

BỘ NỘI VỤ**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**Số: *272* /BNV-ĐTV/v đăng tải Tài liệu bồi dưỡng
ngạch chuyên viên cao cấpHà Nội, ngày *23* tháng *01* năm *2014*

| | |
|---------------------|--------------------------|
| TRUNG TÂM THÔNG TIN | |
| ĐẾN | Số:..... <i>62</i> |
| | Ngày: <i>12/02/2014</i> |
| | Chuyển: |
| | |

Kính gửi:

- Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan Trung ương các đoàn thể;
- Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Thực hiện Nghị định số 18/2010/NĐ-CP ngày 05 tháng 3 năm 2010 của Chính phủ về đào tạo, bồi dưỡng công chức, ngày 31 tháng 12 năm 2013, Bộ trưởng Bộ Nội vụ đã ký Quyết định số 2375/QĐ-BNV ban hành Tài liệu bồi dưỡng ngạch chuyên viên cao cấp.

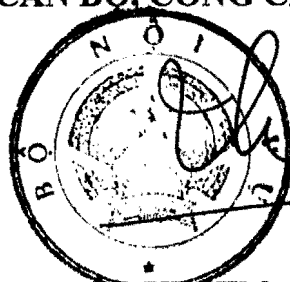
Để việc phát hành Tài liệu bồi dưỡng ngạch chuyên viên cao cấp thuận tiện, tiết kiệm, Bộ Nội vụ đăng tải Tài liệu tại Trang thông tin điện tử của Bộ Nội vụ (Website: www.moha.gov.vn, Mục tài liệu bồi dưỡng cán bộ, công chức).

Trong quá trình thực hiện, nếu có vướng mắc, đề nghị các cơ quan, đơn vị phản ánh về Bộ Nội vụ để thống nhất giải quyết./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- HĐND các tỉnh, thành phố trực thuộc TW;
- Văn phòng Quốc Hội;
- Văn phòng Chủ tịch nước;
- Ủy ban TW Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;
- Văn phòng TW và các Ban của Đảng;
- Toà án nhân dân tối cao;
- Viện Kiểm sát nhân dân tối cao;
- Kiểm toán Nhà nước;
- Bộ Nội vụ: Bộ trưởng, các Thứ trưởng (đề b/c); Chánh văn phòng, Vụ trưởng Vụ Đào tạo, bồi dưỡng CBCC;
- Trang TT điện tử của Bộ (để phối hợp);
- Lưu: VT, ĐT.

**TL. BỘ TRƯỞNG
VỤ TRƯỞNG VỤ ĐÀO TẠO, BỒI DƯỠNG
CÁN BỘ, CÔNG CHỨC**



Chữ Văn Thành

BỘ NỘI VỤ

**TÀI LIỆU BỒI DƯỠNG
NGẠCH CHUYÊN VIÊN CAO CẤP**

*(Ban hành kèm theo Quyết định số 2375/QĐ-BNV ngày 31 tháng 12 năm 2013
của Bộ trưởng Bộ Nội vụ)*

HÀ NỘI - 2013

Tài liệu bồi dưỡng ngạch chuyên viên cao cấp

Bộ Nội vụ giữ bản quyền tài liệu này.

MỤC LỤC

Trang

Phần I KIẾN THỨC NÂNG CAO

| | | |
|--|---|-----|
| Chuyên đề 1 | Hành chính công trong xu thế phát triển | 1 |
| Chuyên đề 2 | Những đặc trưng của hành chính nhà nước ở Việt Nam | 21 |
| Chuyên đề 3 | Phân tích chính sách công | 45 |
| Chuyên đề 4 | Xây dựng và quản lý chiến lược trong khu vực công | 71 |
| Chuyên đề 5 | Quản lý tổ chức và nhân sự hành chính nhà nước trước những thách thức mới | 94 |
| Chuyên đề 6 | Quản lý nhà nước về kinh tế trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế | 113 |
| Chuyên đề 7 | Quản lý tài chính công và định hướng cải cách | 138 |
| Chuyên đề 8 | Thách thức trong quản lý nhà nước về dịch vụ công | 163 |
| Chuyên đề 9 | Định hướng đổi mới quản lý nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực xã hội | 184 |
| Đề cương các chuyên đề báo cáo bắt buộc | | 206 |
| Chuyên đề 10 | Cục diện kinh tế - chính trị thế giới và tác động đến Việt Nam | 206 |
| Chuyên đề 11 | Cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay | 208 |
| Đề cương các chuyên đề báo cáo tự chọn | | 211 |
| Chuyên đề 12 | Thách thức trong quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường | 211 |
| Chuyên đề 13 | Thách thức trong quản lý nhà nước về khoa học - công nghệ | 213 |
| Chuyên đề 14 | Thách thức trong quản lý nhà nước về tôn giáo và dân tộc | 215 |
| Chuyên đề 15 | Thách thức trong quản lý nhà nước về đô thị | 219 |
| Chuyên đề 16 | Cơ chế phối hợp giữa cơ quan hành pháp với cơ quan tư pháp trong quản lý nhà nước | 221 |
| PHẦN II KỸ NĂNG | | 224 |
| Chuyên đề 17 | Kỹ năng ủy quyền | 224 |

| | | |
|--------------|--|-----|
| Chuyên đề 18 | Kỹ năng tạo động lực làm việc | 244 |
| Chuyên đề 19 | Kỹ năng xây dựng và quản lý dự án | 276 |
| Chuyên đề 20 | Kỹ năng quản lý xung đột trong công vụ | 310 |
| Chuyên đề 21 | Kỹ năng quản lý sự thay đổi | 333 |

Phần III
ĐI THỰC TẾ VÀ VIẾT ĐỀ ÁN CUỐI KHOÁ

360

TÀI LIỆU

BỒI DƯỠNG NGẠCH CHUYÊN VIÊN CAO CẤP

(Ban hành kèm theo Quyết định số 2375/QĐ-BNV ngày 31 tháng 12 năm 2013 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ)

Phần I

KIẾN THỨC NÂNG CAO

Chuyên đề 1

HÀNH CHÍNH CÔNG TRONG XU THẾ PHÁT TRIỂN

I. HÀNH CHÍNH CÔNG

1. Dưới góc độ lý luận

“*Hành chính*”, theo nghĩa rộng, là một thuật ngữ chỉ một hoạt động hoặc tiến trình chủ yếu có liên quan tới những biện pháp để thực thi những mục tiêu, nhiệm vụ đã được vạch sẵn. Khi có hai người trở lên cùng hợp tác để thực hiện một mục tiêu chung mà một cá nhân không làm nổi thì ở đó xuất hiện hình thức thô sơ của quản lý nói chung và hành chính là một dạng của quản lý. Như vậy, theo nghĩa rộng, hành chính có thể được định nghĩa như những biện pháp tổ chức và điều hành của các tổ chức, các nhóm, các đoàn thể hợp tác trong hoạt động của mình để đạt được mục tiêu chung. Vì quản lý liên quan tới nhiều thể thức hoạt động hợp tác cho nên tất cả những ai tham gia vào hoạt động hợp tác đều có nghĩa là tham gia vào một dạng hoạt động của quản lý - đó là công việc hành chính. Các câu lạc bộ, các tổ chức chính trị, các hiệp hội, trường học, nhà thờ, và cả gia đình nữa đều cần đến hành chính để đạt được mục tiêu chung. Tất nhiên, mục tiêu cuối cùng của chính quyền, của doanh nghiệp, hay của nhà trường, nhà thờ khác nhau rõ rệt, song các biện pháp để đạt được mục tiêu chung lại có nhiều mặt giống nhau. Ví dụ, quyền lực và các kỹ năng cần được tổ chức hài hoà và chỉ đạo phối hợp, những mục tiêu và lợi ích cá nhân phải được điều

hoà cho phù hợp hoặc không chống lại mục tiêu cũng như lợi ích chung của tổ chức, ...

Như vậy, với nghĩa rộng nhất, về mặt lý luận, hành chính có mục đích bảo đảm được hành vi có ý thức và có hiệu năng đối với một bộ phận các thành viên của tổ chức, và có thể định nghĩa hành chính như là những loại hoạt động quản lý chung nhất của các nhóm người hợp tác với nhau để hoàn thành các mục đích chung. Chính những đặc điểm phổ biến này cho chúng ta thấy hành chính là một quá trình tổng hợp. Với quan niệm như vậy về hành chính, người ta đã cố gắng khái quát hoá thành các học thuyết hành chính, các nguyên tắc và các mối quan hệ chung mà để đạt được mục đích chung của tổ chức, các nhà hành chính và các tổ chức khác nhau đều phải tuân theo. Vì vậy, Từ điển Hành chính công¹ đã định nghĩa một cách tổng quát “**hành chính** là tiến trình mà theo đó các quyết định và chính sách của tổ chức được thực hiện”.

Theo nghĩa hẹp “Hành chính” được nhiều học giả xem là hoạt động quản lý các công việc của nhà nước, xuất hiện cùng với nhà nước. Ở Trung Quốc, hai chữ “hành chính” có một lịch sử lâu dài. Trong bộ “Tả truyện” viết cách đây hơn 2000 năm đã dùng các từ “hành kỳ chính sự”, “hành kỳ chính lệnh” để chỉ những hoạt động có liên quan đến nhà nước và quyền lực nhà nước. Theo nghĩa này hành chính thường đi kèm với khái niệm công – hành chính công.

Hành chính công là khoa học nghiên cứu các quy luật quản lý có hiệu quả những công việc xã hội của các tổ chức hành chính nhà nước. Định nghĩa này làm nổi bật được vai trò chủ chốt của của các tổ chức hành chính nhà nước trong hệ thống các lý thuyết về hành chính công, làm nổi bật được bản chất của khoa học hành chính công là tìm ra những quy luật vận hành khách quan trong hoạt động quản lý của bộ máy hành chính nhà nước.

Nội dung của khoa học hành chính công bao gồm: Hành chính công phổ thông; và hành chính công chuyên sâu. Nhiệm vụ của hành chính công phổ thông còn gọi hành chính học cơ bản (hay lý luận) là vạch ra những quy luật cơ bản nhất trong quản lý hành chính. Nhiệm vụ của hành chính công chuyên sâu là nghiên cứu những quy luật trong quản lý hành chính ở những lĩnh vực chuyên ngành.

2. Dưới góc độ thực tiễn

¹ Ralph C. Chandler & Jack C. Plano, Đại học Western Michigan, Anh, Tái bản lần 2, 1988.

Hành chính công, theo Từ điển về hành chính¹, là “tiến trình mà theo đó các nguồn lực công và nhân sự được tổ chức và phối hợp để thiết kế, thực hiện và quản lý các chính sách công. Hành chính công được đặc trưng bởi một hệ thống thư lại bàn giấy, các hoạt động có phạm vi rộng, và đặc biệt là trách nhiệm hành chính rất khác biệt”.

Khái niệm “hành chính công” xuất hiện và được sử dụng rất phổ biến ở các nước có nền kinh tế thị trường phát triển mạnh, nơi mà khu vực tư nhân đóng vai trò quan trọng. “Hành chính công” là một khái niệm để phân biệt với “hành chính tư”. Sự khác nhau căn bản ở đây nằm ở hai khái niệm “công” và “tư”. Hành chính công là hoạt động của Nhà nước, của các cơ quan nhà nước, mang tính quyền lực nhà nước, sử dụng quyền lực nhà nước để quản lý công việc công của nhà nước nhằm phục vụ lợi ích chung hay lợi ích hợp pháp của các công dân. Như vậy, hành chính công bao hàm toàn bộ các cơ quan thuộc chính quyền của bộ máy hành pháp từ trung ương tới các cấp chính quyền địa phương, toàn bộ các thể chế, hoạt động và nhân sự của bộ máy này.

Trong từ điển “Pháp - Việt, Pháp luật và Hành chính”², định nghĩa Hành chính công (Administration publique) “... là tổng thể các tổ chức và qui chế hoạt động của bộ máy hành pháp có trách nhiệm quản lý công việc hàng ngày của nhà nước do các cơ quan có tư cách pháp nhân công quyền tiến hành bằng những văn bản dưới luật để giữ gìn trật tự công, bảo vệ quyền lợi công và phục vụ nhu cầu hàng ngày của công dân. Với ý nghĩa hành chính nhà nước (hành chính công, hay hành chính quốc gia), nó là một hệ thống chức năng của nhà nước bảo đảm thực thi quyền hành pháp và hoạt động liên tục của bộ máy nhà nước, các công sở. Nền hành chính cũng có nghĩa là toàn bộ các công sở và công chức đặt dưới quyền quản lý của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các Bộ trưởng.”³.

Tóm lại, Hành chính công là hình thức hoạt động hành chính chủ yếu, bao quát, gắn với sự tồn tại quyền lực và hoạt động của bộ máy nhà nước với những đặc trưng chung là:

- Mục tiêu chủ yếu của hành chính công là phục vụ nhân dân trong khi mục tiêu chủ yếu của hành chính tư là động cơ lợi nhuận. Thậm chí ngày nay tư nhân tham gia ngày càng nhiều vào các công việc cung cấp dịch vụ công thì mục

¹Ralph C. Chandler & Jack C. Plano, The public Administration dictionary, Second edition, Michigan University, 1988

² Đoàn Trọng Truyền (chủ biên)

³ Đoàn Trọng Truyền, Từ điển Pháp - Việt Pháp luật - Hành chính, 1992, tr.26

tiêu cơ bản và cuối cùng vẫn không phải là phục vụ nhân dân mà là *lợi nhuận kinh tế*. Chính sự “*thiếu vắng*” của động cơ lợi nhuận - một yếu tố tạo nên thành công của khu vực tư nhân cũng làm giảm đi rất nhiều tính hiệu quả và hiệu năng của hành chính công. Đây là đặc điểm quan trọng nhất mang tính chất truyền thống của hành chính công;

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

- Phạm vi hoạt động của các nhà hành chính công bị điều tiết rất chặt chẽ trong khuôn khổ của pháp luật, trong khi các nhà hành chính tư có mức độ “*co giãn*” nhiều hơn nhằm đạt được mục tiêu cuối cùng, miễn là các hoạt động của họ không vi phạm hoặc chống lại pháp luật;

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

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

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

- Trong lĩnh vực ra quyết định, các doanh nghiệp tư nhân có một lực lượng khách hàng hạn chế, phụ thuộc hoàn toàn vào lĩnh vực hoạt động kinh tế của doanh nghiệp. Ngược lại, hành chính công có một lực lượng “*khách hàng*” đông đảo nhất - đó là những người đóng thuế tạo nên ngân sách của nhà nước và có quyền được hưởng thụ các dịch vụ do nhà nước cung cấp;

- Điểm khác nhau quan trọng giữa hành chính công và hành chính tư chính là mức độ công khai có liên quan đến việc thực thi các hoạt động hành chính. Nhiều quyết định của các nhà hành chính công chỉ có thể được hình thành sau khi nghe ý kiến phản hồi của công chúng và trong sự đối phó với “*quyền được biết*” của công chúng;

- Đặc điểm phổ biến ở rất nhiều nước trên thế giới là sự tồn tại của một hệ thống hành chính công cồng kềnh, quan liêu và kém hiệu quả. Đó là điểm khác nhau phổ biến, vừa là điểm mạnh, nhưng cũng vừa là điểm yếu của hành chính công so với hành chính tư.

II. HÀNH CHÍNH CÔNG TRONG XU THẾ PHÁT TRIỂN CỦA XÃ HỘI

1. Xu hướng toàn cầu hoá và sự cạnh tranh

Những thay đổi nhanh chóng trong khu vực tư cùng với nhận thức cho rằng sự quản lý và hiệu quả quản lý của khu vực công có ảnh hưởng rất lớn đối với hoạt động của khu vực tư cũng là những nguyên nhân dẫn đến sự thay đổi cách thức quản lý trong khu vực công và sự ra đời của mô hình quản lý công mới.

Trong những năm gần đây, những thay đổi nhằm tăng cường tính cạnh tranh trong nước và quốc tế ở khu vực tư diễn ra ngày càng mạnh mẽ kéo theo những thay đổi cơ bản trong quản lý và nhân sự của các tổ chức của khu vực này. Việc này đặt ra những yêu cầu mới đòi hỏi sự thay đổi tương ứng trong phương thức quản lý của khu vực công, đặc biệt là trong hành chính công.

2. Sự cồng kềnh, kém hiệu quả của khu vực công

Thập kỷ 80 và những năm đầu thập kỷ 90, rất nhiều nước trên thế giới đặt vấn đề xem xét lại khu vực công về quy mô và khả năng điều hành đất nước, đặc biệt là ở các nước phát triển như Anh và Mỹ. Đã có hàng loạt cuộc cải cách diễn ra vào thời gian này trên thế giới. Những cuộc cải cách đó không chỉ là những thay đổi đơn thuần, mà trào lưu là hướng tới những thay đổi cơ bản trong nhận thức của xã hội về vai trò của khu vực công và cách thức điều hành khu vực này. Ví dụ:

- *Về qui mô của chính phủ*, nhiều quốc gia cho rằng bộ máy chính phủ của họ quá lớn, chi phí cho việc duy trì bộ máy đó ngày càng tăng lên trong khi đó hiệu quả hoạt động của nó ngày càng giảm đi. Vì vậy, cần phải xem xét lại qui mô và vai trò của chính phủ. Theo quan điểm mới này, vai trò của Chính phủ nên chuyển từ "chèo thuyền" sang "lái thuyền". Nhà nước không nên ôm đồm làm hết mọi dịch vụ mà nên tập trung nguồn lực vào quản lý vĩ mô thông qua các chính sách hiệu quả, đẩy mạnh dân chủ hoá gắn liền với phân quyền và xã hội hoá nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả phục vụ nhân dân;

- Về các biện pháp và chất lượng các dịch vụ công: ở nhiều quốc gia, các loại dịch vụ do nhà nước cung cấp thường được xem là có chất lượng thấp hơn, loại hình kém đa dạng phong phú, hạn chế sự lựa chọn mà giá cả lại đắt hơn so với khu vực tư. Chính vì vậy, theo trào lưu mới này, nhiều quốc gia trên thế giới đã tìm cách thay đổi cách thức cung cấp và quản lý việc cung cấp các loại hình dịch vụ công cho dân chúng thông qua nhiều biện pháp khác nhau nhằm huy động các nguồn lực xã hội và lực lượng khác nhau của thị trường nhằm tăng cường sự lựa chọn, tạo khả năng cạnh tranh vì chất lượng của các dịch vụ công - vốn là lãnh địa độc quyền của khu vực công.

3. Kinh tế thị trường ngày càng mở rộng và mang tính quốc tế hoá cao

Kinh tế thị trường mở rộng và ngày càng mang tính quốc tế cao tác động đến đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa và xã hội của tất cả các quốc gia. Vấn đề này đặt ra những yêu cầu về mới về thể chế quản lý, đặc biệt là quản lý kinh tế, tổ chức bộ máy và chất lượng của đội ngũ công chức.

Yêu cầu của kinh tế thị trường là hạ giá thành, nâng cao hiệu quả, đòi hỏi chính phủ của tất cả các nước phải chi tiêu ít, làm nhiều việc, thay vì chú trọng vào đầu tư, mở rộng tổ chức, tăng biên chế và ngân sách. Nguyên tắc kinh tế của toàn cầu hoá đòi hỏi các chính phủ phải chuyển đổi quan điểm chú trọng đầu vào và kiểm soát quá trình bằng quan điểm chú trọng đến kết quả cuối cùng và tiết kiệm chi phí. Tại nhiều nước phát triển như Mỹ, Anh, Pháp, Đức, Nhật, v.v. người ta đã áp dụng hàng loạt các biện pháp được rút ra từ thực tiễn kinh doanh và được kiểm chứng qua thị trường. Tại Mỹ, mô hình “Chính phủ mang tinh thần kinh doanh”¹ đã được xây dựng nhằm thay thế mô hình Chính phủ quan liêu và đáp ứng với những yêu cầu mới. Tại Anh, Pháp và nhiều nước khác, người ta tổ chức việc đấu thầu các dịch vụ công cộng, chuyển đại bộ phận giáo dục, đào tạo, y tế, ... sang ký hợp đồng cho tư nhân làm.

Thêm vào đó, quá trình hội nhập quốc tế ngày càng rộng rãi trên bình diện toàn cầu về nhiều lĩnh vực, từ ngoại giao, kinh tế đến văn hoá, xã hội đòi hỏi phải dần dần xóa bỏ sự ngăn cách của các mô hình hành chính khác biệt dẫn tới

¹ Trong “Sáng tạo lại Chính phủ”, David Osborn - Ted Gaebler (1992) đề ra mười nguyên tắc: 1. Thúc đẩy cạnh tranh giữa các tổ chức cung ứng dịch vụ; 2. Trao quyền cho các công dân bằng cách tước bỏ quyền kiểm soát của chính quyền và chuyển giao quyền đó cho cộng đồng; 3. Đánh giá hoạt động của các tổ chức thuộc Nhà nước trên kết quả chứ không dựa trên đầu vào; 4. Định hướng hoạt động dựa theo nhiệm vụ, chứ không dựa theo luật lệ; 5. Coi người tiêu dùng là khách hàng có quyền lựa chọn; 6. Phòng ngừa các vấn đề gay gắt trước khi nó phát sinh; 7. Đặt trọng tâm vào việc kiểm tiền chứ không chỉ đơn thuần chú ý tiêu tiền; 8. Phi tập trung hoá quyền lực và áp dụng chế độ cùng quản lý; 9. Thay cơ chế quan liêu bằng cơ chế thị trường; 10. Làm xúc tác cho các khu vực công, tư để họ tự nguyện cùng tham gia giải quyết các vấn đề của cộng đồng.

yêu cầu phải xây dựng một mô hình hành chính phù hợp với sự phát triển của thời đại.

4. Trình độ dân trí và yêu cầu dân chủ hóa đời sống xã hội

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

5. Khủng hoảng kinh tế và sự xuất hiện các lý thuyết mới

Hậu quả nặng nề của hai cuộc khủng hoảng dầu mỏ liên tiếp trên thế giới xảy ra vào các năm 1973 và 1979, đã làm xuất hiện một học thuyết mới về phát triển, có tên gọi là Neo-liberalism (Chủ nghĩa tự do mới) có cơ sở từ lý thuyết kinh tế Tân Cổ điển của Keynes (Keynesian Neo-Classical Economics). Học thuyết này đã làm nảy sinh các cuộc tranh luận kéo dài về Nhà nước và thị trường, dẫn đến việc xác định lại vai trò của Nhà nước.

Theo học thuyết mới này, các kết quả đầu ra của các hàng hoá và dịch vụ cũng như hệ thống giá cả cho các kết quả đầu ra đó được quyết định thông qua cạnh tranh trên thị trường, tùy thuộc vào sở thích và thu nhập của người tiêu dùng. Do vậy kết quả đầu ra của thị trường sẽ là tốt nhất nếu như nó được “lái” theo các lực lượng thị trường đó. Vì vậy, nhà nước nên hạn chế sự can thiệp của mình vào các hoạt động sản xuất và kinh doanh của các doanh nghiệp, dù công hay tư, hãy để cho các lực lượng thị trường quyết định. Mặt khác hoạt động của nhà nước chỉ nên tập trung vào các công tác mang tính chất chiến lược như hoạch định chính sách, xây dựng một khuôn khổ pháp lý và một môi trường lành mạnh để hỗ trợ cho hoạt động thị trường. Như vậy là phạm vi và vai trò của nhà nước sẽ thu hẹp lại để phù hợp với yêu cầu mới. Mặt khác, thị trường cũng đem lại hàng loạt vấn đề đòi hỏi phải có sự can thiệp của Nhà nước để đảm bảo sự công bằng xã hội và phát triển bền vững, như nạn thất nghiệp, sự phân chia giàu - nghèo, người già bị bỏ rơi, môi trường sinh thái bị phá huỷ, v.v.

Cùng với ý tưởng về các cấu trúc thứ bậc của hệ thống hành chính, học thuyết hành chính cổ điển của Max Weber dường như không còn đúng cho các

tổ chức hiệu quả nhất, đặc biệt ở khía cạnh đối chiếu giữa các yếu tố đầu ra và đầu vào. Thậm chí, nhiều học giả còn tranh luận rằng bộ máy hành chính có thể là cần cho việc kiểm soát nhưng không cần thiết cho việc quản lý. Bộ máy hành chính bao hàm sự chắc chắn, ổn định nhưng luôn cứng nhắc và chậm phát triển. Công việc có thể được chuẩn hoá, nhưng tính linh hoạt, chủ động và sáng tạo lại bị mất đi.

Trào lưu phê phán mô hình hành chính công truyền thống cũng dẫn đến sự ra đời của một thuyết mới có tên gọi "sự lựa chọn của công chúng" do các nhà kinh tế thị trường bảo thủ giới thiệu (Friedman and Friedman, 1980; Dunleavy, 1986). Hai yêu sách của các học giả này dẫn đến nhu cầu giảm quy mô và phạm vi hoạt động của chính phủ. Lý lẽ thứ nhất là bộ máy hành chính nhà nước làm hạn chế nhiều đến sự tự do của các cá nhân và vì thế quyền lực của bộ máy hành chính cần được giảm đi theo yêu cầu của "sự lựa chọn". Ý tưởng ủng hộ sự tự do cho rằng sự lựa chọn của khách hàng tốt hơn mệnh lệnh hành chính trong việc đảm bảo cho chính phủ hoạt động hiệu lực và hiệu quả. Lý lẽ thứ hai là mô hình hành chính truyền thống không đưa ra được một hệ thống khuyến khích và khen thưởng tương đương như ngoài thị trường, và như vậy mô hình này có lẽ kém hiệu quả hơn các cách thức mà thị trường đang áp dụng. Về cơ bản, thuyết sự lựa chọn của công chúng là sự áp dụng các nguyên tắc kinh tế vi mô vào các lĩnh vực xã hội và chính trị, bao gồm cả các hoạt động của chính phủ.

6. Sự bất cập của lý thuyết hành chính công truyền thống

Trong nhiều thập kỷ qua, nhiều kết quả nghiên cứu đã cho thấy Nhà nước ngày càng gia tăng vai trò của mình trong các hoạt động kinh tế - xã hội, can thiệp quá sâu vào các ngành, các lĩnh vực. Ở nhiều nơi, Nhà nước thậm chí tham gia trực tiếp vào lĩnh vực sản xuất hàng hoá mà đúng ra khu vực tư có thể đảm nhận tốt hơn. Trong khi đó các chức năng cơ bản của Nhà nước lại bị sao nhãng và thực hiện không mấy hiệu quả. Mô hình hành chính công truyền thống theo lý thuyết của Max Weber bắt đầu từ thế kỷ 19 được áp dụng rộng rãi trên thế giới nhưng từ thập niên 80 đã bộc lộ một số thiếu sót và do đó đã làm giảm hiệu lực quản lý của bộ máy nhà nước. Chức năng của bộ máy hành chính thì chồng chéo, chi phí hành chính quá lớn, dịch vụ công thì nghèo nàn. Chính vì vậy, trong suốt hai thập kỷ qua nhiều Chính phủ trên thế giới đã có những cố gắng to lớn nhằm cải tiến chất lượng quản lý Nhà nước. Nhiều chương trình cải cách hành chính, đặc biệt là cải cách mô hình tổ chức và phương thức điều hành của hành chính công đã và đang được thực hiện ở nhiều nước nhằm hướng tới một

nền hành chính hiệu quả hơn, linh hoạt hơn, đáp ứng được nhu cầu phát triển của đất nước. Một mô hình hành chính mới đã xuất hiện nhằm khắc phục những yếu kém không phù hợp của mô hình hành chính truyền thống với nhiều tên gọi khác nhau như: “Chủ nghĩa quản lý” (Managerialism) “Quản lý công mới” (New Public Management) “Chính Phủ doanh nghiệp”, “hành chính phát triển”. Sự xuất hiện của các mô hình này đã làm cho cách thức hoạt động của khu vực công nói chung và hành chính công nói riêng, có nhiều thay đổi đáng kể.

III. SỰ CHUYỂN ĐỔI CỦA HÀNH CHÍNH CÔNG TRONG XU THẾ PHÁT TRIỂN

1. Khắc phục nhược điểm của hành chính công truyền thống

Việc nhấn mạnh vào hiệu quả quản lý hơn là quy trình, thủ tục đã ngày càng làm lộ rõ những bất cập của sự “quan liêu” trong hành chính và tạo nên những xu thế phát triển của hành chính công hiện đại. Hành chính công hiện đại được xem như một trào lưu tư duy lại về một bộ máy công quyền đã được chuyên môn hoá cao nhưng ngày càng xa rời thực tiễn, xa rời kết quả cuối cùng dẫn đến hiệu quả quản lý thấp. Trong quản lý nhà nước, sự hình thành các mô hình lý thuyết mới đã giúp các nền hành chính công thoát khỏi khủng hoảng trong kinh tế thị trường, định hướng phục vụ công dân có hiệu quả hơn và tiết kiệm. Vì vậy, hành chính công hiện đại, hay còn gọi là hành chính công mới tiếp cận hành chính công từ góc độ hiệu quả của quản lý nhà nước. Bên cạnh các trường phái lý thuyết tương đối rõ nét như quản trị nhà nước tốt, quản lý công mới, chính sách công... các nỗ lực nghiên cứu lý luận và thực tiễn nhằm cải thiện hành chính công truyền thống nhằm:

1.1. Đề cao hiệu quả hoạt động quản lý

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

1.2. Nhấn mạnh phi quy chế hoá như một phương thức hạn chế quan liêu, cứng nhắc của hành chính công truyền thống

Cách tiếp cận mới không đòi hỏi những quy định chặt chẽ như một mạng lưới dày đặc trong nền hành chính công truyền thống (bắt một công chức phải tuân thủ một cách cứng nhắc và nghiêm ngặt), mà thay vào đó là cơ chế mềm dẻo hơn, linh hoạt hơn, dễ thích nghi với tình hình kinh tế, chính trị, xã hội mới.

Phi quy chế hoá được thực hiện bằng cách đơn giản hoá các thể chế, các quy định, thủ tục của Chính phủ vì chúng đã trở nên quá nặng nề và phức tạp, đến nỗi người dân không hiểu nổi, và thậm chí cả các cơ quan hành chính nhà nước cũng khó áp dụng. Từ đó, đặt ra yêu cầu phải cải cách thể chế theo hướng: (a) Đơn giản hoá các thủ tục hành chính để giải quyết các vấn đề hành chính nhanh hơn và đỡ tốn kém hơn; (b) Một hệ thống lập quy ít phức tạp tạo ra một chế độ công vụ đa dạng hơn, tạo điều kiện cho các cấp địa phương phát huy sáng kiến và phát triển các dịch vụ theo yêu cầu. Nhưng đồng thời nó cũng có mặt trái là dẫn đến sự đối xử khác nhau giữa các công dân, tạo ra nguy cơ phân phối không đồng đều các dịch vụ trong dân chúng và giữa các vùng khác nhau; (c) Một hệ thống chính sách bao gồm các quy định đơn giản hơn và số lượng ít hơn nhằm tăng tự do cá nhân cho các công dân, thúc đẩy sự phát triển kinh tế cho các doanh nghiệp. Việc đơn giản hoá các thủ tục rườm rà giúp các doanh nghiệp nâng cao khả năng cạnh tranh trong kinh tế thị trường.

1.3. Khẳng định rằng phân quyền quản lý sẽ tạo nên sự năng động, sáng tạo

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

Quá trình phân quyền diễn ra rất rõ rệt, thể hiện ở sự thay đổi trong mối quan hệ giữa Chính phủ trung ương và chính quyền địa phương, được thực hiện ở rất nhiều quốc gia nhằm:

- Tăng cường hoạch định chính sách ở cấp hành chính trung ương bằng cách giảm bớt hoạt động có tính chất tác nghiệp.

- Phát huy tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương, làm cho nền hành chính sát và phù hợp hơn với đặc điểm kinh tế - xã hội địa phương.

- Phát triển dịch vụ đa dạng hơn theo hướng người tiêu dùng là khách hàng; làm cho dịch vụ công cộng có hiệu quả cao.

- Phát triển nền dân chủ, tăng cường sự tham gia của công dân trong nền hành chính công.

- Thúc đẩy sự công bằng, giúp cho các công dân dễ dàng giám sát hoạt động của các nhà chức trách.

1.4. Áp dụng một số yếu tố của cơ chế thị trường,

Áp dụng một số yếu tố của cơ chế thị trường, như cạnh tranh, đấu thầu, tính hiệu quả, lượng hoá, so sánh kết quả/chi phí, công dân là “khách hàng” của nền hành chính, làm cho nền hành chính trở nên năng động, đa dạng, phong phú, thoát khỏi vỏ ốc quan liêu truyền thống của bộ máy thư lại cũ.

1.5. Sự gắn bó với chính trị là điều kiện thành công của hành chính công

Sự gắn bó với chính trị là điều kiện thành công của hành chính công. Đội ngũ công chức hành chính, đặc biệt là các công chức quản lý cao cấp không phải là những người trung lập, không còn hoàn toàn là “chính trị ra đi, hành chính ở lại”. Họ tham dự vào quá trình xác lập đường lối, chính sách. Bản thân họ là cầu nối giữa quyền lực chính trị với nền hành chính quốc gia.

1.6. Tư nhân hoá, xã hội hoá một phần các hoạt động của nhà nước

Việc tư nhân hoá, xã hội hoá một phần các hoạt động của nhà nước, (đặc biệt là lĩnh vực dịch vụ công) nhằm huy động các lực lượng xã hội tham gia chia sẻ trách nhiệm cung cấp các hoạt động đáp ứng các nhu cầu hợp pháp về vật chất và tinh thần cho công dân một cách tốt hơn, kịp thời và phù hợp với nhu cầu xã hội hơn.

1.7. Tư duy lại về quan niệm cai trị

Hành chính công hiện đại lại không chỉ nhấn mạnh tính hiệu quả mà còn bao hàm cả những ý tưởng về trách nhiệm, sự tham gia, và sự trao quyền lực hợp pháp. Những ý tưởng này không phải là những khuynh hướng đối lập nhau. Hiệu quả hành chính công sẽ cao hơn nếu: các nhà ra quyết định sẵn sàng đáp ứng nhu cầu và sự lựa chọn của người dân; các quan chức nhà nước chịu trách nhiệm và biện minh được về sự đúng đắn cho các hành động, các quyết định và sự quản lý của mình là đúng. Về nguyên tắc, điều mong muốn của hành chính công hiện đại là thiết lập một khuôn khổ mà trong đó chính phủ được cải thiện cả hiệu quả và trách nhiệm. Một khuôn khổ như vậy được đánh giá bởi khái niệm quản trị nhà nước. Đây là một khái niệm bao trùm một diện rộng gồm các mối quan hệ và các thể chế (tổ chức): nhà nước và thị trường, khu vực công và khu vực tư, chính phủ và công dân; chính trị và xã hội công dân. Theo quan điểm này, quản trị nhà nước có thể được xem là một chiến lược cải cách mang tầm cỡ chính phủ về nguyên tắc và có thể được chuyển thành thực tiễn phù hợp thông qua một số các chính sách ngành.

1.8. Xây dựng chính phủ điện tử/công dân điện tử

Việc xây dựng chính phủ điện tử/công dân điện tử nhằm đẩy mạnh công khai, thu hẹp khoảng cách giữa chính quyền và người dân; tăng cường vai trò của nhân dân tham gia vào quá trình chính trị; thúc đẩy hoạt động của chính phủ một cách hiệu lực và hiệu quả hơn; khuyến khích tiếp cận đến dịch vụ của chính phủ; cho phép công dân tiếp cận đến thông tin của chính phủ và làm cho chính phủ chịu trách nhiệm hơn với công dân¹. Bên cạnh đó, chính phủ điện tử cũng làm thay đổi phương pháp, lề lối làm việc của công chức hướng tới một nền hành chính chuyên nghiệp, hiện đại.

Bản chất của chính phủ điện tử là việc áp dụng thành tựu của công nghệ thông tin vào trong hoạt động quản lý của nhà nước. Vì vậy, để thành công, các nhà nước cần:

- Phải có một nền tảng phát triển ở mức độ nhất định của hạ tầng công nghệ thông tin;
- Hoạt động của chính phủ phải có những sự chuyển đổi cơ bản để có thể khai thác, sử dụng thành tựu của công nghệ thông tin;
- Xã hội công dân, các tổ chức có điều kiện để tiếp cận đến cách thức hoạt động quản lý mới của chính phủ thông qua việc khai thác lợi ích của công nghệ thông tin.

¹ Road for E - government in the developing World The Working Group on E government in the Developing World, 4/2002/ Pacific Council in International Policy

2. Các xu hướng phát triển

2.1. Quản lý công

Bên cạnh việc nhấn mạnh quản lý thay vì chính trị, có một xu hướng phát triển khác tiếp cận hành chính công từ hai phương diện: chính sách công và quản lý công.

- Phương diện thứ nhất tập trung vào các quy trình chính sách hơn là các thể chế chính thức. Phương diện này chú trọng đến: (i) bối cảnh chính trị của hệ thống hành chính; (ii) các mối liên hệ mang tính tổ chức và cá nhân có liên quan đến việc xây dựng và triển khai các chính sách; (iii) Sự thành công, thất bại và giải pháp mong muốn của các chính sách thực tế, và từ đó gắn các cơ chế thực hiện với các kết quả; và (iv) khái niệm trung ương của "nhà nước" - điều thiết yếu cho việc hiểu mối quan hệ giữa hệ thống chính trị và hệ thống hành chính, và giữa chính trị, kinh tế và xã hội.

- Phương diện thứ hai, quản lý công, bám chắc vào các nguyên tắc kinh tế tân cổ điển, xem xét quy mô, vai trò và cơ cấu của khu vực công ở cả các nước phát triển và đang phát triển. Ở nhiều nước, khu vực công bị chỉ trích là không có khả năng là động lực cho sự phát triển của quốc gia, và thậm chí ở một số nước còn là sự cản trở lớn đối với phát triển. Trong trường hợp này, hiệu quả của hành chính công thấp trong cả quản lý và cung cấp dịch vụ công với một nền công vụ quá cứng nhắc và khó thích ứng với thay đổi. Trong khi đó, khu vực tư ngày càng được nhìn nhận là có năng lực quản lý, linh hoạt và khả năng cạnh tranh cao – hội tụ đủ các điều kiện thiết yếu cho việc thực hiện hiệu quả nhiều hoạt động trước đây được coi là lãnh địa vực của khu vực công.

Bảng 1 dưới đây thể hiện được sự khác nhau của các cách tiếp cận trên:

Bảng 1. Các cách tiếp cận hành chính công

| Hành chính công | Quản lý công | Chính sách công |
|------------------------------------|----------------------------------|---|
| Các cơ cấu/các thể chế | Các cấu trúc | Quy trình |
| Tổ chức | Tổ chức | Các quyết định |
| Thực hiện | Hành vi | Con người |
| Rà soát | Các hệ thống | Các kết quả |
| Bộ máy hành chính/hệ thống thứ bậc | Tính hiệu suất/hợp lý/thị trường | Chính trị/các mối quan hệ/sự tác động/sự tham gia |

Nguồn: Minogue, M. (1999)

Có thể thấy ở cuối thập kỷ sáu mươi và đầu thập kỷ bảy mươi, quản lý công nổi lên như một giải pháp cho mô hình hành chính truyền thống với quan

điểm: hoạt động của hành chính công có thể được cải cách hiệu quả bằng cách kết hợp quản lý chiến lược, tái cơ cấu tổ chức để thích ứng hơn với sự thay đổi, có trách nhiệm hơn với việc xây dựng các hệ thống quản lý nhân sự hiệu quả. Để theo đuổi cách tiếp cận này, nghiên cứu về hành chính công đã không hạn chế trong khoa học chính trị nữa mà cả trong khoa học tổ chức và quản lý.

Theo đánh giá của Tổ chức hợp tác phát triển kinh tế (OECD)¹, mặc dù có sự khác nhau về nội dung, quy mô và cách tiếp cận, song các cuộc cải cách ở các nước, đều hướng tới một mô hình quản lý công, được đặc trưng bởi:

- Sự chuyển giao thẩm quyền cung cấp dịch vụ công;
- Sự cải tiến việc quản lý các nguồn nhân lực;
- Việc đảm bảo thực thi và kiểm soát thực thi hướng tới kết quả cuối cùng;
- Tận dụng tối đa vai trò của công nghệ thông tin;
- Sự nhấn mạnh tính trách nhiệm;
- Sự cạnh tranh và lựa chọn;
- Việc nâng cao chất lượng hệ thống thể chế;
- Việc cung cấp dịch vụ công đáp ứng nhu cầu khách hàng;
- Việc tăng cường chức năng chỉ đạo ở trung ương.

Áp dụng thị trường vào nhà nước theo mô hình thầu khoán đã thành công ở Mỹ với mười nguyên tắc nổi tiếng vào những năm 90 (Osborne và Gaebler, 1992)² như:

- Lái thuyền, chứ không chèo thuyền;
- Mở rộng quyền lực cho cộng đồng, hơn là đơn thuần cung cấp dịch vụ;
- Khuyến khích cạnh tranh, chứ không độc quyền;
- Lấy công việc chứ không lấy các quy chế làm mục tiêu;
- Tài trợ cho kết quả đầu ra chứ không phải các đầu vào;
- Đáp ứng nhu cầu của khách hàng chứ không phải của cơ quan hành chính;
- Chú trọng vào các nguồn thu, không chỉ chi tiêu;

¹ OECD (1995), được Kickert trích dẫn 1997, tr: 18

² Osborne và Gaebler : Tái tạo lại Chính phủ, Bản dịch.

- Đầu tư vào việc phòng ngừa hơn là chữa trị;
- Phân quyền;
- Giải quyết các vấn đề bằng cách sử dụng thương trường.

2.2. Quản lý công mới

Quản lý công mới là một cuộc cách mạng về quản lý trong khu vực công, có tác động đến nhiều quốc gia trên thế giới, theo mức độ khác nhau. Mặc dầu cơ sở lý luận của Quản lý công mới được phát triển ở Mỹ, nhưng điều thú vị là các nước Úc, Anh, Canada và Newzealand lại là những nhà cải cách Quản lý công mạnh mẽ nhất trên thế giới và được xem như những mẫu hình về hành chính công hiện đại.

Nền tảng lý luận của Quản lý công mới dựa vào những yếu tố cơ bản của kinh tế học mới, lý thuyết sự lựa chọn của công chúng và kinh tế học về chi phí giao dịch do các nhà lý luận Mỹ phát triển (Scott, Dale and Ball, 1997). Theo hướng này, mục đích để cải cách các tổ chức và tiến trình trong khu vực công là nhằm khắc phục những vấn đề trong cung cấp dịch vụ công theo sự lựa chọn của công chúng và giảm thiểu chi phí và vì vậy:

- Quản lý công cần phải chuyển đổi sự nhấn mạnh vào tiến trình và đầu vào sang kết quả và kiểm soát đầu ra;

- Để tăng khả năng cạnh tranh về chất lượng cung cấp dịch vụ công, các tổ chức công có thể hợp đồng ra ngoài cũng như sử dụng các cơ chế thị trường khác;

- Cần phải xem công dân như khách hàng mà khu vực công phải có trách nhiệm thỏa mãn nhu cầu chính đáng và hợp pháp;

- Chính phủ cần phải đảm bảo các hàng hoá công cộng và các dịch vụ công được cung cấp hơn là tự sản xuất hàng hoá và cung cấp dịch vụ, nói cách khác, lái thuyền hơn chèo thuyền;

- Sự kiểm soát và giám sát quan liêu, tập trung và theo chiều dọc các hoạt động của Chính phủ không phù hợp với hành chính công định hướng kết quả, và cần phải thay bằng sự cạnh tranh, khuyến khích dịch vụ khách hàng, và có trách nhiệm với khách hàng;

- Các công chức tuyển trên cần được uỷ quyền và trao quyền ra quyết định để thực hiện sự sáng tạo và đổi mới theo hướng dịch vụ tốt hơn cho khách hàng;

- Các tổ chức công phải được điều hành, đổi mới và linh hoạt như ở khu vực tư.

Tóm lại, mô hình quản lý công mới nhấn mạnh sự chuyển đổi từ việc hình thành chính sách sang quản lý và từ việc kiểm soát tiến trình sang kiểm soát đầu ra, từ tập trung hoá sang phi tập trung hoá. Nó nhấn mạnh sự hữu ích của việc chấp nhận thực tiễn của khu vực tư trong việc cải cách khu vực công và giả thuyết rằng các giá trị và thực tiễn của quản lý là một sự ưu tiên trong các hoạt động của các chương trình và các cơ quan của chính phủ. Cách mạng Quản lý công mới chủ yếu dựa vào các tuyên bố khẳng định:

- Sức ép của cạnh tranh và sự tiên phong của công nghệ chuyển đổi quản lý công sang phong cách hội tụ toàn cầu của mô hình doanh nghiệp tư nhân;
- Sự chuyển đổi như vậy sẽ có lợi cho công chúng nói chung;
- Cải cách khu vực công là vấn đề của quản lý thay vì chính trị.

2.3. Quản trị nhà nước tốt

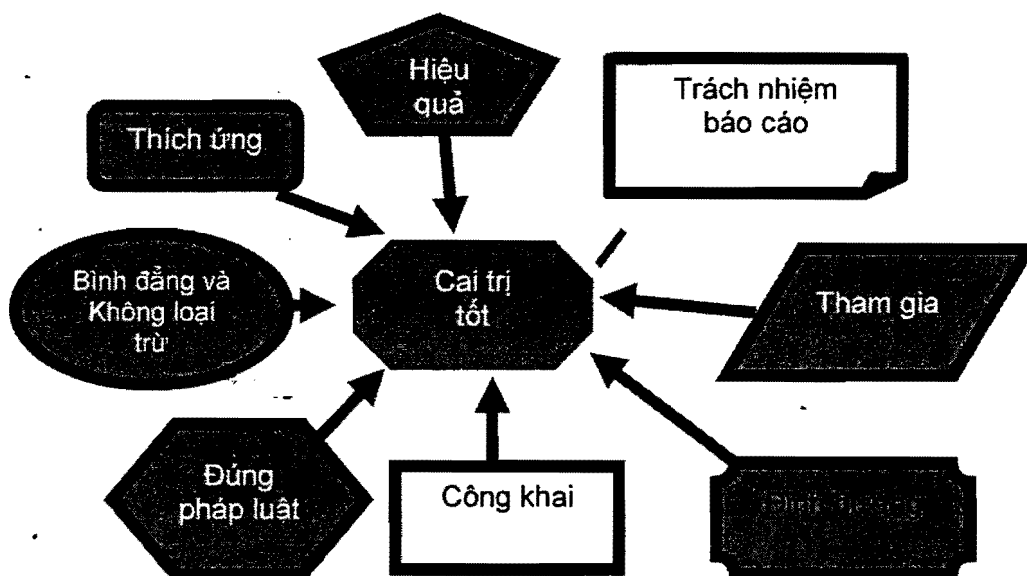
Quản trị nhà nước tốt chính là một chiến lược cải cách rộng, và là một loạt các sáng kiến cụ thể để tăng cường thể chế của xã hội dân sự với các mục tiêu làm cho chính phủ có trách nhiệm hơn, cởi mở, trong sạch, và dân chủ hơn.

Bảng 2 sau đây sẽ so sánh các định nghĩa về quản trị nhà nước tốt do các nhà tài trợ cho cải cách khu vực công ở nhiều nước đưa ra:

Bảng 2. So sánh các định nghĩa về quản trị nhà nước tốt

| <i>Tổ chức hỗ trợ phát triển Anh (ODA)</i> | <i>Chương trình phát triển của Liên hiệp quốc (UNDP)</i> | <i>Ngân hàng Thế giới (WB)</i> |
|--|--|--|
| Quản lý của chính phủ tốt | Quản trị nhà nước | Quản trị nhà nước tốt |
| Sự chính thống | Chính thống về chính trị Sự phối hợp với các tổ chức của xã hội công dân Tự do liên hiệp, tự do tham gia | Sự tham gia mạnh mẽ của xã hội dân sự/công dân |
| Trách nhiệm | Quan liêu và trách nhiệm tài chính | Mở, việc ra chính sách có thể dự đoán trước được Một nền hành pháp có trách nhiệm |
| Năng lực | Quản lý khu vực công có hiệu quả | Một chế độ hành chính chuyên nghiệp |
| Tôn trọng pháp luật/nhân quyền | Tự do thông tin và bày tỏ quan điểm Một hệ thống tư pháp công bằng và đáng tin cậy | Sự điều khiển của pháp luật |

Tám biểu hiện của quản trị nhà nước tốt (Hình 1) được các tổ chức quốc tế này khái quát là:



Hình 1. Quản trị nhà nước tốt

a) Sự tham gia của những người có liên quan

- Sự tham gia của mọi thành viên xã hội được coi là hòn đá tảng của mô hình quản trị nhà nước. Có khá nhiều hình thức để thực hiện sự tham gia của công dân trong hoạt động quản lý nói chung và quản lý nhà nước. Tham gia có thể bằng con đường trực tiếp; tham gia có thể thông qua đại diện; tham gia có thể bằng những hình thức không chính thức (tổ chức) hoặc thông qua tổ chức; (ví dụ: công đoàn, Phòng thương mại; phi chính phủ, các tổ chức chính trị – xã hội,...).

- Tham gia theo nhiều mô hình thể hiện đầy đủ nhất tính dân chủ của xã hội.

- Tham gia cũng là cách thức để thừa nhận: con người là trung tâm của sự phát triển. Những người có liên quan đến một quyết định không chỉ là những người nhận được lợi ích từ quyết định đó (một sự thay đổi) mà còn phải được nhìn nhận từ khía cạnh thứ hai là chất xúc tác của quá trình phát triển. Phát triển được thừa nhận là vì con người và do con người thực hiện.

- Trong nền dân chủ thực sự, tham gia cũng đòi hỏi trách nhiệm báo cáo của những người tham gia trong quá trình đại diện. Những quan chức được nhân dân bầu để đại diện cho mình cũng phải chịu trách nhiệm báo cáo với nhân dân.

- Ở cấp cơ sở, mô hình tổ chức cần có sự linh hoạt nhằm bảo đảm sự tham gia của nhân dân. Tham gia ngay cả trong các chương trình và dự án; tham gia trong các chương trình công và các chính sách. Tuy nhiên, tùy thuộc vào cấp độ của cơ quan hành chính mà sự tham gia của nhân dân sẽ khác nhau.

- Trong lĩnh vực kinh tế và các quyết định liên quan đến kinh tế vai trò của khu vực tư nhân, các tổ chức phí chính phủ cần quan tâm.

b) Quản lý theo pháp luật

- Quản trị nhà nước tốt đòi hỏi một khuôn khổ pháp luật bình đẳng với tất cả mọi người, không thiên vị.

- Pháp luật phải bảo vệ quyền con người, đặc biệt dân tộc ít người.

- Đòi hỏi có một hệ thống xét xử độc lập;

- Đòi hỏi một hệ thống cảnh sát không thiên vị, không tham nhũng.

c) Rõ ràng, công khai

- Công khai có nghĩa là mọi quyết định và việc thực hiện các quyết định đó phải tuân thủ theo những quy tắc quy định.

- Công khai cũng có nghĩa là mọi thông tin liên quan trực tiếp hay gián tiếp đến những ai có liên quan đến quyết định phải được tiếp cận một cách công khai, tự do. Thông tin phải được cung cấp đủ, công khai, dễ hiểu cho mọi người có liên quan.

- Công khai gắn liền với việc cung cấp và tiếp cận đến thông tin của chính phủ, đặc biệt các quy tắc, quy chế. Thông tin luôn có những giá trị đối với các hoạt động kinh tế; trong không ít trường hợp các nhà tạo ra thông tin là các cơ quan chính phủ, công chức. Họ không muốn cung cấp thông tin do nhiều lý do khác nhau. Công khai và tiếp cận với thông tin thể hiện cụ thể quyền của công dân.

- Tiếp cận đúng lúc và chính xác thông tin về các chính sách kinh tế của chính phủ có ý nghĩa rất quan trọng cho các nhà kinh tế cả khu vực công cũng như tư trong việc đưa ra các quyết định về kinh tế, sản xuất, kinh doanh. Về nguyên lý, các loại thông tin đó phải được tự do tiếp cận và sẵn sàng được cung cấp. Đặc biệt những thông tin nhạy cảm về kinh tế (thông tin về tài chính, tiền tệ, tỷ giá,...) cần được công khai.

- Công khai trong quá trình làm quyết định và chính sách công sẽ tạo điều kiện giảm bớt sự không chắc chắn và hỗ trợ cho công cuộc chống tham nhũng trong các cơ quan công quyền.

d) Nhất trí, thống nhất

Trong hoạt động quản lý có nhiều cá nhân, nhiều quan điểm tồn tại. Quản trị nhà nước tốt đòi hỏi một sự dàn xếp các nhóm lợi ích khác nhau trong xã hội, cộng đồng để đạt đến lợi ích rộng hơn của cả cộng đồng. Đó cũng là sự đòi hỏi một cách nhìn rộng và dài hạn về những gì cần cho sự phát triển con người một cách bền vững. Cần hiểu rõ lịch sử, văn hoá, bối cảnh xã hội của cộng đồng để thực hiện quản trị nhà nước tốt.

đ) Bình đẳng, không loại trừ, phân biệt

Niềm tin của xã hội phụ thuộc vào cách thức để mọi thành viên của xã hội cảm nhận được sự bình đẳng, không bị gạt ra ngoài rìa các vấn đề của xã hội, cộng đồng. Những nhóm người có những thua thiệt trong xã hội càng cần được quan tâm để họ có cơ hội để hoàn thiện và duy trì niềm tin của họ. Quản trị nhà nước tốt là hoạt động quản lý để làm được điều đó.

e) Hiệu lực và hiệu quả

- Quản trị nhà nước tốt có nghĩa các quá trình, quy trình và các tổ chức, thể chế tạo ra được những kết quả đáp ứng đòi hỏi của xã hội một cách tốt nhất nhưng phải gắn liền với việc sử dụng nguồn lực tốt nhất.

- Hiệu quả cũng gắn liền với việc sử dụng một cách bền vững và bảo vệ môi trường.

g) Trách nhiệm báo cáo

Trách nhiệm giải trình là một trong những đòi hỏi chủ yếu của quản trị nhà nước tốt không chỉ riêng đối với các tổ chức nhà nước. Nếu tổ chức nhà nước phải báo cáo trước công dân, thì các tổ chức khác phải báo cáo trước những người có liên quan.

h) Dự đoán trước

Các tổ chức nhà nước phải luôn đổi mới để thích ứng với những thay đổi diễn ra dưới tác động của môi trường bên ngoài cũng như các nhân tố bên trong. Tính thích ứng tạo điều kiện để tổ chức đáp ứng linh hoạt, nhanh chóng và có hiệu quả các yêu cầu của xã hội và công dân.

CÂU HỎI

1. Câu hỏi ôn tập

- a) Phân tích bối cảnh và các nhân tố tác động đến sự chuyển đổi từ hành chính công truyền thống sang hành chính công hiện đại?
- b) Khái quát về xu hướng phát triển của các mô hình hành chính công?
- c) Xác định những giá trị mới của hành chính công? Các giá trị nói trên có vai trò như thế nào đối với sự phát triển?

2. Câu hỏi thảo luận

- a) So sánh các mô hình hành chính công?
- b) Từ thực tế hành chính công của Việt Nam, chứng minh những bất cập của hành chính công truyền thống?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Cần đọc

- a) Hành chính công. NXB Thống kê, Hà Nội, 1999.
- b) Đoàn Trọng Truyền (chủ biên): Hành chính so sánh ASEAN. NXB Chính trị quốc gia, 1998.
- c) Đoàn Trọng Truyền (chủ biên): Hành chính học đại cương. NXB Chính trị quốc gia, 1997.
- d) Robert B. Denhardt, Janet V. Denhardt and Tara A. Blanc: Public Administration: An Action Orientation, 7th edition, Wadsworth Cengage Learning, USA 2013.

2. Tài liệu khác

- a) Đoàn Trọng Truyền (chủ biên): Từ điển Pháp - Việt (Pháp luật - Hành chính), 1992.
- b) David Osborn và Ted Gaebler: Sáng tạo lại chính phủ (bản dịch). Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương, 1997.
- c) Peter Drucket: Quản lý vì tương lai (bản dịch). Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương, 1998.
- d) S.Chiavo - Campo và P.S.A.Sundaram: Phục vụ và Duy trì, "Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh" (bản dịch). NXB Chính trị quốc gia, 2007.

NHỮNG ĐẶC TRƯNG CỦA HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

I. CÁC ĐẶC TRƯNG CỦA HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TRONG BỐI CẢNH VIỆT NAM

1. Khái quát về mô hình hành chính nhà nước truyền thống và các đặc trưng phổ biến của mô hình này

Kể từ cuối thế kỷ 19, các lý thuyết hành chính công bắt đầu phát triển. Mô hình hành chính công truyền thống gắn với sự phát triển bộ máy hành chính trong thời kỳ đầu của kinh tế thị trường, được xây dựng trên cơ sở lý thuyết về mối quan hệ giữa chính trị và hành chính của T.W. Wilson (1856 - 1924), nguyên tắc thiết lập bộ máy thư lại của Max Weber (1864 - 1920) và nguyên tắc quản lý theo khoa học của F.W. Taylor (1856 - 1915). Trải qua những thay đổi đáng kể về vai trò của nhà nước trong bối cảnh nền kinh tế thị trường phát triển mạnh mẽ và xu hướng toàn cầu hóa, mô hình hành chính công truyền thống cũng từng bước thay đổi. Tuy nhiên, những đặc trưng của mô hình hành chính công truyền thống vẫn là những giá trị nền tảng của hành chính nhà nước ở mỗi quốc gia.

Mô hình hành chính công truyền thống có những đặc trưng cơ bản dưới đây:

Thứ nhất, tính lệ thuộc vào chính trị. Hành chính nhà nước là một bộ phận cấu thành của hệ thống chính trị, là công cụ để thực hiện ý chí của giai cấp thống trị. Vì vậy, hành chính nhà nước mang bản chất chính trị, là hoạt động thực thi nhiệm vụ chính trị, phục tùng và phục vụ chính trị. Quyết sách chính trị của đảng cầm quyền tạo nên cơ sở đường lối của các chính sách, pháp luật của nhà nước và được nhà nước sử dụng quyền lực công để tổ chức thực thi trên thực tế. Tuy nhiên, hành chính nhà nước cũng có tính độc lập tương đối nhất định, thể hiện ở tính chuyên môn, nghiệp vụ để thực thi các công việc hàng ngày trên cơ sở tuân thủ các quy định của pháp luật. Tuy nhiên, dù sự vận hành của bộ máy nhà nước có những yêu cầu riêng, song toàn bộ hoạt động quản lý nhà nước vẫn là việc thực thi quyền lực chính trị của đảng cầm quyền.

Thứ hai, tính pháp quyền (tuân thủ pháp luật). Trong chế độ dân chủ, mối quan hệ giữa công dân và nhà nước cũng như quan hệ giữa công dân với nhau, trước tiên và trên hết được điều chỉnh bởi luật pháp. Chức năng này của luật pháp dẫn đến sự hình thành nhà nước pháp quyền. Trong nhà nước pháp

quyền, hệ thống pháp luật là tối cao, mọi chủ thể trong xã hội – kể cả nhà nước - đều phải hoạt động trên cơ sở pháp luật và tuân thủ pháp luật. Luật pháp quy định quyền lực nhà nước: nó buộc quyền hành pháp và nền hành chính phải tuân thủ pháp chế, cấm mọi biện pháp chuyên chế. Mọi hoạt động của tổ chức nhà nước phải được luật hóa hay quy chế hóa để loại trừ các việc làm tùy tiện, bảo đảm tính thống nhất và nhất quán trong giải quyết công việc của nhà nước.

Thứ ba, tính liên tục, ổn định tương đối và thích ứng. Hành chính nhà nước là các hoạt động phục vụ xã hội và công dân. Các hoạt động này diễn ra thường xuyên, liên tục, để bảo đảm phục vụ mọi nhu cầu hàng ngày của công dân. Đồng thời, hành chính nhà nước phải bảo đảm tính ổn định để duy trì mọi kỷ cương trật tự một cách nhất quán, bảo đảm tính kế thừa của các hoạt động theo thời gian. Tuy nhiên, trong bối cảnh kinh tế - xã hội đang không ngừng thay đổi, hành chính nhà nước cũng phải có sự thay đổi để thích ứng với môi trường xung quanh và phục vụ xã hội một cách phù hợp nhất.

Thứ tư, tính chuyên nghiệp. Bộ máy hành chính được tổ chức, phân công rõ ràng theo chức năng, có nhiệm vụ quản lý, có phạm vi trách nhiệm và quyền hạn nhất định, hoạt động có tính nghề nghiệp và chuyên môn hóa. Công chức hành chính được coi là một nghề và đòi hỏi được đào tạo chuyên nghiệp. Tất cả các chức vụ trong tổ chức đều phải do những người đã được đào tạo về chuyên môn đảm nhận. Mỗi người trong tổ chức được phân công công việc theo chức năng, nên công chức ở mỗi vị trí phải có năng lực chuyên môn tương xứng. Việc tuyển dụng, đề bạt nhân sự phải căn cứ vào năng lực chuyên môn, do đó các cơ quan hành chính phải tổ chức thi tuyển công khai, lấy năng lực chuyên môn làm tiêu chuẩn khách quan trong tuyển dụng và sử dụng nhân viên.

Thứ năm, tính thứ bậc chặt chẽ. Bộ máy hành chính được thiết lập theo chế độ cấp bậc rõ ràng. Bộ máy hành chính được cấu trúc thành một hệ thống thứ bậc từ trung ương đến cấp cơ sở, hình thành hệ thống cấp bậc hành chính chặt chẽ. Tất cả các tổ chức trong bộ máy đều phục tùng cấp hành chính bên trên, và toàn bộ các tổ chức hành chính sẽ chịu sự chỉ đạo từ một trung tâm chỉ huy cao nhất.

Trong mỗi tổ chức, các chức vụ đều được sắp xếp có thứ tự từ trên xuống dưới theo nguyên tắc cấp bậc. Trong hệ thống cấp bậc ấy, mỗi thành viên đều chịu trách nhiệm trước cấp trên về những quyết định và hành động của mình, đồng thời chịu trách nhiệm về các quyết định và hành động của cấp dưới. Do đó, cấp dưới phải phục tùng cấp trên và chịu sự điều khiển, chỉ đạo, giám sát

của cấp trên. Đồng thời, mỗi một thành viên ở cấp trên đều được trao quyền lực tương xứng để có thể chỉ đạo và điều hành cấp dưới.

Thứ sáu, tính không vụ lợi. Bộ máy hành chính nhà nước được hình thành để phục vụ xã hội và được nhân dân giao phó quyền lực để thực thi các chức năng nhiệm vụ của mình. Do đó, hành chính nhà nước phải được thực hiện vì lợi ích chung của xã hội, của nhân dân. Các hoạt động của bộ máy hành chính không thể sử dụng quyền lực công do nhân dân giao phó để kinh doanh thu lợi nhuận, vì vậy các hoạt động hành chính nhà nước không vì mục tiêu lợi nhuận. Công chức hành chính làm việc theo chức trách được quy định trước và được trả lương theo ngạch, bậc phụ thuộc vào trình độ đào tạo và thâm niên công tác.

Mỗi thành viên trong tổ chức phải xử lý công việc một cách khách quan theo đúng thẩm quyền được phân công, theo các quy trình, thủ tục quy định, không để bị chi phối bởi các mối quan hệ cá nhân bên trong hoặc bên ngoài tổ chức.

2. Bối cảnh và các đặc trưng của hành chính nhà nước Việt Nam

2.1. Bối cảnh của hành chính nhà nước Việt Nam

Hành chính nhà nước Việt Nam hiện nay đang vận hành trong một bối cảnh đặc thù của Việt Nam về chính trị, kinh tế, xã hội. Bối cảnh đó tác động đến hành chính nhà nước và định hình các đặc trưng của hành chính nhà nước ở Việt Nam. Bối cảnh đó bao gồm:

Môi trường chính trị: Hành chính nhà nước là một bộ phận cấu thành của hệ thống chính trị dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Hành chính nhà nước thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với mọi mặt hoạt động kinh tế - xã hội, chịu sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản và phải bảo đảm phát huy vai trò làm chủ của nhân dân, của các tổ chức xã hội trong xây dựng và tham gia quản lý nhà nước.

Môi trường kinh tế: Nền kinh tế nước ta đang chuyển từ mô hình kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Kinh tế thị trường và sự mở cửa, hội nhập đã làm cho các thành phần kinh tế phát triển mạnh, các lợi ích kinh tế trở nên đa dạng hơn. Hành chính nhà nước phải tạo điều kiện thuận lợi cho các thành phần kinh tế và điều tiết các hoạt động kinh tế đa dạng nhằm thúc đẩy kinh tế phát triển.

Môi trường pháp lý: Việt Nam đã từng bước hoàn thiện hệ thống thể chế phục vụ cho sự phát triển kinh tế thị trường, tạo môi trường pháp lý công khai và

bình đẳng cho hoạt động của các thành phần kinh tế. Thể chế về tổ chức bộ máy của hệ thống hành chính đang tiếp tục được hoàn thiện, đổi mới, làm rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm của từng cơ quan trong hệ thống hành chính và phân biệt rõ hoạt động của cơ quan hành chính với doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp dịch vụ công.

Môi trường xã hội: Ở Việt Nam đang hình thành xã hội dân chủ với trình độ dân trí ngày càng cao. Người dân đòi hỏi và mong muốn được phát huy quyền làm chủ hợp pháp một cách đầy đủ, được yên ổn sinh sống trong môi trường an ninh, trật tự. Xu hướng dân chủ hoá đời sống xã hội đòi hỏi Nhà nước quan tâm thực hiện các chính sách bảo đảm công bằng xã hội và an sinh xã hội, phát triển nền hành chính năng động trong quản lý các mặt của đời sống xã hội và có trách nhiệm trong phục vụ nhân dân.

Môi trường văn hóa: Văn hóa Việt Nam bên cạnh những giá trị tốt đẹp như lòng yêu nước, tính nhân đạo, sự trung thành... có ảnh hưởng tích cực đến tính ổn định, tính thứ bậc của hành chính nhà nước; thì một số nét văn hóa đôi khi lại tác động tiêu cực đến tính khách quan, công bằng của hành chính nhà nước. Chẳng hạn như lối nghĩ nghiêng về cảm tính, chủ quan; 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,... cũng có sự chi phối đến hoạt động của công chức trong hành chính nhà nước.

2.2. Các đặc trưng của hành chính nhà nước Việt Nam

Bối cảnh nói trên tác động đến việc định hình các đặc trưng của hành chính nhà nước Việt Nam. Về cơ bản, các đặc trưng của hành chính nhà nước Việt Nam phản ánh các đặc trưng của hành chính nhà nước trên thế giới, tuy nhiên do bối cảnh cụ thể của Việt Nam nên các đặc trưng này có một số nét đặc thù như sau:

Thứ nhất, mối quan hệ giữa Đảng lãnh đạo và Nhà nước quản lý trong điều kiện một đảng cầm quyền ở Việt Nam.

Tính lệ thuộc vào chính trị của hành chính nhà nước Việt Nam gắn với sự tồn tại của hệ thống chính trị nhất nguyên, trong đó chỉ có một đảng duy nhất là Đảng Cộng sản Việt Nam – lực lượng duy nhất lãnh đạo nhà nước và xã hội. Đảng Cộng sản Việt Nam là Đảng cầm quyền, giữ vai trò lãnh đạo toàn dân, toàn diện, bao gồm chính trị, văn hóa, kinh tế, xã hội, an ninh, quốc phòng, ngoại giao.

Việc Đảng Cộng sản Việt Nam là đảng cầm quyền do Đảng có đường lối, chủ trương đúng đắn, phù hợp với quy luật phát triển của xã hội và nguyện vọng chính đáng của nhân dân. Kể từ khi thành lập năm 1930 cho đến nay, Đảng đã lãnh đạo nhân dân Việt Nam đạt được những thành quả to lớn trong đấu tranh giành độc lập dân tộc và bảo vệ Tổ quốc, cũng như trong công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội hiện nay.

Việc chỉ có một Đảng duy nhất trong hệ thống chính trị ở Việt Nam phản ánh đặc thù của đất nước, của dân tộc trong giai đoạn hiện nay, khi ngoài Đảng Cộng sản không có một lực lượng nào tập hợp được đông đảo nhân dân, đáp ứng được nguyện vọng của nhân dân, đại diện cho lợi ích chính đáng của nhân dân. Việc trong một quốc gia có nhiều đảng hay một đảng thể hiện tương quan so sánh lực lượng chính trị, thể hiện nguyện vọng của đại đa số nhân dân lao động ở quốc gia đó.

Việc Đảng cộng sản Việt Nam lãnh đạo Nhà nước và xã hội đã được chính thức hóa về pháp lý trong Hiến pháp – đạo luật gốc của Nhà nước Việt Nam. Đảng lãnh đạo Nhà nước thông qua phương thức: đề ra các quyết sách chính trị của Đảng (Cương lĩnh, chiến lược, chủ trương, đường lối, chính sách và các nghị quyết) để làm cơ sở cho hoạt động của Nhà nước; đào tạo, bồi dưỡng, rèn luyện, đánh giá những đảng viên ưu tú để cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước bổ nhiệm giữ các chức vụ trong bộ máy nhà nước; kiểm tra, giám sát Nhà nước thực hiện chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng; phát huy vai trò tiên phong, gương mẫu của đảng viên trong các cơ quan nhà nước.

Hành chính nhà nước thực hiện chức năng quản lý mọi công việc của xã hội. Nhà nước quản lý bằng hệ thống pháp luật, thông qua tổ chức bộ máy nhà nước, đội ngũ cán bộ công chức nhà nước và bằng cách sử dụng nguồn tài chính chủ yếu từ thu thuế. Toàn bộ hoạt động của Nhà nước tuân thủ đường lối, chủ trương của Đảng, chịu sự lãnh đạo của Đảng.

