

4.3. Nâng cao đạo đức và trách nhiệm công vụ của công chức thực hiện giám sát, kiểm tra:

- Nhà nước (các cơ quan nhà nước, các trường...) cần thường xuyên tuyên truyền, giáo dục cho công chức thực hiện giám sát, kiểm tra về những hành vi bị ngăn cấm, những hành vi cần phải thực hiện đúng đắn và có hiệu quả; đồng thời nhà nước cũng cần xử lý nghiêm minh những hành vi vi phạm pháp luật và tinh thần thiếu trách nhiệm trong khi thi hành nhiệm vụ của công chức thực hiện giám sát, kiểm tra.

- Mỗi công chức thực hiện giám sát, kiểm tra cần tự rèn luyện bản thân để nâng cao đạo đức và trách nhiệm công vụ.

4.4. Đổi mới tổ chức và hoạt động giám sát, kiểm tra:

Các cơ quan, tổ chức thực hiện hoạt động giám sát, kiểm tra cũng như các cơ quan, tổ chức khác trong xã hội luôn luôn cần được đổi mới về tổ chức và hoạt động để đáp ứng yêu cầu phát triển của xã hội. Khi cơ quan, tổ chức thực hiện hoạt động giám sát, kiểm tra, thanh tra được tổ chức và có phương thức hoạt động hợp lý sẽ góp phần quan trọng vào việc nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát, kiểm tra. Ngược lại, nếu cơ quan, tổ chức thực hiện hoạt động giám sát, kiểm tra được tổ chức và hoạt động không hợp lý sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến hoạt động giám sát, kiểm tra.

4.5. Thi hành triệt để và nghiêm minh những kết luận, kiến nghị giám sát, kiểm tra:

Kết quả cuối cùng của hoạt động giám sát, kiểm tra là kết luận về tính đúng, sai của vụ việc và kiến nghị hoặc quyết định biện pháp xử lý đối với những sai phạm của đối tượng giám sát, kiểm tra. Nếu những kiến nghị hoặc quyết định biện pháp xử lý không được thực hiện thì hoạt động giám sát, kiểm tra không còn ý nghĩa và không đạt được mục đích đề ra. Do vậy, muốn nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát, kiểm tra, một giải pháp cơ bản cần phải quan tâm là thi hành triệt để và nghiêm minh những kết luận, kiến nghị giám sát, kiểm tra.

Cơ quan, người có thẩm quyền thi hành những kiến nghị, kết luận giám sát, kiểm tra phải có biện pháp cụ thể và thi hành một cách khẩn trương. Những biện pháp cần thiết phải làm là:

- Tuyên truyền, giáo dục đối tượng giám sát, kiểm tra thực hiện nghiêm minh những kết luận và biện pháp xử lý đối với những sai phạm;

- Tổ chức thực hiện biện pháp xử lý đối với những sai phạm của đối tượng giám sát, kiểm tra;

- Áp dụng biện pháp cưỡng chế (nếu cần thiết) đối với đối tượng giám sát, kiểm tra.

Nếu cơ quan, người có thẩm quyền thi hành những kiến nghị, kết luận giám sát, kiểm tra mà không kịp thời ra quyết định hoặc có biện pháp thực hiện kết luận đó thì phải chịu trách nhiệm trước pháp luật.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích nội hàm của “kiểm tra” và “giám sát”? Phân biệt giữa hai khái niệm này?
2. Quy trình kiểm tra, giám sát hoạt động gồm những bước nào? Cách thức, phương pháp tổ chức công việc tại mỗi bước kiểm tra, giám sát?
3. Chia sẻ kinh nghiệm của anh/chị trong việc kiểm tra, giám sát hoạt động ở đơn vị cấp phòng? Rút ra những bài học gì?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Học viện Hành chính Quốc gia. Kỹ năng giám sát, kiểm tra trong hành chính, 2006.
2. Luật Thanh tra năm 2010.

**KIẾN THỨC VÀ KỸ NĂNG QUẢN LÝ
THEO LĨNH VỰC KINH TẾ - TÀI CHÍNH**

Chuyên đề 1

**KỸ NĂNG, CÔNG CỤ, MÔ HÌNH
TRONG PHÂN TÍCH DỰ BÁO KINH TẾ - TÀI CHÍNH**

I. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CHUNG VỀ PHÂN TÍCH, DỰ BÁO

1. Khái quát về phân tích, dự báo

Phân tích, dự báo là hoạt động dự đoán tương lai bằng những phương thức khác nhau dựa trên những thông tin, dữ liệu trong hiện tại, quá khứ và các giả định. Những dự đoán thường được thực hiện cho một giai đoạn nhất định trong tương lai.

Phân tích, dự báo được sử dụng trong tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Trong lĩnh vực chính trị, xã hội, có thể dự báo về kết quả bầu cử, mức độ đói nghèo, thời tiết, dân số, lao động, bệnh dịch và nhiều hiện tượng khác.

Trong lĩnh vực kinh tế, phân tích, dự báo có thể thực hiện cho một lĩnh vực, một ngành, liên ngành, hay toàn bộ nền kinh tế quốc dân, đồng thời cũng có thể thực hiện trong một phạm vi nhỏ cho từng sản phẩm, nhóm sản phẩm. Các dự báo trong lĩnh vực kinh tế vĩ mô thường là: Tốc độ tăng trưởng kinh tế, chỉ số giá cả, lao động và thất nghiệp, thu chi ngân sách nhà nước (NSNN), một số các cân đối kinh tế vĩ mô khác. Phân tích, dự báo nghiên cứu trong chuyên đề này là những phân tích, dự báo về kinh tế, tài chính.

Phân tích dự báo kinh tế - tài chính là việc thu thập và sử dụng các thông tin dữ liệu trong quá khứ, hiện tại và cả các giả định (bao gồm các số liệu cụ thể - thông tin định lượng và những vấn đề về lý thuyết, các ý kiến nhận định, đánh giá... - thông tin định tính) theo từng chuyên đề hoặc tổng thể, để tiến hành xác định các mối quan hệ, dự báo về diễn biến và các xu thế trong tương lai của sự vật, hiện tượng kinh tế - tài chính.

2. Phân loại

Tùy theo các tiêu thức khác nhau, phân tích dự báo có thể được phân loại theo một số loại khác nhau. Thông thường, phân tích dự báo được phân loại như sau:

- Theo phạm vi thời gian dự báo có thể phân thành dự báo dài hạn, trung hạn, và ngắn hạn. Trong lĩnh vực kinh tế nói chung thì dự báo trung hạn thường được coi là quan trọng nhất.

- Theo nội dung và tính chất dự báo có thể phân thành dự báo định tính và dự báo định lượng.

- Căn cứ vào cách thức tiến hành có thể phân chia dự báo theo phương thức chuyên gia và dự báo theo các mô hình (mô hình kinh tế lượng, mô hình chuỗi thời gian, các mô hình toán học...).

3. Ứng dụng của hoạt động phân tích, dự báo

Phân tích, dự báo có vai trò quan trọng và cần thiết cho hoạch định chính sách. Khi tiến hành nghiên cứu, hoạch định chính sách thì những việc nhất thiết phải tiến hành đó là: Đánh giá, phân tích những tình hình cụ thể về thực hiện các chính sách hiện hành để thấy được sự cần thiết phải xây dựng và ban hành chính sách mới; và khi dự kiến một số nội dung trong chính sách sẽ ban hành thì bao giờ cũng phải có những phân tích, đánh giá những tác động của chính sách tới các lĩnh vực có liên quan (tác động của ban hành chính sách) để trên cơ sở đó cân nhắc, lựa chọn các phương án tối ưu. Những hoạt động này chính là các nội dung chính của phân tích, dự báo.

Phân tích, dự báo có vai trò quan trọng và cần thiết cho việc lập kế hoạch. Phân tích và dự báo thường được thực hiện dựa trên một số dữ liệu nhất định trong quá khứ, những dự đoán một số yếu tố sẽ xảy ra trong tương lai để dự báo về tương lai. Do vậy, những thông tin về dự báo là những cơ sở quan trọng cho công tác lập kế hoạch theo thời gian.

Phân tích, dự báo là công cụ quan trọng phục vụ công tác quản lý, điều hành vĩ mô nền kinh tế của nhà nước cũng như đối với quản lý của các doanh nghiệp và công ty. Những kết quả của phân tích dự báo sẽ là các thông tin quan trọng giúp các cơ quan quản lý nhà nước, các doanh nghiệp tham khảo trước khi có những quyết định về công tác quản lý, điều hành hoặc điều chỉnh chính sách kịp thời, đáp ứng yêu cầu công tác quản lý, đảm bảo hiệu quả và đạt được các mục tiêu đề ra.

Phân tích, dự báo có tác động củng cố tốt hơn các công cụ quản lý khác như kế toán, thống kê, kiểm toán, quản lý hoá đơn chứng từ, sổ sách... làm cho hệ thống thông tin ngày càng đầy đủ, minh bạch.

4. Chức năng của phân tích, dự báo

4.1. Chức năng thông tin:

Thực hiện chức năng này nhằm cung cấp các thông tin theo yêu cầu của chủ thể quản lý. Thông tin thu lượm được trong quá trình phân tích, dự báo bao gồm thông tin quá khứ, hiện tại và tương lai.

4.2. Chức năng tạo động lực:

Phân tích, dự báo giúp chủ thể đánh giá được mức khả thi của một chuỗi các quyết định từ việc lựa chọn vấn đề đến các biện pháp tổ chức thực hiện và giúp họ nhận diện được sát thực hơn về những giá trị mục tiêu mà các quyết định đang theo đuổi. Kết quả về nhận thức đó sẽ tạo nên một động lực mạnh từ

bên trong của các yếu tố thuộc khách thể để thực hiện tốt hơn các mục tiêu đặt ra.

4.3. Chức năng kiểm soát:

Trên cơ sở mục tiêu và biện pháp của các quyết định chính sách và kế hoạch thực thi, phân tích, dự báo giúp chủ thể nhận biết được những sai lệch giữa dự kiến và thực tế để chủ động nắm bắt thực trạng vận động của cả tổ chức, của mỗi quá trình, từ đó kịp thời đôn đốc, điều chỉnh mục tiêu, biện pháp cho thích hợp với môi trường nhằm đạt mục tiêu định hướng.

5. Nguyên tắc phân tích, dự báo

5.1. Nguyên tắc mục tiêu:

Theo yêu cầu của nguyên tắc này, hoạt động phân tích dự báo cần phải xuất phát từ mục tiêu quản lý để xác định mục tiêu phân tích dự báo; tổ chức công tác phân tích dự báo đúng mục tiêu; tài liệu phân tích dự báo phải phù hợp với mục tiêu; phương pháp phân tích dự báo phải thống nhất với mục tiêu; kết quả phân tích dự báo phải được sử dụng để thực hiện các mục tiêu.

5.2. Nguyên tắc hợp lý:

Nguyên tắc hợp lý yêu cầu xác định mục tiêu phân tích dự báo phải phù hợp với điều kiện cụ thể; lựa chọn phương pháp phân tích dự báo hợp lý; cung cấp nguồn lực phân tích dự báo hợp lý; tiến hành phân tích dự báo một cách phù hợp là các yêu cầu quan trọng.

5.3. Nguyên tắc phối hợp:

Kết quả của các quyết định chính sách là được xây dựng trên cơ sở kết quả phân tích dự báo của nhiều bộ phận, nhiều bước hợp thành, do vậy, khi tiến hành phân tích dự báo phải biết kết hợp các kết quả phân tích dự báo bộ phận để có được những thông tin tổng hợp và toàn diện.

5.4. Nguyên tắc hiệu quả:

Theo yêu cầu của nguyên tắc này, hoạt động phân tích dự báo cần phải đề cao việc tìm kiếm các phương pháp phân tích dự báo tối ưu để tiếp cận được kết quả nhanh nhất với những chi phí hợp lý nhất. Chi phí hợp lý thể hiện ở mối quan hệ tương quan với kết quả phân tích dự báo trong một cơ cấu phù hợp với điều kiện cụ thể của đất nước.

6. Phương pháp phân tích, dự báo

Trong thực tiễn có rất nhiều các phương pháp phân tích, dự báo khác nhau, song các phương pháp thường được áp dụng là:

6.1. Phương pháp chuyên gia:

Phương pháp sử dụng các chuyên gia có nhiều kinh nghiệm, kiến thức và hiểu biết về lĩnh vực cần phân tích dự báo để đánh giá, nhận định về những tác động thay đổi hoặc xu hướng biến động của các quyết định chính sách khi ban hành và tổ chức thực hiện.

- Ưu điểm của phương pháp này là:
- + Đơn giản, công tác chuẩn bị không mất nhiều thời gian;
- + Đáp ứng nhanh theo yêu cầu;
- + Chi phí thấp;
- + Độ chính xác có thể chấp nhận trong một số trường hợp không có nhiều thời gian.

- Hạn chế của phương pháp này:

- + Khó đánh giá tác động nhiều chiều;
- + Không khẳng định rõ tác động chính xác về định lượng;
- + Tính thuyết phục thấp, dễ gây tranh cãi.

6.2. Phương pháp định tính:

Là phương pháp đánh giá tác động của chính sách dựa trên các lý thuyết kinh tế đã được kiểm chứng.

- Ưu điểm của phương pháp này là:

+ Xem xét, đánh giá tác động của chính sách một cách tương đối toàn diện;

- + Vững chắc về lý thuyết, dễ thống nhất quan điểm;
- + Đơn giản, chuẩn bị không mất nhiều thời gian;
- + Chi phí không nhiều.

- Hạn chế:

- + Chưa chỉ rõ tác động về định lượng;
- + Tính thuyết phục còn hạn chế, còn nhiều tranh luận.

6.3. Phương pháp mô hình:

Là phương pháp đánh giá tác động của chính sách dựa trên các cơ sở lý thuyết kinh tế vững chắc (định tính) kết hợp với những kinh nghiệm, hiểu biết thực tiễn về vấn đề nghiên cứu, sử dụng các thông tin, dữ liệu các phần mềm đặc thù để nghiên cứu và xác định các mối quan hệ định lượng giữa các sự vật và hiện tượng kinh tế có liên quan với nhau.

- Ưu điểm:

+ Chỉ rõ những ảnh hưởng hoặc các xu hướng tác động về định tính và định lượng tương đối chính xác;

- + Đánh giá tác động toàn diện trên mọi mặt;
- + Tính thuyết phục cao;
- + Là cơ sở tốt cho các đề xuất và kiến nghị.

- Hạn chế:

+ Đòi hỏi nhiều thông tin, dữ liệu;

+ Phải đầu tư nhiều, chi phí tốn kém.

II. MÔ HÌNH PHÂN TÍCH, DỰ BÁO

1. Khái quát về mô hình dự báo

Mô hình phân tích dự báo về kinh tế, tài chính, vắn tắt là sự thể hiện mối quan hệ giữa các hiện tượng kinh tế thông qua các biến số trong các công thức toán học hay các hàm số. Trong mô hình, một số các yếu tố, bộ phận quan trọng cấu thành mô hình là:

1.1. Các biến số: Bao gồm biến nội sinh và biến ngoại sinh

- Biến nội sinh là các biến mà giá trị của nó được tính toán từ mô hình - sinh ra từ mô hình.

- Biến ngoại sinh là các biến mà giá trị của nó không tạo ra từ mô hình. Biến ngoại sinh là đầu vào của mô hình. Biến ngoại sinh thường là các biến chính sách (thuế suất, mức độ chi tiêu của Chính phủ, ...), các chỉ tiêu phát triển trong nền kinh tế đã được thông qua (tốc độ tăng trưởng kinh tế, chỉ số lạm phát, mức độ thâm hụt ngân sách nhà nước, ...). Ngoài ra, các biến công cụ, biến giả sử dụng trong mô hình cũng là biến ngoại sinh.

1.2. Các phương trình: Các phương trình trong mô hình thường có hai loại là: Phương trình định nghĩa (đồng nhất thức, đẳng thức) và phương trình hành vi:

- Phương trình định nghĩa là phương trình có dạng như:

$$Y = TDCC + I + EX - IM$$

Đây là phương trình xác định Y (GDP) theo phương pháp tiêu dùng, trong đó GDP được xác định bằng tổng tiêu dùng xã hội cộng đầu tư xã hội, cộng giá trị hàng hoá xuất khẩu và trừ giá trị hàng hoá nhập khẩu.

Phương trình hành vi là phương trình có dạng:

$$Y = f(K, L)$$

Đây là hàm sản xuất, trong đó Y (GDP) là hàm số phụ thuộc vào lao động (L) và vốn đầu tư (K).

Dạng hàm. Các phương trình hành vi trong mô hình thường được thể hiện dưới hình thức ba loại dạng hàm:

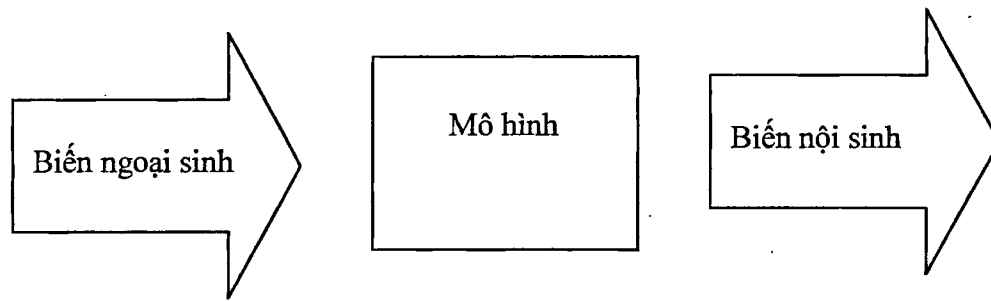
- Hàm tuyến tính: $Y = a \cdot x + b$

- Hàm logarit: $\log(Y) = a \cdot \log(x) + b$

- Hàm hỗn hợp: $\log(Y) = a \cdot \log(x_1) + c \cdot x_2 + b$

1.3. Hệ phương trình: Tùy theo mục đích sử dụng, mô hình phân tích dự báo có thể bao gồm một hoặc nhiều phương trình. Nếu là nhiều phương trình thì các phương trình định nghĩa và phương trình hành vi được tập hợp trong hệ phương trình là có mối liên hệ rất chặt chẽ với nhau.

1.4. Sơ đồ tóm tắt mô hình: Một số các mô hình dự báo thường có các sơ đồ chỉ rõ cơ chế hoạt động của mô hình. Sơ đồ tóm tắt tổng quát của mô hình là:



2. Một số mô hình thường sử dụng

Phân tích và dự báo kinh tế, tài chính có thể được thực hiện theo nhiều cách thức khác nhau như dự báo bằng mô hình kinh tế lượng vĩ mô; dự báo thông qua việc vận dụng mô hình chuỗi thời gian, mô hình cân bằng tổng thể, và các mô hình toán khác. Mỗi phương pháp đều đi kèm với những ưu, nhược điểm riêng. Chính vì thế việc lựa chọn phương pháp dự báo thích hợp là vấn đề rất có ý nghĩa đối với mỗi quốc gia.

2.1. Mô hình chuỗi thời gian:

Dữ liệu chuỗi thời gian là tập hợp các số liệu kinh tế được liên tục thu thập, tính toán trong một khoảng thời gian nào đó. Khi khoảng thời gian đó đủ dài thì có thể dựa vào các số liệu trong quá khứ và hiện tại để dự báo giá trị số liệu của chuỗi trong tương lai. Đây chính là cơ sở của phương pháp dự báo thông qua sử dụng chuỗi thời gian. Phương pháp dự báo này được tiến hành trên cơ sở giả định rằng quy luật đã phát hiện trong quá khứ và hiện tại sẽ tiếp tục được duy trì và kéo dài ở tương lai trong phạm vi dự báo. Qua phân tích đặc tính của chuỗi, các nhà phân tích kỳ vọng là sẽ xác định được các quy luật để từ đó sử dụng để suy diễn tương lai.

Sự phát triển của bộ môn kinh tế lượng trong 3 thập kỷ qua đã hình thành nhiều mô hình dự báo chuỗi thời gian, trong đó có mô hình làm trơn hàm mũ, mô hình trung bình trượt (MA - Moving average), mô hình tích hợp trung bình trượt tự hồi quy (ARIMA), mô hình VAR... Đối với các nước có nền kinh tế thị trường tương đối phát triển và đã đi vào ổn định thì dự báo ngắn hạn chủ yếu được dựa trên mô hình chuỗi thời gian. Trong mô hình chuỗi thời gian, số liệu dự báo cho tương lai được giải thích bằng các số liệu trong quá khứ hay giá trị “trễ” của bản thân chỉ tiêu cần dự báo.

Ưu điểm: Tương đối đơn giản, sử dụng số liệu không nhiều, không đòi hỏi phải dựa trên một lý thuyết kinh tế, tài chính cụ thể nào. Tuy nhiên, nhược điểm của mô hình chuỗi thời gian là do chỉ dựa vào những dữ liệu quá khứ để dự báo cho tương lai nên dự báo sẽ trở nên kém chính xác trong trường hợp có sự xuất hiện của một nhân tố tác động, những “cú sốc” hoàn toàn mới đối với đối tượng đang được xem xét. Nhiều nhà phân tích kinh tế cũng đã khuyến cáo rằng không nên sử dụng phương pháp phân tích chuỗi thời gian để dự báo cho thời

điểm quá xa. Thực tế cũng đã chỉ ra rằng độ chính xác sẽ giảm dần theo thời gian.

Một điểm rất quan trọng khác cần phải lưu ý khi sử dụng mô hình chuỗi thời gian là nhiều dữ liệu chuỗi thời gian về kinh tế, tài chính thường có yếu tố “mùa vụ”. Thực tiễn nền kinh tế nước ta cũng như các nước khác đã cho thấy tổng sản phẩm quốc nội có xu hướng thường tăng cao vào những tháng cuối năm, tăng chậm vào những tháng đầu năm. Ngược lại, chỉ số giá tiêu dùng (CPI) thường tăng cao nhất vào tháng 1, tháng 2 dương lịch hàng năm (là những tháng giáp tết nguyên đán). Trong phân tích chuỗi thời gian nếu bỏ qua những yếu tố này thì kết quả dự báo thu được sẽ bị sai lệch và không chính xác.

2.2. Mô hình cân bằng tổng thể tính toán được (Computable General Equilibrium - CGE):

Mô hình cân bằng tổng thể là phương pháp phân tích dự báo trong đó nền kinh tế được xem xét dưới góc độ là một hệ thống bao gồm các khu vực có quan hệ chặt chẽ với nhau. Các khu vực này bao gồm các ngành sản xuất, hộ gia đình, nhà đầu tư, chính phủ, nhà xuất khẩu và nhập khẩu. Theo mô hình cân bằng tổng thể thì các “cú sốc” hay biến động tác động lên bất kỳ bộ phận nào trong số các bộ phận kể trên cũng có thể có ảnh hưởng lan truyền đến toàn bộ nền kinh tế và khi đánh giá tác động của các biến động này thì cần phải xem xét đến các ảnh hưởng lan truyền khi đánh giá tác động của các cú sốc. Mô hình cân bằng tổng thể vì thế được cho là rất hữu ích cho việc phân tích chính sách. Thực chất ý tưởng về mô hình này xuất hiện từ giữa những năm 70; nhưng mãi gần đây, khi được sự trợ giúp của công nghệ thông tin, nó mới thực sự có ảnh hưởng và được ứng dụng rộng rãi, nhất là ở các nước công nghiệp với công tác thông kê đạt đến sự phát triển cao. Tuy nhiên, việc xây dựng mô hình tổng thể không phải đơn giản, đòi hỏi mất nhiều thời gian và nguồn lực nên đối với các nước đang phát triển không phải lúc nào cũng tiếp cận được.

Mô hình cân bằng tổng thể được xây dựng trên cơ sở của của Bảng đầu vào - đầu ra (bảng I - O), song được mở rộng ra cho nhiều khu vực khác ngoài khu vực sản xuất như các dòng thu nhập và chi tiêu của khu vực hộ gia đình, dòng luân chuyển vốn. Nội dung của bảng I - O là nhằm mô tả, phản ánh mối quan hệ giữa số lớn các ngành kinh tế diễn ra trong quá trình sản xuất, sử dụng sản phẩm vật chất và dịch vụ cho các nhu cầu sản xuất và sử dụng cuối cùng. Nghiên cứu bảng I - O có thể giúp ta nghiên cứu được cả hai mặt của quá trình tái sản xuất là kết cấu sử dụng sản phẩm vật chất và dịch vụ và kết cấu giá trị của chúng.

Trong mô hình cân bằng tổng thể còn có thể có các phương trình hành vi của mô hình kinh tế lượng. Theo đó, khi xét trên góc độ này thì trong các loại mô hình có thể sử dụng cho phân tích, dự báo, mô hình cân bằng tổng thể được xem là toàn diện nhất, phức tạp nhất và phản ánh gần với nền kinh tế thực hơn.

Mô hình cân bằng tổng thể được xây dựng trên giả định cân bằng đồng thời của các loại thị trường và khu vực trong nền kinh tế. Lý thuyết về cân bằng tổng thể cho rằng trong nền kinh tế cạnh tranh hoàn hảo thì cung cầu của thị

trường sẽ tự điều chỉnh để đạt trạng thái cân bằng. Giả định của mô hình là nhà sản xuất tối đa hóa lợi nhuận và người tiêu dùng tối đa hóa độ hữu dụng của mình. Thông tin và thị trường là hoàn hảo.

Mô hình cân bằng tổng thể mô tả một cách toàn diện mối quan hệ của các biến kinh tế với nhau trong nền kinh tế, do đó mô hình này có thể dùng để đánh giá tác động của một biến số cụ thể nào đó lên tất cả các biến còn lại của mô hình. Đây là cơ sở thuận lợi để sử dụng mô hình vào công tác dự báo. Với tính chất tổng thể và độ chi tiết cao, các mô hình cân bằng tổng thể có thể có hàng ngàn phương trình và biến số.

Ưu điểm lớn nhất của mô hình CGE là việc sử dụng mô hình này có thể đánh giá tác động liên ngành và cho từng ngành kinh tế. Điều này rất quan trọng đối với việc đề ra chính sách phát triển từng ngành và vấn đề chuyển dịch cơ cấu trong nền kinh tế. Ngày nay, với sự hỗ trợ của máy tính, việc xử lý các mô hình định lượng trở nên thuận lợi hơn rất nhiều so với trước đây. Do đó, các mô hình định lượng ngày càng được áp dụng rộng rãi.

Tuy nhiên, mô hình cân bằng tổng thể cũng có một số nhược điểm nhất định. Mô hình nói chung hầu hết *đưa ra các giả định mà trên thực tế có thể không phù hợp*, nhất là trong những nền kinh tế mới nổi, đang trong quá trình chuyển đổi. *Những giả định như thị trường hoàn hảo, thông tin hoàn hảo, tất cả thị trường trong trạng thái cân bằng của mô hình cân CGE là hoàn toàn không thật đúng trong thực tế.* Với thông tin hoàn hảo thì việc lập kế hoạch và điều phối nền kinh tế để đạt được kết quả cân bằng tối ưu là hoàn toàn khả thi. Tuy nhiên, không một nhà kế hoạch hay dự báo nào có thể biết đầy đủ các thông tin và kiến thức này để có một kế hoạch hay dự báo chính xác. Trong điều kiện thông tin và kiến thức không hoàn hảo, thị trường không bao giờ ở trạng thái cân bằng nếu có chỉ là tạm thời. Các mô hình dự báo dựa trên khái niệm cân bằng sẽ không phản ánh chính xác bản chất của thị trường.

Chính vì do còn nhiều hạn chế và có tính khái quát cao nên việc sử dụng mô hình cân bằng tổng thể trong phân tích chính sách còn chưa thực sự thông dụng, nhất là ở các nước có trình độ thống kê chưa đạt mức phát triển cao như Việt Nam. Đối với các nước đang phát triển và các nền kinh tế mới nổi, thì việc sử dụng mô hình kinh tế lượng vĩ mô sẽ đem lại nhiều lợi thế hơn

2.3. Mô hình kinh tế lượng vĩ mô (macroeconometrics):

a) Mô hình:

Là mô hình có một phương trình hoặc có nhiều phương trình (hệ phương trình). Trong phân tích chính sách, mô hình kinh tế lượng vĩ mô cũng thường được sử dụng ở nhiều nước.

Các mô hình kinh tế lượng vĩ mô (gọi tắt là mô hình vĩ mô) đã bắt đầu xuất hiện từ cuối những năm 1930. Mô hình kinh tế lượng vĩ mô dựa vào lý thuyết kinh tế lượng để lượng hoá các quan hệ kinh tế thông qua phương pháp thống kê. Trên cơ sở các lý thuyết kinh tế đã được kiểm chứng, mô hình kinh tế lượng mô tả mối quan hệ giữa các chỉ số kinh tế, tài chính cần dự báo bằng một

kinh tế, qua đó xây dựng các mô hình kinh tế trên cơ sở các lý luận kinh tế học. Mục đích chính của kinh tế lượng là cung cấp nội dung thực nghiệm cho lý luận kinh tế và tiến hành kiểm định sự đúng sai của các lý thuyết kinh tế. Ví dụ, lý luận kinh tế có thể cho rằng một đường cầu phải dốc xuống và kinh tế lượng xem đây là một giả thuyết và có thể tiến hành kiểm định, tìm ý nghĩa thống kê giữa mức giá và lượng cung để xem đường cầu có đúng đường có độ dốc đi xuống hay không. Nói một cách tóm tắt là kinh tế lượng xem giả thuyết trên có thể chấp nhận được hay không.

Sau khi xây dựng xong mô hình, yêu cầu đặt ra là phải thu thập và tập hợp đủ các chuỗi số liệu thời gian cho từng biến số trong mỗi phương trình và tiến hành ước lượng các hệ số của các phương trình. Kỹ thuật hồi quy (regression) được áp dụng để ước lượng các hệ số của các phương trình. Phương pháp hồi quy là phương pháp chủ đạo của kinh tế lượng. Sau khi ước lượng xong toàn bộ các phương trình, nhà nghiên cứu sẽ tiến hành mô phỏng (simulation) tác động của các thay đổi chính sách trong tương lai lên các biến kinh tế mà mình quan tâm (ví dụ như tăng trưởng, việc làm, lạm phát,...). Trên cơ sở đó, đề xuất các kịch bản dự báo theo các giả định khác nhau. Thông qua sử dụng kết quả mô phỏng, các nhà hoạch định chính sách đồng thời có thể tham mưu cho lãnh đạo về việc áp dụng phương án chính sách nào là tối ưu nhất.

Tùy theo yêu cầu dự báo, khả năng sẵn có của nguồn dữ liệu mà quy mô (số phương trình) của mô hình vĩ mô được mở rộng đến mức độ nào. Nói chung, ở các nước, tùy thuộc vào mục tiêu nghiên cứu và dự báo, số phương trình trong mô hình vĩ mô thường có từ 20 đến 100. Ví dụ, mô hình TRYM được phát triển tại Bộ Ngân khố Ô-xtrây-lia trong được thiết kế để trợ giúp việc phân tích chính sách kinh tế vĩ mô và dự báo ở tầm vĩ mô. Để phân tích các tác động của một chính sách đưa ra ở tầm vĩ mô, mô hình này được thiết kế ở tầm vĩ mô với các cân đối lớn và các giả thuyết đơn giản hóa. Mô hình có 23 phương trình hành vi, 3 dạng thức của thị trường tài chính, 2 phương trình phản ứng cho chính sách tài chính và tiền tệ cùng với khoảng 100 dạng thức liên kết các chỉ số quan trọng.

Việc ước lượng các hệ số của các phương trình trong mô hình kinh tế lượng đòi hỏi phải có chuỗi số liệu thời gian dài thì kết quả ước lượng mới có đủ độ tin cậy. Bên cạnh đó các dữ liệu cũng phải có độ tin cậy. Đây cũng là một hạn chế cơ bản của mô hình này khi áp dụng vào điều kiện của Việt Nam. Các chuỗi số liệu thời gian ở Việt Nam nhìn chung là ngắn. Nguyên nhân chủ yếu là do hệ thống số liệu thống kê của Việt Nam mới được chuẩn hóa theo thông lệ quốc tế vào đầu những năm 1990 khi chúng ta chuyển từ hệ thống MPS sang hệ thống SNA của Liên Hiệp quốc.

c) Cấu trúc cơ bản:

Nhìn chung các mô hình kinh tế vĩ mô hiện được áp dụng ở các nước là các mô hình mở, được xây dựng cho từng khu vực (từng khối khác nhau). Các khối cụ thể là:

- Khối cân đối vĩ mô;

- Khôi tài khoá;
- Khôi tiền tệ, và
- Khôi giá cả.

Tuy theo phạm vi nghiên cứu, sự sẵn có của nguồn dữ liệu mà quy mô của từng khối sẽ được thiết kế cho phù hợp.

d) Ưu điểm:

So với các phương pháp phân tích dự báo khác như phương pháp chuỗi thời gian, phương pháp sử dụng mô hình cân bằng tổng thể. Các ưu điểm của mô hình kinh tế lượng có thể tóm lược lại như sau:

Thứ nhất, mô hình kinh tế lượng được xây dựng theo các lý thuyết kinh tế được hình thành và không ngừng hoàn thiện theo thời gian. Hay nói cách khác mô hình kinh tế vĩ mô được xây dựng dựa trên các lý thuyết vĩ mô và sử dụng hệ thống các dữ liệu thực tế để kiểm định tính chính xác và phù hợp của các lý thuyết này.

Thứ hai, mô hình này có thể sử dụng để lý giải tác động qua lại của các biến số kinh tế. So với các phương pháp khác thì phương pháp phân tích, dự báo thông qua mô hình kinh tế lượng cho các nhà phân tích biết được bức tranh tổng thể của nền kinh tế, đồng thời phản ánh được mối quan hệ qua lại giữa các khu vực khác nhau trong nền kinh tế cũng như giữa nền kinh tế nội địa với kinh tế thế giới.

Thứ ba, mô hình kinh tế lượng vĩ mô hiện đã được nhiều nước trên thế giới nhất là ở các nước có hệ thống dữ liệu đầy đủ sử dụng rộng rãi. Ngân hàng trung ương của nhiều nước đã sử dụng mô hình kinh tế lượng trong việc điều hành chính sách của mình. Thực tiễn sử dụng mô hình này đã đem đến nhiều bài học quý báu cho các nhà hoạch định chính sách, các chuyên gia kinh tế ở những nước đang phát triển đang trong quá trình hoàn thiện các mô hình kinh tế lượng vĩ mô cho riêng mình.

Tuy nhiên, những phân tích trên đây cũng không đồng nghĩa với hàm ý là mô hình kinh tế lượng vĩ mô là không có nhược điểm. Nhược điểm lớn nhất của mô hình này là phạm vi nguồn dữ liệu cần có là rất lớn vì mô hình này thường được thiết kế để mô phỏng cho toàn bộ nền kinh tế, trong khi đó đối với một số khu vực như khu vực tiền tệ, tín dụng không phải dữ liệu lúc nào cũng là sẵn có nhất là trong bối cảnh của các nước đang phát triển. Hơn nữa, đối với nhiều nước đang phát triển thì sự hiện diện của nền kinh tế ngầm là tương đối lớn, trong khi đó các số liệu thống kê đối với khu vực này là không có. Đây cũng là nguyên nhân làm cho công tác phân tích và dự báo ở các nước đang phát triển như Việt nam phải đối mặt với nhiều thách thức.

3. Cơ sở lý thuyết cho xây dựng mô hình dự báo

Cơ sở lý thuyết cho xây dựng các mô hình phân tích và dự báo chính là những học thuyết về kinh tế đã được thừa nhận. Mô hình phân tích dự báo trong

nền kinh tế thị trường được xây dựng cơ bản là dựa trên lý thuyết của quan hệ “cung - cầu”.

Trong quan hệ “cung - cầu” thì “cầu” là nhân tố quyết định sản lượng sản xuất. Trong đó “cầu” lại được chia ra thành cầu tiêu dùng, cầu đầu tư, chi tiêu chính phủ và xuất khẩu ròng. Khi dựa trên những học thuyết kinh tế để xây dựng các mô hình phân tích dự báo kinh tế thường có những giả định phổ biến là:

3.1. Đối với hành vi tiêu dùng:

- Những người tiêu dùng chỉ quan tâm tới thu nhập có thể sử dụng được hơn là tổng thu nhập (thu nhập khả dụng).

- Những người tiêu dùng chỉ sử dụng một phần thu nhập cho chi tiêu.

- Sự giàu có là một nhân tố có tác động tích cực tới tiêu dùng.

- Thu nhập bao gồm 2 bộ phận cấu thành, đó là: Thu nhập lâu dài và thu nhập tạm thời

- Giá, lãi suất, lao động, thu nhập và lòng tin tiêu dùng là những nhân tố xác định tiêu dùng. Trong đó, giá và lãi suất thực được coi là có ảnh hưởng ngược chiều với tiêu dùng, các nhân tố còn lại có tác động thuận.

3.2. Hành vi của các công ty:

- Những quyết định của các công ty được thực hiện theo nguyên tắc tối đa hoá lợi nhuận;

- Các công ty sẽ cân bằng chi phí lao động và chi phí đầu tư;

- Lãi suất thực được giả định là có tác động tỷ lệ nghịch tới đầu tư;

- Đầu tư sẽ tăng lên do cầu tăng lâu dài hơn là cầu tăng tạm thời;

- Việc sử dụng công suất sản xuất máy móc thiết bị hiện hành có tác động tỷ lệ thuận tới đầu tư.

3.3. Cung cầu và giá cả:

- Tổng cầu: Tổng cầu được chia làm 2 bộ phận cấu thành đó là: cầu nội địa và cầu nước ngoài. Cầu nước ngoài là nhu cầu của nước ngoài về hàng hoá và dịch vụ trong nước. Cầu nước ngoài phụ thuộc vào giá (cả hàng hoá, dịch vụ), thu nhập nước ngoài, và mức độ thoả mãn nhu cầu hiện hành của nước ngoài về hàng hoá và dịch vụ của nước xuất khẩu. Cầu nội địa bao gồm tiêu dùng, đầu tư, chi tiêu Chính phủ và nhập khẩu. Vì hàng hoá nhập khẩu phải được thanh toán bằng nguồn thu nhập trong nước nên phải trừ ra khỏi thu nhập trong nước. Tổng cầu cũng có thể được chia thành cầu tư nhân và cầu công cộng. Cầu công cộng thường là biến ngoại sinh trong khi cầu tư nhân lại là biến nội sinh.

- Giá: Giá cả hàng hoá, dịch vụ chịu ảnh hưởng bởi giá cả của các yếu tố đầu vào, giá của nguyên liệu thô và giá nước ngoài.

3.4. Hoạt động ngoại thương và tỷ giá:

- Nếu tỷ giá được ấn định cố định thì nó là biến ngoại sinh.

- Nếu tỷ giá được thả nổi, thì tỷ giá và hoạt động ngoại thương có ảnh hưởng tương tác lẫn nhau. Một sự mất giá của đồng bản tệ sẽ làm tăng giá trị xuất khẩu và làm giảm khối lượng nhập khẩu và ngược lại.

- Chỉ số giảm phát nội địa và chỉ số giảm phát của nước ngoài, lượng ngoại tệ trong nước và sự chênh lệch về lãi suất trong và ngoài nước ảnh hưởng tới tỷ giá thực. Dự trữ ngoại tệ hoặc lãi suất thực trong nước tăng sẽ làm tăng giá đồng bản tệ. Ngược lại, sự gia tăng tỷ lệ lạm phát trong nước so với các nước khác có thể dẫn tới sự mất giá của đồng bản tệ.

