nhằm tăng cường sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước đối với các tổ chức và công dân¹⁷.

2. Phân quyền, phân cấp quản lý trong cung cấp 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 cơ sở 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 phù hợp với 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 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.

¹⁶ Nghị định số 130/2013/NĐ-CP ngày 16/10/2013 về sản xuất, cung ứng dịch vụ công ích.

¹⁷ Chẳng hạn, Nghị định 61/2018/NĐ-CP ngày 25/4/2018 về thực hiện cơ chế một cửa, một cửa liên thông trong giải quyết thủ tục hành chính

Về nguyên tắc, các đơn vị ở cấp cơ sở gần 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 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 mỗi xã tự thực hiện, trong trường hợp đó, cấp huyện sẽ đứng ra tổ chức cung cấp chung các dịch vụ nói trên cho các xã trên địa bàn huyện mình.

3. Quản lý dịch vụ công hướng tới dịch vụ công cho đa số người dân

Dịch vụ công là dịch vụ phục vụ các nhu cầu chung thiết yếu của đa số, của cộng đồng. Vì vậy việc quản lý nhà nước về dịch vụ công phải bảo đảm các dịch vụ cơ bản, thiết yếu mà mọi người dân đều có nhu cầu sử dụng hoặc có tính chất khuyến dụng đối với mọi người.

Bên cạnh việc nhà nước khuyến khích và tạo điều kiện cho khu vực tư tham gia cung cấp các dịch vụ cơ bản này, nhà nước có trách nhiệm bảo đảm cho mọi người đều được tiếp cận tới các dịch vụ này thông qua sự can thiệp hay tác động trực tiếp vào cung cấp dịch vụ công. Cơ sở vật chất cho sự can thiệp của Chính phủ vào việc cung cấp dịch vụ công là nguồn lực tài chính của Nhà nước. Để hướng tới dịch vụ công cho đa số người dân, Nhà nước dành tỷ trọng ngày càng gia tăng cho các lĩnh vực dịch vụ công quan trọng,

thiết yếu với đời sống của đại đa số (như giáo dục, y tế, cung cấp nước sạch, vệ sinh môi trường, thủy lợi...). Đồng thời, Nhà nước thực hiện phân bổ ngân sách vào những dịch vụ công mà người nghèo sử dụng nhiều nhất. Thông thường, người nghèo sử dụng các dịch vụ công phục vụ các nhu cầu thiết yếu nhất, những dịch vụ mà người nghèo dễ dàng tiếp cận tới (các dịch vụ ở địa phương); dịch vụ được cung cấp miễn phí hoặc phải trả một phần tiền; các dịch vụ công được cung cấp phổ biến cho xã hội; các dịch vụ không đòi hỏi trình độ tiếp nhận cao của người sử dụng.

4. Kiểm tra, giám sát hoạt động cung cấp 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, Nhà nước cần tăng cường kiểm tra, kiểm soát, thực hiện sự can thiệp kịp thời, bảo đảm tính công bằng trong cung cấp dịch vụ. Việc kiểm tra, kiểm soát 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;
- Thiết lập được môi trường chung, thống nhất cho các chủ thể tham gia cung cấp dịch vụ công để họ tự nguyện cùng tham gia giải quyết các vấn đề của cộng đồng;
- Thúc đẩy sự cạnh tranh lành mạnh giữa các tổ chức cung cấp dịch vụ;
- Tạo điều kiện cho người tiêu dùng là khách hàng có quyền lựa chọn; bảo đảm quyền lợi của người tiêu dùng;
- 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.

Bên cạnh việc tăng cường kiểm tra, kiểm soát 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:

Thứ nhất, 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.

Thứ hai, 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.

5. Khuyến khích, phát triển hoạt động cung cấp dịch vụ công

Việc khuyến khích, phát triển hoạt động cung cấp dịch vụ công được thực hiện thông qua các chính sách của nhà nước về cung cấp dịch vụ công, tập trung vào các chính sách mở rộng xã hội hóa, khuyến khích các tổ chức tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ công, tạo cơ chế thông thoáng cho các chủ thể trong việc phát triển dịch vụ, nâng cao chất lượng và số lượng dịch vụ công. Đặc biệt, trong những năm qua, nhà nước đã ban hành cơ chế khuyến khích các nhà cung cấp dịch vụ công công lập tự chủ trong hoạt động nhằm đáp ứng tốt hơn nhu cầu của xã hội.

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.

Việc đổi mới cơ chế hoạt động của các tổ chức cung cấp dịch vụ công công lập góp phần đa dạng hoá các hoạt động cung cấp dịch vụ, mở rộng cung cấp dịch vụ cả về số lượng dịch vụ, địa bàn, số cơ sở cung cấp và nâng cao chất lượng dịch vụ đáp ứng nhu cầu ngày càng lớn của các tổ chức và công dân.

6. Xã hội hoá dịch vụ công

Việc Nhà nước trực tiếp cung cấp các dịch vụ công không có nghĩa là các tổ chức nhà nước luôn có hiệu quả hơn tư nhân. Trên thực tế, có rất nhiều tổ chức công hoạt động kém hiệu quả, gây tổn thất cho xã hội và lãng phí nguồn lực ngân sách do nhân dân đóng góp. Xã hội hóa là một chủ trương đúng đắn của Đảng và Nhà nước ta nhằm cải thiện hiệu quả cung cấp dịch vụ công.

Có thể hiểu xã hội hóa dịch vụ công là quá trình huy động, tổ chức sự tham gia rộng rãi, chủ động của nhân dân và các tổ chức vào hoạt động cung cấp dịch vụ công trên cơ sở phát huy tính sáng tạo và khả năng đóng góp của các tổ chức, cá nhân.

Xã hội hóa dịch vụ công bao gồm những nội dung cơ bản như sau:

Một là, chuyển giao việc cung cấp dịch vụ công cho khu vực tư

Đối với các dịch vụ công mà Nhà nước không cần can thiệp hoặc can thiệp không có hiệu quả thì Nhà nước có thể chuyển giao nhiệm vụ này cho khu vực tư, tức là cho phép các tổ chức trong khu vực tư tham gia vào việc cung cấp các dịch vụ công này.

Hai là, huy động sự đóng góp của các tổ chức và công dân

Việc huy động sự đóng góp của các tổ chức và công dân được thực hiện với hai phương thức cơ bản:

- Huy động kinh phí đóng góp của dân vào việc cung cấp dịch vụ công của các tổ chức nhà nước.

- Động viên, tổ chức sự tham gia rộng rãi, chủ động và tích cực của các tổ chức và công dân vào quá trình cung cấp dịch vụ công, đa dạng hóa các hoạt động cung cấp dịch vụ công trên cơ sở phát huy công sức và trí tuệ của dân. Chẳng hạn, huy động chất xám, năng lực quản lý, công sức của người dân vào các hoạt động cung cấp dịch vụ công.

Xã hội hóa dịch vụ công có những tác động tích cực như sau:

- Việc chuyển giao một số dịch vụ công cho các tổ chức ngoài nhà nước sẽ tạo ra môi trường cạnh tranh giữa các tổ chức này và tạo cơ hội cho người tiêu dùng lựa chọn và sử dụng những dịch vụ tốt nhất.

- Việc xã hội hóa các dịch vụ công tạo điều kiện cho mọi người tham gia tích cực vào các hoạt động này, phát huy được khả năng và năng lực tiềm tàng trong xã hội, khơi dậy tính sáng tạo và chủ động tích cực của người dân, nhờ đó đa dạng hóa và tăng nguồn cung cấp các dịch vụ công cho xã hội.

- Xã hội hóa dịch vụ công còn bao hàm ý nghĩa động viên sự đóng góp kinh phí của mỗi người cho hoạt động cung cấp dịch vụ công của Nhà nước (dưới hình thức thu phí), nhờ đó làm giảm bớt gánh nặng của ngân sách nhà nước trong điều kiện ngân sách nhà nước ta còn hạn hẹp.

- Xã hội hóa dịch vụ công trong điều kiện phân hóa giàu nghèo ngày càng tăng cùng với sự phát triển kinh tế thị trường là một giải pháp cần thiết để góp phần tạo ra sự công bằng tương đối trong tiêu dùng các dịch vụ công. Điều đó có nghĩa là những ai tiêu dùng nhiều dịch vụ công hay sử dụng các dịch vụ có chất lượng cao thì sẽ phải trả tiền nhiều hơn, bảo đảm bù đắp phần chi phí vượt trội để tạo ra các dịch vụ này, đồng thời khuyến khích phát triển các dịch vụ có chất lượng cao.

Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực, quá trình xã hội hóa nếu không được quản lý phù hợp cũng dễ nảy sinh các mặt tiêu cực, chẳng hạn như việc các tổ chức tư nhân tăng phí dịch vụ, không bảo đảm chất lượng dịch vụ, đặc biệt là ảnh hưởng không nhỏ đến việc tiếp cận dịch vụ công của những người nghèo.

Điều cần lưu ý ở đây là: tất cả những hoạt động cung cấp dịch vụ công dù được tiến hành dưới hình thức nào thì Nhà nước vẫn là người chịu trách nhiệm trước xã hội về việc bảo đảm cung cấp chúng. Nhà nước có trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức, điều hành, kiểm tra, giám sát đối với việc cung cấp các dịch vụ này nhằm bảo đảm đáp ứng ở mức cao nhất nhu cầu của nhân dân.

7. Hỗ trợ cho người nghèo để tăng khả năng tiếp cận của họ đến dịch vụ công

Sự phát triển của nền kinh tế thị trường đi liền với sự gia tăng bất bình đẳng, sự phân hóa giàu nghèo trong xã hội. Điều đó không chỉ tồn tại trong sự khác biệt về thu nhập, mà còn phản ánh trong việc hưởng thụ các hàng hóa và dịch vụ, bao gồm cả dịch vụ công - là những dịch vụ thiết yếu cho cuộc sống của tất cả mọi người. Sự chênh lệch về mức độ hưởng thụ dịch vụ công càng gia tăng với việc mở rộng xã hội hóa dịch vụ công. Vì vậy, để tránh tình trạng giá cả của dịch vụ có thể trở thành hàng rào ngăn cản người nghèo sử dụng dịch vụ công và nhằm thực hiện công bằng xã hội, Nhà nước cần quan tâm hỗ trợ người nghèo trong việc tiếp cận đến các dịch vụ công.

Riêng trong trường hợp cung cấp các dịch vụ tối cần thiết cho những người thuộc diện khó khăn, nghèo đói hoặc là đối tượng chính sách, Nhà nước cần có những quy định ưu đãi hoặc hỗ trợ phù hợp để bảo đảm sự công bằng xã hội, giảm bớt sự chênh lệch giữa người giàu và người nghèo. Xu hướng chung hiện nay là Nhà nước chuyển từ việc hỗ trợ gián tiếp cho người nghèo thông qua các cơ sở cung cấp dịch vụ công, sang hỗ trợ trực tiếp cho đối tượng hưởng thụ dịch vụ đó. Việc Nhà nước trực tiếp hỗ trợ cho người nghèo 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.

III. ĐỔI MỚI QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CUNG CẤP DỊCH VỤ CÔNG

1. Tách hoạt động cung cấp dịch vụ công ra khỏi các hoạt động quản lý nhà nước

Hoạt động quản lý nhà nước bao gồm các hoạt động quản lý và điều tiết đời sống kinh tế - xã hội thông qua các công cụ quản lý vĩ mô như chính sách, pháp luật, quy hoạch, kế hoạch và bằng các biện pháp tổ chức, điều hành và kiểm tra, giám sát. Hoạt động cung cấp các dịch vụ công cho xã hội, cho các tổ chức và công dân của Nhà nước hướng vào phục vụ các lợi ích thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của các tổ chức và công dân.

Việc tách biệt giữa chức năng quản lý nhà nước và hoạt động cung cấp dịch vụ công là hết sức cần thiết để từ đó Nhà nước có thể đề ra các biện pháp cải tiến thích hợp đối với từng loại hoạt động nói trên.

Tách biệt hoạt động cung cấp dịch vụ công khỏi hoạt động quản lý nhà nước sẽ giúp bộ máy hành chính nhà nước tập trung vào thực hiện tốt vai trò quản lý nhà nước thông qua việc nâng cao chất lượng các chính sách, thể chế, tổ chức triển khai các chính sách, thể chế này và đề cao vai trò kiểm tra, giám sát của Nhà nước.

Đồng thời việc tách biệt hoạt động cung cấp dịch vụ công khỏi hoạt động quản lý nhà nước sẽ tạo điều kiện cho các cơ sở cung cấp dịch vụ công có sự tự chủ, linh hoạt hơn trong hoạt động, bảo đảm cung cấp các dịch vụ công ngày càng phong phú, đa dạng và có chất lượng hơn theo nhu cầu của xã hội.

2. Đổi mới chi tiêu công cho cung ứng dịch vụ công

Nhà nước cần định hướng chi tiêu công của Nhà nước cho cung cấp dịch vụ công như sau:

- Xác định phạm vi và trật tự ưu tiên trong chi tiêu công: Với nguồn lực tài chính công có hạn, Nhà nước phải xác định xem cần thiết chi vào những hoạt động nào, trực tiếp cung cấp các dịch vụ công nào?

- Chi tiêu công hướng đến xoá bỏ sự bất bình đẳng về hưởng thụ dịch vụ công giữa các địa phương. Nhà nước cần tăng cường chi tiêu công về các dịch vụ công thiết yếu cho các địa phương nghèo, vì vậy, đối với một số dịch vụ công quan trọng, mức phân bổ ngân sách không thể chỉ tính trên đầu dân số, mà còn cần một khoản hỗ trợ phụ thêm cho các địa phương nghèo, nơi mà các nhà cung cấp dịch vụ tư nhân sẽ không tham gia vào thị trường cung cấp dịch vụ công.

- Quản lý theo đầu ra: Mục tiêu của một chương trình chi tiêu công là nhằm cung cấp được các dịch vụ công theo số lượng và chất lượng mong muốn. Điều quan trọng trong lập ngân sách chi tiêu theo kết quả đầu ra là xác định được các chỉ số đánh giá đầu ra cần đạt được.

- Sử dụng một phần ngân sách để trợ cấp trực tiếp cho các đối tượng là người nghèo, các đối tượng chính sách thông qua các hình thức như: cấp học bổng hoặc thẻ khám chữa bệnh miễn phí, trợ cấp qua giá bán dịch vụ đối với mỗi loại đối tượng...

3. Tăng cường xã hội hóa cung ứng dịch vụ công

Chuyển các cơ sở công lập sang cơ chế tự chủ, có đầy đủ quyền tự chủ về tổ chức và quản lý; hạch toán đầy đủ chi phí, cân đối thu chi, giảm dần chi tiêu từ ngân sách nhà nước cho các cơ sở này.

Đổi mới chế độ thu phí đi đôi với việc thực hiện tốt chính sách ưu đãi các đối tượng chính sách và trợ giúp người nghèo. Mức phí quy định theo nguyên tắc đủ trang trải các chi phí cần thiết, có tích lũy để đầu tư phát triển và xoá bỏ mọi khoản thu khác.

Tiến hành chuyển một số cơ sở thuộc loại hình công lập sang loại hình ngoài công lập để tập thể hoặc cá nhân quản lý và hoàn trả vốn cho Nhà nước.

Phát triển mạnh các cơ sở ngoài công lập với hai loại hình: dân lập và tư nhân. Quyền sở hữu của các cơ sở ngoài công lập được xác định theo Bộ luật Dân sự. Mỗi cơ sở ngoài công lập đều có thể hoạt động theo cơ chế phi lợi nhuận hoặc theo cơ chế lợi nhuận.

Nhà nước tăng cường hoạt động thanh tra, kiểm tra việc thực hiện luật pháp; phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể, tổ chức quần chúng, các hội nghề nghiệp... trong việc giám sát các hoạt động dịch vụ.

Nhà nước tạo môi trường phát triển, môi trường cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng theo luật pháp để thúc đẩy các cơ sở công lập và ngoài công lập phát triển cả về quy mô và chất lượng, xây dựng các cơ sở đạt trình độ tiên tiến trong khu vực và trên thế giới.

4. Xác định ranh giới giữa khu vực công và tư trong cung ứng dịch vụ công

Các dịch vụ công nào mà các thành phần kinh tế ngoài nhà nước không muốn tham gia, nhưng đây là những dịch vụ công thiết yếu đối với xã hội thì nhà nước vẫn phải tiến hành cung cấp. Các dịch vụ công nào mà các thành phần kinh tế khác có khả năng và muốn tham gia thì Nhà nước khuyến khích họ tham gia cung ứng cho xã hội. Việc khuyến khích các thành phần kinh tế khác tham gia sẽ làm gia tăng số lượng và bảo đảm sự cạnh tranh về chất lượng nhằm đáp ứng tốt nhất nhu cầu của xã hội về dịch vụ công.

Nhà nước vẫn chịu trách nhiệm về số lượng và chất lượng các dịch vụ công thiết yếu đã chuyển giao cho các cơ sở ngoài nhà nước. Dù đã giao cho tư nhân, nhưng đây vẫn là những dịch vụ công, có nghĩa là Nhà nước vẫn có trách nhiệm can thiệp vào việc cung ứng hay bảo đảm sự cung ứng ổn định, thường xuyên và có chất lượng cho xã hội. Vì vậy, nếu có những vấn đề xảy ra khi tư nhân cung ứng, chẳng hạn đội giá lên quá cao làm hạn chế tiêu dùng của người dân, hay không bảo đảm cung ứng cho những vùng xa xôi, khó khăn, chất lượng dịch vụ công không tốt... thì Nhà nước phải đứng ra can thiệp nhằm khắc phục những bất cập này.

5. Tăng cường phân cấp trong cung ứng dịch vụ công

Về nguyên tắc, việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước tập trung nhiều ở cấp quản lý cao hơn, trong khi đó chức năng cung ứng dịch vụ công lại càng xuống cấp d-ới càng tăng lên. Đặc biệt, các cấp chính quyền cơ sở là những cấp gần dân nhất, họ là ng-ời nắm vững nhất nguyện vọng của dân và có khả năng đáp ứng trực tiếp nhất các nhu cầu gắn với đời sống của dân c- trên địa bàn.

Cần phân định rõ ràng nhiệm vụ của mỗi cấp chính quyền, trong đó có nhiệm vụ cung ứng dịch vụ công. Việc phân cấp chỉ trở nên rõ ràng khi pháp luật chỉ rõ nhiệm vụ của từng cấp một cách cụ thể, tách biệt nhiệm vụ của mỗi cấp. Chỉ trên cơ sở đó, mỗi cấp mới có thể biết rõ pháp luật quy định họ phải làm gì, tránh tình trạng cấp d-ới bị động hoặc dựa dẫm vào cấp trên. Việc phân cấp nhiệm vụ rõ ràng cũng tạo cơ sở cho mỗi cấp chủ động xem xét tính toán các nguồn lực cần thiết để thực hiện nhiệm vụ đó.

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 trong cung cấp các dịch vụ công cơ bản, thiết yếu cho người dân để nâng cao khả năng cung ứng dịch vụ công của các cấp này.

6. Tạo cơ chế để tăng cường sự phản hồi của khách hàng đối với nhà cung cấp dịch vụ công

Khuyến khích các tổ chức cung ứng dịch vụ công phát triển cơ chế phản hồi của khách hàng về dịch vụ công. Cần công bố cho người dân biết cách thức phản hồi hay khiếu nại về các dịch vụ và cách thức cung ứng dịch vụ. Các thủ tục phản hồi này phải dễ dàng đối với khách hàng. Các khiếu nại phải được xem xét một cách nghiêm túc.

Có nhiều hình thức lấy ý kiến phản hồi của người dân, chẳng hạn như: hộp thư góp ý của khách hàng, thông báo công khai số điện thoại hoặc địa chỉ email để nhận góp ý, mở các cuộc thăm dò ý kiến khách hàng, bố trí lịch tiếp dân của thủ trưởng đơn vị... Các đơn vị này phải tổ chức phân tích các thông tin phản hồi và thông báo kết quả công khai, đồng thời phải có trách nhiệm xử lý các khiếu nại, tố cáo và trả lời cho khách hàng biết kết quả giải quyết của

mình. Những ý kiến phản hồi phải được lãnh đạo đơn vị quan tâm và rút kinh nghiệm khi đưa ra các quyết định quản lý.

Tổ chức đánh giá sự hài lòng của khách hàng đối với một số dịch vụ công cơ bản, lấy đó làm cơ sở để đánh giá kết quả hoạt động của đơn vị cung ứng dịch vụ công, đồng thời là căn cứ để cải cách cung ứng dịch vụ công.

7. Cải cách hành chính trong cung ứng dịch vụ công

Dịch vụ công thể hiện trực tiếp nhất hình ảnh của nhà nước trước người dân, phản ánh cụ thể nhất mối quan hệ giữa Nhà nước với nhân dân. Việc cải cách dịch vụ công đang trở thành yêu cầu tất yếu để nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước.

- Xây dựng tổ chức cung ứng dịch vụ công có tính chuyên môn hóa, có cơ chế làm việc năng động hướng vào kết quả. Xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động cung ứng dịch vụ công của tổ chức.

- Tăng cường sự phân công, phân cấp nhiệm vụ và quyền hạn cho các tổ chức trực tiếp cung ứng dịch vụ công, bảo đảm tính tự chủ hoạt động cho các tổ chức này. Cần trao cho các tổ chức cung ứng dịch vụ quyền quyết định lớn nhất về loại dịch vụ đó, trừ khi quyền này có liên quan đến các cơ quan bên ngoài khác thì cần được cấp cao hơn quyết định.

- Thực hiện cơ chế “một cửa” và “một cửa liên thông” trong cung ứng dịch vụ công một cách linh hoạt, phù hợp với tính chất của từng loại dịch vụ công và điều kiện đặc thù của cơ quan cung ứng dịch vụ. Bảo đảm việc quản lý các nguồn lực, tổ chức xây dựng các quy trình làm việc khoa học và hợp lý; kiểm tra, phân tích, đánh giá và đề ra các biện pháp liên tục cải tiến dịch vụ công.

- Tiếp tục cải cách thủ tục hành chính theo hướng đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện. Thường xuyên rà soát lại các thủ tục hành chính, bãi bỏ những thủ tục, những khâu không cần sự can thiệp của Nhà nước.

- Nâng cao năng lực và đạo đức của các cán bộ trực tiếp giải quyết các công việc của dân. Có cơ chế đánh giá đúng mức đóng góp của mỗi người, trên cơ sở đó thực hiện thưởng, phạt nghiêm minh.

- Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong cung ứng dịch vụ công, đẩy nhanh quá trình cung cấp dịch vụ công trực tuyến nhằm cải cách quy trình cung ứng dịch vụ công, đẩy nhanh thời hạn cung ứng dịch vụ để đáp ứng tốt hơn nhu cầu của các tổ chức và người dân.

CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. 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?
2. Cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác tham gia như thế nào vào quá trình quản lý dịch vụ công? Cho ví dụ minh họa.
3. Phân tích sự cần thiết và xu hướng xã hội hóa dịch vụ công? Liên hệ với thực tiễn bộ/ngành/lĩnh vực/địa phương nơi học viên công tác?
4. Thuận lợi/thời cơ, khó khăn/thách thức 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

- Nghị định số 130/2013/NĐ-CP ngày 16/10/2013 của Chính phủ về cung ứng, sản xuất sản phẩm và dịch vụ công ích.
- Nghị định số 61/2018/NĐ-CP ngày 23/4/2018 của Chính phủ về thực hiện cơ chế một cửa, một cửa liên thông trong giải quyết thủ tục hành chính.
- Thanh tra Chính phủ (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, 2016.
- Đinh Văn Ân, Hoàng Thu Hòa: Đổi mới cung ứng dịch vụ công ở Việt Nam, NXB. Thống kê, 2006.
- Lê Chi Mai: Cải cách dịch vụ công ở Việt Nam, NXB. Chính trị Quốc gia, 2013.
- Nguyễn Quốc Việt: Đổi mới sáng tạo dịch vụ công và chỉ tiêu công vì sự phát triển bền vững ở Việt Nam, NXB. Chính trị Quốc gia, 2016.
- Khảo sát mức độ hài lòng của tổ chức, công dân nhằm cải thiện cung ứng dịch vụ công tại Việt Nam, NXB. Hồng Đức, 2015.

Chuyên đề 8

CHÍNH PHỦ ĐIỆN TỬ

I. KHÁI QUÁT VỀ CHÍNH PHỦ ĐIỆN TỬ

1. Khái niệm chính phủ điện tử

Michiel Backus cho rằng chính phủ điện tử (CPĐT) là một dạng của thương mại điện tử trong quản lý hành chính của chính phủ bao gồm các quá trình và cấu trúc cần thiết để chuyển giao dịch vụ điện tử đến nhân dân, doanh nghiệp và tổ chức nhằm tiến hành các giao dịch điện tử trong một thực thể có tổ chức.

Nhưng không ít người hiểu CPĐT theo cách đơn giản là: Chính phủ hoạt động trực tuyến (online) 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.

Tuy nhiên, định nghĩa của Ngân hàng thế giới (World Bank) cho thấy cách hiểu rõ ràng về CPĐT: CPĐT là việc các cơ quan của chính phủ sử dụng một cách có hệ thống công nghệ thông tin và viễn thông để thực hiện các quan hệ với công dân, với doanh nghiệp và các cơ quan hành chính. 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.

2. Mục tiêu và lợi ích của chính phủ điện tử

Mục tiêu của CPĐT là 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. Nâng cao hiệu lực và hiệu quả của các cơ quan nhà nước, tăng cường quản lý nhà nước với sự tham gia của cộng đồng. Thiết lập môi trường kinh doanh thuận lợi, hỗ trợ và đẩy mạnh phát triển thương mại điện tử, khách hàng "trực tuyến" (on line) chứ không phải "xếp hàng" (in line).

Mặc dù quá trình xây dựng CPĐT 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 CPĐT 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.

CPĐT 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 CPĐT cũng tạo ra các tiềm năng cho các dịch vụ mới. Cùng với khả năng kết hợp các dịch vụ hiện có, CPĐT 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.

CPĐT 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 hàng ngày, tương tự như những công dân, người mà họ được sử dụng cho các hoạt động chuyên nghiệp trong công việc và các hoạt động cá nhân khác. Thêm vào đó, qua sự mở rộng khả năng tương tác và chia sẻ thông tin, CPĐT 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

CPĐT 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 tiêu tốn nhiều thời gian và hoàn toàn không đơn giản. Để triển khai thành công CPĐT, 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 CPĐT cho mọi quốc gia. Song 5 yếu tố sau đây rất quan trọng để có thể triển khai thành công CPĐT:

a. Cải cách hành chính

CPĐT không phải là đưa công nghệ thông tin (CNTT) 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 CNTT;
- 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 tầm chính phủ trung ương (Thủ tướng) phải ủng hộ và làm cho lãnh đạo các cấp phải ủng hộ chương trình CPĐT;
- Phải có một tổ chức và chỉ định một số chuyên viên cao cấp làm đầu mối triển khai CPĐT.

c. Chiến lược đầu tư

- Chính phủ cần phải lựa chọn các chương trình ưu tiên;
- Chính phủ các nước đang phát triển phải cực kỳ 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;
 - + Phải tính toán việc sử dụng đa công nghệ vì một số nơi sử dụng Internet không thích hợp nhưng lại dùng radio hay tivi 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 CPĐT. 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 giới doanh nghiệp và các tổ chức phi chính phủ;
 - Tiếp thu ý kiến của giới doanh nghiệp trong quá trình xây dựng hệ thống;
 - Động viên giới 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 CNTT 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.

đ. 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

Liên hợp quốc cho rằng xây dựng CPĐT gồm 5 giai đoạn sau:

- *Giai đoạn 1: Thiết lập một số trang web cơ bản*
 - + Các trang web cung cấp như một nguồn thông tin công;
 - + Cung cấp các thông tin hiện tại của chính phủ;
 - + Cung cấp thông tin liên lạc.
- *Giai đoạn 2: Tăng cường các trang Web phức tạp*
 - + Truy cập những thông tin được cập nhật thường xuyên;
 - + Một trang web chính phủ trung ương có thể hoạt động như một cổng thông tin để các trang web khác của các bộ kết nối với nó;
 - + Các tài liệu hữu ích có thể được tải về hoặc đặt hàng trực tuyến;
 - + Các tính năng tìm kiếm, gửi e-mail và cho phép đóng góp ý kiến khi truy cập.
- *Giai đoạn 3: Tăng cường các Web tương tác*
 - + Một trang web của chính phủ thường xuyên hoạt động như là một cổng thông tin;
 - + Người dùng có thể tìm kiếm cơ sở dữ liệu chuyên ngành;
 - + Có các chức năng được tải về và/hoặc nộp trực tuyến;
 - + Các trang web an toàn và với mật khẩu bắt đầu xuất hiện.
- *Giai đoạn 4: Thiết lập các Web giải quyết trực tuyến*
 - + Người dùng sẽ có thể thực hiện đầy đủ các giao dịch trực tuyến an toàn;
 - + Các trang web của chính phủ sẽ cho phép sử dụng một cổng thông tin để truy cập trực tiếp dịch vụ dựa trên các nhu cầu cụ thể và ưu tiên;

- + Các trang web được xây dựng an toàn.
- *Giai đoạn 5: Tích hợp các hệ thống web*
- + Trang web của chính phủ cung cấp tất cả các dịch vụ và các liên kết thông qua một cổng thông tin;
- + Không có ranh giới được xác định giữa các cơ quan và các phòng, ban;
- + Tất cả các giao dịch được cung cấp bởi chính phủ sẽ là các dịch vụ trực tuyến (dịch vụ điện tử).

II. DỊCH VỤ CÔNG TRỰC TUYẾN

1. Những vấn đề chung về dịch vụ công trực tuyến

a. Khái niệm dịch vụ công trực tuyến

Dịch vụ công trực tuyến là dịch vụ công được sử dụng một cách có hệ thống công nghệ thông tin và viễn thông để thực hiện các hoạt động của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước, cung cấp và đáp ứng các nhu cầu chung thiết yếu của công dân, doanh nghiệp và các tổ chức xã hội.

Với việc sử dụng công nghệ thông tin và viễn thông, dịch vụ công trực tuyến đáp ứng nhu cầu của công dân và tổ chức 24/24h, ở bất cứ đâu có kết nối mạng internet, vượt qua mọi rào cản về địa lý, không gian và thời gian.

Một cách khác, có thể hiểu ngắn gọn về dịch vụ công trực tuyến (hay dịch vụ công điện tử) như sau: Dịch vụ công trực tuyến là dịch vụ hành chính công và các dịch vụ khác của cơ quan nhà nước được cung cấp cho tổ chức, cá nhân trên môi trường mạng, gồm bốn mức: từ mức độ 1 đến mức độ 4.

b. Vai trò của dịch vụ công trực tuyến

Xây dựng và phát triển CPĐT là xu hướng tất yếu của các quốc gia trên thế giới, với việc cung cấp ngày càng nhiều hơn các dịch vụ công trực tuyến cho mọi người dân. Tuy nhiên, CPĐT sẽ chỉ thành công nếu có sự ủng hộ lớn từ phía đa số người dân. Các dịch vụ công trực tuyến dễ sử dụng, nhanh chóng và hiệu quả là những yếu tố quan trọng tác động đến nhân dân, cộng đồng doanh nghiệp hướng tới sử dụng ngày càng nhiều những dịch vụ này.

Ngược lại, khi các công dân, doanh nghiệp và tổ chức xã hội tham gia

dịch vụ công trực tuyến càng nhiều hơn, họ cũng có thể tham gia đóng góp cải thiện các dịch vụ công thông qua việc cung cấp thông tin phản hồi về các dịch vụ này. Từ đó, các dịch vụ công trực tuyến sẽ có thể được cải thiện sao cho đáp ứng ngày càng tốt hơn mong muốn của cộng đồng xã hội thông qua việc nâng cao chất lượng, giảm chi phí, tăng sự minh bạch và tiện lợi khi tham gia giao dịch.

Cung cấp các dịch vụ công trực tuyến là một nội dung quan trọng trong tiến trình cải cách hành chính, triển khai CPĐT. Điều đó không những tạo điều kiện thuận lợi cho người dân, doanh nghiệp và các tổ chức xã hội, mà còn góp phần làm giảm áp lực công việc gây tở lên chính các cơ quan quản lý nhà nước, ảnh hưởng tích cực đến những thay đổi trong cách thức làm việc của chính phủ.

c. Các tiêu chí đánh giá dịch vụ công trực tuyến

Liên hiệp quốc chia dịch vụ công trực tuyến theo bốn cấp độ tăng dần là Emerging, Enhanced, Transactional và Connected. Vì chọn các từ tương đương trong tiếng Việt tương đối khó nên ở Việt Nam, tương tự như bốn giai đoạn ở trên, chúng ta gọi là dịch vụ công trực tuyến mức độ 1 (Emerging), mức độ 2 (Enhanced), mức độ 3 (Transactional) và mức độ 4 (Connected) là đích đến cuối cùng của việc cung cấp dịch vụ công trực tuyến. Đây là mức cao nhất, ở mức này gần như mọi hoạt động đã được thực hiện qua môi trường điện tử. Bảng dưới đây mô tả các yêu cầu về dịch vụ công trực tuyến đối với từng cấp độ:

MỨC ĐỘ	YÊU CẦU VỀ DỊCH VỤ CÔNG TRỰC TUYẾN
Mức độ 1 (Emerging)	Là dịch vụ công trực tuyến đảm bảo cung cấp đầy đủ các thông tin về quy trình, thủ tục; hồ sơ; thời hạn; phí và lệ phí thực hiện dịch vụ trên trang web.
Mức độ 2 (Enhanced)	Là dịch vụ công trực tuyến mức 1 và cho phép người sử dụng tải về các mẫu văn bản và khai báo để hoàn thiện hồ sơ theo yêu cầu. Hồ sơ sau khi hoàn thiện được gửi trực tiếp hoặc qua đường bưu điện đến cơ quan, tổ chức cung cấp dịch vụ.
Mức độ 3 (Transactional)	Là dịch vụ công trực tuyến mức độ 2 và cho phép người sử dụng điền và gửi trực tuyến các mẫu văn bản đến các cơ

	quan, tổ chức cung cấp dịch vụ. Các giao dịch trong quá trình xử lý hồ sơ và cung cấp dịch vụ được thực hiện trên môi trường mạng. Việc thanh toán lệ phí (nếu có) và nhận kết quả được thực hiện trực tiếp tại cơ quan, tổ chức cung cấp dịch vụ.
Mức độ 4 (Connected)	Là dịch vụ công trực tuyến mức độ 3 và cho phép người sử dụng thanh toán lệ phí (nếu có) được thực hiện trực tuyến. Việc trả kết quả có thể thực hiện trực tuyến, gửi trực tiếp hoặc gửi qua đường bưu điện cho người sử dụng.

Số lượng các dịch vụ công trực tuyến có trên website hay cổng thông tin của các chính phủ tiếp tục phát triển nhảy vọt. Mỗi năm ngày càng nhiều dịch vụ công trực tuyến được đưa vào hoạt động trên các website này. Do vậy, các chính phủ đang cố gắng xây dựng các cổng thông tin để hỗ trợ công dân dễ dàng tìm kiếm các thông tin và tham gia các dịch vụ công trực tuyến bằng cách tích hợp các website vào bộ phận một cửa, và tạo ra cơ chế đăng nhập một lần để truy cập vào tất cả các dịch vụ của chính phủ. Mức độ phức tạp của cơ chế đăng nhập một lần rất khác nhau giữa các nước. Ở nhiều nước kém phát triển, công dân có thể tải về các biểu mẫu, điền và nộp trực tiếp tại cơ quan hoặc bộ phận có liên quan quản lý dịch vụ công.

2. Dịch vụ công trực tuyến ở Việt Nam

a. Điều kiện pháp lý cho dịch vụ công trực tuyến

Sự ra đời và phát triển các dịch vụ công trực tuyến đã đặt ra một yêu cầu cấp thiết phải có một khuôn khổ pháp lý liên quan đến các giao dịch điện tử nói chung và dịch vụ công trực tuyến nói riêng. Ở Việt Nam, Luật Giao dịch điện tử đã được ban hành (năm 2005), các nội dung chính của Luật giao dịch điện tử gồm có:

- Phạm vi điều chỉnh: Luật giao dịch điện tử điều chỉnh tất cả các giao dịch điện tử trong các lĩnh vực dân sự, thương mại và hành chính nhà nước. (Các trường hợp di chúc, thừa kế, bất động sản, quyền nhân thân, thương phiếu và các giấy tờ có giá khác sẽ không thuộc phạm vi áp dụng Luật này).

- Thông điệp dữ liệu là thông tin được tạo ra, được gửi đi, được nhận và được lưu trữ bằng phương tiện điện tử.

Luật quy định thông điệp dữ liệu có thể sử dụng làm cơ sở pháp lý như văn bản và có thể có giá trị pháp lý làm bản gốc. Thông điệp điện tử cũng có giá trị làm chứng cứ và lưu trữ như văn bản giấy truyền thống. Giá trị pháp lý như văn bản nếu thông tin đó có thể sử dụng và tham chiếu khi cần thiết. Thông điệp dữ liệu được coi là bản gốc nếu nó đảm bảo tính toàn vẹn và không thể thay đổi được về mặt nội dung. Khả năng thông điệp được sử dụng làm chứng cứ phụ thuộc vào khả năng xác định danh tính người gửi, bảo đảm tin cậy, nguyên vẹn không thể thay đổi được. Thông điệp dữ liệu có thể sử dụng để lưu trữ nếu nó có thể được truy cập khi cần thiết, nguyên vẹn không thể thay đổi, đảm bảo tin cậy và cho phép xác định nguồn gốc, nơi gửi, nơi nhận và ngày giờ.

- Giao dịch điện tử là giao dịch được thực hiện bằng phương tiện điện tử.

- Phương tiện điện tử là phương tiện hoạt động dựa trên công nghệ điện, điện tử, kỹ thuật số, từ tính, truyền dẫn không dây, quang học, điện từ hoặc công nghệ tương tự.

- Chữ ký điện tử có giá trị pháp lý như chữ ký thông thường nếu chữ ký đó cho phép xác minh được người ký và chứng tỏ được sự chấp thuận của người ký đối với nội dung thông tin trong thông điệp dữ liệu một cách tin cậy.

- Chứng thực chữ ký điện tử là việc xác nhận cơ quan, tổ chức, cá nhân được chứng thực là người ký chữ ký điện tử.

- Chương trình ký điện tử là chương trình máy tính được thiết lập để hoạt động độc lập hoặc thông qua thiết bị, hệ thống thông tin, chương trình máy tính khác nhằm tạo ra một chữ ký điện tử đặc trưng cho người ký thông điệp dữ liệu.

- Bảo mật thông tin và dữ liệu điện tử: Luật quy định nghĩa vụ bảo vệ dữ liệu điện tử, nghiêm cấm sự thay đổi dữ liệu điện tử trái phép. Đồng thời, Luật cũng quy định nghĩa vụ bảo mật thông tin cá nhân, cấm sử dụng, cung cấp hoặc tiết lộ thông tin bí mật đời tư của người khác nếu không được sự chấp thuận của người đó.

Việt Nam đang có nhu cầu rất lớn về hệ thống chứng thực chữ ký số và

về các nhà cung cấp dịch vụ chứng thực chữ ký số. Hiện nay, mới chỉ có duy nhất Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam (VNPT) được Bộ Thông tin & Truyền thông cấp phép cung cấp dịch vụ chứng thực chữ ký số công cộng (VNPT-CA). Trên thị trường dịch vụ chứng thực chữ ký số đã có tổng số 5 doanh nghiệp được cấp phép gồm VNPT, Nacencomm, Viettel, Bkis, FPT. Thực tế này một mặt tăng tính cạnh tranh thị trường, tạo thuận lợi cho các doanh nghiệp, người dân tham gia sử dụng dịch vụ công của các cơ quan Bộ, ngành. Song mặt khác, cũng bắt buộc các cơ quan Bộ, ngành phải chuẩn bị hạ tầng kỹ thuật để đáp ứng các yêu cầu, quy định liên quan tới chữ ký điện tử trong các dịch vụ công trực tuyến.

b. Trang Web và cơ sở dữ liệu của dịch vụ công trực tuyến

- *Trang web* là một tài liệu siêu văn bản được truy cập trực tiếp qua internet bởi một địa chỉ duy nhất URL. Các trang web khác nhau sẽ có các địa chỉ khác nhau. Trình duyệt web là phần mềm cho phép người sử dụng thiết lập giao dịch với máy chủ (server) chứa trang web để tải thông tin về và truyền thông tin từ máy tính của người sử dụng.

Các trang web có thể cung cấp thông tin và truyền tải thông tin dưới dạng âm thanh, chữ (text), hình ảnh với nhiều màu sắc phong phú, đa dạng và luôn sẵn sàng phục vụ vào bất cứ thời điểm nào, bất cứ nơi nào có kết nối mạng. Do đó, các thông tin về dịch vụ công và quy trình thực hiện các dịch vụ này trên trang web sẽ hỗ trợ trực quan hơn cho người sử dụng dịch vụ hơn hẳn việc dùng dịch vụ điện thoại hay đọc các văn bản bằng giấy.

- *Trang thông tin điện tử* là trang thông tin hoặc một tập hợp trang thông tin trên môi trường mạng phục vụ cho việc cung cấp, trao đổi thông tin.

- *Cổng thông tin điện tử* là điểm truy cập duy nhất của cơ quan trên môi trường mạng, liên kết, tích hợp các kênh thông tin, các dịch vụ và các ứng dụng mà qua đó người dùng có thể khai thác, sử dụng và cá nhân hóa việc hiển thị thông tin.

Cổng thông tin điện tử cung cấp khả năng tương tác với người sử dụng dịch vụ, cho phép khai báo trực tuyến, nộp phí dịch vụ qua mạng và đưa ý kiến phản hồi về dịch vụ được cung cấp. Đây là điều kiện để đảm bảo tính dân chủ và cho người dân cảm giác thoải mái trong giao dịch với các dịch vụ

công trực tuyến của chính phủ.

Vì vậy, trang thông tin điện tử hay cổng thông tin điện tử cung cấp dịch vụ công trực tuyến nên đảm bảo các điều kiện sau đây:

- + Xác định nội dung thông tin của dịch vụ công đơn giản và rõ ràng, chú ý tới hình thức thể hiện và các thông tin hướng dẫn thực hiện dịch vụ;
- + Tổ chức các mẫu (form) cho nhập dữ liệu và mẫu đưa ý kiến của công dân;
- + Tổ chức nội dung thông tin phản hồi từ dịch vụ: Thông báo/cảnh báo khi đăng nhập hay điền dữ liệu; thông tin về quá trình xử lý và thời hạn của dịch vụ;
- + Đảm bảo các kết nối với cơ sở dữ liệu và các trang web khác liên quan;
- + Chú ý đến vấn đề thanh toán phí dịch vụ và hỗ trợ in ấn nhỏ liên quan đến xác định phí đã nộp và thời hạn trả kết quả (nếu có).

Mặt khác, trang thông tin điện tử/cổng thông tin điện tử phải đảm bảo các yêu cầu về an toàn, bảo mật theo nhiều mức: mức mạng, mức xác thực người sử dụng, mức cơ sở dữ liệu. Thiết lập cơ chế theo dõi và giám sát, ghi nhật ký tất cả các hoạt động cho mỗi kênh thông tin và toàn hệ thống. Toàn bộ các dữ liệu cần quản lý, phải lưu trữ trong cơ sở dữ liệu được mã hóa và phân quyền truy cập chặt chẽ.

- Cơ sở dữ liệu của trang web cung cấp dịch vụ công trực tuyến

Cơ sở dữ liệu của dịch vụ công trực tuyến thường bao gồm: Cơ sở dữ liệu khách hàng (công dân và doanh nghiệp tham gia dịch vụ công trực tuyến) và một số cơ sở dữ liệu khác (như nội dung về ý kiến phản hồi của khách hàng), cần được đảm bảo các yêu cầu sau đây:

- + Thiết kế cơ sở dữ liệu đáp ứng được số lượng người truy cập dịch vụ ngày càng tăng, có thể xử lý được các giao dịch cùng một thời điểm;
- + Cho phép phần mềm dịch vụ công truy cập, tìm kiếm, lọc dữ liệu nhanh chóng, chính xác;
- + Có cơ chế kiểm tra việc trùng lặp dữ liệu cũng như sai sót khi nhập các dữ liệu vào các mẫu (form) khai báo trực tuyến từ khách hàng sử dụng dịch vụ;
- + Có khả năng cập nhật dữ liệu cũng như sao lưu dữ liệu dự phòng (backup dữ liệu). Định kỳ thực hiện việc sao lưu dữ liệu (tối thiểu 01

lần/tuần) để đảm bảo có thể nhanh chóng khôi phục lại hoạt động của hệ thống khi có xảy ra sự cố; Dữ liệu tối thiểu cần được sao lưu gồm có: dữ liệu cấu hình hệ thống (quản lý người sử dụng; cấu hình thiết lập kênh thông tin,...); cơ sở dữ liệu lưu trữ nội dung và các dữ liệu liên quan khác.

c. Điều kiện về con người tham gia dịch vụ công trực tuyến

Để các dịch vụ công trực tuyến hoạt động và vận hành tốt, cần có nhân lực xử lý các dịch vụ này, bao gồm các cán bộ, công chức tham gia xử lý các hồ sơ điện tử, các chuyên viên quản trị mạng và nhân viên kỹ thuật. Thêm vào đó, để đảm bảo việc cung cấp đầy đủ thông tin về các dịch vụ công trực tuyến cần có các cán bộ biên tập nội dung số. Họ đảm nhiệm việc tiếp nhận, xử lý, biên tập, cập nhật thông tin và phối hợp xử lý dịch vụ công để đảm bảo hoạt động của cổng thông tin điện tử. Cán bộ biên tập nội dung số và chuyên viên quản trị hàng năm cần được đào tạo, bồi dưỡng kiến thức chuyên môn nghiệp vụ phù hợp với lĩnh vực đảm nhiệm.

Thêm vào đó, người dân tham gia dịch vụ công trực tuyến cũng cần phải có một số hiểu biết và kỹ năng về tin học hay công nghệ thông tin hoặc ít nhất là kỹ năng tìm kiếm thông tin bằng trình duyệt web. Tuy nhiên, yếu tố quan trọng nhất chính là “sự ưa thích” sử dụng dịch vụ điện tử và sự tự học hỏi các kỹ năng và cách thức cần thiết khi tham gia các hoạt động này. Ở các nước đang phát triển như Việt Nam, các thông tin tuyên truyền về lợi ích sử dụng dịch vụ công trực tuyến cần được xúc tiến và quảng bá trong cộng đồng dân chúng. Khi nhận thức được tính thuận tiện, tiết kiệm chi phí, nhanh chóng, hiệu quả và đặc biệt là yếu tố an toàn và bảo mật thông tin cá nhân, người dân và doanh nghiệp sẽ hướng tới sử dụng dịch vụ trực tuyến.

III. CHÍNH QUYỀN THÔNG MINH

1. Những vấn đề chung về chính quyền thông minh

Chính quyền thông minh không đơn thuần là chính quyền điện tử mà còn là chính quyền có thể đề ra các giải pháp quản lý thông minh, những giải pháp quản lý góp phần mang lại thành công trong quá trình đáp ứng nhu cầu của người dân nói riêng và trong phát triển nói chung. Chính quyền thông minh

đòi hỏi ứng dụng công nghệ thông tin và truyền thông, trí tuệ nhân tạo để cải thiện chất lượng phục vụ của chính quyền và mọi “người dân” phải được hưởng điều đó.

Nói chung quản trị xã hội bao giờ cũng đòi hỏi chính quyền thông minh, nhưng một thành phố thông minh không thể thiếu những người đứng đầu cơ quan công quyền và cả đội ngũ công chức/viên chức Nhà nước biết hành xử thông minh trong công vụ. Một “thành phố thông minh” (smart city- SC), đòi hỏi phải có hệ thống hạ tầng kỹ thuật công nghệ thông tin kết hợp với truyền thông hiện đại đủ phủ kín thành phố (còn gọi ICT - Công nghệ thông tin kết hợp với truyền thông). Hệ thống ICT bảo đảm trong thành phố “vạn vật được kết nối” (Internet of things). Tức là qua hỗ trợ của ICT, cư dân sống trong thành phố sẽ kết nối được với thiên nhiên, nhà ở, đường sá, cây cối, xe cộ... “Thành phố thông minh” cũng cần phải có công dân thông minh (Smart citizen- SC) có việc làm đầy đủ với thu nhập cao. Đây được coi là một trong số các yếu tố quyết định sự thành bại của “thành phố thông minh”. Rồi cần phải có một đội ngũ chuyên gia cực giỏi, toàn diện và trung thành với lợi ích nhân dân để quản lý, vận hành một hệ thống kỹ thuật của SC. Cuối cùng, cần phải có “chính quyền thông minh”, “lãnh đạo thông minh”, gồm những người có tài, có tâm, minh bạch, bởi chính quyền thông minh sẽ biết ra quyết sách đúng, lựa chọn đúng lĩnh vực ưu tiên, quyết định mức đầu tư phù hợp và biết cách duy trì thành quả lâu dài cho SC.

Một chính quyền thông minh và ý thức sâu sắc về sứ mệnh phục vụ Nhân dân luôn tâm niệm rằng người dân đến cơ quan công quyền, tiếp xúc với công chức/viên chức nhà nước là để được phục vụ chứ không phải để được gia ân. Đó là cái quyền mà người đóng thuế nuôi cả bộ máy hành chính công quyền, nuôi cả đội ngũ công chức/viên chức nhà nước phải được hưởng.

Một chính quyền thông minh cũng phải luôn ý thức sâu sắc rằng cùng là thượng tôn pháp luật nhưng người dân thì được phép làm bất cứ những gì mà pháp luật không cấm, trong khi công chức/viên chức thì chỉ có thể làm những gì mà pháp luật quy định. Không một ứng dụng công nghệ thông tin, trí tuệ nhân tạo nào có thể nhận thức thay cho chính quyền về những điều cơ bản ấy.

Và điều quan trọng nhất là một chính quyền thông minh phải thường xuyên chiêm nghiệm về những giải pháp quản lý từng góp phần mang lại thành công trong quá trình đáp ứng nhu cầu của cư dân nói riêng và trong phát triển nói chung.

2. Xu hướng phát triển chính quyền thông minh ở Việt Nam

Thành phố thông minh là đô thị sử dụng các loại cảm biến thu thập dữ liệu điện tử khác nhau để cung cấp thông tin được sử dụng để quản lý tài sản và các nguồn lực hiệu quả, bao gồm dữ liệu thu thập được từ người dân, thiết bị và tài sản được xử lý và phân tích để theo dõi và quản lý các hệ thống giao thông và vận tải, nhà máy điện, mạng lưới cấp nước, quản lý rác thải, thực thi pháp luật, hệ thống thông tin, trường học, thư viện, và các dịch vụ cộng đồng khác. Khái niệm thành phố thông minh nói đến sự kết hợp CNTT-TT và các thiết bị vật lý khác kết nối với mạng (Internet của sự vật – IoT) để tối ưu hóa hiệu quả hoạt động và dịch vụ của thành phố và kết nối với công dân. Công nghệ thông minh trong thành phố cho phép các quan chức thành phố tương tác trực tiếp với cả cơ sở hạ tầng cộng đồng và thành phố và để theo dõi những gì đang xảy ra trong thành phố và cách thức thành phố đang phát triển.

Một thành phố/đô thị thông minh rất cần phải có một chính quyền thông minh, chính quyền không đơn thuần chỉ là chính quyền điện tử mà còn là chính quyền sẽ biết ra quyết sách đúng, lựa chọn đúng lĩnh vực ưu tiên, quyết định mức đầu tư phù hợp và biết cách duy trì thành quả lâu dài cho thành phố/đô thị thông minh.

Việc ứng dụng mô hình chính quyền thông minh đang cho thấy hiệu quả tích cực, phù hợp với xu thế của cách mạng 4.0, phục vụ tốt hơn nhu cầu của người dân.

Đến tháng 7/2018, cả nước có 26 tỉnh thành ứng dụng mô hình Chính quyền thông minh qua Zalo, trong đó đến 24 tỉnh thành triển khai đầu năm nay. Thời gian tích hợp thành công hệ thống chính quyền thông minh khá nhanh chóng, có thể chỉ gói gọn trong vòng hai tuần, nhưng mang lại hiệu quả rất tích cực và lâu dài cho cả nhà nước và người dân.

Tính năng tra cứu hồ sơ trên Zalo và triển khai ứng dụng Zalo vào cải cách hành chính, đáp ứng mô hình xây dựng chính quyền điện tử 4.0. Động thái này giúp đem đến sự thuận tiện nhanh chóng cho người dân, tăng cường sự tương tác giữa người dân và chính quyền trên môi trường mạng, đồng thời nâng cao tính công khai minh bạch.

Người dân rất hài lòng với việc từ nay các thủ tục hành chính có thể tra cứu rất nhanh và miễn phí ngay trên Zalo chỉ với thao tác quét mã QR, giúp giảm bớt thời gian và công sức đi lại, tăng sự tiện lợi cho người dân, doanh nghiệp. Triển khai cải cách hành chính qua Zalo, mọi giao dịch với chính quyền trở nên thuận lợi hơn và người dân được phục vụ tốt hơn.

Ưu điểm của mô hình này là người dân có thể tra cứu và nhận kết quả của các thủ tục hành chính như: đăng ký kết hôn, đăng ký hộ tịch, đăng ký hộ kinh doanh, cấp giấy phép lái xe quốc tế, đăng ký giấy phép xây dựng, giấy sở hữu nhà đất,... thậm chí cả kết quả giải quyết khiếu nại, tranh chấp. Thay vì phải trực tiếp đến trung tâm hành chính, người dân có thể thực hiện các thao tác cực kì nhanh chóng và dễ dàng thông qua ứng dụng Zalo ngay trên điện thoại. Chính quyền các tỉnh cũng có thể chủ động gửi các thông tin quan trọng tới người dân một cách nhanh chóng và đầy đủ, chính xác.

Không chỉ dừng lại ở mức tra cứu, nhận kết quả hồ sơ, một số địa phương đã có kế hoạch cho người dân làm thủ tục trực tiếp trên Zalo, bằng cách điền thông tin vào tờ khai điện tử và đính kèm hình ảnh giấy tờ cần thiết qua Zalo đến Trung tâm hành chính công của tỉnh. Nếu thành công, mô hình này sẽ giải quyết triệt để những rào cản trong công tác cải cách hành chính hiện tại, tạo ra kết quả đột phá cho cả chính quyền lẫn người dân.

IV. PHÁT TRIỂN CHÍNH PHỦ ĐIỆN TỬ Ở VIỆT NAM

1. Xây dựng thể chế cho chính phủ điện tử

Hoàn thiện thể chế, nâng cao chất lượng công tác xây dựng pháp luật được coi là ưu tiên hàng đầu để hướng tới xây dựng Chính phủ kiến tạo, hành động, là nền tảng cho việc xây dựng thành công CPĐT ở nước ta.

Trong thời gian qua, Đảng và Nhà nước ta đã và đang thực hiện mạnh

mẽ chủ trương ứng dụng CNTT nhằm cải cách hành chính, hiện đại hóa cơ quan chính phủ, xây dựng một Chính phủ hiệu lực, hiệu quả hơn, thực sự của dân, do dân và vì dân, nâng cao năng lực cạnh tranh, tạo môi trường thuận lợi phát triển kinh tế - xã hội. Cụ thể hóa chủ trương, đường lối của Đảng về phát triển ứng dụng CNTT, Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật, kế hoạch, chương trình ứng dụng CNTT trong các CQNN hết sức cụ thể, thiết thực, như: Luật Công nghệ thông tin, Luật Giao dịch điện tử, Nghị định số 64/2007/NĐ-CP ngày 10/4/2007 của Chính phủ về ứng dụng CNTT trong hoạt động của CQNN; Nghị định số 43/2011/NĐ-CP ngày 13/6/2011 của Chính phủ quy định về việc cung cấp thông tin và dịch vụ công trực tuyến trên trang thông tin điện tử hoặc cổng thông tin điện tử của CQNN; Quyết định số 1605/QĐ-TTg ngày 27/8/2010 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình quốc gia về ứng dụng CNTT trong hoạt động của CQNN giai đoạn 2011-2015, Luật An toàn thông tin và Nghị quyết số 36a/NQ-CP ngày 14/10/2015 của Chính phủ về CPĐT, quyết định 1819 ngày 26/10/2015 của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt Chương trình quốc gia về ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của cơ quan nhà nước giai đoạn 2016 - 2020...

Ngày 21/4/2015, Bộ Thông tin và Truyền thông có Văn bản số 1178/BTTTT-THH ban hành Khung Kiến trúc Chính phủ điện tử Việt Nam (Phiên bản 1.0), các Bộ, tỉnh xây dựng Kiến trúc Chính phủ điện tử chi tiết của bộ, ngành mình đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ giữa các Bộ, tỉnh. Theo số liệu thống kê của Văn phòng Chính phủ, đến hết quý II/2018, đã có khoảng 50 bộ, ngành, địa phương ban hành khung kiến trúc Chính phủ/Chính quyền điện tử nhằm xác định lộ trình xây dựng Chính phủ điện tử, Chính quyền điện tử của cơ quan, địa phương mình và là cơ sở cho việc quyết định đầu tư, triển khai các hoạt động ứng dụng CNTT, xây dựng Chính phủ điện tử phù hợp với các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

Ngày 28/8/2018, Thủ tướng Chính phủ ký Quyết định 1072/QĐ-TTg thành lập Ủy ban Quốc gia về Chính phủ điện tử trên cơ sở kiện toàn Ủy ban

Quốc gia về ứng dụng công nghệ thông tin. Ủy ban có chức năng, nhiệm vụ nghiên cứu, đề xuất với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về chủ trương, chiến lược, cơ chế, chính sách tạo môi trường pháp lý thúc đẩy xây dựng, phát triển Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số, nền kinh tế số và xã hội số, tạo thuận lợi cho việc triển khai Cách mạng công nghiệp lần thứ 4 tại Việt Nam; giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo các bộ, ngành, địa phương thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp xây dựng, phát triển Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số, nền kinh tế số và xã hội số; giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ điều phối, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện các chiến lược, chương trình, cơ chế, chính sách, đề án, dự án, giải pháp có tính chất liên ngành về xây dựng, phát triển Chính phủ điện tử; cho ý kiến về các chiến lược, chương trình, cơ chế, chính sách, đề án, dự án liên quan đến xây dựng, phát triển Chính phủ điện tử, chính quyền điện tử thuộc thẩm quyền quyết định của Thủ tướng Chính phủ; sơ kết, đánh giá tình hình, kết quả triển khai các nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm xây dựng, phát triển Chính phủ điện tử; thực hiện các nhiệm vụ khác theo yêu cầu của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

Để phát triển CPĐT, cần hoàn thiện thể chế, tạo cơ sở pháp lý đầy đủ, toàn diện, xây dựng nền tảng công nghệ phát triển CPĐT phù hợp với xu thế phát triển trên thế giới. Bên cạnh đó, cần thiết lập cơ chế bảo đảm thực thi với mục tiêu, kết quả cụ thể; có cơ chế theo dõi, giám sát quá trình thực hiện.

2. Đổi mới phương thức làm việc của cơ quan hành chính nhà nước

Ứng dụng CNTT trong quản lý hành chính nhà nước hướng tới xây dựng thành công chính phủ điện tử sẽ là một trong các giải pháp nhằm đạt mục tiêu của cải cách hành chính. Vì cải cách hành chính là nhằm đến tính hiệu quả, chất lượng trong cách thức hoạt động, điều hành của bộ máy hành chính nhà nước; là làm cho bộ máy chuyển từ chức năng "chèo thuyền" sang "lái thuyền", chuyển từ hành chính "xin-cho" sang hành chính "phục vụ"; và làm cho nền hành chính có khả năng kiểm soát lãng phí, thất thoát và tham nhũng. Đồng thời đổi mới phương thức, lề lối làm việc của cơ quan hành chính nhà nước; giảm hội họp, đơn giản hóa chế độ báo cáo; xây dựng nền hành chính

hiện đại, chuyên nghiệp; thực hiện hiệu quả cơ chế một cửa, một cửa liên thông và các dịch vụ công trực tuyến mức độ 3, mức độ 4; xử lý dứt điểm và công khai kết quả xử lý các phản ánh, kiến nghị của người dân, doanh nghiệp về cơ chế, chính sách, thủ tục hành chính cũng hướng tới thành công của quá trình xây dựng chính phủ điện tử ở Việt Nam.

Để phục vụ việc quản lý, điều hành của Chính phủ qua thông tin điện tử, giao tiếp điện tử, thời gian tới, các Hệ thống thông tin Chính phủ không giấy tờ; Hệ thống điện tử về tham vấn chính sách; Hệ thống thông tin báo cáo quốc gia tiến tới xây dựng Trung tâm chỉ đạo, điều hành của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ đang được tập trung nghiên cứu, thiết lập.

3. Đổi mới dịch vụ hành chính cho người dân và doanh nghiệp

Có thể nói, cải cách hành chính nói chung, đổi mới dịch vụ hành chính cho người dân nói riêng, là chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước ta. Đổi mới hoạt động, tăng cường bộ máy, thành lập trung tâm hành chính công cấp tỉnh, cấp huyện nhằm tạo ra bước đột phá trong việc cung cấp dịch vụ hành chính công ở các tỉnh, thành trên toàn quốc trong thời gian qua, đem lại thuận lợi cho người dân, doanh nghiệp. Xây dựng và vận hành các dịch vụ hành chính công trực tuyến và hệ thống một cửa điện tử, phục vụ người dân và doanh nghiệp hiệu quả; Hình thành một môi quan hệ mật thiết giữa các thành phần chính trong CPĐT.