Nhà nước ban hành và tổ chức thực thi các chính sách, pháp luật dựa trên các quyết sách chính trị của Đảng để đưa các mục tiêu chính trị của Đảng vào cuộc sống. Trong trường hợp này, các quyết sách chính trị có vai trò định hướng, chỉ đạo trực tiếp hoạt động quản lý nhà nước, được nhà nước chuyển hóa thành pháp luật và được bảo đảm thực hiện bởi hệ thống cơ quan hành chính nhà nước.

Hoạt động quản lý nhà nước chịu sự kiểm tra, giám sát của Đảng. Đảng thực hiện kiểm tra, giám sát các tổ chức đảng và các đảng viên trong các cơ

quan nhà nước để bảo đảm cho hoạt động quản lý nhà nước theo đúng đường lối, chủ trương của Đảng.

Thực tiễn Đảng lãnh đạo Nhà nước tiến hành công cuộc đổi mới hơn 25 năm qua càng khẳng định vai trò của Đảng là nhân tố quyết định thắng lợi của công cuộc đổi mới, xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta.

Tuy nhiên, trong khi thừa nhận vai trò lãnh đạo không thể thiếu của Đảng định hướng cho các hoạt động của bộ máy hành chính, không thể phủ nhận tính độc lập tương đối của bộ máy hành chính. Xét về mặt mục tiêu, cả Đảng Cộng sản và Nhà nước đều có chung một mục tiêu duy nhất là tiến hành cách mạng, xây dựng CNXH, nhưng chức năng của Đảng và chức năng của Nhà nước trong quá trình thực hiện mục tiêu chung đó không giống nhau. Trong khi đó, Nhà nước thực hiện quyền quản lý xã hội của mình trước hết bằng pháp luật, sử dụng quyền lực nhà nước có tính cưỡng chế đơn phương đối với xã hội. Trong xã hội, chỉ duy nhất chủ thể Nhà nước có đặc tính và thẩm quyền cưỡng chế này và do đó Nhà nước trở thành một công cụ mạnh mẽ, hữu hiệu nhất trong tay Đảng để thực hiện đường lối và các mục tiêu chính trị mà Đảng đề ra. Nhưng chỉ khi nào đường lối và các mục tiêu chính trị này được chuyển tải đầy đủ vào hệ thống pháp luật thì khi đó chúng mới có tính bắt buộc đối với xã hội và thông qua hoạt động thực thi pháp luật của bộ máy hành chính để đi vào thực tiễn của cuộc sống. Đảng lãnh đạo Nhà nước nói chung và nền hành chính nói riêng phải bảo đảm phát huy được vai trò chủ động, sáng tạo của Nhà nước. Các hoạt động hành chính được tiến hành với những kỹ thuật riêng biệt. Việc quy định vị trí pháp lý của Chính phủ “là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội” trong Hiến pháp sửa đổi năm 2013 đã khẳng định tính độc lập tương đối của hành chính: trong lĩnh vực hành chính (thực thi pháp luật) Chính phủ là cơ quan tối cao. Đảng lãnh đạo Nhà nước, định hướng cho các hoạt động của Nhà nước và kiểm tra, giám sát hoạt động của Nhà nước nhưng không phải là tổ chức đứng trên nhà nước, coi thường pháp luật của nhà nước. Hiến pháp sửa đổi năm 2013 trong khi khẳng định vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội cũng đồng thời xác định rõ: “Các tổ chức của Đảng và đảng viên Đảng Cộng sản Việt Nam hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật”.

Việc phân định rõ chức năng lãnh đạo của Đảng với chức năng quản lý của Nhà nước nói chung, bộ máy hành chính nhà nước nói riêng có ý nghĩa quan

trọng trong tiến trình đổi mới. Nó giúp chúng ta khắc phục tình trạng tổ chức đảng áp đặt, bao biện, làm thay cho Nhà nước, can thiệp quá sâu vào lĩnh vực quản lý của Nhà nước nhưng đồng thời cũng tránh được việc buông lỏng vai trò lãnh đạo của Đảng, không đánh giá đúng mức vai trò của Đảng trong việc lãnh đạo Nhà nước và hoạt động hành chính nhà nước. Trên thực tế, khi xảy ra hai tình trạng nêu trên, cả Nhà nước và Đảng đều không thể thực hiện tốt các chức năng cụ thể của mình khiến cho sự phát triển của xã hội không được đảm bảo. Đảng lãnh đạo Nhà nước là để bảo đảm cho Nhà nước thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ của mình.

Thứ hai, tính chất pháp quyền của hành chính nhà nước Việt Nam.

Thực tiễn phát triển về mọi mặt của đất nước ta theo định hướng XHCN đang đặt ra những yêu cầu khách quan phải điều tiết các mối quan hệ xã hội bằng pháp luật. Nền kinh tế thị trường XHCN với nhiều thành phần kinh tế khác nhau và đa dạng hóa hình thức sở hữu đòi hỏi phải được điều chỉnh, bảo vệ bởi một hệ thống pháp luật đầy đủ và đồng bộ. Quá trình hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng để tận dụng những cơ hội mà toàn cầu hóa mang lại, đồng thời cần đối phó với các thách thức buộc phải có một hệ thống pháp luật mạnh và tương thích với các chuẩn mực chung của thế giới. Chính vì vậy, xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đã và đang trở thành một yêu cầu cấp bách và khách quan.

Nhà nước pháp quyền – một hình thức tổ chức nhà nước với đặc điểm chủ yếu là xác định tính tối cao của pháp luật trong việc điều chỉnh các hoạt động của nhà nước và xã hội để bảo vệ các quyền cơ bản của con người, quyền và lợi ích hợp pháp của các cá nhân và tổ chức cần phải trở thành công cụ chủ yếu để thể hiện quyền làm chủ của nhân dân và quản lý xã hội.

Nhà nước Việt Nam hình thành và phát triển từ một xứ thuộc địa, nửa phong kiến, chưa trải qua giai đoạn phát triển tư bản chủ nghĩa, lại liên tục trải qua hai cuộc chiến tranh lâu dài chống thực dân Pháp và đế quốc Mỹ nên hệ thống pháp luật của Việt Nam chưa hoàn thiện, mới chỉ được quan tâm phát triển cùng với tiến trình đổi mới. Nhà nước Việt Nam chỉ thực sự chuyển sang mô hình nhà nước pháp quyền cùng với việc xây dựng hệ thống pháp luật trong giai đoạn phát triển nền kinh tế thị trường ở Việt Nam.

Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam có bản chất là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Nhà nước pháp quyền Việt Nam có các đặc trưng của nhà nước pháp quyền nói chung, bao gồm:

- Bảo đảm tính tối cao của pháp luật: có hệ thống pháp luật đầy đủ, rõ ràng, minh bạch, thể hiện ý chí và nguyện vọng của nhân dân để điều chỉnh các mối quan hệ phát sinh trong xã hội, đặc biệt là bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

- Pháp luật quy định quyền lực nhà nước với ba nhánh: quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Phương thức tổ chức, xây dựng và vận hành bộ máy nhà nước do pháp luật quy định.

Bên cạnh đó, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam có các nét đặc thù như sau:

- 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, do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo.

- Khác với nhiều nước trên thế giới có sự phân chia rạch ròi giữa ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp nhằm tạo ra sự kiểm chế và đối trọng trong cơ cấu phân quyền và bảo đảm sự kiểm soát lẫn nhau giữa ba quyền; tại Việt Nam, quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Mô hình này tiếp thu nhân tố hợp lý của thuyết phân quyền, song nhấn mạnh đến tính thống nhất của quyền lực nhà nước xuất phát từ chỗ toàn bộ quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Sự phân công và phối hợp giữa ba quyền được thực hiện trên cơ sở xác định rõ địa vị pháp lý của từng thiết chế quyền lực thực hiện các quyền, xác định tính độc lập tương đối của mỗi quyền, đồng thời bảo đảm sự phối hợp giữa ba quyền trong một hệ thống thống nhất.

Thứ ba, tổ chức hành chính nhà nước.

Bộ máy hành chính nhà nước Việt Nam cũng tuân thủ tính thứ bậc chặt chẽ. Nền hành chính nhà nước được thiết kế theo hệ thống dọc, bao gồm bốn cấp: cấp Trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Cấp trên được quyền ban hành chính sách, ra mệnh lệnh, cấp dưới phục tùng. Cấp trên kiểm soát hoạt động của các cơ quan cấp dưới.

Tổ chức và hoạt động của các cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước Việt Nam tuân thủ nguyên tắc tập trung dân chủ, có sự phân công, phân cấp, đồng thời bảo đảm sự chỉ đạo thống nhất của Trung ương. Hiến pháp sửa đổi năm 2013 quy định: “Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ”. Việc phân cấp quản lý hành chính đòi hỏi mỗi cấp phải chủ

động, sáng tạo, linh hoạt để thực hiện luật pháp trong khuôn khổ chức năng, nhiệm vụ của mình, bảo đảm đúng thẩm quyền theo nguyên tắc tập trung dân chủ.

Việc chuyển đổi nền kinh tế từ kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường định hướng XHCN tạo nên sự biến đổi mạnh mẽ về các nhiệm vụ của nhà nước. Cùng với kinh tế thị trường, khu vực tư nhân được thừa nhận và phát triển đã đảm nhiệm một phần những nhiệm vụ trước đây do nhà nước đảm nhiệm. Điều đó thúc đẩy việc tái cơ cấu khu vực công và đòi hỏi phải tăng cường khả năng kiểm soát của nhà nước. Bộ máy nhà nước không đảm nhiệm việc cung cấp mọi hàng hóa và dịch vụ cho xã hội theo kế hoạch như trước mà tập trung chủ yếu vào các hoạt động điều tiết vĩ mô thông qua luật pháp, chính sách và các công cụ vĩ mô khác. Những thay đổi này đưa tới việc sát nhập các cơ quan quản lý nhà nước để hình thành các cơ quan đa ngành, đa lĩnh vực, kiểm soát vĩ mô và bộ máy nhà nước trở nên gọn nhẹ hơn nhưng năng động hơn.

Trên thực tế, biểu hiện của tính thứ bậc trong bộ máy hành chính khá cứng nhắc, đồng thời do ảnh hưởng của cơ chế chỉ huy tập trung trước đây, nên quyền lực vẫn còn tập trung nhiều ở cấp trên, tạo ra sự can thiệp của cấp trên vào công việc của cấp dưới và kéo theo đó lại là sự phụ thuộc của cấp dưới vào cấp cao hơn. Việc nghiên cứu mô hình tổ chức chính quyền trung ương cũng như tổ chức địa phương chưa được chú trọng nên hoạt động của bộ máy vẫn còn chông chéo và giảm hiệu quả. Mô hình chính quyền địa phương ở Việt Nam hầu như được áp dụng thống nhất chung cho tất cả các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, chưa thực sự chú ý đến đặc điểm đặc thù của từng địa phương, chưa phân biệt rõ giữa chính quyền đô thị với chính quyền nông thôn.

Thứ tư, công vụ và công chức hành chính.

Khác với các nước khác có phạm vi công vụ chỉ giới hạn trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, phạm vi của hoạt động công vụ ở Việt Nam còn bao gồm công vụ của Đảng và công vụ của các tổ chức chính trị - xã hội. Điều này xuất phát từ chỗ ở Việt Nam, các cơ quan, tổ chức của Đảng, nhà nước và tổ chức chính trị - xã hội có mối quan hệ chặt chẽ, có sự tác động qua lại trong một hệ thống chính trị thống nhất dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Nếu như các nước khác khi nói về hoạt động công vụ thường ít nhấn mạnh đến tính quyền lực nhà nước, mà thường chú trọng đến yếu tố thực thi pháp luật hoặc nhân danh nhà nước của hoạt động này, thì hoạt động công vụ ở

Việt Nam được coi là hoạt động mang tính quyền lực nhà nước, phản ánh đường lối chính trị của Đảng cộng sản Việt Nam.

Khái niệm công chức ở Việt Nam khá rộng, không chỉ bao gồm công chức hoạt động trong các cơ quan hành chính nhà nước, mà còn bao gồm những người được tuyển dụng vào làm việc trong các cơ quan, đơn vị của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội và bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập thông qua quy chế tuyển dụng (thi tuyển, xét tuyển), bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh. Việc quy định công chức trong phạm vi như vậy xuất phát từ mối quan hệ liên thông giữa các cơ quan của Đảng, Nhà nước và tổ chức chính trị xã hội trong hệ thống chính trị. Hơn nữa, trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, Đảng cộng sản Việt Nam thực hiện lãnh đạo thống nhất công tác tổ chức, công tác cán bộ và quản lý đội ngũ cán bộ của hệ thống chính trị. Đảng lãnh đạo thông qua tổ chức đảng và các đảng viên hoạt động trong các tổ chức của hệ thống chính trị. Đảng giới thiệu các đảng viên ưu tú có đủ năng lực và phẩm chất vào hoạt động trong các cơ quan lãnh đạo của hệ thống chính trị. Đây là điểm đặc thù của Việt Nam rất khác so với một số nước trên thế giới, nhưng lại hoàn toàn phù hợp với điều kiện cụ thể và thể chế chính trị ở Việt Nam.

Hoạt động hành chính nhà nước là hoạt động quản lý của nhà nước đối với từng lĩnh vực, từng hoạt động của các chủ thể trong xã hội với những tiêu chuẩn chuyên môn riêng nên đòi hỏi hoạt động của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính có tính nghiệp vụ và chuyên môn hóa cao.

Thứ năm, tính chất hành chính nhà nước “của dân, do dân, vì dân”. Hành chính nhà nước Việt Nam được thực hiện vì lợi ích chung của xã hội, của nhân dân, không vì mục tiêu lợi nhuận. Đảng và Nhà nước ta đã khẳng định: Nhà nước ta là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. 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, do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo. Như vậy, nhà nước phải trở thành công cụ chủ yếu để thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân trao quyền quản lý xã hội để phục vụ nhân dân, bảo vệ quyền và lợi ích cơ bản, hợp pháp của công dân.

Nhà nước phục vụ nhân dân, gắn bó mật thiết với nhân dân, thực hiện đầy đủ quyền dân chủ của nhân dân, tôn trọng, lắng nghe ý kiến của nhân dân và chịu sự giám sát của nhân dân; có cơ chế và biện pháp kiểm soát, ngăn ngừa và trừng trị tệ quan liêu, tham nhũng, lãng phí, vô trách nhiệm, lạm quyền, xâm phạm quyền dân chủ của công dân; giữ nghiêm kỷ cương xã hội, nghiêm trị mọi hành động xâm phạm lợi ích của Tổ quốc và của nhân dân.

Bộ máy hành chính nhà nước Việt Nam hoạt động vì lợi ích chung của xã hội, của nhân dân, không vì mục tiêu lợi nhuận. Cán bộ, công chức nhà nước phải xây dựng tinh thần phục vụ nhà nước, phục vụ xã hội và phục vụ nhân dân, phải trở thành “công bộc của dân”, “đầy tớ của dân” như Chủ tịch Hồ Chí Minh từng mong muốn. Tính chất phục vụ của bộ máy nhà nước nói chung và của mỗi cán bộ, công chức hành chính nhà nước nói riêng phản ánh bản chất nhà nước XHCN bảo vệ lợi ích của đại đa số nhân dân lao động.

II. XÂY DỰNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC VIỆT NAM THEO CÁC ĐẶC TRƯNG CỦA MÔ HÌNH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC HIỆN ĐẠI

1. Đặc trưng hành chính nhà nước hiện đại

Trải qua một thời gian dài được áp dụng ở nhiều quốc gia trên thế giới, mô hình hành chính công truyền thống đã bộc lộ những hạn chế nhất định như tính quan liêu, cứng nhắc của hệ thống hành chính công kênh, nhiều tầng nấc, hiệu quả quản lý thấp do chỉ quan tâm đến yếu tố đầu vào và quá trình hoạt động mà không chú trọng đến kết quả đầu ra.

Thế giới đang không ngừng đổi thay. Cùng với sự phát triển nhanh chóng của kinh tế thị trường, của khoa học công nghệ, sự phát triển dân trí và dân chủ hóa đời sống xã hội, với xu hướng toàn cầu hóa ngày càng mạnh mẽ, các nước đều phải đối mặt với những hiểm họa to lớn như khủng hoảng kinh tế, bất bình đẳng xã hội, biến đổi khí hậu... Vai trò của Nhà nước ngày càng không thể thiếu trong mối tương tác với thị trường nhằm khắc phục các khiếm khuyết của thị trường. Đồng thời các Chính phủ cũng phải không ngừng tự cải cách để khắc phục các khiếm khuyết của bản thân mình, bảo đảm thực thi vai trò của mình trước xã hội và duy trì lòng tin của nhân dân vào thiết chế của mình. Trong bối cảnh đó, các lý thuyết và thực tiễn hành chính nhà nước không ngừng được hoàn thiện và định hình ra mục tiêu và các đặc trưng của hành chính nhà nước hiện đại.

Mục tiêu cao nhất của hành chính nhà nước hiện đại là nhằm thỏa mãn tốt nhất nhu cầu của người dân. Công dân được coi như khách hàng của nền hành chính. Nhà nước có trách nhiệm phục vụ tốt nhất nhu cầu của công dân. Việc thỏa mãn nhu cầu của công dân đòi hỏi hành chính nhà nước phải chuyển từ “cai trị” sang “phục vụ”, phải trở nên năng động, có hiệu lực, hiệu quả, cung cấp đầy đủ các dịch vụ với chất lượng cao, nhanh chóng, công chức có thái độ phục vụ tận tâm và công bằng...

Nhiều nước trên thế giới đã xây dựng các Hiến chương khách hàng, ban hành các bộ tiêu chuẩn về dịch vụ, thiết lập cơ chế tiếp nhận và xử lý phản hồi của các công dân, tổ chức, đánh giá mức độ hài lòng của người dân... để từ đó đề xuất các giải pháp cải cách hành chính nhà nước.

Để đạt được mục tiêu thỏa mãn tốt nhất nhu cầu của công dân, mô hình hành chính công hiện đại có các đặc trưng mới như sau:

Một là, bảo đảm tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong các hoạt động của chính phủ

Trong hành chính nhà nước, trách nhiệm giải trình là khả năng yêu cầu các công chức nhà nước phải chịu trách nhiệm về hoạt động của mình. Trách nhiệm giải trình bao gồm hai thành tố: (i) khả năng giải đáp và (ii) chịu trách nhiệm về hậu quả xảy ra. Các công chức phải giải đáp theo định kỳ những vấn đề liên quan đến việc họ đã sử dụng thẩm quyền của mình như thế nào, đã sử dụng các nguồn lực ra sao và đạt được những kết quả gì. Các tổ chức chính quyền cần dự báo được hậu quả sẽ xảy ra trong mỗi hoạt động của mình và chịu trách nhiệm về các hậu quả này. Trách nhiệm giải trình phải được thực hiện không chỉ đối với cơ quan cấp trên trong bộ máy nhà nước, mà còn phải giải trình với bên ngoài – các tổ chức và công dân – thông qua ý kiến phản hồi của các tổ chức và công dân sử dụng các dịch vụ công.

Hoạt động của các cấp chính quyền, các cơ quan hành chính nhà nước và cán bộ, công chức phải được thông tin tới cơ quan lập pháp, các cơ quan có liên quan khác trong bộ máy nhà nước và các tổ chức, cá nhân trong xã hội. Việc bảo đảm cung cấp các thông tin này tới xã hội không chỉ làm tăng khả năng kiểm soát của công dân và xã hội đối với hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước, mà còn giúp làm giảm khả năng lạm quyền, nâng cao chất lượng hoạt động của bộ máy, giảm quan liêu, phiền hà.

Hai là, sự tham gia của các chủ thể trong xã hội vào hoạt động hành chính nhà nước

Sự tham gia của công dân dưới nhiều hình thức khác nhau vào hoạt động thực thi quyền lực nhà nước là yếu tố cơ bản bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, tạo khả năng kiểm soát thực tế các hoạt động của chính phủ.

Sự tham gia của các tổ chức và cá nhân vào hoạt động của hành chính nhà nước phải được mở rộng đối với tất cả các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương. Các tổ chức và công dân có thể tham gia vào hoạt động của chính phủ một cách trực tiếp hoặc gián tiếp. Sự tham gia của các chủ thể bên ngoài

nhà nước tập trung vào việc theo dõi hiệu quả hoạt động của các cấp chính quyền. Ý kiến của người sử dụng các dịch vụ công được coi trọng nhằm kiểm soát việc tiếp cận của họ đến dịch vụ công cũng như chất lượng của dịch vụ công.

Ba là, tính dự đoán được của hành chính nhà nước

Tính dự đoán được là sản phẩm của một hệ thống luật pháp và các quy định rõ ràng, cụ thể và được công khai hóa, đồng thời được tuân thủ một cách thống nhất và có hiệu quả.

Tính dự đoán được đòi hỏi chính phủ phải xây dựng các quy định pháp luật rõ ràng đối với các dịch vụ công do chính phủ cung cấp, cũng như đối với hoạt động của khu vực tư nhằm hướng dẫn họ trong sản xuất, tiếp thị và chọn lựa các quyết định đầu tư.

Bốn là, tính công bằng

Hành chính nhà nước phải bảo đảm sự phục vụ công bằng, bình đẳng cho mọi đối tượng khác nhau trong xã hội, không phân biệt giai cấp, dân tộc, tôn giáo. Hành chính nhà nước cần phải tính đến nhu cầu của các nhóm thiểu số và người nghèo. Nếu không tính đến hoàn cảnh và nhu cầu của những người nghèo và các nhóm bị thiệt thòi trong xã hội thì chính quyền không thể duy trì sự phát triển một cách bền vững, bởi vì những căng thẳng nội bộ tích tụ lại sẽ làm mất đi sự tự nguyện hợp tác.

Năm là, tính thích ứng linh hoạt với sự thay đổi

Chính phủ cần có năng lực quản lý sự thay đổi. Sự thay đổi có thể diễn ra bên trong hệ thống chính trị mỗi quốc gia, hoặc do sự tác động của môi trường bên ngoài. Sự thích ứng linh hoạt của chính phủ trong bối cảnh hiện tại đòi hỏi việc áp dụng cơ chế thị trường và các phương pháp quản lý hiện đại của khu vực tư như cạnh tranh, đấu thầu, so sánh chi phí và lợi ích, coi công dân là khách hàng, quản lý theo kết quả ... để làm cho nền hành chính trở nên năng động, đáp ứng các yêu cầu ngày càng cao của công dân. Tính thích ứng linh hoạt cũng đòi hỏi cơ chế hoạt động của hành chính nhà nước mềm dẻo hơn để thích nghi nhanh chóng với tình hình kinh tế, chính trị, xã hội luôn thay đổi. Việc ứng dụng công nghệ thông tin vào hoạt động hành chính nhà nước, xây dựng chính phủ điện tử là những yêu cầu quan trọng để bảo đảm sự vận hành nhanh chóng của hành chính nhà nước trong cung cấp các dịch vụ công cho xã hội.

Sáu là, tính hiệu lực và hiệu quả

Hiệu lực của hành chính nhà nước là sự thực hiện đúng, có kết quả chức năng quản lý của bộ máy hành chính để đạt được các mục tiêu, nhiệm vụ đề ra. Hiệu quả hành chính nhà nước là kết quả quản lý đạt được của bộ máy hành chính trong sự tương quan với mức độ chi phí các nguồn lực.

Trong điều kiện hiện nay, khi công dân quan tâm ngày càng nhiều đến việc chính phủ sử dụng các khoản thuế mà họ đóng góp như thế nào, các chính phủ đều phải kiểm soát chi tiêu, phân bổ và sử dụng hợp lý các nguồn lực tài chính để tạo ra những đầu ra mong muốn. Hành chính nhà nước hiện đại hướng tới không chỉ đảm bảo hiệu lực, tức là đảm bảo các kết quả đạt được thỏa mãn mục tiêu mà nhà nước mong muốn, mà còn phải hướng tới đạt hiệu quả cao nhất tức là giảm chi phí tới mức tối đa. Để làm điều này, cần giảm bớt các nhiệm vụ nhà nước trực tiếp đảm nhận và tăng cường sự tham gia của khu vực phi nhà nước, trước hết là các doanh nghiệp tư nhân trong cung cấp sản phẩm và dịch vụ.

2. Các thách thức đặt ra trong việc phát triển hành chính nhà nước Việt Nam theo các đặc trưng của mô hình hành chính nhà nước hiện đại

Các đặc trưng hành chính nhà nước nói trên là các giá trị chung mà hành chính nhà nước Việt Nam đang hướng tới. Để đạt tới các đặc trưng này, Việt Nam phải thực hiện những cải cách về cơ bản trong hành chính nhà nước. Bởi lẽ, xuất phát điểm từ một nền hành chính của cơ chế kế hoạch hóa tập trung, quan liêu, bao cấp, hành chính nhà nước Việt Nam vẫn còn ở khoảng cách khá xa so với hành chính của các nước phát triển. Vì vậy, quá trình cải cách hành chính nhà nước ở Việt Nam sẽ phải đối mặt và vượt qua các thách thức của riêng mình.

Các thách thức đặt ra đối với hành chính nhà nước Việt Nam trong tiến trình đổi mới bao gồm:

Một là, thách thức về đổi mới tư duy từ nền hành chính “bao cấp” sang hành chính “phục vụ”.

Trong suốt thời kỳ chiến tranh, hành chính nhà nước vận hành theo cơ chế quản lý chỉ huy tập trung nhằm đáp ứng các yêu cầu thời chiến. Chỉ từ năm 1986, nền kinh tế Việt Nam mới bắt đầu định hướng sang kinh tế trường.

Sự chuyển đổi về chất sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, 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 hành chính nhà nước nói riêng, đòi hỏi phải chuyển mạnh sang nền hành chính “phục vụ”, xóa bỏ triệt để cơ chế “xin – cho”.

Ảnh hưởng của cơ chế quản lý tập trung quan liêu bao cấp trước đây, sức ỳ của nền hành chính cũ cùng với những ảnh hưởng của văn hóa nông nghiệp lúa nước và phong kiến vẫn còn in đậm trong nếp nghĩ, cách làm của đội ngũ cán bộ, công chức trong bộ máy đang là trở ngại, thách thức lớn đối với công cuộc cải cách hành chính nhà nước hiện nay.

Quá trình chuyển đổi đòi hỏi xác định rõ những nội dung công việc mà hành chính nhà nước đảm nhận ở mỗi cấp chính quyền, đổi mới cách thức triển khai các hoạt động trên cơ sở tăng cường tính minh bạch, trách nhiệm giải trình trong thực thi công vụ, áp dụng các phương pháp quản lý của khu vực tư vào khu vực công. Quá trình này đòi hỏi sự chuyển đổi ngay trong nhận thức, trong quyết tâm chính trị, được hiện thực hóa thông qua các giải pháp có tính cách mạng để vượt qua những rào cản rất lớn trong nếp nghĩ và cách làm trước đây.

Hai là, thách thức từ mâu thuẫn giữa năng lực quản lý của Nhà nước với sự phát triển kinh tế xã hội trong bối cảnh toàn cầu hóa. Năng lực quản lý của nhà nước thể hiện ở khả năng hoạch định các chính sách, năng lực xây dựng các thể chế phù hợp với sự phát triển kinh tế - xã hội, khả năng tổ chức thực thi các chính sách, pháp luật, khả năng quản lý các thay đổi nhanh chóng của kinh tế thị trường trong bối cảnh toàn cầu hóa.

Trên thực tế, hành chính nhà nước Việt Nam còn nhiều bất cập. Đội ngũ cán bộ, công chức mới bước đầu tiếp cận đến cách thức quản lý nhà nước một cách khoa học và chuyên nghiệp. Trình độ kinh tế còn thấp có ảnh hưởng không nhỏ đến tổ chức bộ máy và phương thức hoạt động của hành chính nhà nước. Việt Nam triển khai quá trình công nghiệp hóa xuất phát từ một nền sản xuất nhỏ chủ yếu là nông nghiệp, thu nhập bình quân đầu người tính theo đô la ngang giá sức mua quốc tế năm 2012 mới xấp xỉ ở thứ hạng 128 trên tổng số 180 nước được xếp hạng trên thế giới, chỉ mới vượt qua ngưỡng một nước có thu nhập thấp¹.

Theo Báo cáo phát triển Việt Nam 2009 của Ngân hàng Thế giới, thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam tụt hậu tới 51 năm so với Indonesia, 95 năm so với Thái Lan và 158 năm so với Singapore. Hơn nữa, do nền kinh tế chưa có nền tảng vững chắc nên Việt Nam chịu tác động mạnh của cuộc khủng

¹ [http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_\(nominal\)_per_capita](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(nominal)_per_capita)

hoảng tài chính – tiền tệ châu Á và thế giới, làm cho kinh tế Việt Nam có nguy cơ tụt hậu xa hơn so với các nước trong khu vực.

Cơ sở hạ tầng quyết định kiến trúc thượng tầng của một chế độ xã hội. Đó là lý do dẫn đến chỗ năng lực quản lý nhà nước còn nhiều bất cập so với đòi hỏi của nền kinh tế thị trường. Nhiều chính sách và thể chế được ban hành chưa phù hợp với thực tế, đặc biệt quá trình triển khai thực thi chính sách và pháp luật còn nhiều lung túng do thiếu các kiến thức và kỹ năng quản lý, thiếu khả năng ứng phó với những tình huống thay đổi.

Hội nhập quốc tế và khu vực vừa là thời cơ, thuận lợi, vừa đặt ra thách thức mới đối với hành chính nhà nước Việt Nam. Với việc Việt Nam tham gia vào tổ chức Thương mại thế giới (WTO), nền kinh tế Việt Nam đã trở thành một bộ phận cấu thành của nền kinh tế thế giới. Sự phụ thuộc lẫn nhau về kinh tế mang lại nhiều rủi ro hơn đối với hành chính nhà nước và đòi hỏi nền hành chính trong nước phải phù hợp với thực tiễn thế giới. Theo một nghĩa nào đó, hành chính nhà nước sẽ phải đối mặt với những thách thức trong quá trình gia nhập WTO. Vị thế của Việt Nam trong cuộc cạnh tranh quốc tế sâu rộng phụ thuộc vào tính hiệu lực và hiệu quả của hành chính nhà nước.

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.

Ba là, thách thức từ đòi hỏi đẩy mạnh dân chủ hóa đời sống xã hội. Quá trình dân chủ hóa đời sống xã hội, các yêu cầu về phát huy dân chủ cơ sở, thu hút mạnh mẽ sự tham gia của người dân vào quản lý nhà nước, về đảm bảo tính công khai, minh bạch trong thể chế, chính sách, thủ tục hành chính cũng như trong thực thi công vụ đòi hỏi và buộc các cơ quan nhà nước và các cán bộ, công chức trong bộ máy hành chính phải thích ứng cả về nội dung lẫn phương thức hoạt động. Hành chính nhà nước trước đây vốn được coi như công việc của các cấp chính quyền, tách biệt với người dân, tạo ra sự quan liêu, cửa quyền, sách nhiễu đối với công dân, nay cần phải thay đổi mạnh mẽ sang hành chính nhà nước thực sự của nhân dân, vì nhân dân. Nhà nước phải xây dựng các cơ chế để người dân phát biểu ý kiến của mình, tạo điều kiện cho người dân tham gia vào các hoạt động quản lý của nhà nước. Công dân sẽ trở thành những người phản biện các chính sách của chính phủ và giám sát có hiệu quả hoạt động của các cơ

quan nhà nước. Điều đó tạo ra các tác động buộc nhà nước cải cách hoạt động của mình để đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu của công dân.

Bốn là, thách thức trước yêu cầu hiện đại hóa nền hành chính dưới tác động của tiến bộ khoa học và công nghệ. Sự phát triển mạnh mẽ của khoa học, công nghệ vừa thúc đẩy, vừa tạo điều kiện để hiện đại hóa nền hành chính, xây dựng Chính phủ điện tử. Khả năng đáp ứng một cách nhanh chóng và có hiệu quả của hành chính nhà nước đối với các nhu cầu của xã hội, của công dân về các dịch vụ công phụ thuộc rất lớn vào mức độ hiện đại hóa nền hành chính. Yêu cầu ứng dụng công nghệ hiện đại và phương thức quản lý mới đang tác động mạnh mẽ, trực tiếp tới tổ chức, hoạt động của các cơ quan trong hệ thống hành chính, tới việc xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức cả về trình độ, năng lực, ý thức trách nhiệm và tác phong làm việc.

Năm là, thách thức về nguồn lực tài chính công cho hoạt động của bộ máy nhà nước. Nhu cầu chi tiêu của Nhà nước phục vụ việc cung ứng các dịch vụ công, cũng như tạo điều kiện và hỗ trợ quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa gia tăng rất mạnh, trong khi đó nguồn lực tài chính rất hạn hẹp. Mặc dù thu ngân sách nhà nước đạt xấp xỉ 28% GDP, song nhu cầu chi tiêu vẫn lớn hơn, dẫn đến bội chi ngân sách hàng năm ở ngưỡng 5% GDP, có khi lên đến 6-7%. Bội chi ngân sách liên tục qua các năm dẫn đến nợ công gia tăng. Hơn thế nữa, việc phân bổ và sử dụng nguồn lực tài chính của Nhà nước thường kém hiệu quả do hạn chế về năng lực quản lý, thiếu trách nhiệm giải trình, thiếu tính minh bạch và những ưu đãi vô lý của Nhà nước đối với các doanh nghiệp và tổ chức thuộc khu vực công. Ngân sách nhà nước dành một phần quá lớn cho phát triển kinh tế mà chưa huy động được đầy đủ sự tham gia của khu vực tư vào lĩnh vực này. Sự bất cập về cơ cấu chi tiêu cản trở Nhà nước tập trung nguồn lực vào các hoạt động quản lý vĩ mô và cung cấp các dịch vụ công thiết yếu cho xã hội.

Bên cạnh nguồn ngân sách nhà nước, các tài sản công do nhà nước quản lý cũng là nguồn lực vật chất quan trọng cho hoạt động của bộ máy nhà nước. Trong thời gian qua, việc buông lỏng quản lý các tài sản công, đặc biệt là đất đai đã gây thất thoát lớn cho ngân sách nhà nước, làm giàu cho một số kẻ lợi dụng chức quyền để chiếm đoạt tài sản của nhà nước. Thách thức đặt ra là làm sao để những nguồn lực tài chính và tài sản thuộc sở hữu nhà nước được quản lý và sử dụng có hiệu quả. Điều này không chỉ phụ thuộc vào cơ chế quản lý tài chính và tài sản công, mà còn phụ thuộc vào năng lực và phẩm chất của những cán bộ, công chức được giao quyền hạn quản lý và sử dụng các nguồn lực đó.

3. Định hướng phát triển hành chính nhà nước Việt Nam theo các đặc trưng của mô hình hành chính nhà nước hiện đại

Trước những thách thức to lớn đặt ra, hành chính nhà nước Việt Nam cần có các định hướng phát triển đúng đắn để có thể vượt qua các trở ngại và từng bước hình thành các đặc trưng của hành chính công hiện đại trong điều kiện cụ thể của Việt Nam. Các định hướng đó là:

Thứ nhất, đổi mới căn bản tư duy về một nền hành chính phục vụ. Chuyển từ hành chính tập trung, quan liêu với cơ chế “xin cho” phổ biến sang nền hành chính phục vụ là cả một cuộc cách mạng nhằm xóa bỏ thói cửa quyền, phiến hà, sách nhiễu, đặc biệt là tình trạng hối lộ và tham nhũng, hình thành nền hành chính nhà nước thực sự của dân, do dân và vì dân.

- Chính phủ hướng tới coi công dân như khách hàng của Nhà nước, bảo đảm cung cấp các dịch vụ công cho người dân với số lượng đầy đủ và chất lượng tốt.

- Bảo đảm sự tiếp cận dễ dàng của công dân đối với các cơ quan hành chính. Các cơ quan hành chính phải nhận thức rõ trách nhiệm của mình trước công dân và tạo điều kiện thuận lợi cho nhân dân khi đến giải quyết công việc tại các cơ quan hành chính. Bảo đảm việc đối xử công bằng với mọi tổ chức và công dân.

- Hoạt động của các cơ quan hành chính phải đặt dưới sự giám sát của xã hội và các công dân. Mở rộng việc đánh giá mức độ hài lòng của cá nhân, tổ chức đối với dịch vụ do cơ quan hành chính cung cấp một cách thường xuyên và thực chất.

- Đặc biệt phải có các biện pháp để ngăn chặn tệ nạn tham nhũng và hối lộ, có các chế tài nghiêm khắc để xử lý các hành vi vi phạm nhằm làm lành mạnh hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước và tạo được sự tin cậy của nhân dân.

Thứ hai, tiếp tục mở rộng và phát triển dân chủ xã hội chủ nghĩa, huy động sự tham gia của nhân dân vào quản lý nhà nước. Việc mở rộng dân chủ được tiến hành trên các nội dung sau :

- Tăng cường dân chủ gián tiếp của nhân dân thông qua các cơ quan đại diện của người dân như Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp. Để sự tham gia quản lý nhà nước thông qua các cơ quan đại diện của dân có hiệu quả, cần xây dựng cơ chế bầu cử đại biểu của nhân dân gắn liền với cơ chế bãi nhiệm; chuyển

chế độ hoạt động của đại biểu dân cử từ kiêm nhiệm sang chuyên trách, tiến dần tới chế độ hoạt động chuyên nghiệp.

- Mở rộng dân chủ trực tiếp thông qua việc xây dựng cơ chế huy động nhân dân tham gia vào quản lý nhà nước, mở rộng sự hình thành và tham gia của các tổ chức xã hội, các hội, tổ chức phi chính phủ trong việc giải quyết nhu cầu của nhân dân và tích cực tham gia vào công tác quản lý nhà nước. Mở rộng hình thức quyết định trực tiếp thông qua trưng cầu dân ý, để toàn dân có quyền tham gia vào các công việc trọng đại của đất nước, của địa phương.

Sự tham gia của nhân dân vào hoạt động hành chính nhà nước đem lại nhiều lợi ích, thể hiện ở chỗ (i) sự tham gia kiến của người dân giúp cho Nhà nước ban hành các quyết định và chính sách của nhà nước sát với thực tế hơn, nhờ đó có hiệu quả và hiệu lực hơn; (ii) thông qua sự tham gia vào hoạt động quản lý của nhà nước, lòng tin của nhân dân đối với nhà nước được tăng lên, tạo điều kiện để công dân và tổ chức tiếp cận các thông tin về hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước một cách dễ dàng, chính xác và kịp thời hơn. Đây cũng chính là cơ sở đảm bảo tính minh bạch của nền hành chính.

Các định hướng để huy động sự tham gia của người dân vào quản lý nhà nước bao gồm:

- Đề cao vai trò và tiếng nói người dân, các cơ quan ngôn luận đối với hành chính nhà nước trên cơ sở xây dựng cơ chế phát huy vai trò phản biện của người dân và các tổ chức xã hội đối với các chính sách và quyết định của cơ quan hành chính nhà nước.

- Gia tăng trách nhiệm và đa dạng hoá các hình thức phản hồi của các tổ chức và công dân về chất lượng dịch vụ công và hoạt động cung cấp dịch vụ công. Đồng thời phải xây dựng cơ chế tiếp nhận và xử lý thông tin của người thụ hưởng dịch vụ hành chính công tại các cơ quan hành chính nhà nước.

- Đề cao vai trò quan trọng của công dân trong đánh giá hoạt động của nhà nước. Công dân cần phải được tham gia xây dựng và phát triển các tiêu chí đánh giá hoạt động của các cơ quan nhà nước.

- Tăng cường sự tham gia của nhân dân trong hoạch định chính sách và ra các quyết định. Ở nhiều nước có các quy định pháp lý cụ thể về việc bảo đảm sự tham gia của nhân dân trong việc ra quyết định cũng như hoạch định chính sách công ở tất cả các cấp chính quyền. Ngày nay, cùng với sự phát triển của công nghệ hiện đại, việc người dân tham gia vào hoạch định chính sách và ra các

quyết định có thể được thực hiện trực tiếp thông qua trung cầu dân ý (hỏi ý kiến trực tiếp người dân) và đối thoại trực tiếp qua truyền hình hoặc internet.

Thứ ba, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế hành chính. Đặc biệt là các thể chế của nền kinh tế thị trường và các thể chế về nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Thể chế hành chính nhà nước bao gồm các văn bản luật, thủ tục hành chính và thiết chế tổ chức, làm cơ sở để điều chỉnh hành vi của công chức nói riêng và công dân nói chung. Trong điều kiện chuyển sang kinh tế thị trường, cần tập trung xây dựng hệ thống thể chế kinh tế tương thích với các quy luật của thị trường nhằm điều tiết và tạo điều kiện cho các chủ thể kinh tế thuộc mọi thành phần phát triển.

Cải cách thể chế về tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, điều chỉnh hoạt động công vụ, tài chính và ngân sách nhà nước. Tiến hành cải cách thủ tục hành chính liên quan tới cá nhân, tổ chức theo hướng gọn nhẹ, đơn giản, hướng tới giảm thiểu chi phí tuân thủ. Cải cách thể chế công vụ nhằm loại bỏ những cản trở trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, tạo điều kiện cho các cơ quan hành chính chủ động và linh hoạt hơn trong quản lý thực thi công vụ, đổi mới cách thức cung cấp dịch vụ công phù hợp, hiệu quả hơn, áp dụng cạnh tranh, tạo động lực làm việc cho công chức, thực thi công vụ dựa vào nhu cầu của công dân...

Thứ tư, đổi mới tổ chức và phương thức hoạt động của hành chính nhà nước, xây dựng cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước gọn nhẹ, hợp lý. Chính phủ tập trung làm tốt hơn việc hoạch định các chính sách, xây dựng thể chế và nâng cao năng lực chỉ đạo, tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật, bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô, tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho các hoạt động kinh tế - xã hội.

Tiếp tục hoàn thiện tổ chức các bộ theo nguyên tắc bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực nhằm thu gọn đầu mối, đồng thời tiến tới tinh giản cơ cấu bên trong các Bộ. Tổ chức hợp lý chính quyền địa phương các cấp; đẩy mạnh phân cấp và giao quyền tự chủ lớn hơn cho chính quyền địa phương. Phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và tổ chức bộ máy giữa chính quyền ở đô thị và nông thôn.

Đổi mới phương thức hoạt động của bộ máy hành chính theo hướng bảo đảm đáp ứng nhanh với các yêu cầu của các tổ chức và công dân. Xác định các nhiệm vụ nhà nước phải thực hiện và các nhiệm vụ có thể chuyển giao cho các tổ chức ngoài nhà nước đảm nhận.

Thứ năm, đổi mới cách thức quản lý nguồn nhân lực hành chính nhà nước. Từng bước chuyển dần từ chế độ chức nghiệp sang kết hợp quản lý công chức theo chế độ việc làm và theo chức nghiệp nhằm đảm bảo một nền công vụ mở, cạnh tranh và chú trọng năng lực thực thi công vụ. Xây dựng cơ chế, chính sách khuyến khích thu hút người có tài vào làm việc trong khu vực công, tăng cường sự tự chủ cho các cơ quan hành chính trong việc tuyển dụng, sa thải, đào tạo, bồi dưỡng, đánh giá, thăng tiến và thuyên chuyển công chức, thay đổi văn hoá tổ chức theo hướng quan tâm đến hiệu quả công việc.

Tạo động lực cho cán bộ, công chức làm việc, bằng việc trả lương theo vị trí công việc và năng lực thực thi trên cơ sở xây dựng các tiêu chí rõ ràng và các công cụ để đo lường hoạt động thực thi công vụ của công chức. Tăng cường công tác đào tạo bồi dưỡng cán bộ công chức để nâng cao năng lực hoạt động đáp ứng các yêu cầu mới. Chuyển việc đào tạo, bồi dưỡng gắn với chức danh và vị trí việc làm của công chức, đặc biệt chú trọng đến đào tạo các kỹ năng để bảo đảm tính thành thạo và chuyên nghiệp trong hoạt động công vụ.

Đạo đức công chức cần được chuẩn mực trở thành bắt buộc mang tính nguyên tắc dựa trên pháp luật. Công chức phải có tính liêm khiết, công minh, có lương tâm và trách nhiệm trong thực thi công vụ.

Thứ sáu, tăng cường trách nhiệm giải trình, đẩy mạnh kiểm soát đối với hành chính nhà nước. Trách nhiệm giải trình của tổ chức hành chính được thực hiện trước hết là dựa trên các quy định của pháp luật và của tổ chức.

Cơ chế giải trình chính thức với bên ngoài là việc tổ chức thực thi trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước đối với các cơ quan cấp trên, được thực hiện thông qua việc giải trình trước các cơ quan chức năng về việc thực thi pháp luật, tuân thủ các quy định cụ thể do cấp trên ban hành, bảo đảm quy trình ra quyết định của tổ chức hành chính. Các cơ quan hành chính còn có trách nhiệm giải trình trước cơ quan lập pháp về việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao.

Trách nhiệm giải trình với bên ngoài còn bao gồm việc giải trình đối với các tổ chức và công dân thông qua việc tổ chức công khai thông tin liên quan đến người dân, trả lời các kiến nghị hay khiếu nại của dân, trả lời các cơ quan thông tin đại chúng về những vấn đề liên quan đến trách nhiệm của cơ quan mình trước công luận, giải trình theo yêu cầu của tổ chức và công dân.

Trách nhiệm giải trình bên trong bao gồm trách nhiệm giải trình của các đơn vị trực thuộc bên trong tổ chức và của từng công chức. Trách nhiệm giải

trình bên trong được thực hiện thông qua việc kiểm tra thực thi công vụ, bảo đảm quy trình ra quyết định, giám sát quản lý ngân sách, thực hiện kiểm toán nội bộ, ban hành và giám sát quy trình công khai thông tin hoạt động của các đơn vị...

Đối với công chức, tiêu chí về trách nhiệm giải trình hành chính căn cứ vào những quy định pháp luật chặt chẽ cũng như đòi hỏi của vị trí công việc, chẳng hạn như công chức phải thực hiện các nhiệm vụ ở vị trí công việc được giao; sự tuân thủ các quy định và thủ tục hành chính, sử dụng một cách hợp lý các nguồn lực công được giao, ứng xử với cấp trên, công dân và đồng nghiệp đúng mực và tôn trọng,

Tăng cường thanh tra công vụ và các cơ chế kiểm soát khác đối với hành chính nhà nước để bảo đảm pháp chế, kỷ cương và kỷ luật. Xây dựng cơ chế kiểm soát có hiệu quả, tránh tình trạng kiểm soát mang tính hình thức nhằm nâng cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước. Bảo đảm quyền khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các hành vi vi phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước và tổ chức có thẩm quyền. Xử lý nghiêm khắc các tổ chức và cá nhân vi phạm pháp luật để bảo đảm nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hành chính nhà nước, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của các tổ chức và công dân.

Trong bối cảnh tệ nạn tham nhũng còn diễn ra ở nhiều khâu trong hành chính nhà nước, đục khoét tài sản và các quỹ tiền tệ của Nhà nước, làm hư hại bộ máy nhà nước và xói mòn lòng tin của người dân vào chính quyền, cần tăng cường mạnh mẽ trách nhiệm giải trình và thanh tra trong công vụ bằng việc xây dựng cơ chế đặc thù phòng chống tham nhũng.

Thứ bảy, hiện đại hóa hành chính nhà nước. Áp dụng công nghệ thông tin trong hành chính nhà nước làm thay đổi cách thức hoạt động của chính phủ, vừa đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của xã hội, vừa giúp giảm chi phí hoạt động; góp phần cải thiện hiệu quả hoạt động của các cơ quan trong nền hành chính. Ứng dụng mạnh mẽ công nghệ hiện đại vào hành chính nhà nước nhằm thúc đẩy sự hợp tác và cung cấp dịch vụ theo yêu cầu của xã hội. Công nghệ thông tin cũng được xem là một công cụ chính nhằm tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm trong hoạt động của hệ thống hành chính. Các giải pháp cơ bản là:

- Xây dựng hệ thống ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, nâng cao khả năng quản lý hệ thống và thực hiện việc trao đổi tài liệu điện tử trong công vụ.

- Xây dựng các hệ thống ứng dụng cho các giao dịch với dân, nâng cấp các chức năng và mối liên kết giữa các hệ thống phục vụ tương ứng.

- Hình thành mạng chính phủ, các mạng nội bộ, các mạng liên kết giữa khu vực nhà nước với khu vực tư nhân. Thường xuyên nâng cấp và sử dụng hợp lý, khoa học cơ sở hạ tầng thông tin.

- Xây dựng nguồn nhân lực có chất lượng để điều hành và xử lý hệ thống công nghệ thông tin tại các cơ quan hành chính nhà nước.

Thứ tám, tăng cường năng lực quản lý tài chính công và tài sản công. Nhà nước có trách nhiệm quản lý và sử dụng tốt nhất các nguồn lực vật chất do nhà nước trực tiếp quản lý và sử dụng, đặc biệt là nguồn lực tài chính công. Đổi mới quản lý tài chính công theo hướng nâng cao hiệu quả phân bổ và sử dụng ngân sách nhà nước, tăng cường phân cấp quản lý ngân sách và mở rộng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các đơn vị sử dụng ngân sách trên cơ sở bảo đảm hiệu lực và hiệu quả hoạt động công vụ, đáp ứng đầy đủ và có chất lượng các dịch vụ công cho người dân. Trong thời gian tới, việc nâng cao hiệu quả chi tiêu công là đòi hỏi thiết yếu để bảo đảm tiền đóng thuế của người dân được chi dùng một cách tiết kiệm và đúng đắn. Cần xây dựng cơ chế quản lý tài chính và tài sản công phù hợp, đặc biệt đề cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình về tài chính. Cần nghiêm khắc ngăn ngừa và xử lý các hiện tượng tham nhũng, lãng phí trong sử dụng ngân sách nhà nước, các quỹ công của nhà nước và các tài sản công do nhà nước quản lý.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Câu hỏi ôn tập

- a) Xác định các đặc trưng cơ bản của hành chính nhà nước truyền thống?
- b) Từ các đặc trưng nói trên, xác định các bất cập của hành chính nhà nước truyền thống trong giai đoạn hiện nay?
- c) Phân tích các đặc trưng của hành chính nhà nước hiện đại?
- d) Hãy phân tích bối cảnh và các yếu tố tác động đến sự định hình các đặc trưng của hành chính nhà nước ở Việt Nam?

2. Câu hỏi thảo luận

- a) Phân tích và minh họa bằng thực tiễn các thách thức đặt ra trong phát triển hành chính nhà nước Việt Nam theo các đặc trưng hiện đại?

b) Từ thực tiễn của cơ quan, đơn vị nơi anh/chị công tác, hãy nêu các giải pháp để xây dựng hành chính nhà nước theo các đặc trưng hiện đại?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Cần đọc

a) Học viện Hành chính: Giáo trình Hành chính công (dùng cho nghiên cứu học tập và giảng dạy sau đại học). NXB Thống kê, 2003.

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

c) S.Chiavo - Campo và P.S.A. Sundaram: Phục vụ và duy trì, “Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh”. NXB Chính trị quốc gia, 2007.

2. Tài liệu khác

a) Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (sửa đổi) được Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 6 thông qua ngày 28 tháng 11 năm 2013.

b) Đảng cộng sản Việt Nam: Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH bổ sung, sửa đổi năm 2011.

c) Ngân hàng Thế giới: Nhà nước trong một thế giới đang thay đổi. NXB Chính trị quốc gia, 1997.

d) Viện Nghiên cứu và đào tạo về quản lý: Hành chính công và quản lý hiệu quả chính phủ. NXB Lao động xã hội, 2005.

đ) Tom Christensen and Per Løegreid, New Public Management: The transformation of ideas and practices. Ashgate Publishing Ltd, 2001.

e) Owene Hughes: Public management & administration: “An introduction”, 2003.

PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH CÔNG

I. TỔNG QUAN VỀ CHÍNH SÁCH CÔNG

1. Khái niệm 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, do có sự thay thế dần các nghiên cứu chính trị truyền thống sang khoa học chính sách. 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 góc độ tiếp cận khác nhau. Cho dù vậy, 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. 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 được lựa chọn phù hợp với thái độ chính trị của nhà nước khi giải quyết những vấn đề phát sinh trong đời sống cộng đồng nhằm đạt được mục tiêu phát triển ở mỗi thời kỳ.*

2. Vai trò của chính sách công

Thứ nhất, định hướng mục tiêu cho các chủ thể tham gia hoạt động kinh tế - xã hội.

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

Do chính sách phản ánh thái độ ứng xử của nhà nước trước một vấn đề công, nên nó thể hiện rõ những xu thế tác động của nhà nước lên các chủ thể trong xã hội giúp họ vận động đạt được những giá trị tương lai mà nhà nước mong muốn. Giá trị đó chính là mục tiêu phát triển phù hợp với những nhu cầu cơ bản của đời sống xã hội. Nếu các chủ thể kinh tế, xã hội hoạt động theo định hướng tác động của chính sách thì không những dễ dàng đạt được mục tiêu phát triển, mà còn nhận được những ưu đãi từ phía nhà nước hay xã hội. Điều đó có nghĩa là, cùng với mục tiêu định hướng, cách thức tác động của chính sách công cũng có vai trò định hướng cho các chủ thể hành động.

Thứ hai, tạo động lực cho các đối tượng tham gia hoạt động kinh tế, xã hội theo mục tiêu chung.

Muốn đạt được các mục tiêu phát triển chung kinh tế-xã hội, nhà nước phải ban hành nhiều chính sách, trong đó mỗi chính sách lại có những cách thức tác động mang tính khuyến khích đối với các chủ thể thuộc mọi thành phần như: miễn giảm thuế, tạo cơ hội tiếp cận với nguồn vốn có lãi suất ưu đãi, ban hành những thủ tục hành chính đơn giản, được thụ hưởng các khoản ưu đãi đặc biệt khác,... Sự tác động của chính sách không mang tính bắt buộc, mà chỉ khuyến khích các chủ thể hành động theo ý chí của nhà nước. Chẳng hạn, để tăng cường lượng đầu tư vào nền kinh tế, nhà nước ta ban hành chính sách khuyến khích các chủ thể trong nước và nước ngoài tích cực đầu tư vào các ngành, lĩnh vực hay những vùng cần được ưu tiên phát triển.

Thứ ba, phát huy mặt tích cực, đồng thời khắc phục những hạn chế của nền kinh tế thị trường.

Trong kinh tế thị trường, quy luật cạnh tranh và các qui luật thị trường khác đã thúc đẩy mỗi chủ thể trong xã hội đầu tư vào sản xuất kinh doanh, không ngừng đổi mới công nghệ, nâng cao năng suất lao động, chất lượng sản phẩm và hạ giá thành hàng hoá và dịch vụ cung cấp cho xã hội. Nhờ đó mà cả xã hội và từng cá nhân, tổ chức đều được hưởng lợi như: Hàng hoá và dịch vụ tăng về số lượng, đa dạng phong phú về chủng loại, chất lượng ngày càng được nâng cao với giá tiêu dùng ngày càng rẻ. Tuy vậy, sự vận hành của thị trường cũng gây ra những tác động tiêu cực mà các nhà kinh tế gọi là mặt trái của thị trường như: Độc quyền trong sản xuất, cung ứng không đầy đủ hàng hoá công cộng, sự bất công bằng, bất ổn kinh tế vĩ mô, cá lớn nuốt cá bé ... gây ảnh hưởng không tốt lên toàn xã hội và mỗi người tiêu dùng. Trong tình hình đó nhà nước phải sử dụng hệ thống chính sách công để giải quyết những vấn đề bất cập về kinh tế, khắc phục những thất bại của thị trường thông qua trợ cấp, cung ứng dịch vụ công do các doanh nghiệp nhà nước, các đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện.

Thứ tư, tạo lập các cân đối trong phát triển.

Để kinh tế - xã hội phát triển một cách ổn định, bền vững, nhà nước phải dùng các chính sách để tạo lập các cân đối vĩ mô cơ bản như cân đối giữa hàng - tiền, cung - cầu, xuất - nhập khẩu, tiết kiệm - tiêu dùng, ... Đồng thời, nhà nước còn dùng chính sách để đảm bảo sự phát triển cân đối giữa các vùng, miền của đất nước.

Thứ năm, kiểm soát và phân bổ các nguồn lực trong xã hội.

Nhà nước luôn luôn quan tâm đến quản lý, khai thác và sử dụng các nguồn lực cho phát triển. Mục tiêu phát triển bao gồm cả gia tăng về lượng và cải thiện chất trong hiện tại và tương lai, vì thế tài nguyên tự nhiên và xã hội của một quốc gia luôn trở thành vấn đề quan tâm chính yếu của nhà nước. Để sử dụng có hiệu quả tài nguyên theo hướng bền vững, nhà nước thực hiện kiểm soát quá trình khai thác sử dụng tài nguyên và phân bổ hợp lý các nguồn lực trong xã hội. Ví dụ như chính sách xây dựng vùng kinh tế mới, chính sách đất đai, chính sách thuế...

Thứ sáu, tạo môi trường thích hợp cho các hoạt động kinh tế - xã hội.

Thông qua các chính sách, nhà nước tạo những điều kiện cần thiết để hình thành một môi trường thuận lợi cho các chủ thể xã hội hoạt động như: chính sách phát triển thị trường lao động, thị trường vốn, thị trường khoa học và công nghệ, thị trường bất động sản, phát triển cơ sở hạ tầng, ...

Thứ bảy, thúc đẩy sự phối hợp hoạt động giữa các cấp, các ngành.

Việc thực hiện các giai đoạn 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 thuộc các cấp, các ngành khác nhau hay của nhiều tổ chức, cá nhân. Vì thế thông qua quá trình chính sách sẽ thúc đẩy sự phối hợp hoạt động giữa các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội, các tầng lớp nhân dân, góp phần tạo nên sự nhịp nhàng, đồng bộ trong hoạt động thực thi chính sách công.

II. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH CÔNG

1. Khái niệm phân tích chính sách công

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 trong chu trình chính sách. Phân tích chính sách là hoạt động cơ bản làm nền tảng cho việc ra quyết định của các chủ thể hoạch định và thực thi 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 phân tích chính sách là một hoạt động mang tính nghề nghiệp và những người làm công việc này được gọi là *nhà phân tích chính sách chuyên nghiệp*. Muốn đánh giá một chính

sách tất yếu phải phân tích chính sách; muốn xây dựng chính sách mới, điều chỉnh hoặc sửa đổi chính sách đang có cũng cần thiết phải phân tích, đánh giá chính sách đang thực hiện.

Thông thường các nội dung hoạt động trong quá trình phân tích chính sách bao gồm chuỗi các bước như: phân tích thực trạng để tìm kiếm vấn đề chính sách, phân tích xác định mục tiêu giải quyết vấn đề chính sách, xác định các chủ thể tham gia thực hiện mục tiêu và mối quan hệ giữa họ, đề xuất các phương án giải quyết vấn đề được coi là tối ưu làm cơ sở cho hoạch định chính sách, phân tích các yếu tố ảnh hưởng đến hoạch định chính sách để hạn chế sự chi phối mang tính không tích cực của một số yếu tố, phân tích các hoạt động triển khai thực hiện mục tiêu chính sách và phân tích đánh giá tác động trực tiếp, gián tiếp của một chính sách. Để thực hiện có hiệu quả các hoạt động trên, thực tế các nhà phân tích thường gặp không ít khó khăn và mất nhiều thời gian vào việc xác định, giải trình vấn đề theo một cách thức hữu dụng hoặc phân tích các giải pháp chính sách. Những công việc này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, bởi chúng quyết định phần lớn những mục tiêu và phương pháp cần được sử dụng để đánh giá các tác động có thể có của các giải pháp và giúp định hướng lựa chọn các phương án chính sách.

Như vậy, *phân tích chính sách là quá trình xem xét toàn diện, hệ thống các yếu tố hợp thành chính sách nhằm cung cấp cơ sở cho việc hoạch định, thực thi hay đánh giá một chính sách hiện hành.*

2. Các hoạt động phân tích chính sách công

2.1. Công tác chuẩn bị

Cũng như mọi công tác khác, trước khi tiến hành các hoạt động phân tích chính sách, nhà phân tích cần phải thực hiện tốt công tác chuẩn bị. Chất lượng của công tác này có ảnh hưởng quyết định đến kết quả phân tích trong báo cáo phân tích chính sách sau này. Công tác chuẩn bị phân tích chính sách thường bao gồm:

a) Xây dựng kế hoạch phân tích

Kế hoạch phân tích chính sách là bản dự kiến tác nghiệp hay chuỗi hành động cụ thể mang tính qui trình liên quan đến thực hiện mục tiêu phân tích, nên cách thức xây dựng kế hoạch này cũng giống như các kế hoạch tác nghiệp trong cơ quan nhà nước nói chung. Đây là công việc khởi đầu cho cả quá trình phân tích, giúp nhà phân tích xác định được đầy đủ những hoạt động cần phải tiến hành, các nguồn lực cần thiết cho phân tích cũng như việc phân công trách nhiệm giữa các thành viên trong nhóm phân tích.

b) Chuẩn bị các nguồn lực

Trên cơ sở mục tiêu và các cân đối thực hiện hoạt động đề ra trong kế hoạch, các nhà phân tích sẽ khai thác nguồn lực về cả lượng và chất theo yêu cầu. Nhà phân tích hoặc trưởng nhóm công tác cần chuẩn bị đầy đủ các nguồn này trước khi bắt đầu thực hiện các hoạt động phân tích.

2.2. Triển khai phân tích chính sách công

Đây là giai đoạn tổ chức thực hiện các nhiệm vụ hay hoạt động đã xác định trong kế hoạch phân tích. Thông thường, khi tiến hành phân tích phải bao gồm các hoạt động dưới đây:

a) Thu thập thông tin phục vụ cho phân tích

Căn cứ vào mục đích, yêu cầu phân tích chính sách, nhà phân tích tiến hành thu thập thông tin cho phù hợp. Việc thu thập thông tin phục vụ cho phân tích chính sách gồm nghiên cứu tài liệu và nghiên cứu thực địa.

b) Xử lý thông tin

Trên cơ sở thông tin thu thập được, nhà phân tích hoặc nhóm phân tích tiến hành xử lý bằng những phương pháp thích hợp, phù hợp với mục tiêu phân tích đã xác định trong kế hoạch phân tích.

c) Tiến hành phân tích

Kết quả phân tích được thể hiện dưới dạng một bản giải trình chi tiết nội dung phân tích. Bản này thể hiện các kết quả xem xét hoạt động chính sách phù hợp với mục tiêu phân tích đã xác định đối với từng loại chính sách cụ thể. Nội dung tiến hành phân tích phụ thuộc vào công việc phân tích là nhằm phục vụ cho chủ thể ra quyết định chính sách hay đánh giá tác động của chính sách. Nếu phân tích để phục vụ cho việc lựa chọn chính sách sẽ gồm các nội dung phân tích thực trạng kinh tế, xã hội để xác định vấn đề chính sách, phân tích mục tiêu chính sách, các cơ chế cần có trong biện pháp tác động của chính sách để đạt mục tiêu. Còn phân tích để phục vụ đánh giá chính sách sẽ bao gồm phân tích trong quá trình chính sách đang được thực thi để biết được việc thực thi chính sách có tác động như thế nào đến các đối tượng thụ hưởng, hay quá trình thực hiện có đạt mục tiêu chính sách hay không.v.v.

d) Lập báo cáo phân tích

Báo cáo phân tích là bản tổng hợp các kết quả phân tích chính sách theo một thể thức nhất định. Tùy theo mục đích của phân tích chính sách, nội dung được trình bày trong báo cáo phân tích là tổng hợp hay chi tiết, là tổng quan hay sâu sắc.

2.3. Chuyển giao kết quả phân tích chính sách công

Tuỳ thuộc vào mục đích phân tích đã được xác định trong kế hoạch phân tích, nhà phân tích hoặc nhóm công tác truyền đạt kết quả phân tích cho cá nhân hay cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quản lý, sử dụng. Nếu công việc phân tích là nhiệm vụ của nhà phân tích hoặc nhóm công tác, thì báo cáo kết quả phân tích được đệ trình cho cấp trên trực tiếp (chủ thể giao nhiệm vụ). Nếu nhà phân tích thực hiện công việc phân tích theo hợp đồng với các khách hàng (bên trong hoặc bên ngoài nhà nước) thì báo cáo kết quả phân tích được gửi đến khách hàng với tư cách là sản phẩm đầu ra theo yêu cầu ghi trong hợp đồng làm cơ sở để tiến hành thanh lý hợp đồng phân tích giữa nhà phân tích và khách hàng.

3. Các phương pháp tích chính sách công

Để thực hiện có kết quả các nội dung phân tích, nhà phân tích chính sách có thể sử dụng nhiều phương pháp phân tích khác nhau. Mỗi một nội dung phân tích lại đòi hỏi những phương pháp phù hợp mới mang lại kết quả mong muốn, bởi vậy nhà phân tích phải biết lựa chọn đúng và thực hiện đầy đủ các yêu cầu của phương pháp phân tích.

Dưới đây xin giới thiệu một số phương pháp phân tích chính sách thường được sử dụng:

3.1. Phương pháp trình bày thông tin

Để trình bày thông tin một cách sống động và có sức thuyết phục, các nhà phân tích sử dụng những phương pháp chủ yếu như:

a) Phương pháp biểu đồ

Đây là phương pháp biểu thị mối quan hệ giữa hai hay nhiều tập hợp các con số và các biến số, giúp cho việc tìm hiểu và giải thích mối quan hệ giữa các biến số. Ngày nay, với sự hỗ trợ của phần mềm máy tính, các nhà phân tích dễ dàng thiết lập các biểu đồ phân tích chính sách một cách nhanh chóng. Việc trình bày các thông tin bằng minh họa hình ảnh thường mang lại cho các nhà phân tích cũng như người quan sát một sự hiểu biết sâu sắc hơn - đó là cách tập hợp các thông tin dưới dạng bảng biểu. Một số loại biểu đồ thường sử dụng nhiều trong phân tích là biểu đồ hình tròn, biểu đồ hình khối, biểu đồ đường thẳng, bản đồ.

b) Phương pháp phân tích bảng

Đây là một kỹ thuật phân tích số liệu cơ bản và quan trọng. Mặc dù xây dựng bảng hầu như không khó, nhưng lại không dễ gì để chúng có thể cùng một lúc vừa thể hiện một giá trị phản ánh cho nhà phân tích, lại vừa có thuyết phục được người đọc rằng các kết luận được rút ra từ những số liệu là chính xác, khách quan và đáng tin cậy. Các kiểu bảng khác nhau cho cùng một thông tin thử nghiệm có thể sẽ là cần thiết để phục vụ cho hai mục đích nêu trên. Các bước xây dựng bảng cũng giống như các bước xây dựng biểu đồ.

Dưới đây là một số gợi ý cho việc chuẩn bị các bảng hay biểu đồ:

- Tên gọi các bảng sao cho vừa thể hiện được nội dung cốt yếu của hệ thống dữ liệu, vừa dễ nhớ;
- Cụ thể hoá các biến số độc lập và biến số phụ thuộc;
- Chia nhỏ thông tin phản ánh thành các nhóm chuyên biệt;
- Tính phần trăm ở hàng ngang theo tổng mức bằng 100%
- Chi báo cáo tổng các hàng ngang hoặc tổng các cột dọc, vì giá trị của từng hàng có thể tính toán lại nếu thấy cần thiết;
- Trong đồ thị, thời gian được sắp xếp từ trái qua phải, từ dưới lên trên, còn đối với bảng thì xếp từ trên xuống dưới;
- Mức độ quan trọng trong biểu đồ có thể sắp xếp từ trái qua phải và từ dưới lên trên, đối với bảng nên xếp từ trên xuống dưới.
- Cỡ trích dẫn nguồn số liệu.