3.5. Thị trường tài chính và lãi suất:

- Cung, cầu tiền: Nói chung, cung tiền được xác định bởi ngân hàng quốc gia, do đó nó là biến ngoại sinh. Cầu tiền do 3 yếu tố quyết định: Giao dịch, dự phòng và đầu cơ. Tốc độ quay của tiền cũng có thể ảnh hưởng tới cầu tiền giao dịch. Như vậy, sự phát triển của các công cụ tài chính có thể dẫn đến những thay đổi có tính chất cơ cấu trong phương trình cầu tiền tệ. Cung và cầu tiền tệ được giả định là cân bằng.

- Điều kiện tín dụng (số lượng và lãi suất): Điều kiện tín dụng là nhân tố rất quan trọng đối với cả hai chỉ tiêu: Chi tiêu dùng và đầu tư tư nhân. Do sự giới hạn của cung tiền tệ và khả năng tạo tín dụng của hệ thống ngân hàng, nên luôn có một sự đánh đổi giữa tín dụng cho khu vực công và tín dụng cho khu vực tư nhân. Nếu khu vực công hấp thụ phần lớn tín dụng của hệ thống ngân hàng để tài trợ thâm hụt của nó, thì khu vực tư nhân sẽ đối mặt với các hạn chế nhất định trong việc vay tín dụng để đầu tư và tiêu dùng.

3.6. Chính sách tài chính:

- Các cấu thành lớn nhất của chi tiêu chính phủ thường là biến ngoại sinh. Tuy nhiên, đối với hầu hết các nền kinh tế, chi tiêu chính phủ là một cấu thành cơ bản của tổng cầu.

- Thuế là nguồn thu chính của hầu hết các chính phủ. Nói chung, sự tăng lên về thuế suất có thể làm tăng nguồn thu Chính phủ. Tuy nhiên, trong một số trường hợp việc tăng thuế suất có thể làm giảm chi tiêu dùng, kéo theo việc giảm lợi nhuận của các công ty, làm giảm thuế thu nhập công ty. Hơn nữa, đánh thuế quá cao có thể dẫn đến tình trạng trốn thuế, hạn chế hoạt động đầu tư, lao động. Kết quả là nguồn thu có thể giảm.

- Chi tiêu Chính phủ được tài trợ bằng nguồn thu ngân sách hoặc vay mượn. Trong rất nhiều trường hợp, Chính phủ vay mượn không chỉ để tài trợ cho chi tiêu dùng hiện tại mà còn để phát triển cơ sở hạ tầng và thị trường vốn.

3.7. Chính sách tiền tệ:

Nói chung, việc duy trì lạm phát ở một mức độ mong muốn nhất định luôn là mục tiêu chính yếu của chính sách tiền tệ. Trong một số trường hợp, tăng trưởng kinh tế, ổn định tỷ giá, lao động và cân bằng hoạt động đối ngoại cũng là những mục tiêu hoạt động của cơ quan điều hành quản lý tiền tệ.

4. Một số yêu cầu khi tiến hành công tác phân tích, dự báo theo mô hình

4.1. Cơ sở thông tin dữ liệu:

a) Thu thập thông tin: Để tiến hành phân tích và dự báo, nhất thiết phải có một hệ thống thông tin phù hợp cả về mặt số lượng và chất lượng. Nếu số lượng thông tin càng nhiều, đa dạng thì khả năng và việc lựa chọn thông tin trong quá trình sử dụng sẽ dễ dàng hơn. Về mặt chất lượng, có thể nói rằng mức độ tin cậy, độ chính xác của các kết quả PTDB là hoàn toàn phụ thuộc vào chất lượng của các thông tin đã thu thập và sử dụng trong phân tích dự báo.

Các nguồn thông tin có thể được khai thác, sử dụng hiệu quả là các số liệu thống kê có sẵn (cơ quan Tổng cục Thống kê; các Cục thống kê địa phương; Các trung tâm thông tin số liệu của các bộ ngành, cơ quan cụ thể, ...); các thông tin, báo cáo tổng kết, ... được thu thập, đánh giá và đúc kết qua các cuộc điều tra, khảo sát đột xuất cụ thể theo đơn đặt hàng hay cho một mục đích cụ thể nhất định (ví dụ, số liệu của cuộc tổng điều tra về dân số; điều tra về thu nhập cá nhân ở một số tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, ...).

b) Lựa chọn các thông tin cần thiết: Việc lựa chọn dựa trên sự phân loại thông tin chính, thông tin phụ. Thông tin chính là những thông tin cần thiết và không thể thiếu được khi tiến hành phân tích dự báo. Tùy thuộc vào phạm vi, quy mô và mục đích cụ thể của việc phân tích dự báo mà thông tin chính, thông tin phụ là khác nhau. Một thông tin có thể được coi là chính đối với mục đích nghiên cứu này, nhưng sẽ có thể là phụ đối với mục đích nghiên cứu khác. Ví dụ, đối với việc phân tích dự báo tăng trưởng kinh tế của một quốc gia thì thông tin dữ liệu về tình hình xuất nhập khẩu là thông tin chính và không thể thiếu. Tuy nhiên, thông tin này sẽ không phải là thông tin chính trong việc phân tích dự báo tăng dân số.

4.2. Mô hình phân tích dự báo:

Việc lựa chọn mô hình để phân tích dự báo là khâu quan trọng đầu tiên trong công tác phân tích dự báo vì nó sẽ quyết định mức độ chi tiết, mức độ chính xác của các kết quả. Việc lựa chọn mô hình phân tích thích hợp đòi hỏi một trình độ kiến thức nhất định về kinh tế, về máy vi tính, phạm mềm dự báo, khả năng phân tích suy luận và sự hiểu biết về lĩnh vực cần dự báo. Mô hình tốt là mô hình có các thuộc tính đó là: Tính tiết kiệm, tính đồng nhất, tính vững chắc về mặt lý thuyết, và khả năng dự đoán.

a) Tính tiết kiệm: Một mô hình không bao giờ có thể thu tóm hết được toàn bộ thực tại, việc trừu tượng hoá và đơn giản hoá là cần thiết bởi vì mô hình là sự biểu diễn đơn giản nhưng hoàn chỉnh của hiện thực. Nguyên tắc tiết kiệm chỉ ra rằng hãy giữ cho mô hình càng đơn giản càng tốt.

b) Tính đồng nhất: Nghĩa là với một tập hợp dữ liệu đã cho, các tham số ước lượng phải có giá trị thống nhất.

c) Tính vững chắc về mặt lý thuyết: Nhiều khi mô hình có độ sai số nhỏ, nhưng mô hình vẫn không được đánh giá là mô hình tốt nếu một hay một số hệ số có dấu sai (không lô gíc về mặt lý thuyết).

Ví dụ, trong hàm cầu về đầu tư: $I = a + b)i$

Trong đó: I là đầu tư; i là lãi suất; a và b là các hệ số thu được mà trong đó b có dấu dương (tức là đầu tư có dấu dương) thì chúng ta cần xem lại kết quả này, cho dù mức độ sai số là rất nhỏ.

d) Khả năng dự đoán: Tiêu chuẩn ở đây thể hiện việc dự đoán của mô hình có phù hợp với thực tế hay không. Như trên đã đề cập, mô hình cần phải đơn giản nhưng cũng phải chứa những biến chủ yếu để phản ánh được bản chất của hiện tượng và quá trình đang nghiên cứu. Một vài sai sót thường gặp khi lựa chọn mô hình có thể là: (1) Bỏ sót một biến thích hợp; (2) Đưa vào những biến không thích hợp; và (3) Dạng hàm không đúng. Để phát hiện những sai sót phải tiến hành các kiểm định. Thông thường có các loại kiểm định như sau:

- Kiểm định các biến bị bỏ sót;
- Kiểm định và phát hiện sự có mặt của các biến không cần thiết;
- Kiểm định về chỉ định sai dạng hàm;

4.3. Đưa ra các giả định:

Đưa ra các giả định, giả thiết là việc làm không thể thiếu trước khi phân tích dự báo. Các giả định này sẽ làm cơ sở cho việc lựa chọn các biến số trong các hàm số và phương trình. Các giả định cũng là cơ sở cho việc thiết lập các mối quan hệ trong mô hình một cách dễ dàng hơn.

4.4. Chọn biến số: Việc lựa chọn các biến số là hoàn toàn phụ thuộc vào mục đích phân tích dự báo.

4.5. Sử dụng đồ thị:

Trong rất nhiều cách để phân tích và hiểu mối quan hệ qua các số liệu, một trong những cách tốt nhất trước khi bắt tay vào xây dựng mô hình phân tích dự báo là phân tích trên đồ thị. Thông qua phân tích đồ thị có thể hiểu ngay và tương đối đơn giản các chuỗi cần dự báo (quan sát được bằng mắt). Tuy nhiên, không thể nói là chỉ cần phân tích đồ thị là đủ, vì nó cũng còn nhiều hạn chế, nhưng đây là cách làm phổ biến để mở đầu quá trình phân tích dự báo. Một vài lợi ích của công cụ đồ thị như sau:

- Đồ thị giúp chúng ta tổng hợp và phát hiện dạng quan hệ giữa các biến. Đây là vấn đề rất quan trọng trong phân tích dự báo.

- Đồ thị giúp chúng ta nhận dạng những điểm bất thường trong số liệu. Đây cũng là điểm rất cơ bản trong phân tích dự báo vì mô hình dự báo không thể được xây dựng trên những số liệu có chứa những điều bất thường.

- Đồ thị giúp chúng ta dễ dàng hơn trong việc so sánh các quan hệ.

- Đồ thị cho phép đưa một khối lượng thông tin khổng lồ lên một đồ thị nhỏ bé để quan sát thấy quan hệ.

4.6. Chương trình phần mềm:

Trong số rất nhiều phần mềm phân tích số liệu thì EVIEWS là một trong những phần mềm mạnh với chức năng cơ bản là mô hình hoá. Ngoài việc sử dụng được trong môi trường Windows, Eviews còn được thiết kế theo thực đơn và cửa sổ lệnh nên rất thuận tiện cho người sử dụng. Với kinh tế lượng, Eviews là một công cụ tốt để phân tích và dự báo đặc biệt là mô phỏng chính sách.

III. XÂY DỰNG MÔ HÌNH PHÂN TÍCH, DỰ BÁO

1. Một số vấn đề chung

Xây dựng mô hình là sự kết hợp của nhiều yếu tố, chẳng hạn:

- Hiểu biết rõ các lý thuyết kinh tế để có thể giải thích các hiện tượng kinh tế theo nhiều cách khác nhau, trên cơ sở đó có sự lựa chọn và cách giải quyết tốt nhất. Các lý thuyết kinh tế gồm các quy luật kinh tế như các quy luật kinh tế khách quan:

- + Quy luật giá trị;
- + Quy luật cầu;
- + Quy luật cung;
- + Quy luật cung - cầu;
- + Quy luật ích dụng giảm biên;
- + Quy luật hiệu suất giảm;
- + Quy luật chi phí thay thế tăng;
- + Quy luật ảnh hưởng nhất định của lượng tài nguyên tối thiểu.

- Các quy luật cơ bản của kinh tế thị trường:

- + Xu hướng bảo toàn cân bằng của hệ thống;
- + Mâu thuẫn phát triển của hệ thống;
- + Tính chu kỳ của hệ thống;
- + Sức chứa biên của thị trường;
- + Giá trị sử dụng của hàng hóa;
- + Sự kích thích quyền lợi nhà sản xuất;
- + Phân phối thu nhập theo lao động;
- + Sự thay thế và tái tạo tài nguyên vật chất và tài nguyên lao động.

- Hiểu đặc điểm của nền kinh tế nước ta, từ đó đối chiếu với các lý thuyết kinh tế để tìm mô hình thích hợp. Các đặc điểm chính của nền kinh tế Việt Nam thể hiện qua những nguồn thông tin như: Số liệu thống kê; các nghiên cứu của các Viện nghiên cứu; Báo cáo của các cơ quan nhà nước; Các chiến lược và quy hoạch tổng thể, ...

- Biết các kỹ thuật kinh tế lượng. Đây là các kỹ năng phân tích có tính chuyên môn sâu. Dưới góc độ quản lý cấp phòng, cần nắm rõ một số khái niệm và hướng phân tích để chỉ đạo cán bộ thực hiện. Cụ thể một số như:

+ Hàm tuyến tính thẳng: Sử dụng các biến theo đơn vị thực tế; mức tăng giảm của các biến theo đơn vị thực tế (mét, tấn, đồng,...).

+ Hàm tuyến tính logarit: Sử dụng các biến theo đơn vị phần trăm. Mức tăng giảm của các biến theo tỷ lệ phần trăm.

+ Hàm tuyến tính 1 biến và nhiều biến

+ Hệ số cố định (a, b): Là hệ số cho thấy mối tương quan giữa mức độ thay đổi của biến phụ thuộc (Y) so với thay đổi của biến độc lập (X, Z).

+ Biến cố định (T): Là giá trị cố định trong hàm cho thấy tính độc lập tương đối của biến phụ thuộc. Khi biến độc lập là 0 thì biến phụ thuộc vẫn có một giá trị nào đó. Ví dụ trong hàm cung, có trường hợp giá cả bằng 0 thì vẫn sản xuất một lượng hàng hóa nhất định.

Hàm số: $Y = aX + bZ + T$

- Biết thu thập và xử lý số liệu. Với một đơn vị như cấp phòng với các chức năng nhiệm vụ ổn định, việc thu thập số liệu cần được duy trì thường xuyên với sự phân công cụ thể. Các số liệu có thể thu thập được thu thập từ các nguồn khác nhau: Chính thức (các thông tin do cơ quan có thẩm quyền công bố), phi chính thức (các thông tin từ các cuộc điều tra bán chính thức, phỏng vấn, ... do cá nhân hay nhóm chuyên gia thực hiện). Hiện nay có nhiều thông tin trên mạng thông tin điện tử có thể khái thác. Nhất là mạng thông tin điện tử của Chính phủ, các bộ, các tỉnh thành.

- Biết sử dụng các phần mềm. Hiện nay có nhiều phần mềm khác nhau được sử dụng để phân tích xử lý số liệu. Phần mềm phổ thông và đơn giản nhất là Excel trên máy tính; các phần mềm chuyên dụng khác có.

- Biết cải tiến mô hình để có mô hình tốt nhất.

- Biết phân tích các kết quả mô hình đưa ra.

- Sử dụng các kết quả phân tích để đề ra các giải pháp (các kiến nghị, kế hoạch, chính sách...).

2. Các nội dung cơ bản khi xây dựng mô hình

2.1. Chuẩn bị mô hình:

- Xác định biến (biến nội sinh, ngoại sinh)

- Dự kiến các phương trình trong hệ (phương trình định nghĩa, phương trình hành vi).

- Chuẩn bị các số liệu để ước lượng phương trình.

- Xử lý các số liệu cho phù hợp với mục tiêu xây dựng mô hình.

2.2. Xác định các phương trình:

- Xác định các phương trình cụ thể: Hàm tuyến tính, hàm phi tuyến, hàm logarit...

- Kiểm định phương trình.

2.3. Xây dựng mô hình:

- Tập hợp các bộ phận của mô hình để tạo thành một mô hình hoàn chỉnh bao gồm:

+ Các phương trình;

+ Các hệ số đã biết;

+ Hệ phương trình;

+ Sơ đồ các khối của mô hình.

- Kiểm tra sự khớp nhau của tất cả các phần tử trên. Điều này rất cần vì trong quá trình ước lượng các phương trình, mô hình nhiều khi phải sửa chữa số liệu, tính thêm chỉ tiêu mới, các thông tin bị thay đổi vì được cập nhật.

- Mô phỏng mô hình và xem xét chất lượng mô hình.

- Tính toán, phân tích những tính chất lớn một số yếu tố cơ bản của mô hình xem có phù hợp lý thuyết hay không.

2.4. Xem xét, kiểm định mô hình, cải tiến các phương trình và nhận dạng lại mô hình:

- Phân tích phiên bản đầu tiên của mô hình vừa xây dựng, xem xét lại một số phương trình và có thể đưa vào một số biến mới để nâng cao chất lượng của mô hình.

- Quay trở lại bước ước lượng các phương trình để tìm những phương trình mới đảm bảo vừa diễn đạt đúng ý nghĩa kinh tế (về mặt lý thuyết) của các biến nội sinh, vừa cải tiến được chất lượng của các phương trình.

- Kiểm tra lại chất lượng mô hình mới và phân tích những tính chất của nó xem những cải tiến trên có đem lại những thay đổi tích cực hơn cho mô hình hay không.

2.5. Sử dụng mô hình để phân tích kinh tế, mô phỏng chính sách và dự báo phát triển:

- Dự báo giá trị của các biến ngoại sinh: Có thể dự báo theo xu thế, hoặc theo giả thuyết. Ví dụ, đối với biến chỉ tiêu chính phủ phải dự báo sắp tới chính phủ sẽ đi theo hướng kích cầu (tăng chi tiêu) hay đi theo hướng thắt chặt tài chính tiền tệ. Đồng thời cũng phải lựa chọn tốc độ tăng chi tiêu chính phủ. Yêu cầu đặt ra khi dự báo các biến ngoại sinh là phải khớp nhau. Khớp về xu hướng, có nghĩa là cùng mở rộng hay cùng co hẹp. Khớp với xu thế trong quá khứ, không tạo ra đột biến quá lớn.

- Sau khi giả định các biến ngoại sinh, chúng ta đưa các biến vào mô hình và chạy mô hình để có các dự báo. Tiến hành xem xét các kết quả xem có được chấp nhận hay không.

- Tiến hành cải tiến các biến ngoại sinh để có các kịch bản dự báo khác nhau.

- So sánh để chọn kịch bản tốt nhất.

- Viết bình luận.

- Kiến nghị chính sách sau khi đã chọn được kịch bản tốt nhất.

2.6. Trình bày các kết quả rút ra từ mô hình:

Những phương thức trình bày số liệu được áp dụng phổ biến trong kinh tế là kỹ thuật bảng, biểu đồ và đồ thị thống kê. Việc sử dụng bảng, biểu đồ hay đồ thị là phụ thuộc vào số lượng các dãy số, bản chất của các dãy số liệu và mục tiêu của người trình bày.

3. Ví dụ về mô hình phân tích, dự báo

Nghiên cứu mô hình phân tích dự báo về tác động của thâm hụt NSNN tới lạm phát:

Về lý thuyết thì tăng chi tiêu chính phủ sẽ làm gia tăng thâm hụt NSNN và điều đó với nhiều lý do sẽ dẫn tới tăng lạm phát. Tuy nhiên, sự biến động của lạm phát (CPI) không phải chỉ phụ thuộc vào thâm hụt NSNN mà phụ thuộc vào rất nhiều các yếu tố như: Tốc độ tăng trưởng kinh tế (GGDP); tỷ giá bình quân năm (TYGIA); lãi suất tín dụng bình quân (LSBQ) và thâm hụt NSNN hàng năm. Mỗi liên hệ giữa lạm phát và các yếu tố trong nền kinh tế được biểu thị qua hàm số sau:

$$CPI = f(GGDP, TYGIA, LSBQ, THAMHUT)$$

Về lý thuyết thì CPI sẽ tăng khi các biến số giải thích: GGDP, TYGIA, LSBQ và THAMHUT trong thực tế tăng.

IV. SỬ DỤNG CÁC KẾT QUẢ PHÂN TÍCH, DỰ BÁO

1. Phục vụ quá trình hoạch định chính sách

Các kết quả phân tích dự báo là những cơ sở thực tế và khoa học để hoạch định chính sách. Các kết quả này cho thấy những vấn đề cần giải quyết trong nền kinh tế, sự cần thiết phải điều chỉnh, xây dựng và ban hành chính sách mới; và khi dự kiến một số nội dung trong chính sách sẽ ban hành thì bao giờ cũng phải có những phân tích, đánh giá những tác động của chính sách tới các lĩnh vực có liên quan (tác động của ban hành chính sách) để trên cơ sở đó cân nhắc, lựa chọn các phương án tối ưu. Những hoạt động này chính là các nội dung chính của phân tích, dự báo.

2. Xây dựng kế hoạch dài hạn, trung hạn và ngắn hạn

Kết quả phân tích các dữ liệu trong quá khứ cho thấy xu hướng vận động chung theo quy luật, từ đó có cơ sở để đưa ra những dự đoán về xu thế trong tương lai. Do vậy, kết quả dự báo là những cơ sở quan trọng cho công tác lập kế hoạch theo thời gian.

3. Phục vụ quản lý vĩ mô nền kinh tế

Những kết quả của phân tích dự báo sẽ là các thông tin quan trọng giúp các cơ quan quản lý nhà nước, các doanh nghiệp tham khảo trước khi có những quyết định về công tác quản lý, điều hành hoặc điều chỉnh chính sách kịp thời, đáp ứng yêu cầu công tác quản lý, đảm bảo hiệu quả và đạt được các mục tiêu đề ra.

4. Cung cố và điều chỉnh các công cụ khác

Các công cụ khác bao gồm: Kế toán, thống kê, kiểm toán, quản lý hoá đơn chứng từ, sổ sách, ... làm cho hệ thống thông tin ngày càng đầy đủ, minh bạch.

Ví dụ nghiên cứu về Chỉ số phát triển con người (HDI): Tổng chỉ số về Sức khỏe (tuổi thọ trung bình) + Tri thức (tỉ lệ số người lớn biết chữ và tỉ lệ nhập học các cấp giáo dục) + Thu nhập (GDP bình quân đầu người) cho phép so sánh mức sống của người dân trong các nền kinh tế; làm cơ sở cho các hoạch định chính sách phát triển kinh tế và nâng cao mức sống.

Đối với nhiệm vụ lãnh đạo cấp phòng, các kết quả phân tích dự báo được sử dụng dưới nhiều góc độ khác nhau. Theo khía cạnh lãnh đạo cấp phòng, các kết quả này có thể được sử dụng cho các mục tiêu quản lý và phát triển.

5. Định hướng các hoạt động trong nội bộ phòng

Sử dụng kết quả các phân tích dự báo phục vụ cho công tác trong phòng. Có hai nguồn thông tin về kết quả phân tích dự báo:

- Các nguồn thông tin từ bên ngoài. Các kết quả này có thể ở các cấp độ khác nhau như quốc tế, quốc gia, vùng, ... và các chuyên ngành khác nhau. Cần quan tâm tới những kết quả phân tích có liên quan trực tiếp tới nhiệm vụ chức năng của phòng. Có thể sử dụng các kết quả này với các mục tiêu như: (i) Hướng dẫn cán bộ khai thác để sử dụng; (ii) so sánh với năng lực của cán bộ trong phòng để có kế hoạch nâng cao năng lực phân tích cho cán bộ - ví dụ như có thể tiến hành các phân tích dự báo tương tự không? cần có điều kiện gì? có cần làm không? (iii) Phân công công việc phù hợp hơn với đội ngũ cán bộ hiện có - ai có khả năng phân tích dự báo vấn đề gì?

- Các phân tích dự báo do phòng tự thực hiện: Đây là các công việc được cấp trên giao hay do phòng tự tiến hành phục vụ cho mục đích của phòng và cơ quan chủ quản. Chất lượng các phân tích dự báo này thể hiện năng lực của phòng. Do vậy một trong những yêu cầu nâng cao chất lượng phân tích dự báo là sử dụng các kết quả phân tích dự báo để truyền cảm hứng làm việc cho cán bộ trong phòng; tạo nên và duy trì một không khí học tập, sáng tạo. Kỹ năng tổ chức công việc cần được áp dụng dưới các hình thức như: Giao nhiệm vụ cho các cá nhân và tổ chức báo cáo chuyên đề để chia sẻ thông tin; lập các nhóm phân tích dự báo để tăng cường sự tham gia của công chức.

6. Mở rộng quan hệ hợp tác

Các kết quả phân tích dự báo do phòng thu thập sử dụng hay tự nghiên cứu đề xuất ra là những tư liệu thông tin quan trọng để trao đổi về nghiệp vụ với các phòng ban khác. Những báo cáo có chất lượng của phòng trên cơ sở sử dụng các kết quả phân tích dự báo khoa học sẽ có sức thuyết phục lớn, nâng cao vị thế của phòng. Từ đó thu hút sự quan tâm và hợp tác của các đơn vị khác. Một phân tích dự báo nhỏ, nhưng có chất lượng cũng được đánh giá cao nếu nó đem lại lợi ích cho xã hội về các khía cạnh: Học thuật, hiểu biết, giá trị kinh tế,...

7. Đề xuất

Các kết quả phân tích dự báo là cơ sở để phòng đưa ra các đề xuất, kiến nghị với cấp trên, đóng góp vào việc thực hiện các nhiệm vụ được giao. Các đề xuất kiến nghị luôn đi kèm với các con số cụ thể từ kết quả phân tích dự báo sẽ có sức thuyết phục cao và có ảnh hưởng lớn.

V. VÍ DỤ MINH HỌA

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Anh/chị hiểu thế nào về vai trò của việc nâng cao năng lực trong phân tích dự báo kinh tế - tài chính đối với công tác chuyên môn, cũng như đối với chức năng lãnh đạo cấp phòng mà anh/chị đang đảm nhiệm?

2. Qua thực tế của đơn vị, ngành, địa phương mình, anh/chị thường sử dụng các loại mô hình nào trong công tác phân tích dự báo kinh tế - tài chính để phục vụ nhiệm vụ chuyên môn, phục vụ chức năng lãnh đạo cấp phòng? Các khó khăn thường gặp phải, nguyên nhân và giải pháp chủ yếu?

3. Nguồn thông tin và chất lượng nguồn thông tin có vai trò như thế nào đối với chất lượng công tác phân tích dự báo kinh tế - tài chính? Thực trạng vấn đề này tại đơn vị, ngành, địa phương? Nguyên nhân và giải pháp khắc phục?

4. Có các chỉ tiêu chủ yếu nào thường được sử dụng để đo lường kết quả, chất lượng sử dụng các phân tích dự báo kinh tế - tài chính?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ngân hàng Thế giới: Phân tích & dự báo kinh tế vĩ mô - Việt Nam 2010 - 2011: Cẩm nang Quản trị công ty và Gợi ý chính sách quản lý cho Chính quyền địa phương, 2011.

3. Nguyễn Trọng Hoài: Dự báo và Phân tích dữ liệu trong Kinh tế và Tài chính. NXB Thống kê, 2009.

4. Bộ Tài chính: Dự án Quản lý Tài chính Việt Nam - Canada. "Những bài giảng về Phân tích, dự báo tài chính". Nhà xuất bản Tài chính, 2001.

5. Lê Việt Đức: Các Báo cáo tại Dự án Việt nam - Canada về phân tích, dự báo, Bộ Tài chính.

6. A. H. Studenmund. Using Econometrics - A Practical Guide, Addison - Wesley Educational Publishers, 1997.

7. Introduction to Economic Analysis; R. Preston McAfee; California Institute of Technology.

PHÂN CẤP QUẢN LÝ TRONG LĨNH VỰC KINH TẾ - TÀI CHÍNH

I. TỔNG QUAN VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ

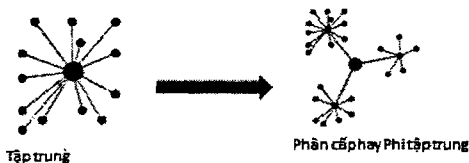
1. Khái niệm “phân cấp quản lý”

Thuật ngữ “decentralization” trong ngôn ngữ của nhiều nước, trong đó có Việt Nam, được sử dụng rộng rãi, nhưng với nhiều nghĩa khác nhau. Ngay trong các tài liệu nghiên cứu của các học giả thuộc các tổ chức lớn như World Bank, IMF hay UNDP cũng như ADB, thuật ngữ này cũng được khuyến cáo là khi sử dụng cần chú ý đến ý nghĩa cụ thể của nó. Chính vì vậy, ý nghĩa của từ này trong chuyên đề này cũng cần chú ý để phù hợp với điều kiện cụ thể của nhà nước Việt Nam khi mà quyền lực nhà nước được xác định cụ thể “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”²¹. Điều này cũng có nghĩa là trong bối cảnh Việt Nam, xem xét ý nghĩa quyền lực sẽ không có sự phân chia về mặt quyền lực nhà nước mà chỉ có “phân công và phối hợp trong việc thực thi các quyền thuộc quyền lực nhà nước”.

Việc phân công thực thi này sẽ có thể có nhiều hình thức và được quy định trong các văn bản pháp luật nhà nước khác nhau.

Vì vậy, khi nghiên cứu phân cấp trong hoạt động quản lý nhà nước các vấn đề liên quan, cũng sẽ xem xét tất cả các khía cạnh gắn liền với sự phân công lẫn nhau giữa hệ thống các cơ quan nhà nước và điều cần chú ý là chúng ta sẽ không nghiên cứu việc thực thi quyền lập pháp và tư pháp. Tập trung chủ yếu vào nghiên cứu phân cấp thực thi quyền hành pháp - tức triển khai tổ chức thực hiện pháp luật, đưa pháp luật vào đời sống.

Sơ đồ 1: Tập trung và phân cấp là hai cách thức tổ chức của tổ chức



Cả hai cách tiếp cận tập trung hay phi tập trung - phân cấp đều gắn liền với việc tổ chức thực thi nhiệm vụ của tổ chức.

Việc lựa chọn đó cũng thực chất là tìm kiếm để thiết lập một cơ cấu tổ chức thích ứng với đòi hỏi của tổ chức nhằm đem lại hiệu quả cao nhất cho hoạt động trong môi trường thay đổi.

Để triển khai tổ chức thực hiện pháp luật và đưa pháp luật vào đời sống, đòi hỏi không chỉ một cơ quan nào trong bộ máy thực thi quyền hành pháp mà là sự tham gia tổng thể của cả hệ thống bộ máy hành pháp (hành chính nhà nước và Hội đồng Nhân dân các cấp). Đồng thời, trong xu thế mở rộng dân chủ, mở rộng sự tham gia của công dân, của các tổ chức xã hội, các tổ chức chính trị -

xã hội trong hoạt động thực thi pháp luật nhà nước, sự tham gia của các chủ thể này cũng là chủ đề nghiên cứu của phân cấp.

1.1. Phân cấp là gì?

²¹ Điều 2 của Hiến pháp 1992 sửa đổi năm 2001.

Có thể hiểu phân cấp thông qua một số ví dụ cụ thể sau đây.

Ví dụ 1: Trong kinh tế tập trung trước đây, chúng ta thành lập ra các nông trường để sản xuất, chăn nuôi bò, lợn. Cùng với sự chuyên đổi cơ chế thị trường, các nông trường chăn nuôi đã từng bước chuyển thành những đơn vị sản xuất kinh doanh (chăn nuôi quy mô nhỏ hơn) nhằm bảo đảm hoạt động của cả nông trường. Mô hình chuyển đổi này mô tả ở sơ đồ 1.

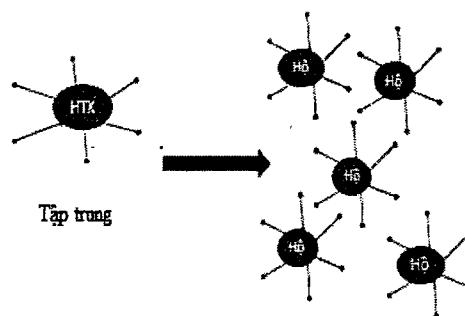
Ví dụ 2: Khoản 10 với quyết định gây xôn xao dư luận vào những năm đầu của thập kỷ 60 của thế kỷ XX. Ông Kim Ngọc, Bí thư Tỉnh ủy Vĩnh Phúc bấy giờ đề nghị chuyển đổi mô hình hoạt động của các hợp tác xã kém hiệu quả sang hình thức mới - khoán ruộng cho bà con nông dân trên nguyên tắc họ được quyền tự chủ quyết định các vấn đề liên quan. Và hợp tác xã chỉ đóng vai trò điều hành vĩ mô, hỗ trợ chung. Sự chuyển đổi từ tập trung (hợp tác xã) sang hộ gia đình với một số hình thức:

- Khoán cho hộ làm một khâu hoặc nhiều khâu sản xuất trong một thời gian dài;
- Khoán cho hộ các khâu dài ngày hoặc suốt vụ;
- Khoán sản lượng cho hộ, cho nhóm;
- Khoán trống ruộng đất cho hộ.

Sáng kiến "khoán hộ" hay "Cải tiến công tác quản lý lao động hợp tác xã" năm 1966, đã dẫn đến "khoán 10" hay "Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị Đảng Cộng sản Việt Nam năm 1988", tháo bỏ sự ràng buộc, kìm hãm của cơ chế quản lý lạc hậu, đưa Việt Nam bao năm thiếu ăn trở thành nước xuất khẩu gạo thứ hai trên thế giới.

Xét trên quan điểm phân cấp, khoán 10 hay mô hình tổ chức sản xuất nông nghiệp của ông Kim Ngọc đưa ra là hình thức tổ chức lại sản xuất từ tập trung (không hiệu quả) sang mô hình phi tập trung (phân cấp). Có thể mô phỏng tư duy khoán 10 của ông Kim Ngọc theo quan điểm phi tập trung (phân cấp) bằng sơ đồ 2. Thay cho việc tập trung vào hợp tác xã, mô hình phi tập trung của ông Kim Ngọc là hộ gia đình. Điều đó đã tạo nên cuộc cách mạng trong sản xuất nông nghiệp Việt Nam - đây cũng có thể coi là mặt tích cực của phân cấp.

Ví dụ 3: Tổ chức đá bóng. Ai cũng biết mục tiêu đá bóng là ghi được nhiều bàn thắng vào lưới đối phương, là hiệu quả của trận đá bóng. Do đó, việc phân chia thành các mô hình khác nhau cũng nhằm tạo được điều đó.



Phi tập trung- khoán 10

Sơ đồ 2: Mô phỏng mô hình khoán 10 của Ông Kim Ngọc theo quan điểm tập trung và phi tập trung - phân cấp

Từ ba ví dụ trên, có thể đưa ra khái niệm “*Phân cấp là một cách tiếp cận tổ chức hoạt động sản xuất, kinh doanh hay cung cấp dịch vụ của tổ chức từ mô hình tập trung (vào một nơi, một địa điểm và chịu sự chỉ huy của một bộ phận) sang mô hình phi tập trung ở nhiều nơi với những công việc khác nhau nhưng cũng đều hướng đến mục tiêu chung*”.

1.2. Phân cấp trong hoạt động quản lý:

Phân cấp trong hoạt động quản lý nói chung và hoạt động quản lý nhà nước nói riêng cũng dựa trên quan niệm chung về phân cấp đã nêu trên.

Tuy nhiên, một cách định nghĩa thống nhất về phân cấp quản lý vẫn chưa có. Một số cách tiếp cận về phân cấp quản lý cần quan tâm.

Cách thứ nhất: Phân cấp xem xét từ khía cạnh về khoa học tổ chức bộ máy nhà nước trong việc thực thi quyền hành pháp - tức đưa pháp luật vào đời sống. Do đó, khi đưa ra quan niệm về phân cấp, thường xem xét trước hết đó là vấn đề quan hệ giữa chính phủ trung ương và chính quyền địa phương các cấp cũng như giữa chính quyền địa phương cấp trên (vùng lãnh thổ lớn) với chính quyền địa phương cấp thấp (vùng lãnh thổ con nằm trong vùng lãnh thổ lớn). Và điều này cũng đồng nghĩa với Việt Nam tức phân công giữa các cấp (trung ương và địa phương) trong việc thực thi quyền hành pháp. Phân cấp đồng nghĩa với việc xem xét chính quyền địa phương các cấp có:

- Quyền như thế nào trong việc kiểm soát chính sách công;
- Quyền liên quan đến phân bổ nguồn lực;
- Quyền trong việc cung cấp hàng hóa và dịch vụ công cho công dân trên địa bàn lãnh thổ;
- Khác.

Đây cũng là một trong những vấn đề ở Việt Nam đang quan tâm và xem xét trong tiến trình cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020. Đồng thời cũng xem xét để thực hiện thí điểm và tiến tới thực hiện về mô hình bỏ Hội đồng Nhân dân một số cấp.

Chữ “cấp” trong phân cấp cũng được nhiều nhà nghiên cứu quan tâm chính là trật tự thứ bậc, cấp thứ bậc trong bộ máy thực thi quyền hành pháp nói chung và quyền hành chính nói riêng.

Trên từng lĩnh vực cũng sẽ được nghiên cứu theo nguyên tắc đó và trả lời từng câu hỏi trên dựa trên quy định của pháp luật từng giai đoạn.

Cách thứ hai: Phân cấp như là sự thay đổi cách thức hoạt động quản lý của tổ chức nói chung, trong đó có các tổ chức nhà nước. Điều này không chỉ căn cứ vào những quy định đã có về từng tổ chức làm gì mà còn nghiên cứu quá trình thay đổi của sự phân công đó phù hợp với từng giai đoạn. Với cách tiếp cận này, phân cấp được hiểu giống như một quá trình cải cách nhằm làm thay đổi cách thức tổ chức thực hiện hoạt động quản lý nhà nước, đưa pháp luật vào

đời sống. Có thể xem xét quá trình thay đổi theo hướng phân cấp trên một số khía cạnh:

- Quá trình chuyển giao một số nhiệm vụ và quyền hạn thuộc quản lý hành chính (thực thi quyền hành pháp) từ cấp cao xuống cho cấp thấp hơn trong một tổ chức được tổ chức theo cơ cấu thứ bậc.

- Tạo ra những tổ chức thực thi pháp luật quy mô nhỏ hơn, tức không tập trung vào một tổ chức có quy mô quá lớn.

- Trao trách nhiệm cho các tổ chức thực thi pháp luật ở địa phương.

- Mở rộng sự kiểm soát của công dân đối với hoạt động kinh tế, sản xuất của các doanh nghiệp nhà nước.

Với cách tiếp cận này, phân cấp trước hết xảy ra theo nghĩa sắp xếp lại nhiệm vụ (những gì phải làm) và quyền hạn (những gì được làm) theo hướng chuyển dần từ cấp trên xuống cho cấp dưới thấp hơn. Điều này cũng đồng nghĩa với cách hiểu phân cấp không chỉ đúng trong cơ quan nhà nước mà còn được áp dụng trong nhiều tổ chức lớn khác theo mô hình tổ chức thứ bậc. Đây cũng chính là khai thác nghĩa “cấp” của “phân cấp”. Nghiên cứu phân cấp cũng đồng nghĩa với nghiên cứu cách thức phân công lại nhiệm vụ và quyền hạn giữa các cấp và có thể giữa các tổ chức khác nhau trong cùng một cấp đúng theo nghĩa phân công (phân công theo chiều dọc và phân công theo chiều ngang).

Đồng thời, phi tập trung hóa (phân cấp) cũng được khuyến nghị thông qua việc tổ chức lại các đơn vị quản lý quy mô nhỏ hơn. Tuy nhiên, điều này đã và đang gây tranh luận khi không ít tổ chức lớn lại đang sáp nhập, hợp nhất. Hoặc các địa phương nhỏ đang có xu hướng hợp nhất lại thành chính quyền địa phương có vùng lãnh thổ lớn hơn. Nhưng cũng có những quốc gia như Việt Nam, xu hướng ngược lại đang xảy ra, khi mà hàng năm, chính quyền địa phương cấp cơ sở (xã, phường, thị trấn) đang có xu hướng gia tăng do tách các xã lớn thành xã bé hơn.

Trao nhiệm vụ và quyền hạn cho các cấp bên dưới cũng đồng nghĩa với trao trách nhiệm trong việc thực thi pháp luật. Thuật ngữ trách nhiệm ở đây cũng gắn liền với việc được thực hiện nhiều nhiệm vụ hơn, nhiều quyền hạn hơn và đồng thời phải chịu trách nhiệm đối với các nhiệm vụ đó với cấp trên và với công dân.