4. Bảo đảm an toàn và bí mật thông tin cá nhân của các dịch vụ công trực tuyến

Đối với các dịch vụ công trực tuyến, vấn đề an ninh dường như mâu thuẫn với sự thuận tiện, dễ sử dụng. Nhu cầu cung cấp nhiều dịch vụ, quy trình đơn giản, thuận tiện cho người dân có thể dẫn đến mất an toàn. Trái lại, dịch vụ đòi hỏi nhiều cấp độ đăng nhập, khai báo thì không thân thiện với người sử dụng dịch vụ. Vì vậy, các chuyên gia an ninh mạng và công ty xây dựng phần mềm dịch vụ công trực tuyến cần lựa chọn phương án để hài hòa cả hai yếu tố này nhưng cũng cần có biện pháp phòng ngừa với những nguy cơ như: bị đánh cắp dữ liệu, sai lệch kết quả, sửa đổi thông tin, giả mạo. Để

phòng ngừa tất cả các nguy cơ này, các biện pháp đảm bảo an ninh phải được thực hiện ở tất cả các tầng truy nhập.

Cho đến nay, ứng dụng chữ ký số được cho là biện pháp giải quyết triệt để các nguy cơ an ninh trong giao dịch trực tuyến cũng như được công nhận về tính pháp lý, nó đảm bảo được tính toàn vẹn, xác thực và chống chối bỏ. Chính vì thế, hiện nay hầu hết các dịch vụ công trực tuyến, dịch vụ trong ngân hàng, chứng khoán của các nước như Mỹ, Úc, Nhật, Hàn Quốc, Singapore... đều sử dụng giải pháp chữ ký số cho các giao dịch điện tử.

Ở Việt Nam, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Quy hoạch phát triển an toàn thông tin số quốc gia đến năm 2020. Mục tiêu tổng quát đến năm 2020 là: Hệ thống thông tin trọng yếu quốc gia được đảm bảo an toàn thông tin số bởi các hệ thống bảo mật chuyên dùng có độ tin cậy cao; hình thành mạng lưới điều phối ứng cứu sự cố về an toàn mạng và hạ tầng thông tin quốc gia; 100% cán bộ quản trị hệ thống trong hệ thống thông tin trọng yếu quốc gia được đào tạo và cấp chứng chỉ quốc gia về an toàn thông tin số.

Ứng dụng chữ ký điện tử trong triển khai các dịch vụ công trực tuyến là xu hướng tất yếu tại Việt Nam khi số lượng các dịch vụ công điện tử ở mức độ 3, 4 đang được tập trung xây dựng ngày càng nhiều.

Theo Điều 30, Luật Giao dịch điện tử về Tổ chức cung cấp dịch vụ chứng thực chữ ký điện tử, Chính phủ quy định cụ thể việc thành lập, tổ chức, đăng ký kinh doanh, hoạt động và việc công nhận lẫn nhau của các tổ chức cung cấp dịch vụ chứng thực chữ ký điện tử. Tổ chức cung cấp dịch vụ chứng thực chữ ký điện tử bao gồm tổ chức cung cấp dịch vụ chứng thực chữ ký điện tử công cộng và tổ chức cung cấp dịch vụ chứng thực chữ ký điện tử chuyên dùng, được phép thực hiện các hoạt động chứng thực chữ ký điện tử theo quy định của pháp luật.

Các tổ chức, cơ quan nhà nước triển khai các giao dịch điện tử nói chung và dịch vụ công trực tuyến nói riêng nên áp dụng chữ ký điện tử trong việc triển khai. Khi triển khai cần có lộ trình, kế hoạch và bước đi cụ thể đảm bảo tính hiệu quả, tính khả thi cao và cần tập trung cho việc đầu tư nguồn lực (đào tạo con người có trình độ, kiến thức chuyên môn về lĩnh vực này). Cũng cần

đầu tư tài chính và cơ sở hạ tầng, lựa chọn các công nghệ phù hợp, tránh lạc hậu, phù hợp với sự phát triển của công nghệ của thế giới và Việt Nam. Tránh đầu tư lãng phí và đảm bảo tính hiệu quả cao trong quá trình đầu tư.

Tuy vậy, để đảm bảo an toàn thông tin và dữ liệu cho dịch vụ công điện tử cần phải tiến hành bảo mật theo nhiều mức: mức mạng, mức xác thực người sử dụng, mức cơ sở dữ liệu. Đồng thời việc xác thực và mã hóa dữ liệu cần phải có cơ chế xác thực, cấp phép truy cập, mã hóa thông tin, dữ liệu cho việc truy cập vào các thông tin, dịch vụ cần phải định danh người truy cập nhằm đảm bảo an toàn cho trang thông tin điện tử trong quá trình khai thác, vận hành.

5. Hạ tầng về công nghệ thông tin- truyền thông

Mục tiêu chương trình quốc gia về ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động cơ quan nhà nước giai đoạn 2016-2020 (Quyết định 1819/QĐ-TTg ngày 26/10/2015 của Thủ tướng Chính phủ) là: “Phát triển hạ tầng kỹ thuật, các hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu quốc gia, tạo nền tảng phát triển Chính phủ điện tử, bảo đảm an toàn, an ninh thông tin. Tích hợp, kết nối các hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu trên quy mô quốc gia, tạo lập môi trường chia sẻ thông tin qua mạng rộng khắp giữa các cơ quan trên cơ sở Khung Kiến trúc Chính phủ điện tử Việt Nam”.

Trong đó, hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng công nghệ thông tin – truyền thông bao gồm các hệ thống thiết bị được lắp đặt tại các Trung tâm công nghệ thông tin – truyền thông kết nối với nhau bằng các đường truyền dẫn hữu tuyến như cáp quang, cáp đồng hoặc vô tuyến với các công nghệ tiên tiến, tốc độ cao tạo thành một mạng lưới thống nhất, đồng bộ truyền dẫn các tín hiệu hội tụ giữa thoại và dữ liệu, hội tụ giữa viễn thông, máy tính và phát thanh truyền hình.

Nhìn chung, hệ thống hạ tầng truyền thông – truyền thông tại Việt Nam cơ bản đáp ứng được yêu cầu. Tuy nhiên, để các dịch vụ công trực tuyến cung cấp cho người dân, doanh nghiệp đáp ứng mức độ 3 và mức độ 4, cần chú trọng xây dựng cổng thông tin điện tử cung cấp dịch vụ trực tuyến cũng như xây dựng các cơ sở dữ liệu quốc gia và các cơ sở dữ liệu chuyên ngành; đẩy

mạnh ứng dụng công nghệ thông tin nhằm hoàn thiện việc xây dựng nền tảng công nghệ cung cấp dịch vụ công trực tuyến các ngành, lĩnh vực.

Vấn đề cấp bách đặt ra đối với các cơ quan nhà nước khi chính phủ điện tử được hình thành là việc thiết kế, triển khai và vận hành trung tâm dữ liệu. Đầu tiên, quá trình triển khai công nghệ thông tin thường bao giờ cũng mang tính rộng khắp, sau đó chúng ta mới thấy cần tiết kiệm chi phí cho nên phải tập trung các máy chủ lại. Thứ hai là tăng mức độ sẵn sàng của hệ thống sẽ dẫn đến sự đột phá trong thiết kế để trung tâm dữ liệu có khả năng mềm dẻo, đáp ứng được sự hiện đại của công nghệ nhưng có thể hạ thấp chi phí về quản trị và tăng hiệu suất của hệ thống.

CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Phân tích các đặc điểm cơ bản của Chính phủ điện tử/chính quyền thông minh?
2. Phân tích các yếu tố để triển khai thành công chính phủ điện tử, chính quyền thông minh?
3. Các yếu tố rủi ro trong việc triển khai chính phủ điện tử ?
4. Đánh giá thực trạng cung ứng dịch vụ công trực tuyến của bộ/ngành/lĩnh vực/địa phương nơi học viên công tác? Nguyên nhân của các kết quả đạt được/hạn chế, yếu kém và giải pháp?
5. Đánh giá thực trạng phát triển chính quyền thông minh ở Việt Nam, xu hướng phát triển? Liên hệ thực tế với bộ/ngành/lĩnh vực/địa phương nơi học viên công tác.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Luật công nghệ thông tin năm 2006.
- Luật giao dịch điện tử năm 2005.
- Luật sở hữu trí tuệ năm 2005.
- Nghị định số 64/2007/NĐ-CP ngày 10/4/2007 của Chính phủ về ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của cơ quan nhà nước.
- Nghị định số 43/2011/NĐ-CP ngày 13/6/2011 của Chính phủ về việc cung cấp thông tin và dịch vụ công trực tuyến trên trang thông tin điện tử hoặc cổng thông tin điện tử của cơ quan nhà nước.
- Nghị quyết số 36a/NQ-CP ngày 14/10/2015 của Chính phủ về Chính phủ điện tử.
- Bế Trung Anh, (2012): Phát triển chính phủ điện tử nhằm nâng cao tính minh bạch các dịch vụ công điện tử ở Việt Nam, Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh, 2012.
- Nguyễn Đăng Hậu: Chính phủ điện tử, NXB. Thông tin và Truyền thông, 2011.
- Học viện Báo chí và Tuyên truyền: Truyền thông chính sách kinh nghiệm Việt Nam và Hàn Quốc, 2017.
- Module: Cơ sở để phát triển và xây dựng chính phủ điện tử. URL: <http://www.voer.edu.vn/m/97889c4d>.
- Module: Cung cấp dịch vụ hành chính công trực tuyến qua Portal. URL: www.voer.edu.vn/m/6c4e0719.
- Module: Khái niệm về chính phủ điện tử (CPĐT). URL: <http://www.voer.edu.vn/m/f04802ef>.
- Module: Khái niệm về cổng thông tin điện tử (portal). URL: <http://www.voer.edu.vn/m/9fdb117>.
- Patricia J. Pascual. Chính phủ điện tử. Nhóm công tác e-ASEAN. UNDP – APDIP. 5/2003.

Chuyên đề 9

VĂN HOÁ CÔNG SỞ

I. KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM, VAI TRÒ CỦA VĂN HÓA CÔNG SỞ

1. Khái niệm công sở và văn hoá công sở

a. Khái niệm công sở

Công sở, trong tài liệu này, được quan niệm là một loại hình tổ chức, cấu thành bộ máy của hệ thống chính trị, được thành lập để thực hiện các hoạt động công vụ. Một tổ chức được xác định là công sở, nếu hội đủ các điều kiện cơ bản sau đây:

Thứ nhất, ra đời và tồn tại để thực hiện các hoạt động công vụ - hoạt động vì lợi ích chung;

Thứ hai, nguồn nhân lực bao gồm cán bộ, công chức, viên chức cùng các loại hình lao động hợp đồng khác;

Thứ ba, hoạt động trên cơ sở sử dụng công quyền - quyền lực công, hoặc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ công do luật pháp quy định;

Thứ tư, được sử dụng công sản - các nguồn lực tài chính, vật chất, kỹ thuật là tài sản công để duy trì tổ chức và thực thi công vụ.

Công sở với quan niệm như trên, trong thực tiễn Việt Nam hiện nay, có thể được phân chia thành các loại cơ bản theo vai trò, chức năng như sau:

- Công sở lãnh đạo: các cơ quan trong bộ máy của Đảng Cộng sản Việt Nam, đảm nhiệm vai trò lãnh đạo;

- Công sở quản lý: các cơ quan thuộc bộ máy nhà nước, thực hiện chức năng quản lý nhà nước;

- Công sở sự nghiệp: các cơ quan, tổ chức cung cấp dịch vụ công;

- Công sở khác: các cơ quan, tổ chức còn lại cùng với các loại công sở nêu trên hợp thành bộ máy của toàn bộ hệ thống chính trị.

b. Khái niệm văn hoá công sở

Về văn hóa nói chung có rất nhiều cách định nghĩa.

Đối với mỗi cá nhân, văn hoá là tổ hợp các tri thức, niềm tin, nghệ thuật, đạo đức, luật pháp, phong tục và các năng lực, thói quen khác mà con người với tư cách là thành viên của xã hội tiếp thu được. Văn hóa là tích cực, là những gì tốt đẹp, thậm chí hoàn hảo, là những "giá trị", là tinh hoa của đời sống tinh thần của cộng đồng, dân tộc và cần được tôn vinh. Văn hóa có nghĩa là những giá trị vật chất, tinh thần do con người tạo ra trong lịch sử; đời sống tinh thần của con người; tri thức khoa học, trình độ học vấn; lối sống, các ứng xử có trình độ cao, biểu hiện văn minh...

Để thống nhất một cách tương đối những cách hiểu về văn hóa nói chung, trong chuyên đề này quan niệm văn hóa là tất cả những gì do con người tạo ra, phục vụ cho con người, chi phối tư duy và hành động thực tế của con người.

Thuộc về lĩnh vực văn hóa, văn hóa công sở được định nghĩa theo những mục đích, cách thức khác nhau, tùy theo hướng tiếp cận và vì vậy chứa đựng những nội dung với không ít khác biệt. Phục vụ cho việc tìm hiểu một khía cạnh tồn tại của các công sở, với mục đích tìm hiểu để ứng dụng trong hoạt động lãnh đạo, quản lý và thực thi công vụ, khái niệm văn hóa công sở được lựa chọn và sử dụng trong trường hợp này là một khái niệm tương đối phổ biến: văn hóa công sở là tập hợp các giá trị, hình thành nên cơ sở của niềm tin về cách thức để thỏa mãn sự mong đợi, tạo thành các chuẩn mực trong tư duy và hành động thực tiễn của nguồn lực con người trong công sở.

Khi nghiên cứu văn hoá công sở, phục vụ việc xây dựng văn hoá công sở, cũng cần đề cập đến các khái niệm có liên quan như:

- Giá trị và giá trị văn hóa: là một khái niệm được sử dụng để nghiên cứu văn hóa nói chung và văn hóa công sở nói riêng. Theo cách chung nhất, giá trị văn hóa được hiểu là những quan niệm của đa số thành viên thuộc một cộng đồng người về cái đáng mong muốn, có ảnh hưởng tới hành vi lựa chọn cách thức hành động của các cá nhân thuộc cộng đồng người đó. Về cơ bản, thuật ngữ giá trị trong văn hóa được xây dựng và sử dụng không nhằm mục đích phân biệt giữa cái tốt và cái xấu mà trước hết là để xác định điều mà đa số các

cá nhân thuộc về một cộng đồng nào đó quan tâm, cho là đáng có, xác định là quan trọng và tác động định hướng hành động của họ. Với quan niệm văn hóa là một hình thái tồn tại của cộng đồng, giá trị văn hóa được sử dụng để nhận biết sự khác biệt của cộng đồng người này với những cộng đồng khác, những khác biệt văn hóa thậm chí có thể là nguyên nhân dẫn tới xung đột. Tuy nhiên, trong thực tế tồn tại những giá trị có thể coi là giá trị văn hóa cơ bản, được đại đa số các thành viên trong nhiều cộng đồng, nhiều nền văn hóa thừa nhận và có xu hướng trường tồn như các giá trị: chân, thiện, mỹ...

Giá trị văn hóa của một công sở, về cơ bản, được hiểu là phẩm chất con người đáng học tập, mục tiêu hành động nên hướng tới, cách thức hành động cần tuân theo... được đại đa số các thành viên của công sở thừa nhận và sẽ chia, chi phối lối tư duy, cách hành động của họ.

- Niềm tin: đối với các cá nhân, niềm tin là kết tinh của các quan điểm, tri thức, rung cảm, ý chí đã được trải nghiệm trong hoạt động sống, trở thành chân lý bền vững. Niềm tin tạo cho một con người nghị lực, ý chí để hành động hợp với quan điểm mà người đó đã chấp nhận.

Niềm tin trong văn hóa của một công sở được hiểu là sự tin tưởng mà đa số các thành viên của công sở có được sau quá trình trải nghiệm trong môi trường của chính công sở đó về định hướng lựa chọn tối ưu các cách thức hành động để đạt tới những mong đợi trong cuộc sống chức nghiệp.

- Sự mong đợi của các thành viên trong công sở: Sự mong đợi của con người có thể được hiểu là những nhu cầu mà con người cần được thỏa mãn để tồn tại và phát triển. Nhu cầu xuất hiện, phát triển đến một mức độ nhất định sẽ trở thành vấn đề tất yếu phải được giải quyết. Sự tồn tại và phát triển của nhu cầu làm xuất hiện, duy trì động cơ, thúc đẩy con người hành động để thỏa mãn nhu cầu. Nhu cầu của con người rất phong phú, đa dạng và về cơ bản được chia thành bốn loại lớn: nhu cầu tất yếu, nhu cầu tinh thần, nhu cầu lao động và nhu cầu giao tiếp.

Sự mong đợi của các thành viên trong văn hóa công sở được hiểu là những nhu cầu của họ gắn với đời sống chức nghiệp cần được đáp ứng, cần

được thỏa mãn; những nhu cầu thúc đẩy họ tìm kiếm cách thức tối ưu, đáng tin cậy để được đáp ứng, được thỏa mãn thông qua cách xử sự tồn tại như những chuẩn mực được quy định bởi các giá trị văn hóa công sở. Sự mong đợi trong văn hóa công sở thường tồn tại dưới dạng các nhu cầu về: thu nhập, cơ hội thăng tiến, môi trường vật chất và tinh thần, v.v.

- Chuẩn mực xử sự: trong văn hóa công sở, chuẩn mực xử sự được hiểu là phương thức hành xử phổ biến, được đa số thành viên của công sở ưu tiên lựa chọn để giải quyết các vấn đề, các mối quan hệ; để phản ứng trước những tình huống nảy sinh trong đời sống chức nghiệp với mục đích đạt tới sự thỏa mãn những mong đợi trên cơ sở tuân thủ những giá trị được đề cao.

Việc đa số thành viên tôn trọng các chuẩn mực xử sự giúp công sở duy trì tính đồng thuận. Chuẩn mực xử sự trong văn hóa một công sở không tồn tại như những phương thức hành động bất biến mà thay đổi tương thích với sự thay đổi của những giá trị được đề cao của văn hóa công sở đó.

2. Đặc điểm của văn hoá công sở

Văn hóa công sở nói chung có những đặc điểm cơ bản như sau:

a. Văn hóa công sở - văn hóa của cộng đồng các thành viên thuộc công sở

Một nền văn hóa cụ thể, một kiểu văn hóa cụ thể luôn gắn với một cộng đồng người cụ thể: cộng đồng người phương Đông - văn hóa phương Đông, cộng đồng người phương Tây - văn hóa phương Tây; cộng đồng người thuộc một dân tộc - văn hóa dân tộc, cộng đồng người cùng một dân tộc nhưng sinh sống ở những vùng miền khác nhau - văn hóa vùng miền. Điều kiện địa lý, hoàn cảnh lịch sử... tạo ra những nét khác biệt về văn hóa giữa những cộng đồng người như vậy.

Cộng đồng cán bộ, công chức, viên chức và lao động hợp đồng trong khu vực công là chủ thể tạo tác và chịu ảnh hưởng của *văn hóa công vụ*.

Cộng đồng cán bộ, công chức, viên chức và lao động hợp đồng trong một công sở cụ thể là chủ thể tạo tác và chịu ảnh hưởng từ *văn hóa công sở* của chính công sở đó.

b. Văn hóa công sở - những khác biệt cơ bản với văn hóa các tổ chức thuộc khu vực tư

Công sở (nói chung) tồn tại để thực thi công vụ theo một định hướng chính trị nhất định, trong khuôn khổ pháp luật cho phép. Điều này tạo ra những khác biệt cơ bản về mục đích tồn tại, cách thức tổ chức, phương thức hoạt động, v.v... giữa công sở và các tổ chức thuộc khu vực tư. Những khác biệt như vậy, đến lượt chúng, lại tạo ra những khác biệt về văn hóa giữa công sở và các tổ chức thuộc khu vực tư. Ví dụ: văn hóa doanh nghiệp thuộc khu vực tư, về cơ bản, đề cao *giá trị kinh tế* (có thể coi lợi nhuận là giá trị hàng đầu). Văn hóa công sở, về mặt nguyên tắc, đề cao giá trị *lợi ích công* (lợi ích cộng đồng, lợi ích toàn diện: chính trị - kinh tế - văn hóa – xã hội). V.v. Sự khác biệt về giá trị được đề cao sẽ dẫn tới sự khác biệt mang tính văn hóa đặc trưng trong toàn bộ quá trình tồn tại và hoạt động. Những khác biệt đó có thể là:

- Khác biệt về cách thức tổ chức;
- Khác biệt về cách thức vận hành;
- Khác biệt về cách thức ứng xử - giao tiếp;
- Khác biệt từ hình thức trang phục của thành viên đến khác biệt về kiểu kiến trúc trụ sở và bài trí phòng làm việc...

c. Văn hóa công sở - biến đổi theo tiến trình lịch sử

Công sở (nói chung, như đã trình bày ở phần trên) tồn tại để thực thi công vụ theo những định hướng chính trị nhất định và trong những khuôn khổ luật pháp nhất định. Những sự thay đổi của định hướng chính trị và của hệ thống pháp luật tác động trực tiếp tới sự tồn tại của công sở, đồng thời tác động trực tiếp đến các giá trị tạo thành văn hóa công sở. Ví dụ: văn hóa công sở thời kỳ dân chủ có nhiều khác biệt so với văn hóa công sở của thời phong kiến - quân chủ.

Văn hóa của một công sở cụ thể, trong cả quá trình tồn tại, cũng thường có những sự thay đổi để thích ứng với: lãnh đạo mới, hệ thống nguyên tắc vận hành mới, công nghệ thực thi công vụ mới...

Văn hóa công sở biến đổi cùng với sự thay đổi nhân sự lãnh đạo công sở. Văn hóa của một công sở, về cơ bản, chịu ảnh hưởng từ văn hóa của người lãnh đạo công sở đó. Hệ thống những giá trị văn hóa của một công sở có thể bị tác động và thay đổi bởi ý chí và phong cách của người lãnh đạo. Công sở, về cơ bản, tồn tại ổn định - theo nghĩa tương đối. Lãnh đạo công sở, trong thực tế, được bổ nhiệm và làm việc theo nhiệm kỳ. Sự thay đổi người đứng đầu, người lãnh đạo với những ý chí mới, phong cách lãnh đạo mới có khả năng đem đến những giá trị mới hoặc hạn chế và làm thay đổi, thậm chí làm biến mất những giá trị mang tính truyền thống của công sở.

Văn hóa của một công sở cũng có khả năng tác động trở lại và làm thay đổi văn hóa lãnh đạo, trong trường hợp truyền thống văn hóa của một công sở đủ mạnh để tự bảo vệ và phát huy được những giá trị vốn có của mình.

Văn hóa công sở tác động qua lại với hệ thống nguyên tắc vận hành chính thức của công sở

Công sở là một loại hình tổ chức thuộc khu vực công, vận hành trên cơ sở những nguyên tắc chính thức được xác định bởi quyền lực công. Những nguyên tắc vận hành chính thức của công sở tạo nên những cách thức xử sự mang tính bắt buộc đối với thành viên của công sở và vì vậy trực tiếp tạo dựng, tác động tới văn hóa công sở.

Mặt khác, văn hóa công sở với những tác động của mình có khả năng thúc đẩy hoặc kìm hãm quá trình vận dụng cũng như hiệu quả vận dụng những nguyên tắc chính thức trong thực tế vận hành của công sở.

d. Văn hóa công sở trong mối quan hệ với văn hóa dân tộc và văn hóa vùng miền

Văn hóa công sở nói chung được hình thành từ văn hóa dân tộc. Đặc điểm này luôn tồn tại, bởi: trước khi thuộc về một nền công vụ cụ thể, làm việc trong một công sở cụ thể, con người luôn thuộc về một dân tộc cụ thể và chịu ảnh hưởng của văn hóa dân tộc mình. Luôn tồn tại những khác biệt nhất định giữa văn hóa công sở các quốc gia - dân tộc. Ví dụ: văn hóa công sở Việt Nam có những đặc điểm khác văn hóa công sở Nhật Bản, văn hóa công sở Mỹ...

Văn hóa các công sở trong cùng một quốc gia thống nhất nhưng ở những vùng, miền khác nhau có thể mang những dáng nét khác nhau. Khác biệt văn hóa giữa các công sở Việt Nam có thể được nhận biết qua vùng miền, chẳng hạn: văn hóa công sở Bắc bộ - văn hóa công sở Trung bộ - văn hóa công sở Nam bộ; văn hóa công sở miền đồng bằng - văn hóa công sở miền núi...

đ. Văn hóa công sở Việt Nam đương đại - một số đặc điểm cần lưu ý

Quy luật trao truyền, quy luật giao lưu - tiếp biến là hai quy luật cơ bản ảnh hưởng trực tiếp đến sự hình thành, tồn tại và phát triển của mọi kiểu văn hóa. Khi tìm hiểu văn hóa công sở Việt Nam đương đại, cần lưu ý đến những giá trị văn hóa truyền thống hình thành nên kiểu văn hóa này. Một cách khác, văn hóa công sở Việt Nam đương đại nói chung có những dấu ấn của: văn hóa bản địa Việt Nam, văn hóa công sở Việt Nam thời kỳ phong kiến - quân chủ, văn hóa công sở Việt Nam thời kỳ kế hoạch hóa tập trung - bao cấp...

Trong quá trình tìm hiểu để xây dựng một kiểu văn hóa công sở tiên tiến, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của công sở, cần lưu ý đến các đặc điểm của văn hóa công sở Việt Nam đương đại có khả năng tồn tại và ảnh hưởng tiêu cực đến chất lượng và hiệu quả thực thi công vụ như: lối tư duy cảm tính, tinh thần dân chủ chưa cao, giá trị chuyên môn còn bị xem nhẹ, ảnh hưởng dễ nhận biết của văn hóa vùng miền...

3. Vai trò của văn hoá công sở

Trước khi tìm hiểu về vai trò của văn hóa công sở, cần lưu ý rằng, những vai trò này xuất phát từ khả năng tác động vốn có của văn hóa nói chung. Những khả năng tác động đó là:

- Khả năng tổ chức của văn hóa công sở

Văn hóa nói chung và văn hóa công sở nói riêng có khả năng lôi cuốn, tập hợp con người nhờ sức hút từ hệ thống giá trị của nó. Một số lượng nhất định các cá nhân sẽ quy tụ, tập hợp thành lực lượng, nếu các cá nhân đó cùng tôn trọng, cùng đề cao hoặc cùng chấp nhận một cách tự giác một hoặc những giá trị văn hóa chung. Văn hóa công sở, vì vậy, có khả năng làm hình thành nên các “nhóm phi chính thức” - liên kết các cá nhân vì lý do văn hóa ngay trong

công sở. Ảnh hưởng của các “nhóm văn hóa” trong công sở, ở những mức độ khác nhau, có khả năng tác động đến nhiều mặt hoạt động của công sở.

- Khả năng quản lý của văn hóa công sở

Văn hóa nói chung và văn hóa công sở nói riêng có khả năng tác động và điều chỉnh hành vi của những thành viên thuộc về nó. Khả năng điều chỉnh hành vi còn được gọi là khả năng quản lý của văn hóa công sở. Các cá nhân thuộc về những kiểu văn hóa khác nhau thường tuân thủ các chuẩn mực xử sự khác nhau, nên có những hành vi khác nhau trong quá trình xử lý cùng một tình huống. Diễn đạt theo một cách khác: văn hóa công sở, với hệ thống các giá trị, niềm tin, chuẩn mực xử sự đặc trưng, có khả năng điều chỉnh hành vi của các cá nhân thuộc về nó. Điều này giúp giải thích những sự khác biệt có thể nhận thấy giữa các công sở có chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, phạm vi hoạt động như nhau nhưng cách thức vận hành, hiệu quả vận hành lại không như nhau.

- Khả năng giáo dục của văn hóa công sở

Văn hóa công sở, cũng như văn hóa nói chung, hình thành, tồn tại và vận động theo các cách thức chung, mang tính quy luật. Một trong những cách thức đó là cách thức trao truyền. Các giá trị văn hóa, niềm tin văn hóa và chuẩn mực hành vi văn hóa của một công sở được trao truyền cho các thế hệ thành viên của công sở đó. Những thành viên mới của một công sở, theo thời gian, về cơ bản sẽ dần chấp nhận hệ thống giá trị văn hóa của công sở, cho dù hệ thống những giá trị đó có những khác biệt, thậm chí là đối nghịch với những giá trị văn hóa mà bản thân họ đề cao trước khi trở thành thành viên của công sở. Ảnh hưởng giáo dục của văn hóa công sở, trong trường hợp này, sẽ làm thay đổi lối nghĩ, cách làm của các thành viên mới của công sở. Văn hóa công sở sẽ cải biến các thành viên mới, khiến cho họ dần chấp nhận và tự giác làm theo lối nghĩ, cách làm của các thành viên lớp trước, điều này giúp họ hòa nhập với cộng đồng thành viên của công sở, hứa hẹn và mang lại cho họ những thành công trong cuộc đời chức nghiệp. Văn hóa công sở thực tế -

văn hóa của một công sở cụ thể - mang tính lịch sử, được hun đúc thành truyền thống, có khả năng giáo dục, biến cải các thành viên mới của công sở.

a. Vai trò của văn hoá công sở đối với hiệu quả vận hành công sở

Hiệu quả vận hành công sở phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó có yếu tố trung tâm - con người. Đề cập đến yếu tố con người của công sở trong mối quan hệ với hiệu quả vận hành công sở điều đầu tiên cần kể đến là chất lượng nguồn nhân lực. Văn hóa công sở có một mối quan hệ chặt chẽ với chất lượng nguồn nhân lực, bởi nó có ảnh hưởng chi phối tới lối nghĩ và cách làm của những con người làm việc trong công sở. Văn hóa công sở ảnh hưởng đến việc lựa chọn mục tiêu của các cá nhân trong quá trình thực thi công vụ, ảnh hưởng đến niềm tin của họ về cách thức hiện thực hóa những mong đợi, tác động đến kết quả lựa chọn cách thức xử sự.

Ảnh hưởng của văn hóa công sở đến hiệu quả vận hành công sở diễn ra thông qua sự tồn tại và khả năng tác động của các quy phạm văn hóa. Hệ thống các quy phạm văn hóa tồn tại trong công sở và tạo nên cái gọi là luật bất thành văn. Cùng với những nguyên tắc chính thức, hệ thống quy phạm văn hóa tác động trực tiếp đến hành vi thực thi công vụ của các thành viên trong công sở. Cần lưu ý rằng: nếu những nguyên tắc vận hành chính thức của công sở được áp dụng một cách bắt buộc và tồn tại trong khoảng thời gian có hiệu lực của văn bản ghi nhận chúng, thì những quy phạm văn hóa ra đời trong lịch sử công sở, mang tính truyền thống, được các thành viên của công sở tự nguyện lựa chọn và tự giác tuân thủ. Ảnh hưởng của văn hóa công sở đến hiệu quả vận hành công sở, vì vậy, là sự ảnh hưởng thường trực, trực tiếp và lâu bền.

b. Vai trò của văn hoá công sở đối với cơ hội phát triển của công sở

Văn hóa công sở chẳng những giữ vai trò quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả vận hành của một công sở cụ thể ở thời hiện tại mà còn giữ vai trò quan trọng đối với cơ hội phát triển của công sở đó trong tương lai.

Cơ hội phát triển của một công sở, xét về mặt chủ quan, trước hết phụ thuộc vào:

- Nhận thức của bộ phận lãnh đạo công sở đó về mục tiêu phát triển, cách thức phát triển của công sở;

- Sự tồn tại và vị trí của các giá trị như: tính sáng tạo, tinh thần đổi mới trong lãnh đạo, điều hành và trong thực thi công vụ.

Khả năng nhận thức của bộ phận lãnh đạo công sở về mục tiêu phát triển, cách thức phát triển của công sở chịu sự chi phối của văn hóa lãnh đạo. Trong văn hóa của một công sở cụ thể, với tư cách là hệ thống các giá trị, có thể tồn tại hoặc không tồn tại các giá trị như: tính sáng tạo, tinh thần đổi mới...; trong trường hợp có tồn tại, những giá trị này có thể được đề cao hoặc không được đề cao... Cơ hội phát triển của công sở phụ thuộc vào những yếu tố cơ bản vừa nêu - phụ thuộc vào văn hóa công sở.

4. Các loại hình văn hóa công sở cơ bản

Phục vụ cho mục đích nghiên cứu, nhận diện, tiến tới tổ chức xây dựng văn hóa công sở, cần phân biệt hai loại hình văn hóa công sở cơ bản: văn hóa công sở lý tưởng (văn hóa công sở mà ta mong muốn xây dựng được) và văn hóa công sở thực tế (văn hóa công sở đang tồn tại).

a. Văn hóa công sở lý tưởng

Văn hóa công sở lý tưởng, được hiểu là hệ thống các giá trị văn hóa đạt đến độ lý tưởng, hoàn toàn phù hợp với sứ mệnh tồn tại, mục tiêu phát triển của công sở; là hệ thống các giá trị văn hóa cần có đối với công sở; là hình mẫu văn hóa mà công sở cần phải đạt tới để có được một môi trường văn hóa thích hợp nhất cho việc vận hành và phát triển. Văn hóa công sở lý tưởng, trong môi trường công vụ Việt Nam hiện nay, về cơ bản, bao gồm những giá trị cần được đề cao, như:

- Giá trị vì dân: vì lợi ích cộng đồng, vì nhân dân;
- Giá trị tuân thủ: chấp hành nghiêm chỉnh những quy định của luật pháp, những nguyên tắc công vụ;
- Giá trị chuyên nghiệp: tôn trọng yêu cầu về chuyên môn, chuyên môn hóa trong thực thi công vụ;

- Giá trị dân chủ: dân chủ trong quá trình xây dựng, ban hành các quyết định; dân chủ trong sử dụng các nguồn lực công...

b. Văn hóa công sở thực tế

Văn hóa công sở thực tế là văn hóa của một cơ quan, tổ chức cụ thể thuộc khu vực công, bao gồm những giá trị thực tế được đa số các thành viên của cơ quan, tổ chức đó đề cao, chi phối lối nghĩ và cách làm của họ trong đời sống chức nghiệp, thể hiện thông qua những cách thức thường thấy trong quá trình thực thi công vụ.

Hệ thống những giá trị tạo nên văn hóa thực tế của một cơ quan, tổ chức thuộc khu vực công có thể phù hợp hoàn toàn, có thể chưa phù hợp, thậm chí là đối nghịch với văn hóa công sở lý tưởng.

Văn hóa công sở lý tưởng đòi hỏi mọi hoạt động thực thi công vụ của các thành viên thuộc cơ quan, tổ chức phải nhằm mục đích đem lại lợi ích cho cộng đồng, cho nhân dân. Trong thực tế, hoạt động thực thi công vụ có thể chỉ hướng tới các lợi ích cục bộ, thậm chí lợi ích cá nhân.

Văn hóa công sở lý tưởng yêu cầu mọi hoạt động thực thi công vụ của các thành viên thuộc cơ quan, tổ chức phải tuân thủ nghiêm chỉnh các quy phạm luật pháp hiện hành và những nguyên tắc thực thi công vụ. Trong thực tế, cách hành xử công vụ phổ biến của một cơ quan, tổ chức thuộc khu vực công có thể là thiếu nghiêm túc trong chấp hành pháp luật, vận dụng tùy tiện các quy định của luật pháp trong quá trình thực thi công vụ, thiếu tôn trọng các nguyên tắc điều hành. v.v...

5. Các giai đoạn hình thành và phát triển văn hóa công sở

Văn hóa công sở thực tế của một cơ quan, tổ chức không tồn tại ngẫu nhiên, như một hệ thống các giá trị nhất thành bất biến mà hình thành, phát triển theo những quy luật chung, phổ biến của một hiện tượng xã hội.

Để nhận diện văn hóa công sở của một cơ quan, tổ chức cụ thể, trên cơ sở đó lựa chọn cách ứng xử phù hợp trong môi trường mà nó tạo ra, tác động cải biến nó nếu có nhu cầu, trước hết cần xác định được văn hóa đó đang ở

trong giai đoạn nào của quá trình hình thành. Về lý thuyết, văn hóa công sở thực tế vận động qua các giai đoạn sau:

a. Giai đoạn sơ khai

Khi công sở mới được thành lập, nguồn nhân lực được tập hợp từ nhiều nguồn khác nhau, mang theo những giá trị văn hóa, niềm tin văn hóa, chuẩn mực văn hóa với nhiều điểm khác biệt. Bản sắc văn hóa của công sở ở giai đoạn này, về cơ bản, chưa hình thành; những giá trị có vai trò chi phối đối với lối nghĩ và cách làm của đa số thành viên thuộc công sở chưa được khẳng định.

b. Giai đoạn tạo dạng

Văn hóa công sở dần hình thành. Hệ thống giá trị chung dần ổn định thông qua việc lựa chọn và phổ biến các giá trị đó với sự ảnh hưởng của những nguyên tắc chính thức và tác động văn hóa của bộ phận lãnh đạo công sở. Trong giai đoạn này, công sở dần bước vào giai đoạn ổn định và hoạt động của công sở dần tạo ra nền nếp của mình. Văn hóa công sở đã hình thành, tuy bản sắc còn mờ nhạt.

c. Giai đoạn đã hoàn thiện

Sau giai đoạn tạo dạng, văn hóa công sở chuyển sang giai đoạn đã hoàn thiện, ổn định; các giá trị chung đã được lựa chọn, đề cao và phát huy khả năng tác động. Giai đoạn đã hoàn thiện của văn hóa công sở thường kéo dài và chỉ thay đổi khi hệ thống các giá trị thay đổi.

d. Giai đoạn chuyển đổi

Giai đoạn chuyển đổi là giai đoạn phát triển của văn hóa công sở, xảy ra trong trường hợp có sự thay đổi lớn về đội ngũ nhân sự, khiến cho đa phần các thành viên của công sở vốn trung thành với những giá trị truyền thống bị thay thế bởi các thành viên mới, mang theo những giá trị mới trong lối nghĩ và cách hành xử. Giai đoạn chuyển đổi của văn hóa công sở cũng thường xảy xuất hiện cùng với sự thay đổi về nhân sự của bộ phận lãnh đạo, với những lối tư duy mới và chính sách điều hành công sở mới, có tác dụng đề cao hệ thống giá trị văn hóa mới. Văn hóa công sở cũng sẽ có những chuyển đổi nếu chịu sự tác động đủ mạnh của hệ thống nguyên tắc mới, hoặc không mới nhưng

được áp dụng hiệu quả trong thời kỳ mới, với những áp lực từ môi trường bên ngoài công sở. Trong giai đoạn này, văn hóa công sở dần có những biến đổi. Những giá trị mới dần được dung nạp. Những giá trị truyền thống dần phai nhạt. Giai đoạn này kết thúc khi những giá trị mới thay thế vai trò chi phối của những giá trị cũ.

II. XÂY DỰNG VĂN HÓA CÔNG SỞ

1. Khái niệm xây dựng văn hóa công sở

Xây dựng văn hóa công sở là quá trình tác động có ý thức để tạo dựng hoặc cải biến văn hóa của công sở, thông qua việc xác định các giá trị cần đề cao, gây dựng niềm tin vào những giá trị đó, hướng các thành viên trong công sở tới những chuẩn mực xử sự như mong muốn.

Xây dựng văn hóa công sở là một quá trình, vì vậy, cần được tiến hành bền bỉ với ý thức đầy đủ và sâu sắc về văn hóa công sở. Công việc xây dựng văn hóa công sở được hiểu là tạo dựng mới hoặc tác động cải biến văn hóa đang tồn tại trong công sở. Xây dựng văn hóa công sở bắt đầu bằng việc xác định những giá trị văn hóa cần đề cao trong công sở, tuân thủ định hướng giá trị này. Xây dựng văn hóa công sở còn là quá trình xây dựng niềm tin thông qua việc ban hành và áp dụng các nguyên tắc và chính sách để những giá trị văn hóa cần có được định hình và phát huy tác dụng trong thực tế. Xây dựng văn hóa công sở luôn hướng tới kết quả thiết thực cuối cùng: chuẩn mực hành vi của các thành viên thuộc công sở.

2. Sự cần thiết xây dựng văn hóa công sở

a. Nhu cầu xây dựng văn hóa công sở của các thành viên thuộc công sở

Nhu cầu xây dựng văn hóa công sở tồn tại như một nhu cầu tự thân của cộng đồng các thành viên của công sở. Đa số, nếu như không muốn nói là tất cả các thành viên của công sở đều có chung một nguyện vọng được làm việc trong một môi trường văn hóa tích cực, với những giá trị ưu trội: dân chủ, công bằng, nhân văn..., nơi những nguyên tắc chính đáng được thực thi nghiêm túc, những quyền lợi được phân phối công bằng, những giá trị về

chuyên môn được đề cao, các thành viên đạt được sự mong đợi trong cuộc đời chức nghiệp của mình với sự tôn trọng của đồng nghiệp.

b. Nhu cầu xây dựng văn hóa công sở của người lãnh đạo, quản lý công sở

Hệ thống các giá trị cấu thành văn hóa công sở tác động đến sự lựa chọn những hành vi xử sự của các thành viên thuộc công sở. Việc lãnh đạo con người và quản lý công việc hiệu quả luôn cần tới sự hỗ trợ của những quy phạm văn hóa phù hợp với yêu cầu của hoạt động công vụ, cùng với những quy phạm mang tính nguyên tắc được ghi nhận và áp dụng dưới hình thức văn bản có hiệu lực. Diễn đạt một cách khác: người làm lãnh đạo, quản lý cần xây dựng văn hóa cho công sở mà mình lãnh đạo, quản lý để đạt hiệu quả cao khi thực hiện chức trách mà mình được giao.

c. Nhu cầu xây dựng văn hóa công sở xét từ nhiệm vụ cải cách hành chính

Cải cách hành chính, xét cho tới cùng, là để có được một nền hành chính mới, hiệu quả hơn nền hành chính hiện có; nhằm giảm bớt, tiến tới loại trừ những nhược điểm của nền hành chính cũ đó. Cải cách hành chính, còn có thể được hiểu là cải cách lối tư duy và từ đó cải cách phương thức hành động của con người trong bộ máy hành chính. Xây dựng văn hóa công sở, về bản chất là hướng tới việc lựa chọn, đề cao, khẳng định các giá trị mới, tác động đến tư duy, để thay đổi phương thức hành động của con người. Vì vậy, có thể nói, xây dựng văn hóa công sở là một điều kiện để cải cách hành chính tiến tới thành công.

Nhu cầu xây dựng văn hóa công sở ở Việt Nam hiện nay còn được đặt ra trong bối cảnh cải cách nền công vụ trong xu thế hội nhập, hướng tới các giá trị vì dân, hiện đại, chuyên nghiệp và hiệu quả.

3. Quy trình, cách thức xây dựng văn hóa công sở

Xây dựng văn hóa công sở thực tế cho những cơ quan, tổ chức cụ thể là một quá trình. Quá trình này cần được tiến hành theo những bước cơ bản sau đây:

a. Nhận diện văn hóa công sở

Nhận diện văn hóa công sở, được hiểu là hoạt động phân tích, xác định hệ thống giá trị văn hóa của công sở - những giá trị tạo thành bản sắc văn hóa của công sở, hình thành nên niềm tin vào cách thức hiện thực hóa những

mong đợi gắn với cuộc sống chức nghiệp, được nhận biết thông qua những chuẩn mực xử sự của đa số những thành viên thuộc công sở.

Hoạt động nhận diện văn hóa công sở giúp cho bộ phận lãnh đạo và đội ngũ công chức thuộc công sở ý thức được đầy đủ hơn về sự tồn tại của văn hóa công sở.

Đối với công chức, nhận diện văn hóa công sở giúp tìm hiểu khía cạnh văn hóa của môi trường công tác; giúp nắm bắt được những giá trị thực tế được đề cao trong cơ quan, tổ chức; giúp xác định được những phương thức ứng xử mang tính chuẩn mực để tồn tại trong hòa hợp với cộng đồng các đồng nghiệp và đạt tới sự thỏa mãn những mong đợi của mình trong cuộc sống chức nghiệp.

Đối với bộ phận lãnh đạo, nhận diện văn hóa công sở giúp cho việc lý giải những nguyên nhân thành công hoặc chưa thành công trong quá trình lãnh đạo, điều hành con người trong công sở thực hiện các hoạt động công vụ và phát triển tổ chức; giúp xác định những giá trị cần được đề cao để tạo dựng, củng cố niềm tin cho đội ngũ công chức về cách thức đạt tới những sự mong đợi của họ; giúp xử lý các xung đột có nguồn gốc văn hóa trong nội bộ cơ quan, tổ chức; giúp xây dựng văn hóa công sở hướng tới những chuẩn mực hành xử như mong muốn của bộ phận lãnh đạo.

- Nhận diện văn hóa công sở lý tưởng: xác định những giá trị cần được đề cao- chuẩn mực cần hướng tới của văn hóa công sở.

Ngoài những giá trị và chuẩn mực chung đối với mọi tổ chức công, còn tồn tại những chuẩn mực đặc thù đối với từng công sở cụ thể. Những giá trị và chuẩn mực đặc thù này được xác định trên cơ sở tính chất hoạt động công vụ mà công sở đó đảm trách.

- Nhận diện văn hóa công sở thực tế: xác định những giá trị đang tồn tại và chi phối lối nghĩ, cách hành xử của đa số thành viên trong công sở. So sánh những giá trị này với hệ thống giá trị của văn hóa công sở lý tưởng, tìm ra những điểm khác biệt, xác định những giá trị thực sự cần đề cao và những giá trị cần hạn chế khả năng ảnh hưởng, cần làm cho phai nhạt hoặc cần được loại bỏ hoàn toàn.

Để nhận diện văn hóa của một công sở cụ thể, cần đặt ra những câu hỏi sau và tìm câu trả lời từ thực tế của cơ quan, tổ chức:

- Câu hỏi giúp xác định giá trị mục tiêu trong văn hóa công sở: hoạt động công vụ được đa số thành viên công sở thực hiện trong thực tế dành sự ưu tiên cho lợi ích cộng đồng, vì nhân dân? Hay dành sự ưu tiên cho lợi ích của cơ quan, tổ chức? Hay dành sự ưu tiên cho lợi ích cá nhân? Mục tiêu được đa số các thành viên của công sở ưu tiên hàng đầu đó có thể được gọi tên chính xác là gì, vì ai?

- Câu hỏi giúp xác định giá trị nguyên tắc trong văn hóa công sở: Hoạt động công vụ được đa số thành viên công sở thực hiện trong thực tế có thượng tôn pháp luật và các nguyên tắc điều hành chính thức hay tuân thủ những nguyên tắc ngầm định nào khác? Những nguyên tắc ngầm định chi phối cách hành xử phổ biến nhất trong cơ quan, tổ chức có thể được gọi tên chính xác là nguyên tắc gì?

- Câu hỏi giúp xác định giá trị tiêu chuẩn trong văn hóa công sở: Yêu cầu về chuyên môn, về tính chuyên nghiệp có được coi trọng thực sự hay không trong quá trình tuyển dụng, bổ nhiệm, sử dụng, đào tạo nguồn nhân lực và trong quá trình tác nghiệp? Nếu yêu cầu về chuyên môn, tính chuyên nghiệp không phải là tiêu chuẩn hàng đầu thì tiêu chuẩn nào được thực tế chứng minh là tiêu chuẩn hàng đầu giúp cho đa số thành viên hòa hợp với đồng nghiệp và có cơ hội để thăng tiến trên con đường chức nghiệp: tính đảng, sự hài lòng của lãnh đạo, sự không mất lòng của tập thể cộng sự...? Tiêu chuẩn hàng đầu đó có thể được gọi tên chính xác là gì?

- Câu hỏi giúp xác định giá trị dân chủ trong văn hóa công sở: Hoạt động công vụ của cơ quan tổ chức có được tiến hành trên cơ sở thực sự công khai, minh bạch với sự tham gia thực sự của các đối tượng liên quan trong những trường hợp cộng đồng trách nhiệm hay không? Giá trị dân chủ trong văn hóa công sở nói chung tồn tại và cần được phân biệt với hai kiểu dạng cơ bản: dân chủ hoặc phi dân chủ. Phi dân chủ bao gồm: mất dân chủ, dân chủ hình thức, dân chủ nửa vời.

b. Xây dựng chiến lược phát triển văn hóa công sở

- Xác định mục tiêu phát triển văn hóa công sở;
- Lập kế hoạch hành động để khẳng định, đề cao hệ thống giá trị văn hóa mới;
- Lồng ghép những nội dung xây dựng văn hóa công sở vào kế hoạch chung của công sở, đặc biệt là những kế hoạch thuộc các lĩnh vực: quản lý nguồn nhân lực, hoàn thiện hệ thống quy chế công vụ, truyền thông, hiện đại hóa cơ sở vật chất công sở, v.v.

c. Tổ chức thực hiện chiến lược phát triển văn hóa công sở

Làm văn hóa nói chung, tổ chức thực hiện chiến lược phát triển văn hóa công sở nói riêng là một quá trình không đơn giản. Quá trình này đòi hỏi tính nhất quán trong chỉ đạo và thực thi, đòi hỏi tính liên tục của việc tôn cao các giá trị văn hóa cần hướng tới.

Để quá trình này được tiến hành và đem lại hiệu quả thiết thực, các cấp lãnh đạo - quản lý của công sở cần cân nhắc tới tác động có thể có của mình đối với việc thực hiện chiến lược phát triển văn hóa khi đưa ra những ý kiến chỉ đạo, những quyết định điều hành.

Đối với công chức- người thừa hành: khi tiến hành các hoạt động công vụ, cần lưu ý tác động của các hoạt động đó đối với việc thực hiện chiến lược chung phát triển văn hóa công sở.

Cũng như mọi loại hình chiến lược phát triển nói chung, chiến lược phát triển văn hóa công sở cần được triển khai theo quy trình công vụ: có mục tiêu rõ ràng, có kế hoạch cụ thể, có phân công, phân nhiệm rành mạch, có kiểm tra, đôn đốc và đánh giá nghiêm túc.

Trên đây là những nội dung cơ bản cần được tiến hành để tạo dựng, cải biến văn hóa công sở. Tuy nhiên, cũng cần lưu ý thêm rằng: ở nước ta hiện nay, công sở là tên gọi chung cho các cơ quan, tổ chức với nhiều loại hình khác nhau thuộc hệ thống chính trị. Sự khác biệt về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, phạm vi hoạt động của các công sở; sự khác biệt về lịch sử hình thành và quá trình vận động của các công sở đòi hỏi quá trình xây dựng văn hóa công sở của những cơ quan, tổ chức cụ thể phải được tiến hành với những yêu cầu cụ thể và cách thức cụ thể.

4. Những khó khăn, thách thức trong xây dựng văn hoá công sở

Xây dựng văn hóa công sở, cũng như đổi mới văn hóa nói chung, chưa bao giờ được xem là công việc dễ dàng. Lịch sử nhân loại từng ghi nhận những cuộc cách mạng chính trị làm thay đổi chính quyền, thay đổi chế độ diễn ra ở mọi quốc gia, trong suốt quá trình lịch sử. Lịch sử nhân loại cũng từng ghi nhận không ít cuộc cách mạng khoa học, công nghệ được tiến hành và đạt tới những thành tựu vô cùng ngoạn mục. Và lịch sử nhân loại cũng không quên xác nhận những bài học thất bại đắt giá của những nỗ lực bất thành khi muốn cải biến văn hóa, làm cách mạng văn hóa một cách duy ý chí, nóng vội, chủ quan, áp đặt.

a. Khó khăn, thách thức nội tại của văn hoá công sở ở Việt Nam hiện nay

Văn hóa công sở Việt Nam hiện nay, với những giá trị cơ bản được trao truyền từ nền văn hóa nông nghiệp lúa nước, từ văn hóa làng, từ văn hóa cai trị phong kiến - nho giáo và từ văn hóa quản lý kế hoạch hóa - tập trung, quan liêu, bao cấp... hàm chứa trong nó những khó khăn, thách thức không dễ vượt qua nhanh chóng để có thể được cải biến, đổi mới.

Công việc xây dựng văn hóa công sở với hệ thống giá trị mới: vì dân, hiện đại, chuyên nghiệp và hiệu quả, v.v. sẽ được coi là thành công nếu những giá trị đó được lựa chọn, được đề cao; nếu những giá trị đó được đa số thành viên công sở thừa nhận, tự giác tuân thủ. Xây dựng văn hóa công sở sẽ được coi là thành công nếu những giá trị đó trở thành những giá trị hàng đầu chi phối lối nghĩ và cách làm của đa số thành viên thuộc công sở. Điều này chỉ có thể xảy đến nếu những giá trị mới đó chiếm ưu thế, đẩy lui, làm phai nhạt... những giá trị cũ gắn bó nhiều đời với lối nghĩ nghiêng về cảm tính, chủ quan; với lối hành xử phép vua thua lệ làng, thứ bậc làng xã; với lối quan niệm: dân - con, quan - phụ mẫu; với thói quen ứng xử: ban phát, xin - cho...

b. Khó khăn, thách thức trong nhận thức về văn hoá công sở

Xây dựng văn hóa công sở, cần được bắt đầu với nhận thức về sự tồn tại trong thực tế của văn hóa công sở và ảnh hưởng của nó đối với hiệu quả vận hành và cơ hội phát triển của công sở.

- Xây dựng văn hóa công sở, để thành công, trước hết cần nhận thức đầy đủ về sự tồn tại của hệ thống những giá trị cấu thành nền tảng văn hóa của công sở; nhận thức được mối quan hệ chi phối của những giá trị đó đối với niềm tin của con người về cách thức hiện thực hóa những mong đợi của họ trong cuộc sống chức nghiệp; nhận thức được những khuôn mẫu xử sự có thể quan sát được từ hành vi của con người công sở chỉ là phần nổi của tảng băng văn hóa với phần chìm gốc rễ là những giá trị vốn kết tinh thành truyền thống và ăn sâu vào lối tư duy của họ.

- Xây dựng văn hóa công sở, để thành công, cần nhận thức được: cải biến văn hóa là một quá trình, đòi hỏi nhận thức đúng về văn hóa, về các quy luật phát triển văn hóa để có thể hoạch định một chiến lược hành động dài lâu cùng những kế hoạch hành động cụ thể với một nỗ lực cao và bền bỉ. Xây dựng văn hóa công sở sẽ thất bại, nếu tiến hành theo lối phong trào, với tư duy nhiệm kỳ, tân quan - tân chính sách.

- Xây dựng văn hóa công sở, cần nhận thức được vai trò đặc biệt quan trọng của người đứng đầu, của bộ phận lãnh đạo cơ quan, tổ chức trong hoạt động này. Là quá trình tác động có ý thức để tạo dựng hoặc cải biến văn hóa của công sở, thông qua việc xác định các giá trị cần đề cao, gây dựng niềm tin vào những giá trị đó, hướng các thành viên trong công sở tới những chuẩn mực xử sự như mong muốn, vì vậy xây dựng văn hóa là công việc của người đứng đầu và bộ phận lãnh đạo cơ quan, tổ chức. Vai trò của người đứng đầu và bộ phận lãnh đạo cơ quan, tổ chức trong xây dựng văn hóa công sở không chỉ được khẳng định bởi khả năng can thiệp của các đối tượng này đối với hệ thống các nguyên tắc chính thức, qua đó góp phần quan trọng vào quá trình tạo dựng và cải biến văn hóa công sở, mà còn được khẳng định bởi yêu cầu về tính gương mẫu tự tuân thủ những chuẩn mực xử sự được chính các đối tượng này lựa chọn và đề cao. Văn hóa công sở - nền nếp công sở thường mang đậm dấu ấn của người đứng đầu và bộ phận lãnh đạo cơ quan, tổ chức.

c. Khó khăn, thách thức trong bối cảnh chuyển đổi và hội nhập

Trong hoàn cảnh hiện nay ở nước ta, tiến hành xây dựng văn hóa công sở, cần nhận thức được những nhân tố mới từ môi trường xã hội đang tác động đến sự biến đổi của văn hóa công sở. Những nhân tố mới cần lưu ý là:

- Ảnh hưởng của giai đoạn quá độ chuyển hướng sang kinh tế thị trường đối với hệ thống giá trị văn hóa và niềm tin văn hóa trong công sở.

- Ảnh hưởng của giao lưu, tiếp biến văn hóa trong xu thế hội nhập, toàn cầu hóa, thời đại intranet... đối với văn hóa công sở.

CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Phân tích các đặc điểm và vai trò, sự cần thiết phải xây dựng và phát triển văn hoá công sở tại cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?
2. Các loại hình văn hoá công sở và phân tích các giai đoạn hình thành và phát triển văn hoá công sở. Liên hệ thực tế tại cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?
3. Ngành/lĩnh vực hoặc cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác có những khó khăn và thách thức nào trong xây dựng và phát triển văn hoá công sở? Nguyên nhân của những khó khăn và thách thức đó? Các giải pháp để tháo gỡ?
4. Yêu cầu xây dựng văn hóa công sở nhằm xây dựng Chính phủ kiến tạo, liêm chính, hành động trong giai đoạn hiện nay? Liên hệ thực tế với cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác.
5. Những vấn đề đặt ra trong xây dựng văn hóa công sở tại ngành/lĩnh vực/địa phương nơi học viên công tác trong bối cảnh tác động mạnh mẽ của công nghệ thông tin - truyền thông?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Luật cán bộ, công chức năm 2008.
- Luật viên chức năm 2010.
- Nghị định số 61/2018/NĐ-CP ngày 23/4/2018 của Chính phủ về thực hiện cơ chế một cửa, một cửa liên thông trong giải quyết thủ tục hành chính.
- Quyết định số 129/2007/QĐ-TTg ngày 02/8/2007 của Thủ tướng Chính phủ ban hành quy chế văn hoá công sở tại các cơ quan hành chính nhà nước.
- Quyết định số 03/2007/QĐ-BNV ngày 26/02/2007 của Bộ Nội vụ ban hành quy tắc ứng xử của cán bộ, công chức, viên chức.
- Dương Thu Ái: Lễ nghi công sở, NXB. Thanh niên, 2014.
- Hỏi đáp về thực hiện quy chế văn hóa công sở tại UBND xã, phường, thị trấn, NXB. Chính trị Quốc gia, 2011.
- Đào Thị Ái Thi: Văn hóa công sở, NXB. Chính trị - Hành chính, 2012.
- Huỳnh Văn Thới (chủ biên): Văn hóa công vụ ở Việt Nam, thực trạng và những vấn đề đặt ra, NXB. Chính trị Quốc gia, 2016.
- Văn hóa ứng xử và nghệ thuật giao tiếp nơi công sở (Trong các cơ quan hành chính, doanh nghiệp, trường học, bệnh viện, khi tham gia giao thông,...), NXB. Lao động, 2013.

Chuyên đề báo cáo

CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở BỘ, NGÀNH VÀ ĐỊA PHƯƠNG

I. MỤC ĐÍCH

Cung cấp cho học viên những thông tin cập nhật thực tiễn cải cách hành chính nhà nước ở bộ hoặc địa phương. Đồng thời, giúp học viên đánh giá một cách sát thực, toàn diện thực tiễn cải cách hành chính nhà nước ở cơ quan, đơn vị công tác. Trên cơ sở đó, rút ra được những bài học kinh nghiệm vận dụng vào thực tiễn để tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính ở cơ quan, đơn vị công tác.

II. YÊU CẦU

1. Đối với cơ sở đào tạo, bồi dưỡng

- Lựa chọn nội dung cụ thể của chuyên đề phù hợp với đối tượng học viên;
- Phối hợp với báo cáo viên chuẩn bị nội dung chuyên đề.

2. Đối với báo cáo viên

- Báo cáo viên, gồm: Lãnh đạo, quản lý của bộ, ngành, địa phương; giảng viên của Học viện Hành chính Quốc gia, các Trường đào tạo, bồi dưỡng cán bộ quản lý của bộ, ngành; giảng viên Trường Chính trị cấp tỉnh. Báo cáo viên phải là người có nhiều kinh nghiệm thực tiễn trong quản lý địa phương hoặc quản lý nhà nước đối với ngành/lĩnh vực, đồng thời phải có khả năng sư phạm tốt;

- Thiết kế nội dung chuyên đề cho phù hợp với đối tượng học viên, bảo đảm cập nhật những vấn đề thực tiễn của bộ, ngành và địa phương;

- Thực hiện trình bày chuyên đề, trao đổi, thảo luận;

- Thiết kế chuyên đề báo cáo theo hình thức tọa đàm, có phần trình bày chung, phần trao đổi - thảo luận, phần tóm tắt, kết luận nội dung và rút ra những bài học kinh nghiệm. Có thể kết hợp giữa tọa đàm và đi khảo sát thực tế.

III. NỘI DUNG

1. Nội dung cải cách hành chính nhà nước của bộ, ngành, địa phương

a) Mục tiêu cải cách hành chính nhà nước của bộ, ngành, địa phương

b) Nhiệm vụ cải cách hành chính nhà nước của bộ, ngành, địa phương

- Cải cách thể chế;
 - Cải cách thủ tục hành chính;
 - Cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước;
 - Xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức;
 - Cải cách tài chính công;
 - Hiện đại hóa hành chính.
- c) Đánh giá cải cách hành chính nhà nước tại bộ, ngành, địa phương
- Kết quả đạt được và nguyên nhân;
 - Hạn chế và nguyên nhân.
- d) Mục tiêu và nhiệm vụ cải cách hành chính của bộ, ngành, địa phương trong thời gian tới
- Mục tiêu cải cách hành chính;
 - Nhiệm vụ cải cách hành chính.