3.2. Phương pháp phân tích cây vấn đề

Đây là loại công cụ rất phổ biến để phân tích tìm kiếm một vấn đề chính sách mà một cộng đồng hay xã hội đang hoặc sẽ đối mặt. Phương pháp này giúp xác định các cấp độ nguyên nhân gây ra vấn đề đó, để các nhà phân tích xác định được những nguyên nhân nào là cốt lõi (gốc), từ đó xác định mục tiêu và cách thức để giải quyết vấn đề đó. Với những tính năng cơ bản đó, công cụ này được sử dụng vào 3 mục đích khác nhau: (1) phân tích nguyên nhân của vấn đề chính sách; (2) xác định mục tiêu giải quyết vấn đề; (3) xác định các phương án giải quyết vấn đề để đạt mục tiêu.

a) Phân tích vấn đề chính sách công

Mục đích của phân tích vấn đề chính sách là để:

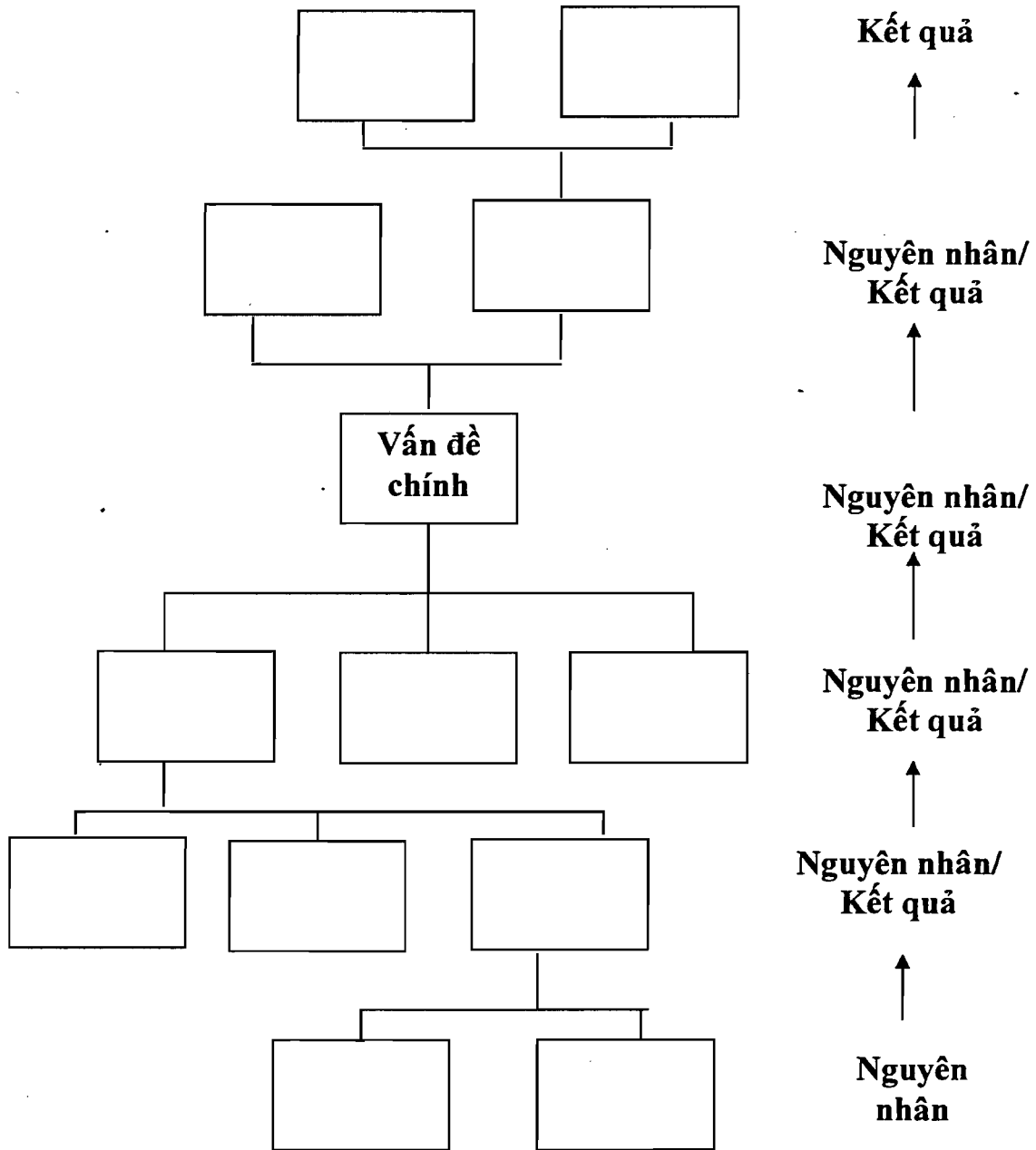
- Hiểu các vấn đề mà con người gặp phải trong một cộng đồng hoặc trong bối cảnh cụ thể;
- Hiểu được mối quan hệ giữa những vấn đề cần xác định;
- Hiểu được mối quan hệ giữa nguyên nhân và kết quả của những vấn đề khác nhau.

Khi sử dụng phương pháp cây vấn đề để phân tích vấn đề chính sách cần thực hiện theo các bước: (Hình 1)

- Bước 1: Viết ra vấn đề có liên quan đến hiện tượng cần thay đổi trạng thái;
- Bước 2: Xác định nguyên nhân trực tiếp của vấn đề đó hay còn gọi là nguyên nhân cấp độ 1;

- Bước 3: Xác định nguyên nhân của nguyên nhân (nguyên nhân cấp độ 2);

Hình 1: Sơ đồ mô tả cây vấn đề chính sách công



Ở đây cần lưu ý rằng, con người suy nghĩ một cách tự nhiên về nguyên nhân và kết quả, nghĩa là nếu X xảy ra, thì Y sẽ xảy ra. Tuy nhiên, những người khác nhau giải thích nguyên nhân gây ra vấn đề lại không giống nhau, nhưng có thể các nguyên nhân đó đều là những nhân tố - tức là các nguyên nhân của một kết quả nào đó. Bởi vậy, cần phải xác định đâu là nguyên nhân chính yếu và đâu là nguyên nhân thứ yếu.

- Bước 4: Lặp lại thủ tục trên cho đến khi không xác định được nguyên nhân nào nữa thì kết thúc;

- Bước 5: Hoàn thành mối liên hệ giữa nguyên nhân và kết quả, trong đó:

+ Bổ sung thêm các nguyên nhân nếu thấy cần để hoàn thành lô gíc nguyên nhân và kết quả;

+ Loại bỏ những nguyên nhân bị trùng lặp;

+ Viết lại các nguyên nhân cho rõ ràng và chuẩn mực hơn;

+ Đảm bảo chắc chắn các nguyên nhân là có thật.

- Bước 6: Kiểm tra lại cây vấn đề để đảm bảo chắc chắn các mối quan hệ nguyên nhân và kết quả là hợp lý.

b) Phân tích mục tiêu chính sách công

Phân tích mục tiêu chính sách nhằm:

- Để xác định nội hàm của những giá trị mong muốn được cải thiện;

- Để chỉ ra mối quan hệ giữa mục đích và phương tiện thực hiện và quan hệ giữa các điều kiện cho việc cải thiện những mong muốn này.

Sử dụng cây vấn đề để phân tích vấn đề bằng cách: Thiết lập một cây vấn đề để mô tả sự sắp xếp các mục tiêu mong muốn cải thiện tình hình có liên quan đến nhu cầu cuộc sống của người dân. Trong nhiều trường hợp, cần có một hệ thống giải pháp phù hợp mới có thể đạt mục tiêu của chính sách công. Đồng thời cây vấn đề cũng cho phép nhà phân tích thấy được mối quan hệ giữa các mục tiêu khác nhau.

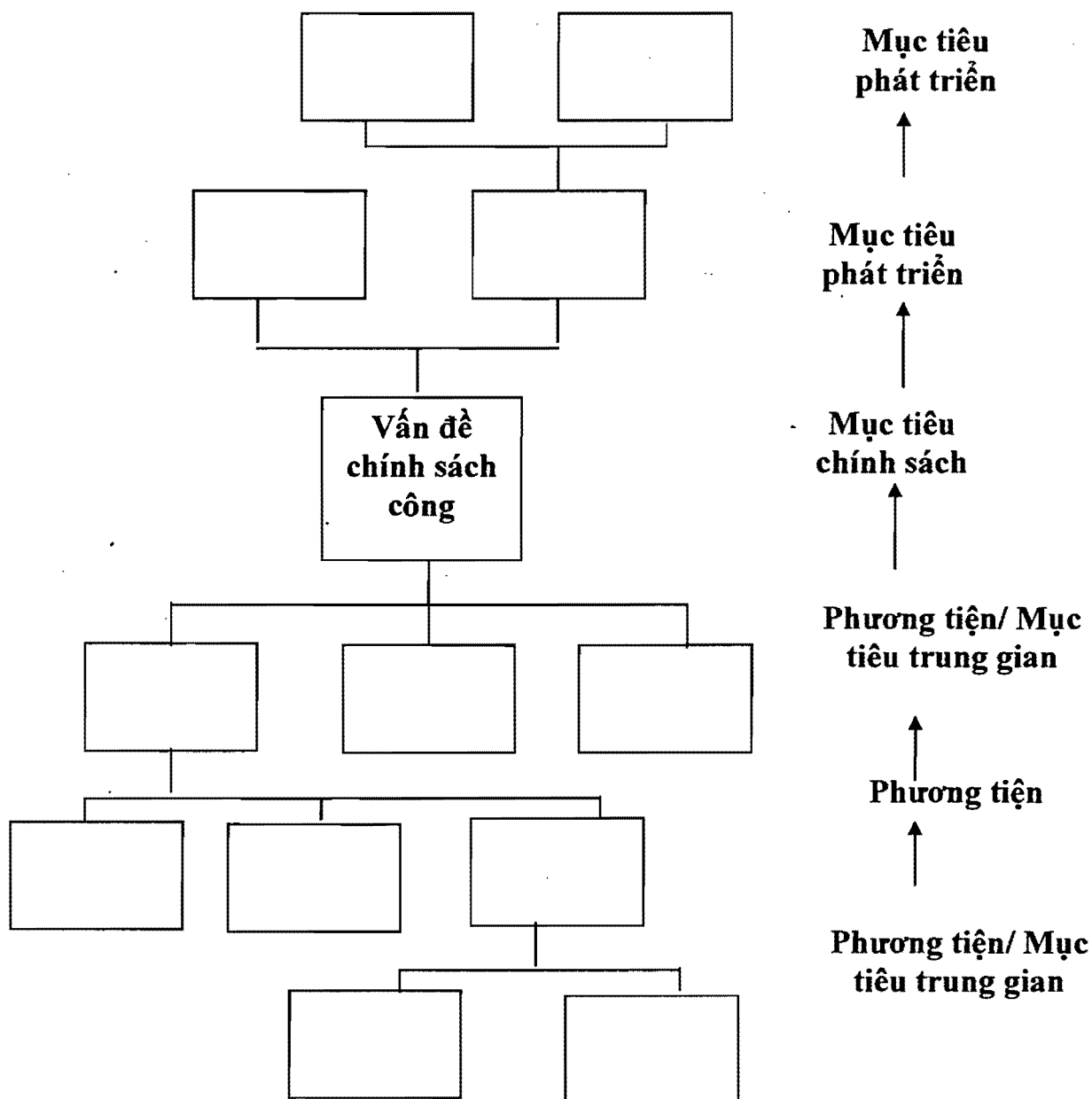
Các bước phân tích gồm: (Xem Hình 2)

- Bước 1: Viết lại tất cả vấn đề trong cây vấn đề theo những điều kiện có thể có, bao gồm cả mong muốn và hiện thực dưới dạng *các kết quả đầu ra*. Nhà phân tích tiến hành nội dung này theo trật tự từ trên xuống dưới trong mô hình cây vấn đề.

- Bước 2: Viết lại vấn đề chính yếu dưới dạng là một kết quả đầu ra.

- Bước 3: Kiểm tra lại các mục tiêu và viết lại chúng cho phù hợp với yêu cầu thực tế. Đôi khi việc này đòi hỏi viết lại vấn đề. Đây chính là một sự nhắc đi nhắc lại như một quá trình chỉnh sửa lại và kiểm tra các ý tưởng. Việc làm này giúp nhà phân tích hiểu biết đầy đủ hơn về các vấn đề để tìm cách phát triển.

Hình 2: Sơ đồ mô tả cây mục tiêu chính sách



- Bước 4: Bổ sung thêm hoặc loại đi những mục tiêu để đảm bảo tính logic giữa mục đích và phương thức thực hiện thật sự là hợp lý. Cách xem xét là từ dưới lên trên và xét theo tính logic giữa mục đích và phương tiện.

- Bước 5: Vẽ ra những đường liên hệ để cho thấy mối quan hệ giữa mục đích và phương tiện thực hiện. Cây vấn đề lúc này trở thành cây mục tiêu và cho thấy các kết quả đầu ra có thể có.

c) Thiết lập phương án chính sách công

Mục đích thiết lập phương án:

- Nhằm xác định các phương án khác nhau có thể giải quyết một cách hiệu quả vấn đề chính sách đã xác định. Cần lưu ý rằng, một giải pháp can thiệp không thể giải quyết tất cả các vấn đề một lần, vì thế nhà phân tích phải đưa ra hệ thống các giải pháp để các nhà hoạch định lựa chọn.

- Để đánh giá tính khả thi của từng phương án;

- Nhằm lựa chọn một phương án thích hợp và tạo được sự đồng thuận.

Cách thức tiến hành:

- Bước 1: Nghiên cứu tập hợp các mục tiêu trong cây mục tiêu.

- Bước 2: Xác định “các nấc thang quan hệ giữa mục đích và phương tiện” khác nhau được thể hiện trong cây mục tiêu. Những nấc thang quan hệ này là những phương án khác nhau. Có thể trùng lặp giữa các thành tố của những phương án đề xuất.

- Bước 3: Loại ra những phương án mà: (1) Không thực tế; (2) Không nằm trong phạm vi khả năng giải quyết; (3) Đang bị cản trở bởi ý chí chính trị.

- Bước 4: Lựa chọn một số phương án và tiến hành phân tích từng phương án.

3.3. Các phương pháp phân tích giải pháp chính sách công

a) Phương pháp phân tích chi phí - lợi ích

- Khái niệm phương pháp:

Đây là một phương pháp phân tích tính hiệu quả chi phí của các phương án chính sách khác nhau để xác định xem liệu lợi ích thu được do chính sách tác động có lớn hơn chi phí bỏ ra thực hiện hay không. Mục đích là đánh giá hiệu quả của việc can thiệp bằng chính sách so với nguyên trạng. Các chi phí và lợi ích của các tác động từ một chính sách được đánh giá theo sự sẵn sàng của người dân sẽ chi trả để có được các lợi ích hoặc sẵn sàng chi trả để né tránh các chi phí cho một chính sách công. Các yếu tố đầu vào thông thường được đo lường dưới hình thức chi phí cơ hội – giá trị của việc sử dụng phương án chính sách tốt nhất. Nguyên tắc định hướng của phương pháp này là liệt kê tất cả các bên bị tác động bởi một chính sách và đánh giá giá của tác động này lên phúc lợi của các bên.

- Nội dung phương pháp:

Theo phương pháp này, cách thức hiệu quả nhất là hướng tới thực hiện chi phí thấp nhất thông qua phân tích chi phí – lợi ích. Mục tiêu của phương pháp này là tìm ra cách thức để đạt cùng một đầu ra với đầu vào ít nhất, hoặc tăng

lượng đầu ra với cùng một đầu vào. Kết luận phân tích bao gồm đánh giá tất cả các phương án và mức độ thực hiện ở đầu ra tính bằng tiền và sau đó lựa chọn phương án đem lại tối đa lợi ích và tối thiểu hóa chi phí. Chi phí và lợi ích trong phương pháp phân tích này được xác định như sau:

+ Bước 1: Liệt kê tất cả những kết quả mang tích cực và bất lợi đối với xã hội phát sinh từ việc thực hiện một phương án chính sách. Trong bước này, nhà phân tích cần phải xác định được các kết quả tích cực hoặc bất lợi của từng phương án trên cơ sở lấy ý kiến của các chuyên gia hoặc bằng kiến thức và kinh nghiệm của mình.

+ Bước 2: Ước tính xác suất xuất hiện các kết quả tích cực và bất lợi đó. Trong trường hợp này, nhà phân tích cần phải dự đoán được tần suất xuất hiện của các kết quả tích cực hoặc bất lợi của từng phương án chính sách bằng việc sử dụng các phương pháp xác suất thống kê.

+ Bước 3: Ước tính lợi ích hoặc chi phí đối với xã hội khi các kết quả tích cực hoặc bất lợi này xuất hiện bằng thước đo tiền tệ.

Trên thực tế, các nhà phân tích cố gắng ước tính các chi phí và lợi ích hoặc bằng việc sử dụng các phương pháp khảo sát hoặc bằng việc rút ra kết luận từ hành vi của kinh tế thị trường.

+ Bước 4: Tính toán lợi ích thu được hoặc những mất mát liên quan đến từng kết quả tích cực hoặc bất lợi dưới hình thức tiền tệ. Bước này được thực hiện bằng việc nhân kết quả ước tính xác suất xuất hiện kết quả của Bước (2) với kết quả ước tính lợi ích hoặc chi phí của Bước (3).

+ Bước 5: Chiết khấu theo từng năm sự kiện xảy ra trở dần về năm hiện tại để có được giá trị hiện tại ròng.

Ví dụ, một nhà đầu tư có 100.000.000 VNĐ đầu tư trong một năm và thu lãi 10% sẽ có giá trị 110.000.000 sau một năm. Do đó 100.000.000 VNĐ ngày hôm nay hoặc 110.000.000 được trả chính xác sau một năm có cùng giá trị đối với nhà đầu tư; sử dụng ký hiệu giá trị thời gian của đồng tiền cho tương lai là giá trị tương lai của đồng tiền (FV).

Phương pháp này cũng cho phép đánh giá dòng thu nhập có thể có trong tương lai. Theo cùng cách thức, thu nhập hàng năm được chiết khấu và sau đó cộng lại với nhau thành một tổng giá trị hiện tại của toàn bộ dòng thu nhập. Tất cả các phép tính toán tiêu chuẩn cho giá trị thời gian của đồng tiền bắt nguồn từ biểu thức đại số cơ bản cho giá trị hiện tại của một tổng số tiền tương lai, được

chiết khấu về hiện tại cho ta một số lượng tương đương giá trị thời gian của đồng tiền.

Công thức tính giá trị hiện tại của một dòng tiền trong tương lai (năm thứ n) như sau:

Ví dụ, một tổng số FV nhận được trong một năm bị chiết khấu (theo tỉ lệ lãi suất r) cho một tổng PV ở hiện tại: $PV = FV/(1+r)^n$

Trong đó:

- * PV là giá trị tại thời điểm 0
- * FV là giá trị tại thời điểm n
- * r là tỉ lệ lãi suất hay tỉ lệ chiết khấu theo từng giai đoạn
- * n là số lượng các giai đoạn (không nhất thiết là một số nguyên).

+ Bước 6: Lựa chọn phương án tốt nhất – là phương án có giá trị hiện tại ròng lớn nhất.

Giá trị hiện tại ròng, ký hiệu là NPV = PV (B) – PV (C), trong đó: PV (B) là giá trị hiện tại của các dòng lợi ích; PV (C) là giá trị hiện tại của các dòng chi phí.

b) Phương pháp phân tích hiệu lực - chi phí

Phương pháp này thích hợp đối với trường hợp cả hai mục tiêu phân tích là hiệu quả và mục tiêu khác có thể định lượng được, nhưng không thể tiền tệ hoá được. Bất kỳ một sự can thiệp nào vào thị trường để phân phối lại tài chính chắc chắn phải dẫn đến một sự mất mát nào đó. Cho dù ban đầu nhà nước không quan tâm đến việc đạt được sự tái phân phối nhất định, thì nhà nước cần cố gắng tối thiểu hoá những mất mát này. Nói cách khác, nhà nước cần cố gắng thực hiện tái phân bổ càng hiệu quả càng tốt.

Nhà phân tích có thể áp dụng phương pháp phân tích hiệu lực - chi phí theo một trong hai cách: Thứ nhất là chọn một mức chi tiêu nhất định (ví dụ mức chi thường xuyên của cơ quan nhà nước) và tìm ra một phương án chính sách mà sẽ cung cấp những lợi ích lớn nhất (ví dụ lợi ích tái phân bổ lớn nhất). Phương pháp thứ hai là xác định rõ mức lợi ích nhất định và sau đó chọn phương án chính sách đạt lợi ích đó với chi phí thấp nhất.

Sự khác biệt căn bản giữa phân tích chi phí - lợi ích và phân tích hiệu lực - chi phí là phân tích chi phí - lợi ích có thể đánh giá được cả hai phương diện: Một là, phương án chính sách nào đáng làm (nghĩa là lợi ích xã hội lớn hơn chi

phí xã hội); hai là các phương án sẽ được xếp hạng như thế nào nếu có từ hai phương án trở lên tạo ra lợi ích xã hội thuần. Còn phân tích hiệu lực - chi phí không thể nói cho nhà phân tích biết liệu phương án nhất định nào đó có đáng làm hay không (điều này đòi hỏi phân tích chi phí - lợi ích), nhưng nếu cần ra một quyết định tái phân bổ hoặc để đạt được một mục tiêu khác nào đó (ngoài mục tiêu hiệu quả), thì phương pháp này có thể giúp nhà hoạch định quyết định phương án chính sách nào sẽ đem lại hiệu quả nhất (với mức tối thiểu hoặc thặng dư tối đa cho xã hội). Nếu nhà nước quyết định theo đuổi một chương trình vì mục đích tái phân bổ, thì mục đích nào tạo ra sự nhận thức tốt nhất? Ở đây nhà phân tích sử dụng phương pháp ấn định một mức chi tiêu nhất định và cố gắng tìm một phương án chính sách có lợi nhất.

c) Phương pháp phân tích đa mục tiêu

Khi có 3 hoặc nhiều mục tiêu cần xem xét thì phân tích đa mục tiêu là phương pháp giải quyết thích hợp đáp ứng được yêu cầu của nhà phân tích. Phương pháp này cũng thích hợp với trường hợp có một trong hai mục tiêu không thể định lượng được. Do các phương pháp giải quyết khác được xem là các trường hợp đặc biệt của phương pháp phân tích đa mục tiêu, nên trong mô hình phân tích giải pháp các giai đoạn phân tích chuyển thành cách thức tiến hành phân tích đa mục tiêu.

Thực hiện phương pháp này gồm 3 bước:

- Bước 1: Xác định các phương án chính sách.

Nội dung quan trọng của bước này là nhà phân tích phải xác định rõ các phương án chính sách. Nhìn chung, các phương án xác định cần phù hợp với các nguồn lực sẵn có, trong đó bao gồm thẩm quyền quyết định và được thể hiện bằng các biến số có thể kiểm soát. Ở đây quan niệm về phương án là một tập hợp cụ thể các hành động thực hiện.

- Bước 2: Lựa chọn các tiêu chí đánh giá.

Trong bước này, nhà phân tích chuyển các mục tiêu phân tích thành mục tiêu chung, sau đó chuyển thành các tiêu chí cụ thể hơn để đánh giá khả năng thoả mãn nhu cầu xã hội của các chính sách khác nhau. Hệ thống tiêu chí có thể được thiết kế dưới dạng các nhóm mục tiêu cụ thể hoặc các ràng buộc.

- Bước 3: Dự báo và đánh giá các tác động của các phương án theo hệ thống tiêu chí.

Khi đã xác định được hệ thống tiêu chí đánh giá phù hợp với các phương án chính sách, nhà phân tích cần phải sắp xếp chúng theo một cách nhất định để tạo thuận lợi cho lựa chọn. Nhà phân tích phải thực hiện 3 nhiệm vụ: (1) Dự báo tác động của các phương án; (2) đánh giá các tác động theo các tiêu chí; (3) so sánh các phương án theo các tiêu chí khác nhau.

Trong sự phát triển của khoa học kỹ thuật, đặc biệt quá trình nghiên cứu chuyên ngành, liên ngành và hợp ngành của các khoa học trong những thập kỷ gần đây đã làm nảy sinh nhiều phương pháp mới, cũng như việc sử dụng rộng rãi các phương pháp nghiên cứu khác nhau vào mỗi ngành khoa học tạo nên sự giao thoa về phương pháp giữa các ngành khoa học. Thí dụ, việc sử dụng rộng rãi các phương pháp của toán học, xã hội học sang các lĩnh vực hoạt động khoa học khác. Bằng phương pháp kỹ thuật, nhà phân tích có thể dùng vào việc xem xét, đánh giá đối tượng phân tích về định tính và định lượng.

III. NHỮNG KHÓ KHĂN ĐẶT RA TRONG PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH CÔNG

1. Xác định vấn đề chính sách

1.1. Quan niệm về vấn đề chính sách

Quan niệm thế nào là vấn đề chính sách cũng gây ra nhiều tranh cãi và làm tốn kém không ít thời gian, công sức, giấy bút của các nhà nghiên cứu. Cho đến hiện nay vẫn còn nhiều quan niệm khác nhau về vấn đề chính sách, tùy theo góc độ tiếp cận. Chẳng hạn có nhiều nhà khoa học và quản lý cho rằng, vấn đề chính sách là những nhu cầu tương lai của đời sống xã hội cần được thỏa mãn bằng chính sách. Xét về bản chất, nhu cầu tương lai của xã hội chính là khoảng cách giữa mức sống hiện tại với mức đảm bảo tương lai theo qui luật vận động phát triển. Khoảng cách đó chính là một mâu thuẫn với đời sống thực tại, nếu mâu thuẫn được giải quyết cũng coi như khoảng cách sẽ không còn và lại phát sinh ra một khoảng cách mới (nhu cầu mới). Theo cách luận giải này thì vấn đề chính sách có thể được coi là những mâu thuẫn nảy sinh cần được nhà nước giải quyết bằng chính sách. Như vậy vấn đề chính sách tuy cũng được sinh ra như mọi vấn đề khác, nhưng không phải là các vấn đề nói chung, mà nó có những khác biệt mang tính đặc trưng.

Một số nhà khoa học khác lại cho rằng: vấn đề chính sách là sự gặp gỡ giữa thực tế khách quan và nhận thức chủ quan của con người về một hiện tượng nào đó nảy sinh trong đời sống xã hội. Từ thời điểm xuất hiện nhu cầu đến khi xác định vấn đề chính sách là một quá trình tìm kiếm, phân tích, lựa chọn liên

tục. Tuy vấn đề đó xuất hiện và tồn tại, nhưng nếu nó không có được sự quan tâm chú ý của đa số cộng đồng, đặc biệt là những cơ quan có thẩm quyền ra quyết định không nhận biết về vấn đề, thì sẽ không hoặc chưa có khả năng hình thành chính sách.

1.2. Lựa chọn đúng vấn đề chính sách

Để lựa chọn được vấn đề chính sách thì phải phân tích xác định vấn đề. Đây là một bước quan trọng trong quá trình phân tích chính sách, bởi muốn có một chính sách tốt thì khởi đầu chính sách (xác định vấn đề chính sách) phải đúng. Có nhận dạng đúng mâu thuẫn và tìm được đích xác nguyên nhân gây ra mâu thuẫn thì mới xác định được đúng nhu cầu xã hội cần được đáp ứng để từ đó đưa ra các cách giải quyết thích hợp. Điều này chỉ có thể có được nhờ sử dụng những công cụ và phương pháp phân tích vấn đề chính sách. Không chỉ có vậy, kết quả phân tích xác định vấn đề chính sách còn được dùng làm cơ sở để thuyết phục Chính phủ (chủ thể ban hành chính sách) về sự cần thiết phải giải quyết vấn đề bằng công cụ chính sách. Căn cứ vào kết quả phân tích, Chính phủ sẽ xem xét quyết định có nên hoạch định chính sách công hay không. Qua phân tích xác định vấn đề chính sách, các chủ thể hoạch định chính sách sẽ hiểu rõ được các phạm vi chính trị và kỹ thuật của vấn đề, 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... Như vậy, có thể thấy phân tích xác định vấn đề chính sách là cơ sở đảm bảo tính khả thi về mặt chính trị của nhà phân tích và chủ thể hoạch định chính sách.

Xác định vấn đề chính sách bao gồm cả việc thẩm tra xem vấn đề có thực sự tồn tại hay không và xác định lại những vấn đề chưa rõ ràng. Nếu trong quá trình phân tích, nhà phân tích phát hiện được những thông tin mới hoặc giả định ban đầu thay đổi thì có thể phải xác định lại vấn đề chính sách.

Ngoài ra, các vấn đề thường liên quan đến lợi ích của các cá nhân hoặc các nhóm trong xã hội. Do đó, xác định vấn đề còn bao gồm cả việc khái quát hóa về những vấn đề có thể chấp nhận được đối với các nhóm khác nhau.

Để xác định vấn đề chính sách, các nhà nghiên cứu thường sử dụng phương pháp cây vấn đề theo qui trình sau:

- Bước 1: Viết ra khoảng 10 nội dung chi tiết về vấn đề. Mỗi một nội dung được viết lên một chiếc thẻ riêng và mô tả một vấn đề theo kinh nghiệm của nhà phân tích trong một bối cảnh nhất định hay một cộng đồng cụ thể.

- Bước 2: Lựa chọn một vấn đề để phân tích.

Cũng chú ý rằng, vấn đề lựa chọn phân tích không nhất thiết phải là một vấn đề chính hoặc vấn đề quan trọng nhất. Chỉ cần chọn một nội dung mô tả vấn đề mà mọi người cho rằng nó có thể làm điểm xuất phát cho việc xây dựng cây vấn đề.

- Bước 3: Sắp xếp các vấn đề thành chuỗi quan hệ giữa nguyên nhân và kết quả xung quanh vấn đề chính yếu.

- Bước 4: Hoàn thành chuỗi liên hệ giữa nguyên nhân và kết quả:

+ Bổ sung thêm các nguyên nhân nếu thấy cần để đảm bảo tính logic giữa nguyên nhân và kết quả;

+ Loại bỏ những nguyên nhân bị trùng lặp;

+ Bổ sung, hoàn chỉnh các nguyên nhân cho cụ thể và sát thực hơn;

+ Kiểm tra lại cơ sở thiết lập để đảm bảo chắc chắn rằng các nguyên nhân là có thật.

- Bước 5: Kiểm tra lại cây vấn đề để đảm bảo rằng mối quan hệ giữa các nguyên nhân và kết quả là hợp lý.

a) Những điều cần chú ý khi thiết lập cây vấn đề

- Không có một cây vấn đề “hoàn hảo” hoặc “chính xác”, vì vậy nên xem bước này như là một cách thức quan trọng để phân tích các vấn đề và mối quan hệ giữa chúng. Nó giúp nhà phân tích nhận thức được sự phức tạp và mối tương quan của các vấn đề;

- Khi nghiên cứu tìm kiếm vấn đề, một điều quan trọng là nhà phân tích phát triển được sự hiểu biết chung về các vấn đề và các mối quan hệ giữa chúng;

- Một cây vấn đề càng tốt khi nó càng đầy đủ thông tin, phản ánh toàn diện tình hình thực tiễn mà nhà phân tích sử dụng để xây dựng cây vấn đề. Nếu nhà phân tích có ít thông tin, hoặc thông tin đơn điệu thì chỉ có được một cây vấn đề nghèo nàn.

- Nhà phân tích sẽ tích lũy được nhiều kinh nghiệm về những vấn đề chính sách khi tham gia vào bước này.

Như vậy kinh nghiệm của nhà phân tích được coi là một yếu tố đóng vai trò khá quyết định đến kết quả phân tích xác định vấn đề chính sách.

b) Về kỹ năng xác định vấn đề chính sách có thể thực hiện như sau

- Bước 1. Chuyển tất cả những nội dung mô tả vấn đề trong cây vấn đề thành những điều kiện mong muốn;

- Bước 2. Kiểm tra tính logic giữa mục tiêu và phương tiện;

- Bước 3. Vẽ ra những đường liên hệ để chỉ ra mối quan hệ giữa mục đích và phương tiện;

- Bước 4. Xác định các chi phí và lợi ích của chính sách:

+ Viết báo cáo mô tả bằng đồ thị hay bảng số liệu về các chi phí và lợi ích do việc giải quyết vấn đề mang lại cho các nhóm đối tượng và các bên liên quan

+ Chỉ rõ nhóm đối tượng thụ hưởng sẽ được gì nếu vấn đề được giải quyết

+ Sắp đặt lại các giả thiết và giới hạn phân tích để qua đó tìm ra ý kiến bổ sung hữu ích khác.

- Bước 5. Khái quát hóa vấn đề:

+ Khái quát xem liệu vấn đề tìm kiếm có được chấp nhận để đi đến hành động giải quyết ngay không.

+ Khái quát xem đã có đủ căn cứ để đưa ra các phương án chính sách hay chưa.

Tìm kiếm nguyên nhân dẫn đến vấn đề chính sách là một công việc khó khăn bởi tính trừu tượng của nó. Nguyên nhân dẫn đến những mâu thuẫn cơ bản trong xã hội cần được giải quyết bằng chính sách công không phải khi nào cũng xác định được một cách đúng đắn, kịp thời, bởi những nguyên nhân này thường đan xen nhau một cách phức tạp. Nguyên nhân lại có chủ quan hay khách quan, trực tiếp hay gián tiếp, chủ yếu hay thứ yếu...

Để phân tích về nguồn gốc vấn đề chính sách chúng ta cần nghiên cứu nguồn gốc chung của mọi vấn đề. Muốn biết vấn đề sinh ra từ đâu, trước tiên phải biết nó là gì. Vấn đề là những mâu thuẫn này sinh cần được giải quyết để cho thực thể tồn tại và phát triển. Như vậy vấn đề phải gắn liền với các dạng thể vật chất và cũng vận động như các dạng vật chất khác. Bằng cách tư duy này có thể xác định được nguồn gốc của vấn đề chính sách:

- Vấn đề chính sách sinh ra từ các hoạt động thực tế trong xã hội.

- Vấn đề chính sách sinh ra từ những nguyện vọng của nhân dân;
- Vấn đề chính sách sinh ra từ những tác động của chủ thể quản lý xã hội là nhà nước;
- Vấn đề chính sách sinh ra từ những tác động của môi trường bên ngoài xã hội;

Phân tích theo các nguồn gốc xuất xứ trên đây sẽ cho chúng ta kết luận được về tính tất yếu khách quan của một vấn đề chính sách.

c) Thu thập thông tin phục vụ công tác phân tích chính sách

Thông tin cần cho phân tích chính sách là một hệ thống thông tin đa dạng, phong phú trên nhiều phương diện liên quan đến nội dung chính sách, đối tượng thụ hưởng và các chủ thể tham gia quá trình chính sách ở những mức độ khác nhau. Thông tin phục vụ công tác phân tích chính sách thường do các nhà phân tích triển khai thu, xử lý và quản lý trong suốt quá trình phân tích. Tính phức tạp trong thu thập và xử lý thông tin phân tích chính sách là do sự phong phú của thông tin trong hệ thống, ví như thông tin chính thức và phi chính thức.

- Thông tin chính thức bao gồm những thông tin liên quan đến tổ chức bộ máy, đến quản lý điều hành chính sách do nhà nước trực tiếp quản lý. Những thông tin này lại chia thành:

+ Hệ thống thông tin định hướng chính sách ở Trung ương như đường lối, chủ trương và những quan điểm phát triển đất nước của Đảng cầm quyền; những qui định pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền hạn ban hành, tổ chức thực thi, điều chỉnh và phân tích chính sách của các cơ quan nhà nước; về kế hoạch triển khai thực hiện chính sách; tài liệu về hệ thống chính sách đối nội, đối ngoại của nhà nước; tài liệu về thống kê, kế hoạch, tài chính; tài liệu về các chương trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội; tài liệu về các nguồn lực của xã hội; các báo cáo về tình hình tổ chức thực hiện cơ chế, chính sách của nhà nước...

+ Hệ thống thông tin chính sách ở địa phương bao gồm định hướng chính trị, chủ trương phát triển kinh tế - xã hội địa phương trong từng thời kỳ; kế hoạch tổ chức thực thi chính sách của chính quyền địa phương; qui định về tổ chức thực thi và phân tích chính sách; tài liệu về thống kê, kế hoạch, tài chính, chương trình, dự án đầu tư phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương; tài liệu về các tiềm năng nguồn lực địa phương; tài liệu về kết quả thực thi chính sách ở địa phương; về tình hình chấp hành chính sách của các đối tượng chính sách ...

+ Hệ thống thông tin không chính thức là những thông tin liên quan đến quá trình chính sách nhưng không do nhà nước trực tiếp quản lý. Những thông tin này do các tổ chức phi chính phủ và cá nhân ở trong và ngoài nước lưu chuyển tự do trong xã hội. Trên thực tế, những thông tin này liên quan đến nhiều đối tượng thụ hưởng chính sách ở cả trong nước và nước ngoài, cả chủ thể hoạch định chính sách, thực thi chính sách với mức độ tin cậy không cao, thậm chí hàm chứa ý chí chủ quan của một số cá nhân hay nhóm, nên cần thận trọng khi sử dụng. Để tránh các hành vi phát tán tùy tiện những thông tin này, Nhà nước thường quản lý chúng thông qua hệ thống pháp luật về thông tin, truyền thông.

Khó khăn trong thu thập và sử dụng thông tin cho phân tích chính sách còn do tính phức tạp của thông tin. Bởi nó là một yếu tố vật chất đặc biệt và rất có giá trị với các nhà phân tích chính sách công. Giá trị của thông tin được quyết định bởi tính chính xác, kịp thời, đầy đủ và độ bí mật của nó, nên công tác tổ chức, quản lý sử dụng thông tin trở thành một yêu cầu thường xuyên với các chủ thể sử dụng thông tin. Để quản lý, khai thác sử dụng có hiệu quả thông tin, các cơ quan nhà nước cần tiến hành tổ chức thông tin theo những yêu cầu sau:

- + Thông tin ban đầu phải phù hợp;
- + Thông tin phải đảm bảo số lượng và chất lượng;
- + Đảm bảo yêu cầu thống nhất thông tin;
- + Sử dụng phải tiện lợi;
- + Sử dụng phải tiết kiệm.

Khi sử dụng thông tin các nhà phân tích chính sách cần tuân theo qui trình sử dụng sau đây:

- + Lập kế hoạch sử dụng thông tin;
- + Thu thập thông tin;
- + Phân loại thông tin;
- + Xử lý thông tin;
- + Phân tích thông tin;
- + Chắt lọc thông tin;
- + Tổng hợp thông tin;
- + Sử dụng thông tin;
- + Kiểm soát thông tin;

+ Quản lý thông tin.

2. Khó khăn trong thực thi chính sách

Một chính sách sau khi hoạch định muốn đi vào đời sống xã hội cũng phải trải qua nhiều quá trình hoạt động của cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế, xã hội và mọi người dân thuộc các tầng lớp khác nhau. Nội dung các hoạt động này cũng cực kỳ phức tạp và có ý nghĩa đặc biệt quan trọng vì nó quyết định đến sự thành bại của một chính sách.

2.1. Trong xây dựng thể chế

Những khó khăn này sinh trong thực thi chính sách bắt đầu từ việc xây dựng hệ thống thể chế cho việc triển khai thực hiện chính sách bao gồm: Thể chế về đảm bảo các hoạt động thực thi chính sách diễn ra theo định hướng; thể chế qui định về nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm của các cấp chính quyền, cơ quan nhà nước và cán bộ, công chức trong quá trình thực thi chính sách; thể chế thu hút rộng rãi mọi lực lượng tham gia thực hiện chính sách công theo hướng tiết kiệm, hiệu quả.

1.2. Trong tổ chức thực hiện mục tiêu chính sách

Mặc dù đã có thể chế, nhưng hiểu và tự giác chấp hành qui định trong thực thi chính sách cũng không phải dễ dàng có được. Thực tiễn cho thấy, khi chính sách mang lại lợi ích cho bộ phận nào trong xã hội thì bộ phận đó tích cực triển khai thực hiện, thậm chí còn đòi hỏi sớm được thực hiện. Còn những bộ phận khác thì lại tham gia một cách hình thức hoặc có thể cản trở quá trình thực hiện. Chính vì những thái độ thiếu thống nhất trên đây mà việc tuyên truyền vận động các cấp, các ngành và toàn dân tự giác thực hiện chính sách là một vụ có ý nghĩa to lớn cần được quan tâm triển khai đồng bộ.

1.3. Trong huy động nguồn lực thực thi chính sách

Yếu tố có vai trò cốt yếu trong thực thi chính sách công chính là nguồn lực tài chính. Những mục tiêu mà chính sách theo đuổi không chỉ là những kết quả nhỏ lẻ, rời rạc, mà là một thang giá trị xã hội. Đây là sự kết tinh về lượng những kết quả cụ thể theo không gian, và thời gian đến một hạn độ nhất định làm chuyển hóa về chất của đời sống xã hội. Vì thế mà nguồn lực thực hiện mục tiêu chính sách công phải đảm bảo về lượng và chất mới duy trì được sự ổn định chính sách. Nguồn lực thực thi chính sách nếu chỉ do nhà nước cung cấp thì không thể đảm bảo, mà cần có sự tham gia đóng góp của các tổ chức, công dân theo hướng xã hội hóa. Việc huy động sử dụng các nguồn lực cho thực thi chính

sách là một công việc khó khăn, phức tạp và cũng là nguyên nhân chính dẫn đến thất bại của chính sách.

1.4. Trong xác định các yếu tố ảnh hưởng

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 rất nhiều yếu tố. Đồng thời các yếu tố lại tồn tại đan xen nhau và ảnh hưởng nhiều chiều đến cả chủ thể thực thi và đối tượng tác động của chính sách. Nếu không nắm bắt được các yếu tố tác động, người chỉ đạo thực thi chính sách sẽ không phân định được đâu là những yếu tố thúc đẩy, đâu là những yếu tố cản ngăn chặn để các yếu tố này tác động một cách có lợi nhất đến kết quả thực thi chính sách. Trước thực tế này, các nhà thực thi chính sách phải thường xuyên phân tích, đánh giá tác động của các yếu tố ảnh hưởng để có những biện pháp ứng phó một cách chủ động và hiệu quả. Các yếu tố ảnh hưởng đến thực thi chính sách có thể chia thành nhóm yếu tố khách quan và nhóm yếu tố chủ quan sau đây.

a) 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:

- *Tính chất của vấn đề chính sách* là yếu tố gắn liền với mỗi vấn đề chính sách.

- *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...

- *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.

- *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.

- *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.

b) Yếu tố chủ quan

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

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

- Điều kiện vật chất cần cho quá trình thực thi chính sách.

- Sự đồng tình ủng hộ của người dân.

3. Khó khăn trong quá trình thiết lập tiêu chí phân tích chính sách

3.1. Các kết quả đầu ra của chính sách chưa cụ thể

Trong thực tế, rất nhiều nhà hoạch định chính sách còn xem nhẹ tầm quan trọng của việc thiết lập các tiêu chí đánh giá, vì thế khi xây dựng chính sách họ không quan tâm nhiều đến việc phải cụ thể hóa các kết quả đầu ra của chính sách. Ví dụ, đối với chính sách việc làm họ không thấy cần thiết phải dự đoán trước xem chính sách lựa chọn sẽ đem lại việc làm cho bao nhiêu người thất nghiệp. Có lẽ vì họ hiểu rất rõ rằng hiếm khi các chính sách lại được thực hiện đúng như trong thiết kế, cho nên họ không muốn bị trói buộc vào một giải pháp hoặc chương trình quá cụ thể nào đó.

3.2. Các mục tiêu mâu thuẫn với nhau

Trong quá trình thiết lập tiêu chí các nhà phân tích thường hay phải xây dựng nhiều mục tiêu, mà các mục tiêu lại mâu thuẫn với nhau. Các nhà phân tích làm việc trong cơ quan nhà nước là để phục vụ cho nhu cầu của một nhóm cộng đồng dân cư nào đó.

3.3. Các tiêu chí đạo đức còn bị lấn át bởi các tiêu chí khác

Ngoài các tiêu chí chính trị, hành chính, kinh tế, kỹ thuật, các nhà phân tích còn phải thiết lập cả các tiêu chí đạo đức, nhưng khi thông qua các tiêu chí đạo đức thường gặp rất nhiều khó khăn. Trong thực tế, khi một vấn đề xã hội nổi lên thì hầu hết các nhà hành chính, nhà hoạch định chính sách đều thiên về tính chính trị nhiều hơn.

4. Khó khăn trong đánh giá chính sách

4.1. Tính đa dạng về các hình thức và phương pháp đánh giá

Ở góc độ chung nhất, các đánh giá chính sách có thể được phân loại thành: đánh giá chính trị, đánh giá hành chính và đánh giá tư pháp. Các loại đánh giá này thường khác nhau về chủ thể tham gia, về cách thức thực hiện và những tác động của các đánh giá.

Các đánh giá chính sách công thường được tiến hành dưới nhiều hình thức và rất khác nhau về cấp độ phức tạp và tính chuẩn mực. Các đánh giá chính sách công thường được tiến hành bởi các cơ quan nhà nước gồm các nội dung khác nhau tùy theo mục đích, yêu cầu đánh giá của chủ thể như: Đánh giá đầu vào, đánh giá đầu ra, đánh giá hiệu lực, đánh giá hiệu quả; và đánh giá quá trình

Để thực hiện các nội dung đánh giá trên đây về chính sách công, cần phải sử dụng nhiều phương pháp kỹ thuật khác nhau. Hiện trên thế giới có nhiều nỗ lực để phát triển các kỹ thuật đánh giá chính sách nhưng cũng không thể khắc phục được hoàn toàn những hạn chế vốn có của phân tích đánh giá chính sách theo chủ nghĩa duy lý. Mặc dù có những hạn chế, nhưng sự nỗ lực tìm kiếm các phương pháp kỹ thuật cũng đã làm tiền đề để đối phó với những sóng gió trong lĩnh vực chính sách công.

4.2. Tính khó xác định mức độ đạt được các mục tiêu

Bất kỳ một sự tập trung nào vào việc đánh giá mức độ đạt được các mục tiêu chính sách cũng gặp phải một số khó khăn nhất định, chẳng hạn ngay một chính sách công cũng thường không tuyên bố về mục tiêu một cách xác thực để nhà phân tích xác định xem liệu các mục tiêu này có đạt được hay không. Hơn nữa trên thực tế, một chính sách có thể hướng đến nhiều mục tiêu trực tiếp khác nhau mà không thể hiện sự ưu tiên cụ thể cho mục tiêu nào, vì thế lại càng khó khăn trong việc xác định liệu một mục tiêu cụ thể nào đó có đạt được hay không. Ai cũng biết rằng, các vấn đề kinh tế và xã hội có quan hệ gắn bó với nhau, nên không thể cô lập từng lĩnh vực để đánh giá tác động trực tiếp của chính sách lên chúng. Về tương quan, ngoài việc mỗi chính sách tác động đến việc giải quyết những vấn đề chính yếu chúng còn tác động đến các vấn đề khác có liên quan, vì vậy nhà phân tích cần tiến hành đánh giá một cách toàn diện. Để hoàn thành nhiệm vụ đánh giá theo yêu cầu này, nhà phân tích sẽ phải khắc phục nhiều khó khăn trong quá trình thu thập những thông tin hữu dụng.

4.3. Tính phức tạp của các nội dung đánh giá

Một chính sách công được ban hành và triển khai thực hiện sau một thời gian thì sẽ được tiến hành đánh giá. Đánh giá chính sách công là hoạt động có nhiều khó khăn thách thức vì nó liên quan đến tất cả các bước trong quá trình

vận hành một chính sách như: 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 đối tượng, các lĩnh vực của đời sống kinh tế, văn hóa, xã hội. Muốn kết quả đánh giá chính sách công được sâu sắc, khách quan, toàn diện cần phải căn cứ vào những mục tiêu ban đầu của chính sách, những giải pháp và nguồn lực đang thực hiện để hoàn thành mục tiêu đó.

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 và vừa là bộ phận của quá trình học tập mà nhờ đó các chính sách phát triển và thay đổi phần lớn 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 bó 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.

4.4. Có nhiều chủ thể khác nhau tham gia vào đánh giá chính sách

Tham gia vào đánh giá chính sách không chỉ có các nhà hành chính và chính trị liên quan đến chính sách đó mà còn bao gồm cả người dân và các tổ chức trong xã hội, nhất là các tổ chức tư vấn. Sau khi một chính sách được đánh giá, mục tiêu và các giải pháp chính sách có thể được cân nhắc lại một cách đầy đủ, có thể quay trở lại giai đoạn thiết lập chương trình nghị sự hoặc một giai đoạn khác nào đó của chu trình chính sách. Nhận thức lại để có thể có những điều chỉnh, những thay đổi nhỏ hoặc xây dựng lại nền tảng của vấn đề chính sách, thậm chí phải chấm dứt thực thi chính sách.

Lợi ích của 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.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Câu hỏi ôn tập

- a) Thế nào là phân tích chính sách công? Phân tích và đánh giá chính sách công có gì khác nhau?
- b) Các điều kiện cần thiết để phân tích chính sách công?
- c) Mô tả các phương pháp phân tích chính sách công?
- d) Những khó khăn gặp phải trong phân tích chính sách công ở nước ta?

đ) Đề xuất các biện pháp để phân tích chính sách công đạt kết quả tốt trong điều kiện hiện nay ở nước ta?

2. Câu hỏi thảo luận

a) Nhóm 1: Trên cơ sở phân tích SWOT tại một lĩnh vực, anh/chị hãy liệt kê các vấn đề phát sinh ở lĩnh vực đó và xác định đâu là vấn đề do chính sách công gây ra và tìm kiếm các nguyên nhân dẫn đến vấn đề đó?

b) Nhóm 2: Chọn một chính sách công đang được tổ chức thực hiện ở bộ, ngành, địa phương hoặc lĩnh vực đang công tác, hãy tiến hành phân tích các điểm mạnh và hạn chế trong thực thi chính sách đó, đồng thời xác định các trở ngại trong thực hiện chính sách công?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Cần đọc

a) Học viện Hành chính: Giáo trình Phân tích và Hoạch định chính sách công. NXB Giáo dục Việt Nam, 2006.

b) TS. Lê Chi Mai: Những vấn đề cơ bản về chính sách và quy trình chính sách. NXB Đại học quốc gia TP. Hồ Chí Minh, 2001.

c) Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Viện Khoa học Chính trị: Tìm hiểu về khoa học chính sách công. NXB Chính trị quốc gia, 1999.

2. Tài liệu khác

a) Lê Vinh Danh: Chính sách công của Hoa Kỳ. NXB Thống kê, 2001.

b) Nguyễn Hữu Hải (chủ biên): Hành chính nhà nước trong xu thế toàn cầu hoá. NXB Tư pháp, 2007.

c) William N Dunn: Public policy analysis: An introduction. New Jersey, Prentice Hall, 1994.

XÂY DỰNG VÀ QUẢN LÝ CHIẾN LƯỢC TRONG KHU VỰC CÔNG

I. KHÁI QUÁT VỀ QUẢN LÝ CHIẾN LƯỢC TRONG KHU VỰC CÔNG

1. Khái niệm và phân loại chiến lược

1.1. Khái niệm chiến lược

Thuật ngữ “chiến lược” xuất hiện từ thời Hy Lạp cổ đại, vốn có nguồn gốc sâu xa từ quân sự, xuất phát từ “strategos” nghĩa là vai trò của vị tướng trong quân đội. Đây là thời kì mà các quốc gia liên tục bành trướng lãnh thổ của mình thông qua các cuộc chinh phạt. Chính vì vậy, chiến thắng trên cơ sở các chiến lược luôn là điều mà các quốc gia mong muốn và điều này phần lớn phụ thuộc vào “chiến lược” hay chính là khả năng lãnh đạo của các vị tướng trên chiến trường. Sau đó, nó phát triển thành “Nghệ thuật của tướng lĩnh” tức là nghệ thuật trong hành xử và tâm lý của tướng lĩnh. Đến khoảng năm 330 trước công nguyên, tức là thời Alexander Đại đế, khái niệm chiến lược dùng để chỉ kỹ năng quản lí nhằm khai thác các lực lượng để đè bẹp đối phương và tạo dựng hệ thống thống trị toàn cục.

Chiến lược gắn với việc vạch ra “Đích đến trong tương lai”, thiết lập “lộ trình” và hành động nhằm đến được đích đó, thường gắn với những nhà lãnh đạo, người đứng đầu, những người có quyền lực. Chiến lược không chỉ là thiết lập mục tiêu và lập kế hoạch, mà đó là những giải pháp được lựa chọn để biến mục tiêu thành hiện thực, chiến lược là hành động nhằm đạt được mục tiêu. Điều quan trọng không phải là kế hoạch được viết ra bao nhiêu trang, mà điều quan trọng là làm cho những kế hoạch này thành hiện thực, làm sao để tạo ra hành động thực hiện chiến lược.

Trong lịch sử, đã có nhiều học giả đưa ra các định nghĩa khác nhau về chiến lược. Năm 1962, Chandler một trong những nhà khởi xướng và phát triển lý thuyết về quản trị chiến lược đưa ra định nghĩa: “Chiến lược là sự xác định các mục tiêu và mục đích dài hạn của doanh nghiệp, và sự chấp nhận chuỗi các hành động cũng như phân bổ nguồn lực cần thiết để thực hiện các mục tiêu này”¹.

¹Chandler, A (1962). Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Enterprise. Cambridge, Massachusetts. MIT Press.

Năm 1980, Quinn đã định nghĩa chiến lược bao gồm các kế hoạch thích hợp với các mục tiêu cơ bản, các chính sách và chuỗi các hành động của tổ chức trong một tổng thể có liên kết chặt chẽ¹.

Cũng đưa ra cách hiểu về chiến lược, Johnson và Scholes cho rằng chiến lược là định hướng và phạm vi của một tổ chức trong dài hạn, nhằm đạt được lợi ích tối đa cho tổ chức thông qua sử dụng các nguồn lực trong bối cảnh của môi trường thay đổi, để đáp ứng nhu cầu của thị trường và thỏa mãn kỳ vọng của các bên hữu quan².

Tìm hiểu chiến lược dưới góc độ cấu trúc, Mintzberg đã xác định chiến lược với 5 chữ P (mô hình 5P):

- Plan (kế hoạch): chuỗi các hành động đã dự định một cách nhất quán.
- Pattern (mô thức): sự kiên định về hành vi theo thời gian.
- Position (vị trí): phù hợp giữa tổ chức và môi trường của nó.
- Perspective (quan niệm): cách thức để nhận thức sâu sắc về thế giới, môi trường.
- Ploy (thủ thuật): cách thức, thủ thuật để quản lý và chiến thắng đối thủ³.

Bước sang thế kỉ XX với các hoạt động sản xuất kinh doanh diễn ra thường xuyên và liên tục, chiến lược được gắn với các công ty, doanh nghiệp trên thị trường với tư cách là yếu tố quyết định sự thành công hay thất bại của các tổ chức này, đó chính là chiến lược kinh doanh hay chiến lược cạnh tranh. Khu vực tư chủ trọng đến chiến lược vì sự cạnh tranh trong khu vực tư rất khốc liệt, khiến người ta nghĩ đến như những cuộc chiến tranh trong kinh doanh, trong vấn đề chiếm lĩnh thị trường và thu hút các nguồn lực để chiến thắng trong kinh doanh. Hoạt động trong môi trường càng bấp bênh, càng khó dự đoán, càng phức tạp thì tổ chức càng cần phải quan tâm xây dựng chiến lược.

Chiến lược là mục tiêu hướng đến trong tương lai của một tổ chức, một ngành, hay một quốc gia, được đặt ra trong bối cảnh nhiều thách thức, đòi hỏi phải huy động mọi nguồn lực để đạt được. Ngày nay, trong thế giới luôn biến động, các tổ chức cần phải có chiến lược để bảo đảm khả năng duy trì và phát triển trong môi trường hoạt động thay đổi. Vì chiến lược giúp cho tổ chức sẵn sàng nắm bắt đúng thời cơ.

¹ Quinn, J.B. (1980). *Strategy for Change: Logical incrementalism*. Homewood Illinois. Irwin

² Johnson, G., Scholes, K. (1999). *Exploring Corporation Strategy*, 5th Ed. Prentice Hall Europe

³ Mintzberg, H. (1987). *The Strategy Concept: 1Five P's for Strategy*. *California Management Review*

Tóm lại, chiến lược bao gồm mục tiêu và hành động biến mục tiêu thành hiện thực nhằm tạo ra sự vượt trội về khả năng, đạt được sự phát triển bền vững trong một môi trường phức tạp, biến động, khó dự đoán, cạnh tranh gay gắt với các nguồn lực ngày càng hạn hẹp.

Cho đến nay, thuật ngữ chiến lược đã được mở rộng về phạm vi, được sử dụng trong nhiều lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội. Đối với một quốc gia, để thực hiện tốt chức năng của mình cũng cần quan tâm tới chiến lược. Xây dựng và thực hiện tốt chiến lược trong phạm vi quản lý của mình hiện nay là một vấn đề đang được các quốc gia trên thế giới trong đó có Việt Nam quan tâm.

1.2. Phân loại chiến lược

Có nhiều cách thức khác nhau được sử dụng để phân loại chiến lược. Tuy nhiên, hiện nay, các quốc gia sử dụng 3 tiêu chí chủ yếu sau đây để xác định các loại chiến lược trong thực tế:

a) Căn cứ vào cấp độ quản lý, có các loại chiến lược sau:

- Chiến lược của bộ phận;
- Chiến lược của tổ chức;
- Chiến lược địa phương;
- Chiến lược quốc gia.

b) Căn cứ vào lĩnh vực hoạt động, có thể chia chiến lược thành:

- Chiến lược nguồn nhân lực;
- Chiến lược quản lý thông tin;
- Chiến lược tài chính;
- Chiến lược phát triển kinh tế;
- Chiến lược văn hóa - xã hội;
- Chiến lược an ninh quốc phòng;
- Chiến lược môi trường.

c) Căn cứ vào khu vực hình thành chiến lược, phân thành:

- Chiến lược trong khu vực công;
- Chiến lược trong khu vực tư.

1.3. Chiến lược trong khu vực công

Phạm trù chiến lược được đề cập trong khu vực tư từ những thập niên 60 của thế kỷ XX, nhưng phải 2 thập niên sau, chiến lược mới được đề cập trong khu vực công. Vào thập niên 80 thế kỷ XX, các nước phương tây đã bắt đầu chú trọng việc áp dụng những thành công trong quản lý của khu vực tư vào khu vực công, trong đó quản lý chiến lược là một phạm trù đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển của các tổ chức khu vực công.

Xu thế hội nhập quốc tế, sự tác động của toàn cầu hóa đối với các lĩnh vực chính trị, kinh tế và văn hóa đã đem lại những cơ hội và thách thức đòi hỏi các nhà lãnh đạo khu vực công phải có tầm nhìn, biết lựa chọn một cách sáng suốt chiến lược và biết hành động để biến các mục tiêu thành hiện thực, đưa quốc gia vượt qua được những thách thức, tận dụng được cơ hội để phát triển trong điều kiện mới. Khi môi trường hoạt động của khu vực công luôn biến động, ngày càng nhiều thách thức, yêu cầu đối với chất lượng dịch vụ công ngày càng cao, các tổ chức khu vực công cần phải có năng lực tạo được sự phát triển bền vững cho quốc gia.

Khi bước vào thế kỷ XXI, các tổ chức khu vực công luôn phải nâng cao năng lực thực thi nhiệm vụ trong điều kiện giảm ngân sách, và thách thức ngày càng nhiều từ sự thay đổi của môi trường chính trị, kinh tế, xã hội và quốc tế. Điều này đòi hỏi tạo ra những bước phát triển mang tính đột phá cho một quốc gia, hay một ngành trong bối cảnh khó dự đoán trước do toàn cầu hóa, nguồn lực ngày càng hạn hẹp, khoa học công nghệ ngày càng phát triển nhanh, cạnh tranh trong kinh tế ngày càng quyết liệt. Đó là lý do đòi hỏi các tổ chức khu vực công phải quan tâm đến quản lý chiến lược vì các tổ chức cần có một viễn cảnh rõ ràng về việc làm thế nào để trở nên đổi mới và độc đáo, đáp ứng được yêu cầu của các đối tượng khách hàng khác nhau một cách tốt nhất so với các đối thủ cạnh tranh.

Chiến lược trong khu vực công có thể hiểu là sự bố trí tổng thể các nguồn lực, các giải pháp để đạt được mục tiêu. Điều quan trọng nhất trong chiến lược khu vực công là phải xác định cách thức phân bổ các nguồn lực sao cho hợp lý để có thể triển khai chiến lược đạt kết quả cao nhất với chi phí tiết kiệm nhất.

2. Quản lý chiến lược trong khu vực công

2.1. Khái niệm

a) Quản lý chiến lược

Quản lý chiến lược là quá trình tác động đến việc đạt được các mục tiêu chiến lược của tổ chức; là việc bảo đảm tất cả các quyết định và hành động phải

phối hợp với nhau để đạt được mục tiêu mang tính bền vững. Là việc liên tục duy trì và thống nhất hành động trong toàn bộ tổ chức, nhằm tập trung các nguồn lực vào việc đạt được các mục tiêu của tổ chức.

Tính thống nhất chiến lược là thống nhất các hành động để đạt được các mục tiêu chiến lược.

Hành động chiến lược là việc quản lý và tổ chức thực hiện các hành động được vạch ra trong chiến lược nhằm đạt được mục tiêu.

Dựa trên các nguồn lực có nghĩa là quản lý chiến lược phải nhằm đạt được các mục tiêu mang tính thách thức, mà trước hết là thách thức về nguồn lực.

b) Quản lý chiến lược trong khu vực công

Là quá trình trong đó các chủ thể được trao thẩm quyền tiến hành xây dựng chiến lược, tổ chức triển khai và đánh giá thực hiện chiến lược nhằm đạt được các mục tiêu dài hạn, thúc đẩy xã hội phát triển theo định hướng.

Các thành tố cấu thành của quản lý chiến lược trong khu vực công bao gồm mục tiêu, các nguồn lực và môi trường thực hiện mục tiêu.

- Mục tiêu là cái “Đích” cần phải đạt được trong tương lai, gồm các yếu tố: Tầm nhìn, Sứ mệnh, Mục tiêu chiến lược và Kế hoạch chiến lược.

- Phân tích nguồn lực nhằm xác định tất cả các nguồn lực cần cho việc thực hiện chiến lược; phân loại giá trị và tầm quan trọng các loại nguồn lực để đưa ra giải pháp phát huy, tận dụng, sử dụng hiệu quả những nguồn lực vốn có; xây dựng kế hoạch phát triển những nguồn lực mới cho tương lai.

- Phân tích môi trường, bao gồm môi trường bên trong (nội bộ tổ chức) và môi trường bên ngoài (những yếu tố tác động từ bên ngoài tổ chức), nhằm xác định những điểm mạnh, điểm yếu (nội lực của tổ chức), nhận diện những cơ hội và thách thức (những yếu tố tác động từ bên ngoài tổ chức). Đây có thể là những yếu tố tạo được sức mạnh cho tổ chức đạt được các mục tiêu chiến lược; song cũng có thể là những nguy cơ, rủi ro, thách thức làm hạn chế, cản trở việc đạt được mục tiêu.

Để tiến hành quản lý chiến lược trong khu vực công cần tiến hành 3 hoạt động cơ bản: Xây dựng chiến lược, tổ chức thực hiện, kiểm tra, đánh giá chiến lược.

2.2. Sự cần thiết phải quản lý chiến lược trong khu vực công

Quản trị chiến lược có vai trò rất quan trọng đối với các cơ quan và tổ chức. Vai trò này càng được thể hiện rõ trong khu vực công với sự tham gia chủ yếu của các cơ quan nhà nước và các doanh nghiệp công. Một quốc gia xây dựng được chiến lược tổng thể phát triển kinh tế - xã hội và các chiến lược ở các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội có tính khả thi, phù hợp, phân bổ được các nguồn lực hợp lý sẽ có nhiều điều kiện thuận lợi để phát triển theo mục tiêu. Nhận thức được điều này, các quốc gia, trong đó có Việt Nam hiện nay đang rất quan tâm tới quản lý chiến lược trong khu vực công.

Thứ nhất, xuất phát từ chức năng quan trọng của chính phủ phải đưa ra các định hướng, mục tiêu phát triển trong tương lai của cộng đồng và quốc gia. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế và sự tác động của xu thế toàn cầu hóa, đòi hỏi các cơ quan, tổ chức tham gia hoạch định chính sách công, hoạch định chiến lược phát triển ngành, lĩnh vực, địa phương phải có năng lực quản lý chiến lược để dẫn dắt và tạo dựng tương lai cho cộng đồng, cho quốc gia; bắt đầu từ tầm nhìn, đến các mục tiêu chiến lược, kế hoạch chiến lược và việc quản lý, tổ chức các hoạt động nhằm đạt được mục tiêu.

Thứ hai, việc xây dựng và thực hiện một chiến lược công tốt sẽ giúp xã hội phát triển đúng định hướng, có hiệu quả và giúp xã hội thích ứng với điều kiện xã hội thay đổi.

Trong hoạt động cung ứng dịch vụ công, các tổ chức tư là nhà cung ứng quan trọng trong quốc gia. Các nhà quản lý khu vực tư rất chú trọng đến việc làm hài lòng khách hàng, trong khi đó không phải tổ chức công nào cũng chú trọng đến điều này. Nhưng so với khu vực tư, những người hưởng lợi từ khu vực công là rất lớn, đó là cộng đồng dân cư, doanh nghiệp và các tổ chức xã hội. Vì vậy, các tổ chức công cần phải học hỏi kinh nghiệm của khu vực tư để đảm bảo cho khách hàng hài lòng như khu vực tư. Cạnh tranh giữa các tổ chức khu vực công với khu vực tư, xuất phát từ nhu cầu của cộng đồng về chất lượng, giá thành, hiệu quả và tính tiện lợi, đòi hỏi các tổ chức tham gia cung ứng dịch vụ phải có năng lực quản lý chiến lược.

Quản trị chiến lược trong khu vực công tốt sẽ giúp cho Nhà nước:

- Điều hành các hoạt động kinh tế - xã hội theo đúng định hướng.
- Duy trì phương thức quản lý kinh tế - xã hội phù hợp với môi trường và nguồn lực hiện có của quốc gia.
- Quản lý được sự thay đổi trong và ngoài nước để kịp thời ứng phó với những biến đổi đó.

- Chủ động tiến hành phân bổ các nguồn lực hợp lí cho các cơ quan và chính quyền địa phương.

- Thu hút sự tham gia của cộng đồng dân cư vào tiến trình thực hiện các chiến lược ngành cũng như chiến lược tổng thể.

2.3. Đặc điểm của quản lý chiến lược trong khu vực công

- Quản lý chiến lược khu vực công vừa là khoa học, vừa là nghệ thuật và là hoạt động mang tính thực tiễn.

Quản lý chiến lược là hoạt động đòi hỏi sự tham gia của các nhà quản trị cao cấp. Để xây dựng và thực hiện thành công một chiến lược đòi hỏi các chủ thể xây dựng phải có trình độ, có kiến thức, dựa trên những thông tin phù hợp để phân tích tình hình trong và ngoài nước, đưa ra những mục tiêu phù hợp.

Xây dựng và thực thi chiến lược có tính khả thi, hiệu quả cao hay không là một nghệ thuật. Nhiều học giả cho rằng, xây dựng chiến lược đã khó, thực hiện chiến lược trong bối cảnh xã hội đang thay đổi còn khó khăn hơn rất nhiều.

- Là một quá trình diễn ra thường xuyên, liên tục, có sự tham gia của nhiều chủ thể khác nhau: Chiến lược trong khu vực công tác động tới mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội của một quốc gia. Chính vì vậy, quá trình này đòi hỏi phải diễn ra liên tục, với sự tham gia của cộng đồng dân cư.

- Mang tính chính trị, chịu ảnh hưởng bởi quan điểm của chủ thể hoạch định chiến lược.

Mục tiêu của các tổ chức công là phục vụ mục tiêu chính trị, biến các mục tiêu chính trị thành các hoạt động cụ thể. Do đó quản lý chiến lược trong khu vực công mang màu sắc chính trị rõ nét, đây là điểm khác biệt cơ bản với quản lý chiến lược trong khu vực tư.

2.4. Quy trình quản lý chiến lược trong khu vực công

Như vậy, có thể thấy, để tiến hành quản lý chiến lược trong khu vực công cần tiến hành 3 hoạt động cơ bản:

- Hoạch định chiến lược;
- Tổ chức thực hiện chiến lược;
- Kiểm tra, đánh giá chiến lược.

Nếu 3 hoạt động cơ bản này được tiến hành đồng bộ, với sự tham gia của các cơ quan liên quan sẽ giúp khu vực công có thể ứng phó có hiệu quả trước những thách thức nảy sinh, gồm cả những khó khăn và cơ hội. Điều này đã

khẳng định thêm một lần nữa vai trò đặc biệt quan trọng của chiến lược và quản trị chiến lược hiệu quả. Để thể hiện được vai trò này, đòi hỏi khu vực công trong quá trình quản lý chiến lược cần đáp ứng một số yêu cầu sau:

- Cần có sự quan tâm liên tục của các nhà quản lý cấp cao.
- Cần có sự tham gia tích cực của hầu hết hoặc toàn bộ cơ quan, tổ chức.
- Cần đánh giá các tác động trong dài hạn.
- Cần chuẩn bị các nguồn lực lớn để thực hiện chiến lược.
- Tổ chức công phải xác định rõ nhiệm vụ là giải quyết nhu cầu của công dân, của cộng đồng chứ không phải lợi ích của tổ chức.
- Trong quản lý chiến lược cần quan tâm đến hiệu quả kinh tế tức là sử dụng tiền có hiệu quả cao nhất.
- Cung cấp các dịch vụ đã được cải thiện và đổi mới cho công chúng
- Quản lý chiến lược trong khu vực công cần xây dựng mối quan hệ phối hợp nhịp nhàng giữa các cấp chính quyền và giữa các tổ chức công với nhau.

2.5. Nhà quản lý chiến lược trong khu vực công

a) Các cấp độ nhà quản lý chiến lược khu vực công

Trong hầu hết các tổ chức hiện đại, có hai loại nhà quản trị: đó là nhà quản trị chiến lược (general manager) và các nhà quản trị điều hành hay quản trị tác nghiệp (operation manager). Các nhà quản trị chiến lược chịu trách nhiệm về hiệu suất chung của toàn tổ chức hay những người đứng đầu bộ phận chính độc lập. Trách nhiệm này đặt họ vào một vị thế phải tập trung vào định hướng toàn bộ tổ chức trên phương diện chiến lược. Mặt khác, các nhà quản trị điều hành hay quản trị tác nghiệp chịu trách nhiệm về các chức năng kinh doanh hay các hoạt động cụ thể, như quản trị nguồn nhân lực, mua sắm, sản xuất, bán hàng, marketing, phát triển sản xuất, dịch vụ khách hàng, kế toán... Vị trí quyền lực của họ thường liên quan tới một hoạt động nào đó của tổ chức.

Nhà quản trị chiến lược khu vực công là người có vai trò quyết định sự thành công hay thất bại của chiến lược trong khu vực công. Có thể chia nhà quản trị chiến lược thành 2 nhóm cơ bản:

- Những người đứng đầu cơ quan, tổ chức. Đây là nhóm người ban hành các quyết định trực tiếp liên quan tới các hoạt động quản trị chiến lược.