Doanh nghiệp nhà nước hoạt động cung cấp dịch vụ và hàng hóa cũng như hoạt động sản xuất kinh doanh đang là vấn đề lớn của nhiều nước, trong đó có Việt Nam. Trao cho công dân có thể giám sát nhiều hơn hoạt động của họ giống như mô hình dân chủ cấp cơ sở Việt Nam làm cho chất lượng công trình, hàng hóa và dịch vụ cung cấp tốt hơn.

Cách thứ ba: Phân cấp gắn với nhiều mục tiêu khác và một trong những mục tiêu đó là mở rộng dân chủ thông qua nhiều hình thức khác nhau. Phân cấp nhằm hướng đến:

- Dân chủ địa phương;

- Gia tăng quyền của công dân;
- Tham gia của nhân dân trong các hoạt động của nhà nước;
- Phát triển;
- Bình đẳng.

Với cách tiếp cận này, phân cấp thực chất là mở rộng nhiều hơn sự tham gia của công dân, xã hội dân sự vào trong hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan quản lý nhà nước các cấp trong bộ máy hành chính nhà nước. Đây cũng là điều đã và đang được quan tâm ở nhiều nước khi áp dụng triết lý quản lý theo mô hình quản trị điều hành tốt “good governance”. Một trong những tiêu chí của “good governance” là “sự tham gia của công dân”.

Việt Nam đã và đang thực hiện mở rộng tham gia của công dân thông qua những quy định mang tính bắt buộc của các cơ quan nhà nước phải mở rộng sự tham gia của công dân. Pháp lệnh “thực hiện dân chủ cơ sở” thể hiện nhiều nội dung đòi hỏi phải có sự tham gia của công dân trước khi cơ quan quản lý nhà nước ra quyết định. Điều này cũng thể hiện mức độ tư duy phân cấp của Việt Nam cũng khá cao theo mô hình mở rộng sự tham gia của công dân²².

Cách thức tư: Phân cấp cũng đồng nghĩa với phân chia thành những nhóm nhỏ hơn nhằm thực hiện tốt hơn thông qua việc trao đổi thông tin, thảo luận với nhau trong nội bộ. Điều này cũng có nghĩa là nếu phạm vi hoạt động quản lý nhỏ hơn, phối kết hợp trong hoạt động thực thi quản lý tốt hơn và dễ tiếp cận, trao đổi với các bên có liên quan. Điều này cũng sẽ hướng đến nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý.

Cách thức năm: Phân cấp cũng đồng nghĩa với việc phân phối quyền lực theo lãnh thổ. Có nghĩa phân cấp là sự chuyển giao quyền lực từ chính phủ trung ương đến chính quyền địa phương các cấp nhiều hơn. Trong các quốc gia đơn nhất như nhà nước Việt Nam, quyền lực nhà nước là thống nhất. Và theo phương diện lý thuyết không có quyền lực nhà nước địa phương cũng như quyền lực trung ương mà chỉ có một quyền lực nhà nước thống nhất (không có kèm theo đó là trung ương hay địa phương). Chuyển giao quyền lực trong cách tiếp cận này chỉ đồng nghĩa với thực thi quyền lực như chúng ta đã ghi nhận trong Hiến pháp 1992 sửa đổi. Và tất yếu, quyền lập pháp hay tư pháp lại gắn liền với cách thức tổ chức bộ máy nhà nước. Trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, chuyển giao quyền lực thực tế chỉ là quyền hành pháp. Chính vì vậy, để hiểu rõ phân cấp quyền lực trong trường hợp này có thể hiểu theo ba khái niệm quyền lực: Chính trị, kinh tế và hành chính.

Từ các cách tiếp cận về phân cấp quản lý nêu trên, cũng có thể đưa ra một khái quát nhất định khi tư duy theo hướng quản lý. Hoạt động của quản lý là việc đưa ra các quyết định quản lý. *Phân cấp quản lý là quá trình phi tập trung*

²² Xem Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 ngày 20/4/2007 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn.

quyền quyết định ở một tổ chức, một cá nhân và phân chia ra nhiều tổ chức, nhiều cá nhân nhằm thực hiện được mục tiêu, mục đích của tổ chức.

1.3. Một số cách tiếp cận phân cấp trong hoạt động quản lý nhà nước:

Tài liệu nghiên cứu về phân cấp trong hoạt động quản lý nhà nước của nhiều tổ chức cũng như nhiều nhà nghiên cứu, thường chia phân cấp trong hoạt động quản lý nhà nước thành bốn dạng chủ yếu sau:

- Phân cấp mang tính chính trị;
- Phân cấp liên quan đến yếu tố tài chính.
- Phân cấp mang tính hành chính;
- Phân cấp mang tính thị trường.

Việc sắp xếp thứ tự trước sau không mang tính quan trọng, ưu tiên. Tùy thuộc ai quan tâm vào một trong bốn hình thức đó đều có thể coi đó là quan trọng.

a) Phân cấp mang tính chính trị:

Từ “chính trị” trong ý nghĩa phân cấp cần phải tiếp cận khác với nghĩa chính trị trong chính trị học. Do đó, phân cấp mang tính chính trị được hiểu như là một quá trình làm thế nào để cho các chính sách được xây dựng tốt hơn ở các cấp địa phương và tạo nên một sự tham gia nhiều hơn của các cấp chính quyền địa phương trong lập kế hoạch và quản lý sự phát triển quốc gia và vùng lãnh thổ.

Phân cấp mang tính chính trị cũng đồng nghĩa với việc chuyển quyết định tự quyết định, ban hành quyết định cho những nhóm đại diện hay nhóm nhỏ của công dân. Điều này cũng chính là cách thức xác định thực tế “ai là người có quyền đưa ra các quyết định để mọi người tuân theo” và “ai là những người được tham gia, tiếp cận đến quá trình làm quyết định”.

Phân cấp mang tính chính trị thực chất là tạo ra những tổ chức được bầu cử mới nhiều hơn mang tính đại diện cho cộng đồng dân cư và chuyển cho các thực thể này nhiều quyền quyết định hơn và hạn chế sự quyết định chi phối của chính phủ trung ương hay cấp trên.

Phân cấp mang tính chính trị theo Rondinelli bao gồm ba yếu tố:

- Chính phủ đại diện (do công dân địa phương bầu);
- Tham gia mức độ của công dân trong các quyết định của chính quyền địa phương;
- Mức độ dân chủ của địa phương.

Phân cấp mang tính chính trị cũng là chủ đề gắn liền với tự quản, tự quyết định các vấn đề của địa phương.

Phân cấp mang tính chính trị được xem xét khi chức năng quản lý đã được phân công, phân chia khá rõ ràng giữa chính quyền các cấp (trung ương và địa

phương). Trong trường hợp này, chính quyền mỗi một cấp đều có quyết định độc lập đưa ra các quyết định không có bất cứ sự can thiệp hay phê chuẩn từ chính quyền cấp cao hơn. Đây cũng chính là hình thức trao quyền trong phân cấp hành chính.

b) Phân cấp theo quan điểm kinh tế:

Phân cấp theo khía cạnh kinh tế cũng là vấn đề có nhiều ý kiến khác nhau. Bản chất của thuật ngữ kinh tế cũng rất khác nhau. Nhiều tài liệu coi phân cấp theo khía cạnh kinh tế được hiểu theo một số hướng:

- Hạn chế bớt sự can thiệp, điều tiết của nhà nước vào hoạt động kinh tế (phi điều tiết hay hạn chế điều tiết - hay để nhiều hơn cho thị trường tự điều tiết);

- Chuyển giao một số chức năng kinh tế (cung cấp hàng hóa và dịch vụ) của khu vực nhà nước sang cho khu vực bên ngoài nhà nước;

- Vấn đề quyền liên quan đến thu - chi của từng tổ chức tạo nên bộ máy hành pháp.

Với cách tiếp cận đó, khá nhiều tài liệu chia thành hai nhóm:

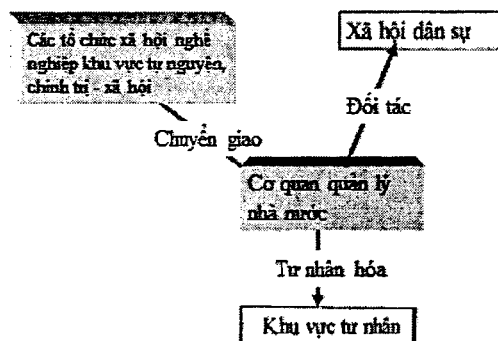
- Phân cấp theo khía cạnh tài chính;

- Phân cấp theo khía cạnh kinh tế (với nghĩa là hạn chế sự can thiệp và chuyển giao chức năng cho thị trường) hay còn gọi là phân cấp theo khía cạnh thị trường.

Tuy nhiên, đa số coi tài chính là một phạm trù riêng. Trong tài liệu này, chúng ta cũng sẽ tiếp cận riêng về phân cấp theo quan điểm tài chính.

Theo cách tiếp cận kinh tế, hàng hóa và dịch vụ nói chung và hàng hóa và dịch vụ công nói riêng được cung cấp trên nguyên tắc sự lựa chọn của công dân (người tiêu dùng) và theo cơ chế thị trường. Ai cung cấp tốt hơn, hài lòng cao hơn hãy để cho chủ thể đó cung cấp không phân biệt nhà nước hay không phải nhà nước.

Sơ đồ 3: Phân cấp theo quan niệm kinh tế khi chuyển giao hoạt động ra bên ngoài khu vực nhà nước



Phân cấp theo khía cạnh kinh tế cũng đồng nghĩa với tư duy về tư nhân hóa - tức chuyển giao một số chức năng vốn của nhà nước sang cho khu vực tư nhân. Điển hình của chuyển giao này là thời kỳ quản lý của M. Thatcher (Nguyên Thủ tướng Anh) vào những thập niên 1980 của thế kỷ XX.

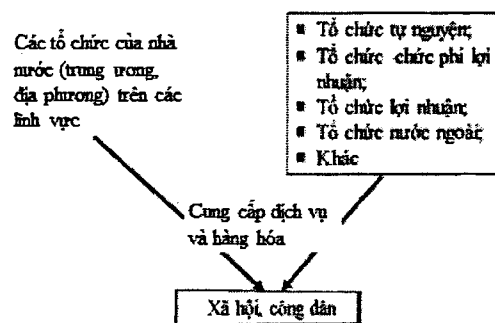
Tư nhân hóa thực chất là một cách tổ chức lại hoạt động cung cấp dịch vụ và hàng hóa cho xã hội trên nguyên tắc thị trường với sự tham

gia của cả nhà nước với tư nhân. Theo quan niệm tư nhân hóa, các tổ chức tự nguyện, các tổ chức khu vực tư, các tổ chức xã hội nghề nghiệp, các tổ chức tôn giáo, v.v, ngay cả các tổ chức chính trị cũng có thể thực hiện một số chức năng nhất định liên quan đến cung cấp dịch vụ và hàng hóa cho công dân (sơ đồ 3).

Tư nhân hóa là một trào lưu rất phổ biến ở các nước phát triển và các nước chuyển đổi. Tuy nhiên, thuật ngữ này ít khi được sử dụng ở Việt Nam. Thay vào đó, chúng ta sử dụng thuật ngữ xã hội hóa. Đó cũng là một quá trình không tập trung nhiệm vụ cung cấp các loại dịch vụ và hàng hóa cho xã hội và công dân trong tay nhà nước như mô hình kinh tế tập trung trước đây mà thay vào đó là quá trình “phi tập trung” cách thức tổ chức cung cấp dịch vụ và hàng hóa cho xã hội. Tất cả các thành phần kinh tế đều có thể tham gia quá trình cung cấp dịch vụ và hàng hóa cho xã hội và công dân bên cạnh các chủ thể cung cấp dịch vụ và hàng hóa là nhà nước. Điều này cũng đồng nghĩa với việc nhà nước không hoàn toàn từ bỏ chức năng cung cấp dịch vụ và hàng hóa trực tiếp mà vẫn đóng vai trò của một chủ thể quản lý nhà nước nhưng đồng thời cũng là một chủ thể trực tiếp cung cấp dịch vụ và hàng hóa.

Tính hai mặt này của nhà nước cũng đang đề ra khá nhiều vấn đề chưa thực sự hiệu quả. Một trong những hậu quả chính là sự thiếu phân định rõ giữa cách thức quản lý nhà nước nói chung với cách thức mà các chủ thể của nhà nước quản lý hoạt động cung cấp dịch vụ của chính mình. Đó cũng là điều đang đòi hỏi phải cải cách. Có thể mô tả quá trình xã hội hóa hay phi tập trung hàng hóa cung cấp dịch vụ và hàng hóa ở Việt Nam tại sơ đồ 4.

Sơ đồ 4: Phi tập trung - phân cấp thị trường, hoạt động cung cấp dịch vụ và hàng hóa ở Việt Nam.



Khía cạnh phi điều tiết hay giảm dần sự điều tiết cũng là một cách thức thể hiện quan niệm về phân cấp theo khía cạnh thị trường. Một mặt, để cho thị trường tự do hơn trong quyết định các vấn đề thông qua giám sự cấp phép, cho phép hay can thiệp vào các quyết định hoạt động sản xuất kinh doanh của các thành phần kinh tế. tức cũng trao cho các chủ thể nhiều quyền tự quyết hơn.

Mặt khác, phi điều tiết cũng có nghĩa chuyển hoạt động cấp giấy phép, điều tiết từ trung ương xuống cho địa phương và giảm bớt quy chế bắt buộc.

Phân cấp theo quan điểm kinh tế theo nghĩa thị trường nêu trên là một quá trình chuyển giao quyền quyết định cũng như trách nhiệm trong hoạt động cung cấp dịch vụ và hàng hóa không chỉ đến cho các chủ thể thuộc chính quyền địa phương mà còn là quá trình chuyển tất cả những điều tương tự đó cho các chủ thể khác bên ngoài khu vực nhà nước.

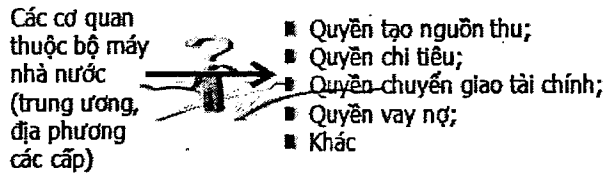
c) Phân cấp theo quan điểm tài chính:

Phân cấp theo quan điểm tài chính thường được nhiều tác giả bàn đến như là một dạng của phân cấp quản lý nói chung. Tuy nhiên, các tài liệu nghiên cứu chủ yếu xoay quanh chủ đề tạo nguồn thu và quyền được quyết định chi tiêu của từng cơ quan trong bộ máy nhà nước nói chung và của bộ máy hành chính nhà nước nói riêng.

Phân cấp theo quan điểm tài chính tức tìm kiếm các mô hình nhằm:

- Xem xét mức độ trao quyền tự quyết định về tạo nguồn thu của từng cấp chính quyền (trung ương và địa phương) trong tổng thể các cơ quan thuộc bộ máy hành chính nhà nước;

Sơ đồ 5: phân cấp theo cách tiếp cận tài chính



Tùy thuộc vào từng quốc gia, từng thời kỳ mà các quyền trên sẽ thay đổi

- Xem xét mức độ trao quyền tự quyết định vấn đề sử dụng nguồn thu.

Phân cấp theo tiếp cận tài chính mô tả tại sơ đồ 5.

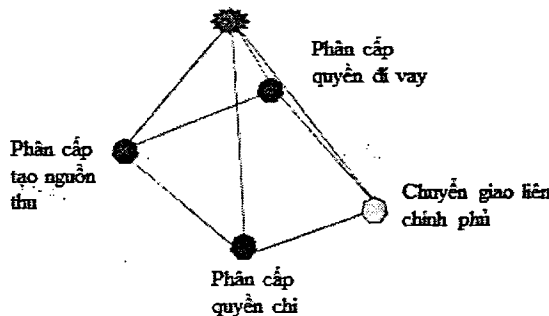
Cách tiếp cận theo sơ đồ trên hoàn toàn khác nhau giữa các quốc gia và khác nhau theo từng

thời kỳ và cũng sẽ khác nhau theo các loại nguồn thu.

Xem xét phân cấp theo quan điểm tài chính, có thể đánh giá dựa trên bốn trụ cột chính (sơ đồ 6).

Thực chất của bốn trụ cột trên chính là bốn vấn đề bức xúc nhất trong quan hệ giữa các tổ chức trong bộ máy nhà nước nói chung cũng như bộ máy hành pháp nói riêng. Và cũng đồng nghĩa với bốn trụ cột đó cũng chính là hai nhóm vấn đề đã nêu trên: Quyền tạo nguồn và quyền chi tiêu.

Sơ đồ 6: 4 trụ cột của phân cấp tài chính



Mức độ độ lập nhiều hay ít phụ thuộc vào sự cân bằng thu chi của từng cơ quan, từng cấp hành chính.

d) Phân cấp theo cách tiếp cận hành chính - phân cấp hành chính:

- Tổng quan:

Phân cấp hành chính được đa số các nhà nghiên cứu viết về phân cấp quản lý bàn đến và sử dụng chung. Tuy nhiên, ở đây cũng cần hiểu thuật ngữ hành chính khi được các nước sử dụng. Đó cũng chính là thuật ngữ gắn liền với

quá trình điều hành, quản lý và trên thực tế nó gắn liền với các chức năng vốn dĩ của các cơ quan thuộc bộ máy thực thi quyền hành pháp.

Nhiều cách tiếp cận khác nhau về phân cấp hành chính. Tuy nhiên, đa số đều có chung một nội dung là cách thức phân phối lại, phân công lại quyền hạn, trách nhiệm và nguồn tài chính để thực thi hoạt động cung cấp dịch vụ công giữa các cấp của chính phủ trong cơ cấu tổ chức bộ máy thứ bậc.

Về nguyên tắc, chính phủ trung ương có thể chuyển giao cho các cấp chính quyền địa phương những loại chức năng cụ thể như chức năng lập kế hoạch; chức năng tổ chức hay chức năng tài chính hay quản lý.

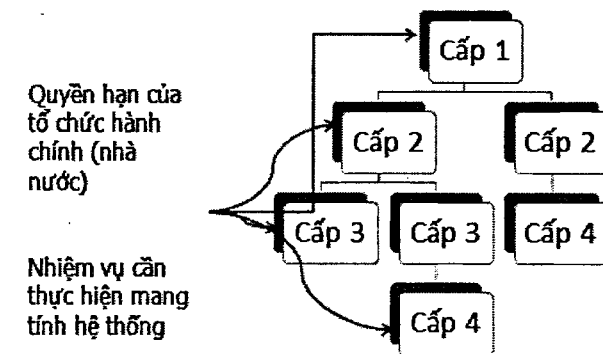
Phân cấp theo quan điểm hành chính chính là thay đổi mối quan hệ giữa chính quyền các cấp (trung ương và địa phương).

Phân cấp hành chính gắn liền với hình thức tổ chức bộ máy thực thi quyền hành pháp của nhà nước và do đó có thể xem phân cấp hành chính như là cách tiếp cận về phân công lại công việc trong tổng thể tổ chức lớn. Do đó, nghiên cứu phân cấp theo cách tiếp cận hành chính chính là nghiên cứu phân cấp theo lý thuyết tổ chức. Theo quan điểm của lý thuyết tổ chức cũng như các tổ chức hành chính nhà nước, mỗi một tổ chức đều có quyền để đưa ra các quyết định liên quan đến hoạt động của tổ chức đó; liên quan đến phân bổ nguồn lực; nguồn nhân lực cũng như quyền thiết lập các mối quan hệ. Sản phẩm hoạt động quản lý của các tổ chức chính là các quyết định quản lý.

Lý thuyết phân cấp dựa trên quan điểm của lý thuyết tổ chức được hiểu như là quá trình chuyển quyền ra quyết định cũng như bố trí trách nhiệm báo cáo, trách nhiệm đối với kết quả của tổ chức đến tất cả các cấp của quản lý. Khi các quyết định được phép làm càng ở cấp thấp trong thứ bậc của cơ cấu tổ chức thì mức độ phân cấp càng cao. Và ngược lại, nếu các quyết định chỉ được phép đưa ra ở cấp cao, thì mức độ phân cấp của tổ chức đó thấp. Phân cấp trên quan điểm lý thuyết tổ chức chính là sự ủy quyền (delegation) ra quyết định cho những cấp bên dưới thấp hơn. Một tổ chức có tư duy về phân cấp khi nó có cơ cấu tổ chức theo một vài tầng nấc và cơ chế ra quyết định được xem xét từ dưới lên trên (bottom - up).

Những tổ chức được gọi coi là tổ chức phân cấp, khi nhà quản lý cấp cao nhất ủy quyền quyền quyết định xuống cho cấp thấp hơn trong cơ cấu thứ bậc. Tuy nhiên, có khá nhiều vấn đề liên quan đến thiết kế cơ cấu tổ chức với phân cấp. Nếu cơ cấu tổ chức với không gian kiểm soát khác rộng, thì cũng có nghĩa là cơ cấu tổ chức phẳng hơn, thì mức độ chuyển giao quyền quyết định cũng sẽ hạn chế hơn.

Sơ đồ 7: Cơ cấu tổ chức hành chính nhà nước và cách tiếp cận phân cấp hành chính



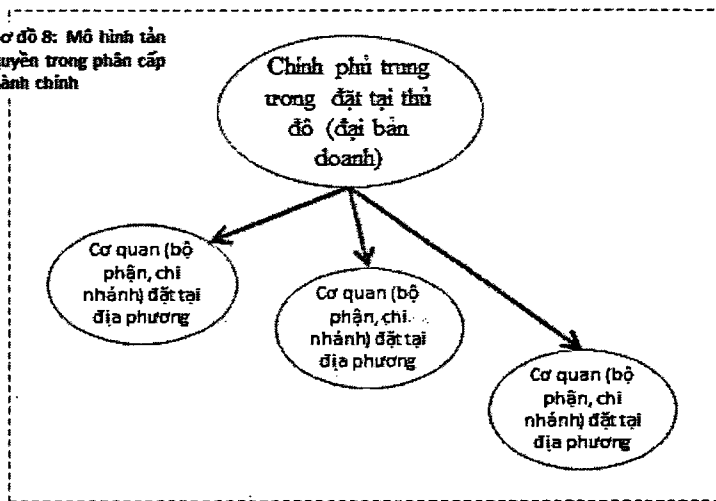
Tiếp cận phân cấp hành chính mô tả ở sơ đồ 7.

- Một số dạng của phân cấp hành chính:

Có thể chia hình thức phân cấp hành chính theo ba dạng khác nhau dựa vào cách thức tổ chức bộ máy hành chính nhà nước của các nước: Tản quyền, ủy quyền và trao quyền.

+ *Hình thức tản quyền: Là hình thức đơn giản nhất của phân cấp hành chính. Đó chính là cách thức làm việc mang tính nội bộ của một tổ chức.*

Sơ đồ 8: Mô hình tản quyền trong phân cấp hành chính



Hình thức này gắn chặt với cách thức tổ chức hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước trên một số lĩnh vực (sơ đồ 8).

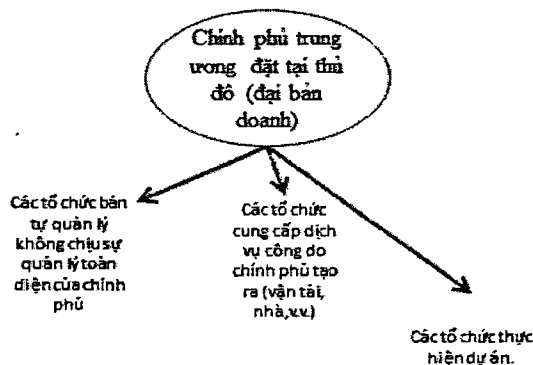
Và đó là cách tổ chức không phân chia chức năng quản lý kết hợp với chức năng quản lý lãnh thổ. Nó tạo nên một cơ quan quản lý ngành thống nhất với trụ sở chính đặt tại trung ương (thủ đô) và có các bộ phận, chi nhánh đặt tại các địa

phương. Về nguyên tắc, các chi nhánh này sẽ không đặt theo địa giới hành chính và không phụ thuộc vào chính quyền địa phương.

Tuy nhiên, để thuận lợi các chi nhánh đều có thể gắn với từng vùng địa giới hành chính. Tuy nhiên, cũng có nhiều ý kiến khác nhau xung quanh hình thức tản quyền.

Với mô hình tổ chức thực thi quyền quản lý nhà nước trên một lĩnh vực không phân chia theo lãnh thổ mà mang tính tập trung thống nhất ở một trung ương, nhưng để thực thi quyền quản lý nhà nước trên lĩnh vực đó, hoạt động quản lý được tổ chức theo mô hình tản quyền. Nghĩa là tùy theo điều kiện cụ thể, có thể đặt các tổ chức con của tổ chức quản lý theo ngành ở nhiều địa điểm

Sơ đồ 9: Phân cấp hành chính theo hình thức ủy quyền



khác nhau và trao cho các tổ chức con này một số quyền điều hành cụ thể. Ở Việt Nam đây cũng chính là mô hình áp dụng cho một số lĩnh vực tổ chức theo ngành dọc, không phân chia theo lãnh thổ. Ví dụ: Kho bạc; hải quan; thuế; quân đội, công an.

+ *Hình thức ủy quyền: Đó là hình thức chuyển giao trách nhiệm quyết định và hành chính trên một số lĩnh vực thuộc bộ máy*

hành chính nhà nước trung ương cho các cơ quan khác thuộc bộ máy hành chính nhà nước thực hiện.

Hình thức ủy quyền thực hiện khi có nhiều tổ chức có khả năng cung cấp các loại dịch vụ; các tổ chức bán tự quản của các khu vực hay khi cần có những dự án đặc thù cần thực hiện.

Đây là một cách thức chuyển giao nhiệm vụ gắn với mô hình kinh tế đã nêu trên. Sự khác nhau cơ bản là các tổ chức được ủy quyền phải chịu sự kiểm soát, giám sát của chính phủ trung ương và phải báo cáo thực thi công việc cho chính phủ trung ương (sơ đồ 9).

Trên phương diện lý thuyết cũng có những cách tiếp cận chưa thống nhất đến mô hình ủy quyền.

+ *Hình thức trao quyền: Đây là dạng phân cấp hành chính mang ý nghĩa chuyển giao hẳn một số quyền hạn và nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công từ chính phủ trung ương cho chính quyền địa phương các cấp hoặc chính phủ trung ương quy thể bằng văn bản pháp quy địa phương được làm gì và phải làm gì.*

Khi chính phủ trung ương trao chức năng cho chính quyền địa phương, chính phủ cũng chuyển hẳn quyền làm quyết định, tài chính và quản lý.

Việc trao quyền cho những đơn vị thuộc chính quyền địa phương có thể là những cơ quan được bầu ở địa phương. Khi này họ có quyền để tạo thu nhập, quyết định đầu tư hay một số quyền độc lập khác.

Trên thực tế, đây cũng là một hình thức phân công thực thi công việc của chính phủ trung ương với chính quyền địa phương được pháp luật thành lập, có ranh giới và địa giới hành chính. Các nhiệm vụ và quyền hạn của các đơn vị chính quyền địa phương thường được ghi nhận trong các loại văn bản pháp luật. Do đó, hình thức này xảy ra khi các cấp xây dựng các loại văn bản pháp luật có liên quan đến phân định chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của từng tổ chức trong bộ máy hành chính nhà nước (chính phủ, chính quyền địa phương) (sơ đồ 10).

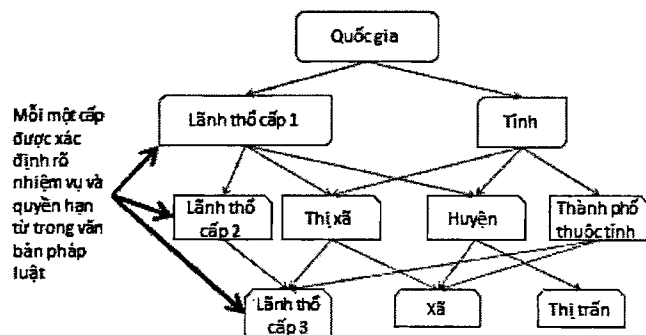
Để xem xét mức độ phân cấp hành chính theo mô hình trao quyền, có thể sử dụng một số chỉ số, tiêu chí sau:

Số lượng chính quyền địa phương tuyệt đối theo từng giai đoạn:

* Theo cấp thứ nhất (tỉnh).

* Theo cấp thứ 2 (huyện).

Sơ đồ 10: Mô phỏng phân cấp hành chính theo hình thức trao quyền



* Theo cấp thứ 3 (xã).

Dựa vào số liệu thống kê để xác định sự thay đổi và mức độ phân cấp hành chính. Nếu gia tăng số lượng tuyệt đối đơn vị hành chính, cũng có nghĩa là mức độ phân cấp hành chính gia tăng.

2. Mục đích phân cấp quản lý

Trong hoạt động quản lý, phân cấp có thể hướng đến một số mục đích sau:

- Quy định rõ ràng, cụ thể nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của mỗi yếu tố cấu thành tổ chức hay các yếu tố cấu thành bộ máy nhà nước (trung ương, tỉnh, huyện và xã).

- Phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của mỗi một tổ chức, mỗi một cấp chính quyền địa phương trong giải quyết công việc cho dân nhanh chóng, thuận lợi.

- Đưa tổ chức, cá nhân được quyền quyết định sát với thực tiễn phải triển khai các quyết định đó nhằm góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và phát triển kinh tế - xã hội của từng địa phương và của cả nước.

- Tạo điều kiện để chính phủ và các cơ quan quản lý nhà nước trung ương tập trung vào những vấn đề mang tính ưu tiên quốc gia và do đó tăng cường sự lãnh đạo tập trung và thống nhất của Chính phủ trung ương.

- Gia tăng tính trách nhiệm của chính quyền địa phương với địa phương.

- Tạo cơ hội để pháp luật dễ dàng thực thi gắn liền với điều kiện địa phương.

- Trên cơ sở phân cấp rõ ràng cụ thể nhiệm vụ và quyền hạn của từng tổ chức, từng cấp và cá nhân hạn chế đến mức tối đa việc đùn đẩy công việc; hoặc ủy quyền công việc những lại không “trao đủ nguồn lực”.

- Tạo ra một cơ chế xử lý trách nhiệm rõ ràng.

- Phân cấp bằng hệ thống pháp luật, trao quyền cụ thể bằng pháp luật cũng là một thể hiện cao của việc xây dựng nhà nước pháp quyền.

- Thể hiện một nền hành chính dân chủ, mở rộng tham gia của công dân trong hoạt động quản lý.

- Thực sự đạt được “Nhà nước của dân, do dân, vì dân” và đúng với quy chế thực hiện dân chủ cơ sở “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”.

3. Yêu cầu phân cấp quản lý

3.1. Yêu cầu thứ nhất:

Yêu cầu cơ bản nhất của phân cấp là “giải quyết được những chồng chéo, trùng lặp” trong hệ thống các cơ quan nhà nước nói chung và bộ máy hành chính nhà nước nói riêng”. Chỉ khi nào làm được điều này, thì phân cấp mới đem lại hiệu quả.

Để đạt được yêu cầu cơ bản này, đòi hỏi:

- Phân tích, đánh giá nhiệm vụ và quyền hạn hiện nay của toàn hệ thống.
- Phân tích sự chòng chéo trùng lặp của các nhiệm vụ và quyền hạn. Đây là vấn đề thách thức khi 10 năm cải cách vẫn chưa giải quyết xong vấn đề định rõ nhiệm vụ và quyền hạn từng cơ quan hành chính nhà nước.
- Đánh giá khả năng thực thi nhiệm vụ và quyền hạn của từng cơ quan, từng cấp trên cơ sở phân tích “điểm mạnh, điểm yếu” trong thực thi nhiệm vụ được giao.
- Lựa chọn loại cơ quan thích ứng để sắp xếp lại.
- Phân tích và đánh giá môi trường hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước theo nguyên tắc “lợi thế, thời cơ và những cản trở” nhằm tìm kiếm nhiệm vụ mới.
- Nghiên cứu để giao cho cấp nào, cơ quan nào.

3.2. Yêu cầu thứ hai:

Nhiệm vụ và quyền hạn giao cho cơ quan nào phải tương xứng với năng lực của cơ quan đó. Tránh hiện tượng năng lực yếu, nhận nhiều nhiệm vụ và quyền hạn nhưng không làm được.

3.3. Yêu cầu thứ ba:

Phân cấp quản lý hành chính nhà nước phải tiến hành đồng bộ trên tất cả lĩnh vực và trên tất cả các cấp.

3.4. Yêu cầu thứ tư:

Phân cấp phải đầy đủ các yếu tố:

- Nhiệm vụ;
- Quyền hạn;
- Điều kiện thực thi bao gồm môi trường chính trị, pháp lý;
- Nguồn lực bao gồm cả nhân lực, tài chính;
- Trách nhiệm và chịu trách nhiệm;
- Xử lý vi phạm nghiêm minh.

3.5. Yêu cầu thứ năm:

Một khi đã phân cấp, hạn chế đến mức tối đa sự chỉ đạo mang tính tác nghiệp, can thiệp vào những quyền đã được giao từ chính phủ hay cấp trên.

4. Nguyên tắc phân cấp quản lý

Chưa có một chuẩn mực tuyệt đối về nguyên tắc của phân cấp vì bản thân mô hình phân cấp hay không phân cấp không phải là luôn đúng tuyệt đối. Việc đưa ra các nguyên tắc nói chung là mang tính tham khảo.

4.1. Nguyên tắc của phân cấp được xem xét dựa trên các nguyên tắc cơ bản của quản lý:

- Trong hoạt động quản lý, nguyên tắc cơ bản nhất là hiệu lực và hiệu quả. Hiệu lực quản lý tức là việc thực thi đúng được quyết định quản lý được đưa ra trong tổ chức nhằm đạt được mục tiêu của tổ chức. Hiệu quả tức làm thế nào để đạt được mục tiêu của quyết định mà ít tốn kém nhất về nguồn lực của tổ chức (bao gồm nhân lực, tài chính, vật lực cũng như thời gian).

- Để đạt được mục tiêu của tổ chức, trên quan điểm nguyên tắc hiệu quả, phân cấp cũng chính là quá trình chuyển giao việc đưa ra các quyết định trong những điều kiện cụ thể đến cấp nào để có thể đạt được mục tiêu (hiệu lực) với chi phí của tổ chức thấp nhất (hiệu quả).

- Nguyên tắc cơ bản đó của phân cấp nói chung cũng đồng nghĩa với việc “cấp nào, bộ phận nào đưa ra quyết định để đạt được mục tiêu của tổ chức với chi phí thấp nhất thì phải chuyển đến cho nơi đó ra quyết định”.

Trong hoạt động quản lý của các tổ chức nói chung, phân cấp cũng đồng nghĩa với việc xem xét tính chuyên môn hóa thực thi công việc của từng cấp, từng bộ phận và từng cá nhân.

Do đó, nguyên tắc chuyên môn hóa (cả trong lý thuyết tổ chức của Max Werber hay Fayol đều sử dụng), coi như là linh hồn hay chìa khóa vàng của sự phân cấp (phân công thực thi công việc). Trên cơ sở chuyên môn hóa, phân chia công việc quản lý (phân cấp) dựa trên cơ sở:

- Cấp cao tập trung vào chức năng hoạch định, tổ chức và phát triển kinh doanh;

- Các cấp dưới làm chức năng điều hành cụ thể;

- Những người phụ trách các phòng ban, phân xưởng hay chi nhánh (tác nghiệp) phải san sẻ trách nhiệm;

- Không giao phó những công việc quan trọng chỉ cho một phòng ban, một cấp.

4.2. Nguyên tắc phân cấp trong hoạt động quản lý nhà nước:

Tùy theo điều kiện cụ thể của quốc gia cũng như cách thức tổ chức bộ máy nhà nước nói chung và bộ máy hành chính nhà nước nói riêng mà có những nguyên tắc khác nhau khi phân cấp quản lý nhà nước.

Ở Việt Nam, tùy theo từng loại văn bản mà đưa ra một số nguyên tắc của phân cấp (phi tập trung), chưa có một chuẩn mực tuyệt đối.

Tuy nhiên có thể sử dụng phần mở đầu của Hiến pháp (sửa đổi năm 1992) để xem xét nguyên tắc²³.

Trên cơ sở đó, mỗi một văn bản pháp luật khi đưa ra những quy định về phân cấp quản lý giữa các cấp trong bộ máy nhà nước nói chung và bộ máy

²³ Đọc phần mở đầu của Hiến pháp năm 1992 sửa đổi năm 2001.

hành chính nhà nước nói riêng đều tuân thủ theo những nguyên tắc đã quy định về quản lý nhà nước của Hiến pháp.

Một số nguyên tắc cơ bản sau cần chú ý:

- Quán triệt quan điểm quyền lực nhà nước là thống nhất, bảo đảm quản lý thống nhất của Chính phủ về thể chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch, thanh tra, kiểm tra; tuân thủ pháp luật khác có liên quan;

- Phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương cấp dưới hoặc các bộ phận cấp dưới trong cơ cấu thứ bậc trong việc thực thi nhiệm vụ chung về quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực hay lãnh thổ;

- Kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ trên cơ sở xác định rõ nhiệm vụ và quyền hạn của từng cơ quan, không bị chia phối bởi trung ương hay địa phương trên cùng địa bàn lãnh thổ;

- Hiệu quả là nguyên tắc tuân thủ tuyệt đối khi phân cấp. Cơ quan nào, cấp nào làm tốt thì kiên quyết giao cho cơ quan đó, cấp đó, không phân biệt trung ương hay địa phương;

- Phải phù hợp với năng lực quản lý của cơ quan, cấp được trao nhiệm vụ và quyền hạn quản lý nhà nước (nông thôn khác với thành phố; trung tâm phát triển khác với vùng sâu, vùng xa);

- Phải bảo đảm tương ứng giữa nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm cũng như cơ sở vật chất, tài chính và nguồn lực khác để thực hiện tốt nhất nhiệm vụ được phân công;

- Đồng bộ, thống nhất việc quy định nhiệm vụ và quyền hạn cũng như trách nhiệm cho từng cơ quan, cấp chính quyền tránh sự chồng chéo, sai lệch trong quy định về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm;

- Cơ cấu thứ bậc của tổ chức bộ máy hành chính nhà nước vẫn phải được tuân thủ nhưng trên nguyên tắc: Cấp trên giám sát cấp dưới; cấp dưới báo cáo cấp trên. Hạn chế và xóa bỏ sự can thiệp của cấp trên trong việc thực thi nhiệm vụ đã được phân cấp;

Phân cấp quản lý gắn liền với việc tăng cường trách nhiệm kiểm tra của các Bộ, ngành đối với hoạt động của chính quyền;

- Phân cấp cũng đồng nghĩa với việc lấy lại nhiệm vụ và quyền hạn đã được phân cấp nếu như có lý do đúng về hiệu lực, hiệu quả;

- Phân cấp không phải chỉ làm một lần mà cần quan tâm thường xuyên khi năng lực của các cơ quan hành chính nhà nước các cấp không ngừng được nâng cao;

- Luôn đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng;

- Bảo đảm nguyên tắc tập trung dân chủ; đi đôi với việc phát huy trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan Nhà nước trong thực thi công vụ được phân cấp.

Hiện nay, chưa có văn bản chính thức để đưa ra một hệ thống các nguyên tắc phân cấp quản lý nhà nước. Một vài tài liệu tham khảo nước ngoài, khi bàn về phân cấp trong tiến trình cải cách đề xuất *bốn nguyên tắc* sau:

- Tính giải trình, báo cáo những hoạt động được phân cấp cho tất cả nhưng ai có liên quan;

- Tính minh bạch, mọi vấn đề đều được công khai, minh bạch mọi người đều kiểm soát được;

- Sự tham gia của người dân.