2. Một số chỉ số đánh giá kết quả và tác động của cải cách hành chính nhà nước

Tùy thuộc vào đối tượng học viên, giảng viên lựa chọn chỉ số dưới đây:

- a) Chỉ số cải cách hành chính (PAR Index)
- b) Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI)
- c) Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh (PCI)
- d) Chỉ số hài lòng của người dân, tổ chức đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính (SIPAS)
- đ) Chỉ số hài lòng của người dân đối với dịch vụ công (SIPPS)

IV. PHƯƠNG PHÁP VÀ ĐỒ DÙNG GIẢNG DẠY

1. Công tác chuẩn bị

- a) Giảng viên

Chuẩn bị giáo án, văn bản, tài liệu trước khi giảng dạy.

- b) Học viên

Nghiên cứu trước tài liệu học tập; chuẩn bị bài tập tình huống và các câu hỏi thảo luận.

2. Phương pháp giảng dạy

Kết hợp giữa phương pháp thuyết trình của giảng viên, phân tích tình huống và thảo luận nhóm.

3. Đồ dùng giảng dạy

- Bảng và bút viết bảng;

- Máy chiếu;
- Phòng học thích hợp cho thảo luận nhóm;
- Giấy A4, A0 và bảng giấy.

4. Phương pháp đánh giá

- Quan sát trực tiếp;
- Hỏi đáp;
- Kiểm tra nhóm;
- Dùng bảng hỏi.

V. BỘ TÀI LIỆU

1. Bắt buộc

Bài giảng lý thuyết chuyên đề, bài tập thảo luận.

2. Tài liệu tham khảo

Tùy theo đối tượng học viên, giảng viên lựa chọn các tài liệu tham khảo cho phù hợp:

- Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII: Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

- Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức, quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập.

- Các văn bản chung về cải cách hành chính nhà nước.

- Các văn bản về cải cách hành chính nhà nước của bộ, ngành, địa phương.

- Các báo cáo về cải cách hành chính nhà nước của bộ, ngành, địa phương.

- Các báo cáo về chỉ số đánh giá kết quả và tác động của cải cách hành chính nhà nước.

- Các tài liệu khác liên quan đến chuyên đề báo cáo.

VI. CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Phân tích để làm rõ sự cần thiết phải cải cách hành chính ở bộ, ngành, địa phương, cơ quan nơi học viên công tác?

2. Vai trò cải cách hành chính ở bộ, ngành, địa phương, cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?

3. Những nét đặc thù của bộ, ngành, địa phương, cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác có ảnh hưởng đến cải cách hành chính?
4. Thực trạng cải cách hành chính, các giải pháp tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính ở cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?
5. Xác định trách nhiệm của học viên trong cải cách hành chính ở cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?

Chuyên đề báo cáo:
ĐÁNH GIÁ CHẤT LƯỢNG CUNG CẤP DỊCH VỤ CÔNG Ở BỘ,
NGÀNH VÀ ĐỊA PHƯƠNG

I. MỤC ĐÍCH

Chuyên đề cung cấp cho học viên những thông tin cập nhật đồng thời giúp học viên xem xét, đánh giá được chất lượng cung cấp dịch vụ công ở bộ, ngành và địa phương hiện nay, từ đó đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công của bộ, ngành, địa phương.

II. YÊU CẦU

1. Đối với cơ sở đào tạo, bồi dưỡng

- Lựa chọn nội dung cụ thể của chuyên đề phù hợp với đối tượng học viên;
- Phối hợp với báo cáo viên chuẩn bị nội dung chuyên đề.

2. Đối với báo cáo viên

- Báo cáo viên, gồm: Lãnh đạo, quản lý của bộ, ngành, địa phương; giảng viên của Học viện Hành chính Quốc gia, các trường đào tạo, bồi dưỡng cán bộ quản lý của bộ, ngành; giảng viên Trường Chính trị cấp tỉnh. Báo cáo viên phải là người có nhiều kinh nghiệm thực tiễn trong quản lý địa phương hoặc quản lý nhà nước đối với ngành/lĩnh vực, đồng thời phải có khả năng sư phạm tốt;
- Thiết kế nội dung chuyên đề cho phù hợp với đối tượng học viên, đảm bảo cập nhật những vấn đề thực tiễn của bộ, ngành, địa phương;
- Thực hiện trình bày chuyên đề, trao đổi, thảo luận;
- Thiết kế chuyên đề báo cáo theo hình thức tọa đàm, có phần trình bày chung, phần trao đổi - thảo luận, phần tóm tắt, kết luận nội dung và rút ra những bài học kinh nghiệm. Có thể kết hợp giữa tọa đàm và đi khảo sát thực tế.

III. NỘI DUNG

1. Dịch vụ công của bộ, ngành, địa phương

- a) Các loại dịch vụ công do bộ, ngành, địa phương cung cấp
 - Danh mục các dịch vụ công do bộ, ngành, địa phương cung cấp theo nhóm: Dịch vụ hành chính công, dịch vụ sự nghiệp công và dịch vụ công ích;
 - Các loại dịch vụ công cụ thể (được phân chia theo các nhóm);
 - Đặc điểm dịch vụ công của bộ, ngành, địa phương.
- b) Chất lượng dịch vụ công do bộ, ngành, địa phương cung cấp

- Các tiêu chí đánh giá chất lượng đối với từng loại dịch vụ công;
- Những cải cách đã được tiến hành để nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công của bộ, ngành, địa phương.

c) Các nhân tố ảnh hưởng đến việc cung cấp dịch vụ công của bộ, ngành, địa phương:

- Các nhân tố khách quan;
- Các nhân tố chủ quan.

2. Đánh giá hoạt động cung cấp dịch vụ công của bộ, ngành, địa phương

- Kết quả đạt được và nguyên nhân
- Hạn chế và nguyên nhân.

Theo từng nhóm dịch vụ (so sánh, đối chiếu hoạt động cung cấp dịch vụ công với các tiêu chí đánh giá chất lượng dịch vụ công để xác định).

3. Phương hướng và giải pháp nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công của bộ, ngành, địa phương

- Mục tiêu và phương hướng nâng cao chất lượng cung cấp các dịch vụ công
- Các giải pháp để nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công
- Kế hoạch (lộ trình) thực hiện các giải pháp

IV. PHƯƠNG PHÁP VÀ ĐỒ DÙNG GIẢNG DẠY

1. Công tác chuẩn bị

- Giảng viên

Chuẩn bị giáo án, văn bản, tài liệu trước khi giảng dạy.

- Học viên

Nghiên cứu trước tài liệu học tập; chuẩn bị bài tập tình huống và các câu hỏi thảo luận.

2. Phương pháp giảng dạy

Kết hợp giữa phương pháp thuyết trình của giảng viên, phân tích tình huống và thảo luận nhóm.

3. Đồ dùng giảng dạy

- Bảng và bút viết bảng;
- Máy chiếu;
- Phòng học thích hợp cho thảo luận nhóm;
- Giấy A4, A0 và bảng giấy.

4. Phương pháp đánh giá

- Quan sát trực tiếp;
- Hỏi đáp;
- Kiểm tra nhóm;
- Dùng bảng hỏi.

V. BỘ TÀI LIỆU

1. Bắt buộc

Bài giảng lý thuyết chuyên đề, bài tập thảo luận.

2. Tài liệu tham khảo

Tùy theo đối tượng học viên, giảng viên lựa chọn các tài liệu tham khảo cho phù hợp:

- Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức, quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập.

- Quyết định số 40/QĐ-TTg ngày 07/01/2016 của Thủ tướng Chính phủ về chiến lược tổng thể hội nhập quốc tế đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.

- Tổng Cục Thống kê: Tình hình kinh tế - xã hội 5 năm 2011 - 2015.

- Tổng Cục Thống kê: Tình hình kinh tế - xã hội 5 năm 2016 - 2018.

- Các báo cáo liên quan đến cung cấp dịch vụ công ở bộ hoặc địa phương.

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư: Báo cáo tầm nhìn kinh tế Việt Nam đến năm 2020: Tổng quan chiến lược phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2011-2020.

- Lê Chi Mai: Cải cách dịch vụ công ở Việt Nam, NXB. Chính trị Quốc gia, 2013.

- Đinh Minh Tuấn: Báo cáo nghiên cứu kinh tế: Thị trường hoá cung ứng các dịch vụ công tại Việt Nam, NXB. Tri Thức, 2018.

- Các tài liệu khác liên quan đến chuyên đề báo cáo.

VI. CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Trong quá trình xã hội hóa cung cấp dịch vụ công tại bộ, ngành, địa phương nơi học viên công tác có những thuận lợi và khó khăn gì và đề xuất hướng đổi mới?

2. Những dịch vụ công nào bộ, ngành, địa phương nơi học viên công tác có thể chuyển giao cho khu vực tư nhân cung cấp? Tại sao?

3. Việc phân cấp cung ứng dịch vụ công ở bộ, ngành, địa phương nơi học viên công tác có những hạn chế, bất cập gì? Giải pháp khắc phục?
4. Chất lượng cung cấp dịch vụ công của bộ, ngành, địa phương nơi học viên công tác? Các đề xuất để nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công?
5. Trách nhiệm của bộ, ngành, địa phương nơi học viên công tác trong việc bảo đảm chất lượng cung cấp dịch vụ công?

PHẦN II

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO NGÀNH VÀ LÃNH THỔ

Chuyên đề 10

KẾT HỢP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO NGÀNH VÀ LÃNH THỔ

I. KHÁI QUÁT CHUNG VỀ KẾT HỢP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO NGÀNH VÀ LÃNH THỔ

1. Khái niệm kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ

a. Quản lý nhà nước theo ngành

Ngành là một khái niệm mang tính chất kinh tế, ngành là tổng thể các đơn vị, tổ chức sản xuất - kinh doanh cùng một loại sản phẩm nhất định, bất luận các đơn vị, tổ chức đó có quy mô như thế nào và thuộc thành phần kinh tế nào. Sự phân chia các mặt hoạt động xã hội thành “ngành” là kết quả của việc chuyên môn hoá các hoạt động của con người tương ứng với trình độ phát triển của lực lượng sản xuất.

Sự phân công lao động trong xã hội quy định sự phân công lao động trong hoạt động quản lý. Xã hội càng phát triển, lao động quản lý càng phức tạp theo hướng cụ thể, chuyên sâu hoặc quy mô lớn, kết hợp với các ngành, lĩnh vực (đa ngành, đa lĩnh vực) hoặc mang tính khái quát cao (tổng hợp mang tầm vĩ mô), v.v..

Tuy nhiên, cho dù lao động quản lý có phát triển đến đâu thì tương ứng với sự phân chia đều có chủ thể quản lý nhất định và quản lý nhà nước càng gia tăng thì một chủ thể không chỉ quản lý một ngành, một lĩnh vực mà hướng tới nhiều ngành, nhiều lĩnh vực. Và sự giao thoa của các ngành cũng đòi hỏi phải phân công lại nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể quản lý.

Quyền lực nhà nước được phân theo ngành dọc và ngành ngang. Phân theo ngành dọc với cách thức sao cho mỗi một nhiệm vụ của chính quyền sẽ được giao cho đơn vị nhỏ nhất, cơ sở nhất trong chính quyền có thể đảm trách nhiệm vụ đó. Hoạt động của các cơ quan quản lý ngành cũng mang tính

chuyên môn hóa, mỗi cơ quan chỉ thực hiện một số công việc nhất định, không làm ảnh hưởng đến hoạt động của cơ quan khác. Phân ngành ngang là phân chia thành các nhánh khác nhau, do các cơ quan khác nhau nắm giữ để không một cá nhân hay tổ chức nào nắm được trọn vẹn quyền lực nhà nước. Các cơ quan quản lý ngành một mặt giúp cho ngành hoạt động, phát triển theo mục tiêu riêng, mặt khác có sự phối, kết hợp với cơ quan quản lý nhà nước khác để thực hiện những mục tiêu chiến lược quốc gia. Phạm vi phân loại bao quát theo chiều ngang của các ngành gồm: các ngành kinh tế, các ngành xã hội, các ngành khoa học. Các ngành sẽ do các cơ quan từ trung ương đến địa phương quản lý. Như vậy dưới góc độ tổ chức, ngành là hệ thống các cơ quan chuyên môn trong bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương đến địa phương. Cơ sở xác định ngành chính là hoạt động chuyên môn, theo đó, hình thành hệ thống các ngành chuyên môn như: nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, y tế, giáo dục, văn hóa, thông tin, v.v.. Hay nói một cách khác, ngành là một hệ thống các cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với hoạt động chuyên môn; cơ sở để hình thành nên ngành theo quan niệm này là chức năng quản lý nhà nước đối với hoạt động chuyên môn. Như vậy, hoạt động chuyên môn là yếu tố căn bản, chủ yếu tạo nên ngành. Điều này cũng đồng nghĩa ngành gắn liền với nghề hay nghề nghiệp, với chuyên môn, nghiệp vụ của ngành nghề nhất định.

Quản lý nhà nước theo ngành là sự tác động có mục đích và định hướng của cơ quan nhà nước đối với từng ngành nghề chuyên môn, kinh tế- kỹ thuật, bao gồm hệ thống các cơ quan, đơn vị, tổ chức mang tính đặc trưng của ngành, nghề đó, không phân biệt địa giới hành chính, không phụ thuộc vào cấp quản lý và vào thành phần kinh tế - xã hội. Quản lý theo ngành thuộc chức năng quản lý nhà nước về các ngành, nghề chuyên môn do các cơ quan nhà nước như Bộ, tổng cục, cục đảm nhận. Quản lý theo ngành đòi hỏi phải hình thành những mối quan hệ kinh tế - kỹ thuật chuyên môn nghiệp vụ giữa các cơ quan trong hệ thống quản lý của ngành. Quản lý theo ngành bao gồm các nội dung chủ yếu sau:

- Quy hoạch và kế hoạch hóa phát triển ngành;
- Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, các chính sách, chế độ, các tiêu chuẩn kinh tế- kỹ thuật, chuyên môn nghiệp vụ;
- Quy hoạch và đào tạo, đào tạo lại, bồi dưỡng chuyên môn nghiệp vụ cho cán bộ, công chức, viên chức của ngành;
- Thực hiện, quản lý các khoản thu chi của ngành;
- Thanh tra, kiểm tra trong phạm vi toàn ngành.

Khi quản lý theo ngành, các cơ quan quản lý nhà nước phải thực hiện nhiều công việc chuyên môn khác nhau. Trong điều kiện khối lượng công việc quản lý ngày càng nhiều, tính chất phức tạp, đòi hỏi chuyên môn hóa cao đã đặt ra nhu cầu về việc thành lập các đơn vị quản lý theo chức năng hay còn gọi là quản lý theo lĩnh vực. Quản lý theo chức năng là quản lý theo từng lĩnh vực chuyên môn nhất định như quản lý kế hoạch, tài chính, giá cả, khoa học công nghệ, lao động, nội vụ, quan hệ đối ngoại, hợp tác quốc tế, tổ chức và công vụ. Các lĩnh vực chuyên môn này liên quan đến các cơ quan quản lý nhà nước ở các cấp quản lý và các tổ chức, cá nhân trong xã hội.

Nội dung quản lý theo lĩnh vực là xây dựng chiến lược kinh tế - xã hội, lập thành quy hoạch ngân sách chung; ra những quy định pháp quy thống nhất về quản lý lĩnh vực, hướng dẫn, kiểm tra các cơ quan quản lý các ngành, các cấp thi hành các quy định thông nhất. Như vậy, trong chừng mực nhất định, quản lý theo lĩnh vực cũng được hiểu là quản lý tổng hợp, quản lý những vấn đề liên quan đến nhiều ngành.

Bộ quản lý ngành là cơ quan hành chính nhà nước trung ương có trách nhiệm quản lý những ngành kinh tế-kỹ thuật, văn hoá, xã hội, cũng có thể các ngành tập hợp lại thành một nhóm liên ngành. Đó là những bộ có trách nhiệm chỉ đạo toàn diện các cơ quan, đơn vị hành chính nhà nước và sự nghiệp; thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước trên các lĩnh vực cụ thể do bộ phụ trách. Số lượng, quy mô của các bộ này có thể tùy thuộc vào sự phát triển kinh tế- xã hội; nguyên tắc xây dựng cơ cấu tổ chức của chính phủ.

b. Quản lý nhà nước theo lãnh thổ

Theo Đại từ điển Tiếng Việt, lãnh thổ được hiểu là: *"Toàn bộ vùng đất, vùng trời, vùng nội thủy và lãnh hải được giới hạn bởi biên giới quốc gia và thuộc chủ quyền của quốc gia"*¹⁸. Điều 1 Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt nam năm 2013 quy định "Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một nước độc lập, có chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ, bao gồm đất liền, hải đảo, vùng biển và vùng trời"¹⁹. Như vậy ở đây lãnh thổ bao gồm đất liền, hải đảo, vùng biển và vùng trời thuộc chủ quyền của một quốc gia. Trong tiếng Anh, lãnh thổ là "Territory". Theo đó lãnh thổ còn được giải thích với nghĩa "là địa phận của một nước" hoặc "miền", "hạt", "khu vực", "tỉnh", "khu vực hoạt động", "khu vực trách nhiệm", "vùng ngự trị, vùng cai quản, vùng trách nhiệm". Điều đó cho thấy, quan niệm về lãnh thổ là khá đa dạng, nhưng đều thống nhất ở những điểm sau:

- Lãnh thổ là một phần của trái đất có giới hạn, bao gồm phần đất liền, vùng nước, không gian và lòng đất, thường thuộc sở hữu của một chủ thể (quốc gia, tổ chức hay cá nhân) nhưng cũng có thể là vùng đang tranh chấp chưa xác định chủ quyền;

- Lãnh thổ cũng có thể là không gian hoạt động của một cộng đồng người, nhưng cũng có thể là phần đất và không gian không có dân cư hoặc dân cư không ổn định;

- Lãnh thổ là một phần đất nằm dưới sự quản lý của chính quyền một quốc gia, có thể chịu sự quản lý của chính quyền trung ương hoặc chính quyền địa phương.

Sự phân chia các đơn vị hành chính - lãnh thổ trên thế giới có thể dưới dạng các đơn vị "lãnh thổ nhân tạo" hoặc "lãnh thổ tự nhiên".

Các đơn vị lãnh thổ tự nhiên được hình thành một cách tự phát, tồn tại lâu dài trong lịch sử, cộng đồng dân cư quy tụ lại và có mối quan hệ chặt chẽ lâu đời. Tính cố kết cao của lãnh thổ tự nhiên biểu hiện ở dấu hiệu huyết thống, dân tộc, tôn giáo, nghề nghiệp, lối sống, đặc điểm chung về địa lý tự nhiên, thổ ngữ, phong tục tập quán, truyền thống văn hóa và lịch sử. Do hình

¹⁸ Đại từ điển Tiếng Việt - Nhà xuất bản Văn hóa - Thông tin, Hà Nội 1998

¹⁹ Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 2013.

thành một cách tự nhiên nên các đơn vị lãnh thổ này có diện tích lãnh thổ, cũng như số lượng và mật độ dân cư rất khác nhau, không phân biệt đặc điểm địa lý, có thể là đô thị hoặc nông thôn, miền núi hay đồng bằng, đất liền hay hải đảo. Nhà nước công nhận các ranh giới hình thành một cách tự nhiên.

Khác với các đơn vị lãnh thổ tự nhiên, đơn vị lãnh thổ nhân tạo được ra đời bởi quyết định hành chính của nhà nước, thông qua việc nhà nước trung ương chia lãnh thổ thành các đơn vị hành chính trực thuộc theo nhu cầu quản lý. Ở các nước như Pháp, Ý, đơn vị lãnh thổ có tên là vùng được hình thành từ quyết định của nhà nước.

Về cơ bản, lãnh thổ bên trong quốc gia ở Việt Nam được hình thành thông qua các quyết định về thành lập các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, huyện, quận, xã, phường, thị trấn, xác định địa giới hành chính.

Việc xác định vùng lãnh thổ ở Việt Nam phản ánh quan điểm của Nhà nước về phân chia địa giới hành chính - lãnh thổ và chính sách phát triển kinh tế xã hội từng thời kỳ. Vì thế, thuật ngữ lãnh thổ và địa phương gắn liền với nhau và có thể được sử dụng thay thế cho nhau. Tính lãnh thổ trong các địa phương thể hiện trong việc coi địa phương là một vùng lãnh thổ có những đặc trưng, đặc điểm nhất định (đặc điểm địa lý, tự nhiên, diện lãnh thổ, kinh tế, thổ ngữ, văn hóa, làng nghề,..) nhằm phân biệt nó với các vùng đất (lãnh thổ khác).

Điều 110 Hiến pháp năm 2013 quy định như sau:

“Các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được phân định như sau:

Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

Tỉnh chia thành huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện, thị xã và đơn vị hành chính tương đương;

Huyện chia thành xã, thị trấn; thị xã và thành phố thuộc tỉnh chia thành phường và xã; quận chia thành phường.

Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập.”

Ngoài ra, bằng các quyết định về phân vùng trong các chiến lược phát triển kinh tế - xã hội cũng đã làm xuất hiện các lãnh thổ liên địa phương để

giải quyết những vấn đề kinh tế liên ngành, hình thành các vùng kinh tế trọng điểm, vùng công nghiệp, vùng nông nghiệp, dịch vụ,...

Việc hình thành các vùng lãnh thổ thường tương đương với vùng địa lý. Thực tế Việt Nam đã hình thành các vùng kinh tế trọng điểm như vùng Kinh tế trọng điểm: Bắc Bộ, Trung Bộ, phía Nam và Đồng bằng Sông Cửu long, vùng nông nghiệp, vùng công nghiệp, hay việc thành lập các trường đại học, bệnh viện mang tính vùng. Tuy nhiên, gắn với từng vùng đó vẫn thiếu một cơ quan quản lý độc lập để quản lý.

Quản lý theo lãnh thổ ở Việt Nam hiện nay chủ yếu vẫn là quản lý theo địa phương. Quản lý theo địa phương nằm trong nội dung phân cấp quản lý nhà nước thuộc về Chính phủ. Quản lý theo địa phương được hiểu là hoạt động quản lý tổng hợp theo địa giới hành chính. Các hoạt động quản lý chủ yếu là ra quyết định, điều hành, giám sát các hoạt động kinh tế, xã hội ở địa phương theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được phân công, phân cấp.

Để đảm bảo cho hoạt động quản lý ở địa phương được thực hiện có hiệu quả, cần phân chia địa giới các đơn vị hành chính theo quy mô hợp lý, có tính đến các yếu tố về kinh tế, chính trị, xã hội. Ở địa phương, UBND các cấp là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung, giải quyết mọi vấn đề liên quan đến các lĩnh vực hoạt động của các ngành phát sinh trên địa phương. Tính hiệu lực, hiệu quả của các quyết định do người đứng đầu UBND các cấp ban hành bị chi phối và có thể phụ thuộc vào chất lượng tham vấn của các cơ quan chuyên môn. Vì thế, để giúp cho UBND các cấp thực hiện tốt hoạt động quản lý nhà nước của mình, các sở, phòng, ban chuyên môn cần được thành lập. Các cơ quan chuyên môn thực hiện hoạt động quản lý ngành trên lãnh thổ của địa phương.

Quản lý theo địa phương là hoạt động quản lý đặc biệt, bao gồm việc trình ký, xin ý kiến Trung ương, chấp hành, điều hành và thực hiện quá trình tiếp tục phân cấp, phối hợp quản lý. Thẩm quyền quản lý theo địa phương ở Việt Nam thuộc về cơ quan quyền lực và cơ quan hành chính tại địa phương. Cơ quan quyền lực tại địa phương là Hội đồng nhân dân (HĐND) và cơ quan

hành chính nhà nước tại địa phương là Ủy ban nhân dân (UBND). Ủy ban nhân dân là cơ quan chấp hành của HĐND, thực hiện quản lý nhà nước đối với các hoạt động kinh tế, xã hội tại địa phương.

Nhìn chung, hoạt động quản lý theo địa phương tập trung vào những nội dung sau đây:

- Quyết định các chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng của địa phương về kinh tế - xã hội, củng cố an ninh quốc phòng, cải thiện đời sống nhân dân và thực hiện nghĩa vụ, trách nhiệm vì mục tiêu chung của cả nước.

- Xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trên toàn lãnh thổ, bao gồm việc xây dựng kế hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, phát triển ngành, phát triển đô thị và nông thôn; kế hoạch dài hạn và hàng năm của địa phương.

- Tổ chức điều hòa, phối hợp sự hợp tác liên kết, liên doanh các đơn vị kinh tế, văn hóa, xã hội trên lãnh thổ, đảm bảo pháp chế XHCN, trật tự kỷ cương xã hội trên phạm vi lãnh thổ và vùng cần quản lý.

- Tham gia phối hợp công tác với các bộ ngành trong việc phân vùng kinh tế, xây dựng các chương trình dự án,... tại địa phương;

- Lập dự toán ngân sách nhà nước trên địa bàn;

- Chỉ đạo và kiểm tra các cơ quan thuế và các cơ quan được nhà nước giao nhiệm vụ thu ngân sách tại địa phương;

- Chỉ đạo và kiểm tra vấn đề phát triển công nghiệp, nông, lâm, ngư nghiệp, thủy lợi, đất đai, khai khoáng, giao thông vận tải, xây dựng, phát triển đô thị, thương mại, dịch vụ, du lịch, y tế, văn hóa, thông tin, thể thao, khoa học công nghệ, tài nguyên môi trường, quốc phòng, an ninh, dân tộc tôn giáo, thi hành pháp luật, xây dựng chính quyền và quản lý địa giới hành chính.

c. Kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ

Kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ là một trong những nguyên tắc cơ bản của quản lý hành chính nhà nước. Trong một Nhà nước, các công việc cần quản lý là một hệ thống lớn, với tính chất đa dạng, phức tạp với nhiều nhóm lợi ích khác nhau, đòi hỏi phải kết hợp quản lý theo ngành

với quản lý theo lãnh thổ, đảm bảo sự cân đối, hợp lý phát triển các ngành trên phạm vi cả nước (bao gồm các địa phương). Đồng thời, trong chính sách phát triển của địa phương cũng cần chú trọng đến phát triển các ngành. Như vậy, có thể hiểu kết hợp quản lý nhà nước theo ngành với quản lý theo lãnh thổ (địa phương) là sự kết nối, hợp tác, hỗ trợ của các cơ quan trong bộ máy nhà nước để tạo ra sự ăn khớp về quy hoạch phát triển ngành với địa phương, phát huy cao nhất hiệu quả sử dụng nguồn lực của Nhà nước, của từng vùng kinh tế, từng địa phương trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm thống nhất lợi ích quốc gia và lợi ích từng địa phương trong sự phát triển một cách có lợi nhất những lợi thế của địa phương.

Kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ đòi hỏi ngay từ khi xây dựng chính sách của phát triển ngành phải gắn với thực tế của địa phương, thực tế các vùng. Điều đó có nghĩa, chính sách phát triển ngành trong tương lai gần hay chiến lược lâu dài đều phải cân nhắc đến các điều kiện của địa phương tác động đến sự phát triển ngành và những ảnh hưởng của ngành đến sự phát triển của địa phương và vùng lãnh thổ. Các dự án phát triển ngành dự kiến được đặt ở địa phương nào cần đánh giá đầy đủ các vấn đề của địa phương đó. Chính sách phát triển các ngành kinh tế tại địa phương, của vùng phải gắn với việc đánh giá đúng về nguồn nguyên liệu, tiêu dùng của người khu vực, vấn đề cơ sở hạ tầng giao thông - kỹ thuật và những phản ứng của dân cư địa phương đối với các dự án phát triển ngành có nguy cơ phá vỡ môi trường sinh thái.

Đối với chính quyền các địa phương, trong chính sách phát triển của địa phương cũng cần bàn bạc dân chủ, thống nhất về các mục tiêu phát triển đối với các ngành đang có ở địa phương, những tác động tiêu cực từ phát triển ngành đến kinh tế, an ninh, xã hội tại địa phương. Bên cạnh đó, chính quyền các địa phương cần đánh giá đầy đủ những tiềm năng, lợi thế so sánh của địa phương để phát triển kinh tế địa phương và phát triển ngành tốt nhất. Các ngành phi kinh tế như ngành văn hóa, y tế, giáo dục,... cũng cần được cân nhắc tại chính sách chính sách quốc gia và chính sách cụ thể cho từng địa

phương, từng vùng trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội. Ví dụ: Chính sách xây dựng trường điểm, xóa mù chữ, tiêm chủng xóa dịch bệnh,...

Kết hợp trong quản lý theo ngành với theo địa phương về bản chất đòi hỏi chính sách của ngành lồng vào chính sách của địa phương, chính sách của vùng và ngược lại. Trong mỗi quyết định được ra đời từ cơ quan quản lý ngành hay các địa phương đều phải quan tâm đến sự gắn kết của ngành với địa phương trong chiến lược phát triển của từng ngành, từng địa phương và của cả quốc gia. Sự kết hợp và thống nhất của quản lý theo ngành với theo quản lý địa phương và vùng lãnh thổ chủ yếu được thể hiện trong việc:

- Tổ chức điều hòa, phối hợp các hoạt động của tất cả các đơn vị thuộc các ngành, các cấp quản lý, các thành phần kinh tế, các tổ chức thuộc lĩnh vực văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng để phát triển kinh tế, xã hội theo một cơ cấu hợp lý nhất, có hiệu quả nhất về ngành cũng như về lãnh thổ;

- Quản lý công việc nhà nước trên toàn lãnh thổ quốc gia và từng địa phương, từng vùng, kết hợp hài hòa lợi ích chung của Nhà nước với lợi ích riêng của từng địa phương, từng vùng;

- Cung cấp dịch vụ công, cơ sở hạ tầng, phục vụ các hoạt động của tất cả các đơn vị nằm trên lãnh thổ, bất kể đó là doanh nghiệp hay cơ quan, của trung ương hay địa phương;

- Bảo vệ tài nguyên, môi trường, an ninh, trật tự công cộng, phục vụ đời sống dân cư.

2. Sự cần thiết phải kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ

Trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước, quản lý theo ngành cần phải được kết hợp chặt chẽ với quản lý theo địa phương. Đó là sự phối hợp quản lý theo chiều dọc của các bộ (bộ - sở - phòng, ban) với quản lý theo chiều ngang của chính quyền địa phương (các sở thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; các Phòng thuộc UBND huyện, quận, thị xã thuộc tỉnh, bộ phận chuyên môn thuộc UBND cấp xã, phường). Hoạt động phối, kết hợp quản lý này theo sự phân công trách nhiệm và phân cấp quản lý giữa các ngành, các cấp là cần thiết đối với nhà nước vì những lý do sau đây:

- a. Thực hiện chức năng quản lý của nhà nước

- Các hoạt động của nhà nước luôn đi liền với chức năng của bộ máy nhà nước được tổ chức hoạt động theo các cấp hành chính nhà nước, cấp dưới phục tùng cấp trên, địa phương phục tùng trung ương. Phạm vi quản lý nhà nước phải hướng tới bao quát hết các quan hệ xã hội, hạn chế tối đa sự bỏ trống trong quản lý. Các ngành, các lĩnh vực kinh tế, xã hội được phân bổ trên toàn lãnh thổ là những yếu tố cơ bản và bao quát hết các hoạt động của con người. Vì thế để kiểm soát, quản lý được các hoạt động của mọi đối tượng xã hội, nhà nước cần quản lý tất cả các ngành và quản lý các địa phương trên toàn lãnh thổ quốc gia.

- Các đơn vị thuộc các ngành kinh tế - kỹ thuật đều nằm trên một địa bàn lãnh thổ nhất định. Các đơn vị này chịu sự quản lý ngành của các bộ (ở trung ương) và các cơ sở chuyên môn (ở địa phương). Không tồn tại một ngành đứng độc lập với địa phương nào trên lãnh thổ quốc gia. Trong phạm vi thẩm quyền theo quy định của pháp luật, quản lý theo ngành bảo đảm cơ cấu ngành phát triển hợp lý trong phạm vi cả nước. Các đơn vị kinh tế nằm trên một đơn vị hành chính - lãnh thổ cũng chịu sự quản lý của Nhà nước theo lãnh thổ của chính phủ trung ương và sự quản lý lãnh thổ của các cấp chính quyền địa phương theo sự phân cấp. Quản lý theo ngành kết hợp quản lý theo lãnh thổ còn cần thiết cho việc khơi dậy tiềm năng và lợi thế của địa phương để thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội cho địa phương.

- Trong tổ chức quản lý, để các quyết định được ban hành có cơ sở khoa học, chính quyền địa phương cần có sự hỗ trợ của cơ quan quản lý ngành. Ngược lại, các ngành có thể mạnh về chuyên môn cũng cần đến chính quyền địa phương, nơi họ đặt nhà máy, công xưởng, thậm chí sử dụng lao động địa phương,... Kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và theo địa phương là sự kết nối, hợp tác, hỗ trợ của các cơ quan trong bộ máy nhà nước để đạt được sự đồng thuận, bổ khuyết những thiếu sót cho nhau, giữa một bên là cơ quan quản lý tổng hợp, không có chuyên môn sâu với cơ quan chuyên ngành, có khả năng phân tích, đánh giá, giám sát về tiêu chuẩn kỹ thuật. Ở tầm vĩ mô, Nhà nước cần chỉ đạo xây dựng và ban hành chính sách chung về phối, kết

hợp trong quản lý. Trong phạm vi ngành hay địa phương cũng phải hoạch định rõ mục tiêu chiến lược và mục tiêu cụ thể, làm căn cứ xác định, phân loại công việc và điều kiện nguồn lực phải đáp ứng. Trên cơ sở đó, cơ quan chủ trì xây dựng các văn bản về phối, kết hợp trong quản lý theo ngành và theo địa phương.

b. Thực hiện mục tiêu phát triển bền vững

Sự ra đời của các ngành và hoạt động của các ngành kinh tế - xã hội đều xuất phát từ nhu cầu của cộng đồng và phục vụ cộng đồng. Hoạt động của các ngành sẽ ít nhiều có ảnh hưởng lẫn nhau và tác động đến đời sống con người trên một địa bàn dân cư nhất định. Những tác động đó có thể là vấn đề an ninh, xã hội, tài nguyên, môi trường, trường học, bệnh viện, giao thông... Người dân có quyền làm ăn sinh sống trong một môi trường quản lý thuận lợi, toàn diện. Phát triển bền vững không chỉ tập trung vào các quan hệ kinh tế, mà còn liên quan đến văn hóa, giáo dục, an sinh xã hội, môi trường... Kết hợp quản lý theo ngành và địa phương (lãnh thổ) sẽ giải quyết hài hòa và thống nhất sự phát triển của các ngành ở một địa phương và sự phát triển của một ngành ở các địa phương khác nhau. Nếu tách bạch từng cơ quan trong bộ máy nhà nước thì họ chỉ có những khả năng nhất định, đáp ứng phần diện về vấn đề cần giải quyết của ngành, bên cạnh đó, UBND các địa phương cũng chỉ nắm quyền quản lý tổng hợp, không sâu, không sát với thực tế của từng ngành. Phối, kết hợp trong quản lý vì thế cần đặt ra khi mỗi chiều quản lý đều không có khả năng giải quyết thấu đáo, trọn vẹn một công việc. Về hình thức và mức độ kết hợp quản lý có thể dưới dạng: *đồng quản* (quản lý theo các quyết định liên tịch), *hiệp quản* (cùng ra quyết định quản lý nhưng có sự thương lượng, trao đổi, bàn bạc) hoặc *tham quản* (ra quyết định phải có tham khảo ý kiến của cơ quan khác).

II. NGUYÊN TẮC KẾT HỢP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO NGÀNH VÀ LÃNH THỔ

Nguyên tắc quản lý nhà nước là những tư tưởng chủ đạo, bắt nguồn từ cơ sở khoa học của hoạt động quản lý, từ bản chất của chế độ, được quy định

trong pháp luật, làm nền tảng cho quản lý nhà nước. Để thực hiện kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo địa phương có hiệu quả cũng đòi hỏi phải dựa trên những nguyên tắc nhất định.

1. Thống nhất mục tiêu

Kết hợp quản lý đặt ra khi có hai hay nhiều cơ quan, tổ chức khác nhau cùng hướng về một mục tiêu. Kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo địa phương là sự kết hợp giữa các cơ quan khác nhau về tính chất hoạt động. Các cơ quan quản lý ngành và chính quyền các địa phương đều hoạt động nhằm thực hiện chức năng riêng của họ. Về nguyên tắc, các cơ quan có sự chuyên môn hóa và không làm ảnh hưởng đến hoạt động của nhau. Với tư cách là những cơ quan độc lập, khác nhau về tính chất, phương thức quản lý công việc, các chủ thể tham gia phối hợp có thể có quan điểm khác nhau về sự lựa chọn phương pháp, cách thức quản lý,... Sự xung đột về quan điểm có thể để lại những khó khăn nhất định cho công việc cần quản lý. Vì thế, ngay từ khi xây dựng các kế hoạch phối hợp, cơ quan chủ trì cần bàn bạc với các cơ quan phối hợp để thống nhất mục tiêu. Các cơ quan có thể vận dụng những kỹ năng, nghiệp vụ, cách thức khác nhau để tham gia quản lý, nhưng không dẫn hình thành một mục tiêu mới.

Việc thống nhất mục tiêu phải thể hiện ở cả mục tiêu chính và các mục tiêu bộ phận, phục vụ cho mục tiêu chính. Thống nhất mục tiêu là nguyên tắc bắt buộc phải tuân thủ trong phối, kết hợp quản lý, ngăn chặn lợi ích ngành hay lợi ích địa phương lấn át, giảm hiệu quả kinh tế - xã hội, làm hỏng mục tiêu chung.

2. Tuân thủ pháp luật

Hoạt động kết hợp quản lý theo ngành với theo địa phương có thể được thực hiện bởi hai hoặc nhiều cơ quan. Các cán bộ, công chức tham gia vào các công việc cần phối, kết hợp từ xây dựng chính sách đến tổ chức thực thi phải đạt được sự đồng thuận để quản lý công việc có hiệu quả. Sự hợp tác, nhất trí trong các quan điểm triển khai công việc không phải lúc nào cũng có được từ tinh thần tự giác của các cá nhân. Do đó, việc quy định cụ thể về chức năng,

nhiệm vụ và trách nhiệm hợp tác giữa các bên tham gia phối hợp để các cơ quan thực hiện là cần thiết.

Các chủ thể tham gia phối, kết hợp quản lý chấp hành quy định pháp luật về phối, kết hợp quản lý giữa ngành và địa phương là những biểu hiện của sự hợp tác công việc, hướng tới mục tiêu chung. Để các cơ quan tham gia quản lý thi hành đầy đủ các quy định pháp luật về phối, kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo địa phương, bên cạnh các quy định về yêu cầu phối kết hợp cần phải quy định các biện pháp chế tài, quy trách nhiệm đối với hành vi không thực thi pháp luật.

3. Hợp tác toàn diện

Về mặt cơ cấu tổ chức, cơ quan quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực (các Bộ) và cơ quan quản lý nhà nước theo lãnh thổ (Chính quyền địa phương các cấp) thuộc hai hệ thống khác nhau nhưng đều chung một chức năng là quản lý các quan hệ xã hội dù nó thuộc ngành (lĩnh vực) nào và diễn ra ở địa phương nào. Có thể nói quản lý theo ngành và quản lý theo lãnh thổ là hai mặt không tách rời nhau mà phải được kết hợp chặt chẽ với nhau, đặc biệt trên lĩnh vực kinh tế. Các hoạt động kinh tế - xã hội diễn ra trên địa phương nào đều chịu sự quản lý chuyên ngành (Bộ) và chịu sự quản lý về lãnh thổ của chính quyền địa phương các cấp. Để tham mưu giúp việc quản lý chuyên ngành ở địa phương có các cơ quan chuyên môn giúp việc (các sở, phòng, ban chuyên môn). Bởi vậy cần có sự hợp tác toàn diện giữa các cơ quan quản lý ngành với chính quyền địa phương và giữa các cơ quan quản lý chuyên ngành khác nhau ở cùng địa phương

4. Chia sẻ thông tin

Một công việc quản lý đòi hỏi phải có sự kết hợp giữa hai hay nhiều cơ quan thì sự hợp tác, chia sẻ thông tin sẽ là yếu tố quan trọng quyết định hiệu quả của hoạt động quản lý đó. Nguyên tắc chia sẻ thông tin đòi hỏi các bên tham gia hoạt động phối hợp có trách nhiệm cung cấp thông tin cho nhau một cách trung thực, chính xác và không vụ lợi. Thực hiện nguyên tắc này bảo đảm các luồng thông tin từ cấp trên xuống (ra quyết định quản lý), cấp dưới

lên và thông tin ngang giữa các bộ phận, các nhóm, các cá nhân tham gia phải thông suốt.

Thông tin có thể được chuyển tải qua các hình thức báo cáo trực tiếp, thông qua điện thoại, email hoặc thông qua các cuộc họp, các báo cáo bằng văn bản, ấn phẩm, Internet,... Để các bên tham gia phối kết hợp quản lý chia sẻ thông tin cần phải tăng cường các cơ hội gặp gỡ thông qua họp bàn, hội thảo, tuyên truyền, giáo dục tinh thần hợp tác, làm rõ lợi ích, tác dụng có được từ sự hợp tác, chia sẻ thông tin đối với hiệu quả công việc và với mỗi cá nhân.

5. Phân định trách nhiệm

Hoạt động quản lý nhà nước được thực hiện bởi các cơ quan công quyền được căn cứ trên cơ sở pháp luật. Các hoạt động quản lý này phải được thực hiện theo chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan, thẩm quyền và trách nhiệm của từng cán bộ, công chức nhà nước. Mọi hoạt động quản lý, ra quyết định không đúng pháp luật đều bị coi là vượt quá thẩm quyền, các hành vi không thực hiện theo quy định được giao cũng là vi phạm pháp luật.

Trong kết hợp quản lý theo ngành và theo địa phương có nhiều cơ quan tham gia vào xây dựng chính sách và ra quyết định quản lý. Công tác phối, kết hợp phải đảm bảo thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan, bảo đảm chất lượng công việc và kỷ luật, kỷ cương trong việc thực hiện kết hợp quản lý. Bên cạnh đó, cần phải đề cao trách nhiệm cá nhân của Thủ trưởng cơ quan chủ trì, cơ quan phối hợp và cán bộ, công chức tham gia phối hợp.

Các quy định phân công, phân cấp công việc quản lý càng rõ ràng, cụ thể càng đạt được sự minh bạch, tính trách nhiệm đối với công việc. Điều đó cho phép xác định trách nhiệm của mỗi bên khi tham gia quản lý và là cơ sở để quy trách nhiệm khi công việc không được hoàn thành do sự kết hợp trong quản lý tạo ra, tránh đùn đẩy, đổ lỗi cho nhau.

6. Bảo đảm hiệu quả công việc

Các công việc thuộc về tập thể luôn gặp phải hạn chế là ỷ lại, dựa dẫm, thậm chí rủ rê, tiêu cực tập thể. Thường bên nọ trông chờ bên kia xem đã làm,

nộp chưa, tiến độ đến đâu, họ làm dở mình cũng không cần cố gắng, hội chúng tập thể ảnh hưởng hiệu quả công việc. Do đó, trong kết hợp quản lý theo ngành, kết hợp quản lý theo lãnh thổ phải quán triệt nguyên tắc bảo đảm hiệu quả công việc. Để triển khai nguyên tắc này, cần phải quy định về đảm bảo yêu cầu chuyên môn, chất lượng và thời hạn phối, kết hợp. Đồng thời, phải gắn trách nhiệm cá nhân với các quy định về khen thưởng, kỷ luật.

III. PHƯƠNG THỨC KẾT HỢP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO NGÀNH VÀ LÃNH THỔ

Để hoạt động quản lý được triển khai, các tổ chức đều biểu hiện dưới dạng những cơ cấu nhất định. Bên trong một tổ chức được pháp luật thừa nhận là các tổ chức nhỏ (bộ phận hợp thành), có chức năng, nhiệm vụ cụ thể. Tùy theo tính chất công việc, các hoạt động quản lý trong tổ chức có thể được đặt vào những cấp quản lý phù hợp. Các hoạt động quản lý có thể được giao cho nhà quản lý cấp cao, nhà quản lý cấp trung gian hoặc nhà quản lý cấp cơ sở.

Trong các tổ chức, một số công việc không thể được hoàn tất nếu thiếu sự phối hợp quản lý. Hoạt động phối, kết hợp quản lý muốn đạt được mục tiêu phải có sự phân công, phân cấp và điều hành hợp lý. Phối, kết hợp quản lý đòi hỏi người điều hành phải giao phó cho mỗi nhóm, mỗi người quản trị quyền hạn cần thiết để giám sát nó, tạo điều kiện cho sự liên kết ngang, liên kết dọc trong cơ cấu tổ chức, đồng thời kết nối những bộ phận riêng rẽ thành một hệ thống, hoạt động thống nhất.

Về cơ bản, phương thức kết hợp quản lý nhà nước bao gồm: Kết hợp quản lý theo chiều dọc (Hierarchy), kết hợp quản lý theo chiều ngang (Partnership) và kết hợp quản lý dạng mạng lưới (Network). Các yếu tố tác động đến phương thức kết hợp quản lý bao gồm: nội dung cần phối hợp, cơ quan chủ trì, cơ quan tham gia phối hợp, hình thức, mức độ phối hợp và các nguồn lực cho sự phối hợp quản lý.

1. Kết hợp theo chiều dọc

Sản phẩm của phân cấp quản lý là tạo ra những chủ thể có chức năng, nhiệm vụ khác nhau có quan hệ quản lý hình thành theo hình thức thứ bậc,

cấp trên, cấp dưới, là các quan hệ không bình đẳng về quyền lực. Ngược lại với phân cấp quản lý, phối, kết hợp thể hiện sự hợp tác, kết nối giữa các chủ thể trong giải quyết công việc và mang tính bình đẳng. Điều đó cũng có nghĩa, trong sự phối hợp theo chiều dọc giữa cấp trên với cấp dưới, bất luận cấp nào chủ trì thì cấp phối hợp cũng cần hợp tác toàn diện, hoàn thành tốt công việc được giao và mục tiêu đã đề ra. Điều đó có nghĩa, nếu địa phương chủ trì, phối hợp với các bộ ngành thì các bộ cũng cần có sự phối hợp, phúc đáp những yêu cầu của địa phương chủ trì. Tuy nhiên, trên thực tế, nếu cấp trên là cơ quan chủ trì, cấp dưới là cơ quan phối hợp nhiều khi không tránh khỏi tính mệnh lệnh, chấp hành. Sự phối hợp này thường làm cho thiếu khách quan trong việc ra quyết định.

Kết hợp quản lý theo ngành dọc, có thứ bậc có thể là sự phối kết hợp giữa Bộ, sở, phòng, ban quản lý trong cùng ngành, cùng lĩnh vực hoặc khác ngành nhưng tuân thủ phân hệ từ bộ - sở - phòng, ban hay bộ với UBND cấp tỉnh - UBND cấp huyện - UBND cấp xã.

2. Kết hợp theo chiều ngang

Kết hợp theo chiều ngang là cơ chế phối hợp giữa các thiết chế cùng cấp trong các tổ chức của bộ máy nhà nước. Các tổ chức ra đời cùng với những chức năng, nhiệm vụ cơ bản đã được xác định. Sự phối hợp ngang giữa các cơ quan quản lý nhà nước có thể là giữa các bộ với nhau, giữa các sở với nhau hoặc là sự phối hợp giữa chính quyền các địa phương, UBND tỉnh này với tỉnh khác, giữa UBND các huyện, quận, hay phòng, ban trong các quận, huyện.

Với tư cách là cơ quan có thẩm quyền chung, hoạt động quản lý của các địa phương là hoạt động quản lý tổng hợp, vì thế, cơ quan ra các quyết định về ban hành quy chế phối, kết hợp trong quản lý tại địa phương thường là UBND Tỉnh, căn cứ vào đề xuất của cơ quan chuyên môn, ví dụ như: Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh ban hành Quyết định số 21/2012/QĐ-UBND về Ban hành quy chế tổ chức và phối hợp hoạt động quản lý Thông tin đối ngoại tại Thành phố Hồ Chí Minh.

Ở Trung ương, các Bộ quản lý ngành cũng có thể ban hành các Thông tư liên tịch giữa các ngành để phối hợp quản lý các công việc của Nhà nước về các vấn đề kinh tế - xã hội của địa phương hay vùng lãnh thổ.

3. Kết hợp mạng lưới

Phương thức kết hợp quản lý theo mạng lưới là sự kết hợp của cả phối hợp quản lý theo thứ bậc và phối hợp ngang, được thực hiện bởi nhiều thiết chế khác nhau, với nhiều cơ quan, tổ chức khác nhau. Trong thực tiễn quản lý, cơ chế phối hợp mạng lưới diễn ra khá phổ biến, nhằm giải quyết các mối quan hệ xã hội đan xen, đa dạng.

Kết hợp theo mạng lưới được thực hiện trên cơ sở đảm bảo bằng quyền lực trong phạm vi thẩm quyền của từng cơ quan, tổ chức nhà nước và hoạt động đàm phán, thương thảo trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của các tổ chức, cá nhân. Cơ chế này thường được áp dụng đối với các nhóm việc như: thực hiện các chính sách, dự án, chương trình,... Các hoạt động này có thể có sự tham gia của các cơ quan thẩm quyền chung, cơ quan thẩm quyền riêng, các tổ chức, cá nhân.

IV. NỘI DUNG KẾT HỢP

1. Kết hợp trong xây dựng và tổ chức triển khai chiến lược

Chiến lược của một ngành, một địa phương có thể hiểu là sự bố trí tổng thể các nguồn lực, các giải pháp để đạt được mục tiêu của ngành, địa phương đó. Bất cứ một ngành, lĩnh vực nào cũng cần phải xây dựng chiến lược phát triển của ngành đó và nó tùy thuộc vào đặc điểm kinh tế, kỹ thuật của mỗi ngành, lĩnh vực. Việc xây dựng và tổ chức thực hiện chiến lược của mỗi ngành, lĩnh vực được xác định trên phạm vi toàn quốc gia.

Mỗi một địa phương đều có chiến lược phát triển của mình, nhưng đây là chiến lược phát triển kinh tế - xã hội được xây dựng dựa trên chiến lược phát triển của các ngành và những đặc điểm về tự nhiên - kinh tế - xã hội của địa phương và là thành tố cấu thành chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia. Bên cạnh đó, việc xây dựng chiến lược phát triển của ngành, lĩnh vực được dựa trên một trong những cơ sở quan trọng là đặc điểm của từng vùng lãnh thổ. Việc tổ chức thực hiện chiến lược phát triển của ngành, lĩnh vực luôn được triển khai trên một vùng lãnh thổ nhất định và có sự quản lý

theo phân cấp của chính quyền địa phương. Việc kết hợp trong xây dựng và tổ chức triển khai chiến lược luôn là nội dung quan trọng của hoạt động kết hợp quản lý giữa ngành, lĩnh vực và lãnh thổ.

2. Kết hợp trong xây dựng và hoàn thiện thể chế

Trong quản lý nhà nước, xây dựng thể chế là một trong những nội dung quan trọng nhằm tạo ra các quy định pháp luật, xác định các chủ thể tham gia phối, kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo địa phương và phương thức thực hiện phối, kết hợp quản lý.

Ở Việt Nam, Hiến pháp, pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước (Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương...) là những căn cứ để xây dựng các quy định về phối, kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo địa phương. Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, tổ chức thực hiện kết hợp quản lý ngành với quản lý theo địa phương. Tại Khoản 1, Điều 25 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định “Trên cơ sở bảo đảm sự quản lý thống nhất của trung ương, Chính phủ phân cấp cho chính quyền địa phương quyết định hoặc thực hiện một số nhiệm vụ quản lý nhà nước thuộc ngành, lĩnh vực trên địa bàn quản lý phù hợp với điều kiện và khả năng của chính quyền địa phương”.

Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 cũng quy định về hoạt động quản lý của UBND đối với các ngành, các lĩnh vực tại địa phương và tham gia với các Bộ, ngành trung ương trong việc phân vùng kinh tế; Xây dựng chương trình dự án của Bộ, ngành trung ương trên địa bàn tỉnh; Tổ chức và kiểm tra các nhiệm vụ thuộc chương trình, dự án được giao. Các Nghị định của Chính phủ, quy định về chức năng, nhiệm vụ của các Bộ, ngành đều có quy định về sự phối, kết hợp quản lý với địa phương, thông qua hướng dẫn hoặc tham gia vào các công việc cụ thể.

Trên cơ sở của những đạo luật, tùy thuộc vào thực tế công việc cần có sự phối kết hợp quản lý mà Chính phủ và các Bộ, ngành, địa phương có thể ban hành các quy định về phối, kết hợp quản lý. Trong quy chế phối hợp quản lý đối với từng công việc cụ thể, cơ quan chủ trì ra quyết định thường quy định

về nội dung, nguyên tắc, phương thức phối hợp của các cơ quan nhà nước trong việc tham mưu giúp cơ quan chủ trì. Đồng thời, quy chế cũng quy định đối tượng áp dụng để xác định các cơ quan cụ thể sẽ tham gia phối, kết hợp quản lý, trách nhiệm phối hợp của các cơ quan và quy định về khen thưởng, kỷ luật để thúc đẩy tinh thần phối, kết hợp quản lý giữa các cơ quan nghiêm túc, hiệu quả.

Sau khi xác định phạm vi công việc cần có các cơ quan tham gia phối, kết hợp quản lý, cơ quan chủ trì là địa phương hoặc Bộ quản lý ngành sẽ lựa chọn phương thức phối hợp. Theo đó, nếu nội dung công việc cần phối hợp là vấn đề xây dựng chính sách, đề án thì phương thức phối hợp có thể lựa chọn là:

- Lấy ý kiến bằng văn bản;
- Tổ chức họp;
- Khảo sát điều tra;
- Lập tổ chức phối hợp liên cơ quan;
- Cung cấp thông tin theo yêu cầu của cơ quan chủ trì hoặc cơ quan phối hợp và thông tin cho cơ quan phối hợp về những vấn đề có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan đó.

Nếu công việc cần thực hiện phối hợp là kiểm tra chính sách, đề án thì phương thức phối hợp có thể là:

- Tổ chức đoàn kiểm tra;
- Lấy ý kiến về các vấn đề có liên quan đến nội dung kiểm tra;
- Làm việc trực tiếp với cơ quan kiểm tra;
- Cung cấp và thẩm tra thông tin cần thiết;
- Sơ kết, tổng kết việc thực hiện chính sách.

3. Kết hợp trong hoàn thiện tổ chức bộ máy và phát triển đội ngũ

Trong nhiều trường hợp, kết hợp quản lý chỉ đặt ra giữa các ngành với nhau (liên ngành) hoặc giữa các địa phương với nhau (vùng kinh tế). Khi một công việc đòi hỏi vừa có tính chất ngành, vừa có những tác động, ảnh hưởng tới địa phương thì yêu cầu phải kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo địa phương được đặt ra. Tùy thuộc vào công việc cụ thể người ta sẽ xác định thẩm quyền cho các cơ quan chuyên môn và địa phương. Có những công việc do cơ quan quản lý ngành chủ trì, phối, kết hợp, có những công việc do địa

phương chủ trì. Cơ quan chủ trì sẽ đồng thời là cơ quan ra quyết định ban hành quy chế tổ chức và phối hợp hoạt động quản lý.

Căn cứ vào quy định của pháp luật, cơ quan chủ trì xác định nội dung công việc cần quản lý và phân công cho từng cơ quan phối hợp thực hiện. Việc xác định quyền hạn, trách nhiệm của từng cơ quan được quy định tại quy chế tổ chức hoạt động phối hợp quản lý do cơ quan chủ trì ban hành. Thẩm quyền của các cơ quan thực hiện phối, kết hợp quản lý xuất phát từ vai trò của mỗi cơ quan cơ đối với công việc cần kết hợp. Theo đó cơ quan có thể giữ vai trò chủ trì hoặc tham gia phối hợp. Hình thức của thẩm quyền và trách nhiệm của các cơ quan trong phối, kết hợp quản lý thể hiện dưới dạng: hướng dẫn, thông báo, báo cáo, cung cấp thông tin, đóng góp ý kiến bằng văn bản hay ra quyết định.

Việc phân chia thẩm quyền giữa cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực (các Bộ) và chính quyền địa phương thường dựa trên các nguyên tắc tập quyền, tản quyền và phân quyền. Các Bộ có thể có các cơ quan tản quyền đặt tại địa phương, bên cạnh đây chính quyền địa phương cũng có các cơ quan chuyên môn giúp việc cho mình để quản lý các ngành và lĩnh vực ở địa phương. Những cơ quan chuyên môn này thuộc chính quyền địa phương nhưng chịu sự hướng dẫn về chuyên ngành của Bộ quản lý ngành.

Đội ngũ cán bộ, công chức đứng trên giác độ cơ quan chủ quản có thể có công chức thuộc Bộ quản lý và công chức thuộc chính quyền địa phương quản lý. Tuy nhiên, việc sử dụng hai đội ngũ này luôn linh hoạt nhằm đảm bảo chất lượng công việc và công chức địa phương luôn được đào tạo bồi dưỡng những năng lực chuyên ngành của Bộ. Các Bộ là cơ quan quản lý về chuyên ngành của công chức địa phương, ban hành các tiêu chuẩn nghiệp vụ chuyên ngành, sát hạch, nâng bậc....

4. Kết hợp trong hỗ trợ và thu hút nguồn lực

Sau các quyết định phân công, phân cấp quản lý nhà nước cho các cơ quan là phạm vi những công việc mà mỗi cơ quan phải thực hiện được xác định. Các công việc đòi hỏi sự phối, kết hợp quản lý theo ngành và theo địa phương dù ở phạm vi và mức độ nào cũng cần phải có nguồn lực để thực

hiện. Vì thế, sau khi xác định được công việc cần có sự kết hợp quản lý của ngành với địa phương, cơ quan chủ trì phải dự liệu và chuẩn bị các điều kiện về nguồn nhân lực, tài chính, cơ sở vật chất, phương tiện kỹ thuật, truyền thông,... để triển khai công việc. Điều 29, Nghị định số 144/2005/NĐ-CP ngày 16 tháng 11 năm 2005 của Chính phủ quy định về công tác phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong xây dựng và kiểm tra việc thực hiện chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch của Chính phủ quy định: “Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch UBND cấp tỉnh căn cứ kế hoạch công tác phối hợp và dự đoán ngân sách hàng năm bố trí kinh phí thực hiện công tác phối hợp. Trường hợp công tác phối hợp phát sinh đột xuất thì sử dụng dự phòng ngân sách nhà nước theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước”.

5. Kết hợp trong tổ chức thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động

Thanh tra, kiểm tra, giám sát là hoạt động thường xuyên của các cơ quan chủ trì và các cơ quan phối hợp. Hoạt động này nhằm đánh giá khả năng và ý thức thực thi pháp luật về phối, kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo địa phương, phát hiện và tháo gỡ kịp thời những vướng mắc, thúc đẩy, động viên tinh thần làm việc cho các cán bộ, công chức hoàn thành tốt việc phối hợp quản lý. Bên cạnh việc đôn đốc, thúc đẩy tinh thần làm việc là các biện pháp xử lý vi phạm của các cơ quan chủ trì và cơ quan tham gia phối hợp để đảm bảo trật tự, kỷ cương trong quản lý nhà nước.

Chủ thể thực hiện kiểm tra việc kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo địa phương thuộc về Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Theo đó, hoạt động kiểm tra của Thủ tướng chủ yếu thông qua chế độ báo cáo về thực hiện công tác phối, kết hợp do Bộ Trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Chủ tịch UBND cấp tỉnh báo cáo. Nội dung báo cáo tập trung vào tình hình tiến độ thực hiện phối, kết hợp, trách nhiệm phối hợp của từng cơ quan được phân công và chất lượng của hoạt động phối hợp của các cơ quan đó, đồng thời có thể đưa ra kiến nghị về công tác phối hợp.

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chủ tịch UBND tỉnh thực hiện đôn đốc, chỉ đạo các cơ quan, đơn vị trực thuộc thực hiện công tác phối hợp; yêu cầu các bộ ngành, các địa phương thực hiện công tác phối, kết hợp; tổ chức kiểm điểm, rút kinh nghiệm; thông báo về Văn phòng Chính phủ trong trường hợp các cơ quan có trách nhiệm phối hợp đã không thực hiện trách nhiệm phối hợp theo yêu cầu của cơ quan mình.

CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Phân tích sự cần thiết khách quan phải kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ? Liên hệ thực tế với bộ/ngành/lĩnh vực/địa phương nơi học viên công tác.
2. Từ thực tiễn bộ/ngành/lĩnh vực/địa phương nơi học viên công tác, hãy chỉ ra những nguyên nhân cản trở quá trình kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ? Giải pháp nào khắc phục
3. Các hình thức kết hợp trong quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ? Liên hệ với thực tế bộ/ngành/lĩnh vực/địa phương nơi học viên công tác.
4. Phân tích các nội dung kết hợp quản lý theo ngành và lãnh thổ? Liên hệ thực tế với bộ/ngành/lĩnh vực/địa phương nơi học viên công tác.
5. Trách nhiệm của bộ, ngành, địa phương trong việc bảo đảm kết hợp quản lý theo ngành và lãnh thổ? Cho ví dụ minh họa?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc khóa XI, khóa XII của Đảng Cộng sản Việt Nam.
- Luật tổ chức chính phủ năm 2015.
- Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.
- Nghị định số 36/2012/NĐ-CP ngày 18/04/2012 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ.
- Nghị định số 144/2005/NĐ-CP ngày 16/11/2005 của Chính phủ quy định về công tác phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong xây dựng và kiểm tra thực hiện chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.
- Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011 - 2020.
- Chiến lược phát triển của các ngành/địa phương giai đoạn 2011 - 2020.
- Trần Thị Diệu Oanh: Về minh bạch hóa hoạt động chính quyền địa phương, NXB. Chính trị Quốc gia, 2015.
- Trương Thị Hồng Hà: Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay, NXB. Chính trị Quốc gia, 2017.
- Lê Chi Mai: Phân cấp ngân sách cho chính quyền địa phương - Thực trạng và giải pháp, NXB. Chính trị Quốc gia, 2006.
- Đàm Văn Nhuệ: Giáo trình quản lý phát triển địa phương, NXB. Chính trị Quốc gia, 2015.

