

Kính gửi: Ban Chính sách — Chiến lược Trung ương

Kính thưa Quý Ban,

Tôi xin trân trọng trình bày kiến nghị về một đề xuất nghiên cứu, nhằm hệ thống hoá, đánh giá và kiến tạo giải pháp về **quy trình trong cơ quan quản lý nhà nước; phân quyền và cơ chế kiểm soát** trong bối cảnh hiện nay. Kiến nghị này xuất phát từ thực tiễn kéo dài nhiều năm: nhiều quy trình, thủ tục hành chính tuy “đúng quy trình” nhưng lại không phù hợp với thực tế vận hành, gây tắc nghẽn, tiêu tốn nguồn lực và giảm hiệu quả quản lý; đồng thời, phân quyền nếu không gắn với kiểm soát rủi ro sẽ tạo ra hệ lụy mới.

Mục tiêu đề nghị của tôi là yêu cầu Ban xem xét phê duyệt và chủ trì một nghiên cứu/khảo sát tổng hợp, có tính chỉ đạo chiến lược để từ đó đề xuất chính sách, cơ chế, công cụ và lộ trình triển khai mô hình “**phân quyền có kiểm soát**” và bộ giải pháp “thiết kế quy trình từ dưới lên” áp dụng cho cả nước.

I. Lý do, cơ sở thực tiễn

Thực tế vướng mắc rõ ràng

Nhiều thủ tục, quy trình hành chính (ví dụ: cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; cấp phép xây dựng; phê duyệt dự án nhà ở xã hội) thường bị kéo dài, bổ sung hồ sơ nhiều lần, khiến người dân và doanh nghiệp chịu chi phí thời gian, tiền bạc; gây trì hoãn dự án và giảm hiệu quả xã hội — điều đã được phản ánh trong báo cáo cải cách hành chính và báo chí chuyên ngành.

Quy trình thường được soạn theo khuôn mẫu pháp lý chung, thiếu đánh giá tác động thực tế, thiếu chỉ số đo lường chất lượng và rủi ro; dẫn tới “đúng giấy tờ nhưng sai thực tiễn”.

Ảnh hưởng của phân quyền không đồng bộ

Phân quyền nếu chỉ chuyển giao thẩm quyền mà không chuyển giao tương ứng nguồn lực, năng lực và cơ chế kiểm soát sẽ dẫn tới rủi ro lệch năng lực, hình thành lợi ích khu vực, hoặc “phân quyền nửa vời” gây chồng chéo trách nhiệm.

Thiếu hệ thống giám sát dữ liệu, cảnh báo sớm và bộ chỉ số đo lường khiến Trung ương không nắm bắt kịp thời vấn đề mang tính hệ thống.

Nhu cầu đổi mới tư duy thiết kế quy trình

Cần chuyển tư duy: từ “quy trình là bước chữ” → “quy trình là công cụ kiểm soát rủi ro và đảm bảo chất lượng”, từ “áp đặt từ trên xuống” → “đồng thiết kế từ dưới lên, thích ứng theo năng lực và bối cảnh”.

II. Cơ sở pháp lý và khoa học

Cơ sở pháp lý hiện hành (là nền tảng để nghiên cứu và đề xuất thay đổi):

Luật Thủ tục hành chính (sửa đổi, 2015) quy định nguyên tắc về thủ tục, quyền và nghĩa vụ của người dân, trách nhiệm cơ quan thực hiện.

Nghị định 63/2010/NĐ-CP (về kiểm soát thủ tục hành chính) và các văn bản sửa đổi, bổ sung quy định về kiểm soát, rà soát và công bố thủ tục hành chính; yêu cầu đánh giá tác động trước khi ban hành thủ tục.

Các thông tư, nghị định chuyên ngành (đất đai, xây dựng, đầu tư, nhà ở xã hội...) là phạm vi cần rà soát để xác định xung đột, chồng chéo thủ tục.

Cơ sở khoa học

Học thuật về quản trị công, “administrative simplification” (OECD), chuyển đổi số và Enterprise Architecture (EA) cho thấy: đơn giản hoá thủ tục phải đi kèm đánh giá chi phí tuân thủ, dữ liệu thực thi và thay đổi văn hóa công vụ.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy mô hình “định chuẩn trung ương — sản xuất quy trình tại địa phương — giám sát dữ liệu tập trung” là cách cân bằng giữa thống nhất chính sách và linh hoạt thực thi.

III. Nội dung kiến nghị nghiên cứu (đề xuất khung)

Đề nghị Ban giao nhiệm vụ nghiên cứu theo các nội dung chính sau:

Sơ lược, đánh giá hiện trạng

Rà soát, phân tích chuyên sâu các quy trình hành chính thuộc lĩnh vực trọng yếu (đất đai, xây dựng, đầu tư, nhà ở xã hội, đăng ký doanh nghiệp) tại một mẫu tỉnh/thành đại diện (vùng đô thị lớn, công nghiệp, nông thôn, miền núi).

Thu thập dữ liệu: thời gian xử lý thực tế, tỷ lệ hồ sơ trễ, số lần trả hồ sơ, mức độ phản ánh của người dân/doanh nghiệp.

Xác lập khung nguyên tắc thiết kế quy trình kiểu mới

Căn cứ vào khung 10 nguyên tắc, bộ tiêu chí đánh giá, bộ chỉ số trưởng thành để hoàn thiện thành chuẩn quốc gia.

Đề xuất phạm vi “chuẩn tối thiểu” do Trung ương ban hành và “khung linh hoạt” cho địa phương điều chỉnh.

Xây dựng bộ công cụ đo rủi ro và hệ thống cảnh báo sớm

Thiết kế chỉ số đo rủi ro (LAI, LCR, CS, OSI, IAI, v.v.), dashboard quốc gia, cơ chế cảnh báo, quy trình can thiệp sớm.

Đề xuất nền tảng dữ liệu, chuẩn trao đổi, cơ chế bảo mật và chia sẻ dữ liệu giữa Trung ương và địa phương.

Mô hình “phân quyền kèm kiểm soát” theo lộ trình

Dựa trên khung 5 cấp độ trưởng thành, đề xuất lộ trình giao quyền theo năng lực, kèm điều kiện (nguồn lực, năng lực, KPI, kiểm toán).

Xây dựng cơ chế “thí điểm – đánh giá – nhân rộng” cho các nhóm hồ sơ và lĩnh vực.

Thí điểm tại 4–6 địa phương mẫu

Chọn mẫu gồm: một đô thị lớn, một tỉnh công nghiệp, một tỉnh nông nghiệp, một tỉnh vùng sâu/vùng xa.

Thực hiện: (i) rà soát quy trình, (ii) đồng thiết kế quy trình mới với cán bộ tuyến đầu và người dân, (iii) triển khai hệ thống đo rủi ro & cảnh báo sớm, (iv) đánh giá sau 6–12 tháng.

Đề xuất hoàn thiện khung pháp lý và hành chính

Trên cơ sở kết quả thí điểm, đề xuất sửa đổi, bổ sung Nghị định 63/2010, các văn bản hướng dẫn chuyên ngành nhằm: (i) bắt buộc đánh giá tác động, (ii) yêu cầu tiêu chí đo lường hiệu quả, (iii) quy định cơ chế cảnh báo sớm và trách nhiệm giải trình.

Kế hoạch đào tạo, chuyển đổi năng lực

Xây dựng chương trình nâng cao năng lực cho cán bộ địa phương về thiết kế quy trình, quản trị dữ liệu, đánh giá rủi ro, kỹ năng lãnh đạo thay đổi.

Sản phẩm đầu ra cụ thể

Báo cáo tổng kết (chiến lược + chính sách đề xuất).

Bộ nguyên tắc & hướng dẫn thiết kế quy trình (mẫu).

Bộ chỉ số và dashboard mẫu.

Báo cáo thí điểm tại từng địa phương.

Dự thảo sửa đổi văn bản quy phạm pháp luật (nếu cần).

Kế hoạch triển khai toàn quốc theo giai đoạn.

IV. Phương pháp nghiên cứu đề xuất

Chuẩn bị & rà soát văn bản: thu thập luật, nghị định, hướng dẫn liên quan; rà soát các báo cáo cải cách hành chính, nghiên cứu học thuật, kinh nghiệm quốc tế.

Khảo sát thực địa: phỏng vấn sâu cán bộ tuyến đầu, người dân, doanh nghiệp; thu thập dữ liệu hồ sơ thực tế.

Thí điểm đồng thiết kế: tổ chức workshop đồng thiết kế (co-design) với đội ngũ liên ngành và đại diện cộng đồng.

Xây dựng mô hình đo lường & EWS: phát triển mẫu dashboard, thuật toán phát hiện bất thường đơn giản (rule-based) để chạy thử.

Đánh giá độc lập: mời viện nghiên cứu, trường đại học kiểm chứng kết quả.

Soạn thảo chính sách: dựa trên kết quả, xây dựng phương án pháp lý, tài chính, tổ chức để triển khai mở rộng.

V. Tổ chức thực hiện, thời gian và dự toán sơ bộ

Tổ chức thực hiện

Chủ trì: Ban Chính sách — Chiến lược Trung ương (Ban giao đầu mối).

Thực hiện: Liên danh Viện nghiên cứu chuyên ngành (quản trị công), Trường đại học có năng lực, Tổ công tác Bộ/Ngành liên quan (TN&MT, Xây dựng, Tài chính, Bộ TT&TT), 4–6 UBND tỉnh/thành thí điểm.

Tư vấn quốc tế (tùy chọn): OECD hoặc chuyên gia quản trị công có kinh nghiệm.

Thời gian đề xuất

Giai đoạn 1 (4 tháng): rà soát pháp lý, khảo sát thực tiễn, thiết kế khung nguyên tắc & chỉ số.

Giai đoạn 2 (9 tháng): triển khai thí điểm tại 4–6 địa phương (đồng thiết kế, áp dụng công cụ đo rủi ro, EWS).

Giai đoạn 3 (6 tháng): tổng hợp, đánh giá, soạn thảo chính sách và đề xuất sửa đổi khung pháp lý; lập kế hoạch nhân rộng.

Dự toán sơ bộ

Kinh phí thực hiện nghiên cứu, khảo sát, thí điểm, hệ thống IT mẫu, đào tạo và hội thảo: đề xuất lập dự toán chi tiết khi Ban giao nhiệm vụ; ước tính khung ban đầu có thể trong khoảng ngân sách trung ương dành cho nghiên cứu chính sách — cụ thể sẽ được tính toán khi xây dựng đề cương chi tiết.

VI. Kiến nghị cụ thể (Kêu gọi hành động)

Ban Chính sách — Chiến lược Trung ương xem xét phê duyệt chủ trương cho nghiên cứu này, giao đầu mỗi tổ chức xây dựng đề cương chi tiết trong 30 ngày.

Thành lập Tổ công tác liên ngành (do Ban chủ trì) gồm đại diện các Bộ: TN&MT, Xây dựng, Tài chính, Bộ TT&TT, Thanh tra Chính phủ, Văn phòng Chính phủ và một số trường đại học/viện nghiên cứu.

Chấp thuận thí điểm tại 4–6 địa phương đại diện, với cam kết hỗ trợ kỹ thuật và dữ liệu.

Yêu cầu báo cáo sơ bộ sau 6 tháng (giai đoạn 1) và báo cáo kết thúc thí điểm sau 18–24 tháng kể từ khi phê duyệt.

VII. Kết luận

Việc nghiên cứu, hệ thống hoá và đề xuất giải pháp về **quy trình — phân quyền — kiểm soát** không chỉ là một bài toán kỹ thuật hành chính mà là yêu cầu chiến lược để hiện đại hoá bộ máy nhà nước, nâng cao khả năng phục vụ người dân và doanh nghiệp, đồng thời bảo đảm an toàn thể chế. Đề xuất này vừa bám sát các quy định pháp luật hiện hành (Luật Thủ tục hành chính, Nghị định kiểm soát thủ tục) vừa ứng dụng kinh nghiệm khoa học quản trị hiện đại và thực tiễn quốc tế.

Kính mong Quý Ban xem xét, chỉ đạo giao nhiệm vụ nghiên cứu cấp chiến lược này để kịp thời tháo gỡ các điểm nghẽn về tư duy và thực thi quy trình, góp phần hiện thực hoá mô hình Nhà nước hỗ trợ — phục vụ — kiến tạo.

Trân trọng kính chào,

Vì sao đề xuất này cần được giao cho Ban Chính sách Chiến lược Trung ương, chứ không chỉ nằm trong thẩm quyền của Bộ Tư pháp hoặc Bộ Nội vụ

Trong cấu trúc vận hành của bộ máy nhà nước hiện nay, Bộ Tư pháp chủ yếu chịu trách nhiệm về thẩm định pháp luật, đảm bảo tính hợp hiến – hợp pháp – hợp lý, còn Bộ Nội vụ tập trung vào cải cách thủ tục hành chính, tổ chức bộ máy và quản trị nhân sự. Hai cơ quan này có chức năng rất rõ ràng, nhưng cũng vì vậy mà giới hạn phạm vi tiếp cận, khó bao quát được một vấn đề có tính chất liên ngành, xuyên chức năng và đòi hỏi đổi mới tư duy sâu như thiết kế lại hệ thống quy trình vận hành của cơ quan nhà nước trong bối cảnh chuyển đổi mô hình quản trị.

Bản chất của câu chuyện quy trình **không nằm ở pháp lý đơn thuần**, cũng **không chỉ là cải cách hành chính**, mà nằm ở chỗ cần định hình lại triết lý quản trị công, cách hiểu về rủi ro – chất lượng – trách nhiệm, cách phân quyền giữa Trung ương – địa phương, và yêu cầu chuyển từ mô hình “hành chính quản lý” sang “nhà nước hỗ trợ, phục vụ và kiến tạo phát triển”. Đây là một nhiệm vụ **mang tính hệ thống**, đụng chạm nhiều tầng nấc của quản trị công, từ cơ chế ra quyết định, phân bổ nguồn lực, kiểm soát nội bộ, thực thi công vụ, đến cơ chế phản hồi từ người dân và doanh nghiệp.

Chỉ Ban Chính sách Chiến lược Trung ương mới có đủ **tầm nhìn tổng thể, địa vị pháp lý, quyền điều phối liên ngành**, và khả năng **nhìn nhận vấn đề từ góc độ chiến lược quốc gia**, chứ không bị bó buộc trong chức năng quản lý nhà nước theo từng lĩnh vực. Đây là cơ quan duy nhất có thể:

Định nghĩa các nguyên tắc lớn mang tính nền tảng của hệ thống quy trình quốc gia — điều mà nếu giao cho một bộ chuyên ngành sẽ tự nhiên bị thu hẹp thành yêu cầu kỹ thuật hoặc thủ tục nội bộ.

Điều phối liên ngành, bảo đảm mọi bộ, ngành và địa phương cùng tiếp nhận một triết lý chung, thay vì mỗi nơi tự làm theo nhận thức riêng, dẫn tới xung đột, chồng chéo.

Đón nhận phản hồi trực tiếp của xã hội, đặc biệt từ doanh nghiệp và người dân — vốn là nhóm chịu tác động lớn nhất của quy trình hành chính.

Dẫn dắt sự thay đổi tư duy, vì vấn đề hiện nay không phải quy trình sai, mà cách hiểu — cách thiết kế — cách vận dụng quy trình đã lỗi thời, không còn phù hợp với tốc độ phát triển và bối cảnh mới.

Theo dõi, hiệu chỉnh liên tục, bởi đây không phải việc làm một lần rồi xong, mà là một quá trình học hỏi — sửa đổi — thích ứng theo vòng tròn phản hồi liên tục.

Nếu giao nhiệm vụ này cho Bộ Tư pháp hoặc Bộ Nội vụ, công việc sẽ mang nặng tính **kiểm tra — rà soát — sửa đổi kỹ thuật**, thiếu tính **chuyển đổi mô hình tư duy**, thiếu cơ chế điều phối cấp cao, và vì vậy khó giải quyết tận gốc tình trạng “đúng quy trình nhưng sai so với thực tiễn”.

Đây là lý do đề xuất này phải được đặt dưới sự chủ trì của Ban Chính sách Chiến lược Trung ương — nơi duy nhất có thể nhìn hệ thống quy trình không như một tập hợp thủ tục, mà như **một kiến trúc vận hành quốc gia cần được tái thiết kế từ triết lý, mục tiêu đến phương pháp thực thi**.

Những lỗi nền tảng trong các nghiên cứu và đề án cải cách quy trình trước đây

Trong hơn hai thập kỷ, cải cách thủ tục hành chính, cải cách quy trình và hiện đại hóa quản lý nhà nước luôn là các nhiệm vụ trọng tâm. Hàng trăm đề án, báo cáo, mô hình, khung quy trình đã được các bộ, ngành và địa phương ban hành. Tuy nhiên, phần lớn những nỗ lực đó không tạo được sự thay đổi mang tính hệ thống. Quy trình vẫn cứng, chưa linh hoạt; địa phương tiếp tục “đúng quy trình nhưng sai thực tiễn”; còn người dân và doanh nghiệp vẫn chịu nhiều phiền hà. Nguyên nhân sâu xa nằm ở hàng loạt lỗi từ gốc, lặp đi lặp lại trong nhiều nghiên cứu trước đây.

1. Lỗi ngay từ khâu chủ trì nghiên cứu: phạm vi hẹp, tư duy ngành dọc, thiếu góc nhìn tổng hệ thống

Phần lớn các nghiên cứu cải cách quy trình được giao cho một bộ hoặc một cơ quan chuyên ngành (Bộ Nội vụ, Bộ Tư pháp, các Sở...) để chủ trì. Điều này tạo ra hạn chế tự nhiên:

Tư duy phạm vi: mỗi bộ chỉ nhìn vấn đề trong ranh giới chức năng của mình, dẫn tới quy trình được thiết kế theo **tư duy bộ phận**, không giải quyết được xung đột giữa các khâu liên ngành.

Không tiếp cận từ góc độ chiến lược quốc gia: quy trình là một “kiến trúc” vận hành, nhưng cơ quan chủ trì lại tiếp cận như một “thủ tục” cần sửa.

Không có quyền điều phối các bộ khác, dẫn tới các quy trình ban hành thiếu đồng bộ, thiếu kết nối, mỗi nơi hoạt động theo một logic riêng.

Kết quả là nhiều báo cáo rất chi tiết về mặt hành chính, nhưng **không chạm đến bản chất vận hành của bộ máy**, nên không thể tạo thay đổi.

2. Lỗi về nền tảng tư duy: coi quy trình là “chuẩn cố định” chứ không phải “hệ thống thích ứng”

Phần lớn nghiên cứu trước đây nhìn quy trình như một chuỗi bước cố định, có thể áp dụng giống nhau cho mọi địa phương, mọi bối cảnh. Mô hình này vô tình mang theo tư duy quản lý cũ:

Quy trình được hiểu như khuôn mẫu, thay vì công cụ thích ứng theo tính chất công việc.

Không xác định rõ đối tượng trung tâm của quy trình: là hồ sơ, người dân, doanh nghiệp hay chủ thể quản lý?

Không đặt trọng tâm vào quản lý rủi ro và chất lượng, nên quy trình trở thành “cái vỏ”, còn thực chất vận hành thì bị bỏ ngỏ.

Một khi tư duy thiết kế quy trình không xuất phát từ sự đa dạng của thực tiễn, quy trình lập tức trở thành lực cản.

3. Lỗi về cơ chế thể chế: quy trình do “trên” viết ra, dưới bắt buộc thực hiện, không có quyền tham gia thiết kế

Hầu hết quy trình được thiết kế theo mô hình tập trung – một chiều:

Trên ban hành → dưới thi hành, **không có giai đoạn đồng sáng tạo** với địa phương.

Không khảo sát sâu môi trường thực thi (nguồn lực, địa bàn, dân số, văn hóa, mức độ số hóa).

Không lấy ý kiến từ người dân và doanh nghiệp – những người chịu tác động trực tiếp.

Hậu quả: một quy trình hợp lý ở Bộ trở nên **vô lý khi áp dụng tại cấp xã**, hoặc không phù hợp với huyện miền núi, hoặc gây ách tắc trong đô thị lớn.

Quy trình vì vậy **đúng về kỹ thuật nhưng sai về thực tế**.

4. Lỗi về cách thức ứng dụng: quy trình được ban hành nhưng không kèm theo hướng dẫn vận hành và điều chỉnh

Nhiều nghiên cứu đi đến bước cuối cùng là ban hành quy trình, nhưng lại thiếu:

Hướng dẫn vận hành cụ thể theo từng nhóm năng lực.

Cách thức phân quyền linh hoạt cho địa phương điều chỉnh tình huống.

Hệ thống chỉ số đo lường chất lượng và rủi ro.

Các công cụ hỗ trợ cán bộ: biểu mẫu, tiêu chí, hệ thống thông tin, hướng dẫn giao tiếp.

Quy trình trở thành bộ giấy tờ treo trên tường, không đi vào thực thi.

5. Lỗi về phản hồi và điều chỉnh: không có vòng lặp học hỏi từ thực tiễn

Một quy trình khoa học phải có chu trình: **thiết kế – vận hành – phản hồi – điều chỉnh**. Nhưng trong nhiều năm:

Cơ quan ban hành **không có cơ chế thu nhận phản hồi trực tiếp** từ người dân và doanh nghiệp.

Địa phương **không có quyền thay đổi quy trình**, dù phát hiện bất cập.

Không có **cơ chế thử nghiệm**, nên quy trình ban hành là áp dụng ngay trên diện rộng mà không qua thử sai.

Do đó, quy trình không thể tiến hóa, chỉ có thể “sửa từng phần” theo kiến nghị nội bộ, không bao giờ đạt đến mức tối ưu.

6. Lỗi về tính liên ngành: quy trình chỉ giải quyết một đoạn của dòng chảy công việc, dẫn đến “tắc ở chỗ khác”

Phần lớn báo cáo chỉ tập trung vào nhiệm vụ thuộc một “đoạn” của một bộ hoặc một sở:

Quy trình đất đai không kết nối với xây dựng.

Quy trình đầu tư không kết nối với tài chính.

Quy trình giải quyết hồ sơ không kết nối với các quy định về thanh tra – kiểm tra.

Do cách tiếp cận cục bộ, quy trình mới chỉ “gỡ trong phạm vi một cơ quan”, trong khi **điểm nghẽn thực sự nằm ở đoạn giao cắt giữa các cơ quan**.

Khi một đoạn được giải quyết nhưng đoạn tiếp theo không thay đổi, toàn bộ hệ thống vẫn tắc.

7. Lỗi về mô hình trách nhiệm: quy trình tập trung vào việc “ai ký” thay vì “ai chịu trách nhiệm cuối cùng”

Quy trình hiện nay được xây dựng theo mô hình:

Ai ký → Ai chuyển bước → Ai thẩm định → Ai phê duyệt.

Trong khi đó, thiếu các thiết kế về:

Ai chịu trách nhiệm về chất lượng.

Ai chịu trách nhiệm về rủi ro phát sinh.

Ai chịu trách nhiệm theo dõi vòng đời công việc.

