

HOÀN THIỆN TỔ CHỨC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC THEO HƯỚNG QUẢN TRỊ QUỐC GIA THEO HƯỚNG HIỆN ĐẠI, HIỆU QUẢ PHỤC VỤ NHÂN DÂN TRONG BỐI CẢNH MỚI

PGS.TS. Ngô Thành Can

Học viện Hành chính Quốc gia, Bộ Nội vụ

Tóm tắt: *Quản trị quốc gia trong bối cảnh biến động hiện nay, cần có những thay đổi thích hợp đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của sự phát triển đất nước, hướng tập trung vào các hoạt động cơ bản: xây dựng hệ thống thể chế đáp ứng yêu cầu của thay đổi, tập trung kiểm tra xử lý hướng đến sự tuân thủ pháp luật và đảm bảo sự tham gia đa chủ thể trong quản trị quốc gia. Để định hướng hoàn thiện mô hình nhà nước, tổ chức hành chính nhà nước, nhằm tăng cường hoạt động quản trị quốc gia, cần từng bước xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN, đảm bảo sự tham gia của các chủ thể quản lý, của nhân dân, thực hiện quản trị quốc gia định hướng, “lái thuyền” và đảm bảo có được một đội ngũ các nhà quản trị quốc gia liêm chính, kiến tạo, hành động, phục vụ nhân dân.*

Từ khóa: *quản trị quốc gia, quản lý hành chính nhà nước, quản trị hiện đại hiệu quả, môi trường biến động*

1. Những luận đề cơ bản về quản trị quốc gia

Một là, Hiến pháp 2013 nêu rõ: “Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân”, “do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức”, “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”. (điều 2)

Điều 94 quy định, “Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội”.

Nghị quyết Đại hội Đảng 13 nêu rõ, “Hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển, trước hết là thể chế phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, cạnh tranh hiệu quả”. “Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, nhất là quản lý phát triển và quản lý xã hội. Xây dựng bộ máy nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa tinh gọn, hiệu lực và

hiệu quả; đẩy mạnh phân cấp, phân quyền bảo đảm quản lý thống nhất, phát huy tính chủ động, sáng tạo và trách nhiệm của các cấp, các ngành”³⁶

Hai là, Sự phát triển của lý thuyết quản trị công mới từ sau những năm 80 của thế kỷ trước đã làm thay đổi diện mạo, quan niệm về quản lý nhà nước, qua các giai đoạn phát triển từ hành chính truyền thống đến quản lý công mới và quản trị công mới. Quản trị công là “cách thức quản lý xã hội, cách thức dung hòa và giải quyết các lợi ích cạnh tranh nhau giữa các nhóm xã hội khác nhau. Hệ thống quản trị bao gồm các thể chế chính quyền cũng như các trật tự thể chế tồn tại bên ngoài chính quyền”³⁷. Quản trị công mới bao gồm tất cả các quá trình quản trị điều hành do nhà nước thực hiện, thị trường hay mạng lưới liên kết thực hiện với hệ thống xã hội (gia đình, bộ tộc, tổ chức chính thức và phi chính thức, lãnh thổ hoặc liên lãnh thổ), và thực hiện qua hệ thống các luật, tiêu chuẩn, quyền lực hay tiếng nói của các xã hội được tổ chức. Nó liên quan đến quá trình hợp tác và đưa ra quyết định trong số các chủ thể liên quan với vấn đề chung dẫn đến việc đưa ra các tiêu chuẩn và thể chế xã hội.

Để mô tả sự phát triển lý thuyết từ hành chính công đến quản lý công mới và quản trị công³⁸ xin lấy minh họa ở bảng sau:

Nội dung	Hành chính công	Quản lý công mới	Quản trị công mới
<i>Vai trò nhà nước</i>	Vai trò trung tâm của nhà nước và đội ngũ CBCC	Áp dụng nguyên tắc và kỹ năng quản lý của khu vực tư và khu vực công	Đa chủ thể và lợi ích, như nhà nước, doanh nghiệp, tổ chức phi lợi nhuận, tổ chức quốc tế
<i>Vai trò chính trị</i>	Chính trị chi phối quá trình thực thi chính sách	Giảm ảnh hưởng của chính trị đến thực thi chính sách Khả năng phát triển các giá trị chính trị không cao	Quan hệ mạng lưới và đối tác, đề cao sự đồng thuận giữa các chủ thể
<i>Thực thi, Pháp luật</i>	Tuân thủ thực thi pháp luật	Kiểm soát đầu vào, đầu ra, đánh giá tác động, đo lường kết quả hoạt động	Định hướng, công bằng, bình đẳng, trách nhiệm báo cáo, giải trình

³⁶Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, t. I, tr 220

³⁷Nguyễn Đáng (2020), Phát triển xã hội ở Việt Nam - “Quản lý” hay “Quản trị”?, Tạp chí Lý luận số 1-2020

³⁸Xem (2)

<i>Dịch vụ công</i>	Khả năng đáp ứng nhu cầu người dân không cao	Sử dụng cơ chế thị trường và hợp đồng để phân bổ nguồn lực và cung cấp dịch vụ công	Dịch vụ công là kết quả sự hợp tác giữa chủ thể công, tư nhân, tổ chức phi lợi nhuận, tổ chức quốc tế
<i>Hiệu lực, hiệu quả</i>	Thực thi hiệu lực, hiệu quả	Hiệu lực, hiệu quả, linh hoạt về khả năng đáp ứng nhu cầu	Hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng nhu cầu, hiện thực hóa các giá trị phổ quát

Ba là, trong mối quan hệ giữa nhà nước, chính phủ và xã hội, có thể thấy xu hướng quản trị quốc gia trên thế giới có thể chia thành 3 nhóm chính như sau. Thứ nhất, vai trò chính tập trung ở nhà nước, chính phủ, các chủ thể xã hội khác có vai trò tham gia vào quá trình quản lý của nhà nước. Mô hình này, chính phủ tập trung quyền lực thực thi vai trò định hướng, can thiệp, hành động, chi phối các mối quan hệ. Thứ hai, vai trò chính được phân chia quyền lực cho các chủ thể khác, đảm bảo sự tham gia của các chủ thể, nhà nước thực hiện vai trò định hướng, điều phối, trọng tài. Thứ ba, mô hình dung hòa, hỗn hợp, vừa đảm bảo vai trò chủ đạo của nhà nước, vừa đảm bảo sự tham gia của các chủ thể khác tham gia vào quá trình quản lý xã hội. Đây là giai đoạn có thể cần sự lựa chọn phù hợp của các quốc gia đối với quản trị quốc gia hiệu quả.

Bốn là, công cuộc đổi mới đất nước, cải cách hành chính đặt ra những yêu cầu phải thay đổi đảm bảo quản trị quốc gia hiện đại hiệu quả đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của sự phát triển đất nước. Cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021 - 2030 tập trung vào 6 nội dung³⁹, đó là: Cải cách thể chế; Cải cách thủ tục hành chính; Cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước; Cải cách chế độ công vụ; Cải cách tài chính công và Xây dựng, phát triển Chính phủ điện tử, Chính phủ số. Trọng tâm cải cách hành chính 10 năm tới là: Cải cách thể chế, trong đó tập trung xây dựng, hoàn thiện hệ thống thể chế của nền hành chính và nâng cao hiệu lực, hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức chuyên nghiệp, có năng lực, phẩm chất đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ và sự phát triển đất nước, trong đó, chú trọng cải cách chính sách tiền lương; xây dựng và phát triển Chính phủ điện tử, Chính phủ số.

Mục tiêu của Cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước là: Tiếp tục rà soát chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước các cấp, định rõ việc của cơ quan hành chính nhà nước; phân định rõ mô hình tổ chức chính quyền

³⁹ NQ Số: 76/NQ-CP, ngày 15/7/2021, Ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021 - 2030

nông thôn, đô thị, hải đảo và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Tăng cường đổi mới, cải tiến phương thức làm việc nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước và sắp xếp, tinh gọn hệ thống tổ chức cơ quan hành chính nhà nước các cấp theo quy định. Đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước; tăng cường rà soát, sắp xếp lại hệ thống các đơn vị sự nghiệp công lập theo hướng tinh gọn, có cơ cấu hợp lý và nâng cao hiệu quả hoạt động.

