

BỘ NỘI VỤ

**TÀI LIỆU BỒI DƯỠNG
NGẠCH CHUYÊN VIÊN CHÍNH**

*(Ban hành kèm theo Quyết định số 2367 /QĐ-BNV ngày 31 tháng 12 năm 2013
của Bộ trưởng Bộ Nội vụ)*

HÀ NỘI - 2013

Tài liệu bồi dưỡng ngạch chuyên viên chính

Bộ Nội vụ và Học viện Hành chính giữ bản quyền tài liệu này.

MỤC LỤC

Trang

Phần I **NỀN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC**

Chuyên đề 1 Lý luận về hành chính nhà nước	1
Chuyên đề 2 Pháp luật trong hành chính nhà nước	17
Chuyên đề 3 Quyết định hành chính nhà nước	44
Chuyên đề 4 Tổng quan về chính sách công	65
Chuyên đề 5 Quản lý nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước	90
Chuyên đề 6 Quản lý tài chính công	122
Chuyên đề 7 Quản lý nhà nước về cung cấp dịch vụ công	154
Chuyên đề 8 Chính phủ điện tử	175
Chuyên đề 9 Văn hóa công sở	195

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	217
--	-----

PHẦN III **NHỮNG KỸ NĂNG CƠ BẢN**

Chuyên đề 11 Kỹ năng lập kế hoạch trong tổ chức	249
Chuyên đề 12 Kỹ năng tổ chức và điều hành hội họp	263
Chuyên đề 13 Kỹ năng phân tích công việc	282
Chuyên đề 14 Kỹ năng phân công và phối hợp trong hoạt động công vụ	295
Chuyên đề 15 Kỹ năng thuyết trình	311
Chuyên đề 16 Kỹ năng đánh giá thực thi công vụ	325
Chuyên đề 17 Kỹ năng xây dựng văn bản quy phạm pháp luật	355

Phần IV **ĐI THỰC TẾ VÀ VIẾT TIỂU LUẬN CUỐI KHOÁ**

391

TÀI LIỆU
BỒI DƯỠNG NGẠCH CHUYÊN VIÊN CHÍNH

*(Ban hành kèm theo Quyết định số 2367 /QĐ-BNV ngày 31 tháng 12 năm 2013
của Bộ trưởng Bộ Nội vụ)*

Phần I**NỀN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC****Chuyên đề 1****LÝ LUẬN VỀ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC****I. HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC****1. Quản lý nhà nước và hành chính nhà nước****1.1. Quản lý và quản lý nhà nước**

Mặc dù quản lý là một vấn đề đã được các học giả nghiên cứu từ rất lâu nhưng cho đến nay vẫn còn nhiều khác biệt trong cách hiểu và dẫn đến có rất nhiều quan niệm khác nhau về quản lý. Có tác giả cho rằng quản lý là việc đạt tới mục tiêu thông qua hoạt động của những người khác. Tác giả khác lại coi quản lý như là hoạt động thiết yếu bảo đảm phối hợp những nỗ lực cá nhân để đạt tới mục tiêu của nhóm.

Tuy nhiên, có thể nhận thấy các nhà nghiên cứu đều thống nhất quan điểm cho rằng bao giờ quản lý cũng xuất hiện cùng với nhu cầu của con người, gắn liền với quá trình phân công và phối hợp trong lao động của con người. C. Mác khi nói tới vai trò của quản lý trong xã hội đã khẳng định: “Tất cả mọi lao động xã hội trực tiếp hay lao động chung nào tiến hành trên một quy mô tương đối lớn, thì ít nhiều cũng đều cần đến một sự chỉ đạo để điều hoà những hoạt động cá nhân và thực hiện những chức năng chung phát sinh từ sự vận động của những khí quan độc lập của nó. Một người độc tấu vĩ cầm tự điều khiển lấy mình, còn một dàn nhạc thì cần phải có nhạc trưởng”.¹ Khi hiểu như vậy, quản

¹ C. Mác và Ph. Ăngghen toàn tập. NXB Chính trị Quốc gia, 1995, T.23, tr. 480.

lý xã hội là hoạt động gắn liền với sự hình thành và phát triển của xã hội loài người, với sự liên kết con người với nhau để sống và làm việc. Hoạt động quản lý gắn liền với sự hình thành và phát triển của các tổ chức trong xã hội với tư cách là tập hợp những người được điều khiển, định hướng, phối hợp với nhau theo một cách thức định trước nhằm đạt tới một mục tiêu chung nào đó. Trong tất cả các tổ chức đều có những người làm nhiệm vụ gắn kết những người khác, điều khiển người khác giúp cho tổ chức hoàn thành mục tiêu của mình. Những người đó chính là các nhà quản lý. Để một hoạt động quản lý có thể diễn ra, bên cạnh chủ thể quản lý cần có các yếu tố khác như đối tượng quản lý, cách thức tác động của chủ thể quản lý lên đối tượng quản lý và những mục tiêu mà hoạt động quản lý hướng tới.

Trong quá trình quản lý, nhà quản lý bằng các quyết định quản lý của mình tác động lên một hay một nhóm đối tượng nhất định để buộc đối tượng đó thực hiện những hành động theo ý chí của nhà quản lý.

Như vậy, có thể hiểu quản lý là sự tác động có định hướng và tổ chức của chủ thể quản lý lên đối tượng quản lý bằng các phương thức nhất định để đạt tới những mục tiêu nhất định. Mục tiêu này có thể do các thành viên trong tổ chức tự thống nhất với nhau, cũng có thể do người đứng đầu tổ chức xây dựng và giao cho tổ chức thực hiện. Nhưng cũng có những tổ chức được hình thành để thực hiện những mục tiêu được xác định trước. Khi đó, bản thân tổ chức không thể tự mình làm thay đổi mục tiêu.

Theo đối tượng quản lý, các hoạt động quản lý có thể phân chia thành ba nhóm chủ yếu: quản lý giới vô sinh, quản lý giới sinh vật và quản lý xã hội. Như vậy, quản lý xã hội với tư cách là quản lý các hoạt động của con người, giữa con người với nhau trong xã hội loài người là một bộ phận của quản lý chung.

Trong hoạt động quản lý xã hội, có rất nhiều chủ thể tham gia: các đảng phái chính trị, nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội, các hội nghề nghiệp, ..., trong đó nhà nước giữ vai trò quan trọng. Nhà nước là trung tâm của hệ thống chính trị, công cụ quan trọng nhất để quản lý xã hội.

Quản lý nhà nước là một dạng quản lý xã hội đặc biệt, xuất hiện và tồn tại cùng với sự xuất hiện và tồn tại của nhà nước. Đó chính là hoạt động quản lý gắn liền với hệ thống các cơ quan thực thi quyền lực nhà nước - bộ phận quan trọng của quyền lực chính trị trong xã hội, có tính chất cưỡng chế đơn phương đối với xã hội. Quản lý nhà nước được hiểu trước hết là hoạt động của các cơ quan nhà nước thực thi quyền lực nhà nước.

Về nguyên tắc, quyền lực nhà nước hiện nay ở mọi quốc gia trong quá trình thực thi đều được chia thành ba bộ phận cơ bản là quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Quan hệ giữa các cơ quan thực thi ba nhánh quyền lực nhà nước này, trước hết là quan hệ giữa cơ quan thực thi quyền lập pháp và cơ quan thực thi quyền hành pháp, xác định cách thức tổ chức bộ máy quản lý nhà nước và tạo nên sự khác biệt trong cách thức tổ chức bộ máy nhà nước ở các nước khác nhau.

- Quyền lập pháp là quyền ban hành và sửa đổi Hiến pháp và luật, tức là quyền xây dựng các quy tắc pháp lý cơ bản để điều chỉnh tất cả các mối quan hệ xã hội theo định hướng thống nhất của nhà nước. Quyền lập pháp do cơ quan lập pháp thực hiện.

- Quyền hành pháp là quyền thực thi pháp luật, tức là quyền chấp hành luật và tổ chức quản lý các mặt của đời sống xã hội theo pháp luật. Quyền này do cơ quan hành pháp thực hiện, bao gồm cơ quan hành pháp trung ương và hệ thống cơ quan hành pháp ở địa phương.

- Quyền tư pháp là quyền bảo vệ pháp luật do cơ quan tư pháp (trước hết là hệ thống Tòa án) thực hiện.

Ở nước ta quyền lực nhà nước là thống nhất, nhưng có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực thi ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Theo cơ chế đó, quyền lập pháp được trao cho một cơ quan duy nhất thực hiện là Quốc hội. Ngoài chức năng chủ yếu là lập pháp (ban hành và sửa đổi Hiến pháp, luật và các bộ luật), Quốc hội ở nước ta còn thực hiện hai nhiệm vụ quan trọng khác là giám sát tối cao đối với mọi hoạt động của Nhà nước và quyết định những chính sách cơ bản về đối nội, đối ngoại, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân. Quyền hành pháp được trao cho Chính phủ và bộ máy hành chính địa phương thực hiện bao gồm quyền lập quy và điều hành hành chính. Quyền tư pháp được trao cho hệ thống Viện kiểm sát nhân dân các cấp và hệ thống Tòa án nhân dân các cấp thực hiện.

Như vậy, quản lý nhà nước chính là hoạt động thực thi quyền lực nhà nước do các cơ quan quản lý nhà nước tiến hành đối với tất cả mọi cá nhân và tổ chức trong xã hội, trên tất cả các mặt của đời sống xã hội bằng cách sử dụng quyền lực nhà nước có tính cưỡng chế đơn phương nhằm mục tiêu phục vụ lợi

ích chung của cả cộng đồng, duy trì ổn định, an ninh trật tự và thúc đẩy xã hội phát triển theo một định hướng thống nhất của nhà nước.

1.2. Hành chính nhà nước

Hành chính được hiểu là hoạt động chấp hành và điều hành trong việc quản lý một hệ thống theo những quy định định trước nhằm giúp cho hệ thống đó hoàn thành mục tiêu của mình. Trong hoạt động của nhà nước, hoạt động hành chính nhà nước gắn liền với việc thực hiện một bộ phận quan trọng của quyền lực nhà nước là quyền hành pháp - thực thi pháp luật. Như vậy, hành chính nhà nước được hiểu là một bộ phận của quản lý nhà nước.¹

Có thể hiểu hành chính nhà nước là “sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực nhà nước đối với các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của công dân, do các cơ quan trong hệ thống hành pháp từ trung ương đến cơ sở tiến hành để thực hiện những chức năng và nhiệm vụ của nhà nước, phát triển các mối quan hệ xã hội, duy trì trật tự, an ninh, thoả mãn các nhu cầu hợp pháp của các công dân”². Như vậy, đây là hoạt động quan trọng, chủ yếu và phổ biến nhất trong hoạt động thực thi quyền lực nhà nước vì bộ máy hành chính nhà nước được trao quyền trực tiếp điều hành các hành vi của mọi cá nhân và tổ chức trong xã hội, định hướng cho xã hội phát triển. Các cơ quan hành chính nhà nước và các cá nhân cán bộ, công chức trong quá trình thực thi công vụ có thể sử dụng quyền lực nhà nước mang tính cưỡng chế buộc công dân và tổ chức phải tuân thủ những quy định của nhà nước khi triển khai đưa pháp luật vào tổ chức và điều tiết xã hội .

Hành chính nhà nước không tồn tại ngoài môi trường chính trị, nó phục vụ và phục tùng chính trị, vì vậy nó mang bản chất chính trị. Bộ máy nhà nước nói chung và bộ máy hành chính nhà nước nói riêng, xét về bản chất, là công cụ chuyên chính của giai cấp cầm quyền, do đó có nhiệm vụ bảo vệ lợi ích của giai cấp cầm quyền. Lợi ích này được thể hiện tập trung trong đường lối, chủ trương của đảng cầm quyền đại diện cho giai cấp đó. Vì vậy, hoạt động của hành chính nhà nước giữ một vị trí quan trọng trong việc hiện thực hóa mục tiêu chính trị, hiện thực hóa định hướng chính trị của đảng cầm quyền. Tuy nhiên, sự phụ thuộc của hành chính vào chính trị mang tính tương đối: trong khi hành chính

¹ Xem Đoàn Trọng Truyền (1997): Hành chính học đại cương. NXB Chính trị Quốc gia, 1997, tr.9.

² Sdd, tr. 18.

nhà nước có nhiệm vụ hiện thực hóa mục tiêu chính trị thì hoạt động điều hành xã hội của bộ máy hành chính lại có tính độc lập tương đối.¹

Ở Việt Nam, hoạt động hành chính nhà nước phải nằm dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, nhằm hiện thực hóa chủ trương, đường lối của Đảng trong mỗi giai đoạn nhất định.

Trong nhà nước pháp quyền, pháp luật có vị trí tối cao, mọi chủ thể xã hội đều phải hoạt động trên cơ sở pháp luật và tuân thủ pháp luật. Với tư cách là chủ thể quản lý xã hội, các cơ quan hành chính nhà nước và các cán bộ, công chức khi thực thi công vụ càng phải hoạt động trên cơ sở pháp luật và có trách nhiệm thi hành luật. Tổ chức và hoạt động của bộ máy phải tuân thủ các quy định của pháp luật. Tính pháp quyền đòi hỏi các chủ thể hành chính phải nắm vững được các quy định pháp luật và hiểu rõ thẩm quyền của mình để có thể thực hiện đúng chức năng và quyền hạn được trao khi thi hành công vụ. Đồng thời, luôn chú trọng đến việc nâng cao uy tín chính trị, về phẩm chất đạo đức, năng lực để nâng cao được hiệu lực và hiệu quả của một nền hành chính phục vụ công dân và xã hội.

Hoạt động hành chính nhà nước do hệ thống cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương tới địa phương tiến hành. Nói tới hành chính nhà nước là nói tới tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước trong từng quốc gia cụ thể. Mỗi quốc gia đều có những đặc thù riêng, do đó những đặc điểm của hành chính nhà nước ở các quốc gia khác nhau cũng không giống nhau. Nền hành chính ở mỗi nước khác nhau được tổ chức khác nhau phụ thuộc vào yếu tố chính trị, mức độ phát triển kinh tế - xã hội, lịch sử hình thành quốc gia, truyền thống văn hóa và nhiều yếu tố khác.

Đối tượng quản lý của hành chính nhà nước là những hành vi diễn ra hàng ngày của công dân và các tổ chức trong xã hội. Các hành vi này xuất phát từ những nhu cầu khách quan của công dân và tổ chức trong xã hội. Do đó, để quản lý các hành vi này, các cơ quan hành chính nhà nước phải tiến hành hoạt động thường xuyên, liên tục, không được gián đoạn để thỏa mãn nhu cầu hàng ngày của nhân dân, của xã hội.

Để có thể hoạt động liên tục, không bị gián đoạn và bảo đảm tính chuyên nghiệp, bộ máy hành chính nhà nước phải được ổn định tương đối về mặt tổ chức và nhân sự. Tuy nhiên, do xã hội vận động và phát triển không ngừng nên

¹ Xem Đặng Khắc Ánh: „Mối quan hệ giữa chính trị và hành chính trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam“, in trong Tạp chí Giáo dục lý luận, số 1+2/2012, tr.107-110

tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước cũng cần được thay đổi để thích ứng với sự thay đổi của môi trường, của xã hội.

Bộ máy hành chính nhà nước gồm nhiều cơ quan hành chính khác nhau trải ra trên nhiều cấp từ trung ương đến cơ sở. Mỗi cơ quan trong hệ thống đó có những chức năng, nhiệm vụ xác định và được trao một thẩm quyền xác định để thực hiện các nhiệm vụ đó. Các cơ quan này liên kết với nhau thành một hệ thống thống nhất, chặt chẽ.

Để có thể bảo đảm tính thống nhất trong các hoạt động, trong hệ thống này, cơ quan cấp trên có thể chỉ đạo hoạt động của cơ quan cấp dưới và cấp dưới có trách nhiệm phục tùng, nhận chỉ thị và chịu sự kiểm soát thường xuyên của cấp trên, không được làm trái các quy định của cấp trên.

Khả năng chuyên môn, nghiệp vụ của đội ngũ cán bộ, công chức là yếu tố cơ bản quyết định tính hiệu lực và hiệu quả của hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước. Do nhà nước quản lý toàn diện các mặt của đời sống xã hội nên đội ngũ cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước gồm những người có chuyên môn, nghiệp vụ khác nhau.

Hành chính nhà nước hướng tới phục vụ lợi ích chung của cộng đồng để duy trì trật tự chung trong xã hội và thúc đẩy xã hội phát triển. Do đó, hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước không hướng tới tìm kiếm lợi nhuận kinh tế. Nhiều hoạt động của hành chính nhà nước hoàn toàn do nhà nước chi trả. Một số hoạt động được thu phí và lệ phí nhưng cũng chỉ để bù đắp một phần chi phí bỏ ra và mang tính ước lệ. Để thực hiện hoạt động của mình, các cơ quan hành chính nhà nước được cấp kinh phí từ nguồn ngân sách nhà nước – quỹ tiền tệ chung của nhà nước, được hình thành từ nhiều nguồn khác nhau để phục vụ cho mục tiêu của nhà nước.

Việc sử dụng ngân sách nhà nước được quy định một cách thống nhất, chặt chẽ trong các quy định nhằm tăng khả năng kiểm soát của nhà nước đối với việc thu, chi ngân sách để hạn chế khả năng thất thoát ngân sách và bảo đảm cân đối thu - chi ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, những quy định này có thể làm hoạt động chi ngân sách trở nên cứng nhắc và là nguyên nhân quan trọng dẫn tới sự lãng phí trong việc sử dụng ngân sách nhà nước của các cơ quan nhà nước.

2. Vai trò của hành chính nhà nước đối với sự phát triển kinh tế - xã hội

Hành chính nhà nước có vai trò đặc biệt quan trọng trong sự phát triển kinh tế - xã hội của một quốc gia. Hành chính nhà nước được hiểu trước hết là

hoạt động thực thi quyền hành pháp trong cơ cấu quyền lực nhà nước, tức là quyền thực thi pháp luật có tính cưỡng bức đối với xã hội. Thông qua hoạt động hành chính nhà nước, các quy phạm pháp luật đi vào đời sống xã hội, điều chỉnh, duy trì trật tự của xã hội theo định hướng mong muốn của nhà nước. Bên cạnh đó, bộ máy hành chính nhà nước còn đảm bảo cung cấp các dịch vụ công thiết yếu phục vụ cho sự phát triển của cộng đồng và xã hội. Thiếu những dịch vụ này, 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 thống trị của giai cấp thống trị.

Tầm quan trọng của hành chính nhà nước đối với sự phát triển kinh tế - xã hội được thể hiện trên một số mặt cơ bản sau:

- Hành chính nhà nước góp phần quan trọng trong việc hiện thực hoá các mục tiêu, ý tưởng, chủ trương, đường lối chính trị của đảng cầm quyền trong xã hội.

- Hành chính nhà nước giữ vai trò định hướng, dẫn dắt sự phát triển kinh tế - xã hội theo một định hướng thống nhất thông qua hệ thống pháp luật và hệ thống chính sách của nhà nước.

- Hành chính nhà nước giữ vai trò điều hành xã hội, điều chỉnh các mối quan hệ xã hội theo những định hướng thống nhất.

- 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 hạ tầng cơ sở, can thiệp vào sự phát triển xã hội qua hệ thống chính sách.

Ngoài ra, hành chính nhà nước còn giữ vai trò trọng tài, giải quyết các mâu thuẫn ở tầm vĩ mô.

II. CÁC NGUYÊN TẮC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm nguyên tắc hành chính nhà nước

Nguyên tắc là những quy định mà cá nhân, tổ chức bắt buộc phải tuân thủ trong quá trình thực hiện các hoạt động của mình. Nói cách khác, đó là các tiêu chuẩn định hướng cho hành vi của con người, tổ chức trong quá trình hoạt động để giúp con người hay tổ chức đó đạt được mục tiêu của mình.

Cũng như mọi tổ chức khác, 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.

Nguyên tắc hành chính nhà nước là các quy tắc, những tư tưởng chỉ đạo, những tiêu chuẩn hành vi đòi hỏi các chủ thể hành chính nhà nước phải tuân thủ trong quá trình 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 cần phù hợp với sự phát triển của xã hội nên vừa mang tính khách quan, vừa mang tính chủ quan.

2. Các nguyên tắc hành chính nhà nước cơ bản

Ngoài những nguyên tắc cơ bản có tính phổ quát đối với mọi nền hành chính, tại mỗi quốc gia khác nhau, do có những khác biệt về nền tảng chính trị, đặc điểm văn hóa, truyền thống, tập quán nên có thể có những quy định mang tính nguyên tắc khác chi phối hoạt động hành chính nhà nước. Ở Việt Nam hiện nay, hoạt động hành chính nhà nước tuân thủ các nguyên tắc cơ bản sau:

2.1. Nguyên tắc Đảng cầm quyền lãnh đạo hành chính nhà nước

Hoạt động hành chính nhà nước luôn nằm dưới sự lãnh đạo của đảng cầm quyền. Đảng cầm quyền lãnh đạo hành chính nhà nước là để hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước đi đúng đường lối, chủ trương của đảng, phục vụ cho mục tiêu hiện thực hóa đường lối chính trị của đảng cầm quyền trong xã hội. Do đó, sự lãnh đạo của đảng cầm quyền đối với hoạt động hành chính nhà nước là tất yếu.

Ở Việt Nam, hoạt động hành chính nhà nước nằm dưới sự lãnh đạo trực tiếp và toàn diện của Đảng Cộng sản Việt Nam. Điều 4 Hiến pháp sửa đổi năm 2013 quy định, Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Đảng thực hiện quyền lãnh đạo của mình đối với hành chính nhà nước thông qua các hoạt động cơ bản sau:

- Đảng đề ra đường lối, chủ trương đúng đắn, vạch đường cho sự phát triển xã hội và đưa đường lối, chủ trương này vào hệ thống pháp luật;

- Đảng lãnh đạo hành chính nhà nước thông qua đội ngũ đảng viên của mình trong bộ máy hành chính nhà nước, trước hết là đội ngũ đảng viên giữ cương vị lãnh đạo trong bộ máy hành chính nhà nước. Để đưa đảng viên vào bộ máy nhà nước, Đảng định hướng cho quá trình tổ chức, xây dựng nhân sự hành chính nhà nước, nhất là nhân sự cao cấp; đồng thời, Đảng phát hiện, đào tạo, bồi dưỡng những người có phẩm chất, năng lực và giới thiệu vào đảm nhận các chức vụ trong bộ máy nhà nước thông qua con đường bầu cử dân chủ;

- Đảng kiểm tra hoạt động của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng;

- Các cán bộ, đảng viên và các tổ chức Đảng gương mẫu trong việc thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng.

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, luôn đề cao vai trò lãnh đạo của Đảng. Mặt khác, cần phải tránh việc Đảng bao biện, làm thay nhà nước, can thiệp quá sâu vào các hoạt động quản lý của nhà nước làm mất đi tính tích cực, chủ động và sáng tạo của nhà nước trong quá trình quản lý của mình.

2.2. Nguyên tắc pháp trị

Nguyên tắc pháp trị trong hành chính nhà nước là xác lập vai trò tối cao của pháp luật, là việc tiến hành các hoạt động hành chính nhà nước bằng pháp luật và theo pháp luật, lấy pháp luật làm căn cứ để tiến hành hoạt động công vụ. Thực hiện nguyên tắc pháp trị đòi hỏi các cơ quan trong bộ máy hành chính phải được thành lập theo các quy định của pháp luật và hoạt động trong khuôn khổ, đúng trình tự được pháp luật quy định. Những quyết định quản lý hành chính nhà nước do các cơ quan hành chính nhà nước ban hành không được trái với nội dung và mục đích của luật, không vượt quá giới hạn và quy định của pháp luật.

2.3. Nguyên tắc phục vụ

Bộ máy hành chính nhà nước là một bộ phận cấu thành không tách rời của bộ máy nhà nước nói chung nên hoạt động mang đặc tính chung của bộ máy nhà nước với tư cách là công cụ chuyên chính của giai cấp cầm quyền. Do đó, khi tiến hành các hoạt động, đặc biệt là các hoạt động duy trì trật tự xã hội theo các quy định của pháp luật, các quyết định quản lý hành chính nhà nước tiềm ẩn khả năng cưỡng chế đơn phương của quyền lực nhà nước và có thể sử dụng các công cụ cưỡng chế của nhà nước (như công an, nhà tù, tòa án,...) để thực hiện quyết định.

Tuy nhiên, trong xã hội dân chủ, nhà nước được hiểu là bộ máy được nhân dân trao quyền để thực hiện quản lý trong xã hội do đó phải hoạt động phục vụ xã hội và nằm dưới sự giám sát của nhân dân. Hoạt động của các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước phải hướng tới bảo vệ quyền dân chủ và phục vụ cho những nhu cầu, lợi ích hợp pháp của công dân và tổ chức trong xã hội. Điều đó càng thể hiện rõ nét trong quan điểm xây dựng nhà nước “của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân”. Các cán bộ, công chức mặc dù nắm

quyền lực cưỡng chế của nhà nước trong tay nhưng phải trở thành những người phục vụ cho lợi ích của công dân và xã hội, trở thành công bộc của dân. Nhà nước phải công khai và có cam kết về chất lượng các dịch vụ mà mình cung cấp cho xã hội để nhân dân có thể giám sát.

2.4. Nguyên tắc hiệu lực, hiệu quả

Hiệu lực của hoạt động hành chính nhà nước thể hiện ở mức độ hoàn thành các nhiệm vụ của bộ máy hành chính nhà nước trong quá trình quản lý xã hội, còn hiệu quả của hoạt động hành chính nhà nước phản ánh mối tương quan giữa kết quả của hoạt động so với chi phí bỏ ra để đạt kết quả đó. Hoạt động hành chính nhà nước không chỉ hướng tới đạt tới hiệu lực cao nhất, hoàn thành các chức năng, nhiệm vụ duy trì trật tự xã hội và thúc đẩy xã hội phát triển của mình mà còn phải đạt được hiệu quả tức là phải hướng tới giảm chi phí, nâng cao chất lượng hoạt động.

Tuy nhiên, cách thức tính toán hiệu quả hoạt động của nhà nước rất khó khăn và phức tạp vì phần lớn những hoạt động mà nhà nước thực hiện là đều nhằm phục vụ xã hội mà không hướng tới tìm kiếm lợi nhuận kinh tế. Khi đó, thành công của nhà nước không được đo bằng việc các hoạt động đó mang lại bao nhiêu lợi nhuận mà được xác định bởi lợi ích xã hội.

Để đảm bảo hiệu quả trong hoạt động hành chính nhà nước, cần cân đối giữa hoạt động của nhà nước trong mối tương quan với những hoạt động tương tự bên ngoài khu vực tư nhân.

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

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

1.1. Khái niệm chức năng

Thuật ngữ “chức năng” thường được sử dụng để chỉ hoạt động, tác dụng bình thường hay đặc trưng của một cơ quan, bộ phận nào đó trong cơ thể hay vai trò của một người, một vật nào đó, tức là chức năng xác định công dụng chính của một đồ vật hay bộ phận. Chức năng còn được hiểu là loại công việc, nhiệm vụ mà một cá nhân, bộ phận, cơ quan, tổ chức có thể làm được.¹ Đối với một tổ chức, chức năng chính là các loại nhiệm vụ, công việc mà tổ chức đảm nhiệm. Vì vậy, cụm từ “chức năng, nhiệm vụ” thường đi kèm với nhau khi nói về các công việc mà một tổ chức phải đảm nhiệm.

¹ Xem Từ điển Tiếng Việt. NXB Giáo dục, 1994.

1.2. Chức năng hành chính nhà nước

Mỗi tổ chức đều có một số chức năng xác định và bộ máy hành chính nhà nước nói chung và các cơ quan trong bộ máy đó cũng có những chức năng nhất định của mình.

Chức năng hành chính nhà nước là những phương diện hoạt động chủ yếu của bộ máy hành chính nhà nước do các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện nhằm duy trì trật tự xã hội và bảo đảm sự phát triển của xã hội.

1.3. Phân loại chức năng hành chính nhà nước

Có rất nhiều cách phân loại chức năng hành chính nhà nước khác nhau, tùy theo tiêu chí và mục đích phân loại. Người ta có thể phân loại chức năng hành chính theo phạm vi điều chỉnh, theo cấp hành chính, theo tiến trình thực hiện hoạt động quản lý,... Cách phân loại phổ biến nhất là chia chức năng hành chính nhà nước thành hai nhóm: chức năng bên trong (còn gọi là chức năng nội bộ) và chức năng bên ngoài, theo đó, chức năng bên trong là chức năng liên quan tới quá trình tổ chức và điều khiển hoạt động nội bộ của nền hành chính, còn chức năng bên ngoài bao gồm các hoạt động điều tiết các quan hệ kinh tế - xã hội theo các quy định của nhà nước (chức năng điều tiết hay duy trì trật tự) và cung cấp dịch vụ công đáp ứng các nhu cầu thiết yếu phát triển xã hội.

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

2.1. Chức năng nội bộ

Là những chức năng liên quan tới việc tổ chức và điều hành hoạt động của nội bộ bộ máy hành chính nhà nước hay bên trong một cơ quan hành chính nhà nước. Mục tiêu của việc nghiên cứu chức năng bên trong gồm: bảo đảm cho tổ chức có một cơ cấu hiệu quả nhất và tuân thủ theo pháp luật.

Các chức năng nội bộ chủ yếu bao gồm:

- Chức năng lập kế hoạch: Là quá trình xác định các mục tiêu và đưa ra giải pháp để thực hiện mục tiêu đó. Đây là chức năng quan trọng, làm cơ sở cho các chức năng còn lại.

- Chức năng tổ chức bộ máy hành chính: Là hoạt động xây dựng một cơ cấu tổ chức hợp lý cho bộ máy hành chính.

- Chức năng nhân sự: cung cấp, duy trì và phát triển con người (tuyển dụng, sử dụng, đánh giá, đào tạo, bồi dưỡng,...).

- Chức năng lãnh đạo, điều hành: Là hoạt động hướng dẫn và thúc đẩy mọi người làm việc cho tổ chức.

- Chức năng phối hợp: Điều hoà và thiết lập mối liên hệ trong thực hiện công việc giữa các cá nhân, bộ phận trong tổ chức.

- Chức năng quản lý ngân sách: Hình thành và sử dụng nguồn tài chính công để phục vụ cho hoạt động của nhà nước và các tổ chức công khác.

- Chức năng kiểm soát: Bảo đảm cho hoạt động của bộ máy hành chính được tiến hành đúng dự kiến.

2.2. Chức năng bên ngoài

Chức năng hành chính nhà nước bên ngoài là chức năng tác động của bộ máy hành chính lên các đối tượng bên ngoài bộ máy hành chính để duy trì trật tự trong xã hội hay đảm bảo các dịch vụ công phục vụ sự phát triển của xã hội. Nhóm chức năng này bao gồm chức năng điều tiết xã hội và chức năng cung cấp dịch vụ công.

Chức năng điều tiết xã hội thể hiện nội dung quản lý của nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực và các tổ chức và cá nhân hoạt động trong các ngành, lĩnh vực trong xã hội, là sự điều tiết của nhà nước đối với các hoạt động của các đối tượng trong từng lĩnh vực của đời sống xã hội để các hoạt động này đi đúng định hướng, mục tiêu của nhà nước. Chức năng này bao gồm những nhiệm vụ chủ yếu như lập quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, lĩnh vực, ban hành và đề xuất các quy định pháp luật quản lý ngành, lĩnh vực theo quy định của pháp luật, giải thích và áp dụng các quy phạm pháp luật để quản lý, điều chỉnh các hành vi của các đối tượng trong xã hội, thực hiện cưỡng chế hành chính đối với các vi phạm,...

Chức năng cung cấp dịch vụ công là một trong những chức năng chủ yếu của nhà nước nhằm đảm bảo cho xã hội các dịch vụ thiết yếu phục vụ quá trình quản lý nhà nước và phát triển xã hội. Chất lượng cung cấp dịch vụ công là một trong những tiêu chí quan trọng để đánh giá chất lượng hoạt động của nhà nước.

IV. CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Bối cảnh chung: Toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế

Toàn cầu hóa là khái niệm dùng để miêu tả các thay đổi trong xã hội và trong nền kinh tế thế giới, tạo ra bởi mối liên kết và trao đổi ngày càng tăng giữa các quốc gia, các tổ chức hay các cá nhân ở góc độ văn hóa, kinh tế,... trên quy

mô toàn cầu ¹. Toàn cầu hóa trước hết được hiểu từ góc độ kinh tế, gắn liền với quá trình tự do hóa thương mại trên phạm vi toàn cầu và phân công lao động quốc tế. Tuy nhiên, toàn cầu hóa không chỉ dừng lại ở góc độ toàn cầu hóa kinh tế, mà còn lan rộng sang tất cả các lĩnh vực khác của đời sống xã hội. Một thuật ngữ thông dụng được sử dụng khi nói tới toàn cầu hóa là “làng toàn cầu” cho thấy mối liên hệ khăng khít giữa các quốc gia trên toàn thế giới trong bối cảnh toàn cầu hóa: quan hệ giữa các khu vực trên thế giới ngày càng gần gũi hơn, cộng với sự gia tăng không ngừng về các trao đổi ở mức độ cá nhân và sự hiểu biết lẫn nhau cũng như tình hữu nghị giữa các “công dân thế giới”, thậm chí dẫn tới một nền văn minh toàn cầu.

Toàn cầu hóa là một quá trình khách quan, tác động tới mọi quốc gia. Trong xu hướng đó, các quốc gia chủ động hội nhập vào đời sống quốc tế để phát triển. Quá trình toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế đặt các quốc gia nói chung và nền hành chính của các quốc gia nói riêng trong bối cảnh mới với nhiều cơ hội và thách thức. Quá trình liên kết giữa các quốc gia khiến cho thế giới dường như nhỏ lại, việc luân chuyển từ hàng hóa tiêu dùng, nguồn vốn tới những kinh nghiệm quản lý, kiến thức khoa học - công nghệ,... giữa các quốc gia trở nên dễ dàng hơn, thị trường ngày càng được mở rộng cho hàng hóa của các quốc gia qua trong quá trình tiến tới tự do hóa thương mại trên phạm vi toàn cầu,... Tuy nhiên, bên cạnh những thuận lợi đó, các quốc gia cũng đối mặt với không ít thách thức như quá trình cạnh tranh khốc liệt diễn ra trên phạm vi toàn cầu, sự pha trộn văn hóa, những vấn đề toàn cầu như khủng bố, biến đổi khí hậu, dịch bệnh,... ngày càng trở nên mạnh mẽ và nguy hiểm. Các nhà nước nói chung và bộ máy hành chính ở các quốc gia phải trở nên nhanh nhạy hơn, vận hành hiệu lực và hiệu quả hơn để có thể tận dụng các cơ hội và đối phó với các thách thức mà toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế mang lại.

Ngày nay, cải cách hành chính nhà nước là một tiến trình diễn ra ở hầu hết các nước trên thế giới. Ở mỗi quốc gia, tùy thuộc điều kiện phát triển cụ thể mà việc cải cách hành chính tập trung vào những khâu, những bộ phận nhất định. Nhiều quốc gia coi cải cách hành chính là một phương thức tất yếu để nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước và là nhân tố quan trọng để thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, tận dụng cơ hội và đối phó với các thách thức của toàn cầu hóa.

¹ Xem <http://www.vi.wikipedia.org>

2. Cải cách hành chính ở các nước trên thế giới

Có thể nhận thấy một trong những xu hướng chung của cải cách hành chính trên thế giới hiện nay là hướng tới làm thế nào xây dựng một chính phủ gọn nhẹ hơn để có thể vận động một cách nhanh nhạy hơn và hiệu quả hơn nhằm tăng năng lực cạnh tranh của Nhà nước trong bối cảnh toàn cầu hoá. Xu hướng này ở các nước phát triển thường được thể hiện qua thuật ngữ “Quản lý công mới” (Anh), “Tái tạo lại chính phủ” (Mỹ), “Mô hình quản lý mới” (CHLB Đức), “Hành chính công định hướng hiệu quả” (Thụy Sĩ),... Cuộc cải cách này không chỉ mang ý nghĩa của một cuộc thay đổi nội bộ mà còn phản ánh một xu hướng mới trong hoạt động của Nhà nước: Nền hành chính không chỉ làm chức năng “cai trị” mà chuyển dần sang chức năng “phục vụ”, cung cấp các dịch vụ công cho xã hội.

Mục tiêu tổng quát trong cải cách hành chính của tất cả các nước trên thế giới là hướng tới việc xây dựng một bộ máy hành chính gọn nhẹ hơn, hoạt động hiệu lực và hiệu quả hơn, hướng tới phục vụ tốt hơn các nhu cầu và lợi ích hợp pháp của mỗi công dân và cả xã hội. Xu hướng chủ đạo của các cuộc cải cách này là chuyển đổi nền hành chính công truyền thống, được xây dựng trên nền tảng những nguyên tắc tổ chức cơ bản của mô hình “bộ máy thư lại” của Max Weber sang xây dựng mô hình “quản lý công mới”. Đây là xu hướng mới xuất hiện vào cuối những năm 70 - đầu những năm 80 của thế kỷ XX ở các nước phát triển. Nội dung của xu hướng này là đưa tinh thần doanh nghiệp và các yếu tố của thị trường vào hoạt động của nhà nước, vận dụng các nguyên tắc và phương pháp quản lý doanh nghiệp vào tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, đặc biệt vào quản lý cơ quan hành chính nhằm nâng cao tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả của hoạt động hành chính.¹

Các nước đang phát triển cũng từng bước tiến hành cải cách, vận dụng những yếu tố tích cực của mô hình quản lý công mới vào thực tiễn của mình để đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính.

3. Cải cách hành chính ở Việt Nam

Cải cách hành chính ở nước ta hiện nay diễn ra trong khuôn khổ của cải cách nhà nước theo hướng xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, là

¹ Xem thêm David Osborne và Ted Gaebler: *Đổi mới hoạt động của Chính phủ*. NXB Chính trị Quốc gia, 1997.

tiền đề quan trọng để thực hiện thành công quá trình đổi mới dưới sự lãnh đạo của Đảng.

Mục tiêu chung của tiến trình cải cách hành chính ở nước ta được Đảng và Nhà nước xác định là: “Xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hoá, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng, phát triển đất nước”, hướng tới xây dựng một hệ thống hành chính về cơ bản được cải cách phù hợp với yêu cầu quản lý nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.¹

Trong giai đoạn 2011 - 2020, ba nhiệm vụ trọng tâm được xác định là cải cách thể chế hành chính nhà nước, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức hành chính và nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công. Những mục tiêu cụ thể được xác định trong giai đoạn 2011 - 2020 bao gồm:

- Xây dựng, hoàn thiện hệ thống thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa nhằm giải phóng lực lượng sản xuất, huy động và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển đất nước.

- Tạo môi trường kinh doanh bình đẳng, thông thoáng, thuận lợi, minh bạch nhằm giảm thiểu chi phí về thời gian và kinh phí của các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế trong việc tuân thủ thủ tục hành chính.

- Xây dựng hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương tới cơ sở thông suốt, trong sạch, vững mạnh, hiện đại, hiệu lực, hiệu quả, tăng tính dân chủ và pháp quyền trong hoạt động điều hành của Chính phủ và của các cơ quan hành chính nhà nước.

- Bảo đảm thực hiện trên thực tế quyền dân chủ của nhân dân, bảo vệ quyền con người, gắn quyền con người với quyền và lợi ích của dân tộc, của đất nước.

- Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có đủ phẩm chất, năng lực và trình độ, đáp ứng yêu cầu phục vụ nhân dân và sự phát triển của đất nước.

Để đạt mục tiêu đó, Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước xác định 6 nội dung cụ thể cần thực hiện bao gồm: Cải cách thể chế hành chính nhà nước, cải cách thủ tục hành chính, cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà

¹ Xem Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 và Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020.

nước, xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; cải cách tài chính công và hiện đại hóa hành chính nhà nước.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích mối quan hệ giữa quyền hành pháp với quyền lập pháp và quyền tư pháp. Làm thế nào để kiểm soát được hoạt động thực thi quyền hành pháp của các cơ quan nhà nước?

2. Phân tích vị trí pháp lý và cơ chế hoạt động của Chính phủ và đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Chính phủ.

3. Hiệu lực và hiệu quả trong hoạt động hành chính nhà nước là gì? Làm thế nào để nâng cao hiệu lực và hiệu quả của hành chính nhà nước?

4. Một trong những nguyên tắc cơ bản chi phối hoạt động quản lý nhà nước hiện nay ở các nước phát triển là “Chính phủ cần phải lái thuyền chứ không phải chèo thuyền”. Anh (chị) hãy phân tích nguyên tắc trên.

5. Anh (chị) hãy đánh giá khả năng vận dụng các yếu tố của mô hình quản lý công mới ở các nước đang phát triển nói chung và Việt Nam nói riêng.

6. Tại sao cải cách hành chính ở nước ta được Đảng và Nhà nước ta xác định là trọng tâm của cải cách nhà nước theo hướng pháp quyền XHCN?

7. Theo anh (chị) công cuộc cải cách hành chính ở nước ta hiện nay đang gặp phải thách thức nào? Cần làm gì để khắc phục?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chiavo - Campo/Sundaram: Phục vụ và duy trì: Cải thiện Hành chính công trong một thế giới cạnh tranh. NXB Chính trị quốc gia, 2003.

2. Chương trình tổng thể Cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 (ban hành kèm theo Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 của Thủ tướng Chính phủ).

3. Chương trình tổng thể Cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020 (ban hành kèm theo Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08/01/2011 của Chính phủ).

4. Đảng Cộng sản Việt Nam: Nghị quyết Hội nghị Trung ương 8 (khóa VII) và Hội nghị Trung ương 5 (khóa X).

5. Nguyễn Ngọc Hiến (chủ biên): Những giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam. NXB Chính trị quốc gia, 2003.

PHÁP LUẬT TRONG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. PHÁP LUẬT TRONG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Những vấn đề chung về pháp luật

Trong đời sống có nhà nước, pháp luật là hệ thống quy tắc xử sự quan trọng nhất, điều chỉnh hành vi của con người. So với các quy phạm xã hội khác, pháp luật có những ưu thế vượt trội, có khả năng tác động rộng và sâu đến các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Về nguồn gốc, có nhiều quan điểm khác nhau về sự ra đời của pháp luật. Tuy nhiên, theo quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin, xét một cách chung nhất, pháp luật là hệ thống quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung phản ánh đời sống kinh tế - xã hội, do nhà nước đặt ra nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo hướng mà nhà nước mong muốn.

Xét về bản chất, pháp luật chứa đựng trong nó tính giai cấp và tính xã hội.

Tính giai cấp của pháp luật thể hiện ở việc pháp luật luôn thể hiện và bảo vệ lợi ích của giai cấp thống trị. Giai cấp thống trị, thông qua nhà nước thể chế hóa ý chí của mình thành pháp luật của nhà nước, để từ đó áp đặt ý chí này lên toàn xã hội. Các quy phạm pháp luật định hướng cho các quan hệ xã hội vận hành theo hướng mà giai cấp thống trị mong muốn.

Bên cạnh tính giai cấp, pháp luật còn thể hiện tính xã hội. Trong đời sống xã hội, con người có rất nhiều mối quan hệ xã hội, trong quan hệ này, trải qua thời gian, con người tìm ra phương án xử sự hợp lý nhất. Khi nhà nước thể chế hóa những phương án xử sự được số đông chấp nhận, thì chính là lúc nhà nước đã pháp lý hóa những sự chọn lọc của xã hội thành các quy phạm pháp luật. Điều đó cho thấy, pháp luật là sự phản ánh những quy luật khách quan của xã hội. Đồng thời, chúng ta cũng thấy rằng, pháp luật tuy là công cụ của nhà nước nhưng nó không thể chỉ đơn thuần nói đến lợi ích của giai cấp thống trị. Xã hội còn có các giai cấp khác, tầng lớp khác. Theo như quan niệm của Mác thì: "*Pháp luật phải lấy xã hội làm cơ sở, pháp luật phải là sự biểu hiện của lợi ích và nhu cầu chung trong xã hội*"¹. Do đó, để cho pháp luật có thể nhân danh toàn xã hội, thì ở mức độ nhất định, pháp luật còn phải ghi nhận lợi ích của giai cấp khác, tầng lớp khác trong xã hội.

¹ Mác - Ăngghen tuyển tập, tập 6, tr.332.

Xét về mặt thuộc tính, pháp luật có những nét đặc thù riêng, không những thể hiện ưu thế của pháp luật so với các quy phạm xã hội khác mà còn là cơ sở để phân biệt pháp luật với các quy phạm xã hội đó. Pháp luật có 3 thuộc tính là tính quy phạm phổ biến, tính xác định chặt chẽ về mặt hình thức, tính được đảm bảo thực hiện bởi nhà nước.

Tính quy phạm phổ biến là thuộc tính quan trọng bậc nhất của pháp luật. Tính quy phạm phổ biến thể hiện không chỉ ở việc pháp luật có khả năng đưa ra các mô hình xử sự khi con người tham gia vào một quan hệ nào đó, mà còn thể hiện ở khả năng bao quát các quan hệ xã hội. Mặc dù pháp luật không thể điều chỉnh được mọi quan hệ xã hội, nhưng so với các quy phạm xã hội khác, sự tác động của pháp luật bao giờ cũng rộng khắp nhất. Đồng thời phải tính đến việc pháp luật được áp dụng nhiều lần trong không gian, thời gian ... để thấy được tính quy phạm phổ biến của pháp luật.

Tính xác định chặt chẽ về mặt hình thức đem đến cho các chủ thể thông tin: "*bất cứ ai được đặt vào các điều kiện ấy cũng đều không thể làm khác được*". Xã hội bao giờ cũng yêu cầu pháp luật phải có căn cứ, vì pháp luật là cơ sở xác lập quyền và nghĩa vụ của các chủ thể, cho nên các nội dung của pháp luật cần phải được quy định một cách rõ ràng, chặt chẽ trong các điều khoản được chứa đựng trong các văn bản chính thức của nhà nước. Pháp luật không thể chấp nhận những sự diễn đạt mập mờ, khó hiểu, chung chung ... gây khó khăn cho cả cơ quan nhà nước và người dân trong việc vận dụng và thực thi.

Tính được đảm bảo thực hiện bởi nhà nước phản ánh việc các quy phạm pháp luật đã được trao tính quyền lực bắt buộc đối với các chủ thể. Pháp luật do nhà nước ban hành, vì vậy được nhà nước bảo đảm thực hiện (bằng các biện pháp tư tưởng, tổ chức, cưỡng chế,...) làm cho pháp luật trở thành các quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung với đời sống xã hội.

Xét về mặt chức năng, pháp luật có 2 chức năng cơ bản là chức năng điều chỉnh và chức năng giáo dục. Các quan hệ xã hội, khi chưa có sự điều chỉnh của pháp luật, luôn tiềm tàng những mâu thuẫn, xung đột vì lợi ích của các bên tham gia quan hệ không phải lúc nào cũng phù hợp với nhau. Khi có sự điều chỉnh của pháp luật, các quan hệ xã hội vận hành có định hướng, những vi phạm sẽ bị uốn nắn. Đồng thời các văn bản pháp luật khi được ban hành và sự thực hiện pháp luật trên thực tế tác động vào ý thức của con người, tạo nên chức năng giáo dục của pháp luật.

Xuất phát từ chức năng điều chỉnh của pháp luật đối với đời sống xã hội, pháp luật có những vai trò cơ bản sau:

Thứ nhất, pháp luật là công cụ cơ bản nhất của nhà nước để quản lý đời sống xã hội. Mặc dù chúng ta biết, trong quá trình quản lý, nhà nước sử dụng nhiều công cụ khác nhau, nhưng pháp luật với những thuộc tính đặc trưng, thể hiện sự ưu việt của mình, trở thành công cụ hiệu quả nhất của nhà nước, được nhà nước xác định là công cụ quản lý cơ bản.

Thứ hai, pháp luật là công cụ để người dân xác định rõ những quyền lợi chính đáng của mình và tự bảo vệ bản thân khi bị xâm hại. Đây là vai trò rất quan trọng của pháp luật, đặc biệt trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền và xã hội công dân hiện nay. Trong đời sống xã hội, sự tranh chấp giữa các chủ thể là khó tránh khỏi, khi đó pháp luật sẽ là cơ sở để giải quyết tranh chấp, đảm bảo quyền lợi chính đáng của người ngay, trừng trị kẻ gian.

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

Pháp luật nói chung là hệ thống các quy tắc xử sự do nhà nước ban hành để điều chỉnh các mối quan hệ xã hội.

Trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước, pháp luật cũng thể hiện những đặc điểm của pháp luật nói chung và còn thể hiện những đặc điểm riêng của pháp luật trong quản lý hành chính nhà nước; được ban hành để điều chỉnh các mối quan hệ xã hội trong lĩnh vực này nhằm duy trì trật tự, ổn định và góp phần thúc đẩy sự phát triển quan hệ xã hội.

Do vậy, pháp luật trong hành chính nhà nước là hệ thống các quy tắc xử sự do các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền ban hành theo trình tự, thủ tục nhất định để điều chỉnh các mối quan hệ xã hội cụ thể trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước, nhằm duy trì trật tự, ổn định và góp phần thúc đẩy sự phát triển quan hệ xã hội đó.

Pháp luật trong hành chính nhà nước có các đặc điểm cơ bản sau đây:

Một là, pháp luật trong hành chính nhà nước là pháp luật thuộc lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước.

Trong đời sống xã hội có rất nhiều lĩnh vực hoạt động cần đến vai trò của pháp luật. Lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước là một trong những lĩnh vực quan trọng không thể thiếu được vai trò của pháp luật. Có nhiều lĩnh vực trong đời sống xã hội như: chính trị, kinh tế, xét xử, kiểm sát, hành chính nhà nước,... Trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước, pháp luật điều chỉnh các mối quan

hệ xã hội cụ thể thuộc lĩnh vực này như: quan hệ về quản lý đất đai, nông nghiệp, lâm nghiệp, thuế,...; pháp luật quy định về địa vị pháp lý của các cơ quan, công chức, tổ chức xã hội tham gia quản lý hành chính nhà nước; quy định về địa vị pháp lý của các công dân. Có thể khẳng định rằng pháp luật trong lĩnh vực quản lý 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.

Hai là, pháp luật trong hành chính nhà nước là pháp luật thuộc lĩnh vực công

Trong đời sống xã hội nếu dựa vào tính chất các mối quan hệ xã hội có thể chia làm hai nhóm là: Quan hệ xã hội thuộc lĩnh vực công và quan hệ xã hội thuộc lĩnh vực tư. Quan hệ xã hội thuộc lĩnh vực công là quan hệ xã hội gắn với việc thực hiện quyền lực công, để thực hiện quyền lực công. Khi đó một bên chủ thể không thể thiếu là các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền; chủ thể bên kia có thể là cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân. Vì là quan hệ thuộc lĩnh vực công, để thực hiện quyền lực công nên bên chủ thể là cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền có quyền ban hành mệnh lệnh, chủ thể bên kia có nghĩa vụ thực hiện (phục tùng) (ví dụ: quan hệ giữa thẩm phán với bị cáo trong việc xét xử,...). Quan hệ xã hội thuộc lĩnh vực tư là quan hệ xã hội để giải quyết các vấn đề trong lĩnh vực đời sống hàng ngày của các cá nhân, tổ chức như: mua bán, tặng cho, lao động, hôn nhân và gia đình,... Chủ thể chủ yếu tham gia quan hệ xã hội thuộc lĩnh vực tư là các cá nhân, tổ chức và tính chất của mỗi quan hệ là bình đẳng, thỏa thuận giữa các chủ thể.

Lĩnh vực hành chính nhà nước là lĩnh vực công. Một bên chủ thể bắt buộc là các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền thực hiện quản lý hành chính nhà nước. Chủ thể có thẩm quyền thực hiện quản lý hành chính nhà nước có quyền ban hành mệnh lệnh, các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong mối quan hệ quản lý có nghĩa vụ phục tùng. Vì vậy, pháp luật trong hành chính nhà nước là pháp luật thuộc lĩnh vực công, thể hiện đặc điểm, tính chất của hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Ba là, pháp luật trong hành chính nhà nước được thực hiện theo thủ tục hành chính, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền thực hiện

Gắn liền với lĩnh vực hành chính nhà nước là các thủ tục hành chính. Các cơ quan, tổ chức, cá nhân có nghĩa vụ thực hiện để thực hiện các quy định pháp luật trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước. Nếu không có các thủ tục hành

chính thì các quy định pháp luật trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước khó có thể đi vào cuộc sống. Các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quản lý cũng có nghĩa vụ thực hiện các thủ tục hành chính. Các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền có quyền ban hành các quyết định áp dụng pháp luật trong quản lý hành chính nhà nước. Việc ban hành các quyết định áp dụng pháp luật phải tuân theo các thủ tục hành chính được quy định chặt chẽ tùy thuộc vào mỗi lĩnh vực cụ thể trong quản lý hành chính nhà nước.

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

Hoạt động quản lý hành chính nhà nước không thể tách rời những quan hệ xã hội mà nó hướng tới nhằm ổn định hay thay đổi cho nên đối tượng điều chỉnh của pháp luật không phải là bản thân quản lý hành chính nhà nước mà là những quan hệ xã hội hình thành trong quá trình hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Pháp luật giữ vai trò quan trọng trong việc điều chỉnh, hoàn thiện hoạt động quản lý hành chính của Nhà nước. Các quy phạm pháp luật 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 và không ngừng nâng cao hiệu quả của hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

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.

Pháp luật xác định cơ chế quản lý hành chính trong mọi lĩnh vực, đặc biệt là trong lĩnh vực kinh tế.

Pháp luật quy định những hành vi nào là vi phạm, biện pháp xử lý, thủ tục xử lý những tổ chức và cá nhân thực hiện hành vi vi phạm.

Để điều khiển, phối hợp hoạt động của tập thể những con người, chúng ta cần có những phương tiện buộc con người phải hành động theo những nguyên tắc nhất định, phải phục tùng những khuôn mẫu, những mệnh lệnh nhất định. Cơ sở của sự phục tùng hoạt là uy tín hoặc là quyền uy. Trong những hoàn cảnh lịch sử nhất định, uy tín đóng vai trò là cơ sở quan trọng của sự phục tùng nhưng nhìn chung thì quyền uy vẫn là cơ sở chủ yếu. Quyền uy là sự áp đặt ý chí của

người này đối với người khác buộc người đó phải phục tùng. Như vậy, quyền uy lấy phục tùng làm tiền đề.

Khi nhà nước xuất hiện thì phần lớn (và là phần quan trọng) các công việc của xã hội do nhà nước quản lý.

Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động của nhà nước trên các lĩnh vực hành pháp nhằm thực hiện các chức năng đối nội và đối ngoại của nhà nước.

Nói cách khác, quản lý hành chính nhà nước là sự tác động của các chủ thể mang quyền lực nhà nước, chủ yếu bằng pháp luật, tới các đối tượng quản lý nhằm thực hiện các chức năng đối nội và đối ngoại của nhà nước. Như vậy, tất cả các cơ quan nhà nước đều làm chức năng quản lý nhà nước.

Pháp luật là phương tiện chủ yếu để quản lý nhà nước. Bằng pháp luật, nhà nước có thể trao quyền cho các tổ chức hoặc cá nhân để họ thay mặt nhà nước tiến hành hoạt động quản lý nhà nước.

Quản lý hành chính nhà nước là một hình thức hoạt động của Nhà nước được thực hiện trước hết và chủ yếu bởi các cơ quan hành chính nhà nước, có nội dung là bảo đảm sự chấp hành luật, pháp lệnh, nghị quyết của các cơ quan quyền lực nhà nước; nhằm tổ chức và chỉ đạo một cách trực tiếp và thường xuyên công cuộc xây dựng kinh tế, văn hóa-xã hội và hành chính-chính trị.

Trong quá trình điều hành, cơ quan hành chính nhà nước có quyền nhân danh nhà nước ban hành ra các văn bản pháp luật để đặt ra các quy phạm pháp luật hay các mệnh lệnh cụ thể bắt buộc các đối tượng quản lý có liên quan phải thực hiện.

Như vậy, các chủ thể của quản lý hành chính nhà nước sử dụng quyền lực nhà nước để tổ chức và điều khiển hoạt động của các đối tượng quản lý, qua đó thể hiện một cách rõ nét mối quan hệ "quyền lực - phục tùng" giữa chủ thể quản lý và các đối tượng quản lý.

Hoạt động điều hành là một nội dung cơ bản của hoạt động chấp hành quyền lực nhà nước, nó gắn với hoạt động chấp hành và cùng với hoạt động chấp hành tạo thành hai mặt thống nhất của quản lý hành chính nhà nước.

Hoạt động quản lý hành chính nhà nước được đặt dưới sự giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước nhưng vẫn mang tính chủ động, sáng tạo. Tính chủ động, sáng tạo của hoạt động quản lý hành chính nhà nước thể hiện rõ nét trong quá trình các chủ thể của quản lý hành chính nhà nước đề ra chủ trương, biện pháp quản lý thích hợp đối với các đối tượng khác nhau, tạo điều kiện cho họ

lựa chọn cách thức tốt nhất để hoàn thành nhiệm vụ trên cơ sở nghiên cứu, xem xét tình hình cụ thể.

Tất cả các cơ quan nhà nước đều tiến hành hoạt động quản lý hành chính nhà nước nhưng hoạt động này chủ yếu do các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện. Hoạt động này phản ánh chức năng cơ bản của các cơ quan hành chính nhà nước. Mặt khác, không nên tuyệt đối hóa sự phân loại các hình thức hoạt động của các cơ quan nhà nước và không nên cho rằng mỗi loại cơ quan nhà nước chỉ có thể thực hiện một loại hành vi nhất định, tương ứng với hình thức hoạt động và chức năng cơ bản của nó. Trên thực tế mỗi loại cơ quan nhà nước, ngoài việc thực hiện những hành vi phản ánh thực chất của chức năng cơ bản của mình, còn có thể thực hiện một số hành vi thuộc lĩnh vực hoạt động cơ bản của cơ quan khác. Ví dụ: Các cơ quan quyền lực nhà nước, các cơ quan kiểm sát, xét xử thực hiện những hành vi quản lý nhất định còn cơ quan hành chính nhà nước cũng thực hiện một số hành vi mang tính chất tài phán v.v...

Chủ thể của quản lý nhà nước là các tổ chức hay cá nhân mang quyền lực nhà nước trong quá trình tác động tới đối tượng quản lý. Chủ thể quản lý nhà nước bao gồm: Nhà nước, cơ quan nhà nước, tổ chức và cá nhân được nhà nước trao quyền thực hiện hoạt động quản lý nhà nước.

Khách thể của quản lý nhà nước là trật tự quản lý nhà nước. Trật tự quản lý nhà nước do pháp luật quy định.

Chủ thể của quản lý hành chính nhà nước là các cơ quan nhà nước (chủ yếu là các cơ quan hành chính nhà nước), các cán bộ nhà nước có thẩm quyền, các tổ chức và cá nhân được nhà nước trao quyền quản lý hành chính trong một số trường hợp cụ thể.

Những chủ thể kể trên khi tham gia vào các quan hệ quản lý hành chính có quyền sử dụng quyền lực nhà nước để chỉ đạo các đối tượng quản lý thuộc quyền nhằm thực hiện nhiệm vụ quản lý đồng thời bảo đảm thực hiện các quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia quan hệ quản lý hành chính nhà nước.

Khách thể của quản lý hành chính nhà nước là trật tự quản lý hành chính tức là trật tự quản lý trong lĩnh vực chấp hành - điều hành. Trật tự quản lý hành chính do các quy phạm pháp luật hành chính quy định.

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

4.1. Kinh tế

Cơ sở kinh tế quy định nội dung của pháp luật. Khi chế độ kinh tế có những thay đổi thì sớm muộn cũng kéo theo sự thay đổi của pháp luật. Bởi vì pháp luật là hình thức ghi nhận sự biến đổi của các quan hệ kinh tế, phản ánh trình độ phát triển của kinh tế.

Tuy nhiên, pháp luật nói chung và pháp luật trong hành chính nói riêng có tính độc lập tương đối và tác động trở lại đối với nền kinh tế theo hai chiều hướng: tích cực và tiêu cực. Khi pháp luật phản ánh chính xác, kịp thời sự vận động của các quan hệ kinh tế nó sẽ thúc đẩy kinh tế phát triển. Ngược lại, khi không thỏa mãn điều kiện trên, pháp luật sẽ kìm hãm sự phát triển của kinh tế.

4.2. Chính trị

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 nhà nước 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 nhà nước. 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.

4.3. Đạo đức

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. Đời sống nội tâm của mỗi cá nhân bao hàm những trạng thái cực kỳ đa dạng và phức tạp, sự e sợ bị cưỡng chế chỉ là một phần của vấn đề. Nếu các chuẩn mực đạo đức phát huy tác dụng sẽ mang lại cho ý thức cá nhân những quan niệm chính xác về đúng, sai, phải, trái,... đây chính là tiền đề thuận lợi để pháp luật được thực hiện.

Đạo đức còn có vai trò quan trọng trong việc tạo nên dư luận xã hội như một màng lưới có khả năng ngăn chặn, lọc bỏ những ý xấu, lên án những hành vi xấu.

4.4. Tập quán

Một xã hội dù hiện đại đến đâu cũng luôn chịu sự chi phối của 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. Các nhà làm luật hay thực thi pháp luật dứt khoát phải tính đến yếu tố này, không thể bỏ qua hoặc đem pháp luật hoàn toàn đối lập với tập quán. Ví dụ như ai cũng biết quỹ đất tại nhiều thành phố đã trở nên hạn hẹp và việc điện táng đối với người chết là phù hợp, nhưng vấn đề này chỉ có thể vận động, định hướng chứ không thể bắt buộc vì thói quen mai táng người thân đã trở thành tập quán của phần lớn người Việt Nam, không dễ ngày một ngày hai thay đổi ngay được ...

4.5. Môi trường chính trị, kinh tế - xã hội khu vực và thế giới

Trong thời gian qua, tình hình thế giới và khu vực diễn biến phức tạp. Các vấn đề như xung đột vũ trang, khủng bố, bất ổn chính trị - xã hội, tranh chấp chủ quyền, lãnh thổ vẫn diễn ra ở nhiều nơi; thiên tai, dịch bệnh, khủng hoảng năng lượng, ô nhiễm môi trường, biến đổi khí hậu trở thành những vấn đề nghiêm trọng trên quy mô toàn thế giới và ảnh hưởng đến từng nước, đòi hỏi chính quyền phải có sự ứng phó kịp thời và hữu hiệu.

Bên cạnh đó, xu thế dân chủ hoá trong quan hệ quốc tế tiếp tục phát triển, toàn cầu hoá và cách mạng khoa học - công nghệ phát triển mạnh mẽ, thúc đẩy quá trình hình thành xã hội thông tin và kinh tế tri thức; cạnh tranh về kinh tế - thương mại, tranh giành các nguồn tài nguyên, năng lượng, thị trường, công nghệ, nguồn vốn, nguồn nhân lực chất lượng cao,... giữa các nước ngày càng quyết liệt hơn cũng buộc chính quyền phải không ngừng tự đổi mới, hoàn thiện để đáp ứng yêu cầu quản lý trong tình hình mới.

II. PHÁP LUẬT VỀ ĐỊA VỊ PHÁP LÝ HÀNH CHÍNH CỦA CHỦ THỂ TRONG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Địa vị pháp lý hành chính của cơ quan hành chính nhà nước

Trong hệ thống chính trị Việt Nam hiện nay, cơ quan hành chính nhà nước là bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước trực thuộc cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp, có phương diện hoạt động chủ yếu là hoạt động quản lý nhà nước, có cơ cấu tổ chức và phạm vi thẩm quyền do pháp luật quy định.

Địa vị pháp lý của cơ quan hành chính nhà nước là tổng thể các quyền và pháp lý của những cơ quan này. Cụ thể như sau:

1.1. Chính phủ

Theo quy định của Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Chính phủ thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của Nhà nước; bảo đảm hiệu lực của bộ máy Nhà nước từ trung ương đến cơ sở; bảo đảm việc tôn trọng và chấp hành Hiến pháp và pháp luật; phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm ổn định và nâng cao đời sống vật chất và văn hoá của nhân dân.

Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội.

Chính phủ gồm có Thủ tướng, các Phó Thủ tướng, các Bộ trưởng và các thành viên khác. Ngoài Thủ tướng, các thành viên khác của Chính phủ không nhất thiết là đại biểu Quốc hội.

Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước.

Phó Thủ tướng giúp Thủ tướng làm nhiệm vụ theo sự phân công của Thủ tướng. Khi Thủ tướng vắng mặt thì một Phó Thủ tướng được Thủ tướng ủy nhiệm thay mặt lãnh đạo công tác của Chính phủ.

Trong nhiệm kỳ 2011 - 2016, Chính phủ có 18 Bộ, 4 cơ quan ngang bộ.

Bên cạnh đó còn phải kể đến 8 cơ quan trực thuộc Chính phủ thực hiện những chức năng quan trọng do Chính phủ giao.

Thẩm quyền của Chính phủ được quy định trong Hiến pháp và Luật tổ chức chính phủ. Thẩm quyền này được chia thành hai nhóm: là thẩm quyền hành chính (thẩm quyền quản lý hành chính các lĩnh vực của đời sống xã hội) và thẩm quyền lập quy (thẩm quyền xây dựng, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật).

Nói đến Chính phủ trong giai đoạn hiện nay ở nước ta, người dân đặc biệt quan tâm đến 2 khía cạnh cơ bản:

- Khả năng quản lý xã hội, trong đó cốt lõi là điều hành nền kinh tế, tức là Chính phủ có phải là một thực thể mạnh hay không?

- Tính chất chấp hành của Chính phủ trước Quốc hội được hiện thực hóa như thế nào? Liệu một Chính phủ mạnh có đồng nghĩa được với một Chính phủ lành mạnh hay không?

1.2. Bộ, cơ quan ngang bộ

Bộ, cơ quan ngang bộ là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước; quản lý nhà nước các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực; thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật.

Thẩm quyền của các Bộ, cơ quan ngang bộ được quy định trong Luật Tổ chức chính phủ và các nghị định chuyên biệt. Thẩm quyền của các bộ, cơ quan ngang bộ gồm hai nhóm là thẩm quyền hành chính (thẩm quyền quản lý hành chính các lĩnh vực của đời sống xã hội) và thẩm quyền lập quy (thẩm quyền xây dựng, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật).

Về thẩm quyền hành chính, vì Bộ hoạt động theo chế độ thủ trưởng nên thẩm quyền của Bộ được thể hiện tập trung ở nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ trưởng. Cụ thể là:

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

- Trình Chính phủ chiến lược, quy hoạch phát triển, kế hoạch dài hạn, năm năm và hàng năm, các công trình quan trọng của ngành, lĩnh vực; tổ chức và chỉ đạo thực hiện khi được phê duyệt;

- Chuẩn bị các dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác theo sự phân công của Chính phủ;

- Tổ chức và chỉ đạo thực hiện kế hoạch nghiên cứu khoa học, ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ.

- Quyết định các tiêu chuẩn, quy trình, quy phạm và các định mức kinh tế - kỹ thuật của ngành thuộc thẩm quyền;

- Trình Chính phủ việc ký kết, gia nhập, phê duyệt các điều ước quốc tế thuộc ngành, lĩnh vực; tổ chức và chỉ đạo thực hiện kế hoạch hợp tác quốc tế, điều ước quốc tế theo quy định của Chính phủ;

- Tổ chức bộ máy quản lý ngành, lĩnh vực theo quy định của Chính phủ; trình Chính phủ quyết định phân cấp nhiệm vụ quản lý nhà nước cho Ủy ban nhân dân địa phương về nội dung quản lý ngành, lĩnh vực;

- Đề nghị Thủ tướng bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thứ trưởng và chức vụ tương đương;

- Bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Vụ trưởng, Phó Vụ trưởng và các chức vụ tương đương; tổ chức thực hiện công tác đào tạo, tuyển dụng, sử dụng, chế độ tiền lương, khen thưởng, kỷ luật, nghỉ hưu và các chế độ khác đối với cán bộ, công chức, viên chức thuộc phạm vi quản lý của mình;

- Quản lý nhà nước các tổ chức sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước thuộc ngành, lĩnh vực, bảo đảm quyền tự chủ trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của các cơ sở theo quy định của pháp luật; bảo đảm sử dụng có hiệu quả tài sản thuộc sở hữu toàn dân do ngành, lĩnh vực mình phụ trách; thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể thuộc quyền đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật;

- Quản lý nhà nước các tổ chức kinh tế, sự nghiệp và hoạt động của các hội, tổ chức phi Chính phủ thuộc ngành, lĩnh vực;

- Quản lý và tổ chức thực hiện ngân sách được phân bổ;

- Trình bày trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội báo cáo của bộ, cơ quan ngang bộ theo yêu cầu của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội; trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội và kiến nghị của cử tri; gửi các văn bản quy phạm pháp luật do mình ban hành đến Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội theo lĩnh vực mà Hội đồng dân tộc, Ủy ban phụ trách;

- Tổ chức và chỉ đạo việc chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền trong ngành, lĩnh vực mình phụ trách;

- Thực hiện những nhiệm vụ khác do Thủ tướng uỷ nhiệm.

Về thẩm quyền lập quy, căn cứ vào Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, các văn bản của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành Thông tư và hướng dẫn, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó đối với tất cả các ngành, các địa phương và cơ sở.

Các thông tư về quản lý nhà nước thuộc ngành và lĩnh vực do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành có hiệu lực thi hành trong phạm vi cả nước.

Về cơ cấu tổ chức, đứng đầu Bộ, cơ quan ngang bộ là Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, có các thứ trưởng giúp việc. Trong các Bộ, có các tổng cục, cục, vụ, viện,... là các đơn vị thực hiện các chức năng do Bộ giao.

1.3 Ủy ban nhân dân các cấp

Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp là cơ quan do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra, là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và cơ quan nhà nước cấp trên.

Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp nhằm bảo đảm thực hiện chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh và thực hiện các chính sách khác trên địa bàn.

Ủy ban nhân dân thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương, góp phần bảo đảm sự chỉ đạo, quản lý thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương tới cơ sở.

Hiện nay UBND được tổ chức ở ba cấp, bao gồm:

- UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;
- UBND huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh;
- UBND xã, phường, thị trấn.

Về thẩm quyền, UBND có hai nhóm là thẩm quyền hành chính (thẩm quyền quản lý hành chính các lĩnh vực của đời sống xã hội) và thẩm quyền lập quy (thẩm quyền xây dựng, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật).

Về thẩm quyền hành chính, Ủy ban nhân dân có thẩm quyền trong lĩnh vực kinh tế, nông nghiệp, công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, giao thông vận tải, xây dựng, quản lý và phát triển đô thị, thương mại, dịch vụ và du lịch, giáo dục và đào tạo, văn hoá, thông tin, thể dục thể thao, y tế và xã hội, khoa học, công nghệ, tài nguyên và môi trường, quốc phòng, an ninh và trật tự, an toàn xã hội, thi hành pháp luật, xây dựng chính quyền và quản lý địa giới hành chính,...

Về cơ cấu tổ chức, Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra gồm có Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Ủy viên. Chủ tịch Ủy ban nhân dân là đại biểu Hội đồng nhân dân. Các thành viên khác của Ủy ban nhân dân không nhất thiết phải là đại biểu Hội đồng nhân dân.

Kết quả bầu các thành viên của Ủy ban nhân dân phải được Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp phê chuẩn; kết quả bầu các thành viên của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải được Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn.

Trong nhiệm kỳ nếu khuyết Chủ tịch Ủy ban nhân dân thì Chủ tịch Hội đồng nhân dân cùng cấp giới thiệu người ứng cử Chủ tịch Ủy ban nhân dân để Hội đồng nhân dân bầu. Người được bầu giữ chức vụ Chủ tịch Ủy ban nhân dân trong nhiệm kỳ không nhất thiết là đại biểu Hội đồng nhân dân.

Số lượng thành viên của Ủy ban nhân dân các cấp được quy định như sau:

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có từ chín đến mười một thành viên; Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội và Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh có không quá mười ba thành viên (*riêng Hà Nội, trong giai đoạn quá độ do mới sáp nhập thêm địa giới hành chính, được phép có số lượng Phó Chủ tịch nhiều hơn*);

- Ủy ban nhân dân cấp huyện có từ bảy đến chín thành viên;

- Ủy ban nhân dân cấp xã có từ ba đến năm thành viên.

Các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân là cơ quan tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cùng cấp thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương và thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn theo sự uỷ quyền của Ủy ban nhân dân cùng cấp và theo quy định của pháp luật; góp phần bảo đảm sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực công tác từ trung ương đến cơ sở.

Ở cấp tỉnh hiện có các cơ quan sau:

+ Sở Nội vụ;

+ Sở Tài chính;

+ Sở Kế hoạch và Đầu tư;

+ Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn;

+ Sở Xây dựng;

+ Sở Giao thông vận tải;

+ Sở Tài nguyên và Môi trường;

+ Sở Công thương;

+ Sở Khoa học và Công nghệ;

+ Sở Giáo dục và Đào tạo;

+ Sở Y tế;

+ Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch;

+ Sở Lao động - Thương binh và Xã hội;

- + Sở Tư pháp;
- + Sở Thông tin và Truyền thông;
- + Thanh tra tỉnh;
- + Sở Ngoại vụ;
- + Văn phòng Ủy ban nhân dân tỉnh.

Bên cạnh đó, ở cấp tỉnh còn có một số cơ quan đặc thù. Trong hoạt động của những cơ quan này có sự kết hợp giữa mối quan hệ ngành dọc và mối quan hệ với địa phương như: Công an tỉnh, ngân hàng, thống kê, hải quan, kiểm lâm,...

Ở cấp tỉnh còn có một số đơn vị sự nghiệp như Trường Chính trị, Đài Phát thanh - Truyền hình, Báo tỉnh ...

Ở cấp huyện, các cơ quan chuyên môn được tổ chức tương tự nhưng có sự thu gọn đầu mối, số lượng cơ quan ít hơn. Ở cấp xã, có các ban chuyên môn giúp việc cho Ủy ban nhân dân.

2. Địa vị pháp lý hành chính của công chức hành chính nhà nước

Hiệu lực của bộ máy nhà nước và hệ thống hành chính nhà nước nói chung được quyết định bởi phẩm chất, năng lực của đội ngũ công chức. Nhưng điều đó lại phụ thuộc vào vào hình thức tổ chức quản lý của chế độ nhân sự, trong đó, vấn đề cơ bản là địa vị pháp lý của người công chức hành chính nhà nước. Chế độ nhân sự ra đời đã đặt dấu mốc quan trọng trong lịch sử phát triển bộ máy và hệ thống hành chính nhà nước trên thế giới, tạo cơ sở để xây dựng nguồn nhân lực đáp ứng yêu cầu của hoạt động quản lý nhà nước có hiệu lực, hiệu quả.

Ở Việt Nam, khi đất nước tiến hành công cuộc Đổi mới, vấn đề bức thiết đặt ra là phải tiến hành đổi mới hệ thống quản lý nhân sự, xây dựng chế độ quản lý nhân sự mới đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước và phù hợp với xu thế của nền hành chính thế giới. Trải qua nhiều giai đoạn khác nhau, từ Nghị định số 169/NĐ-HĐBT năm 1991 đến Pháp lệnh cán bộ công chức 1998, cho đến nay, với sự ra đời của Luật Cán bộ công chức năm 2008, địa vị pháp lý của người công chức hành chính ngày càng được khẳng định.

Theo quy định của Luật Cán bộ công chức năm 2008, 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 (sau đây 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.

Địa vị pháp lý của công chức hành chính nhà nước được thể hiện ở những khía cạnh cơ bản sau đây:

- Tuyển dụng công chức;
- Đào tạo, bồi dưỡng;
- Điều động, bổ nhiệm, luân chuyển, biệt phái, từ chức, miễn nhiệm;
- Đánh giá công chức;
- Thôi việc, nghỉ hưu;
- Quản lý công chức;
- Khen thưởng và xử lý vi phạm.

Một vấn đề được rất nhiều người quan tâm hiện nay là Đạo đức và văn hóa giao tiếp của công chức. Theo quy định của Luật cán bộ công chức 2008 thì:

- Công chức phải thực hiện cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư trong hoạt động công vụ;

- Trong giao tiếp ở công sở, công chức phải có thái độ lịch sự, tôn trọng đồng nghiệp; ngôn ngữ giao tiếp phải chuẩn mực, rõ ràng, mạch lạc;

- Công chức phải lắng nghe ý kiến của đồng nghiệp; công bằng, vô tư, khách quan khi nhận xét, đánh giá; thực hiện dân chủ và đoàn kết nội bộ;

Khi thi hành công vụ, công chức phải mang phù hiệu hoặc thẻ công chức; có tác phong lịch sự; giữ gìn uy tín, danh dự cho cơ quan, tổ chức, đơn vị và đồng nghiệp;

Công chức phải gần gũi với nhân dân; có tác phong, thái độ lịch sự, nghiêm túc, khiêm tốn; ngôn ngữ giao tiếp phải chuẩn mực, rõ ràng, mạch lạc;

Công chức không được hách dịch, cửa quyền, gây khó khăn, phiền hà cho nhân dân khi thi hành công vụ.

3. Địa vị pháp lý hành chính của tổ chức xã hội

Tổ chức xã hội là hình thức tổ chức tự nguyện của công dân, tổ chức Việt Nam có chung mục đích tập hợp, hoạt động theo pháp luật và theo điều lệ, không vì lợi nhuận, nhằm đáp ứng các lợi ích chính đáng của các thành viên và tham gia vào quản lý nhà nước, quản lý xã hội.

3.1. Tổ chức chính trị

Ở Việt Nam hiện nay tổ chức chính trị chính là Đảng Cộng sản Việt Nam. Theo quy định của Hiến pháp Việt Nam, Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo nhà nước và xã hội.

3.2. Tổ chức chính trị - xã hội

Bao gồm các tổ chức sau đây:

a) Mặt trận Tổ quốc Việt Nam

Theo quy định của Hiến pháp thì Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, các tầng lớp xã hội, các dân tộc, các tôn giáo và người Việt Nam định cư ở nước ngoài.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân. Mặt trận phát huy truyền thống đoàn kết toàn dân, tăng cường sự nhất trí về chính trị và tinh thần trong nhân dân, tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân, cùng Nhà nước chăm lo và bảo vệ lợi ích chính đáng của nhân dân, động viên nhân dân thực hiện quyền làm chủ, nghiêm chỉnh thi hành Hiến pháp và pháp luật, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ, viên chức nhà nước.

Hệ thống tổ chức của Mặt trận được thành lập ở 4 cấp tương ứng với hệ thống tổ chức của nhà nước. Ủy ban MTTQ các cấp bao gồm: các tổ chức thành viên cùng cấp, đại biểu các Ủy ban MTTQ cấp dưới trực tiếp, các cá nhân tiêu biểu của các giai cấp và tầng lớp xã hội, đại biểu các dân tộc, tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài; một số cán bộ chuyên trách công tác Mặt trận..

Quan hệ giữa Mặt trận với các cơ quan nhà nước là quan hệ phối hợp bình đẳng, tôn trọng lẫn nhau, cùng thực hiện các nhiệm vụ chung đúng trách nhiệm

và quyền hạn theo Hiến pháp, pháp luật và quy chế làm việc giữa hai bên ở từng cấp.

b) Công đoàn Việt Nam

Theo quy định của Hiến pháp, Công đoàn là tổ chức chính trị - xã hội của giai cấp công nhân và của người lao động cùng với cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội chăm lo và bảo vệ quyền lợi của cán bộ, công nhân, viên chức và những người lao động khác; tham gia quản lý Nhà nước và xã hội, tham gia kiểm tra, giám sát hoạt động của cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế; giáo dục cán bộ, công nhân, viên chức và những người lao động khác xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

Hệ thống tổ chức Công đoàn các cấp cơ bản như sau:

- Trung ương:

Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam, bao gồm các liên đoàn lao động địa phương và các công đoàn ngành.

- Tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương:

Liên đoàn lao động tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chỉ đạo trực tiếp các liên đoàn lao động huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh, công đoàn ngành địa phương, công đoàn Tổng công ty (thuộc tỉnh), công đoàn khu công nghiệp tập trung, công đoàn khu chế xuất và các công đoàn cơ sở, nghiệp đoàn trực thuộc.

- Công đoàn cấp trên cơ sở:

Bao gồm Liên đoàn lao động huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh, công đoàn tổng công ty, công đoàn ngành địa phương...

- Công đoàn cơ sở được thành lập ở các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế, các đơn vị sự nghiệp, cơ quan hành chính, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội.

Nghiệp đoàn là tập hợp những người lao động tự do hợp pháp cùng ngành nghề, thành lập theo địa bàn hoặc theo đơn vị lao động.

Quan hệ giữa Công đoàn với các cơ quan nhà nước là quan hệ hợp tác, hỗ trợ, tôn trọng lẫn nhau, cùng thực hiện các nhiệm vụ chung, đảm bảo quyền lợi của người lao động, xây dựng giai cấp công nhân Việt Nam.

c) Hội Nông dân Việt Nam

Hội nông dân Việt Nam là tổ chức chính trị - xã hội của giai cấp nông dân, là cơ sở chính trị của Nhà nước CHXHCN Việt Nam. Hội có nhiệm vụ tập hợp, đoàn kết, giáo dục hội viên và nông dân phát huy quyền làm chủ, chăm lo bảo vệ các quyền, lợi ích chính đáng của nông dân Việt Nam,...

Hệ thống tổ chức của Hội có 4 cấp: trung ương; tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh; xã, phường, thị trấn (có nông dân) và đơn vị tương đương (nông, lâm trường,...)

Bên cạnh đó, vai trò của *Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam* trong hệ thống chính trị và trong quản lý hành chính nhà nước là quan trọng.

d) Các tổ chức xã hội nghề nghiệp

Trong quản lý hành chính ở nước ta hiện nay, cũng cần chú ý đến vai trò của các tổ chức xã hội nghề nghiệp như Liên hiệp các Hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam và các Hội chuyên ngành, Liên hiệp các Hội văn học và nghệ thuật Việt Nam và các Hội chuyên ngành, các Hội nhân đạo và từ thiện, các Hội thể thao,...

4. Địa vị pháp lý hành chính của công dân

Bao gồm các quyền và nghĩa vụ của công dân khi tham gia vào các quan hệ xã hội nhất định thường được chia thành các nhóm lớn sau:

- Quyền và nghĩa vụ của công dân trong lĩnh vực hành chính - chính trị:

Trong đó, quan trọng nhất là các quyền và nghĩa vụ như bầu cử, ứng cử, quyền tự do ngôn luận, tự do đi lại, cư trú, khiếu nại, tố cáo,...

- Quyền và nghĩa vụ công dân trong lĩnh vực kinh tế - xã hội:

Gồm những quyền và nghĩa vụ cơ bản như quyền được lao động, quyền tự do kinh doanh theo quy định của pháp luật, quyền sở hữu thu nhập hợp pháp, quyền thừa kế,...

- Quyền và nghĩa vụ công dân trong lĩnh vực văn hóa - xã hội:

Gồm những quyền và nghĩa vụ như học tập, nghiên cứu khoa học kỹ thuật, phát minh, sáng chế,...

III. THỰC HIỆN VÀ ÁP DỤNG PHÁP LUẬT TRONG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Thực hiện và áp dụng pháp luật trong hành chính nhà nước

Thực hiện pháp luật trong hành chính nhà nước là quá trình các tổ chức, cá nhân và các chủ thể pháp luật khác khi gặp phải tình huống thực tế mà pháp luật quy định, trên cơ sở nhận thức của mình, chuyển hóa các quy tắc xử sự mà nhà nước đã quy định vào tình huống cụ thể đó thông qua hành vi thực tế mang tính hợp pháp của mình.

Khoa học pháp lý ở Việt Nam hiện nay xác định có 4 hình thức thực hiện pháp luật là: *tuân thủ pháp luật, thi hành pháp luật, sử dụng pháp luật và áp dụng pháp luật*. Trong đó, quan trọng nhất là áp dụng pháp luật.

Áp dụng pháp luật trong hành chính nhà nước là một hình thức thực hiện quy phạm pháp luật, trong đó các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền căn cứ vào quy phạm pháp luật hành chính hiện hành để giải quyết các công việc cụ thể phát sinh trong quá trình quản lý hành chính nhà nước.

Khi áp dụng pháp luật, các chủ thể quản lý hành chính nhà nước đơn phương ban hành các quyết định hành chính hay thực hiện các hành vi hành chính để tổ chức việc thực hiện pháp luật một cách trực tiếp đối với các đối tượng quản lý thuộc quyền. Do đó, áp dụng pháp luật trong hành chính nhà nước là sự kiện pháp lý trực tiếp làm phát sinh, thay đổi hay chấm dứt một số quan hệ pháp luật cụ thể.

2. Yêu cầu đối với thực hiện và áp dụng pháp luật trong hành chính nhà nước

Việc áp dụng pháp luật trong hành chính nhà nước phải đáp ứng những yêu cầu pháp lý nhất định để đảm bảo hiệu lực quản lý của nhà nước và các quyền, lợi ích hợp pháp của các cơ quan, tổ chức, cá nhân. Những yêu cầu đó là:

- Thứ nhất, áp dụng pháp luật phải đúng với nội dung, mục đích của quy phạm pháp luật được áp dụng.

- Thứ hai, áp dụng pháp luật phải được thực hiện bởi các chủ thể có thẩm quyền. Tùy thuộc vào quy định cụ thể của pháp luật, theo yêu cầu của việc phân cấp trong quản lý hành chính nhà nước, mỗi chủ thể quản lý hành chính nhà nước chỉ có thẩm quyền áp dụng một số quy phạm pháp luật hành chính, trong những trường hợp cụ thể và đối với những đối tượng nhất định. Ví dụ: Bộ trưởng Bộ công an có quyền quyết định áp dụng biện pháp xử phạt trực xuất đối

với người nước ngoài có hành vi vi phạm pháp luật Việt Nam, nhưng các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ khách không có thẩm quyền này.