- Những người tư vấn, xây dựng dự thảo, trợ giúp những người đứng đầu cơ quan tổ chức dựa vào kinh nghiệm, kiến thức, sự thu hút các thành viên trong tổ chức bởi uy tín...

b) Yêu cầu đối với nhà quản lý chiến lược trong khu vực công

Mỗi một quyết định của nhà quản lý chiến lược khu vực công đều có ảnh hưởng rất rộng lớn. Một quyết định sai lầm sẽ gây ảnh hưởng tới toàn bộ đời sống kinh tế - xã hội. Với vai trò như vậy, đòi hỏi nhà quản trị chiến lược khu vực công phải đảm bảo một số yêu cầu cơ bản sau đây:

- Có trình độ học vấn, am hiểu về chuyên môn và đời sống xã hội;
- Nắm vững đường lối, chủ trương, chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước;
- Hiểu rõ môi trường của tổ chức, của quốc gia;
- Suy nghĩ logic, rành mạch, sáng suốt;
- Trung thực, khách quan, chí công vô tư;
- Sẵn sàng chịu trách nhiệm cá nhân;
- Tự tin, bình tĩnh khi giải quyết vấn đề;
- Có tầm nhìn xa trông rộng;
- Có khả năng sáng tạo và thúc đẩy tiến trình đổi mới, cải cách trong tổ chức công;
- Có phẩm chất chính trị, tư cách đạo đức tốt;
- Kỹ năng giao tiếp tốt thông qua kỹ năng làm việc nhóm, kỹ năng hợp tác và xây dựng mạng lưới, kỹ năng đối thoại, kỹ năng đàm phán.

II. XÂY DỰNG VÀ THỰC HIỆN CHIẾN LƯỢC TRONG KHU VỰC CÔNG

1. Xác định mục tiêu chiến lược

1.1. Xác định tầm nhìn và sứ mệnh

Hai khái niệm quan trọng liên quan đến thiết lập mục tiêu của quản lý chiến lược là tầm nhìn và sứ mệnh.

a) Tầm nhìn:

Quá trình quản lý chiến lược trong khu vực công được bắt đầu bằng việc xác định tầm nhìn. Tầm nhìn là định hướng, là kim chỉ nam cho mọi hoạt động

của tổ chức, đòi hỏi tổ chức phải chuẩn bị những điều kiện và nỗ lực để đạt tới. Việc xác định tầm nhìn chính là trả lời cho câu hỏi tổ chức muốn trở thành tổ chức như thế nào trong tương lai.

Để xây dựng chiến lược phát triển của mình, phần lớn các tổ chức đều bắt đầu từ việc thiết lập tầm nhìn của tổ chức. Tầm nhìn là những tuyên bố về những điều mà tổ chức đó muốn đạt đến trong tương lai, với xuất phát điểm là hiện tại.

Tầm nhìn là những tuyên bố về những giá trị và mục tiêu mà tổ chức muốn đạt được trong tương lai.

Tầm nhìn tạo ra tâm điểm cho tất cả các thành viên trong tổ chức, giúp cho họ chỗ dựa để xác định vai trò, vị trí của họ trong nỗ lực đạt được mục tiêu chiến lược của tổ chức. Tầm nhìn còn là những gì giúp cho cộng đồng có thể phân biệt sự khác nhau giữa tổ chức này với các tổ chức khác.

Vậy tầm nhìn được xây dựng như thế nào?

Thiết lập tầm nhìn là tạo ra mục tiêu tương lai – “muốn trở thành cái gì” (ví dụ: trở thành tổ chức đi đầu về công nghệ, hay trở thành tổ chức có dịch vụ chất lượng cao, hay trở thành tổ chức có khả năng cạnh tranh mang tính toàn cầu...).

Tầm nhìn được bắt đầu bằng khả năng “Nhìn vào tương lai” hay còn gọi là khả năng “Tạo dựng tương lai” của nhà lãnh đạo. Đây là điều mọi người mong đợi ở nhà lãnh đạo. Tầm nhìn giúp mọi người biết người ta đang hướng về cái gì, họ cảm thấy mình có được động cơ thúc đẩy, họ biết mình đang đi đến tương lai và đó là điều thúc đẩy họ.

Tầm nhìn là cam kết của các nhà lãnh đạo cấp cao, thể hiện mong muốn nhằm đưa tổ chức mình trở thành một tổ chức có vị thế cao, hay có khả năng cạnh tranh trong điều kiện đầy thách thức và khó khăn.

Tầm nhìn luôn được tuyên bố trong các tài liệu giới thiệu về tổ chức, có giá trị về thời gian dài. Trong tuyên bố tầm nhìn, người ta không đặt ra mốc thời gian mà chỉ khẳng định cái đích cần đến. Để đạt được đích đó, người ta phải xây dựng kế hoạch chiến lược, chia thành các giai đoạn thời gian, với các kết quả cụ thể cần đạt được, mà “lộ trình” đó cho thấy được khả năng đạt được đích. Vì vậy, mọi nỗ lực và kết quả đạt được của tổ chức trong từng thời kỳ đều được xem xét, đánh giá dựa vào và căn cứ tầm nhìn, để bảo đảm rằng tổ chức vẫn đang trên con đường đạt đến đích trong tương lai. Tầm nhìn thường không thay đổi theo thời gian, nhưng lộ trình, giải pháp, cách thức nhằm đạt được tầm nhìn

luôn được xem xét trong từng thời kỳ để bảo đảm tính phù hợp và khả thi. Ví dụ, tầm nhìn là trở thành một “Trung tâm thương mại và dịch vụ tài chính của khu vực”, với xuất phát điểm là một nền kinh tế dựa trên sản xuất nông nghiệp và tiểu thủ công nghiệp là chủ yếu, người ta sẽ cần phải cân nhắc lựa chọn giải pháp thích hợp cho các mốc thời gian, dựa trên phân tích về môi trường, nguồn lực, cơ hội và thách thức tương ứng với từng thời kỳ.

Tầm nhìn liên quan đến vai trò lãnh đạo, do người đứng đầu trong nhóm các nhà quản lý cấp cao của tổ chức xây dựng nên. Trong nhiều tổ chức, người ta sử dụng tư vấn cho quá trình xây dựng tầm nhìn. Tầm nhìn của tổ chức là sự thống nhất từ tầm nhìn của các nhà lãnh đạo trong tổ chức, được xây dựng từ cách tiếp cận mang tính cá nhân, đến sự thống nhất thành cách tiếp cận của tập thể các nhà lãnh đạo của tổ chức.

b) Sứ mệnh

Sứ mệnh luôn gắn với tầm nhìn. Nếu tầm nhìn là vạch ra cái đích đến trong tương lai “trở thành cái gì”, thì sứ mệnh là nhằm xác định cách đi đến đích, tập trung vào câu hỏi “bằng cách nào”.

Từ tầm nhìn, người ta chuyển thành sứ mệnh, là những nhiệm vụ mà tổ chức cần phải làm để đạt được mục tiêu trong tầm nhìn. Sứ mệnh là những gì mà tổ chức cần phải thực hiện để đạt được tầm nhìn, là những nhiệm vụ cơ bản bảo đảm cho việc đạt được tầm nhìn.

Thiết lập sứ mệnh là xác định rõ những nhiệm vụ cần thực hiện thông qua việc trả lời các câu hỏi: tổ chức cần làm gì, nhằm tạo ra những kết quả gì, để bảo đảm cho việc đạt được tầm nhìn; cái gì làm cho tổ chức này khác với tổ chức khác, và những công việc của tổ chức phục vụ cho ai?

Sứ mệnh nhằm hướng dẫn hành vi - diễn tả cách thức thực hiện công việc “như thế nào”. Sứ mệnh nhằm tạo ra sức mạnh thông qua định hướng cụ thể cho hoạt động của tổ chức.

Mục đích của việc thiết lập “Tầm nhìn và Sứ mệnh” là làm cho mọi người hiểu được mục tiêu chiến lược, và tạo ra động cơ thúc đẩy tiến đến mục tiêu. Chúng ta luôn luôn đưa ra quyết định, luôn đối mặt với thách thức của môi trường bên ngoài; chúng ta phải làm tốt và đạt được hiệu quả với nguồn lực có hạn. Nhiệm vụ của nhà quản lý là thúc đẩy nhân viên và tổ chức, giúp cho họ xác định rõ sứ mệnh, là nhiệm vụ hướng đến tương lai. Tầm nhìn và Sứ mệnh đều tạo ra động cơ thúc đẩy, cảm hứng và mục đích. Giá trị của chúng là giúp cho nhân viên làm việc theo một phương thức thống nhất.

Tâm nhìn là đích cần đạt được trong tương lai. Sứ mệnh là phương thức, lộ trình nhằm đạt được đích, trong một bối cảnh xã hội và công nghệ luôn thay đổi, nhu cầu về chất lượng dịch vụ ngày càng cao. Để bảo đảm những tuyên bố về tâm nhìn, người ta cần phải thường xuyên xem xét lại sứ mệnh và mục tiêu.

Từ tâm nhìn, sứ mệnh được xác định là “Tạo ra năng lực để có thể cung cấp điện năng với giá cạnh tranh cho khách hàng, bằng phương thức liên tục cải tiến dịch vụ và áp dụng công nghệ hiện đại”.

1.2. Thiết lập mục tiêu

Hai khía cạnh cơ bản của mục tiêu quản lý chiến lược trong khu vực công:

- Đưa ra các mục tiêu chiến lược thích hợp cho sự phát triển của quốc gia, của lĩnh vực, của ngành, của địa phương; và bảo đảm tập trung mọi nguồn lực, mọi điều kiện để đạt được các mục tiêu.

- Tăng cường năng lực các tổ chức khu vực công trong bối cảnh thay đổi, nhiều thách thức, yêu cầu và đòi hỏi ngày càng cao của các khách hàng sử dụng dịch vụ công.

Mục tiêu là “cái đích” mà hoạt động quản lý cần hướng tới. Mục tiêu cần phải được đặt ra và phải bảo đảm 5 yêu cầu SMART:

- + Mục tiêu phải cụ thể
- + Mục tiêu có thể đo lường được.
- + Mục tiêu phải khả thi, có thể đạt được trong thực tiễn
- + Mục tiêu có tính hợp lý, phù hợp với điều kiện thực tế.
- + Các mục tiêu cần phải được xem xét trong một khoảng thời gian nhất định.

Các mục tiêu của quản lý chiến lược trong khu vực công có thể bao gồm:

- Cải thiện các dịch vụ công nhằm đáp ứng tốt hơn các nhu cầu của người sử dụng;

- Quản lý hiệu quả chi tiêu công thông qua việc tăng cường hiệu quả và hiệu năng của khu vực công;

- Phát triển dịch vụ công nhằm đóng góp một cách hiệu quả hơn vào thực hiện chiến lược phát triển nền kinh tế hoặc phát triển khu vực công;

- Hỗ trợ các cơ quan, các tổ chức khu vực công xác định và phát triển các lợi thế so với khu vực tư nhân.

2. Phân tích môi trường và nguồn lực của tổ chức công

2.1. Phân tích môi trường bên ngoài

Môi trường bên ngoài là tập hợp các yếu tố tồn tại bên ngoài tổ chức, có những ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp tới sự hình thành, phát triển của tổ chức. Việc phân tích môi trường vĩ mô bên ngoài tổ chức có thể thông qua phân tích PEST trên cả tầm quốc gia và quốc tế:

- Chính trị (Political): Điều quan trọng trong PEST là phải vượt qua khỏi lĩnh vực của mình. Không chỉ xem xét yếu tố chính trị trong phạm vi quốc gia mà trên cả tầm quốc tế vì chính trị ảnh hưởng rất lớn đến việc xác định mục tiêu, chiến lược hành động của khu vực công.

- Kinh tế (Economic): không chỉ tập trung vào những nguồn lực mà tổ chức có, mà phải tập trung vào xu hướng vận động của tổ chức có thể làm thay đổi các nguồn lực của tổ chức. Ngày nay trong quá trình toàn cầu hóa, các nhà quản lý chiến lược khu vực công cần quan tâm đến những thay đổi trong nền kinh tế mang tính quốc tế đồng thời nghiên cứu những ảnh hưởng của toàn cầu hóa đến kinh tế quốc gia và tổ chức mình.

- Sinh thái (Ecological) tại nhiều quốc gia, các hoạt động của chính phủ đều chú trọng đến phát triển bền vững, tức là phát triển kinh tế quan tâm đến bảo vệ môi trường. Do đó, việc xây dựng chiến lược trong khu vực công cần quan tâm đến các yếu tố về môi trường để đảm bảo hài hòa giữa các mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội và bảo vệ môi trường

- Xã hội - Nhân khẩu (Socio - demographic): Là những yếu tố có thể gây tác động, hay ảnh hưởng đến tổ chức, xuất phát từ văn hóa, từ các trào lưu và xu thế mới. Những tác động của xu thế toàn cầu hóa đến thái độ và hành vi con người, đến văn hóa của một dân tộc, một quốc gia. Nhiều nước phương Tây, có hiện tượng gia tăng người nhập cư từ các quốc gia khác, và tình trạng già đi của dân số. Hiện tượng này sẽ tạo ra khoảng trống về lực lượng lao động. Ngược lại ở nhiều nước khác ở Trung Đông và một số nước châu Á thì lại có hiện tượng bùng nổ dân số nhanh. Việc xem xét về nhân khẩu không chỉ có vấn đề tuổi mà điều quan trọng nhất là người ta xem xét chất lượng và thái độ của con người, xem mọi người có thay đổi cách nhìn của mình về tương lai, về gia đình, về trách nhiệm xã hội như thế nào. Chủ nghĩa cá nhân ở phương Tây có ảnh hưởng lớn đến nền văn hóa phương Đông, người ta chú trọng đến nhóm, chuyển từ chú trọng lợi ích cá nhân đến chú trọng lợi ích nhóm. Đặc biệt, xem xét các yếu tố văn hóa, nhân khẩu học sẽ giúp cho các cơ quan nhà nước phân tích được những

nguyên nhân làm cho người lao động mất động cơ làm việc và tìm được những yếu tố tạo ra động lực cho người lao động.

- Công nghệ (Technological): Ngày nay công nghệ đang làm thay đổi một cách sâu sắc và rộng lớn cách thức hoạt động của con người và xã hội. Vấn đề đặt ra là phải nhận thức được và chủ động nắm bắt công nghệ, chủ động tạo ra sự thay đổi do tác động của công nghệ, hoà hợp với công nghệ, để con người không bị trở thành nô lệ của công nghệ, không bị "đặt" ra ngoài "dòng chảy" của công nghệ và tận dụng tối đa lợi ích của công nghệ trong đời sống.

Sau khi phân tích PEEST cần trả lời được các câu hỏi sau:

- + Tiềm năng chung của ngành, địa phương hoặc của quốc gia là gì?
- + Các cơ hội/thách thức của ngành, địa phương hoặc của quốc gia trong mỗi khía cạnh của phân tích PEEST?
- + Các tác động của các cơ hội và thách thức này đối với ngành và vị trí của tổ chức trong ngành?
- + Chiến lược của tổ chức có thống nhất với những đánh giá của bạn không?

2.2. Phân tích môi trường bên trong

Xét một cách tổng quát, môi trường bên trong của một tổ chức công bao gồm các yếu tố cơ bản sau đây:

- Hệ thống các nội quy, quy chế của tổ chức;
- Đội ngũ nhân sự và công tác nhân sự;
- Hệ thống các cơ cấu tổ chức chính thức và phi chính thức;
- Văn hóa tổ chức;
- Hệ thống thông tin;
- Công tác tài chính kế toán;
- Phong cách lãnh đạo và cơ chế, thủ tục giải quyết các công việc trong tổ chức...

Trong phân tích môi trường bên trong của tổ chức cần đánh giá rõ những ưu điểm, nhược điểm của tổ chức phục vụ cho phát triển.

2.3. Phân tích nguồn lực của tổ chức

Phân tích các nguồn lực là nhằm đánh giá tính khả thi của chiến lược trên phương diện các nguồn lực:

- Các điểm yếu và điểm mạnh về nguồn lực của tổ chức là gì?
- Liệu tổ chức có đủ các nguồn lực để duy trì chiến lược trong tương lai?

Xác định các nguồn lực:

Có 4 loại nguồn lực cơ bản: tài chính, vật chất, nhân lực, kiến thức.

- Nguồn lực tài chính. Nguồn lực này thường bị hạn chế hoặc yêu cầu cắt giảm đối với các tổ chức khu vực công.

- Nguồn lực về vật chất: là tất cả những cơ sở vật chất, trang thiết bị.

- Nguồn nhân lực

- Các nguồn lực khác dạng vô hình như kiến thức, trí tuệ, kinh nghiệm, giá trị, niềm tin và văn hóa của tổ chức.

Khi nghiên cứu về nguồn lực, phải liệt kê hết tất cả các nguồn lực hiện có của tổ chức và trả lời các câu hỏi:

- Tổ chức không có hay thiếu nguồn lực nào để phục vụ cho sự phát triển của tổ chức.

- Nếu tổ chức có nguồn lực, nhưng nguồn lực đó tổ chức nào cũng có thì đó chỉ là lợi thế nhất thời, lợi thế mang tính tương đối, nó có thể thay đổi tùy môi trường và thời điểm.

- Nếu tổ chức có nguồn lực có giá trị, hiếm, nhưng lại có thể sao chép được thì đó cũng chỉ là lợi thế nhất thời.

Vì vậy để phát huy lợi thế cạnh tranh, các tổ chức công cần tạo ra những nguồn lực có giá trị, hiếm và không thể bị sao chép thông qua việc đưa những yếu tố vô hình vào trong các nguồn lực.

Nguồn lực vô hình của quốc gia hay tổ chức thường bao gồm:

- Tính học tập của tổ chức, quốc gia hoặc khái niệm "tổ chức học tập", "xã hội học tập".

- Tổ chức đã sắp xếp và sử dụng một cách tối ưu các nguồn lực chưa.

- Văn hóa tổ chức, văn hóa quốc gia.

- Tính hệ thống của tổ chức.

Các nguồn lực phải thoả mãn các tiêu chuẩn: Có giá trị (nguồn lực có góp phần tạo ra kết quả hoạt động cao hơn); Hiếm (nguồn lực này không sẵn có); Không thể bắt chước (các tổ chức khác khó bắt chước hoặc thay thế nguồn lực này); Hữu hiệu (tổ chức có thể khai thác toàn bộ giá trị của nguồn lực). Hầu hết nguồn lực mang tính lợi thế của tổ chức, quốc gia chỉ tồn tại trong một giai đoạn nhất định tuy nhiên một số lợi thế có thể được duy trì trong thời gian dài, phụ thuộc rất nhiều bởi khả năng duy trì nguồn lực của tổ chức hoặc quốc gia.

2.4. Kỹ thuật phân tích môi trường bên trong và bên ngoài tổ chức (kỹ thuật SWOT)

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:

a) 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.

b) 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?

c) 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.

d) 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 yếu tố bên trong và môi trường 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.

3. Hoạch định chiến lược trong khu vực công

Hoạch định chiến lược khu vực công là quá trình trong đó các chủ thể được trao thẩm quyền tiến hành nghiên cứu, xây dựng dự thảo và ban hành chiến lược, định hướng sự phát triển của xã hội trong tương lai.

Đây là hoạt động đầu tiên cần tiến hành trong chuỗi các hoạt động quản lý chiến lược. Nếu làm tốt hoạt động này, các hoạt động về sau sẽ có nhiều điều kiện thuận lợi để thực hiện hoặc ngược lại.

Quy trình hoạch định chiến lược trong khu vực công gồm các bước sau:

- Lựa chọn và phân tích nội dung trọng tâm của chiến lược;
- Xây dựng mục tiêu của chiến lược;

- Lựa chọn biện pháp thực hiện chiến lược;
- Hoàn thiện dự thảo chiến lược;
- Phê duyệt chiến lược;
- Ban hành và công bố chiến lược.

4. Thực hiện chiến lược trong khu vực công

Là giai đoạn triển khai kế hoạch chiến lược, tổ chức các hoạt động nhằm đạt được các mục tiêu trong kế hoạch chiến lược. Bảo đảm cho mọi hoạt động đều được thực thi, triển khai và đạt được mục tiêu xác định (về số lượng, chất lượng, thời gian, mức độ).

Trong giai đoạn này có nhiều nguy cơ và khó khăn xuất hiện, có khả năng gây ảnh hưởng và tác động đến quá trình thực thi chiến lược. Dự báo những nguy cơ và xây dựng các giải pháp, phương án dự phòng sẽ có tác dụng giảm thiểu những tác động ngoài mong muốn đến thực thi chiến lược.

Động viên và khuyến khích sự tham gia của mọi thành viên trong quá trình thực thi chiến lược, sẽ là điều kiện quan trọng bảo đảm cho chiến lược được thực thi. Vai trò chủ lực trong giai đoạn này chính là tất cả các thành viên tham gia, nhà lãnh đạo và quản lý là người tạo động lực, cung cấp điều kiện và trao quyền chủ động cho các thành viên tham gia trong quá trình thực thi chiến lược.

Gồm các hoạt động cơ bản sau:

- Xây dựng kế hoạch triển khai thực hiện chiến lược;
- Phân công, phối hợp thực hiện chiến lược;
- Phân bổ nguồn lực;
- Theo dõi, kiểm tra đôn đốc thực hiện chiến lược.

III. THEO DÕI, ĐÁNH GIÁ CHIẾN LƯỢC TRONG KHU VỰC CÔNG

1. Khái niệm

1.1. Theo dõi

Theo dõi là quá trình thu thập dữ liệu một cách có hệ thống về những chỉ số cụ thể liên quan đến một chiến lược đang được thực hiện để những người quản lý và các đối tượng liên quan có được thông tin về tiến độ thực hiện các mục tiêu đề ra và việc sử dụng các nguồn vốn đã được phân bổ.

Theo dõi được thực hiện:

- Bắt đầu khởi động thực hiện một chiến lược;
- Liên tục trong suốt tiến trình thực hiện chiến lược.

1.2. Đánh giá

Đánh giá chiến lược trong khu vực công là quá trình tổng hợp, phân tích một cách có hệ thống một chiến lược đang được thực thi hoặc đã kết thúc bao gồm đánh giá từ quá trình hoạch định chiến lược đến quá trình thực hiện và các kết quả đạt được của chiến lược.

Mục đích của việc đánh giá chiến lược khu vực công nhằm xác định tính phù hợp và mức độ đạt được các mục tiêu, hiệu quả phát triển, hiệu suất sử dụng các nguồn lực, các tác động và tính bền vững của chiến lược. Đánh giá chiến lược nhằm đưa ra những nhận định đánh giá về tiến độ, những tác động tích cực, tiêu cực của chiến lược.

2. Các phương pháp theo dõi, đánh giá chiến lược trong khu vực công

2.1. Theo dõi, đánh giá chiến lược theo quá trình thực hiện

Đây là việc theo dõi, đánh giá theo phương pháp truyền thống, việc theo dõi đánh giá chiến lược này chủ yếu tập trung vào quá trình thực hiện nhằm xem xét liệu các đối tượng tham gia vào quá trình thực hiện chiến lược có đang thực hiện đúng mục tiêu hay không? Liệu họ có huy động đủ nguồn lực đầu vào cần thiết nhằm hoàn thành các hoạt động dự kiến và tạo ra các đầu ra như dự kiến ban đầu hay không?

Cách tiếp cận theo quá trình thực hiện chiến lược có một số đặc điểm:

- Chủ yếu tập trung vào việc theo dõi và đánh giá xem chiến lược đã được thực hiện chưa hoặc được thực hiện như thế nào? Tiến độ thực hiện các mục tiêu như thế nào?

- Thường gắn kết hoặc quy trách nhiệm cho một chủ thể nhất định chứ không xem xét trách nhiệm của các đối tác liên quan.

- Không giúp các nhà quản lý chiến lược, các nhà quản lý, các đối tượng liên quan đánh giá đúng mức độ thành công hay thất bại của chiến lược đã thực hiện.

- Không giúp cho việc đánh giá hiệu quả của chiến lược thông qua những tác động của chiến lược đến đời sống xã hội.

2.2. Theo dõi, đánh giá chiến lược dựa trên kết quả

Theo dõi, đánh giá chiến lược dựa trên kết quả xem xét về các nguồn lực thực hiện chiến lược, các đầu ra của chiến lược và đặc biệt xem xét, đánh giá những kết quả và tác động của các chiến lược đó.

Việc theo dõi, đánh giá dựa trên kết quả các chiến lược cho thấy với những đầu vào, đầu ra và đánh giá các kết quả và tác động của chiến lược đó đã đạt được như thế nào? Từ đó cho phép xác định chiến lược có mang lại các kết quả tốt lệu có nên được tiếp tục không, chiến lược có thành công hay có cần điều chỉnh gì cho phù hợp không?

Với bản chất khác nhau như vậy, nên giữa hai phương pháp trên có những điểm khác biệt cơ bản, có thể được thể hiện qua Bảng dưới đây.

| Phương pháp truyền thống | Phương pháp dựa trên kết quả |
|--|--|
| Quan tâm nhiều đến các chỉ tiêu đầu vào, ít chú trọng đến kết quả đầu ra. | Tập trung nhiều vào chỉ tiêu kết quả và những tác động của chính sách đến đời sống xã hội |
| Trách nhiệm theo dõi và đánh giá thường trong nội bộ, không gắn kết với các đơn vị bên ngoài. | Trách nhiệm theo dõi và đánh giá được phân công cụ thể, rõ ràng hơn |
| Người dân không biết rõ các chiến lược của chính phủ và cơ quan nhà nước đạt được kết quả gì, có những tác động, ảnh hưởng gì đến họ | Người dân nhận biết được kết quả rõ ràng của chiến lược và những tác động đến đời sống xã hội. |
| Các nhà hoạch định chiến lược chủ yếu chỉ theo dõi sát tiến trình thực hiện mà không đánh giá được tác động của chiến lược. | Các nhà hoạch định chiến lược có thể theo sát tiến trình thực hiện và xem xét tác động của chiến lược đến đời sống xã hội. |

Trong công tác tổ chức đánh giá chiến lược khu vực công, trước hết từng cơ quan, từng cấp phải xác định bộ phận nào chịu trách nhiệm đánh giá quá trình thực hiện chiến lược công. Bộ phận đánh giá phải lên kế hoạch thực hiện đánh giá chiến lược cho từng thời kỳ và từng giai đoạn. Giả định nguồn thông tin phục vụ cho đánh giá là có sẵn thì kế hoạch đánh giá phải dự kiến :

- Thành viên nào tham gia vào công tác đánh giá. Nội bộ chính quyền các cấp, các đơn vị bên ngoài, sự tham gia của nhân dân, của cộng đồng... Phân công trách nhiệm cho từng thành viên trong việc triển khai quy trình đánh giá;

- Trong từng hoàn cảnh khác nhau, cần phải lựa chọn hình thức đánh giá phù hợp. Khi nào cần đánh giá nhanh, khi nào cần đánh giá kết quả, khi nào đánh giá tổng hợp...

- Xác định các công cụ thực hiện đánh giá;
- Thời điểm công bố các kết quả đánh giá.

Phụ thuộc vào nhu cầu của các bên liên quan, bộ phận đánh giá xác định phạm vi, phương pháp, loại hình đánh giá cho phù hợp. Đối với các loại báo cáo hàng năm có thể sử dụng loại hình đánh giá chuỗi logic về kết quả; đánh giá trong quá trình thực hiện; đánh giá bên ngoài... Đối với báo cáo đánh giá kết thúc chiến lược, chúng ta có thể lựa chọn hình thức đánh giá sau, đánh giá tổng hợp, đánh giá tác động... Nhìn chung việc sử dụng các hình thức đánh giá được thực hiện một cách linh hoạt, tùy thuộc vào yêu cầu và năng lực đánh giá của các chủ thể đánh giá.

Trong công tác đánh giá chiến lược khu vực công, phải đảm bảo cho công tác đánh giá được khách quan, khoa học và hữu ích, đồng thời khắc phục tính hình thức, bệnh thành tích như trong nhiều hoạt động quản lý hiện nay.

CÂU HỎI

1. Câu hỏi ôn tập

- a) Tại sao phải quản lý chiến lược trong khu vực công?
- b) Quy trình quản lý chiến lược khu vực công?
- c) Hãy phân tích những thách thức, khó khăn trong quản lý chiến lược của khu vực công?
- d) Cần những điều kiện nào để áp dụng được quản lý chiến lược trong khu vực công?

2. Câu hỏi thảo luận

- a) Hãy phân tích những yếu tố tạo ra sự khác biệt giữa quản lý chiến lược trong khu vực công và khu vực tư nhân?
- b) Điểm mạnh, điểm yếu của các tổ chức nhà nước khi áp dụng quản lý chiến lược?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Cần đọc

a) S.Chiavo - Campo và P.S.A. Sundaram: Phục vụ và duy trì, “Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh”. NXB Chính trị quốc gia, 2007.

b) Trường ĐH Kinh tế quốc dân: Giáo trình Quản trị chiến lược. NXB Đại học Kinh tế quốc dân, 2009.

c) GS.TS Vũ Huy Từ: Quản lý khu vực công. NXB Khoa học và Kỹ thuật, 1998.

d) Học viện Hành chính, Ban Hợp tác quốc tế: Quản lý công (tài liệu dịch).

đ) TS Lê Thành Long: Quản lý chiến lược. NXB Thành phố Hồ Chí Minh.

2. Tài liệu tham khảo

a) PGS.TS. Ngô Doãn Vịnh: Nghiên cứu chiến lược và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam - Học hỏi và sáng tạo. NXB Chính trị quốc gia, 2003

b) TS. Trịnh Thị Ái Hoa (chủ biên): Xây dựng và thực thi chính sách kinh tế vĩ mô ở Việt Nam - Thực trạng và giải pháp. NXB Chính trị quốc gia, 2010.

c) John M Bryson and Farnum K Alston: Creating and implementing your strategic plan - a workbook for public and nonprofit organizations, 3 rd edition. Jossey - Bass, 2011.

d) John M Bryson: Strategic planning for public and nonprofit organizations - A guide to strengthening and sustaining organizational Achievement, 3 rd edition. Jossey - Bass, 2004.

đ) H. Mintzberg: The rise and the fall of Strategic Planning. Prentice Hall, Hemel Hampsted.

QUẢN LÝ TỔ CHỨC VÀ NHÂN SỰ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TRƯỚC NHỮNG THÁCH THỨC MỚI

I. VAI TRÒ CỦA TỔ CHỨC VÀ NHÂN SỰ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Bất cứ một nhà nước đương đại nào cũng đều có vai trò tối thiểu là gìn giữ hoà bình, thực thi luật pháp và bảo đảm một môi trường bền vững. Để thực thi vai trò cơ bản này, Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước (tổ chức và nhân sự hành chính nhà nước) phải đảm nhiệm hai chức năng cơ bản: cai trị và phục vụ (cung cấp các dịch vụ công).

1. Quản lý nhà nước

Quản lý nhà nước là quá trình điều tiết can thiệp của các cơ quan hành chính nhà nước đối với xã hội. Sự điều tiết, can thiệp của Nhà nước và sự điều tiết, can thiệp của hành chính nhà nước là hai cấp độ khác nhau, vì vậy, cần phân biệt chức năng quản lý nhà nước và chức năng quản lý hành chính nhà nước.

Luật Hải quan; Luật thương mại;
Luật doanh nghiệp; Luật thuế
Luật kinh doanh bất động sản;
thuế tiêu thụ.....



Ban hành các văn bản pháp
quy; cụ thể hoá chức năng quản
lý để thực hiện

Quản lý
nhà nước

Quản lý nhà nước của các
cơ quan hành chính nhà nước
(Quản lý HCNN)

Để thực thi quyền hành pháp hệ thống hành chính nhà nước có quyền lập quy và quyền hành chính (tổ chức điều hành). Hoạt động lập quy là hoạt động ban hành các thể chế hành chính nhà nước để điều hành xã hội, thực chất là ban hành các văn bản dưới luật của các cơ quan hành chính nhà nước. Hoạt động này buộc các cơ quan hành chính nhà nước phải tuân thủ trình tự, thẩm quyền, quy trình và thủ tục ban hành các văn bản pháp luật.

Hoạt động quản lý các tiến trình xã hội (hành chính) là tổ chức ra bộ máy quản lý, sắp xếp nhân sự, điều hành công việc quốc gia, sử dụng nguồn tài chính và công sản để thực hiện các chính sách của đất nước. Đó là tổ chức quản lý, điều hành thường xuyên hàng ngày mọi hoạt động trên các lĩnh vực của đời sống

xã hội để thi hành luật pháp, đảm bảo Hiến pháp và pháp luật được thực hiện nghiêm minh.

Hành chính nhà nước của tất cả các nước trên thế giới đều phải thực hiện các chức năng cơ bản sau:

1.1. Chức năng chính trị

Nhiệm vụ cơ bản của hành chính nhà nước là thực thi những mục tiêu chính trị. Tất cả các quốc gia đều phải thông qua hệ thống tổ chức hành chính nhà nước để điều khiển các quá trình xã hội nhằm giữ gìn trật tự, an toàn xã hội, an ninh quốc gia.

Chính trị là sự thể hiện ý chí nhà nước: đề ra những đường lối, nhiệm vụ cơ bản và quyết định những mục tiêu phát triển quốc gia. Hành chính là thực hiện ý chí của nhà nước: đề ra các chính sách, kế hoạch thực hiện những mục tiêu do giới chính trị đã vạch ra. Vì thế, Chính phủ các nước trên thế giới đều phải chịu trách nhiệm xây dựng các kế hoạch thực hiện các mục tiêu phát triển quốc gia như:

- Kế hoạch về việc sử dụng, khai thác và duy trì các nguồn tài nguyên;
- Kế hoạch quốc gia đảm bảo việc làm cho mọi công dân, đối phó với nạn thất nghiệp do kinh tế thị trường gây nên;
- Kế hoạch can thiệp thông qua hệ thống kho bạc và ngân hàng nhà nước để duy trì mức độ lạm phát ở mức tối thiểu;
- Kế hoạch phát triển các đô thị lớn, bao gồm qui hoạch chiến lược tổng thể, kế hoạch xây dựng và phát triển cơ sở hạ tầng, cung cấp dịch vụ công;
- Kế hoạch phúc lợi xã hội như phụ cấp thất nghiệp, giúp đỡ người già, chăm sóc sức khoẻ và phân phát thuốc men, v.v.;
- Kế hoạch tài chính ...

Mỗi một kế hoạch đều nhằm thực hiện một số mục tiêu nhất định. Vì vậy, việc lựa chọn mục tiêu có ảnh hưởng cực kỳ quan trọng trong việc định ra kế hoạch trong mọi lĩnh vực hoạt động xã hội của một quốc gia.

1.2. Chức năng kinh tế

Chức năng kinh tế là chức năng quan trọng nhất của các tổ chức hành chính nhà nước, xuất hiện cùng với sự ra đời của nhà nước. Chức năng kinh tế của hành chính nhà nước được thực hiện thông qua các bộ phận quản lý kinh tế của chính phủ. Đây là quá trình định ra chiến lược, kế hoạch phát triển xã hội và nền kinh tế quốc dân, bao gồm các quy hoạch, kế hoạch phát triển xã hội và kinh tế khu vực, các quy hoạch, kế hoạch phát triển các ngành, lĩnh vực kinh tế, bố trí và sắp xếp hợp lý sức sản xuất, các hạng mục kinh tế quan trọng và các hạng

mục kỹ thuật cần phải cải tiến; định ra và ban bố các chính sách, văn bản pháp quy, điều lệ, chủ trương, quy định kinh tế, kỹ thuật quan trọng, đồng thời ban bố các tiêu chuẩn, định mức, quy phạm kinh tế kỹ thuật chủ yếu; phối hợp hài hoà những mối quan hệ kinh tế và kế hoạch phát triển giữa các ngành, các địa phương, các xí nghiệp, chỉ đạo và thúc đẩy sự hợp tác kinh tế, sự liên kết kinh tế giữa các ngành với các địa phương.

1.3. Chức năng văn hoá

Chức năng văn hoá là một trong những chức năng truyền thống và quan trọng của tổ chức hành chính nhà nước của mỗi quốc gia. Tuy nhiên, trong mỗi một thời kỳ lịch sử ở mỗi một quốc gia khác nhau, chức năng này có những đặc điểm khác nhau phụ thuộc vào nhiệm vụ chính trị của mỗi giai đoạn, mỗi thời kỳ lịch sử và phù hợp với tính đặc thù của văn hoá truyền thống. Đây chính là sự can thiệp của Nhà nước vào việc phát triển khoa học, văn hoá, giáo dục, bao gồm: định ra chiến lược; quy hoạch, kế hoạch tổng thể phát triển khoa học, văn hoá, giáo dục; định ra và ban bố các chính sách, văn bản pháp quy quan trọng trong quản lý khoa học, văn hoá, giáo dục; tổ chức phối hợp các ngành khoa học - kỹ thuật quan trọng; chỉ đạo, giám sát, hiệp đồng các ngành nghiên cứu khoa học kỹ thuật và các đơn vị giáo dục; phát triển đội ngũ cán bộ có năng lực nhằm nâng cao hiệu quả của chức năng văn hoá của tổ chức hành chính nhà nước, thúc đẩy sự phát triển của khoa học, văn hoá, giáo dục, nâng cao chất lượng văn hoá, tư tưởng của toàn dân tộc, xây dựng xã hội văn minh.

1.4. Chức năng xã hội

Chức năng xã hội là một chức năng rộng, bao hàm trong nhiều hoạt động của tổ chức hành chính nhà nước. Chức năng xã hội trong hành chính nhà nước được thực hiện thông qua việc xây dựng các bộ máy chuyên ngành để thực thi quản lý đối với các công việc như phúc lợi xã hội, bảo hiểm xã hội, và cung cấp dịch vụ công cộng như y tế, bảo vệ trẻ em, bảo vệ môi trường,... và xây dựng các công trình phúc lợi công cộng. Đó là việc định ra chiến lược phát triển hệ thống phúc lợi xã hội; ban hành văn bản quy phạm pháp luật để điều chỉnh và kiểm soát toàn thể chế quản lý phúc lợi xã hội hợp lý và hoàn chỉnh; mở mang các công việc phục vụ xã hội, giải quyết tốt các vấn đề có liên quan đến lợi ích hợp pháp và quyền bình đẳng của công dân; có chính sách bảo vệ và sử dụng hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường sinh thái...

2. Cung cấp các dịch vụ công

Theo Từ điển Le Petit Larousse: “Dịch vụ công là hoạt động vì lợi ích chung do một cơ quan nhà nước hoặc tư nhân đảm nhiệm”. Định nghĩa này đưa ra cách hiểu chung về dịch vụ công, song ở đây không có sự phân biệt giữa nhà

nước và tư nhân trong việc cung ứng dịch vụ công, vì thế, chưa làm rõ tính chất “công” của dịch vụ này.

Jean-Philippe Brouant và Jacque Ziller lại cho rằng: “Một dịch vụ công thường được định nghĩa như một hoạt động do ngành hành chính đảm nhiệm để thoả mãn một nhu cầu về lợi ích chung”¹. Các tác giả này phân tích rằng, ban đầu chỉ có ngành hành chính đảm trách các dịch vụ công. Nhưng các nhiệm vụ về lợi ích chung ngày càng gia tăng, dẫn đến một số tư nhân cũng tham gia vào việc cung ứng các dịch vụ này. Yếu tố tổ chức (người trực tiếp cung ứng các dịch vụ công) không còn là yếu tố quyết định. Từ thực tế đó, vấn đề đặt ra không phải ai là người trực tiếp cung ứng dịch vụ phục vụ lợi ích chung, mà là ở chỗ ai chịu trách nhiệm cuối cùng về việc cung ứng các dịch vụ này cho xã hội. Như vậy, một hoạt động vì lợi ích chung do tư nhân đảm trách không được xem là dịch vụ công, trừ phi có sự tác động của nhà nước đến việc cung ứng các dịch vụ đó. Trong trường hợp này, ngành hành chính luôn giữ quyền cũng như nghĩa vụ kiểm tra và theo dõi.

Ở nước ta, khái niệm dịch vụ công chưa được sử dụng rộng rãi, vì thế, có một số tác giả cho rằng dịch vụ công chỉ là hoạt động của các cơ quan sự nghiệp như giáo dục, y tế, nghiên cứu khoa học... Để xác định dịch vụ công là gì? Trước hết cần làm rõ các dấu hiệu của dịch vụ công. Đó là:

- Dịch vụ công là hoạt động có tính chất xã hội, không vụ lợi, phục vụ nhu cầu lợi ích chung thiết yếu của cộng đồng;

- Các dịch vụ này được thực hiện trên cơ sở pháp luật, do Nhà nước trực tiếp hoặc uỷ quyền cho các chủ thể cung ứng;

- Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước có trách nhiệm cung ứng các dịch vụ công cho cộng đồng dân cư xã hội

Như vậy, có thể hiểu dịch vụ công là những hoạt động phục vụ các lợi ích chung thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của tổ chức, cá nhân, công dân, do Nhà nước trực tiếp đảm nhiệm hay uỷ quyền cho các chủ thể khác thực hiện nhằm bảo đảm công bằng và ổn định xã hội.

II. TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC VÀ THÁCH THỨC TRONG QUẢN LÝ TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Tổ chức hành chính nhà nước

Trên phương diện chung nhất, cơ quan hành chính nhà nước cũng là một tổ chức, vì vậy, nhiều vấn đề thuộc về lý thuyết tổ chức được vận dụng vào việc thiết kế, tổ chức và quản lý các cơ quan hành chính nhà nước. Mặt khác, hệ

¹ Une introduction à l'Administration, Jean - Philippe Brouant và Jacque Ziller, Institut International d'Administration Publique, 1993, tr. 109.

thống hành chính nhà nước là hệ thống tổ chức thực thi quyền hành pháp, hoạt động theo những nguyên tắc đặc thù trên cơ sở luật định. Từ đó, nghiên cứu tổ chức hành chính nhà nước được tiếp cận từ những vấn đề chung nhất về tổ chức hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước trên cơ sở lý thuyết chung về tổ chức và những nét *đặc trưng riêng* phản ánh bản chất của loại hình tổ chức này, thể hiện:

1.1. Mục tiêu của tổ chức hành chính nhà nước

Mỗi tổ chức được thành lập đều nhằm hướng đến mục tiêu cụ thể (là đích mà tổ chức đó cần đạt đến). Các tổ chức hành chính nhà nước được thành lập để thực thi quyền hành pháp - quyền điều hành và quản lý xã hội. Vì thế, mục tiêu của các tổ chức hành chính nhà nước do Nhà nước xác lập, nhằm đưa pháp luật vào đời sống xã hội để quản lý mọi hành vi xã hội của tổ chức, cá nhân, công dân. Mục tiêu hoạt động của các tổ chức hành chính nhà nước rất rộng, thường quá nhiều và ảnh hưởng đến nhiều nhóm lợi ích khác nhau trong xã hội.

Đối tượng phục vụ của hành chính nhà nước là các tổ chức, cá nhân (bất luận giàu, nghèo, xuất thân từ địa vị xã hội, chủng tộc...), vì thế, mục tiêu hoạt động của các tổ chức hành chính mang ý nghĩa xã hội hơn là ý nghĩa kinh tế và tác động đến toàn xã hội. Mặt khác, mục tiêu hoạt động của các tổ chức hành chính thường khó lượng hoá cụ thể. Một chính sách được ban hành và thi hành phải sau một thời gian nào đó, thậm chí hàng chục năm mới có thể đánh giá được tác động của nó.

Một số tổ chức được thành lập nhằm mục tiêu chính trị của nhà nước. Do tính chất đặc biệt của tổ chức này nên mục tiêu thường không thể hiện cụ thể mà có thể biểu hiện thông qua nhiều khía cạnh khác.

Mọi hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước đều nhằm phục vụ lợi ích công chứ không phải vì lợi nhuận (cả hoạt động quản lý hành chính nhà nước cũng như các hoạt động cung cấp hàng hoá và dịch vụ công). Tuy các tổ chức hành chính nhà nước ngày càng quan tâm đến hiệu quả kinh tế của việc cung cấp các loại hàng hoá và dịch vụ công, nhưng không phải vì lợi nhuận mà vì bộ máy ấy hoạt động nhờ tiền thuế của dân. Chính vì vậy, một số tác giả cho rằng nền công vụ hiệu quả là biết tiêu tiền một cách hợp lý.

Cũng phải nói rằng, không một tổ chức nào có quá nhiều mục tiêu và tiêu chuẩn như tổ chức hành chính nhà nước, bởi nó bị đòi hỏi không chỉ hiệu quả, công bằng, bình đẳng xã hội, mà còn phải có trách nhiệm công khai và giải trình trước sự kiểm soát của công chúng, các nhu cầu xung đột của các cử tri và các tổ chức chính trị khác nhau; mâu thuẫn giữa hiệu quả kinh tế và hiệu quả xã hội....

1.2. Cách thức thành lập hay vị trí pháp lý của các tổ chức hành chính nhà nước trong hệ thống các cơ quan nhà nước

Để quản lý xã hội, Nhà nước phải lập nên những tổ chức thay mặt mình thực hiện các chức năng quản lý nhà nước. Các cơ quan hành chính nhà nước được thành lập là do nhu cầu tất yếu khách quan của quản lý xã hội.

Trong xã hội đương đại, các Nhà nước đều là người ban hành ra luật đồng thời phải đặt mình dưới pháp luật, hoạt động theo pháp luật và quản lý xã hội bằng pháp luật. Vì thế, các cơ quan nhà nước nói chung, tổ chức hành chính nhà nước nói riêng đều được pháp luật quy định trình tự, cách thức thành lập (xác lập địa vị pháp lý). Tùy theo vị trí của mình trong tổng thể các cơ quan nhà nước mà địa vị pháp lý của các cơ quan này được xác lập bởi Hiến pháp, luật hay văn bản quy phạm pháp luật dưới luật.

Việc xác định địa vị pháp lý của cơ quan hành chính nhà nước có ý nghĩa rất quan trọng vì đó là cơ sở để xem xét thẩm quyền và đặc trưng tổ chức của các cơ quan đó.

1.3. Vấn đề quyền lực - thẩm quyền

Một đặc trưng khác biệt của tổ chức nhà nước nói chung, tổ chức hành chính nhà nước nói riêng mà không một tổ chức nào có, đó là hoạt động của nó mang tính công quyền. Nghĩa là bộ máy quản lý xã hội của nó mang tính quyền lực công. Như vậy, nó được phép nhân danh nhà nước, sử dụng quyền lực nhà nước trao cho để quản lý xã hội. Quyền lực pháp lý được thể hiện thông qua các yếu tố:

- Các cơ quan hành chính nhà nước có quyền ban hành các văn bản pháp lý có ý nghĩa bắt buộc thực hiện đối với các cơ quan cấp dưới trong hệ thống; đối với cán bộ, công chức, tổ chức, cá nhân và công dân;

- Quyền kiểm tra việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật hoặc thành lập các đoàn kiểm tra, thanh tra việc thực hiện các quyết định quản lý;

- Tiến hành các biện pháp giáo dục, thuyết phục, giải thích, khen thưởng, kỷ luật trong việc thực hiện các quyết định quản lý và có thể áp dụng các biện pháp cưỡng chế.

Thẩm quyền của các tổ chức hành chính được giới hạn trong phạm vi hoạt động chấp hành và điều hành. Sự phát triển của đời sống xã hội luôn nảy sinh những vấn đề mới dẫn đến việc thay đổi chức năng, nhiệm vụ của một số tổ chức hành chính (thêm, bớt hoặc bị bãi bỏ). Do vậy, các tổ chức hành chính nhà nước có thể phải thành lập mới, tổ chức lại hay giải thể. Việc thành lập mới, tổ chức lại hay giải thể một cơ quan hành chính nhà nước đều phải được thực hiện dưới một hình thức pháp lý nhất định và phải dựa trên cơ sở đòi hỏi của đời sống xã hội. Vi phạm nguyên tắc này hệ thống hành chính nhà nước sẽ trùng lặp, chồng chéo.

Các cơ quan hành chính nhà nước phải được trao những chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm rõ ràng và tương xứng. Đó chính là cơ sở để phân biệt địa vị pháp lý của các loại cơ quan hành chính nhà nước; tạo ra quyền lực pháp lý thực tế để chống lạm quyền và lần tránh thực thi thẩm quyền.

Thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước được chia thành hai loại, các cơ quan thẩm quyền chung và các cơ quan thẩm quyền riêng. Thẩm quyền chung được trao cho những tổ chức hành chính nhà nước thực hiện chức năng quản lý trên quy mô rộng và nhiều mặt. Đó là những cơ quan hành chính nhà nước thực hiện các chức năng vừa mang tính chất ngành, lĩnh vực vừa mang tính chất lãnh thổ. Thẩm quyền riêng được chia thành các nhóm theo ngành, lĩnh vực và các nhóm chức năng cụ thể.

Các nhà quản lý hành chính ít được quyền tự quyết và linh hoạt khi ra các quyết định vì họ bị giới hạn chặt chẽ trong một hệ thống thể chế, thứ bậc và những quyết định chính trị.

1.4. Quy mô của tổ chức hành chính nhà nước

Quy mô của tổ chức được xem xét trên hai phương diện: cơ cấu số lượng các bộ phận cấu thành tổ chức và nguồn lực, chủ yếu là đội ngũ nhân sự và nguồn tài chính.

Không có một tổ chức nào hoạt động với một quy mô rộng lớn như tổ chức hành chính nhà nước. Số lượng các bộ phận cấu thành hệ thống hành chính nhà nước quá nhiều với cơ cấu phức tạp và những mối quan hệ quyền lực theo chiều dọc, chiều ngang và mạng lưới chằng chịt lại hoạt động trên phạm vi lãnh thổ rộng lớn.

Nguồn nhân lực (chủ yếu là công chức) làm công cho Nhà nước rất lớn, với nhiều ngành nghề chuyên môn khác nhau, với nhiều loại trình độ khác nhau trên các lĩnh vực và đặc biệt, mọi hoạt động của công chức phải tuân thủ pháp luật công vụ và quyền lực nhà nước được uỷ quyền mang tính thứ bậc cho các cá nhân điều hành tác nghiệp. Vì thế, mối quan hệ của công chức với Nhà nước không chỉ là mối quan hệ giữa người lao động và người sử dụng lao động mà còn được điều chỉnh bởi hệ thống pháp luật công chức.

Nguồn tài chính để cho các tổ chức hành chính nhà nước hoạt động lấy từ ngân sách nhà nước. Do đó mọi hoạt động liên quan đến sử dụng ngân sách đều phải chịu sự quy định, điều tiết của pháp luật. Không một ai được phép sử dụng ngân sách nhà nước trái với quy định của pháp luật và phải chịu sự kiểm toán của nhà nước.

Ngoài ra, hoạt động của các tổ chức hành chính nhà nước thường bị hạn chế bởi những quy định của pháp luật, tính linh hoạt, thích ứng gặp khó khăn, hạn chế hơn so với các tổ chức khu vực tư. Vì thế, tổ chức hành chính nhà nước

chứa đựng các đặc trưng chi tiết khác cần được chú ý để phân biệt với các tổ chức nói chung.

Các tổ chức hành chính nhà nước ngoài hoạt động quản lý hành chính nhà nước còn chịu trách nhiệm cung cấp các hàng hoá và dịch vụ công cho xã hội. Các tổ chức này thường được Nhà nước trợ cấp và giữ vị trí hầu như độc quyền trong một thời gian dài, buộc người tiêu dùng phải sử dụng hàng hoá và dịch vụ của mình.

Các hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước thường mang tính cưỡng chế, độc quyền và có ảnh hưởng xã hội rộng lớn.

Các sản phẩm, dịch vụ của các cơ quan hành chính nhà nước tạo ra thường không phải là sản phẩm để mua bán, trao đổi trên thị trường theo những nguyên tắc của nền kinh tế thị trường. Do vậy, các tổ chức này chỉ trông cậy vào các nguồn tài chính của Chính phủ, trong khi nguồn tài chính này thường hạn hẹp hơn trong các khu vực tư, ngay cả với các quốc gia giàu có. Vì thế, chúng có ảnh hưởng lớn tới các quyết định quản lý như: không khuyến khích giảm chi phí, hoạt động hiệu quả thường thấp cũng như chất lượng thực thi.

2. Những thách thức trong quản lý tổ chức hành chính nhà nước

Quản lý tổ chức có thể hiểu là quá trình làm cho tổ chức đạt được mục tiêu. Nhiều nghiên cứu về quản lý và phát triển tổ chức đã khẳng định rằng quản lý các tổ chức phi lợi nhuận thường dễ dàng và hiệu quả hơn nhiều so với quản lý các tổ chức phi lợi nhuận. Là loại hình tổ chức phi lợi nhuận, nỗ lực làm cho các tổ chức hành chính nhà nước đạt hiệu quả cao luôn đặt các nhà quản lý trước những thách thức lớn.

2.1. Thách thức xuất phát từ sự đặc thù của tổ chức hành chính nhà nước

- Là hệ thống tổ chức thực hiện quyền hành pháp: Tính chấp hành - điều hành cao; Hoạt động của công chức bị điều tiết chặt chẽ bởi pháp luật...

- Là một bộ phận của bộ máy nhà nước: Quản lý bằng pháp luật: Hạn chế sự linh hoạt; Tính “trễ” trong việc giải quyết các vấn đề mới nảy sinh;

- Chịu sự kiểm soát chặt chẽ của ngành lập pháp và các tổ chức dân cử: Mọi quan hệ và sự chia sẻ trách nhiệm giữa các tổ chức này;

- Tính chất của các hoạt động do các tổ chức hành chính nhà nước thực hiện: (i) các hoạt động liên quan đến quyền lực nhà nước thường mang tính độc quyền (chức năng cai trị); (ii) các hoạt động đáp ứng các nhu cầu chung của xã hội: không thể “từ chối”; (iii) các “sản phẩm” không được trao đổi trên thị trường và theo giá thị trường; (iv) hoạt động bằng ngân sách nhà nước;

- Đặc điểm chung của tổ chức hành chính nhà nước: (i) tính hệ thống; (ii) cơ cấu theo thứ bậc chặt chẽ; (iii) sự phân cấp mục tiêu; (iv) tính chuyên môn hóa cao; (v) thông điệp giấy tờ và thủ tục hành chính nhất quán trong hệ thống...

2.2. Thách thức xuất phát từ yêu cầu cải cách hành chính

- Yêu cầu thay đổi, điều chỉnh cơ bản chức năng, vai trò, phương thức và cơ chế quản lý;
- Yêu cầu đáp ứng sự thay đổi chức năng, nhiệm vụ;
- Yêu cầu thay đổi cơ cấu, mục đích, mục tiêu của tổ chức;
- Yêu cầu cải thiện các mối quan hệ và các chuẩn mực;
- Yêu cầu thay đổi các mối quan hệ liên quan đến thẩm quyền và sự trao đổi thông tin quản lý;
- Yêu cầu tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý.

2.3. Thách thức từ bối cảnh

- Sự phát triển của kinh tế thị trường: Tính năng động và phức tạp ngày càng tăng của bối cảnh;
- Hội nhập quốc tế: Yêu cầu đáp ứng các chuẩn mực quốc tế;
- Sự phát triển của khoa học và công nghệ: Đòi hỏi thay đổi phương thức giải quyết công việc;
- Trình độ dân trí ngày càng cao: Nhu cầu đa dạng và luôn thay đổi.

III. NHÂN SỰ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC VÀ NHỮNG THÁCH THỨC TRONG QUẢN LÝ NHÂN SỰ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Nhân sự hành chính nhà nước

1.1. Cơ cấu và phân loại chung

Trong trường hợp chung nhất, nhân sự làm việc trong các cơ quan nhà nước có thể chia ra các cấp độ khác nhau.

- Người lao động làm việc trong các cơ quan nhà nước. Đó là tổng hợp tất cả những ai làm việc trong các cơ quan nhà nước. Khái niệm cơ quan nhà nước khác nhau giữa các nước và có thể định nghĩa chung là cơ quan do nhà nước thành lập và hoạt động của các cơ quan đó do ngân sách nhà nước tài trợ - hoặc toàn bộ hoặc một phần;

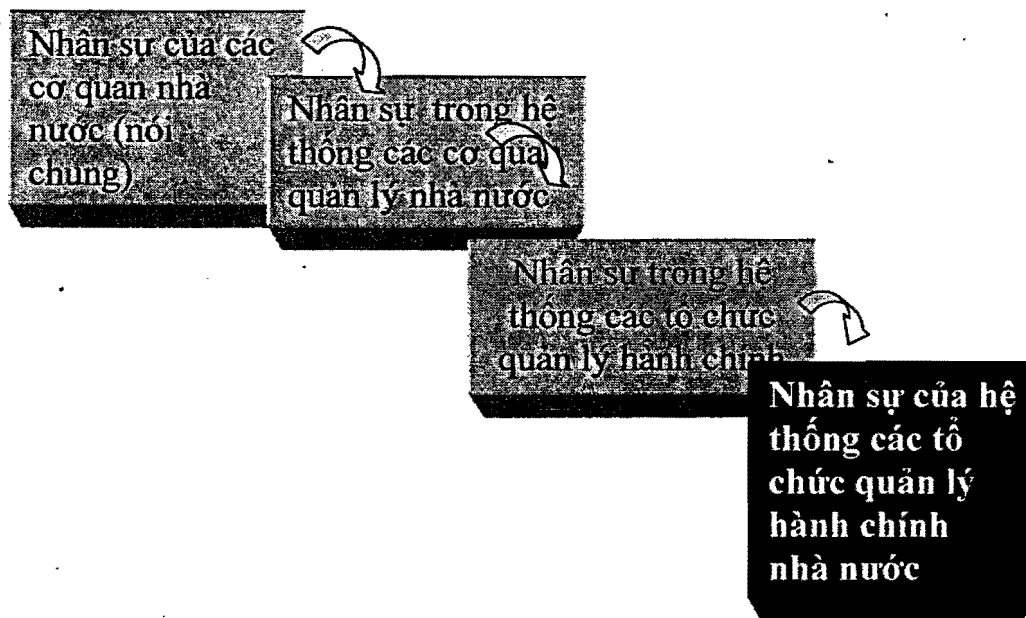
- Người lao động làm việc trong các cơ quan quản lý nhà nước. Số lượng người này là một nhóm người thu hẹp của bộ phận người lao động làm việc trong các cơ quan nhà nước;

- Những người làm việc trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước. Đó là những cơ quan thuộc hệ thống hành pháp, thực hiện các chức năng hành pháp;

- Những công chức làm việc trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước.

Phân loại theo khái quát trên được mô tả ở hình 1.

Hình 1. Phân loại khái quát nhân sự hành chính nhà nước



Cách phân loại này vừa mang tính tổng quát nhất cho tất cả nguồn nhân lực của cả hệ thống nhà nước, bao gồm hệ thống các cơ quan lập pháp, các cơ quan hành pháp và các cơ quan tư pháp. Đồng thời, tùy theo cách quy định của pháp luật, mỗi một nhóm loại cơ quan trên lại có những tổ chức con khác.

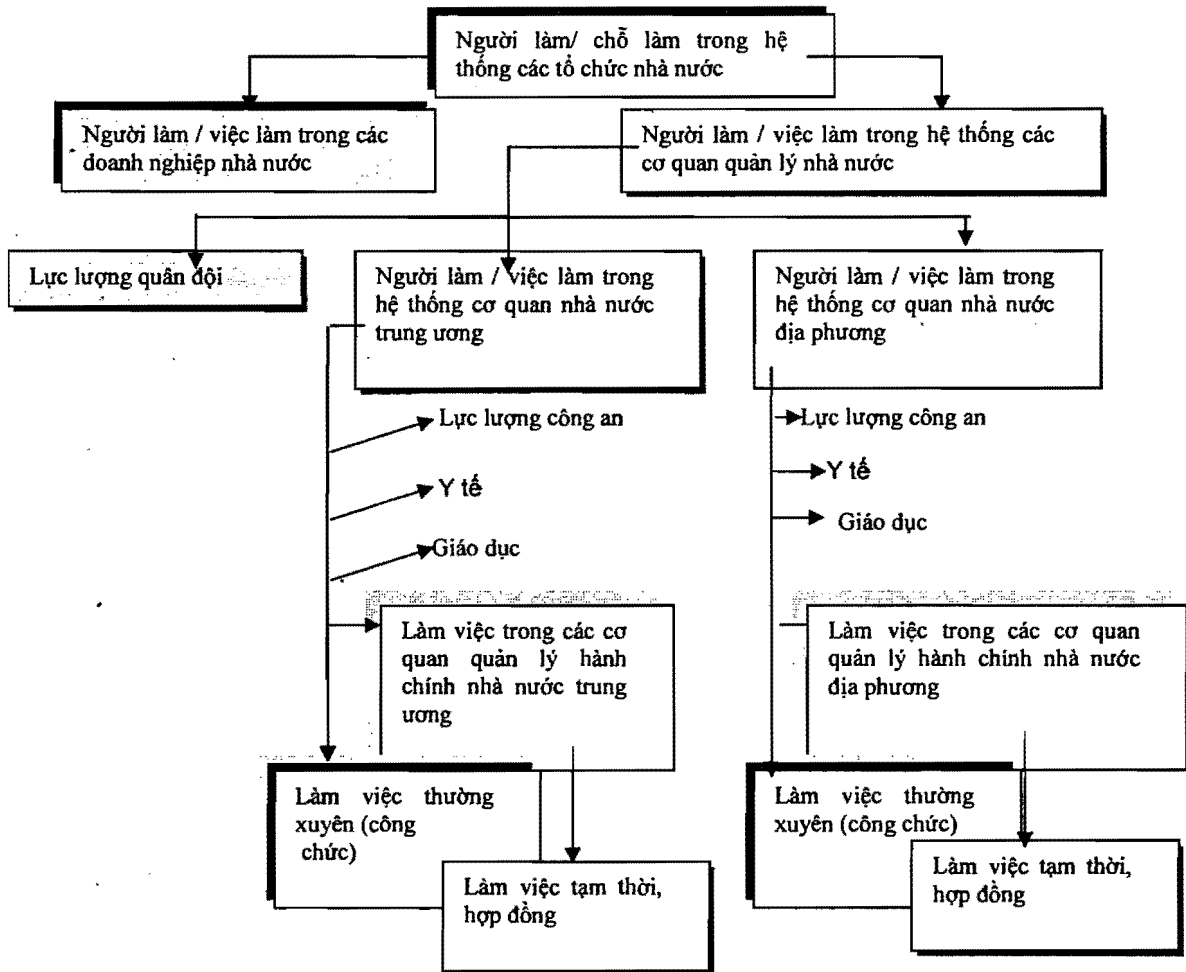
Cách phân loại này cũng thể hiện được cách thức quản lý nhân sự trong từng loại tổ chức trên cơ sở kết hợp với quản lý nhân sự chung của cả hệ thống nhà nước.

Bên cạnh đó, nhân sự của các cơ quan nhà nước nói chung và hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng, có thể phân loại dựa trên lĩnh vực hay lãnh thổ mà người lao động của nhà nước làm việc trong hình 2.

Việc phân loại người làm việc trong tổ chức hành chính nhà nước thường chia làm hai loại chung nhất và phổ biến nhất. Đó là:

- Người làm việc cho các cơ quan hành chính nhà nước trung ương;
- Người làm việc cho các cơ quan hành chính nhà nước địa phương.

Hình 2. Phân loại nhân sự hành chính dựa trên lĩnh vực hoạt động



Tuy nhiên, ở một số quốc gia không có sự phân loại người làm việc trong tổ chức hành chính nhà nước ở trung ương và địa phương trong khi ở một số nước, người ta không phân loại theo trung ương hay địa phương mà chỉ phân loại người làm việc ở ở tổ chức hành chính nói chung và chính quyền cấp cơ sở (cấp thấp nhất) trong hệ thống hành chính nhà nước. Đây cũng là cách Việt Nam đang áp dụng trong quản lý người làm việc trong hệ thống hành chính nhà nước.

1.2 Nhân sự làm việc trong hệ thống các tổ chức hành chính nhà nước thông qua bầu cử

Trong các cơ quan hành chính nhà nước, có nhiều người làm việc theo cơ chế bầu cử. Việc bầu ra những người này và nhiệm kỳ của họ khác nhau giữa các nước cũng như giữa các tổ chức¹. Một số người tham gia hoạt động trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước được bầu theo nguyên tắc phổ thông

¹ Ví dụ, Chủ tịch nước ở Việt Nam có nhiệm kỳ 5 năm. Tổng thống Mỹ có nhiệm kỳ 4 năm trong khi Tổng thống Pháp có nhiệm kỳ 6 năm.

bầu phiếu¹ trong khi ở một số nước khác lại được bầu thông qua các cơ quan đại diện của dân².

Đặc thù của những người làm việc theo cơ chế bầu cử là làm việc theo nhiệm kỳ. Về nguyên tắc chung, sau khi hết nhiệm kỳ, những người này sẽ trở thành nguồn nhân lực của tổ chức hành chính nhà nước. Họ có thể được đưa trở lại làm việc cho tổ chức hành chính nhà nước hoặc cũng có thể là nguồn nhân lực tiềm năng của bất kỳ tổ chức sử dụng lao động nào.

Tùy theo pháp luật quy định, những người làm việc theo chế độ bầu cử có thể được tái bầu lại hoặc không được trở thành ứng viên để tái bầu lại và số lần được bầu lại cũng không giống nhau.

1.3. Nhân sự làm việc trong hệ thống các tổ chức hành chính nhà nước thông qua tuyển dụng

Thuật ngữ tuyển dụng được hiểu như là một quá trình tìm được người để đưa vào tổ chức hay chuyển từ nguồn nhân lực tiềm năng (nguồn lao động xã hội nói chung và nguồn lao động tiềm năng của tổ chức) để đưa vào tổ chức.

Trong các tổ chức nói chung cũng như các tổ chức hành chính nhà nước, có nhiều hình thức tuyển dụng, tùy thuộc vào chế độ việc làm trong các tổ chức hành chính nhà nước.

Tuyển dụng người vào làm việc trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước có thể theo nhiều hình thức khác nhau. Nhóm người này có thể chia ra thành:

- Người làm việc theo chế độ thường xuyên, theo biên chế;
- Người làm việc theo cơ chế hợp đồng dài hạn;
- Người làm việc theo cơ chế hợp đồng ngắn hạn.

Do tính chất “tuyển dụng”, những tiêu chí được sử dụng để tuyển dụng cũng khác với cơ chế bầu cử.

Công chức là một thuật ngữ sử dụng phổ biến ở các nước để chỉ nhóm người đặc biệt làm việc trong các cơ quan nhà nước. Tuy được sử dụng phổ biến, nhưng chưa có một định nghĩa thống nhất về thuật ngữ này. Mỗi một nước có những quy định (hay định nghĩa) riêng về công chức.

¹ Ví dụ, chủ tịch hay tổng thống, thủ tướng

² Ví dụ, chủ tịch nước hay chủ tịch Ủy ban Nhân dân ở Việt Nam được bầu thông qua cơ quan đại diện cho dân là Quốc hội và Hội đồng Nhân dân

Bản chất cốt lõi của địa vị công chức chính là nằm ở cơ sở pháp lý đối với việc làm của công chức. Luật và các quy định mang tính pháp lý tạo nên sự khác biệt cơ bản của công chức với các đối tượng lao động khác trong nền kinh tế - vốn là đối tượng điều chỉnh của luật lao động chung. Thậm chí, điều này cũng tạo nên sự khác biệt của công chức so với người lao động trong các lĩnh vực lao động khác trong khu vực công, ví dụ, trong lĩnh vực y tế hay giáo dục, hoặc các doanh nghiệp của nhà nước.

Trong lịch sử hình thành và phát triển của các nhà nước, việc làm trong công vụ không phải là một sự thỏa thuận chính thức giữa hai bên ngang bằng mà là quyết định của Nhà nước. Những tiêu chí thể hiện sự khác nhau giữa công chức và người làm việc trong các khu vực khác có thể được tổng hợp như sau:

- Các công chức được bổ nhiệm bởi quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo luật pháp (luật công vụ/công chức). Việc ra các quyết định bổ nhiệm công chức của chủ thể đại diện cho Nhà nước cần phải tuân thủ chặt chẽ các quy định về tiến trình tuyển dụng.

- Một người khi đã được bổ nhiệm rồi thì “rất khó” bị thải hồi. Điều này xảy ra vì công chức không phải là lực lượng lao động bình thường của nhà nước;

- Vì có vai trò thực hiện quyền lực nhà nước, so với những nhóm nghề nghiệp khác, công chức bị nhiều giới hạn trong hành vi lao động hơn, thẩm quyền của công chức cũng được đảm bảo bằng pháp luật.

Hệ thống pháp luật của các nước đều dành cho nhóm lao động “công chức” một số quy định đặc biệt. Một số quy định mang tính chất chung là:

- Là nhóm người lao động cho nhà nước có tính chất riêng;
- Quy định về quản lý họ khác với các nhóm người khác;
- Số lượng người được gọi là công chức khác nhau;
- Mọi hoạt động của họ do pháp luật quy định;
- Mọi chế độ chính sách của họ cũng do pháp luật riêng quy định;
- Có thể được phân chia thành: công chức trung ương; địa phương; quân sự, dân sự;
- Bổ nhiệm bởi cơ quan công quyền;
- Khi bổ nhiệm khó có thể bị bãi nhiệm do thủ tục;
- Có nhiều hạn chế khi hoạt động vì tính chất thể chế và vai trò chiến lược của đội ngũ này;

- Có nhiều nhóm và mỗi một nhóm có quyền khác nhau.

Ở nước ta, ngay từ khi giành được độc lập, Sắc lệnh số 76/SL cũng đã đề cập đến thuật ngữ công chức. Một số văn bản pháp luật sau này cũng nhắc lại một số quy định trước đó về thuật ngữ này.

