

VAI TRÒ VÀ YÊU CẦU ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG THAM MƯU LÃNH ĐẠO TRONG CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

★ TS. LÊ NGỌC HỒNG

Học viện Hành chính và Quản trị công,
Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

● **Tóm tắt:** Hoạt động tham mưu trong cơ quan hành chính nhà nước có vai trò quan trọng trong hỗ trợ lãnh đạo quản lý ban hành các quyết định lãnh đạo, quản lý và điều hành hoạt động. Để cải thiện chất lượng hoạt động tham mưu, cần thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp như: Hoàn thiện mô tả vị trí việc làm của cán bộ, công chức để có cơ sở yêu cầu và đánh giá chất lượng tham mưu; cải thiện chất lượng thông tin; rà soát, sửa đổi quy trình, thủ tục làm việc để cung cấp cơ sở cho cải thiện từng khâu, từng hoạt động trong tham mưu.

● **Từ khóa:** Tham mưu lãnh đạo; chất lượng tham mưu; cơ quan hành chính nhà nước.

Đặt vấn đề

Một trong những điều kiện cơ bản bảo đảm cho quyết định hành chính và năng lực quản lý hành chính được nâng cao nằm ở vai trò của tham mưu. Việc bảo đảm chất lượng tham mưu còn phụ thuộc rất nhiều vào phương pháp làm việc, phối hợp giữa người tham mưu với lãnh đạo, đối tượng phục vụ của đội ngũ tham mưu, hoạt động tham mưu; chuyển dần từ tính nghệ thuật, tính cá nhân trong công tác tham mưu sang thành các yếu tố kỹ thuật, xây dựng thành quy trình, tiêu chuẩn thông qua việc lượng hóa hoạt động tham mưu, bảo đảm tính chuyên nghiệp từ khâu tổ chức đến nội dung kỹ thuật tham mưu. Tăng thêm tính khách quan trong tham mưu cũng là biện pháp hướng tới của việc bảo đảm các yếu tố kỹ thuật cho tham mưu.

Bài viết này sử dụng thông tin từ nghiên cứu tài liệu để phân tích vai trò, các yêu cầu đối với hoạt động tham mưu trong cơ quan hành chính nhà nước ở Trung ương, được xác định gồm 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; các bộ (và cơ quan ngang bộ) thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước về một hoặc một số ngành, lĩnh vực và dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc.

1. Khái niệm hoạt động tham mưu lãnh đạo trong cơ quan hành chính nhà nước

(1) Khái niệm tham mưu và người tham mưu

Thuật ngữ tham mưu được các nhà nghiên cứu phương Tây bàn luận bằng các thuật ngữ

tương đương như: tư vấn chính sách (Policy consultation), phân tích chính sách (Policy analysis).

Các công trình khoa học, sách chuyên khảo về tham mưu đã đúc kết khái niệm, nội dung tham mưu và các thuật ngữ có liên quan như tư vấn, cố vấn. Tư vấn, theo Từ điển Tiếng Việt được định nghĩa là cung cấp ý kiến về vấn đề được hỏi, nhưng không có quyết định. Theo Steele (2007), trong một tổ chức hoặc cả một hệ thống, tư vấn được hiểu là “bất kỳ hình thức giúp đỡ nào về nội dung, quá trình hoặc cấu tạo của nhiệm vụ hoặc một loạt nhiệm vụ mà người tư vấn không chịu trách nhiệm để thực hiện nhiệm vụ đó mà chỉ giúp cho người nào đó thực hiện”⁽¹⁾. Cố vấn, theo Từ điển Bách khoa toàn thư, đó là những người thường xuyên được hỏi ý kiến để tham khảo khi giải quyết công việc...

Tìm hiểu sự tương đồng khái niệm tham mưu giữa các ngôn ngữ khác nhau có thể đưa ra nhận xét rằng, khái niệm tham mưu theo ngôn ngữ phương Đông mà đại diện là tiếng Hán tập trung làm rõ trách nhiệm mang tính hành chính quyền lực của chủ thể tham mưu, theo hướng cá nhân, còn khái niệm tham mưu dựa vào các học thuyết phương Tây chú trọng vào tính tham khảo, thể hiện quan điểm mở mang tính hỗ trợ, tư vấn.

Tham mưu không còn đơn thuần là hoạt động của các cá nhân đơn lẻ mà là một công tác hoàn chỉnh bao hàm các yếu tố cấu thành là bộ máy tổ chức, đội ngũ nhân sự, công nghệ, phương tiện được sử dụng, quy trình thực hiện sản phẩm, cuối cùng là các nội dung tham mưu, đề xuất nhằm mục đích phục vụ cho hiệu quả hoạt động quản lý. Vì vậy, tìm hiểu công tác tham mưu là tìm hiểu sự kết hợp của tất cả các yếu tố nói trên trong một tổng thể thống nhất. Nói một cách khái quát, tham mưu không chỉ là hoạt động của một cá nhân hoặc một bộ phận mà còn có thể là một cơ quan, tổ chức chuyên trách

tham mưu cho một tổ chức lãnh đạo trong trường hợp bộ tham mưu cho lãnh đạo cơ quan trong xây dựng chính sách, ban hành quyết định và tổ chức thực hiện quyết định.

Người tham mưu thường là các cá nhân có uy tín, có kiến thức uyên bác, trí tuệ, hiệu biết sâu rộng về nhiều lĩnh vực với các tên gọi như: quân sư, cố vấn, mưu sĩ, tư vấn... trong xã hội hiện nay, có thể nhận thấy sự đa dạng của thuật ngữ này qua nhiều công việc chuyên môn khác nhau như: tư vấn chính sách, cố vấn pháp lý, tư vấn quản lý.

Nói tóm lại, tham mưu là một loại nhiệm vụ, hoạt động mang tính chuyên nghiệp của một cá nhân hoặc một bộ phận chuyên trách trong tổ chức, phục vụ cho lãnh đạo trong việc ban hành quyết định, tổ chức thực hiện quyết định thông qua việc thực hiện công tác thông tin, phân tích, đề xuất phương án giải quyết đúng đắn, hiệu quả trong lĩnh vực chuyên môn nhất định.

(2) Khái niệm hoạt động tham mưu lãnh đạo trong cơ quan hành chính nhà nước

Quản lý nhà nước là một dạng quản lý xã hội đặc biệt, mang tính quyền lực nhà nước, sử dụng pháp luật và chính sách để điều chỉnh hành vi của cá nhân, tổ chức trên tất cả các mặt của đời sống xã hội do các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền thực hiện, nhằm phục vụ nhân dân, duy trì sự ổn định và phát triển của xã hội. Hành chính nhà nước được hiểu là một bộ phận của quản lý nhà nước, thực hiện hoạt động chấp hành và điều hành của các cơ quan hành chính nhà nước⁽²⁾.

Tham mưu trong cơ quan hành chính nhà nước là một dạng hoạt động đặc thù trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước nhằm cung cấp ý kiến, đề xuất phương án, giải pháp để cá nhân, cấp có thẩm quyền xem xét, sử dụng trong quá trình ra quyết định.

Hoạt động tham mưu của cơ quan hành chính nhà nước cấp Trung ương liên quan đến việc tham mưu cho lãnh đạo bộ. Sản phẩm của tham mưu có thể là các quyết định quản lý cụ thể hoặc tham mưu về xây dựng chính sách vĩ mô.

Chủ thể hoạt động tham mưu là những cá nhân, tổ chức chuyên trách trong hệ thống, chịu trách nhiệm pháp lý về nội dung, kết quả tham mưu thông qua việc thực hiện công tác thông tin, phân tích, đề xuất phương án giải quyết đúng đắn, hiệu quả trong lĩnh vực chuyên môn⁽³⁾.

Bộ phận tham mưu chuyên trách được xây dựng với chức năng giúp người quản lý, lãnh đạo ban hành các quyết định một cách chính xác, hợp lý, đạt hiệu quả cao cũng như tăng cường hiệu quả các nội dung hoạt động của lãnh đạo trong việc tổ chức thực hiện các quyết định. Với cách hiểu như vậy, bộ phận tham mưu có đặc thù là luôn ở vị trí trợ giúp một chủ thể là người lãnh đạo, quản lý. Chính đặc điểm, những yêu cầu mới của chủ thể lãnh đạo sẽ quyết định tính chất, đặc điểm của đội ngũ tham mưu.

Về nội dung tham mưu, có thể chia làm 2 loại là tham mưu tổng hợp và tham mưu chuyên ngành. Tham mưu chuyên ngành là hoạt động tham mưu về một lĩnh vực chuyên môn cụ thể; còn tham mưu tổng hợp là tham mưu mang tầm khái quát, tham mưu ở bậc cao phục vụ cấp có thẩm quyền; tham mưu tổng hợp là tham mưu ở giai đoạn cuối cùng, giai đoạn quyết định và có tầm cao hơn, chính xác hơn⁽⁴⁾. Xét về cơ cấu tổ chức thì bộ thực hiện chức năng tham mưu chuyên ngành theo ngành, lĩnh vực. Văn phòng Chính phủ thực hiện chức năng tham mưu tổng hợp. Trong cơ cấu tổ chức một bộ, các vụ thực hiện chức năng tham mưu chuyên ngành, còn văn phòng bộ thực hiện chức năng tham mưu tổng hợp.

Về kết quả, hoạt động tham mưu trợ giúp lãnh đạo ra quyết định gồm tham mưu chiến lược và tham mưu chiến thuật. Ngoài ra, tham mưu cần sát cánh với lãnh đạo trong việc thực hiện hiệu quả các quyết định thông qua việc theo dõi, thu thập thông tin về hiệu quả chính sách trên thực tế. Tương ứng với đó, từ góc độ sản phẩm tham mưu có thể phân loại thành: tham mưu chiến lược (sản phẩm của loại tham mưu này là cơ sở cho sự ra đời của các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, văn kiện, nghị quyết...); tham mưu xây dựng thể chế, pháp luật (sản phẩm của loại tham mưu này là sự ra đời các dự án Luật, dự thảo nghị quyết, nghị định, các văn bản quy phạm pháp luật khác); tham mưu trong xử lý các vấn đề cụ thể trong quản lý, chỉ đạo, điều hành (sản phẩm của loại tham mưu này giúp hình thành nên các quyết định hành chính cá biệt, các kết luận, ý kiến chỉ đạo, điều hành của người lãnh đạo, cơ quan quản lý).

Ở cấp độ tổ chức, hoạt động tham mưu trong cơ quan hành chính nhà nước liên quan đến việc xây dựng cơ chế, quy trình thu thập dữ liệu, phân tích dữ liệu, tổ chức nguồn tin, tổ chức phản biện, thẩm định phương án tham mưu phục vụ cho việc đánh giá sự thay đổi của điều kiện kinh tế xã hội, sự biến động, hành vi của đối tượng quản lý; từ đó, đội ngũ thực hiện các nhiệm vụ tham mưu xây dựng, đánh giá chính sách dựa trên các nguồn lực có thể huy động cũng như đề xuất các phương án điều hành quản lý linh hoạt.

Nội dung hoạt động tham mưu chủ yếu xoay quanh các nhiệm vụ trợ giúp cho hoạt động quản lý như sau:

Một là, thu thập xử lý, tổng hợp, phân tích thông tin, cung cấp thông tin cho lãnh đạo: tham mưu có trách nhiệm cung cấp cho quản lý đầy đủ nội dung thông tin, căn cứ, cơ sở, dữ liệu cần

thiết về đối tượng quản lý và các thông tin liên quan đến quá trình quản lý, điều kiện thực hiện giải pháp, chính sách; từ đó, bộ máy hành pháp, hành chính có cơ sở ban hành các quy định, xây dựng cơ chế, chính sách, ban hành các quyết sách chiến lược.

Hai là, xây dựng dự thảo các quyết định trình lãnh đạo ban hành: Pháp luật hiện hành quy định trách nhiệm của tham mưu với vai trò: chịu trách nhiệm liên đới trước pháp luật về nội dung, chất lượng chính sách. Quá trình ban hành chính sách đòi hỏi những thủ tục chặt chẽ nhằm ràng buộc và kiểm soát hoạt động tham mưu như: ý kiến bằng văn bản, sử dụng hình thức phiếu xử lý, ký tắt vào dự thảo văn bản, lập và quản lý hồ sơ. Yêu cầu đối với việc xây dựng phương án trong tham mưu cần được bảo đảm tính khách quan, hợp lý, khả thi, kịp thời, phù hợp với mục tiêu, mục đích quản lý, tiết kiệm, hiệu quả, đúng căn cứ, đúng thẩm quyền và các yêu cầu cụ thể cần đặt ra.

Ba là, quản lý cơ sở dữ liệu phục vụ các hoạt động lập chương trình kế hoạch: cán bộ tham mưu xem xét, kiểm tra, đánh giá lại độ tin cậy, độ chính xác, tiến hành phân tích, tổng hợp và lập cơ sở dữ liệu. Đây là nguồn thông tin cần được đánh giá về tầm quan trọng chiến lược, quyết định hiệu quả chính sách, làm cơ sở kiểm chứng và điều chỉnh nguồn thông tin pháp lý.

Bốn là, xây dựng và triển khai hệ thống kiểm soát đối tượng quản lý, thống kê, phân tích, báo cáo: trong hoạt động thống kê dự báo, đội ngũ tham mưu xây dựng phương pháp phân tích chiến lược. Trên cơ sở xác định những trọng tâm ở giai đoạn xác định vấn đề, việc phân tích chiến lược đòi hỏi tập hợp đội ngũ chuyên gia lĩnh vực, cần có sự phối hợp liên ngành và xây dựng nguồn tin dùng chung trong hệ thống cơ quan nhà nước.

Năm là, giúp lãnh đạo quản lý, kiểm soát sự thay đổi, giải quyết xung đột, xử lý sự cố, phòng tránh rủi ro: để xây dựng được phương án tham mưu sát hợp với yêu cầu thực tiễn và phù hợp mục tiêu quản lý, đội ngũ tham mưu đưa ra giả định về thực tiễn. Sai số của dự báo nếu ước lượng ở mức thấp nhất sẽ bảo đảm phương án tham mưu là tối ưu. Đồng thời, cần kiểm soát sai sót ở phạm vi cho phép và xây dựng các nhiệm vụ phụ trợ, các phương án dự phòng.

Sáu là, quản lý sáng kiến: người cán bộ tham mưu cần xem xét, nắm bắt thông tin cơ sở và phân tích thông tin dữ liệu lớn vì đó là các thông tin mới, có tính dự báo mà nếu nắm bắt được đầy đủ, kịp thời, người quản lý có khả năng quản lý phù hợp thực tiễn, tăng cường khả năng quản lý sáng tạo, linh hoạt, ứng phó với sự thay đổi, xây dựng chiến lược cho tổ chức.

Bảy là, giúp lãnh đạo trong các hoạt động phát ngôn, giao tiếp, quan hệ công chúng và truyền thông: bộ máy tham mưu cần nhạy bén phân tích tác động, ảnh hưởng của những đề xuất chính sách lên xã hội, có phương án chủ động ứng phó, tuyên truyền chính sách, xây dựng hình ảnh, uy tín của người lãnh đạo, tạo hiệu ứng dư luận xã hội tích cực.

Tám là, tổ chức các hoạt động kết nối giữa lãnh đạo và các bộ phận cấp dưới trực thuộc: bộ máy tham mưu là cầu nối kết nối mục tiêu lãnh đạo, quản lý xây dựng phương pháp phối hợp thống nhất với các đơn vị, tạo sự thấu hiểu, đồng thuận thông qua các kênh thông tin, làm việc chính thức, không chính thức, các cuộc hội nghị, hội đàm, thảo luận nhằm thống nhất ý chí trong bộ máy xây dựng và thực hiện chiến lược chung của hệ thống.

Nói tóm lại, tham mưu có thể được xem là một cơ chế hỗ trợ thông tin, cơ chế “gác cửa” giúp bảo đảm tính hợp pháp, hợp hiến của các quyết định của lãnh đạo.

2. Vai trò và quy trình tham mưu trong cơ quan hành chính nhà nước

(1) Vai trò của hoạt động tham mưu trong cơ quan hành chính nhà nước

Hoạt động tham mưu hướng tới mục tiêu xây dựng uy tín, hình ảnh người lãnh đạo trên cơ sở bảo đảm chất lượng các quyết định, các chính sách được ban hành cũng như bảo đảm hiệu quả thực hiện các chính sách.

Trong cơ quan quản lý hành chính nhà nước, hoạt động tham mưu lãnh đạo có những vai trò cụ thể sau:

Một là, tham gia hiện thực hóa đường lối của Đảng vào đời sống xã hội:

Hoạt động quản lý hành chính nhà nước ảnh hưởng trực tiếp tới mọi mặt của đời sống xã hội, của công dân.

Vai trò này của đối tượng phục vụ tạo nên yêu cầu đặc thù đối với tham mưu hành chính nhà nước như: tính nghiêm minh, tính hợp pháp, tính thống nhất; bên cạnh đó là tính công khai, tính tổng hợp, tính đặc thù, chuyên biệt trong từng ngành, lĩnh vực, tính đầy đủ, tính mềm dẻo linh hoạt nhằm bảo đảm vận dụng thực hiện trong từng trường hợp cụ thể; kết hợp với tính dân chủ, tính xã hội cao, có sự bao quát lên nhiều địa phương, vùng lãnh thổ.

Hai là, đóng góp giá trị cho quá trình ra quyết định và tổ chức thực hiện:

Tham mưu thực hiện nhiệm vụ đề xuất các phương án trong chính sách, chiến lược cho những người lãnh đạo, quản lý cũng như trong tổ chức triển khai, kiểm tra, giám sát thực hiện. Đôi khi, nhờ thông tin tham mưu, người lãnh đạo có thể đảo ngược tình thế, đạt mục tiêu thắng lợi trong điều kiện nguồn lực hạn chế. Việc bảo đảm chất lượng tham mưu còn phụ thuộc rất nhiều vào phương pháp làm việc, phối hợp giữa người tham mưu với

lãnh đạo, đối tượng phục vụ của đội ngũ tham mưu.

Điều này càng có ý nghĩa trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế phát triển theo chiều sâu. Kinh nghiệm ở nhiều nước trên thế giới và trong khu vực đã cho thấy sự cần thiết, tích cực chủ động trong nghiên cứu xây dựng đường lối và ứng phó kịp thời với những thay đổi của tự nhiên và xã hội của chính quyền trong giai đoạn hiện nay.

Nền kinh tế tri thức đòi hỏi sự tăng cường hàm lượng tri thức trong các hoạt động kinh tế, chính trị, xã hội, qua đó vị trí tham mưu được nâng cao như là một trong những yếu tố cơ bản, mang tính quyết định cho sự phát triển. Những thách thức do sự phát triển, thay đổi nhanh chóng của nền kinh tế xã hội trong giai đoạn hội nhập toàn cầu đặt ra những yêu cầu đổi mới, chủ động, sáng tạo trong quản lý nhà nước và trực tiếp là yêu cầu đổi mới hoạt động tham mưu. Những quyết định hành chính cũng phức tạp hơn, đòi hỏi chất lượng tham mưu nâng cao lên một bước.

Cũng như bất kỳ hoạt động nào trong bộ máy quản lý, việc nâng hiệu quả hoạt động tham mưu cần bảo đảm theo hướng tăng cường tính định lượng trong tổ chức và đánh giá công việc, tính toán, cung cấp cơ sở vật chất kỹ thuật, công nghệ đáp ứng yêu cầu hoạt động tham mưu; chuyển dần từ tính nghệ thuật, tính cá nhân trong công tác tham mưu sang thành các yếu tố kỹ thuật, xây dựng thành quy trình, tiêu chuẩn thông qua việc lượng hóa hoạt động tham mưu, bảo đảm tính chuyên nghiệp từ khâu tổ chức đến nội dung kỹ thuật tham mưu. Tăng thêm tính khách quan trong tham mưu cũng là mục tiêu của việc bảo đảm các yếu tố kỹ thuật cho tham mưu.

Việc nghiên cứu kinh nghiệm của quốc tế, doanh nghiệp, áp dụng trong tham mưu hành chính nhà nước còn hạn chế. Cùng với đó là

các diễn biến của đời sống chính trị quốc tế làm gia tăng các biến số trong đời sống kinh tế, xã hội. Khi mà thời sự thế giới có quá nhiều thay đổi, tốc độ chuyển biến của kinh tế xã hội cũng nhanh hơn. Chúng ta đang sống ở môi trường động và nhanh chóng nhận ra rằng chúng ta là một phần gắn liền chặt chẽ với thế giới còn lại, cần làm cho sự chênh lệch, khác biệt không quá lớn lao, để có thể hòa nhịp với bước tiến của nhân loại.

(2) Quy trình tham mưu

Nghiên cứu về hoạt động tham mưu của lãnh đạo cấp phòng, Học viện Hành chính Quốc gia (2022)⁽⁵⁾ xác định quy trình tham mưu bao gồm các giai đoạn:

- Giai đoạn 1: Chuẩn bị cho hoạt động tham mưu, bao gồm các bước: Xác định vấn đề; thu thập, xử lý thông tin về vấn đề.

- Giai đoạn 2: Xây dựng và lựa chọn giải pháp tham mưu.

- Giai đoạn 3: Trình bày giải pháp với chủ thể có thẩm quyền.

- Giai đoạn 4: Giúp chủ thể có thẩm quyền thực hiện giải pháp tham mưu.

Cũng có thể tiếp cận quy trình tham mưu trong hành chính nhà nước gồm các bước như sau:

- Xác định vấn đề, phân công giải quyết: khâu xác định vấn đề rất quan trọng do nếu không đánh giá đúng nguy cơ, không xác định rõ giới hạn trách nhiệm, mục tiêu quản lý có thể sa đà vào một trong hai trường hợp: không can thiệp, không quan tâm, thiếu trách nhiệm, gây hậu quả hoặc ngược lại, can thiệp quá sâu, thô bạo vào các hoạt động kinh tế xã hội, cản trở quá trình điều chỉnh tự nhiên theo quy luật.

- Tổng hợp, phân tích thông tin: phân tổng hợp phân tích thông tin bảo đảm cho giải pháp đề xuất có căn cứ, cơ sở pháp lý và thực tiễn,

mang tính tổng thể, đúng thời điểm, xác định đúng dẫn điều kiện khách quan, chủ quan, nguồn lực cần thiết.

- Xây dựng phương án giải quyết, thẩm định phương án: xây dựng phương án giải quyết cần bảo đảm xem xét tính đa chiều, phản biện, đề xuất nhiều phương án và có sự so sánh, lựa chọn. Điều này bảo đảm thẩm quyền của người lãnh đạo trong việc ra quyết định, tránh trường hợp chủ quan của người tham mưu trong công tác quản lý. Các giải pháp không mang tính đồng bộ sẽ gây khó khăn trong xử lý vấn đề phát sinh khi tiến hành giải quyết vấn đề.

- Trình bày đề xuất, giải pháp: việc trình bày đề xuất rất quan trọng, là việc bảo đảm quy trình, thủ tục, hình thức, thể thức, hồ sơ nghiệp vụ cho việc kiểm tra, đánh giá phương án. Mặt khác, việc trình bày đề xuất, giải pháp nếu không phù hợp với quan điểm, thời điểm, đường lối của tổ chức sẽ không tạo được sự đồng thuận, quyết tâm, thống nhất ý chí người lãnh đạo và ý chí của cả tập thể. Sự thiếu thống nhất, thiếu thông tin có thể khiến cho những đề xuất, giải pháp hiệu quả bị lỡ thời cơ hoặc triển khai không hiệu quả.

Quy trình tham mưu trong hành chính nhà nước được chia thành các hoạt động chủ yếu là hoạt động phát hiện vấn đề, xử lý thông tin, xây dựng và đề xuất phương án giải quyết, trình bày phương án tham mưu.

Các bước nói trên cần tuân thủ đúng trình tự, không bỏ sót. Nội dung các bước được thực hiện thống nhất, chặt chẽ giữa các cá nhân trong bộ máy tham mưu. Các bước liên quan đến việc phân công cho đối tượng nào giải quyết cần đúng với chuyên môn, năng lực, kinh nghiệm của công chức. Bước thẩm định kiểm tra phương án cần giao nhiệm vụ này cho đội ngũ pháp chế - văn phòng chuyên trách, bảo đảm

tính hợp pháp về nội dung và quy trình xây dựng giải pháp.

Các bước trong quy trình tham mưu có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, bước trước làm tiền đề cho bước sau và mỗi bước tùy vào vai trò của mình đều nhằm bảo đảm hiệu quả cho công tác tham mưu. Tuy nhiên, trong các bước nói trên, bước chính yếu là bước xây dựng phương án giải quyết. Các bước còn lại làm cơ sở, hỗ trợ cho bước xây dựng phương án giải quyết được hoàn thiện và cùng bảo đảm mục tiêu chung của công tác tham mưu.

Thực hiện quy trình tham mưu có các chuyên viên tham mưu, lãnh đạo bộ phận chuyên môn, các vụ thuộc lĩnh vực tham mưu chuyên ngành. Tuy nhiên, quá trình phân công giải quyết công việc, trình lãnh đạo bộ quyết định hoặc phê duyệt còn có sự tham gia của đầu mối văn phòng bộ với trách nhiệm tham mưu tổng hợp, giúp lãnh đạo bộ kiểm soát việc thực hiện trách nhiệm, quy trình tham mưu của các vụ chuyên trách.

(3) Yêu cầu đối với hoạt động tham mưu lãnh đạo trong cơ quan hành chính nhà nước

Chất lượng nội dung tham mưu cần đáp ứng yêu cầu đòi hỏi của quản lý hành chính nhà nước:

Một là, tính kịp thời: việc xây dựng, triển khai, đôn đốc và kiểm tra thực hiện chương trình, kế hoạch công tác của bộ, của cơ quan bộ phải bảo đảm để chương trình, kế hoạch công tác thực hiện được đúng thời hạn, chất lượng. Yêu cầu, nhiệm vụ quản lý các lĩnh vực công tác của bộ, cơ quan bộ đặt ra đến đâu, công tác tham mưu phải đưa ra được các kiến nghị, đề xuất các giải pháp thực hiện đến đó.

Hai là, chất lượng tổng hợp thông tin: tham mưu đề ra chủ trương, đường lối, mục tiêu, nhiệm vụ đúng là rất quan trọng nhưng chưa đủ.

Cần phải tính toán chính xác các nguồn lực như: nguồn lực lao động, vật chất, kỹ thuật, thời gian và các điều kiện khác để thực hiện các chủ trương, đường lối, mục tiêu cụ thể.

Ba là, giải pháp tham mưu cần đúng, trúng, đột phá: tham mưu, đề xuất trong tổ chức, điều hành công việc của lãnh đạo cũng như tham mưu, đề xuất trong xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện các quy chế, quy định và hướng dẫn nghiệp vụ về các lĩnh vực hoạt động khác nhau đều phải bảo đảm chất lượng, nghĩa là phải tham mưu, đề xuất chính xác tuyệt đối, không được sai. Ngoài ra, phải tính toán và lường trước được những thuận lợi, khó khăn, rủi ro, kể cả khách quan và chủ quan có thể xảy ra để chủ động đề xuất các giải pháp ngăn chặn và khắc phục.

Bốn là, mối quan hệ giữa bộ máy tham mưu trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước với tổ chức, viện nghiên cứu chuyên nghiệp: quá trình xây dựng phương án là sự phối hợp giữa bộ phận tham mưu lĩnh vực với các đơn vị, tổ chức có chuyên môn liên quan, với các công tác kiểm tra, thẩm định, phản biện chặt chẽ và đầy đủ.

Năm là, đánh giá hiệu quả hoạt động tham mưu cần phải phân tích kỹ khả năng và điều kiện hiện thực để thực hiện các ý tưởng đã tham mưu, đề xuất, phải căn cứ vào các luận cứ khoa học đầy đủ, không chủ quan duy ý chí, không lòng những mong muốn cá nhân trong tham mưu, đề xuất. Chỉ có trên cơ sở hiện thực khách quan và các luận cứ khoa học đầy đủ thì các ý tưởng, giải pháp, kiến nghị, tham mưu, đề xuất mới trở thành khả thi và hiện thực.

3. Một số giải pháp đổi mới hoạt động tham mưu trong cơ quan hành chính nhà nước

Trong giai đoạn hội nhập sâu với việc tham gia vào các tổ chức kinh tế - thương mại quốc

tế, Việt Nam phải đương đầu với nhiều thách thức về nâng cao trình độ quản lý hành chính nhà nước, nâng cao chất lượng quyết định hành chính và năng lực quản lý hành chính nhà nước, tăng cường kiểm tra, giám sát cũng như xây dựng chiến lược tầm xa để tăng chỉ số cạnh tranh, đưa đất nước vượt qua khó khăn, thách thức của sân chơi lớn. Vấn đề đặt ra là cần nghiên cứu xây dựng những giải pháp tổng hợp làm cơ sở để tăng cường chất lượng tham mưu cho đúng tầm với vai trò và vị trí của tham mưu thời kỳ đổi mới.

(1) Hoàn thiện mô tả vị trí việc làm và khung năng lực

Việc hoàn thiện mô tả vị trí việc làm và khung năng lực cán bộ, công chức sẽ là cơ sở quan trọng để đánh giá và phát triển năng lực của đội ngũ nói chung và trong hoạt động tham mưu nói riêng; đặc biệt là góp phần giải quyết sự mâu thuẫn giữa một bên là yêu cầu về tính ổn định, trung thành về chính trị, yêu cầu đòi hỏi kinh nghiệm với một bên là yêu cầu về tính linh hoạt, đổi mới, sáng tạo.

Khung năng lực cán bộ tham mưu cần thể hiện rõ yêu cầu bảo đảm không chỉ mang tính cá nhân mà còn thể hiện tính tổ chức, tính hợp tác, năng lực phát huy công nghệ và các kỹ năng mềm khác. Trong đó, nổi bật là nhóm năng lực làm việc nhóm, về phát huy sáng tạo và phẩm chất, thái độ của cán bộ tham mưu. Khung năng lực này cần được phát huy hiệu quả trên thực tế, làm cơ sở tổ chức đào tạo bồi dưỡng và đánh giá cán bộ. Tuy nhiên, việc đánh giá cần tập trung vào kết quả, hiệu quả đáp ứng nhiệm vụ. Khung năng lực có thể mang tính điều chỉnh phù hợp cho từng cấp, từng nhóm vị trí tham mưu.

Bảo đảm nguyên tắc khách quan, rõ ràng trong phân định thẩm quyền và trách nhiệm.

Nguyên tắc trách nhiệm quản lý một đầu mối, nghĩa là quy trình chỉ ra trách nhiệm quản lý chính của một cá nhân, hoặc một tổ chức; các khâu khác trong quy trình chỉ mang tính hỗ trợ chứ không chia sẻ trách nhiệm tương đương với trách nhiệm của đầu mối quản lý. Nguyên tắc trách nhiệm liên đới của tham mưu cần được khẳng định rõ. Nguyên tắc xác định vai trò, quyền hạn và trách nhiệm của luật sư, pháp chế bằng các quy phạm vật chất, bởi lẽ vai trò của luật sư, pháp chế mang tính độc lập khách quan, có năng lực và độ tin cậy cao trong công tác thẩm định chính sách.

(2) Cải thiện chất lượng thông tin

Thông tin phục vụ lãnh đạo, quản lý cần đầy đủ các dạng như: thông tin pháp lý, quy định của pháp luật về lĩnh vực chuyên môn; thông tin thực tiễn: quá trình, diễn tiến sự việc, nguồn gốc phát sinh, ý kiến đa chiều, thông tin liên quan, thông tin tương tự, tương đồng.

Cần xác định rõ mối quan hệ giữa thông tin định lượng và định tính. Thông tin định lượng chính là căn cứ khoa học, căn cứ thực tế để người quản lý có thể hình dung ra một cách rõ ràng nhiệm vụ và kết quả, có thể so sánh, kiểm tra, đánh giá, xử lý số liệu. Tuy nhiên, thông tin định lượng không hoàn toàn là căn cứ pháp lý để ra quyết định. Không nên quá đề cao, thậm chí tuyệt đối hóa thông tin định lượng dẫn đến ra quyết định một cách máy móc, áp đặt và quá chủ quan cho rằng phương án này đã được xác định trên cơ sở đúng đắn.

Cần tích cực ứng dụng công nghệ thông tin: sử dụng dịch vụ, phần mềm kiểm tra và xử lý số liệu thống kê nhằm kiểm tra, thẩm định thông tin, loại bỏ những số liệu không đủ độ tin cậy hoặc sai số quá lớn.

Để xây dựng được phương án tham mưu sát hợp với yêu cầu thực tiễn và phù hợp mục tiêu

quản lý, cần đưa ra giả định về thực tiễn. Sai số của dự báo nếu ước lượng ở mức thấp nhất sẽ bảo đảm phương án tham mưu là tối ưu. Đồng thời, cần không chế sai sót ở phạm vi cho phép và xây dựng các nhiệm vụ phụ trợ, các phương án dự phòng. Để bảo đảm sai số ở mức thấp nhất, cần chú trọng thu thập thông tin, thống kê về quá trình phát sinh, phát triển, tính chất của đối tượng quản lý, từ đó, rút ra quy luật vận động của sự vật. Đồng thời, cần tìm hiểu các tác nhân gây ảnh hưởng từ môi trường bên ngoài, từ các chính sách khác. Chính những yếu tố ảnh hưởng này đã làm tăng sai số trên thực tế một cách bất ngờ, không lường trước được so với dự đoán. Để tránh sai số lớn, yêu cầu đầu tiên là thông tin về đối tượng quản lý cần hết sức trung thực, chính xác, những phần chưa cụ thể cần ghi rõ để kiểm tra lại hoặc tính toán sai số, xác suất.

Ngoài ra, những kinh nghiệm cụ thể, quý báu về tổ chức công tác tham mưu trên thế giới cần được nghiên cứu bài bản, có hệ thống để ứng dụng chọn lọc vào bối cảnh Việt Nam.

(3) Rà soát quy trình thủ tục làm cơ sở để cải thiện từng khâu trong tham mưu

Thứ nhất, trong phát hiện vấn đề:

Hoạt động phát hiện vấn đề được đánh giá dựa vào tỉ lệ đáp ứng về mặt nội dung và thời điểm các văn bản, các quyết định quản lý được đưa ra so với các yêu cầu phát sinh từ đòi hỏi của thực tiễn. Hoạt động phát hiện vấn đề được xây dựng và trao đổi trong hoạt động của công chức tham mưu các vụ, sau đó đề xuất lên lãnh đạo vụ để quyết định chủ trương phân công, nghiên cứu xây dựng giải pháp.

Những vấn đề do tham mưu phát hiện thường được tiến hành thông qua các cuộc họp giao ban, tiếp xúc với đại diện các đơn vị thực thi: các cục thực thi báo cáo những trường hợp chưa

giải quyết, chậm giải quyết, những vướng mắc do quy định pháp luật chưa rõ ràng, đầy đủ. Cán bộ tham mưu ở các vụ có cuộc họp giao ban hàng tuần để trao đổi, thảo luận các trường hợp nhằm tháo gỡ vướng mắc.

Nguồn tin, kênh thông tin cho hoạt động phát hiện vấn đề trong cơ quan hành chính nhà nước ở Trung ương, bên cạnh các báo cáo do trong hệ thống xây dựng, còn có các đề xuất từ phía hiệp hội nghề nghiệp, tổ chức chính trị xã hội; các văn bản, đề nghị của các tổ chức, doanh nghiệp... cần nghiên cứu cơ chế hợp tác hiệu quả giữa cơ quan nhà nước với các tổ chức, nhà khoa học. Cần tiếp tục có các giải pháp để phát huy tốt trí tuệ và chất xám xã hội, quan tâm đánh giá, xem xét kịp thời các đề xuất, ý tưởng của các chuyên gia, nhà khoa học, các tổ chức khoa học uy tín,... từ ngay các khâu phát hiện vấn đề chứ không phải sau khi hệ quả đã xảy ra.

Một trong những nhiệm vụ quan trọng của tham mưu là cần dự báo và theo dõi, xử lý kịp thời thông tin để giải tỏa các bức xúc của dư luận, tránh hiểu lầm, cung cấp thông tin cho lãnh đạo một cách sớm nhất. Theo đó, cần phát huy tốt các kênh đánh giá như: thăm dò ý kiến qua mạng xã hội hoặc phát phiếu đánh giá, lấy ý kiến ở những trung tâm dịch vụ công, nơi thường xuyên tiếp dân.

Một nguồn thông tin quan trọng khác đến từ báo chí. Cán bộ tham mưu có trách nhiệm theo dõi các báo của ngành, các kênh báo chí chính thống, các chuyên mục liên quan. Cần kết hợp phân công cho các đơn vị, cá nhân tập hợp thông tin để phổ biến nhiệm vụ, theo dõi và tổng hợp để hạn chế bỏ sót tin tức quan trọng hoặc chậm trễ thông tin.

Cần tránh hiện tượng trùng lặp trong phân công nhiệm vụ nghiên cứu đề xuất phương án,

đặc biệt là đối với những lĩnh vực tổng hợp, có tính liên ngành, liên quan đến chức năng nhiệm vụ của nhiều đơn vị. Việc phân công nhiều khi thiếu sự theo dõi kiểm soát từ một đầu mối là văn phòng hoặc do nhiều văn phòng chưa tham mưu chặt chẽ cho lãnh đạo bộ phận công chủ trì nghiên cứu.

Thứ hai, tổng hợp, phân tích thông tin:

Nghiệp vụ thu thập, xử lý thông tin được thực hiện qua nhiều công đoạn kiểm tra, phân tích, tổng hợp, thống kê, dự báo, dán nhãn... Nội dung tiêu chí đánh giá tập trung vào chi phí ban hành, triển khai, chi phí xã hội, sự thay đổi nhận thức, hành vi của cá nhân, tổ chức. Để thông tin, số liệu, dữ liệu có tính khách quan, độ tin cậy cao, cần đưa ra phương pháp chọn mẫu thuyết phục và tiến hành thẩm định số liệu thống kê.

Nhiệm vụ khác của tham mưu là trực tiếp thu thập thông tin thực tế tại cơ sở. Nhiệm vụ này đòi hỏi tham mưu cần có những chuyên công tác nhất định về cơ sở, thâm nhập vào đối tượng nghiên cứu. Phần lớn nhiệm vụ tham mưu không bắt buộc đi điều tra số liệu mà thường tập hợp, phân tích, tổng hợp thông tin từ cơ sở. Tuy nhiên, có một thực tiễn là người tham mưu muốn hoàn thành tốt nhiệm vụ cần nắm bắt được những thông tin phát sinh, mang tính thời sự, đánh giá nguy cơ, mức độ, xu hướng phát triển. Tuy nhiên, yêu cầu này chưa đủ. Để rèn luyện năng lực phân tích, dự báo, bản thân người tham mưu phải có cảm nhận tâm lý, tinh thần, thái độ, thậm chí cảm xúc về lĩnh vực mình tham mưu, cảm nhận về môi trường, đối tượng mình phụ trách nghiên cứu. Ở đây có một vấn đề là tính dự cảm của tham mưu. Một khi nhiệm vụ của tham mưu là dự báo, mà dự báo mang tính kết hợp giữa lý tính, cảm tính. Những con số dự báo chưa thể nói chính xác xu hướng, những yếu tố ảnh hưởng

lên thực tiễn rất đa dạng và khó lường. Cán bộ tham mưu muốn bảo đảm độ chính xác cho đề xuất thì không chỉ dựa vào con số dự báo mà cả sự cảm nhận chính xác. Việc rèn luyện năng lực dự cảm của tham mưu đòi hỏi cán bộ tham mưu cần kiên trì: tập trung năng lực, tâm trí xử lý thông tin, số liệu, tìm hiểu về lĩnh vực mình phụ trách; đi thực tế đến tận nơi, cùng tham gia thực hiện các công việc của đối tượng mình nghiên cứu để tìm hiểu môi trường, không khí làm việc, các điều kiện, tâm sinh lý, các khó khăn thuận lợi nảy sinh. Việc đi thực tế của cán bộ tham mưu cần thường xuyên và thực chất. Đây là phương pháp hạn chế bệnh quan liêu của công chức bàn giấy. Một số công chức tham mưu trưởng thành từ thực tiễn công tác của chính lĩnh vực mình tìm hiểu, phụ trách, song số đó không nhiều và những người đó cũng chỉ nắm bắt được một khía cạnh, một vị trí nhất định. Công chức tham mưu cần có thái độ vừa thâm nhập sâu một số vị trí, vừa có sự bao quát tổng thể. Những kinh nghiệm thực tiễn trước đây vẫn là phiên diện. Vì vậy, với bất kỳ cán bộ tham mưu nào, việc đi thực tế chắc chắn là cần thiết.

Việc đi thực tế cơ sở có quy định chung đối với công chức. Tuy nhiên, chưa có quy định cụ thể cho cán bộ vụ về việc đi thực tế, chủ yếu do các đơn vị tự quy định nên việc thực hiện có nhiều sự khác biệt ở từng đơn vị và chưa mang tính hệ thống. Việc đi thực tế này cũng phụ thuộc vào chủ trương, định hướng của lãnh đạo cơ quan, của từng bộ.

Thứ ba, xây dựng báo cáo, đề xuất phương án:

Sau khi phát hiện được vấn đề, cán bộ tham mưu sẽ tùy theo tính chất, mức độ, quy mô của vấn đề được phát hiện, phạm vi trách nhiệm, thẩm quyền mà lựa chọn hình thức tham mưu cho phù hợp. Đối với các đề xuất xây dựng văn

bản quy phạm pháp luật, việc phát hiện, đề xuất được quy định cụ thể trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các nghị định hướng dẫn thi hành Luật này.

Một khó khăn thường gặp là quy trình, cách thức lấy ý kiến, đánh giá tác động phương án đề xuất. Nếu nội dung lấy ý kiến, đánh giá tác động chưa có mẫu cụ thể, thì việc tổng hợp, đánh giá có thể khó khăn, thậm chí tùy tiện.

Công tác kiểm tra tính pháp lý, thẩm định đề xuất cũng chưa được quy định thủ tục kỹ thuật chặt chẽ nên còn tùy tiện. Vai trò của pháp chế hành chính, tham mưu cần được thể hiện rõ hơn tại dự thảo văn bản để có căn cứ về đánh giá trách nhiệm và sau này là đánh giá kết quả công tác của cán bộ tham mưu.

Công tác phối hợp trong khâu lấy ý kiến hoặc thẩm định sẽ quyết định thời hạn dự thảo được hoàn thành và phản ánh được năng lực phối hợp giữa các cơ quan, đơn vị hữu quan trong quá trình ra quyết định và tham mưu cho quá trình đó.

Thứ tư, trình bày phương án cho lãnh đạo:

Tùy theo chức năng, nhiệm vụ, vấn đề cần tham mưu và bối cảnh mà cán bộ cần hoàn thiện hồ sơ (nếu có), tập hợp một số văn bản (nếu có) hoặc chuẩn bị thành văn ý tưởng tham mưu để trình bày phương án tham mưu cho lãnh đạo.

Hồ sơ và việc trình bày phương án đề xuất có cơ sở, chặt chẽ, thuyết phục, ít phải sửa chữa sẽ phụ thuộc vào một số yếu tố như: nhận thức đầy đủ về tầm quan trọng của hoạt động ra quyết định trong lãnh đạo, quản lý; của công tác xây dựng, ban hành văn bản; chất lượng hoạt động phối hợp giữa các cơ quan, đơn vị có liên quan; kinh phí và thời gian đầu tư cho lĩnh vực, nhiệm vụ đang cần giải quyết. Tuy nhiên, trên hết, chất lượng tham mưu, tính thuyết phục của các phương án phụ thuộc vào ý thức rõ ràng của cán bộ tham mưu về vai trò, trách nhiệm của mình đối với hiệu quả hoạt động của cơ quan, đơn vị, thậm chí lĩnh vực, thông qua các quyết định lãnh đạo, quản lý mà họ được trực tiếp tham mưu ❖

(1) Steele S.F (2007), *Applied Sociology: Terms, Topics, Tools, and Task*, 2nd edition, ISBN-13 978-0495006879.

(2) Học viện Hành chính quốc gia (2022), *Tài liệu bồi dưỡng đối với công chức ngạch chuyên viên và tương đương - Quyển II: Kỹ năng*, Nxb. Bách khoa Hà Nội, tr.34-35.

(3) Lê Ngọc Hồng (2019), *Hoàn thiện công tác tham mưu của cơ quan hành chính nhà nước ở Trung ương*, Luận án Tiến sỹ Quản lý hành chính công, Học viện Hành chính quốc gia, Hà Nội.

(4) Văn Tất Thu (2009), *Hoàn thiện công tác tham mưu tổng hợp phục vụ sự chỉ đạo và điều hành công việc của lãnh đạo Bộ Nội vụ đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính hiện nay*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, Bộ Nội vụ, Hà Nội.

(5) Học viện Hành chính quốc gia (2022), *Tài liệu bồi dưỡng đối với lãnh đạo, quản lý cấp phòng và tương đương*, Nxb. Bách khoa Hà Nội, tr.118-131.