Khi chỉ quan tâm đến “đúng quy trình”, các cơ quan thi hành dễ rơi vào trạng thái:

làm đủ bước nhưng không bảo đảm chất lượng,

hoàn thành nhiệm vụ giấy tờ nhưng không giải quyết vấn đề,

đùn đẩy trách nhiệm nếu phát sinh sai sót

Điểm chung của các nghiên cứu trước đây là **đều cố gắng sửa quy trình bằng kỹ thuật**, trong khi cái cần sửa lại là **tư duy – mô hình – cơ chế vận hành toàn hệ thống**.

Quy trình không thể hiệu quả nếu:

không có chủ thể nghiên cứu đủ tầm chiến lược,

không xuất phát từ thực tiễn địa phương,

không có vòng lặp phản hồi,

không kết nối liên ngành,

không đặt rủi ro và chất lượng làm trung tâm,

không chuyển đổi từ mô hình quản lý sang mô hình hỗ trợ – phục vụ.

CƠ SỞ THỰC TRẠNG

Trong nhiều năm, bộ máy quản lý nhà nước của chúng ta được vận hành phần lớn dựa trên “quy trình”. Quy trình được xem như trục chính để đảm bảo công việc đi đúng hướng, tránh sai sót và tạo sự thống nhất giữa các cơ quan. Tuy nhiên, khi bước vào thực tế, hiệu quả lại không cao, thậm chí quy trình nhiều lúc trở thành lực cản. Điều này không xuất phát từ việc

“có quy trình” mà từ cách hiểu, cách thiết kế và nhất là cách vận dụng quy trình trong bối cảnh sống động của đời sống xã hội.

Trước hết, cần nhìn lại bản chất của quy trình. Quy trình không phải là một hệ thống cố định, bất biến. Ngược lại, nó là một dòng chảy thích ứng, được hình thành từ thực tiễn và phải luôn quay trở lại phục vụ thực tiễn. Vì vậy, câu hỏi gốc mà mỗi cơ quan nhà nước cần làm rõ là: **quy trình này được xây dựng cho ai, và đối tượng cốt lõi mà nó tác động là gì?** Ở mỗi lĩnh vực – đất đai, xây dựng, thương mại, dịch vụ công hay an sinh – đối tượng của quy trình có đặc điểm hoàn toàn khác nhau. Khi không xác định rõ đối tượng, quy trình dễ trở thành bản hướng dẫn máy móc, xa rời mục tiêu phục vụ con người và nhu cầu thực tế.

Tiếp đến, mục tiêu của quy trình cần được diễn giải lại một cách rành mạch. Quy trình sinh ra không phải để “đi đúng thủ tục” mà để **kiểm soát rủi ro và quản lý chất lượng**. Nếu không chỉ rõ loại rủi ro nào cần kiểm soát – rủi ro về pháp lý, rủi ro tiến độ, rủi ro ngân sách, rủi ro con người – thì toàn bộ hệ thống sẽ chỉ còn duy trì hình thức. Tương tự, “chất lượng” cần được lượng hóa bằng các chỉ tiêu cụ thể: độ chính xác của hồ sơ, thời gian xử lý, tỷ lệ hài lòng của người dân, chi phí thực hiện, mức độ an toàn của quyết định. Khi những chỉ số này mờ nhạt hoặc không tồn tại, quy trình sẽ không có điểm tựa để đánh giá và điều chỉnh.

Cuối cùng – và quan trọng nhất – là phương pháp luận. Phương pháp luận chính là linh hồn của quy trình, vì nó quyết định cách thức triển khai trong vô vàn tình huống khác nhau. Thực tiễn cho thấy mỗi nhóm cán bộ có năng lực khác nhau, mỗi đối tượng quản lý có đặc thù khác nhau, mỗi bối cảnh có độ phức tạp khác nhau. Vì vậy, phương pháp không thể cứng nhắc. Điều cần giữ ổn định là **mục tiêu chung**, còn cách tiếp cận phải mở, mềm và thích nghi. Một nhóm có thể dùng mô hình tham vấn cộng đồng, nhóm khác sử dụng phân tích rủi ro định lượng, nhóm khác nữa triển khai theo chu kỳ thử nghiệm – đánh giá – điều chỉnh. Tất cả đều hợp lệ nếu đạt được kết quả mong muốn, đồng thời không vượt ra ngoài các nguyên tắc pháp lý và đạo đức.

Nhìn rộng hơn, sửa lại cách hiểu về quy trình chính là bước đầu tiên để cải cách phương thức quản lý nhà nước. Khi quy trình trở về đúng bản chất – thích ứng, linh hoạt, dựa trên thực tiễn và đặt con người ở trung tâm – thì toàn bộ hệ thống sẽ nhẹ nhàng hơn, minh bạch hơn và hiệu quả hơn. Và trên hết, nó mở ra không gian để đội ngũ cán bộ phát huy trí tuệ, sáng tạo và trách nhiệm, thay vì bị khóa chặt trong những bước đi cứng nhắc không còn phù hợp với đời sống ngày nay.

Thực tế nhiều “quy trình làm việc”, “quy trình xử lý hồ sơ/kiến nghị” do các cơ quan nhà nước ban hành hiện vẫn mang nặng hình thức, thiếu tính khoa học, ít gắn với thực tiễn. Để phân tích sâu hơn, ta cần đặt chúng trong bối cảnh pháp lý — vì chính pháp luật cũng đòi hỏi thủ tục/quy trình phải được thiết kế “công khai, minh bạch, hiệu quả, phù hợp thực tiễn”. Khi quy trình bị “quản lý theo hình thức”, đó cũng là vì chúng vi phạm (hoặc bỏ qua) các quy định pháp lý này.

Khung pháp lý về quy định, xây dựng và kiểm soát quy trình/quy định thủ tục hành chính

Nghị định 63/2010/NĐ-CP về kiểm soát thủ tục hành chính

Nghị định này quy định rõ “việc kiểm soát việc quy định, thực hiện, rà soát, đánh giá thủ tục hành chính” và quản lý “Cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính”

Theo Nghị định, thủ tục hành chính chỉ hợp pháp khi “được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan có thẩm quyền ban hành” (ví dụ: Chính phủ, Bộ, UBND tỉnh/TP...) và phải đảm bảo các “bộ phận tạo thành cơ bản” của thủ tục — tức là: rõ tên thủ tục, hồ sơ, điều kiện, thời hạn, cơ quan thực hiện, phí/lệ phí (nếu có), trình tự xử lý, quyền và nghĩa vụ của người thực hiện.

Nghị định cũng yêu cầu khi soạn thảo hoặc điều chỉnh thủ tục hành chính phải “đánh giá tác động” — nghĩa là phải phân tích tính “cần thiết, hợp lý, hợp pháp, chi phí tuân thủ thủ tục” trước khi ban hành.

Việc kiểm soát không chỉ là lúc ban hành, mà được thực hiện “liên tục, thường xuyên” trong quá trình áp dụng.

Như vậy, pháp luật yêu cầu các quy trình — đặc biệt thủ tục hành chính — phải được thiết kế một cách khoa học, minh bạch, phù hợp với thực tế, chứ không phải hình thức, mênh mông, không rõ ràng.

Luật 93/2015/QH13 (Luật về Thủ tục Hành chính)

Luật này quy định nguyên tắc cơ bản của các “thủ tục hành chính”: quyền, nghĩa vụ của người dân, trách nhiệm của cơ quan thực hiện; quyền tham gia, quyền được biết, quyền được hướng dẫn...

Luật cũng xác định rõ phạm vi áp dụng: mọi hoạt động hành chính mà nhà nước thực hiện dưới dạng thủ tục cần phải tuân thủ luật định.

Với căn cứ này, các “quy trình nội bộ”, “quy trình xử lý hồ sơ/kiến nghị” nếu ảnh hưởng đến quyền lợi, nghĩa vụ của công dân — tương đương thủ tục hành chính — thì phải tuân thủ tính minh bạch, rõ ràng, có quy định pháp lý, chứ không thể là một “quy trình nội bộ mờ hồ, hình thức”.

Sự bổ sung và sửa đổi: Nghị định 92/2017/NĐ-CP

Năm 2017, Nghị định này sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 63/2010/NĐ-CP, nhằm làm rõ hơn quy trình kiểm soát thủ tục hành chính, công khai thủ tục, công bố thủ tục trước khi áp dụng, yêu cầu công khai trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính và trên cổng thông tin điện tử các bộ, ngành, địa phương.

Theo đó, bất kỳ thủ tục/quy trình hành chính mới nào cũng phải công bố và nhập vào cơ sở dữ liệu trong thời hạn nhất định — nếu không, thủ tục đó không có giá trị thi hành.

Nghị định cũng đòi hỏi các cơ quan soạn thảo phải lấy ý kiến của các bên liên quan (công khai, minh bạch), để bảo đảm thủ tục hợp lý, phù hợp với điều kiện thực tế.

Văn bản hướng dẫn kiểm tra, đánh giá việc thực hiện kiểm soát thủ tục

Thông tư 25/2014/TT-BTP hướng dẫn kiểm tra việc thực hiện hoạt động kiểm soát thủ tục hành chính: quy định rõ thẩm quyền, hình thức kiểm tra, nội dung kiểm tra, cách thức xử lý sau kiểm tra.

Do đó, không chỉ có khung pháp luật yêu cầu — mà cũng có cơ chế giám sát, kiểm tra tính tuân thủ của quy trình/thủ tục do các cơ quan ban hành và áp dụng.

Vì sao thực tế thường lệch khỏi quy định pháp lý — “quy trình hình thức, không khoa học, thiếu linh hoạt”

Dựa trên các quy định nêu trên, sự lệch lạc giữa quy định và thực tiễn có thể xuất phát từ các nguyên nhân sau:

Quy trình không đáp ứng các yêu cầu tối thiểu theo pháp luật

Nhiều “quy trình nội bộ” được lập ra nhưng không công bố, không đăng nhập vào Cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính — tức là trái với yêu cầu của Nghị định 63/2010/NĐ-CP và 92/2017/NĐ-CP.

Bộ phận “bộ phận tạo thành thủ tục” (hồ sơ, điều kiện, thời hạn, trình tự, trách nhiệm...) không được mô tả rõ ràng; do vậy khi thực hiện dễ dẫn tới tùy tiện, kéo dài hồ sơ, bổ sung tùy ý...

Không đánh giá tác động, không khảo sát thực tiễn trước khi ban hành

Việc “đánh giá tác động của thủ tục hành chính” trước khi ban hành là bắt buộc. Nhưng nhiều quyết định/“quy trình nội bộ” được ban hành theo lối “copy – paste”, không trải qua khảo sát, tham vấn, lấy ý kiến tổ chức, cá nhân chịu tác động — dẫn đến quy trình không phù hợp thực tế, cồng kềnh, khó thực hiện.

Hệ quả: thủ tục dư thừa, rườm rà, yêu cầu hồ sơ không cần thiết, chồng chéo, gây phiền hà cho người dân – điều mà luật đã muốn ngăn chặn.

Thiếu kiểm soát, giám sát hậu kiểm — quy trình dù được ban hành nhưng không được rà soát, đánh giá lại khi thực tiễn thay đổi

Mặc dù Nghị định có quy định phải “rà soát định kỳ hoặc đột xuất” các thủ tục hành chính nếu phát hiện có vướng mắc, gây cản trở cho tổ chức, cá nhân.

Nhưng thực tế, nhiều nơi không xây dựng kế hoạch rà soát, không thu thập phản ánh của người dân — nên dù thủ tục đã lạc hậu, vẫn tiếp tục sử dụng. Điều này biến “quy trình” thành “rào cản thủ tục cố hữu”.

Tư tưởng hành chính – quan liêu, ít chú trọng mục tiêu phục vụ, minh bạch, giảm chi phí tuân thủ

Khi ban hành thủ tục, nhiều cơ quan chỉ quan tâm đến “đúng quy định, đủ hồ sơ, đủ bước” mà không quan tâm đến hiệu quả thực tiễn: mất bao lâu, tốn kém thế nào, có gây khó khăn cho người dân hay doanh nghiệp không.

Hậu quả: quy trình chỉ là “hình thức quản lý”, thiếu linh hoạt, không có cơ chế đánh giá chất lượng, không đặt ra các chỉ số/tiêu chí để đo lường hiệu quả — điều mà bạn đã chỉ rõ trong lập luận cá nhân.

Một số ví dụ gần đây cho thấy vấn đề vẫn tồn tại

Mặc dù năm 2025 có nhiều quyết định phê duyệt “quy trình nội bộ giải quyết thủ tục hành chính” của các Sở/Tư pháp ở các tỉnh, thành (như phê duyệt thủ tục quốc tịch, phí – lệ phí, thủ tục hành chính nội bộ...). Song chính thực tế một số thủ tục — như cấp phiếu lý lịch tư pháp — vẫn có rất nhiều trường hợp phải “xác minh lại”, kéo dài thời gian giải quyết, hoặc yêu cầu bổ sung thủ tục, chứng từ dù người dân đã nộp hồ sơ đúng quy định. Điều đó cho thấy quy trình được “ban hành” nhưng không được thiết kế với tâm phục vụ thực tiễn — mà vẫn mang tính thủ tục, hình thức, dễ gây phiền hà, kéo dài, làm giảm hiệu quả quản lý.

Vì sao “quy trình – thủ tục” dễ bị biến thành hình thức – và bài học cần rút

Từ phân tích trên, ta có thể rút ra những nguyên nhân cơ bản khiến quy trình quản lý nhà nước — vốn được pháp luật yêu cầu minh bạch, hiệu quả — lại dễ biến dạng thành công cụ “hành chính hình thức, quan liêu”:

Phớt lờ quy định pháp lý về kiểm soát thủ tục — ví dụ: không đánh giá tác động, không lấy ý kiến người dân, không khảo sát thực trạng — dẫn đến thủ tục không phù hợp thực tiễn.

Thiếu phản hồi, giám sát sau khi ban hành — các thủ tục ít được rà soát, ít được điều chỉnh dù khiên cưỡng với thực tế.

Thiếu tiêu chuẩn, chỉ số đo lường chất lượng — do vậy không có cơ chế để đánh giá, cải tiến, hoặc bãi bỏ thủ tục không hiệu quả.

Tư duy “quản lý thủ tục” hơn là “phục vụ con người” — biến thủ tục thành mục tiêu, không phải phương tiện để đạt mục tiêu quản lý/rủi ro/ chất lượng.

Một số báo cáo / nghiên cứu đáng chú ý

Báo cáo Quốc gia về Cải cách Hành chính ở Việt Nam (2025, do Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội — USSH phối hợp với Justus Liebig Universität Gießen và Hanns Seidel Foundation) — đây là một tài liệu học thuật chính thức mới nhất phân tích toàn diện quá trình cải cách hành chính ở Việt Nam. Trong phần đánh giá hiệu quả thực thi hành chính công, báo cáo chỉ rõ thử thách lớn: dù có nhiều nỗ lực “tinh gọn bộ máy, hiện đại hoá, chuyển đổi số”, việc “đổi mới quy trình và nguồn nhân lực” vẫn gặp khó, đặc biệt khi hệ thống thủ tục và quản lý vẫn mang tính rườm rà, chồng chéo, thiếu đồng bộ giữa trung ương – địa phương.

Báo cáo cho thấy cải cách hành chính cần đi kèm với “tái cấu trúc quy trình” — tức là không chỉ tinh giản số lượng cơ quan, mà còn phải thay đổi cách thức hoạt động, thiết kế thủ tục, xử lý hồ sơ.

Quan sát từ thực tế cho thấy đôi khi “cắt giảm thủ tục” nhưng không đi cùng với cải thiện chất lượng phục vụ — nghĩa là người dân/doanh nghiệp vẫn cảm thấy “bottleneck”, xử lý chậm, thiếu minh bạch, hoặc phải làm nhiều thủ tục khác nhau ở nhiều nơi.

Administrative Simplification in Viet Nam (2011, của OECD) — báo cáo này đánh giá nỗ lực của Việt Nam từ cuối thập niên 2000 trong chương trình “Project 30” nhằm giảm thủ tục nhà nước 30%.

Tuy nhiên, OECD cũng chỉ rõ rằng đơn giản hóa thủ tục (administrative simplification) không chỉ là “cắt giấy tờ, hồ sơ” mà cần cải thiện chất lượng quy định, minh bạch hoá và áp dụng công cụ đánh giá — nếu không, thủ tục dễ quay lại hình thức, máy móc.

Báo cáo đặt thủ tục hành chính trong bối cảnh quốc tế về “chính phủ hiệu quả” (efficient / effective government), nhấn mạnh vai trò của môi trường pháp lý minh bạch, quy trình rõ ràng, khả năng đánh giá chi phí — nhưng cũng cảnh báo: nếu quản lý vẫn theo logic quan liêu/bureaucratic, “cắt giảm thủ tục” khó cải thiện thực chất hiệu quả.

Public Administration Reform in Vietnam: Problems and Prospects (một nghiên cứu học thuật quốc tế phân tích quản lý công tại Việt Nam, đăng trên ResearchGate) — bài viết chỉ ra rằng phong cách quản lý quan liêu (bureaucratic management style) vẫn rất phổ biến trong khu vực công Việt Nam, với “power distance” cao, ít kỹ năng quản trị hiện đại, lãnh đạo thiếu cam kết giải quyết vấn đề.

Do đó, ngay cả khi có “quy trình” hay “quy định”, việc thực thi dễ rơi vào tình trạng hình thức, thiếu trách nhiệm, khiến hiệu quả thấp — gây tâm lý trì trệ, thậm chí tiêu cực trong bộ máy.

Nghiên cứu cũng gợi ý: cải cách không chỉ về văn bản, mà cần đổi mới văn hoá quản lý, năng lực lãnh đạo, và tư duy “công vụ phục vụ dân/doanh nghiệp” thay vì “công vụ giữ quyền lực”.

Translation of Enterprise Architecture Concept to Facilitate Digital Transformation Initiatives in Vietnam: Processes, Mechanisms and Impacts (2025) — bài nghiên cứu vừa được công bố, khảo sát quá trình áp dụng các khung phương pháp như Enterprise Architecture (EA) để thiết kế lại quy trình, cơ chế và hỗ trợ chuyển đổi số trong các cơ quan nhà nước Việt Nam. Kết quả cho thấy: khi các khái niệm quản lý (như “quy trình tốt”, “quy trình số hóa”) được vận dụng một cách lỏng lẻo, thiếu đồng bộ và chưa hiểu rõ, hiệu quả chuyển đổi rất hạn chế.

Việc áp dụng EA — nếu được làm đúng, có “theorization & contextualization” — có thể giúp xây dựng quy trình phù hợp, linh hoạt, thích ứng với thực tế; ngược lại, nếu chỉ copy khung mẫu, thủ tục dễ rơi vào “hình thức quản lý”.

Những “nút thắt” thường gặp — từ nghiên cứu & thực tiễn

Từ các báo cáo / nghiên cứu & thực trạng trên, ta có thể thấy một số điểm chung khiến quy trình, thủ tục thường “mang hình thức, thiếu khoa học, thiếu linh hoạt”:

Văn hóa quan liêu, phong cách quản lý cũ — theo nhóm tác giả nghiên cứu, “bureaucratic management style” với cấu trúc quyền lực và khoảng cách quyền hạn lớn khiến quy trình dễ bị biến thành công cụ kiểm soát quyền lực, chứ không phải phương tiện phục vụ.

Quy trình được thiết kế “theo mẫu”, thiếu phân tích tác động và tham vấn thực tế — như OECD khuyến cáo, đơn giản hoá thủ tục cần “đánh giá chi phí tuân thủ”, tham vấn đối tượng chịu tác động, nhưng nhiều thủ tục ở Việt Nam được soạn thảo máy móc, copy từ nơi khác, ít quan tâm tới bối cảnh thực tế.

Chênh lệch áp dụng – thực thi không đồng bộ giữa các địa phương / đơn vị — báo cáo gần đây cho thấy dù có cải cách, việc thực thi “quy trình mới / quy trình đơn giản” vẫn phụ thuộc nhiều vào năng lực, quyết tâm của từng đơn vị; không ít nơi vẫn vận hành theo kiểu cũ.

Thiếu tiêu chí đo lường hiệu quả, chất lượng — khó đánh giá, khó cải tiến — nhiều nghiên cứu chỉ ra rằng dù có cải cách, nhưng nếu không gắn với kiểm soát đầu ra (output, outcome), quy trình dễ bị lãng quên, trở lại như cũ.

Việc áp dụng công nghệ / chuyển đổi số chưa đồng bộ — “quy trình giấy tờ” vẫn phổ biến — mặc dù nhiều địa phương, ngành đã cam kết phát triển dịch vụ công trực tuyến, bộ thủ tục số hóa, nhưng sự chuyển đổi chưa hoàn thiện, dẫn đến quy trình hậu cần vẫn phức tạp.

Bài học, khuyến nghị từ nghiên cứu / báo cáo

Từ các phân tích trên có thể rút ra một số gợi ý rất thiết thực nếu muốn cải thiện quy trình / thủ tục để thực chất — không chỉ hình thức:

Khi soạn thảo thủ tục/quy trình — nên thực hiện **đánh giá tác động (cost-benefit & compliance cost)**; khảo sát thực tế, tham vấn người dân, doanh nghiệp — như OECD khuyến cáo.

Khi cải cách — không chỉ tinh gọn đầu mối, mà cần **tái cấu trúc quy trình, nguồn nhân lực, phương thức tổ chức thực thi, chuyển đổi số đồng bộ**.

Xây dựng tiêu chí rõ ràng để đánh giá hiệu quả: thời gian xử lý, chi phí tuân thủ, mức độ hài lòng người dân/doanh nghiệp, tỉ lệ hồ sơ đúng hạn, minh bạch thông tin — để có thể theo dõi, đánh giá, điều chỉnh. (Báo cáo cải cách hành chính 2025 đề xuất mô hình đánh giá như vậy).

Đổi mới văn hóa quản lý trong khu vực công — giảm khoảng cách quyền lực, tăng trách nhiệm, đào tạo quản lý hiện đại, đặt mục tiêu phục vụ dân/doanh nghiệp, không phải bảo vệ thủ tục.

Đẩy mạnh chuyển đổi số, xây dựng hệ thống thông tin dùng chung, tránh “địa phương hoá”, “bản địa hoá thủ tục” — để bảo đảm đồng bộ, minh bạch, dễ kiểm soát.

Ví dụ 1 — Chậm cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (sổ đỏ): quy trình máy móc, thiếu giám sát hậu kiểm

Bối cảnh & bản chất vướng mắc

Cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là thủ tục nền tảng, ảnh hưởng trực tiếp tới quyền sở hữu, quan hệ đầu tư, giao dịch bất động sản và năng lực triển khai dự án. Mặc dù Luật, Nghị định và các quy định đã phân định các điều kiện, hồ sơ và thời hạn giải quyết, thực tế nhiều địa phương vẫn xuất hiện tình trạng hồ sơ “đúng quy định” nhưng bị kéo dài, “bổ sung vòng vo”, hoặc không có cơ chế minh bạch khi hồ sơ bị trả lại — dẫn tới người dân, doanh nghiệp phải chờ lâu và chịu chi phí lớn. Nguyên nhân chủ yếu là trình tự thực hiện không gắn với chuẩn đầu ra (outcome), không có giám sát chặt chẽ về chất lượng xử lý hồ sơ tại cấp cơ sở. (xem báo cáo và phản ánh của báo chí; đề xuất giám sát tại các văn phòng đăng ký đất đai).

