

THỰC TRẠNG, GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI QUẢN LÝ VÀ TỔ CHỨC CUNG ỨNG DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

ThS. Nguyễn Mạnh Cường
Vụ Cải cách hành chính, Bộ Nội vụ

Trong thời gian vừa qua, nghiên cứu về Dịch vụ công, về tổ chức cung ứng dịch vụ công cũng như quản lý cung ứng dịch vụ công nói chung, dịch vụ hành chính công nói riêng luôn là vấn đề được nhiều sự quan tâm của các nhà khoa học, các nhà quản lý và cộng đồng xã hội. Trên thực tế, nhiều quốc gia trên thế giới không thực sự quan tâm tới việc phân loại dịch vụ công, mà thông thường chỉ nêu tên các dịch vụ cụ thể. Ở nhiều quốc gia trên thế giới cho rằng dịch vụ công luôn gắn với vai trò của nhà nước, Chính phủ trong việc cung ứng các dịch vụ này. Các nhà nghiên cứu hành chính khi tiếp cận từ góc độ chủ thể quản lý nhà nước cho rằng dịch vụ công là những hoạt động của cơ quan nhà nước trong quá trình thực thi chức năng quản lý hành chính nhà nước và đảm bảo cung ứng các dịch vụ công để phục vụ các nhu cầu chung, thiết yếu của công dân và xã hội. Như vậy, cách hiểu này nhấn mạnh vai trò, trách nhiệm và nghĩa vụ của nhà nước đối với những hoạt động cung ứng dịch vụ công. Tuy nhiên, dịch vụ công có thể được phân chia theo nhiều tiêu chí khác nhau, tùy thuộc mục đích cụ thể. Ở góc độ nghiên cứu về thực trạng và đưa ra những giải pháp cụ thể về quản lý và tổ chức cung ứng một loại hình dịch vụ cụ thể là dịch vụ hành chính công, thì cách tiếp cận cũng cần thiết xem xét từ các quan niệm, đặc điểm từ cái gốc là dịch vụ công.

I. TỔNG QUAN DỊCH VỤ CÔNG VÀ DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG

1. Dịch vụ công

Dịch vụ công và tư tưởng đổi mới dịch vụ công lần đầu tiên được xuất hiện trong Nghị quyết Hội nghị lần thứ VII Ban Chấp hành Trung ương Cộng sản Việt Nam (khóa VIII), sau đó, được khẳng định tại Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX và Báo cáo chính trị Đại hội lần thứ X. Quán triệt tinh thần cơ bản trên, Quốc hội đã đưa khái niệm này vào Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001, trong đó quy định: “Bộ máy hành chính nhà nước có ba chức năng cơ bản: chức năng quản lý nhà nước, chức năng cung cấp dịch vụ công và chức năng thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật”. Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 của Chính phủ khẳng định: song song với việc cải cách thủ tục hành chính, cần chuyển cho các tổ chức xã hội hoặc cá nhân, doanh nghiệp làm những dịch vụ công ích có thể. Nhà nước có trách nhiệm chăm lo dịch vụ công cho nhân dân, nhưng không phải vì thế mà mọi dịch vụ công đều phải do Nhà nước trực tiếp

đảm nhận⁽⁴⁶⁾. Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020 được ban hành tại Nghị quyết 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 của Chính phủ cũng đưa ra những trọng tâm quan trọng của cải cách hành chính đó là: “Cải cách thể chế; xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, chú trọng cải cách chính sách tiền lương nhằm tạo động lực thực sự để cán bộ, 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”.

Đứng trên những giác độ tiếp cận khác nhau có những quan niệm khác nhau về dịch vụ công. Có quan điểm cho rằng, dịch vụ công bao gồm tất cả những gì Nhà nước làm, kể cả việc ban hành pháp luật, chính sách... Theo quan điểm này, dịch vụ công là những hoạt động của bộ máy nhà nước phục vụ các nhu cầu về quyền lợi chung để bảo đảm cuộc sống ổn định và an toàn. Theo từ điển Petit Larousse: “Dịch vụ công là hoạt động vì lợi ích chung, do một cơ quan nhà nước hoặc tư nhân đảm nhiệm⁽⁴⁷⁾. Jean-Philippe Brouant và Jacque Ziller quan niệm “Một dịch vụ công thường được định nghĩa như một hoạt động do ngành hành chính đảm nhiệm để thỏa mãn một nhu cầu về lợi ích chung”⁽⁴⁸⁾. Theo Từ điển Một số thuật ngữ hành chính thì “Dịch vụ công là hoạt động của các cơ quan nhà nước trong việc thực thi chức năng quản lý hành chính nhà nước và bảo đảm cung ứng các hàng hóa công cộng phục vụ nhu cầu chung thiết yếu của xã hội⁽⁴⁹⁾”.

Tuy nhiên, khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, có những hoạt động mà giữa các cơ quan quản lý nhà nước và tổ chức, công dân không có quan hệ giao dịch cụ thể với nhau (như hoạt động xây dựng và ban hành các quyết định quản lý...). Nhưng cũng có những hoạt động có sự giao dịch cụ thể với các tổ chức, công dân. Xuất phát từ đó có quan niệm cho rằng Dịch vụ công là những giao dịch trực tiếp giữa Nhà nước và các công dân với tư cách là khách hàng của Nhà nước. Theo Elie Cohen và Claude Henry (2000), khái niệm dịch vụ công bao hàm tương đối rộng, để chỉ tính chất của một hoạt động (dịch vụ công trong lĩnh vực điện năng); những đòi hỏi cấp bách mang tính xã hội hay nhằm mục tiêu qui hoạch lãnh thổ (nhiệm vụ mang tính chất công cộng); một qui chế (cụm từ dịch vụ công bao hàm cả hoạt động công cộng); một hình thức sở hữu (doanh nghiệp công); một quan điểm đạo đức (khái niệm dịch vụ công bao hàm)⁽⁵⁰⁾.

Trong điều kiện cụ thể của nước ta hiện nay có thể quan niệm rằng dịch vụ công gắn liền với chức năng phục vụ của Nhà nước. Khác với dịch vụ thông thường,

⁴⁶ Ngô Thành Can, Hoàng Sỹ Kim, Nguyễn Quốc Tuấn (2013), Tổng quan về nghiên cứu khoa học hành chính, NXB Lao động, Hà Nội (trang 371).

⁴⁷ Từ điển Petit Larousse, 1992, trang 892

⁴⁸ Jean-Philippe Brouant và Jacque Ziller, Une introduction à l' Administration, Institut international d' Administration publique, 1993, trang 109

⁴⁹ Một số thuật ngữ hành chính, NXB Thế giới, Hà nội, 2000

⁵⁰ Elie Cohen và Claude Henry (2000), Dịch vụ công cộng và Khu vực quốc doanh, NXB Chính trị quốc gia, Hà nội

hoạt động dịch vụ công được thực hiện vì lợi ích của tất cả hay đa số nhân dân. Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm các dịch vụ này. Có thể nói, dịch vụ công là những hoạt động thuộc về bản chất của bộ máy nhà nước. Theo đó, có thể hiểu: “*Dịch vụ công là những hoạt động phục vụ các lợi ích chung, thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của tổ chức và công dân do Nhà nước trực tiếp thực hiện hoặc chuyển giao cho các cơ sở ngoài Nhà nước thực hiện nhằm mục tiêu hiệu quả và công bằng*”. Bên cạnh đó, xét theo lĩnh vực cung ứng dịch vụ thì dịch vụ công được chia làm 3 loại, gồm:

- Dịch vụ công trong lĩnh vực sự nghiệp;
- Dịch vụ công trong lĩnh vực công ích;
- Dịch vụ công trong lĩnh vực hành chính nhà nước hay còn gọi là ***Dịch vụ hành chính công***.

2. Dịch vụ hành chính công

Như vậy, trên cơ sở phân loại và các khái niệm về dịch vụ công, có thể thấy, dịch vụ hành chính công là một loại dịch vụ công. Nghị quyết 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 một mặt đưa dịch vụ hành chính công là một trong những trọng tâm để nâng cao chất lượng, mặt khác đã xác lập nhiệm vụ của cả hệ thống hành chính nhà nước để nâng cao chất lượng dịch vụ công, đó là: “Sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật về xã hội hóa theo hướng quy định rõ trách nhiệm của Nhà nước trong việc chăm lo đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân; khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia cung ứng các dịch vụ trong môi trường cạnh tranh bình đẳng, lành mạnh”. Nghị định số 43/2011/NĐ-CP ngày 13/6/2011 Quy định về việc cung cấp thông tin và dịch vụ công trực tuyến trên trang thông tin điện tử hoặc cổng thông tin điện tử của cơ quan nhà nước đã nêu: “Dịch vụ hành chính công là những dịch vụ liên quan đến hoạt động thực thi pháp luật, không nhằm mục tiêu lợi nhuận, do cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp cho tổ chức, cá nhân dưới hình thức các loại giấy tờ có giá trị pháp lý trong các lĩnh vực mà cơ quan nhà nước đó quản lý. Mỗi dịch vụ hành chính công gắn liền với một thủ tục hành chính để giải quyết hoàn chỉnh một công việc cụ thể liên quan đến tổ chức, cá nhân”. Điều này càng cho thấy, trong những năm gần đây, quan niệm về dịch vụ hành chính công từng bước đã được thể chế hóa và quy định cụ thể hơn trong các văn bản pháp luật.

Trên cơ sở những khái niệm, cách thức phân loại dịch vụ công và những tiếp cận bước đầu của Chính phủ về dịch vụ hành chính công có thể thấy: “Dịch vụ hành chính công là một loại hình dịch vụ công do các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện để phục vụ các quyền và nghĩa vụ cơ bản của tổ chức và công dân. Nói cách khác, dịch vụ hành chính công là những hoạt động phục vụ các quyền và nghĩa vụ

cơ bản của các tổ chức và công dân, do các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện dựa vào thẩm quyền hành chính - pháp lý của Nhà nước”.