- Thứ ba, áp dụng pháp luật phải được thực hiện theo đúng thủ tục do pháp luật quy định. Các công việc cụ thể cần phải áp dụng quy phạm pháp luật hành chính đều phải được thực hiện theo thủ tục hành chính. Tùy từng loại việc mà việc áp dụng các quy phạm pháp luật hành chính sẽ được thực hiện theo những thủ tục hành chính khác nhau như: Thủ tục xử phạt vi phạm hành chính, thủ tục đăng ký kết hôn, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo, v.v.

- Thứ tư, áp dụng pháp luật phải được thực hiện trong thời hạn, thời hiệu do pháp luật quy định. Đối với mỗi loại công việc, pháp luật đều đặt ra những quy định cụ thể về thời hạn, thời hiệu và đòi hỏi những quy định đó phải được tuân thủ nghiêm chỉnh. Ví dụ: Thời hiệu khiếu nại đối với quyết định hành chính là 90 ngày kể từ ngày nhận được quyết định đó; hay thời hạn ra quyết định xử phạt là 10 ngày, kể từ ngày lập biên bản về vi phạm hành chính...

- Thứ năm, kết quả áp dụng pháp luật phải trả lời công khai, chính thức cho các đối tượng có liên quan và phải được thể hiện bằng văn bản (trừ trường hợp pháp luật quy định khác).

Kết quả của việc áp dụng pháp luật không chỉ ảnh hưởng đến lợi ích của nhà nước, các quyền và lợi ích hợp pháp của các cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan, mà còn có giá trị là căn cứ pháp lý cần thiết cho việc thực hiện quy phạm pháp luật hành chính trong các trường hợp khác. Vì vậy, kết quả quy phạm pháp luật hành chính phải trả lời công khai, chính thức cho các đối tượng có liên quan.

Trong số các hình thức thể hiện kết quả của việc áp dụng quy phạm pháp luật hành chính thì văn bản là hình thức thể hiện phổ biến nhất. Vì văn bản là hình thức chứa đựng thông tin một cách chính xác, đầy đủ, dễ lưu trữ và có thể sử dụng lại được. Tuy nhiên, trong một số trường hợp cụ thể hình thức văn bản tỏ ra không thích hợp khi áp dụng quy phạm pháp luật hành chính. Ví dụ: khi cần dừng ngay một phương tiện tham gia giao thông đang đi quá tốc độ pháp luật cho phép.

- Thứ sáu, quyết định áp dụng pháp luật trong hành chính nhà nước phải được các đối tượng có liên quan tôn trọng và được bảo đảm thực hiện trên thực tế. Tùy thuộc vào từng trường hợp mà các quyết định áp dụng pháp luật phải được các đối tượng có liên quan tôn trọng, chấp hành hay cần được nhà nước bảo đảm thực hiện. Ví dụ: nếu cá nhân vi phạm hành chính bị phạt tiền đã tự

nguyên nộp phạt theo quy định của pháp luật thì nhà nước chỉ có trách nhiệm thu và sử dụng khoản tiền phạt đó theo đúng quy định của pháp luật mà không phải tổ chức cưỡng chế nộp phạt

IV. PHÁP CHẾ TRONG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm pháp chế trong hành chính nhà nước

Pháp chế là sự tôn trọng và thực hiện pháp luật một cách tự giác, nghiêm chỉnh, đầy đủ, thống nhất thông qua những hành vi tích cực của tất cả các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội và mọi công dân.

2. Các yêu cầu về pháp chế trong hành chính nhà nước

- Triệt để tôn trọng tính tối cao của Hiến pháp: Yêu cầu này được quy định trong hiến pháp các nước xã hội chủ nghĩa (ví dụ: Điều 146 Hiến pháp Việt Nam năm 1992). Hiến pháp do cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất ban hành và là luật cơ bản nhất của nhà nước. Hiến pháp điều chỉnh những quan hệ xã hội cơ bản nhất và quan trọng nhất của xã hội liên quan tới việc xác định chế độ chính trị, chế độ kinh tế, cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước, chính sách đối nội và đối ngoại của nhà nước, quan hệ giữa nhà nước với công dân và những vấn đề khác. Hiệu lực pháp lý cao nhất của Hiến pháp được thể hiện trong xây dựng pháp luật và thực hiện pháp luật. Trong xây dựng pháp luật, hiến pháp là nền móng để xây dựng toàn bộ hệ thống pháp luật; mọi văn bản quy phạm pháp luật khác đều được ban hành phù hợp với Hiến pháp; nếu quy phạm pháp luật nào, chế định pháp luật nào, văn bản quy phạm pháp luật nào đã được ban hành trái với Hiến pháp thì bị hủy bỏ bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc cá nhân có thẩm quyền. Khi thực hiện pháp luật, nếu phát hiện quy phạm pháp luật nào, chế định pháp luật nào, văn bản quy phạm pháp luật nào trái với Hiến pháp thì thực hiện các quy định của Hiến pháp và kịp thời thông báo cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền biết để đình chỉ hiệu lực của chúng, sau đó hủy bỏ chúng; mọi văn bản áp dụng pháp luật đều được ban hành phù hợp với hiến pháp, nếu trái với hiến pháp sẽ bị hủy bỏ bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc cá nhân có thẩm quyền.

- Pháp luật phải được nhận thức thống nhất và thực hiện thống nhất trong các cấp, các ngành và trên phạm vi cả nước: Nhận thức thống nhất về pháp luật là cơ sở để thực hiện pháp luật một cách thống nhất và thực hiện pháp luật một cách thống nhất là điều kiện đảm bảo cho nhận thức thống nhất về pháp luật. Khái niệm "thực hiện pháp luật" ở đây được hiểu theo nghĩa rộng, không chỉ là tuân thủ pháp luật, chấp hành pháp luật, sử dụng pháp luật, áp dụng pháp luật

mà còn là hoạt động xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật. Bởi thế cho nên yêu cầu có tính nguyên tắc này có nội dung bao quát rất rộng, tác động mạnh mẽ tới tư tưởng, tình cảm, suy nghĩ và hành động của tất cả cán bộ, viên chức nhà nước và mọi công dân với những biểu hiện cụ thể là: mọi cá nhân đều hiểu đúng, hiểu rõ nội dung và hình thức của pháp luật một cách thống nhất, từ đó thực hiện pháp luật một cách thống nhất; văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp dưới hay của cá nhân có thẩm quyền ở cấp dưới phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp dưới hoặc của cá nhân có thẩm quyền ở cấp dưới phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên hoặc của cá nhân có thẩm quyền cấp trên; lợi ích của từng ngành, từng địa phương phù hợp và thống nhất với lợi ích của cả quốc gia; các cơ quan nhà nước ở trung ương và ở địa phương khi ban hành văn bản quy phạm pháp luật, văn bản áp dụng quy phạm pháp luật cũng như khi thực hiện các văn bản đó luôn luôn tính tới những đặc điểm riêng hay sự khác biệt của mỗi ngành, mỗi vùng, miền; kiên quyết đấu tranh chống chủ nghĩa tự do vô chính phủ, chủ nghĩa cục bộ địa phương và tính hẹp hòi, ích kỷ dân tộc.

- Các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội và mọi công dân đều tôn trọng và thực hiện pháp luật một cách tự giác, nghiêm chỉnh, đầy đủ, thống nhất; tích cực đấu tranh phòng ngừa và chống tội phạm và các vi phạm pháp luật khác; bài trừ thói quan liêu, hách dịch, cửa quyền, tham nhũng, lãng phí trong bộ máy nhà nước và các tệ nạn xã hội.

- Các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân luôn luôn được bảo đảm, bảo vệ và mở rộng: Các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân là một trong những thành tựu vĩ đại nhất của cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân và cách mạng xã hội chủ nghĩa, do đó nhà nước có nghĩa vụ tạo mọi điều kiện thuận lợi để công dân thật sự được hưởng các quyền, lợi ích đó; bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân khi chúng bị xâm hại; mở rộng các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân phù hợp với trình độ phát triển của kinh tế, văn hóa, xã hội và nhu cầu chính đáng ngày càng lớn của công dân.

- Quyền của công dân không tách rời nghĩa vụ của công dân: Nhà nước bảo đảm các quyền của công dân, công dân phải làm trong nghĩa vụ của mình đối với nhà nước và xã hội. Trong xã hội xã hội chủ nghĩa, không có công dân nào chỉ được hưởng quyền mà không phải làm nghĩa vụ, cũng như không ai chỉ phải thực hiện nghĩa vụ mà không được hưởng quyền. Nội dung của yêu cầu này là khi công dân được hưởng quyền, lợi ích hợp pháp thì đồng thời phải làm đầy

đủ nghĩa vụ đối với nhà nước và xã hội; khi công dân hoàn thành tốt nghĩa vụ đối với nhà nước và xã hội thì đồng thời được hưởng quyền và lợi ích chính đáng của mình; công dân sử dụng quyền không đúng đắn và trốn tránh nghĩa vụ hoặc thực hiện nghĩa vụ không đầy đủ sẽ phải chịu trách nhiệm pháp lý trước nhà nước.

- Mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật: Sự bình đẳng trước pháp luật của mọi công dân cũng là một trong những thành quả vĩ đại nhất của cách mạng mà người dân được hưởng. Nội dung của yêu cầu này là: Mọi công dân, không phân biệt dân tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo, trình độ văn hóa, nghề nghiệp, thời hạn cư trú, đều được hưởng quyền như nhau và đều phải làm nghĩa vụ như nhau: khi vi phạm pháp luật thì họ đều phải chịu trách nhiệm pháp lý như nhau, không có ngoại lệ. Tuy vậy, bình đẳng trước pháp luật không đồng nghĩa với "cào bằng" trước pháp luật mà khi xây dựng pháp luật và thực thi pháp luật, nhà nước và xã hội cũng tính tới những đặc điểm riêng của từng cá nhân hay nhóm cá nhân trong xã hội để bảo đảm tính hợp lý, hợp tình trong việc thực hiện yêu cầu này của pháp chế xã hội chủ nghĩa.

- Mọi vi phạm pháp luật đều bị xử lý kịp thời, nghiêm minh, nhanh chóng theo pháp luật. Đây là trách nhiệm của tất cả các cơ quan nhà nước nhưng trước hết và chủ yếu là những cơ quan chuyên trách bảo vệ pháp luật. Hiện nay ở các nước xã hội chủ nghĩa, nhiệm vụ tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa đang đòi hỏi cán bộ các cơ quan chuyên trách bảo vệ pháp luật phải thường xuyên trau dồi phẩm chất, đạo đức, đặc biệt là đạo đức nghề nghiệp; nâng cao tinh thần trách nhiệm trong xử lý vi phạm pháp luật; đổi mới hình thức, phương pháp hoạt động để đạt hiệu quả cao trong công tác; không ngừng học tập để nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ; có tinh thần phê bình, tự phê bình và đấu tranh chống các tiêu cực trong nội bộ ngành;...

3. Các biện pháp tăng cường pháp chế trong hành chính nhà nước

Để cho tất cả các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội và mọi công dân luôn luôn tôn trọng và thực hiện pháp luật một cách tự giác, nghiêm chỉnh, đầy đủ và thống nhất nhằm tạo ra trật tự pháp luật ổn định và phát triển, đem lại ngày càng nhiều ích lợi cho xã hội thì cần có những điều kiện cần thiết về kinh tế, chính trị, tư tưởng, văn hóa, giáo dục, xã hội và pháp luật. Toàn bộ các điều kiện quan trọng đó được gọi là những bảo đảm của pháp chế xã hội chủ nghĩa.

- Bảo đảm về kinh tế: Đó là sự phát triển nhanh, bền vững, có tính hội nhập quốc tế cao của nền kinh tế hàng hóa xã hội chủ nghĩa, vận động theo cơ chế thị trường, có sự quản lý của nhà nước. Nhờ những thành quả của nền kinh tế năng động đó mà cơ sở vật chất - kỹ thuật của chủ nghĩa xã hội được hình thành, củng cố, phát triển; đời sống vật chất và văn hóa của cán bộ và nhân dân không ngừng được cải thiện và nâng cao; an ninh, quốc phòng được củng cố và tăng cường; niềm tin của cán bộ và nhân dân vào chế độ xã hội chủ nghĩa nói chung, vào pháp luật xã hội chủ nghĩa nói riêng được củng cố và phát huy. Tất cả những lợi ích có được từ sự phát triển kinh tế ấy vừa là động lực, vừa là mục tiêu của sự tôn trọng và thực hiện pháp luật một cách tự giác, nghiêm chỉnh, đầy đủ, thống nhất trong cán bộ và nhân dân, làm cho pháp chế xã hội chủ nghĩa thường xuyên được củng cố và tăng cường.

- Bảo đảm về chính trị: Đó là sự ổn định về chính trị, tính tổ chức, tính kỷ luật và hiệu quả hoạt động của các tổ chức thành viên của hệ thống chính trị xã hội chủ nghĩa trong việc bảo đảm, phát huy quyền làm chủ của nhân dân, hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa. Các nhân tố chính trị tích cực ấy không chỉ góp phần hình thành mà còn củng cố, nâng cao lòng tin của cán bộ và nhân dân vào chế độ chính trị xã hội chủ nghĩa, vào con đường đi lên chủ nghĩa xã hội của dân tộc, từ đó hình thành ở họ ý thức tự giác tôn trọng và thực hiện pháp luật và bảo vệ pháp luật, kiên quyết đấu tranh chống mọi vi phạm và các tiêu cực khác trong bộ máy nhà nước và ở ngoài xã hội.

- Bảo đảm về tư tưởng: Sự tôn trọng và thực hiện pháp luật của mọi cá nhân và tổ chức trong xã hội xã hội chủ nghĩa dựa trên nền tảng tư tưởng khoa học chủ nghĩa Mác - Lênin và những quan điểm của các đảng cộng sản về nhà nước và pháp luật xã hội chủ nghĩa và xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Chủ nghĩa Mác - Lênin và đường lối, chính sách của các đảng cộng sản chỉ đạo việc xây dựng pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật và bảo vệ pháp luật; xác lập và nâng cao nhận thức khoa học về pháp luật nói chung, pháp luật xã hội chủ nghĩa nói riêng và thái độ, tình cảm pháp luật đúng đắn cho cán bộ và nhân dân, nhờ đó họ luôn luôn có được những hành vi hợp pháp trong bộ máy nhà nước và ở ngoài xã hội. Bên cạnh đó, công tác giáo dục tư tưởng, đạo đức cách mạng cũng góp phần nâng cao nhận thức và phẩm chất của cán bộ, nhân dân trong quá trình thực hiện pháp luật, củng cố và tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa.

- Bảo đảm về văn hóa, giáo dục: Nền văn hóa tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc, kế thừa và phát huy những giá trị của nền văn hiến các dân tộc, tiếp thu

tin hoa văn hóa nhân loại; nền giáo dục xã hội chủ nghĩa có tính nhân dân, dân tộc, khoa học, hiện đại, được thực hiện theo những nguyên lý: Học đi đôi với hành, giáo dục kết hợp với lao động sản xuất, lý luận gắn liền với thực tiễn, giáo dục nhà trường kết hợp với giáo dục gia đình và giáo dục xã hội là cơ sở để nâng cao dân trí nói chung, văn hóa pháp lý nói riêng cho cán bộ và nhân dân, làm cho họ thường xuyên có suy nghĩ đúng và hành động đúng theo những yêu cầu của pháp luật, góp phần tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa trên phạm vi toàn xã hội.

- Bảo đảm về xã hội: Đó là hệ thống các quan hệ tốt đẹp giữa người với người có tính ổn định, phát triển; những hình thức và biện pháp có tính khả thi của các tổ chức xã hội và các đoàn thể quần chúng trong việc phòng ngừa và chống các vi phạm pháp luật; giáo dục, cải tạo những người lầm lỡ, hòa giải những tranh chấp giữa các cá nhân công dân trong xã hội; quan tâm mọi mặt tới những người đi cải tạo về; kiểm tra, giám sát việc tôn trọng và thực hiện pháp luật trong các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội và công dân.

- Bảo đảm pháp lý: Hiệu quả hoạt động pháp luật của nhà nước trong xây dựng pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật và bảo vệ pháp luật cũng góp phần to lớn vào việc củng cố và tăng cường pháp chế có hiệu quả hơn thì đối với các nước xã hội chủ nghĩa, việc cải cách toàn diện bộ máy nhà nước theo hướng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân có ý nghĩa quyết định, gồm: đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan dân cử trực tiếp, cải cách tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước, kiện toàn tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan tư pháp và bổ trợ tư pháp.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Trình bày các yếu tố tác động đến pháp luật trong hành chính nhà nước?
2. Nêu các giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật trong hành chính nhà nước?
3. Quan điểm của anh (chị) về sự cần thiết tăng cường pháp chế trong hành chính nhà nước hiện nay?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Học viện Hành chính quốc gia: Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật. NXB Giáo dục, 2007.

2. 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, 2005.

3. PGS. TS Đinh Văn Mậu: Quyền lực nhà nước và quyền công dân. NXB Chính trị quốc gia, 2003.

4. GS. TSKH Đào Trí Úc (chủ biên): Xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. NXB Chính trị quốc gia, 2005.

5. PGS. TS Nguyễn Đăng Dung: Chính phủ trong nhà nước pháp quyền. NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 2008.

6. TS Lương Thanh Cường: Một số vấn đề lý luận về chế định pháp luật công vụ, công chức. NXB Chính trị - Hành chính, 2011.

1
2
3
4

QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM CỦA QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm quyết định hành chính nhà nước

Trong hoạt động quản lý nói chung và quản lý hành chính nhà nước nói riêng, chủ thể quản lý cần phải giải quyết rất nhiều vấn đề cụ thể. Để giải quyết vấn đề đòi hỏi phải ra các quyết định. Hiểu một cách chung nhất, quyết định là giải pháp, phương án được lựa chọn để giải quyết một vấn đề (hoặc một nhóm vấn đề) trong hoạt động quản lý.

Thông thường một vấn đề trong hoạt động quản lý có nhiều phương án giải quyết, đòi hỏi chủ thể quản lý cần phải lựa chọn được phương án tối ưu. Phương án tối ưu làm cho hoạt động quản lý đáp ứng được yêu cầu tốt nhất và có khả năng đạt được hiệu quả quản lý cao nhất.

Hoạt động quản lý hành chính nhà nước chủ yếu do các cơ quan hành chính nhà nước và người có thẩm quyền trong các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện. Ngoài ra, một số hoạt động quản lý hành chính nhà nước nhất định còn được giao cho những tổ chức khác tham gia ở mức độ nhất định cùng với cơ quan hành chính nhà nước (chẳng hạn: Tổ chức chính trị - xã hội và cơ quan hành chính nhà nước thỏa thuận xây dựng văn bản liên tịch) hoặc các cơ quan nhà nước khác (không phải là cơ quan hành chính nhà nước) thực hiện quản lý hành chính nội bộ trong các cơ quan đó.

Cũng có quan điểm cho rằng, hoạt động quản lý hành chính nhà nước chỉ do các cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện nên quyết định hành chính nhà nước cũng chỉ do các cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong các cơ quan hành chính nhà nước ban hành. Quan điểm này sẽ không bao quát được hết các hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Hiện tại, trong các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh các lĩnh vực khác nhau, quyết định hành chính được quy định có mức độ rộng hẹp khác nhau. Chẳng hạn: trong phạm vi quy định điều chỉnh của Luật Tổ tụng hành chính năm 2010 thì “*Quyết định hành chính* là văn bản do cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức khác hoặc người có thẩm quyền trong các cơ quan, tổ

chức đó ban hành, quyết định về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể” (Khoản 1 Điều 3). Quyết định hành chính được đề cập ở đây là loại quyết định cá biệt (cụ thể), không chỉ do cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước ban hành, mà còn do cơ quan, tổ chức khác hoặc người có thẩm quyền trong các cơ quan, tổ chức đó ban hành trong hoạt động quản lý hành chính. Trong khi đó, trong phạm vi quy định điều chỉnh của Luật Khiếu nại năm 2011 thì “*Quyết định hành chính* là văn bản do cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước ban hành để quyết định về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể” (Khoản 8 Điều 2). Quyết định hành chính được đề cập ở Luật Khiếu nại là loại quyết định cá biệt (cụ thể), chỉ do cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước ban hành trong hoạt động quản lý hành chính.

Trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước, không chỉ có các quyết định cá biệt (cụ thể - được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể) mà còn có các quyết định quy phạm (chứa các quy phạm pháp luật – đặt ra các quy tắc xử sự chung). Bên cạnh quyết định hành chính là loại quyết định bằng văn bản còn có hành vi hành chính. Có quan điểm cho rằng, quyết định hành chính gồm có quyết định hành chính bằng văn bản và quyết định hành chính bằng lời nói. Thực ra, quyết định hành chính bằng lời nói là thuộc loại hành vi hành chính.

Như vậy, có thể đưa ra định nghĩa về quyết định hành chính nhà nước như sau: *Quyết định hành chính nhà nước là văn bản do cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức khác hoặc người có thẩm quyền trong các cơ quan, tổ chức đó ban hành, chứa đựng các quy phạm pháp luật là các quy tắc xử sự chung cho các cá nhân, cơ quan, tổ chức hoặc quyết định về một vấn đề cụ thể được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước.*

2. Đặc điểm của quyết định hành chính nhà nước

Quyết định hành chính nhà nước có các đặc điểm sau:

Một là, quyết định hành chính nhà nước là văn bản được ban hành để thực hiện hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Hoạt động quản lý hành chính nhà nước không thể thiếu việc ban hành quyết định hành chính nhà nước. Để thực hiện một hoạt động quản lý hành chính nhà nước đòi hỏi cần phải thực hiện rất nhiều hoạt động cụ thể khác nhau như: xác định mục tiêu, lập kế hoạch, ban hành quyết định hành chính nhà nước, tổ chức thực hiện quyết định hành chính nhà nước, thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo,... Việc ban hành các quyết định hành chính nhà nước là các văn bản chứa đựng các quy tắc xử sự cho các cá nhân, tổ chức tham gia các quan hệ xã hội thuộc lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước; quy định hoặc áp dụng biện pháp giải quyết một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Nếu thiếu các quyết định hành chính nhà nước thì hoạt động quản lý hành chính nhà nước không thể thực hiện được.

Hai là, quyết định hành chính nhà nước chủ yếu do các cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong các cơ quan hành chính nhà nước ban hành.

Cơ quan hành chính nhà nước được thành lập để thực hiện hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Đây là chức năng của cơ quan hành chính nhà nước. So với các cơ quan nhà nước khác, cơ quan hành chính nhà nước có số lượng nhiều nhất. Ngoài những quyết định hành chính nhà nước chứa đựng các quy phạm pháp luật do một số cơ quan hoặc người có thẩm quyền ban hành, các cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước đều ban hành các quyết định hành chính cá biệt để giải quyết nhiều nội dung công việc cụ thể của từng cơ quan hành chính nhà nước. Cho nên, số lượng các quyết định hành chính nhà nước được ban hành bởi các cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong các cơ quan hành chính nhà nước là rất lớn.

Các cơ quan nhà nước, tổ chức khác hoặc người có thẩm quyền trong các cơ quan nhà nước, tổ chức đó trong những trường hợp nhất định cũng ban hành hoặc tham gia ban hành các quyết định hành chính nhà nước. Các cơ quan nhà nước khác (ngoài cơ quan hành chính nhà nước) ban hành các quyết định hành chính nhà nước để thực hiện hoạt động quản lý hành chính nhà nước trong nội bộ các cơ quan đó. Chẳng hạn: Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chủ tịch nước,... ban hành các quyết định về tuyển dụng, bổ nhiệm, thuyên chuyển, khen thưởng, kỷ luật công chức....

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội có quyền cùng với Chính phủ

ban hành nghị quyết liên tịch. Trong trường hợp này, nghị quyết liên tịch liên quan đến hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Ba là, quyết định hành chính nhà nước bao gồm quyết định hành chính quy phạm và quyết định hành chính cá biệt, trong đó chủ yếu là các quyết định hành chính cá biệt.

Có những quyết định hành chính quy phạm như: nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng, thông tư của Bộ trưởng, quyết định của Ủy ban nhân dân,... Còn các quyết định hành chính cá biệt gắn với tất cả các cơ quan thực hiện hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Ngay trong một cơ quan hành chính nhà nước, số lượng các quyết định hành chính cá biệt do cơ quan đó ban hành là rất nhiều để giải quyết nhiều công việc cụ thể khác nhau. Cho nên, so với các quyết định hành chính quy phạm thì số lượng các quyết định hành chính cá biệt là nhiều hơn và chủ yếu.

3. Vai trò của quyết định hành chính nhà nước

Quyết định hành chính nhà nước có các vai trò sau:

- Cụ thể hoá các đạo luật của Quốc hội và các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên.

Cơ quan hành chính nhà nước có nhiệm vụ tổ chức thực thi các đạo luật của Quốc hội và các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên. Để thực hiện nhiệm vụ quan trọng này, theo quy định của pháp luật, cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền lập quy – quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật mang tính dưới luật. Các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước quy định chi tiết việc thực thi các đạo luật của Quốc hội và các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên. Với vai trò quan trọng này nên trong nhiều trường hợp nếu thiếu các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước thì các đạo luật của Quốc hội và các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên khó có thể thực thi trong cuộc sống. Ví dụ: Nghị định của Chính phủ được ban hành để: “Quy định chi tiết thi 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” (Khoản 1 Điều 14 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008) hoặc Thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được ban hành để: “Quy định chi tiết thi 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” (Khoản 1 Điều 16 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008).

- Điều chỉnh, quy định hoặc áp dụng biện pháp giải quyết một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Văn bản quy phạm pháp luật chứa các quy tắc xử sự nên có chức năng điều chỉnh các quan hệ xã hội. Các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước ít hoặc nhiều đều tham gia vào việc điều chỉnh các quan hệ xã hội trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước. Có những trường hợp, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước còn đặt ra các quy phạm pháp luật mới trong trường hợp chưa đủ điều kiện để xây dựng luật của Quốc hội hoặc pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Chẳng hạn: “Nghị định của Chính phủ được ban hành để: “Quy định những vấn đề cần thiết nhưng chưa đủ điều kiện xây dựng thành luật hoặc pháp lệnh để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, quản lý xã hội” (Khoản 4, Điều 14 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008).

Với chức năng của quản lý hành chính nhà nước, quyết định hành chính nhà nước quy định hoặc áp dụng biện pháp giải quyết một vấn đề cụ thể. Vai trò này của quyết định hành chính nhà nước rất quan trọng và gắn liền với hoạt động quản lý hành chính nhà nước, để tổ chức thực hiện trong thực tiễn các hoạt động quản lý cụ thể, thường xuyên. Ví dụ: Quyết định của Thủ tướng Chính phủ được ban hành để quy định: “Biện pháp chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ; kiểm tra hoạt động của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp trong việc thực hiện chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước” (Khoản 2 Điều 15 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008) hoặc “Quyết định của Ủy ban nhân dân tỉnh được ban hành để thực hiện chủ trương, chính sách, biện pháp trong các lĩnh vực kinh tế, nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thủy lợi, đất đai,...” (Khoản 1, Điều 13 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2004).

Bên cạnh các quyết định hành chính quy phạm, các quyết định hành chính cá biệt là rất phổ biến. Các quyết định hành chính cá biệt là các quyết định áp dụng pháp luật - quy định hoặc áp dụng biện pháp giải quyết những vấn đề rất cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

- Góp phần tạo sự nề nếp trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Mỗi quyết định hành chính nhà nước chứa đựng trong đó những mệnh lệnh mang tính quyền lực nhà nước. Cho nên, quyết định hành chính nhà nước là công cụ quan trọng để chủ thể quản lý thực hiện hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Đối tượng quản lý nhà nước có nghĩa vụ chấp hành, phục tùng. Có rất nhiều loại quyết định quản lý hành chính nhà nước và nhiều quyết định quản lý hành chính cụ thể. Việc ban hành các quyết định hành chính nhà nước phải tuân theo nguyên tắc để bảo đảm tính hệ thống của các quyết định hành chính nhà nước và tính hệ thống trong mối quan hệ với văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước cấp trên khác. Cụ thể là: các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước phải phù hợp với Hiến pháp, luật và văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên, bảo đảm tính thống nhất, thứ bậc hiệu lực pháp lý của văn bản trong hệ thống pháp luật; văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân còn phải phù hợp với nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp. Các quyết định hành chính cá biệt được ban hành phải bảo đảm căn cứ, không trái với các quy định của pháp luật. Tất cả các quyết định hành chính nhà nước được ban hành bảo đảm tính thống nhất, thứ bậc hiệu lực pháp lý, không trái với các quy định của pháp luật sẽ sắp xếp quan trọng tạo sự nề nếp trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

- Góp phần duy trì sự ổn định và thúc đẩy sự phát triển các lĩnh vực trong đời sống xã hội.

Các quyết định hành chính nhà nước có vai trò điều chỉnh các quan hệ xã hội, quy định hoặc áp dụng các biện pháp để giải quyết một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Nên khi các quyết định hành chính nhà nước được ban hành không trái với các quy định của pháp luật, phù hợp với thực tiễn khách quan sẽ có vai trò tác động tích cực đối với đời sống xã hội, góp phần quan trọng để duy trì sự ổn định và thúc đẩy sự phát triển các lĩnh vực trong đời sống xã hội.

II. PHÂN LOẠI QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Quyết định hành chính nhà nước có rất nhiều loại và việc phân loại có nhiều tiêu chí khác nhau. Có thể phân loại quyết định hành chính nhà nước theo hai tiêu chí cơ bản say đây:

1. Phân loại theo tính chất pháp lý

Quyết định hành chính nhà nước gồm hai loại sau:

- Quyết định hành chính quy phạm gồm: Các văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành

chính nhà nước ban hành hoặc do cơ quan, tổ chức khác ban hành có mang tính chất hành chính nhà nước, được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2004 như: nghị định của Chính phủ; quyết định của Thủ tướng Chính phủ; thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; nghị quyết liên tịch giữa Chính phủ với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội; thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân.

- Quyết định hành chính cá biệt gồm: Các quyết định cá biệt của những người có thẩm quyền cụ thể trong quản lý hành chính nhà nước như: Quyết định về tuyển dụng, bổ nhiệm, thuyên chuyển, nâng lương, khen thưởng, kỷ luật công chức,...

2. Phân loại theo chủ thể ban hành

Quyết định hành chính nhà nước do rất nhiều chủ thể có thẩm quyền ban hành. Có chủ thể chỉ có thẩm quyền ban hành quyết định hành chính quy phạm, có chủ thể chỉ có thẩm quyền ban hành quyết định hành chính cá biệt, còn có chủ thể vừa có thẩm quyền ban hành quyết định hành chính quy phạm vừa có thẩm quyền ban hành quyết định hành chính cá biệt. Quyết định hành chính nhà nước do các chủ thể có thẩm quyền ban hành như:

- Chính phủ ban hành nghị định;
- Thủ tướng Chính phủ ban hành quyết định quy phạm, quyết định hành chính cá biệt;
- Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành thông tư và các quyết định hành chính cá biệt;
- Ủy ban nhân dân ban hành các quyết định hành chính quy phạm là: quyết định, chỉ thị;
- Chủ tịch Ủy ban nhân dân ban hành các quyết định hành chính cá biệt;
- Giám đốc sở ban hành các quyết định hành chính cá biệt;
- ...

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

1. Yêu cầu về tính hợp pháp

Yêu cầu hợp pháp là yêu cầu trước hết đối với một quyết định hành chính nhà nước. Yêu cầu hợp pháp để bảo đảm quyết định hành chính nhà nước có giá trị pháp lý, hay nói cách khác một quyết định hành chính nhà nước chỉ có hiệu lực thi hành khi nó hợp pháp. Yêu cầu về tính hợp pháp của quyết định hành chính nhà nước phải đáp ứng được tất cả các yêu cầu cụ thể sau đây:

Thứ nhất, quyết định hành chính nhà nước được ban hành phải phù hợp với nội dung và mục đích của pháp luật; không trái với Hiến pháp, luật, pháp lệnh và các quy định của cơ quan nhà nước cấp trên. Quyết định hành chính nhà nước được ban hành không phù hợp với nội dung và mục đích của pháp luật; trái với Hiến pháp, luật, pháp lệnh và các quy định của cơ quan nhà nước cấp trên sẽ không có giá trị pháp lý.

Thứ hai, quyết định hành chính nhà nước được ban hành trong phạm vi thẩm quyền được pháp luật quy định của chủ thể ban hành quyết định hành chính nhà nước. Các cơ quan hoặc người có thẩm quyền không được ban hành những quyết định hành chính không đúng thẩm quyền, vượt quá phạm vi thẩm quyền hoặc không ban hành quyết định hành chính nhà nước theo thẩm quyền khi cần phải ban hành quyết định hành chính nhà nước.

Thứ ba, quyết định hành chính nhà nước phải bảo đảm ban hành theo đúng trình tự, thủ tục, hình thức được pháp luật quy định. Việc vi phạm các quy định về trình tự, thủ tục ban hành cũng làm cho quyết định hành chính không có giá trị pháp lý.

2. Yêu cầu về tính hợp lý

Tiếp sau yêu cầu về tính hợp pháp, quyết định hành chính nhà nước cần phải bảo đảm yêu cầu hợp lý. Đây là yêu cầu quan trọng, gắn liền với hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Để bảo đảm tính khả thi và tính hiệu quả, quyết định hành chính nhà nước phải đáp ứng yêu cầu về tính hợp lý. Yêu cầu về tính hợp lý của quyết định hành chính nhà nước phải đáp ứng được các yêu cầu cụ thể sau đây:

Thứ nhất, quyết định hành chính nhà nước phải phù hợp với thực tiễn khách quan của các mối quan hệ cụ thể trong xã hội. Mỗi lĩnh vực nói chung và từng mối quan hệ cụ thể nói riêng trong mỗi lĩnh vực đều có những đặc điểm,

yêu cầu riêng đòi hỏi khi ban hành quyết định hành chính cần phải tính đến để bảo đảm tính khả thi, hiệu quả của quyết định hành chính nhà nước. Cho nên, quyết định hành chính nhà nước, đặc biệt là các quyết định hành chính cá biệt phải có tính cụ thể, phù hợp với từng vấn đề và với các đối tượng thực hiện. Quyết định cần xác định cụ thể các nhiệm vụ, thời hạn, chủ thể, phương tiện để thực hiện. Thực hiện được điều này cũng có nghĩa rằng các chủ thể có thẩm quyền ban hành quyết định hành chính nhà nước đã giải quyết những vấn đề xã hội một cách khách quan, khoa học, tránh tùy tiện, chủ quan duy ý chí.

Thứ hai, quyết định hành chính nhà nước được ban hành phải xuất phát từ chính lợi ích thiết thực của người dân; đồng thời cần phải bảo đảm hài hoà lợi ích của Nhà nước, tập thể và người dân. Lợi ích của người dân không tách rời lợi ích của Nhà nước và tập thể. Lợi ích của Nhà nước và tập thể là lợi ích chung cần phải được bảo đảm để bảo đảm lợi ích riêng của người dân.

Thứ ba, quyết định hành chính nhà nước cần phải được xem xét hiệu quả không chỉ về kinh tế mà cả về chính trị - xã hội, cả mục tiêu trước mắt và lâu dài, giữa hiệu quả trực tiếp và gián tiếp, kết quả ngắn hạn và kết quả dài hạn hoặc kết quả cuối cùng.

Thứ tư, quyết định hành chính nhà nước phải bảo đảm kỹ thuật xây dựng và ban hành quyết định, tức là trình tự, thủ tục xây dựng và ban hành; ngôn ngữ, văn phong, cách trình bày phải rõ ràng, ngắn gọn, dễ hiểu, chính xác, không đa nghĩa.

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

1. Quy trình xây dựng, ban hành quyết định hành chính nhà nước của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ

1.1. Quy trình xây dựng, ban hành nghị định của Chính phủ

a) Bước 1: Lập chương trình xây dựng nghị định

Văn phòng Chính phủ chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp và các cơ quan có liên quan lập dự kiến chương trình xây dựng nghị định hằng năm của Chính phủ trên cơ sở đề nghị của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Văn phòng Chính phủ lập dự kiến chương trình xây dựng nghị định của Chính phủ và gửi đến các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ để lấy

ý kiến, đồng thời đăng tải dự kiến chương trình trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia góp ý kiến.

Dự kiến chương trình xây dựng nghị định dựa trên các căn cứ sau đây:

- Nhằm triển khai thực hiện luật, pháp lệnh và thực hiện thẩm quyền của Chính phủ;

- Nhằm giải quyết vấn đề xã hội và đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, thực hiện các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân;

- Bảo đảm tính đồng bộ, tính thống nhất của hệ thống pháp luật;

- Bảo đảm tính khả thi của chương trình;

- Bảo đảm các điều kiện soạn thảo và thi hành văn bản.

Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thể gửi kiến nghị xây dựng nghị định đến bộ, cơ quan ngang bộ quản lý ngành, lĩnh vực bằng văn bản hoặc thông qua Trang thông tin điện tử của các cơ quan này. Trong trường hợp không xác định được địa chỉ cụ thể thì cơ quan, tổ chức, cá nhân gửi kiến nghị đến Văn phòng Chính phủ; Văn phòng Chính phủ có trách nhiệm gửi kiến nghị đến bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan. Kiến nghị xây dựng nghị định của cơ quan, tổ chức, cá nhân phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản, dự kiến những nội dung chính của văn bản.

Chính phủ thông qua chương trình xây dựng nghị định hằng năm. Thủ tướng Chính phủ phân công bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ chủ trì soạn thảo dự thảo nghị định.

b) Bước 2: Soạn thảo nghị định

Cơ quan chủ trì soạn thảo thành lập Ban soạn thảo nghị định. Ban soạn thảo gồm Trưởng ban là đại diện cơ quan chủ trì soạn thảo và các thành viên là đại diện cơ quan thẩm định, đại diện cơ quan, tổ chức hữu quan, các chuyên gia, nhà khoa học. Ban soạn thảo chịu trách nhiệm về chất lượng và tiến độ soạn thảo dự thảo nghị định trước cơ quan chủ trì soạn thảo.

Trưởng ban soạn thảo thành lập Tổ biên tập để giúp việc cho Ban soạn thảo và thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công của Ban soạn thảo.

Ban soạn thảo hoạt động theo các nguyên tắc sau đây:

- Hoạt động theo chế độ thảo luận tập thể;

- Bảo đảm tính minh bạch, tính khách quan và khoa học;

- Đề cao trách nhiệm của Trưởng Ban soạn thảo, thành viên Ban soạn thảo, cơ quan, tổ chức có thành viên trong Ban soạn thảo;

- Bảo đảm sự phối hợp giữa các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các cơ quan, tổ chức hữu quan;

- Bảo đảm sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học.

c) Bước 3: Lấy ý kiến đối với dự thảo nghị định

Trong quá trình soạn thảo dự thảo nghị định, cơ quan chủ trì soạn thảo phải lấy ý kiến bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản; nêu những vấn đề cần xin ý kiến và xác định cụ thể địa chỉ tiếp nhận ý kiến góp ý; đăng tải toàn văn dự thảo trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ hoặc của cơ quan chủ trì soạn thảo trong thời gian ít nhất là sáu mươi ngày để cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý kiến.

Việc lấy ý kiến về dự thảo có thể bằng hình thức lấy ý kiến trực tiếp, gửi dự thảo để góp ý, tổ chức hội thảo, thông qua Trang thông tin điện tử của Chính phủ, của cơ quan chủ trì soạn thảo hoặc các phương tiện thông tin đại chúng.

Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tổng hợp, nghiên cứu, tiếp thu các ý kiến góp ý. Ý kiến tham gia phải được tổng hợp theo các nhóm đối tượng sau đây:

- Các cơ quan quản lý nhà nước;
- Các chuyên gia, nhà khoa học;
- Các hội, hiệp hội, doanh nghiệp;
- Các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản;
- Các đối tượng khác (nếu có).

d) Bước 4: Thẩm định dự thảo nghị định

Bộ Tư pháp có trách nhiệm thẩm định dự thảo nghị định trước khi trình Chính phủ. Đối với dự thảo nghị định có nội dung phức tạp, liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực hoặc do Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo thì Bộ trưởng Bộ Tư pháp thành lập Hội đồng thẩm định, bao gồm đại diện các cơ quan hữu quan, các chuyên gia, nhà khoa học.

Trong trường hợp cần thiết, cơ quan thẩm định yêu cầu cơ quan chủ trì soạn thảo báo cáo những vấn đề thuộc nội dung dự thảo nghị định; tự mình hoặc cùng cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức khảo sát thực tế về những vấn đề thuộc

nội dung của dự thảo nghị định. Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm cung cấp thông tin, tài liệu phục vụ cho việc thẩm định dự thảo nghị định.

Báo cáo thẩm định phải được gửi đến cơ quan chủ trì soạn thảo trong thời hạn chậm nhất là mười lăm ngày, kể từ ngày cơ quan thẩm định nhận đủ hồ sơ gửi thẩm định. Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm nghiên cứu ý kiến thẩm định, chỉnh lý dự thảo nghị định để trình Chính phủ.

đ) Bước 5: Chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo nghị định trước khi trình Chính phủ

Trong trường hợp còn có ý kiến khác nhau giữa các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ về những vấn đề lớn thuộc nội dung của dự thảo nghị định thì Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ triệu tập cuộc họp gồm đại diện lãnh đạo của cơ quan chủ trì soạn thảo, Bộ Tư pháp, lãnh đạo của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có liên quan để giải quyết trước khi trình Chính phủ xem xét, quyết định. Căn cứ vào ý kiến tại cuộc họp này, cơ quan chủ trì soạn thảo phối hợp với các cơ quan có liên quan tiếp tục chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo để trình Chính phủ.

e) Bước 6: Xem xét, thông qua dự thảo nghị định

Tùy theo tính chất và nội dung của dự thảo nghị định, Chính phủ có thể xem xét, thông qua tại một hoặc hai phiên họp của Chính phủ theo trình tự sau đây:

- Đại diện cơ quan chủ trì soạn thảo thuyết trình về dự thảo;
- Đại diện Văn phòng Chính phủ nêu những vấn đề cần thảo luận;
- Đại diện cơ quan, tổ chức tham dự phiên họp phát biểu ý kiến;
- Chính phủ thảo luận.

Cơ quan chủ trì soạn thảo phối hợp với Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ và các cơ quan có liên quan chỉnh lý dự thảo theo ý kiến của Chính phủ;

- Chính phủ biểu quyết thông qua dự thảo nghị định.

Trong trường hợp dự thảo chưa được thông qua thì Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo về những vấn đề cần phải chỉnh lý và ấn định thời gian trình lại dự thảo, đồng thời giao cơ quan chủ trì soạn thảo hoàn thiện dự thảo để trình Chính phủ xem xét, thông qua;

- Thủ tướng Chính phủ ký nghị định.

1.2. Quy trình xây dựng, ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ

a) Bước 1: Soạn thảo quyết định

Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm soạn thảo dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ theo sự phân công của Thủ tướng Chính phủ.

Cơ quan được giao chủ trì soạn thảo tổ chức tổng kết tình hình thi hành pháp luật; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội; nghiên cứu thông tin, tư liệu có liên quan đến nội dung của dự thảo; chuẩn bị đề cương, biên soạn và chỉnh lý dự thảo; tổ chức lấy ý kiến; chuẩn bị tờ trình và tài liệu có liên quan đến dự thảo.

Trong quá trình soạn thảo, cơ quan chủ trì soạn thảo có thể huy động sự tham gia của viện nghiên cứu, trường đại học, hội, hiệp hội, tổ chức khác có liên quan hoặc các chuyên gia, nhà khoa học có đủ điều kiện và năng lực vào việc tổng kết, đánh giá tình hình thi hành pháp luật; rà soát, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành; khảo sát, điều tra xã hội học; đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến dự thảo; tập hợp, nghiên cứu so sánh tài liệu, điều ước quốc tế có liên quan đến dự thảo.

Cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức soạn thảo quyết định với sự tham gia của đại diện Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ và các cơ quan, tổ chức hữu quan.

b) Bước 2: Lấy ý kiến dự thảo quyết định

Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm đăng tải toàn văn dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ hoặc của cơ quan soạn thảo trong thời gian ít nhất là sáu mươi ngày để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến. Tùy theo tính chất và nội dung của dự thảo, cơ quan soạn thảo gửi dự thảo lấy ý kiến của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có liên quan.

Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm nêu rõ vấn đề cần lấy ý kiến phù hợp với từng đối tượng và địa chỉ tiếp nhận ý kiến; tổng hợp, tiếp thu, giải trình nội dung các ý kiến đóng góp; đăng tải trên Trang thông tin điện tử của cơ quan mình văn bản tiếp thu hoặc giải trình các ý kiến và dự thảo đã được tiếp thu, chỉnh lý.

c) Bước 3: Thẩm định dự thảo quyết định

Bộ Tư pháp có trách nhiệm thẩm định dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ; Báo cáo thẩm định phải được gửi đến cơ quan soạn thảo chậm nhất là mười ngày, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ gửi thẩm định.

d) Bước 4: Chính lý dự thảo và báo cáo dự thảo quyết định

Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm nghiên cứu ý kiến của cơ quan thẩm định, ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân để chỉnh lý dự thảo và báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

Sau khi Thủ tướng Chính phủ cho ý kiến về dự thảo quyết định, cơ quan chủ trì soạn thảo chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp và Văn phòng Chính phủ chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo, trình Thủ tướng Chính phủ ký ban hành.

đ) Bước 5: Ký ban hành quyết định

Thủ tướng Chính phủ xem xét và ký ban hành quyết định.

2. Quy trình xây dựng, ban hành quyết định hành chính nhà nước của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ

Quy trình xây dựng, ban hành thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được thực hiện như sau:

a) Bước 1: Soạn thảo thông tư

Dự thảo thông tư do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ phân công và chỉ đạo đơn vị trực thuộc bộ, cơ quan ngang bộ soạn thảo.

Đơn vị được giao chủ trì soạn thảo có trách nhiệm phối hợp với tổ chức pháp chế và các đơn vị liên quan tổng kết tình hình thi hành pháp luật; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội trong lĩnh vực liên quan đến dự thảo; nghiên cứu thông tin, tư liệu có liên quan; chuẩn bị đề cương, biên soạn và chỉnh lý dự thảo; tổ chức lấy ý kiến; chuẩn bị tờ trình và tài liệu có liên quan đến dự thảo.

Trong quá trình soạn thảo, đơn vị chủ trì soạn thảo có thể huy động sự tham gia của viện nghiên cứu, trường đại học, hội, hiệp hội, tổ chức khác có liên quan hoặc các chuyên gia, nhà khoa học có đủ điều kiện và năng lực vào việc tổng kết, đánh giá tình hình thi hành pháp luật; rà soát đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành; khảo sát, điều tra xã hội học; đánh giá thực trạng quan hệ xã hội có liên quan đến nội dung dự thảo; tập hợp, nghiên cứu so sánh tài liệu, điều ước quốc tế có liên quan đến dự thảo.

b) Bước 2: Lấy ý kiến dự thảo thông tư

Dự thảo thông tư được đăng tải trên Trang thông tin điện tử của cơ quan ban hành trong thời gian ít nhất là sáu mươi ngày để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến. Tùy theo tính chất và nội dung của dự thảo, dự thảo thông tư được gửi lấy ý kiến của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có liên quan.

c) Bước 3: Thẩm định dự thảo thông tư

Tổ chức pháp chế của bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm thẩm định dự thảo thông tư do các đơn vị khác thuộc bộ, cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo.

d) Bước 4: Chính lý dự thảo và báo cáo dự thảo thông tư

Đơn vị được phân công soạn thảo chủ trì, phối hợp với các đơn vị có liên quan nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định và ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân để chỉnh lý dự thảo và báo cáo Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

đ) Bước 5: Ký ban hành thông tư

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ xem xét và ký ban hành thông tư.

3. Quy trình xây dựng, ban hành quyết định hành chính nhà nước của Ủy ban nhân dân các cấp

3.1 Quy trình xây dựng, ban hành quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

a) Bước 1: Lập chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị hằng năm của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được xây dựng căn cứ vào đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, yêu cầu quản lý nhà nước ở địa phương, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp.

Văn phòng Ủy ban nhân dân chủ trì, phối hợp với cơ quan tư pháp lập dự kiến chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân để trình Ủy ban nhân dân quyết định tại phiên họp tháng một hằng năm của Ủy ban nhân dân.

Chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị phải xác định tên văn bản, thời điểm ban hành, cơ quan soạn thảo văn bản. Trong trường hợp cần thiết, Ủy ban nhân dân quyết định điều chỉnh chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị.

b) Bước 2: Soạn thảo quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Tuỳ theo tính chất và nội dung của quyết định, chỉ thị, Ủy ban nhân dân tổ chức việc soạn thảo hoặc phân công cơ quan soạn thảo quyết định, chỉ thị.

Cơ quan soạn thảo có nhiệm vụ: khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội ở địa phương; nghiên cứu đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp và thông tin, tư liệu có liên quan đến dự thảo; xây dựng dự thảo và tờ trình dự thảo quyết định, chỉ thị; xác định văn bản, điều, khoản, điểm của văn bản dự kiến sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ, bãi bỏ; tổng hợp, nghiên cứu tiếp thu ý kiến và chỉnh lý dự thảo quyết định, chỉ thị.

c) Bước 3: Lấy ý kiến dự thảo quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Căn cứ vào tính chất và nội dung của dự thảo quyết định, chỉ thị, cơ quan soạn thảo tổ chức lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức hữu quan, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của quyết định, chỉ thị.

Cơ quan, tổ chức hữu quan được lấy ý kiến có trách nhiệm trả lời bằng văn bản trong thời hạn năm ngày, kể từ ngày nhận được dự thảo quyết định, chỉ thị.

Trong trường hợp lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của quyết định, chỉ thị thì cơ quan lấy ý kiến có trách nhiệm xác định những vấn đề cần lấy ý kiến, địa chỉ nhận ý kiến và dành ít nhất bảy ngày, kể từ ngày tổ chức lấy ý kiến để các đối tượng được lấy ý kiến góp ý vào dự thảo quyết định, chỉ thị.

d) Bước 4: Thẩm định dự thảo quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Dự thảo quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải được cơ quan tư pháp cùng cấp thẩm định trước khi trình Ủy ban nhân dân. Chậm nhất là mười lăm ngày trước ngày Ủy ban nhân dân họp, cơ quan soạn thảo phải gửi hồ sơ dự thảo quyết định, chỉ thị đến cơ quan tư pháp để thẩm định.

Chậm nhất là bảy ngày trước ngày Ủy ban nhân dân họp, cơ quan tư pháp gửi báo cáo thẩm định đến cơ quan soạn thảo.

đ) Bước 5: Xem xét, thông qua dự thảo quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

Việc xem xét, thông qua dự thảo quyết định, chỉ thị tại phiên họp Ủy ban nhân dân được tiến hành theo trình tự sau đây:

- Đại diện cơ quan soạn thảo trình bày dự thảo quyết định, chỉ thị;
- Đại diện cơ quan tư pháp trình bày báo cáo thẩm định;

Ủy ban nhân dân thảo luận và biểu quyết thông qua dự thảo quyết định, chỉ thị.

Dự thảo quyết định, chỉ thị được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên Ủy ban nhân dân biểu quyết tán thành. Chủ tịch Ủy ban nhân dân thay mặt Ủy ban nhân dân ký ban hành quyết định, chỉ thị.

3.2. Quy trình xây dựng, ban hành quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp huyện

a) Bước 1: Soạn thảo quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp huyện

Dự thảo quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp huyện do Chủ tịch Ủy ban nhân dân phân công và trực tiếp chỉ đạo cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân soạn thảo. Cơ quan soạn thảo có trách nhiệm xây dựng dự thảo và tờ trình dự thảo quyết định, chỉ thị.

Căn cứ vào tính chất và nội dung của dự thảo quyết định, chỉ thị, cơ quan soạn thảo tổ chức lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức hữu quan, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của quyết định, chỉ thị.

Cơ quan, tổ chức hữu quan được lấy ý kiến có trách nhiệm trả lời bằng văn bản trong thời hạn ba ngày, kể từ ngày nhận được dự thảo quyết định, chỉ thị. Trong trường hợp lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của quyết định, chỉ thị thì cơ quan lấy ý kiến có trách nhiệm xác định những vấn đề cần lấy ý kiến, địa chỉ nhận ý kiến và dành ít nhất năm ngày, kể từ ngày tổ chức lấy ý kiến để các đối tượng được lấy ý kiến góp ý vào dự thảo quyết định, chỉ thị.

b) Bước 2: Thẩm định dự thảo quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp huyện

Dự thảo quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp huyện phải được cơ quan tư pháp cùng cấp thẩm định trước khi trình Ủy ban nhân dân. Chậm nhất là

mười ngày trước ngày Ủy ban nhân dân họp, cơ quan soạn thảo phải gửi hồ sơ dự thảo quyết định, chỉ thị đến cơ quan tư pháp để thẩm định.

Chậm nhất là bảy ngày trước ngày Ủy ban nhân dân họp, cơ quan tư pháp gửi báo cáo thẩm định đến cơ quan soạn thảo.

c) Bước 3: Xem xét, thông qua dự thảo quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp huyện

Việc xem xét, thông qua dự thảo quyết định, chỉ thị tại phiên họp Ủy ban nhân dân được tiến hành theo trình tự sau đây:

- Đại diện cơ quan soạn thảo trình bày dự thảo quyết định, chỉ thị;
- Đại diện cơ quan tư pháp trình bày báo cáo thẩm định;
- Ủy ban nhân dân thảo luận và biểu quyết thông qua dự thảo quyết định, chỉ thị.

Dự thảo quyết định, chỉ thị được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên Ủy ban nhân dân biểu quyết tán thành.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân thay mặt Ủy ban nhân dân ký ban hành quyết định, chỉ thị.

3.3. Quy trình xây dựng, ban hành quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp xã

a) Bước 1: Soạn thảo quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp xã

Dự thảo quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp xã do Chủ tịch Ủy ban nhân dân phân công và chỉ đạo việc soạn thảo.

Căn cứ vào tính chất và nội dung của dự thảo quyết định, chỉ thị, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tổ chức việc lấy ý kiến và tiếp thu ý kiến của cơ quan, tổ chức hữu quan, của nhân dân tại các thôn, làng, ấp, bản, phum, sóc, tổ dân phố và chính lý dự thảo quyết định, chỉ thị.

b) Bước 2: Xem xét, thông qua dự thảo quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân cấp xã

Tổ chức, cá nhân được phân công soạn thảo gửi tờ trình, dự thảo quyết định, chỉ thị, bản tổng hợp ý kiến và các tài liệu có liên quan đến các thành viên Ủy ban nhân dân chậm nhất là ba ngày trước ngày Ủy ban nhân dân họp.

Việc xem xét, thông qua dự thảo quyết định, chỉ thị tại phiên họp Ủy ban nhân dân được tiến hành theo trình tự sau đây:

- Đại diện tổ chức, cá nhân được phân công soạn thảo trình bày dự thảo quyết định, chỉ thị;

- Ủy ban nhân dân thảo luận và biểu quyết thông qua dự thảo quyết định, chỉ thị.

Dự thảo quyết định, chỉ thị được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên Ủy ban nhân dân biểu quyết tán thành.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân thay mặt Ủy ban nhân dân ký ban hành quyết định, chỉ thị.

3.4. Quy trình xây dựng, ban hành quyết định hành chính nhà nước liên tịch

a) Quy trình xây dựng, ban hành nghị quyết liên tịch giữa Chính phủ với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội gồm:

- Dự thảo nghị quyết liên tịch giữa Chính phủ với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội do Chính phủ phân công cơ quan chủ trì soạn thảo.

- Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tổ chức soạn thảo dự thảo.

- Dự thảo nghị quyết liên tịch được đăng tải trên Trang thông tin điện tử của cơ quan chủ trì soạn thảo trong thời gian ít nhất là sáu mươi ngày để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

- Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm nghiên cứu, tiếp thu ý kiến góp ý để chỉnh lý dự thảo.

- Dự thảo nghị quyết liên tịch được thông qua khi có sự thống nhất ý kiến của các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền ban hành nghị quyết liên tịch.

- Thủ tướng Chính phủ và người đứng đầu tổ chức chính trị - xã hội cùng ký nghị quyết liên tịch.

b) Quy trình xây dựng, ban hành nghị quyết liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ gồm:

- Dự thảo thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ do các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ thỏa thuận, phân công cơ quan chủ trì soạn thảo.

Cơ quan được giao chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tổ chức tổng kết tình hình thi hành pháp luật; khảo sát, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội; nghiên cứu thông tin tư liệu có liên quan đến nội dung của dự thảo; chuẩn bị đề cương, biên

soạn và chỉnh lý dự thảo; tổ chức lấy ý kiến; chuẩn bị tờ trình và tài liệu có liên quan đến dự thảo.

- Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tổ chức soạn thảo dự thảo.

Trong quá trình soạn thảo, cơ quan chủ trì soạn thảo có thể huy động sự tham gia của viện nghiên cứu, trường đại học, hội, hiệp hội, tổ chức khác có liên quan hoặc các chuyên gia, nhà khoa học có đủ điều kiện và năng lực vào việc tổng kết, đánh giá tình hình thi hành pháp luật; rà soát, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành; khảo sát, điều tra xã hội học; đánh giá thực trạng quan hệ xã hội; nghiên cứu so sánh tài liệu, điều ước quốc tế có liên quan đến dự thảo.

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo thông tư liên tịch tổ chức soạn thảo với sự tham gia của đại diện các đơn vị chuyên môn, tổ chức pháp chế thuộc bộ, cơ quan ngang bộ chủ trì soạn thảo, đại diện cơ quan phối hợp ban hành văn bản và các cơ quan, tổ chức có liên quan.

- Dự thảo thông tư liên tịch được đăng tải trên Trang thông tin điện tử của cơ quan chủ trì soạn thảo trong thời gian ít nhất là sáu mươi ngày để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

- Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm nghiên cứu ý kiến góp ý để chỉnh lý dự thảo.

Tổ chức pháp chế của cơ quan chủ trì soạn thảo chủ trì, phối hợp với tổ chức pháp chế của cơ quan đồng ban hành văn bản thẩm định dự thảo thông tư liên tịch.

Cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu, tiếp thu ý kiến thẩm định để hoàn chỉnh dự thảo và hồ sơ trước khi trình Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ đồng ký ban hành.

- Dự thảo thông tư liên tịch được thông qua khi có sự thống nhất ý kiến của các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có thẩm quyền ban hành thông tư liên tịch.

- Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ cùng ký thông tư liên tịch.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định hành chính nhà nước?
2. Thế nào là tính khả thi của quyết định hành chính nhà nước? Tính hợp pháp, hợp lý có ảnh hưởng như thế nào đến tính khả thi của một quyết định hành chính nhà nước?
3. Anh (chị) hãy nêu các nguyên tắc trong hoạt động xây dựng, ban hành quyết định hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay? Phân tích vai trò của nguyên tắc bảo đảm tính khách quan trong việc xây dựng, ban hành quyết định hành chính nhà nước?
4. Anh (chị) hãy trình bày vai trò của Chính phủ trong việc xây dựng, ban hành quyết định hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Khoa Luật, Đại học tổng hợp Hà Nội: Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật. NXB Chính trị quốc gia, 1993.
2. Trường Đại học Luật Hà Nội: Giáo trình Luật hành chính Việt Nam. NXB Công an nhân dân, 2007.
3. Khoa học tổ chức và quản lý - một số vấn đề lý luận và thực tiễn. NXB Thống kê, 1999.
4. Học viện Hành chính: Giáo trình Thẩm quyền hành chính nhà nước. NXB Khoa học kỹ thuật, 2011.
5. Hiệu lực của văn bản pháp luật - những vấn đề lý luận và thực tiễn. NXB Chính trị quốc gia, 2005.
6. Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam. NXB Chính trị quốc gia, 2001.
7. Kiểm soát quyền lực nhà nước - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay. NXB Chính trị quốc gia, 2008.

TỔNG QUAN VỀ CHÍNH SÁCH CÔNG

I. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ CHÍNH SÁCH CÔNG

1. Quan niệm về chính sách công

Khoa học chính sách ra đời muộn hơn các khoa học khác và chỉ thực sự phát triển rộng rãi ở các nước trên thế giới sau những năm 1950. Người đầu tiên sáng lập ra khoa học chính sách là Harold Lasswell và các học giả khác ở Mỹ và Anh. Sau này khoa học chính sách dần dần thay thế các nghiên cứu chính trị truyền thống, đặc biệt là hợp nhất giữa nghiên cứu lý thuyết và thực tiễn hoạt động chính trị. Chính vì sự phong phú của các phương diện hoạt động chính trị nên các học giả đã đề cập đến khái niệm về chính sách công dưới nhiều cách tiếp cận khác nhau. Cho dù tiếp cận theo nhiều cách khác nhau, nhưng các khái niệm đều thống nhất cho rằng chính sách công bắt nguồn từ những “quyết định” của nhà nước và dùng để giải quyết những vấn đề chung vì lợi ích của đời sống cộng đồng.

Thomas Dye đưa ra một định nghĩa ngắn gọn về chính sách công là: “*bất kỳ những gì mà nhà nước lựa chọn làm hoặc không làm*”¹. Khái niệm về chính sách công của William Jenkins cụ thể hơn so với định nghĩa trên. Theo ông, chính sách công là “*một tập hợp các quyết định có liên quan với nhau được ban hành bởi một nhà hoạt động chính trị hoặc một nhóm các nhà hoạt động chính trị liên quan đến lựa chọn các mục tiêu và các phương tiện để đạt mục tiêu trong một tình huống cụ thể thuộc phạm vi thẩm quyền của họ*”². Còn James Anderson đưa ra một định nghĩa chung hơn, mô tả chính sách như là “*một đường lối hành động có mục đích được ban hành bởi một nhà hoạt động hoặc một nhóm các nhà hoạt động để giải quyết một vấn đề phát sinh hoặc vấn đề quan tâm*”³.

Tuy có những giới hạn nhất định, nhưng các định nghĩa trên đều tập trung mô tả nội hàm của chính sách công và cũng chỉ cho thấy việc nghiên cứu chính sách công trong một lĩnh vực cụ thể là công việc khó khăn, không thể chỉ hoàn

¹ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1972):2.

² William I. Jenkins, *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective* (London: Martin Robertson, 1978).

³ James E. Anderson, *Public Policy Making: An Introduction*, 3rd ed.(Boston: Houghton Mifflin Company, 1984):3.

thành một cách đơn giản bằng việc xem xét các tài liệu chính thức về việc ban hành quyết định của nhà nước được thể hiện dưới các hình thức văn bản qui phạm pháp luật. Tuy nhiên cũng phải thấy rằng, những văn bản quản lý nhà nước lại là nguồn thông tin quan trọng để các nhà chính trị xây dựng mục tiêu và biện pháp của chính sách công, nhất là khi tiến hành các lựa chọn cụ thể và lựa chọn tiềm năng.

Trên cơ sở tham khảo các cách tiếp cận khác nhau về chính sách công, có thể đi đến một định nghĩa: *Chính sách công là định hướng hành động do nhà nước lựa chọn để giải quyết những vấn đề phát sinh trong đời sống cộng đồng phù hợp với thái độ chính trị trong mỗi thời kỳ nhằm giữ cho xã hội phát triển theo định hướng.*

2. Vai trò của chính sách công trong quản lý nhà nước

Để thực hiện mục tiêu phát triển, nhà nước dùng chính sách làm công cụ chủ yếu để giải quyết những vấn đề công nhằm thúc đẩy các quá trình kinh tế - xã hội theo định hướng. Vai trò của chính sách công được thể hiện trên những khía cạnh dưới đây:

- Vai trò định hướng cho các hoạt động kinh tế - xã hội. Do chính sách thể hiện thái độ ứng xử của nhà nước trước một vấn đề công, nên nội dung giải pháp trong chính sách xác định rõ xu thế tác động của nhà nước lên các đối tượng xã hội để họ hành động đạt đến những giá trị tương lai mà nhà nước dự kiến. Giá trị đó phản ánh mong muốn của nhà nước trong mối quan hệ với những nhu cầu cơ bản của đời sống xã hội. Nếu các chủ thể của quá trình kinh tế - xã hội hoạt động theo mục tiêu chính sách đề ra, cũng có nghĩa là đã đồng thuận thực hiện mục tiêu phát triển chung của nhà nước. Cùng với mục tiêu, các biện pháp chính sách cũng có vai trò định hướng cho cách thức hành động của các chủ thể trong nền kinh tế - xã hội.

- Vai trò khuyến khích và hỗ trợ các hoạt động kinh tế - xã hội theo định hướng. Muốn đạt các mục tiêu phát triển trong chính sách, nhà nước phải ban hành nhiều giải pháp, trong đó có những giải pháp mang tính khuyến khích sự tham gia của các chủ thể trong xã hội như miễn giảm thuế, vay vốn với lãi suất thấp, cải cách thủ tục hành chính, cho thuê đất với điều kiện ưu đãi, trợ cấp các nguồn lực, v.v. Tác động theo định hướng này sẽ không tạo nên sự gò bó, bắt buộc, mà chỉ mang tính khuyến khích, nghĩa là thúc đẩy các chủ thể tham gia hành động thực hiện những mục tiêu định hướng. Ví dụ, chính sách khuyến khích đầu tư trong nước và thu hút đầu tư nước ngoài vào Việt nam có chứa

đựng nhiều giải pháp khuyến khích các chủ thể trong và ngoài nước bỏ vốn đầu tư vào các hoạt động sản xuất kinh doanh có lợi. Hoặc các giải pháp “khuyến nông” trong chính sách phát triển nông nghiệp, v.v.

- Phát huy những mặt tốt của thị trường, đồng thời khắc phục những hạn chế do chính thị trường gây ra. Trong kinh tế thị trường, quy luật cạnh tranh và các qui luật khác của thị trường đã thúc đẩy mọi chủ thể xã hội đầu tư vốn sản xuất, không ngừng đổi mới công nghệ, nâng cao năng suất và chất lượng lao động, hạ giá thành sản phẩm hàng hoá, dịch vụ cung cấp cho xã hội. Do những ưu thế này, mà toàn xã hội nói chung và từng các nhân, tổ chức nói riêng được hưởng lợi từ kinh tế thị trường đem lại như hàng hoá và dịch vụ nhiều về số lượng, phong phú về chủng loại, chất lượng ngày càng được nâng cao với giá cả ngày càng rẻ. Tuy nhiên, không phải kinh tế thị trường chỉ bao hàm những ưu việt, mà bản thân sự vận hành theo cơ chế thị trường cũng gây ra những tác động tiêu cực (được các nhà kinh tế gọi là thất bại thị trường) như độc quyền tự nhiên, cung cấp không đầy đủ hàng hoá công cộng, sự bất công bằng, thông tin bất đối xứng, kinh tế vĩ mô bất ổn, hàng hoá khuyến dụng và hàng hoá không khuyến dụng,... tạo ra nhiều vấn đề gây ảnh hưởng không tốt cho xã hội và các thành viên trong đó. Trước thực tế này, nhà nước phải sử dụng chính sách để giải quyết những vấn đề tiêu cực do kinh tế thị trường gây ra, nhằm khắc phục những thất bại trong vận hành của nền kinh tế thị trường như hành động trợ cấp, cung cấp dịch vụ công thông qua các doanh nghiệp nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, chống độc quyền, v.v.

- Vai trò tạo lập các cân đối trong phát triển. Để nền kinh tế - xã hội phát triển một cách ổn định, nhà nước phải dùng hệ thống chính sách để đảm bảo các cân đối vĩ mô chủ yếu như cân đối giữa hàng - tiền, cung - cầu hàng hóa, xuất - nhập khẩu, đầu tư - tiêu dùng, tiết kiệm - tiêu dùng, v.v. Đồng thời, nhà nước cũng dùng chính sách để đảm bảo sự phát triển cân đối giữa các thành phần, các khu vực kinh tế, v.v.

- Vai trò kiểm soát và phân bổ các nguồn lực trong xã hội. Nhà nước luôn luôn quan tâm đến việc quản lý, sử dụng có hiệu quả các nguồn lực cho phát triển. Yêu cầu phát triển bao gồm sự gia tăng cả về lượng và chất trong hiện tại và tương lai, nên tài nguyên tự nhiên và xã hội của một quốc gia trở thành vấn đề trung tâm trong quản lý nhà nước. Để sử dụng có hiệu quả tài nguyên theo hướng bền vững, nhà nước phải dùng chính sách để điều chỉnh các chủ thể tham gia quá trình khai thác sử dụng tài nguyên. Đồng thời, nhà nước cũng sử dụng các chính sách nhằm phân bổ và tái phân bổ hợp lý các nguồn lực trong xã hội

như chính sách phát triển thị trường lao động, chính sách thuế, chính sách khuyến khích đầu tư trong và ngoài nước, v.v.

- Vai trò tạo môi trường thuận lợi cho các hoạt động kinh tế - xã hội. Thông qua các chính sách, nhà nước tạo ra những điều kiện cần thiết nhằm thiết lập môi trường cho các chủ thể hoạt động về cả chính trị, kinh tế, văn hóa- xã hội. Ví như trong giai đoạn phát triển nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN ở Việt Nam, nhà nước xây dựng và thực hiện chính sách phát triển các thị trường lao động, thị trường vốn, thị trường khoa học và công nghệ, thị trường bất động sản, phát triển hạ tầng, tham gia hội nhập v.v.

- Vai trò tăng cường sự phối hợp hoạt động giữa các cấp chính quyền vì mục tiêu phát triển. Chúng ta đều biết rằng, việc tham gia thực hiện các hoạt động trong chu trình chính sách không chỉ và không thể do một cơ quan nhà nước đảm nhiệm, mà cần có sự tham gia của nhiều cơ quan nhà nước thuộc các cấp, các ngành khác nhau. Muốn nâng cao hiệu lực hiệu, quả quản lý nhà nước, cần phải thúc đẩy sự tham gia mang tính phối hợp hoạt động giữa các cơ quan thuộc các cấp, các ngành khác nhau, góp phần tạo nên sự nhịp nhàng, đồng bộ trong hoạt động thực hiện mục tiêu quản lý nhà nước. Mục tiêu và biện pháp chính sách sẽ định hướng cho sự phối hợp này.

3. Phân loại chính sách công

Phân loại chính sách không nhất thiết phải cứng nhắc, máy móc theo một cách cụ thể nào mà tùy theo mục đích, yêu cầu của chủ thể quản lý để lựa chọn độc lập hay kết hợp giữa các cách phân loại sau đây:

- Phân loại chính sách theo lĩnh vực hoạt động gồm có chính sách kinh tế, văn hoá - khoa học - xã hội, an ninh quốc phòng, giáo dục, y tế, môi trường,... Cách phân loại này giúp chúng ta nắm được chính sách khá cụ thể, song số lượng chính sách nhiều và tản mạn nên khó kiểm soát.

- Phân loại chính sách theo chủ thể ban hành gồm có chính sách của nhà nước (còn gọi là chính sách công), chính sách của các doanh nghiệp, chính sách của các tổ chức phi nhà nước khác. Theo cách phân loại trên thì chính sách công làm nền tảng cho chính sách của các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, xã hội. Bởi vậy tính ổn định, tính bao hàm của chính sách công thường cao hơn.

- Phân loại theo thời gian tồn tại của chính sách gồm có chính sách dài hạn, trung hạn và ngắn hạn. Thời gian tồn tại của một chính sách chỉ ít cũng phải đủ để thực hiện được mục tiêu định hướng của chính sách (ngoại trừ đó là những chính sách sai), nên thường không ngắn. Cũng cần phải thấy rằng thời gian tồn

tại của một chính sách lại liên quan đến sự tồn tại của đối tượng chính sách ví như chính sách phổ cập giáo dục tiểu học ở nước ta nhằm xoá nạn mù chữ cho người dân chỉ tồn tại đến khi hết người mù chữ, nghĩa là với một thời gian nhất định (khoảng 20 năm, từ năm 1960 đến 1980). Nhưng đến nay lại có hiện tượng tái mù, vì thế mà chính sách xoá mù vẫn còn tác dụng. Hoặc như chính sách bảo vệ sức khoẻ cộng đồng có chương trình chống bấu cổ kéo dài từ 20 - 30 năm, nhưng mới chỉ thực hiện 10 năm đã không còn người bấu cổ, như vậy chính sách lại trở thành ngắn hạn hơn. Từ đó có thể thấy chính sách dài hạn thường là những chính sách cơ bản có ảnh hưởng đến nhiều lĩnh vực hoạt động khác nhau và quyết định đến mục tiêu phát triển chung của đất nước, có đối tượng tác động ít thay đổi như chính sách dân tộc, tôn giáo, chính sách kinh tế nhiều thành phần. Thời gian tồn tại của những chính sách này gắn liền với thời kỳ quá độ đi lên Chủ nghĩa xã hội ở nước ta. Tương tự như vậy các chính sách có đối tượng tác động hay thay đổi như kỹ thuật công nghệ thông tin, giá cả hàng hoá... là những chính sách ngắn hạn. Còn các chính sách khác được coi là trung hạn. Để tránh phân loại sai theo thời gian chúng ta cần phân biệt chính sách với chương trình và dự án.

- Phân loại chính sách theo phạm vi quan hệ có các loại chính sách đối nội, chính sách đối ngoại. Chính sách đối nội là những chính sách được áp dụng trong lãnh thổ, quốc gia để giải quyết các vấn đề phát sinh nội tại. Trong chính sách đối nội có thể chia thành chính sách tổng thể, chính sách khu vực, lĩnh vực. Tuy nhiên giữa chính sách đối nội và đối ngoại luôn có mối liên hệ mật thiết và tác động qua lại lẫn nhau.

- Phân loại chính sách theo tính chất ứng phó của chủ thể có chính sách chủ động và thụ động. Chính sách chủ động là do nhà nước chủ động đưa ra mặc dù chưa có nhu cầu chung của xã hội. Còn chính sách thụ động là chính sách đưa ra để giải quyết một vấn đề đã phát sinh có ảnh hưởng đến đời sống cộng đồng. Cách giải quyết như vậy rõ ràng là mang tính thụ động.

- Phân loại chính sách theo tính chất tác động gồm có chính sách thúc đẩy hay kìm hãm, chính sách điều tiết hay tạo lập môi trường, chính sách tiết kiệm hay tiêu dùng, ... Cách phân loại này giúp chúng ta quan tâm nhiều hơn đến việc tìm kiếm các giải pháp thực hiện mục tiêu chính sách.

Hiện nay nhiều quốc gia trên thế giới thực hiện phân loại chính sách theo mục tiêu tác động nên chỉ bao gồm ba loại cơ bản là: Chính sách phát triển con người, chính sách đối nội và chính sách đối ngoại.

4. Chu trình chính sách công

4.1. Khái niệm chu trình chính sách công

Một trong những phương thức phổ biến nhất để quản lý thực thi chính sách công có hiệu quả là chia tách quá trình chính sách thành các giai đoạn và tiểu giai đoạn. Chuỗi các giai đoạn kế tiếp liên quan chặt chẽ với nhau được gọi là “chu trình chính sách”.

Như vậy, *chu trình chính sách là một chuỗi các giai đoạn kế tiếp có liên quan với nhau từ khi lựa chọn được vấn đề chính sách công đến khi kết quả của chính sách được đánh giá.*

4.2. Các giai đoạn trong chu trình chính sách công

Ý tưởng đơn giản hóa tính phức tạp của việc ban hành chính sách công bằng cách chia quá trình này thành nhiều bước có quan hệ với nhau đã được Harold Lasswell¹ chia thành: (1) Thu thập thông tin; (2) Đề xuất; (3) Ra quyết định; (4) Hướng dẫn; (5) áp dụng; (6) Kết thúc; (7) Đánh giá. Theo quan điểm của Lasswell, 7 bước này không chỉ mô tả các chính sách công thực sự được tạo ra như thế nào, mà còn mô tả quá trình tạo ra chúng. Quá trình chính sách bắt đầu với việc thu thập thông tin, phân tích, tổng hợp, và truyền bá thông tin cho những người sẽ tham gia vào quá trình ra chính sách. Tiếp đó chuyển sang đề xuất các phương án cụ thể được thực hiện bởi những người tham gia vào việc ra quyết định. Trong giai đoạn thứ ba, những người ra quyết định thực sự ban hành một đường lối hành động. Sang giai đoạn bốn, triển khai thực hiện chính sách; một tập hợp các chế tài được thiết lập để cưỡng chế những người nào không tuân theo quy định của nhà nước. Sau đó chính sách được duy trì bởi bộ máy hành chính và vận hành theo định hướng cho đến khi hoàn thành sứ mệnh hoặc bị hủy bỏ. Cuối cùng, các kết quả mạng lại của chính sách được đánh giá theo mục tiêu của chủ thể ban hành chính sách ban đầu.

Mô hình của Lasswell đã tạo cơ sở cho sự phát triển các mô hình về chu trình chính sách công của Gary Brewer vào đầu những năm 1970² và mô hình khá nổi tiếng của Charles O. Jones và James Anderson vào những năm 1970 và 1980³. Chu trình chính sách theo mô hình này gồm 5 giai đoạn: (1) Thiết lập

¹ Harold D. Lasswell, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis* (College Park: University of Maryland, 1956).

² Garry D. Brewer, “The policy Science Emerge: To Nurture and Structure a Discipline”, *Policy Science* 5 (1974):239 - 244.

³ Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy* (Monterey, CA: Brooks/Cole, 1984).

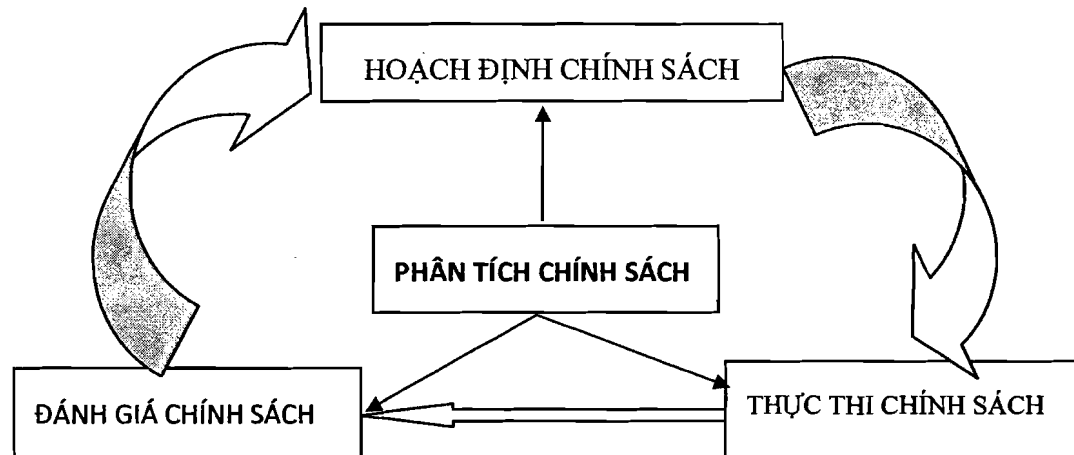
chương trình nghị sự chính sách là quá trình mà các vấn đề công được trở thành sự quan tâm của nhà nước và đưa vào chương trình nghị sự; (2) Hình thành chính sách là quá trình thiết lập các phương án chính sách khác nhau để giải quyết vấn đề công; (3) Ra quyết định chính sách là quá trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền thông qua đường lối hành động cụ thể bằng một chính sách; (4) Thực hiện chính sách là quá trình đưa chính sách vào thực tế để các đối tượng cùng tham gia thực hiện (5) Đánh giá chính sách là việc xét xét kết quả tác động của chính sách đến các đối tượng và quá trình kinh tế - xã hội theo hệ thống tiêu chí định tính và định lượng. Để đảm bảo chất lượng, đánh giá các chính sách cần được giám sát bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền và các nhà hoạt động xã hội. Trên cơ sở kết quả đánh giá, nhà nước có thể phải xác định lại các vấn đề chính sách và mục tiêu, giải pháp. Cách phân định các giai đoạn theo chu trình này đã cụ thể hóa từng hoạt động chính sách giúp kiểm tra xem xét độc lập từng giai đoạn hay mối quan hệ của giai đoạn này với một hay tất cả các giai đoạn khác trong chu trình. Đồng thời cũng giúp cho việc xây dựng lý thuyết thông qua tiến hành nhiều nghiên cứu tình huống và nghiên cứu so sánh về các giai đoạn khác nhau. Ngoài ra mô hình này còn cho phép kiểm tra vai trò của các chủ thể tham gia vào chu trình chính sách và các thiết chế có liên quan đến một chính sách, chứ không chỉ các cơ quan chính phủ chính thức được giao nhiệm vụ làm chính sách.

Hạn chế chủ yếu của mô hình này là nó có thể dẫn đến sự giải thích nhầm khi cho rằng, những cơ quan ban hành chính sách cố gắng giải quyết các vấn đề công theo cách có hệ thống và ít nhiều theo tuyến tính. Trên thực tế, điều này sẽ không thể xảy ra bởi khi xác định vấn đề và lựa chọn mục tiêu, thực thi các giải pháp chính sách là những quá trình độc lập theo cách làm riêng. Thông thường, một chủ thể ra quyết định thường hay phản ứng đơn giản với hoàn cảnh, vì trong đầu họ thường thiết lập một sự sắp đặt ý tưởng là làm sao để bảo vệ được lợi ích của mình. Một vấn đề nữa cần phải chú ý là với mô hình này là trong khi tính hệ thống của chu trình chính sách có thể khả quan về mặt lý thuyết, trong khi thực tế các giai đoạn hoạt động thường bị dồn ép hoặc điều chỉnh, thậm chí phải tuân theo một trật tự không giống như đã được xác định bởi tính hệ thống của việc giải quyết vấn đề đặt ra. Chính vì thế, chu trình chính sách có thể không phải là vòng lặp đi lặp lại đơn giản, mà là hàng loạt các vòng nhỏ hơn, ví như các kết quả thực hiện quyết định trong quá khứ sẽ có tác động lớn lên sự hình thành chính sách tương lai. Như vậy, phải hiểu rằng sẽ không có một chuỗi tuyến tính về một chính sách như đã quan niệm trong mô hình. Theo các mô hình hiện có vẫn còn thiếu việc xác định mục tiêu cần đạt được và chủ thể thực hiện chính

sách từ giai đoạn này đến giai đoạn khác. Thực sự đây là một vấn đề quan tâm chính yếu đối với các nhà nghiên cứu về chu trình chính sách.

Ở Việt Nam, giai đoạn hình thành chính sách và ra quyết định chính sách là thống nhất và chỉ diễn ra trong khu vực nhà nước, do các cơ quan công quyền thực hiện, vì vậy hai giai đoạn này được ghép lại thành giai đoạn hoạch định chính sách.

Hình 1: Mô tả về chu trình chính sách công



Theo mô hình này, giai đoạn đầu tiên trong chu trình là hoạch định chính sách. Đây là giai đoạn hình thành phương án chính sách và ra quyết định chính sách. Để hoàn thành giai đoạn này, các cơ quan nhà nước được giao trách nhiệm tiến hành các hoạt động phân tích thực trạng để xác định vấn đề chính sách và đưa việc giải quyết vấn đề vào chương trình nghị sự để ban hành chính sách. Hoạt động xác định vấn đề chính sách không chỉ do các cơ quan nhà nước thực hiện mà còn có sự tham gia rộng rãi của xã hội, đặc biệt là các tổ chức đoàn thể nhân dân như Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên của nó. Nội dung quan trọng trong giai đoạn hoạch định chính công là việc xác định mục tiêu chính sách và các giải pháp để đạt các mục tiêu đó. Để thực hiện việc này, các chủ thể cần phân tích tác động của từng giải pháp và so sánh các giải pháp với nhau để cuối cùng cơ quan có thẩm quyền ra quyết định chính sách.

Tiếp theo là giai đoạn tổ chức thực thi chính sách, là giai đoạn hiện thực hóa chính sách trong đời sống xã hội. Đây là giai đoạn tổ chức thực hiện các giải pháp chính sách đã lựa chọn và kiểm tra việc thực hiện. Có thể nói giai đoạn này có ý nghĩa quyết định đến sự thành bại của một chính sách.

Cuối cùng là đánh giá chính sách công. Đây là giai đoạn đo lường các chi phí, kết quả của việc thực hiện chính sách và các tác động thực tế của chính sách trong quá trình thực hiện mục tiêu chính sách, từ đó xác định hiệu quả của một chính sách trong thực tế. Trên cơ sở kết quả của đánh giá chính sách, các cơ quan nhà nước có thể đưa ra những điều chỉnh chính sách nếu thấy cần thiết. Các cơ quan này có thể bổ sung mục tiêu, thay đổi hoặc điều chỉnh các giải pháp cho phù hợp, thậm chí có thể quyết định tiếp tục theo đuổi mục tiêu hay chấm dứt sự tồn tại của chính sách.

Phân tích chính sách không phải là một giai đoạn độc lập của chu trình chính sách, mà là một hoạt động gắn kết với các giai đoạn của chu trình chính sách. Đây là hoạt động cơ bản làm nền tảng ra quyết định của các chủ thể hoạch định, thực thi và đánh giá chính sách công. Do tính chuyên nghiệp và vai trò trọng yếu của công việc này mà hiện nay, nhiều quốc gia đã coi hoạt động phân tích chính sách là một hoạt động nghề nghiệp và những người làm công việc này được gọi là *nhà phân tích chính sách*. Muốn đánh giá chính sách đương nhiên phải phân tích chính sách; muốn xây dựng chính sách mới, điều chỉnh hoặc sửa đổi chính sách đang có cũng tất yếu phải phân tích, đánh giá chính sách đang thực hiện.

II. HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH CÔNG

1. Khái niệm và ý nghĩa của hoạch định chính sách công

1.1. Khái niệm

Hoạch định chính sách là toàn bộ quá trình nghiên cứu, xây dựng và ban hành đầy đủ một chính sách. Khi được ban hành, chính sách công sẽ có hiệu lực thực thi trong xã hội. Giá trị pháp lý của một chính sách được thể hiện ở thể thức, nội dung và thẩm quyền ban hành của các cơ quan quản lý nhà nước.

Hoạch định chính sách cũng được coi là một loại quyết định quản lý đặc biệt cho cả một giai đoạn tồn tại phát triển của xã hội nhằm đạt mục tiêu quản lý. Nếu quyết định đúng đắn, khoa học sẽ giúp cho thực thể có nhiều thuận lợi trong quá trình vận động đến mục tiêu. Nếu quyết định sai sẽ làm cho thực thể không những mất phương hướng trong quá trình vận động, mà còn gây ra những hậu quả không mong muốn trong quá trình quản lý.