Cách quy trình gây ách tắc

Hồ sơ bị yêu cầu bổ sung nhiều lần vì cán bộ vận dụng hình thức “kiểm tra theo danh mục” thay vì kiểm soát rủi ro pháp lý cốt lõi;

Thiếu chuẩn đầu ra: không có chỉ số rõ ràng về tỉ lệ hồ sơ được cấp đúng hạn, số hồ sơ bị trả về và lý do chi tiết để rà soát;

Thiếu cơ chế minh bạch, công khai lý do trả hồ sơ (vô hình trung cho phép xử lý tùy tiện);

Phân cấp, phân quyền nhưng thiếu trách nhiệm kiểm tra, giám sát thời hạn thực hiện tại văn phòng đăng ký đất đai cấp huyện.

Hậu quả thực tế

Người dân / doanh nghiệp mất cơ hội giao dịch, vay vốn; dự án đầu tư bị trì hoãn; chi phí tuân thủ tăng; niềm tin vào quản lý đất đai giảm.

Khi vấn đề xảy ra phổ biến, dẫn tới yêu cầu cấp trên phải tổ chức rà soát, báo cáo, thậm chí can thiệp hành chính ở cấp tỉnh/thành. (thực tế các địa phương phải báo cáo, rà soát xử lý tồn đọng).

Ví dụ 2 — Cấp phép xây dựng & phê duyệt dự án: quy trình nhiều đầu mối, tiêu chí mập mờ, dự án “xếp kho”

Bối cảnh & bản chất vướng mắc

Cấp phép xây dựng (dự án lớn và công trình) là quy trình liên ngành: liên quan đến đất đai, quy hoạch, thiết kế, phòng cháy chữa cháy, môi trường, giao thông... Mỗi bước đòi hỏi hồ sơ, ý kiến chuyên môn, thẩm định. Tuy vậy, những quy định chi tiết (mẫu hồ sơ, tiêu chí thẩm định) khi áp dụng ở thực địa thường dẫn tới việc “chồng chéo yêu cầu” và nhiều lần bổ sung hồ sơ; đồng thời, việc chuyển hồ sơ giữa các cơ quan không đồng bộ (chưa hoàn toàn số hóa, chưa chia sẻ dữ liệu hiệu quả) khiến quy trình kéo dài. Các hướng dẫn, nghị định mới (ví dụ Nghị định/Những văn bản hướng dẫn về cấp phép sau sửa đổi) liên tục thay đổi, gây bất ổn trong thực hiện. **Cách quy trình gây ách tắc**

Nhiều đầu mối thẩm định: hồ sơ phải xin nhiều ý kiến, mỗi ý kiến mở ra yêu cầu mới; không có “một khung yêu cầu tối thiểu chung” để bảo đảm nhất quán;

Không chuẩn hoá tiêu chí rủi ro: thẩm định chú trọng đủ biểu mẫu hơn là đánh giá rủi ro kỹ thuật, tiến độ, tài chính; dẫn tới trình tự “đúng hình thức” nhưng không bảo đảm chất lượng đầu ra;

Thiếu liên thông thông tin: nhiều bộ phận vẫn yêu cầu nộp bản giấy dù đã có dữ liệu; chưa có hệ thống tự động kiểm tra chồng chéo các yêu cầu;

Thay đổi văn bản hướng dẫn giữa thời điểm soạn hồ sơ và thời điểm thẩm định (thay đổi tiêu chuẩn, biểu mẫu) làm phát sinh bổ sung, ảnh hưởng tiến độ.

Hậu quả thực tế

Dự án xây dựng bị “đứng im” dù chủ đầu tư đã hoàn tất bồi thường, thi công móng; kéo dài chi phí tài chính và làm chậm tiến độ bàn giao công trình;

Doanh nghiệp gặp rủi ro thanh khoản, cộng đồng địa phương mất lợi ích do chậm đưa công trình dịch vụ vào sử dụng;

Nhà nước mất nguồn thu, niềm tin của nhà đầu tư sụt giảm. (báo cáo và phân tích chuyên ngành đều phản ánh quy trình là nguyên nhân chính khiến nhiều dự án bị ách).

Ví dụ 3 — Dự án nhà ở xã hội & thủ tục đầu tư: mâu thuẫn quy định, thay đổi chính sách, và nghĩa vụ tài chính chưa rõ ràng

Bối cảnh & bản chất vướng mắc

Nhà ở xã hội là lĩnh vực chồng chéo nhiều chính sách: quy hoạch, đất đai, đầu tư, thuế, nghĩa vụ quỹ đất/tiền của chủ đầu tư khi sử dụng quỹ đất (ví dụ cơ chế “quỹ 20%” hay nộp tiền tương đương). Trong thực tế, nhiều chủ đầu tư phản ánh họ hoàn tất bồi thường, xây dựng hạ tầng nhưng bị treo do cách hiểu, thời điểm xác định nghĩa vụ tài chính chưa rõ ràng hoặc thay đổi giữa các văn bản hướng dẫn. Kết quả: dự án bị dang dở, người cần nhà ở xã hội không được hưởng lợi.

Cách quy trình gây ách tắc

Thay đổi chính sách, hướng dẫn thi hành: văn bản hướng dẫn ở cấp Bộ/địa phương thay đổi, khiến các cam kết tài chính (nộp tiền thay quỹ đất, xác định chi phí bồi thường) phải điều chỉnh retroactively;

Quy trình xác định thời điểm hoàn thành nghĩa vụ không thống nhất: không xác định rõ “mốc thời điểm” để tính nghĩa vụ (khi phê duyệt, khi hoàn thành bồi thường, khi đủ điều kiện bán) gây tranh luận giữa chủ đầu tư và cơ quan quản lý;

Không có bảng chỉ số đánh giá rủi ro/tiến độ: cơ chế kiểm soát tiến độ, chất lượng dự án và ràng buộc trách nhiệm chưa rõ, nên khi phát sinh vướng mắc, không có quy trình xử lý khẩn cấp, đồng bộ.

Hậu quả thực tế

Hàng loạt dự án nhà ở xã hội chậm tiến độ, giảm nguồn cung cho người thu nhập thấp; chủ đầu tư chịu chi phí vốn lớn; chính quyền phải can thiệp ở mức vĩ mô để tháo gỡ.

Môi trường đầu tư kém hấp dẫn hơn do rủi ro pháp lý, vướng mắc thủ tục và chi phí tuân thủ không dự báo được. (báo chí và báo cáo chuyên môn đã nhiều lần ghi nhận thực trạng này).

Ghi chú pháp lý & tham khảo khung quy định (để đối chiếu)

Nghị định 63/2010/NĐ-CP (về kiểm soát thủ tục hành chính) yêu cầu rà soát, đánh giá, công bố thủ tục trên cơ sở dữ liệu quốc gia; quy định rõ trách nhiệm kiểm soát và rà soát khi thủ tục gây phiền hà. Văn bản này là căn cứ bắt buộc khi thiết kế, ban hành thủ tục/quy trình có tính chất hành chính.

Các quy định chuyên ngành về đất đai, xây dựng, đầu tư (văn bản Luật, Nghị định, Thông tư hướng dẫn) phân định thẩm quyền, hồ sơ, thời hạn; nhưng chính sự phân mảnh, thay đổi hướng dẫn thi hành ở mức chi tiết là nguyên nhân thường thấy gây ra ách tắc ở thực tế. (Nguồn: công dịch vụ công, hướng dẫn thủ tục cấp phép xây dựng, thủ tục đăng ký đầu tư).

Kết luận ngắn (rút ra từ 3 ví dụ)

Nguyên nhân chung của tình trạng “quy trình hình thức, không khoa học” là: (a) thiết kế thiếu đánh giá tác động & khảo sát thực tế; (b) nhiều bước, nhiều đầu mối nhưng thiếu tiêu chí rủi ro/tiêu chí chất lượng; (c) thiếu dữ liệu liên thông và giám sát hậu kiểm; (d) thay đổi hướng dẫn thi hành gây bất ổn.

Hậu quả: dự án bị treo, chi phí tăng, nguồn lực lãng phí, người dân/doanh nghiệp chịu thiệt, niềm tin giảm.

Điểm can thiệp: khi soạn thảo/ban hành quy trình cần có đánh giá tác động, tiêu chí đầu ra (chỉ số thời gian, tỉ lệ xử lý đúng hạn, mức độ hài lòng), cơ chế tham vấn, cơ chế rà soát

định kỳ và liên thông dữ liệu để hậu kiểm và sửa lỗi kịp thời. (Các đề xuất này phù hợp với tinh thần Nghị định 63/2010 và khuyến nghị từ các báo cáo nghiên cứu).

cốt lõi của vấn đề **không nằm ở bản thân quy trình**, mà nằm ở **tư duy – cách thức – triết lý quản trị** đã tạo ra những quy trình đó. Khi tư duy thiết kế quy trình sai, toàn bộ hệ thống vận hành phía dưới sẽ bị bóp méo, dẫn đến những hệ quả mà chúng ta thấy: chậm trễ, hình thức, chồng chéo, và xa rời thực tiễn.

1. Tư duy “quản lý – kiểm soát con người” thay vì “kiểm soát rủi ro – đảm bảo chất lượng”

Nền hành chính Việt Nam nhiều năm chịu ảnh hưởng của mô hình “hành chính quản lý”, trong đó cơ quan nhà nước mặc định rằng con người là yếu tố dễ sai sót, cần kiểm tra, giám sát bằng thủ tục. Kết quả là:

Quy trình được xây dựng xoay quanh việc “bảo đảm không ai làm sai”.

Tăng thêm bước, tăng giấy tờ, tăng xác nhận.

Hồ sơ nào cũng phải đi qua nhiều tầng lớp để “đảm bảo chắc chắn”.

Nhưng cách tiếp cận này **không dựa trên phân tích rủi ro**, không hướng vào kết quả cần đạt. Kết quả là:

Quy trình càng dài, càng phức tạp, nhưng rủi ro thật vẫn không được xử lý.

Cán bộ mất thời gian xử lý việc hành chính thay vì đi vào bản chất công việc.

Người dân/doanh nghiệp luôn bị gò vào từng bước nhỏ, không có không gian sáng tạo.

Nói cách khác: **quy trình được tạo ra để kiểm soát con người, chứ không kiểm soát rủi ro của chính sách.**

2. Tư duy “đúng–sai theo biểu mẫu”, không phải “hiệu quả theo thực tiễn”

Quá trình xây dựng quy trình ở nhiều cơ quan nhà nước chủ yếu dựa vào:

Mẫu có sẵn

Văn bản pháp luật liệt kê các bước

Định kiến “làm đúng biểu mẫu là xong nhiệm vụ”

Do đó, khi soạn quy trình, người soạn:

Sao chép quy định pháp luật thành từng bước

Gắn thêm yêu cầu “bổ sung hồ sơ”, “thẩm định lại”, “lấy ý kiến thêm”

Không đặt câu hỏi: “Bước này tạo ra giá trị gì? Kiểm soát rủi ro gì?”

Điều này khiến quy trình **đúng pháp lý nhưng không đúng công năng**:

Không xác định được mục tiêu.

Không có tiêu chí chất lượng.

Không đánh giá tác động thực tiễn.

Không đo được hiệu quả vận hành.

Nền tảng tư duy này sinh ra quy trình hình thức — làm cho có, nhưng không giải quyết được vấn đề của thực tế.

3. Tư duy “phòng ngừa trách nhiệm” dẫn đến quy trình nhiều tầng, không ai chịu trách nhiệm

Một trong những yếu tố quan trọng nhất trong thiết kế quy trình hiện nay là sự **lo ngại trách nhiệm** của cơ quan soạn thảo và cán bộ thực thi. Vì sợ phải chịu trách nhiệm khi có sai sót:

Họ thêm nhiều lớp kiểm tra.

Chia nhỏ trách nhiệm để không ai có quyền quyết định cuối cùng.

Yêu cầu hồ sơ phải lấy ý kiến tràn lan để “cho chắc”.

Kết quả:

Quy trình phình to, thời gian kéo dài, rất khó xác định ai là người “chịu trách nhiệm cuối cùng”.

Khi có sự cố, không truy được nguyên nhân vì trách nhiệm bị chia nhỏ.

Cán bộ ưu tiên “an toàn cá nhân”, người dân/doanh nghiệp chịu chi phí thời gian và nguồn lực.

Đây là một dạng “quy trình phòng vệ”, không phải “quy trình phục vụ”.

4. Tư duy thiết kế quy trình thiếu phương pháp luận

Nhiều cơ quan chưa coi việc xây dựng quy trình như một **ngành khoa học** mà chỉ xem là “biên soạn văn bản kỹ thuật”. Trong khi đó, bất kỳ quy trình nào cũng cần:

Phân tích đối tượng

Xác định rủi ro

Đo lường hiệu quả

Xác lập tiêu chí chất lượng

Cơ chế phản hồi – cải tiến

Chu kỳ đánh giá

Thiếu các thành tố này, quy trình chỉ là những bước hành chính rời rạc.

Đây là lý do tại sao nhiều quy trình:

Viết dài, nhưng không rõ bản chất

Đầy đủ bước, nhưng không chỉ ra mục tiêu từng bước;

Có thủ tục, nhưng không có công cụ đánh giá.

5. Tư duy “áp dụng y hệt cho mọi nơi” – không phân biệt năng lực và điều kiện thực tế

Nhiều quy trình được viết theo dạng “một mẫu cho tất cả”, khiến:

Địa phương có năng lực yếu không làm được → tắc.

Địa phương mạnh lại bị hạn chế sáng tạo → lãng phí nguồn lực.

Cán bộ không có quyền điều chỉnh theo tình huống → máy móc, không linh hoạt.

Một quy trình khoa học phải cho phép biên độ điều chỉnh dựa trên năng lực, điều kiện và đặc thù đối tượng.

6. Tư duy “quy trình là khuôn cố định” thay vì “quy trình là hệ thống thích ứng”

Đây là nguyên nhân sâu xa nhất.

Trong quản lý hiện đại, quy trình phải được coi là **một thực thể sống**:

Gắn với dữ liệu thực tiễn

Luôn được cập nhật dựa trên phản hồi

Được đánh giá theo chu kỳ

Có cơ chế học hỏi và cải tiến

Nhưng tư duy hiện nay lại coi quy trình là:

Văn bản cố định

Ban hành một lần và giữ nguyên trong nhiều năm

Không được điều chỉnh vì “sợ sai”, “sợ trái văn bản cấp trên”

Vì vậy, khi thực tiễn thay đổi, quy trình không thay đổi → hệ thống bị kẹt.

muốn cải cách quy trình, trước hết phải cải cách tư duy làm ra quy trình

Quy trình là công cụ hỗ trợ thực tiễn, không phải trói buộc thực tiễn.

Đối tượng chính của quy trình là con người và vấn đề thực tiễn cần giải quyết.

Mục tiêu của quy trình là kiểm soát rủi ro và bảo đảm chất lượng – không phải “làm đúng mẫu”.

Phương pháp luận phải linh hoạt và dựa trên năng lực thật của đội ngũ.

Quy trình phải có khả năng thích ứng theo dữ liệu và phản hồi đời sống.

Trong quản lý nhà nước, quy trình vốn được xem như công cụ đảm bảo tính kỷ luật, tính nhất quán và tính minh bạch của hệ thống. Tuy nhiên, khi các quy trình ngày càng xa rời thực tiễn, trở nên phức tạp, nặng tính hình thức và không giải quyết được những vấn đề cốt lõi của người dân và doanh nghiệp, chúng ta buộc phải đặt lại câu hỏi: **tư duy nào đã tạo ra những quy trình như vậy, và làm thế nào để hình thành một tư duy thiết kế quy trình hoàn toàn mới, phù hợp với một nền hành chính kiến tạo, hỗ trợ và phục vụ?**

1. Quy trình không phải là tập hợp bước – quy trình là một triết lý tổ chức công việc

Nhiều năm qua, cách chúng ta viết quy trình chủ yếu là sao chép quy định pháp luật thành chuỗi các bước xử lý. Điều này khiến quy trình trở thành một dạng “văn bản thủ tục”, chứ không phải công cụ tổ chức công việc. Trong khi đó, bản chất của quy trình phải dựa trên một triết lý:

Quy trình là hệ thống ra quyết định.

Quy trình là công cụ quản lý rủi ro.

Quy trình là cầu nối giữa chính sách và thực tiễn.

Quy trình là cam kết đảm bảo chất lượng dịch vụ công.

Nếu không hiểu quy trình ở tầng triết lý, chúng ta rất dễ rơi vào tình trạng viết quy trình theo hướng mô tả công việc, thay vì thiết kế cơ chế vận hành một cách có mục tiêu và có định hướng giá trị.

2. Đặt câu hỏi nền tảng: “Đối tượng của quy trình là ai?”

Một quy trình chỉ có ý nghĩa khi nó được thiết kế cho đúng đối tượng. Nhưng nhiều quy trình hành chính hiện nay lại xoay quanh nhu cầu quản lý nội bộ, thay vì xoay quanh nhu cầu thực tiễn của:

Người dân cần dịch vụ

Doanh nghiệp cần kết quả

Cán bộ cần công cụ làm việc

Hệ thống cần kiểm soát rủi ro

Khi đối tượng không được xác định rõ ràng, quy trình dễ trở thành “rào cản” thay vì “cầu nối”.

Nếu không xuất phát từ con người và vấn đề của họ, mọi bước đi tiếp theo đều sẽ lệch.

3. Mục tiêu thực sự của quy trình: kiểm soát rủi ro và bảo đảm chất lượng

Trong quản lý nhà nước, mục tiêu của quy trình không phải là “đúng thủ tục”, mà là:

Kiểm soát rủi ro pháp lý, tài chính, tiến độ và chất lượng quyết định.

Đảm bảo đầu ra đạt chuẩn, nhất quán, minh bạch và có trách nhiệm giải trình.

Nếu không xác định rõ loại rủi ro cần kiểm soát, quy trình sẽ phình to một cách vô thức để “phòng ngừa chung”, kéo theo:

tăng bước, tăng giấy tờ, tăng chữ ký, nhưng không tăng chất lượng.

Quy trình hiện đại phải có **ma trận rủi ro**: mỗi bước tương ứng một loại rủi ro cụ thể và chỉ tồn tại khi cần thiết để kiểm soát rủi ro đó. Khi rủi ro không còn hoặc có công cụ kiểm soát tốt hơn, bước đó phải được bỏ đi.

Đây chính là tư duy “quy trình tối thiểu cần thiết”, không phải “quy trình tối đa phòng ngừa”.

4. Quy trình phải đo được chất lượng – nếu không đo được, không thể quản trị

Một quy trình tốt phải đi kèm với bộ chỉ số: thời gian xử lý tối đa, mức độ hài lòng của người dân, tỷ lệ sai lỗi, tỷ lệ xử lý đúng hạn, chi phí xử lý hồ sơ, tỷ lệ phản hồi sau quyết định, số lượng trường hợp cần điều chỉnh.

Nếu không có những chỉ số này, hệ thống sẽ không biết quy trình có đang hoạt động hiệu quả hay không, và không thể cải tiến theo chu kỳ.

Quy trình hiện nay thường thiếu phần cốt lõi này, nên chỉ còn mang tính thủ tục mà không tạo ra cơ chế học hỏi.

5. Phương pháp luận linh hoạt: cùng mục tiêu – khác cách làm

Một trong những sai lầm phổ biến là cố gắng áp dụng một quy trình duy nhất cho tất cả đơn vị, bất kể: năng lực đội ngũ, mức độ phức tạp của công việc, đặc thù địa phương, khối lượng hồ sơ, hoặc văn hóa tổ chức.

Điều này dẫn đến hai tình huống: Nơi có năng lực mạnh bị... kìm lại, phải tuân theo quy trình quá chậm. Nơi năng lực yếu không đáp ứng nổi, quy trình trở thành gánh nặng.

Phương pháp luận đúng phải cho phép sự linh hoạt có kiểm soát: mục tiêu cố định, chỉ số cố định, nguyên tắc cố định, nhưng **cách thức triển khai tùy theo năng lực và đối tượng**.

Đây là mô hình quản trị hiện đại trên thế giới: *outcome fixed – method flexible*.

6. Quy trình là thực thể sống: phải có vòng đời, chu kỳ đánh giá và cơ chế thích ứng

Hiện nay, nhiều quy trình được ban hành như văn bản “đóng đinh” trong nhiều năm. Điều này đi ngược hoàn toàn với bản chất của sự vận động xã hội và tốc độ thay đổi của thực tiễn.

Một quy trình khoa học phải có: Chu kỳ đánh giá định kỳ: 6 tháng hoặc 1 năm Cơ chế tiếp nhận phản hồi từ người dân và cán bộ Bộ chỉ số để đo hiệu quả Quy trình cập nhật dựa trên dữ liệu Công cụ thử nghiệm (sandbox) trước khi ban hành chính thức

Khi không có chu kỳ đánh giá, quy trình dù lỗi thời cũng vẫn tồn tại, kéo lùi cả hệ thống.

7. Quy trình mới phải đặt con người ở trung tâm – không phải văn bản

Cuối cùng, cốt lõi của một quy trình hiệu quả là sự tôn trọng con người: Tôn trọng thời gian của người dân. Tôn trọng năng lực và sáng tạo của cán bộ. Tôn trọng dữ liệu thực tiễn. Tôn trọng mục tiêu phát triển

Quy trình không thể chỉ là công cụ quản lý. Nó phải là công cụ giải phóng năng lực, tạo sự tự tin cho đội ngũ, và nâng chất lượng phục vụ người dân.

Khi con người trở thành trung tâm của thiết kế, quy trình mới thực sự mang ý nghĩa của một nền hành chính phục vụ.

Cải cách quy trình là cải cách tư duy

Muốn có một bộ quy trình mới cho quản lý nhà nước hiện đại, chúng ta phải chuyển đổi từ: tư duy kiểm soát con người → tư duy kiểm soát rủi ro, tư duy mô tả công việc → tư duy thiết kế hệ thống, tư duy phòng ngừa trách nhiệm → tư duy đảm bảo chất lượng, tư duy cố định → tư duy thích ứng, tư duy hành chính → tư duy kiến tạo.

Quy trình không phải mục đích, mà là **công cụ để chính quyền thực sự phục vụ người dân**.

Khi tư duy thay đổi, quy trình sẽ thay đổi — và hiệu quả của cả nền công vụ sẽ bước sang một cấp độ mới.

KHUNG NGUYÊN TẮC VÀ BỘ TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ ĐỂ VIẾT LẠI CÁC QUY TRÌNH HIỆN HÀNH TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

I. Nguyên tắc 1: Quy trình phải bắt đầu từ “đối tượng chính” của nó

Một quy trình chỉ có ý nghĩa khi xác định rõ **đối tượng mà nó đang phục vụ**. Đối tượng này không phải là “cơ quan”, “hồ sơ” hay “công việc nội bộ”, mà chính là **con người và nhu cầu thực tiễn** của họ.