Chuyên đề báo cáo
THỰC TIỄN KẾT HỢP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC
THEO NGÀNH VÀ LÃNH THỔ

I. MỤC ĐÍCH

Chuyên đề cung cấp cho học viên những thông tin cập nhật đồng thời giúp học viên có thể đánh giá một cách sát thực, toàn diện thực tiễn kết hợp quản lý nhà nước theo ngành/lĩnh vực và lãnh thổ ở Việt Nam, từ đó đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả kết hợp quản lý nhà nước theo ngành/lĩnh vực và lãnh thổ.

II. YÊU CẦU

1. Đối với cơ sở đào tạo, bồi dưỡng

- Chuẩn bị nội dung chuyên đề phù hợp với đối tượng học viên của từng lớp;
- Phối hợp với báo cáo viên chuẩn bị nội dung chuyên đề.

2. Đối với báo cáo viên

- Báo cáo viên, gồm: Lãnh đạo, quản lý bộ, ngành, địa phương; giảng viên của Học viện Hành chính Quốc gia, các Trường đào tạo, bồi dưỡng cán bộ quản lý của Bộ, ngành; giảng viên Trường Chính trị cấp tỉnh. Báo cáo viên phải là người có nhiều kinh nghiệm thực tiễn trong quản lý địa phương hoặc quản lý nhà nước đối với ngành/lĩnh vực, đồng thời phải có khả năng sư phạm tốt;
- Thiết kế chuyên đề báo cáo theo hình thức tọa đàm, có phần trình bày chung, phần trao đổi - thảo luận, phần tóm tắt, kết luận nội dung và rút ra những bài học kinh nghiệm. Có thể kết hợp với đi khảo sát thực tế.

III. NỘI DUNG

1. Thực tiễn kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ

- a) Các nội dung thuộc ngành được phân cấp cho địa phương quản lý
- b) Các chính sách, quy định pháp luật về sự phối hợp giữa cơ quan quản lý ngành với chính quyền địa phương

- c) Phương thức triển khai các chính sách của ngành tại địa phương
- d) Sự kết hợp về nguồn lực trong thực hiện các chính sách của ngành tại địa phương

đ) Các nhân tố tác động đến sự kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ

2. Đánh giá kết quả kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ

- a) Kết quả phát triển kinh tế - xã hội đạt được thông qua kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ
- b) Sự hợp tác, hỗ trợ của ngành và địa phương đối với những đề xuất kết hợp trong quản lý
- c) Vai trò kiểm soát của ngành đối với địa phương về các nội dung kết hợp quản lý
- d) Những khó khăn, hạn chế trong kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ
- đ) Nguyên nhân của các thành công và hạn chế trong kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ

3. Phương hướng và giải pháp tăng cường kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ

- a) Phương hướng tăng cường kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ
- b) Các giải pháp tăng cường kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ
- c) Các kiến nghị với Chính phủ, bộ, ngành và chính quyền địa phương nhằm tăng cường kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ

IV. PHƯƠNG PHÁP VÀ ĐỒ DÙNG GIẢNG DẠY

1. Công tác chuẩn bị

a) Giảng viên

Chuẩn bị giáo án, văn bản, tài liệu trước khi giảng dạy.

b) Học viên

Nghiên cứu trước tài liệu học tập; chuẩn bị bài tập tình huống và các câu hỏi thảo luận.

2. Phương pháp giảng dạy

Kết hợp giữa phương pháp thuyết trình của giảng viên, phân tích tình huống và thảo luận nhóm.

3. Đồ dùng giảng dạy

- Bảng và bút viết bảng;
- Máy chiếu;
- Phòng học thích hợp cho thảo luận nhóm;
- Giấy A4, A0 và bảng giấy.

4. Phương pháp đánh giá

- Quan sát trực tiếp;
- Hỏi đáp;
- Kiểm tra nhóm;
- Dùng bảng hỏi.

V. BỘ TÀI LIỆU

1. Bắt buộc

Bài giảng lý thuyết chuyên đề, bài tập thảo luận.

2. Tài liệu tham khảo

Tùy theo đối tượng học viên, giảng viên lựa chọn các tài liệu tham khảo cho phù hợp:

- Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc khóa XI, khóa XII của Đảng Cộng sản Việt Nam.
- Luật tổ chức chính phủ năm 2015.
- Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.
- Báo cáo thực hiện chiến lược phát triển của các ngành và lãnh thổ.
- Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011 - 2020.
- Chiến lược phát triển của các ngành và lãnh thổ giai đoạn 2011 - 2020.
- Các tài liệu khác liên quan đến chuyên đề báo cáo.

VI. CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Xác định các nội dung thuộc ngành được phân cấp cho địa phương quản lý. Liên hệ thực tế ngành/lĩnh vực học viên công tác?
2. Thực trạng kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ trong lĩnh vực công tác?
3. Các yếu tố tác động đến sự kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ? Liên hệ thực tế ngành/lĩnh vực học viên công tác?
4. Kết quả, hạn chế và nguyên nhân trong sự kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ? Liên hệ thực tế ngành/lĩnh vực học viên công tác?
5. Phương hướng, giải pháp bảo đảm kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ ở Việt Nam? Liên hệ thực tế ngành/lĩnh vực học viên công tác?

Phần III

NHỮNG KỸ NĂNG CƠ BẢN

Chuyên đề 11

KỸ NĂNG THUYẾT TRÌNH TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ

I. KHÁI QUÁT VỀ THUYẾT TRÌNH TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ

1. Khái niệm và đặc điểm của thuyết trình

a. Khái niệm thuyết trình trong hoạt động công vụ

Thuyết trình trong hoạt động công vụ (thuyết trình công vụ) là hoạt động thuyết trình được tiến hành bởi một cá nhân thuộc về tổ chức công, để thực hiện chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền được giao.

Thuyết trình công vụ có đầy đủ những đặc điểm của hoạt động thuyết trình nói chung. Điểm phân biệt giữa thuyết trình công vụ và thuyết trình nói chung là ở người thuyết trình và mục đích thuyết trình. Thuyết trình công vụ được xác định rõ: người thuyết trình là người của tổ chức công, tiến hành vì mục đích thực thi công vụ.

Thuyết trình nói chung được thực hiện khi một cá nhân hoặc một tổ chức có nhu cầu trao gửi thông tin, chuyển tải thông điệp và tác động tới nhận thức, xúc cảm của một đối tượng cụ thể. Hoạt động thuyết trình công vụ cũng được thực hiện để đáp ứng những nhu cầu đã nêu, với mục đích thực thi công vụ.

Công chức cần đến các kỹ năng thuyết trình để thực hiện các nhiệm vụ: tham mưu, báo cáo các hoạt động công vụ với lãnh đạo; trình bày, giải thích các hoạt động công vụ cho các đồng sự để phối hợp thực hiện; trình bày, giải thích, hướng dẫn, thuyết phục đối tượng phục vụ của cơ quan, tổ chức về những vấn đề được giao xử lý.

Còn người lãnh đạo, nhà quản lý trong các tổ chức công phải thuyết trình thường xuyên trước đối tượng là công chức để truyền đạt các chủ trương, đường lối, chính sách, quyết định, kế hoạch; để phát động các phong trào; để

chấn chỉnh, động viên cán bộ, công chức dưới quyền trong quá trình thực thi công vụ.

Ngoài hoạt động thuyết trình nội bộ, người lãnh đạo, nhà quản lý trong các tổ chức công cũng thường xuyên thực hiện thuyết trình trước các đối tượng bên ngoài cơ quan, tổ chức của mình. Hoạt động thuyết trình này được thực hiện để tham mưu, báo cáo với cơ quan, tổ chức cấp trên; để phối hợp với các cơ quan, tổ chức đồng cấp; để truyền đạt, quán triệt, chấn chỉnh, động viên các cơ quan, tổ chức cấp dưới; để thực hiện chức trách quan hệ công chúng với tư cách là người đại diện cho cơ quan, tổ chức của mình.

Về cơ bản, trong hệ thống chức nghiệp khu vực công, vị trí chức trách càng cao thì nhu cầu phát triển kỹ năng thuyết trình càng lớn. Làm chủ những kỹ năng thuyết trình cần có, người lãnh đạo, nhà quản lý sẽ thực hiện việc thuyết trình với hiệu quả cao hơn.

b. Đặc điểm của thuyết trình trong hoạt động công vụ

- Là một hoạt động giao tiếp trực tiếp thực hiện nhiệm vụ của cán bộ, công chức trong thực thi công vụ, việc thuyết trình đòi hỏi cán bộ, công chức thuyết trình phải tự mình, bằng ngôn ngữ nói và các hành vi phi ngôn ngữ, thực hiện hoạt động giao tiếp trực tiếp. Thuyết trình khác với giao tiếp bằng ngôn ngữ viết – giao tiếp gián tiếp.

- Đối tượng giao tiếp tự mình tham dự, tự mình nghe tiếng nói, hoặc nghe tiếng nói và quan sát những hành vi phi ngôn ngữ của người thuyết trình.

- Hoạt động thuyết trình công vụ có thể diễn ra trong một khán phòng cụ thể, nơi người thuyết trình và đối tượng giao tiếp của người thuyết trình trực tiếp trao gửi thông tin và cảm xúc cho nhau. Trong một số trường hợp, hoạt động thuyết trình được thực hiện với sự hỗ trợ của các phương tiện ghi và truyền thanh, phương tiện ghi và truyền hình khi đối tượng giao tiếp có số lượng không hạn định, lắng nghe và quan sát trong một không gian khác hoặc vào một thời điểm khác, không hiện diện cùng thời điểm, cùng địa điểm không gian của buổi thuyết trình công vụ.

- Thuyết trình công vụ là một hoạt động giao tiếp có chủ định, có tổ chức. Về cơ bản, thuyết trình công vụ không diễn ra một cách ngẫu nhiên, bột phát. Để thực hiện một buổi thuyết trình công vụ, người thuyết trình cần thực hiện một kế hoạch chuẩn bị cụ thể với mục tiêu xác định.

2. Vai trò của thuyết trình trong hoạt động công vụ

Là một hình thức của giao tiếp, thuyết trình trong hoạt động công vụ thực hiện đầy đủ những vai trò của giao tiếp nói chung và giao tiếp công vụ nói riêng, trong đó có một số vai trò cần được đặc biệt lưu ý:

a. Truyền đạt thông tin

Là vai trò cơ bản của hầu hết các hoạt động giao tiếp nói chung. Trong giao tiếp công vụ, hoạt động thuyết trình công vụ thường được sử dụng để truyền đạt những thông tin quan trọng, chính thức với yêu cầu trao gửi tới đối tượng giao tiếp một cách trực tiếp và sinh động.

b. Truyền cảm

Với lợi thế của hình thức giao tiếp trực tiếp, với khả năng được thực hiện một cách sinh động nhờ nghệ thuật biểu đạt của người thuyết trình công vụ, hoạt động thuyết trình công vụ khi được tiến hành với mục đích tuyên truyền, vận động, cổ vũ, quán triệt...thường đem lại những ưu thế vượt trội so với những hình thức giao tiếp thông thường khác bởi khả năng tạo cảm xúc, truyền cảm hứng với hiệu quả thuyết phục cao.

c. Tạo dựng hình ảnh và gây dựng uy tín

Thuyết trình công vụ là hoạt động giao tiếp qua đó cá nhân người thực hiện có thể tạo dựng hình ảnh và gây dựng uy tín cho bản thân họ và cho cơ quan, tổ chức mà họ là đại diện. Với mục đích tạo dựng hình ảnh và gây dựng uy tín, có thể nói: khó có một hình thức nào khác có thể đem lại hiệu quả cao như hình thức thuyết trình công vụ.

Cần lưu ý, những vai trò nêu trên của hoạt động thuyết trình công vụ chỉ trở thành hiện thực khi người thuyết trình thực hiện việc thuyết trình một cách hiệu quả. Nếu người thực hiện thiếu các kỹ năng thuyết trình, hiệu quả thuyết trình đương nhiên sẽ không được đảm bảo. Trong những trường hợp xấu nhất,

thuyết trình công vụ thiếu kỹ năng có thể dẫn tới kết cục phản truyền đạt, phản truyền cảm, làm hình ảnh của cá nhân người thuyết trình công vụ trở nên tiêu cực, uy tín của họ giảm sút và ảnh hưởng không tốt đến hình ảnh và uy tín của cơ quan, tổ chức mà họ đại diện.

3. Yêu cầu đối với thuyết trình trong hoạt động công vụ

Hoạt động thuyết trình công vụ cần được tiến hành trên cơ sở đảm bảo những yêu cầu chủ yếu dưới đây:

a. Bảo đảm mục đích hoạt động công vụ

Thuyết trình trong công vụ được tiến hành để thực thi công vụ. Kết quả thuyết trình công vụ dù có ảnh hưởng tích cực hoặc tiêu cực đến hình ảnh, uy tín của cá nhân thì trên hết và sau hết là ảnh hưởng đến hình ảnh và uy tín của cơ quan, tổ chức mà cá nhân đó là đại diện. Với những lý do cơ bản trên, thuyết trình công vụ luôn đòi hỏi mục đích công được đảm bảo khi tiến hành.

b. Bảo đảm nguyên tắc hoạt động công vụ

Những nguyên tắc về nội dung thông tin được cung cấp, về phạm vi và thẩm quyền cung cấp thông tin, về cách thức trao gửi thông tin, về văn hóa giao tiếp trong khu vực công, v.v. là những nguyên tắc công cần được người thuyết trình tuân thủ nghiêm túc. Thực hiện tốt những nguyên tắc này là cơ sở để đảm bảo mục đích công cho hoạt động thuyết trình công vụ.

c. Khoa học

Hoạt động thuyết trình công vụ sẽ đạt tới hiệu quả cao nếu được tiến hành trên cơ sở đảm bảo các yêu cầu về tính khoa học và nghệ thuật thuyết trình. Tính khoa học của thuyết trình công vụ đòi hỏi hoạt động này phải được tổ chức một cách khoa học từ việc lập kế hoạch thuyết trình, tổ chức các điều kiện vật chất phục vụ thuyết trình, đến việc vận dụng những kiến thức về tâm lý học giao tiếp, văn hóa học giao tiếp để thực hiện thuyết trình.

d. Nghệ thuật

Trong thực tế, thuyết trình công vụ không chỉ là hoạt động trao gửi thông tin thông thường mà còn là một cơ hội mà cá nhân và tổ chức cần tạo ra, cần nắm bắt để thực hiện mục đích tuyên truyền, vận động, cổ động, tạo dựng

hình ảnh, gây dựng uy tín... Để đạt được mục đích đó, cùng với yêu cầu về tính khoa học, thuyết trình công vụ đòi hỏi người thực hiện phải lưu ý đến yêu cầu về tính nghệ thuật của hoạt động này. Nghệ thuật thuyết trình công vụ được thể hiện trong kế hoạch thuyết trình, nội dung chuẩn bị thuyết trình, kịch bản thuyết trình và đặc biệt trong khả năng diễn thuyết của người thuyết trình.

đ. Tính hiệu quả

Tính hiệu quả thể hiện ở việc chúng ta xác định mục tiêu của bài thuyết trình công vụ, nói chung là vì người nghe, giúp người nghe nắm vững kiến thức, kỹ năng, thay đổi thái độ, hình thành tình cảm sau khi nghe bài thuyết trình. Vì vậy, vấn đề không phải là người thuyết trình nói cái gì mà người nghe thực chất thu được gì sau buổi thuyết trình đó. Luôn biết cách sử dụng ngôn ngữ cử chỉ. Mỗi dáng điệu, cách đi đứng và sự di chuyển tốt sẽ truyền tải được sự tự tin, chuyên nghiệp và đáng tin cậy. Luôn luôn tự tin vào chính mình. Sử dụng thành thạo kỹ thuật máy tính và các trang thiết bị khi thuyết trình.

II. CÁC BƯỚC THUYẾT TRÌNH TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ

1. Chuẩn bị thuyết trình

a. Lên kế hoạch chuẩn bị nội dung thuyết trình

Ở bước này, danh sách các việc cần làm là:

(1) Chuẩn bị nội dung: Khi chuẩn bị nội dung phải phân tích, liệt kê các ý chính, ý phụ và sắp xếp theo trình tự ưu tiên, nếu còn thời gian thì sẽ cho thêm các ý phụ minh họa cho bài diễn thuyết.

(2) Xây dựng đề cương thuyết trình: Đề cương thuyết trình được xây dựng trên cơ sở kết quả phân tích chủ đề, mục đích, đối tượng, điều kiện thực hiện thuyết trình. Về cơ bản, đề cương một bài thuyết trình bao gồm những nội dung chính như sau:

Thứ nhất: Lời dẫn - dùng để mở đầu bài thuyết trình, nhằm giới thiệu cho đối tượng tham dự về điều được thuyết trình. Lời dẫn cần sáng tỏ, cuốn hút; ngắn gọn, chiếm tối đa 10% thời lượng thuyết trình, đặc biệt là những bài thuyết trình mang tính chất truyền đạt các nội dung về đường lối chính sách của Đảng, Nhà nước.

Thứ hai: Nội dung chính - với những nội dung cụ thể xoay quanh chủ đề thuyết trình, gồm ba nhóm thông tin:

- Thông tin cơ bản - thông điệp cần chuyển tải, là trọng tâm của nội dung cần thuyết trình;

- Thông tin cụ thể - cụ thể hóa, làm rõ thông tin cơ bản;

- Thông tin bổ trợ - có tác dụng giúp đối tượng tham dự dễ dàng hơn trong việc làm chủ những thông tin cụ thể, qua đó nắm bắt được chính xác hơn thông tin cơ bản - thông điệp của hoạt động thuyết trình.

Thứ ba: Lời kết - dùng để kết thúc bài thuyết trình, nhằm tổng kết lại những nội dung đã được thuyết trình, sao cho thông tin cơ bản - thông điệp cần chuyển tải được khắc sâu trong nhận thức của đối tượng tham dự. Lời kết cần ấn tượng, ngắn gọn, chiếm tối đa 10% thời lượng thuyết trình.

(3) Tiến hành thu thập thông tin để xây dựng nội dung thuyết trình

- Chuẩn bị thông tin: Trong thời đại công nghệ thông tin như hiện nay, mọi thứ được luôn được cập nhật và đổi mới liên tục. Vì vậy, những thông tin của bài thuyết trình công vụ phải là thông tin được cập nhật mới nhất, chính xác nhất, và thông tin chúng ta có thể thu thập từ nhiều nguồn. Tuy nhiên những thông tin, ý tưởng đó phải được sắp xếp một cách logic hoặc thêm, bớt nếu cần thiết.

- Thông tin cần thu thập là thông tin cụ thể và thông tin bổ trợ

Thực tế xây dựng nội dung thuyết trình công vụ cho thấy: để đảm bảo tính hiệu quả của nội dung thuyết trình, cần trung bình ba nội dung thông tin cụ thể để làm rõ một nội dung thông tin cơ bản và cần trung bình ba nội dung thông tin bổ trợ để làm rõ cho một thông tin cụ thể.

Thông thường một bài thuyết trình có 3 loại thông tin

(+) *Thông tin phải biết:* những điều cần phải cung cấp để người nghe nắm được rõ vấn đề đặt ra. Đây là những thông tin cơ bản, nói lên bản chất của vấn đề, là những thông tin không thể thiếu trong trình bày, thảo luận. Người nói, chủ trì phải nắm vững và hiểu chính xác các thông tin, tư liệu này.

(+) *Thông tin cần biết:* những điều chứng minh rõ thêm, tạo thêm căn cứ

thuyết phục người nghe. Đây là những thông tin hỗ trợ làm rõ hơn, làm đầy đủ hơn cho những thông tin cơ bản đã nêu trên.

(+) *Thông tin nên biết*: là những tư liệu, thực tế và mô hình, số liệu làm phong phú nội dung trình bày. Đây là những thông tin thú vị, sống động, nó minh chứng cho những thông tin đã nêu ở phần trên. Chuẩn bị cho bài thuyết trình nên thu thập những thông tin mới, có những ý tưởng độc đáo.

(4) Soạn thảo và hoàn thiện nội dung bài thuyết trình công vụ

Sau khi thông tin phục vụ cho nội dung thuyết trình đã được thu thập, lựa chọn đầy đủ, bước tiếp theo cần tiến hành là soạn thảo và hoàn thiện nội dung bài thuyết trình.

Trong quá trình soạn thảo bài thuyết trình công vụ, cần lưu ý đến việc lựa chọn phong cách ngôn ngữ sao cho phù hợp với chủ đề, mục đích, đối tượng và điều kiện thực thi thuyết trình.

Để hoàn thiện nội dung bài thuyết trình, có thể tham khảo ý kiến của những người giàu kinh nghiệm thuyết trình. Cần lưu ý đến độ dài nội dung bài thuyết trình sao cho phù hợp nhất với thời lượng thuyết trình trong kế hoạch.

(5) Đánh giá bản thân

Trước khi đến với thuyết trình công vụ nên cân nhắc hai vấn đề sau:

+ Mức độ bản thân am hiểu về vấn đề dự định sẽ trình bày, có nắm vững nội dung hay không, có đủ tư liệu, thông tin để tiến hành không?... Khi tiếp nhận yêu cầu đã phải nắm vững được nội dung cơ bản của bài thuyết trình. Phải có kiến thức về chủ đề sắp phải thực hiện.

+ Khả năng và mức độ người nghe chấp nhận mình: con người, cương vị, thành phần xã hội của mình có dễ được người nghe chấp nhận hay không? Mình có phù hợp với nội dung đó hay không?

Thông thường, người nghe chỉ lắng nghe, nếu người thuyết trình có uy tín. Vì vậy, yếu tố để xem xét người thuyết trình công vụ có phù hợp để truyền đạt một thông điệp hay không là sự tin tưởng của người nghe đối với lập trường và trình độ thành thạo của người thuyết trình. Thêm vào đó, tầm quan trọng của vấn đề phải ngang tầm người thuyết trình, nếu không, người nghe sẽ

thiếu tin tưởng.

(6) Tìm hiểu về khán giả

Trong binh pháp của Tôn Tử có câu “Tri kỷ tri bỉ, bách chiến bách thắng” (Biết người biết ta, trăm trận trăm thắng). Trong thuyết trình cũng vậy, khi càng hiểu về khán giả thì càng tự tin và đáp ứng đúng nhu cầu của khán giả khi thuyết trình, và cố gắng tìm hiểu những vấn đề mà họ quan tâm để có thể lồng ghép vào bài thuyết trình công vụ. Một trong những bí quyết thành công của người thuyết trình công vụ đó là họ luôn luôn ở thế chủ động trong mọi tình huống.

Để đạt được sự đồng điệu giữa người nghe và người nói, người thuyết trình công vụ cần có những hiểu biết nhất định về đối tượng làm việc.

Ví dụ: trong một buổi thuyết trình công vụ, Phiếu phân tích thính giả dưới đây có thể là một công cụ giúp người thuyết trình tìm hiểu thông tin về khán giả mà mình sẽ tiếp xúc:

Bảng 1: Phiếu phân tích thính giả

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Ai là thính giả (thực sự tiếp nhận bài trình bày)?2. Nghề nghiệp (tuổi tác, giới tính, học vấn, vị trí xã hội, trách nhiệm nghề nghiệp, xu hướng chính trị, tôn giáo, nền tảng văn hoá, kiến thức về chủ đề, động cơ của thính giả khi tới nghe bài thuyết trình)?3. Thái độ của họ đối với người trình bày?4. Thái độ của họ đối với chủ đề?5. Mong muốn của thính giả đối với chủ đề? |
|--|

Việc tìm hiểu thính giả có thể được tiến hành bằng nhiều cách. Ví dụ như xem danh sách (trích ngang) của khách mời, tới dự buổi sinh hoạt trước nếu đây là sinh hoạt thường kỳ, tiếp xúc với vài cá nhân khi chờ đợi. Việc tìm hiểu đối tượng không những ở khâu chuẩn bị mà còn tiếp tục trong lúc nói chuyện bằng cách quan sát, nắm bắt sự phản hồi của họ để tiếp tục điều chỉnh nội dung và phương pháp truyền đạt. Tóm lại, các câu hỏi đặt ra trước khi thuyết trình là:

Bảng 2: Các câu hỏi đặt ra trước khi thuyết trình

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Người nghe có thích chủ đề không?2. Người nghe có đủ kiến thức cập nhật cho chủ đề không?3. Mục tiêu chính là gì?4. Có gì cần lưu ý về thời gian?5. Đối tượng của người thuyết trình là ai?6. Ngôn ngữ nào sẽ được sử dụng?7. Thông điệp chính là gì? |
|--|

(7) Xây dựng mục tiêu

Thông thường khi thuyết trình công vụ, điều hiển nhiên phải biết mục đích nói để làm gì, mục tiêu nói để được cái gì? Tuy nhiên, đôi khi những điều quá hiển nhiên đó bị lại xem nhẹ, vậy sau bài thuyết trình, người nghe có hiểu rõ điều muốn truyền đạt là gì? Họ được yêu cầu làm gì? Và tại sao lại như thế? v.v.v... Với những điều càng cơ bản này, cần phải xác định rõ ràng, không chủ quan.

(8) Xác định mục đích

Tại sao lại tham gia buổi thuyết trình này? Muốn truyền đạt thông tin gì đến người nghe? Muốn người nghe làm gì sau buổi thuyết trình? Khi xác định rõ mục đích sẽ biết mình phải làm gì, tập trung vào đâu và phương pháp nào là thích hợp nhất.

b. Chuẩn bị điều kiện vật chất, phương tiện, thiết bị hỗ trợ

Cùng với những điều kiện vật chất cơ bản, hoạt động thuyết trình công vụ ngày càng sử dụng nhiều hơn các phương tiện, thiết bị hỗ trợ để tăng tính hiệu quả cho nội dung thuyết trình. Bộ phận tổ chức và người thực thi thuyết trình căn cứ vào số lượng đối tượng tham dự, điều kiện tài chính, vật chất và kỹ thuật để chuẩn bị các vật dụng cần thiết và các phương tiện, thiết bị hỗ trợ. Về cơ bản, để chuẩn bị cho một buổi thuyết trình, cần lưu ý đến:

- Địa điểm

Nếu xác định được số lượng người tham gia sẽ dễ dàng lựa chọn địa điểm phù hợp với lượng người đó. Bên cạnh đó cần chọn địa điểm phù hợp với nội dung thuyết trình.

- + Khán phòng hoặc không gian tổ chức thuyết trình;
- + Bục thuyết trình, bảng thuyết trình và các phương tiện phụ trợ;
- + Phương tiện, thiết bị hỗ trợ âm thanh;
- + Hệ thống chiếu sáng;
- + Phương tiện, thiết bị trình chiếu;
- + Tài liệu cung cấp cho đối tượng tham dự (nếu cần);
- + Bàn, ghế cho đối tượng tham dự (không thiếu và không thừa).

Trước buổi thuyết trình cần sắp xếp nội thất, khung cảnh địa điểm.

- Thiết bị hỗ trợ

Nếu đi thuê các thiết bị hỗ trợ thì nên lưu tâm đến việc đặt trước, kiểm tra chất lượng và giá cả hợp lý. Các thiết bị phải tương thích, ăn khớp với nhau. Các thiết bị phải tương thích với không gian và thời gian của buổi thuyết trình. Ví dụ, không thể dùng 1 màn hình 19 inch khi có đến hơn 200 người tham gia.

c. Chuẩn bị các phương án dự phòng

Người thuyết trình cần tìm hiểu rõ những điều kiện vật chất, phương tiện, thời gian, không gian để đề xuất hoặc tự mình thu xếp để những điều kiện đó được thỏa mãn, phù hợp với chủ đề, mục đích thuyết trình, phù hợp với đối tượng tham dự thuyết trình. Cụ thể như:

- Khi phải thay đổi thời điểm và địa điểm thuyết trình;
- Khi nguồn điện bị cúp;
- Khi các phương tiện, thiết bị gặp trục trặc kỹ thuật;
- Khi số lượng đối tượng tham dự thực tế có sự chênh lệch lớn so với dự kiến...

d. Xây dựng chương trình thực hiện nội dung cho buổi thuyết trình

Xây dựng kịch bản thuyết trình công vụ, trước hết, là lập kế hoạch cho việc sử dụng các hành vi phi ngôn ngữ trong quá trình thuyết trình: dáng đi, tư thế đứng, động tác tay, hướng nhìn, ánh mắt, nụ cười, vẻ mặt, v.v. Những hành vi này thường được sử dụng kết hợp với một số nội dung ngôn từ ngắn, gọn, có tác dụng hỗ trợ, không thuộc về nội dung chính của bài thuyết trình: lời chào, câu hỏi, lời cảm ơn, câu nói vui, v.v. Thêm vào đó, nội dung kịch bản thuyết trình cần xác định: cao độ, nhịp độ, ngữ điệu của lời thuyết trình sao cho phù hợp với từng phần nội dung cụ thể của bài thuyết trình để tăng sự thu hút và tính thuyết phục.

Kịch bản thuyết trình được xây dựng để hỗ trợ cho nội dung thuyết trình, tác động tới đối tượng tham dự và tạo ra những hiệu ứng tâm lý mà người thuyết trình mong muốn, giúp đạt tới các mục đích của hoạt động thuyết trình.

Bám theo nội dung thuyết trình, kịch bản thuyết trình cần được xây dựng để tạo những điểm nhấn, những bước ngoặt, những tình huống... có tác dụng cuốn hút, kích lệ, dẫn dắt đối tượng tham dự vượt hết chặng đường mà người thuyết trình muốn họ đi qua.

Một kịch bản thuyết trình công vụ được đánh giá là có chất lượng cao, nếu:

- Phù hợp với chủ đề thuyết trình;
- Phù hợp với đối tượng tham dự;
- Đáp ứng được mục đích thuyết trình.

Một kịch bản thuyết trình chất lượng kém, nếu:

- Lấn át nội dung thuyết trình;
- Xa lạ với đối tượng tham dự;
- Gò ép với người thuyết trình.

Ngoài ra, cũng cần lưu ý thêm rằng: về cơ bản, nội dung thuyết trình công vụ có tác dụng gây dựng uy tín, kích bản thuyết trình công vụ chủ yếu giúp tăng tính thuyết phục của hoạt động thuyết trình và có tác dụng tạo dựng hình ảnh cho người thuyết trình.

- *Xây dựng nội dung cụ thể từng phần như sau*

+ *Mở bài*: phần mở bài bao giờ cũng quan trọng nhất. Theo nghiên cứu của các chuyên gia thì chỉ có 20 giây để gây ấn tượng ban đầu cho khán giả bằng các hành vi phi ngôn ngữ, và chỉ có 4 phút đầu tiên để gây ấn tượng với khán giả bằng những nội dung nói. Thính giả có tiếp tục nghe hay không phục thuộc rất nhiều vào những giây phút đầu tiên này và cách thu hút sự chú ý của họ.

Để gây ấn tượng ngay từ phút đầu tiên, cần phải nắm được tâm lý người nghe. Nguyên tắc đầu tiên là phải biết tập trung sự chú ý của người nghe. Chuyển họ từ trạng thái làm việc riêng sang trạng thái lắng nghe. Đây chính là điểm mấu chốt của việc điều khiển buổi thuyết trình, nên phải biết cách đưa người nghe về trạng thái đó là chuẩn bị lắng nghe bài thuyết trình công vụ bằng một số cách phổ biến sau:

(+) Dùng ví dụ, minh họa.

(+) Kể câu chuyện thực tế có liên quan đến chủ đề.

(+) Dùng các câu hoặc tình huống gây sốc; có thể đưa ra các câu nói hoặc tình huống ngược lại với vấn đề khán giả đang quan tâm để gây sự chú ý.

(+) Số liệu thống kê, câu hỏi hoặc trích dẫn giúp cho có thể thu hút được sự chú ý của người nghe.

(+) Cũng có thể nói lên cảm tưởng của bản thân khi bắt đầu thuyết trình để có được sự đồng cảm của người nghe.

(+) Một vài lời hài hước hay cũng làm thu hút sự chú ý của người nghe.

Sau khi thu hút sự chú ý của người nghe, điều cần làm tiếp theo là cho họ biết mục đích của bài thuyết trình là gì, họ sẽ nhận được gì từ đó, và giới thiệu khái quát những nội dung chính và lịch trình. Điều này giúp cho người nghe có định hướng để nắm bắt được từng nội dung của bài thuyết trình.

+ *Thân bài*: Phần thân bài là phần truyền đạt nội dung, phải lựa chọn

được đâu là thông tin bắt buộc người nghe phải biết, đâu là thông tin cần biết và nên biết, sau đó sắp xếp chung theo thứ tự ưu tiên: bắt buộc, cần và nên. Tránh đưa quá nhiều nội dung vào bài thuyết trình có thể gây phản ứng ngược lại làm người nghe rối trí không nhớ được gì.

+ *Kết bài*: Phần này sẽ tóm tắt lại những ý chính đã trình bày và cũng chính là thông điệp cuối cùng gửi đến khán giả. Có thể tham khảo ba cách sau:

(+) Thông báo trước khi kết thúc: thể hiện bằng những cụm từ như: Tóm lại..., để kết thúc, tôi tóm tắt lại... hoặc trước khi chia tay, tôi xin tóm tắt lại những gì đã trình bày...v.v.

(+) Tóm tắt điểm chính: Với cách này sẽ tóm tắt lại những điểm chính giúp người nghe nhớ khái quát và lâu hơn về nội dung đã thuyết trình.

(+) Thách thức và kêu gọi: Một lần nữa nhấn mạnh lại thông điệp muốn truyền đạt tới người nghe và các cam kết để thực hiện thông điệp đó. Trong phần này có thể dùng một số động từ mạnh để hô khẩu hiệu: Quyết tâm, sẵn sàng... hoặc có thể kêu gọi sự cam kết bằng hành động cụ thể như vỗ tay, giơ tay biểu quyết hoặc thực hiện ngay.

- Tập dượt bài thuyết trình công vụ

Là phần rất quan trọng để nắm vững nội dung, và chỉnh sửa những chỗ chưa chính xác trong bài thuyết trình.

Tập dượt thuyết trình được tiến hành sau khi đã chuẩn bị xong nội dung thuyết trình và kịch bản thuyết trình. Tập dượt thuyết trình là việc luyện tập và thuyết trình thử theo nội dung và kịch bản đã có. Tập dượt thuyết trình là việc nên làm, cần làm, đặc biệt trong những trường hợp sau: trong những lần đầu thực hiện thuyết trình, thuyết trình một nội dung quan trọng, thuyết trình trong một sự kiện quan trọng, thuyết trình về một chủ đề mới, thuyết trình trước một đối tượng tham dự chưa quen thuộc, v.v.

+ Tập dượt với sự hỗ trợ của các phương tiện ghi âm, ghi hình: để ghi lại giọng nói và hành vi thể hiện trong suốt buổi thuyết trình thử. Sử dụng băng ghi âm, băng ghi hình để kiểm tra lại và có những điều chỉnh cần thiết về nội dung, về kỹ thuật thể hiện nội dung thuyết trình.

+ Tập dượt với sự hỗ trợ của trợ lý hoặc chuyên gia tư vấn: trợ lý hoặc chuyên gia tư vấn có thể tham gia vào quá trình tập dượt thuyết trình trong vai trò của những đối tượng tham dự, để quan sát, lắng nghe và góp ý chỉnh sửa nội dung và cách thức thực hiện buổi thuyết trình.

+ Hoàn thiện nội dung và kịch bản thuyết trình: nội dung và kịch bản thuyết trình cần được hoàn thiện thêm sau buổi thuyết trình thử, với những ý kiến đóng góp của trợ lý hoặc chuyên gia tư vấn. Công việc cần được tiến hành chu đáo, sao cho hoạt động thuyết trình công vụ đạt kết quả cao nhất có thể.

2. Thực hiện thuyết trình

a. Hiện thực hoá kịch bản đã chuẩn bị

- *Thể hiện phần mở đầu*

Phần mở đầu của bài thuyết trình cần giới thiệu chủ đề, thiết lập mối quan hệ với người nghe và thu hút sự chú ý. Phần mở đầu nêu mục tiêu của buổi thuyết trình, khái quát những nội dung chính sẽ trình bày, những yêu cầu chung và những lợi ích của bài trình bày để mọi người chuẩn bị theo dõi được sẵn sàng hơn.

Có rất nhiều cách mở đầu bài nói chuyện, tùy vào nội dung mà có thể chọn một trong những cách sau đây:

+ Vào đề trực tiếp: nhắc lại tên nội dung, nói rõ mục đích và những vấn đề chính của buổi thuyết trình;

+ Vào đề theo lối tương phản: bài thuyết trình bắt đầu bằng việc nhấn mạnh sự mâu thuẫn, để gây chú ý;

+ Vào đề từ từ theo lối kể chuyện;

+ Vào đề bằng cách đặt câu hỏi;

+ Đưa ra những con số thống kê, những số liệu gây chú ý;

+ Vào đề bằng cách trích dẫn: một câu trích dẫn thích hợp có thể là một mở đầu thú vị hay bằng một câu chuyện cười...v.v.

Khi vào đề, bắt đầu nói, cần tránh mấy điều sau:

+ Vào đề quá dài có thể làm người nghe hoang mang, ảnh hưởng không tốt tới bài phát biểu;

+ Vào đề không ăn nhập với nội dung bài thuyết trình;

+ Vào đề thiếu tự tin bằng những lời biện hộ hoặc lời xin lỗi.

- *Thể hiện nội dung*

Khi thuyết trình cần chú ý sử dụng những kỹ năng sau:

+ Phép tam đoạn luận: bao giờ người nói cũng nhấn mạnh ba trọng tâm cơ bản của mọi vấn đề:

(+) Giúp người nghe nhận thức vấn đề: cần có cơ sở lý luận sắc bén, lời lẽ trong sáng, đơn giản, dễ hiểu, thông tin đầy đủ. Luôn định nghĩa đúng rồi phân tích, xử lý và chọn lọc các thông tin một cách nhuần nhuyễn, sắp xếp theo trật tự, logic, liên kết các vấn đề với nhau chặt chẽ, ý tứ ngắn gọn, hợp lý.

(+) Giúp người nghe hình thành cảm xúc: khi người thuyết trình đưa ra bất kỳ một luận điểm nào cần có ví dụ thực tế minh họa luôn cho luận điểm đó. Nên sử dụng nhiều hình ảnh sống động, câu chuyện cảm động đi vào lòng người để khuấy động đến cảm xúc của người nghe.

(+) Giúp cho người nghe biến những nhận thức và cảm xúc có được từ bài thuyết trình vào hành động thực tiễn cụ thể. Cần gợi ý cho người nghe các giải pháp cụ thể để khắc phục các vấn đề thực tế đó.

+ Phép song quan: Để người nghe nhìn nhận vấn đề một cách toàn diện, thì người thuyết trình khi đưa ra thực trạng của vấn đề bao giờ cũng phải lập luận hai mặt của vấn đề, hai mặt đó là:

(+) Luận điểm - phản luận điểm.

(+) Mọi cái có lý bắt nguồn từ vô lý.

(+) Có giả thì phải có thật; có dở thì phải có hay; có sai thì phải có đúng; có xấu thì phải có đẹp.v.v...

+ Phép quy nạp, phép diễn dịch, phép ngoại suy: Trong thuyết trình cần chú ý vận dụng làm rõ:

(+) Cái riêng - cái chung; cái chung - cái riêng.

(+) Cái toàn thể - cái cá biệt.

(+) Cái riêng - cái riêng.

+ Phép thơ mộng trong thuyết trình: Đưa yếu tố văn hóa, cái hay, cái đẹp của con người vào trong bài thuyết trình, qua các câu chuyện lịch sử, các giá trị văn hóa, các danh ngôn, ngạn ngữ... liên quan đến chủ đề.

Đưa giá trị của tình yêu vào các lĩnh vực thuyết trình công vụ khô khan như đường lối, pháp luật... mà người nghe vẫn cảm thấy thích. Ví dụ như khi nói đến cái “tâm” của cán bộ công chức thì ta nói đến ba chữ yêu, đó là yêu con người, yêu công việc và yêu nước: “nơi đâu có tình yêu nơi đó đạt được điều phi thường”.

+ Phép quy chiếu: Trình bày trúng đặc điểm tâm lý hiện hữu của người nghe, luôn biết được người nghe đang cần gì, muốn gì, và cảm thấy gì để nói đúng vào cái mà họ đang cần. Khi thuyết trình cố gắng đưa vào những vấn đề của thực tiễn.

Khi chuẩn bị có thể viết nguyên văn cả bài nói, nhưng khi thuyết trình không cầm bài viết sẵn đọc nguyên văn, làm như vậy làm bài thuyết trình công vụ và bài trình bày thiếu sự sinh động và linh hoạt.

Không nên học thuộc lòng bài nói, rồi lên bục "nói" theo kiểu đọc thuộc lòng. Làm như vậy sẽ mất đi giao lưu giữa người nói và người nghe, không nắm bắt được những tình huống thú vị có thể xảy ra trong quá trình thuyết trình công vụ.

Tuy nhiên, nếu phải trình bày một chủ đề đặc biệt phức tạp trước những người nghe có trình độ chuyên nghiệp, chuyên môn cao, thì có thể đọc một số đoạn trong tài liệu đã viết sẵn, nhưng luôn luôn phải quan sát rất nhanh các thính giả và bám sát chủ đề. Nói điềm đậm, chân tình, chắc chắn, mạch lạc, rõ ràng, phát âm chuẩn xác để lôi cuốn, thu hút người nghe.

Nói đủ nghe để những người ở cuối phòng đều nghe được. Điều này có thể kiểm tra bằng việc nắm bắt những tín hiệu phản hồi từ những người ngồi trong khán phòng. Khi thấy người nghiêng về phía trước, khum tay ở một tai hoặc lắc đầu sang một bên, thì cần phải tăng thêm âm lượng.

Trong khi thuyết trình, xử lý các tình huống buồn tẻ, ồn ào, phân tán bằng cách nêu câu hỏi, gợi ý, nêu ví dụ bằng câu chuyện cụ thể... Tránh dùng những từ vô nghĩa trong câu nói. Ví dụ: "coi như là", "ấy thế là", "coi vậy chứ", "chẳng qua là", "nói thật chứ", "hoá ra là"...v.v.

Người trình bày chuẩn bị thêm các tranh vẽ, bảng số liệu, đồ thị, sơ đồ minh hoạ ... sẽ giúp cho người nghe dễ hiểu hơn. Trong cả quá trình trình bày, luôn luôn nhắc và nhấn mạnh lại chủ đề của buổi thuyết trình đó.

- Thể hiện phân kết

Trong khoảng thời gian tập trung vào phần thân bài, người nghe có thể mất tập trung nên người nghe có thể không tiếp thu được toàn bộ thông tin mà ta thuyết trình. Kết luận giúp người nghe tóm tắt lại những ý chính ta đã trình bày và hơn nữa kết luận chính là thông điệp cuối cùng ta gửi đến thính giả. Với thông điệp cốt lõi này, thính giả có thể liên tưởng đến toàn bộ phần nội dung của bài thuyết trình.

+ Thông báo trước khi kết thúc

Việc thông báo này có thể thể hiện bằng những cụm từ như: tóm lại...; để kết thúc, tôi tóm tắt lại...; Trước khi chia tay, tôi xin tóm tắt lại những gì đã trình bày... Việc thông báo này còn giúp người nghe chuẩn bị tinh thần để tiếp thu những thông tin cốt lõi nhất.

+ Tóm tắt điểm chính

Theo các nghiên cứu về thính giả thì khoảng thời gian bắt đầu thuyết trình và khoảng thời gian sắp kết thúc là hai khoảng thời gian mà độ tập trung chú ý của người nghe cao nhất. Vì vậy, tóm tắt lại những điểm chính sẽ giúp thính giả nhớ khái quát và lâu hơn về nội dung ta đã thuyết trình. Việc tóm tắt có thể là nêu lại những đề mục chính của bài thuyết trình kèm những ý cần nhấn mạnh.

+ Thách thức và kêu gọi

Mục đích cuối cùng của thuyết trình là thuyết phục người khác làm theo mình. Vì vậy phần kết luận của bài thuyết trình còn cần phải có phần kêu gọi, thúc đẩy người nghe đến hành động. Trong phần này, có thể dùng một số

động từ mạnh để hô khẩu hiệu: Quyết tâm, Sẵn sàng... hoặc có thể kêu gọi sự cam kết bằng hành động cụ thể như vỗ tay, giơ tay biểu quyết hoặc thực hiện ngay ví dụ như đóng góp từ thiện. Hoặc có thể đơn giản là sử dụng những cách hướng người nghe đến hành động cụ thể như việc áp dụng ngay những gì họ thu được từ bài thuyết trình vào công việc cụ thể của họ.

Tóm lại, để thành công bài thuyết trình phải có 5 yếu tố sau: (FIRES)

- Mới (Fresh);
- Cung cấp thông tin (Informative);
- Có liên quan (Relevant);
- Nhiệt tình (Enthusiastic);
- Nội dung (Story).

b. Xử lý các tình huống phát sinh

Trong cuộc sống, cần lưu ý một vấn đề, đó là: Không chuẩn bị là chuẩn bị cho thất bại. Để thuyết trình thành công, luôn phải giải quyết rất nhiều tình huống phát sinh một cách linh hoạt. Do đó, công tác chuẩn bị càng trở nên quan trọng. Chuẩn bị càng kỹ, tỉ lệ rủi ro càng nhỏ và cơ hội thành công càng lớn. Trong khi thuyết trình có thể gặp nhiều tình huống phát sinh không mong đợi như:

- Slide dừng hoạt động

Nếu slide bị dừng đột ngột khi đang thuyết trình, cần cố gắng tiếp tục trình bày những ý tưởng một cách tự tin, thoải mái. Có thể sử dụng những bản in dự phòng đã chuẩn bị trước để chắc chắn vẫn kịch bản vẫn được trình bày rõ ràng, đầy đủ các ý mà không cần đến slide. Chú ý: kể cả khi có bản in không nên phát chúng cho người nghe, bởi họ sẽ phân tâm và không chú ý đến những nội dung bài nói.

- Máy tính hỏng

Nếu các slide không hoạt động từ đầu mà giờ thuyết trình đã đến, hãy cứ bắt đầu thuyết trình. Đừng cố gắng loay hoay sửa laptop mà khiến người nghe phải chờ đợi. Lúc đó, cần bình tĩnh và tìm cách trình bày những ý tưởng một cách hấp dẫn, sinh động hơn. Cách xử lý này cho thấy thời gian của mọi người được tôn trọng.

Công chức thuyết trình nên ghi nhớ quan điểm này: “Buổi thuyết trình không phải là nơi để trình diễn các slide mà là câu chuyện và hành trình của ta và các đồng đội đã trải qua cho đến nay. Vì thế, dù slide không hoạt động, câu chuyện thuyết trình vẫn có thể tiếp tục”.

Khi bước lên trước đám đông, bài thuyết trình đã bắt đầu. Mỗi giây qua, bất kể đang nói hay im lặng đều chính là cách mà người trình bày thể hiện về bản thân, sản phẩm của mình. Hãy bắt đầu bằng nụ cười, nói được vài câu hài hước thì càng tốt, và bắt đầu trình bày một cách tự tin.

- *Micro hỏng*

Micro bị hỏng là một tình huống khá thường xảy ra. Trong nhiều trường hợp, người trình bày không nhận ra mic đã dừng hoạt động và cứ tiếp tục nói, sau đó khán giả la lên: “Chúng tôi không thể nghe thấy gì!”, người trình bày dừng lại đột ngột, quên mất đang nói gì hay cần phải nói gì. Dòng chảy suy nghĩ gián đoạn.

Để tránh rơi vào tình huống đó, hãy chuẩn bị một vài thứ: hãy chú ý đến thái độ của người nghe - những người ở cuối khán phòng. Họ có ra dấu hiệu hay tỏ thái độ không nghe được không? Nếu có, hãy chủ động tương tác với người nghe, hỏi họ xem có nghe rõ không, để điều chỉnh âm lượng, cố gắng nói to hơn, rõ hơn. Những diễn giả chuyên nghiệp sẽ biết cách theo dõi phản ứng của người nghe và ngay khi mic bị hỏng, họ sẽ nói to hơn, tiếp tục bài diễn thuyết như không có chuyện gì xảy ra. Vì thế, hãy chuẩn bị như những người chuyên nghiệp để trở nên chuyên nghiệp.

- *“Quên bài”*

Lý do lớn nhất khiến mọi người cảm thấy hoang mang khi slide bị hỏng là sẽ không có công cụ nào nhắc họ phải nói đến điều gì tiếp theo.

Hãy ghi chú những điểm quan trọng, viết dàn ý trên tờ giấy nhỏ và trình bày theo kịch bản được chuẩn bị trước. Đừng cố gắng ghi nhớ từng chữ, thay vào đó, hãy ghi nhớ những điểm muốn nhấn mạnh.

3. Đánh giá thuyết trình

a. Thu thập thông tin phản hồi

Nên theo dõi các thông tin phải hỏi, gồm: góp ý của đồng nghiệp, cùng làm việc, người nghe; kết quả triển khai tiếp tục; hiệu quả thực hiện nội dung đã tiến hành.v.v. Đó là cách làm thiết thực, bám theo thực tế mà rút kinh nghiệm để tích lũy và nâng cao trình độ thuyết trình.

Sau bài thuyết trình phải tìm mọi cách để đánh giá kết quả.

- Có thể tự đánh giá hoặc đánh giá qua phương pháp xã hội học: phát phiếu đánh giá từ phía người tham dự theo kiểu trắc nghiệm, đánh dấu chéo vào các ô cho trước...

- Phải đánh giá toàn bộ cả 3 giai đoạn của cuộc thuyết trình.

- Cần thấy rõ những sai sót, nhược điểm trong quá trình thuyết trình. Rút kinh nghiệm và bài học để chuẩn bị thuyết trình lần sau tốt hơn.

Không thỏa mãn với kết quả đạt được.

b. Rút kinh nghiệm sau thuyết trình

Để rút kinh nghiệm cho những buổi thuyết trình tiếp theo có hiệu quả hơn, sau cuộc thuyết trình chúng ta nên có sự đánh giá kết quả. Cách thức đánh giá kết quả có thể có nhiều, nhưng có thể đánh giá rút kinh nghiệm bằng cách phát phiếu hoặc lấy ý kiến phản hồi trực tiếp từ các chuyên gia nếu có các chuyên gia ngồi nghe hoặc từ người nghe một cách trực tiếp.

III. MỘT SỐ KỸ THUẬT CỦA THUYẾT TRÌNH TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ

1. Kỹ thuật 3 T cho bài thuyết trình

- *Nguyên tắc 1*: Think before speaking – sự thận trọng, cân nhắc kỹ càng trước khi nói bất cứ thứ gì giúp ta không rơi vào những tình huống khó xử.

- *Nguyên tắc 2*: Think on paper – viết ra giấy những điều quan trọng mà mình muốn nói để không bỏ sót bất kỳ điểm nào quan trọng.

- *Nguyên tắc 3*: Take time – dành nhiều thời gian để chuẩn bị những thứ cần thiết cho những cuộc gặp gỡ quan trọng, bạn sẽ diễn đạt hết những gì mình muốn nói và có thể ứng đối kịp thời khi rơi vào trường hợp bất ngờ.

- *Thời điểm*: Lựa chọn thời điểm thích hợp để nói chuyện sẽ giúp đạt được kết quả như mong muốn. Ví dụ, như muốn nhờ đồng nghiệp giải quyết

một vấn đề rắc rối, đừng chọn lúc họ đang phải bận bịu giải quyết công việc, những khó khăn của họ, họ sẽ không có thời gian và tâm trí để sẵn sàng giúp.

- *Con người*: Nên quan sát tâm trạng qua sắc mặt và khả năng lĩnh hội của người mình muốn nói chuyện trước khi mở lời. Khi tâm trạng tốt, vui vẻ người ta sẽ cởi mở và dễ chấp nhận cũng như tiếp thu ý kiến của người khác. Họ đang mệt mỏi và lo lắng sẽ làm họ thiếu tập trung và không thoải mái hay thậm chí khó chịu khi nói chuyện.

2. Kỹ thuật sử dụng ngôn ngữ cơ thể trong thuyết trình

- *Khái niệm*: Ngôn ngữ cơ thể là loại hình giao tiếp không sử dụng ngôn ngữ lời nói mà dùng những phương thức khác như điệu bộ, cử chỉ của cơ thể để truyền đạt thông tin: giọng nói, nhịp điệu, ngữ điệu, cách đi đứng, cử chỉ, điệu bộ, ánh mắt, vẻ mặt, tư thế, trang phục, khoảng cách, vị trí...

Khác với ngôn ngữ trong văn bản, khi thuyết trình, cần sử dụng cả ngôn từ và các yếu tố phi ngôn từ, nghĩa là cần xem xét "nói cái gì" và "nói như thế nào".

Giao tiếp phi ngôn từ là hình thức giao tiếp không sử dụng ngôn từ mà dùng những phương thức khác để truyền đạt thông tin như:

Phát âm, giọng nói, nhịp điệu, ngữ điệu, cách đi đứng, cử chỉ, điệu bộ, ánh mắt, vẻ mặt, tư thế, trang phục, khoảng cách, vị trí...

Trong giao tiếp trực tiếp, các yếu tố phi ngôn từ có ý nghĩa hết sức quan trọng, góp phần bổ sung, hỗ trợ cho giao tiếp bằng ngôn từ. Hầu như mọi người tin "nói như thế nào" nhiều hơn "nói cái gì".

Vì vậy, để đảm bảo thuyết trình hiệu quả, cần nắm được những quy tắc và hình thành những thói quen cần thiết trong việc sử dụng các phương tiện giao tiếp phi ngôn từ để không chỉ hiểu được ý đồ của người khác, mà còn có thể diễn đạt được ý đồ của mình một cách đa dạng, phong phú.

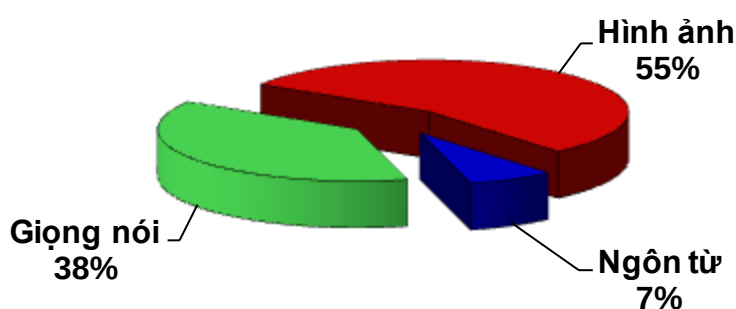
Khi thuyết trình người thuyết trình cần phải:

- Tự tin vào chính mình: Yếu tố đầu tiên khiến người thuyết trình khó có bài thuyết trình tốt do tâm lý không được tốt của mình. Đặc biệt là cán bộ, công chức khi thuyết trình một vấn đề nào đó trong cơ quan thường bị chính cái lối tư duy sợ hãi thất bại, sợ mọi người chế nhạo, sợ nói trước đồng nghiệp

hay đơn giản cảm thấy mình “run” khi đứng trước đám đông làm hạn chế khả năng thực sự của chính mình.

- Sử dụng ngôn ngữ cơ thể: Nhiều người cứ nghĩ rằng, hiệu quả thuyết trình phụ thuộc vào nội dung của bài nói. Để thành công khi thuyết trình trước đông người, điều đầu tiên chúng ta cần chú ý là trang phục của chính mình. Ngữ điệu giọng nói, khả năng giao tiếp bằng mắt hay sự di chuyển của người nói cũng là những yếu tố đặc biệt ảnh hưởng đến hiệu quả bài thuyết trình.

Theo kết quả nghiên cứu của Allan Pease và Albert Melrabian (Mỹ)²⁰, trong giao tiếp trực tiếp, để tiếp thu được 100% thông tin nào đó thì 7% là nhờ nội dung thông tin; 38% là giọng nói của người truyền thông tin, còn lại 55% là nhờ cử chỉ, điệu bộ của người truyền thông tin.



- Truyền đạt bằng ngôn ngữ của người nhận: Sử dụng ví dụ/ minh họa từ “thế giới” của người nhận. Điều cực kỳ quan trọng là khả năng người gửi tìm hiểu đúng mối quan tâm, tính cách của người nhận. Người gửi cần biết kiến thức, kinh nghiệm, mối quan tâm, mục tiêu, v.v. mà người nhận có để có thể thiết kế thông điệp phù hợp. Thông điệp cần được trình bày theo ngôn ngữ của người nhận (chứ không phải ngôn ngữ của chính mình). Đó là cách tốt nhất để đảm bảo người nhận hiểu được thông tin gửi cho họ. Nếu người nhận tỏ ra không hiểu thông điệp, cần làm rõ ý hơn như: đặt câu hỏi, nhắc lại nếu cần thiết, sử dụng cấu trúc câu và từ khác.

²⁰ Allan- Pease. Thuật xét người qua điệu bộ- NXB Trẻ, 1998.

+ *Giọng nói*

Trong giao tiếp bằng ngôn ngữ nói, việc người nói phát âm có chuẩn hay không, có rõ ràng hay không, giọng nói của họ như thế nào, tốc độ nhanh hay chậm có ảnh hưởng lớn đến hiệu quả của quá trình giao tiếp. Phát âm không chuẩn sẽ gây khó khăn cho người nghe trong việc hiểu ý nghĩa của lời nói, thậm chí là hiểu sai hoặc không hiểu được, đặc biệt trong trường hợp người nói và người nghe tiếp xúc với nhau lần đầu. Âm lượng cần ở mức đủ để nghe, nếu như vậy thì người nghe sẽ không phải yêu cầu nhắc lại những thông tin đã nói. Tông giọng thường phản ánh một cách chân thật cảm xúc, tình cảm của người nói, cho nên nó có sức truyền cảm to lớn. Cần nói bằng giọng phù hợp với hoàn cảnh, tình huống để giúp cho việc thể hiện thông điệp một cách chính xác.

+ *Nhịp điệu, tốc độ nói*

Trong khi thuyết trình công vụ, tốc độ, nhịp điệu nói, cách nhấn giọng cũng có ý nghĩa quan trọng. Tùy thuộc vào tình huống cụ thể mà nói nhanh hay chậm. Tuy nhiên, nói nhanh quá sẽ làm người nghe khó theo dõi, còn nói chậm quá dễ làm người nghe buồn chán. Cũng cần phải chú ý đến cả nhịp điệu, ngữ điệu nói, nên có lúc trầm, lúc bổng, lúc lên giọng, xuống giọng thì lời nói mới nổi bật, mới hấp dẫn người nghe.

Lời nói rõ ràng, khúc chiết, làm cho người nghe chú ý hay không phụ thuộc nhiều vào cách nhấn giọng: biết nhấn mạnh những lời quan trọng và lướt đi những lời nói phụ. Muốn nhấn giọng cho đúng cần hiểu rõ mình muốn nói gì và suy nghĩ, đắn đo từng lời một.

Giọng nói, tốc độ, nhịp điệu nói của mỗi người bị chi phối nhiều bởi những đặc điểm về giới tính, cấu tạo thanh quản của người đó, môi trường ngôn ngữ bao quanh họ từ khi còn ấu thơ, nhưng sự rèn luyện cũng có ý nghĩa quan trọng.

+ *Ánh mắt*

Ánh mắt được xem là cửa sổ của tâm hồn. Ánh mắt phản ánh tâm trạng, những xúc cảm, tình cảm của con người như vui, buồn, tức giận, sợ hãi, lo lắng hay yên tâm. Ánh mắt cũng có thể cho ta biết mong muốn, ý nghĩ của

người đối thoại. Ánh mắt không chỉ bộc lộ tâm hồn của con người mà còn là con đường chủ yếu mà qua đó các thông tin cảm tính từ môi trường bên ngoài là do mắt cung cấp.

Trong khi nói, ánh mắt giúp đem đến những hiệu quả:

- (+) Tạo mối liên hệ gần gũi, thân thiện với người nghe;
- (+) Tạo sự sinh động khi nói;
- (+) Nhấn mạnh những điểm quan trọng;
- (+) Giúp lời nói dễ hiểu hơn;
- (+) Bao quát được người tiếp xúc.

Vì vậy, trong giao tiếp nhất thiết phải biết sử dụng mắt, biết giao tiếp bằng mắt. Nhưng sử dụng mắt như thế nào thì đây lại là một vấn đề không đơn giản. Có cái nhìn làm người nghe cảm thấy tự tin, thoải mái, gần gũi, nhưng cũng có cái nhìn gây lo lắng, phân vân. Trong một cuộc chuyện trò, hãy duy trì sự tiếp xúc bằng mắt từ 50 đến 60% thời gian khi nói, và từ 75 đến 85% thời gian khi nghe.

+ *Nét mặt*

Trong thuyết trình, cũng như trong giao tiếp nói chung, cùng với nụ cười, nét mặt là yếu tố thường được người khác chú ý quan sát, nó góp phần quan trọng vào việc tạo nên hình ảnh trong con mắt người khác.

Nét mặt biểu hiện thái độ, cảm xúc của con người: vui, buồn, ngạc nhiên, sợ hãi, tức giận, hoài nghi... Nét mặt còn cho ta biết ít nhiều về cá tính con người. Người vô tư, lạc quan, yêu đời thì nét mặt thường vui vẻ, người vất vả, phải lo nghĩ nhiều thì vẻ mặt thường căng thẳng, trầm tư...