1.2. Ý nghĩa của hoạch định chính sách

Một chính sách tốt sẽ có những ý nghĩa to lớn sau đây:

- *Hoạch định chính sách mở đường cho cả tiến trình chính sách.* Chu trình chính sách dường như là một vòng xoáy ốc theo hướng ngày càng hoàn

thiện, trong đó hoạch định chính sách được xem là bước chuyển lên bậc cao hơn trong mỗi chu trình. Những vấn đề được đúc kết trong suốt tiến trình chính sách sẽ được coi là nền tảng để củng cố xây dựng chính sách cho kỳ sau. Như vậy hoạch định chính sách là điểm khởi đầu cho một tiến trình chính sách.

- *Hoạch định chính sách đã khởi xướng được những vấn đề mà xã hội cần giải quyết bằng chính sách.* Vấn đề tồn tại trong đời sống xã hội rất phong phú đa dạng và vận động không ngừng theo các quy luật khách quan. Mỗi loại vấn đề có liên quan đến một hay nhiều quá trình kinh tế - xã hội và được giải quyết bằng các công cụ và cách thức khác nhau. Có những vấn đề nảy sinh và tồn tại theo qui luật, nó tác động có kỳ hạn đến mục tiêu phát triển cần phải được giải quyết bằng chính sách. Điều này có thể nhận biết được qua nội dung chính sách như lý do ban hành chính sách hay lựa chọn vấn đề chính sách. Đây là ý nghĩa mang tính nền tảng của hoạch định chính sách.

- *Hoạch định chính sách giúp cho việc củng cố niềm tin của dân chúng vào Nhà nước.* Hoạch định chính sách khởi xướng những vấn đề chính sách, đó là những nhu cầu bức xúc cần được đáp ứng để duy trì hoạt động xã hội theo định hướng. Nếu những vấn đề chính sách đưa ra phù hợp với yêu cầu giải quyết của dân chúng sẽ làm cho họ yên tâm đi theo Nhà nước. Nếu như các vấn đề chính sách nêu lên được giải quyết nhanh, có hiệu quả bằng chính sách sẽ càng củng cố niềm tin của nhân dân vào sự lãnh đạo, điều hành của Nhà nước.

- *Hoạch định chính sách sẽ thu hút được các bộ phận chức năng của toàn hệ thống quản lý vào những hoạt động theo định hướng.* Các quá trình kinh tế - xã hội diễn ra rộng khắp trên địa bàn cả nước, đồng thời cũng diễn ra theo ngành, theo cấp độ quản lý. Nếu không điều tiết được các hoạt động đó một cách hợp lý, khoa học thì rất khó đạt được mục tiêu phát triển chung, nhưng khi có chính sách, các hoạt động cụ thể sẽ được định hướng về cả mục tiêu và biện pháp. Mặc dù mỗi cơ quan quản lý nhà nước đều phải thực chức năng, nhiệm vụ được giao một cách độc lập, song nếu có chính sách các cơ quan này sẽ phải liên hệ, phối hợp với nhau để thực hiện mục tiêu quản lý chung theo quy định.

- *Hoạch định chính sách sẽ truyền đạt được cơ chế quản lý của nhà nước đến nền kinh tế trong từng thời kỳ.* Để quản lý có kết quả nền kinh tế - xã hội, Nhà nước phải chủ động tạo lập cơ chế vận động thích hợp với từng điều kiện không gian và thời gian. Cơ chế vận động bao gồm cơ chế vận hành của nền kinh tế tồn tại theo các qui luật và cơ chế quản lý do nhà nước lựa chọn. Nếu cơ chế quản lý tương thích với cơ chế vận hành của nền kinh tế hay trình độ phát triển của xã hội sẽ thúc đẩy kinh tế, xã hội phát triển, còn ngược lại nó sẽ kìm

hãm các quá trình vận động. Nhận thức đầy đủ về vai trò chính sách như trên giúp chúng ta có ý thức hơn khi nghiên cứu xây dựng chính sách.

2. Quy trình hoạch định chính sách công

Chính sách là công cụ quản lý phản ánh chính kiến của Nhà nước đối với các vấn đề phát sinh trong đời sống kinh tế - xã hội mang tính thống nhất và khá ổn định. Mục tiêu của chính sách công luôn gắn liền với đường lối phát triển của đảng cầm quyền, là những bộ phận cấu thành của mục tiêu định hướng; biện pháp của chính sách thường mang tính cơ chế trên cơ sở dung hoà mối quan hệ giữa cơ chế hoạt động theo qui luật của các đối tượng quản lý và cơ chế điều hành của chủ thể, vì thế tác động của chính sách đến xã hội toàn diện, sâu sắc hơn các công cụ quản lý khác. Đặc tính này của công cụ chính sách công đòi hỏi các nhà nước phải rất thận trọng khi cho ra đời một chính sách, trong đó trước hết phải tiến hành có kết quả các bước hoạch định sau đây:

2.1. Mục tiêu hoạch định chính sách công

Chính sách chỉ là một công cụ trong hệ thống các công cụ của Nhà nước dùng để quản lý xã hội, vì thế chính sách chỉ giải quyết được một số vấn đề trong hàng loạt vấn đề nảy sinh, như vậy có nghĩa là không phải lúc nào cũng ban hành chính sách. Thậm chí Nhà nước không ban hành chính sách; nhưng quá trình hoạt động xã hội làm nảy sinh các biến cố phù hợp với ý chí của Nhà nước cũng được coi là đã có chính sách đang duy trì xã hội. Theo tính năng, tác dụng của chính sách và điều kiện ban hành chính sách nêu trên chúng ta thấy việc ban hành chính sách phải được cân nhắc thận trọng để vừa đảm bảo hiệu lực, hiệu quả của chính sách, vừa không làm ảnh hưởng đến các công cụ quản lý nhà nước đang tồn tại, để củng cố lòng tin của dân chúng vào Nhà nước.

Muốn ban hành một chính sách, trước tiên phải thuyết phục được ý chí chủ thể về sự cần thiết phải giải quyết vấn đề bằng công cụ chính sách và qua chủ thể thuyết phục các đối tượng thực thi chính sách về lợi ích kinh tế, xã hội, môi trường của chính sách sẽ ban hành. Toàn bộ nội dung thuyết phục đó được coi là mục tiêu ban hành chính sách. Trong thực tế, khi nêu mục tiêu ban hành chính sách người ta thường quan tâm đến một số vấn đề sau:

- Tính bức xúc của vấn đề chính sách đối với đời sống xã hội;
- Tính phức tạp của vấn đề chính sách;
- Tính thời cơ của việc ban hành chính sách;
- Khả năng giải quyết vấn đề bằng chính sách nhà nước;

- Khả năng tồn tại của chính sách với các công cụ quản lý nhà nước;
- Kết quả và hiệu quả kinh tế - xã hội của chính sách so với yêu cầu quản lý nhà nước.

Nếu mục tiêu hoạch định chính sách được chấp thuận, nhà hoạch định sẽ thực hiện bước tiếp theo là dự thảo phương án chính sách.

2.2. Xây dựng dự thảo các phương án chính sách công

Dự thảo phương án chính sách nhằm cho ra đời những mô hình chính sách dự kiến để Nhà nước có thể sử dụng cho quá trình quản lý xã hội. Do hoạt động kinh tế - xã hội chịu tác động của nhiều qui luật khách quan nên trong thực tế người ta có thể giải quyết các vấn đề phát sinh bằng nhiều cách khác nhau. Ví dụ muốn nâng cao thu nhập bình quân đầu người để cải thiện đời sống vật chất, tinh thần của người dân, Nhà nước có thể sử dụng các biện pháp thúc đẩy kinh tế tăng trưởng với tốc độ cao hơn tốc độ tăng dân số, nhưng cũng có thể sử dụng các biện pháp hạn chế tốc độ tăng dân số trong điều kiện hữu hạn về tăng trưởng kinh tế và cũng có thể sử dụng đồng thời các biện pháp trên. Lựa chọn cách ứng xử nào trên đây Nhà nước phải chính thức ban hành một chính sách định hướng. Như vậy, có thể thấy việc dự thảo các phương án chính sách là tất yếu khách quan. Mỗi phương án chính sách đều thể hiện một cách ứng xử của Nhà nước với các vấn đề kinh tế - xã hội bao gồm mục tiêu cần đạt được là tăng trưởng kinh tế hay hạn chế tăng dân số và cách thức đạt mục tiêu là những biện pháp tiến hành cụ thể bằng cơ chế, bằng nguồn lực kinh tế, xã hội hay bằng hành chính. Vì thế khi dự thảo chính sách cần đưa ra nhiều phương án khác nhau, giúp cho chủ thể ban hành và đối tượng thực thi chính sách có điều kiện lựa chọn một phương án tốt nhất. Cần biết rằng qui mô, trình độ của mục tiêu và biện pháp trong các phương án chính sách là không giống nhau, thậm chí còn trái ngược nhau, để các nhà dự thảo hoàn toàn độc lập với nhau trong quá trình nghiên cứu xây dựng các phương án chính sách. Làm như vậy sẽ đảm bảo tính khách quan, khoa học của mỗi phương án chính sách dự thảo.

Ở nước ta, cơ quan dự thảo chính sách thường là các bộ, cơ quan ngang bộ, các cơ quan đặc biệt của Chính phủ và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

2.3. Lựa chọn phương án dự thảo tốt nhất

Lựa chọn phương án chính sách là bước tiếp theo của dự thảo chính sách, nhằm xác định được mô hình chính sách tối ưu trong số các phương án dự thảo. Khi lựa chọn mô hình chính sách cần dựa vào các tiêu chuẩn của một chính sách

tốt để xem xét, đồng thời cũng kiểm tra, đánh giá các căn cứ khoa học được dùng khi xây dựng phương án chính sách và nghiên cứu phân tích các yếu tố ảnh hưởng đến mô hình chính sách nếu được triển khai thực hiện. Việc xem xét trên đây có thể được thực hiện bằng cách cho điểm từng nội dung rồi tổng hợp lại, hay cũng có thể sử dụng phương pháp so sánh, thay thế, loại trừ... để có được một quyết định đúng đắn nhất. Để lựa chọn phương án chính sách tối ưu, không nên chỉ dừng lại ở cấp hoạch định, cần mở rộng đến các đối tượng thực thi chính sách để vừa đảm bảo tính khách quan, vừa tạo nên sự đồng thuận giữa chủ thể và khách thể trong quá trình lựa chọn.

2.4. Hoàn thiện phương án lựa chọn

Phương án lựa chọn mới chỉ đáp ứng được những yêu cầu cơ bản của một chính sách, còn cần phải bổ sung, hoàn thiện về nội dung theo yêu cầu của cả chủ thể và đối tượng chính sách. Phương án dự thảo chính sách mới chỉ là kết quả nghiên cứu đề xuất của một bộ phận các nhà hoạch định vì thế nó vẫn thiếu tính thống nhất, toàn diện, sâu sắc về cả mục tiêu và biện pháp. Trước khi lựa chọn, phương án chính sách được chuyển đến cho các tổ chức, cá nhân có trách nhiệm và có thể đến với các đối tượng thực thi để xin ý kiến tham gia, đóng góp. Những ý kiến đóng góp được ban dự thảo cân nhắc sử dụng để bổ sung, hoàn thiện theo yêu cầu của chủ thể quản lý. Trong thực tế, các phương án chính sách thường được bổ sung, hoàn thiện về biện pháp, nhất là biện pháp mang tính cơ chế.

2.5. Thẩm định phương án chính sách công

Sau khi được lựa chọn chính thức, phương án chính sách mới chỉ là một mô hình lý thuyết tối ưu, vì thế nó vẫn có khoảng cách với thực tế xã hội. Cần làm cho phương án chính sách lựa chọn thật sự gần gũi với đời sống, có được tiếng nói của thực tế, như thế mới đảm bảo tính khả thi của chính sách. Để có được điều này, nhà hoạch định cần thực hiện bước thẩm định phương án chính sách lựa chọn. Thẩm định phương án chính sách là những hoạt động thử nghiệm các tính năng của chính sách trong những điều kiện nhất định theo yêu cầu quản lý.

Sau khi thẩm định, phương án chính sách có thể bị loại bỏ, hoặc dừng lại chưa được ban hành nếu không đáp ứng yêu cầu của nhà nước về mục tiêu và biện pháp, nhưng nói chung các phương án đều phải tiếp tục điều chỉnh hoàn thiện trước khi đưa vào quyết nghị.

2.5. Quyết nghị ban hành chính sách công

Sau khi trải qua các bước từ nêu lý do hoạch định đến thẩm định phương án chính sách chúng ta đã có đầy đủ cơ sở để kết luận về tính khả thi, tính hiệu lực, hiệu quả của chính sách. Những kết luận đó cho phép quyết định có đưa chính sách vào thực thi trong đời sống hay không, nếu đưa vào sử dụng, thì phương án lựa chọn được hoàn chỉnh sau khi thẩm định sẽ phải làm thủ tục pháp lý hoá. Quyết nghị chính sách là hình thức pháp lý hoá chính sách trước khi đưa vào thực hiện để cho chính sách có được sức mạnh công quyền, thu hút được sự tham gia của cơ quan nhà nước các cấp, của mọi tầng lớp nhân dân.

2.6. Công bố chính sách công

Đây là bước cuối cùng trong tiến trình hoạch định chính sách. Công bố chính sách để cho các cơ quan quản lý nhà nước và mọi tầng lớp nhân dân biết về một chính sách mới để họ có tinh thần đón nhận và chuẩn bị thực hiện.

III. TỔ CHỨC THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH CÔNG

1. Khái niệm và tầm quan trọng của thực hiện chính sách công

Tổ chức thực thi chính sách là một khâu hợp thành chu trình chính sách, là toàn bộ quá trình chuyển hoá ý chí của chủ thể trong chính sách thành hiện thực với các đối tượng quản lý nhằm đạt mục tiêu định hướng. Tổ chức thực thi chính sách là trung tâm kết nối các bước trong chu trình chính sách thành một hệ thống, nhất là với hoạch định chính sách. So với các khâu khác trong chu trình chính sách, tổ chức thực thi có vị trí đặc biệt quan trọng, vì đây là bước hiện thực hoá chính sách trong đời sống xã hội.

Nếu đưa vào thực thi một chính sách tốt không những mang lại lợi ích to lớn cho các nhóm đối tượng thụ hưởng, mà còn góp phần làm tăng uy tín của Nhà nước trong quá trình quản lý xã hội. Tuy nhiên, để có được một chính sách tốt các nhà hoạch định phải trải qua một quá trình nghiên cứu, tìm kiếm rất công phu. Nhưng dù tốt đến đâu thì chính sách cũng trở thành vô nghĩa nếu nó không được đưa vào thực hiện. Những luận giải trên đây cho chúng ta nhận thức được đầy đủ về vị trí quan trọng của thực thi chính sách, từ đó có ý thức tự giác trong việc tổ chức thực thi chính sách công.

2. Các bước tổ chức thực hiện chính sách công

Để tổ chức điều hành có hiệu quả công tác thực thi chính sách, trước tiên cần tuân thủ các bước tổ chức thực thi cơ bản sau đây:

2.1. Xây dựng kế hoạch triển khai thực hiện chính sách công

Kế hoạch triển khai thực thi chính sách được xây dựng trước khi đưa chính sách vào cuộc sống. Các cơ quan triển khai thực thi chính sách từ Trung ương đến địa phương đều phải xây dựng kế hoạch, chương trình thực hiện. Kế hoạch triển khai thực thi chính sách bao gồm những nội dung cơ bản sau:

- Kế hoạch về tổ chức, điều hành;
- Kế hoạch cung cấp các nguồn vật lực;
- Kế hoạch thời gian triển khai thực hiện;
- Kế hoạch kiểm tra, đôn đốc thực thi chính sách;
- Dự kiến những nội qui, qui chế về tổ chức, điều hành; về trách nhiệm, nhiệm vụ, và quyền hạn của cán bộ, công chức và các cơ quan nhà nước tham gia; tổ chức điều hành chính sách; về các biện pháp khen thưởng, kỷ luật cá nhân, tập thể trong tổ chức thực thi chính sách, v.v.

Dự kiến kế hoạch thực thi ở cấp nào do lãnh đạo cấp đó xem xét thông qua. Sau khi được quyết định thông qua, kế hoạch thực thi chính sách mang giá trị pháp lý, được mọi người chấp hành thực hiện. Việc điều chỉnh kế hoạch cũng do cấp có thẩm quyền thông qua kế hoạch quyết định.

2.2. Phổ biến, tuyên truyền chính sách công

Đây là một hoạt động quan trọng, có ý nghĩa lớn với cơ quan nhà nước và các đối tượng thực thi chính sách. Phổ biến, tuyên truyền chính sách tốt giúp cho các đối tượng chính sách và mọi người dân tham gia thực thi hiểu rõ về mục đích, yêu cầu của chính sách; về tính đúng đắn của chính sách trong điều kiện hoàn cảnh nhất định và về tính khả thi của chính sách... để họ tự giác thực hiện theo yêu cầu quản lý của nhà nước. Đồng thời còn giúp cho mỗi cán bộ, công chức có trách nhiệm tổ chức thực thi nhận thức được đầy đủ tính chất, trình độ, qui mô của chính sách với đời sống xã hội để chủ động tích cực tìm kiếm các giải pháp thích hợp cho việc thực hiện mục tiêu chính sách và triển khai thực thi có hiệu quả kế hoạch tổ chức thực hiện chính sách được giao.

2.3. Phân công, phối hợp thực hiện chính sách công

Muốn tổ chức thực thi chính sách có hiệu quả phải tiến hành phân công, phối hợp giữa các cơ quan quản lý ngành, các cấp chính quyền địa phương, các yếu tố tham gia thực thi chính sách và các quá trình ảnh hưởng đến thực hiện mục tiêu chính sách. Trong thực tế thường hay phân công cơ quan chủ trì và các

cơ quan phối hợp thực hiện một chính sách cụ thể nào đó. Chính sách có thể tác động đến lợi ích của một bộ phận dân cư, nhưng kết quả tác động lại liên quan đến nhiều yếu tố, quá trình thuộc các bộ phận khác nhau, nên cần phải phối hợp chúng lại để đạt yêu cầu quản lý.

Hoạt động phân công, phối hợp cần được thực hiện theo tiến trình, có kế hoạch một cách chủ động, sáng tạo để luôn duy trì chính sách được ổn định, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả chính sách.

2.4. Duy trì chính sách công

Đây là những hoạt động nhằm đảm bảo cho chính sách tồn tại được và phát huy tác dụng trong môi trường thực tế. Muốn vậy phải có sự đồng tâm, hợp lực của cả người tổ chức, người thực thi và môi trường tồn tại. Đối với các cơ quan Nhà nước - người chủ động tổ chức thực thi chính sách - phải thường xuyên quan tâm tuyên truyền, vận động các đối tượng chính sách và toàn xã hội tích cực tham gia thực thi chính sách. Nếu việc thực thi chính sách gặp phải những khó khăn do môi trường thực tế biến động, thì các cơ quan nhà nước sử dụng hệ thống công cụ quản lý tác động nhằm tạo lập môi trường thuận lợi cho việc thực thi chính sách. Đồng thời chủ động điều chỉnh chính sách cho phù hợp với hoàn cảnh mới. Trong một chừng mực nào đó, để đảm bảo lợi ích chung của xã hội, các cơ quan Nhà nước có thể kết hợp sử dụng biện pháp hành chính để duy trì chính sách.

Những hoạt động đồng bộ trên đây sẽ góp phần tích cực vào việc duy trì chính sách trong đời sống xã hội.

2.5. Điều chỉnh chính sách công

Điều chỉnh chính sách được thực hiện bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền để cho chính sách ngày càng phù hợp với yêu cầu quản lý và tình hình thực tế. Theo qui định, cơ quan nào ban hành chính sách thì được quyền điều chỉnh bổ sung chính sách, nhưng trên thực tế việc điều chỉnh các biện pháp, cơ chế chính sách diễn ra rất năng động, linh hoạt, vì thế cơ quan nhà nước các ngành, các cấp chủ động điều chỉnh biện pháp, cơ chế chính sách để thực hiện có hiệu quả chính sách, miễn là không làm thay đổi mục tiêu chính sách.

Một nguyên tắc cần phải chấp hành khi điều chỉnh chính sách là: Để chính sách tiếp tục tồn tại chỉ được điều chỉnh các biện pháp, cơ chế thực hiện mục tiêu, hoặc bổ sung, hoàn chỉnh mục tiêu theo yêu cầu thực tế. Nếu điều chỉnh làm thay đổi mục tiêu, nghĩa là làm thay đổi chính sách, thì coi như chính sách đó bị thất bại

2.6. Theo dõi, kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện chính sách công

Các điều kiện về chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội và môi trường ở các vùng, địa phương không giống nhau, cũng như trình độ, năng lực tổ chức điều hành của cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước không đồng đều, do vậy các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải tiến hành theo dõi kiểm tra, đôn đốc việc thực thi chính sách. Qua kiểm tra, đôn đốc, các mục tiêu và biện pháp chủ yếu của chính sách lại được khẳng định để nhắc nhở mỗi cán bộ, công chức, mỗi đối tượng thực thi chính sách tập trung chú ý những nội dung ưu tiên trong quá trình thực thi chính sách. Căn cứ kế hoạch kiểm tra, đôn đốc đã được phê duyệt các tổ chức, cá nhân có trách nhiệm thực hiện hoạt động kiểm tra có hiệu quả.

Kiểm tra, theo dõi sát sao tình hình tổ chức thực thi chính sách vừa kịp thời bổ sung, hoàn thiện chính sách, vừa chấn chỉnh công tác tổ chức thực thi chính sách, giúp cho việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện mục tiêu chính sách.

2.7. Đánh giá, tổng kết, rút kinh nghiệm

Đánh giá tổng kết trong bước tổ chức thực thi chính sách được hiểu là quá trình xem xét, kết luận về chỉ đạo, điều hành và chấp hành chính sách của các đối tượng thực thi chính sách.

Đối tượng được xem xét, đánh giá tổng kết về chỉ đạo điều hành thực thi chính sách là các cơ quan nhà nước từ Trung ương đến cơ sở. Ngoài ra, còn xem xét cả vai trò, chức năng của các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội và xã hội trong việc tham gia thực thi chính sách. Cơ sở để đánh giá tổng kết công tác chỉ đạo, điều hành thực thi chính sách trong các cơ quan nhà nước là kế hoạch được giao và những nội quy, qui chế được xây dựng ở bước 2 của phần này. Đồng thời còn kết hợp sử dụng các văn bản liên tịch giữa cơ quan nhà nước với các tổ chức xã hội và các văn bản qui phạm khác để xem xét tình hình phối hợp chỉ đạo, điều hành thực thi chính sách của các tổ chức chính trị và xã hội với Nhà nước.

Bên cạnh việc tổng kết, đánh giá kết quả chỉ đạo - điều hành của các cơ quan nhà nước, chúng ta còn xem xét đánh giá việc thực thi của các đối tượng tham gia thực hiện chính sách bao gồm các đối tượng thụ hưởng lợi ích trực tiếp và gián tiếp từ chính sách, nghĩa là tất cả các thành viên xã hội với tư cách là công dân. Thước đo đánh giá kết quả thực thi của các đối tượng này là tinh thần hưởng ứng với mục tiêu chính sách và ý thức chấp hành những qui định về cơ chế, biện pháp do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành để thực hiện mục tiêu chính sách trong từng điều kiện về không gian và thời gian.

3. Những yêu cầu cơ bản đối với tổ chức thực hiện chính sách công

3.1. Yêu cầu thực hiện mục tiêu

Thực thi chính sách là những hoạt động cụ thể của các cơ quan quản lý nhà nước và các đối tượng tham gia nhằm đạt những mục tiêu trực tiếp. Vì vậy, đạt mục tiêu chính sách là yêu cầu bản nhất.

3.2. Yêu cầu bảo đảm tính hệ thống

Nội dung của tính hệ thống bao gồm: Hệ thống mục tiêu và biện pháp của chính sách; hệ thống trong tổ chức bộ máy tổ chức thực thi chính sách; hệ thống trong điều hành, phối hợp thực hiện; hệ thống trong sử dụng công cụ chính sách với các công cụ quản lý khác của nhà nước. Yêu cầu này được đảm bảo trong thực thi chính sách sẽ là cơ sở trực tiếp cho việc đạt mục tiêu đề ra.

3.3. Yêu cầu các cơ quan nhà nước phải bảo đảm tính pháp lý, khoa học và hợp lý trong tổ chức thực hiện chính sách công

Tính pháp lý được thể hiện trong tổ chức thực hiện chính sách là việc chấp hành các chế định về thực thi chính sách để đảm bảo tính tập trung, thống nhất trong chấp hành chính sách.

Yêu cầu này đòi hỏi hệ thống bộ máy quản lý nhà nước phải gọn, nhẹ đủ năng lực tổ chức thực hiện chính sách theo qui trình khoa học. Tính khoa học thể hiện trong quá trình tổ chức thực hiện chính sách là việc phối hợp nhịp nhàng giữa các cơ quan quản lý chính sách, việc thu hút các nguồn lực hướng mạnh vào thực hiện mục tiêu chính sách, hình thành các chương trình, dự án để thực hiện có hiệu quả một chính sách v.v.

Kết hợp các tính chất trên trong một yêu cầu tổ chức thực hiện chính sách sẽ giúp nâng cao hiệu lực thực hiện của công tác tổ chức thực hiện chính sách của các cơ quan quản lý nhà nước, đồng thời còn củng cố niềm tin của các đối tượng chính sách vào Nhà nước.

3.4. Yêu cầu bảo đảm lợi ích thật sự cho các đối tượng thụ hưởng

Trong xã hội thường tồn tại nhiều nhóm lợi ích và nhà nước là người bảo vệ lợi ích hợp pháp của cá nhân và tổ chức. Để thực hiện chức năng này, nhà nước thường dùng chính sách công để đảm bảo lợi ích đến cho các đối tượng thụ hưởng trong xã hội. Kết quả này sẽ củng cố niềm tin của người dân vào nhà nước thông qua các chính sách công, vì thế đảm bảo lợi ích thật sự cho các đối tượng thụ hưởng là yêu cầu quan trọng trong thực thi chính sách.

4. Các yếu tố ảnh hưởng đến tổ chức thực hiện chính sách công

Quá trình tổ chức thực thi chính sách diễn ra trong thời gian dài và có liên quan đến nhiều tổ chức, cá nhân, vì thế kết quả tổ chức thực thi chính sách cũng sẽ chịu ảnh hưởng của nhiều yếu tố như:

4.1. Yếu tố khách quan

Yếu tố khách quan là những yếu tố xuất hiện và tác động đến tổ chức thực thi chính sách từ bên ngoài, độc lập với ý muốn của chủ thể quản lý. Các yếu tố này tồn tại và vận động theo qui luật khách quan ít tạo ra những biến đổi bất thường, do đó không gây được sự chú ý của các nhà quản lý. Nhưng tác động của chúng đến quá trình thực thi chính sách lại rất lớn, vì cơ chế tác động giữa chúng với các vấn đề chính sách được hình thành trên cơ sở của qui luật. Những yếu tố khách quan chủ yếu có thể kể ra đây là:

a) Tính chất của vấn đề chính sách là yếu tố gắn liền với mỗi chính sách. Tính chất của vấn đề chính sách có tác động trực tiếp đến cách giải quyết vấn đề bằng chính sách như: Nếu vấn đề chính sách là đơn giản, liên quan đến ít đối tượng chính sách thì công tác tổ chức thực thi sẽ thuận lợi hơn các vấn đề phức tạp có quan hệ lợi ích với nhiều đối tượng trong xã hội.

b) Môi trường thực thi chính sách là yếu tố liên quan đến các hoạt động kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội, an ninh quốc phòng, môi trường tự nhiên và quốc tế,... Các hoạt động này diễn ra theo qui luật trong những điều kiện cụ thể, nên nó độc lập với quá trình thực thi chính sách. Theo nghĩa rộng, môi trường thực thi chính sách chứa đựng toàn bộ các thành phần vật chất và phi vật chất tham gia thực hiện chính sách như các nhóm lợi ích có được từ chính sách trong xã hội; các điều kiện vật chất kỹ thuật trong nền kinh tế; bầu không khí chính trị; xã hội trật tự; quan hệ quốc tế rộng mở.

c) Mối quan hệ giữa các đối tượng thực thi chính sách thể hiện sự thống nhất hay không về lợi ích của các đối tượng trong quá trình thực hiện mục tiêu chính sách. Nếu lợi ích của các đối tượng tham gia thực hiện chính sách không mâu thuẫn với nhau và với đối tượng thụ hưởng thì chính sách được triển khai thực hiện dễ dàng và ngược lại, lợi ích của các đối tượng tham gia thực hiện chính sách mâu thuẫn với lợi ích của đối tượng thụ hưởng thì thực hiện chính sách sẽ khó khăn, thậm chí còn thất bại.

d) Tiềm lực của các nhóm đối tượng chính sách được hiểu là thực lực và tiềm năng mà mỗi nhóm có được trong mối quan hệ so sánh với các nhóm đối

tượng khác. Tiềm lực của nhóm lợi ích được thể hiện trên các phương diện chính trị, kinh tế, xã hội,... về cả qui mô và trình độ.

đ) Đặc tính của đối tượng chính sách là những tính chất đặc trưng mà các đối tượng có được từ bản tính cố hữu hoặc do môi trường sống tạo nên qua quá trình vận động mang tính lịch sử. Những đặc tính này thường có liên quan đến tính tự giác, tính kỷ luật, tính sáng tạo, lòng quyết tâm, tính truyền thống, ... khi tham gia thực thi chính sách.

4.2. Yếu tố chủ quan

Các yếu tố thuộc về cơ quan công quyền, do cán bộ, công chức chủ động chi phối quá trình thực thi chính sách được coi là những yếu tố chủ quan. Các yếu tố này bao gồm:

a) Thực hiện đúng, đầy đủ các bước trong qui trình tổ chức thực thi chính sách

Mỗi bước trong qui trình đều có vị trí, ý nghĩa nhất định đối với quá trình thực thi chính sách. Trên thực tế, qui trình thực thi chính sách được bắt đầu từ việc tuyên truyền vận động về chính sách và thực thi chính sách. Việc làm này được thực hiện tốt sẽ củng cố thêm lòng tin của người dân vào chính sách của nhà nước.

b) Năng lực thực thi chính sách của cán bộ - công chức trong bộ máy quản lý nhà nước

Đây là yếu tố chủ quan có vai trò quyết định đến kết quả tổ chức thực thi chính sách công. Năng lực thực thi của cán bộ - công chức là thước đo bao gồm nhiều tiêu chí phản ánh về đạo đức công vụ, năng lực thiết kế tổ chức, năng lực thực tế, năng lực phân tích, dự báo để có thể chủ động ứng phó được với những tình huống phát sinh trong tương lai, v.v.

Năng lực thực tế và đạo đức công vụ của cán bộ, công chức còn thể hiện ở khả năng thực hiện các qui trình và thủ tục hành chính để giải quyết các mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước với cá nhân và tổ chức trong xã hội có liên quan đến thực thi chính sách công.

c) Điều kiện vật chất cần cho quá trình thực thi chính sách

Đây là yếu tố ngày càng có vị trí quan trọng để cùng nhân sự và các yếu tố khác thực hiện thắng lợi chính sách của nhà nước. Để thực hiện chính sách trong nền kinh tế thị trường hội nhập hiện nay, Nhà nước luôn phải tăng cường các nguồn lực vật chất và nhân sự, trong đó nguồn lực vật chất cần tăng nhanh

cả về số lượng và chất lượng. Trong thực tế, do chỉ thiếu các điều kiện vật chất, kỹ thuật cho công tác tuyên truyền phổ biến chính sách thì các cơ quan nhà nước khó có thể chuyển tải những nội dung chính sách đến với chủ thể tham gia và đối tượng thụ hưởng một cách thường xuyên.

d) Sự đồng tình ủng hộ của người dân

Là nhân tố có vai trò đặc biệt quan trọng, quyết định sự thành bại của một chính sách. Đây là vấn đề hết sức lớn lao, bởi việc thực hiện các mục tiêu chính sách không thể chỉ do các cơ quan nhà nước làm, mà phải có sự tham gia của mọi tầng lớp nhân dân trong xã hội. Vì nhân dân không chỉ là người trực tiếp tham gia hiện thực hoá mục tiêu chính sách, mà còn là đối tượng trực tiếp thụ hưởng những lợi ích do chính sách mang lại. Do vậy, một chính sách đáp ứng được nhu cầu thực tế của người dân và xã hội về mục tiêu và biện pháp thi hành thì nó sẽ nhanh chóng đi vào lòng dân, được nhân dân ủng hộ thực hiện. Còn một chính sách không thiết thực với đời sống nhân dân, không phù hợp với điều kiện và trình độ dân trí thì sẽ bị tẩy chay hoặc “bỏ rơi” không thực hiện.

IV. ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH CÔNG

1. Khái niệm và vai trò của đánh giá chính sách công

1.1. Khái niệm đánh giá chính sách công

Một chính sách công được ban hành và triển khai thực hiện sau một thời gian thì Nhà nước sẽ tiến hành đánh giá xem chúng đang được duy trì như thế nào, tác động đến các đối tượng của chính sách ra sao. Đánh giá chính sách công có liên quan đến các bước trong quá trình vận hành một chính sách, những biện pháp tác động đang được duy trì, những mục tiêu đang từng bước được hiện thực hóa, kết quả và những ảnh hưởng của chính sách đến các lĩnh vực đời sống kinh tế, văn hóa, xã hội.

Đánh giá chính sách là việc kiểm tra thực tế một cách có hệ thống những tác động của việc thực hiện các giải pháp chính sách để từ đó xác định liệu có đạt mục tiêu mong muốn hay không.

1.2. Vai trò của đánh giá chính sách công

Đánh giá chính sách không chỉ là bản kết quả trực tiếp do hoạt động đánh giá tạo ra để làm cơ sở quản lý điều hành của các nhà lãnh đạo, mà còn giúp các chủ thể tham gia học được những gì qua đánh giá. Thông qua đánh giá chính sách, các nhà hoạch định chính sách có thể rút ra những bài học về thiết lập chương trình xây dựng chính sách hoặc các công cụ chính sách. Các nhà phân

tích xem xét đánh giá chính sách trên cơ sở chính trị cho rằng, đánh giá chính sách vừa là một cuộc đương đầu liên tục với các nguồn lực khan hiếm hoặc các hệ tư tưởng xuất hiện trong lĩnh vực chính trị, vừa là bộ phận của quá trình học tập mà nhờ đó các chính sách phát triển và thay đổi cơ bản trên cơ sở sự công nhận có ý thức những thành công và thất bại của quá khứ. Nhận thức này không chỉ giúp tạo ý nghĩa của đánh giá chính sách và đưa nó ra khỏi tính kỹ trị hẹp liên quan đến đặc trưng của đánh giá hành chính, mà còn giúp làm sáng tỏ vai trò quan trọng được thực hiện bởi tất cả các hình thức đánh giá khác trong quá trình chính sách liên tục.

1.3. Sử dụng các tiêu chí đánh giá chính sách công

Tiêu chí trong phân tích chính sách là các chuẩn mực để nhà phân tích dựa vào đó phân tích, đánh giá và lựa chọn các phương án chính sách khác nhau. Ví dụ như bình đẳng, tính công bằng, tính hiệu quả,... Nói cách khác, đó là hệ giá trị được các nhà phân tích sử dụng để làm cơ sở định hướng cho quá trình xây dựng và lựa chọn các phương án chính sách.

Để thực hiện các loại phân tích đánh giá trên đây về chính sách công, cần phải sử dụng nhiều phương pháp kỹ thuật khác nhau với một hệ thống tiêu chí phù hợp. Nhằm nâng cao chất lượng việc phân tích đánh giá chính sách, nhiều chính phủ đã và đang thu hút sự tham gia rộng rãi của người dân và các tổ chức phi chính phủ vào quá trình đánh giá. Tuy nhiên, việc mở rộng này đang gặp phải những thách thức về khả năng chi trả cho những hoạt động triển khai và việc hợp pháp hoá các kết luận của công luận. Muốn khắc phục những khó khăn này, chính quyền các cấp cần thiết phải thành lập một quỹ tài trợ cho những người tham gia đánh giá chính sách công.

Trong phân tích, các tiêu chí có vai trò đặc biệt quan trọng bởi vì:

- Căn cứ vào tiêu chí, các nhà phân tích biết được khi nào thì vấn đề sẽ được giải quyết khi nào một chính sách hợp lý đã xây dựng xong.

- Căn cứ vào các tiêu chí, nhà phân tích có thể so sánh được các phương án chính sách để trình để đưa ra lời khuyên nghị lựa chọn tốt nhất.

- Các tiêu chí được xem như các quy tắc bắt buộc phải tuân thủ, do đó nó giúp cho các nhà phân tích tránh được những sự chi phối hoặc cảm dỗ trong quá trình xây dựng và lựa chọn các phương án chính sách.

- Các tiêu chí cùng với hệ công cụ đo lường giúp cho các nhà phân tích xác định rõ các giá trị, các mục đích, và các mục tiêu của nhóm đối tượng chịu

sự tác động của chính sách lựa chọn, xác định rõ những kết quả đầu ra của mỗi giải pháp.

Các tiêu chí thường được sử dụng trong quá trình phân tích là: chi phí, lợi ích, hiệu lực, hiệu quả, tính công bằng, tính thuận tiện, tính hợp pháp, và tính ổn định về mặt chính trị,... Dựa vào các tiêu chí mà nhà phân tích có thể biết được giải pháp nào có phí thấp nhất; giải pháp nào có những hạn chế về nguồn tài chính; giải pháp nào mang lại lợi ích ròng lớn nhất; hoặc giải pháp nào thì mang lại lợi ích cho một số cá nhân và nhóm cộng đồng này, nhưng lại gây thiệt hại hoặc hậu quả xấu cho một số cá nhân và nhóm cộng đồng khác; giải pháp nào khó thực hiện hơn và có giải pháp yêu cầu nhiều kỹ năng hành chính và thời gian thực hiện lâu hơn,...

Như vậy là các tiêu chí đã thực sự trở thành căn cứ để xây dựng, đánh giá, và lựa chọn được giải pháp hợp lý nhất, tức là giải pháp thoả mãn các mục tiêu đề ra của chính sách.

2. Nội dung đánh giá chính sách công

Đánh giá chính sách công được tiến hành dưới nhiều hình thức và rất khác nhau về mức độ phức tạp và tính chuẩn mực. Các đánh giá chính sách công thường được tiến hành bởi các cơ quan nhà nước và tập trung vào một số nội dung như: (1) đánh giá đầu vào; (2) đánh giá đầu ra; (3) đánh giá hiệu lực; (4) đánh giá hiệu quả; và (5) đánh giá quá trình.

2.1. Đánh giá đầu vào

Đánh giá đầu vào nhằm đo lường số lượng của đầu vào các chương trình thực thi chính sách công bao gồm số lượng các yếu tố được huy động sử dụng và sự nỗ lực của các công chức trong bộ máy nhà nước để hoàn thành các mục tiêu chính sách. Các yếu tố đầu vào có thể là nhân sự, công sở, trang thiết bị kỹ thuật, văn phòng phẩm, công cụ lao động nhỏ, thông tin, chi phí tài chính cho sự vận hành, v.v được tính toán bằng thước đo giá trị. Mục đích của đánh giá đầu vào là thiết lập cơ sở dữ liệu phục vụ cho đánh giá tính hiệu quả quản lý của chính quyền hoặc chất lượng cung cấp dịch vụ công.

Khi tiến hành phân tích đánh giá các yếu tố đầu vào của quá trình thực thi một chính sách công, nhà phân tích cần phải áp dụng các phương pháp tính toán mọi chi phí đầu vào trên cơ sở định mức tài chính hiện hành của Nhà nước hoặc theo giá thị trường của các yếu tố đó.

2.2. Đánh giá đầu ra

Đánh giá đầu ra của một chương trình hay dự án thực thi chính sách công là xem xét kết quả đầu ra của các chương trình, dự án trong mối tương quan với việc sử dụng các nguồn lực đầu và thực hiện mục tiêu chính sách một cách cụ thể. Việc xác định đầu ra cũng tùy thuộc vào từng chương trình hoặc dự án được kế hoạch hoá. Mục đích chính của đánh giá thực thi là để xác định xem chính sách đang tạo ra giá trị gì cho xã hội, có thể không liên quan trực tiếp đến các mục tiêu của chính sách đã tuyên bố. Loại đánh giá này cung cấp các dữ liệu cho đánh giá hiệu lực và hiệu quả chính sách công.

2.3. Đánh giá hiệu lực

Đánh giá hiệu lực không đơn giản chỉ để xác định các đầu vào hoặc đầu ra chương trình, dự án thực thi chính sách, mà còn để xác định xem các chương trình, dự án đang thực hiện có tạo ra những kết quả phù hợp với mục tiêu của chính sách hay không. Đây là loại đánh giá rất có ích cho các nhà hoạch định chính sách, nhưng nó cũng là loại đánh giá khó thực hiện nhất. Thông tin cần thiết cho loại đánh giá này là rất lớn và mức độ phức tạp của quá trình thực hiện cũng rất cao.

2.4. Đánh giá hiệu quả

Đánh giá hiệu quả nhằm xem xét các chi phí của một chương trình, dự án cụ thể để đạt những mục tiêu mong muốn. Khi thực hiện loại phân tích đánh giá này, nhà phân tích cần thực hiện tốt các phân tích đánh giá đầu vào và phân tích đánh giá đầu ra dưới hình thức giá trị, sau đó tiến hành so sánh kết quả giữa chúng.

2.5. Đánh giá quá trình

Đánh giá quá trình là việc xem xét các phương pháp tổ chức, bao gồm các quy trình và thủ tục hoạt động được sử dụng để thực hiện các chương trình, dự án thuộc chính sách công. Mục tiêu của đánh giá này nhằm xác định xem liệu quá trình duy trì chính sách có thể được tổ chức hợp lý và được thực hiện hiệu quả hơn không. Hướng tới mục tiêu này, sự thực thi một chính sách luôn được chia thành các nhiệm vụ cụ thể như hoạch định chiến lược, quản lý tài chính, đánh giá về những phàn nàn của người dân, và đánh giá việc thực hiện các nhiệm vụ theo tiêu chí hiệu lực, hiệu quả và trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Thế nào là chính sách công, hình thức biểu hiện của chính sách công như thế nào?
2. Hãy nêu chu trình chính sách, tầm quan trọng và mối liên hệ giữa các khâu trong chu trình chính sách?
3. Nêu những thuận lợi, khó khăn trong hoạch định và thực thi chính sách công ở Việt Nam hiện nay?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hoạch định và phân tích chính sách công - Giáo trình Đại học hành chính. NXB Thống kê.
2. Đánh giá chính sách công, Nachmias. California, 1997.
3. Chính sách công nghiệp trong các nền kinh tế thị trường phát triển, 1994.
4. Lê Vinh Danh: Chính sách công của Hoa kỳ. NXB Thống kê, 2001.
5. Arnold J Heidenheimer: Chính sách công cạnh tranh. Trích báo New York - ST. Martin's press, 1990.

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

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

1. Nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước là một bộ phận trong nguồn nhân lực khu vực nhà nước

Nguồn nhân lực của tổ chức là một thuật ngữ dùng để chỉ những người làm việc cho tổ chức đó. Nói đến nguồn nhân lực tổ chức là nói đến nguồn lực con người của tổ chức, do đó không chỉ đơn thuần bàn đến số lượng người làm việc trong tổ chức đó mà còn tính đến các yếu tố thuộc về tiềm năng lao động của con người bao gồm: *thể lực, trí lực, nhân cách của con người nhằm đáp ứng yêu cầu của tổ chức.*

Nhà nước bao gồm rất nhiều tổ chức khác nhau, vì vậy, người làm việc cho nhà nước cũng rất đa dạng nhưng trong đó người làm việc cho tổ chức hành chính nhà nước là một bộ phận cơ bản, quan trọng. Để hiểu rõ về bộ phận nguồn nhân lực này cần phải hiểu về nguồn nhân lực của khu vực nhà nước (những người làm việc cho nhà nước) và các loại nguồn nhân lực của khu vực này.

Người làm việc trong khu vực nhà nước có số lượng rất lớn và có nhiều loại khác nhau. Việc phân loại người làm việc trong các cơ quan nhà nước rất phức tạp nhưng được nhiều nước quan tâm nhằm mục đích quản lý có hiệu quả nguồn nhân lực của nhà nước. Tùy thuộc vào mục đích phân loại, có thể có nhiều cách phân loại khác nhau.

Phân loại theo bằng cấp, học vấn

- Tốt nghiệp đại học, trên đại học;
- Tốt nghiệp trung cấp;
- Sơ cấp;
- Nghề;
- Không có nghề (tạp vụ).

Có thể căn cứ vào nơi làm việc để phân loại. Theo đó, có các loại:

- Người làm việc ở cơ quan quản lý nhà nước;

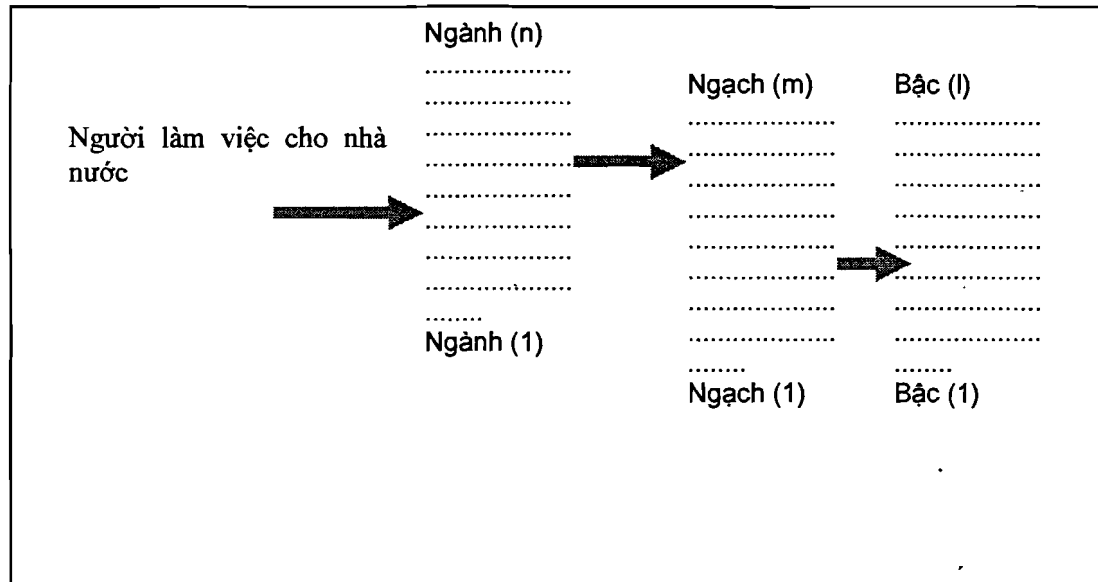
- Người làm việc ở cơ quan quản lý hành chính nhà nước;
- Người làm việc ở các đơn vị sự nghiệp (trường học, bệnh viện);
- Người làm việc ở các tổ chức kinh tế của nhà nước (các doanh nghiệp).

Theo hệ thống thứ bậc trong cơ cấu tổ chức của bộ máy nhà nước có thể chia thành:

- Người làm việc ở cơ quan nhà nước trung ương;
- Người làm việc ở cơ quan nhà nước cấp tỉnh;
- Người làm việc ở cơ quan nhà nước cấp huyện;
- Người làm việc ở cơ quan nhà nước cấp xã.

Phân loại theo ngành (chuyên môn), ngạch (cấp bậc) và bậc (vị trí). Cách phân loại này được mô tả bằng sơ đồ sau:

Sơ đồ 1: Phân loại nguồn nhân lực



Ở Việt Nam, người làm việc trong các loại tổ chức của nhà nước được phân loại theo những cách thông thường như đã nêu trên, nhưng theo quy định của pháp luật hiện hành, những nhóm làm việc cho khu vực nhà nước¹ được gọi với tên gọi riêng bao gồm cán bộ, công chức.

¹ Trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, người làm việc cho nhà nước theo nghĩa được hưởng lương và các khoản chế độ phúc lợi khác từ ngân sách nhà nước khác với rất nhiều nước trên thế giới. Chính vì vậy, trong nhiều trường hợp người làm việc cho nhà nước ở Việt Nam bao gồm cả những người làm việc trong các tổ chức chính trị, chính trị xã hội.

1.1. 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 nước¹. 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, nhưng 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.

1.2. 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 hoá.

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

- Là công dân của nước đó;

¹ Điều 4, Luật Cán bộ, công chức 13/11/2008, có hiệu lực 01/01/2010.

- 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 ta¹.

Trong Luật 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 khu vực nhà nước còn có nhiều người khác được nhà nước trả lương và các khoản phúc lợi có liên quan. Đó là:

- Viên chức. Theo Luật Viên chức ngày 15/11/2010, “Viên chức là công dân Việt Nam được tuyển dụng theo vị trí việc làm, làm việc tại đơn vị sự nghiệp công lập theo chế độ hợp đồng làm việc, hưởng lương từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật”². Đặc điểm việc làm của viên chức là không mang tính quyền lực công mà chủ yếu mang tính chuyên môn, nghề nghiệp.

- 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.

¹ Xem Sắc lệnh 76/SL ngày 25/5/1950; Nghị định 169/HĐBT ngày 25/5/1989; Pháp lệnh Cán bộ - Công chức 26/2/1998 và Pháp lệnh Cán bộ - Công chức sửa đổi năm 2000 và 2003.

² Điều 2, Luật Viên chức 2010.

- Những người làm việc trong các loại tổ chức do nhà nước thành lập hoặc hỗ trợ.

- Những người làm việc trong các doanh nghiệp nhà nước.

- Những người làm hợp đồng trong các cơ quan quản lý nhà nước.

Người làm việc cho tổ chức hành chính nhà nước là một bộ phận của người làm việc cho nhà nước. Những người làm việc cho tổ chức hành chính nhà nước cũng được phân loại theo những cách thông thường như đối với phân loại người làm việc cho nhà nước. Trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, người làm việc cho cơ quan hành chính nhà nước cũng được chia thành 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 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 lao động 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 nhiệm vụ được nhà nước trao cho. 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 luật pháp. 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 máy móc 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. Tầm quan trọng của nguồn nhân lực tổ chức hành chính nhà nước

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

Bộ máy nhà nước được thành lập nhằm thực hiện chức năng nhiệm vụ của nhà nước. Để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình, bất cứ nhà nước nào cũng cần phải có hoạt động ban hành luật (hoạt động của cơ quan lập pháp); thực thi pháp luật và đưa pháp luật vào thực tiễn đời sống (hoạt động của cơ quan hành pháp) và giữ gìn, bảo vệ pháp luật (hoạt động của cơ quan tư pháp). Trong bộ máy nhà nước, bộ máy hành chính là bộ phận chủ lực của Nhà nước thực hiện chức năng quản lý thống nhất các mặt đời sống kinh tế - xã hội, an ninh - quốc phòng của đất nước. Bộ máy hành chính nhà nước là tổng hợp hệ thống các cơ quan nhà nước được tổ chức và hoạt động theo những nguyên tắc chung thống nhất tạo thành một cơ chế đồng bộ để thực hiện các nhiệm vụ và chức năng quản lý của Nhà nước.

Như vậy, một bộ phận quan trọng của nguồn nhân lực khu vực công làm việc trong các cơ quan quản lý của bộ máy nhà nước. Hoạt động thực thi công vụ của họ có vai trò vô cùng quan trọng, quyết định đến chất lượng, hiệu quả hoạt động của cả bộ máy nhà nước. Họ là những người hoạch định, thực thi các chính sách, quyết định của nhà nước, là yếu tố quyết định thành bại của các chủ trương, chính sách, 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.

Để đạt được mục tiêu xây dựng bộ máy nhà nước hiện đại, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, hầu hết các nước đều khẳng định vai trò của con người, mà cụ thể là đội ngũ cán bộ, công chức là nhân tố quyết định sự thành công hay thất bại của công cuộc xây dựng và cải cách bộ máy nhà nước.

3.2. 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. Mặc dù các lý do để tiến hành cải cách không giống nhau hoàn toàn nhưng có thể nhận thấy cải cách hành chính hiện nay đang diễn ra trên bình diện toàn cầu. Phạm vi, hình thức và các biện pháp thực hiện cải cách cũng rất đa dạng. Một số nước tập trung vào cải cách một số lĩnh vực nhất định trong khi các nước khác lại thực hiện cải cách với quy mô lớn và phạm vi rộng hơn.

Cải cách hành chính làm cho chức năng của Nhà nước thay đổi, 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;

Ở nước ta, cải cách hành chính được đặt ra như một đòi hỏi khách quan của thực tế để tạo tiền đề và thúc đẩy cải cách kinh tế, đồng thời xây dựng được những điều kiện cần thiết để có thể tận dụng được mọi cơ hội của hội nhập và toàn cầu hóa cho việc phát triển kinh tế, xây dựng một hệ thống hành chính tạo ra điều kiện thuận lợi cho phát triển kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa và xây dựng một nhà nước thật sự là “của dân, do dân, vì dân”. Sự vận hành nền kinh tế theo các quy luật của thị trường sẽ tác động sâu sắc và đặt ra yêu cầu phải đổi mới mạnh mẽ vai trò, chức năng của Nhà nước nói chung và của nền hành chính nhà nước nói riêng, đòi hỏi phải chuyển mạnh từ nền hành chính “cai trị” sang nền hành chính “phục vụ”, xóa bỏ triệt để cơ chế “xin - cho”, phải khắc phục sự can thiệp trực tiếp, tùy tiện vào các hoạt động của doanh nghiệp, phải tôn trọng và tạo thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp trong mọi hoạt động kinh tế - xã hội; Kinh tế thị trường đòi hỏi Nhà nước và nền hành chính phải thúc đẩy sự phát triển nhanh, bền vững kinh tế đất nước, phải

đối xử bình đẳng với các thành phần kinh tế khác nhau, tạo ra “sân chơi”, “luật chơi” phù hợp với quy luật của thị trường và thực hiện tốt vai trò của người “trọng tài” khách quan, công bằng trong việc kiểm tra, kiểm soát việc chấp hành pháp luật, chính sách của các chủ thể tham gia các hoạt động kinh tế - xã hội.

Để đạt được những điều đó, đòi hỏi phải có một đội ngũ cán bộ, công chức có đủ năng lực, trình độ đáp ứng được yêu cầu để thực hiện.

Thực tiễn trong những năm đổi mới và cải cách hành chính ở Việt Nam, Đảng và Nhà nước ta luôn xác định xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức là một nội dung cơ bản quan trọng bên cạnh các nội dung cải cách thể chế; cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước; cải cách tài chính công.

Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020 đã xác định mục tiêu cải cách hành chính với trọng tâm là xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức. Hiệu lực và hiệu quả quản lý của bộ máy Nhà nước nói chung và hành chính nhà nước nói riêng, xét cho cùng được quyết định bởi phẩm chất, năng lực và hiệu suất công tác của đội ngũ cán bộ, công chức, tức là quyết định bởi con người. Công chức nhà nước được đào tạo nghiêm túc, có đủ phẩm chất, năng lực là yếu tố có tính quyết định trong cải cách hành chính đạt kết quả, đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước.

3.3. 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. Bộ máy nhà nước ở nhiều nước ngày càng phải giải quyết nhiều vấn đề phức tạp hơn của đời sống xã hội diễn ra không chỉ trong phạm vi một quốc gia mà còn ở phạm vi quốc tế. Đặc biệt, cuộc khủng hoảng tài chính và khủng hoảng kinh tế đang diễn ra trên quy mô toàn cầu trong những năm qua cũng có những tác động không nhỏ tới nền kinh tế của các quốc gia. Đây cũng là thách thức đối với Chính phủ ở nhiều nước và để vượt qua được thách thức đó đòi hỏi tổ chức và hoạt động của khu vực công nói chung và hành chính nhà nước nói riêng phải thay đổi mạnh hơn và theo hướng tích cực hơn nữa. Trong thực tế, các chính sách được áp dụng trong cải cách hành chính vừa qua ở nhiều nước trên thế giới đã nhấn mạnh đến vai trò của khu vực tư, của thị trường nhưng những gì diễn ra trong thập kỷ vừa qua cũng đã cho thấy những hạn chế nhất định của những chính sách đó. Cuộc

khủng hoảng kinh tế thế giới diễn ra đã đặt ra câu hỏi về những triển vọng do các chính sách này mang lại. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, phi quy chế hóa trong lĩnh vực nhà ở, tài chính và ngân hàng là một trong những yếu tố tạo điều kiện cho khủng hoảng diễn ra trong thời gian qua. Những giải pháp mà các nước đưa ra để đối phó với khủng hoảng trong mấy năm qua thực ra lại là những giải pháp tăng cường vai trò của cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước. Theo đó, mức độ chi tiêu và quy mô của Chính phủ tăng lên.

Sự gia tăng vai trò của chính phủ được coi là một cách thức hiệu quả để giải quyết những thảm họa kinh tế do phi quy chế hóa từ những chính sách nhấn mạnh vào vai trò của khu vực tư nhân mang lại. Điều này cho thấy cần phải nhận thức được tầm quan trọng của khu vực công, của Chính phủ trong thời kỳ cải cách hành chính tiếp theo. 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.

3.4. 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,...

Cùng với xu thế xã hội hóa các dịch vụ công, chủ thể cung cấp của dịch vụ công không chỉ bao gồm các tổ chức của nhà nước mà còn gồm các tổ chức xã hội, các tổ chức tư nhân, hoặc cá nhân, nhưng Nhà nước phải chịu trách nhiệm cuối cùng về chất lượng của các dịch vụ công. Nhà nước không chỉ chịu trách nhiệm về chất lượng của các sản phẩm và dịch vụ công do mình trực tiếp cung cấp mà còn phải đảm bảo rằng các dịch vụ công do các chủ thể khác cung cấp phải đáp ứng được yêu cầu về chất lượng thông qua hệ thống các quy định, các chính sách được ban hành. Trong xu thế cải cách khu vực công, công dân được coi là “khách hàng” của các tổ chức nhà nước. Công dân phải thực hiện đầy đủ nghĩa vụ của mình với Nhà nước nhưng cũng có quyền đòi hỏi nhà nước thực hiện các nghĩa vụ của mình. Do đó, các tổ chức công cần phải 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.

Ở Việt Nam, để đạt được những mục tiêu cải cách hành chính đã được xác định trong Nghị quyết số 30c/2001/NĐ-CP ngày 8/11/2011, Chính Phủ đã nhấn mạnh một trong 3 trọng tâm cơ bản của chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020 là nâng cao chất lượng dịch vụ công. 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.

3.5. 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, chanh 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.

Ở Việt Nam, với việc gia nhập tổ chức WTO, hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam diễn ra ngày càng mạnh mẽ, sâu sắc và toàn diện. Trong điều kiện kinh tế mở, có tính toàn cầu, đòi hỏi phải nhanh chóng tạo lập đồng bộ hệ thống thể chế kinh tế, thể chế hành chính phù hợp với thông lệ chung của thế giới; phải đổi mới tổ chức bộ máy và nâng cao trình độ, năng lực, trách nhiệm của cán bộ, công chức để có thể hòa nhập vào cộng đồng quốc tế, cộng đồng khu vực, trong khi Việt Nam đang ở một khoảng cách khá xa so với thế giới. Có thể nói, phát triển nguồn nhân lực nói chung và nguồn nhân lực hành chính nhà nước là nhiệm vụ trọng tâm, khâu đột phá có tính chiến lược lâu dài trước xu thế hội nhập.

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

1. Khái niệm

Trong nhiều tài liệu viết về quản lý và phát triển con người, khái niệm quản lý nguồn nhân lực (Human Resource Management) và phát triển nguồn nhân lực (Human Resource Development) là hai khái niệm khác nhau, nhưng có mối tương quan chặt chẽ với nhau. 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. Một số các khái niệm sau thường được đề cập đến trong hệ thống tài liệu nghiên cứu về quản lý nguồn nhân lực như sau¹:

¹ Xem chi tiết: TS Lê Thanh Hà (chủ biên) Giáo trình quản trị nhân lực, Trường Đại học lao động xã hội, Nhà xuất bản Lao động xã hội năm 2009; TS. Trần Kim Dung. Quản trị nguồn nhân lực (tái bản lần 6). Nhà xuất bản thống kê 2009; Ths. Nguyễn Văn Điềm và PGS.TS. Nguyễn Ngọc Quân (chủ biên). Giáo trình quản trị

- Quản lý nguồn nhân lực là việc thiết kế, xây dựng hệ thống các triết lý, chính sách và thực hiện các hoạt động chức năng về thu hút, đào tạo – phát triển và duy trì nguồn lực con người trong một tổ chức nhằm đạt được kết quả tối ưu cho cả tổ chức và người lao động.

- Quản lý nguồn nhân lực là những hoạt động nhằm tăng cường những đóng góp có hiệu quả của cá nhân vào mục tiêu của tổ chức trong khi đồng thời cố gắng đạt được những mục tiêu của cá nhân.

Cho dù tiếp cận ở góc độ nào thì 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 các điểm chung đó, quản lý nguồn nhân lực có thể hiểu 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*. Thông qua các hoạt động của quản lý nguồn nhân lực đó, tổ chức sẽ đạt được mục tiêu.

Quản nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước một mặt cũng có những điểm chung giống như quản lý nguồn nhân lực của các tổ chức khác. Đối tượng chung của quản lý nguồn nhân lực trong cơ quan hành chính nhà nước và trong các tổ chức khác đều con người. Vì vậy, nhiều kỹ thuật trong quản lý và phát triển con người đều có thể áp dụng chung cho các loại hình tổ chức khác nhau này. Mặt khác, nguồn nhân lực trong cơ quan hành chính nhà nước gồm những người lao động đặc biệt (gồm chủ yếu là cán bộ, công chức) với những đặc trưng cơ bản như đã trình bày ở phần trên, do đó quản lý nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước đòi hỏi có những điểm khác biệt so với quản lý nguồn nhân lực trong các tổ chức thông thường khác.

nhân lực, Nhà xuất bản kinh tế quốc dân 2007; Michiel Armstrong, *Strategic Human Resource Management* (4th Edition), Kogan Page, 2008; Michiel Armstrong, *A Handbook of Human Resource Management* (10th Edition), 2009.

Sự khác biệt đó xuất phát từ sự khác nhau về công việc (việc làm) của tổ chức hành chính nhà nước so với các tổ chức thông thường khác. Vì thế, đòi hỏi nguồn nhân lực của các cơ quan hành chính nhà nước cũng có những tính chất khác so với hoạt động của các tổ chức khác. Hoạt động trong cơ quan hành chính nhà nước luôn gắn liền với quyền lực nhà nước. Cán bộ, công chức được sử dụng các nguồn lực của nhà nước để thực thi công vụ, họ hoạt động vì các mục tiêu chung của Nhà nước, không mang tính lợi nhuận. Các cơ quan nhà nước hoạt động trên những nguyên tắc khác với hoạt động của các tổ chức khác. Do đó, quản lý nguồn nhân lực trong cơ quan hành chính nhà nước đòi hỏi phải có sự khác biệt để đảm bảo cho nguồn nhân lực thích ứng được với những đặc trưng đó của các cơ quan hành chính nhà nước. Người làm việc trong các tổ chức hành chính nhà nước, ngoài việc chịu sự điều tiết chung của Bộ Luật Lao động giống như những người lao động khác, còn chịu sự ràng buộc của luật riêng biệt. Hầu hết các quốc gia trên thế giới đều có những luật riêng để quản lý nguồn nhân lực trong cơ quan hành chính nhà nước. Điều đó cũng thể hiện sự khác biệt của quản lý và phát triển nguồn nhân lực trong cơ quan hành chính nhà nước với quản lý và phát triển nguồn nhân lực của các tổ chức khác.

Ở Việt Nam, Bộ luật lao động quy định: "Chế độ lao động đối với công chức, viên chức Nhà nước, người giữ các chức vụ được bầu, cử hoặc bổ nhiệm, người thuộc lực lượng quân đội nhân dân, công an nhân dân, người thuộc các đoàn thể nhân dân, các tổ chức chính trị, xã hội khác và xã viên hợp tác xã do các văn bản pháp luật khác quy định nhưng tùy từng đối tượng mà được áp dụng một số quy định trong Bộ luật này"¹. Đội ngũ cán bộ, công chức trong cơ quan hành chính nhà nước ở nước ta chủ yếu được điều chỉnh bằng Luật Cán bộ, công chức và các văn bản có liên quan.

2. 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.

¹ Điều 4, Bộ Luật Lao động.

- 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 công tác 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.

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

Chức năng của quản lý nguồn nhân lực chỉ 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 này nếu được thực hiện tốt sẽ phát huy được tiềm năng và tính sáng tạo của con người, tác động vào động cơ của từng cá nhân giúp họ hăng say làm việc, đạt kết quả và hiệu quả cao.

- *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 này 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.

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

Xét ở góc độ hệ thống, nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước được quản lý bởi các chủ thể khác nhau. Tuy nhiên, tùy thuộc vào thể chế chính trị của quốc gia, các cơ quan nhà nước có thể có nhiều loại khác nhau và quản lý người lao động làm việc trong các cơ quan nhà nước do nhiều cơ quan quản lý nguồn nhân lực khác nhau đảm nhận. Ví dụ, quản lý những người làm việc trong hệ thống các cơ quan thuộc hệ thống lập pháp tùy thuộc vào thể chế nhà nước có thể do một cơ quan quản lý nguồn nhân sự riêng đảm nhận. Hoặc những người làm việc trong bộ máy của các cơ quan thuộc lĩnh vực tư pháp cũng có thể được tổ chức tương tự. Nhưng cũng có nước, do thể chế nhà nước quy định, chỉ trừ những người là đại biểu được bầu của cơ quan lập pháp, những người phục vụ trong các cơ quan đó đều thuộc diện quản lý chung của các cơ quan quản lý nguồn nhân lực chung.

Riêng 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 đó, 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.

Trong khi đó, quản lý công chức của từng cơ quan sử dụng công chức là những tác nghiệp cụ thể của quản lý nhân sự trong tổ chức đó. Hoạt động quản lý nguồn nhân lực của một cơ quan nhà nước, một mặt phải chịu sự quản lý nhà nước về quản lý nguồn nhân lực của cơ quan có thẩm quyền, nhưng đồng thời phải áp dụng những nền tảng khoa học về quản lý nguồn nhân lực để quản lý tốt nhất nguồn nhân lực của tổ chức.

Ở Việt Nam, Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về nguồn nhân lực của các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, hoạt động thực hiện quản lý nhà nước về cán bộ, công chức được phân cấp giữa trung ương và địa phương. Luật Cán bộ, công chức (năm 2008) quy định cụ thể như sau:

- Bộ Nội vụ chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công chức, có nhiệm vụ quyền hạn:

1. Xây dựng dự án luật, pháp lệnh về công chức để Chính phủ trình Quốc hội, ủy ban Thường vụ Quốc hội;

2. Xây dựng trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quy định về chiến lược, kế hoạch, quy hoạch, chương trình phát triển đội ngũ công chức; phân công, phân cấp quản lý công chức và biên chế công chức; phương pháp xác định vị trí việc làm và cơ cấu công chức; chiến lược, kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ công chức; chế độ tiền lương và các chính sách, chế độ đãi ngộ khác đối với công chức; chính sách đối với người có tài năng; tiêu chuẩn chức danh và tuyển chọn công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý trong các cơ quan hành chính nhà nước; bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, điều động, luân chuyển, biệt phái, từ chức, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật, thôi việc, nghỉ hưu đối với công chức;

3. Quy định ngạch và mã ngạch công chức; ban hành và hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện chức danh, tiêu chuẩn các ngạch công chức; cơ cấu ngạch công chức, quy chế thi tuyển, xét tuyển công chức, quy chế tổ chức thi nâng ngạch công chức, nội quy thi tuyển, thi nâng ngạch công chức, quy chế đánh giá công chức; chương trình bồi dưỡng theo tiêu chuẩn ngạch công chức, chương trình đào tạo, bồi dưỡng theo tiêu chuẩn chức vụ lãnh đạo, quản lý;

4. Quy định về lập hồ sơ, quản lý hồ sơ; số hiệu công chức; mã số các cơ quan hành chính nhà nước; thẻ và chế độ đeo thẻ của công chức; trang phục đối với công chức;

5. Quản lý về số lượng, chất lượng, cơ cấu ngạch công chức và số lượng vị trí việc làm;

6. Chủ trì tổ chức thi nâng ngạch công chức từ ngạch chuyên viên và tương đương lên ngạch chuyên viên chính và tương đương, từ ngạch chuyên viên chính và tương đương lên ngạch chuyên viên cao cấp và tương đương trong cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp của Nhà nước; chủ trì, phối hợp với các Bộ, cơ quan ngang Bộ quản lý ngành, lĩnh vực xây dựng ngân hàng đề thi nâng ngạch công chức; giám sát, kiểm tra việc tổ chức thi nâng ngạch công chức từ ngạch nhân viên lên ngạch cán sự và tương đương, từ ngạch nhân viên, cán sự và tương đương lên ngạch chuyên viên và tương đương của các cơ quan quản lý công chức; bổ nhiệm, xếp lương và nâng bậc lương trước thời hạn đối với ngạch chuyên viên cao cấp và tương đương;

7. Hướng dẫn và tổ chức thống kê đội ngũ công chức trong cả nước; xây dựng và quản lý dữ liệu quốc gia về đội ngũ công chức;

8. Hướng dẫn và tổ chức thực hiện chế độ báo cáo về công tác quản lý công chức;

9. Thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về công chức;

10. Giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với công chức theo phân cấp và theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

- Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có nhiệm vụ và quyền hạn sau trong quản lý công chức:

1. Quản lý về số lượng, tiêu chuẩn, tuyển dụng, sử dụng đối với công chức thuộc phạm vi quản lý theo phân công, phân cấp; nâng bậc lương thường xuyên và phụ cấp thâm niên vượt khung đối với công chức ngạch chuyên viên cao cấp và tương đương; bổ nhiệm ngạch, xếp lương, nâng bậc lương và phụ cấp thâm niên vượt khung đối với công chức ngạch chuyên viên chính và tương đương trở xuống;

2. Tổ chức việc tuyển dụng và phân công, phân cấp tuyển dụng, sử dụng và đào tạo, bồi dưỡng công chức thuộc thẩm quyền quản lý;

3. Quản lý vị trí việc làm và biên chế công chức theo phân công, phân cấp và theo quy định của pháp luật;

4. Quyết định nội dung thi tuyển, xét tuyển sau khi có ý kiến thẩm định của Bộ Nội vụ; quản lý chương trình bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng chuyên ngành thuộc ngành, lĩnh vực quản lý;

5. Chủ trì, phối hợp với Bộ Nội vụ và các cơ quan có liên quan xây dựng chế độ, chính sách đối với công chức thuộc ngành, lĩnh vực đặc thù trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ;

6. Chủ trì, phối hợp với Bộ Nội vụ xây dựng tiêu chuẩn nghiệp vụ các ngạch công chức thuộc ngành, lĩnh vực quản lý để Bộ Nội vụ thống nhất ban hành; phối hợp với Bộ Nội vụ tổ chức thi nâng ngạch đối với các ngạch công chức thuộc ngành, lĩnh vực quản lý;

7. Chủ trì, phối hợp với Bộ Nội vụ tổ chức thi nâng ngạch công chức từ nhân viên lên cán sự và tương đương; từ nhân viên, cán sự và tương đương lên chuyên viên và tương đương đối với công chức thuộc phạm vi quản lý;

8. Tổ chức thực hiện chế độ tiền lương và các chế độ chính sách đãi ngộ khác đối với công chức thuộc thẩm quyền quản lý;

9. Thực hiện công tác khen thưởng, kỷ luật đối với công chức hoặc đề nghị cấp có thẩm quyền khen thưởng, kỷ luật theo quy định;

10. Thực hiện thống kê và báo cáo thống kê công chức theo quy định;

11. Hướng dẫn, thanh tra, kiểm tra việc thi hành các quy định của pháp luật đối với công chức thuộc phạm vi quản lý;

12. Giải quyết khiếu nại, tố cáo theo phân cấp và theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

- Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có nhiệm vụ và quyền hạn:

1. Quản lý về số lượng, tiêu chuẩn, tuyển dụng, sử dụng đối với công chức thuộc phạm vi quản lý theo phân công, phân cấp; nâng bậc lương thường xuyên và phụ cấp thâm niên vượt khung đối với công chức ngạch chuyên viên cao cấp và tương đương; bổ nhiệm ngạch, xếp lương, nâng bậc lương và phụ cấp thâm niên vượt khung đối với công chức ngạch chuyên viên chính và tương đương trở xuống;

2. Tổ chức việc tuyển dụng và phân công, phân cấp tuyển dụng, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng công chức thuộc thẩm quyền quản lý;

3. Quản lý vị trí việc làm và biên chế công chức theo phân cấp và theo quy định của pháp luật;

4. Chủ trì, phối hợp với Bộ Nội vụ tổ chức thi nâng ngạch công chức từ nhân viên lên cán sự và tương đương; từ nhân viên, cán sự và tương đương lên chuyên viên và tương đương đối với công chức thuộc phạm vi quản lý;

5. Tổ chức thực hiện chế độ tiền lương và các chế độ chính sách đãi ngộ khác đối với công chức thuộc thẩm quyền quản lý;

6. Thực hiện công tác khen thưởng, kỷ luật đối với công chức theo thẩm quyền hoặc đề nghị cấp có thẩm quyền khen thưởng, kỷ luật theo quy định;

7. Thực hiện thống kê và báo cáo thống kê công chức theo quy định;

8. Thanh tra, kiểm tra việc thi hành các quy định của pháp luật đối với công chức thuộc phạm vi quản lý;

9. Giải quyết khiếu nại, tố cáo theo phân cấp và theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

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 nhân viên, 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 cá nhân và tổ chức. Họ cũng phải tạo cơ hội cho sự thăng tiến của nhân viên 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 nhân viên, kiểm tra giám sát và giúp đỡ nhân viên. 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 người lao động
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
Cán bộ, công chức	Can thiệp với tư cách các tác nhân thay đổi 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. CÁC MÔ HÌNH CHỦ YẾU TRONG QUẢN LÝ NGUỒN NHÂN LỰC CỦA TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Trên thế giới hiện nay có hai mô hình cơ bản về quản lý nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước, đó là hình thức nghiệp hay còn gọi là mô hình ngạch, bậc (career system) và mô hình việc làm hay còn gọi là vị trí công việc (position - based system hoặc job - based system).

1. Mô hình chức nghiệp

Trong mô hình này, người làm việc cho nhà nước nói chung và tổ chức hành chính nhà nước 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 bằng cấp và thâm niên công tác. Vấn đề được quan tâm nhất trong mô hình này là làm thế nào trả lương một cách “công bằng” dựa trên cơ sở bằng cấp. Điều này có nghĩa là trong số những người có thâm niên công tác bằng nhau thì ai có bằng cấp cao hơn sẽ được trả lương cao hơn. Mỗi một ngạch, bậc gắn liền với chức năng, nhiệm vụ của công chức ở ngạch đó phải thực hiện nhưng không gắn liền với vị trí mà công chức đảm nhiệm. Như vậy công chức ở các vị trí công việc khác nhau có thể cùng giữ chung một ngạch và có cùng chức trách chung như nhau nhưng không gắn liền với các vị trí công việc mà mỗi công chức đảm nhận. Công chức vẫn được giữ ngạch bậc ngay cả khi vị trí công việc mà 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. Bộ

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.

2. 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 và để 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 suốt một thời gian dài do ảnh hưởng của tư duy gắn liền với nền kinh tế nhỏ, kế hoạch hóa tập trung, quan liêu bao cấp, hệ thống quản lý công chức, viên chức nước ta còn nhiều hạn chế, không theo kịp được nhu cầu phát triển, hiệu lực, hiệu quả không cao. Công chức được phân loại theo ngạch, bậc. Mỗi ngạch có các tiêu chuẩn riêng¹, nhưng không gắn liền với vị trí công việc cụ thể mà gắn liền với trình độ đào tạo. Các quy định về nhiệm vụ của công chức ở các ngạch còn quá chung chung và áp dụng cho tất cả các công chức cùng ngạch nhưng làm việc ở các cơ quan, tổ chức khác nhau, đảm nhận các vị trí công việc khác nhau. Cũng không có sự phân biệt giữa những người cùng một ngạch nhưng làm việc ở trung ương và địa phương. Đây cũng chính là nguyên nhân dẫn đến hiện tượng là người có trình độ chuyên môn cao thì làm việc thấp và ngược lại hoặc những người làm những công việc phức tạp, trách nhiệm đòi hỏi cao hơn nhưng lương lại được trả thấp hơn những người làm công việc đơn giản hơn, trách nhiệm thấp hơn. Khó có thể đảm bảo được tính khách quan, công bằng trong việc trả lương và các chế độ đãi ngộ. Việc đánh giá công chức cũng chỉ mang tính hình thức vì thực chất các tiêu chí đánh giá chủ yếu “gắn với người” chứ không “gắn với công việc”. Các phương pháp đánh giá thiếu tính khoa học. Các yếu tố chủ quan còn chi phối hoạt động đánh giá do các tiêu chí đánh giá không rõ ràng. Những hạn chế này cùng với chủ nghĩa bình quân trong chính sách đãi ngộ với công chức đang triệt tiêu dần động lực làm việc của công chức.

Chính vì vậy, trong xu thế cải cách công vụ, Việt Nam đang nghiên cứu 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 ban hành năm 2008 đã tạo cơ sở pháp lý cho việc quản lý công chức theo vị trí việc làm.

¹ Xem các tiêu chuẩn ngạch của công chức ban hành kèm theo Quyết định 414/TCCP-VC ngày 29/5/1993 của Bộ trưởng, trưởng Ban Tổ chức Chính phủ (nay là Bộ Nội vụ).

V. MỘT SỐ XU HƯỚNG CẢI CÁCH HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NGUỒN NHÂN LỰC CỦA TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Cùng với những thay đổi của hành chính công theo những xu hướng mới như: quản lý công mới, quản trị nhà nước... thì cũng xuất hiện yêu cầu về một nguồn nhân lực có đủ năng lực, trình độ để thích ứng với những thay đổi đó. Nhằm xây dựng được một nguồn nhân lực có đủ năng lực, trình độ để thích ứng với những biến đổi của môi trường và những thay đổi do cải cách hành chính mang lại, hầu hết các nước đều tập trung đổi mới các hoạt động liên quan đến quản lý nguồn nhân lực theo hướng linh hoạt, giảm bớt tập trung, đảm bảo được sự nhất quán và tăng cường trách nhiệm cho các nhà quản lý trong quản lý nguồn nhân lực. Ở phạm vi công việc, cải cách đã tạo ra những công việc đòi hỏi phải có các kỹ năng đa dạng, tập trung vào quá trình thực thi và kết quả thực thi, do đó, nguồn nhân lực cần phải có đủ năng lực đạt được các kết quả mong đợi của cá nhân và tổ chức. Theo đó, cải cách quản lý nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước quan tâm đến cách thức để thu hút và duy trì được những người có năng lực và đưa ra khỏi hệ thống những người không đáp ứng được yêu cầu; quan tâm đến việc tạo động lực làm việc cho tất cả mọi người; đến cơ chế và biện pháp để đảm bảo công chức đạt được kết quả như mong đợi.

Một số xu hướng thay đổi cụ thể như sau:

1. Cải cách chính sách tuyển dụng và chế độ làm việc

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, 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.

2. Cải cách chế độ công chức

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.

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

Các nước đều nhấn mạnh đến trách nhiệm của công chức và có cơ chế và quy định để xác định rõ trách nhiệm của công chức, bao gồm:

- Trách nhiệm trong mối quan hệ với tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong mối quan hệ trực thuộc;

- Trách nhiệm với kết quả công việc. Trách nhiệm với kết quả công việc cho thấy các cá nhân có thể tạo ra sự khác biệt về kết quả so với trước đây, thông qua những hoạt động và nỗ lực cần thiết. Điều này có nghĩa là mỗi cá nhân phải có trách nhiệm với những ảnh hưởng và đóng góp của mình cho tổ chức;

- Trách nhiệm báo cáo và giải trình về công việc và kết quả công việc;

- Trách nhiệm với các hậu quả của thực thi công việc không đáp ứng được yêu cầu;

- Trách nhiệm cải tiến hiệu quả công việc. Trách nhiệm này đòi hỏi người có trách nhiệm phải chú ý đến tất cả các hoạt động của quá trình quản lý để nhằm cải tiến kết quả công việc chứ không tìm những lý do giải thích cho những kết quả không đạt được.

4. 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.

Khi tiền lương gắn với mức độ hoàn thành công việc, công chức sẽ có động lực phấn đấu để đạt kết quả cao nhất trong thực thi các nhiệm vụ được giao. Công chức sẽ chủ động học tập, nâng cao năng lực bản thân để đáp ứng

được yêu cầu, chủ động tìm ra các giải pháp để hoàn thành công việc ở mức tốt nhất.

- Tập trung vào các vị trí công vụ cao cấp và quản lý họ như một nhóm đặc biệt

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.

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.

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.

- Phân quyền nhiều hơn trong hoạch định và thực hiện các chính sách quản lý công chức

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, các định hướng và nội dung về cải cách quản lý đội ngũ cán bộ công chức nói chung và cán bộ, công chức trong các tổ chức hành chính nhà nước chủ yếu được thể hiện trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 – 2020¹. Cụ thể như sau:

- Xây dựng, bổ sung và hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật về chức danh, tiêu chuẩn nghiệp vụ của cán bộ, công chức, viên chức, kể cả cán bộ, công chức lãnh đạo, quản lý;

- Trên cơ sở xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan, đơn vị, xây dựng cơ cấu cán bộ, công chức, viên chức hợp lý gắn với vị trí việc làm;

- 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;

- Hoàn thiện quy định của pháp luật về đánh giá cán bộ, công chức, viên chức trên cơ sở kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao; thực hiện cơ chế loại bỏ, bãi miễn những người không hoàn thành nhiệm vụ, vi phạm kỷ luật, mất uy tín với nhân dân; quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức, viên chức tương ứng với trách nhiệm và có chế tài nghiêm đối với hành vi vi phạm pháp luật, vi phạm kỷ luật, vi phạm đạo đức công vụ của cán bộ, công chức, viên chức;

- Đổi mới nội dung và chương trình đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức; thực hiện việc đào tạo, bồi dưỡng theo các hình thức: Hướng dẫn tập sự trong thời gian tập sự; bồi dưỡng theo tiêu chuẩn ngạch công chức, viên chức; đào tạo, bồi dưỡng theo tiêu chuẩn chức vụ lãnh đạo, quản lý; bồi

¹ Xem Nghị quyết 30c/NQ-CP của Chính phủ ngày 8 tháng 11 năm 2011

đưỡng bắt buộc kiến thức, kỹ năng tối thiểu trước khi bổ nhiệm và bồi dưỡng hàng năm;

- Tập trung nguồn lực ưu tiên cho cải cách chính sách tiền lương, chế độ bảo hiểm xã hội và ưu đãi người có công; đến năm 2020, tiền lương của cán bộ, công chức, viên chức được cải cách cơ bản, bảo đảm được cuộc sống của cán bộ, công chức, viên chức và gia đình ở mức trung bình khá trong xã hội.

- Sửa đổi, bổ sung các quy định về chế độ phụ cấp ngoài lương theo ngạch, bậc, theo cấp bậc chuyên môn, nghiệp vụ và điều kiện làm việc khó khăn, nguy hiểm, độc hại.

- Đổi mới quy định của pháp luật về khen thưởng đối với cán bộ, công chức, viên chức trong thực thi công vụ và có chế độ tiền thưởng hợp lý đối với cán bộ, công chức, viên chức hoàn thành xuất sắc công vụ;

- Nâng cao trách nhiệm, kỷ luật, kỷ cương hành chính và đạo đức công vụ của cán bộ, công chức, viên chức.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân biệt người làm việc trong tổ chức hành chính nhà nước với người làm việc trong tổ chức tư nhân?

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 Việt Nam?

3. Ưu, nhược điểm của mô hình quản lý nguồn nhân lực theo chức nghiệp và mô hình quản lý theo việc làm?

4. Đặc điểm của mô hình quản lý nguồn nhân lực tổ chức hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay. Nêu những ưu điểm và hạn chế.

5. Khả năng áp dụng mô hình vị trí việc làm để quản lý nguồn nhân lực của tổ chức hành chính ở Việt Nam và những vấn đề đặt ra?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Armstrong: Tài liệu quản lý nguồn nhân lực (tái bản lần thứ 10), 2009.

2. Nguyễn Hữu Thân: Giáo trình quản trị nhân sự. NXB Thống kê, 2001.

3. Tài liệu cung cấp cho lớp Thạc sỹ hành chính công phối hợp giữa Học viện Hành chính và ENAP, Quebec, Canada trong khuôn khổ đề án 165 (tháng 10/2010, bản tiếng Anh và bản dịch sang tiếng Việt từ nguyên bản tiếng Pháp).

3. Võ Kim Sơn và Nguyễn Thị Hồng Hải: Chuyên đề “Công vụ - công chức” trong Tập bài giảng phần Khoa học hành chính, Chương trình cao cấp lý luận chính trị - hành chính, 2009.

4. Võ Kim Sơn, Lê Thị Vân Hạnh và Nguyễn Thị Hồng Hải: Giáo trình Tổ chức nhân sự hành chính nhà nước dùng cho hệ cử nhân hành chính. NXB Thống kê, 2003.

5. Lê Thanh Hà (chủ biên): Giáo trình quản trị nhân lực, Trường Đại học Lao động xã hội. NXB Lao động xã hội, 2009.

6. Nguyễn Thị Hồng Hải: Lựa chọn ưu điểm phù hợp của mô hình chức nghiệp và việc làm cho nền công vụ Việt Nam, Tạp chí Tổ chức nhà nước số 3/2010.

QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

I. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

1. Khái niệm và phạm vi tài chính công

Tài chính công là một phạm trù kinh tế gắn với thu nhập và chi tiêu của Nhà nước. 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.

Về mặt sở hữu: Các nguồn tài chính, các quỹ tiền tệ trong tài chính công thuộc sở hữu công cộng, sở hữu toàn dân mà Nhà nước là đại diện, thường gọi là sở hữu nhà nước.