1. Quy trình phải được thiết kế xoay quanh:

Người dân, doanh nghiệp, hoặc nhóm đối tượng thụ hưởng cụ thể.

Bối cảnh thực tế họ đang gặp phải: thủ tục phức tạp, năng lực số hạn chế, điều kiện địa phương, chi phí tuân thủ...

2. Sai lầm hiện nay:

Quy trình được viết theo tư duy bảo vệ cơ quan, tránh trách nhiệm.

Coi cán bộ là trung tâm, không coi người dân/doanh nghiệp là trung tâm.

Đối tượng không được xác định rõ, dẫn tới quy trình chung chung, hình thức, khó áp dụng linh hoạt.

3. Nguyên tắc viết lại:

Mỗi quy trình mở đầu bằng 1 câu trả lời:

“Quy trình này phục vụ ai? Họ cần gì? Họ gặp vấn đề gì?”

Nếu không trả lời được, quy trình đó không nên ban hành.

II. Nguyên tắc 2: Quy trình nhằm đạt mục tiêu kép – kiểm soát rủi ro và quản lý chất lượng

Một quy trình luôn tồn tại vì hai mục tiêu:

- (1) Kiểm soát rủi ro (pháp lý, vận hành, trách nhiệm)
- (2) Bảo đảm chất lượng (đầu ra có giá trị, đúng chuẩn, đúng thời gian)

Trong quản lý nhà nước, phần lớn quy trình hiện nay chỉ hướng đến **kiểm soát rủi ro nội bộ**, mà bỏ qua mục tiêu **chất lượng phục vụ**.

1. Phải xác định rõ rủi ro

Gồm 4 loại:

Rủi ro pháp lý: làm sai quy định, thủ tục trái luật.

Rủi ro chất lượng: sản phẩm công vụ không đạt yêu cầu.

Rủi ro vận hành: chậm trễ, tắc nghẽn, lặp lại.

Rủi ro trách nhiệm: không rõ ai chịu trách nhiệm.

2. Phải xác định rõ chất lượng

Chất lượng trong quản lý nhà nước gồm:

Đầu ra đúng, đủ, nhanh, minh bạch.

Giảm chi phí tuân thủ.

Tăng niềm tin người dân.

Ứng dụng thực tiễn thuận lợi.

3. Tiêu chí cụ thể để đánh giá quy trình có đạt mục tiêu hay không:

Có chỉ số rủi ro được phân loại và nhận diện.

Có chỉ số chất lượng đầu ra (KPI định lượng).

Có chỉ số thời gian và điểm kiểm soát.

Có điểm đánh giá năng lực cán bộ gắn với từng bước.

Có phương án xử lý ngoại lệ và sai lệch.

III. Nguyên tắc 3: Phương pháp luận phải thích ứng – không áp đặt “một cách làm cho tất cả”

Quản lý nhà nước không thể áp dụng cùng một phương pháp cho mọi nhóm, mọi địa bàn, mọi cán bộ, mọi tình huống. Sự cứng nhắc giết chết hiệu quả.

1. Phải chấp nhận sự khác biệt tự nhiên

Khả năng vận hành của từng đơn vị khác nhau.

Năng lực cán bộ không đồng đều.

Thực tiễn từng địa phương khác nhau (nông thôn – đô thị, miền núi – đồng bằng).

Tính chất mỗi loại hồ sơ, kiến nghị, yêu cầu cũng khác nhau.

2. Quy trình phải cho phép “bản địa hóa”

Tức là:

Các bước chính giữ nguyên để thống nhất.

Nhưng phương pháp triển khai có thể lựa chọn nhiều phương án: trực tiếp – số hóa – kết hợp; đánh giá rủi ro nhanh – rủi ro chuẩn – rủi ro cao...

3. Quy trình phải có “biên độ linh hoạt”

Mỗi bước cần có:

Phần bắt buộc (đảm bảo pháp lý).

Phần tùy chọn (để cán bộ tự chọn theo tình huống).

Cơ chế điều chỉnh trong thời gian thực (adaptive management).

IV. Bộ tiêu chí đánh giá để viết lại các quy trình hiện hành

Dưới đây là **bộ tiêu chí gồm 5 nhóm**, mỗi nhóm có các tiêu chí cụ thể, dùng để đánh giá hoặc viết lại bất kỳ quy trình nào trong quản lý nhà nước.

Nhóm 1: Tiêu chí về mục tiêu và đối tượng

Quy trình nêu rõ đối tượng phục vụ cụ thể.

Mục tiêu gắn trực tiếp với nhu cầu của đối tượng.

Có bối cảnh thực tiễn và vấn đề thực sự cần giải quyết.

Đảm bảo công bằng giữa các nhóm (doanh nghiệp lớn – nhỏ, người dân vùng ven...).

Nhóm 2: Tiêu chí về nội dung quy trình

Mỗi bước phải trả lời ba câu hỏi: **Làm gì – Vì sao – Kết quả là gì.**

Không có bước hình thức hoặc lặp lại.

Phân tách rõ đầu vào – xử lý – đầu ra.

Cơ chế xử lý ngoại lệ được mô tả rõ ràng.

Phân loại mức độ rủi ro theo từng loại hồ sơ/vụ việc.

Nhóm 3: Tiêu chí về trách nhiệm và tổ chức thực hiện

Mỗi bước có **một chủ thể chịu trách nhiệm** (không “tập thể mơ hồ”).

Có cơ chế thay thế, ủy quyền, và chuyển tuyến.

Có chỉ số năng lực và đánh giá trách nhiệm cán bộ.

Có hướng dẫn xử lý xung đột thông tin, mâu thuẫn giữa cơ quan.

Nhóm 4: Tiêu chí về đo lường rủi ro và chất lượng

Có ma trận rủi ro chi tiết.

Có KPI chất lượng cho từng đầu ra.

Có chỉ số thời gian tối đa, tối thiểu cho mỗi bước.

Có chỉ số hài lòng đối tượng thụ hưởng.

Có cơ chế cập nhật rủi ro theo dữ liệu phát sinh.

Nhóm 5: Tiêu chí về thích ứng và cải tiến liên tục

Quy trình phải có phiên bản “cứng” và “mềm” (thích ứng).

Có chu kỳ đánh giá định kỳ (3–6 tháng).

Có cơ chế phản hồi của người dân/doanh nghiệp bắt buộc.

Có các tình huống mẫu để cán bộ vận dụng linh hoạt.

Có biên độ điều chỉnh theo năng lực từng đơn vị.

Gắn với hệ thống số để theo dõi và điều chỉnh theo thời gian thực.

V. Ý nghĩa của bộ tiêu chí này

Một bộ tiêu chí tốt không chỉ giúp “viết lại quy trình”, mà còn giúp:

Chuyển đổi mô hình nhà nước từ **quản lý – kiểm soát** sang **hỗ trợ – phục vụ – kiến tạo**.

Giảm chi phí tuân thủ (compliance cost) cho người dân và doanh nghiệp.

Tăng tính thống nhất nhưng vẫn linh hoạt giữa các địa phương.

Tạo ra một nền hành chính hiện đại: **minh bạch – hiệu quả – thực tiễn – nhân văn**.

KHUNG NGUYÊN TẮC 10 ĐIỂM ĐỂ THIẾT KẾ QUY TRÌNH KIỂU MỚI TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

Một quy trình của thời đại mới không còn là chuỗi bước cứng nhắc, áp đặt từ trên xuống, mà phải là một cấu trúc vận hành có khả năng thích ứng, lấy thực tiễn làm trung tâm và đặt con người ở vị trí chủ thể. Muốn như vậy, việc thiết kế lại quy trình cần dựa trên 10 nguyên tắc cốt lõi dưới đây. Mỗi nguyên tắc giải quyết một nút thắt tồn tại trong cách tư duy, cách tổ chức và cách hành động của bộ máy hiện nay.

1. Quy trình phải bắt đầu từ đối tượng trung tâm

Mọi quy trình đều phải trả lời câu hỏi: **Ai là người được phục vụ?**

Không thể thiết kế quy trình xoay quanh cơ quan hay cán bộ, mà phải xoay quanh người dân, doanh nghiệp và bối cảnh thực tế của họ. Đối tượng được xác định rõ thì mục tiêu, bước đi, đầu ra và phương pháp đều trở nên mạch lạc, tránh việc quy trình “đúng mà không giúp được ai”.

2. Quy trình phải giải quyết vấn đề thực tiễn rõ ràng

Một quy trình chỉ có giá trị khi nó được hình thành từ **vấn đề thực**, phát sinh trong vận hành thực tế. Không viết quy trình vì thói quen, vì hình thức hay vì nhu cầu quản trị nội bộ. Bất cứ quy trình nào không chỉ rõ vấn đề gốc rễ mà nó cần giải quyết đều trở thành gánh nặng, gây tắc nghẽn và tạo thủ tục rườm rà.

3. Quy trình phải có mục tiêu đo lường được

Mọi quy trình phải gắn với hai mục tiêu rõ ràng:

Kiểm soát rủi ro (pháp lý, vận hành, trách nhiệm).

Đảm bảo chất lượng đầu ra (đúng – đủ – nhanh – minh bạch).

Quy trình không có chỉ số định lượng sẽ không thể đánh giá hiệu quả, cũng không thể cải tiến. Mục tiêu định lượng cũng giúp cán bộ biết họ đang cố gắng đạt điều gì, tránh việc làm theo thói quen hoặc cảm tính.

4. Quy trình phải đơn giản hóa tối đa nhưng vẫn bảo đảm an toàn

Đơn giản hóa không phải là cắt bớt cho nhanh, mà là giữ lại những bước **tạo giá trị thật** và loại bỏ những bước chỉ mang tính hình thức. Quy trình càng ngắn, cán bộ càng dễ làm đúng, người dân càng dễ tuân thủ, rủi ro càng dễ kiểm soát. Đơn giản hóa là nền tảng của cải cách, nhưng phải được thực hiện trên cơ sở khoa học, phân tích rủi ro đầy đủ.

5. Quy trình phải phân tách rõ trách nhiệm – không để khoảng xám

Quy trình kiểu mới phải xác định **một chủ thể chính cho từng bước**, tránh tình trạng tập thể hóa trách nhiệm khiến mọi việc đều mờ nhạt. Trách nhiệm rõ ràng tạo ra tốc độ, minh bạch và niềm tin. Đây là nguyên tắc quan trọng để thoát khỏi mô hình “xin – chờ – đẩy” đang gây cản trở trong nhiều lĩnh vực.

6. Quy trình phải có cơ chế xử lý ngoại lệ và tình huống đặc thù

Thực tiễn không bao giờ vận hành theo đường thẳng. Nếu quy trình chỉ mô tả các bước chuẩn mà thiếu cơ chế xử lý ngoại lệ, cán bộ sẽ buộc phải “hợp thức hóa”, “lách quy trình” hoặc “dừng hồ sơ chờ hướng dẫn”. Một quy trình tốt luôn dự đoán các trường hợp bất thường và cho phép cán bộ xử lý có kiểm soát. Đây là nền tảng của tư duy quản trị hiện đại.

7. Quy trình phải có biên độ linh hoạt trong phương pháp thực hiện

Mỗi địa phương, mỗi nhóm cán bộ, mỗi loại hồ sơ có đặc điểm khác nhau. Quy trình không nên “trói buộc” bằng một phương pháp cố định, mà phải đưa ra **phần cứng** (bước bắt buộc) và **phần mềm** (phương pháp lựa chọn). Biên độ linh hoạt cho phép bộ máy thích ứng theo năng lực thực tế mà vẫn giữ được chuẩn chung.

8. Quy trình phải gắn với dữ liệu và khả năng số hóa

Không có dữ liệu, quy trình không thể giám sát, không thể đánh giá, và càng không thể cải tiến. Do đó, mỗi bước trong quy trình phải xác định:

dữ liệu nào được tạo ra,

ai sử dụng,

hệ thống nào lưu trữ,

chỉ số nào được theo dõi.

Quy trình kiểu mới phải được thiết kế để **tự động hóa từng phần**, giảm phụ thuộc vào con người và tăng độ minh bạch.

9. Quy trình phải có vòng phản hồi hai chiều để cập nhật liên tục

Quy trình không phải là văn bản cố định nhiều năm. Nó là sản phẩm của quá trình vận hành và cần được cải tiến liên tục. Mỗi quy trình phải có:

cơ chế thu thập phản hồi từ người dân, doanh nghiệp và cán bộ;

chu kỳ đánh giá định kỳ (3–6 tháng);

điều kiện, tiêu chí để cập nhật phiên bản mới.

Vòng phản hồi vừa giúp giảm lỗi thực thi, vừa giúp quy trình thích ứng với bối cảnh thay đổi.

10. Quy trình phải phản ánh hệ giá trị của nền hành chính phục vụ

Một quy trình kiểu mới không chỉ là kỹ thuật quản lý, mà còn là tuyên ngôn về cách vận hành của Nhà nước. Quy trình phải thể hiện các giá trị:

tôn trọng con người,

công bằng,

minh bạch,

hỗ trợ thay vì gây khó,

khuyến khích sáng tạo và trách nhiệm.

Khi quy trình được thiết kế dựa trên hệ giá trị đúng đắn, nó sẽ tạo ra văn hóa làm việc mới, thay đổi hành vi và nâng cao chất lượng nền hành chính.

Ý nghĩa của Khung nguyên tắc 10 điểm

Khung nguyên tắc này giúp Nhà nước chuyển từ tư duy **quản lý hành chính** sang **nhà nước phục vụ – kiến tạo**, nơi mỗi quy trình không chỉ là hướng dẫn kỹ thuật mà còn là công cụ thúc đẩy phát triển. Nó tạo nền tảng để viết lại toàn bộ quy trình hiện hành theo chuẩn mới: rõ ràng, ngắn gọn, thích ứng, đo lường được và phù hợp với bối cảnh Việt Nam.

Việc thiết kế quy trình phải phù hợp với **nguồn lực – môi trường – văn hóa của từng địa phương** và phải được xây dựng **từ dưới đi lên** không chỉ là một yêu cầu kỹ thuật, mà là một nguyên tắc mang tính bản chất của quản trị hiện đại. Điều này bắt nguồn từ mối quan hệ tự nhiên giữa bộ máy nhà nước và đời sống thực tiễn. Khi quy trình không “ăn khớp” với nền tảng thực tế, nó sẽ trở thành vật cản hơn là công cụ. Dưới đây là phân tích đầy đủ và có hệ thống về hai câu hỏi của bạn.

1. Vì sao quy trình phải phù hợp với đặc thù nguồn lực, môi trường, văn hóa của địa phương?

a. Mỗi địa phương có cấu trúc nguồn lực khác nhau

Nguồn lực con người, trình độ cán bộ, công nghệ, dữ liệu, tài chính và cơ sở hạ tầng hành chính ở từng địa phương hoàn toàn không đồng nhất.

Nơi có hệ thống số hóa mạnh sẽ triển khai quy trình nhanh, tự động hóa.

Nơi còn yếu phải xử lý nhiều bước thủ công.

Nơi đông dân, nhu cầu giao dịch lớn cần quy trình tốc độ cao.

Nơi miền núi, mật độ thấp, điều kiện địa lý khó khăn cần quy trình thích nghi linh hoạt.

Nếu quy trình được thiết kế theo chuẩn chung cứng nhắc, những nơi mạnh sẽ bị kìm lại, những nơi yếu sẽ bị quá tải. Quy trình chỉ hiệu quả khi nó tương thích với năng lực thực tế của đội ngũ và mức độ sẵn sàng của hệ thống.

b. Môi trường kinh tế – xã hội khác nhau dẫn tới nhu cầu khác nhau

Mỗi địa phương có động lực phát triển, cấu trúc kinh tế và đặc thù dân cư riêng:

Địa phương công nghiệp cần quy trình giải quyết doanh nghiệp nhanh, chuẩn hóa dữ liệu.

Địa phương nông nghiệp cần quy trình đơn giản, dễ hiểu, ít giấy tờ.

Địa phương đô thị cần quy trình số hóa, thời gian ngắn, nhiều giao dịch.

Địa phương du lịch cần quy trình bảo vệ hình ảnh, minh bạch, thân thiện.

Quy trình nếu không phù hợp với bối cảnh phát triển sẽ làm giảm sức cạnh tranh của địa phương và gây cản trở đời sống dân cư.

c. Văn hóa tổ chức và văn hóa cộng đồng quyết định cách vận hành

Mỗi nơi có một “nền văn hóa công vụ” khác nhau:

Có nơi mạnh về kỷ luật, nên quy trình có thể giao quyền lớn.

Có nơi còn nặng tâm lý sợ trách nhiệm, nên phải thiết kế quy trình phân định trách nhiệm rõ ràng.

Có nơi người dân quen làm việc qua ứng dụng, có nơi vẫn cần hồ sơ giấy.

Một quy trình được áp dụng không xét đến văn hóa sẽ dẫn đến:

Không ai hiểu hết,

Không ai làm đúng,

Không ai chịu trách nhiệm,

Không ai gắn bó với mục tiêu.

Quy trình chỉ hiệu lực khi nó hòa hợp với cách nghĩ, cách làm, cách ứng xử của con người tại nơi đó.

2. Vì sao phải xây dựng quy trình từ dưới đi lên?

a. Thực tiễn mới là nơi phát sinh vấn đề – không phải văn phòng

Vấn đề quản lý nhà nước không sinh ra từ văn bản, mà sinh ra từ **đời sống thật**:

hồ sơ bị tắc ở khâu nào,

người dân vướng ở điểm nào,

doanh nghiệp ngán ngại điều gì,

cán bộ gặp khó khăn gì trong việc thực hiện đúng.

Chỉ những người trực tiếp làm việc hằng ngày mới nhìn thấy được “điểm nghẽn thật”.

Nếu quy trình được thiết kế từ trên xuống, nó sẽ dựa trên giả định, đôi khi đẹp trên giấy nhưng sai trong thực tế.

Xây dựng từ dưới lên giúp quy trình “đứng trên đất”, bám vào kinh nghiệm thật.

b. Tăng tính khả thi – tránh tình trạng hình thức

Một quy trình dù hay đến đâu nhưng không phù hợp với cách vận hành thực tế sẽ không thể thực thi.

Việc thiết kế từ dưới lên giúp:

Nắm được năng lực thật của từng khâu.

Đánh giá được mức độ phức tạp kỹ thuật.

Hiểu được điểm nào có thể làm, điểm nào cần điều chỉnh.

Loại bỏ các bước hình thức, chỉ giữ lại bước có giá trị.

Nhờ vậy, quy trình không chỉ đúng về mặt lý thuyết mà còn khả thi trong thời gian dài.

c. Tạo ra sự đồng thuận và trách nhiệm

Quy trình được xây dựng từ dưới lên nghĩa là:

cán bộ tham gia thiết kế,

người dân và doanh nghiệp được lắng nghe,

ý kiến từ thực tiễn trở thành đầu vào của chính sách.

Khi người thực hiện là người góp phần xây dựng, họ sẽ có:

trách nhiệm cao hơn,
sự hiểu biết đầy đủ hơn,
thái độ hợp tác tốt hơn,
động lực cải tiến mạnh mẽ hơn.

Quy trình của họ tạo ra sẽ được họ bảo vệ và thực thi nghiêm túc, thay vì “làm cho xong”.

d. Tạo điều kiện cải tiến liên tục

Quy trình từ dưới lên không phải sản phẩm hoàn chỉnh ngay từ đầu, mà là một “khung sống”:

luôn nhận phản hồi,
luôn điều chỉnh,
luôn cập nhật.

Cán bộ tuyến đầu là người phát hiện nhanh nhất:

chỗ nào gây tắc,
chỗ nào gây phiền hà,
chỗ nào chưa phù hợp với thay đổi công nghệ hoặc pháp lý.

Họ có thể đề xuất cập nhật nhanh, giúp quy trình thích ứng liên tục thay vì cố định nhiều năm.

e. Xây dựng mô hình Nhà nước phục vụ – kiến tạo

Thiết kế quy trình từ dưới lên là cách Nhà nước chứng minh rằng:

mình lắng nghe,
mình thấu cảm,
mình điều chỉnh theo nhu cầu thực tiễn,
và mình đặt con người vào trung tâm của quản lý.

Đây là nền tảng để chuyển đổi mô hình “nhà nước quản lý” sang “nhà nước hỗ trợ, phục vụ và kiến tạo phát triển”. Quy trình chỉ thật sự có giá trị khi nó “ăn” vào đời sống: phù hợp với nguồn lực địa phương, thích ứng với văn hóa, hỗ trợ con người và xuất phát từ thực tiễn.

Thiết kế quy trình từ dưới lên không chỉ là phương pháp kỹ thuật, mà là một triết lý: triết lý tôn trọng thực tế, tôn trọng con người và tôn trọng hành trình phát triển của địa phương.

KHUNG HƯỚNG DẪN ĐỂ CÁC ĐỊA PHƯƠNG TỰ XÂY DỰNG QUY TRÌNH TỪ DƯỚI LÊN

Việc xây dựng quy trình từ dưới lên là một tiến trình mang tính hệ thống, bắt đầu từ kinh nghiệm thực tiễn, đi qua phân tích – chuẩn hóa – thí điểm – hoàn thiện. Khung hướng dẫn này gồm 6 bước lớn, mỗi bước có mục tiêu rõ ràng, công cụ thực hiện và kết quả mong đợi. Mục tiêu cuối cùng là tạo ra một quy trình vừa phù hợp năng lực địa phương, vừa đảm bảo chuẩn quản lý của Nhà nước.

BƯỚC 1. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ THỰC TẾ CẦN GIẢI QUYẾT

Mọi quy trình tốt đều bắt đầu từ một vấn đề thực. Địa phương cần xác định điểm nghẽn bằng các phương pháp:

Thu thập phản ánh của người dân, doanh nghiệp qua đường dây nóng, tiếp dân, hoặc khảo sát nhanh.

Phỏng vấn cán bộ trực tiếp xử lý hồ sơ, tìm ra khâu gây chậm, khâu phát sinh lỗi, khâu chồng chéo.

Phân tích dữ liệu: thời gian xử lý, tỷ lệ trễ hạn, số lần trả hồ sơ, số lượng hồ sơ tồn.

Mục tiêu của bước này không phải là liệt kê thật nhiều vấn đề, mà là **xác định vấn đề cốt lõi nhất**. Khi vấn đề rõ ràng, quy trình mới có nền tảng để xây dựng.

BƯỚC 2. PHÂN TÍCH DÒNG CHẢY CÔNG VIỆC HIỆN TẠI

Địa phương cần mô tả chân thực quy trình đang diễn ra, không cần chỉnh sửa:

Từng bước hiện tại đang làm gì?

Ai phụ trách?

Dùng dữ liệu gì?

Mất bao nhiêu thời gian?

Điểm nghẽn nằm ở đâu?

Có bước nào làm chỉ vì “thói quen”?

Có bước nào gây rủi ro nếu bỏ qua?