+ *Trang phục, trang điểm*

Trang phục trong giao tiếp không chỉ thể hiện khiếu thẩm mỹ, văn hoá giao tiếp, mà còn thể hiện thái độ đối với người khác, đối với công việc.

Ăn mặc lịch sự, nghiêm túc trong công sở, tạo hình ảnh của con người có lương tâm, có trách nhiệm nghề nghiệp, coi trọng công việc. Có thể tùy theo trường hợp, tùy theo mùa, tùy theo sở thích cá nhân, đặc điểm của địa phương và dân tộc để chọn cách ăn mặc cho phù hợp.

Có ba cách mặc: lễ phục, đồng phục và thường phục.

Trong những trường hợp long trọng, nghiêm trang, nghi lễ chính thức thì lễ phục hợp hơn; đồng phục hiện nay cũng được nhiều cơ quan, công sở trang bị cho công chức tại các phòng tiếp công dân. Bởi vậy, tùy theo tính chất, đối tượng, yêu cầu của cuộc thuyết trình mà lựa chọn trang phục cho phù hợp.

+ *Nụ cười*

Nụ cười là một phương tiện giao tiếp quan trọng chứa đựng nhiều nội dung phong phú. Nụ cười không chỉ biểu hiện thái độ, tình cảm của con người mà cả những khía cạnh nhất định của tính cách con người. Nụ cười chẳng những đem lại cho người khác cảm giác thoải mái, tự tin, mà còn làm cho họ cảm thấy đây là tín hiệu của sự tốt lành, của tình hữu hảo và lòng chân thành. Như vậy, nụ cười biểu hiện thái độ tích cực là "lời" chào hữu hiệu nhất, nó có thể giải tỏa cả những ý tưởng đối địch ở người khác. Trong thuyết trình, thảo luận, có lẽ không có gì hạn chế bằng một bộ mặt cau có, lầm lì, lạnh lùng, không biết mỉm cười.

+ *Tư thế*

Tư thế có vai trò quan trọng trong thuyết trình và trong giao tiếp, có thể xem nó như cái khung hay nền cho hình ảnh của mỗi người. Một người có vẻ bề ngoài đẹp, cơ thể khỏe mạnh nhưng tư thế không đường hoàng thì vẻ đẹp đó cũng kém phần giá trị. Trong thuyết trình cũng như trong giao tiếp, có ba tư thế chủ yếu: đi, đứng và ngồi. Người xưa đã nhận thức được tầm quan trọng của tư thế đi, đứng, ngồi. Họ cho rằng, đã là người quân tử thì phải: đi như gió, đứng như cây thông và ngồi như chuông. Đó chính là sự khái quát vẻ đẹp của tư thế trong giao tiếp.

Tư thế đi: đi nhanh và nhẹ nhàng, đầu ngẩng cao, ngực hơi ưỡn ra phía trước một chút.

Tư thế đứng: đứng thẳng người, ngẩng cao đầu, vai không nhô ra phía trước, ngực thẳng, hai bàn tay buông xuôi tự nhiên, lòng bàn tay hướng vào trong.

Tư thế ngồi: ngồi thẳng, ngay ngắn, phải có tư thế đứng đắn, thoải mái, tự nhiên, thanh thản.

Trong các buổi làm việc chính thức tại các cơ quan công sở, dù là ngồi trên ghế thường hay trên ghế đệm sa lông, tốt nhất không nên ngồi choán hết chỗ, không nghiêng về một bên, lưng và đầu phải thẳng để tỏ ra là người có tinh thần cao và đang sẵn sàng tiếp chuyện. Khi nói, hãy duy trì nhịp cầu ánh mắt với những người nghe.

- Có thể đi lại khi nói chuyện, tuy nhiên nên hạn chế trong một khoảng cách hợp lý.

+ *Khoảng cách*

Trong giao tiếp công vụ, khoảng cách giữa người nói và người đối thoại cũng có những ý nghĩa nhất định. Khi tiến đến một người nào đó để trò chuyện nên đảm bảo các yêu cầu về một khoảng cách phù hợp đối với từng loại đối tượng và bối cảnh. Theo nhiều nhà giao tiếp học, sự tiếp xúc giữa con người diễn ra trong bốn vùng khoảng cách sau đây:

(+) Khoảng cách công cộng (khoảng trên 3,5m).

Khi đại biểu gặp gỡ, tiếp xúc công dân thì khoảng cách thuận lợi nhất từ nơi đại biểu đứng đến dãy bàn đầu tiên dành cho người nghe là trên 3,5m.

(+) Khoảng cách xã hội (khoảng 1,2m - 3,5m).

Đây là vùng khoảng cách thường được chúng ta duy trì khi tiếp xúc với những người trong những bối cảnh như: khi chúng ta hỏi giờ, hỏi đường.

(+) Khoảng cách cá nhân (khoảng 0,45m - 1,2m).

Chúng ta thường đứng cách người khác ở khoảng cách này khi cùng họ tham dự các bữa tiệc, khi giao tiếp ở cơ quan hay khi gặp mặt bạn bè

(+) Khoảng cách riêng tư (từ 0m - 0,45m).

Đây là vùng khoảng cách khi tiếp xúc với những người có quan hệ thân mật, thân thiết như người thân trong gia đình, dòng họ hay bạn bè thân.

Trong giao tiếp khi thuyết trình nên giữ khoảng cách công cộng, khoảng cách xã hội và khoảng cách cá nhân. Trong giao tiếp, nếu chúng ta không tuân thủ vùng khoảng cách, thì dễ làm cho người khác khó chịu, dễ bị đánh giá là không nghiêm.

Như vậy, việc sử dụng khoảng cách như là một phương tiện giao tiếp là một việc không đơn giản. Nó đòi hỏi sự nhạy cảm, tinh tế, linh hoạt.

Bên cạnh các yếu tố phi ngôn từ thì việc sử dụng ngôn từ thích hợp rất quan trọng đối với thuyết trình. Nói một cách thuyết phục như thể chính mình thực sự tin vào những gì mình đang nói. Nội dung đưa ra cũng nên có những phần giống như trong một tài liệu nghiên cứu, cụ thể là trình tự logic từ Mở bài (đưa ra luận điểm), đến Thân bài (luận điểm chặt chẽ, thông tin chính xác và mới nhất), tới Kết luận (nêu lại luận điểm, tóm tắt và kết luận hợp lý).

Thêm chất hài hước để có một thuyết buổi trình tốt, nên có thêm yếu tố hài hước. Hài hước là chất xúc tác tuyệt vời. Tuy nhiên, hài hước phải đúng lúc, đúng chỗ, phải biết sử dụng nó vào những thời điểm phù hợp, một cách có chừng mực. Giữ sự quan tâm của khán giả trong suốt bài thuyết trình.

Nên biết thời điểm ngừng diễn thuyết, sử dụng đồng hồ bấm giờ để tính thời gian. Khi kết thúc bài thuyết trình, tóm tắt những ý chính giống như khi viết phần kết của một bài thuyết trình.

Một bài thuyết trình tốt trong 10 hay 15 phút có giá trị hơn những bài thuyết trình dài dòng, tẻ nhạt trong hàng giờ đồng hồ. Một điểm khác cũng hết sức quan trọng đó là sự hiểu biết cần thiết về vấn đề đó. Biết kết hợp hiệu quả giữa các yếu tố: (a) Ngôn ngữ, (b) Cử chỉ, (c) Thông minh, sáng tạo, và (d) Vốn kiến thức.

IV. XỬ LÝ MỘT SỐ TÌNH HUỐNG TRONG THUYẾT TRÌNH

Khi thực hiện việc thuyết trình công vụ, diễn giả có thể gặp phải một số tình huống nằm ngoài kế hoạch, cần xử lý một cách hiệu quả để đạt tới mục đích cuối cùng của công việc thuyết trình. Những tình huống nảy sinh từ sự phản hồi tại chỗ của người tham dự buổi thuyết trình đối với nội dung thuyết trình hoặc đối với diễn giả là những tình huống được xem là đa dạng, khó lường và vì vậy thường là những tình huống khó khăn nhất đối với việc thực hiện tốt một buổi thuyết trình. Phần nội dung dưới đây tập hợp một số tình huống thuộc loại vừa nêu nhằm phục vụ cho việc tham khảo trong quá trình rèn tập kỹ năng thuyết trình.

1. Bài thuyết trình bị cắt ngang bởi ý kiến nằm ngoài kế hoạch

Tình huống: bài thuyết trình đang được thực hiện bỗng bị cắt ngang bởi một ý kiến trực tiếp, nằm ngoài kế hoạch.

Với tình huống này, nếu diễn giả nói với người vừa cắt ngang lời mình rằng: vấn đề vừa nêu nằm ngoài chương trình, hoặc vấn đề này sẽ được đề cập trong một dịp khác, thì rất có thể không khí của buổi thuyết trình sẽ bị ảnh hưởng một cách tiêu cực và uy tín của diễn giả có thể bị sút giảm trong sự đánh giá của một số lượng nhất định những người tham dự buổi thuyết trình. Phản ứng theo những cách thức nêu trên của diễn giả có thể khiến cho buổi thuyết trình gặp nhiều hơn những cản trở nếu người cắt ngang lời thuyết trình vẫn kiên trì nêu lại ý kiến của mình. Một trong những cách xử lý hiệu quả loại tình huống này là đưa ra câu trả lời thật ngắn gọn, dứt khoát và vui vẻ cho vấn đề được nêu cùng với một lời hẹn sẽ dành thời gian để trả lời thỏa đáng hơn trong một dịp phù hợp khác.

2. Diễn giả không trả lời được câu hỏi

Tình huống: một câu hỏi được người tham dự đặt ra một cách hợp lý nhưng diễn giả không thể trả lời được.

Với tình huống này, thường có hai cách xử lý hiệu quả, như:

- Giải thích tại sao không thể trả lời được câu hỏi này. Chủ động đề nghị sẽ trả lời người hỏi ngay sau khi tìm được đáp án.

- Nếu cảm thấy trong khán phòng có người có thể trả lời được câu hỏi đó, hãy chuyển câu hỏi sang cho người này để được trợ giúp. Cách làm này có thể đem lại bầu không khí cởi mở, dân chủ cho buổi diễn thuyết với điều kiện diễn giả chủ động được việc mở ra và khép lại những nội dung trao đổi sao cho không xa rời chủ đề chính và không ảnh hưởng đến kế hoạch thuyết trình nói chung.

Với tình huống bất ngờ nhận được những câu hỏi hợp lý, mang tính xây dựng mà không thể tự mình đưa ra câu trả lời như trên, để kết thúc phần hỏi đáp nằm ngoài kế hoạch này, diễn giả cần cảm ơn người đã nêu câu hỏi cùng người đã trợ giúp trả lời (nếu có) và tiếp nối nội dung thuyết trình của mình một cách hợp lý và khéo léo.

3. Câu hỏi ác ý, khiêu khích

Tình huống: bất ngờ nhận được một hoặc một số những câu hỏi ác ý, mang tính khiêu khích.

Đây là loại tình huống mà các diễn giả đôi khi vẫn thường gặp phải. Để xử lý loại câu hỏi này, diễn giả cần giữ thái độ bình tĩnh, tự tin; chủ động làm sáng tỏ sự thật ẩn chứa bên trong câu hỏi được nêu. Diễn giả có thể vượt qua những câu hỏi chướng ngại vật thực sự như vậy bằng một câu trả lời thông minh và sự hài hước trong khuôn khổ cho phép hoặc một câu hỏi ngược lại cho chính đối tượng đang công kích mình. Trong một số trường hợp, để tránh mọi sự bất trắc không cần thiết, diễn giả có thể xử lý nhanh, gọn tình huống này bằng một câu nói: “Vâng, rất cảm ơn. Tôi hiểu anh/ chị... muốn nói gì.” Và ngay lập tức kết nối nội dung diễn thuyết bị đứt đoạn để tiếp tục công việc diễn thuyết của mình.

Trong tình huống đang diễn thuyết và gặp phải một hoặc một số câu hỏi khó, mang tính công kích như vậy, diễn giả cần lưu ý rằng:

- Không ai có thể khiến cho tất cả mọi người cảm nhận hoặc suy nghĩ giống hệt như mình.
- Nếu nhận thấy thật sự không thể thuyết phục được người hỏi thì diễn giả cũng không nên mất quá nhiều thời gian, công sức để giải quyết vấn đề này mà bỏ lỡ mất cơ hội hoàn thành mục tiêu buổi thuyết trình.

Hãy hít thở thật sâu. Tuyệt đối không vội vàng trả lời nếu chưa chuẩn bị kỹ. Tránh công kích lại người đã hỏi. Giữ tâm thế chủ động, bình thản. Không nhìn lâu vào người đã công kích mình. Sử dụng ngôn ngữ nói chậm rãi, nhẹ nhàng, dễ nghe. Không tự biện minh cho mình. Công nhận quyền được thể hiện quan điểm của tất cả mọi người, v.v. Luôn lưu ý bản thân: mỗi lời nói của mình đều là nói với cả khán phòng đang lắng nghe.

4. Xử lý khủng hoảng truyền thông từ thuyết trình, phát ngôn

Khủng hoảng trong thuyết trình là câu chuyện có thể xảy ra với bất kỳ một ai. Do vậy phải có chiến lược phòng ngừa hơn là giải quyết khủng hoảng. Người thuyết trình phải làm tốt quá trình chuẩn bị cho việc xử lý khủng

hoảng. Việc đầu tiên phải tìm hiểu và lên danh kế hoạch giải quyết khủng.
“Không nên”: “im lặng, né tránh, cung cấp thông tin chung chung, vòng vo”.

- *Biện pháp cụ thể*: Thành lập mục tiêu xử lý khủng hoảng; Hợp tác với người nghe; phát ngôn và hành động một cách nhất quán; luôn luôn thể hiện tinh thần cầu thị.

CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Vai trò, ý nghĩa của thuyết trình gắn với việc thực thi công vụ của công chức ở ngạch chuyên viên chính?
2. Những hạn chế trong thuyết trình công vụ nói chung và của bản thân học viên? Cho ví dụ?
3. Những khó khăn, lỗi thường gặp trong thuyết trình công vụ nói chung và của bản thân học viên? Cho ví dụ minh họa? Giải pháp khắc phục.
4. Vai trò của phi ngôn từ trong bài thuyết trình và cách sử dụng?
5. Tác động của cách mạng công nghiệp 4.0 trong thuyết trình? Các biện pháp hiệu quả và khắc phục những hiệu ứng bất lợi của ứng dụng công nghệ thông tin trong thuyết trình?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Luật tiếp công dân năm 2013.
- Nghị định số 09/2017/NĐ-CP ngày 09/02/2017 của Chính phủ ban hành quy định chi tiết việc phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí của các cơ quan hành chính nhà nước.
- Dương Minh Hào: Thuật ăn nói của người lãnh đạo, NXB. Thanh niên, 2012.
- Đinh Việt Hòa: Lãnh đạo - Những lý thuyết nền tảng và tình huống lãnh đạo đương đại, NXB. Đại học Kinh tế quốc dân, 2017.
- Dương Thị Liễu: Kỹ năng thuyết trình, NXB. Đại học Kinh tế quốc dân, 2011.
- Stephen E Luucas: Nghệ thuật nói chuyên trước công chúng, NXB. Tổng hợp, 2011.
- Đào Chí Thiện: Kỹ năng thuyết trình, NXB Thông tin và truyền thông, 2014.
- Tuyển tập các mẫu diễn văn khai mạc, bế mạc hội nghị và những bài phát biểu quan trọng thường dùng trong cơ quan, đơn vị hành chính sự nghiệp, doanh nghiệp, NXB. Dân trí, 2014.

Chuyên đề 12

KỸ NĂNG PHÂN TÍCH CÔNG VIỆC

I. KHÁI NIỆM VÀ VAI TRÒ CỦA PHÂN TÍCH CÔNG VIỆC

1. Khái niệm công việc và vị trí việc làm

a. Công việc trong hoạt động của tổ chức nhà nước

Các tổ chức công trong hệ thống chính trị, về mặt nguyên tắc, tồn tại để thực hiện các hoạt động công vụ. Mỗi tổ chức công, để thực hiện chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền được trao cần tổ chức thực thi các công việc cụ thể.

Công việc, có thể hiểu theo một số nghĩa khác nhau như là công việc là những đầu việc cụ thể, thường xuyên hoặc đột xuất, mà một tổ chức công cần phải thực thi trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền hoạt động của mình. Công việc là tất cả các vị trí giống nhau về mặt nhiệm vụ chính phải thực hiện. Mỗi vị trí bao gồm tất cả các nhiệm vụ mà một người phải thực hiện

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. Khái niệm “công việc - vị trí việc làm”: được sử dụng trong nghiên cứu và thực thi công tác tổ chức nhân sự và quản lý nguồn nhân lực. Khái niệm “công việc - đầu việc cụ thể” được sử dụng để tổ chức, điều hành, thực thi các hoạt động công vụ.

b. Vị trí việc làm

Vị trí việc làm là một khái niệm được sử dụng rộng rãi trong hoạt động nghiên cứu và thực thi, thuộc lĩnh vực tổ chức nhân sự và quản lý nguồn nhân lực, dùng để chỉ một vị trí công tác - một chức danh. 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 công việc”, “bản tiêu chuẩn nhân sự đảm nhận công việc” cho mỗi “vị trí việc làm”.

- Bản mô tả công việc, về cơ bản, là văn bản xác định chức năng, nhiệm vụ, những hoạt động chủ yếu, thường xuyên mà một vị trí việc làm phải đảm trách, phải thực hiện, phải tiến hành.

- Bản tiêu chuẩn công việc, về cơ bản, là văn bản xác định những cách thức chủ yếu, những yêu cầu chủ yếu và các kết quả cần đạt khi tiến hành những hoạt động chủ yếu và thường xuyên của một vị trí việc làm.

- Bản tiêu chuẩn nhân sự đảm nhận công việc, về cơ bản, là văn bản xác định những tiêu chuẩn mà cá nhân cần có để có thể đảm trách một vị trí việc làm cụ thể. Đối với công tác nhân sự trong khu vực công ở Việt Nam, những tiêu chuẩn này bao gồm: tiêu chuẩn chính trị, tiêu chuẩn chuyên môn nghiệp vụ, tiêu chuẩn đạo đức công vụ và những tiêu chuẩn khác. Văn bản này được dùng để quy hoạch, tuyển chọn, bổ nhiệm, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức.

2. Khái niệm phân tích công việc

Phân tích công việc là chìa khóa và cũng là nội dung không thể thiếu của bất cứ một hệ thống quản lý nguồn nhân lực nào trong xu hướng phát triển hiện nay. Phân tích công việc là một quá trình để tìm kiếm đầy đủ thông tin liên quan đến việc thực hiện một số nhiệm vụ cụ thể để tạo ra một sản phẩm cụ thể.

Phân tích công việc cung cấp các thông tin về yêu cầu, đặc điểm của công việc, làm cơ sở cho việc xây dựng bản mô tả công việc, bản tiêu chuẩn công việc và bản tiêu chuẩn nhân sự thực hiện công việc.

Trong sản phẩm phân tích công việc 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.

Một số thuật ngữ cơ bản được sử dụng trong phân tích công việc:

- Tên công việc: 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: 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: 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: 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: 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: dùng để xác định tính chất, đặc điểm cần đạt của sản phẩm - kết quả đầu ra của công việc.

3. Vai trò của phân tích công việc

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. 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.

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; 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.

Phân tích công việc giúp nhà quản lý tạo ra sự phối hợp đồng bộ giữa các bộ phận trong tổ chức.

- Kết quả phân tích công việc giúp nhà quản lý 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 công chức; phân công công việc rõ ràng, tránh chồng chéo. Bên cạnh đó giúp tổ chức tuyển đúng người, đúng việc, lựa chọn người

phù hợp công việc; xây dựng được kế hoạch đào tạo sát thực hơn phù hợp với yêu cầu của tổ chức và năng lực của công chức ở từng vị trí; Bảo đảm thành công trong việc sắp xếp, chuyển chuyển; Loại bỏ bất bình đẳng về mức lương thông qua nhiệm vụ và công việc; Làm căn cứ xem xét đãi ngộ, khen thưởng;

- 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. 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;

- 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...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 hoạt động tham mưu, thực thi công vụ

Tham mưu cho lãnh đạo trong hoạt động công vụ, là hoạt động do cấp thừa hành thực hiện, để nghiên cứu vấn đề, tổ chức thông tin, xây dựng các phương án về việc nên làm, về cách thức và điều kiện thực hiện công việc. Kỹ năng phân tích công việc giúp chuẩn bị nội dung cho công tác tham mưu trong xử lý các vấn đề, giải quyết các hoạt động công vụ.

c. Đối với hoạt động phối hợp giải quyết công việc

Hoạt động công vụ, về cơ bản, được tiến hành trong mối quan hệ phối hợp. Để có thể phối hợp và phối hợp hiệu quả, cần một cách tiếp cận công việc thống nhất cho các đối tượng cùng tham gia. Phân tích công việc theo một phương pháp chung giúp các cá nhân khi phối hợp giải quyết công việc thống nhất được cách hiểu, cách làm để hợp tác hiệu quả hơn.

d. Đối với cá nhân thực thi công vụ

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 hoạt động công vụ được thực thi trong điều kiện đảm bảo được những yêu cầu này.

II. PHƯƠNG PHÁP THU THẬP THÔNG TIN TRONG PHÂN TÍCH CÔNG VIỆC

1. Thu thập thông tin từ người thực hiện công việc

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 báo cáo về quá trình thực hiện công việc, kiến thức, kỹ năng, tiêu chuẩn thực thi công việc...

2. 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 công chức phòng kế toán.

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, vi deo, 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 với các công chức 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.

3. Phiếu điều tra

Mục đích của Phiếu điều tra cá nhân để thu thập thông tin cá nhân phục vụ cho việc phân tích công việc. Phiếu điều tra 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.

Phiếu điều tra 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 ...).

4. Phỏng vấn

Phỏng vấn thu thập thông tin phân tích công việc có thể thực hiện trực tiếp với từng cá nhân, với nhóm công chức thực hiện cùng một công việc hoặc với cán bộ phụ trách công chức 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 công chức, 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 công chức.

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.

III. NỘI DUNG PHÂN TÍCH CÔNG VIỆC

1. Phân tích, xác định tên gọi công việc

a. Tên gọi công việc

Tên công việc cần xác định trước khi tiến hành xử lý một vấn đề, giải quyết một nội dung công vụ. Tên công việc có thể giúp phân biệt một đầu việc cụ thể với những đầu việc khác. Tên gọi công việc cho một vị trí công việc thể hiện được nhiệm vụ, trách nhiệm và quyền hạn của công chức khi thực thi công việc.

b. Ý nghĩa của tên gọi công việc đối với tổ chức, thực hiện công việc

Xác định chính xác tên gọi của một đầu việc cần tiến hành 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. Tên gọi công việc, giúp hình

dung được những nét cơ bản nhất về nội dung cần hành động, phạm vi và kết quả của hành động. Tên gọi công việc không chính xác hoặc thiếu nhất quán sẽ làm cho nhận thức của nhà quản lý và người thừa hành về mục tiêu hành động, cách thức hành động, kết quả hành động v.v. trở nên khó khăn, không thống nhất. Tên gọi công việc, nếu không được làm rõ, sẽ ảnh hưởng lớn đến hiệu quả của các hoạt động: tuyển dụng, bố trí, phân công, giao việc, tham mưu, báo cáo, phối hợp v.v. trong quá trình quản lý và thực thi công vụ.

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, 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.

đ. 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 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 đối với quá trình thực hiện

Mục tiêu của công việc là điều cần hướng tới, cần đạt được khi tiến hành một công việc cụ thể, hay một vị trí việc làm 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. 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.

d. Cách thức xác định mục tiêu của một công việc cụ thể

Mỗi công việc thường được tiến hành theo một định hướng mục tiêu nhất định. Định hướng mục tiêu đó là kết quả của sự lựa chọn, mang dấu ấn chủ quan của người lựa chọn. Mỗi công việc cụ thể có hướng tới một số mục tiêu khác nhau. Để xác định mục tiêu cần hướng tới cho công việc, cần tiến hành các thao tác cơ bản dưới đây:

- Đặt câu hỏi: cần (phải) đạt được điều gì từ công việc cụ thể này? Áp dụng cách làm tương tự khi xác định tên công việc để tiếp tục phân tích
- Tìm câu trả lời theo các phương án khác nhau và ghi lại các phương án trả lời đó;
- Xem xét lại các phương án trả lời, đối chiếu với những yêu cầu của việc xác định mục tiêu;
- Lựa chọn phương án tối ưu;
- Biên tập lại phương án đã chọn, đảm bảo mục tiêu công việc được thể hiện rõ ràng, ngắn gọn, dễ hiểu; đảm bảo mục đích và nguyên tắc công vụ; phù hợp với khả năng về nguồn lực thực thi.

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 việc xây dựng nội dung kế hoạch và dự trù các nguồn lực cần huy động. Giúp người thực thi hiểu rõ trình tự và các hoạt động khi tiến hành 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 để thực hiện công việc

Nguồn lực cần huy động và sử dụng để thực hiện công việc bao gồm:

- 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, cần được thỏa mãn để có thể thực hiện và thực hiện hiệu quả những nội dung công việc cụ thể;
- Giúp cho việc lựa chọn và xác định mục tiêu công việc, 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 hoặc xé lẻ;
- 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.

d. Cách thức xác định các nguồn lực cần huy động để thực hiện một công việc cụ thể

- 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: - Cần bao nhiêu người để thực hiện công việc này? Năng lực để chủ trì công việc cụ thể là năng lực gì? Năng lực phối hợp thực thi cụ thể là năng lực gì? Ai chủ trì và ai phối hợp?

Câu hỏi 2: - Cần sử dụng bao nhiêu tiền và những phương tiện 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 kết quả đầu ra của 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

Tên gọi sản phẩm đầu ra và hệ thống tiêu chuẩn đánh giá kết quả công việc còn 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

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

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.

Phân tích công việc để tổ chức chuẩn bị tuyển dụng nhân sự, xây dựng kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng, đánh giá thực thi công việc, bổ nhiệm, đề bạt, xây dựng chính sách nhân sự....

b. Lựa chọn công việc để phân tích

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.

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, nhiệm vụ, quyền hạn của tổ chức, sơ đồ quy trình công nghệ và bản mô tả công việc cũ (nếu có).

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;
- Điều tra để 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 công chức 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 công chức.

- *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 như Luật Cán bộ, công chức 2008 và các văn bản hướng dẫn, Luật viên chức năm 2010 và các văn bản hướng dẫn, Thông tư số 11/2014/TT-BNV quy định chức danh, mã số ngạch và tiêu chuẩn nghiệp vụ chuyên môn các ngạch công chức chuyên ngành hành chính...

c. Thẩm định các thông tin trong phân tích công việc

Những thông tin thu thập để phân tích công việc cần được kiểm tra lại về mức độ chính xác, đầy đủ bằng chính các công chức thực hiện công việc và những người quản lý có trách nhiệm trong quá trình thực hiện công việc đó.

3. Viết các sản phẩm phân tích công việc

a. 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 công chức 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, công chức 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;

Về nguyên tắc trong quản lý nguồn nhân lực, bất cứ công chức trong tổ chức khi đảm nhận công việc đều phải có “bản mô tả công việc” để công chức

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 công chức.

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 tuyển dụng;
- Những người làm công việc liên quan đến đào tạo, bồi dưỡng;
- 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 thi 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.

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 thi 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 kết quả thực hiện công việc thường rất khó nên thường rơi vào tình trạng quy định chung chung không cụ thể.

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 ánh 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.

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 tuyển dụng, đánh giá, đào tạo, bồi dưỡng công chức.

CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Phân tích ưu, nhược điểm của từng phương pháp thu thập thông tin trong phân tích công việc? Liên hệ thực tế với vị trí công việc mà học viên đảm nhiệm?
2. Kết quả của phân tích công việc gồm những văn bản nào? Nội dung cơ bản của những văn bản này? Liên hệ thực tế với cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?
3. Những thuận lợi/khó khăn trong phân tích công việc? Liên hệ thực tế với cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?
4. Cách thức xác định kết quả đầu ra công việc? Liên hệ thực tế với cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?
5. Các giải pháp áp dụng kỹ năng phân tích công việc tại cơ quan, tổ chức học viên đang công tác?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Phạm Đức Chính: Kỹ năng quản lý hành chính, NXB. Chính trị Quốc gia, 2014.
- Jane Smith: Nghệ thuật phân quyền và giao việc, NXB. Tổng hợp thành phố Hồ Chí Minh, 2008.
- Nguyễn Ngọc Hiến: 10 công việc chuyên viên trong quản lý hành chính nhà nước, NXB. Khoa học và kỹ thuật, 2010.
- Lưu Kiếm Thanh: Nghiệp vụ hành chính văn phòng, công tác điều hành, tham mưu, tổng hợp, lễ tân, NXB. Thống kê, 2009.
- Nguyễn Ngọc Nhã Thư: Xây dựng mô hình quản lý công việc, NXB. Lao động, 2010.
- Nguyễn Đăng Thành: Đo lường và đánh giá hiệu quả quản lý hành chính nhà nước - Những thành tựu trên thế giới và ứng dụng ở Việt Nam, NXB. Lao động, 2012.

Chuyên đề 13

KỸ NĂNG LẬP KẾ HOẠCH TRONG TỔ CHỨC

I. LẬP KẾ HOẠCH TRONG TỔ CHỨC

1. Tổng quan về kế hoạch

a. Khái niệm kế hoạch

Kế hoạch được hiểu là những dự định trong tương lai, những việc cần làm, dự kiến sẽ làm trong tương lai (thường là tương lai gần). Kế hoạch cũng gồm cả những cách làm, cách thức để thực hiện được những nhiệm vụ đã đặt ra.

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.

b. Vai trò của kế hoạch

Kế hoạch có vai trò quan trọng đối với sự hoạt động của tổ chức:

- Có chức năng định hướng, liên kết, thống nhất mọi hành động trong hệ thống quản lý.
- Là căn cứ để thực hiện các mục tiêu quản lý.
- Là căn cứ quan trọng đảm bảo tính đồng bộ, liên tục và hệ thống của tất cả các công cụ quản lý.
- Tạo cơ sở phân bổ và sử dụng tốt nhất các nguồn lực hiện có.
- Là thước đo hiệu quả của hoạt động quản lý.

c. Thành phần của một bản kế hoạch

Mục tiêu: xác định những kết quả tương lai mà nhà quản lý mong muốn (kỳ vọng) đạt được.

Các giải pháp: là những phương thức chủ yếu sẽ thực hiện nhằm đạt được các mục tiêu đã đặt ra.

Các nguồn lực: là những phương tiện mà tổ chức, nhà quản lý sử dụng để thực hiện mục tiêu.

Cách thức tổ chức thực hiện: những sắp xếp, phân công thực hiện công việc, trách nhiệm cho các cá nhân, bộ phận; các hướng dẫn và chỉ đạo, các quy định về hợp tác và phối hợp thực hiện.

d. Phân loại kế hoạch trong tổ chức

Trong hoạt động của tổ chức, có nhiều loại kế hoạch và các loại kế hoạch này được phân loại theo các tiêu chí khác nhau. Cách phân loại phổ biến nhất là mô tả các kế hoạch theo phạm vi, theo khuôn khổ thời gian, và theo tính cụ thể. Tuy nhiên, các cách phân loại kế hoạch này không độc lập với các cách phân loại khác và có mối quan hệ chặt chẽ với nhau như mối quan hệ giữa các kế hoạch dài hạn và ngắn hạn với các loại kế hoạch chiến lược và thực thi.

- Phân loại theo phạm vi

Theo cách phân loại này, kế hoạch được chia thành kế hoạch chiến lược và kế hoạch thực thi hay kế hoạch hoạt động.

Các kế hoạch áp dụng cho toàn bộ tổ chức, thiết lập các mục tiêu toàn diện và xác định vị trí tương lai của tổ chức trong môi trường gọi là kế hoạch chiến lược. Các kế hoạch mà ghi rõ chi tiết về cách thức đạt được các mục tiêu toàn diện được gọi là kế hoạch thực thi.

Kế hoạch chiến lược và thực thi khác nhau ở khuôn khổ thời gian, phạm vi xác định mục tiêu của tổ chức. Các kế hoạch thực thi thường có thời gian ngắn hơn.

Kế hoạch chiến lược/ tổng thể: Là kế hoạch áp dụng cho toàn bộ hệ thống, thiết lập các mục tiêu toàn diện và xác định vị trí tương lai của hệ thống. Các mục tiêu thường dài hạn, thường là 5 năm trở lên, có phạm vi rộng, ít giải quyết các vấn đề chi tiết.

Kế hoạch mang tính chiến lược thường do các nhà quản lý cấp cao thiết kế nhằm xác định mục tiêu tổng thể cho tổ chức, sản phẩm là kế hoạch chiến lược; liên quan đến mối quan hệ giữa con người của tổ chức này với tổ chức khác.

Cuối cùng, các kế hoạch chiến lược bao gồm việc xây dựng các mục tiêu tổng thể, mang tính định hướng, trong thời gian dài.

Kế hoạch tác nghiệp/ thực thi: Là kế hoạch xác định chi tiết về cách thức đạt được các mục tiêu toàn diện. Kế hoạch thừa nhận sự tồn tại các mục tiêu và đưa ra các phương pháp để đạt mục tiêu đó.

Kế hoạch mang tính tác nghiệp: là cụ thể hoá các kế hoạch chiến lược, sản phẩm là các kế hoạch tác nghiệp; liên quan đến chính con người trong tổ chức đó.

Kế hoạch tác nghiệp (hay còn gọi là kế hoạch hoạt động) lập cho một thời kỳ ngắn, thường dưới 1 năm (quý, tháng, tuần, ngày), thường tập trung vào những hoạt động đặc biệt, các công việc chi tiết để thực hiện mục đích hay nhiệm vụ, thời gian bắt đầu và thời gian hoàn thành, các nguồn lực, người thực hiện và kết quả cụ thể của hoạt động đó.

- 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 ngắn hạn là kế hoạch có thời gian thực hiện từ 01 năm trở xuống; thời gian thực hiện ngắn như: kế hoạch hàng năm; kế hoạch quý, tháng, tuần, ngày.

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.

Kế hoạch hàng năm: xác định mục tiêu, chỉ tiêu, các hoạt động của tổ chức/ đơn vị trong một năm nhất định. Đây là kế hoạch chủ yếu nhất của đơn vị, được lập theo thời gian của năm công tác.

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 tổ chức/ đơn vị.

Kế hoạch dài hạn: Là kế hoạch có thời gian thực hiện từ 5 năm trở lên, như: Kế hoạch 7 năm, 10 năm, 15 năm...

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 cơ quan/ đơn vị/ tổ chức mong muốn đạt tới và các giải pháp chiến lược để đạt được trên cơ sở khả năng hiện tại, đảm bảo cho cơ quan/ đơn vị/ tổ chức có được sự phát triển vượt bậc.

- Phân loại theo mức độ cụ thể

Bằng trực giác, chúng ta không 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 chúng ta 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 tổ chức 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 đối tượng hoặc lĩnh vực hoạt động

Là cách phân loại dựa vào vấn đề hoặc đối tượng mà hoạt động lập kế hoạch hướng tới. Theo cách phân loại này, trong thực tiễn có các loại kế hoạch chủ yếu dưới đây:

+ *Kế hoạch nhân sự*: Là kế hoạch xác định nhu cầu nhân sự tương lai cho một cơ quan, tổ chức về số lượng, chất lượng (kiến thức, kỹ năng và thái độ đối với công việc) và thời điểm cung cấp nguồn nhân lực cho việc thực hiện các chương trình hành động cụ thể. Kế hoạch nhân sự cũng xác định những biện pháp cần thiết để đáp ứng nhu cầu nhân sự nhằm đảm bảo cho cơ quan, tổ chức hoàn thành những chức năng, nhiệm vụ của mình.

+ *Kế hoạch tài chính (ngân sách)*: Là kế hoạch xác định khả năng thu và nhu cầu chi ngân sách, bao gồm tổng thu, tổng chi và các khoản mục thu, chi trong kỳ ngân sách. Đồng thời, xác định các biện pháp để tiếp cận được các nguồn thu phù hợp, tận thu và sử dụng các khoản chi ngân sách một cách có hiệu quả theo trình tự thời gian thích hợp.

+ *Kế hoạch tác nghiệp*: Là kế hoạch xác định các hoạt động nghiệp vụ cần phải tiến hành, các nguồn lực và lịch trình thực hiện nhằm hoàn thành tốt một công việc cụ thể.

+ *Kế hoạch thực hiện dự án*: Là kế hoạch để lập và thực hiện một dự án phát triển, bao gồm việc xác định mục tiêu, các công việc và hoạt động cần phải tiến hành, cách thức thực hiện, quản lý công việc và nguồn lực cần thiết cho các hoạt động đó nhằm hoàn thành mục tiêu dự án.

2. Khái niệm, vai trò lập kế hoạch

a. Khái niệm lập kế hoạch

Lập kế hoạch là một hoạt động có ý thức, mang tính định hướng toàn bộ các hoạt động của con người. Trong tổ chức thì lập kế hoạch được xem là chức năng cơ bản và quan trọng nhất trong các chức năng quản lý.

Lập kế hoạch là một tiến trình xác định mong muốn của tổ chức là gì và có thể đạt được mong muốn đó như thế nào. Hay nói cách khác, lập kế hoạch là một quá trình xác định xem phải làm cái gì, làm như thế nào, ai làm, làm khi nào, làm ở đâu, cần những điều kiện gì để đạt những mục tiêu nhất định.

Tóm lại, lập kế hoạch là một quá trình nhằm xác định mục tiêu của tổ chức, cùng các phương thức thích hợp và các nguồn lực để đạt mục tiêu.

b. Vai trò của lập kế hoạch

Lập kế hoạch có ý nghĩa rất lớn trong tổ chức, cụ thể như sau:

- Lập kế hoạch giúp tổ chức chủ động ứng phó với những thay đổi trong tương lai. Thông qua việc lập kế hoạch mà nhà quản lý có thể dự đoán trước được những gì sẽ diễn ra trong tương lai, lường trước được những khó khăn, thách thức thậm chí giúp tránh được những do dự. Tuy nhiên cũng cần lưu ý, kế hoạch cũng chỉ mang tính tương đối, lập kế hoạch cho khoảng thời gian càng dài thì độ chính xác càng giảm.

- Lập kế hoạch giúp hướng các nỗ lực vào việc hoàn thành các mục tiêu. Lập kế hoạch là nhằm đạt được các mục tiêu của tổ chức. Kế hoạch được xây dựng sẽ góp phần huy động sự tham gia, thống nhất được nỗ lực của các cá nhân, bộ phận trong tổ chức góp phần vào thực hiện các mục tiêu. Nhờ có kế hoạch mà nhà quản lý phối hợp các hoạt động của các cá nhân cũng như các bộ phận trong việc thực hiện nhiệm vụ chung nhằm hướng tới mục tiêu chung.

- Lập kế hoạch tạo ra khả năng tiết kiệm các nguồn lực cho tổ chức. Kế hoạch sẽ góp phần vào tối thiểu hoá chi phí về nguồn lực vì nó chú trọng vào hiệu quả của hoạt động và sự phù hợp. Khi lập kế hoạch, nhà quản lý đã xây dựng các phương án và lựa chọn phương án tối ưu để đạt mục tiêu. Mặt khác, các kế hoạch có thể biến các hoạt động không được phối hợp thành những nỗ lực có định hướng chung, đảm bảo cho các hoạt động diễn ra đều đặn, nhịp nhàng, cân đối; khắc phục tình trạng không ăn khớp, chồng chéo, bất hợp lý gây tốn kém, lãng phí nguồn lực của cơ quan, xã hội. Ngoài ra, do lập kế hoạch tốt giúp tổ chức ứng phó với sự bất định của môi trường vì vậy giảm thiểu rủi ro, giúp tổ chức tiết kiệm được các nguồn lực.

- Lập kế hoạch là cơ sở để thực hiện chức năng kiểm soát. Lập kế hoạch xác định các mục tiêu, các kết quả cần đạt được, và chính các mục tiêu này lại là tiêu chuẩn để kiểm tra, đánh giá hoạt động của từng bộ phận, từng cá nhân. Trên cơ sở các kế hoạch, nhà quản lý tiến hành các hoạt động giám sát, kiểm tra, thanh tra hay thực hiện chức năng kiểm soát thông qua việc đối chiếu, so sánh giữa kết quả thực hiện với mục tiêu đã định.

3. Các nguyên tắc lập kế hoạch

a. Nguyên tắc khách quan

Nguyên tắc này đòi hỏi các kế hoạch được xây dựng phải dựa trên những căn cứ khoa học, những yêu cầu khách quan và có tính thực tế, phù hợp với điều kiện; tránh chủ quan, duy ý chí, tạo ra những kế hoạch viển vông, không thực hiện được.

b. Nguyên tắc mục tiêu

Nguyên tắc này đòi hỏi, mục đích của mọi kế hoạch là phải hướng các nỗ lực của các cá nhân, bộ phận, đơn vị vào việc hoàn thành mục tiêu chung.

c. Nguyên tắc hiệu quả

Nguyên tắc này đòi hỏi trong khi lập và thực hiện kế hoạch phải đảm bảo tính hiệu quả. Hiệu quả của một kế hoạch được đo lường bằng việc so sánh kết quả mà nó đóng góp vào việc đạt các mục tiêu với chi phí cần thiết để xây dựng và thực hiện kế hoạch

d. Nguyên tắc cân đối

Nguyên tắc này đòi hỏi khi xây dựng kế hoạch phải đảm bảo sự cân đối giữa các thành phần của một kế hoạch, như: cân đối giữa mục tiêu và nguồn lực; biện pháp với nguồn lực; phương tiện với con người... để tránh tình trạng dư thừa, lãng phí nguồn lực.

đ. Nguyên tắc linh hoạt

Nguyên tắc này đòi hỏi các kế hoạch được xây dựng phải đảm bảo tính linh hoạt để giảm bớt các rủi ro do các sự kiện không mong đợi phát sinh. Tức kế hoạch có khả năng điều chỉnh được cho phù hợp với điều kiện cụ thể.

e. Nguyên tắc đảm bảo cam kết

Nguyên tắc này đòi hỏi trong quá trình tổ chức thực hiện kế hoạch, các bên có trách nhiệm phải đảm bảo thực hiện đúng các cam kết đã ghi trong kế hoạch.

f. Nguyên tắc phù hợp

Nguyên tắc này đòi hỏi khi xây dựng các kế hoạch khác nhau phải tính toán sao cho chúng thích hợp về thời gian và ăn khớp với nhau, tránh tình trạng chồng chéo giữa các kế hoạch khi thực hiện.

g. Nguyên tắc nhân tố hạn chế

Nguyên tắc này đòi hỏi trong quá trình xây dựng các kế hoạch phải xác định được những nhân tố hạn chế (rào cản) có thể xảy ra và đưa ra các giải pháp cho các nhân tố đó.

Ví dụ, độ sai lệch của các dự báo; yếu tố tâm lý; sự thay đổi của môi trường...

4. Xác định mục tiêu kế hoạch

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.

a. Tính cụ thể

Để thiết lập mục tiêu cụ thể, cần trả lời các câu hỏi sau:

- Cái gì: chúng ta muốn hoàn thành cái gì?
- Ai: ai tham gia?
- Ở đâu: xác định rõ ràng không gian thực hiện.
- Khi nào: thiết lập khuôn khổ thời gian.
- Cái nào: xác định những yêu cầu và những hạn chế.
- Tại sao: những lý do cụ thể, mục đích hoặc lợi ích của việc hoàn thành mục tiêu.

b. Tính có thể đo lường được

- 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.

c. Tính có thể đạt được

- Xác định được các cách thức để đạt mục tiêu: phát triển các thái độ, khả năng, kỹ năng và 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.
- Cần làm cho mọi người nhận thức được giá trị của những mục tiêu và phát triển các đặc điểm và nhân cách cần thiết để đạt mục tiêu.

d. Tính thực tế

- 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.

đ. Khung thời gian

- Mỗi mục tiêu cần xác định khoảng thời gian cần thiết để hoàn thành.

- Thông thường, giai đoạn thời gian là 1 tháng, 3 tháng, 6 tháng hoặc 1 năm.
- Các khung thời gian chính là các mốc để chúng ta xác định các hành động đánh giá và đưa ra những biện pháp điều chỉnh.

5. Cách tiếp cận trong lập kế hoạch

Lập kế hoạch là một công tác quan trọng, không thể thiếu của quy trình quản lý tổ chức. Có 2 cách tiếp cận trong công tác lập kế hoạch cơ bản:

- Lập kế hoạch kiểu truyền thống, từ trên xuống;
- Lập kế hoạch từ dưới lên, có sự tham gia của tất cả các thành viên trong tổ chức.

a. Lập kế hoạch từ trên xuống

Cách tiếp cận lập kế hoạch từ trên xuống thông thường dựa trên nguồn ngân sách có sẵn và tập trung giải quyết các khó khăn trước mắt mà người lập kế hoạch thấy được một cách chủ quan thông qua quan sát và xem xét các báo cáo của kỳ trước. Theo cách tiếp cận này, người lập kế hoạch thường đánh giá tình hình một cách chủ quan, độc lập và dựa vào nguồn ngân sách hiện có để ra quyết định phải làm gì trong kỳ kế hoạch tới. Cách tiếp cận lập kế hoạch này theo kiểu từ trên xuống, người lập kế hoạch thường không phải là người thực hiện kế hoạch. Do đó, người thực hiện kế hoạch ít chủ động và không có ý thức làm chủ cao.

b. Lập kế hoạch từ dưới lên

Cách tiếp cận lập kế hoạch từ dưới lên, có sự tham gia: chủ thể lập kế hoạch hiểu rõ là nguồn lực luôn hạn chế nên cần phải có phương pháp tối ưu để sử dụng nguồn lực một cách có hiệu quả nhất. Do đó, việc đánh giá nội lực (điểm mạnh và điểm yếu) và các tác động từ bên ngoài (cơ hội và thách thức) được thực hiện rất bài bản và kỹ lưỡng trên cơ sở sự tham gia hiệu quả của các bên liên quan nhằm đưa ra các thứ tự ưu tiên hợp lý cho các giải pháp thực hiện. Cách tiếp cận này phù hợp với xu thế dân chủ hóa đời sống xã hội và điều kiện các nguồn lực hạn chế.

II. CĂN CỨ, QUY TRÌNH LẬP KẾ HOẠCH

1. Căn cứ lập kế hoạch

Khi lập kế hoạch, tổ chức cần dựa vào 1 số căn cứ sau:

- a. Căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của tổ chức.

b. Căn cứ vào phương hướng công tác của tổ chức đã được xác định phù hợp với phương hướng chung.

c. Căn cứ vào tình hình thực tế thực thi công vụ, vào các nguồn lực hiện có của tổ chức.

d. Căn cứ vào kế hoạch cấp trên.

Ngoài ra, tổ chức còn có thể căn cứ vào một số nội dung khác để xây dựng kế hoạch cho tổ chức của mình theo thời gian, phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh cụ thể.

2. Quy trình lập kế hoạch

Khi xây dựng kế hoạch, cần quan tâm đến một số nội dung sau:

- Đặt vấn đề: Nhận định khái quát tình hình làm cơ sở cho việc xây dựng kế hoạch. Nêu rõ hoàn cảnh, tình hình cơ quan và những kỹ năng của chủ thể thực hiện.

- Giải quyết vấn đề: Nêu rõ nhiệm vụ, mục tiêu, biện pháp thực hiện; Dự kiến các khả năng rủi ro, những khó khăn, cản trở cần chủ động đề phòng; Những thuận lợi cần tận dụng; những biện pháp cụ thể tổ chức thực hiện; Kế hoạch phải phù hợp với khả năng, đặc điểm tình hình đơn vị, được lập luận chặt chẽ, dẫn chứng chính xác, có sức thuyết phục.

- Kết luận: Nêu rõ ý nghĩa, tầm quan trọng của kế hoạch; Nêu rõ cân đối về vật chất- phương pháp- tinh thần; Đề nghị cấp trên hỗ trợ (nếu có); Những khó khăn, thuận lợi và triển vọng đạt được về các mặt kinh tế, chính trị, xã hội, quản lý.

Một quy trình chung được xác định cho quá trình lập kế hoạch bao gồm các bước:

a. Thu thập thông tin, phân tích thực trạng

Thông tin là những dữ liệu mô tả về các yếu tố liên quan đến tổ chức. Thông tin có thể mô tả các vấn đề khác nhau trong và ngoài tổ chức có liên quan đến sự tồn tại và phát triển của tổ chức.

Các thông tin này có thể bao gồm:

- Về đội ngũ nhân sự của tổ chức: số lượng; cơ cấu về độ tuổi, giới tính; ngành; trình độ; năng lực; tâm tư, nguyện vọng...
- Về cơ cấu tổ chức và mối quan hệ giữa các bộ phận trong tổ chức;
- Về cơ sở vật chất, tài chính của tổ chức;
- Đối thủ cạnh tranh của cơ quan, tổ chức;
- Về những yếu tố tác động đến sự phát triển của tổ chức như môi trường tự nhiên, chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội;
- Phân tích tiềm năng của tổ chức;
- Phân tích triển vọng phát triển của tổ chức...

Mục tiêu chính của bước này là nhận dạng được tình hình thực tế của tổ chức và xác định tổ chức đang đứng ở đâu trong quá trình phát triển. Trên cơ sở đó tìm thấy những mặt mạnh, yếu, các yếu tố cơ hội, thách thức trong giai đoạn kế hoạch tương lai của tổ chức như thế nào.

Cần đánh giá hiện trạng một cách đúng đắn và toàn diện cần so sánh với quá khứ và tương lai, với các tổ chức có chức năng, nhiệm vụ tương đồng khác, các vùng và các nước trên thế giới trong bối cảnh hội nhập.

Thông tin cần thỏa mãn các yêu cầu cơ bản sau:

- Thông tin phải đầy đủ và toàn diện: Người lập kế hoạch cần thông tin về mọi hoạt động của tổ chức và cả những lĩnh vực, hoạt động ngoài tổ chức có liên quan.
 - Thông tin phải chính xác: Thông tin phải phản ánh đúng tình trạng thực tế.
- Thông tin phải cập nhật, tính đến thời điểm lập kế hoạch: Sử dụng những thông tin của giai đoạn hiện tại để lập kế hoạch, không dùng thông tin cũ của những giai đoạn trước để lập kế hoạch. Khi cần thiết, chỉ nên tham khảo thông tin cũ để rút ra bài học hay kinh nghiệm cho việc lập kế hoạch lần sau.
- Thông tin phản ánh cả về số lượng và chất lượng: Nên đặc biệt chú ý các thông tin phản ánh chất lượng của công việc/hoạt động, không nên chỉ chú ý thông tin về số lượng.

Để thực hiện tốt bước này có thể sử dụng các phương pháp cơ bản như: điều tra xã hội học; thu thập các tài liệu thứ cấp; phương pháp phân tích, đánh giá thông qua so sánh chéo; phương pháp phân tích SWOT (điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức).

b. Xác định mục tiêu

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 tiềm năng và thực trạng của tổ chức, bước tiếp theo là xác định tầm nhìn và mục tiêu mà tổ chức mong muốn đạt được.

Tầm nhìn không phải là mục tiêu mà là ý tưởng mục tiêu của tổ chức, là trạng thái có thể đạt được trong điều kiện thuận lợi nhất. Tầm nhìn là ý tưởng chung, là viễn cảnh mà tổ chức 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 tổ chức. 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. Các chỉ tiêu kế hoạch phải bảo đảm 5 yêu cầu (SMART) sau:

S- Specific: Mục tiêu mang tính cụ thể, đặc thù.

M - Measurable: Mục tiêu mang tính định lượng, có thể xác định chính xác và đo được về lượng và chất.

A - Achievable: Có thể đạt được trên thực tế, phù hợp với- năng lực và trình độ của tổ chức.

R - Realistic: Mang tính thực tiễn, phù hợp với nhu cầu thực tiễn của tổ chức.

T - Timebound: Có hạn định về mặt thời gian, chỉ tiêu liên quan đến một giai đoạn, khoảng thời gian nhất định.

Vì vậy, nội dung của bước này bao gồm quá trình hình thành tầm nhìn, mục tiêu, các chỉ số và chỉ tiêu kế hoạch. Các phương pháp được sử dụng trong bước này là phân tích ma trận SWOT, phương pháp phân tích cây vấn đề...

c. Xây dựng các phương án (xác định các giải pháp)

- Xây dựng các phương án thực hiện mục tiêu: Phương án phải thể hiện rõ được con đường đi tới mục tiêu, nhất là thể hiện cách thức đạt được các mục tiêu ưu tiên, nội dung cụ thể của các hành động trong chuỗi hành động của phương án, những kết quả kỳ vọng sẽ đạt được từ những hành động, những điều kiện cần thiết về chi phí nguồn lực và yêu cầu về độ khó của các hành động. Việc xây dựng nhiều phương án tạo cơ hội để lựa chọn được những phương án tối ưu nhất. Điều này bảo đảm cho tính linh hoạt, nhạy bén của quá trình xây dựng, lựa chọn kế hoạch phù hợp với yêu cầu của thị trường và môi trường thay đổi, đặc biệt là khi nguồn lực của tổ chức còn hạn chế và những khả năng dự đoán, dự báo chưa đảm bảo độ chính xác cao.

- Đánh giá và lựa chọn phương án tối ưu: Sau khi đã tập hợp được các phương án thực hiện mục tiêu, cần phải đánh giá từng phương án và so sánh các phương án với nhau. Việc đánh giá các phương án dựa trên cơ sở các tiêu chí:

- + Khả năng bảo đảm thực hiện được các mục tiêu và chỉ tiêu kế hoạch;
- + Những nguồn lực cần đảm bảo thực hiện các mục tiêu của từng phương án hành động và khả năng bảo đảm các nguồn lực đó;
- + Các công việc phải làm, yêu cầu, tính chất công việc và khả năng thực hiện các công việc đó của tổ chức.

Các phương án cần đánh giá sự phù hợp về thời gian, tính đa mục tiêu của các hành động, tính bền vững và những yêu cầu, tác động về mặt tài chính đối với tổ chức, phân tích lợi thế cạnh tranh của các phương án với nhau, đánh giá tác động tích cực và tiêu cực của mỗi phương án trước khi quyết định sẽ chọn phương án nào.

Phương án được lựa chọn là phương án tối ưu nhất có thể thực hiện được những mục tiêu ưu tiên của tổ chức trong bối cảnh thực hiện kế hoạch.

d. Dự thảo kế hoạch, lấy ý kiến

Khi viết dự thảo kế hoạch cần đảm bảo thể thức văn bản đúng quy định, các nội dung với đầy đủ các thông tin với bố cục gồm 3 phần:

- Phần mở đầu: Nhận định khái quát những vấn đề được xác định là cơ sở khoa học cho việc xây dựng kế hoạch, những thuận lợi khó khăn và nên rõ căn cứ pháp lý và mục đích của việc lập kế hoạch.

- Phần nội dung:

+ Nêu rõ mục tiêu, nhiệm vụ kế hoạch và biện pháp thực hiện.

+ Liệt kê chi tiết các nhiệm vụ và hành động cần thực hiện, sắp xếp các nội dung này theo trình tự logic công việc để đạt được kết quả cuối cùng, xác định nội dung, quy mô của công việc, hành động và nhiệm vụ cần làm như thế nào. Nếu cần thiết thì tiến hành phân nhóm công việc (nhóm hành động, nhóm nhiệm vụ) dựa trên nội dung hay theo tiến trình thời gian thực hiện.

+ Xác định các đối tượng, các bên hữu quan tham gia thực hiện kế hoạch, vai trò và trách nhiệm cụ thể của từng nhóm đối tượng tham gia. Đối với từng hành động cụ thể, cần phải đưa ra bảng phân công cụ thể về nhân lực, bao gồm: số lượng, tên của từng cá nhân (hoặc nhóm) người thực hiện; yêu cầu về trình độ, khả năng của từng đối tượng tham gia; hành động, nhiệm vụ, công việc cụ thể và trách nhiệm tham gia; thời gian bắt đầu và kết thúc.

+ Xác định các nguồn lực để thực hiện kế hoạch như tài chính, trang thiết bị, hệ thống thông tin... trong đó ghi rõ chủng loại nguồn lực, quy mô nguồn lực, những yêu cầu về quy cách và chất lượng của nguồn lực.

+ Xác định khung thời gian cụ thể cho mỗi hành động và quy mô nguồn lực sử dụng cho các hành động ấy. Đây thực chất là bước phân chia kế hoạch hành động theo thời gian thực hiện, bao gồm thời điểm bắt đầu và thời điểm kết thúc, mục tiêu đạt được của từng phân đoạn thời gian, chi phí nguồn lực về tài chính, nhân lực và các nguồn lực khác cho khoảng thời gian đó.

+ Thời gian kiểm tra, đánh giá, sơ kết, tổng kết.

Bản dự thảo kế hoạch cần được lấy ý kiến của các đơn vị và toàn thể cán bộ, công chức trong cơ quan. Việc lấy ý kiến đóng góp là một phương thức huy động sự tham gia của cán bộ, công chức; làm cho bản kế hoạch trở thành sản phẩm chung của tập thể, đồng thời làm cho mỗi người có ý thức tuân thủ kế hoạch do họ tham gia xây dựng nên. cần xem xét nghiêm túc các ý kiến

đóng góp để bổ sung, hoàn thiện kế hoạch. Sau khi tiếp thu, chỉnh sửa phản hồi với các bên về việc tiếp thu các ý kiến phản hồi.

đ. Trình duyệt, thông qua chính thức - Quyết định kế hoạch

Sau khi Bản kế hoạch được hoàn chỉnh cần thực hiện bước trình duyệt và thông qua chính thức. Lãnh đạo cao nhất trong tổ chức có trách nhiệm xem xét, thảo luận, lấy ý kiến Ban lãnh đạo và thông qua kế hoạch. Bản kế hoạch đã được thông qua là căn cứ định hướng cho hoạt động của tổ chức trong kỳ kế hoạch, đồng thời là cơ sở để đánh giá hoạt động của tổ chức khi kết thúc thời kỳ kế hoạch.

III. MỘT SỐ PHƯƠNG PHÁP CƠ BẢN LẬP KẾ HOẠCH

1. Kỹ thuật cây vấn đề

Sau khi xác định vấn đề chính cần ưu tiên can thiệp trong tổ chức, các nhà quản lý 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 tổ chức.

a. Lợi ích của việc phân tích vấn đề

- Phát hiện được những nguyên nhân gây nên vấn đề, nguyên nhân nào là nguyên nhân trực tiếp, nguyên nhân nào là nguyên nhân gián tiếp, nguyên nhân nào là nguyên nhân chính, nguyên nhân nào là nguyên nhân hỗ trợ...

- Việc phân tích một cách khoa học, đúng phương pháp sẽ giúp xác định được các nguyên nhân một cách hệ thống, logic, tránh bỏ sót nguyên nhân.

- Dựa trên việc tìm được các nguyên nhân sẽ giúp tổ chức xác định được mục tiêu, các giải pháp phù hợp với tình hình thực tế của tổ chức.

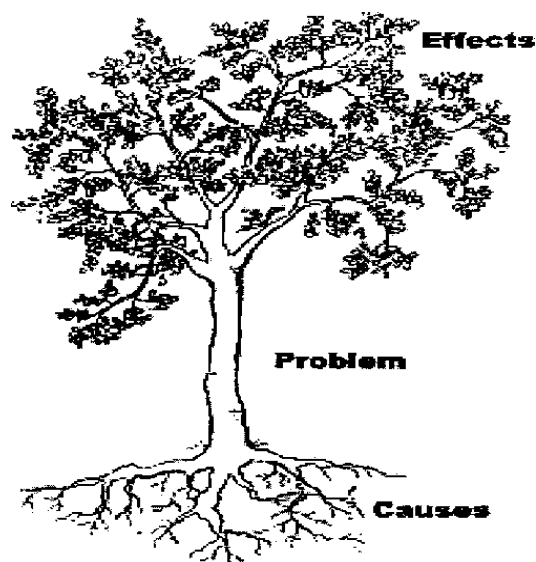
b. Kỹ thuật cây vấn đề và kỹ thuật xác định cây vấn đề

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:

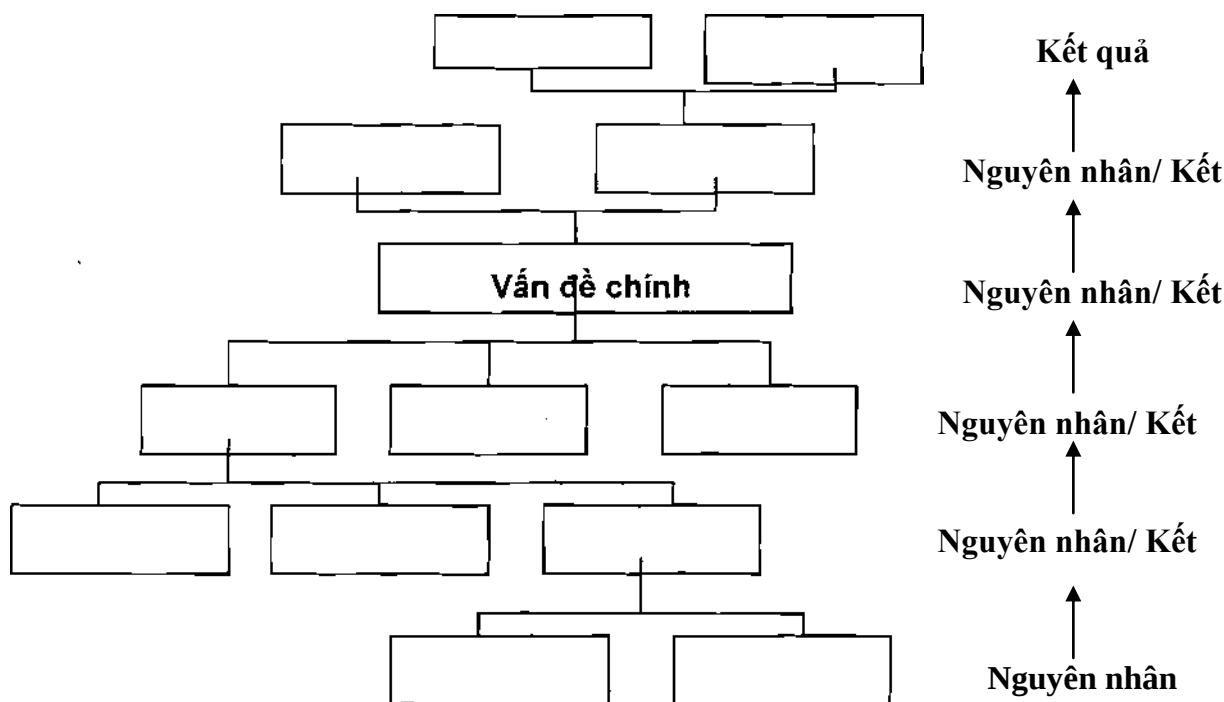
- Xác định vấn đề chính của tổ chức là gì - “thân cây”?
- Vấn đề chính đó được hình thành từ những nguyên nhân nào - “rễ cây”?
- Vấn đề chính đó sẽ tạo ra kết quả gì - “thân, lá cây”?