Về mặt mục đích: Các nguồn tài chính, các quỹ tiền tệ trong tài chính công được sử dụng vì lợi ích chung của toàn xã hội, của toàn quốc, của cả cộng đồng.

Về mặt chủ thể: Các hoạt động thu chi bằng tiền trong tài chính công do chủ thể thuộc khu vực công tiến hành.

Về mặt pháp luật: Các quan hệ tài chính chịu sự điều chỉnh bởi các “luật công”, dựa trên các qui phạm pháp luật mệnh lệnh - quyền uy. Các quan hệ tài chính công là quan hệ kinh tế nảy sinh gắn liền với việc tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ công mà một bên của quan hệ là chủ thể thuộc khu vực công.

Trong thực tiễn đời sống xã hội, hoạt động tài chính thể hiện ra như là các hiện tượng thu, chi bằng tiền - sự vận động của các nguồn tài chính - gắn liền với việc tạo lập hoặc sử dụng các quỹ tiền tệ nhất định. Trên phạm vi toàn bộ nền kinh tế, gắn liền với sự hoạt động của các chủ thể trong lĩnh vực kinh tế xã hội khác nhau có các quỹ tiền tệ khác nhau được hình thành và sử dụng. Ví dụ như: Quỹ tiền tệ của hộ gia đình, quỹ tiền tệ của các doanh nghiệp; quỹ tiền tệ của các tổ chức bảo hiểm tín dụng, các quỹ tiền tệ công.

Gắn với chủ thể là nhà nước, các quỹ tiền tệ công được tạo lập và sử dụng gắn liền với quyền lực kinh tế và chính trị của Nhà nước và việc thực hiện các chức năng kinh tế xã hội của Nhà nước. Quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ công chính là quá trình Nhà nước tham gia phân phối các nguồn tài chính thông qua các hoạt động thu, chi bằng tiền của tài chính công. Các hoạt động thu, chi bằng tiền đó là mặt biểu hiện của bên ngoài của tài chính công, còn các

quĩ tiền tệ công là biểu hiện nội dung vật chất của tài chính công. Tuy vậy cần nhận rõ rằng quá trình diễn ra các hoạt động thu, chi bằng tiền của Nhà nước tiến hành trên cơ sở các luật lệ do Nhà nước qui định đã làm nảy sinh các quan hệ kinh tế giữa Nhà nước với chủ thể khác trong xã hội. Đó chính là các quan hệ kinh tế nảy sinh trong quá trình Nhà nước tham gia phân phối và sử dụng các nguồn tài chính để tạo lập hoặc sử dụng các quỹ công. Các quan hệ kinh tế đó chính là mặt bản chất bên trong của tài chính công, biểu hiện nội dung kinh tế-xã hội của tài chính công.

Từ những phân tích trên đây có thể có khái niệm tổng quát về tài chính công như sau:

Tài chính công là tổng thể các hoạt động thu, chi bằng tiền do Nhà nước tiến hành, nó 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.

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.

2. Khái niệm quản lý tài chính công

Quản lý nói chung được quan niệm như một qui trình mà chủ thể quản lý tiến hành thông qua việc sử dụng các công cụ và phương pháp thích hợp nhằm tác động và điều khiển đối tượng quản lý hoạt động và phát triển phù hợp với qui luật khách quan và đạt được các mục tiêu đã định.

Trong hoạt động quản lý, các nội dung về: chủ thể quản lý, đối tượng quản lý, công cụ và phương pháp quản lý, mục tiêu quản lý là những yếu tố trung tâm đòi hỏi phải được xác định đúng đắn.

Quản lý tài chính công là một nội dung của quản lý tài chính và là một mặt của quản lý xã hội nói chung, do đó trong quản lý tài chính công, các vấn đề kể trên cũng là các vấn đề cần được nhận thức đầy đủ.

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. Chủ thể trực tiếp quản lý tài chính công là bộ máy tài chính trong hệ thống các cơ quan nhà nước.

Đối tượng của quản lý tài chính công là các hoạt động tài chính công. Nói cụ thể hơn 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. Đó cũng là nội dung chủ yếu của quản lý tài chính công.

Trong quản lý tài chính công, các chủ thể quản lý có thể sử dụng nhiều phương pháp quản lý và nhiều 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. Đó là khi các chủ thể quản lý ra các mệnh lệnh hành chính.

Phương pháp kinh tế được sử dụng thông qua việc dung 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.

Các công cụ quản lý tài chính công bao gồm:

Hệ thống pháp luật thuộc lĩnh vực tài chính công được sử dụng để quản lý và điều hành các hoạt động tài chính công được xem như một loại công cụ quản lý có vai trò đặc biệt quan trọng.

Trong quản lý tài chính công các công cụ pháp luật được sử dụng để 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).

Cùng với pháp luật, hàng loạt các công cụ phổ biến khác được sử dụng trong quản lý tài chính công như: Các chính sách kinh tế tài chính; kiểm tra, thanh tra giám sát; các tiêu chí đánh giá hiệu quả quản lý tài chính công...

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.

Từ những phân tích kể trên, có thể có khái niệm tổng quát về quản lý tài chính công như sau:

Quản lý tài chính công là hoạt động của các chủ thể quản lý tài chính công thông qua việc sử dụng có chủ định các phương pháp quản lý và các công cụ quản lý để tác động và điều khiển hoạt động của tài chính công nhằm đạt được các mục tiêu đã định.

Thực chất của quản lý tài chính công là quá trình lập kế hoạch, tổ chức, điều hành và kiểm soát hoạt động thu chi của Nhà nước nhằm phục vụ cho việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước một cách hiệu quả nhất.

3. Mục tiêu quản lý tài chính công

Quản lý tài chính công hướng vào các mục tiêu sau:

Bảo đảm huy động các nguồn lực tài chính một cách hợp lý nhằm cân đối với nhu cầu chi tiêu của nhà nước để đáp ứng tốt nhất việc thực hiện các chức năng nhiệm vụ của nhà nước.

Bảo đảm phân bổ nguồn lực tài chính của nhà nước một cách có hiệu quả nhằm thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội.

Thông qua chức năng phân phối lại, quản lý tài chính công hướng đến bảo đảm công bằng xã hội và giải quyết các vấn đề xã hội.

Bảo đảm sự ổn định của nền kinh tế vĩ mô trên cơ sở ban hành và thực thi các chính sách tài khoá phù hợp với sự phát triển của nền kinh tế trong từng giai đoạn nhất định.

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:

- *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 và 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.

- *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.

- *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.

- *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 CHI TIÊU CÔNG

1. Khái niệm chi tiêu công

Để thực hiện các chức năng của mình, hay nói cách khác để cung cấp cho xã hội các hàng hoá và dịch vụ công, Chính phủ phải chi tiêu từ các quỹ tiền tệ của mình cho việc cung cấp đó. Tuy nhiên cho đến nay người ta vẫn còn đưa ra những quan niệm khác nhau về chi tiêu của Chính phủ.

Xét một cách trực tiếp, chi tiêu công là các khoản chi của Chính phủ từ ngân sách nhà nước và các quỹ tiền tệ của Nhà nước nhằm cung cấp các hàng hoá và dịch vụ công. Chi tiêu công phản ánh các sự lựa chọn chính sách của Chính phủ. Mỗi quyết định chính sách do Chính phủ đưa ra đều phản ánh chi phí để thực hiện các quyết định đó.

Theo đó chi tiêu công là các khoản chi tiêu từ các quỹ tiền tệ của Nhà nước nhằm thực hiện các chức năng nhiệm vụ của Nhà nước. Chi tiêu công bao gồm chi ngân sách nhà nước và chi tiêu từ các quỹ ngoài ngân sách

Tuy nhiên, nếu nhìn một cách toàn diện hơn, có thể thấy mọi quyết định chính sách của Chính phủ đều trực tiếp hoặc gián tiếp tác động đến chi tiêu của khu vực tư nhân và do đó sẽ ảnh hưởng đến sự phân bổ nguồn lực chung của nền kinh tế. Chẳng hạn khi Chính phủ ban hành chính sách đòi hỏi các doanh nghiệp phải xử lý ô nhiễm môi trường do doanh nghiệp đó gây ra thì các doanh nghiệp phải bỏ ra chi phí của mình cho hoạt động này. Do đó nhiều nhà kinh tế cho rằng phải tính toán cả các chi phí này thì mới phản ánh hết tác động của một quyết định của Chính phủ đến toàn bộ nền kinh tế quốc dân. Theo đó, chi tiêu công phản ánh chi phí xã hội đối với các quyết định của Chính phủ. Như vậy, theo nghĩa rộng, chi tiêu công là tổng hợp các khoản chi của chính quyền các cấp, các doanh nghiệp và dân cư khi cùng trang trải kinh phí cho các hoạt động do Chính phủ quản lý. Tuy nhiên, trên thực tế người ta khó có thể tính toán đầy đủ các chi phí của xã hội đối với quyết định của Chính phủ. Do đó, người ta thường đề cập đến chi tiêu công theo nghĩa hẹp.

Ngoài các khoản chi của các quỹ ngoài ngân sách, về cơ bản chi tiêu công thể hiện các khoản chi của Chính phủ từ ngân sách nhà nước hàng năm được Quốc hội thông qua. Chi tiêu công phản ánh giá trị của các hàng hoá mà Chính phủ mua vào để qua đó cung cấp các loại hàng hoá công cho xã hội nhằm thực hiện các chức năng của Nhà nước.

Trong nền kinh tế hiện đại, các khoản chi tiêu công không mất đi mà nó lại tạo ra sự tái phân phối giữa các khu vực trong nền kinh tế, trong đó Nhà nước đóng vai trò trung tâm của quá trình này. Thông qua các khoản chi tiêu công, Nhà nước cung cấp cho xã hội những hàng hoá mà khu vực tư không có khả năng cung cấp hoặc cung cấp không có hiệu quả mà nguồn từ các khoản thu của xã hội như thuế, phí và lệ phí. Như vậy, Nhà nước thực hiện tái phân phối thu nhập xã hội công bằng hơn, khắc phục những khuyết tật của cơ chế thị trường, bảo đảm nền kinh tế tăng trưởng và bền vững.

2. Đặc điểm của chi tiêu công

- Chi tiêu công phục vụ cho lợi ích chung của cộng đồng dân cư ở các vùng hay ở phạm vi quốc gia. Điều này xuất phát từ chức năng quản lý toàn diện nền kinh tế xã hội của Nhà nước và cũng chính trong quá trình thực hiện chức

năng đó Nhà nước đã cung cấp một lượng hàng hoá công khổng lồ cho nền kinh tế.

- Chi tiêu công luôn gắn liền với bộ máy Nhà nước và những nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội mà Nhà nước thực hiện. Các khoản chi tiêu công do chính quyền nhà nước các cấp đảm nhận theo các nội dung đã được quy định trong phân cấp quản lý ngân sách nhà nước và các khoản chi tiêu này nhằm đảm bảo cho các cấp chính quyền thực hiện chức năng quản lý, phát triển kinh tế - xã hội. Các cấp của cơ quan quyền lực nhà nước là chủ thể duy nhất quyết định cơ cấu, nội dung, mức độ của các khoản chi tiêu công nhằm thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước.

- Chi tiêu công mang tính chất công cộng, tương ứng với những đơn đặt hàng của Chính phủ về mua hàng hoá, dịch vụ nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước. Đó cũng là những khoản chi cần thiết và phát sinh tương đối ổn định như chi lương cho đội ngũ cán bộ, công chức, chi hàng hoá, dịch vụ công đáp ứng nhu cầu tiêu dùng công cộng của dân cư,...

- Chi tiêu công mang tính chất không hoàn trả hay hoàn trả không trực tiếp và thể hiện ở chỗ không phải mọi khoản thu với mức độ và số lượng của những địa chỉ cụ thể đều được hoàn lại dưới hình thức các khoản chi tiêu công.

3. Vai trò của chi tiêu công đối với sự phát triển kinh tế - xã hội

- Chi tiêu công có vai trò quan trọng trong việc thu hút vốn đầu tư của khu vực tư và chuyển dịch cơ cấu kinh tế thể hiện thông qua các khoản chi cho đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng. Việc nhà nước tạo ra các hàng hoá công, tạo điều kiện nâng cao chất lượng sống của dân chúng và góp phần điều chỉnh nền kinh tế theo những mong muốn của nhà nước.

- Chi tiêu công góp phần điều chỉnh chu kỳ kinh tế. Chi tiêu công hình thành nên một thị trường đặc biệt. Chính phủ tiêu thụ một khối lượng hàng hoá khổng lồ đã làm cho tổng cầu của nền kinh tế được gia tăng một cách đáng kể. Tổng cầu nền kinh tế tăng làm nâng cao khả năng thu hút vốn và kích thích sản xuất phát triển hơn nữa. Như vậy, thị trường của Chính phủ lại trở thành công cụ kinh tế quan trọng của Chính phủ nhằm tích cực tái tạo lại cân bằng của thị trường hàng hoá khi bị mất cân đối bằng cách tác động vào các quan hệ cung cầu thông qua tăng hay giảm mức độ chi tiêu công ở thị trường này.

- Chi tiêu công góp phần tái phân phối thu nhập xã hội giữa các tầng lớp dân cư, thực hiện công bằng xã hội. Nhà nước sử dụng công cụ thuế và chi tiêu công để tái phân phối lại thu nhập xã hội, với công cụ thuế mang tính chất động

viên nguồn thu cho Nhà nước thì công cụ chi tiêu công mang tính chất chuyên giao thu nhập đó đến những người có thu nhập thấp qua các chương trình phúc lợi xã hội.

4. Yêu cầu đối với quản lý chi tiêu công

Quản lý chi tiêu công phản ánh hoạt động tổ chức, điều khiển và ra quyết định của Nhà nước đối với quá trình phân phối và sử dụng nguồn lực tài chính công nhằm thực hiện các nhiệm vụ và chức năng của Nhà nước. Nói cách khác chi tiêu công là một trong những thuộc tính vốn có khách quan của tài chính công, phản ánh sự phân phối nguồn lực tài chính của Nhà nước.

Trong quản lý chi tiêu công Nhà nước là người trực tiếp tổ chức, điều khiển quá trình phân phối, sử dụng nguồn lực tài chính công với mục tiêu là thúc đẩy nền kinh tế tăng trưởng bền vững.

Quản lý chi tiêu công có hiệu quả đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện các dịch vụ nhằm tăng trưởng nền kinh tế và xoá đói giảm nghèo. Quản lý chi tiêu công gắn liền với quá trình lập ngân sách nhà nước, phản ánh về mặt tài chính các lựa chọn kinh tế và xã hội của Nhà nước.

Khi chuyển sang lập ngân sách theo kết quả đầu ra, thì chính sách quản lý chi tiêu công của các nền kinh tế hiện đại đã có những thay đổi quan trọng về chiến lược theo 3 cấp độ nhằm tạo ra một hệ thống ngân sách hoạt động có hiệu quả, đó là: Kỷ luật tài chính tổng thể; Phân bổ và sử dụng nguồn lực dựa trên chiến lược ưu tiên; Tính hiệu quả và hiệu lực của các chương trình cung cấp hàng hoá công.

Có thể nói, ba nội dung chiến lược trên là việc tái lập của 3 chức năng - kiểm soát những nguồn lực, lên kế hoạch cho sự phân bổ nguồn lực và quản lý nguồn lực - mà vốn đã được định hướng trong cải cách quản lý chi tiêu công suốt hơn một thế kỷ qua.

4.1. Tôn trọng kỷ luật tài chính 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 để chi tiêu 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 tăng trưởng kinh tế.

Vì vậy, cần thiết phải giữ kỷ luật tài chính tổng thể để ổn định kinh tế vĩ mô. Kỷ luật tài chính tổng thể trước hết yêu cầu giới hạn tổng chi tiêu phải được

thiết lập dựa vào các chỉ tiêu tổng thể vĩ mô như: Quy mô GDP; tỷ suất thu/GDP; sự gia tăng chi hàng năm trong tổng GDP; tỷ lệ nợ/GDP; tỷ lệ tiết kiệm đầu tư/GDP; mức độ thâm hụt cán cân thanh toán,... Giới hạn tổng chi tiêu ngân sách phải được tăng cường trong suốt quá trình thực hiện ngân sách và được duy trì, giữ vững ổn định trong dài hạn. Thứ đến, nó yêu cầu chi ngân sách phải được thiết lập một cách độc lập và trước khi ra quyết định chi tiêu từng phần (từng khoản mục chi tiêu ngân sách).

Việc xây dựng khuôn khổ tài chính luôn luôn là trách nhiệm của các cơ quan trung ương. Trần chi tiêu tài chính 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 chi tiêu tổng thể 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 chi 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. Một sự ràng buộc quan trọng nữa đối với những người hoạch định chính sách là yêu cầu họ phải tổng hợp tất cả những khoản chi tiêu thực tế vào dự toán ngân sách trong suốt quá trình chấp hành ngân sách và công khai khi kết thúc năm ngân sách. Tính toàn diện và minh bạch là những điều kiện cần thiết cho kỷ luật tài chính tổng thể hữu hiệu.

4.2. Phân bổ nguồn lực tài chính theo những ưu tiên chiến lược

Sau khi đã xác định tính kỷ luật tài chính tổng thể, vấn đề quan trọng trong quản lý chi tiêu công là làm thế nào để ưu tiên hoá những nhu cầu hay mục tiêu có tính cạnh tranh với nguồn lực tài chính khan hiếm. Nói khác đi, đối với một nền kinh tế, do nguồn lực tài chính là có giới hạn, cho nên chính phủ cần phải đánh đổi và lựa chọn giữa các mục tiêu chiến lược trong từng giai đoạn phát triển kinh tế xã hội. Thử thách ở đây là cấu trúc sắp xếp thể chế như thế nào để tạo ra động lực cho sự phân bổ nguồn lực theo các ưu tiên chiến lược chặt chẽ và nâng cao chất lượng thông tin cần thiết để thực hiện điều đó có hiệu quả.

Để tạo ra những thông tin đáng tin cậy và kịp thời đòi hỏi phải có hệ thống kế toán và luật lệ hợp lý, hệ thống thông tin quản lý tài chính hoạt động hữu hiệu, cũng như năng lực kiểm soát và đánh giá của bộ máy hành pháp. Chức

năng kiểm toán bên ngoài và sự độc lập của nó là yếu tố quan trọng trong việc sắp xếp thể chế nhằm tăng cường hoạt động kiểm tra và giám sát.

Một khi bộ phận hành pháp soạn lập xong ngân sách, thì những giải pháp chọn lựa chính sách để thực hiện ngân sách phải được trình bày trước cơ quan lập pháp nhằm tăng tính giám sát và hiệu lực. Giám sát việc thực hiện chính sách trong suốt thời gian điều hành ngân sách là trách nhiệm của mỗi bộ, ngành.

4.3. Kết quả hoạt động: Tính hiệu lực và hiệu quả

Chiến lược này đòi hỏi nhà nước phải cung cấp hàng hoá công với mức chi phí hợp lý để đạt được hiệu quả kinh tế xã hội cao nhất.

Để làm được điều này, đòi hỏi phải:

- Người quản lý được trao quyền tự chủ trong việc điều hành hoạt động của họ và nâng cao tính chịu trách nhiệm của họ về kết quả.

- Người quản lý có đủ năng lực và chủ động để ra những giải pháp làm giảm chi phí hoạt động và nâng cao khối lượng hoặc chất lượng đầu ra cung cấp cho xã hội.

- Tạo ra những đòn bẩy kinh tế khuyến khích người quản lý cải thiện và nâng cao chất lượng hoạt động.

Các thể chế cần thiết để nâng cao hiệu quả quản lý chi tiêu công là:

- Cần giới hạn chi phí hoạt động. Những người quản lý nên được trao quyền tự chủ rộng rãi trong việc sử dụng nguồn lực tài chính. Thực hiện tốt chế độ khoán chi để người quản lý chủ động trong phân bổ nguồn lực và tạo động lực kích thích họ tiết kiệm chi phí và nâng cao kết quả hoạt động. Đồng thời, cần 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. Những kết quả cần được chi tiết hoá trong ngân sách và trong những bản báo cáo tài chính có liên quan, qua đó tạo điều kiện cho người quản lý thấy trước kết quả thực hiện và giúp cho chính phủ so sánh được kết quả mục tiêu và kết quả thực tế.

- Phải tách bạch giữa người mua và người cung cấp. Đồng thời tăng cường vai trò kiểm soát của thị trường.

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

III. QUẢN LÝ THU NHẬP CÔNG

1. Khái niệm thu nhập công và quản lý thu nhập công

Thu nhập công là các khoản thu hình thành các quỹ tiền tệ của Nhà nước. Thu ngân sách nhà nước là phần chủ yếu của thu nhập công.

Quản lý thu nhập công là sự tác động, điều hành của các cơ quan làm nhiệm vụ thu các khoản đóng góp theo quy định của pháp luật vào ngân sách nhà nước và các quỹ tiền tệ của nhà nước nhằm bảo đảm huy động một cách hợp lý, đầy đủ nguồn lực tài chính phục vụ các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước. Đây là quá trình lập kế hoạch, tổ chức triển khai kế hoạch thu và phối hợp, kiểm tra, đánh giá quá trình thu nhập công.

Quản lý thu nhập công được xác lập trên cơ sở các văn bản pháp luật do nhà nước ban hành. Quản lý thu nhập công phải phù hợp và phản ánh quá trình vận động của nền kinh tế, gắn với các hoạt động kinh tế của các chủ thể có nghĩa vụ đóng góp vào ngân sách nhà nước nhằm bảo đảm huy động các nguồn thu một cách hợp lý và hiệu quả. Quá trình quản lý thu nhập công phải bảo đảm sự phối hợp giữa các khâu công việc, các bộ phận liên quan, đặc biệt là bảo đảm vai trò tổ chức, điều hành của các cơ quan chịu trách nhiệm thu các khoản đóng góp vào ngân sách nhà nước như Tổng Cục thuế và Tổng Cục hải quan.

2. Cơ cấu thu nhập công

Cơ cấu thu nhập công bao gồm các khoản thu sau:

- *Thứ nhất*, các khoản thu thường xuyên có tính chất bắt buộc: Thuế, phí, lệ phí.

- *Thứ hai*, các khoản thu không thường xuyên bao gồm thu từ kinh tế nhà nước; thu từ hoạt động sự nghiệp; tiền bán hoặc cho thuê tài sản thuộc sở hữu nhà nước; các khoản thu khác.

Trong cơ cấu thu nhập công, thuế luôn chiếm tỷ trọng lớn nhất (thường từ 80% đến trên 90% tổng thu nhập công). Nền kinh tế của quốc gia càng phát triển thì tỷ trọng thuế trong thu nhập công càng cao.

Thuế là một hình thức động viên bắt buộc của Nhà nước nhằm tập trung một bộ phận nguồn lực của cải xã hội vào ngân sách nhà nước để đáp ứng nhu cầu chi tiêu của Nhà nước thích ứng với từng giai đoạn phát triển của đời sống xã hội.

Thuế có các đặc điểm như sau:

- Tính cưỡng chế và pháp lý cao: Thuế là khoản đóng góp không mang tính tự nguyện mà là bắt buộc đối với các thể nhân pháp nhân trong diện mà Nhà nước quy định phải có nghĩa vụ thuế. Do tầm quan trọng của mình nên công tác quản lý thuế luôn được thể hiện dưới dạng các văn bản có giá trị pháp lý cao nhất như luật, pháp lệnh do Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua.

- Tính không hoàn trả trực tiếp: Việc nộp thuế không gắn với lợi ích cụ thể của người nộp thuế mà họ hưởng lợi ích gián tiếp thông qua việc sử dụng các hàng hoá và dịch vụ công do nhà nước cung cấp. Giá trị các hàng hoá, dịch vụ mà họ được hưởng không tương ứng với số thuế mà họ phải nộp.

Phí và lệ phí là các khoản thu tuy chiếm tỷ trọng không lớn trong tổng thu của ngân sách nhà nước, song vẫn là một nguồn thu quan trọng để đáp ứng các nhu cầu chi tiêu ngày càng tăng của Nhà nước.

Phí là khoản thu mang tính chất bù đắp một phần chi phí thường xuyên và bất thường về các dịch vụ công.

Lệ phí là khoản thu nhỏ, có tính ước lệ về việc cung cấp các dịch vụ công do các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện nhằm tạo ra sự công bằng giữa những người sử dụng dịch vụ và những người không sử dụng dịch vụ.

Phí và lệ phí là khoản thu bắt buộc, có điều kiện, phát sinh thường xuyên, mang tính chất hoàn trả gắn trực tiếp với việc hưởng thụ các hàng hoá, dịch vụ công do nhà nước đầu tư cung cấp theo quy định của pháp luật.

3. Quản lý thuế

Do thuế là bộ phận chủ yếu trong thu nhập công nên các Nhà nước đều có chiến lược quản lý thuế để tập trung có hiệu quả nguồn lực tài chính nhằm phục vụ cho chi tiêu công của Chính phủ.

Quản lý thuế là quá trình tác động, điều hành của Nhà nước đến hoạt động thu, nộp thuế nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước một cách hiệu quả nhất.

Quá trình tác động và điều chỉnh của Nhà nước ở đây được hiểu:

- Là quá trình vận dụng các chức năng, vai trò của thuế để hoạch định chính sách, chế độ liên quan đến thuế.

- Là việc vận dụng các phương pháp thích hợp tác động đến quá trình thu thuế của Nhà nước phù hợp với yêu cầu khách quan cũng như điều kiện của đất nước trong từng thời kỳ.

- Là quá trình vận dụng các phương pháp thích hợp thực hiện thanh tra, kiểm tra bảo đảm cho quá trình thu, nộp thuế đúng pháp luật, chống các hiện tượng tiêu cực.

Như vậy, khái niệm quản lý thuế bao hàm những khía cạnh chủ yếu sau:

Một là, đối tượng quản lý thuế là các hoạt động thu, nộp thuế. Tác động của nhà nước ở đây là xây dựng hệ thống thuế, ban hành chế độ, qui trình, thủ tục thu nộp thuế, tổ chức thực hiện và kiểm tra tốt nhất, chống trốn, lậu thuế.

Hai là, hệ thống quản lý thuế là sự liên kết giữa cơ quan thuế với khách thể quản lý là các tổ chức, doanh nghiệp và các cá nhân. Đây là quan hệ giữa tài chính nhà nước với các bộ phận tài chính khác trong hệ thống tài chính quốc gia

Ba là, phương pháp quản lý thuế mang tính tổng hợp, gồm nhiều biện pháp khác nhau như phương pháp kinh tế, hành chính, giáo dục, tuyên truyền. Trong đó phương pháp hành chính được xem là phương pháp chủ yếu của quản lý thuế

Bốn là, quản lý thuế là nhằm mục tiêu phục vụ việc thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước và được thực hiện trên cơ sở vận dụng các qui luật kinh tế – tài chính một cách phù hợp.

3.1. Đặc điểm quản lý thuế

Quản lý thuế là quản lý bằng pháp luật và theo kế hoạch. Quản lý thuế mang sắc thái là một thiết chế chặt chẽ, rõ ràng nằm trong khuôn khổ thiết chế quản lý chung của Nhà nước được xác lập trên cơ sở hệ thống các quy phạm pháp luật. Đặc điểm này bắt nguồn từ tính chất phi hình sự của thuế, công tác quản lý thuế nếu không được xây dựng trên một thiết chế chặt chẽ rõ ràng thì công tác hành thu khó lòng đạt được kết quả tốt. Không những thế, thiết chế này phải được xác lập trên nền tảng hệ thống thiết chế chung về quản lý của nhà nước. Có như vậy hoạt động quản lý thuế mới có khả năng thực thi trong cuộc sống.

Đất nước ta có Hiến pháp, Luật ngân sách nhà nước, các Luật thuế như Luật thuế giá trị gia tăng, Luật thuế thu nhập doanh nghiệp,... và các văn bản hướng dẫn việc thực hiện các luật đó. Tất cả các hoạt động quản lý thuế đều phải được qui định rõ ràng, chặt chẽ, từ khâu lập kế hoạch thu, tổ chức hành thu, kiểm tra giám sát; xác định rõ nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan nhà nước các cấp, của các công chức trong quản lý thuế.

Việc lập kế hoạch thu, hành thu, kiểm tra, giám sát hoạt động thu, nộp thuế thể hiện sự kết hợp chặt chẽ việc sử dụng luật và kế hoạch để quản lý thuế.

Quản lý thuế đặc biệt coi trọng phương pháp hành chính. Quản lý thuế cần kết hợp chặt chẽ nhiều biện pháp quản lý, nhưng cần phải nhấn mạnh đến phương pháp hành chính. Phương pháp hành chính trong quản lý thuế là hoạt động tổ chức và thực hiện quyền lực của nhà nước để bảo đảm thu thuế theo pháp luật và kế hoạch. Với phương pháp này, Nhà nước sử dụng quyền lực hành chính của mình để triển khai tổ chức bộ máy thu thuế trên diện rộng và quy định về mặt pháp lý qui trình thủ tục thu nộp thuế.

Đặc điểm này của quản lý thuế thể hiện tính thống nhất, chỉ huy và quyền lực của chủ thể quản lý, đồng thời góp phần bảo vệ lợi ích cộng đồng.

Quản lý thuế xét ở tầm vi mô là hoạt động mang tính kỹ thuật, nghiệp vụ chặt chẽ, tính nghiệp vụ đó được thể hiện ở chỗ mọi hoạt động quản lý thu thuế phải được thực hiện theo đúng quy trình cụ thể, chặt chẽ, với các nghiệp vụ và kỹ thuật có tính khoa học nhằm hợp lý hoá quy trình thu thuế và bảo đảm thu đúng, thu đủ theo pháp luật.

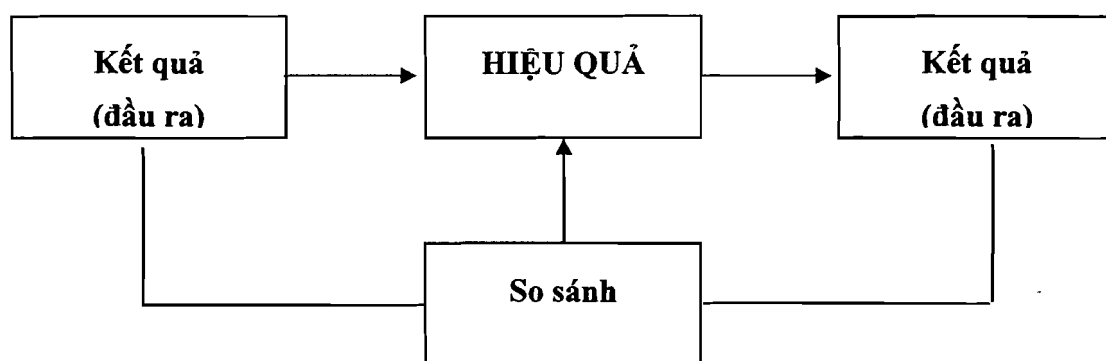
3.2. Mục tiêu quản lý thuế

Một là, đảm bảo nguồn thu từ thuế được tập trung nhanh chóng, thường xuyên, ổn định cho ngân sách quốc gia.

Thuế luôn là nguồn thu quan trọng và chiếm tỷ lệ khá cao trong tổng số thu NSNN của hầu hết các quốc gia. Nguồn huy động tập trung thông qua thuế là tổng sản phẩm xã hội và thu nhập quốc dân trong nước tạo ra. Nhờ đó một bộ phận đáng kể thu nhập của xã hội được tập trung vào trong tay nhà nước để đảm bảo nhu cầu chi tiêu, giúp nhà nước thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của mình. Đảm bảo nguồn thu từ thuế là mục tiêu quan trọng hàng đầu của công tác quản lý thuế. Không đảm bảo được nguồn thu cho ngân sách nhà nước sẽ phá vỡ các kế hoạch chi tiêu dự kiến của nhà nước, và khi các kế hoạch chi tiêu bị phá vỡ thì sẽ tác động tiêu cực đến quá trình phát triển của đất nước. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa là nhà nước cần phải tăng thu thuế bằng mọi giá. Một tỷ lệ

thu thuế hợp lý sẽ vừa kích thích nền kinh tế phát triển, hiệu quả, vừa đảm bảo nguồn lực tài chính đáp ứng nhu cầu chi tiêu của nhà nước. Nhìn chung, nguồn thu từ thuế chỉ có thể gia tăng khi và chỉ khi nền kinh tế có sự tăng trưởng, đạt năng suất và hiệu quả cao. Vì vậy, quản lý thuế phải đảm bảo nguồn thu được tập trung một cách nhanh chóng, thường xuyên và ổn định. Xét trong năm tài chính, mục tiêu này chính là đảm bảo thực hiện kế hoạch thu thuế đã được ấn định. Kế hoạch thu thuế được xác lập trên cơ sở dự kiến nguồn thu phát sinh trong hoạt động kinh tế và nhu cầu chi tiêu của nhà nước.

Hai là, quản lý thuế phải nhằm mục tiêu tối thiểu hoá chi phí thu thuế của cơ quan thu thuế cũng như là chi phí của các đối tượng nộp thuế. Đây là một mục tiêu nhằm nâng cao hiệu quả của quản lý thuế.



Hiệu quả của công tác quản lý cần được quan tâm đến:

- Đạt được kết quả tối đa với mức độ chi phí nguồn lực nhất định ;
- Đạt kết quả nhất định (theo kế hoạch hàng năm đã đặt ra) với mức độ chi phí các nguồn lực tối thiểu càng ít càng tốt;
- Đạt hiệu quả không chỉ quan tâm đến hiệu quả kinh tế mà còn phải quan tâm đến hiệu quả xã hội.

Việc đánh giá, tính toán hiệu quả của công tác quản lý thuế là vấn đề hết sức phức tạp, hầu như chỉ dừng lại ở đánh giá định tính hoặc định lượng thì cũng chỉ bộ phận, nhất là khi xét đến giá trị bằng tiền. Đối với quản lý thuế, mục tiêu hàng đầu là đảm bảo ổn định nguồn thu ngân sách, số thu về thuế thường có tính ổn định tương đối và có mối quan hệ mật thiết với tổng sản phẩm quốc dân. Do đó, để nâng cao hiệu quả, quản lý thuế phải hướng tới mục tiêu tối thiểu hoá chi phí, gắn chi phí thu thuế với số thu về thuế trong mối tương quan chặt chẽ, đồng thời cũng phải giảm thiểu chi phí của các đối tượng trong quá trình nộp thuế. Muốn vậy, cần phải xây dựng, tổ chức bộ máy thuế gọn nhẹ; qui trình, thu tục

thu thuế đơn giản, rõ ràng; đội ngũ công chức thuế làm việc có năng suất và chất lượng lao động cao.

Ba là, nâng cao hiệu lực của quản lý thuế.

Hiệu lực được hiểu là khả năng và tác dụng thực tế của một cơ quan, một tổ chức thực hiện có hiệu quả chức năng quản lý của mình. Hiệu lực của quản lý thuế phụ thuộc trực tiếp vào năng lực, chất lượng của hệ thống quản lý thuế, tức là tổng hợp các yếu tố về thể chế, tổ chức bộ máy, đội ngũ công chức. Bộ máy ngành thuế phải được vận hành một cách nhịp nhàng, thông suốt, có tính tổ chức, kỷ luật nghiêm ngặt, phân công, phân cấp, phân quyền hợp lý, tạo thành năng lực tự thân của hệ thống quản lý. Đó là hiệu lực bên trong của cơ quan thuế. Ngày nay, chức năng của nhà nước chuyển từ cai trị sang phục vụ nhân dân, do đó sự tín nhiệm, ủng hộ của nhân dân càng cao đối với hệ thống quản lý thuế nói riêng và nền hành chính nhà nước nói chung thì mức độ hiệu lực quản lý càng lớn. Đó là hiệu lực từ bên ngoài hệ thống quản lý. Do đó, để nâng cao hiệu lực của quản lý thuế cần phải giải quyết tốt các nhân tố cơ bản sau:

- Cách thức tổ chức, quy trình quản lý thu nộp thuế phải phù hợp với xu thế của thời đại;

- Nâng cao trình độ năng lực của đội ngũ công chức thuế;

- Tạo được hình ảnh tốt trong xã hội, có được sự tín nhiệm, ủng hộ và chấp hành của nhân dân.

Bốn là, đảm bảo thi hành nghiêm pháp luật về thuế, chống trốn, tránh thuế.

Các luật về thuế đã được Quốc hội - cơ quan quyền lực cao nhất, đại diện cho các lợi ích của cử tri thông qua. Pháp luật về thuế xác định rõ quyền lợi và nghĩa vụ của người nộp thuế. "Trốn thuế" và "tránh thuế" là các hành vi thường gặp trong quá trình thực hiện luật thuế. Trốn thuế là hành vi vi phạm pháp luật, đây là hiện tượng khá phổ biến ở hầu hết các quốc gia. Khác với trốn thuế, tránh thuế là lợi dụng các qui định của luật thuế để có thể được giảm một phần nghĩa vụ nộp thuế mà đối tượng nộp thuế phải nộp. Nguyên nhân chủ yếu của hiện tượng này là sự hạn chế của hệ thống thuế, sự non kém trong quản lý và sự phức tạp trong các hoạt động kinh tế xã hội. Những hành vi này gây ra sự thất thu đáng kể về thuế, nó còn làm suy giảm đáng kể đến tính pháp lý, công bằng của thuế, làm xói mòn lòng tin của nhân dân đối với nhà nước. Vì vậy quản lý thuế phải hướng đến mục tiêu chống trốn, tránh thuế.

Năm là, phát huy vai trò tích cực của hệ thống thuế trong đời sống kinh tế xã hội.

Nhà nước đánh thuế bao giờ cũng gây ra những ảnh hưởng đến thu nhập, tiêu dùng, tiết kiệm và đầu tư. Tùy theo mức độ phù hợp của chính sách và biện pháp quản lý thuế mà ảnh hưởng đó có thể diễn ra hai chiều hướng tích cực và tiêu cực đối với quá trình phát triển kinh tế xã hội. Mục tiêu của quản lý nhà nước là trên cơ sở vận dụng đúng đắn chính sách thuế, tìm mọi biện pháp quản lý phù hợp nhằm phát huy khía cạnh tích cực của hệ thống thuế, đảm bảo nền kinh tế phát triển ổn định, có hiệu quả, đảm bảo yêu cầu công bằng xã hội.

3.3. Nội dung quản lý thuế

Quản lý thuế phải bao gồm các nội dung cơ bản sau:

Một là, hoạch định xây dựng hệ thống thuế. Hệ thống thuế của một quốc gia bao giờ cũng được thể hiện bằng các văn bản pháp luật, nó qui định các điều kiện, chuẩn mực pháp lý cho hoạt động thu và nộp thuế. Hệ thống quy định pháp luật thuế cần được đổi mới thường xuyên cho phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế – xã hội đất nước trong từng giai đoạn.

Hai là, tổ chức quy trình quản lý thu thuế. Quy trình quản lý thu thuế là nội dung quan trọng trong công tác quản lý thuế, nó là khâu thực hiện, đưa hệ thống pháp luật thuế vào cuộc sống. Một hệ thống thuế hiện đại phải được thể hiện ở quy trình quản lý thu thuế hiện đại, tối ưu. Quy trình quản lý thu thuế bao gồm nhiều khâu từ lập kế hoạch thu đến tổ chức các biện pháp hành thu và tổ chức hệ thống thanh tra, kiểm tra thuế, mỗi khâu đều có gắn bó hữu cơ với nhau.

Ba là, hệ thống tổ chức bộ máy ngành thuế cùng với việc xác lập những chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan trong ngành thuế. Tổ chức và con người bao giờ cũng là công cụ quan trọng trong quản lý. Hệ thống tổ chức chặt chẽ, gọn nhẹ cho phép sự phối hợp nhịp nhàng trong quản lý. Năng lực, tinh thần của cán bộ là yếu tố quyết định trong quản lý nói chung và quản lý thuế nói riêng.

4. Quản lý phí và lệ phí

Phí và lệ phí từ các dịch vụ do Nhà nước cung cấp là khoản thu bắt buộc và phát sinh thường xuyên của ngân sách nhà nước. Đây là các khoản thu mang tính chất hoàn trả trực tiếp đối với việc hưởng thụ các dịch vụ công do nhà nước đầu tư cung cấp, góp phần tăng thêm nguồn thu cho ngân sách nhà nước để đầu

tư cung cấp dịch vụ công đáp ứng tốt hơn nhu cầu của xã hội. Vì vậy Nhà nước phải quản lý chặt chẽ các khoản thu này.

Quản lý phí và lệ phí là việc Nhà nước tổ chức, điều hành việc thu và sử dụng các khoản thu từ phí và lệ phí nhằm phục vụ hoạt động cung cấp dịch vụ công của Nhà nước. Đó là quá trình xây dựng, thiết lập hệ thống phí, lệ phí, tổ chức thực thi các biện pháp thu và quản lý phí, lệ phí trong thực tiễn.

4.1. Đặc điểm quản lý phí và lệ phí

Bảo đảm tính thống nhất giữa quy mô, cơ cấu các dịch vụ công với mức độ, cơ cấu các loại phí.

Bảo đảm tính thống nhất trong chỉ đạo ban hành các loại phí, lệ phí đi đôi với việc phân cấp thẩm quyền quy định phí và lệ phí.

Thống nhất việc áp dụng các biện pháp quản lý thu, nộp các loại phí, lệ phí.

Bảo đảm cho số thu phí và lệ phí phải lớn hơn chi phí bỏ ra để thu phí và lệ phí.

Bảo đảm sự công bằng giữa các thể nhân, pháp nhân trong việc thụ hưởng những lợi ích từ một số dịch vụ công do Nhà nước đầu tư cung cấp.

Góp phần nâng cao ý thức trách nhiệm của người dân đối với các giá trị vật chất, tinh thần của cộng đồng, tránh tình trạng sử dụng lãng phí các dịch vụ công.

4.2. Phân cấp thẩm quyền quy định phí và lệ phí

Phân cấp thẩm quyền quy định phí và lệ phí được thực hiện dựa vào tính chất và phạm vi ảnh hưởng của từng loại, lệ phí.

Chính phủ quy định đối với một số phí quan trọng, có số thu lớn, liên quan đến nhiều chính sách kinh tế - xã hội của Nhà nước. HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định đối với một số loại phí gắn với quản lý đất đai, tài nguyên thiên nhiên, thuộc chức năng quản lý hành chính nhà nước của chính quyền địa phương. Bộ Tài chính quy định đối với các loại phí còn lại áp dụng thống nhất trong cả nước.

Chính phủ quy định đối với một số lệ phí quan trọng, có số thu lớn, có ý nghĩa pháp lý quốc tế. HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định đối với một số loại lệ phí gắn chức năng quản lý hành chính nhà nước của chính

quyền địa phương, phù hợp với đặc điểm và điều kiện cụ thể của địa phương. Bộ tài chính quy định đối với những lệ phí còn lại.

4.3. Xác định mức thu phí và lệ phí

Mức thu phí đối với các dịch vụ do Nhà nước đầu tư phải bảo đảm thu hồi vốn trong thời gian hợp lý, có tính đến những chính sách của Nhà nước trong từng thời kỳ. Mức thu phí đối với các dịch vụ do tổ chức, cá nhân đầu tư vốn phải bảo đảm thu hồi trong thời gian hợp lý, phù hợp với khả năng đóng góp của người nộp.

Căn cứ để xác định để xác định mức thu phí gồm vốn đầu tư để trang trải các chi phí thực hiện các dịch vụ thu phí, bao gồm cả các chi phí thực hiện các thu phí; khả năng thu phí, hiệu quả thu phí dự kiến trong đề án thu phí; tính chất, đặc điểm của từng dịch vụ thu phí; chủ trương chính sách nhà nước, tình hình kinh tế - xã hội và đặc điểm của các vùng trong từng thời kỳ; mức thu loại phí tương ứng ở các nước trong khu vực và thế giới nếu có.

Các khoản chi phí để thực hiện các dịch vụ thu phí bao gồm:

- Chi phí xây dựng, mua sắm, duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa thường xuyên và định kỳ máy móc, thiết bị, phương tiện làm việc,... hoặc thuê ngoài tài sản trực tiếp phục vụ công việc thu phí. Chi phí này được phân bổ theo mức độ hao mòn của những tài sản trực tiếp phục vụ công việc thu phí;

- Chi phí vật tư, nguyên, nhiên, vật liệu sử dụng trong quá trình thực hiện công việc thu phí;

- Chi trả các khoản tiền lương hoặc tiền công, các khoản phụ cấp, các khoản đóng góp theo tiền lương, tiền công, theo chế độ hiện hành cho lao động trực tiếp thu phí, lệ phí.

Việc xây dựng mức thu đối với những loại phí thuộc thẩm quyền của chính phủ quy định được thực hiện theo quy định của chính phủ đối với từng loại phí cụ thể; những loại phí thuộc thẩm quyền của Bộ Tài chính và thuộc thẩm quyền của NĐND cấp tỉnh quy định do UBND cấp tỉnh trình được thực hiện theo hướng dẫn của Bộ Tài chính.

Mức thu lệ phí được ấn định trước bằng một số tiền nhất định đối với từng công việc quản lý nhà nước, mức thu không nhằm mục đích bù đắp chi phí do xuất phát từ chỗ nó mang ý nghĩa quản lý nhiều hơn vì NSNN đã bố trí, đảm bảo cho việc thực hiện chức năng QLNN. Riêng với lệ phí trước bạ, mức thu được

tính trên tỷ lệ % giá trị tài sản khoản lệ phí đăng ký, quản lý quyền sở hữu, sử dụng tài sản.

Số thu phí và lệ phí được xác định bằng công thức

$$\begin{array}{l} \text{Số thu phí,} \\ \text{lệ phí dự kiến} \\ \text{năm kế hoạch} \end{array} = \begin{array}{l} \text{Số đối tượng phải chịu} \\ \text{số thu phí, lệ phí kỳ kế} \\ \text{hoạch} \end{array} \times \text{Mức thu}$$

- Mức thu của mỗi mục dự kiến năm kế hoạch trên một đối tượng thu sẽ căn cứ vào các văn bản quy định về chế độ thu, nộp hiện hành hoặc theo sự hướng dẫn trực tiếp của cơ quan tài chính các cấp.

- Số lượng, đối tượng thu được tính toán cân nhắc trên cơ sở thực tế năm báo cáo và dự kiến tăng giảm trong năm kế hoạch

4.4. Nội dung quản lý phí và lệ phí

Tiền phí, lệ phí do cơ quan thuế trực tiếp tổ chức thu và trường hợp tổ chức khác thu phí, lệ phí đã được NSNN bảo đảm kinh phí cho hoạt động thu phí, lệ phí theo dự toán hàng năm thì tổ chức thu phải nộp toàn bộ số tiền phí, lệ phí thu được vào NSNN.

Trường hợp tổ chức thu chưa được NSNN bảo đảm kinh phí cho hoạt động thu phí, lệ phí hoặc tổ chức thu được uỷ quyền thu phí, lệ phí thì tổ chức thu được để lại một phần trong số tiền phí, lệ phí thu được để trang trải chi phí cho việc thu phí, lệ phí; phần tiền phí, lệ phí còn lại phải nộp vào NSNN. Phần phí, lệ phí để lại cho tổ chức thu để trang trải chi phí cho việc thu phí, lệ phí được tính theo tỷ lệ phần trăm trên tổng số tiền phí, lệ phí thu được hàng năm. Căn cứ vào nội dung chi cho việc thu phí và lệ phí, cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định tỷ lệ phần trăm để lại cho tổ chức thu phí và lệ phí ổn định trong một số năm.

Số tiền để lại đơn vị sẽ không phải chịu thuế và được quy định sử dụng cụ thể để chi dùng cho thanh toán trực tiếp thực hiện công việc (lương cho cá nhân, VPP điện nước, thông tin liên lạc trực tiếp, duy tu bảo dưỡng sửa chữa tài sản thiết bị).

Đối với phí thuộc NSNN mà tiền thu phí thu được được Nhà nước đầu tư trở lại cho tổ chức thu như học phí, viện phí... thì việc quản lý, sử dụng phải bảo đảm đúng mục đích đầu tư trở lại và cơ chế quản lý tài chính hiện hành.

IV. QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm ngân sách nhà nước

Trong thực tiễn, khái niệm ngân sách thường để chỉ tổng số thu và chi của một đơn vị trong thời gian nhất định, một bản tính toán các chi phí để thực hiện một kế hoạch, hoặc một chương trình cho một mục đích nhất định của một chủ thể nào đó; nếu chủ thể đó là Nhà nước, thì ngân sách đó được gọi là ngân sách nhà nước (NSNN).

Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 đã định nghĩa: “*Ngân sách nhà nước là toàn bộ các khoản thu chi của nhà nước đã được cơ quan có thẩm quyền của nhà nước quyết định và được thực hiện trong một năm để đảm bảo thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của nhà nước*”.

Định nghĩa này phản ánh được nội dung cơ bản của ngân sách, quá trình chấp hành ngân sách, niên độ của ngân sách; đồng thời thể hiện được tính pháp lý của ngân sách, thể hiện quyền chủ sở hữu ngân sách của Nhà nước; thể hiện vị trí, vai trò, chức năng của NSNN.

Về bản chất của NSNN, đằng sau những con số thu, chi là các quan hệ lợi ích kinh tế giữa nhà nước với các chủ thể khác như doanh nghiệp, hộ gia đình, cá nhân... trong và ngoài nước gắn liền với quá trình tạo lập, phân phối và sử dụng quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước, phát sinh khi Nhà nước tham gia vào quá trình phân phối các nguồn tài chính quốc gia.

2. Vai trò của ngân sách nhà nước

Vai trò của Ngân sách nhà nước trong nền kinh tế thị trường về mặt chi tiết có thể đề cập đến nhiều nội dung và những biểu hiện đa dạng khác nhau, song có thể khái quát trên các khía cạnh sau:

2.1. Vai trò của một ngân sách tiêu dùng: Bảo đảm duy trì sự tồn tại và hoạt động của bộ máy Nhà nước

NSNN đảm bảo tài chính cho bộ máy của nhà nước bằng cách khai thác, huy động các nguồn lực tài chính từ mọi lĩnh vực, mọi thành phần kinh tế, dưới các hình thức bắt buộc, tự nguyện. Trong đó, quan trọng nhất vẫn là nguồn thu từ thuế.

- Từ các nguồn tài chính tập trung được, Nhà nước tiến hành phân phối các nguồn tài chính để đáp ứng nhu cầu chi tiêu của Nhà nước theo tỷ lệ hợp lý nhằm vừa đảm bảo duy trì hoạt động và sức mạnh của bộ máy nhà nước, vừa

đảm bảo thực hiện các chức năng kinh tế – xã hội của Nhà nước đối với các lĩnh vực khác nhau của nền kinh tế.

- Nhà nước kiểm tra giám sát việc phân phối và sử dụng các nguồn tài chính từ Ngân sách nhà nước đảm bảo việc phân phối và sử dụng được tiến hành hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả, đáp ứng các nhu cầu của QLNN và phát triển kinh tế xã hội.

2.2. Vai trò của ngân sách phát triển: Là công cụ thúc đẩy tăng trưởng, ổn định và điều chỉnh kinh tế vĩ mô của Nhà nước

NSNN là một công cụ sắc bén nhất để Nhà nước thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình và tác động vào nền kinh tế:

- Thông qua NSNN, Nhà nước định hướng đầu tư, điều chỉnh cơ cấu của nền kinh tế theo các định hướng của Nhà nước cả về cơ cấu vùng, cơ cấu ngành.

- Thông qua chi NSNN, Nhà nước đầu tư cho kết cấu hạ tầng - lĩnh vực mà tư nhân sẽ không muốn tham gia hoặc không thể tham gia. Nó tạo điều kiện thuận lợi cho sản xuất kinh doanh phát triển, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nâng cao đời sống dân cư.

- Bằng nguồn chi NSNN hàng năm, tạo lập các quỹ dự trữ về hàng hoá và tài chính, trong trường hợp thị trường biến động, giá cả tăng quá cao hoặc xuống quá thấp, nhờ vào lực lượng dự trữ hàng hoá và tiền, Nhà nước có thể điều hoà cung cầu hàng hoá để bình ổn giá cả, bảo vệ lợi ích người tiêu dùng và người sản xuất.

- Nhà nước cũng có thể chống lạm phát bằng việc cắt giảm chi NSNN, tăng thuế tiêu dùng, khống chế cầu, giảm thuế đầu tư để khuyến khích đầu tư mở rộng sản xuất kinh doanh, tăng cường cung. Sử dụng các công cụ vay nợ như công trái, tín phiếu kho bạc... để hút bớt lượng tiền mặt trong lưu thông nhằm giảm sức ép về giá cả và bù đắp thâm hụt ngân sách

2.3. NSNN đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện công bằng xã hội và giải quyết các vấn đề xã hội

NSNN đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện công bằng và giải quyết các vấn đề xã hội. Nó được thể hiện thông qua các khoản thu chi của NSNN nhằm điều chỉnh thu nhập giữa các tầng lớp dân cư, giảm bớt những bất hợp lý trong phân phối, đảm bảo công bằng và góp phần giải quyết các vấn đề xã hội.

a) Trong việc thực hiện công bằng, Nhà nước cố gắng tác động theo hai hướng: Giảm bớt thu nhập cao của một số đối tượng và nâng đỡ những người có thu nhập thấp để rút ngắn khoảng cách chênh lệch thu nhập giữa các tầng lớp dân cư

+ *Giảm bớt thu nhập cao*: đánh thuế (luỹ tiến) vào các đối tượng có thu nhập cao, đánh thuế tiêu thụ đặc biệt với thuế suất cao vào những hàng hoá mà người có thu nhập cao tiêu dùng và tiêu dùng phần lớn.

+ *Nâng đỡ các đối tượng có thu nhập thấp*: giảm thuế cho những hàng hoá thiết yếu, thực hiện trợ giá cho các mặt hàng thiết yếu như lương thực, điện, nước.... và trợ cấp xã hội cho những người có thu nhập thấp, hoàn cảnh khó khăn,

b) Trong việc giải quyết các vấn đề xã hội: Thông qua NSNN tài trợ cho các dịch vụ công cộng như giáo dục, y tế, văn hoá, tài trợ cho các chương trình việc làm, chính sách dân số, xoá đói giảm nghèo, phòng chống tệ nạn xã hội, v.v..

3. Những nguyên tắc cơ bản quản lý ngân sách nhà nước

Quản lý ngân sách nhà nước được thực hiện theo các nguyên tắc cơ bản sau đây:

- *Nguyên tắc thống nhất*: Theo nguyên tắc này, mọi khoản thu chi của một cấp hành chính phải đưa vào một kế hoạch ngân sách thống nhất. Thống nhất quản lý chính là việc tuân theo một khuôn khổ 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 này sẽ đảm bảo tính bình đẳng, công bằng, đảm bảo hiệu quả, hạn chế những tiêu cực và những rủi ro, nhất là những rủi ro có tính chất chủ quan khi quyết định các khoản chi tiêu.

- *Nguyên tắc dân chủ*: Một ngân sách tốt là một ngân sách phản ánh lợi ích của các tầng lớp, các bộ phận, cộng đồng người trong các chính sách, hoạt động thu chi ngân sách. Sự tham gia của xã hội, công chúng được thực hiện trong suốt chu trình ngân sách, từ lập dự toán, chấp hành đến quyết toán ngân sách, thể hiện nguyên tắc dân chủ trong quản lý ngân sách. Sự tham gia của người dân sẽ làm cho ngân sách minh bạch hơn, các thông tin ngân sách trung thực, chính xác hơn.

Tuy nhiên, thực hiện dân chủ, tăng cường sự tham gia của người dân trong quản lý ngân sách đôi khi làm cho quản lý ngân sách trở nên khó khăn.

Các nhà lãnh đạo sẽ phải đối mặt với các ý kiến, các luồng quan điểm khác nhau của người dân, đôi khi là những hành động mang tính lợi dụng, chống đối.

- *Nguyên tắc cân đối ngân sách*: Kế hoạch ngân sách được lập và thu chi ngân sách phải cân đối. Mọi khoản chi phải có nguồn thu bù đắp.

- *Nguyên tắc công khai, minh bạch* Ngân sách là một chương trình, là tấm gương phản ánh các hoạt động của chính phủ bằng các số liệu. 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 tài chính, hạn chế những thất thoát và đảm bảo tính hiệu quả. Nguyên tắc công khai, minh bạch được thực hiện trong suốt chu trình ngân sách.

- *Nguyên tắc quy trách nhiệm*:

Nhà nước là cơ quan công quyền, sử dụng các nguồn lực của nhân dân thực hiện các mục tiêu đặt ra. Đây là nguyên nhân yêu cầu về trách nhiệm của các đơn vị cá nhân trong quá trình quản lý ngân sách, bao gồm:

Trách nhiệm giải trình về các hoạt động ngân sách; chịu trách nhiệm về các quyết định về ngân sách của mình.

Trách nhiệm đối với cơ quan quản lý cấp trên và trách nhiệm đối với công chúng, đối với xã hội.

Quy trách nhiệm yêu cầu phân định rõ ràng quyền hạn và trách nhiệm của từng cá nhân, đơn vị, chính quyền các cấp trong thực hiện ngân sách nhà nước theo chất lượng kết quả công việc đạt được.

4. Quản lý chu trình ngân sách nhà nước

NSNN được Nhà nước quản lý theo năm ngân sách (còn gọi là năm tài chính hay năm tài khoá). Năm ngân sách được hiểu là khoảng thời gian mà hoạt động thu chi NSNN được thực hiện. Thời điểm bắt đầu và kết thúc năm ngân sách ở các nước có sự khác nhau. Ví dụ: ở Mỹ và Thái Lan, năm ngân sách bắt đầu từ 01/10 đến 30/9 năm sau; ở Nhật, năm ngân sách bắt đầu từ 1/4 đến 31 tháng 3 năm sau. Tại Việt Nam, Trung Quốc, Malaixia, Hàn Quốc, năm ngân sách trùng khớp với năm dương lịch.

Hoạt động NSNN có tính chu kỳ, lặp đi lặp lại hình thành chu trình ngân sách. Chu trình ngân sách bao gồm: dự toán, chấp hành, quyết toán ngân sách.

Chu trình ngân sách hay còn gọi là qui trình ngân sách dùng để chỉ toàn bộ hoạt động của một năm ngân sách kể từ khi bắt đầu hình thành cho tới khi kết

thúc chuyển sang ngân sách mới. Như vậy chu trình ngân sách có độ dài hơn năm ngân sách.

Xét về mặt nội dung, trong một năm ngân sách cũng đồng thời diễn ra cả 3 khâu: quyết toán năm trước, chấp hành ngân sách, dự toán năm sau.

4.1. Lập dự toán ngân sách

a) Mục tiêu của lập dự toán NSNN

Lập dự toán ngân sách là công việc khởi đầu có ý nghĩa quyết định đến toàn bộ các khâu của chu trình quản lý ngân sách. Lập dự toán ngân sách thực chất là lập kế hoạch (dự toán) các khoản thu chi của ngân sách trong một năm ngân sách (hoặc trong giai đoạn ngân sách dự kiến). Kết quả của khâu này là dự toán ngân sách được các cấp có thẩm quyền quyết định.

Quá trình lập dự toán ngân sách nhằm mục tiêu sau:

Trên cơ sở nguồn lực của Nhà nước là có hạn, cần đảm bảo rằng ngân sách đáp ứng được việc thực hiện các chính sách kinh tế xã hội.

Phân bổ nguồn lực phù hợp với chính sách ưu tiên của Nhà nước trong từng thời kỳ.

Tạo điều kiện cho việc quản lý thu, chi trong khâu thực hiện cũng như việc đánh giá, quyết toán ngân sách nhà nước hữu hiệu.

b) Phương pháp lập dự toán

Khuôn khổ kinh tế vĩ mô là điểm khởi đầu của việc lập dự toán ngân sách. Việc lập dự toán ngân sách trong khuôn khổ kinh tế vĩ mô, dựa trên các giả định thực tế, không tính quá cao các chỉ tiêu về thu ngân sách, ngược lại không tính quá thấp các khoản chi tiêu bắt buộc là hết sức quan trọng để đảm bảo tính khả thi của kế hoạch ngân sách.

Lập ngân sách hàng năm thường được tổ chức thực hiện như sau:

Cách tiếp cận từ trên xuống dưới, bao gồm: Xác định tổng các nguồn lực sẵn có cho chi tiêu công cộng trong khuôn khổ kinh tế vĩ mô; Chuẩn bị thông tư hướng dẫn lập ngân sách; Hình thành số kiểm tra về thu, chi cho các Bộ, các địa phương, đơn vị phù hợp với chính sách ưu tiên của Nhà nước...; Thông báo số kiểm tra cho các bộ, địa phương, đơn vị.

Cách tiếp cận từ dưới lên, bao gồm: Các bộ, địa phương, đơn vị đề xuất ngân sách của mình trên cơ sở các hướng dẫn ở trên.

Trao đổi, đàm phán, thương lượng: Đàm phán ngân sách giữa các bộ, đơn vị với cơ quan tài chính là quá trình rất quan trọng để xác định dự toán ngân sách cuối cùng trình lên cơ quan lập pháp trên cơ sở đạt được sự nhất quán giữa mục tiêu và nguồn lực sẵn có.

c) Căn cứ lập dự toán ngân sách nhà nước:

Để dự toán ngân sách nhà nước thật sự trở thành công cụ hữu ích trong điều hành ngân sách, lập dự toán NSNN phải căn cứ vào các nhân tố chủ yếu sau đây:

- Nhiệm vụ phát triển kinh tế – xã hội và đảm bảo an ninh, quốc phòng nói chung và Nhiệm vụ cụ thể của các Bộ, cơ quan ngang bộ, các cơ quan khác ở TW và các cơ quan địa phương.

- Căn cứ vào phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN.

- Chính sách chế độ thu ngân sách; tỷ lệ % phân chia các khoản thu và mức bổ sung cho ngân sách cấp dưới (trong năm tiếp theo của thời kỳ ổn định); chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách.

- Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và dự toán ngân sách. Thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính về việc lập dự toán ngân sách; Thông tư hướng dẫn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư về xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, kế hoạch vốn đầu tư phát triển thuộc ngân sách nhà nước và văn bản hướng dẫn của Ủy ban nhân dân các cấp: tỉnh, huyện và xã.

- Số kiểm tra về dự toán thu, chi ngân sách nhà nước.

- Tình hình thực hiện NSNN của năm trước, đặc biệt là năm báo cáo.

4.2. Chấp hành ngân sách

Chấp hành ngân sách là khâu tiếp theo khâu lập ngân sách. Đó là quá trình sử dụng tổng hợp các biện pháp kinh tế tài chính và hành chính nhằm biến các chỉ tiêu thu, chi ghi trong kế hoạch NSNN năm trở thành hiện thực.

a) Mục tiêu của việc chấp hành NSNN

Biến các chỉ tiêu thu, chi ghi trong kế hoạch ngân sách năm từ khả năng, dự kiến thành hiện thực. Từ đó góp phần thực hiện các chỉ tiêu của kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của Nhà nước.

Kiểm tra việc thực hiện các chính sách, chế độ, tiêu chuẩn về kinh tế và tài chính

Đối với quản lý NSNN, chấp hành NSNN là khâu trọng tâm có ý nghĩa quyết định đến một chu trình ngân sách.

b) Nội dung tổ chức chấp hành ngân sách nhà nước:

Tổ chức chấp hành ngân sách nhà nước bao gồm tổ chức thu ngân sách nhà nước và tổ chức chi ngân sách nhà nước.

Trên cơ sở nhiệm vụ thu cả năm được giao và nguồn thu dự kiến phát sinh trong quý, cơ quan thu lập dự toán thu ngân sách quý chi tiết theo khu vực kinh tế, địa bàn và đối tượng thu chủ yếu, gửi cơ quan tài chính cuối quý trước. Cơ quan thu bao gồm: Cơ quan thuế, Hải quan, Tài chính và các cơ quan khác được Nhà nước giao nhiệm vụ thu ngân sách.

Về nguyên tắc, toàn bộ các khoản thu của ngân sách nhà nước phải nộp trực tiếp vào Kho bạc nhà nước, trừ một số khoản cơ quan thu có thể thu trực tiếp song phải định kỳ nộp vào Kho bạc Nhà nước theo qui định.

Tổ chức chi ngân sách nhà nước. Giai đoạn này gồm các khâu:

- Phân bổ và giao dự toán chi ngân sách: Các đơn vị dự toán cấp I sau khi nhận được dự toán của cấp trên giao, tiến hành phân bổ và giao dự toán chi ngân sách cho các đơn vị sử dụng ngân sách trực thuộc. Dự toán chi ngân sách bao gồm dự toán chi thường xuyên và dự toán chi đầu tư xây dựng cơ bản.

- Lập nhu cầu chi quý: Trên cơ sở dự toán năm được giao, các đơn vị sử dụng ngân sách lập nhu cầu chi ngân sách quý (có chia ra tháng) chi tiết theo các nhóm mục chi gửi Kho bạc Nhà nước và cơ quan tài chính cuối quý trước để phối hợp thực hiện chi trả cho đơn vị.

- Cơ chế kiểm soát NSNN trong quá trình chấp hành ngân sách.

Luật NSNN qui định chỉ có cơ quan thuế và các cơ quan được Nhà nước giao nhiệm vụ thu mới được phép thu NSNN. Toàn bộ các khoản thu NSNN phải nộp vào kho bạc, hạn chế mức thấp nhất qua người trung gian.

Luật NSNN qui định chi chỉ được thực hiện khi có đủ các điều kiện sau: Đã có trong dự toán; Đúng chế độ tiêu chuẩn; Được thủ trưởng đơn vị quyết định chi.

4.3. Quyết toán ngân sách

Quyết toán ngân sách là khâu cuối cùng trong một chu trình ngân sách. Quyết toán ngân sách là bảng tổng hợp toàn bộ số thực thu và thực chi trong năm ngân sách vào cuối năm ngân sách.

a) *Mục đích* của quyết toán ngân sách là việc tổng kết, đánh giá lại toàn bộ quá trình hoạt động thu, chi ngân sách trong một năm ngân sách, đồng thời cung cấp đầy đủ thông tin về quản lý điều hành thu chi trong năm ngân sách đã qua của đơn vị mình cho các cơ quan quản lý cấp trên và các đối tượng liên quan.

b) *Yêu cầu đối với báo cáo quyết toán ngân sách:*

- Số liệu báo cáo quyết toán phải chính xác, trung thực, đầy đủ. Nội dung báo cáo quyết toán ngân sách phải theo đúng các nội dung ghi trong dự toán được giao (hoặc được cơ quan có thẩm quyền cho phép) và chi tiết theo mục lục ngân sách.

- Số liệu trên sổ kế toán của đơn vị phải bảo đảm cân đối và khớp đúng với chứng từ thu, chi ngân sách của đơn vị và số liệu của cơ quan tài chính, kho bạc nhà nước về tổng số và chi tiết.

- Mẫu biểu báo cáo quyết toán phải theo quy định của Bộ Tài chính.

c) *Phương pháp:* Lập quyết toán ngân sách thường được thực hiện theo phương pháp lập từ cơ sở, tổng hợp từ dưới lên. Với phương pháp này cho phép công tác lập quyết toán ngân sách được thực hiện đầy đủ, chính xác và khách quan, trung thực với tình hình hoạt động thu chi ngân sách.

d) *Trình tự lập, xét duyệt báo cáo quyết toán ngân sách:*

Sau khi năm ngân sách kết thúc, các đơn vị dự toán tiến hành lập báo cáo quyết toán theo trình tự sau:

- Cuối năm ngân sách, Bộ Tài chính hướng dẫn việc khoá sổ kế toán và lập báo cáo quyết toán ngân sách theo đúng các nội dung ghi trong dự toán năm được duyệt và theo mục lục ngân sách nhà nước.

- Căn cứ vào hướng dẫn của Bộ Tài chính, thủ trưởng các đơn vị có nhiệm vụ thu, chi ngân sách lập quyết toán thu, chi ngân sách của đơn vị mình gửi cơ quan quản lý cấp trên. Số liệu quyết toán phải được đối chiếu và được kho bạc nhà nước nơi giao dịch xác nhận.

- Thủ trưởng đơn vị dự toán cấp trên phải có trách nhiệm kiểm tra và duyệt quyết toán thu chi ngân sách của các đơn vị trực thuộc, sau đó tiến hành tổng hợp quyết toán thu chi của các đơn vị này thành quyết toán thu chi ngân sách thuộc phạm vi mình quản lý gửi cho cơ quan tài chính cùng cấp.

- Cơ quan tài chính cùng cấp ở địa phương thẩm định quyết toán thu chi ngân sách của các cơ quan cùng cấp và quyết toán ngân sách của cấp dưới, tổng hợp, lập quyết toán ngân sách địa phương trình Ủy ban nhân dân cùng cấp xem xét để trình Hội đồng nhân dân cùng cấp phê chuẩn và báo cáo cơ quan hành chính nhà nước và cơ quan tài chính cấp trên trực tiếp.

Bộ Tài chính thẩm định quyết toán thu chi ngân sách của các Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở trung ương và quyết toán ngân sách địa phương.

- Sau khi tổng quyết toán ngân sách nhà nước do Bộ Tài chính lập đã được cơ quan kiểm toán nhà nước xác nhận trình Chính phủ thì Chính phủ tiếp tục trình Quốc hội xem xét.

5. Phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

5.1. Khái niệm phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

Phân cấp quản lý ngân sách là việc xác định phạm vi trách nhiệm và quyền hạn của chính quyền nhà nước ở mỗi cấp trong việc quản lý, điều hành nhiệm vụ thu chi ngân sách nhà nước.

Phân cấp quản lý ngân sách giải quyết các mối quan hệ giữa chính quyền nhà nước Trung ương và các chính quyền địa phương trong việc xử lý các vấn đề liên quan đến hoạt động của NSNN trong 3 nội dung sau: Quan hệ về mặt chế độ chính sách; quan hệ vật chất về nguồn thu và nhiệm vụ chi; quan hệ về quản lý chu trình ngân sách.

Theo Luật NSNN 2002, Điều 4: "NSNN bao gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Ngân sách địa phương bao gồm ngân sách của các đơn vị hành chính các cấp có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân". Như vậy hệ thống ngân sách nhà nước bao gồm:

- Ngân sách trung ương.
- Ngân sách tỉnh (thành phố trực thuộc trung ương).
- Ngân sách huyện (quận, thành phố, thị xã trực thuộc tỉnh).
- Ngân sách xã (phường).

Việc tổ chức NSNN thành nhiều cấp là một tất yếu khách quan, nó phụ thuộc vào cơ chế phân cấp quản lý hành chính:

- Mỗi cấp chính quyền đều có nhiệm vụ và cần được đảm bảo bằng nguồn tài chính nhất định.

- Mặt khác, mỗi cấp chính quyền, đặc biệt là chính quyền địa phương ở từng vùng, từng khu vực có những yêu cầu, mục tiêu đặc thù riêng phụ thuộc vào hoàn cảnh, tình trạng kinh tế, chính trị, xã hội của khu vực đó. Do đó, sẽ là không hiệu quả nếu đánh đồng các nội dung NSNN cho từng cấp và cho từng khu vực. Phân cấp quản lý ngân sách là cách tốt nhất để gắn các hoạt động NSNN với những hoạt động kinh tế xã hội cụ thể, theo đặc điểm của từng cấp và theo đặc điểm của từng khu vực.

5.2. Nội dung phân cấp quản lý ngân sách nhà nước

a) Quan hệ giữa các cấp chính quyền về chính sách chế độ

Về cơ bản Nhà nước trung ương vẫn giữ vai trò quyết định các loại thu như thuế, phí, lệ phí, vay nợ và các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu thực hiện thống nhất trong cả nước.

Bên cạnh đó, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh được quyết định chế độ chi ngân sách, phù hợp với đặc điểm thực tế ở địa phương. Riêng những chế độ chi có tính chất tiền lương, tiền công, phụ cấp, trước khi quyết định phải có ý kiến của các Bộ quản lý ngành, lĩnh vực. Hội đồng nhân dân cấp tỉnh cũng quyết định một số chế độ thu gắn với quản lý đất đai tài nguyên thiên nhiên, gắn với chức năng quản lý hành chính Nhà nước của chính quyền địa phương và các khoản đóng góp của nhân dân theo qui định của pháp luật”.

b) Quan hệ giữa các cấp về nguồn thu, nhiệm vụ chi

Trong Luật Ngân sách qui định cụ thể về nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương được ổn định từ 3 đến 5 năm. Bao gồm các khoản thu mà từng cấp được hưởng 100%; Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) cũng như nhiệm vụ chi của từng cấp trên cơ sở quán triệt các nguyên tắc phân cấp.

Ngân sách trung ương hưởng các khoản thu tập trung quan trọng không gắn với trực tiếp với công tác quản lý của địa phương như: thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, thu từ dầu thô... hoặc không đủ căn cứ chính xác để phân chia như: thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành.

Ngân sách trung ương chi cho các hoạt động có tính chất bảo đảm thực hiện các nhiệm vụ chiến lược, quan trọng của quốc gia như: chi đầu tư cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội, chi quốc phòng an ninh, chi giáo dục, y tế, chi đảm bảo xã hội do Trung ương quản lý... và hỗ trợ các địa phương chưa cân đối được thu chi ngân sách.

Ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu để đảm bảo chủ động thực hiện những nhiệm vụ được giao, gắn trực tiếp với công tác quản lý tại địa phương như: thuế nhà, đất, thuế môn bài, thuế chuyển quyền sử dụng đất, thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao.

Chi ngân sách địa phương chủ yếu gắn liền với nhiệm vụ quản lý kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh do địa phương trực tiếp quản lý.

Đảm bảo nguồn lực cho chính quyền cơ sở cũng như được luật hết sức quan tâm, Luật NSNN qui định các nguồn thu về nhà đất phải phân cấp không dưới 70% cho ngân sách xã, đối với lệ phí trước bạ thì phải phân cấp không dưới 50% cho ngân sách các thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

c) Quan hệ giữa các cấp về quản lý chu trình ngân sách nhà nước

Mặc dù, ngân sách Việt Nam vẫn nằm trong tình trạng ngân sách lồng ghép giữa các cấp chính quyền trong chu trình ngân sách, nhưng quyền hạn, trách nhiệm Hội đồng nhân dân các cấp trong việc quyết định dự toán ngân sách, phân bổ ngân sách và phê chuẩn quyết toán ngân sách đã được tăng lên đáng kể.

Bên cạnh các quyền về quản lý ngân sách có tính chất truyền thống, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh còn có nhiệm vụ:

Quyết định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách ở địa phương

Quyết định tỷ lệ phân chia giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương đối với phần ngân sách địa phương được hưởng từ các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương với ngân sách địa phương và các khoản thu có phân chia giữa các cấp ngân sách ở địa phương.

Ngoài ra, việc tổ chức lập ngân sách ở các địa phương được phân cấp cho UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương qui định cụ thể cho từng cấp địa phương. Thảo luận về dự toán với cơ quan tài chính chỉ thực hiện vào năm đầu của thời kỳ ổn định ngân sách, các năm tiếp theo chỉ tiến hành khi địa phương có đề nghị.

Ngân sách trung ương và ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế - xã hội của NN.

NSTW giữ vai trò chủ đạo, đảm bảo các nhiệm vụ chiến lược, quan trọng của quốc gia và hỗ trợ cho các địa phương chưa cân đối được thu, chi:

- Mọi chính sách, chế độ quản lý NSNN được ban hành thống nhất và dựa chủ yếu trên cơ sở quản lý NSTW

- NSTW chi phối và quản lý các khoản thu, chi lớn trong nền kinh tế và xã hội.

Ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu, bảo đảm chủ động trong thực hiện những nhiệm vụ được giao, tăng cường năng lực cho ngân sách cấp cơ sở.

Nhiệm vụ chi của ngân sách cấp nào thì do NS cấp đó đảm bảo. Nếu cơ quan cấp trên uỷ quyền cho cơ quan cấp dưới thực hiện nhiệm vụ của mình thì phải chuyển kinh phí từ NS cấp trên xuống cho cơ quan cấp dưới

Thực hiện phân chia theo tỷ lệ phần trăm đối với các khoản thu phân chia giữa ngân sách các cấp và bổ sung từ ngân sách cấp trên cho cấp dưới để đảm bảo thực hiện công bằng, phát triển cân đối giữa các vùng, địa phương. Tỷ lệ % được ổn định từ 3 – 5 năm. Thời gian này được gọi là thời kỳ ổn định ngân sách.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Anh (chị) nhận thức như thế nào về mục tiêu và các nguyên tắc quản lý tài chính công?

2. Vai trò của chi tiêu công? Những vấn đề đang đặt ra trong quản lý chi tiêu công ở Việt Nam?

3. Xác định các khâu yếu kém hiện nay trong quản lý thuế, phí ở địa phương nơi anh (chị) công tác và đề xuất hướng giải quyết?

4. Nêu các vấn đề đang đặt ra trong phân cấp quản lý ngân sách nhà nước giữa trung ương và địa phương ở Việt Nam?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. GS.TS. Dương Thị Bình Minh: Tài chính công. NXB Tài chính, 2004.
2. Học viện Tài chính: Giáo trình Tài chính công. NXB Tài chính, 2009.
3. PGS.TS. Trần Văn Giao: Tài chính công đại cương. NXB Hà Nội, 2008.
4. PGS.TS. Lê Chi Mai: Quản lý chi tiêu công. NXB Chính trị quốc gia, 2011.

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CUNG CẤP DỊCH VỤ CÔNG

I. TỔNG QUAN VỀ DỊCH VỤ CÔNG

1. Nhận thức về dịch vụ công

1.1. Quan niệm về dịch vụ công

Khái niệm dịch vụ công được dịch ra từ tiếng Anh - Public services và tiếng Pháp là Service publique. Theo đó, từ dịch vụ (service) có gốc Latinh từ thời cổ đại, dùng để chỉ thân phận của người nô lệ, người phục vụ chủ nô. Công (public) ngược nghĩa với tư, là việc chung mà Nhà nước cần nắm giữ, Nhà nước nhân danh lợi ích chung mà hoạt động.

Có các quan niệm khác nhau về khái niệm dịch vụ công:

- Theo từ điển Petit Larousse: Dịch vụ công là hoạt động vì lợi ích chung, do một cơ quan nhà nước hoặc tư nhân đảm nhiệm”¹.

- Theo Từ điển Oxford, dịch vụ công là: Các dịch vụ như giao thông hoặc chăm sóc sức khoẻ do Nhà nước hoặc tổ chức chính thức cung cấp cho nhân dân nói chung².

Ở Việt Nam cũng có nhiều nghiên cứu về khái niệm dịch vụ công, chẳng hạn:

- Dịch vụ công là những dịch vụ đáp ứng các nhu cầu cơ bản, thiết yếu chung của người dân và cộng đồng, bảo đảm ổn định và công bằng xã hội, do Nhà nước chịu trách nhiệm, hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận³.

- Dịch vụ công là những hoạt động phục vụ nhu cầu thiết yếu của xã hội, vì lợi ích chung của cộng đồng, của xã hội, do nhà nước trực tiếp đảm nhận hay uỷ quyền và tạo điều kiện cho khu vực tư nhân thực hiện⁴.

Qua đó có thể thấy, quan niệm về dịch vụ công không phải là đã có sự thống nhất hoàn toàn, tuy nhiên có thể chỉ ra một số nét cơ bản của dịch vụ công là:

¹ Từ điển Petit Larousse 1992, tr.892.

² Từ điển Oxford, 2000, tr.1024.

³ Viện nghiên cứu khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ: Dịch vụ công - đổi mới quản lý và cung ứng ở Việt Nam hiện nay. NXB Chính trị Quốc gia, 2007, tr. 49.

⁴ Viện nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương, TS.Đình Văn Ân, Hoàng Thu Hoà: Đổi mới cung ứng dịch vụ công ở Việt Nam. NXB Thống Kê, 2006, tr.12.

- 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 nêu lên khái niệm dịch vụ công như sau:

Dịch vụ công là những hoạt động phục vụ các nhu cầu cơ bản, thiết yếu của người dân vì lợi ích chung của 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 ổn định và công bằng xã hội.

1.2. Phạm vi dịch vụ công

Từ cách hiểu dịch vụ công như trên, phạm vi của dịch vụ công cũng được xác định rất khác nhau. Phạm vi dịch vụ công biến đổi tùy thuộc vào cách nhìn nhận của mỗi quốc gia. Chẳng hạn, ở Canada, dịch vụ công bao gồm từ quốc phòng, an ninh, pháp chế, đến các hoạt động cụ thể như y tế, giáo dục, bảo hiểm xã hội. Trong khi đó, Pháp và Italia quan niệm dịch vụ công là các hoạt động phục vụ các nhu cầu thiết yếu của người dân do các cơ quan nhà nước đảm nhiệm hoặc do các tổ chức tư nhân thực hiện theo những quy định và tiêu chuẩn của Nhà nước. Như vậy, 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.

1.3. 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 chuyên 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.

1.4. 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:

a) 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...

b) 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.

c) 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,...

d) 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, thị 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. Vai trò của Nhà nước đối với việc bảo đảm cung cấp dịch vụ công cho xã hội

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 Chính phủ nhiều nước đều đặt trọng tâm vào nâng cao chất lượng dịch vụ công, đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của người dân.

2.1. Sự cần thiết can thiệp của Nhà nước đối với thị trường

Bàn tay vô hình của kinh tế thị trường không phải bao giờ cũng thành công trong vận hành nền kinh tế. Các thất bại của thị trường dẫn đến chỗ người

ta thừa nhận sự can thiệp của Chính phủ - bàn tay hữu hình vào nền kinh tế là cần thiết.

Các thất bại của thị trường thể hiện rõ nét trong bốn trường hợp sau đây:

Một là, cung cấp hàng hóa công cộng thuần túy. Hàng hóa công cộng thuần túy là những hàng hóa và dịch vụ có hai đặc tính: tính không cạnh tranh và tính không loại trừ. Tính không cạnh tranh thể hiện ở chỗ tiêu dùng của mỗi cá nhân không làm giảm lượng tiêu dùng của người khác. Tính không loại trừ là việc một người tiêu dùng hàng hóa công cộng thuần túy lại không làm giảm khả năng tiêu dùng của người khác; đồng thời không thể loại trừ hoặc sẽ rất tốn kém nếu loại trừ một người nào đó ra khỏi việc sử dụng hàng hóa công cộng này.

Thị trường tư nhân không muốn cung cấp các hàng hóa công cộng thuần túy vì gặp khó khăn lớn trong việc tạo doanh thu để bù đắp chi phí, nói cách khác là nhà cung cấp tư nhân không có khả năng bắt người tiêu dùng phải trả tiền.

Hai là, tác động ngoại ứng. Tác động ngoại ứng xuất hiện khi tác động của một giao dịch trên thị trường có ảnh hưởng tích cực hoặc tiêu cực đến người thứ ba, mà người này không phải trả tiền (nếu nhận tác động tích cực) hoặc không nhận được sự bù đắp (nếu là tác động tiêu cực). Ví dụ như việc doanh nghiệp gây ô nhiễm môi trường là tác động tiêu cực, và giáo dục là tác động ngoại ứng tích cực.

Thị trường tư nhân có thể cung cấp các hàng hóa và dịch vụ có lợi nhuận mà không quan tâm đến những tác động ngoại ứng gây ra do hoạt động của mình.

Ba là, độc quyền thị trường. Đó là tình trạng một số ít hãng thống trị, chi phối thị trường, hình thành nên thế lực độc quyền. Thất bại thị trường xuất hiện do không có cạnh tranh dẫn đến tình huống các nhà độc quyền giới hạn việc cung cấp ở mức thấp hơn mức tối ưu nhằm tăng giá và tăng lợi nhuận.

Bốn là, thông tin không hoàn hảo. Trên thị trường có thể xuất hiện trường hợp một bên nào đó tham gia thị trường mà không có đầy đủ các thông tin cần thiết, Một ví dụ điển hình là dịch vụ chăm sóc y tế, khi người cung cấp dịch vụ biết nhiều hơn người tiêu dùng, và do vậy có thể dẫn đến việc tăng các nhu cầu giả tạo hoặc nhu cầu do người cung cấp tạo nên. Ví dụ như bác sỹ kê đơn tăng thêm các loại thuốc cho bệnh nhân vì mục tiêu lợi nhuận của mình mà bệnh nhân không biết được.

Các thất bại của thị trường nói trên là cơ sở khách quan để Chính phủ can thiệp vào nền kinh tế.

2.2. Mục tiêu can thiệp của Nhà nước vào thị trường

Sự can thiệp của Chính phủ vào thị trường là nhằm hai mục tiêu:

Thứ nhất, bảo đảm hiệu quả kinh tế. Thất bại của thị trường là những trường hợp mà thị trường không thể tự cung cấp các hàng hóa và dịch vụ ở mức hiệu quả xã hội. Khi đó, sự can thiệp của Chính phủ là cần thiết để nâng cao hiệu quả kinh tế, cụ thể là:

- Chính phủ là người cung cấp các hàng hóa công cộng bằng cách sử dụng nguồn thu có được từ sự đóng góp chung có tính bắt buộc (thuế, phí, lệ phí) để trang trải các chi phí về hàng hóa công cộng cho tất cả mọi người.

- Trong trường hợp ngoại ứng, sự can thiệp của Chính phủ buộc các bên tham gia giao dịch phải tính đến tác động mà mình gây ra cho đối tượng thứ ba, nhờ đó có thể điều chỉnh thị trường đạt tới mức tối ưu xã hội.

- Với tình trạng độc quyền, Chính phủ cần kiểm soát chặt chẽ thị trường để xóa bỏ các rào cản đối với việc gia nhập thị trường, tạo ra môi trường cạnh tranh có hiệu quả.

- Khi có thông tin không hoàn hảo, sự can thiệp của Chính phủ sẽ giúp bổ sung thông tin cho thị trường, hoặc kiểm soát hành vi của những bên có lợi thế về thông tin để bảo đảm cho thị trường hoạt động có hiệu quả hơn.

Thứ hai, bảo đảm công bằng xã hội. Cùng với các nguyên nhân về hiệu quả, Chính phủ còn can thiệp vì những lý do công bằng để đạt được các kết quả mong muốn trong việc phân phối thu nhập hay dịch vụ.