Bản mô tả này giúp nhìn thấy toàn bộ cấu trúc vận hành thật, từ đó xác định:

bước thừa,
bước thiếu,
bước không cần thiết,
bước cần chuẩn hóa,
bước cần tự động hóa.

Đây là khâu quan trọng giúp tránh việc xây dựng quy trình theo tưởng tượng hoặc theo lý thuyết.

BƯỚC 3. ĐỊNH NGHĨA MỤC TIÊU QUY TRÌNH MỚI

Quy trình từ dưới lên không được xây dựng theo cảm tính. Mỗi quy trình phải có mục tiêu đo lường được:

Mục tiêu chất lượng

Kết quả phải đúng – đủ – hợp pháp.

Hồ sơ không bị trả về vì lỗi tổ chức.

Mục tiêu về thời gian

Giảm thời gian xử lý bao nhiêu phần trăm?

Chuẩn 3-5-7 ngày hay chuẩn khác?

Mục tiêu về rủi ro

Rủi ro pháp lý ở đâu?

Ai chịu trách nhiệm từng khâu?

Mục tiêu về trải nghiệm người dân và doanh nghiệp

Giảm số lần đi lại.

Giảm số giấy tờ phải nộp.

Minh bạch tình trạng hồ sơ.

Chỉ khi có mục tiêu rõ ràng, quy trình mới “có xương sống” và tránh được việc thiết kế lan man.

BƯỚC 4. ĐỒNG THIẾT KẾ QUY TRÌNH CÙNG CÁN BỘ VÀ NGƯỜI THỤ HƯỞNG

Quy trình từ dưới lên không phải là sản phẩm của một phòng tham mưu. Nó phải được tạo ra bởi chính những người:

đang trực tiếp làm việc,

đang chịu trách nhiệm,

đang chịu áp lực,

và đang chịu ảnh hưởng.

Do đó, cần tổ chức:

nhóm công tác liên phòng,

tổ điều hành quy trình,

hội thảo góp ý với người dân, doanh nghiệp

Trong quá trình đồng thiết kế, địa phương cần xác định:

bước nào bắt buộc (phần cứng),

bước nào linh hoạt (phần mềm),

dữ liệu nào phải chuẩn hóa,

khâu nào có thể số hóa,

trách nhiệm từng đơn vị,

khung thời gian cho từng bước.

Mức độ tham gia của thực tiễn càng lớn, tính khả thi của quy trình càng cao.

BƯỚC 5. THỬ NGHIỆM TRÊN DIỆN HẸP

Không áp dụng ngay trên toàn địa bàn. Cần thử nghiệm quy trình tại:

một xã/phường, hoặc

một đơn vị chuyên môn, hoặc

một nhóm hồ sơ cụ thể.

Mục tiêu của thử nghiệm:

phát hiện lỗi hỏng,

đánh giá tính khả thi,

đo thời gian xử lý,

kiểm tra rủi ro,

điều chỉnh cách phối hợp,

đánh giá thái độ và năng lực cán bộ.

Thử nghiệm giúp quy trình được “kiểm chứng bằng thực tế” trước khi nhân rộng, tránh trường hợp quy trình đẹp trên giấy nhưng không chạy được ngoài đời.

BƯỚC 6. CHUẨN HÓA, BAN HÀNH VÀ TẠO VÒNG PHẢN HỒI

Sau khi hoàn thiện quy trình qua thử nghiệm, bước cuối cùng gồm 3 nội dung:

Chuẩn hóa bằng văn bản rõ ràng

biểu mẫu, dữ liệu đầu vào – đầu ra, trách nhiệm, thời gian xử lý, tình huống ngoại lệ.

Tổ chức truyền thông – tập huấn – hướng dẫn nội bộ

không chỉ gửi văn bản mà phải tập huấn cách làm, giải thích tinh thần và mục tiêu của quy trình.

Thiết lập vòng phản hồi định kỳ

mỗi tháng/3 tháng tổng hợp ý kiến người dân và cán bộ, đánh giá tỷ lệ hoàn thành, điều chỉnh quy trình theo thực tế phát sinh.

Quy trình không bao giờ cố định; nó phải liên tục cập nhật để phù hợp bối cảnh mới.

Ý NGHĨA CỦA KHUNG HƯỚNG DẪN

Khung hướng dẫn này không chỉ giúp địa phương xây dựng quy trình đúng kỹ thuật, mà quan trọng hơn, tạo ra:

sự đồng thuận trong hệ thống,

tính khả thi trong triển khai,

sự minh bạch cho người dân,

động lực cải tiến cho cán bộ,

văn hóa hành chính phục vụ và kiến tạo.

Nó biến quy trình từ một văn bản khô cứng thành một công cụ vận hành linh hoạt, sống cùng thực tiễn, thích nghi với văn hóa và năng lực của địa phương.

Trong một hệ thống hành chính hiện đại, việc phân định rõ vai trò giữa Trung ương và địa phương trong thiết kế – vận hành quy trình không chỉ là vấn đề tổ chức bộ máy, mà phản ánh bản chất của mô hình quản trị: Trung ương giữ vai trò “định chuẩn – kiểm soát – bảo đảm”, còn địa phương đóng vai trò “thiết kế – vận hành – chịu trách nhiệm”. Khi nhìn từ góc độ dòng chảy công việc, trách nhiệm và tác động xã hội, có thể thấy rõ vì sao Trung ương phải tập trung vào định hướng tổng thể, còn địa phương phải chủ động sản xuất và vận hành quy trình theo đặc thù của mình.

1. Trung ương: Vai trò định hướng – xác lập chuẩn mực – nắm đầu vào và đầu ra

1.1. Định hình các nguyên tắc lớn của hệ thống quy trình

Trung ương không thể và cũng không nên thiết kế chi tiết từng quy trình cho 63 tỉnh thành. Điều Trung ương cần làm là định hình một “hệ nguyên tắc” làm nền cho mọi quy trình, gồm:

Nguyên tắc minh bạch và dễ kiểm chứng

Nguyên tắc lấy người dân – doanh nghiệp làm trung tâm

Nguyên tắc quản lý rủi ro

Nguyên tắc trách nhiệm giải trình

Nguyên tắc thích ứng và cải tiến liên tục

Nguyên tắc phân quyền – phân cấp gắn với giám sát

Các nguyên tắc này đóng vai trò như “luật khung” để mọi địa phương có cùng nền tảng tư duy khi xây dựng quy trình, nhưng vẫn có không gian sáng tạo để phù hợp với thực tế của mình.

1.2. Nắm “đầu vào lớn”: tiếp nhận và phân tích phản ánh của người dân – doanh nghiệp

Trung ương cần xây dựng cơ chế thu thập phản hồi ở tầm quốc gia: cổng phản ánh thống nhất, công cụ phân tích dữ liệu lớn, mô hình đánh giá định kỳ các quy trình.

Vai trò của Trung ương là: Nhận diện các vấn đề phổ biến mang tính hệ thống. Phát hiện các điểm nghẽn do luật, nghị định, thông tư gây ra. Định hướng sửa đổi chính sách cấp cao

hơn. Tránh để những bất cập rơi vào từng địa phương một cách riêng lẻ, khiến họ không thể tự giải quyết.

Như vậy, Trung ương nắm bức tranh tổng thể và bảo đảm sự nhất quán của hệ thống.

1.3. Năm “đầu ra lớn”: ban hành các tiêu chuẩn chất lượng, cơ chế giám sát

Trung ương cần thiết lập: Bộ chỉ số đánh giá chất lượng quy trình hành chính. Cơ chế kiểm tra, thanh tra, và đánh giá độc lập Cơ chế khen thưởng – xử lý

Đầu ra lớn là đảm bảo một mục tiêu: *mọi quy trình địa phương, dù linh hoạt đến đâu, đều phải đạt chuẩn chất lượng quốc gia.*

2. Địa phương: đơn vị “sản xuất quy trình”, vận hành và chịu trách nhiệm

2.1. Vì sao địa phương phải là nơi thiết kế quy trình?

Bởi quy trình không phải sản phẩm mô tả công việc, mà là **công nghệ tổ chức thực thi**. Công nghệ này phải dựa trên: năng lực cán bộ thực tế, đặc thù dân cư, văn hóa ứng xử, quy mô công việc, điều kiện hạ tầng kỹ thuật, môi trường kinh tế – xã hội cụ thể của địa phương.

Không thể áp dụng cùng một quy trình xử lý hồ sơ đất đai cho cả Hà Nội, Bạc Liêu và Kon Tum. Mỗi nơi có: mật độ dân số khác nhau, loại hình hồ sơ khác nhau, mức độ đô thị hóa khác nhau, kỳ vọng người dân khác nhau, và năng lực cán bộ cũng rất khác nhau. Quy trình chỉ hiệu quả khi được “may đo” cho bối cảnh đó.

2.2. Địa phương chịu trách nhiệm về vận hành

Khi địa phương tự xây dựng quy trình:

Họ hiểu rõ từng bước, từng rủi ro. Họ chủ động phân bổ nguồn lực. Họ chịu trách nhiệm trực tiếp với người dân. Họ có động lực cải tiến khi quy trình không hiệu quả.

Khi không tự xây dựng quy trình, họ không thể chịu trách nhiệm trọn vẹn, bởi lỗi có thể được đẩy về “quy định chung”.

2.3. Địa phương phải có quyền tự điều chỉnh – cải tiến liên tục

Quy trình phải được điều chỉnh theo từng giai đoạn: Khi số lượng hồ sơ tăng bất thường. Khi thay đổi nhân sự. Khi có công nghệ mới. Khi có phản ánh của người dân. Khi có sự cố. Nếu địa phương không được chỉnh sửa linh hoạt, hệ thống sẽ rơi vào tình trạng “đông cứng”, không theo kịp thực tiễn.

3. Sự kết hợp Trung ương – địa phương: mô hình phân quyền thông minh

Quan hệ này cần thiết kế theo sơ đồ:

Trung ương:

→ Định chuẩn – nắm đầu vào – đánh giá đầu ra – sửa luật.

Địa phương:

→ Thiết kế quy trình – vận hành – chịu trách nhiệm – cải tiến.

Hai nhiệm vụ giao thoa ở một điểm duy nhất: **phản hồi thực tiễn**. Địa phương gửi lên Trung ương các dữ liệu, phản ánh, khó khăn. Trung ương tổng hợp thành bức tranh toàn hệ thống và điều chỉnh luật. Đây chính là dòng chảy “từ dưới lên – từ trên xuống” tạo nên vòng lặp cải tiến liên tục.

4. Ý nghĩa chiến lược của mô hình này**4.1. Tạo ra sự thống nhất mà không đồng nhất**

Quốc gia vận hành trên nền nguyên tắc chung nhưng không bó buộc vào một mô hình cứng. Địa phương có sự linh hoạt, nhưng không bị trôi nổi.

4.2. Giảm tải cho Trung ương

Trung ương không phải làm thay, mà tập trung vào việc khó nhất: **định hình chuẩn mực – sửa luật – tạo bối cảnh hệ thống**.

4.3. Tăng trách nhiệm của địa phương

Không còn chỗ cho việc đổ lỗi “quy trình trên ban hành”. Địa phương là nhà sản xuất: sản phẩm tốt hay dở đều phải chịu trách nhiệm.

4.4. Tạo động lực đổi mới

Địa phương nào làm tốt sẽ được ghi nhận, lan tỏa mô hình; địa phương yếu sẽ bị nhìn thấy rõ qua các chỉ số.

Vai trò của Trung ương không phải làm thay địa phương, mà là định hướng hệ thống và giữ hai đầu: phản ánh thực tiễn và chất lượng cuối cùng. Địa phương phải trở thành trung tâm của thiết kế quy trình, vì họ sống trong đời sống thực tế, gánh vác trách nhiệm và hiểu rõ các điều kiện làm việc. Khi mô hình này vận hành đúng, mỗi quy trình hành chính sẽ trở thành một công cụ quản trị sống, thích ứng, và phục vụ con người – thay vì là một bộ giấy tờ cứng nhắc nằm trong ngăn kéo.

MÔ HÌNH PHÂN QUYỀN CHUẨN TRONG HỆ THỐNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC HIỆN ĐẠI**I. Khái quát chung: Bản chất của phân quyền trong quản trị công**

Phân quyền không chỉ là việc giao bớt công việc từ Trung ương xuống địa phương. Bản chất của phân quyền trong quản trị công hiện đại là tái cấu trúc quyền lực theo logic:

Trung ương thiết kế khung – Địa phương thiết kế cách làm – Người dân là trung tâm đánh giá.

Nghĩa là Trung ương không còn ôm toàn bộ công việc chi tiết, còn địa phương không còn phụ thuộc hoàn toàn vào hướng dẫn từ trên. Thay vào đó, hệ thống được tổ chức để mỗi cấp phát huy thế mạnh tự nhiên của mình, dựa trên dữ liệu, thực tiễn và cơ chế giám sát minh bạch.

II. Vai trò của Trung ương trong mô hình phân quyền chuẩn

1. Định hướng chiến lược và chuẩn mực quốc gia

Trung ương chịu trách nhiệm xây dựng: Tầm nhìn dài hạn cho quốc gia; Khung pháp lý cao nhất (Hiến pháp, luật, nghị định khung); Hệ nguyên tắc điều hành và hệ giá trị của bộ máy nhà nước; Các chuẩn mực về chất lượng, an toàn, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Trung ương định ra “luật chơi”, nhưng không chơi thay địa phương.

2. Xác lập các giới hạn và không gian chính sách

Trung ương cần đưa ra:

Những giới hạn tối thiểu mà địa phương phải tuân thủ: chuẩn dữ liệu, bảo vệ quyền công dân, phòng chống tham nhũng, chất lượng dịch vụ công tối thiểu. Những không gian sáng tạo mà địa phương được phép tự chủ: thiết kế quy trình, mô hình tổ chức, giải pháp công nghệ, liên kết công–tư.

Điều này tạo ra một hệ thống “vừa chặt, vừa mở”, giúp đất nước vừa thống nhất vừa đa dạng trong cách làm.

3. Năm đầu vào lớn: tiếp nhận phản ánh – phân tích dữ liệu – hiệu chỉnh luật

Trung ương phải là trung tâm dữ liệu của cả nước:

Nhận phản ánh từ người dân và doanh nghiệp qua một cổng quốc gia thống nhất;

Phân tích dữ liệu lớn để nhận diện vấn đề mang tính hệ thống; Sửa đổi luật và ban hành chính sách vĩ mô dựa trên thực tiễn. Thay cho mô hình truyền thống “trung ương áp quy trình xuống địa phương”, mô hình mới là:

Địa phương gửi dữ liệu – Trung ương sửa luật – Hệ thống vận hành thống nhất nhưng linh hoạt.

4. Năm đầu ra lớn: giám sát, đánh giá và đảm bảo chất lượng

Trung ương thiết lập cơ chế đánh giá dựa trên: Bộ chỉ số đánh giá năng lực thực thi; Hệ thống thanh tra độc lập; Cơ chế công khai dữ liệu để dư luận và xã hội giám sát; Khen thưởng các

mô hình tốt, xử lý các mô hình yếu. Trung ương không làm thay, nhưng **giám sát chặt chẽ và đánh giá công bằng**.

III. Vai trò của chính quyền địa phương trong mô hình phân quyền chuẩn

1. Thiết kế quy trình và mô hình tổ chức phù hợp với thực tế địa phương

Địa phương chính là nơi: Hiểu người dân nhất; Hiểu đặc thù văn hóa – kinh tế – hạ tầng của mình; Biết rõ năng lực và giới hạn của bộ máy.

Do đó, địa phương phải là “nhà thiết kế chính” của quy trình hành chính: từ xử lý hồ sơ, tiếp nhận kiến nghị đến các quy trình liên quan đến đất đai, xây dựng, môi trường, an sinh.

Quy trình phải xuất phát từ thực tiễn, dựa trên khảo sát thực tế, phân tích rủi ro, và tham vấn cộng đồng.

2. Vận hành và chịu trách nhiệm trực tiếp

Mọi quy trình do địa phương ban hành: Địa phương phải tự tổ chức nhân lực, Tự vận hành và quán triệt trong nội bộ, Tự chịu trách nhiệm trước người dân.

Không còn cơ chế “xin chỉ đạo”, “chờ hướng dẫn”, bởi chính địa phương là tác giả của quy trình.

3. Cải tiến liên tục dựa trên phản hồi thật

Địa phương có quyền (và nghĩa vụ) cải tiến quy trình: Khi phát sinh bất cập; Khi có sự cố; Khi người dân phản ánh; Khi có công nghệ mới; Khi năng lực cán bộ thay đổi. Quy trình không phải tài liệu đóng khung, mà là **hệ thống sống**.

IV. Quan hệ Trung ương – Địa phương: Cơ chế phối hợp kiểu mới

1. Trung ương vạch khung – Địa phương điền nội dung

Trung ương không ban hành quy trình mẫu, mà ban hành: Khung nguyên tắc; Thang đo chất lượng; Giới hạn rủi ro; Nghĩa vụ giải trình. Địa phương tự thiết kế quy trình sao cho phù hợp với khung này.

2. Cơ chế phản hồi hai chiều

Địa phương gửi phản ánh thực tiễn và dữ liệu vận hành. Trung ương phân tích, đánh giá, điều chỉnh luật. Trung ương gửi xuống hướng dẫn nguyên tắc mới. Địa phương tiếp tục điều chỉnh quy trình. Sự liên thông này tạo ra một vòng lặp cải tiến liên tục.

3. Công cụ số hóa để hỗ trợ phân quyền thông minh

Hệ thống phân quyền hiện đại phải: Sử dụng cơ sở dữ liệu quốc gia để minh bạch; Ứng dụng hệ thống giám sát số; Đảm bảo mọi quy trình được kiểm tra theo thời gian thực. Phân quyền không có nghĩa là phân tán – mà là kết nối thông minh.

V. Lợi ích chiến lược của mô hình phân quyền chuẩn

1. Giảm gánh nặng cho Trung ương

Trung ương không bị sa lầy vào việc xử lý chi tiết, dành thời gian tập trung vào cải cách vĩ mô.

2. Tăng quyền chủ động và tinh thần sáng tạo của địa phương

Địa phương được thử nghiệm mô hình mới, phát huy sự đa dạng của thực tiễn.

3. Nâng cao chất lượng phục vụ người dân – doanh nghiệp

Quy trình phù hợp với địa phương sẽ giảm thời gian, giảm chi phí, và nâng mức hài lòng.

4. Tạo cơ chế học hỏi liên vùng

Địa phương nào làm tốt sẽ trở thành mô hình mẫu, tạo động lực cạnh tranh lành mạnh.

5. Xây dựng nền hành chính thích ứng, không đông cứng

Hệ thống sẽ vận hành như một sinh thể mở, linh hoạt, bền vững.

Mô hình phân quyền chuẩn không phải là sự phân chia quyền lực theo kiểu cơ học, mà là thiết kế lại hệ thống quản trị theo tinh thần:

Trung ương mạnh ở tư duy – luật chơi – giám sát; Địa phương mạnh ở tổ chức thực thi – sáng tạo quy trình – phản ứng nhanh; Người dân trở thành chủ thể đánh giá, phản hồi và định hình chất lượng công quyền.

Khi mô hình này vận hành trọn vẹn, quốc gia đạt được hai mục tiêu mà nhiều hệ thống hành chính luôn theo đuổi: **thống nhất tầm nhìn – linh hoạt trong thực thi.**

CƠ CHẾ GIÁM SÁT HIỆU QUẢ TRONG MÔ HÌNH PHÂN QUYỀN HIỆN ĐẠI

I. Mục tiêu của cơ chế giám sát

Trong mô hình phân quyền, địa phương được trao quyền nhiều hơn trong thiết kế quy trình, quản lý nhân lực, tổ chức vận hành và cải tiến. Điều này chỉ phát huy hiệu quả khi đi kèm một cơ chế giám sát đủ mạnh, đủ minh bạch và đủ linh hoạt.

Cơ chế giám sát hướng tới ba mục tiêu lớn:

Đảm bảo sự thống nhất của nhà nước – không để việc phân quyền tạo ra các “tiểu quốc gia” hoặc sự chông chéo, méo mó trong thực thi.

Đảm bảo chất lượng phục vụ người dân và doanh nghiệp – đo lường thực tế, không dựa trên báo cáo hình thức.

Đảm bảo trách nhiệm giải trình – mọi cá nhân, cơ quan đều có vị trí trong chuỗi giám sát; tránh tình trạng đùn đẩy, trốn tránh trách nhiệm.

Giám sát không phải để “bắt lỗi”, mà để **ngăn chặn rủi ro, củng cố niềm tin và thúc đẩy học hỏi liên tục**.

II. Nguyên tắc giám sát trong mô hình phân quyền

1. Trung ương giám sát nguyên tắc – Địa phương giám sát chất lượng

Trung ương tập trung vào **giám sát khung nguyên tắc**, chuẩn mực quốc gia, tính đúng đắn của pháp luật, các giới hạn về quyền con người, rủi ro hệ thống. Địa phương giám sát chất lượng dịch vụ công, thời gian xử lý, thái độ cán bộ, hiệu quả thực thi quy trình.

2. Giám sát dựa trên dữ liệu, không dựa trên báo cáo

Tất cả đánh giá hiệu quả địa phương đều dựa trên cơ sở dữ liệu số, chỉ số đo lường thực tế, không phụ thuộc vào báo cáo chủ quan.

3. Giám sát theo thời gian thực

Không chờ báo cáo quý, báo cáo năm. Mọi chỉ số phải được cập nhật tức thời: từ tiến độ hồ sơ, mức độ hài lòng, đến tỷ lệ sai sót số liệu.

4. Giám sát đa chiều

Bao gồm: Giám sát từ trên xuống (Trung ương → Địa phương). Giám sát từ dưới lên (Người dân → Chính quyền các cấp). Giám sát nội bộ (Địa phương tự giám sát chính mình). Giám sát chéo giữa các địa phương

5. Không trùng lặp, không chông chéo

Một công việc chỉ có **một chủ thể chịu trách nhiệm chính**, còn các bên khác chỉ kiểm tra nguyên tắc hoặc dữ liệu, không can thiệp sâu vào quy trình.

III. Hệ thống giám sát 5 lớp trong mô hình phân quyền

1. Lớp 1: Giám sát cộng đồng và người dân

Đây là lớp quan trọng nhất trong mô hình điều hành hiện đại.

Cơ chế bao gồm:Cổng góp ý và phản ánh quốc gia thống nhất;Hệ thống đánh giá dịch vụ công trực tuyến theo từng giao dịch;Công cụ “điểm số hài lòng công dân” theo từng lĩnh vực và từng địa phương;Cơ chế bảo vệ người tố cáo;Truy cập công khai dữ liệu về hồ sơ, tiến độ, kết quả xử lý.

Người dân chính là “tuyến cảm biến sớm” giúp nhà nước phát hiện vấn đề.

2. Lớp 2: Giám sát nội bộ tại địa phương

Địa phương phải tự thiết lập:Bộ chỉ số theo dõi rủi ro trong quy trình;Cơ chế kiểm tra đột xuất;Đơn vị nội kiểm độc lập trực thuộc lãnh đạo UBND;Hệ thống dashboard theo dõi hồ sơ từng cán bộ.