- Biết trước: Phân cấp cũng đồng nghĩa với việc chuẩn bị kế hoạch thực hiện.

II. PHÂN CẤP QUẢN LÝ KINH TẾ - TÀI CHÍNH

Thuật ngữ kinh tế - tài chính là một thuật ngữ rất rộng và đa nghĩa. Do đó nghiên cứu về phân cấp quản lý kinh tế - tài chính là một trong những vấn đề rất phức tạp. Phân cấp quản lý kinh tế - tài chính sẽ bao gồm:

- Phân cấp quản lý tài chính;

- Phân cấp quản lý kinh tế.

Phân cấp kinh tế theo quan niệm của một số tài liệu gồm hai nội dung:

- *Tư nhân hoá*: Chuyển giao việc cung ứng một số sản phẩm và dịch vụ từ nhà nước sang các chủ thể tư nhân bên ngoài nhà nước

- *"Phi điều tiết"*: Giảm các rào cản hành chính, tạo điều kiện cho các chủ thể tư nhân tham gia vào thị trường.

Phân cấp tài chính gắn liền với các nội dung:

- Quyền tạo nguồn thu của các chủ thể thuộc bộ máy hành chính nhà nước;

- Quyền chi tiêu từ nguồn thu của các chủ thể thuộc bộ máy hành chính nhà nước;

- Quyền vay mượn của các chủ thể thuộc bộ máy hành chính nhà nước (chính quyền địa phương) trên thị trường tài chính trong và ngoài nước.

Tuy nhiên, để phù hợp, bên cạnh nội dung phân cấp kinh tế như trên, chúng ta sẽ xem xét cả khía cạnh phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế (rộng hơn hai nội dung trên).

1. Phân cấp quản lý kinh tế

Để nghiên cứu phân cấp quản lý kinh tế (thực chất là phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế) cần thống nhất một số khái niệm cơ bản:

- Kinh tế;

- Quản lý nhà nước về kinh tế;

- Phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế.

1.1. Kinh tế là gì?

Thực ra ít khi có thể có một cách nhìn đầy đủ về từ ngữ này. Trong tài liệu này kinh tế là *“tổng thể (hoặc một bộ phận) các yếu tố sản xuất, các điều kiện sống của con người, và các quan hệ vật chất giữa con người với con người trong quá trình sản xuất xã hội mà cốt lõi là vấn đề sở hữu và vấn đề lợi ích”*²⁴.

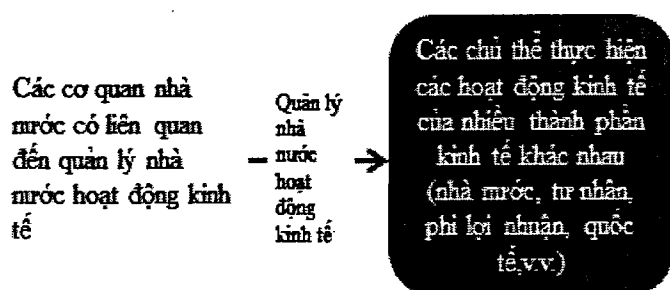
1.2. Quản lý nhà nước về hoạt động kinh tế hay gọi chung là quản lý nhà nước về kinh tế:

Cũng giống như kinh tế, quản lý nhà nước các hoạt động về kinh tế cũng có thể được tiếp cận theo nhiều cách khác nhau. Trên quan điểm của quản lý, quản lý nhà nước hoạt động kinh tế sẽ bao gồm 2 nhóm yếu tố: Chủ thể quản lý là nhà nước và các yếu tố liên quan đến hoạt động kinh tế.

Chủ thể quản lý là nhà nước. Tuy nhiên, tùy thuộc vào việc tổ chức nhà nước mà các chủ thể tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước về kinh tế cũng rất khác nhau.

Các hoạt động kinh tế được thực hiện bởi nhiều chủ thể kinh tế khác nhau trong đó có cả các chủ thể thuộc sở hữu nhà nước.

Sơ đồ 11: Mô hình quản lý nhà nước hoạt động kinh tế



Nội dung của quản lý nhà nước các hoạt động kinh tế thường được các quốc gia quy định cụ thể trong các đạo luật có liên quan. Ví dụ, mỗi một đạo luật về kinh tế (Luật doanh nghiệp) đều có một chương nói về nội dung quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp.

Yếu tố quản lý nhà nước do chính các cơ quan thuộc bộ máy hành pháp thực hiện. Đó là chính phủ với hệ thống các cơ quan của chính phủ; các cơ quan thuộc chính phủ và chính quyền địa phương các cấp. Đồng thời, đối tượng của quản lý nhà nước về kinh tế sẽ tập trung chủ yếu vào các doanh nghiệp (bao gồm nhiều loại khác nhau). Đồng thời khi xem xét quản lý nhà nước hoạt động của các loại hình doanh nghiệp có thể chia ra rất nhiều lĩnh vực như sản xuất, kinh doanh; cung cấp dịch vụ; xây dựng, hạ tầng, v.v.

Chủ thể tham gia quản lý nhà nước kinh tế bao gồm:

²⁴ Giáo trình quản lý nhà nước về kinh tế - Học viện Hành chính

²⁵ Giáo trình quản lý nhà nước về kinh tế - Học viện Hành chính.

Quốc hội:

- Quyết định về pháp luật (Hiến pháp, luật, pháp lệnh);
- Quyết định cơ cấu tổ chức nhà nước;
- Thực hiện giám sát;
- Quyết định chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đất nước;
- Quyết định chính sách lớn, mang tính định hướng;
- Quyết định các chương trình, dự án lớn, quan trọng;
- Quyết định các kế hoạch 5 năm và ngân sách hàng năm.

Chính phủ, Bộ và các cơ quan ngang Bộ; chính quyền địa phương các cấp:

- Ban hành văn bản quy phạm và các văn bản quản lý;
- Xây dựng các chương trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội;
- Xây dựng chính sách và kế hoạch của Nhà nước.

Toà án, Viện kiểm sát:

- Giám sát sự hợp hiến, hợp pháp của các quyết định Nhà nước;
- Đảm bảo pháp luật, bảo vệ quyền lợi và lợi ích của các công dân cũng như các chủ thể kinh tế - xã hội khác (Tòa kinh tế).

Khi nghiên cứu phân cấp nói chung và phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế nói riêng, cần vận dụng những quan niệm và các hình thức phân cấp đã nêu trên. Tuy nhiên, phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế chỉ xem xét trong nội bộ bộ máy hành chính nhà nước bao gồm chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ; cơ quan thuộc chính phủ và chính quyền địa phương các cấp.

1.3. Phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế:

Trong quá trình chuyển đổi từ kinh tế tập trung sang nền kinh tế thị trường với sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế, thì không chỉ các tổ chức kinh tế thuộc khu vực nhà nước là đối tượng quản lý của các cơ quan nhà nước mà nhiều thành phần kinh tế khác cũng đã và đang phát triển và trở thành đối tượng bị quản lý.

Các chủ thể khác nhau của bộ máy quản lý nhà nước cũng tham gia vào các nội dung quản lý nhà nước về hoạt động kinh tế. Chính vì vậy, xác định rõ nhiệm vụ và quyền hạn của từng cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước trong quản lý nhà nước hoạt động kinh tế là đòi hỏi quan trọng. Đó cũng chính là phân cấp quản lý nhà nước hoạt động kinh tế của các thành phần kinh tế.

Về nguyên tắc, phân cấp quản lý nhà nước các hoạt động kinh tế cũng được tiếp cận giống như các lĩnh vực khác với các câu hỏi:

- Ai quản lý;
- Ai bị quản lý;

- Quản lý những vấn đề gì;
- Cơ sở pháp lý cho quản lý.

Phân cấp quản lý nhà nước về hoạt động kinh tế có nghĩa là quá trình phân công, phân phối lại nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm giữa các cấp khác nhau của hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế nhằm đem lại hiệu quả hơn cho quản lý nhà nước hoạt động kinh tế và thúc đẩy sự phát triển kinh tế.

Về phương diện lý luận phân cấp quản lý nhà nước hoạt động kinh tế được xem xét trên tất cả các yếu tố liên quan đến hoạt động kinh tế. Cùng với sự phát triển kinh tế và sự ra đời nhiều lĩnh vực thì việc nghiên cứu phân cấp quản lý nhà nước hoạt động kinh tế càng trở nên phức tạp hơn.

Mục tiêu của phân cấp quản lý nhà nước hoạt động kinh tế:

- Phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan đến kinh tế;
- Tạo, thúc đẩy các hoạt động kinh tế hiệu quả hơn.

Một số nguyên tắc cơ bản trong phân cấp quản lý nhà nước hoạt động kinh tế:

Mỗi một loại hình quản lý nhà nước trên từng lĩnh vực nói chung và trên lĩnh vực kinh tế đều phải dựa trên những nguyên tắc mang tính quan điểm làm định hướng để tiến hành phân cấp và phải tuân thủ các nguyên tắc phân cấp chung đã nêu trên. Đồng thời nghiên cứu một số nguyên tắc đã được quy định trong một số văn bản pháp luật²⁶.

Phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế lại không chỉ giữa chính phủ (trung ương) với UBND tỉnh và Thành phố trực thuộc trung ương mà trên nguyên tắc phải xem xét một cách tổng thể hơn về phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế cho tất cả các cấp trong hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương (chính phủ) đến tận địa phương cơ sở (xã, phường và thị trấn).

Đây cũng là một trong những đòi hỏi quan trọng của quá trình cải cách hành chính theo hướng đẩy mạnh phân cấp. Một số nguyên tắc cần chú ý:

- Quản lý nhà nước về hoạt động kinh tế là thống nhất từ trung ương đến tận địa phương cơ sở;
- Nội dung quản lý nhà nước hoạt động kinh tế bao gồm tất cả các lĩnh vực hoạt động kinh tế, không có một hoạt động kinh tế nào lại không chịu sự quản lý nhà nước dù đó là nền kinh tế thị trường;

²⁶ Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020; Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004 của Chính phủ về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

- Quản lý nhà nước về hoạt động kinh tế cần phải được xác định rõ ràng trên cơ sở của văn bản pháp luật thống nhất, nhưng cũng tạo điều kiện để các hoạt động kinh tế được tiến hành trên nguyên tắc tự do trong khuôn khổ pháp luật và ít sự can thiệp của nhà nước;

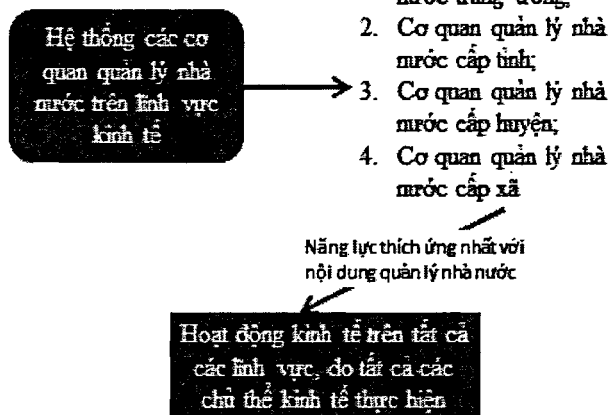
- Quản lý nhà nước hoạt động kinh tế trên những nội dung cụ thể phải được giao cho từng cấp, từng cơ quan quản lý nhà nước trên từng lĩnh vực, theo lãnh thổ nhưng không được chồng chéo trùng lặp. Không có một hoạt động kinh tế của một chủ thể kinh tế nào lại chịu sự quản lý nhà nước hay can thiệp của nhà nước của nhiều cơ quan, nhiều cấp;

- Chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn quản lý nhà nước hoạt động kinh tế của từng cấp, từng cơ quan phải được cụ thể hóa bằng văn bản pháp luật trên nguyên tắc của trao quyền đầy đủ, mang tính pháp lý. Hạn chế đến mức thấp nhất mô hình ủy quyền, nhờ cấp dưới làm thay mình nhưng lại không trao đủ điều kiện vì cấp trên vẫn giữ lại;

- Cấp nào, cơ quan nào trong bộ máy hành chính nhà nước có đủ năng lực tổ chức nhất; làm tốt nhất sẽ giao cho cấp đó, cơ quan đó, không phân biệt đó là trung ương hay địa phương. Nếu Trung ương làm tốt hơn địa phương thì để Trung ương làm; nếu xã làm tốt hơn huyện phải để cho xã làm.

- Việc xác định rõ năng lực tổ chức của từng cơ quan quản lý nhà nước trong bộ máy hành chính nhà nước là đòi hỏi tất yếu cần phải có trước khi đưa ra các quyết định về phân cấp quản lý nhà nước trên lĩnh vực, ngành nói chung cũng như trên lĩnh vực quản lý nhà nước hoạt động kinh tế;

Sơ đồ 12: Nguyên tắc năng lực tổ chức để thực hiện phân cấp quản lý nhà nước



- Thực hiện một bước đi trước nâng cao năng lực tổ chức của các cơ quan quản lý nhà nước trước khi nghĩ đến phân cấp quản lý nhà nước các hoạt động có liên quan;

- Chỉ phân cấp nội dung quản lý nhà nước hoạt động trên từng lĩnh vực trong đó có hoạt động kinh tế của công dân, tổ chức công dân khi đã xác định rõ cấp đó, cơ quan đó có đủ năng lực thực thi nhiệm vụ được phân cấp;

- Phải thực sự tôn trọng và tin tưởng các thức tổ chức hoạt động của từng cơ quan hành chính nhà nước đã được phân cấp, tránh sự can thiệp hay “xin ý kiến” tổ chức hoạt động đã được phân cấp²⁷.

Trên quan điểm hiệu quả, thì phân cấp phải thực sự tôn trọng năng lực của từng cơ quan hành chính nhà nước để tiến hành phân cấp. Nguyên tắc này được mô tả ở sơ đồ 12.

Từ sơ đồ có thể chỉ ra:

- Nhiều cơ quan có thể cùng liên quan đến quản lý nhà nước trên tất cả các lĩnh vực, trong đó có kinh tế;
- Các cơ quan này nằm ở cả 4 cấp trong bộ máy hành chính nhà nước;
- Lựa chọn cơ quan nào; cấp nào đều phải xem xét dựa trên năng lực thích ứng nhất cho từng nội dung quản lý nhà nước trên từng lĩnh vực kinh tế.

Năng lực của từng cơ quan hành chính nhà nước là một trong những vấn đề cản trở nhất hiện nay cho phân cấp quản lý nhà nước. Cần nhận thức đúng và phân tích để xác định rõ thực trạng năng lực để phân cấp.

1.4. Nội dung phân cấp quản lý nhà nước các hoạt động kinh tế:

Như trên đã nêu, kinh tế là một phạm trù khá rộng. Nghiên cứu phân cấp quản lý nhà nước hoạt động kinh tế trong khuôn khổ chương trình này chỉ xem xét một số lĩnh vực sau:

- Quản lý quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội;
- Quản lý đầu tư phát triển và quản lý các dự án;
- Quản lý đất đai, tài nguyên;
- Quản lý tài sản nhà nước ;
- Quản lý doanh nghiệp²⁸.

a) Phân cấp quản lý quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội:

Chính phủ:

- Chính phủ thống nhất quản lý công tác quy hoạch trên phạm vi cả nước.
- Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trực tiếp quyết định quy hoạch cấp quốc gia, bao gồm: Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, của các tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương;

²⁷ Đây là nguyên tắc đòi hỏi cần phải có mới đích thực có được hoạt động quản lý nhà nước theo mô hình phân cấp. Thực tế khó khăn của phân cấp chính là thực hiện nguyên tắc này. Tại Nghị định số 93/2001/NĐ-CP ngày 12/12/2001 của Chính phủ về phân cấp quản lý một số lĩnh vực cho thành phố Hồ Chí Minh yêu cầu “Trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày nhận được kiến nghị của Ủy ban nhân dân Thành phố; các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có liên quan phải trả lời bằng văn bản về kiến nghị đó. Quá thời hạn trên, nếu không có ý kiến trả lời thì coi như đồng ý với kiến nghị của Ủy ban nhân dân Thành phố và các cơ quan liên quan phải chịu trách nhiệm về các nội dung thuộc thẩm quyền của mình. Ủy ban nhân dân Thành phố được quyền quyết định và báo cáo với Thủ tướng Chính phủ”. Điều này đã làm cho Thành phố nói riêng và các cơ quan được phân cấp khác nói chung thiếu tính tự chịu trách nhiệm, tự quyết định và chậm trễ trong ra quyết định.

²⁸ Xem chi tiết Nghị định số 93/2001/NĐ-CP và Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP.

- Quy hoạch các công trình kết cấu hạ tầng quan trọng có ý nghĩa chiến lược;
- Quy hoạch tổng thể phát triển ngành, vùng kinh tế;
- Quy hoạch chung xây dựng các đô thị (từ loại II trở lên);
- Quy hoạch phát triển các khu công nghiệp, khu công nghệ cao.

Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ:

- Các bộ quản lý ngành phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng quy hoạch phát triển ngành, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt;
- Bộ trưởng Bộ quản lý ngành quyết định quy hoạch cụ thể phát triển nội bộ ngành, lĩnh vực theo phân công của Chính phủ.

Chủ tịch UBND tỉnh:

- Xây dựng các quy hoạch cấp địa phương, bao gồm: Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh, của các tiểu vùng lãnh thổ thuộc tỉnh và của các đơn vị hành chính trực thuộc;
- Quy hoạch cụ thể phát triển ngành trên địa bàn;
- Quy hoạch xây dựng các đô thị (từ loại III trở xuống), nông thôn của tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp phê chuẩn, trước khi quyết định.

Quy định chung:

- Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm của cấp nào do cấp đó quyết định;
- Chính phủ lập, trình Quốc hội quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước;
- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập, trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn²⁹.

Quy định phân cấp quản lý nhà nước về quy hoạch, kế hoạch phát triển giữa tỉnh với các cấp bên dưới được ban hành thông qua văn bản quản lý của cấp tỉnh. Tùy thuộc vào điều kiện cụ thể để tỉnh phân cấp cho huyện và xã.

Luật Tổ chức Hội đồng Nhân dân và UBND (2003) đều có quy định các nội dung liên quan đến các lĩnh vực, trong đó có lĩnh vực kinh tế. Theo Luật này, phân cấp quản lý nhà nước lĩnh vực kinh tế (theo tên gọi của Luật) giữa ba cấp đều được quy định, căn cứ vào đó thực hiện. Đồng thời, quy định có những lĩnh vực khi thực hiện “phải xin ý kiến”³⁰.

Các địa phương ban hành quy định về phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế giữa các cấp thông qua nghị quyết của Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh.

Ví dụ: Phân cấp quản lý nhà nước kinh tế trên lĩnh vực đăng ký kinh doanh, Hội đồng Nhân dân Thành phố Hà Nội quy định:

²⁹ Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP.

³⁰ Xem điều 82, 97 và 111 Luật tổ chức Hội đồng Nhân dân và UBND (2003).

- *Thành phố* cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh và cấp phép kinh doanh có điều kiện cho doanh nghiệp Nhà nước, công ty TNHH, công ty cổ phần và doanh nghiệp tư nhân, cấp phép kinh doanh có điều kiện một số ngành, hàng; chi nhánh, văn phòng đại diện.

- *Quận - Huyện* cấp Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh cho hộ kinh doanh và các HTX; kiểm tra và đề xuất xử lý hoạt động của doanh nghiệp sau đăng ký kinh doanh...

- Thành phố đề nghị Trung ương cho phép Thành phố phân cấp việc cấp Giấy chứng nhận ĐKKD cho doanh nghiệp tư nhân cho quận - huyện

Cấp giấy phép kinh doanh có điều kiện đối với một số mặt hàng:

- Thành phố cấp giấy phép kinh doanh có điều kiện một số mặt hàng của doanh nghiệp được thành lập theo Luật doanh nghiệp (rượu, thuốc lá, gas, xăng dầu, gia cầm mổ sẵn, sản phẩm gia cầm sạch).

- Quận, huyện quản lý và cấp giấy phép kinh doanh một số mặt hàng kinh doanh có điều kiện của hộ kinh doanh cá thể (rượu, thuốc lá, gas, sản phẩm gia cầm sạch)³¹.

Đòi hỏi phải nhanh chóng xây dựng một bộ luật quy định cụ thể hơn nhiệm vụ và quyền hạn của từng cấp và theo đúng nguyên tắc phân cấp.

b) Phân cấp quản lý đầu tư:

Hoạt động đầu tư sẽ bao gồm 2 lĩnh vực quan trọng là quản lý nhà nước về đầu tư và quản lý các dự án đầu tư. Cần phân định 2 lĩnh vực này.

Quản lý dự án đầu tư cần phân biệt giữa quản lý nhà nước các dự án đầu tư (cho phép, cấp phép cũng như quyết định đầu tư nếu bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước) và quản lý cụ thể các dự án đầu tư thuộc trách nhiệm của Ban quản lý các dự án, các chủ đầu tư. Nhà nước sẽ hạn chế can thiệp vào tác nghiệp cụ thể của quản lý dự án đầu tư do các chủ đầu tư thực hiện.

Luật Xây dựng và Luật Đầu tư cũng như các văn bản dưới luật đã quy định về phân cấp trong quyết định đầu tư, phê duyệt dự án đầu tư bằng các nguồn vốn khác nhau.

- Phân cấp quyết định đầu tư các dự án bằng ngân sách nhà nước:

+ *Thủ tướng*: Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư các dự án quan trọng quốc gia theo Nghị quyết của Quốc hội và các dự án quan trọng khác;

+ *Bộ trưởng*: Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan cấp Bộ quyết định đầu tư các dự án nhóm A, B, C. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan cấp Bộ được uỷ quyền hoặc phân cấp quyết định đầu tư đối với các dự án nhóm B, C cho cơ quan cấp dưới trực tiếp;

³¹ Nghị quyết Hội đồng Nhân dân Thành phố (2006)- thông tin chỉ mang tính tham khảo để xem xét nguyên tắc phân cấp.

+ *Chủ tịch UBND các cấp*: Chủ tịch UBND các cấp quyết định đầu tư các dự án nhóm A, B, C trong phạm vi và khả năng cân đối ngân sách của địa phương sau khi thông qua Hội đồng nhân dân cùng cấp. Chủ tịch UBND cấp tỉnh, cấp huyện được uỷ quyền hoặc phân cấp quyết định đầu tư đối với các dự án nhóm B, C cho cơ quan cấp dưới trực tiếp.

Tùy theo điều kiện cụ thể của từng địa phương, Chủ tịch UBND cấp tỉnh quy định cụ thể cho Chủ tịch UBND cấp huyện, cấp xã được quyết định đầu tư các dự án có sử dụng nguồn vốn hỗ trợ từ ngân sách cấp trên.

- Phân cấp quyết định đầu tư không phải ngân sách nhà nước:

+ Đối với hoạt động đầu tư phát triển trong trường hợp không sử dụng vốn ngân sách nhà nước, thì các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền thẩm định dự án đó theo quy định của pháp luật;

+ Chủ đầu tư tự quyết định đầu tư và chịu trách nhiệm;

+ Người có thẩm quyền quyết định đầu tư chỉ được quyết định đầu tư khi đã có kết quả thẩm định dự án. Riêng đối với các dự án sử dụng vốn tín dụng, tổ chức cho vay vốn thẩm định phương án tài chính và phương án trả nợ để chấp thuận cho vay hoặc không cho vay trước khi người có thẩm quyền quyết định đầu tư.

Đối với các dự án có vốn đầu tư nước ngoài có quy định phân cấp quản lý đầu tư theo luật riêng.

Hiện nay thẩm quyền cấp phép đầu tư cho các dự án đầu tư có nguồn vốn nước ngoài đang là vấn đề cần quan tâm, khi đẩy mạnh phân cấp cho tỉnh quyết định cho phép các dự án đầu tư từ vốn nước ngoài.

- Nguyên tắc chung của phân cấp quản lý đầu tư là:

+ Căn cứ tính chất, phạm vi hoạt động, lĩnh vực đầu tư, quy mô và nguồn vốn đầu tư mà thực hiện phân cấp cụ thể, không lệ thuộc vào nhóm A, B hoặc C;

+ Không áp dụng cơ chế uỷ quyền của cấp trên cho cấp dưới.

+ Chính quyền cấp tỉnh được quyền quyết định các dự án đầu tư từ ngân sách địa phương;

+ Chính quyền cấp tỉnh cấp giấy phép cho các dự án đầu tư nước ngoài phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội và khả năng quản lý của địa phương.

c) Phân cấp quản lý đất đai, tài nguyên:

Những định hướng chung về phân cấp quản lý nhà nước về đất đai, tài nguyên:

- *Chính phủ trung ương*: Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về đất đai trong phạm vi cả nước, quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp tỉnh.

- *Chính quyền địa phương*:

+ Chính quyền địa phương các cấp trực tiếp tổ chức thực hiện các nhiệm vụ cụ thể về quản lý nhà nước đối với đất đai, tài nguyên trên địa bàn (trừ những trường hợp có quy định riêng của Chính phủ);

Chịu trách nhiệm quản lý sự biến động đất đai và thanh tra, kiểm tra việc sử dụng đất trên địa bàn.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập quy hoạch, quyết định kế hoạch sử dụng đất;

Quyết định hạn mức giao đất, cho thuê đất, thu hồi và chuyển đổi mục đích sử dụng đất của địa phương trên cơ sở quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được Chính phủ phê duyệt;

Quyết định giá đất cụ thể theo khung giá các loại đất do Chính phủ quy định.

d) Phân cấp quản lý về tài sản nhà nước:

- Tài sản nhà nước gắn liền với hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Theo quy định của Luật Quản lý tài sản nhà nước (2008), tài sản nhà nước quy định:

+ Trụ sở làm việc và tài sản khác gắn liền với đất;

+ Quyền sử dụng đất đối với đất dùng để xây dựng trụ sở làm việc, cơ sở hoạt động sự nghiệp của cơ quan, tổ chức, đơn vị;

+ Máy móc, phương tiện vận tải, trang thiết bị làm việc;

+ Các tài sản khác do pháp luật quy định³².

- Nguyên tắc chung trong quản lý tài sản nhà nước được quy định cụ thể:

+ Mọi tài sản nhà nước đều được Nhà nước giao cho cơ quan, tổ chức, đơn vị quản lý, sử dụng;

+ Quản lý nhà nước về tài sản nhà nước được thực hiện thống nhất, có phân công, phân cấp rõ thẩm quyền, trách nhiệm của từng cơ quan nhà nước và trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan nhà nước;

+ Tài sản nhà nước phải được đầu tư, trang bị và sử dụng đúng mục đích, tiêu chuẩn, định mức, chế độ, bảo đảm công bằng, hiệu quả, tiết kiệm;

+ Tài sản nhà nước phải được hạch toán đầy đủ về hiện vật và giá trị theo quy định của pháp luật. Việc xác định giá trị tài sản trong quan hệ mua, bán, thuê, cho thuê, liên doanh, liên kết, thanh lý tài sản hoặc trong các giao dịch khác được thực hiện theo cơ chế thị trường, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác;

+ Tài sản nhà nước được bảo dưỡng, sửa chữa, bảo vệ theo chế độ quy định;

³² Điều 1, Luật Tài sản nhà nước (2008).

+ Việc quản lý, sử dụng tài sản nhà nước được thực hiện công khai, minh bạch; mọi hành vi vi phạm chế độ quản lý, sử dụng tài sản nhà nước phải được xử lý kịp thời, nghiêm minh theo quy định của pháp luật;

+ Tài sản của cấp nào do cấp đó quyết định và chịu trách nhiệm quản lý, sử dụng, định đoạt theo quy định của pháp luật.

đ) Phân cấp quản lý doanh nghiệp:

Đây là một lĩnh vực cần hiểu đúng bản chất khi nghiên cứu phân cấp: (1) Phân cấp quản lý nhà nước đối với các loại hình doanh nghiệp; (2) Phân cấp quản lý các loại hình doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước (doanh nghiệp nhà nước).

- Trường hợp thứ nhất: Phân cấp quản lý nhà nước đối với các loại hình doanh nghiệp (bao gồm nhiều thành phần kinh tế khác nhau và nhiều loại hình doanh nghiệp, trong đó có cả các loại doanh nghiệp nhà nước).

Nội dung quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp rất rộng, trên nhiều lĩnh vực. Ví dụ, vấn đề thuế của doanh nghiệp cần xem xét phân cấp cho cấp nào trong bộ máy thu thuế thống nhất ở Việt Nam thực hiện. Tổng cục thuế rất quan tâm đến việc phân cấp theo hình thức tản quyền cho các Cục và Chi cục. Cụ thể đã quy định khá cụ thể:

+ Cục Thuế:

* Cục thuế trực tiếp quản lý thuế các doanh nghiệp lớn, có phạm vi kinh doanh liên quan đến nhiều quận huyện, nhiều tỉnh, thành phố;

* Các doanh nghiệp thuộc diện phải hoàn thuế GTGT;

* Quản lý những nguồn thu lớn, quan trọng.

* Hướng dẫn, chỉ đạo, kiểm tra các Chi cục thuế trong việc thực hiện các chức năng quản lý thuế trên địa bàn.

+ Chi cục thuế:

* Chi cục Thuế quản lý thuế đối với cá nhân;

* Thuế doanh nghiệp có quy mô, phạm vi kinh doanh vừa và nhỏ, trên địa bàn một quận, huyện, thị xã, thành phố, không có hoạt động xuất nhập khẩu thuộc diện phải hoàn thuế GTGT.

- Nội dung quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp:

+ Ban hành, phổ biến và hướng dẫn thực hiện các văn bản pháp luật về doanh nghiệp và văn bản pháp luật có liên quan.

+ Tổ chức đăng ký kinh doanh; hướng dẫn việc đăng ký kinh doanh bảo đảm thực hiện chiến lược, quy hoạch và kế hoạch định hướng phát triển kinh tế - xã hội.

+ Tổ chức các hoạt động đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ, nâng cao đạo đức kinh doanh cho người quản lý doanh nghiệp; phẩm chất chính trị, đạo đức,

ngành vụ cho cán bộ quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp; đào tạo và xây dựng đội ngũ công nhân lành nghề.

+ Thực hiện chính sách ưu đãi đối với doanh nghiệp theo định hướng và mục tiêu của chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

+ Kiểm tra, thanh tra hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp; xử lý các hành vi vi phạm pháp luật của doanh nghiệp, của cá nhân và tổ chức có liên quan theo quy định của pháp luật.

- Phân cấp nhiệm vụ và quyền hạn quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp:

+ *Chính phủ:*

* Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp;

* Chỉ định một cơ quan chịu trách nhiệm trước Chính phủ chủ trì phối hợp với các bộ, ngành khác thực hiện quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp.

+ *Các bộ:*

* Các bộ, cơ quan ngang bộ chịu trách nhiệm trước Chính phủ về việc thực hiện nhiệm vụ được phân công trong quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp;

* Đánh giá lại theo định kỳ hoặc theo yêu cầu của hiệp hội doanh nghiệp các điều kiện kinh doanh thuộc quyền quản lý nhà nước; kiến nghị bãi bỏ các điều kiện kinh doanh không còn cần thiết; sửa đổi các điều kiện kinh doanh bất hợp lý; trình Chính phủ ban hành điều kiện kinh doanh mới bảo đảm yêu cầu thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước được phân công;

* Hướng dẫn thực hiện pháp luật về điều kiện kinh doanh; kiểm tra, thanh tra, xử lý vi phạm việc chấp hành các điều kiện kinh doanh thuộc thẩm quyền quản lý nhà nước;

* Tuyên truyền; phổ biến các văn bản pháp luật;

* Tổ chức quản lý hoạt động kinh doanh các ngành, nghề kinh doanh có điều kiện; kiểm tra, kiểm soát và xử lý ô nhiễm môi trường, bảo vệ môi trường; bảo đảm an toàn vệ sinh thực phẩm, an toàn vệ sinh lao động;

* Xây dựng hệ thống Tiêu chuẩn Việt Nam; kiểm tra, thanh tra, xử lý vi phạm việc thực hiện tiêu chuẩn chất lượng hàng hoá và dịch vụ theo hệ thống Tiêu chuẩn chất lượng Việt Nam;

* Thực hiện các quyền và trách nhiệm khác theo quy định của pháp luật.

+ *UBND tỉnh:*

* Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp trong phạm vi địa phương;

* Chỉ đạo các cơ quan chuyên môn trực thuộc và Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh cung cấp thông tin doanh nghiệp; giải quyết

khó khăn, cản trở trong đầu tư và hỗ trợ phát triển doanh nghiệp trong phạm vi thẩm quyền; tổ chức kiểm tra, thanh tra doanh nghiệp và xử lý vi phạm theo quy định của pháp luật;

* Tổ chức đăng ký kinh doanh và thực hiện quản lý doanh nghiệp, hộ kinh doanh theo các nội dung đăng ký kinh doanh; xử lý hành chính các hành vi vi phạm Luật này và pháp luật có liên quan;

* Chỉ đạo các cơ quan chuyên môn trực thuộc và Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh thực hiện các quy định của pháp luật về thuế, các điều kiện kinh doanh theo quy định của pháp luật và hướng dẫn tương ứng của các bộ, cơ quan ngang bộ; trực tiếp xử lý hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý các vi phạm quy định về quản lý nhà nước trong lĩnh vực này;

* Tổ chức cơ quan đăng ký kinh doanh, quyết định biên chế cơ quan đăng ký kinh doanh tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; chỉ đạo và hướng dẫn Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xử lý vi phạm hành chính trong đăng ký kinh doanh.

- Phân cấp quản lý đăng ký kinh doanh:

+ Phòng đăng ký kinh doanh thuộc Sở Kế hoạch và Đầu tư;

+ Phòng Đăng ký kinh doanh thuộc huyện (có trên 500 đăng ký thành lập mới gần nhất 2 năm trước khi thành lập phòng);

+ Phòng tài chính – kế hoạch;

Sự hình thành phòng Đăng ký kinh doanh thuộc UBND huyện theo Nghị định 43/2010/NĐ-CP ngày 15/4/2010 của Chính phủ về đăng ký doanh nghiệp sẽ không tương thích với Nghị định 14/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

- Phân cấp quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước:

Theo Luật Doanh nghiệp nhà nước (2003), quản lý doanh nghiệp nhà nước được phân cấp:

+ *Chính phủ*: Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước đối với công ty nhà nước; quy định việc phân công, phối hợp giữa các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và phân cấp, phối hợp giữa các Ủy ban Nhân dân các cấp trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với công ty.

+ *Các bộ*: Các bộ, cơ quan ngang bộ thực hiện quản lý nhà nước đối với công ty nhà nước theo chức năng và lĩnh vực được phân công phụ trách.

+ *Ủy ban Nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm*:

* Thực hiện quản lý nhà nước đối với công ty nhà nước trong phạm vi địa phương theo quy định của pháp luật;

* Tổ chức đăng ký kinh doanh; thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động của công ty nhà nước trong phạm vi địa phương;

* Hướng dẫn và chỉ đạo Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh trong việc phối hợp thực hiện quản lý nhà nước đối với công ty nhà nước.

+ *UBND cấp huyện và xã trong hoạt động quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước*

- Phân cấp quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước: Nghị quyết 08/NQ-CP (2004) quy định phân cấp quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước trên nguyên tắc phân định rõ quyền và trách nhiệm quản lý nhà nước và đại diện chủ sở hữu nhà nước của mỗi cấp chính quyền đối với doanh nghiệp nhà nước tùy theo quy mô, đặc điểm, tính chất và tầm quan trọng của mỗi loại hình doanh nghiệp nhà nước. Phân cấp được quy định:

+ *Chính phủ*: Chính phủ quản lý thống nhất thể chế, chính sách, tạo môi trường thuận lợi và quyết định hỗ trợ trong những trường hợp cần thiết đối với doanh nghiệp nhà nước và các tổ chức kinh tế khác.

+ *UBND tỉnh*:

* Chính quyền cấp tỉnh quyết định việc sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước do địa phương trực tiếp quản lý theo đề án tổng thể đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt;

* Thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước trực thuộc.

+ *Thủ tướng chính phủ*:

* Thông qua đề án thành lập công ty nhà nước, doanh nghiệp nhà nước;

* Quyết định thành lập các tổng công ty nhà nước và các doanh nghiệp đặc biệt quan trọng.

+ *Chủ tịch UBND tỉnh*: Quyết định thành lập các loại doanh nghiệp nhà nước còn lại.

+ *Đối với từng doanh nghiệp nhà nước*:

* Đổi mới về tổ chức và hoạt động của cơ cấu quản trị doanh nghiệp nhà nước cho phù hợp với cơ cấu góp vốn và cơ cấu đại diện chủ sở hữu;

* Bảo đảm đầy đủ quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của Hội đồng quản trị, Tổng giám đốc hoặc Giám đốc đối với doanh nghiệp không có Hội đồng quản trị;

* Phải có cơ cấu tổ chức giám sát phù hợp, có hiệu quả.

2. Phân cấp quản lý tài chính

Nghiên cứu phân cấp tài chính tập trung các vấn đề:

- Phân cấp quản lý về thu ngân sách nhà nước;

- Phân cấp quản lý về chi ngân sách nhà nước.

Tùy thuộc vào từng quốc gia, cách phân chia nguồn thu có thể khác nhau. Vay trên thị trường tài chính cũng nằm trong nguồn thu; cũng có thể tách thành mục riêng.

2.1. Phân cấp quản lý về thu ngân sách nhà nước:

a) Nguồn thu của ngân sách trung ương:

- Các khoản thu ngân sách trung ương hưởng 100%:

+ Thuế giá trị gia tăng hàng hoá nhập khẩu;

+ Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu;

+ Thuế tiêu thụ đặc biệt hàng hoá nhập khẩu;

+ Thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành;

+ Các khoản thuế và thu khác từ dầu, khí theo quy định của Chính phủ;

+ Tiền thu hồi vốn của ngân sách trung ương tại các tổ chức kinh tế, thu hồi tiền cho vay của ngân sách trung ương (cả gốc và lãi), thu từ quỹ dự trữ tài chính của trung ương, thu nhập từ vốn góp của Nhà nước;

+ Viện trợ không hoàn lại của Chính phủ các nước, các tổ chức quốc tế, các tổ chức khác, các cá nhân ở nước ngoài cho Chính phủ Việt Nam;

+ Các khoản phí, lệ phí nộp vào ngân sách trung ương;

+ Thu kết dư ngân sách trung ương;

+ Các khoản thu khác theo quy định của pháp luật;

- Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương:

+ Thuế giá trị gia tăng, không kể thuế giá trị gia tăng hàng hoá nhập khẩu;

+ Thuế thu nhập doanh nghiệp, không kể thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán toàn ngành;

+ Thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao;

+ Thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài, không kể thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài từ lĩnh vực dầu, khí;

+ Thuế tiêu thụ đặc biệt thu từ hàng hoá, dịch vụ trong nước;

+ Phí xăng, dầu.

b) Nguồn thu của ngân sách địa phương gồm:

- Các khoản thu ngân sách địa phương hưởng 100%:

+ Thuế nhà, đất;

+ Thuế tài nguyên, không kể thuế tài nguyên thu từ dầu, khí;

+ Thuế môn bài;

Thực tế đặt ra trong phân cấp quản lý nhà nước về ngân sách ở Việt Nam là sự bất cân đối về thu và chi của chính quyền địa phương. Đa số các địa phương đều phải trông chờ vào chuyển giao ngân sách từ trung ương như là phần tỷ trọng quan trọng của chi ngân sách địa phương.