Những quy định công chức trong các văn bản pháp luật của nhà nước ta cũng như nhiều nước đều nhằm phân biệt một nhóm người lao động đặc biệt trong hệ thống các cơ quan nhà nước với tất cả những người lao động làm việc nói chung trong các cơ quan nhà nước, mức độ phân biệt nhiều hay ít tùy thuộc vào từng quốc gia. Tuy nhiên, ngày nay trên thế giới đang xuất hiện xu hướng mới trong quản lý người lao động trong khu vực công làm cho sự khác biệt giữa pháp luật về công vụ và luật lao động “mềm” đi. Theo xu hướng chung này, việc làm trong công vụ đang bị chia sẻ và chịu ảnh hưởng bởi một số điểm vốn là nét đặc trưng của sự thỏa thuận tự nguyện giữa chủ sử dụng lao động và người lao động giống như trong khu vực tư. Ở một số nước, người ta đã coi tất cả những người làm việc trong lĩnh vực dịch vụ công/công vụ đều là người lao động theo hợp đồng - hợp đồng công vụ.

2. Những thách thức trong quản lý nhân sự hành chính nhà nước

2.1. Thách thức xuất phát từ những đặc điểm của hệ thống quản lý nhân sự hành chính nhà nước

- Sự phức tạp của cơ cấu việc làm và nhân sự trong khu vực công, nói chung, và hệ thống hành chính nhà nước, nói riêng;

- Những nhược điểm của hệ thống quản lý công vụ, công chức theo chức nghiệp: nhấn mạnh yếu tố thâm niên hơn năng lực; ai cũng phải trải qua con đường chức nghiệp giống nhau: “đến hẹn lại lên” dẫn đến tình trạng “thắt nút cổ chai”; đường chức nghiệp được quy định bởi Nhà nước chứ không phải người lao động; tuyển dụng công chức không cho vị trí việc làm cụ thể. Vì vậy hình thức và nội dung thi tuyển không được quyết định bởi tổ chức trực tiếp sử dụng lao động; ...

- Sự tập quyền về quản lý nhân sự hành chính nhà nước: (i) Sự thống nhất trong tuyển dụng; sử dụng; chế độ đãi ngộ, thưởng/phạt; đánh giá... (ii) Vai trò của cơ quan sử dụng lao động mờ nhạt...

2.2. Thách thức trong việc cạnh tranh nhằm thu hút và duy trì người tài từ khu vực tư nhân

- Sự đa dạng, phong phú của việc làm trong khu vực tư;

- Sự năng động, linh hoạt của cơ chế quản lý nhân sự khi cơ quan sử dụng lao động được toàn quyền quyết định những vấn đề về nhân sự và việc làm;
- Các hình thức tạo lập thị trường lao động riêng phong phú;
- Cơ chế lương và các hình thức tạo động lực làm việc phong phú, linh hoạt.

2.3. Thách thức xuất phát từ bối cảnh mới

- Sự thay đổi vai trò của Nhà nước và nền hành chính công trong cơ chế thị trường: Biến động cơ cấu việc làm và nhân sự làm việc trong khu vực công;
- Hội nhập kinh tế quốc tế và sự hình thành những việc làm mới cùng cơ chế đãi ngộ hấp dẫn trong khu vực tư;
- Sự hình thành mối quan hệ đối tác giữa hai khu vực công và tư (PPP): Sự chuyển dịch về việc làm và người làm việc giữa hai khu vực công và tư;
- Sự cạnh tranh về nguồn nhân lực chất lượng cao;
- Sự bất cập của mô hình quản lý công vụ, công chức theo chức nghiệp và xu hướng xây dựng mô hình quản lý công vụ, công chức hỗn hợp, bao gồm các yếu tố của công vụ theo chức nghiệp (career system) và công vụ theo việc làm (job system).

IV. MỘT SỐ PHƯƠNG HƯỚNG CẢI CÁCH QUẢN LÝ TỔ CHỨC VÀ NHÂN SỰ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Phương hướng cải cách về quản lý tổ chức hành chính nhà nước

Một trong những phương thức được lựa chọn nhiều nhất để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của tổ chức hành chính nhà nước là cải cách hành chính trong tổ chức hành chính nhà nước. Tất cả những nỗ lực có kế hoạch, chủ động đưa những thay đổi cơ bản vào tổ chức hành chính nhà nước để các tổ chức này hoạt động có hiệu quả cao, đáp ứng nhu cầu quản lý xã hội và nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công đều được gọi là cải cách hành chính trong tổ chức hành chính nhà nước. Xu hướng cải cách này bao gồm tất cả những thay đổi cơ bản trong:

- Cơ cấu tổ chức để đáp ứng sự thay đổi về nhiệm vụ;
- Phương thức hoạt động của bộ máy nhằm nâng cao hiệu quả, tiết kiệm các nguồn lực của tổ chức;
- Đổi mới/cải tiến các mối quan hệ chức năng;

- Nâng cao chất lượng công vụ và quản lý nguồn nhân lực.

Đề án cải cách tổ chức hành chính nhằm nâng cao hiệu quả quản lý của các tổ chức này bao gồm các bước sau:

- Xác định yêu cầu cải cách tổ chức;
- Xác định mục tiêu cải cách tổ chức hành chính nhà nước;
- Xác định các phương án thực hiện mục tiêu và lựa chọn phương án tối ưu;
- Xác định các hoạt động cần thực hiện và các nguồn lực cần thiết. Sau khi đã lựa chọn phương án, học viên phải lên kế hoạch về các hoạt động cần thực hiện và dự báo về các nguồn lực cần thiết;
- Lập kế hoạch thực hiện cải cách: lập kế hoạch chi tiết cho mỗi hoạt động kèm theo các điều kiện về thời gian và các nguồn lực cần thiết;
- Xác định những vấn đề nảy sinh và kế hoạch đối phó;
- Viết đề án cải cách tổ chức hành chính nhà nước và trình cấp trên phê duyệt.

2. Phương hướng cải cách quản lý nhân sự 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 tốt thì cũng xuất hiện yêu cầu về năng lực, trình độ công chức để thích ứng. Vì vậy, trong mấy thập kỷ qua hầu hết các nước đều tập trung đổi mới các hoạt động liên quan đến quản lý nhân sự theo hướng linh hoạt, giảm bớt tập quyền, đảm bảo được sự nhất quán và tăng cường trách nhiệm cho các nhà quản lý trong quản lý nguồn nhân lực. Theo xu hướng này, cải cách quản lý nhân sự của tổ chức hành chính nhà nước tập trung vào: cách thức thu hút và duy trì nguồn nhân lực chất lượng cao, đồng thời 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; cơ chế và biện pháp để đảm bảo công chức đạt được kết quả công việc và phát triển chức nghiệp như mong đợi.

Xu hướng cải cách nhân sự hành chính nhà nước tập trung vào những nội dung sau:

- Các cải cách về 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.

- Những cải cách về 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.

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

+ Trách nhiệm cải tiến hiệu quả công việc.

- Những cải cách về 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.

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.

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

+ 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 giám biên chế.

CÂU HỎI

1. Câu hỏi ôn tập

a) Phân tích vai trò và các đặc điểm của tổ chức hành chính nhà nước ở Việt Nam?

b) Quản lý tổ chức hành chính nhà nước gồm những nội dung nào?

c) Nhân sự hành chính nhà nước bao gồm những đối tượng nào? Anh/chị hiểu thế nào về công chức nhà nước?

d) Các đặc trưng của nhân sự hành chính nhà nước là gì? Nêu các nội dung của quản lý nhân sự hành chính nhà nước?

2. Câu hỏi thảo luận

a) Cơ quan, đơn vị nơi anh/chị công tác đang gặp phải những thách thức nào về tổ chức bộ máy? Hãy phân tích và xác định nguyên nhân dẫn đến các thách thức nói trên và tìm hướng giải quyết?

b) Công tác quản lý nhân sự ở cơ quan, đơn vị nơi anh/chị công tác đang gặp phải những bất cập gì? Hãy lấy một ví dụ cụ thể, phân tích thực trạng và tìm nguyên nhân của nó. Theo anh/chị nên giải quyết tình huống này như thế nào?

V. TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Cần đọc

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

b) 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 (tái bản năm 2010).

c) TS. Lê Thanh Hà (chủ biên): Giáo trình quản trị nhân lực. NXB Lao động xã hội, 2009.

2. Tài liệu khác

a) Ths. Nguyễn Văn Điềm và PGS.TS. Nguyễn Ngọc Quân (chủ biên): Giáo trình quản trị nhân lực. NXB Đại học Kinh tế quốc dân, 2007.

b) TS. Trần Kim Dung: Quản trị nguồn nhân lực. NXB Thống kê (tái bản lần thứ 6 năm 2009).

**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ
TRONG BỐI CẢNH HỘI NHẬP KINH TẾ QUỐC TẾ**

**I. BỐI CẢNH KINH TẾ TRONG VÀ NGOÀI NƯỚC CÓ ẢNH
HƯỞNG QUYẾT ĐỊNH ĐẾN NỀN KINH TẾ VIỆT NAM**

1. Đặc điểm tình hình kinh tế trong nước

1.1. Quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường

Đó là sự thay đổi về chất của nền kinh tế quốc dân và là một quá trình tất yếu khách quan. Thực chất của quá trình này là việc chuyển từ một nền kinh tế với hai thành phần sở hữu là quốc doanh và tập thể sang nền kinh tế đa sở hữu với kinh tế Nhà nước đóng vai trò chủ đạo và then chốt. Đồng thời, đó cũng là một bước thừa nhận và khẳng định vai trò của thành phần kinh tế tư nhân trong nền kinh tế nước ta. Mô hình kinh tế thay đổi, chế độ sở hữu thay đổi đã đặt ra nhiều thách thức cho công tác QLNN về kinh tế ở nước ta.

- Thứ nhất, thách thức đối với đội ngũ CBCCC làm công tác quản lý nhà nước đối với nền kinh tế quốc dân.

- Thứ hai, thách thức đối với hệ thống pháp luật và thể chế QLNN về kinh tế.

- Thứ ba, thách thức về đảm bảo giữ vững định hướng XHCN trong QLNN đối với kinh tế thị trường ở nước ta.

- Thứ tư, thách thức trong việc giải quyết và xử lý những vấn đề còn tồn tại của thời kỳ trước như các DNNN, lao động trong các DNNN,...

Thực tế sau gần 30 năm đổi mới đã cho thấy, bên cạnh những thành tựu đạt được, QLNN về kinh tế ở Việt Nam chưa vượt qua được những thách thức này một cách an toàn. Chẳng hạn như: Quá trình chuyển đổi DNNN chưa thực sự thành công và hiệu quả, nhiều công sản bị thất thoát; DNNN chưa thể hiện rõ cũng như chưa thực sự đóng vai trò then chốt, chủ đạo của nền kinh tế. Trong khi đó, DNNN lại nắm giữ một nguồn vốn rất lớn và được hưởng nhiều ưu đãi.

1.2. Từ một nền kinh tế khép kín chuyển sang nền kinh tế mở cửa, hội nhập kinh tế quốc tế

Trong thời đại ngày nay, không riêng Việt Nam mà hầu hết tất cả các nước trên thế giới đều tham gia sâu sắc và mạnh mẽ vào quá trình hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực. Các quốc gia đều đồng thời hội nhập vào nhiều liên kết kinh tế trên phạm vi khu vực, quốc tế và toàn cầu. Bên cạnh những cơ hội không thể phủ nhận, quá trình này cũng đặt công tác QLNN về kinh tế ở Việt Nam trước những thách thức rất lớn, đòi hỏi phải có sự thay đổi toàn diện.

- Thứ nhất, thách thức đối với các nhà quản lý kinh tế vĩ mô về kiến thức, trình độ và năng lực như: thông tin kinh tế - xã hội về các đối tác giao dịch; kiến thức về pháp luật và thể chế kinh tế của các quốc gia, các khối kinh tế mà Việt Nam là thành viên; kiến thức về đối tác và khách hàng trên thị trường quốc tế,...

- Thứ hai, thách thức về khối lượng và chất lượng của công tác QLNN về kinh tế khi nền kinh tế Việt Nam mở cửa và hội nhập: chẳng hạn, xây dựng mới nhiều luật pháp và thể chế kinh tế cho phù hợp với luật lệ quốc tế có thể làm đảo lộn nhiều trật tự quan hệ kinh tế, vốn đã thành nếp sâu sắc trong đời sống kinh tế - xã hội của Việt Nam.

- Thứ ba, thách thức trong việc bảo vệ các giá trị văn hóa truyền thống của Việt Nam khi tiếp nhận dòng vốn đầu tư nước ngoài cũng như hàng hóa nhập khẩu từ bên ngoài. Chẳng hạn, quá trình đô thị hóa và việc xây dựng các khu công nghiệp FDI làm ảnh hưởng đến vấn đề tam nông; đến di tích văn hóa, lịch sử, ... ở Việt Nam.

- Thứ tư, thách thức trong việc nâng cao trình độ và khả năng cạnh tranh của đội ngũ doanh nhân, doanh nghiệp Việt Nam sao cho tương xứng với nền kinh tế hội nhập.

2. Đặc điểm tình hình kinh tế quốc tế

2.1. Toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế được đẩy mạnh là xu hướng chủ đạo trong sự vận động của kinh tế thế giới

Toàn cầu hóa kinh tế là kết quả của sự phát triển lực lượng sản xuất hiện đại và của phân công lao động quốc tế, tạo nên sự liên hệ và phụ thuộc lẫn nhau giữa các nền kinh tế quốc gia hướng tới một nền kinh tế toàn cầu thống nhất, trong đó hàng hóa, dịch vụ và các yếu tố sản xuất được tự do di chuyển và được phân bổ tối ưu trên phạm vi toàn cầu dưới sự điều chỉnh, quản lý bởi các quy tắc chung và một cơ cấu tổ chức có tính chất toàn cầu. Ba nội dung chủ yếu của toàn cầu hóa kinh tế bao gồm tự do hóa thương mại, tự do hóa tài chính và tự do hóa đầu tư.

Hội nhập kinh tế quốc tế là quá trình các quốc gia gắn kết nền kinh tế của nước mình với kinh tế khu vực và thế giới bằng các nỗ lực thực hiện tự do hóa kinh tế, mở cửa kinh tế trên các cấp độ đơn phương, song phương, đa phương và giảm thiểu sự khác biệt để trở thành một bộ phận hợp thành của chính thể kinh tế toàn cầu. Những nội dung chủ yếu của hội nhập kinh tế quốc tế bao gồm: (1) Chủ động ký kết và tham gia các tổ chức và định chế kinh tế quốc tế, cùng xây dựng luật chơi chung và thực hiện các quy định, cam kết với các tổ chức, định chế đó; (2) Tiến hành những điều chỉnh trong nước (điều chỉnh hệ thống luật pháp, chính sách; cải cách kinh tế theo hướng thị trường; điều chỉnh cơ cấu kinh tế...) để thực hiện các quy định, cam kết về hội nhập và đảm bảo đạt được mục tiêu của hội nhập.

Toàn cầu hóa kinh tế và hội nhập kinh tế quốc tế là một cặp phạm trù gắn liền với nhau trong quá trình phát triển của nền kinh tế thế giới. Nếu không có toàn cầu hóa kinh tế thì sẽ không có hội nhập kinh tế quốc tế như một xu hướng phổ biến. Thực tiễn cho thấy một loạt các thể chế kinh tế khu vực và quốc tế chỉ được hình thành vào đầu những năm 1990 và đây cũng chính là giai đoạn mà các quốc gia trên thế giới mở cửa mạnh mẽ nhất. Ngược lại, nếu không có hội nhập kinh tế quốc tế thì toàn cầu hóa kinh tế chỉ là một khuynh hướng phát triển chung, không được thực hiện trong thực tế. Toàn cầu hóa kinh tế và hội nhập kinh tế quốc tế là hai quá trình của xu hướng vận động của nền kinh tế thế giới ngày nay. Đó là xu thế tất yếu khách quan được quyết định bởi sự phát triển cao của lực lượng sản xuất và sự tiến bộ mạnh mẽ của khoa học - công nghệ.

2.2. Cuộc cách mạng khoa học - công nghệ phát triển mạnh mẽ làm thay đổi kết cấu kinh tế thế giới

Sau chiến tranh thế giới thứ hai, cuộc cách mạng khoa học - công nghệ hiện đại làm cho lực lượng sản xuất phát triển vượt khỏi biên giới các quốc gia, phân công lao động và chuyên môn hóa sản xuất quốc tế diễn ra ngày càng sâu sắc trên phạm vi thế giới. Do đó, làm cho nền kinh tế của các quốc gia phụ thuộc lẫn nhau, hình thành nền kinh tế thế giới như một hệ thống. Sự phát triển của mỗi quốc gia nằm trong môi liên hệ phụ thuộc lẫn nhau, vừa hợp tác vừa cạnh tranh lẫn nhau để phát triển.

Trong các công nghệ mới, công nghệ thông tin có vai trò dẫn đầu. Cuộc cách mạng thông tin tác động ngày càng mạnh mẽ đến tiến trình toàn cầu hóa từ những thập niên cuối thế kỷ XX. Sự tương tác giữa cách mạng thông tin với toàn cầu hóa là nét đặc trưng khác biệt giữa toàn cầu hóa hiện nay với các đợt toàn cầu hóa diễn ra trước đó. Nhờ các mạng thông tin toàn cầu, mạng khu vực,

mạng cục bộ, thị trường các quốc gia hòa nhập với nhau. Trên khắp thế giới có thể hình thành bất cứ lúc nào thị trường vô hình (giao dịch trên mạng), giúp các chủ thể kinh tế nắm được những thông tin cần thiết một cách tức thời từ khoảng cách bất kỳ và đưa ra những quyết định kịp thời. Các hệ thống thông tin và viễn thông hiện đại tạo điều kiện giảm nhẹ rất nhiều việc tổ chức đầu tư quốc tế, hợp tác sản xuất, thương mại... Công nghệ thông tin hiện đại là bộ phận truyền dẫn không thể thiếu được trong hoạt động sản xuất kinh doanh ở bất kỳ đâu. Có thể thấy điều đó thông qua sự lưu chuyển các luồng tài chính và mậu dịch toàn cầu trên các xa lộ thông tin với kỹ thuật truyền thông đa phương tiện. Hiện nay, trong vòng một ngày đêm, một lượng tiền khổng lồ chừng 2.000 tỷ USD chạy vòng quanh khắp thế giới trên các mạng tài chính điện tử. Như vậy, chính sự phát triển của lực lượng sản xuất và sự tiến bộ nhanh chóng của khoa học - công nghệ, đặc biệt là công nghệ thông tin đã tạo nên liên hệ phụ thuộc giữa các nền kinh tế quốc gia, tạo sự liên kết toàn cầu và hình thành nền kinh tế toàn cầu. Đồng thời, các công ty xuyên quốc gia (TNCs) phát triển mạnh mẽ đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy tăng trưởng thương mại, đầu tư và chuyển giao công nghệ quốc tế. Sự hoạt động của các TNCs góp phần xóa bỏ sự ngăn cách, biệt lập của các nền kinh tế quốc gia, tạo ra sự liên hệ giữa các nền kinh tế. Vì thế, các TNCs được coi là lực lượng chủ lực của toàn cầu hóa kinh tế, tạo điều kiện cho hội nhập kinh tế quốc tế.

2.3. Khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu

Cuộc suy thoái kinh tế toàn cầu hiện nay khởi phát từ sự sụp đổ thị trường cầm cố nhà ở Mỹ năm 2007 rồi lan sang thị trường tài chính của các nước khác, từ khu vực tài chính sang khu vực kinh tế thực. Mức độ và quy mô của cuộc khủng hoảng có tính chất nghiêm trọng nhất từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai và gây tổn thất nặng nề cho nền kinh tế thế giới. Theo tính toán của Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB), cuộc khủng hoảng này đã làm tiêu hao khoảng 50.000 tỷ USD và cho dù kinh tế thế giới có phục hồi thì cũng còn rất lâu mới khắc phục hoàn toàn hậu quả.

Cuộc khủng hoảng này đã làm biến đổi nền kinh tế thế giới, khiến cho thế giới thời kỳ hậu khủng hoảng có những thay đổi hết sức mạnh mẽ theo cả hai hướng: ngắn hạn và dài hạn.

- Về ngắn hạn: Sự can thiệp của Nhà nước vào nền kinh tế các quốc gia có thể sâu hơn, kiểm soát chặt chẽ hơn; các thể chế kinh tế quốc tế sẽ tăng cường vai trò giám sát các hoạt động kinh tế toàn cầu, nhất là đối với lĩnh vực tài chính quốc tế. Đồng thời, chủ nghĩa bảo hộ mậu dịch có xu hướng gia tăng, các nước

lớn có xu hướng tăng cường bảo hộ mậu dịch bằng những biện pháp tinh vi hơn, gây khó khăn cho các nước nghèo và các nước đang phát triển trong việc tiếp cận thị trường.

- Về dài hạn: Thay đổi các thể chế và các nguyên tắc, luật chơi trong kinh tế toàn cầu; gia tăng mạnh mẽ sự phối hợp các khối liên kết và các chính phủ quốc gia trong việc ứng phó với những biến cố có tính chất toàn cầu; diễn ra quá trình định vị lại tương quan sức mạnh và quyền chi phối kinh tế thế giới của các trung tâm kinh tế trên tất cả các lĩnh vực; diễn ra quá trình tái cấu trúc sâu rộng nền kinh tế toàn cầu và nền kinh tế của mỗi nước.

2.4. Kinh tế tri thức phát triển mạnh mẽ

Kinh tế tri thức xuất hiện trên thế giới vào đầu những năm 1980 của thế kỷ thứ XX. Nền kinh tế tri thức là nền kinh tế chủ yếu dựa vào tri thức, trên cơ sở phát triển khoa học và công nghệ cao. Tiêu chí của nền kinh tế tri thức được biểu hiện qua hai nhóm: nhóm tiêu chí về cấu trúc kinh tế và nhóm tiêu chí xã hội.

a) Nhóm tiêu chí về cấu trúc kinh tế:

Lực lượng sản xuất là nhân tố tác động mạnh mẽ tới tiến trình phát triển của một quốc gia. Lực lượng sản xuất xã hội bao gồm người lao động, công cụ lao động và đối tượng lao động. Trong nền kinh tế tri thức, khoa học kỹ thuật tiên bộ được thể hiện trong cả ba yếu tố của lực lượng sản xuất. Dĩ nhiên, trong các yếu tố của lực lượng sản xuất, con người là yếu tố “động nhất”, quan trọng nhất.

Tư liệu sản xuất thay đổi, phù hợp với từng xã hội. Trong xã hội nông nghiệp, đất đai là tư liệu sản xuất quan trọng nhất; trong xã hội công nghiệp, công xưởng và nguyên liệu thay thế đất đai. Còn trong xã hội thông tin, cơ sở hạ tầng thông tin và nguồn tài nguyên tin tức sẽ là tư liệu sản xuất quan trọng nhất. Để xây dựng và phát triển thành nền kinh tế tri thức cần phải đầu tư và phát triển bốn cột trụ quan trọng của nó: công nghệ cao; nhân lực chất lượng cao; cơ sở hạ tầng thông tin và nguồn tài nguyên tin tức; thị trường.

Thông tin thống kê phản ánh cấu trúc kinh tế của nền kinh tế tri thức nên chia thành hai nhóm: nhóm chỉ tiêu phản ánh ở tầm vĩ mô và nhóm chỉ tiêu phản ánh tầm vi mô. Đối với tầm vĩ mô bao gồm các chỉ tiêu: chỉ cho nghiên cứu và triển khai các công trình khoa học vào thực tiễn so với tổng chi ngân sách nhà nước; chỉ mua và nhận chuyển giao công nghệ so với tổng chi ngân sách nhà nước; chỉ cho đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao so với tổng chi cho giáo

dục của toàn xã hội; năng suất nhân tố tổng hợp (TFP), v.v... Đối với tầm vi mô bao gồm các chỉ tiêu: chỉ cho nghiên cứu và triển khai các công trình khoa học vào thực tiễn so với tổng vốn đầu tư của khu vực doanh nghiệp; tỷ lệ cán bộ làm nghiên cứu và triển khai công nghệ của khu vực doanh nghiệp so với tổng số lao động của khu vực doanh nghiệp; số lượng máy tính dùng trong khu vực doanh nghiệp, v.v...

b) Nhóm tiêu chí về xã hội:

Từ định nghĩa của nền kinh tế tri thức, có thể khẳng định tri thức và thông tin là hai yếu tố then chốt và nó quyết định bản chất xã hội của nền kinh tế này - đó là "xã hội thông tin". Xã hội thông tin đòi hỏi năm điều kiện sau đây: (1) Cơ cấu sức lao động có sự thay đổi căn bản, những người làm công tác thông tin chiếm hơn 50% tổng số người đang làm việc; (2) Trong tổng giá trị sản xuất của nền kinh tế, kinh tế thông tin chiếm hơn 50%; (3) Công nghiệp thông tin phát triển đầy đủ, xây dựng được mạng lưới thông tin tiên tiến; (4) Thông tin hóa đời sống xã hội; (5) Tri thức trở thành nguồn tài nguyên to lớn và động lực thúc đẩy chủ yếu cho xã hội phát triển.

Năm điều kiện của xã hội thông tin gợi cho các nhà thống kê đưa ra hệ thống chỉ tiêu để phản ánh, đo lường nền kinh tế tri thức qua các chỉ tiêu về lao động như: tỷ lệ lao động làm công tác thông tin so với tổng số lao động đang làm việc trong nền kinh tế, tỷ lệ lao động trí óc so với lao động chân tay; các chỉ tiêu về tiếp cận, sử dụng và thụ hưởng thông tin trong đời sống hằng ngày của dân cư.

2.5. Sự bất bình đẳng về lợi ích do toàn cầu hóa mang lại

Toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế đã làm trầm trọng thêm bất bình đẳng về lợi ích trong mỗi nước cũng như giữa các nước trên thế giới. Quá trình toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay đang chịu tác động lớn từ Mỹ và một số nước tư bản phát triển phương Tây. Với ưu thế về kinh tế và quân sự của mình, Mỹ đang chi phối quá trình này nhằm phục vụ lợi ích cho mình. Vì thế, các môi lợi thu được từ toàn cầu hóa kinh tế được phân phối không đều. Mỹ và các cường quốc công nghiệp đang được hưởng lợi chủ yếu từ toàn cầu hóa kinh tế.

Toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế đã không phân phối công bằng các cơ hội và lợi ích giữa các khu vực, quốc gia và giữa các nhóm dân cư trong mỗi nước. Bất bình đẳng về thu nhập đặc biệt tăng mạnh trong những năm gần đây. Mặc dù Liên hợp quốc đã kiến nghị cần phân phối lại 0,7% GDP của các

nước giàu cho các nước nghèo nhưng trên thực tế chỉ có khoảng tối đa 0,2% GDP của các nước giàu tới các nước nghèo, trong khi đó đáng ra phải gấp 5 lần như vậy.

II. CƠ HỘI VÀ THÁCH THỨC ĐỐI VỚI NỀN KINH TẾ VIỆT NAM

1. Những cơ hội và thách thức từ bên trong nền kinh tế

1.1. Những cơ hội, thuận lợi

- Kinh tế tăng trưởng khá cao và liên tục, năm sau cao hơn năm trước, quy mô của nền kinh tế tăng trưởng nhanh. Tổng sản phẩm trong nước (GDP) từ khoảng 6,4 tỷ USD năm 1990 đã tăng lên khoảng 53 tỷ USD năm 2005 và đạt xấp xỉ 140 tỷ USD năm 2012. Nhìn chung, chất lượng tăng trưởng của nhiều ngành đã được cải thiện rõ rệt.

- Cơ cấu kinh tế đã có sự chuyển dịch theo hướng CNH & HĐH, bước đầu hiện đại hóa một số ngành then chốt và có sự đóng góp đáng kể vào tăng trưởng kinh tế.

- Thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN về cơ bản được hình thành và vận hành có hiệu quả. Hệ thống pháp luật ngày càng hoàn thiện, cải cách nền hành chính nhà nước đạt kết quả nhất định. Vì thế môi trường kinh doanh từng bước được cải thiện.

- Kinh tế đối ngoại ngày càng được mở rộng và phát triển, đưa nước ta hội nhập ngày càng sâu rộng với kinh tế khu vực và thế giới. Vị thế và uy tín của Việt Nam trên trường quốc tế ngày càng được nâng cao. Việt Nam đã tham gia sâu rộng vào các liên kết kinh tế khu vực và toàn cầu, song phương và đa phương, trở thành thành viên chính thức của WTO năm 2007.

- Kinh tế tư nhân phát triển khá nhanh chóng và đóng góp đáng kể cho tăng trưởng kinh tế. Kinh tế tư nhân là điều kiện tiên quyết, quyết định của kinh tế thị trường, do đó khi kinh tế tư nhân phát triển, sẽ khiến cho kinh tế thị trường hoàn thiện và phát triển mạnh mẽ hơn.

1.2. Những thách thức

a) Thu nhập bình quân đầu người thấp

Mặc dù được xếp vào một trong những quốc gia có mức tăng trưởng nhanh nhất thế giới trong nhiều năm qua, song có một thực tế là thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam vẫn rất thấp, còn khoảng cách rất xa so với các

nước trong khu vực, cụ thể là ASEAN và Trung Quốc. Theo báo cáo phát triển Việt Nam 2009 của Ngân hàng Thế giới, thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam (tính theo PPP) tụt hậu tới 51 năm so với Indonesia, 95 năm so với Thái Lan và 158 năm so với Singapore.

Dân số Việt Nam tính đến cuối năm 2012 đạt khoảng 89 triệu người với trung bình thu nhập bình quân đầu người đạt 1.540 USD một năm. Con số này được xem là một bước tiến lớn trong những năm gần đây khi giúp Việt Nam bước vào ngưỡng thu nhập trung bình. Tuy nhiên, cũng theo số liệu của Diễn đàn Kinh tế thế giới, năm 1985, thu nhập của người lao động Việt Nam gần như tương đương với các quốc gia cùng trình độ phát triển khác tại châu Á (khoảng 400 - 500 USD theo tỷ giá vào thời điểm đó). Nếu giữ nguyên tỷ giá tại kỳ gốc này, thu nhập của Việt Nam đang thấp hơn trung bình của các nền kinh tế đang phát triển khác tại châu Á khoảng 2.000 USD. Rõ ràng, khoảng cách thu nhập của Việt Nam với mức trung bình của các nước đang phát triển tại Châu Á ngày một xa.

b) Cơ cấu kinh tế chuyển dịch chậm, thiếu tính bền vững

Cơ cấu kinh tế chuyển dịch chậm hơn dự kiến kể cả cơ cấu ngành, cơ cấu lao động. Hiện tại, cơ cấu kinh tế của Việt Nam giống như cơ cấu kinh tế của một số quốc gia ASEAN đầu thập kỷ 1980. Nhưng trong quá trình chuyển dịch, tốc độ chuyển dịch cơ cấu kinh tế của Indonesia, Thái Lan và Malaysia diễn ra nhanh hơn Việt Nam. Trong nhiều năm qua, nếu xét tỷ trọng giá trị tăng thêm trong GDP, cơ cấu kinh tế chủ yếu biến đổi theo sự chuyển dịch của hai nhóm ngành nông - lâm - thủy sản và công nghiệp - xây dựng; trong khi mục tiêu đặt ra cho khu vực dịch vụ đến năm 2010 chiếm tỷ trọng 41 - 42% GDP đã không đạt được, trong khi đây là khu vực có rất nhiều cơ hội và tiềm năng phát triển.

Nhìn từ góc độ dài hạn, chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa còn chậm, quá trình chuyển dịch cơ cấu chưa diễn ra theo một quy hoạch chiến lược tổng thể có tầm nhìn xa, với một lộ trình thích hợp và được đảm bảo thực hiện nghiêm ngặt. Những năm qua là giai đoạn diễn biến cơ cấu được định hướng bởi quy hoạch mang tính cục bộ ngành và địa phương, nhằm phục vụ cho các lợi ích cục bộ và ngắn hạn, thậm chí mang tính chộp giật. Chính vì thế, quy hoạch tổng thể thường bị điều chỉnh, phá vỡ, hiệu quả đầu tư thấp, cơ cấu chuyển dịch không đúng yêu cầu thúc đẩy tăng trưởng cao, bền vững, nâng cao sức cạnh tranh và theo hướng từng bước phát triển kinh tế tri thức. Tất cả điều đó phản ánh tầm nhìn cơ cấu hạn chế, nặng về hiện vật và

tư duy “chính sách ngành”, chưa theo kịp các xu hướng công nghệ và quy tắc phát triển hiện đại.

c) Hệ thống hạ tầng giao thông vận tải yếu kém

Hệ thống hạ tầng giao thông của Việt Nam hiện nay được đánh giá là chất lượng thấp, chưa đáp ứng yêu cầu vận tải và lưu thông hàng hóa của nền kinh tế trong hội nhập. Sự yếu kém thể hiện ở chất lượng đường xá, bến cảng, kho bãi thấp, sự phân bổ mạng lưới giao thông chưa hợp lý, hệ thống giao thông chưa gắn kết thông suốt trong và ngoài nước, hệ thống giao thông đô thị quá nhiều ách tắc. Thực trạng của hệ thống hạ tầng giao thông yếu kém là nguyên nhân gây ra khó khăn lớn cho sự phát triển nền kinh tế đất nước.

d) Chất lượng nguồn nhân lực chưa đáp ứng yêu cầu

Ngày nay, vai trò của vốn nhân lực được nhận thức sâu sắc hơn và được đề cao hơn đối với sự phát triển kinh tế. Tuy vậy, theo đánh giá của Ngân hàng thế giới, chất lượng nguồn nhân lực Việt Nam hiện đứng ở vị trí rất thấp so với các nước trong khu vực. Số người được đào tạo nghề nghiệp và kỹ năng (có trình độ sơ cấp hoặc có chứng chỉ hành nghề trở lên) chỉ chiếm 1/3 trong tổng lực lượng lao động. Hơn thế nữa, cơ cấu đào tạo của lực lượng lao động còn nhiều bất hợp lý: số lao động có trình độ trung học chuyên nghiệp và công nhân kỹ thuật còn quá thiếu so với yêu cầu. Điều này không chỉ ảnh hưởng đến việc tăng cơ hội việc làm và thu nhập, mà còn là yếu tố hạn chế sức cạnh tranh của nền kinh tế và việc nâng cao chất lượng tăng trưởng.

Về đội ngũ lao động trí thức, ở Việt Nam, lực lượng này còn quá kém cả về số lượng (quy mô và tốc độ), cả về chất lượng so với khu vực và thế giới. Với cơ cấu trình độ đào tạo như hiện nay, việc áp dụng các tiến bộ kỹ thuật vào sản xuất và kinh doanh còn rất nhiều khó khăn. Nhóm lao động khoa học và công nghệ chưa đáp ứng được yêu cầu triển khai công nghệ mới theo mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Sự thiếu hụt cả về số lượng và chất lượng của đội ngũ lao động trí thức đang thực sự là một rào cản to lớn cho việc nâng cao chất lượng tăng trưởng trong bối cảnh hội nhập khu vực và quốc tế trong thời gian tới.

đ) Thể chế kinh tế thị trường chưa hoàn chỉnh

Sau gần 30 năm chuyển sang cơ chế kinh tế thị trường, ở Việt Nam, nhiều yếu tố thể chế thị trường nền tảng, cơ bản nhất vẫn chưa được hoàn thiện. Hiện nay, cơ chế vận hành của nền kinh tế vẫn yếu và thiếu thị trường của một số yếu tố đầu vào chủ chốt như thị trường đất đai, thị trường lao động, thị trường khoa

học công nghệ,... Đồng thời, những thể chế nền tảng cho sự vận hành của thị trường như Luật Cạnh tranh, Luật Chống độc quyền, Luật Chống bán phá giá, v.v... cũng chưa hoàn chỉnh và thực thi nghiêm túc. Đối với những thị trường truyền thống, chẳng hạn như thị trường tài chính - tiền tệ, việc phát triển vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu của một nền kinh tế thị trường hoàn chỉnh. Tình trạng các dòng vốn không thể lưu thông bình thường, các kênh tín dụng bị tắc nghẽn, lượng nợ xấu tăng nhanh và mức độ rủi ro hệ thống cao trong hoạt động ngân hàng...

Tóm lại, nhìn trong lộ trình tổng thể, cách phát triển hệ thống thể chế thị trường ở nước ta vẫn chưa diễn ra theo đúng lộ trình khách quan, theo đúng trật tự bước đi tất yếu. Nó phản ánh sự nhận thức lý luận về quá trình hình thành thể chế thị trường chưa đúng, dẫn tới các quyết sách hành động không phù hợp, có phần đảo lộn trật tự bước đi tự nhiên. Đáng lẽ phải xây dựng và phát triển đầy đủ các thị trường hàng hóa và thị trường yếu tố sản xuất cơ bản, trên cơ sở đó mới xây dựng các thị trường bậc cao hơn. Đó chính là lý do vì sao mặc dù đã cố gắng rất lớn, mất rất nhiều thời gian, hệ thống thể chế thị trường được tạo ra vẫn không thể đồng bộ, các thị trường yếu tố trong đó không thể phối hợp vận hành có hiệu quả.

e) Hệ thống pháp luật, chính sách kinh tế còn nhiều bất cập với luật pháp và thông lệ quốc tế; chưa đi vào đời sống thực tế

Hội nhập kinh tế quốc tế ở Việt Nam bắt đầu chính thức từ năm 1995 khi Việt Nam trở thành thành viên của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á ASEAN. Song song với việc chuẩn bị về vật chất, con người cho quá trình này, một vấn đề không thể không đề cập đến là đổi mới hệ thống pháp luật cho phù hợp với thông lệ và luật lệ quốc tế. Trên thực tế, để chuẩn bị gia nhập WTO Việt Nam đã ban hành gần 200 luật và các văn bản luật nhằm đáp ứng yêu cầu của WTO đối với thành viên mới gia nhập. Tuy vậy, hệ thống luật của Việt Nam còn tồn tại khá nhiều bất cập và khoảng cách. Sở dĩ như vậy là vì, các nước thành viên WTO đều là những nước có nền kinh tế thị trường hoặc đã đạt tiêu chuẩn kinh tế thị trường. Trong khi đó, Việt Nam là nước đang chuyển đổi sang kinh tế thị trường; hơn thế nữa Việt Nam đang xây dựng mô hình kinh tế thị trường theo định hướng XHCN, nặng về tính tập trung hơn là tự do. Chính vì đặc điểm này mà hệ thống pháp luật của ta còn khá nhiều khác biệt với các nước theo mô hình kinh tế thị trường, nên yêu cầu đặt ra là phải xử lý khá nhiều vấn đề để có một thể chế tương tự như yêu cầu của WTO.

Khi nói đến hệ thống luật pháp không đơn thuần chỉ là những văn bản pháp luật mà vấn đề là thực thi pháp luật. Theo một cuộc khảo sát lấy ý kiến công chúng về cơ quan nào ở Việt Nam gặp nhiều phiền toái nhất khi đến giải quyết công việc của mình. Kết quả điều tra cho thấy các cơ quan đó là công an, toà án và hải quan. Đây lại là những khâu quan trọng của hoạt động kinh doanh. Việt Nam cần để cho thị trường tự do thì cơ quan thi hành pháp luật lại có quá nhiều quyền kiểm soát thị trường và có quá nhiều cơ quan cùng làm một việc. Thí dụ, riêng vấn đề về bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ cũng có rất nhiều cơ quan kiểm soát và quản lý, chẳng hạn: công an, toà án, quản lý thị trường, cục sở hữu công nghiệp, cơ quan bản quyền của Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch, Tổng cục Hải quan, thanh tra chuyên ngành,... Trong khi cho đến nay, sau khi gia nhập WTO một thời gian khá dài, việc thực thi bảo hộ quyền này vẫn chưa được cải thiện một cách đáng kể. Như vậy, mặc dù quy định của pháp luật là quan trọng nhưng những công cụ thi hành pháp luật có lẽ mới là điều quyết định thành công.

g) Trình độ khoa học - công nghệ còn thấp

Năng lực công nghệ và khả năng sáng tạo công nghệ của Việt Nam rất thấp. Có thể nói đây là một trong những rào cản rất lớn đối với việc nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia, cũng như việc nâng cao chất lượng tăng trưởng của Việt Nam. Về trình độ khoa học, trong thời gian 10 năm (từ 2000 - 2009), các nhà khoa học nước ta công bố 3.456 công trình nghiên cứu khoa học trên các tập san quốc tế. Đặt mối tương quan giữa con số này với số lượng giáo sư và phó giáo sư (những người đáng lẽ phải nghiên cứu khoa học), trung bình mỗi giáo sư và phó giáo sư nước ta công bố 0,58 bài báo trong vòng 10 năm qua. Nói cách khác, cứ hai giáo sư mới có một công bố quốc tế trong vòng 10 năm. Trong khi ở các nước trong khu vực như Thái Lan, Malaysia và Singapore, các đại học đặt ra tiêu chuẩn mỗi giáo sư cần có ít nhất một công bố quốc tế trong vòng hai năm, nếu không thì chức vụ giáo sư có thể lung lay. Điều đó dẫn tới một thực tế là số ấn phẩm khoa học từ nước ta so với các nước khác trong khu vực thì thuộc vào hàng thấp nhất, chỉ bằng 1/5 số lượng từ Thái Lan trong cùng thời gian, 1/3 Malaysia, 1/14 Singapore, ...

Về trình độ công nghệ, số lượng các bằng phát minh sáng chế trên 1 người dân ở nước ta chỉ bằng 1/11 so với Trung quốc và Thái Lan, 1/88 so với Singapore. Tỷ trọng hàng hóa công nghệ cao xuất khẩu của Việt Nam thấp hơn nhiều nước trong khu vực. Chi phí đổi mới công nghệ chỉ chiếm khoảng 0,2-0,3% doanh thu, trong khi ở Hàn Quốc, tỷ lệ này là 10%. Điều này cho thấy

quan hệ giữa doanh nghiệp với các nhà khoa học còn khá mờ nhạt và lỏng lẻo. Các nhà khoa học chưa coi doanh nghiệp là thị trường của mình, là vườn ươm các ý tưởng khoa học - công nghệ, là nơi ứng dụng các thành tựu khoa học công nghệ, các sáng chế, phát minh, chưa coi các doanh nghiệp là cầu nối giữa nghiên cứu với ứng dụng để hoàn thiện các ý tưởng của mình.

h) Khu vực DNNN mặc dù nắm giữ nguồn lực lớn nhưng hoạt động kém hiệu quả, lấn át doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác

Vai trò và đóng góp của hệ thống DNNN với sự phát triển kinh tế Việt Nam là điều cần được ghi nhận một cách khách quan. Tuy nhiên, vì nhiều lẽ, từ khi tốc độ mở cửa hội nhập nền kinh tế thế giới của Việt Nam được đẩy mạnh thì sự đóng góp của hệ thống DNNN tỏ ra chậm chạp hơn so với yêu cầu thực tế. Quan trọng hơn cả, mô hình phát triển kinh tế dựa vào việc dồn lực phát triển các tập đoàn kinh tế Nhà nước nhằm cải thiện năng lực cạnh tranh quốc gia dường như chúng tỏ sai lầm về tư duy. Sự yếu kém của hệ thống DNNN đã gây nhiều khó khăn cho toàn bộ nền kinh tế bởi những quan hệ mật thiết giữa DNNN với hệ thống ngân hàng, giữa DNNN với các khoản đầu tư công.

Trong những năm qua, mặc dù đã giảm mạnh về số lượng, nhưng DNNN vẫn là khu vực doanh nghiệp sử dụng nhiều nguồn lực nhất của nền kinh tế. Theo số liệu thống kê, DNNN hiện sử dụng 70% tài sản, đất đai trong khu vực sản xuất kinh doanh, hơn 70% nguồn vốn ODA cho sản xuất kinh doanh; 60% tín dụng nền kinh tế. Tuy vậy, hiệu quả sử dụng nguồn lực của DNNN nhìn chung rất kém hiệu quả. Điều đó thể hiện trước hết qua năng suất lao động của DNNN kém hơn rất nhiều so với các loại hình doanh nghiệp khác. Trong giai đoạn 2000 - 2008, khoảng cách chênh lệch về năng suất lao động giữa DNNN và các loại hình doanh nghiệp khác đã được nới rộng từ tỷ lệ 1:4 lên 1:10. Hệ quả là hệ số ICOR của khu vực DNNN ở mức 7,8 cao hơn nhiều so với kinh tế ngoài nhà nước (3,2) và cao hơn so với khu vực có vốn đầu tư nước ngoài (5,2). Các DNNN Việt Nam hiện đang lấn át các doanh nghiệp thuộc chế độ sở hữu khác trong cả lĩnh vực đầu tư và doanh thu. Để có được điều này, các DNNN đã được hưởng lợi rất nhiều từ các chính sách ưu đãi của Chính phủ thay vì là kết quả của hoạt động kinh doanh trong môi trường cạnh tranh lành mạnh. Đặc biệt, với tư cách là công cụ điều tiết vĩ mô, các DNNN đã chưa hoàn thành hết các trách nhiệm cần đảm đương.

i) Đầu tư công yếu kém dẫn tới thâm hụt ngân sách và nợ công ngày càng gia tăng

Đầu tư công của Việt Nam được hiểu là phần đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước, bao gồm cả mục đích kinh doanh. Năm 2011, đầu tư công chiếm khoảng 38,9% tổng vốn đầu tư trong toàn xã hội, tỷ trọng này cao hơn nhiều so với đầu tư từ khu vực ngoài nhà nước và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài. Trong cơ cấu nguồn vốn cho đầu tư công, vốn vay từ phát hành trái phiếu và vay nước ngoài chiếm chủ yếu. Điều đó đã làm cho nợ công của Việt Nam tăng rất nhanh trong thời gian gần đây. Bên cạnh đó, đầu tư công của Việt Nam có hiệu quả thấp ở mức đáng báo động do đầu tư dàn trải, đầu tư sai lầm, quản lý kém, thất thoát, lãng phí và tham nhũng.

2. Những cơ hội và thách thức từ bên ngoài

2.1. Những cơ hội

Quá trình hội nhập kinh tế quốc tế đã và đang đưa lại những cơ hội mới đối với sự phát triển nền kinh tế nước ta xét trên hai khía cạnh sau đây:

Thứ nhất, tạo thời cơ thúc đẩy mở rộng quan hệ thương mại và hợp tác kinh tế với các nước tạo vị thế vững chắc cho Việt Nam trong phân công lao động quốc tế. Cụ thể là:

- *Mở rộng thị trường tiêu thụ cho hàng hóa và dịch vụ*: Hội nhập kinh tế quốc tế tạo điều kiện cho các nước mở rộng thị trường bằng việc gắn thị trường trong nước với thị trường thế giới thành một thị trường rộng lớn, là điều kiện thiết yếu để phát triển kinh tế thị trường. Không một quốc gia nào trên thế giới có đủ điều kiện để xây dựng một nền kinh tế quốc gia hiệu quả mà không cần đến thị trường bên ngoài, cho dù đó là các quốc gia không lồ như Mỹ, Nga, hay Trung Quốc....

- *Tăng khả năng tiếp cận các nguồn vốn, kỹ thuật, công nghệ hiện đại cũng như tri thức quản lý tiên tiến*. Điều đó có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với các nước đang phát triển - đang rất cần vốn và kỹ thuật - công nghệ hiện đại cho phát triển. Thực tế cho thấy các nước đang phát triển bứt lên được về kinh tế trong hai, ba thập niên vừa qua là những nước tận dụng được cơ hội trong thương mại và đầu tư do hội nhập kinh tế quốc tế mang lại. Đó là những nước thu hút được nhiều FDI, thực hiện tự do hóa và hướng ngoại mạnh hơn. Mặc dù vậy, đó chỉ là cơ hội, vấn đề có tận dụng được những nguồn vốn bên ngoài hay không lại phụ thuộc lớn vào chính sách phát triển của bản thân mỗi quốc gia.

- *Tăng khả năng cạnh tranh*: Hội nhập kinh tế tạo ra sức ép buộc các nhà sản xuất phải áp dụng kỹ thuật mới, công nghệ mới vào quá trình sản xuất để nâng cao chất lượng và giảm giá thành sản phẩm, cải tiến mẫu mã hàng hóa.

Hơn nữa, tự do hóa thương mại làm giảm chi phí đầu vào của sản xuất, bởi lẽ việc bãi bỏ hàng rào thuế quan và phi thuế quan làm cho giá các yếu tố đầu vào của sản xuất giảm xuống do giảm bớt chi phí nhập khẩu; đồng thời cũng loại bỏ những chi phí không chính thức.

- *Được cải thiện cơ chế giải quyết các tranh chấp*: Một trong những thiết chế quan trọng của các định chế kinh tế quốc tế, chẳng hạn WTO, là định ước giải quyết tranh chấp. Định ước này xác định rõ quy trình và thủ tục giải quyết tranh chấp thương mại giữa các nước là thành viên. Điều đáng chú ý là quy trình và thủ tục này đảm bảo bình đẳng về nguyên tắc cho các nước nghèo trong giải quyết tranh chấp thương mại với các nước lớn. Trong thời gian qua, Việt Nam đã phải đương đầu với các tranh chấp thương mại với một số nước lớn và khi chưa phải là thành viên của WTO, Việt Nam đã gặp nhiều khó khăn trong việc giải quyết các vụ tranh chấp đó và phải chịu sự áp đặt bất bình đẳng của phía nước ngoài. Khi có đủ vị thế là nước thành viên, Việt Nam được quyền tham gia vào các cuộc thảo luận, đàm phán quốc tế để bảo vệ quyền lợi của mình.

- *Nâng cao vị thế quốc tế của Việt Nam*: Kể từ khi mở cửa nền kinh tế và hội nhập kinh tế quốc tế, vị thế, uy tín và tiếng nói của Việt Nam ngày càng được nâng lên một tầm cao mới trên trường quốc tế. Không chỉ trở thành thành viên của các tổ chức kinh tế và các liên kết kinh tế quốc tế (ASEAN, APEC, WTO...), Việt Nam đã vươn lên trở thành một trong những quốc gia xuất khẩu một số mặt hàng nhất nhĩ thế giới, có thể kiểm soát và điều chỉnh giá cả quốc tế như gạo, cà phê, hạt tiêu, hạt điều... Từ chỗ sản xuất không đủ ăn, thu không đủ chi, xuất không đủ nhập, bây giờ hàng hoá tràn ngập thị trường trong nước. Từ chỗ khép kín, hiện Việt Nam mở cửa quan hệ rộng lớn với tất cả các nước trên thế giới, quan hệ ngoại giao với 177 nước và quan hệ với các tổ chức kinh tế thương mại là 224. Vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế ngày càng được nâng cao, Việt Nam đã có tiếng nói rất quan trọng trong khu vực và nhiều diễn đàn của thế giới.

Thứ hai, là thời cơ mới để thúc đẩy công cuộc đổi mới và phát triển kinh tế trong nước. Cụ thể là:

- *Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường và cải thiện môi trường kinh doanh*: Gần ba mươi năm thực hiện công cuộc đổi mới (từ Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI, năm 1986) đã đem lại cho đất nước nhiều thành tựu đổi mới to lớn. Song, trước những yêu cầu mới của quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước thì công cuộc đổi mới kinh tế ở nước ta phải được thực hiện một cách căn bản hơn và với mức sâu rộng hơn. Nghĩa là, phải thực hiện đồng thời việc

hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường và cải thiện môi trường kinh doanh. Đây cũng là nhiệm vụ mà Đảng và Nhà nước ta đã xác định trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020 và đồng thời cũng là yêu cầu cơ bản của việc Việt Nam thực hiện cam kết với các tổ chức kinh tế quốc tế. Như vậy, việc thực hiện nhiệm vụ đổi mới xuất phát từ yêu cầu trong nước cũng đồng thời là đáp ứng yêu cầu của quá trình hội nhập quốc tế như vậy chắc chắn sẽ thúc đẩy việc thực hiện diễn ra nhanh chóng hơn và tốt hơn.

- Đổi mới mô hình tăng trưởng kinh tế, cơ cấu lại nền kinh tế theo hướng công nghiệp hóa & hiện đại hóa, phát triển nhanh và bền vững

Để có thể lựa chọn và thực thi một mô hình tăng trưởng và cơ cấu lại nền kinh tế từ chủ yếu phát triển theo chiều rộng sang phát triển hợp lý giữa chiều rộng với chiều sâu, từ chỗ chủ yếu dựa vào tăng vốn đầu tư, khai thác tài nguyên thiên nhiên, sử dụng lao động giá rẻ sang tăng trưởng chủ yếu do áp dụng tiến bộ khoa học, công nghệ, nguồn nhân lực chất lượng cao, nâng cao năng suất lao động và chất lượng sản phẩm, phát triển công nghiệp, nông nghiệp, dịch vụ công nghệ cao,... Tuy nhiên, trên thực tế những nỗ lực trong việc triển khai thực hiện các định hướng đổi mới này thu được hiệu quả còn thấp vì lý do cơ bản là đất nước ta còn thiếu và yếu nhiều thứ (thiếu kỹ thuật tiên tiến; năng lực thiết kế sản phẩm kém nên chủ yếu là gia công cho các hãng nước ngoài theo mẫu một do họ cung cấp; nhiều sản phẩm vẫn phải mang thương hiệu của các nước khác; công nghiệp phụ trợ và nguyên liệu phụ cho ngành dệt may chủ yếu phải nhập từ nước ngoài). Thực trạng đó cho thấy, việc tham gia vào quá trình hội nhập kinh tế sẽ cho phép Việt Nam khắc phục nhanh chóng hơn những thiếu hụt đó bởi vì thông qua hội nhập giúp Việt Nam có thể đáp ứng tốt hơn nhu cầu về tập trung nguồn vốn, về đổi mới công nghệ, đổi mới máy móc thiết bị đạt trình độ tiên tiến, áp dụng phương pháp quản lý kinh tế hiện đại. Đây cũng là những yếu tố quyết định quá trình đổi mới mô hình tăng trưởng kinh tế và chuyển dịch cơ cấu kinh tế về các mặt như: cơ cấu ngành, cơ cấu vùng kinh tế, cơ cấu quy mô, cơ cấu sản phẩm, cơ cấu thị trường, cơ cấu khu vực doanh nghiệp nhà nước theo hướng phát huy lợi thế so sánh, tạo lợi thế mới.

2.2. Những thách thức

a) Phải tuân thủ luật chơi chung

Hội nhập kinh tế quốc tế nói chung và việc gia nhập WTO nói riêng có thể là cuộc trắc nghiệm khó khăn nhất đối với nền kinh tế Việt Nam. Từ một quốc gia có những quy định riêng biệt, tư tưởng chính trị và pháp lý hoàn toàn

độc lập, việc mở cửa và hội nhập đã buộc Việt Nam phải tuân thủ một luật chơi chung toàn cầu thông qua cam kết thực hiện những tiêu chuẩn quốc tế về sự minh bạch, đồng bộ, tính công bằng và hợp lý. Đến nay, hệ thống pháp luật của Việt Nam đã được thay đổi và sửa đổi về cơ bản để phù hợp với luật chơi chung. Tuy nhiên, so với chuẩn mực quốc tế thì hệ thống pháp luật của Việt Nam còn nhiều yếu kém, nhiều văn bản luật đã được ban hành cần được tiếp tục sửa đổi, bổ sung, nhiều luật cần tiếp tục được xây dựng mới. Ngoài ra, thách thức lớn nhất không chỉ nằm ở hệ thống luật trong nước, mà chính là ở cơ chế thực hiện, ở những người thi hành và thực thi pháp luật. Đây chính là khó khăn rất đáng kể và là yêu cầu cao đối với cải cách hệ thống pháp luật ở Việt Nam trong quá trình hội nhập.

b) Vị thế và sức mạnh cạnh tranh của các doanh nghiệp các nước

Sức mạnh cạnh tranh của các doanh nghiệp nước ngoài là thách thức lớn nhất đối với Việt Nam bởi khả năng cạnh tranh thấp kém của các doanh nghiệp Việt Nam. Các doanh nghiệp Việt Nam còn lạc hậu cả về cơ sở vật chất kỹ thuật lẫn cơ chế quản lý, chất lượng sản phẩm chưa cao cả về tiêu chuẩn kỹ thuật và vệ sinh an toàn thực phẩm.

Trong công nghiệp, sản phẩm có lợi thế của Việt Nam chủ yếu là làm gia công cho nước ngoài; một số khác thì kiểu dáng, mẫu mã đơn điệu, giá cả còn cao, chất lượng chưa phù hợp với yêu cầu của thị trường, năng lực marketing quốc tế thấp kém, v.v. Trong nông nghiệp, Việt Nam có những mặt hàng xuất khẩu chủ lực, đó là: gạo, cà phê, hạt tiêu, hạt điều, cao su, rau quả, chè, lạc, các sản phẩm thủy sản như: cá, tôm, mực, cua, v.v. Tuy nhiên, do những yếu kém nội tại làm cho khả năng cạnh tranh của sản phẩm nông nghiệp Việt Nam chưa cao.

Như vậy, các doanh nghiệp Việt Nam phải đương đầu với sự cạnh tranh ngày càng gay gắt với doanh nghiệp nước ngoài không những trên thị trường quốc tế mà ngay cả trên thị trường trong nước.

c) Trình độ quản lý kinh tế ở cả khu vực công và khu vực tư đều chưa đáp ứng yêu cầu phát triển của nền kinh tế

Sự yếu kém về hiệu lực và hiệu quả của công tác quản lý nhà nước là một trong những thách thức lớn nhất và là rào cản khó vượt qua nhất đối với sự phát triển kinh tế ở Việt Nam. Tình trạng tham nhũng, lạm dụng công quyền vì lợi ích cá nhân của một bộ phận cán bộ, công chức tồn tại từ nhiều năm nay đã dẫn

đến việc phân bổ sai nguồn lực, lãng phí và tác động xấu tới niềm tin của xã hội, là trở lực lớn đối với việc nâng cao chất lượng tăng trưởng trong thời gian tới.

Ngoài ra, tiến bộ trong cải cách hành chính còn hạn chế, mặc dù tồn không ít tiền của nhưng hiệu quả đem lại hoàn toàn chưa tương xứng. Cải cách hành chính chưa gắn với chống tham nhũng và chưa đi vào những yếu kém cơ bản của bộ máy hành chính. Phẩm chất của một bộ phận cán bộ công chức, viên chức còn thấp, thiếu tinh thần trách nhiệm, lại thiếu sự kiểm tra, giám sát nên vẫn còn một bộ phận không nhỏ công chức lợi dụng gây phiền hà, sách nhiễu, khó khăn chậm trễ trong việc giải quyết các yêu cầu của dân, của doanh nghiệp.

d) Đối mặt với các rào cản kỹ thuật do các nước đặt ra ngày càng nhiều

Tuy xu thế toàn cầu được đẩy mạnh, nhưng song song với nó là xu hướng bảo hộ mậu dịch đang phát triển mạnh. Các nước phát triển vẫn hô hào tự do hóa, nhưng chính họ lại bảo hộ không kém các nước đang phát triển, không những thế lại ở trình độ tinh vi hơn thông qua các rào cản kỹ thuật. Đây thực sự là thách thức lớn cho hoạt động xuất khẩu của Việt Nam vì gặp khó khăn trong việc vượt qua các rào cản kỹ thuật hết sức khắt khe mà các nước phát triển dựng lên nhằm bảo hộ sản xuất trong nước của họ. Chẳng hạn, quy định về giới hạn dư lượng kháng sinh trong một số mặt hàng thủy sản, điều kiện về vệ sinh và kiểm dịch động thực vật ...

đ) Khó khăn trong việc tham gia vào chuỗi có giá trị tăng cao trong chuỗi giá trị gia tăng toàn cầu

Chuỗi giá trị là một khái niệm quản lý kinh doanh đầu tiên đã được mô tả và phổ cập bởi Michael Porter vào năm 1985. Chuỗi giá trị là chuỗi của các hoạt động. Sản phẩm trước khi đến tay người tiêu dùng đã đi qua tất cả các hoạt động theo thứ tự và tại mỗi khâu hoạt động, sản phẩm thu được một số giá trị nào đó. Chuỗi các hoạt động cung cấp cho các sản phẩm nhiều giá trị gia tăng hơn tổng giá trị gia tăng của tất cả các hoạt động cộng lại.

Đối với Việt Nam, việc tham gia vào chuỗi giá trị toàn cầu này đang gặp rất nhiều khó khăn. Cụ thể, có nhiều mặt hàng công nghiệp hay công nghệ cao, Việt Nam vẫn đứng ngoài chuỗi giá trị này; còn đối với những mặt hàng nông sản hay may mặc, Việt Nam lại chỉ đảm nhận khâu mang lại giá trị thấp nhất (sản xuất thô, gia công...). Trong khi đó, những khâu mang lại giá trị rất cao và lợi nhuận lớn như thiết kế, phân phối, tiêu thụ ... lại thuộc về các nước công nghiệp phát triển hoặc các tập đoàn đa quốc gia đảm nhiệm. Sở dĩ như vậy là vì

những khâu đó đòi hỏi năng lực và trình độ cao, trong khi Việt Nam còn rất yếu, vẫn tư duy về tận dụng lợi thế chi phí nhân công và nguyên liệu giá rẻ.

III. NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN TẬP TRUNG GIẢI QUYẾT TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI NỀN KINH TẾ VIỆT NAM THỜI GIAN TỚI

1. Công tác dự báo và định hướng cho sự vận động, phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN

Trong một số báo cáo của Chính phủ tại các kỳ họp Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ đã nhiều lần thừa nhận rằng những yếu kém bất cập trong quản lý điều hành của Chính phủ là nguyên nhân chủ quan trực tiếp làm cho những yếu kém vốn có của nền kinh tế bộc lộ rõ hơn, trong đó công tác nghiên cứu dự báo và thông tin thị trường chưa được coi trọng đúng mức. Mặc dù dự báo là công việc hết sức phức tạp. Song thực tế này xuất phát từ việc chưa nhận thức đúng đắn vai trò của công tác dự báo như một trong những căn cứ trọng yếu để đưa ra các quyết định quản lý. Hiện nay, ở nước ta, phần lớn các quyết định quản lý cả ở tầm vĩ mô và vi mô được đưa ra trên cơ sở kinh nghiệm và để nhằm giải quyết các vấn đề cụ thể mang tính chất tình thế. Trong thời gian vừa qua, các dự báo kinh tế của Việt Nam chủ yếu dựa vào dự báo của các nước, các tổ chức quốc tế và các nhà khoa học quốc tế. Các dự báo của các nhà dự báo trong nước bị hạn chế bởi hệ thống dữ liệu, số liệu, năng lực và phương tiện dự báo. Với những dự báo không chính xác, không những không thể đưa ra được những quyết định chính xác để giải quyết vấn đề phát sinh, mà thậm chí có thể gây nên những tổn thất cả về kinh tế và lòng tin.

Để nâng cao chất lượng dự báo, cần thiết phải giải quyết một số vấn đề cơ bản sau đây: (1) Đầu tư nâng cao năng lực cho Trung tâm thông tin và dự báo kinh tế - xã hội quốc gia về nhân lực và phương tiện, đồng thời tăng cường trách nhiệm của Trung tâm trong việc đảm bảo chất lượng các dự báo; (2) Tăng cường sự phối hợp trao đổi thông tin dự báo của các cơ quan dự báo thuộc các Bộ và các tổ chức nghiên cứu; (3) Xây dựng hệ thống thông tin số liệu và dữ liệu quốc gia làm cơ sở cho công tác dự báo; (4) Thu thập và xử lý một cách khách quan khoa học kết quả dự báo của các nước và các tổ chức quốc tế; (5) Các cơ quan quản lý nhà nước phải chủ động cung cấp thông tin chính thức cho nhân dân và các phương tiện thông tin đại chúng về tình hình kinh tế - xã hội, về quan hệ cung cầu, về thị trường, giá cả để nhân dân và doanh nghiệp hiểu rõ tình hình, chủ động ứng xử thích hợp.

2. Tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN

Trong một nền kinh tế thị trường, yếu tố thị trường đóng vai trò là cơ sở cho việc phân phối các nguồn lực kinh tế, hầu hết các nguồn lực kinh tế đều thông qua thị trường mà được phân phối vào trong các ngành, các lĩnh vực kinh tế một cách tối ưu. Vì thế, để xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, cần phải hình thành hình thành và phát triển đồng bộ các loại thị trường.

- Đối với thị trường hàng hóa - dịch vụ: (1) Đẩy mạnh tự do hóa thương mại phù hợp với cam kết song phương, đa phương và theo thông lệ quốc tế; thực thi nghiêm chỉnh Luật Thương mại (2005) và Luật Cạnh tranh; (2) Tiếp tục bãi bỏ tất cả các quy định có tính chất hạn chế quyền tự do kinh doanh của công dân; thu hẹp những lĩnh vực Nhà nước độc quyền kinh doanh; đối với những lĩnh vực cần tồn tại độc quyền nhà nước phải có quy chế kiểm tra chặt chẽ nhằm ngăn chặn các hành vi lạm dụng vị thế của doanh nghiệp khống chế thị trường; (3) Tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý giá của Nhà nước; điều chỉnh danh mục các sản phẩm mà nhà nước quản lý theo hướng nhà nước chỉ quản lý giá những sản phẩm có ảnh hưởng lớn, quyết định đến đời sống và sản xuất khi có biến động lớn về giá, nhà nước tôn trọng quyền định giá và cạnh tranh về giá cả của doanh nghiệp theo quy định pháp luật.

- Đối với thị trường sức lao động: (1) Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật, tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho phát triển thị trường sức lao động. Việc hoàn thiện các văn bản pháp luật về lao động phải dựa trên nguyên tắc đảm bảo quyền tự do tìm việc làm của người lao động và quyền lựa chọn của người sử dụng lao động. Thực hiện rộng rãi chế độ hợp đồng lao động; các doanh nghiệp cần tuân thủ các quy định về ký kết hợp đồng lao động, trả lương cho người lao động theo hợp đồng đã ký kết và thực hiện chế độ bảo hiểm; (2) Hoàn thiện chính sách tiền lương phù hợp với kinh tế thị trường cho cả 2 nhóm quan hệ lao động: nhóm quan hệ lao động điều chỉnh theo Bộ luật lao động và nhóm quan hệ lao động điều chỉnh theo Luật cán bộ, công chức; (3) Đổi mới chính sách bảo hiểm xã hội phù hợp với cơ chế thị trường theo hướng cải cách chế độ thu chi để người lao động không bị ràng buộc bởi đơn vị hoặc thành phần kinh tế nào; nâng cao hơn nữa vai trò của tổ chức công đoàn; (4) Phát triển hệ thống hỗ trợ giao dịch trên thị trường lao động để làm cầu nối giữa cung - cầu lao động như củng cố hệ thống trung tâm giới thiệu việc làm; nâng cao chất lượng hoạt động của các doanh nghiệp xuất khẩu lao động...

- Đối với thị trường khoa học - công nghệ: (1) Tiếp tục hoàn thiện khuôn khổ pháp luật cho thị trường khoa học - công nghệ; sửa đổi, bổ sung và ban hành

mới những văn bản dưới luật liên quan tới sở hữu trí tuệ phù hợp với thông lệ quốc tế và cam kết của Việt Nam; (2) Xây dựng cơ chế chính sách nhằm phát triển tiềm lực của các tổ chức khoa học - công nghệ, hỗ trợ xây dựng năng lực công nghệ của các doanh nghiệp; khuyến khích doanh nghiệp đầu tư cho hoạt động nghiên cứu, triển khai; (3) Chuyển các tổ chức khoa học - công nghệ hoạt động theo cơ chế tự chủ, định hướng thị trường, thúc đẩy sự liên kết trong đầu tư đổi mới công nghệ thông qua việc đa dạng hóa mối liên kết: viện nghiên cứu - doanh nghiệp; Nhà nước - viện nghiên cứu - doanh nghiệp...

- Đối với thị trường tài chính: (1) Sắp xếp lại, lành mạnh hóa tài chính và nâng cao năng lực cạnh tranh của hệ thống ngân hàng thương mại; cần giải quyết dứt điểm vấn đề nợ xấu, nâng mức vốn tự có, tách các nghiệp vụ chính sách và cho vay theo chỉ định của Chính phủ ra khỏi các hoạt động của NHTM nhà nước; cơ cấu lại sở hữu của NHTM Nhà nước thông qua cổ phần hóa; (2) Hoàn thiện cơ chế lãi suất và công cụ nghiệp vụ thị trường mở để điều tiết thị trường tiền tệ. Tăng tính độc lập, tự chủ và vai trò điều hành thị trường tiền tệ của Ngân hàng nhà nước như một ngân hàng trung ương hiện đại. Tăng cường hoạt động thanh tra, giám sát và dự báo, phòng ngừa rủi ro để đảm bảo an toàn cho hệ thống ngân hàng; (3) Đổi mới và tăng cường vai trò quản lý nhà nước đối với thị trường bảo hiểm thông qua việc sửa đổi, bổ sung Luật kinh doanh bảo hiểm; hạn chế sự can thiệp của nhà nước vào hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp bảo hiểm, nâng cao vai trò tự quản của Hiệp hội bảo hiểm Việt Nam; (4) Cần tiếp tục hoàn thiện các văn bản pháp qui đồng bộ điều chỉnh hoạt động của thị trường chứng khoán phù hợp với thực tiễn và chuẩn mực quốc tế; nâng cao chất lượng hoạt động của Sở giao dịch chứng khoán; phát triển từng bước thị trường phi tập trung OTC; phát triển thị trường phụ trợ và các tổ chức dịch vụ chứng khoán.