Giám sát nội bộ giúp địa phương tự điều chỉnh trước khi bị nhắc nhở.

3. Lớp 3: Giám sát ngang – giữa các địa phương

Một địa phương nhìn vào địa phương khác để so sánh:

Thời gian xử lý cùng một loại thủ tục;Chỉ số hài lòng;Tỷ lệ hồ sơ trả lại, hồ sơ vi phạm;Các mô hình cải tiến.Cơ chế này tạo động lực cạnh tranh lành mạnh và thúc đẩy học hỏi liên vùng.

4. Lớp 4: Giám sát của Trung ương theo nguyên tắc

Trung ương tập trung vào:

Tính đúng đắn pháp lý;Các rủi ro hệ thống;Sự phù hợp với định hướng chiến lược quốc gia;Chỉ số giám sát tối thiểu: bảo vệ quyền công dân, minh bạch, sự công bằng.Giám sát của Trung ương không can thiệp chi tiết, không yêu cầu “trình lên”, “xin phép” trong các việc địa phương có thẩm quyền.

5. Lớp 5: Giám sát độc lập của bên thứ ba

Bao gồm:Cơ quan kiểm toán nhà nước;Các tổ chức nghề nghiệp có uy tín;Viện nghiên cứu, các trường đại học;Các tổ chức xã hội – nghề nghiệp được trao quyền tiếp cận dữ liệu.Giám sát độc lập làm tăng tính khách quan và củng cố niềm tin.

IV. Bộ công cụ giám sát

1. Hệ thống dữ liệu mở và dashboard quốc gia

Cho phép:Trung ương xem dữ liệu theo thời gian thực;Người dân kiểm chứng hồ sơ của mình;Địa phương tự so sánh năng lực.

2. Bộ chỉ số đánh giá (KPI quốc gia)

Bao gồm: Thời gian xử lý; Mức độ hài lòng; Mức độ tuân thủ pháp luật; Tỷ lệ sai sót; Tỷ lệ hồ sơ trả lại; Năng lực giải trình.

3. Công cụ phân tích rủi ro

Giúp phát hiện: Cán bộ có dấu hiệu tiêu cực; Hồ sơ bất thường; Các quy trình có rủi ro cao; Các lĩnh vực cần sửa quy trình.

4. Công cụ tiếp nhận phản ánh 24/7

Với: Chatbot hỗ trợ; Tổng đài quốc gia; Cơ chế định danh và bảo vệ.

V. Cơ chế xử lý khi phát hiện bất cập trong hệ thống phân quyền

1. Khi lỗi thuộc về quy trình địa phương

Địa phương tự sửa trong vòng 30–60 ngày; Trung ương hỗ trợ kỹ thuật nếu cần; Công khai kết quả sửa đổi.

2. Khi lỗi thuộc về khung pháp lý của Trung ương

Bộ/ngành phải lập tổ công tác sửa đổi; Có thời hạn cụ thể; Công khai lý do và kế hoạch sửa luật.

3. Khi lỗi thuộc về cán bộ

Đánh giá rõ trách nhiệm cá nhân; Công khai hình thức xử lý; Áp dụng cơ chế không nhằm trả thù, mà nhằm răn đe và phục vụ cộng đồng.

4. Khi lỗi thuộc về hệ thống dữ liệu hoặc công nghệ

Bộ TT&TT và các bộ ngành liên quan phải khắc phục ngay; Địa phương có quyền yêu cầu hỗ trợ.

VI. Lợi ích của cơ chế giám sát trong mô hình phân quyền

Tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. **Giảm tình trạng xin–cho**, giảm những nhiễu. **Thúc đẩy hiệu quả**, tạo áp lực cải tiến liên tục. **Nâng niềm tin của người dân**, giúp hệ thống “thở” bằng nhu cầu thực tế. **Tạo động lực cạnh tranh lành mạnh** giữa các địa phương. **Gắn phân quyền với kỷ cương**, bảo đảm nhà nước thống nhất nhưng không cứng nhắc.

Một mô hình phân quyền muốn vận hành trơn tru phải có cơ chế giám sát tương ứng – không quá lỏng để gây rối loạn, cũng không quá chặt để bóp nghẹt sáng tạo. Cơ chế giám sát hiệu quả chính là “hệ thần kinh” của hệ thống quản trị quốc gia, giúp nhà nước nhìn rõ vấn đề, phản ứng nhanh, và điều chỉnh kịp thời trong một môi trường luôn thay đổi

KHUNG ĐÁNH GIÁ MỨC ĐỘ TRƯỞNG THÀNH CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG TRONG MÔ HÌNH PHÂN QUYỀN

Trong mô hình phân quyền, chất lượng của hệ thống không nằm ở số lượng thẩm quyền được giao, mà ở **mức độ trưởng thành của địa phương trong khả năng tiếp nhận, vận hành và chịu trách nhiệm**. Trưởng thành ở đây là một trạng thái năng lực tổng hợp: có đủ hiểu biết để tự xây dựng quy trình, có tinh thần trách nhiệm để tự mình chịu hậu quả, có bản lĩnh quản trị để chủ động sáng tạo trong khuôn khổ, và có văn hóa tổ chức để duy trì kỷ cương mà không gò bó.

Khung đánh giá dưới đây chia thành **5 cấp độ trưởng thành**, mỗi cấp độ phản ánh một cách thức vận hành chính quyền và khả năng tương tác giữa Trung ương – địa phương – người dân – doanh nghiệp. Đồng thời, mỗi cấp độ kèm theo dấu hiệu nhận biết, bằng chứng quan sát được, và năng lực cần bổ sung để tiến lên cấp cao hơn.

Cấp độ 1 – Phụ thuộc quy định (Dependent Compliance)

Đặc trưng:

Địa phương chỉ biết “làm theo văn bản”, không có khả năng diễn giải luật, không dám xây dựng quy trình nội bộ, và tránh mọi rủi ro bằng cách “hỏi tiếp”.

Dấu hiệu nhận biết:

Công việc chỉ được giải quyết khi có văn bản hướng dẫn cụ thể. Mọi tình huống phát sinh đều bị “treo”, chờ ý kiến cấp trên. Quy trình sao chép từ bộ ban ngành, không đánh giá phù hợp địa phương. Tâm lý “không làm sai” hơn “làm cho xong”.

Bằng chứng thực tế:

Hồ sơ trễ hạn kéo dài do thiếu hướng dẫn. Văn bản xin ý kiến tăng đột biến. Doanh nghiệp chịu chi phí thời gian lớn; người dân khiếu nại nhiều.

Năng lực cần phát triển:

Năng lực diễn giải và áp dụng luật theo bối cảnh. Thiết lập nhóm pháp chế – quy trình nội bộ cấp huyện, cấp sở. Tập huấn kỹ năng ra quyết định trong vùng xám.

Cấp độ 2 – Vận hành cơ bản (Basic Operational Capacity)

Đặc trưng:

Địa phương có khả năng áp dụng quy định hiện hành, nhưng chưa chủ động kiến tạo. Quy trình nội bộ đã rõ hơn, nhưng vẫn nặng về kiểm soát và giấy tờ.

Dấu hiệu nhận biết:

Có hệ thống quy trình nội bộ nhưng cứng nhắc. Chủ yếu giải quyết theo tuần tự, thiếu tư duy cải tiến. Chỉ điều chỉnh khi bị kiểm tra hoặc khi có phản ánh nghiêm trọng. Tâm lý “giải quyết xong việc của mình” thay vì “tối ưu trải nghiệm của người dân”.

Bằng chứng thực tế:

Số lượng hồ sơ đúng hạn tăng nhưng sự hài lòng chưa cao. Khi phát sinh vấn đề chỉ xử lý sự vụ, không cải thiện hệ thống.

Năng lực cần phát triển: Khả năng đánh giá quy trình theo dữ liệu vận hành.

Cơ chế tiếp nhận phản ánh trực tiếp từ dân và doanh nghiệp. Tư duy cải tiến liên tục (continuous improvement).

Cấp độ 3 – Tự xây dựng và cải tiến quy trình (Process Design Maturity)

Đặc trưng:

Địa phương đã chủ động thiết kế quy trình phù hợp với nguồn lực, địa hình, văn hóa, đặc thù dân cư. Mô hình “từ dưới lên” bắt đầu hình thành.

Dấu hiệu nhận biết:

Quy trình được địa phương tự viết, có phân tích trải nghiệm người dùng. Có nhóm cải tiến chất lượng hoạt động liên tục. Mọi điều chỉnh dựa trên dữ liệu: thời gian giải quyết, chi phí tuân thủ, số lượng phản ánh. Quan hệ chính quyền – người dân chuyển từ kiểm soát sang phục vụ.

Bằng chứng thực tế:

Thời gian xử lý giảm rõ rệt; chi phí tuân thủ giảm 20–30%. Quy trình được cập nhật hàng năm. Dữ liệu mở được công khai minh bạch.

Năng lực cần phát triển:

Kỹ năng thiết kế dịch vụ công (service design). Tư duy hệ thống trong quản lý đô thị. Phối hợp liên ngành theo mô hình nhóm công tác.

Cấp độ 4 – Quản trị theo mục tiêu và chất lượng (Outcome-based Governance)

Đặc trưng:

Địa phương không còn coi quy trình là công cụ kỹ thuật, mà là phương tiện tạo ra giá trị công. Mọi hoạt động đều gắn với mục tiêu đo lường được.

Dấu hiệu nhận biết:

Chất lượng dịch vụ được đánh giá theo trải nghiệm người dân và doanh nghiệp. Quy trình được tổ chức quanh mục tiêu (outcome), không phải quanh phòng ban. Có hệ thống giám sát theo thời gian thực. Địa phương chủ động đề xuất cải cách lên Trung ương.

Bằng chứng thực tế:

Tỷ lệ hài lòng cao; giảm mạnh khiếu nại. Công nghệ số hỗ trợ ra quyết định dựa trên dữ liệu. Quan hệ Trung ương – địa phương chuyển sang mô hình ủy thác – trách nhiệm.

Năng lực cần phát triển:

Quản trị dữ liệu và phân tích chính sách. Hệ thống KPI gắn với hiệu quả công vụ. Năng lực xử lý khủng hoảng và điều phối liên vùng.

Cấp độ 5 – Chính quyền kiến tạo – phát triển (Enabling & Developmental Governance)

Đặc trưng:

Địa phương trở thành trung tâm sáng tạo chính sách, không chỉ vận hành tốt mà còn biết khai mở tiềm năng phát triển dài hạn của con người, doanh nghiệp và cộng đồng.

Dấu hiệu nhận biết:

Chủ động đề xuất mô hình thí điểm, cải cách mới. Chính quyền trở thành đối tác đồng kiến tạo với doanh nghiệp. Quy trình tối thiểu, linh hoạt, lấy giá trị công làm chuẩn. Khả năng điều phối hệ sinh thái: lao động – đô thị – dịch vụ – công nghệ.

Bằng chứng thực tế:

Tăng trưởng kinh tế – xã hội bền vững; môi trường sống cải thiện rõ rệt. Văn hóa phục vụ trở thành giá trị tổ chức. Hệ sinh thái đổi mới sáng tạo phát triển mạnh.

Năng lực cần phát triển:

Quản trị chiến lược và quy hoạch tích hợp. Dẫn dắt thay đổi tổ chức. Xây dựng hệ giá trị công dân địa phương hướng tới tương lai.

Ứng dụng của khung đánh giá

Khung này giúp:

Trung ương xác định mức độ trưởng thành để thiết kế mức phân quyền phù hợp, tránh giao quá tay hoặc giao không đủ. **Địa phương** tự soi chiếu để biết mình đang ở đâu, thiếu gì, cần bổ sung năng lực nào. **Người dân – doanh nghiệp** hiểu được cấp độ năng lực của chính quyền, từ đó tăng tính giám sát và đóng góp. **Hệ thống quản trị quốc gia** xây dựng lộ trình chuyển đổi nhất quán từ “nhà nước quản lý” sang “nhà nước hỗ trợ – phục vụ – kiến tạo”.

BỘ CHỈ SỐ ĐỊNH LƯỢNG ĐÁNH GIÁ CÁC CẤP ĐỘ PHÂN QUYỀN CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

I. Nhóm chỉ số về năng lực xử lý công việc (Operational Capability Index)

1. Thời gian xử lý hồ sơ trung bình

Cách đo: Tổng thời gian xử lý thực tế / số lượng hồ sơ.

Mục tiêu: Đo tốc độ vận hành.

Ý nghĩa: Thể hiện mức độ chuyên nghiệp và khả năng tổ chức quy trình.

2. Tỷ lệ hồ sơ trễ hạn

Cách đo: Số hồ sơ trễ hạn / tổng hồ sơ (%).

Ý nghĩa: Phản ánh mức độ kỷ luật và tính cam kết của bộ máy.

3. Tỷ lệ sai sót hành chính được phát hiện trong kiểm tra

Cách đo: Số sai sót / số hồ sơ kiểm tra (%).

Ý nghĩa: Đánh giá chất lượng chuyên môn và mức độ tuân thủ.

II. Nhóm chỉ số về năng lực ra quyết định (Decision-making Quality Index)

4. Tỷ lệ quyết định bị thu hồi, sửa đổi hoặc hủy

Cách đo: Số quyết định bị sửa / tổng số quyết định (%).

Ý nghĩa: Phản ánh chất lượng tham mưu và độ chính xác pháp lý.

5. Thời gian trung bình để ra quyết định

Cách đo: Từ lúc nhận hồ sơ đến lúc ban hành quyết định.

Ý nghĩa: Đo năng lực xử lý, phân tích, thẩm định.

6. Tỷ lệ áp dụng dữ liệu trong quyết định

Cách đo: % quyết định có đính kèm phân tích dữ liệu, bản đồ, thống kê.

Ý nghĩa: Đánh giá mức độ chuyển đổi số và năng lực phân tích.

III. Nhóm chỉ số về minh bạch và giải trình (Transparency & Accountability Index)

7. Tỷ lệ công khai đầy đủ các loại dữ liệu bắt buộc

Cách đo: Số dữ liệu công khai / số dữ liệu theo quy định (%).

Ý nghĩa: Đo mức độ minh bạch thực chất.

8. Tỷ lệ kiến nghị của người dân – doanh nghiệp được trả lời đúng hạn

Cách đo: Số kiến nghị được trả lời đúng hạn / tổng kiến nghị (%).

Ý nghĩa: Đo khả năng phản hồi và trách nhiệm giải trình.

9. Số cuộc đối thoại công khai/năm

Cách đo: Thống kê số lượng theo từng lĩnh vực.

Ý nghĩa: Phản ánh mức độ mở và sự chủ động của chính quyền.

IV. Nhóm chỉ số về đạo đức công vụ và rủi ro tham nhũng (Integrity Index)

10. Tỷ lệ vị trí nhạy cảm được luân chuyển định kỳ

Cách đo: Số cán bộ luân chuyển / số vị trí nhạy cảm (%).

Ý nghĩa: Phản ánh nỗ lực phòng ngừa tham nhũng.

11. Tỷ lệ hồ sơ có phản ánh tiêu cực

Cách đo: Số phản ánh tiêu cực / tổng số giao dịch (%).

Ý nghĩa: Đánh giá độ sạch của môi trường hành chính.

12. Chỉ số chi phí không chính thức (khảo sát doanh nghiệp, người dân)

Cách đo: Theo khảo sát ẩn danh, thang điểm 1–10.

Ý nghĩa: Đo mức độ liêm chính từ góc nhìn thị trường.

V. Nhóm chỉ số về chất lượng phục vụ (Service Quality Index)

13. Mức độ hài lòng của người dân – doanh nghiệp

Cách đo: Khảo sát độc lập, thang điểm 1–100.

Ý nghĩa: Chỉ báo trực tiếp về chất lượng dịch vụ công.

14. Tỷ lệ dịch vụ công trực tuyến mức độ 4

Cách đo: Số dịch vụ mức 4 / tổng dịch vụ công (%).

Ý nghĩa: Đo mức độ số hóa quy trình.

15. Tỷ lệ hồ sơ trực tuyến không phải bổ sung

Cách đo: Số hồ sơ không bị yêu cầu bổ sung / tổng hồ sơ nộp trực tuyến (%).

Ý nghĩa: Đánh giá chất lượng hướng dẫn, cách thiết kế biểu mẫu.

VI. Nhóm chỉ số về năng lực tổ chức – vận hành (Institutional Capacity Index)

16. Tỷ lệ cán bộ có chứng chỉ quản trị công chuẩn hóa

Cách đo: Số cán bộ đáp ứng / tổng số cán bộ (%).

Ý nghĩa: Đánh giá năng lực chuyên môn của đội ngũ.

17. Tỷ lệ quy trình được cập nhật hàng năm

Cách đo: Số quy trình được rà soát, sửa đổi / tổng quy trình (%).

Ý nghĩa: Phản ánh mức độ thích ứng và cải tiến.

18. Chỉ số phối hợp liên nang – liên cấp

Cách đo: Thời gian thực hiện các thủ tục đòi hỏi phối hợp từ 2 đơn vị trở lên.

Ý nghĩa: Đo sức mạnh vận hành của toàn hệ thống, không chỉ một đơn vị.

VII. Nhóm chỉ số về quản lý rủi ro và tuân thủ (Risk & Compliance Index)

19. Số lỗi rủi ro hệ thống được phát hiện qua kiểm toán nội bộ

Cách đo: Thống kê theo từng kỳ kiểm toán.

Ý nghĩa: Đánh giá mức độ kiểm soát nội bộ.

20. Tỷ lệ khuyến nghị kiểm toán được thực hiện đúng hạn

Cách đo: % hoàn thành trong thời gian yêu cầu.

Ý nghĩa: Đo khả năng sửa lỗi và tính kỷ luật

Dùng để xếp hạng địa phương theo “mức trưởng thành phân quyền”, tạo cơ chế giao quyền theo năng lực. Kiểm tra định lượng thay vì cảm tính, giúp Trung ương giám sát từ

xa. **Tạo động lực cạnh tranh lành mạnh**, dựa trên chất lượng phục vụ người dân – doanh nghiệp. **Gắn kết khai thác dữ liệu – quy trình – trách nhiệm**, giúp hình thành văn hóa quản trị hiện đại.

THANG PHÂN LOẠI 5 CẤP ĐỘ TRƯỞNG THÀNH CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG TRONG PHÂN QUYỀN

Cấp 1: HÀNH CHÍNH THU ĐỘNG (Reactive Administration)

Bản chất

Chỉ thực hiện nhiệm vụ khi có chỉ đạo; không có năng lực tự thiết kế, tự quyết hay chịu trách nhiệm.

Đặc điểm

Phụ thuộc hoàn toàn vào văn bản cấp trên. Làm việc theo thói quen, không theo chỉ số hoặc tiêu chuẩn. Xử lý công việc mang tính đối phó, chậm trễ. Hầu như không có công khai, không có dữ liệu. Tránh rủi ro bằng cách không làm.

Dấu hiệu định lượng

Hồ sơ trễ hạn > 40%. Quyết định sai phải sửa/hủy > 10%. Chỉ số hài lòng < 50/100. Hầu như không có dịch vụ công mức 4.

Ý nghĩa

Địa phương chưa đủ năng lực phân quyền; chỉ phù hợp thực hiện cơ bản và chịu giám sát chặt.

Cấp 2: QUY TRÌNH – THỦ TỤC (Procedure-driven Administration)

Bản chất

Có tuân thủ quy trình nhưng quy trình cứng; năng lực phân tích, sáng tạo và phối hợp còn thấp.

Đặc điểm

Làm việc đúng quy trình nhưng máy móc. Thay đổi chậm, ngại điều chỉnh. Dữ liệu thu thập rời rạc, không dùng để ra quyết định. Trách nhiệm giải trình thấp. Chỉ coi việc “đúng thủ tục” là hoàn thành nhiệm vụ.

Dấu hiệu định lượng

Hồ sơ trễ hạn 20–40%. Chỉ số minh bạch < 50%. Quy trình cập nhật dưới 10%/năm. Mức độ hài lòng 50–65/100.

Ý nghĩa

Địa phương có thể nhận thêm quyền hạn nhỏ, có kiểm soát, nhưng chưa thể giao quyền vực lớn hoặc việc phức tạp.

Cấp 3: QUẢN LÝ HIỆU QUẢ (Performance-driven Administration)

Bản chất

Bắt đầu chuyển từ “làm đúng thủ tục” sang “làm đúng mục tiêu”, biết đo lường và tối ưu quy trình.

Đặc điểm

Có hệ thống chỉ số rõ ràng. Quy trình được cải tiến định kỳ. Bắt đầu ứng dụng số trong xử lý hồ sơ và ra quyết định. Chủ động phối hợp liên ngành. Hướng đến giảm thời gian, giảm sai sót, tăng chất lượng.

Dấu hiệu định lượng

Hồ sơ trễ hạn 10–20%. 50–70% quy trình có dữ liệu đi kèm. Quy trình cập nhật 20–30%/năm. Mức hài lòng 65–80/100. Dịch vụ công mức 4 đạt > 50%.

Ý nghĩa

Địa phương có thể phân quyền cấp độ trung bình: quản lý dự án, cấp phép, đầu tư công nhỏ, dịch vụ công lớn.

Cấp 4: QUẢN TRỊ THEO DỮ LIỆU (Data-driven Administration)

Bản chất

Ra quyết định dựa trên dữ liệu, mô hình hóa rủi ro, tối ưu hóa liên tục. Bộ máy ổn định và chuyên nghiệp.

Đặc điểm

Dữ liệu số hóa toàn diện, kết nối liên ngành. Ra quyết định kèm phân tích rủi ro và đánh giá tác động. Quy trình linh hoạt, có thể điều chỉnh theo tình huống. Minh bạch mạnh mẽ, giải trình chủ động. Mô hình phối hợp giữa chính quyền – doanh nghiệp – người dân rõ ràng.

Dấu hiệu định lượng

Hồ sơ trễ hạn < 10%. Quyết định bị sửa/hủy < 2%. 80% quyết định kèm phân tích dữ liệu. Dịch vụ công mức 4 đạt > 80%. Mức hài lòng > 80/100.

Ý nghĩa

Địa phương đủ năng lực nhận phân quyền rộng, bao gồm: phê duyệt đầu tư lớn, quản lý đất đai – xây dựng phức tạp, phát triển đô thị, tổ chức thị trường dịch vụ công.

Cấp 5: KIẾN TẠO – ĐỒNG SÁNG TẠO (Co-creative & Developmental Government)

Bản chất

Chính quyền phát huy tối đa phân quyền: không chỉ quản trị tốt mà còn dẫn dắt phát triển, huy động trí tuệ xã hội.

Đặc điểm

Hệ thống chính quyền vận hành như một “nền tảng phát triển”. Dữ liệu mở, cho phép cộng đồng – doanh nghiệp đồng kiến tạo giải pháp. Quy trình siêu linh hoạt, thích ứng theo thời gian thực. Quản trị minh bạch ở cấp độ cao, cơ chế phản hồi đa tầng. Văn hóa đổi mới liên tục, tự phân tích – tự cải thiện. Địa phương trở thành “mô hình mẫu” để nhân rộng.

Dấu hiệu định lượng

Hồ sơ trễ hạn < 3%. Quy trình cập nhật 40–60%/năm. 95% dữ liệu được mở ở dạng dễ sử dụng. Mức hài lòng > 90/100. Chỉ số chi phí không chính thức gần bằng 0. Mức độ tham gia của người dân – doanh nghiệp vào quyết định công rất cao.

Ý nghĩa

Địa phương đủ điều kiện: nhận phân quyền tối đa, thực hiện cơ chế đặc thù, thí điểm chính sách mới, hoặc trở thành “trung tâm phát triển vùng”.

Thang phân loại này không chỉ để “đánh giá” mà là để **tạo động lực cạnh tranh, giao quyền theo năng lực, và định hướng cải cách thể chế**. Nó đặt ra một hành trình phát triển rõ ràng:

từ hành chính thụ động → đến quản trị hiện đại → đến chính quyền kiến tạo.

BỘ NGUYÊN TẮC KIỂM SOÁT RỦI RO TRONG MÔ HÌNH PHÂN QUYỀN

VÀ TRONG HỆ THỐNG QUY TRÌNH QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC**

Kiểm soát rủi ro là điều kiện nền tảng để phân quyền thực chất mà không dẫn đến buông lỏng quản lý. Một hệ thống phân quyền chỉ bền vững khi năng lực của địa phương được phát huy tối đa, nhưng đồng thời vẫn nằm trong khuôn khổ giám sát chiến lược của Trung ương. Bộ nguyên tắc dưới đây nhằm định hình “khung an toàn thể chế” để các địa phương có thể vận hành linh hoạt mà không làm méo mó mục tiêu chung.

1. Nguyên tắc 1: Rủi ro phải được nhận diện trước khi phân quyền

Bất kỳ hoạt động phân quyền nào cũng tiềm ẩn ba nhóm rủi ro: rủi ro **pháp lý** (áp dụng sai luật, vượt thẩm quyền), rủi ro **thể chế – tổ chức** (xung đột lợi ích, lỏng lẻo trong phối hợp), rủi ro **thực thi** (năng lực cán bộ, nguồn lực hạn chế, văn hóa hành chính cục bộ).

Một hệ thống phân quyền trưởng thành phải **đánh giá rủi ro trước**, thay vì chờ đến khi sai phạm xảy ra. Điều này đồng thời tạo khuôn tham chiếu để Trung ương và địa phương thống nhất về biên độ linh hoạt.

2. Nguyên tắc 2: Quyền hạn đi đôi với trách nhiệm cụ thể và có thể đo lường được

Nếu phân quyền mà không gắn trách nhiệm đo lường được thì toàn bộ hệ thống sẽ rơi vào trạng thái “quyền phân tán – trách nhiệm mơ hồ”.

Mọi quyền hạn được giao phải kèm: mục tiêu đo lường được (KPI hành chính, chỉ số phục vụ người dân, thời gian xử lý, chất lượng báo cáo...); phạm vi quyền hạn rõ ràng; trách nhiệm giải trình trước người dân, doanh nghiệp và cơ quan cấp trên. Đây là nguyên tắc cốt lõi để bảo đảm phân quyền không đồng nghĩa với buông lỏng.

3. Nguyên tắc 3: Bộ tiêu chuẩn tối thiểu để bảo đảm chất lượng dịch vụ hành chính

Dù mỗi địa phương được quyền xây dựng quy trình riêng, vẫn phải có “chuẩn tối thiểu” do Trung ương xác lập nhằm tránh tạo ra bất bình đẳng về chất lượng phục vụ giữa các địa phương. Chuẩn tối thiểu bao gồm: yêu cầu công khai – minh bạch; mức độ số hóa bắt buộc; thời gian tối đa cho từng nhóm thủ tục; chuẩn mực đạo đức công vụ; cơ chế tiếp nhận và xử lý phản ánh bắt buộc. Chuẩn tối thiểu giúp kiểm soát rủi ro hệ thống mà không bó hẹp sự sáng tạo của địa phương.

4. Nguyên tắc 4: Kiểm soát rủi ro bằng minh bạch hóa toàn bộ quy trình

Minh bạch không phải là tuyên bố, mà là cơ chế để **mọi hành động có tác động đến quyền – lợi ích của dân và doanh nghiệp đều để lại dấu vết**.

Hệ thống minh bạch bao gồm: nhật ký số hóa toàn bộ quy trình; công khai thời gian xử lý theo từng bước; công khai tình trạng hồ sơ theo thời gian thực; truy vết được bất kỳ thao tác nào của cán bộ. Nếu không minh bạch, mọi nỗ lực phân quyền đều sẽ bị đánh tráo thành đặc quyền.

5. Nguyên tắc 5: Kiểm soát rủi ro thông qua phân tách vai trò

Bốn vai trò trọng yếu phải được phân tách: người lập quy trình, người thực thi, người giám sát, người đánh giá độc lập. Mô hình phân tách vai trò loại trừ nguy cơ “vừa đá bóng vừa thổi còi”, đặc biệt ở các lĩnh vực nhạy cảm như đất đai, đầu tư, ngân sách, tuyển dụng.

6. Nguyên tắc 6: Kiểm soát nguồn lực – nền tảng của mọi rủi ro

Không có rủi ro nào lớn hơn việc giao nhiệm vụ vượt quá khả năng nguồn lực, đặc biệt là nguồn lực con người.

Trước khi phân quyền, phải làm rõ: năng lực đội ngũ; mức độ sẵn sàng về công nghệ; điều kiện ngân sách; mức độ ổn định chính trị – xã hội của địa phương.

Giao quyền để thành công, không phải giao quyền để đẩy rủi ro xuống cấp dưới.

7. Nguyên tắc 7: Cơ chế phản hồi hai chiều và xử lý ngay tại đầu vào

Kiểm soát rủi ro hiệu quả nhất là xử lý tại **đầu vào**, nơi phát sinh nguyên nhân. Do đó phải có ba lớp phản hồi: phản hồi của người dân – doanh nghiệp; phản hồi của cán bộ thực thi; phản hồi từ giám sát cấp trên.

Nếu các kênh phản hồi bị tắc nghẽn, hệ thống sẽ tích tụ rủi ro và sụp đổ theo chuỗi.

8. Nguyên tắc 8: Cơ chế can thiệp sớm (Early Warning Mechanism)

Trung ương không nên chờ địa phương sai rồi mới thanh tra; thay vào đó phải: theo dõi dữ liệu theo thời gian thực; phát hiện bất thường; gửi cảnh báo sớm; yêu cầu địa phương giải trình và điều chỉnh trước khi sai phạm xảy ra.

Đây là nguyên tắc vận hành của các hệ thống hành chính hiện đại trên thế giới.

9. Nguyên tắc 9: Kiểm soát rủi ro bằng năng lực giải trình

Giải trình không chỉ là báo cáo, mà là khả năng chứng minh chính danh của mọi quyết định. Một địa phương chỉ có thể được phân quyền mạnh khi có khả năng: giải thích được vì sao chọn phương án A thay vì B; công khai dữ liệu liên quan; chấp nhận kiểm toán, kiểm tra đột xuất; chịu trách nhiệm nếu đánh giá sai.

Năng lực giải trình là “trụ thép” giữ ổn định cho toàn bộ hệ thống phân quyền.

10. Nguyên tắc 10: Kiểm soát rủi ro thông qua văn hóa công vụ

Không có cơ chế nào đủ mạnh nếu văn hóa công vụ vẫn dựa trên “né trách nhiệm – tránh rủi ro – xin ý kiến”. Muốn vận hành phân quyền hiệu quả phải kiến tạo văn hóa: dám làm, nhưng làm đúng; coi người dân là đối tượng phục vụ; hợp tác thay vì cục bộ; minh bạch thay vì giữ thông tin.

Văn hóa công vụ là nhân tố quyết định tính bền vững lâu dài của mọi hệ thống phân quyền.

Bộ nguyên tắc kiểm soát rủi ro trong phân quyền không nhằm làm giảm tự do của địa phương, mà để **bảo đảm tự do ấy được sử dụng đúng mục đích**: nâng cao chất lượng phục vụ người dân và tăng hiệu quả quản trị quốc gia.

Một quốc gia chỉ thực sự mạnh khi địa phương mạnh, và địa phương chỉ mạnh khi được trao quyền trong khuôn khổ rủi ro được kiểm soát chặt chẽ, minh bạch và dựa trên tiêu chuẩn chung của cả nước.

BỘ CÔNG CỤ ĐO RỦI RO VÀ HỆ THỐNG CẢNH BÁO SỚM

TRONG MÔ HÌNH PHÂN QUYỀN**

Trong mọi hệ thống phân quyền, rủi ro không bao giờ biến mất; nó chỉ thay đổi hình thái và vị trí. Một hệ thống quản trị trưởng thành không chờ rủi ro bộc lộ, mà phải chủ động đo lường, theo dõi và dự báo. Bộ công cụ dưới đây tạo nên “tầng phòng vệ thông minh”, giúp Trung ương nắm chiến lược – địa phương nắm vận hành, tạo nên sự hài hòa giữa kỷ luật quản trị và sáng tạo thực thi.

I. BỘ CÔNG CỤ ĐO RỦI RO

Bộ công cụ này giúp nhận diện, định lượng và theo dõi rủi ro theo thời gian. Nó được chia thành bốn nhóm lớn, mỗi nhóm đều gắn với các chỉ số cụ thể và có khả năng ứng dụng thực tiễn.

1. Bộ công cụ đánh giá rủi ro pháp lý

Nhóm công cụ này xác định khả năng địa phương áp dụng sai, hiểu sai hoặc vượt thẩm quyền.

a. Chỉ số mơ hồ pháp lý (Legal Ambiguity Index – LAI)

Đo mức độ nội dung quy trình có những đoạn mơ hồ, diễn giải rộng, thiếu tiêu chuẩn hóa. Cách đo: đếm số điều khoản phải “xin ý kiến hướng dẫn”, số lần phải giải thích lại. Mức rủi ro: càng nhiều tình huống diễn giải chủ quan → rủi ro pháp lý càng cao.

b. Chỉ số tương thích pháp luật (Legal Compliance Ratio – LCR)

Đo mức phù hợp giữa quy trình địa phương và khung pháp lý quốc gia. So sánh từng bước với Luật, Nghị định, Thông tư. Dưới 85% là rủi ro cao.

c. Chỉ số vượt thẩm quyền (Overreach Index – OI)

Đo mức độ địa phương giải quyết công việc vượt thẩm quyền.

Ví dụ: ra văn bản trái luật, tùy tiện cắt – ghép hồ sơ, tự đặt điều kiện.

2. Bộ công cụ đo rủi ro vận hành và năng lực

Đây là nhóm rủi ro xảy ra khi nguồn lực không tương thích với nhiệm vụ.

a. Chỉ số năng lực cán bộ (Capability Score – CS)

Đánh giá qua: tỷ lệ hồ sơ bị trả về do lỗi cán bộ; kết quả đào tạo; mức độ thành thạo công nghệ; năng suất xử lý.

b. Chỉ số quá tải hệ thống (Operational Stress Index – OSI)

Đo mức độ quá tải trong vận hành: tỉ lệ tồn đọng hồ sơ; thời gian trung bình xử lý tăng; số lượt phản ánh của người dân.

c. Chỉ số tính nhất quán trong thực thi (Execution Consistency – EC)

So sánh kết quả xử lý giữa các phòng ban, quận/huyện, hoặc giữa những cán bộ khác nhau. Sự chênh lệch càng lớn → rủi ro càng cao.

3. Bộ công cụ đo rủi ro tham nhũng – xung đột lợi ích

Phân quyền mạnh hơn đồng nghĩa với rủi ro xung đột lợi ích lớn hơn. Bộ công cụ này giúp đo lường những nguy cơ tiềm ẩn.

a. Chỉ số tiếp cận không chính thức (Informal Access Index – IAI)

Đo số lượng phản ánh về việc: phải “quan hệ” để giải quyết hồ sơ; có “cửa sau”; có cơ chế xin – cho.

b. Chỉ số tập trung quyền lực (Power Concentration Ratio – PCR)

Đo mức độ một cá nhân hoặc bộ phận có quá nhiều quyền phê duyệt. Một người nắm > 5 loại thẩm quyền nhạy cảm → rủi ro cao.

c. Chỉ số rủi ro tài chính (Financial Integrity Risk – FIR)

Theo dõi: sự bất thường trong phân bổ ngân sách; tỷ lệ dự án bị điều chỉnh tăng vốn; số lần kiểm toán phát hiện sai phạm.

4. Bộ công cụ đo rủi ro trải nghiệm người dân – doanh nghiệp

Đây là thước đo quan trọng nhất, bởi hệ thống chỉ có ý nghĩa khi phục vụ con người.

a. Chỉ số hài lòng (Citizen Satisfaction Index – CSI)

Không dùng phiếu hình thức, mà dựa vào: tỷ lệ phản ánh tự phát; tần suất khiếu nại lặp lại; thời gian giải quyết.

b. Chỉ số niềm tin công (Public Trust Index – PTI)

Đo mức độ người dân tin tưởng vào sự minh bạch và hiệu quả của chính quyền.

c. Chỉ số công bằng trong tiếp cận dịch vụ (Equity of Access – EA)

Đo mức chênh lệch giữa các nhóm dân cư, giữa các địa bàn.

II. HỆ THỐNG CẢNH BÁO SỚM (EARLY WARNING SYSTEM – EWS)

Hệ thống cảnh báo sớm là tầng phòng vệ thứ hai, hoạt động theo cơ chế tự động, liên tục và chủ động. Mục tiêu của nó không phải trừng phạt, mà là **ngăn sai phạm trước khi chúng xảy ra**.

1. Cơ chế thu thập dữ liệu thời gian thực

Dữ liệu là “dòng máu” của hệ thống cảnh báo sớm.

Hệ thống cần thu thập tự động: nhật ký xử lý hồ sơ; thời gian thực thi từng bước; luồng duyệt văn bản; lịch sử truy cập của cán bộ; dữ liệu phản ánh của người dân.

Tất cả được tổng hợp vào một **bảng điều khiển quốc gia (national dashboard)**.

2. Bộ quy tắc phát hiện bất thường (Anomaly Detection Rules)

Hệ thống cảnh báo thông minh phải tự nhận diện bất thường dựa trên dữ liệu lịch sử.

Một số tín hiệu cảnh báo:

thời gian xử lý hồ sơ đột ngột tăng gấp đôi; một cán bộ xử lý quá nhiều hồ sơ nhạy cảm; xuất hiện khối lượng truy cập bất thường vào hệ thống; hồ sơ bị trả về hàng loạt ở một địa phương; tỉ lệ phê duyệt quá cao hoặc quá thấp bất thường.

Khi phát hiện, hệ thống gửi cảnh báo tự động đến Thủ trưởng cơ quan địa phương; Cấp tỉnh; Bộ ngành liên quan; Và Trung ương.

3. Cơ chế giám sát ngẫu nhiên và giám sát theo dữ liệu

Hệ thống cảnh báo sớm kết hợp hai công cụ:

a. Giám sát ngẫu nhiên (Random Audit)

Áp dụng cho các lĩnh vực có rủi ro cao như đất đai, đầu tư, ngân sách.

b. Giám sát dựa trên dữ liệu (Data-driven Oversight)

Tập trung vào những nơi có dấu hiệu bất thường thay vì giám sát đại trà.

Cách làm này giảm gánh nặng thanh tra và tăng tính chính xác.

4. Cơ chế can thiệp sớm (Early Intervention Protocol)

Khi có cảnh báo, hệ thống kích hoạt quy trình can thiệp sớm gồm 4 bước:

Xác minh nhanh (Quick Verification): kiểm tra hồ sơ – dữ liệu ban đầu. **Yêu cầu giải trình (Immediate Explanation):** địa phương phải trả lời trong thời hạn 48–72 giờ. **Hỗ trợ kỹ thuật (Technical Support):** nếu lỗi do năng lực thấp hoặc quy trình sai. **Áp dụng biện pháp chế tài (Corrective Action):** nếu có dấu hiệu vi phạm hoặc cố tình che giấu.

5. Cơ chế liên thông với người dân – doanh nghiệp

Hệ thống cảnh báo sớm hoạt động hiệu quả khi: người dân có thể báo phản ánh trực tiếp vào hệ thống; doanh nghiệp có thể gửi dữ liệu ẩn danh; tổ chức xã hội có thể đối chiếu dữ liệu công khai. Phản ánh của người dân trở thành “mắt xích cảnh báo” mạnh nhất, vì họ tiếp xúc với rủi ro thực tế mỗi ngày.

III. Vai trò chiến lược của Trung ương trong hệ thống cảnh báo sớm

Trung ương giữ 3 vai trò cốt lõi:

Thiết lập chuẩn dữ liệu quốc gia để tránh phân mảnh.

Xây dựng công cụ cảnh báo tự động, tránh phụ thuộc cảm tính.

Can thiệp sớm, điều chỉnh kịp thời, không chờ sai phạm bùng nổ.

Phân quyền không phải là buông; đó là phân định trách nhiệm, nhưng giám sát phải thông minh hơn.

Một hệ thống phân quyền chỉ bền vững khi có hai lớp bảo vệ:

Bộ công cụ đo rủi ro để nhận diện sớm các điểm yếu;

Hệ thống cảnh báo sớm để can thiệp trước khi sai phạm xảy ra.

Hai cấu phần này tạo ra “hệ thống thần kinh trung ương” cho bộ máy nhà nước hiện đại, bảo đảm phân quyền không đồng nghĩa với hỗn loạn, và sáng tạo không biến thành tùy tiện.

BẢN TỔNG KẾT CHIẾN LƯỢC VÀ ĐỊNH HƯỚNG HÀNH ĐỘNG

Về Thiết kế lại Hệ thống Quy trình Quản lý Nhà nước trong Giai đoạn Mới

I. Bối cảnh và vấn đề cốt lõi

Sau nhiều năm triển khai cải cách hành chính và hiện đại hóa bộ máy nhà nước, hệ thống quy trình vận hành của các cơ quan quản lý vẫn bộc lộ những hạn chế nghiêm trọng: quy trình nhiều nhưng không hiệu quả; đúng quy định nhưng sai so với thực tiễn; mỗi nơi áp dụng mỗi kiểu; người dân và doanh nghiệp vẫn gặp phiền hà; còn cán bộ địa phương thường xuyên lúng túng, sợ sai, sợ trách nhiệm.

Nguyên nhân không nằm ở thiếu quy trình, mà nằm ở **tư duy thiết kế quy trình**, ở **cơ chế phân quyền – kiểm soát**, ở **khả năng thích ứng của hệ thống**, và ở **cách thức vận hành – phản hồi – điều chỉnh**. Nhiều nghiên cứu trước đây thất bại vì tư duy ngành dọc, cách tiếp cận cục bộ, thiếu góc nhìn hệ thống, thiếu cơ chế thử nghiệm, thiếu tiếng nói từ địa phương và thiếu vòng lặp phản hồi từ xã hội.

Chính vì vậy, cần một chiến lược cải tổ mang tính **kiến trúc hệ thống**, thay vì chỉ sửa từng quy trình đơn lẻ.

II. Mục tiêu chiến lược

Xây dựng một hệ thống quy trình mới dựa trên triết lý thích ứng, linh hoạt, đặt người dân – doanh nghiệp làm trung tâm.

Chuyển đổi mô hình quản lý từ “hành chính – kiểm soát” sang “hỗ trợ – phục vụ – kiến tạo”.

Phân quyền thực chất để địa phương tự xây dựng, vận hành và điều chỉnh quy trình theo đặc thù.

Thiết lập cơ chế giám sát và kiểm soát rủi ro dựa trên dữ liệu và các chỉ số định lượng.

Tạo vòng lặp cải tiến liên tục để quy trình thực sự sống được trong đời sống.

Hình thành nền văn hóa quản trị mới, nơi trách nhiệm đi đôi với quyền hạn và minh bạch.

III. Nguyên tắc nền tảng của hệ thống quy trình kiểu mới

Thực tiễn là xuất phát điểm: thiết kế quy trình từ nhu cầu thật của địa phương và người dân.

Linh hoạt trong thực thi: quy trình là khung thích ứng, không phải khuôn mẫu cứng.

Quản lý rủi ro là trung tâm: mỗi quy trình phải chỉ ra rủi ro, điểm nghẽn và cách kiểm soát.

Chất lượng là mục tiêu: có chỉ số đo lường rõ ràng và cơ chế kiểm tra độc lập.

Địa phương là đơn vị thiết kế – vận hành: trung ương chỉ ban hành nguyên tắc, chuẩn chung.

Liên ngành – liên thông: quy trình phải xử lý dòng chảy tổng thể, không chỉ phạm vi của một cơ quan.

Số hóa là hạ tầng mặc định: mọi quy trình phải có phiên bản số hóa, gắn với dữ liệu và liên thông.

Phản hồi xã hội là động lực cải tiến: mọi quy trình phải có công cụ ghi nhận ý kiến và điều chỉnh.

Trách nhiệm cá nhân rõ ràng: phân định rõ ai chịu trách nhiệm về chất lượng đầu ra.

Thử nghiệm – đánh giá – nhân rộng: không ban hành lớn ngay, phải qua giai đoạn sandbox.

IV. Mô hình phân quyền chuẩn trong thiết kế quy trình

1. Trung ương đảm nhiệm các “tầng chiến lược”

Xác lập **nguyên tắc lớn**, khung kiến trúc quốc gia, bộ tiêu chuẩn và bộ chỉ số chất lượng.

Định hướng logic quy trình theo chức năng, không can thiệp vào chi tiết kỹ thuật.

Trực tiếp nhận phản ánh từ người dân – doanh nghiệp.

Điều phối liên ngành và phê duyệt mô hình thử nghiệm.

2. Địa phương đảm nhiệm các “tầng tác nghiệp”

Tự thiết kế quy trình phù hợp với nguồn lực, văn hóa, đặc điểm dân số, địa bàn.

Tổ chức thực thi và điều chỉnh liên tục.

Chịu trách nhiệm trước trung ương về chất lượng dịch vụ công và rủi ro phát sinh.

V. Cơ chế giám sát trong mô hình phân quyền

Giám sát theo dữ liệu: các chỉ số định lượng về thời gian xử lý, mức độ hài lòng, tỉ lệ sai sót, mức độ rủi ro.

Giám sát độc lập: thông qua thanh tra cấp trung ương, cơ quan kiểm toán, và các tổ chức đánh giá độc lập.

Giám sát xã hội: cổng phản ánh trực tuyến, khảo sát định kỳ, cơ chế tiếp nhận phản hồi bắt buộc tổng hợp hàng quý.

Giám sát theo vòng đời quy trình:

RTI – Chỉ số rủi ro tác nghiệp

TPI – Chỉ số thời gian xử lý trung bình

ISI – Chỉ số liên thông liên ngành

UFI – Chỉ số phản hồi của người dân và doanh nghiệp

2. Công cụ kiểm soát rủi ro

Ma trận rủi ro theo mức độ tác động và tần suất.

Bộ câu hỏi kiểm tra chất lượng từng bước.

Công cụ dự báo điểm nghẽn (bottleneck detection).

3. Hệ thống cảnh báo sớm

Thu thập dữ liệu theo thời gian thực.

Cảnh báo khi có sự cố hoặc xu hướng suy giảm chất lượng.

Dashboard theo dõi theo cấp xã – huyện – tỉnh – trung ương.

VII. Thang đo 5 cấp độ trưởng thành trong phân quyền

Cấp 1 – Tuân thủ cơ bản: làm theo hướng dẫn từ trên, không có điều chỉnh địa phương.

Cấp 2 – Ổn định tác nghiệp: có khả năng tổ chức thực thi tốt nhưng chưa tự thiết kế quy trình.

Cấp 3 – Tự thiết kế ban đầu: địa phương bắt đầu viết quy trình nhưng chưa đồng bộ.

Cấp 4 – Nâng cao liên thông – quản lý rủi ro: quy trình có phân tích rủi ro và cơ chế liên ngành.

Cấp 5 – Tự chủ hoàn toàn, quản trị theo dữ liệu: địa phương làm chủ toàn bộ chu trình thiết kế – vận hành – cải tiến.

VIII. Các rủi ro của phân quyền và cách kiểm soát

Rủi ro sai lệch giữa các địa phương

→ Kiểm soát bằng bộ tiêu chuẩn quốc gia và công cụ giám sát dữ liệu tập trung.

Rủi ro lạm quyền hoặc buông lỏng

→ Kiểm soát bằng cơ chế giám sát độc lập và truy trách nhiệm cá nhân.

Rủi ro năng lực không đồng đều

→ Kiểm soát bằng chương trình đào tạo chuẩn hóa và hỗ trợ kỹ thuật.

Rủi ro chồng chéo giữa các cơ quan

→ Giảm thiểu bằng quy trình liên ngành và trách nhiệm liên đới.

Rủi ro trì trệ, không đổi mới

→ Cơ chế phản hồi xã hội và yêu cầu báo cáo cải tiến hàng quý.

IX. Lộ trình hành động

Giai đoạn 1 – Kiến tạo nền tảng (0–6 tháng)

Trung ương ban hành bộ nguyên tắc lớn và kiến trúc quy trình quốc gia.

Lựa chọn 10 địa phương để thử nghiệm thiết kế quy trình từ dưới lên.

Xây dựng hệ thống dữ liệu giám sát và bộ chỉ số chuẩn.

Giai đoạn 2 – Thiết kế và thử nghiệm (6–18 tháng)

Địa phương xây dựng quy trình mới theo mẫu khung và thực tiễn.

Thử nghiệm 3 loại quy trình trọng điểm: đất đai, đầu tư, dịch vụ công trực tuyến.

Đánh giá rủi ro, chất lượng và mức độ liên thông.

Giai đoạn 3 – Nhân rộng và chuẩn hóa (18–36 tháng)

Nhân rộng mô hình cho toàn quốc.

Xây dựng “thư viện quy trình quốc gia” để các địa phương học hỏi lẫn nhau.

Đưa vào vận hành hệ thống cảnh báo sớm và cơ chế đánh giá định kỳ.

Chuyển từ “tuân thủ quy trình” sang “quản trị bằng năng lực và kết quả”

Chiến lược này hướng tới một bước chuyển căn bản của bộ máy nhà nước: từ mô hình quản lý dựa trên mệnh lệnh – thủ tục sang mô hình quản trị hiện đại, thích ứng và hướng đến giá trị. Quy trình không còn là gánh nặng hành chính, mà trở thành công cụ nâng cao chất lượng, giảm rủi ro, thúc đẩy phát triển và tạo dựng niềm tin.

Muốn làm được điều đó, Trung ương phải giữ vai trò kiến tạo các nguyên tắc lớn, còn địa phương phải trở thành chủ thể thiết kế và vận hành quy trình theo năng lực và đặc thù của mình.

Đây không chỉ là cải cách quy trình — mà là **tái lập tư duy quản trị quốc gia**.

TỔNG KẾT CHIẾN LƯỢC

**VỀ ĐỔI MỚI QUY TRÌNH, PHÂN QUYỀN VÀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC
THEO HƯỚNG THÍCH ỨNG – LIÊN NGÀNH – LẤY HIỆU QUẢ THỰC TIỄN****

I. Bối cảnh chiến lược

Trong hơn một thập niên, Việt Nam đã thực hiện nhiều chương trình cải cách thể chế, cải cách thủ tục và phân cấp phân quyền. Tuy nhiên, những nỗ lực đó vẫn chưa tạo được chuyển biến tương xứng với kỳ vọng. Điểm nghẽn lớn nhất nằm ở **quy trình làm chính sách và thực thi chính sách**, vốn được thiết kế theo tư duy tuyến tính, hành chính hóa, chia cắt theo bộ ngành và thiếu các cơ chế phản hồi nhanh từ thực tiễn.

Trong bối cảnh mới—tốc độ đô thị hóa nhanh, mô hình kinh tế đổi mới liên tục, thách thức quản trị đa ngành, đa không gian và tính phức hợp ngày càng cao—nếu quy trình không được điều chỉnh theo hướng linh hoạt và thích ứng, các chính sách dù đúng cũng không vào được cuộc sống.

Chính vì vậy, cần hình thành **một tiếp cận hoàn toàn mới**, coi quy trình không phải là “trật tự các bước cố định”, mà là **hệ điều hành của nhà nước**, có khả năng tự học, tự điều chỉnh, bảo đảm tính hợp pháp nhưng đồng thời bảo vệ được mục tiêu phát triển.

II. Lý do nhiệm vụ này cần được chủ trì bởi Ban Chính sách Chiến lược Trung ương

Không giống các nhiệm vụ mang tính chuyên môn thuần túy (thuộc Bộ Tư pháp hoặc Bộ Nội vụ), cải cách quy trình là nhiệm vụ:

Liên ngành ở mức cao nhất: liên quan đến Bộ Tư pháp, Bộ Nội vụ, Bộ , Bộ Tài chính, Bộ Xây dựng, Bộ TNMT, Thanh tra Chính phủ, cơ quan Đảng; nhưng không một đơn vị nào có đủ thẩm quyền để điều phối tổng thể.

Đòi hỏi góc nhìn chiến lược và sức mạnh chính trị để phá vỡ tư duy cục bộ, vốn là rào cản lớn nhất trong các cải cách trước đây.

Yêu cầu cơ chế phản hồi liên tục: chỉ có cơ quan hoạch định chính sách chiến lược mới có thể điều phối, thu nhận phản hồi từ các địa phương, thí điểm, điều chỉnh kịp thời.

Liên quan đến tái cấu trúc mô hình nhà nước (từ quản lý sang hỗ trợ – phục vụ – kiến tạo), nằm trong trọng trách định hướng của Đảng, vượt ra ngoài phạm vi pháp lý – thủ tục thuần túy.

Do vậy, cần xác định **Ban Chính sách Chiến lược Trung ương** là đầu mối chủ trì, với sự phối hợp chính thức và ràng buộc trách nhiệm của các bộ ngành chủ quản.

III. Các lỗi cơ bản trong những nghiên cứu và cải cách quy trình trước đây

Để tiến tới hành động hiệu quả, cần nhận diện những sai sót có tính hệ thống từng khiến các đề xuất cải cách quy trình không đi vào cuộc sống:

1. Sai ở cách đặt vấn đề

Nhiều nghiên cứu coi quy trình là “thủ tục cần rút ngắn”, thay vì coi là **hệ thống vận hành quyền lực và trách nhiệm**. Vì vậy, giải pháp thường rơi vào “cắt giảm thủ tục” thay vì thiết kế “quy trình tạo giá trị”.

2. Sai ở chủ trì nghiên cứu

Phần lớn nghiên cứu do một bộ chủ trì, dẫn đến:

Cách nhìn cục bộ, bảo vệ quyền hạn của bộ chủ quản.

Không có cơ chế ép buộc các bộ khác tham gia một cách thực chất.

Thiếu góc nhìn tổng thể về quản trị nhà nước.

3. Sai ở đặc điểm tư duy và phương pháp

Tư duy phổ biến là “quy trình chuẩn” và “một mẫu cho tất cả”.

Trong khi thực tiễn ngày nay đòi hỏi:

Quy trình thích ứng theo loại hình nhiệm vụ (đầu tư công, đất đai, đô thị, môi trường, chuyển đổi số...).

Cơ chế điều chỉnh theo thời gian thực (real-time governance).

Hệ thống cảnh báo và đo lường rủi ro.

Các báo cáo trước đây hầu như không xử lý được tính phức hợp này.

4. Sai ở mức độ thử nghiệm và phản hồi

Hầu hết các cải cách không có giai đoạn **pilot** theo quy mô kiểm soát. Chính sách thiếu môi trường thử nghiệm dẫn đến có sai sót là “sai ở phạm vi toàn quốc”, rất khó sửa.

5. Sai ở cơ chế liên ngành

Cơ chế phối hợp hiện nay thiên về “xin ý kiến”, không có người **chịu trách nhiệm cuối cùng**.

Vì vậy:

Nhiều quy trình kéo dài vì “đợi ý kiến bộ khác”.

Khi có sai phạm thì không ai chịu trách nhiệm.

6. Sai ở cơ chế học hỏi từ địa phương

Nghiên cứu trung ương thường thiếu dữ liệu thực tế. Địa phương có sáng kiến thì không được chuẩn hóa hoặc đưa vào luật hóa. Quy trình vì thế không phản ánh được thực tiễn sinh động.

IV. Mục tiêu chiến lược của chương trình cải cách mới

Tạo ra hệ điều hành mới cho Nhà nước, đủ linh hoạt để thích ứng với sự phức tạp.

Xây dựng khung phân quyền – kiểm soát quyền lực dựa trên dữ liệu và chỉ số, giảm phụ thuộc vào cảm tính và “duy ý chí”.

Tạo điều kiện để quyết định của địa phương hợp pháp, hợp lý và có thể kiểm soát rủi ro.

Điều chỉnh quy trình theo hướng thực tiễn dẫn dắt, thay vì văn bản dẫn dắt.

Tạo ra kênh phối hợp liên ngành có trách nhiệm và ràng buộc, thay vì gửi – nhận công văn.

V. Vai trò của từng cơ quan trong thực thi chiến lược

1. Ban Chính sách Chiến lược Trung ương – cơ quan chủ trì

Định hướng triết lý cải cách: thích ứng – lấy thực tiễn – liên ngành – dựa trên dữ liệu.

Ban hành nhiệm vụ nghiên cứu tổng thể về “quy trình trong nhà nước hiện đại”.

Điều phối liên ngành, tổ chức cơ chế họp “bàn tròn chính sách” bắt buộc.

Quyết định các mô hình pilot và địa phương thí điểm.

Trình Bộ Chính trị kết luận để thống nhất áp dụng.

2. Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ

Chuyển hóa kết luận của Đảng thành **chương trình hành động của Chính phủ**.

Chỉ đạo các bộ ngành xây dựng các quy trình chi tiết và chuẩn vận hành.

Ban hành nghị quyết chuyên đề về phân quyền – kiểm soát quyền lực theo hướng mới.

Giám sát thực thi, xử lý điểm nghẽn phát sinh trong quá trình thí điểm.

3. Bộ Tư pháp

Đảm trách khung pháp lý: bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp.

Xây dựng cơ chế pháp lý cho **quy trình linh hoạt** và **quy trình đặc thù**.

Chuẩn hóa phương pháp đánh giá tính pháp lý đối với các mô hình thí điểm.

4. Bộ Nội vụ

Thiết kế cấu trúc tổ chức đi kèm quy trình mới.

Xây dựng tiêu chuẩn năng lực cho đội ngũ thực thi quy trình thích ứng.

Đề xuất điều chỉnh phân cấp giữa trung ương – địa phương gắn với năng lực từng cấp.

5. Bộ Tài chính

Bảo đảm quy trình mới phù hợp với chu trình ngân sách, đầu tư công. Xây dựng chuẩn dữ liệu để đo rủi ro và hiệu quả của các quyết định.

Tạo cơ chế tài chính cho các mô hình pilot.

6. Bộ Xây dựng, Bộ TNMT và các bộ quản lý chuyên ngành

Chuyển đổi quy trình chuyên ngành theo khung chung.

Tích hợp cơ chế cảnh báo sớm rủi ro (đất đai, môi trường, quy hoạch, đầu tư...).

Chủ trì thí điểm chuyên đề tại địa phương.

7. Địa phương được chọn thí điểm

Thực hiện theo khung quy trình mới với cơ chế phối hợp liên ngành bắt buộc.

Báo cáo dữ liệu vận hành theo bộ chỉ số và khung rủi ro.

Đề xuất điều chỉnh dựa trên khó khăn thực tiễn.

VI. Lộ trình và các bước thực hiện

Giai đoạn 1 (6 tháng): Xây dựng nền tảng tư duy và khung thiết kế

Ban Chính sách Chiến lược ban hành nhiệm vụ nghiên cứu tổng thể.

Thành lập Tổ công tác liên ngành. Xây dựng: Khung phân quyền theo cấp độ trưởng thành (5 cấp). Bộ chỉ số đo năng lực và mức rủi ro. Hệ thống cảnh báo sớm. Lựa chọn 3–5 lĩnh vực ưu tiên để thí điểm.

Giai đoạn 2 (12–18 tháng): Thí điểm mô hình quy trình mới tại 3–5 địa phương

Áp dụng quy trình thích ứng cho từng lĩnh vực. Vận hành hệ thống đo chỉ số – cảnh báo – phản hồi. Họp bàn tròn liên ngành hằng tháng. Điều chỉnh tức thời các quy định mâu thuẫn, chồng chéo.

Giai đoạn 3 (18–36 tháng): Chuẩn hóa – nhân rộng – luật hóa

Đánh giá toàn diện hiệu quả mô hình thí điểm. Chuẩn hóa thành “mẫu quy trình mới” cho Nhà nước. Bộ Tư pháp, Nội vụ và các bộ chuyên ngành đồng thời đề xuất các sửa đổi luật, nghị định cần thiết. Chính phủ trình Quốc hội ban hành bộ luật – nghị quyết khung điều chỉnh quy trình Nhà nước thích ứng.

VII. Hướng dẫn hành động cụ thể theo từng nhóm nhiệm vụ

1. Nhóm nhiệm vụ về quy trình

Xây dựng 3 loại quy trình: Quy trình chuẩn Quy trình linh hoạt Quy trình đặc thù theo lĩnh vực. Xác lập cơ chế chuyển đổi giữa các loại quy trình khi có rủi ro hoặc sự kiện bất thường.

2. Nhóm nhiệm vụ về phân quyền – kiểm soát quyền lực

Áp dụng thang trưởng thành 5 cấp cho địa phương: Mỗi cấp tương ứng quyền hạn – trách nhiệm khác nhau. Kiểm soát dựa trên dữ liệu, không dựa trên “xin – cho”.

3. Nhóm nhiệm vụ về đo lường

Áp dụng bộ chỉ số đánh giá: Năng lực phân tích – ra quyết định. Mức độ minh bạch. Hiệu quả thực thi. Rủi ro pháp lý – tài chính – xã hội. Mức độ phối hợp liên ngành Mức độ hài lòng của người dân và doanh nghiệp

4. Nhóm nhiệm vụ về hệ thống cảnh báo sớm

Xây dựng trung tâm dữ liệu liên ngành. Áp dụng phân tích rủi ro theo thời gian thực cho từng dự án, từng vấn đề. Công khai dữ liệu theo cấp độ phù hợp.

VIII. Tinh thần chiến lược tổng thể

Điểm then chốt của cải cách lần này không phải “thay đổi thủ tục”, mà là **tạo ra một mô hình vận hành mới cho Nhà nước**, nơi quy trình không phải vật cản, mà là cơ chế tạo giá trị cho xã hội; nơi quyền hạn đi đôi với trách nhiệm, và trách nhiệm được đo bằng dữ liệu chứ không bằng cảm tính.

Thành công của chương trình phụ thuộc vào: Sự lãnh đạo nhất quán của Ban Chính sách Chiến lược Trung ương. Sự đồng bộ của các bộ ngành. Sự dân thân và năng lực đổi mới của địa phương thí điểm. Cơ chế phản hồi – điều chỉnh theo thực tiễn.

Nếu được triển khai đúng, đây sẽ là một trong những cải cách mang tính nền tảng cho 10–20 năm tới, đưa bộ máy công quyền Việt Nam chuyển sang mô hình hỗ trợ – phục vụ – kiến tạo phát triển, đáp ứng tâm vóc một quốc gia hiện đại.

IX. Giới hạn của đề xuất và những khó khăn trong triển khai

Bất kỳ cải cách thể chế nào cũng có biên độ tác động và phạm vi khả thi nhất định. Đề xuất xây dựng quy trình thích ứng – liên ngành – dựa trên dữ liệu là bước đi cần thiết, nhưng không phải là “giải pháp vạn năng”. Nó có những giới hạn rõ ràng, gắn với điều kiện thực tiễn của Việt Nam. Đồng thời, quá trình triển khai sẽ đối mặt với nhiều khó khăn, cả chủ quan lẫn khách quan, đòi hỏi sự chuẩn bị kỹ lưỡng và cơ chế theo dõi chặt chẽ.

1. Giới hạn về phạm vi điều chỉnh

a. Đề xuất này chưa thể thay thế toàn bộ hệ thống luật pháp hiện hành

Quy trình thích ứng chỉ là một lớp điều hành nằm giữa luật và thực thi. Nó có thể điều chỉnh cách phối hợp và ra quyết định, nhưng không thể tự mình khắc phục các điểm nghẽn bắt nguồn từ:

Những xung đột trong luật đang tồn tại. Các khoảng trống pháp lý chưa được xử lý. Những quy định lỗi thời nhưng thuộc thẩm quyền Quốc hội.

Do đó, cải cách quy trình không thể được hiểu như “giải pháp xử lý tất cả”.

b. Không giải quyết dứt điểm các vấn đề nhân sự và năng lực đội ngũ

Cơ chế mới chỉ tạo nền tảng; nhưng năng lực cán bộ, văn hóa phối hợp, thái độ trách nhiệm là yếu tố quyết định. Nếu năng lực đội ngũ không được nâng lên, quy trình dù tốt cũng không vận hành được.

c. Không thể thay thế quyền tự chủ chính trị và vai trò của mỗi cấp

Quy trình mới chỉ xây dựng nguyên tắc và công cụ; quyền quyết định vẫn thuộc:

Trung ương trong những vấn đề chiến lược. Chính phủ trong tổ chức thực thi. Quốc hội và các cơ quan tư pháp trong giám sát và chuẩn mực pháp lý. Do đó, đề xuất không tạo ra sự thay đổi trong cấu trúc quyền lực; nó chỉ làm cho quyền lực vận hành hiệu quả hơn.

d. Giới hạn về dữ liệu và hạ tầng số hiện tại

Hệ thống chỉ số, cảnh báo sớm, hay đánh giá năng lực sẽ tùy thuộc rất lớn vào mức độ chuẩn hóa và tích hợp dữ liệu của bộ ngành – địa phương. Đây là lĩnh vực còn thiếu và chưa đồng bộ.

2. Khó khăn khách quan

a. Tính phức hợp của quản trị hiện đại vượt khả năng mô hình hóa hoàn toàn

Nhà nước ngày nay đối mặt với các vấn đề đa ngành, chồng lớp (ví dụ đất đai – môi trường – đầu tư – xã hội). Dù quy trình thích ứng giúp giảm độ cứng, nhưng tính phức tạp nội tại của các vấn đề vẫn là thách thức lớn, không giải pháp quy trình nào có thể bao phủ toàn bộ.

b. Xung đột lợi ích giữa các bộ ngành

Mỗi bộ có: Lợi ích cục bộ. Năng lực chuyên môn khác nhau. Văn hóa quản lý và cách hiểu pháp luật riêng. Do đó, dù có cơ chế bàn tròn liên ngành, xung đột lợi ích vẫn là một rào cản khách quan và khó loại bỏ hoàn toàn.

c. Môi trường pháp lý đa tầng, nhiều cấp độ

Ngay cả khi có cải cách quy trình, nhiều văn bản vẫn tiếp tục được ban hành, dẫn đến: Nguy cơ chồng chéo. Tình trạng “trên thoáng – dưới chặt”. Các vướng mắc pháp lý không đồng bộ. Điều này làm giảm hiệu quả của hệ điều hành mới.

d. Hạn chế về nguồn lực tài chính – nhân lực

Triển khai quy trình mới đòi hỏi: Xây dựng nền tảng dữ liệu dùng chung. Đào tạo đội ngũ đa ngành. Hệ thống phần mềm quản lý quy trình và rủi ro. Nguồn lực giám sát độc lập. Nhiều địa phương không đủ nguồn lực để đáp ứng yêu cầu này ngay lập tức.

3. Khó khăn chủ quan

a. Tâm lý sợ trách nhiệm và văn hóa né rủi ro

Đây là trở ngại lớn nhất.

Dù quy trình mới cho phép linh hoạt, nếu cán bộ vẫn mang tâm lý: Sợ sai, Đùn đẩy trách nhiệm, Ưu tiên an toàn cá nhân hơn hiệu quả chung, thì quy trình mới sẽ không mang lại thay đổi thực chất.

b. Sự kháng cự của bộ máy vận hành cũ

Thể chế hành chính hiện nay quen với: Quy trình tuyến tính. Tư duy xin – cho. Cách vận hành theo công văn – văn bản. Sự thay đổi mô hình sẽ tạo ra xung lực ngược từ các nhóm lợi ích và cả từ thói quen hành chính lâu năm.

c. Tư duy luật hóa quá mức

Cán bộ có xu hướng đòi hỏi mọi thứ phải “được luật hóa” trước khi làm, trong khi quy trình thích ứng đòi hỏi sử dụng không gian pháp lý linh hoạt, kết hợp giữa luật, nghị định, hướng dẫn và thử nghiệm.

d. Khoảng cách giữa tư duy chiến lược và năng lực thực thi

Dù đề xuất có tính hệ thống và khoa học, nhưng các đơn vị cấp dưới—đặc biệt là cấp huyện, xã—có thể:

Không hiểu đúng tinh thần cải cách. Không có công cụ đo lường. Không biết phối hợp liên ngành. Khoảng cách này là rủi ro lớn khi triển khai diện rộng.

4. Kết luận về giới hạn và khó khăn

Đề xuất cải cách quy trình theo hướng thích ứng, liên ngành và dựa trên dữ liệu là bước đi cần thiết, nhưng không phải là “phép màu”. Nó không thể giải quyết mọi vấn đề thể chế ngay lập tức, và điều kiện thành công phụ thuộc lớn vào:

Năng lực lãnh đạo, đặc biệt ở cấp định hướng chiến lược. Sự cam kết chính trị của các bộ ngành. Cơ chế giám sát độc lập. Biện pháp nâng cao năng lực đội ngũ. Xây dựng nền tảng dữ liệu đủ mạnh

Quan trọng hơn, cải cách quy trình chỉ phát huy tác dụng nếu song hành với **đổi mới tư duy quyền lực**, tức là xem quyền lực là công cụ phục vụ phát triển, chứ không phải biện pháp quản lý hành chính khép kín.