Đây cũng là điều thể hiện mức độ “yếu” trong phân cấp tài chính ở Việt Nam.

Luật Quản lý nợ công ban hành năm 2009 đã đưa ra thêm một nguồn ngân sách cho chính quyền địa phương các cấp thông qua quy định đi vay nợ (nợ công). Đây cũng là vấn đề mới ở Việt Nam.

Nghiên cứu phân cấp quyền tự quyết định về đi vay trên thị trường tài chính để trở thành khoản nợ cũng là một vấn đề phức tạp của phân cấp tài chính.

3. Các chỉ số đánh giá mức độ phân cấp tài chính

Bảng 1: Các chỉ số

Điểm đánh giá	Mức độ phân cấp	Tiêu chí mô tả	Ghi chú
<i>Nhóm 1: Quyền tự chủ về quyết định chi tiêu của các cấp chính quyền địa phương</i>			
0	Rất thấp	Mọi chi tiêu đều do chính phủ trung ương quy định. Chính quyền địa phương chấp hành	
0.25	Thấp	Quy định không rõ ràng về lĩnh vực mà địa phương được quyết định chi tiêu	
0.5	Trung bình	Quy định khá rõ ràng trách nhiệm chi theo tiêu chuẩn quy định	
0.75	Cao	Chính quyền địa phương quyết định chi tiêu trên cơ sở định hướng của trung ương	
1	Rất cao	Mọi quyết định chi tiêu do chính quyền địa phương quyết định và được quy định thành luật	
<i>Nhóm chỉ số 2: mức độ tự chủ trong đề ra thuế và mức thuế</i>			
	Rất thấp	Chính phủ quy định tất cả các loại thuế và mức thuế	
	Thấp	Một phần thu nhập của địa phương từ thuế chia sẻ giữa các cấp và tỷ lệ phân chia do trung ương quy định. Chính quyền địa phương có thể đưa ra một số mức phí	
	Trung	Chính quyền địa phương có thể đưa ra một	

	bình	số loại thuế và mức thuế	
	Cao	Tất cả thuế và mức thuế do chính quyền địa phương đề ra trong khuôn khổ quy định của chính phủ	
	Rất cao	Chính quyền địa phương đề ra tất cả các loại thuế địa phương cũng như mức thuế để tạo ra một nguồn thu quan trọng của địa phương	
<i>Nhóm 3: Trách nhiệm của chính quyền địa phương khi vay và điều kiện để tiếp cận thị trường vốn</i>			
	Rất thấp	Không được quyền đi vay	
	Thấp	chính quyền địa phương có thể mượn từ thị trường trong nước với sự quản lý của chính phủ	
	Trung bình	chính quyền địa phương có thể vay trên thị trường trong và ngoài nước những phải đáp ứng những đòi hỏi của chính phủ	
	Cao	Vay mọi nguồn đều chấp nhận khi đáp ứng một số điều kiện	
	Rất cao	chính quyền địa phương có thể vay nếu họ muốn và được thị trường vốn đồng ý	
<i>Nhóm 4: Chuyển giao liên chính phủ</i>			
	Rất thấp	Mọi khoản mục đều do chính phủ quyết định	
	Thấp	Chuyển giao tài chính dựa vào điều kiện sử dụng và cơ sở hàng năm	
	Trung bình	Chuyển giao điều tiết ổn định	
	Cao	Công thức chung và kết hợp có điều kiện	
	Rất cao	Chế độ rõ ràng cho chuyển giao tài chính không điều kiện đã được vạch ra	

4. Các chỉ số đo phân cấp quản lý kinh tế - tài chính

4.1. Đánh giá khái quát thực trạng:

Đánh giá khái quát thực trạng, một số vấn đề đặt ra trong hoạt động phân cấp và đánh giá hiệu quả hoạt động phân cấp quản lý kinh tế - tài chính trong những năm qua (đầu tư, ngân sách, ngành, lĩnh vực, v.v.).

Đánh giá này có thể tự tìm kiếm thông qua báo cáo tình hình thực hiện phân cấp quản lý từ năm 2004 theo tinh thần Nghị quyết 08/2004/NQ-CP.

Đồng thời từng nhiệm vụ của Chính phủ cũng có đánh giá thực trạng phân cấp quản lý nhà nước trên các lĩnh vực. Có thể rút ra một số nhận xét sau:

- Các tỉnh triển khai khá đồng bộ, toàn diện các nội dung phân cấp đã được quy định trong Nghị quyết 08/2004/NQ-CP;

- Các tỉnh cũng triển khai thực hiện phân cấp tiếp giữa tỉnh, huyện và xã;

- Phân cấp thẩm định, phê duyệt quy hoạch đã được xem xét áp dụng trên cơ sở năng lực của từng cấp;

- Quyền tự chủ, tính chủ động sáng tạo của từng cấp trong phân cấp quản lý kinh tế - tài chính đã được phát huy;

- Nhiều đề án phân cấp của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ đã được xây dựng; nhiều đầu việc đã được đưa vào để phân cấp cho địa phương;

- Nhiều nội dung quan trọng thuộc các lĩnh vực như đầu tư, đăng ký kinh doanh, nhà đất, ... đã được thực hiện tương đối hiệu quả;

- Các bộ ngành tập trung vào khâu hoạch định thể chế, chính sách và thanh kiểm tra việc thực hiện;

- Địa phương thực hiện các công việc như cấp giấy phép, quản lý hoạt động trực tiếp, v.v.

Tuy nhiên, qua hơn 7 năm thực hiện phân cấp theo tinh thần Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP, đã bộc lộ một số điểm cần giải quyết:

- Năng lực của chính quyền địa phương đã bộc lộ hạn chế;

- Sự tuân thủ pháp luật nhà nước trong việc thực hiện các nội dung quản lý nhà nước được phân cấp chưa chặt chẽ;

- Việc thực hiện các nội dung phân cấp quản lý nhà nước thời gian qua cũng còn hạn chế, chất lượng, hiệu quả có mặt chưa cao, chưa tạo được bước chuyển biến có tính đột phá;

- Việc thực hiện quản lý quy hoạch trên các lĩnh vực còn chậm và chưa đồng bộ, xây dựng và hoàn thiện thể chế, cơ chế chính sách trên một số lĩnh vực còn chậm và chưa đầy đủ;

- Thực hiện phân cấp ở một số lĩnh vực như quản lý đất đai, đầu tư, ngân sách, phát triển mạng lưới sự nghiệp, dịch vụ công, ... còn hạn chế;

- Nhiệm vụ phân cấp về kinh tế xã hội lớn, được gắn với phân cấp nhiệm vụ chi đầu tư trong khi nguồn vốn phân cấp cho các quận huyện còn hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu.

- Tổ chức, bộ máy để thực hiện nhiệm vụ phân cấp quản lý chưa được chuẩn bị đầy đủ và đồng bộ với yêu cầu phân cấp quản lý kinh tế - xã hội.

- Công tác bổ sung, đào tạo, tuyển dụng cán bộ, công chức còn khó khăn, tại nhiều quận, huyện, phường, xã lực lượng cán bộ thiếu cả về số lượng và yếu về chất lượng để thực hiện nhiệm vụ phân cấp.

4.2. Chỉ tiêu phản ánh hiệu quả:

a) Các chỉ tiêu hiệu quả về phân cấp quản lý kinh tế:

Chỉ tiêu xác định hiệu quả của phân cấp quản lý kinh tế có thể có nhiều cách xác định tùy theo từng lĩnh vực. Tuy nhiên đánh giá hiệu quả là tương đối phức tạp, không có một công thức chung.

- Trên lĩnh vực quản lý đầu tư, hiệu quả có thể xác định thông qua:

- + Thời gian cần có để được cấp giấy phép đầu tư;
- + Số lượng thủ tục để cấp giấy phép đầu tư giảm;
- + Chi phí cho một giấy phép đầu tư.

- Trên lĩnh vực quản lý doanh nghiệp, hiệu quả có thể xác định thông qua:

- + Số lượng thủ tục hành chính giảm đối với quản lý doanh nghiệp;
- + Số giấy phép cần phải xin trong hoạt động của doanh nghiệp.

- Các chỉ tiêu hiệu quả phân cấp quản lý tài chính:

- + Tỷ lệ gia tăng nguồn thu của chính quyền địa phương;
- + Tỷ lệ ngân sách nhà nước phải chuyển giao từ cấp trên xuống cấp thấp hơn;
- + Tỷ lệ cân đối thu - chi của địa phương;
- + Khả năng gia tăng nguồn ngân sách dành cho phát triển địa phương bằng ngân sách địa phương.

- Đánh giá phân cấp theo quan điểm tài chính có thể dựa vào một số chỉ số sau đây³³:

Một số chỉ số chính:

- + Chỉ tiêu của chính quyền địa phương so với chỉ tiêu chung (tỷ lệ %);
- + Nguồn thu của chính quyền địa phương so với nguồn thu chung (tỷ lệ %);
- + Cân bằng giữa thu và chi (%) (cũng đồng nghĩa với mức độ phụ thuộc nguồn thu của chính quyền địa phương vào nguồn chuyển giao từ chính phủ trung ương để chi tiêu);
- + Chỉ tiêu của chính quyền địa phương so với % của GDP;
- + Nguồn thu của chính quyền địa phương so với % GDP.

Cơ cấu nguồn thu của chính quyền địa phương (thu và chuyển giao):

³³ Trích từ tài liệu của IMF. *IMF's Government Finance Statistics (GFS)*.

- + Nguồn thu từ thuế trong cơ cấu tổng nguồn thu (tỷ lệ %);
- + Chuyển giao từ chính quyền cấp trên (chính quyền địa phương và chính phủ) trong tổng nguồn thu (tỷ lệ %).

Cơ cấu chi tiêu của chính quyền địa phương:

- + Chi tiêu cho dịch vụ chung trong tổng chi tiêu của chính quyền địa phương (tỷ lệ %);
- + Chi tiêu của quốc phòng trong tổng chi tiêu (tỷ lệ %);
- + Chi tiêu cho hoạt động trật tự trị an, an toàn xã hội trong tổng chi tiêu (tỷ lệ %);
- + Chi tiêu cho giáo dục trong tổng chi tiêu (tỷ lệ %);
- + Chi tiêu cho Y tế trong tổng chi tiêu (tỷ lệ %);
- + Chi cho phúc lợi xã hội trong tổng nguồn chi (tỷ lệ %);
- + Chi cho nhà ở và tiện ích trong tổng chi tiêu (tỷ lệ %);
- + Chi cho vui chơi, giải trí, ... trong tổng nguồn chi (tỷ lệ %);
- + Chi về xăng dầu, năng lượng trong tổng nguồn chi (tỷ lệ %);
- + Chi cho nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, ... trong tổng nguồn chi (tỷ lệ %);
- + Chi cho khai thác, chế biến hay xây dựng trong tổng nguồn chi (tỷ lệ %);
- + Chi cho giao thông vận tải, thông tin truyền thống trong tổng nguồn chi (tỷ lệ %);
- + Chi các hoạt động kinh tế và dịch vụ khác trong tổng nguồn chi (tỷ lệ %);
- + Chi tiêu khác còn lại trong tổng nguồn chi (tỷ lệ %);

4.3. Phân tích hiệu quả:

Phân cấp như các như nêu trên chính là chuyển giao quyền quyết định hay chuyển giao nhiệm vụ và quyền hạn cho cấp bên dưới trong hệ thống thứ bậc. Do đó hiệu quả của phân cấp được xem xét trên hai khía cạnh:

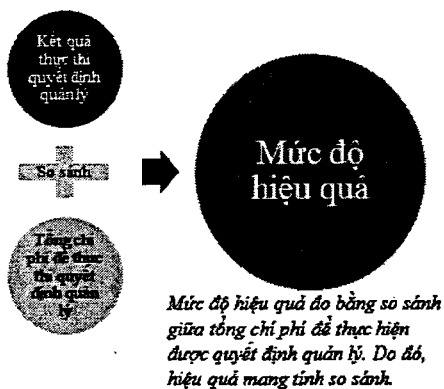
- Thực hiện được phân cấp đã quy định;
- Hoạt động quản lý nhà nước trên lĩnh vực được phân cấp tốt hơn với trước phân cấp.

Trong quản lý, hiệu quả phải được xác định trên cơ sở thực thi các quyết định quản lý với chi phí nhiều hay ít. Điều đó cũng có nghĩa là hiệu quả phải được xác định:

- Quyết định đó phải được thực hiện (kết quả);
- Đánh giá xem xét tổng chi phí cho việc thực hiện được quyết định đó.

Có thể mô tả quan niệm hiệu quả bằng sơ đồ 13.

Sơ đồ 13: Mô phỏng khái niệm hiệu quả trong hoạt động quản lý



Hiệu quả luôn là một khái niệm mang tính so sánh. Nếu hai phương án thực hiện một quyết định quản lý, cả hai phương án đều thực hiện được, nhưng khi xem xét hiệu quả thì phải đánh giá phương án nào có tổng chi phí nhỏ nhất. Và điều này cũng có nghĩa là trong hoạt động quản lý, hiệu quả chỉ có thể đo được khi một quyết định quản lý đã được thực hiện được như quyết định đề ra.

Đánh giá hiệu quả của phân cấp trước hết phải xem xét các quyết định phân cấp có được thực hiện hay không, tức giữa các cấp chính quyền (chính phủ trung ương và chính quyền địa phương các cấp) có thực sự chuyển giao quyền quyết định hay nhiệm vụ và quyền hạn cho cấp bên dưới khi bên dưới có thể thực thi công việc đó tốt hơn cấp trên.

Ví dụ, Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP quy định một số nội dung công việc quản lý nhà nước trên một số lĩnh vực cần phải được thực hiện phân cấp cụ thể giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương cấp tỉnh. Đánh giá trên thực tế những quy định đó đã được thực hiện hay chưa để có thể tiếp tục đánh giá hiệu quả.

Thực tế cho thấy, Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP đã được triển khai thực hiện khá đồng đều cả trung ương lẫn địa phương, mặc dù có thể vì lợi ích cục bộ mà Trung ương vẫn chưa muốn phân cấp hoặc lo sợ trách nhiệm mà địa phương lại vẫn “xin ý kiến bộ”.

5. Xây dựng khung kế hoạch và theo dõi thực hiện phân cấp

5.1. Xây dựng khung kế hoạch thực hiện phân cấp:

Để theo dõi và đánh giá hiệu quả, đòi hỏi phải tiến hành thống kê số liệu liên quan đến tiếp cận đến dịch vụ của công dân trong quá trình phân cấp.

- Thống kê lại sự thay đổi cơ cấu tổ chức bộ máy của hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực kinh tế - tài chính. Mức độ tăng nấc, thứ bậc cũng thể hiện mức độ phân cấp quản lý nhà nước;

- Thống kê nhiệm vụ và quyền hạn của từng cơ quan nhà nước trong quản lý nhà nước trên lĩnh vực kinh tế - tài chính. Tìm ra danh mục các lĩnh vực chòng chéo giữa cả 4 cấp theo bảng 2.

Bảng 2: Khảo sát chồng chéo, trùng lặp để đánh giá hiệu quả phân cấp

Nhiệm vụ quản lý nhà nước	Trung ương	Tỉnh	Huyện	Xã
Nhiệm vụ A	x	x	x	
Nhiệm vụ B			x	x

- Phân tích để tìm kiếm nguyên nhân;
- Cấp nào sẽ làm tốt hơn?
- Phân tích để chuyển giao theo trật tự tại bảng 3 dưới đây.

Bảng 3: Phân cấp lại để tránh chồng chéo, trùng lặp

Nhiệm vụ quản lý nhà nước	Trung ương	Tỉnh	Huyện	Xã
Nhiệm vụ A		x		
Nhiệm vụ B				x

Nguyên tắc để thiết lập bảng 3 là cấp nào làm tốt nhất sẽ giao cho cấp đó:

- Thống kê số lượng các đơn vị cung cấp dịch vụ trong và ngoài khu vực nhà nước;
- Khảo sát đánh giá chất lượng dịch vụ được cung cấp bởi các chủ thể khác nhau;
- Khảo sát đánh giá chi phí, giá cả dịch vụ được cung cấp.

Khi thực hiện cách thức để đo lường các thông số nêu trên, chúng ta có thể kết luận được xu hướng phân cấp trong hoạt động quản lý nhà nước nói chung cũng như phân cấp quản lý hoạt động cung cấp dịch vụ trên lĩnh vực văn hóa - xã hội.

5.2. Xây dựng khung kế hoạch theo dõi, đánh giá phân cấp:

Xây dựng khung kế hoạch và theo dõi đánh giá phân cấp được trình bày cho tất cả mọi loại phân cấp, không phân biệt cấp nào và loại lĩnh vực nào.

Để thực hiện một cách triệt để phân cấp quản lý trên từng lĩnh vực (kinh tế, tài chính, văn hóa, xã hội, v.v.), tư duy về kế hoạch phân cấp sẽ được xem xét mang tính tổng thể, dài hạn và trên tất cả các lĩnh vực.

Khi lập kế hoạch có thể lựa chọn cho 1 lĩnh vực cụ thể để xác định những công việc phải làm.

Bước 1: Đánh giá tổng quan những công việc liên quan đến quản lý nhà nước trên lĩnh vực lựa chọn để phân cấp (kinh tế, tài chính hay văn hóa, xã hội):

- Liệt kê các công việc;

- Xác định tính chất công việc;
- Những điều kiện để thực thi công việc;
- Đối tượng chịu tác động của nhóm công việc.

Bước 2: Phân tích thực trạng các tổ chức đang đảm nhận những công việc quản lý nếu ở bước 1:

- Những ưu điểm;
- Những hạn chế;
- Cơ sở pháp lý cho việc thực thi công việc hiện tại có liên quan đến quản lý ngành, lĩnh vực.

Bước 3: Đánh giá xác định những loại công việc nào thuộc cơ quan nào đang thực hiện tốt nhất:

- Xác định các loại công việc đảm nhận của từng cơ quan;
- Sắp xếp thứ tự ưu tiên;
- Đánh giá khả năng chuyển đổi công việc.

Bước 4: Xác định cơ quan có khả năng chuyển đổi:

- Những loại công việc cần chuyển giao;
- Điều kiện để chuyển giao.

Bước 5: Đánh giá hiệu quả chuyển giao:

- So sánh kết quả nếu được chuyển giao;
- Chuyển giao cho cấp nào?

Bước 6: Trình cấp có thẩm quyền phê duyệt:

- Cấp trung ương nếu chuyển giao giữa trung ương và tỉnh;
- Cấp tỉnh nếu chuyển giao giữa tỉnh và huyện;
- Cấp huyện nếu chuyển giao giữa huyện và xã.

Bước 7: Xác định những yêu cầu hỗ trợ bước đầu để thực hiện chuyển giao:

- Nguồn nhân lực;
- Nguồn lực;
- Điều kiện làm việc;
- Thủ tục pháp lý.

Bước 8: Giám sát đánh giá việc thực hiện công việc chuyển giao:

- Đánh giá hiệu quả chuyển giao;
- So sánh với kết quả trước khi chuyển giao;
- Thực hiện tiếp tục chuyển giao hay thu trả lại cấp trên.

6. Kỹ năng phân cấp quản lý tại cấp phòng

Để thực hiện phân cấp quản lý tại cấp phòng, cần quan tâm đến loại cấp phòng khi bàn đến phân cấp.

Phòng cấp huyện là một đầu mối quan trọng, độc lập thuộc UBND cấp huyện. Lãnh đạo phòng là người đứng đầu một cơ quan chuyên môn thuộc huyện. Nhiệm vụ của phòng do UBND giao, nhưng đồng thời cũng theo văn bản pháp luật nhà nước cấp trên quy định. Về nhiệm vụ và quyền hạn của cấp phòng trong cơ cấu tổ chức bộ máy của UBND huyện khá chặt chẽ, phân cấp mang tính pháp lý cao. Phòng có tư cách pháp nhân, có con dấu (trong tiến trình cải cách hành chính theo một cửa, các phòng đang theo hướng: Một cửa, một dấu và có nơi không còn dấu của phòng)

Phòng cấp sở là cơ quan thuộc sở, do sở quyết định và do đó tính pháp luật của phòng hạn chế;

Phòng cấp bộ có tính pháp lý hạn chế.

Tuy thuộc vào vị trí của phòng để nghiên cứu phân cấp trong nội bộ cấp phòng.

Tuy nhiên, nếu coi phòng như là một tổ chức con nằm trong tổ chức lớn, thì mọi phòng đều có nhiệm vụ và quyền hạn được quy định trong văn bản thành lập (mức độ pháp lý của quy định có thể khác nhau). Phòng luôn là cơ quan thẩm quyền riêng, hoạt động theo cơ chế thủ trưởng (trưởng phòng) và do đó luôn có thể áp dụng mô hình ủy quyền để nghiên cứu phân cấp trong nội bộ phòng.

Nội dung nghiên cứu phân cấp quản lý cấp phòng được áp dụng chung cho mọi loại phòng và trên tất cả các lĩnh vực.

Phân cấp cấp phòng được tiếp cận theo hai hướng:

- Đánh giá xem xét nhiệm vụ và quyền hạn được giao cho cấp phòng;
- Xây dựng mô hình ủy quyền trong nội bộ cấp phòng giữa trưởng phòng và nhân viên trong phòng.

Đánh giá xem xét lại nhiệm vụ và quyền hạn được giao:

Đánh giá này sẽ thực hiện theo các bước sau:

Bước 1: Căn cứ vào nhiệm vụ và quyền hạn được giao cho cấp phòng hiện nay:

- Những loại nhiệm vụ được giao mang tính thường xuyên;
- Những quyền hạn được trao;
- Những loại nhiệm vụ được giao mang tính chất ủy quyền của cấp trên.

Bước 2: Đánh giá năng lực cấp phòng:

- Lực lượng lao động;
- Cơ sở vật chất

- Điềm mạnh;
- Hạn chế;
- Mô hình quản lý;
- Các chương trình, dự án;
- Môi quan hệ.

Bước 3: Đánh giá việc thực hiện các nhiệm vụ được giao:

- Những loại nhiệm vụ thực hiện tốt;
- Những loại nhiệm vụ thực hiện gặp khó khăn;
- Nguyên nhân.

Bước 4: Kiến nghị phân cấp

- Những loại nhiệm vụ nào tiếp tục giao;
- Những loại nhiệm vụ nào có thể giao thêm;
- Những loại nhiệm vụ nào cần chuyển giao trả lại cho cấp trên;
- Những quyền hạn gì cần được trao thêm.

Xây dựng mô hình ủy quyền của trưởng phòng cho nhân viên:

Lợi ích của việc ủy quyền cho nhân viên làm thay:

- Ủy quyền để sử dụng thời gian của bạn tốt hơn;
- Ủy quyền để giúp xây dựng nhân viên của bạn.

Lợi ích đối với trưởng phòng:

- Giúp người uỷ quyền có nhiều thời gian để tập trung vào công việc quản lý như lập kế hoạch, ra quyết định, giám sát;
- Giúp người uỷ quyền ra được những quyết định chính xác hơn do có nhiều thông tin hơn từ cấp dưới;
- Tăng năng suất, hiệu quả công việc;
- Có thêm những tiêu chí cụ thể để đánh giá kết quả công việc của nhân viên cấp dưới.

Lợi ích đối với nhân viên:

- Nâng cao tinh thần của nhân viên, khuyến khích nhân viên làm việc hiệu quả hơn;
- Tạo cơ hội để nhân viên sử dụng những kiến thức kinh nghiệm của mình;
- Tạo cơ hội để nhân viên phát triển và thu thêm kinh nghiệm, kiến thức qua quá trình trực tiếp giải quyết công việc.

Nguyên tắc ủy quyền:

- Chỉ ủy quyền những nhiệm vụ được ủy quyền;
- Đánh giá năng lực của nhân viên có đủ để đảm nhận;
- Tự nguyện đảm nhận, không ép buộc;
- Ủy quyền nhưng không từ bỏ kiểm soát và trách nhiệm.

Những điều cần chú ý để ủy quyền hiệu quả:

- Ủy quyền nhưng quá muộn - nước đến chân mới nhảy;
- Thường “ai làm giỏi, tốt thì đổ lên đầu họ”;
- Không đúng người, đúng việc;
- Không phù hợp với năng lực chuyên môn;
- Người được ủy quyền không được giải thích cụ thể về nhiệm vụ và quyền hạn nên không tự tin;
- Can thiệp nhiều sau khi ủy quyền;
- Những người có liên quan không được thông báo về “người được ủy quyền” nên không hợp tác, phối hợp;
- Ủy quyền theo cách phó mặc.

Ủy quyền từ Trưởng phòng xuống cho nhân viên phát triển tùy theo cấp độ phát triển của nhân viên. Khi nhân viên phát triển (quy hoạch) đến mức độ cao, có thể ủy quyền ở mức độ cao nhất (họ đã có thể thay thế trưởng phòng).

Khi ở mức độ phát triển còn thấp, chỉ giao việc và tiếp theo ủy quyền hạn chế.

Quá trình phát triển nhân viên và gia tăng cấp độ ủy quyền mô tả ở sơ đồ 17.

Sơ đồ 17: Mức độ phát triển ủy quyền cho nhân viên

Nhiệm vụ của Trưởng phòng	1. Giải thích yêu cầu 2. Xác định kết quả 3. Quyết định cần làm gì 4. Quyết định cách thức	1. Giải thích yêu cầu 2. Xác định kết quả 3. Quyết định cần làm gì	1. Giải thích yêu cầu 2. Xác định kết quả	1. Giải thích yêu cầu
Nhân viên	1. Thực hiện công việc	1. Quyết định cách thức 2. Thực hiện công việc	1. Quyết định cần làm gì 2. Quyết định cách thức 3. Thực hiện công việc	1. Xác định kết quả 2. Quyết định cần làm gì 3. Quyết định cách thức 4. Thực hiện công việc

Người biết ủy quyền của mình cho người khác, biết sử dụng người giỏi hơn mình là người giỏi hơn những người giỏi. Hãy biết ủy quyền để có thời gian phát triển chính mình.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Trình bày mục đích, yêu cầu và nguyên tắc trong “phân cấp quản lý” nói chung và vận dụng trong lĩnh vực kinh tế - tài chính nói riêng?
2. Nội dung chủ yếu và các chỉ số trong phân cấp quản lý trong lĩnh vực kinh tế - tài chính?
3. Thế nào là hiệu quả và hiệu quả phân cấp quản lý? Có những giải pháp gì để nâng cao hiệu quả phân cấp quản lý trong lĩnh vực kinh tế - tài chính?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Ngân sách nhà nước năm 2002.
2. Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003.
3. Luật Đất đai năm 2003.
4. Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004 của Chính phủ về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.
5. Luật Doanh nghiệp năm 2005;
6. Luật Quản lý nợ công năm 2009.
7. Nghị định 43/2010/NĐ-CP ngày 15/4/2010 của Chính phủ về đăng ký doanh nghiệp
8. Võ Kim Sơn: Phân cấp quản lý nhà nước: Lý luận và thực tiễn. NXB Chính trị quốc gia, 2004
9. Học viện Hành chính Quốc gia - Dự án Danida - NAPA. Bộ tài liệu: Phân cấp quản lý giữa tỉnh và huyện, 2006.
10. Jennie Litvack and Jessica Seddom: Decentralization Briefing Notes. World Bank.

**KIẾN THỨC VÀ KỸ NĂNG QUẢN LÝ
THEO LĨNH VỰC VĂN HÓA - XÃ HỘI**

Chuyên đề 1

QUẢN LÝ CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG VỀ VĂN HÓA - XÃ HỘI

I. TỔNG QUAN VỀ DỊCH VỤ CÔNG

1. Khái niệm "dịch vụ công" và "cung ứng dịch vụ công"

1.1. Dịch vụ công:

Dịch vụ công (từ tiếng Anh là "Public services") là một khái niệm mới lần đầu tiên được ghi nhận ở nước ta vào năm 1999 tại Nghị quyết Hội nghị Trung ương 7 khóa VIII, sau đó được các văn bản của Đảng và Nhà nước ta thường xuyên nêu lên, như trong Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001 (Điều 8, Điều 22), trong các Văn kiện Đại hội Đảng IX (2001), Đại hội X (2006) và Đại hội Đảng lần thứ XI (2011) gần đây.

Dịch vụ công (DVC) là một trong những yếu tố quyết định lòng tin, sự hài lòng của người dân vào nhà nước. Vì vậy, Văn kiện Đại hội khóa XI của Đảng nêu rõ: "Hoàn thiện hệ thống chính sách và cơ chế cung ứng dịch vụ công cộng thích ứng với thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Nhà nước không ngừng nâng cao mức bảo đảm các dịch vụ công cộng thiết yếu cho nhân dân". "Đẩy mạnh đổi mới tổ chức, cơ chế hoạt động của các đơn vị dịch vụ công phù hợp với kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. "

Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 8/11/2011 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020 khẳng định: "Trọng tâm cải cách hành chính trong giai đoạn 10 năm tới là: Cải cách thể chế; xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ công chức, viên chức, chú trọng cải cách chính sách tiền lương nhằm tạo động lực thực sự để công chức, viên chức thực thi công vụ có chất lượng và hiệu quả cao; nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính và chất lượng dịch vụ công".

Có nhiều khái niệm khác nhau về 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 không có sự phân biệt giữa Nhà nước và tư nhân trong cung ứng dịch vụ công, do đó không làm rõ được tính chất "công" của dịch vụ này.

Dịch vụ công là hoạt động vì lợi ích chung do các cơ quan nhà nước hoặc các tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ, các nhà tư nhân được nhà nước ủy nhiệm, trao quyền thực hiện. Khi tiếp cận dịch vụ công theo cách này, các cơ quan quản lý nhà nước không chỉ quản lý việc cung cấp các loại dịch vụ mà còn

có thể tham gia cung cấp trực tiếp, chuyên giao những gì mình đã và đang cung cấp cho nhiều thành phần kinh tế khác nhau; áp dụng cơ chế thị trường trong việc tổ chức cung ứng dịch vụ công.

Trên cơ sở tham khảo một số quan niệm về dịch vụ công ở trên, chúng ta có khái niệm về dịch vụ công như sau:

Dịch vụ công là những hoạt động phục vụ các nhu cầu cơ bản, thiết yếu chung của người dân và cộng đồng, do nhà nước trực tiếp đảm nhận hay ủy quyền và tạo điều kiện cho các chủ thể khác chịu trách nhiệm cung ứng theo nguyên tắc tuân thủ pháp luật và không vì mục tiêu lợi nhuận nhằm bảo đảm ổn định và công bằng xã hội.

1.2. Cung ứng dịch vụ công:

Từ “cung ứng” hiểu đầy đủ có nghĩa là cả sản xuất và phân phối. Muốn thật rõ nghĩa, có thể viết: Cung ứng và phân phối DVC (hoặc cung ứng và thụ hưởng DVC). Cung ứng DVC tức là hoạt động sản xuất và phân phối các dịch vụ thiết yếu cho người dân vốn được thực hiện bởi Nhà nước.

a) Chức năng cơ bản của nhà nước:

Xuất phát từ vai trò là công cụ bảo vệ giai cấp và quản lý công việc chung, đáp ứng nhu cầu của xã hội, Nhà nước có hai chức năng cơ bản là chức năng cai trị và chức năng phục vụ xã hội. Chức năng phục vụ xã hội là các hoạt động phục vụ các nhu cầu lợi ích thiết yếu của công dân, tổ chức và xã hội; nó gắn với các hoạt động mang tính sản xuất, cung ứng dịch vụ. Cung ứng các dịch vụ công với chất lượng cao là nhiệm vụ của bất kỳ của nhà nước nào hiện nay.

Sự phát triển trong cung ứng dịch vụ công phản ánh những thay đổi trong việc thực hiện chức năng của Nhà nước, chuyển dần từ Nhà nước "cai trị" sang Nhà nước "phục vụ".

b) Hàng hóa (sản phẩm) công và hàng hóa (sản phẩm) tư:

Sản phẩm xã hội có thể được chia thành hai loại: Sản phẩm công và sản phẩm tư. Sản phẩm tư là những hàng hóa do các tổ chức, doanh nghiệp (nhiều sản phẩm do doanh nghiệp ngoài nhà nước) sản xuất và cung ứng ra thị trường, do quan hệ cung cầu trên thị trường quyết định giá và việc tiêu dùng nó mang tính chất cá nhân, tức là việc sử dụng hàng hóa này hoàn toàn thuộc phạm vi sở hữu tư nhân của một người. Ngược lại, sản phẩm công là những hàng hóa có đặc tính *không loại trừ* và *không cạnh tranh* trong tiêu dùng. Không loại trừ có nghĩa là mọi người đều có quyền sử dụng một cách bình đẳng mà không làm ảnh hưởng tới người khác sử dụng dịch vụ đó (an ninh, quốc phòng, ngoại giao, chiếu sáng công cộng, ...). Dịch vụ này chủ yếu do nhà nước cung cấp; trong đó có những dịch vụ chỉ do nhà nước độc quyền sản xuất và cung ứng. Đặc trưng của nó là khó thu phí sử dụng nên khu vực ngoài nhà nước không muốn (và có loại dịch vụ sẽ không được) tham gia. Nhà nước cung ứng loại dịch vụ độc quyền này thông qua thuế - là loại "phí" được ứng trước từ người dân; đồng thời,

việc sử dụng hàng hóa công cũng không làm ảnh hưởng đến việc cung cấp và giá cả theo quy luật cung cầu - đó là tính không cạnh tranh của hàng hóa.

c) Một số phương thức cung ứng dịch vụ công:

- Các cơ quan nhà nước trực tiếp cung cấp các dịch vụ công. Thông thường đó là những dịch vụ hành chính công và các dịch vụ công cộng mà khu vực tư nhân không thể làm, không muốn làm và không được làm (như cấp phép, chứng minh nhân dân, hộ khẩu, thừa kế tài sản, ...).

- Nhà nước thành lập các doanh nghiệp không thuộc hệ thống cơ quan hành chính (các đơn vị sự nghiệp công, doanh nghiệp nhà nước) để thực hiện cung ứng dịch vụ; đó là các bệnh viện công, cơ sở đào tạo công, báo chí, truyền hình, thể dục thể thao, trung tâm công nghệ, cơ sở cung cấp điện, nước,...

- Nhà nước thành lập các công ty thương mại hay liên kết với tư nhân (công ty trách nhiệm hữu hạn hay công ty cổ phần) để kinh doanh những dịch vụ công nhất định như chiếu sáng công cộng, cung cấp điện, nước, xăng dầu, ...

- Nhà nước chuyển giao một phần hay toàn bộ hoạt động cung cấp dịch vụ cho khu vực ngoài nhà nước hoặc cùng nhau hợp tác dưới các dạng khác nhau (xã hội hóa, tư nhân hóa, cổ phần hóa, hợp tác công - tư, mua dịch vụ từ bên ngoài); ví dụ, Nhà nước giao hoặc cấp phép cho một công ty tư nhân hay một tổ chức phi chính phủ (NGO) được quyền cung ứng một loại dịch vụ nào đó trong một thời hạn và với những điều kiện nhất định (thu phí đường bộ, xây dựng nhà ở,...), tư nhân hóa - chuyển toàn bộ quyền cung cấp dịch vụ công từ chỗ có yếu tố (sở hữu) nhà nước sang không còn yếu tố nhà nước; cổ phần hóa - chuyển đổi các doanh nghiệp nhà nước thành công ty cổ phần, trong đó nhà nước vẫn có mặt trong các chủ thể hoạt động cung cấp dịch vụ công; mua dịch vụ từ bên ngoài của khu vực tư nhân qua hợp đồng: Đó là các dịch vụ mà Nhà nước tự làm sẽ ít hiệu quả vì người dân không sử dụng thường xuyên (ví dụ như: Các dịch vụ chăm sóc công viên, bảo dưỡng phương tiện, máy móc của công sở, bảo dưỡng, vận hành đường cao tốc,...); hợp tác công - tư: Là mối quan hệ tự nguyện giữa các bên bao gồm nhà nước và tư nhân; cùng bỏ vốn, cùng nhau vận hành dự án và cùng nhau chia sẻ lợi nhuận cũng như rủi ro.

2. Phân loại dịch vụ công

Có thể chia dịch vụ công thành ba loại dưới đây và cách chia này hiện nay được nhiều nhà khoa học thống nhất:

2.1. Dịch vụ hành chính công:

Là dịch vụ gắn liền với chức năng quản lý nhà nước, mà đặc trưng của nó là gắn với thẩm quyền hành chính và thường do các cơ quan hành chính thực hiện để duy trì trật tự, điều tiết xã hội (chức năng chuyên chính hay cai trị). Đó là những hoạt động của nhà nước cung cấp các giấy tờ hành chính, tư pháp như: Cấp phép, giấy chứng nhận, đăng ký, công chứng, thi hành án, thi thực, hộ tịch,... Người dân được hưởng những dịch vụ này không theo quan hệ cung cầu,

ngang giá trên thị trường mà thông qua việc đóng lệ phí hoặc phí cho các cơ quan hành chính nhà nước. Phần lệ phí này được nộp vào ngân sách nhà nước.

2.2. Dịch vụ sự nghiệp công:

Bao gồm các hoạt động cung cấp phúc lợi xã hội thiết yếu cho người dân như: Giáo dục, y tế, văn hóa, khoa học, thể dục - thể thao, bảo hiểm, an sinh xã hội,... hoạt động cung ứng những dịch vụ trong lĩnh vực này tạo nên dịch vụ công về văn hóa - xã hội.

2.3. Dịch vụ công ích:

Là các hoạt động cung cấp các hàng hóa, dịch vụ có tính chất kinh tế đáp ứng nhu cầu vật chất thiết yếu cho sinh hoạt của người dân và cộng đồng, nó gắn liền với việc cung ứng các cơ sở hạ tầng kỹ thuật cơ bản như: Vệ sinh môi trường, xử lý rác thải, cấp thoát nước, điện chiếu sáng, giao thông đô thị,... Loại dịch vụ này chủ yếu do các doanh nghiệp nhà nước cung ứng. Có một số hoạt động cung ứng ở cơ sở do tư nhân được nhà nước ủy quyền thực hiện như thu gom rác thải, cung cấp nước sạch vùng nông thôn.

3. Đặc điểm cung ứng dịch vụ công

- Dịch vụ công có tính xã hội, phục vụ nhu cầu lợi ích chung của cả cộng đồng. Chủ thể của hoạt động này là các cơ quan nhà nước cung cấp các hàng hóa, dịch vụ trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua những chủ thể được nhà nước ủy quyền thực hiện nhưng nhà nước là người chịu trách nhiệm cuối cùng với mục đích phục vụ trực tiếp cho nhu cầu, 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.

Điều đó có nghĩa là các tổ chức, cá nhân cung ứng dịch vụ công được quyền thu các khoản lợi nhuận, nhưng không 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.

- Là hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận, cung ứng dịch vụ mang tính chất phục vụ, bảo đảm sự công bằng, ổn định xã hội. Dịch vụ công chịu sự chi phối của cơ chế thị trường, nhưng về cơ bản không tuân theo quy luật của thị trường.

- Nhà nước có trách nhiệm can thiệp vào quá trình cung ứng dịch vụ công và là người chịu trách nhiệm cuối cùng về chất lượng, giá cả mà nhà nước cam kết cung cấp dịch vụ cho xã hội, cho người dân.

- 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 sẽ 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.

Bài tập: thảo luận nhóm

Vận dụng kỹ thuật SWOT để phân tích thực trạng cung ứng dịch vụ công hiện nay tại đơn vị phòng của Anh/Chị.