Dịch vụ công, hay dịch vụ hành chính công chính là một hợp phần nằm trong “nền hành chính nhà nước”. Có bốn yếu tố cấu thành nền hành chính nhà nước: hệ thống thể chế nhà nước, hệ thống tổ chức hành chính nhà nước, nhân sự trong bộ máy hành chính nhà nước, các nguồn lực vật chất cần thiết cho hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Theo đó, nền hành chính nhà nước là một thể thống nhất, một cấu trúc để thực thi pháp luật, đưa pháp luật vào quản lý đời sống xã hội. Các yếu tố cấu thành nền hành chính nhà nước có mối quan hệ gắn bó hữu cơ, không thể tách rời và có ảnh hưởng lẫn nhau. Để thực hiện chức năng quản lý nhà nước, Nhà nước cũng phải tiến hành những hoạt động phục vụ trực tiếp các tổ chức và công dân trong việc giải quyết các quan hệ hành chính giữa công dân và cơ quan công quyền. Các hoạt động này được gọi là các dịch vụ hành chính mà Nhà nước có trách nhiệm cung ứng cho xã hội để bảo đảm cho xã hội phát triển có kỷ cương, trật tự. Khi cung cấp các dịch vụ này, nhà nước sử dụng quyền lực công để tạo ra những loại dịch vụ hành chính công như cấp các đăng ký, chứng thực, chứng nhận, xác nhận, cấp thị thực... Các loại giấy tờ này chỉ có giá trị sử dụng khi các cơ quan nhà nước xác nhận chúng bằng thẩm quyền hành chính của mình. Tuy xét về mặt hình thức, sản phẩm của các dịch vụ hành chính công này chỉ là các loại văn bản, giấy tờ, nhưng các giấy tờ này lại có tác dụng chi phối quan trọng đến các hoạt động kinh tế - xã hội của đất nước gắn liền với chức năng quản lý nhà nước. Dịch vụ hành chính tuy không thuộc về chức năng quản lý nhà nước, song lại là những hoạt động phục vụ trực tiếp cho chức năng này. Thông qua việc cung ứng dịch vụ hành chính công, Nhà nước sử dụng quyền lực nhà nước để bảo đảm quyền dân chủ và các quyền hợp pháp khác của công dân, đồng thời đòi hỏi các tổ chức và công dân thi hành các nghĩa vụ của mình nhằm duy trì trật tự và kỷ cương xã hội.

Dịch vụ hành chính công cũng được tiếp cận từ tính chất và tác dụng của loại dịch vụ công mà chúng được cung ứng, theo đó, đây là loại dịch vụ công gắn liền với chức năng quản lý nhà nước nhằm đáp ứng yêu cầu của người dân. Do vậy, cho đến nay, đối tượng cung ứng duy nhất của các dịch vụ hành chính công này là cơ quan công quyền hay các cơ quan do nhà nước thành lập được ủy quyền thực hiện cung ứng dịch vụ hành chính công. Đây là một phần trong thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Để thực hiện chức năng này, nhà nước phải tiến hành những hoạt động phục vụ trực tiếp như cấp giấy phép, giấy chứng nhận, đăng ký, công chứng, thị thực, hộ tịch... (ở một số nước dịch vụ hành chính công được coi là một hoạt động riêng, không nằm trong phạm vi dịch vụ công). 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 mang tính chất hỗ trợ cho ngân sách nhà nước.

Như vậy, về mặt bản chất, dịch vụ hành chính công đang dần từng bước được định hình, tách bạch rõ ràng hơn với các loại dịch vụ công khác. Vấn đề đặt ra ở đây là, khi chúng ta phân biệt rõ dịch vụ hành chính công, chúng ta có nâng cao chất lượng quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính hay không?

Không có nhiều nghiên cứu trên thế giới về sự tách bạch giữa dịch vụ công và dịch vụ hành chính công. Trên cơ sở đó, các nghiên cứu về tổ chức quản lý và cung ứng dịch vụ công thường gắn liền với những cải cách, đổi mới và nâng cao chất lượng, hiệu quả của hoạt động cung ứng dịch vụ công trong bối cảnh đổi mới, cải cách nền hành chính nhà nước và bước chuyển đổi của nền hành chính. Thực tiễn cho thấy, trong một vài thập kỷ trở lại đây, các nước trên thế giới đều có những nỗ lực cải cách để nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công. Thực tế cho thấy có nhiều quan điểm, nghiên cứu về hiệu quả hoạt động của tổ chức và những nghiên cứu này đã chỉ ra mối quan hệ trực tiếp giữa hiệu quả hoạt động của tổ chức, chất lượng nền công vụ đối với vấn đề cải thiện và nâng cao chất lượng dịch vụ công⁽⁵¹⁾. Nâng cao chất lượng dịch vụ công là một vấn đề trọng tâm, đồng thời cũng là vấn đề về tổ chức thực thi của nhiều cơ quan, tổ chức hơn là cách tiếp cận từ phía những kết quả đạt được của một tổ chức đơn lẻ. Theo một cách tiếp cận khác, nâng cao chất lượng dịch vụ công được thể hiện qua việc quản lý chất lượng dịch vụ.

George A. Boyne⁽⁵²⁾ đưa ra 5 cách tiếp cận được nhìn nhận để cải thiện chất lượng dịch vụ công. Đó là: (1) Nguồn lực; (2) Những quy định hành chính; (3) Cấu trúc thị trường; (4) Tổ chức; và (5) Cách thức quản lý. Dịch vụ công cũng được nhìn nhận có mối quan hệ mật thiết với 3 chức năng cơ bản là: sự cung cấp (provision); sự sản xuất (production); và sự chuyển giao (delivery)⁽⁵³⁾. Hơn hết, nâng cao chất lượng dịch vụ công cần phải tạo điều kiện để các tổ chức xã hội cũng như các nhà quản lý, hoạch định chính sách chú trọng tới sự bình đẳng trong cung cấp dịch vụ công tới người dân. Quá trình này cần thiết phải được đánh giá, đo lường trong mối tương quan với nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công trên nền tảng những tiêu chí đánh giá nhất định.

Việc quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ công cần xuất phát từ các bước đo lường, đánh giá hiệu quả hoạt động của khu vực công, nhằm tiếp cận hơn nữa tới sự hiệu quả, chất lượng hoạt động và nâng cao tỷ lệ hài lòng của người dân đối

⁵¹ George A. Boyne, "What is public service improvement?", *Public Administration* Vol. 81 No.2, 2003 (p.211-227)

⁵² George A. Boyne, "Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.13, no.3, (pp.367-394)

⁵³ Rogerio F. Pinto, "Innovations in the provision of public goods and services", *Public Administration and Development*, 18, 387-397 (1998)

với nền hành chính công. Đây chính là một trong những công cụ quan trọng nhằm đem lại sự hiệu quả nhất định của quá trình quản lý dịch vụ công của các cơ quan nhà nước với mục tiêu nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công nói chung, dịch vụ hành chính công nói riêng. Hơn nữa, cần có một sự kiểm soát về chất lượng dịch vụ mà các cơ quan công quyền cung cấp, theo đó, chất lượng của dịch vụ hành chính công sẽ là kết quả tác động có giá trị quan trọng, góp phần nâng cao chất lượng của nền hành chính nói chung.

Các nghiên cứu cũng đã chỉ ra về sự đa dạng trong tiếp cận của các nước trên thế giới về áp dụng thực hiện các mô hình quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ công. Theo quan điểm này, các học giả đã phát triển các mô hình khác nhau mà các nước có thể sử dụng để quản lý và tổ chức cung ứng một cách hiệu quả dịch vụ công thông qua các cơ quan nhà nước, như các bộ, ngành và tổ chức khu vực công. Có thể kể đến một số mô hình như: Khảo sát định lượng cung cấp dịch vụ (QSDS); Khảo sát theo dõi chỉ tiêu công (PETS); Khảo sát cung cấp dịch vụ chi tiêu (ESDS); Mô hình khoán; Mô hình đấu thầu cạnh tranh (CTM), Mô hình liên doanh hợp tác (CVM)⁽⁵⁴⁾. Có thể thấy, các khía cạnh chủ yếu của các mô hình này liên quan tới việc quản lý các vấn đề tài chính của Chính phủ và các tổ chức khu vực công.

Cung ứng dịch vụ công: mô hình một cửa? Đây cũng là mô hình được đề cập và bàn luận từ lý luận cho tới tổ chức thực hiện trong thực tiễn tại một số quốc gia có nền hành chính phát triển. Học thuyết Quản lý công và Quản trị công mới là bước khởi đầu, đặt nền móng cho các quốc gia tổ chức thực hiện cải cách hành chính, đổi mới Chính phủ cũng như cải thiện chất lượng cung cấp dịch vụ công cho người dân. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là thiết kế cơ cấu tổ chức, bộ máy như thế nào sẽ là hiệu quả cho việc đem lại những dịch vụ công tốt nhất cho người dân và tổ chức. De Araujo⁽⁵⁵⁾ đã chỉ ra rằng sự xuất hiện của cơ chế một cửa như là một cách thức mới để cải thiện mối quan hệ giữa cơ quan công quyền đối với công dân và tổ chức trong việc giảm thiểu quan liêu, nâng cao tính thiết thực, hiệu quả của bộ máy hành chính và là điểm quan trọng để hiện đại hóa nền hành chính nhằm phục vụ tốt hơn cho công dân. Poddighe (2011)⁽⁵⁶⁾ cho rằng ý tưởng và khái niệm cơ chế một cửa xuất phát từ nhiều cách tiếp cận khác nhau để hướng tới một phương thức chung như là một phương tiện vận chuyển phải đối mặt với hàng rào hành chính trong quá trình cung ứng dịch vụ công.

⁵⁴ Khalil, Samihah and Adelabu, Salihu Abdulwaheed (2012) Model for efficient service delivery in public service. *Journal of Public Administration and Governance*, 2 (3). pp. 85-95. ISSN 2161-7104

⁵⁵ De Araújo, J. F. F. E. (2001) "Improving Public Service Delivery: The Crossroads Between NPM and Traditional Bureaucracy" (tạm dịch: Nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công: sự giao thoa giữa quản lý công mới và nền hành chính quan liêu truyền thống), *Public Administration*, 79 (4), pp. 915-932.

⁵⁶ Poddighe, F. (2011) "LEAN PRODUCTION AND ONE-STOP SHOP FOR MUNICIPAL SERVICES" (tạm dịch: Hướng tới sản lượng và cơ chế một cửa cho các dịch vụ công ích), *Public Administration and Management*, 16 (1), pp. 1-20.

Trong bối cảnh chuyển đổi chức năng của Chính phủ, hướng tới quản trị nền hành chính, mô hình “Đồng sáng tạo” (Co-Creation) cũng đã được đặt nền móng cho việc hướng tới xây dựng một mô hình cung ứng dịch vụ công. Khái niệm “Đồng sáng tạo” (tiếng Anh: Co-creation) được đặt trong bối cảnh của một doanh nghiệp, đề cập đến quá trình thiết kế sản phẩm hoặc dịch vụ trong đó người tiêu dùng đóng vai trò trung tâm từ đầu đến cuối. Bao quát hơn, thuật ngữ này cũng được sử dụng cho bất kỳ phương thức mà một doanh nghiệp cho phép người tiêu dùng gửi ý tưởng, thiết kế hoặc cung cấp nội dung. Ngoài ra, thuật ngữ này có một ý nghĩa khác: đó là việc những người bình thường cùng nhau tạo ra giá trị, cho dù mục đích cuối cùng có phục vụ cho hoạt động của một doanh nghiệp nào đó hay không. Prahalad và Ramaswamy đã miêu tả "Đồng sáng tạo" như một quan điểm tập trung vào khách hàng, đối lập với lối suy nghĩ tập trung vào doanh nghiệp như truyền thống⁽⁵⁷⁾. Ngược lại, với quan điểm "customer-centric", người tiêu dùng đóng vai trò quan trọng trong chu trình đó, có quyền và ảnh hưởng nhất định đến hoạt động của doanh nghiệp. Đối với khu vực công và hành chính nhà nước, ngày càng có nhiều bằng chứng cho thấy Quản lý công mới đã không thực hiện được lời hứa tạo ra một khu vực công hoạt động tốt hơn và chi phí thấp hơn. Các hoạt động “Đồng sáng tạo” nhằm huy động kinh nghiệm, nguồn lực và ý tưởng của nhiều thành phần nhà nước và tư nhân đang có xu hướng tăng lên trong việc tạo ra các giải pháp cho khu vực công. Đồng thời, chính quyền địa phương cũng đang ngày càng hướng tới việc thu hút sự tham gia tích cực của người dân trong việc cung ứng những dịch vụ phúc lợi cũng như trong việc giải quyết những thách thức của các vấn đề chính trị và xã hội⁽⁵⁸⁾.

Một giải pháp khác cho cung ứng dịch vụ công nói chung, dịch vụ hành chính công nói riêng mà các nhà khoa học hành chính đã bàn luận, đó là mô hình cộng tác trong cung ứng dịch vụ (Collaborative service delivery). Về cốt lõi, đây “là một phương thức quản trị cụ thể mà theo đó các chính sách được thực hiện và các dịch vụ được cung ứng thông qua sự tương tác giữa hai hoặc nhiều chủ thể: nhà nước, thị trường và cộng đồng xã hội”⁽⁵⁹⁾. Có sáu phương thức hợp tác thỏa thuận khác trong cộng tác cung ứng dịch vụ công được chỉ ra, bao gồm: (1) tham vấn - trong đó dịch vụ tiếp tục được cung cấp bởi các cơ quan nhà nước nhưng với sự tham gia và đối thoại tăng cường trong suốt quá trình này của các bên liên quan, khách hàng và công chúng; (2) hợp đồng khoán - phương thức thị trường

⁵⁷ Prahalad, C.K.; Ramaswamy, V. (2009) "Co-Creation Connection", p. 4

⁵⁸ Torfing J, Sørensen E, Røiseland A. Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*. 2019;51(5):795-825. doi:10.1177/0095399716680057

⁵⁹ Kekez, Anka & Howlett, Michael & Ramesh, M. (2019). Collaboration in public service delivery: what, when and how. In book: *Collaboration in Public Service Delivery: Promise and Pitfalls* (pp.2-19) Chapter: 1 Publisher: Edward Elgar Publishing

hóa cổ điển từ những năm 1980 và 1990, trong đó nhà nước chịu trách nhiệm các khoản chi phí cho việc cung ứng dịch vụ, tuy nhiên, việc tổ chức thực hiện do tư nhân và các doanh nghiệp với mục tiêu lợi nhuận đảm nhận; (3) vận hành - tương tự như ký hợp đồng nhưng trong đó các cơ quan nhà nước tham gia vào việc mua lại các dịch vụ công theo định hướng kết quả có thể được cung cấp bởi các tổ chức xã hội hoặc tổ chức khu vực công vì mục tiêu lợi nhuận; (4) đồng quản lý - trong đó các dịch vụ công do các tổ chức xã hội cung cấp, đồng thời, việc tổ chức quản lý và quyết định những vấn đề xung quanh việc cung ứng các dịch vụ này và cách thức phân phối diễn ra cũng như ai được hưởng lợi được thực hiện chung bởi các tổ chức khu vực công, các tổ chức xã hội và các doanh nghiệp đều có thể tham gia vào quá trình cung ứng dịch vụ công; (5) đồng sản xuất - trong đó việc cung cấp hàng hóa và dịch vụ thực tế được thực hiện bởi các bên tham gia vào các giao dịch riêng lẻ, từ khách hàng đến nhà cung ứng; và (6) chứng nhận - trong đó những người chứng nhận bên thứ ba thay vì các cơ quan quản lý của chính phủ hoặc các nhà quản lý tư nhân hoặc phi lợi nhuận xác định các tiêu chuẩn cho việc cung ứng dịch vụ, đồng thời giám sát và thực thi các hoạt động cung ứng đó⁽⁶⁰⁾. Nói cách khác, "các thỏa thuận cộng tác trong cung ứng dịch vụ công chỉ có thể có hiệu quả nếu Chính phủ có thể tạo ra các cơ hội có ý nghĩa để tương tác và huy động các chủ thể khác nhau trong việc đầu tư và kích thích tất cả năng lượng, nguồn lực và kiến thức vào quá trình cộng tác cung ứng các dịch vụ công", đem lại hiệu quả cao nhất của quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ công.

Có thể thấy, các mô hình đều có những mong muốn với sự thay đổi, cải cách để đạt được chất lượng cao nhất của quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ công. Một sự thay đổi trong phương pháp quản lý cung ứng dịch vụ công mà nhiều nước đang triển khai áp dụng là chuyển thẩm quyền quản lý dịch vụ công từ chính quyền Trung ương sang cho chính quyền địa phương. Đây là sự phân quyền và phi tập trung hóa trong quản lý của các chính phủ. Phương pháp này tạo điều kiện thu hẹp khoảng cách giữa người thụ hưởng dịch vụ công với người ra quyết định, quản lý và cung ứng dịch vụ. Dịch vụ công được cung cấp phù hợp hơn với nhu cầu địa phương, nâng cao tinh thần, trách nhiệm của công chức phụ trách và tạo điều kiện kết hợp với các đối tác địa phương. Củng cố và trao thêm trách nhiệm cho các cấp chính quyền cấp dưới là nguyên tắc chủ yếu trong cải cách cơ cấu khu vực công ở rất nhiều nước trong khối OECD. Tất nhiên, tùy thuộc vào bối cảnh thực tiễn của từng quốc gia, lựa chọn mô hình và áp dụng trong thực tiễn luôn là

⁶⁰ Kekez, Anka & Howlett, Michael & Ramesh, M. (2019). Collaboration in public service delivery: what, when and how. In book: Collaboration in Public Service Delivery: Promise and Pitfalls (pp.2-19) Chapter: 1 Publisher: Edward Elgar Publishing

một quá trình cần có nghiên cứu thấu đáo để thực sự đem lại sự phù hợp với thể chế, văn hóa...

3. Các hình thức cung ứng dịch vụ hành chính công

Dịch vụ hành chính công là loại dịch gắn liền với thẩm quyền hành chính – pháp lý của các cơ quan hành chính nhà nước, bởi vậy loại dịch vụ này chỉ có thể do các cơ quan hành chính nhà nước tiến hành. Khác với các hàng hóa và dịch vụ thông thường khác, dịch vụ hành chính công chịu ảnh hưởng quan trọng của Nhà nước trong việc hình thành, thực hiện, phân phối, chi phí và giá cả. Hay nói một cách khác Nhà nước có trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức, thực hiện, điều hành, kiểm soát đối với việc cung ứng các dịch vụ này nhằm bảo đảm đáp ứng cao nhất nhu cầu của nhân dân. Nhà nước có trách nhiệm xây dựng, ban hành các chính sách, xác lập hành lang pháp lý làm cơ sở để tổ chức và quản lý các dịch vụ hành chính công. Thông qua các văn bản pháp lý Nhà nước tạo ra môi trường thuận lợi, khuyến khích các tổ chức, cá nhân tham gia cung ứng các dịch vụ hành chính công. Song song với việc tổ chức quản lý dịch vụ công bằng cơ chế, chính sách, pháp luật, Nhà nước tiến hành kiểm tra giám sát chặt chẽ các hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công nhằm bảo đảm quyền lợi cho nhân dân. Các cơ quan nhà nước trực tiếp cung ứng dịch vụ hành chính công cho xã hội. Việc cung ứng các dịch vụ này xuất phát từ yêu cầu quản lý nhà nước, phục vụ cho hoạt động quản lý nhà nước. Bởi vậy, muốn nâng cao hiệu lực và hiệu quả của quản lý nhà nước thì không thể không cải tiến cách thức tổ chức quản lý và phương thức cung ứng dịch vụ hành chính công của các cơ quan hành chính nhà nước.

Trong khi đó, việc cung cấp các dịch vụ công không gắn với thẩm quyền hành chính - pháp lý của các cơ quan hành chính nhà nước. Đây là các hoạt động phục vụ các lợi ích chung của đời sống cộng đồng dân cư mà Nhà nước nhận về mình với tư cách là nghĩa vụ của Nhà nước trước người dân, đáp ứng các nhu cầu tối cần thiết của cộng đồng. Để cung ứng loại dịch vụ này các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền có thể uỷ nhiệm, có thể tổ chức đấu thầu hoặc ký hợp đồng với các tổ chức (thuộc nhà nước hoặc không thuộc nhà nước) để các tổ chức này trực tiếp cung ứng dịch vụ. Việc Nhà nước chuyển giao cung ứng dịch vụ hành chính công cho các tổ chức khác hoặc thu hút sự tham gia của các tổ chức và công dân vào cung ứng các dịch vụ hành chính công ở nước ta trong suốt thời gian vừa qua nhìn chung được gọi là quá trình xã hội hóa dịch vụ công. Trên cơ sở những phân tích, đánh giá và tổng hợp các quan niệm từ lý luận và thực tiễn của việc xã hội hóa dịch vụ công, việc cung ứng dịch vụ hành chính công có thể đề xuất được thực hiện dưới các hình thức sau:

- Cung ứng trực tiếp: đây là hình thức cung ứng các dịch vụ hành chính công mà chỉ các cơ quan công quyền mới có đủ tư cách pháp lý để thực hiện nhằm

bảo vệ lợi ích chung của đất nước, của công dân hoặc phục vụ cho hoạt động quản lý nhà nước có hiệu lực, không thể giao cho bất cứ tổ chức nào khác đảm nhiệm (như an ninh quốc phòng, công chứng, đăng ký...). Thực chất đây là công vụ của cơ quan công quyền. Loại dịch vụ hành chính công này chỉ thu lệ phí hành chính.

- Cung ứng thông qua các đơn vị trực thuộc: với hình thức cung ứng này, các cơ quan hành chính nhà nước lập ra các đơn vị trực tiếp thực hiện các dịch vụ hành chính công, hoạt động mang tính chất tác nghiệp không vì lợi nhuận, được nhà nước đầu tư ban đầu và có thể tài trợ thêm khi cần thiết.

- Ủy quyền cung ứng: đó là việc Nhà nước có thể giao cho một tổ chức không thuộc nhà nước được quyền cung ứng một dịch vụ hành chính công nhất định trong thời hạn và điều kiện nhất định. Trong trường hợp này các tổ chức đó được quyền thu dịch vụ phí do người sử dụng trả tiền trực tiếp và các tổ chức đó phải bảo vệ lợi ích công theo quy định của pháp luật.

- Liên doanh cung ứng: đây là hình thức liên doanh giữa Nhà nước với những đối tác khác để cung ứng một số các dịch vụ hành chính công trên cơ sở cùng đóng góp nguồn lực, cùng chia sẻ rủi ro và cùng hưởng lợi nhuận.

- Mua dịch vụ hành chính công từ bên ngoài: Đây là hình thức nhà nước mua dịch vụ hành chính công của khu vực tư nhân thông qua các hợp đồng.

- Tư nhân hoá dịch vụ công: Theo hình thức này Nhà nước sẽ chuyển giao việc cung ứng và quyền kiểm soát đối với một số loại dịch vụ hành chính công nào đó cho tư nhân. Người dân, tổ chức, doanh nghiệp sẽ mua dịch vụ hành chính công đó trực tiếp từ tư nhân.

Như vậy, việc cung ứng dịch vụ hành chính công có thể được thực hiện thông qua nhiều hình thức khác nhau. Tuy nhiên, cần nhấn mạnh rằng tất cả những hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công dù được tiến hành dưới hình thức nào thì Nhà nước vẫn là người chịu trách nhiệm trước xã hội về việc bảo đảm chất lượng, giá trị pháp lý, quyền lực của Nhà nước trong việc cung ứng những dịch vụ hành chính công này.

II. THỰC TRẠNG CÔNG TÁC QUẢN LÝ VÀ TỔ CHỨC CUNG ỨNG DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG TRONG THỜI GIAN VỪA QUA

1. Kết quả đạt được

Với cách tiếp cận dịch vụ hành chính công gắn với các chủ thể quản lý nhà nước, xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương tới địa phương, hiển nhiên, dịch vụ hành chính công cũng cần được tiếp cận, xem xét tất cả các vấn đề nội hàm, cách thức, phương pháp, quy trình thủ tục mà dịch vụ hành chính công được chuyển tải tới người dân. Tất nhiên, người dân, tổ chức, doanh nghiệp luôn mong muốn nhận được những dịch vụ tốt, có chất lượng, giải quyết được những vấn đề thiết thực, chính đáng, đáp ứng những

quyền lợi “sát sườn” của họ. Khi họ hài lòng với dịch vụ hành chính công đó, có nghĩa là những khâu, quá trình cung ứng dịch vụ hành chính công đều phải đáp ứng những sự mong muốn này. Đồng thời, để có được một quy trình thủ tục hành chính chất lượng, đáp ứng sự hài lòng của người dân, tổ chức, cần phải quan tâm chú ý đến các yếu tố khác của nền hành chính như thể chế, tổ chức bộ máy, nguồn nhân lực và các nguồn lực khác. Đây chính là mối quan hệ tương hỗ, gắn bó mật thiết trong quá trình quản lý nhà nước.

Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020 đã được triển khai toàn diện và đạt được nhiều kết quả tích cực trên nhiều nội dung cơ bản. Cũng thông qua việc thực hiện các nội dung của Chương trình tổng thể, Chính phủ và cơ quan hành chính nhà nước các cấp đã chú trọng đổi mới và nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công, coi đó là một khâu quan trọng trong thực hiện chương trình cải cách nền hành chính. Các nội dung đạt được của cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, đặc biệt là hiện đại hóa hành chính, thực hiện Chính phủ điện tử, chính quyền điện tử, ứng dụng các phương tiện kỹ thuật điện tử, tin học hiện đại đã góp phần nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính công trong các hoạt động cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, cấp phép đầu tư, cấp đăng ký xe máy, giấy chứng minh thư nhân dân.

Với chủ trương, quan điểm chuyển từ Chính phủ quản lý sang Chính phủ phục vụ, lấy người dân, doanh nghiệp làm trung tâm; nhằm bao quát toàn diện, bảo đảm tính hiệu quả của việc giải quyết thủ tục hành chính tại các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương, khắc phục những hạn chế, tồn tại, hoàn thiện các quy định và giải pháp nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính, cải cách thủ tục hành chính được đề xuất và coi là một trong những nhiệm vụ, giải pháp để nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công. Đây cũng là một quá trình nhằm khắc phục những hạn chế của hệ thống thủ tục hiện hành theo hướng đơn giản hóa, minh bạch hóa, công khai hóa, tạo ra sự chuyển biến căn bản trong quan hệ giải quyết công việc, cung ứng dịch vụ hành chính công giữa các cơ quan hành chính nhà nước với tổ chức, công dân. Một mặt cải cách thủ tục hành chính để hướng tới hệ thống hóa dịch vụ hành chính công, nhận diện, đánh giá dịch vụ hành chính công, mặt khác, cải cách thủ tục hành chính cũng để xác định cách thức tổ chức thực hiện việc cung ứng dịch vụ hành chính công.

Như vậy, giải pháp cải cách thủ tục hành chính, tăng cường các biện pháp để đem lại sự thuận tiện cho người dân, tổ chức là một trong những cách thức để nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ hành chính công. Những quy định về kiểm soát thủ tục hành chính cũng được cơ bản được hoàn thiện trong cả giai đoạn vừa qua⁽⁶¹⁾.

⁶¹ Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010; Nghị định số 48/2013/NĐ-CP ngày 14/5/2013 sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định liên quan đến kiểm soát TTHC; Nghị định số 92/2017/NĐ-CP ngày 07/8/2017 sửa đổi, bổ sung một số

Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 10/CT-TTg ngày 22/4/2019 về việc tăng cường xử lý, ngăn chặn có hiệu quả tình trạng nhũng nhiễu, gây phiền hà cho người dân, doanh nghiệp trong giải quyết công việc. Theo đó, yêu cầu siết chặt kỷ luật, kỷ cương hành chính, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát cán bộ, công chức, viên chức trong thực thi công vụ; rà soát thủ tục hành chính theo hướng tinh giản, loại bỏ ngay các thủ tục không cần thiết, rườm rà, khó thực hiện, gây phiền hà, sách nhiễu đối với người dân, doanh nghiệp. Kết quả thực hiện Đề án Tổng thể đơn giản hóa TTHC, giấy tờ công dân và các cơ sở dữ liệu liên quan đến quản lý dân cư giai đoạn 2013 - 2020 (Đề án 896): Chính phủ đã ban hành 19 nghị quyết chuyên đề về đơn giản hóa thủ tục hành chính, giấy tờ công dân trên các lĩnh vực quản lý để phê duyệt phương án cắt giảm, đơn giản hóa 1.097 thủ tục, với 992 mẫu đơn và 399 tờ khai được quy định tại 332 văn bản quy phạm pháp luật, trong đó có nhiều phương án có đối tượng tác động lớn như: Bỏ quản lý sổ hộ khẩu bằng giấy với khoảng hơn 18 triệu hộ gia đình được hưởng lợi từ phương án này.

Cải cách việc tổ chức thực hiện thủ tục hành chính cũng được đẩy mạnh thực hiện trong cả giai đoạn thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020. Hầu hết thủ tục hành chính được các bộ, ngành, địa phương từng bước chuẩn hóa, công bố, niêm yết, công khai tại nơi tiếp nhận, giải quyết thủ tục hành chính, công khai trên Cổng thông tin điện tử của bộ, ngành, địa phương và trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính theo quy định, tạo thuận lợi cho cá nhân, tổ chức truy cập tìm hiểu, thực hiện thuận tiện, chính xác. Cơ chế một cửa, một cửa liên thông, Trung tâm Phục vụ hành chính công và Bộ phận tiếp nhận và trả kết quả tập trung cấp tỉnh, cấp huyện đã được triển khai ở các địa phương theo các quy định pháp luật⁽⁶²⁾ và đạt được những kết quả tích cực, tạo sự chuyển biến rõ nét trong giải quyết thủ tục hành chính cho người dân, doanh nghiệp. Nghị định 61/2018/NĐ-CP đã tạo cơ sở pháp lý cho việc mở rộng phạm vi và đối tượng áp dụng tại các bộ, cơ quan ngang bộ thay vì chỉ ở địa phương như trước đây; hoàn thiện các quy định về tổ chức, hoạt động của Bộ phận Một cửa các cấp, một trong những chủ thể quan trọng của quá trình cung ứng dịch vụ hành chính công. Nghị định cũng đã quy định rõ toàn bộ quy trình giải quyết thủ tục hành chính; đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong giải quyết thủ tục hành chính thông qua

điều của các Nghị định liên quan đến kiểm soát TTHC; Nghị định số 61/2018/NĐ-CP ngày 23/4/2018 về thực hiện cơ chế một cửa, một cửa liên thông trong giải quyết TTHC; Nghị định số 09/2019/NĐ-CP về chế độ báo cáo trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước; Nghị định số 45/2020/NĐ-CP ngày 22/5/2020 về thực hiện TTHC trên môi trường điện tử. Luật Ban hành VBQPPL 2015, các văn bản quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật đã điều chỉnh 02 nội dung về thẩm quyền quy định TTHC và yêu cầu đánh giá tác động TTHC ngay từ giai đoạn lập đề nghị xây dựng cho đến giai đoạn soạn thảo VBQPPL.

⁶² Ngày 25/3/2015 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 09/2015/QĐ-TTg về Quy chế thực hiện cơ chế một cửa, cơ chế một cửa liên thông tại cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương thay thế Quyết định số 93/2007/QĐ-TTg ngày 22/6/2007. Tiếp theo đó, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 61/2018/NĐ-CP ngày 23/4/2018 về cơ chế một cửa, một cửa liên thông trong giải quyết TTHC (sau đây gọi tắt là Nghị định số 61/2018/NĐ-CP), thay thế Quyết định số 09/2015/QĐ-TTg.

việc thiết lập Cổng Dịch vụ công quốc gia và xây dựng Cổng Dịch vụ công, Hệ thống thông tin một cửa điện tử tập trung, thống nhất cấp bộ, cấp tỉnh; quy định việc đánh giá chất lượng giải quyết thủ tục hành chính của cơ quan hành chính nhà nước để đánh giá chính xác, khoa học, công khai. Đến nay, có 59 địa phương tổ chức Trung tâm hành chính công; 100% các bộ, ngành, địa phương đã kiện toàn hệ thống một cửa, một cửa liên thông, ứng dụng công nghệ thông tin trong tiếp nhận, giải quyết thủ tục hành chính; chất lượng giải quyết hồ sơ đã có sự cải thiện rõ rệt, hầu hết các địa phương tỷ lệ giải quyết đúng hạn từ 90% trở lên. Đặc biệt có địa phương đã thực hiện việc giải quyết thủ tục hành chính theo phương thức “5 tại chỗ” như Trung tâm Phục vụ hành chính công tỉnh Quảng Ninh. Nhiều địa phương đã gắn kết chặt chẽ giữa việc thiết lập một cửa “vật lý” và một cửa điện tử để tạo thuận lợi cho người thực hiện như: Hà Nội, Quảng Ninh, Đồng Nai, Cà Mau, Bình Dương...

Về kết quả giải quyết hồ sơ thủ tục hành chính: Trong năm 2019, các cơ quan hành chính nhà nước các cấp đã tiếp nhận 261.860.415 hồ sơ, đã giải quyết 257.661.527 hồ sơ, đạt 98,4%; số hồ sơ đang xem xét, giải quyết 3.424.588 hồ sơ, trong đó, hồ sơ quá hạn là 784.078 hồ sơ, chiếm 22,9% số hồ sơ đang giải quyết.

Các nội dung gắn kết đồng bộ giữa cải cách thủ tục hành chính và xây dựng Chính phủ điện tử cũng tạo điều kiện thuận lợi hơn cho người dân, doanh nghiệp tiếp cận với cơ quan hành chính nhà nước trong việc cung ứng dịch vụ hành chính công, hài lòng hơn với kết quả giải quyết thủ tục hành chính, hài lòng sự phục vụ hành chính của cơ quan hành chính nhà nước. Việc thực hiện cơ chế một cửa quốc gia và kết nối kỹ thuật một cửa ASEAN đối với một số lĩnh vực đã được các bộ, ngành triển khai, đạt được nhiều kết quả tích cực.

Việc triển khai tiếp nhận hồ sơ và trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính qua dịch vụ bưu chính công ích theo Quyết định số 45/2016/QĐ-TTg ngày 19 tháng 10 năm 2016 của Thủ tướng Chính phủ cũng đạt được những kết quả tích cực, là một trong những cách tiếp cận mới trong cung ứng dịch vụ hành chính công. Năm 2019, cả nước có 14.505.494 lượt hồ sơ, kết quả giải quyết thủ tục hành chính thực hiện qua dịch vụ BCCI, trong đó, dịch vụ tiếp nhận hồ sơ là 2.175.824 lượt, dịch vụ trả kết quả là 12.329.670 lượt, giúp tiết kiệm thời gian, chi phí cho người dân, tổ chức, tạo tiền đề thúc đẩy triển khai cung cấp dịch vụ công trực tuyến mức độ 3 và 4.

Trong năm 2019 - 2020, một số hệ thống thông tin nền tảng của Chính phủ điện tử đã được chính thức vận hành cũng đã là một trong những kênh tương tác và giải pháp quan trọng cho việc nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính công (Trục liên thông văn bản quốc gia khai trương ngày 12/3/2019; Hệ thống thông tin họp và xử lý công việc của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ khai trương ngày 24/6/2019; Cổng Dịch vụ công quốc gia khai trương ngày 09/12/2019; Hệ thống thông tin báo cáo quốc

gia và Trung tâm thông tin phục vụ chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ khai trương ngày 19/8/2020). Các nền tảng, hệ thống thông tin trên được đưa vào vận hành giúp tiết kiệm chi phí xã hội ước tính trên 9.900 tỷ đồng/năm và nhận được phản hồi tích cực của xã hội.

Trong giai đoạn vừa qua, một số sáng kiến cải cách thủ tục hành chính nổi bật đã được nghiên cứu, đề xuất và áp dụng triển khai, góp phần nâng cao chất lượng giải quyết thủ tục hành chính, đem lại những dịch vụ hành chính công tốt nhất cho người dân, như: Đề án thực hiện liên thông các thủ tục hành chính: Đăng ký khai tử, xóa đăng ký thường trú, hưởng chế độ tử tuất/hỗ trợ chi phí mai táng/hưởng mai táng phí⁽⁶³⁾; giải pháp ứng dụng công nghệ thông tin để đơn giản hóa quy định thủ tục hành chính trong việc cấp, quản lý, sử dụng thẻ Bảo hiểm y tế và quản lý khám chữa bệnh, thanh toán bảo hiểm y tế⁽⁶⁴⁾; chuẩn hóa quy trình, thủ tục kiểm tra chất lượng sản phẩm, hàng hóa thuộc phạm vi quản lý của các bộ, ngành trong triển khai Cơ chế một cửa quốc gia⁽⁶⁵⁾; Đề án tổng thể đơn giản hóa TTHC, giấy tờ công dân và các cơ sở dữ liệu liên quan đến quản lý dân cư giai đoạn 2013-2020⁽⁶⁶⁾; Đề án liên thông các TTHC về đăng ký khai sinh, đăng ký thường trú, cấp thẻ bảo hiểm y tế cho trẻ em dưới 6 tuổi⁽⁶⁷⁾; Đề án thiết lập hệ thống thông tin tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị về quy định hành chính, tình hình, kết quả giải quyết TTHC tại các cấp chính quyền⁽⁶⁸⁾...

Ở địa phương, một số sáng kiến điển hình cũng đã được ghi nhận tại một số tỉnh, thành phố, như: Mở rộng việc thực hiện mô hình một cửa trong cung ứng dịch vụ công tại các đơn vị sự nghiệp; mô hình hẹn giờ thực hiện thủ tục hành chính tại nhà người dân; xây dựng và đưa vào vận hành ứng dụng khai thác cơ sở dữ liệu tài nguyên và môi trường trên mạng internet và di động (nền tảng Android và iOS) để thuận lợi cho người dân, tổ chức tra cứu, tiếp cận thông tin; xây dựng phần mềm tra cứu giấy chứng nhận Quyền sử dụng đất, Quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất; mô hình “phi địa giới hành chính” trong các lĩnh vực đất đai, tư pháp, giao thông vận tải, y tế...

Triển khai thực hiện ứng dụng công nghệ thông tin trong cung ứng dịch vụ công trực tuyến cũng đạt được nhiều kết quả tích cực trong thời gian vừa qua. Số lượng, chất lượng dịch vụ công trực tuyến mức độ 3,4 cung cấp cho người dân, doanh nghiệp tại các bộ, ngành, địa phương được nâng cao, với số lượng hồ sơ TTHC được xử lý trực tuyến mức độ 3, 4 ngày càng tăng. Thủ tướng Chính phủ

⁶³ Quyết định số 1380/QĐ-TTg ngày 18/10/2018 của Thủ tướng Chính phủ.

⁶⁴ Công văn số 4173/VPCP-KSTT ngày 08/5/2018 của Văn phòng Chính phủ thông báo ý kiến chỉ đạo của TTCP.

⁶⁵ Văn bản số 4798/BC-VPCP ngày 23/5/2018 của Văn phòng Chính phủ; Văn bản số 4979/VPCP-KSTT ngày 28/5/2018 của Văn phòng Chính phủ.

⁶⁶ Quyết định số 896/QĐ-TTg ngày 08/6/2013 của Thủ tướng Chính phủ

⁶⁷ Quyết định số 1299/QĐ-TTg ngày 04/8/2014 của Thủ tướng Chính phủ

⁶⁸ Quyết định số 956/QĐ-BTP ngày 22/5/2015

đã ban hành Danh mục dịch vụ công trực tuyến mức độ 3 và 4 thực hiện tại các bộ, ngành, địa phương các năm 2017, 2018, 2019, 2020, 2021⁽⁶⁹⁾. Có thể nói, Chính phủ và các bộ, ngành đã ban hành nhiều biện pháp để nâng cao chất lượng, hiệu quả cung cấp dịch vụ công trực tuyến mức độ 3 và 4 tạo thuận lợi hơn cho người dân, doanh nghiệp. Ngày 22/3/2021, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 406/QĐ-TTg phê duyệt danh mục dịch vụ công trực tuyến tích hợp, cung cấp trên Cổng dịch vụ công quốc gia năm 2021, theo đó, có 02 nhóm dịch vụ công trực tuyến cần sớm được tích hợp, cung cấp trên Cổng dịch vụ công quốc gia trong thời hạn đến cuối năm 2021 là: Nhóm dịch vụ công thực thi phương án đơn giản hóa TTHC, giấy tờ công dân liên quan đến quản lý dân cư; nhóm dịch vụ công trực tuyến thiết yếu theo đánh giá Chỉ số phát triển Chính phủ điện tử của Liên hợp quốc. Từ tháng 3/2021 đến nay, nhiều bộ, ngành, địa phương đã tích cực rà soát, công bố danh mục dịch vụ công trực tuyến mức độ 3 và 4 để cung cấp trên Cổng dịch vụ công của bộ, cơ quan, địa phương và nâng cao số lượng TTHC được tích hợp, cung cấp trên Cổng dịch vụ công quốc gia. Nhiều nơi đã ban hành văn bản, chỉ thị để chỉ đạo các cơ quan, đơn vị tăng cường tuyên truyền, tập huấn cho đội ngũ công chức, ưu tiên nguồn lực đầu tư nâng cao số lượng và tỷ lệ sử dụng dịch vụ công trực tuyến mức độ 3 và 4.

Bên cạnh những kết quả nổi bật về cải cách thủ tục hành chính và ứng dụng công nghệ thông tin hiện đại vào giải quyết thủ tục hành chính, những kết quả tích cực của nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong thời gian vừa qua cũng đã góp phần nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công của cơ quan hành chính nhà nước các cấp. Các bộ, ngành, địa phương đã tích cực triển khai thực hiện, bố trí công chức đảm bảo theo vị trí việc làm và tiêu chuẩn ngạch công chức, viên chức tương ứng với bản mô tả công việc, khung năng lực của từng vị trí. Một số nội dung cải cách, đổi mới bước đầu đạt kết quả, như: việc thi tuyển cạnh tranh để bổ nhiệm vào các chức danh lãnh đạo, quản lý; việc tuyển dụng công chức có ứng dụng công nghệ thông tin; việc thu hút những người có tài năng vào làm việc trong các cơ quan nhà nước. Công tác đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ được đổi mới, phân công, phân cấp rõ ràng hơn.

2. Tồn tại, hạn chế

Bên cạnh những kết quả đã đạt được của quá trình quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công thông qua những yếu tố cấu thành của nền hành chính, trong thời gian vừa, vẫn còn nhiều tồn tại, hạn chế trong việc quản lý và tổ chức thực hiện

⁶⁹ Quyết định số 846/QĐ-TTg ngày 09/6/2017; Quyết định số 877/QĐ-TTg ngày 18/7/2018; Quyết định số 406/QĐ-TTg ngày 22/3/2021.

cung ứng dịch vụ hành chính công, người dân, doanh nghiệp vẫn còn nhiều phàn nàn, tỷ lệ hài lòng đạt tỷ lệ không cao, cụ thể là:

- Nhiều văn bản quy phạm pháp luật quy định về thủ tục hành chính của các cơ quan nhà nước từ Trung ương đến địa phương còn rườm rà, phức tạp và chồng chéo, thậm chí khó hiểu hoặc có nhiều cách hiểu khác nhau làm cho các chủ thể cung ứng dịch vụ hành chính công lúng túng, bị động; tổ chức, công dân mất nhiều công sức, thời gian khi thực hiện, dẫn đến trốn tránh thực hiện các nghĩa vụ của mình đối với cơ quan nhà nước.

- Thủ tục hành chính trên một số lĩnh vực vẫn còn nhiều và rườm rà, phức tạp; vẫn còn có tình trạng một số luật và các văn bản hướng dẫn thi hành luật không thống nhất, có nhiều điểm bất đồng, quy định về thủ tục hành chính chưa đầy đủ các bộ phận cấu thành, chưa chặt chẽ, gây khó khăn cho cả cơ quan chức năng và người dân, doanh nghiệp khi thực hiện giải quyết thủ tục hành chính. Đây có thể nói là những cản trở trong quản lý và tổ chức đối với các hoạt động cung cấp dịch vụ hành chính công, dẫn đến việc cung ứng dịch vụ hành chính chưa đạt hiệu quả cao.

- Việc cắt giảm, đơn giản hóa thủ tục hành chính, điều kiện kinh doanh, cải cách hoạt động kiểm tra chuyên ngành chưa triệt để, còn tình trạng “cài cắm”, “biến tướng”, phát sinh thêm thủ tục hành chính, điều kiện kinh doanh trong các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật, thậm chí trong một số văn bản hành chính.

- Một số bộ, ngành Trung ương còn chậm công bố các nhóm thủ tục hành chính thực hiện liên thông hoặc công bố không đầy đủ. Tình trạng các cơ quan hành chính nhà nước các cấp không niêm yết công khai các thủ tục hành chính, hoặc niêm yết các thủ tục hành chính đã cũ, hết hiệu lực thuộc phạm vi giải quyết của mình. Danh mục thủ tục hành chính trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính còn chưa được các bộ, ngành, địa phương đồng bộ đầy đủ trên Trang/Cổng Thông tin điện tử của bộ, cơ quan, địa phương.

- Tình trạng nhũng nhiễu, gây phiền hà của một bộ phận cơ quan hành chính nhà nước, một số cán bộ, công chức trong giải quyết công việc, thủ tục hành chính cho người dân, doanh nghiệp còn xảy ra, ví dụ như: còn có hiện tượng yêu cầu thêm nhiều giấy tờ không được quy định trong bộ hồ sơ khi giải quyết các thủ tục hành chính tại một số cơ quan, đơn vị, gây bức xúc cho người dân, tổ chức, doanh nghiệp. Tình trạng trễ hẹn trong giải quyết và trả kết quả giải quyết hồ sơ vẫn còn phổ biến ở một số lĩnh vực trọng tâm, như: Đất đai, xây dựng, lao động - thương binh và xã hội...

- Tỷ lệ hồ sơ dịch vụ công trực tuyến, giao dịch thanh toán trực tuyến còn thấp so với số lượng hồ sơ trực tiếp và giao dịch thanh toán bằng tiền mặt; kết nối, chia sẻ dữ liệu trong giải quyết thủ tục hành chính, cung cấp dịch vụ công còn yếu; số lượng thủ tục hành chính thuộc thẩm quyền giải quyết của cấp bộ, cấp tỉnh

còn lớn (cấp bộ chiếm tới 58% tổng số thủ tục hành chính); việc xã hội hóa dịch vụ hành chính công đã triển khai ở một số ngành, lĩnh vực (đăng kiểm; công chứng,...) nhưng vẫn còn chậm, thiếu tổng thể.

- Việc liên thông, kết nối, chia sẻ dữ liệu giữa các phần mềm quản lý chuyên ngành của một số bộ, ngành với phần mềm một cửa điện tử của các địa phương còn bất cập, gây khó khăn cho các địa phương trong giải quyết thủ tục hành chính cho người dân, doanh nghiệp. Một số địa phương công khai số liệu, kết quả giải quyết thủ tục hành chính trên phần mềm còn chưa đúng so với kết quả kiểm tra thực tế.

- Kết quả Chỉ số Đo lường sự hài lòng của người dân, tổ chức đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước năm 2020 (Chỉ số SIPAS năm 2020) cho thấy, người dân, tổ chức chủ yếu tiếp cận thông tin về cơ quan cung ứng dịch vụ công và quy định thủ tục hành chính thông qua công chức, với các chỉ số lần lượt là 62,00% và 70,06%. Tỷ lệ người dân, tổ chức tiếp cận thông tin về 2 nội dung này thông qua mạng internet chỉ là 8,22% và 10,26%. Đặc biệt, trong đó, có 5,13% người dân, tổ chức phải đi lại nhiều lần để thực hiện dịch vụ công tại 63/63 tỉnh; có 1,23% người dân, tổ chức bị phiền hà, sách nhiễu, xảy ra tại 57/63 tỉnh; có 0,59% người dân, tổ chức phải nộp thêm tiền ngoài phí/lệ phí - hay còn gọi là tiền “bôi trơn” tại 48/63 tỉnh; có 5,35% người dân, tổ chức không nhận được giấy hẹn trả kết quả dịch vụ; 4,09% bị trễ hẹn trả kết quả, trong số người dân, tổ chức bị trễ hẹn trả kết quả, có 58,64% không được thông báo về việc trễ hẹn và 59,06% không được xin lỗi về việc trễ hẹn.

III. GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ VÀ TỔ CHỨC CUNG ỨNG DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG

Trong hơn 2 thập kỷ trở lại đây, các nước trên thế giới đều có những nỗ lực cải cách để nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công. Câu hỏi “Cải thiện chất lượng dịch vụ công là gì” cũng như định nghĩa chính xác thế nào là “nâng cao” vẫn còn là những tranh cãi thảo luận của các nhà khoa học hành chính. Thực tế cho thấy có nhiều quan điểm, nghiên cứu về hiệu quả hoạt động của tổ chức và những nghiên cứu này đã chỉ ra mối quan hệ trực tiếp giữa hiệu quả của tổ chức, chất lượng nền công vụ và vấn đề cải thiện và nâng cao chất lượng dịch vụ công⁽⁷⁰⁾. Nâng cao chất lượng dịch vụ công là một vấn đề trọng tâm, đồng thời cũng là vấn đề về tổ chức thực thi của nhiều cơ quan, tổ chức hơn là cách tiếp cận từ phía những kết quả đạt được của một tổ chức đơn lẻ. Theo một cách tiếp cận khác, nâng cao chất lượng dịch vụ công được thể hiện qua việc quản lý chất lượng dịch vụ. Đó là một quá trình giảm thiểu khoảng cách tổ chức thực hiện giữa chủ thể

⁷⁰ George A. Boyne, “What is public service improvement?”, Public Administration Vol. 81 No.2, 2003 (p.211-227)

cung ứng dịch vụ với những mong muốn của khách hàng⁽⁷¹⁾. Theo đó, để nâng cao chất lượng dịch vụ, những nhà quản lý phải nhận thức được “định hướng khách hàng”, xác định rõ những phương thức cần tổ chức thực thi. George A.Boyne⁽⁷²⁾ đưa ra 5 cách tiếp cận được nhìn nhận để cải thiện chất lượng dịch vụ công. Đó là: (1) Nguồn lực; (2) Những quy định hành chính; (3) Cấu trúc thị trường; (4) Tổ chức; và (5) Cách thức quản lý. Dịch vụ công cũng được nhìn nhận có mối quan hệ mật thiết với 3 chức năng cơ bản là: sự cung cấp (provision); sự sản xuất (production); và sự chuyển giao (delivery)⁽⁷³⁾. Cải cách và đổi mới chất lượng dịch vụ công thường gắn liền tới sự sản xuất và chuyển giao, là cách thức thường thấy trong quá trình thay đổi và cải thiện chất lượng hoạt động của cơ quan hành chính. Hơn hết, nâng cao chất lượng dịch vụ công cần phải tạo điều kiện để xã hội dân sự cũng như các nhà quản lý, hoạch định chính sách chú trọng tới sự bình đẳng trong cung cấp dịch vụ công tới người dân.

Việt Nam đã và đang tiến hành công cuộc cải cách hành chính, đã kết thúc việc thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020 và đang bắt tay vào triển khai mạnh mẽ, quyết liệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021 - 2030, hơn lúc nào hết, cải cách, đổi mới, nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ hành chính công là sự cần thiết khách quan cũng như đòi hỏi xây dựng một nền hành chính chuyên nghiệp, hiện đại. Theo đó, để đổi mới quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công cần phải thực hiện một số giải pháp sau:

1. Xây dựng và hoàn thiện cơ chế, chính sách trong quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công

Trước hết, cần xây dựng hệ thống chính sách, cơ chế cho việc cung cấp dịch vụ hành chính công, trong đó xác định rõ những dịch vụ hành chính công nào Nhà nước cần trực tiếp thực hiện, dịch vụ nào có thể chuyển giao cho khu vực tư nhân. Đồng thời, nghiên cứu, xây dựng, hoàn thiện khung khổ pháp lý, thử nghiệm cơ chế, chính sách đặc thù để thúc đẩy quá trình chuyển đổi số, kinh tế số, sản xuất thông minh và những ngành nghề có liên quan trực tiếp đến cung ứng dịch vụ hành chính công. Theo xu hướng phát triển, Nhà nước không cần thiết phải trực tiếp cung cấp tất cả các dịch vụ hành chính công mà chỉ giữ lại những dịch vụ không thể chuyển giao. Vì vậy, cần xác định rõ mối tương quan giữa Nhà nước và khu vực tư trong cung cấp dịch vụ hành chính công, thực hiện và đẩy

⁷¹ John Isaac Mwita, “Performance management model, A systems-based approach to public service quality, The International Journal of Public Sector Management, Vol.13 No.1, 2000 (pp.19-37)

⁷² George A.Boyne, “Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda”, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol.13, no.3, (pp.367-394)

⁷³ Rogerio F. Pinto, “Innovations in the provision of public goods and services”, Public Administration and Development, 18, 387-397 (1998)

manh cơ chế xã hội hóa dịch vụ hành chính công một cách rộng rãi đem lại nhiều lợi ích cả với Nhà nước và cộng đồng. Xã hội hóa dịch vụ hành chính công sẽ tạo môi trường cạnh tranh trong cung cấp dịch vụ hành chính công, đương nhiên chất lượng dịch vụ tốt sẽ được ưu tiên, do vậy, hiệu quả cung ứng dịch vụ cao hơn. Cần xác định đổi mới quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công phải xuất phát từ lợi ích của người dân, doanh nghiệp; lấy người dân, doanh nghiệp làm trung tâm; lấy sự hài lòng của người dân, doanh nghiệp là thước đo đánh giá chất lượng phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước các cấp.

2. Nâng cao nhận thức của đội ngũ cán bộ, công chức về nền hành chính phục vụ

Khi đánh giá về chất lượng dịch vụ hành chính công cũng như hiệu quả cung ứng dịch vụ hành chính công, yếu tố con người đóng vai trò quan trọng. Cán bộ, công chức là những chủ thể trực tiếp cung ứng dịch vụ, do đó, chất lượng dịch vụ, hiệu quả cung ứng phụ thuộc vào cách thức phục vụ, đạo đức khi thực hiện nhiệm vụ của họ. Nói một cách khác, nâng cao nhận thức của đội ngũ cán bộ, công chức về nền hành chính phục vụ là giải pháp đầu tiên và quan trọng nhằm đổi mới quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ công. Đổi mới quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công gắn liền với việc thay đổi tư duy và hành động từ nền hành chính “cai trị” nặng về cơ chế xin cho sang nền hành chính “phục vụ” với mục tiêu là phục vụ, đáp ứng tốt nhất những nhu cầu, mong muốn của người dân và tổ chức, đảm bảo sự hài lòng khi họ tiếp cận và sử dụng các dịch vụ hành chính công từ các cơ quan hành chính nhà nước. Đó phải thực sự là Nhà nước, là nền hành chính “của dân, do dân, vì dân”.

Bên cạnh đó, chúng ta cũng cần tiếp tục hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan hành chính nhà nước các cấp; giảm đầu mối, bỏ cấp trung gian, theo hướng xây dựng hệ thống cơ quan hành chính thống nhất, thông suốt, hiện đại. Phân cấp mạnh mẽ giữa chính quyền Trung ương và chính quyền địa phương trong cung ứng dịch vụ hành chính công. Đổi mới cơ chế, chính sách ưu đãi để tạo chuyển biến mạnh mẽ trong phát hiện, thu hút, trọng dụng nhân tài trong quản lý, quản trị nhà nước, khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo, nhất là các ngành, lĩnh vực mũi nhọn phục vụ cho phát triển nhanh, bền vững. Xây dựng và triển khai có hiệu quả Chiến lược quốc gia về thu hút và trọng dụng nhân tài giai đoạn 2021 - 2030.

3. Tiếp tục đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin hiện đại trong các hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công

Thủ tục hành chính được coi là xương sống của quá trình cung ứng dịch vụ công. Thủ tục hành chính liên quan đến hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính

công có thể được hiểu là những quy định pháp luật và các thiết chế tổ chức để thực hiện việc cung ứng dịch vụ đó. Do đó, đổi mới quản lý và tổ chức việc cung ứng dịch vụ hành chính công nhằm nâng cao hiệu quả, chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công nằm nhiều ở việc cải cách thủ tục hành chính này. Cải cách thủ tục hành chính liên quan đến hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công cũng cần được tiến hành theo nguyên tắc phục vụ tốt nhất người dân và tổ chức, bãi bỏ tất cả những thủ tục gây phiền hà cho người dân, giảm tối đa trong mức có thể thời gian chờ đợi của người dân. Cải cách phải gắn với bảo đảm tốt nhất quyền lợi người dân, đó là một nguyên tắc hợp xu thế phát triển của thời đại. Theo đó, chúng ta cần đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính trên một số nội dung cụ thể như:

- Tiếp tục rà soát lại các văn bản quy phạm pháp luật quy định về thủ tục hành chính của các cơ quan nhà nước từ Trung ương đến địa phương, bãi bỏ các thủ tục đang gây trở ngại cho việc phát triển sản xuất kinh doanh trong những lĩnh vực mà nhà nước không cần kiểm soát chặt chẽ.

- Tiếp tục hoàn thiện thể chế kiểm soát thủ tục hành chính theo hướng gắn kết chặt chẽ với xây dựng Chính phủ điện tử và thực hiện thủ tục hành chính trên môi trường điện tử. Tăng cường giải quyết, gắn với kiểm soát, đánh giá, giám sát việc giải quyết thủ tục hành chính trên môi trường điện tử; nâng cao tỷ lệ hồ sơ trực tuyến, giao dịch thanh toán trực tuyến; đảm bảo kết nối, chia sẻ dữ liệu phục vụ giải quyết thủ tục hành chính, cung cấp Dịch vụ công trực tuyến.

- Nâng cao chất lượng phục vụ, gắn với việc đổi mới cơ chế một cửa, một cửa liên thông trong giải quyết thủ tục hành chính theo hướng không phụ thuộc vào địa giới hành chính, gắn với số hóa và sử dụng kết quả số hóa hồ sơ, giấy tờ, kết quả giải quyết thủ tục hành chính nhằm nâng cao chất lượng phục vụ, tăng năng suất lao động, góp phần hình thành công dân số, doanh nghiệp số trong xây dựng Chính phủ số, nền kinh tế số, xã hội số gắn với việc đẩy mạnh xây dựng nền hành chính phi giấy tờ.

- Tăng cường tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị của người dân, doanh nghiệp về cơ chế, chính sách, thủ tục hành chính trên Cổng Dịch vụ công quốc gia, tạo điều kiện tháo gỡ vướng mắc, khó khăn cho người dân, doanh nghiệp.

- Nhà nước cần tạo môi trường thuận lợi cho ứng dụng công nghệ thông tin và phát triển công nghệ thông tin. Rà soát và tháo bỏ mọi nhận thức và quy định không phù hợp, tạo điều kiện thuận lợi nhất, áp dụng mức ưu đãi hiện hành cao nhất và từng bước đạt mức ưu đãi bằng hoặc cao hơn so với các nước trong khu vực cho việc ứng dụng và phát triển công nghệ thông tin, đi đôi với việc thực hiện các biện pháp quản lý chặt chẽ, sử dụng có hiệu quả.

4. Tăng cường tiếng nói của người dân, tổ chức đối với chất lượng dịch vụ hành chính công

Tiếp tục phát huy quyền làm chủ của nhân dân. Quán triệt sâu sắc trong nhận thức và hành động của hệ thống cơ quan hành chính nhà nước ý thức phục vụ dân, gần dân, giúp dân, học dân. Khắc phục tình trạng vô trách nhiệm, vô cảm của cán bộ, công chức đối với người dân và doanh nghiệp. Chất lượng dịch vụ hành chính công có tác động trực tiếp đến tổ chức, công dân. Vì vậy, việc tăng cường tiếng nói của người dân đối với chất lượng dịch vụ hành chính công là một hướng bảo đảm hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công đáp ứng tốt hơn mong đợi của người dân, tạo ra sự hài lòng của người dân đối với dịch vụ mà họ nhận được. Sự tham gia của người dân, tổ chức vào quá trình cung ứng dịch vụ hành chính công là một kênh phản hồi quan trọng giúp cho các cơ quan hành chính nhà nước, cán bộ, công chức có những thay đổi, điều chỉnh cho phù hợp, có trách nhiệm hơn trong công việc của mình.

Tăng cường tiếng nói của người dân, tổ chức đối với chất lượng dịch vụ hành chính công là biểu hiện cụ thể và sinh động nhất về tính dân chủ trong hoạt động cung ứng dịch vụ hành chính công nói riêng, trong quản lý nhà nước nói chung. Các giải pháp cần hướng đến mục tiêu phát huy cao nhất tính chủ động trong sự tham gia của người dân, tổ chức vào việc cung ứng dịch vụ hành chính công, giúp người dân, tổ chức hiểu được việc lên tiếng của họ chính là cách hiệu quả nhất và nhanh nhất để nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công, để phục vụ họ một cách tốt nhất.

5. Đánh giá và xếp hạng quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công ở mỗi địa phương và trên bình diện quốc gia

Việc đánh giá và xếp hạng chất lượng dịch vụ hành chính công sẽ có nhiều ý nghĩa trong việc nâng cao chất lượng của việc tổ chức thực hiện cung ứng dịch vụ hành chính công. Để có thể đánh giá và xếp hạng dịch vụ hành chính công, chúng ta cần lựa chọn những dịch vụ hành chính công quan trọng nhất, các tổ chức, công dân có nhu cầu tiếp cận nhiều nhất để đánh giá. Các dịch vụ hành chính công có thể đề cập đến ở đây như cấp giấy phép đăng ký kinh doanh, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, dịch vụ công chứng, dịch vụ về thuế, hải quan, tiếp cận điện năng... Những dịch vụ hành chính công liên quan thiết thân đến công dân, tổ chức được đánh giá sẽ phản ánh được đầy đủ bức tranh chất lượng dịch vụ hành chính công của mỗi cơ quan, cấp chính quyền được khảo sát. Tất nhiên, trong quá trình này, chúng ta cũng vẫn phải tiếp tục đẩy mạnh các hoạt động nghiên cứu khoa học, tham khảo kinh nghiệm của các nước phát triển để sớm đi đến thống nhất nhận thức về khái niệm dịch vụ hành chính công; về tính

tất yếu và xu hướng trong việc xã hội hóa các dịch vụ hành chính công ở Việt Nam.

Vấn đề căn bản là việc đánh giá và xếp hạng dịch vụ hành chính công cần được tiến hành khoa học, khách quan, thực sự là công cụ để nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính công. Các báo cáo đánh giá và xếp hạng chất lượng dịch vụ hành chính công được công khai, tạo điều kiện cho sự tham gia đánh giá, góp ý của công dân, tổ chức, ý kiến phản hồi của chính cơ quan được đánh giá. Việc đánh giá không chỉ dừng lại ở việc xếp hạng đơn thuần mà cần chú ý đến vấn đề đưa ra những khuyến nghị đối với các đơn vị được xếp hạng, chỉ rõ đâu là điểm yếu trong chất lượng dịch vụ hành chính công và hướng khắc phục như thế nào. Việc đánh giá và xếp hạng dịch vụ hành chính công mà cơ quan hành chính nhà nước cung ứng sẽ là động lực cho các đơn vị được đánh giá có những định hướng thay đổi hoạt động của mình. Việc đánh giá và xếp hạng chất lượng dịch vụ hành chính công của các bộ, ngành và các tỉnh, thành phố sẽ được sự quan tâm không chỉ của chính quyền mà còn của người dân đối với tỉnh, thành phố đó. Các báo cáo đánh giá, xếp hạng công khai sẽ tạo ra áp lực đối với các cấp chính quyền, đòi hỏi lãnh đạo, cán bộ, công chức phải có những thay đổi, điều chỉnh cho phù hợp.

Việc đánh giá việc quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công cũng cần thiết xem xét trong mối tương quan tổng thể với các Chỉ số đánh giá đã được thực hiện trong suốt thời gian vừa qua, như Chỉ số cải cách hành chính (PAR INDEX); Chỉ số Hải lòng về sự phục vụ hành chính (SIPAS); Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) hoặc Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI). Trên cơ sở đó, việc đánh giá này cũng là tiền đề, cơ sở quan trọng cho việc xây dựng cơ chế giám sát, kiểm tra đối với việc cung ứng dịch vụ hành chính công là một công cụ quan trọng nhằm nâng cao chất lượng quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công. Việc kiểm tra, giám sát đối với việc cung ứng dịch vụ hành chính công để đảm bảo tính chính xác, khách quan và hiệu quả cần được tiến hành dưới hai hình thức: kiểm tra nội bộ và giám sát từ bên ngoài. Các kênh giám sát cần được đa dạng hơn, có sự tham gia của nhiều cơ quan, tổ chức hơn, đánh giá theo nhiều phương thức, từ trên xuống, từ dưới lên, giám sát, kiểm tra và đánh giá 360 độ.

Chúng ta cũng cần thực hiện nghiêm túc, hiệu quả những nội dung, nhiệm vụ của Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 15/7/2021 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021 - 2030, trong đó, thực hiện có hiệu quả những nhiệm vụ như: “Đổi mới phương pháp theo dõi, đánh giá định kỳ kết quả thực hiện nhiệm vụ cải cách hành chính; thường xuyên đo lường sự hài lòng của người dân, tổ chức. Tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện Bộ chỉ số theo dõi, đánh giá kết quả cải cách hành chính hàng năm của cơ quan hành chính các

cấp; đổi mới, nâng cao chất lượng công tác tổ chức đánh giá, xác định Chỉ số cải cách hành chính hàng năm của các cơ quan hành chính theo hướng toàn diện, đa chiều, công khai, minh bạch, tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin, truyền thông trong đánh giá”; “Thường xuyên khảo sát sự hài lòng của người dân, tổ chức đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước các cấp dưới nhiều hình thức khác nhau, trên các nội dung quản lý nhà nước khác nhau, như ban hành cơ chế, chính sách pháp luật; tổ chức thực thi pháp luật; cung cấp dịch vụ công... của cơ quan hành chính nhà nước các cấp. Ứng dụng hiệu quả công nghệ thông tin, truyền thông trong khảo sát trực tuyến người dân, tổ chức để cung cấp thông tin thường xuyên, liên tục, kịp thời về tình hình phục vụ của các cơ quan hành chính cho Chính phủ và chính quyền các cấp ở địa phương”.

6. Nghiên cứu, áp dụng những kinh nghiệm tốt có giá trị thực tiễn của một số quốc gia trên thế giới về đổi mới quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công

Có thể nêu lên một số mô hình đã được nghiên cứu và áp dụng tại một số quốc gia có nền hành chính phát triển có giá trị tham khảo cho Việt Nam như:

- Chuyển giao một số hoạt động thực thi pháp luật - cụ thể là xã hội hóa một số dịch vụ hành chính công cho các tổ chức ngoài nhà nước thực hiện, là hướng cải cách diễn ra mạnh mẽ ở các nước phát triển. Ở nước ta, nếu thực hiện tốt việc này sẽ góp phần huy động các nguồn lực xã hội, nâng cao chất lượng, hiệu quả cung cấp dịch vụ hành chính công; đồng thời góp phần tinh gọn bộ máy hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Trong điều kiện vận hành nền kinh tế thị trường và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, để không dẫn đến xung đột lợi ích và chuyên môn hóa, nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả quản trị quốc gia, phải đảm bảo nguyên tắc phân biệt và tách bạch giữa hoạt động ban hành chính sách, pháp luật với hoạt động tổ chức thực thi pháp luật. Đây được coi là việc cung cấp các dịch vụ hành chính công mà chủ thể cung cấp là cơ quan nhà nước, còn người thụ hưởng là cá nhân, tổ chức - chủ thể tham gia mối quan hệ với cơ quan nhà nước.

- Nghiên cứu mô hình tổ chức các cơ quan độc lập có chức năng thực thi pháp luật trên một số lĩnh vực. Đây cũng một trong những nhiệm vụ để cụ thể hóa Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021 - 2030 với một loạt yêu cầu được đề ra, như: *“Rà soát, xác định rõ nhiệm vụ của các cơ quan hành chính phải thực hiện, những công việc cần phân cấp cho địa phương, cấp dưới thực hiện; công việc cần chuyển giao cho doanh nghiệp, các tổ chức xã hội đảm nhiệm; trên cơ sở đó thiết kế, sắp xếp tổ chức bộ máy hành chính phù hợp ở Trung ương và địa phương”* và *“Tiếp tục thí điểm chuyển giao một số nhiệm vụ*

và dịch vụ hành chính công mà Nhà nước nhất thiết phải thực hiện cho doanh nghiệp, các tổ chức xã hội đảm nhiệm”.

- Nghiên cứu mô hình cộng tác trong cung ứng dịch vụ công (Collaborative Service delivery) và mô hình “Đồng sáng tạo” (Co-Creation) để có thể áp dụng một cách phù hợp trong điều kiện thực tiễn của Việt Nam.

- Xây dựng cam kết về chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công của các cơ quan hành chính nhà nước. Nâng cao trách nhiệm của cơ quan cung cấp dịch vụ hành chính công trước người dân, tổ chức là một yêu cầu có tính cấp thiết để nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ hành chính công. Điều này có thể được thực hiện bằng một việc làm cụ thể, tiên tiến và mới mẻ. Đó là xây dựng cam kết về chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công của các cơ quan hành chính nhà nước. Đây là những cam kết phục vụ khách hàng tốt, chẳng hạn như các bản hiến chương công dân tại một số nước trên thế giới hiện nay. Các cam kết này đưa ra các quy định công khai và rõ ràng về tiêu chuẩn và nghĩa vụ cung cấp dịch vụ của cơ quan, các quyền của công dân trong thụ hưởng dịch vụ. Để bản cam kết có tính khả thi, cần phải kèm theo các hướng dẫn giải thích cụ thể các nguyên tắc, tiêu chuẩn và thủ tục khiếu nại, bồi thường, cũng như tên, địa chỉ của cơ quan và công chức cần liên hệ; đồng thời, cần có ban giám sát có đủ thẩm quyền để xử lý các vi phạm của cam kết. Xây dựng bản cam kết về chất lượng dịch vụ hành chính công của các cơ quan hành chính nhà nước thể hiện sự tự ý thức về trách nhiệm của bản thân cơ quan cung cấp dịch vụ hành chính công đối với công dân, tổ chức khi đáp ứng yêu cầu cho họ là điều cần đặc biệt quan tâm và nâng cao. Điều đó có nghĩa là, cơ quan hành chính nhà nước, trực tiếp là cá nhân cán bộ, công chức cung cấp dịch vụ hành chính công cho người dân, tổ chức phải có trách nhiệm trong việc thực thi nhiệm vụ đó. Họ được trao quyền cung cấp dịch vụ và họ cam kết cung ứng những dịch vụ tốt nhất, chất lượng cao nhất, đem lại sự hài lòng cho người tiếp nhận dịch vụ. Đó là biểu hiện của tinh thần phục vụ và tác phong làm việc chuyên nghiệp.

Cung ứng dịch vụ hành chính công là trách nhiệm của nhà nước trước xã hội, là sự thể hiện trực tiếp nhất vai trò của nhà nước trước các tổ chức và công dân. Cải cách, đổi mới quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ hành chính công đang trở thành một nội dung quan trọng trong cải cách hoạt động của bộ máy nhà nước, nhằm nâng cao hiệu quả và hiệu lực hoạt động của Nhà nước, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu của công dân, góp phần xây dựng một nền hành chính quốc gia minh bạch, trách nhiệm, liêm chính và phục vụ, đồng thời, góp phần xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Anka Kekez, Michael Howlett & M. Ramesh (2018) Varieties of collaboration in public service delivery, *Policy Design and Practice*, 1:4, 243- 252, DOI: 10.1080/25741292.2018.1532026.
2. De Araújo, J. F. F. E. (2001) "Improving Public Service Delivery: The Crossroads between NPM and Traditional Bureaucracy", *Public Administration*, 79 (4), pp. 915-932.
3. Entwistle, T. and Martin, S. (2005), From Competition to Collaboration in Public Service Delivery: A New Agenda for Research. *Public Administration*, 83: 233-242. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2005.00446.x>.
4. Gauthier, Bernard and Ahmed, Zafar, Public Expenditure Tracking Survey (PETS) and Quantitative Service Delivery Survey (QSDS) Guidebook (January 27, 2012). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3486002> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3486002>.
5. George A. Boyne, "What is public service improvement?" *Public Administration* Vol. 81 No.2, 2003 (p.211-227).
6. George A. Boyne, Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 13, Issue 3, July 2003, Pages 367–394.
7. Giáo trình Dịch vụ công, Học viện Hành chính Quốc gia.
8. Jean-Philippe Brouant và Jacque Ziller, Une introduction à l'Administration, Institut international d' Administration publique, 1993, trang 109.
9. Kekez, Anka & Howlett, Michael & Ramesh, M. (2019). Collaboration in public service delivery: what, when and how. In book: *Collaboration in Public Service Delivery: Promise and Pitfalls* (pp.2-19) Chapter: 1 Publisher: Edward Elgar Publishing.
10. Khalil, Samihah and Adelabu, Salihu Abdulwaheed (2012) *Model for efficient service delivery in public service*. *Journal of Public Administration and Governance*, 2 (3). pp. 85-95. ISSN 2161-7104.
11. Lê Như Thanh, *Những thách thức đối với nền hành chính công Việt Nam trong bối cảnh hội nhập quốc tế*, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 225, tr. 18-22, 2014.
12. Một số thuật ngữ hành chính, NXB Thế giới, Hà nội, 2000.
13. Ngô Thành Can, Hoàng Sỹ Kim, Nguyễn Quốc Tuấn (2013), *Tổng quan về nghiên cứu khoa học hành chính*, NXB Lao động, Hà Nội.
14. Poddighe, F. (2011) "LEAN PRODUCTION AND ONE-STOP SHOP FOR MUNICIPAL SERVICES", *Public Administration and Management*, 16 (1), pp. 1-20.
15. Prahalad, C.K.; Ramaswamy, V. (2009) "Co-Creation Connection", p. 4.
16. Rogerio F. Pinto, "Innovations in the provision of public goods and services", *Public Administration and Development*. 18, 387-397 (1998)

17. Tạp chí Công Thương điện tử, *Kinh nghiệm cung ứng dịch vụ công của một số nước trên thế giới và một số gợi mở đối với Việt Nam*, đăng ngày 11/12/2019, <https://tapchicongthuong.vn/bai-viet/kinh-nghiem-cung-ung-dich-vu-cong-cua-mot-so-nuoc-tren-the-gioi-va-mot-so-goi-mo-doi-voi-viet-nam-67167.htm>.

18. Tạp chí Tổ chức Nhà nước điện tử, *Các yếu tố tác động đến hiệu quả quản lý nhà nước ở nước ta hiện nay*, đăng ngày 16/11/2018, <http://www.tcnn.vn/news/detail/41620/Cac-yeu-to-tac-dong-den-hieu-qua-quan-ly-nha-nuoc-o-nuoc-ta-hien-nay.html>.

19. Tạp chí Tổ chức Nhà nước điện tử, *Chuyển giao dịch vụ hành chính công cho các doanh nghiệp, tổ chức xã hội đảm nhiệm - thực trạng và những vấn đề đặt ra*, đăng ngày 03/03/2021, <https://tcnn.vn/news/detail/49957/Chuyen-giao-dich-vu-hanh-chinh-cong-cho-cac-doanh-nghiep-to-chuc-xa-hoi-dam-nhiem---thuc-trang-va-nhung-van-de-dat-ra.html>.

20. Torfing J, Sørensen E, Røiseland A. Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*. 2019;51(5):795-825. doi:10.1177/0095399716680057

21. Từ điển Petit Larousse, 1992, trang 892.

22. Vũ Thị Hoài Phương, *Nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính công đáp ứng yêu cầu phục vụ nhân dân*, Tạp chí Giáo dục lý luận, số 271, tr. 48-56, 2018.