- Đối với thị trường bất động sản: (1) Hoàn thiện các văn bản pháp luật tạo khung pháp lý cho việc biến quyền sử dụng đất thành hàng hóa một cách thuận lợi; cần phải có quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ổn định và hợp lý và công khai hóa quy hoạch sử dụng đất. (2) Giá cả bất động sản được hình thành theo nguyên tắc thị trường, do đó sự can thiệp của nhà nước vào thị trường bất động sản phải thông qua việc sử dụng các tác nhân thị trường, nhà nước tác động đến giá đất trên thị trường bằng chính sách kinh tế vĩ mô trên cơ sở quan hệ cung - cầu về đất. (3) Tăng cường quản lý nhà nước đối với thị trường bất động sản thông qua việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về kinh doanh bất động sản. Tổ chức và hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước đối với thị trường bất động

sản từ trung ương xuống địa phương, tổ chức các dịch vụ công để thực hiện những thủ tục giấy tờ liên quan đến giao dịch bất động sản. Cần có biện pháp hữu hiệu giải quyết vấn đề đầu cơ đất, đẩy giá đất lên cao, gây khó khăn cho đầu tư phát triển, giải quyết nhà ở, khắc phục tình trạng giao dịch qua nhiều trung gian khiến cho thông tin về bất động sản không rõ ràng ...

3. Chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng hiện đại và tham gia một cách có hiệu quả hơn vào sự phân công lao động quốc tế

Cơ cấu ngành kinh tế luôn có vai trò quan trọng đối với mỗi nền kinh tế, nhất là khi nền kinh tế đã hội nhập vào kinh tế thế giới. Cơ cấu ngành hiện đại, hợp lý sẽ cho phép khai thác được các nguồn nội lực và tận dụng được lợi thế trong hệ thống phân công lao động quốc tế. Nhà nước cần điều chỉnh cơ cấu ngành kinh tế của nước ta theo các điều kiện kinh tế thế giới và lợi thế đang thay đổi. Đối với nước ta, để đẩy mạnh sự chuyên dịch cơ cấu ngành theo hướng hiện đại, phù hợp với bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế, Nhà nước cần tập trung giải quyết những vấn đề sau đây:

- Xây dựng chiến lược tổng thể và chính sách điều chỉnh cơ cấu ngành, đáp ứng các yêu cầu sau: (1) Chiến lược phải xuất phát từ nhu cầu của thị trường, trong điều kiện hội nhập kinh tế thì không thể chỉ có thị trường trong nước mà phải tính đến cả thị trường ngoài nước; (2) Chiến lược và chính sách điều chỉnh cơ cấu ngành phải phù hợp với yêu cầu của hội nhập kinh tế, tức là phải thực hiện theo mô hình tăng trưởng hướng về xuất khẩu, ngành nào, sản phẩm nào có khả năng xuất khẩu thì phải ưu tiên phát triển; (3) Chiến lược phải phù hợp với xu thế phát triển của Việt Nam và thế giới. Xu thế phát triển của kinh tế thế giới ngày nay là phát triển dựa vào tri thức, vì vậy, Việt Nam cần có chính sách khuyến khích phát triển các ngành sử dụng vốn và hàm lượng tri thức cao; (4) Chiến lược điều chỉnh cơ cấu ngành phải gắn với mục tiêu tạo ra nhiều việc làm cho người lao động và phát huy lợi thế của nguồn nhân lực.

- Lựa chọn các ngành, lĩnh vực cần tập trung phát triển. Hội nhập kinh tế quốc tế có nghĩa là tham gia vào hệ thống phân công lao động toàn cầu. Mỗi nước cần xác định vị thế của mình trong hệ thống phân công đó, phải giành được khâu mà mình có lợi thế, có giá trị gia tăng cao trong chuỗi giá trị sản xuất toàn cầu. Vì thế, việc lựa chọn các ngành, lĩnh vực tập trung phát triển có ý nghĩa quan trọng trong chiến lược điều chỉnh cơ cấu ngành và trong chiến lược phát triển.

- Xác định lại vai trò của nhà nước và phương thức tác động của nhà nước đối với quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Trong nền kinh tế thị trường, cơ cấu kinh tế được hình thành dưới sự tác động của cơ chế thị trường chứ không thể bị áp đặt bởi ý chí chủ quan của nhà nước. Tuy nhiên, nhà nước có vai trò rất quan trọng trong quá trình đó. Nhà nước đóng vai trò là “bà đỡ”, tạo ra những điều kiện cần thiết để cơ cấu kinh tế hình thành, chuyển dịch phù hợp với bối cảnh trong nước và quốc tế. Phương thức tác động của nhà nước đến sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế, trong đó có cơ cấu ngành kinh tế, cần có sự đổi mới cơ bản. Nhà nước cần xác định rõ quan điểm phát triển, mô hình phát triển, cơ cấu kinh tế và định hướng chuyển dịch của cơ cấu kinh tế, cơ cấu đầu tư đối với toàn bộ nền kinh tế. Đồng thời, nhà nước xây dựng cơ chế, chính sách tác động đến sự điều chỉnh, chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo mục tiêu đã được xác định. Cơ chế, chính sách của nhà nước mang tính chất hướng dẫn, khuyến khích, hỗ trợ tư nhân và cả các nhà đầu tư nước ngoài đầu tư vào những ngành, lĩnh vực cần tập trung phát triển; khuyến khích các nhà đầu tư nước ngoài tham gia vào những ngành sử dụng nhiều công nghệ cao và tri thức, đầu tư vào các ngành định hướng xuất khẩu. Tuy nhiên, chính sách khuyến khích, hỗ trợ cần thay đổi phù hợp với quy định của WTO, tức là chuyển từ hình thức hỗ trợ trực tiếp sang hình thức hỗ trợ gián tiếp, phù hợp với thông lệ quốc tế.

4. Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật, chính sách kinh tế

Những vấn đề đặt ra hiện nay cho hệ thống pháp luật của Việt Nam sau khi đã tham gia sâu sắc vào quá trình hội nhập kinh tế quốc tế bao gồm:

- Trước hết là phải điều chỉnh thể chế để bảo đảm tính hiệu lực và hiệu quả, tạo ra một hệ thống thể chế hoàn chỉnh đồng bộ, đáp ứng được yêu cầu của hội nhập, tức là mở cửa và tự do hoá thương mại.

- Thứ hai, phải điều chỉnh lại mức độ tham gia của nhà nước vào kinh tế trong đó có những vấn đề then chốt như số lượng doanh nghiệp nhà nước nên nhiều hay ít, ngành nào cần giữ vai trò chủ đạo và mức độ bao nhiêu là vừa. Điều chỉnh lại các chính sách và biện pháp điều tiết thị trường của nhà nước theo xu hướng giảm bớt can thiệp của nhà nước tăng cường vai trò tự do của thị trường mà trước hết là việc điều tiết giá cả thị trường. Nhà nước chỉ can thiệp khi cần thiết.

- Cải tiến các thủ tục và chế tài nhân sự, thủ tục và chế tài hành chính, củng cố năng lực chuyên môn và bổ sung kiến thức về hội nhập cho hệ thống

các cơ quan này. Mở rộng các hoạt động tư pháp và nâng cao chất lượng tài phán, công khai và minh bạch hoá các chế tài nhân sự.

5. Đẩy mạnh cải cách hành chính, trong đó chú trọng cải cách thủ tục hành chính.

Trong thời gian tới, cải cách hành chính phải đi vào chiều sâu và phải cải cách đồng bộ các yếu tố của nền hành chính nhà nước, trong đó lấy cải cách thể chế hành chính là nội dung chủ yếu và là trọng tâm của cải cách hành chính. Để tạo môi trường kinh doanh thuận lợi, cần cải cách thể chế hành chính một cách quyết liệt hơn nữa. Cải cách hành chính theo hướng đơn giản hóa các thủ tục hành chính, loại bỏ những khâu xin phép, xét duyệt không cần thiết, công khai, minh bạch các quy định thủ tục hành chính.

Bên cạnh đó, cần đổi mới bộ máy, phân định rõ chức năng và quy chế hoạt động của hệ thống hành chính, cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, nâng cao trình độ theo yêu cầu chuyên nghiệp hóa, nâng cao phẩm chất đạo đức. Đồng thời đẩy mạnh đấu tranh chống quan liêu, tham nhũng và những tiêu cực khác, đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Chỉ có thực hiện cải cách triệt để những vấn đề trên mới nâng cao được năng lực và hiệu quả điều hành của nhà nước trong bối cảnh hội nhập; thể hiện bản chất của nhà nước là nhà nước phục vụ, nhà nước dịch vụ, chứ không phải chủ yếu là hành chính, cai trị.

6. Cải cách doanh nghiệp nhà nước

Cải cách DNNN là mắt xích quan trọng trong cải cách kinh tế và hết sức cấp thiết trong bối cảnh hội nhập. Để tiếp tục cải cách DNNN, nhà nước cần tập trung vào các giải pháp:

- Quyết tâm thực hiện và triển khai đồng bộ các giải pháp để đẩy mạnh cổ phần hóa DNNN. Xây dựng chương trình, kế hoạch cụ thể cổ phần hóa của từng bộ, ngành, địa phương và tổng công ty. Mở rộng đối tượng cổ phần hóa bao gồm cả công ty TNHH một thành viên là nhà nước, các đơn vị sự nghiệp, công ty cổ phần hóa doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Nghiêm túc thực hiện cơ chế thị trường trong cổ phần hóa DNNN, không để xảy ra tiêu cực, thất thoát tài sản của nhà nước. Đồng thời, tăng cường vai trò của Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước, song cần hoàn thiện khung pháp lý cho hoạt động của Tổng công ty là đại diện chủ sở hữu phần vốn góp vào công ty cổ phần.

- Nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổng công ty, chuyển tổng công ty nhà nước sang hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con, hình thành một

số tập đoàn kinh tế mạnh với quy mô rất lớn về vốn, trình độ công nghệ cao và quản lý tiên tiến, hoạt động cả trong và ngoài nước, có vai trò chi phối lớn trong nền kinh tế quốc dân, có khả năng cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế.

- Thực hiện bán, khoán kinh doanh, cho thuê và đặc biệt cần kiên quyết cho phá sản những DNNN hoạt động không hiệu quả nhưng không áp dụng được các hình thức sắp xếp khác.

7. Tạo điều kiện thuận lợi cho kinh tế tư nhân phát triển

Bên cạnh công tác cải cách hệ thống DNNN, Nhà nước cần tạo điều kiện thuận lợi cho kinh tế tư nhân phát triển mạnh mẽ để xây dựng một nền kinh tế thị trường rộng lớn, đa hình thức sở hữu. Trong thời gian qua, nhờ chủ trương phát triển nền kinh tế nhiều thành phần, kinh tế tư nhân đã được hồi sinh, phát triển và mang lại kết quả kinh tế xã hội to lớn, tuy vậy, vẫn còn tồn tại nhiều yếu kém, chưa đáp ứng yêu cầu của hội nhập và môi trường cạnh tranh khốc liệt. Để phát triển kinh tế tư nhân nhằm đạt được các mục tiêu dài hạn của đất nước, về phía nhà nước cần tập trung vào các giải pháp sau :

- Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho sự phát triển của kinh tế tư nhân. Vấn đề quan trọng, có tính chất quyết định là thực thi pháp luật, chống phân biệt đối xử trong việc thi hành luật.

- Sửa đổi, bổ sung một số cơ chế chính sách bảo đảm sự bình đẳng giữa các thành phần kinh tế về cơ hội và điều kiện để phát triển (chính sách ruộng đất ; chính sách tài chính; chính sách đầu tư...).

- Tiếp tục đổi mới quản lý nhà nước về kinh tế nhằm tạo điều kiện và hỗ trợ kinh tế tư nhân phát triển; cần đẩy mạnh cải cách hành chính theo hướng thực hiện chế độ “một cửa, một dấu”, tránh gây phiền hà và sách nhiễu doanh nghiệp, người dân.

CÂU HỎI

1. Câu hỏi ôn tập

a) Phân tích bối cảnh kinh tế trong và ngoài nước có ảnh hưởng quyết định đến hoạt động của nền kinh tế Việt Nam?

b) Phân tích những khó khăn, thách thức đang và sẽ đặt ra đối với sự phát triển nền kinh tế Việt Nam trong quá trình chuyển đổi và hội nhập kinh tế quốc tế?

c) Để khắc phục, vượt qua khó khăn, thách thức đó, Nhà nước cần tập trung giải quyết những vấn đề gì?

2. Câu hỏi thảo luận

a) Phân tích các nguyên nhân dẫn đến tình trạng các DNNN hoạt động kém hiệu quả? Xác định các giải pháp để cải cách DNNN ở Việt Nam?

b) Tại sao cần tái cơ cấu nền kinh tế? Xác định các nội dung và giải pháp tái cơ cấu nền kinh tế?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Cần đọc

a) PGS. TS. Nguyễn Văn Dân, PGS. TS Trần Xuân Hải: Kinh tế vĩ mô của nền kinh tế mở (Sách chuyên khảo). NXB Tài chính, 2009.

b) TS. Phạm Thị Túy: Phối hợp điều tiết kinh tế giữa các nước trong khung hoàng kinh tế thế giới. NXB Chính trị quốc gia, 2011.

c) Brandley R. Schiller: Kinh tế ngày nay. NXB Đại học quốc gia TP. Hồ Chí Minh.

2. Tài liệu khác

a) David M. Smick: Thế giới công. NXB Thời Đại, 2011.

b) Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh: Giáo trình Kinh tế học phát triển. NXB Lý luận chính trị, 2005.

c) Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh: Giáo trình Quản lý nhà nước về kinh tế. NXB Lý luận chính trị, 2005.

d) TS. Lê Đăng Doanh: Hình thành đồng bộ hệ thống chính sách kinh tế vĩ mô thúc đẩy CNH, HĐH. NXB Chính trị quốc gia, 2002.

QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG VÀ ĐỊNH HƯỚNG CẢI CÁCH

I. KHÁI QUÁT VỀ QUÁ TRÌNH QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG Ở VIỆT NAM

1. Tài chính công và quản lý tài chính công

1.1. Tài chính công

Tài chính công là tổng thể các hoạt động thu và chi bằng tiền của Nhà nước, phản ánh các mối quan hệ kinh tế dưới hình thức giá trị trong quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ của Nhà nước nhằm thực hiện các chức năng vốn có của Nhà nước đối với xã hội.

Tài chính công gắn với thu nhập và chi tiêu của Chính phủ. 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.

Để xác định nội hàm và phạm vi của tài chính công, có thể dựa vào ba tiêu chí như sau :

- Sở hữu nhà nước: tài chính công là loại hình tài chính thuộc sở hữu nhà nước. Nhà nước là chủ thể duy nhất quyết định việc thành lập và sử dụng các quỹ tiền tệ của mình.

- Phục vụ lợi ích công: Tài chính công phục vụ cho các lợi ích chung, lợi ích công cộng của toàn xã hội, của quốc gia hoặc của đa số.

- Không nhằm mục đích thu lợi nhuận: tài chính công được sử dụng cho các hoạt động thuộc về các chức năng vốn có của nhà nước đối với xã hội (chức năng quản lý nhà nước và cung ứng các dịch vụ công). Việc thực hiện các chức năng này không vì mục tiêu lợi nhuận.

1.2. Quản lý tài chính công

Quản lý tài chính công là quá trình lập kế hoạch, tổ chức, điều hành và kiểm soát các hoạt động thu và chi của nhà nước nhằm thực hiện có hiệu quả các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước. Trong quá trình này, các chủ thể quản lý sử dụng có chủ đích các phương pháp quản lý và các công cụ quản lý để tác động và điều hành các hoạt động thu và chi của nhà nước nhằm đạt được các mục tiêu đã định.

Quản lý tài chính công được coi là một trong các nội dung quan trọng của cải cách hành chính ở Việt Nam. Thực tế cho thấy chỉ có thể thực hiện cải cách hành chính thành công khi tiến hành đồng thời với cải cách tài chính công. Quản lý tài chính công là trách nhiệm của tất cả các cơ quan trong bộ máy nhà nước.

Thông qua các hoạt động thu - chi bằng tiền của nhà nước, tài chính công phản ánh các mối quan hệ giữa nhà nước với các chủ thể kinh tế - xã hội khác trong quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ của nhà nước nhằm thực hiện các chức năng vốn có của mình. Hiệu quả của quản lý tài chính công vừa phản ánh năng lực của bộ máy nhà nước, vừa có tác dụng thúc đẩy hoặc kìm hãm hoạt động của các cơ quan trong bộ máy. Từ nhận thức đó, cải cách tài chính công trở thành một nội dung quan trọng của công cuộc cải cách hành chính nhà nước ở nước ta.

2. Quá trình quản lý tài chính công ở Việt Nam

Trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, quản lý tài chính công đã có những bước tiến cơ bản, thể hiện trên các mặt như sau:

Cải cách hệ thống thuế: Thuế là nguồn thu chủ yếu và quan trọng nhất của Nhà nước, là nguồn lực vật chất để duy trì bộ máy nhà nước và thực thi các chức năng của Nhà nước đối với xã hội. Trước đây, do nền kinh tế còn kém phát triển nên nguồn thu từ thuế không đủ đáp ứng nhu cầu chi thường xuyên của nhà nước. Từ đầu thập niên 1990 đến nay, hệ thống chính sách thuế đã được đổi mới trên nhiều phương diện, trải qua các giai đoạn như sau:

- Cải cách thuế đợt 1 vào đầu những năm 1990 đã thay thế các cơ chế, chính sách thu phân biệt giữa kinh tế quốc doanh và ngoài quốc doanh, hình thành hệ thống thuế của nền kinh tế trường, tạo môi trường pháp lý về thuế công bằng, bình đẳng giữa các thành phần và khu vực kinh tế.

- Cải cách thuế đợt 2 vào cuối những năm 1990 tập trung vào việc đổi mới các sắc thuế cơ bản như ban hành Luật thuế thu nhập doanh nghiệp thay thế Luật thuế lợi tức và Luật thuế giá trị gia tăng thay thế Luật thuế doanh thu (có hiệu lực từ 1/1/1999).

- Cải cách thuế giai đoạn 2001 - 2010 góp phần củng cố và hoàn thiện hệ thống chính sách thuế đã ban hành cho phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế và quá trình hội nhập, áp dụng thuế ưu đãi như nhau đối với đầu tư nước ngoài và đầu tư trong nước.

Kết quả cải cách hệ thống thuế đã góp phần bảo đảm nguồn thu cho NSNN, tạo môi trường kinh doanh bình đẳng cho mọi thành phần, thúc đẩy kinh tế tăng trưởng khá nhanh trong những năm qua.

Cải cách tổ chức bộ máy quản lý tài chính công: Bộ máy quản lý tài chính là tổng thể các cơ quan nhà nước thực thi các chức năng quản lý tài chính trên các lĩnh vực chuyên môn, vừa bảo đảm tính chuyên nghiệp, vừa bảo đảm các duy trì mối liên hệ qua lại và phối hợp đồng bộ để tạo thành một chỉnh thể thống nhất trong quản lý các nguồn lực và hoạt động tài chính của quốc gia. Từ năm 1990 đến nay, ở Việt Nam đã từng bước hình thành bộ máy quản lý tài chính

công với các bộ phận chức năng phù hợp với yêu cầu của nền kinh tế thị trường, với những thay đổi như sau:

- Hợp nhất ba hệ thống thu độc lập thành tổng cục thuế nhà nước (1990);
- Thành lập hệ thống Kho bạc nhà nước (1990);
- Thành lập Cục quản lý công sản (1997);
- Chuyển Tổng cục hải quan về Bộ Tài chính (2002);
- Đưa Cục Dự trữ quốc gia về trực thuộc Bộ Tài chính (2003);
- Thành lập Ủy ban Chứng khoán Nhà nước (1996);
- Thành lập Kiểm toán nhà nước (1994);
- Thành lập Cục quản lý nợ và tài chính đối ngoại thuộc Bộ Tài chính (2010).

Bộ Tài chính thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài chính ở cấp quốc gia, đồng thời phân cấp về quản lý tài chính, ngân sách cho các địa phương thông qua hoạt động của chính quyền các cấp, mà bộ phận chức năng là các Sở tài chính ở tỉnh, phòng Tài chính ở cấp huyện và Ban tài chính thuộc UBND cấp xã.

Ban hành và sửa đổi Luật Ngân sách nhà nước: Luật ngân sách nhà nước đầu tiên được ban hành năm 1996 và có hiệu lực từ 1-1-1997, đã phát huy tác dụng tích cực trong việc đổi mới công tác quản lý và điều hành ngân sách nhà nước. Vào đầu những năm 2000, trước yêu cầu đổi mới mạnh mẽ và toàn diện kinh tế, xã hội, trước đòi hỏi của quá trình hội nhập khu vực và quốc tế, Luật ngân sách nhà nước sửa đổi đã được Quốc hội thông qua năm 2002 và có hiệu lực thi hành từ 1-1-2004. Luật ngân sách nhà nước năm 2002 đã tạo ra những chuyển biến cơ bản trong quản lý tài chính công, cụ thể là:

- Mở rộng quyền hạn, trách nhiệm của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp trong việc quyết định dự toán ngân sách, phân bổ và phê chuẩn quyết toán ngân sách.

- Đổi mới phân cấp quản lý tài chính – ngân sách dựa trên cơ sở đảm bảo sự thống nhất của hệ thống tài chính quốc gia và vai trò chủ đạo của ngân sách nhà nước, đồng thời tăng cường tính chủ động, phát huy sự sáng tạo của địa phương thực hiện các giải pháp nhằm tăng khả năng tự cân đối của ngân sách địa phương trong việc bảo đảm các nhiệm vụ kinh tế, xã hội, quốc phòng an ninh được giao.

- Tăng cường phân cấp quản lý chi tiêu công nhiều hơn cho các bộ ngành và địa phương. Dành tối đa các khoản thu cho ngân sách địa phương được hưởng 100% và các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương. Phân cấp mạnh hơn cho chính quyền địa phương các cấp trong

việc cung ứng các dịch vụ công, bao gồm các dịch vụ công cơ bản nhất là giáo dục và y tế.

- Việc phân bổ ngân sách cho các cấp chính quyền địa phương đã được xác định dựa trên các công thức tính toán có tính khoa học hơn. Việc thực hiện chi tiêu tại các đơn vị sử dụng ngân sách được thực hiện dựa vào hệ thống định mức chi tiêu do Bộ Tài chính ban hành và được điều chỉnh hàng năm cho phù hợp với thực tế. Chính phủ bắt đầu quan tâm đến việc thiết lập các ưu tiên trong chi tiêu công thông qua các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm,

- Cải thiện một bước tính minh bạch trong quản lý chi tiêu công. Ngân sách các cấp và các đơn vị sử dụng ngân sách phải công khai dự toán và quyết toán ngân sách hàng năm. Tăng cường trách nhiệm của Kho bạc Nhà nước trong kiểm soát chi tiêu và đối chiếu số liệu quyết toán cuối năm. Đề cao trách nhiệm của Kiểm toán nhà nước trong việc xác định tính đúng đắn, trung thực và hợp pháp của các số liệu kế toán, quyết toán ngân sách nhà nước.

Thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính: Một nội dung quan trọng trong cải cách tài chính công được thực hiện từ đầu những năm 2000 là việc trao quyền tự chủ cao hơn cho các cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp, nhằm tạo sự linh hoạt nhất định cho các cơ quan đơn vị này trong sử dụng kinh phí để thực thi các hoạt động và cung cấp dịch vụ công nhằm đáp ứng nhu cầu của xã hội.

Các cơ quan, đơn vị được quyền quyết định chi tiêu theo ưu tiên của đơn vị đối với kinh phí chi thường xuyên được giao tự chủ, được chi tiêu theo các định mức do đơn vị thống nhất xây dựng trong quy chế chi tiêu nội bộ, được sử dụng phần kinh phí dôi ra để tăng thu nhập cho người lao động và phát triển các điều kiện vật chất cần thiết của đơn vị để bảo đảm cung ứng dịch vụ công tốt hơn cho xã hội.

Thực hiện việc tách biệt về cơ chế quản lý tài chính giữa cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp công lập căn cứ vào tính chất dịch vụ công được cung ứng.

Tin học hóa quản lý tài chính: việc ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của các cơ quan tài chính, thuế và kho bạc. Đặc biệt, Chính phủ đã giao cho Bộ Tài chính chủ trì dự án ứng dụng công nghệ thông tin quy mô quốc gia đầu tiên tại Việt Nam về quản lý ngân sách và kho bạc (TABMIT). TABMIS bao gồm 8 chức năng cơ bản: quản lý mục lục ngân sách và tài khoản; quản lý phân bổ ngân sách; cam kết quỹ; quản lý thanh toán; quản lý nhận thu; quản lý tiền mặt; quyết toán cuối năm; quản lý báo cáo.

Hệ thống TABMIS đang được triển khai thông suốt hoạt động từ Trung ương tới địa phương, Tất cả các Bộ, ngành, các đơn vị sử dụng ngân sách Nhà nước, được giao dự toán Nhà nước đều có trách nhiệm phải tham gia kết nối vào TABMIS. Mục tiêu của TBMIS là thực hiện công khai, minh bạch tài chính ngân sách phù hợp với thông lệ quốc tế.

II. BỐI CẢNH KINH TẾ - TÀI CHÍNH VÀ TÁC ĐỘNG TỚI QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

1. Bối cảnh kinh tế - tài chính thế giới

Trong hai thập kỷ qua, tình hình kinh tế - tài chính thế giới có nhiều biến động với những bước phát triển to lớn, song cũng gánh chịu các thất bại nặng nề, đặc biệt là hai cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ có ảnh hưởng rộng lớn và sâu sắc trên phạm vi toàn cầu:

1.1. Khủng hoảng tài chính tiền tệ châu Á năm 2007

Cuộc khủng hoảng này bắt đầu từ tháng 7-1997 ở Thái Lan, ảnh hưởng đến các thị trường chứng khoán, trung tâm tiền tệ lớn, và giá cả của những tài sản khác ở một số nước châu Á, trong đó Indonesia, Hàn Quốc và Thái Lan là những nước bị ảnh hưởng mạnh nhất bởi cuộc khủng hoảng này. Tuy bắt nguồn từ châu Á, nhưng cuộc khủng hoảng này lại lan truyền và gây nên sự khủng hoảng tài chính trên toàn cầu. Nguyên nhân của cuộc khủng hoảng này xuất phát từ chỗ một số nước châu Á có nền tảng kinh tế vĩ mô yếu kém, các nước này thực hiện chính sách tự do hóa tài khoản vốn với lãi suất cao hơn so với các nước phát triển để thu hút các dòng vốn quốc tế. Khi phát hiện thấy những dấu hiệu bất ổn của thị trường, một số thể chế đầu cơ vĩ mô đã tiến hành tấn công tiền tệ châu Á, các nhà đầu tư nước ngoài đồng loạt rút vốn ra. Hậu quả là tại một số nước châu Á, tiền tệ bị mất giá, thị trường chứng khoán sụp đổ, tài sản giảm giá, nhiều doanh nghiệp bị phá sản và hàng triệu người bị đẩy xuống dưới ngưỡng nghèo

1.2. Khủng hoảng tài chính – tiền tệ thế giới năm 2008

Có nguồn gốc từ khủng hoảng tài chính ở Hoa Kỳ từ năm 2007, bùng phát mạnh từ cuối năm 2008. Nguyên nhân của cuộc khủng hoảng này là tình trạng bong bóng nhà ở cùng với việc giám sát tài chính thiếu hoàn thiện ở Hoa Kỳ. Bong bóng vỡ đã dẫn tới các khoản vay không trả nổi của người đầu tư nhà ở đối với các tổ chức tài chính ở nước này. Tình trạng tồi tệ của các tổ chức tài chính đã khiến cho nạn đói tín dụng xảy ra trên diện rộng, ảnh hưởng nghiêm trọng tới khu vực sản xuất và làm mất giá tiền tệ quy mô lớn ở nhiều nước trên thế giới. Khủng hoảng tài chính toàn cầu đã dẫn tới suy thoái kinh tế ở nhiều nước. Năm 2009 là năm đáy của khủng hoảng, khi tốc độ tăng trưởng GDP của các nền kinh tế phát triển đang từ mức 2% xuống đến âm 5%, còn các nền kinh

tế đang phát triển thì sụt giảm tốc độ tăng trưởng từ ngưỡng 8% xuống còn khoảng 1%. Kinh tế thế giới có dấu hiệu phục hồi vào năm 2010, song hậu quả của khủng hoảng vẫn còn tác động đến kinh tế của nhiều nước.

1.3. Khủng hoảng nợ công

Các quốc gia trên thế giới đều phải huy động vốn thông qua vay nợ để trang trải cho những nhu cầu chi tiêu của Chính phủ khi thu ngân sách không đáp ứng đủ hoặc khi cần tài trợ cho các dự án đầu tư cấp thiết có ý nghĩa quan trọng đối với sự phát triển. Trong tất cả các nước OECD, xu hướng hiện nay là nợ của chính phủ ngày càng gia tăng. Trong vòng 7 năm, từ 1985 đến 1992, tỷ lệ nợ trung bình của các nước OECD trên GDP tăng từ 55,8% đến 62,7%². Trong khi đó, hiệp ước Maastrich đã quy định rằng tỷ lệ của các nước tham gia khu vực đồng tiền chung không được vượt quá 60% GDP. Cho đến cuối thập kỷ đầu tiên của thế kỷ 21, các nước trên thế giới phải đối mặt với cuộc khủng hoảng nợ công ngày càng nặng nề do nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó có việc đối phó với khủng hoảng tài chính tiền tệ thế giới năm 2008. Khủng hoảng nợ công lên tới đỉnh điểm vào năm 2009 và vẫn tiếp tục kéo dài đến những năm tiếp theo. Khủng hoảng nợ công ở các nước chủ yếu là do chính sách chi tiêu và quá trình quản lý chi tiêu công kém hiệu quả, dẫn đến phải đi vay quá lớn để phục vụ các nhu cầu chi tiêu.

Bảng 1. Tỷ lệ nợ công của một số quốc gia trên thế giới năm 2012

| Nước | Nợ công /GDP | Thứ hạng |
|-----------|--------------|----------|
| Nhật | 218,9 | 1 |
| Hylạp | 161,3 | 3 |
| Ý | 126,1 | 8 |
| Singapore | 106,5 | 14 |
| Pháp | 89,1 | 18 |
| Anh | 88,7 | 19 |
| Đức | 80,5 | 27 |
| Mỹ | 73,6 | 35 |
| Việt Nam | 48,2 | 66 |

Nguồn: Central Intelligence Agency (CIA), The World Factbook (www.cia.gov)

² Michel Bouvier, Marie - Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale : Tài chính công, NXB Chính trị quốc gia, HN, 2005, tr. 103

Cuộc khủng hoảng nợ công trên thế giới hiện nay xuất phát từ nhiều nguyên nhân phức tạp hơn, đặc biệt với sự quốc tế hóa đời sống kinh tế, sự phát triển thị trường tài chính liên quốc gia với các cơ chế vay mượn, đầu tư đan xen đa dạng, sự thao túng của các nhóm lợi ích, giới đầu cơ tài chính... đã dẫn đến chỗ một số quốc gia không còn khả năng kiểm soát nợ công của nước mình. Song nguyên nhân cốt lõi dẫn đến nợ công là do các nước này có mức thâm hụt ngân sách cao trong nhiều năm, năng suất lao động thấp, nhập siêu gia tăng, điều hành chính sách tiền tệ yếu kém.

2. Bối cảnh kinh tế - tài chính ở Việt Nam

Từ khi chuyển sang kinh tế thị trường, kinh tế Việt Nam trải qua 4 giai đoạn:

- *Giai đoạn tăng trưởng cao 1991 - 1996*: Chính phủ thực thi một loạt chính sách chuyển từ cơ chế chỉ huy tập trung sang phát triển theo hướng kinh tế thị trường, làm cho nền kinh tế khởi sắc, đạt tốc độ tăng trưởng cao;

- *Giai đoạn suy thoái 1997 - 2001*: Do ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính tiền tệ châu Á. Chính phủ đã thực hiện nhiều chính sách năng động để kích thích kinh tế (cải cách thể chế theo cơ chế thị trường, mở cửa thu hút vốn đầu tư, thúc đẩy thương mại quốc tế, phát triển thị trường tài chính);

- *Giai đoạn phục hồi 2002 - 2007*: Với sự tăng trưởng ổn định, kim ngạch xuất khẩu cao, song vẫn chịu nhiều ảnh hưởng từ các biến động kinh tế trên thế giới;

- *Giai đoạn suy thoái 2008 - 2012*: Do khủng hoảng tài chính - tiền tệ thế giới. Chính phủ đã thực hiện các nhóm giải pháp ổn định kinh tế vĩ mô, kiềm chế lạm phát, tăng trưởng bền vững và thực thi chính sách an sinh xã hội.

Chính sách tài khóa của chính phủ đã có tác động tích cực tới sự phát triển kinh tế - xã hội. Thu ngân sách đã đáp ứng những nhu cầu chi tiêu cơ bản, ngoài chi thường xuyên, ngân sách nhà nước đã dành một tỷ trọng ngày càng lớn cho chi đầu tư phát triển, tạo ra cơ sở hạ tầng quan trọng cho sự phát triển. Chính sách tài khóa đã góp phần điều tiết sản xuất và tiêu dùng, thúc đẩy sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Chính sách tài khóa đã dành một phần đáng kể cho giảm nghèo thông qua các biện pháp hỗ trợ cho người nghèo, các chương trình mục tiêu quốc gia, giảm tỷ lệ hộ nghèo xuống còn 10,6% vào năm 2010 (theo chuẩn nghèo 2009).

III. CÁC THÁCH THỨC ĐẶT RA TRONG QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

Trong quá trình phát triển kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế, Việt Nam phải đổi mới quản lý tài chính công theo các thông lệ và chuẩn mực quốc tế, song trước hết phải nhằm bảo đảm nguồn lực tài chính của Nhà nước và

sử dụng nguồn lực đó có hiệu quả trong việc thực thi các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước. Tuy nhiên, trình độ và năng lực quản lý tài chính công ở Việt Nam còn có những hạn chế. Trong bối cảnh đó có nhiều thách thức đặt ra đối với quản lý tài chính nói chung và quản lý tài chính công nói riêng ở nước ta.

1. Về nguồn thu ngân sách

Mặc dù cải cách thuế đã có những thành công đáng kể, song nguồn thu ngân sách vẫn không đáp ứng nhu cầu chi tiêu ngày càng tăng do yêu cầu của tiến trình phát triển kinh tế và công nghiệp hóa, tình trạng thâm hụt ngân sách cao trong nhiều năm (năm 2005 - 4,85%, 2006 - 5%, 2007 - 5%, 2008 - 4,95%, 2009 - 6,9%, 2010 - 5,8%, 2011 - 4,8%, 2012 - 4,9%, 2013 - 5,3%). Theo yêu cầu của tiến trình hội nhập vào khu vực và gia nhập WTO, hầu hết các hạng mục thuế xuất nhập khẩu bị cắt giảm. Trên thực tế, áp lực duy trì tỷ lệ động viên vào ngân sách nhà nước ở mức độ 25% GDP (như giai đoạn 2001 - 2012) là khá cao. Các chính sách thuế đã được điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện và khả năng thực tế của nền kinh tế, song vẫn còn những bất cập, chưa khai thác hết các nguồn thu và chưa hoàn toàn bảo đảm sự công bằng giữa những người nộp thuế. Đặc biệt, hệ thống hành chính thuế kém hiệu quả, mức độ tuân thủ của người nộp thuế thấp (năm 2009, bình quân mỗi doanh nghiệp phải dành ra 1050 giờ để tuân thủ luật thuế, năm 2010 là 941 giờ, vượt xa các nước trong khu vực). Sự tăng trưởng kinh tế chưa thật sự ổn định, đặc biệt là trong các giai đoạn chịu tác động của khủng hoảng kinh tế trên thế giới. Những nhân tố nói trên đang đặt Nhà nước trước thách thức về việc phải cải cách thuế theo hướng nào để tăng nguồn thu và giảm thâm hụt ngân sách?

2. Về hiệu quả phân bổ và sử dụng chi tiêu công

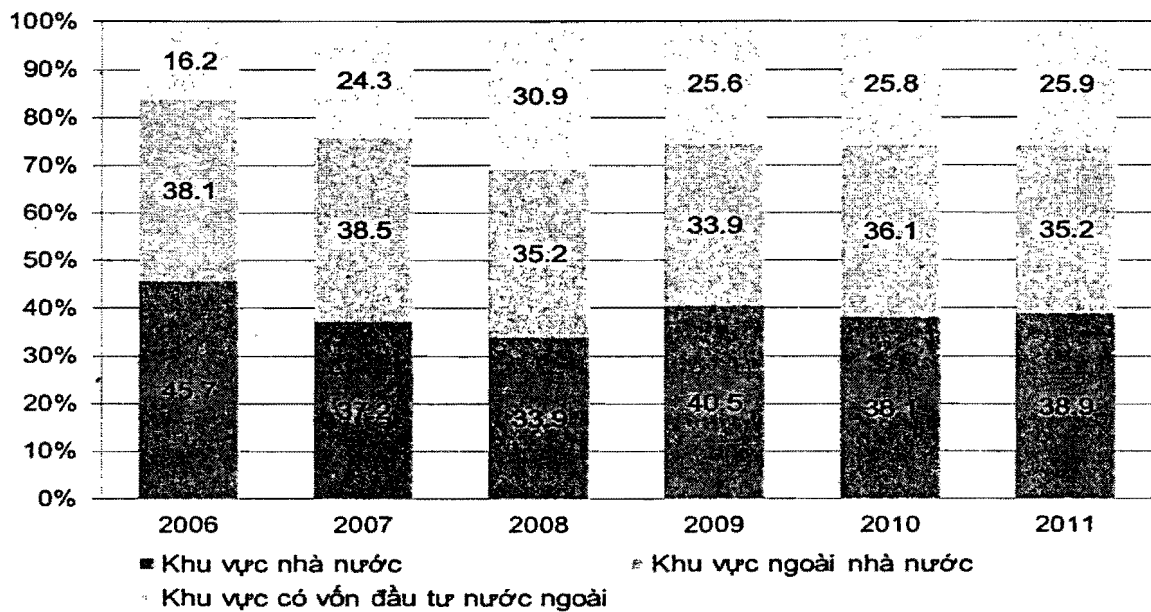
Nguồn lực ngân sách được phân bổ một cách dàn trải, kém hiệu quả, không theo thứ tự ưu tiên. Việc lập ngân sách theo khoản mục đầu vào chú trọng đến sử dụng hệ thống định mức chi tiêu được quy định chặt chẽ, nhiều khi trở thành cứng nhắc, không phù hợp với biến động của tình hình thực tế. Việc tính toán các nguồn lực chưa chú trọng đến khả năng huy động các nguồn lực bên ngoài ngân sách vào thực hiện các mục tiêu của nhà nước.

Sử dụng ngân sách nhà nước kém hiệu quả: Hiệu quả chi tiêu công thấp, không tương xứng với chất lượng tăng trưởng kinh tế. Trong nhiều năm qua, tăng trưởng kinh tế của Việt Nam phụ thuộc chủ yếu vào vốn đầu tư, tốc độ tăng tổng đầu tư của Việt Nam luôn cao hơn tốc độ tăng trưởng chung của nền kinh tế, trong đó đầu tư từ ngân sách nhà nước chiếm tỷ trọng đáng kể (Hộp 1).

Hộp 1. Cơ cấu vốn đầu tư và hiệu quả đầu tư

Vốn đầu tư của nhà nước vẫn chiếm tỷ trọng cao nhất trong tổng đầu tư xã hội so với đầu tư của khu vực ngoài nhà nước và khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài.

Biểu đồ: Cơ cấu vốn đầu tư xã hội 2006-2011



Hiệu quả đầu tư của toàn bộ nền kinh tế Việt Nam thấp, trong đó hiệu quả đầu tư công còn thấp hơn nhiều. Thời kỳ 2001-2005, hệ số ICOR toàn xã hội là 5,2; thời kỳ 2006-2010 là 6,3. Hệ số ICOR của khu vực nhà nước, trong đó có đầu tư công thời kỳ 2006-2010 là 10,0, trong khi khu vực ngoài nhà nước chỉ là 5,2. Tình trạng phân bổ dàn trải, nợ đọng đầu tư xây dựng cơ bản, thất thoát vốn đầu tư phổ biến ở các địa phương.

Nguồn: Bộ Tài chính

Tình trạng lãng phí, thất thoát vẫn diễn ra phổ biến, trở thành một căn bệnh của đời sống kinh tế - xã hội, là nguy cơ kéo lùi đà tăng trưởng của nền kinh tế và làm cho khoảng cách giàu nghèo thêm doãng rộng. Việc chi tiêu lãng phí, thất thoát nguồn lực ngân sách nhà nước là một thứ ung nhọt phá hoại nền kinh tế và làm xói mòn nguồn lực tài chính công của nhà nước. Nguy cơ thất thoát, lãng phí xuất hiện ở mọi nơi, mọi lúc, ở mọi đối tượng có cơ hội tiếp xúc với ngân sách nhà nước.

Quản lý chi tiêu công đứng trước thách thức to lớn về nâng cao hiệu quả phân bổ và sử dụng ngân sách nhà nước, trong khi nguồn lực ngân sách hạn hẹp và năng lực quản lý chi tiêu công ở các cấp chính quyền đều có sự bất cập so với yêu cầu đặt ra.

3. Về phân cấp ngân sách

Trong những năm qua, việc phân cấp ngân sách nhà nước đã có những chuyển biến đáng kể, ngân sách địa phương đã được giao các nguồn thu và nhiệm vụ chi lớn hơn. Tỷ lệ thu, chi ngân sách địa phương trong tổng thu, chi ngân sách nhà nước chiếm từ 30% đến trên 40% tổng thu, chi của ngân sách nhà nước.

Tuy nhiên, theo tiêu chí đánh giá của thế giới thì Việt Nam vẫn xếp vào loại có mức độ phân cấp ngân sách thấp, theo đó mức độ phân cấp của một quốc gia phụ thuộc chủ yếu vào mức độ phân cấp thẩm quyền quyết định cho địa phương về thu thuế, phí và lệ phí. Ở Việt Nam, thẩm quyền quyết định về thuế thuộc về trung ương, địa phương chỉ được quyết định một số loại phí, lệ phí mang tính chất địa phương. Việc phân định nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương ở một số nơi vẫn còn bất hợp lý.

Hiện nay, việc phân cấp ngân sách ở Việt Nam dựa trên quan điểm cho rằng ngân sách nhà nước là thống nhất để bảo đảm tính công bằng và sự điều tiết của nhà nước trung ương. Trung ương nắm quyền quyết định các chính sách tài chính và ngân sách của quốc gia, giao cho địa phương quyền quản lý các nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể theo quy định của pháp luật. Hơn thế nữa, năng lực quản lý tài chính của chính quyền địa phương, đặc biệt là ở cấp cơ sở chưa cao để quản lý có hiệu quả các nguồn lực tài chính.

Tuy nhiên, trong xu thế tăng cường phân cấp trong hành chính nhà nước hiện nay, không thể không trao quyền nhiều hơn cho chính quyền địa phương để nâng cao tính chủ động và khả năng đáp ứng kịp thời trước những đòi hỏi phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

4. Thách thức trước yêu cầu chuyển từ quản lý ngân sách theo đầu vào sang chú trọng đến kết quả đầu ra

Quản lý ngân sách hiện nay dựa trên phương thức soạn lập ngân sách theo khoản mục đầu vào, không chú trọng đến các kết quả đầu ra gắn với các mục tiêu chiến lược ưu tiên. Quá trình soạn lập và chấp hành ngân sách tập trung vào các định mức chi tiêu theo các đầu vào và kiểm soát chặt chẽ việc tuân thủ các định mức này, mà không quan tâm đến các kết quả đầu ra. Việc phân bổ ngân sách dựa vào việc chi tiêu của năm trước, hạn chế gia tăng chi tiêu so với giới hạn này. Không xác định trước các mức trần ngân sách một cách đầy đủ và đáng tin cậy nên thiếu cơ sở để lập kế hoạch chi tiêu cho sát thực tế và thiếu động lực cho việc ưu tiên hoá các khoản chi ngân sách, vì vậy vẫn còn tâm lý chờ đợi "xin" thêm ngân sách so với mức phân bổ đầu năm. Các cơ quan quản lý ngân

sách trung ương và Bộ tài chính chú trọng vào quản lý vi mô việc thực thi ngân sách của các địa phương và các cơ quan nhà nước.

Việc chú trọng đến các yếu tố đầu vào trong soạn lập và thực thi ngân sách ngày càng bộc lộ nhiều bất cập, khiến các đơn vị sử dụng ngân sách chỉ quan tâm xin thêm ngân sách bằng cách gia tăng các đầu vào và sử dụng hết ngân sách được giao với các chứng từ hợp lệ. Thách thức trong chuyển sang quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra gặp phải lực cản rất lớn về tư duy và cách làm trong quản lý ngân sách hiện nay.

5. Về tầm nhìn trong lập và chấp hành ngân sách

Ngân sách vẫn được lập và chấp hành trong thời hạn một năm, đó là khung thời gian quá ngắn để có thể đạt được các mục tiêu đề ra. Do việc lập ngân sách ngắn hạn, nên khó có thể đánh giá được tác động đầy đủ của những chương trình hay hoạt động đang tiến hành. Do đó, việc lập ngân sách của năm sau thường căn cứ số thực hiện của năm trước mà ít quan tâm đánh giá xem liệu việc tiếp tục chỉ cho những công việc đang làm có hiệu quả hay không. Cách làm phổ biến là lập ngân sách theo kiểu tăng dần, tức là chỉ cho các hoạt động năm sau được điều chỉnh bằng việc nhân mức chi năm trước với một tỉ lệ nhất định, chứ không điều chỉnh cơ cấu chi tiêu năm sau, cho dù các ưu tiên chính sách đã có sự thay đổi. Việc lập ngân sách ngắn hạn không bảo đảm cân đối nguồn lực để quản lý các xu hướng dài hạn cũng như tác động của chúng. Bên cạnh đó, việc chấp hành ngân sách cũng phải bảo đảm chi tiêu hết kinh phí được giao trong giới hạn một năm, mà hệ quả của nó là sự chi tiêu vội vàng cho hết các khoản tiền còn lại khi năm ngân sách kết thúc mà không quan tâm đến hiệu quả của chi tiêu. Các hạn chế nói trên đặt ra thách thức trong việc thay đổi tính nhất niên trong lập và chấp hành ngân sách để nhà quản lý có thể bao quát được các ưu tiên trong dài hạn và phản ánh được các kết quả của các quyết định chi tiêu dài hạn.

6. Thách thức trong bảo đảm cân đối ngân sách và giảm nợ công

Chính sách tài khóa của Việt Nam cho phép thâm hụt ngân sách vì mục tiêu đầu tư phát triển. Trong những năm qua, Việt Nam đã thực hiện một chính sách tài khóa tương đối lỏng lẻo, thể hiện qua việc luật hóa một mức thâm hụt NSNN hàng năm thường xuyên là trên 5% và trên thực tế có khi lên đến mức 8% GDP. So sánh với nhiều nước đang phát triển khác, đây là một mức thâm hụt khá cao. Thâm hụt ngân sách chủ yếu được bù đắp từ các nguồn vốn vay trong và ngoài nước khác của chính phủ trung ương, hình thành nên nợ chính phủ. Thâm hụt ngân sách cao là nguyên nhân trực tiếp dẫn đến sự gia tăng nợ công. Có thể thấy, quy mô của nợ công bằng quy mô thâm hụt ngân sách tích tụ qua các năm.

Nợ công ở Việt Nam bao gồm (i) nợ chính phủ; (ii) nợ được Chính phủ bảo lãnh; (iii) Nợ chính quyền địa phương. Tỷ lệ nợ công trên GDP của Việt Nam có xu hướng gia tăng nhanh trong những năm gần đây (Hộp 2).

Hộp 2. Nợ công ở Việt Nam

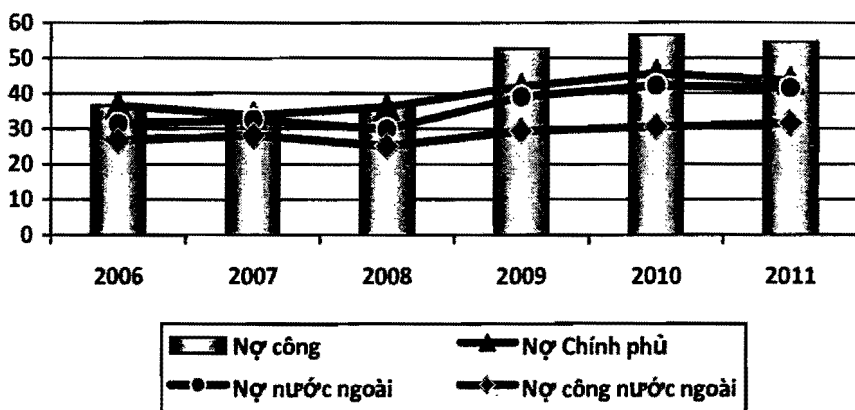
Quy mô nợ công tăng nhanh trong những năm gần đây. Tỷ lệ nợ công trên GDP năm 2007 – 33,8%, năm 2010 – 57,3%, năm 2011 – ước 54,6%, năm 2012 ước 58,4% GDP và cuối năm 2015 ước 61,1% GDP.

- Nợ chính phủ trên GDP năm 2007 - 33,8%, năm 2008 – 36,2%; 2010 – 45,7%; 2011 – ước 43,6%. Trong cơ cấu nợ công, nợ chính phủ chiếm 80%, nợ của các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) được Chính phủ bảo lãnh chiếm 19% và nợ của chính quyền địa phương chỉ chiếm 1%.

- Tỷ lệ nợ nước ngoài so với GDP năm 2005 – 32,2%, năm 2009 – 39%, năm 2010 – 42,2%, 2011- ước 41,5%. Trong cơ cấu nợ công, nợ công nước ngoài vẫn chiếm một tỷ trọng đáng kể, năm 2010 là 30,5% GDP.

Quốc hội đã thông qua Nghị quyết về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015, trong đó quy định giới hạn nợ công không được vượt quá 65% GDP, nợ chính phủ, nợ nước ngoài của quốc gia dưới 50%.

Cơ cấu nợ công và nợ nước ngoài của Việt Nam giai đoạn 2006-2011 (%GDP)



Nguồn: Bộ Tài chính

Các chỉ số nợ của VN hiện nay và trong trung hạn vẫn trong giới hạn an toàn. Trong tương lai, cơ cấu nợ sẽ thay đổi do vốn ODA giảm dần, vay thương mại sẽ tăng lên do VN đã thoát ra khỏi nhóm nước nghèo theo tiêu chuẩn tài trợ ODA. Tuy nhiên, khi nền kinh tế Việt Nam còn thiếu tính ổn định bền vững,

năng suất lao động còn thấp, tình trạng nhập siêu lớn... thì không thể chủ quan với mức độ an toàn của nợ công hiện nay. Một trở ngại nào đó trong nền kinh tế có thể trực tiếp hoặc gián tiếp biến một trong các nguy cơ nói trên trở thành hiện thực, và có thể tác động dây chuyền làm bùng phát các nguy cơ khác, gây ra khủng hoảng nợ công. Do đó, thách thức về giảm bội chi ngân sách nhà nước và nợ công đang ngày càng trở nên nghiêm trọng, đặc biệt trong bối cảnh kinh tế phát triển chưa ổn định, nhu cầu chi tiêu ngày một lớn song nguồn thu lại chậm được cải thiện.

7. Thách thức trước đòi hỏi gia tăng hỗ trợ người nghèo

Chi tiêu công là một công cụ quan trọng của Chính phủ nhằm cung cấp nguồn lực tài chính cho việc thực hiện mục tiêu xoá đói giảm nghèo. Chi tiêu công dưới các hình thức như chi đầu tư, chi thường xuyên hướng đến thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, nâng cao thu nhập cho dân cư, trong đó có người nghèo.

Một nội dung riêng biệt trong chi tiêu công tập trung vào mục tiêu xoá đói giảm nghèo thông qua các chương trình mục tiêu quốc gia. Chi ngân sách nhà nước (NSNN) cho các chương trình này đã tăng lên nhanh chóng. Tổng chi tiêu cho các chương trình mục tiêu quốc gia năm 2009 đã tăng gấp 9 lần năm 1998.

Chi tiêu công nhằm mục tiêu xoá đói giảm nghèo còn được thực hiện thông qua các chính sách hỗ trợ trực tiếp của Nhà nước đối với người nghèo. Từ đầu những năm 1990, Chính phủ đã thực hiện miễn giảm viện phí và học phí cho người nghèo. Ngoài ra chính sách tín dụng cho người nghèo với lãi suất thấp cũng là một hình thức Nhà nước hỗ trợ trực tiếp cho người nghèo để giúp họ phát triển sản xuất kinh doanh để vượt nghèo.

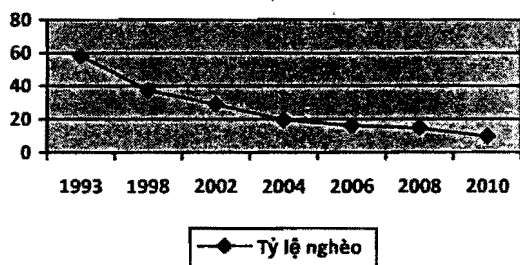
Tuy nhiên, kết quả giảm nghèo chưa thực sự bền vững, số hộ đã thoát nghèo nhưng mức thu nhập nằm sát chuẩn nghèo còn lớn, tỷ lệ hộ tái nghèo hàng năm còn cao; chênh lệch giàu - nghèo giữa các vùng, nhóm dân cư vẫn còn khoảng cách lớn, đời sống người nghèo gặp nhiều khó khăn, nhất là ở khu vực miền núi, vùng cao, vùng đồng bào dân tộc thiểu số (Hộp 3).

Hộp 3. Tình trạng nghèo ở Việt Nam

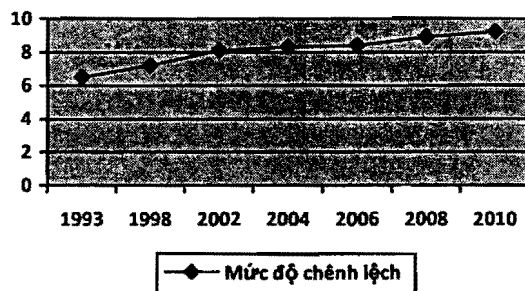
Trong những năm qua, nhà nước đã thực thi chính sách tích cực nhằm xóa đói giảm nghèo, tỷ lệ đói nghèo đã giảm từ 17,2% dân số năm 2000 xuống còn dưới 7% vào năm 2005. Đến năm 2009, do chuẩn nghèo được điều chỉnh tăng 50% nên số hộ nghèo là 12,3% dân số, năm 2010 – 10,6%. Việt Nam đã thoát khỏi nước có thu nhập thấp, trở thành nước có thu nhập trung bình trên thế giới.

Qua số liệu từ khảo sát mức sống hộ dân cư năm 2010 của Tổng cục Thống kê, tình trạng phân hóa giàu nghèo thể hiện qua hệ số Gini ở Việt Nam ở mức trung bình so với các nước trong khu vực. Tuy nhiên mức độ đó đã tăng dần theo các năm (hệ số Gini năm 2010 là 0,46 so với 0,37 của năm 1996). Nếu vào năm 1995, chênh lệch thu nhập giữa nhóm 20% người giàu nhất với 20% người nghèo nhất là 7 lần thì đến năm 2006, tỷ lệ này là 8,4 lần. Tỷ lệ này đặc biệt gia tăng kể từ sau cuộc khủng hoảng kinh tế thế giới năm 2008 - 2009, và lên đến 9,2 vào năm 2010.

Tỷ lệ nghèo (%)



Mức độ chênh lệch giàu nghèo (lần)



Nguồn: Điều tra mức sống hộ gia đình 2010

Tuy nhiên, chỉ tiêu công cho xóa đói giảm nghèo vẫn còn những bất cập đáng kể. Chẳng hạn, chi tiêu công cho y tế ở Việt Nam chỉ chiếm khoảng 5% tổng chi của Nhà nước, trong khi tỷ lệ này ở các nước cùng nhóm thu nhập (PPP bình quân đầu người ở mức 3.300 USD) là 9%. Trên thực tế, tỷ lệ chi tiêu từ tiền

túi của người dân trong tổng chi tiêu cho y tế chiếm tới trên 70% là một tỷ rất cao. Chi từ NSNN cho các lĩnh vực dịch vụ công cơ bản thường tập trung ở cấp trung ương và cấp tỉnh, trong khi người nghèo thường sử dụng các dịch vụ công ở cấp xã và cấp huyện. Chi tiêu ngân sách cho việc cung ứng dịch vụ công vẫn có xu hướng đem lại lợi ích nhiều hơn cho người giàu. Chẳng hạn 26% trong tổng lợi ích do giáo dục phổ thông trung học đem lại là dành cho 20% người giàu nhất, trong khi chỉ có 9% trong tổng lợi ích là đến với nhóm người nghèo nhất.

Không phải toàn bộ nguồn lực của các chương trình mục tiêu quốc gia về xoá đói giảm nghèo đến được với người nghèo, một số khoản chi có hiệu quả không cao. Nguồn vốn bị phân tán, không tập trung để giải quyết dứt điểm mục tiêu đặt ra. Chi phí quản lý các chương trình này còn khá lớn, chiếm khoảng 8% tổng kinh phí của chương trình. Một số công trình đầu tư có hiệu quả sử dụng kém, tình trạng rò rỉ nguồn lực từ trung ương xuống địa phương, các sai phạm trong quản lý tài chính còn khá phổ biến. Thách thức đặt ra là phải quản lý chi tiêu công như thế nào để tăng cường xoá đói giảm nghèo và hỗ trợ người nghèo có hiệu quả hơn?

8. Thách thức trong mua sắm và sử dụng tài sản công

Cùng với sự tăng trưởng GDP và gia tăng ngân sách nhà nước, tài sản công trong các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp đã tăng lên cả về quy mô, giá trị, chất lượng và mức độ hiện đại. Nhà nước cũng từng bước hoàn thiện cơ chế và bộ máy quản lý đối với tài sản công trong khu vực hành chính, sự nghiệp, thích ứng với yêu cầu mới của cơ chế thị trường. Luật quản lý, sử dụng tài sản nhà nước ra đời năm 2008 đã đặt ra những nguyên tắc cơ bản trong quản lý tài sản công trong các cơ quan, tổ chức công, tách biệt cơ chế quản lý tài sản công giữa cơ quan hành chính với đơn vị sự nghiệp công lập để phù hợp với đặc điểm, tính chất hoạt động của từng loại hình cơ quan, đơn vị. Tuy nhiên, thực trạng quản lý, sử dụng tài sản công trong các cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp vẫn đặt ra những vấn đề sau:

- Tình trạng mua sắm tài sản công còn lãng phí: mua sắm tài sản vượt tiêu chuẩn, định mức (xây dựng trụ sở, mua xe công) diễn ra phổ biến; việc đấu thầu, thẩm định giá trong mua sắm mang tính hình thức, không đúng quy định, mua sắm không đồng bộ.

- Sử dụng tài sản công kém hiệu quả, nhiều tài sản công được đầu tư xây dựng, mua sắm song lại không được đưa vào sử dụng, sử dụng không hết công suất. Nhiều tài sản sai được sử dụng sai mục đích.

- Thiếu sự ghi chép, đánh giá giá trị và tổng kết tài sản, không theo dõi đầy đủ dự biến động tài sản ở các cấp, số liệu thống kê thiếu và không chính xác.

- Tổ chức bộ máy và nhân sự quản lý tài sản công bất cập: cơ quan quản lý tài sản công không được hình thành đầy đủ, đội ngũ cán bộ mỏng và thiếu kiến thức chuyên môn.

- Thiếu sự thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm đúng mức.

Việc khắc phục các yếu kém nói trên đòi hỏi nhà nước và các cơ quan đơn vị nhà nước phải vượt qua thách thức về thể chế và phương thức quản lý nhằm nâng cao hiệu quả mua sắm và sử dụng tài sản công.

IV. XÁC ĐỊNH TƯ DUY CHIẾN LƯỢC TRONG CẢI CÁCH TÀI CHÍNH CÔNG

1. Mục tiêu quản lý tài chính công

Để xây dựng kế hoạch hoạt động trong từng giai đoạn, đầu tiên phải nhận thức được hiện trạng, xác định mục tiêu muốn đi đến và tìm kiếm cách thức để đi đến đó. Câu hỏi đặt ra: chúng ta đang ở đâu và cần phải đi đến đâu?

Mục tiêu tổng quát của quản lý tài chính công là tạo ra sự cân đối và hiệu quả của tài chính công, tạo môi trường thuận lợi cho sự ổn định và phát triển kinh tế - xã hội nhằm thực hiện mục tiêu chiến lược phát triển đất nước.

Các mục tiêu cụ thể của quản lý tài chính công là:

Thứ nhất, bảo đảm kỷ luật tài khóa tổng thể. Chính phủ quản lý các nhu cầu có tính cạnh tranh nhau trong giới hạn nguồn lực tài chính công cho phép, từ đó góp phần ổn định kinh tế vĩ mô.

Thứ hai, bảo đảm hiệu quả phân bổ và huy động nguồn lực. Chính phủ phải xác định được thứ tự ưu tiên trong phân bổ nguồn lực, phù hợp với các chiến lược và kế hoạch quốc gia, của các bộ ngành và các tỉnh (chiến lược phân bổ hay sự lựa chọn mang tính chiến lược).

Thứ ba, bảo đảm hiệu quả hoạt động. Tức là làm thế nào để có thể cung ứng được các hàng hóa và dịch vụ công đạt hiệu quả mong muốn trong phạm vi ngân sách cho trước hoặc với chi phí thấp nhất.

2. Các tiêu chí quản lý tài chính công

Các tiêu chí quản lý tài chính công tốt bao gồm:

Trách nhiệm giải trình: Trách nhiệm giải trình trong quản lý tài chính công có hai khía cạnh. Trách nhiệm giải trình bên trong chủ yếu là đối với cấp trên, tập trung vào các hoạt động quản lý tài chính công tổng thể (khuyến nghị chính sách, dự báo kinh tế vĩ mô). Đối với các bộ trực tiếp cung ứng dịch vụ công thì trách nhiệm giải trình đối với bên ngoài là yêu cầu cơ bản.

Tính minh bạch: mọi thông tin về tài chính và ngân sách phải được công khai, dễ hiểu, dễ tiếp cận và đáng tin cậy. Các thông tin tài khóa và tài chính là cần thiết cho cơ quan hành pháp, lập pháp và cho người dân. Điều cơ bản không chỉ là thông tin được cung cấp, mà chúng phải xác đáng và dễ hiểu. Người dân với tư cách là người đóng thuế để cung cấp tài chính cho chi tiêu công của chính phủ có quyền được biết tiền thuế do mình đóng góp được chi tiêu như thế nào.

Tính dự đoán được có nghĩa là mọi luật lệ hay quy định về chi tiêu công phải rõ ràng, được dự báo trước và được thực thi một cách thống nhất, có hiệu lực. Việc thiếu tính dự đoán trước về nguồn lực tài chính sẽ ảnh hưởng đến việc xác lập các ưu tiên chiến lược cũng như lập kế hoạch cung cấp các dịch vụ (và sẽ thúc đẩy khả năng thực thi không có hiệu quả). Tính dự đoán được về chi tiêu công cả về tổng số và trong từng lĩnh vực cũng cần thiết như là tấm biển chỉ đường đối với khu vực tư trong việc ra quyết định sản xuất, tiếp thị và đầu tư.

Sự tham gia của những người liên quan đến các chương trình chi tiêu công cần phải được tham gia vào việc xây dựng, thực thi, giám sát và đánh giá các chương trình chi tiêu của chính phủ. Sự tham gia thích hợp của các công chức và những người hưởng lợi là cần thiết để hình thành nên một chương trình chi tiêu công tốt; sự tham gia của các cơ quan bên ngoài là nhân tố quan trọng để giám sát các hoạt động chi tiêu công một cách hiệu quả và sự phản hồi của những người thụ hưởng dịch vụ công sẽ góp phần giám sát chất lượng của các dịch vụ.

V. CÁC GIẢI PHÁP CẢI CÁCH QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG TRONG THỜI GIAN TỚI

1. Cải cách thuế

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

- Quy mô thu ngân sách cần so sánh với quy mô nền kinh tế từng thời kỳ. Không nhất thiết duy trì một tỷ lệ thu ngân sách trên GDP quá cao, vì quy mô

của khu vực công quá lớn có thể gây hiệu ứng chèn ép khu vực tư, trong khi hiệu quả khu vực công thấp hơn khu vực tư (nên duy trì ở mức 22 - 23%).

- Bao quát hết các nguồn thu và nâng cao vai trò điều tiết của Nhà nước. Tạo ra một cơ cấu thu bền vững và hợp lý

- Cải cách thuế phải dựa trên nguyên tắc mức thuế suất thấp và cơ sở thuế rộng (do mất mát xã hội vô ích tỷ lệ bình phương thuế suất), đồng thời giảm các hành vi trốn, tránh thuế thông qua các hoạt động dịch chuyển thu nhập hay chuyển giá.

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

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

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

2. Nâng cao hiệu quả chi tiêu công

Hiệu quả của chi tiêu công được xem xét trên cơ sở so sánh giữa chi phí và lợi ích của các khoản chi tiêu khác nhau nhằm lựa chọn ra phương án chi tiêu nào đem lại nhiều phúc lợi xã hội nhất. Hiệu quả chi tiêu công phản ánh kết quả của quản lý chi tiêu công, cụ thể là kết quả của việc phân bổ và sử dụng chi tiêu công.

Do tính chất đặc thù của chi tiêu công nên việc xem xét đánh giá hiệu quả chi tiêu công là rất cần thiết, giúp cho chính phủ sử dụng các nguồn lực tài chính trong việc thực hiện các chức năng của mình một cách hợp lý nhất, ưu tiên cho những khoản chi nào đem lại các lợi ích kinh tế - xã hội lớn nhất. Để nâng cao hiệu quả chi tiêu công, cần lưu ý:

- Hoàn thiện các thể chế về quản lý chi tiêu công nhằm tạo ra môi trường pháp lý đầy đủ và phù hợp trong phân bổ và sử dụng chi tiêu công, bảo đảm chi tiêu công được sử dụng cho các nhiệm vụ đích thực mà nhà nước phải đảm

nhận, tập trung vào cung ứng các dịch vụ công thiết yếu cho xã hội, bảo đảm đạt được hiệu quả kinh tế - xã hội cao nhất.

- Mở rộng công khai, minh bạch tài chính đối với việc quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước. Khắc phục tình trạng công khai một cách hình thức, chỉ đưa ra vài con số thuần túy, chung chung, mà phải có sự lý giải cụ thể về các nhiệm vụ chi tiêu, mức độ đạt được mục tiêu đề ra và cung cấp các cơ sở dữ liệu tương ứng để so sánh, đối chiếu và xác định hiệu quả chi tiêu.

Trên cơ sở minh bạch về tài chính, tăng cường trách nhiệm giải trình của từng cá nhân đối với nguồn tài chính được giao. Cần tăng cường quy trách nhiệm cho từng cá nhân về các thất thoát trong chi tiêu công, đặc biệt lưu ý về trách nhiệm người đứng đầu, người này phải chịu trách nhiệm về những sai phạm của cấp dưới do bản thân đã không biết quản lý một cách hiệu quả.

Nâng cao năng lực quản lý chi tiêu công đi đôi với tăng cường hệ thống kiểm tra, giám sát và chế tài nghiêm khắc để truy cứu trách nhiệm đối với các cá nhân, tổ chức gây thất thoát, lãng phí.

Huy động khu vực tư tham gia vào các hoạt động cung ứng dịch vụ công cho xã hội. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc tăng đầu tư tư nhân sẽ có hiệu quả hơn là dựa quá nhiều vào đầu tư công để tạo ra tăng trưởng. Đồng thời, tạo điều kiện để khu vực tư cung ứng các dịch vụ công mà họ có thể đảm nhận.

3. Tăng cường quản lý nợ công

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

Các giải pháp tăng cường quản lý nợ công là:

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

- Xác định hạn mức vay nợ nước ngoài để định hướng việc huy động vốn nước ngoài không vượt quá giới hạn an toàn cho phép. Cần lựa chọn những lĩnh

vực phù hợp để vận động ODA nhằm tạo ra tác động lan tỏa của các chương trình, dự án ODA.

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

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

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

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

4. Tăng cường phân cấp quản lý ngân sách

Việc phân cấp cần phải được nghiên cứu và tiến hành thận trọng, có sự chuẩn bị kỹ lưỡng, bảo đảm tính hiệu quả và ổn định trong quản lý ngân sách, tạo cơ sở cho quá trình cải cách tài chính công thành công ở nước ta.

Thực hiện sự phân tách rõ ràng hơn giữa các cấp ngân sách, hướng đến xây dựng một hệ thống ngân sách đầy đủ hơn, trong đó chính quyền địa phương có sự tự chủ và quyền quyết định lớn hơn về ngân sách của cấp mình.

Cho phép chính quyền địa phương tự chủ ở một mức độ thích hợp trong việc ra các quyết định chi tiêu theo ưu tiên của địa phương. Việc đưa ra những ưu tiên chi tiêu của địa phương phải phù hợp với chiến lược và mục tiêu phát triển của quốc gia.

Trao quyền nhiều hơn cho các cấp chính quyền bên dưới, đặc biệt là chính quyền cơ sở, nơi trực tiếp cung cấp cho dân nhiều loại dịch vụ công thiết yếu. Sự phân định rõ ràng bằng luật pháp về nguồn thu và nhiệm vụ chi cơ bản của

mỗi cấp sẽ tạo ra quyền chủ động trong lập kế hoạch ngân sách dài hạn và khuyến khích cấp huyện, cấp xã quan tâm nuôi dưỡng và phát triển các nguồn thu của riêng mình.