II. NGUYÊN TẮC CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG

1. Khái niệm

Nguyên tắc cung ứng dịch vụ công là việc tuân thủ các quy định của nhà nước trong hoạt động phục vụ các nhu cầu cơ bản, thiết yếu của người dân và cộng đồng phù hợp với lợi ích chung và phát triển xã hội.

2. Các nguyên tắc cung ứng dịch vụ công

2.1. Nguyên tắc cung ứng dịch vụ công phù hợp với pháp luật:

Chúng ta đang xây dựng nhà nước pháp quyền; vì vậy, mọi hoạt động của tổ chức và công chức, viên chức phải tuân thủ pháp luật. Việc chấp hành đúng pháp luật phải trở thành thói quen của mỗi người, là lối sống ở mỗi người. Do vậy, khi cung ứng dịch vụ công cần tìm hiểu luật để chấp hành luật một cách tự giác và có ý thức. Những quyết định của tổ chức hành chính cũng như của công chức, viên chức không được vượt quyền, vi phạm luật, nhất là không được vụ lợi trong cung ứng dịch vụ công.

2.2. Nguyên tắc nhà nước đóng vai trò chủ đạo:

Nhà nước cung cấp dịch vụ, giám sát và là người chịu trách nhiệm cao nhất việc cung ứng dịch vụ công. Xác định rõ trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền trong quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ công.

Nhà nước chịu trách nhiệm cao nhất và cũng là trách nhiệm cuối cùng đối với việc cung ứng đầy đủ về số lượng, chất lượng, có hiệu quả dịch vụ công cho dù Nhà nước trực tiếp thực hiện hay thông qua các tổ chức và cá nhân khác. Xác định trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền và đẩy mạnh phân cấp cho chính quyền địa phương các cấp trong quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ công là xu hướng chung của cả thế giới.

2.3. Nguyên tắc phục vụ:

Tất cả công chức, viên chức đều là công bộc của dân; do vậy họ có nghĩa vụ hoàn thành chức trách mà Đảng, Nhà nước trao cho và có nghĩa vụ, trách nhiệm hoàn thành công việc trước những người nộp thuế nuôi mình. Hành chính công phải đáp ứng nhu cầu công cộng của xã hội, cung cấp các sản phẩm công cộng một cách toàn diện, chất lượng tốt, phục vụ dân đúng pháp luật với trách nhiệm cao. Hành chính công cần bảo vệ lợi ích của quần chúng, coi "khách hàng" là trên hết. Cách thức, trình tự phục vụ dân cần công khai, minh bạch và trên hết phải thuận tiện cho dân khi giải quyết công việc.

2.4. Nguyên tắc mở rộng sự tham gia:

Cần mở rộng, huy động mạnh mẽ của các nguồn lực xã hội tham gia cung ứng dịch vụ công, đa dạng hóa các chủ thể cung ứng dịch vụ công. Bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức cung ứng dịch vụ công, bảo đảm công khai, minh bạch trong quản lý và cung ứng dịch vụ công.

2.5. Nguyên tắc công bằng, chất lượng, hiệu quả và không vì mục tiêu lợi nhuận trong hoạt động cung ứng dịch vụ công, trước hết là đối với các cơ sở công lập.

III. VAI TRÒ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG

1. Sự chuyển đổi trong chức năng của Nhà nước nói chung

Nhà nước có hai loại hoạt động chủ yếu: Hoạt động quản lý nhằm duy trì trật tự, điều tiết xã hội (chức năng chuyên chính, cai trị hay chức năng quản lý) và hoạt động bảo đảm các điều kiện phát triển cho xã hội (chức năng phục vụ xã hội). Chức năng chuyên chính hay quản lý là chức năng đặc trưng hàng đầu của bộ máy nhà nước. Thực hiện chức năng này là các hoạt động: Xây dựng thể chế, chính sách; xây dựng chiến lược, quy hoạch phát triển, tổ chức chỉ đạo thực hiện pháp luật, kiểm tra, giám sát các hoạt động xã hội.

Thực hiện chức năng phục vụ xã hội là hoạt động phục vụ các nhu cầu lợi ích thiết yếu của công dân, tổ chức và xã hội. Phạm vi, mức độ và các loại hình dịch vụ do Nhà nước bảo đảm cung ứng tùy thuộc vào trình độ phát triển kinh tế - xã hội, hoàn cảnh lịch sử cụ thể và truyền thống văn hóa của mỗi nước.

Hai chức năng này thâm nhập vào nhau, trong đó chức năng phục vụ là chủ yếu, chức năng quản lý xét đến cùng cũng nhằm phục vụ. Với chức năng phục vụ, nhà nước có trách nhiệm cung ứng các dịch vụ công thiết yếu cho xã hội. Bên cạnh đó, với chức năng quản lý, nhà nước phải thực hiện vai trò quản lý và điều tiết xã hội nói chung, trong đó có vấn đề dịch vụ công. Nhà nước bằng quyền lực của mình, thông qua các công cụ quản lý vĩ mô như pháp luật, quy hoạch, kế hoạch, chính sách để quản lý và điều tiết hoạt động cung ứng dịch vụ công, qua đó làm tăng hiệu quả cung ứng dịch vụ công trong toàn xã hội.

2. Vai trò quản lý nhà nước trong cung ứng dịch vụ công

Trách nhiệm của nhà nước trong cung ứng dịch vụ công là một chức năng ngày càng quan trọng nhằm bảo đảm cuộc sống bình thường của người dân. Nhà nước phải bảo đảm sự ổn định và phát triển kinh tế - xã hội và người dân là đối tượng được phục vụ bắt buộc của chính quyền. Về nguyên tắc, Nhà nước phải chịu trách nhiệm cao nhất và trách nhiệm cuối cùng đối với việc cung ứng đầy đủ, có chất lượng, có hiệu quả các loại dịch vụ công cho người dân và xã hội. Nhà nước là người quản lý, định hướng, giám sát và kiểm tra đối với tất cả các chủ thể cung ứng dịch vụ công.

Do vậy, vai trò của Nhà nước trong cung ứng dịch vụ công về văn hóa - xã hội được thể hiện ở một số nội dung trách nhiệm gồm:

- Trực tiếp tổ chức thực hiện một số dịch vụ công:

Dịch vụ công là dịch vụ do nhà nước chịu trách nhiệm; vì thế, nhà nước phải trực tiếp cung ứng một số dịch vụ công thông qua các cơ quan, tổ chức của mình lập ra. Hình thành các mạng lưới cung ứng từng loại hình dịch vụ giáo dục, y tế, văn hóa, ... Trực tiếp thành lập và phê duyệt Điều lệ tổ chức, hoạt động

của các tổ chức công lập được giao nhiệm vụ cung ứng dịch vụ ở trung ương và địa phương. Chính phủ hoặc chính quyền địa phương là các đại diện chủ sở hữu đối với các đơn vị cung ứng dịch vụ công (gọi là chủ sở hữu), còn bộ máy lãnh đạo các tổ chức sự nghiệp là các chủ thể cung ứng dịch vụ công (gọi là chủ thể cung ứng).

- Xây dựng và hoàn thiện cơ chế, chính sách chung, thống nhất cho mỗi loại dịch vụ công. Do nhà nước không nhất thiết phải là người trực tiếp đứng ra cung cấp dịch vụ công cho xã hội mà có thể “bàn giao” một số dịch vụ cho các đối tác phi nhà nước khác nhưng nhà nước kiểm tra, giám sát chất lượng những dịch vụ đó.

IV. MỤC ĐÍCH VÀ YÊU CẦU XÃ HỘI HÓA CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG TRONG LĨNH VỰC VĂN HÓA - XÃ HỘI

1. Mục đích xã hội hóa cung ứng dịch vụ công trong lĩnh vực văn hóa - xã hội

1.1. Nguyên nhân:

Thứ nhất, cải cách hành chính nhà nước đã bước đầu tách biệt chức năng quản lý nhà nước với hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp, cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội đã tạo điều kiện để xã hội hóa các dịch vụ công.

Thứ hai, sự thay đổi tương quan giữa khu vực công (nhà nước) với khu vực tư trong việc cung ứng dịch vụ công; từ đó, khiến nhà nước cần đổi mới cơ chế cung ứng dịch vụ công thông qua xã hội hóa và chuyển giao dần việc cung ứng dịch vụ công cho khu vực tư nhân mà nguyên nhân chính là:

- Sự phát triển khoa học công nghệ ngày một cao cho phép khu vực tư có khả năng tiếp nhận một số dịch vụ trước đây chỉ thuộc về nhà nước;

- Sự thay đổi về mức sống của người dân dẫn đến đòi hỏi ngày một cao về số lượng, chất lượng dịch vụ công (khám chữa bệnh, giáo dục, văn hóa,...).

- Sự kém hiệu quả của khu vực công ở một vài lĩnh vực so với khu vực tư nhân trong cung cấp dịch vụ công về văn hóa - xã hội (như xây dựng nhà ở công cộng, cung ứng một số dịch vụ như y tế, vệ sinh,...).

Thứ ba, Nhà nước đã quá “bao sân” trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ công, dẫn đến:

+ Tình trạng độc quyền trong lĩnh vực dịch vụ công.

+ Gánh nặng chi tiêu cho dịch vụ công chắc chắn vượt quá giới hạn ngân sách hạn hẹp của nhà nước. Xã hội hóa cung ứng dịch vụ công sẽ làm giảm nhẹ ngân sách nhà nước, huy động được các nguồn lực trong xã hội.

Thứ tư, do sự hạn chế năng lực cung ứng dịch vụ công của khu vực nhà nước. Khả năng cung ứng dịch vụ công thích hợp cho từng cộng đồng địa phương của chính phủ là hạn chế.

Thứ năm, cho đến nay, dịch vụ công vẫn được xem là dịch vụ thiết yếu một chiều do Nhà nước cung ứng và quản lý, còn người dân thì có trách nhiệm

tiếp nhận và sử dụng khi cần thiết. Vì vậy, tiếng nói của cộng đồng, phản hồi của khách hàng về dịch vụ công chưa thật sự được chú trọng, chưa được nhìn nhận đúng mức trong hoàn thiện cung ứng dịch vụ công.

Thứ sáu, một nguyên nhân quan trọng và điển hình của khu vực công là bộ máy nhà nước công kênh, thủ tục hành chính phiền hà, tẻ quan liêu, cửa quyền làm cho các công ty nhà nước cung ứng dịch vụ công thiếu kịp thời, tốn kém nguồn lực và thường gây khó khăn cho dân chúng trong tiêu dùng các dịch vụ công. Hơn nữa, chế độ đãi ngộ chưa thỏa đáng cho đội ngũ cung ứng dịch vụ công nên hoạt động cung ứng có chất lượng chưa cao.

Thứ bảy, trong xu hướng hội nhập kinh tế quốc tế, có một số dịch vụ công cần được xã hội hóa theo yêu cầu của Tổ chức Thương mại Quốc tế (về khoa học công nghệ, giáo dục đào tạo).

1.2. Mục đích:

Nghị quyết số 05/2005/NQ-CP ngày 18/4/2005 của Chính phủ về đẩy mạnh xã hội hoá các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá và thể dục thể thao khẳng định việc thực hiện xã hội hoá nhằm hai mục tiêu lớn:

Thứ nhất là, phát huy tiềm năng trí tuệ và vật chất trong nhân dân, huy động nguồn lực toàn xã hội chăm lo sự nghiệp giáo dục, y tế, văn hoá, thể dục thể thao;

Thứ hai là, tạo điều kiện để toàn xã hội, đặc biệt là các đối tượng chính sách, người nghèo được thụ hưởng thành quả giáo dục, y tế, văn hoá, thể dục thể thao ở mức độ ngày càng cao.

Mục đích cao nhất của xã hội hoá cung ứng dịch vụ công là nhằm *nâng cao hiệu quả hoạt động cung ứng* dịch vụ công của từng tổ chức cung ứng.

2. Yêu cầu xã hội hóa cung ứng DVC trong lĩnh vực văn hóa - xã hội

2.1. Quan niệm xã hội hóa cung ứng DVC trong lĩnh vực văn hóa - xã hội:

Ở nước ta, quan niệm xã hội hóa mới xuất hiện từ khi có Nghị quyết Trung ương 4 (khóa VII, năm 1991). Ngày 21/8/1997, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 90/CP về phương hướng và chủ trương xã hội hoá các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá là cơ sở pháp lý cơ bản cho hoạt động xã hội hoá trong các lĩnh vực này. Nghị quyết 90/CP nêu rõ rằng: “Xã hội hoá các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá là vận động và tổ chức sự tham gia rộng rãi của nhân dân, của toàn xã hội vào sự phát triển các sự nghiệp đó nhằm từng bước nâng cao mức hưởng thụ về giáo dục, y tế, văn hoá và sự phát triển về thể chất và tinh thần cho nhân dân. Xã hội hoá là xây dựng cộng đồng trách nhiệm của các tầng lớp nhân dân đối với việc tạo lập và cải thiện môi trường kinh tế, xã hội lành mạnh và thuận lợi cho hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá, ... Bên cạnh việc củng cố các tổ chức của Nhà nước, cần phát triển rộng rãi các hình thức hoạt động do các tập thể hoặc các cá nhân tiến hành trong khuôn khổ chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước, ... Xã hội hoá là mở rộng các nguồn đầu tư, khai thác các tiềm năng về nhân lực, vật lực và tài lực trong xã hội, ... Xã hội hoá không có

nghĩa là giảm nhẹ trách nhiệm của Nhà nước, giảm bớt phần ngân sách nhà nước; trái lại, Nhà nước thường xuyên tìm thêm các nguồn thu để tăng tỷ lệ ngân sách chi cho các hoạt động này, đồng thời quản lý tốt để nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn kinh phí đó” (Phần I).

Nghị định số 73/1999/NĐ-CP ngày 19/8/1999 của Chính phủ về chế độ tài chính khuyến khích đối với các cơ sở ngoài công lập trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hoá, thể thao khẳng định rằng: “Cùng với việc củng cố các tổ chức công lập, Nhà nước khuyến khích phát triển rộng rãi các cơ sở ngoài công lập phù hợp với quy hoạch của Nhà nước trong các lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hoá, thể thao, hoạt động không theo mục đích thương mại hoá” (Điều 2).

Việc Nhà nước bao cấp đối với hầu hết các dịch vụ công trong xã hội đã vấp phải những mâu thuẫn:

- Mâu thuẫn giữa khoản kinh phí bao cấp quá lớn về dịch vụ công với ngân sách nhà nước còn rất hạn hẹp.

- Mâu thuẫn giữa khối lượng dịch vụ công được Nhà nước cung ứng và năng lực thực thi của bộ máy nhà nước.

- Mâu thuẫn giữa dân số tăng nhanh với khả năng cung ứng dịch vụ công có hạn của Nhà nước.

2.2. “Xã hội hoá” cung ứng dịch vụ công lĩnh vực văn hóa - xã hội:

Lĩnh vực văn hóa - xã hội hiện nay ở nước ta, chủ yếu gồm:

- Lĩnh vực giáo dục - đào tạo;

- Lĩnh vực y tế;

- Lĩnh vực văn hóa - thông tin (cơ sở hoạt động nghệ thuật, bảo tồn, bảo tàng, thư viện, thông tin cơ sở, điện ảnh, dịch vụ tư vấn bản quyền);

- Lĩnh vực khoa học và công nghệ;

- Lĩnh vực thể dục - thể thao.

Có thể hiểu khái niệm “xã hội hoá” áp dụng trong bối cảnh cung ứng dịch vụ công được đề cập nhiều trong các văn bản của Đảng và Nhà nước và trên các phương tiện thông tin đại chúng trong thời gian qua với nội dung:

- Là quá trình vận động và tổ chức để nhân dân và toàn xã hội tham gia (về vốn, tài sản, sức lao động, trí tuệ...), hình thành cộng đồng trách nhiệm của các tổ chức Đảng, Nhà nước, đoàn thể, các tổ chức chính trị xã hội và các tầng lớp nhân dân.

- Là quá trình đa dạng hoá các hình thức hoạt động, mở ra cơ hội để mọi người chủ động và bình đẳng tham gia.

- Là quá trình đa dạng hoá các nguồn đầu tư để thu hút, khai thác mọi tiềm năng trong xã hội.

- Xã hội hoá dịch vụ công bao gồm cả xã hội hoá việc cung ứng dịch vụ công, nhằm huy động toàn xã hội và thu hút cả đầu tư nước ngoài vào lĩnh vực hoạt động này và cả xã hội hoá hưởng thụ dịch vụ công, thực hiện công bằng xã hội, bảo đảm cho mọi người dân được hưởng những dịch vụ công cơ bản, thiết yếu.

Xã hội hóa dịch vụ công là một cách làm không chỉ giải quyết sự thiếu hụt tài chính cho lĩnh vực dịch vụ công, mà còn là để giảm bớt sự can thiệp của nhà nước nhưng lại nâng cao chất lượng, hiệu quả của dịch vụ công. Nó có nghĩa là làm thay đổi thành phần chủ thể cung ứng hàng hóa công nhưng nó không làm mất đi hay giảm tính "công" của hàng hóa

Từ đó ta có khái niệm: *“Xã hội hóa dịch vụ công văn hóa – xã hội là quá trình chuyển hóa, tạo lập cơ chế hoạt động và cơ chế tổ chức quản lý mới trong lĩnh vực văn hóa - xã hội trên cơ sở cộng đồng trách nhiệm nhằm khai thác, sử dụng có hiệu quả các nguồn lực xã hội, phục vụ cho mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước”*

Chủ trương xã hội hóa giáo dục, y tế - là hai lĩnh vực quan trọng của dịch vụ công về văn hóa - xã hội được bắt đầu từ những năm 90 thế kỷ trước. Tuy nhiên, cho đến nay *“Thị trường dịch vụ giáo dục, y tế ở nước ta vẫn đang ở giai đoạn đầu phát triển sau thời kỳ bao cấp tràn lan”*.

2.3. Yêu cầu, nội dung xã hội hóa cung ứng dịch vụ công trong lĩnh vực văn hóa - xã hội:

a) Yêu cầu xã hội hóa:

Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI, khẳng định: "Đẩy mạnh cải cách hành chính, nhất là thủ tục hành chính; giảm mạnh và bãi bỏ các loại thủ tục hành chính gây phiền hà cho tổ chức và công dân. Nâng cao năng lực, chất lượng xây dựng và tổ chức thực hiện các cơ chế, chính sách. *Đẩy mạnh xã hội hoá các loại dịch vụ công* phù hợp với cơ chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa".

Nhà nước cần nhận thức lại vai trò của mình đối với cung ứng dịch vụ công theo hướng mạnh dạn đổi mới phương thức quản lý, không ôm đồm những việc mà các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế khác có thể thực hiện được trong tầm kiểm soát của Nhà nước. Xã hội hoá cung ứng dịch vụ công thực chất là sự đòi hỏi các cơ quan nhà nước xem xét lại chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình để chuyển dần một số chức năng dịch vụ xã hội cho cơ quan, tổ chức phi nhà nước hoặc cá nhân thực hiện.

Xã hội hóa dịch vụ công về văn hóa - xã hội là một nhân tố quan trọng thúc đẩy cải cách hành chính nhà nước thành công. Trong tình hình hiện nay đặt ra những *yêu cầu xã hội hóa* sau đây về dịch vụ công lĩnh vực văn hóa - xã hội:

Thứ nhất, cần thiết phải tạo hàng lang pháp lý rõ ràng, hợp lý cho các thành phần tham gia cung ứng dịch vụ công, nhất là phải xác định rõ nội hàm cơ chế "hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận" của các đơn vị cung ứng dịch vụ

công. Cơ chế xã hội hoá cung ứng dịch vụ công khác biệt với cơ chế bao cấp. Áp dụng cơ chế xã hội hoá, Nhà nước sẽ trút bỏ được gánh nặng bao cấp còn tồn tại từ nhiều năm nay. Cơ chế xã hội hoá cũng khác rõ rệt với cơ chế hoàn toàn thương mại hoá theo thị trường. Điểm khác biệt nổi bật là tính chất hoạt động phi lợi nhuận của các cơ sở cung ứng dịch vụ công (cả nhà nước và ngoài nhà nước).

Thứ hai, đổi mới mô hình tổ chức bộ máy và quản lý nhân sự trong hệ thống tổ chức các đơn vị cung ứng dịch vụ công, thực hiện quyền tự chủ về tổ chức, nhân sự, tài chính đã được pháp luật quy định.

Thứ ba, để xã hội hóa tốt và có hiệu quả hơn trong cung ứng dịch vụ công về văn hóa - xã hội cần thiết phải đẩy mạnh sự tham gia của khu vực phi nhà nước trong cung ứng dịch vụ công; đồng thời phải đổi mới tổ chức, hoạt động của các tổ chức cung ứng dịch vụ thuộc khu vực công.

Thứ tư, cải thiện chất lượng cung ứng dịch vụ công, nhất là trong khu vực nhà nước.

Thứ năm, Nhà nước kiểm tra, giám sát các tổ chức tham gia cung ứng dịch vụ công về văn hóa - xã hội, bảo đảm các tổ chức cung ứng này hoạt động có chất lượng và đúng pháp luật. Tăng cường sự tham gia và giám sát của cộng đồng đối với việc hoạch định chính sách và bảo đảm chất lượng dịch vụ công.

b) Nội dung xã hội hóa:

- Đổi mới hoạt động của các cơ quan nhà nước (các cơ sở công lập) trong việc cung ứng dịch vụ công đang hoạt động theo cơ chế sự nghiệp mang nặng tính hành chính bao cấp sang cơ chế tự chủ cung ứng dịch vụ công không bao cấp và không nhằm lợi nhuận;

- Vận động và tổ chức sự tham gia rộng rãi của nhân dân, của toàn xã hội, huy động các chủ thể ngoài nhà nước (các cơ sở ngoài công lập) tham gia cung ứng dịch vụ công. Phát triển dịch vụ công về văn hóa - xã hội nhằm nâng cao mức hưởng thụ của người dân trong lĩnh vực này.

- Xây dựng cộng đồng trách nhiệm của các tầng lớp nhân dân đối với việc cung ứng dịch vụ công về văn hóa - xã hội có chất lượng, cải thiện môi trường kinh tế - xã hội lành mạnh và thuận lợi cho các hoạt động trong lĩnh vực này.

- Mở rộng các nguồn đầu tư, khai thác các tiềm năng về các nguồn lực trong xã hội tham gia vào việc cung ứng dịch vụ công văn hóa - xã hội.

2.4. Đề xuất phương hướng xã hội hóa dịch vụ công ở nước ta:

Thứ nhất, chuyển đổi các cơ sở công lập cung ứng dịch vụ công đang hoạt động theo cơ chế sự nghiệp mang nặng tính hành chính bao cấp sang cơ chế tự chủ cung ứng dịch vụ công không nhằm mục đích lợi nhuận.

Thứ hai, chuyển các cơ sở công lập cung ứng dịch vụ công sang hình thức dân lập, tư nhân hoặc sang doanh nghiệp hoạt động theo cơ chế phi lợi nhuận hoặc cơ chế lợi nhuận.

Thứ ba, khuyến khích phát triển các cơ sở cung ứng dịch vụ công ngoài công lập với các loại hình dân lập, tư nhân và doanh nghiệp (cả trong nước và nước ngoài). Quyền sở hữu của các cơ sở này được xác định theo Bộ luật Dân sự.

Thứ tư, bảo đảm tính công khai và minh bạch.

Vai trò chủ đạo của Nhà nước được thực hiện thông qua việc tiếp tục tăng đầu tư từ ngân sách đi đôi với phát huy các khả năng đầu tư, đóng góp kinh phí trong xã hội, hoàn thiện thể chế và đổi mới quản lý vĩ mô. Cụ thể hơn, Nhà nước có các chính sách ưu đãi về thuế, tín dụng, đất đai, nhân lực,... đối với các cơ sở công lập được chuyển đổi và các cơ sở ngoài công lập mới thành lập. Nhà nước tạo môi trường phát triển, môi trường cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng theo pháp luật để thúc đẩy các cơ sở công lập cũng như ngoài công lập phát triển cả về quy mô và chất lượng. Đồng thời, Nhà nước tăng cường hoạt động thanh tra, kiểm tra, phát huy vai trò của các đoàn thể, tổ chức quần chúng, đặc biệt là các hội nghề nghiệp trong việc giám sát hoạt động của các cơ sở cung ứng dịch vụ công được xã hội hoá.

2.5. Những nhận thức không đúng về cơ chế xã hội hóa cung ứng dịch vụ công:

- Coi xã hội hóa là tư nhân hóa: Với ý nghĩa chung nhất, xã hội hóa cung ứng dịch vụ công là sự chuyển giao một số dịch vụ công từ khu vực nhà nước sang khu vực ngoài nhà nước; cho nên có ý kiến đồng nhất giữa xã hội hóa với tư nhân hóa. Điểm khác biệt cơ bản với tư nhân hóa là, xã hội hóa vẫn nhấn mạnh trách nhiệm và bảo đảm sự chỉ đạo, điều hành của nhà nước đối với việc cung ứng các dịch vụ công.

- Coi xã hội hóa chỉ là sự đóng góp tiền của, vật chất của nhân dân trong điều kiện ngân sách nhà nước hạn hẹp. Xã hội hóa là huy động sức mạnh vật chất, trí tuệ và tinh thần của toàn xã hội để đáp ứng tốt hơn nhu cầu ngày càng cao của dân về văn hóa - xã hội, thực hiện tốt hơn công bằng xã hội trong lĩnh vực này, chứ không chỉ nhằm một mục tiêu là giải quyết tình trạng hạn hẹp của ngân sách.

- Coi xã hội hóa chỉ được thực hiện trong các tổ chức cung ứng dịch vụ công ngoài nhà nước, còn các tổ chức cung ứng dịch vụ công của nhà nước thì không cần thực hiện xã hội hóa.

Từ những nhận thức không đúng trên đây, đã có những cách làm lệch lạc, ảnh hưởng đến phát triển và cung ứng dịch vụ công về văn hóa - xã hội. Ví dụ, xảy ra hiện tượng thương mại hóa tràn lan và không lành mạnh trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa (thu tiền học cao, dạy học chạy theo thi cử, bằng cấp, chất lượng đào tạo kém, giá thuốc, giá khám chữa bệnh tăng cao ở một vài cơ sở tư nhân...); coi tham gia cung ứng dịch vụ công như một hoạt động kinh doanh thực sự chứ không phải vì phát triển ngành và vì phúc lợi xã hội (tiêu cực trong một vài cơ sở đào tạo ngoài công lập); phát triển tràn lan thiếu kế hoạch các cơ

sở ngoài công lập trong một vài lĩnh vực dịch vụ công và làm chậm trễ việc đổi mới quản lý tại các cơ sở công lập.

2.6. Chủ trương và giải pháp đẩy mạnh xã hội hóa cung ứng dịch vụ công trong lĩnh vực văn hóa - xã hội:

a) Chủ trương:

- Xã hội hóa cung ứng dịch vụ công là nội dung quan trọng để đổi mới cung ứng và quản lý dịch vụ công. Đây là tư tưởng cơ bản trong hoạch định các chính sách, biện pháp thực hiện xã hội hóa.

- Trước hết cần quan tâm xã hội hóa lĩnh vực văn hóa - xã hội sau đó đến các lĩnh vực dịch vụ công khác.

- Xã hội hóa dịch vụ công được thực hiện cần gắn kết với cải cách kinh tế - xã hội và cải cách hành chính nhà nước.

- Nhà nước khuyến khích các chủ thể kinh tế thuộc các thành phần kinh tế khác nhau, nhất là các chủ thể phi nhà nước tham gia vào hoạt động xã hội hóa cung ứng dịch vụ công.

b) Các giải pháp:

- Tách hoạt động cung ứng dịch vụ công ra khỏi hoạt động quản lý nhà nước;

- Xác định những lĩnh vực ưu tiên xã hội hóa dịch vụ công đến 2020;

- Đa dạng hóa các hình thức cung ứng dịch vụ công;

- Làm rõ một số cơ chế hoạt động của các cơ sở công lập sau khi được chuyển đổi sang cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong môi trường cạnh tranh (cần làm rõ quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm - về kế hoạch hành động, tổ chức nhân sự, về cơ chế tài chính);

- Xây dựng cơ chế khuyến khích và tạo thuận lợi đối với các cơ sở ngoài công lập cung ứng dịch vụ công:

+ Đơn giản hóa thủ tục thành lập và hoạt động của cơ sở ngoài công lập;

+ Thực hiện các chính sách khuyến khích hỗ trợ đầu tư đối với các cơ sở này (về mặt bằng xây dựng, ngân sách và tín dụng đầu tư, ...);

+ Bảo đảm sự cạnh tranh lành mạnh, đúng pháp luật giữa các đơn vị cung ứng dịch vụ công trong và ngoài công lập bảo đảm nâng cao chất lượng.

Bài tập nhóm:

Vận dụng kỹ thuật/công cụ phù hợp đã được nghiên cứu trong khóa học, Anh/Chị đánh giá những thành công và chưa thành công trong cung ứng dịch vụ công của đơn vị mình. Tìm nguyên nhân và giải pháp?

V. VAI TRÒ CỦA LÃNH ĐẠO PHÒNG TRONG XÃ HỘI HÓA CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG

1. Chức năng, nhiệm vụ của lãnh đạo phòng trong xã hội hóa dịch vụ công

Lãnh đạo phòng là người giúp thủ trưởng hoàn thành chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, chịu trách nhiệm trước thủ trưởng về công việc và phát triển công chức thuộc phòng; là người đứng đầu một tổ chức (cấp phòng), lãnh đạo toàn bộ các hoạt động của phòng, có quyền đưa ra quyết định sau cùng và chịu trách nhiệm chung về mọi hoạt động của phòng do mình phụ trách. Lãnh đạo phòng là người chủ trì tổ chức, tham mưu cho thủ trưởng những vấn đề thuộc lĩnh vực quản lý của phòng và thực hiện tác nghiệp chuyên môn thuộc phạm vi thẩm quyền, chịu trách nhiệm toàn bộ về kết quả hoạt động trong phạm vi tổ chức được giao quyền lãnh đạo, quản lý.

Họ có một số nhiệm vụ chính giống nhau về hoạt động cung ứng dịch vụ công:

- Chủ trì nghiên cứu, đề xuất, chỉ đạo thực hiện các chủ trương, chính sách, chế độ quản lý một lĩnh vực nghiệp vụ được giao; tổ chức việc xây dựng các phương án, kế hoạch phát triển và quản lý công việc được giao; nhiệm vụ này gồm các việc cụ thể sau:

+ Xây dựng các phương án kinh tế - xã hội, các đề án quyết định phương hướng quản lý công việc của phòng;

+ Nghiên cứu, xây dựng nội quy, quy chế hoạt động nghiệp vụ của phòng theo hướng dẫn thống nhất của tổ chức quản lý nghiệp vụ cấp trên.

- Tổ chức việc chỉ đạo, hướng dẫn, theo dõi, kiểm tra nghiệp vụ và đề xuất các biện pháp chỉ đạo, uốn nắn những lệch lạc nhằm tăng cường hiệu quả hoạt động của phòng.

- Tổ chức sự phối hợp và xây dựng nguyên tắc phối hợp công tác quản lý nghiệp vụ của lĩnh vực mình phụ trách với các đơn vị liên quan trong thẩm quyền;

- Tổ chức việc chỉ đạo xây dựng nề nếp quản lý nghiệp vụ thống nhất (thông tin quản lý, thống kê số liệu, nề nếp báo cáo);

- Tổ chức tập hợp tình hình, tiến hành phân tích, tổng kết, đánh giá hiệu quả, rút kinh nghiệm công tác thực hiện quản lý của phòng;

- Tham mưu cho lãnh đạo thực hiện cung ứng dịch vụ công trong phạm vi thẩm quyền và tổ chức tác nghiệp chuyên môn để hoàn thành nhiệm vụ;

- Kiểm tra, giám sát hoạt động của phòng đúng quy định của Pháp luật.

Trước hết, lãnh đạo phòng cần quán triệt được về lợi ích của việc đổi mới cung ứng dịch vụ công sẽ ảnh hưởng tốt đến cải cách hành chính nhà nước. Những lợi ích đổi mới cung ứng dịch vụ công gồm:

- Tạo môi trường cạnh tranh giữa các tổ chức tư nhân nhận cung ứng dịch vụ công. Các tổ chức được nhận thầu cung ứng độc quyền một loại dịch vụ công

nào đó luôn có nguy cơ bị xóa bỏ hợp đồng nếu làm ăn kém hiệu quả; tạo ra hiệu quả cung ứng dịch vụ công cao hơn;

- Nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ công thông qua cải cách hướng tới chất lượng và hiệu quả phục vụ của các cơ quan công quyền;

- Tạo điều kiện cho mọi người tham gia tích cực vào hoạt động cung ứng dịch vụ công, phát huy được khả năng và năng lực tiềm tàng trong xã hội, khơi dậy tính chủ động sáng tạo và tích cực của người dân;

- Động viên sự đóng góp kinh phí của mỗi người dân vào hoạt động cung ứng dịch vụ công của nhà nước.

Lãnh đạo phòng cần tiến hành nghiên cứu lý luận, nâng cao nhận thức về xã hội hoá; trong đó chú ý làm sáng tỏ những vấn đề chưa rõ ràng và chưa thống nhất liên quan đến cơ chế xã hội hoá về dịch vụ công. Tham mưu cho lãnh đạo để góp phần đổi mới chính sách và cơ chế quản lý, đáng chú ý là: Hoàn thiện các quy định về mô hình, quy chế hoạt động của các cơ sở ngoài công lập (của khu vực sự nghiệp công) thuộc phạm vi chuyên môn của mình; chuyển cơ chế hoạt động của các cơ sở công lập sang cơ chế cung ứng dịch vụ; đổi mới cơ chế sử dụng ngân sách nhà nước trong các lĩnh vực dịch vụ công; đổi mới các chính sách ưu đãi về thuế, tín dụng, đất đai, nhân lực; và đổi mới cơ chế quản lý nhà nước,

2. Nội dung cung ứng dịch vụ công văn hóa - xã hội của cấp phòng

Nội dung cung ứng dịch vụ công văn hóa - xã hội của cấp phòng có nghĩa là căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của phòng để tổ chức các hoạt động thực thi công vụ, tác nghiệp chuyên môn có chất lượng. Vai trò tổ chức thực hiện này chủ yếu thuộc về người lãnh đạo phòng. Người lãnh đạo tạo ra và duy trì một môi trường nội bộ (được gọi là tổ chức), để công chức, viên chức có thể làm việc hiệu quả trong đó. Công việc của người lãnh đạo gồm có: Lập kế hoạch, điều hành (tổ chức), lãnh đạo (phối hợp, điều khiển) và kiểm tra, kiểm soát các nguồn lực của tổ chức (các nguồn lực này có thể là con người, công việc hoặc chức vụ, công nghệ, trang thiết bị, vật tư, các nguồn cung ứng, thông tin, và tiền bạc). Người lãnh đạo cấp phòng cần tạo ra một môi trường năng động và phải dự đoán trước cũng như biết cách thích ứng với các thách thức. Các chức năng lập kế hoạch, điều hành (tổ chức), lãnh đạo (phối hợp, điều khiển) và kiểm tra, kiểm soát đều hướng về mục tiêu, liên quan đến nhau và phụ thuộc lẫn nhau.

Trong quá trình lãnh đạo phòng, cần dẫn dắt công chức, viên chức hoàn thành nhiệm vụ chính trị là trách nhiệm chính của người lãnh đạo. Để làm được điều đó cần có một số hoạt động cụ thể đối với người dưới quyền như:

- Lập kế hoạch làm việc theo tuần, tháng, quý, năm.

- Bố trí việc làm, phân công công việc phù hợp với năng lực chuyên môn của từng người dưới quyền;

- Giám sát, kiểm tra từng công việc cụ thể đối với người dưới quyền;

- Đánh giá kết quả công việc đã giao cho người dưới quyền thông qua các tiêu chí cụ thể về đánh giá mức độ hoàn thành công việc (khối lượng công việc, chất lượng công việc).

- Động viên, khen thưởng (hoặc phê bình) những thành tích của họ (hoặc phạt);

- Bồi dưỡng, đề bạt, sử dụng và thừa nhận người dưới quyền.

Việc sử dụng các nguồn lực phù hợp pháp luật, sao cho phòng phát triển đúng mục tiêu, thực thi nhiệm vụ đúng thẩm quyền; xây dựng bản mô tả công việc cho từng vị trí làm việc; bảo đảm thực thi đúng pháp luật và các yêu cầu của cấp trên; phối hợp, điều phối giữa các bộ phận (con người) trong phòng để hoàn thành nhiệm vụ là những công việc cơ bản của lãnh đạo phòng trong cung ứng dịch vụ công.

3. Vai trò của lãnh đạo phòng trong xã hội hóa dịch vụ công

Người đứng đầu cấp phòng có vị trí quan trọng đối với hoạt động của cơ quan vì họ có tiếng nói quyết định trong ban lãnh đạo, giữ vai trò quyết định liên quan đến hoạt động và phát triển của phòng. Vai trò của lãnh đạo phòng là một tập hợp có tổ chức của các hành vi; là toàn bộ những cách ứng xử của người lãnh đạo, quản lý được thiết lập sao cho phù hợp với chức vụ của mình.

a) Nhóm vai trò quan hệ với con người:

Nhóm vai trò quan hệ với con người là khả năng phát triển và duy trì mối quan hệ với người khác một cách hiệu quả, tiếp xúc và thúc đẩy họ làm việc. Vai trò này tập trung vào việc duy trì mối quan hệ cả bên trong và bên ngoài tổ chức; nó giúp các nhà lãnh đạo cấp phòng xây dựng mạng lưới chỉ đạo công việc cần thiết để thực hiện các vai trò quan trọng khác; đảm bảo thông tin được thông suốt và tăng cường gắn kết giữa các cá nhân trong tổ chức với nhau để cùng nhau hoàn thành tốt nhiệm vụ. Lãnh đạo là biết động viên cấp dưới cùng hoàn thành công việc nên nhóm vai trò này có ý nghĩa to lớn khi tiến hành cung ứng dịch vụ công.

b) Nhóm vai trò thông tin:

Trong quản lý, thông tin luôn có vai trò quan trọng để ra quyết định. Vai trò thông tin gắn liền với việc tiếp nhận thông tin và truyền đạt thông tin (cả bên trong và bên ngoài tổ chức) sao cho lãnh đạo phòng thể hiện là một trung tâm đầu não của tổ chức.

Vai trò thông tin hoạt động theo hai cách:

Thứ nhất, lãnh đạo phòng truyền đạt những thông tin tiếp nhận được từ bên ngoài đến các thành viên trong tổ chức, đến những người có thể được tiếp cận, sử dụng thông tin đó để lãnh đạo hoặc truyền đạt quyết định của mình cho cấp dưới thực hiện;

Thứ hai, lãnh đạo phòng tiếp nhận thông tin ngược trong quản lý để xử lý các vấn đề quản lý.

c) Nhóm vai trò ra quyết định và tổ chức thực hiện:

Vai trò của lãnh đạo phòng trong công tác tham mưu cho thủ trưởng quyết định các vấn đề tổ chức thực hiện nó cũng chiếm vị trí không nhỏ cho thành công.

Nhóm vai trò quyết định gắn với chức năng tác nghiệp, với trách nhiệm người đứng đầu tổ chức. Nó bao gồm việc ra những quyết định quan trọng có ảnh hưởng đến phát triển tổ chức và tổ chức thực hiện tốt các quyết định ấy. Trong nhóm vai trò này bao gồm cả vai trò tham mưu cho lãnh đạo về cung ứng dịch vụ công đúng thẩm quyền của cơ quan và đề xuất phương án tối ưu để cung ứng. Những việc thuộc phạm vi quyền hạn của mình thì tổ chức thực hiện với hiệu quả cao nhất, với phương châm phục vụ dân, làm hài lòng dân.

Căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình nêu trên, lãnh đạo phòng tổ chức cung ứng dịch vụ công về văn hóa - xã hội trong phạm vi thẩm quyền; động viên cấp dưới cùng thực hiện và ra những quyết định chính xác trong thực thi sẽ góp phần cải cách nền hành chính nhà nước có hiệu lực, hiệu quả.

Bài tập tình huống:

Nghị định số 73/1999/NĐ-CP ngày 19/8/1999 của Chính phủ quy định cụ thể về chính sách khuyến khích xã hội hoá. Nghị định 73/1999/NĐ-CP đã nhắc lại quan niệm về xã hội hoá đã được nêu trong Nghị quyết 90/CP, đồng thời khẳng định rằng: “Cùng với việc củng cố các tổ chức công lập, Nhà nước khuyến khích phát triển rộng rãi các cơ sở ngoài công lập phù hợp với quy hoạch của Nhà nước trong các lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hoá, thể thao, hoạt động không theo mục đích thương mại hoá” (Điều 2).

Thực hiện chủ trương xã hội hoá về giáo dục của Đảng và Nhà nước, kể từ đó đến nay, nhiều trường ngoài công lập từ mầm non đến đại học được thành lập nằm trong hệ thống giáo dục quốc dân đã góp phần đáp ứng nhu cầu học của người dân. Tuy nhiên, còn nhiều vấn đề cần khắc phục, nhất là chất lượng đào tạo ở một số trường ngoài công lập - mặc dù kỳ thi tốt nghiệp PTTH năm 2012 đa số trường đạt 99, 9% (Ví dụ, hiện tượng thi tốt nghiệp kỳ thi PTTH năm 2012 của Trường PTTH Dân lập Đồi Ngô, Bắc Giang).

Câu hỏi:

1. Anh/chị có đánh giá gì về những thành công và chưa thành công trong đào tạo của các trường ngoài công lập nói chung? Nguyên nhân của nó?
2. Những biện pháp quản lý nào để quản lý và cung ứng dịch vụ công trong lĩnh vực này tốt hơn?

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Phân tích sự thay đổi trong chức năng, vai trò của Nhà nước trong cung ứng dịch vụ công ở nước ta?

2. Trình bày nội hàm của khái niệm “xã hội hóa” dịch vụ công và phân biệt “xã hội hóa cung ứng dịch vụ công” với các phương thức thực hiện dịch vụ khác?

3. Chia sẻ kinh nghiệm thực tiễn trong quản lý xã hội hóa cung ứng dịch vụ công trong lĩnh vực văn hóa – xã hội. Phương hướng tăng cường hiệu quả quản lý trong công tác này?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 18/4/2006 của Chính phủ quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập.

2. Chu Văn Thành: Dịch vụ công - Đổi mới quản lý và tổ chức cung ứng ở Việt Nam hiện nay. NXB Chính trị quốc gia, 2007.

3. Lê Chi Mai: Quản lý dịch vụ công. NXB Khoa học - Kỹ thuật, 2003.

4. Học viện Hành chính Quốc gia - Dự án Danida - NAPA: Cải tiến cung ứng dịch vụ công, 2006.

5. Nguyễn Thị Tuệ Anh (chủ biên): Tiếp tục cải cách và đổi mới khu vực tổ chức sự nghiệp công lập cung ứng dịch vụ giáo dục và y tế ở Việt Nam. NXB Lao động, 2010.

6. Lê Chi Mai: Cải cách dịch vụ công ở Việt Nam. NXB Chính trị quốc gia, 2003.

7. Thang Văn Phúc, Nguyễn Minh Phương (đồng chủ biên): Phát huy vai trò của các tổ chức xã hội ở Việt Nam. NXB Chính trị quốc gia, 2012.

PHÂN CẤP TRONG LĨNH VỰC VĂN HÓA – XÃ HỘI

I. TỔNG QUAN VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ (*xem phần I chuyên đề phân cấp quản lý trong lĩnh vực kinh tế - tài chính*)

II. PHÂN CẤP QUẢN LÝ TRONG LĨNH VỰC VĂN HÓA – XÃ HỘI

Trước khi nghiên cứu về quản lý và phân cấp quản lý trong lĩnh vực văn hóa - xã hội, cần hiểu về phạm vi, nội dung của lĩnh vực.

Lĩnh vực văn hóa - xã hội rất rộng, có thể bao gồm: Vấn đề di tích lịch sử và văn hóa; Phân cấp quản lý bảo quản và tu bổ di tích lịch sử và văn hoá; Vấn đề lễ hội; Vấn đề tôn giáo; vấn đề bản quyền, sở hữu trí tuệ; y tế, giáo dục, thể dục thể thao, vui chơi, giải trí, v.v.

Trong các văn bản pháp luật Việt Nam, không phân loại riêng cho cụm từ văn hóa - xã hội. Hệ thống phân ngành kinh tế của Việt Nam dựa trên chuẩn mực quốc tế đã được công bố từ 2007³⁴, không có lĩnh vực riêng là văn hóa - xã hội.

Luật Tổ chức Hội đồng Nhân dân và UBND phân loại lĩnh vực để quy định nhiệm vụ và quyền hạn cho từng cấp chính quyền lại theo một cách khác. Luật quy định 15 lĩnh vực sau:

- Lĩnh vực kinh tế;
- Lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thủy lợi và đất đai;
- Lĩnh vực công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp;
- Lĩnh vực giao thông vận tải;
- Lĩnh vực xây dựng, quản lý và phát triển đô thị;
- Lĩnh vực thương mại, dịch vụ và du lịch;
- Lĩnh vực giáo dục và đào tạo;
- Lĩnh vực văn hoá, thông tin, thể dục thể thao;
- Lĩnh vực y tế và xã hội;
- Lĩnh vực khoa học, công nghệ, tài nguyên và môi trường
- Lĩnh vực quốc phòng, an ninh và trật tự, an toàn xã hội;
- Lĩnh vực dân tộc và tôn giáo;
- Lĩnh vực thi hành pháp luật;
- Xây dựng chính quyền và quản lý địa giới hành chính;

³⁴ Quyết định số 10/2007/QĐ-TTg ngày 23 tháng 01 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ về hệ thống ngành kinh tế Việt Nam

- Một số lĩnh vực khác đối với chính quyền đô thị³⁵.

Khi bàn về quản lý ngành hay lĩnh vực cũng như phân cấp quản lý ngành hay lĩnh vực, đều phải có những nội dung cơ bản sau:

- Hệ thống văn bản pháp luật nhà nước quản lý ngành;
- Những nội dung cơ bản của quản lý nhà nước theo ngành;
- Cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý nhà nước theo ngành;
- Nguồn nhân lực quản lý nhà nước theo ngành;
- Phân cấp quản lý nhà nước theo ngành trong bộ máy hành chính nhà nước;
- Khác.

Nguyên tắc chung nghiên cứu phân cấp quản lý trong từng lĩnh vực mô tả ở bảng 1 dưới đây.

Bảng 1: Mô phỏng nghiên cứu phân cấp quản lý theo lĩnh vực

TT	Lĩnh vực	Trung ương	Tỉnh	Huyện	Xã
1	Lĩnh vực kinh tế	Nội dung; cơ sở pháp luật			
2	Lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, thủy lợi và đất đai		Nội dung; Cơ sở pháp lý		
3	Lĩnh vực công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp			Nội dung; Cơ sở pháp lý	
4	Lĩnh vực giao thông vận tải				
5	Lĩnh vực xây dựng, quản lý và phát triển đô thị				
6	Lĩnh vực thương mại, dịch vụ và du lịch				
7	Lĩnh vực giáo dục và đào tạo				
8	Lĩnh vực văn hoá, thông tin, thể dục thể thao				
9	Lĩnh vực y tế và xã hội				
10	Lĩnh vực khoa học, công nghệ, tài nguyên và môi trường				
	Lĩnh vực quốc phòng, an				

³⁵ Luật tổ chức Hội đồng Nhân dân và UBND (2003)

11	ninh và trật tự, an toàn xã hội				
12	Lĩnh vực dân tộc và tôn giáo				
13	Lĩnh vực thi hành pháp luật				Nội dung; Cơ sở pháp lý
14	Xây dựng chính quyền và quản lý địa giới hành chính				
15	Một số lĩnh vực khác đối với chính quyền đô thị				

Một số điều cần chú ý khi nghiên cứu phân cấp quản lý trên các lĩnh vực được phân loại có thể có nhiều cách. Do đó, có thể lựa chọn một cách phân loại ngành hay lĩnh vực nhất định.

Mỗi một lĩnh vực sẽ được xem xét trên hai nội dung cơ bản:

- Những nội dung quản lý;
- Hình thức quy định các nội dung quản lý đó (luật, văn bản pháp quy khác).

Đồng thời, cần lưu ý rằng, phân cấp quản lý trong lĩnh vực văn hóa - xã hội là những lĩnh vực mà sự tham gia của các thành phần kinh tế theo chủ trương xã hội hóa nên cần phân biệt:

- Phân cấp quản lý nhà nước trên lĩnh vực văn hóa - xã hội;
- Trao quyền tự chủ cho các chủ thể tham gia trong lĩnh vực văn hóa - xã hội theo hướng tự quyết.

Trong trường hợp thứ nhất, phân cấp quản lý nhà nước mang tính nội bộ của hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước. Đó chính là phân công thực thi hoạt động quản lý nhà nước giữa các cơ quan quản lý nhà nước trên từng lĩnh vực hay phân cấp hành chính.

Thứ 2, là mối quan hệ giữa hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước với các chủ thể cung cấp dịch vụ liên quan đến văn hóa - xã hội. Trong trường hợp này có thể là hạn chế sự tối đa can thiệp của nhà nước vào hoạt động cung cấp dịch vụ liên quan đến văn hóa - xã hội; chuyển giao các dịch vụ liên quan đến văn hóa - xã hội vốn dĩ do các chủ thể thuộc sở hữu nhà nước cung cấp trong mô hình tập trung. Đồng thời trao quyền tự quyết định cách thức tổ chức thực thi các hoạt động cung cấp dịch vụ văn hóa - xã hội không có sự can thiệp của nhà nước. Đây có thể chính là sự chuyển giao hoạt động cung cấp dịch vụ văn hóa - xã hội ra bên ngoài và đó cũng chính là phân cấp thị trường.

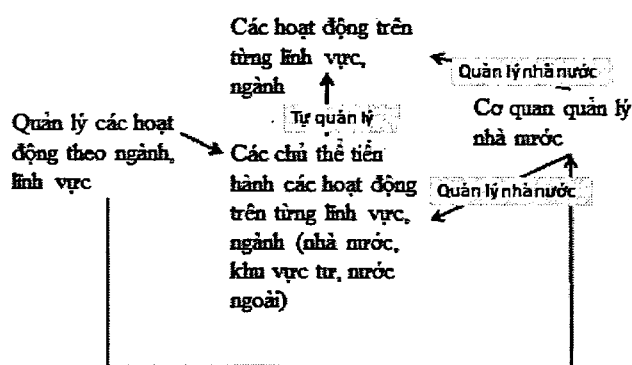
Nghiên cứu phân cấp quản lý trong lĩnh vực văn hóa – xã hội sẽ tiếp cận theo cả hai hướng đó.

Phân cấp quản lý theo ngành về nguyên tắc mô tả bằng sơ đồ 11 trên.

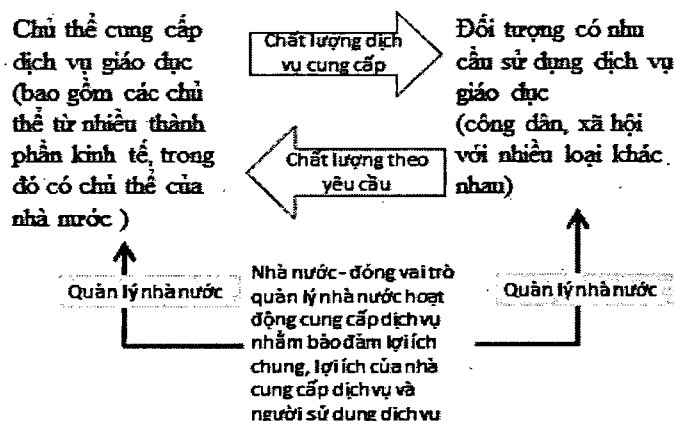
1. Phân cấp quản lý trong lĩnh vực giáo dục

Giáo dục là một lĩnh vực dịch vụ đặc biệt, nhằm đáp ứng nhu cầu học của xã hội trên tất cả các lĩnh vực, các cấp độ từ giáo dục mầm non đến giáo dục sau đại học; từ giáo dục phổ thông (Luật Giáo dục) đến giáo dục mang tính nghề nghiệp (dạy nghề).

Hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục (bao gồm cả dạy nghề), cũng như mọi lĩnh vực cung cấp dịch vụ đều có thể mô tả ở sơ đồ 12.



Sơ đồ 12: Nguyên tắc hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục và vai trò của nhà nước



Theo sơ đồ này, hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục (tương tự cho nhiều ngành khác) là nhằm đáp ứng đòi hỏi của công dân, xã hội về các loại dịch vụ liên quan đến giáo dục. Đồng thời, những người có nhu cầu về loại dịch vụ này có thể tìm kiếm những ai có thể cung cấp tốt nhất dịch vụ theo yêu cầu của mình trong khuôn khổ chi phí hợp lý nhất. Sự tồn tại của hoạt

động cung cấp dịch vụ giáo dục trong cơ chế thị trường luôn là sự cân bằng giữa chất lượng dịch vụ được cung cấp và chất lượng dịch vụ mà người sử dụng yêu cầu trên cơ sở giá cả cạnh tranh.

Trong mọi trường hợp, sự bất bình đẳng trong hoạt động cung cấp dịch vụ luôn xảy ra và do đó, luôn đòi hỏi có sự can thiệp của nhà nước. Đó cũng chính là vai trò không thể thiếu của nhà nước trong cơ chế thị trường cung cấp hàng hóa và dịch vụ.

Hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục tồn tại ở mọi địa bàn lãnh thổ; cho nhiều đối tượng khác nhau và theo những cấp độ khác nhau. Đồng thời, hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục được thực hiện bởi nhiều chủ thể khác nhau nên nhà nước phải tác động vào quản lý mang tính chất của nhà nước để điều tiết một phần mối quan hệ trên. Nghiên cứu phân cấp quản lý giáo dục cũng tức tìm câu trả lời:

- Nhà nước (như một tổng thể) làm gì để quản lý nhà nước hoạt động trên lĩnh vực giáo dục (giáo dục, dạy nghề);

- Nhà nước phân cấp quản lý nhà nước cho các chủ thể thuộc bộ máy nhà nước để thực hiện tốt nhất nhiệm vụ quản lý nhà nước.

Nhà nước làm gì trên phương diện quản lý nhà nước đều đã được quy định khá cụ thể mang tính chất chung trong các luật có liên quan đến hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục. Hai luật cơ bản là Luật Giáo dục (2005, sửa đổi 2009) và Luật Dạy nghề (2006).

1.1. Nội dung quản lý nhà nước về giáo dục:

Luật Giáo dục quy định nội dung quản lý nhà nước về giáo dục:

- Xây dựng và chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách phát triển giáo dục;

- Ban hành và tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về giáo dục; ban hành điều lệ nhà trường; ban hành quy định về tổ chức và hoạt động của cơ sở giáo dục khác;

- Quy định mục tiêu, chương trình, nội dung giáo dục; tiêu chuẩn nhà giáo; tiêu chuẩn cơ sở vật chất và thiết bị trường học; việc biên soạn, xuất bản, in và phát hành sách giáo khoa, giáo trình; quy chế thi cử và cấp văn bằng, chứng chỉ;

- Tổ chức, quản lý việc bảo đảm chất lượng giáo dục và kiểm định chất lượng giáo dục;

- Thực hiện công tác thống kê, thông tin về tổ chức và hoạt động giáo dục;

- Tổ chức bộ máy quản lý giáo dục;

- Tổ chức, chỉ đạo việc đào tạo, bồi dưỡng, quản lý nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục;

- Huy động, quản lý, sử dụng các nguồn lực để phát triển sự nghiệp giáo dục;

- Tổ chức, quản lý công tác nghiên cứu, ứng dụng khoa học, công nghệ trong lĩnh vực giáo dục;

- Tổ chức, quản lý công tác hợp tác quốc tế về giáo dục;

- Quy định việc tặng danh hiệu vinh dự cho người có nhiều công lao đối với sự nghiệp giáo dục;

- Thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật về giáo dục; giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về giáo dục³⁶.

1.2. Phân cấp quản lý nhà nước trong lĩnh vực giáo dục:

³⁶ Xem Luật Giáo dục (2005); Luật Dạy nghề 2006; Luật Phổ cập giáo dục tiểu học để biết về nội dung quản lý trên các lĩnh vực tương ứng do pháp luật quy định.

Xét trên tổng thể, nhà nước quản lý hầu hết tất cả các yếu tố có liên quan đến hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục. Ngay cả việc tổ chức, chỉ đạo việc đào tạo, bồi dưỡng, quản lý nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục mang ý nghĩa riêng tư của từng chủ thể cung cấp dịch vụ cũng thuộc nội dung quản lý nhà nước. Đây cũng là điều cần xem xét lại khi các nhà giáo đủ tiêu chuẩn quy định, thì việc đào tạo không nên là nội dung của quản lý nhà nước.

Pháp luật cũng quy định mang tính tổng thể xác lập các chủ thể tham gia vào quản lý nhà nước về giáo dục và phân cấp nhiệm vụ và quyền hạn cho các chủ thể đó.

- *Chính phủ:*

+ Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về giáo dục.

+ Trình Quốc hội trước khi quyết định những chủ trương lớn có ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ học tập của công dân trong phạm vi cả nước, những chủ trương về cải cách nội dung chương trình của một cấp học;

+ Hàng năm báo cáo Quốc hội về hoạt động giáo dục và việc thực hiện ngân sách giáo dục.

- *Bộ Giáo dục và Đào tạo:* Chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về giáo dục.

- *Bộ và cơ quan ngang bộ (khác):* Phối hợp với Bộ Giáo dục và Đào tạo thực hiện quản lý nhà nước về giáo dục theo thẩm quyền.

- *UBND các cấp:*

+ Thực hiện quản lý nhà nước về giáo dục theo phân cấp của Chính phủ;

+ Quy hoạch mạng lưới cơ sở giáo dục;

+ Kiểm tra việc chấp hành pháp luật về giáo dục của các cơ sở giáo dục trên địa bàn;

+ Có trách nhiệm bảo đảm các điều kiện về đội ngũ nhà giáo, tài chính, cơ sở vật chất, thiết bị dạy học của các trường công lập thuộc phạm vi quản lý;

+ Phát triển các loại hình trường, thực hiện xã hội hoá – giáo dục;

+ Bảo đảm đáp ứng yêu cầu mở rộng quy mô, nâng cao chất lượng và hiệu quả giáo dục tại địa phương.

Đối với lĩnh vực dạy nghề (cũng là giáo dục), luật cũng quy định phân cấp tương tự như đối với giáo dục. Sự khác nhau cơ bản chỉ là thay cho Bộ Giáo dục và Đào tạo là Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội. Ở cấp địa phương cũng thay đổi tương ứng với các Sở (ở tỉnh) và Phòng (cấp huyện). Đồng thời, Nghị định số 70/2009/NĐ-CP ngày 21 tháng 08 năm 2009 của Chính phủ quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về dạy nghề đã quy định rất cụ thể phân cấp quản lý nhà nước dạy nghề cho hệ thống các cơ quan nhà nước từ trung ương đến tận xã.

Ví dụ: UBND cấp xã, có trách nhiệm thực hiện những nhiệm vụ³⁷ sau:

+ Phối hợp với Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội thực hiện kế hoạch dạy nghề của huyện phù hợp với chương trình phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương.

+ Phối hợp với Phòng Lao động - Thương binh và Xã hội quản lý các cơ sở dạy nghề đóng trên địa bàn.

+ Tổ chức thực hiện chủ trương xã hội hóa dạy nghề.

+ Phối hợp với cơ quan, đơn vị có liên quan quản lý, kiểm tra hoạt động dạy, học nghề theo hình thức cặp nghề trong các hộ gia đình, làng nghề tại địa phương.

+ Thống kê các đối tượng được hưởng chính sách người có công, quân nhân xuất ngũ, người dân tộc thiểu số, người thuộc hộ nghèo, người tàn tật, trẻ em mồ côi không nơi nương tựa, người trực tiếp lao động trong các hộ sản xuất nông nghiệp bị thu hồi đất canh tác và các đối tượng chính sách xã hội khác trên địa bàn quản lý đang trong độ tuổi lao động trên địa bàn chưa qua đào tạo nghề, có nhu cầu học nghề để xét tuyển vào các khóa học nghề theo quy định.

+ Phối hợp với các cơ quan, đơn vị có liên quan hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện chính sách dạy nghề cho các đối tượng được hưởng chính sách ở địa phương, bảo đảm chính sách được thực hiện đúng mục đích, đúng đối tượng³⁸.

Bên cạnh các luật chuyên ngành, thì Luật tổ chức Hội đồng Nhân dân và UBND cũng quy định mang tính phân cấp cho hệ thống các cơ quan thuộc chính quyền địa phương các cấp trong quản lý nhà nước về giáo dục. Cụ thể các Điều 12, 20, 30, 88, 102 và 114 quy định cụ thể nhiệm vụ và quyền hạn của Hội đồng Nhân dân và UBND các cấp trên lĩnh vực lĩnh vực giáo dục, y tế, xã hội, văn hoá, thông tin, thể dục thể thao³⁹.

Về mặt pháp lý, phân cấp quản lý nhà nước trên lĩnh vực giáo dục theo hình thức trao quyền đã được cụ thể trong khá nhiều văn bản pháp luật và những cơ quan nào của bộ máy nhà nước. Nghị định số 115/2010/NĐ-CP ngày 24/12/2010 của Chính phủ quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về giáo dục và Nghị định số 70/2009/NĐ-CP về quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về dạy nghề.

Kết hợp với các văn bản luật đã nêu trên, với quy định chi tiết trong 2 nghị định, tư tưởng phân cấp quản lý nhà nước về giáo dục tương đối cụ thể, thể hiện tinh thần phân công thực thi nhiệm vụ quản lý nhà nước về giáo dục.

Tuy nhiên, một thực tế đặt ra đó chính là do có sự phân cấp nên nhiều vấn đề đang đặt ra cần phải xem xét lại.

³⁷ Đọc Nghị định số 70/2009/NĐ-CP và trao đổi trên lớp về phân cấp tương ứng

³⁸ Nghị định số 70/2009/NĐ-CP.

³⁹ Xem xét trên phương diện quy định của pháp luật về nhiệm vụ và quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp, phân cấp quản lý nhà nước trên lĩnh vực giáo dục tương đối được quan tâm.

Trách nhiệm của UBND tỉnh và thông qua cơ quan tham mưu là Sở Giáo dục và Đào tạo trên lĩnh vực quản lý nhà nước về giáo dục và dạy nghề có thể thấy rất nặng nề.

Tương tự, các cấp chính quyền địa phương cũng được pháp luật nhà nước phân cấp quản lý nhà nước về giáo dục, dạy nghề.

Mỗi một cấp chính quyền địa phương đều có các cơ quan chuyên môn, tham mưu giúp UBND thực hiện các chức năng quản lý nhà nước về giáo dục.

- Sở Giáo dục và Đào tạo:

Tham mưu, giúp UBND cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về giáo dục và đào tạo, bao gồm: Mục tiêu, chương trình, nội dung giáo dục và đào tạo; tiêu chuẩn nhà giáo và tiêu chuẩn cán bộ quản lý giáo dục; tiêu chuẩn cơ sở vật chất, thiết bị trường học và đồ chơi trẻ em; quy chế thi cử và cấp văn bằng, chứng chỉ; bảo đảm chất lượng giáo dục và đào tạo.

- Phòng Giáo dục và Đào tạo:

Tham mưu, giúp UBND cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước về các lĩnh vực giáo dục và đào tạo, bao gồm: Mục tiêu, chương trình và nội dung giáo dục và đào tạo; tiêu chuẩn nhà giáo và tiêu chuẩn cán bộ quản lý giáo dục; tiêu chuẩn cơ sở vật chất, thiết bị trường học và đồ chơi trẻ em; quy chế thi cử và cấp văn bằng, chứng chỉ; bảo đảm chất lượng giáo dục và đào tạo.

Mặc dù mức độ quy định trong các văn bản pháp luật về phân cấp đã ghi rõ cho từng cấp, từng cơ quan. Tuy nhiên, một số ý kiến cho rằng mức độ tập trung vẫn khá cao. Tập trung thường ở Trung ương (bộ) và địa phương chủ yếu là Sở Giáo dục và Đào tạo.

Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP không có mục về phân cấp đối với giáo dục và y tế, xã mà thay vào đó coi giáo dục và y tế là một loại hình thuộc nhóm dịch vụ công và quy định một số nội dung nhằm đẩy mạnh hoạt động cung cấp dịch vụ này.

1.3. Phân cấp quản lý trên lĩnh vực giáo dục được tiếp cận theo tính tự quản của các chủ thể cung cấp dịch vụ giáo dục:

Hiện nay trên lĩnh vực hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục, dạy nghề, chủ thể cung cấp dịch vụ bao gồm:

- Các chủ thể thuộc sở hữu nhà nước (công lập);
- Các chủ thể dân lập;
- Các chủ thể tư thực;
- Các chủ thể có yếu tố nước ngoài.

Nghiên cứu phân cấp quản lý đối với các chủ thể cung cấp dịch vụ này, có thể xem xét một số khía cạnh sau:

- Sự tự quản trên các lĩnh vực của các chủ thể cung cấp dịch vụ giáo dục;

- Sự can thiệp của nhà nước như thế nào trong hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục;

Mức độ tự chủ của các chủ thể cung cấp dịch vụ giáo dục là thước đo mức độ phân cấp theo mô hình thị trường đã nêu trong phần lý thuyết. Nếu mức độ tự chủ cao thì mức độ phân cấp cũng tương ứng cao và ngược lại.

Mức độ tự chủ của các cơ sở cung cấp dịch vụ giáo dục được xác định trên một số lĩnh vực cụ thể. Tuy nhiên, hiện nay ít ai bàn đến đối với những cấp học khác mà chủ yếu bàn cho lĩnh vực giáo dục đại học (đang đệ trình Luật Giáo dục đại học). Theo đó, một trong những vấn đề quan tâm, đòi hỏi phải phân cấp mạnh hơn, trao quyền tự chủ lớn hơn, thực sự cho các trường đại học. Một số lĩnh vực tự chủ gồm:

- Tự chủ trong việc xây dựng trường;
- Tự chủ chỉ tiêu tuyển sinh;
- Tự chủ phương thức tuyển sinh;
- Tự chủ trong việc mở ngành, chuyên ngành đào tạo;
- Tự chủ trong việc lựa chọn chương trình, giáo trình;
- Tự chủ trong vấn đề nhân sự;
- Tự chủ trong vấn đề học phí.

Phân cấp hay trao quyền tự chủ cho giáo dục đại học là đòi hỏi tất yếu. Và đó cũng chính là thông lệ chung của tất cả các nước trên thế giới.

Muốn cung cấp được dịch vụ giáo dục, tất yếu cơ sở cung cấp dịch vụ phải có đủ điều kiện để tạo ra sản phẩm có chất lượng như mong muốn. Điều đó cũng có nghĩa là mỗi một nhà cung cấp dịch vụ phải có đủ những điều kiện tối thiểu để có thể tạo ra được sản phẩm là “dịch vụ giáo dục” ở mức độ tối thiểu mà xã hội, nền kinh tế, thị trường sử dụng lao động chấp nhận.

Đồng thời, cũng giống như các hoạt động sản xuất, kinh doanh, mỗi một chủ thể cung cấp dịch vụ giáo dục có năng lực rất khác nhau và có thể cung cấp những sản phẩm dịch vụ giáo dục cao hơn so với mức tối thiểu. Điều đó cũng có nghĩa là cần phải có cơ chế xếp hạng các cơ sở cung cấp dịch vụ giáo dục nói chung và dịch vụ giáo dục đại học, cao đẳng nói riêng. Những loại trường được cấp những chứng chỉ “kiểm định” sẽ có thể thực hiện việc tự chủ dựa trên những tiêu chuẩn mang tính thương hiệu của họ.

Để phân cấp, trao quyền tự chủ nhiều hơn cho các cơ sở cung cấp dịch vụ, một trong những điều nhà nước cần phải làm là xác định tiêu chuẩn tối thiểu có thể đạt được để trở thành “trường đại học” và không cần đưa ra “phân bổ chỉ tiêu” mà đưa ra xác định thông số cần cho việc xác định chỉ tiêu. Ví dụ số giảng viên cơ hữu; số giảng viên có trình độ cao (GS, PGS, TS, ThS, v.v.), diện tích phòng học; diện tích thư viện, phòng đọc; số lượng sách theo chuyên ngành đào tạo phải có; số phòng học; phòng máy tính; mức độ công nghệ thông tin (mạng LAN, Internet, v.v.). Đây chính là điều kiện để được phân cấp đã nêu trên. Nếu

không có đủ điều kiện, không thể trao quyền tự chủ. Khi có đủ điều kiện, sẽ được phân cấp trên những lĩnh vực cụ thể hoặc tất cả các lĩnh vực.

Thiếu tất cả những điều đó, nếu thực hiện phân cấp, trao quyền tự chủ cho các trường đại học, cao đẳng sẽ là “thảm họa”, như đã và đang xảy ra cho không ít trường Đại học hiện nay. Không có địa điểm; không có phòng học; không có giảng viên cơ hữu; không có thư viện, và nhiều thứ khác, nhưng vẫn được thành lập, được tuyển sinh.

Mặt khác xã hội và thị trường lao động Việt Nam chưa thực sự quan tâm đến chất lượng đầu ra của các trường nên chưa tác động đến “sự phá sản” của các trường. Đây cũng là một yêu cầu. Thiếu sự kiểm soát có thể làm cho phân cấp sẽ xấu đi hơn nhiều về chất lượng so với tập trung.

Do hệ thống cơ sở giáo dục Việt Nam có hai loại: Công lập và tư thục nên phân cấp tự chịu trách nhiệm hai hệ thống này hoàn toàn khác nhau:

- Các trường tư thục được phân cấp, tự chủ về tài chính, học phí;
- Các trường công lập chịu sự điều tiết của nhà nước với tư cách nhà nước là chủ sở hữu, khác với điều tiết các trường với tư cách quản lý nhà nước.

2. Phân cấp quản lý trong lĩnh vực y tế

Y tế cũng là một lĩnh vực cung cấp dịch vụ đặc biệt cho mọi công dân. Nghiên cứu phân cấp quản lý trong lĩnh vực y tế cũng chính là phân cấp quản lý nhà nước đối với hoạt động cung cấp dịch vụ y tế bởi các nhà cung cấp dịch vụ y tế (bệnh viện, các cơ sở khám chữa bệnh, v.v.) và trao quyền tự chủ, tự quyết cho các cơ sở cung cấp dịch vụ y tế.

2.1. Cơ sở pháp luật phân cấp quản lý nhà nước các hoạt động cung cấp dịch vụ y tế:

Hai đạo luật cơ bản gắn liền với hoạt động cung cấp dịch vụ y tế là Luật bảo vệ sức khỏe nhân dân ngày 30 tháng 6 năm 1989 và Luật Khám chữa bệnh. Ngay từ khi ban hành, Luật đã xác định: Nhà nước chăm lo bảo vệ và tăng cường sức khỏe nhân dân; đưa công tác bảo vệ sức khỏe nhân dân vào kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách Nhà nước; quyết định những chế độ chính sách, biện pháp để bảo vệ và tăng cường sức khỏe nhân dân.

Đồng thời xác định mang tính phân cấp nhiệm vụ về chăm sóc, bảo vệ sức khỏe nhân dân.

- Bộ Y tế có trách nhiệm quản lý, hoàn thiện, nâng cao chất lượng và phát triển hệ thống phòng bệnh, chống dịch, khám bệnh, chữa bệnh, sản xuất, lưu thông thuốc và thiết bị y tế, kiểm tra việc thực hiện các quy định về chuyên môn nghiệp vụ y, dược.

- Hội đồng Nhân dân các cấp dành tỷ lệ ngân sách thích đáng cho công tác bảo vệ sức khỏe nhân dân ở địa phương; thường xuyên giám sát, kiểm tra việc tuân theo pháp luật về bảo vệ sức khỏe nhân dân của Ủy ban Nhân dân cùng

cấp, của các cơ quan, các tổ chức xã hội, cơ sở sản xuất, kinh doanh của Nhà nước, tập thể, tư nhân và mọi công dân trong địa phương.

- Ủy ban Nhân dân các cấp có trách nhiệm thực hiện các biện pháp để bảo đảm vệ sinh ăn, ở, sinh hoạt, vệ sinh công cộng cho nhân dân trong địa phương; lãnh đạo các cơ quan y tế trực thuộc, chỉ đạo sự phối hợp giữa các ngành, các tổ chức xã hội trong địa phương để thực hiện những quy định của pháp luật về bảo vệ sức khỏe nhân dân.

Bộ Y tế: Nghị định số 63/2012/NĐ-CP ngày 31/8/2012 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Y tế đã xác định cụ thể chức năng quản lý nhà nước về chăm sóc và bảo vệ sức khỏe nhân dân:

- Y tế dự phòng;
- Khám bệnh, chữa bệnh và phục hồi chức năng;
- Y dược cổ truyền;
- Trang thiết bị và công trình y tế;
- Dược và mỹ phẩm;
- An toàn thực phẩm;
- Dân số - kế hoạch hóa gia đình và sức khỏe sinh sản;
- Bảo hiểm y tế;
- Về bảo vệ môi trường trong hoạt động y tế;
- Quản lý nhà nước các dịch vụ công trong lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ.

Hội đồng Nhân dân tỉnh:

- Quyết định quy hoạch, kế hoạch phát triển mạng lưới khám, chữa bệnh;
- Biện pháp bảo vệ sức khỏe nhân dân, bảo vệ và chăm sóc người già, người tàn tật, trẻ mồ côi không nơi nương tựa;
- Bảo vệ, chăm sóc bà mẹ, trẻ em;
- Thực hiện chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình;
- Phòng, chống dịch bệnh;
- Phát triển y tế địa phương.

UBND tỉnh:

- Quản lý hoạt động của các đơn vị y tế thuộc tỉnh và cấp giấy phép hành nghề y, dược tư nhân;
- Chỉ đạo và kiểm tra việc tổ chức thực hiện biện pháp bảo vệ sức khỏe nhân dân; bảo vệ, chăm sóc người già, người tàn tật, trẻ mồ côi không nơi nương tựa; bảo vệ, chăm sóc bà mẹ, trẻ em; thực hiện chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình;

- Chỉ đạo và kiểm tra việc thực hiện chính sách ưu đãi, chăm sóc và giúp đỡ thương binh, bệnh binh, gia đình liệt sĩ, những người và gia đình có công với nước;

- Thực hiện kế hoạch, biện pháp về sử dụng lao động và giải quyết các quan hệ lao động; giải quyết việc làm; điều động dân cư trong phạm vi tỉnh;

- Thực hiện chính sách bảo hộ lao động, bảo hiểm xã hội, cứu trợ xã hội, xoá đói, giảm nghèo, cải thiện đời sống nhân dân; hướng dẫn thực hiện công tác từ thiện, nhân đạo; phòng, chống các tệ nạn xã hội và dịch bệnh ở địa phương.

Hội đồng Nhân dân huyện:

- Quyết định biện pháp bảo vệ, chăm sóc sức khoẻ nhân dân, phòng, chống dịch bệnh;

- Chăm sóc người già, người tàn tật, trẻ mồ côi không nơi nương tựa;

- Bảo vệ, chăm sóc bà mẹ, trẻ em; thực hiện chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình;

UBND huyện:

- Thực hiện kế hoạch phát triển sự nghiệp y tế;

- Quản lý các trung tâm y tế, trạm y tế;

- Chỉ đạo và kiểm tra việc bảo vệ sức khoẻ nhân dân; phòng, chống dịch bệnh;

- Bảo vệ và chăm sóc người già, người tàn tật, trẻ mồ côi không nơi nương tựa;

- Bảo vệ, chăm sóc bà mẹ, trẻ em;

- Thực hiện chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình;

- Kiểm tra việc chấp hành pháp luật trong hoạt động của các cơ sở hành nghề y, dược tư nhân.

Hội đồng Nhân dân xã:

- Quyết định biện pháp bảo đảm giữ gìn vệ sinh, xử lý rác thải, phòng, chống dịch bệnh, biện pháp bảo vệ môi trường trong phạm vi quản lý;

- Biện pháp thực hiện chương trình y tế cơ sở, chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình.

UBND xã:

- Tổ chức thực hiện các chương trình y tế cơ sở, dân số, kế hoạch hoá gia đình được giao;

- Vận động nhân dân giữ gìn vệ sinh; phòng, chống các dịch bệnh.

Bên cạnh quy định của Luật Tổ chức Hội đồng Nhân dân và UBND, Nghị định của Chính phủ cũng quy định nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan chuyên môn tham mưu, giúp UBND quản lý nhà nước về y tế.

Sở Y tế:

Tham mưu, giúp UBND cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước về:
Chăm sóc và bảo vệ sức khỏe nhân dân:

- Y tế dự phòng;
- Khám, chữa bệnh;
- Phục hồi chức năng;
- Y dược cổ truyền;
- Thuốc phòng bệnh, chữa bệnh cho người;
- Mỹ phẩm;
- Vệ sinh an toàn thực phẩm;
- Trang thiết bị y tế;
- Dân số;
- Bảo hiểm y tế.

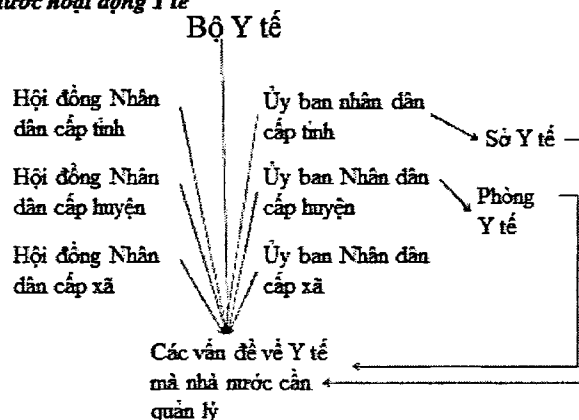
Phòng Y tế:

Tham mưu, giúp UBND cấp huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước về chăm sóc và bảo vệ sức khỏe nhân dân:

- Y tế cơ sở;
- Y tế dự phòng.
- Khám, chữa bệnh, phục hồi chức năng;
- Y dược cổ truyền;
- Thuốc phòng bệnh, chữa bệnh cho người;
- Mỹ phẩm;
- Vệ sinh an toàn thực phẩm;
- Bảo hiểm y tế;
- Trang thiết bị y tế;
- Dân số.

2.2. Phân cấp quản lý nhà nước về y tế:

Sơ đồ 13: Mô phỏng mô hình phân cấp quản lý nhà nước hoạt động Y tế



Cơ cấu phân cấp quản lý nhà nước có thể mô tả bằng sơ đồ 13.