Có những loại dịch vụ mà tư nhân có thể cung cấp, nhưng việc tư nhân cung cấp sẽ dẫn đến chỗ những người có thu nhập thấp (nhất là người nghèo) sẽ có ít hoặc không có cơ hội sử dụng các dịch vụ này, chẳng hạn như dịch vụ y tế, giáo dục, cung cấp điện, nước sinh hoạt... Khi đó, 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.

2.3. 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. Điều quan trọng là Nhà nước cần phải nghiên cứu xác định rõ các dịch vụ nào thực sự cần thiết mà Nhà nước phải trực tiếp làm, phạm vi đến đâu, để tránh ô m đ om quá với khả năng cho phép.

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.

Theo nghiên cứu của Ngân hàng thế giới, việc Chính phủ nên làm đến đâu còn phụ thuộc rất lớn vào nguồn lực tài chính và năng lực thể chế và khả năng quản lý hiện có của Chính phủ. Trong điều kiện năng lực và nguồn lực của Chính phủ hạn chế, Chính phủ chỉ nên thực hiện các chức năng tối thiểu như cung cấp các dịch vụ y tế công cộng, xoá đói giảm nghèo, trợ giúp thiên tai, dịch

hoạ. Khi năng lực và nguồn lực cao hơn, Chính phủ mới nên cung cấp các dịch vụ về giáo dục, vệ sinh môi trường, các chính sách an sinh,... Nói cách khác, điều kiện cần cho sự can thiệp của Chính phủ là khi trường thất bại và không bảo đảm công bằng trong cung cấp các dịch vụ thiết yếu cho cộng đồng, còn điều kiện đủ cho sự can thiệp của Chính phủ là khi Chính phủ có nguồn lực tài chính và năng lực quản lý phù hợp với trách nhiệm của Chính phủ về cung cấp các dịch vụ công nhất định.

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:

* 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...

* 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...

+ Ký hợp đồng với tư nhân: 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, cơ chế 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 xã hội 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.

2. Quản lý chi tiêu công hướng tới dịch vụ công cho đa số nhân dân

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. Chính sách chi tiêu công là chính sách của Nhà nước về việc sử dụng các quỹ công, chủ yếu là quỹ ngân sách nhà nước cho việc cung cấp các dịch vụ công. Do đó, cải cách dịch vụ công phụ thuộc rất nhiều vào việc Nhà nước cải cách chi tiêu công nhằm mục tiêu: Bảo đảm kỷ luật tài khóa tổng thể, hiệu quả phân bổ nguồn lực và hiệu quả hoạt động.

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? Phạm vi và trật tự ưu tiên trong chi tiêu công gắn liền với việc xác định phạm vi can thiệp trực tiếp của Nhà nước trên cơ sở xem xét vai trò và năng lực hiện có của Nhà nước trong bối cảnh cụ thể của đất 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...).

- 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.

- 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. 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.

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.

4. Thực hiện chỉ đạo, điều hành, kiểm tra và giám sát hoạt động cung cấp dịch vụ công nhằm bảo đảm các mục tiêu của Nhà nước

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. Dưới sự chỉ đạo tập trung thống nhất của Nhà nước, các địa phương, các ngành và các cơ sở cung cấp dịch vụ công phải có những điều chỉnh trong việc cung cấp dịch vụ về số lượng, loại hình, chất lượng và giá cả cho phù hợp.

Sự điều hành của Nhà nước 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.

Trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường và hình thành xã hội dân sự, 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.

5. Tạo lập môi trường để tăng cường tiếng nói của người dân đối với các chính sách của Nhà nước

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. Vì vậy, Nhà nước cần quán triệt quan điểm cung cấp dịch vụ công định hướng khách hàng, cụ thể:

- Công dân không phải là người tiếp nhận một cách thụ động dịch vụ công do các tổ chức nhà nước độc quyền cung cấp.

- Nhà nước phải có trách nhiệm trước công dân và tạo điều kiện cho công dân được phát biểu ý kiến của mình về quá trình cung cấp dịch vụ công.

Có hai yếu tố cơ bản để tăng cường quyền lực của khách hàng, đó là:

Thứ nhất, tạo điều kiện cho người dân có quyền lựa chọn giữa các nhà cung cấp dịch vụ khác nhau.

Thứ hai, tạo điều kiện cho người dân phát biểu ý kiến của mình nhằm cải thiện khả năng tiếp cận đến dịch vụ và nâng cao chất lượng dịch vụ công.

Để người dân có điều kiện và cơ sở phát biểu ý kiến của mình, Nhà nước phải thông tin cho người dân những vấn đề liên quan đến chính sách và thực trạng cung cấp dịch vụ công, đồng thời tạo điều kiện và hỗ trợ người dân mạnh dạn đưa ra ý kiến của mình. Cụ thể là:

- Thông tin về chủ trương, chính sách của Nhà nước về dịch vụ công.

- Công khai ngân sách và việc sử dụng ngân sách cho cung cấp các dịch vụ công cụ thể.

- Thông tin về kết quả hoạt động cung cấp dịch vụ công trong các lĩnh vực.

- Thông tin kiểm toán các lĩnh vực cung cấp dịch vụ công.

- Thông tin về các sai phạm, thất thoát, tham nhũng trong cung cấp dịch vụ công.

- Tạo điều kiện cho các tổ chức xã hội dân sự xây dựng và sử dụng các thông tin cụ thể về cung cấp dịch vụ công.

- Hỗ trợ các tổ chức trong việc huy động quần chúng có tiếng nói có trọng lượng.

- Hỗ trợ các phương tiện thông tin đại chúng phản ánh sự phản hồi về cung cấp dịch vụ công của các tổ chức nhà nước.

6. Ban hành cơ chế khuyến khích các nhà cung cấp cải thiện dịch vụ công

Trong suốt một thời kỳ dài, chúng ta áp dụng chung một cơ chế quản lý cho tất cả các cơ quan đơn vị thuộc Nhà nước, từ các cơ quan hành chính nhà nước đến các đơn vị sự nghiệp trực thuộc các bộ ngành, địa phương. Cơ chế đó thích ứng trong thời kỳ bao cấp, khi toàn bộ hoạt động của các tổ chức này đều sử dụng kinh phí từ ngân sách nhà nước (NSNN) và hoạt động theo cách thức xin - cho.

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.

Cơ chế quản lý mới đối với các đơn vị cung cấp dịch vụ công tạo ra được sự tự chủ lớn hơn cho các đơn vị này trên các mặt sau:

Thứ nhất, có quyền tự chủ lớn hơn trong việc xác định tổ chức bộ máy và nhân sự phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao. Xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của các phòng ban, bộ phận trực thuộc; bố trí hợp lý lao động, phân công nhiệm vụ cho từng cán bộ công chức hoặc người lao động, trên cơ sở đó xác định số biên chế hợp lý, tinh giản những lao động dư thừa hoặc làm việc không có hiệu quả.

Thứ hai, đơn vị được chủ động hơn trong quản lý và tổ chức thực hiện nhiệm vụ được giao. Các đơn vị sự nghiệp được quyền liên doanh liên kết, hợp đồng cung cấp dịch vụ... nhờ đó góp phần đa dạng hoá các hoạt động cung cấp dịch vụ. Các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ công ích, bên cạnh các hoạt động công ích theo kế hoạch, đặt hàng hoặc đấu thầu của Nhà nước, có quyền tổ chức

hoạt động kinh doanh thêm phù hợp với khả năng của doanh nghiệp và nhu cầu của thị trường.

Thứ ba, đơn vị được trao quyền lớn hơn trong quản lý tài chính, thủ trưởng đơn vị được quyết định các khoản thu và nhiệm vụ chi đối với phần kinh phí được giao tự chủ.

Thứ tư, với phần kinh phí dôi ra sau khi trang trải các chi phí hoạt động và trích lập các quỹ theo quy định, các đơn vị này được sử dụng để tăng thêm thu nhập cho người lao động.

Thứ năm, việc chi trả thu nhập cho người lao động được thực hiện dựa vào mức độ đóng góp của mỗi người. Để đảm bảo xác định đúng mức sự đóng góp của mỗi cá nhân, các đơn vị cung cấp dịch vụ công đã tổ chức đánh giá cán bộ, công chức và người lao động một cách công khai, chặt chẽ hơn và bước đầu đổi mới phương thức đánh giá dựa trên đóng góp thực tế của mỗi người.

Việc đổi mới cơ chế hoạt động của các tổ chức cung cấp dịch vụ công 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.

7. Tăng cường sự phản hồi của khách hàng đối với nhà cung cấp

Nhà cung cấp chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ công cho mọi người. Nguồn kinh phí để thực hiện các hoạt động về dịch vụ công có thể dưới các hình thức như sau:

- Nhà nước cấp toàn bộ kinh phí trực tiếp cho cơ sở cung cấp dịch vụ; cơ sở cung cấp dịch vụ miễn phí cho khách hàng hoặc có thu phí một phần.
- Nhà nước cấp một phần kinh phí, một phần do cơ sở tự bảo đảm; Cơ sở cung cấp dịch vụ và thu một phần phí của khách hàng để trang trải các chi phí.
- Cơ sở cung cấp dịch vụ tự bảo đảm toàn bộ kinh phí và thu hồi vốn thông qua bán dịch vụ.

Thông thường, các cơ sở cung cấp dịch vụ công công lập đều được ngân sách nhà nước cấp toàn bộ hay một phần kinh phí hoạt động. Tại các cơ sở này, ngoài lý do được bao cấp kinh phí từ Nhà nước, còn có ảnh hưởng khá lớn của cung cách làm việc theo cơ chế xin - cho trước đây. Vì vậy khách hàng nhiều khi không được quan tâm đúng mức, thậm chí còn xảy ra tình trạng dịch vụ không được bảo đảm về số lượng và chất lượng, việc xếp hàng chờ đợi rất lâu để

nhận được dịch vụ, hay thái độ cửa quyền, gây sách nhiễu, phiền hà của người trực tiếp giao dịch với khách hàng...

Để góp phần cải thiện tình trạng nói trên, 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.

Có thể có các cách lấy ý kiến của khách hàng như sau:

- Lập hộp thư góp ý của khách hàng;
- Thông báo công khai số điện thoại hoặc email để khách hàng kiến nghị; công chức, viên chức tiếp xúc với khách hàng phải đeo biển có ghi tên, đơn vị công tác, mã số...
- Mở các cuộc thăm dò ý kiến khách hàng;
- Bố trí lịch tiếp công dân của thủ trưởng cơ quan, tổ chức cung cấp dịch vụ công.

Để tạo điều kiện cho người dân có tiếng nói, cần công bố cho mọi người biết các cách thức phản hồi và khiếu nại về các dịch vụ và các cách thức tổ chức cung cấp dịch vụ công.

Một cơ chế khiếu nại tốt bao gồm các yếu tố sau:

- Dễ dàng tiếp cận đối với người sử dụng;
- Vận hành đơn giản, quy định rõ trách nhiệm và thủ tục;
- Công khai và được phổ biến rộng rãi trong công chúng;
- Giải quyết khiếu nại nhanh chóng;
- Công bố kết quả xử lý;
- Có thể thiết lập cơ chế điều tra khiếu nại độc lập;
- Kết quả giải quyết khiếu nại phải được tính đến khi đánh giá và khen thưởng nhân viên;
- Bảo vệ người khiếu nại, chống việc trù dập.

8. Xã hội hoá các 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 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 mỗi người.

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 cơ chế 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 thì phải trả tiền nhiều hơn. 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.

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 ...

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.

9. Hỗ trợ trực tiếp cho người nghèo để tăng khả năng tiếp cận của họ 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. 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.

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. Cách thực này tránh được những rủi ro do cơ sở cung cấp không chỉ cho đúng đối tượng được hưởng ưu đãi và sự lạm dụng nguồn lực này cho các mục đích khác. 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... Để hỗ trợ các học sinh nghèo trong lĩnh vực giáo dục, Nhà nước cần dành một phần thích đáng các nguồn lực để thực hiện chính sách miễn giảm học phí cho người nghèo. Trong lĩnh vực y tế, để tạo điều kiện cho người nghèo được tiếp cận dịch vụ khám chữa bệnh, Nhà nước tổ chức mua bảo hiểm y tế cho tất cả những người nghèo trong diện được miễn viện phí, đồng thời từng bước nâng cao mức trợ cấp cho người nghèo lên cao hơn cho phù hợp với mức giá cả của thị trường.

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.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Nhận thức về dịch vụ công và các đặc trưng của dịch vụ công?
2. Xác định các nội dung quản lý nhà nước đối với dịch vụ công? Cơ quan nơi anh (chị) công tác tham gia như thế nào vào quá trình quản lý dịch vụ công?
4. Phân tích sự cần thiết và xu hướng xã hội hóa dịch vụ công, liên hệ với thực tiễn một lĩnh vực mà anh (chị) quan tâm?
5. Xác định yêu cầu về cải cách dịch vụ hành chính công đối với một lĩnh vực mà anh (chị) quan tâm?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chu Văn Thành (chủ biên): Dịch vụ công - đổi mới quản lý và tổ chức cung ứng ở Việt Nam hiện nay. NXB Chính trị quốc gia, 2007.
2. Đinh Văn Ân, Hoàng Thu Hòa: Đổi mới cung ứng dịch vụ công ở Việt Nam. NXB Thống kê, 2006.
3. Lê Chi Mai: Cải cách dịch vụ công ở Việt Nam. NXB Chính trị quốc gia, 2003.
4. Lê Chi Mai: Cải cách dịch vụ hành chính công. NXB Lý luận chính trị, 2007.

CHÍNH PHỦ ĐIỆN TỬ

I. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ CHÍNH PHỦ ĐIỆN TỬ

Tiến tới một Nhà nước của dân, do dân và vì dân cần nhiều điều kiện. Trong đó, chính phủ của nhà nước này phải là thân thiện, dễ tiếp cận, phải luôn mong muốn mang các dịch vụ công của mình đến với người dân và doanh nghiệp nhiều hơn.

Trong hơn một thập kỷ qua, xây dựng Chính phủ điện tử (e-government) đã diễn ra tại nhiều quốc gia trên thế giới mang lại nhiều lợi ích thiết thực cho người dân, giới doanh nghiệp, các tổ chức xã hội và cho cả các chính phủ.

Xây dựng thành công chính phủ điện tử là mục tiêu của nhiều nước trên thế giới, đặc biệt là ở các nước đang phát triển như Việt Nam. Nghiên cứu kinh nghiệm xây dựng chính phủ điện tử của các nước như Singapore, Hàn Quốc, Anh, Mỹ... là hướng nghiên cứu khá phổ biến.

1. Khái niệm chính phủ điện tử

Michiel Backus cho rằng chính phủ điện tử 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 chính phủ điện tử 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 giầy 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.

Quan điểm của Hội đồng Thái bình dương về Chính sách quốc tế (PCIP) mở rộng khái niệm chính phủ điện tử bao gồm cả các dịch vụ chuyển giao qua các trung tâm cộng đồng (tự phục vụ hoặc được hỗ trợ bởi một tác nhân). PCIP bác bỏ quan niệm rằng chính phủ điện tử là một “vụ nổ lớn”, một sự kiện đơn nhất làm thay đổi tức khắc và vĩnh viễn cung cách quản lý của chính phủ mà là một quá trình “tiến hoá điện tử”, một cuộc đấu tranh với cước phí và các nguy cơ tài chính và chính trị. Nếu không nhận thức đúng đắn và tiến hành tốt, chính phủ điện tử có thể dẫn đến lãng phí tài nguyên, thất bại trong ý đồ chuyển giao dịch vụ và do đó làm tăng sự bất bình của công chúng.

Tuy nhiên, định nghĩa của Ngân hàng thế giới (World Bank) cho chúng ta thấy cách hiểu rõ ràng về chính phủ điện tử: Chính phủ điện tử 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.

Một mô hình chính phủ điện tử hiệu quả sẽ bao gồm cách thức giải quyết quan hệ tương tác về thông tin giữa ba chủ thể: chính phủ, công dân và doanh nghiệp.

Thứ nhất, giữa chính phủ với nhau (Government to Government – G2G). Đây là cấp độ thường được khởi động trước tiên khi xây dựng một chính phủ điện tử. Cấp độ tương tác e-gov này giúp cho các cơ quan hành chính chia sẻ dữ liệu, trao đổi công việc thuận tiện hơn, giảm thiểu chi phí và thời gian hội họp không cần thiết.

Thứ hai, giữa chính phủ với doanh nghiệp (Government to Business – G2B). Cấp độ tương tác này cho phép nhiều hoạt động trực tuyến có thể được kết nối giữa cộng đồng doanh nghiệp và chính phủ. Đây là một cấp độ e-gov kỳ vọng nhất của bất cứ chính phủ điện tử nào.

Và cuối cùng là giữa chính phủ với dân chúng (Government to Citizen – G2C). Ở cấp độ tương tác này chính phủ sẽ cung cấp các dịch vụ công như làm hoặc cấp mới các giấy tờ cá nhân, đóng và hoàn thuế thu nhập, nhận trợ cấp...

2. Mục tiêu và lợi ích của chính phủ điện tử

Mục tiêu của chính phủ điện tử 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 chính phủ điện tử còn không ít những khó khăn, thách thức đối với nhiều quốc gia, đặc biệt là các nước đang phát triển, nhưng những lợi ích mà chính phủ điện tử có thể mang lại cho công dân, doanh nghiệp, cộng đồng xã hội và cho cả Chính phủ là điều không thể phủ nhận. Đó là đơn giản hóa và tích hợp các dịch vụ của Chính phủ; Giảm đáng kể thời gian

của công dân, doanh nghiệp và tổ chức trong quan hệ với Chính phủ; Hỗ trợ cho môi trường kinh doanh nội địa cho khu vực tư và đầu tư nước ngoài; Tăng nguồn tài chính của chính phủ thông qua việc kiểm soát và thúc đẩy thu thuế cũng như tăng cường tính công khai, minh bạch, sự tiện lợi, góp phần vào giảm chi phí và giảm thiểu tham nhũng; Tăng cường kỹ năng của đội ngũ công chức chính phủ và tăng cường nhận thức và đào tạo kỹ năng của cộng đồng bằng công nghệ thông tin.

Chính phủ điện tử cho thấy rõ ràng tiềm năng cải thiện chất lượng, phạm vi, và khả năng tiếp cận các dịch vụ. Một số nhà quan sát cho rằng, ngoài việc nâng cao hiệu quả, chất lượng dịch vụ có thể được cải thiện thông qua các giao dịch nhanh hơn, trách nhiệm và quy trình tốt hơn. Sự phát triển của chính phủ điện tử cũng tạo ra các tiềm năng cho các dịch vụ mới. Cùng với khả năng kết hợp các dịch vụ hiện có, chính phủ điện tử có thể đóng góp cho một thay đổi về chất trong cách công dân tương tác với chính phủ và các biện pháp điều hành nền kinh tế và quản lý xã hội của chính phủ.

Chính phủ điện tử cho phép tăng cường sự tham gia của công dân với chính phủ. Thông qua hệ thống mạng, bằng cách kết nối những người sống ở vùng sâu, vùng xa của đất nước để họ có thể gửi và nhận thông tin dễ dàng hơn tới và từ chính phủ. Thêm vào đó, có thể gia tăng những người trẻ tuổi tham gia đóng góp ý kiến đối với chính phủ bởi thế hệ công dân ngày nay hiểu biết về chính trị, xã hội đã lớn lên với Internet và các công nghệ truyền thông kỹ thuật số trong cuộc sống 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, chính phủ điện tử cũng có thể tăng cường tương tác “công dân với công dân” (C2C) bằng cách cung cấp cơ hội cho những người có cùng quan điểm và mối quan tâm nhưng bị ngăn cách bởi các điều kiện về địa lý.

3. Các giai đoạn xây dựng chính phủ điện tử

3.1. Giai đoạn 1: Sự hiện diện

Sự hiện diện là giai đoạn đầu của sự phát triển và thiết lập một địa chỉ cung cấp thông tin trong tương lai. Nó cho thấy cách thức đơn giản trong truy cập và tìm kiếm thông tin của chính phủ điện tử, nhưng nó cũng cung cấp một số tùy chọn tối thiểu cho công dân. Ví dụ như xây dựng một trang web cơ bản liệt kê các thông tin chung về một cơ quan hay tổ chức nào đó, chẳng hạn như

giờ hoạt động, địa chỉ email, và số điện thoại, nhưng không có khả năng tương tác. Đây là một website thụ động, đơn thuần chỉ cung cấp thông tin chung.

3.2. Giai đoạn 2: Tương tác

Giai đoạn thứ hai cho thấy các giao dịch dựa trên web tương tác cung cấp khả năng nâng cao, tuy nhiên vẫn tương đối đơn giản và thường xoay quanh cung cấp thông tin và còn hạn chế trong khả năng sắp xếp hợp lý và tự động hóa các chức năng của chính phủ. Các website tương tác này được thiết kế để giúp khách hàng có các hướng dẫn để thực hiện được các dịch vụ. Cho phép các truy cập để tải mẫu biểu để in ấn và gửi trả lại một cơ quan, hoặc có thể e-mail liên lạc để đáp ứng những câu hỏi đơn giản.

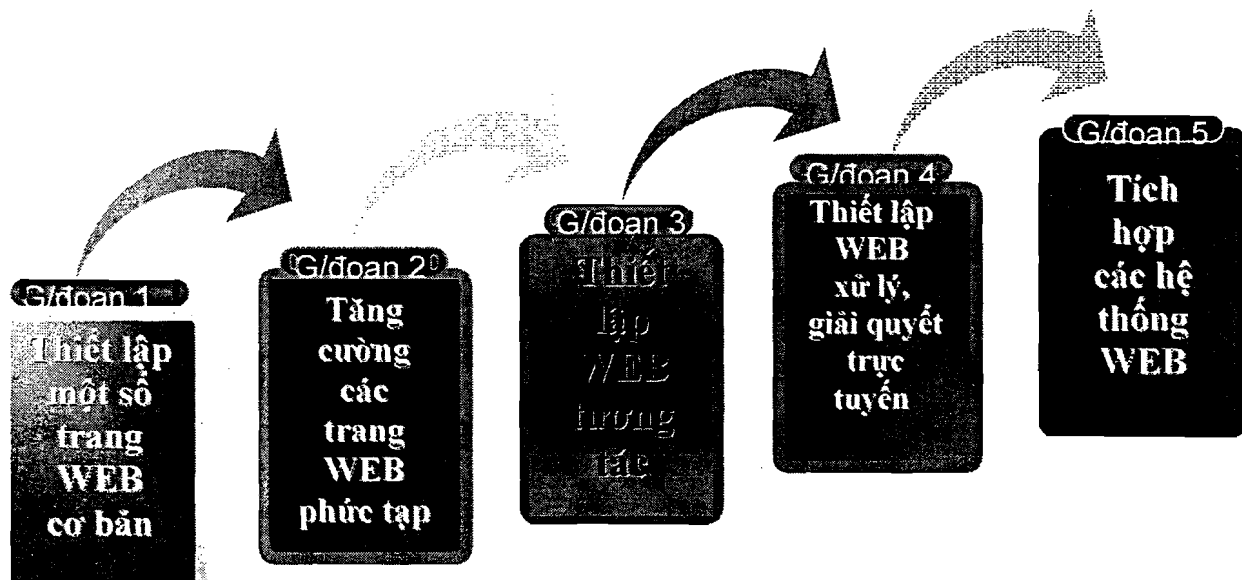
3.3. Giai đoạn 3: Giao dịch

Những chức năng cung cấp dịch vụ đa dạng hơn, không còn là đơn thuần là cung cấp thông tin hướng dẫn và thể hiện các hình thức hoạt động phổ biến liên quan của chính phủ điện tử. Chúng cho phép công dân (khách hàng) thực hiện hoàn toàn các giao dịch điện tử tại bất kỳ thời điểm nào, dù ngày hay đêm. Những phương thức này tạo ra các hoạt động tự phục vụ có hiệu quả cho loại hình dịch vụ như gia hạn giấy phép, thanh toán thuế, lệ phí, nộp hồ sơ dự thầu... Mặc dù mức độ tương tác ở một cường độ cao hơn so với các giao dịch ở giai đoạn thứ hai, các hoạt động này vẫn liên quan đến một dòng chảy của thông tin mà chủ yếu là một chiều (hoặc chính phủ hoặc các khách hàng, tùy thuộc vào hoạt động).

3.4. Giai đoạn 4: Chuyển đổi

Cấp cao nhất của sự phát triển chính phủ điện tử là giai đoạn chuyển đổi. Ở cấp độ này, công nghệ được sử dụng đầy đủ tính năng để biến đổi chức năng của chính phủ được hình thành, tổ chức và thực hiện. Như vậy các dịch vụ sẽ có khả năng quản lý mối quan hệ khách hàng chặt chẽ để xử lý một loạt đầy đủ các câu hỏi, các vấn đề và nhu cầu.

Tuy nhiên, Liên hợp quốc có một cách nhìn nhận rõ ràng hơn về các giai đoạn của chính phủ điện tử. Liên hợp quốc cho rằng xây dựng chính phủ điện tử gồm 5 giai đoạn sau:



Hình 1: Các giai đoạn xây dựng CPĐT của Liên hợp quốc

Giai đoạn 1: Thiết lập một số trang web cơ bản (Emerging Web Presence)

- 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 (Enhanced Web Presence)

- 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 (Interactive Web Presence)

- 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 (Transactional Web Presence)

- 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 (Fully Integrated Web Presence)

- 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).

Dù với cách chia bốn giai đoạn của Giáo sư Karen Layne và Jungwoo Le hay của tác giả Jeffrey W. Seifert, chúng ta đều thấy được tiến trình phát triển của chính phủ điện tử từ lúc bắt đầu đến khi xây dựng thành công. Cách chia thành năm giai đoạn của Liên Hợp quốc được chúng tôi cho là phù hợp hơn vì tất cả các đặc trưng của từng giai đoạn đều được xem ở góc độ người dân tiếp cận, nhìn nhận và sử dụng các dịch vụ trực tuyến của chính phủ. Điều này là quan trọng vì chính phủ điện tử được xây dựng là vì lợi ích của đông đảo công chúng bên cạnh các ích lợi cho bản thân chính phủ.

4. Chính phủ điện tử ở Việt Nam

Trong một hội nghị cấp cao ASEAN tại Hà Nội năm 1998, nguyên Thủ tướng Phan Văn Khải đã khẳng định mong muốn xây dựng chính phủ điện tử. Tuy nhiên, chính thức bằng văn bản, theo Điều 3 và Điều 9 quyết định của Chính phủ về ký kết Hiệp định Khung E-ASEAN tại hội nghị cấp cao không chính thức lần thứ 4 tại Singapore ngày 24/04/2000, Việt Nam cam kết xây dựng chính phủ điện tử.

Tình trạng cát cứ thông tin cũng là một trở ngại lớn trên con đường phát triển. *“Các đơn vị hầu như không có trao đổi thông tin theo chiều ngang. Mọi người đều muốn giữ chặt những bí quyết mà mình có, trong khi đó bản chất*

công nghệ thông tin là sự nhân rộng tri thức thông qua các phương tiện hiện đại”¹.

Năm 2006, việc triển khai mô hình chính phủ điện tử phù hợp cho Việt Nam đã được quan tâm thảo luận trong kỳ họp của Hội nghị thường niên lần thứ IV về Chính phủ điện tử. Những bước chúng ta cần chú trọng trong quá trình xây dựng Chính phủ điện tử đó là: Đầu tiên phải định nghĩa rõ tầm nhìn về chiến lược, sau đó phải đưa ra thiết kế. Kế tiếp là phải xây dựng hình mẫu triển khai và sau đó phải tiếp tục củng cố, cập nhật. Bởi tất cả các công nghệ đều thay đổi theo thời gian nên sau khi kiểm tra phải tiếp tục duy trì nó nhưng bên cạnh đó cũng phải củng cố và có những thay đổi cần thiết trong quá trình áp dụng.

Theo kết quả đánh giá về chính phủ điện tử toàn cầu do nhóm nghiên cứu của Trường đại học Brown (Mỹ) thực hiện, Việt Nam đã đạt được bước tiến vượt bậc trong việc ứng dụng công nghệ thông tin tại các cơ quan Chính phủ để quan hệ và cung cấp các dịch vụ của Chính phủ cho công dân: Năm 2006, Việt Nam ở vị trí 126/158 và năm 2007, vượt lên vị trí 90/198.

Tuy nhiên, theo báo cáo của Liên hiệp quốc, năm 2008 cho thấy chỉ số Chính phủ điện tử (E-Gov) của Việt Nam là 91/192. Trong khu vực Asean, chỉ số chính phủ điện tử của Việt Nam đứng sau Singapore, Malaysia, Thái Lan, Phillipines và Brunei, xếp trên Indonesia một bậc. Riêng chỉ số Website của Việt Nam năm 2008 được 0,4448 điểm (tối đa là 1), xếp hạng 63/192.

Theo báo cáo của Liên Hợp Quốc, xếp hạng Chính phủ điện tử 2010 của Việt Nam tăng lên một bậc (90/192) so với năm 2008. Việt Nam đứng thứ 6 trong tổng số 10 nước Đông Nam Á: sau Singapore (xếp hạng thứ 11), Malaysia (xếp hạng thứ 32), Brunei (xếp hạng thứ 68), Thái Lan (xếp hạng thứ 76) và Philippin (xếp hạng thứ 78). Xếp hạng của Indonesia thua Việt Nam 19 bậc.

Theo Sách trắng công nghệ thông tin của Cục ứng dụng công nghệ thông tin, Bộ Thông tin và Truyền thông, Việt Nam, năm 2010, có 21/22 Bộ, cơ quan ngang Bộ, 62/63 tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương có trang thông tin điện tử hoặc cổng thông tin điện tử. Tỷ lệ các đơn vị triển khai, sử dụng hệ thống thư điện tử trong công việc đối với các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trung bình đạt khoảng 90%, đối với các tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương đạt trung bình khoảng 93%. Ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý điều hành tại các Bộ, cơ quan ngang Bộ (đến cấp đơn vị trực thuộc) đạt tỷ lệ khoảng 95%; đối với các tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương (đến cấp sở,

¹ Theo ông Hoàng Lê Minh, Phó giám đốc Sở Khoa học và Công nghệ TP Hồ Chí Minh.

ban, ngành, quận, huyện) đạt 75%. 100% các cơ quan Bộ, ngành, địa phương có đơn vị chuyên trách về công nghệ thông tin và có mạng nội bộ.

“Việt Nam đã sớm xác định tầm nhìn xây dựng một chính phủ điện tử kết nối, ở đó người dân, doanh nghiệp, cán bộ có thể truy cập thông tin dịch vụ mọi lúc mọi nơi, cũng như xây dựng một nền hành chính phi giấy tờ, chính phủ dựa trên tri thức: hỗ trợ thanh toán điện tử, chia sẻ thông tin giữa nhiều cơ quan trong việc thực hiện một tác vụ nào đó và tầm nhìn lớn hơn, có sự tham gia nhiều của người dân, doanh nghiệp trong quá trình điều hành, tác nghiệp”¹. Năm 2011, Việt Nam đã đạt nhiều kết quả tích cực, đặt nền móng cho việc xây dựng chính phủ điện tử: Tỷ lệ cán bộ bộ, cơ quan ngang bộ được trang bị máy tính là 88,5%, trong đó 88,37% máy tính kết nối Internet. Hầu hết các đơn vị trực thuộc bộ và trên 60% quận/huyện sử dụng phần mềm quản lý văn bản và điều hành. Các cơ quan nhà nước đã cung cấp gần 100.000 dịch vụ công trực tuyến (có hơn 800 dịch vụ mức độ 3 và 8 dịch vụ mức độ 4) qua website hoặc cổng thông tin điện tử của 21/22 bộ/cơ quan ngang bộ, 63/63 tỉnh/thành phố.

Theo thống kê đến hết tháng 5/2012, 96,6% Bộ, ngành tại Việt Nam đã có website riêng, 100% các tỉnh, thành phố có cổng thông tin điện tử, 83,6% các thông tin chỉ đạo ban hành được đưa lên mạng. Báo cáo về Chính phủ điện tử năm 2012 của Liên hiệp quốc tuy đánh giá Việt Nam tăng 7 bậc, từ hạng 90 năm 2010 lên vị trí 83 năm 2012, nhưng vẫn có nhiều chỉ số của Việt Nam ở mức thấp, thậm chí rất thấp: Cơ sở hạ tầng, nguồn lực con người ở mức trên trung bình, nhưng mức độ hài lòng của người dân và doanh nghiệp đối với Chính phủ điện tử, tính minh bạch và chất lượng dịch vụ công đều không cao.

Để đẩy nhanh tiến trình xây dựng chính phủ điện tử từ nay cho đến năm 2015, Việt Nam thực hiện 3 mục tiêu cơ bản của Kế hoạch tổng thể về chính phủ điện tử²:

- Xây dựng và hoàn thiện cơ sở hạ tầng thông tin, tạo nền tảng phát triển chính phủ điện tử;

- Ứng dụng rộng rãi công nghệ thông tin trong hoạt động của cơ quan nhà nước, hướng tới nâng cao năng suất lao động, giảm chi phí hoạt động;

¹ Theo ông Trần Quốc Tuấn, Phó trưởng phòng Hệ thống thông tin, Cục Ứng dụng công nghệ thông tin, Bộ Thông tin và Truyền thông.

² Theo Thứ trưởng Bộ Thông tin và Truyền thông Nguyễn Minh Hồng.

- Cung cấp thông tin, dịch vụ công trực tuyến mức độ cao và trên diện rộng phục vụ người dân và doanh nghiệp, làm cho hoạt động của cơ quan nhà nước minh bạch hơn, phục vụ người dân và doanh nghiệp tốt hơn.

Và tầm nhìn đến năm 2020, Việt Nam sẽ xây dựng và phát triển cơ sở hạ tầng thông tin, tạo nền tảng phát triển Chính phủ điện tử; tích hợp các hệ thống thông tin, tạo lập được môi trường mạng rộng khắp phục vụ đa số các hoạt động của các cơ quan nhà nước; cung cấp các dịch vụ công trực tuyến mức độ 3 và 4, phục vụ người dân và doanh nghiệp mọi lúc, mọi nơi, dựa trên nhiều phương tiện khác nhau.

II. DỊCH VỤ CÔNG TRỰC TUYẾN

1. Những vấn đề chung về dịch vụ công trực tuyến

1.1. Khái niệm dịch vụ công trực tuyến

Dịch vụ công trực tuyến hay còn được gọi là *dịch vụ công điện tử* 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 điện tử 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.

Tuy nhiên, khái niệm dịch vụ công trực tuyến (hay dịch vụ công điện tử) được hiểu ngắn gọn và rõ ràng 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 mạng¹.

1.2. Vai trò của dịch vụ công trực tuyến

Xây dựng và phát triển chính phủ điện tử là xu hướng tất yếu của các quốc gia trên thế giới, với việc cung cấp ngày càng nhiều hơn các dịch vụ công điện tử (dịch vụ công trực tuyến) cho mọi người dân. Tuy nhiên, chính phủ điện tử sẽ chỉ thành công nếu có sự ủng hộ lớn từ phía đa số người dân. Các dịch vụ công điện tử dễ sử dụng, nhanh chóng và hiệu quả là những yếu tố quan trọng

¹ Điều 3, Thông tư số 26/2009/TT-BTTTT ngày 31/7/2009 của Bộ Thông tin và Truyền thông.

tác động đến nhân dân, cộng đồng doanh nghiệp hướng tới sử dụng ngày càng nhiều những dịch vụ này.

1.3. Các tiêu chí đánh giá dịch vụ công trực tuyến

Bảng 1: Các mức độ của dịch vụ công điện tử

MỨC ĐỘ	YÊU CẦU VỀ DỊCH VỤ CÔNG ĐIỆN TỬ
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.

Việc cung cấp dịch vụ công điện tử của một quốc gia được quan tâm, đánh giá dựa trên bốn tiêu chí sau:

- Chính phủ cung cấp các dịch vụ thông tin trực tuyến cơ bản.
- Chính phủ sử dụng công nghệ đa phương tiện và thúc đẩy tương tác hai chiều với người dân, doanh nghiệp và các tổ chức.
- Chính phủ sử dụng Internet để cung cấp dịch vụ công và tiếp nhận ý kiến phản hồi về các vấn đề công chúng quan tâm.
- Chính phủ kết nối các chức năng của dịch vụ công và thường xuyên tham khảo ý kiến người dân về những vấn đề của chính sách công

Nếu một quốc gia đạt tất cả bốn tiêu chí trên tốt, như vậy quốc gia này đã thiết lập một nền tảng số cho việc nâng cao tính dân chủ và quyền công dân.

Dưới đây là bảng xếp hạng 20 quốc gia đứng đầu thế giới về *Chỉ số dịch vụ công trực tuyến*:

**Bảng 2: Xếp hạng chỉ số dịch vụ công trực tuyến
của Liên hiệp quốc năm 2012**

TÊN QUỐC GIA	THỨ HẠNG	TÊN QUỐC GIA	THỨ HẠNG
Mỹ	1	Nhật	9
Hàn Quốc	1	Các tiểu vương quốc Ả-rập	9
Singapore	1	Đan Mạch	13
Vương quốc Anh	4	Na Uy	13
Hà Lan	5	Israel	15
Canada	6	Colombia	16
Phần Lan	7	Thụy Sĩ	16
Cộng hoà Pháp	8	Estonia	18
Úc	9	Ả-rập	19
Bahrain	9	Malaysia	20

2. Các dịch vụ công trực tuyến của một số quốc gia và khu vực trên thế giới

2.1. Ở Mỹ

Bảng 3: Các nhóm dịch vụ công điện tử của Mỹ

TT	TÊN NHÓM DỊCH VỤ
1	Lợi ích và tài trợ: Đăng ký trực tuyến Hỗ trợ thiên tai, Tài trợ, Cựu chiến binh với các trợ cấp hoặc lương hưu và lợi ích khác
2	Quốc phòng và quốc tế: Tình trạng hoàn cảnh nhập cư, Công thông tin xuất khẩu, Thi quốc tế, Đăng ký dịch vụ chọn lọc, Hỗ trợ từ Quân đội
3	Môi trường, Năng lượng, Nông nghiệp: Chất lượng không khí, Hỏi một chuyên gia năng lượng, So sánh an toàn, Bản đồ địa chất, Chất lượng nước, Thời tiết
4	Gia đình và cộng đồng: Giấy phép lái xe, Nhà dưỡng lão, Bưu điện, Hồ sơ sống (Vital Records)
5	Y tế và Dinh dưỡng: Kiểm tra y tế trực tuyến, Định vị phòng khám, Các cơ sở lọc máu, Chế độ ăn uống

6	Lịch sử, Nghệ thuật, và Văn hóa: Bảo tàng Nghệ thuật trực tuyến, Hội một Thư viện, Tác phẩm văn hóa lịch sử, Thư viện, Trường học, Trường Cao đẳng, Chuyến du lịch Nhà Trắng trực tuyến.
7	Việc làm và giáo dục: Quyền tác giả, Công Việc Chính phủ, Luật Lao động, Cho sinh viên vay và tài trợ
8	Tiền và Thuế: Bán hàng Chính phủ và đấu giá, Tỷ giá hối đoái ngoại tệ, Bán nhà, Thuế, Tín phiếu Kho bạc và trái phiếu
9	An ninh Công cộng và Luật: Dịch vụ xe ô tô, Khám sức khoẻ công cộng, Thu hồi và Tìm kiếm sản phẩm, Đóng cửa Công ty, Giao thông và Thông tin giao thông
10	Khoa học và Công nghệ: Chuyển đổi, Bản quyền, Bằng sáng chế, Thương hiệu
11	Du lịch và Giải trí: Tình trạng sân bay, Nhiệt độ ãi biên, Thời gian chờ ở biên giới, Xe an toàn, So sánh tỷ giá hối đoái, tiền tệ, Giá gas trong khu vực, Hộ chiếu, Giải trí một cửa (One-Stop), Giao thông và Thông tin đóng cửa các con đường
12	Biểu quyết và bầu cử: Bình luận về quy định liên bang, Các cuộc hẹn của Tổng thống ứng cử, Cử tri đăng ký qua email

2.2. Ở Liên minh châu Âu

Bảng 4: Các dịch vụ công điện tử cho người dân và doanh nghiệp ở Liên minh châu Âu

TT	CÔNG DÂN	DOANH NGHIỆP
1	Thuế thu nhập	Đóng góp xã hội cho nhân viên
2	Tìm việc làm	Thuế doanh nghiệp
3	Lợi ích an sinh xã hội	VAT (thuế giá trị gia tăng)
4	Tài liệu cá nhân	Đăng ký của một công ty mới
5	Đăng ký xe	Tin dữ liệu cho Văn phòng thống kê
6	Giấy phép xây dựng	Tờ khai cấp phép đặt hàng
7	Tờ khai công an	Cấp phép liên quan đến môi trường
8	Thư viện công cộng	
9	Giấy khai sinh và chứng nhận kết hôn	
10	Ghi danh trong giáo dục đại học	
11	Thông báo di chuyển	
12	Dịch vụ liên quan đến sức khỏe	

2.3. Ở Singapore

Bảng 5: Các dịch vụ công điện tử cho người dân và doanh nghiệp ở Singapore

TT	NHÓM DỊCH VỤ CỦA DOANH NGHIỆP	NHÓM DỊCH VỤ CỦA NGƯỜI DÂN
1	Các dịch vụ hành chính và hỗ trợ	Văn hoá, Giải trí và Thể thao
2	Nghệ thuật và Giải trí	Quốc phòng và Bảo mật
3	Thực phẩm và đồ uống	Giáo dục, Học tập và Việc làm
4	Thông tin và truyền thông	Gia đình và Phát triển cộng đồng
5	Sản xuất	Sức khoẻ và Môi trường
6	Giáo dục tư thục	Nhà ở
7	Y tế tư nhân	Vận tải và Du lịch
8	Dịch vụ khoa học - kỹ thuật chuyên nghiệp	
9	Bất động sản, Dịch vụ thuê và cho thuê	
10	Giao thông vận tải và Bảo quản	
11	Bán buôn/Bán lẻ	

3. Điều kiện thực hiện dịch vụ công trực tuyến ở Việt Nam

3.1. Điều kiện pháp lý cho dịch vụ công trực tuyến

Hiện nay, hầu hết các nước đã từng bước xây dựng khung pháp luật điều chỉnh các giao dịch điện tử cho riêng mình. Nhìn chung, luật của các quốc gia khác nhau thì có những điểm khác nhau phụ thuộc vào hệ thống pháp luật của từng nước nhưng các nước khá thống nhất với nhau về mặt nguyên tắc. Để hỗ trợ các quốc gia trong việc xây dựng luật, đồng thời để có tiếng nói chung trong cộng đồng quốc tế hướng tới một khung pháp lý toàn cầu về giao dịch điện tử, một số đạo luật mẫu và các quy tắc, quy định đã được soạn thảo cho các hoạt động này.

3.2. 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.

3.3. 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. Ở các nước phát triển, khi trình độ dân trí cao, các kỹ năng truy cập và sử dụng các dịch vụ điện tử là phổ biến trong dân chúng, họ vẫn có các cơ sở dịch vụ công hướng dẫn qua điện thoại, hay giao tiếp trực tiếp để hỗ trợ những người khuyết tật hay bị bệnh không thể sử dụng các dịch vụ trực tuyến. Hơn nữa, các trung tâm học dựa vào cộng đồng sẽ hỗ trợ cho các công dân chưa có kiến thức và kỹ năng về công nghệ thông tin học tập để tìm cơ hội việc làm qua mạng hay những người già tìm kiếm các chuyến du lịch (tour) phù hợp với tuổi tác và sở thích của họ...

4. Đánh giá chung về dịch vụ công trực tuyến ở Việt Nam

4.1. Số lượng dịch vụ công trực tuyến

Cung cấp các dịch vụ công điện tử (dịch vụ công trực tuyến) là nội dung quan trọng trong tiến trình cải cách hành chính, triển khai Chính phủ điện tử tại Việt Nam. Trước năm 2000, dịch vụ công trực tuyến cung cấp trên mạng tại Việt Nam hầu như chưa có. Với mục tiêu xây dựng nhà nước “của dân, do dân và vì dân”, chủ trương của Đảng và Chính phủ là “phát triển công nghệ thông tin phục vụ sự nghiệp công nghiệp hoá - hiện đại hoá”, gắn công nghệ thông tin với công cuộc cải cách hành chính nhà nước ở các ngành, lĩnh vực, từng bước tăng cường dịch vụ công điện tử.

Thực hiện chủ trương trên, các dịch vụ công trực tuyến được xây dựng và cung cấp ngày càng nhiều và cũng tăng dần về chất lượng dịch vụ. Nhờ đó, tính minh bạch của các dịch vụ công trực tuyến ngày một được nâng cao.

Bảng 6: Các tiêu chí đánh giá cung cấp thông tin trên website/portal

TT	TIÊU CHÍ CUNG CẤP THÔNG TIN QUA WEBSITE/PORTAL
1	Thông tin giới thiệu của cơ quan và của từng đơn vị trực thuộc
2	Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành và văn bản quản lý hành chính có liên quan
3	Thông tin về thủ tục hành chính, dịch vụ công trực tuyến
4	Thông tin tuyên truyền, phổ biến, hướng dẫn thực hiện pháp luật, chế độ, chính sách, chiến lược, quy hoạch chuyên ngành
5	Thông tin về dự án, hạng mục đầu tư, đấu thầu, mua sắm công
6	Thông tin về chương trình nghiên cứu, đề tài khoa học
7	Mục lấy ý kiến góp ý của tổ chức, cá nhân
8	Thông tin quản lý, chỉ đạo, điều hành
9	Thông tin tiếng nước ngoài (tiếng Anh hoặc tiếng khác)
10	Chức năng hỗ trợ khai thác thông tin
11	Cập nhật đầy đủ và kịp thời thông tin
12	Đảm bảo an toàn thông tin.

Số lượng dịch vụ hành chính công trực tuyến mức độ 1 và mức độ 2 được cung cấp ngày càng đầy đủ. Số lượng dịch vụ công trực tuyến ở mức độ 3 đã có sự tăng nhiều cả về số lượng dịch vụ và số lượng đơn vị cung cấp, đặc biệt là tại các địa phương. Việc cung cấp dịch vụ công trực tuyến cũng đã được các địa phương triển khai sâu, rộng ở các cấp nhưng dịch vụ công mức độ 4 thì số lượng vẫn còn rất hạn chế. Từ tháng 2/2010, TP.HCM đã trở thành địa phương đầu tiên cung cấp dịch vụ công trực tuyến mức 4 (mức cao nhất của hệ thống Chính phủ điện tử) cho phép cấp phép hợp báo, hội thảo, hội nghị có yếu tố nước ngoài trên trang tin điện tử của Sở Thông tin và Truyền thông tại địa chỉ www.ict-hcm.gov.vn.

Bảng 7: Danh sách dịch vụ công điện tử của các tỉnh/thành phố

1) Tỷ lệ máy tính trên tổng số cán bộ, công chức (%)			
	12/2008	12/2008	12/2008
Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ:	77,86	77,86	77,86
Các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương:	37,36	37,36	37,36

2) Tỷ lệ máy tính có kết nối internet (%)			
	12/2008	12/2008	12/2008
Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ:	80,33	69,78	88,37
Các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương:	79,30	71,47	85,53

3) CÁC DỊCH VỤ CÔNG ĐIỆN TỬ (2010)			
	MỨC ĐỘ 1	MỨC ĐỘ 2,3	MỨC ĐỘ 4
SỐ LƯỢNG DỊCH VỤ ONLINE	93,228	775	4
ĐỊA PHƯƠNG	88,387	748	3
BỘ NGÀNH	88,388	27	1

Bảng 8: Bốn dịch vụ công điện tử mức độ 4 của TP. Hồ Chí Minh

THỦ TỤC HÀNH CHÍNH	LĨNH VỰC	CƠ QUAN BAN HÀNH
Đăng ký Chấp thuận Hợp báo	09.07 Công nghệ thông tin, điện tử	Sở Thông tin và Truyền thông
Chấp thuận Hội thảo, Hội nghị có yếu tố nước ngoài	09.07 Công nghệ thông tin, điện tử	Sở Thông tin và Truyền thông
Cấp phép Nhập khẩu xuất bản phẩm không kinh doanh	09.07 Công nghệ thông tin, điện tử	Sở Thông tin và Truyền thông
Cấp phép Trang thông tin điện tử tổng hợp	09.07 Công nghệ thông tin, điện tử	Sở Thông tin và Truyền thông

4.2. Chất lượng dịch vụ công trực tuyến

Nếu so sánh với Hàn Quốc, quốc gia có 87% dịch vụ công trực tuyến ở mức độ 4, Việt Nam với chỉ 11 dịch vụ công mức độ 4 – chiếm 0,1% là khoảng cách rất xa so với những thành công mà Hàn Quốc đã đạt được. Tuy nhiên, nhờ nỗ lực phát triển các dịch vụ công điện tử trong suốt hai năm qua mà theo đánh giá của Liên hiệp quốc năm 2012 chỉ số chính phủ điện tử của Việt Nam đã tăng 7 bậc so với năm 2010, 19 bậc so với 5 năm trước và so với 6 năm trước tăng 22 bậc. Hơn nữa, Việt Nam có chỉ số về cơ sở hạ tầng và nguồn lực con người cao hơn mức trung bình của thế giới và khu vực, nằm trong top 50 quốc gia có ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của chính phủ tốt nhất. Và về phát triển Internet, Việt Nam luôn được đánh giá là quốc gia có tăng trưởng mạnh về số người dùng Internet. Tính đến 8/2012, Việt Nam có 31.128.827 người sử dụng internet, chiếm 35,44% dân số, trong đó số thuê bao Internet băng rộng là: 4.365.364 (Theo Trung tâm Internet Việt Nam - VNNIC). Đây là những điểm mạnh để Việt Nam có thể rút ngắn dần khoảng cách với các nước phát triển trên thế giới.

III. GIẢI PHÁP PHÁT TRIỂN CHÍNH PHỦ ĐIỆN TỬ VÀ DỊCH VỤ CÔNG TRỰC TUYẾN Ở VIỆT NAM

1. Xây dựng môi trường pháp lý

Việt Nam đã xây dựng Luật Giao dịch điện tử (năm 2005), Luật Công nghệ thông tin (năm 2006), Luật Viễn thông và Luật Tàn số vô tuyến điện (2009). Đây là nền tảng quan trọng để ứng dụng công nghệ thông tin – truyền thông ở Việt Nam nói chung và các dịch vụ công điện tử của chính phủ nói riêng phát triển mạnh mẽ.

2. Hạ tầng về công nghệ thông tin - truyền thông và xây dựng công thông tin điện tử

Kiến trúc của trung tâm máy tính hội nhập gồm 4 phần chính:

- Quản lý hội nhập gồm: các nguồn công nghệ thông tin, các dịch vụ phối hợp và quản lý an ninh
- Cơ sở hạ tầng cho mạng thiết bị, kho dự phòng và các hệ thống an ninh
- Nguồn nhân lực cho các lĩnh vực bao gồm: Chương trình ứng dụng, Cơ sở dữ liệu, Ổ cứng và mạng.
- Hỗ trợ mỗi vùng thông qua bàn trợ giúp và các dịch vụ hành chính

3. Bảo đảm an toàn và bí mật thông tin cá nhân của các dịch vụ công trực tuyến ở Việt Nam

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.

4. Các biện pháp khác

4.1. Cải cách hành chính đáp ứng các quy trình – thủ tục minh bạch của các dịch vụ công điện tử

Trong thời gian qua, công tác cải cách hành chính (CCHC) tại nhiều địa phương có chuyển biến tích cực. Tuy nhiên, sau 10 năm cải cách thủ tục hành chính, mức độ hài lòng của người dân và doanh nghiệp đối với các dịch vụ công vẫn ở mức rất thấp, chỉ đạt 20-25%. Vì vậy ta cần đẩy mạnh các biện pháp CCHC đáp ứng với việc phát triển dịch vụ công điện tử.

Thứ nhất, tăng cường việc đơn giản hoá thủ tục hành chính qua việc tăng cường đưa thủ tục hành chính lên hệ thống cơ sở dữ liệu đồng thời cung cấp đầy đủ thông tin, cách thức thực hiện.

Thứ hai, sửa đổi các văn bản quy phạm pháp luật về CCHC theo hướng cụ thể hóa.

Thứ ba, cần phát triển mạnh ứng dụng công nghệ thông tin hỗ trợ cho CCHC.

4.2. Cải cách bộ máy hành chính

Để tạo được thay đổi hiệu quả trong kết cấu, cần phải có: Lãnh đạo giỏi với cam kết tốt; Kế hoạch – Quản lý công nghệ thông tin và Quản lý sự thay đổi, Chuẩn bị ngân sách, Phối hợp và cộng tác, Quản lý và thực hiện các biện pháp, Mối quan hệ đối tác giữa chính phủ, khu vực tư nhân và người dân

Ở Việt Nam, để có thể kiện toàn tổ chức bộ máy của CPĐT đảm bảo vận hành tốt và hiệu quả, cần sự điều hành thống nhất và quản lý chặt chẽ từ trên xuống dưới. Đồng thời, thực hiện tinh giản bộ máy, tránh “vì một người mà xây dựng nên cả một bộ máy”. Thực hiện phân cấp quản lý theo chức năng quản lý nhà nước, giữa trung ương và địa phương đảm bảo nguyên tắc quản lý thống nhất. Thêm vào đó, cũng cần phải chú trọng đến yếu tố con người trong tổ chức, đặc biệt là người lãnh đạo.

4.3. Đào tạo kỹ năng tin học cho đội ngũ cán bộ, công chức và công dân

Để phục vụ tốt các tổ chức và công dân, cần có đội ngũ cán bộ, công chức vận hành hệ thống dịch vụ trực tuyến một cách thành thạo. Đồng thời bản thân các tổ chức và công dân tiếp nhận các dịch vụ này cũng cần có các hiểu biết căn bản về công nghệ thông tin. Do đó, việc đào tạo kỹ năng tin học cho đội ngũ cán bộ, công chức và công dân là rất cần thiết. Người dân chỉ có thể tham gia các dịch vụ của chính phủ nếu những dịch vụ trực tuyến này tốt, thuận lợi, nhanh chóng. Công dân điện tử cũng là người đóng góp ý kiến hay các ý tưởng để các dịch vụ công điện tử của CPĐT ngày càng nâng cao chất lượng và hiệu quả.

4.4. Tăng cường thanh tra, kiểm tra

Các hoạt động thanh tra, kiểm tra không thể thiếu trong quá trình xây dựng cũng như phát triển CPĐT nói chung và các dịch vụ công điện tử nói riêng. Các hoạt động này cần được tiến hành thường xuyên, định kỳ để có thể phát hiện những thiếu sót của các quy trình điện tử trong hoạt động của nội bộ chính phủ hoặc những sai phạm trong các giao dịch điện tử của chính phủ. Kiểm tra định kỳ còn có thể dự đoán được các rủi ro sẽ xảy ra, từ đó tìm các biện pháp hữu hiệu để phòng ngừa.

Xây dựng và phát triển chính phủ điện tử với công nghệ cao, kỹ thuật hiện đại cho phép xử lý và truyền thông tin nhanh chóng và chính xác. Chính phủ điện tử giúp các thủ tục hành chính được công khai, tin cậy, tạo sự bình đẳng trong truy cập thông tin và cho phép xử lý các thủ tục hành chính nhanh

hơn rất nhiều so với Chính phủ truyền thống. Nhờ công nghệ thông tin và viễn thông, chính phủ điện tử tiết kiệm được thời gian và chi phí cho các công việc xử lý giấy tờ, do đó, tăng cường hiệu quả trong hoạt động của chính phủ. Nhờ hệ thống mạng của chính phủ điện tử được kết nối thống nhất, thông tin giữa các cơ quan của chính phủ thông suốt sẽ nâng cao tính minh bạch. Thêm vào đó, những ý kiến phản hồi của người dân được thu thập khi họ tham gia các dịch vụ công trực tuyến hay truy cập tới cổng thông tin của chính phủ, sẽ giúp chính phủ cải thiện các dịch vụ công điện tử, cải cách hành chính và nâng cao tính minh bạch và dân chủ.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Thảo luận về thực trạng các dịch vụ công trực tuyến ở Việt Nam hiện nay. Liên hệ với dịch vụ công trực tuyến của cơ quan, đơn vị nơi anh (chị) công tác.

2. Câu hỏi:

- Tác động của dịch vụ công trực tuyến đến cải cách hành chính nhà nước và phát triển kinh tế xã hội ở Việt Nam?

- Các kinh nghiệm triển khai dịch vụ công trực tuyến của một số quốc gia có thể áp dụng cho Việt Nam?

- Thảo luận về các giải pháp phát triển CPĐT và dịch vụ công trực tuyến ở Việt Nam.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. 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 cơ quan nhà nước.

2. Chỉ thị 58-CT/TW ngày 17/10/2000 của Ban chấp hành Trung ương Đảng về đẩy mạnh ứng dụng và phát triển CNTT phục vụ công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

3. Luật Giao dịch điện tử năm 2005.

4. Luật Công nghệ thông tin năm 2006.

5. Nguyễn Văn Minh, Trần Hoài Nam: Giao dịch thương mại điện tử. NXB Chính trị quốc gia, 2008.

6. Trần Văn Hoè: Giáo trình thương mại điện tử căn bản. NXB Đại học Kinh tế quốc dân, 2007.

Chuyên đề 9

VĂN HÓA CÔNG SỞ

I. KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM VÀ VAI TRÒ CỦA VĂN HÓA CÔNG SỞ

1. Khái niệm về công sở và văn hoá công sở

1.1. Khái niệm và phân loại 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 - công sở hành chính: 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.

1.2. 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. v.v.

Để thống nhất một cách tương đối những cách hiểu về văn hóa nói chung, một định nghĩa được đề xuất: 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.*

Văn hóa công sở là kiểu văn hóa được hình thành, tồn tại và phát triển trong công sở nhà nước, tạo nên nét đặc thù của bộ máy này, tác động đến sự vận hành của bộ máy nhà nước, có thể nhận biết thông qua những hành vi của những người làm việc trong bộ máy nhà nước. Văn hóa công sở là kết quả hợp nhất trong một khuôn mẫu chung những nguyên tắc định hướng hành động được những người làm việc trong bộ máy nhà nước tuân thủ, những chuẩn mực thuộc được coi trọng, những giá trị được chấp nhận, những quy tắc để tồn tại hòa hợp trong các tổ chức nhà nước được họ áp dụng một cách tự giác.

1.3. Một số thuật ngữ cơ bản, cần thiết cho nghiên cứu và xây dựng văn hoá công sở

- Giá trị: 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 không hình thành tức thì, mà được thử thách, sàng lọc, và khi đã hình thành thì nó có tác dụng lâu bền, được lưu truyền giữa các thế hệ.

Giá trị trong 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 sẻ chia, chi phối lối tư duy, cách hành động của họ. Các tổ chức khác nhau có thể duy trì hệ giá trị khác nhau.

- 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:

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, v.v.

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 thảo 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 của một công sở là văn hóa của cộng đồng người làm việc trong công sở đó. Sự khác biệt của cộng đồng người với những mối quan hệ công vụ trong công sở so với cộng đồng người trong xã hội nói chung khiến cho văn hóa công sở mang những đặc điểm tạo nên những nét khác biệt so với văn hóa xã hội. Văn hóa công sở về cơ bản bao gồm các thành tố như sau:

+ *Những nguyên tắc định hướng hành động được các thành viên tuân thủ*, ví dụ: sự hài lòng của công dân là thước đo năng lực của cán bộ, công chức, v.v.;

+ *Những chuẩn mực của cơ quan nhà nước được các thành viên coi trọng*:

+ *Những giá trị được các thành viên chấp nhận*, ví dụ: khả năng chuyên môn, sự trung thực v.v.;

+ *Những quy tắc để tồn tại hòa hợp trong cơ quan hành chính được các thành viên áp dụng*, ví dụ: sự đúng mực trong quan hệ đồng nghiệp, sự kín đáo trong các mối quan hệ v.v...

Những đặc điểm cơ bản của văn hóa công sở bao gồm:

2.1. Tác động qua lại với văn hóa lãnh đạo của 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.

2.2. 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.

2.3. Văn hóa công sở lý tưởng và văn hóa công sở thực tế

Để nhận diện, tìm hiểu và tác động cải biến văn hóa công sở, cần sự phân biệt giữa văn hóa công sở lý tưởng và văn hóa công sở thực tế.

Văn hóa công sở lý tưởng, được hiểu là *tập hợp các giá trị lý tưởng, hình thành niềm tin và các chuẩn mực lý tưởng trong tư duy và hành động thực tiễn của nguồn lực con người trong công sở*. Văn hóa công sở lý tưởng là kiểu văn hóa mà công sở cần có, kiểu văn hóa phù hợp hoàn toàn với mục đích tồn tại, nguyên tắc vận hành chính thức; đảm bảo cho vai trò, chức năng, nhiệm vụ của công sở được thực hiện đúng đắn nhất và hiệu quả nhất.

Văn hóa công sở thực tế, được hiểu là *tập hợp các giá trị tồn tại trong thực tế của một công sở cụ thể, hình thành niềm tin và chuẩn mực thực tế trong lối nghĩ và cách làm của đa số thành viên trong công sở đó*. Nếu văn hóa công sở lý tưởng là khuôn mẫu văn hóa để hướng tới, thì văn hóa công sở thực tế là thực tế văn hóa của một công sở cụ thể. Nếu văn hóa công sở lý tưởng là kiểu văn hóa cần có, kiểu văn hóa đã có hoặc sẽ có, thì văn hóa công sở thực tế được

nhìn nhận, đánh giá là kiểu văn hóa đang có. Việc nghiên cứu, nhận diện văn hóa công sở thực tế, so sánh nó với văn hóa công sở lý tưởng là công việc cần làm để xây dựng, cải biến văn hóa công sở, phát huy giá trị của văn hóa trong quá trình điều hành công sở và thực thi công vụ.

3. Vai trò của văn hoá công sở

3.1. Khả năng tác động của văn hoá công sở

Vai trò của văn hóa công sở đối với hiệu quả vận hành và cơ hội phát triển của công sở được ghi nhận nhờ vào khả năng tác động của văn hóa công sở.

- 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

dẫn 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.

3.2. Văn hoá công sở và 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.

3.3. Văn hoá công sở và 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.

II. NHẬN DIỆN VĂN HOÁ CÔNG SỞ

1. Khái niệm và tác dụng của nhận diện văn hoá công sở

Nhận diện văn hóa công sở, trong tài liệu này, 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 nhân viên thuộc công sở ý thức được đầy đủ hơn về sự tồn tại của văn hóa công sở.

Đối với nhân viên, 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 nhân viên 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.

2. Các loại hình văn hoá công sở

- Nhận diện văn hóa công sở lý tưởng:

Văn hóa công sở lý tưởng, trong tài liệu này, 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, v.v.

- Nhận diện 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.

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, v.v? *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.

3. Các giai đoạn hình thành, vận động của văn hoá 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 và vận động. Về lý thuyết, văn hóa công sở thực tế hình thành và vận động qua các giai đoạn sau:

- 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.

- 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.

- 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.

- Giai đoạn chuyển đổi: Văn hoá công sở sau khi hoàn thiện sẽ không ổn định mãi mãi. Mâu thuẫn luôn là một quy luật tất yếu của cuộc sống. Quá trình phát triển của tổ chức sẽ làm bộc lộ những bất cập nhất định trước tác động của

môi trường bên trong và bên ngoài tổ chức. Đến những giai đoạn nhất định, xuất hiện những nghi ngờ và suy nghĩ lại về những giá trị đã hình thành, có sự rạn nứt về niềm tin trước đây, có những hành động theo chuẩn bỗng trở nên không phù hợp... Những vấn đề thường nảy sinh 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 đến 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.

III. XÂY DỰNG VĂN HÓA CÔNG SỞ

1. Định nghĩa xây dựng văn hoá 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.

2. Nhu cầu xây dựng văn hoá 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.

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, hướng tới các giá trị vì dân, hiện đại, chuyên nghiệp và hiệu quả.

3. 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 vô số kẻ 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.

3.1. 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,... 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, v.v.

3.2. Rào cản 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 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.

Trong hoàn cảnh hiện nay ở nước ta, nếu 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 internet... đối với văn hóa công sở.

4. 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:

4.1. Nhận diện văn hóa công sở

- 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;

- 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. Nhận diện các yếu tố đang ảnh hưởng đến văn hoá công sở, xác định các tác động tích cực, tiêu cực làm thay đổi văn hoá công sở hiện hành.

- So sánh những giá trị công sở hiện tại 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.

4.2. Xây dựng chiến lược phát triển văn hóa công sở

Với những nội dung cơ bản:

- 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.

4.3. Tổ chức thực hiện chiến lược phát triển văn hóa công sở

Việc này nhằm bảo đảm cho các hoạt động thực hiện chiến lược này được tiến hành liên tục, thống nhất.

a) Nâng cao nhận thức về văn hóa công sở

Để có nhận thức và nhận thức được một cách đầy đủ về văn hóa hành chính, cần các hoạt động giáo dục - tuyên truyền.

Nội dung của hoạt động giáo dục - tuyên truyền nhằm nâng cao nhận thức về văn hóa công sở cần tập trung vào các vấn đề:

+ Sự tồn tại của văn hóa công sở;

+ Vai trò của văn hóa công sở đối với hiệu quả quản lý;

+ Diện mạo hiện tại của văn hóa công sở và nhu cầu xây dựng văn hóa công sở;

+ Những khó khăn và khả năng thành công của việc xây dựng văn hóa công sở.

Để xây dựng được những nội dung giáo dục - tuyên truyền cần đặc biệt chú ý tới việc nghiên cứu để xây dựng hệ thống các tiêu chí giúp xác định diện mạo (nhận diện) văn hóa của những loại công sở nhà nước cụ thể.

b) Xây dựng hệ thống các giá trị văn hóa công sở

Dưới góc nhìn văn hóa, trong hoàn cảnh hiện nay, đối với văn hóa công sở Việt Nam nói chung, hệ thống các giá trị văn hóa cơ bản cần xây dựng và phát triển là:

- Giá trị dân chủ:

Để xây dựng giá trị dân chủ cho văn hóa hành chính Việt Nam hiện nay trước hết cần xây dựng một chế độ công vụ công khai, minh bạch, huy động sự tham gia của cán bộ công chức vào hoạt động chung.

- Giá trị chuyên môn, chuyên nghiệp:

Cần thực hiện việc tuyển chọn, bổ nhiệm, sử dụng đội ngũ cán bộ, công chức theo các tiêu chuẩn chuyên môn, chuyên nghiệp dựa trên yêu cầu thực tế của công việc. Xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá thực thi công vụ dựa trên kết quả thực thi của cán bộ, công chức.

- Giá trị đạo đức, giá trị trách nhiệm cá nhân:

Đề cao những giá trị đạo đức và ý thức trách nhiệm trong tổ chức. Một chế độ đãi ngộ hợp lý sẽ hạn chế được tình trạng xuống cấp về đạo đức và tinh thần trách nhiệm. Giải pháp nhằm phát triển các giá trị văn hóa này còn thuộc về công tác khen thưởng và kỷ luật của cơ quan nhà nước. Một chế độ khen thưởng rõ ràng và kỷ luật nghiêm minh trên cơ sở những tiêu chí xác định cụ thể là điều kiện để phát triển các giá trị văn hóa công sở về đạo đức và trách nhiệm cá nhân trong công vụ.

c) Chuyển tải hệ thống giá trị văn hóa công sở

Khi đã xác định được hệ thống các văn hóa công sở cần xây dựng và phát triển ("giá trị văn hóa hướng định"), công việc tiếp theo là chuyển hệ thống các "giá trị văn hóa hướng định" đó vào trong hoạt động quản lý công sở. Việc chuyển các "giá trị văn hóa hướng định" thành các nguyên tắc hành động cần phải thông qua giai đoạn "thể chế" hóa.

- Đề xây dựng và phát triển *giá trị dân chủ* cho văn hóa công sở, cần hoàn thiện *Quy chế dân chủ* và *Danh mục các hoạt động và các loại thông tin cần công khai hóa*;

- Đề xây dựng và phát triển *giá trị chuyên môn, chuyên nghiệp* cho văn hóa công sở, cần ban hành *Quy chế tuyển chọn, bổ nhiệm, sử dụng cán bộ công chức*; kèm theo đó là *Danh mục hệ thống việc làm* trong công sở với những yêu cầu về chuyên môn, chuyên nghiệp cụ thể đối với từng vị trí việc làm;

- Đề xây dựng và phát triển *giá trị đạo đức, giá trị trách nhiệm cá nhân* cho văn hóa hành chính, cần hoàn thiện hệ thống pháp luật về *công chức, công vụ* phù hợp với các "giá trị văn hóa hướng định"; kèm theo đó là *Chế độ đãi ngộ, khen thưởng và kỷ luật* tương ứng.

Những nội dung nêu trên 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.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

Từ thực tế hoạt động của các tổ chức thuộc hệ thống chính trị ở nước ta hiện nay, hãy xác định những khó khăn thường gặp trong quá trình xây dựng văn hoá công sở và trình bày giải pháp tháo gỡ những khó khăn đó.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Cán bộ, công chức năm 2008.
2. Quy chế văn hoá công sở tại các cơ quan hành chính nhà nước (ban hành kèm theo Quyết định số 129/2007/QĐ-TTg ngày 02/8/2007 của Thủ tướng Chính phủ).
3. Alain Laurent: Lịch sử cá nhân luận. NXB Thế giới, 2001.
4. Phan Ngọc: Một cách tiếp cận văn hoá. NXB Thanh Niên, 2000.
5. Edgar H.Schein: Organizational Culture and leadership, Jossey-Bass. S.Francisco, 1992.
6. Vũ Gia Hiền: Tâm lý học và chuẩn hành vi. NXB Lao Động, 2005.

Chuyên đề báo cáo

CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở BỘ, NGÀNH VÀ ĐỊA PHƯƠNG

I. MỤC ĐÍCH

Giúp học viên đánh giá một cách sát thực, toàn diện thực tiễn cải cách hành chính ở bộ, ngành, địa phương hiện nay

II. YÊU CẦU

1. Đối với cơ sở đào tạo, bồi dưỡng

- Lựa chọn 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 trình bày chuyên đề, gồm: Lãnh đạo địa phương, lãnh đạo Bộ, ngành, nhà khoa học, giảng viên của Học viện Hành chính, các Trường đào tạo, bồi dưỡng cán bộ quản lý Bộ, ngành, giảng viên các Trường Chính trị. 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 giữa tọa đàm và đi khảo sát thực tế.

III. NỘI DUNG

Tùy thuộc vào đối tượng học viên (công chức bộ, ngành hay công chức địa phương), cơ sở đào tạo, bồi dưỡng có thể lựa chọn các nội dung sau:

1. Tính cấp thiết khách quan của cải cách hành chính ở bộ, ngành (địa phương)

a) Khái niệm và vai trò của cải cách hành chính.

b) Khái quát về tiến trình cải cách hành chính ở Việt Nam.

c) Những lý do chính thúc đẩy cải cách hành chính ở bộ, ngành (địa phương).

d) Những đặc trưng riêng của bộ, ngành (địa phương) ảnh hưởng đến hoạt động quản lý nhà nước và cải cách hành chính nhà nước.

2. Những nội dung cải cách hành chính ở bộ, ngành (địa phương)

a) Mục tiêu cải cách hành chính ở bộ, ngành (địa phương).

b) Các nội dung cải cách hành chính ở bộ, ngành (địa phương).

c) Đánh giá tổng quan về kết quả cải cách hành chính ở bộ, ngành (địa phương).

d) Các bài học kinh nghiệm rút ra qua thực tiễn cải cách hành chính ở bộ, ngành (địa phương).

đ) Xác định các mục tiêu và giải pháp tiếp tục cải cách hành chính ở bộ, ngành (địa phương).

3. Vai trò của đội ngũ cán bộ, công chức trong cải cách hành chính

a) Tăng cường nhận thức về cải cách hành chính để thay đổi thái độ, hành vi đối với cải cách.

b) Xác định rõ trách nhiệm của CBCC trong việc thực hiện cải cách hành chính.

c) Yêu cầu phải xây dựng chương trình hành động cụ thể để thực hiện cải cách hành chính đối với từng vị trí công tác của CBCC.

d) Vai trò của cán bộ, công chức lãnh đạo trong thúc đẩy cải cách hành chính ở bộ, ngành (địa phương).

**ĐÁNH GIÁ CHẤT LƯỢNG CUNG CẤP
DỊCH VỤ CÔNG Ở BỘ, NGÀNH VÀ ĐỊA PHƯƠNG**

I. MỤC ĐÍCH

Giúp học viên xem xét, đánh giá được chất lượng cung cấp dịch vụ công ở bộ, ngành và địa phương hiện nay; 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 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 trình bày chuyên đề, gồm: Lãnh đạo địa phương, lãnh đạo Bộ, ngành, nhà khoa học, giảng viên của Học viện Hành chính, các Trường đào tạo, bồi dưỡng cán bộ quản lý Bộ, ngành, giảng viên các Trường Chính trị. 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 giữa tọa đàm và đi khảo sát thực tế.

III. NỘI DUNG

Tùy thuộc vào đối tượng học viên (công chức bộ, ngành hay công chức địa phương), cơ sở đào tạo, bồi dưỡng có thể lựa chọn các nội dung sau:

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)

a) Ưu và nhược điểm hoạt động cung cấp dịch vụ công của bộ, ngành (địa phương) 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):

- Ưu điểm;

- Hạn chế.

b) Phân tích các nguyên nhân dẫn tới ưu và nhược điểm:

- Nguyên nhân về thể chế;

- Nguyên nhân về tổ chức và nhân sự;

- Nguyên nhân về tài chính;

- Nguyên nhân về vai trò của Nhà nước trong việc cung cấp dịch vụ công (do sự can thiệp không phù hợp của Nhà nước).

3. Phương hướng và giải pháp cải cách cung cấp dịch vụ công của bộ, ngành (địa phương)

a) Mục tiêu và phương hướng cải cách cung cấp các dịch vụ công:

- Mục tiêu;

- Phương hướng.

b) Các giải pháp để nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công:

- Phân định vai trò của Nhà nước trong việc cung cấp dịch vụ công (xác định các dịch vụ công nào Nhà nước vẫn phải trực tiếp cung cấp, các dịch vụ công nào có thể xã hội hóa);

- Nhóm giải pháp cải cách hoạt động của bộ, ngành (địa phương) trong việc cung cấp dịch vụ công;

- Nhóm giải pháp về xã hội hoá dịch vụ công (chuyển giao cho khu vực tư, huy động sự tham gia, đóng góp của khu vực tư hay người sử dụng dịch vụ).

c) Kế hoạch (lộ trình) thực hiện các giải pháp:

- Trước mắt;

- Dài hạn.

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO NGÀNH VÀ LÃNH THỔ

Chuyên đề 10

KẾT HỢP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO NGÀNH VÀ LÃNH THỔ

I. NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ SỰ KẾT HỢP TRONG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

1. Quản lý và kết hợp trong quản lý nhà nước

Quản lý là sản phẩm tất yếu của sự vận động và phát triển xã hội, được ra đời từ quá trình lao động sáng tạo của con người. Khi người ta cùng nhau hợp tác và thỏa thuận để phối hợp những nỗ lực của họ nhằm hoàn thành những mục tiêu chung thì một tổ chức sẽ được hình thành. Trong tổ chức, việc xác định vai trò của mỗi người và sự hợp tác giữa những con người là nhân tố quan trọng để thực hiện mục tiêu của tổ chức. Do đó, tổ chức cần đến người có khả năng phối, kết hợp các cá nhân, điều hành công việc để đạt mục tiêu chung. Những người điều phối các hoạt động của tổ chức được gọi là nhà quản lý. Các nhà quản lý thường được bầu ra, bổ nhiệm giữ chức vụ, quyền hạn và thực hiện chức năng quản lý nhất định.

Phù hợp với quy mô và tính chất của mỗi tổ chức là những yêu cầu về các dạng quản lý khác nhau. Có những tổ chức quy mô nhỏ chỉ cần một cấp quản lý, nhưng ở các tổ chức quy mô lớn, có nhiều công việc phải làm lại đòi hỏi nhiều cấp quản lý. Khi kinh tế - xã hội phát triển, cùng với sự phân công lao động, tính chuyên môn hóa càng cao thì những đòi hỏi về quản lý cũng phải cao.

Việc xác định và hoạch định mục tiêu sẽ chi phối các quyết định và lựa chọn phương pháp quản lý trong tổ chức. Để đi đến mục tiêu, các tổ chức thường đứng trước rất nhiều công việc khác nhau. Điều đó đòi hỏi tổ chức phải sẵn sàng thành lập ra các đơn vị thành viên phụ trách các mảng công việc độc lập tương đối và phối, kết hợp chúng tham gia vào chuỗi các công việc chung, hướng tới mục tiêu đã định.

Hoạt động quản lý là sản phẩm tất yếu của xã hội loài người, hình thành và phát triển từ khi chưa có Nhà nước. Tuy nhiên, khi xuất hiện một dạng tổ chức đặc biệt là Nhà nước thì quản lý đã đạt được những tiến bộ rất lớn. Các

phương pháp và công cụ thiết yếu cần cho hoạt động quản lý của một tổ chức cũng là những yếu tố cần cho hoạt động quản lý của Nhà nước nhưng ở mức độ cao hơn và chặt chẽ hơn. Các công việc nhà nước cần quản lý không chỉ có khối lượng rất lớn mà còn vô cùng đa dạng và phức tạp với đầy đủ sự phức tạp của đời sống xã hội. Nhà nước quản lý trên phạm vi rộng, bao quát đầy đủ các ngành, các lĩnh vực, các quan hệ của mọi chủ thể xã hội và phục vụ mục tiêu chung của đại đa số các tầng lớp dân cư của nhà nước. Vì thế, quản lý nhà nước đòi hỏi phải tiến hành trên cơ sở những nguyên tắc, phương pháp nhất định.

Về bản chất, hoạt động quản lý nhà nước biểu hiện cụ thể ở hoạt động tổ chức, bao gồm tổ chức chính trị, tổ chức kỹ thuật. Trên cơ sở đó, các nguyên tắc trong quản lý nhà nước được phân chia thành hai nhóm: Các nguyên tắc chính trị - xã hội và các nguyên tắc tổ chức - kỹ thuật.

- Các nguyên tắc chính trị - xã hội là các nguyên tắc chung, được quán triệt áp dụng trong toàn bộ tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước, trong đó có hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

- Nguyên tắc tổ chức kỹ thuật là những nguyên tắc mang tính đặc thù cho hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Nội dung của các nguyên tắc này chi phối các yếu tố mang tính kỹ thuật của hoạt động hành chính nhà nước. Trong quản lý nhà nước, các nguyên tắc tổ chức - kỹ thuật điển hình là: kết hợp quản lý giữa các ngành, các lĩnh vực; kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo địa phương và vùng lãnh thổ, v.v.

Với tính chất là một trong những nguyên tắc cơ bản, không tách rời hoạt động quản lý nhà nước, quản lý theo ngành kết hợp với quản lý theo lãnh thổ nhằm đảm bảo cho nhà nước bao quát được toàn bộ các vấn đề cần quản lý và quản lý có căn cứ khoa học, hiệu lực, hiệu quả.

Thuật ngữ kết hợp được hiểu theo nhiều nghĩa. Trong cuốn Đại từ điển Tiếng Việt của Nhà xuất bản Văn hóa - Thông tin xuất bản năm 1998 có viết: "kết hợp" được hiểu là (i) "gắn chặt với nhau, bổ sung cho nhau: "Học đi đôi với hành"; hoặc kết hợp là (ii) Làm kèm theo, nhân tiện có điều kiện thuận lợi; (iii) Tính chất phép cộng hay phép nhân.

Trong tiếng Anh, "kết hợp" là "combined" hay "coordination". Theo đó, kết hợp còn đồng nghĩa với phối hợp, liên kết, hợp tác giữa các chủ thể.

Kết hợp trong quản lý nhà nước không phải là sự tùy tiện, ngẫu hứng mà đòi hỏi hoạt động quản lý chặt chẽ, khoa học và có kế hoạch. Kết hợp trong quản lý nhà nước gần nghĩa với phối hợp, cộng tác hay hợp tác, hợp lực.

Kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ được hiểu là sự kết nối, hợp lực giữa những cơ quan quản lý nhà nước khác nhau về chức năng, nhiệm vụ cơ bản. Sự kết hợp giữa các cơ quan trong quản lý nhà nước thể hiện sự thống nhất quan điểm phát triển, sự cộng tác giữa các cơ quan quản lý để bù đắp, bổ sung cho nhau những hạn chế hay điểm mạnh của mỗi bên.

2. Kết hợp quản lý trong mối quan hệ xác định nhằm thực hiện mục tiêu chung

Phối, kết hợp trong quản lý của một tổ chức hay một Nhà nước có mối quan hệ trực tiếp với quá trình chuyên môn hóa, phân công lao động và xác định mục tiêu của tổ chức hay của Nhà nước. Chuyên môn hóa là việc nhận diện những công việc và phân công cho cá nhân hay các nhóm làm việc đã được huấn luyện thích hợp để đảm nhiệm công việc nhất định. Sự phân công lao động này, theo Henry Fayol là cho phép các cá nhân của tổ chức đạt được hiệu quả cao hơn trong công việc.

Trong cơ cấu tổ chức của một cơ quan, sự hình thành các phòng ban chức năng, các bộ phận, tổ chức nhỏ đều xuất phát từ yêu cầu công việc. Việc xác định chức năng, nhiệm vụ cho các bộ phận cấu thành của tổ chức cũng phải xuất phát từ tiêu chí hiệu quả quản lý. Điều đó đòi hỏi một khả năng nhận định các công việc cần quản lý và đặt công việc vào đúng nơi có khả năng quản lý tốt nhất.

Chức năng, nhiệm vụ và hoạt động quản lý của các bộ phận phản ánh sự chấp hành các quyết định của tổ chức, cho phép mục tiêu của các bộ phận đạt được mà không đi chệch mục tiêu của tổ chức. Với tính chất là một loại lao động xã hội, quản lý Nhà nước là loại lao động chung được thực hiện ở quy mô lớn. Phạm vi các công việc Nhà nước cần quản lý là trên toàn lãnh thổ quốc gia trong tất cả các ngành, các lĩnh vực hoạt động xã hội của mọi chủ thể với những lợi ích không giống nhau.

Do tính phức tạp của đối tượng quản lý đòi hỏi việc thành lập ra các cơ quan quản lý rất chặt chẽ. Để quản lý các ngành, các lĩnh vực chuyên môn, Nhà nước thành lập ra các cơ quan quản lý ngành, đủ năng lực hoạch định, phát triển và kiểm soát đối với từng ngành, từng lĩnh vực. Bên cạnh đó, Nhà nước cũng phân định địa giới hành chính, trao quyền quản lý cho các địa phương để điều hành, kiểm soát các vùng lãnh thổ. Cơ chế hoạt động của các cơ quan, tổ chức Nhà nước dựa trên cơ sở của pháp luật. Pháp luật của Nhà nước thiết lập địa vị

pháp lý và cơ chế hoạt động cho các cơ quan này bằng việc quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tính chịu trách nhiệm cụ thể.

Về nguyên tắc, các cơ quan quản lý nhà nước sẽ thực hiện các công việc được giao theo thẩm quyền. Ở mỗi một cơ quan đều có những nội dung cơ bản cần quản lý theo chức năng, nhiệm vụ Chính phủ quy định. Tuy nhiên, giữa các đối tượng quản lý luôn tồn tại những quan hệ đan xen nhau, đòi hỏi các chuyên môn khác nhau và triển khai trên những địa bàn, phạm vi khác nhau. Để Nhà nước quản lý đúng công việc (trúng vấn đề) và quản lý công việc một cách đúng đắn (tác động phù hợp) đòi hỏi phải có sự hợp tác, kết nối giữa những cơ quan quản lý nhà nước.

Các cơ quan quản lý ngành hay quản lý theo lãnh thổ có tính chất hoạt động khác nhau nhưng về bản chất đều là bộ phận cấu thành của Nhà nước. Các tổ chức này do Nhà nước quyết định thành lập nên hoạt động của họ phải được đặt trong sự chỉ đạo, điều hành của Nhà nước. Những phân định về thẩm quyền của các cơ quan quản lý nhà nước trong các quy định về chức năng, nhiệm vụ là những ranh giới chỉ ra đặc điểm riêng, tính khác biệt của từng cơ quan. Điểm chung của các cơ quan quản lý này là đều nằm trong cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước, được Nhà nước thành lập và đảm bảo những điều kiện, nguồn lực để hoạt động, không có bất kỳ cơ sở nào để hình thành lợi ích cục bộ của bộ, ngành hay địa phương trong sự tách rời với mục tiêu của Nhà nước.

Căn cứ vào tính chất và quy mô của công việc mà các cơ quan trung ương hay chính quyền địa phương có thể ban hành quy chế phối, kết hợp trong quản lý. Về hình thức và mức độ kết hợp quản lý có thể là giữa một ngành với một địa phương hoặc nhiều ngành cùng phối hợp với một địa phương, hay nhiều địa phương để quản lý một hoặc một số hoạt động kinh tế- xã hội. Tuy nhiên, các cơ quan Nhà nước dù thực hiện những công việc độc lập theo chức năng cơ bản được pháp luật quy định hay thực hiện phối, kết hợp quản lý đều là những công việc của Nhà nước và mục đích cuối cùng là phục vụ mục tiêu chung của Nhà nước.

3. Cơ chế kết hợp trong quản lý nhà nước

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) tổ chức, 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.

Cơ chế quản lý là cách thức hoạt động của các bộ phận cấu thành tổ chức phụ thuộc vào nhau. Trong tổ chức bộ máy nhà nước, cơ cấu tổ chức của hệ thống các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp khá phức tạp và gồm nhiều phân hệ. Các hệ con trong từng phân hệ vừa có những tính chất chung, vừa có tính chất riêng, vừa độc lập tương đối với nhau trên nguyên tắc nhất định, vừa có mối quan hệ trong tổng thể. Các cơ quan quản lý nhà nước tổ chức ở nhiều cấp, nhiều ngành, tham gia vào điều chỉnh, giải quyết các công việc của quốc gia với tính chất đa dạng, phức tạp. Do đó, việc phối, kết hợp hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước là đòi hỏi thường xuyên trong công tác quản lý nhà nước với nhiều cách thức, cơ chế khác nhau.

Về cơ bản, cơ chế phối, 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 cơ chế phối, 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.

3.1. Cơ chế 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.

Phối, 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 Tỉnh, Thành phố trực thuộc TW - UBND Quận, Huyện - UBND Phường, Xã.