Phương pháp xác định cây vấn đề được sử dụng trong lập kế hoạch của tổ chức với một số mục đích sau:

- Là bước để tìm kiếm vấn đề hạn chế chính của tổ chức.
 - 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.
- c. Các hoạt động xác định cây vấn đề của tổ chức
- 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.
 - 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 1 chiều đi lên (tạo cành và lá cây).

Có thể thực hiện việc xác định cây vấn đề theo sơ đồ 1 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 của tổ chức. Như vậy, cùng một vấn đề của các tổ chức khác nhau trong những hoàn cảnh khác nhau sẽ có thể xuất phát từ những nguyên nhân gốc rễ khác nhau.

2. Kỹ thuật phân tích SWOT (Kỹ thuật phân tích môi trường bên trong và bên ngoài)

a. Kỹ thuật phân tích SWOT và nội dung của kỹ thuật phân tích SWOT

Phương pháp phân tích SWOT là phương pháp phân tích môi trường bên trong và bên ngoài tổ chức. Phân tích điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức đối với tổ chức trong quá trình xây dựng kế hoạch của tổ chức/ 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 tìm hiểu vấn đề để lập kế hoạch trong tổ chức. 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 mà tổ chức 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 tổ chức. Để tiến hành phân tích SWOT phục vụ công tác lập kế hoạch, tổ chức cần trả lời các câu hỏi sau:

- *Những điểm mạnh của tổ chức*: Điểm mạnh là yếu tố bên trong, phản ánh sức mạnh, điều kiện thuận lợi của tổ chức/ đơn vị.

Khi xác định điểm mạnh của tổ chức/ đơn vị, cần trả lời các câu hỏi sau:

+ Những lợi thế cơ bản của tổ chức là gì (về vị thế pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, địa điểm đặt trụ sở cơ quan, nhân sự..)?

+ Các đơn vị trong tổ chức đã làm tốt việc gì?

+ Đã tận dụng và sử dụng được những nguồn lực thích hợp nào cho sự phát triển của tổ chức?

+ Làm thế nào để những người khác thấy được những điểm mạnh của tổ chức/ đơn vị mình?...

Nhóm lập kế hoạch phải trả lời đầy đủ các câu hỏi trên và phải xuất phát từ tình hình thực tiễn của tổ chức.

- *Những điểm yếu của tổ chức*: Điểm yếu là yếu tố bên trong, phản ánh sự yếu kém, những hạn chế, những khó khăn của tổ chức/ đơn vị.

Để xác định điểm yếu của tổ chức/ đơn vị, cần trả lời những câu hỏi sau:

+ Tổ chức/ đơn vị cần phải cải thiện cái gì?

+ Điều gì tổ chức/ đơn vị đã làm kém, chưa làm được?

+ Điều gì tổ chức/ đơn vị nên tránh?

+ Liệu những người khác có nhận thấy được những điểm yếu nào mà nhà quản lý chưa nhìn thấy không?

+ Liệu ở những nơi khác có thực hiện tốt hơn tổ chức/ 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 tổ chức/ đơn vị.

Khi xác định những cơ hội của tổ chức/ đơn vị, cần trả lời được những câu hỏi sau:

- + Những cơ hội tốt mà tổ chức/ đơn vị đang gặp ở đâu?
- + Những xu hướng đáng quan tâm, mà tổ chức/ đơn vị nhận được là gì?

Các cơ hội đối với tổ chức 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 tổ chức đang đối mặt:* Thách thức là yếu tố bên ngoài, có khả năng gây trở ngại cho tổ chức/ đơn vị.

Khi xác định những thách thức mà tổ chức gặp phải, cần trả lời những câu hỏi sau:

- + Những trở ngại mà tổ chức gặp phải là gì?
- + Những yêu cầu đối với công việc có thay đổi không?
- + KH-CN thay đổi có đe dọa đến tổ chức hay không?
- + Nhà quản lý có gặp phải những vấn đề về ngân sách không?
- + Những điểm nào của nhà quản lý sẽ đe dọa nghiêm trọng đến hoạt động của tổ chức không? (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 của tổ chức 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

<u>Những mặt mạnh</u>	<u>Những mặt yếu</u>
1.....	1.....
2.....	2.....
3.....	3.....
<u>Những cơ hội</u>	<u>Những thách thức</u>
1.....	1.....
2.....	2.....
3.....	3.....

Bảng 2: Ma trận phân tích SWOT

	Cơ hội (Opportunities)	Thách thức, nguy cơ (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 tổ chức để tận dụng các cơ hội của môi trường.	ST: Kết hợp điểm mạnh và nguy cơ. Các mục tiêu dựa trên ưu thế của tổ chức để tránh các nguy cơ từ môi trường.
Điểm yếu (Weaknesses)	WO: Kết hợp điểm yếu và cơ hội. Các mục tiêu dựa trên khả năng vượt qua các yếu điểm của tổ chức 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 để tránh các đe dọa từ môi trường bên ngoài.

b. Kết quả của quá trình phân tích SWOT

Kết quả của quá trình phân tích SWOT phải đảm bảo cụ thể, thực tế và khả thi vì tổ chức sẽ sử dụng kết quả đó để thực hiện những bước tiếp theo như: hình thành mục tiêu kế hoạch 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 tổ chức. 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.

3. Phương pháp khung logic

a. Giới thiệu 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 một khung logic

	Nội dung/ can thiệp logic	Các chỉ số đo lượng/ 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.			

- 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.

Chỉ số/chỉ tiêu phải theo tiêu chí (**SMART**) như sau:

- Phải cụ thể (**Specific**).
- Phải đo đạc được với điều kiện sẵn có (**Measureable**).
- Phải đạt được (nghĩa là có tính khả thi) (**Achieveable**).
- Phải hợp lý và có liên quan đến kết quả/mục tiêu dự án (**Relevant**).
- Phải có giới hạn thời gian (**Time bound**).

- 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.

b. Xây dựng kế hoạch hành động dựa trên khung logic đã được 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.

Nội dung của kế hoạch hành động:

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 mô tả kế hoạch hành động

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 mong đợi*: Liệt kê từng kết quả đã được xác định trong Khung Logic. 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 quý để tiện 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.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích vai trò, ý nghĩa của lập kế hoạch trong tổ chức tại cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?
2. Sử dụng kỹ thuật phân tích cây vấn đề để phân tích một vấn đề cụ thể (do học viên đưa ra) tại cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?
3. Thực hành xây dựng một kế hoạch của cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác theo đúng quy trình, kỹ thuật trong lập kế hoạch.
4. Chia sẻ kinh nghiệm thực tiễn của học viên trong lập và tổ chức thực hiện kế hoạch công tác tại cơ quan, đơn vị mình.
5. Hiện tại, phòng/ban của học viên đang có những loại kế hoạch nào? Đặc điểm và tính chất của mỗi loại kế hoạch đó?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Chỉ thị số 13/CT-TTg ngày 24/5/2018 của Thủ tướng Chính phủ về xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm 2019.
- Học viện Hành chính Quốc gia: Dự án hỗ trợ Học viện Hành chính của DANIDA: Kỹ năng lập và thực hiện kế hoạch trong hành chính cấp xã, 2006.
- Nguyễn Thị Hà: Những kỹ năng cần thiết dành cho cán bộ chính quyền cấp cơ sở, NXB. Chính trị Quốc gia, 2012.
- Nguyễn Văn Hậu: Kỹ năng nghiệp vụ hành chính, NXB. Lao động, 2015.
- Lê Văn Hòa: Kỹ năng lập và chỉ đạo thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội cấp xã, phường, thị trấn, NXB. Chính trị Quốc gia, 2011.
- Đinh Thị Minh Tuyết: Kỹ năng lãnh đạo, quản lý cấp phòng trong đơn vị sự nghiệp, NXB. Lý luận Chính trị, 2016.
- Paul Falcone: 2600 từ ngữ về rà soát hoạt động lập kế hoạch hiệu quả, NXB. Amacom, năm 2016.

Chuyên đề 14
KỸ NĂNG PHÂN CÔNG VÀ PHỐI HỢP
TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ

I. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ PHÂN CÔNG, PHỐI HỢP
TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ

1. Khái niệm phân công trong hoạt động công vụ

Để thực hiện một nhiệm vụ cần phải tiến hành nhiều công việc khác nhau mà cá nhân không thể thực hiện một cách đơn lẻ mà phải tiến hành phân công công việc.

Phân công công việc dùng để chỉ việc phân chia các hoạt động triển khai nhiệm vụ trong một đơn vị hoặc giữa các đơn vị, cá nhân khác nhau thuộc các lĩnh vực bổ sung cho nhau nhằm đạt được hiệu suất cao hơn.

Có hai khía cạnh cần đề cập trong phân công công việc.

Thứ nhất, khía cạnh kỹ thuật quyết định cách thức và mức độ phân chia công việc thành các phần việc có thể được thực hiện bởi một cá nhân đơn lẻ.

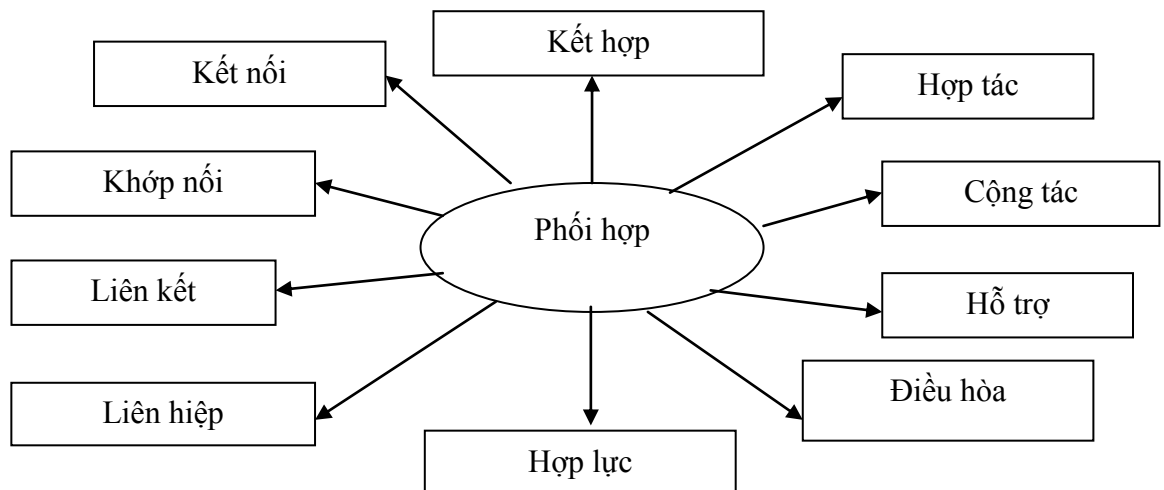
Thứ hai, phân bổ nhân lực vào các vị trí làm việc. Mọi người có năng lực khác nhau, có thể phù hợp với vị trí này hơn vị trí làm việc khác. Bố trí đúng người, đúng việc là vấn đề mang tính chiến lược trong quản lý nguồn nhân lực. Sử dụng không đúng năng lực của công chức vào đúng vị trí là một sự lãng phí, thậm chí là nguy hiểm.

Để nâng cao năng suất lao động cần phân công công việc phù hợp với từng công chức. Lãnh đạo, quản lý cũng cần thấu hiểu, chia sẻ với những khó khăn của công chức, kịp thời động viên và dẫn dắt công chức yên tâm vượt qua những khó khăn trong cuộc sống và trong công việc. Thông thường, nhà quản lý đến làm việc trong tổ chức, với cơ cấu sẵn có, việc thay đổi, điều chỉnh cơ cấu tổ chức, cùng với phương thức phân công công việc không phải lúc nào cũng có thể thực hiện được. Nói đến phân công công việc là nói đến lãnh đạo, quản lý giao việc cho cấp dưới, yêu cầu công chức cấp dưới một việc hay toàn bộ công việc. Giao công việc bao gồm phân công và ủy quyền

công việc cho cấp dưới triển khai công việc của tổ chức. Phân công công việc, lãnh đạo, quản lý yêu cầu công chức cấp dưới phải thực hiện công việc và phải chịu trách nhiệm với cấp trên trong phạm vi công việc mà họ được phân công còn ủy quyền công việc là cấp trên yêu cầu công chức thực hiện công việc thuộc phạm vi trách nhiệm của người quản lý. Ủy quyền mang tính sự vụ. Phân công công việc là yêu cầu công chức thực hiện những công việc thuộc phạm vi trách nhiệm của họ.

2. Khái niệm phối hợp trong hoạt động công vụ

Thuật ngữ phối hợp có mối quan hệ, tương đồng gần gũi với nhiều thuật ngữ khác như: kết hợp, hợp tác, cộng tác, hỗ trợ, điều hoà, hợp lực, liên hiệp, liên kết.



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 của tổ chức, bảo đảm cho xã hội được điều hoà, điều chỉnh. Phối hợp 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.

Trong thực thi công vụ, phối hợp là quá trình liên kết các hoạt động 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 phương pháp can thiệp đã được thống nhất trước.

3. Môi quan hệ giữa phân công và phối hợp trong hoạt động công vụ

Phân công và phối hợp là hai mặt không thể tách rời của quá trình sử dụng sức lao động, là hai mặt đối lập và bổ sung cho nhau của tổ chức. Phân công và phối hợp hiệu quả, phù hợp với thực tế, tạo ra sự cân bằng, hài hòa trong tổ chức, tác động tích cực tới hiệu quả hoạt động của tổ chức.

Phân công công việc phù hợp mang lại hiệu quả cao, nhưng phân công công việc cũng là nguồn tạo ra những vấn đề về phối hợp. Bởi vậy, phân công công việc phải tính đến khả năng có thể phối hợp được và phối hợp phải dựa trên cơ sở của sự phân công. Phân công lao động càng sâu bao nhiêu thì phối hợp càng tỉ mỉ và chặt chẽ bấy nhiêu.

4. Vai trò của phân công, phối hợp trong hoạt động công vụ

a. Vai trò của phân công công việc

Phân công công việc một cách hợp lý cho phép mỗi công chức đảm nhận một vị trí và nhiệm vụ khác nhau tương ứng với mỗi chức năng khác nhau thể hiện được tính thống nhất trong một guồng máy nhất định theo quy chế hoạt động của từng đơn vị, đảm bảo cho bộ máy đó hoạt động một cách suôn sẻ và đạt tới mục tiêu xây dựng một bộ máy quản lý tinh gọn và có hiệu lực.

Thông qua việc giao cho mỗi công chức một phần công việc để họ chuyên tâm vào công việc đó góp phần tăng hiệu suất lao động của tổ chức. Khi chuyên tâm vào công việc, họ nắm vững, hiểu rõ và quen với công việc, điều đó khiến họ hoàn thành tốt hơn công việc của mình. Khi mỗi công chức hoàn thành tốt hơn phần việc của mình thì hiệu quả hoạt động của tổ chức cũng được nâng lên.

Phân công công việc cho phép mỗi cá nhân và mỗi tập thể có điều kiện thực hiện chuyên môn hóa trong công việc. Nhờ có chuyên môn hóa sẽ giảm được chi phí đào tạo; công chức nhanh chóng tích lũy được kinh nghiệm làm việc.

b. Vai trò của hoạt động phối hợp

Sự cần thiết của hoạt động phối hợp thực hiện công việc trong hoạt động công vụ:

Thứ nhất, phối hợp là một yêu cầu quan trọng trong điều hành công việc. Phối hợp chính là quá trình làm việc cùng nhau của một nhóm người hay của các tổ chức nhằm đạt được mục đích của mà họ muốn hướng tới.

Mục đích của phối hợp chính là tăng cường trách nhiệm, năng lực tổ chức thực hiện và sự liên kết của các cơ quan liên quan bảo đảm sự thống nhất từ trung ương cho đến địa phương, giữa các cơ quan có liên quan và trong nội bộ cơ quan, tổ chức nhằm nâng cao hoạt động trong thực thi nhiệm vụ của các cơ quan đơn vị.

Thứ hai, phối hợp là điều kiện để tổ chức hoạt động hiệu quả.

Thứ ba, phối hợp là các hoạt động hỗ trợ, hợp tác lẫn nhau.

- Phối hợp là hoạt động chủ yếu trong quản lý tổ chức công. Trong cơ quan quản lý hành chính nhà nước, hầu hết công việc cần có sự phối hợp của nhiều chủ thể.

- Cần thiết phải phối hợp sau khi đã tiến hành chuyên môn hóa và phân công lao động. Phân công, chuyên môn hóa càng cao thì phối hợp càng cần thiết, tổ chức có cơ cấu càng phức tạp thì càng phải đặt ra yêu cầu phối hợp.

- Nền hành chính cởi mở hơn, hướng tới công khai minh bạch, dịch vụ và thông tin dễ tiếp cận hơn, thay đổi diễn ra thường xuyên hơn, đòi hỏi khả năng thích ứng cao hơn. Đồng thời quá trình vận động theo cơ chế thị trường đặt ra những yêu cầu mới về quan hệ đối tác, phối hợp.

- Các vấn đề 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.

- Yêu cầu nâng cao về chất lượng dịch vụ phục vụ công dân, về nâng cao hiệu suất và chất lượng công việc đòi hỏi các tổ chức, cơ quan phải đổi mới phương thức quản lý, rà soát lại tiến trình, cải thiện quan hệ phối hợp giữa các bên và huy động sự tham gia.

- Trong quản lý hành chính, 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.

Phối hợp nhằm góp phần hoàn thiện, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động trong cơ quan nhà nước. Thực tế đặt ra, nếu được trang bị đầy đủ những kỹ năng phối hợp và có kinh nghiệm thì chất lượng hoạt động của công chức, viên chức sẽ được nâng lên. Phối hợp đem lại lợi ích thiết thực trong việc xác định vị trí pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể khi tham gia phối hợp hoạt động trong các cơ quan, đơn vị; Phối hợp là một yêu cầu cần thiết phải làm sau khi đã tiến hành chuyên môn hoá và phân công lao động. Phân công, chuyên môn hoá càng cao thì việc phối hợp càng cần thiết và tổ chức càng có cơ cấu tổ chức phức tạp thì càng cần phải đặt ra yêu cầu phối hợp tốt hơn.

Trong hoạt động lãnh đạo, quản lý phối hợp tốt giúp thiết lập các mối liên hệ hợp tác giữa các chủ thể nhằm chống lại bệnh cục bộ, chỉ quan tâm đến vai trò chuyên môn và quyền lợi của bộ phận mình mà không nghĩ đến vai trò, nhiệm vụ của bộ phận khác. Đồng thời, phối hợp là cơ sở để thiết lập những mối quan hệ hợp tác giữa các bộ phận, các tổ chức và cá nhân có liên quan. Phối hợp còn là cơ sở nhằm thiết lập các nguyên tắc quan trọng nhất về tổ chức và hoạt động phối hợp của các chủ thể, nhằm đảm bảo cho các chủ thể hoạt động nhịp nhàng, ăn khớp; là thước đo hiệu quả trong quy trình phối hợp quản lý công việc được giao.

5. Vai trò kết hợp giữa phân công với phối hợp trong hoạt động công vụ

Phân công, phối hợp vừa là căn cứ vừa là cơ sở để các chủ thể thực hiện ý chí của mình trong quy trình phối hợp. Phân công và phối hợp luôn là hoạt động quan trọng quyết định hiệu quả hoạt động của các tổ chức nói chung và các tổ chức nhà nước nói riêng, đặc biệt trong bối cảnh các vấn đề ngày càng trở nên phức tạp, đa ngành, các giải pháp thì đòi hỏi sự phối hợp giữa các ngành với nhau.

Sau khi đã phân công công việc, để đạt được mục tiêu chung, tổ chức phải gắn kết các đơn vị đã được phân công thành một khối thống nhất. Phối hợp là mối quan tâm chủ yếu trong các tổ chức khi công việc cần hoàn thành được phân công cho nhiều cá nhân khác nhau. Phối hợp là quy trình đảm bảo cho các nỗ lực mà mỗi cá nhân, đơn vị bỏ ra được huy động theo một hướng thống nhất.

Kết hợp phân công và phối hợp đảm bảo cho các hoạt động quản lý nhà nước diễn ra nhịp nhàng, không gián đoạn. Giúp thực hiện được mục tiêu của quá trình quản lý, rút ngắn được thời gian, tiết kiệm chi phí trong quá trình phối hợp, đảm bảo được lợi ích của các bên, góp phần nâng cao chất lượng quản lý. Đồng thời góp phần xử lý nhanh chóng, kịp thời, chuẩn xác, khách quan đúng pháp luật các vụ việc trong đời sống xã hội, không ngừng cải thiện cách thức, biện pháp, tiến hành tổ chức hoạt động phối hợp xây dựng, 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.

II. KỸ NĂNG PHÂN CÔNG CÔNG VIỆC TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ

1. Nguyên tắc phân công công việc trong hoạt động công vụ

a. Phân công công việc đúng năng lực công chức

Khuynh hướng quản lý hiện nay chú trọng tới tính linh hoạt, hướng các hoạt động của tổ chức theo nhu cầu cấp bách của công dân. Điều này dẫn đến những đổi mới về tổ chức hướng tới phân công công việc theo mô hình đa năng. Mô hình phân công công việc này gắn với với kết quả đầu ra và dịch vụ, cho phép tổ chức năng động, linh hoạt, thích ứng nhanh chóng với những biến đổi nhanh chóng, đa dạng về nhu cầu của công dân và tổ chức.

Xu hướng hiện nay, các tổ chức sẽ giảm bớt tầng nấc quản lý và công việc được tiến hành theo nhóm nhiều hơn và trao trách nhiệm nhiều hơn cho các cá nhân, cho phép họ tham gia nhiều hơn vào quá trình ra quyết định (hạn chế bớt việc phân công công việc theo chiều dọc) nhằm huy động tính sáng tạo và chủ động nhiều hơn của người lao động, tăng cường làm việc theo nhóm.

Nhìn chung, mỗi người đều có những thế mạnh và hạn chế nhất định, do đó muốn nhân viên làm việc hiệu quả thì trước tiên lãnh đạo, quản lý cần phải chịu khó quan sát để phát hiện những điểm mạnh của từng nhân viên và phát huy đúng năng lực của nhân viên. Phân việc đúng năng lực công chức không chỉ giúp các nhà quản lý khai thác điểm mạnh của từng người mà còn giúp

công chức thấy được sự đóng góp công sức của mình vào hoạt động chung của tổ chức.

Trên cơ sở phân tích công việc, mục tiêu, chiến lược của tổ chức, xác định được hình thức phân công công việc phù hợp cho đơn vị, cơ quan của mình. Chuyên môn hoá là cần thiết để đem lại hiệu quả cao cho công việc. Phân công công việc cần chú trọng tạo được động lực làm việc cho công chức, tránh chuyên môn hoá quá mức, dẫn đến công việc nhàm chán, khiến công chức mất động lực làm việc.

Mặt khác, thực tế trình độ học vấn của công chức ngày càng cao. Trình độ học vấn cao, công chức quan tâm nhiều hơn tới ý nghĩa của công việc, họ mong muốn được khẳng định bản thân, có thêm quyền tự chủ và được tham gia nhiều hơn vào việc ra quyết định liên quan đến công việc của bản thân. Nhà quản lý cần phải tính đến điều này khi lựa chọn mô hình phân công công việc trong tổ chức của mình, tạo điều kiện hỗ trợ công chức thực hiện tốt nhất công việc được phân công.

b. Phân công công việc rõ ràng và có chế độ báo cáo

Phân công phải rõ ràng, công khai, minh bạch. Phân công phải công bằng, hợp lý, phải dựa vào chức năng, nhiệm vụ, dựa vào năng lực thực thi nhiệm vụ của người được phân công.

Bên cạnh phân việc đúng với năng lực, các nhà quản lý cũng cần chú ý phân chia công việc thật rõ ràng và truyền đạt một cách tường tận để cấp dưới nắm bắt dễ dàng hơn. Theo đó, lãnh đạo, quản lý nên chọn cách giao việc cho công chức qua các văn bản cụ thể kết hợp đàm thoại trực tiếp để họ có thể làm chủ được tình hình công việc và thực hiện hiệu quả hơn.

Khi trao đổi công việc cùng công chức, các nhà quản lý nên nhớ đừng kiếm lời. Phân công công việc phải rõ ràng về thời hạn thực hiện và có chế độ báo cáo nhằm tạo dựng cho nhân viên thói quen làm việc khoa học.

Để tăng mức độ ăn ý trong công việc, các nhà quản lý thường xuyên tổ chức những buổi thảo luận để mọi người cùng nhau đề xuất các phương án cộng tác nhằm đưa ra những phương án tốt nhất trong từng trường hợp cụ thể.

c. Phân công công việc kèm theo quyền hạn và nguồn lực để các công chức thực thi công việc

Khi phân công công việc, người quản lý cần phân công cả quyền hạn, nguồn lực và tạo điều kiện tốt nhất cho công chức thực hiện công việc đã được phân công. Để cải thiện việc phân công lao động, lãnh đạo, quản lý cần có phương thức quản lý phù hợp nhằm tạo điều kiện để các công chức hoàn thành công việc.

d. Thường xuyên kiểm tra, giám sát công việc

Để đảm bảo tiến độ hoàn thành công việc kịp thời cũng như đảm bảo công chức không lơ là hay vượt quyền, các nhà quản lý cần chú ý kiểm tra, giám sát công việc. Lãnh đạo, quản lý cũng cần phải xác định được ưu, nhược điểm của mỗi mô hình phân công lao động để có thể đưa ra sự hỗ trợ kịp thời cho công chức, giúp tháo gỡ những khó khăn mà họ có thể gặp phải trong quá trình thực thi công việc, đồng thời tăng ý thức trách nhiệm, phát huy sự chủ động, sáng tạo của công chức. Thường xuyên kiểm tra tiến độ thực hiện việc đã giao, nhưng tuyệt đối không hỏi công chức theo từng giờ hoặc nhiều lần trong một ngày. Khi hỏi về tiến độ công việc nhà quản lý cũng nên tế nhị, không nên dùng các câu hỏi mang ý nghĩa ra lệnh nhằm tránh gây áp lực hoặc cảm giác không được tin tưởng, ảnh hưởng đến tâm lý của công chức.

đ. Quan tâm và tạo dựng mối quan hệ tốt với công chức

Trong công việc lãnh đạo, quản lý thể hiện được uy nghiêm ở mức độ vừa phải, phù hợp và đúng lúc. Trong công việc thường ngày duy trì thái độ thân thiện, giúp đỡ công chức hết lòng. Khi công chức làm sai, nhà quản lý cần nghiêm túc cảnh cáo và xử phạt nghiêm minh để làm gương cho các công chức khác và giúp cấp dưới tránh tái phạm lần sau.

Xét trên phương diện công việc thì cấp dưới chính là những cộng sự đặc lực giúp nhà quản lý hoàn thành tốt công việc. Xét trên góc độ tình cảm thì đây cũng là những người đồng nghiệp, những người bạn. Quan tâm và chủ động tạo dựng mối quan hệ tốt với công chức tạo môi trường làm việc tốt.

Một nhà quản lý giỏi là người biết đánh giá đúng năng lực và quản lý công chức theo nguyên tắc khoa học, vừa phải cứng rắn nhưng cũng cần mềm dẻo đúng lúc giúp công chức hiệu quả mà vẫn đảm bảo không vượt quyền.

2. Yêu cầu của phân công công việc trong hoạt động công vụ

Phân công công việc phải bảo đảm sử dụng hợp lý, tiết kiệm sức lao động, phát huy được tính chủ động và sáng tạo của mỗi người, tạo điều kiện duy trì và nâng cao khả năng làm việc lâu dài cũng như động lực làm việc của người lao động, sử dụng có hiệu quả các nguồn vật chất kỹ trong quá trình hoạt động của tổ chức. Cụ thể, phân công công việc cần đảm bảo những yêu cầu sau:

- Đảm bảo sự phù hợp giữa nội dung và hình thức của phân công công việc với trình độ phát triển của kỹ thuật và công nghệ, với các yêu cầu khách quan của tổ chức.

- Đảm bảo mỗi người có đủ việc làm trên cơ sở mức lao động khoa học; công việc được phân công công bằng, phù hợp với năng lực, sở trường và đào tạo của mỗi người đồng thời có sự hài hòa tương đối về khối lượng công việc được phân công cho mỗi đơn vị, cá nhân.

- Đảm bảo sử dụng một cách có hiệu quả nhất mọi nguồn lực trong tổ chức (vốn - cơ sở vật chất và nguồn nhân lực), đồng thời cũng phải tính đến việc sử dụng một cách công bằng tương đối các nguồn lực giữa các đơn vị và cá nhân.

- Đảm bảo nguyên tắc phân công nhiệm vụ cho các cá nhân có khả năng thực hiện công việc tốt nhất nhưng đồng thời cũng giúp đỡ, tạo điều kiện để các cá nhân khác có cơ hội thực hiện công việc;

- Xác định mỗi nhiệm vụ được giao sẽ phù hợp ở mức độ nào với các mục tiêu cao nhất của nhóm và những mục tiêu của nhóm này liên quan thế nào với mục tiêu của tổ chức

- Phân công công việc, cần kèm theo cả quyền hạn và nguồn lực cần thiết để hoàn thành nhiệm vụ đó

3. Hình thức và cách thức phân công công việc trong hoạt động công vụ

a. Hướng phân công công việc

Phân công công việc có thể được tiến hành theo hai hướng: Phân công theo chiều ngang và phân công theo chiều dọc.

- Phân công công việc theo chiều ngang: phân công công việc theo chiều ngang mạnh khi những người thực thi công việc tiến hành một lượng có hạn các công việc lặp đi lặp lại, hoặc phân công theo chiều ngang yếu khi người lao động thực thi nhiều công việc rất khác nhau.

- Phân công công việc theo chiều dọc: Phân công theo chiều dọc mạnh khi có sự tách bạch rõ ràng giữa người tác nghiệp là người thực thi công việc với người thiết kế công việc.

b. Hình thức phân công

- *Chuyên môn hóa lao động*

Công chức luôn thực hiện cùng một công việc giống nhau trong cùng một vị trí làm việc. Việc thực hiện những thao tác lặp đi lặp lại dẫn đến khả năng chuyên môn hóa cao, cải thiện năng suất lao động. Tuy nhiên, việc thực hiện những công việc lặp đi lặp lại dẫn đến nhàm chán, mất động lực làm việc, mất tinh thần đồng đội và cuối cùng, dẫn đến giảm hiệu suất lao động; Chuyên môn hóa lao động là thông số chính để xác định hình thức phân công lao động. Một công việc có quy mô xác định (chuyên môn hóa công việc theo chiều ngang) và đều có sự kiểm soát đối với công việc này (chuyên môn hóa lao động theo chiều dọc).

- *Tiêu chuẩn hóa*

Chuẩn mực hóa các thao tác và tiêu chuẩn hóa công việc làm tăng hiệu quả công việc. Tuy nhiên, trong phương thức phân công công việc này, công chức không có quyền tự chủ trong thực thi công việc. Công chức chỉ thực hiện lặp đi lặp lại theo mô hình mẫu, cho phép đảm bảo kết quả lao động ở mức tối đa.

- *Đa năng*

Công chức được thực hiện các công việc khác nhau, được tham gia vào các quyết định, được đưa ra sáng kiến và có thể được luân chuyển vào các vị

trí làm việc khác nhau để tránh nhàm chán và mất động lực làm việc. Làm như vậy, công chức có thể biết các thành viên khác trong nhóm và có cái nhìn tổng thể đối với hoạt động của tổ chức. Điều này góp phần mang lại ý nghĩa cho công việc của công chức, cải thiện trình độ chuyên môn và mở ra cho họ những cơ hội phát triển sự nghiệp. Phân công công việc theo hướng đa năng cho phép đáp ứng nhu cầu nhân lực của tổ chức, đơn vị trong những thời điểm khác nhau. Mặc dù vậy, hình thức phân công công việc này có thể làm cho công chức không thành thực trong công việc, và vì vậy, làm giảm hiệu quả lao động.

c. Cách thức phân công

Có hai cách phân công phù hợp với yêu cầu quản lý cán bộ, công chức trong giai đoạn hiện nay: Phân công trực tiếp và phân công gián tiếp bằng văn bản.

Phân công trực tiếp khi hội tụ các điều kiện sau:

- Công việc gấp cần phải triển khai thực hiện ngay;
- Công việc là nhiệm vụ thường xuyên của công chức thường triển khai thực hiện trong tổ chức;
- Công việc được thực hiện không liên quan quá nhiều người;
- Kết quả công việc có tiêu chí rõ ràng để đánh giá.

Người được phân công vừa đảm bảo kiến thức, chuyên nghiệp trong triển khai nhiệm vụ và có trách nhiệm với công việc được phân công.

Phân công bằng văn bản hội tụ các điều kiện:

- Công việc phức tạp, đòi hỏi nhiều người tham gia;
- Công việc phải huy động nhiều nguồn lực: Nhân lực, cơ sở vật chất, tài chính, thời gian thực hiện;
- Công việc triển khai trong một thời gian nhất định;
- Kết quả công việc được tổng hợp từ nhiều nhóm triển khai thực hiện.

Phân công bằng văn bản hay phân công trực tiếp trong đó có nội dung quan trọng được đề cập chính là bảng phân công công việc hoặc phiếu phân công việc lãnh đạo, quản lý cần quan tâm tới các yếu tố:

- Tên công việc;
- Người được phân công;

- Yêu cầu của công việc;
- Các nguồn lực được sử dụng để thực hiện công việc;
- Kết quả và tiêu chí kết quả của công việc được thực hiện.

Đồng thời, để quản lý được công chức một yếu tố không thể thiếu được trong phân công công việc đó là chế độ báo cáo của công chức đối với người lãnh đạo, quản lý trực tiếp.

4. Quy trình phân công công việc trong hoạt động công vụ

Thông thường, lãnh đạo, quản lý đến làm việc trong tổ chức, với cơ cấu sẵn có, việc thay đổi, điều chỉnh cơ cấu tổ chức và phương thức phân công công việc không phải lúc nào cũng có thể thực hiện được. Mặc dầu vậy, nắm vững kỹ năng phân công công việc giúp cho nhà quản lý:

- Phân tích được đặc điểm tổ chức của cơ quan, đơn vị, các bộ phận cấu thành cơ quan cũng như xác định được điểm mạnh, điểm yếu của cơ cấu tổ chức, có những hành động phù hợp với cơ cấu tổ chức, có biện pháp giảm thiểu tác động của nhược điểm và phát huy ưu điểm của cơ cấu tổ chức;
- Xác định được mục tiêu cải thiện cơ cấu tổ chức để có những quyết định điều chỉnh phù hợp.

Bên cạnh đó, Điều 9 Luật Cán bộ, công chức 2008 quy định những điều cán bộ, công chức phải làm trong thi hành công vụ: Thực hiện đúng, đầy đủ và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. 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. Chủ động và phối hợp chặt chẽ trong thi hành công vụ; giữ gìn đoàn kết trong cơ quan, tổ chức, đơn vị. Bảo vệ, quản lý và sử dụng hiệu quả, tiết kiệm tài sản nhà nước được giao. 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.

Vì vậy, trong phân công công việc, lãnh đạo, quản lý muốn thực thi nghiêm quy định pháp luật đồng thời tăng ảnh hưởng và uy tín đối với công chức, mình chứng được năng lực điều hành với tổ chức, củng cố được quyền hạn và trách nhiệm trong việc quản lý, giám sát, đánh giá thì lãnh đạo, quản lý phân công công việc đúng người đúng việc và nâng cao hiệu quả thực thi nhiệm vụ đối với người được phân công. Để làm tốt được điều này người lãnh đạo, quản lý cần thực hiện các bước sau:

Bước 1: Rà soát lại các công việc

Lập danh mục các đầu việc của bộ phận. Không tồn tại phương án phân công công việc lý tưởng. Lãnh đạo, quản lý cần lựa chọn phương án phân công công việc phù hợp nhất với tổ chức. Để xác định phương án phân công công việc phù hợp cần phải sử dụng các tiêu chí phân công công việc (chức năng và kết quả) để phân tích công việc và tổ chức, trên cơ sở đó nhận diện cơ cấu tổ chức phù hợp nhất đối với đơn vị/tổ chức của mình, đồng thời xác định được ưu, nhược điểm của cơ cấu tổ chức đó để có những biện pháp cụ thể để phát huy ưu điểm và giảm thiểu nhược điểm.

Bước 2: Làm rõ các yếu tố liên quan đến công việc

- Sử dụng bản mô tả vị trí việc làm để nắm được
- + Các nhiệm vụ mà công chức cần thực hiện, các mối quan hệ, quyền hạn và trách nhiệm trong quá trình thực hiện, điều kiện làm việc.
- + Các yêu cầu và kết quả công việc cần đạt được: số lượng, chất lượng, thời gian.

Đồng thời, trên cơ sở phân tích công việc, mục tiêu, chiến lược của tổ chức, xác định được hình thức phân công công việc phù hợp cho đơn vị, cơ quan của mình. Chuyên môn hóa là cần thiết để đem lại hiệu quả cao cho công việc, tuy nhiên, việc phân công công việc cũng cần chú trọng tới việc tạo được động lực làm việc cho người lao động, tránh chuyên môn hóa quá mức, dẫn đến công việc nhàm chán, khiến người lao động mất động lực làm việc.

Bước 3. Lựa chọn người thích hợp

- Dựa vào năng lực: đánh giá mặt mạnh, mặt yếu về kiến thức, kỹ năng, kinh nghiệm;
- Mức độ đảm nhiệm công việc hiện tại của công chức;
- Dựa vào tính cách: phù hợp với công việc đảm nhận.

Mặt khác, thực tế trình độ học vấn của người lao động ngày càng cao, đặc biệt trong công vụ. Trình độ học vấn cao, các cá nhân quan tâm nhiều hơn tới ý nghĩa của bản thân công việc, có nghĩa là họ mong muốn được khẳng định bản thân, có thêm quyền tự chủ và được tham gia nhiều hơn vào việc ra quyết định liên quan đến công việc của bản thân. Nhà quản lý cần phải tính đến điều này khi lựa chọn mô hình phân công công việc trong đơn vị/ tổ chức của mình.

Bước 4. Thực hiện phân công, hướng dẫn công việc

- Trình bày rõ công việc, yêu cầu cụ thể công việc, nguồn lực được sử dụng và kết quả mong muốn (số lượng và chất lượng công việc);
- Hướng dẫn công việc (tổng thể, chi tiết);
- Giao quyền hạn, tạo điều kiện thuận lợi cho công chức hoàn thành công việc;
- Nếu công việc có liên quan đến người khác, nên đặt nhiệm vụ phối hợp cho những người ấy, mời họ cùng dự cuộc trao đổi.

5. Kiểm tra, theo dõi, đôn đốc sau phân công công việc trong hoạt động công vụ

Khi phân công công việc, cần ủy quyền quyền hạn và nguồn lực để các cá nhân thực thi công việc. Để cải thiện việc phân công lao động, nhà quản lý cần có phương thức quản lý phù hợp nhằm tạo điều kiện để các cá nhân hoàn thành công việc được phân công. Lãnh đạo, quản lý cũng cần phải xác định được ưu, nhược điểm của mỗi mô hình phân công lao động để nếu có trở ngại phát sinh hãy điều chỉnh yêu cầu công việc sao cho phù hợp với thực tế; Đưa ra sự hỗ trợ kịp thời cho người lao động, giúp tháo gỡ những khó khăn mà họ có thể gặp phải trong quá trình thực thi công việc, đồng thời tăng ý thức trách nhiệm, phát huy sự chủ động, sáng tạo của công chức.

- Theo dõi, kiểm tra từng giai đoạn công việc;
- Hỗ trợ công chức trong phạm vi công việc;
- Chỉ can thiệp khi thật sự cần thiết;
- Khuyến khích, động viên công chức;
- Công nhận thành quả của công chức.

III. KỸ NĂNG PHỐI HỢP CÔNG VIỆC TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ

1. Nguyên tắc phối hợp công việc trong hoạt động công vụ

Nguyên tắc lãnh đạo thống nhất, lãnh đạo, quản lý như nhạc trưởng phối hợp với các nhạc công trong dàn nhạc, vạch ra kế hoạch thống nhất nhằm nâng cao hiệu quả công việc. Phối hợp phải là người chủ trì, đứng đầu các ban chỉ đạo, thường xuyên kiểm tra mức độ phối hợp giữa các bộ phận, nhóm, các tổ chức đơn vị và cá nhân. Cần xây dựng nội dung hoạt động của các đơn vị, tổ chức các bộ phận và các cá nhân. Trong tổ chức phải được văn bản hoá và phổ biến cho các bên có liên quan; quy chế phối hợp cần được xây dựng trên nguyên tắc lợi ích của các bên cần rà soát lại các quy định phối hợp cho phù hợp với sự thay đổi của môi trường.

Nguyên tắc chia sẻ thông tin, đây là nguyên tắc đòi hỏi các bên tham gia hoạt động phối hợp có trách nhiệm cung cấp thông tin cho nhau một cách trung thực, chính xác và không vụ lợi. Thực hiện nguyên tắc này bảo đảm các luồng thông tin từ trên xuống (ra quyết định quản lý), từ dưới lên và thông tin ngang (giữa các bộ phận, nhóm, cá nhân cùng cấp) được thông suốt. Có các loại thông tin sau:

- Thông tin nói (báo cáo miệng, cuộc họp, điện thoại)
- Thông tin viết (báo cáo bằng văn bản, ấn phẩm, internet, ...)

Trong thời đại công nghệ thông tin như hiện nay thì MIS (Management Information System - hệ thống thông tin quản lý) có vai trò rất quan trọng trong hoạt động phối hợp.

Ngoài ra, sự tiếp xúc trực tiếp giữa các bộ phận, các công chức với nhau bao giờ cũng đem lại nhiều thông tin có ích cho hoạt động phối hợp nhất là

trong hoạt động quản lý, phối hợp thông tin nên được trao đổi thường xuyên hơn.

Nguyên tắc chuyên môn hóa đi đôi với hợp tác hóa, nguyên tắc này có nghĩa là mỗi chủ thể, đơn vị chỉ chuyên về một việc, một lĩnh vực nhất định như chuyên môn hoá về cán bộ hay chuyên môn hoá về sản xuất, phân công cho mỗi vùng, mỗi ngành hoặc mỗi xí nghiệp chỉ chuyên sản xuất một loại sản phẩm nhất định. Đi đôi với chuyên môn hoá đòi hỏi phải có hợp tác hoá, tức là từ các cá nhân trở thành tập thể, từ các tổ chức riêng lẻ đi đến hợp tác có tổ chức bằng cách phối hợp với những bước đi tuần tự từ thấp đến cao, từ đơn giản đến phức tạp.

Nguyên tắc tính khách quan, thực hiện nguyên tắc này các bên tham gia phối hợp phải tuân thủ những yêu cầu, đòi hỏi của quy luật khách quan, lấy những yêu cầu khách quan của công việc chứ không được áp đặt ý muốn chủ quan của mình làm cơ sở cho hoạt động phối hợp. Các bên phải căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình và phân tích những công việc cụ thể trên cơ sở thực tế đặt ra để xác định loại công việc cần phải phối hợp.

Ngoài ra, trong nguyên tắc tổ chức còn có phối hợp ngay từ đầu. Tức từ khâu đầu tiên khi lập kế hoạch, đừng để trong quá trình thực hiện mới phát hiện yêu cầu phối hợp. Tất cả các bên liên quan đều phải được dự tính trong kế hoạch; kế hoạch thực hiện quyết định trong quản lý, phối hợp giữa các bên liên quan; các bên liên quan phải viết cam kết thực hiện kế hoạch phối hợp và các bên liên quan phải biết kỹ năng phối hợp.

2. Yêu cầu phối hợp công việc trong hoạt động công vụ

Để có thể thành công, các hoạt động phối hợp cần đáp ứng những yêu cầu sau:

- Có người/tổ chức chủ trì phối hợp: Người này thường là lãnh đạo cơ quan/đơn vị. Lãnh đạo cơ quan/đơn vị cũng là người đứng ra phân xử khi cần đi đến ý kiến thống nhất trong phối hợp.

- Có những ràng buộc về mặt pháp lý, quy định, quy chế để tạo cơ chế phối hợp mang tính chính thức và bắt buộc giữa các cá nhân/đơn vị.

- Có cơ chế làm việc phù hợp cho phép huy động sự tham gia, phối hợp của các bên.

- Mỗi chủ thể, đơn vị chuyên môn hóa một việc, đồng thời cần có sự hợp tác, làm việc theo nhóm. Các bên tham gia cần tuân thủ những yêu cầu, đòi hỏi của quy luật khách quan.

- Cần có kế hoạch phối hợp trong đó có sự phân công trách nhiệm rõ ràng, tiêu chuẩn hóa quy trình phối hợp cũng như thời hạn phối hợp.

- Các hoạt động giao tiếp, đàm phán hiệu quả và cởi mở, các bên tham gia phối hợp chia sẻ thông tin;

- Có kỹ năng giải quyết vấn đề và xử lý xung đột khi cần thiết, đồng thời cần 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, trong quá trình phối hợp, không phải lúc nào vấn đề cũng được giải quyết một cách tuần tự, tuyến tính. Nhiều khi, mối tương quan, "trò chơi" quyền lực này có thể là yếu tố cản trở tiến trình phối hợp. Lãnh đạo, quản lý cần tính đến các yếu tố này để có thể ra quyết định một cách phù hợp và khéo léo.

3. Hình thức phối hợp công việc trong hoạt động công vụ

Sau khi xác định được loại công việc cần phối hợp trong hoạt động quản lý, nhà lãnh đạo, quản lý tiến hành lựa chọn hình thức phối hợp làm sao để đạt hiệu quả cao nhất.

Hình thức phối hợp, đó là sự biểu hiện bên ngoài 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 để lựa chọn trong hoạt động phối hợp.

Phối hợp bên trong là dạng phối hợp cơ bản, phổ biến trong các phòng ban, các nhóm thực thi công việc của các tổ chức công, trong đó xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của từng tổ chức, phòng ban, nhiệm vụ cụ thể của các công chức khi tham gia vào thực hiện công việc, mối quan hệ công tác giữa các phòng, các cơ quan đồng cấp; giữa các thành viên với các cơ quan, bộ phận chuyên môn; giữa các cơ quan, bộ phận chuyên môn với cơ quan cấp trên, giữa các thành viên thực hiện nhiệm vụ chung.

Theo cách phối hợp này các cơ quan chức năng thường xuyên kiểm tra việc thực hiện phối hợp trên cơ sở các quy định về chức năng, nhiệm vụ của tổ chức, cá nhân đồng thời kiểm tra tiến độ thực hiện kế hoạch thường kỳ hay định kỳ qua đó sửa đổi, bổ sung những quy định phối hợp còn thiếu hoặc bất hợp lý.

Phối hợp bên ngoài là dạng hoạt động mang tính hướng ngoại nhằm để thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ được giao. Khi nói đến lựa chọn cách thức phối hợp theo hướng ngoại thì nên hiểu rằng đó là sự phối hợp thực hiện công việc phát sinh giữa các cơ quan, bộ phận không nằm trong nội bộ với nhau. Do yêu cầu công việc mà nhất định họ phải phối hợp với nhau, cách thức này có ba hình thức cơ bản.

Thứ nhất, tổ chức cuộc họp

Phối hợp thông qua việc họp giao ban, định kỳ hoặc đột xuất. Đây là cách thức thường áp dụng diễn ra liên tục trong các cơ quan đơn vị. Sau một khoảng thời gian nhất định thường là một tuần, tháng, quý, năm thì các cơ quan đơn vị hoặc các bộ phận, các thành viên kiểm điểm lại hoạt động đã qua. Qua đó đánh giá rút kinh nghiệm đồng thời đưa ra phương hướng nhiệm vụ cho thời gian tới.

Thứ hai, thành lập tổ chức phối hợp

Hình thức này được áp dụng khi cần phải giải quyết một sự kiện nào đó, một công việc nào đó đòi hỏi phải có nhiều ngành, nhiều cấp tham gia. Có thể mang tính thời vụ tạm thời hoặc thường xuyên lâu dài. Trong thực tế, cũng thấy có việc phối hợp giữa đơn vị sự nghiệp.

Thứ ba, phối hợp thông qua mạng

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 mạng 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. Từ đó, hình thức này sẽ dần trở thành hình thức phối hợp cơ bản, sẽ thay thế những hình thức phối hợp khác tồn kém hơn nhưng không còn phù hợp nữa. Đó cũng là yêu cầu khách quan của công cuộc xây dựng đất nước trong giai đoạn hiện nay.

4. Các giai đoạn phối hợp công việc trong hoạt động công vụ

Quá trình từ chuẩn bị đến thực hiện kế hoạch của tổ chức phụ thuộc phần lớn vào đội ngũ công chức. Nếu cơ quan/tổ chức nào có đội ngũ công chức giỏi thì sức cạnh tranh càng cao.

Các nhóm công chức có những giai đoạn phát triển khác nhau và ở mỗi giai đoạn đòi hỏi một kỹ năng lãnh đạo, quản lý khác nhau để đạt được kết quả cao nhất.

Sự trưởng thành của tổ chức thường trải qua năm giai đoạn và ở mỗi nội dung phối hợp của các giai đoạn triển khai thực hiện công việc của công chức cần sự hướng dẫn, giúp đỡ khác nhau từ lãnh đạo, quản lý của mình. Lãnh đạo, quản lý cũng phải điều chỉnh phong cách quản lý để phù hợp với sự phát triển của tổ chức.

Tùy theo nhu cầu, mục đích được đề ra cho tổ chức và số lượng cũng như năng lực của các thành viên trong tổ chức, các hoạt động phối hợp được hình thành, phát triển theo nhiều hình thức, cách thức và thời gian hoạt động khác nhau. Nhìn chung thì hầu như đều trải qua 5 nội dung của các bước phối hợp cơ bản sau đây:

Giai đoạn hình thành

Hình thành là giai đoạn các thành viên trong tổ chức được cử tham gia tập hợp cùng với các thành viên của tổ chức khác nhau để thực hiện nhiệm vụ chung. Mọi người đều rất giữ gìn và rụt rè. Sự xung đột hiếm khi được phát ngôn một cách trực tiếp, chủ yếu là mang tính chất cá nhân và hoàn toàn là tiêu cực.

Đây là giai đoạn mới hình thành nên các cá nhân sẽ bị hạn chế bởi những ý kiến riêng của mình và nhìn chung là không lớn. Điều này đặc biệt đúng đối với một thành viên không quan trọng.

Trong nhóm thực hiện công việc phần lớn có xu hướng cản trở những người nổi trội lên như một người lãnh đạo, quản lý.

Theo một nghiên cứu mở rộng của tác giả Susan A. Wheelan về hoạt động của tổ chức, nhóm hoặc tổ thì giai đoạn đầu tiên của sự phát triển làm

việc phối hợp thành nhóm làm việc được định hình bởi sự phụ thuộc lẫn nhau trong điều hành, sự an toàn và cảm giác của các thành viên trong một nhóm, tổ. Các thành viên tán thành kế hoạch do người đứng đầu hoặc bất kỳ thành viên nào có ảnh hưởng lớn trong nhóm, tổ đề ra. Trong giai đoạn này, các thành viên tìm kiếm sự ủng hộ của các thành viên khác hơn là tập trung giải quyết công việc của mình. Họ tỏ vẻ rất lịch sự và ít khi bày tỏ quan điểm trái ngược với các thành viên khác, thể hiện vai trò quản lý của mình ngay thời điểm này. Họ cần thiết lập mục tiêu chung cho cả nhóm thực hiện công việc, định hình cấu trúc nhóm thông qua các cuộc họp định kỳ để cho các thành viên thấy được tầm quan trọng của mình đối với sự sống còn của một nhóm triển khai công việc. Nếu định hướng đúng, các nhóm/tổ sẽ trưởng thành, tuy nhiên, nếu nhóm không thể phát triển trong giai đoạn đầu này thì các nhà quản lý phải tiếp tục vận dụng phương thức quản lý của mình lâu hơn thời gian dự kiến.

Các nhà quản lý có thể xác định có làm tốt công việc trong giai đoạn này không bằng cách xem xét thái độ của công chức dưới quyền, họ có xem mình là người quản lý nhân từ, độ lượng và có tài hay không.

Giai đoạn xung đột, xung đột là giai đoạn tiếp theo

Ở giai đoạn này, nhóm thực hiện phối hợp công việc đã được phân công bắt đầu tìm kiếm tự do trong sự quản lý của cấp trên và các thành viên trong tổ chức bắt đầu bày tỏ những ý kiến khác nhau về mục tiêu chung của tổ chức và tìm cách giải quyết vấn đề thế nào cho tốt. Nhiệm vụ của tổ chức trong giai đoạn này là phát triển mục tiêu chung, thống nhất giá trị và chương trình hành động. Các cuộc tranh luận nảy lửa không thể tránh khỏi trong quá trình làm việc và mâu thuẫn thường xảy ra trong giai đoạn này.

Vấn đề mấu chốt là gia tăng sự đóng góp của các thành viên cho mục tiêu chung của làm việc. Sự trao đổi, liên lạc phải chuyển chiều từ trên xuống dưới sang đối thoại bình đẳng giữa các cấp độ với nhau. Sự chuyển tiếp lên giai đoạn 2 có thể được xem là giai đoạn khó khăn, thách thức nhất của nhà quản lý. Cách cư xử lịch sự và sự tôn trọng trong các buổi họp trước đây

nhường chỗ cho những tranh cãi về sự bất đồng quan điểm đường như không có hồi kết. Mọi người có vẻ như không còn hợp tác với nhiều thách thức cũng đặt ra cho nhà quản lý. Lãnh đạo, quản lý phải có các biện pháp giải quyết xung đột hơn là cố thiết lập một bầu không khí tin tưởng giả tạo trong sự bất đồng ý kiến của các thành viên trong nhóm làm việc.

Khi mâu thuẫn với nhau, thường thì mọi người cảm thấy thoải mái hơn với việc phản đối thay vì những giải pháp bởi vì họ có được quyền lực và sự ảnh hưởng từ sự bất hoà. Những mâu thuẫn như vậy không chỉ đe dọa năng suất lao động mà còn tạo ra môi trường làm việc tồi tệ, tạo ra tinh thần kém, sự nghỉ làm vắng mặt và thậm chí tỷ lệ giữ chân công chức thấp.

Lãnh đạo, quản lý không thể cho phép sự bất đồng trở thành xích mích, bất hoà, cần phải tìm kiếm những mục tiêu chung.

Lãnh đạo, quản lý phải tìm ra lý do tại sao những người đồng nghiệp lại mâu thuẫn với nhau. Thường thì nguyên nhân của sự bất hoà nằm ở những điều xảy ra đó. Một người có thể cảm thấy bị coi thường khi ý kiến của anh ta không được sếp chấp nhận trong khi ý kiến của người đồng nghiệp khác thể có.

Người khác có thể cảm thấy rằng anh ta không nhận được thời gian và nguồn lực công bằng để hoàn thành một dự án. Người khác nữa có thể cảm thấy không được lưu ý khi anh ta không nhận được sự thăng tiến như hy vọng. Những điều như vậy khi không được giải quyết nhanh chóng có thể tích lũy theo thời gian và nuôi dưỡng sự chống đối.

Lãnh đạo, quản lý tìm cách cải thiện tình hình thông qua thảo luận và đối thoại thêm. Lãnh đạo, quản lý phải biết xoa dịu những mâu thuẫn. Thiết lập chính sách không khoan nhượng với sự phản đối lại mọi người và nhân phẩm.

Lãnh đạo, quản lý phải tìm ra tiếng nói chung. Những người có mâu thuẫn không gặp khó khăn trong việc chỉ ra sự khác biệt, những khác biệt này dẫn đến sự bất đồng của họ. Thách thức đối với lãnh đạo, quản lý là làm cho các bên mâu thuẫn gạt đi những sự khác biệt đó và chỉ ra những giá trị chung giữa các bên.

Sự bất hoà khác với sự bất đồng quan điểm. Sự bất hoà mang tính phá

huỷ vì nó ảnh hưởng xấu đến các cá nhân và năng suất sản xuất. Sự bất đồng quan điểm có thể mang tính tích cực khi nó khiến cho mọi người phải phải kiểm tra lại ý kiến và quan điểm, nó tạo ra đối thoại. Đôi khi, sự bất đồng quan điểm cũng có tác dụng tốt, làm làm mọi người thay đổi tư duy và tái khẳng định con đường đi đó là con đường lựa chọn của tổ chức.

Tái lập một tổ chức với mục tiêu chung sẽ mang đến sự tin tưởng lẫn nhau và là nền móng cơ bản duy nhất để đạt được kết quả bền vững.

Giai đoạn định hình, giai đoạn này các công chức bắt đầu nhận thấy những lợi ích của việc cộng tác cùng với nhau và sự giảm bớt xung đột nội bộ. Nếu được quản lý tốt, vượt qua được những xung đột không thể tránh khỏi trong giai đoạn định hình, các công chức tin tưởng nhau thì sự hợp tác, gắn bó giữa các thành viên ngày càng tăng lên. Do tinh thần hợp tác mới hiện hữu, mọi công chức bắt đầu cảm thấy an toàn trong việc bày tỏ quan điểm của mình và những vấn đề này được thảo luận cởi mở với toàn bộ các công chức trong quá trình triển khai phối hợp thực hiện công việc. Các cuộc đối thoại, tranh luận sẽ cởi mở hơn và hướng đến công việc nhiều hơn. Sự xung đột sẽ giảm xuống khi các công chức tập trung vào công việc và giảm bớt sự quan tâm vào địa vị, quyền lực và sự ảnh hưởng lẫn nhau.

Sự tiến bộ lớn nhất là mọi người có thể bắt đầu lắng nghe nhau. các cuộc thương lượng, đàm phán nghiêm túc hơn về vai trò của từng cá nhân trong nhóm, tổ sẽ tốt hơn, cách thức tổ chức công việc và quy trình làm việc sẽ dần chuyên nghiệp hơn. Đây cũng là giai đoạn các thành viên trong nhóm, tổ củng cố mối quan hệ với nhau. Những phương pháp làm việc được hình thành và toàn bộ các thành viên đều nhận biết được điều đó.

Lãnh đạo, quản lý thấy rằng công việc của họ sẽ dễ dàng hơn, không cần phải can thiệp nhiều vào hoạt động của nhóm như các giai đoạn đầu nữa mà chỉ cần lo giữ cho mọi người, mọi việc đi đúng quỹ đạo đã vạch ra. Lãnh đạo, quản lý trong giai đoạn này có vai trò như một "huấn luyện viên" trong các cuộc họp ra quyết định kết quả của hoạt động phối kết hợp.

Giai đoạn ổn định, đây là giai đoạn hoạt động trôi chảy và hiệu quả, là

thời điểm cao trào, khi các công chức phối hợp làm việc ổn định trong một hệ thống cho phép trao đổi những quan điểm tự do, thoải mái và có sự hỗ trợ cao độ của tất cả các thành viên và với các quyết định của tổ chức.

Đây là giai đoạn mà mọi công chức yêu thích nhất - giai đoạn đạt năng suất và hiệu quả cao nhất. Những tồn đọng của các giai đoạn trước còn sót lại đều có thể được giải quyết và tập trung toàn bộ sức lực hoàn thành mục tiêu chung. Các công chức rất phấn khích khi làm việc với nhau để cùng đạt mục tiêu chung và tinh thần đồng đội tăng cao hơn bao giờ hết. Tuy nhiên, không có nhiều tổ chức làm được điều này và đi đến giai đoạn phát triển. Để thành công, lãnh đạo, quản lý và công chức cấp dưới phải cùng nhau học cách quản lý và làm việc ăn ý ngay từ khi các hoạt động phối hợp mới được hình thành để thực hiện nhiệm vụ.

Cuối cùng là giai đoạn tan rã. Khi công việc hoàn thành, mỗi công chức lại trở về vị trí của mình để chuẩn bị cho những nhiệm vụ tiếp theo.