Thực tế của sơ đồ trên chỉ ra rằng, nhiệm vụ quản lý nhà nước trên các lĩnh vực liên quan đến y tế chưa thật rõ ràng, cụ thể. Giữa UBND

huyện với UBND tỉnh; giữa Sở Y tế và Phòng Y tế.

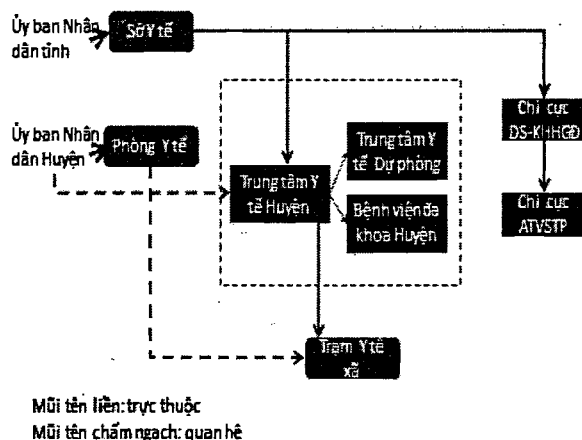
Mối quan hệ giữa Sở Y tế với Phòng Y tế cấp huyện không mang tính quan hệ thứ bậc, mà thực chất, địa vị pháp lý bình đẳng với nhau. Phân cấp cho Sở hay Phòng Y tế do pháp luật quy định.

Mức độ phân cấp trong quản lý nhà nước về y tế nói riêng và các ngành khác không hệ thống ngành và lĩnh vực còn phụ thuộc vào các quyết định của UBND các cấp giao rõ chức năng, nhiệm vụ cho Sở Y tế hay Phòng Y tế dựa trên những quy định chung, mang tính định hướng của các nghị định Chính phủ.

Tuy nhiên, đây lại là một vấn đề khá phức tạp hiện nay trong phân cấp quản lý nhà nước nói chung và phân cấp mang tính nội bộ của ngành y tế.

Phân cấp quản lý nhà nước về y tế đang vừa có xu hướng tập trung, nhưng lại tổ chức theo hướng phi tập trung như chỉ ra ở sơ đồ 14.

Sơ đồ 14: Phân cấp quản lý trên lĩnh vực Y tế thuộc nội bộ ngành Y tế



Sự chồng chéo, thiếu rõ ràng của phân cấp quản lý nhà nước về y tế và hoạt động cung cấp dịch vụ y tế của nhà nước thể hiện rõ nhất ở cấp huyện. Cả nước, tổ chức bộ máy quản lý y tế cấp huyện gắn với cung cấp dịch vụ y tế có quá nhiều mô hình:

- Phòng y tế và 3 đơn vị y tế là Bệnh viện đa khoa huyện, Trung tâm Y tế (TTYT) huyện và Trung tâm Dân số KHHGD (trạm y tế xã do TTYT huyện quản lý);

- Phòng y tế và 3 đơn vị y tế là Bệnh viện đa khoa huyện, TTYTDP và TT Dân số KHHGD (trạm y tế xã do phòng y tế quản lý);

- Phòng y tế và 2 đơn vị y tế là TT Dân số KHHGD, TTYT huyện (các khoa, phòng, đội và trạm y tế xã).

Cách thức tổ chức bộ máy quản lý tại cấp huyện cũng như địa phương trên nhiều lĩnh vực cũng xảy ra tương tự.

Điều cơ bản là chưa thực sự phân biệt được:

- Phân cấp về quản lý nhà nước;
- Phân cấp về hoạt động cung cấp các dịch vụ liên quan đến ngành đảm nhận (y tế, giáo dục, v.v.);
- Vai trò của nhà nước và sự độc lập của các đơn vị sự nghiệp cung cấp dịch vụ.

2.3. Hệ thống cơ sở khám chữa bệnh và trao quyền tự chủ (phân cấp thị trường):

Điều này cũng được xem xét tương tự để nghiên cứu phân cấp hoạt động cung cấp dịch vụ thuộc ngành và lĩnh vực khác.

Các cơ sở cung cấp dịch vụ y tế trong bối cảnh hiện nay bao gồm cả khu vực nhà nước và khu vực tư nhân. Đối với khu vực tư nhân nhà nước chỉ thực hiện sự quản lý nhà nước. Tuy nhiên, khác với dịch vụ giáo dục, hiện nay dịch vụ y tế vẫn chủ yếu thuộc khu vực nhà nước.

a) Các hình thức tổ chức cơ sở khám bệnh, chữa bệnh:

- Bệnh viện;
- Cơ sở giám định y khoa;
- Phòng khám đa khoa;
- Phòng khám chuyên khoa, bác sỹ gia đình;
- Phòng chẩn trị y học cổ truyền;
- Nhà hộ sinh;
- Cơ sở chẩn đoán;
- Cơ sở dịch vụ y tế;
- Trạm y tế cấp xã và tương đương;
- Các hình thức tổ chức khám bệnh, chữa bệnh khác.

b) Hệ thống cơ sở khám bệnh, chữa bệnh của Nhà nước:

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

Đối với các cơ sở y tế bên ngoài nhà nước, các cơ quan quản lý nhà nước chỉ thực hiện những nội dung quản lý nhà nước còn hoạt động cung cấp dịch vụ của họ hoàn toàn được tự chủ theo cơ chế thị trường.

Đối với các cơ sở y tế công lập, phân cấp quản lý trong hoạt động cung cấp dịch vụ y tế đã và đang được quan tâm. Đặc biệt chủ yếu phân cấp liên quan đến loại chuyên môn, dịch vụ nào được cung cấp và quan hệ giữa các cơ sở y tế.

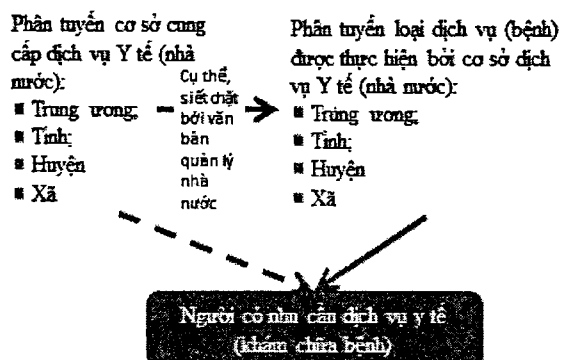
c) Phân cấp chuyên môn:

Cách tổ chức phân cấp chuyên môn mang tính thứ bậc;

- Chỉ đạo chuyên môn;
- Hỗ trợ chuyên môn.

Phân cấp loại hình dịch vụ y tế cho các cơ sở y tế nhà nước đang là vấn đề quan tâm của cả

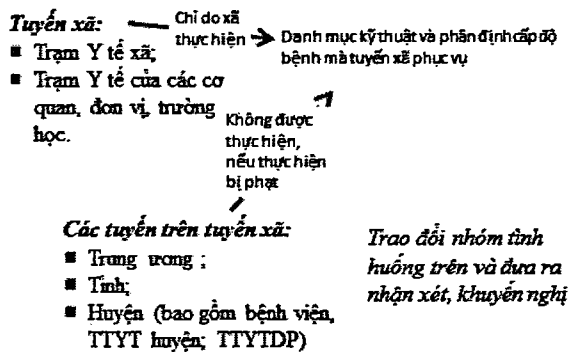
Sơ đồ 15: Triết lý phân cấp cung cấp dịch vụ Y tế trong hệ thống Y tế công lập



Trao đổi nhóm về: cách thức phân cấp cung cấp dịch vụ khám chữa bệnh?

các cấp quản lý và người cung cấp dịch vụ lẫn người nhận dịch vụ. Phân cấp các loại hình dịch vụ y tế trong hệ thống các cơ sở y tế nhà nước được mô tả ở sơ đồ 15.

Sơ đồ 16: Phân cấp cung cấp dịch vụ Y tế - siết chặt vi phạm phân cấp



Phân cấp cung cấp dịch vụ y tế trong hệ thống cơ sở y tế công đang có nhiều điều cần quan tâm. Điều này thể hiện ở quy định khá chặt chẽ là cơ sở dịch vụ y tế cấp cao không được khám chữa bệnh các loại dịch vụ mà cơ sở cấp thấp có thể làm được. Trong khi đó, pháp luật nhà nước lại không cấm người có nhu cầu dịch vụ được quyền lựa chọn dịch vụ và cơ sở cung cấp dịch vụ. Quy định phân cấp hoạt động cung cấp

dịch vụ y tế và kiểm soát phân cấp thể hiện ở sơ đồ 16.

3. Nâng cao hiệu quả phân cấp quản lý lĩnh vực văn hóa - xã hội

Để nâng cao hiệu quả phân cấp quản lý trong lĩnh vực y tế, giáo dục nói riêng và trong lĩnh vực văn hóa – xã hội nói chung, cần quan tâm thực hiện những nội dung sau:

- Phân cấp quản lý nhà nước trong hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước trên lĩnh vực văn hóa – xã hội nói chung, cũng như Y tế, giáo dục nói riêng tập trung vào nhiệm vụ quản lý nhà nước các hoạt động cung cấp dịch vụ liên quan đến văn hóa – xã hội. Không phân biệt chủ thể cung cấp dịch vụ này là của nhà nước hay của của các thành phần kinh tế khác (khu vực tư).

- Phân cấp quản lý nhà nước cần phân biệt với trao quyền tự chủ cho các cơ sở cung cấp dịch vụ thuộc lĩnh vực văn hóa – xã hội của nhà nước.

- Phân cấp cung cấp dịch vụ công trên lĩnh vực văn hóa – xã hội nói chung từ nguồn ngân sách nhà nước. Đây cũng là vấn đề khó khăn của phân cấp. Các tổ chức cung cấp dịch vụ công của nhà nước (đơn vị sự nghiệp - cơ sở khám chữa bệnh công; các loại trường công, v.v.) đang thách thức trong việc được phân cấp hoạt động cung cấp dịch vụ trên nguyên tắc: Càng lên cao chỉ được cung cấp những loại dịch vụ có độ phức tạp nhất định, nếu cung cấp những loại dịch vụ có độ phức tạp thấp có thể bị xử phạt. Đây là một nghịch lý, đặc biệt trong lĩnh vực y tế. Không có loại bệnh cấp trung ương, tỉnh, huyện và xã để mà phân loại bệnh; mặt khác, người bệnh có quyền lựa chọn cơ sở cung cấp dịch vụ để khám chữa bệnh nếu họ thấy nơi đó có thể chữa được khỏi bệnh cho họ. Không ai muốn đi từ xã lên trung ương để chữa bệnh nếu xã chữa được và họ tin là chữa được. Đây là điều mà cơ quan quản lý nhà nước chưa đi sâu để phân cấp.

- Phân cấp hoạt động cung cấp dịch vụ công trên lĩnh vực văn hóa – xã hội cũng đồng nghĩa với việc phân cấp phân bổ ngân sách nhà nước dành cho loại dịch vụ này. Hiện nay, ai cũng muốn có quyền trong lĩnh vực này, nhưng đầu tư cho cấp cơ sở lại thiếu sự phân cấp.

- Muốn làm tốt phân cấp cung cấp dịch vụ y tế nói riêng và dịch vụ văn hóa – xã hội nói chung cần tạo ra mặt bằng cung cấp dịch vụ khá đồng đều giữa các tuyến và điều đó không cần phân cấp mang tính áp đặt, tự động xã hội sẽ thực hiện phân cấp lựa chọn chính mình nơi muốn nhận được cung cấp dịch vụ y tế.

- Nếu trong lĩnh vực giáo dục, xã hội hóa đã tạo ra nhiều trường chất lượng cao của khu vực tư, không cần phân cấp hay cấm, các trường chất lượng cao vẫn nhận được nhiều “người cần cung cấp dịch vụ”.

Ví dụ trường mẫu giáo tư là một điển hình. Trong khi đó, bệnh viện tư chưa phát triển, không có sự lựa chọn, thì các cơ sở khám chữa bệnh công lại rất bất cập về chất lượng cung cấp dịch vụ kể cả những dịch vụ cấp thấp. Điều đó cũng đồng nghĩa với việc chạy đến các trung tâm chất lượng (không phân biệt trung ương hay địa phương).

- Để nâng cao hiệu quả phân cấp quản lý trong lĩnh vực văn hóa – xã hội cần thay đổi cách thức sử dụng ngân sách nhà nước hợp lý hơn và bình đẳng hơn. Và điều này cũng sẽ giúp chúng ta hạn chế việc rơi vào tình huống “2/3 đầu tư cho y tế rơi vào nhóm người giàu, giàu nhất chiếm đến 45%, nhóm nghèo khó chỉ chiếm 7%; những nơi nhà nước đầu tư nhiều nhất cũng là nơi tạo ra nhiều dịch vụ thu tiền cao nhất cho ai có tiền. Để phân cấp hoạt động cung cấp dịch vụ Y tế cũng như giáo dục và văn hóa - xã hội, tạo ra sự bình đẳng trong tiếp cận đến dịch vụ y tế được trả tiền; đến các cơ sở y tế do nhà nước đầu tư bằng ngân sách nhà nước.

4. Theo dõi và đánh giá phân cấp quản lý trong lĩnh vực văn hóa - xã hội

4.1. Tiêu chí đánh giá:

- Các tiêu chí liên quan đến các mục tiêu phát triển của thiên niên kỷ⁴⁰;

- Số cơ quan quản lý nhà nước liên quan đến quản lý nhà nước trên lĩnh vực văn hóa - xã hội gia tăng hay giảm. Mức độ gia tăng cũng thể hiện xu hướng mạnh hơn của phân cấp quản lý nhà nước; nếu xu hướng giảm cũng có nghĩa là phân cấp quản lý nhà nước giảm, gia tăng tập trung quản lý nhà nước vào một số đầu mối, một số cấp. Tuy nhiên, hai chỉ số này không phản ánh xấu- tốt mà chỉ phản ánh xu hướng “tập trung - phi tập trung, phân cấp”.

- Tiêu chí liên quan đến số lượng các tổ chức cung cấp dịch vụ công của nhà nước so với các tổ chức cung cấp dịch vụ trên lĩnh vực văn hóa – xã hội thuộc khu vực tư. Nếu chỉ số này gia tăng, thể hiện xu hướng xã hội hóa, phân cấp hoạt động cung cấp dịch vụ mạnh và ngược lại;

⁴⁰ Tham khảo 8 mục tiêu thiên niên kỷ trong “Chương trình nghị sự Việt Nam”.

- Tiêu chí liên quan đến sự bình đẳng trong việc tiếp cận đến dịch vụ trên lĩnh vực văn hóa – xã hội (gần với 8 mục tiêu thiên niên kỷ). Nếu khu vực khó khăn có mức độ gia tăng cơ sở cung cấp dịch vụ văn hóa – xã hội thể hiện hiệu quả cao hơn của phân cấp và ngược lại;

- Tiêu chí liên quan đến số lượng người nghèo được tiếp cận đến dịch vụ văn hóa – xã hội. Nếu tỷ lệ này gia tăng, tức phân cấp được mở rộng và dân có điều kiện để tiếp cận đến dịch vụ văn hóa – xã hội;

4.2. Theo dõi, đánh giá:

Để theo dõi và đánh giá hiệu quả, đòi hỏi phải tiến hành thống kê số liệu liên quan đến tiếp cận đến dịch vụ của công dân trong quá trình phân cấp.

- Thống kê lại sự thay đổi cơ cấu tổ chức bộ máy của hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực văn hóa – xã hội. Mức độ tăng nấc, thứ bậc cũng thể hiện mức độ phân cấp quản lý nhà nước;

- Thống kê nhiệm vụ và quyền hạn của từng cơ quan nhà nước trong quản lý nhà nước trên lĩnh vực văn hóa – xã hội. Tìm ra danh mục các lĩnh vực chồng chéo giữa cả 4 cấp theo bảng 2.

Bảng 2: Khảo sát chồng chéo, trùng lặp để đánh giá hiệu quả phân cấp

Nhiệm vụ quản lý nhà nước	Trung ương	Tỉnh	Huyện	Xã
Nhiệm vụ A	x	x	x	
Nhiệm vụ B			x	x

- Phân tích để tìm kiếm nguyên nhân;

- Cấp nào sẽ làm tốt hơn?

- Phân tích để chuyển giao theo trật tự bảng 3.

Bảng 3: Phân cấp lại để tránh chồng chéo, trùng lặp

Nhiệm vụ quản lý nhà nước	Trung ương	Tỉnh	Huyện	Xã
Nhiệm vụ A		x		
Nhiệm vụ B				x

Nguyên tắc để thiết lập bảng 3 là cấp nào làm tốt nhất sẽ giao cho cấp đó.

- Thống kê số lượng các đơn vị cung cấp dịch vụ trong và ngoài khu vực nhà nước;

- Khảo sát đánh giá chất lượng dịch vụ được cung cấp bởi các chủ thể khác nhau;

- Khảo sát đánh giá chi phí, giá cả dịch vụ được cung cấp.

Khi thực hiện cách thức để đo lường các thông số nêu trên, chúng ta có thể kết luận được xu hướng phân cấp trong hoạt động quản lý nhà nước nói chung cũng như phân cấp quản lý hoạt động cung cấp dịch vụ trên lĩnh vực văn hóa – xã hội.

4.3. Xây dựng khung kế hoạch theo dõi đánh giá:

Xây dựng khung kế hoạch và theo dõi đánh giá phân cấp được trình bày cho tất cả mọi loại phân cấp, không phân biệt cấp nào và loại lĩnh vực nào.

Để thực hiện một cách triệt để phân cấp quản lý trên từng lĩnh vực (kinh tế, tài chính, văn hóa, xã hội, v.v.), tư duy về kế hoạch phân cấp sẽ được xem xét mang tính tổng thể, dài hạn và trên tất cả các lĩnh vực.

Khi lập kế hoạch có thể lựa chọn cho 1 lĩnh vực cụ thể để xác định những công việc phải làm.

Bước 1: Đánh giá tổng quan những công việc liên quan đến quản lý nhà nước trên lĩnh vực lựa chọn để phân cấp (kinh tế, tài chính hay văn hóa, xã hội):

- Liệt kê các công việc;
- Xác định tính chất công việc;
- Những điều kiện để thực thi công việc;
- Đối tượng chịu tác động của nhóm công việc.

Bước 2: Phân tích thực trạng các tổ chức đang đảm nhận những công việc quản lý nêu ở bước 1:

- Những ưu điểm;
- Những hạn chế;
- Cơ sở pháp lý cho việc thực thi công việc hiện tại có liên quan đến quản lý ngành, lĩnh vực.

Bước 3: Đánh giá xác định những loại công việc nào thuộc cơ quan nào đang thực hiện tốt nhất:

- Xác định các loại công việc đảm nhận của từng cơ quan;
- Sắp xếp thứ tự ưu tiên;
- Đánh giá khả năng chuyển đổi công việc.

Bước 4: Xác định cơ quan có khả năng chuyển đổi:

- Những loại công việc cần chuyển giao;

- Điều kiện để chuyển giao.

Bước 5: Đánh giá hiệu quả chuyển giao:

- So sánh kết quả nếu được chuyển giao;
- Chuyển giao cho cấp nào?

Bước 6: Trình cấp có thẩm quyền phê duyệt:

- Cấp trung ương nếu chuyển giao giữa trung ương và tỉnh;
- Cấp tỉnh nếu chuyển giao giữa tỉnh và cấp huyện;
- Cấp huyện nếu chuyển giao giữa huyện và cấp xã

Bước 7: Xác định những yêu cầu hỗ trợ bước đầu để thực hiện chuyển giao:

- Nguồn nhân lực;
- Nguồn lực;
- Điều kiện làm việc;
- Thủ tục pháp lý.

Bước 8: Giám sát đánh giá việc thực hiện công việc chuyển giao:

- Đánh giá hiệu quả chuyển giao;
- So sánh với kết quả trước khi chuyển giao;
- Thực hiện tiếp tục chuyển giao hay thu trả lại cấp trên.

III. KỸ NĂNG PHÂN CẤP QUẢN LÝ VĂN HÓA - XÃ HỘI

Để thực hiện phân cấp quản lý tại cấp phòng, cần quan tâm đích thực đến loại cấp phòng khi bàn đến phân cấp.

Phòng cấp huyện là một đầu mối quan trọng, độc lập thuộc UBND cấp huyện. Là người đứng đầu một cơ quan chuyên môn thuộc huyện. nhiệm vụ của phòng do UBND giao, nhưng đồng thời cũng theo văn bản pháp luật nhà nước cấp trên quy định. Về nhiệm vụ và quyền hạn của cấp phòng trong cơ cấu tổ chức bộ máy của UBND Huyện khá chặt chẽ, phân cấp mang tính pháp lý cao. Phòng có tư cách pháp nhân, có con dấu (trong tiến trình cải cách hành chính theo một cửa, các phòng đang theo hướng: Một cửa, một dấu và có nơi không còn dấu của phòng).

Phòng cấp sở là cơ quan thuộc sở, do sở quyết định và do đó tính pháp luật của phòng hạn chế;

Phòng cấp bộ: Trước đây cấp bộ không có phòng. Hiện nay cấp phòng của Bộ có tính pháp lý hạn chế.

Tùy thuộc vào vị trí của phòng để nghiên cứu phân cấp trong nội bộ cấp phòng.

Tuy nhiên, nếu coi phòng như là một tổ chức con nằm trong tổ chức lớn, thì mọi phòng đều có nhiệm vụ và quyền hạn được quy định trong văn bản thành lập (mức độ pháp lý của quy định có thể khác nhau). Phòng luôn là cơ quan thẩm quyền riêng, hoạt động theo cơ chế thủ trưởng (trưởng phòng) và do đó luôn có thể áp dụng mô hình ủy quyền để nghiên cứu phân cấp trong nội bộ phòng.

Nội dung nghiên cứu phân cấp quản lý cấp phòng được áp dụng chung cho mọi loại phòng và trên tất cả các lĩnh vực.

Phân cấp cấp phòng được tiếp cận theo hai hướng:

- Đánh giá xem xét nhiệm vụ và quyền hạn được giao cho cấp phòng;
- Xây dựng mô hình ủy quyền trong nội bộ cấp phòng giữa trưởng phòng và nhân viên trong phòng.

Đánh giá xem xét lại nhiệm vụ và quyền hạn được giao:

Đánh giá này sẽ thực hiện theo các bước sau:

Bước 1: Căn cứ vào nhiệm vụ và quyền hạn được giao cho cấp phòng hiện nay:

- Những loại nhiệm vụ được giao mang tính thường xuyên;
- Những quyền hạn được trao;
- Những loại nhiệm vụ được giao mang tính chất ủy quyền của cấp trên.

Bước 2: Đánh giá năng lực cấp phòng:

- Lực lượng lao động;
- Cơ sở vật chất
- Điểm mạnh;
- Hạn chế;
- Mô hình quản lý;
- Các chương trình, dự án;
- Môi quan hệ.

Bước 3: Đánh giá việc thực hiện các nhiệm vụ được giao:

- Những loại nhiệm vụ thực hiện tốt;
- Những loại nhiệm vụ thực hiện gặp khó khăn;
- Nguyên nhân.

Bước 4: Kiến nghị phân cấp:

- Những loại nhiệm vụ nào tiếp tục giao;
- Những loại nhiệm vụ nào có thể giao thêm;
- Những loại nhiệm vụ nào cần chuyển giao trả lại cho cấp trên;

- Những quyền hạn gì cần được trao thêm.

Xây dựng mô hình ủy quyền của Trưởng phòng cho nhân viên.

Ủy quyền cho nhân viên của phòng các nhiệm vụ vốn là của trưởng phòng, nhưng có thể trao cho nhân viên làm thay trên nguyên tắc tự nguyện.

Lợi ích của việc ủy quyền cho nhân viên làm thay:

- Ủy quyền để sử dụng thời gian của bạn tốt hơn;
- Ủy quyền để giúp xây dựng nhân viên của bạn.

Lợi ích của ủy quyền đối với trưởng phòng:

- Giúp người uỷ quyền có nhiều thời gian để tập trung vào công việc quản lý như lập kế hoạch, ra quyết định, giám sát.

- Giúp người uỷ quyền ra được những quyết định chính xác hơn do có nhiều thông tin hơn từ cấp dưới;

- Tăng năng suất, hiệu quả công việc;

- Có thêm những tiêu chí cụ thể để đánh giá kết quả công việc của nhân viên cấp dưới.

Lợi ích của ủy quyền đối với nhân viên

- Nâng cao tinh thần của nhân viên, khuyến khích nhân viên làm việc hiệu quả hơn;

- Tạo cơ hội để nhân viên sử dụng những kiến thức kinh nghiệm của mình;

- Tạo cơ hội để nhân viên phát triển và thu thêm kinh nghiệm, kiến thức qua quá trình trực tiếp giải quyết công việc.

Nguyên tắc ủy quyền:

- Chỉ ủy quyền những nhiệm vụ được ủy quyền;
- Đánh giá năng lực của nhân viên có đủ để đảm nhận;
- Sự nguyện đảm nhận, không ép buộc;
- Ủy quyền nhưng không từ bỏ kiểm soát và trách nhiệm.

Những điều cần chú ý để ủy quyền hiệu quả

- Ủy quyền nhưng quá muộn - nước đến chân mới nhảy;
- Thường “ ai làm giỏi, tốt thì đổ lên đầu họ”;
- Không đúng người, đúng việc;
- Không phù hợp với năng lực chuyên môn;
- Người được ủy quyền không được giải thích cụ thể về nhiệm vụ và quyền hạn nên không tự tin;
- Can thiệp quá sâu, nhiều sau khi ủy quyền;

- Những người có liên quan không được thông báo về “người được ủy quyền” nên không hợp tác, phối hợp;

- Ủy quyền theo cách phó mặc.

Ủy quyền từ Trưởng phòng xuống cho nhân viên phát triển tùy theo cấp độ phát triển của nhân viên. Khi nhân viên phát triển (quy hoạch) đến mức độ cao, có thể ủy quyền ở mức độ cao nhất (họ đã có thể thay thế trưởng phòng).

Khi ở mức độ phát triển còn thấp, chỉ giao việc và tiếp theo ủy quyền hạn chế.

Quá trình phát triển nhân viên và gia tăng cấp độ ủy quyền mô tả ở sơ đồ 17 dưới đây.

Sơ đồ 17: Mức độ phát triển ủy quyền cho nhân viên

Nhiệm vụ của Trưởng phòng	1. Giải thích yêu cầu 2. Xác định kết quả 3. Quyết định cần làm gì 4. Quyết định cách thức	1. Giải thích yêu cầu 2. Xác định kết quả 3. Quyết định cần làm gì	1. Giải thích yêu cầu 2. Xác định kết quả	1. Giải thích yêu cầu
Nhân viên	1. Thực hiện công việc	1. Quyết định cách thức 2. Thực hiện công việc	1. Quyết định cần làm gì 2. Quyết định cách thức 3. Thực hiện công việc	1. Xác định kết quả 2. Quyết định cần làm gì 3. Quyết định cách thức 4. Thực hiện công việc

Người biết ủy quyền của mình cho người khác, biết sử dụng người giỏi hơn mình là người giỏi hơn những người giỏi. Hãy biết ủy quyền để có thời gian phát triển chính mình.

Tình huống: Phối hợp trong quản lý nhà nước và cung cấp dịch vụ y tế

UBND huyện với sự tham mưu của Phòng Y tế đưa ra quy chế phối hợp sau:

a) Nguyên tắc phối hợp:

- Mỗi cơ quan chịu trách nhiệm trước pháp luật, trước cơ quan Nhà nước cấp trên của mình về chức năng nhiệm vụ được giao, chủ động thực hiện tốt chức năng nhiệm vụ của mình, đồng thời phối hợp với các cơ quan liên quan giải quyết các phát sinh có liên quan đến vấn đề về chăm sóc sức khỏe nhân dân trên địa bàn huyện;

- Công chức các cơ quan có trách nhiệm giúp đỡ, hỗ trợ lẫn nhau giải quyết những vấn đề phát sinh thuộc chức năng, nhiệm vụ của cơ quan khác khi cần thiết, nhằm đảm bảo tính thống nhất khi giải quyết các tình huống khẩn cấp về y tế trên địa bàn huyện;

- Việc phối hợp hoạt động được thực hiện trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của mỗi cơ quan, đồng thời trong quá trình phối hợp thực hiện nhiệm vụ không làm

giảm vai trò, trách nhiệm và thẩm quyền của mỗi cơ quan và không cản trở công việc của nhau.

b) Các tổ chức phối hợp:

- Phòng y tế:

Là cơ quan quản lý nhà nước chủ trì phối hợp với Bệnh viện đa khoa, Trung tâm dân số - KHHGD, Hội Đông y và Trung tâm y tế dự phòng huyện trong việc thực hiện chiến lược chăm sóc sức khỏe nhân dân theo Nghị quyết của Huyện đảng bộ và Hội đồng nhân dân huyện.

Phòng Y tế là giúp Bệnh viện đa khoa, Trung tâm dân số-KHHGD, Hội đồng y và Trung tâm y tế dự phòng giải quyết vấn đề y tế trên phạm vi quản lý Nhà nước và định kỳ tổ chức họp giao ban để rút kinh nghiệm trong chỉ đạo việc chăm sóc sức khỏe toàn dân, tổ chức các ngày lễ kỷ niệm ngành y tế trên địa bàn huyện.

Chỉ đạo các xã và phối hợp với các ban ngành, đoàn thể để phối hợp với Bệnh viện đa khoa, Trung tâm dân số-KHHGD, Hội đồng y và Trung tâm y tế dự phòng huyện hoạt động tốt và hoàn thành nhiệm vụ được giao.

- Bệnh viện đa khoa huyện:

+ Nhận bệnh nhân từ trạm y tế xã chuyển đến để khám và điều trị khi trạm y tế xã quá khả năng;

+ Thực hiện việc chỉ đạo tuyến và giám sát hỗ trợ về chuyên môn đối với y tế tuyến xã theo định kỳ. Báo cáo về chuyên môn cho nhân viên y tế xã;

+ Bệnh viện có trách nhiệm cử cán bộ chuyên môn luân phiên từ Bệnh viện về trạm y tế xã để hỗ trợ nhằm nâng cao chất lượng khám chữa bệnh theo Quyết định số 1816/QĐ-BYT ngày 26/5/2008 của Bộ Y tế;

+ Bệnh viện tiếp tục thực hiện chỉ đạo hoạt động khám chữa bệnh tại trạm y tế, thực hiện các qui chế chuyên môn, qui định về khám chữa bệnh, cung ứng thuốc, ký hợp đồng khám chữa bệnh BHYT tại trạm y tế với Bảo hiểm xã hội trong năm 2009. Kết hợp với Hội đồng y để chữa trị bệnh nhân bằng phương pháp Đông Tây y kết hợp;

+ Trong lúc Trung tâm y tế dự phòng chưa có cơ quan làm việc, bệnh viện bố trí phòng làm việc cho trung tâm để tiện việc hoạt động chuyên môn;

+ Phối hợp với Trung tâm y tế dự phòng thực hiện các chương trình y tế quốc gia;

+ Báo cáo định kỳ công tác chuyên môn về Phòng y tế như qui định. Báo cáo về hoạt động chăm sóc sức khỏe sinh sản - KHHGD, tử vong mẹ và tử vong sơ sinh và báo cáo uống Vitamin A cho trung tâm y tế dự phòng huyện theo mẫu quy định. Cung cấp những số liệu chuyên môn cần thiết để Phòng y tế tham mưu cho UBND huyện;

+ Định kỳ và đột xuất thông báo cho Trung tâm y tế dự phòng và Phòng y tế những thông tin liên quan đến bệnh truyền nhiễm và các bệnh gây dịch trong bệnh viện;

+ Phối hợp với Trung tâm y tế dự phòng trong công tác chống dịch khi có dịch xảy ra;

+ Phối hợp với Trung tâm dân số - KHHGD, Trung tâm y tế dự phòng thực hiện các dịch vụ KHHGD.

- Trung tâm y tế dự phòng:

+ Trung tâm y tế dự phòng làm đầu mối phối hợp với Bệnh viện, Trung tâm dân số - KHHGD, Phòng y tế xây dựng Quy chế phối hợp trong việc chỉ đạo hoạt động tại trạm y tế;

+ Phối hợp với Bệnh viện đa khoa giám sát ca bệnh tại bệnh viện liên quan đến bệnh truyền nhiễm;

+ Chia sẻ thông tin các bệnh truyền nhiễm và các bệnh gây dịch với Bệnh viện đa khoa;

+ Báo cáo định kỳ công tác chuyên môn về Phòng y tế như qui định. Cung cấp những số liệu chuyên môn cần thiết để Phòng y tế tham mưu cho UBND huyện;

+ Khử khuẩn môi trường tại Bệnh viện đa khoa khi xuất hiện các bệnh gây dịch trong bệnh viện;

+ Cung cấp các loại thuốc về các chương trình mục tiêu y tế quốc gia và phòng chống bệnh xã hội, HIV/AIDS nếu được phân phối cho Bệnh viện đa khoa huyện.

- Trung tâm Dân số - KHHGD:

+ Kết hợp với Trung tâm y tế dự phòng huyện, bệnh viện đa khoa triển khai các đợt chiến dịch lồng ghép truyền thông dân số - dịch vụ KHHGD;

+ Cung cấp đầy đủ các phương tiện tránh thai theo quy định.

- Hội Đông y huyện:

+ Kết hợp với Bệnh viện để chữa trị bệnh nhân bằng phương pháp Đông - Tây y kết hợp;

+ Kết hợp với Trung tâm y tế dự phòng để chỉ đạo các Trạm y tế xã phát triển vườn thuốc nam và điều trị Đông - Tây y kết hợp;

+ Báo cáo định kỳ công tác chuyên môn về Phòng y tế như qui định. Cung cấp số liệu chuyên môn cần thiết để Phòng y tế tham mưu cho UBND huyện.

Trao đổi:

- Đọc kỹ quy chế phối hợp;

- Phân tích tính hợp pháp, hợp lý của Quy chế;

- Phân tích tính khả thi của phối hợp;
- Những nhận xét, bình luận và kiến nghị góp ý.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Trình bày mục đích, yêu cầu và nguyên tắc trong “phân cấp quản lý” nói chung và vận dụng trong lĩnh vực văn hóa - xã hội nói riêng?
2. “Hiệu quả” và “hiệu quả phân cấp quản lý” là gì? Có những giải pháp gì để nâng cao hiệu quả phân cấp quản lý trong lĩnh vực văn hóa - xã hội?
3. Kinh nghiệm của anh/chị trong quản lý và thực hiện phân cấp quản lý trong lĩnh vực công tác của mình? Những bài học rút ra?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật bảo vệ sức khoẻ nhân dân ngày 30 tháng 6 năm 1989.
2. Luật khám bệnh, chữa bệnh năm 2009.
3. Võ Kim Sơn: Phân cấp quản lý nhà nước: Lý luận và thực tiễn. NXB Chính trị quốc gia, 2004.
4. Học viện Hành chính Quốc gia - Dự án Danida - NAPA: Bộ tài liệu: Phân cấp quản lý giữa tỉnh và huyện, 2006.
5. Nghị định số 69/2008/NĐ-CP ngày 30 tháng 5 năm 2008 của Chính phủ về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường.
6. Nghị định số 70/2009/NĐ-CP ngày 21 tháng 08 năm 2009 của Chính phủ quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về dạy nghề.
7. Nghị định số 115/2010/NĐ-CP ngày 24 tháng 12 năm 2010 của Chính phủ quy định về trách nhiệm quản lý nhà nước về giáo dục.
8. Quyết định số 23/2005/QĐ-BYT ngày 30 tháng 8 năm 2005 của Bộ trưởng Bộ Y tế về việc ban hành Quy định Phân tuyến kỹ thuật và Danh mục kỹ thuật trong khám chữa bệnh.
9. Jennie Litvack and Jessica Seddom: Decentralization Briefing Notes. World Bank.

Phần III

YÊU CẦU, HƯỚNG DẪN ĐI THỰC TẾ VÀ VIẾT ĐỀ ÁN/THU HOẠCH CUỐI KHÓA

Mục 1

YÊU CẦU, HƯỚNG DẪN ĐI THỰC TẾ

1. Mục đích

a) Quan sát và trao đổi kinh nghiệm lãnh đạo phòng qua thực tiễn tại một đơn vị cụ thể.

b) Giúp kết nối giữa lý thuyết với thực tế.

2. Yêu cầu

a) Giảng viên xây dựng bảng quan sát để học viên ghi nhận trong quá trình đi thực tế.

b) Học viên chuẩn bị trước câu hỏi hoặc vấn đề cần làm rõ trong quá trình đi thực tế.

3. Hướng dẫn

a) Cơ sở đào tạo, bồi dưỡng bố trí tổ chức và sắp xếp đi thực tế cho học viên.

b) Cơ quan, đơn vị học viên đến thực tế chuẩn bị báo cáo kinh nghiệm và tạo điều kiện để học viên trao đổi, chia sẻ kinh nghiệm thực tiễn.

Mục 2

YÊU CẦU, HƯỚNG DẪN VIẾT ĐỀ ÁN/THU HOẠCH CUỐI KHÓA

1. Mục đích

a) Là phần thu hoạch kiến thức và kỹ năng thu nhận được từ chương trình đào tạo, bồi dưỡng 4 tuần cho lãnh đạo cấp phòng.

b) Giúp đánh giá mức độ kết quả học viên đã đạt được qua chương trình (kiến thức, kỹ năng và hành vi thái độ).

c) Chỉ ra được khả năng vận dụng kiến thức và kỹ năng đã thu nhận được vào thực tiễn tại vị trí công tác của lãnh đạo phòng.

2. Yêu cầu

a) Học viên cần viết thành bản đề án/thu hoạch hoàn chỉnh, trong đó nêu những kiến thức và kỹ năng thu nhận được, phân tích công việc hiện nay và đề xuất vận dụng vào thực tiễn tại vị trí công tác của lãnh đạo phòng.

b) Thông báo yêu cầu cho học viên khi bắt đầu khóa học.

3. Hướng dẫn

a) Độ dài: Không quá 12 trang A4 (không kể trang bìa, phần tham khảo và phụ lục), sử dụng phông chữ Time New Roman, khổ chữ 14, cách dòng 1,5.

b) Cấu trúc: Do học viên thiết kế và biên soạn phù hợp với nội dung.

c) Văn phong, cách viết: Có phân tích và đánh giá, ý kiến nêu ra cần có số liệu minh chứng rõ ràng.

4. Đánh giá

Tùy đặc điểm, tình hình mỗi lớp, cơ sở đào tạo, bồi dưỡng quyết định việc đánh giá khóa học bằng 1 trong 2 hình thức sau:

a) Viết thu hoạch: Mỗi học viên viết 1 bản thu hoạch.

b) Viết đề án: Triển khai theo một trong hai phương án sau:

+ Phương án 1: Mỗi học viên xây dựng một đề án riêng và giảng viên chấm theo thang điểm 10.

+ Phương án 2: Học viên có thể xây dựng đề án theo nhóm và đại diện mỗi nhóm báo cáo kết quả đề án trước lớp. Đánh giá kết quả chéo giữa các nhóm theo thang 10 điểm. Điểm đánh giá đề án bằng điểm trung bình cộng của điểm các nhóm khác chấm cộng với điểm của giảng viên chấm. Điểm số chung của nhóm tính cho từng thành viên trong nhóm.

c) Phương thức chấm điểm: Tính theo thang điểm 10, điểm đạt là từ 5 điểm trở lên.

d) Xếp loại:

- Giỏi: 9 - 10 điểm;
- Khá: 7 - 8 điểm;
- Trung bình: 5 - 6 điểm;
- Không đạt: Dưới 5 điểm.

KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG



Nguyễn Tiến Đình