2. Bối cảnh mới hiện nay

Bối cảnh trong nước và ngoài nước hiện nay đầy những biến động, bất định được mô tả bằng bối cảnh VUCA. VUCA⁴⁰ được xem xét bởi 4 đặc tính là: Volatility - biến động, Uncertainty - không chắc chắn, Complexity - phức tạp, Ambiguity - mơ hồ. Khái niệm VUCA được Trường Chiến tranh Quân đội Mỹ công bố vào đầu những năm 90 của thế kỷ trước, để mô tả về thế giới “đa cực” xuất hiện sau Chiến tranh Lạnh. Trong quản trị nhà nước, khái niệm VUCA diễn ra từ sau cuộc biến động, khủng hoảng chính trị của các nước Đông Âu, và hiện nay lại được gia tăng bởi những biến động của cuộc cách mạng công nghiệp 4.0.

Công cuộc đổi mới đất nước, cải cách hành chính nhà nước đã đem lại những thành tựu đáng kể cho sự phát triển đất nước. Cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 đã có những tác động to lớn đến hoạt động quản trị quốc gia. Sự đóng góp của khoa học công nghệ, vai trò của công nghệ thông tin ảnh hưởng trực tiếp, có tính thúc đẩy đối với quản trị quốc gia trong chuyển đổi số.

Như vậy, cách tiếp cận quản trị quốc gia trong những phạm vi nhất định cần có sự thay đổi phù hợp với luận đề là không phải tập trung vào những điều có thể xảy ra, sẽ xảy ra, mà hướng chú ý tới nắm bắt xử lý những điều khả thi, những thứ có khả năng thực hiện.

3. Những đặc trưng cơ bản của quản trị quốc gia

Quản trị được xem là “các nguyên tắc ra quyết định tập thể trong những bối cảnh đa dạng chủ thể hoặc tổ chức, và không tồn tại một hệ thống kiểm soát chính thức nhằm chi phối các điều khoản về mối quan hệ giữa các chủ thể cũng như tổ chức”⁴¹. Quản trị quốc gia là quá trình tổ chức các hoạt động thực hiện theo pháp luật, các quy định, quyền hạn của chủ thể quản lý đối với hệ thống xã hội, tổ chức, lãnh thổ, là việc thực thi quyền lực chính trị, kinh tế và hành chính để giải quyết

⁴⁰https://www.google.com/search?q=b%E1%BB%91i+c%E1%BA%A3nh+vuca&source=lmns&bih=506&biw=1094&hl=en&sa=X&ved=2ahUKEwisyYqHnJfrAhVGyZQKHQqtBvcQ_AUoAHoECAEQAA

⁴¹Chotray, V., & Stoker, Gerry. (2009). Governance theory and practice: A cross-disciplinary approach. Basingstoke [England]; New York: Palgrave Macmillan. Theo Nguyễn Đăng, Tạp chí Lý luận 1-2020

các vấn đề ở mọi cấp độ trong lãnh thổ có chủ quyền, và quyền lực được phân bổ cho các chủ thể cả trong và ngoài nhà nước.

Xem xét đánh giá về quản trị nhà nước của các quốc gia, Ngân hàng thế giới (World Bank) đưa ra 6 tiêu chí để đánh giá khả năng quản trị nhà nước như sau: Tiếng nói và trách nhiệm giải trình; Ổn định chính trị và khả năng của bạo lực; Hiệu năng chính phủ; Chất lượng quản lý; Thi hành pháp luật; Kiểm soát tham nhũng.

Có thể khái quát những đặc điểm cơ bản của quản trị nhà nước như sau:

Một là, tính pháp quyền trong thực thi quyền lực công. Tính thượng tôn pháp quyền thể hiện trong ban hành chính sách, trong quá trình thực hiện chính sách, các cơ quan công quyền ban hành các quyết định trong phạm vi, thẩm quyền được pháp luật quy định.

Hai là, trách nhiệm giải trình. Các cơ quan công quyền khi ban hành chính sách cần làm rõ về trách nhiệm giải trình đối với mục đích, tác động xã hội của chính sách, chịu trách nhiệm về hậu quả của chính sách theo đúng thẩm quyền

Ba là, tính đa thẩm quyền, cách thức quản trị bao gồm các thể chế và con người ở tất cả các cấp độ chính quyền cũng như các lĩnh vực chính sách khác nhau và hạn chế bị ảnh hưởng bởi lãnh thổ địa phương. Sự đa dạng các chủ thể, quá trình ra quyết định tập thể được đặc trưng bởi sự đa dạng của các chủ thể quản trị, cả trong và ngoài khu vực công.

Sự tham gia của người dân, tổ chức vào quá trình hoạch định và thực thi chính sách. Theo đó, người dân, tổ chức được cung cấp thông tin, được tạo điều kiện để tham gia vào quá trình hoạch định và thực thi chính sách.

Bốn là, tính minh bạch, công khai và công bằng. Đây là đặc điểm mang tính tiên bộ, tích cực của chế độ xã hội, lợi ích của người dân, tổ chức, các nhóm xã hội được cân bằng và coi trọng như nhau trong quá trình ban hành và thực thi chính sách. Thông tin công khai minh bạch, sự tham gia được tôn trọng. Trong ban hành, thực thi chính sách và các quyết định hành chính, các đối tượng chịu tác động của chính sách phải được biết, được tham gia, người dân được thông tin, thậm chí giám sát cả quá trình ban hành và thực thi chính sách.

Năm là, mối quan hệ đối tác và hợp tác dựa trên các mạng lưới kết nối các chủ thể. Các chủ thể đa dạng được liên kết với nhau theo dạng thức mạng lưới, hình thành các quan hệ theo chiều ngang, đảm bảo sự bình đẳng cho các chủ thể. Nhiều hạng mục dịch vụ công được cung cấp bởi mạng lưới các bên liên quan, gồm cả cơ quan chính quyền cũng như các doanh nghiệp tư nhân hay tổ chức phi lợi nhuận.

4. Thực trạng tổ chức bộ máy hành chính nhà nước

Công tác tổ chức bộ máy hành chính nhà nước thời gian qua đã đạt được những thành công nhất định, báo cáo của Chính phủ cũng nêu rõ⁴²:

- Việc xây dựng, ban hành các quy định về tổ chức bộ máy đã thực hiện nhiều hoạt động như, rà soát chức năng, nhiệm vụ, kiện toàn tổ chức; phân cấp mạnh, giao quyền chủ động cho chính quyền địa phương; tinh giản biên chế, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức; thực hiện chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm của đơn vị sự nghiệp công lập

- Thực hiện việc rà soát vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và kiện toàn hệ thống tổ chức bộ máy

- Thực hiện đánh giá mô hình tổ chức và chất lượng hoạt động của chính quyền địa phương

- Về phân cấp quản lý, thực hiện rà soát để khắc phục chồng chéo, trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ, các bộ, ngành đã có những đề xuất cụ thể với Chính phủ đẩy mạnh việc phân cấp. Một số công việc của Chính phủ đã được chuyển cho các bộ, ngành trung ương và phân cấp cho chính quyền địa phương thực hiện. Chuyển giao những nhiệm vụ từ cơ quan hành chính nhà nước sang doanh nghiệp, các tổ chức ngoài nhà nước đảm nhận

-Thực hiện tốt công tác kiểm tra, đánh giá tình hình tổ chức và hoạt động của các cơ quan, đơn vị thuộc bộ, ngành và địa phương và tiến hành cải cách và triển khai trên diện rộng cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị sự nghiệp dịch vụ công

Tuy nhiên công tác tổ chức bộ máy hành chính nhà nước vẫn còn những khó khăn hạn chế, bất cập, như:

- Tổ chức bộ từ 2007, vẫn giữ nguyên số lượng, bộ máy bên trong bộ, cơ quan ngang bộ còn chồng chéo, nhiều đầu mối, số đơn vị trực thuộc tăng. Mô hình tổ chức tổng cục, cục, vụ không thống nhất.

- Nhiều vấn đề tổ chức bộ máy hành chính nhà nước chưa được quy định, hướng dẫn đầy đủ, cụ thể trong các văn bản pháp luật. Một số VBQPPL về công tác tổ chức bộ máy có nội dung không thống nhất, một số văn bản pháp luật có nội dung mâu thuẫn, gây khó khăn cho việc thực hiện. Các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thực hiện các quy định về tổ chức bộ máy chưa kịp thời làm cho việc thực hiện bị động, chưa đồng bộ khi triển khai kiện toàn tổ chức bộ máy ở các cơ quan, các địa phương.

⁴² Chính phủ (2021), Số: 128/BC-CP ngày 19/04/2021, Tổng kết Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020 và định hướng cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021 - 2030

- Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước vẫn chậm được điều chỉnh theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; chưa khắc phục hết những chồng chéo, giao thoa về chức năng, nhiệm vụ giữa các bộ, ngành; nguyên tắc một việc chỉ giao một cơ quan chủ trì thực hiện và chịu trách nhiệm chính chưa được phát huy mạnh mẽ nên vẫn phải phối hợp, hợp nhiều, quy trình xử lý công việc chậm.

- Chức năng, nhiệm vụ, mô hình tổ chức của chính quyền địa phương được xác định và kiện toàn theo Hiến pháp và luật, bước đầu thực hiện cơ chế phân quyền, phân cấp, ủy quyền nhưng chưa đồng bộ và triệt để. Cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, cấp huyện chưa được hoàn thiện theo hướng chủ động, phù hợp với đặc thù của địa phương.

- Việc thực hiện chủ trương xã hội hóa và đổi mới, sắp xếp lại khu vực các đơn vị sự nghiệp công lập còn chậm, hiệu quả thấp. Cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị sự nghiệp công lập chưa được đẩy mạnh.

Một số nguyên nhân chính của những hạn chế trên được chỉ ra trong báo cáo của Chính phủ là: Mô hình tổng thể về tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị chưa được hoàn thiện; Công tác chỉ đạo cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước vẫn chưa thực sự quyết liệt, thiếu đồng bộ, chưa phát huy được tính chủ động, sáng tạo của nhiều cấp, nhiều ngành, địa phương; Một số chủ trương, chính sách về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước được triển khai không đồng bộ, chưa được đặt trong tổng thể cải cách hành chính nên hiệu quả thấp. Việc chia, tách các đơn vị hành chính ở cấp huyện, cấp xã là một trong những nguyên nhân dẫn đến tăng bộ máy, tăng số cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện, tăng đơn vị sự nghiệp, biên chế công chức, viên chức và những người hoạt động không chuyên trách. Nhiều địa phương chưa thực hiện đúng quy định về rà soát, tinh giản biên chế gắn với cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, nâng cao chất lượng quản lý nhà nước.

5. Thực hiện những thay đổi trong tổ chức, hoạt động của Chính phủ hướng đến quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả

Thông thường các Nhà nước thực hiện chức năng cơ bản là: Đảm bảo sự thống nhất chung giữa các vùng lãnh thổ, các bang, các địa phương; đảm bảo thực thi công lý; đảm bảo an ninh trật tự; bảo vệ quốc phòng; đảm bảo phúc lợi chung và đảm bảo cuộc sống tự do cho nhân dân. Chức năng của nhà nước là những mặt hoạt động chủ yếu của nhà nước thể hiện bản chất nhà nước và nhằm thực hiện những mục tiêu, nhiệm vụ đặt ra trước nhà nước trong giai đoạn phát triển cụ thể. Nhà nước thực hiện những chức năng cơ bản trong đối nội và đối ngoại. Chính phủ với quan niệm là cơ quan đứng đầu hệ thống hành chính nhà nước, thực hiện

quyền hành pháp, có chức năng cơ bản là lập quy, ban hành các chính sách công, điều hành hành chính và cung cấp dịch vụ công cần thiết cho nhân dân và xã hội.

Luật tổ chức chính phủ, 2015, điều 5 nêu rõ: Nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Chính phủ:

“1. Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ; bảo đảm bình đẳng giới.

2. Phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và chức năng, phạm vi quản lý giữa các bộ, cơ quan ngang bộ; đề cao trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu.

3. Tổ chức bộ máy hành chính tinh gọn, năng động, hiệu lực, hiệu quả; bảo đảm nguyên tắc cơ quan cấp dưới phục tùng sự lãnh đạo, chỉ đạo và chấp hành nghiêm chỉnh các quyết định của cơ quan cấp trên.

4. Phân cấp, phân quyền hợp lý giữa Chính phủ với chính quyền địa phương, bảo đảm quyền quản lý thống nhất của Chính phủ và phát huy tính chủ động, sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương.

5. Minh bạch, hiện đại hóa hoạt động của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan hành chính nhà nước các cấp; bảo đảm thực hiện một nền hành chính thống nhất, thông suốt, liên tục, dân chủ, hiện đại, phục vụ Nhân dân, chịu sự kiểm tra, giám sát của Nhân dân”.

Có thể nói, quản lý nhà nước có xu hướng coi trọng vai trò của chủ thể nhà nước trong tư cách một hệ thống kiểm soát các quan hệ xã hội và thực thi các quyết định chính sách. Những vấn đề liên quan đến đa chủ thể và chấp nhận sự tham gia của các chủ thể ngoài nhà nước vào tiến trình quản lý sự phát triển xã hội cũng đã xuất hiện nhưng mô hình tổ chức, cơ chế và tính chất mối quan hệ giữa các chủ thể vẫn là những vấn đề chưa được đề cập làm rõ. Các điều kiện thể chế cho một hệ thống quản trị đa chủ thể, sự hợp tác và cùng hành động hướng đến các giá trị chung chưa được chú ý nhiều, vì thế, có thể xem đó chính là những hạn chế cần được giải quyết.

Trong bối cảnh biến động bất định–thường xuyên biến động, không chắc chắn, phức tạp và mơ hồ, để tăng cường hoạt động quản trị nhà nước, cần từng bước xây dựng nhà nước pháp quyền, đảm bảo bảo sự tham gia của nhân dân, của các chủ thể vào hoạt động quản lý nhà nước, thực hiện “nhà nước lái thuyền nhân dân chèo thuyền”. Một số giải pháp cần nghiên cứu thực hiện những đổi mới, chuyển đổi chức năng của Chính phủ, hướng tới quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả như sau:

Thứ nhất, nghiên cứu đưa ra mô hình lý thuyết về bộ máy nhà nước, mô hình Chính phủ đáp ứng được với những vấn đề về lý luận và thực tiễn, hướng tới sự ổn định và phát triển kinh tế trong môi trường hội nhập quốc tế. Trong nghiên cứu, thường nêu ra 3 mô hình tổ chức nhà nước cơ bản là: mô hình Tổng thống, mô hình bán tổng thống và mô hình đại nghị. Tổ chức bộ máy nhà nước là tổ chức thực thi quyền lực nhà nước và triển khai tổ chức thực hiện xây dựng pháp luật, chính sách, đưa pháp luật, chính sách vào đời sống xã hội. “Sự kết hợp giữa mô hình đại nghị và mô hình tổng thống đã cho ra đời một mô hình thiết kế hệ thống thứ ba được nhiều nước trên thế giới áp dụng. Đó là mô hình tổng thống lưỡng tính. Đặc điểm nổi bật của mô hình này là chính phủ vừa có tổng thống và vừa có thủ tướng. Quyền hành pháp được phân chia cho hai yếu nhân nói trên theo những tỷ lệ khác nhau tùy vào mỗi nước. Tuy nhiên, quyền hoạch định những chính sách lớn và quyền về quốc phòng, an ninh và ngoại giao thường thuộc về tổng thống. Trong mô hình này, tổng thống thường có vị thế độc lập với quốc hội, nhưng thủ tướng và nội các của thủ tướng lại phải chịu trách nhiệm trước quốc hội. Đây là mô hình mà Liên bang Nga và đa số các nước cộng hòa xô-viết trước đây đã lựa chọn trong quá trình chuyển đổi. Đối với chúng ta, đây cũng là mô hình rất cần tham khảo...”⁴³.

Trong một nghiên cứu mới đây cho rằng: “Mô hình thể chế được hầu hết các nước Đông Bắc Á lựa chọn là nhà nước kiến tạo phát triển (developmental state). Mô hình thể chế này đã đưa lại sự phát triển kỳ diệu cho cả Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài loan và gần đây là cả Trung Quốc. Sự thành công của các nước này cho thấy mô hình nhà nước kiến tạo phát triển rất phù hợp với nền tảng văn hóa của các nước Đông Bắc Á. Mà như vậy thì mô hình này có nhiều khả năng sẽ phù hợp với Việt Nam hơn cả”⁴⁴. Chính phủ kiến tạo phát triển chính là: “Chính phủ chủ động thiết kế ra một hệ thống pháp luật tốt, những chính sách tốt, thể chế tốt để nuôi dưỡng nền kinh tế phát triển”; “Nhà nước không làm thay thị trường”; “Chính phủ phải kiến thiết được môi trường kinh doanh thuận lợi”... từng bước tập trung xây dựng nhà nước pháp quyền, đảm bảo sự minh bạch, giải trình trong hoạt động quản trị nhà nước. Một yếu tố cần thiết trong thực hiện tuân thủ pháp luật là hoàn thiện hệ thống pháp luật, đảm bảo xã hội dân chủ.

Thứ hai, Nghiên cứu đưa ra mô hình lý thuyết về bộ máy chính quyền địa phương các cấp, đáp ứng được với những vấn đề về lý luận và thực tiễn, hướng

⁴³<http://tiasang.com.vn/-dien-dan/Nhat-the-hoa-Phan-tich-de-lua-chon-mo-hinh-10639>

⁴⁴Nguyễn Sĩ Dũng (2019), Mô hình thể chế nào cho Việt Nam?, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 24 (400), tháng 12/2019.

tới sự ổn định và phát triển kinh tế trong môi trường hội nhập quốc tế. Chính quyền địa phương kiến tạo phát triển chính là: Chính quyền chủ động tham gia thiết kế, thực thi hệ thống pháp luật tốt, những chính sách tốt, thể chế tốt để thúc đẩy nền kinh tế phát triển, chính quyền không làm thay thị trường, chính quyền phải tham gia kiến thiết được môi trường kinh doanh thuận lợi. Đảm bảo tính đa chủ thể trong quản lý nhà nước.

Việc tổ chức Hội đồng nhân dân ở các cấp chính quyền địa phương, tổ chức bộ máy hành chính ở các cấp chính quyền địa phương, cần phân định theo tính chất đô thị, nông thôn, hải đảo, vùng kinh tế đặc biệt hướng tới chính quyền địa phương gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, phục vụ nhanh tốt cho nhân dân và doanh nghiệp. Phân cấp cho chính quyền địa phương đảm bảo tính chủ động, sáng tạo trên cơ sở tuân thủ pháp luật và trách nhiệm.

Hoàn thiện hệ thống các văn bản quy phạm cần thiết về các cấp chính quyền địa phương trong quản lý tổ chức bộ máy, số lượng đầu mối và nhân sự tối thiểu đối với một đơn vị tổ chức, tiêu chuẩn cần đối với các nhân sự lãnh đạo, quản lý các cấp, quy chế hoạt động và phối hợp giữa các cơ quan liên quan và các chế tài cần thiết kèm theo. Trên cơ sở đó, chính quyền địa phương chủ động trong thiết kế tổ chức bộ máy và nhân sự cụ thể.

Thứ ba, nghiên cứu xây dựng văn bản quy phạm, hình thành chính sách đảm bảo sự tham gia của nhân dân trong hoạt động quản lý nhà nước, từng bước mở rộng đa chủ thể và chấp nhận sự tham gia của các chủ thể ngoài nhà nước vào tiến trình quản lý sự phát triển xã hội. Yêu cầu của một nhà nước phát triển của nhân dân vì nhân dân và do nhân dân cần có sự mở rộng tham gia đa chủ thể trong quá trình quản lý xã hội nói chung.

Thứ tư, thực hiện sự chuyển đổi từ nhà nước, Chính phủ quản lý chặt chẽ, hướng vào tập trung quyền lực sang nhà nước, Chính phủ phục vụ, hướng vào sự thỏa mãn nhu cầu của công dân, xã hội. Nhà nước thực hiện vai trò định hướng “lái thuyền”, chứ không phải thực hiện “chèo thuyền”, và Nhà nước đảm bảo có được một đội ngũ các nhà quản trị liêm chính, kiến tạo, hành động, phục vụ và thực tài.

Thứ năm, từng bước thống nhất một đầu mối quản lý về công tác tổ chức bộ máy, quản lý về nhân sự trong thiết kế, xây dựng, tổ chức thực hiện đối với hệ thống tổ chức bộ máy và công tác nhân sự trong khu vực công. Rà soát, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện các luật và các quy định dưới luật đảm bảo phù hợp với thực tế triển khai thực hiện. Thực hiện phân cấp, phân quyền về tổ chức và nhân sự cho chính quyền địa phương từng cấp chủ động trong thiết kế các tổ chức sở, phòng

chuyên môn cho phù hợp với tình hình bối cảnh của từng địa phương về diện tích tự nhiên, dân số, địa lý, văn hóa, xã hội, nông thôn, đô thị.

Công tác tổ chức bộ máy và công tác quản lý nhân sự thực sự hiệu quả khi thống nhất đầu mối quản lý, chỉ đạo đối với từng công việc như: thiết kế bộ máy, nhân sự lãnh đạo, quản lý, số lượng nhân viên, đào tạo, bồi dưỡng, quy hoạch, luân chuyển, đánh giá và phải chịu trách nhiệm toàn bộ đối với kết quả thực thi công vụ.

Nghiên cứu hình thành nhóm phối hợp điều hành tư vấn cấp cao về công tác tổ chức bộ máy và nhân sự nhằm xem xét, nghiên cứu, rà soát về công tác tổ chức bộ máy, sự đồng bộ của các văn bản quy phạm đã ban hành và chuẩn bị ban hành. Hình thành trung tâm đào tạo bồi dưỡng và tuyển dụng công chức nhà nước theo khu vực để từng bước thực hiện tiêu chuẩn hóa đội ngũ công chức nhà nước trong cả nước./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Nội vụ (2013), Tài liệu bồi dưỡng ngạch chuyên viên cao cấp;
2. Bevir, Mark (2012), *Governance: A very short introduction*, Oxford University Press. ISBN 9780191646294;
3. Ngô Thành Can, Nguyễn Thị Ngọc Lan (2016), *Tổ chức hành chính nhà nước-Lý luận và thực tiễn*, NXB Tư pháp;
4. Ngô Thành Can (2021), *Tổ chức và nhân sự chính quyền địa phương trong bối cảnh hiện nay ở Việt Nam đáp ứng yêu cầu mới của quản trị nhà nước*, Tạp chí TCNN số 6/2021;
5. Chotray, V., & Stoker, Gerry (2009), *Governance theory and practice: A cross-disciplinary approach*, Basingstoke [England]; New York, Palgrave Macmillan. Theo Nguyễn Đáng, Tạp chí Lý luận 1-2020;
6. Nguyễn Sĩ Dũng (2019), *Mô hình thể chế nào cho Việt Nam?*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 24 (400), tháng 12/2019;
7. Nguyễn Đáng (2020), *Phát triển xã hội ở Việt Nam - “Quản lý” hay “Quản trị”?*, Tạp chí Lý luận số 1-2020;
8. FAO (2007), *Good governance in land tenure and administration*, FAO land tenure series.
9. https://www.google.com/search?q=b%E1%BB%91i+c%E1%BA%A3nh+vuca&source=lmns&bih=506&biw=1094&hl=en&sa=X&ved=2ahUKEwisyYqHnJfrAhVGyZQKHQqtBvcQ_AUoAHoECAEQAA.
10. <https://vietnamnet.vn/vn/tuanvietnam/tieudiem/cai-cach-the-che-lua-chon-cho-viet-nam-571372.html>.