3.2. Cơ chế kết hợp theo chiều ngang

Phối 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.

3.3. Phối hợp theo mạng lưới

Cơ chế phối 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.

Phối 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.

4. Các hình thức kết hợp quản lý

Sau khi xác định được nội dung các công việc và mục tiêu cần đạt tới, cơ quan chịu trách nhiệm chủ trì phải đánh giá đúng khả năng đáp ứng công việc của cơ quan cần kết hợp và lựa chọn hình thức phối, kết hợp. Hình thức phối, kết hợp là sự biểu hiện bên ngoài các hoạt động phối, kết hợp, dựa trên các cơ chế phối, kết hợp đã được xác định, nhằm thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ được giao.

4.1. Phối, kết hợp quản lý bên trong

Một trong những hình thức phổ biến nhất trong hoạt động quản lý nhà nước tại các cơ quan công quyền là hình thức phối hợp bên trong. Kết hợp bên trong là sự phối, kết hợp giữa các bộ phận nội tại của một tổ chức. Để các hoạt động của Bộ ngành hay UBND một tỉnh nào đó có thể vận hành, các cơ quan này cần căn cứ vào quy định pháp luật (Luật Tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức HĐND, UBND), ban hành quy chế hoạt động trong hệ thống hành chính. Trong đó, xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của các phòng, ban, từng thành viên ủy ban, mối quan hệ công tác giữa các thành viên với ủy ban; giữa các thành viên với các cơ quan, bộ phận chuyên môn; giữa các cơ quan bộ phận chuyên môn với ủy ban.

Theo cách kết hợp quản lý này các cơ quan chức năng thường xuyên kiểm tra việc thực hiện phối, kết hợp, trên cơ sở các quy định về chức năng, nhiệm vụ của tổ chức, cá nhân, đồng thời kiểm tra tiến độ thường kỳ hay định kỳ. Những sai sót hay bất hợp lý trong quy định về sự phối kết hợp nếu được phát hiện sẽ được kịp thời sửa đổi, bổ sung, bảo đảm sự vận hành cho tổ chức.

4.2. Phối, kết hợp quản lý bên ngoài

Hình thức kết hợp bên ngoài là hoạt động kết nối, hợp tác với các cơ quan, đơn vị ngoài tổ chức nhằm đạt được mục tiêu đã định. Biểu hiện rõ nét và phổ biến nhất của kết hợp bên ngoài là hoạt động kết hợp trong quản lý nhà nước. Đó là sự kết hợp giữa các bộ, ngành, địa phương để thực hiện mục tiêu chung của Nhà nước. Hoạt động phối hợp bên ngoài của các cơ quan công quyền không xuất phát từ mục tiêu cục bộ của một tổ chức mà xuất phát từ yêu cầu thực hiện tốt chức năng nhiệm vụ được giao, vì mục tiêu của Nhà nước. Có hai phương thức để thực hiện phối hợp bên ngoài là tổ chức cuộc họp và thành lập tổ chức đứng ra chủ trì kết hợp quản lý.

- Tổ chức cuộc họp: Trong hoạt động quản lý của các tổ chức, cơ quan, đơn vị thường diễn ra các cuộc họp bàn giữa các bộ phận trực thuộc thông qua phương thức giao ban, họp định kỳ hoặc họp đột xuất. Các cuộc họp giao ban là hoạt động thường xuyên của các cơ quan, đơn vị, tổ chức. Cuộc họp giao ban cho phép các bên tham gia quản lý nắm bắt được tính chất thực tại của công việc, tiến độ và kế hoạch tiếp theo, đồng thời thực hiện chuyển giao công việc giữa các bộ phận nếu cần thiết. Ngoài hình thức họp giao ban định kỳ còn có các cuộc họp định kỳ hàng tháng, hàng quý hay hàng năm.

Cùng với hình thức họp giao ban hay họp định kỳ, trong các hoạt động phối hợp quản lý, một cơ quan, tổ chức có thể tiến hành các cuộc họp đột xuất. Họp đột xuất thường để giải quyết những bất thường của công việc, nhằm tìm ra hướng đi thích hợp để đưa công việc về trạng thái bình thường, đúng kế hoạch, đúng tiến độ và mục tiêu đã chọn.

- Thành lập tổ chức phối, kết hợp quản lý: Khi cần giải quyết công việc haysự kiện đòi hỏi phải có nhiều ngành, nhiều cấp tham gia, cần phải thành lập tổ chức thực hiện sự kết nối giữa các cấp, các ngành. Việc ra đời các tổ chức điều phối (kết hợp các ngành, các cấp) này có thể mang tính lâm thời hay tồn tại lâu dài còn tùy thuộc vào tính chất của công việc. Trong hoạt động quản lý nhà nước, các tổ chức kết hợp quản lý được thành lập dưới dạng các Ban, hoặc Ủy ban. Ví dụ: Ban an toàn giao thông, Ban chỉ đạo các chương trình mục tiêu quốc gia, Ban chỉ huy phòng chống dịch cúm gia cầm, Ủy ban vì sự tiến bộ của Phụ nữ.

5. Những thuận lợi và khó khăn khi kết hợp quản lý

Kết hợp trong quản lý là hoạt động của những người trong cùng một tổ chức hoặc không cùng trong một tổ chức, nhằm thực hiện mục tiêu chung. Dù là kết hợp trong nội bộ tổ chức hay kết hợp với các tổ chức bên ngoài thì đều có những thuận lợi và khó khăn nhất định.

5.1. Thuận lợi

- Cơ chế phối, kết hợp quản lý, về cơ bản luôn nhận được sự đồng thuận, ủng hộ của các tổ chức bộ phận. Các bộ phận trong tổ chức được phân công hay được mời phối hợp, cộng tác có thể nhận thấy họ được trọng dụng, chia sẻ trách nhiệm. Mặt khác, trong nhiều trường hợp, thông qua sự kết hợp quản lý cơ quan phối hợp nhận thấy họ có cơ hội đề đạt nguyện vọng, đưa ra quan điểm của mình. Đối với đơn vị chủ trì được chia sẻ, giảm gánh nặng công việc và nhận sự hỗ trợ, tạo cho họ sự tin tưởng trong giải quyết công việc.

- Đối với các cơ quan quản lý nhà nước, hoạt động phối, kết hợp giữa các cơ quan, ban, ngành theo sự phân công được quy định bằng pháp luật và quy định tại các văn bản của cơ quan quản lý Nhà nước, nhằm vào những nhóm việc hay từng công việc cụ thể. Sự hợp tác giữa các cơ quan, đơn vị không chỉ là sự tự giác mà còn là những bảo đảm bằng pháp luật, tạo điều kiện cho các công việc đòi hỏi phối hợp đều có cơ sở thực hiện, thúc đẩy sự tuân thủ, áp dụng theo pháp luật.

5.2. Khó khăn

- Phối, kết hợp trong quản lý với nhiều tổ chức tham gia cũng đồng nghĩa có thể có nhiều luồng quan điểm, ý kiến khác nhau, thậm chí trái ngược nhau trong tổ chức công việc theo mục tiêu. Điều này sẽ làm cho các ý kiến khó thống nhất, cản trở tiến độ và quá trình ra quyết định. Phối, kết hợp trong quản lý đòi hỏi một sự nhận thức và hành động hợp tác đầy đủ trong quá trình làm việc nhóm. Những khó khăn cơ bản trong làm việc nhóm đều xuất hiện trong khi triển khai các hình thức kết hợp quản lý như: uy tín, vai trò của trưởng nhóm không tốt, không thuyết phục trong lãnh đạo, không quy tụ được các thành viên hoặc năng lực của các thành viên chưa đủ đáp ứng công việc, chống lại sự hợp tác, mất đoàn kết. Điều đó đi ngược lại với hoạt động phối, kết hợp quản lý giữa các cơ quan, đơn vị.

- Sự phối hợp giữa cấp trên và cấp dưới cũng có thể là những khó khăn trong những trường hợp nhất định. Các cơ quan chủ trì phối hợp thuộc về cấp trên thì dễ lạm quyền, trong khi nếu là cấp dưới chủ trì thì có thể khó đạt được sự tuân thủ của cơ quan cấp trên. Nếu cơ quan cấp trên chủ trì, hoạt động phối hợp của cấp dưới có thể không khách quan, ý kiến của cấp dưới thường nói theo tiếng nói của cấp trên. Ngược lại cấp dưới chủ trì sự phối hợp có thể nể nang cấp trên cũng làm cho chất lượng của các ý kiến đóng góp kém đi.

- Trong các công việc cần phối, kết hợp quản lý, cơ quan ra quyết định phối hợp có thể quy định thực hiện kết hợp theo từng giai đoạn, với khối lượng công việc cụ thể. Điều đó sẽ giúp cho các cơ quan phối hợp chủ động về thời gian tham gia và xác định được phạm vi, ranh giới công việc cần phải làm. Các hoạt động phối, kết hợp quản lý nếu không được tách bạch, xác định ranh giới công việc nào thuộc về ai, cơ quan tổ chức nào sẽ làm, kế hoạch triển khai cụ thể ra sao thì dễ phát sinh sự đùn đẩy trách nhiệm. Tạo ra những khó khăn trong quy trách nhiệm khi công việc không hoàn thành hoặc có những sự cố.

Ngoài ra, có những nguyên nhân khác đi kèm sẽ làm cho sự phối, kết hợp gặp khó khăn. Ví dụ như sự xa cách về vị trí địa lý giữa các ngành, các cấp khi cần phối, kết hợp làm cho việc tổ chức các cuộc họp có thể tốn kém, lãng phí hoặc chậm trễ do việc đi lại của các bên. Khi các cơ quan cần phối hợp quá xa nhau, cùng với sự lệ thuộc vào công nghệ thông tin, liên lạc, trong trường hợp nếu có sự cố sẽ khó khắc phục hơn, sự phối hợp cũng sẽ bị gián đoạn, giảm hiệu quả của sự hợp tác. Trong quá trình thực hiện các nhiệm vụ được giao, các cơ quan, tổ chức có thể gặp những khó khăn cần sự hỗ trợ của cơ quan chuyên môn gần hoặc có liên quan. Điều này đã thúc đẩy quá trình phối, kết hợp trong hoạt động quản lý của Nhà nước đạt được tiến độ công việc, hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao. Ở góc độ thiếu tích cực, vì lợi ích nhóm, sự phối, kết hợp trong quản lý có thể làm cản trở hoặc gây tổn hại đến lợi ích của cộng đồng, cản trở mục tiêu chung.

II. SỰ KẾT HỢP TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO NGÀNH VÀ LÃNH THỔ

1. Quản lý nhà nước theo ngành

1.1. Khái niệm ngành

Ngành là một khái niệm rộng để chỉ những đối tượng có chung một tính chất nào đó. Ngành có thể là một phạm trù chỉ những đơn vị, tổ chức sản xuất kinh doanh có cùng một cơ cấu kinh tế - kỹ thuật, hay các tổ chức, đơn vị hoạt động với cùng một mục đích giống nhau (cùng sản xuất một loại sản phẩm, cùng thực hiện một loại dịch vụ hay cùng thực hiện một hoạt động sự nghiệp nào đó). Tùy thuộc vào các cách phân loại sản phẩm của các hoạt động hay mục đích của các hoạt động người ta có thể phân chia thành các ngành, phân ngành hay ngành chuyên sâu.

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 mà 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. Do đó, ở một khía cạnh khác, ngành còn là khái niệm để chỉ một "hệ thống cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương" (Xem: Đại từ điển Tiếng Việt, Nxb. Văn hóa thông tin, H.1998, Tr.1183.)

1.2. Quản lý nhà nước theo ngành

Quản lý theo ngành là hoạt động quản lý của các đơn vị, tổ chức kinh tế, văn hóa, xã hội có cùng cơ cấu kinh tế - kỹ thuật hay hoạt động với cùng một mục đích giống nhau, nhằm làm cho hoạt động của các tổ chức, đơn vị này phát triển đồng bộ, đáp ứng yêu cầu của Nhà nước. Hoạt động quản lý theo ngành được thực hiện với những tính chất, hình thức và quy mô khác nhau. Quản lý theo ngành là quản lý mang tính chuyên môn, có tiêu chuẩn của ngành, được thực hiện trên phạm vi toàn quốc, từng địa phương. Khi thực hiện quản lý ngành đòi hỏi các chủ thể quản lý phải thực hiện nhiều việc chuyên môn khác nhau, bao gồm:

- Lập quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành;
- Định hướng đầu tư xây dựng lực lượng ngành, giữ được vị trí của ngành trong cơ cấu chung, chống lại sự mất cân đối cơ cấu ngành;
- Thống nhất tiêu chuẩn hóa, quy cách, chất lượng hàng hóa và dịch vụ, hình thành hệ thống tiêu chuẩn quốc gia để Nhà nước ban hành;
- Thực hiện chính sách quốc gia trong phát triển nguồn nhân lực, nguồn nguyên, nhiên liệu chung cho toàn ngành;
- Thực hiện quản lý các khoản thu, chi;
- Giám sát, kiểm tra việc thực hiện pháp luật.

Quản lý nhà nước theo ngành được hiểu là sự tác động của Nhà nước đến hoạt động của từng ngành, nhằm định hướng hoạt động của ngành đến mục tiêu đã định.

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.

Ở mức độ chuyên môn sâu, hoạt động quản lý theo ngành của các bộ cần thành lập các đơn vị chuyên môn bên cạnh các vụ, viện, phòng ban. Các đơn vị chuyên môn này có thể là các Cục thuộc các Bộ. Ví dụ như: Cục Tần số, Cục Viễn thông, Cục Xuất bản tại cơ quan Bộ Thông tin Truyền thông; Cục quản lý Tài nguyên nước, Cục Đo đạc bản đồ thuộc Bộ Tài nguyên Môi trường; Cục Quản lý giá, Cục quản lý doanh nghiệp thuộc Bộ Tài chính hay Cục Quản lý đầu thầu, Cục phát triển doanh nghiệp Bộ Kế hoạch và Đầu tư,...

2. Quản lý nhà nước theo lãnh thổ

2.1. Khái niệm lãnh thổ

Trong Đại từ điển Tiếng Việt do Nhà xuất bản Văn hóa - Thông tin ấn hành năm 1998 thì 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"*. 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.

Tính giới hạn của phần đất, phần không gian được xác định, tạo ra địa giới và việc xác lập quyền sở hữu đối với phần đất đó gắn vào một trong những chủ thể cụ thể (quốc gia, tổ chức hay các cá nhân) là hai thuộc tính cơ bản của

lãnh thổ. Thế giới đã từng xuất hiện và tồn tại hình thức lãnh thổ phụ thuộc quốc gia và lãnh thổ bên trong quốc gia.

- Lãnh thổ phụ thuộc quốc gia: Là phần lãnh thổ không có chủ quyền, chịu sự quản lý của một quốc gia khác. Ví dụ như các thuộc địa trước đây, quần đảo Virgin thuộc Mỹ, vùng lãnh thổ hải ngoại của Anh, Pháp, Mỹ (Guam),...

- Lãnh thổ bên trong quốc gia, gồm có:

+ Những lãnh thổ có vùng đất rộng nhưng có quá ít người để thành lập nên đơn vị hành chính, vì vậy được chính quyền trung ương trực tiếp quản lý và điều hành.

+ Những đặc khu kinh tế, chính trị quan trọng, khu vực hành chính của Chính phủ trung ương;

+ Vùng đất có dân tộc thiểu số chiếm đa số hoặc có tỷ lệ đáng kể, tồn tại dưới dạng các lãnh thổ tự trị như: Tây Tạng, Nội Mông, Tân Cương ở Trung Quốc, Sicillia của Italia,...

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 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.

Việt Nam không có lãnh thổ phụ thuộc. Lãnh thổ bên trong quốc gia được hình thành dưới dạng lãnh thổ tự nhiên và lãnh thổ nhân tạo. Hiến pháp năm 1946 ghi nhận: "nước được chia thành bộ, kỳ, tỉnh, huyện và xã". Sau đó kỳ được chia thành các khu, liên khu. Hiến pháp năm 1959 quy định thêm khu tự trị

(ngang cấp tỉnh), nhưng đến năm 1975 hai khu tự trị là Việt Bắc và Tây Bắc được bãi bỏ. Hiến pháp năm 1980 ghi nhận đặc khu Vũng Tàu - Côn Đảo (ngang cấp tỉnh) nhưng đến Hiến pháp năm 1992 lại bãi bỏ. 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). Hiến pháp năm 1992 phân định lãnh thổ - hành chính như sau:

- Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;
- Tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện và thị xã;
- Huyện chia thành xã, thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã; quận chia thành phường.

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,...

So với các nước trên thế giới, lãnh thổ ở Việt Nam tương đối cứng nhắc, khuôn mẫu thống nhất, cụ thể là:

- Về mô hình tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ của nước ta: Theo mô hình ba cấp, không có sự phân biệt đô thị và nông thôn, miền núi, miền xuôi và hải đảo.

- Các đơn vị hành chính - lãnh thổ trải qua nhiều lần chia tách, hợp nhất, có nhiều sự thay đổi qua các thời kỳ nhưng hiện tại có rất nhiều đầu mối nhưng kém hiệu quả. Theo Tổng cục thống kê, tính đến ngày 31/12/2009 cả nước có 63 đơn vị hành chính cấp tỉnh (58 tỉnh và 5 thành phố trực thuộc trung ương); 692 đơn vị cấp huyện (trong đó có 556 huyện, 47 quận, 48 thành phố thuộc tỉnh, 46

thị xã) và 11.112 đơn vị cấp xã (trong đó: 9121 xã, 1.366 phường và 625 thị trấn) (2) (Nguồn: Website Tổng cục thống kê: <http://www.gso.gov.vn>).

- Thực thi quyền lực tại chính quyền địa phương là tổng hòa các yếu tố tập quyền, tản quyền và phân quyền, trong đó yếu tố tập quyền là chủ đạo vì nó đi liền với bản chất của nguyên tắc tập quyền XHCN.

- 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.

Xu hướng phát triển hiện nay đòi hỏi Việt Nam cần đổi mới mô hình tổ chức đơn vị hành chính - lãnh thổ và mô hình chính quyền địa phương theo hướng:

- Cần quy định về địa giới hành chính nước chia thành vùng, tỉnh, huyện, xã, các loại đô thị;

- Xác định vùng là đơn vị hành chính lãnh thổ trung gian, ghi nhận bằng Hiến pháp. Vùng cần có cơ quan hành chính gọn nhẹ kiểu cơ quan tản quyền, do Chính phủ bổ nhiệm và chỉ đại diện cho Chính phủ. Cơ quan quản lý vùng có thể được lấy từ cơ quan hành chính các tỉnh, thành phố lớn, kiêm luôn chức năng của cơ quan hành chính vùng như một số nước vẫn làm;

- Đa dạng hóa các loại hình hành chính - lãnh thổ theo đặc điểm riêng của từng loại, đồng thời đa dạng hóa mô hình tổ chức chính quyền địa phương theo vùng đô thị, nông thôn, hải đảo, miền núi, và từng địa phương cụ thể. Thực hiện chế độ phân quyền, tiến dần tới chế độ tự quản địa phương, phát huy thế mạnh và quản lý phù hợp với từng địa phương và vùng lãnh thổ.

2.2. Quản lý theo lãnh thổ

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.*

Theo quy định của pháp luật, việc quản lý theo địa phương được thực hiện ở 3 cấp:

- Tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;
- Huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh;
- Xã, phường, thị trấn.

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.

3. 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, vì thế nó được xem xét ở góc độ vĩ mô. Tuy nhiên, đây là nguyên tắc mang đặc tính tổ chức kỹ thuật nên nó cần được xem xét cả ở tầm vi mô. Theo đó, kết hợp quản lý theo ngành với theo lãnh thổ vẫn cần nghiên cứu ở khía cạnh kỹ thuật phối, kết hợp giữa các ngành với các địa phương khi nó cùng nhau giải quyết những vấn đề cụ thể của ngành, của địa phương và của vùng.

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. Hai hoạt động quản lý ở tầm vĩ mô và vi mô này tạo ra sự ăn khớp về quy hoạch phát triển ngành với địa phương, phát huy cao độ 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.

Thực hiện nguyên tắc 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.

4. Sự cần thiết của kết hợp quản lý 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, ban 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:

- Xuất phát từ chức năng quản lý toàn diện của Nhà nước đối với các ngành và địa phương. 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.

- 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,... 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).

5. Lợi ích của kết hợp quản lý theo ngành và lãnh thổ

- Đối với ngành: Thông qua sự kết hợp quản lý với các địa phương, các ngành sẽ nhận được sự hỗ trợ, giúp đỡ từ địa phương. Sự hỗ trợ này có thể là: cung cấp thông tin về tài nguyên, nguồn nhân lực,...; xây dựng cơ sở hạ tầng; cung cấp dịch vụ công hoặc làm thông thoáng chính sách, vận động nhân dân địa phương ủng hộ phát triển ngành.

- Đối với địa phương: Với tư cách là cơ quan quản lý ngành, có lực lượng chuyên môn sâu, các cơ quan quản lý ngành có thể hỗ trợ địa phương thẩm định,

đánh giá, cung cấp thông tin chính xác về dây chuyền công nghệ, máy móc, những ảnh hưởng của dự án đến môi trường địa phương trong tương lai,... Trên cơ sở những tham vấn có được từ cơ quan quản lý ngành, chính quyền địa phương có căn cứ để ra quyết định phù hợp, xác đáng. Đồng thời, đối với các ngành lựa chọn địa phương để xây dựng, phát triển cũng sẽ thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội cho địa phương.

- Đối với nhà nước: Kết hợp quản lý theo ngành với theo địa phương đảm bảo cho các hoạt động quản lý nhà nước diễn ra nhịp nhàng, không gián đoạn. Mặt khác, hoạt động của các ngành, các địa phương có khả năng bao quát hết mọi mặt của đời sống, trong khi các ngành còn sở hữu các bộ phận chức năng có chuyên môn sâu. Do đó, về lý thuyết, sự kết hợp này cho phép cơ quan quản lý ra quyết định vừa đúng (có chuyên môn) vừa đủ (bao quát hết các lĩnh vực trên mọi địa phương). Kết hợp quản lý theo ngành với theo địa phương cũng là tạo điều kiện để các ngành, các địa phương có cơ hội giúp nhau tìm kiếm, phát huy những lợi thế, tiềm năng của mình, tạo sự phát triển chung của đất nước.

- Trong các nội dung cụ thể cần phối, kết hợp quản lý giữa ngành với lãnh thổ, các cơ quan trực tiếp tham gia phối, kết hợp trong quản lý ngành với quản lý lãnh thổ đem lại cho họ những lợi ích cơ bản sau đây:

+ Tạo cơ hội trao đổi kinh nghiệm quản lý: Tác dụng rõ nét nhất của kết hợp quản lý theo ngành với theo địa phương nằm ở chính mục tiêu mà cơ quan chủ trì đặt ra. Tuy vậy, khi một số cơ quan liên chính quyền có quyền hạn thiết lập sự đồng thuận thông qua hợp tác chính thức để xử lý những vấn đề cản trở phát triển hoặc thúc đẩy sự phát triển, tránh tụt hậu có thể đạt được những lợi ích lớn hơn. Các cơ quan quản lý trong khi tiến hành các công việc chung có cơ hội học hỏi, nâng cao năng lực quản lý, kỹ năng làm việc nhóm, phối hợp hiệu quả. Điều này sẽ tạo ra những sản phẩm phối hợp lần sau tốt hơn lần trước. Mặt khác, trong khi tiến hành thực hiện các công việc chung các cơ quan công quyền có thể chia sẻ những kinh nghiệm trong quản lý nội bộ của tổ chức họ, rút ra những bài học, đổi mới để đạt được hiệu quả cao trong quản lý.

+ Phá bỏ cơ chế quản lý xơ cứng, tạo sự linh hoạt, hướng tới hiệu quả: Phối, kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo địa phương là hoạt động hướng tới mục tiêu chung của Nhà nước. Mục tiêu chung có thể đạt được trong thuận lợi hay khó khăn thì đều có thể làm cho các tổ chức ít nhiều có được những kinh nghiệm và kỹ năng quản lý mới, người thực thi công việc trưởng thành hơn. Như thế, sau mỗi một công việc chung được kết thúc thông qua kết hợp quản lý sẽ làm cho nhiều tổ chức công quyền được hoàn thiện, tiến bộ hơn.

Sức lan tỏa về sự đổi mới, phát triển của các tổ chức thông qua phối, kết hợp quản lý sẽ tạo ra hoạt động quản lý chung ngày càng tốt hơn. Sự thành công trong quản lý của một tổ chức có thể được nhân rộng trong nhiều tổ chức và tạo ra công cuộc cải cách mạnh mẽ nền hành chính. Điều đó cũng có nghĩa, cơ chế phối, kết hợp trong quản lý góp phần phá bỏ cấu trúc quyền lực chính trị cứng nhắc, tạo ra xu hướng quản lý linh hoạt, hiệu quả.

+ Phối hợp quản lý chống lại tư duy cục bộ tại các cơ quan công quyền: Trong quản lý nhà nước, hoạt động phối hợp tốt sẽ tạo ra sự hợp tác giữa các chủ thể quản lý, chống lại tư tưởng cá nhân, cục bộ, chỉ quan tâm đến vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền lợi của tổ chức mình mà không quan tâm đến vai trò, chức năng, nhiệm vụ của cơ quan khác. Hoạt động phối, kết hợp quản lý tốt sẽ tạo tiền đề cho các cơ quan chủ động hợp tác, chia sẻ công việc, giúp đỡ lẫn nhau, đem lại hiệu quả quản lý.

+ Đảm bảo khách quan trong việc ra quyết định: Khác với các hoạt động quản lý trong nội bộ tổ chức, sự tham gia quản lý của các cơ quan bên ngoài thông qua hoạt động phối hợp do yêu cầu của hoạt động quản lý ngành và quản lý của địa phương đòi hỏi các bên hợp tác tham gia đóng góp ý kiến vào những công việc cụ thể. Sự phản biện, trao đổi ý kiến của các bên sẽ làm tăng tính khách quan cho việc ra quyết định của các cơ quan quản lý đem lại hiệu quả áp dụng cao, tính khả thi cho quyết định.

III. NGUYÊN TẮC KẾT HỢP QUẢN LÝ 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 quy định 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, 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 phối hợp toàn diện, 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 hợp tác toàn diện, 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.

4. 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.

5. 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 rù 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 chứng 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.

IV. NỘI DUNG KẾT HỢP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC THEO NGÀNH VÀ LÃNH THỔ

1. Xây dựng thể chế về kết hợp quản lý theo ngành và lãnh thổ

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 HĐND và UBND 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 2, Điều 16 Luật Tổ chức Chính phủ quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong tổ chức hệ thống hành chính nhà nước là "Quyết định và chỉ đạo thực hiện phân công, phân cấp quản lý ngành và lĩnh vực trong hệ thống hành chính nhà nước".

Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 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. Ví dụ: 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 việc thực hiện chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch Chính phủ; Quyết định số 2581/2012/QĐ-UB của UBND tỉnh Thanh Hóa ngày 14/8/2012 ban hành quy chế phối hợp quản lý nhà nước đối với các cụm công nghiệp trên địa bàn tỉnh Thanh Hóa.

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.

2. Xác định phương thức kết hợp quản lý theo ngành và lãnh thổ

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. Xác định thẩm quyền và phạm vi trách nhiệm của cơ quan quản lý theo ngành và lãnh thổ

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.

4. Xác định nguồn lực để bảo đảm thực hiện các hoạt động kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ

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. Đôn đốc thực hiện, kiểm tra và xử lý vi phạm trong hoạt động kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ

Đôn đốc, kiểm tra 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, Văn phòng Chính phủ, Văn phòng Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ. 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 THẢO LUẬN VÀ BÀI TẬP TÌNH HUỐNG

1. Câu hỏi thảo luận

a) Những lập luận nào khẳng định nhận định sau đây là đúng: "Kết hợp quản lý theo ngành và lãnh thổ là một trong những nguyên tắc cơ bản của hoạt động quản lý nhà nước".

b) Bằng thực tế công tác, anh (chị) hãy chỉ ra những nguyên nhân cản trở quá trình kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và lãnh thổ. Đề xuất những giải pháp khắc phục.

c) Trình bày các hình thức kết hợp trong quản lý theo ngành và lãnh thổ. Cho ví dụ minh họa.

d) Hãy phân tích làm rõ các nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành và lãnh thổ.

đ) Phân tích nội dung kết hợp quản lý theo ngành và lãnh thổ. Khi nào cần phải có sự kết hợp giữa ngành và lãnh thổ trong quá trình thực hiện hoạt động quản lý nhà nước?

2. Bài tập tình huống

Báo Lao động số ra ngày 30/5/2012 phản ánh hiện tượng nhiều người Trung Quốc đã nuôi trồng, thu mua thủy sản trái phép với quy mô lớn ngay bên cạnh quần cảng Cam Ranh. Sự việc diễn ra khá lâu nhưng các đơn vị chức năng và chính quyền địa phương vẫn bận ... đổ lỗi, đùn đẩy trách nhiệm quản lý cho nhau.

Ngày 31/5, trao đổi với phóng viên Báo Lao động, Giám đốc cảng vụ Nha Trang khẳng định: "Cảng vụ Nha Trang chỉ quản lý về hoạt động hải cảng tại Cam Ranh chứ không có chức năng cho phép, kiểm tra sai phạm của các đơn vị, cá nhân hoặc người nước ngoài sử dụng đất đai, mặt nước trong vịnh gần cảng để nuôi trồng thủy sản (NTTS) trái phép. Việc quản lý NTTS trong vịnh là trách nhiệm của các ngành chức năng địa phương". Trong khi đó, phòng Kinh tế TP Cam Ranh lại cho rằng: "Các cơ sở lồng bè NTTS của người Trung Quốc đều nằm ngay trong mặt nước vịnh Cam Ranh thuộc cảng vụ Nha Trang quản lý chứ không phải do TP Cam Ranh quản lý".

Ông Lê Đoàn Dũng - Phó Chánh Thanh tra Sở NN&PTNT tỉnh Khánh Hòa cho hay, đoàn kiểm tra liên ngành do Thanh tra sở chủ trì vừa tiến hành kiểm tra phát hiện trên các bè nuôi của Trung Quốc có 2 loại cá là cá bóp và cá chim, thức ăn mang nhãn mác Trung Quốc. Ông Dũng nói: "Chúng tôi chưa biết các loại thức ăn thủy sản này có được phép lưu hành hay không. Người Trung Quốc cũng không khai báo được xuất xứ nguồn gốc và giấy kiểm định thủy sản. Thực trạng này không thể kiểm soát được nguồn giống, bệnh dịch, mức độ ảnh hưởng môi trường nuôi ..."

Khi hỏi: Vì sao sự việc xảy ra kéo dài như vậy nhưng kiểm tra rồi cũng không xử lý được người nước ngoài vi phạm NTTS ở vịnh Cam Ranh, ông Dũng trả lời: "Thực tế kiểm tra hàng năm thì thấy có một số người Trung Quốc gọi là "chuyên gia" phối hợp với người Việt Nam đứng tên để thành lập cơ sở NTTS nhằm mục đích "lách luật". Tuy nhiên, chính quyền địa phương TP Cam Ranh, đồn biên phòng, trạm cửa khẩu, BQL cảng, ... cùng có trách nhiệm quản lý vùng vịnh này, nhưng họ không có ý kiến thì Sở cũng đành chịu."

Câu hỏi đặt ra:

a) Nguyên nhân nào dẫn đến sự đùn đẩy trách nhiệm giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong tình huống trên?

b) Hãy xác định trách nhiệm cụ thể của từng cơ quan.

c) Các cơ quan quản lý nhà nước đã vi phạm những nguyên tắc gì khi giải quyết vấn đề trên? Anh (chị) hãy đưa ra một phương án giải quyết.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001.
2. Nghị định số 36/2012/NĐ-CP ngày 18/04/2012 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ.
3. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003.
4. Nghị định số 144/2005/NĐ-CP ngày 16/11/2005 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.
5. Học viện Hành chính: Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, Tài liệu lưu hành nội bộ, 2010.
6. Chiavo - Campo/Sundaram, Phục vụ và duy trì: Cải thiện Hành chính công trong một thế giới cạnh tranh. NXB Chính trị quốc gia, 2003.
7. Võ Kim Sơn: Phân cấp quản lý nhà nước - Lý luận và thực tiễn. NXB Chính trị quốc gia, 2004.
8. Trường Đại học Kinh tế quốc dân: Giáo trình Quản trị học. NXB Tài chính, 2009.
9. Mark. H. McCormack: Làm thế nào để đạt hiệu quả trong công việc. NXB Tổng hợp Đồng Nai, 2001.

Chuyên đề báo cáo
THỰC TIỄN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC
THEO NGÀNH/LĨNH VỰC VÀ LÃNH THỔ Ở VIỆT NAM

I. MỤC ĐÍCH

Giúp học viên có thể đánh giá một cách sát thực, toàn diện thực tiễn quản lý nhà nước theo ngành/lĩnh vực và lãnh thổ ở Việt Nam.

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 trình bày chuyên đề, gồm: Lãnh đạo địa phương, lãnh đạo Bộ, ngành, nhà khoa học, giảng viên của Học viện Hành chính, các Trường đào tạo, bồi dưỡng cán bộ quản lý Bộ, ngành, giảng viên các Trường Chính trị. 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/lĩnh vực và lãnh thổ

a) Các nội dung thuộc ngành/lĩnh vực 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/lĩnh vực với chính quyền địa phương.

c) Phương thức triển khai các chính sách của ngành/lĩnh vực tại địa phương.

d) Sự kết hợp về nguồn lực trong thực hiện các chính sách của ngành/lĩnh vực tại địa phương.

đ) Các nhân tố tác động đến sự kết hợp quản lý nhà nước theo ngành/lĩnh vực và lãnh thổ.

2. Đánh giá kết quả kết hợp quản lý nhà nước theo ngành/lĩnh vực và lãnh thổ

a) Kết quả phát triển kinh tế - xã hội đạt được thông qua kết hợp quản lý nhà nước theo ngành/lĩnh vực và lãnh thổ.

b) Sự hợp tác, hỗ trợ của ngành/lĩnh vực và địa phương đối với những đề xuất kết hợp trong quản lý.

c) Vai trò kiểm soát của ngành/lĩnh vực 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/lĩnh vực và lãnh thổ.

đ) Nguyên nhân của các thành công và hạn chế trong kết hợp quản lý nhà nước theo ngành/lĩnh vực và lãnh thổ.

3. Phương hướng và giải pháp tăng cường kết hợp quản lý nhà nước theo ngành/lĩnh vực và lãnh thổ

a) Phương hướng tăng cường kết hợp quản lý nhà nước theo ngành/lĩnh vực và lãnh thổ.

b) Các giải pháp tăng cường kết hợp quản lý nhà nước theo ngành/lĩnh vực 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/lĩnh vực và lãnh thổ.

NHỮNG KỸ NĂNG CƠ BẢN

Chuyên đề 11

KỸ NĂNG LẬP KẾ HOẠCH TRONG TỔ CHỨC

I. TỔNG QUAN VỀ LẬP KẾ HOẠCH TRONG TỔ CHỨC

1. Quan niệm về lập kế hoạch trong tổ chức

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.

2. Phân loại kế hoạch trong 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 của chúng, 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. Ví dụ, các kế hoạch ngày, tuần, tháng, quý hầu hết là các kế hoạch

thực thi. Kế hoạch chiến lược thường hướng đến một thời gian dài, thường là 5 năm trở lên. Chúng cũng có phạm vi rộng hơn và ít giải quyết những vấn đề chi tiết. Cuối cùng, các kế hoạch chiến lược bao gồm việc xây dựng các mục tiêu, trong khi đó các kế hoạch thực thi thừa nhận sự tồn tại các mục tiêu và đưa ra các phương pháp để đạt mục tiêu 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 nó từ 01 năm trở xuống. Kế hoạch dài hạn là kế hoạch có thời gian thực hiện nó từ 5 năm trở lên. Còn kế hoạch có thời gian thực hiện từ trên 1 năm đến dưới 5 năm được gọi là kế hoạch trung hạn.

- *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 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.

3. Lợi ích của việc lập kế hoạch trong tổ chức

Lập kế hoạch có ý nghĩa rất lớn trong tổ chức, cụ thể như sau:

- Lập kế hoạch giúp tổ chức ứng phó với những thay đổi trong tương lai.

Do sự bất định của tương lai nên việc lập kế hoạch trở thành tất yếu. Thông qua việc lập kế hoạch mà nhà quản lý dự đoán trước được những gì sẽ diễn ra trong tương lai, lường trước được những khó khăn, 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 các 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, chòng chẹo, bất hợp lý gây tổn 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.

4. Các phương pháp lập kế hoạch trong tổ chức

Lập kế hoạch là một công tác quan trọng, không thể thiếu của quy trình quản lý tổ chức. Có 2 phương pháp 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.

Phương pháp 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 phương pháp 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. Phương pháp 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.

Phương pháp 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. Phương pháp này phù hợp với xu thế dân chủ hóa đời sống xã hội và điều kiện các nguồn lực hạn chế.

II. QUY TRÌNH LẬP KẾ HOẠCH TRONG TỔ CHỨC

1. Thu thập, tổng hợp và phân tích thông tin về tổ chức

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).

2. Xác định mục tiêu

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; nó còn 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 tham gia thông qua các cuộc họp xác định tầm nhìn, thảo luận, chia sẻ...

3. Xác định các giải pháp thực hiện mục tiêu và những nội dung bản kế hoạch

- *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.

4. Dự thảo bản kế hoạch

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, qui 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.

5. Lấy ý kiến của cán bộ, công chức trong cơ quan về nội dung dự thảo kế hoạch và chỉnh sửa dự thảo kế hoạch

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.

6. Trình duyệt, thông qua chính thức bản 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 KỸ THUẬT LẬP KẾ HOẠCH TRONG TỔ CHỨC

1. Kỹ thuật xác định 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 gốc rễ gây ra vấn đề. Nguyên nhân gốc rễ 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.

Việc phân tích vấn đề có những lợi ích sau:

- 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 kỹ thuật 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 gốc rễ sẽ giúp tổ chức xác định được mục tiêu, các giải pháp phù hợp với tình hình thực tế của tổ chức.

Kỹ thuật cây vấn đề là một trong những kỹ thuật phân tích vấn đề thường gặp và dễ áp dụng trong thực tiễn lập kế hoạch của tổ chức. Kỹ thuật phân tích vấn đề này thường được sử dụng để mô tả mối quan hệ giữa các nguyên nhân một cách logic, toàn diện.

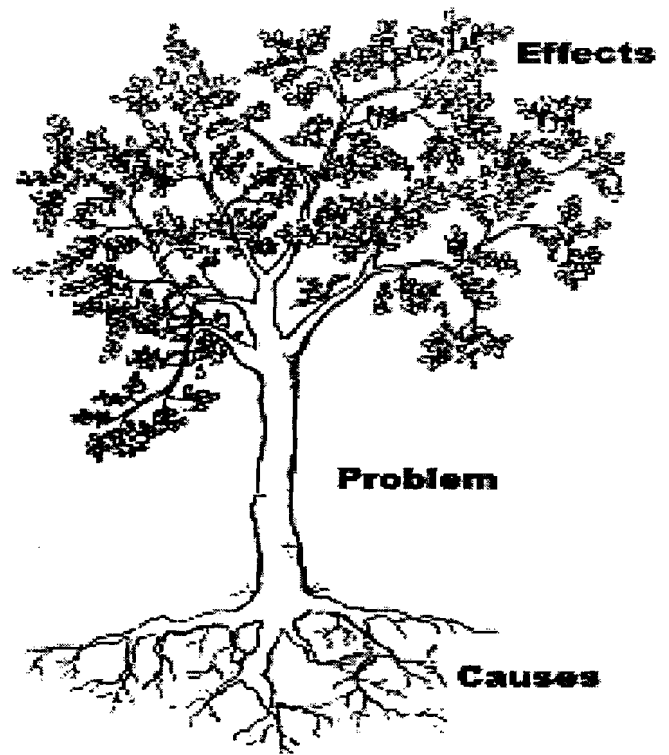
Đây là một trong những kỹ thuật để lập kế hoạch, giúp tìm giải pháp bằng lập bản đồ cấu trúc giữa nguyên nhân, kết quả và hệ quả (hiệu ứng).

Theo kỹ thuật 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”?



Hình 1: Cây vấn đề (Problem Tree)

Kỹ thuật 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.

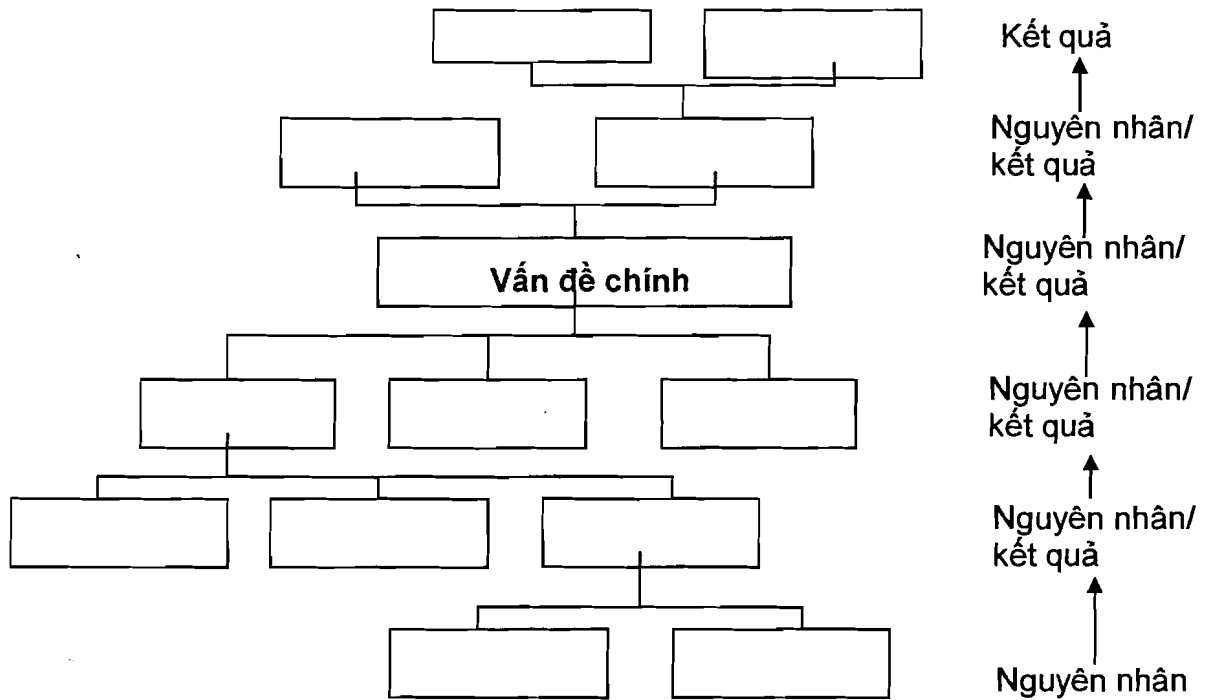
Các hoạt động xác định cây vấn đề của tổ chức:

- Đặt vấn đề chính vào giữa trang giấy, khoanh vòng 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

SWOT là tập hợp viết tắt những chữ cái đầu tiên của các từ tiếng Anh: **Strengths** (Điểm mạnh), **Weaknesses** (Điểm yếu), **Opportunities** (Cơ hội) và **Threats** (Nguy cơ, thách thức). Đây là công cụ cực kỳ hữu ích giúp chúng ta tìm hiểu vấn đề hoặc 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.

Kỹ thuật 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:*

+ 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?

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:*

+ Tổ chức chưa làm tốt những vấn đề gì?

+ Tổ chức có những vấn đề gì cần phải cải thiện?

+ Những vấn đề gì tổ chức cần tránh?

- *Những cơ hội tổ chức đang có:*

+ Những cơ hội mà tổ chức đang có?

+ Những xu hướng quan trọng mà tổ chức nhận thức 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:*

+ Những trở ngại mà tổ chức đang gặp phải là gì?

+ Những yêu cầu về nhiệm vụ, công việc của tổ chức có thay đổi gì không?

+ Tổ chức gặp phải những vấn đề ngân sách không?

+ Có những yếu tố nào của địa phương có thể đe dọa nghiêm trọng đến hoạt động của tổ chức không?

+ 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.....

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.

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.

BÀI TẬP RÈN LUYỆN KỸ NĂNG

1. Phân tích các lợi ích của lập kế hoạch để thấy được tầm quan trọng của công tác này tại cơ quan, đơn vị.
2. Sử dụng kỹ thuật phân tích cây vấn đề để phân tích một vấn đề cụ thể tại cơ quan, đơn vị nơi anh (chị) công tác.
3. Dùng kỹ thuật SWOT để phân tích môi trường bên ngoài và thực trạng của cơ quan, đơn vị nơi anh (chị) công tác.
4. Thực hành xây dựng một kế hoạch của cơ quan, đơn vị nơi anh (chị) công tác theo đúng quy trình, kỹ thuật trong lập kế hoạch.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư: Sổ tay hướng dẫn lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm ở cấp xã, 2011.
2. Bộ Nội vụ, Trường đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức: Tài liệu bồi dưỡng nghiệp vụ, kỹ năng quản lý đối với Trưởng phòng, phó trưởng phòng ngành nội vụ.
3. UN - HABITAT: Lập kế hoạch chiến lược trong phát triển kinh tế địa phương (LED).
4. Học viện Hành chính - Dự án hỗ trợ Học viện Hành chính của DANIDA: Kỹ năng lập và thực hiện kế hoạch trong hành chính cấp xã, 2006.
5. Chương trình phát triển nông thôn Quảng Ngãi: Quy trình lập kế hoạch kinh tế xã hội - Tài liệu hướng dẫn năm 2007.
6. Ủy ban dân tộc: Chuyên đề Lập kế hoạch có sự tham gia của người dân, 2008.
7. Paul Falcone: 2600 từ ngữ về rà soát hoạt động lập kế hoạch hiệu quả, NXB Amacom.

KỸ NĂNG TỔ CHỨC VÀ ĐIỀU HÀNH HỘI HỢP

I. HOẠT ĐỘNG HỘI HỢP CỦA TỔ CHỨC NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm hội họp của tổ chức nhà nước

Hội họp là một loại hoạt động được các tổ chức nhà nước tiến hành thường kỳ hoặc đột xuất, để tập hợp các thành viên và các đối tượng khác có liên quan, nhằm trao đổi thông tin, thảo luận về những vấn đề được lựa chọn hay biểu quyết thông qua các quyết định thuộc thẩm quyền tập thể.

Hoạt động hội họp của các tổ chức nhà nước được tổ chức với nhiều hình thức và tên gọi, như: đại hội, hội nghị, hội thảo, giao ban... với những mục đích cơ bản: trao đổi thông tin, quán triệt tư tưởng, thống nhất ý kiến, giải quyết vấn đề, v.v.

2. Vai trò hội họp đối với hoạt động của tổ chức nhà nước

2.1. Hội họp là một phương thức hoạt động của tổ chức nhà nước

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; nhờ 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.

2.2. Hội họp đối với việc 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 hành chính 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 quá trình tồn tại.

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, quán triệt tinh thần ... 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.

2.3. Hội họp đối với việc vận hành tổ chức nhà nước

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 họp 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 hình và tính chất hội họp của tổ chức nhà nước

3.1. Đại hội và tính chất của 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.

3.2. Hội nghị và tính chất của 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.

3.3. Hội thảo và tính chất của 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 sức nghĩ của cộng đồng chuyên môn.

3.4. Giao ban và tính chất của giao ban

Giao ban là hình thức hội họp phổ biến, thông dụng, được tổ chức thường kỳ trong các tổ chức nhà nước với thành phần tham gia là bộ phận lãnh đạo, quản lý các đầu mối trong cơ cấu bộ máy của tổ chức.

Giao ban được tiến hành nhằm phổ biến, trao đổi thông tin; đôn đốc các hoạt động công vụ.

3.5. Các hình thức hội họp khác

Tùy theo yêu cầu của hoạt động công vụ, trong các tổ chức nhà nước còn tồn tại một số hình thức hội họp khác:

- Hội họp trú bị: để chuẩn bị cho một đại hội, một hội nghị chính thức;
- Hội họp bất thường: để xử lý một vấn đề đột xuất;
- Hội họp nhóm - tổ công tác: để giải quyết những vấn đề thuộc phạm vi chức trách của nhóm - tổ công tác;

- Hội ý công vụ: để phối hợp hành động giữa các cá nhân cùng tham gia giải quyết một hoạt động công vụ cụ thể.

II. TỔ CHỨC HOẠT ĐỘNG HỘI HỢP CỦA TỔ CHỨC NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm và yêu cầu đối với tổ chức hoạt động hội họp

1.1. Khái niệm về tổ chức hoạt động hội họp

Tổ chức hội họp là công việc được tiến hành nhằm hiện thực hóa một hoạt động hội họp cụ thể, đảm bảo cho hoạt động hội họp đó được tổ chức theo kế hoạch và đạt tới mục tiêu xác định.

1.2. Yêu cầu về cách thức tổ chức

Hoạt động hội họp của các 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. Những yêu cầu chung nhất đối với các hoạt động hội họp của các tổ chức nhà nước, bao gồm:

- + Đảm bảo mục đích công vụ;
- + Đảm bảo công khai, minh bạch;
- + Đảm bảo quy trình tổ chức;
- + Đảm bảo tuân thủ quy định chung về nghi thức và thủ tục tiến hành;
- + Đảm bảo về tính hiệu quả.

2. Nội dung tổ chức hoạt động hội họp của tổ chức nhà nước

2.1. 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 đầu việc cụ thể như sau:

a) 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 nên tổ chức cuộc họp nếu:

- Chỉ liên quan đến những vấn đề cá nhân;
- Không có thời gian chuẩn bị;
- Có cách khác hiệu quả hơn như nhắc nhở, thư điện tử hoặc điện thoại;
- Vấn đề đã được giải quyết;
- Nội dung cuộc họp không hữu ích với mọi người.

b) Xác định mục đích:

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 cuộc họp cần phải cụ thể, rõ ràng và khả thi.

c) 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.

d) 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.

đ) Tổ chức nội dung hội họp:

Tổ chức nội dung hội họp là việc chuẩn bị trước 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, v.v.

- 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.

e) Xây dựng chương trình hội họp:

Chương trình hội họp và một văn bản kế hoạch, xác định cụ thể 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.

Chương trình hội họp có thể được thể hiện theo cách thức sau:

Trình tự hoạt động	Thời gian thực hiện: từ... đến...	Người thực hiện	Nội dung hoạt động	Kết quả mong đợi
1				
2				
...				

g) Chuẩn bị các 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.

h) Soạn thảo và gửi 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.

Nội dung mời tham gia hội họp, về cơ bản, cần đảm bảo cung cấp cho đối tượng được mời những thông tin sau:

- Tên cơ quan, đơn vị tổ chức hoạt động hội họp;
- Tên loại hình hoạt động hội họp;
- Nội dung chính và mục đích cơ bản của hoạt động hội họp;
- Thời gian và địa điểm tổ chức hoạt động hội họp;
- Những thông tin bổ trợ (nếu có): tài liệu kèm theo giấy mời, mong đợi của ban tổ chức về bài hoặc ý kiến tham luận, thời gian và địa điểm đón tiếp; chi phí đi lại, ăn ở và thủ tục thanh toán; những lưu ý khác.
- Địa chỉ, phương thức liên lạc với ban tổ chức; v.v.

Cần lưu ý thêm rằng, nội dung mời cần được gửi tới các đối tượng tham gia sớm nhất trong điều kiện có thể. Nên sử dụng kết hợp các hình thức mời và nhắc lại lời mời vào thời điểm thích hợp.

i) 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 trách 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

k) 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, máy thu hình và các đầu máy phát hình, ... 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.

2.2. 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.

2.3. Những việc cần làm sau khi kết thúc hội họp

- Hoàn thiện các văn kiện, tập hợp tài liệu, hoàn chỉnh hồ sơ hội họp;
- Sao gửi những tài liệu hội họp cần thiết cho những đối tượng cần biết, cần thực hiện;
- Thanh toán các chi phí;
- 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. ĐIỀU HÀNH CÁC HOẠT ĐỘNG HỘI HỌP

1. Tổng quan về điều hành hoạt động hội họp

1.1. Khái niệm điều hành hoạt động hội họp

Điều hành hội họp là một công việc được tiến hành để mở đầu, điều phối, kết thúc một hoạt động hội họp, đảm bảo cho hoạt động hội họp diễn ra theo chương trình và đạt tới mục tiêu đã định.

1.2. Người điều hành và vai trò của người điều hành trong các hoạt động hội họp

- Người điều hành: hội họp trong các tổ chức nhà nước là một loại hoạt động được tổ chức với những hình thức, mục đích, tính chất khác nhau. Công việc điều hành hội họp, vì vậy, có thể do một hoặc một số cá nhân có trách nhiệm tham gia thực hiện, như: người giới thiệu, chủ tọa, người điều hành nội dung chính, v.v.

- Vai trò của người điều hành thể hiện thông qua việc thực hiện các yêu cầu của công việc này, đảm bảo cho hoạt động hội họp được diễn ra theo chương trình và đạt tới mục tiêu đã định.

1.3. 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.

2. Nội dung điều hành hoạt động hội họp

2.1. 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:

a) 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.

b) Liên hệ, phối hợp với các cá nhân tham gia hoạt động hội họp:

Để liên hệ và giữ 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?

c) Lập phương án điều hành hội họp:

- Chuẩn bị và tập duyệt 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.

Trong quá trình điều hành đại hội, hội nghị, hội thảo, giao ban, v.v. người điều hành cần lưu ý vận dụng các kỹ năng giao tiếp trực tiếp bằng ngôn ngữ nói và giao tiếp phi ngôn ngữ để đảm bảo tính hiệu quả của việc điều hành.

2.2. 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.
- Cùng cố tâm 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.

a) Điều hành đại hội:

Đại hội được tổ chức để quyết định những vấn đề quan trọng, mang tính định hướng cho hoạt động của tổ chức hoặc những vấn đề thuộc về nhân sự trong bộ máy điều hành tổ chức. Đại hội thường do chủ tọa hoặc đoàn chủ tịch điều hành và có thư ký để ghi chép biên bản. Do mục đích và tính chất trang trọng của đại hội, việc điều hành đại hội cần bảo đảm các yêu cầu sau:

- Chủ tọa điều hành đại hội theo đúng lịch trình;

- Mời các báo cáo viên phát biểu trong thời gian quy định;

- Tổng hợp lại các ý chính trong các bài phát biểu;

- Xác định các vấn đề đặt ra qua các bài phát biểu;

- Tạo điều kiện cho các đại biểu đại diện cho các bộ phận, nhóm thành viên được phát biểu ý kiến;

- Kết thúc đại hội với một kế hoạch hành động, xác định rõ ai có trách nhiệm với từng nhiệm vụ, khi nào những nhiệm vụ này được hoàn thành;

- Đề nghị hoàn tất biên bản cuộc họp và xem lại để không bỏ qua những nội dung quan trọng, gửi đến tất cả những người tham gia họp và những người có liên quan.

b) Điều hành hội nghị:

Hội nghị thường được tổ chức để phổ biến, 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. Điều hành hội nghị cần lưu ý các vấn đề sau:

- Bảo đảm tập trung ý kiến vào những nội dung chính theo mục tiêu đặt ra;
- Bố trí cho nhiều thành viên có thể phát biểu ý kiến của mình nhằm huy động các sáng kiến của mọi người;
- Tóm tắt những vấn đề đã thảo luận trong hội nghị. Có kết luận cho từng vấn đề;
- Cần có tư duy tổng hợp để rút ra được các giải pháp cơ bản định hướng hoạt động của tổ chức;
- Cùng cố tầm quan trọng của những quan điểm và ý tưởng đã được chia sẻ và những cam kết góp phần làm cho hội nghị thành công.

c) Điều hành hội thảo:

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. Điều hành hội thảo cần chú ý một số vấn đề như sau:

- Tạo điều kiện để các nhà chuyên môn thẳng thắn trao đổi quan điểm của mình nhằm phát huy tư duy sáng tạo và khoa học.
- Khuyến khích các ý tưởng mới mẻ và có căn cứ khoa học.
- Tạo diễn đàn tranh luận sôi nổi giữa các nhà chuyên môn nhằm làm sáng tỏ những vấn đề cấp thiết đang đặt ra.
- Biết cách sâu chuỗi các ý kiến để có thể tổng hợp lại các nội dung chính đã thống nhất, đồng thời gợi mở những vấn đề đặt ra qua thảo luận cần tiếp tục nghiên cứu làm sáng tỏ.

d) Điều hành hội nghị giao ban:

Giao ban được tiến hành nhằm phổ biến, trao đổi thông tin; đôn đốc các hoạt động công vụ giữa những người giữ các vị trí lãnh đạo, quản lý các cấp trong tổ chức. Để điều hành tốt cuộc họp giao ban, cần lưu ý các điểm sau:

- Tạo điều kiện cho đại diện của các bộ phận đều có thể phát biểu.
- Yêu cầu các thành viên phát biểu ngắn gọn, tập trung vào những vấn đề nổi cộm cần giải quyết.
- Quyết định nhanh những vấn đề có thể xử lý ngay.
- Có thái độ rõ ràng trước các ý kiến mang tính phê phán, chỉ trích không mang tính xây dựng.
- Bảo đảm tinh thần hợp tác, phối hợp giữa các bộ phận, tránh sự đùn đẩy trách nhiệm, đổ lỗi cho bộ phận khác.
- Cuối buổi họp cần xác định rõ kế hoạch công tác trong tuần/tháng tới và phân công trách nhiệm rõ ràng cho các bộ phận và cá nhân trong tổ chức.

đ) Điều hành các hình thức hội họp khác:

Việc điều hành các hoạt động hội họp khác, như: giao ban, hội ý công vụ,... trước hết cần bảo đảm những yêu cầu chung của hội họp đã nêu ở trên. Bên cạnh đó tùy theo tính chất, quy mô của mỗi cuộc họp mà người điều hành xác định cho mình cách ứng xử phù hợp. Các cuộc họp này cần được tổ chức một cách linh hoạt, sinh động, tránh cách làm theo chủ nghĩa hình thức có thể dẫn tới những lãng phí không cần thiết về thời gian và vật chất. Điều quan trọng là phải luôn giữ được tính chất nghiêm túc, tập trung vào những nội dung chính, sự dân chủ và tính hiệu quả trong điều hành hội họp.

3. Xử lý một số tình huống thường gặp trong khi điều hành hội họp

Trong quá trình hội họp diễn ra, không ít trường hợp xuất hiện những tình huống mà người điều hành cần lập tức trực tiếp xử lý để hoàn thành tốt vai trò của mình và giúp cho 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 điều hành kiểm soát được tình hình và xử lý được vấn đề một cách hợp lý và nhanh chóng. Nội dung dưới đây tập hợp một số tình huống như vậy cùng những gợi ý về cách thức giải quyết chúng một cách hiệu quả.

3.1. 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 rút 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.

3.2. 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.

3.3. 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.

3.4. 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 THẢO LUẬN VÀ BÀI TẬP PHÁT TRIỂN KỸ NĂNG

1. Câu hỏi

a) Hoạt động hội họp của các tổ chức nhà nước có thể được tiến hành nhằm:

- Thu thập thông tin;
- Phổ biến thông tin.

Hãy xác định những tiêu chí cụ thể cần sử dụng để xác định hiệu quả của hai cuộc họp trên.

b) Hãy xác định những tiêu chí cơ bản để đánh giá hiệu quả của việc điều hành một trong hai loại hình hội họp sau:

- Hội nghị;
- Hội thảo.

2. Bài tập rèn luyện kỹ năng

a) Hãy xác định những khiếm khuyết thường xảy ra trong tổ chức họp tại cơ quan, đơn vị nơi anh (chị) công tác và đề xuất các biện pháp cải tiến?

b) Hãy lựa chọn một sự kiện sắp được tiến hành tại cơ quan, đơn vị nơi anh (chị) công tác và lên kế hoạch cụ thể để tổ chức sự kiện đó?

3. Bài tập thảo luận nhóm

a) Bước 1: Tổ chức lớp học thành các nhóm 5 hoặc 7 học viên.

b) Bước 2: Tiến hành thảo luận nhóm theo nội dung tình huống sau:

Nhận thức được vai trò của văn hóa tổ chức đối với hiệu quả hoạt động và tương lai phát triển của cơ quan/đơn vị, lãnh đạo cơ quan/đơn vị anh (chị) có chủ trương tổ chức một cuộc hội thảo với chủ đề “Văn hóa tổ chức và kế hoạch hành động để phát triển văn hóa tổ chức”.

c) Bước 3: Yêu cầu đối với các nhóm:

- Xác định mục tiêu của hội thảo;
- Xác định các đối tượng tham gia: Người điều hành, người tham luận, người tham dự hội thảo.
- Soạn thảo lời đề dẫn cho hội thảo.

d) Bước 4: Yêu cầu thảo luận:

- Thời gian thảo luận nhóm: 45 phút;
- Thời gian trình bày kết quả thảo luận: 10 phút/nhóm.

4. Bài tập cá nhân

- Hãy phát biểu ý kiến đánh giá của anh (chị) về kết quả thảo luận mà các nhóm đã trình bày.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Barry Clough: Nghệ thuật nói trước công chúng. NXB Hồng Đức, 2008.
2. John C. Maxwell: Phát triển kỹ năng lãnh đạo. NXB Lao động xã hội, 2010.
3. Patricia Buhler: Kỹ năng quản lý. NXB Thống kê, 2002.
4. Thomas J. Robbins, Wayne D. Morrison: Quản lý và kỹ thuật quản lý. NXB Giao thông vận tải, 1999.
5. Nguyễn Văn Thâm: Kỹ thuật tổ chức công sở. NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 2002.

KỸ NĂNG PHÂN TÍCH CÔNG VIỆC

I. KHÁI NIỆM VÀ VAI TRÒ CỦA PHÂN TÍCH CÔNG VIỆC

1. Khái niệm

1.1. 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, trong tài liệu này, được hiểu 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 - đầu việc cụ thể, có thể do một cá nhân là thành viên của tổ chức công thực hiện, cũng có thể được cá nhân đó thực hiện trên cơ sở phối hợp với các cá nhân khác trong tổ chức hoặc hợp tác với các đối tượng ngoài tổ chức.

Để tránh sự nhầm lẫn không đáng có trong nghiên cứu và tổ chức thực thi công việc, cần phân biệt khái niệm *công việc* (đầu việc cụ thể) với khái niệm *công việc* (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 của một cá nhân trong tổ chức. 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.

Công việc, như đã xác định ở phần khái niệm, là những đầu việc cụ thể mà một tổ chức hoặc cá nhân trong tổ chức cần phải tiến hành thường xuyên hoặc đột xuất để thực hiện chức trách của mình. Mỗi công việc có thể do một cá nhân thuộc về một vị trí việc làm cụ thể giải quyết, nhưng cũng có thể phải được giải quyết trên cơ sở phối hợp, hợp tác với các cá nhân khác thuộc về những vị trí việc làm khác trong hoặc ngoài tổ chức.

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”, trong tài liệu này, được sử dụng để tổ chức, điều hành, thực thi các hoạt động công vụ.

1.2. Khái niệm phân tích công việc

Phân tích công việc là một quá trình tìm kiếm, thu thập các thông tin liên quan đến việc thực hiện một công việc cụ thể, từ đó có thể xác định quyền hạn, trách nhiệm, kỹ năng theo yêu cầu của công việc, làm cơ sở để quản trị nhân sự nhằm đáp ứng yêu cầu công việc một cách tốt nhất.

Phân tích công việc là một hoạt động cần tiến hành khi thực thi công vụ, nhằm xác định một cách cụ thể: tên gọi việc cần làm, mục tiêu thực hiện công việc, những hoạt động cần tiến hành để hoàn thành công việc và đạt tới mục tiêu đã chọn, những nguồn lực cơ bản cần huy động và sử dụng để tiến hành các hoạt động đó, sản phẩm - kết quả đầu ra và tiêu chuẩn đánh giá kết quả công việc.

Phân tích công việc cung cấp thông tin về yêu cầu, đặc điểm của công việc, làm cơ sở để xây dựng bản mô tả công việc và bảng tiêu chuẩn công việc.

Một số thuật ngữ cơ bản được sử dụng trong phân tích công việc:

- Tên công việc: danh từ, dùng để định danh cho một đầu việc cụ thể, giúp phân biệt rõ ràng đầu việc này với những đầu việc khác.

- Mục tiêu của công việc: danh từ, dùng để xác định điều cần hướng tới, cần đạt được khi tiến hành một công việc cụ thể. Với mỗi công việc, có thể lựa chọn một hoặc một số mục tiêu cụ thể cho hành động thực thi.

- Hoạt động cần tiến hành để thực thi công việc: động từ, dùng để chỉ nội dung hành động cụ thể, được lựa chọn trên cơ sở công việc cần làm và mục tiêu cần đạt.

- Các nguồn lực cần huy động: danh từ, dùng để chỉ những điều kiện cần thiết về con người và phương tiện vật chất cần dùng để tiến hành các hoạt động cụ thể nhằm hoàn thành công việc.

- Sản phẩm - kết quả đầu ra của công việc: danh từ, dùng để định danh cái cụ thể được làm ra khi một hoạt động kết thúc, một công việc được hoàn tất.

- Tiêu chuẩn đánh giá sản phẩm: tính từ, dùng để xác định tính chất, đặc điểm cần đạt của sản phẩm - kết quả đầu ra của công việc.

2. Vai trò của phân tích công việc

2.1. Vai trò tổng quát - nâng cao hiệu quả hoạt động của tổ chức

Tổ chức công tồn tại vì những mục đích công. Hiệu quả hoạt động của tổ chức công đảm bảo cho mục đích tồn tại của nó được hiện thực hóa. Một tổ chức công hoạt động có hiệu quả, khi chức năng của nó được phát huy trong thực tế, nhiệm vụ của nó được hoàn thành trong thực tế. Để phát huy được chức năng, hoàn thành được nhiệm vụ, các tổ chức công cần hành động trong thực tế - tiến hành các công việc cụ thể.

Phân tích công việc giúp cho nhà quản lý và người thực thi khi tiến hành một đầu việc cụ thể nhận thức được một cách toàn diện, có hệ thống, cụ thể về việc cần làm; về mục tiêu, cách thức, điều kiện tiến hành và về kết quả cần đạt.

Nhận thức đúng là tiền đề cho hành động đúng. Hành động đúng là cơ sở để đạt yêu cầu và hướng tới hiệu quả cao.

2.2. Đối với hoạt động quản lý, điều hành công việc

Quản lý, điều hành công việc trong một tổ chức công được thực hiện bởi người đứng đầu, bộ phận lãnh đạo của cơ quan, tổ chức. Quản lý, điều hành công việc được thực hiện thông qua các nội dung: lập, duyệt kế hoạch công tác;

phân công, giao việc cho cấp thực thi; đôn đốc, kiểm tra trong quá trình công việc được tiến hành; đánh giá, nghiệm thu khi công việc kết thúc.

Phân tích công việc giúp nhà quản lý xác định: tên gọi công việc; mục tiêu công việc; các hoạt động cần tiến hành; nguồn lực con người, vật chất, thời lượng và thời điểm để tiến hành công việc; kết quả cần đạt và tiêu chuẩn đánh giá kết quả công việc.

Kết quả phân tích công việc giúp cho nhà quản lý khi *lập kế hoạch hoặc phê duyệt kế hoạch* tránh được căn bệnh chủ quan, duy ý chí; giúp cho kế hoạch được ban hành có mục tiêu hành động sáng tỏ, có nội dung hành động cụ thể, có nguồn lực được trừ bị đầy đủ, có kết quả định hướng và yêu cầu cần đạt rõ ràng.

Kết quả phân tích công việc giúp cho nhà quản lý chuẩn bị nội dung để tiến hành *phân công, giao việc* cho đối tượng thực thi một cách đầy đủ, cụ thể; giúp tiến hành dễ dàng hơn, hiệu quả hơn việc phân công, giao việc.

Kết quả phân tích công việc giúp cho nhà quản lý có cơ sở, căn cứ để tiến hành hoạt động *đôn đốc, kiểm tra*; tránh được những nhược điểm thường thấy, như: hình thức, thiếu cụ thể, thiếu căn cứ, không hợp thời điểm, v.v. khi tiến hành hoạt động này.

Kết quả phân tích công việc giúp cho nhà quản lý có căn cứ cụ thể để đánh giá, nghiệm thu kết quả thực hiện công việc trên các mặt: mục tiêu thực hiện, sản phẩm thực hiện, nguồn lực sử dụng; nhờ đó đánh giá được nỗ lực, năng lực của cấp thừa hành, tránh được cách đánh giá hình thức, thiếu thiết thực.

2.3. 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.

2.4. 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.

2.5. Đối với việc tự mình xử lý các vấn đề công vụ

Trước khi tự mình 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. NỘI DUNG PHÂN TÍCH CÔNG VIỆC

1. Phân tích, xác định tên gọi công việc

1.1. Tên gọi công việc

Tên công việc là tên gọi một đầu việc cụ thể, cần xác định trước khi tiến hành xử lý một vấn đề, giải quyết một nội dung công vụ. Tên công việc giúp phân biệt một đầu việc cụ thể với những đầu việc khác.

1.2. 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, ... 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: phân công, giao việc, tham mưu, báo cáo, phối hợp, ... trong quá trình quản lý và thực thi công vụ.

1.3. Yêu cầu đối với xác định tên gọi công việc

- Chính xác, thực tế;
- Rõ ràng, dễ hiểu;
- Ngắn gọn, dễ nhớ.

1.4. Những điều cần tránh khi xác định tên gọi công việc

Khi xác định tên gọi của công việc, cần tránh dùng từ một cách mơ hồ, trừu tượng, bóng bẩy, hình thức, ... Điều này có thể sẽ dẫn đến hậu quả hiệu 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 hơn.

1.5. Cách thức xác định tên gọi cho một công việc cụ thể

- Đặt câu hỏi: Việc cần làm được gọi tên cụ thể là việc gì?
- Tìm những cách khác nhau để trả lời câu hỏi đó một cách ngắn gọn, chính xác, đầy đủ nhất có thể;
- Viết những phương án trả lời ra giấy: với mỗi phương án, chọn một danh từ chỉ hành động để mở đầu;
- Đọc lại những phương án trả lời, so sánh và chọn ra một phương án giản dị nhất, cụ thể nhất, ngắn gọn nhất.
- Biên tập lại phương án đã chọn, đảm bảo các yêu cầu: chính xác, thực tế, rõ ràng, dễ hiểu, ngắn gọn, dễ nhớ.

2. Phân tích, xác định mục tiêu công việc

Mục tiêu của công việc là điều cần hướng tới, cần đạt được khi tiến hành một công việc cụ thể.

2.1. Ý nghĩa của mục tiêu công việc đối với quá trình thực hiện

Mục tiêu công việc có ý nghĩa quyết định đối với nội dung hoạt động cần tiến hành để hoàn thành công việc. Diễn đạt theo cách khác: nội dung thực hiện công việc được xác định trên cơ sở mục tiêu mà công việc hướng tới. Mục tiêu công việc khác nhau sẽ dẫn đến những khác biệt nhất định trong cách thức tiến hành, nội dung tiến hành công việc. Mục tiêu công việc đặt ra những yêu cầu cụ thể cho việc tính toán, huy động các nguồn lực cần thiết để tiến hành công việc và đạt tới điều mong đợi. Cùng một công việc, nếu hướng đến những mục tiêu khác nhau thì nguồn lực cần huy động và sử dụng cũng khác nhau.

Kết quả thực hiện công việc và tiêu chuẩn đánh giá kết quả thực hiện được xác định trên cơ sở bám sát mục tiêu của công việc.

Mục tiêu công việc, vì vậy, đóng vai trò chi phối đối với toàn bộ quá trình tổ chức thực hiện và ảnh hưởng trực tiếp đến kết quả thực hiện công việc.

2.2. 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.

2.3. Những điều cần tránh khi xác định mục tiêu của công việc

- Xa rời mục đích và nguyên tắc công vụ;
- Vượt quá khả năng huy động và sử dụng các nguồn lực.

2.4. 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: *Ta 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

3.1. 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.

3.2. 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

4.1. 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.

4.2. 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.

4.3. 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.

4.4. 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, xác định sản phẩm - kết quả đầu ra của công việc và hệ thống tiêu chuẩn đánh giá kết quả thực hiện công việc

5.1. 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.

5.2. Hệ thống tiêu chuẩn đánh giá kết quả công việc

Đối với mỗi sản phẩm đầu ra của công việc cần được so sánh với tiêu chuẩn quy định của tổ chức cho sản phẩm đầu ra đó. Tiêu chuẩn là chuẩn mực

để đo lường và đánh giá sản phẩm đầu ra. Mỗi sản phẩm đầu ra có thể có một số tiêu chuẩn đánh giá. Tổng thể các tiêu chuẩn đánh giá các sản phẩm đầu ra của tổ chức tạo thành 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.

5.3. Cách thức xác định sản phẩm - kết quả đầu ra và tiêu chuẩn đánh giá cho một công việc cụ thể

Để xác định sản phẩm - kết quả đầu ra và tiêu chuẩn đánh giá cho một công việc cụ thể, cần tiến hành các thao tác phân tích như những thao tác dùng để xác định tên gọi, mục tiêu của công việc.

Câu hỏi giúp xác định tên gọi sản phẩm - kết quả đầu ra: *Sản phẩm cụ thể cần làm ra khi công việc kết thúc được gọi tên chính xác là gì?*

Câu hỏi giúp xác định tiêu chuẩn đánh giá kết quả: *Sản phẩm đó phải đạt được những tiêu chuẩn cụ thể nào?*

Hoạt động phân tích công việc được thể hiện ở “Bản phân tích công việc”, với những nội dung dưới đây:

BẢN PHÂN TÍCH CÔNG VIỆC				
Tên công việc:				
MỤC TIÊU	HOẠT ĐỘNG	NGUỒN LỰC	SẢN PHẨM	TIÊU CHUẨN ĐÁNH GIÁ
	1.	- Nhân lực: - Vật lực: - Thời gian:		
	2.	- Nhân lực: - Vật lực: - Thời gian:		
		

6. Kết quả phân tích công việc: Bản phân tích công việc

Kết quả cụ thể của phân tích công việc bao gồm:

- Bản mô tả công việc;
- Bản tiêu chuẩn thực hiện công việc;
- Bản mô tả tiêu chuẩn nhân sự cần để đáp ứng công việc.

Các sản phẩm này không giống nhau trong các tổ chức. Mỗi tổ chức sẽ dựa vào lĩnh vực hoạt động, cũng như các sản phẩm tạo ra để xây dựng bản mô tả công việc cũng như các tiêu chuẩn cần có.

6.1. Bản mô tả công việc

Bản mô tả công việc là một tài liệu cung cấp thông tin liên quan đến công việc cụ thể, các trách nhiệm và nhiệm vụ của một công việc; liệt kê chính xác, súc tích những nhiệm vụ mà cá nhân phải thực hiện.

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. Một bản mô tả công việc phải nêu lên được các nội dung chính sau:

- Các nhiệm vụ chủ yếu;
- Thời gian cho mỗi nhiệm vụ;
- Các tiêu chuẩn hoàn thành nhiệm vụ;
- Điều kiện và nơi làm việc;
- Nguồn lực vật chất cần thiết để thực hiện công việc.

6.2. 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 hoàn thành các nhiệm vụ được quy định trong bản mô tả công việc. 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 công chức.

6.3. Bản tiêu chuẩn nhân sự đảm nhận công việc

Bản tiêu chuẩn nhân sự đảm nhận 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 đào tạo cần thiết, các đặc trưng về sức khoẻ và các yêu cầu cụ thể khác. Đây là những tiêu chuẩn mà người được bố trí vào công việc đó cần phải có để thực thi công việc có hiệu quả.

Bản tiêu chuẩn nhân sự đảm nhận công việc được xây dựng dựa trên bản mô tả công việc. Một bản mô tả tiêu chuẩn nhân sự đảm nhận công việc có thể gồm các loại thông tin sau:

- Trình độ học vấn (bằng cấp);
- Kinh nghiệm công tác;
- Những kỹ năng cơ bản;
- Những đòi hỏi về cá nhân;
- Những yêu cầu khác.

Có nhiều vị trí rất khó lượng hoá tiêu chuẩn, do đó người ta thường quy định những gì có thể đo lường được. Một số kiến thức kỹ năng khác được xem xét đánh giá đối với từng cá nhân cụ thể.

CÂU HỎI THẢO LUẬN VÀ BÀI TẬP PHÁT TRIỂN KỸ NĂNG

1. Câu hỏi

a) Từ thực tế tiến hành các kế hoạch công việc, hãy xác định những nguyên nhân cơ bản ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả thực hiện những kế hoạch này.

b) Từ những nguyên nhân cơ bản ảnh hưởng tiêu cực đến việc thực hiện hiệu quả các kế hoạch công việc, hãy xác định những nguyên nhân có nguồn gốc từ sự bất cập của khả năng phân tích công việc.

c) Đề xuất giải pháp áp dụng kỹ năng phân tích công việc để hạn chế, loại trừ những nguyên nhân có khả năng ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả thực hiện kế hoạch công việc.

2. Bài tập thảo luận nhóm

a) Bước 1: Tổ chức lớp học thành các nhóm 5 hoặc 7 học viên.

b) Bước 2: Tiến hành thảo luận nhóm theo nội dung tình huống sau:

Lãnh đạo cơ quan/đơn vị nhận thấy hoạt động hội họp thời gian qua không đạt hiệu quả như mong muốn. Để cải thiện tình hình, cần xác định những nguyên nhân tác động tiêu cực đến hoạt động hội họp của cơ quan/đơn vị.

c) Bước 3: Yêu cầu đối với các nhóm:

- Xác định những nguyên nhân cơ bản ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả hội họp của cơ quan/đơn vị trong thời gian qua;

- Thảo luận nhóm, phân tích công việc cần làm để hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao;

d) Bước 4: Yêu cầu thảo luận:

- Kết quả thảo luận thể hiện được những nội dung cơ bản như sau:

+ Tên công việc cần làm;

+ Mục tiêu của công việc;

+ Những hoạt động cụ thể cần tiến hành để hoàn thành công việc và đạt tới mục tiêu đã định;

+ Nguồn lực cần huy động và sử dụng: Nguồn nhân lực, nguồn lực vật chất (nguồn lực tài chính, phương tiện kỹ thuật), nguồn lực thời gian;

+ Sản phẩm đầu cuối - kết quả cần đạt: Tên gọi sản phẩm, tiêu chuẩn đánh giá sản phẩm.

(trình bày theo mẫu “Bản phân tích công việc” nêu ở phần trên).

- Thời gian thảo luận nhóm: 30 phút;

- Thời gian trình bày kết quả thảo luận: 5 phút/nhóm.

3. Bài tập cá nhân

Hãy phát biểu ý kiến đánh giá của anh (chị) về kết quả thảo luận mà các nhóm đã trình bày.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. John C. Maxwell: Phát triển kỹ năng lãnh đạo. NXB Lao động xã hội, 2010.

2. Patricia Buhler: Kỹ năng quản lý. NXB Thống kê, 2002.

3. Thomas J. Robbins, Wayne D. Morrison: Quản lý và kỹ thuật quản lý. NXB Giao thông vận tải, 1999.

4. Nguyễn Văn Thâm: Kỹ thuật tổ chức công sở. NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 2002.

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

Khi một hoạt động đạt đến mức độ phức tạp nhất định hoặc khi là hoạt động tập thể, cần phải tổ chức nó, có nghĩa là phải “phân công” và “phối hợp”. Như vậy, phân công và phối hợp thực chất là hai quy trình cấu thành cơ cấu tổ chức. Cơ cấu tổ chức chính thức hóa việc phân công lao động thành những công việc riêng rẽ và sau đó đảm bảo sự phối hợp cần thiết giữa các công việc này bằng những cơ chế phù hợp. Phân công và phối hợp cho phép các thành viên trong tổ chức cùng nhau đạt được kết quả mà họ không thể đạt được nếu thực hiện một cách riêng rẽ.

1. Phân công trong hoạt động công vụ

1.1. Khái niệm phân công công việc

Để sản tạo ra một hàng hóa hay một dịch vụ nào đó, cần phải tiến hành nhiều công việc khác nhau mà cá nhân không thể thực hiện một cách đơn lẻ, người ta phải tiến hành phân công công việc.

Phân công công việc dùng để chỉ việc phân chia các hoạt động sản xuất (hàng hóa, dịch vụ) 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 là 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 là 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 nhân viên vào đúng vị trí là một sự lãng phí, thậm chí là nguy hiểm.

1.2. Lợi ích của phân công công việc

Phân công công việc một cách hợp lý cho phép mỗi cá nhân 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 người 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 cá nhân hoàn thành tốt hơn phần việc của mình thì hiệu quả hoạt động của tổ chức cũng được nâng lên.

Phân công lao động cho phép mỗi cá nhân và mỗi tập thể có điều kiện thực hiện chuyên môn hoá trong công việc. Nhờ có chuyên môn hoá mà doanh nghiệp giảm được chi phí đào tạo; người lao động nhanh chóng tích lũy được kinh nghiệm làm việc.

1.3. Các phương thức phân công công việc và tác động của nó tới phối hợp

Hai tiêu chí chính để phân công công việc là chức năng (phân biệt giữa các đơn vị theo chức năng mà các đơn vị đó phải hoàn thành và kết quả (tập hợp vào cùng một đơn vị toàn bộ các cá nhân cùng hoạt động để tạo ra một kết quả nào đó). Các tiêu chí này hình thành nên 4 cơ cấu tổ chức cơ bản dưới đây:

a) Cơ cấu theo chức năng:

Theo cơ cấu này, người ta chia công việc trong tổ chức theo chức năng. Đứng đầu mỗi chức năng là một lãnh đạo đơn vị chức năng. Trong cơ cấu này, chức năng là tiêu chí chính để phân công công việc. Cơ cấu này thoạt nhìn có vẻ rất lô-gích, mỗi chức năng được cá biệt hoá rất cao, dựa trên chuyên môn hoá và mang lại lợi ích mang tính kỹ thuật lớn. Đây vẫn là loại hình tổ chức khá phổ biến hiện nay. Trách nhiệm của mỗi chức năng được giao cho các cán bộ chuyên môn, đảm bảo hiệu quả hoạt động. Sự phân công công việc có vẻ rất rõ ràng.

Tuy nhiên, cơ cấu này lại có nguy cơ tạo ra các vấn đề tổ chức: việc lưu chuyển thông tin thường xuyên bị đảo lộn, bị biến dạng do phải qua nhiều màng lọc khác nhau. Thông tin từ dưới lên có nguy cơ bị phong toả ở cấp trung gian, trong khi đó cấp dưới không biết gặp ai để thông báo thông tin hoặc xin ý kiến tư vấn. Cơ cấu này dẫn đến những khó khăn trong phối hợp giữa các đơn vị chức năng khác nhau, đặc biệt khi tổ chức phải thích ứng thường xuyên với quá trình vận động của điều kiện bên ngoài.

Mặt khác, việc phối hợp các hoạt động theo mệnh lệnh của nhiều cán bộ quản lý khác nhau là nguồn gây xung đột. Trách nhiệm không rõ ràng do thiếu đơn vị chỉ huy (trong đó một nhân viên có thể nhận được nhiều mệnh lệnh từ nhiều lãnh đạo khác nhau và sẽ khó xác định ai là người chịu trách nhiệm).

Hơn nữa, trong các tổ chức phân công lao động theo hình tháp, các mối quan tâm của các chủ thể tổ chức thường mang tính cá nhân cao và khó dung hoà với lợi ích chung của tổ chức.

b) Cơ cấu theo đơn vị:

Trong khi cơ cấu theo chức năng khá phù hợp với các tổ chức chỉ cung cấp một loại hình sản phẩm hoặc các sản phẩm khác nhau nhưng có thể được sản xuất theo cùng cách như nhau, cơ cấu theo đơn vị phù hợp hơn với các tổ chức quy mô lớn có hoạt động sản xuất rất đa dạng.

Trong cơ cấu theo đơn vị (kết quả làm việc) là tiêu chí chính để phân công công việc. Các sản phẩm giống nhau hoặc được sản xuất theo cùng nguyên liệu như nhau được tập hợp theo các ngành hoạt động chính. Tuy nhiên, người ta nhận thấy rằng các ngành được sắp xếp riêng lại được tổ chức theo mô hình chức năng.

Người ta nhận thấy rằng mỗi ngành hoàn toàn tự chủ và mỗi ngành thường tương ứng với một đơn vị thật sự, kể cả trên phương diện pháp lý. Mỗi đơn vị đều được cung cấp các phương tiện và nguồn lực cần thiết, điều này khiến cho loại hình cơ cấu này trở lên tốn kém. Đây là cơ cấu mang tính phân quyền tương đối cao, bởi lẽ người phụ trách đơn vị là người chịu trách nhiệm về sản phẩm, thị trường và khu vực của mình. Ban lãnh đạo cấp cao giữ quyền đưa ra các quyết định mang tính chiến lược, uỷ quyền đối với các trách nhiệm liên quan đến tác nghiệp. Cách phân công công việc như vậy khiến cho trách nhiệm của cấp trên trở nên nặng nề, cơ cấu chồng chéo, khó quản lý trên tất cả các phương diện và thiếu tính linh hoạt.

c) Cơ cấu ma trận (cơ cấu kép, phân công công việc dựa trên cả chức năng và đơn vị):

Cơ cấu ma trận có thể được xem là cơ cấu tổng hợp của hai hình thức cấu trúc nêu trên, tìm cách kết hợp các lợi ích mang tính tương hỗ. Nói cách khác, nếu phân công công việc được thiết kế vừa theo chức năng và vừa theo ngành nghề, người ta nói đến cơ cấu ma trận.

Cơ cấu ma trận vừa mang tính tập trung, vừa mang tính phân quyền. Nó bao gồm các đơn vị mang tính chức năng và các lãnh đạo phụ trách sản phẩm. Cơ cấu tổ chức đưa ra một phương thức phối hợp theo chiều dọc nhằm mục đích tối ưu hoá việc sử dụng nguồn lực dành cho mỗi chức năng và một phương thức phối hợp theo chiều ngang đảm bảo sự vận hành trôi chảy của các chức năng khác nhau tham gia vào cùng một dòng chảy hoạt động. Như vậy, chúng ta thấy mô hình cơ cấu này vẫn có dạng hình tháp.

Điểm mạnh của cơ cấu ma trận rất linh hoạt, có khả năng phối hợp khi những hoạt động phức tạp và mang tính tương tác được tổ chức trong đơn vị. Cấu trúc ma trận cũng mang lại những lợi thế kinh tế quy mô.

Nhược điểm lớn nhất của cơ cấu ma trận là nó tạo ra sự lộn xộn, khuynh hướng thúc đẩy tranh giành quyền lực và tạo sự căng thẳng cho mỗi cá nhân. Cơ cấu này làm xuất hiện hai đầu mối nắm quyền lực và cơ chế báo cáo trở nên mơ hồ, có nguy cơ dẫn đến xung đột. Vì vậy, để có thể vận hành được, cần phải tổ chức tốt cơ chế phối hợp, giao tiếp cũng như phân cấp trách nhiệm.

d) Cơ cấu theo dự án:

Để thoát khỏi các tác động tiêu cực của các mô hình trên, người ta có thể thành lập các cơ quan để thực hiện một hay nhiều dự án cụ thể. Việc tổ chức, phân công công việc theo dự án cho phép huy động các cá nhân, đơn vị làm việc với nhau bên ngoài hệ thống thứ bậc thông thường trong thời gian thực hiện dự án, tạo sự linh hoạt trong hoạt động của các dự án đồng thời vẫn đảm bảo những công việc thường xuyên của tổ chức. Các dự án nhỏ này cho phép tổ chức cải thiện chất lượng và thích ứng một cách linh hoạt hơn với nhu cầu của khách hàng.

Các nhóm làm việc nhỏ như vậy cũng có thể được xây dựng trong khuôn khổ các hoạt động làm giàu cho công việc, tránh tình trạng phân công công việc mang tính chuyên môn hoá quá cao theo mô hình Taylo.

1.4. Các hình thức phân công công việc

Phân công công việc có thể được thực hiện dưới ba hình thức:

a) Chuyên môn hóa lao động:

Người lao động 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).

b) 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, người lao động không có quyền tự chủ trong thực thi công việc. Người lao động chỉ thực hiện lặp đi lặp lại theo mô hình mẫu, cho phép đảm bảo kết quả lao động ở mức tối đa.

c) Đa năng:

Người lao động 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, người lao động 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 người lao động, 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 người lao động không thành thực trong công việc, và vì vậy, làm giảm hiệu quả lao động.

1.5. Hai hướng phân công công việc (Mintzberg)

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: Người ta nói đến 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.

1.6. Yêu cầu của phân công công việc

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 hoà 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 - vật tư - kỹ thuật và lao động), 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

- Khi phân công công việc, cần kèm theo cả quyền hạn và nguồn lực cần thiết để hoàn thành nhiệm vụ đó

2. Phối hợp trong hoạt động công vụ

2.1. Khái niệm chung

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 (Mintzberg, 1979). 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.

Phối hợp là toàn bộ các cơ chế đảm bảo sự hợp tác giữa các chủ thể trong tổ chức nhằm thực hiện mục tiêu chung. Trong tổ chức công, 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.

Lãnh đạo đơn vị/cơ quan là người chịu trách nhiệm lớn nhất và là người tạo điều kiện, trong tổ chức phối hợp các hoạt động trong cơ quan/đơn vị mình. Đồng thời, lãnh đạo đơn vị/cơ quan còn là người phân xử, người "cầm trịch" khi có những bất đồng hoặc không thống nhất giữa các đơn vị, cá nhân khác nhau tham gia phối hợp.

Tùy theo tính chất và yêu cầu công việc, nhà quản lý cần quyết định trực tiếp chủ trì hoạt động phối hợp hoặc ủy quyền cho một cá nhân hoặc một đơn vị nào đó chủ trì hoạt động phối hợp bên trong đơn vị hoặc giữa các đơn vị với nhau. Tuy nhiên, cần có sự ủy quyền chính thức, đồng thời đơn vị/cá nhân được ủy quyền cần thường xuyên báo cáo để lãnh đạo biết và can thiệp khi cần thiết. Mặt khác, cũng như mọi hoạt động ủy quyền khác, ủy quyền cần đi kèm với trách nhiệm và quyền hạn, có như vậy, các bên có liên quan mới tôn trọng quyết định của người được ủy quyền chủ trì hoạt động phối hợp.

2.2. Vai trò của phối hợp trong các tổ chức nhà nước

Phối hợp luôn là vấn đề 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.

- 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. Phối hợp cho phép thực hiện mục tiêu quản lý, giải quyết vấn đề một cách toàn diện hơn, rút ngắn thời gian, tiết kiệm chi phí, đảm bảo sự tham gia và lợi ích của các bên, tạo bầu không khí làm việc lành mạnh và nâng cao chất lượng dịch vụ.

- 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 cạnh.

- 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.

2.3. Loại hình phối hợp

- Phối hợp theo chiều dọc (giữa cấp trên và cấp dưới): phối hợp mang tính thứ bậc trong quan hệ hành chính, thể hiện quyền lực của cấp trên đối với cấp dưới, được bảo đảm bằng các quy định hành chính. Cơ chế chi phối quan hệ tương tác giữa các cấp này là quan hệ phục tùng, chỉ huy, phân chia thẩm quyền và quy định rõ ràng.

- Phối hợp theo chiều ngang (giữa các cơ quan đồng cấp): Là phối hợp và quản lý một loạt các hoạt động giữa hai hay nhiều đơn vị tổ chức không chịu sự kiểm soát mang tính thứ bậc lẫn nhau với mục đích tạo ra các kết quả mà họ không thể đạt được khi làm việc cá nhân, đơn lẻ (Bakvis và Juillet 2004).

- Vai trò của cơ quan chủ trì phối hợp: Điều phối các hoạt động phối hợp; các cơ quan/đơn vị khác phải thực hiện theo sự điều phối của cơ quan chủ trì.

- Phối hợp theo mạng lưới: Thực hiện trên cơ sở nhiều thiết chế khác nhau với nhiều cơ quan tổ chức khác nhau. Quan hệ giữa các tổ chức chịu sự chi phối của các quy tắc như sự phụ thuộc lẫn nhau, tin cậy, chịu trách nhiệm, giao tiếp, văn hóa và hiểu biết chung (Verhoest K và A. Legrain, 2004).

2.4. Hình thức phối hợp

- Phối hợp bên trong: Phối hợp giữa các đơn vị, cá nhân trong cùng cơ quan.

- Phối hợp với bên ngoài: Phối hợp thực hiện công việc phát sinh giữa các cơ quan, bộ phận khác nhau.

2.5. Cơ chế phối hợp

Tùy theo đặc thù của tổ chức (mức độ quan liêu, phân cấp), bối cảnh hoạt động, có thể có cơ chế phối hợp này phù hợp hơn so với cơ chế phối hợp khác. Theo Mintzberg (1979), có năm cơ chế phối hợp cho phép các cá nhân đảm bảo rằng công việc sẽ được thực hiện. Đó là:

- Giám sát trực tiếp:

Được thực hiện thông qua khung thứ bậc, quan hệ chính thức, với sự can thiệp của một người lãnh đạo. Người lãnh đạo xác nhận công việc cần làm và ra lệnh cho nhiều người làm việc có quan hệ với nhau đồng thời đảm nhiệm vai trò giám sát việc hoàn thành công việc. Cơ chế này phù hợp với tổ chức có cấu trúc đơn giản, đòi hỏi phải có sự gần gũi về mặt địa lý giữa các chủ thể có liên quan. Giám sát trực tiếp cũng là cơ chế phù hợp với công việc phức tạp, được thực hiện trong bối cảnh bấp bênh, đòi hỏi phải có sự giám sát và ra quyết định nhanh chóng của người lãnh đạo.

- Tiêu chuẩn hóa các quy trình lao động:

Cơ chế này đòi hỏi sự tham gia của một chủ thể khác: các chuyên gia phân tích. Đây là người đưa ra chuẩn mực, quy tắc, chính sách và tiêu chuẩn hóa quy trình làm việc. Vai trò của người quản lý chỉ là xem xét xem mọi người có thực hiện đúng quy trình, chuẩn mực hay không. Cơ chế phối hợp này phù hợp với cơ cấu tổ chức quan liêu máy móc, hoạt động trong môi trường ổn định, mọi việc có thể dự kiến trước.

- Tiêu chuẩn hóa trình độ chuyên môn:

Cơ chế này có điểm đặc biệt là nó thường được thực hiện bên ngoài tổ chức, thông qua các cơ quan đào tạo. Người ta hài lòng với việc kiểm tra xem người thực thi công việc có đủ năng lực chuyên môn để làm việc trong tổ chức hay không. Cơ chế này phù hợp với cơ cấu chuyên môn;

- Chuẩn hóa kết quả:

Trong cơ chế này, chuyên gia phân tích xác định mục tiêu cần đạt. Trong cơ chế này, người ta quản lý theo tiêu chuẩn, quy tắc, chính sách. Vai trò của người quản lý là kiểm tra xem các hoạt động có đạt được mục tiêu đề ra ban đầu hay không. Cơ chế này phù hợp với cơ cấu theo bộ phận;

- Điều chỉnh lẫn nhau:

Là cơ chế phối hợp đơn giản nhất, giao tiếp giữa các cá nhân, thực hiện qua quan hệ giao tiếp không chính thức. Không có sự kiểm soát chính thức đối với công việc cá nhân. Hai cá nhân thảo luận và phân chia công việc, tất cả dựa vào khả năng điều chỉnh lẫn nhau giữa các cá nhân. Cơ chế này phù hợp với mô hình tổ chức tùy nghi.

1.6. Một số yêu cầu trong phối hợp

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 các bên 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 hoá 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.

3. Quan hệ giữa phân công và phối hợp

Phân công và phối hợp là hai mặt không thể tách rời của quá trình sử dụng sức lao động. Phân công và phối hợp 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 và hài hoà 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.

II. KỸ NĂNG PHÂN CÔNG, PHỐI HỢP TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ

1. Kỹ năng phân công 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, đi cùng với nó là 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 cũng cho phép 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 và có những hành động phù hợp với cơ cấu tổ chức và 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.

Để có được kỹ năng phân công công việc, nhà quản lý cần có các kỹ năng sau:

1.1. Kỹ năng lựa chọn phương án phân công công việc

Không tồn tại phương án phân công công việc lý tưởng, nhà 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, nhà quản lý 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.

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 hoá là cần thiết để đem lại hiệu quả cao cho công việc, tuy nhiên, việc phân công lao động cũng cần chú trọng tới việc tạo được động lực làm việc cho người lao động, tránh chuyên môn hoá quá mức, dẫn đến công việc nhàm chán, khiến người lao động mất động lực làm việc.

Một số khuynh hướng mới ảnh hưởng tới phân công công việc trong các tổ chức mà nhà quản lý cần lưu ý:

- Khuynh hướng sản xuất hiện nay chú trọng tới tính linh hoạt, hướng các hoạt động của tổ chức theo nhu cầu cấp bách của công dân, của thị trường. Điều này dẫn đến những đổi mới về tổ chức hướng tới phân công công việc theo mô hình đa năng. Điều này đòi hỏi người lao động phải linh hoạt và đa năng. Mô hình phân công lao động này gắn với với đa dạng hoá sản phẩm và dịch vụ, cho phép tổ chức các hoạt động sản xuất linh hoạt, thích ứng nhanh chóng với những biến đổi nhanh chóng và đa dạng về nhu cầu của khách hàng.

- Xu hướng hiện nay, các tổ chức sẽ giảm bớt tầng nấc hành chính và công việc được tiến hành theo nhóm nhiều hơn và người ta cố gắng 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.

- 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 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.

1.2. Hỗ trợ điều kiện để thực hiện công việc

Khi phân công công việc, cần uỷ thác kèm theo quyền hạn và nguồn lực để các cá nhân thực thi công việc. Mặt khác, 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. Nhà 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 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 nhân viên.

2. Kỹ năng phối hợp

2.1. Kỹ năng chủ trì hoạt động phối hợp của nhà quản lý

Lãnh đạo đơn vị/cơ quan là người chịu trách nhiệm lớn nhất và là người tạo điều kiện, trong tổ chức phối hợp các hoạt động trong cơ quan/đơn vị mình. Đồng thời, lãnh đạo đơn vị/cơ quan còn là người phân xử khi có những bất đồng

hoặc không thống nhất giữa các đơn vị, cá nhân khác nhau tham gia phối hợp. Với tư cách ấy, nhà quản lý cần có các kỹ năng sau:

- *Xác định mục tiêu phối hợp*: Việc xác định mục tiêu phối hợp cần được tiến hành trước khi bắt đầu hoạt động phối hợp, trước khi xác định các chủ thể tham gia phối hợp. Mục tiêu phối hợp cần cụ thể, rõ ràng, khả thi và cần được đảm bảo thực hiện trong suốt quá trình phối hợp.

- *Xác định rõ các công việc phối hợp cần thực hiện để đạt được mục tiêu phối hợp*: Việc xác định công việc cần thực hiện trong quá trình phối hợp có thể được tiến hành với sự tham gia của các thành viên có liên quan đến hoạt động phối hợp. Nhà quản lý cần đảm bảo tính thống nhất trong các hành động, hướng theo mục tiêu phối hợp chung.

- *Lựa chọn cơ chế phối hợp phù hợp*: Nhà quản lý xác định cơ chế phối hợp dựa trên ba yếu tố bối cảnh: mức độ chắc chắn của công việc, sự lệ thuộc lẫn nhau giữa các công việc với nhau và quy mô của đơn vị (Van de Ven, 1976). Theo Mintzberg, tồn tại một chuỗi tiệm tiến trong sử dụng các cơ chế phối hợp, liên quan đến mức độ phức tạp của công việc cần hoàn thành: khi công việc trong tổ chức trở nên phức tạp hơn, phương thức phối hợp được chuyển từ điều chỉnh lẫn nhau sang giám sát trực tiếp, rồi từ chuẩn hoá quy trình sang chuẩn hoá kết quả, từ chuẩn hoá trình độ chuyên môn nghiệp vụ rồi cuối cùng trở về cơ chế điều chỉnh lẫn nhau trong các tình huống phức tạp nhất. Để lựa chọn được phương thức phối hợp phù hợp, nhà quản lý cần phân tích công việc cần phối hợp và phân tích môi trường, bối cảnh hoạt động để có thể lựa chọn cơ chế phối hợp phù hợp với tính chất công việc và bối cảnh thực thi công việc.

- *Cụ thể hoá phương thức phối hợp*: Khi cơ chế phối hợp đã được lựa chọn, cần cụ thể hoá phương thức phối hợp, phân định vai trò, trách nhiệm giữa các bên tham gia phối hợp và thông báo công khai cho các bên tham gia phối hợp.

Ngoài ra, cần đưa ra cơ chế phối hợp định kỳ, yêu cầu các bên tuân thủ lịch họp định kỳ để các bên có điều kiện cùng ngồi lại để bàn bạc, trao đổi và giải quyết vấn đề.

- *Huy động sự tham gia và nỗ lực của các bên liên quan*: Phối hợp là liên kết các đơn vị, các hoạt động với nhau, bởi vậy, kỹ năng đặc biệt quan trọng trong chủ trì các hoạt động phối hợp là huy động trí tuệ tập thể, huy động nỗ lực của các cá nhân, đơn vị để thực hiện mục tiêu chung, khiến cho các nỗ lực được huy động, tạo ra sự gắn kết trong thực thi công việc.

Để huy động sự tham gia và nỗ lực của các bên liên quan, nhà quản lý cần xác định đúng và đầy đủ các chủ thể cần tham gia vào quá trình phối hợp, đồng thời, cần có cơ chế tạo điều kiện cho tất cả các bên liên quan được tham gia, được trình bày quan điểm và ý kiến của mình, được lắng nghe. Cần khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi cho tất cả các ý kiến, dù không thống nhất, còn có sự bất đồng, được trình bày. Có như vậy, nhà quản lý mới có được ý kiến khách quan, nhiều chiều, thông tin đầy đủ, xác thực để đưa ra quyết định đúng đắn, tính đến lợi ích và quan điểm của tất cả các bên. Điều này khiến cho quyết định của người chủ trì phối hợp mang tính khách quan và được các bên tôn trọng.

- *Chủ trì các hoạt động phối hợp*: Là người chủ trì phối hợp, nhà quản lý cần điều phối các nỗ lực, đảm bảo tính thống nhất trong các hành động phối hợp để mọi người cùng làm việc theo một hướng, sao cho các nỗ lực của các cá nhân bổ sung cho nhau, đạt được kết quả mong đợi. Bên cạnh hiệu quả công việc, nhà quản lý còn cần phải tính đến sự hài hoà trong phân bổ công việc và nguồn lực, hài hoà trong các hành động cần tiến hành để tạo ra không khí làm việc hài hoà, tích cực trong đơn vị, tổ chức.

Mặt khác, người chủ trì phối hợp là người thẩm định xem liệu những lựa chọn mà nhóm đưa ra có đáp ứng đúng yêu cầu và mục tiêu phối hợp không. Khi các bên không đi đến thống nhất cuối cùng về phương án giải quyết vấn đề, nhà quản lý phải là người cầm trịch, người đưa ra quyết định phân xử cuối cùng trên cơ sở ý kiến của các bên.

Chúng ta cần lưu ý rằng, quy trình 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. Nhà quản lý cần tính đến các yếu tố này để có thể ra quyết định một cách phù hợp và khéo léo.

2.2. Kỹ năng của các thành viên trong phối hợp

Các thành viên tham gia phối hợp cần nắm vững các kỹ năng sau:

- *Kỹ năng phân tích công việc cần phối hợp*: Khi tham gia phối hợp, các thành viên cần xác định rõ mục tiêu, nhiệm vụ, vai trò, chức năng, thẩm quyền và nguồn lực của mình trong quá trình phối hợp, tham gia tích cực, đúng chức năng, thẩm quyền, đóng góp tích cực vào quá trình phối hợp của nhóm. Mặt khác, các thành viên tham gia phối hợp cũng có trách nhiệm đóng góp ý kiến và

điều chỉnh hoạt động chung của nhóm để có thể thực hiện đúng các mục tiêu phối hợp.

- *Kỹ năng làm việc nhóm*: Phối hợp là một quá trình xã hội, có sự tham gia của nhiều chủ thể khác nhau để tìm ra giải pháp cho các vấn đề trong quá trình phối hợp. Các chủ thể này không phải lúc nào cũng là các chuyên gia, các nhà quản lý mà có thể là các cán bộ, công chức thuộc các đơn vị, ngành nghề khác nhau, làm việc trong các môi trường văn hoá khác nhau. Bởi vậy, khi phối hợp, đòi hỏi các thành viên tham gia phối hợp phải hiểu và tôn trọng sự khác biệt, có kỹ năng giao tiếp phù hợp với các thành viên trong nhóm để đạt được hiệu quả cao trong phối hợp, đồng thời duy trì được bầu không khí lành mạnh trong nhóm.

Phối hợp thường được xem là công việc khó khăn, nhiều khi tốn nhiều thời gian, đòi hỏi phải có sự cam kết nỗ lực thực sự từ phía những người tham gia phối hợp. Trong quá trình phối hợp, các thành viên phải tạo ra sự hài hoà giữa lợi ích cá nhân và lợi ích tập thể, hành động cùng chiều với mục tiêu của tổ chức.

- *Các kỹ năng khác*: Bên cạnh những kỹ năng trên, nhà quản lý cần có khả năng vận dụng kỹ năng ra quyết định, kỹ năng giải quyết vấn đề, kỹ năng giao tiếp (những kỹ năng đã được học trong chương trình) để tham gia có hiệu quả các hoạt động phối hợp. Việc vận dụng các kỹ năng này cần được thực hiện thông qua các bài tập tình huống, các bài tập mô phỏng, đóng vai.

BÀI TẬP PHÁT TRIỂN KỸ NĂNG

1. Bài tập tình huống

Tình huống về phân công, phối hợp của của một vụ chức năng thuộc một cơ quan ngang Bộ:

- Phân tích tổ chức dưới góc độ phân công và phối hợp. Qua đó xác định vấn đề của tổ chức trong phân công, phối hợp và ảnh hưởng của nó tới chất lượng hoạt động của tổ chức.

- Đề xuất cải tiến về phương thức phân công, phối hợp trong tổ chức để cải thiện tình hình và kế hoạch áp dụng những cải tiến đó.

2. Bài tập làm tại nhà

a) Bài tập về phân công công việc:

Hãy mô tả cơ cấu cơ quan/đơn vị nơi anh (chị) làm việc. Vận dụng lý thuyết về phân công công việc để phân tích cơ quan/đơn vị đó dưới góc độ phân công công việc. Qua đó nêu ra: Điểm mạnh, điểm yếu trong phương thức phân công trong đơn vị và tác động của chúng tới hiệu quả hoạt động và bầu không khí làm việc của tổ chức. Trên cơ sở đó, hãy đề xuất các phương thức phân công hiệu quả cho cơ quan/đơn vị và lý giải lý do lựa chọn phương thức phân công và phối hợp đó.

b) Bài tập về phối hợp:

Anh (chị) hãy lựa chọn một vấn đề khó khăn trong phối hợp mà cá nhân anh (chị) hoặc cơ quan/đơn vị của anh (chị) gặp phải. Sau đó hãy vận dụng các kiến thức lý thuyết đã học để:

- Mô tả vấn đề;
- Phân tích vấn đề (phân tích biểu hiện và hậu quả của vấn đề);
- Xác định nguyên nhân của vấn đề;
- Đề xuất giải pháp thiết thực, khả thi trong phối hợp để tháo gỡ vấn đề này;
- Xây dựng kế hoạch hành động để đưa các giải pháp này vào thực hiện.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Clément Ménard: Bài giảng MPA tại Học viện Hành chính, 2010.
2. Owen E. Hughes, Public management and administration: An introduction. Publisher Macmillan Press, 1994.
3. Ronald Heifetz, Alexancer Grashow, Marly Linsly: The Practice of Adaptive Leadership “Tools and Tactics for Changing Your Organization and the World”. Havard Business Press, 2009.
4. Shermerhorn John: Comportement humain et organisation. Renouveau pédagogique, 2002.

KỸ NĂNG THUYẾT TRÌNH

I. THUYẾT TRÌNH TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ

1. Thuyết trình và nhu cầu thuyết trình trong hoạt động công vụ

1.1. Định nghĩa và đặc điểm của hoạt động thuyết trình

a) Định nghĩa hoạt động thuyết trình:

Thuyết trình là một hoạt động giao tiếp trực tiếp, có chủ định, có tổ chức, do cá nhân tiến hành với đối tượng tham dự, nhằm trao gửi thông tin, chuyển tải thông điệp và tác động tới nhận thức, xúc cảm của đối tượng đó. Hoạt động thuyết trình được thực hiện bằng ngôn ngữ nói cùng những hành vi phi ngôn ngữ của người thuyết trình, với sự hỗ trợ của các phương tiện vật chất, kỹ thuật trong những điều kiện cần thiết.

b) Đặc điểm cơ bản của hoạt động thuyết trình :

- Là một hoạt động giao tiếp trực tiếp, việc thuyết trình đòi hỏi người thuyết trình phải tự mình, bằng ngôn ngữ nói và các hành vi phi ngôn ngữ, thực hiện hoạt động giao 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 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.

- Thuyết trình là một hoạt động giao tiếp có chủ định, có tổ chức. Về cơ bản, thuyết trình không diễn ra một cách ngẫu nhiên, bột phát. Để thực hiện một buổi thuyết trình, người thuyết trình cần thực hiện một kế hoạch chuẩn bị cụ thể với mục tiêu xác định.

1.2. Định nghĩa thuyết trình 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.

1.3. Nhu cầu phát triển kỹ năng thuyết trình 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. Để đáp ứng được những nhu cầu đó với hiệu quả cao, nguồn nhân lực khu vực công, tùy theo vị trí và yêu cầu công tác, có những nhu cầu phát triển kỹ năng thuyết trình khác nhau. Về cơ bản, có thể phân loại nhu cầu phát triển kỹ năng thuyết trình của nguồn nhân lực khu vực công thành hai nhóm :

a) Nhu cầu phát triển kỹ năng thuyết trình của công chức:

Nhân viên 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.

b) Nhu cầu phát triển kỹ năng thuyết trình của người lãnh đạo, quản lý:

Nhìn chung, người lãnh đạo, nhà quản lý trong các tổ chức công có nhu cầu phát triển kỹ năng thuyết trình cao hơn so với nhân viên của họ. Người lãnh đạo, nhà quản lý phải thuyết trình thường xuyên trước đối tượng là nhân viên 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, nhân viên 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.

2. Thuyết trình trong hoạt động công vụ: Vai trò và những yêu cầu cần tuân thủ

2.1. Vai trò của thuyết trình trong 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 :

- 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 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.

- 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, hoạt động thuyết trình 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.

- Tạo dựng hình ảnh và gây dựng uy tín: thuyết trình 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.

Cần lưu ý rằng: những vai trò nêu trên của hoạt động thuyết trình 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 thiếu kỹ năng có thể dẫn tới kết cục phản truyền đạt, phản truyền cảm, làm hình ảnh của cá nhân người thuyết trình 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.

2.2. Những yêu cầu cần tuân thủ trong thuyết trình công vụ

Hoạt động thuyết trình công vụ cần được tiến hành trên cơ sở đảm bảo những yêu cầu chủ yếu dưới đây :

- Bảo đảm mục đích công: thuyết trình trong công vụ được tiến hành để thực thi công vụ. Kết quả thuyết trình 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 vừa nêu, thuyết trình công vụ luôn đòi hỏi mục đích công được đảm bảo khi tiến hành.

- Bảo đảm nguyên tắc công: 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 khu vực công,... 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.

- Tính khoa học: hoạt động thuyết trình nói chung và thuyết trình công vụ nói riêng 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.

- Tính nghệ thuật: trong thực tế, thuyết trình nói chung và thuyết trình công vụ nói riêng, 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 nói chung và thuyết trình công vụ nói riêng đòi hỏi người thực hiện phải lưu ý đến yêu cầu về tính nghệ thuật của hoạt động này. Nghệ thuật thuyết trình được thể hiện ngay trong kế hoạch thuyết trình, thể hiện trong nội dung chuẩn bị thuyết trình, trong kịch bản thuyết trình và đặc biệt trong khả năng diễn thuyết của người thuyết trình.

II. PHƯƠNG THỨC THUYẾT TRÌNH HIỆU QUẢ

Để thực hiện thành công hoạt động thuyết trình, đạt được mục đích thuyết trình, cần tổ chức và tiến hành hoạt động này theo những bước cơ bản dưới đây :

1. Phân tích hoạt động thuyết trình

Khi một hoạt động thuyết trình được quyết định tổ chức, công việc đầu tiên cần tiến hành là phân tích hoạt động thuyết trình. Kết quả phân tích này được sử dụng làm cơ sở cho việc xây dựng kế hoạch và tổ chức thực hiện thuyết trình. Phân tích hoạt động thuyết trình bao gồm những nội dung cơ bản như sau:

- *Xác định chủ đề thuyết trình:*

Chủ đề thuyết trình được hiểu là vấn đề chính mà nội dung thuyết trình cần đề cập, cần làm rõ, cần chuyên tải thông tin về nó tới đối tượng tham dự.

Thông thường, để đảm bảo đạt hiệu quả cao, một hoạt động thuyết trình cụ thể chỉ tập trung vào một chủ đề duy nhất. Để xác định chủ đề cho một hoạt động thuyết trình cụ thể, cần đặt và trả lời thật chính xác, ngắn gọn một câu hỏi: thuyết trình về vấn đề gì?

- *Xác định mục đích thuyết trình:*

Nếu chủ đề thuyết trình thường là số ít, thậm chí là duy nhất, thì mục đích thuyết trình luôn tồn tại một cách đa dạng, phong phú, đòi hỏi người thuyết trình phải lựa chọn. Khi thuyết trình về một vấn đề cụ thể, người thuyết trình có thể theo đuổi, hướng tới một hoặc một số mục đích cụ thể, như: để đối tượng tham dự biết, để họ hiểu, để họ chấp nhận quan điểm của mình, để họ tin tưởng mình, để họ ủng hộ mình, để họ thực hiện những hành vi mà mình mong muốn, để hình ảnh của mình và tổ chức mình tích cực hơn đối với họ, để uy tín của mình và tổ chức mình được nâng cao hơn trong đánh giá của họ, v.v.

Việc xác định mục đích cụ thể và rõ ràng giúp cho quá trình tổ chức và thực hiện hoạt động thuyết trình dễ dàng hơn, hiệu quả hơn.

- *Tìm hiểu đối tượng tham dự:*

Những thông tin về đối tượng tham dự thuyết trình sẽ giúp ích rất nhiều cho quá trình chuẩn bị và thực thi hoạt động thuyết trình. Với những hiểu biết về đối tượng tham dự thuyết trình, người thuyết trình sẽ có những quyết định đúng đắn về cách thức tiến hành một cách hiệu quả hoạt động thuyết trình. Thông tin về đối tượng tham dự thuyết trình giúp cho việc chuẩn bị những phương tiện vật chất, kỹ thuật hỗ trợ thuyết trình được đầy đủ, chu đáo; giúp người thuyết trình lựa chọn được thời điểm và thời lượng thích hợp, địa điểm thích hợp, phong cách chuyên tải nội dung thích hợp... để tiến hành thuyết trình và đạt được mục đích đề ra.

Những thông tin cơ bản cần tìm hiểu về đối tượng tham dự thuyết trình bao gồm: số lượng, giới tính, độ tuổi, nghề nghiệp, những vấn đề về tâm lý,

những vấn đề về văn hóa, những mong đợi khi tham dự vào hoạt động thuyết trình, v.v.

- *Tìm hiểu điều kiện thực hiện hoạt động thuyết trình:*

+ Thời gian, thời điểm: buổi thuyết trình sẽ diễn ra trong giới hạn thời gian nào? Thời điểm bắt đầu và kết thúc?

+ Không gian: buổi thuyết trình sẽ diễn ra trong bối cảnh không gian nào?

+ Phương tiện và các trang thiết bị hỗ trợ: những phương tiện và thiết bị kỹ thuật nào cần được chuẩn bị, số lượng cụ thể là bao nhiêu? Phương án dự phòng khi có sự cố xảy ra cụ thể ra sao?

Điều kiện vật chất, phương tiện, thời gian, không gian... tổ chức hoạt động thuyết trình ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả thuyết trình. Người thuyết trình cần tìm hiểu rõ những điều kiện này và 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.

2. Chuẩn bị thuyết trình

2.1. Lên kế hoạch chuẩn bị nội dung thuyết trình

a) 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. Bài thuyết trình cần có cấu trúc logic và nhất quán. 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,.

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.

Nếu bài thuyết trình nhằm thuyết phục người nghe ủng hộ một quan điểm hay quyết định thì cần phân tích cả ưu điểm và khuyết điểm của quyết định đó, trong đó chỉ ra được các ưu việt của quyết định đó.

Nếu bài thuyết trình cung cấp thông tin dưới hình thức sự kiện thì các sự kiện phải được liệt kê theo thời gian.

Nếu bài thuyết trình sử dụng số liệu, biểu bảng thì cần nói rõ nguồn để khẳng định độ tin cậy của các dữ liệu này.

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. Trong phần kết cần nêu lên cụ thể yêu cầu hành động, cụ thể nên làm gì? làm như thế nào và khi nào nên làm.

b) Tiến hành thu thập thông tin để xây dựng nội dung thuyết trình:

Thông tin cần thu thập là thông tin cụ thể và thông tin bổ trợ. Thực tế xây dựng nội dung thuyết trình 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.

c) Soạn thảo và hoàn thiện nội dung bài thuyết trình:

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, 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.

2.2. 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 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:

- + 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).

2.3. Chuẩn bị các phương án dự phòng

- 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;
- ...

2.4. Xây dựng chương trình thực hiện nội dung (kịch bản) cho buổi thuyết trình

Chương trình thực hiện nội dung thuyết trình còn được gọi là “kịch bản thuyết trình” là một nội dung quan trọng trong bước chuẩn bị, đóng góp rất lớn cho thành công của hoạt động thuyết trình. Như đã phân tích, thuyết trình là một hoạt động giao tiếp đặc biệt, cùng với mục đích trao gửi thông tin, chuyển tải thông điệp còn có mục đích thuyết phục, lôi cuốn, cổ vũ, động viên, ... có thể đạt tới nghệ thuật thể hiện của diễn giả - người thuyết trình. Bản thân hoạt động thuyết trình còn được gọi với một tên gọi khác: diễn thuyết. Thuyết trình, vì vậy, bao gồm hai nội dung cơ bản: diễn/trình (sử dụng các hành vi phi ngôn ngữ là chủ yếu) và thuyết (sử dụng ngôn ngữ nói). Xây dựng đề cương, soạn thảo và hoàn thiện bài thuyết trình là chuẩn bị nội dung chính cho việc sử dụng ngôn ngữ nói. Xây dựng kịch bản thuyết trình, 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, ... Những hành vi này thường được sử dụng kết hợp với một số nội dung ngôn từ ngắn, gọn, có tác dụng bổ trợ, không thuộc về nội dung chính của bài thuyết trình: lời chào, câu hỏi, lời cảm ơn, câu nói vui, ... 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 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.
- + Có cấu trúc logic và nhất quán.
- + Sử dụng ngôn từ và phi ngôn từ phù hợp.
- + Phân bổ thời gian hợp lý.

Một kịch bản thuyết trình chất lượng kém, nếu:

- + Lấn át nội dung thuyết trình;
- + Lạ lẫm 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 có tác dụng gây dựng uy tín, kịch bản thuyết trình chủ yếu giúp gia tăng tính thuyết phục của hoạt động thuyết trình và có tác dụng tạo dựng hình ảnh.

3. Tập dượt 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 hình 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 tá, chuyên gia tư vấn: trợ tá 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. Trợ tá hoặc chuyên gia tư vấn có thể sử dụng băng ghi âm, băng ghi hình để phân tích buổi thuyết trình thử và đưa ra ý kiến góp ý về những chi tiết cần chỉnh sửa.

- 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 tá hoặc chuyên gia tư vấn. Công việc cần được tiến hành chu đáo, sao cho hoạt động thuyết trình đạt kết quả cao nhất có thể.

Việc luyện tập thuyết trình nên lưu ý thực hiện theo các bước sau:

- Tự ôn lại toàn bộ bài thuyết trình để hệ thống hoá các ý chính
- Lặp lại những thao tác cho đến khi chúng trở thành quen thuộc.
- Diễn tập thuyết trình tại một nơi mô phỏng theo địa điểm sẽ thuyết trình;
- Thực hành trả lời các câu hỏi dự kiến sẽ được người nghe nêu lên trong buổi thuyết trình ;
- Diễn tập trình bày toàn bộ bài thuyết trình, có thể nhờ người đồng nghiệp lắng nghe và góp ý.
- Đưa ra các điều chỉnh cần thiết cho việc thuyết trình.

4. Rèn tập kỹ năng thuyết trình

- Sự cần thiết rèn tập kỹ năng thuyết trình:

Kỹ năng thuyết trình, cũng như hầu hết các kỹ năng hành động khác của con người, không thể tự nhiên xuất hiện, tự nhiên hình thành. Muốn làm chủ kỹ năng thuyết trình, cần rèn tập và phát triển từng bước.

Có một thực tế là: hầu hết các nhà lãnh đạo, quản lý nổi tiếng trong khu vực công và khu vực tư trên thế giới, ngay cả khi đã thành công trong sự nghiệp với khả năng diễn thuyết của mình vẫn tiếp tục rèn tập, tập dượt trước mỗi buổi thuyết trình quan trọng.

- Các mục tiêu cần đạt được:

Trong quá trình rèn tập kỹ năng thuyết trình cần vận dụng những kỹ thuật giao tiếp ngôn từ và kỹ thuật giao tiếp phi ngôn từ, hướng tới các mục tiêu cơ bản dưới đây:

- + Tạo không khí thích hợp cho buổi thuyết trình;
- + Tạo mối liên hệ tương tác với người nghe;
- + Làm chủ nhịp độ, tiến trình buổi thuyết trình;
- + Sử dụng hiệu quả các phương tiện, thiết bị hỗ trợ;
- + Sử dụng ngôn từ hiệu quả trong thuyết trình;
- + Sử dụng hiệu quả các hành vi phi ngôn từ trong thuyết trình.

Thành công của một hoạt động thuyết trình phụ thuộc vào nhận thức của người thuyết trình về công việc này, phụ thuộc vào quá trình chuẩn bị thuyết trình và độ thành thực của kỹ năng thể hiện, đồng thời cũng phụ thuộc vào thái độ của cá nhân người thuyết trình đối với hoạt động công vụ và sự tôn trọng đối với đối tượng tham dự buổi thuyết trình.

Trong quá trình rèn tập kỹ năng thuyết trình, cần lưu ý một số điểm sau đây :

- Chuẩn bị kỹ trước khi thuyết trình.
- Lưu ý về cách ăn mặc và diện mạo, bảo đảm lịch sự, trang trọng, phù hợp và hài hoà với người nghe.
- Giải toả sự căng thẳng bằng cách di chuyển, hoặc thư giãn kín đáo,
- Mắt luôn hướng vào người nghe trong khi thuyết trình.

5. Xử lý một số tình huống trong thuyết trình

Trong khi thực hiện việc thuyết trình, 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 này 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.

- *Bài thuyết trình bị cắt ngang bởi ý kiến 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 cất 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.

- Diễn giả không trả lời được câu hỏi:

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.

- Câu hỏi ác ý, 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.

BÀI TẬP TÌNH HUỐNG VÀ RÈN LUYỆN KỸ NĂNG

1. Bài tập thảo luận nhóm

a) Bước 1: Tổ chức lớp học thành các nhóm 5 hoặc 7 học viên.

b) Bước 2: Tiến hành thảo luận nhóm theo nội dung tình huống sau:

Anh (chị) có nhu cầu đề xuất và thuyết phục các đồng nghiệp trong cơ quan/đơn vị mình tiến hành một hoạt động cụ thể nhằm cải thiện chất lượng thực thi công vụ.

c) Bước 3: Thảo luận nhóm để phân tích hoạt động thuyết trình đó.

d) Bước 4: Yêu cầu trình bày kết quả thảo luận:

Kết quả thảo luận thể hiện được những nội dung cơ bản sau:

BẢN PHÂN TÍCH HOẠT ĐỘNG THUYẾT TRÌNH

- Chủ đề thuyết trình: ... ?
- Mục đích thuyết trình: ... ?
- Đối tượng tham dự: ... ?
- Điều kiện thực hiện hoạt động thuyết trình:
 - + Điều kiện về thời gian, thời điểm: ... ?
 - + Điều kiện về không gian: ... ?
 - + Điều kiện về phương tiện và các trang thiết bị hỗ trợ: ... ?
- Danh sách các thành viên của nhóm: ... ?

- Thời gian thảo luận nhóm: 30 phút;
- Thời gian trình bày kết quả thảo luận: 5 phút/nhóm.

2. Bài tập cá nhân

- Chuẩn nội dung và thực hiện một bài phát biểu với mục đích đề xuất và thuyết phục các đồng nghiệp trong cơ quan/đơn vị mình tiến hành một hoạt động cụ thể nhằm cải thiện chất lượng thực thi công vụ.

Nội dung chuẩn bị cần được thể hiện theo cách thức sau:

BÀI PHÁT BIỂU		
VỀ: ...		
Phần	Nội dung	Thời lượng
Lời dẫn		... phút (10% tổng thời gian phát biểu).
Nội dung chính		... phút (80% tổng thời gian phát biểu).
Lời kết		... phút (10% tổng thời gian phát biểu).

- Thời gian chuẩn bị nội dung: 30 phút;
- Thời gian thuyết trình: 5 phút (cho một bài thuyết trình).

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Barry Clough: Nghệ thuật nói trước công chúng. NXB Hồng Đức, 2008.
2. Nguyễn Văn Đồng: Tâm lý học giao tiếp. NXB Chính trị - Hành chính, 2009.
3. Đinh Thị Thuý Hằng (chủ biên): PR - Lý luận và ứng dụng. NXB Lao Động xã hội, 2008.

KỸ NĂNG ĐÁNH GIÁ THỰC THI CÔNG VỤ

I. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ ĐÁNH GIÁ THỰC THI CÔNG VỤ

1. Khái niệm

Mọi tổ chức đều tiến hành đánh giá hoạt động của người lao động trong tổ chức. Việc đánh giá được tiến hành cho các đối tượng khác nhau và cho những người nắm giữ các vị trí khác nhau.

Đánh giá thực thi công việc của người lao động trong tổ chức là loại hình đánh giá quan trọng nhất và là cơ sở để xem xét mức độ hoàn thành công việc của nhân viên để đưa ra các biện pháp khắc phục, trong đó có đào tạo, bồi dưỡng. Nhiệm vụ của bất cứ tổ chức nào là phải đánh giá thực thi công việc của nhân viên và tiếp tục phát triển sao cho thật phù hợp những khả năng của họ.

Công vụ là một thuật ngữ dùng để chỉ hoạt động của công chức trong các cơ quan nhà nước. 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 hoạt động thực thi công vụ của công chức là một công việc cần thiết để nhằm hoàn thiện không ngừng hoạt động của họ.

Hoạt động công vụ khác với nhiều loại hoạt động thông thường khác ở chỗ nó là hoạt động công quyền dựa trên cơ sở vận dụng quyền lực được nhà nước cho phép chịu sự chi phối và điều hành của nền hành chính nên hoạt động công vụ là hoạt động có tổ chức cao và tuân theo những quy chế bắt buộc, có trình tự và theo hệ thứ bậc chặt chẽ, chính quy và liên tục. Chính những đặc điểm riêng có này của hoạt động công vụ mà đánh giá thực thi công vụ của công chức ngoài những điểm chung còn có những điểm riêng khác với đánh giá thực thi công việc của nhân viên trong các tổ chức thông thường.

Đánh giá thực thi công vụ của công chức là một quá trình xem xét có hệ thống và chính thức việc thực hiện công việc của công chức dựa trên các tiêu chí/chỉ số đánh giá đã được xác định trước, bằng các phương pháp đánh giá phù hợp để nói lên quá trình làm việc, kết quả làm việc của công chức.

Nói cách khác, đó là một hoạt động nhằm đo lường và đưa ra những kết luận có liên quan đến thực thi công vụ của công chức.

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/kết quả đã đề ra. Đánh giá thực thi công vụ cũng nhằm cung cấp thông tin cần thiết cho việc ban hành các quyết định 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 đóng vai trò là một hệ thống thông tin phản hồi về quá trình thực thi công vụ của công chức. Những thông tin phản hồi 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. Những thông tin này 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 thực thi cao nhất.

Đánh giá thực thi công vụ của công chức bao gồm một số nội dung:

- Xác định mục tiêu để đánh giá;
- Thời điểm đánh giá;
- Quy trình đánh giá;
- Các phương pháp đánh giá;
- Các chủ thể tham gia đánh giá;
- Kết quả đánh giá và sử dụng kết quả đánh giá.

2. Mục tiêu của đánh giá thực thi công vụ

2.1. Sự cần thiết lựa chọn mục tiêu đánh giá thực thi công vụ

Lựa chọn mục tiêu 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 tiêu). Mặt khác, thiết lập mục tiêu 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, đạt yêu cầu có thể giúp công chức cảm nhận rằng nỗ lực trong công việc của họ được ghi nhận và họ được đánh giá. 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 và sẽ được đánh giá cao hơn.

Xác định mục tiêu thực thi công việc cho công chức cũng chính là mục tiêu 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 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 các phạm vi hoạt động của tổ chức.

Trong đánh giá, cần xác định điều các nhà quản lý muốn từ đánh giá. Và nếu không xác định được mục đích của đánh giá, có thể không thể xây dựng chuẩn cho đánh giá.

Mục tiêu của đánh giá cần được nghiên cứu dựa trên hai giác độ:

- Người bị đánh giá suy nghĩ gì về quá trình đánh giá hay họ chờ đợi gì ở sự đánh giá;
- Tổ chức cần những gì khi tiến hành đánh giá hàng năm.

2.2. Mục tiêu đối với cá nhân

Người bị đánh giá có thể chờ đợi từ đánh giá những vấn đề sau:

- Việc đánh giá giúp họ nhận thức và gắn bó nhiều hơn với công việc đang làm;
- Định hướng và kích thích họ thể hiện tốt hơn nữa để đạt thành tích cao hơn;
- Cung ứng những số liệu cụ thể chuẩn bị cho việc khen thưởng, thăng tiến.

2.3. Mục tiêu đối với tổ chức

Cơ quan đánh giá người làm việc trong tổ chức có thể có nhiều mục đích khác nhau.

Việc xác định mục đích đánh giá có thể phụ thuộc vào loại đánh giá (đánh giá theo chức nghiệp, hoạt động cụ thể hay đánh giá định kỳ). Nhiều nội dung tập trung vào công tác kế hoạch hoá phát triển nguồn nhân lực của tổ chức; tạo tiền đề cho việc thăng tiến, khen thưởng và kỷ luật.

Mục đích thường được các nhà quản lý sử dụng kết quả đánh giá:

- Cơ sở cho những quyết định về nhân sự
- Kiểm định lại tình trạng năng suất làm việc
- Những hướng dẫn về sự thay đổi biểu hiện, thái độ làm việc
- Phương thức hỗ trợ cải thiện hiệu suất làm việc.
- Quản lý tiền lương;
- Thông tin phản hồi thực thi nhiệm vụ được giao;
- Thừa nhận kết quả hoạt động của cá nhân;
- Khen thưởng, đề bạt, kỷ luật.

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 nhiều thời điểm khác nhau và mỗi một thời điểm được chọn để đánh giá sẽ ảnh hưởng đến kết quả đánh giá.

Có nhiều cách chọn thời điểm đánh giá:

- 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. Nội dung đánh giá thực thi công vụ

4.1. 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 hiện công việc 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 trước.

4.2. Đánh giá năng lực thực thi công việc

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 phải là tổng của kiến thức, kỹ năng và thái độ mà 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.

4.3. Đánh giá động cơ làm việc

Thuật ngữ động cơ nhằm chỉ những gì thúc đẩy người lao động làm việc theo những hành vi khác nhau. Một người khi xử lý một công việc cũng có thể có động cơ tốt và động cơ xấu. Theo quan điểm tâm lý, mỗi hành vi của một người cụ thể đều có những động cơ hiển thị hay tiềm ẩn. Xác định được động cơ của người lao động làm việc trong tổ chức để có thể tác động thêm động cơ tốt và kìm hãm những động cơ thúc đẩy không lành mạnh.

Các nhà quản lý nhân sự cần nghiên cứu, đánh giá để hiểu rõ động cơ làm việc của người lao động trong các cơ quan quản lý nhà nước bao gồm cả những người ở các vị trí quản lý cao cấp, đến các nhân viên làm việc theo chế độ hợp đồng.

Trong các cơ quan nhà nước, hoạt động 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. Động cơ làm việc của người lao động trong cơ quan nhà nước có nhiều điểm khác với động cơ của người lao động nói chung.

Đánh giá động cơ của một công chức, người lao động trong cơ quan/tổ chức hành chính nhà nước cũng như các tổ chức khác, 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 ...

5. Chủ thể tham gia đánh giá thực thi công vụ

- Cá nhân tự đánh giá:

Cá nhân tự đánh giá là một loại hình đánh giá tương đối phổ biến trong các cơ quan quản lý nhà nước. Trên cơ sở một khuôn mẫu của cơ quan quy định, cá nhân có thể tự đưa ra những nhận xét của bản thân về chính mình. Trong nhiều trường hợp, ý kiến tự đánh giá của cá nhân được coi là thông tin tham khảo hay đánh giá cá nhân là đánh giá không chính thức.

- Tập thể đánh giá:

Tập thể đánh giá là sự góp ý, nhận xét của tập thể về những hoạt động, hành vi cũng như sự cống hiến của cá nhân cho tập thể. Sự đánh giá này cũng có ý nghĩa rất quan trọng đối với đánh giá nhân sự trong tổ chức. Tuy nhiên, tùy thuộc vào điều kiện cụ thể mà chất lượng và thông tin nhận được từ tập thể khác nhau.

- Thủ trưởng trực tiếp đánh giá:

Đánh giá của thủ trưởng đơn vị thông thường được coi là đánh giá quan trọng nhất, trên cơ sở kết hợp với các loại đánh giá khác.

- Bộ phận quản lý nguồn nhân lực đánh giá nhân sự:

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.

- Các chuyên gia nhân sự:

Trường hợp này những người đánh giá thường 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 tiến hành đánh giá các chương trình,

các dự án thực hiện theo hệ thống mục tiêu đã xác định và trong khuôn khổ thời gian cụ thể.

- *Công dân, khách hàng (người thụ hưởng dịch vụ):*

Hình thức này đã và đang được áp dụng cho nhiều cơ quan cung cấp dịch vụ khách hàng quản lý hành chính nhà nước cho nhân dân. Các cơ quan quản lý hành chính nhà nước áp dụng hình thức này dưới nhiều dạng khác nhau nhằm lấy ý kiến của khách hàng về hoạt động cung cấp dịch vụ của cơ quan (bao gồm cả các thủ tục hành chính).

II. YÊU CẦU ĐÁNH GIÁ THỰC THI CÔNG VỤ

1. Các yêu cầu

Trong đánh giá thực thi công vụ của công chức, các tổ chức cần phải chú ý để đáp ứng được các yêu cầu sau đây:

- Bảo đảm sự công bằng, khách quan và khoa học:

Một hệ thống đánh giá tốt (đáng tin cậy) là hệ thống đánh giá hướng tới sự công bằng, khách quan và khoa học, có độ tin cậy cao, phải giảm tối đa sự tùy tiện, quyền tự quyết thái quá của cá nhân, 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 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 việc làm cụ thể liên quan đến chức trách được giao và chỉ đề cập đến những hành vi có thể nhận thấy được ;

- Đánh giá phải có sự phối hợp tham gia của cả người đánh giá và người được đánh giá trên cơ sở có sự nhất trí về tiêu chuẩn đánh giá, kết quả đánh giá thống nhất về khoảng thời gian xác định để đánh giá;

- Người đánh giá phải khách quan, không thiên vị và định kiến;

- Phương pháp đánh giá phải khoa học và hợp lý, đa dạng hóa nguồn thông tin phản hồi về kết quả công, đảm bảo thu thập thông tin 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, ví dụ gắn liền với kế hoạch đề bạt, kế hoạch nghề nghiệp của mỗi công chức; đồng thời khuyến khích nguyện vọng chính đáng của mỗi cá nhân trong hoàn thiện bản thân mình;

- 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.

2. Điều kiện để thực hiện các yêu cầu đánh giá

- Các tiêu chí phải được mô tả một cách chính xác để hạn chế việc giải thích về ý nghĩa các đặc điểm cần lưu ý cho người đánh giá.

- Tất cả các nhà đánh giá phải được đào tạo một cách có hệ thống để có được tính khách quan cao nhất.

- Nhà quản lý không ngừng quan sát (giám sát), theo dõi để ý công chức cấp dưới để có thể đưa ra những lời nhận xét xác thực nhất.

- Xây dựng một môi trường làm việc dân chủ, cởi mở để công chức có cơ hội bày tỏ ý kiến của mình.

- Xây dựng hệ thống quản lý thông tin trong đánh giá

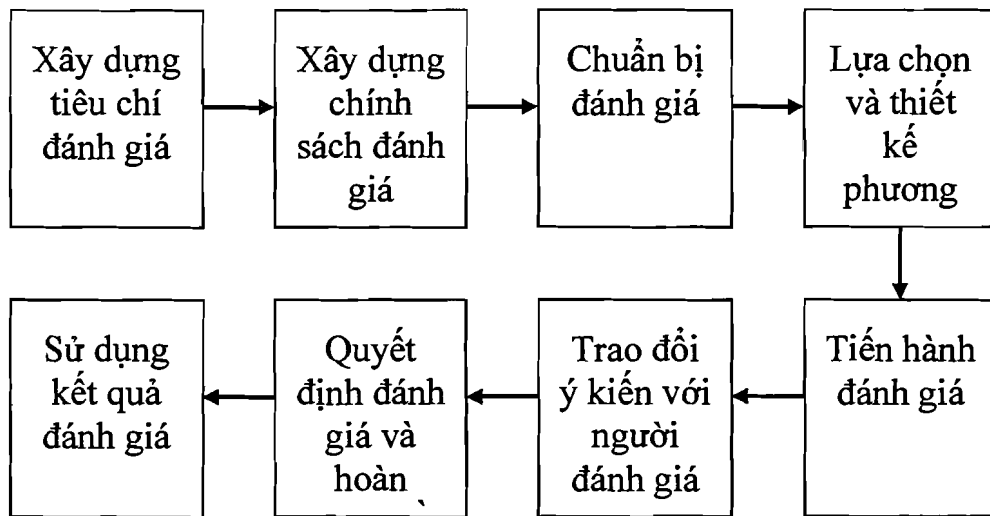
- Hệ thống đánh giá liên tục được cải thiện và phát triển cho phù hợp.

III. QUY TRÌNH ĐÁNH GIÁ THỰC THI CÔNG VỤ

Quy trình đánh giá là một chuỗi liên tiếp các hoạt động đánh giá có liên hệ mật thiết, hữu cơ, khoa học 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 (các tổ chức, các chuyên gia) cũng như các nhà quản lý tác nghiệp, chuyên môn.

Quy trình đánh giá cần được xây dựng khoa học, dễ hiểu để những người có liên quan đến quy trình này đều có thể nhận thức, hiểu các nội dung của quy trình và mối quan hệ giữa các yếu tố của quy trình với nhau.

Sơ đồ 1: Quy trình đánh giá thực thi công vụ của công chức



1. Xây dựng các tiêu chí đánh giá

Để xây dựng được các tiêu chí đánh giá phù hợp, đặc biệt là tiêu chí liên quan đến kết quả thực thi công vụ (kết quả công tác) thì cần phải thiết lập các mục tiêu, yêu cầu cho từng cá nhân khác nhau gắn với mỗi công việc của họ. Mỗi công việc khác nhau, nội dung đánh giá sẽ khác nhau. Căn cứ vào mục tiêu chung của cơ quan, đơn vị, nhà quản lý phải cùng với cấp dưới thống nhất xác định mục tiêu cụ thể/các kết quả cần phải đạt cho các vị trí công việc mà công chức đảm nhận trong từng giai đoạn cụ thể.

Có hai cách để xác định mục tiêu/kết quả mong đợi. 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 những vị trí công việc nhất định. Cách thứ hai là xác định mục tiêu/kết quả cần phải đạt căn cứ vào tình hình hoạt động thực tiễn của tổ chức. Trong nhiều tổ chức do nhu cầu công việc nhiều, khối lượng công việc lớn, công chức nói riêng và người lao động nói chung phải đảm nhận công việc nhiều hơn là tiêu chuẩn quy định.

Ngoài tiêu chí kết quả thực thi công vụ ra, cần phải xây dựng nhiều tiêu chí khác để làm cơ sở đánh giá thực thi công vụ của công chức một cách toàn diện nhất. Những tiêu chí sau đây thường được coi như là nền tảng cho việc đánh giá:

Bảng 1: Một số tiêu chí thường được sử dụng đánh giá thực thi công việc trong tổ chức

➤ Khả năng thích nghi	➤ Khả năng lãnh đạo
➤ Số lượng công việc	➤ Sức sáng tạo
➤ Chất lượng công việc	➤ Ý thức trong việc thu chi
➤ Động lực làm việc	➤ Khả năng tổ chức
➤ Tiến độ làm việc	➤ Khả năng đưa ra quan điểm
➤ Tính tự lập	➤ Sức chịu đựng
➤ Tính chu đáo,thận trọng	➤ Mức độ vui vẻ trong công việc
➤ Khả năng xét đoán/phán xét	➤ Khả năng ra quyết định
➤ Ý thức trách nhiệm	➤ Khả năng về chuyên môn trên thực tế

Khi xây dựng các tiêu chí đánh giá, cần phải chú ý để đáp ứng được các yêu cầu cơ bản (xem bảng 2) để đảm bảo không làm sai lệch kết quả đánh giá.

Bảng 2: Yêu cầu về các tiêu chí đánh giá

Yêu cầu về các chỉ số đánh giá	Giải thích cụ thể
Có nghĩa	<p><i>Có thể hiểu được:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 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. <p><i>Phù hợp:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Liên quan đến mục tiêu; - Có thể sử dụng được cho các hoạt động khác nhau; - Có ích đối với người sử dụng. <p><i>Có thể so sánh được:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - So sánh được qua các giai đoạn thời gian khác nhau; - Cá nhân này với cá nhân khác.
Có thể tin tưởng được	<ul style="list-style-type: none"> - Mang tính khách quan (không định kiến); - Dữ liệu và phân tích dữ liệu đảm bảo không có lỗi;

	- Đảm bảo tính cân bằng, hợp lý giữa các chỉ số.
Thực tế	- Đảm bảo chi phí tài chính; - Đảm bảo thời gian cho việc thu thập số liệu và phân tích số liệu về thực thi công vụ.

Những tiêu chí đánh giá phải được sắp xếp một cách phù hợp theo những thuật ngữ chung để có thể có được một cái nhìn bao quát, một bố cục rõ ràng. Các tiêu chí phải được định nghĩa thật chính xác, rõ ràng. Nếu không, kết quả đánh giá dễ bị sai lệch khi những người đánh giá khác nhau sẽ hiểu khác đi vấn đề. Vì vậy phải xác định, định nghĩa rõ các thuật ngữ

Ví dụ: Định nghĩa kiến thức chuyên môn:

Là mức độ khả năng truyền đạt lại, diễn giải lại những gì đã được học và có thể đảm nhận được một số nhiệm vụ khác

Để tiến hành đánh giá cần phải phân tích các tiêu chí đánh giá để làm rõ các dấu hiệu (đặc điểm, những biểu hiện) trong thực tế. Những dấu hiệu này càng cụ thể, rõ ràng càng giúp cho việc đo lường được chính xác, phản ánh trung thực kết quả đánh giá.

Ví dụ: Sẵn sàng nhận công vụ:

- Say mê với công việc;
- Tham gia, đóng góp nhiệt tình;
- Đảm nhận công việc một cách tự nguyện;
- Làm việc ngay cả khi không có sự khuyến khích, động viên.

Bài tập: Hãy tìm một số biểu hiện có thể mô tả một cách chính xác những tiêu chí đánh giá sau đây:	
Tiêu chí đánh giá	Biểu hiện (dấu hiệu nhận biết)
Kết quả làm việc
Tiến độ làm việc
Tính chu đáo
Kiến thức chuyên môn
Diễn đạt bằng lời nói
Diễn đạt bằng văn bản
Ý tưởng/Ý kiến

Khả năng nhận xét, phản biện
Sự sẵn sàng làm việc
Sức chịu đựng
Khả năng chú ý và tập trung trong công việc
Cách cư xử bên ngoài xã hội

Sau khi xây dựng được các tiêu chí phù hợp, cần phải đánh giá mức độ quan trọng của các tiêu chí để xác định trọng số cho các tiêu chí. Điều này rất quan trọng vì những tiêu chí có ý nghĩa lớn hơn cho năng suất làm việc thì thường nhận được ưu tiên hơn so với những tiêu chí ít quan trọng hơn trong đánh giá.


Những tiêu chí về kết quả công việc hoặc liên quan đến tiến độ công việc thông thường được đánh giá cao hơn những tiêu chí về khả năng. Đối với các loại công chức khác nhau thì trọng số cho một số tiêu chí có thể không giống nhau. Ví dụ khả năng mềm dẻo trong giao tiếp, trong các mối quan hệ đóng vai trò rất quan trọng đối với đội ngũ lãnh đạo, do đó đối với nhóm công chức lãnh đạo quản lý, tiêu chí này có thể chiếm trọng số lớn hơn.

Các tiêu chí cần được sắp xếp theo một trật tự để thuận lợi cho việc đánh giá. Có thể sắp xếp hoặc là chia cột để đánh giá. Có hai cách làm để sắp xếp các tiêu chí này. Sắp xếp theo nhóm tiêu chí rồi để người đánh giá được tự do đánh giá. Người đánh giá liệt kê quá trình thực thi công việc và nhận xét thành lời vào một trong những tiêu chí đã được xác định.

Cách thứ hai giúp cho việc so sánh tốt hơn, tuy nhiên mất nhiều công sức hơn vì cần phải có những bảng mục cho sẵn. Những bảng biểu đó có thể là:

- Các con số;
- Trình tự sắp xếp bằng ngôn từ;
- Hoặc là mất công sức hơn, nhưng có sức thuyết phục cao thì làm một sơ đồ mô tả chi tiết theo từ cho các bảng mục.

Ví dụ:

	Đánh giá tốt nhất 				
	5	4	3	2	1
Tiến độ làm việc	5	4	3	2	1
Chất lượng làm việc	5	4	3	2	1
Yêu thích công việc	5	4	3	2	1
Tính kiên trì	5	4	3	2	1
Khả năng học hỏi	5	4	3	2	1

Quy mô số (mức độ thang điểm) có thể được kết hợp với bản diễn giải bằng văn bản. Ví dụ diễn giải về sự tập trung và chú ý trong công việc:

1. Tập trung tốt, cao độ vào công việc, nghĩa là luôn dành toàn bộ sự quan tâm, chú ý tới công việc.
2. Có thể tập trung tương đối tốt là chú trọng tới công việc hầu như không hoặc rất hiếm khi chểnh mảng với công việc.
3. Mức độ tập trung công việc chỉ mang tính chất tạm thời, nhất việc chuyên tâm công việc lúc lên lúc xuống và thường dễ mắc lỗi.
4. Chỉ tập trung với sự nỗ lực nhất định, thường là lơ đãng, không hoàn toàn tập trung vào công việc và bị mắc rất nhiều lỗi.
5. Mức độ tập trung rất kém và mắc quá nhiều lỗi trong công việc.

Pháp luật thường quy định những nội dung chung cho đánh giá thực thi công vụ của công chức. Tuy nhiên tùy thuộc vào từng tổ chức các nội dung này có thể được cụ thể hóa cho phù hợp. Hơn nữa, thực tế chỉ ra rằng, môi trường bên ngoài tổ chức thường xuyên biến động. Đánh giá một hoạt động hiệu quả hay không còn phụ thuộc vào điều kiện bên ngoài. Chính vì vậy, các tiêu chí đánh giá có thể được điều chỉnh sau một khoảng thời gian nhất định (có thể hàng năm)

2. Xây dựng kế hoạch đánh giá (khi nào? Ai sẽ tiến hành đánh giá?)

Cần phải làm rõ các vấn đề cần quan tâm trong kế hoạch đánh giá như: khi nào đánh giá, ai tiến hành đánh giá?

Có những tổ chức tiến hành đánh giá định kỳ 6 tháng một lần, trong khi đó những tổ chức khác có thể tiến hành đánh giá hàng năm. Ngoài ra đánh giá cũng được thực hiện khi công chức có có hội thăng tiến hoặc đơn giản là khi

thực hiện xong một công việc được giao nào đó, khi kết thúc một chương trình, một dự án....

Tùy theo từng mục đích khác nhau của đánh giá (để bổ nhiệm, để khen thưởng, đánh giá hàng năm...), chủ thể tham gia đánh giá sẽ khác nhau. Điều quan trọng là các tổ chức phải xác định rõ ràng và có quy định cụ thể về vấn đề này. Các cơ quan nhà nước đều dựa vào quy tắc định hướng do pháp luật quy định. Trong một số trường hợp cụ thể, có thể đưa ra một số chính sách riêng dựa trên những quy định chung.

3. Chuẩn bị đánh giá

Để tiến hành đánh giá, cần phải có khâu chuẩn bị. Đây thực chất là khâu thu thập thông tin có liên quan đến hoạt động của người bị đánh giá. Điều này đòi hỏi một hệ thống thống kê, thu thập, xử lý thông tin phục vụ công tác đánh giá.

Có nhiều phương pháp thu thập thông tin liên quan đến các nội dung và tiêu chí đánh giá. Mỗi phương pháp đều có những ưu điểm và nhược điểm nhất định. Chính vì vậy, tùy theo trường hợp và hoàn cảnh cụ thể mà người đánh giá phải biết lựa chọn phương pháp phù hợp nhất hoặc kết hợp nhiều phương pháp để đảm bảo hiệu quả.

Một số phương pháp thu thập thông tin phục vụ đánh giá thực thi công vụ

1. Phương pháp quan sát
 - ♦ Ưu điểm: Thông tin thu thập được đảm bảo tính chính xác, trung thực
 - ♦ Nhược điểm: Tốn thời gian và sức lực và không phải lúc nào cũng áp dụng được; thông tin thu thập được không đồng bộ, đầy đủ
2. Phương pháp điều tra bảng hỏi
 - ♦ Ưu điểm: Thông tin thu thập được đầy đủ và toàn diện
 - ♦ Nhược điểm: Tốn kém và trong nhiều trường hợp khó kiểm chứng được tính chính xác của thông tin
3. Phương pháp báo cáo
 - ♦ Ưu điểm: Tiết kiệm thời gian và chi phí. Nắm được thông tin đa dạng và với nhiều đối tượng
 - ♦ Nhược điểm: thông tin có thể mang tính chủ quan của người báo cáo

4. Lựa chọn và thiết kế phương pháp đánh giá

Có nhiều phương pháp đánh giá thực thi công vụ của công chức nhưng mỗi một phương pháp đều có những ưu điểm và nhược điểm. Chính vì vậy, để đánh giá tốt, cần phải biết lựa chọn phương pháp đánh giá phù hợp hoặc kết hợp nhiều phương pháp đánh giá để đảm bảo hiệu quả.

Một số phương pháp đánh giá thực thi công vụ

1. Phương pháp so sánh với mục tiêu đã xác định.
2. Phương pháp cho điểm và xếp hạng.
3. Phương pháp đồ thị/biểu đồ.
4. Phương pháp đánh giá dựa vào các sự kiện quan trọng.
5. Phương pháp phỏng vấn (đàm thoại).
6. Phương pháp đánh giá thông qua báo cáo.
7. Phương pháp bình bầu.
8. Phương pháp đánh giá 360 độ

5. Tiến hành đánh giá

Cần thiết kế các phiếu đánh giá để các kết quả đánh giá được thực hiện theo một tiêu chuẩn.

Dựa vào các tiêu chí 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 chưa chắc chắn về điều này, cần phải tiến hành huấn luyện những người tham gia đánh giá.

Khi đánh giá, cố gắng không coi trọng quá khứ gần đây. Hãy ghi lại các công việc đã làm trong năm bao gồm những sự kiện mà nhân viên được khen ngợi hoặc gặp những vấn đề trong công việc. Hãy tuân thủ các nguyên tắc đánh giá một cách nghiêm túc để đảm bảo các ý kiến đánh giá khách quan nhất, công bằng nhất.

6. Trao đổi ý kiến với người được đánh giá

Thông qua quá trình trao đổi nhằm thu thập thông tin phản hồi từ người bị đánh giá. Điều này một mặt tránh những hiện tượng thiếu hiểu biết kết quả đánh giá của người bị đánh giá. Mặt khác cho phép người bị đánh giá có cơ hội trình bày ý kiến của mình về những kết luận liên quan đến thực thi công vụ của bản

thân, cho phép người đánh giá có cơ hội hiểu hơn về cấp dưới của mình và cơ hội kiểm chứng lại để đảm bảo tính chính xác của các quyết định đánh giá. Thông qua đó nhà quản lý và công chức hiểu nhau hơn.

Khi trao đổi ý kiến đánh giá với người bị đánh giá nhiều tình huống có thể xảy ra. Khi không đồng ý với ý kiến đánh giá, người bị đánh giá có thể có những phản ứng tiêu cực, chính vì vậy người đánh giá phải dự đoán trước tình huống và chuẩn bị thông tin chu đáo để xử lý tốt các tình huống đó.

Bài tập

Một số ứng xử cần thiết khi thông báo ý kiến đánh giá

Tình huống 1: Người bị đánh giá không đồng ý với ý kiến đánh giá nên đấu tranh, nổi giận, đổ lỗi...

Tình huống 2: Người bị đánh giá có bản tính nhút nhát, khi có kết quả xấu, họ thường “cam chịu” mặc dù họ cho rằng hiệu quả làm việc của họ cao hơn.

7. Quyết định kết quả và hoàn thiện hồ sơ đánh giá

Sau khi đã trao đổi lại với người bị đánh giá về các ý kiến đánh giá, người có thẩm quyền quyết định cuối cùng về kết quả đánh giá (thông 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

Thông tin về đánh giá thực thi công vụ của công chức cần phải được sử dụng gắn liền với các quyết định của tổ chức. Yêu cầu này đòi hỏi thông tin này 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.

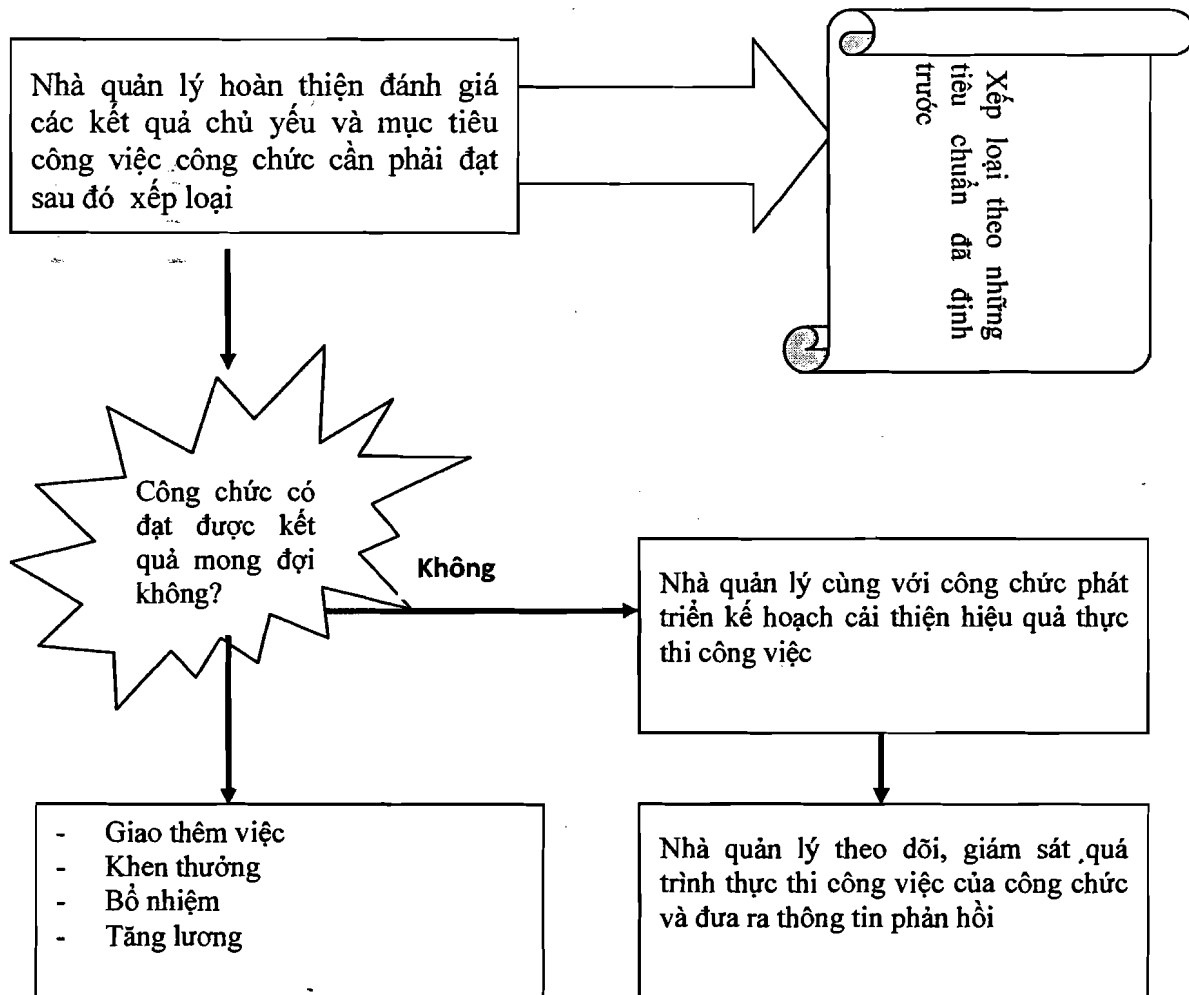
Riêng đối với quản lý nguồn nhân lực, thông tin về thực thi công vụ của công chức đóng vai trò quan trọng đối với cả hệ thống các hoạt động quản lý nguồn nhân lực. Đó là cơ sở để xây dựng các kế hoạch tuyển dụng, đào tạo, bồi dưỡng, phân công công việc, khen thưởng, kỷ luật... đối với công chức.

Điều quan trọng nhất và đó cũng chính 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 công chức. Kết quả đánh giá cho thấy mức độ thực thi công vụ của công chức, những mặt mạnh mặt yếu, những kiến thức và kỹ năng cần phải hoàn thiện hơn để giúp cho thực thi công vụ được tốt hơn. Chính vì vậy, hỗ trợ phát triển công chức là hoạt động cần thiết gắn liền kết quả

đánh giá công chức. Hoạt động này đòi hỏi vai trò và trách nhiệm rất lớn của các nhà quản lý (xem sơ đồ 2)

Riêng đối với quản lý nguồn nhân lực, thông tin về thực thi công vụ của công chức đóng vai trò quan trọng đối với cả hệ thống các hoạt động quản lý nguồn nhân lực. Đó là cơ sở để xây dựng các kế hoạch tuyển dụng, đào tạo, bồi dưỡng, phân công công việc, khen thưởng, kỷ luật.... đối với công chức.

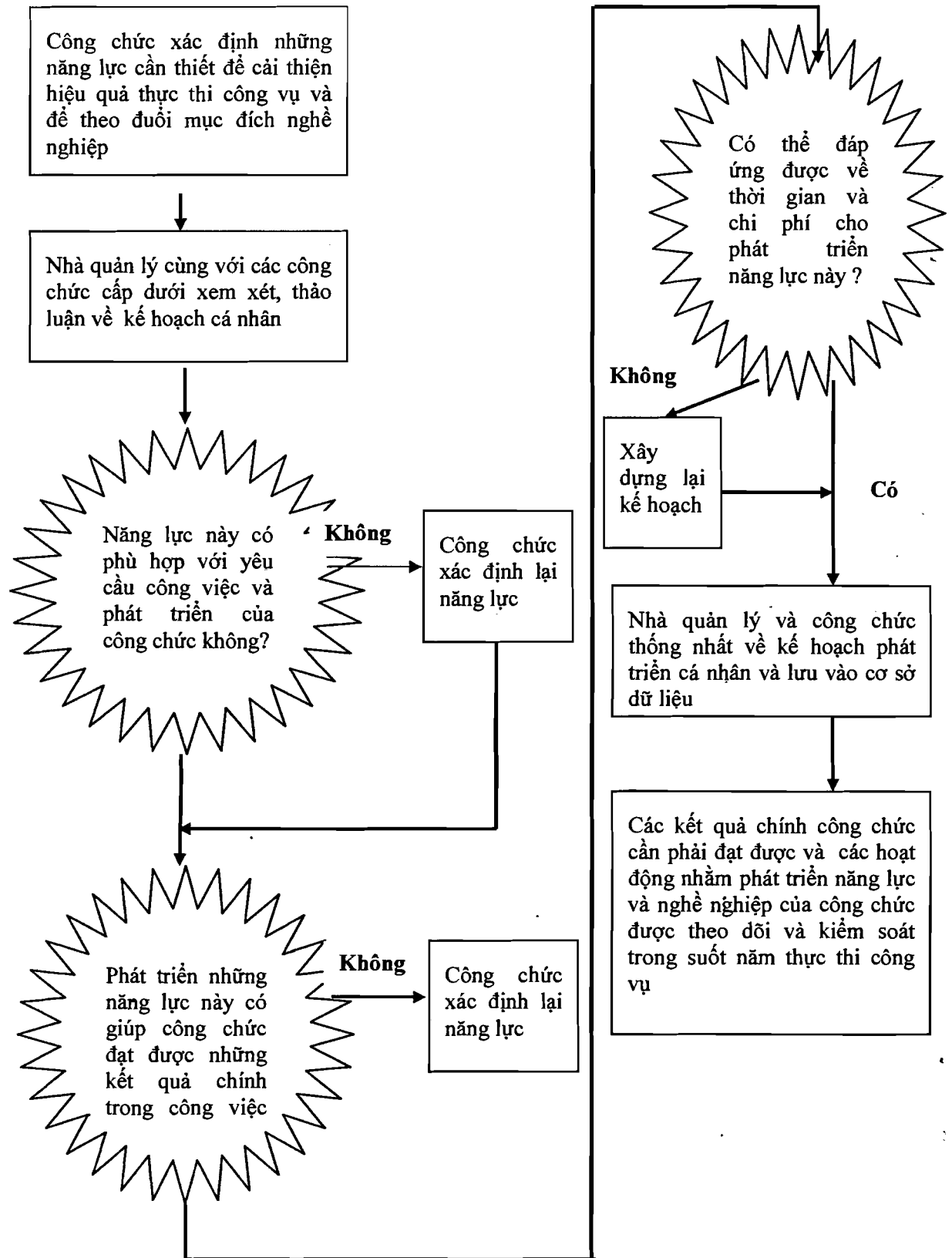
Sơ đồ 2: Quá trình hỗ trợ phát triển công chức trong thực thi công vụ



Khi kết quả thực thi công việc của công chức chưa đạt được như mong đợi, nhà quản lý phải ghi chép lại những hoạt động chưa đáp ứng được yêu cầu, và phải có một kế hoạch cụ thể để giúp khắc phục những khiếm khuyết đó. Kế hoạch đó phải bao gồm những nội dung sau:

- Vấn đề thực thi công việc

Sơ đồ 3: Xây dựng kế hoạch phát triển cá nhân



- Các bước cần tiến hành để cải thiện kết quả công việc, bao gồm cả thời gian cho các bước đó.

- Hậu quả xảy ra nếu không cải thiện được kết quả công việc.

- Thời gian cụ thể của từng hoạt động cụ thể.

Quá trình xây dựng kế hoạch phát triển cá nhân được sơ đồ hóa như sau (xem sơ đồ 3).

IV. CÁC PHƯƠNG PHÁP ĐÁNH GIÁ THỰC THI CÔNG VỤ

Để đánh giá thực thi công việc của cá nhân trong các tổ chức thường sử dụng nhiều phương pháp khác nhau. Tùy thuộc vào điều kiện cụ thể lựa chọn phương pháp đánh giá thích hợp. Về nguyên tắc, mỗi phương pháp đều có tính hai mặt: ưu điểm và hạn chế. Không có phương pháp tối ưu tuyệt đối.

Tùy thuộc vào mục đích đánh giá, các chủ thể đánh giá có thể kết hợp phương pháp này với các phương pháp với nhau.

1. So sánh với mục tiêu đã xác định

Phương pháp này là sự vận dụng phương pháp quản lý theo mục tiêu đã và đang được áp dụng thành công trong nhiều tổ chức¹.

Đánh giá hoạt động bằng phương pháp so sánh với mục tiêu đã xác định trước của tổ chức, nhằm xác định mức độ hoàn thành công việc; mức độ đạt được mục tiêu của tổ chức, cá nhân.

Phương pháp đánh giá so sánh theo mục tiêu đòi hỏi tổ chức phải xác định hệ thống mục tiêu một cách cụ thể, khoa học. Nguyên tắc: cụ thể, xác định được thỏa thuận trong tập thể, hiện thực và có thời hạn (các nguyên tắc SMART) cần được quan tâm khi xác định hệ thống mục tiêu hay cây mục tiêu của tổ chức.

Phương pháp đánh giá theo mục tiêu là một cách thức so sánh (tuyệt đối hay tương đối) các mục tiêu đã đặt ra với thực hiện nó. Trong khi đánh giá cũng có thể tìm kiếm, bổ sung những thông tin về sự không thành công của các mục tiêu.

Nội dung đánh giá bằng phương pháp này được trình bày trong bảng. Hệ thống các chỉ tiêu hay mục tiêu được liệt kê. Các cột tiếp theo nhằm so sánh

¹ Phương pháp quản lý theo mục tiêu (Management by Objectives) được coi như là một mô hình quản lý mới được nhiều tổ chức áp dụng. Vấn đề cơ bản là phải thiết lập được cây mục tiêu của tổ chức và trên cơ sở đó tiến hành các hoạt động tác nghiệp cụ thể để đạt được mục tiêu.

mức độ thành công của mục tiêu ở nhiều cấp độ khác nhau. Có thể sử dụng hệ số % để so sánh.

Bảng 3: Mô tả phương pháp so sánh theo mục tiêu

	Chỉ tiêu (hay mục tiêu đã được xác định)	Thực hiện	Vượt	Đạt	Không đạt	Ghi chú
1			x			
2				x		
3			x			

Phương pháp so sánh theo mục tiêu tương đối đơn giản và chủ yếu dựa vào số liệu thống kê. Xác định chất lượng bên trong của công việc còn hạn chế. Vấn đề đáng quan tâm là cách thức thiết lập hệ thống các mục tiêu của tổ chức.

Một số yêu cầu để thực hiện tốt phương pháp đánh giá thông qua mục tiêu

1. Mục tiêu phải cụ thể, rõ ràng
2. Mục tiêu phải được lượng hóa
3. Nếu là mục tiêu định tính, phải được mô tả và diễn giải dễ hiểu, chính xác

2. Cho điểm và xếp hạng

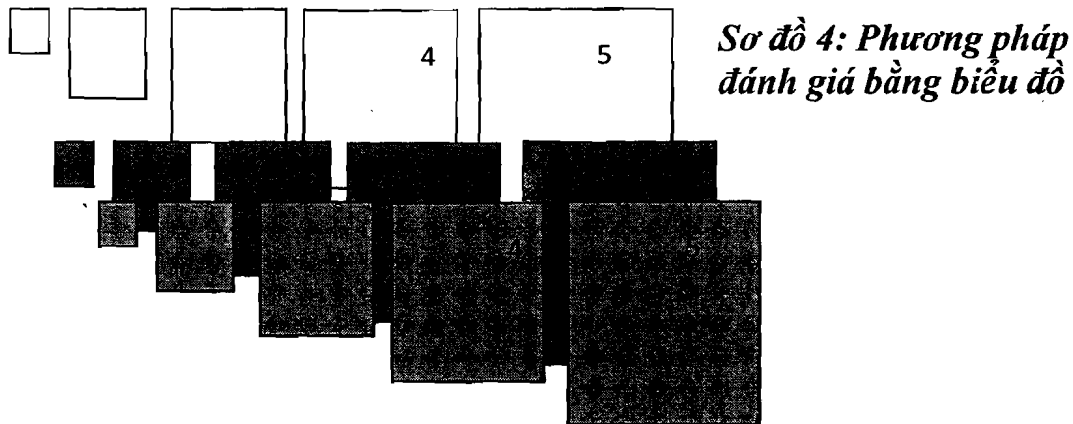
Trong phương pháp này, hoạt động công chức trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước nói riêng và các cơ quan quản lý nhà nước nói chung được đánh giá thông qua một số tiêu chí. Đối với mỗi một tiêu chí, người đánh giá có thể dựa vào thang điểm có thể cho một điểm số nhất định cho người bị đánh giá.

Điểm cho mỗi tiêu chí có thể từ 0-10 hoặc 0-100. Trên thực tế, do vấn đề tâm lý, ít khi người đánh giá cho thang điểm quá thấp.

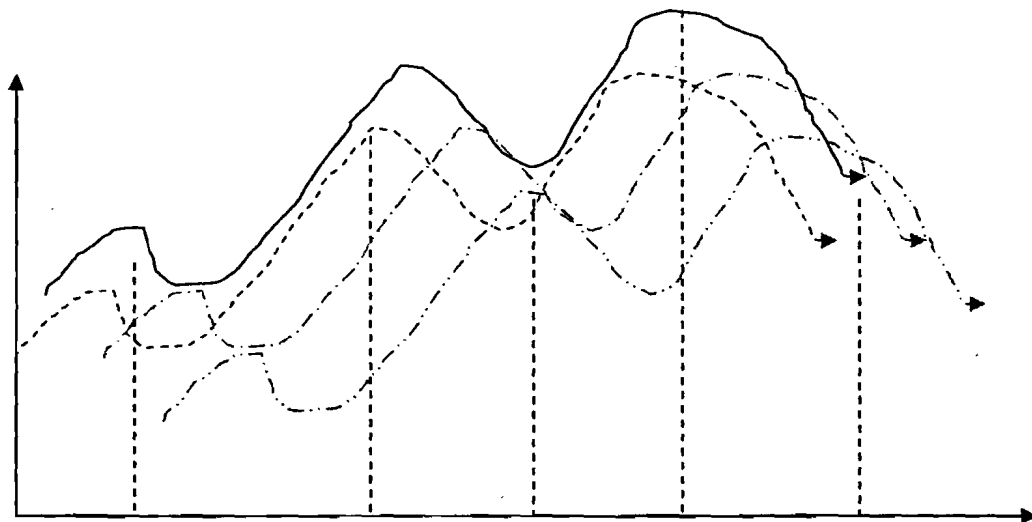
Tùy theo tổng số điểm đạt được mà công chức được xếp loại khác nhau, ví dụ loại A, B, C, D hoặc loại xuất sắc, khá, trung bình, kém.

Phương pháp này cũng có thể áp dụng so sánh nhóm cán bộ, công chức để tìm ra người xuất sắc nhất. Có thể cho tất cả các tiêu chí, hoặc cho từng tiêu chí.

3. Đồ thị/ biểu đồ



Phương pháp này thay cho việc cho điểm, mỗi một thang điểm được mô tả



bằng biểu đồ.

Các tiêu chí đã nêu trên có thể được sắp xếp theo biểu đồ. Ví dụ tiêu chí chấp hành đường lối, chủ trương, chính sách có thể có 5 hạng với các điểm tương ứng là 1, 2, 3, 4, 5 và điểm đó được chuyển thành biểu đồ (xem sơ đồ hình).

Các tiêu chí có thể sử dụng các màu sắc khác nhau. Khi mô tả chúng trên biểu đồ, có thể hiểu rõ được mặt mạnh, yếu của từng người đối với nhóm các tiêu chí đánh giá.

Cũng có thể mô tả điểm số cho các tiêu chí đánh giá trên đồ thị. Đường cong điểm số của từng người giúp xác định mức độ hoàn thành công vụ của họ và tạo cơ hội so sánh họ với nhau (xem hình vẽ sơ đồ 5).