Việc đẩy mạnh phân cấp quản lý ngân sách chỉ có thể đạt được mục tiêu mong muốn nếu được gắn liền với việc tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình về tài chính ở cấp địa phương. Cần tăng cường hoạt động kiểm tra, giám sát của các cơ quan có thẩm quyền nhằm bảo đảm tính hiệu quả của quản lý ngân sách, trong đó cần đề cao vai trò của các cơ quan dân cử và Kiểm toán nhà nước.

5. Đổi mới cơ chế quản lý chi tiêu công nhằm hỗ trợ người nghèo có hiệu quả

Nhà nước cần định hướng chi tiêu công của Nhà nước cho cung ứng 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 ứng các dịch vụ công nào? Dành tỷ trọng chi tiêu công 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. Đồng thời, bảo đảm cơ cấu chi ngân sách trong mỗi lĩnh vực dịch vụ công hướng vào lợi ích của người hưởng thụ dịch vụ đó.

- Đối với những dịch vụ công quan trọng, mức phân bổ ngân sách cho các tỉnh 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 ứng dịch vụ tư nhân sẽ không tham gia vào thị trường cung ứng dịch vụ.

- Nâng cao hiệu quả của các chương trình mục tiêu về xóa đói giảm nghèo. Các chương trình cần tập trung hơn nữa vào đối tượng nghèo nhất thông qua việc tăng định mức phân bổ ngân sách cho các vùng nghèo đói và bảo đảm phân bổ đúng các đối tượng nghèo.

- Mở rộng diện hỗ trợ trực tiếp cho các đối tượng nghèo và nâng dần mức hỗ trợ, đặc biệt cần tăng cường tín dụng đối với người nghèo nhằm tạo ra những

cơ hội cần thiết cho người nghèo phát triển sản xuất kinh doanh, tự lực vươn lên để thoát nghèo một cách bền vững.

6. Lập ngân sách theo kết quả đầu ra

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

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

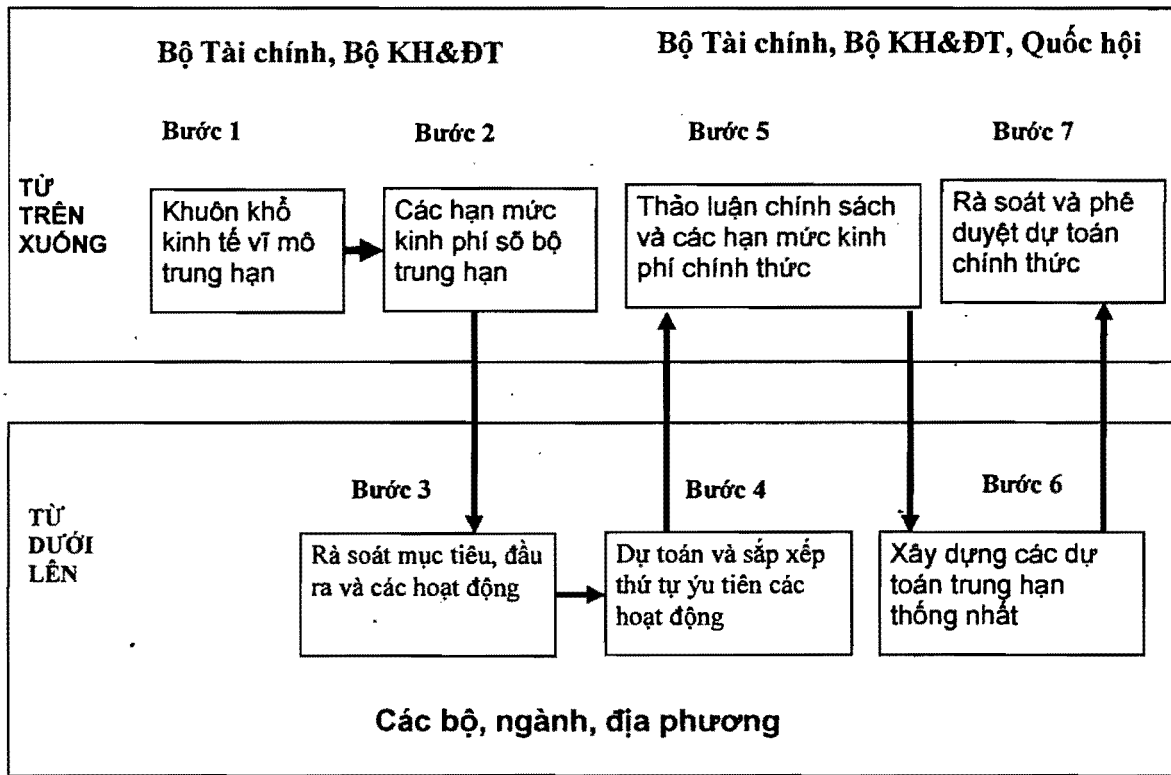
7. Lập khuôn khổ chi tiêu trung hạn

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

Mục tiêu MTEF là:

- Tạo cơ sở chiến lược cho việc soạn lập ngân sách, trong đó các khoản chi tiêu hướng tới việc đạt được các mục tiêu đề ra.
- Xây dựng một ngân sách thống nhất, bao gồm cả chi đầu tư và chi thường xuyên, từ nguồn lực của chính phủ, của khu vực tư và của các nhà tài trợ.

Hình 1. Các bước trong quy trình MTEF



- Chú trọng tới hiệu quả hoạt động của các ngành, các địa phương và hiệu quả sử dụng tổng nguồn lực.

- Đưa ra một tầm nhìn trung hạn để các bộ và địa phương có thể lập kế hoạch cho thời kỳ trung hạn đó.

Các bước trong quy trình MTEF được mô tả trong Hình 1.

8. Bảo toàn và phát triển tài sản công

Hoàn thiện các thể chế của Nhà nước về quản lý, sử dụng tài sản công. Bên cạnh các văn bản khung về quản lý, sử dụng tài sản công, cần tiếp tục xây dựng và hoàn thiện các văn bản cụ thể về quản lý, sử dụng tài sản đối với từng loại tài sản và theo chủ thể quản lý.

Xây dựng quy chế quản lý, sử dụng tài sản công trong từng cơ quan, đơn vị; tiến hành khoán đối với những tài sản công nào có thể khoán mua sắm và sử dụng theo định mức.

Tăng cường tính công khai minh bạch trong mua sắm tài sản công. Gắn việc mua sắm công với kết quả đầu ra trong sử dụng tài sản công đó.

Thực hiện nghiêm khắc chế độ theo dõi, ghi chép biến động, đánh giá tài sản và chế độ báo cáo tài sản công. Ứng dụng công nghệ thông tin trong lĩnh vực này.

Phân cấp quản lý rõ ràng đi đôi với kiện toàn tổ chức và hoạt động của các cơ quan quản lý tài sản công ở trung ương và địa phương.

Tăng cường kiểm tra, giám sát về mua sắm, quản lý và sử dụng tài sản công, xử lý nghiêm khắc các trường hợp vi phạm. Quy trách nhiệm cá nhân về các thất thoát, lãng phí trong sử dụng tài sản công, đặc biệt là trách nhiệm người đứng đầu.

CÂU HỎI

1. Câu hỏi ôn tập

- a) Phân tích bối cảnh kinh tế - tài chính thế giới, trong nước và tác động của nó tới quản lý tài chính công ở nước ta?
- b) Các hạn chế trong quản lý chi tiêu công hiện nay là gì?
- c) Xác định các thách thức đặt ra trong quản lý tài chính công ở Việt Nam hiện nay?
- d) Xác định các điều kiện cần thiết để tiến tới lập ngân sách theo đầu ra ở cơ quan, đơn vị nơi anh/chị công tác?

2. Câu hỏi thảo luận

- a) Đánh giá việc triển khai cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính công tại cơ quan, đơn vị nơi anh/chị công tác và nêu các giải pháp cải cách?
- b) Quản lý tài chính công tác động như thế nào tới mục tiêu giảm nghèo ở Việt Nam? Nêu các vấn đề và giải pháp?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Cần đọc

- a) Sử Đình Thành (chủ biên): Vận dụng phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra trong quản lý chi tiêu công của Việt Nam. NXB Tài chính, 2005.
- b) Học viện Tài chính: Quản lý tài chính công, 2012.
- c) GS.TS. Dương Thị Bình Minh: Quản lý chi tiêu công ở Việt Nam - Thực trạng và giải pháp. NXB Tài chính, 2005.
- d) PGS.TS. Lê Chi Mai: Quản lý chi tiêu công. NXB Chính trị quốc gia, 2011.

2. Tài liệu khác

- a) Đại học kinh tế quốc dân: Kinh tế công cộng, 2008.

b) ADB: Public expenditure management, 1999.

c) Quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra và khả năng ứng dụng ở Việt Nam. NXB Lao động xã hội, 2008.

d) Salvatore Schiavo - Campo and Daniel Tommasi: Managing government expenditure. Asian Development Bank.

đ) TS. Lê Chi Mai: Phân cấp ngân sách nhà nước ở Việt Nam - Thực trạng và giải pháp. NXB Chính trị quốc gia, 2006.

e) S. Chiavo - Campo và P.S.A. Sundaram: Phục vụ và duy trì, “Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh”. NXB Chính trị quốc gia, 2003.

THÁCH THỨC TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ DỊCH VỤ CÔNG

I. DỊCH VỤ CÔNG VÀ VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG

1. Khái quát về dịch vụ công

1.1. Nhận thức về dịch vụ công

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 hiệu quả, ổn định và công bằng xã hội.

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:

- 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 thiết yếu;

- Không vì mục tiêu lợi nhuận.

Phạm vi của dịch vụ công cũng được xác định rất khác nhau, tùy thuộc vào cách nhìn nhận của mỗi quốc gia.

Theo nghĩa rộng, 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 hiện nay ở Việt Nam, 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.

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 ứng dịch vụ công ngày càng cao hơn. Nhà nước không còn là một quyền lực đứng trên nhân dân và cai trị nhân dân nữa, mà có trách nhiệm phục vụ nhân dân, thể hiện bằng các hoạt động cung ứng dịch vụ công phục vụ trực tiếp nhu cầu của các tổ chức và công dân.

1.2. Đặc điểm của việc cung ứng dịch vụ công

- Là những hoạt động phục vụ lợi ích cơ bản của người dân, đáp ứng nhu cầu của xã hội, gồm các lợi ích cần thiết, các quyền, nghĩa vụ cơ bản của con người để bảo đảm cho cuộc sống của dân được bình thường và an toàn;

- Hoạt động cung ứng dịch vụ công mang tính chất phục vụ. Dịch vụ công chịu sự chi phối của cơ chế thị trường, nhưng về cơ bản không tuân theo quy luật của thị trường, không vì mục tiêu lợi nhuận.

Điều đó có nghĩa là các tổ chức, cá nhân cung ứng dịch vụ công được quyền thu các khoản lợi nhuận theo chủ quan, dịch vụ công không phải thuần túy theo quan hệ thị trường mà chịu sự quản lý, điều tiết của nhà nước và phải lấy mục tiêu phục vụ là chính.

- Do Nhà nước chịu trách nhiệm trước xã hội (trực tiếp cung ứng hoặc uỷ nhiệm việc cung ứng). Ngay cả khi Nhà nước chuyển giao dịch vụ này cho tư nhân cung ứng thì Nhà nước vẫn có vai trò điều tiết đặc biệt nhằm bảo đảm sự công bằng trong phân phối các dịch vụ này và khắc phục các khiếm khuyết của thị trường.

- Không phân biệt đối tượng được cung ứng, thụ hưởng dịch vụ công. Nhà nước khi nhân danh xã hội thực hiện cung ứng dịch vụ công, không loại trừ bất cứ chủ thể nào ra khỏi đối tượng của sự phục vụ. Mọi người dân có quyền bình đẳng trong việc tiếp nhận và sử dụng các dịch vụ công với tư cách là đối tượng phục vụ của chính quyền.

1.3. Các loại dịch vụ công

Dịch vụ công bao hàm một dải các dịch vụ với những mức độ khác nhau về tính chất công cộng, kéo theo sự tương ứng về trách nhiệm của Nhà nước đối với các dịch vụ này. Vì vậy, cần xác định các loại dịch vụ công và làm rõ đặc thù của từng loại dịch vụ để bảo đảm tổ chức và quản lý việc cung ứng dịch vụ công phù hợp.

Có thể nêu lên 3 tiêu chí làm căn cứ để phân biệt các loại dịch vụ công với nhau, đó là: (1) mức độ khác nhau về tính chất công cộng; (2) vai trò, trách nhiệm của Nhà nước và (3) loại chủ thể thực hiện cung cấp các loại dịch vụ công. Căn cứ vào các tiêu chí nói trên có thể xác định 3 loại dịch vụ công cụ thể như sau:

- *Dịch vụ hành chính*: là các hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước để giải quyết các công việc của các tổ chức và công dân theo thẩm quyền. Phạm vi dịch vụ hành chính trong khu vực hành chính nhà nước bao gồm các hoạt động bảo đảm các quyền và nghĩa vụ có tính pháp lý của các tổ chức và công dân như:

- + Cấp các loại giấy phép (giấy đăng ký kinh doanh, giấy phép xây dựng);
- + Cấp các loại giấy xác nhận, chứng thực (chứng minh thư, hộ khẩu, xác nhận hộ tịch, xác nhận bản sao các văn bản, chứng chỉ...);
- + Thu các khoản đóng góp vào ngân sách nhà nước.

- *Dịch vụ sự nghiệp*: là các dịch vụ đáp ứng các nhu cầu cơ bản về phát triển cá nhân của con người. Dịch vụ sự nghiệp chủ yếu là các hàng hoá phi hiện vật, do các tổ chức chuyên ngành có chuyên môn sâu cung cấp. Một bộ phận dịch vụ sự nghiệp có thu tiền người sử dụng theo mức thu do Nhà nước điều tiết.

Dịch vụ sự nghiệp bao gồm các dịch vụ giáo dục, y tế, khoa học và công nghệ, văn hoá, thể thao, lao động việc làm, an sinh xã hội...

- *Dịch vụ công ích*: là các hoạt động cung cấp các hàng hoá, dịch vụ có tính chất kinh tế đáp ứng nhu cầu vật chất thiết yếu cho đời sống của người dân, tạo ra các cơ sở hạ tầng cơ bản cho sản xuất và sinh hoạt của các tổ chức và dân cư.

Dịch vụ công ích bao gồm: vệ sinh môi trường, cung cấp nước sạch, thoát nước, vận tải công cộng, cấp điện, bưu chính,...

2. Vai trò của Nhà nước đối với việc bảo đảm cung ứng 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 ứng dịch vụ công cho nhân dân. Trách nhiệm của Nhà nước trong việc cung ứng dịch vụ công xuất phát từ những nguyên nhân sau:

- Thị trường bị thất bại trong việc cung ứng các dịch vụ công cho xã hội, thể hiện dưới 4 dạng cơ bản là các hàng hóa công cộng thuần túy, các dịch vụ có tác động ngoại ứng, tình trạng độc quyền thị trường trong cung ứng hàng hóa, dịch vụ và tình trạng thông tin không đối xứng trong cung ứng dịch vụ. Đối với các hàng hóa, dịch vụ nói trên, thị trường tư nhân sẽ hành động vì mục tiêu lợi nhuận nên không muốn hay không thể cung ứng (hàng hóa công cộng); cung ứng không đầy đủ hoặc xâm phạm lợi ích của người sử dụng dịch vụ (độc quyền thị trường, thông tin không đối xứng), cũng như lợi ích của người chịu tác động ngoại ứng tiêu cực (như tình trạng ô nhiễm môi trường) nhằm thu được lợi nhuận cho mình.

- Tình trạng bất công bằng trong thụ hưởng các hàng hóa, dịch vụ cơ bản đối với đời sống xã hội. 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...

Những nguyên nhân nói trên đòi hỏi Nhà nước – đại diện cho quyền lực công do nhân dân bỏ phiếu bầu ra – phải có trách nhiệm khắc phục các thất bại của thị trường bằng cách trực tiếp cung ứng hoặc điều tiết, kiểm soát thị trường tư nhân nhằm bảo đảm cho việc cung ứng dịch vụ đó được bình thường, công bằng, phục vụ các nhu cầu cơ bản của con người.

Trách nhiệm cụ thể của Nhà nước về dịch vụ công bao gồm:

2.1. 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 ứng để bảo đảm việc cung cấp đầy đủ các dịch vụ này. Nhà nước trực tiếp thực hiện cung ứng 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 ôm đồm quá với khả năng cho phép.

Về nguyên tắc, Nhà nước chỉ trực tiếp cung ứng 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 ứng các dịch vụ này đối với người nghèo. Song ngay cả khi đó, Nhà nước cũng chỉ nên cung ứng 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 ứng 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 ứng để có thể điều phối và giám sát tốt hơn việc sản xuất và cung ứng 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 ứng 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 ứng trực tiếp.

2.2. Thực hiện quản lý nhà nước về cung ứng dịch vụ công

Ngoài các dịch vụ công mà Nhà nước trực tiếp cung ứng, khu vực tư cũng tham gia ngày càng nhiều vào việc cung ứng các dịch vụ công. Nhiều nước thực hiện nguyên tắc: những dịch vụ công nào mà khu vực tư có khả năng và muốn tham gia thì Nhà nước khuyến khích họ tham gia cung ứng cho xã hội. Tuy nhiên, tất cả những hoạt động cung ứng 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 ứng chúng. Vì vậy, khác với các dịch vụ tư do tư nhân trực tiếp cung ứng 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... Nét đặc thù này quy định vai trò quản lý nhà nước đối với việc cung ứng các dịch vụ công. Cụ thể, vai trò quản lý nhà nước về cung ứng dịch vụ công bao gồm các nội dung sau:

- *Xây dựng chiến lược và các chính sách, cơ chế về cung ứng dịch vụ công*: Nhà nước xây dựng chiến lược cung ứng 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. Trên cơ sở đó, Nhà nước tiến hành hoạch định chính sách và cơ chế cung ứng 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 ứng dịch vụ công.

- *Phân cấp quản lý trong cung ứng dịch vụ công*: Thực hiện phân cấp ngày càng nhiều cho các bộ ngành và đặc biệt là các cấp chính quyền địa phương về quản lý và cung ứng các dịch vụ công. Về nguyên tắc, các đơn vị ở cấp cơ sở gần trực tiếp với người hưởng lợi sẽ là người cung ứng 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.

- *Thực hiện chỉ đạo, điều hành và kiểm tra, giám sát hoạt động cung ứng dịch vụ công nhằm bảo đảm các mục tiêu của Nhà nước*: Sự chỉ đạo, điều hành và kiểm tra, giám sát của Nhà nước nhằm bảo đảm duy trì việc cung ứng 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 ứng dịch vụ; tạo điều kiện và bảo đảm quyền lợi của người tiêu dùng.

- *Tạo lập môi trường để tăng cường tiếng nói của người dân đối với các chính sách của Nhà nước*: Nhà nước cần quán triệt quan điểm cung ứng dịch vụ công định hướng khách hàng. Việc Nhà nước lắng nghe tiếng nói của người dân sẽ giúp Nhà nước cải tiến các chính sách đề ra phù hợp với thực tế, và đáp ứng nguyện vọng của nhân dân.

- *Ban hành các cơ chế khuyến khích các nhà cung ứng cải thiện dịch vụ công*: Chính phủ đang từng bước đổi mới cơ chế hoạt động thích ứng đối với từng loại đơn vị cung ứng dịch vụ công để khuyến khích các đơn vị tự chủ, tự chịu trách nhiệm về hoạt động của mình, đa dạng hoá các dịch vụ, mở rộng cung ứng dịch vụ cả về số lượng dịch vụ, địa bàn, số cơ sở cung ứng và nâng cao chất lượng dịch vụ đáp ứng nhu cầu ngày càng lớn của các tổ chức và công dân.

- *Khuyến khích và thực hiện xã hội hoá các dịch vụ công*: Xã hội hóa là một chủ trương đúng đắn của Đảng và Nhà nước ta nhằm huy động, tổ chức sự tham gia rộng rãi, chủ động của nhân dân và các tổ chức vào hoạt động cung ứng dịch vụ công trên cơ sở phát huy tính sáng tạo và khả năng đóng góp của mỗi người để cải thiện hiệu quả cung ứng dịch vụ công.

- *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 và sự chênh lệch trong hưởng thụ các dịch vụ công. 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 có trách nhiệm hỗ trợ người nghèo trong việc tiếp cận đến các dịch vụ công.

3. Các mối quan hệ trách nhiệm trong cung ứng dịch vụ công

Trên thực tế, có ba nhóm chủ thể tham gia vào quá trình cung ứng dịch vụ công:

Nhóm thứ nhất: Người sử dụng dịch vụ công (bệnh nhân, học sinh, hành khách xe buýt...).

Nhóm thứ hai: Nhà cung cấp dịch vụ công (trường học, bệnh viện, công ty xe buýt...).

Nhóm thứ ba: Nhà hoạch định chính sách.

Mối quan hệ giữa ba nhóm chủ thể nói trên trong quá trình cung ứng dịch vụ hướng vào thực hiện mục tiêu của Chính phủ về cung ứng dịch vụ công là bảo đảm tính công bằng và hiệu quả.

Mối quan hệ giữa ba nhóm chủ thể nói trên thể hiện trong Hình 1.

Hình 1. Mối quan hệ giữa 3 nhóm chủ thể trong cung ứng dịch vụ công



Người sử dụng dịch vụ là các công dân và các tổ chức trong xã hội. Họ có nhu cầu về dịch vụ và họ có thể tiếp cận đến các dịch vụ được cung cấp từ các nhà cung ứng. Các nhà cung ứng chịu sự chi phối bằng các chính sách do Chính phủ (nhà hoạch định chính sách) ban hành, đồng thời lại là chủ thể cung cấp dịch vụ cho người sử dụng. Nhà hoạch định chính sách (đại diện cho chính phủ) ban hành các chính sách về cung ứng dịch vụ công, có thể bao gồm cả các quy định cụ thể về giá cả dịch vụ, điều kiện cung ứng và chất lượng dịch vụ.

Trong trường hợp Chính phủ cấp tiền cho các nhà cung ứng để họ cung cấp dịch vụ cho xã hội, các nhà cung ứng sẽ không cần quan tâm đến khách hàng, mà chỉ quan tâm đến Chính phủ (nhà hoạch định chính sách) - người cấp tiền cho họ hoạt động.

Trường hợp khách hàng trả tiền (toàn bộ hoặc một phần) cho dịch vụ, lúc đó nhà cung ứng sẽ chịu sự chi phối của khách hàng và quan tâm hơn đến việc đáp ứng các nhu cầu của khách hàng.

Vì vậy, việc Nhà nước điều tiết các mối quan hệ giữa ba nhóm chủ thể nói trên có tác dụng quan trọng đến mục tiêu cung ứng dịch vụ công mà Nhà nước đề ra.

II. CÁC THÁCH THỨC ĐẶT RA TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ DỊCH VỤ CÔNG

1. Về xác định ranh giới giữa khu vực công và khu vực tư trong cung ứng dịch vụ công

Khu vực công có thể tham gia vào việc cung ứng các dịch vụ công, song điều đó không có nghĩa là chính phủ phải cung cấp toàn bộ các dịch vụ công. Việc lựa chọn xem chính phủ nên làm gì và không nên làm gì là một vấn đề có ý nghĩa quyết định. Sự can thiệp không đúng của chính phủ có thể gây ra nhiều vấn đề hơn là giải quyết thất bại của thị trường. Khi chính phủ không có đủ năng lực và nguồn lực, cách tốt nhất để mang lại lợi ích cho xã hội là cho phép khu vực tư có cơ hội cung cấp các hàng hoá và dịch vụ công. Thậm chí kể cả khi chính phủ có năng lực và nguồn lực để cung ứng một loại dịch vụ công nào đó, cũng vẫn nên phát triển một môi trường cạnh tranh giữa khu vực công và khu vực tư để cải thiện chất lượng dịch vụ và do đó mang lại lợi ích chung cho xã hội. Cạnh tranh trên thị trường đơn giản là cho phép các tư nhân được tiếp cận đến việc cung cấp dịch vụ. Cuộc cạnh tranh để nhận được các hợp đồng cung ứng dịch vụ từ chính phủ sẽ thu hút nhiều nhà cung ứng cùng tham gia đấu thầu. Lợi ích từ sự cạnh tranh này là giảm chi phí, tăng nỗ lực, chất lượng dịch vụ cao hơn và các thông tin được công khai rộng rãi hơn - thậm chí cả khi các nhà cung ứng nhà nước vẫn chiếm ưu thế trên thị trường.

Tuy nhiên, điều này cũng không nói lên rằng khu vực tư có thể cung cấp dịch vụ có hiệu quả hơn khu vực công và chính phủ cần cho phép khu vực tư tham gia cung ứng tất cả các loại dịch vụ công. Phạm vi dịch vụ công mà khu vực tư có thể cung ứng bị giới hạn trong các hàng hoá tư nhân. Thị trường tư nhân với cách thức hoạt động của mình nhìn chung không thể cung cấp các dịch

vụ công phục vụ cho lợi ích của tất cả mọi người trong xã hội. Thị trường tư nhân hướng đến phục vụ những khách hàng có khả năng chi trả cho dịch vụ đó. Chính phủ có thể hợp đồng với nhà cung cấp tư nhân để cung cấp các dịch vụ cho người nghèo hay cung cấp các hàng hoá công cộng, tuy nhiên không bao giờ có thể trông chờ vào việc họ tự cung cấp các dịch vụ này bằng nguồn lực của riêng mình. Chính phủ cần bảo đảm rằng nhu cầu của tất cả mọi người đều được quan tâm, đặc biệt là người nghèo. Đây là một trong những lý do cơ bản khẳng định rằng vì sao khu vực công cần đảm nhận vai trò bảo đảm cung ứng các dịch vụ công cơ bản cho xã hội.

Vì vậy, các thất bại của thị trường, yêu cầu công bằng xã hội và ổn định kinh tế vĩ mô chỉ là điều kiện cần cho sự can thiệp của chính phủ. Sự can thiệp của chính phủ thường rất tốn kém. Sự can thiệp không đúng của chính phủ có thể gây ra nhiều vấn đề hơn là giải quyết vấn đề thất bại của thị trường. Nói cách khác, thất bại của chính phủ có thể nghiêm trọng không khác gì thất bại của thị trường. “Khi thất bại của chính phủ lớn hơn những thất bại của thị trường thì việc bỏ qua thất bại của chính phủ có thể dẫn đến những chi tiêu công khổng lồ mà chỉ đem lại lợi ích cho những người không nghèo, hoặc dẫn đến những dịch vụ yếu kém đến nỗi chi phí cơ hội cho chúng vượt quá những lợi ích mà chúng đem lại cho hầu hết người nghèo”¹. Chính vì vậy mà cần đánh giá được lợi ích và các chi phí của sự can thiệp.

Thực tế cho thấy, không phải cứ ở đâu thị trường thất bại thì sự can thiệp của nhà nước sẽ dẫn đến thành công. Vì vậy, thách thức đặt ra là vậy nhà nước nên cung ứng các dịch vụ công nào và nên chuyển giao việc cung ứng dịch vụ công cho khu vực tư đến đâu?

2. Về việc thu tiền từ người sử dụng dịch vụ công

Dịch vụ công có thể được Nhà nước cung ứng miễn phí cho mọi người dân, hoặc có thể thu phí, lệ phí từ người sử dụng dịch vụ. Nhà nước có thể trả tiền toàn bộ cho dịch vụ công (dịch vụ quốc phòng, giữ gìn an ninh, hệ thống đèn công cộng...) hoặc trả một phần cho dịch vụ công (giao thông công cộng, y tế, giáo dục...). Kinh phí để nhà nước trả cho các dịch vụ này là từ tiền đóng thuế của người dân. Việc nhà nước trả tiền nhằm tạo ra sự hưởng thụ công bằng của người dân về các dịch vụ công. Tuy nhiên, việc nhà nước thu tiền cũng có những rủi ro như hiện tượng dịch vụ bằng vàng, khách hàng không có quyền lựa

¹ Ngân hàng thế giới: *Báo cáo phát triển thế giới 2004: Cải thiện các dịch vụ để phục vụ người nghèo*, NXB Chính trị Quốc gia, 2003, tr. 243.

chọn; hành vi tham nhũng, lãng phí, thái độ cửa quyền, sách nhiễu, phiền hà, tệ ăn hối lộ... Xu hướng chung là chính phủ mở rộng việc thu tiền từ người sử dụng đối với những dịch vụ nào có thể thu được. Tiền thu về một loại dịch vụ nào đó thường được gọi là phí sử dụng dịch vụ (học phí, viện phí...). Phí sử dụng là loại phí phải trả cho việc sử dụng một thứ hàng hóa, dịch vụ nào đó. Phí sử dụng bảo đảm rằng dịch vụ được trả tiền trực tiếp từ những người sử dụng dịch vụ đó. Nhà nước sử dụng kinh phí thu được từ phí để bù đắp lại chi phí cho dịch vụ công.

Việc thu phí sử dụng có tác dụng làm giảm thâm hụt ngân sách nhà nước, khuyến khích sự cạnh tranh trong cung ứng dịch vụ, tạo ra sự lựa chọn tốt hơn cho khách hàng, khuyến khích những người có khả năng chi trả đóng góp kinh phí, tăng cường khả năng giám sát của khách hàng đối với người cung ứng...

Trong điều kiện cụ thể của Việt Nam hiện nay, khi ngân sách nhà nước còn eo hẹp, trong khi nhu cầu của xã hội về các loại dịch vụ công ngày càng lớn, việc Nhà nước tiếp tục bao cấp trong cung ứng các dịch vụ công sẽ dẫn tới chỗ nguồn kinh phí không đủ để đáp ứng được yêu cầu của xã hội đối với dịch vụ công cả về số lượng và chất lượng. Hơn thế nữa, sự phát triển của xã hội cũng tạo ra điều kiện để có thể tính toán và huy động kinh phí đóng góp từ người sử dụng, cụ thể là:

- Khoa học – công nghệ phát triển cho phép tính toán nhanh chóng mức sử dụng của mỗi cá nhân, đó là căn cứ để thu tiền từ người sử dụng dịch vụ.

- Thu nhập của người dân đã tăng lên nhiều (thu nhập bình quân đầu người năm 2011 gấp 5 lần so với năm 2000) cho phép mọi người có thể tự chi trả một phần các dịch vụ công.

- Mức tiêu dùng các dịch vụ công của mỗi người ngày càng có sự khác biệt, do đó việc thu tiền của người sử dụng sẽ góp phần bảo đảm sự công bằng về mức độ sử dụng dịch vụ, cụ thể là: ai sử dụng nhiều dịch vụ hoặc dịch vụ với chất lượng cao thì sẽ phải tự chi trả ở mức cao hơn.

Các nghiên cứu đã chỉ ra rằng, nên thu phí sử dụng khi: (i) dịch vụ được xác định rõ và có thể gắn trực tiếp với người sử dụng riêng biệt (từ đó có thể xác định rõ ai sử dụng dịch vụ và mức độ sử dụng cụ thể của người đó để tính tiền của người sử dụng); (ii) dịch vụ được cung cấp cho thiểu số (các dịch vụ này không phục vụ cho đa số, vì vậy thiểu số sử dụng dịch vụ cần đóng tiền cho việc sử dụng của mình); (iii) mức tiêu dùng của các cá nhân là khác nhau (việc thu

tiền sẽ bảo đảm ai sử dụng nhiều thì phải trả nhiều tiền, tạo ra sự công bằng giữa những người sử dụng dịch vụ).

Tuy nhiên, việc thu tiền của người sử dụng cũng có thể có những rủi ro như: người nghèo bị loại trừ ra khỏi việc sử dụng các dịch vụ công cần thiết, sự thiếu thốn các dịch vụ công tại những vùng xa xôi, hẻo lánh, nghèo nàn, nhà cung ứng có thể vì lợi nhuận mà xem nhẹ chất lượng dịch vụ, không quan tâm đến những người không trả tiền...

3. Về khả năng tiếp cận của người nghèo đến các dịch vụ công thiết yếu

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.

Những năm qua, việc tập trung thực hiện thành công Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và các chương trình giảm nghèo đã tạo điều kiện để người nghèo tiếp cận tốt hơn các dịch vụ xã hội cơ bản; cơ sở hạ tầng của các huyện, xã nghèo được tăng cường; đời sống người nghèo được cải thiện rõ rệt. Trong việc bảo đảm các dịch vụ công thiết yếu cho xã hội, mặc dù Việt Nam được đánh giá là nước có các chính sách thực hiện công bằng khá tốt, song vẫn còn không ít vấn đề đặt ra. Kết quả giảm nghèo chưa thực sự bền vững, số hộ đã thoát nghèo nhưng mức thu nhập nằm sát chuẩn nghèo còn lớn, tỷ lệ hộ tái nghèo hàng năm còn cao; chênh lệch giàu - nghèo giữa các vùng, nhóm dân cư vẫn còn khoảng cách lớn, đời sống người nghèo gặp nhiều khó khăn, nhất là ở khu vực miền núi, vùng cao, vùng đồng bào dân tộc thiểu số.

Thực tế cho thấy xã hội hóa và cơ chế tự chủ tài chính với cơ chế hai giá đang làm gia tăng gánh nặng đối với các hộ có thu nhập thấp, thu nhập trung bình thấp, đe dọa khả năng tiếp cận đến dịch vụ công thiết yếu của nhóm đối tượng này.

Chẳng hạn, theo số liệu Điều tra mức sống hộ gia đình năm 2010, cách biệt về chi cho giáo dục giữa nhóm 20% thu nhập cao nhất và nhóm 20% có thu nhập thấp nhất là 6 lần, chi cho y tế gấp 3,8 lần và chi cho văn hóa giải trí gấp 123 lần. Do sức mua giảm, người nghèo và người có thu nhập thấp dành phần lớn nguồn thu nhập cho lương thực, thực phẩm và các nhu cầu thiết yếu khác

đến mức không còn tiền để tiết kiệm. Điều này làm tăng tính dễ bị tổn thương của người nghèo, đặc biệt khi phải đối mặt với các nguy cơ như đau ốm, bệnh tật. Đáng chú ý, sự chênh lệch giàu nghèo giữa các vùng miền còn thể hiện rõ hơn (Hộp 1).

Hộp 1. Sự chênh lệch giữa các vùng trong tiếp cận dịch vụ công

Theo thống kê năm 2010, tỷ lệ hộ nghèo ở nông thôn là 17,4%, cao gấp 2,5 lần ở thành thị. Ngoài ra, các vùng miền núi tỷ lệ nghèo còn rất cao so với các vùng miền khác: 39% ở Tây Bắc và 24% ở Đông Bắc và 22% ở Tây Nguyên. Hệ thống giao thông liên thôn ở các vùng nghèo còn rất hạn chế, đặc biệt ở Tây Bắc, Đông Bắc và Tây Nguyên. Ở những vùng này, số xã có đường liên thôn được nhựa hoá, bê tông hoá trên 50% chỉ chiếm dưới 20%, riêng Tây Bắc là 7,1%. Tỷ lệ dân số được dùng nước sạch ở thành thị là 80%, ở nông thôn là 38,9%, số dân ở nhóm nghèo nhất được dùng nước sạch là 32,4%.

Nguồn: Tổng cục Thống kê: Điều tra mức sống hộ gia đình 2010

4. Thách thức từ việc phải đổi mới cơ chế cung ứng dịch vụ công theo kiểu “xin cho” sang “phục vụ”

Trong một thời gian dài khi Nhà nước bao cấp cung ứng các dịch vụ công, đã hình thành nên một cơ chế “xin – cho”, ở đó các cơ quan và cán bộ, công chức nhà nước cung cấp dịch vụ theo kiểu cửa quyền, ban phát, vì vậy có thái độ gây khó khăn, phiền hà, thiếu tận tâm, thậm chí còn hạch sách và nhũng nhiễu người dân. Đặc biệt trong việc cung cấp dịch vụ hành chính công, một số cơ quan và cá nhân vẫn sử dụng quyền lực công như một “đặc quyền” trong cách thức cung ứng dịch vụ cũng như thái độ đối với công dân. Điều đó gây nên một tâm lý nặng nề trong xã hội về sự khó khăn trong việc tiếp cận đến các dịch vụ công, tạo thành một rào cản về tâm lý trong mối quan hệ giữa nhà nước với các tổ chức và công dân. Tính quan liêu, cửa quyền thể hiện ở các thủ tục hành chính phiền hà, việc phân công phân cấp trong giải quyết các công việc không rõ ràng khiến cho quy trình cung ứng dịch vụ còn kéo dài, việc tiếp cận của đến các tổ chức và công dân tới các thông tin cần thiết về dịch vụ công còn hạn chế, thiếu cơ chế tạo điều kiện cho người dân “phản hồi” ý kiến đối với các cơ quan, tổ chức nhà nước cung ứng dịch vụ công.

Việc chuyển sang nền hành chính phục vụ đòi hỏi một sự đổi mới rất cơ bản về tư duy, cách nghĩ, cách làm của các tổ chức nhà nước và trong mỗi người cán bộ, công chức, viên chức. Bên cạnh đó, việc ban hành các thể chế quy định

về quy trình, thủ tục, trách nhiệm của các tổ chức và cán bộ công chức, cũng như tạo ra các điều kiện vật chất cần thiết phục vụ cho cung ứng dịch vụ công một cách thuận tiện nhanh chóng cho người dân là hết sức cần thiết.

5. Thách thức từ các tiêu cực phát sinh trong quá trình xã hội hóa dịch vụ công

Việc xã hội hóa dịch vụ công khá mạnh mẽ trên nhiều lĩnh vực, bên cạnh các tác động tích cực (như đáp ứng đầy đủ và tốt hơn nhu cầu của xã hội, tạo môi trường cạnh tranh để nâng cao chất lượng dịch vụ công, giảm gánh nặng của ngân sách nhà nước), thì cũng gây ra một số tác động tiêu cực như tình trạng cạnh tranh thiếu lành mạnh, hoạt động lộn xộn, không tuân thủ các quy định pháp luật, ảnh hưởng không tốt đến người sử dụng dịch vụ. Tình trạng này biểu hiện rất đa dạng trong các lĩnh vực khác nhau. Trong lĩnh vực giao thông công cộng, việc tranh hàng, tranh khách, sử dụng xe không đủ chất lượng; trong lĩnh vực y dược có nhiều cơ sở hành nghề không bảo đảm điều kiện quy định, người hành nghề không đủ tiêu chuẩn chuyên môn, tình trạng mượn bằng, chứng chỉ để đăng ký hành nghề; trong lĩnh vực giáo dục, nhiều trường dân lập có chất lượng đào tạo không cao, hiện tượng mua bằng, bán điểm diễn ra khá phổ biến...

Tình trạng giá cả, cước phí tùy tiện trong các lĩnh vực cung ứng dịch vụ công ngời nhà nước đang là một vấn đề bức xúc. Đi đôi với sự tùy tiện này là cơ chế tài chính, thu chi thiếu minh bạch trong các cơ sở cung ứng dịch vụ.

Những tồn tại nói trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân, song suy cho cùng các nguyên nhân này đều bắt nguồn từ sự yếu kém trong quản lý nhà nước đối với quá trình xã hội hóa và quản lý hoạt động của các cơ sở ngoài nhà nước, bao gồm việc môi trường pháp lý chưa hoàn thiện, việc buông lỏng quản lý của các cơ quan nhà nước và việc kiểm tra, giám sát chưa đầy đủ và nghiêm khắc.

III. CÁC GIẢI PHÁP CẢI CÁCH QUẢN LÝ CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG

1. Xác định ranh giới giữa khu vực công và khu vực tư trong cung ứng dịch vụ công

Theo nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới, việc chính phủ nên làm đến đâu còn phụ thuộc rất lớn vào năng lực quản lý hiện có và nguồn lực tài chính 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 họa. 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,...

Bảng 1. Chính phủ phải làm gì?

(Với nguồn lực và năng lực hiện có)

| | Giải quyết các thất bại của thị trường | | | Cải thiện sự công bằng |
|---------------------------------|--|---|--|--|
| Các chức năng tối thiểu | Cung cấp các hàng hóa công cộng thuần túy như: Quốc phòng, luật pháp và an ninh, Bảo vệ quyền sở hữu, Buộc thi hành hợp đồng, Y tế công cộng, Quản lý kinh tế vĩ mô... | | | Bảo vệ người nghèo, như: Thực hiện các chương trình XĐGN, trợ giúp thiên tai, địch họa... |
| Các chức năng trung gian | Giải quyết các tác động ngoại ứng như: giáo dục tiểu học, bảo vệ môi trường | Điều chỉnh sự độc quyền, như: Quy định về hoạt động, Chính sách chống độc quyền | Giải quyết thông tin không đầy đủ, như: Bảo hiểm (sức khỏe, an sinh, hưu trí), Các quy định tài chính, các quy định bảo vệ người tiêu dùng | Cung cấp bảo hiểm xã hội, như phân phối lại: hưu trí, trợ cấp gia đình, Bảo hiểm thất nghiệp |
| Các chức năng tích cực | Phối hợp các chức năng hoạt động của khu vực tư: ví dụ các chính sách công nghiệp | | | Phân phối lại, như phân phối lại tài sản |

Nguồn: Báo cáo phát triển thế giới năm 1997: Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998.

Những thực tế trên cho thấy, điều kiện cần cho sự can thiệp của chính phủ là khi thị trường thất bại, kém ổn định và không bảo đảm công bằng trong cung ứng các dịch vụ thiết yếu cho cộng đồng. Song, 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 ứng các hàng hóa và dịch vụ công.

Nói cách khác, điều kiện đủ cho sự can thiệp đó là chính phủ phải có đủ nguồn lực và năng lực quản lý cần thiết để có được lợi ích lớn hơn chi phí cho mỗi quyết định can thiệp.

- Nguồn lực của chính phủ bao gồm nguồn nhân lực, vật lực và tài lực. Các nguồn lực này là điều kiện vật chất cho các hoạt động của chính phủ. Đặc biệt, nguồn lực tài chính là yếu tố cơ bản để cung cấp các đầu vào trong việc thực thi các quyết định của chính phủ. Nếu không có nguồn lực tài chính, các chính sách của chính phủ đôi khi không thể triển khai trên thực tế mà chỉ là những khẩu hiệu suông.

- Năng lực quản lý của chính phủ bao gồm năng lực thể chế - năng lực ban hành các chính sách, pháp luật và ra các quyết định, năng lực tổ chức điều hành việc thực thi các quyết định này và khả năng kiểm tra, giám sát các quá trình nói trên, nhằm làm cho các quyết định có hiệu lực và hiệu quả. Nếu như nguồn lực tài chính của chính phủ là một yếu tố có thể xác định tương đối rõ ràng và cụ thể, thì năng lực quản lý của chính phủ lại là một yếu tố “mờ”. Tiêu chí đo lường năng lực quản lý của chính phủ thường khó được xác định một cách rạch ròi. Đôi khi, chính phủ ban hành và thực thi một chính sách căn cứ vào nguồn lực tài chính có được, mà không chú trọng nhiều đến năng lực quản lý đáp ứng được đến đâu. Do đó không ít chính sách đã thất bại không phải vì thiếu nguồn lực, mà vì chính phủ không có đủ năng lực quản lý cần thiết.

2. Quản lý chất lượng và phí dịch vụ công

Dịch vụ công phục vụ cho những nhu cầu thiết yếu của đa số nhân dân, bao gồm những người có thu nhập thấp. Nhà nước sử dụng tiền đóng thuế của nhân dân để bảo đảm cung ứng dịch vụ công và chịu trách nhiệm trước xã hội về việc bảo đảm các dịch vụ công. Vì vậy, chất lượng và mức phí dịch vụ là những vấn đề mà Nhà nước phải quan tâm quản lý và điều tiết. Đặc biệt, với việc xã hội hóa các dịch vụ công, cho phép tư nhân tham gia cung ứng dịch vụ công, cho phép các cơ sở cung ứng dịch vụ công công lập được thu phí dịch vụ, rủi ro về việc tăng phí dịch vụ và không bảo đảm về chất lượng dịch vụ là khó tránh khỏi.

Để kiểm soát chất lượng dịch vụ công, nhà nước cần quy định những chuẩn mực về chất lượng cho từng loại dịch vụ. Các chuẩn mực đó càng được lượng hóa càng tốt. Nhà nước sẽ căn cứ vào những tiêu chuẩn định lượng đó để kiểm tra các đầu ra của các tổ chức cung ứng dịch vụ công.

- Xây dựng hệ thống đánh giá, kiểm soát chất lượng sản phẩm dịch vụ công. Quy định chế tài hợp lý đối với các cơ sở cung cấp cũng như đối với cá

nhân sử dụng dịch vụ khi họ vi phạm các quy chế, chính sách về cung cấp và sử dụng dịch vụ công. Thực hiện thưởng phạt nghiêm minh về việc bảo đảm chất lượng dịch vụ.

- Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động dịch vụ công. Sử dụng các cơ chế, quy chế để điều tiết và kiểm soát các doanh nghiệp và tổ chức tư nhân trong việc cung cấp dịch vụ công theo yêu cầu của Nhà nước. Giám sát việc các cơ sở cung ứng dịch vụ công tuân thủ các quy định cụ thể về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của những người hành nghề trong một số lĩnh vực như y tế, giáo dục.

- Tạo cơ chế phát huy vai trò của của các tổ chức xã hội, hội người tiêu dùng và người dân trong việc giám sát và đánh giá chất lượng và hiệu quả dịch vụ công.

Để quản lý phí dịch vụ, các giải pháp sau đây cần được Nhà nước quan tâm:

- Xóa bỏ tình trạng độc quyền trong cung ứng dịch vụ công, nhằm tạo ra mức phí cạnh tranh giữa các cơ sở cung ứng.

- Nhà nước ban hành các quy định hợp lý về việc tính phí dịch vụ hoặc khung phí dịch vụ đối với một số loại dịch vụ công thiết yếu trong những giai đoạn nhất định.

- Cơ quan quản lý giá của nhà nước và bộ phận quản lý thị trường cần theo dõi các biến động bất hợp lý về mức phí dịch vụ công và có các biện pháp xử lý kịp thời. Một hệ thống giá cả được điều tiết hợp lý sẽ tạo ra những khuyến khích đối với các cơ sở cung ứng dịch vụ công nâng cao chất lượng, hiệu quả để đáp ứng tốt nhất nhu cầu của thị trường.

- Thực hiện cơ chế Nhà nước đặt hàng hoặc đấu thầu cung ứng dịch vụ để lựa chọn cơ sở có khả năng thực hiện sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công với chất lượng tốt và giá thành hoặc mức hỗ trợ thấp nhất của nhà nước.

3. Tăng cường khả năng tiếp cận của người nghèo đến dịch vụ công

Để tăng cường khả năng tiếp cận của người nghèo đến các dịch vụ công, cần chú trọng các giải pháp sau:

- Cải cách cơ cấu chi tiêu công theo hướng tập trung ngày càng nhiều hơn vào các dịch vụ công thiết yếu nhằm tạo cơ hội lớn hơn cho người nghèo trong tiếp cận đến các dịch vụ này. Ngay trong cơ cấu chi tiêu về dịch vụ công, cũng cần phân bổ lại nguồn lực phù hợp với các mục tiêu giảm đói nghèo. Cần hạn chế xu hướng cào bằng trong phân bổ nguồn lực cho cung ứng dịch vụ công giữa các loại đối tượng.

- Cải tiến cách thức phân bổ ngân sách để khắc phục tình trạng bất bình đẳng giữa các khu vực về các DVC thiết yếu, cần tính đến mức thu nhập của dân cư trong việc phân bổ ngân sách cho các lĩnh vực dịch vụ công. Các dịch vụ công do địa phương cung ứng thường tạo ra nhiều cơ hội hơn cho người nghèo, vì vậy cần tăng cường phân cấp cho chính quyền địa phương để nâng cao khả năng cung ứng dịch vụ công của các cấp này.

- Tăng cường hỗ trợ trực tiếp người nghèo. Trong điều kiện ngân sách nhà nước còn hạn hẹp và thu nhập của người nghèo không đủ chi trả cho các dịch vụ công thiết yếu, chính phủ nên tập trung hỗ trợ trực tiếp cho người nghèo. 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 ứng 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 bảo đảm ưu đãi đến đúng đối tượng, điều quan trọng là phải nhận diện đúng người nghèo và giám sát các khoản trợ cấp. Cần khảo sát, điều tra xây dựng chuẩn nghèo phù hợp cho từng vùng và xác định đúng đối tượng được hưởng ưu đãi đối với từng loại hình dịch vụ.

- 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.

4. Tạo cơ chế hoạt động tự chủ cho các tổ chức cung ứng dịch vụ công công lập

- Trao quyền tự chủ đồng bộ về các yếu tố có quan hệ hữu cơ với nhau trong quá trình tạo ra các đầu ra của đơn vị. Nếu quyền tự chủ không được giao đồng bộ đối với các yếu tố nói trên sẽ dẫn đến chệch các quyền này hạn chế lẫn nhau và không phát huy tác dụng. Chẳng hạn, việc giao quyền tự chủ về thực hiện nhiệm vụ phải gắn với tự chủ về tổ chức, nhân sự, đồng thời các quyền tự chủ đó phải tương ứng với mức độ tự chủ về tài chính của đơn vị. Đặc biệt, các đơn vị cung ứng dịch vụ công phải thực hiện hạch toán thu chi và tính toán hiệu quả sử dụng nguồn lực, bất kể đơn vị đó có nguồn thu từ đâu. Quyền tự chủ về tài chính là cơ sở vật chất để bảo đảm việc thực hiện trên thực tế các mặt tự chủ khác của đơn vị, tạo điều kiện cho các đơn vị này chủ động cung cấp dịch vụ công một cách linh hoạt theo nhu cầu của xã hội.

- Hình thành các tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động của mỗi đơn vị, trong đó lưu ý các tiêu chí về hoàn thành nhiệm vụ cung ứng dịch vụ cho xã hội về số lượng, chất lượng dịch vụ và sự hài lòng của người dân về dịch vụ đó. Khi các đơn vị có quyền tự chủ khá cao, các tiêu chí đầu ra là căn cứ để cấp trên xem xét về năng lực hoạt động của đơn vị và có các biện pháp cải cách cần thiết. Việc xác định các tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động của các đơn vị cung ứng dịch vụ công sẽ gắn quyền hạn với trách nhiệm của các đơn vị này và đòi hỏi sự giải trình nghiêm túc của các đơn vị trước nhà nước và khách hàng của mình.

- Đổi mới việc chi trả thu nhập cho người lao động trên cơ sở đánh giá đúng đắn sự đóng góp của mỗi người. Mặc dù việc đánh giá sự đóng góp của người lao động đã có tiến bộ nhất định, song về cơ bản vẫn chưa có các căn cứ khoa học và chính xác để đo lường sự đóng góp đó. Vì vậy, tại hầu hết các đơn vị cung ứng dịch vụ công, việc đánh giá vẫn mang nặng tính cảm tính và có phần cào bằng. Việc xây dựng các hệ thống đánh giá công việc dựa trên kết quả thực thi đang là yêu cầu quan trọng đặt ra ở tất cả các cơ quan, đơn vị. Việc xây dựng hệ thống đánh giá dựa trên kết quả thực thi đòi hỏi xác định được các kết quả đầu ra và sự đóng góp của mỗi người vào kết quả của bộ phận và của toàn đơn vị.

5. Tạo cơ chế phản hồi của khách hàng đối với các đơn vị cung ứng dịch vụ công

Khuyến khích các tổ chức cung ứng dịch vụ công phát triển cơ chế phản hồi của khách hàng về dịch vụ công. Cần công bố cho người dân biết cách thức phản hồi hay khiếu nại về các dịch và cách thức cung ứng dịch vụ. Các thủ tục phản hồi này phải dễ dàng đối với khách hàng. Các khiếu nại phải được xem xét một cách nghiêm túc.

Có nhiều hình thức lấy ý kiến phản hồi của dân, chẳng hạn như: hộp thư góp ý của khách hàng, thông báo công khai số điện thoại hoặc địa chỉ email để nhận góp ý, mở các cuộc thăm dò ý kiến khách hàng, bố trí lịch tiếp dân của thủ trưởng đơn vị... Các đơn vị này phải tổ chức phân tích các thông tin phản hồi và thông báo kết quả công khai, đồng thời phải có trách nhiệm xử lý các khiếu nại, tố cáo và trả lời cho khách hàng biết kết quả giải quyết của mình. Những ý kiến phản hồi phải được lãnh đạo đơn vị quan tâm và rút kinh nghiệm khi đưa ra các quyết định quản lý

Một số chính quyền địa phương đã tổ chức đánh giá sự hài lòng của khách hàng đối với một số dịch vụ công cơ bản, lấy đó làm cơ sở để đánh giá kết quả hoạt động của đơn vị cung ứng dịch vụ công, đồng thời là căn cứ để cải cách cung ứng dịch vụ.

6. Cải cách dịch vụ hành chính công

Dịch vụ hành chính công thể hiện trực tiếp nhất hình ảnh của nhà nước trước người dân, phản ánh cụ thể nhất mối quan hệ giữa các cơ quan công quyền của Nhà nước với nhân dân. Việc cải cách dịch vụ hành chính công đang trở thành yêu cầu tất yếu để nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước.

- Xây dựng tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính tinh gọn, có tính chuyên môn hóa, có cơ chế làm việc năng động hướng vào kết quả. Xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính của tổ chức.

- Tăng cường sự phân công, phân cấp nhiệm vụ và quyền hạn cho các tổ chức trực tiếp cung ứng dịch vụ công, bảo đảm tính tự chủ hoạt động cho các tổ chức này. cần trao cho các tổ chức cung ứng dịch vụ quyền quyết định lớn nhất về loại dịch vụ đó, trừ khi quyền này có liên quan đến các cơ quan bên ngoài khác thì cần được cấp cao hơn quyết định.

- Thực hiện cơ chế “một cửa” và “một cửa liên thông” trong cung ứng dịch vụ hành chính một cách linh hoạt, phù hợp với tính chất của từng loại dịch vụ công và điều kiện đặc thù của cơ quan cung ứng dịch vụ.

- Tiếp tục cải cách thủ tục hành chính theo hướng đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện. Thường xuyên rà soát lại các thủ tục hành chính, bãi bỏ những thủ tục, những khâu không cần sự can thiệp của Nhà nước.

- Nâng cao năng lực và đạo đức của các công chức trực tiếp giải quyết các công việc của dân, bảo đảm thực hiện có chất lượng các hoạt động trong thời gian quy định. tạo môi trường khuyến khích công chức phát huy năng lực và phẩm chất của mình. Có cơ chế đánh giá đúng mức đóng góp của mỗi người, trên cơ sở đó thực hiện thưởng phạt nghiêm minh.

- Quản lý chặt chẽ chất lượng dịch vụ hành chính trên cơ sở áp dụng hệ thống quản lý chất lượng (ISO), bảo đảm việc quản lý các nguồn lực, tổ chức xây dựng các quy trình làm việc khoa học và hợp lý; kiểm tra, phân tích, đánh giá và đề ra các biện pháp liên tục cải tiến dịch vụ công.

- Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong cung ứng dịch vụ hành chính. Trong thời đại khoa học công nghệ, việc cải cách dịch vụ công sẽ có bước tiến nhanh nếu biết áp dụng rộng rãi công nghệ thông tin. Việc ứng dụng có hiệu quả công nghệ thông tin có thể coi như một mắt xích quan trọng dẫn đến sự đổi mới trong toàn bộ quy trình cung ứng dịch vụ công, đẩy nhanh thời hạn cung ứng dịch vụ và bảo đảm độ chuẩn xác cao trong các thao tác nghiệp vụ.

CÂU HỎI

1. Câu hỏi ôn tập

a) Phân tích các nội dung quản lý nhà nước về dịch vụ công?

b) Theo anh/chị, đâu là những điểm yếu trong quản lý nhà nước đối với dịch vụ công và nguyên nhân?

c) Nhà nước nên cung cấp những dịch vụ công nào? Lợi ích của việc Nhà nước cung ứng các dịch vụ công này là gì?

d) Việc thu tiền của người sử dụng dịch vụ công có các lợi ích và tác hại nào?

2. Câu hỏi thảo luận

a) Từ thực tiễn của cơ quan, đơn vị nơi anh/chị công tác, hãy lựa chọn một vấn đề bức xúc đang đặt ra trong việc cung cấp dịch vụ công, tìm ra những nguyên nhân và định hướng giải quyết?

b) Phân tích thực trạng xã hội hóa dịch vụ công và đề xuất các giải pháp nâng cao chất lượng xã hội hóa dịch vụ công ở Việt Nam?

c) Hợp tác công - tư có phải là một giải pháp hiệu quả để nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công? Giải pháp này ở Việt Nam có thể áp dụng ở trong lĩnh vực nào và trong các điều kiện nào?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Cần đọc

a) TS. 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.

b) Đinh Văn Ân, Hoàng Thu Hòa: Đổi mới cung ứng dịch vụ công ở Việt Nam. NXB Thống kê, 2006.

c) TS. Lê Chi Mai: Cải cách dịch vụ hành chính công. NXB Lý luận chính trị, 2007.

2. Tài liệu khác

a) Đặng Khắc Ánh: Dịch vụ công - Tập bài giảng cử nhân chuyên ngành Quản lý công của Học viện Hành chính.

b) TS. Lê Chi Mai: Cải cách dịch vụ công ở Việt Nam. NXB Chính trị quốc gia, 2003.

c) Ngân hàng Thế giới: Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi. NXB Chính trị quốc gia, 1998.

d) David Osborne/Ted Gaebler: Đổi mới hoạt động của chính phủ. NXB Chính trị quốc gia, 1997.

**ĐỊNH HƯỚNG ĐỔI MỚI QUẢN LÝ
NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CÁC NGÀNH, LĨNH VỰC XÃ HỘI**

I. TỔNG QUAN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI NGÀNH, LĨNH VỰC XÃ HỘI

1. Những khái niệm cơ bản

1.1. Xã hội

Khái niệm “xã hội” trong tiếng Anh: *society*, tiếng Pháp: *société*. Trong tiếng Việt, “xã hội” là một thuật ngữ ghép. Thuật ngữ “xã hội” dùng để chỉ hình thức sinh hoạt chung có tổ chức của loài người ở một trình độ phát triển nhất định, trên cơ sở một phương thức nhất định (*Xã hội phong kiến, Xã hội tư bản*); đông đảo những người cùng sống một thời (*Dur luận xã hội, công tác xã hội*), hoặc là tập hợp người có địa vị kinh tế - chính trị như nhau (*Xã hội thượng lưu*)¹. Xã hội còn là: Thuật ngữ chỉ một tập hợp người có những quan hệ kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội chặt chẽ với nhau².

Khi bàn về thuật ngữ xã hội, có nhiều tác giả quan niệm khác nhau, như: Spencer (nhà triết học, xã hội học Anh - thế kỷ XIX) hiểu xã hội như là một loại *cơ thể*. C.Mác cho rằng xã hội được nhận thức như là toàn bộ các quan hệ sản xuất. Còn Durkheim (nhà xã hội học Pháp - thế kỷ XIX), quan niệm xã hội được trình bày như thực thể đặc thù với đặc trưng riêng. Max Weber (nhà xã hội học Đức - thế kỷ XIX) cho rằng xã hội được nhìn nhận như hình thức *xã hội hoá* những người hành động, v.v. Chủ nghĩa Mác - Lênin lấy hình thái kinh tế - xã hội làm nội dung cơ bản của khái niệm xã hội; trong khi đó nhiều nhà nghiên cứu khác lại thích dùng những thuật ngữ như “các xã hội tổng thể”, “các quan hệ xã hội”, v.v.

Về mặt không gian, xã hội được chia thành những xã hội lớn nhỏ, nói chung gắn với một quốc gia. Cũng có khi người ta phân biệt những “xã hội” khác nhau trong cùng một quốc gia: “xã hội thượng lưu”, “xã hội bình dân”..., đó là cách gọi mô phỏng để chỉ những tầng lớp khác nhau trong một xã hội. Có sự

¹ Bùi Đức Tịnh (biên soạn), Từ điển Tiếng Việt; trang 943. NXB VHNT, 2002.

² Từ điển giải thích thuật ngữ hành chính; NXB Lao động; 2002; tr. 784 - 786.

trùng hợp giữa xã hội và quốc gia, vì bất cứ một tập hợp nào được gọi là xã hội đều có nhà nước của mình với tư cách người quản lý và điều tiết những quan hệ xã hội. Nhưng xã hội không chỉ quy thành Nhà nước, nó còn bao gồm những yếu tố, những quan hệ phức tạp hơn nhiều.

Về mặt thời gian, xã hội cũng được chia thành những xã hội khác nhau theo những biến đổi của lịch sử xã hội loài người. Vì thế, có những khái niệm như: *xã hội nguyên thủy, xã hội truyền thống, xã hội hiện đại*, v.v.

Ngoài những cách phân loại theo thời gian và không gian ra, có khi người ta còn dựa vào các tiêu chí khác để phân chia xã hội. Ví dụ: lấy trình độ phát triển của lực lượng sản xuất làm tiêu chí; người ta phân biệt thành: xã hội nông nghiệp, xã hội công nghiệp, xã hội hậu công nghiệp. Hoặc lấy tôn giáo làm tiêu chí, người ta phân chia thành: xã hội Kitô giáo, xã hội Phật giáo, xã hội Hồi giáo, xã hội Khổng giáo, v.v. Gần đây, xu hướng lấy văn hóa, văn minh làm tiêu chí, kết hợp với những tiêu chí quốc gia, để phân loại các xã hội chiếm vị trí ngày càng lớn.

C.Mác phân chia xã hội thành: Cộng đồng nguyên thủy; Phương thức sản xuất chiếm hữu nô lệ; Phương thức sản xuất phong kiến; Phương thức sản xuất tư bản chủ nghĩa; Phương thức sản xuất cộng sản chủ nghĩa.

Từ những phân tích trên, thuật ngữ "xã hội" được hiểu như sau:

Xã hội là thuật ngữ dùng để chỉ: một hệ thống các hoạt động và các quan hệ của con người cùng cư trú trên một lãnh thổ, trong mỗi giai đoạn phát triển nhất định của lịch sử; có đời sống kinh tế, văn hoá, chính trị chung.

Trong thực tiễn, khái niệm xã hội còn được sử dụng theo những quan niệm sau:

- Xã hội truyền thống, là thuật ngữ dùng để chỉ: sự phát triển của một xã hội đạt đến trình độ sản xuất nông nghiệp có vị trí chủ đạo trong đời sống cộng đồng.

- Xã hội hiện đại, là thuật ngữ dùng để chỉ: sự phát triển của một xã hội đạt đến trình độ sản xuất công nghiệp và dịch vụ có vị trí chủ đạo trong đời sống cộng đồng.

- Xã hội công dân, là thuật ngữ chỉ: một bộ phận của xã hội không phải khu vực nhà nước cũng không phải khu vực tư nhân, đó là khu vực có quy mô lớn và đa dạng bao gồm từ cá nhân đến các tổ chức phi chính phủ trong nước và quốc tế. Nó bao gồm các hội, các tổ chức công đoàn, các tổ chức công cộng, các tổ chức tôn giáo, các hội hợp tác, các đảng chính trị và các tổ chức đại diện cho các nhóm lợi ích cụ thể hoạt động với một nội dung duy nhất.

1.2. Ngành

Ngành (Branch - tiếng Anh): chi, ngành, ví dụ: nha khoa là một ngành của y khoa¹. Theo Đại từ điển tiếng Việt, ngành là *‘Hệ thống cơ quan Nhà nước từ trung ương đến địa phương: ngành tài chính’*².

Ngành là đơn vị tổng hợp của nhiều đơn vị sản xuất, kinh doanh, dịch vụ mà trong hoạt động có chung những đặc trưng về kỹ thuật, quy trình sản xuất giống nhau hoặc tương tự nhau theo một quy trình kỹ thuật, công nghệ; sản xuất sản phẩm có chung nguyên liệu; sản phẩm làm ra có giá trị sử dụng giống nhau hoặc tương tự như nhau.

Từ đó, khái niệm ngành nhấn mạnh đến khía cạnh kinh tế - kỹ thuật; quy trình sản xuất, chế biến; phân phối hàng hoá và dịch vụ. Bộ quản lý theo ngành là đề cập đến chức năng quản lý nhà nước theo từng ngành cụ thể như quản lý nhà nước về nông nghiệp, công nghiệp, dịch vụ, văn hóa, giáo dục.

1.3. Lĩnh vực

Lĩnh vực (Area - tiếng Anh): *“Phạm vi hoạt động hoặc quan tâm, ví dụ lĩnh vực tài chính, đào tạo, phát triển, .v.v”*³.

Theo đại từ điển tiếng Việt, lĩnh vực là *“Phạm vi hoạt động hay xem xét nào đó. Phân biệt với phạm vi hoạt động hay xem xét khác.”*⁴

Lĩnh vực là tổng hợp những hiểu biết, chuyên môn trong hoạt động của đời sống con người về một nội dung nào đó. Bộ quản lý theo lĩnh vực là đề cập đến chức năng quản lý nhà nước của Bộ theo từng lĩnh vực của đời sống xã hội, như: khoa học, công nghệ, môi trường, tài chính, v.v..

¹ Từ điển Anh-Việt, NXB KHXH, H-2003; trang 123

² Đại từ điển Tiếng Việt, NXB Văn hóa - Thông tin, H.1999, Tr. 1183

³ Từ điển Anh - Việt, NXB KHXH, H - 2003; trang 258

⁴ Đại từ điển tiếng Việt, NXB Văn hóa - Thông tin, H.1999, Tr. 1025

Cùng với sự phát triển về kinh tế, để có cơ sở quản lý, ngày 27/10/1993 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 73/CP về hệ thống ngành kinh tế quốc dân ở nước ta. Ngày 23/1/2007, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 10/2007/QĐ-TTg về Hệ thống ngành kinh tế của Việt Nam gồm 5 cấp (cấp 1 gồm 21 ngành, cấp 2 gồm 88 ngành, cấp 3 gồm 242 ngành, cấp 4 gồm 437 ngành, cấp 5 gồm 642 ngành).

2. Quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực xã hội

2.1. Quản lý hành chính nhà nước

Trong quản lý nhà nước, hoạt động quản lý hành chính là hoạt động đa dạng, trung tâm, chủ yếu; vì hoạt động hành chính là hoạt động tổ chức và điều hành để thực hiện quyền lực nhà nước trong quản lý xã hội. Tuy nhiên, quản lý hành chính nhà nước có phạm vi hẹp hơn so với quản lý nhà nước.

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

Thứ hai, chủ thể quản lý hành chính nhà nước là các cơ quan, cán bộ, công chức hành chính nhà nước trong hệ thống Chính phủ từ Trung ương đến cơ sở.

2.2. Quan niệm về quản lý nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực xã hội

Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động thực thi quyền hành pháp của Nhà nước, đó là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực pháp luật Nhà nước đối với các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người do các cơ quan trong hệ thống Chính phủ từ Trung ương đến cơ sở tiến hành để thực hiện những chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước, nhằm duy trì và phát triển cao các mối quan hệ xã hội và trật tự pháp luật, thoả mãn các nhu cầu hợp pháp của con người trong công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

Quan niệm trên trên có ba nội dung quan trọng :

- *Sự hoạt động thực thi quyền hành pháp:*

Hành pháp là một trong 3 quyền của quyền lực nhà nước thống nhất mang tính quyền lực chính trị. Chính phủ là cơ quan hành pháp cao nhất (cơ quan chấp hành và điều hành của Quốc hội) thực hiện quyền hành pháp cao nhất đối với toàn dân, toàn xã hội. Nhưng Chính phủ thực hiện chức năng của mình phải

thông qua hệ thống thể chế hành chính của nền hành chính nhà nước. Vì vậy, chính phủ còn là cơ quan quản lý hành chính nhà nước cao nhất của Nhà nước.

Quản lý hành chính nhà nước phục vụ chính trị bằng quyền hành pháp trong hành động (hành chính nhà nước).

- *Sự tác động có tổ chức và điều chỉnh:*

Tổ chức nói ở đây là tổ chức hành chính nhà nước, là sự thiết lập mối quan hệ và con người, giữa cá thể với tập thể để thực hiện quản lý hành chính nhà nước một quá trình xã hội. Trong quản lý hành chính nhà nước, chức năng tổ chức rất quan trọng, vì không có tổ chức thì không thể quản lý được. Nhà nước phải tổ chức cả triệu người và mỗi người đều có vị trí tích cực đối với xã hội, đóng góp phần của mình để tạo ra lợi ích cho xã hội. Nhà nước quy định về mặt pháp lý các quyết định quản lý về nguyên tắc, tiêu chuẩn, biện pháp nhằm tạo sự phù hợp của các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người.

- *Sự tác động bằng pháp luật và theo nguyên tắc pháp chế:*

Quyền lực nhà nước mang tính mệnh lệnh đơn phương và tính tổ chức cao. Pháp luật phải được chấp hành nghiêm chỉnh, mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Không cho phép bất cứ ai dựa vào quyền để làm trái pháp luật, phải nghiêm trị mọi sự vi phạm pháp luật.

Từ đó, quản lý nhà nước đối với lĩnh vực xã hội được quan niệm là: *Quá trình tác động, điều chỉnh của Nhà nước trên cơ sở của luật pháp đối với các hoạt động của các lĩnh vực trong xã hội để các hoạt động đó diễn ra theo quy định của pháp luật.*

II. ĐẶC ĐIỂM QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CÁC NGÀNH, LĨNH VỰC XÃ HỘI

1. Đối tượng quản lý rộng

Đây là một đặc điểm mang tính xuyên suốt trong quản lý nước đối với lĩnh vực xã hội nói chung.