5. Các yếu tố đóng góp hiệu quả phối hợp công việc trong hoạt động công vụ

Lãnh đạo, quản lý nhìn nhận các yếu tố đóng góp hiệu quả của hoạt động phối hợp thực hiện công việc trong hoạt động công vụ chính là sự hợp tác, tin tưởng và gắn kết giữa quản lý với công chức cấp dưới.

a. Hợp tác

- Lãnh đạo, quản lý và các công chức hợp tác khi nỗ lực của họ 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.

b. Tin tưởng

- Niềm tin 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 quản lý và công chức, họ hành động theo các giá trị của tổ chức.

c. Gắn kết

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 tổ chức tạo nên 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.

CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Phân tích mối quan hệ giữa phân công và phối hợp trong hoạt động công vụ? Cho ví dụ minh họa.
2. Liên hệ việc phân công và phối hợp trong thực thi công vụ tại cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác.
3. Phân tích tác động của phân công và phối hợp trong thực thi công vụ tại cơ quan/đơn vị nơi học viên công tác?
4. Xác định các yếu tố ảnh hưởng đến phân công và phối hợp trong thực thi công vụ tại cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác.
5. Đề xuất phương án phân công, phối hợp hiệu quả trong thực thi công vụ tại cơ quan/đơn vị nơi học viên công tác.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc khóa XI, khóa XII của Đảng Cộng sản Việt Nam.
- Luật tổ chức chính phủ năm 2015.
- Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.
- Nghị định số 144/2005/NĐ-CP ngày 16/11/2005 của Chính phủ quy định về công tác phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong xây dựng và kiểm tra thực hiện chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.
- Cao Anh Đô: 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, 2013.
- Trần Ngọc Đường: Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực với sửa đổi Hiến pháp năm 1992, NXB. Chính trị Quốc gia, 2012.
- Trương Thị Hồng Hà: Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay, NXB. Chính trị Quốc gia, 2017.
- Nguyễn Thị Hồng Hải: Quản lý thực thi công vụ theo định hướng kết quả, NXB. Lao động, 2013.
- Ronald Heifetz, Alexsander Grashow, Marly Linsly: The Practice of Adaptive Leadership "Tools and Tactics for Changing Your Organization and the World". Havard Business Press, 2009.

Chuyên đề 15

KỸ NĂNG TỔ CHỨC VÀ ĐIỀU HÀNH HỘI HỢP

I. KHÁI QUÁT VỀ HOẠT ĐỘNG HỘI HỢP

1. Khái niệm hội họp

Hội họp là sự tập hợp của nhiều người một cách có tổ chức, có nguyên tắc, tại một địa điểm, thời gian nhất định để thực hiện hoặc giải quyết các công việc, các vấn đề mà những người tham dự cùng quan tâm.

Trong quản lý nhà nước, họp, hội nghị (gọi chung là hội họp) là một hình thức của hoạt động quản lý nhà nước, một cách thức giải quyết công việc; thông qua đó thủ trưởng cơ quan nhà nước trực tiếp thực hiện sự lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành giải quyết các công việc thuộc chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan mình theo quy định của pháp luật.

2. Vai trò của hội họp trong cơ quan nhà nước

a. Hội họp là một phương thức hoạt động của cơ quan, tổ chức

Đối với các tổ chức nói chung và tổ chức nhà nước nói riêng, hội họp là một phương thức hoạt động phổ biến, nhờ đó những thông tin cần thiết cho hoạt động của tổ chức được thu thập, phổ biến, trao đổi; theo đó các mối quan hệ giữa các thành viên trong tổ chức hình thành, tồn tại và phát triển, tạo cơ sở cho các hoạt động phối hợp, hợp tác để giải quyết những công việc chung của tổ chức.

Đối với các tổ chức nhà nước vận hành theo chế độ tập thể, thực hiện thẩm quyền chung, hội họp là phương thức hoạt động cơ bản, chính yếu, để quyết định những vấn đề thuộc thẩm quyền, để tổ chức triển khai các hoạt động thuộc chức năng, nhiệm vụ của tổ chức.

Đối với các tổ chức nhà nước vận hành theo chế độ thủ trưởng, thực hiện thẩm quyền riêng, hội họp là hình thức thu thập thông tin, giúp người đứng đầu có cơ sở để ra quyết định; hội họp là phương tiện để phổ biến thông tin, quán triệt tư tưởng, tổ chức thực thi các quyết định.

b. Hội họp là phương tiện xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện các quyết định quản lý

Đối với các tổ chức nhà nước, đặc biệt là các tổ chức nhà nước thực hiện chức năng quản lý xã hội, nhiệm vụ xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện các quyết định quản lý là nhiệm vụ cơ bản, xuyên suốt.

Chất lượng của các quyết định quản lý được ban hành, chất lượng của việc tổ chức triển khai và chất lượng thực thi các quyết định quản lý trực tiếp tạo nên hiệu lực và hiệu quả cho tổ chức nhà nước.

Hội họp, với tư cách là một phương thức cơ bản để thu thập thông tin quản lý, truyền đạt thông tin quản lý, thảo luận và quyết định phương thức, biện pháp quản lý, ... giữ vai trò quan trọng, có ý nghĩa rất lớn tạo nên chất lượng của các quyết định quản lý được xây dựng và ban hành, giúp cho các quyết định đó được thực hiện với chất lượng cao.

c. Hội họp là công cụ vận hành cơ quan, tổ chức

Hội họp, ngoài chức năng thông tin có ảnh hưởng trực tiếp đến quá trình xây dựng, ban hành, thực thi các quyết định quản lý, còn giữ vai trò chủ đạo đối với việc vận hành nói chung của các tổ chức, trong đó có các tổ chức nhà nước bằng khả năng xây dựng, củng cố các mối quan hệ giữa các thành viên trong tổ chức, bằng khả năng tạo dựng và phổ biến các giá trị văn hóa của tổ chức.

Hội họp là cơ hội để các cá nhân tham gia hội họp tiếp xúc trực tiếp với nhau, tạo dựng hình ảnh trong nhau, gây dựng niềm tin với nhau. Sự hiểu biết lẫn nhau được xây dựng từ cơ hội tiếp xúc khi tập hợp cùng nhau quanh những hoạt động hội họp là cơ sở để các mối quan hệ phối hợp, hợp tác được hình thành, được sử dụng.

Hội họp cũng là cơ hội để người đứng đầu, bộ phận lãnh đạo tổ chức, truyền đi những thông điệp cần thiết cho sự vận hành của tổ chức, phổ biến những giá trị cần đề cao của văn hóa tổ chức - những giá trị có ý nghĩa lâu bền đối với sự tồn tại và phát triển của tổ chức.

3. Các loại hội họp

a. Xét theo quy mô tổ chức và tính chất cuộc họp

- Đại hội

Đại hội là một hình thức hội họp phổ biến, triệu tập toàn thể hoặc một số lượng nhất định các đại biểu đại diện cho các thành viên của tổ chức nhà nước để quyết định những vấn đề quan trọng, mang tính định hướng cho hoạt động của tổ chức; quyết định những vấn đề thuộc về nhân sự trong bộ máy điều hành tổ chức. Đại hội được tổ chức chính thức, theo kế hoạch định trước của các tổ chức nhà nước, tuân thủ các quy định chung về nghi thức, thủ tục tiến hành.

- Hội nghị

Hội nghị là một hình thức hội họp được các tổ chức nhà nước tiến hành, trên cơ sở triệu tập một số đối tượng thành viên nhất định của tổ chức, để bàn bạc, thảo luận, quyết nghị một hoặc một số vấn đề cụ thể, quan trọng nhằm thực hiện các nội dung cơ bản, có ý nghĩa lớn đối với hoạt động của tổ chức.

Hội nghị cũng có thể được tổ chức để quán triệt tư tưởng, phổ biến nội dung và cách thức hành động chung để giải quyết một hoặc một số vấn đề quan trọng của tổ chức; để sơ kết, tổng kết một hoạt động lớn được tổ chức tiến hành.

Hội nghị của các tổ chức nhà nước được tổ chức một cách chính thức, theo kế hoạch định trước, áp dụng một số quy định chung về nghi thức và thủ tục tiến hành.

- Hội thảo

Hội thảo là một hình thức hội họp với đối tượng tham là các nhà chuyên môn, các chuyên gia trong và ngoài tổ chức nhà nước thuộc một lĩnh vực hoạt động cụ thể. Hội thảo được tổ chức để các nhà chuyên môn tham luận, thảo luận với mục tiêu làm sáng tỏ thực trạng và tìm kiếm các giải pháp để giải quyết một hoặc một số vấn đề đặt ra trong thực tiễn hoạt động của tổ chức.

Về tính chất, hội thảo là hình thức hội họp để thu thập thông tin, huy động trí tuệ của cộng đồng chuyên môn.

- Họp

Họp là hình thức hội họp phổ biến, thông dụng, được tổ chức thường kỳ trong các tổ chức nhà nước, được tiến hành nhằm phổ biến, trao đổi thông tin; đôn đốc các hoạt động công vụ với thành phần tham gia là bộ phận lãnh đạo, quản lý các đầu mối trong cơ cấu bộ máy của tổ chức.

b. Xét theo mục đích, nội dung

- Họp tham mưu, tư vấn

Họp tham mưu, tư vấn là cuộc họp để thủ trưởng cơ quan nhà nước nghe, trao đổi các ý kiến, đề xuất và kiến nghị của thủ trưởng các cơ quan, đơn vị cấp dưới, của các chuyên gia, nhà khoa học nhằm có đủ thông tin, có thêm các cơ sở, căn cứ trước khi ra quyết định theo chức năng, thẩm quyền.

- Họp giải quyết công việc

Họp giải quyết công việc là cuộc họp của thủ trưởng cơ quan cấp trên với thủ trưởng cơ quan, đơn vị cấp dưới để giải quyết công việc thường xuyên hoặc bàn giải quyết những vướng mắc trong hoạt động quản lý, điều hành; thống nhất ý kiến chỉ đạo giải quyết những công việc có tính chất quan trọng, phức tạp, liên quan đến nhiệm vụ của nhiều cấp, nhiều ngành; xử lý những nội dung còn có ý kiến khác nhau khi ban hành quyết định, những nội dung vượt quá thẩm quyền của cấp dưới hoặc để kiểm tra trực tiếp tại chỗ về tình hình thực hiện các nhiệm vụ công tác của cấp dưới.

- Họp chuyên môn

Họp chuyên môn là cuộc họp để trao đổi, thảo luận những vấn đề thuộc về chuyên môn kỹ thuật, nghiệp vụ.

- Họp giao ban

Họp giao ban là cuộc họp của lãnh đạo cơ quan, tổ chức nhà nước để nắm tình hình triển khai thực hiện nhiệm vụ công tác; trao đổi ý kiến và thực hiện chỉ đạo giải quyết các công việc thường xuyên.

- Họp tập huấn, triển khai

Họp tập huấn, triển khai (hội nghị tập huấn, triển khai) là cuộc họp để quán triệt, thống nhất nhận thức và hành động về nội dung và tinh thần các chủ trương, chính sách lớn, quan trọng của Đảng và Nhà nước trong cơ quan, đơn vị hoặc trong từng ngành, địa phương.

- Hợp sơ kết, tổng kết

Hợp sơ kết, tổng kết (hội nghị sơ kết, tổng kết) hàng năm là cuộc họp để kiểm điểm, đánh giá tình hình và kết quả thực hiện nhiệm vụ công tác sáu tháng hoặc hàng năm và bàn phương hướng nhiệm vụ công tác cho sáu tháng hoặc năm tới của cơ quan, đơn vị hoặc của ngành, địa phương.

- Hợp chuyên đề

Hợp chuyên đề là cuộc họp để bàn, triển khai hoặc sơ kết, tổng kết việc thực hiện một chủ trương, chính sách quan trọng trên phạm vi toàn quốc, một số địa phương hoặc một số ngành, lĩnh vực nhất định.

c. Xét theo hình thức tổ chức

- Hợp trực tiếp

Hợp trực tiếp là hình thức họp mà người chủ trì và người tham dự có mặt tại cùng một địa điểm, một phòng họp để tổ chức cuộc họp.

- Hợp trực tuyến

Hợp trực tuyến là hình thức họp được thực hiện qua việc ứng dụng các phần mềm, website hoặc qua tổng đài hội thoại thông qua mạng truyền số liệu chuyên dùng, mạng nội bộ (mạng WAN) hoặc mạng internet để những người ở vị trí địa lý khác nhau có thể cùng tham gia cuộc họp từ xa, mà ở đó họ có thể nghe, nói, nhìn thấy nhau như đang ở chung một phòng họp.

d. Xét theo các tiêu chí khác

Tùy theo yêu cầu của hoạt động công vụ, trong tổ chức nhà nước có thể phân loại hội họp theo các tiêu chí khác như:

- Theo mức độ thường xuyên: có họp định kỳ và đột xuất;
- Theo đối tượng tham gia: có họp toàn thể, họp lãnh đạo, họp đại diện, hội ý nhóm, tổ;
- Theo tính chính thức: có họp chính thức, họp trừu bị.

4. Nguyên tắc tổ chức và điều hành hội họp

a. Đảm bảo mục đích và yêu cầu công vụ

Chế độ họp trong hoạt động quản lý, điều hành của cơ quan thuộc hệ thống hành chính nhà nước hiện nay được quy định tại Quyết định số 45/2018/QĐ-TTg ngày 09 tháng 11 năm 2018 của Thủ tướng Chính phủ.

Các cuộc họp của Thủ tướng Chính phủ, Phó Thủ tướng Chính phủ thực hiện theo Quy chế làm việc của Chính phủ và những quy định về nguyên tắc, quy trình tổ chức cuộc họp được quy định tại Quyết định này.

Phiên họp Chính phủ, phiên họp của Ủy ban nhân dân các cấp, cuộc họp tiếp công dân, cuộc họp của cơ quan điều tra, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán với cơ quan, tổ chức thuộc hệ thống hành chính nhà nước, họp báo, họp quốc tế, hội thảo, tọa đàm khoa học được tiến hành theo quy định của các văn bản pháp luật có liên quan, không thuộc phạm vi điều chỉnh của Quyết định này.

Việc tổ chức và điều hành họp trong các cơ quan thuộc hệ thống hành chính nhà nước cần đảm bảo các nguyên tắc sau:

- Việc tổ chức và điều hành hội họp cần tuân thủ pháp luật, tập trung dân chủ; công khai, minh bạch và bảo đảm bí mật nhà nước theo quy định của pháp luật.

- Giải quyết công việc đúng thẩm quyền, tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

- Cấp trên không can thiệp và giải quyết công việc thuộc thẩm quyền của cấp dưới và cấp dưới không chuyển công việc thuộc thẩm quyền lên cho cấp trên giải quyết.

- Xác định rõ mục đích, yêu cầu, nội dung, thành phần tham dự; đề cao và thực hiện nghiêm túc trách nhiệm cá nhân trong chỉ đạo, chủ trì, tham dự cuộc họp, trách nhiệm của các cơ quan bảo đảm, phục vụ cuộc họp.

b. Đảm bảo tính hiệu quả

- Lồng ghép, kết hợp các cuộc họp có nội dung liên quan với nhau một cách hợp lý.

- Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin; cải tiến, đơn giản hoá thủ tục trong tổ chức cuộc họp.

- Bảo đảm chất lượng, hiệu quả, thiết thực, tiết kiệm, không phô trương, hình thức.

- Không làm ảnh hưởng đến các hoạt động công vụ khác của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền, việc tiếp và giải quyết thủ tục hành chính cho công dân và tổ chức.

- Đảm bảo tuân thủ quy trình và kỹ thuật nghiệp vụ tổ chức và điều hành hội họp.

II. KỸ NĂNG TỔ CHỨC HỘI HỌP

1. Yêu cầu về cách thức tổ chức hội họp

Tổ chức hội họp là những công việc được tiến hành nhằm chuẩn bị để hiện thực hóa một hoạt động hội họp cụ thể, đảm bảo cho hoạt động đó được diễn ra theo kế hoạch và đạt tới mục tiêu xác định.

Hoạt động hội họp của các cơ quan tổ chức nhà nước cần được tiến hành trên cơ sở đảm bảo một số yêu cầu về cách thức tổ chức. Để đảm bảo tính hiệu quả, mỗi loại hình hội họp cần được tổ chức theo một cách thức phù hợp nhất định, song phải tuân thủ những nguyên tắc chung và chú ý những yêu cầu sau:

- Tuân thủ các quy định và chịu trách nhiệm khi quyết định hoặc tham mưu tổ chức họp;

- Xác định rõ sự cần thiết tổ chức họp; cải tiến nội dung, cách thức tiến hành, nâng cao chất lượng và hiệu quả các cuộc họp.

- Xây dựng kế hoạch tổ chức các cuộc họp gắn với chương trình công tác hàng năm, hàng quý và hàng tháng của cơ quan mình bảo đảm khoa học, hợp lý, phù hợp với yêu cầu quản lý, điều hành.

- Triển khai ứng dụng công nghệ thông tin, việc thu thập, trao đổi, xử lý thông tin chủ yếu thực hiện trên môi trường mạng. Tăng cường và mở rộng hình thức họp trực tuyến.

- Kiểm soát chặt chẽ việc sử dụng kinh phí cho các cuộc họp theo quy định của pháp luật.

- Có kết luận rõ ràng, cụ thể trong mỗi cuộc họp; theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện ý kiến kết luận, chỉ đạo được đưa ra tại cuộc họp, kịp thời xử lý những vấn đề mới phát sinh.

2. Nội dung tổ chức cuộc họp

Nội dung tổ chức cuộc họp gồm các bước theo sơ đồ sau:

Bước 1: Chuẩn bị tổ chức hội họp

- Xác định nhu cầu hội họp
- Xác định mục đích cuộc họp
- Xác định thành phần tham dự
- Xác định thời gian và địa điểm tổ chức hội họp
- Chuẩn bị nội dung hội họp
- Xây dựng chương trình hội họp
- Soạn thảo các loại văn bản cần thiết liên quan
- Chuẩn bị điều kiện vật chất và phương tiện kỹ thuật

Bước 2: Thực hiện hội họp

- Tiếp đón, phục vụ hội họp
- Xác định danh sách tham gia
- Sắp xếp vị trí chỗ ngồi
- Điều hành hội họp
- Đảm bảo cho các hoạt động diễn ra theo chương trình đã duyệt.

Bước 3: Kết thúc hội họp

- Hoàn thiện các văn bản kết thúc cuộc họp
- Sao gửi những tài liệu hội họp cần thiết cho những đối tượng cần biết, cần thực hiện
- Thanh toán các loại chi phí và các công việc khác

Cụ thể thực hiện các bước như sau:

a. Những việc cần làm trước khi tiến hành hội họp

Hoạt động hội họp có thể đạt kết quả cao nếu được chuẩn bị tốt. Để chuẩn bị tổ chức các hoạt động hội họp nói chung, người tổ chức cần phải thực hiện một số đầu việc nhất định. Quy trình chuẩn bị hội họp, về cơ bản, bao gồm những việc cụ thể như sau:

- Xác định nhu cầu hội họp

Ngoài những hoạt động hội họp định kỳ, bắt buộc như đại hội, giao ban; kỳ họp của các hội đồng, ... tổ chức theo những quy định chung, các hoạt động hội họp khác cần được tổ chức trên cơ sở xác định nhu cầu của hoạt động công vụ.

Xác định nhu cầu tổ chức hội họp là việc xem xét mức độ cần thiết phải tổ chức hội họp; trên cơ sở so sánh, cân nhắc, lựa chọn phương thức xử lý vấn đề thông qua hội họp trong mối quan hệ với những phương thức khác về tính mục đích, điều kiện triển khai và kết quả hướng tới.

Để xác định nhu cầu tổ chức hội họp, cần trả lời hai câu hỏi cơ bản:

- + Có nhất thiết phải triệu tập hội, họp hay không?
- + Còn có cách nào khác ít tốn kém hơn, hiệu quả hơn để xử lý được vấn đề công vụ đó?

Không tổ chức họp trong các trường hợp:

- + Hội giải quyết các công việc thường xuyên trong tình hình có thiên tai hoặc tình trạng khẩn cấp.
- + Hội giải quyết công việc đã được phân quyền, phân cấp, ủy quyền cho thủ trưởng cơ quan hành chính cấp dưới giải quyết.
- + Hội giải quyết công việc đã được pháp luật quy định giải quyết bằng các cách thức khác không phải thông qua cuộc họp.
- + Hội nghe báo cáo tình hình thực hiện nhiệm vụ công tác của cấp dưới thay thế cho việc kiểm tra trực tiếp đối với các cơ quan, đơn vị cấp dưới và cơ sở.
- + Hội kết hợp với tham quan, giao lưu, nghỉ mát hoặc dùng hình thức họp để tổ chức vui chơi, giải trí cho cán bộ, công chức, viên chức, người lao động.

- Xác định mục đích họp

Một hoạt động hội họp có thể được tổ chức với một hoặc một vài mục đích nhất định. Khi quyết định tổ chức một hoạt động hội họp cụ thể, cần xác định rõ ràng và đầy đủ các mục đích hướng tới, sắp xếp theo thứ tự ưu tiên từ mục đích chính tới các mục đích khác.

Cần lưu ý rằng: mục đích hội họp quyết định cách thức tổ chức và điều hành hội họp. Để xác định được cụ thể mục đích của hoạt động hội họp, cần trả lời câu hỏi: Hoạt động hội họp được tổ chức nhằm giải quyết những vấn đề gì? Mức độ cần thiết giải quyết và ý nghĩa của việc giải quyết những vấn đề đó cụ thể ra sao?

Mục đích họp cần phải cụ thể, rõ ràng và khả thi.

- Xác định thành phần tham dự

Thành phần tham gia hoạt động hội họp được xác định trên cơ sở loại hình hội họp và mục đích hội họp. Vấn đề xác định thành phần tham gia sẽ không được đặt ra nếu đối với các loại hình hội họp, như: đại hội toàn thể, giao ban đơn vị. Đối với những loại hình hội họp khác, đối tượng tham dự có thể bao gồm:

- + Những người có thẩm quyền và trách nhiệm ra quyết định những vấn đề liên quan đến chủ đề hội họp;

- + Những người có năng lực để đóng góp ý kiến trong quá trình hội họp.

- + Những người có trách nhiệm thực hiện các nội dung do hoạt động hội họp đề ra.

- + Những người chịu ảnh hưởng bởi các quyết định của hoạt động hội họp.

- + Những người cần thông tin được trình bày trong hoạt động họp để có thể thực hiện phần công việc của mình có hiệu quả hơn.

- + Các đối tượng khác mà mục đích hội họp hướng tới.

- Xác định thời gian và địa điểm tổ chức hội họp

- + Thời gian - thời lượng và thời điểm tiến hành hội họp được xác định trên cơ sở yêu cầu của hoạt động công vụ. Trong một số trường hợp, việc lựa chọn thời điểm hội họp cần được cân nhắc và lựa chọn trên cơ sở khả năng tham gia của các đối tượng cần ưu tiên.

- + Địa điểm tiến hành hội họp cần được lựa chọn sao cho phù hợp với mục đích, đối tượng tham gia, số lượng người tham gia, điều kiện vật chất kỹ thuật của hoạt động hội họp.

- Chuẩn bị nội dung hội họp

Trước khi hội họp diễn ra, cần phải chuẩn bị những nội dung thông tin cần chuyển tải trong quá trình hội họp và những nội dung thông tin là kết quả dự kiến của hoạt động hội họp.

Nội dung hội họp cần được chuẩn bị bao gồm:

- + Nội dung cơ bản: nội dung chính gắn với mục đích, yêu cầu của hoạt động hội họp. Những nội dung này cần được chuẩn bị trước, dưới hình thức văn bản. Nội dung cơ bản cần chuẩn bị có thể bao gồm: nội dung chính thức và nội dung dự kiến.

+ Nội dung chính thức: là những nội dung cơ bản, chính thức được sử dụng trong hội nghị. Nội dung chính thức cần chuẩn bị bao gồm: các báo cáo, văn bản giải trình, các bản tham luận, v.v.

+ Nội dung dự kiến: là những nội dung cơ bản, dự thảo trước khi hoạt động hội họp diễn ra và hoàn thiện trong quá trình hội họp. Nội dung dự kiến có thể bao gồm: văn bản dự thảo các nội dung quyết nghị...

+ Nội dung phụ trợ: nội dung có tính chất phụ trợ, cần có trong quá trình triển khai hội họp. Nội dung phụ trợ cần chuẩn bị có thể bao gồm: nội dung khai mạc và lời giới thiệu của ban tổ chức, diễn văn khai mạc, văn bản đề dẫn, diễn văn bế mạc, v.v.

Việc chuẩn bị nội dung cần được tiến hành một cách cẩn trọng, chu đáo trên cơ sở lập và thực hiện một kế hoạch cụ thể. Kế hoạch chuẩn bị nội dung cần được lập, triển khai và hoàn thành trước khi hoạt động hội họp diễn ra một khoảng thời gian nhất định, đủ để khắc phục những sự cố có thể xảy đến và làm ảnh hưởng tới kết quả hội họp.

- Xây dựng chương trình hội họp

Chương trình hội họp và một văn bản kế hoạch, xác định cụ thể các mục nội dung, tiến trình cho hoạt động hội họp. Căn cứ vào chương trình hội họp, ban tổ chức, người điều hành và các đối tượng tham gia phối hợp thực hiện từng phần của nội dung hội họp từ thời điểm mở đầu cho đến khi hoạt động hội họp kết thúc.

Chương trình hội họp, về cơ bản, bao gồm các nội dung:

+ Xác định trách nhiệm tổ chức và điều hành: tên người đại diện ban tổ chức, tên người chủ tọa, tên người điều hành, danh sách bộ phận thư ký;

+ Phần nội dung khai mạc;

+ Phần nội dung chính;

+ Phần nội dung bế mạc.

Đối với mỗi phần nội dung, về cơ bản, cần xác định rõ: tên người thực hiện, tên hoạt động cần thực hiện; mục đích, cách thức tiến hành; thời điểm bắt đầu và kết thúc, kết quả cần hướng tới.

Trong phần nội dung chính, tùy vào độ dài thời gian hội họp, có thể sắp xếp một khoảng thời gian dành cho việc giải lao.

- *Soạn thảo các loại văn bản cần thiết liên quan:*

+ **Tờ trình**

Trong tiến trình tổ chức hội họp, Tờ trình được sử dụng để đề nghị cấp trên phê duyệt những vấn đề liên quan như kế hoạch, phương án tổ chức hội họp, dự toán tài chính, chương trình nghị sự... Vì bản chất của Tờ trình là dùng để thuyết minh về một đề xuất nào đó nhằm thuyết phục cấp trên phê duyệt nên ngoài việc cung cấp đầy đủ thông tin cần, hết sức chú ý đến việc lập luận, diễn giải và nhấn mạnh tính khả thi của vấn đề đề xuất.

+ **Kế hoạch**

Trong nội dung của Kế hoạch hội họp, cần nêu ra các hoạt động cụ thể với mục tiêu, trình tự, thời hạn tiến hành và có sự phân công công việc, trách nhiệm cụ thể tới từng đơn vị, cá nhân. Ngoài ra, nếu cần thiết còn có thể có cả mục dự trù kinh phí, thời gian và địa điểm thực hiện công việc. Kế hoạch cũng có thể trình bày dưới hình thức biểu bảng nhằm tạo điều kiện cho việc theo dõi và thực hiện được dễ dàng, thuận lợi.

+ **Công văn, Giấy mời**

Nội dung mời tham gia hội họp có thể được thực hiện với các hình thức: công văn mời, thư mời, thư mời điện tử, lời mời qua điện thoại, lời mời bằng tin nhắn, thông báo mời ghi bảng... Căn cứ vào hình thức tổ chức, mục đích, đối tượng tham gia hội họp để có hình thức thông báo mời họp cho phù hợp.

+ **Báo cáo**

Trong hội họp, nhất là đối với những hội nghị, hội thảo lớn, hình thức văn bản này là nguồn chính thức cung cấp thông tin trước khi đi vào thảo luận bàn bạc và thống nhất nội dung nghị sự. Để có thể đánh giá đúng thực trạng hoạt động của cơ quan tổ chức và đưa ra các quyết sách đúng đắn thông qua thảo luận, yêu cầu đầu tiên đặt ra đối với mỗi báo cáo là phải chính xác, đầy đủ và thời sự. Điều đó đồng nghĩa với việc đòi hỏi rất cao ở tính trung thực, khách quan và khả năng thu thập, xử lý thông tin cũng như kỹ năng diễn đạt của người viết báo cáo.

- Chuẩn bị tài liệu

Tài liệu phục vụ hội họp cần được chuẩn bị trước khi hoạt động hội họp diễn ra, trong giai đoạn chuẩn bị nội dung hội họp.

Do hoạt động hội họp được tổ chức với nhiều hình thức khác nhau, hướng tới những mục đích khác nhau, nên tài liệu hội họp cũng bao gồm những loại hình khác nhau. Về cơ bản, tài liệu hội họp gồm bốn nhóm:

- + Tài liệu phục vụ công tác tổ chức hội họp: dành cho ban tổ chức;
- + Tài liệu cung cấp cho chủ tọa, người điều hành hoạt động hội họp;
- + Tài liệu cung cấp cho các đối tượng tham gia hoạt động hội họp;
- + Tài liệu cung cấp cho các cơ quan truyền thông.

Tài liệu hội họp cần được chuẩn bị đúng về nội dung, đúng cho các đối tượng, đủ số lượng. Trong những trường hợp cần thiết, tài liệu cần được gửi đến các đối tượng tham gia hội họp cùng giấy mời để các đối tượng này có thời gian đọc, nghiên cứu trước khi hoạt động hội họp diễn ra. Những tài liệu khác có thể cung cấp cho các đối tượng tham gia tại địa điểm đón tiếp hoặc tại phòng họp trước giờ khai mạc hoặc trong giờ giải lao.

- Chuẩn bị nguồn lực con người phục vụ hoạt động hội họp

Đối với những hoạt động hội họp quan trọng hoặc có số lượng người tham gia lớn, cần lưu ý đến việc tổ chức nguồn nhân lực phục vụ. Cần lên danh sách những người trực tiếp phục vụ, với những nội dung công việc cụ thể, bảo đảm cho hoạt động hội họp được tiến hành với kết quả cao. Lực lượng phục vụ hội họp, về cơ bản, bao gồm:

- + Bộ phận lễ tân: đón khách và phục vụ nước uống, đồ ăn nhẹ giờ giải lao (nếu có);
- + Bộ phận bài trí phòng họp và vận hành các thiết bị phòng họp;
- + Bộ phận thư ký;
- + Bộ phận phụ trách in, phát tài liệu.
- + Bộ phận bảo vệ;
- + Bộ phận y tế;
- + Lái xe; v.v

- Chuẩn bị điều kiện vật chất và phương tiện kỹ thuật phục vụ hội họp

Điều kiện vật chất và phương tiện kỹ thuật góp phần quan trọng làm nên kết quả hội họp. Việc chuẩn bị điều kiện vật chất và các phương tiện kỹ thuật cho một hoạt động hội họp cụ thể phụ thuộc vào loại hình, mục đích, đối tượng tham gia, số lượng người tham gia, điều kiện tổ chức hoạt động hội họp đó.

Chuẩn bị điều kiện vật chất và các phương tiện kỹ thuật phục vụ hội họp nói chung, gồm những nội dung sau:

+ Chuẩn bị không gian hội họp:

Hoạt động hội họp của các tổ chức nhà nước thường được tổ chức trong không gian của phòng họp. Việc lựa chọn, bố trí phòng họp cần căn cứ vào: mục đích hội họp, số lượng người tham dự. Những điểm cần chú ý khi lựa chọn, bố trí phòng họp: không gian đủ rộng, bài trí phù hợp với tính chất hội họp. Nên tránh bố trí phòng họp ở những nơi quá nóng nực hoặc quá lạnh, quá ồn ào, quá tối hay quá sáng.

+ Chuẩn bị các phương tiện kỹ thuật:

Phòng họp cần có các thiết bị cần thiết, như: hệ thống các thiết bị âm thanh, bảng viết, bảng giấy, máy chiếu, máy chiếu đa phương tiện, màn hình chiếu... Tùy từng loại hình hội họp có thể chuẩn bị trước các loại cặp hồ sơ, giấy, bút... cho người tham gia.

Cần kiểm tra tính năng, chất lượng của các phương tiện kỹ thuật và có các phương án dự phòng cụ thể để đảm bảo chúng luôn sẵn sàng hoạt động ở trạng thái tốt nhất có thể.

+ Chuẩn bị nước uống, đồ ăn nhẹ trong giờ giải lao, bữa ăn trưa (nếu có);

+ Triển khai các công việc với các cơ quan truyền thông (nếu cần);

+ Tính toán và có những điều chỉnh mức kinh phí phục vụ hội họp một cách phù hợp.

b. Những việc cần làm trong khi thực hiện hoạt động hội họp

- Kiểm tra quá trình và kết quả chuẩn bị hội họp: đảm bảo mọi điều kiện cần thiết đã sẵn sàng;

- Vận hành bộ máy tổ chức để thực hiện các nhiệm vụ: tiếp đón, phục vụ hội họp;

- Kiểm tra, xác định theo danh sách tham gia số người có mặt và vắng mặt để có những điều chỉnh kịp thời về nội dung giới thiệu đại biểu và về vị trí, số lượng chỗ ngồi;

- Theo dõi tiến trình hội họp, đảm bảo cho các hoạt động diễn ra theo chương trình đã duyệt.

c. Những việc cần làm sau khi kết thúc hội họp

- *Hoàn thiện các văn bản kết thúc cuộc họp*

+ ***Biên bản***

Nội dung biên bản trong nhiều trường hợp là căn cứ để cơ quan tổ chức giải quyết các vấn đề, các sự việc hoặc thực thi các công việc có liên quan. Chính vì vậy, yêu cầu đặt ra đối với việc ghi chép biên bản trong hội họp là phải chính xác và cụ thể trên tinh thần trung thực và khách quan cao.

+ ***Nghị quyết***

Nghị quyết cá biệt là loại văn bản dùng để ghi lại một cách chính xác những kết luận và quyết định của cơ quan tổ chức.

+ ***Thông báo***

Sau khi kết thúc hội họp, cơ quan tổ chức dùng hình thức văn bản này để thông tin rộng rãi những vấn đề đã được thảo luận và quyết định tại hội nghị.

Lưu ý không dùng thông báo kết luận cuộc họp để ban hành quy phạm pháp luật mới hoặc thay đổi nội dung, phạm vi hiệu lực của các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành. Văn bản thông báo kết luận cuộc họp không thay thế cho việc ban hành mới hoặc sửa đổi, bổ sung văn bản cá biệt của thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền theo quy định của pháp luật để giải quyết các vấn đề liên quan được quyết định tại cuộc họp.

- *Lập hồ sơ hội nghị, cuộc họp*

Theo nghĩa chung nhất, hồ sơ được hiểu là một tập gồm toàn bộ văn bản, tài liệu có liên quan với nhau về một vấn đề, một sự việc, một đối tượng cụ thể hoặc có cùng một (hay một số) đặc điểm chung trong quá trình giải quyết công việc thuộc phạm vi chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị hoặc cá nhân.

Lập hồ sơ là việc tập hợp, sắp xếp tài liệu hình thành trong quá trình theo dõi, giải quyết một công việc nào đó của cơ quan, tổ chức, cá nhân thành hồ sơ theo những nguyên tắc và phương pháp nhất định.

Đối với các cuộc hội họp lớn, đây là công việc nhất thiết phải tiến hành sau khi cuộc họp diễn ra. Nhìn chung, hồ sơ thường bao gồm những loại giấy tờ văn bản sau đây: Tờ trình về việc tổ chức cuộc họp; Quyết định tổ chức cuộc họp (nếu có); Kế hoạch, phương án tổ chức cuộc họp; Chương trình nghị sự; Bản dự trù kinh phí và các giấy tờ thanh quyết toán tài chính; Diễn văn khai mạc, bế mạc (nếu có) Báo cáo (nếu có); Biên bản cuộc họp; Các bản tham luận (nếu có); Nghị quyết cuộc họp; Thông báo kết quả cuộc họp (nếu có).

- *Sao gửi những tài liệu hội họp cần thiết cho những đối tượng cần biết, cần thực hiện;*

- *Thanh toán các loại chi phí;*

- *Các công việc khác:*

+ Rút kinh nghiệm tổ chức hoạt động hội họp;

+ Tổ chức triển khai, theo dõi quá trình triển khai thực hiện các quyết định - kết quả của hoạt động hội họp; nên triển khai ngay các quyết định đã được đưa ra trong cuộc họp, điều này cho thấy hiệu quả của cuộc họp được thể hiện trên thực tế chứ không phải chỉ là những lời nói suông;

+ Tiến hành thu thập các dữ liệu chuẩn bị cho kỳ họp sau, nếu cần thiết.

III. KỸ NĂNG ĐIỀU HÀNH HỘI HỌP

1. Khái niệm điều hành hội họp và người điều hành hội họp

Điều hành hội họp là việc chỉ đạo, điều phối diễn biến một cuộc họp từ khi bắt đầu đến lúc kết thúc sao cho hoạt động hội họp đó diễn ra theo chương trình để đạt tới mục tiêu đã định.

Người điều hành hội họp là người có thẩm quyền trực tiếp chủ trì, đảm bảo cho hoạt động hội họp được diễn ra theo chương trình và đạt tới mục tiêu đã định, đưa ra ý kiến kết luận cuộc họp.

2. Vai trò của người điều hành hội họp

- Đảm bảo cho cuộc họp được diễn ra theo chương trình và đạt tới mục tiêu đã định;

- Đảm bảo cuộc họp diễn ra đúng trình tự, thủ tục;
- Điều phối và tạo điều kiện để người dự họp đóng góp ý kiến;
- Cung cấp thông tin hữu ích cho cuộc họp;
- Đưa ra các quyết định một cách khách quan;
- Xử lý tốt các tình huống phát sinh trong cuộc họp;
- Xây dựng bầu không khí làm việc tích cực, nâng cao ý thức và trách nhiệm tập thể, tăng sự kết nối giao lưu.

3. Yêu cầu đối với hoạt động điều hành hội họp

Thực hiện điều hành hội họp, người tiến hành cần đảm bảo những yêu cầu cơ bản, như:

- Bám sát mục tiêu tổ chức hội họp;
- Bảo đảm hiệu quả của hoạt động hội họp.

Khi điều hành đại hội, hội nghị, hội thảo, các cuộc họp giao ban và các hình thức hội họp khác của tổ chức nhà nước, người điều hành cần lưu ý đến những yêu cầu về tính khoa học và tính nghệ thuật trong quá trình điều hành.

Tính khoa học thể hiện chủ yếu ở việc thực hiện đầy đủ và nghiêm túc những yêu cầu về nghi thức, thủ tục và chương trình hội họp;

Tính nghệ thuật của việc điều hành thể hiện qua phong thái giao tiếp của người điều hành với cử tọa. Phong thái giao tiếp trong điều hành hội họp cần được lựa chọn cho phù hợp với tích chất, mục đích của mỗi hoạt động hội họp cụ thể.

4. Nội dung điều hành hội họp

a. Những công việc người điều hành cần làm trước khi điều hành hội họp

Để đảm bảo các yêu cầu của việc điều hành hội họp, người điều hành cần tiến hành một số đầu việc cụ thể, phục vụ cho việc điều hành, trước khi hoạt động hội họp diễn ra:

- *Tìm hiểu kế hoạch tổ chức hội họp và chương trình nghị sự*

Để điều hành hiệu quả một hoạt động hội họp cụ thể, người điều hành cần tìm hiểu đầy đủ thông tin về kế hoạch hội họp và chương trình nghị sự. Để có đầy đủ những thông tin này, cần đặt ra và tìm câu trả lời cho một số câu

hỏi cụ thể, như: Mục đích của hoạt động hội họp là gì? Đối tượng tham gia là những ai? Số lượng người tham gia cụ thể là bao nhiêu? Thời gian, lịch trình thực hiện các phần nội dung cụ thể ra sao? Điều kiện vật chất và phương tiện kỹ thuật phục vụ hoạt động hội họp cụ thể là như thế nào v.v...

- *Liên hệ, phối hợp với các cá nhân tham gia hoạt động hội họp*

Để liên hệ và giữ mối liên hệ phối hợp với các cá nhân khác cùng tham gia tổ chức hoạt động hội họp, người điều hành cần đặt ra và trả lời một số câu hỏi sau:

- Ban tổ chức gồm những ai, trách nhiệm của mỗi cá nhân trong ban tổ chức cụ thể là gì?

- Làm thế nào để liên hệ phối hợp được với những người tham gia tổ chức hoạt động hội họp trước và trong quá trình hoạt động hội họp diễn ra?

- *Lập phương án điều hành hội họp*

+ Chuẩn bị và tập dượt thể hiện các nội dung đã được chuẩn bị cho việc điều hành: đọc thử diễn văn khai mạc, lời đề dẫn, diễn văn bế mạc và những nội dung khác (nếu có); lên phương án thể hiện.

+ Chuẩn bị nội dung dẫn dắt, cách thức thể hiện nội dung dẫn dắt tiến trình hội họp.

+ Tiên liệu những tình huống có thể xảy đến trong quá trình điều hành, chuẩn bị các phương án xử lý.

b. Điều hành hội họp

Về cơ bản, việc điều hành các cuộc họp đều cần bảo đảm những nguyên tắc và cách thức chung theo những nội dung được trình bày dưới đây, để hướng tới tính hiệu quả:

- Bắt đầu cuộc họp đúng giờ.

- Trình bày rõ mục đích và mục tiêu của cuộc họp ngay vào đầu cuộc họp để tránh việc đi lạc đề hoặc đề cập đến các vấn đề không liên quan.

- Bắt đầu với các vấn đề đơn giản sau đó đến các vấn đề phức tạp hơn để tạo đà cho cuộc họp.

- Để cho tất cả mọi người có cơ hội phát biểu. Không nên quá áp đặt ý kiến cá nhân của mình đối với các thành viên tham dự cuộc họp, để họ có thể phát biểu một cách thẳng thắn ý kiến của mình.

- Kiểm soát những người hay áp đảo trong cuộc họp, tạo cơ hội cho những người ít nói hay rụt rè được tham gia ý kiến.

- Cần có thái độ tích cực và động viên về những vấn đề mà mọi người phát biểu.

- Can thiệp nếu có một người phê bình hoặc công kích ý kiến của người khác.

- Quan sát và lắng nghe tất cả các ý kiến đóng góp.

- Yêu cầu những người chưa đóng góp phát biểu ý kiến.

- Đừng quá vội vàng khi đưa ra quyết định.

- Kết thúc cuộc họp khi đã đạt được các mục tiêu, khi cuộc họp không tiến triển hoặc đã hết thời gian.

- Tóm tắt những vấn đề đã thảo luận trong cuộc họp. Có kết luận cho từng vấn đề.

- củng cố tầm quan trọng của những quan điểm và ý tưởng đã được chia sẻ và những cam kết góp phần làm cho cuộc họp được thành công.

- Cảm ơn sự tham gia nhiệt tình của mọi người.

Bên cạnh các yêu cầu chung nói trên, tùy theo loại hình và tính chất hội họp mà người chủ trì cần xác định các yêu cầu cụ thể trong việc điều hành cuộc họp đó.

Cần kết thúc cuộc họp với một kế hoạch hành động, nếu không cuộc họp sẽ không dẫn đến một hành động nào để thay đổi hiện trạng. Cần truyền đạt kế hoạch hành động cho mọi người có liên quan. Cụ thể là cần làm rõ:

- Những quyết định và kết quả cụ thể nào cần được thực hiện sau cuộc họp?

- Ai chịu trách nhiệm đối với những nhiệm vụ này?

- Khi nào những nhiệm vụ này được hoàn thành?

Cần yêu cầu thư ký ghi lại biên bản cuộc họp. Sau khi cuộc họp kết thúc, cần hoàn chỉnh biên bản và kế hoạch hành động, sau đó gửi hoặc thông báo cho tất cả những người tham gia cuộc họp và những người không tham gia cuộc họp.

IV. XỬ LÝ MỘT SỐ TÌNH HUỐNG THƯỜNG GẶP TRONG TỔ CHỨC VÀ ĐIỀU HÀNH HỘI HỢP

Trong quá trình hội họp diễn ra, không ít trường hợp xuất hiện những tình huống cần lập tức trực tiếp xử lý để hoạt động hội họp đạt tới kết quả mong muốn. Dù kế hoạch tổ chức và công tác chuẩn bị điều hành có được làm tốt như thế nào thì những tình huống cản trở việc hoàn thành mục tiêu hội họp cũng có thể bất ngờ xảy ra. Những tình huống như vậy sẽ không thể làm hỏng hoặc ảnh hưởng quá lớn đến kết quả hội họp nếu người tổ chức và điều hành kiểm soát được tình hình và xử lý được vấn đề một cách hợp lý và nhanh chóng. Dưới đây tập hợp một số tình huống đối với tổ chức, điều hành cuộc họp và đối với người tham dự cuộc họp cùng những gợi ý về cách thức giải quyết chúng một cách hiệu quả.

1. Tình huống thời gian hội họp bị kéo dài

Thời gian hội họp bị kéo dài quá nhiều mà không đưa ra được giải pháp hoặc đạt được sự đồng thuận cần thiết.

Nếu tình huống này xảy ra, một cuộc họp bổ sung cần thiết được tổ chức vào một thời điểm gần nhất có thể, để tránh tình trạng vội vàng đưa ra những kết luận áp đặt, duy ý chí mà hậu quả tiêu cực là hầu như có thể dự đoán được một cách chắc chắn. Trong trường hợp này, những việc cụ thể mà người điều hành cần làm là: nhắc lại mục đích của hoạt động hội họp; tóm tắt những quan điểm khác biệt đã được phát biểu; nhấn mạnh đến thời hạn và sự khẩn trương cần thiết để có được những giải pháp xử lý vấn đề; phân công những công việc cụ thể cho cuộc họp bổ sung sau đó; xác định rõ những yêu cầu đối với cuộc họp bổ sung này; xác định thời điểm cho cuộc họp đó.

2. Tình huống hội họp trầm lắng

Hoạt động hội họp diễn ra quá trầm, những người tham dự thụ động.

Để xử lý tại chỗ tình huống này, người điều hành cần tự mình tỏ ra hăng hái hơn, chủ động đưa ra những vấn đề tranh luận, có thể khuyến khích sự tham gia bằng cách trao quyền luân phiên giữ vai trò điều hành những nội dung cụ thể của hoạt động hội họp cho những đối tượng khác nhau.

Nếu tình trạng hội họp trầm lắng có nguyên nhân từ khâu tổ chức hoạt động này thì cần xem xét lại những nội dung sau: Mục đích hội họp có thực sự cần thiết? Kế hoạch hội họp có thực sự được xây dựng tốt? Chương trình nghị sự có thực sự hợp lý? Công tác chuẩn bị và cung cấp thông tin cho các đối tượng tham gia hội họp có được chu đáo, đầy đủ và kịp thời hay không? Việc bố trí phòng họp và các trang thiết bị có ảnh hưởng tiêu cực đến bầu không khí hội họp? v.v.

Nếu tình trạng trầm lắng trong hoạt động hội họp vẫn tiếp tục diễn ra và chúng ta đây là một nét văn hóa của tổ chức thì việc xử lý tình trạng này không còn là nhiệm vụ tức thời của người điều hành, mà trở thành vấn đề cần giải quyết trong quá trình xây dựng văn hóa tổ chức.

3. Tình huống những người dự hội họp có ý kiến trái chiều, thậm chí gay gắt với nhau trong hội họp

Nhiều thành viên có thái độ tiêu cực, thậm chí xích mích lẫn nhau ngay trong quá trình thảo luận.

Để xử lý tình huống này, người điều hành cần: giữ thái độ bình tĩnh, khách quan; thu hút sự chú ý của những người dự họp và lập lại trật tự một cách dứt khoát và nhẹ nhàng nhất có thể; sau đó cần nhấn mạnh lại tầm quan trọng của hoạt động hội họp đang diễn ra, nhấn mạnh sự hợp tác cần thiết để đạt được mục tiêu của hoạt động này, đồng thời khuyến khích sự tham gia của tất cả những người có mặt vì sự thành công chung.

4. Tình huống người dự hội họp bất bình với người điều hành

Những người tham gia hoạt động hội họp thể hiện sự bất bình với người điều hành.

Để xử lý tình huống không mong muốn này, người điều hành hoạt động hội họp cần luôn ghi nhớ: cần tránh mọi sự đối đầu trong quá trình điều hành hội họp; chú ý lắng nghe những ý kiến chống đối với thái độ bình tĩnh, tự tin; tránh những bình luận tức thời có thể dẫn đến tình trạng gia tăng căng thẳng; thể hiện rằng mình đã hiểu vấn đề được đề cập; cố gắng tìm ra mối liên hệ giữa vấn đề căng thẳng được đặt ra với chủ đề chính của hoạt động hội họp đang được tổ chức, từ đó khéo léo đưa câu chuyện trở về với nội dung chương trình đã định.

CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Vai trò của hội họp và công tác tổ chức hội họp đối với hoạt động quản lý của cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?
2. Các bước tiến hành tổ chức hội họp và những công việc cụ thể phải tiến hành trong mỗi bước đó? Liên hệ thực tế với cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?
3. Các bước tiến hành điều hành hội họp và những công việc cụ thể phải tiến hành trong mỗi bước đó? Liên hệ thực tế với cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?
4. Liệt kê các loại văn bản cần thiết phục vụ cho hoạt động tổ chức và điều hành cuộc họp? Liên hệ thực tế với cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?
5. Thành phần hồ sơ hội nghị/cuộc họp thường gồm những văn bản, tài liệu nào? Liên hệ thực tế với cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Quyết định số 45/2018/QĐ-TTg ngày 09/11/2018 của Thủ tướng Chính phủ quy định chế độ họp trong hoạt động quản lý, điều hành của cơ quan thuộc hệ thống hành chính Nhà nước.
- Barry Clough: Nghệ thuật nói trước công chúng, NXB. Hồng Đức, 2008.
- John C. Maxwell: Phát triển kỹ năng lãnh đạo, NXB. Lao động xã hội, 2010.
- Nguyễn Văn Hậu: Tổ chức sự kiện theo chuẩn mực văn hóa, NXB. Lao động, 2014.
- Thùy Linh: Kỹ năng nghiệp vụ công tác tổ chức hành chính - nhân sự dành cho các cơ quan, tổ chức và doanh nghiệp 2012, NXB. Lao động, 2012.
- Louis Dussault: Lễ tân - Công cụ giao tiếp, NXB. Chính trị Quốc gia, 2015.
- Đoàn Chí Thiện: Nghiệp vụ thư ký và quản trị văn phòng, NXB. Thông tin và Truyền thông, 2016.

Chuyên đề 16

KỸ NĂNG XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

I. TỔNG QUAN VỀ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật

Khái niệm “Văn bản quy phạm pháp luật” 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 văn bản quy phạm pháp luật là căn cứ để các cơ quan có thẩm quyền phân biệt văn bản quy phạm pháp luật 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 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 (QPPL) 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).

Như vậy, ở góc độ chung nhất, văn bản quy phạm pháp luật (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.

2. Đặc điểm văn bản quy phạm pháp luật

a. 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 VBQPPL 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: Văn bản quy phạm pháp luật 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.

b. 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 QPPL

Các văn bản quy phạm pháp luật 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. VBQPPL 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.

VBQPPL 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.

c. 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 VBQPPL. Tùy theo từng loại VBQPPL khác nhau mà thủ tục ban hành chúng cũng khác nhau. Mặc dù vậy, về cơ bản trình tự ban hành VBQPPL theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 gồm: lập chương trình xây dựng văn bản; 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 VBQPP 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.

3. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta hiện nay

- Hiến pháp, Bộ luật, luật (sau đây gọi chung là 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.

- 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; thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; quyết định của Tổng Kiểm toán nhà nước.

- Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi chung là cấp tỉnh).

- 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 (sau đây gọi chung là cấp huyện).

- Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp huyện.

- Nghị quyết của Hội đồng nhân dân xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là cấp xã).

- Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp xã.

4. Các chức năng của văn bản quy phạm pháp luật

a. Chức năng điều chỉnh

Vai trò và giá trị xã hội của VBQPPL pháp luật thể hiện ở chức năng điều chỉnh các quan hệ xã hội của nó. VBQPPL điều chỉnh các quan hệ xã hội theo hai hướng chính: Một mặt, VBQPPL ghi nhận các quan hệ cơ bản, chủ yếu trong xã hội. Mặt khác, VBQPPL tạo lập môi trường pháp lý, bảo đảm cho sự phát triển của các quan hệ xã hội. Nói cách khác, thông qua VBQPPL, 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 VBQPPL được thực hiện thông qua việc VBQPPL 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 VBQPPL thể hiện ở chỗ: i) VBQPPL 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, dập tắt 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 VBQPPL được thực hiện thông qua sự tác động của VBQPPL 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 VBQPPL. 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 VBQPPL 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 VBQPPL 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, VBQPPL 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...

II. XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Khái niệm, đặc điểm xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Xây dựng, ban hành VBQPPL 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 VBQPPL 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 VBQPPL hệ thống pháp luật có thể nhiều thêm hoặc ít đi phụ thuộc vào số lượng và chất lượng các VBQPPL 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, ban hành VBQPPL 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, ban hành VBQPPL 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 VBQPPL 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, ban hành VBQPPL là một “hoạt động kỹ thuật - pháp lý mang tính chính trị” với bản chất, là hoạt động nhằm tạo ra các VBQPPL. Đó là hoạt động đưa ý chí của Nhà nước, ý chí của nhân dân lên thành pháp luật.

Xây dựng, ban hành VBQPPL 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, ban hành VBQPPL 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, ban hành VBQPPL 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 luật²¹. 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 của Quốc hội.

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.²²

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 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.²³

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 Phủ²⁴ của Bộ²⁵, 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

²¹ Điều 70 Hiến pháp 2013.

²² Khoản 3, Điều 4. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

²³ Khoản 5, khoản 6, Điều 4. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

²⁴ Khoản 7, khoản 8, Điều 4. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

²⁵ Khoản 9, khoản 10, khoản 11, khoản 12, Điều 4. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

nước, ý trí đó trở thành những chuẩn mực pháp luật và được ghi nhận trong các văn bản quy phạm pháp luật.

Xây dựng, ban hành VBQPPL 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 VBQPPL 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, ban hành VBQPPL 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 văn bản quy phạm pháp luật theo những nguyên tắc, trình tự, thủ tục pháp lý nhất định.

2. Nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

a. Nguyên tắc tuân thủ đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

VBQPPL 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 VBQPPL. Chỉ những cơ quan nhà nước, cá nhân hoặc các tổ chức được pháp luật quy định có thẩm quyền xây dựng, ban hành VBQPPL. Mỗi một chủ thể ban hành VBQPPL chỉ được ban hành những VBQPPL 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, ban hành VBQPPL 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 bảo tính chính xác,

việc xây dựng, ban hành VBQPPL phải đúng hình thức, trình tự, thủ tục luật định, đảm bảo tính hợp pháp của các VBQPPL.

b. Nguyên tắc bảo đảm tính minh bạch trong xây dựng, ban hành 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 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 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 năm 2015 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

c. 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 VBQPPL 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 VBQPPL năm 2015 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, ban hành 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, ban hành 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, ban hành 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.

III. NGÔN NGỮ CỦA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. 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 VBQPPL được hiểu là việc sử dụng ngôn ngữ trong VBQPPL 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 VBQPPL 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 VBQPPL còn tạo ra coi thường Nhà nước, coi thường pháp luật, đồng thời ảnh hưởng đến tính chính xác của VBQPPL.

Yêu cầu bảo đảm tính nghiêm túc, khách quan được biểu hiện ở tất cả các đơn vị ngôn ngữ trong VBQPPL. VBQPPL cần sử dụng lối hành văn nghị luận khách quan, nghiêm túc, không sử dụng khẩu ngữ, hay tiếng lóng trong diễn đạt. VBQPPL 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 VBQPPL.

b. Bảo đảm tính chính xác, rõ ràng

Tính chính xác, rõ ràng được hiểu là các đơn vị ngôn ngữ trong VBQPPL 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 VBQPPL giúp cho việc thể hiện ý chí Nhà nước được rõ ràng. Ngôn ngữ trong VBQPPL được sử dụng thiếu chính xác sẽ làm cho VBQPPL 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 VBQPPL 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. VBQPPL 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 VBQPPL. 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 VBQPPL cũng sẽ được thực hiện theo những cách khác nhau.

2. Sử dụng ngôn ngữ trong văn bản quy phạm pháp luật

a. Cách dùng từ

Việc sử dụng từ chính xác trong VBQPPL 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, thậm 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.

b. 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 logic.

- 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.

IV. 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 VBQPPL được xác định là thủ tục đầu tiên và có ý nghĩa quan trọng trong quy trình xây dựng VBQPPL.

Đề nghị xây dựng VBQPPL phải đáp ứng các yêu cầu sau:

- Đề nghị ban hành VBQPPL phải xuất phát từ yêu cầu quản lý nhà nước, giải quyết các vấn đề của xã hội và các vấn đề đó cần thiết phải điều chỉnh bằng VBQPPL;

- 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 VBQPPL 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 VBQPPL. Theo điều 32 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, 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 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 VBQPPL và thực tiễn cuộc sống hoặc phát hiện những vấn đề chồng chéo, mâu thuẫn giữa các VBQPPL cần phải sửa đổi, bổ sung hoặc nhận thấy trên thực tiễn có những vấn đề chưa được VBQPPL điều chỉnh thì đều có quyền gửi kiến nghị về việc sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành VBQPPL đến các cơ 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 VBQPPL các cơ quan, tổ chức trình dự thảo VBQPPL 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 lý 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 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, Công 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 VBQPPL. Hoạt động này được thực hiện bởi các cơ quan có thẩm quyền nhằm đánh giá một cách toàn diện, khách quan dự thảo VBQPPL 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 VBQPPL góp phần bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, đồng bộ của VBQPPL 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 VBQPPL gồm: Bộ Tư pháp; vụ pháp chế của các bộ, cơ quan ngang bộ, phòng tư pháp.

Hoạt động thẩm định dự thảo VBQPPL tập trung những nội dung sau:

- Sự phù hợp của nội dung dự thảo VBQPPL 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 VBQPPL 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 VBQPPL 2015 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. Văn phòng Chính phủ, văn phòng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, huyện có trách nhiệm thẩm tra dự thảo VBQPPL do Chính phủ, Ủy ban nhân dân trình Quốc hội hoặc Hội đồng nhân dân ban hành hoặc văn bản do Chính phủ, Ủy ban nhân dân ban hành.

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;
- Sự phù hợp của nội dung dự thảo văn bản với chủ trương, đường lối của Đảng;
- Tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính khả thi, tính thống nhất của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật; tính tương thích với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.
- Ngôn ngữ, kỹ thuật và trình tự, thủ tục soạn thảo văn bản.

đ. Trình, thông qua dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

Sau khi dự thảo VBQPPL được hoàn thiện cơ quan soạn thảo tiến hành thủ tục trình dự thảo VBQPPL đến cơ quan có thẩm quyền ban hành.

Hồ sơ trình bao gồm:

- Tờ trình;
- Dự thảo VBQPPL;
- 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 VBQPPL.

- 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 lý 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 VBQPPL là thủ tục cuối cùng của quy trình xây dựng VBQPPL. Tùy theo mỗi loại VBQPPL 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

- 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 theo quyết định của Quốc hội;

- Trường hợp để ngưng hiệu lực toàn bộ hoặc một phần của văn bản quy phạm pháp luật trong một thời hạn nhất định;

- Trường hợp cần sửa đổi ngay cho phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành.

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 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;

- 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, ban hành 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 phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 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 cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan về dự thảo văn bản. Trong trường hợp lấy ý kiến 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 thẩm định gồm tờ trình và dự thảo; hồ sơ thẩm tra gồm tờ trình, dự thảo, báo cáo thẩm định và báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định.

V. MỘT SỐ KỸ NĂNG TRONG XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Kỹ năng soạn thảo dự thảo

a. Những hoạt động chính

Quyết định cơ quan, đơn vị, cá nhân chủ trì soạn thảo (có thể thành lập ban soạn thảo, hoặc chỉ định chuyên viên trực tiếp soạn thảo, tùy thuộc vào loại VBQPPL).

- Ban soạn thảo tổ chức nghiên cứu biên soạn dự thảo:

+ Tổng kết đánh giá các văn bản có liên quan, thu thập tài liệu, thông tin; nghiên cứu rà soát các văn kiện chủ đạo của Đảng, các văn bản pháp luật hiện hành; khảo sát điều tra xã hội, tham khảo kinh nghiệm của nước ngoài;

+ Chọn lựa phương án hợp lý; xác định mục đích, yêu cầu (ban hành văn bản để làm gì? Giới hạn giải quyết đến đâu? Đối tượng áp dụng là ai?) để có cơ sở lựa chọn thể thức văn bản, ngôn ngữ diễn đạt, văn phong trình bày và thời điểm ban hành;

- Viết dự thảo lần thứ nhất:

+ Phác thảo nội dung ban đầu;

+ Soạn đề cương chi tiết;

+ Tham khảo ý kiến của thủ trưởng, các chuyên gia;

+ Tổ chức thảo luận nội dung phác thảo;

+ Chính lý phác thảo;

+ Viết dự thảo: cần chú ý các yêu cầu về nội dung như đảm bảo tính mục đích; tính khoa học; tính khả thi; tính bắt buộc thực hiện và tính đại chúng, cũng như các yêu cầu về thể thức. .

- Biên tập và tổ chức đánh máy dự thảo.

b. Những kỹ năng quan trọng trong soạn thảo dự thảo

- Xác định phạm vi, đối tượng điều chỉnh của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

Xác định phạm vi, đối tượng điều chỉnh của pháp luật là “xác định ranh giới của việc sử dụng pháp luật vào điều chỉnh các quan hệ xã hội, xác định ranh giới của sự can thiệp công khai của Nhà nước thông qua pháp luật vào sự phát triển của các quan”²⁶.

- Xác định phương pháp điều chỉnh được sử dụng trong văn bản quy phạm pháp luật

Phương pháp điều chỉnh của VBQPPL là cách thức, biện pháp mà nhà nước sử dụng để tác động lên các quan hệ xã hội, làm cho các quan hệ đó vận động theo mục tiêu đã được xác định trước.

Phương pháp điều chỉnh của VBQPPL được thể hiện qua các hình thức cấm thực hiện, bắt buộc thực hiện, cho phép thực hiện một số hành vi nhất định trong những điều kiện nhất định. Trao quyền thực hiện, gợi ý thực hiện một, một số hành vi nhất định trong điều kiện nhất định.

- Lựa chọn phương án thể hiện quy phạm pháp luật trong các điều luật: có thể lựa chọn các phương án như phương án viện dẫn, phương án thể hiện trực tiếp, phương pháp thể hiện mẫu.

2. Kỹ năng trong đánh giá tác động của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

Đánh giá tác động của dự thảo VBQPPL là hoạt động nhằm xác định rõ các vấn đề cần giải quyết và các giải pháp đối với từng vấn đề đó cũng như dự báo chi phí, lợi ích của các giải pháp, so sánh chi phí, lợi ích của các giải pháp được đề cập đến trong dự thảo, làm cơ sở xem xét, quyết định phương án được lựa chọn trong dự thảo.

a. Kỹ năng xác định các vấn đề mà dự thảo cần giải quyết (cần điều chỉnh)

Nắm vững cơ sở lý luận về xác định đối tượng, phạm vi điều chỉnh của VBQPPL. Khảo sát, đánh giá thực trạng trạng thái các quan hệ xã hội thông qua việc thu thập, phân tích, đánh giá các thông tin, trả lời các câu hỏi: thực trạng như thế nào, bản chất thực trạng, nhu cầu thực tế, nhu cầu từ phía quản

²⁶ Khoa Luật-đại học Quốc gia Hà nội, Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và Pháp luật, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 1998, tr431.

lý nhà nước, mức độ phù hợp/thiếu hụt giữa thực trạng với nhu cầu, xu hướng vận động của vấn đề (quan hệ xã hội) trong tương lai...

Phân loại nhu cầu giải quyết (điều chỉnh), đó là nhu cầu: trước mắt lâu dài, đa số/thiểu số, trung ương/địa phương, toàn thể/cục bộ, vùng/miền, đối nội/đối ngoại, kinh tế/xã hội, pháp lý/đạo đức...

Xác định mục tiêu điều chỉnh, trả lời câu hỏi: điều chỉnh để giải quyết vấn đề nào, đáp ứng/thỏa mãn nhu cầu nào.

b. Kỹ năng xác định các giải pháp mà dự thảo đưa ra (phương pháp điều chỉnh)

Nắm vững cơ sở lý luận về xác định phương pháp điều chỉnh của VBQPPL. So sánh lợi thế, rủi ro (đối với công dân, xã hội, nhà nước) của mỗi phương pháp điều chỉnh dự kiến đưa vào dự thảo. Lưu ý rằng, có thể có trường hợp một phương pháp điều chỉnh nào đó sẽ tạo lợi thế cho xã hội, nhưng có thể gây ra rủi ro cho quản lý nhà nước (Ví dụ: trao quyền tự định đoạt làm cho công dân chủ động hơn nhưng có thể làm cho nhà nước khó kiểm soát).

Dự báo khả năng hiện thực của giải pháp (phương pháp điều chỉnh) đưa ra có phù hợp với thực tế.

Tính toán sự phù hợp của giải pháp (phương pháp điều chỉnh) với bản chất của vấn đề (đối tượng điều chỉnh).

Tính toán chi phí của các giải pháp, gồm: chi phí định tính/chi phí định lượng; chi phí đối với nhà nước/xã hội/công dân.

Tính toán dự báo tác động của dự thảo đối với: kinh tế/chính trị/xã hội, nhà nước/công dân, trước mắt lâu dài, đa số/thiểu số, trung ương/địa phương, toàn thể/cục bộ, vùng/miền, đối nội/đối ngoại, pháp lý/đạo đức...

Tham khảo ý kiến đánh giá từ phía công dân, xã hội, tổ chức quốc tế...

Trên cơ sở đó, tổng hợp, so sánh các giải pháp đi đến lựa chọn giải pháp.

3. Kỹ năng lấy ý kiến góp ý về dự thảo

a. 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.

b. 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 VBQPPL năm 2015. Ngoài ra, nên thực hiện theo hướng càng mở rộng đối tượng lấy ý kiến vào dự thảo càng tốt.

c. 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 VBQPPL ở cấp trung ương sẽ phải được lấy ý kiến ở phạm vi rộng hơn so với dự thảo VBQPPL ở cấp địa phương.

Gửi văn bản đến đối tượng chịu sự tác động của VBQPPL (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...)

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...

d. Chọn thời gian, thời điểm lấy ý kiến góp ý

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...

đ. 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.

4. Kỹ năng trình dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

a. Kỹ năng chuẩn bị hồ sơ

Hồ sơ trình dự thảo VBQPPL thông thường bao gồm: i) Tờ trình dự thảo văn bản; ii) Bản dự thảo VBQPPL; 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 tùy 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).

b. Kỹ năng chuẩn bị, viết báo cáo, thuyết trình, giải trình

- Nêu rõ căn cứ pháp lý, căn cứ thực tế của hồ sơ trình;
- Trình bày tóm tắt:
 - + 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. '

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.

Sử dụng các kỹ năng nói trong quá trình báo cáo, thuyết trình, giải trình về hồ sơ trình.

5. Một số vấn đề cần xử lý khi xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

a. Tương quan giữa tính khách quan và chủ quan

VBQPPL 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, VBQPPL là sản phẩm do con người làm ra, vì vậy nó phản ánh ý chí chủ quan của con người. Hay nói cách khác, VBQPPL phụ thuộc vào ý chí chủ quan của nhà làm luật và sự vận động khách quan của xã hội. Một VBQPPL 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 VBQPPL.

VBQPPL phải xuất phát từ những yêu cầu, đòi hỏi của thực tế, của quy luật khách quan. Điều này bảo đảm cho VBQPPL có nội dung phù hợp với thực tế. Trong một VBQPPL 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 VBQPPL phải nhận thức, phản ánh, nắm bắt kịp thời và tôn trọng các quy luật khách quan. Những VBQPPL trong đó chứa đựng quá nhiều ý chí chủ quan của chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQPPL sẽ dễ dẫn đến xa rời thực tế, dễ làm cho VBQPPL mất đi tính khả thi, tính hiệu quả của nó.

b. Xử lý các lợi ích

VBQPPL phải được ban hành, thực hiện trên cơ sở cân nhắc đến lợi ích nhà nước, xã hội, công dân. Không một VBQPPL 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.

c. 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 VBQPPL 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 VBQPPL đề cập đến mối quan hệ giữa pháp luật và xã hội, gắn với phạm vi tác động của VBQPPL. Hiệu quả của một VBQPPL thể hiện sự phản ánh của dư luận xã hội về văn bản đó.

d. Hướng đến phục vụ con người

VBQPPL ra đời xuất phát từ nhu cầu thực tại của con người. Trong mối quan hệ giữa con người và VBQPPL, 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 VBQPPL 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 VBQPPL 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 VBQPPL. Thông qua hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL, 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 ÔN TẬP VÀ 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. Các căn cứ để xác định đối tượng, phạm vi, phương pháp điều chỉnh của văn bản quy phạm pháp luật.
4. Mối quan hệ giữa đối tượng, phạm vi điều chỉnh với phương pháp điều chỉnh của văn bản quy phạm pháp luật.
5. Những lỗi thường gặp trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013.
- Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.
- 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 năm 2015.
- Thông tư số 01/2011/TT-BNV ngày 19/01/2011 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về hướng dẫn thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản hành chính.
- Học viện Hành chính: Giáo trình Luật Hành chính và tài phán hành chính, NXB. Khoa học và Kỹ thuật, 2008.
- Học viện Hành chính Quốc gia: Giáo trình Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản, NXB. Giáo dục, 2006.
- Lưu Kiếm Thanh: Hướng dẫn soạn thảo văn bản quản lý hành chính nhà nước, NXB. Thống kê, 2000.

Chuyên đề 17

KỸ NĂNG ĐÁNH GIÁ THỰC THI CÔNG VỤ

I. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ ĐÁNH GIÁ THỰC THI CÔNG VỤ

1. Khái niệm đánh giá thực thi công vụ

Tất cả các tổ chức đều phải đánh giá việc thực hiện công việc của người lao động trong tổ chức mình. Hoạt động này được coi là quan trọng bởi thông qua đó giúp nhà quản lý biết được mức độ hoàn thành công việc của nhân viên, từ đó xác định được các biện pháp đảm bảo cho nhân viên hoàn thành công việc được giao ở mức tốt nhất.

Trong các cơ quan nhà nước, các hoạt động của cán bộ, công chức (sau đây gọi chung là công chức) có tính chất, đặc điểm không giống với các hoạt động thực hiện công việc trong các tổ chức khác và được gọi là hoạt động thực thi công vụ. Do đó, đánh giá thực thi công vụ thực chất là đánh giá việc thực thi công việc của công chức trong các cơ quan nhà nước. Đánh giá thực thi công vụ là một hoạt động cần thiết nhằm hoàn thiện không ngừng hoạt động của công chức.

Hoạt động công vụ khác với các loại hoạt động thông thường khác ở chỗ đây là hoạt động sử dụng quyền lực được nhà nước trao để điều hành, quản lý xã hội nên hoạt động công vụ là hoạt động có tổ chức cao và tuân theo những quy chế bắt buộc, theo trình tự thứ bậc chặt chẽ, thường xuyên và liên tục. Vì những đặc điểm riêng này của hoạt động công vụ mà đánh giá thực thi công vụ của công chức ngoài những điểm chung còn có những điểm khác biệt với đánh giá thực thi công việc của người lao động trong các tổ chức thông thường.

Thực thi công vụ là quá trình người công chức sử dụng kiến thức, kỹ năng và công sức của mình để hoàn thành nhiệm vụ được giao, đóng góp vào việc thực hiện mục tiêu của cơ quan nhà nước. Vì thế, đánh giá thực thi công vụ của công chức là một quá trình xem xét có hệ thống và chính thức tình hình thực hiện công việc của công chức 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 công chức.

Đánh giá có hệ thống là việc sử dụng một hệ thống gồm nhiều tiêu chí đánh giá liên quan với nhau một cách toàn diện phản ánh nhiều khía cạnh của tình hình thực thi công vụ. Như vậy, đánh giá thực thi công vụ không chỉ đơn giản là việc đánh giá khối lượng, chất lượng công việc của công chức so với mục tiêu đề ra mà còn đề cập tới những vấn đề khác như thái độ làm việc, năng lực chuyên môn (kỹ năng, kiến thức) cũng như phẩm chất cá nhân của công chức. Bên cạnh đó, tính hệ thống của đánh giá còn được thể hiện ở việc đánh giá được thực hiện theo một quy trình thống nhất và theo một chu kỳ nhất định. Vì vậy, đánh giá thực thi công vụ có vai trò rất quan trọng đối với các nhà quản lý, giúp họ có cái nhìn tổng quan, sâu rộng hơn về công chức dưới quyền của mình, giúp cải thiện mối quan hệ giữa cơ quan nhà nước và công chức cũng như tình hình sử dụng công chức trong cơ quan.

Đánh giá chính thức đó là sự đánh giá được thực hiện công khai trong tổ chức dựa trên các văn bản, quy định liên quan đến hoạt động đánh giá. Tính chính thức được biểu hiện ở chỗ các văn bản chỉ rõ được mục tiêu đánh giá, tiêu chí đánh giá, chu kỳ đánh giá, phương pháp đánh giá, người đánh giá,... Kèm theo đó là các hình thức khen thưởng, kỷ luật đối với các kết quả đánh giá. Bên cạnh đó, cần có sự trao đổi ý kiến giữa nhà quản lý với công chức để các kết quả đánh giá được chính xác, khách quan.

Như vậy, đánh giá là khâu nền tảng trong quá trình quản lý thực thi công vụ của công chức bởi thông qua đánh giá, các nhà quản lý biết được tình hình thực thi công vụ, từ đó có những biện pháp can thiệp phù hợp nhằm đảm bảo thực hiện được mục tiêu đề ra. Đánh giá thực thi công vụ cũng cung cấp thông tin cần thiết cho việc ban hành các quyết định về chính sách, chương trình, các quyết định về quản lý nhân sự và các quyết định phân bổ nguồn lực trong tổ chức.

Thêm vào đó, đánh giá kết quả thực thi công vụ còn là cơ sở để xây dựng kế hoạch, mục tiêu của tổ chức ở chu trình sau. Hoạt động này cũng tạo ra một hệ thống thông tin phản hồi về quá trình thực thi công vụ của công chức. Những thông tin này cung cấp cho những nhà quản lý kết quả, chất lượng,

thời gian hoàn thành công việc của công chức so với những mục tiêu đã đề ra đồng thời cũng là căn cứ phản ánh tình hình thực thi công vụ của công chức góp phần giúp tổ chức cũng như công chức điều chỉnh quá trình thực thi công vụ sao cho đạt hiệu quả cao nhất.

2. Mục đích của đánh giá thực thi công vụ

a. Sự cần thiết lựa chọn mục đích đánh giá thực thi công vụ

Lựa chọn mục đích phù hợp và sử dụng phương thức đánh giá hiệu quả có thể nâng cao việc thực thi công vụ của công chức và đánh giá công chức một cách chính xác (hướng đến mục đích). Mặt khác, thiết lập mục đích đánh giá rõ ràng sẽ giúp cho công chức tập trung vào các nhiệm vụ cụ thể nhằm hướng đến mục tiêu của tổ chức.

Một hệ thống đánh giá tốt có thể giúp công chức cảm nhận rằng nỗ lực trong công việc của họ được ghi nhận. Đồng thời, đó cũng chính là công cụ giúp công chức có cơ hội nhận biết những điểm yếu, những vấn đề còn tồn tại và đưa ra giải pháp để đạt được mục tiêu công việc và sẽ được xếp loại cao hơn.

Xác định mục tiêu thực thi công việc cho công chức cũng chính là mục đích mà các chủ thể đánh giá sẽ tập trung vào đánh giá. Mục tiêu thực thi công việc là điều kiện cần để đánh giá tốt. Mục tiêu tốt sẽ bảo đảm:

- Đóng góp của công chức là phù hợp với mục tiêu tổng thể của tổ chức;
- Giúp công chức hiểu rõ hơn mục tiêu và vai trò của họ trong tổ chức;
- Giúp công chức nhận biết được là họ được đánh giá;
- Tạo ra các tiêu chuẩn để đo lường số lượng và chất lượng công việc của công chức;
- Giám sát sự thành công của tổ chức;
- Xác định cách thức điều hành hoạt động của tổ chức hiệu quả hơn nữa;
- Xác định cách thức để mở rộng đánh giá mà các nhà quản lý muốn từ đánh giá. Nếu không xác định được mục đích của đánh giá, có thể không xây dựng được chuẩn cho đánh giá.

Mục đích của đánh giá thực thi công vụ cần được xem xét ở hai khía cạnh:

- Những suy nghĩ của công chức về quá trình đánh giá hay những mong đợi của họ ở sự đánh giá.

- Những gì mà tổ chức cần khi tiến hành đánh giá.

b. Mục đích đối với cá nhân công chức

Đối với cá nhân công chức, mục đích đánh giá thực thi công vụ bao gồm:

Thứ nhất, xác định mục tiêu phát triển chức nghiệp của công chức.

Thông qua kết quả đánh giá, nhà quản lý và công chức thảo luận về các mục tiêu, kế hoạch phát triển chức nghiệp cá nhân. Dựa trên những tiềm năng và khả năng của công chức, nhà quản lý có thể chỉ ra mục tiêu hoặc đưa ra lời khuyên để công chức có thể đạt được mục tiêu nghề nghiệp trong dài hạn.

Thứ hai, xác định nhu cầu đào tạo.

Đánh giá thực thi công vụ là tiền đề cho việc xác định nhu cầu đào tạo của công chức. Nếu như một công chức không đạt được yêu cầu công việc thì nguyên nhân có thể là do họ đang thiếu hụt kiến thức, kỹ năng nào đó so với yêu cầu của công việc mà họ đảm nhận. Sự thiếu hụt này chính là nhu cầu đào tạo cho công chức. Vì vậy, đánh giá thực thi công vụ đem lại những thông tin hữu ích trong việc phát triển các chương trình đào tạo, bồi dưỡng cho công chức.

Thứ ba, cải thiện thành tích của công chức

Trên cơ sở kết quả của đánh giá thực thi công vụ của công chức, nhà quản lý có thể đưa ra cách thức giúp công chức thực thi công vụ tốt hơn trong tương lai. Nhà quản lý chỉ ra cho công chức thấy được những điểm mạnh, điểm yếu để từ đó giúp họ phát huy điểm mạnh, khắc phục điểm yếu để đạt được thành tích ở mức cao nhất có thể.

c. Mục đích đối với tổ chức

Đánh giá thực thi công vụ là cấu thành của hệ thống thưởng phạt trong cơ quan nhà nước. Điều này được thể hiện ở việc kết nối đánh giá thành tích của công chức với các quyết định về nhân sự.

Các quyết định về nhân sự bao gồm:

+ Quyết định về khen thưởng, kỷ luật:

Những công chức nhận được kết quả đánh giá cao có thể nhận được các phần thưởng như: bằng khen, tiền thưởng, tăng lương,..., trong khi những công chức được đánh giá thấp sẽ có thể nhận các hình thức phạt như: kỷ luật, giáng chức, sa thải. Sự kết nối này giúp động viên công chức thực thi công vụ tốt hơn.

- + Quyết định về điều động, luân chuyển.
- + Quyết định về đào tạo bồi dưỡng công chức.
- + Quyết định đề bạt.
- + Quyết định về tiền lương.

Bên cạnh đó, kết quả của đánh giá thực thi công vụ cũng có thể được sử dụng để đánh giá hiệu quả các chương trình quản lý nguồn nhân lực như: phân tích và thiết kế công việc, hoạch định nguồn nhân lực, tuyển dụng, sử dụng, đào tạo phát triển, ...

3. Thời điểm đánh giá thực thi công vụ

Thời điểm tiến hành đánh giá là một trong những vấn đề nhạy cảm của công tác đánh giá. Có thể tiến hành đánh giá vào các thời điểm khác nhau và mỗi một thời điểm được chọn để đánh giá sẽ ảnh hưởng đến kết quả đánh giá.

Các thời điểm đánh giá có thể là:

- Đánh giá sau khi hoàn thành một công vụ cụ thể.
- Đánh giá thường kỳ (6 tháng hay hàng năm).
- Đánh giá khi có cơ hội thăng tiến.

4. Yêu cầu đánh giá thực thi công vụ

Trong đánh giá thực thi công vụ của công chức, các tổ chức cần phải đáp ứng các yêu cầu sau đây:

- Bảo đảm sự công bằng, khách quan và khoa học.

Một hệ thống đánh giá tốt là hệ thống đánh giá hướng tới sự công bằng, khách quan và khoa học, có độ tin cậy cao để đảm bảo đánh giá đúng năng lực và kết quả công tác của công chức. Tính khách quan trong hệ thống đánh giá đảm bảo thông tin đánh giá đưa ra không nên phụ thuộc vào sự độc đoán, tự ý và thái độ chủ quan của người đánh giá. Độ tin cậy trong đánh giá đảm

bảo việc đánh giá không bị chi phối bởi một số trường hợp có tính ngẫu nhiên và đảm bảo trong cùng một khoảng thời gian nhất định phải luôn luôn dẫn đến kết quả như nhau.

- Hệ thống đánh giá đơn giản, tiết kiệm thời gian và tiền bạc.

- Đánh giá phải căn cứ vào chuẩn mực cụ thể, rõ ràng về chuyên môn nghiệp vụ, dựa vào các nhiệm vụ cụ thể liên quan đến chức trách được giao và chỉ đề cập đến những hành vi có thể nhận thấy được.

Quy định hiện hành về đánh giá cán bộ, công chức, viên chức tại Việt Nam dựa trên các căn cứ sau²⁷:

- + Đối với cán bộ, căn cứ đánh giá gồm:

Nghĩa vụ, đạo đức, văn hóa giao tiếp và những việc cán bộ không được làm quy định tại Luật cán bộ, công chức năm 2018;

Tiêu chuẩn chức vụ, chức danh cán bộ;

Chương trình, kế hoạch công tác năm của cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc thẩm quyền quản lý trực tiếp của mình hoặc được cấp có thẩm quyền giao, phê duyệt hoặc phân công.

- + Đối với công chức, căn cứ đánh giá gồm:

Nghĩa vụ, đạo đức, văn hóa giao tiếp và những việc công chức không được làm quy định tại Luật cán bộ, công chức năm 2018;

Tiêu chuẩn ngạch công chức, chức vụ lãnh đạo, quản lý;

Nhiệm vụ theo chương trình, kế hoạch công tác năm được phân công hoặc được giao chỉ đạo, tổ chức thực hiện.

- + Đối với viên chức, căn cứ đánh giá bao gồm²⁸:

Kết quả thực hiện công việc hoặc nhiệm vụ theo hợp đồng làm việc đã ký kết;

Việc thực hiện quy định về đạo đức nghề nghiệp;

²⁷ Chính phủ (2015), *Nghị định số 56/2015/NĐ-CP ngày 9/6/2015 của Chính phủ về đánh giá và phân loại cán bộ, công chức, viên chức*, Điều 4.

²⁸ Quốc hội (2010), *Luật viên chức năm 2010*, Điều 40.

Tinh thần trách nhiệm, thái độ phục vụ nhân dân, tinh thần hợp tác với đồng nghiệp và việc thực hiện quy tắc ứng xử của viên chức;

Việc thực hiện các nghĩa vụ khác của viên chức.

- Phương pháp đánh giá phải khoa học và hợp lý, dựa trên các nguồn thông tin đa dạng và chính xác.

- Đảm bảo được các nguyên tắc công bằng, bình đẳng trong đánh giá, tránh phân biệt đối xử.

- Việc đánh giá phải gắn liền với mục tiêu lâu dài của công chức, tức là gắn liền với kế hoạch đề bạt, kế hoạch phát triển chức nghiệp của mỗi công chức; đồng thời khuyến khích nguyện vọng chính đáng của mỗi cá nhân trong hoàn thiện bản thân.

- Tập trung vào tiềm năng hơn là những thiếu sót của công chức. Chú trọng mục tiêu phát triển công chức hơn là kiểm soát họ.

- Kết quả đánh giá phải gắn chặt chẽ với việc ra quyết định quản lý trong tổ chức như lập kế hoạch tổ chức, phân bổ ngân sách ...và các hoạt động quản lý công chức như đào tạo, bồi dưỡng; khen thưởng kỷ luật; trả lương công chức.

5. Chủ thể tham gia đánh giá thực thi công vụ

a. Cá nhân tự đánh giá

Cá nhân tự đánh giá dựa trên mẫu mà cơ quan quy định để đưa ra những nhận xét về chính bản thân mình. Trong nhiều trường hợp, kết quả của việc đánh giá này được coi là thông tin tham khảo.

b. Tập thể đánh giá

Tập thể đánh giá là sự góp ý, nhận xét của các cá nhân trong tập thể về những hoạt động, hành vi hay sự cống hiến của cá nhân cho tập thể. Sự đánh giá này có ý nghĩa rất quan trọng đối với hoạt động đánh giá trong tổ chức. Tuy nhiên, tùy từng điều kiện cụ thể mà chất lượng kết quả đánh giá có thể bị ảnh hưởng.

c. Thủ trưởng trực tiếp đánh giá

Thủ trưởng trực tiếp là người phân công công việc và giám sát quá trình thực hiện công việc của công chức. Đây là chủ thể hiểu rõ nhất năng lực của công chức dưới quyền nên ý kiến của họ thường khá chính xác (nếu không bị ảnh hưởng bởi những yếu tố mang tính chủ quan).

d. Bộ phận quản lý nguồn nhân lực

Đánh giá của bộ phận quản lý nguồn nhân lực là một sự tổng hợp chung nhiều ý kiến và thông thường tập trung vào sự đánh giá tập thể hơn là đánh giá từng cá nhân.

đ. Các chuyên gia nhân sự

Các chuyên gia nhân sự tập trung vào đánh giá hoạt động của nhóm để thực hiện một số nhiệm vụ đã được xác định mục tiêu từ trước. Thông thường, chuyên gia đánh giá việc thực hiện các chương trình, dự án theo các mục tiêu đã định trong khoảng thời gian cụ thể.

e. Công dân, khách hàng (người thụ hưởng dịch vụ)

Đánh giá của công dân phản ánh mức độ hài lòng đối với kết quả thực thi công vụ của công chức, do vậy đây là một kênh thông tin phản ánh khách quan về kết quả làm việc của công chức trong cơ quan nhà nước.

II. NỘI DUNG ĐÁNH GIÁ THỰC THI CÔNG VỤ

1. Đánh giá kết quả, hiệu quả thực thi công vụ của công chức

Đây là một nội dung cần được thực hiện nghiêm túc và trung thực. Thông qua đánh giá kết quả, hiệu quả thực thi công việc của công chức sẽ cho thấy năng lực thực sự của công chức. Đánh giá kết quả thực thi công vụ của công chức thường được thực hiện trên cơ sở so sánh đối chiếu kết quả đạt được với mục tiêu đề ra trong khi đó hiệu quả thực thi công việc thường được đánh giá không chỉ ở kết quả công việc mà còn trên cơ sở so sánh kết quả đạt được đó với chi phí cần thiết cho việc thực hiện công việc. Tuy nhiên, trong thực tiễn sự phân biệt này không phải lúc nào cũng rõ ràng và dễ thực hiện. Do vậy, đánh giá kết quả, hiệu quả thực thi công việc thường được xem là quá trình xem xét một cách có hệ thống tình hình thực hiện công việc và kết quả đạt được của người công chức trong quan hệ so sánh với các tiêu chuẩn/mục tiêu đã được xác định.

2. Đánh giá năng lực thực thi công vụ

Năng lực thực thi công việc của người lao động nói chung và công chức nói riêng được xem xét từ ba yếu tố cấu thành. Đó là: kiến thức, kỹ năng và

cách ứng xử cần có để thực thi công việc, cần phân biệt năng lực và trình độ chuyên môn. Năng lực có điểm khác biệt với trình độ chuyên môn nghiệp vụ. Trình độ chuyên môn nghiệp vụ đề cập đến những kiến thức chuyên môn và kỹ thuật cơ bản cần có để đảm nhiệm một vị trí hoặc một tập hợp các vị trí làm việc không liên quan trực tiếp đến hoàn cảnh lao động thực tế. Năng lực không chỉ là tổng của kiến thức, kỹ năng và thái độ mà còn là sự tập hợp đồng thời các nguồn lực, hoạt động và kết quả cần đạt. Trình độ chuyên môn nghiệp vụ thường được đánh giá thông qua bằng cấp, trình độ đào tạo còn năng lực phải được thể hiện trong thực tiễn hành động. Năng lực của cán bộ, công chức luôn gắn liền với thực tiễn thực thi công vụ của cán bộ, công chức. Khi đánh giá năng lực cần phải đánh giá ở cả ba khía cạnh cấu thành năng lực. Đánh giá năng lực có thể xác định:

- + Năng lực tốt, phục vụ cho hoạt động;
- + Năng lực chưa tốt, chưa đáp ứng được yêu cầu;
- + Năng lực cần mà người lao động chưa có;
- + Năng lực không cần thiết cho công việc mà người lao động có.

3. Đánh giá mục đích, động cơ làm việc

Động cơ là sự thúc đẩy công chức làm việc theo những hành vi khác nhau. Một người khi thực hiện một công việc cũng có thể có động cơ tốt và động cơ xấu. Mỗi hành vi của một người đều xuất phát từ những động cơ hiển thị hay tiềm ẩn. Xác định được động cơ của công chức làm việc trong tổ chức để có thể tác động thêm động cơ tốt và kìm hãm những động cơ không lành mạnh.

Các nhà quản lý cần xem xét để hiểu rõ động cơ làm việc của công chức trong các cơ quan quản lý nhà nước bao gồm cả những người ở các vị trí quản lý các cấp cho tới các đối tượng quản lý.

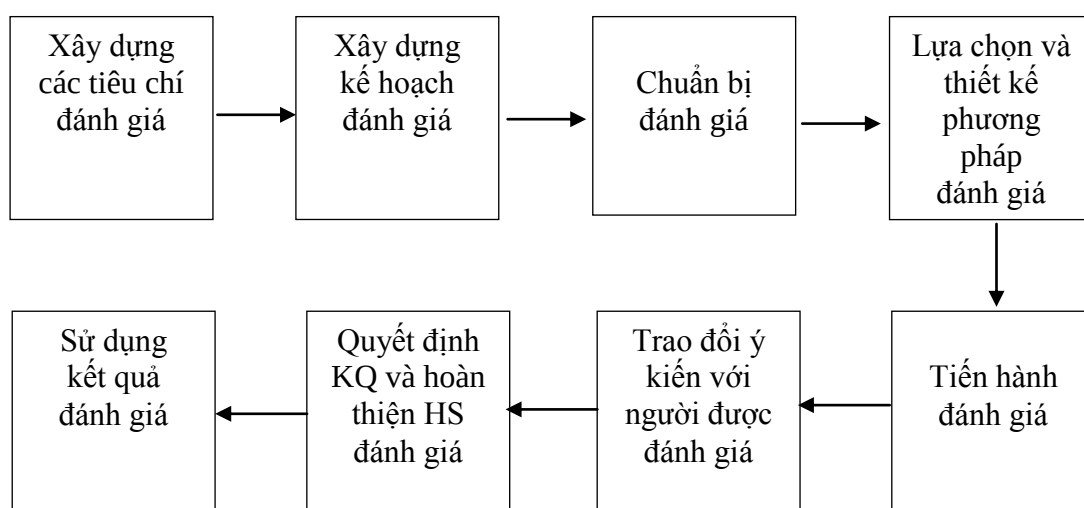
Trong các cơ quan nhà nước, hoạt động công vụ mang tính sử dụng quyền lực nhà nước để giải quyết các vấn đề có liên quan đến lợi ích vật chất của các bên. Vì thế, động cơ làm việc của công chức trong cơ quan nhà nước có nhiều điểm khác với động cơ của người lao động nói chung.

Khi đánh giá động cơ làm việc của công chức, cần quan tâm đến các yếu tố ảnh hưởng đến sự hình thành và phát triển động cơ như đặc điểm cá nhân, đặc điểm công việc, đặc điểm môi trường làm việc ...

III. QUY TRÌNH ĐÁNH GIÁ THỰC THI CÔNG VỤ

Quy trình đánh giá thực thi công vụ là một chuỗi liên tiếp các hoạt động có liên hệ mật thiết với nhau nhằm tạo ra kết quả đánh giá trung thực, khách quan, khoa học. Xây dựng quy trình đánh giá đòi hỏi sự tham gia của các nhà quản lý nhân sự cũng như các nhà quản lý tác nghiệp, chuyên môn.

Quy trình đánh giá cần được xây dựng khoa học, dễ hiểu và những người có liên quan đến quy trình này đều có thể nhận thức, hiểu được các nội dung của quy trình và mối quan hệ giữa các yếu tố của quy trình với nhau. Các bước của quy trình đánh giá thực thi công vụ được thể hiện tại Hình 1.



Hình 1. Quy trình đánh giá thực thi công vụ

1. Xây dựng các tiêu chí đánh giá

Để xây dựng được các tiêu chí đánh giá thực thi công vụ phù hợp, đặc biệt là các tiêu chí liên quan đến kết quả thực thi công vụ thì cần phải xác định được các mục tiêu, yêu cầu công việc mà mỗi cá nhân đảm nhận. Vì thế, mỗi công việc khác nhau sẽ có những tiêu chí đánh giá là khác nhau.

Mục tiêu công việc được xác định như sau: căn cứ vào mục tiêu chung của tổ chức, nhà quản lý cùng với công chức thống nhất xác định mục tiêu cụ thể/kết quả cần đạt cho các vị trí công việc mà cá nhân đảm nhận trong từng thời gian nhất định.

Có hai cách để xác định mục tiêu/kết quả cần đạt. Cách thứ nhất là dựa vào Bản mô tả công việc, trong đó xác định rõ các tiêu chuẩn công việc cần phải đạt được ở một vị trí công việc xác định. Cách thứ hai là xác định mục tiêu/kết quả cần đạt căn cứ vào tình hình hoạt động thực tế của tổ chức.

Ngoài các tiêu chí đánh giá kết quả thực thi công vụ, cần phải xây dựng thêm các tiêu chí khác để đánh giá một cách đầy đủ quá trình thực thi công vụ của công chức. Các tiêu chí này gọi là các *tiêu chí nền tảng* (xem Bảng 1).

Bảng 1. Một số tiêu chí nền tảng thường được sử dụng trong đánh giá thực thi công việc

Khả năng thích nghi	Khả năng lãnh đạo
Động lực làm việc	Sự sáng tạo
Ý thức trong thu, chi	Khả năng tổ chức
Tiến độ làm việc	Khả năng đưa ra quan điểm
Tính độc lập	Sức chịu đựng
Tính chu đáo, thận trọng	Mức độ vui vẻ trong công việc
Khả năng phán xét	Khả năng ra quyết định
Ý thức trách nhiệm	Khả năng chuyên môn trên thực tế

Để bảo đảm kết quả đánh giá chính xác, khách quan, các tiêu chí đánh giá phải đảm bảo các yêu cầu cơ bản được trình bày tại Bảng 2.

Các tiêu chí đánh giá phải được sắp xếp một cách phù hợp theo một trật tự nhất định để có thể thấy được một cách bao quát về quá trình thực hiện công vụ và kết quả đạt được của mỗi cá nhân. Các tiêu chí đánh giá phải được định nghĩa thật chính xác, rõ ràng, tránh bị hiểu sai lệch.

Sau khi xác định tiêu chí đánh giá, cần phải phân tích mỗi tiêu chí thành các dấu hiệu được thể hiện trong thực tế thực hiện công việc. Các dấu hiệu này càng cụ thể, rõ ràng sẽ càng giúp cho việc đo lường được chính xác và do đó sẽ phản ánh trung thực kết quả đánh giá.

Bảng 2. Yêu cầu về các tiêu chí đánh giá

Yêu cầu	Giải thích
Có nghĩa	<i>Có thể hiểu:</i> - Rõ ràng (xác định một cách rõ ràng và nhất quán) - Gắn với bối cảnh cụ thể, có thể giải thích được - Cụ thể (có thể đo được) - Không dẫn đến sự hiểu lầm
	<i>Phù hợp:</i> - Liên quan tới mục tiêu - Có thể sử dụng được cho các hoạt động khác nhau - Có ích đối với người sử dụng
	<i>Có thể so sánh được:</i> - So sánh được qua các giai đoạn khác nhau - So sánh được giữa các cá nhân
Có thể tin tưởng được	- Mang tính khách quan - Dữ liệu và phân tích dữ liệu đảm bảo không có lỗi - Đảm bảo tính cân bằng, hợp lý giữa các tiêu chí
Thực tế	- Bảo đảm chi phí tài chính - Đảm bảo thời gian cho việc thu thập số liệu và phân tích số liệu về thực thi công vụ

Tiếp theo là xác định trọng số cho từng tiêu chí đánh giá đã được xác định. Những tiêu chí có vai trò quan trọng đối với việc hoàn thành công việc sẽ có trọng số lớn hơn. Sau đó, cần sắp xếp các tiêu chí theo một trật tự để thuận tiện cho việc đánh giá.

2. Xây dựng kế hoạch đánh giá

Hệ thống đánh giá thực thi công việc sẽ chỉ được đưa vào hoạt động nếu như tổ chức lập kế hoạch và thực hiện một cách đúng đắn. Sau khi hoàn tất công việc chuẩn bị, nhà quản lý cần triển khai tiếp những nội dung lập kế hoạch đánh giá.

Trong kế hoạch đánh giá, cần làm rõ các vấn đề trong thực hiện đánh giá như: thời gian, chủ thể,...

Thời gian đánh giá tùy thuộc vào từng tổ chức. Có những tổ chức đánh giá định kỳ (6 tháng, 1 năm,...). Nhưng có những tổ chức thực hiện đánh giá khi công chức có cơ hội thăng tiến hay khi thực hiện xong một chương trình, dự án,...

Tùy từng mục đích khác nhau của đánh giá (để bổ nhiệm, để khen thưởng, đánh giá hàng năm,...) mà chủ thể tham gia đánh giá sẽ khác nhau.

3. Chuẩn bị đánh giá

Bước này bao gồm các công việc: xem lại phạm vi trách nhiệm, nhiệm vụ của từng công chức; xem lại hồ sơ đánh giá của các kỳ trước; xem lại quy trình đánh giá công việc chung, chuẩn bị các biểu mẫu và thu thập thông tin phục vụ đánh giá.

Thông tin cần thu thập là các thông tin có liên quan tới hoạt động của người được đánh giá. Việc thu thập thông tin đòi hỏi phải có một hệ thống thống kê, thu thập, xử lý thông tin phục vụ công tác đánh giá.

Thông tin phục vụ đánh giá được thu thập thông qua các phương pháp phổ biến sau:

- Phương pháp quan sát;
- Phương pháp điều tra bảng hỏi;
- Phương pháp báo cáo.

4. Lựa chọn và thiết kế phương pháp đánh giá

Trong đánh giá thực thi công vụ, có thể sử dụng nhiều phương pháp đánh giá (như đã trình bày tại mục 3). Mỗi phương pháp đều có những ưu điểm và hạn chế, có những phạm vi áp dụng nhất định. Vì thế, để đánh giá tốt, cần phải tìm ra những phương pháp đánh giá phù hợp hoặc áp dụng nhiều phương pháp đánh giá để đảm bảo hiệu quả. Khi đã lựa chọn được phương pháp đánh giá phù hợp thì thiết kế các phiếu đánh giá để các kết quả đánh giá được thực hiện theo một tiêu chuẩn.

5. Tiến hành đánh giá

Dựa vào các tiêu chí đánh giá để tiến hành đánh giá. Cần phải đảm bảo tất cả những người tham gia vào đánh giá hiểu rõ về các tiêu chí đánh giá và các phương pháp đánh giá. Nếu cần, có thể tiến hành huấn luyện những người tham gia đánh giá.

Khi đánh giá, cố gắng không để bị ảnh hưởng bởi những sự kiện gần nhất. Nhà quản lý hãy ghi lại các công việc đã làm trong năm của công chức

bao gồm những sự kiện mà công chức được khen ngợi hoặc gặp những vấn đề trong công việc. Cần tuân thủ các nguyên tắc đánh giá một cách nghiêm túc để đảm bảo các ý kiến đánh giá là khách quan nhất, công bằng nhất.

6. Trao đổi ý kiến với người được đánh giá

Trao đổi ý kiến với người được đánh giá là một cuộc nói chuyện chính thức giữa người quản lý trực tiếp và nhân viên nhằm xem xét lại toàn bộ quá trình thực hiện công việc của họ; cung cấp các thông tin về tình hình thực hiện công việc đã qua trong mối quan hệ với các quyết định nhân sự, các tiềm năng trong tương lai của họ và các biện pháp để hoàn thiện sự thực hiện công việc của họ.

Thực hiện trao đổi với người được đánh giá nhằm thu thập thông tin phản hồi từ họ. Bước này một mặt để cho công chức biết được kết quả đánh giá của mình. Mặt khác, cho phép công chức có cơ hội trình bày ý kiến của mình về những kết luận liên quan đến thực thi công vụ, cơ hội cho người đánh giá hiểu hơn về cấp dưới của mình và kiểm chứng lại thông tin đã thu thập được để đảm bảo tính chính xác của các quyết định đánh giá.

Đây là bước rất quan trọng đối với hiệu quả của hoạt động đánh giá. Để thực hiện bước này thành công, nhà quản lý trực tiếp cần chuẩn bị kỹ càng cho cuộc trao đổi ý kiến và nắm vững được một số kỹ thuật trong quá trình trao đổi ý kiến. Cụ thể:

- Chuẩn bị cho buổi trao đổi ý kiến đánh giá, các hoạt động bao gồm:
 - + Xem xét lại kết quả của những lần đánh giá trước đó.
 - + Xác định những hành vi đặc biệt cần nhấn mạnh trong quá trình đánh giá.
 - + Dự tính trình tự tiến hành hoặc cách tiếp cận đối tượng.
 - + Chuẩn bị địa điểm đánh giá thuận tiện cho việc trao đổi thoải mái.
 - + Xác định rõ mục đích đánh giá.
- Trình tự buổi trao đổi ý kiến:
 - + Mở đầu theo cách tạo sự thoải mái cho công chức.
 - + Giới thiệu rõ ràng mục đích buổi trao đổi ý kiến.
 - + Thông báo trình tự buổi trao đổi ý kiến.

- + Tiến hành trao đổi ý kiến.
- + Kết thúc.
- Trong quá trình trao đổi ý kiến:
 - + So sánh kết quả thực thi công vụ của công chức với các yêu cầu và mục tiêu đã đề ra.
 - + Ghi nhận và biểu dương các việc đã làm tốt.
 - + Cho ý kiến để tháo gỡ các vướng mắc, khó khăn.
 - + Thỏa thuận về kết quả thực thi công vụ trong tương lai.
 - + Thỏa thuận về kế hoạch đào tạo phát triển.

7. Quyết định kết quả và hoàn thiện hồ sơ đánh giá

Sau khi trao đổi với người được đánh giá về các ý kiến đánh giá, người có thẩm quyền quyết định cuối cùng về kết quả đánh giá (thường là Thủ trưởng cơ quan). Quyết định kết quả đánh giá được ghi vào phiếu đánh giá và lưu vào hồ sơ đánh giá.

8. Sử dụng kết quả đánh giá

Kết quả đánh giá thực thi công vụ của công chức cần phải được sử dụng làm căn cứ đưa ra các quyết định của tổ chức. Điều này đòi hỏi kết quả đánh giá phải trở thành yếu tố quan trọng của hệ thống quản lý và quá trình hoạt động của tổ chức như: lập kế hoạch chiến lược, hoạch định chính sách, quản lý chương trình, dự án, quản lý tài chính, ngân sách và quản lý nguồn nhân lực.

Riêng đối với quản lý nguồn nhân lực, kết quả đánh giá thực thi công vụ của công chức đóng vai trò quan trọng đối với tất cả các hoạt động quản lý nguồn nhân lực vì đó là cơ sở để xây dựng các kế hoạch tuyển dụng, đào tạo phát triển, phân công công việc, khen thưởng, kỷ luật,... đối với công chức.

Điều quan trọng nhất và là mục đích của đánh giá thực thi công vụ là nhằm cải thiện hiệu quả làm việc của tổ chức thông qua việc phát triển năng lực cho mỗi cá nhân. Kết quả đánh giá cho thấy mức độ thực thi công vụ của công chức, những mặt mạnh, yếu; những kiến thức, kỹ năng cần phải hoàn thiện để giúp cho kết quả thực thi công vụ được tốt hơn. Điều này được thực hiện thông qua hoạt động hỗ trợ phát triển công chức.

IV. CÁC PHƯƠNG PHÁP ĐÁNH GIÁ THỰC THI CÔNG VỤ

1. So sánh với mục tiêu đã xác định

Phương pháp đánh giá thông qua so sánh với mục tiêu đã xác định là việc so sánh giữa kết quả thực hiện các nhiệm vụ với mục tiêu đã đặt ra trước đó. Trong quá trình đánh giá theo phương pháp này cũng có thể tìm kiếm, bổ sung những thông tin về sự không thành công của việc thực hiện các mục tiêu. Phương pháp so sánh với mục tiêu đã xác định nhằm đánh giá mức độ hoàn thành công việc của cá nhân.

Phương pháp đánh giá này đòi hỏi tổ chức phải xác định hệ thống mục tiêu theo nguyên tắc SMART (cụ thể, có thể đo lường được, có thể đạt được, thực tế và trong khoảng thời gian nhất định).

Mô tả đánh giá bằng phương pháp này được trình bày tại Bảng 3.

Bảng 3. Phương pháp so sánh theo mục tiêu đã định

TT	Tiêu chí	Thực hiện	Vượt	Đạt	Không đạt	Ghi chú
1						
2						
3						
4						
5						

Phương pháp so sánh với mục tiêu đã định tương đối đơn giản và chủ yếu dựa vào số liệu định lượng. Tuy nhiên, phương pháp này có nhược điểm là hạn chế trong việc xác định các tiêu chí mang tính định tính.

Để thực hiện phương pháp này, phải có sự thống nhất giữa người lãnh đạo và công chức về:

- Các nhiệm vụ chính trong công việc của công chức;
- Các mục tiêu cụ thể cần đạt được cho từng nhiệm vụ;
- Xây dựng một kế hoạch hành động để thực hiện các mục tiêu đó.

2. Cho điểm và xếp hạng

Sử dụng phương pháp này, mỗi cá nhân trong tổ chức được đánh giá thông qua một số tiêu chí cụ thể liên quan đến quá trình thực hiện công việc

và kết quả thực hiện nhiệm vụ tại vị trí công việc mà mỗi cá nhân đảm nhận. Tương ứng mỗi tiêu chí được đặt một mức điểm tối đa, dựa trên mức độ đạt được để xác định mức điểm so sánh trong mối tương quan với mức điểm tối đa của mỗi tiêu chí (xem ví dụ minh họa tại Bảng 4).

Bảng 4. Phương pháp đánh giá cho điểm xếp hạng

STT	Nội dung	Xuất sắc	Khá	Đạt yêu cầu	Dưới mức yêu cầu	Mức độ tối thiểu
1.	Khối lượng công việc	5	4	3	2	1
2.	Chất lượng công việc	5	4	3	2	1
3.	Tính tin cậy	5	4	3	2	1
4.	Khả năng xét đoán	5	4	3	2	1
5.	Khả năng hiểu biết	5	4	3	2	1
6.	Thái độ	5	4	3	2	1
7.	Tinh thần hợp tác	5	4	3	2	1
8.	Khả năng và triển vọng hợp tác	5	4	3	2	1
9	Sự tuân thủ quy trình vận hành	5	4	3	2	1
10	Tinh thần trách nhiệm	5	4	3	2	1
	Tổng					

3. Đánh giá dựa vào các sự kiện quan trọng

Trong các tổ chức có thể có nhiều sự kiện gây sự chú ý đặc biệt. Theo phương pháp này thì nhà quản lý sẽ ghi chú lại các hành vi (kể cả tích cực và tiêu cực) của công chức trong quá trình thực hiện công việc ở những khoảng thời gian nhất định. Những ghi chú này sau đó sẽ được tổng hợp để đưa vào báo cáo đánh giá (xem Bảng 5).

Phương pháp này sẽ rất hữu dụng khi cần phát hiện sở trường của công chức cũng như những sở đoản của họ. Đồng thời, nhà quản lý cũng có thể có các góp ý kịp thời với công chức nếu phát hiện công chức có nhiều hành vi tiêu cực liên tục.

Bảng 5. Nội dung đánh giá thông qua các sự kiện đáng chú ý

Tên nhân viên: Nguyễn Thị A

Ngày	Sự vụ	Tác động tốt	Tác động ngoài ý muốn	Hành vi

Khi thực hiện phương pháp này, cần phải lưu ý:

- Ghi chép đầy đủ các sự kiện.
- Chú ý đến cả những sự kiện mang lại tác động tích cực cũng như những sự kiện mang lại tác động tiêu cực.
- Tránh hiệu ứng của sự kiện gần nhất.

4. Đánh giá thông qua báo cáo

Trong một số trường hợp, các nhà quản lý thực hiện nhiệm vụ giám sát phải báo cáo về các công chức cấp dưới của mình. Nhà quản lý này phải báo cáo, tường thuật về hoạt động của công chức, xác định những điểm yếu, mạnh của họ. Báo cáo đó có thể được các nhà quản lý cấp cao hơn xem xét và đưa ra ý kiến đánh giá cả công chức và người báo cáo.

5. Phỏng vấn

Thực chất của phương pháp này đó là cuộc gặp mặt định kỳ (hàng năm hay 6 tháng) giữa nhà quản lý với công chức (những người được đánh giá). Từ cuộc gặp mặt này có thể làm cho hai bên hiểu nhau hơn và cải thiện được điều kiện làm việc. Cuộc phỏng vấn chỉ có tác dụng tích cực khi cả hai bên đều đã chuẩn bị tốt cho cuộc phỏng vấn.

Một số lưu ý khi tiến hành phương pháp phỏng vấn:

- Lên kế hoạch có đủ thời gian cho phỏng vấn đánh giá.
- Bảo đảm là phỏng vấn được diễn ra tại nơi không bị ảnh hưởng bởi các hoạt động khác.

- Khởi đầu bằng những lời khen ngợi.
- Sử dụng đề cương phỏng vấn đã được chuẩn bị trước.
- Đưa ra những lời phê bình mang tính xây dựng.
- Cùng nhau thống nhất thêm các mục tiêu .
- Bảo đảm rằng công chức hiểu được các bước tiếp theo của phỏng vấn là: tham gia các khóa đào tạo, bố trí lại công việc cho phù hợp hơn, khen thưởng,...

6. Bình bầu

Thực chất của phương pháp này là một công đoạn của phương pháp cho điểm theo các tiêu chí đã được áp dụng ở trên. Tập thể đưa ra các ý kiến đánh giá và cho điểm từng cá nhân.

Kết quả của phương pháp đánh giá theo phương pháp bình bầu phụ thuộc rất lớn vào việc dẫn dắt cuộc họp bình bầu; vai trò của chủ tọa; không khí dân chủ trong tổ chức cũng như các mối quan hệ cá nhân trong tổ chức. Có những trường hợp, do những nguyên nhân khác nhau mà kết quả từ phương pháp đánh giá này không được công bằng. Do đó, nhiều khi đòi hỏi phải áp dụng cả các phương pháp khác và khi bình bầu, cần phải có một hệ thống các tiêu chí cụ thể, rõ ràng, dễ xác định.

7. Đánh giá 360 độ

Theo phương pháp này, công chức sẽ được đánh giá dựa trên phản hồi đồng thời của nhiều chủ thể: từ bản thân cá nhân, nhà quản lý trực tiếp, tập thể, chuyên gia nhân sự, chuyên viên của bộ phận quản lý nguồn nhân lực, công dân.

Bằng cách này, mỗi công chức không chỉ được đánh giá về năng lực chuyên môn mà cả về thái độ và sự phù hợp. Đánh giá đa chiều sẽ đem lại sự khách quan, tuy nhiên cũng cần lưu ý rằng nó có thể khiến kết quả trở nên phức tạp, khó kiểm soát.

V. MỘT SỐ KHÓ KHĂN VÀ LỖI THƯỜNG GẶP TRONG ĐÁNH GIÁ THỰC THI CÔNG VỤ VÀ GIẢI PHÁP KHẮC PHỤC

1. Một số khó khăn thường gặp trong đánh giá

Hoạt động đánh giá thực thi công vụ của công chức gặp một số khó khăn sau:

- Tiêu chuẩn đánh giá không rõ ràng. Nhiều hoạt động của công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước rất khó có thể lượng hoá thành những tiêu chuẩn để đánh giá hiệu quả, chất lượng. Nhiều sản phẩm mà cá nhân hay cơ quan hành chính nhà nước tạo ra chỉ có thể phát huy tác dụng sau một vài năm (tác động của các chính sách). Do đó, khó có thể đưa ra một hệ thống tiêu chí mang tính định lượng cụ thể.

- Nhiều vấn đề giải quyết trong các cơ quan hành chính nhà nước mang tính liên ngành. Hiệu quả hay hoạt động tốt của một ngành chưa thể đem lại hiệu quả chung, thậm chí có thể không đem lại hiệu quả. Nếu chỉ đánh giá một bộ phận hay một cá nhân có thể khó khăn để đưa ra quyết định đánh giá đúng.

- Chủ nghĩa bình quân trong các cơ quan nhà nước. Trong các cơ quan nhà nước, không có ai quá xuất sắc và cũng không có ai quá kém để có thể bị sa thải như trong khu vực tư nhân. Vì thế, kết quả đánh giá thường là đồng đều nhau giữa các công chức.

2. Một số lỗi thường gặp trong đánh giá

a. Lỗi cảm nhận, cảm tính

- Ấn tượng ban đầu

Ấn tượng ban đầu dù đẹp, dù xấu đều có thể làm cho người ta có cảm giác đó về sau. Và như vậy tự nhiên người đánh giá nhìn nhận công chức qua một lăng kính phản lại tốt hay là không tốt từ những ấn tượng đó

- Ấn tượng chớp nhoáng

Thông qua một vài sự kiện xảy ra (biến cố) thì một ấn tượng đặc biệt thuận lợi theo hướng tiêu cực hay tích cực đều gây tác động lớn tới người đánh giá. Với ấn tượng này thì một số đặc điểm khác về nhân cách sẽ được phát huy một cách rõ nét. Bởi vì, ấn tượng này có chức năng xác định một ấn tượng chung. Ví dụ một vài đặc điểm tính cách hoặc một vài dấu hiệu đặc biệt xấu có thể nhận thấy nhưng bị những đặc điểm tốt làm lu mờ hoặc che lấp và ngược lại những dấu hiệu tốt, trong nhiều trường hợp bị che lấp bởi những ấn tượng xấu. Chính việc này làm cho việc đánh giá sẽ không còn chính xác nữa.

- Lỗi cảm tính: Những lời đánh giá mà dựa theo thiện cảm sẽ là tốt và ngược lại sẽ xấu.

b. Lỗi do áp đặt tiêu chuẩn của người đánh giá

- Lỗi do rộng lượng, dễ dãi trong đánh giá

Sự dễ dãi kiểu này dẫn tới nhiều đánh giá tốt. Khuynh hướng này dễ xảy ra khi người đánh giá khi tự mình không có khả năng quyết định được những đánh giá khách quan, xác thực. Và những đánh giá này thường cản trở, gây khó khăn cho người bị đánh giá

- Hiệu ứng tương phản

Đánh giá con người, một sự tương phản nào đó của người này so với người khác có thể làm cho họ được đánh giá cao hơn. Trong nhiều trường hợp, người đánh giá không đánh giá trực tiếp hoạt động của người bị đánh giá mà chỉ tiến hành làm phép so sánh người bị đánh giá với những người khác xung quanh.

- Khuynh hướng ở mức độ trung bình

Ở lỗi này thì kết quả đánh giá thường hay tập trung ở mức độ trung bình của bảng đánh giá tính theo thang điểm. Lỗi này có thể do 2 nguyên nhân:

+ Người đánh giá thu thập quá ít thông tin về công chức và vì vậy họ không thể có được một cái tầm nhìn bao quát và rõ ràng được.

+ Người đánh giá không muốn gây sự chú ý hoặc luôn tránh né những khi phải giải thích, biện minh cho những lời đánh giá đặc biệt tích cực (tốt) hoặc đặc biệt tiêu cực (xấu, không tốt).

c. Sự phản kháng từ phía người bị đánh giá

Đó là tâm lý không tin tưởng cấp trên có đủ năng lực để đánh giá họ. Công chức cũng lo ngại cấp trên thiếu công bằng và khách quan trong quá trình đánh giá. Tâm lý này là tự nhiên bởi kết quả của việc đánh giá ảnh hưởng lớn đến các quyết định của nhà quản lý về nhân sự. Công chức lo ngại nội dung trong hệ thống đánh giá khó có thể đo lường được, các thông tin trong quá trình đánh giá không được bảo mật. Ngoài ra, tác động sau đánh giá cũng là điều cản trở công chức tham gia vào hệ thống đánh giá: lo ngại khó được tăng lương, khen thưởng.

3. Giải pháp khắc phục

Trước hết, phải làm cho công chức nhận thức được ý nghĩa của đánh giá thực thi công việc đối với chính bản thân họ. Kết quả đánh giá có ý nghĩa quan trọng đến phát triển con đường chức nghiệp và nhiều vấn đề khác thuộc về cá nhân, kết quả đánh giá cũng ảnh hưởng rất lớn đến phát triển tổ chức.

Hai là, thực hiện phân tích công việc trong các cơ quan nhà nước một cách khoa học và hợp lý để tạo cơ sở cho xây dựng tiêu chí đánh giá khách quan và khoa học.

Ba là, xây dựng môi trường làm việc tốt, tin tưởng lẫn nhau để mọi người trong tổ chức có thể dễ dàng chia sẻ thông tin trong thực thi công vụ nói chung và đánh giá thực thi công vụ nói riêng

Bốn là, đào tạo, bồi dưỡng cho những người tham gia đánh giá những kỹ năng cơ bản về đánh giá năng lực và kết quả thực thi công vụ.

Năm là, mở rộng dân chủ trong đánh giá để huy động sự tham gia của nhiều người vào quá trình đánh giá hoạt động thực thi công vụ của công chức. Từ đó có được các thông tin toàn diện và khách quan làm cơ sở đưa ra các nhận định trong đánh giá.

CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ THẢO LUẬN

1. Ưu, nhược điểm của từng phương pháp đánh giá thực thi công việc và trường hợp có thể áp dụng? Liên hệ với thực tế đánh giá thực thi công vụ của bản thân và đồng nghiệp tại cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác.
2. Những khó khăn thường gặp trong đánh giá thực thi công việc của cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác và giải pháp khắc phục?
3. Những lỗi thường gặp trong đánh giá thực thi công việc của cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác và giải pháp khắc phục?
4. Những vấn đề gì cần lưu ý trong xây dựng và sử dụng các tiêu chí đánh giá? Liên hệ với thực tế đánh giá thực thi công vụ của bản thân và đồng nghiệp tại cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác.
5. Nêu và nhận xét về quy trình và nội dung đánh giá thực thi công việc tại cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Trần Kim Dung: Giáo trình quản trị nhân lực, NXB. Kinh Tế TP. Hồ Chí Minh, 2016.
- Lê Thanh Hà (chủ biên): Giáo trình quản trị nhân lực, Trường Đại học Lao động - Xã hội, NXB. Lao động xã hội, 2009.
- Nguyễn Thị Hồng Hải: Quản lý nguồn nhân lực chiến lược trong khu vực công và vận dụng vào thực tiễn Việt Nam, NXB. Lao động, 2013.
- Lê Tiến Thành: Nghệ thuật quản trị nhân sự, NXB. Thanh Hóa, 2017.
- Nguyễn Vũ Việt Trinh: Quản trị nhân sự và các kỹ năng nghiệp vụ về tổ chức hành chính, nhân Sự, NXB. Lao động, 2015.

PHẦN III

HƯỚNG DẪN VIẾT TIỂU LUẬN TÌNH HUỐNG VÀ ĐI THỰC TẾ

I. HƯỚNG DẪN VIẾT TIỂU LUẬN TÌNH HUỐNG

1. Mục đích

a. Là phần thu hoạch kiến thức và kỹ năng thu nhận được của đối tượng bồi dưỡng.

b. Đánh giá mức độ kết quả học tập của học viên đã đạt được qua Chương trình.

c. Đánh giá khả năng vận dụng kiến thức và kỹ năng đã thu nhận được vào thực tiễn tại vị trí công tác của đối tượng bồi dưỡng.

2. Yêu cầu

a. Cuối khóa học, mỗi học viên phải viết một tiểu luận giải quyết tình huống trong hoạt động hành chính nhà nước gắn với công việc mà mình đang đảm nhận, trong đó chỉ ra kiến thức và kỹ năng thu nhận được, phân tích công việc hiện nay và đề xuất vận dụng vào công việc.

b. Các yêu cầu và hướng dẫn cụ thể sẽ thông báo cho học viên khi bắt đầu khóa học.

3. Hướng dẫn

a. Đúng yêu cầu của tiểu luận tình huống quản lý nhà nước.

b. Độ dài không quá 20 trang A4 (không kể trang bìa, phần tài liệu tham khảo và phụ lục), sử dụng phông chữ Times New Roman, cỡ chữ 14, cách dòng 1,5.

c. Văn phong/cách viết: Có phân tích và đánh giá, ý kiến nêu ra cần có số liệu minh chứng rõ ràng.

4. Đánh giá

Chấm điểm theo thang điểm 10: Điểm đạt là từ 5 điểm trở lên.

- Giỏi: Từ 9,0 - 10 điểm.

- Khá: 7,0 - 8,9 điểm.

- Trung bình: 5,0 - 6,9 điểm.

- Không đạt: Dưới 5,0 điểm.

II. HƯỚNG DẪN ĐI THỰC TẾ

1. Mục đích

- a. Quan sát và trao đổi kinh nghiệm công tác qua thực tiễn tại một cơ quan, đơn vị cụ thể.
- b. Giúp kết nối giữa lý thuyết với thực hành.

2. Yêu cầu

- a. Giảng viên xây dựng bảng quan sát để học viên ghi nhận trong quá trình đi thực tế.
- b. Học viên chuẩn bị trước câu hỏi hoặc vấn đề cần làm rõ trong quá trình đi thực tế.

3. Hướng dẫn

- a. Cơ sở đào tạo, bồi dưỡng bố trí tổ chức và sắp xếp đi thực tế cho học viên.
- b. Cơ quan, đơn vị học viên đến thực tế chuẩn bị báo cáo kinh nghiệm và tạo điều kiện để học viên trao đổi, chia sẻ kinh nghiệm thực tiễn.

KT. BỘ TRƯỞNG

THỨ TRƯỞNG



Triệu Văn Cường