4. Đánh giá dựa vào các sự kiện quan trọng

Trong các cơ quan, có thể có nhiều sự kiện gây sự chú ý đặc biệt. Đánh giá bằng phương pháp tập trung vào những sự kiện đáng chú ý nhằm xác định xem thử người công chức xử lý như thế nào đối với các sự kiện đó. (xem bảng).

Bảng 4: Nội dung đánh giá thông qua các sự kiện đáng chú ý

Tên nhân viên: Nguyễn Thị Hương

Ngày	Sự vụ	Tác động tốt	Tác động ngoài ý muốn	Cách giải quyết

Cách tiếp cận với những tình huống trên đòi hỏi những nhà quản lý nhân sự, quản lý chuyên môn cần hết sức quan tâm để đánh giá đúng nhân viên của mình.

Một số lưu ý khi thực hiện phương pháp đánh giá thông qua các sự kiện đáng chú ý

1. Ghi chép đầy đủ các sự kiện
2. Chú ý đến cả những sự kiện tích cực và sự kiện tiêu cực
3. Tránh hiệu ứng của sự kiện gần nhất

5. Đánh giá thông qua báo cáo

Trong một số trường hợp, các nhà giám sát phải báo cáo về các nhân viên cấp dưới của mình. Người giám thị hay quản lý phải báo cáo, tường thuật về hoạt động của nhân viên, 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 nhân viên và người báo cáo.

6. Phỏng vấn

Phỏng vấn (đối thoại trực tiếp) là phương pháp phổ biến hiện nay trong nền hành chính hiện đại.

Thực chất đây là cuộc gặp mặt định kỳ (hàng năm hay 6 tháng) giữa những nhà quản lý nhân sự thực hiện nhiệm vụ đánh giá với những người bị họ đánh giá. Cũng có thể là những nhà quản lý chuyên môn, trực tiếp gặp để trao đổi các ý kiến cần thiết. Trên cơ sở đó có thể làm cho hai bên hiểu nhau hơn và cải thiện được điều kiện làm việc. Cuộc gặp, phỏng vấn chỉ có tác dụng tích cực khi cả hai bên đều đã chuẩn bị tốt cho cuộc phỏng vấn.

Một số hướng dẫn khi sử dụng phương pháp phỏng vấn đánh giá

1. Mở đầu

- Lời chào hỏi;
- Làm rõ nguyên nhân có cuộc nói chuyện;
- Giải thích các mục tiêu đích;
- Nêu rõ diễn biến của buổi nói chuyện.

2. Sự nhất trí (tán thành) về các cơ sở đánh giá

- Các tiêu chuẩn;
- Sự chia tỷ lệ.

3. Phân tích và đánh giá (khả năng, thành tích/kết quả đạt được)

- Công chức tự đánh giá khả năng riêng của mình;
- Cấp trên đánh giá khả năng, thành tích, năng lực;
- Nêu một vài tấm gương (ví dụ) tiêu biểu.

4. Đánh giá

- Đưa ra các yêu cầu, đề nghị, tiêu chí về việc đánh giá;
- Thảo luận chúng;
- Án định kết quả đánh giá.

5. Kết thúc phỏng vấn

- Tổng kết lại cuộc phỏng vấn;
- Kết thúc cuộc phỏng vấn thăm theo hướng tích cực.

Một số lưu ý khi thực hiện phương pháp phỏng vấn đánh giá

1. Lên kế hoạch có đủ thời gian cho phỏng vấn đánh giá;
2. Bảo đảm là căn phòng được dùng để phỏng vấn là thoải mái và người phỏng vấn không bị chi phối bởi các công việc khác;
3. Khởi đầu bằng những lời khen ngợi;
4. Sử dụng phiếu đánh giá như đã hướng dẫn;
5. Ghi nhớ rằng bất cứ một lời phê bình nào đều mang tính xây dựng;
6. Cùng nhau thống nhất thêm các mục tiêu;
7. Đảm bảo rằng nhân viên hiểu được các bước tiếp theo như là tham gia các chương trình đào tạo, bố trí, phân công công việc, khen thưởng.....

Danh sách kiểm tra cuộc phỏng vấn

Trước cuộc phỏng vấn:

- Việc theo dõi những biểu hiện trong cư xử, thái độ làm việc có được thực hiện một cách có hệ thống hay không?
- Tất cả các thông tin cần thiết về người đánh giá đã được thu thập đầy đủ chưa?
- Những lỗi đánh giá điển hình nào hay mắc phải?
- Cuộc phỏng vấn có được chuẩn bị không? Tình huống của nhân viên có thể hình dung ra trước được không?
- Nhân viên có thể làm được những gì để đẩy mạnh cũng như khuyến khích hỗ trợ trong việc thể hiện khả năng của mình?
- Nhân viên có được thông báo kịp thời về lý do cho cuộc phỏng vấn này không?

Quá trình diễn ra cuộc phỏng vấn:

- Chỉ ra hướng phát triển tích cực dựa vào kết quả của những buổi phỏng vấn trước đó.
- Trình bày những vấn đề quan trọng. Không nêu những việc nhỏ, ít tầm ảnh hưởng.
- Các cách ứng xử mang tính phê bình nên được thể hiện một cách chính xác
- Không thực hiện những đánh giá dựa theo những giả định hay ý kiến của người khác.
- Để nhân viên tự do thể hiện ý kiến riêng của mình.
- Không thực hiện những cuộc thương lượng về điểm số riêng lẻ mà phải ghi chép lưu ý những ý kiến đóng góp của mọi người.
- Thảo luận với nhân viên về các khả năng có thể phát triển được.
- Cam kết giúp đỡ cho nhân viên.
- Vào phút cuối của buổi phỏng vấn nên tổng kết lại làm sao cho mang tính chất xây dựng, góp ý thêm mà người tham dự có thể tin tưởng được.

7. 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 công chức.

Kết quả của phương pháp đánh giá theo hình thức bình bầu phụ thuộc rất lớn vào việc dẫn dắt cuộc họp bình bầu; phụ thuộc vào vai trò của chủ tọa; không khí dân chủ trong tổ chức cũng như các mối quan hệ. Có những trường hợp, do những nguyên nhân khác nhau, 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.

Một số lưu ý khi thực hiện phương pháp bình bầu

1. Nắm vững kỹ năng tổ chức cuộc họp
2. Tạo bầu không khí cởi mở, thân thiện để mọi người đều bày tỏ ý kiến
3. Tránh nể nang, dĩ hòa vi quý

8. Đánh giá 360 độ

Phương pháp đánh giá này có sự tham gia của rất nhiều người có liên quan đến công việc của tổ chức và người thực hiện. Quá trình này có sự tham gia của quản lý bộ phận, người có cùng cấp bậc, nhân viên làm việc dưới quyền của họ, và trong một số trường hợp thậm chí có cả khách hàng và nhà cung cấp. Nó có thể tạo ra một bức tranh toàn cảnh chất lượng thực thi công việc của nhân viên. Tuy nhiên, đây là phương pháp đánh giá hiệu quả cao, nhưng rất tốn thời gian của những người đánh giá và bị đánh giá.

Bài tập: Hãy chỉ ra những ưu, nhược điểm của các phương pháp đánh giá?

V. MỘT SỐ KHÓ KHĂN THƯỜNG GẶP TRONG ĐÁNH GIÁ THỰC THI CÔNG VỤ VÀ CÁCH KHẮC PHỤC

1. Một số khó khăn thường gặp trong đánh giá

Bất kể là tổ chức nhà nước hay tư nhân đều gặp phải những khó khăn trong đánh giá thực thi công việc của nhân sự trong tổ chức. Nguyên nhân cơ bản của những khó khăn chung này nằm trong bản chất của hoạt động đánh giá: con người đánh giá con người thông qua những tiêu chí mang tính khách quan

và chủ quan. Trong các tổ chức nhà nước, do tính chất đặc biệt của nguồn nhân lực trong tổ chức nhà nước nên công tác đánh giá gặp nhiều khó khăn hơn so với các tổ chức khác.

Những khó khăn này thường xuất phát từ:

- Người bị đánh giá;
- Người đánh giá;
- Hệ thống các tiêu chuẩn, tiêu chí để đánh giá;
- Những yếu tố khách quan tác động đến đánh giá.

❖ **Bài tập tình huống¹**

ĐÁNH GIÁ THI ĐUA

Nhóm bốn người bạn thân: Ngọc, Lâm, Thuận, Tiến của lớp, sau khi đã đi làm được 2 năm vẫn giữ thói quen cũ là tụ tập vui chơi ở nhà Tiến vào chiều mừng 2 tết. Lúc này họ đang bàn tán về chuyện khen thưởng thi đua cuối năm ở các đơn vị mà họ đang công tác. Ngọc - nhân viên phòng kế hoạch của cơ quan A nói: “Theo mình, đánh giá thi đua chỉ là hình thức. Sếp của mình đánh giá tất cả mọi người trong phòng đều tốt cả. Ngoại trừ một bà con nhỏ, suốt ngày thấy con côm - mẹ nghi, không đảm bảo ngày công, bị loại C, còn lại ai cũng được loại A tất. Thực tế, trong phòng chỉ có một số người tích cực, làm việc có hiệu quả; những người khác chỉ đùng đình, sáng cấp ô đi, tối cấp ô về thôi”. Lâm, nhân viên phòng kế hoạch cơ quan X nói: “với mình mọi thứ đều đơn giản. Sếp của mình thích văn nghệ và các phòng trào thể thao. Là hạt nhân văn nghệ, lại thường xuyên chơi quần vợt với Sếp, nên bao giờ mình cũng được đánh giá tốt. Hồi cuối năm cơ quan có đợt giảm biên chế. Mình là người mới về, lẽ ra bị cho vào danh sách đầu tiên. Chỉ có tài văn nghệ mà mình thoát chết đấy”. Tiến - công tác tại phòng kế hoạch sở Y mỉm cười nói: “Lâm may thật đấy. Chúc mừng nhé. Ở chỗ mình thì toàn có các sĩ quan thi đua thôi, chẳng bao giờ có chiến sỹ thi đua cả. Tất cả các Sếp đều đạt chiến sỹ thi đua cả, thường loại A, còn nhân viên, dù tích cực đến mấy cũng chỉ đạt lao động tiên tiến và chỉ đạt loại B thôi”. Thuận, trưởng phòng kế hoạch công ty Z nói: “Công ty mình chỉ có tất cả 20 nhân viên. Cuối năm, ban Giám đốc họp bàn, tự quyết định vấn đề khen thưởng. Mỗi người được khen thưởng tùy theo hiệu quả thực hiện công việc trong năm và được nhận một bao thư riêng. Không ai được biết người khác được bao

¹Nguyễn Thị Hồng (2008) Bộ bài tập Quản trị nguồn nhân lực, Nhà xuất bản Lao động - xã hội

nhieu. Nếu ai thấy có điều gì không thỏa đáng thì đến gặp trực tiếp giám đốc trình bày. Không ai được bàn tán, thắc mắc gây chia rẽ nội bộ”.

Câu hỏi:

1. Anh/Chị phân tích khái quát các ưu nhược điểm của các cách đánh giá trên?
2. Theo Anh/Chị cần làm gì để khắc phục các nhược điểm trong các cách đánh giá trên?

2. Một số lỗi thường gặp trong đánh giá

Một số lỗi sau đây thường gặp trong đánh giá:

2.1. Lỗi cảm nhận, cảm tính

a) 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 nhân viên qua một lăng kính phản lại tốt hay là không tốt từ những ấn tượng đó.

b) Ấn tượng chớp nhoáng:

Thông qua một vài sự kiện xảy ra (biến cố) thì một ấn tượng đặc biệt thuận lợi theo nghĩa 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 như một vài đặc điểm tính cách hoặc một vài dấu hiệu đặc biệt xấu có thể dễ nhận thấy nhưng bị những đặc tính 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 điều này làm cho việc đánh giá sẽ không còn tính chính xác nữa.

c) Lỗi cảm tính:

Những lời đánh giá mà dựa theo thiện cảm sẽ là tốt, và ngược lại sẽ xấu.

2.2. Lỗi do áp đặt theo tiêu chuẩn, yêu cầu của người đánh giá

a) Lỗi do rộng lượng, dễ dãi trong cách đánh giá:

Sự dễ dãi kiểu này dẫn tới rất nhiều đánh giá tốt. Khuynh hướng này dễ xảy ra khi người đánh giá không tự mình 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.

b) 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.

c) Khuynh hướng ở mức độ trung bình, ở giữa -Không quá dễ dãi mà cũng không được nghiêm khắc thái quá:

Ở lỗi này thì những lời 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 nhân viên 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).

2.3. 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.

- Sự hạn chế gắn liền với đặc trưng của hoạt động công vụ trong các cơ quan nhà nước:

Cơ quan nhà nước với những đặc trưng riêng khác với những tổ chức khác. Chính những sự khác biệt đó làm cho việc đánh giá thực thi công vụ trong các cơ quan này có những khó khăn hơn các tổ chức khác.

- Tiêu chuẩn đánh giá không rõ ràng: Nhiều hoạt động của người lao động làm việc 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.

- Trong nhiều cơ quan nhà nước cũng như nhiều tổ chức khác, chủ nghĩa bình quân đó và đang tồn tại. Những sự thay đổi gần đây trong cải cách hành chính đang làm thay đổi tư duy về đánh giá và gắn liền với đó, những người tài, giỏi có nhiều cơ hội hơn để thăng tiến.

3. Các cách khắc phục

Trước hết, phải làm cho người làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước 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 đường chức nghiệp; đến đào tạo, bồi dưỡng 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, cần tạo cho công chức tin tưởng ở sự công bằng, vô tư, khách quan, khoa học trong đánh giá hoạt động của họ.

Ba là, xây dựng một 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 con người

Năm là, mở rộng hình thức dân chủ trong đánh giá. Mở rộng sự tham gia của nhiều người trong quá trình đánh giá hoạt động. Tránh sự độc quyền của một số người trong đánh giá hoạt động của cán bộ, công chức.

Sáu là, phát triển và mở rộng hình thức tự đánh giá của công chức. Không chỉ đánh giá hàng năm mà đánh giá từng công việc.

CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP THẢO LUẬN

1. Câu hỏi thảo luận

a) Ưu, nhược điểm của từng phương pháp đánh giá và trường hợp có thể áp dụng.

b) Những khó khăn thường gặp trong đánh giá thực thi công vụ của cơ quan, đơn vị nơi học viên công tác và phương hướng khắc phục.

c) Những vấn đề gì cần lưu ý trong xây dựng và sử dụng các tiêu chí đánh giá.

d) Một số các phương pháp nhằm thu thập và tổng hợp được thông tin liên quan đến đánh giá?

2. Bài tập thảo luận

a) Xây dựng các tiêu chí đánh giá kết quả thực thi công vụ của một vị trí, chức danh công việc cụ thể.

b) Phân tích một tình huống cụ thể trong đánh giá và trả lời các câu hỏi liên quan đến yêu cầu của hệ thống đánh giá, tiêu chí đánh giá, năng lực của người đánh giá, ...

c) Thực hành phương pháp phỏng vấn đánh giá.

d) Đưa ra giải pháp cho một số vấn đề khó khăn nảy sinh trong đánh giá.

đ) Thực hành kỹ năng tiếp nhận thông tin phản hồi trong đánh giá thông qua tình huống hoặc đóng vai.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Armstrong: Tài liệu về quản lý nguồn nhân lực (tái bản lần thứ 10), 2009.

2. Lê Thanh Hà (chủ biên): Giáo trình quản trị nhân lực, Trường Đại học Lao động - Xã hội. NXB Lao động xã hội, 2009.

3. Nguyễn Hữu Thân: Giáo trình quản trị nhân sự. NXB Thống kê, 2001.

4. Nguyễn Văn Điềm và Nguyễn Ngọc Quân: Giáo trình quản trị nhân lực. NXB Đại học Kinh tế quốc dân, 2007.

5. Võ Kim Sơn, Lê Thị Vân Hạnh và Nguyễn Thị Hồng Hải: Giáo trình Tổ chức nhân sự hành chính nhà nước dùng cho hệ cử nhân hành chính. NXB Thống kê, 2003.

Chuyên đề 17

KỸ NĂNG XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

I. TỔNG QUAN VỀ VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Văn bản quy phạm pháp luật

1.1. Khái niệm văn bản quy phạm pháp luật

Khoản 1, Điều 1 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 quy định: "Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục được quy định trong Luật này hoặc trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân (HĐND, UBND), 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".

Điều 1, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND quy định: "Văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND là văn bản do HĐND, UBND ban hành theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục do Luật này quy định, trong đó có quy tắc xử sự chung, có hiệu lực trong phạm vi địa phương, được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội ở địa phương theo định hướng xã hội chủ nghĩa".

Văn bản quy phạm pháp luật của HĐND được ban hành dưới hình thức nghị quyết. Văn bản quy phạm pháp luật của UBND được ban hành dưới hình thức quyết định, chỉ thị".

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.

1.2. Đặc điểm văn bản quy phạm pháp luật

VBQPPL có những đặc điểm sau:

- Đó là văn bản do những cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền được pháp luật quy định ban hành;
- Văn bản quy phạm pháp luật chứa đựng những quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung;
- Văn bản quy phạm pháp luật được áp dụng nhiều lần trong đời sống đối với những trường hợp có sự kiện pháp lý xảy ra;
- Sự thực hiện văn bản không làm chấm dứt hiệu lực của nó;
- Tên gọi, nội dung, trình tự xây dựng, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật được pháp luật quy định cụ thể;
- Được nhà nước bảo đảm thực hiện bằng các biện pháp: thuyết phục, tổ chức, cưỡng chế;
- Điều chỉnh các quan hệ xã hội theo một mục tiêu đã được xác định trước.

1.3. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta hiện nay

- Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.
- Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội.
- Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước.
- Nghị định của Chính phủ.
- Quyết định của Thủ tướng Chính phủ.
- Nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, Thông tư của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao.
- Thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.
- Thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.
- Quyết định của Tổng Kiểm toán Nhà nước.
- Nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc giữa Chính phủ với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội.

- Thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; 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; giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

- Văn bản quy phạm pháp luật của HĐND (Nghị quyết), UBND (Quyết định, Chỉ thị).

1.4. Các chức năng của văn bản quy phạm pháp luật

Chức năng của VBQPPL là những phương diện tác động chủ yếu của VBQPPL đến các quan hệ xã hội. VBQPPL có nhiều chức năng. Từ phương diện pháp lý, VBQPPL có chức năng cơ bản sau: i) Chức năng điều chỉnh; ii) Chức năng bảo vệ; iii) Chức năng tác động vào ý thức con người (còn gọi là chức năng giáo dục).

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.

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.

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...

1.5. Các yêu cầu của văn bản quy phạm pháp luật

a) Yêu cầu về nội dung văn bản quy phạm pháp luật:

VBQPPL chứa đựng trong nó yếu tố quyền lực nhà nước - loại quyền lực có sức mạnh nhất so với các loại quyền lực khác trong xã hội nên có khả năng tác động đến các quan hệ xã hội (cả ở phạm vi, quy mô, mức độ, tốc độ) một cách rộng lớn nhất. Điều này đòi hỏi VBQPPL cần phải có cả yếu tố hợp pháp, yếu tố hợp lý, khoa học (có cơ sở lý luận, thực tiễn) để chúng vừa có hiệu lực, vừa có hiệu quả trong thực tế.

b) Văn bản quy phạm pháp luật phải có tính hợp pháp:

- Các VBQPP phải có nội dung phù hợp với tinh thần của Hiến pháp. Đối với VBQPPL dưới luật thì còn phải phù hợp với luật (nghĩa là chúng được ban hành trên cơ sở Hiến pháp, luật để cụ thể hóa, hướng dẫn thi hành hoặc tổ chức thực hiện Hiến pháp, luật).

Tuy nhiên, cũng cần thấy rằng “phù hợp” là một vấn đề không định lượng, do vậy, để đánh giá mức độ phù hợp giữa VBQPPL với các Hiến pháp, luật không phải lúc nào cũng dễ dàng, nhất là đối với những trường hợp mà trong luật giao cho Chính phủ quy định chi tiết thi hành một nội dung (một, một số điều) của luật.

Có thể hiểu “phù hợp” ở đây là trong nội dung VBQPPL, phải quán triệt nghiêm túc các nguyên tắc của Hiến pháp, luật, bắt nguồn từ nội dung của Hiến pháp, luật.

- VBQPPL có nội dung phù hợp với hình thức thể hiện của nó. Chẳng hạn để giao nhiệm vụ, đôn đốc nhắc nhở, thì không thể dùng “thông tư”, hoặc không thể dùng “công văn” nhưng trong đó lại chứa đựng các quy phạm. Bởi vì ở đây không có sự phù hợp giữa nội dung và hình thức thể hiện của quyết định.

- VBQPPL được ban hành theo đúng thẩm quyền. 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.

Điều này đã Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND năm 2004 quy định rõ ràng. Do vậy, cần phải tuân thủ yêu cầu này.

- VBQPPL được ban hành theo đúng trình tự, thủ tục do pháp luật quy định trước.

Theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, các tiêu chí để đánh giá tính hợp hiến, hợp pháp của VBQPPL gồm: i) Sự phù hợp của văn bản với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; ii) Sự phù hợp của hình thức văn bản với nội dung của văn bản đó; iii) Sự phù hợp của nội dung văn bản với thẩm quyền của cơ quan ban hành văn bản; iv) Sự thống nhất giữa văn bản quy phạm pháp luật hiện hành với văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành của cùng một cơ quan.

Đối với văn bản quy phạm pháp luật của HĐND (HĐND), UBND (UBND), tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất được quy định tại điều 03 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND năm 2004, trong đó quy định: VBQPPL của HĐND, UBND phải phù hợp với Hiến pháp, luật, VBQPPL của cơ quan nhà nước cấp trên, nghị quyết của HĐND cùng cấp.

c) Văn bản quy phạm pháp luật phải có tính hợp lý (tính khả thi, phù hợp thực tế):

Nếu như tính hợp pháp của VBQPPL có những tiêu chí khá rõ ràng, thì việc xác định tính hợp lý của chúng rất khó khăn, bởi vì, trong nhiều trường hợp, VBQPPL tác động đến một quá trình kinh tế - chính trị - xã hội trong một thời gian khá dài, những biểu hiện về tác động của nó rất phức tạp, đòi hỏi phải có sự đánh giá với những tiêu chí ít được lượng hóa.

Thực tế cho thấy, một VBQPPL có tính hợp lý khi nó thỏa mãn được ở mức cao nhất có thể các yêu cầu sau:

- VBQPPL phải xuất phát từ những yêu cầu, đòi hỏi của thực tế, của quy luật thực tế 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- điều dễ làm cho VBQPPL mất đi tính khả thi, tính hiệu quả của nó.

Ví dụ: một số VBQPPL ban hành trước 1992 với nội dung không thừa nhận nền kinh tế thị trường trong thời kỳ quá độ lên CNXH.

- Trước khi ban hành VBQPPL, người ta cần thiết và phải có những dự báo, đánh giá trước những tác động về chính trị - kinh tế - xã hội do VBQPPL đó gây ra. Trong nhiều trường hợp, các yếu tố chính trị - kinh tế - xã hội có thể có sự xung đột với nhau, vì vậy, dự kiến trước tác động để đi đến việc quyết định có ban hành VBQPPL là một điều rất quan trọng.

Ví dụ: khi ban hành một VBQPPL để điều chỉnh việc phát triển kinh tế, người ta bao giờ cũng phải dự tính đến yếu tố kinh tế của nó (sẽ đem lại khoản thu cho ngân sách bao nhiêu chẳng hạn), yếu tố xã hội (sẽ nhận được bao nhiêu lao động và bao nhiêu lao động sẽ bị dôi dư...), yếu tố môi trường tự nhiên (sử dụng bao nhiêu đất, nước...). Nghĩa là cần có tính toàn diện trong một VBQPPL.

- 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.

Ví dụ: Nếu nhà nước đưa ra một mức thuế cao, thì sẽ tăng thu ngân sách nhà nước, nhưng nếu tăng cao quá, sẽ dẫn đến những tác động tiêu cực: người nộp thuế (cá nhân, tổ chức) không có nguồn vốn để tái đầu tư sản xuất mở rộng, thậm chí, họ tìm cách trốn thuế.

- VBQPPL phải được ban hành trong mối tương quan, tác động qua lại với các yếu tố xã hội như: đạo đức, tôn giáo, tín ngưỡng, phong tục, tập quán, đặc thù văn hóa trong mỗi một không gian, thời gian cụ thể. Là một yếu tố trong cơ chế điều chỉnh pháp luật, VBQPPL có thể có những xung đột nhất định với các yếu tố vừa nêu.

Chẳng hạn, yếu tố thời gian cũng rất quan trọng, cần được tính đến trong tính hợp lý của VBQPPL. Cùng một VBQPPL, ban hành, thực hiện ở thời điểm

này có thể nhận được sự ủng hộ, đồng thuận của người dân, đem lại hiệu quả cao, nhưng ban hành, thực hiện ở thời điểm khác sẽ cho kết quả, hiệu quả ngược lại.

Ví dụ: trong thời gian kinh tế khủng hoảng, Chính phủ đã lùi thời hạn thu phí giao thông đường bộ để tạo điều kiện cho các doanh nghiệp tiết giảm chi phí.

- Nội dung VBQPPL phải chi tiết, cụ thể, nhất là đối với những VBQPPL quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành luật hoặc VBQPPL của chính quyền địa phương, có tính đến những đặc thù của mỗi một đối tượng quản lý, ngành, lĩnh vực, địa phương.

- Mặc dù rất khó lượng hóa, nhưng vẫn có thể ước lượng đánh giá tính hợp lý của VBQPPL thông qua đánh giá các chỉ số trước và sau khi có VBQPPL như: chi phí xã hội, tốc độ tăng trưởng kinh tế; mức độ ô nhiễm môi trường tự nhiên; đời sống vật chất, tinh thần của nhân dân; mức độ hài lòng của Nhà nước, xã hội, người dân...

Tất cả những yếu tố trên thống nhất với nhau, tạo thành tính hợp lý của VBQPPL.

Một cách ngắn gọn hơn, đảm bảo tính hợp lý, các quy định hay yêu cầu đưa ra trong VBQPPL cần: i) Phù hợp với mức độ phát triển kinh tế - xã hội; ii) Phù hợp với trình độ, năng lực, khả năng về vật chất và thời gian của chủ thể thực hiện; iii) Phù hợp với thực tế đời sống; iv) Nêu được những điều kiện cần thiết để đảm bảo thực hiện được các quy định hay yêu cầu đưa ra.

Cần thấy rằng, văn bản luật, dù hoàn thiện đến đâu thì cũng luôn có xu hướng không theo kịp sự phát triển của thực tế, trong khi đó, việc sửa đổi luật không phải là việc có thể thực hiện được ngay trong một khoảng thời gian ngắn (Ở nước ta, do Quốc hội họp thường kỳ là 02 lần/01 năm, nên để sửa và thông qua một văn bản luật, nhanh nhất là 06 tháng). Do vậy, trên thực tế, giữa tính hợp pháp và hợp lý của VBQPPL dưới luật trong không ít trường hợp, có sự mâu thuẫn với nhau. Đây là một trong các nguyên nhân làm cho việc ban hành VBQPPL dưới luật đứng trước một tình huống: nếu theo tính hợp pháp, thì không thỏa mãn được tính hợp lý và ngược lại. Hay nói cách khác, đó là câu hỏi: tính hợp pháp cao hơn hay tính hợp lý cao hơn?

Nếu quá nhấn mạnh tính hợp pháp sẽ làm cho các quan hệ xã hội bị rào cản bởi luật, các quan hệ xã hội vận hành chậm hơn rất nhiều so với khả năng thực tế của nó. Ngược lại, nếu quá nhấn mạnh tính hợp lý, dễ dẫn lạm quyền.

Trong xu hướng xây dựng nhà nước pháp quyền, tính hợp pháp được xem là có ưu thế hơn. Điều này có nghĩa là mọi VBQPPL đều phải trong giới hạn của Hiến pháp, luật - tức là trong giới hạn mà ý chí, quyền lực nhân dân trao cho.

Do vậy, cần có sự thống nhất biện chứng giữa tính hợp pháp và tính hợp lý của VBQPPL, nhằm làm cho chúng có hiệu lực, hiệu quả ở mức cao nhất.

d) Văn bản quy phạm pháp luật phải có tính khoa học:

Tính khoa học của văn bản QPPL thể hiện ở các điểm chính sau:

- Thông tin trong văn bản QPPL phải đầy đủ, cụ thể, rõ ràng, chính xác;
- Nội dung được sắp xếp theo trình tự hợp lý, lôgic. Các ý không trùng lặp, thừa hay tản mạn, vụn vặt nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc nắm bắt và triển khai thực hiện;
- Bố cục chặt chẽ, nghĩa là các phần, các ý, các câu liên kết với nhau theo một chủ đề, tạo thành một thể thống nhất.

đ) Yêu cầu về thể thức văn bản

Thể thức của văn bản là một trong những yếu tố cần phải được tôn trọng và tuân thủ trong hoạt động xây dựng và ban hành văn bản. Đây là yếu tố bảo đảm hiệu lực pháp lý cho văn bản vừa đảm bảo cho văn bản được ban hành theo mẫu thống nhất, giúp cho việc sử dụng văn bản được thuận tiện trước mắt cũng như lâu dài.

Văn bản đúng thể thức khi thỏa mãn các yêu cầu sau đây:

- Đầy đủ các yếu tố thể thức trong một văn bản;
- Thiết lập và bố trí các yếu tố trong văn bản đó một cách khoa học, theo đúng các quy định pháp luật hiện hành.

Hiện nay, yêu cầu về thể thức văn bản quản lý hành chính nhà nước được quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (2008), Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, Ủy ban nhân dân, Thông tư số 01/2011/TT-BNV ngày 19/01/2011 của Bộ Nội vụ hướng dẫn thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản hành chính, Thông tư số 25/2011/TT-BTP ngày 27/12/2011 của Bộ Tư pháp về thể thức, kỹ thuật trình bày văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ và văn bản quy phạm pháp luật liên tịch, Thông tư liên tịch số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP ngày 06/5/2005 của Bộ Nội vụ và Văn phòng Chính phủ hướng dẫn về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản.

e) Yêu cầu về ngôn ngữ văn bản:

Ngôn ngữ trong VBQPPL phải đáp ứng các yêu cầu sau: tính chính xác; tính phổ thông, đại chúng; tính khách quan; tính khuôn mẫu.

- Tính chính xác:

VBQPPL được sử dụng để điều chỉnh quan hệ xã hội. Vì vậy, tính chính xác của văn bản, thể hiện trước hết là ngôn ngữ sử dụng trong văn bản là ngôn ngữ tiếng Việt chuẩn mực.

Ngôn ngữ trong VBQPPL phải được viết sao cho mọi người có thể hiểu một cách rõ ràng, chính xác, giúp thể hiện đúng nội dung mà văn bản muốn truyền đạt và phải tạo cho tất cả mọi đối tượng tiếp nhận có cách hiểu như nhau theo một nghĩa duy nhất nhằm đảm bảo hiệu lực thi hành thống nhất cho văn bản (không thể hiểu theo nghĩa khác). Văn bản thiếu chính xác, không rõ ràng, mơ hồ sẽ dẫn đến hiểu và thực hiện văn bản không đúng, không thống nhất, hơn nữa, có thể gây những hậu quả nghiêm trọng, ảnh hưởng to lớn đến số phận con người, đến đời sống xã hội.

Để đảm bảo tính chính xác cho văn bản, cần lưu ý về cách sử dụng ngôn ngữ như sau:

(i) Về cách dùng từ ngữ:

+ 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.

+ Dùng từ đúng quan hệ kết hợp.

+ Sử dụng từ đúng chính tả tiếng Việt.

(ii) Về 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 lôgic.

+ 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.

- Tính phổ thông, đại chúng:

Đối tượng tiếp nhận của VBQPPL là cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước, vì vậy, ngôn ngữ biểu đạt phải mang tính phổ thông, đại chúng, dễ hiểu, dễ nhớ, dễ tiếp thu đối với mọi tầng lớp nhân dân. Để đảm bảo tính phổ thông, đại chúng, yêu cầu đặt ra khi sử dụng ngôn ngữ là:

+ Ngôn ngữ phải dùng theo chuẩn phổ thông, quen thuộc trong đời sống nhân dân để mọi người đều hiểu được và hiểu đúng.

+ 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.

+ Tránh thừa từ, lặp từ. Sử dụng thừa từ, lặp từ làm cho văn bản thiếu tính chính xác, trở nên rắc rối và khó hiểu.

+ Hạn chế đến mức tối đa các từ viết tắt để đảm bảo tính rõ ràng và nghiêm túc của văn bản.

+ Sử dụng câu ngắn, diễn đạt đơn giản, tránh cầu kỳ, phức tạp.

- Tính khách quan:

VBQPPL được ban hành nhân danh nhà nước, chứ không thể hiện quan điểm riêng của một cơ quan, cá nhân. Do vậy, ngôn ngữ của VBQPPL phải tính khách. Kết hợp với những luận cứ chính xác sẽ làm cho VBQPPL có sức thuyết phục cao, đạt hiệu lực, hiệu quả cao trong điều chỉnh các quan hệ xã hội.

Để đảm bảo tính khách quan, cần lưu ý một số điểm sau: i) Lựa chọn và sử dụng từ trung tính, không kèm theo sắc thái biểu cảm; ii) Tránh sử dụng từ ngữ hoa mỹ, khoa trương; iii) Không sử dụng thành ngữ, tục ngữ; iv) Tùy trường hợp cụ thể, nên chuyển từ câu chủ động sang câu bị động;

- *Tính khuôn mẫu:*

Văn bản cần được trình bày, sắp xếp bố cục nội dung theo các khuôn mẫu, thể thức quy định. Tính khuôn mẫu bảo đảm cho sự thống nhất, tính khoa học và tính văn hoá của VBQPPL.

2. Phân biệt văn bản quy phạm pháp luật với văn bản áp dụng pháp luật (VBADPL)

Bên cạnh khái niệm VBQPPL, còn có khái niệm VBADPL và cần thiết phân biệt chúng, bởi vì chúng là hai yếu tố khác nhau trong cơ chế điều chỉnh của pháp luật đối với các quan hệ xã hội.

Khi giải quyết các vụ việc cụ thể, trên cơ sở VBQPPL, các chủ thể có thẩm quyền ban hành các VBADPL làm xuất hiện ở các công dân, tổ chức những quyền và nghĩa vụ pháp lý cụ thể. Ví dụ: quyết định bổ nhiệm cán bộ, quyết định cho cán bộ nghỉ hưu, những bản án của tòa án luôn gắn với những chủ thể cụ thể về những quyền, nghĩa vụ cụ thể. Những văn bản này gọi là VBADPL (VB cá biệt) vì chúng chỉ có hiệu lực một lần và chỉ trong quan hệ đối với những cá nhân, tổ chức cụ thể được ghi đích danh trong văn bản.

	VBQPPL	VB cá biệt
Phạm vi chủ thể có thẩm quyền ban hành	Hẹp hơn, được quy định rõ trong i) Hiến pháp, ii) Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (năm 2008), iii) Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, Ủy ban nhân dân. Chủ thể có thẩm quyền ban hành VBQPPL đương nhiên có thẩm quyền ban hành VBADPL.	- Rộng hơn, được quy định trong nhiều VBQPPL khác nhau. Một chủ thể có thẩm quyền ban hành VBADPL những có thể không có thẩm quyền ban hành VBQPPL

Đối tượng điều chỉnh	Điều chỉnh một nhóm/một loại quan hệ xã hội.	Điều chỉnh một quan hệ xã hội cụ thể, đã được xác định trước (với chủ thể, nội dung cụ thể).
Mối quan hệ với nhau	Là cơ sở pháp lý để ban hành VBADPL	Là sự cụ thể hóa VBQPPL vào từng trường hợp cụ thể.
Thực hiện	Được áp dụng nhiều lần trong cuộc sống (mỗi khi có sự kiện pháp lý xảy ra thì VBQPPL được áp dụng).	Được áp dụng một lần, với một sự kiện pháp lý cụ thể.
Hiệu lực	Việc áp dụng văn bản không làm mất đi hiệu lực của nó. VBQPPL chỉ hết hiệu lực trong những trường hợp do luật định ¹ .	Hết hiệu lực khi thực hiện xong.
Trình tự, thủ tục, hình thức	Được quy định cụ thể trong ii) Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (năm 2008), ii) Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, Ủy ban nhân dân	Được quy định trong nhiều VBQPPL khác nhau.

3. Những nguyên tắc của quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Ban hành VBQPPL là hoạt động sáng tạo pháp luật, là một trong những hình thức cơ bản nhất của hoạt động nhà nước. Việc tạo ra VBQPPL phản ánh, đáp ứng được những nhu cầu phát triển khách quan của xã hội là vấn đề có ý

¹ Những trường hợp VBQPPL hết hiệu lực gồm:

a. Đối với VBQPPL của cơ quan nhà nước trung ương thì VBQPPL hết hiệu lực toàn bộ hoặc một phần trong các trường hợp sau đây: i) Hết thời hạn có hiệu lực đã được quy định trong văn bản; ii) Được sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế bằng văn bản mới của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó; iii) Bị hủy bỏ hoặc bãi bỏ bằng một văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. (Điều 81, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008).

b. Đối với VBQPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân thì hết hiệu lực trong các trường hợp sau đây: i) Hết thời hạn có hiệu lực đã được quy định trong văn bản; ii) Được thay thế bằng một văn bản mới của chính cơ quan đã ban hành văn bản đó; iii) Bị hủy bỏ hoặc bãi bỏ bằng một văn bản của cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền; iv) Không còn đối tượng điều chỉnh.

Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân hết hiệu lực thì hành thì văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành văn bản đó cũng hết hiệu lực. (Điều 53 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân).

nghĩa quyết định đối với chất lượng, hiệu lực, hiệu quả của quá trình nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật. Do vậy, quá trình ban hành VBQPPL phải tuân thủ những nguyên tắc nhất định.

Tùy thuộc vào tính chất, đặc tính, quy luật của từng nhóm quan hệ xã hội cũng như mức độ, tốc độ điều chỉnh các quan hệ xã hội mà quá trình ban hành VBQPPL cụ thể tuân theo những nguyên tắc tương ứng, phù hợp. Trên bình diện chung, các nguyên tắc quan trọng nhất, có tính phổ biến áp dụng cho ban hành tất cả các VBQPPL nói chung gồm ¹:

3.1. Nguyên tắc khách quan

Việc ban hành VBQPPL chỉ mang tính khách quan khi VBQPPL đã ban hành phản ánh được nhu cầu và điều kiện khách quan của sự phát triển xã hội. Một cách khác, trong một VBQPPL bao giờ cũng hàm chứa hai yếu tố: yếu tố chủ quan (ý chí của nhà nước), yếu tố khách quan (nhu cầu, điều kiện khách quan của sự phát triển xã hội). Về nguyên tắc, yếu tố khách quan bao giờ cũng là yếu tố quyết định. Vì vậy, quá trình ban hành VBQPPL luôn phải trả lời được câu hỏi: Việc ban hành VBQPPL này có thật sự cần thiết, xuất phát từ nhu cầu, đòi hỏi của thực tiễn hay từ mong muốn chủ quan của nhà nước? Nội dung điều chỉnh có phù hợp với quy luật vận động của đời sống xã hội không? ... Ngược lại, yếu tố chủ quan cần phải nhận thức một cách chính xác, kịp thời, đầy đủ những quy luật khách quan, tôn trọng quy luật khách quan.

Trong trường hợp VBQPPL thể hiện quá nhiều yếu tố chủ quan, VBQPPL sẽ rơi vào tình trạng "chủ quan, duy ý chí", xa thực tế, tất yếu dẫn đến những hệ quả xấu trong quá trình điều chỉnh pháp luật.

Do đó, khi xây dựng và ban hành VBQPPL cần thiết phải thu hút được sự tham gia đồng đẳng các nhà khoa học thuộc các lĩnh vực khác nhau, đặc biệt là các chuyên gia pháp luật, cần nâng cao trách nhiệm của các chuyên gia pháp luật trước chất lượng, hiệu quả của VBQPPL.

3.2. Nguyên tắc dân chủ xã hội chủ nghĩa

Nguyên tắc này thể hiện ở sự tham gia của nhân dân lao động và các tổ chức xã hội vào ban hành VBQPPL.

¹ Chuyên đề không đề cập đến các nguyên tắc riêng của việc ban hành từng loại VBQPPL, ví dụ, trong việc ban hành các VBQPPL liên quan đến các quan hệ quốc tế, còn có nguyên tắc như: tôn trọng, phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia...; việc ban hành các VBQPPL liên quan đến vùng dân tộc ít người có nguyên tắc phát huy những giá trị tốt đẹp của các luật tục, tập quán...

Sự tôn trọng lợi ích của nhân dân, quán triệt tinh thần "tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân", sự minh bạch hóa toàn bộ các giai đoạn, khâu của quá trình soạn thảo, sự lấy ý kiến một cách thực sự rộng rãi các tầng lớp nhân dân về dự thảo VBQPPL, sự tôn trọng, nghiêm túc tiếp thu các ý kiến đóng góp cũng như trách nhiệm giải trình về việc tiếp thu (hoặc không tiếp thu) các ý kiến đóng góp, loại trừ sự tác động tiêu cực của các nhóm lợi ích là những yêu cầu cơ bản của nguyên tắc này.

3.3. Nguyên tắc pháp chế

Các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền ban hành VBQPPL không được ban hành những văn bản không đúng thẩm quyền, vượt thẩm quyền. Khi ban hành VBQPPL phải tuân thủ nghiêm chỉnh trình tự, thủ tục do pháp luật quy định. Các văn bản của cơ quan nhà nước cấp dưới phải phù hợp với văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, các văn bản dưới luật phải phù hợp với Hiến pháp, luật, bảo đảm tính thứ bậc của hệ thống VBQPPL.

Những vi phạm pháp luật trong quá trình ban hành VBQPPL đều phải được phát hiện kịp thời, xử lý nghiêm minh.

3.4. Nguyên tắc Đảng lãnh đạo

Đảng cộng sản Việt Nam là lực lượng duy nhất lãnh đạo nhà nước và xã hội. Thông qua hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật mà đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng được thể chế hoá thành pháp luật và đưa vào cuộc sống.

Vì vậy, toàn bộ quá trình ban hành VBQPPL phải quán triệt đúng đắn, chính xác, đầy đủ các quan điểm, đường lối lãnh đạo của Đảng; xác định rõ VBQPPL là phương tiện để đưa đường lối, chính sách của Đảng vào cuộc sống, qua đó, góp phần bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước, xã hội.

Ví dụ: khi ban hành VBQPPL về kinh tế thị trường, phải dựa vào các quan điểm của Đảng về kinh tế thị trường định hướng XHCN (như xác định có những loại thành phần kinh tế nào, những loại thị trường nào, vị trí, vai trò của từng loại thành phần kinh tế ...).

II. QUY TRÌNH XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Quy trình xây dựng VBQPPL được quy định chi tiết trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (năm 2008) và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND. Tùy thuộc vào loại VBQPPL mà quy trình này có những bước khác nhau, quy trình xây dựng một số loại VBQPPL cụ thể:

1. Quy trình xây dựng luật, pháp lệnh ¹

Quy trình xây dựng luật, pháp lệnh có thể chia thành các bước như sau:

- Bước 1: Quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh;
- Bước 2: Thành lập ban soạn thảo;
- Bước 3: Tổ chức soạn thảo dự thảo luật, pháp lệnh (gọi tắt là dự thảo);
- Bước 4: Tổ chức lấy ý kiến đối với dự thảo;
- Bước 5: Bộ Tư pháp thẩm định dự thảo trước khi trình Chính phủ;
- Bước 6: Chính phủ thảo luận, xem xét quyết định việc trình dự thảo;
- Bước 7: Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội thẩm tra dự thảo;
- Bước 8: UBTVQH cho ý kiến về dự thảo;
- Bước 9: Chính lý dự thảo trước khi trình Quốc hội;
- Bước 10: Quốc hội xem xét, thông qua dự thảo (có thể thông qua tại một kỳ họp hoặc tại hai kỳ họp).

(Đối với pháp lệnh, không có bước 9; bước 10 được thay bằng việc UBTVQH xem xét, thông qua dự thảo).

2. Quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước ²

- Bước 1: Quyết định cơ quan soạn thảo dự thảo lệnh, quyết định (gọi chung là dự thảo). Bước này do Chủ tịch nước quyết định;
- Bước 2: Cơ quan soạn thảo tổ chức nghiên cứu, soạn thảo dự thảo;
- Bước 3: Lấy ý kiến đối với dự thảo ³;
- Bước 4: Nghiên cứu, tiếp thu ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân để chỉnh lý dự thảo và báo cáo Chủ tịch nước;
- Bước 5: Chủ tịch nước xem xét, ký ban hành lệnh, quyết định.

3. Quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ ⁴

¹ Xem các Điều 22 đến 56, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

² Điều 58, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

³ Tùy theo nội dung của dự thảo lệnh, quyết định, Chủ tịch nước quyết định việc đăng tải toàn văn trên Trang thông tin điện tử của cơ quan soạn thảo. Việc đăng tải dự thảo phải bảo đảm thời gian ít nhất là sáu mươi ngày để cơ quan, tổ chức và cá nhân tham gia ý kiến. (Điều 58, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008).

⁴ Xem các điều 59 đến 66, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

- Bước 1: Quyết định chương trình xây dựng nghị định;
- Bước 2: Thành lập ban soạn thảo;
- Bước 3: Tổ chức soạn thảo dự thảo nghị định (gọi tắt là dự thảo);
- Bước 4: Tổ chức lấy ý kiến đối với dự thảo;
- Bước 5: Bộ Tư pháp thẩm định dự thảo trước khi trình Chính phủ;
- Bước 6: Chính phủ thảo luận, xem xét, quyết định.

4. Quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Thủ tướng Chính phủ ¹

- Bước 1: Thành lập ban soạn thảo;
- Bước 2: Tổ chức soạn thảo dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ (gọi tắt là dự thảo);
- Bước 3: Tổ chức lấy ý kiến đối với dự thảo;
- Bước 4: Bộ Tư pháp thẩm định dự thảo trước khi trình Thủ tướng Chính phủ;
- Bước 5: Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định.

5. Quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ²

- Bước 1: Thành lập ban soạn thảo;
- Bước 2: Tổ chức soạn thảo dự thảo Thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ (gọi tắt là dự thảo);
- Bước 3: Tổ chức lấy ý kiến đối với dự thảo;
- Bước 4: Tổ chức pháp chế của bộ, cơ quan ngang bộ thẩm định dự thảo;
- Bước 5: Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ xem xét, quyết định.

6. Quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND

6.1. Quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của HĐND

a) Quy trình xây dựng VBQPPL của HĐND cấp tỉnh ³:

¹ Điều 67, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

² Điều 68, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

³ Xem các điều 29 - 31, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND.

- Bước 1: Quyết định chương trình xây dựng nghị quyết;
- Bước 2: Thành lập ban soạn thảo dự thảo nghị quyết (gọi tắt là dự thảo);
- Bước 3: Tổ chức soạn thảo dự thảo;
- Bước 4: Tổ chức lấy ý kiến đối với dự thảo;
- Bước 5: Sở Tư pháp thẩm định dự thảo (nếu là dự thảo của UBND cấp tỉnh trình HĐND);

- Bước 6: Ban của HĐND thẩm tra dự thảo nghị quyết của HĐND;
- Bước 7: HĐND xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết.

b) Quy trình xây dựng VBQPPL của HĐND cấp huyện¹

- Bước 1: Thành lập ban soạn thảo dự thảo nghị quyết (gọi tắt là dự thảo);
- Bước 2: Tổ chức soạn thảo dự thảo;
- Bước 3: Tổ chức lấy ý kiến đối với dự thảo;
- Bước 4: Ban của HĐND thẩm tra dự thảo nghị quyết của HĐND;
- Bước 5: HĐND xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết.

c) Quy trình xây dựng VBQPPL của HĐND cấp xã²

- Bước 1: Thành lập ban soạn thảo dự thảo nghị quyết (gọi tắt là dự thảo);
- Bước 2: Tổ chức soạn thảo dự thảo;
- Bước 3: Tổ chức lấy ý kiến đối với dự thảo;
- Bước 4: HĐND xem xét, thông qua dự thảo nghị quyết.

6.2. Quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của UBND

a) Quy trình xây dựng VBQPPL của UBND cấp tỉnh

- Bước 1: Quyết định chương trình xây dựng quyết định, chỉ thị;
- Bước 2: Thành lập ban soạn thảo dự thảo quyết định, chỉ thị (gọi tắt là dự thảo);
- Bước 3: Tổ chức soạn thảo dự thảo;
- Bước 4: Tổ chức lấy ý kiến đối với dự thảo;
- Bước 5: Sở Tư pháp thẩm định dự thảo;

¹ Xem điều 30 - 32, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND.

² Xem điều 33 - 34, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND.

- Bước 6: UBND xem xét, thông qua dự thảo.

b) Quy trình xây dựng VBQPPL của UBND cấp huyện¹

- Bước 1: Thành lập ban soạn thảo dự thảo quyết định, chỉ thị (gọi tắt là dự thảo);

- Bước 2: Tổ chức soạn thảo dự thảo;

- Bước 3: Tổ chức lấy ý kiến đối với dự thảo;

- Bước 4: Phòng Tư pháp thẩm định dự thảo;

- Bước 5: UBND xem xét, thông qua dự thảo.

c) Quy trình xây dựng VBQPPL của UBND cấp xã²

- Bước 1: Thành lập ban soạn thảo dự thảo quyết định, chỉ thị (gọi tắt là dự thảo);

- Bước 2: Tổ chức soạn thảo dự thảo;

- Bước 3: Tổ chức lấy ý kiến đối với dự thảo;

- Bước 4: UBND xem xét, thông qua dự thảo.

Ngoài ra, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 cũng quy định về quy trình dựng VBQPPL của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân tối cao, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng kiểm toán nhà nước, VBQPPL liên tịch.

Đồng thời, bên cạnh quy trình thông thường, thì Luật Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật còn quy định về việc xây dựng, ban hành VBQPPL theo trình tự, thủ tục rút gọn³.

Theo đó, trong trường hợp khẩn cấp hoặc cần sửa đổi ngay cho phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành thì 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 có thể được thực hiện theo trình tự, thủ tục rút gọn. Như vậy, chỉ có việc xây dựng, ban hành VBQPPL của QH, UBTVQH, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ mới có thể áp dụng thủ tục rút gọn này.

¹ Xem các điều 35 - 40, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND.

² Xem các điều 35- 40, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND.

³ Xem các điều 75- 77, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

Trong thủ tục rút gọn, cơ quan chủ trì soạn thảo không nhất thiết phải thành lập Ban soạn thảo và Tổ biên tập để soạn thảo mà có thể trực tiếp 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.

Cơ quan thẩm định có trách nhiệm thẩm định dự thảo văn bản ngay sau khi nhận được hồ sơ thẩm định; cơ quan thẩm tra có trách nhiệm thẩm tra dự thảo văn bản ngay sau khi nhận được hồ sơ thẩm tra.

Hồ sơ trình dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật theo trình tự, thủ tục rút gọn gồm có: 1) Tờ trình về dự án, dự thảo; 2) Dự thảo văn bản; Báo cáo thẩm định đối với dự thảo nghị định của Chính phủ, dự thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ; báo cáo thẩm tra đối với dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội, dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Trong trường hợp thông qua theo thủ tục rút gọn, việc xem xét, thông qua dự án, dự thảo văn bản tại một kỳ họp (QH), tại một phiên họp (UBTVQH, Chính phủ).

Tóm lại, tùy thuộc vào từng loại VBQPPL mà các bước xây dựng, ban hành có thể khác nhau, song có thể khái quát thành các bước sau đây:

- Bước 1: Quyết định việc ban hành VBQPPL;
- Bước 2: Soạn thảo dự thảo VBQPPL;
- Bước 3: Lấy ý kiến đóng góp vào dự thảo VBQPPL;
- Bước 4: Thẩm định, thẩm tra dự thảo VBQPPL;
- Bước 5: Trình, xem xét, thông qua dự thảo VBQPPL.

III. MỘT SỐ KỸ NĂNG TRONG XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Kỹ năng soạn thảo dự thảo

1.1. 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)¹.

- Ban soạn thảo tổ chức nghiên cứu biên soạn dự thảo:

¹ Gọi chung là Ban soạn 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.

1.2. Những kỹ năng quan trọng trong soạn thảo dự thảo

Thứ nhất, xác định đối tượng, phạm vi, phương pháp điều chỉnh của dự thảo VBQPPL.

Xác định đối tượng, phạm vi điều chỉnh pháp luật là “xác định ranh giới của việc sử dụng pháp luật vào việc 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 hệ xã hội”¹.

Xác định chính xác đối tượng điều chỉnh pháp luật không chỉ có ý nghĩa về mặt lý luận mà còn có ý nghĩa thực tiễn hết sức quan trọng. Xác định đối tượng điều chỉnh pháp luật, một mặt giúp cho nhà làm luật định hình được đối tượng điều chỉnh pháp luật, nhận thức được bản chất của các quan hệ xã hội mà pháp luật dự định sẽ điều chỉnh từ đó đi đến quyết định về phạm vi, mức độ can thiệp vào các quan hệ xã hội sao cho việc điều chỉnh pháp luật đem lại hiệu lực, hiệu quả cao nhất. Mặt khác, chính nó giúp cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân

¹ 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, H, 1998, trang 431.

nhận thức đúng đắn nội dung của pháp luật, quyền và nghĩa vụ của mình được dựa trên những cơ sở pháp lý nào, làm cơ sở để họ thực hiện một cách đầy đủ, chính xác các quy định của pháp luật.

Đối tượng điều chỉnh của pháp luật nói chung cũng như của VBQPPL nói riêng là các quan hệ xã hội mà pháp luật, VBQPPL hướng tới, tác động tới. Cần nhấn mạnh rằng, VBQPPL không thể điều chỉnh hết mọi quan hệ xã hội, mà chỉ những quan hệ xã hội đáp ứng các tiêu chuẩn sau mới trở thành đối tượng điều chỉnh của VBQPPL:

Ban soạn thảo phải xác định được những quan hệ xã hội nào cần có sự điều chỉnh của pháp luật và điều chỉnh đến mức độ nào. Đồng thời, cần thấy rằng, các quan hệ xã hội này không phải là bất biến, cố định mà thay đổi phụ thuộc vào sự phát triển chính trị - kinh tế - xã hội của đất nước ở mỗi một giai đoạn. Những quan hệ xã hội không quan trọng, không liên quan trực tiếp đến quyền lực nhà nước, đến quyền, lợi ích của nhà nước, xã hội, cá nhân thì không cần thiết phải điều chỉnh bằng pháp luật, mà có thể được điều chỉnh bởi các quy phạm xã hội khác.

Xác định phạm vi điều chỉnh các quan hệ xã hội cần phải điều chỉnh bằng pháp luật là điều hết sức quan trọng, đảm bảo cho việc điều chỉnh pháp luật một cách chính xác, tập trung và có hiệu quả nhất. Việc đánh giá những quan hệ xã hội nào là quan trọng, liên quan trực tiếp đến quyền, lợi ích của nhà nước, xã hội, tổ chức, cá nhân trong quá trình thực hiện công vụ được dựa vào các tiêu chí cơ bản sau:

- Điều kiện, tính chất trình độ, phát triển kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước; yêu cầu đòi hỏi của quá trình hoàn thiện nhà nước, xu hướng vận động của xã hội, nhà nước; các yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn; trình độ dân trí, dân chủ của xã hội;

- Các yếu tố truyền thống tâm lý, truyền thống văn hoá, truyền thống đạo đức của dân tộc; các yếu tố quốc tế...

Trên cơ sở đó, nhà nước xác định những quan hệ xã hội nào cần phải được pháp luật điều chỉnh.

Trên cơ sở đó, xác định phạm vi điều chỉnh của dự thảo VBQPPL. Xác định phạm vi điều chỉnh của từng loại VBQPPL, phải căn cứ vào thẩm quyền ban hành VBQPPL, cũng như tính chất của từng loại VBQPPL cũng như xác định những vấn đề nào thuộc về lập pháp (phải điều chỉnh bằng luật), những vấn đề nào thuộc về lập quy (điều chỉnh bằng VBQPPL dưới luật).

Hiện nay, các vấn đề cơ bản thuộc lĩnh vực kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, tài chính, tiền tệ, ngân sách, thuế, dân tộc, tôn giáo, văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, đối ngoại, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, chế độ công vụ, cán bộ, công chức, quyền và nghĩa vụ của công dân sẽ do luật quy định¹.

Để xác định quyền ban hành VBQPPL của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, HĐND, UBND, về mặt pháp lý, phải căn cứ vào quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND.²

Cần lưu ý, pháp luật không thể điều chỉnh hết các quan hệ xã hội và cũng không nên điều chỉnh mọi quan hệ xã hội, mà phải xác định được những quan hệ xã hội nào có thể và nên điều chỉnh. Đây là nguyên tắc về kỹ thuật để xác định đối tượng, phạm vi điều chỉnh của pháp luật cũng như của VBQPPL, trong đó, chia làm hai trường hợp sau:

- Những quan hệ xã hội mà VBQPPL không thể điều chỉnh được, trong trường hợp này, nếu cứ ban hành VBQPPL, VBQPPL đó sẽ không có hiệu lực.

- Những quan hệ xã hội mà VBQPPL có thể điều chỉnh được:

+ Những quan hệ xã hội mà VBQPPL có thể điều chỉnh được, nhưng không nên điều chỉnh, nếu nó không thật sự cần thiết hoặc nếu thấy để các quy phạm xã hội khác điều chỉnh có hiệu quả hơn. Trường hợp này, nếu ban hành VBQPPL thì VBQPPL đó có hiệu lực, nhưng hiệu quả không cao;

+ Những quan hệ xã hội mà VBQPPL có thể điều chỉnh được và nên điều chỉnh vì đó là nhu cầu tất yếu của thực tiễn. Trường hợp này, nếu ban hành VBQPPL thì VBQPPL đó có hiệu lực, hiệu quả cao.

(Đây cũng là một nội dung khi đánh giá tác động của dự thảo VBQPPL, tức là có cần thiết phải điều chỉnh quan hệ xã hội đó bằng pháp luật không? Nếu điều chỉnh bằng pháp luật thì hệ quả sẽ như thế nào, có rủi ro gì không? Ngược lại, nếu không điều chỉnh bằng pháp luật thì hệ quả sẽ như thế nào, có rủi ro gì không?).

¹ Khoản 2, Điều 11, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.

² Từ Điều 11 đến Điều 20 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, Điều 02 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân.

Thứ hai, phải xác định phương pháp điều chỉnh được sử dụng trong VBQPPL.

Phương pháp điều chỉnh của VBQPPL là cách thức, biện pháp mà nhà nước sử dụng (được quy định trong VBQPPL đó) để tác động lên các quan hệ xã hội, làm cho các quan hệ xã hội đó vận động theo một mục tiêu đã được xác định trước.

Phương pháp điều chỉnh của VBQPPL được thể hiện qua các hình thức sau:

- Cấm thực hiện một/một số hành vi nhất định trong những điều kiện nhất định;

- Bắt buộc thực hiện một/một số hành vi nhất định trong những điều kiện nhất định (quy định cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có nghĩa vụ phải thực hiện những hành vi xác định);

- Cho phép thực hiện một/một số hành vi nhất định trong những điều kiện nhất định;

- Trao quyền thực hiện một/một số hành vi nhất định trong những điều kiện nhất định;

- Gợi ý thực hiện một/một số hành vi nhất định trong những điều kiện nhất định.

Xác định phương pháp điều chỉnh của mỗi một VBQPPL, phụ thuộc vào các yếu tố chính sau: i) Tính chất, quy luật, vị trí, vai trò của quan hệ xã hội mà VBQPPL đó điều chỉnh; iii) Tình hình kinh tế, chính trị, xã hội (cả ở quá khứ, hiện tại và dự báo tương lai); iv) Khả năng tổ chức thực hiện VBQPPL (nguồn lực của nhà nước, xã hội, thời gian, năng lực quản lý...); v) Trình độ dân chủ xã hội; vi) Các yếu tố: văn hóa, đạo đức, truyền thống, phong tục, tập quán, tín ngưỡng, tôn giáo, điều kiện địa lý....; vii) Các yếu tố quốc tế.

Đồng thời, cần lưu ý rằng, cùng một loại quan hệ xã hội, những trong những môi trường khác nhau thì phải sử dụng phương pháp điều chỉnh khác nhau. Ví dụ: cùng điều chỉnh các quan hệ về quyền sở hữu, nhưng trong môi trường quản lý hành chính nhà nước thì nó được điều chỉnh bằng phương pháp quyền lực, phục tùng, còn trong môi trường kinh doanh thì nó được điều chỉnh bằng phương pháp bình đẳng, tự thỏa thuận, tự định đoạt.

Tóm lại, hiệu lực, hiệu quả của VBQPPL phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó, trước hết, phụ thuộc vào xác định đối tượng, phạm vi, phương pháp,

mức độ điều chỉnh. Do vậy, cần trả lời các câu hỏi: i) Điều chỉnh nhóm quan hệ xã hội nào? ii) Nội dung điều chỉnh? iii) Phạm vi điều chỉnh? iv) Mức độ điều chỉnh?

Để trả lời được các câu hỏi đó, thì việc làm rõ các nội dung sau là điều cần thiết: i) Bối cảnh, thực trạng quan hệ xã hội đòi hỏi phải có sự điều chỉnh của pháp luật; mục tiêu và các vấn đề cần giải quyết; ii) Đánh giá thực trạng của các quy định pháp luật hiện hành có liên quan đến các quan hệ xã hội cần điều chỉnh; iii) Mục tiêu bảo đảm thực hiện các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân (nếu có); iv) Chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước về quản lý ngành, lĩnh vực có quan hệ xã hội cần điều chỉnh (nếu có); v) Nội dung cam kết trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên hoặc có kế hoạch trở thành thành viên liên quan đến ngành, lĩnh vực có quan hệ xã hội cần điều chỉnh (nếu có).

Thứ ba, lựa chọn loại quy phạm thể hiện quy phạm pháp luật trong dự thảo VBQPPL.

Ở Việt Nam, hầu hết các quy phạm pháp luật được thể hiện trong VBQPPL¹, nên trong mỗi quan hệ giữa quy phạm pháp luật với VBQPPL thì quy phạm pháp luật là phạm trù thuộc nội dung, còn VBQPPL thuộc phạm trù hình thức. Vì vậy, trong quá trình soạn thảo, ban hành, cần biết lựa chọn chính xác loại quy phạm pháp luật để thể hiện chính xác nội dung, phương thức, mục tiêu điều chỉnh. Có nhiều loại quy phạm pháp luật, tùy theo cách phân loại. Căn cứ vào vai trò điều chỉnh các quan hệ xã hội, các quy phạm pháp luật chia thành ba nhóm: quy phạm điều chỉnh, quy phạm bảo vệ, quy phạm chuyên môn. Căn cứ vào mối quan hệ nội dung và hình thức, quy phạm pháp luật chia thành quy phạm nội dung (quy phạm vật chất) và quy phạm hình thức (quy phạm thủ tục).

- Lựa chọn quy phạm pháp luật theo vai trò điều chỉnh các quan hệ xã hội:

¹ Có một số trường hợp, nó được thể hiện trong các tập quán pháp. Hiện nay, ở nước ta, tập quán pháp được sử dụng trong một số quan hệ thuộc lĩnh vực dân sự, thương mại..., với nguyên tắc là pháp luật chưa quy định về quan hệ xã hội đó và tập quán đó không trái với những nguyên tắc cơ bản của pháp luật XHCN Việt Nam. Ví dụ, Điều 03, Bộ luật Dân sự năm 2005 quy định: "Trong trường hợp pháp luật không quy định và các bên không có thoả thuận thì có thể áp dụng tập quán; nếu không có tập quán thì áp dụng quy định tương tự của pháp luật. Tập quán và quy định tương tự của pháp luật không được trái với những nguyên tắc quy định trong Bộ luật này". Điều 05, Luật Thương mại năm 2005 quy định: "1. Trường hợp điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định áp dụng pháp luật nước ngoài, tập quán thương mại quốc tế hoặc có quy định khác với quy định của Luật này thì áp dụng quy định của điều ước quốc tế đó. 2. Các bên trong giao dịch thương mại có yếu tố nước ngoài được thoả thuận áp dụng pháp luật nước ngoài, tập quán thương mại quốc tế nếu pháp luật nước ngoài, tập quán thương mại quốc tế đó không trái với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam."; Điều 13, Luật Thương mại năm 2005 quy định: "Trường hợp pháp luật không có quy định, các bên không có thoả thuận và không có thói quen đã được thiết lập giữa các bên thì áp dụng tập quán thương mại nhưng không được trái với những nguyên tắc quy định trong Luật này và trong Bộ luật dân sự."

Trong trường hợp quy định quyền, nghĩa vụ của những người tham gia trong các quan hệ xã hội, với mục đích điều chỉnh các hành vi hợp pháp của con người, thông thường người ta sẽ sử dụng loại quy phạm điều chỉnh.

Các quy phạm này được sử dụng để:

+ Cấm, nhằm quy định nghĩa vụ không được thực hiện các hành vi nhất định, với mục đích loại trừ những hành vi đi ngược lại với lợi ích nhà nước, xã hội¹.

+ Bắt buộc, nhằm quy định nghĩa vụ phải thực hiện những hành vi tích cực nhất định.²

+ Cho phép, được sử dụng để quy định những quyền được thực hiện thông qua hành vi tích cực trong các quan hệ xã hội³.

Trong trường hợp quy định các biện pháp cưỡng chế mang tính nhà nước đối với hành vi vi phạm pháp luật, với mục đích xử lý vi phạm pháp luật, các quy phạm bảo vệ sẽ được sử dụng, thể hiện ở các chế tài⁴.

Lưu ý là, quy phạm điều chỉnh thường bao gồm các quy định. Sự tác động qua lại của các quy phạm điều chỉnh và của các quy phạm bảo vệ thể hiện ở chỗ các quy phạm điều chỉnh, điều chỉnh các hành vi hợp pháp của con người; còn các quy phạm bảo vệ thể hiện thái độ của nhà nước đối với các hành vi vi phạm pháp luật. Do đó, các quy phạm bảo vệ pháp luật bảo đảm cho sự tác động của các quy phạm điều chỉnh.

Để quy định những vấn đề chung, nguyên tắc hoặc giải thích từ ngữ, người ta sẽ chọn quy phạm chuyên môn, nhằm:

+ Định hình tổng quan, xác định tổng quát trạng thái của một/một số quan hệ xã hội.⁵

+ Quy định khái niệm pháp lý (đưa ra một khái niệm pháp lý xác định nào đó). Hiện nay, các quy phạm này thường sử dụng trong phần chung của

¹ Điều 72, Hiến pháp 1992: "Nghiêm cấm mọi hình thức truy bức, nhục hình, xúc phạm danh dự, nhân phẩm của công dân".

² Điều 102, Hiến pháp 1992: "Chủ tịch nước chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội".

³ Điều 74, Hiến pháp 1992: "Công dân có quyền khiếu nại, quyền tố cáo với cơ quan Nhà nước có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân hoặc bất cứ cá nhân nào".

⁴ Khoản 1, Điều 119, Bộ luật Hình sự (năm 2009): "Người nào mua bán người thì bị phạt tù từ hai năm đến bảy năm".

⁵ Điều 2, Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung 2001): "Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức".

VBQPPL hoặc phần "giải thích từ ngữ" của VBQPPL ¹.

+ Tuyên bố về nhiệm vụ, hay nguyên tắc pháp luật ². Ví dụ, Điều 3 Hiến pháp 1992 tuyên bố Nhà nước bảo đảm và không ngừng phát huy quyền làm chủ về mọi mặt của nhân dân... mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện.

+ Quy định về việc lựa chọn quy phạm được sử dụng để giải quyết sự xung đột trong pháp luật ³.

- Lựa chọn quy phạm pháp luật theo mối quan hệ nội dung và hình thức:

Theo cách này, khi quy định về quyền và nghĩa vụ pháp lý của các bên tham gia quan hệ (cần trả lời cho câu hỏi: Ai? Làm gì/không được làm gì/ phải làm gì?), các quy phạm vật chất sẽ được lựa chọn.

Khi cần trả lời cho câu hỏi làm như thế nào? các quy phạm thủ tục sẽ được lựa chọn.

Theo nguyên lý, nội dung quyết định hình thức, hình thức thể hiện nội dung, vì vậy, giữa quy phạm vật chất và quy phạm thủ tục thì quy phạm vật chất sẽ quyết định quy phạm nội dung. Do vậy, khi xây dựng quy phạm thủ tục, phải căn cứ vào quy phạm vật chất để bảo đảm sự thống nhất, phù hợp của quy phạm hình thức với quy phạm nội dung.

Việc lựa chọn loại quy phạm pháp luật có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong ban hành VBQPPL, tùy thuộc vào nội dung, tính chất các quan hệ xã hội văn bản cần điều chỉnh mà lựa chọn cách thể hiện sao cho phù hợp với mục tiêu ban hành văn bản, đảm bảo tính chính xác, thuận tiện cho áp dụng pháp luật.

- Lựa chọn phương pháp thể hiện quy phạm pháp luật trong các điều luật:

Như trên đã nêu, các quy phạm pháp luật được thể hiện trong các điều luật (điều, khoản, điểm) của VBQPPL. Quy phạm pháp luật là nội dung, điều luật là hình thức thể hiện quy phạm pháp luật đó. Về mặt kỹ thuật, có thể có 3 trường

¹ Khoản Điều 4, Luật Cán bộ, công chức năm 2008: "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 (sau đây gọi chung là cấp tỉnh), ở huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (sau đây gọi chung là cấp huyện), trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước".

² Đoạn 2, Điều 1, Bộ luật Dân sự năm 2005: "Bộ luật Dân sự có nhiệm vụ bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng..."

³ Khoản 1, Điều 2, Bộ luật Dân sự năm 2005: "Bộ luật dân sự được áp dụng đối với quan hệ dân sự được xác lập từ ngày Bộ luật này có hiệu lực, trừ trường hợp được Bộ luật này hoặc nghị quyết của Quốc hội có quy định khác".

hợp xảy ra:

+ Quy phạm pháp luật trùng hợp với các điều trong VBQPPL (một quy phạm pháp luật được thể hiện trọn vẹn trong một điều luật). Đó là một quy phạm cũng là một điều duy nhất trong văn bản quy phạm pháp luật¹.

+ Một điều luật của VBQPPL chứa đựng nhiều quy phạm pháp luật, chúng gắn bó, liên kết với nhau và cùng điều chỉnh trong một lĩnh vực².

+ Một quy phạm pháp luật được thể hiện trong nhiều điều luật khác nhau³.

Thực tế khó khăn định cách thể hiện nào tốt hơn, nên diễn đạt một quy phạm trong một điều hay nhiều quy phạm trong một điều. Tùy từng trường hợp cụ thể, có thể có trường hợp diễn đạt một quy phạm trong một điều thì tốt hơn nhưng cũng có trường hợp diễn đạt nhiều quy phạm trong một điều lại tốt hơn.

Có ba phương án được sử dụng để thể hiện quy phạm pháp luật trong các điều luật như sau:

** Phương án thể hiện trực tiếp*

Theo phương án này, quy phạm pháp luật được trực tiếp thể hiện trong điều luật của văn bản. Phần lớn các VBQPPL được diễn đạt bằng phương pháp này.

** Phương án viện dẫn*

Theo phương án này, thành phần này hay thành phần khác của quy phạm pháp luật không được diễn đạt đầy đủ, trực tiếp trong một điều của VBQPPL mà được diễn đạt trong nhiều điều của VBQPPL đó. Cách thể hiện này được ghi vào phần giả định. Cũng có thể diễn đạt cả phần chế định, phần chế tài bằng

¹ Ví dụ, Điều 24 Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung 2001) quy định: Nhà nước thống nhất quản lý và mở rộng hoạt động kinh tế đối ngoại, phát triển các hình thức quan hệ kinh tế với mọi quốc gia, mọi tổ chức quốc tế trên nguyên tắc tôn trọng độc lập, chủ quyền và cùng có lợi, bảo vệ thúc đẩy sản xuất trong nước.

² Ví dụ: Ví dụ: Điều 18 Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung) có ba quy phạm gắn bó chặt chẽ, chúng có cùng đối tượng điều chỉnh là đất đai. Mỗi quy phạm đều có phần giả định và phần hậu quả pháp lý.

Phần một quy định: Nhà nước thống nhất quản lý toàn bộ đất đai theo quy hoạch và pháp luật, bảo đảm sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả.

Phần hai: Nhà nước giao đất cho các tổ chức và cá nhân sử dụng ổn định lâu dài.

Phần ba: Tổ chức và cá nhân có trách nhiệm bảo vệ, bồi bổ, khai thác hợp lý, sử dụng tiết kiệm đất, được chuyển quyền sử dụng đất được Nhà nước giao theo quy định của pháp luật

³ Ví dụ: Điều 58, Khoản 4, Bộ luật Dân sự năm 2005 quy định: Một người có thể giám hộ cho nhiều người, nhưng một người chỉ có thể được một người giám hộ, trừ trường hợp người giám hộ là cha, mẹ hoặc ông, bà theo quy định tại khoản 2 Điều 61 hoặc khoản 3 Điều 62 của Bộ luật này". Như vậy, để quy định về số người được giám hộ, phải có 3 khoản: Khoản 4 Điều 58, Khoản 2, Điều 61, Khoản 3 Điều 62.

phương pháp viện dẫn ¹.

** Phương án thể hiện mẫu*

Phương án này không viện dẫn đến điều cụ thể nào như ở phương án mà nó dẫn đến một VBQPPL khác ². Ở phương án viện dẫn, chỉ dẫn đến điều nào, (khoản, điểm nào) trong cùng một VBQPPL, còn ở phương án viện dẫn mẫu sẽ dẫn chiếu đến một VBQPPL khác.

Mỗi một phương án diễn đạt đều có những ưu điểm, hạn chế nhất định. Trong thực tế, phương án diễn đạt trực tiếp là tốt nhất. Bởi vì, theo phương án này, quy phạm pháp luật được diễn đạt trực tiếp. Nhưng cũng có những vấn đề không cần lặp lại, trong điều kiện này, nên dùng phương án viện dẫn hoặc phương án viện dẫn mẫu.

Việc thể hiện quy phạm pháp luật trong điều luật, trong VBQPPL đòi hỏi tính sáng tạo cao tùy thuộc vào trình độ, kỹ thuật sáng tạo pháp luật của chủ thể ban hành VBQPPL, quyết định tính logic, chặt chẽ về nội dung, hình thức của VBQPPL cũng như của cả hệ thống VBQPPL. Vì vậy, khi ban hành VBQPPL phải tính toán, lựa chọn phương pháp thể hiện quy phạm pháp luật trong điều luật, trong VBQPPL một cách khoa học, hợp lý nhất.

Thứ tư, kỹ năng sử dụng ngôn ngữ trong quá trình viết dự thảo.

Để đảm bảo tính chính xác cho dự thảo VBQPPL, cần lưu ý về cách sử dụng ngôn ngữ như sau:

- Về cách dùng từ ngữ:

+ 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.

¹ Ví dụ: Điều 70, Bộ luật Dân sự năm 2005 quy định về thay đổi người giám hộ, theo đó, thì "Thủ tục thay đổi người giám hộ được cử được thực hiện theo quy định tại Điều 64 và Điều 71 của Bộ luật này". Như vậy, Điều 70 đã viện dẫn đến Điều 64 (Thủ tục cử người giám hộ), Điều 71 (Chuyển giao giám hộ của người giám hộ được cử).

² Ví dụ, Điều 23 của Hiến pháp 1992 quy định: "Trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh và lợi ích quốc gia, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của cá nhân hoặc tổ chức theo thời giá thị trường. Thể thức trưng mua, trưng dụng, do luật định". Như vậy, phần hai của điều này diễn đạt bằng phương pháp mẫu, phương pháp này chỉ đưa ra các mẫu cần phải nghiên cứu luật đó như thế nào? Muốn hiểu được, phải xem xét Luật Trưng mua, trưng dụng năm 2008.

+ 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.

+ Dùng từ đúng quan hệ kết hợp.

+ Ngôn ngữ phải dùng theo chuẩn phổ thông, quen thuộc trong đời sống nhân dân để mọi người đều hiểu được và hiểu đúng.

+ 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.

+ Tránh thừa từ, lặp từ. Sử dụng thừa từ, lặp từ làm cho văn bản thiếu tính chính xác, trở nên rắc rối và khó hiểu.

+ Hạn chế đến mức tối đa các từ viết tắt để đảm bảo tính rõ ràng và nghiêm túc của văn bản.

+ Sử dụng câu ngắn, diễn đạt đơn giản, tránh cầu kỳ, phức tạp.

+ Sử dụng từ đúng chính tả tiếng Việt

- Về 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 lôgic.

+ 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.

2. Kỹ năng trong đánh giá tác động của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật

Đánh giá tác động của dự thảo không phải là một hoạt động bắt buộc trong quá trình xây dựng dự thảo VBQPPL, nó chỉ bắt buộc đối với quá trình xây dựng VBQPPL của QH, UBND, Chính phủ. Tuy nhiên, để bảo đảm chất lượng của dự thảo VBQPPL, hoạt động này nên được thực hiện đối với tất cả các dự thảo VBQPPL.

Đánh giá tác động của dự thảo văn bản 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.

Những kỹ năng chủ yếu trong đánh giá tác động dự thảo gồm ¹:

2.1. 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 (đã trình bày ở trên);

- 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 (thông tin từ nhiều kênh: cơ quan nhà nước, đối tượng chịu sự tác động, công luận, tổ chức xã hội, cộng đồng dân cư, tổ chức quốc tế, kết quả nghiên cứu khoa học, kết quả điều tra xã hội học...), trả lời các câu hỏi: thực trạng như thế nào? Bản chất thực trạng? Nhu cầu thực tế? nhu cầu từ phía quản 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?...

¹ Đánh giá tác động dự thảo VBQPPL là một nội dung rộng lớn, trong giới hạn chuyên đề, chuyên đề đề cập đến một số nội dung có tính chất tổng quan.

- 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?

2.2. 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 (đã trình bày ở trên);

- 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 không?

- 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

Lấy ý kiến đóng góp vào dự thảo là một giai đoạn quan trọng trong quy trình ban hành VBQPPL. Trong việc tổ chức lấy ý kiến tham gia xây dựng dự thảo cần chú trọng ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân (các nhà khoa học chuyên ngành), cũng như đối tượng chịu sự tác động của VBQPPL điều chỉnh. Có thể tiến hành công đoạn này bằng cách tổ chức hội thảo hoặc lấy ý kiến tham gia trực tiếp.

Các tổ chức, cơ quan, cá nhân được yêu cầu đóng góp ý kiến phải có trách nhiệm trả lời bằng văn bản. Kết quả đóng góp ý kiến tham gia xây dựng dự thảo phải được đánh giá, xử lý và tiếp thu bằng văn bản tổng hợp các ý kiến tham gia xây dựng dự thảo. Trong trường hợp có vấn đề vướng mắc, khó giải quyết phải

kip thời xin ý kiến lãnh đạo. Ban soạn thảo chỉnh lý dự thảo trên cơ sở các ý kiến tham gia xây dựng dự thảo và chuẩn bị hồ sơ thẩm định và gửi đến cơ quan thẩm định.

Khi tiến hành công đoạn này cần thực hiện các thủ tục như sau:

- Gửi công văn yêu cầu tham gia ý kiến xây dựng và bản dự thảo cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan;

- Làm bản tổng hợp các ý kiến tham gia nhận được về xây dựng dự thảo.

Cần lưu ý đến thời hạn lấy kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, Ủy ban nhân dân.

Những kỹ năng chủ yếu trong giai đoạn này là:

3.1. 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.

3.2. Xác định đối tượng lấy ý kiến góp ý về dự thảo

Việc xác định đối tượng lấy ý kiến vào dự thảo phải bảo đảm trước hết yêu cầu của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND. Ngoài ra, nên thực hiện theo hướng càng mở rộng đối tượng lấy ý kiến vào dự thảo càng tốt.

3.3. 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.

Các hình thức lấy ý kiến đóng góp vào dự thảo có thể là:

- 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...)
- 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.

3.4. 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 ...

3.5. 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 VBQPPL

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.

4.1. Kỹ năng chuẩn bị hồ sơ

- 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).

4.2. 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 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.

CÂU HỎI VÀ BÀI TẬP THẢO LUẬN

1. Câu hỏi

- a) Ý nghĩa, yêu cầu của mỗi nguyên tắc trong quá trình xây dựng VBQPPL?
- b) Sự cần thiết phải đánh giá tác động của dự thảo VBQPPL?

c) Các căn cứ để xác định đối tượng, phạm vi, phương pháp điều chỉnh của VBQPPL.

d) Mọi quan hệ giữa đối tượng, phạm vi điều chỉnh với phương pháp điều chỉnh của VBQPPL.

đ) So sánh, phân biệt các loại quy phạm:

- Quy phạm điều chỉnh;
- Quy phạm bảo vệ;
- Quy phạm chuyên môn;
- Quy phạm vật chất;
- Quy phạm thủ tục.

e) Những ưu điểm, hạn chế của mỗi một phương thức thể hiện QPPL:

- Phương thức thể hiện trực tiếp;
- Phương thức viện dẫn;
- Phương thức thể hiện mẫu.

g) Những lỗi thường gặp trong quá trình xây dựng VBQPPL.

2. Bài tập thảo luận

Thảo luận về tình huống xây dựng, ban hành một số VBQPPL sau:

a) Quyết định số 33/2008/QĐ-BYT ngày 30/9/2008 của Bộ trưởng Bộ Y tế về việc ban hành tiêu chuẩn sức khỏe người điều khiển phương tiện giao thông cơ giới đường bộ và Quyết định số 34/2008/QĐ-BYT ngày 30/9/2008 của Bộ trưởng Bộ Y tế về việc ban hành tiêu chuẩn sức khỏe người khuyết tật điều khiển xe mô tô, xe gắn máy ba bánh dùng cho người khuyết tật.

b) Thông tư số 02/2003/TT-BCA (C11) ngày 13/01/2003 của Bộ Công an Về việc bổ sung một số quy định của Thông tư số 01/2002/TT-BCA(C11) ngày 04/01/2002 của Bộ Công an về hướng dẫn tổ chức cấp đăng ký, biển số phương tiện giao thông cơ giới đường bộ.

c) Quyết định số 98/2003/QĐ-UB ngày 14/8/2003 của UBND thành phố Hà Nội quy định tạm dừng đăng ký phương tiện mô tô, xe gắn máy trên địa bàn 4 quận: Ba Đình, Hoàn Kiếm, Hai Bà Trưng, Đống Đa.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Học viện Hành chính: Giáo trình Lý luận chung nhà nước và pháp luật. NXB Khoa học và Kỹ thuật, 2010.
2. Học viện Hành chính: Giáo trình Luật Hành chính và tài phán hành chính. NXB Khoa học và Kỹ thuật, 2008.
3. Học viện Hành chính quốc gia: Giáo trình Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản. NXB Giáo dục, 2006.
4. Học viện Hành chính: Tài liệu bồi dưỡng về Quản lý hành chính nhà nước (chương trình chuyên viên chính), Phần II (Hành chính nhà nước và công nghệ hành chính; Chuyên đề 14: Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật). NXB Khoa học và Kỹ thuật, 2008.
5. Đại học Luật Hà Nội: Giáo trình Kỹ thuật soạn thảo văn bản. NXB Chính trị quốc gia, 2008.
6. TS. Lưu Kiếm Thanh: Hướng dẫn soạn thảo văn bản quản lý hành chính nhà nước. NXB Thống kê, 2000.
7. Hiến pháp Việt Nam năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001).
8. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.
9. Nghị định số 24/2009/NĐ-CP ngày 05/3/2009 của Chính phủ Quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.
10. Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ về Kiểm soát thủ tục hành chính.
11. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND năm 2004.
12. Nghị định số 91/2006/NĐ-CP ngày 06/9/2006 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND.

Phần IV

ĐI THỰC TẾ VÀ VIẾT TIỂU LUẬN CUỐI KHOÁ

Mục 1

ĐI THỰC TẾ

1. Mục đích

- a) Giúp học viên quan sát và trao đổi kinh nghiệm công tác qua thực tiễn tại một đơn vị cụ thể.
- b) Giúp học viên 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.
- c) Cơ sở đào tạo, bồi dưỡng tổ chức đi thực tế cho học viên.
- d) Cơ quan, đơn vị nơi 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.

Mục 2

VIẾT TIỂU LUẬN CUỐI KHOÁ

1. Mục đích

- a) Đánh giá mức độ kết quả học tập của học viên đạt được qua Chương trình.
- b) Đánh giá khả năng vận dụng kiến thức và kỹ năng thu nhận được vào thực tiễn tại vị trí công tác của công chức ngạch chuyên viên chính và tương đương.

2. Yêu cầu

a) Cuối khóa học, mỗi học viên 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 nêu kiến thức và kỹ năng thu nhận được, phân tích công việc hiện nay và đề xuất vận dụng vào công việc.

b) Đúng yêu cầu của tiểu luận tình huống quản lý nhà nước.

c) 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.

d) Văn phong/cách viết: Có phân tích và đánh giá, ý kiến nêu ra cần có số liệu minh chứng rõ ràng.

đ) Các yêu cầu và hướng dẫn cụ thể sẽ được cơ sở đào tạo, bồi dưỡng thông báo cho học viên khi bắt đầu khóa học.

3. Đánh giá

a) Chấm điểm theo thang điểm 10. Học viên nào không đạt điểm 5 trở lên thì viết lại tiểu luận. Sau khi viết và chấm lại, nếu không đạt điểm 5 trở lên thì học viên không được cấp Chứng chỉ.

b) Xếp loại:

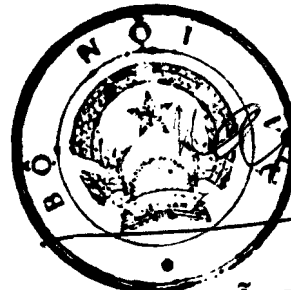
- Giỏi: 9 - 10 điểm;

- Khá: 7 - 8 điểm;

- Trung bình: 5 - 6 điểm;

- Không đạt: Dưới điểm 5.

**KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG**



Nguyễn Tiến Đình