- Đối tượng quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực liên quan đến toàn bộ dân cư, không phân biệt tôn giáo, dân tộc, địa bàn cư trú trên lãnh thổ cả nước và còn liên quan đến cộng đồng người Việt làm ăn, sinh sống ở nước ngoài. Ví dụ: bản sắc văn hóa của người Việt không chỉ ở cộng đồng người Việt

sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam, mà còn liên quan đến cộng đồng người Việt sinh sống ở nước ngoài. Bảo vệ tài nguyên, môi trường không chỉ trên lãnh thổ Việt Nam mà còn liên quan đến nhiều quốc gia, v.v.

- Quá trình hội nhập và toàn cầu hoá trên nhiều lĩnh vực khác nhau của nhân loại (thông tin, công nghệ, môi trường, hiểm họa thiên nhiên, ràng buộc tài chính, tác động văn hoá, các chi phối quân sự, chính trị, v.v.), cho nên, các hoạt động quản lý xã hội của mỗi quốc gia đều bị chi phối ràng buộc chặt chẽ vào nhau. Bảo vệ chủ quyền, an ninh quốc gia; quản lý văn hóa, giáo dục, y tế, môi trường của mỗi quốc gia phải tính đến sự tác động, chi phối của các quốc gia khác, như sự giao lưu của những giá trị văn hóa; sự ứng dụng khoa học công nghệ trong phòng chống dịch bệnh; sự kế thừa các giá trị trong giáo dục đào tạo; sự hợp tác trong phòng chống biến đổi khí hậu, bảo đảm tính đa dạng sinh học, chống ô nhiễm môi trường, v.v.

- Khách thể quản lý nhà nước đối với lĩnh vực xã hội đa dạng, phức tạp do tính đa dạng, phức tạp của ngành, lĩnh vực nhà nước phải quản lý. Nhà nước phải tổ chức quản lý nhằm tạo sự hợp lý giữa chủ thể và khách thể quản lý, tạo sự cân bằng, cân đối giữa các mặt hoạt động của quá trình văn hóa, giáo dục, y tế, môi trường và hành vi hoạt động của con người.

- Quản lý nhà nước đối với lĩnh vực xã hội có ý nghĩa quyết định đến phát triển bền vững của quốc gia. Quản lý ngành, lĩnh vực liên quan đến các giá trị tinh thần, vật chất; là nền tảng, động lực của sự phát triển, liên quan trực tiếp đến cuộc sống và chất lượng sống của mọi người.

Bởi vậy, quản lý nhà nước đối với lĩnh vực xã hội có ảnh hưởng trực tiếp đến mọi công dân và có ý nghĩa quyết định đến phát triển bền vững của quốc gia

2. Nội dung quản lý đa dạng

Nội dung quản lý nhà nước đối với lĩnh vực xã hội về lý luận bao gồm:

- Xây dựng chiến lược phát triển ngành, lĩnh vực trên cơ sở những quan điểm, mục tiêu lãnh đạo của Đảng cho từng thời kỳ.

- Hoạch định, xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật làm nền tảng, cơ sở cho quản lý. Bảo đảm quyền lợi và nghĩa vụ công dân; thiết lập trật tự an toàn xã hội; bảo đảm sự bình đẳng của công dân và các quan hệ xã hội trên cơ sở của luật pháp.

- Hoạch định kế hoạch, chương trình, dự án về xã hội để giải quyết các vấn đề xã hội nhằm mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng và văn minh.

- Hoạch định, xây dựng và tổ chức thực hiện các chính sách xã hội nhằm thực hiện công bằng xã hội.

- Tổ chức sử dụng, thu hút các nguồn lực có hiệu quả để giải quyết các vấn đề xã hội bảo đảm sự phát triển kinh tế - xã hội phát triển bền vững.

- Tổ chức bộ máy để quản lý xã hội cho phù hợp với sự phát triển chung.

- Đào tạo nguồn nhân lực đủ năng lực để vận hành bộ máy quản lý và thực hiện những hoạt động xã hội.

- Mở rộng hợp tác quốc tế, thu hút các nguồn lực từ bên ngoài bảo đảm cho sự phát triển.

- Tăng cường hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát để các hoạt động trong quản lý của nhà nước được bảo đảm theo quy định của pháp luật và quyền, trách nhiệm của công dân.

- Mở rộng hợp tác quốc tế trên cơ sở bảo đảm đường lối đối ngoại của Đảng; chính sách, pháp luật của Nhà nước.

Quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực do đối tượng quản lý, khách thể quản lý thuộc nhiều ngành, lĩnh vực nên rất đa dạng. Bởi vậy, nội dung quản lý cũng rất đa dạng, phong phú và phức tạp.

3. Phương thức quản lý linh hoạt

Phương thức quản lý là phương pháp và cách thức quản lý. Phương thức quản lý phụ thuộc vào mục đích và đối tượng quản lý. Mục đích và đối tượng quản lý là những yếu tố quan trọng chi phối đến việc lựa chọn phương thức quản lý. Trên cơ sở mục đích, đối tượng quản lý, nhà quản lý lựa chọn phương thức quản lý cho phù hợp với đối tượng để đạt tới mục đích của quản lý.

Trong quản lý nhà nước đối với lĩnh vực xã hội việc lựa chọn phương thức quản lý phải căn cứ vào những yếu tố sau:

- *Mục tiêu quản lý*: Quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực nào đó phải đạt được tính hiệu lực và hiệu quả của quản lý.

- *Đối tượng quản lý*: Câu hỏi quản lý ai ? quản lý cái gì ? có ý nghĩa quan trọng trong việc lựa chọn phương thức quản lý. Phương thức quản lý phù hợp mới phát huy được tính tích cực và năng động xã hội.

- *Thể chế của nền hành chính nhà nước*: Đây là yếu tố bảo đảm cho một nhà nước dân chủ, quản lý bằng pháp luật. Bởi vậy, phương thức quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực không thể không căn cứ vào hệ thống pháp luật, chính sách xã hội để chọn những phương thức quản lý phù hợp với đối tượng quản lý nhằm đạt được mục tiêu quản lý xã hội.

- *Trình độ phát triển của nền kinh tế*: Đây là yếu tố vật chất, kỹ thuật bảo đảm cho các phương thức quản lý có hiệu quả.

- *Văn hóa truyền thống, phong tục, tập quán, tín ngưỡng, tôn giáo.v.v*: Đây cũng là những yếu tố có ảnh hưởng đến lựa chọn phương thức quản lý đối với ngành, lĩnh vực. Phương thức quản lý phải phù hợp với những đặc trưng về văn hóa, tập quán, tôn giáo, ... thì mới đạt được hiệu lực, hiệu quả của quản lý.

Quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực do mục đích quản lý mỗi ngành, lĩnh vực khác nhau, đồng thời do đối tượng quản lý cũng rất khác nhau nên việc lựa chọn phương thức quản lý đối với mỗi ngành, lĩnh vực cũng không giống nhau.

Việc lựa chọn phương thức quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực rất đa dạng, linh hoạt không máy móc, giáo điều, cứng nhắc, mà phải linh hoạt, phù hợp với mục đích và đối tượng quản lý.

III. NHỮNG THÁCH THỨC TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CÁC NGÀNH, LĨNH VỰC XÃ HỘI

1. Sự tác động của kinh tế thị trường

1.1. Tác động tích cực

Việt Nam đã gia nhập công cuộc toàn cầu hoá. Gia nhập toàn cầu hoá là chấp nhận kinh tế thị trường. Sau khi gia nhập WTO, chúng ta đang chứng minh nền kinh tế nước ta là nền kinh tế thị trường. Việc công nhận nền kinh tế thị trường sẽ tạo cơ hội bình đẳng vào sân chơi quốc tế, giúp chúng ta hội nhập để phát triển. Song, cũng cần phải nhận diện rõ những tác động tích cực và tiêu cực của kinh tế thị trường đến các mặt của đời sống xã hội, trong đó có quản lý nhà nước về văn hóa, giáo dục, y tế, môi trường.

Quá trình toàn cầu hoá có nhiều tác động tích cực đến xã hội Việt Nam, làm cho tư duy phát triển và lối sống của con người trở nên năng động, tự chủ, nhạy bén hơn. Lối sống bao cấp trước đây làm cho người dân có thói quen suy nghĩ tuân thủ một chiều sự phân công, sắp đặt của nhà nước, nhà nước có trách nhiệm cung cấp đầy đủ mọi thứ cho người dân. Do đó, mọi quan hệ xã hội được diễn ra theo một trình tự có sẵn dưới sự chỉ đạo của nhà nước. Cá nhân có rất ít vị trí trong sự vận hành của các mối quan hệ này. Kinh tế thị trường làm thay đổi lối sống, suy nghĩ của người dân và sự điều hành của nhà nước. Nhà nước thời bao cấp có nhiệm vụ chủ yếu là “tiêu tiền”, đến nay nhà nước muốn “tiêu tiền” thì trước tiên phải tổ chức, quản lý xã hội để “làm ra tiền” theo quy định của pháp luật. Ví dụ: trong văn hóa, giáo dục, Nhà nước cho phép các cơ sở nghiên cứu khoa học - công nghệ có quyền tự chủ trong hoạt động, đây chính là kết quả tác động của nhân tố thị trường đối với khoa học công nghệ. Hoặc chủ trương xã hội hoá trong các hoạt động văn hóa, giáo dục, y tế nhằm phát huy tối đa mọi thành phần kinh tế, mọi tầng lớp, tổ chức trong xã hội, ... để phát triển văn hóa, giáo dục, y tế.

Cơ chế kinh tế thị trường đã làm cho các hoạt động và dịch vụ văn hoá, giáo dục, y tế và bảo vệ môi trường trở nên năng động, đa dạng và phong phú hơn.

1.2. Tác động tiêu cực

Bên cạnh đó kinh tế thị trường cũng có nhiều tác động tiêu cực, thách thức trong quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực xã hội là:

- Sự cạnh tranh không lành mạnh, thương mại hóa, tiền tệ hóa nhiều quan hệ xã hội;

- Phân hoá giàu nghèo và bất bình đẳng xã hội;

- Hệ thống văn bản quản lý văn hóa, giáo dục, y tế, môi trường trong nước phải phù hợp với thông lệ quốc tế; nhưng phải bảo đảm được những giá trị của nền văn hóa, truyền thống người Việt.

- Thách thức về môi trường sinh thái phải bảo đảm tương quan giữa tăng trưởng với phát triển bền vững.

- Sự giao lưu, giao thoa giữa các giá trị văn hóa, giáo dục, y tế, ... của các dân tộc khác nhau làm cho sự mâu thuẫn trong quản lý trở nên phức tạp hơn,

quyết liệt hơn giữa một bên là giữ gìn bản sắc dân tộc với tiếp thu những giá trị văn hóa, giáo dục, y tế tiên tiến của các quốc gia.

- Mặt trái của cơ chế kinh tế thị trường không chỉ làm thay đổi những tập tục truyền thống cũ mà còn tác động đến từng gia đình, các quan hệ xã hội, quan hệ cộng đồng.

- Đội ngũ cán bộ, công chức vận hành bộ máy quản lý đòi hỏi nhiều năng lực, khả năng, kỹ năng hơn mới có thể đáp ứng được yêu cầu của hội nhập,

2. Sự tác động của quá trình toàn cầu hoá

2.1. Tác động tích cực của toàn cầu hoá

Toàn cầu hoá được coi là một khuynh hướng chi phối toàn bộ mọi hoạt động trên thế giới hiện nay, đặc biệt là trong lĩnh vực kinh tế, xã hội của đời sống con người. Bước vào thời kỳ toàn cầu hoá, Việt Nam phải tiếp cận với nhiều chế độ chính trị, mô hình nhà nước khác nhau, các trình độ phát triển khác nhau, các địa vị quốc tế khác nhau, và từ đó là các định hướng giá trị khác nhau.

Tác động tích cực của toàn cầu hoá đến quản lý nhà nước đối với lĩnh vực xã hội là:

- Tạo được nhiều cơ hội cho những tiến bộ khoa học, công nghệ, những thành tựu mới của nhân loại hội nhập vào nước ta. Tạo ra những cơ hội trong giao lưu văn hoá, giáo dục, y tế và bảo vệ môi trường một cách nhanh chóng, sâu sắc và thuận tiện. Xoá bỏ rào cản, mở rộng tự do dân chủ và đổi mới.

- Toàn cầu hoá tạo điều kiện cho quá trình hình thành các nền văn hoá quy mô toàn cầu, áp dụng rộng rãi những thành tựu của giáo dục, y học hiện đại phục vụ người dân trong cuộc sống. Tạo được sự liên kết giữa các quốc gia trong khai thác, sử dụng và bảo vệ môi trường có cơ hội để phát triển bền vững.

- Toàn cầu hoá tạo được các lợi thế cạnh tranh, sức mạnh về tài chính, cơ sở vật chất kỹ thuật, công nghệ, v.v. để giải quyết những vấn đề mang tính toàn cầu hoặc những vấn đề kinh tế-xã hội có quy mô lớn, phức tạp mà một quốc gia khó giải quyết.

2.2. Thách thức

Bên cạnh đó toàn cầu hoá cũng tạo ra những thách thức trong quản lý nhà nước đối với lĩnh vực xã hội:

- Quá trình toàn cầu hoá, tham gia hội nhập kinh tế quốc tế tác động mạnh mẽ đến tư tưởng, văn hoá, giáo dục, y tế. Trong toàn cầu hoá, văn hoá, giáo dục là lĩnh vực dễ bị “tồn thương”, trong đó văn hoá truyền thống dễ bị “tồn thương” hơn cả. Việc giữ gìn bản sắc văn hoá dân tộc trở thành nội dung quan trọng của mỗi quốc gia.

- Tham gia vào toàn cầu hoá, đòi hỏi hệ thống thể chế quản lý phải đảm bảo được các chức năng quản lý của nhà nước trong đối nội, đối ngoại, nhưng phải bảo đảm, phù hợp với các thông lệ và luật lệ quốc tế mà nước ta tham gia trong lĩnh vực quản lý ngành, lĩnh vực xã hội.

- Đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức và người lao động phải được nâng cao về chất lượng, như: ngoại ngữ, trình độ chuyên môn, kỹ thuật, kỹ năng làm việc, bản lĩnh chính trị, v.v. để đáp ứng nhu cầu trong nước và tham gia hội nhập khu vực và quốc tế.

3. Sự tác động của khoa học, công nghệ, thông tin và truyền thông

Khoa học, công nghệ, thông tin - truyền thông của nhân loại trong những thập kỷ vừa qua phát triển như vũ bão. Đời sống của nhân loại đã trải qua các quan niệm từ: *Trời tròn - Đất vuông* đến *Trái đất hình tròn* và hiện nay là *Thế giới phẳng*. Điều đó phần nào nói lên tác động của khoa học, công nghệ, thông tin - truyền thông đang đặt ra cho nhân loại nhiều thách thức trong các hoạt động, trong đó có hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Tác động tích cực của khoa học, công nghệ, thông tin - truyền thông đến quản lý hành chính nhà nước đối với ngành, lĩnh vực:

- Sự phát triển của khoa học, công nghệ, thông tin - truyền thông hiện đại trong nửa thế kỷ qua đã có những đóng góp to lớn trong sự phát triển chung của xã hội trong tất cả các lĩnh vực.

- Khoa học, công nghệ, thông tin - truyền thông đang xóa đi mọi khoảng cách về không gian và thời gian và có thể gói gọn trong mấy chữ: *”nhanh nhất, xa nhất”*.

- Khả năng sử dụng khoa học, công nghệ, thông tin - truyền thông như “đôi đũa thần” để làm động lực thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội.

- Khoa học, công nghệ, thông tin - truyền thông phát triển sẽ là những phương tiện, công cụ để quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực có hiệu quả hơn.

Bên cạnh đó sự phát triển của khoa học, công nghệ, thông tin - truyền thông cũng đặt ra những thách thức đối với quản lý ngành và lĩnh vực xã hội:

- Quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực phải thích ứng với sự phát triển của khoa học, công nghệ, thông tin- truyền thông. Đối tượng quản lý nhiều hơn, sự vận động của đối tượng quản lý nhanh hơn, mối quan hệ đa dạng, phức tạp hơn.

- Quan niệm về chức năng, đối tượng, nhiệm vụ, phương thức quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực cũng được điều chỉnh theo xu hướng phù hợp với những giá trị chung của nhân loại và theo sự tiến bộ của nền văn minh hiện đại.

4. Thách thức trong một số lĩnh vực cụ thể

4.1. Quản lý nhà nước về văn hóa

a) Nhân tố thị trường đang làm xuất hiện xu hướng đầu cơ trục lợi về văn hóa

Các hoạt động văn hóa nhiều khi bị các thành phần kinh tế, những người tổ chức và quản lý văn hóa lợi dụng để thu lợi kinh tế chứ không phải vì mục tiêu nâng cao trình độ văn hóa cho người dân.

b) Mối quan hệ giữa quốc tế và dân tộc; giữa thống nhất và đa dạng trong tiếp thu văn hóa toàn cầu

Đại hội X của Đảng đã chỉ rõ: văn hóa nước ta phải kế thừa các giá trị truyền thống của dân tộc và tiếp thu tinh hoa văn hoá của loài người, tăng sức đề kháng chống văn hoá đồi trụy, độc hại.

Nếu không giải quyết tốt các mối quan hệ trên chúng ta dễ mắc phải hai xu hướng cực đoan là: tiếp thu xô bồ dẫn đến mức bị lệ thuộc văn hóa, hoặc xung đột văn hóa dẫn đến chủ nghĩa bài ngoại.

c) Quản lý nhà nước đối với “văn hóa mạng”

“Văn hóa mạng” ở nước ta được sử dụng theo nghĩa là văn hóa của những người tham gia sử dụng mạng internet; là văn hóa giao tiếp trên mạng; là cách ứng xử của người sử dụng mạng đối với mạng (giống như cách nói phổ biến về

lối ứng xử đối với bất cứ một hành vi xã hội nào như: văn hóa công sở, văn hoá điện thoại, văn hóa tranh luận...), chứ không phải là một loại hình văn hóa dựa trên công nghệ thông tin và truyền thông như thế giới quan niệm.

Quản lý nhà nước đối với văn hóa mạng có nhiều thách thức đặt ra như: xây dựng thể chế, quy định, phương tiện quản lý, v.v.

4.2. Quản lý nhà nước về giáo dục

a) Bất bình đẳng trong giáo dục

Tác động của kinh tế thị trường dẫn đến sự phân hoá trong xã hội có chiều hướng gia tăng. Khoảng cách giàu nghèo giữa các nhóm dân cư, khoảng cách phát triển giữa các vùng miền ngày càng rõ rệt. Điều này có thể làm tăng thêm tình trạng bất bình đẳng trong tiếp cận giáo dục giữa các vùng miền và giữa các đối tượng người học.

b) Tình trạng chất lượng nguồn nhân lực thấp

Yêu cầu phát triển kinh tế trong thập niên tới không chỉ đòi hỏi số lượng mà còn đòi hỏi chất lượng cao của nguồn nhân lực. Để tiếp tục tăng trưởng vượt qua ngưỡng các nước có thu nhập thấp, Việt Nam phải cấu trúc lại nền kinh tế, phát triển các loại sản phẩm, dịch vụ có giá trị gia tăng và hàm lượng công nghệ cao. Quá trình này đòi hỏi đất nước phải có đủ nhân lực có trình độ. Mặc dù dân số nước ta trong độ tuổi lao động cao, nhưng trình độ của lực lượng lao động này còn thấp so với nhiều nước trong khu vực, cả về kiến thức lẫn kỹ năng nghề nghiệp. Đất nước còn thiếu nhân lực trình độ cao ở nhiều lĩnh vực. Cơ cấu đội ngũ lao động qua đào tạo chưa hợp lý. Nhu cầu nhân lực qua đào tạo ngày càng tăng cả về số lượng và chất lượng với cơ cấu hợp lý tạo nên sức ép rất lớn đối với quản lý nhà nước về giáo dục.

c) Quy mô giáo dục chưa hợp lý

Nhà nước phải có chiến lược và kế hoạch xây dựng, phát triển hợp lý quy mô giáo dục, đào tạo để chuẩn bị nguồn nhân lực cho đất nước thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá và tạo cơ hội học tập suốt đời cho mỗi người dân.

Thực hiện phổ cập 1 năm đối với trẻ 5 tuổi - trước khi vào tiểu học. Ở cấp trung học phổ thông, sẽ đạt chuẩn phổ cập cơ bản 9 năm đúng độ tuổi ở hầu hết các tỉnh và thành phố. Phấn đấu đến năm 2020, có ít nhất 80% dân số trong độ tuổi đạt trình độ tương đương trung học phổ thông; 65% người lao động trong

độ tuổi được đào tạo. Đặc biệt, giáo dục đại học phải là "điểm nhấn"; phấn đấu để có ít nhất 5 đại học Việt Nam được xếp hạng trong top 100 đại học đầu của ASEAN và 2 đại học nằm trong top 200 của đại học thế giới.

d) Chất lượng và hiệu quả giáo dục thấp

Chương trình và phương pháp giảng dạy giáo dục mầm non phải đổi mới. Giáo dục phổ thông không chỉ đẩy mạnh rèn chữ mà đẩy mạnh rèn năng lực làm người - một con người toàn diện. Đặc biệt, học sinh phổ thông sẽ có khả năng sử dụng tin học và ngoại ngữ.

Ở các chương trình nghề nghiệp, có đa số học sinh tốt nghiệp được cơ quan tuyển dụng đánh giá đạt yêu cầu làm việc. Trong một vài năm tới, sẽ cung cấp được nguồn lao động có thể xuất khẩu, có thể cạnh tranh về xuất khẩu nhập khẩu nguồn nhân lực. Nhiều sinh viên tốt nghiệp đại học đạt trình độ giỏi của các trường đại học hàng đầu của ASEAN; sinh viên tài năng sẽ được chú trọng và bồi dưỡng để có thể tạo vốn tinh hoa của đất nước.

đ) Nguồn lực cho giáo dục đào tạo chưa đáp ứng nhu cầu

Cung ứng đủ, phân bổ và sử dụng hiệu quả, đảm bảo điều kiện phát triển. Phấn đấu đến năm 2015 giữ được mức đầu tư ngân sách cho giáo dục là 21% và duy trì ở những năm tiếp theo. Huy động sự đóng góp từ các tổ chức kinh tế - xã hội và chia sẻ một cách hợp lý giữa nhà nước, gia đình và người học tạo nên "nguồn vốn" đủ để tạo nên nền giáo dục có chất lượng.

4.3. Quản lý nhà nước về y tế

a) Xây dựng hệ thống y tế cơ sở để bảo vệ và chăm sóc sức khỏe nhân dân

Công tác bảo vệ và chăm sóc sức khỏe nhân dân ở Việt Nam như mạng lưới y tế, đặc biệt là y tế cơ sở ngày càng được củng cố và phát triển; nhiều dịch bệnh nguy hiểm được khống chế và đẩy lùi; các dịch vụ y tế ngày một đa dạng; nhiều công nghệ mới được nghiên cứu và ứng dụng. Nhân dân ở hầu hết các vùng, miền đó được chăm sóc sức khỏe tốt hơn; phần lớn các chỉ tiêu tổng quát về sức khỏe của nhân dân Việt Nam đã vượt các nước có cùng mức thu nhập bình quân đầu người... Tuy nhiên, trong thực tiễn công tác này cũng còn nhiều bất cập về mạng lưới, đội ngũ chuyên môn, y đức, chế độ đãi ngộ.

Công tác bảo vệ và chăm sóc sức khỏe nhân dân là một thách thức trong quá trình hội nhập của Việt Nam. Cần phân định được hệ thống cung ứng dịch

vụ y tế ở Việt Nam. Hệ thống này là hệ thống công - tư kết hợp. Trong đó, hệ thống y tế công giữ vai trò chủ đạo.

b) Bảo đảm công bằng về tiếp cận dịch vụ y tế

Sự không công bằng về tiếp cận dịch vụ y tế giữa người giàu và người nghèo, nông thôn và thành thị, miền xuôi và miền núi... Đây là một thách thức lớn của y tế nước ta hiện nay và trong thời kỳ hội nhập quốc tế.

c) Đẩy mạnh xã hội hoá các hoạt động chăm sóc sức khỏe nhân dân, tăng cường đầu tư của nhà nước

Bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe là bổn phận của mỗi người dân, gia đình và cộng đồng, là trách nhiệm của các cấp ủy Đảng, chính quyền, mặt trận. Trong đó, ngành y tế giữ vai trò nòng cốt về chuyên môn và kỹ thuật. Khuyến khích các thành phần kinh tế đầu tư phát triển các dịch vụ chăm sóc và nâng cao sức khỏe.

d) Nâng cao y đức

Nghề y là một nghề đặc biệt, cần được tuyển chọn và đào tạo, sử dụng và có chế độ đãi ngộ đặc biệt. Mỗi cán bộ, công chức, viên chức y tế phải không ngừng nâng cao đạo đức nghề nghiệp và năng lực chuyên môn; xứng đáng với sự tin cậy và tôn vinh của xã hội.

4.4. Quản lý nhà nước về môi trường

a) Ứng phó với khí hậu toàn cầu bị biến đổi

Trái đất ngày càng nóng dần lên làm cho nước biển dâng cao do lượng băng tan. Trong tương lai khi trái đất nóng dần lên do ảnh hưởng của hiệu ứng nhà kính thì số cơn bão sẽ gia tăng đáng kể. Suy giảm tầng ôzôn mà hệ quả của nó là con người bị đục thủng tinh thể, ung thư da, ung thư phổi, gan.

Theo tính toán, Việt Nam là một trong 5 quốc gia trên thế giới chịu ảnh hưởng nặng nhất hệ quả của khí hậu toàn cầu bị biến đổi. Trong đó, đồng bằng Sông Cửu Long và khu vực duyên hải sẽ chịu ảnh hưởng nặng nề nhất.

b) Tài nguyên bị suy thoái

Suy thoái tài nguyên được thể hiện trong tất cả các thành phần của môi trường. Trên thế giới, diện tích rừng giảm; đất bị suy thoái; tài nguyên nước bị

kiệt quệ, v.v. Nguyên nhân là do biến đổi của khí hậu, sự gia tăng dân số, phát triển kinh tế và do khai thác nước ngầm quá mức.

Việc khai thác nguồn nước ngầm quá mức trong thời gian qua làm mực nước ngầm hạ thấp, suy giảm trữ lượng, có thể làm mất khả năng phục hồi của nước ngầm, tăng xâm nhập nước mặn gây sụt lún đất, hư hại công trình xây dựng, làm trầm trọng thêm tình trạng ngập lụt, ô nhiễm tầng nước ngầm. Tình trạng khai thác bừa bãi tài nguyên dẫn đến cạn kiệt và ảnh hưởng lớn đến môi trường.

Tình trạng hủy hoại môi trường không thể chấm dứt nếu chính quyền các địa phương còn thờ ơ. Việc quản lý lỏng lẻo trong khai thác khoáng sản không quan tâm đến xử lý môi trường đang đặt ra cho nước ta nhiều tác hại về môi trường.

c) Suy giảm đa dạng sinh học

Trên trái đất chúng ta có 1,4 triệu loài sinh vật nhưng hiện nay đều đang bị đe dọa nghiêm trọng. Rừng nhiệt đới mất 17.000 loài/năm. Chim, thú bị tiêu diệt gấp 100-1000 lần tự nhiên. Nguyên nhân: mất nơi sinh sống; con người săn bắt quá mức để ăn, để bán; môi trường bị ô nhiễm nặng; du nhập nhiều giống ngoại lai. Vấn đề đặt ra là “không nên vì cái lợi trước mắt để mất môi trường sinh thái”.

d) Ô nhiễm môi trường xảy ra ở qui mô rộng

Do sức ép đô thị hóa ngày càng tăng; công nghiệp phát triển sinh ra nhiều khí thải, chất thải rắn, rác thải độc hại; ý thức bảo vệ môi trường của người dân còn kém; chính sách luật lệ về bảo vệ môi trường còn lỏng lẻo thiếu đồng bộ; thiếu các biện pháp mạnh về giáo dục, kinh tế.

IV. ĐỔI MỚI NỘI DUNG VÀ PHƯƠNG THỨC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI NGÀNH, LĨNH VỰC XÃ HỘI

1. Xây dựng chiến lược, chính sách và thể chế

1.1. Xây dựng chiến lược

Đây là nội dung quản lý quan trọng đầu tiên nhằm từng bước khắc phục những thách thức trong quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực. Bởi vì, bất cứ một ngành, lĩnh vực nào cũng cần phải xây dựng chiến lược, quy hoạch và kế

hoạch tổng thể. Xây dựng chiến lược đa dạng, phức tạp hay đơn giản tùy theo đặc điểm kinh tế, kỹ thuật của mỗi ngành, lĩnh vực.

Trong xây dựng chiến lược, quy hoạch và kế hoạch tổng thể cần chú ý:

- Phải xác định, đánh giá đúng thực trạng ngành, lĩnh vực hiện tại đang ở vị trí nào trong cơ cấu tổng thể của xã hội.

- Những tồn tại thách thức trong quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực trong điều kiện hội nhập quốc tế.

- Xác định các mục tiêu trong quản lý ngành, lĩnh vực cho từng thời kỳ phù hợp với quá trình hội nhập quốc tế và nền kinh tế thị trường

- Xác định các giải pháp lớn trong quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực cho từng thời kỳ phù hợp với quá trình hội nhập quốc tế bảo đảm cho phát triển bền vững.

Xây dựng chiến lược phát triển trong quản lý ngành, lĩnh vực cần đạt được những nội dung chính như sau:

- Phân tích được thực trạng;
- Xác định được mục tiêu;
- Hoạch định các điều kiện, nguồn lực để bảo đảm thực hiện mục tiêu;
- Hoạch định các chính sách phát triển;
- Xây dựng các giải pháp tổ chức thực hiện;
- Tổ chức thực hiện.

Việc xây dựng chiến lược trong quản lý văn hóa, giáo dục, y tế, môi trường phải trên cơ sở các văn bản quy phạm pháp luật đã được ban hành.

Hoạt động quy hoạch trong quản lý ngành, lĩnh vực cần bảo đảm các nội dung sau:

- Loại quy hoạch (ngành, lĩnh vực);
- Phạm vi quy hoạch;
- Mức độ chi tiết quy hoạch;
- Đánh giá tính khả thi của quy hoạch.

Hoạt động xây dựng kế hoạch tổng thể:

Khi chuyển sang nền kinh tế thị trường thì xây dựng kế hoạch tổng thể trong quản lý ngành, lĩnh vực cũng mang tính tổng thể và chịu nhiều tác động của của những nhân tố bên trong, bên ngoài. Cần lưu ý không chạy theo thành tích. Các chỉ tiêu định lượng của sự phát triển cũng phải được nhà nước điều chỉnh kịp thời cho phù hợp với kế hoạch tổng thể của nền kinh tế quốc dân.

1.2. Xây dựng chính sách

Hoạch định và xây dựng chính sách trong quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực xã hội là nội dung quan trọng trong quản lý nhà nước. Chính sách đối với văn hóa, giáo dục, y tế, môi trường, ... thuộc loại chính sách xã hội. Chính sách xã hội bao trùm mọi mặt cuộc sống của con người: điều kiện lao động và sinh hoạt, giáo dục và văn hoá, quan hệ gia đình, quan hệ giai cấp, quan hệ dân tộc. Coi nhẹ chính sách xã hội, tức là coi nhẹ yếu tố con người trong sự nghiệp xây dựng chủ nghĩa xã hội.

Các quan hệ xã hội và các vấn đề xã hội rất rộng lớn, liên quan đến mọi mặt của cuộc sống con người và các cộng đồng dân cư. Thuật ngữ "chính sách xã hội" chỉ là thuật ngữ chung, bao trùm cho tất cả các chính sách xã hội cụ thể. Vì vậy, khi đề cập đến chính sách xã hội là đề cập đến một chính sách xã hội cụ thể như chính sách giáo dục - đào tạo, chính sách văn hóa, chính sách y tế, chính sách môi trường, ...

Mỗi chính sách xã hội cụ thể có mục tiêu riêng. Tuy nhiên, mục tiêu bao trùm của chính sách xã hội là thiết lập sự công bằng, trật tự an toàn xã hội, ổn định, phát triển và tiến bộ xã hội. Các chính sách xã hội đều tập trung vào việc phát triển con người và vì con người.

Đối với chính sách văn hóa, giáo dục, y tế và môi trường:

- Chủ thể của các chính sách là Nhà nước dưới sự lãnh đạo của Đảng.
- Khách thể của các chính sách là các tầng lớp dân cư.
- Đối tượng giải quyết của chính sách là các vấn đề về văn hóa, giáo dục, y tế và môi trường.
- Mục tiêu của chính sách là công bằng, ổn định, phát triển bền vững và tiến bộ xã hội.

Chính sách văn hóa, giáo dục, y tế và môi trường có nội dung rất rộng lớn, có thể phân loại theo đối tượng, tính chất, phạm vi tác động và mức độ của các vấn đề văn hóa, giáo dục, y tế và môi trường cần giải quyết,

Về thực chất, đây là hệ thống chính sách xã hội hướng vào nâng cao dân trí, dân sinh, dân chủ, phát triển bền vững, đảm bảo mọi người sống ấm no, hạnh phúc, nhân ái, bình đẳng, dân chủ và công bằng.

1.3. Xây dựng thể chế

Xây dựng thể chế là cơ sở pháp lý để quản lý ngành, lĩnh vực xã hội. Trên cơ sở của những quy định pháp lý, các ngành xây dựng quy chế làm việc, xây dựng chương trình, kế hoạch hoạt động cho phù hợp.

Xây dựng văn bản quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực bao gồm xây dựng nhiều loại văn bản quy phạm pháp luật thuộc nhiều cấp thẩm quyền khác nhau, như: Quốc hội ban hành hiến pháp, luật, nghị quyết; Ủy Ban Thường vụ Quốc hội - pháp lệnh, nghị quyết; Chính phủ - nghị định, nghị quyết, quyết định, chỉ thị; Bộ trưởng - quyết định, chỉ thị, thông tư, thông tư liên tịch; Hội đồng nhân dân - nghị quyết; Ủy ban nhân dân - quyết định; chỉ thị, v.v.

Việc xây dựng các văn bản quản lý trong quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực phải tuân theo những trình tự, quy định của pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

2. Xây dựng bộ máy để quản lý các ngành, lĩnh vực xã hội

Để hoạt động, nhà nước phải tổ chức, cơ cấu bộ máy phù hợp với mục đích, nội dung quản lý. Trên cơ sở của những căn cứ pháp lý cần thiết để bộ máy, quy chế vận hành bộ máy, xác định biên chế và quan hệ phối hợp ngành, liên ngành, lĩnh vực.

Bộ máy tổ chức phù hợp sẽ phát huy được sức mạnh trong quản lý; bảo đảm được tính hiệu lực, hiệu quả trong quản lý nhà nước.

3. Đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công chức và bố trí nhân sự

Con người suy cho cùng là yếu tố quyết định sự thành công hay thất bại của quản lý. Việc đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công chức đủ trình độ, năng lực, phẩm chất đạo đức, ... là việc làm thường xuyên và cần thiết trong

quản lý nhà nước. Đội ngũ cán bộ, công chức phải luôn luôn đáp ứng được yêu cầu vận hành bộ máy quản lý có hiệu quả.

Việc bố trí nhân sự trong bộ máy quản lý hành nước cũng là một trong những nội dung quan trọng trong quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực.

4. Đổi mới cách thức triển khai các hoạt động quản lý nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực xã hội

Hiệu lực và hiệu quả trong quản lý hành chính nhà nước luôn là những mục tiêu chính của mọi phương thức quản lý nhà nước. Bởi vậy, để cho luật pháp đi vào cuộc sống; để các quan điểm của Đảng, chính sách của Nhà nước trở thành hiện thực; thì việc tổ chức triển khai các hoạt động quản lý nhà nước đối với các lĩnh vực xã hội là một phương thức quản lý quan trọng để từng bước khắc phục những thách thức trong quản lý nhà nước đối với lĩnh vực xã hội.

Việc tổ chức triển khai các hoạt động quản lý nhà nước đối với các lĩnh vực xã hội phải căn cứ vào vị trí, thẩm quyền của các tổ chức và trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, đơn vị theo quy định của pháp luật.

5. Đầu tư nguồn lực cho các ngành, lĩnh vực xã hội

Nguồn lực công là đối tượng nhà nước phải quản lý. Song nguồn lực công cũng là công cụ, phương tiện nhà nước sử dụng để quản lý ngành, lĩnh vực khác của xã hội. Quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực cần phải có những nguồn lực về tài chính, cơ sở vật chất, phương tiện, v.v.

Nhà nước cần cân đối nguồn lực cụ thể để bảo đảm cho các hoạt động văn hóa, giáo dục, y tế, môi trường. Đồng thời cần khai thác, tận dụng mọi điều kiện hỗ trợ từ bên ngoài để tăng cường nguồn lực, nhất là nguồn lực tài chính, khoa học công nghệ cho các hoạt động quản lý ngành, lĩnh vực của đời sống xã hội.

Quản lý lĩnh vực xã hội cần phải xây dựng nhiều dự án, đề án để thực hiện nhiệm vụ của tổ chức. Xây dựng, triển khai và quản lý dự án, đề án cũng là nội dung quan trọng trong quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực.

6. Giám sát, kiểm tra, thanh tra trong quản lý các ngành, lĩnh vực xã hội

Không giám sát, thanh tra, kiểm tra thì coi như không quản lý. Nội dung này ngày càng trở thành quan trọng trong điều kiện nhà nước pháp quyền nhằm làm minh bạch hoạt động của nhà nước từ trung ương xuống địa phương.

Hoạt động giám sát, kiểm tra, thanh tra còn minh chứng rõ bản chất quản lý nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân. Hoạt động giám sát, kiểm tra, thanh tra góp phần làm minh bạch quản lý chỉ tiêu công của nhà nước; là thước đo hiệu lực, hiệu quả quản lý của nhà nước cao hay thấp.

Nội dung giám sát, thanh tra, kiểm tra trong quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực rất đa dạng và phong phú.

7. Hợp tác quốc tế trong quản lý nhà nước đối với các ngành, lĩnh vực xã hội

Xuất phát từ đặc điểm quản lý nhà nước đối với lĩnh vực xã hội; bởi vậy, để bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước đối với các lĩnh vực xã hội; cần phải tăng hợp tác quốc tế. Bởi vì:

- Tăng cường hợp tác quốc tế sẽ tạo ra các nguồn lực cho phát triển kinh tế- xã hội.

- Hợp tác quốc tế góp phần bảo vệ an ninh quốc gia, chủ quyền, độc lập dân tộc.

- Trong thức tế, có những nội dung quản lý lĩnh vực xã hội một quốc gia không thể làm được mà phải có sự hợp tác của cộng đồng quốc tế. Ví dụ: quản lý biển đảo, phòng chống biến đổi khí hậu; phòng chống dịch bệnh,...

CÂU HỎI

1. Câu hỏi ôn tập

a) Sự cần thiết nhà nước phải quản lý ngành, lĩnh vực?

b) Phân tích, làm rõ chủ thể và khách thể quản lý ngành, lĩnh vực? Liên hệ trong thực tiễn quản lý nhà nước về văn hóa, giáo dục, y tế và môi trường?

c) Phân tích làm rõ những thách thức trong quản lý nhà nước về văn hóa, giáo dục, y tế, môi trường ở nước ta hiện nay?

d) Phân tích sự bất cập trong quản lý nhà nước về văn hóa, giáo dục, y tế và môi trường. Liên hệ với thực tiễn?

2. Câu hỏi thảo luận

a) Phân tích mối quan hệ giữa xây dựng, ban hành chính sách kinh tế và chính sách xã hội (cụ thể qua các chính sách của các lĩnh vực: Văn hóa, giáo dục, y tế, môi trường)?

b) Qua thực tiễn xã hội hóa một lĩnh vực xã hội (văn hóa, giáo dục, y tế, môi trường), hãy nêu những bất cập trong quản lý nhà nước hiện nay đối với quá trình xã hội hóa và đề xuất các giải pháp giải quyết?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Cần đọc

a) Học viện Hành chính: Hành chính công. NXB Khoa học kỹ thuật, 2010.

b) PGS.TS. Đinh Xuân Lý (chủ biên): Phát triển xã hội ở nước ta thời kỳ đổi mới. NXB Chính trị quốc gia, 2010.

c) PGS.TS. Phạm Duy Đức (chủ biên): Văn hóa Việt Nam trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế. NXB Chính trị quốc gia, 2009.

2. Tài liệu khác

a) Nicolas Witkowski: Thực trạng khoa học và kỹ thuật. NXB Khoa học kỹ thuật, 1996.

b) Nguyễn Chí Bền: Văn hóa Việt Nam trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế. NXB Chính trị quốc gia, 2010.

c) Nguyễn Văn Dân: Con người và văn hóa Việt Nam trong thời kỳ đổi mới và hội nhập. NXB Khoa học kỹ thuật, 2009.

d) PGS.TS. Đào Văn Dũng, PGS.TS. Nguyễn Đức Trọng: Tổ chức và quản lý y tế ở Việt Nam. NXB Lao động xã hội, 2009.

đ) Trường Đại học kinh tế quốc dân: Giáo trình quản lý công nghệ. NXB Đại học Kinh tế quốc dân, 2010.

e) GS.VS. TSKH. Phạm Minh Hạc, TS. Hồ Sĩ Quý: Nghiên cứu con người: Đối tượng và những hướng chủ yếu. NXB Khoa học xã hội, 2001.

g) Học viện Hành chính: Từ điển giải thích thuật ngữ hành chính. NXB Lao động, 2002.

Chuyên đề 10

CỤC DIỆN KINH TẾ - CHÍNH TRỊ THẾ GIỚI VÀ TÁC ĐỘNG ĐẾN VIỆT NAM

I. MỤC ĐÍCH

Nâng cao nhận thức của học viên về cục diện kinh tế - chính trị thế giới, giúp học viên nhận định được tác động của cục diện nói trên đến kinh tế, chính trị ở Việt Nam và định hướng tư tưởng trước những yêu cầu mới.

II. YÊU CẦU

1. Phân tích tình hình kinh tế thế giới, đặc biệt là các hậu quả của cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ thế giới năm 2008 và năm 2009.
2. Nhận diện cục diện chính trị trên thế giới trong giai đoạn hiện nay.
3. Nhận diện các tác động của cục diện kinh tế - chính trị thế giới đến tình hình kinh tế - chính trị Việt Nam.
4. Xác định các đối sách của Chính phủ Việt Nam trong bối cảnh hiện nay.

III. NỘI DUNG

1. Cục diện kinh tế - chính trị thế giới những năm qua

a) Cục diện kinh tế thế giới:

- Cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ trên thế giới với những hậu quả lớn sau khủng hoảng;
- Tương quan lực lượng kinh tế có sự biến đổi:
 - + Mỹ vẫn là siêu cường tuy nhiên không giữ vị trí độc tôn;
 - + Sự xuất hiện của một loạt nước mới nổi;
 - + Trung Quốc với sự tăng trưởng vượt bậc trong thập kỷ qua.
- Sự phát triển của khoa học công nghệ, kinh tế trí thức và cơ hội to lớn cho sự phát triển kinh tế thế giới.

b) Sự biến động của cục diện chính trị trên thế giới trong những năm qua:

- Môi quan hệ phụ thuộc lẫn nhau giữa các quốc gia trong quá trình toàn cầu hoá;
- Quan hệ quốc tế giữa các quốc gia biến đổi theo hướng tăng quyền lực “mềm”;
- Thế giới chuyển dần thành đa cực;
- Các tổ chức đa phương toàn cầu ngày càng có vai trò quan trọng;
- Thế giới phải đối mặt với các vấn đề nghiêm trọng (môi trường, khí hậu, dầu lửa, lương thực, ...);
- Tiến trình cải cách dân chủ ngày càng mở rộng.

2. Tác động của cục diện kinh tế - chính trị thế giới đến Việt Nam

- a) Vị trí của Việt Nam trong khu vực động lực phát triển của thế giới.
- b) Quá trình hội nhập đang đặt Việt Nam trước những thách thức và cơ hội mới.
 - c) Sự phát triển nhanh chóng của kinh tế thế giới và nguy cơ tụt hậu xa hơn của Việt Nam.
 - d) Tác động của khủng hoảng tài chính tiền tệ thế giới đối với nền kinh tế Việt Nam.
 - đ) An ninh quốc phòng trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế và sự lớn mạnh của nước láng giềng Trung Quốc.

3. Các quan điểm và chính sách của Chính phủ Việt Nam trước tình hình mới

- a) Chiến lược phát triển nhanh gắn với phát triển bền vững.
- b) Giữ vững ổn định chính trị - xã hội, bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ.
- c) Mở rộng dân chủ và thực hiện công bằng xã hội.
- d) Xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ trong điều kiện hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng.
 - đ) Phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

IV. CÂU HỎI

1. Câu hỏi ôn tập

- a) Phân tích cục diện kinh tế - chính trị thế giới hiện nay?

b) Phân tích các tác động của cục diện kinh tế - chính trị thế giới đến Việt Nam?

2. Câu hỏi thảo luận

a) Xác định các thách thức chính trị và kinh tế đang đặt ra đối với Việt Nam trong bối cảnh chính trị - kinh tế thế giới hiện nay?

b) Phân tích quan điểm và chính sách của Nhà nước ta để giữ vững ổn định chính trị và phát triển kinh tế trong bối cảnh hiện tại?

V. TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI.

2. Viện Quan hệ Quốc tế, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh: Trật tự thế giới từ năm 2001 - 2012 (Tài liệu Hội thảo tháng 12-2012).

Chuyên đề 11

CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

I. MỤC ĐÍCH

Giúp học viên nhận thức rõ sự cần thiết việc tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính trong giai đoạn tới và xác định được các định hướng để vượt qua những thách thức đang đặt ra trong bối cảnh hiện nay.

II. YÊU CẦU

1. Nhận thức được sự cần thiết khách quan của việc tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính nhà nước trong giai đoạn tới.

2. Nhận định được về các thành công và hạn chế trong cải cách hành chính thời gian qua.

3. Nắm bắt được các thách thức đang đặt ra đối với cải cách hành chính ở nước ta.

4. Xác định được các định hướng tiếp tục thúc đẩy cải cách hành chính ở nước ta.

III. NỘI DUNG

1. Sự cần thiết cải cách hành chính

a) Cải cách hành chính là gì?

b) Tại sao phải cải cách hành chính:

- Cải cách hành chính là nhân tố có tác động mạnh mẽ tới cải cách hệ thống chính trị ở Việt Nam;

- Cải cách phương thức phục vụ nhân dân, củng cố niềm tin của dân vào chính quyền;

- Thúc đẩy cải cách kinh tế và phát triển kinh tế thị trường ở Việt Nam;

- Góp phần mở rộng dân chủ và quyền con người trong đời sống xã hội.

2. Kết quả cải cách hành chính ở Việt Nam trong thời gian qua và kinh nghiệm của một số nước trên thế giới

a) Kết quả cải cách hành chính giai đoạn 2001 - 2010.

b) Nguyên nhân.

c) Bài học.

d) Kinh nghiệm của một số nước trên thế giới.

3. Nội dung cải cách hành chính giai đoạn 2011 - 2020

a) Cải cách thể chế.

b) Cải cách thủ tục hành chính.

c) Cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước.

d) Xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức.

đ) Cải cách tài chính công.

e) Hiện đại hóa hành chính.

IV. CÂU HỎI

1. Câu hỏi ôn tập

a) Đánh giá các thành công và hạn chế của cải cách hành chính nhà nước những năm qua?

b) Hãy phân tích các lý do đòi hỏi phải tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính nhà nước ở nước ta trong giai đoạn tới?

2. Câu hỏi thảo luận

a) Phân tích các thách thức đặt ra đối với cải cách hành chính trong bối cảnh hiện nay?

b) Nêu các định hướng thúc đẩy cải cách hành chính và liên hệ với thực tiễn cơ quan hoặc địa phương nơi anh/chị công tác?

V. TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Cần đọc

a) 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).

b) 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).

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

2. Tài liệu khác

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

b) S.Chiavo - Campo và P.S.A. Sundaram: Phục vụ và duy trì, “Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh”. NXB Chính trị quốc gia, 2007.

c) David Osborn và Ted Gaebler: Sáng tạo lại chính phủ (bản dịch). Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương, 1997.

Chuyên đề 12

THÁCH THỨC TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG

I. MỤC ĐÍCH

Giúp học viên nhận thức rõ hơn về hiện trạng tài nguyên và môi trường ở nước ta, các thách thức đang đặt ra trong quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường, đồng thời xác định được các định hướng hoàn thiện quản lý nhà nước về các lĩnh vực này.

II. YÊU CẦU

1. Biết rõ về hiện trạng tài nguyên và môi trường của nước ta trong giai đoạn hiện tại và tương lai.

2. Nhận định được các thành công, các hạn chế; nguyên nhân của các hạn chế trong quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường.

3. Nhận thức được các thách thức to lớn đang đặt ra trong quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường.

4. Xác định được các định hướng hoàn thiện quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường gắn với thực tiễn công tác của mỗi học viên.

III. NỘI DUNG

1. Hiện trạng tài nguyên và môi trường Việt Nam

a) Hiện trạng tài nguyên:

- Khái quát về các nguồn tài nguyên của Việt Nam và giá trị kinh tế của chúng;

- Tình hình khai thác và sử dụng các nguồn tài nguyên.

b) Hiện trạng môi trường:

- Tình trạng khí hậu toàn cầu bị biến đổi;

- Các nguy cơ làm gia tăng ô nhiễm môi trường.

2. Đánh giá quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường

- a) Những mặt đạt được.
- b) Những hạn chế và nguyên nhân.

3. Những thách thức đặt ra trong quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường và định hướng giải quyết

- a) Thách thức trong việc bảo đảm hài hoà giữa tăng trưởng kinh tế với bảo vệ tài nguyên và môi trường.
- b) Thách thức trong việc làm thay đổi nhận thức về bảo vệ tài nguyên và môi trường.
- c) Thách thức trong việc thể chế hoá các quan điểm bảo vệ tài nguyên và môi trường.
- d) Thách thức trong huy động các nguồn lực để bảo vệ tài nguyên và môi trường.
- đ) Thách thức về tổ chức bộ máy và nhân sự trong quản lý và bảo vệ tài nguyên và môi trường.

IV. CÂU HỎI

1. Câu hỏi ôn tập

- a) Phân tích hiện trạng về tài nguyên và môi trường ở nước ta hiện nay?
- b) Nhận định về các thành công và hạn chế trong quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường thời gian qua?

2. Câu hỏi thảo luận

- a) Qua thực tiễn địa phương nơi anh/chị sinh sống, hãy nêu những vấn đề đang đặt ra đối với tài nguyên và xác định giải pháp quản lý nhà nước của chính quyền nhằm giải quyết các vấn đề đó?
- b) Nêu các thách thức về môi trường đang đặt ra hiện nay đối với Việt Nam (hoặc địa phương nơi anh/chị sinh sống)? Phân tích các nguy cơ của chúng và đề xuất giải pháp giải quyết các thách thức này?

V. TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. TS. Đinh Hoàng Ân, Hoàng Thu Hoà: Vượt thách thức, mở thời cơ phát triển bền vững. NXB Tài chính, 2009.
2. Luật Bảo vệ môi trường năm 2005.
3. Luật Khoáng sản năm 2010.

Chuyên đề 13

THÁCH THỨC TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KHOA HỌC - CÔNG NGHỆ

I. MỤC ĐÍCH

Nâng cao nhận thức của học viên về tầm quan trọng của khoa học - công nghệ trong phát triển kinh tế - xã hội ngày nay, giúp học viên đánh giá được thực trạng quản lý nhà nước về khoa học - công nghệ và các thách thức đang đặt ra hiện nay, trên cơ sở đó xác định các định hướng hoàn thiện quản lý nhà nước về khoa học và công nghệ thời gian tới.

II. YÊU CẦU

1. Nắm bắt được sự phát triển của khoa học - công nghệ ngày nay.
2. Nhận định được các thành công, hạn chế và nguyên nhân của chúng trong quản lý nhà nước về khoa học - công nghệ.
3. Xác định rõ các thách thức đang đặt ra trong quản lý nhà nước về khoa học - công nghệ.
4. Luận giải được các định hướng cơ bản trong quản lý nhà nước về khoa học - công nghệ trong giai đoạn tới.

III. NỘI DUNG

1. Sự phát triển của khoa học - công nghệ ngày nay

- a) Cách mạng khoa học - công nghệ tiếp tục phát triển với nhịp độ cao.
- b) Thành tựu to lớn của khoa học - công nghệ trong các lĩnh vực.
- c) Khoa học - công nghệ trở thành lực lượng sản xuất hàng đầu.
- d) Khoa học - công nghệ tạo ra các lợi thế cạnh tranh và nguy cơ tụt hậu đối với các quốc gia trong xu thế toàn cầu hoá mạnh mẽ.

2. Thực trạng quản lý nhà nước về khoa học - công nghệ

- a) Những thành công.
- b) Các hạn chế và nguyên nhân.

3. Các thách thức đặt ra trong quản lý nhà nước về khoa học - công nghệ

- a) Nguồn nhân lực và cơ cấu nhân lực khoa học - công nghệ theo ngành nghề còn nhiều bất cập.
- b) Đầu tư vào khoa học - công nghệ chưa đáp ứng yêu cầu.
- c) Trình độ khoa học - công nghệ lạc hậu so với các nước trong khu vực.
- d) Thiếu sự liên kết hữu cơ giữa khoa học - công nghệ với giáo dục - đào tạo và sản xuất - kinh doanh.
- đ) Cơ chế quản lý khoa học - công nghệ không phù hợp với đặc thù của lĩnh vực này.

4. Định hướng quản lý nhà nước về phát triển khoa học - công nghệ

- a) Phát huy vai trò nền tảng và động lực của khoa học - công nghệ trong quá trình công nghiệp hoá - hiện đại hoá đất nước.
- b) Ban hành các quyết định, chương trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội dựa trên các luận cứ khoa học - công nghệ.
- c) Gắn kết giữa khoa học - công nghệ với giáo dục - đào tạo.
- d) Các ngành, các cấp đẩy mạnh việc triển khai nghiên cứu và ứng dụng rộng rãi các thành tựu khoa học công nghệ vào các hoạt động kinh tế - xã hội.
- đ) Tiếp thu các thành tựu khoa học - công nghệ thế giới và phát huy năng lực nội sinh để nâng cao tiềm lực khoa học - công nghệ của đất nước.
- e) Tập trung đầu tư của nhà nước vào các lĩnh vực trọng điểm, đồng thời đẩy mạnh xã hội hoá hoạt động khoa học - công nghệ.
- g) Hoàn thiện cơ chế quản lý nhà nước về khoa học - công nghệ.

IV. CÂU HỎI

1. Câu hỏi ôn tập

- a) Từ các thành tựu của cách mạng khoa học - công nghệ ngày nay, hãy xác định các yêu cầu và cơ hội ứng dụng khoa học - công nghệ vào phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam?
- b) Hãy nêu các hạn chế trong quản lý nhà nước về khoa học - công nghệ hiện nay và phân tích các nguyên nhân?

2. Câu hỏi thảo luận

a) Xác định các thách thức đang đặt ra trong việc nghiên cứu khoa học - công nghệ hoặc ứng dụng khoa học - công nghệ vào hoạt động của cơ quan nơi anh/chị công tác?

b) Hãy xác định các định hướng quản lý nhà nước về khoa học - công nghệ? Liên hệ thực tiễn cơ quan nơi anh/chị công tác?

V. TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Khoa học và công nghệ năm 2000.
2. Văn kiện Hội nghị Trung ương 2 (khoá VIII) của Đảng cộng sản Việt Nam về khoa học và công nghệ trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.
3. GS.TS. Nguyễn Kế Tuấn: Phát triển kinh tế tri thức thúc đẩy nhanh quá trình CNH, HĐH ở Việt Nam. NXB Chính trị Quốc gia, 2004.

Chuyên đề 14

THÁCH THỨC TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ TÔN GIÁO VÀ DÂN TỘC

I. MỤC ĐÍCH

Giúp học viên nhận thức đầy đủ hơn về những thách thức đang đặt ra trong quản lý nhà nước về tôn giáo và dân tộc ở Việt Nam, từ đó xác định được các định hướng hoàn thiện trong hoạt động thực tiễn.

II. YÊU CẦU

1. Nhận thức rõ hơn vấn đề tôn giáo và dân tộc ở Việt Nam.
2. Nắm được các quan điểm, chính sách của Đảng và Nhà nước về tôn giáo và dân tộc.
3. Biết được các kết quả và hạn chế trong quản lý nhà nước về tôn giáo và dân tộc.
4. Xác định được các thách thức đang đặt ra trong quản lý nhà nước về tôn giáo và dân tộc.
5. Nêu ra được các định hướng hoàn thiện quản lý nhà nước về tôn giáo và dân tộc.

III. NỘI DUNG

1. Quản lý nhà nước về tôn giáo

a) Khái quát về các tôn giáo lớn ở nước ta:

- Giới thiệu về các tôn giáo lớn ở nước ta;
- Đặc điểm của các hoạt động tôn giáo ở Việt Nam;
- Xu hướng hoạt động của các tôn giáo.

b) Thực trạng quản lý nhà nước về tôn giáo:

- Những kết quả đạt được;
- Các hạn chế và nguyên nhân.

c) Các thách thức đặt ra trong lĩnh vực tôn giáo:

- Số lượng tôn giáo ngày một nhiều;
- Địa bàn phân bố tôn giáo mở rộng;
- Cơ cấu tín đồ các tôn giáo;
- Chức sắc của các tôn giáo;
- Quan hệ quốc tế của các tôn giáo;
- Lợi dụng dân tộc gắn với tôn giáo để gây mất ổn định.

d) Quan điểm, chính sách của Đảng và Nhà nước về tôn giáo:

- Coi tín ngưỡng, tôn giáo là nhu cầu tinh thần của một bộ phận nhân dân;
- Thực hiện nhất quán chính sách đại đoàn kết dân tộc;
- Thực hiện công tác vận động quần chúng;
- Công tác tôn giáo là trách nhiệm của cả hệ thống chính trị;
- Các tín đồ có quyền tự do hành đạo tại gia đình và cơ sở thờ tự hợp pháp.

đ) Định hướng quản lý nhà nước về tôn giáo:

- Kết hợp áp dụng các phương pháp quản lý nhà nước đối với hoạt động tôn giáo;
- Tăng cường hoạt động tư pháp trong lĩnh vực tôn giáo;

- Tăng cường hoạt động tự quản lý của các tổ chức giáo hội có tư cách pháp nhân;

- Tổ chức các phong trào quần chúng tôn giáo.

2. Quản lý nhà nước về dân tộc

a) Khái quát các dân tộc và quản lý nhà nước về dân tộc:

- Giới thiệu về các dân tộc ở nước ta;

- Đặc điểm các dân tộc ở nước ta;

- Vai trò và nội dung quản lý nhà nước về dân tộc.

b) Thực trạng quản lý nhà nước về dân tộc:

- Những kết quả đạt được;

- Các hạn chế và nguyên nhân.

c) Các thách thức trong quản lý nhà nước về dân tộc:

- Mối quan hệ dân tộc giữa dân tộc đa số và dân tộc thiểu số;

- Tác động của phát triển kinh tế - xã hội đến sự phát triển không đồng đều giữa các dân tộc;

- Các vấn đề của các dân tộc ít người (di dân tự do, phá rừng, dịch vụ công cho các vùng dân tộc, hủ tục và tệ nạn xã hội);

- Năng lực triển khai chính sách hỗ trợ của Nhà nước đối với các dân tộc ít người.

d) Quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về dân tộc:

- Dân tộc và đoàn kết dân tộc là chiến lược lâu dài của cách mạng Việt Nam;

- Các dân tộc bình đẳng, đoàn kết, tương trợ, giúp nhau cùng phát triển;

- Phát triển toàn diện chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội và an ninh - quốc phòng trên địa bàn vùng dân tộc;

- Ưu tiên đầu tư phát triển kinh tế - xã hội các vùng dân tộc miền núi;

- Công tác dân tộc là nhiệm vụ của toàn Đảng, toàn dân, các cấp, các ngành và toàn bộ hệ thống chính trị.

đ) Định hướng giải quyết các thách thức về dân tộc ở Việt Nam:

- Nâng cao trình độ, năng lực QLNN của đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác dân tộc;
- Tăng cường sự phối hợp hiệu quả, đồng bộ, nhất quán giữa các cấp, các ngành, các tổ chức, đoàn thể trong công tác QLNN về dân tộc;
- Tổ chức triển khai, thực thi chính sách phù hợp với tình hình thực tiễn tại địa phương;
- Nắm bắt kịp thời, chính xác và xử lý linh hoạt, đúng pháp luật, những vấn đề phát sinh trong quá trình QLNN về dân tộc;
- Thực hiện xã hội hóa trong QLNN về dân tộc;
- Nâng cao trình độ dân trí cho người dân tộc;
- Tăng cường xóa đói, giảm nghèo cho khu vực đồng bào dân tộc thiểu số.

IV. CÂU HỎI

1. Câu hỏi ôn tập

- a) Nêu các đặc điểm về tôn giáo ở nước ta? Nhận định về các quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về tôn giáo?
- b) Đánh giá thực trạng quản lý nhà nước về tôn giáo qua thực tiễn địa phương nơi anh/chị công tác, sinh sống?
- c) Nêu các đặc điểm về dân tộc ở nước ta? Nhận định về các quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về dân tộc?
- d) Đánh giá thực trạng quản lý nhà nước về dân tộc qua thực tiễn địa phương nơi anh/chị công tác, sinh sống?

2. Câu hỏi thảo luận

- a) Những thách thức đặt ra đối với quản lý nhà nước về dân tộc? Liên hệ với thực tiễn nơi anh/chị công tác, sinh sống? Đề xuất giải pháp giải quyết?
- b) Những thách thức đặt ra đối với quản lý nhà nước về tôn giáo? Liên hệ với thực tiễn nơi anh/chị công tác, sinh sống? Đề xuất giải pháp giải quyết?

V. TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI.

2. GS.TS. Phan Hữu Dật: Góp phần nghiên cứu dân tộc học Việt Nam, NXB Chính trị quốc gia, 2004.

3. GS. Đặng Nghiêm Vạn: Lý luận về tôn giáo và tình hình tôn giáo ở Việt Nam. NXB Chính trị quốc gia, 2003.

Chuyên đề 15

THÁCH THỨC TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ ĐÔ THỊ

I. MỤC ĐÍCH

Giúp học viên nhận thức rõ hơn các thách thức đang đặt ra trong quản lý nhà nước về đô thị trong bối cảnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá gắn với quá trình đô thị hoá ở nước ta, đồng thời xác định được những định hướng nhằm hoàn thiện công tác quản lý nhà nước đối với lĩnh vực này.

II. YÊU CẦU

1. Biết được xu thế đô thị hoá với những mặt tích cực và tiêu cực của quá trình này.

2. Nhận thức được những thách thức đang đặt ra trong quá trình quản lý nhà nước về thị hoá ở nước ta.

3. Xác định được các định hướng hoàn thiện quản lý nhà nước về đô thị trong giai đoạn CNH, HĐH ở nước ta.

III. NỘI DUNG

1. Khái quát về quá trình đô thị hoá ở nước ta thời gian qua

a) Quá trình phát triển đô thị ở Việt Nam:

- Sự phát triển của đô thị và tốc độ đô thị hoá ở Việt Nam;
- Các tác nhân tác động đến quá trình đô thị hoá.

b) Các mặt tích cực và tiêu cực của quá trình đô thị hoá:

- Các mặt tích cực của đô thị hoá;
- Các mặt tiêu cực của đô thị hoá;
- Các cơ hội và thách thức của đô thị hoá.

2. Đánh giá quản lý nhà nước về đô thị ở nước ta thời gian qua

- a) Vai trò và trách nhiệm quản lý nhà nước về đô thị.
- b) Những mặt thành công trong quản lý nhà nước về đô thị.
- c) Những hạn chế và nguyên nhân.

3. Các thách thức trong quản lý nhà nước về đô thị

- a) Giao thông ở đô thị.
- b) Nhà ở xã hội.
- c) Thu hồi, đền bù và giá đất.
- d) Tài chính và ngân sách đô thị.
- đ) Trật tự đô thị và các vấn đề xã hội ở đô thị.
- e) Việc làm cho người dân bị thu hồi đất.
- g) Cung ứng dịch vụ công đô thị.
- h) Bộ máy chính quyền đô thị.

4. Phương hướng hoàn thiện quản lý nhà nước về đô thị

- a) Hoàn thiện quy hoạch phát triển đô thị.
- b) Hoàn thiện mô hình tổ chức bộ máy quản lý đô thị.
- c) Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đô thị.
- d) Nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công cho đô thị.
- đ) Giải quyết việc làm cho người dân trong quá trình đô thị hoá.
- e) Khắc phục các tệ nạn xã hội và bảo đảm an ninh trật tự đô thị.
- g) Xây dựng đối tác công - tư trong quản lý và phát triển đô thị.
- h) Cải cách hành chính và chất lượng quản lý đô thị.

IV. CÂU HỎI

1. Câu hỏi ôn tập

- a) Nêu nhận thức của anh/chị về quá trình đô thị hoá, các ưu điểm và rủi ro từ quá trình đô thị hoá?
- b) Nhận định về các thành công và hạn chế trong quản lý nhà nước về đô thị? Xác định nguyên nhân của các hạn chế?

2. Câu hỏi thảo luận

a) Nêu một số thách thức lớn đặt ra đối với quản lý nhà nước về đô thị tại địa phương nơi anh/chị sinh sống?

b) Đề xuất biện pháp quản lý nhà nước để khắc phục các thách thức này?

V. TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. TS. Võ Kim Cương: Chính sách đô thị. NXB Xây dựng, 2006.

2. Bộ Xây dựng: Báo cáo đánh giá thực trạng phát triển đô thị Việt Nam và định hướng phát triển đô thị đến năm 2025, tầm nhìn đến 2050.

Chuyên đề 16

CƠ CHẾ PHỐI HỢP GIỮA CƠ QUAN HÀNH PHÁP VỚI CƠ QUAN TƯ PHÁP TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

I. MỤC ĐÍCH

Cung cấp cho học viên những kiến thức cơ bản về cơ chế phối hợp công tác giữa cơ quan hành pháp (Chính phủ) với cơ quan tư pháp (Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao) trong quản lý nhà nước; trên cơ sở đó, giúp công chức công tác trong các cơ quan hành pháp có nhận thức đúng và chủ động, tích cực phối hợp công tác với cơ quan Tòa án và cơ quan Kiểm sát các cấp trong việc thực hiện tốt nhiệm vụ quản lý nhà nước của bộ, ngành cũng như ở từng địa phương.

II. YÊU CẦU

1. Nắm được những nội dung cơ bản về nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.

2. Xác định được các nội dung của cơ chế phối hợp công tác giữa cơ quan hành pháp với các cơ quan tư pháp trong quản lý nhà nước.

3. Căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình để chủ động, tích cực phối hợp công tác với các cơ quan Tòa án và Viện Kiểm sát cùng cấp.

III. NỘI DUNG

1. Khái quát về cơ chế phối hợp công tác giữa cơ quan hành pháp với cơ quan tư pháp trong quản lý nhà nước

a) Khái quát về quyền hành pháp và quyền tư pháp trong quy định của pháp luật Việt Nam.

b) Các nguyên tắc phối hợp công tác giữa cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp.

2. Các yêu cầu đối với sự phối hợp công tác giữa cơ quan hành pháp với cơ quan tư pháp trong quản lý nhà nước

a) Bảo đảm sự phối hợp công tác giữa cơ quan hành pháp với cơ quan tư pháp theo quy định của pháp luật.

b) Tăng cường hiệu lực, hiệu quả trong quản lý nhà nước.

c) Thực hiện tốt những mục tiêu, nhiệm vụ của cải cách hành chính và cải cách tư pháp trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

3. Nội dung cơ chế phối hợp công tác giữa cơ quan hành pháp với cơ quan tư pháp trong quản lý nhà nước

a) Phối hợp trong việc xây dựng chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

b) Phối hợp trong công tác trong phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật.

c) Phối hợp trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật.

d) Phối hợp trong công tác trao đổi, cung cấp thông tin.

đ) Phối hợp trong công tác đào tạo cán bộ, công chức.

e) Phối hợp trong công tác hợp tác quốc tế.

V. CÂU HỎI

1. Câu hỏi ôn tập

a) Nhận thức của anh/chị về cơ chế phối hợp công tác giữa cơ quan hành pháp với cơ quan tư pháp trong quản lý nhà nước?

b) Xác định các yêu cầu đối với sự phối hợp công tác giữa cơ quan hành pháp với cơ quan tư pháp trong quản lý nhà nước?

2. Câu hỏi thảo luận

a) Để thực hiện tốt cơ chế phối hợp công tác giữa cơ quan hành pháp với cơ quan tư pháp trong quản lý nhà nước cần tập trung tổ chức thực hiện những giải pháp nào? Tại sao?

b) Cơ quan hành pháp cần thực hiện những công việc nào để tạo điều kiện cho hoạt động tố tụng của cơ quan tư pháp bảo đảm đúng quy định của pháp luật, phục vụ tốt nhiệm vụ quản lý nhà nước?

V. TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (sửa đổi) được Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 6 thông qua ngày 28 tháng 11 năm 2013.

2. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001.

3. Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2002.

4. Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân năm 2002.

5. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003.

6. Nghị quyết liên tịch số 15/NQLT/CP-TANDTC-VKSNDTC ngày 31 tháng 3 năm 2010 của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện Kiểm sát nhân dân tối cao ban hành quy chế phối hợp công tác giữa Chính phủ với Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao.