

ĐỔI MỚI PHƯƠNG THỨC QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH ĐÁP ỨNG YÊU CẦU PHÁT TRIỂN TRONG BỐI CẢNH MỚI - TRƯỜNG HỢP TRUNG QUỐC VÀ HÀN QUỐC

★ TS LÊ XUÂN TÙNG

Viện Quyền con người,

Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

- **Tóm tắt:** *Đổi mới phương thức quản lý hành chính, xây dựng nền hành chính chuyên nghiệp được xem là một trong những ưu tiên hàng đầu nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển trong bối cảnh mới, đã và đang đặt ra những yêu cầu quan trọng đối với bộ máy nhà nước từ Trung ương tới địa phương ở nước ta. Qua việc nghiên cứu kinh nghiệm thực tiễn về vấn đề này ở một số quốc gia trên thế giới, đặc biệt là những quốc gia có nhiều điểm tương đồng với Việt Nam ở khu vực châu Á như Trung Quốc và Hàn Quốc, bài viết rút ra những kinh nghiệm có giá trị tham khảo đối với công cuộc cải cách hành chính ở Việt Nam hiện nay.*
- **Từ khóa:** *Cải cách hành chính; phương thức quản lý hành chính; dịch vụ công; phân quyền; hành chính Trung Quốc; hành chính Hàn Quốc.*

1. Kinh nghiệm của Trung Quốc

(1) *Khái quát về lịch sử cải cách hành chính ở Trung Quốc*

Cải cách hành chính được xem là một phần tất yếu của tiến trình phát triển của Trung Quốc kể từ khi thành lập nước (năm 1949). Cho đến nay, Trung Quốc đã tiến hành cải cách hành chính nhiều lần, mỗi lần đều có những nội dung trọng tâm khác nhau, tùy thuộc vào từng giai đoạn và bối cảnh lịch sử cụ thể, nhưng đều nhằm mục tiêu vượt qua những thách thức do những thay đổi nhanh chóng về kinh tế xã hội và những áp lực cả trong nước lẫn quốc tế.

Ba cuộc cải cách hành chính đầu tiên được thực hiện trong các giai đoạn 1954 - 1956, 1959 - 1961, 1968 - 1970 nhằm thúc đẩy nền kinh tế kế hoạch vận hành hiệu quả hơn thông qua việc hợp lý hóa hoạt động và giảm quy mô của Hội đồng Nhà nước. Trong những lần cải cách này, Trung Quốc đã tham khảo kinh nghiệm thực tiễn và vận dụng một số mô hình của cả trong nước và nước ngoài để củng cố sức mạnh cho chính quyền trung ương, chẳng hạn như các học thuyết Mác-xít về quản lý xã hội, thực tiễn quản lý của Liên Xô, văn hóa chính trị và mô hình hành chính truyền thống của Trung Quốc, kinh

nghiệm từ các cuộc đấu tranh cách mạng thời chiến và nhu cầu cần có những thành tựu thực tế⁽¹⁾. Tất cả các cuộc cải cách hành chính này đều tập trung vào các phong trào chính trị và đấu tranh giai cấp và mang dấu ấn của “nền kinh tế chính trị”⁽²⁾. Trong 3 thập niên (từ đầu năm 80 đến cuối năm 2008), Trung Quốc tiếp tục thực hiện 6 cuộc cải cách hành chính, lần lượt vào các năm 1982, 1988, 1993, 1998, 2003 và 2008) với đặc trưng của “nền chính trị kinh tế”, khác biệt đáng kể so với 3 cuộc cải cách hành chính đầu tiên⁽³⁾. Từ năm 2010/ thế kỷ XXI trở lại đây, Trung Quốc tiến hành thêm một số lần cải cách với những nội dung mới, gắn việc đổi mới phương thức quản lý hành chính với việc tăng cường ứng dụng số vào hoạt động quản lý hành chính nhà nước và chuyển đổi vai trò, chức năng của Chính phủ trên cơ sở tinh gọn bộ máy, phân cấp, phân quyền.

(2) Các đặc điểm chính của quá trình đổi mới phương thức quản lý hành chính ở Trung Quốc

Xuyên suốt tiến trình đổi mới phương thức và nâng cao hiệu quả quản lý hành chính nhà nước của Trung Quốc, có thể thấy nổi lên những điểm sau:

Thứ nhất, cải cách hành chính gắn liền với cải cách chính trị và cải cách kinh tế

Tuy mỗi lần cải cách đều có những trọng tâm khác nhau nhưng các cuộc cải cách hành chính của Trung Quốc từ trước đến nay đều nhất quán về chính sách đổi mới toàn diện, thể hiện sự gắn bó chặt chẽ giữa cải cách hành chính với cải cách chính trị và cải cách kinh tế.

Thực tế cho thấy, khác với các nước phương Tây, cải cách hành chính ở Trung Quốc thường được xem là một thành tố của cải cách chính trị bởi mối quan hệ đặc biệt giữa chính trị và hành chính⁽⁴⁾. Đảng Cộng sản Trung Quốc quản lý trực tiếp toàn bộ hệ thống công vụ, đặc biệt là thông

qua việc kiểm soát vấn đề nhân sự (bổ nhiệm quan chức hành chính các cấp dựa trên những tiêu chuẩn chính trị cơ bản). Cải cách hành chính là một phần quan trọng của cải cách hệ thống chính trị ở Trung Quốc và là điều kiện cho việc thiết lập thể chế kinh tế thị trường ở nước này⁽⁵⁾. Hơn nữa, cải cách hành chính còn được xem là điểm giao thoa giữa cải cách chính trị và cải cách kinh tế⁽⁶⁾. Đảng Cộng sản Trung Quốc coi cải cách hành chính như là sự mở rộng của cải cách kinh tế và trên thực tế, họ theo cách tiếp cận cân bằng giữa những giá trị chính trị với những cân nhắc thận trọng về kinh tế.

Thứ hai, đổi mới phương thức quản lý hành chính nhà nước dựa trên khuôn khổ pháp lý chặt chẽ và thống nhất

Ở một đất nước mà “nhân trị” có truyền thống lâu đời như Trung Quốc thì việc đề cao “pháp trị” có ý nghĩa rất lớn trong nỗ lực xây dựng và củng cố pháp quyền, thay thế mệnh lệnh hành chính bằng pháp luật và tinh thần thượng tôn pháp luật. Trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước, Trung Quốc đã ban hành một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật với rất nhiều đạo luật quan trọng, tạo lập khuôn khổ pháp lý chặt chẽ, thống nhất cho cải cách hành chính nhằm thích ứng với những thay đổi về xã hội, chính trị, kinh tế, văn hóa, môi trường cũng như đáp ứng nhu cầu, nguyện vọng của người dân. Những đạo luật liên quan đến quản lý hành chính nhà nước này phần lớn tập trung vào việc giải quyết tốt mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, nâng cao sức ảnh hưởng của tòa án đối với hệ thống hành chính (đặc biệt là đề cao vai trò của tòa án trong giải quyết các tranh chấp hành chính, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của Nhà nước, của các tổ chức và của người dân), chú trọng trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong hoạt động quản lý hành chính, từ đó tạo

tiền đề cần thiết cho việc đổi mới các phương thức quản lý hành chính nhà nước.

Hệ thống pháp luật tạo tiền đề cho đổi mới các phương thức quản lý hành chính ở Trung Quốc được hình thành dựa trên một loạt những đạo luật có ý nghĩa quan trọng trong lĩnh vực hành chính nói chung và quản lý hành chính nhà nước nói riêng. Có thể kể tới một số đạo luật tiêu biểu, như: Luật Giải quyết tranh chấp hành chính năm 1989, Luật Bồi thường thiệt hại nhà nước năm 1994, Luật Xử phạt vi phạm hành chính năm 1996 (được thay thế bằng Luật Xử phạt vi phạm hành chính năm 2021), Luật Giám sát hành chính năm 1997 (được thay thế bằng Luật Giám sát hành chính năm 2018), Luật Khiếu nại hành chính năm 1999, Luật Cấp giấy phép hành chính năm 2003, Luật Công chức năm 2005, Luật Giám sát của các ủy ban thường trực Đại hội đại biểu nhân dân các cấp năm 2006 và nhiều đạo luật khác.

Những đạo luật nói trên được ban hành nhằm thúc đẩy cải cách hành chính và tạo thuận lợi cho những đổi mới trong phương thức quản lý hành chính nhà nước của Trung Quốc. Điểm đáng lưu ý là pháp luật Trung Quốc đã thiết lập các kênh giúp người dân có thể khởi kiện hành chính ra trước hệ thống tòa án hành chính để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi có dấu hiệu vi phạm từ các cơ quan hành chính nhà nước. Điều này không chỉ thể hiện mối quan hệ bình đẳng giữa Nhà nước và công dân, mà còn cho thấy trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo đảm quyền con người, quyền công dân, bảo đảm sự phát triển lành mạnh của hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước, khẳng định uy tín của Nhà nước trước người dân và xã hội.

Thứ ba, đổi mới phương thức quản lý hành chính nhà nước thông qua việc chuyển giao thẩm quyền cho các tổ chức xã hội

Đổi mới phương thức quản lý hành chính nhà nước ở Trung Quốc chú trọng nhiều tới việc đa dạng hóa chủ thể và hình thức cung ứng dịch vụ công. Theo truyền thống, chính quyền thường là chủ thể cung ứng dịch vụ công thì nay chức năng của chính quyền có thể được giảm tải đáng kể thông qua việc chuyển giao thẩm quyền cho các chủ thể khác trong xã hội theo hình thức Nhà nước trả kinh phí để thuê cung ứng dịch vụ công⁽⁶⁾. Trong số các chủ thể này, các tổ chức xã hội là lực lượng góp phần quan trọng trong việc hỗ trợ Nhà nước cung ứng dịch vụ công cho người dân.

Các tổ chức xã hội đóng vai trò như những thiết chế trung gian trong mối quan hệ giữa Nhà nước và người dân. Trong nỗ lực đổi mới phương thức quản lý hành chính nhà nước, các tổ chức xã hội ở Trung Quốc được giao thực hiện những chức năng hành chính với mức độ tự chủ khác nhau. Tháng 3/2013, Đảng Cộng sản Trung Quốc ra tuyên bố kêu gọi các tổ chức xã hội cần thực hiện việc cung ứng các dịch vụ công phù hợp với năng lực của mình⁽⁷⁾. Đây là cơ sở chính trị quan trọng, giúp cho các tổ chức xã hội có được tính hợp pháp trong việc thực thi những chức năng mà trước nay chỉ dành riêng cho chính quyền nhà nước.

Việc chuyển giao thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước cho các tổ chức xã hội được thực hiện trong khuôn khổ cuộc cải cách hành chính năm 2013, với mục đích cải thiện chất lượng mối quan hệ giữa Nhà nước, xã hội và người dân. Trong đó, mối quan hệ giữa Nhà nước và xã hội đã thay đổi từ chỗ trước đây đôi bên nhân nhượng lẫn nhau và Nhà nước giữ vai trò áp chế, thì nay chuyển sang mô hình hợp nhất mà ở đó Nhà nước giảm dần các biện pháp hạn chế áp đặt đối với các tổ chức xã hội và “thuê lại” một loạt các dịch vụ do các tổ chức xã hội cung cấp⁽⁸⁾.

Cải cách hành chính năm 2013 của Trung

Quốc yêu cầu 31 chính quyền địa phương cam kết chuyển giao thẩm quyền cho các tổ chức xã hội trên cơ sở phù hợp với những tiêu chuẩn thống nhất do Hội đồng Nhà nước đặt ra. Một số chính quyền địa phương như, chính quyền tỉnh Quảng Đông (nơi được coi là trường hợp đặc thù trong thí điểm cải cách do quy mô rất lớn xét trên nhiều phương diện)⁽⁹⁾ đã thiết lập cơ chế chia sẻ quyền lực mới theo cấu trúc thể chế do Hội đồng Nhà nước quy định. Cụ thể, chính quyền tỉnh này đã chuyển giao hơn 100 chức năng hành chính⁽¹⁰⁾ cho các tổ chức xã hội, bao gồm: trợ giúp pháp lý, các hoạt động văn hóa, các chương trình hợp tác, kiểm toán quản lý tài sản, giáo dục cộng đồng và thông qua các thủ tục cấp phép kinh doanh cho doanh nghiệp. Thực tế cho thấy, sự cạnh tranh giữa các tổ chức xã hội với nhau và giữa các tổ chức xã hội với các cơ quan nhà nước đã khiến cho quá trình chuyển giao thẩm quyền cho các tổ chức xã hội giai đoạn sau đó trở nên phức tạp hơn nhưng đồng thời cũng dẫn đến sự xuất hiện của mô hình quản trị cộng tác (collaborative governance) tại Trung Quốc⁽¹¹⁾.

Việc chuyển giao thẩm quyền cho các tổ chức xã hội ở Trung Quốc có thể được hiểu là một phần của nỗ lực phân quyền về thủ tục hành chính, trong đó chính quyền các cấp nỗ lực cải thiện hiệu quả công tác trong quá trình thực hiện cung ứng dịch vụ công nhờ tháo gỡ những biện pháp kiểm chế về chính sách và tăng cường trách nhiệm của các chủ thể được giao thẩm quyền. Các biện pháp hạn chế của Nhà nước đối với các tổ chức xã hội đã được nới lỏng dần, các thủ tục đăng ký hoạt động của các tổ chức xã hội cũng được đơn giản hóa và việc chuyển giao các chức năng cơ bản của cơ quan hành chính nhà nước được thực hiện nhất quán tại nhiều địa phương trên cả nước.

Tuy nhiên, có một điểm đáng lưu ý là, mặc dù Nhà nước chuyển giao (out-sourcing) các dịch vụ

công cho các tổ chức xã hội nhằm giảm tải hoạt động cung ứng dịch vụ công và thực hiện các chức năng quản lý hành chính nhưng cũng cần tới những biện pháp giám sát các tổ chức xã hội được chuyển giao thẩm quyền hành chính để ngăn chặn rủi ro các tổ chức này có thể chuyển thành những thực thể “bán nhà nước” (para-state) hoặc phát triển vượt quá tầm kiểm soát của Nhà nước⁽¹²⁾.

Về cơ bản, có thể thấy, việc chuyển giao thẩm quyền cho các tổ chức xã hội không chỉ giúp san sẻ gánh nặng cho bộ máy nhà nước, mà còn mang lại những thay đổi, sáng tạo đáng kể trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước ở nước này.

Thứ tư, hiện đại hóa phương thức quản lý hành chính thông qua việc ứng dụng công nghệ số

Một trong những nội dung quan trọng của đổi mới phương thức quản lý hành chính ở Trung Quốc là việc đổi mới phương thức cung cấp dịch vụ công. Bên cạnh việc đa dạng hóa chủ thể cung cấp dịch vụ công (với sự tham gia của các tổ chức xã hội như đã đề cập ở phần trên), Trung Quốc còn chú trọng việc đa dạng các hình thức cung ứng dịch vụ công, đặc biệt là đẩy mạnh ứng dụng công nghệ số trong quản lý hành chính nhà nước, đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng của người dân và doanh nghiệp.

Việc ứng dụng công nghệ số trong quản lý hành chính ở Trung Quốc được thực hiện theo phương châm “3 toàn diện”, gồm:

Toàn diện 1: Doanh nghiệp có thể truy cập Internet để hoàn thành tất cả các yêu cầu liên quan đến thủ tục tiếp cận thị trường.

Toàn diện 2: Người dân có thể truy cập Internet để giải quyết những việc liên quan đến nhu cầu của cá nhân, của cộng đồng dân cư,...

Toàn diện 3: Chia sẻ thông tin mọi lĩnh vực về chính quyền thông qua nỗ lực xây dựng các trung tâm dữ liệu lớn kết nối giữa chính quyền với người dân và doanh nghiệp⁽¹³⁾.

Không gian mạng là không gian thứ tư (cùng với đất đai, vùng trời, vùng biển) và rất coi trọng việc ứng dụng công nghệ số, kỹ thuật số vào các hoạt động quản lý nhà nước trên cơ sở bảo vệ an ninh quốc gia trên không gian mạng⁽¹⁴⁾. Trung Quốc chủ trương coi việc xây dựng dữ liệu lớn là chiến lược quốc gia để nắm thông tin tổng thể, phục vụ cho việc phân tích tình hình và hoạch định chính sách kịp thời, chính xác, qua đó hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội. Có thể nói, ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý hành chính nhà nước ở Trung Quốc đã góp phần thay đổi nền hành chính nước này trên các phương diện tổ chức, phương thức làm việc, cơ chế phối kết hợp công tác trong nội bộ các cơ quan nhà nước và phong cách, hiệu quả phục vụ người dân trong bối cảnh Cách mạng Công nghiệp lần thứ tư đang diễn ra mạnh mẽ trên khắp thế giới hiện nay.

2. Kinh nghiệm của Hàn Quốc

(1) *Khái quát về lịch sử cải cách hành chính ở Hàn Quốc*

Cải cách hành chính dưới thời chính quyền Kim Dae-jung (1998-2003): đề xuất theo mô hình New Public Management (NPM), Chính quyền khởi xướng các biện pháp cải cách phù hợp với mô hình NPM nhằm tạo ra một Chính phủ có quy mô nhỏ hơn, nhưng hiệu quả hơn và thích ứng tốt hơn. Chiến lược cải cách NPM tập trung vào việc cắt giảm ở khu vực công, giảm quy mô bộ máy hành chính nhà nước thông qua quá trình tư nhân hóa và đưa vào vận hành một hệ thống các cơ quan mới. Việc giảm bớt quy mô bộ máy hành chính và chuyển đổi bộ máy hành chính dựa trên trật tự thứ bậc thành một hệ thống mới theo định hướng cạnh tranh là một trong vấn đề then chốt của cải cách hành chính giai đoạn này⁽¹⁵⁾.

Một hệ thống cơ quan hành pháp mới được thiết lập và vận hành nhằm tách bạch chức năng

hoạch định chính sách với chức năng thực thi chính sách. Bên cạnh đó, một điểm đáng lưu ý trong cải cách hành chính thời kỳ này là chính sách thu hút nhân tài. Chương trình OPS (Hệ thống vị trí mở) được đưa vào áp dụng nhằm tuyển dụng những người có năng lực thông qua cạnh tranh công khai giữa những ứng viên không chỉ từ khu vực công, mà cả từ khu vực tư⁽¹⁶⁾.

Cải cách hành chính dưới thời chính quyền Roh Moo-hyun (2003 - 2008): thúc đẩy mạnh mẽ các biện pháp NPM hướng tới thời kỳ hậu NPM

Khi lên nắm quyền, Tổng thống Roh đã thành lập Ủy ban Đổi mới chính quyền và phân quyền (một ủy ban chịu sự quản lý trực tiếp của Tổng thống). Ủy ban này đóng vai trò quan trọng, là động lực chính cho cải cách khu vực công khi vạch ra lộ trình cho cải cách với chủ đề “chính quyền có năng lực sát cùng nhân dân”. Các mục tiêu của cải cách là xây dựng Chính phủ hiệu quả và có năng lực, đồng thời, tập hợp sức mạnh của các tầng lớp nhân dân. Các nguyên tắc cải cách gắn với việc thiết lập chương trình cải cách cơ bản theo kiểu từ trên xuống dựa trên lộ trình sẵn có, kết hợp với cách tiếp cận từ dưới lên trong việc thu hút các sáng kiến cải cách của các công chức nhà nước cũng như của các lực lượng xã hội. Đặc trưng của cải cách hành chính giai đoạn này là quá trình tương tác giữa lực lượng nhà nước và lực lượng phi nhà nước⁽¹⁷⁾.

Đối với việc tái cấu trúc các cơ quan nhà nước, cải cách dưới thời Tổng thống Roh dựa trên các chức năng chuyên biệt và sự tách biệt giữa các tổ chức khác nhau. Đây là điểm khác biệt so với cải cách dưới thời Tổng thống Kim (mà mục tiêu là xây dựng Chính phủ nhỏ và hiệu quả). Thay vì giảm bớt quy mô của Chính phủ, chính quyền của Tổng thống Roh lại chú trọng các nhiệm vụ và giá trị mà mỗi cơ quan nhà nước coi là trách nhiệm cốt lõi của họ, đồng thời đề cao việc thực

hiện nhiệm vụ thay vì nhấn mạnh đến sản phẩm đầu ra nhằm đáp ứng các nhu cầu đa dạng của người dân và doanh nghiệp.

Cải cách hành chính dưới thời Tổng thống Roh khiến quy mô Chính phủ trở nên lớn hơn và do đó, Chính phủ đã chuyển sang tư nhân hóa các doanh nghiệp nhà nước và có sự nhượng bộ, điều chỉnh trong chương trình cải cách. Bên cạnh đó, hệ thống pháp luật cũng được hoàn thiện hơn, tạo khuôn khổ pháp lý minh bạch và hữu hiệu nhằm thúc đẩy cải cách hành chính hiệu quả. Luật Đánh giá hiệu quả hoạt động của Chính phủ (the Government Performance Evaluation Act) được ban hành năm 2006 là một thành tựu đáng kể⁽¹⁸⁾.

Không giống như chính quyền tiền nhiệm của Tổng thống Kim (phải chịu sức ép thực thi các biện pháp cải cách NPM dưới sức ép của tổ chức IMF), chính quyền của Tổng thống Roh đã thực hiện cải cách hành chính theo mô hình hậu NPM, mặc dù một số khía cạnh của NPM vẫn tỏ ra sắc nét. Trong thời kỳ này, các doanh nghiệp nhà nước đã đóng vai trò tích cực trong việc tạo ra những giá trị công (giá trị của khu vực công). Việc đưa vào áp dụng một hệ thống đánh giá chuyên biệt đối với các cơ quan chính phủ (từ năm 2006) đã củng cố vai trò đầu mối và thẩm quyền kiểm soát của Văn phòng Thủ tướng. Ngoài ra, chương trình OPS vẫn tiếp tục được đẩy mạnh nhằm tăng thêm năng lực và hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước trong việc cung ứng các dịch vụ xã hội.

Cải cách hành chính dưới thời chính quyền Lee Myung-bak (2008-2013): trở lại với mô hình hành chính công truyền thống trên cơ sở kết hợp hài hòa mô hình NPM và mô hình hậu NPM.

Cải cách hành chính diễn ra trong bối cảnh khủng hoảng tài chính sâu sắc ở Mỹ và châu Âu. Các kế hoạch cải cách hành chính mà chính quyền của ông đưa ra chủ yếu bắt nguồn từ ỳ

ban quá độ trực thuộc Tổng thống, mà không có sự tham gia của các lực lượng xã hội. Điều này rất khác so với phương thức cải cách mà chính quyền Tổng thống Roh đã thực hiện, với sự tham gia của cả đội ngũ công chức và các chuyên gia dân sự⁽¹⁹⁾.

Tình hình suy thoái kinh tế là một trong những nguyên nhân đưa đến việc cấu trúc lại quá trình cải cách sao cho phù hợp với đường lối NPM, qua đó giúp Chính phủ hoạt động hiệu quả hơn và có tính cạnh tranh cao hơn. Bộ Chiến lược và Tài chính được giao nhiệm vụ xây dựng và giám sát kế hoạch quản lý cắt giảm quy mô của Chính phủ trên cơ sở thực hiện NPM. Số lượng các bộ ở Trung ương đã giảm từ con số 18 (năm 2017) xuống còn 15 (năm 2008). Trong khi đó, quá trình tư nhân hóa/tư hữu hóa các doanh nghiệp nhà nước vẫn là một đặc trưng của chương trình cải cách do chính quyền của Tổng thống Lee tiến hành nhằm giảm bớt quy mô Chính phủ và làm cho nó hoạt động hiệu quả hơn.

Đối với việc thực hiện chương trình OPS, chính quyền của Tổng thống Lee vẫn tiếp tục thực hiện chương trình cải cách theo mô hình NPM tương tự như các chính quyền tiền nhiệm của Tổng thống Kim và Tổng thống Roh. Những nỗ lực cải cách hành chính của chính quyền Tổng thống Lee là sự trở lại với phương thức cải cách hành chính công truyền thống kết hợp với phương thức NPM và hậu NPM.

Tóm lại, trong hơn hai thập niên cải cách hành chính, Chính phủ Hàn Quốc qua 3 đời tổng thống khác nhau đã có nhiều nỗ lực đáng kể và thực sự mang lại những kết quả tương đối tích cực. Quá trình cải cách hành chính đã có sự kế thừa và phát triển một cách hợp lý, có sự đan xen của nhiều phương thức và mô hình cải cách, được thực hiện phù hợp với từng giai đoạn lịch sử nhất định và đã góp phần tăng thêm tính hiệu

quả, xây dựng và phát triển năng lực cũng như tăng tính cạnh tranh cho bộ máy công quyền ở nước này.

(2) Các đặc điểm chính của quá trình đổi mới phương thức quản lý hành chính ở Hàn Quốc

Thứ nhất, đổi mới phương thức quản lý hành chính chịu sự chi phối đáng kể của các yếu tố kinh tế

Các cuộc cải cách hành chính tại Hàn Quốc trong hơn hai thập niên qua (từ cuối những năm 90/ thế kỷ XX cho đến nay) chịu nhiều ảnh hưởng từ chính sách phát triển kinh tế của những thập niên trước đó. Tương tự như mô hình nhà nước phúc lợi ở các nước phương Tây, bộ máy hành chính nhà nước ở Hàn Quốc (điển hình của mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển - Developmental state - ở châu Á) cũng được coi là nhân tố chủ chốt cho những thành tựu vượt bậc về kinh tế. Vì lẽ đó, giới tinh hoa đã và đang tiếp tục đóng vai trò then chốt trong hoạch định chính sách cũng như trong nỗ lực thực hiện những cải cách hành chính mạnh mẽ ở nước này.

Thứ hai, đổi mới phương thức quản lý hành chính gắn liền với việc điều chỉnh mô hình nhà nước một cách linh hoạt và hợp lý

Trước đây, Hàn Quốc đẩy mạnh thực hiện mô hình nhà nước kiến tạo phát triển (developmental state), trong đó bộ máy hành chính nhà nước đóng vai trò kép⁽²⁰⁾. Một là, vai trò “bà đỡ”, định hướng và bảo vệ khu vực tư khỏi môi trường kinh doanh dễ tổn thương trên cơ sở phù hợp với tiến trình hành động của Nhà nước. Hai là, vai trò “gia trưởng”, hỗ trợ khu vực tư để thúc đẩy sự phát triển kinh tế. Đây cũng được xem là “mô hình thị trường có sự điều tiết của Nhà nước” khá hiệu quả. Nhưng thực tế cho thấy, mô hình này cũng có một số hạn chế nhất định nên Hàn Quốc đã có một số điều chỉnh lớn thông qua quá trình cải cách hành chính nhà nước.

Thứ ba, đổi mới phương thức quản lý hành chính dựa trên sự tiếp nối và kế thừa có chọn lọc các mô hình cải cách hành chính khác nhau

Cải cách hành chính nhà nước ở Hàn Quốc được tiến hành từ cuối thập niên 90/ thế kỷ XX được cho là gắn với 3 mô hình cơ bản: hành chính công truyền thống (PA), quản lý kinh tế công mới (NPM) và hậu NPM. Các mô hình này được thực hiện nối tiếp trong 3 lần cải cách hành chính lớn dưới thời 3 tổng thống Hàn Quốc. Trong đó, NPM chính thức được áp dụng sau cuộc khủng hoảng tài chính - kinh tế năm 1997, không phải do các vấn đề về sự thiếu năng lực quản lý của Chính phủ, mà chủ yếu do việc mở rộng các chương trình phúc lợi của Nhà nước và đặt trong bối cảnh tiếp tục đẩy mạnh quá trình dân chủ hóa (bắt đầu từ năm 1987).

3. Một số giá trị tham khảo cho Việt Nam

Một là, cải cách hành chính và đổi mới phương thức quản lý hành chính nhà nước không tách rời với cải cách kinh tế và cải cách chính trị, trong đó phải bảo đảm sự lãnh đạo thường xuyên, xuyên suốt và nhất quán của đảng cầm quyền. Kinh nghiệm từ Trung Quốc, một quốc gia có nhiều điểm tương đồng với Việt Nam, cho thấy sự cần thiết phải giữ vững định hướng lãnh đạo của Đảng trong việc xây dựng và thực thi các biện pháp cải cách hành chính cũng như đổi mới các phương thức quản lý hành chính của bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương tới địa phương.

Hai là, hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho cải cách hành chính nói chung và đổi mới phương thức quản lý hành chính nhà nước nói riêng. Theo đó, cần hoàn thiện hệ thống pháp luật về cải cách hành chính, xây dựng các luật về cải cách hành chính, đổi mới phương thức xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, xác định rõ trách nhiệm của Nhà nước và các chủ thể tham gia



Nhân dân nộp hồ sơ giải quyết thủ tục hành chính tại Trung tâm hành chính công _ Ảnh: VGP

cung ứng dịch vụ công, bảo đảm quyền và lợi ích của người dân, hạn chế sự vi phạm quyền và lợi ích của người dân trong lĩnh vực quản lý hành chính,... Tất cả những điều này đều nhằm mục tiêu bảo đảm tốt nhất quyền con người, quyền công dân trong bối cảnh xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay.

Ba là, đẩy mạnh cách tiếp cận dựa trên quyền con người trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước, tạo thuận lợi cho việc đổi mới các phương thức quản lý hành chính. Điều này đòi hỏi phải triển khai đồng bộ các biện pháp như tăng cường tính công khai, minh bạch trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, nâng cao trách nhiệm giải trình của các chủ thể này, đồng thời, thu hút sự tham gia của người dân vào lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước, thúc đẩy sự tham gia của các lực lượng xã hội trong việc cung ứng các dịch vụ công nhằm giảm tải gánh

nặng quản lý hành chính cho bộ máy nhà nước từ Trung ương tới địa phương.

Bốn là, tăng cường ứng dụng công nghệ số nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Đây là yêu cầu bức thiết trong bối cảnh cuộc Cách mạng Công nghiệp lần thứ tư đang diễn ra mạnh mẽ trên khắp thế giới hiện nay. Việc ứng dụng công nghệ số vào việc giải quyết các thủ tục hành chính sẽ góp phần giảm bớt áp lực cho đội ngũ công chức, tăng thêm tính thuận tiện cho người dân trong việc tiếp cận các dịch vụ công, giảm bớt thời gian và công sức của các chủ thể có liên quan, qua đó, tiết kiệm không chỉ ngân sách nhà nước mà cả các nguồn lực khác của toàn xã hội.

Năm là, đa dạng hóa chủ thể và các hình thức cung ứng dịch vụ công. Kinh nghiệm của một số nước ở châu Á cho thấy, đây là một trong những biện pháp hữu ích nhằm đổi mới phương thức quản lý hành chính của bộ máy nhà nước. Tạo

điều kiện cho các chủ thể khác cùng tham gia hoạt động quản lý hành chính là một cách thức hiệu quả để huy động các nguồn lực xã hội, giảm tải gánh nặng cho các cơ quan nhà nước, thúc đẩy mối quan hệ tốt đẹp giữa Nhà nước, xã hội và người dân, góp phần bảo đảm tốt nhất quyền và lợi ích chính đáng của người dân trong mối quan hệ tương tác với các cơ quan nhà nước.

4. Kết luận

Tóm lại, đổi mới phương thức quản lý hành chính là một yêu cầu tất yếu đặt ra trong bối cảnh đầy mạnh mẽ cải cách hành chính cũng như xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền

xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay. Việc tham khảo kinh nghiệm thực tiễn của các nước trên thế giới, nhất là những nước gần gũi về mặt địa lý và văn hóa với Việt Nam, có ý nghĩa quan trọng cả về mặt lý luận và thực tiễn. Đúc rút những bài học, cả thành công và thất bại, vận dụng những bài học kinh nghiệm đó một cách phù hợp với bối cảnh đặc thù của Việt Nam là một trong những cơ sở quan trọng để nước ta tiếp tục tăng cường đổi mới phương thức quản lý hành chính vì một Nhà nước vững mạnh và quyền của người dân được bảo đảm một cách tối ưu ❖

-
- (1) Zhou, Zhiren: “*Review and Outlook of Administrative Reforms in China: Expanding Horizons*”, no. 4: pp.41-44 1996, (nguyên bản tiếng Anh).
- (2) (3) Wang, Qun: “*Administrative Reform in China: Past, Present and Future*”, Southeast Review of Asian Studies, Volume 32, pp.100-119, 2010 (nguyên bản tiếng Anh).
- (4) Wang, Manchuan: “*An Overview of Public Administrative Reform in China: Experiences and Prospects*”, http://innovation.pa.go.kr/include/le_down.php?id=2069, 2016.
- (5) Xu, Songtao: *China's Public Administration Reform: New Approaches. Asia-Pacific Panel on Public Administration*, <http://www1.biz.biglobe.ne.jp/~iam/httpdocs/pdfdownloads/athens01-paper4.pdf>, 2006.
- (6) Jiang, Manyuan: “*An Institutional Analysis and Policy Discussion of the Difficulty of China's Contemporary Administrative Reforms*”, Jianghuai Forum, No. 2: 53-59, 2007.
- (7) (8) (10) (11) (12) Gao, H and Tyson, (A orcid.org/0000-0002-4458-6870): “*Administrative Reform and the Transfer of Authority to Social Organizations in China*”, The China Quarterly, 232. pp.1050-1069, 2017.
- (9) Tsai, Wen-Hsuan, and Nicola Dean: “*Experimentation under Hierarchy in Local Conditions: Cases of Political Reform in Guangdong and Sichuan, China*”, The China Quarterly, 218 (June), pp.339-358, 2014.
- (13) (14) Phạm Đức Toàn: *Một số kinh nghiệm cải cách tổ chức bộ máy và nâng cao chất lượng đội ngũ công chức của Trung Quốc*, <https://moha.gov.vn/>, 2017.
- (15) (16) (17) (19) Chonghee Han, Sunyuk Kim: “*The Changing Modes of Administrative Reform in South Korea*”, Transylvanian Review of Administrative Sciences, 2017, No.50, p.55-72.
- (18) Pollitt, C. and Bouchaert, G.: *Public Management Reform*, New York: Oxford University Press, 2011.
- (20) Evans P.: *Embedded Autonomy: State, and Industrial Transformation*, Princeton, NJ: Princeton University, 1995.

ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CẤP TỈNH

★ TS NGUYỄN ĐỨC QUYỀN

Học viện Cán bộ Thành phố Hồ Chí Minh

- **Tóm tắt:** Văn bản quy phạm pháp luật là một công cụ pháp lý quan trọng trong hoạt động quản lý của chính quyền địa phương. Chính vì thế, đánh giá tác động, đặc biệt là ở giai đoạn dự thảo (đánh giá trước) của văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền cấp tỉnh là yêu cầu thiết yếu để xây dựng được những văn bản quy phạm pháp luật có chất lượng, phù hợp với các đòi hỏi của cuộc sống, có tính khả thi cao.
- **Từ khóa:** Đánh giá tác động; văn bản quy phạm pháp luật; RIA.

1. Vai trò của đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật

Văn bản quy phạm pháp luật là loại nguồn trực tiếp của pháp luật, do đó, nó có vai trò rất lớn trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội, tạo lập một trật tự pháp luật vì sự phát triển lành mạnh của cả xã hội và của từng cá nhân. Đây chính là hình thức thể hiện của các quyết định quản lý do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo trình tự và dưới hình thức nhất định, có chứa đựng các quy tắc xử sự chung nhằm điều chỉnh một loại quan hệ xã hội nhất định, được áp dụng nhiều lần trong thực tiễn đời sống và việc thực hiện văn bản đó không làm chấm dứt hiệu lực của nó.

Theo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2020, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta được chia làm 15 loại, trong đó có nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là cấp tỉnh); quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương ở đơn

vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Trước đây, trong nhiều tài liệu, một số tác giả nhóm các văn bản quy phạm pháp luật ở trên thành hai nhóm cơ bản: văn bản luật và văn bản dưới luật. Nhằm bảo đảm tính khoa học trong trình bày, nên lựa chọn sử dụng cách phân loại thành hai nhóm như vừa trình bày.

Việc đánh giá tác động văn bản quy phạm pháp luật có ý nghĩa quan trọng đối với nâng cao chất lượng xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật và triển khai thực thi một cách có hiệu quả trong thực tế. Việc đánh giá tác động văn bản quy phạm pháp luật được thể hiện trên nhiều lĩnh vực, mỗi một lĩnh vực khác nhau sẽ có những cách thức và tiêu chuẩn đánh giá khác nhau.

Nếu tiếp cận văn bản quy phạm pháp luật là văn bản chính sách thì việc đánh giá chính sách sẽ được tiếp cận từ góc độ quy trình chính sách. Nhiều tác giả thống nhất rằng, đánh giá chính sách là giai đoạn cuối cùng của quy trình chính sách công. Mục đích của giai đoạn này là xem xét chính sách đã được triển khai ra sao trong thực tế.

Đánh giá văn bản là “Quá trình có hệ thống,

độc lập và được lập thành văn bản để thu được bằng chứng khách quan và xem xét đánh giá chúng một cách khách quan để xác định mức độ thực hiện các chuẩn mực đánh giá”⁽¹⁾.

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sau đây viết gọn là *Luật năm 2015*) có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2016 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* ngày 18/6/2020 (sau đây viết gọn là *Luật năm 2020*) đã bổ sung quy trình xây dựng, đánh giá tác động chính sách đối với luật, pháp lệnh và một số loại nghị định của Chính phủ, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; thể hiện sự quan tâm cần thiết đối với quy trình phân tích, hoạch định chính sách bằng việc bổ sung những quy định cụ thể, rành mạch về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân đề xuất chính sách và đề cao sự tham gia rộng rãi của các tầng lớp nhân dân trong giai đoạn này. Sự thay đổi này của *Luật năm 2015* cho thấy, tầm quan trọng của đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật nói chung và của chính quyền địa phương cấp tỉnh nói riêng.

Có thể quan niệm đánh giá tác động văn bản quy phạm pháp luật là việc xem xét tác động dự kiến và thực tế của văn bản quy phạm pháp luật.

Xét về thẩm quyền, cơ quan, tổ chức có trách nhiệm tiến hành đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Đại biểu Quốc hội tự mình hoặc yêu cầu cơ quan có thẩm quyền tiến hành đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội khi đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh có trách nhiệm nghiên cứu, soạn thảo dự thảo báo cáo đánh giá tác động; lấy ý kiến góp ý, phản biện dự thảo báo cáo; tiếp thu, chỉnh lý dự thảo báo cáo.

Điều 35 của *Luật năm 2015* đã quy định về nội

dung đánh giá chính sách, nêu rõ “nội dung đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh phải nêu rõ: vấn đề cần giải quyết; mục tiêu của chính sách; giải pháp để thực hiện chính sách; tác động tích cực, tiêu cực của chính sách; chi phí, lợi ích của các giải pháp; so sánh chi phí, lợi ích của các giải pháp; lựa chọn giải pháp của cơ quan, tổ chức và lý do của việc lựa chọn; đánh giá tác động thủ tục hành chính; tác động về giới (nếu có)”⁽²⁾ và đánh giá các tác động tích cực, tiêu cực của từng chính sách, chi phí và lợi ích của từng phương án và đánh giá về tác động thủ tục hành chính và giới của chính sách; trong đó, “Đánh giá tác động pháp luật (Regulatory Impact Assessment - viết tắt là RIA) là một tập hợp các bước logic hỗ trợ cho việc chuẩn bị các đề xuất chính sách. Đánh giá tác động pháp luật (RIA) bao gồm việc nghiên cứu sâu các hoạt động đi kèm với quá trình xây dựng chính sách và chính thức hóa các kết quả nghiên cứu bằng một bản báo cáo độc lập. Tiến hành RIA bao gồm việc trả lời một số câu hỏi chủ yếu sau: Đây là bản chất, mức độ và sự phát triển của vấn đề? Đây là các mục tiêu mà chính sách theo đuổi? Đây là các tác động về môi trường, kinh tế và xã hội của các lựa chọn chính sách? Đây là ưu và nhược điểm của các lựa chọn chính sách chính? Việc giám sát và đánh giá về sau được tổ chức như thế nào? Đặc điểm của RIA là tìm ra một phương pháp tối ưu, là phương pháp có thể giúp đưa ra câu trả lời đáng tin cậy đối với các vấn đề mà thực tiễn điều hành chính sách công đặt ra, nhưng phải làm điều đó một cách khẩn trương, hiệu quả, minh bạch và không tốn kém”.

Theo hướng dẫn của Bộ Tư pháp⁽³⁾, nội dung cần quan tâm trong đánh giá tác động chính sách bao gồm một số nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, đánh giá tác động lên thị trường, tăng trưởng và việc làm. Đây là nội dung đánh giá có tầm vĩ mô nhưng hết sức quan trọng của hoạt động

đánh giá pháp luật. Nội dung này bao gồm: đánh giá tác động lên kinh tế vĩ mô; tác động đến sự cạnh tranh nội địa; tác động lên các công ty về mặt đầu tư, chi phí hoạt động, sản phẩm và dịch vụ; tác động lên sự phát triển và đổi mới công nghệ; tác động lên các công ty về gánh nặng chi phí hành chính; tác động lên người tiêu dùng; tác động đến số lượng và chất lượng việc làm; tác động lên các nước thứ ba và quan hệ đối ngoại; tác động đối với thương mại quốc tế và đầu tư xuyên quốc gia; tác động lên các cơ quan công quyền.

Thứ hai, các tác động phi thị trường, đặc biệt là về môi trường và sức khoẻ cũng được quan tâm đánh giá. Những tác động này nhiều khi khó thấy trong ngắn hạn, nhưng lại là nội dung quan trọng cần đánh giá. Nói cách khác, bản chất của đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật chính là đánh giá khả năng thực hiện chính sách trong thực tế.

Theo *Luật năm 2020*, đánh giá văn bản trong quá trình dự thảo gọi là đánh giá hình thành; đánh giá tổng kết là đánh giá được thực hiện vào giai đoạn thực hiện văn bản quy phạm pháp luật; đánh giá triển vọng là đánh giá những kết quả có thể đạt được của một văn bản quy phạm pháp luật khi văn bản là đánh giá tác động dự kiến của văn bản quy phạm pháp luật đó. Đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật được xem là một bước quan trọng để nâng cao hiệu quả của văn bản quy phạm pháp luật khi chúng được ban hành và áp dụng vào thực tế.

Như vậy, hoạt động này được diễn ra ngay từ trước khi văn bản quy phạm pháp luật được ban hành. Nói cách khác, *đó chính là hoạt động đánh giá tiền tác động của chính sách*.

Có hai loại đánh giá tác động là đánh giá tác động trước và đánh giá tác động sau. Đánh giá tác động trước là việc dự kiến những tác động có thể có của văn bản quy phạm pháp luật để quyết

định lựa chọn phương án tối ưu nhất. Đánh giá tác động sau là việc kiểm chứng trên thực tế tác động của văn bản quy phạm pháp luật.

Quy trình đánh giá văn bản quy phạm pháp luật là các bước nối tiếp nhau để tạo ra kết quả đầu ra là báo cáo đánh giá tác động của chính sách, pháp luật.

Về quy trình đánh giá văn bản quy phạm pháp luật, hiện tại có hai cách tiếp cận. Cách tiếp cận thứ nhất chia đánh giá văn bản quy phạm pháp luật thành ba loại: đánh giá tác động sơ bộ, đánh giá tác động đơn giản và đánh giá tác động đầy đủ. Đánh giá (tác động) *sơ bộ* là đánh giá tác động sơ bộ của văn bản nhằm xác định vấn đề của xã hội cần phải được điều chỉnh bằng văn bản quy phạm pháp luật, lập luận cơ sở để lựa chọn các chính sách cơ bản của văn bản, bảo đảm việc ban hành văn bản là phương thức tối ưu để đạt được mục tiêu. Báo cáo đánh giá tác động sơ bộ phải nêu rõ vấn đề đặt ra cần giải quyết và mục tiêu của chính sách dự kiến, các phương án để giải quyết vấn đề đó; lựa chọn phương án tối ưu để giải quyết vấn đề trên cơ sở đánh giá tác động về kinh tế, xã hội, môi trường, hệ thống pháp luật, tác động đến các quyền cơ bản của công dân, khả năng tuân thủ của cơ quan, tổ chức, cá nhân và các tác động khác. Đánh giá (tác động) *đơn giản* là đánh giá tác động được thực hiện trong quá trình soạn thảo văn bản.

Trên cơ sở kết quả đánh giá tác động sơ bộ, cơ quan chủ trì soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị định có trách nhiệm đánh giá tác động của chính sách dự kiến trong văn bản trước khi soạn thảo văn bản và hoàn thiện báo cáo đánh giá tác động đơn giản trong quá trình soạn thảo nhằm bảo đảm nội dung các quy định của dự thảo được dựa trên kết quả đánh giá tác động và là phương án tối ưu, theo cách thức tiết kiệm nhất để đạt được mục tiêu quản lý⁽⁵⁾. Việc đánh giá tác động tập trung vào tác động về kinh tế, xã hội, môi trường, hệ thống

pháp luật; tác động đến các quyền cơ bản của công dân; khả năng tuân thủ của cơ quan, tổ chức, cá nhân và các tác động khác.

Trong một số trường hợp đặc biệt, cơ quan soạn thảo cần tiến hành đánh giá (tác động) đầy đủ. Đánh giá tác động đầy đủ là bản đánh giá chi tiết hơn, cụ thể hơn so với đánh giá tác động đơn giản với các phân tích định tính và định lượng từng tác động của các phương án. Theo hướng dẫn của Bộ Tư pháp (2010), đánh giá tác động đầy đủ được thực hiện khi bảo đảm nội dung các quy định của dự thảo được dựa trên kết quả đánh giá tác động và là phương án tối ưu, theo cách thức tiết kiệm nhất để đạt được mục tiêu quản lý chính sách, pháp luật sát với nội

dung cấp tính yêu cầu:

Một là, văn bản có thể làm phát sinh chi phí từ 10 tỷ đồng hàng năm trở lên cho Nhà nước, cơ quan, tổ chức hoặc doanh nghiệp, cá nhân;

Hai là, văn bản có thể tác động tiêu cực đáng kể đến các nhóm đối tượng trong xã hội;

Ba là, văn bản có thể tác động tới số lượng lớn doanh nghiệp;

Bốn là, văn bản có thể làm tăng đáng kể giá tiêu dùng;

Năm là, văn bản còn nhiều ý kiến khác nhau, được công chúng quan tâm và có ảnh hưởng đáng kể đến lợi ích chung.

Theo cách phân loại này, có ba quy trình đánh giá tác động là quy trình đánh giá tác động sơ bộ,

Hộp: Quy trình đánh giá tác động văn bản quy phạm pháp luật cấp tỉnh

| Bước | Quy trình đánh giá sơ bộ | Quy trình đánh giá đơn giản | Quy trình đánh giá đầy đủ |
|--------|--|--|--|
| Bước 1 | Xác định vấn đề | Xác định vấn đề | Xác định vấn đề |
| Bước 2 | Xác định mục tiêu của vấn đề | Xác định mục tiêu của vấn đề | Xác định mục tiêu của vấn đề |
| Bước 3 | Lựa chọn giải pháp để giải quyết từng vấn đề | Lựa chọn giải pháp để giải quyết từng vấn đề | Lựa chọn giải pháp để giải quyết từng vấn đề |
| Bước 4 | Xác định phương pháp RIA cho từng vấn đề thông qua việc xác định các yếu tố chi phí và lợi ích | Xác định phương pháp RIA cho từng vấn đề thông qua việc xác định các yếu tố chi phí và lợi ích | Xác định phương pháp RIA cho từng vấn đề thông qua việc xác định các yếu tố chi phí và lợi ích |
| Bước 5 | Xác định nhu cầu về dữ liệu | Xác định nhu cầu về dữ liệu | Xác định nhu cầu về dữ liệu |
| Bước 6 | Xác định phương pháp thu thập dữ liệu và tham vấn về phương pháp đó | Xác định phương pháp thu thập dữ liệu và tham vấn về phương pháp đó | Xác định phương pháp thu thập dữ liệu và tham vấn về phương pháp đó |
| Bước 7 | Xác định biện pháp thực hiện | Xác định biện pháp thực hiện | Xác định biện pháp thực hiện |
| Bước 8 | Xây dựng báo cáo | Đánh giá các dữ liệu đã thu thập được, phân tích các dữ liệu đó | Đánh giá các dữ liệu đã thu thập được, phân tích các dữ liệu đó |
| Bước 9 | | Có sự thống nhất về các giải pháp, tìm ra giải pháp tối ưu để đề xuất đưa vào nội dung quy định của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật | Có sự thống nhất về các giải pháp, tìm ra giải pháp tối ưu để đề xuất đưa vào nội dung quy định của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật |
| | | Hoàn thiện giải pháp và đánh giá tác động của chúng sau quá trình tham vấn cộng đồng | Hoàn thiện giải pháp và đánh giá tác động của chúng sau quá trình tham vấn cộng đồng |

(Nguồn: Bộ Tư pháp - 2010, *Sổ tay kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật*, tr.276-279)

quy trình đánh giá tác động đơn giản và quy trình đánh giá tác động đầy đủ.

Hộp này được áp dụng vào việc đánh giá tác động trước của văn bản quy phạm pháp luật tại địa phương hầu hết qua các bước vì xác định vấn đề, xác định mục tiêu hay phương pháp RIA cho từng vấn đề trước khi xây dựng báo cáo đều được sử dụng cho việc đánh giá trước của văn bản.

2. Mục tiêu và vai trò của việc đánh giá tác động văn bản quy phạm pháp luật cấp tỉnh

Hiện nay, hệ thống lý thuyết về đánh giá tác động văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh còn tản mát, chưa đầy đủ. Hoạt động đánh giá tác động của văn bản của chính quyền địa phương cấp tỉnh chưa được chú trọng đúng mức, chưa được tổ chức tốt, còn nhiều hạn chế về kỹ năng, hiểu biết và kiểm soát quá trình đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật. Điều này dẫn tới một thực tế, có văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương bị dư luận phản đối ngay khi vừa ban hành, gây thiệt hại không nhỏ cho Nhà nước và Nhân dân.

Mục tiêu của hoạt động đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật thể hiện tính hiện thực, tính mục tiêu của văn bản quy phạm pháp luật. Cụ thể là:

Trước hết, kiểm soát đánh giá văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền cấp tỉnh nhằm bảo đảm tính khoa học và chính xác của hoạt động đánh giá tác động văn bản quy phạm pháp luật.

Thứ hai, đánh giá văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền cấp tỉnh nhằm kiểm soát chi phí thực hiện hoạt động này. Trong nhiều trường hợp, nếu không kiểm soát hoạt động này, các cơ quan nhà nước có thể sử dụng không tiết kiệm và lãng phí ngân sách của Nhà nước.

Thứ ba, đánh giá văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền cấp tỉnh nhằm bảo đảm

thông tin đánh giá, nội dung đánh giá được công khai, minh bạch, nhận được sự chấp thuận của công chúng.

Thứ tư, hoạt động đánh giá văn bản quy phạm pháp luật còn góp phần làm tăng tính trách nhiệm và trách nhiệm giải trình của cơ quan thực hiện đánh giá tác động văn bản quy phạm pháp luật đối với kết quả đánh giá tác động.

Đánh giá tác động văn bản quy phạm pháp luật có vai trò quan trọng trong việc nâng cao chất hiệu lực, hiệu quả của văn bản quy phạm pháp luật trong thực tế.

Đánh giá tác động văn bản quy phạm pháp luật được quy định là một khâu bắt buộc ngay từ khâu đề xuất ý tưởng. Một cơ quan có thẩm quyền có thể đề xuất ý tưởng nhưng phải kèm theo đó là đánh giá tác động chính sách của bản đề xuất. Quy định này làm tăng tính trách nhiệm và sự đầu tư của cơ quan đề xuất, bắt buộc cơ quan đề xuất phải tập trung thời gian và sức lực cho đề xuất của mình trước khi đệ trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt và thông qua; hạn chế được phần nào sự bất cẩn và sơ sài trong đề xuất.

Trên thực tế, tính hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương cấp tỉnh có thể bị kéo dài. Chẳng hạn, Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh là văn bản quy phạm pháp luật thì thời điểm có hiệu lực là sau 10 ngày kể từ ngày thông qua. Trong điều khoản thi hành, Hội đồng nhân dân thường giao cho Ủy ban nhân dân có nhiệm vụ triển khai thực hiện. Thông thường, Ủy ban nhân dân lại triển khai thực hiện Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp bằng văn bản quy phạm pháp luật của mình và theo quy định phải sau 10 ngày ban hành mới có hiệu lực thi hành. Cho nên, nếu chuẩn bị tốt và chủ động, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh tối thiểu cần 20 ngày sau khi thông qua mới có thể thực hiện được. Điều này gây ra khó khăn

nhất định. Bên cạnh đó, việc thực hiện phân bổ ngân sách hàng năm của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh gặp vướng mắc: theo *Luật Ngân sách*, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phân bổ ngân sách cho các đơn vị trước ngày 10/12; Hội đồng nhân dân cấp huyện giao cho xã trước ngày 20/12 và Hội đồng nhân dân cấp xã quyết định phân bổ cho các tổ chức của xã là trước ngày 31/12. Theo nguyên tắc, sau khi Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thông qua nghị quyết phân bổ ngân sách, 10 ngày sau văn bản này mới có hiệu lực thi hành và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh mới có căn cứ giao cho cấp huyện. Thêm 10

ngày sau nữa, quyết định của Ủy ban nhân dân mới có hiệu lực. Vì vậy, dù chủ động tổ chức kỳ họp vào đầu tháng 12 hàng năm thì việc phân bổ ngân sách cũng không có điều kiện bảo đảm đúng thời gian quy định của *Luật Ngân sách*. Trong trường hợp khác, khi nghị quyết của Hội đồng nhân dân đã có hiệu lực thi hành, nhưng

Ủy ban nhân dân chưa tổ chức triển khai thực hiện thì xem như các quy phạm được điều chỉnh trong nghị quyết chưa đi vào cuộc sống dù đã có giá trị pháp lý.

Đánh giá tác động có liên quan đến các chủ thể chịu sự tác động của chính sách được thực hiện trong cuộc sống là tính khả thi của văn bản. Trong quá trình đánh giá tác động, cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật thu thập được những con số sống động và thực tế về những ảnh hưởng mà đối tượng bị tác động có thể chịu, nhờ đó lường trước được những biện pháp cần thiết

để hạn chế các tác động tiêu cực. Bộ máy hành chính nhà nước giữ vai trò quan trọng trong việc thực hiện các quy định của văn bản quy phạm pháp luật do chính quyền địa phương ban hành. Cho nên, điều kiện về nguồn lực và con người của cơ quan thực thi là yếu tố cốt lõi đối với sự thành công của văn bản quy phạm pháp luật. Nói cách khác, tác động của văn bản quy phạm pháp luật còn là tác động đến bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương. Đó chính là sự phù hợp và mức độ ủng hộ của bộ máy hành chính nhà nước đối với một văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương được ban hành.

Đánh giá tác động có liên quan đến các chủ thể chịu sự tác động của chính sách được thực hiện trong cuộc sống là tính khả thi của văn bản. Trong quá trình đánh giá tác động, cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật thu thập được những con số sống động và thực tế về những ảnh hưởng mà đối tượng bị tác động có thể chịu, nhờ đó lường trước được những biện pháp cần thiết để hạn chế các tác động tiêu cực.

Trong quá trình thu thập thông tin để đánh giá, những nội dung cơ bản của chính sách đều được với nhiều đối tượng có liên quan. Nhờ đó, họ phần nào hiểu được chính sách, pháp luật sắp được ban hành. Xét theo khía cạnh này, hoạt động đánh giá tác động pháp luật góp phần tuyên truyền chính sách và pháp luật

của Nhà nước. Những văn bản này góp phần không nhỏ trong hạn chế và giải quyết những bức xúc của người dân địa phương, thúc đẩy phát triển kinh tế và xã hội.

Thông qua quá trình đánh giá tác động, các chủ thể đánh giá thu hút được sự tham gia của các bên, giúp các bên nhận thức rõ hơn vai trò của mình trong chính sách ấy. Nhờ đó, việc huy động sự tham gia của họ vào thực thi chính sách, pháp luật của Nhà nước sẽ trở nên dễ dàng và hiệu quả hơn, nhất là đội ngũ cán bộ công chức được phân công tham gia xây dựng và ban hành

chưa được tập huấn kỹ thuật và phương pháp đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật. Đánh giá tác động văn bản quy phạm pháp luật đòi hỏi người thực hiện phải nắm vững các kỹ thuật cả định tính, định lượng và phải có am hiểu về chính sách. Tuy nhiên, trên thực tế, hiện nay số lượng cán bộ công chức được đào tạo về chính sách và về đánh giá chính sách không nhiều, ảnh hưởng đến chất lượng của hoạt động đánh giá tác động chính sách. Đó cũng là lý do vì sao mà quá trình đánh giá tác động văn bản ít tập trung vào khía cạnh định lượng của văn bản quy phạm pháp luật.

Cuối cùng là, nhờ hoạt động đánh giá tác động chính sách trong ban hành văn bản quy phạm pháp luật mà cải thiện tình hình lạm phát về văn bản quy phạm pháp luật vì văn bản chỉ được ban hành sau khi đã cân nhắc tương đối đầy đủ các tác động kinh tế - xã hội và thấy lợi ích của việc thi hành lớn hơn chi phí.

Ngoài ra, một số nguy cơ dẫn đến hạn chế trong đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật là hành lang pháp lý cho hoạt động đánh giá văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương cấp tỉnh tuy có nhưng chưa đầy đủ và chi tiết. Điều 113 năm 2020 quy định: “Cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết có trách nhiệm lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách trong đề nghị xây dựng nghị quyết và các cơ quan, tổ chức có liên quan; nêu những vấn đề cần xin ý kiến phù hợp với từng đối tượng lấy ý kiến và xác định cụ thể địa chỉ tiếp nhận ý kiến; đăng tải toàn văn hồ sơ đề nghị xây dựng nghị quyết trên cổng thông tin điện tử của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong thời hạn ít nhất là 30 ngày để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến”. Ngoài đăng tải để lấy ý kiến theo quy định tại khoản này, việc lấy ý kiến có thể bằng bình thức lấy ý kiến trực

tiếp, gửi dự thảo đề nghị góp ý kiến, tổ chức hội thảo hoặc thông qua phương tiện thông tin đại chúng để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia ý kiến.

Khi lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự thảo nghị quyết thì cơ quan lấy ý kiến có trách nhiệm xác định những vấn đề cần lấy ý kiến và bảo đảm ít nhất là 10 ngày kể từ ngày tổ chức lấy ý kiến để các đối tượng được lấy ý kiến đóng góp vào dự thảo. Trong trường hợp cần thiết, cơ quan đề nghị xây dựng nghị quyết tổ chức đối thoại trực tiếp về chính sách với các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự thảo nghị quyết. Cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến về đề nghị xây dựng nghị quyết có trách nhiệm trả lời bằng văn bản trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được đề nghị góp ý kiến. Theo quy định này, ngay từ khâu đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phải thực hiện lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động của nghị quyết. Việc lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động của nghị quyết được quy định một cách chi tiết từ cách thức thu thập ý kiến và trách nhiệm giải trình việc tiếp thu ý kiến của đối tượng chịu tác động. Tuy nhiên, chưa có quy định cụ thể về việc chủ thể thực hiện nhiệm vụ sẽ bị xử lý thế nào nếu không tuân thủ quy định về giải trình và trả lời cho đối tượng chất vấn trong thời gian quy định là 10 ngày.

Về quyết định của Ủy ban nhân dân tỉnh, *Luật năm 2020* có quy định tại Điều 127 và Điều 129. Tại Điều 127, “Cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện có trách nhiệm đề nghị xây dựng quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Đề nghị xây dựng quyết định phải nêu rõ tên gọi, sự cần thiết ban hành, đối tượng, phạm vi điều chỉnh, nội dung chính của quyết định, dự kiến thời gian ban hành, cơ quan chủ trì soạn thảo. Đối với quyết

định những vấn đề được giao quy định chi tiết, cơ quan đề xuất phải rà soát văn bản quy phạm pháp luật và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp để xác định rõ nội dung, phạm vi giao quy định cụ thể”. Điều 129 quy định “Cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản và các cơ quan, tổ chức có liên quan theo quy định tại Điều 120 của Luật này”. Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật cũng chưa đưa ra những quy định đầy đủ và chi tiết cho hoạt động đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương cấp tỉnh. Thực tế trên cũng xuất phát từ một số lý do là:

Một là, nhận thức chưa đúng đắn, đầy đủ về vai trò, cách thức đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật.

Hai là, sự tham gia của các chủ thể ngoài Sở Tư pháp và cán bộ công chức chuyên môn bị hạn chế hoặc chưa bảo đảm chất lượng.

Ba là, các chủ thể tham gia vào hoạt động đánh giá không được hướng dẫn một cách bài bản.

Bốn là, việc công bố các báo cáo đánh giá tác

động văn bản quy phạm pháp luật chưa được công khai đầy đủ, kịp thời.

Năm là, trách nhiệm giải trình của cơ quan đánh giá văn bản quy phạm pháp không rõ ràng hoặc không được thực hiện đúng cách.

3. Kết luận

Đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật nói chung và của cấp tỉnh nói riêng, là một công việc quan trọng để bảo đảm tính hợp pháp, hiệu quả và công bằng của các quy định và quy phạm. Đánh giá tác động đưa ra những phân tích và đánh giá chính xác về hệ quả, tác động và hậu quả của các quy định trên xã hội, kinh tế, môi trường và các lĩnh vực khác.

Quá trình đánh giá trước tác động của văn bản cần phản ánh sự đánh giá toàn diện và chính xác của các tác động này, đồng thời, thể hiện sự nhạy bén trong việc nhận biết và đánh giá những khía cạnh tích cực và tiêu cực của quy định, từ đó đề xuất những biện pháp và cải tiến phù hợp. Hơn nữa, cần xem xét khả năng thực thi và tuân thủ của các quy định để bảo đảm tính hiệu quả và sự công bằng trong việc áp dụng chúng. Đồng thời, cũng phải tôn trọng các quyền và lợi ích của các bên liên quan ❖

(1) Bộ Khoa học và Công nghệ: *TCVN ISO 9000:2015: Đánh giá là gì?*, <http://www.vinacert.vn/>, truy cập ngày 03/5/2023.

(2) Quốc hội: *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, 2015.

(3) Bộ Tư pháp: *Sổ tay kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2010.

(4) Quốc hội: *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi, bổ sung)*, 2020.

(5) Ngô Hoài Sơn: *Đại cương về chính sách công*, Nxb. Lao động, Thành phố Hồ Chí Minh, 2016.