

**BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ**  
**VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG**

**TĂNG CƯỜNG PHỐI HỢP**  
**GIỮA CÁC CƠ QUAN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC**  
**ĐỐI VỚI CÁC NGÀNH DỊCH VỤ**

**Bản thảo**

**Hà Nội, tháng 5/2006**

## Lời nói đầu

Đây là báo cáo được thực hiện trong khuôn khổ Dự án “**Tăng cường năng lực Quản lý và Xúc tiến hoạt động Thương mại Dịch vụ ở Việt Nam trong Bối cảnh Hội nhập - VIE/02/009**”, do Chương trình Phát triển của Liên Hiệp Quốc (UNDP) tài trợ, Vụ Thương mại và Dịch vụ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI) là cơ quan thực hiện. Dự án bao gồm 4 hợp phần: (i)- Hỗ trợ kỹ thuật trong xây dựng khung chiến lược tổng thể của ngành dịch vụ Việt Nam trong bối cảnh hội nhập quốc tế của Việt Nam nhằm bảo đảm sự phối hợp lâu dài giữa các cơ quan và giữa các phân ngành dịch vụ trong xây dựng chính sách và triển khai chính sách trong khu vực dịch vụ; (ii)- Cải thiện các dòng thông tin về thương mại dịch vụ; (iii)- Đánh giá năng lực cạnh tranh và tác động của tự do hoá các ngành dịch vụ đối với đất nước và con người; và (iv)- Tăng cường nguồn nhân lực trong thương mại dịch vụ.

Theo như mục tiêu cụ thể và kế hoạch triển khai của hợp phần 1, Dự án đã tiến hành thực hiện nghiên cứu về “*Tăng cường công tác phối hợp giữa các Cơ quan quản lý Nhà nước về Ngành Dịch vụ.*” Báo cáo đề cập tới cơ cấu tổ chức hiện nay của các cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm về dịch vụ và thương mại dịch vụ của Việt Nam, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan này; rà soát kỹ lưỡng các văn kiện pháp lý hiện đang được áp dụng trong công tác quản lý nhà nước đối với khu vực dịch vụ và các hoạt động phối hợp thực tế trong ngành; đồng thời đưa ra các phương án và đề xuất nhằm nâng cao công tác điều phối giữa các bộ ngành có liên quan tới việc phát triển & quản lý ngành dịch vụ cũng như thương mại dịch vụ của đất nước.

Đề án nghiên cứu do nhóm nghiên cứu của Viện nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung Ương, cùng các cộng tác viên từ các Bộ: Bưu chính Viễn thông; Tài chính; Y tế; Giáo dục; Lao động, Thương Binh và Xã hội; Ngân hàng Nhà nước Việt Nam; và Tổng cục Du lịch.

Xin chân thành cảm ơn Ông Trương Văn Đoàn, Thứ trưởng Bộ Kế Hoạch và Đầu tư; Ông Hồ Quang Minh, Vụ trưởng Vụ Kinh tế đối ngoại, Bộ Kế hoạch và Đầu tư ; Ông Thái Doãn Tửu, Phó Vụ trưởng Vụ Thương mại và Dịch vụ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Phó Giám đốc Dự án. Tiến sĩ Maria Cristina Hernandez, Cố vấn kỹ thuật cao cấp của Dự án đã tham gia góp ý xây dựng đề cương và hỗ trợ hoàn thiện Báo cáo.

Đồng thời cũng xin cảm ơn Ông Thanks Richard Jones, tư vấn độc lập, đã hiệu đính bản báo cáo cuối cùng; Bà Đỗ Thị Nguyệt Nga, Cán bộ Chương trình, UNDP, đã hỗ trợ cho việc xuất bản báo cáo; cũng như đại diện của các cơ quan chính phủ đã cung cấp thông tin và dữ liệu cho báo cáo và đã tham gia trong các cuộc hội thảo tham vấn, góp ý hoàn thiện báo cáo này.

**Nguyễn Chí Dũng**  
Vụ trưởng  
Vụ Thương mại và Dịch vụ  
Bộ Kế hoạch và Đầu tư  
Giám đốc dự án VIE/02/009

## Mục lục

Từ viết tắt.....	v
MỞ ĐẦU .....	vi
BÁO CÁO TÓM TẮT.....	viii
PHẦN I: VAI TRÒ CỦA KHU VỰC DỊCH VỤ TRONG NỀN KINH TẾ, SỰ CẦN THIẾT PHẢI PHỐI HỢP GIỮA CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC QUẢN LÝ KHU VỰC DỊCH VỤ VÀ THƯƠNG MẠI DỊCH VỤ VÀ KHÁI NIỆM VỀ PHỐI HỢP .....	1
<b>CHƯƠNG 1. KHU VỰC DỊCH VỤ TRONG PHÁT TRIỂN KINH TẾ .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Bối cảnh chung .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Vai trò của các ngành dịch vụ ở Việt Nam trong công cuộc phát triển kinh tế-xã hội .....</b>	<b>1</b>
2.1. Dịch vụ góp phần tăng trưởng GDP .....	1
2.2. Dịch vụ tạo công ăn việc làm và hỗ trợ giảm nghèo .....	3
2.3. Dịch vụ phát triển đã tạo cơ sở mạnh mẽ cho việc áp dụng khoa học và công nghệ mới.....	3
<b>2. Khu vực dịch vụ và Kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội 5 năm 2006-2010. 4</b>	
<b>3. Sự cần thiết phải phối hợp giữa các cơ quan nhà nước quản lý khu vực dịch vụ .....</b>	<b>5</b>
<b>CHƯƠNG II: KHÁI NIỆM VÀ PHƯƠNG THỨC PHỐI HỢP .....</b>	<b>9</b>
1. Khái niệm, tiêu chí và phương thức phối hợp:.....	9
1.1. Khái niệm .....	9
1.2. Tiêu chí về phối hợp tốt:.....	9
1.3. Các phương thức phối hợp:.....	10
1.4. Cơ chế phối hợp .....	11
1.5. Xu thế phối hợp .....	12
1.6. Các hoạt động phối hợp liên ngành chủ yếu .....	13
<b>2. Phối hợp trong khu vực dịch vụ: sự phức tạp và vấn đề liên quan .....</b>	<b>13</b>
<b>CHƯƠNG III: PHỐI HỢP CHÍNH SÁCH- KINH NGHIỆM CÁC NƯỚC .....</b>	<b>16</b>
<b>1. Thiếu các cơ chế phối hợp trong khu vực dịch vụ và thương mại dịch vụ - thực tiễn phổ biến ở nhiều quốc gia .....</b>	<b>16</b>
<b>2. Phối hợp trong quá trình đàm phán WTO/GATS – kinh nghiệm của một số nước .....</b>	<b>17</b>
2.1. Các sáng kiến của JITAP – Các Ủy ban liên ngành (IICs) .....	17
2.2. Các qui trình phối hợp và tham vấn phục vụ công tác đàm phán GATS	19
(1) Về phối hợp trong nội bộ chính phủ.....	19
(2) Về tham vấn trong nước.....	20
<b>3. Kinh nghiệm phối hợp trong khu vực dịch vụ nói chung.....</b>	<b>21</b>
<b>PHẦN II .....</b>	<b>25</b>
<b>QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI KHU VỰC DỊCH VỤ VÀ THỰC TRẠNG PHỐI HỢP GIỮA CÁC CƠ QUAN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ DỊCH VỤ .....</b>	<b>25</b>
<b>CHƯƠNG IV: QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI KHU VỰC DỊCH VỤ.....</b>	<b>25</b>
<b>1. Khu vực dịch vụ và phân ngành kinh tế tại Việt Nam .....</b>	<b>25</b>
<b>2. Cơ cấu tổ chức và chức năng nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với các ngành dịch vụ .....</b>	<b>27</b>
2.1. Dịch vụ bưu chính viễn thông .....	28
2.2. Dịch vụ về máy tính:.....	29

2.3. Giáo dục và Đào tạo.....	30
2.4. Dịch vụ Y tế.....	30
2.5. Dịch vụ Bảo hiểm.....	30
2.6. Dịch vụ ngân hàng:.....	31
2.8. Dịch vụ tư vấn quản lý và một số ngành/tiểu ngành dịch vụ chưa có sự phân công quản lý nhà nước rõ ràng.....	33
<b>CHƯƠNG V: SỰ PHỐI HỢP GIỮA CÁC CƠ QUAN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI KHU VỰC DỊCH VỤ - THỰC TIỄN TẠI VIỆT NAM .....</b>	<b>35</b>
<b>1. Khung pháp lý cho sự phối hợp giữa các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý nhà nước đối với khu vực dịch vụ.....</b>	<b>35</b>
1.1. Quy định về phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong xây dựng và kiểm tra thực thi các chính sách và chiến lược/kế hoạch phát triển:.....	35
1.2. Các quy định cụ thể của các ngành về phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước khu vực dịch vụ trong thực hiện các chức năng quản lý nhà nước:.....	37
<b>2. Thực trạng phối hợp trong ngành dịch vụ theo các loại hình phối hợp .....</b>	<b>41</b>
2.1. Phối hợp chiến lược.....	41
2.2. Phối hợp phân bổ .....	43
2.3. Phối hợp tác động .....	47
2.4. Phối hợp hoạt động .....	49
2.5. Phối hợp thẩm quyền .....	51
2.6. Phối hợp sự kiện/khủng hoảng.....	54
<b>3. Thực tiễn phối hợp trong khu vực dịch vụ - các hình thức phối hợp .....</b>	<b>55</b>
3.1. Thành lập một nhóm soạn thảo/ban chỉ đạo/tổ công tác, bao gồm các đại diện của các bộ/cơ quan và ban ngành có liên quan.....	55
3.2. Lấy ý kiến bằng văn bản của các bộ/cơ quan liên quan .....	56
3.3. Lấy ý kiến thông qua tổ chức các hội thảo tham vấn.....	56
3.4. Lấy ý kiến chuyên gia .....	57
3.5. Mạng chia sẻ thông tin .....	57
<b>4. Đánh giá chung về hiệu quả phối hợp.....</b>	<b>57</b>
<b>PHẦN III- CÁC NGUYÊN TẮC, THÁCH THỨC, GIẢI PHÁP KHẮC PHỤC VÀ KẾ HOẠCH HÀNH ĐỘNG THỰC HIỆN CÁC GIẢI PHÁP NHẪM TĂNG CƯỜNG PHỐI HỢP GIỮA CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC CHỊU TRÁCH NHIỆM QUẢN LÝ KHU VỰC DỊCH VỤ .....</b>	<b>59</b>
<b>CHƯƠNG VI: CÁC NGUYÊN TẮC, THÁCH THỨC, GIẢI PHÁP KHẮC PHỤC VÀ KẾ HOẠCH HÀNH ĐỘNG THỰC HIỆN CÁC GIẢI PHÁP NHẪM TĂNG CƯỜNG PHỐI HỢP GIỮA CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC CHỊU TRÁCH NHIỆM QUẢN LÝ KHU VỰC DỊCH VỤ .....</b>	<b>59</b>
<b>1. ....</b>	<b>59</b>
<b>Một số giải pháp nhằm tăng cường phối hợp giữa các cơ quan nhà nước quản lý khu vực dịch vụ.....</b>	<b>59</b>
1.1. Cải tổ bộ máy Nhà nước.....	59
1.2. Quy định về tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ.....	61
1.3. Văn phòng Chính phủ là cơ quan chịu trách nhiệm theo dõi và đánh giá công tác phối hợp trong quản lý nhà nước giữa các cơ quan quản lý khu vực dịch vụ ở cấp trung ương, Văn phòng Bộ và Văn phòng UBND- ở cấp Bộ và cấp tỉnh.....	61

1.4. Thiết lập mạng lưới giữa các ngành dịch vụ có liên quan.....	61
1.5. Xây dựng cơ chế chia sẻ thông tin kém.....	62
1.6. Hai bước trong quy trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật.....	62
1.7. Đổi mới lập kế hoạch để đảm bảo phối hợp phân bổ tốt .....	64
1.8. Hoàn thiện hệ thống theo dõi và đánh giá đi đến quản lý dựa trên kết quả	65
1.9. Có cơ chế khuyến khích và biện pháp xử phạt khi phối hợp tốt và kém.	65
1.10. Xây dựng năng lực cho các cán bộ quản lý và nhân viên của các bộ/cơ quan chịu trách nhiệm quản lý nhà nước đối với khu vực dịch vụ .....	65
<b>2. Các nguyên tắc và thách thức đối với việc tăng cường phối hợp tốt giữa các cơ quan nhà nước có trách nhiệm quản lý khu vực dịch vụ.....</b>	<b>66</b>
2.1. Các nguyên tắc tăng cường phối hợp tốt giữa các cơ quan nhà nước quản lý khu vực dịch vụ.....	66
2.2. Các thách thức trong phối hợp giữa các cơ quan nhà nước quản lý khu vực dịch vụ .....	67
<b>3. Kế hoạch hành động thực hiện các giải pháp nhằm tăng cường phối hợp giữa các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý khu vực dịch vụ .....</b>	<b>67</b>
MỘT SỐ KẾT LUẬN .....	69
PHỤ LỤC 1: CÁC BỘ CHỊU TRÁCH NHIỆM QUẢN LÝ CÁC NGÀNH DỊCH VỤ .....	76
TÀI LIỆU THAM KHẢO .....	80

**Từ viết tắt**

Bộ KHĐT:	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
Bộ TC	Bộ Tài chính
Bộ NV	Bộ Nội Vụ
BCVT	Bưu chính viễn thông
BHXHVN	Bảo hiểm Xã hội Việt Nam
CA	Công an
CCHCC	Cải cách hành chính công
CN	Công nghiệp
CNTT	Công nghệ thông tin
CNTT&TT	Công nghệ thông tin và truyền thông
CPRGS	Chiến lược Tăng trưởng và Đói nghèo toàn diện
DFID	Cơ quan Phát triển quốc tế của Anh
GDĐT	Giáo dục và Đào tạo
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GATS	Hiệp định chung về Thương mại dịch vụ
HĐND	Hội đồng Nhân dân
HIV/AIDS	Hội chứng mất khả năng miễn dịch
KHCN	Khoa học và Công nghệ
MTEF	Khung chi tiêu trung hạn
NĐ/CP	Nghị định/Chính phủ
NG	Ngoại Giao
NHNNVN	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam
NNPTNT	Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
ODA	Hỗ trợ Phát triển Chính thức
OECD	Tổ chức Phát triển Hợp tác Kinh tế
PTKTXH	Phát triển Kinh tế- xã hội
QP	Quốc phòng
SARS	Hội chứng viêm đường hô hấp cấp
Sở KHĐT	Sở Kế hoạch và Đầu tư
Sở NV	Sở Nội Vụ
Sở TC	Sở Tài chính
TCDL	Tổng cục Du lịch
TCTK	Tổng cục Thống kê
TDĐG	Theo dõi và Đánh giá
TTNVQG	Trung tâm nhân văn quốc gia
VHTT	Văn hoá Thông tin
Viện CLPT	Viện Chiến lược Phát triển
Viện NCQLKTTU'	Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương
VPCP	Văn phòng Chính phủ
UNDP	Chương trình phát triển Liên hiệp quốc
UNCTAD	Hội nghị về Thương mại và Phát triển của Liên hiệp Quốc
UBND	Ủy ban Nhân dân
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới
XD	Xây dựng

## **MỞ ĐẦU**

Nghiên cứu về “Tăng cường phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong khu vực dịch vụ” là một trong những nghiên cứu được tiến hành trong dự án “Nâng cao năng lực quản lý và thúc đẩy Thương mại dịch vụ ở Việt Nam trong bối cảnh hội nhập quốc tế” (dự án VIE/02/009 MPI-UNDP). Mục tiêu chính của nghiên cứu là tiến hành:

- Xem xét và đánh giá hệ thống hiện hành các cơ quan quản lý nhà nước trong khu vực dịch vụ và thương mại dịch vụ; chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan này.
- Phân tích thực trạng phối hợp giữa các bộ/cơ quan quản lý nhà nước trong khu vực dịch vụ.
- Đưa ra một số lựa chọn và kiến nghị để cải thiện việc phối hợp giữa các bộ/cơ quan quản lý nhà nước trong khu vực dịch vụ ở Việt Nam.

Ở Việt Nam, khu vực dịch vụ bao gồm tất cả các ngành không thuộc khu vực công nghiệp và nông nghiệp theo hệ thống phân ngành kinh tế ban hành năm 1993. Nghiên cứu về sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước đối với khu vực dịch vụ nghĩa là nghiên cứu sự phối hợp giữa các cơ quan này trong việc thực hiện tất cả các chức năng quản lý nhà nước, như lập kế hoạch/chiến lược phát triển, hoạch định chính sách, theo dõi và đánh giá việc thực hiện chính sách và chiến lược/kế hoạch, đàm phán quốc tế, giải quyết tranh chấp và cung cấp các dịch vụ công. Do nền kinh tế là một thể thống nhất, tất cả các ngành trong nền kinh tế liên kết chặt chẽ với nhau và vì vậy, việc nghiên cứu sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước khu vực dịch vụ cần được đặt trong bối cảnh phối hợp giữa các ngành nói chung có tập trung vào một đặc điểm cụ thể của khu vực dịch vụ ở Việt Nam. Một số đặc điểm chính của khu vực dịch vụ ở Việt Nam gồm:

- Khu vực dịch vụ được coi như là khu vực không tạo ra của cải vật chất theo quan điểm truyền thống;
- Thị trường dịch vụ chưa phát triển mạnh mẽ;
- Các hoạt động dịch vụ tự phục vụ trong tổng giá trị sản phẩm khu vực dịch vụ vẫn chiếm tỷ trọng tương đối cao;
- Các dịch vụ tri thức và công nghệ cao còn ở mức độ rất khiêm tốn.

Nghiên cứu đã tiến hành xem xét các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý nhà nước khu vực dịch vụ, bối cảnh chung về sự phối hợp trong việc quản lý nhà nước nói chung và giữa các cơ quan quản lý khu vực dịch vụ nói riêng. Ngoài ra, một cuộc điều tra tại Hà Nội, Lâm Đồng, Thừa Thiên Huế về thực trạng phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong một số ngành dịch vụ như Bưu Chính Viễn Thông, Tài Chính, Giáo dục và Đào Tạo, Lao động, Thương binh và Xã hội, Y tế, Khoa học và Công nghệ, Ngân hàng và Du lịch ở cấp trung ương và địa phương để khảo sát ý kiến của các nhà cung cấp và người sử dụng về thực trạng phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước khu vực dịch vụ. Dựa trên kết quả phỏng vấn và nghiên cứu, nhóm nghiên cứu đã tiến hành phân tích những khó khăn và thách thức đối với sự phối hợp và đưa ra những kiến nghị nhằm cải thiện sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước khu vực dịch vụ.

Nghiên cứu gồm có ba phần chính với sáu chương sau:

Phần I: Phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước khu vực dịch vụ - cơ sở lý luận

Chương 1: Vai trò của khu vực dịch vụ trong phát triển kinh tế

Chương 2: Khái niệm và phương thức phối hợp.

Chương 3: Kinh nghiệm quốc tế về phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước

Phần II: Quản lý nhà nước đối với khu vực dịch vụ và sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước khu vực dịch vụ

Chương IV: Quản lý nhà nước khu vực dịch vụ ở Việt Nam

Chương V: Sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước khu vực dịch vụ - thực trạng ở Việt Nam

Phần III: Các nguyên tắc, một số giải pháp và thách thức đối với việc tăng cường phối hợp giữa các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý nhà nước đối với khu vực dịch vụ, và kế hoạch hành động thực hiện tăng cường phối hợp giữa các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý nhà nước đối với khu vực dịch vụ

Chương VI: Các nguyên tắc, một số giải pháp và thách thức đối với việc tăng cường phối hợp giữa các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý nhà nước đối với khu vực dịch vụ, và kế hoạch hành động thực hiện tăng cường phối hợp giữa các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý nhà nước đối với khu vực dịch vụ



## **BÁO CÁO TÓM TẮT**

### **I. Cơ sở lý luận:**

Dịch vụ ngày càng trở nên quan trọng trên thế giới cũng như trong nền kinh tế Việt Nam. Các ngành dịch vụ bao gồm tất cả mọi hoạt động đáp ứng nhu cầu của cá nhân và cộng đồng bằng các sản phẩm phi vật chất và dịch vụ. Các ngành dịch vụ có mối quan hệ và tác động tới tất cả các ngành kinh tế khác cũng như tới toàn bộ cuộc sống của con người. Các ngành dịch vụ hạ tầng cơ sở (như ngành xây dựng, giao thông vận tải, bưu chính viễn thông,...) cung cấp đầu vào cho tất cả các doanh nghiệp. Y tế, giáo dục, đào tạo... tác động mạnh đến chất lượng cuộc sống của người dân nói chung và chất lượng lao động nói riêng. Tính chung trên toàn thế giới các ngành dịch vụ đóng góp 68% tổng sản phẩm quốc nội. Con số này ở Việt Nam thấp hơn nhiều (dưới 40%). Trong gần 10 năm qua giá trị gia tăng của khu vực dịch vụ ở Việt Nam luôn tăng chậm hơn tốc độ tăng GDP, do vậy, tỷ trọng đóng góp của khu vực dịch vụ trong GDP cũng liên tục giảm trong những năm qua, từ 42,4% năm 1996 xuống còn 38,2% năm 2004.. Riêng năm 2005, theo ước tính sơ bộ, lần đầu tiên tốc độ tăng trưởng của khu vực dịch vụ (8.5%) nhỉnh hơn mức tăng GDP (8.4%) và tỷ trọng của các ngành dịch vụ trong GDP đã nhích lên 38,8%.

Lý do khu vực dịch vụ phát triển chậm hơn tốc độ tăng GDP là do trình độ phát triển hàng hoá ở Việt Nam còn thấp, tỷ trọng dịch vụ tự làm còn cao, những ngành dịch vụ gắn với trí thức và công nghệ cao còn sơ khai. Về mặt quản lý nhà nước, trong việc hoạch định chính sách và xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển lâu nay khu vực dịch vụ không được quan tâm bằng khu vực các ngành sản xuất vật chất. Mấy năm gần đây, Chính phủ đã có nhận thức sự giảm sút tỷ trọng của khu vực dịch vụ trong nền kinh tế là trái với xu thế phát triển của kinh tế thế giới trong thời đại ngày nay, cần phải chú ý khắc phục. Có thể thấy trước là khu vực dịch vụ ở Việt Nam sẽ ngày càng phát triển nhanh hơn và tỷ trọng đóng góp của khu vực trong GDP sẽ ngày càng lớn.

Khu vực dịch vụ đóng vai trò rất quan trọng trong tạo việc làm. Tỷ lệ lao động làm việc trong các ngành dịch vụ trong những năm qua liên tục tăng, từ 8,2 triệu người năm 2000 tăng lên 9,95 triệu người năm 2004. Sự phát triển của nhiều ngành dịch vụ đã tạo cơ sở mạnh mẽ cho việc áp dụng tri thức mới, công nghệ mới vào nhiều ngành khác, nâng cao năng suất lao động và chất lượng hoạt động trong nhiều ngành. Ít nhất 70% đầu vào cho các doanh nghiệp dịch vụ được tạo ra trong khu vực dịch vụ.

Mục tiêu đặt ra về tốc độ tăng giá trị gia tăng của khu vực dịch vụ giai đoạn 2006-2010 là 7,7-8,2%, cao hơn tốc độ tăng GDP nói chung và tăng tỷ trọng của khu vực dịch vụ lên 41-42% GDP. Các ngành dịch vụ mới, những ngành có hàm lượng trí tuệ cao, dịch vụ hỗ trợ kinh doanh sẽ được chú trọng. Các ngành dịch vụ như du lịch, công nghệ thông tin, công nghệ sinh học được xác định là những ngành mũi nhọn, tạo đà cho tăng trưởng nhanh, bền vững và giảm nghèo trong kế hoạch PTKTXH 2006-2010.

Với vai trò ngày càng lớn trong quá trình phát triển kinh tế xã hội và tính chất liên ngành của nhiều ngành dịch vụ, việc phối hợp giữa các cơ quan nhà nước quản lý các ngành dịch vụ nhằm tạo ra các sản phẩm và dịch vụ có chất lượng đáp ứng yêu cầu của cộng đồng dân cư và các doanh nghiệp trở nên ngày càng quan trọng. Phối hợp giữa các cơ quan nhà nước là cách thức để phát huy sức mạnh tổng hợp trong hoạch định và thực hiện chính sách nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước.

Sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước có thể được tiến hành theo phương thức phối hợp ngang hoặc phối hợp dọc. Phối hợp ngang là phối hợp về phát triển và triển khai chính sách giữa các thiết chế cùng cấp. Phối hợp dọc là sự phối hợp giữa các cấp khác nhau, chẳng hạn như giữa cấp trung ương và cấp địa phương. Về bản chất, có 6 loại phối hợp chủ yếu giữa các cơ quan nhà nước:

- Phối hợp phân bổ, liên quan đến việc phân bổ các nguồn lực (tài chính, nhân lực...) giữa các mục tiêu chính sách, các ngành và các ưu tiên khác nhau. Phối hợp phân bổ thường được đặt ra trong quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện kế hoạch phát triển.
- Phối hợp chiến lược nhằm huy động tất cả các cơ quan liên quan có các hành động cần thiết để triển khai thực hiện các chiến lược chủ đạo của Chính phủ. Hình thức này không chỉ áp dụng giữa các bộ mà còn giữa các chính quyền địa phương có yêu cầu hành động chung.
- Phối hợp tác động là để đảm bảo các quyết định về chính sách trong một lĩnh vực sẽ không tạo ra các tác động tiêu cực ngoài mong muốn cho lĩnh vực khác. Tác động có thể vượt ra ngoài phạm vi thiết chế hoặc địa lý. Phối hợp tác động thường phải có trong quá trình hoạch định chính sách và xây dựng thể chế quản lý nhà nước.
- Phối hợp thẩm quyền, nhằm phân định rõ vai trò/trách nhiệm và hạn chế sự xung đột về thẩm quyền giữa các bộ, các địa phương và các cơ quan khác. Phối hợp thẩm quyền thường phải có khi các cơ quan quản lý nhà nước và các đối tượng liên quan (doanh nghiệp, hiệp hội và người dân) tham gia xây dựng hệ thống luật pháp để thực hiện chính sách đề ra.
- Phối hợp hoạt động, để đảm bảo cho các cơ quan thực thi có thể cùng phối hợp khi cần thiết trong quá trình triển khai thực hiện các quyết định của Chính phủ, ví dụ như trong quá trình tổ chức thực hiện kế hoạch.
- Phối hợp giải quyết những tình huống bất thường, liên quan đến việc quản lý các sự kiện hoặc tình hình khó khăn chính.

Phối hợp giữa các cơ quan nhà nước quản lý các ngành dịch vụ có nhiều khó khăn xuất phát từ nhiều nguyên nhân có thể coi là chung trong sự phối hợp quản lý đối với tất cả các ngành kinh tế như thiếu cơ chế và quy trình lập kế hoạch phù hợp, quy trình xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật chưa xuất phát từ sự thống nhất về quan điểm chính sách; chức năng và nhiệm vụ của một số bộ/cơ quan, đơn vị và các chuyên viên chịu trách nhiệm quản lý nhà nước không rõ ràng và phù hợp; Công tác theo dõi và đánh giá kém, năng lực phối hợp của một số cán bộ quản lý và công chức nhà nước chưa đáp ứng yêu cầu; và thiếu cơ chế thường, phạt đối với người phối hợp tốt và kém. Ngoài ra, còn có những nguyên nhân gây khó khăn cho việc phối hợp giữa các cơ quan nhà nước quản lý các ngành dịch vụ xuất phát từ đặc điểm của khu vực dịch vụ, đó là cơ chế quản lý nhà nước đối với các cơ sở cung cấp dịch vụ công ích như giáo dục, y tế... còn chưa rõ ràng và chưa chú trọng vai trò của các hiệp hội và người sử dụng trong việc kiểm soát chất lượng dịch vụ.

Sự phối hợp trong nội bộ bộ máy chính phủ liên quan đến khu vực dịch vụ có thể được đánh giá theo 3 mục đích chính như sau:

- Đề hoạch định và triển khai các chiến lược phát triển khu vực dịch vụ: sự phối hợp hiệu quả trong nội bộ chính phủ sẽ nâng cao chất lượng, tính toàn diện và sự liên kết của các chiến lược phát triển đối với khu vực dịch vụ nói chung và cho các ngành dịch vụ cụ thể nói riêng. Xu thế tất yếu của sự phát triển khu vực dịch vụ sẽ hạn chế bớt sự can thiệp theo các chức năng truyền thống của Chính phủ - do vậy càng cần thiết phải có một sự phối hợp hiệu quả trong quá trình hoạch định và triển khai các chiến lược phát triển. Điều này đòi hỏi sự kết hợp giữa các hình thức phối hợp phân bổ, chiến

lược, tác động và hành động, theo đó sự phối hợp tác động sẽ tạo ra nền tảng cho việc đề ra các chiến lược cho khu vực dịch vụ và từ đó sự phối hợp phân bổ và hành động sẽ tiếp tục được phát huy.

- Nhằm đảm bảo việc hoạch định và triển khai các khung pháp lý phù hợp và chặt chẽ đối với các ngành dịch vụ cụ thể (như viễn thông, dịch vụ tài chính, v.v.). Xuất phát từ bản chất của các ngành dịch vụ, việc đề ra các cơ chế điều tiết có hiệu quả đòi hỏi phải có sự phối hợp trong nội bộ chính phủ để đảm bảo sự chặt chẽ và thống nhất, đồng thời đảm bảo tất cả các bên có liên quan cùng được tham gia. Điều này cần có sự kết hợp giữa phối hợp thẩm quyền và phối hợp hành động.
- Do Việt Nam đang trong quá trình đàm phán gia nhập WTO, một mục đích nữa là nhằm đảm bảo tất cả các cơ quan và đối tượng có liên quan được cập nhật về tiến trình đàm phán gia nhập WTO và các chính sách cần sửa đổi cho phù hợp với chuẩn mực quốc tế. Điều này đòi hỏi sự kết hợp giữa phối hợp chiến lược và phối hợp thẩm quyền.

Để đánh giá sự phối hợp giữa các chủ thể thực hiện các hoạt động có liên quan đến nhau nhằm đạt được các mục tiêu đề ra, chúng ta có thể xem xét các triệu chứng thể hiện tình trạng thiếu phối hợp. Theo Richards Veryard có ba triệu chứng đó là chậm trễ, trùng lặp và lẫn lộn với hai hậu quả là mất cơ hội và kém hiệu suất<sup>1</sup>.

Tùy từng cấp độ phối hợp, như phối hợp ở cấp trung ương, cấp ngành hay cấp doanh nghiệp, có thể áp dụng các cơ chế phối hợp khác nhau. Theo Henry Mintzberg có 5 cơ chế phối hợp: Điều chỉnh lẫn nhau, Giám sát trực tiếp, Chuẩn hoá các kỹ năng, Chuẩn hoá các quy trình và Chuẩn hoá đầu ra. Theo cơ chế Điều chỉnh lẫn nhau các nhân viên phải thảo luận chính thức hoặc phi chính thức với nhau để điều chỉnh các chương trình làm việc của mình. Theo cơ chế giám sát trực tiếp, phải có cán bộ quản lý hoặc điều phối viên đứng ra kiểm tra báo cáo hoạt động của các nhân viên. Giữa các nhân viên không có mối quan hệ như theo cơ chế Điều chỉnh lẫn nhau. Theo cơ chế Chuẩn hoá các kỹ năng, các nhân viên được tuyển dụng phải có các kỹ năng chuẩn, như phải có bằng cử nhân/kỹ sư hoặc thạc sỹ... Theo cơ chế Chuẩn hoá quy trình, tất cả các thủ tục, nguyên tắc và quy chế cần thiết quy định cụ thể các nội dung hoạt động cần được xác định rõ. Theo cơ chế Chuẩn hoá đầu ra các sản phẩm và dịch vụ được xác định rõ ràng với chi phí và giá cả xác định. Thông thường đối với việc phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước, các cơ chế phối hợp Điều chỉnh lẫn nhau, Chuẩn hoá các quy trình và Chuẩn hoá đầu ra hay được áp dụng.

Ở Việt Nam, các công chức nhà nước thường được tuyển dụng thiếu quy định rõ ràng về chức năng nhiệm vụ của chức danh cần tuyển dụng. Vì thế, rất khó để có thể áp dụng cơ chế phối hợp Chuẩn hóa kỹ năng. Cơ chế chuẩn hóa quy trình cũng không được sử dụng thường xuyên bởi không phải tất cả các thủ tục, quy chế và các bước hành động thực tế đều được xác định rõ ràng. Cơ chế phối hợp được sử dụng nhiều nhất vẫn là cơ chế Điều chỉnh lẫn nhau. Việc sử dụng quá mức cơ chế điều chỉnh lẫn nhau trong công tác phối hợp có thể dẫn đến nguy cơ tham nhũng, đặc biệt trong những trường hợp thiếu sự minh bạch.

## **II. Một số phát hiện chính từ thực tế phối hợp giữa các cơ quan quản lý các ngành dịch vụ và các giải pháp:**

### **1. Những bất cập trong bộ máy Nhà nước:**

---

<sup>1</sup> Richards Veryards, Quản lý các mô hình thông tin, hệ thống, tổ chức, 1994, tr.3

Trước hết việc phân loại ngành kinh tế quốc dân của Việt Nam là một nhân tố được cân nhắc khi tổ chức hệ thống quản lý nhà nước nhưng chưa đáp ứng được yêu cầu chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế. Nhiều ngành nghề mới đã xuất hiện và nhiều tiểu ngành đã trở nên quan trọng hơn đối với nền kinh tế nhưng chưa được tính đến trong phân loại ngành kinh tế quốc dân, điều này là một yếu tố dẫn đến sự không thích hợp trong tổ chức bộ máy quản lý nhà nước. Ví dụ, do trước kia ngành bưu chính viễn thông chỉ được phân loại như một tiểu ngành, nên trong một thời gian dài cơ quan quản lý nhà nước đối với dịch vụ bưu chính viễn thông được đặt trực thuộc Bộ Giao thông vận tải. Một số ngành/tiểu ngành không rõ cơ quan chịu trách nhiệm về quản lý nhà nước, ví dụ như tiểu ngành tư vấn quản lý. Đối với một số ngành/tiểu ngành bộ máy được tổ chức nhằm thực hiện chức năng cung cấp dịch vụ hơn là chức năng hoạch định chính sách.

Về chức năng và nhiệm vụ của chính phủ, theo Luật TCCP ban hành năm 2001, Chính phủ thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về phát triển kinh tế xã hội, về văn hoá xã hội, an ninh quốc phòng, về hợp tác và hội nhập quốc tế, phát triển và cung cấp dịch vụ công, quản lý tài sản của nhà nước và phát triển kinh tế nhà nước... Quy định nói trên chưa thực sự tách bạch quản lý nhà nước với quản lý kinh doanh, nhất là đối với các DNNN, chưa xác định rõ vai trò của Chính phủ trong việc khắc phục những thất bại của thị trường, như giải quyết các vấn đề cạnh tranh không hoàn hảo, đặc biệt đối với việc cung ứng dịch vụ công, chức năng của chính phủ và các cơ quan chính phủ càng không rõ.

Các cơ quan chính phủ hiện được tổ chức để thực hiện cả các chức năng cung cấp dịch vụ nên chức năng quản lý nhà nước, đặc biệt là chức năng hoạch định chính sách chưa được quan tâm đúng mức, dẫn đến sự chậm trễ hoặc bỏ qua một số yếu tố trong hoạch định chính sách. Các chức năng và nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước không rõ ràng cũng làm cho sự lựa chọn cơ quan phối hợp có khi thiếu chính xác. Điều này được phản ánh thông qua câu trả lời của nhiều người được điều tra rằng họ đã nhận được yêu cầu đóng góp ý kiến về các vấn đề nằm ngoài chức năng của mình. Trong nhiều trường hợp, phối hợp chỉ là một cách để trốn tránh trách nhiệm cá nhân hoặc để thoả hiệp với các cơ quan có chức năng và nhiệm vụ trùng lặp nhau.

### **Giải pháp khắc phục:**

Để đảm bảo phối hợp tốt trong hoạch định chính sách, vai trò của Chính phủ tạo điều kiện cho xã hội phát triển cần phải được làm rõ theo hướng khắc phục những thất bại của thị trường. Điều này phải được thể hiện trong Luật Tổ chức Chính phủ sửa đổi, dựa trên nguyên tắc điều hành tốt như đã nêu ở trên. Các nhiệm vụ của Chính phủ và các Bộ/cơ quan chính phủ phải được xác định đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong việc ra quyết định. Quyền hạn phải gắn liền với trách nhiệm.

Nhằm tránh trùng lặp và bỏ trống các chức năng và nhiệm vụ quản lý nhà nước của các bộ/cơ quan, hệ thống phân ngành quốc gia ban hành năm 1993 phải thay đổi sao cho đáp ứng được yêu cầu của nền kinh tế thị trường và xu hướng hội nhập quốc tế. Hiện tại, Tổng cục Thống kê đang xây dựng Hệ thống phân ngành kinh tế quốc dân mới. Trong hệ thống phân ngành kinh tế quốc dân mới dự kiến sẽ được sớm ban hành cần có sự điều chỉnh cho phù hợp hơn với thông lệ quốc tế. Ví dụ như: Dịch vụ bưu chính viễn thông và môi trường phải được xếp là các ngành (cấp 1) hay dịch vụ chứng khoán phải được xếp là một tiểu ngành (cấp II) của ngành dịch vụ cấp I là ngành tài chính, chứ không phải như một tiểu ngành cấp II hay III như hiện nay.

Tổ chức chính phủ và việc phân định chức năng nhiệm vụ của các bộ phải đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước theo tinh thần cải cách hành chính và phục vụ tốt nhất nhu cầu của dân và doanh nghiệp, không nhất thiết tách biệt theo ngành. Mỗi quan hệ gắn kết giữa sản xuất và thị trường đòi hỏi phải điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ giữa các bộ quản lý các ngành sản xuất (nông, lâm nghiệp, thủy sản công nghiệp) và bộ quản lý thị trường hàng hoá (thương mại) chuẩn bị các điều kiện để hình thành Bộ Công thương trên cơ sở hợp nhất Bộ Công nghiệp và Bộ Thương mại.

Để nâng cao chất lượng và khắc phục sự tụt hậu về đào tạo và nghiên cứu khoa học- công nghệ, một biện pháp cần thiết về quản lý nhà nước là tập trung hai lĩnh vực này vào một bộ, hình thành Bộ Khoa học, Công nghệ và Đào tạo, điều chỉnh chức năng của Bộ Giáo dục, chủ yếu là chăm lo cho sự nghiệp giáo dục phổ thông (từ trung học phổ thông trở xuống). Cơ cấu tổ chức của các Bộ/cơ quan ngang bộ quản lý ngành cần dựa vào sự phân định chức năng hoạch định chính sách là nhiệm vụ chủ yếu thuộc thẩm quyền bộ trưởng (có các vụ tham mưu giúp việc); còn các công việc mang tính hành chính nghiệp vụ thực thi pháp luật đòi hỏi tính chuyên nghiệp cao, ổn định lâu dài thì giao cho các Cục hoặc Tổng cục chuyên môn đảm nhiệm và xử lý (như Tổng cục thuế, Tổng cục Hải quan... thuộc Bộ Tài chính, Cục Đầu tư nước ngoài, Cục Doanh nghiệp nhỏ và vừa thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư...)

Quá trình đổi mới đã có bước tiến trong việc tách biệt chức năng quản lý nhà nước của các bộ với chức năng quản lý sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước do các Bộ quản lý. Tuy nhiên, còn nhiều vấn đề đòi hỏi phải tiếp tục giải quyết về thể chế và tổ chức để hình thành cơ chế thực hiện chức năng, thẩm quyền đại diện chủ sở hữu đối với các DNNN (do nhà nước nắm 100% vốn hoặc nắm tỷ lệ vốn chi phối), thay thế cho cơ chế chủ quản của các bộ và chính quyền địa phương.

Yêu cầu tương tự cũng phải được đặt ra đối với các bộ quản lý các lĩnh vực dịch vụ công (giáo dục, khoa học công nghệ, y tế, văn hoá, thể dục thể thao...) với sự phân biệt chức năng quản lý nhà nước và chức năng cung ứng dịch vụ của các cơ sở dịch vụ công lập đang chiếm tỷ trọng lớn trong các lĩnh vực dịch vụ này. Lâu nay các cơ sở dịch vụ này được gọi là các đơn vị sự nghiệp và áp dụng cơ chế quản lý tương tự như cơ quan hành chính (nên có tên chung là các đơn vị hành chính-sự nghiệp). Cùng với việc thực hiện chủ trương xã hội hoá các lĩnh vực này theo Nghị quyết 05/2005/NQ-CP, ngày 18/4/2005 của Chính phủ đã tới lúc phải đổi mới cơ cấu tổ chức của các bộ để làm đúng chức năng quản lý nhà nước trong các lĩnh vực dịch vụ công, bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ sở công lập làm nhiệm vụ cung ứng dịch vụ, đồng thời khuyến khích và tạo điều kiện cho tư nhân và đầu tư nước ngoài tham gia nhiều hơn vào việc cung ứng dịch vụ.

## *2. Quy định về tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ*

Cho đến nay, chất lượng dịch vụ chưa được quan tâm đúng mức. Phần lớn những người được hỏi đều không biết về tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ (chiếm 67%), và đó là câu trả lời nhận được khi điều tra ở cả Hà Nội (73%), Lâm Đồng (62%) và Huế (66%). Nhiều cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm quản lý ngành dịch vụ trong cơ cấu tổ chức không có bộ phận chịu trách nhiệm về quản lý chất lượng dịch vụ. Ví dụ, đến tận năm 2002, Cục Khảo thí và Kiểm định chất lượng giáo dục trực thuộc Bộ Giáo dục và Đào tạo mới được thành lập. Và ngay cả khi Cục này đã được thành lập, phần lớn hoạt động của nó tập trung vào các kỳ thi và chức năng kiểm định chất lượng giáo dục gần như bị bỏ qua. Các hiệp hội nghề nghiệp có vai trò hạn chế trong việc xây dựng và kiểm tra các tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ. Không có tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ đã khiến cho việc áp dụng cơ chế chuẩn hóa đầu ra trong phối hợp giữa các cơ quan nhà nước quản lý dịch vụ gặp nhiều khó khăn.

### **Giải pháp khắc phục:**

Kiểm soát chất lượng dịch vụ cần được coi là chức năng của các cơ quan nhà nước liên quan. Cần xây dựng năng lực của các hiệp hội nghề nghiệp để các tổ chức này có thể tham gia vào quá trình xây dựng tiêu chuẩn và kiểm soát chất lượng dịch vụ. Các tiêu chuẩn rõ ràng về chất lượng dịch vụ sẽ giúp cho việc áp dụng cơ chế Chuẩn hóa đầu ra trong việc phối hợp giữa các cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm quản lý ngành dịch vụ.

*3. Không có cơ quan chịu trách nhiệm theo dõi và đánh giá công tác phối hợp trong quản lý nhà nước giữa các cơ quan quản lý khu vực dịch vụ:*

Mãi đến tháng 12 năm 2005 với sự ban hành Nghị định 144/2005/NĐ-CP mới có quy định về cơ quan chịu trách nhiệm theo dõi và đánh giá công tác phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong việc xây dựng và kiểm tra việc thực hiện chính sách, chiến lược, kế hoạch, đó là Văn phòng Chính phủ ở cấp trung ương và Văn phòng Bộ hoặc UBND ở cấp Bộ hoặc cấp tỉnh. Tuy nhiên, quy định này chỉ áp dụng trong việc xây dựng và kiểm tra việc thực hiện chính sách, chiến lược, kế hoạch chứ chưa bao gồm việc theo dõi và đánh giá công tác phối hợp trong các hoạt động thực hiện chính sách, chiến lược, kế hoạch và các hoạt động nghiệp vụ như cung cấp dịch vụ công.

### **Giải pháp khắc phục:**

Mở rộng phạm vi áp dụng của quy định này, bổ sung thêm trách nhiệm theo dõi và đánh giá sự phối hợp triển khai chính sách thì sẽ nâng cao được hiệu lực và hiệu quả phối hợp giữa các cơ quan nhà nước, trong đó có các cơ quan quản lý nhà nước các ngành dịch vụ. Văn phòng Chính phủ theo dõi và đánh giá sự phối hợp ở cấp quốc gia, giữa các cơ quan ở cấp Bộ và giữa các Sở.

*4. Hình thức phối hợp và thực tiễn phối hợp không phù hợp với bối cảnh hội nhập quốc tế hiện nay*

Như đã nêu ở trên, hình thức phối hợp chủ yếu trong quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, chiến lược và kế hoạch phát triển là thành lập ban soạn thảo hoặc tổ công tác, xin kiến đóng góp bằng văn bản và tổ chức họp/hội thảo tham vấn. Thông thường, các thành viên tham gia ban soạn thảo hoặc tổ công tác là cán bộ cấp cao, hoặc chí ít cũng là cán bộ cấp vụ từ các Bộ/cơ quan liên quan. Trên thực tế, cán bộ cấp cao thường rất bận, ít tham gia vào các quá trình này, dẫn đến chất lượng phối hợp kém. Phối hợp qua các cuộc họp/hội thảo tham vấn hoặc xin ý kiến bằng văn bản cũng có những nhược điểm nhất định như đã phân tích ở Mục 3 Chương 5. Hình thức phối hợp thông qua các diễn đàn, mạng lưới ngành hoặc vùng, sử dụng công nghệ thông tin làm phương tiện trao đổi ít được sử dụng (chỉ có 16,4% người được hỏi qua điều tra cho biết có sử dụng hình thức phối hợp qua mạng lưới trao đổi thông tin).

### **Giải pháp khắc phục:**

Đã có nhiều hình thức phối hợp được triển khai tại Việt Nam và mỗi cách đều có ưu và nhược điểm riêng. Tuy nhiên, hình thức phối hợp qua mạng giữa các cơ quan quản lý khu vực dịch vụ hoặc thành lập các diễn đàn khu vực hầu như chưa được thực hiện ở Việt Nam. Phối hợp qua mạng là một hình thức phối hợp có thể tránh được nhiều điểm bất lợi mà các hình thức khác gặp phải và có những lợi thế như giao tiếp nhanh, và tạo ra diễn đàn để có thể chia sẻ ý

kiến và có bút tích để lại. Tuy nhiên, để thực hiện hình thức này cần có đủ phương tiện như máy tính, trang web... và đủ năng lực. Mạng có thể được thiết lập giữa các ngành dịch vụ có mối quan hệ liên kết mật thiết, như giữa du lịch, văn hoá, giao thông và hải quan để phát triển ngành du lịch hay giữa ngân hàng, tài chính và bưu chính viễn thông để phát triển các dịch vụ tài chính...

Phối hợp qua mạng rất quan trọng để thông báo về tiến trình đàm phán WTO và sau đàm phán WTO. Tuy nhiên, để phối hợp qua mạng phải xây dựng văn hoá chia sẻ thông tin giữa các cơ quan chính phủ và các nguyên tắc minh bạch, có sự tham gia, trao quyền và có trách nhiệm giải trình thông qua việc ban hành các quy chế về quyền hạn và trách nhiệm của các thành viên đoàn đàm phán, của các cơ quan có liên quan, của các doanh nghiệp và cộng đồng trong quá trình chuẩn bị đàm phán và sau đàm phán và cơ chế chia sẻ thông tin. Phải tạo ra được lòng tin giữa các cơ quan chính phủ với nhau và giữa chính phủ với cộng đồng doanh nghiệp và dân chúng với một mục đích chung là phát triển quốc gia. Việc thiết lập mạng liên ngành có thể đi kèm với thành lập cơ quan chỉ đạo gồm đại diện của các ngành dịch vụ có liên hệ mật thiết để các quyết định đề ra có hiệu lực.

#### *5. Chia sẻ thông tin kém*

Chia sẻ thông tin kém là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến phối hợp kém giữa các cơ quan quản lý các ngành dịch vụ như nhiều người được hỏi cho biết (71% người được điều tra có cùng quan điểm này). Do thiếu thông tin, người được tham vấn có thể hiểu không rõ về vấn đề cần phối hợp. Vì vậy, nhiều ý kiến góp ý không hữu hiệu hoặc chỉ mang tính hình thức.

#### **Giải pháp khắc phục:**

Cần có quy định về chia sẻ thông tin để thiết lập cơ chế chia sẻ thông tin giữa các cơ quan và các công chức nhà nước.

#### *6. Quy trình xây dựng chính sách và chuẩn bị chiến lược và kế hoạch phát triển không đảm bảo sự thống nhất giữa các chính sách*

Một trong những nguyên nhân dẫn đến phối hợp không hiệu quả là quy trình xây dựng chính sách và chuẩn bị chiến lược và kế hoạch phát triển không phù hợp. Để xây dựng các Luật/Nghị định, tổ chức/cơ quan hoặc các thành viên có thẩm quyền thuộc Quốc hội có thể đề xuất việc soạn thảo Luật, Pháp lệnh với Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ. Đề xuất này phải bao gồm thông tin cơ bản, phạm vi áp dụng của văn bản quy phạm pháp luật, các mục tiêu, nội dung chính của các văn bản, các tác động tiềm tàng về mặt kinh tế - xã hội, các nguồn lực và điều kiện để soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật. Sau khi đề xuất về Luật/Pháp lệnh, được chấp nhận và ghi vào trong Chương trình của Quốc hội về soạn thảo các văn bản quy phạm pháp lý, bộ/cơ quan đã gửi đề xuất sẽ thành lập Nhóm soạn thảo Luật/Pháp lệnh. Đối với các Luật/ Pháp lệnh/ Nghị quyết liên quan đến nhiều lĩnh vực hoặc đối với các Luật/ Pháp lệnh/ Nghị quyết có đề xuất đã được các Ủy ban khác của Quốc hội hoặc các thành viên trong Quốc hội trình lên Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Nhóm soạn thảo sẽ do Ủy ban Thường vụ Quốc hội thành lập. Các nhóm soạn thảo do Người đứng đầu cơ quan chủ trì soạn thảo Luật/Pháp lệnh làm trưởng nhóm, các thành viên khác là đại diện của tất cả các bộ/cơ quan có liên quan, các nhà nghiên cứu và chuyên gia. Các cơ quan là thành viên của Nhóm soạn thảo chịu trách nhiệm đưa ra các ý kiến đóng góp bằng văn bản về dự thảo Luật/ Pháp lệnh/Nghị quyết. Theo quy định tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan chủ quản chịu trách nhiệm thu thập các ý kiến đóng góp từ các tổ chức và cá nhân chịu tác động của Luật/Pháp lệnh đó. Tất cả các điều khoản có liên quan trong các hiệp ước hoặc điều

ước quốc tế đều phải được xem xét trong quá trình soạn thảo. Bộ Tư pháp chịu trách nhiệm thẩm định dự thảo Luật/Pháp lệnh và đệ trình lên Chính phủ để Chính phủ thảo luận, thông qua trước khi trình lên Ủy ban Thường vụ Quốc hội và chuẩn bị cho Quốc hội thảo luận, phê chuẩn và ban hành.

Qua quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật nói trên, chúng ta có thể thấy rằng các văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam được soạn thảo khi chưa có sự thảo luận để xác định rõ quan điểm chính sách. Tại các nước khác quá trình làm luật thường gồm hai bước: thống nhất về quan điểm chính sách và cụ thể hoá các quan điểm chính sách thành văn bản quy phạm pháp luật. Không thể coi việc tổ chức/cơ quan có thẩm quyền hoặc các thành viên trong Quốc hội gửi đề xuất về soạn thảo Luật/Pháp lệnh lên Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ Việt Nam là bước tương tự như bước thống nhất về quan điểm chính sách. Khái niệm chính sách có tính toàn diện hơn đề xuất về soạn thảo Luật/Pháp lệnh vì bước này bao gồm các yêu cầu về soạn thảo một số văn bản quy phạm pháp luật và phân tích các thuận lợi, khó khăn về chính sách khi triển khai thực hiện. Thiếu bước thống nhất về quan điểm chính sách và cụ thể hoá chính sách vào các văn bản pháp luật trong quá trình soạn thảo Luật/Pháp lệnh khiến cho việc chuẩn bị dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật trở nên khó khăn hơn khi muốn có sự đồng thuận của các bên có liên quan và thậm chí là ngay cả giữa các bộ/cơ quan hữu quan cũng khó dẫn đến nhất trí.

Ở Việt Nam các văn bản quy phạm pháp luật thường được soạn thảo bởi cơ quan có chức năng và nhiệm vụ được quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật mà không có sự thống nhất về quan điểm chính sách. Thực tiễn giao việc soạn thảo Luật/Pháp lệnh/Nghị định cho các bộ/cơ quan tại Việt Nam cho thấy cách làm đó khó tránh khỏi tình trạng Bộ chủ trì soạn thảo văn bản thường thiên về lợi ích của bộ mình, không bảo đảm tính khách quan, tính thống nhất của văn bản. Ví dụ như Luật Đất đai do Bộ Tài nguyên môi trường soạn thảo, Luật Kinh doanh bất động sản do Bộ Xây dựng soạn thảo, còn Luật Đăng ký bất động sản do Bộ Tư pháp soạn thảo. Từ đó sinh ra quy định về nhiều loại giấy tờ xác nhận quyền sở hữu bất động sản và quyền sử dụng đất: sổ đỏ theo Luật đất đai, sổ hồng theo dự thảo Luật kinh doanh bất động sản và Giấy xanh theo dự thảo Luật đăng ký bất động sản, đã gây phản ứng mạnh mẽ của dư luận tới mức Quốc hội phải có quyết định can thiệp.

### **Giải pháp khắc phục:**

Cần áp dụng quy trình 2 bước vào việc soạn thảo và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật nhằm huy động được tốt hơn các đóng góp và sự phối hợp từ các cơ quan có liên quan trong việc hoạch định chính sách tránh tình trạng văn bản pháp quy bị chi phối bởi các lợi ích cục bộ của một vài bộ/cơ quan và đảm bảo được tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong hoạch định chính sách.

Với việc áp dụng hai bước soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, VPCP và Bộ Tư pháp phải giúp Thủ tướng rà soát các vấn đề về chính sách trong các đề xuất pháp lý dựa trên phân tích chính sách do Bộ có liên quan chuẩn bị báo cáo phân tích chính sách làm cơ sở cho đề xuất. Sáng kiến pháp lý phải làm rõ sự cần thiết phải có chính sách mới, đánh giá tác động của chính sách, chi phí cần thiết cho việc thực hiện chính sách... Tùy theo mức độ phức tạp và phạm vi điều chỉnh của chính sách, báo cáo phân tích và đề xuất chính sách phải được đưa ra lấy ý kiến rộng rãi, đặc biệt là ý kiến của các tổ chức và cá nhân thuộc đối tượng điều chỉnh của chính sách, trước khi trình Chính phủ xem xét. Đối với các dự thảo Luật, Pháp lệnh, việc tranh thủ sự đồng thuận của các cơ quan của Quốc hội cũng được thực hiện ngay từ bước hoạch định chính sách. Chỉ khi các chính sách được thông qua, quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp lý mới có thể bắt đầu. Công việc này được giao cho đội ngũ chuyên gia nắm



vững ngôn ngữ pháp lý, am hiểu các văn bản pháp luật có liên quan. Khi các cơ quan có thẩm quyền thông qua văn bản đã soạn thảo để ban hành, điều quan tâm chủ yếu là bản bản có thể hiện trung thực, đầy đủ chính sách đã được hoạch định hay không. Cách làm 2 bước như trên vừa đẩy nhanh việc xây dựng và hoàn thiện thể chế, vừa nâng cao chất lượng văn bản pháp quy và làm cho sự phối hợp giữa các cơ quan có liên quan đi vào thực chất.

#### *7. Thực tiễn lập quy hoạch/kế hoạch chưa đáp ứng được các yêu cầu mới*

Năng lực và nhận thức được nâng cao của dân chúng làm tăng quyền hạn và nhu cầu được tham gia vào quá trình lập kế hoạch phát triển. Tuy nhiên, quá trình lập quy hoạch/kế hoạch còn có ít đối tượng tham gia do hạn chế về nguồn lực và thời gian, chưa bảo đảm tính minh bạch, công khai. Các quy hoạch bị hạn chế về tầm nhìn và phối hợp với nhau. Mục tiêu kế hoạch không xác định rõ thứ tự ưu tiên, nên rất khó phân bổ hợp lý nguồn lực. Các cơ quan có liên quan chưa ngồi lại với nhau để cùng xác định các ưu tiên đầu tư. Giữa các giải pháp/chương trình được xác định trong nhiều kế hoạch phát triển không có sự gắn kết chặt chẽ với mục tiêu.

Với chính sách phân cấp các tỉnh được phân rất nhiều quyền, kể cả quyền phân bổ nguồn lực. Thâm chí trước khi chính sách phân cấp được ban hành, các tỉnh của Việt Nam cũng có mức độ tự chủ đáng kể so với chính quyền trung ương. Tuy nhiên, quy trình và phương pháp lập kế hoạch được áp dụng cho đến nay ở Việt Nam mang nhiều đặc tính của kế hoạch tập trung hơn là các đặc tính của kế hoạch của nền kinh tế thị trường. Lập kế hoạch dựa trên đầu vào gây khó khăn cho Chính quyền trung ương trong việc đánh giá hiệu suất của việc sử dụng các nguồn lực quốc gia và triển khai đồng bộ các chính sách trong cả nước.

#### **Giải pháp khắc phục:**

Quy trình lập kế hoạch nên được thay đổi để đảm bảo có sự tham gia, tính minh bạch, trao quyền và trách nhiệm giải trình trong khi lập kế hoạch. Nhằm cải thiện phối hợp dọc giữa các cấp, đặc biệt là giữa cấp tỉnh và trung ương cần chuyển hướng từ lập kế hoạch theo đầu vào sang cách tiếp lập kế hoạch dựa trên kết quả. Các mục tiêu trong kế hoạch phát triển kinh tế xã hội phải được xác định rõ ràng phân theo thứ tự ưu tiên nhằm khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, kém hiệu quả ngay từ chủ trương đầu tư. Các kế hoạch cũng phải có cơ chế theo dõi và đánh giá thường xuyên (lâu nay khâu này ít được chú ý) để có thể phát hiện và giải quyết kịp thời các khó khăn vướng mắc, và khi cần thiết có thể điều chỉnh việc phân bổ nguồn lực nhà nước. Yêu cầu phối hợp trong phân bổ các nguồn lực giữa các ngành đòi hỏi phải gắn kết việc lập kế hoạch với xây dựng dự toán ngân sách. Triển khai Khung chi tiêu trung hạn (MTEF) có thể giúp thực hiện tốt điều đó.

#### *8. Công tác theo dõi và đánh giá chưa tốt:*

Việc phối hợp trong xây dựng, thực hiện và kiểm tra thực hiện chính sách, chiến lược/kế hoạch phát triển đòi hỏi các cơ quan phối hợp phải có đầy đủ thông tin và có khả năng xử lý dữ liệu sẵn có để đưa ra các ý kiến. Hầu hết các cơ quan ở trung ương và địa phương không có được hệ thống theo dõi và đánh giá việc thực hiện chiến lược/kế hoạch tốt. Do đó, họ thường thiếu thông tin, và ý kiến đóng góp của họ không cụ thể và ít tác dụng. Công tác theo dõi và đánh giá chưa được thể chế hoá. Các chỉ tiêu kế hoạch đặt ra chưa đáp ứng các tiêu chí như: cụ thể, có thể đo lường, việc thu thập thông tin không quá tốn kém, phù hợp và khả thi trong khuôn khổ thời gian đặt ra. Năng lực theo dõi đánh giá còn hạn chế. Thiếu phương tiện, công cụ và các kỹ năng thu thập, xử lý và phân tích thông tin. Chia sẻ thông tin chưa trở thành nếp văn hoá của các cơ quan quản lý nhà nước.

### **Giải pháp khắc phục:**

Theo dõi và đánh giá là một trong những công cụ triển khai cách tiếp cận dựa trên kết quả trong quản lý nhà nước. Vì vậy, cần hoàn thiện hệ thống theo dõi và đánh giá với các chỉ số theo dõi và đánh giá tốt hơn và các trang thiết bị đi kèm phù hợp. Năng lực thu thập, phân tích, sử dụng dữ liệu của cán bộ chính phủ cũng cần được tăng cường. Đồng thời, cần có quy chế về thu thập, phân tích, sử dụng và chia sẻ thông tin giữa các cơ quan, đơn vị và các cá nhân nhằm đảm bảo thông tin đã thu thập và xử lý được chia sẻ giữa các cơ quan, các cấp và các cá nhân có liên quan.

#### *9. Không có động cơ khuyến khích và biện pháp xử phạt khi phối hợp tốt và kém*

Lần đầu tiên khen thưởng và kỷ luật đối với việc phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước được xác định trong một văn bản quy phạm pháp luật là trong Nghị định 144/2005/ND-CP. Tuy nhiên, Nghị định này chỉ quy định phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật và chuẩn bị các chiến lược và kế hoạch phát triển và giám sát triển khai, chứ không quy định phối hợp trong các hoạt động khác, như quản lý cung cấp dịch vụ công, giải quyết tranh chấp hoặc khiếu nại của các bên cung cấp, sử dụng dịch vụ đối với các cơ quan quản lý nhà nước hoặc đàm phán quốc tế. Việc phối hợp thường tốn kém thời gian và đôi khi cả nguồn lực, trong khi đó Nhà nước ta không có cơ chế dành một phần vốn ngân sách nhà nước cho các hoạt động cần phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước như một số nước khác.

### **Giải pháp khắc phục:**

Tương tự như Nghị định 144/2005/ND-CP, các hình thức khen thưởng và kỷ luật cần được đưa vào các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan về phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước đối với khu vực dịch vụ khi quản lý cung cấp các dịch vụ công, giải quyết tranh chấp hoặc khiếu nại của các bên cung cấp, sử dụng dịch vụ đối với các cơ quan quản lý nhà nước... Cần có cơ chế phân bổ ngân sách riêng cho những hoạt động cần phối hợp liên ngành.

#### *10. Năng lực của cán bộ và đội ngũ quản lý của chính phủ chưa đáp ứng yêu cầu của một nền kinh tế hội nhập quốc tế*

Để có được các ý kiến tham vấn giá trị và hữu ích, hoặc để ra các quyết định về quản lý, những người được giao nhiệm vụ này phải có được năng lực thu thập và phân tích dữ liệu và kiến thức liên ngành. Không nhiều cán bộ của chính phủ có năng lực làm tốt việc đó. Đội ngũ công chức năng lực thấp, đặc biệt là năng lực của các công chức địa phương đã khiến cho chính sách phân cấp của Chính phủ thiếu hiệu lực và hiệu quả. Rất nhiều nguồn lực đã bị sử dụng lãng phí và tham nhũng đã xảy ra ở nhiều cơ quan (ví dụ như Bộ Thương mại) và địa phương (chẳng hạn như Hà Giang) bởi năng lực của các cán bộ chưa đáp ứng được yêu cầu công việc được giao cho họ.

### **Giải pháp khắc phục:**

Nhiều ngành dịch vụ mang tính chất liên ngành. Nhằm đảm bảo phối hợp tốt trong quản lý nhà nước đối với khu vực dịch vụ, các cán bộ quản lý và nhân viên làm việc trong các ngành này phải có kiến thức và kỹ năng tương đối rộng để thu được thông tin đầy đủ, có năng lực xử

lý và phân tích dữ liệu, đặc biệt là năng lực hoạch định chính sách. Họ phải có cách tiếp cận tổng thể hơn, chứ không bó hẹp trong ngành mình.

Như đã đề cập ở trên, Việt Nam đang trong quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường. Nhiều chức năng quản lý nhà nước còn mới mẻ hoặc có sự thay đổi. Do vậy, năng lực hoạch định chính sách của các nhân viên nhà nước cần được tăng cường để đáp ứng được môi trường thay đổi cũng như những đòi hỏi mới. Xây dựng năng lực cho các cán bộ nhà nước, đặc biệt là ở địa phương càng trở nên quan trọng hơn trong bối cảnh phân cấp mạnh để đảm bảo sự đồng bộ trong việc thực thi các chính sách ở phạm vi toàn quốc và nâng cao hiệu quả trong việc sử dụng các nguồn lực.

Cần nâng cao nhận thức về các vấn đề liên ngành của các nhân viên nhà nước thông qua tập trung vào lợi ích và quan điểm của các chủ thể không thuộc chính quyền trung ương, những người cung cấp và sử dụng dịch vụ, sử dụng có hiệu quả các kênh thông tin phản hồi từ những người cung cấp và sử dụng dịch vụ và khai thác tối đa các kinh nghiệm và kiến thức quốc tế để vận dụng trong quá trình hoạch định chính sách. Ngoài ra, cần tăng cường luân chuyển cán bộ trong và ngoài các cơ quan chính phủ để khuyến khích việc rèn luyện các kỹ năng. Cần đề ra các tiêu chuẩn tuyển dụng và thăng tiến trong đó có yêu cầu về kỹ năng và năng lực phối hợp liên ngành.

### **III. Các nguyên tắc và thách thức đối với việc tăng cường phối hợp tốt giữa các cơ quan nhà nước có trách nhiệm quản lý khu vực dịch vụ**

#### *1. Các nguyên tắc tăng cường phối hợp tốt giữa các cơ quan nhà nước quản lý khu vực dịch vụ*

Phối hợp giữa các cơ quan là một trong những nhiệm vụ của bất kỳ cơ quan nhà nước nào. Để phối hợp hiệu quả, cần phải đảm bảo bốn nguyên tắc quản lý nhà nước tốt, đó là: minh bạch, tham gia, trao quyền và trách nhiệm giải trình. Các nguyên nhân chính dẫn đến phối hợp không tốt giữa các cơ quan chịu trách nhiệm về dịch vụ đã được nêu ở trên bắt nguồn từ sự thiếu minh bạch, thiếu tham gia của người dân cũng như không được trao quyền và thiếu trách nhiệm giải trình. Xếp hạng quốc tế về chỉ số minh bạch của Việt Nam là rất thấp. Sự tham gia vào quá trình hoạch định chính sách, chiến lược và kế hoạch phát triển, đặc biệt là của cấp cơ sở, giới kinh doanh và phụ nữ là rất yếu. Việt Nam đã phân cấp tương đối mạnh mẽ trong quản lý nhà nước. Tuy nhiên, sự phân cấp này không tương thích với phân quyền, ví dụ như việc phân công trách nhiệm thu, chi cho các cấp thấp hơn. Trách nhiệm tập thể trong việc ra quyết định vẫn là văn hóa làm việc phổ biến của nhiều cơ quan và lãnh đạo. Sự minh bạch, tham gia, trao quyền và trách nhiệm giải trình sẽ trở thành nguyên tắc làm căn cứ để đưa ra các đề xuất tăng cường phối hợp hiệu quả. Các giải pháp nhằm khắc phục các vấn đề về phối hợp giữa các cơ quan quản lý dịch vụ được đề cập ở trên là những lựa chọn chính sách cụ thể và phải tuân thủ nguyên tắc điều hành tốt.

#### *2. Các thách thức trong phối hợp giữa các cơ quan nhà nước quản lý khu vực dịch vụ*

Để thực hiện các giải pháp nêu trên, Việt Nam đang phải đối mặt với một số thách thức trong việc phát triển các cơ chế phối hợp trong khu vực dịch vụ như sau:

Thứ nhất, các lý do về xã hội-chính trị và lịch sử, sự phối hợp trong một bộ và giữa các bộ ở Việt Nam chưa tốt. Điều này thể hiện ở chỗ nhiều vụ trong cùng một bộ không biết rõ các vụ khác đang làm gì. Giữa các bộ vấn đề phối hợp thường còn yếu hơn.

Thứ hai, thu thập thông tin tại Việt Nam là một việc không đơn giản. Thông tin thiếu do hệ thống theo dõi và đánh giá yếu và thiếu cơ chế chia sẻ thông tin.

Thứ ba, phối hợp “dọc” tại Việt Nam là một vấn đề lớn. Vì các lý do xã hội-chính trị và lịch sử, các tỉnh của Việt Nam được hưởng sự tự chủ đáng kể mà trung ương trao cho. Các tỉnh không chỉ được tự chủ trên thực tế, họ cũng chịu trách nhiệm về nhiều nhiệm vụ khác nhau. Điều này khiến cho chính sách của chính phủ trung ương khó được triển khai thực hiện thống nhất trong cả nước.

Thứ tư, cũng giống như các nước “đang chuyển đổi” khác, các bộ của Việt Nam thường tham gia trực tiếp vào việc cung cấp các dịch vụ nhất định – và không chỉ các dịch vụ thường do nhà nước đảm nhiệm (như giáo dục). Điều này dẫn đến sự không rõ ràng giữa chức năng điều tiết và kinh doanh – và càng làm nổi bật vấn đề các cơ quan chính quyền ít quan tâm đến phối hợp và chức năng điều tiết. Điều này cũng làm tăng gánh nặng phối hợp cho các cơ quan nhà nước bởi bên cạnh chức năng lập chính sách, họ lại phải chịu trách nhiệm cả việc cung cấp dịch vụ.

Thứ năm, văn bản Việt Nam đang trong quá trình chuyển đổi, thiếu kiến thức và kinh nghiệm quản lý nền kinh tế thị trường, dẫn đến tình trạng khá phổ biến trong việc xây dựng pháp luật là nhiều luật, pháp lệnh, thậm chí cả nghị định chỉ là khung quy định nguyên tắc chung và bắt buộc phải có văn bản hướng dẫn thi hành với các quy định chi tiết do các bộ và chính quyền địa phương ban hành. Việc theo dõi và đánh giá các văn bản hướng dẫn thi hành lại thiếu chặt chẽ, nên nhiều văn bản ban hành chậm, hoặc có những quy định cụ thể không thống nhất với cấp trên quy định. Do thiếu một khuôn khổ pháp luật toàn diện, không phải tất cả các thủ tục, quy chế và các bước hành động thực tế đều được xác định rõ ràng. Cơ chế phối hợp được sử dụng nhiều nhất vẫn là cơ chế Điều chỉnh lẫn nhau. Việc sử dụng quá mức cơ chế điều chỉnh lẫn nhau trong công tác phối hợp có thể dẫn đến nguy cơ tham nhũng, đặc biệt trong những trường hợp thiếu sự minh bạch.

## **V. Kế hoạch hành động thực hiện các giải pháp nhằm tăng cường phối hợp giữa các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý khu vực dịch vụ**

Với những thách thức lớn như đã nêu, không thể đồng thời tiến hành tất cả các giải pháp nhằm tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan chịu trách nhiệm về dịch vụ. Sau đây là kế hoạch hành động để thực hiện các lựa chọn/giải pháp nhằm đảm bảo phối hợp tốt hơn giữa các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý khu vực dịch vụ.

1. Thứ nhất, cần hoàn thiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2006 - 2010 sao cho các mục tiêu được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên và các chương trình/giải pháp gắn kết chặt chẽ với các mục tiêu. Các chỉ số để theo dõi và đánh giá kết quả thực hiện kế hoạch phát triển phải được đưa vào khung Theo dõi & đánh giá kế hoạch như một phần trong bản Kế hoạch. Việc này cần được thực hiện trước khi Bộ KHĐT trình Kế hoạch lên Chính phủ để đưa ra Quốc hội thảo luận và thông qua trong tháng 5/2006.

2. Chiến lược phát triển khu vực dịch vụ giai đoạn 2006 - 2015 cần được xây dựng và hoàn thành vào cuối năm 2006. Chiến lược phát triển khu vực dịch vụ phải minh bạch rõ ràng và có sự tham gia của các đối tượng có liên quan với trách nhiệm giải trình và phân cấp hiệu quả. Những thế mạnh và những yếu kém, những cơ hội và thách thức mà các ngành dịch vụ sẽ phải đối mặt trong những năm tới cần phải được phân tích kỹ càng. Trên cơ sở chiến lược phát triển khu vực dịch vụ giai đoạn 2006 - 2015 và kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội 2006-

2010 với sự phối hợp của ngành dịch vụ, cần có chương trình hành động cụ thể, có các chỉ số để theo dõi và đánh giá kết quả thực hiện kế hoạch phát triển khu vực dịch vụ.

3. Đổi mới công tác kế hoạch hóa là một trong những cam kết chính sách của Chính phủ với các nhà tài trợ trong khuôn khổ chương trình Hỗ trợ tín dụng giảm nghèo (PRCS) do Ngân hàng Thế giới và nhiều nhà tài trợ khác tài trợ. Cần phải bảo đảm có được sự tham gia của tất cả các đối tượng có liên quan, bao gồm cả giới kinh doanh và người dân, vào quá trình lập kế hoạch. Sự minh bạch, trao quyền và trách nhiệm cũng cần được bảo đảm trong việc lập kế hoạch.

4. Để quá trình soạn thảo các văn bản pháp luật trở nên minh bạch, có sự tham gia và có trách nhiệm giải trình, nên quy định bắt buộc phải thống nhất các quan điểm chính sách trước khi dự thảo văn bản pháp luật. Các quy định này cần được ban hành càng sớm càng tốt, có thể vào cuối năm nay. Tất cả các văn bản pháp luật liên quan dưới luật phải được dự thảo đồng thời với luật để luật thực sự có hiệu lực ngay sau khi ban hành.

5. Việc sửa đổi Luật Tổ chức Chính phủ cần được xúc tiến nghiên cứu để có những thay đổi cần thiết khi thành lập Chính phủ nhiệm kỳ Quốc hội XII (sau bầu cử Quốc hội năm 2007). Những kiến nghị về đổi mới cơ cấu tổ chức Chính phủ và cơ cấu tổ chức các bộ nêu ở phần II cần được làm rõ khi sửa đổi Luật Tổ chức chính phủ. Bộ máy Chính phủ cần được cơ cấu theo chức năng để có thể đóng vai trò tạo điều kiện cho sự phát triển kinh tế xã hội. Đối với các bộ có chức năng quản lý các ngành dịch vụ, cần tách biệt chức năng quản lý nhà nước, hoạch định chính sách với chức năng cung cấp dịch vụ công.

6. Sự phối hợp giữa các cơ quan chịu trách nhiệm về các ngành dịch vụ trong quá trình đàm phán gia nhập WTO và sau khi trở thành thành viên WTO là rất quan trọng. Cần hình thành tổ chức bảo đảm sự phối hợp hiệu quả trong việc hoạch định chính sách chuẩn bị cho việc gia nhập WTO và sau WTO. Thành viên của tổ chức này không chỉ từ các cơ quan chính phủ, mà còn từ giới kinh doanh và các đoàn thể nhân dân nhằm tuyên truyền rộng rãi về các chính sách đã cam kết hoặc những chính sách cần được cam kết sửa đổi để gia nhập WTO và xây dựng sự nhất trí giữa Chính phủ và những bên có liên quan trong việc hoạch định và thực hiện chính sách. Cần áp dụng cơ chế chia sẻ thông tin, đảm bảo tính minh bạch, sự tham gia và trách nhiệm giải trình nhằm xây dựng được niềm tin giữa các thành viên..

7. Xây dựng năng lực cho cán bộ nhà nước phải được thực hiện liên tục nhằm nâng cao kiến thức và trình độ nghiệp vụ trong quá trình hoạch định chính sách, theo dõi và đánh giá việc thực hiện và các hoạt động khác trong chức năng hành chính, thực thi pháp luật. Bên cạnh đó, cần xây dựng cơ chế thu hút những người có kiến thức và kinh nghiệm trong các tổ chức ngoài nhà nước tham gia cùng các cán bộ, công chức các cơ quan chính phủ vào các hình thức hội thảo, các hội đồng nghiên cứu, hoạch định chính sách, tạo nên quan hệ đoàn kết, hợp tác, học hỏi lẫn nhau giữa cán bộ trong và ngoài hệ thống cơ quan Chính phủ và khi cần có thể thay thế, bổ sung cho bộ máy Chính phủ.

## **PHẦN I: VAI TRÒ CỦA KHU VỰC DỊCH VỤ TRONG NỀN KINH TẾ, SỰ CẦN THIẾT PHẢI PHỐI HỢP GIỮA CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC QUẢN LÝ KHU VỰC DỊCH VỤ VÀ THƯƠNG MẠI DỊCH VỤ VÀ KHÁI NIỆM VỀ PHỐI HỢP**

### **CHƯƠNG 1. KHU VỰC DỊCH VỤ TRONG PHÁT TRIỂN KINH TẾ**

#### **1. Bối cảnh chung**

Việt Nam đã được những thành tích đáng kể trong phát triển kinh tế- xã hội trong những năm qua. Mặc dù có những biến động bất lợi trong những năm gần đây bao gồm sự bùng phát dịch cúm gia cầm, lụt và hạn hán nặng, sự tăng giá mạnh của các mặt hàng nhập khẩu chủ yếu, và việc xuất hiện các rào cản thị trường ảnh hưởng đến xuất khẩu vải sợi và hàng may mặc, và các sản phẩm khác, Việt Nam vẫn duy trì được sự tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo đáng kể. GDP tăng trên 7% trong các năm 2002, 2003, 2004 và dự kiến tiếp tục tăng trong năm 2005. Tác nhân chính đối với sự tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ như vậy chính là sự tăng trưởng của khu vực kinh tế tư nhân, được chứng minh bằng sự tiêu dùng, đầu tư mạnh mẽ và sự tăng trưởng xuất khẩu nhanh của khu vực tư nhân. Tỷ lệ tổng đầu tư quốc nội/GDP tăng từ 33,7% năm 2003 lên 35,5% năm 2004. Tỷ lệ tăng trưởng xuất khẩu nhảy vọt từ 20,4% năm 2003 lên 30,3% năm 2004. Tỷ lệ nghèo đói đã giảm từ 58,1% năm 1993, xuống 37,4% năm 1998, 28,9% năm 2002, và 19,5% năm 2004.

Các ngành dịch vụ ngày càng có vai trò quan trọng trong nền kinh tế. Khu vực công nghiệp và dịch vụ đóng góp phần lớn tăng trưởng kinh tế, gần 80% GDP. Năm 2005, lần đầu tiên tốc độ tăng GDP của khu vực dịch vụ cao hơn tốc độ tăng trưởng GDP bình quân (8,5% so với mức tăng chung là 8,4%). Sự kiện lớn nhất trong ngành dịch vụ trong những năm qua là Việt Nam đang đàm phán đề gia nhập WTO. Thỏa thuận song phương đã được ký kết giữa Việt Nam và nhiều nước. Để gia nhập WTO Việt Nam sẽ phải thực hiện nhiều cam kết chính sách, đòi hỏi có sự phối hợp tốt giữa các cơ quan chính phủ, đặc biệt là các cơ quan quản lý các ngành dịch vụ trong việc đưa ra các quyết định về các cam kết chính sách.

#### **2. Vai trò của các ngành dịch vụ ở Việt Nam trong công cuộc phát triển kinh tế-xã hội**

##### *2.1. Dịch vụ góp phần tăng trưởng GDP*

Dịch vụ ngày càng trở nên quan trọng trong nền kinh tế Việt Nam cũng như trên thế giới. Các ngành dịch vụ đóng góp khoảng 68% tổng sản phẩm quốc dân trên thế giới. Con số này ở Việt Nam tuy còn thấp hơn nhiều (40%) vì chưa tính ngành xây dựng, song đang ngày càng gia tăng. Trong 5 năm gần đây tốc độ tăng trưởng GDP của khu vực dịch vụ là khoảng 7%/năm và năm 2005 là 8,5%. So với nhiều nước tốc độ tăng trưởng của khu vực dịch vụ của Việt Nam là chưa cao (ví dụ so với Ấn Độ, một nước có thu nhập thấp tương tự Việt Nam tốc độ tăng trưởng của khu vực dịch vụ là 12,5%, Inđônêxia là 16,1%, Albania là 49%, Bungaria là 19%, thậm chí một nước có thu nhập cao như Hàn Quốc cũng có độ tăng trưởng của khu vực dịch vụ cao- 19,8%). Ngay ở Việt Nam, so với khu vực công nghiệp tốc độ tăng trưởng GDP của khu vực dịch vụ cũng thấp hơn (7% so với 10,3%).

Năm 2004, Việt Nam đạt tốc độ tăng trưởng GDP gần 7,7%. Tăng trưởng trong khu vực dịch vụ góp phần quan trọng vào toàn bộ tăng trưởng kinh tế chung (39,3% tốc độ tăng trưởng

GDP vào năm 2004). Giá trị gia tăng của khu vực dịch vụ kinh doanh có tính thị trường<sup>2</sup> năm 2004 có tốc độ tăng trưởng là gần 7,6%, cao nhất trong các năm kể từ năm 2001. Nhóm dịch vụ này đóng góp tới 79,3% hay 5,9 điểm phần trăm tốc độ tăng giá trị gia tăng của khu vực dịch vụ. Các ngành thuộc nhóm dịch vụ kinh doanh có tính thị trường có tốc độ tăng trưởng cao hơn tốc độ tăng của khu vực dịch vụ và cao hơn so với năm 2003 là: thương nghiệp, vận tải, bưu điện, du lịch, tài chính, ngân hàng và bảo hiểm.

Nguyên nhân chính dẫn đến tốc độ tăng trưởng cao của ngành tài chính, ngân hàng và bảo hiểm chủ yếu là nhờ các loại hình dịch vụ của khu vực này ngày càng được đa dạng hoá và mở rộng hơn cho các thành phần kinh tế trong và ngoài nước. Hoạt động huy động vốn, cho vay và thanh toán phát triển khá mạnh; đặc biệt, các ngân hàng thương mại nhà nước đã bắt đầu áp dụng hệ thống rút tiền tự động liên ngân hàng, góp phần đưa doanh thu của hệ thống ngân hàng thương mại nhà nước tăng cao. Ngành ngân hàng đã trở thành một trong những công cụ hàng đầu để điều hành kinh tế vĩ mô ở Việt Nam. Hoạt động kinh doanh bảo hiểm tại Việt Nam cũng đã đạt được tốc độ tăng trưởng nhanh, đóng góp đáng kể vào việc giảm thiểu rủi ro trong sản xuất kinh doanh và đời sống xã hội, cải thiện môi trường đầu tư, giảm bớt gánh nặng cho ngân sách nhà nước và góp phần vào sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. CNTT&TT đang là ngành kinh tế phát triển đi đầu có mức tăng trưởng hàng năm 25-30%, tạo ảnh hưởng lôi kéo đối với toàn bộ nền kinh tế, với mức đóng góp trực tiếp vào GDP là 3.5%.

**Bảng 1.1: Tăng trưởng giá trị tăng thêm và đóng góp của từng nhóm ngành dịch vụ vào tăng trưởng của khu vực dịch vụ, 2001-2004**

	2001	2002	2003	2004
(%)				
Tốc độ tăng trưởng GDP	6,89	7,08	7,34	7,69
Tốc độ tăng trưởng Dịch vụ	6,10	6,54	6,45	7,47
Đóng góp vào tăng trưởng GDP của khu vực dịch vụ	2,52	2,68	2,63	3,02
Đóng góp vào tăng trưởng GDP theo tỷ lệ % của khu vực dịch vụ	6,54	37,84	35,86	39,33
<b>Tốc độ tăng trưởng (giá năm 1994)</b>				
Khu vực dịch vụ	6,10	6,54	6,45	7,47
Dịch vụ kinh doanh có tính thị trường	6,22	6,58	6,30	7,58
Dịch vụ sự nghiệp	5,85	7,62	7,82	7,66
Dịch vụ quản lý hành chính công	5,21	3,90	5,25	5,91
<b>Đóng góp vào tốc độ tăng giá trị gia tăng của khu vực dịch vụ theo điểm phần trăm</b>				
Khu vực dịch vụ	6,10	6,54	6,45	7,47
Dịch vụ kinh doanh có tính thị trường	4,88	5,15	4,94	5,93
Dịch vụ sự nghiệp	0,86	1,12	1,16	1,15
Dịch vụ quản lý hành chính công	0,36	0,27	0,36	0,40
<b>Đóng góp vào tốc độ tăng giá trị gia tăng của khu vực dịch vụ theo tỷ lệ %</b>				
Khu vực dịch vụ	100,00	100,00	100,00	100,00
Dịch vụ kinh doanh có tính thị trường	79,84	78,73	76,49	79,28
Dịch vụ sự nghiệp	14,10	17,07	17,93	15,36
Dịch vụ quản lý hành chính công	6,06	4,20	5,58	5,36

<sup>2</sup> Khu vực dịch vụ được chia thành ba nhóm ngành: a) nhóm dịch vụ kinh doanh có tính thị trường (bao gồm các ngành: thương nghiệp; khách sạn, nhà hàng; vận tải, bưu điện, và du lịch; tài chính ngân hàng, và bảo hiểm; kinh doanh bất động sản và dịch vụ tư vấn; phục vụ cá nhân và cộng đồng; và dịch vụ làm thuê hộ gia đình); b) nhóm dịch vụ sự nghiệp (bao gồm các ngành: khoa học, văn hoá, y tế, giáo dục, và hiệp hội); và c) nhóm dịch vụ quản lý hành chính công (bao gồm: quản lý nhà nước, an ninh quốc phòng).

*Nguồn: TCTK và tính toán của Viện NCQLKTTU.*

Năm 2004, cũng như trong các năm 2002 và 2003, nhóm dịch vụ sự nghiệp vẫn có tốc độ tăng giá trị gia tăng cao nhất trong số ba nhóm dịch vụ, tuy nhiên, tốc độ tăng có dấu hiệu chậm lại so với năm 2003 (7,7% so với 7,8%).

Khu vực dịch vụ được xem là khu vực đầy tiềm năng phát triển. Các ngành vận tải, bưu điện, du lịch, tài chính ngân hàng, bảo hiểm, kinh doanh bất động sản và dịch vụ tư vấn còn rất nhiều khả năng và cơ hội tạo thêm giá trị tăng thêm. Cho đến nay, đóng góp vào tăng trưởng kinh tế của nhóm dịch vụ sự nghiệp còn hạn chế do nhóm dịch vụ này còn chưa được nhìn nhận một cách đầy đủ dưới góc độ dịch vụ thương mại. Có tính toán cho rằng, nếu công tác xã hội hoá hoạt động y tế, giáo dục được đẩy mạnh, thì các ngành này có thể đóng góp tới trên 10% tốc độ tăng trưởng GDP.<sup>3</sup>

## *2.2. Dịch vụ tạo công ăn việc làm và hỗ trợ giảm nghèo*

Về tạo việc làm, khu vực dịch vụ đóng vai trò rất quan trọng trong nền kinh tế. Tuy nhiên, so với nhiều nước trên thế giới, tỷ trọng việc làm do khu vực dịch vụ tạo ra ở Việt Nam còn rất thấp, thậm chí chưa bằng nửa con số này của một số nước như Hàn Quốc (62,4%), Ấn Độ (59,7%) hay Cộng hoà Liên bang Nga (56,5%). Tỷ lệ lao động làm việc trong các ngành dịch vụ trong những năm qua liên tục tăng do việc làm trong khu vực nông nghiệp ngày một giảm và việc làm trong khu vực công nghiệp có tăng nhưng không đáng kể. Tuy nhiên, tốc độ tăng tỷ trọng việc làm trong khu vực dịch vụ tăng chậm từ 24,5% năm 2000 lên 28% năm 2004.<sup>4</sup>

Cơ cấu lao động theo ngành kinh tế cũng đang chuyển dịch theo hướng tích cực, giảm tỷ lệ lao động làm việc ở khu vực I (nông - lâm - thủy sản), tăng tỷ lệ lao động làm việc ở khu vực II (công nghiệp và xây dựng) và khu vực III (dịch vụ), trong đó tỷ lệ lao động làm việc ở khu vực II có xu hướng tăng nhanh hơn. Năm 2004, trong tổng số 42.329 nghìn lao động có việc làm của cả nước có 57,9% làm việc ở khu vực I; 17,4% làm việc ở khu vực II và 24,7% làm việc ở khu vực III (tăng 0,7% so với năm 2003)<sup>5</sup>. Xu thế việc làm trong khu vực I ngày càng giảm, trong khi đó gần 80% dân số Việt Nam sống ở nông thôn và chủ yếu dựa vào nông nghiệp. Tỷ lệ bán thất nghiệp ở vùng nông thôn vẫn cao (20% năm 2004) và dự kiến trong tương lai sẽ ngày càng tăng.<sup>6</sup> Tăng trưởng khu vực dịch vụ sẽ là một nguồn quan trọng để tạo việc làm, nhất là việc làm cho người nghèo. Phần lớn lao động thiếu việc làm ở nông thôn đã chuyển sang kiếm việc làm trong khu vực dịch vụ phi chính quy chủ yếu là dịch vụ bán buôn và bán lẻ.

## *2.3. Dịch vụ phát triển đã tạo cơ sở mạnh mẽ cho việc áp dụng khoa học và công nghệ mới*

Sự phát triển của nhiều ngành dịch vụ đã tạo cơ sở mạnh mẽ cho việc áp dụng tri thức mới, công nghệ mới vào nhiều ngành khác, nâng cao năng suất lao động và chất lượng dịch vụ trong nhiều ngành. Ít nhất 70% đầu vào cho các doanh nghiệp dịch vụ được sản xuất/tạo ra trong khu vực dịch vụ.<sup>7</sup> Ở Việt Nam, công nghệ thông tin và truyền thông (CNTT&TT) là một

<sup>3</sup> Trong năm 2004, đóng góp vào tốc độ tăng trưởng GDP của nhóm dịch vụ kinh doanh có tính thị trường là 30,7%, nhóm dịch vụ sự nghiệp là 6,5%, và nhóm dịch vụ quản lý hành chính công là 2,1%.

<sup>4</sup> Niên giám Thống kê 2004, Hà Nội, NXB Thống kê

<sup>5</sup> Báo cáo Kinh tế Việt Nam, 2004, Hà Nội, Việt Nam

<sup>6</sup> Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, CPRGS”, Hà Nội, 11/2003.

<sup>7</sup> Giải pháp và kiến nghị về Chiến lược phát triển toàn diện cho khu vực dịch vụ của Việt Nam trong bối cảnh hội nhập quốc tế, MPI-UNDP, 2005, tr. 75



lĩnh vực có sự phát triển nhanh vượt bậc. Ứng dụng CNTT&TT là nhân tố quan trọng để nâng cao năng suất lao động trong tất cả các lĩnh vực kinh tế. Trong cải cách hành chính và dịch chuyển cơ cấu kinh tế, CNTT&TT là công cụ có khả năng tạo ra chuyển biến trong năng lực cạnh tranh quốc gia một cách toàn diện nhất. Các hệ thống chính phủ điện tử, thương mại điện tử sẽ cải thiện môi trường đầu tư, thu hút vốn đầu tư nước ngoài, nâng cao năng lực cạnh tranh cho các doanh nghiệp Việt nam trong quá trình hội nhập, mở rộng thị trường xuất khẩu. CNTT&TT sẽ ngày càng thâm nhập nhiều vào các ngành kinh tế khác nhau, nâng cao năng suất lao động và hiệu quả đầu tư. CNTT&TT đã tạo điều kiện cho nhiều ngành, như ngân hàng, du lịch, giáo dục, y tế... đưa ra nhiều loại hình dịch vụ mới, có chất lượng và hiệu quả cao hơn. Những ngành phát triển đi trước một bước và có giao dịch quốc tế lớn như tài chính ngân hàng, viễn thông, giao thông vận tải, xuất nhập khẩu, sản xuất tự động hóa theo dây chuyền, du lịch... sẽ đòi hỏi ngày càng nhiều ứng dụng CNTT&TT có trình độ quốc tế.

Chất lượng dịch vụ giáo dục và đào tạo là nhân tố quyết định việc áp dụng khoa học và công nghệ mới, đổi mới phương thức quản lý nhà nước và quản trị kinh doanh, nâng cao hiệu quả kinh tế. Sự phát triển dịch vụ giáo dục và đào tạo, ngân hàng, bảo hiểm, y tế... sẽ tạo điều kiện cung cấp nguồn nhân lực có kỹ năng và nguồn vốn để phát triển các ngành công nghiệp khoa học và công nghệ cao.

## **2. Khu vực dịch vụ và Kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội 5 năm 2006-2010**

Chiến lược phát triển Kinh tế-xã hội 5 năm 2001-2010 và Kế hoạch Phát triển Kinh tế- Xã hội 5 năm 2006-2010, đã xác định nhiệm vụ phải phát triển khu vực dịch vụ nhằm thực hiện định hướng chuyển dịch cơ cấu kinh tế, phát triển một nền kinh tế tăng trưởng nhanh và ổn định và góp phần xoá đói giảm nghèo. Mục tiêu đặt ra về tốc độ tăng GDP trong khu vực dịch vụ giai đoạn 2006-2010 là 7,7-8,2%, cao hơn tốc độ tăng GDP nói chung và tăng tỷ trọng GDP của khu vực dịch vụ lên 41-42% GDP. Các ngành dịch vụ mới, những ngành có hàm lượng trí tuệ cao, dịch vụ hỗ trợ kinh doanh sẽ được chú trọng hơn nữa. Các ngành dịch vụ có khả năng cạnh tranh như du lịch, vận tải biển, tài chính... sẽ được tập trung phát triển. Cơ chế cung cấp dịch vụ công sẽ có sự chuyển biến mạnh mẽ theo định hướng thị trường, tạo điều kiện cho các đơn vị cung cấp dịch vụ công tự chủ về tài chính, nâng cao chất lượng dịch vụ, thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân vào việc cung cấp dịch vụ công nhằm tạo khả năng tập trung nguồn lực của nhà nước hỗ trợ các vùng và đối tượng khó khăn hơn.

Ngành du lịch, công nghệ thông tin, công nghệ sinh học được xác định là những ngành mũi nhọn, tạo đà cho tăng trưởng nhanh, bền vững và giảm nghèo. Phần đầu đến sau năm 2010 Việt Nam được xếp vào nhóm các nước có ngành du lịch phát triển nhất trong khu vực. Trong Kế hoạch PTKTXH 2006-2010 đã xác định ngành du lịch phải phối hợp với các ngành khác để phát triển các loại dịch vụ du lịch đa dạng, chất lượng cao như du lịch sinh thái, du lịch lịch sử- văn hoá... Để tạo điều kiện cho ngành công nghệ thông tin và công nghệ sinh học trở thành ngành mũi nhọn, cơ chế quản lý tài chính khoa học công nghệ sẽ được đổi mới căn bản theo hướng tăng cường quyền tự chủ và trách nhiệm trong hoạt động khoa học công nghệ. Quỹ Đầu tư mạo hiểm trong nghiên cứu và phát triển công nghệ cao sẽ được xem xét hình thành nhằm hỗ trợ các đơn vị nghiên cứu và phát triển công nghệ đỡ bị rủi ro trong đầu tư. Luật Sở hữu Trí tuệ và Luật Chuyển giao Công nghệ sẽ sớm được ban hành là nền tảng để phát triển thị trường khoa học và công nghệ.

Đối với một số ngành dịch vụ mang tính độc quyền cao như Bưu chính viễn thông, dự kiến sẽ thực hiện các chính sách mở cửa thị trường, phù hợp với các cam kết trong các Điều ước quốc tế, như trong Hiệp định Việt- Mỹ. Khung pháp lý trong ngành tài chính- ngân hàng cũng sẽ được hoàn thiện và xây dựng cho phù hợp với lộ trình gia nhập WTO. Đối với nhiều ngành/tiểu ngành dịch vụ như nghiên cứu và triển khai, tư vấn quản lý, dịch vụ pháp lý, các dịch vụ về tiêu chuẩn đo lường, chất lượng, môi giới chuyển giao công nghệ, dịch vụ về thiết

kế... cơ chế quản lý nhà nước sẽ được hoàn thiện theo hướng chuyển mạnh sang định hướng thị trường, thu hút tư nhân (trong nước và nước ngoài) tham gia cung cấp dịch vụ<sup>8</sup>. Hệ thống cung cấp các dịch vụ công như dịch vụ giáo dục-đào tạo, y tế,... sẽ được hoàn thiện theo hướng nâng cao chất lượng dịch vụ, tạo điều kiện cho mọi đối tượng, đặc biệt là người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số, được tiếp cận các dịch vụ công.

Tỷ trọng đóng góp vào GDP và việc làm của khu vực dịch vụ chưa cao trong khi khu vực dịch vụ ngày càng có ảnh hưởng lớn tới nền kinh tế ở Việt Nam cho thấy sự cần thiết phải dành nhiều nỗ lực hơn nữa về mặt cải cách và định hướng chiến lược để phát triển khu vực dịch vụ, khai thác đầy đủ tiềm năng phát triển của khu vực này.

### **3. Sự cần thiết phải phối hợp giữa các cơ quan nhà nước quản lý khu vực dịch vụ**

Bản chất nhiều loại dịch vụ mang tính đa ngành cao, như dịch vụ du lịch, tư vấn quản lý, nghiên cứu triển khai, đào tạo nghề..., đòi hỏi phải có sự phối hợp giữa các ngành. Mỗi ngành dịch vụ là ngành cung cấp đầu vào cho nhiều ngành dịch vụ khác, đồng thời cũng sử dụng dịch vụ của nhiều ngành khác (Xem Bảng 1.2. Mối quan hệ giữa một số ngành/tiểu ngành dịch vụ).

Ngành giáo dục và đào tạo trực tiếp hoặc gián tiếp cung cấp dịch vụ cho hầu hết các ngành. Nguồn nhân lực, sản phẩm của dịch vụ giáo dục- đào tạo, có ảnh hưởng tới chất lượng và sản lượng dịch vụ của tất cả các ngành kinh tế quốc dân, không ngoại trừ ngành nào. Chất lượng nguồn nhân lực ngày càng trở nên quan trọng hơn trong nền kinh tế thị trường và trong bối cảnh hội nhập quốc tế, quyết định khả năng cạnh tranh của một quốc gia và chất lượng cuộc sống. Đồng thời ngành giáo dục cũng sử dụng dịch vụ của nhiều ngành dịch vụ khác như bưu chính viễn thông, tư vấn máy tính, phát triển phần mềm, y tế, ngân hàng, nghiên cứu và triển khai... Sự phát triển của công nghệ thông tin và viễn thông đã giúp ngành giáo dục và đào tạo đưa ra nhiều hình thức cung cấp dịch vụ mới, như giáo dục và đào tạo từ xa..., tạo điều kiện thuận lợi cho việc dạy và học, nâng cao chất lượng giáo dục- đào tạo. Giao thông phát triển hơn, đặc biệt là ở những vùng miền núi, xa xôi, hẻo lánh đã giúp cho nhiều học sinh, đặc biệt là học sinh nghèo có thể đến trường. Sự cách biệt và chênh lệch về tỷ lệ biết chữ và trình độ học vấn của người dân miền núi và miền xuôi, nông thôn và thành thị đã được giảm bớt, tuy vẫn còn lớn.

Cũng giống như giáo dục, tất cả các ngành kinh tế đều sử dụng sản phẩm dịch vụ của ngành y tế. Sức khỏe tốt là điều kiện để có thể làm việc tốt. Đồng thời, ngành y tế cũng sử dụng đầu vào là sản phẩm của nhiều ngành dịch vụ khác nhau. Chất lượng đội ngũ bác sỹ, y tá phụ thuộc rất nhiều vào chất lượng dịch vụ giáo dục- đào tạo. Dịch vụ bảo hiểm phát triển đã tạo điều kiện thuận lợi cho việc phát triển các dịch vụ y tế, nhờ đó mà nhiều người nghèo được hưởng dịch vụ y tế. Phát triển dịch vụ bảo hiểm đa dạng với chất lượng cao không những chỉ có lợi cho người sử dụng dịch vụ y tế, mà cho cả người cung cấp dịch vụ y tế, là nền tảng để các cơ sở y tế của nhà nước chuyển sang hoạt động theo nguyên tắc thị trường. Các bệnh viện/phòng khám muốn phát triển phải có vốn đầu tư, và phải sử dụng sản phẩm dịch vụ tài chính-ngân hàng. Nền kinh tế ngày càng phát triển, ô nhiễm môi trường ngày càng trở thành mối đe dọa đối với sức khỏe con người. Sản phẩm của dịch vụ môi trường ngày càng trở nên quan trọng đối với ngành y tế. Các loại dịch vụ y tế cao cấp, sử dụng các thiết bị khám chữa bệnh hiện đại chỉ có thể thực hiện khi sử dụng đầu vào của các ngành công nghệ cao, như công nghệ thông tin và bưu chính viễn thông.

<sup>8</sup> Dự thảo Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 2006-2010, Bộ KHĐT, 2005, tr. 71

**Bảng 1.2. Mối quan hệ tương tác giữa các ngành/tiểu ngành dịch vụ**

Các ngành cung cấp đầu vào	Ngành dịch vụ nghiên cứu	Ngành sử dụng dịch vụ
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Giáo dục và đào tạo</li> <li>- Cấp nước và vệ sinh môi trường</li> <li>- Thương mại</li> <li>... v.v.</li> </ul>	Y tế	Tất cả các ngành
<ul style="list-style-type: none"> <li>- GDĐT</li> <li>- Dịch vụ và Nghiên cứu &amp; Triển khai IT</li> <li>- Dịch vụ chế tạo</li> <li>- Dịch vụ tài chính</li> </ul>	Bưu chính viễn thông	Tất cả các ngành
<ul style="list-style-type: none"> <li>- BCVT</li> <li>- GDĐT</li> <li>- CNTT</li> <li>- Tư vấn quản lý</li> <li>- Kiến trúc (xây trường học)</li> <li>- Dịch vụ tài chính</li> </ul>	Giáo dục Đào tạo	Tất cả các ngành
<ul style="list-style-type: none"> <li>- GDĐT</li> <li>- BCVT</li> <li>- Dịch vụ và Nghiên cứu &amp; Triển khai CNTT</li> <li>- Nghiên cứu thị trường</li> <li>- Dịch vụ tư vấn quản lý</li> </ul>	Dịch vụ tài chính	Tất cả các ngành
<ul style="list-style-type: none"> <li>- GDĐT</li> <li>- BCVT</li> <li>- Dịch vụ và Nghiên cứu &amp; Triển khai IT</li> <li>- Nghiên cứu thị trường</li> <li>- Dịch vụ tư vấn quản lý</li> <li>- Dịch vụ tài chính</li> </ul>	Dịch vụ kinh doanh	Hầu hết các ngành
<ul style="list-style-type: none"> <li>- GDĐT</li> <li>- BCVT</li> <li>- Dịch vụ kinh doanh:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>+ CNTT</li> <li>+ Nghiên cứu thị trường</li> <li>+ Dịch vụ tư vấn quản lý</li> <li>+ Thiết kế &amp; đóng gói</li> <li>+ Kiến trúc</li> <li>+ Chế tạo</li> </ul> </li> <li>- Xây dựng</li> <li>- Dịch vụ tài chính</li> <li>- Môi trường</li> <li>- Vận tải hàng không</li> </ul>	Du lịch	Khách sạn & Nhà hàng' Dịch vụ

Ngành bưu chính viễn thông cũng là ngành cung cấp đầu vào cho tất cả các ngành dịch vụ. Các sản phẩm truyền hình, truyền thanh, dịch vụ internet, điện thoại... đã tạo điều kiện phát triển và hiện đại hoá nhiều ngành dịch vụ khác như y tế, giáo dục, du lịch, ngân hàng, bảo hiểm... Nhờ ứng dụng các sản phẩm dịch vụ công nghệ thông tin và bưu chính viễn thông hệ thống điều hành nhà nước cũng đang được từng bước cải cách mạnh mẽ. Xây dựng Chính phủ điện tử đã được ra như một mục tiêu cải cách hành chính công ở Việt Nam. Thanh toán điện tử được sử dụng rộng rãi khắp nơi trong nước và trong tất cả các ngành. Thương mại điện tử cũng được từng bước hình thành. Ngành BCVT sử dụng dịch vụ của nhiều ngành,

trong đó quan trọng nhất là ngành công nghệ thông tin, dịch vụ thiết kế, nghiên cứu và triển khai, giáo dục và đào tạo và tài chính. Chất lượng nguồn nhân lực hiện đang là trở ngại lớn đối với việc áp dụng các sản phẩm dịch vụ công nghệ thông tin và bưu chính viễn thông vào cuộc sống. Việc áp dụng công nghệ thông tin vào điều hành nhà nước nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước bị cản trở do năng lực cán bộ, nhất là cán bộ ở cấp cơ sở còn yếu. Dịch vụ pháp lý chưa phát triển mạnh với chất lượng cao, tạo niềm tin trong dân chúng cũng là trở ngại lớn cho việc ứng dụng công nghệ thông tin vào các hoạt động giao dịch điện tử, hạn chế sự phát triển dịch vụ máy tính và bưu chính viễn thông.

Ngành tài chính- ngân hàng với các dịch vụ của mình đóng vai trò huyết mạch trong việc cung cấp nguồn lực tài chính và dịch vụ khác cho hoạt động của cả nền kinh tế lẫn các nhu cầu của đời sống xã hội. Tất cả các ngành kinh tế đều sử dụng dịch vụ tài chính- ngân hàng. Vốn, một trong ba yếu tố sản xuất chính, được cung cấp cho các nhà sản xuất kinh doanh và người tiêu dùng thông qua các dịch vụ tài chính- ngân hàng. Dịch vụ tài chính phát triển tạo điều kiện cho các nhà doanh nghiệp huy động được nguồn vốn, nhờ đó nhiều doanh nghiệp sử dụng công nghệ mới, hiện đại, tiêu hao nhiều vốn mới có thể hình thành và phát triển. Đến lượt mình, ngành tài chính- ngân hàng cũng sử dụng dịch vụ của nhiều ngành khác như giáo dục, bưu chính viễn thông, công nghệ thông tin, tư vấn quản lý, nghiên cứu thị trường... Thanh toán điện tử, một loại dịch vụ mới, tiện lợi, nhanh chóng, chỉ thực hiện được khi ngành bưu chính viễn thông và công nghệ thông tin phát triển và có được đội ngũ cán bộ, sản phẩm của các dịch vụ giáo dục- đào tạo, có trình độ chuyên môn đáp ứng yêu cầu.

Trái với thông lệ quốc tế, ngành xây dựng không được coi là một ngành dịch vụ ở Việt Nam. Vì vậy, nếu tính xây dựng là một ngành dịch vụ, GDP và việc làm do khu vực dịch vụ tạo ra ở Việt Nam sẽ cao hơn. Ngành xây dựng là khách hàng của nhiều ngành và cung cấp đầu vào cho nhiều ngành. Không có ngành nào là không có hoạt động xây lắp. Từ xây dựng đường, xây dựng trường học hay xây dựng văn phòng làm việc, cửa hàng,... đều cần đến dịch vụ xây dựng. Sản phẩm của ngành xây dựng ngày càng hoàn thiện, chứa đựng hàm lượng công nghệ cao, đòi hỏi đội ngũ nhân viên phải có trình độ cao hơn. Dịch vụ ngân hàng, bảo hiểm phát triển cũng tạo điều kiện cho ngành xây dựng phát triển mạnh hơn.

Dịch vụ du lịch không được sử dụng như đầu vào của nhiều ngành dịch vụ, song, để phát triển ngành du lịch đòi hỏi sự đóng góp của rất nhiều ngành dịch vụ. Bản chất sản phẩm du lịch vốn là tổng hợp của nhiều yếu tố. Các sản phẩm được cung cấp cho khách du lịch như các chương trình du lịch, các cơ sở lưu trú du lịch, dịch vụ ăn uống, vui chơi giải trí, nghỉ dưỡng, các phương tiện vận chuyển khách du lịch là sự kết hợp sản phẩm dịch vụ của nhiều ngành khác nhau như giao thông, hải quan, giáo dục-đào tạo, y tế, bảo vệ môi trường, giao thông, bưu chính viễn thông, công nghệ thông tin, ngân hàng, bảo hiểm,...thậm chí cả hành vi ứng xử của người dân và các cơ sở kinh doanh đối với khách du lịch. Thực sự ngành du lịch của nhiều nước trên thế giới như Singapore, Thụy Sĩ... phát triển mạnh chủ yếu là nhờ Chính phủ các nước đó đã biết kết hợp lợi thế do nhiều ngành tạo ra, chứ chưa hẳn là nhờ lợi thế từ thiên nhiên và lịch sử văn hoá. Phát triển một số loại hình du lịch mới như du lịch sinh thái, du lịch lịch sử văn hoá không thể thực hiện được nếu không có sự phối hợp của một số ngành dịch vụ khác như môi trường, văn hoá,...

Giao thông là một ngành dịch vụ lớn. Việc đầu tư phát triển giao thông, đặc biệt là giao thông đường bộ sử dụng phần lớn nguồn vốn ngân sách nhà nước. Cũng giống như nhiều ngành dịch vụ khác, tất cả các ngành kinh tế, kể cả an ninh và quốc phòng đều sử dụng dịch vụ giao thông. Giao thông thuận tiện giúp giảm chi phí sản xuất, nâng cao chất lượng sản phẩm cho rất nhiều ngành. Tuy là ngành cơ sở hạ tầng, giao thông đã được đánh giá là có tầm quan trọng đặc biệt trong công cuộc xoá đói giảm nghèo. Giao thông đặc biệt góp phần làm tăng tính hấp dẫn của các hoạt động du lịch trong nước, thu hút khách du lịch vào Việt Nam. Một

số loại hình du lịch như du lịch sinh thái, du lịch lịch sử văn hoá, du lịch mạo hiểm, du lịch thể thao được phát triển nhờ giao thông phát triển tạo điều kiện cho khách du lịch có thể tiếp cận đến những vùng xa xôi, hiểm trở với nền văn hóa bản địa sâu sắc. Giao thông cũng sử dụng sản phẩm của nhiều ngành dịch vụ khác. Ngành xây dựng, thiết kế, tư vấn quản lý, bưu chính viễn thông... có ảnh hưởng rõ rệt nhất tới ngành giao thông. Ngành tư vấn quản lý kém phát triển với hệ thống văn bản pháp quy điều tiết không đầy đủ, hoàn thiện đã làm cho người sử dụng dịch vụ tư vấn bị lúng túng không biết xử lý ra sao khi gặp phải tư vấn kém chất lượng. Trái lại, quyền hạn và trách nhiệm của tư vấn không được quy định rõ ràng cũng cản trở các tư vấn đưa ra các ý kiến tư vấn xác đáng. Trong số nhiều nguyên nhân, chất lượng tư vấn giám sát thi công kém cũng là một nguyên nhân dẫn đến chất lượng các công trình xây dựng đường không đảm bảo.

Tính liên ngành của các sản phẩm dịch vụ đòi hỏi phải có sự phối hợp tốt giữa các cơ quan nhà nước quản lý các ngành dịch vụ. Trong bối cảnh toàn cầu hoá hiện nay, sự phối hợp ngày càng trở nên quan trọng hơn không chỉ ở Việt Nam, mà cả ở trên thế giới. Có nhiều động cơ khác nhau đằng sau xu hướng của nhiều quốc gia khi quay lại với việc nhấn mạnh vào sự phối hợp chính sách giữa các cơ quan của chính phủ, song các động cơ chính là:

- Ngày càng có nhiều vấn đề nảy sinh không thể giải quyết một cách toàn diện thông qua khuôn khổ chiến lược của một bộ/cơ quan cụ thể, do vậy đòi hỏi phải có cách tiếp cận của "toàn bộ bộ máy chính quyền";
- Trong quá trình cải cách khu vực dịch vụ, sự thành công của một ngành/hoạt động luôn phụ thuộc vào các sáng kiến hoặc cách tiếp cận của nhiều ngành trong quá trình hoạch định chính sách;
- Nhiều quốc gia đang phát triển, trong đó có Việt Nam, đang trong quá trình đàm phán gia nhập các tổ chức quốc tế khác nhau (như WTO). Quá trình đàm phán đòi hỏi sự phối hợp giữa nhiều ngành, đặc biệt là các ngành dịch vụ;
- Nhiều vấn đề mới nảy sinh đang ngày càng trở nên phức tạp, như chủ nghĩa khủng bố quốc tế, thiên tai...
- Nguồn ngân sách ngày càng hạn hẹp, do vậy, nhiều cơ quan có xu thế chỉ tập trung giải quyết các vấn đề của bản thân mình mà bỏ qua các vấn đề liên ngành;
- Người dân kỳ vọng nhiều hơn vào chính phủ trong việc giải quyết các vấn đề lớn, như an ninh, tư pháp...
- Xã hội đòi hỏi các dịch vụ kịp thời, hiệu quả và đáp ứng yêu cầu của khách hàng hơn, do đó đòi hỏi chính phủ phải có sự quản lý tốt hơn đối với khu vực tư nhân;
- Không chỉ có các quyết định chính sách mà cả qui trình hoạch định chính sách cũng được toàn cầu hoá;

Việt Nam cũng bị các động cơ tương tự chi phối phải quan tâm nhiều đến việc phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước, đặc biệt là các cơ quan quản lý các ngành dịch vụ trong việc thực hiện các chức năng nhiệm vụ quản lý nhà nước. Việt Nam cần phối hợp trong xây dựng chính sách và đàm phán quốc tế hơn nhiều nước khác vì Việt Nam đang trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường và đàm phán gia nhập WTO. Nhiều chính sách phải được điều chỉnh hoặc ban hành mới.

## CHƯƠNG II: KHÁI NIỆM VÀ PHƯƠNG THỨC PHỐI HỢP

### 1. Khái niệm, tiêu chí và phương thức phối hợp:

#### 1.1. Khái niệm

Có thể định nghĩa “phối hợp” theo nhiều cách khác nhau tùy theo các đối tượng phối hợp. Theo cách hiểu đơn giản nhất, phối hợp được ví như hoạt động có tổ chức của các nhóm cơ bắp để tạo ra một chuyển động có mục đích, chẳng hạn như đi hoặc đứng. Một định nghĩa khác chúng ta cũng thường gặp, phối hợp là phương thức làm việc cùng nhau một cách hòa hợp<sup>9</sup>. T.T. Malone & K. Crowston đã đưa ra khái niệm về phối hợp bao gồm bốn thành tố chính: **chủ thể** thực hiện **các hoạt động** hướng vào **các mục tiêu** có sự **phụ thuộc lẫn nhau**.

Sự phối hợp giữa các thể chế kinh tế là một cơ chế điều chỉnh các đối tượng khác nhau để tạo ra hoạt động kinh tế - xã hội liên kết nhằm hướng đến mục tiêu chung. Về mặt quản lý nhà nước, phối hợp là phương thức để các cơ quan nhà nước cùng nỗ lực xây dựng các chính sách hợp lý và triển khai các chính sách đó một cách có hiệu quả cao.

Mỗi quốc gia sẽ định nghĩa khái niệm “phối hợp” theo những tiêu chí khác nhau. Khái niệm “các vấn đề liên ngành” được sử dụng ở Thái Lan đề cập đến các vấn đề đòi hỏi sự hợp tác giải quyết giữa các cơ quan nhà nước trung ương. Khái niệm “các vấn đề liên ngành” này cũng được sử dụng trong khối OECD. Tại Anh, việc phối hợp các chính sách được hiểu là việc “quản lý chính sách và các dịch vụ liên ngành”. Tại Úc, việc phối hợp chính sách được hiểu là “sự tiếp cận của toàn bộ bộ máy chính quyền”<sup>10</sup>. Một số tổ chức, trong đó có cả OECD, thống nhất sử dụng khái niệm “liên kết chính sách”. Dù được định nghĩa như thế nào thì phối hợp vẫn luôn được hiểu là sự kết hợp trong quá trình hoạch định và triển khai các chính sách của chính phủ.

Mục đích của phối hợp là để đảm bảo sự chỉ đạo có hiệu quả đối với một quá trình cụ thể mà không chịu sự chi phối của bất kỳ một tổ chức nào. Sự phối hợp được triển khai giữa các thiết chế, bao gồm cả sự tương tác giữa các nhóm có nhu cầu và chức năng khác nhau, hoặc giữa các cá nhân không chịu bất kỳ một sự chi phối trực tiếp nào. Như vậy, phối hợp sẽ khác với quản lý nếu mỗi quyết định điều hành đều liên quan đến một cá nhân hoặc tổ chức cụ thể.

#### 1.2. Tiêu chí về phối hợp tốt:

Để đánh giá xem phối hợp giữa các chủ thể trong việc thực hiện các hoạt động hướng vào các mục đích phụ thuộc lẫn nhau là tốt hay kém, phải dùng cách gián tiếp, sử dụng các dấu hiệu cho thấy không có sự phối hợp. Richards Varyards đã đưa ra 3 dấu hiệu cho thấy không có sự phối hợp, đó là: chậm trễ, trùng lặp và nhầm lẫn, với hai hậu quả chính là mất cơ hội và kém hiệu quả<sup>11</sup>. Các dấu hiệu này được tóm tắt trong Hộp 2.1:

<sup>9</sup> T.T. Malone & K. Crowston, “Lý thuyết phối hợp là gì và làm thế nào để thiết kế hệ thống làm việc hợp tác”, CSCW 90, 1990, tr. 357-366

<sup>10</sup> Mark Johnston, Kinh nghiệm quốc tế về phối hợp chính sách, 2005

<sup>11</sup> Richards Varyards, Phối hợp thịnh vượng: Quản lý công cụ hỗn hợp, hỗn hợp và tài chính thịnh vượng”, 1994, tr. 3

**Hộp 2. 1:** Dấu hiệu cho thấy không có sự phối hợp  
Chậm trễ- chờ đợi- tiến độ công việc chậm  
Trùng lặp- Lặp lại- thừa  
Nhầm lẫn- bỏ qua mục đích- hiểu nhầm  
Mất dữ liệu- sử dụng nguồn lực kém- mất cơ hội  
Thiếu linh hoạt- chuẩn mức lỗi thời- trì trệ

### 1.3. Các phương thức phối hợp:

Về mặt địa lý, phối hợp có thể được tiến hành theo phương thức phối hợp ngang hoặc phối hợp dọc. Phối hợp ngang là phối hợp về phát triển và triển khai chính sách giữa các thiết chế cùng cấp. Trong quá trình phát triển và triển khai các chiến lược/kế hoạch, một cơ quan có thể đóng góp một phần cho quá trình này, như cung cấp cơ sở hạ tầng hoặc dịch vụ hoặc tạo ra một cơ chế điều chỉnh phù hợp. Chẳng hạn, trước khi phát triển một khu du lịch, sẽ có một số cơ sở hạ tầng (như đường xá và công trình) cần được chuẩn bị trước hoặc một số văn bản pháp luật (như quy định về sở hữu tập thể và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất) cần phải được ban hành. Những đánh giá về tác động đối với môi trường cũng cần phải được thông qua trước khi triển khai xây dựng một khu nghỉ dưỡng. Để đạt được các kết quả và mục tiêu trong chiến lược của một ngành dịch vụ, cần phải có sự hợp tác có hiệu quả giữa nhiều bộ và cơ quan.

Phối hợp dọc là sự phối hợp giữa các cấp khác nhau, chẳng hạn như giữa cấp trung ương và cấp địa phương. Rất nhiều chính sách do chính quyền trung ương đề ra, nhưng chủ yếu lại do các cấp địa phương triển khai. Do vậy, phối hợp dọc cũng quan trọng không kém phối hợp ngang và thậm chí còn khó triển khai hơn. Chính quyền địa phương có thể là các bên có quyền lợi liên quan, hoặc là người triển khai các chính sách do chính quyền trung ương đề ra.

#### Về bản chất, có 6 loại phối hợp chính sách chủ yếu<sup>12</sup>:

1. Phối hợp phân bổ, liên quan đến việc phân bổ các nguồn lực (tài chính, nhân lực...) giữa các mục tiêu chính sách, các ngành và các ưu tiên khác nhau.
2. Phối hợp chiến lược, để đảm bảo tất cả các cơ quan liên quan đều có các hành động cần thiết để triển khai các chiến lược chủ đạo của Chính phủ. Hình thức này không chỉ áp dụng giữa các bộ mà còn giữa các chính quyền địa phương có yêu cầu hành động chung.
3. Phối hợp tác động, để đảm bảo các quyết định về chính sách trong một lĩnh vực sẽ không tạo ra các tác động tiêu cực ngoài mong muốn cho lĩnh vực khác. Tác động có thể vượt ra ngoài phạm vi thiết chế hoặc địa lý.
4. Phối hợp thẩm quyền, nhằm phân định rõ vai trò/trách nhiệm và hạn chế sự xung đột về thẩm quyền giữa các bộ, các địa phương và các cơ quan khác.
5. Phối hợp hoạt động, để đảm bảo cho các cơ quan thực thi có thể cùng phối hợp khi cần thiết trong quá trình triển khai các quyết định của Chính phủ.

<sup>12</sup> Mark Johnston, Kinh nghiệm quốc tế về phối hợp chính sách, 2005

6. Phối hợp sự kiện/khủng hoảng, liên quan đến việc quản lý các sự kiện hoặc tình hình khó khăn chính.

**Bảng 2.1: Sáu loại hình phối hợp chính**

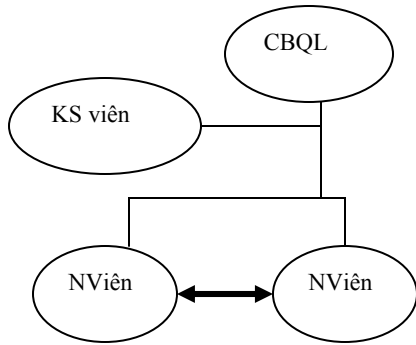
Loại hình phối hợp	Lý do phối hợp	Ví dụ về các chương trình/hành động cần phối hợp
Phối hợp phân bổ	Việc phân bổ các nguồn tài nguyên quý hiếm hoặc các quyết định về những hành động cụ thể có thể giúp giảm bớt chi phí hoặc thời gian liên quan đến quyết định khác	Phân bổ ngân sách nhà nước
Phối hợp chiến lược	Nhằm đảm bảo tất cả các cơ quan có liên quan tiến hành các hoạt động cần thiết để triển khai các chiến lược của chính phủ	- Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo - Chiến lược phát triển du lịch - v.v...
Phối hợp tác động	Nhằm đảm bảo các quyết định do một cơ quan đưa ra không ảnh hưởng đến các cơ quan khác	- Các quyết định về giá của một số mặt hàng và dịch vụ độc quyền: điện, xăng dầu.. - v.v...
Phối hợp thẩm quyền	Nhằm xác định rõ vai trò/chức năng của các cơ quan khác nhau và hạn chế sự xung đột về thẩm quyền giữa các bộ/địa phương khác nhau	Giải quyết xung đột giữa các cơ quan về các yêu cầu liên quan đến cùng 1 vấn đề cụ thể
Phối hợp hoạt động	Nhằm đảm bảo sự phối hợp giữa các đơn vị thực thi trong quá trình triển khai các quyết định của Thủ tướng được tuân thủ	- Triển khai các quyết định, nghị quyết, nghị định... do Thủ tướng ban hành
Phối hợp sự kiện/khủng hoảng	Phối hợp để giải quyết các vấn đề phát sinh từ các sự kiện hoặc tai biến lớn	- Chuẩn bị gia nhập WTO; - SARS, cúm gia cầm

#### 1.4. Cơ chế phối hợp

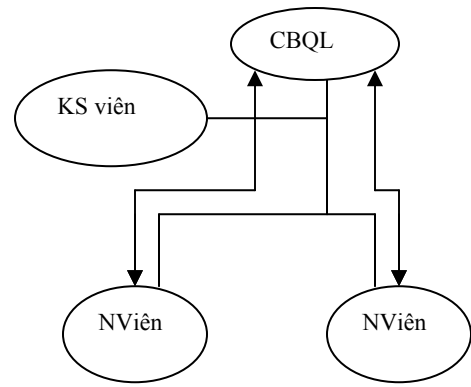
Theo Henry Mintzberg có 5 cơ chế phối hợp: Điều chỉnh lẫn nhau, Giám sát trực tiếp, Chuẩn hoá các kỹ năng, Chuẩn hoá các quy trình và Chuẩn hoá đầu ra (Xem Hình 1)<sup>13</sup>. Theo cơ chế Điều chỉnh lẫn nhau các nhân viên phải thảo luận chính thức hoặc phi chính thức với nhau để điều chỉnh các chương trình làm việc của mình. Cơ chế này thường được sử dụng ở cấp vi mô, giữa các cá nhân, chứ ít khi giữa các tổ chức lớn, như các bộ/cơ quan. Tuy nhiên, các cá nhân (là đại diện) của các cơ quan phối hợp có thể tham gia vào các nhóm liên cơ quan (ban chỉ đạo, tổ công tác...) để thảo luận về các vấn đề cần phối hợp. Theo cơ chế giám sát trực tiếp, phải có cán bộ quản lý hoặc điều phối viên đứng ra kiểm tra báo cáo hoạt động của các nhân viên. Giữa các nhân viên không có mối quan hệ như theo cơ chế Điều chỉnh lẫn nhau. Theo cơ chế Chuẩn hoá các kỹ năng, các nhân viên được tuyển dụng phải có các kỹ năng chuẩn, như phải có bằng cử nhân/kỹ sư hoặc thạc sỹ... Theo cơ chế Chuẩn hoá quy trình, tất cả các thủ tục, nguyên tắc và quy chế cần thiết quy định cụ thể các nội dung hoạt động cần được xác định rõ. Theo cơ chế Chuẩn hoá đầu ra các sản phẩm và dịch vụ được xác định rõ ràng với chi phí và giá cả xác định. Tất cả năm cơ chế phối hợp nêu trên phải được sử dụng thích hợp tùy thuộc vào bản chất và quy mô các vấn đề và tổ chức cần phối hợp.

<sup>13</sup> Henry Mintzberg, Government in fives, 1994

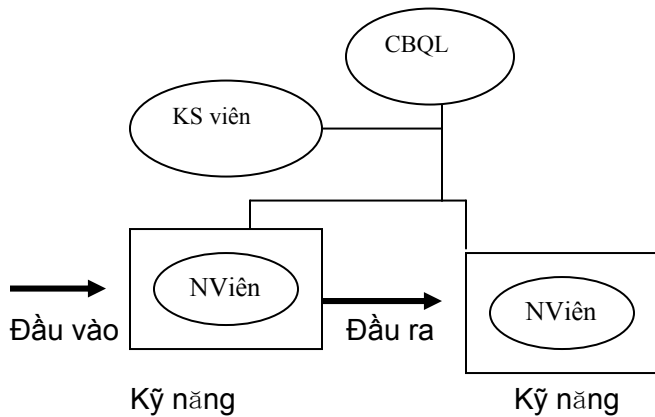




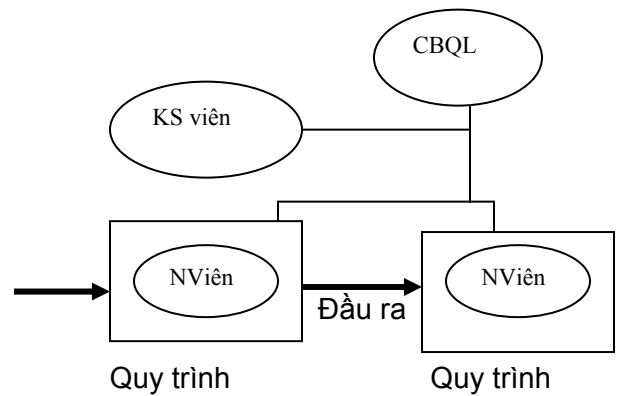
4.1. Điều chỉnh lẫn nhau



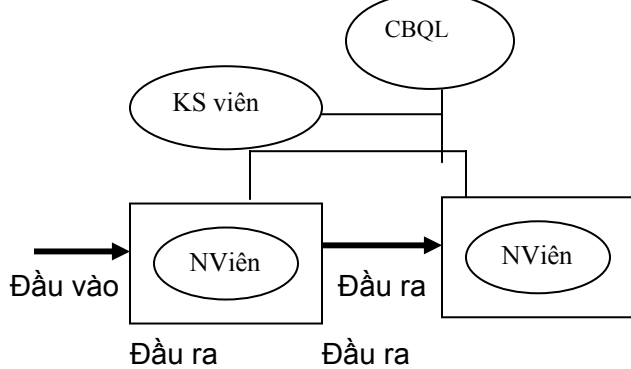
4.2. Giám sát trực tiếp



4.3. Chuẩn hoá kỹ năng



4.4. Chuẩn hoá quy trình



4.5. Chuẩn hoá đầu ra

### 1.5. Xu thế phối hợp

Không ngạc nhiên khi các quốc gia phát triển, đang phát triển và các nền kinh tế đang trong quá trình chuyển đổi quay trở lại với các xu thế tập trung vào việc phối hợp chính sách và các hoạt động để nâng cao cơ chế phối hợp. Các xu thế này bao gồm:

- Chính phủ tập trung vào các chính sách vĩ mô và hoạch định các chính sách chiến lược;
- Chính phủ tránh không đưa ra các quyết định nghiệp vụ;
- Nâng cao năng lực hoạch định chính sách;

- Quản lý dựa trên cơ sở kết quả và xác định trách nhiệm rõ ràng;
- Đảm bảo các gắn kết lớn;
- Đánh giá các tác động tiềm tàng của các đề xuất chính sách trình lên chính phủ.
- Tăng cường theo dõi và đánh giá.

### **Các trường hợp cần phối hợp**

Phối hợp luôn cần thiết trong nhiều trường hợp. Bất cứ khi nào công việc cần thực hiện đòi hỏi sự tham gia của hơn một người mà không chịu sự chi phối trực tiếp của bất cứ ai thì khi đó cần phải có sự phối hợp. Tuy nhiên, có những trường hợp công việc có thể được thực hiện mà không cần sự phối hợp và cũng có trường hợp không thể thiếu sự phối hợp. Sẽ có những loại hình phối hợp khác nhau trong từng trường hợp khác nhau, chẳng hạn như:

- Phối hợp chiến lược cần thiết trong trường hợp các kết quả chính sách chiến lược đòi hỏi các cơ quan trung ương phải có cách tiếp cận từ trên xuống nhằm xử lý một cách hiệu quả việc đánh đổi và/hoặc các vấn đề tác động tới nhiều bộ và cơ quan khác nhau;
- Phối hợp tác động cần thiết để đạt được những lợi ích tối ưu từ các kết quả chính sách liên quan đến nhiều cơ quan;
- Phối hợp phân bổ và phối hợp tác động cần thiết cho việc lựa chọn các chính sách để chệnh lệch về sự được- mất trong những kết quả do các chính này tạo ra ở mức tối ưu;
- Việc cung cấp các sản phẩm và dịch vụ có chất lượng cao hơn đòi hỏi sự phối hợp hoạt động;
- Để triển khai tốt hơn các nhiệm vụ và quá trình chung để đưa đến các sản phẩm chung hoặc sản phẩm khác biệt lại cần có sự phối hợp hoạt động.

#### **1.6. Các hoạt động phối hợp liên ngành chủ yếu**

Các cá nhân và cơ quan có thể được phối hợp theo nhiều cách khác nhau. Bộ máy tổ chức có thể được thay đổi để đảm bảo sự phối hợp hoặc có thể sáp nhập các bộ máy sử dụng một ngân sách chung. Một số hình thức nhóm kết hợp như nhóm làm việc, ban chỉ đạo, nhóm đặc nhiệm...có thể được hình thành để đóng vai trò điều phối. Có thể dành một phần ngân sách chung cho các hoạt động đòi hỏi sự phối hợp...Các hình thức phối hợp liên ngành chủ yếu gồm:

- Thay đổi cơ cấu tổ chức;
- Sáp nhập bộ máy và ngân sách;
- Thành lập các nhóm làm việc liên ngành
- Phân chia ngân sách
- Phân chia khách hàng chung;
- Phân chia sự quản lý chung
- Các mục tiêu chung và các chỉ số đánh giá kết quả thực hiện
- Tham vấn để tăng cường sự liên kết và quản lý được những vấn đề cần trao đổi
- Chia sẻ thông tin để nâng cao nhận thức chung.

### **2. Phối hợp trong khu vực dịch vụ: sự phức tạp và vấn đề liên quan**

Phối hợp giữa các ngành dịch vụ đặc biệt cần thiết. Tuy nhiên, phối hợp giữa các ngành dịch vụ rất khó do sự phức tạp của các ngành này. Khu vực dịch vụ đặc biệt phức tạp bởi lẽ dịch vụ luôn gây ra những tác động trực tiếp đa diện lên tất cả các ngành khác (bao gồm cả các ngành dịch vụ). Chẳng hạn, những vấn đề nảy sinh trong ngành viễn thông sẽ có những tác

động rõ ràng lên tất cả các ngành khác trong nền kinh tế (bao gồm cả các tiểu ngành dịch vụ). Tương tự, sự phát triển trong ngành giáo dục có thể và thực sự đã có những tác động quan trọng lên nhiều ngành khác.

Các vòng đàm phán gia nhập WTO liên quan đến lĩnh vực thương mại dịch vụ sẽ đưa ra các cam kết bắt buộc từ phía Việt Nam, những vấn đề mà Việt Nam phải tuân thủ hoặc sau đó sẽ được nội luật hoá<sup>14</sup>. Hiểu đúng các vấn đề cần đàm phán về thương mại dịch vụ sẽ mang lại một khái niệm rõ ràng về phát triển ngành dịch vụ - từ đó xác định rõ những vấn đề cần đàm phán (cũng như các vấn đề không thể đàm phán). Đàm phán thương mại về dịch vụ phức tạp hơn nhiều so với đàm phán thương mại về hàng hoá, chủ yếu là do thương mại dịch vụ bị điều chỉnh bởi các quy định chứ không phải bằng hàng rào thuế quan (như đối với hàng hoá) – và do vậy các quy định trong nước phải nhằm đáp ứng được các mục tiêu chính sách quốc gia (ví dụ, bảo vệ quyền lợi người lao động, bảo đảm khả năng tiếp cận các dịch vụ cơ bản trong cả nước).

Về phần mình, một khi quá trình đàm phán kết thúc, các cam kết quốc tế mang tính bắt buộc sẽ phải được đưa vào các khung chính sách quốc gia để sau đó triển khai thực hiện. Các chiến lược phát triển khu vực dịch vụ cũng cần phải được điều chỉnh theo các cam kết đã thoả thuận.

Tất cả các vấn đề nêu trên cho thấy sự cần thiết của một cơ chế phối hợp quyết liệt và hiệu quả - trong bản thân bộ máy chính phủ cũng như giữa chính phủ và các đối tác liên quan khác. Trong khu vực dịch vụ, đây là một thách thức chủ đạo (đối với mọi quốc gia) xuất phát từ bản chất của dịch vụ và từ sự phức tạp nảy sinh trong bộ máy chính phủ. Không có một bộ đơn lẻ nào có khả năng chịu trách nhiệm về toàn bộ khu vực dịch vụ, cũng như không có một bộ hoặc cơ quan đơn lẻ nào có thể áp đặt sự quản lý/ảnh hưởng lên tất cả các mặt của một tiểu ngành dịch vụ cụ thể.

Giống như đối với phối hợp chung, cũng có 6 loại phối hợp chính sách chủ yếu giữa các ngành dịch vụ: (i) phân bổ; (ii) chiến lược; (iii) tác động; (iv) thẩm quyền; (v) hoạt động và (vi) sự kiện/khung hoảng. Đối với khu vực dịch vụ, các loại hình phối hợp chính sách chính là (i) chiến lược; (ii) tác động; (iii) thẩm quyền và (iv) hoạt động.

Vấn đề phối hợp trong khu vực dịch vụ cũng có thể được nhìn nhận theo một cách khác, trên phương diện mục đích. Sự phối hợp trong nội bộ bộ máy chính phủ về khu vực dịch vụ có thể được đánh giá theo 3 mục đích chính:

1. Để hoạch định và triển khai các chiến lược phát triển khu vực dịch vụ - phối hợp hiệu quả trong nội bộ chính phủ sẽ mang lại các chiến lược phát triển khu vực dịch vụ toàn diện và gắn kết hơn, đối với khu vực dịch vụ nói chung và cho các ngành dịch vụ cụ thể nói riêng. Về bản chất, khu vực dịch vụ sẽ hạn chế bớt các chức năng truyền thống của Chính phủ - do vậy càng cần thiết phải có một sự phối hợp hiệu quả trong quá trình hoạch định và triển khai các chiến lược phát triển. Điều này đòi hỏi sự kết hợp giữa các hình thức phối hợp phân bổ, chiến lược, tác động và hành động, theo đó sự phối hợp tác động sẽ tạo ra nền tảng cho việc đề ra các chiến lược cho khu vực dịch vụ và từ đó sự phối hợp phân bổ và hành động sẽ tiếp tục được phát huy.

---

<sup>14</sup> Hiện tại các đối tác đàm phán của Việt Nam đang buộc Việt Nam phải ban hành, sửa đổi, bổ sung hàng loạt văn bản để hoàn chỉnh hệ thống pháp luật theo các quy định của WTO, trước khi chấp nhận để Việt Nam trở thành thành viên. Nguyên nhân của việc này xuất phát từ trường hợp của Trung Quốc, nước đã không thực hiện nghiêm túc các cam kết về thay đổi chính sách của mình sau khi gia nhập WTO (đặc biệt là về dịch vụ ngân hàng)

2. Nhằm đảm bảo việc hoạch định và triển khai các khung pháp lý phù hợp và chặt chẽ đối với các ngành dịch vụ cụ thể (như viễn thông, dịch vụ tài chính, v.v.), xuất phát từ bản chất của các ngành dịch vụ cho nên việc quản lý các ngành này là rất quan trọng. Đề ra các cơ chế điều tiết có hiệu quả đòi hỏi phải có sự phối hợp trong nội bộ chính phủ để đảm bảo sự chặt chẽ và thống nhất, đồng thời đảm bảo tất cả các bên có liên quan trong lĩnh vực công cộng cùng được tham gia. Điều này đòi hỏi sự kết hợp giữa phối hợp thẩm quyền và phối hợp hoạt động về chính sách.
3. Để thông báo về tiến trình đàm phán gia nhập WTO – trong quá trình đàm phán các cam kết về thương mại dịch vụ, sự phối hợp trong bộ máy chính phủ sẽ đảm bảo cho việc áp dụng một cách tiếp cận toàn diện nhất có thể, và điều đó cũng đảm bảo cho việc xem xét một cách toàn diện nhất các quan điểm của các bên liên quan. Điều này đòi hỏi sự kết hợp giữa phối hợp chiến lược và phối hợp thẩm quyền.

Tuy nhiên, có một điều không rõ ràng về khả năng đạt được cả 3 mục tiêu này cùng lúc thông qua việc cùng áp dụng các cơ chế và biện pháp phối hợp - thực tế cho thấy có thể có một số cơ chế phù hợp nhằm đạt được những mục tiêu nhất định hơn so với những cơ chế còn lại.

### CHƯƠNG III: PHỐI HỢP CHÍNH SÁCH- KINH NGHIỆM CÁC NƯỚC

#### 1. Thiếu các cơ chế phối hợp trong khu vực dịch vụ và thương mại dịch vụ - thực tiễn phổ biến ở nhiều quốc gia

Mặc dù ai cũng hiểu rằng sự phát triển của khu vực dịch vụ và thương mại dịch vụ - để đạt được mức tối ưu – đòi hỏi sự phối hợp cao trong bộ máy Chính phủ cũng như giữa Chính phủ và các bên liên quan, tuy nhiên làm sao để đạt được điều này lại là một vấn đề.

Trên thực tế, có tài liệu về sự phối hợp chính sách trong khu vực dịch vụ đề cập đến sự thiếu các cơ chế phối hợp hiệu quả và tác động tiêu cực của nó đối với thương mại dịch vụ. Ví dụ sau đây tại Nam Phi sẽ minh chứng cho vấn đề này.

##### Nam Phi – thiếu phối hợp trong đàm phán thương mại?

“Tóm lại, bộ máy đàm phán thương mại của Nam Phi hiện nay quá yếu kém để có thể đáp ứng được các yêu cầu ngày càng tăng trong đàm phán thương mại. Điều này đặc biệt thể hiện rõ trong các cuộc đàm phán về dịch vụ cũng như các “vấn đề Singapore” khác, về bản chất vốn chỉ mang tính điều chỉnh, từ đó làm nảy sinh các hậu quả lâu dài và đòi hỏi sự tham gia tương tác của nhiều bên hữu quan. Trong khi một số thay đổi mang tính tích cực chỉ mới đang diễn ra thì còn rất nhiều việc phải làm để nâng cao hiệu quả của sự tương tác giữa những nhà đàm phán thương mại và các bên hữu quan địa phương đồng thời giảm bớt những khó khăn to lớn về mặt năng lực của bản thân Vụ Thương mại và Công nghiệp. Hơn nữa, việc có quá nhiều thay đổi về mặt thể chế trong nước nhằm hỗ trợ cho các cuộc đàm phán thương mại đang gây ra những tác động tiêu cực đối với vai trò của Nam Phi trong quá trình đàm phán, đặc biệt trong việc xây dựng các liên minh chiến lược trong các cuộc đàm phán về dịch vụ”<sup>15</sup>.

Có tài liệu cho thấy hậu quả của sự thiếu phối hợp và các tranh chấp có thể phát sinh từ sự thiếu phối hợp đó - dưới đây là một ví dụ (liên quan đến quyền sở hữu trí tuệ ở Trung Quốc).

##### Trung Quốc – Quyền Sở hữu Trí tuệ và các vấn đề về phối hợp

Trung Quốc đã nhận thức được các tác hại to lớn của việc xâm phạm quyền SHTT và đang từng bước đấu tranh chống lại các tác động này. Như một phần của Thoả thuận chung về các mặt liên quan đến thương mại trong quyền sở hữu trí tuệ (TRIPS), Trung Quốc đã cam kết tuân thủ các tiêu chuẩn quốc tế về vấn đề bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ, bao gồm các tiêu chuẩn tối thiểu về bảo hộ quyền tác giả, nhãn hiệu hàng hoá và các quyền sở hữu trí tuệ khác. Trong khi Trung Quốc đã hoàn thành việc sửa đổi các khung pháp lý, quy định và điều khoản thi hành cho phù hợp với các nghĩa vụ của TRIPS, việc thực thi quyền của Trung Quốc nói chung vẫn còn thiếu hiệu quả. Đại diện thương mại Hoa Kỳ (USTR) đã cho rằng sự yếu kém của Trung Quốc trong quá trình thực thi quyền sở hữu trí tuệ phần nào cho thấy sự thiếu hợp tác của các bộ và cơ quan Trung Quốc.

USTR ghi nhận các chính quyền địa phương (ở Bắc Kinh, Thượng Hải, Quảng Châu và Zhejiang) đã có những tiến bộ trong việc bảo hộ quyền SHTT. Tuy nhiên, Trung Quốc chưa tập trung nỗ lực trên toàn quốc để phối hợp các hoạt động thực thi ở các cấp trung ương, tỉnh và địa phương để tạo ra một cơ chế chặt chẽ cần thiết cho việc giảm thiểu một cách có hiệu quả các hành vi xâm phạm quyền SHTT. Ở Trung Quốc, khi phát hiện có vụ việc xâm phạm quyền SHTT, luật pháp và các quy định đều không xác định rõ hành vi xâm phạm đó phải bị xử lý theo hình thức hành chính, dân sự hay hình sự. Vì vậy, xử lý hình sự rất ít khi được áp dụng và các đối tượng vi phạm có thể tiếp tục hành vi xâm phạm mà không bị cản trở. Báo cáo của USTR cho thấy sự phối hợp giữa các cấp trung ương và địa phương còn gặp nhiều trở ngại như các cơ quan khác nhau áp dụng các tiêu chuẩn khác nhau để xác định hành vi cấu thành tội danh hình sự và có những cơ quan dường như không sẵn sàng, hoặc không có khả năng, hợp tác với các cơ quan khác<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Cơ hội và thách thức khi tự do hoá thương mại dịch vụ – Nghiên cứu quốc gia về Nam Phi, Stuart & Cassim, tháng 2 2005, School of Economics and Business Sciences, University of the Witwatersrand, Johannesburg, Thương mại dịch vụ và Phát triển bền vững, quyền 2

<sup>16</sup> Benesch, Friedlander, Coplan & Aronoff LLP, Cleveland, Ohio

## **2. Phối hợp trong quá trình đàm phán WTO/GATS – kinh nghiệm của một số nước**

### **2.1. Các sáng kiến của JITAP – Các Ủy ban liên ngành (IICs)**

Phần lớn các tài liệu hiện có về kinh nghiệm của các nước trong việc phối hợp chính sách thuộc khu vực dịch vụ đều đề cập đến mục tiêu phối hợp thứ 3 đã nêu trên – đó là thông báo về tiến trình đàm phán gia nhập WTO. Ở một số nước, chủ yếu ở tiểu vùng Sahara Châu Phi, những thay đổi mới về mặt thể chế được hình thành trong JITAP (Chương trình Phối hợp chung Hỗ trợ Kỹ thuật, do ITC/UNCTAD/WTO điều hành). Trọng tâm của những sáng kiến này là sự ra đời của các Ủy ban liên ngành (IICs). Mục đích thành lập các Ủy ban liên ngành là tạo ra sự phối hợp và quản lý việc hoạch định các chính sách thương mại quốc gia, giám sát việc triển khai các thoả thuận của WTO, và chuẩn bị cho các vòng đàm phán thương mại nhằm tăng cường sự tham gia có hiệu quả trong, và dành lấy những lợi ích tối đa từ, hệ thống thương mại đa phương. Các Ủy ban liên ngành đóng vai trò là cơ sở cho việc phân tích và đàm phán về chính sách, chuẩn bị và hỗ trợ các cuộc đàm phán thương mại và phối hợp và cam kết về sự đồng thuận giữa các thiết chế chính phủ, cũng như giữa Chính phủ và các khu vực tư nhân, giới học giả, xã hội dân sự và các bên hữu quan khác.

Các Ủy ban liên ngành – mô hình của mỗi nước có thể khác nhau - thường trực thuộc các Bộ Thương mại và Tài chính, và đây cũng chính là nơi chỉ định ban thư ký của Ủy ban cũng như quyết định việc phân bổ nguồn ngân sách cho các hoạt động của Ủy ban. Lý tưởng nhất là các Ủy ban cũng có tư cách pháp nhân – điều đó cho phép các cơ quan này có thể tự chịu trách nhiệm và tạo nguồn ngân sách một cách hợp lý. Kinh nghiệm của JITAP cho thấy sự cần thiết của việc tạo cho các Ủy ban và ban thư ký của nó có các nguồn lực cần thiết, bởi lẽ nếu không có đủ các nguồn lực thì các Ủy ban trở nên không hiệu quả.

Trong JITAP, hầu hết các Ủy ban liên ngành đều được tổ chức theo mô hình 2 cấp, gồm ban chung với toàn thể các thành viên và các tiểu ban đặc biệt phụ trách các vấn đề cụ thể về thương mại và/hoặc các vấn đề liên quan đến lợi ích quốc gia.

Phiên họp toàn thể (hoặc Hội đồng) của Ủy ban dành cho toàn bộ các thành viên tham gia do Cơ quan Đầu mối quốc gia JITAP triệu tập, thông thường do Bộ Thương mại và Công nghiệp, cơ quan chịu trách nhiệm về thương mại quốc tế triệu tập. Phiên họp toàn thể có thể được tổ chức định kỳ, tối thiểu là hàng tháng, để thông báo về tình hình các cuộc đàm phán, xem xét tiến độ triển khai, và cung cấp các thông tin cần thiết về mục đích, ưu tiên và chiến lược đàm phán. Sự tham gia của các hiệp hội doanh nghiệp, giới học giả, xã hội dân sự và giới truyền thông, cũng như của các nghị sĩ đều được hoan nghênh. Sự tham gia của các nghị sĩ có thể thông qua hình thức Ủy ban liên ngành thường xuyên tuyên báo cáo cho các uỷ ban có liên quan của quốc hội để từ đó các nghị sĩ có thể chia sẻ thông tin cho các thành viên của Ủy ban liên ngành. Hội đồng đưa ra các chỉ dẫn chung cho các tiểu ban và chịu trách nhiệm về chương trình hoạt động của Ủy ban liên ngành.

Các tiểu ban (hoặc nhóm công tác) về các vấn đề cụ thể bao gồm một số lượng giới hạn các thành viên có liên quan trực tiếp đến vấn đề đó. Tùy theo tầm quan trọng của vấn đề mà các tiểu ban này được thành lập về các vấn đề khác nhau của quá trình đàm phán, chẳng hạn như nông nghiệp và SPS, dịch vụ, tiếp cận thị trường cho sản phẩm công nghiệp, TBT, TRIPS và các quy định của WTO.

Sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ và khu vực tư nhân trong các Ủy ban đã mang lại những đóng góp quan trọng cho việc xác định và triển khai các mục tiêu và chiến lược đàm phán. Tuy nhiên, để đảm bảo tính hiệu quả, không phải tất cả các cơ quan đều tham gia vào toàn bộ các cấp của quá trình đưa ra quyết định. Số lượng thành viên thường bị hạn chế

nhằm đảm bảo các Ủy ban, đặc biệt là đối với các tiểu ban hoạt động có hiệu quả. Ngoài ra, sự tham gia của các cơ quan thành viên vào các tiểu ban luôn đòi hỏi phải đáp ứng các tiêu chí xác định về mối liên quan trực tiếp đến các vấn đề thuộc diện đàm phán. Hộp 3.3. là một ví dụ về Ủy ban liên ngành của Uganda.

### Hộp 3.3. Ủy ban thương mại liên ngành Uganda

Tại Uganda, một uỷ ban liên ngành (IIC) chuyên về các vấn đề WTO đã được thành lập vào năm 1998, với thành viên là các cơ quan công quyền/chính phủ, các tổ chức tư nhân, những nhà nghiên cứu/học giả và đại diện các tổ chức dân sự. Sau này, các vấn đề quan tâm của IIC đã được mở rộng sang toàn bộ các vấn đề liên quan đến chính sách thương mại. Do vậy, vào năm 2002, uỷ ban này đã được đổi tên thành Ủy ban thương mại liên ngành (IITC).

ITC gồm 40 thành viên và hoạt động như một tổ chức tư vấn về chính sách cho Chính phủ. Số lượng thành viên của ITC được ấn định để vừa có thể quan tâm đến tất cả các vấn đề có liên quan vừa có thể hoạt động một cách có hiệu quả. Tất cả các thành viên đều phải đưa ra các cam kết bằng văn bản và đóng góp thời gian và công sức nhất định cho công việc chung. Điều này đã giúp cho các thành viên có thể đóng góp trong việc phân tích các vấn đề thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau cũng như đóng góp về tài chính và các đóng góp khác trong quá trình chuẩn bị các tài liệu nghiên cứu và các vấn đề chung.

Đứng đầu IITC là Ban Thư ký Thường trực, thuộc Bộ Thương mại và Công nghiệp, với tên gọi Cơ quan đầu mối JITAP (JITAP Focal Point). Cơ quan này có một ban thư ký thuộc Vụ Thương mại và Công nghiệp, và tổ chức các cuộc họp hàng quý. Cơ quan này cũng tiến hành các đợt rút kinh nghiệm hàng năm. Cơ quan đầu mối JITAP nhận báo cáo từ các tiểu ban, nơi tiến hành các công việc thuộc về kỹ thuật. Để thực hiện công việc của mình, IITC thường xuyên tham vấn các nhà đàm phán thương mại WTO của Uganda và ngay khi được chỉ định vào các vị trí, họ sẽ liên lạc ngay với các nhà hoạch định chính sách và các nhà đàm phán thương mại.

IITC được nhiều tiểu ban khác nhau hỗ trợ. Ban đầu, có năm tiểu ban chịu trách nhiệm các lĩnh vực cụ thể. Tuy nhiên, do quyền lực của IIC được mở rộng, bao gồm cả các vấn đề về chính sách thương mại, một số tiểu ban khác đã được thành lập thêm theo từng thời điểm nhằm giải quyết các lĩnh vực quan tâm mới của IIC. Hiện tại, có 7 Tiểu ban với các chức năng dưới đây:

1. Tiểu ban Nông nghiệp và các Thỏa thuận có liên quan: do Bộ Nông nghiệp chủ trì, và Hiệp hội Nông dân Quốc gia Uganda luân phiên chủ trì ;
2. Tiểu ban về TRIPS và các Lĩnh vực Pháp lý: do Bộ Tư pháp chủ trì và Hội Luật Uganda luân phiên chủ trì ;
3. Ủy ban về Dịch vụ: do Ngân hàng Uganda chủ trì và Hiệp hội Các nhà xuất khẩu Dịch vụ Uganda luân phiên chủ trì ;
4. Tiểu ban về Các biện pháp Thương mại và các Thỏa thuận đơn giản hoá Thương mại: do Bộ Tài chính chủ trì và Hiệp hội Các nhà sản xuất Uganda luân phiên chủ trì;
5. Tiểu ban Các vấn đề mới: do Bộ Du lịch, Thương mại và Công nghiệp chủ trì và Phòng Thương mại Quốc gia Uganda luân phiên chủ trì;
6. Tiểu ban về Hợp tác Khu vực: do Bộ Ngoại giao chủ trì và Quỹ Lĩnh vực Tư nhân luân phiên chủ trì;
7. Tiểu ban về Các cơ hội Song phương và Các sáng kiến Trong nước: do Bộ Du lịch, Thương mại và Công nghiệp chủ trì và Hiệp hội các Nhà xuất khẩu và Nhập khẩu Uganda luân phiên chủ trì.

Một cách lý tưởng thì các tiểu ban phải họp mỗi tháng một lần. Mỗi tiểu ban có 10 thành viên chính và có quyền kết nạp thêm 10 thành viên về kỹ thuật hoặc có chung lợi ích nữa, tùy thuộc vào các vấn đề cần thảo luận. Một quan chức Vụ Thương mại, thông thường là cán bộ trợ giúp về vấn đề đang được quan tâm, cùng với các bên hữu quan khác và các thành viên của các viện nghiên cứu/ trường đại học, hướng dẫn thảo luận trong tiểu ban và giúp chuẩn bị các báo cáo công tác.

Ban đầu công việc của IITC đã bị cản trở do thiếu nguồn lực, cả về nhân sự và tài chính. Thông qua JITAP, hỗ trợ về tài chính và kỹ thuật đã được tăng cường thêm cho IITC. Đồng thời, Tư vấn Quốc gia cũng đã tham gia giám sát công việc của IIC. Cả Chính phủ và các bên hữu quan, những người là thành viên của IIC, đều nhận thức được tác dụng của diễn đàn và đã cam kết đóng góp tài chính cũng như các đóng góp khác cần thiết để diễn đàn hoạt động một cách hiệu quả. Nội các đang xem xét Dự luật Triển khai WTO để tiến tới thể chế hoá IITC.

## 2.2. Các qui trình phối hợp và tham vấn phục vụ công tác đàm phán GATS

Một khảo sát gần đây của OECD (*Quản lý Các đàm phán Yêu cầu-Chào trong GATS - khảo sát về sự chuẩn bị của các quốc gia cho các cuộc đàm phán*, Báo cáo [TD/TC/WP(2002)47] của Ủy ban Thương mại, OECD, tháng 5 năm 2003) đã kiểm tra sự khác biệt giữa các quốc gia trong việc đảm bảo phối hợp trong nội bộ chính phủ và các tham vấn rộng rãi hơn trong quá trình đàm phán GATS.

### Hộp 3.4. Các thách thức cụ thể về phối hợp được GATS

Các đàm phán về dịch vụ thường là các đàm phán mới, chỉ được đề ra từ Vòng Đàm phán Uruguay, và kinh nghiệm đàm phán trong nhiều lĩnh vực chưa có nhiều.

Độ đa dạng và phạm vi của các ngành dịch vụ cho thấy có nhiều Bộ chịu trách nhiệm quản lý, và có chuyên môn về các lĩnh vực cụ thể cần tham gia vào quá trình đàm phán. Nhiều Bộ trong số này có thể biết rất ít về GATS (hoặc thậm chí WTO) và việc đàm phán thương mại có thể chỉ là một trong những ưu tiên của họ.

Trong khuôn khổ của GATS, mỗi phương thức cung cấp đề ra các vấn đề về chính sách rất khác nhau – Ví dụ phương thức 1 bao gồm thảo luận về khung pháp lý và quy định cho thương mại điện tử; trong khi Phương thức 4 đề ra các vấn đề về quyền lực quản lý di cư, và Phương thức 3 đề ra một loạt câu hỏi về sự phù hợp của khung chính sách với đầu tư trực tiếp nước ngoài.

Bản thân GATS cũng là một thoả thuận nổi tiếng thân thiện với người tiêu dùng, đòi hỏi phải được hiểu và giải thích một cách thận trọng.

Nếu hiểu không đúng và nhầm lẫn về GATS, cũng như các mối quan tâm thật sự về mối quan hệ giữa quy định và tự do hoá trong một nền kinh tế toàn cầu đang thay đổi nhanh chóng.

Sự quan tâm và tham gia vào đàm phán của giới kinh doanh cũng khác nhau giữa các nước. Tại nhiều nước, đại diện giới kinh doanh trong khu vực dịch vụ không như tại các khu vực khác và thường thiếu sự tham gia của hiệp hội công nhân nghiệp đại diện cho các nhà xuất khẩu dịch vụ.

Nghiên cứu đã làm rõ các thách thức cụ thể về phối hợp trong GATS (Hộp 3.4.). Sau khi kiểm tra các cơ chế phối hợp trong đàm phán GATS tại một loạt các nước trong khối OECD, một số nước có nền kinh tế chuyển đổi và một số nước đang phát triển, khảo sát về OECD đã đưa ra một số quan sát chung như sau:

#### (1) Về phối hợp trong nội bộ chính phủ

Hầu hết các nước đã thành lập các nhóm công tác về đàm phán dịch vụ, mặc dù chỉ có một số nước có thêm một số nhóm công tác trong các ngành cụ thể. Một số nước đang phát triển thành lập nhóm công tác chịu trách nhiệm về tất cả các cuộc đàm phán WTO.

Đã có sự nhận thức sâu rộng về nhu cầu cần có sự tham gia của nhiều Bộ khác nhau vào quá trình tham vấn về quan điểm chuyên môn của từng bộ, các kiến thức và các mối liên hệ của họ. Các qui trình phối hợp trong nội bộ chính phủ thường được triển khai tốt. Tuy không phải lúc nào cũng đúng, nhưng thông thường các cơ chế phối hợp trong nội bộ chính phủ được xây dựng tốt hơn các cơ chế tham vấn với các bên hữu quan khác trong nước.

Tuy nhiên, sự thiếu hiểu biết về GATS trong chính phủ là một vấn đề của một số nước, bao gồm cả các nước phát triển và đang phát triển. Các bộ không phải bộ chủ trì không coi trọng công tác đàm phán như các hoạt động ưu tiên khác.

Đặc biệt là các nước đang phát triển phải đối mặt với các vấn đề thiếu cán bộ làm việc về GATS hoặc WTO và thiếu các nguồn lực để cử các đại diện từ các Bộ khác đến Geneva để đàm phán về Dịch vụ trong WTO. Điều này cũng ảnh hưởng đến khả năng đánh giá chính xác của họ về lợi ích của nước mình trong các cuộc đàm phán.

Đối với hầu hết các nước, sự phối hợp trực tiếp một cách không chính thức và/hoặc mang tính đột xuất giữa các quan chức chính phủ là một phần quan trọng của phối hợp nội bộ, thậm chí cả khi có tồn tại các cơ chế phối hợp chính thức.



Các quá trình phối hợp giữa những người ở trong nước và những người tham dự đàm phán tại Geneva, tuy có tầm quan trọng đối với tất cả các nước thành viên của WTO, nhưng đặc biệt quan trọng đối với các nước đang phát triển, do giới hạn nguồn lực có thể dẫn tới việc vị thế của quốc gia phụ thuộc nhiều vào phái đoàn đi Geneva.

Nhìn chung, phối hợp trong nội bộ chính phủ, tuy có khó khăn, nhưng có vẻ đã được thực hiện tại hầu hết các quốc gia. Vấn đề có thể là một số ngành dịch vụ có thể rất nhạy cảm đối với lợi ích của công chúng tại một số nước nhưng lại không phải là trọng tâm phối hợp cụ thể trong nội bộ chính phủ, và do thiếu nguồn lực, nên so với các lĩnh vực khác, các lĩnh vực này không phải là trọng tâm yêu cầu và chào trong các cuộc đàm phán.

## *(2) Về tham vấn trong nước*

Các cơ chế tham vấn các bên hữu quan trong nước không chính thức như phối hợp trong nội bộ chính phủ, và các cơ chế tham vấn với giới doanh nghiệp thông thường, nhưng không phải luôn luôn, được xây dựng rõ hơn cơ chế tham vấn với các nhóm đối tượng khác.

Mặc dù một số nước OECD có các hệ thống chính quy hơn các nước khác, nhìn chung, việc tham vấn với giới doanh nghiệp không quá khác biệt giữa các nước thành viên OECD, các nước có nền kinh tế đang chuyển đổi và các nước đang phát triển được chọn. Tất cả đều có một số hình thức tham vấn giới doanh nghiệp, bao gồm hình thức tham vấn với sự tham gia của các nhóm tư vấn hoặc tổ chức các cuộc họp thường xuyên hoặc các buổi họp báo nhanh về chính sách hoặc các mối liên hệ không chính thức. Tuy nhiên, các nỗ lực tham vấn của các nước đang phát triển gặp nhiều khó khăn do thiếu nguồn lực.

Nhưng mối quan tâm của giới doanh nghiệp rất khác nhau. Ở một số nước OECD phát triển, giới doanh nghiệp được cung cấp thông tin rộng rãi và tham gia tích cực vào các cuộc đàm phán, hoặc có các nỗ lực nhằm giới thiệu quan điểm của mình. Tuy nhiên, một số nước OECD khác đang gặp khó khăn trong việc thu hút một cách hiệu quả các bên quan tâm về GATS, như ở các quốc gia vùng Baltic. Không được giới doanh nghiệp quan tâm và tìm hiểu, GATS đang là vấn đề chính của các nước đang phát triển. Điều này tạo thành những khó khăn mà các nước này phải đối mặt trong việc xác định ra các lĩnh vực quan tâm của họ trong các cuộc đàm phán.

Rất ít quốc gia tham gia khảo sát thành lập các liên minh quốc gia trong các ngành dịch vụ. Đối với các nước đang phát triển, các liên minh trong các ngành dịch vụ có thể giúp phối hợp và tập trung các nỗ lực của Chính phủ và có thể là công cụ khuyến khích và tham gia vào nỗ lực phối hợp vùng.

Ngược lại, thực tiễn tham vấn xã hội dân sự ở các nước cũng rất khác nhau. Trong khi một số nước OECD có các cơ chế chính thức và không chính thức thường xuyên về tham vấn, một số nước không tham vấn xã hội dân sự. Ở các quốc gia vùng Baltic, các bên hữu quan không phải là đại diện của chính phủ và giới kinh doanh hầu như không có ảnh hưởng đến quá trình chuẩn bị đàm phán ở Estonia và Latvia. Một số nước đang phát triển tiến hành tham vấn với các nhóm không thuộc giới doanh nghiệp (như công đoàn và các thành viên có lợi ích trong cộng đồng), nhưng gặp khó khăn do thiếu nguồn lực.

Tương tự, mức độ quan tâm của các bộ phận xã hội dân sự cũng rất khác nhau.

Thậm chí trong các nước OECD, mức độ phụ thuộc vào công nghệ thông tin cũng khác nhau. Trong khi thư điện tử được sử dụng rộng rãi, chỉ có vài nước vận hành các trang web với địa chỉ liên lạc chi tiết của người sẽ trả lời các câu hỏi hoặc giải đáp thắc mắc trực tuyến. Ngược lại, các nước vùng Baltic lại sử dụng rất tích cực các công nghệ hiện đại trong việc tham vấn. Các nước đang phát triển bị hạn chế hơn trong việc sử dụng công nghệ thông tin, do các trở ngại về nguồn lực và thường có mức độ truy cập internet thấp.

Các nước cố gắng tiến hành tham vấn ở mức hiệu quả nhất có thể, ví dụ như, thông qua các mạng lưới hiện hành và các nhóm đại diện, sử dụng công nghệ thông tin để truyền bá thông tin một cách rẻ tiền, sử dụng các tài liệu về GATS do các nước thành viên khác của WTO hoặc các tổ chức quốc tế sản xuất. Tuy nhiên, nhiều nước rất thiếu nguồn lực để tham vấn về GATS trong phạm vi và quy mô của các vấn đề được tham vấn.

Đặc biệt là đối với các nước đang phát triển, việc thiếu các nguồn lực là một trở ngại đáng kể cho công tác tham vấn, để tăng cường hiểu biết về GATS trong chính phủ, cũng như trong giới doanh nghiệp và cộng đồng nói chung, và để xác định và bảo vệ lợi ích của họ khi đàm phán. Các hạn chế về năng lực là khó khăn chủ yếu và năng lực không thể được xây dựng chỉ sau một đêm.

### 3. Kinh nghiệm phối hợp trong khu vực dịch vụ nói chung

Có rất ít tài liệu về kinh nghiệm của các nước trong việc phối hợp giữa các cơ quan trong xây dựng chiến lược phát triển và triển khai và phối hợp thực hiện và đẩy mạnh khung chính sách và quy định trong nước - mặc dù cả hai vấn đề này trước đây đều gắn với các cuộc đàm phán về WTO/hiệp ước quốc tế và đều quan trọng như nhau.

Có thể tiếp thu kinh nghiệm về phối hợp chính sách nói chung của nhiều nước để hoàn thiện các cơ chế phối hợp giữa các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý khu vực dịch vụ tại Việt Nam. Thực tế, ở nhiều nước việc phát triển khu vực dịch vụ là nhiệm vụ của tất cả các bộ/cơ quan. Chiến lược phát triển dịch vụ không thể khả thi nếu không có sự tham gia của Bộ Nông nghiệp (bao gồm cả lâm nghiệp và thủy sản). Nhiều chức năng quản lý nhà nước của Bộ Y tế đang được thực thi với sự phối hợp với Bộ Nông nghiệp, như việc kiểm soát dịch cúm gia cầm, an ninh lương thực... Do đó, khi nói về phối hợp chính sách, không thể nói về phối hợp chính sách trong một khu vực cụ thể mà là phối hợp chính sách trong toàn nền kinh tế như một "chính phủ tổng thể". Nhiều chính phủ đã có những hành động để cải thiện phối hợp về hoạch định chính sách, triển khai chính sách và thực hiện các chức năng quản lý nhà nước. Thái Lan, Mông Cổ, Trung Quốc... là các ví dụ về các nước đang phát triển đã có các hoạt động cải thiện phối hợp chính sách. Trung Quốc đã đẩy mạnh các cơ chế hoạch định chính sách như một phần để cải thiện phối hợp giữa các ngành. Để cải thiện sự phối hợp giữa các cơ quan chính phủ, trong năm 2004 Trung Quốc đã thực hiện các cải cách sau:

- Thúc đẩy việc thành lập các cơ chế giải đáp nóng và cải thiện khả năng của chính phủ trong việc đối phó với khủng hoảng;
- Cải tiến quy trình hoạch định chính sách sao cho khoa học và dân chủ hơn, ví dụ như kết hợp sự tham gia của công chúng, đánh giá của chuyên gia với hoạch định chính sách của nhà nước nhằm đảm bảo các chính sách của chính phủ là "khoa học và đúng đắn";
- Cải thiện chất lượng lập pháp của chính phủ, bao gồm huy động sự tham gia nhiều hơn từ tất cả các đối tượng trong xã hội khi dự thảo các đạo luật quan trọng và các quy định hành chính.

Tại Thái Lan, nếu các vấn đề đan xen không thể chỉ do một Bộ giải quyết, hoặc nếu "chủ sở hữu" của ý tưởng hoặc đề xuất không nằm trong cấu trúc của một Bộ, Ban thư ký của Nội các chính phủ sẽ chịu trách nhiệm về các vấn đề đó. Trong trường hợp này Nội các lựa chọn một số cách để giải quyết các vấn đề, ví dụ như:

- Yêu cầu Bộ trưởng của Bộ có liên quan nhất tham vấn các đồng nghiệp và đưa ra các đề xuất dưới dạng đệ trình lên Nội các;
- Thành lập một uỷ ban đặc biệt bao gồm các bộ trưởng hoặc bộ có liên quan, do một Phó Thủ tướng, Ban thư ký Nội các hoặc Bộ trưởng hoặc Bộ có liên quan nhất đứng đầu,

- Huy động sự đóng góp tư vấn từ một tổ chức bên ngoài, như từ “ban cố vấn về các vấn đề quốc gia” hoặc một tổ chức của ngành.

Trong trường hợp không có cơ chế nào trong các cơ chế trên là phù hợp, Ban thư ký của Thái Lan quyết định thành lập một đơn vị đặc biệt có thể làm công việc này. Đơn vị này có thể bao gồm các chuyên gia nội bộ của Ban Thư ký và từ bên ngoài. Trong khi nhiều vấn đề tiếp tục được giải quyết thông qua các uỷ ban được Ban thư ký hoặc các tổ chức khác triệu tập, có một số vấn đề cần phải được giải quyết tập trung hơn thông qua một nhóm chuyên gia trong một thời gian ngắn (từ hai tuần đến 6 tháng). Những vấn đề này thường đòi hỏi những chuyên môn mà hiện Ban thư ký không có, nhưng chỉ cần cho một dự án cụ thể. Một vấn đề quan trọng là Ban thư ký Nội các phải có khả năng tuyển dụng nhân sự nhanh, và không bị sa lầy vào các cuộc đàm phán về giá cả, hoặc huy động nhân sự từ các bộ/cơ quan của chính phủ khác hoặc từ các chính phủ nước ngoài.

Để đẩy mạnh phối hợp chính sách, gần đây Mông Cổ đã xem xét lại thẩm quyền của tất cả các bộ và kiểm tra lại các cấu trúc từ trên xuống. Ưu tiên hàng đầu hiện nay là việc “xây dựng” các chức năng, bao gồm chức năng hoạch định chính sách, đánh giá/theo dõi và các công việc thực tiễn khác ở cấp bộ và Ban thư ký Nội các. Các rà soát về chức năng chiến lược sẽ được tiến hành theo từng lĩnh vực cụ thể để rà soát các chức năng và cấu trúc và tư vấn cho Chính phủ về: (i) cơ cấu của các quyết định chiến lược, bao gồm cả các thay đổi về quản lý hành chính của chính phủ địa phương; (ii) các chức năng không còn cần thiết nữa; (iii) các chức năng cần được thiết kế lại về cơ bản hoặc phải có các cơ chế thay thế do các ưu tiên chiến lược của chính phủ và do nhu cầu của nền kinh tế thị trường hiện đại; và (iv) xác định các cơ chế cung cấp mới có thể động chạm đến nhiều thể chế truyền thống, đặc biệt là ở vùng sâu vùng xa. Phối hợp tốt đòi hỏi các nhà lãnh đạo/quản lý/nhân viên của Chính phủ có khả năng lãnh đạo tốt và có năng lực lập kế hoạch chiến lược. Tất cả các bộ/cơ quan chính phủ đều phải phát triển các kế hoạch chiến lược và chuyển sang sử dụng hệ thống đánh giá dựa vào đầu ra. Ngoài việc phát triển khả năng lãnh đạo và năng lực lập kế hoạch chiến lược, một số nhu cầu về đào tạo ưu tiên khác đã được xác định, như đào tạo các kỹ năng tốt về phân tích chính sách và triển khai phương pháp quản lý rủi ro. Việc phối hợp trong triển khai chiến lược/kế hoạch chỉ có thể được đảm bảo nếu có các chỉ số thực hiện rõ ràng và phù hợp và hệ thống theo dõi và đánh giá đủ mạnh. Hiện tại khả năng xây dựng các chỉ số thực hiện một cách hiệu quả, các thoả thuận về thực hiện và các kỹ năng quản lý nguồn lực của các cơ quan khác nhau rất khác nhau. Chính phủ Mông Cổ tin rằng việc khen thưởng các cơ quan đáp ứng nhanh chóng và hiệu quả các yêu cầu này (với sự linh hoạt hơn trong nhận thức và quản lý) là rất quan trọng để duy trì các khuyến khích trong cải cách và đảm bảo các cơ quan của chính phủ làm việc vì các mục tiêu chung.

Thậm chí nhiều nước phát triển cũng đã cố gắng đẩy mạnh phối hợp chính sách. Chính phủ Anh cho thấy bộ máy tổ chức và cơ chế quản lý của họ rất hiệu quả trong việc đưa ra các chính sách và các ưu tiên của chính phủ, nhưng dường như bị hạn chế trong việc đối phó với các rắc rối và các vấn đề liên quan đến nhiều bộ (Hộp 3.5.).

#### **Hộp 3.5. Các vấn đề liên ngành ở Anh**

- Việc phát triển chính sách có xu hướng chú trọng vào các nhà cung cấp dịch vụ hơn là vào các đối tượng sử dụng dịch vụ;
- Rất ít khi khen thưởng các cơ quan chính phủ hoặc các nhà quản lý có đóng góp cho các mục tiêu tổng thể hơn hoặc phối hợp với các bộ hoặc cơ quan khác
- Nhiều nhà lãnh đạo thiếu các kỹ năng xây dựng và đưa ra các giải pháp liên ngành;
- Ngân sách và bộ máy tổ chức được sắp xếp theo chức năng và một cấp (giáo dục, y tế, quốc phòng, v.v) chứ không phải để giải quyết các vấn đề nhiều khi đồng thời liên quan đến nhiều ngành khác nhau (như tệ nạn xã hội, phát triển bền vững, v.v)
- Các công việc đòi hỏi tính trách nhiệm cao (như kiểm toán) và cách giải quyết các nguy cơ thường có xu hướng cản trở các phương pháp phối hợp liên ngành mang tính sáng tạo;
- Các cơ quan trung ương không phải lúc nào cũng có thể đưa ra các chỉ dẫn chiến lược rõ ràng cụ thể, và cơ chế giải quyết tranh chấp giữa các bộ đôi khi còn yếu, khiến cho các nhà cung cấp dịch vụ trong nước phải vật lộn với các hậu quả xảy ra.

- Sự quản lý quyết liệt hơn từ phía các bộ trưởng và quan chức cao cấp đối với các chính sách và dịch vụ liên ngành; đánh giá và khen thưởng các nhà quản lý về các thành tích đạt được khi triển khai các vấn đề liên ngành; yêu cầu cao về kinh nghiệm để phục vụ cho sự phát triển; và các hành động phát triển năng lực quản lý để đạt được các mục tiêu liên ngành và tạo nên một chuẩn mực dùng để đánh giá các chính sách và dịch vụ liên ngành, với các hệ thống ghi nhận và khen thưởng cho việc hoàn thành các kết quả mong muốn.
- Tăng cường việc hoạch định và triển khai chính sách để xử lý tốt hơn các vấn đề liên ngành, thông qua việc nhấn mạnh hơn nữa vào quyền lợi và quan điểm của những đối tượng không thuộc chính phủ, những người sử dụng và cung cấp dịch vụ công. cho/thông qua việc sử dụng một cách hữu hiệu các kênh thu nhận thông tin phản hồi của người sử dụng dịch vụ và các nhà cung cấp dịch vụ cấp trên, và tận dụng tối đa các kinh nghiệm và hiểu biết từ bên ngoài vào quá trình xây dựng chính sách.
- Tăng cường sự luân chuyển cán bộ trong và ngoài các cơ quan chính phủ để khuyến khích việc rèn luyện các kỹ năng, để từ đó đề ra các tiêu chuẩn tuyển dụng và thăng tiến giúp cho các đối tượng này có được kỹ năng và năng lực cần thiết để giải quyết các vấn đề liên ngành.
- Sử dụng nguồn ngân sách linh hoạt để khuyến khích việc các hoạt động liên ngành, bao gồm việc sử dụng nhiều hơn nữa ngân sách và nguồn lực liên ngành.
- Kiểm toán và sàng lọc để tăng cường khả năng làm việc liên ngành và dám chịu rủi ro; và
- Sử dụng các cơ quan trung ương (Văn phòng Thủ tướng, Văn phòng Chính phủ và Kho bạc nhà nước) để đi đầu trong các vấn đề liên ngành khi cần thiết.

New Zealand đã đưa ra một quá trình lập kế hoạch chiến lược rất chi tiết nhằm mục đích đảm bảo các ưu tiên hàng đầu của chính phủ và các vấn đề liên ngành sẽ được các bộ và cơ quan thực thi quan tâm thích đáng<sup>17</sup>. Quy trình này được áp dụng trong các Lĩnh vực Kết quả Chiến lược (SRA- Hộp 3.6.) do Chính phủ ban hành, theo đó đây là “các mục tiêu trung hạn quan trọng đối với khu vực công, góp phần vào các mục đích và mục tiêu dài hạn của Chính phủ”.

**Hộp 3.6.: Chín SRA cho giai đoạn 1997-2000**

- Đảm bảo một môi trường chính sách kinh tế chung an toàn và ổn định tạo điều kiện cho sự tăng trưởng và phát triển mạnh về kinh tế;
- Nâng cao vai trò và tầm ảnh hưởng quốc tế của New Zealand như là một quốc gia có nền thương mại mở cửa thành công và an toàn;
- Tiến tới trở thành một quốc gia có trình độ và kỹ năng ngày càng cao thông qua các chính sách và đề ra các chiến lược thúc đẩy tính hiệu quả của hệ thống giáo dục nhằm đạt được nhiều kết quả tốt;
- Bảo vệ và phát triển môi trường của New Zealand.

Điều này cũng đã bị chỉ trích khá gay gắt, đặc biệt là do ít thành công trong việc phối hợp chính sách giữa các bộ và việc kết nối tổng thể các mục tiêu của chính phủ với quá trình hoạch định chính sách của các cơ quan cấp dưới. Một trong những chỉ trích liên quan đến việc các SRA không được xem là một chiến lược có hiệu quả do chính bản chất rất chung chung và chúng cũng không có khả năng phối hợp hoạt động của các cơ quan hữu quan. Việc chỉ đạo triển khai hoặc theo dõi kết quả của một số SRAs chủ chốt lại không thuộc trách nhiệm quản lý của bất kỳ một bộ cụ thể nào. Ngân sách không được chuẩn bị cho các SRAs

<sup>17</sup> Xem Allen Schick, Tinh thần Cải cách: Quản lý khu vực Nhà nước New Zealand vào thời kỳ thay đổi, báo cáo cho Ủy ban dịch vụ và Kho Bạc, Wellington, 1996, để xem chi tiết về cách tiếp cận của New Zealand

liên ngành. Trong nhiều trường hợp, SRA quá chung chung để có thể phù hợp với tất cả, hoặc ít nhất là nhiều cơ quan khác nhau. Các SRA được cho là thuộc trách nhiệm của tất cả mọi người, và vì thế chúng cũng chẳng thuộc trách nhiệm riêng của một ai.

Đến năm 2000, Chính phủ New Zealand đã khắc phục các vấn đề này bằng cách điều chỉnh mô hình ban đầu, thông qua:

- các thay đổi trong việc chuẩn bị ngân sách để giúp cho mỗi vấn đề liên ngành sẽ nhận được một nguồn ngân sách riêng biệt, chẳng hạn như SRA của Chính phủ về môi trường
- chỉ định một nhóm các bộ trưởng cùng có trách nhiệm phân bổ các nguồn ngân sách nêu trên và triển khai các nhóm hoạt động để hoàn thành SRA.

New Zealand cũng đã trực tiếp xử lý các vấn đề do phân tán, do có quá nhiều bộ, quá nhiều các hạng mục ngân sách và việc chú trọng quá mức trách nhiệm giải trình dọc mà bỏ qua cách tiếp cận toàn chính phủ. Sự phân tán khiến cho việc phối hợp trong cung cấp các dịch vụ trở nên phức tạp hơn, tăng chi phí thực hiện công việc và làm giảm trách nhiệm trong một số vấn đề cụ thể. Đã có chỉ trích về sự “phân tán bộ máy” theo đó có quá nhiều các cơ quan cấp dưới khiến cho sự quản lý và các hoạt động khác bị dàn trải. Một số đề xuất cụ thể để xử lý vấn đề phân tán nói trên ở New Zealand bao gồm:

- thiết lập một mạng lưới các cơ quan có liên quan để nâng cao năng lực đồng thời hoạch định và kết hợp các chính sách một cách có hiệu quả hơn;
- một hệ thống báo cáo và trách nhiệm giải trình chú trọng hơn tới các kết quả và các vấn đề ưu tiên cao cũng như quy định cụ thể về đầu tư;
- các thay đổi về ngân sách nhằm tạo điều kiện để tập trung tốt hơn cho các kết quả cần thiết và đề ra các vấn đề ưu tiên giữa các cơ quan.

## **PHẦN II**

### **QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI KHU VỰC DỊCH VỤ VÀ THỰC TRẠNG PHỐI HỢP GIỮA CÁC CƠ QUAN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ DỊCH VỤ**

#### **CHƯƠNG IV: QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI KHU VỰC DỊCH VỤ**

##### **1. Khu vực dịch vụ và phân ngành kinh tế tại Việt Nam**

Khu vực dịch vụ ở Việt Nam bao gồm tất cả các ngành và tiểu ngành được phân loại là các ngành dịch vụ cấp I, II, III và IV như trong Hệ thống Phân ngành kinh tế của Việt Nam. Hệ thống này được ban hành năm 1993 dựa trên cơ sở tham khảo cách phân ngành quốc tế để đảm bảo đáp ứng yêu cầu so sánh quốc tế. Tuy nhiên, các ngành được phân bổ trong hệ thống phân ngành kinh tế của Việt Nam chưa hoàn toàn tương ứng với phân ngành kinh tế quốc tế. Theo Nghị định 75/CP, ban hành ngày 27 tháng 10 năm 1993 Hệ thống phân ngành kinh tế quốc dân bao gồm 20 ngành cấp I trong đó 14 ngành cấp I thuộc khu vực dịch vụ. Ứng với 20 ngành cấp I này Tổng cục Thống kê đã phân ra 60 ngành cấp II (tiểu ngành), 159 ngành cấp III và 299 ngành cấp IV. Nguyên tắc phân loại các ngành kinh tế quốc dân xuất phát từ tính chất phân công lao động xã hội, biểu hiện cụ thể qua sự khác nhau về quy trình công nghệ của các hoạt động kinh tế để tạo ra sản phẩm và dịch vụ khác nhau. Trong điều kiện nền kinh tế có nhiều biến đổi với xu thế hội nhập quốc tế mạnh mẽ, quy trình công nghệ có nhiều đổi mới, tính chất phân công lao động xã hội cũng thay đổi đòi hỏi phải đánh giá lại và thay đổi hệ thống phân ngành kinh tế quốc dân này. Hiện nay Tổng cục Thống kê đang trong quá trình nghiên cứu, đánh giá, tham vấn ý kiến các cơ quan và đối tượng liên quan để đưa ra Hệ thống phân ngành kinh tế quốc dân mới phù hợp với điều kiện hiện nay hơn.

Theo Hệ thống phân ngành kinh tế quốc dân ban hành năm 1993 14 ngành cấp I thuộc khu vực dịch vụ là Thương nghiệp, sửa chữa xe máy có động cơ, mô tô, xe máy, đồ dùng cá nhân và gia đình, Khách sạn và nhà hàng, Vận tải, kho bãi và thông tin liên lạc, Tài chính, tín dụng, Hoạt động khoa học và Công nghệ, Các hoạt động liên quan đến kinh doanh tài sản và dịch vụ tư vấn, Quản lý nhà nước và an ninh quốc phòng, bảo đảm xã hội bắt buộc, Giáo dục và Đào tạo, Y tế và hoạt động cứu trợ xã hội, Hoạt động văn hoá thể thao, Hoạt động Đảng, đoàn thể và hiệp hội, Hoạt động phục vụ cá nhân và cộng đồng, Hoạt động làm thuê công việc gia đình trong các hộ tư nhân và Hoạt động của các tổ chức đoàn thể quốc tế.

So với Hệ thống phân ngành của Việt Nam, Hệ thống phân ngành của quốc tế (Hộp 4.1.) không có một số ngành như Hoạt động Đảng, đoàn thể và hiệp hội, và Hoạt động của các tổ chức đoàn thể quốc tế. Hay hoạt động làm thuê công việc gia đình trong các hộ tư nhân chỉ là một tiểu ngành trong ngành dịch vụ hỗ trợ kinh doanh. Ngược lại, trong Hệ thống phân ngành kinh tế quốc dân ban hành năm 1993 của Việt Nam không có ngành dịch vụ như Môi trường và rất nhiều tiểu ngành (ngành cấp II). Có ngành kinh tế được đặt như một ngành độc lập trong Hệ thống phân ngành kinh tế quốc tế như ngành Bưu chính- viễn thông lại chỉ được coi là một tiểu ngành theo cách phân loại của Việt Nam. Ngành Xây dựng ở Việt Nam không được xếp vào khu vực dịch vụ, mà thuộc khu vực công nghiệp.

Trong mỗi ngành cấp I, cách phân ngành cấp II của Việt Nam cũng có điểm khác so với phân ngành quốc tế. Chẳng hạn như, trong ngành cấp I Tài chính- Ngân hàng không có tiểu ngành (ngành cấp II) Chứng khoán, mà dịch vụ Chứng khoán chỉ là một ngành cấp III, thuộc ngành cấp II (tiểu ngành) Các hoạt động hỗ trợ cho hoạt động tài chính- tiền tệ do tại thời điểm năm 1993 Việt Nam chưa có thị trường chứng khoán và các dịch vụ chứng khoán. Bưu chính viễn thông bị đưa vào như một tiểu ngành (ngành cấp II) trong ngành vận tải, kho bãi và thông tin-liên lạc. Trong ngành Giáo dục và Đào tạo, Việt Nam mới thực hiện phân ngành theo cấp học, bao gồm các ngành cấp II (tiểu ngành) Mầm non, Giáo dục Tiểu học, Giáo dục Trung

học, Giáo dục Cao đẳng, Đại học và Sau đại học, Giáo dục trung học chuyên nghiệp và dạy nghề và Bổ túc Văn hoá và Giáo dục khác. Dịch vụ Phát triển sự nghiệp, Xây dựng Chương trình và Quản lý Giáo dục chưa được đưa vào Hệ thống phân ngành kinh tế như một tiểu ngành độc lập, mà mới chỉ được thực hiện lồng ghép theo từng cấp học. Vào thời điểm năm 1993 du lịch mới chỉ được coi là một ngành bao gồm hai tiểu ngành, đó là khách sạn và nhà hàng. Khái niệm dịch vụ lữ hành, dịch vụ cung cấp hướng dẫn viên du lịch và dịch vụ hướng dẫn khách du lịch còn hoàn toàn mới mẻ và chưa được đưa vào ngành này. Nhiều tiểu ngành còn chưa có trong Hệ thống phân ngành kinh tế quốc dân năm 1993, như các tiểu ngành Sắp xếp và cung cấp nhân sự, Bảo vệ và điều tra, Vệ sinh môi trường, Nhiếp ảnh, Đóng gói, Đấu giá, Dịch vụ dịch thuật.

Hệ thống phân ngành kinh tế của Việt Nam còn thiếu một số ngành/tiểu ngành và chưa phù hợp với thực tiễn của Việt Nam và xu thế phát triển trên thế giới hiện nay đã gây ra một số vấn đề trong quản lý nhà nước và phối hợp trong quản lý nhà nước. Việc phối hợp giữa các cơ quan trong theo dõi và đánh giá thực thi chính sách gặp nhiều khó khăn một phần do một số ngành/tiểu ngành chưa rõ thuộc cơ quan nào quản lý. Vì lý do một số ngành/tiểu ngành còn thiếu trong Hệ thống phân ngành của Việt Nam mà một số cơ quan đăng ký kinh doanh đã từ chối không cho đăng ký kinh doanh.

#### Hộp 4.1. Phân ngành kinh tế quốc tế

Theo phân ngành dịch vụ quốc tế, có 12 ngành được xếp vào khu vực dịch vụ, đó là ngành dịch vụ hỗ trợ kinh doanh, ngành bưu chính viễn thông, ngành xây dựng, ngành thương mại dịch vụ, ngành giáo dục đào tạo, ngành môi trường, ngành tài chính-ngân hàng, ngành y tế-xã hội, ngành văn hoá, thể thao và giải trí, ngành du lịch, ngành giao thông và cuối cùng là các ngành còn lại không thuộc khu vực sản xuất.

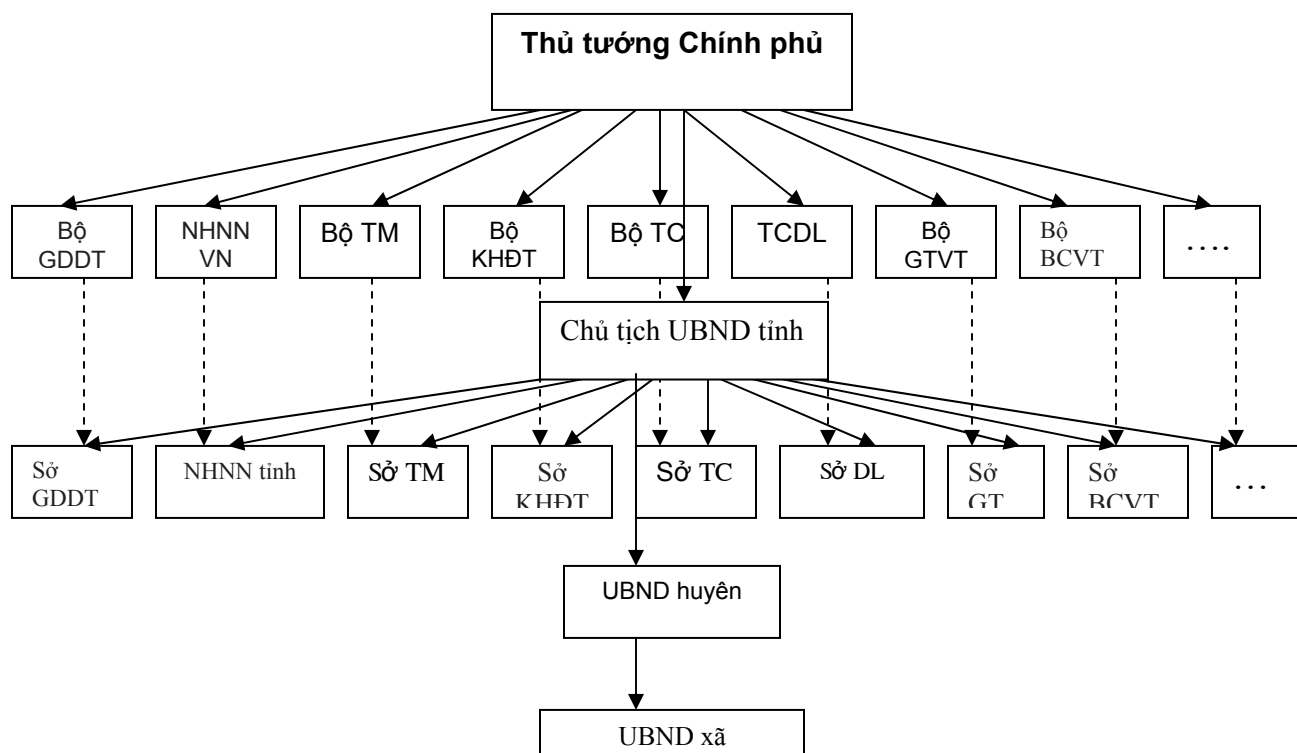
- Ngành dịch vụ hỗ trợ kinh doanh bao gồm nhiều tiểu ngành nhất, đó là: dịch vụ pháp lý, kế toán-kiểm toán, dịch vụ kiến trúc, dịch vụ thiết kế, dịch vụ quy hoạch đô thị, dịch vụ y tế và nha khoa, dịch vụ thú y, dịch vụ y tá và đỡ đẻ, tư vấn máy tính, phát triển phần mềm, xử lý số liệu, nghiên cứu và triển khai, dịch vụ bất động sản, quản lý tài sản, cho thuê thiết bị và leasing, quảng cáo, nghiên cứu thị trường, thử nghiệm và phân tích kỹ thuật, dịch vụ ứng cứu trong nông nghiệp, dịch vụ ứng cứu trong đánh bắt thủy sản, dịch vụ ứng cứu trong khai thác mỏ, dịch vụ ứng cứu trong công nghiệp chế biến, dịch vụ ứng cứu trong phân phối năng lượng, sắp xếp nhân sự, điều tra và an ninh, dịch vụ khoa học và kỹ thuật, bảo dưỡng và sửa chữa thiết bị, dịch vụ lau dọn nhà cửa, chụp ảnh, bao bì, in ấn và xuất bản, dịch vụ dịch thuật và, dịch vụ hội nghị.
- Ngành Bưu chính viễn thông gồm 5 tiểu ngành, đó là, dịch vụ bưu điện, dịch vụ thư tín, dịch vụ viễn thông liên lạc, dịch vụ internet, dịch vụ truyền hình và truyền thanh.
- Ngành xây dựng
- Ngành dịch vụ thương nghiệp gồm 4 tiểu ngành, đó là dịch vụ đại lý, dịch vụ bán buôn, dịch vụ bán lẻ, dịch vụ franchising.
- Ngành giáo dục và đào tạo bao gồm 8 tiểu ngành: giáo dục tiểu học, giáo dục trung học, giáo dục đại học, giáo dục cho người lớn, đào tạo nghề, dịch vụ phát triển hướng nghiệp, dịch vụ phát triển chương trình và dịch vụ quản lý giáo dục.
- Ngành môi trường bao gồm 4 tiểu ngành, đó là dịch vụ thoát nước, dịch vụ quản lý chất thải, dịch vụ vệ sinh môi trường và đánh giá tác động môi trường.
- Ngành tài chính- ngân hàng bao gồm 2 tiểu ngành: bảo hiểm và các dịch vụ liên quan đến bảo hiểm, ngân hàng và các dịch vụ tài chính khác (trong đó bao gồm cả dịch vụ chứng khoán và quản lý tài sản có. Ngành y tế- xã hội bao gồm các tiểu ngành dịch vụ bệnh viện, dịch vụ cấp cứu, dịch vụ chăm sóc sức khoẻ dài hạn.
- Ngành văn hoá, thể thao và giải trí bao gồm các tiểu ngành, đó là: dịch vụ giải trí, dịch vụ thành lập cơ quan mới, dịch vụ văn hoá, và dịch vụ thể thao.
- Ngành du lịch bao gồm 4 tiểu ngành: khách sạn-nhà hàng, dịch vụ lữ hành, dịch vụ hướng dẫn du lịch và dịch vụ cung cấp hướng dẫn viên du lịch.
- Ngành giao thông-vận tải bao gồm 6 tiểu ngành: vận tải biển, hàng không, giao thông đường bộ, kho tàng và bến bãi, môi giới hải quan và chuyển cấp vận tải hàng hoá.
- Còn lại những hoạt động nào không thuộc khu vực sản xuất và không thuộc các ngành dịch vụ kể trên được đưa vào ngành dịch vụ thứ mười hai: dịch vụ cung cấp các tiện ích.

## 2. Cơ cấu tổ chức và chức năng nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với các ngành dịch vụ

Các phân ngành kinh tế quốc dân đã ảnh hưởng mạnh đến cơ cấu tổ chức và chức năng quản lý nhà nước. Gần như ứng với mỗi ngành cấp I có một Bộ/cơ quan ngang Bộ thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với ngành dịch vụ đó. Với cách tiếp cận như vậy chức năng quản lý nhà nước đối với các ngành cấp II thuộc một ngành cấp I nào đó thường nằm trong cùng một Bộ/cơ quan ngang Bộ chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về ngành dịch vụ cấp I đó. Chẳng hạn, dịch vụ bưu điện và bưu chính viễn thông được coi là một tiểu ngành trong ngành giao thông vận tải, vì vậy, cho đến gần đây dịch vụ này vẫn trực thuộc Bộ Giao thông Vận tải.

Có 4 cấp hành chính nhà nước. Ở cấp trung ương các Bộ/cơ quan quản lý ngành có chức năng hoạch định chính sách phát triển ngành trên toàn quốc và thực hiện các hoạt động nghiệp vụ như xử lý khiếu nại hành chính, đàm phán quốc tế và, trong một số trường hợp, cung cấp dịch vụ công. Các cơ quan trung ương báo cáo Thủ tướng Chính phủ. Các cơ quan quản lý ngành cấp địa phương có chức năng hoạch định chính sách phát triển ngành trên lãnh thổ địa phương và thực hiện các hoạt động nghiệp vụ như xử lý khiếu nại hành chính và, trong một số trường hợp, cung cấp dịch vụ công. Các cơ quan cấp tỉnh chịu sự điều hành của UBND tỉnh, đồng thời, cũng chịu sự kiểm soát về chuyên môn của các cơ quan trung ương quản lý ngành (Hình 1).

Hình 1: Sơ đồ tổ chức bộ máy quản lý nhà nước khu vực dịch vụ





Thay đổi cơ bản về cơ cấu tổ chức và chức năng nhiệm vụ của các cơ quan quản lý các ngành dịch vụ khi Việt Nam bước vào hội nhập là chức năng kinh doanh đã được tách khỏi chức năng quản lý nhà nước, một số Bộ/cơ quan đa chức năng được thành lập, một số đơn vị mới được thành lập để thực hiện các chức năng quản lý nhà nước mới nhằm đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Xu thế phân cấp mạnh trong quản lý nhà nước đang giúp nâng cao hiệu quả phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước, đồng thời cũng làm tăng những mối đe dọa về đầu tư manh mún, lãng phí nguồn lực, thiếu nhất quán trong hoạch định và thực hiện chính sách giữa các cấp. Một số chức năng nhiệm vụ mới của nhiều cơ quan/đơn vị được hình thành đã phần nào thể hiện rõ hơn các nguyên tắc điều hành tốt là minh bạch, có sự tham gia của người dân, có trách nhiệm giải trình và trao quyền. Tuy nhiên, như sẽ phân tích ở phần sau, chức năng và nhiệm vụ của nhiều cơ quan quản lý nhà nước không rõ ràng và chưa đáp ứng yêu cầu của một nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.

### 2.1. Dịch vụ bưu chính viễn thông

Theo Nghị định số 90/2002/NĐ-CP của Chính phủ, Bộ Bưu chính Viễn thông là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về bưu chính, viễn thông, công nghệ thông tin, điện tử, internet, truyền dẫn phát sóng, tần số vô tuyến điện và cơ sở hạ tầng thông tin quốc gia trong phạm vi cả nước; quản lý nhà nước các dịch vụ công và thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước trong lĩnh vực bưu chính, viễn thông và công nghệ thông tin theo quy định của pháp luật. Việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với dịch vụ bưu chính viễn thông được giao cho một loạt các đơn vị trong Bộ (Hộp 4.2).

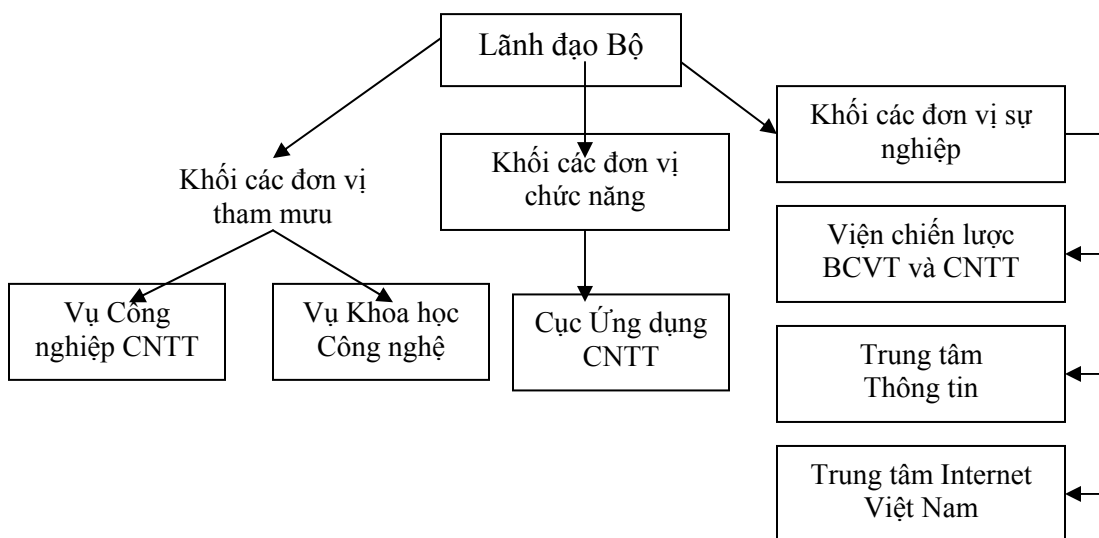
#### Hộp 4.2. Cơ cấu tổ chức của Bộ BCVT

- Vụ Viễn thông: Chủ trì hoặc tham gia xây dựng cơ chế, chính sách phát triển và quản lý viễn thông và Internet; Chủ trì thẩm định các đề án xin cấp phép về viễn thông và Internet; trình Bộ trưởng cấp, tạm đình chỉ, đình chỉ, thu hồi các loại giấy phép viễn thông và Internet; Tổ chức kiểm tra việc triển khai các giấy phép đã được cấp, Quản lý nghiệp vụ về kết nối mạng viễn thông và Internet, Giải quyết các tranh chấp giữa các doanh nghiệp/cá nhân trong hoạt động cung cấp và sử dụng dịch vụ viễn thông và Internet; Tham gia hướng dẫn thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về viễn thông và Internet; Tham gia xây dựng tiêu chuẩn chất lượng và quy định việc áp dụng tiêu chuẩn chất lượng trong lĩnh vực viễn thông và Internet...
- Cục ứng dụng CNTT: giúp Bộ trưởng thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ứng dụng công nghệ thông tin và tổ chức thực hiện các hoạt động thúc đẩy ứng dụng công nghệ thông tin trong phạm vi cả nước,
- Vụ KH-CN: giúp Bộ trưởng thực hiện chức năng quản lý nhà nước trong lĩnh vực nghiên cứu, phát triển và ứng dụng khoa học công nghệ, bảo vệ môi trường về bưu chính, viễn thông, công nghệ thông tin; ứng dụng công nghệ thông tin phục vụ quản lý nhà nước và phát triển kinh tế-xã hội,
- Vụ Công nghiệp CNTT: giúp Bộ trưởng thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công nghiệp phần cứng, công nghiệp phần mềm trong lĩnh vực điện tử, bưu chính, viễn thông và công nghệ thông tin trong phạm vi cả nước,
- Cục Quản lý chất lượng BCVT và CNTT: thực hiện chức năng quản lý nhà nước chuyên ngành về kiểm tra, kiểm định, đánh giá và chứng nhận phù hợp tiêu chuẩn về chất lượng mạng, công trình, sản phẩm và dịch vụ bưu chính, viễn thông, điện tử, công nghệ thông tin và Internet trên phạm vi cả nước,
- Viện Chiến lược BCVT và CNTT: thực hiện chức năng nghiên cứu những nội dung cập nhật; dự báo; định hướng phát triển; đánh giá tác động liên quan tới các vấn đề kinh tế, xã hội, khoa học, công nghệ, tổ chức, quản lý trong lĩnh vực bưu chính, viễn thông, công nghệ thông tin,
- Vụ Kế hoạch-Tài chính: giúp Bộ trưởng thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công tác kế hoạch, tài chính, kế toán thống kê, giá, cước, phí, lệ phí, đầu tư xây dựng và quản lý kinh tế chuyên ngành đối với lĩnh vực bưu chính, viễn thông, công nghệ thông tin,
- Trung tâm Internet Việt Nam (thực hiện chức năng quản lý, phân bổ, giám sát và thúc đẩy việc sử dụng nguồn tài nguyên tên miền, địa chỉ, số hiệu mạng Internet ở Việt Nam; thông tin hướng dẫn, thống kê về mạng Internet; tham gia các hoạt động quốc tế về Internet)
- Cục tần số Vô tuyến điện: thực hiện chức năng quản lý nhà nước chuyên ngành về tần số vô tuyến điện, quỹ đạo vệ tinh và truyền dẫn phát sóng trên phạm vi cả nước; và
- Quỹ dịch vụ Viễn thông công ích Việt Nam (thực hiện chức năng hỗ trợ thực hiện chính sách của Nhà nước về cung cấp dịch vụ viễn thông công ích trên phạm vi cả nước..

Do mới được thành lập, cơ cấu tổ chức của Bộ Bưu chính Viễn thông đã thể hiện rõ chức năng nhiệm vụ của Bộ là quản lý nhà nước đối với các hoạt động cung cấp dịch vụ bưu chính viễn thông của các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân thông qua xây dựng cơ chế, chính sách, thẩm định để cấp phép kinh doanh dịch vụ trong ngành, xây dựng tiêu chuẩn chất lượng và quy định việc áp dụng tiêu chuẩn chất lượng trong lĩnh vực viễn thông và Internet....Trong Bộ đã thành lập một đơn vị độc lập thực hiện chức năng quản lý nhà nước chuyên ngành về kiểm tra, kiểm định, đánh giá và chứng nhận phù hợp tiêu chuẩn về chất lượng mạng, công trình, sản phẩm và dịch vụ bưu chính, viễn thông, điện tử, công nghệ thông tin và Internet trên phạm vi cả nước- đó là Cục Quản lý chất lượng BCVT và CNTT.

## 2.2. Dịch vụ về máy tính:

Theo các phân loại ngành dịch vụ GNS, dịch vụ về máy tính bao gồm dịch vụ tư vấn về phần cứng, phần mềm, quản lý thiết bị máy tính, dịch vụ duy trì hệ thống, xử lý dữ liệu, dịch vụ sửa chữa và bảo dưỡng phần cứng và dịch vụ giáo dục và đào tạo về máy tính. Hiện nay, Bộ Bưu chính Viễn thông được giao trách nhiệm quản lý nhà nước về các loại dịch vụ này. Để thực hiện được chức năng này, cơ cấu tổ chức của Bộ Bưu chính Viễn thông được thực hiện như Hình 2:



Dịch vụ về máy tính nằm trong ngành công nghệ thông tin. Vì đây là một ngành liên quan đến tất cả các ngành kinh tế khác và tất cả các lĩnh vực hoạt động trong xã hội, việc phối hợp hoạt động là rất quan trọng. Ngày 03/12/2002, Thủ tướng Chính phủ đã ra Quyết định số 176/2002/QĐ-TTg thành lập Ban Chỉ đạo Quốc gia về Công nghệ Thông tin nhằm chỉ đạo thực hiện Chỉ thị 58/CT-TW trên phạm vi toàn quốc. Ban Chỉ đạo có chức năng và nhiệm vụ chỉ đạo, phối hợp sự phát triển Công nghệ Thông tin Quốc gia, tham mưu, tư vấn cho Thủ tướng trong việc lãnh đạo và quản lý ứng dụng và phát triển Công nghệ Thông tin, đề xuất các cơ chế, chính sách và kiến nghị các biện pháp cần thiết với Thủ tướng trong lĩnh vực Công nghệ Thông tin nhằm phục vụ phát triển kinh tế xã hội, và tổ chức sự hỗ trợ, kiểm tra, đánh giá việc thực hiện các nhiệm vụ về Công nghệ Thông tin của các bộ, ngành, địa phương. Ban Chỉ đạo Quốc gia về Công nghệ Thông tin bao gồm các thành viên từ hầu hết các Bộ/cơ quan Chính phủ như Bộ Bưu chính viễn thông, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Quốc phòng, Bộ Công An, Bộ Văn hoá – Thông tin, Bộ

Thương mại, Bộ Nội vụ, Bộ Công nghiệp, và Văn phòng Chính phủ dưới sự chủ trì của một Phó Thủ tướng Chính phủ.

### *2.3. Giáo dục và Đào tạo*

Cho đến năm 2002 Bộ Giáo dục và Đào tạo chỉ bao gồm các Vụ như: Vụ Giáo dục mầm non, Vụ Tiểu học, Vụ Trung học, Vụ Đại học và Sau đại học, Vụ Trung học chuyên nghiệp, Vụ giáo viên, Vụ Kế hoạch và Tài chính, Vụ Hợp tác Quốc tế, Thanh tra Bộ, Vụ Công tác Học sinh Sinh viên, Vụ Giáo dục thể chất và quốc phòng, Vụ Giáo dục thường xuyên, Viện Khoa học giáo dục, Viện Nghiên cứu phát triển giáo dục v.v... và Văn phòng, mà chưa có một Vụ/đơn vị nào phụ trách công tác phát triển chuẩn và áp dụng chuẩn trong giáo dục, quản lý chất lượng và kiểm định chất lượng giáo dục. Cục Khảo thí và Kiểm định chất lượng mới được thành lập năm 2002, nhưng vẫn bỏ ngỏ nhiệm vụ thực hiện chuẩn hóa giáo dục và quản lý dựa vào chuẩn, mà chủ yếu lo việc thi cử hàng ngày. Cơ cấu các Vụ/Cục trong Bộ Giáo dục và Đào tạo như vậy thể hiện cách phân ngành cấp II trong ngành Giáo dục và Đào tạo của Việt Nam.

Tuy các chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước về giáo dục bao gồm nghiên cứu, phát triển giáo dục – đào tạo, thông tin và tư vấn giáo dục nói chung của ngành được thể hiện đầy đủ trong cơ cấu, bộ máy, nhưng còn nhiều chi tiết chồng chéo, hoặc còn nhiều điểm vênh nhau khó phối hợp ngay từ bên trong. Cơ cấu tổng thể cũng chưa có sức liên kết chặt chẽ và phối hợp hiệu quả với các cơ quan ngoài ngành và cộng đồng xã hội, đặc biệt với đời sống kinh tế của đất nước và công chúng khoa học-kỹ thuật của quốc gia. Cơ cấu tổ chức của Bộ Giáo dục và Đào tạo ít nhiều đã được cải thiện từ năm 2003, nhờ sắp xếp lại một số đơn vị, chẳng hạn bỏ Vụ Giáo viên, sáp nhập hai Viện với chức năng lập chính sách và chiến lược tập trung hơn trước, thay đổi chức năng của một số đơn vị mang tính vĩ mô hơn, nhưng hoạt động thực tế chưa được cải thiện nhiều, vẫn vướng vào nhiều việc chưa đúng tầm quản lý, chưa thực hiện mạnh chức năng định hướng, xây dựng chính sách phát triển giáo dục hoặc tạo điều kiện hay môi trường thuận lợi cho khu vực giáo dục tự phát triển đúng tiềm năng của nó, tăng cường khả năng tiếp cận dịch vụ cho mọi đối tượng và nâng cao chất lượng và hiệu quả giáo dục và đào tạo.

### *2.4. Dịch vụ Y tế*

Theo Nghị định số 49/2003/NĐ-CP của Chính phủ, Bộ Y tế là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về y tế bao gồm nhiều lĩnh vực: Y tế dự phòng, khám chữa bệnh, phục hồi chức năng, thuốc và mỹ phẩm, an toàn, vệ sinh thực phẩm...và thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước trong lĩnh vực Y tế theo quy định của pháp luật. Bộ Y tế được cơ cấu theo kiểu nhằm quản lý và kiểm tra việc cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe theo các loại hình dịch vụ y tế như dự phòng, điều trị nói chung, điều trị bằng y học cổ truyền, chăm sóc sức khỏe sinh sản, các phương tiện để khám chữa bệnh như trang thiết bị và các công trình y tế, thuốc men và một số hoạt động hỗ trợ khác. Vì vậy, Bộ Y tế gồm 14 Vụ/Cục, đó là Vụ Điều trị, Vụ Y học cổ truyền, Vụ Sức khỏe sinh sản, Vụ Trang thiết bị và Công trình y tế, Vụ Khoa học và Đào tạo, Vụ Hợp tác quốc tế, Vụ Kế hoạch - Tài chính, Vụ Pháp chế, Vụ Tổ chức cán bộ, Văn phòng, Thanh tra, Cục Y tế dự phòng và Phòng chống HIV/AIDS, Cục Quản lý Dược Việt Nam, và Cục An toàn vệ sinh thực phẩm và 34 đơn vị sự nghiệp bao gồm các Viện/ trường đại học/trung tâm chuyên ngành.

### *2.5. Dịch vụ Bảo hiểm*

Dịch vụ Tài chính- ngân hàng bao gồm 2 loại dịch vụ chính theo cách phân loại GATS , đó là bảo hiểm và các dịch vụ liên quan đến bảo hiểm; và ngân hàng và các dịch vụ tài chính khác.

Liên quan đến dịch vụ bảo hiểm, trong Bộ Tài chính chỉ có một đơn vị có chức năng quản lý nhà nước về bảo hiểm- đó là Vụ Bảo hiểm . Trong số các nhiệm vụ được giao của Vụ Bảo hiểm (xem Hộp. 4.3) có nhiệm vụ liên quan đến xây dựng và hướng dẫn thực hiện chính sách về bảo hiểm, cấp giấy phép cho các doanh nghiệp hoạt động dịch vụ bảo hiểm ở Việt Nam và cho các doanh nghiệp Việt Nam hoạt động dịch vụ bảo hiểm ở nước ngoài và xử lý khiếu kiện các vấn đề liên quan.

**Hộp 4.3. Chức năng quản lý nhà nước về bảo hiểm của Vụ Bảo hiểm, Bộ Tài chính**

1. Trình Bộ trưởng Bộ Tài chính chiến lược, quy hoạch và kế hoạch dài hạn, năm năm, hàng năm, các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực kinh doanh bảo hiểm ; tham gia xây dựng chiến lược tài chính quốc gia.
2. Tổ chức thực hiện và hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện chiến lược, qui hoạch, kế hoạch và các văn bản quy phạm pháp luật về kinh doanh bảo hiểm sau khi được phê duyệt; phối hợp với Vụ Pháp chế và Văn phòng Bộ tổ chức thông tin, tuyên truyền, phổ biến pháp luật về kinh doanh bảo hiểm.
3. Trình Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành, phê chuẩn, xác nhận hoàn tất thủ tục đăng ký quy tắc, điều khoản, biểu phí bảo hiểm; hướng dẫn thực hiện quy tắc, điều khoản, biểu phí, hoa hồng bảo hiểm.
4. Trình Bộ trưởng Bộ Tài chính các biện pháp cần thiết phải áp dụng để doanh nghiệp bảo hiểm bảo đảm các yêu cầu về tài chính và thực hiện những cam kết với người tham gia bảo hiểm.
5. Tiếp nhận, kiểm tra hồ sơ xin cấp, sửa đổi, bổ sung, thu hồi giấy phép thành lập và hoạt động của các doanh nghiệp bảo hiểm, doanh nghiệp môi giới bảo hiểm; tổ chức xin ý kiến thẩm định của các đơn vị, tổ chức thuộc Bộ có liên quan, trình Bộ trưởng quyết định theo đúng qui định của pháp luật.
6. Thẩm tra, trình Bộ trưởng Bộ Tài chính cấp, sửa đổi, bổ sung, thu hồi giấy phép đặt văn phòng đại diện của doanh nghiệp bảo hiểm nước ngoài và văn phòng đại diện của doanh nghiệp môi giới bảo hiểm nước ngoài tại Việt Nam.
7. Kiểm tra, giám sát hoạt động của doanh nghiệp bảo hiểm và doanh nghiệp môi giới bảo hiểm Việt Nam, văn phòng đại diện của doanh nghiệp bảo hiểm nước ngoài và doanh nghiệp môi giới bảo hiểm nước ngoài tại Việt Nam theo qui định của pháp luật
8. Nghiên cứu, đề xuất ý kiến để Bộ trưởng Bộ Tài chính trình cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép các doanh nghiệp bảo hiểm, doanh nghiệp môi giới bảo hiểm Việt Nam hoạt động ở nước ngoài.
9. Đề xuất và tổ chức thực hiện các nhiệm vụ về hợp tác quốc tế và hội nhập quốc tế trong lĩnh vực kinh doanh bảo hiểm theo phân công của Bộ.
10. Giúp Bộ trưởng Bộ Tài chính thực hiện nhiệm vụ và quyền đại diện chủ sở hữu phần vốn của nhà nước tại các doanh nghiệp bảo hiểm thuộc Bộ Tài chính quản lý theo quy định của pháp luật.
11. Giúp Bộ quản lý nhà nước đối với hoạt động của các hiệp hội và tổ chức phi Chính phủ hoạt động trong lĩnh vực kinh doanh bảo hiểm.
12. Tổ chức công tác thống kê, phân tích dự báo tình hình hoạt động của thị trường bảo hiểm Việt Nam; thực hiện chế độ thông tin, báo cáo theo qui định của Bộ.
13. Phối hợp với Thanh tra Bộ trong việc xây dựng kế hoạch và thực hiện thanh tra hoạt động của các doanh nghiệp kinh doanh bảo hiểm; giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực kinh doanh bảo hiểm.
14. Tổ chức nghiên cứu khoa học hoặc hợp tác nghiên cứu khoa học với các đơn vị trong và ngoài ngành theo kế hoạch và nội dung đề tài được Bộ duyệt”.

**2.6. Dịch vụ ngân hàng:**

Bộ máy tổ chức của Ngân hàng Nhà nước được tổ chức thành ba khối đơn vị trực thuộc: (i) Khối chính sách gồm các đơn vị chịu trách nhiệm chủ trì soạn thảo ban hành các chính sách, chiến lược, kế hoạch, quy hoạch và các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh về ngành dịch vụ ngân hàng và chính sách tiền tệ; (ii) Khối thanh tra, giám sát, kiểm soát gồm các đơn vị chịu trách nhiệm thanh tra, giám sát, kiểm soát khu vực dịch vụ ngân hàng và hoạt động của các tổ chức cung cấp dịch vụ ngân hàng; (iii) Khối hỗ trợ gồm các đơn vị có trách nhiệm hỗ trợ cho hoạt động của Ngân hàng nhà nước. Ngoài ra, theo chiều dọc, ngoài các đơn vị tại trụ sở chính, Ngân hàng Nhà nước thành lập các chi nhánh tại từng tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương để thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với hoạt động ngân hàng trên địa bàn theo uỷ quyền của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước. Ở phần lớn các nước, Ngân hàng Trung ương có chức năng chính là quản lý vĩ mô nền kinh tế thông qua các công cụ điều hành chính sách tiền tệ. Theo cơ cấu tổ chức, Ngân hàng Nhà nước ngoài vai trò là

Ngân hàng trung ương còn là cơ quan quản lý nhà nước đối với hoạt động dịch vụ ngân hàng, do vậy, chưa có tính độc lập cần thiết với Chính phủ trong việc xây dựng và điều hành chính sách tiền tệ. Chức năng quản lý Nhà nước đối với hoạt động ngân hàng của Ngân hàng Nhà nước được nêu trong Hộp 4.4.

**Hộp 4.4. Chức năng quản lý Nhà nước đối với hoạt động ngân hàng của Ngân hàng Nhà nước**

1. Tham gia xây dựng chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước;
2. Xây dựng dự án chính sách tiền tệ quốc gia để Chính phủ xem xét trình Quốc hội quyết định và tổ chức thực hiện chính sách này; xây dựng chiến lược phát triển hệ thống ngân hàng và các tổ chức tín dụng Việt Nam;
3. Xây dựng các dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác về tiền tệ và hoạt động ngân hàng; ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về tiền tệ và hoạt động ngân hàng theo thẩm quyền;
4. Cấp, thu hồi giấy phép thành lập và hoạt động của các tổ chức tín dụng, trừ trường hợp do Thủ tướng Chính phủ quyết định; cấp, thu hồi giấy phép hoạt động ngân hàng của các tổ chức khác; quyết định giải thể, chấp thuận chia, tách, hợp nhất, sáp nhập các tổ chức tín dụng theo quy định của pháp luật;
5. Kiểm tra, thanh tra hoạt động ngân hàng; kiểm soát tín dụng; xử lý các vi phạm pháp luật trong lĩnh vực tiền tệ và hoạt động ngân hàng theo thẩm quyền;
6. Quản lý việc vay, trả nợ nước ngoài của các doanh nghiệp theo quy định của Chính phủ;
7. Chủ trì lập và theo dõi kết quả thực hiện cán cân thanh toán quốc tế;
8. Quản lý hoạt động ngoại hối và quản lý hoạt động kinh doanh vàng;
9. Ký kết, tham gia điều ước quốc tế về tiền tệ và hoạt động ngân hàng theo quy định của pháp luật;
10. Đại diện cho Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam tại các tổ chức tiền tệ và ngân hàng quốc tế trong những trường hợp được Chủ tịch nước, Chính phủ uỷ quyền;
11. Tổ chức đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ ngân hàng; nghiên cứu, ứng dụng khoa học và công nghệ ngân hàng.

## 2.7. Dịch vụ du lịch

Trên cơ sở Nghị định 94/2003/ND-CP, ngày 28 tháng 10 năm 2003 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Tổng cục Du lịch, Tổng cục trưởng Tổng cục Du lịch đã ban hành các Quyết định 384/QĐ-TCDL, 385/QĐ-TCDL, 386/QĐ-TCDL, 387/QĐ-TCDL, 388/QĐ-TCDL, 389/QĐ-TCDL, 390/QĐ-TCDL, 391/QĐ-TCDL, 392/QĐ-TCDL, 393/QĐ-TCDL, 394/QĐ-TCDL, 395/QĐ-TCDL, 396/QĐ-TCDL quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức của các đơn vị thuộc Tổng cục, bao gồm Vụ Lữ hành, Vụ Khách sạn, Vụ Kế hoạch và Tài chính, Vụ Hợp tác quốc tế, Vụ Tổ chức cán bộ, Vụ Pháp chế, Thanh tra Tổng cục Du lịch, Cục Xúc tiến du lịch, Văn phòng Tổng cục Du lịch, Viện Nghiên cứu phát triển du lịch, Trung tâm tin học, Tạp chí Du lịch và Báo Du lịch. Các Quyết định này quy định những lĩnh vực cụ thể mà mỗi vụ chịu trách nhiệm làm đầu mối thực hiện. Chẳng hạn như trong việc soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, Vụ Pháp chế làm đầu mối soạn thảo và tham gia soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật về du lịch được Tổng cục trưởng Tổng cục Du lịch giao, các đơn vị khác dự thảo văn bản quy phạm pháp luật về lĩnh vực thuộc chức năng quản lý của vụ. Về vấn đề chủ trương, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành: Các đơn vị hoạt động theo lĩnh vực có nhiệm vụ trình Tổng cục trưởng các chủ trương, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch dài hạn, năm năm và hàng năm về các hoạt động thuộc lĩnh vực quản lý của mình: Vụ Lữ hành về hoạt động lữ hành, hướng dẫn du lịch, vận chuyển khách du lịch, khu du lịch, tuyến du lịch, điểm du lịch; Vụ Khách sạn về hoạt động kinh doanh lưu trú du lịch, phân loại, xếp hạng cơ sở lưu trú du lịch và các dịch vụ du lịch khác của cơ sở lưu trú du lịch. Viện Nghiên cứu phát triển du lịch xây dựng và tham gia xây dựng chiến lược, quy hoạch, chương trình,

kế hoạch tổng thể phát triển du lịch... theo phân công của Tổng cục trưởng Tổng cục Du lịch. Qua các quy định về chức năng nhiệm vụ của các đơn vị trong TCĐL chưa thấy rõ đầu mối về hoạch định chính sách phát triển du lịch.

### *2.8. Dịch vụ tư vấn quản lý và một số ngành/tiểu ngành dịch vụ chưa có sự phân công quản lý nhà nước rõ ràng*

Đối với một số ngành/tiểu ngành dịch vụ, sự phân công quản lý nhà nước còn chưa rõ ràng. Một số ngành/tiểu ngành dịch vụ chưa có cơ quan quản lý nhà nước khi xem xét các chức năng nhiệm vụ của các Bộ/cơ quan phụ trách các ngành dịch vụ như Quy định trong các Nghị định của Chính phủ về Chức năng nhiệm vụ quản lý nhà nước của các Bộ/cơ quan. Chẳng hạn như đối với tiểu ngành dịch vụ tư vấn quản lý thuộc ngành dịch vụ kinh doanh. Các loại hình dịch vụ tư vấn hiện nay rất đa dạng và thực tế là chưa có cơ quan nhà nước thống nhất quản lý tất cả các loại hình dịch vụ tư vấn. Nghị định số 87/2002/NĐ-CP ngày 5 tháng 11 năm 2002 về hoạt động cung ứng và sử dụng dịch vụ tư vấn tại Điều 20 xác định “Bộ Khoa học và Công nghệ giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về hoạt động tư vấn” song trong văn bản quy định tập trung về chức năng, nhiệm vụ của Bộ Khoa học và Công nghệ là Nghị định số 54/2003/NĐ-CP ngày 19/5/2003 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Khoa học và Công nghệ và kể cả Nghị định số 28/2004/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định này, mặc dù được ban hành sau Nghị định số 87 song lại không xác định chức năng quản lý dịch vụ tư vấn. Trong Bộ Khoa học và Công nghệ cũng không có đơn vị nào được phân công quản lý lĩnh vực tư vấn (trừ Vụ Đánh giá, Thẩm định và Giám định công nghệ được giao quản lý hoạt động tư vấn về đánh giá, thẩm định, giám định công nghệ, chuyển giao công nghệ này, trong đó quyền hạn cụ thể là theo dõi tổng hợp hoạt động tư vấn thuộc các lĩnh vực đánh giá, thẩm định, giám định và chuyển giao công nghệ). Vì không có quy định rõ về một cơ quan quản lý nhà nước đối với dịch vụ tư vấn, việc cấp giấy phép kinh doanh cho hoạt động dịch vụ tư vấn cũng không thống nhất. Một số công ty tư vấn hoạt động với giấy phép kinh doanh do cấp Quận cấp (ví dụ công ty tư vấn Mekong economics), trong khi đó một số công ty khác muốn được thành lập lại phải được sự đồng thuận của các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành, như giáo dục, y tế, xây dựng... Tư vấn là loại hình dịch vụ đa dạng và thuộc nhiều lĩnh vực ngành nghề, chuyên môn khác nhau, do vậy liên quan đến nhiều cơ quan nhà nước khác nhau (Bộ Tư pháp quản lý dịch vụ tư vấn pháp lý, Bộ Khoa học và Công nghệ quản lý dịch vụ tư vấn chuyển giao công nghệ, Bộ Giáo dục và Đào tạo quản lý dịch vụ tư vấn giáo dục, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội quản lý dịch vụ tư vấn việc làm, Bộ Xây dựng quản lý dịch vụ tư vấn xây dựng v.v...).

Ngoài tiểu ngành dịch vụ tư vấn quản lý còn có một số ngành/tiểu ngành dịch vụ chưa được phân công cho Bộ/cơ quan nào thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Chẳng hạn như, dịch vụ ứng cứu khi có sự cố công nghiệp chưa được giao cụ thể cho Bộ/cơ quan nào quản lý. Mặt khác, chức năng quản lý nhà nước đối với nhiều ngành/tiểu ngành lại được thực hiện tại nhiều Bộ/cơ quan cùng một lúc. Ví dụ như tiểu ngành Nghiên cứu và triển khai, tiểu ngành Thuê bao thiết bị trong ngành dịch vụ kinh doanh, hay tiểu ngành khách sạn và nhà hàng thuộc ngành du lịch lại chịu sự chi phối của rất nhiều ngành quản lý.

Hiện nay, để phối hợp quản lý nhà nước giữa các cơ quan quản lý các ngành dịch vụ, Thủ tướng Chính phủ đã chỉ thị cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư thành lập Tổ Công tác về dịch vụ (Căn cứ vào Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã ra quyết định số 99/QĐ-BKH, ngày 26 tháng 8 năm 2004 về việc thành lập Tổ Công tác về dịch vụ). Thành phần của Tổ Công tác bao gồm đại diện của Văn phòng Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Thương mại, Bộ Tư pháp, Bộ Giao thông Vận tải, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Y tế, Tổng cục Du lịch, Tổng cục Dầu khí, Tổng cục

*Dự án VIE/02/009- Thương mại Dịch vụ*

Hàng Hải, Tổng cục hải quan, Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội và Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh.

## **CHƯƠNG V: SỰ PHỐI HỢP GIỮA CÁC CƠ QUAN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ỚI VỚI KHU VỰC DỊCH VỤ - THỰC TIỄN TẠI VIỆT NAM**

### **1. Khung pháp lý cho sự phối hợp giữa các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý nhà nước đối với khu vực dịch vụ**

#### *1.1. Quy định về phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong xây dựng và kiểm tra thực thi các chính sách và chiến lược/kế hoạch phát triển:*

Sự phối hợp giữa các cơ quan có chức năng quản lý nhà nước về dịch vụ được điều chỉnh bởi các văn bản pháp luật liên quan đến tất cả các ngành cũng như liên quan đến từng ngành riêng biệt. Trước tháng 12 năm 2005, chưa có văn bản pháp luật nào điều chỉnh riêng hoạt động phối hợp trong hoạch định chính sách. Tuy nhiên, nhận thức được tầm quan trọng của sự phối hợp giữa các cơ quan chính phủ trong hoạch định chính sách, gần đây Chính phủ đã ban hành Nghị định số 144/2005/NĐ-CP, ngày 16/11/2005, quy định về công tác phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong xây dựng và kiểm tra việc thực hiện chính sách, chiến lược và kế hoạch. Tất cả các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương và địa phương, kể cả các cơ quan liên quan đến khu vực dịch vụ, đều thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định này.

Nghị định này là một công cụ vô cùng quan trọng để đảm bảo sự phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong xây dựng và kiểm tra việc thực hiện các chính sách, chiến lược và kế hoạch. Yêu cầu về phối hợp, các quy tắc phối hợp, các biện pháp phối hợp trong việc hoạch định chính sách và kiểm tra việc thực hiện chính sách, trách nhiệm và quyền lợi của các cơ quan chỉ đạo và phối hợp hoạt động và trách nhiệm và quyền lợi của cán bộ/lãnh đạo chịu trách nhiệm phối hợp đã được quy định rất cụ thể trong Nghị định. Nghị định quy định về cơ chế phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong việc xây dựng và kiểm tra thực hiện các chính sách, chiến lược và kế hoạch cũng quy định rằng cơ quan chịu trách nhiệm xây dựng các chính sách, chiến lược và kế hoạch sẽ có nhiệm vụ lựa chọn các cơ quan phối hợp và gửi danh sách các cơ quan phối hợp cho Văn phòng Chính phủ nếu sự phối hợp đó cần được Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ phê duyệt hoặc gửi đến Văn phòng bộ/cơ quan chủ trì để giám sát việc thực hiện. Thời hạn để các cơ quan phối hợp gửi ý kiến đóng góp cho các cơ quan chủ trì và thời gian cần thiết cho việc đưa ra các ý kiến đóng góp cũng được quy định rõ trong Nghị định. Các cơ quan phối hợp có trách nhiệm cung cấp cho cơ quan chủ trì tất cả các thông tin hoặc dữ liệu có liên quan, trừ các thông tin mật. Nhưng trong trường hợp đó, các cơ quan phối hợp sẽ phải có văn bản trả lời chính thức, nêu rõ lý do để cơ quan chủ trì biết.

Nghị định về công tác phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong việc xây dựng và kiểm tra thực hiện các chính sách, chiến lược và kế hoạch có một chương về phối hợp theo dõi thực hiện. Trong chương này, trách nhiệm của Bộ trưởng/Thủ trưởng các cơ quan ngang bộ, Chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh, Văn phòng Chính phủ, Văn phòng các bộ/cơ quan và Văn phòng các uỷ ban nhân dân trong phối hợp theo dõi thực hiện cũng được quy định rõ. Văn phòng Chính phủ được phân công trợ giúp Thủ tướng và Chính phủ trong việc giám sát và đánh giá công tác phối hợp thực hiện giữa các cơ quan hành chính nhà nước. Sự phối hợp trong nội bộ các bộ/cơ quan ngang bộ sẽ do Văn phòng các bộ/cơ quan ngang bộ đó chịu trách nhiệm giám sát và đánh giá.

Để tạo điều kiện cho Văn phòng Chính phủ giám sát quá trình phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong quá trình xây dựng và kiểm tra thực hiện chính sách, chiến lược và kế hoạch, Điều 27 và 28 của Nghị định có quy định “Bộ trưởng/Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và Chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm báo cáo Thủ tướng Chính phủ định



kỳ sáu tháng một lần hoặc đột xuất bằng văn bản về tình hình thực hiện công tác phối hợp trong xây dựng và kiểm tra thực hiện chính sách, chiến lược và kế hoạch”. “Các cơ quan chủ trì và cơ quan phối hợp có trách nhiệm giải trình với Văn phòng Chính phủ về trách nhiệm đảm bảo sự phối hợp trong quá trình xây dựng và kiểm tra thực hiện các đề án cần có sự phê duyệt của Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ” và “Các cơ quan chủ trì và cơ quan phối hợp có trách nhiệm giải trình với Văn phòng bộ/cơ quan ngang bộ, Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh về trách nhiệm đảm bảo sự phối hợp trong quá trình xây dựng và kiểm tra thực hiện các đề án cần có sự thông qua của Bộ trưởng/Thủ trưởng cơ quan ngang bộ/Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh”.

Các biện pháp đảm bảo sự phối hợp cũng được quy định rõ trong Nghị định, bao gồm cả về nguồn tài chính, cơ sở dữ liệu và thời gian cho hoạt động phối hợp. Đây là một vấn đề hoàn toàn mới chưa từng xuất hiện trong bất kỳ một văn bản luật nào trước đây. Việc thiếu các điều kiện hỗ trợ cho hoạt động phối hợp lâu nay vẫn được xem như một trong những nguyên nhân chính dẫn tới sự phối hợp thiếu hiệu quả. Để giải quyết vấn đề này, Chương VI của Nghị định đã đưa ra các quy định về Khen thưởng và Xử lý vi phạm. Văn phòng Chính phủ và Văn phòng bộ/cơ quan ngang bộ, Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đóng vai trò các cơ quan giám sát và đánh giá công tác phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước hoặc giữa các cơ quan trong việc xây dựng và kiểm tra thực hiện chính sách, chiến lược và kế hoạch; vì vậy, Văn phòng Chính phủ và Văn phòng bộ/cơ quan ngang bộ, Văn phòng Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chịu trách nhiệm thay mặt Thủ tướng Chính phủ/Bộ trưởng/Thủ trưởng cơ quan ngang bộ/Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh” gửi thông báo về mức khen thưởng và kỷ luật đối với các cơ quan chủ trì hoặc cơ quan phối hợp. Chương VI cũng quy định rõ các trường hợp sẽ bị xử phạt trong quá trình phối hợp. Chẳng hạn, khoản 1, điều 33 quy định “Cơ quan phối hợp sẽ bị xử lý kỷ luật nếu vi phạm các quy định tại Nghị định này đến lần thứ ba hoặc do không cung cấp ý kiến hoặc cung cấp thông tin đến lần thứ ba”.

Nghị định về công tác phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong xây dựng và kiểm tra việc thực hiện chính sách, chiến lược và kế hoạch là một công cụ vô cùng quan trọng và hữu ích trong việc đảm bảo hoạt động phối hợp trong quá trình xây dựng và kiểm tra việc thực hiện chính sách, chiến lược và kế hoạch. Tuy nhiên, Nghị định này sẽ chỉ bắt đầu có hiệu lực kể từ ngày 1/12/2005. Công trình nghiên cứu này chủ yếu được tiến hành từ trước tháng 12/2005 cho nên những tác động thực tế của Nghị định này chưa được cập nhật trong báo cáo này.

Bên cạnh Nghị định 144/2005/NĐ-CP, hoạt động phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong việc soạn thảo các văn bản pháp luật còn được điều chỉnh bởi Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (và các luật sửa đổi bổ sung). Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật được ban hành ngày 12/11/1996, Luật 02/2002/QH11 sửa đổi bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật được ban hành ngày 16/12/2002 và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp số 31/2004/QH11 được ban hành ngày 3/12/2004. Trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 12/11/1996 có quy định rõ các bộ/cơ quan có đề xuất ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải thành lập một nhóm soạn thảo Luật/Pháp lệnh. Đối với các Luật/Pháp lệnh/Nghị quyết liên ngành hoặc các Luật/Pháp lệnh/Nghị quyết theo đề xuất của Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc các Ủy ban khác của Quốc hội hoặc của các đại biểu Quốc hội thì ban soạn thảo sẽ do Ủy ban Thường vụ Quốc hội thành lập. Ban soạn thảo sẽ do Thủ trưởng cơ quan chủ trì việc soạn thảo đứng đầu, gồm các thành viên là đại diện của tất cả các bộ/cơ quan cũng như các nhà nghiên cứu và các chuyên gia có liên quan. Các cơ quan với tư cách là thành viên của ban soạn thảo chịu trách nhiệm góp ý bằng văn bản về nội dung bản dự thảo các Luật/Pháp lệnh/Nghị quyết liên quan. Ý kiến đóng góp của các cộng đồng cũng phải được thu thập thông qua Phòng TMCNVN theo quy định trong Nghị định 161/2005/NĐ-CP,

ban hành ngày 27 tháng 12 năm 2005. Theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan chủ trì có trách nhiệm thu thập ý kiến của các tổ chức và cá nhân bị điều chỉnh bởi các Luật/Pháp lệnh/Nghị quyết đó. Các quy định về việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật nói trên được áp dụng cho tất cả các ngành, và các ngành dịch vụ cũng không là ngoại lệ. Trong quyết định của Thủ tướng hoặc Chủ tịch Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc thành lập ban soạn thảo Luật/Pháp lệnh/Nghị quyết, danh tính và trách nhiệm của cơ quan chủ trì việc soạn thảo cũng như danh tính và trách nhiệm cụ thể của từng bộ/cơ quan tham gia ban soạn thảo cũng như tham gia phối hợp trong quá trình soạn thảo đều được nêu cụ thể. Do vậy, các cơ quan chủ trì việc soạn thảo Luật/Pháp lệnh/Nghị quyết sẽ không gặp khó khăn trong việc xác định các đối tác phối hợp trong quá trình soạn thảo. Vấn đề là việc liệu họ có đủ khả năng, thời gian và thông tin để cùng phối hợp trong quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật hay không. Một vấn đề nữa là việc trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật không quy định rõ cơ chế trao đổi thông tin, cơ chế đánh giá tác động của các văn bản pháp luật và cơ chế đưa ra ý kiến phản hồi giữa các cơ quan chủ trì và các cơ quan/cá nhân đưa ra đề xuất, góp ý.

Nghị định 144/2005/NĐ-CP cũng quy định các hoạt động phối hợp trong việc xây dựng các chiến lược/kế hoạch phát triển ngành. Các thủ tục, quy định và phương pháp phối hợp trong quá trình xây dựng và kiểm tra thực hiện các chiến lược/kế hoạch phát triển ngành cũng được quy định rõ trong Nghị định trên. Cùng với Nghị định 144/2005/NĐ-CP, hoạt động phối hợp trong quá trình xây dựng các chiến lược/kế hoạch phát triển ngành cũng được điều chỉnh bởi Nghị định số 23/2003/NĐ-CP ban hành quy chế làm việc của Chính phủ. Theo quy định của Nghị định này, cơ quan đề xuất việc xây dựng chiến lược ngành phải lập kế hoạch chuẩn bị chiến lược, trong đó bao gồm cả việc xác định danh tính các cơ quan cần phối hợp trong quá trình soạn thảo chiến lược. Kế hoạch chuẩn bị chiến lược cần phải gửi cho Văn phòng Chính phủ để theo dõi. Cơ quan chủ trì có trách nhiệm mời các cơ quan phối hợp tham gia vào ban soạn thảo và cơ quan phối hợp có trách nhiệm cử người đại diện có thẩm quyền tham gia vào ban soạn thảo đó. Theo quy định của Nghị định, cơ quan chủ trì việc chuẩn bị chiến lược có nghĩa vụ phối hợp với các cơ quan hữu quan không chỉ trong việc thành lập ban soạn thảo với thành viên là đại diện của các cơ quan nói trên mà cả trong việc thu thập ý kiến đóng góp cho chiến lược thông qua việc tổ chức các hội thảo/hội nghị và công bố dự thảo để thu nhận ý kiến đóng góp chính thức. Nghị định cũng quy định rõ thời hạn để các cơ quan hữu quan gửi ý kiến đóng góp cho cơ quan chủ trì.

*1.2. Các quy định cụ thể của các ngành về phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước khu vực dịch vụ trong thực hiện các chức năng quản lý nhà nước:*

Cho đến nay vẫn chưa có quy định cụ thể về phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong thực hiện chính sách, chiến lược, kế hoạch và các hoạt động nghiệp vụ. Các Nghị định quy định chức năng và nhiệm vụ của các bộ/cơ quan chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về dịch vụ chính là những văn bản chủ chốt điều chỉnh vấn đề này. Dựa theo chức năng và nhiệm vụ của các bộ/cơ quan và bản chất vấn đề cần giải quyết, một bộ/cơ quan sẽ xác định được đối tượng mà họ cần phối hợp, phối hợp về lĩnh vực gì và trong những hoạt động nào. Chẳng hạn, Bộ Y tế chịu trách nhiệm quản lý nhà nước trong lĩnh vực chăm sóc sức khỏe. Các chức năng và nhiệm vụ của Bộ Y tế trong lĩnh vực quản lý nhà nước về y tế đã được quy định rõ tại Nghị định 49/2003/NĐ-CP ngày 15/5/2003 của Chính phủ (xem Hộp 5.1)

Từ hộp 5.1 có thể thấy rằng trong các hoạt động chủ chốt, trách nhiệm của Bộ Y tế là phải phối hợp với các bộ/cơ quan hữu quan; chẳng hạn, Bộ Y tế chịu trách nhiệm phối hợp với các bộ/cơ quan hữu quan trong việc đệ trình lên Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ các đề xuất về Luật/Pháp lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan đến ngành y tế, trình Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ dự thảo về chiến lược phát triển ngành y tế và các

kế hoạch và đề xuất ngắn hạn và thường niên liên quan đến các chương trình/dự án quan trọng của Bộ Y tế, hướng dẫn thi hành các chính sách về y tế đối với tất cả các bộ/cơ quan và các uỷ ban nhân dân tỉnh/thành phố.

**Hộp 5.1. Nghị định số 49/NĐ-CP ngày 15/5/2003 của Chính phủ về chức năng và nhiệm vụ của Bộ Y tế trong lĩnh vực quản lý nhà nước về y tế**

1. Bộ Y tế chịu trách nhiệm phối hợp với các bộ và cơ quan hữu quan trong việc đệ trình Chính phủ và Thủ tướng các đề xuất về Luật/Pháp lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan đến ngành y tế;
2. Bộ Y tế chịu trách nhiệm phối hợp với các bộ và cơ quan hữu quan trong việc đệ trình Chính phủ và Thủ tướng dự thảo về chiến lược phát triển ngành y tế và các kế hoạch và đề xuất ngắn hạn và thường niên liên quan đến các chương trình/dự án quan trọng của Bộ Y tế;
3. Bộ Y tế chịu trách nhiệm phối hợp với các bộ/cơ quan hữu quan trong việc hướng dẫn thi hành các chính sách về y tế đối với tất cả các bộ/cơ quan và các uỷ ban nhân dân tỉnh/thành phố;
4. Bộ Y tế chịu trách nhiệm chủ trì việc phối hợp với các bộ/cơ quan hữu quan trong việc phân cấp các cơ sở y tế dự phòng;
5. Bộ Y tế chịu trách nhiệm chủ trì việc phối hợp với các bộ/cơ quan hữu quan trong việc đề ra các giải pháp phòng bệnh cũng như áp dụng các biện pháp điều trị đối với người bệnh;
6. Bộ Y tế chịu trách nhiệm phối hợp với Bộ Tài chính đệ trình lên Thủ tướng Chính phủ danh sách thuốc dự phòng và triển khai việc dự trữ thuốc men, vắc-xin, chế phẩm sinh học và thiết bị y tế;
7. Bộ Y tế chịu trách nhiệm chủ trì việc phối hợp với các bộ/cơ quan hữu quan trong việc đánh giá các đề án xây mới, sáp nhập hoặc giải thể các bệnh viện trung ương/phòng khám đa khoa và đệ trình kết quả đánh giá để Thủ tướng phê duyệt;
8. Bộ Y tế chịu trách nhiệm chủ trì việc phối hợp với các bộ/cơ quan hữu quan và các tỉnh/thành phố trong việc đánh giá các đề án xây mới hoặc nâng cấp các bệnh viện/phòng khám đa khoa cấp tỉnh/ngành và gửi kết quả đánh giá cho các bộ/ngành hoặc tỉnh thành phố có liên quan để đưa ra quyết định;
9. Bộ Y tế chịu trách nhiệm chủ trì việc phối hợp với các bộ/cơ quan hữu quan trong việc phân cấp các cơ sở y tế công cộng;
10. Bộ Y tế chịu trách nhiệm chủ trì việc phối hợp với Bộ Văn hoá-Thông tin trong việc ban hành văn bản hướng dẫn hoạt động quảng cáo các dịch vụ khám chữa bệnh phục hồi chức năng, chữa bệnh theo phương pháp cổ truyền, chữa bệnh bằng thực phẩm và trang thiết bị;
11. Bộ Y tế chịu trách nhiệm chủ trì việc phối hợp với Bộ Tài chính trong việc xác định số lượng bảo hiểm y tế bắt buộc;
12. Bộ Y tế chịu trách nhiệm chủ trì việc phối hợp với Bộ Tài chính trong việc giới thiệu các mô hình cơ sở vật chất mới về y tế.

Phù hợp với quá trình chuyển đổi của nền kinh tế thị trường, các chức năng và nhiệm vụ của Bộ Y tế cũng dần thay đổi nhằm phù hợp với tình hình mới. Yêu cầu về sự tham gia nhiều hơn nữa của khu vực tư nhân vào dịch vụ y tế đã dẫn tới những thay đổi tương ứng về quản lý nhà nước trong lĩnh vực y tế và qua đó tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm về lĩnh vực y tế (chẳng hạn, giữa Bộ Y tế và Bộ Kế hoạch - Đầu tư trong hoạt động cấp giấy phép kinh doanh cho các doanh nghiệp FDI về dịch vụ y tế, hoặc giữa Bộ Y tế và Bộ Tài chính trong việc xác định khung giá về dịch vụ y tế...). Sự phối hợp về quản lý nhà nước là một trong những yếu tố quan trọng đảm bảo chất lượng và số lượng dịch vụ. Sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực y tế là vô cùng quan trọng, không chỉ đối với các đơn vị đang hoạt động hoặc các đơn vị đang chờ được cấp giấy phép kinh doanh mà cả đối với các cơ sở y tế sẽ được thành lập trong tương lai. Chẳng hạn, Bộ Y tế cần phải phối hợp với Bộ Giáo dục và Đào tạo trong việc đào tạo các cán bộ y tế, phối hợp với Bộ Văn hoá Thông tin trong lĩnh vực quảng cáo tuyên truyền, phối hợp với Bộ Tài chính về thuế và phí và phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư về việc cấp giấy phép kinh doanh. Sự phối hợp trong những lĩnh vực này giữa Bộ Y tế và các bộ/cơ quan hữu quan lại chưa từng được quy định trong bất kỳ một văn bản pháp luật nào. Đồng thời hiện cũng chưa có cơ quan hoặc đơn vị nào chịu trách nhiệm theo dõi và đánh giá hoạt động phối hợp giữa Bộ Y tế và các bộ/cơ quan hữu quan khác trong lĩnh vực quản lý hoạt động cung cấp dịch vụ công cộng.

Cũng giống như dịch vụ y tế, dịch vụ giáo dục thuộc phạm vi quản lý của Bộ Giáo dục và Đào tạo theo chức năng và nhiệm vụ được quy định cụ thể trong Nghị định 85/2003/NĐ-CP ngày 18/7/2003 và Luật Giáo dục. Theo quy định tại Luật Giáo dục, Chính phủ, 26 Bộ và cơ quan ngang bộ và tất cả các tỉnh thành chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về giáo dục. Do vậy, sự phối hợp giữa các bộ và cơ quan này là vô cùng quan trọng đối với hoạt động quản lý nhà nước về giáo dục. Tuy nhiên, cơ chế phối hợp trong lĩnh vực giáo dục hiện chưa được quy định rõ ràng cả trong Luật Giáo dục và Nghị định quy định chức năng và nhiệm vụ của Bộ Giáo dục Đào tạo. Việc cung cấp các dịch vụ giáo dục hiện thuộc phạm vi quản lý của nhiều bộ và cơ quan khác nhau. Như đã trình bày trong các phần trước, sự phối hợp trong việc phân bổ nguồn lực và hoạch định các kế hoạch và chiến lược phát triển ngành giữa Bộ Giáo dục và Đào tạo và các bộ có trách nhiệm quản lý hoạt động cung cấp dịch vụ giáo dục hiện còn rất yếu và thiếu. Trong các nghị định quy định về chức năng và nhiệm vụ của Bộ Giáo dục và Đào tạo và các bộ/cơ quan nói trên, hiện chưa có quy định nào về trách nhiệm, quy tắc cũng như phương pháp phối hợp.

Theo Nghị định 90/2002/NĐ-CP ngày 11/11/2002 về chức năng và nhiệm vụ của Bộ Bưu chính Viễn thông, Bộ Bưu chính Viễn thông được Chính phủ giao nhiệm vụ thực hiện các chức năng quản lý nhà nước trong lĩnh vực bưu chính viễn thông và công nghệ thông tin và hoạt động với tư cách là chủ sở hữu nhà nước đối với các tài sản nhà nước trong các doanh nghiệp bưu chính viễn thông và công nghệ thông tin. Các chức năng quản lý nhà nước trong lĩnh vực bưu chính viễn thông bao hàm nhiều lĩnh vực, từ phê duyệt các đề án và cấp giấy phép kinh doanh, đề xuất mức cước và kiểm soát chất lượng dịch vụ... Để thực hiện tốt các chức năng nêu trên, rất cần có sự phối hợp chặt chẽ giữa Bộ Bưu chính Viễn thông và các bộ và cơ quan hữu quan khác như Bộ Kế hoạch Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Thương mại, Bộ Giáo dục Đào tạo... Tuy nhiên, Nghị định 90/2002/NĐ-CP hiện cũng chưa quy định về hoạt động phối hợp này. Đối với chức năng cấp phép về mặt chuyên môn cho các doanh nghiệp hoạt động trong khu vực dịch vụ bưu chính viễn thông, tại Nghị định 160/2004/NĐ-CP có đặt ra yêu cầu với Bộ Bưu chính Viễn thông về việc phối hợp với các bộ/cơ quan khác (nhưng không nêu rõ tên các bộ/cơ quan cần phối hợp). Khác với những quy định về chức năng cấp phép về mặt chuyên môn cho các doanh nghiệp hoạt động trong khu vực dịch vụ bưu chính viễn thông, quy định về phối hợp theo chiều dọc (giữa Bộ BC-VT và Chính phủ) và theo chiều ngang (giữa Bộ BC-VT và Bộ Tài chính) để thực hiện chức năng quản lý mức cước dịch vụ bưu chính viễn thông lại được quy định khá cụ thể. Theo quy định tại Điều 4, Nghị định 160/2004/NĐ-CP, Thủ tướng có trách nhiệm ban hành chính sách và cơ chế quản lý mức cước dịch vụ bưu chính viễn thông và quyết định về mức cước đối với một số loại hình dịch vụ đặc biệt; đối với các loại hình dịch vụ khác thì mức cước sẽ do Bộ trưởng BC-VT quyết định sau khi được Bộ trưởng Tài chính chấp thuận. Nghị định 160 cũng quy định rõ trách nhiệm và quyền lợi của các doanh nghiệp bưu chính viễn thông trong việc xác định mức cước dịch vụ.

Quản lý chất lượng dịch vụ bưu chính viễn thông là một vấn đề rất quan trọng đối với người sử dụng dịch vụ bưu chính viễn thông. Bộ BC-VT đã ban hành Quyết định số 176/2003/QĐ-BBCVT về quản lý chất lượng dịch vụ bưu chính viễn thông và Chỉ thị số 10/2005/CT-BBCVT về duy trì và nâng cao chất lượng dịch vụ bưu chính viễn thông. Chỉ thị này đã xác định rõ trách nhiệm của một số đơn vị có liên quan thuộc Bộ BC-VT trong việc đảm bảo ổn định và nâng cao chất lượng dịch vụ bưu chính viễn thông.

Về quản lý dịch vụ ngân hàng, hiện đã có một số quy định về việc phối hợp giữa các đơn vị thành viên của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và giữa Ngân hàng Nhà nước Việt Nam với các bộ/cơ quan hữu quan khác. Cơ chế phối hợp giữa các ngân hàng thành viên của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã được quy định rõ trong Quy chế làm việc của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam được ban hành kèm theo Quyết định số 30/2005/QĐ-NHNN ngày 12/1/2005

cũng như trong Quy chế tổ chức và hoạt động của các đơn vị thành viên. Theo quyết định 180/2005/QĐ-NHNN, việc soạn thảo các văn bản pháp luật thuộc thẩm quyền ký ban hành của Thống đốc Ngân hàng hoặc xây dựng các chiến lược/kế hoạch phát triển ngành sẽ tuân theo Chương trình Xây dựng văn bản thường niên của Ngân hàng Nhà nước. Trách nhiệm của các đơn vị chủ trì và phối hợp cũng được xác định rõ trong Quyết định trên. Thời hạn đưa ra đề xuất góp ý cũng được quy định trong Quyết định. Theo Quyết định, trong quá trình soạn thảo các văn bản pháp luật hoặc các chiến lược/kế hoạch phát triển ngành, các đơn vị chủ trì có thể gửi công văn yêu cầu các đơn vị phối hợp góp ý bằng văn bản hoặc tổ chức các hội nghị/hội thảo trao đổi. Quyết định cũng quy định rõ rằng các vấn đề then chốt (những vấn đề cần chỉnh sửa, phát triển hoặc đã được thống nhất) cần phải được ghi rõ trong các ý kiến đóng góp. Các đơn vị chủ trì sẽ báo cáo cho Thống đốc về những điểm các bên chưa thống nhất trong quá trình soạn thảo.

Quy định về phối hợp quản lý hoạt động cung cấp dịch vụ cũng được đưa ra trong lĩnh vực ngân hàng. Chẳng hạn, đối với các hoạt động đòi hỏi sự phối hợp để xử lý các tranh chấp hoặc khiếu nại từ phía các nhà cung cấp dịch vụ ngân hàng hoặc để đáp ứng các yêu cầu của các tổ chức tín dụng hoặc ngân hàng về nội quy ngành, các đơn vị chủ trì thuộc Ngân hàng Nhà nước sẽ phối hợp với các đơn vị khác theo quy định nói trên. Tuy nhiên, trong quy định về phối hợp quản lý nhà nước về cung cấp dịch vụ ngân hàng hiện chưa đưa ra các hình thức khen thưởng và kỷ luật đối với các hoạt động phối hợp hiệu quả hoặc thiếu hiệu quả. Không có đơn vị nào của Ngân hàng Nhà nước chịu trách nhiệm theo dõi và đánh giá hoạt động phối hợp trong lĩnh vực quản lý nhà nước về cung cấp dịch vụ công cộng hoặc các hoạt động khác. Để thực hiện các chức năng quản lý nhà nước trong lĩnh vực ngân hàng, Ngân hàng Nhà nước cũng cần phối hợp với các cơ quan khác thuộc chính phủ. Chẳng hạn, Bộ Kế hoạch Đầu tư cấp chứng nhận đăng ký kinh doanh cho các tổ chức tín dụng và phi tín dụng hoặc xác nhận những thay đổi trong đăng ký kinh doanh sau khi các tổ chức này được Ngân hàng Nhà nước cấp phép. Tuy nhiên, hiện cũng chưa có quy định về việc phối hợp giữa Ngân hàng Nhà nước và các bộ/cơ quan khác trong hoạt động quản lý nhà nước về cung cấp dịch vụ ngân hàng.

Trong quá trình đàm phán quốc tế về lĩnh vực ngân hàng, các hoạt động phối hợp luôn thuộc thẩm quyền chỉ đạo của Vụ Hợp tác Quốc tế. Danh sách các bộ phận/đơn vị phối hợp sẽ do Vụ HTQT lựa chọn dựa theo nội dung vụ việc cũng như chức năng và nhiệm vụ của từng bộ phận/đơn vị.

Sự phối hợp trong việc xây dựng và kiểm tra thực hiện các văn bản pháp luật cũng như xây dựng và theo dõi thực hiện các kế hoạch/chiến lược giữa Tổng cục Du lịch Việt Nam và các bộ/cơ quan hữu quan cũng được quy định tại Nghị định 144/2005/NĐ-CP, ban hành tháng 11/2005, quy định về hoạt động phối hợp giữa các cơ quan chính phủ trong quá trình xây dựng và kiểm tra thực hiện văn bản pháp luật và kế hoạch/chiến lược. Bên cạnh đó, sự phối hợp trong quá trình xây dựng các văn bản pháp luật cũng được quy định tại Luật về thủ tục ban hành các văn bản quy phạm pháp luật. Bên cạnh các văn bản chung, còn có một số văn bản pháp luật quy định cụ thể về hoạt động phối hợp trong ngành du lịch. Luật Du lịch sắp có hiệu lực (kể từ 1/1/2006) bao gồm các quy định về hoạt động phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước chịu trách nhiệm về du lịch. Chẳng hạn, theo quy định tại điều 11 của Luật “tất cả các bộ và cơ quan ngang bộ có trách nhiệm phối hợp với Tổng cục Du lịch Việt Nam để quản lý nhà nước về du lịch”. Các yêu cầu về phối hợp cũng đã được thể hiện trong quy định về bảo vệ môi trường du lịch, đánh giá, quản lý và bảo vệ nguồn tài nguyên du lịch, quy định về chiến lược phát triển ngành du lịch, bảo vệ an ninh... Quy định về hoạt động phối hợp giữa một số cơ quan cụ thể cũng được quy định rõ ràng, chẳng hạn về quản lý dịch vụ vận chuyển du lịch. Sự phối hợp giữa các cơ quan trong việc quản lý các dịch vụ liên quan đến ngành du lịch cũng được đề cập đến tại một số văn bản pháp luật của các ngành khác.

Chẳng hạn, Luật Đất đai hoặc Luật Xây dựng yêu cầu phải có sự phối hợp giữa các bộ/cơ quan, trong đó có cả Tổng Cục Du lịch Việt Nam trong việc xây dựng các kế hoạch sử dụng đất. Tuy nhiên, luật không quy định rõ trách nhiệm phối hợp cụ thể của Tổng Cục Du lịch.

## **2. Thực trạng phối hợp trong ngành dịch vụ theo các loại hình phối hợp**

### *2.1. Phối hợp chiến lược*

*Chưa có chiến lược phát triển khu vực dịch vụ:*

Như đã nêu ở trên, một ngành dịch vụ thường cung cấp đầu vào cho nhiều ngành dịch vụ khác, và đồng thời cũng sử dụng đầu vào của nhiều ngành. Do tính chất liên ngành của các sản phẩm của ngành dịch vụ, các chiến lược và kế hoạch phát triển trong bất kỳ ngành dịch vụ nào, cũng như văn bản pháp lý trong khu vực dịch vụ cần có sự phối hợp chặt chẽ với nhiều lĩnh vực khác. Sự phát triển của một ngành dịch vụ thường phụ thuộc vào nhiều ngành khác, do đó, các chiến lược và kế hoạch phát triển ngành phải phản ánh được sự đóng góp của các ngành liên quan khác. Bất kỳ kịch bản chiến lược phát triển ngành nào cũng có thể đổ vỡ hoặc đánh giá thấp tiềm năng phát triển nếu khả năng hợp tác với các ngành khác không được tính đến. Sự hợp tác này không chỉ ở trong phạm vi quốc gia mà hợp tác với các quốc gia khác còn là đặc biệt cần thiết trong bối cảnh hội nhập khu vực và toàn cầu diễn ra mạnh mẽ.

Theo kết quả điều tra, tất cả các bộ/cơ quan đều có sự phối hợp với các cơ quan khác trong quá trình xây dựng chiến lược và kế hoạch phát triển. Phần lớn những người được hỏi qua điều tra (68,7%) đều cho rằng phối hợp là hữu ích cho công việc của họ. Sự phối hợp này thường được thực hiện thông qua các cuộc họp, hội nghị, hội thảo, lấy ý kiến chính thức bằng văn bản. Sự phối hợp nội bộ giữa các vụ/đơn vị trong một bộ/cơ quan trên thực tế cũng đang được duy trì thông qua những cách thức tương tự, ví dụ như các cuộc họp, hội nghị, hội thảo, lấy ý kiến chính thức bằng văn bản, và đồng thời trong nhiều trường hợp là thông qua việc hình thành một nhóm soạn thảo. Việc thành lập các nhóm soạn thảo là hình thức phối hợp thường gặp nhất giữa các cơ quan liên quan trong việc xây dựng chiến lược và kế hoạch phát triển ngành.

Tuy nhiên, theo 81,3% số người được hỏi khi điều tra phối hợp trong xây dựng chiến lược và kế hoạch phát triển ngành là việc khó. Các nguyên nhân chính gây khó khăn là các quy định về phối hợp thường không rõ ràng, năng lực của các cán bộ điều phối chưa đáp ứng yêu cầu hiện tại hoặc họ không nhiệt tình phối hợp hoặc bận nhiều việc khác. Theo phần lớn những người được hỏi trong cuộc điều tra, hiện đã có các quy chế về phối hợp trong xây dựng chiến lược và kế hoạch phát triển ngành và hoạch định chính sách. Tuy nhiên, gần một phần năm (16,4%) số người được hỏi không biết liệu có hay không có các quy chế về phối hợp trong xây dựng chiến lược và kế hoạch phát triển ngành và hoạch định chính sách. Điều đó có nghĩa là nhiều cán bộ- thậm chí cả khi họ phối hợp tốt trong công việc- đã không quan tâm đến quy chế về phối hợp.

*Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội quốc gia chưa đáp ứng yêu cầu về phối hợp:*

Có thể đạt được sự phối hợp chiến lược trong khu vực dịch vụ bằng cách xây dựng chiến lược phát triển chung cho toàn khu vực. Cho đến nay, chưa có một chiến lược phát triển khu vực dịch vụ nào. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội quốc gia có thể dẫn tới phối hợp chiến lược trong khu vực dịch vụ nếu nó bảo đảm có được sự phối hợp giữa tất cả các ngành kinh tế. Tuy nhiên, định hướng phát triển đối với một số ngành dịch vụ cụ thể, như du lịch, giao thông vận tải, viễn thông, tài chính, giáo dục đào tạo, khoa học công nghệ, văn hoá - thể thao

chỉ được nêu một cách không cụ thể trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội quốc gia 2001 - 2010. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội quốc gia 5 năm 2006-2010 xác định du lịch là ngành mũi nhọn<sup>18</sup>. Tuy nhiên, trong mục Tổ chức thực hiện Chiến lược và Phần II (Định hướng phát triển và mục tiêu chính cho giai đoạn 2006 – 2010) không hề nhắc đến các giải pháp để đưa du lịch thành ngành mũi nhọn và các ngành khác cần có nỗ lực gì để phát triển du lịch thành ngành mũi nhọn. Chiến lược cũng không nêu rõ ngành nào được ưu tiên cao nhất. Trong Chiến lược này, chúng ta không thể thấy được tầm nhìn rõ nét về sự phát triển của Việt Nam đến năm 2010. Trong Chiến lược không có mối liên kết giữa các ngành dịch vụ có liên quan. Tại nhiều quốc gia, cho dù ngành nào được xác định là ngành chiến lược đối với phát triển kinh tế - xã hội quốc gia thì tất cả những ngành có liên quan khác (ví dụ như cung cấp đầu vào cho ngành đó) cũng phải được phát triển theo hướng làm cho ngành đã được xác định đó trở thành ngành chiến lược thực sự. Phối hợp chiến lược chưa tốt còn do thực tiễn xây dựng chiến lược hiện hành. Chiến lược được xây dựng không có sự tham gia cả cộng đồng, giới doanh nghiệp và các nhà nghiên cứu khoa học và chưa được dựa trên phân tích các lợi ích so sánh của quốc gia.

*Các chiến lược phát triển ngành được xây dựng chưa phối hợp với các ngành khác:*

Trong nhiều chiến lược phát triển ngành, chúng ta cũng không thấy được cách thức phối hợp giữa các ngành liên quan để đạt được các mục đích chiến lược và mục tiêu ngắn hạn đã đề ra đối với sự phát triển của ngành. Một số chiến lược phát triển ngành chỉ có mục tiêu và định hướng phát triển. Một số chiến lược khác, bên cạnh mục tiêu và định hướng phát triển còn có giải pháp thực hiện mục tiêu, nhưng , nếu có, không có sự liên kết cụ thể giữa các giải pháp với mục tiêu đề ra nên không thể biết được giải pháp nào sẽ hỗ trợ cho việc thực hiện mục tiêu nào. Và trong nhiều chiến lược phát triển ngành, phần tổ chức thực hiện thường rất chung chung và không quy định trách nhiệm cụ thể và rõ ràng của từng bộ/cơ quan đối với việc thực hiện các giải pháp, do đó, rất khó bảo đảm được sự phối hợp chiến lược giữa các ngành với nhau. Các ngành dịch vụ thường xây dựng chiến lược phát triển của ngành mình một cách riêng rẽ, nhiều khi không có sự phối hợp với các ngành khác. Ví dụ, chiến lược phát triển ngành ngân hàng giai đoạn 2006 - 2010 có một số vấn đề. Thứ nhất, không xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong việc thực hiện các giải pháp đã được nêu trong Chiến lược. Một vấn đề nữa của Chiến lược phát triển ngành ngân hàng giai đoạn 2006 - 2010 là thiếu giải pháp liên quan đến các ngành cung cấp đầu vào phục vụ phát triển ngành ngân hàng.

Chiến lược chăm sóc sức khỏe giai đoạn 2001 - 2010 đề ra những mục tiêu sau: (i) cải thiện khả năng tiếp cận và chất lượng của các dịch vụ chăm sóc sức khỏe; (ii) giảm tình trạng lây nhiễm bệnh tật và tăng tuổi thọ, và (iii) bảo đảm sự phát triển về thể chất và tinh thần cho người dân để họ được sống trong một xã hội an toàn. Những mục tiêu này đòi hỏi có sự góp sức trực tiếp không chỉ của Bộ Y tế mà còn cả của nhiều bộ/cơ quan khác, như Ủy ban quốc gia về Dân số, Gia đình và Trẻ em, Bộ Giáo dục - đào tạo, Bộ Lao động - Thương binh - Xã hội... Tuy nhiên, phần các giải pháp chủ yếu không nêu rõ ai là người chịu trách nhiệm thực hiện giải pháp nào. Trong Quyết định số 35/2001/QĐ-TTg ngày 19 tháng 3 năm 2001 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược chăm sóc sức khỏe giai đoạn 2001 - 2010, Thủ tướng Chính phủ chỉ giao chung chung "Bộ Y tế phối hợp với các Bộ Khoa học và Công nghệ, Tài nguyên Môi trường, Kế hoạch và Đầu tư, Tài chính, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Công nghiệp, Thương mại, Giáo dục - đào tạo, Văn hoá - thông tin, Công an trong việc thực hiện, theo dõi và đánh giá việc thực hiện Chiến lược". Với kiểu giao trách nhiệm

<sup>18</sup> Nguyễn Mạnh Hùng, Chiến lược-kế hoạch phát triển ngành và các chương trình ưu tiên trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội của Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2010 và các báo cáo về chương trình mục tiêu quốc gia.

như vậy, Bộ Y tế không thể biết được cách làm thế nào để có được sự đóng góp của các bộ/cơ quan nêu trên trong việc thực hiện Chiến lược.

Chiến lược phát triển du lịch cũng như Kế hoạch tổng thể phát triển du lịch được phê duyệt năm 1995 cũng có mục tổ chức thực hiện nhưng rất chung chung và không nêu trách nhiệm rõ ràng của từng cơ quan đối với mỗi hoạt động cụ thể. Dựa trên Chiến lược phát triển du lịch, rất khó xây dựng các kế hoạch hành động. Cách thức phối hợp vẫn được áp dụng cho tới nay là lấy ý kiến đối với từng dự án cụ thể chứ không có kế hoạch tổng thể nhất quán cho toàn ngành, cho một vùng, hoặc không có sự phối hợp trong quá trình quy hoạch khách sạn, quy hoạch các điểm du lịch... dẫn đến tình trạng cơ sở hạ tầng du lịch yếu kém như hiện nay.

Chiến lược phát triển viễn thông giai đoạn 2001 - 2010 do Tổng cục Bưu điện - cơ quan đóng vai trò quản lý nhà nước trong ngành bưu chính viễn thông và đồng thời là nhà cung cấp dịch vụ trước năm 2001 - xây dựng. Do tính chất đặc biệt này, Tổng cục Bưu điện không dễ gì phối hợp với các bộ/cơ quan liên quan trong việc xác định những giải pháp thực hiện các mục tiêu về phát triển viễn thông. Và điều này đã được phản ánh trong chiến lược phát triển viễn thông giai đoạn 2001 - 2010, trong chiến lược này chỉ có định hướng phát triển mà không có giải pháp và tổ chức thực hiện chiến lược.

Trái với Chiến lược phát triển viễn thông giai đoạn 2001 - 2010, Chiến lược thông tin và truyền thông Việt Nam đến năm 2010 và tầm nhìn đến năm 2020 do Bộ BCVT xây dựng với sự phối hợp tương đối tốt. Tất cả các ngành và xã hội đều là người sử dụng các dịch vụ có liên quan đến máy tính (IT) và nhiều ngành còn cung cấp đầu vào cho ngành dịch vụ liên quan đến máy tính. Do tính chất liên ngành của dịch vụ IT, Bộ BCVT đã thành lập một nhóm soạn thảo Chiến lược, bao gồm thành viên của nhiều vụ/đơn vị thuộc Bộ BCVT và các bộ/cơ quan khác. Các cuộc hội thảo lấy ý kiến cũng đã được tổ chức vài lần sau khi dự thảo hoàn thành. Dự thảo cuối cùng đã được chuyển cho các bộ/cơ quan liên quan để lấy ý kiến đóng góp chính thức bằng văn bản. Trước khi dự thảo được trình lên Thủ tướng Chính phủ để phê duyệt, Thủ tướng Chính phủ đã yêu cầu các bộ có liên quan có đánh giá về Chiến lược. Chiến lược có phần giải pháp và phần tổ chức thực hiện chiến lược với địa chỉ rõ ràng, nêu rõ cơ quan nào chịu trách nhiệm công việc gì.

## *2.2. Phối hợp phân bổ*

*Ít có sự tham gia do thời gian và nguồn lực cho công tác lập kế hoạch còn hạn chế*

Phối hợp phân bổ là sự phối hợp trong việc phân bổ các nguồn lực khan hiếm. Tính hiệu quả của việc phối hợp phân bổ phụ thuộc rất nhiều vào cơ chế kế hoạch hoá. Đến nay, Việt Nam vẫn đi theo quy trình lập kế hoạch từ trên xuống. Theo hướng dẫn của Thủ tướng Chính phủ, Bộ KHĐT xây dựng hướng dẫn lập kế hoạch và chuyển cho các bộ /cơ quan và các tỉnh/thành phố. Trên cơ sở hướng dẫn này, các bộ và các tỉnh/thành phố sẽ làm việc với các sở chuyên ngành thuộc cấp tỉnh và các huyện khi tỉnh xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh/ngành. Các địa phương đã cố gắng đưa yêu cầu của cấp thấp hơn vào kế hoạch này, nhưng do hạn chế về thời gian và nguồn lực nên nhu cầu của cấp cơ sở vẫn chưa được đưa vào kế hoạch một cách đầy đủ. Đối với kế hoạch hàng năm, các tỉnh thường có hướng dẫn vào tháng 7 và họ phải trình kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh cho Bộ KHĐT và các bộ liên quan vào cuối tháng 8. Như vậy, trên thực tế họ chỉ có một hoặc dưới hai tháng để xây dựng kế hoạch. Khoảng thời gian này là không đủ để người dân cấp cơ sở có thể tham gia vào việc lập kế hoạch. Tại Việt Nam, có rất ít xã xây dựng được kế hoạch phát triển có sự tham gia của cấp xã. Do không có sự tham gia nên không thể bảo đảm có được sự phối hợp ở cấp huyện. Tại cấp tỉnh, các sở chuyên ngành thường xây dựng kế hoạch của ngành mình mà không tham khảo ý kiến của các ngành khác. Từng sở thường



chỉ chú trọng đến việc làm thế nào để xin được ngân sách của tỉnh càng nhiều càng tốt cho ngành mình mà không quan tâm đến nhu cầu của các ngành khác, và đôi khi những nhu cầu này có thể nhằm thực hiện các mục tiêu chung của nhiều ngành khác nhau. Kế hoạch cấp tỉnh thường ít gắn với ưu tiên phát triển của quốc gia và vùng và lợi thế cạnh tranh của địa phương.

*Thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan trong việc sắp xếp thứ tự ưu tiên đầu tư thực hiện các mục tiêu đề ra*

Tương tự, các cơ quan trung ương cũng không có sự phối hợp trong việc phân bổ các nguồn lực. Phần lớn các cơ quan trung ương xây dựng kế hoạch phát triển của ngành mình mà không tham khảo ý kiến của các bộ/cơ quan khác. Bên cạnh đó còn có xu hướng là các bộ/cơ quan chỉ quan tâm đến việc làm thế nào để xin được ngân sách nhà nước càng nhiều càng tốt cho ngành mình mà ít quan tâm đến nhu cầu của các ngành khác, và đôi khi không quan tâm đến yêu cầu thực hiện các mục tiêu chung của nhiều ngành khác nhau. Hơn nữa, như đã nêu ở các phần trên, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội quốc gia và các chiến lược phát triển ngành không có kế hoạch hành động, trong khi những chiến lược này cần xác định được những hành động với trách nhiệm rõ ràng của từng bộ/cơ quan nhằm thực hiện các mục tiêu chiến lược đã đề ra.

*Thiếu sự gắn kết giữa các mục tiêu và chương trình/giải pháp*

Kết cấu của các kế hoạch cũng không rõ ràng ở chỗ không biết mục tiêu nào được ưu tiên cao nhất và chương trình/giải pháp nào đóng góp bao nhiêu cho việc thực hiện mục tiêu đó. Chỉ với những mục tiêu rõ ràng và cụ thể với mức độ ưu tiên cụ thể thì chúng ta mới có thể biết được mục tiêu nào cần phải hoàn thành trước tiên. Chúng ta cũng cần biết chương trình nào có thể góp phần hoàn thành mục tiêu nào, qua đó có thể xác định được chương trình nào cần được thực hiện trước tiên. Việc phân bổ vốn cần căn cứ vào mức độ ưu tiên của mục tiêu và tầm quan trọng của chương trình. Cho đến nay, tại Việt Nam, các bộ chuyên ngành vẫn chưa ngồi lại và thảo luận với nhau để xác định ra các mục tiêu phát triển cần ưu tiên và đánh giá tầm quan trọng của các chương trình quốc gia nhằm hoàn thành những mục tiêu này. Do đó, không thể bảo đảm được sự phối hợp giữa các bộ/cơ quan trung ương trong việc phân bổ các nguồn lực, bao gồm cả việc phối hợp phân bổ các nguồn lực cho những nhiệm vụ có tính chất liên ngành.

*Nhiều hoạt động mang tính liên ngành, thuộc quyền quản lý của nhiều ngành, nên khó phối hợp phân bổ*

Một số bộ phận nản rằng họ không có vai trò gì trong việc phân bổ vốn cho những nhiệm vụ mà họ có chức năng quản lý nhà nước. Ví dụ, vai trò của Bộ Bưu chính viễn thông trong việc phân bổ vốn cho hoạt động nghiên cứu và triển khai CNTT, bao gồm cả phân bổ vốn cho các chương trình quốc gia như Chương trình 112 về tin học hoá quản lý hành chính nhà nước, Chương trình kỹ thuật và kinh tế về CNTT, Dự án nghiên cứu và phát triển phần mềm mở... không rõ ràng.

Bộ Lao động - Thương binh - Xã hội chịu trách nhiệm về đào tạo kỹ thuật và dạy nghề, bao gồm cả việc xây dựng chương trình đào tạo kỹ thuật và dạy nghề, hình thành các tiêu chuẩn và chứng chỉ về kỹ năng, xây dựng khuôn khổ thể chế cho việc phát triển đào tạo kỹ thuật và dạy nghề... Tuy nhiên, nhiều tổ chức đào tạo kỹ thuật và dạy nghề đang thuộc quyền quản lý của các bộ/ cơ quan khác (ví dụ như Bộ Công nghiệp, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Bộ Y tế, Bộ Giáo dục - Đào tạo, Bộ Thủy sản...). Hơn nữa, Bộ Giáo dục -Đào tạo chịu trách nhiệm về một phần rất quan trọng của đào tạo kỹ thuật và dạy nghề, đó là trung học

chuyên nghiệp. Bộ Giáo dục -Đào tạo không chỉ chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ mà còn chịu trách nhiệm xây dựng chương trình học. Làm thế nào để phối hợp các bộ/cơ quan này trong phân bổ nguồn lực là điều rất quan trọng nhằm tránh sự chồng chéo trong sử dụng các nguồn lực cho cùng một dịch vụ - ví dụ như dịch vụ dạy nghề hoặc dịch vụ xây dựng chương trình học. Trên thực tế, nhiều bộ chuyên ngành đã không tham khảo ý kiến hoặc phối hợp với Bộ Lao động - Thương binh - Xã hội khi xây dựng kế hoạch ngành mình trong lĩnh vực đào tạo để tránh chồng chéo.

Tình trạng tương tự cũng xảy ra với Bộ Giáo dục - Đào tạo. Các trường đại học/cao đẳng tại Việt Nam thuộc quyền quản lý của nhiều bộ/cơ quan, bao gồm các Bộ GDĐT, LĐTĐ, CN, NNPTNT, TC, KHĐT, Ngoại giao và NHNNVN... Bộ GDĐT rất khó khăn trong việc phối hợp với các bộ/cơ quan khác để bảo đảm đầu tư có hiệu quả về mặt chi phí cho việc xây dựng chương trình học và quản lý các dịch vụ giáo dục. Tình trạng chồng chéo đã xảy ra trong nhiều trường hợp xây dựng chương trình học trong khi mức chi cho việc xây dựng chương trình học theo quy định của Bộ TC lại rất thấp, không khuyến khích những người có kinh nghiệm trong lĩnh vực này tham gia vào việc xây dựng chương trình học và sách giáo khoa.

Về phát triển viễn thông, Bộ Bưu chính Viễn thông đã nhận thức được yêu cầu phải đầu tư hợp lý cho việc cung cấp dịch vụ viễn thông và sử dụng các dịch vụ viễn thông. Gần đây nhất, Bộ BCVT đã phối hợp tốt với các Bộ KHĐT, TC, Công an và Nội vụ trong việc phân bổ vốn cho phát triển các dịch vụ viễn thông. Việc ngày càng có nhiều nhà cung cấp dịch vụ viễn thông đã làm giảm giá dịch vụ viễn thông, cải thiện chất lượng dịch vụ và tạo ra một môi trường cạnh tranh hơn cho kinh doanh trong ngành viễn thông. Nhiều quy định đã được ban hành nhằm xoá bỏ độc quyền trong việc cung cấp dịch vụ viễn thông và nhằm hình thành các tiêu chuẩn về chất lượng dịch vụ... Để đẩy mạnh việc sử dụng các dịch vụ viễn thông, các bộ/cơ quan liên quan đã phối hợp tốt với nhau trong việc phân bổ các nguồn lực. Nhằm hỗ trợ phát triển dịch vụ viễn thông tại vùng nông thôn và hải đảo, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 191/2002/QĐ-Ttg về hình thành và vận hành quỹ công trình viễn thông công cộng của Việt Nam. Quỹ này là một cơ cấu tài chính của Nhà nước do Bộ BCVT quản lý. Mục đích của Quỹ này là huy động và tiếp nhận các nguồn lực tài chính cho các dự án/chương trình về công trình viễn thông công cộng được thực hiện tại những vùng nhà đầu tư không muốn cung cấp dịch vụ do lợi nhuận thấp. Trách nhiệm của các bộ/ngành liên quan trong việc vận hành quỹ được quy định rõ ràng trong Quyết định này.

Mặc dù đã đạt được một số kết quả trong việc phối hợp giữa Bộ BCVT và các bộ/cơ quan liên quan nhưng vẫn tồn tại khoảng cách lớn cần được thu hẹp để bảo đảm có được sự phối hợp hiệu quả. Quy hoạch tổng thể phát triển viễn thông quốc gia đã không được xây dựng với tư cách là một khung chung cho phát triển ngành viễn thông. Hiện tại, nhiều bộ/cơ quan đã đề xuất những dự án phát triển viễn thông khác nhau mà không có sự phối hợp, dẫn đến tình trạng chồng chéo trong đầu tư và lãng phí nguồn lực quốc gia. Đây cũng là một trong những lý do khiến cho các Bộ KHĐT, TC và BCVT rơi vào tình trạng khó xử khi thẩm định và phân bổ nguồn lực cho các dự án viễn thông của các bộ.

#### *Hệ thống theo dõi và đánh giá thực hiện kế hoạch yếu*

Các kế hoạch cần phải được theo dõi và đánh giá một cách chặt chẽ để có thể xác định và giải quyết vấn đề một cách kịp thời. Vốn có thể được tái phân bổ để mang tính định hướng đúng đắn hơn và đầu tư hiệu quả hơn. Tuy nhiên, trong kế hoạch phát triển của các ngành dịch vụ và thậm chí là trong cả Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội quốc gia đều không có phần theo dõi và đánh giá. Chưa xây dựng được các chỉ số theo dõi phù hợp, rõ ràng, cụ thể, có thể thu thập và nhạy cảm với các thay đổi về mặt thể chế của các chính sách/chương trình phục vụ cho việc theo dõi các kế hoạch của ngành dịch vụ. Chưa có các chỉ số theo dõi

gắn với từng mục tiêu. Ví dụ, trong ngành y tế, cho đến nay những chỉ số chính được dùng làm cơ sở cho việc phân bổ vốn là số giường bệnh, số lượt bệnh nhân của bệnh viện/phòng khám, số bác sĩ/giường bệnh hoặc trung tâm y tế... Chỉ dựa trên những chỉ số này, khó mà nói được chất lượng của các dịch vụ chăm sóc sức khỏe dự phòng, các dịch vụ chữa bệnh thông thường hoặc các dịch vụ chăm sóc sức khỏe truyền thống là tốt hay không tốt, và vốn được sử dụng trong tiểu ngành nào là hiệu quả hơn. Do đó, tồn tại một thực tế là có cán bộ quản lý dịch vụ y tế dự phòng phản nản rằng vốn được phân bổ cho lĩnh vực này là quá thiếu để có thể thực hiện tốt nhiệm vụ được giao, trong khi cán bộ quản lý dịch vụ y tế điều trị lại cho rằng vốn phân bổ cho lĩnh vực dự phòng là quá nhiều so với vốn phân bổ cho dịch vụ y tế điều trị nếu tính theo bình quân các hoạt động. Sự phối hợp về phân bổ vốn giữa các đơn vị trong các bộ/cơ quan tất nhiên không thể thiếu phần theo dõi và đánh giá. Tương tự như vậy, thiếu hệ thống theo dõi và đánh giá mạnh mẽ trong nhiều ngành dịch vụ đã gây ra tình trạng phối hợp phân bổ kém giữa những cơ quan chịu trách nhiệm quản lý nhà nước đối với các ngành dịch vụ đó.

*Chưa có văn bản pháp lý nào quy định về phối hợp giữa các cơ quan và giữa các cấp trong việc theo dõi và đánh giá thực hiện kế hoạch:*

Chưa có văn bản pháp lý nào quy định về phối hợp giữa các cơ quan và giữa các cấp trong việc theo dõi và đánh giá thực hiện kế hoạch. Cách phối hợp phổ biến nhất trong theo dõi và đánh giá thực hiện kế hoạch là tổ chức các chuyến công tác thực địa liên bộ nhằm kiểm tra tiến độ thực hiện kế hoạch và thăm các công trình xây dựng. Do hạn chế về tài chính, cơ quan chủ trì thường gặp khó khăn trong việc tổ chức các chuyến công tác thực địa liên bộ. Sự phối hợp giữa các cơ quan thông qua chia sẻ thông tin là rất yếu kém. Phần lớn các cơ quan không sẵn lòng chia sẻ số liệu hoặc không có đủ số liệu cần thiết để chia sẻ với các cơ quan phối hợp. Việc ứng dụng công nghệ thông tin vào công tác theo dõi và đánh giá là rất yếu kém, gây ra nhiều khó khăn trong thu thập, lưu trữ và chia sẻ số liệu. Điều này đã được khẳng định bằng kết quả điều tra. Hầu hết những người được hỏi (75%) cho biết họ gặp khó khăn trong việc phối hợp thực hiện và theo dõi và đánh giá thực hiện kế hoạch. Nguyên nhân chính dẫn đến khó khăn trong phối hợp là thiếu thông tin (72% số người được hỏi đã khẳng định như vậy), rồi đến cán bộ phối hợp thiếu nhiệt tình và quá bận rộn với các công việc khác (28%).

Có thể nhận thấy rõ tình trạng thiếu khung theo dõi & đánh giá trong Kế hoạch tổng thể phát triển CNTT giai đoạn 2001 - 2005 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định 95/2002/QĐ-TTg và Chương trình mục tiêu về phát triển nguồn nhân lực CNTT đến năm 2010 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định 331/QĐ-TTg. Chương trình/Kế hoạch này thậm chí còn không có phần tổ chức thực hiện.

*Kế hoạch chưa gắn kết chặt chẽ với ngân sách:*

Thực tế các kế hoạch chưa gắn kết chặt chẽ với ngân sách cũng thể hiện sự phối hợp yếu kém trong phân bổ nguồn lực giữa các ngành. Cho đến nay, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và kế hoạch phát triển ngành 5 năm có mối liên kết rất lỏng lẻo với kế hoạch hàng năm và dự toán ngân sách. Một số giải pháp được xác định trong kế hoạch phát triển ngành và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội có thể không được phân bổ ngân sách. Thậm chí cả khi việc phối hợp giữa các ngành dịch vụ trong quá trình xây dựng kế hoạch 5 năm có tốt thì vẫn khó biết được làm thế nào các chính sách và giải pháp đã được các ngành cùng đề xuất có thể thực hiện được nếu không có ngân sách. Tác động tiêu cực của việc phối hợp phân bổ kém do thiếu sự gắn kết giữa kế hoạch phát triển và ngân sách có thể thấy rõ trong trường hợp kế hoạch phát triển giao thông tỉnh Hà Nam (xem Hộp 5.2).

Hiện tại, với sự hỗ trợ của nhiều nhà tài trợ, Bộ KHĐT đang nỗ lực đổi mới công tác kế hoạch hoá bằng cách tổ chức lấy ý kiến về Kế hoạch PTKTXH 2006 - 2010 của nhiều bên, bao gồm người dân, các nhà tài trợ, NGO và cán bộ chính phủ các cấp. Hiện tại Kế hoạch PTKTXH 2006 - 2010 đang được hoàn chỉnh để trình Quốc hội trong năm 2006. Hy vọng rằng, Kế hoạch PTKTXH 2006 - 2010 sẽ phản ánh được sự đóng góp của tất cả các ngành và những người có liên quan.

#### **Hộp 5.2. Phối hợp phân bổ- Dự án Nâng cấp Quốc lộ 21A**

Dự án Nâng cấp Quốc lộ 21A đã được đưa vào kế hoạch phát triển ngành giao thông vận tải năm 2001. Tổng chi phí của dự án là 175 tỷ đồng, trong đó có 50 tỷ đồng cho đền bù tái định cư. Bộ Giao thông vay vốn tín dụng đầu tư của Nhà nước để đầu tư cho dự án. Tỉnh Hà Nam chịu trách nhiệm trang trải kinh phí đền bù giải phóng mặt bằng và lãi suất vốn vay.

Do sự phối hợp phân bổ không tốt giữa Bộ Giao thông và tỉnh Hà Nam kinh phí đền bù giải phóng mặt bằng trong dự án đã không được bố trí đầy đủ và kịp thời. Công trình đã bị chậm do chậm giải phóng mặt bằng. Trong khi đó tỉnh vẫn phải trả lãi suất vốn vay cho dù nguồn vốn không giải ngân được vì chậm thực hiện công trình. Phối hợp phân bổ kém đã thực sự gây khó khăn cho Bộ Giao thông và tỉnh Hà Nam.

### **2.3. Phối hợp tác động**

*Một số bộ/cơ quan đã có sự phối hợp tác động khá tốt:*

Phối hợp tác động là nhằm bảo đảm rằng các quyết định do một cơ quan nào đó đưa ra không gây tác hại tới cơ quan khác. Có thể thực hiện được sự phối hợp tác động này trước tiên là thông qua việc hoạch định chính sách. Theo báo cáo Đánh giá tình hình Phối hợp trong quản lý nhà nước của Văn phòng Chính phủ có thể thấy "đã có sự phối hợp trong hoạch định chính sách giữa các cơ quan trung ương với nhau và giữa cơ quan trung ương với cơ quan địa phương". Phần lớn các cơ quan trung ương đều nhận thức được yêu cầu và trách nhiệm phối hợp trong hoạch định chính sách. Một số bộ/cơ quan đã duy trì được sự phối hợp nội bộ tương đối tốt cũng như sự phối hợp với các cơ quan Chính phủ khác trong việc xây dựng chiến lược, kế hoạch phát triển ngành và hoạch định chính sách. Ví dụ, sự phối hợp nội bộ giữa các vụ/đơn vị của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam là tương đối tốt nhờ có quy định rõ ràng về sự phối hợp giữa các vụ/đơn vị của NHNNVN. Trách nhiệm phối hợp được ban hành rõ ràng trong quy định. Phần lớn các vụ/đơn vị trong NHNNVN đã tuân thủ các quy định về sự phối hợp thông qua việc nêu câu hỏi và gửi đi lấy ý kiến của các vụ/đơn vị liên quan (trong trường hợp là đơn vị chủ trì) hoặc trả lời đúng hạn và có chất lượng cho các đơn vị chủ trì (trong trường hợp là đơn vị phối hợp). Nhờ có sự phối hợp tốt này, khuôn khổ thể chế của ngành ngân hàng đã được xây dựng và cải thiện với việc ban hành Luật Ngân hàng nhà nước sửa đổi, Luật các tổ chức tín dụng, trên 40 nghị định liên quan và hàng trăm thông tư và văn bản hướng dẫn thực hiện Luật.

Bộ Giáo dục - Đào tạo cũng đã phối hợp tốt với các cơ quan trung ương và địa phương khác trong việc hoạch định chính sách thông qua việc xây dựng nhiều văn bản pháp lý, hình thành khuôn khổ thể chế tương đối toàn diện phục vụ quản lý phát triển giáo dục. Bộ Giáo dục - Đào tạo đã phối hợp đặc biệt hiệu quả với những cơ quan trung ương và địa phương, với nhiều trường cũng như cơ sở cung cấp dịch vụ giáo dục và đào tạo, sinh viên và phụ huynh cũng như những người sử dụng các dịch vụ giáo dục trong quá trình dự thảo Luật Giáo dục sửa đổi. Nhóm soạn thảo Luật đã tổ chức 32 cuộc hội nghị và hội thảo chuyên đề để đánh giá việc thực hiện Luật năm 1998 và 33 hội nghị và hội thảo chuyên đề để lấy ý kiến về dự

thảo Luật mới. Ý kiến đóng góp của 21 cơ quan được đánh giá là rất có giá trị phục vụ việc dự thảo Luật Giáo dục Sửa đổi.

*Phối hợp tác động còn chưa tốt trong một số trường hợp do không thống nhất về lợi ích và thiếu chia sẻ thông tin*

Mặc dù Tổng cục Du lịch Việt Nam đã cố gắng trong việc phối hợp hoạch định chính sách nhưng sự phối hợp này vẫn chưa thực sự hiệu quả. Trong quá trình soạn thảo các văn bản pháp lý, cách phối hợp thông dụng nhất là lấy ý kiến của các bộ/cơ quan liên quan vào dự thảo dưới dạng văn bản. Tuy nhiên, nhiều bộ/cơ quan đã không có phản hồi hoặc gửi lại những ý kiến đóng góp kém chất lượng hoặc không đúng hạn. Ví dụ, ý kiến đóng góp vào dự thảo quy hoạch tổng thể phát triển 3 vùng du lịch và 6 trung tâm du lịch là không cụ thể. Đại diện của nhiều bộ và cơ quan đã đưa ra những ý kiến phản bác vào thời gian cuối cùng của quá trình soạn thảo, mặc dù họ đã được mời tham gia vào quá trình thảo luận ngay từ đầu để có ý kiến đóng góp, nhưng họ đã im lặng. Điều này đã gây ra những chậm trễ nghiêm trọng do nhóm soạn thảo phải sửa đổi lại dự thảo rất nhiều. Việc hình thành các nhóm công tác đôi khi là không hiệu quả. Ví dụ, để xây dựng chính sách phát triển thương mại về dịch vụ, Bộ Thương mại đã thành lập nhóm công tác bao gồm thành viên của nhiều cơ quan khác nhau, trong đó có TCDL. Mỗi cơ quan tham gia đề xuất chính sách và cơ chế của mình về thương mại trong khu vực dịch vụ liên quan đến chức năng của mình. Dự thảo Nghị định về phát triển Thương mại dịch vụ đang được xây dựng trên cơ sở đề xuất của các bộ/cơ quan thành viên. Tuy nhiên, dự thảo này vẫn chưa hoàn thành sau khi đã lấy ý kiến của các cơ quan thành viên trong hơn 2 năm qua. Điều này cho thấy mặc dù đã thành lập nhóm công tác liên bộ nhưng vẫn chưa bảo đảm được sự thống nhất giữa các cơ quan liên quan.

Sự phối hợp trong việc đưa ra các quyết định quản lý nhằm tránh những tác động tiêu cực đối với các ngành hoặc đơn vị khác do việc ban hành những quyết định này mang lại cũng rất quan trọng. Và trên thực tế, một số quyết định do các cơ quan khác ban hành đã gây khó khăn cho ngành du lịch. Ví dụ, Bộ Công an đã ban hành một hướng dẫn sai (ví dụ văn bản 368/XNC) về cấp thẻ du lịch cho khách du lịch Trung Quốc vào Việt Nam, mặc dù Quy định này được ban hành kèm theo Quyết định 849/2004/QĐ-BCA về cấp thẻ du lịch cho công dân Trung Quốc vào Việt Nam và đây là một Quyết định rất cởi mở nhằm thu hút khách du lịch Trung Quốc. Hướng dẫn này đã làm giảm lượng khách du lịch Trung Quốc vào Việt Nam trong 3 tháng cuối năm 2004. Tuy nhiên, Bộ công an đã phối hợp tốt với TCDL để giải quyết kịp thời vấn đề này khi nhận ra sai lầm.

TCDL và Bộ Công an đã phối hợp không tốt trong việc ban hành quy định về an ninh du lịch (có liên quan trực tiếp tới việc đặt phòng cho khách du lịch). Thông tư số 02/2001/TT-BCA do Bộ Công an ban hành ngày 4 tháng 5 năm 2001 để thực hiện Nghị định số 08/2001/NĐ-CP về yêu cầu an ninh đối với một số lĩnh vực kinh doanh có điều kiện, quy định các khách sạn không được xếp một khách nam và một khách nữ vào một phòng chung nếu không phải là vợ chồng (thường được hiểu là phải có giấy đăng ký kết hôn). Điều này đã gây khó khăn cho các khách sạn nếu không muốn vi phạm Thông tư này do nhiều khách không mang theo giấy đăng ký kết hôn khi đi du lịch.

Sự phối hợp tác động trong ngành CNTT cũng chưa tốt. Một số văn bản pháp lý sau khi ban hành đã tác động xấu tới việc ứng dụng và phát triển CNTT. Ví dụ, quy định về kiểm soát và cấp giấy phép đối với việc cung cấp thông tin và xây dựng trang web được ban hành trong Quyết định 27/2002/QĐ-BVHTT ngày 10 tháng 10 năm 2002 của Bộ Văn hoá - thông tin (Bộ VHTT) quy định những tổ chức muốn đưa thông tin lên internet hoặc muốn thành lập một trang web phải được phép của Bộ VHTT. Điều này là không thuận lợi đối với người sử dụng internet, đặc biệt là các doanh nghiệp và các tổ chức nhỏ, khi dùng internet cho công việc

kinh doanh, học tập và liên lạc. Trong khi việc xây dựng trang web và cung cấp thông tin lên internet trong nước bị hạn chế thì tất cả các doanh nghiệp và tổ chức tại Việt Nam đều có thể tự do xây dựng trang web nước ngoài và cung cấp thông tin lên internet ở nước ngoài. Yêu cầu đối với những người xây dựng trang web là phải có điều kiện kỹ thuật đủ mạnh là không phù hợp do họ có thể thuê dịch vụ từ bên ngoài.

Với tính chất đa ngành của các dịch vụ viễn thông, phối hợp tác động giữa cơ quan chịu trách nhiệm quản lý về viễn thông và các cơ quan liên quan khác là rất cần thiết. Nhiều quyết định do các bộ/cơ quan khác đưa ra đã tác động tới việc cung cấp các dịch vụ viễn thông. Ví dụ, Quyết định số 22/2005/QĐ-BTC do Bộ TC ban hành về phí đăng ký tần số tivi và phí sử dụng hay Quyết định số 11/2005/QĐ-BXD do Bộ XD ban hành về định mức chi phí cho việc thiết kế và thực hiện các dự án xây dựng công trình dân dụng, Quyết định số 71/2004/QĐ-BCA (A11) do Bộ Công an ban hành về độ an toàn và an ninh trong việc cung cấp và sử dụng các dịch vụ internet tại Việt Nam...

Mặc dù Bộ BCVT và các bộ/cơ quan liên quan đã có nhiều cố gắng để bảo đảm sự phối hợp tác động nhưng vẫn còn nhiều vấn đề trong quá trình phát triển viễn thông. Ví dụ, Điều 8 trong Quyết định số 71/2004/QĐ-BCA do Bộ Công an ban hành quy định trách nhiệm của các đại lý internet là "...2. thông tin về người sử dụng dịch vụ internet được lưu trong máy chủ trong vòng 30 ngày, ...3. lưu giữ thông tin về người sử dụng internet, bao gồm tên, địa chỉ, chứng minh thư hoặc số hộ chiếu, thời gian sử dụng dịch vụ. Các đại lý internet phải áp dụng các biện pháp nhằm ngăn chặn việc truy cập vào các trang web có nội dung xấu và phải cài đặt phần mềm kiểm soát thông tin của khách hàng". Trên thực tế, yêu cầu này là không khả thi và gây khó khăn cho người kinh doanh internet và không có ích cho quản lý nhà nước.

Mới đây, Thông tư liên bộ 02 /2005/TTLT-BCVT-VHTT-CA-KHDT đã được Bộ Công an, Bộ BCVT và Bộ KHĐT ban hành vào ngày 14 tháng 7 năm 2005 nhằm kiểm soát chặt chẽ hơn các đại lý internet. Tuy nhiên, quy định trong thông tư này đã gây ra nhiều lời kêu ca từ phía người dân do họ cho rằng nó quá chặt chẽ, ví dụ "trẻ em dưới 14 tuổi sử dụng internet phải có người lớn đi cùng và giám sát trong thời gian sử dụng internet"

Nhiều quy định do các bộ/cơ quan ban hành đã gây tác động lớn tới việc phát triển các dịch vụ chăm sóc sức khỏe. Ví dụ, một số bệnh viện và phòng khám - đang trong quá trình chuyển sang tự chủ về tài chính theo quy định của Nghị định 10 về chuyển giao các đơn vị hành chính sự nghiệp có thu sang hoạt động với tư cách là đơn vị độc lập tự chủ về tài chính - đã gặp một số khó khăn do quyết định của Bảo hiểm xã hội Việt Nam. Theo quy định của BHXHVN, các bệnh viện và phòng khám muốn bán bảo hiểm y tế cho khách hàng, phải mua thẻ chăm sóc sức khỏe của BHXHVN và có trách nhiệm thanh toán toàn bộ cho người bệnh của mình - những người đã mua thẻ y tế của các bệnh viện và phòng khám. BHXHVN thu phí 10% theo giá trị của thẻ đã cấp cho các bệnh viện và phòng khám và không chịu trách nhiệm với người bệnh đã mua thẻ chăm sóc sức khỏe. Quyết định này của BHXHVN đã thực sự ảnh hưởng tới các bệnh viện quy mô nhỏ như bệnh viện thành phố và bệnh viện huyện do phần lớn khách hàng mua thẻ chăm sóc sức khỏe đều là người nghèo. Những khách hàng này thường sử dụng thẻ nhiều hơn những người có điều kiện kinh tế khá hơn. Do đó, bệnh viện huyện và thành phố phải thanh toán số tiền lớn hơn là số tiền mà họ thu được từ việc bán thẻ chăm sóc sức khỏe cho người nghèo và họ bị lỗ. Nếu BHXHVN chịu trách nhiệm thanh toán cho khách hàng, BHXHVN có thể được lãi từ việc bán thẻ cho những khách hàng khá giả hơn để bù đắp những chi phí phát sinh do phải trả viện phí cho những khách hàng nghèo hơn.

#### 2.4. Phối hợp hoạt động

Phối hợp hoạt động là hình thức phối hợp đảm bảo rằng các cơ quan triển khai phối hợp với nhau khi cần thiết để thực hiện các quyết định liên ngành. Như chúng ta đã đề cập ở phần trước, hầu hết các sản phẩm của khu vực dịch vụ đều mang bản chất liên ngành. Để phát triển các sản phẩm của khu vực dịch vụ, cần ra nhiều quyết định liên ngành khác nhau, đòi hỏi phải có sự phối hợp hoạt động giữa các cơ quan chịu trách nhiệm đối với khu vực dịch vụ.

Phối hợp hoạt động giữa Tổng cục Du lịch và các cơ quan liên quan đã hỗ trợ rất lớn cho Tổng cục Du lịch trong việc thực hiện các chức năng quản lý của mình. Tổng cục Du lịch không có thẩm quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật. Để ban hành được các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh các dịch vụ du lịch, Tổng cục Du lịch phải phối hợp với các bộ có liên quan khác khi các bộ này soạn thảo và chuẩn bị ban hành các văn bản đó. Ví dụ, để đẩy mạnh bảo vệ môi trường hỗ trợ cho phát triển du lịch, Tổng cục Du lịch đã phối hợp với Bộ TN-MT soạn thảo Quyết định về bảo vệ môi trường để phát triển du lịch do Bộ trưởng Bộ TN-MT ban hành. Về lĩnh vực giáo dục, Tổng cục Du lịch đã phối hợp chặt chẽ với Bộ GD-ĐT trong việc ban hành khung chương trình giảng dạy của trường trung cấp du lịch. Về vấn đề nhập cảnh, Tổng cục Du lịch đã phối hợp với Bộ Công an ban hành Quyết định số 849 về khách du lịch Trung Quốc vào tham quan Việt Nam bằng thẻ du lịch. Tổng cục Du lịch cũng phối hợp với Bộ VH-TT và Bộ Ngoại giao tổ chức các sự kiện du lịch trong và ngoài nước, phối hợp với Bộ Tài chính trong việc phân bổ các nguồn lực cho Chương trình hành động quốc gia về du lịch và với Bộ KH-ĐT để phân bổ nguồn ngân sách nhà nước hỗ trợ đầu tư phát triển hạ tầng ngành du lịch. Tuy nhiên, việc phối hợp hoạt động trong ngành du lịch không dễ dàng gì và kinh nghiệm cho thấy khó khăn trong phối hợp hoạt động trong trường hợp cấp giấy phép hành nghề hướng dẫn du lịch ở Huế (xem Hộp 5.3).

**Hộp 5.3. Sở Du lịch Thừa Thiên Huế và Trung tâm Bảo tồn Di sản cổ đô Huế thiếu nhất quán trong việc cấp giấy phép hành nghề hướng dẫn du lịch**

Trung tâm Bảo tồn Di sản cổ đô Huế và Sở Du lịch Thừa Thiên Huế trực thuộc UBND tỉnh Thừa Thiên Huế. Chức năng của Trung tâm Bảo tồn Di sản cổ đô Huế là giúp UBND tỉnh quản lý, duy tu, bảo tồn và phát triển di sản văn hoá Cổ đô Huế. Sở Du lịch Thừa Thiên Huế chịu trách nhiệm quản lý du lịch về mặt nhà nước, kể cả việc quản lý hướng dẫn du lịch. The Nghị định số 27/2001/ND-CP ngày 5/6/2001 của Chính phủ về kinh doanh lữ hành, hướng dẫn du lịch, muốn hành nghề hướng dẫn viên du lịch phải có giấy phép do Sở Du lịch cấp. Sở Du lịch Thừa Thiên Huế thi hành các quy định nêu trong Nghị định số 27/2001/ND-CP. Tuy nhiên, Trung tâm Bảo tồn Di sản cổ đô Huế không tuân thủ quy định này khi cấp giấy phép hành nghề cho các nhân viên của Trung tâm là hướng dẫn viên du lịch trong khu vực cổ đô Huế. Sự tồn tại hai loại giấy phép do Trung tâm Bảo tồn Di sản cổ đô Huế và Sở Du lịch Thừa Thiên Huế ban hành đã gây khó khăn cho việc hướng dẫn du lịch (như một số hướng dẫn viên du lịch có giấy phép do Trung tâm Bảo tồn Di sản cổ đô Huế cấp vẫn hoạt động bên ngoài Trung tâm).

Vấn đề này sẽ chấm dứt khi Luật Du lịch có hiệu lực (từ 1 tháng 1 năm 2006) do giấy phép hành nghề hướng dẫn viên du lịch do Trung tâm Bảo tồn Di sản cổ đô Huế cấp sẽ được thay thế bằng giấy phép hành nghề thuyết minh viên. Thuyết minh viên chỉ có thể hoạt động như một hướng dẫn viên du lịch trong một số khu vực nhất định.

Đối với các dịch vụ tư vấn, không chỉ khung thể chế quản lý tiểu ngành này yếu kém, mà việc thực hiện quản lý tiểu ngành cũng không hiệu quả. Luật Bảo hiểm đòi hỏi các nhà cung cấp dịch vụ tư vấn pháp lý phải tham gia bảo hiểm tự nguyện, nhưng rất hiếm luật sư tuân thủ yêu cầu này. Bộ Tài chính, là cơ quan chịu trách nhiệm quản lý nhà nước đối với dịch vụ bảo hiểm và Bộ Tư pháp chịu trách nhiệm về các dịch vụ pháp lý chưa phối hợp tốt với nhau để đảm bảo các công ty tư vấn thực hiện nghĩa vụ.

Nhiều mục tiêu và giải pháp để đẩy mạnh nghiên cứu và phát triển CNTT đã được xác định rõ trong các Chiến lược/Kế hoạch phát triển CNTT hoặc các Hướng dẫn của Thủ tướng Chính phủ, nhưng đến nay chưa có kế hoạch hành động hoặc hướng dẫn thực hiện. Ví dụ, các nhiệm vụ phát triển quy định pháp lý về mua sắm CNTT cho các cơ quan công quyền, đề ra các tiêu chuẩn chất lượng của sản phẩm CNTT và các quy trình kiểm tra chất lượng và giấy chứng nhận chất lượng...đã được xác định trong kế hoạch tổng thể phát triển CNTT 2001-2005, nhưng không được thực hiện trong thực tế vì không có sự phối hợp giữa các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý CNTT. Sở dĩ thiếu phối hợp là do trong thiết kế triển khai Kế hoạch Tổng thể Phát triển CNTT, trách nhiệm của các bộ/cơ quan hữu quan không rõ ràng. Quỹ Đầu tư Mạo hiểm CNTT đã được thành lập, nhưng lại không được thực hiện trong thực tế mặc dù theo Chỉ thị số 58-CT/TW của Bộ Chính trị trong năm 2000, cần có một khoản ngân sách nhà nước dành riêng cho Quỹ này.

Phối hợp hoạt động có tầm quan trọng đặc biệt đối với khu vực dịch vụ bảo hiểm, nhất là các hình thức bảo hiểm đặc biệt, như Bảo hiểm hỏa hoạn, Bảo hiểm xe cộ...Đối với Bảo hiểm hỏa hoạn, ngành bảo hiểm phải phối hợp với Bộ Công an, đối với Bảo hiểm xe cộ phải phối hợp với Bộ Giao thông, và đối với Bảo hiểm xây dựng phải phối hợp với Bộ xây dựng, với Bảo hiểm du lịch phải phối hợp với Bộ Ngoại giao và Tổng cục Du lịch. Bộ Tài chính đã có những nỗ lực to lớn trong việc phối hợp với các cơ quan có liên quan để phát triển tất cả các dịch vụ bảo hiểm, nhưng kết quả đạt được chưa cao, vì chưa có các quy định pháp lý và trách nhiệm của các cơ quan phối hợp không được quy định rõ ràng trong bất kỳ một văn bản pháp lý nào.

Phối hợp hoạt động cũng có tầm quan trọng đặc biệt đối với việc phát triển các dịch vụ bưu chính viễn thông. Trong các năm gần đây, Bộ BC-VT đã cố gắng phối hợp với nhiều bộ/cơ quan trong việc thực hiện các quyết định mang tính chất đa ngành của Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên, trong thực tế có rất nhiều vướng mắc khi phối hợp. Ví dụ, Thông tư liên ngành liên ngành số 02/2005/TTLT-BCVT-VHTT-CA-KHĐT do Bộ BC-VT, Bộ KH-ĐT, Bộ VH-TT và Bộ Công an ban hành quy định việc quản lý các đại lý Internet đã có hiệu lực trong thực tế nhưng công tác phối hợp rất yếu kém, thậm chí không hề tồn tại. Theo Nghị định này, "Bộ BC-VT, phối hợp với Bộ VH-TT và Bộ Công an, chủ trì việc ban hành quy định về phần mềm để kiểm soát các chương trình của các đại lý Internet, Bộ VH-TT, phối hợp với Bộ BC-VT, Bộ Công an và các Hội đồng Nhân dân tỉnh/thành phố, đề xuất các biện pháp ngăn chặn các trang web mang nội dung xấu; và Bộ Công an, phối hợp với thanh tra Viễn thông và CNTT, thanh tra Văn hoá và Thông tin, điều tra các hoạt động của các đại lý Internet". Nhưng trong thực tế các bộ/cơ quan này phối hợp rất yếu kém khi thực hiện nhiệm vụ của mình.

Bộ Y tế cố gắng đảm bảo phối hợp hoạt động giữa Bộ Y tế và các cơ quan khác và giữa các đơn vị thuộc Bộ Y tế bằng cách ban hành một số quyết định, coi đó là các hướng dẫn thực hiện cho một số lĩnh vực. Để cải thiện quản lý các dự án ODA, Bộ Y tế, phối hợp với Bộ KH-ĐT và Bộ TC, đã ban hành Hướng dẫn Quản lý các Dự án ODA. Tuy nhiên, vẫn có sự trì hoãn, mà nguyên nhân không phải do thiếu các quy định pháp lý, nhưng lại do một số cán bộ không tích cực tham gia công việc. Ví dụ, Kế hoạch Mua sắm của Dự án Sức khoẻ Nông thôn do ADB tài trợ đã bị giữ ở VPCP trong vòng khoảng 5 tháng trước khi được phê duyệt. Sự trì hoãn trong quá trình xin thông qua kế hoạch mua sắm đã dẫn đến chậm trễ trong việc thực hiện dự án.

### *2.5. Phối hợp thẩm quyền*

Phối hợp thẩm quyền là sự phối hợp nhằm xác định rõ vai trò/chức năng của các cơ quan khác nhau và hạn chế những xung đột về thẩm quyền của các bộ/cơ quan và địa phương khác nhau. Trong lĩnh vực tư vấn tin học, tồn tại một số quy định mâu thuẫn với nhau. Chẳng



hạn, theo quy định của Nghị định 90/2002/NĐ-CP về chức năng và nhiệm vụ của Bộ BC-VT, Bộ BC-VT chịu trách nhiệm đào tạo nhân lực về bưu chính viễn thông và công nghệ thông tin. Tuy nhiên, theo quy định tại Quyết định 331/QĐ-TTg ngày 6/4/2004 của Thủ tướng Chính phủ, chức năng đào tạo cho các nhà quản lý công nghệ thông tin, CIO và cán bộ tin học thuộc về Bộ NV. Đồng thời, theo Quyết định 112/2001/QĐ-TTg ngày 25/7/2001 về Chương trình 112 áp dụng công nghệ thông tin vào lĩnh vực hành chính nhà nước trong giai đoạn 2001-2005, Văn phòng Chính phủ chịu trách nhiệm đào tạo cho các công chức chính phủ làm việc trong các lĩnh vực công nghệ thông tin. Trong khi đó trách nhiệm đào tạo CIO lại được Thủ tướng giao cho Bộ BC-VT theo Quyết định 777/QĐ-TTg, ngày 10/8/2005, phê duyệt bản báo cáo Tiền khả thi về dự án “Phát triển công nghệ thông tin tại Việt Nam”.

*Phối hợp thẩm quyền khó do các chức năng nhiệm vụ của một số cơ quan không rõ ràng, cụ thể:*

Mặc dù chức năng và nhiệm vụ của các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý về dịch vụ bưu chính viễn thông đã được quy định rõ trong nhiều văn bản pháp luật và hầu như không có sự chồng chéo về chức năng giữa các cơ quan nói trên, hiện vẫn còn rất nhiều vấn đề nảy sinh do các cơ quan hữu quan không hiểu rõ các chức năng và nhiệm vụ của chính bản thân mình. Các quy định hiện hành về chức năng và nhiệm vụ của các cơ quan này chưa rõ ràng để họ có thể hành động một cách đúng đắn và kịp thời. Chúng ta có thể thấy được sự phối hợp thiếu hiệu quả nói trên thông qua ví dụ về vụ tranh chấp mạng lưới viễn thông giữa Tổng Công ty Viễn thông Quân đội (Viettel) và Tổng Công ty Bưu chính Viễn thông Việt Nam-VNPT (Hộp 5.4).

**Hộp 5.4. Cạnh tranh giữa Viettel và VNPT và sự phối hợp yếu kém về thẩm quyền trong quá trình giải quyết vụ việc**

Viettel Mobile là một tổng công ty nhà nước thuộc Bộ Quốc phòng chuyên cung cấp dịch vụ điện thoại di động. VNPT là một tổng công ty nhà nước, được tách ra từ Tổng cục Bưu chính Viễn thông là một đơn vị có vai trò rất quan trọng trong việc quản lý nhà nước về bưu chính và viễn thông. Viettel áp dụng mức cước thấp hơn so với mức cước của VNPT và Mobilephone, do đó, nhiều khách hàng của VNPT và Mobilephone đã chuyển sang sử dụng dịch vụ của Viettel. Vào tháng 5/2005, mạng di động của Viettel trở nên quá tải. Nhiều khách hàng của Viettel không thể liên lạc được với các thuê bao Vinaphone hoặc các thuê bao điện thoại cố định. Trên thực tế, VNPT đã không cung cấp đủ đường truyền để Viettel có thể hoà mạng với VNPT, mặc dù từ đầu năm 2005, Viettel đã 8 lần yêu cầu VNPT tăng dung lượng kết nối của Viettel vào mạng VNPT. Viettel có thể bị phá sản nếu tình trạng này kéo dài. Viettel đã có công văn yêu cầu Bộ BC-VT can thiệp, và Bộ QP, cơ quan chủ quản của Viettel, cũng đã kiến nghị Thủ tướng Chính phủ can thiệp để bảo vệ quyền lợi cho các khách hàng sử dụng dịch vụ điện thoại di động.

Bộ BC-VT, với tư cách là cơ quan chính phủ, được Thủ tướng Chính phủ giao nhiệm vụ quản lý nhà nước về dịch vụ bưu chính viễn thông, đã tiến hành các buổi gặp gỡ đại diện của Viettel và VNPT và yêu cầu VNPT tăng dung lượng kết nối từ mạng Viettel vào mạng của VNPT. Tuy nhiên, Viettel không tin tưởng rằng sau cuộc gặp VNPT sẽ chấp hành quyết định của Bộ BC-VT cho nên đã tiếp tục yêu cầu Chính phủ can thiệp. Thủ tướng đã giao Tổ Công tác CCHCC 23 của Văn phòng Chính phủ giải quyết vấn đề này. Theo chỉ đạo của Thủ tướng, Bộ BC-VT đã ban hành Chỉ thị số 07/2005/CT-BBCVT ngày 15/9/2005 về kết nối mạng và dịch vụ bưu chính viễn thông công cộng. Do sự không rõ ràng về mặt thẩm quyền, Tổ Công tác CCHCC 23 của Văn phòng Chính phủ đã can thiệp vào vụ việc nêu trên mặc dù điều này không phù hợp với chức năng của nó là thúc đẩy cải cách hành chính công.

Sự phối hợp thẩm quyền hầu như không diễn ra trong các tiểu ngành dịch vụ tư vấn, dẫn đến sự quản lý nhà nước thiếu hiệu quả trong lĩnh vực này. Theo quy định tại Nghị định

87/2002/NĐ-CP ngày 5/11/2002 về cung cấp và sử dụng các dịch vụ tư vấn, Bộ Khoa học và Công nghệ được Thủ tướng giao nhiệm vụ là cơ quan quản lý nhà nước chịu trách nhiệm về các dịch vụ tư vấn, trong khi đó Nghị định 54/2003/NĐ-CP ngày 19/5/2003 của Chính phủ về chức năng, nhiệm vụ và bộ máy tổ chức của Bộ KH-CN cũng như Nghị định 28/2004/NĐ-CP sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định 54 đều quy định trách nhiệm của Bộ KH-CN về quản lý các dịch vụ tư vấn, mặc dù Nghị định 28 ra đời sau Nghị định 87. Trong số các phòng ban và đơn vị trực thuộc Bộ KH-CN, không có đơn vị nào chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về dịch vụ tư vấn. Ngay cả trong Nghị định 87/CP, quy định về quản lý dịch vụ tư vấn cũng không đầy đủ và rõ ràng.

Một số bộ đã quy định về quản lý dịch vụ tư vấn trong một số lĩnh vực cụ thể. Chẳng hạn, Bộ KH-ĐT ban hành Quyết định 98 BKH/PLDT ngày 19/4/1997 quy định về dịch vụ tư vấn đầu tư nước ngoài. Theo quy định tại điều 2 của Quyết định này, các doanh nghiệp muốn tham gia cung cấp dịch vụ tư vấn đầu tư nước ngoài phải có giấy phép hoạt động chuyên môn do Bộ KH-ĐT cấp. Để được cấp giấy phép hoạt động như một nhà cung cấp dịch vụ tư vấn đầu tư nước ngoài, các doanh nghiệp phải được cấp đăng ký kinh doanh trong khu vực dịch vụ tư vấn cũng như có đủ cơ sở vật chất kỹ thuật để hoạt động tư vấn về đầu tư nước ngoài. Trong đơn xin cấp giấy phép phải có ý kiến của cơ quan cấp giấy đăng ký kinh doanh. Trong khi đó, theo Nghị định 87/2002/NĐ-CP, ngày 5/11/2002, bất kỳ một doanh nghiệp nào được cấp giấy phép kinh doanh trong khu vực dịch vụ tư vấn đều có thể hoạt động như những nhà cung cấp dịch vụ tư vấn mà không cần có giấy phép hoạt động chuyên môn.

Theo yêu cầu của Bộ Xây dựng, vào tháng 2/2005 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Nghị định 16/2005/NĐ-CP về quản lý các dự án xây dựng công trình, trong đó có 1 điều quy định các điều kiện để một công ty tư vấn có thể trở thành tư vấn quản lý dự án. Theo quy định tại điều 56 của Nghị định này, để có thể trở thành nhà tư vấn quản lý dự án cấp 1, công ty tư vấn cần phải có 1 giám đốc tư vấn quản lý dự án cấp 1 đủ năng lực, có ít nhất 3 kỹ sư, kiến trúc sư và chuyên gia kinh tế và có kinh nghiệm quản lý ít nhất 3 dự án tương tự. Đối với các dự án cấp 2, các yêu cầu có thấp hơn một chút, chẳng hạn cần phải có tối thiểu 20 kỹ sư, kiến trúc sư và chuyên gia kinh tế và có kinh nghiệm quản lý ít nhất 2 dự án tương tự.

Do chưa có quy định cụ thể về thẩm quyền quản lý nhà nước về dịch vụ tư vấn, nhiều khách hàng sử dụng các dịch vụ tư vấn rất thiếu thông tin về dịch vụ tư vấn. Dịch vụ tư vấn là một loại hình dịch vụ đặc biệt. Không dễ để đánh giá chất lượng và giá cả dịch vụ trước khi sử dụng. Chỉ với bản sơ yếu lý lịch và trích yếu công việc do các tư vấn viên đưa ra, người sử dụng dịch vụ tư vấn có thể đánh giá không chính xác và từ đó đưa ra quyết định sai lầm khi thuê chuyên gia tư vấn.

Liên quan đến việc phối hợp thẩm quyền, hiện còn tồn tại một số mâu thuẫn về thẩm quyền trong lĩnh vực ngân hàng. Chẳng hạn, theo Luật về Ngân hàng Nhà nước và Luật về các tổ chức tín dụng, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam có trách nhiệm cấp phép hoạt động cho các tổ chức khác có hoạt động ngân hàng. Tuy nhiên, một số tổ chức khác có hoạt động ngân hàng (như Dịch vụ Tiết kiệm bưu điện của VNPT hoặc các quỹ hỗ trợ phát triển, các quỹ hỗ trợ xuất khẩu) không tuân theo các quy định nói trên. Các tổ chức này được thành lập theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Giữa Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và các cơ quan hữu quan cũng thiếu sự phối hợp hiệu quả trong việc cấp phép cho các công ty tài chính trực thuộc các tổng công ty. Theo quy định tại Luật về các tổ chức tín dụng và Nghị định 79/2002/NĐ-CP quy định về tổ chức và hoạt động của các công ty tài chính, Ngân hàng Nhà nước được Thủ tướng giao quyền cấp giấy phép thành lập và hoạt động cho các công ty tài chính. Tuy nhiên, Nghị định 180/2004/NĐ-CP về việc thành lập mới, tổ chức và giải thể công ty nhà nước lại quy định rằng các Bộ trưởng và Chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh có quyền cấp giấy phép thành lập cho các công ty tài chính là thành viên của các tổng công ty nhà

nước. Thực tế này đã khiến cho việc thành lập một số công ty tài chính thuộc các tổng công ty nhà nước gặp nhiều trở ngại.

## *2.6. Phối hợp sự kiện/khung hoảng*

Phối hợp sự kiện/khung hoảng là phối hợp giải quyết các khó khăn do các sự kiện hoặc các tai nạn lớn gây ra. Trong những năm gần đây loại hình phối hợp này đã được thực hành tốt tại Việt Nam. Cho đến nay sự kiện lớn nhất là chuẩn bị cho quá trình ra nhập WTO. Trở thành một thành viên của WTO là mối quan tâm của tất cả các khu vực kinh tế, bao gồm cả khu vực dịch vụ. Nhóm làm việc chuẩn bị gia nhập WTO đã được thành lập với các thành viên từ các bộ/cơ quan liên quan, như Bộ Thương mại, Bộ KH-ĐT, Bộ TC, VPCP, Bộ NG, Bộ CN, Bộ NN-PTNT, Bộ VH-TT, Bộ Tư pháp, Ngân hàng Nhà nước, Tổng cục Du lịch, Bộ TN-MT và Bộ KH-CN. Bộ Thương mại chịu trách nhiệm chủ trì và phối hợp đàm phán. Các cam kết để Việt Nam trở thành thành viên của WTO là mối quan tâm của nhiều ngành đặc biệt là của khu vực dịch vụ, Tất cả các bộ/cơ quan chịu trách nhiệm quản lý nhà nước đối với khu vực dịch vụ đã phối hợp với Bộ Thương mại và các thành viên khác để đẩy mạnh quá trình chuẩn bị và hỗ trợ để đạt được các thành công trong đàm phán. Đối với nhiều tiểu ngành dịch vụ, Việt Nam đã cam kết tự do hoá hoàn toàn các tiểu ngành nghề đó. Việt Nam cũng đã xoá bỏ MNT đối với các dịch vụ tài chính và cam kết mở cửa thị trường tài chính một cách bình đẳng cho tất cả các thành viên WTO sau khi gia nhập WTO. Tiếp theo các cam kết để gia nhập WTO, các bộ/cơ quan chịu trách nhiệm quản lý nhà nước đối với các ngành/tiểu ngành dịch vụ phải rà soát lại các khung pháp lý và thể chế để xem xét xem sẽ thay đổi các chính sách không thống nhất với các cam kết về chính sách như thế nào và cải thiện các lỗ hổng như thế nào. Nhiều bộ và cơ quan đã chuẩn bị chương trình phát triển ngành hoặc chương trình đổi mới chính sách của ngành để cải thiện khung pháp lý và thể chế nhằm đạt được các cam kết để trở thành thành viên của WTO.

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã xây dựng Kế hoạch Hành động Hội nhập Toàn cầu trong lĩnh vực ngân hàng theo cam kết “mở cửa thị trường tài chính một cách công bằng đối với tất cả các nước thành viên của WTO sau khi ra nhập WTO”. NHNN Việt Nam đã phối hợp tốt với Nhóm Làm Việc chuẩn bị gia nhập WTO để xác định ra các khoảng cách giữa khung pháp lý và thể chế hiện hành với các cam kết đối với lĩnh vực ngân hàng để xây dựng các hành động tương ứng cần được tiến hành trong quá trình hội nhập toàn cầu. Bốn ngân hàng thương mại nhà nước đã được cải tổ, mà trước tiên là chương trình cổ phần hoá của ngân hàng thương mại nhà nước- Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam (Vietcombank). Nhiều văn phạm quy phạm pháp luật mới được ban hành hoặc bổ sung, như Luật Ngân hàng, Luật các tổ chức tín dụng, Nghị định phòng, Chống rửa tiền, Luật Các công cụ chuyển nhượng v.v. Tuy nhiên, Kế hoạch Hành động Hội nhập Toàn cầu trong lĩnh vực ngân hàng chưa được thực hiện thành công do các thoả thuận Triển khai Kế hoạch được chia thành các phần quá nhỏ giữa 12 vụ/đơn vị thuộc NHNN đóng vai trò đơn vị chủ trì cho mỗi hành động. Ví dụ, Văn phòng chịu trách nhiệm tổ chức các hội thảo để cải thiện nhận thức của nhân viên và cán bộ quản lý của NHNN và các ngân hàng thương mại nhà nước khi hội nhập, Vụ Pháp chế chịu trách nhiệm phối hợp với các vụ và đơn vị khác rà soát khung pháp lý hiện hành và đề xuất các văn bản quy phạm pháp lý cần được bổ sung, thay thế hoặc ban hành mới, Vụ Chiến lược Phát triển Ngân hàng chủ trì việc cải thiện Chiến lược Hội nhập Toàn cầu khi phối hợp với các vụ/đơn vị khác. Và không có vụ/đơn vị nào được giao phối hợp triển khai toàn bộ chương trình nói chung, nên không có đơn vị nào giám sát và đánh giá việc thực hiện Chương trình. Kết quả là nhiều vụ/đơn vị không hoàn thành được nhiệm vụ được giao, như Vụ Chiến lược Phát triển Ngân hàng không hoàn thành được việc soạn thảo Chiến lược Hội nhập Toàn cầu, trong khi nhiều hoạt động lại được các vụ/đơn vị khác tiến hành trong đồng thời, như các hoạt động truyền thông về hội nhập toàn cầu, do Văn phòng và Vụ Tổ chức, Vụ Pháp chế và Vụ Hợp tác Quốc tế tiến hành.

Cúm Gia cầm gần đây cũng là một trong các sự kiện lớn, không chỉ tại Việt Nam mà trên toàn thế giới. Nhiều quốc gia trên thế giới phải đối mặt với Cúm Gia cầm. Việt Nam đã làm rất tốt trong chiến dịch đấu tranh chống lại Cúm Gia cầm trong năm ngoái và năm nay. Ủy ban Chỉ đạo Quốc gia đã được thành lập để đảm bảo phối hợp tốt giữa các bộ/cơ quan liên quan trong cuộc đấu tranh này. Bộ NN-PTNT đã phối hợp tốt với các bộ khác, đặc biệt là Bộ Y tế để duy trì bệnh tật ở mức có thể kiểm soát được đối với thiệt hại về người và hỗ trợ các trang trại chăn nuôi gia súc đối phó với những khó khăn. Bộ BC-VT cũng đã phối hợp rất tốt với Ủy ban Chỉ đạo Quốc gia và các bộ/cơ quan liên quan chống lại Cúm Gia cầm. Bộ BC-VT được giao nhiệm vụ xây dựng trang web về Cúm Gia cầm và truyền bá thông tin càng nhiều càng tốt đến các bên hữu quan. Theo yêu cầu của Bộ BC-VT, VASC đã xây dựng trang web “Thông điệp khẩn cấp – phòng chống ngay Cúm Gia cầm” trên trang web [www.cumgiacam.gov.vn](http://www.cumgiacam.gov.vn). Trên trang web này tất cả các quyết định, thông điệp, hướng dẫn do Ủy ban Chỉ đạo Quốc gia và Địa phương Phòng chống Cúm Gia cầm đề ra để đối phó với dịch bệnh đều được giới thiệu và cập nhật. VASC đã nhận được các thông điệp và xử lý thông tin về dịch bệnh từ cán bộ và quan chức của Chính phủ thông qua đường dây nóng về Cúm Gia cầm.

### 3. Thực tiễn phối hợp trong khu vực dịch vụ - các hình thức phối hợp

Ở Việt Nam, các công chức nhà nước thường được tuyển dụng thiếu sự mô tả rõ ràng công việc cho mỗi một chức danh. Vì thế, rất khó để có thể áp dụng Chuẩn hóa kỹ năng với tư cách là một cơ chế phối hợp. Cơ chế chuẩn hóa quy trình cũng không được sử dụng thường xuyên bởi không phải tất cả các thủ tục, quy chế và các bước hành động thực tế đều được xác định rõ ràng. Cơ chế phối hợp được sử dụng nhiều nhất vẫn là cơ chế Điều chỉnh lẫn nhau. Có nhiều cách thức phối hợp đối với cơ chế điều chỉnh lẫn nhau, tùy thuộc vào hình thức phối hợp và các nguồn lực. Các hình thức phối hợp có thể được sử dụng là:

- (i) thành lập một nhóm soạn thảo/ban chỉ đạo/tổ công tác, bao gồm các đại diện của các bộ/cơ quan và ban/ngành có liên quan;
- (ii) thu thập góp ý chính thức bằng văn bản từ các bộ/cơ quan liên quan;
- (iii) thu thập nhận xét thông qua hình thức tổ chức các hội thảo hoặc hội nghị với mục đích tham vấn; và
- (iv) xin ý kiến đóng góp của các chuyên gia cao cấp.
- (v) phối hợp qua mạng thông tin

#### 3.1. Thành lập một nhóm soạn thảo/ban chỉ đạo/tổ công tác, bao gồm các đại diện của các bộ/cơ quan và ban ngành có liên quan

Cách phối hợp chiến lược giữa các cơ quan quản lý nhà nước khu vực dịch vụ phổ biến ở Việt Nam là thành lập tổ soạn thảo/ban chỉ đạo/tổ công tác gồm các thành viên là đại diện của các bộ/cơ quan liên quan. Theo quy định trong Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về việc xây dựng chiến lược phát triển ngành phải thành lập tổ soạn thảo để xây dựng chiến lược. Hình thức này cũng được sử dụng trong phối hợp phân bổ, phối hợp thẩm quyền, hoạt động, tác động và sự kiện/khủng hoảng. Tuy nhiên, hình thức này được sử dụng nhiều hơn trong phối hợp chiến lược và thẩm quyền. Theo điều tra thực hiện trong khuôn khổ nghiên cứu việc thành lập các nhóm/tổ công tác là hình thức phối hợp phổ biến nhất trong việc xây dựng, thực hiện chiến lược, kế hoạch và chính sách và theo dõi và đánh giá thực hiện các chức năng quản lý nhà nước (68,7% người được hỏi chia sẻ ý kiến này). Để chuẩn bị các văn bản pháp quy, như Luật, Pháp lệnh hoặc Nghị định cơ quan chịu trách nhiệm chủ trì soạn thảo văn bản pháp luật thường thành lập tổ soạn thảo gồm thành viên là đại diện của các bộ/cơ quan liên quan. Đối với các sự kiện quan trọng, như đàm phán gia nhập WTO, xử lý

dịch cúm gia cầm... nhằm đảm bảo phối hợp, thường thành lập các nhóm công tác với các thành viên từ tất cả các bộ/cơ quan liên quan, do Bộ trưởng hoặc Thủ tướng hoặc Phó Thủ tướng chủ trì.

Việc thành lập các ban chỉ đạo/nhóm công tác/các nhóm soạn thảo giúp huy động được các đóng góp tổng hợp về trí tuệ và chuyên môn của nhiều ngành nghề để đảm bảo sự điều phối toàn diện và liên ngành cũng như sự minh bạch khi ra các quyết định. Các văn bản pháp quy có thể là các công cụ hữu hiệu để quản lý nhà nước trong các ngành dịch vụ nếu các văn bản này bao trùm mọi đối tượng xã hội, minh bạch và thể hiện lợi ích quốc gia và lợi ích đa ngành. Tuy nhiên, một số ban chỉ đạo/nhóm soạn thảo/nhóm công tác không thể thực hiện công việc được giao. Nhiều thành viên của nhóm không thực sự nỗ lực sử dụng thời gian và trí tuệ trong việc phối hợp công việc vì phần lớn các thành viên là cán bộ cấp cao, ít nhất là cấp phó vụ trưởng. Một số thành viên khác còn cử các cán bộ khác nhau đến các buổi họp của nhóm, gây cản trở trong việc hiểu một cách thống nhất về các vấn đề cần làm, và không đóng góp được cho công việc phối hợp.

Thành lập ban chỉ đạo/nhóm công tác thường được sử dụng trong việc phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong trường hợp không thể áp dụng cơ chế Chuẩn hóa quy trình, Chuẩn hóa kỹ năng và Chuẩn hóa đầu ra hay trong trường hợp khẩn cấp. Trong tình huống khẩn cấp, giống như dịch SARS hay cúm gia cầm, nhiều cơ quan đã cùng phối hợp để giải quyết tình huống. Họ phải cùng điều chỉnh các lợi ích của ngành mình để giải quyết các yêu cầu khẩn cấp mang tính quốc gia. Điều này giải thích vì sao phối hợp thông qua việc thành lập ban chỉ đạo/nhóm công tác mang lại hiệu quả trong việc giải quyết SARS hay cúm gia cầm, nhưng chưa hiệu quả trong việc phát triển các ngành dịch vụ, như trong ví dụ về tổ công tác phát triển dịch vụ.

### *3.2. Lấy ý kiến bằng văn bản của các bộ/cơ quan liên quan*

Phối hợp thông qua lấy ý kiến bằng văn bản thường được sử dụng trong tất cả các hình thức phối hợp, bao gồm phối hợp phân bổ, chiến lược, thẩm quyền, tác động và hoạt động. Nhiều người cho rằng phối hợp bằng cách lấy ý kiến bằng văn bản có lợi thế là chính thức, có thể lưu giữ các ý kiến bằng văn bản. Do các góp ý bằng văn bản được lưu lại, các cán bộ đã tham gia góp ý sẽ có trách nhiệm hơn với các ý kiến đóng góp của mình. Tuy nhiên, do thiếu thông tin liên lạc các cán bộ tham gia góp ý có thể hiểu sai hoặc không hiểu các vấn đề và từ đó đưa ra các ý kiến không có giá trị, thậm chí là sai lệch, gây ra các rắc rối cho cơ quan xin góp ý. Đôi lúc, có thể thu nhận được các ý kiến đáng tin cậy bằng văn bản (vì các ý kiến bằng văn bản có thể lưu giữ được), các nhân viên phối hợp có thể chức hiện nhiệm vụ góp ý một cách nghiêm túc vì không có hình thức khen thưởng hoặc kỷ luật nào đối với các góp ý có giá trị cũng như các góp ý vô nghĩa. Cho dù có lợi thế hay bất lợi gì lấy ý kiến bằng văn bản vẫn được sử dụng rộng rãi nhất trong thực hiện chiến lược/kế hoạch và chính sách và xử lý các khiếu nại hành chính (45% người được hỏi thống nhất với ý kiến này).

### *3.3. Lấy ý kiến thông qua tổ chức các hội thảo tham vấn*

Tổ chức hội thảo hay họp để lấy ý kiến góp ý là một hình thức khác thường được sử dụng trong phối hợp chiến lược, phân bổ và thẩm quyền. Trong quá trình soạn thảo văn bản pháp luật và chiến lược thường tổ chức các cuộc hội thảo tham vấn để huy động sự đóng góp hoặc ý kiến nhận xét về bản dự thảo. Một số bộ/cơ quan (như Bộ Giáo dục và Đào tạo) đã tổ chức các hội thảo vùng để lấy ý kiến của các tỉnh vào chiến lược phát triển ngành giáo dục. Lợi thế của hình thức này là các thành viên tham gia hội thảo có cơ hội để chia sẻ các ý tưởng và các vấn đề giúp họ hiểu rõ hơn về các vấn đề cần giải quyết. Hiểu rõ hơn các vấn đề giúp nâng cao khả năng có được những ý kiến góp ý phù hợp và hữu ích hơn. Tuy nhiên,

nếu các cuộc họp hoặc hội thảo không được chuẩn bị tốt, kết quả sẽ không được như mong muốn. Hơn nữa, cách phối hợp này có thể tốn kém vì phải trang trải chi phí đi lại hoặc ăn ở. Các hội thảo tham vấn thường được tổ chức khi có sự hỗ trợ từ các dự án ODA.

### **3.4. Lấy ý kiến chuyên gia**

Đối với các hoạt động nghiệp vụ, như cung cấp các dịch vụ công cộng cho công chúng (ví dụ như phê duyệt đơn xin thành lập doanh nghiệp kinh doanh, cấp giấy phép kinh doanh hoặc giấy phép hành nghề...) sự phối hợp có thể tiến hành với các hoạt động có sự tham gia của nhiều ngành nghề. Trong các trường hợp này, cơ quan chịu trách nhiệm thường phối hợp với các cơ quan hữu quan khác bằng cách xin xác nhận của các cơ quan này. Họ có thể tổ chức các buổi tham vấn hoặc gửi các dự thảo quyết định kèm với toàn bộ tài liệu bổ sung cho các cơ quan để xin ý kiến bằng văn bản.

Do bản chất đa ngành của công việc được phối hợp trong khu vực dịch vụ, cán bộ của các cơ quan chính phủ có thể không có đủ thời gian/thông tin/năng lực để góp ý được một cách toàn diện và đúng mục tiêu. Để thu thập được các ý kiến toàn diện và đúng mục tiêu cho chiến lược hoặc chính sách phát triển ngành, cơ quan chủ quản có thể sử dụng phương thức thu thập ý kiến của các chuyên gia. Các chuyên gia tham gia tư vấn phải là các chuyên gia đầu ngành của một số cơ quan chính phủ, các giảng viên đại học hoặc chuyên gia tư vấn độc lập. Thường thì cách phối hợp này hiếm khi được sử dụng do gặp phải các khó khăn về phân bổ ngân sách cho việc chuẩn bị các dự thảo tài liệu pháp lý hoặc các chiến lược phát triển ngành.

Nếu có đủ nguồn lực, đặc biệt là nguồn lực tài chính, các cơ quan chủ quản có thể tổ chức các chuyến công tác hoặc khảo sát. Mục đích của các khảo sát hoặc công tác là thu thập thông tin về thực trạng và so sánh với các kết quả được đề ra trong lý thuyết. Các thông tin thu thập được từ khảo sát hoặc các chuyến công tác sẽ giúp cải thiện thông tin nền thực tế của các chiến lược/kế hoạch phát triển ngành. Tuy nhiên, do hạn chế của nguồn ngân sách phân bổ cho việc hoạch định chính sách và chiến lược/kế hoạch phát triển ngành, người ta ít tổ chức khảo sát, hoặc nếu có, thì số lượng mẫu đại diện rất ít hoặc các câu hỏi không đầy đủ để có thể cung cấp đủ các thông tin cần thiết.

### **3.5. Mạng chia sẻ thông tin**

Phát triển mạng lưới hợp tác là hình thức phối hợp ít được sử dụng ở Việt Nam. Chỉ rất ít cán bộ và công chức chính phủ (16,4% số người được hỏi) phối hợp trong công việc thông qua mạng. Phát triển mạng lưới hợp tác là hình thức phối hợp có thể tránh được các khiếm khuyết của nhiều các hình thức phối hợp khác, có ưu điểm là thông tin nhanh, có diễn đàn để chia sẻ quan điểm và có bút tích lưu lại. Tuy nhiên, để tăng cường phối hợp thông qua mạng, cần đảm bảo đầy đủ thiết bị, như máy vi tính, trang web và năng lực.

## **4. Đánh giá chung về hiệu quả phối hợp**

Thông qua việc sử dụng các phương thức phối hợp khác nhau, các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý nhà nước trong khu vực dịch vụ đã cố gắng phối hợp với các cơ quan khác khi giải quyết các vấn đề liên quan đến nhiều ngành nghề. Và như đã đề cập đến ở phần trên, trong rất nhiều trường hợp, công tác phối hợp đã đạt được hiệu quả. Tuy nhiên, phối hợp giữa các cơ quan chịu trách nhiệm về quản lý nhà nước trong khu vực dịch vụ khi hoạch định chính sách và dự thảo các chiến lược/kế hoạch phát triển ngành không thu được nhiều hiệu quả, và đôi khi chỉ mang tính hình thức chứ không thực tế. Các ý kiến đóng góp đôi lúc rất chung chung, không cụ thể, rõ ràng, và không hữu ích. Một số cơ quan quản lý nhà nước không

tuân thủ chặt chẽ các yêu cầu về phối hợp, không tôn trọng các ý kiến đóng góp của các cơ quan phối hợp và bỏ qua các ý kiến trái ngược với quan điểm của họ mà không có giải thích phản hồi. Trái lại, trong một số trường hợp, khi chủ trì công tác phối hợp, có cơ quan lại gửi tài liệu đến quá nhiều cơ quan mà không nghiên cứu cẩn thận chức năng và nhiệm vụ của các cơ quan đó. Phần sau của Báo cáo sẽ phân tích về các nguyên nhân của sự phối hợp không hiệu quả và các giải pháp nhằm tăng cường phối hợp giữa các cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm quản lý khu vực dịch vụ. Việc phân tích về thực trạng phối hợp trên đây cho thấy các nguyên nhân chính của sự phối hợp thiếu hiệu quả, đó là:

- (i) Những bất cập trong bộ máy nhà nước
- (ii) Thiếu quy định về tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ
- (iii) Không có cơ quan chịu trách nhiệm theo dõi và đánh giá công tác phối hợp trong quản lý nhà nước giữa các cơ quan quản lý khu vực dịch vụ
- (iv) Hình thức phối hợp và thực tiễn phối hợp không phù hợp với bối cảnh hội nhập quốc tế hiện nay
- (v) Chia sẻ thông tin kém giữa các cơ quan nhà nước quản lý dịch vụ
- (vi) Quy trình xây dựng chính sách và chuẩn bị chiến lược và kế hoạch phát triển không đảm bảo sự thống nhất giữa các chính sách
- (vii) Thực tiễn lập quy hoạch/kế hoạch chưa đáp ứng được các yêu cầu mới
- (viii) Công tác theo dõi và đánh giá chưa tốt
- (ix) Năng lực của cán bộ và đội ngũ quản lý của chính phủ còn chưa đáp ứng yêu cầu của một nền kinh tế hội nhập quốc tế
- (x) Không có động cơ khuyến khích và biện pháp xử phạt khi phối hợp tốt và kém

### **PHẦN III- CÁC NGUYÊN TẮC, THÁCH THỨC, GIẢI PHÁP KHẮC PHỤC VÀ KẾ HOẠCH HÀNH ĐỘNG THỰC HIỆN CÁC GIẢI PHÁP NHẪM TĂNG CƯỜNG PHỐI HỢP GIỮA CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC CHỊU TRÁCH NHIỆM QUẢN LÝ KHU VỰC DỊCH VỤ**

#### **CHƯƠNG VI: CÁC NGUYÊN TẮC, THÁCH THỨC, GIẢI PHÁP KHẮC PHỤC VÀ KẾ HOẠCH HÀNH ĐỘNG THỰC HIỆN CÁC GIẢI PHÁP NHẪM TĂNG CƯỜNG PHỐI HỢP GIỮA CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC CHỊU TRÁCH NHIỆM QUẢN LÝ KHU VỰC DỊCH VỤ**

##### **1. Một số giải pháp nhằm tăng cường phối hợp giữa các cơ quan nhà nước quản lý khu vực dịch vụ**

###### *1.1. Cải tổ bộ máy Nhà nước*

Trước hết việc phân loại ngành kinh tế quốc dân của Việt Nam là một nhân tố được cân nhắc khi tổ chức hệ thống quản lý nhà nước nhưng chưa đáp ứng được yêu cầu chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế. Nhiều ngành nghề mới đã xuất hiện và nhiều tiểu ngành đã trở nên quan trọng hơn đối với nền kinh tế nhưng chưa được tính đến trong phân loại ngành kinh tế quốc dân, điều này là một yếu tố dẫn đến sự không thích hợp trong tổ chức bộ máy quản lý nhà nước. Ví dụ, do trước kia ngành bưu chính viễn thông chỉ được phân loại như một tiểu ngành, nên trong một thời gian dài cơ quan quản lý nhà nước đối với dịch vụ bưu chính viễn thông được đặt trực thuộc Bộ Giao thông vận tải. Một số ngành/tiểu ngành không rõ cơ quan chịu trách nhiệm về quản lý nhà nước, ví dụ như tiểu ngành tư vấn quản lý. Đối với một số ngành/tiểu ngành bộ máy được tổ chức nhằm thực hiện chức năng cung cấp dịch vụ hơn là chức năng hoạch định chính sách.

Về chức năng và nhiệm vụ của chính phủ, theo Luật TCCP ban hành năm 2001, Chính phủ thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về phát triển kinh tế xã hội, về văn hoá xã hội, an ninh quốc phòng, về hợp tác và hội nhập quốc tế, phát triển và cung cấp dịch vụ công, quản lý tài sản của nhà nước và phát triển kinh tế nhà nước... Quy định nói trên chưa thực sự tách bạch quản lý nhà nước với quản lý kinh doanh, nhất là đối với các DNNN, chưa xác định rõ vai trò của Chính phủ trong việc khắc phục những thất bại của thị trường, như giải quyết các vấn đề cạnh tranh không hoàn hảo, đặc biệt đối với việc cung ứng dịch vụ công, chức năng của chính phủ và các cơ quan chính phủ càng không rõ.

Các cơ quan chính phủ hiện được tổ chức để thực hiện cả các chức năng cung cấp dịch vụ nên chức năng quản lý nhà nước, đặc biệt là chức năng hoạch định chính sách chưa được quan tâm đúng mức, dẫn đến sự chậm trễ hoặc bỏ qua một số yếu tố trong hoạch định chính sách. Các chức năng và nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước không rõ ràng cũng làm cho sự lựa chọn cơ quan phối hợp có khi thiếu chính xác. Điều này được phản ánh thông qua câu trả lời của nhiều người được điều tra rằng họ đã nhận được yêu cầu đóng góp ý kiến về các vấn đề nằm ngoài chức năng của mình. Trong nhiều trường hợp, phối hợp chỉ là một cách để trốn tránh trách nhiệm cá nhân hoặc để thoả hiệp với các cơ quan có chức năng và nhiệm vụ trùng lặp nhau.

##### **Kiến nghị:**

Để đảm bảo phối hợp tốt trong hoạch định chính sách, vai trò của Chính phủ tạo điều kiện cho xã hội phát triển cần phải được làm rõ theo hướng khắc phục những thất bại của thị trường. Điều này phải được thể hiện trong Luật Tổ chức Chính phủ sửa đổi, dựa trên nguyên tắc điều hành tốt như đã nêu ở trên. Các nhiệm vụ của Chính phủ và các Bộ/cơ quan chính



phủ phải được xác định đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong việc ra quyết định. Quyền hạn phải gắn liền với trách nhiệm.

Nhằm tránh trùng lặp và bỏ trống các chức năng và nhiệm vụ quản lý nhà nước của các bộ/cơ quan, hệ thống phân ngành quốc gia ban hành năm 1993 phải thay đổi sao cho đáp ứng được yêu cầu của nền kinh tế thị trường và xu hướng hội nhập quốc tế. Hiện tại, Tổng cục Thống kê đang xây dựng Hệ thống phân ngành kinh tế quốc dân mới. Trong hệ thống phân ngành kinh tế quốc dân mới dự kiến sẽ được sớm ban hành cần có sự điều chỉnh cho phù hợp hơn với thông lệ quốc tế. Ví dụ như: Dịch vụ bưu chính viễn thông và môi trường phải được xếp là các ngành (cấp 1) hay dịch vụ chứng khoán phải được xếp là một tiểu ngành (cấp II) của ngành dịch vụ cấp I là ngành tài chính, chứ không phải như một tiểu ngành cấp II hay III như hiện nay.

Tổ chức chính phủ và việc phân định chức năng nhiệm vụ của các bộ phải đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước theo tinh thần cải cách hành chính và phục vụ tốt nhất nhu cầu của dân và doanh nghiệp, không nhất thiết tách biệt theo ngành. Mỗi quan hệ gắn kết giữa sản xuất và thị trường đòi hỏi phải điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ giữa các bộ quản lý các ngành sản xuất (nông, lâm nghiệp, thủy sản công nghiệp) và bộ quản lý thị trường hàng hoá (thương mại) chuẩn bị các điều kiện để hình thành Bộ Công thương trên cơ sở hợp nhất Bộ Công nghiệp và Bộ Thương mại.

Để nâng cao chất lượng và khắc phục sự tụt hậu về đào tạo và nghiên cứu khoa học- công nghệ, một biện pháp cần thiết về quản lý nhà nước là tập trung hai lĩnh vực này vào một bộ, hình thành Bộ Khoa học, Công nghệ và Đào tạo, điều chỉnh chức năng của Bộ Giáo dục, chủ yếu là chăm lo cho sự nghiệp giáo dục phổ thông (từ trung học phổ thông trở xuống). Cơ cấu tổ chức của các Bộ/cơ quan ngang bộ quản lý ngành cần dựa vào sự phân định chức năng hoạch định chính sách là nhiệm vụ chủ yếu thuộc thẩm quyền bộ trưởng (có các vụ tham mưu giúp việc); còn các công việc mang tính hành chính nghiệp vụ thực thi pháp luật đòi hỏi tính chuyên nghiệp cao, ổn định lâu dài thì giao cho các Cục hoặc Tổng cục chuyên môn đảm nhiệm và xử lý (như Tổng cục Thuế, Tổng cục Hải quan... thuộc Bộ Tài chính, Cục Đầu tư nước ngoài, Cục Doanh nghiệp nhỏ và vừa thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư...)

Quá trình đổi mới đã có bước tiến trong việc tách biệt chức năng quản lý nhà nước của các bộ với chức năng quản lý sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước do các Bộ quản lý. Tuy nhiên, còn nhiều vấn đề đòi hỏi phải tiếp tục giải quyết về thể chế và tổ chức để hình thành cơ chế thực hiện chức năng, thẩm quyền đại diện chủ sở hữu đối với các DNNN (do nhà nước nắm 100% vốn hoặc nắm tỷ lệ vốn chi phối), thay thế cho cơ chế chủ quản của các bộ và chính quyền địa phương.

Yêu cầu tương tự cũng phải được đặt ra đối với các bộ quản lý các lĩnh vực dịch vụ công (giáo dục, khoa học công nghệ, y tế, văn hoá, thể dục thể thao...) với sự phân biệt chức năng quản lý nhà nước và chức năng cung ứng dịch vụ của các cơ sở dịch vụ công lập đang chiếm tỷ trọng lớn trong các lĩnh vực dịch vụ này. Lâu nay các cơ sở dịch vụ này được gọi là các đơn vị sự nghiệp và áp dụng cơ chế quản lý tương tự như cơ quan hành chính (nên có tên chung là các đơn vị hành chính-sự nghiệp). Cùng với việc thực hiện chủ trương xã hội hoá các lĩnh vực này theo Nghị quyết 05/2005/NQ-CP, ngày 18/4/2005 của Chính phủ đã tới lúc phải đổi mới cơ cấu tổ chức của các bộ để làm đúng chức năng quản lý nhà nước trong các lĩnh vực dịch vụ công, bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ sở công lập làm nhiệm vụ cung ứng dịch vụ, đồng thời khuyến khích và tạo điều kiện cho tư nhân và đầu tư nước ngoài tham gia nhiều hơn vào việc cung ứng dịch vụ.

## *1.2. Quy định về tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ*

Cho đến nay, chất lượng dịch vụ chưa được quan tâm đúng mức. Phần lớn những người được hỏi đều không biết về tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ (chiếm 67%), và đó là câu trả lời nhận được khi điều tra ở cả Hà Nội (73%), Lâm Đồng (62%) và Huế (66%). Nhiều cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm quản lý ngành dịch vụ trong cơ cấu tổ chức không có bộ phận chịu trách nhiệm về quản lý chất lượng dịch vụ. Ví dụ, đến tận năm 2002, Cục Khảo thí và Kiểm định chất lượng giáo dục trực thuộc Bộ Giáo dục và Đào tạo mới được thành lập. Và ngay cả khi Cục này đã được thành lập, phần lớn hoạt động của nó tập trung vào các kỳ thi và chức năng kiểm định chất lượng giáo dục gần như bị bỏ qua. Các hiệp hội nghề nghiệp có vai trò hạn chế trong việc xây dựng và kiểm tra các tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ. Không có tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ đã khiến cho việc áp dụng cơ chế chuẩn hóa đầu ra trong phối hợp giữa các cơ quan nhà nước quản lý dịch vụ gặp nhiều khó khăn.

### **Kiến nghị:**

Kiểm soát chất lượng dịch vụ cần được coi là chức năng của các cơ quan nhà nước liên quan. Cần xây dựng năng lực của các hiệp hội nghề nghiệp để các tổ chức này có thể tham gia vào quá trình xây dựng tiêu chuẩn và kiểm soát chất lượng dịch vụ. Các tiêu chuẩn rõ ràng về chất lượng dịch vụ sẽ giúp cho việc áp dụng cơ chế Chuẩn hóa đầu ra trong việc phối hợp giữa các cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm quản lý ngành dịch vụ.

## *1.3. Văn phòng Chính phủ là cơ quan chịu trách nhiệm theo dõi và đánh giá công tác phối hợp trong quản lý nhà nước giữa các cơ quan quản lý khu vực dịch vụ ở cấp trung ương, Văn phòng Bộ và Văn phòng UBND- ở cấp Bộ và cấp tỉnh*

Mãi đến tháng 12 năm 2005 với sự ban hành Nghị định 144/2005/NĐ-CP mới có quy định về cơ quan chịu trách nhiệm theo dõi và đánh giá công tác phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong việc xây dựng và kiểm tra việc thực hiện chính sách, chiến lược, kế hoạch, đó là Văn phòng Chính phủ ở cấp trung ương và Văn phòng Bộ hoặc UBND ở cấp Bộ hoặc cấp tỉnh. Tuy nhiên, quy định này chỉ áp dụng trong việc xây dựng và kiểm tra việc thực hiện chính sách, chiến lược, kế hoạch chứ chưa bao gồm việc theo dõi và đánh giá công tác phối hợp trong các hoạt động thực hiện chính sách, chiến lược, kế hoạch và các hoạt động nghiệp vụ như cung cấp dịch vụ công.

### **Kiến nghị:**

Mở rộng phạm vi áp dụng của quy định này, bổ sung thêm trách nhiệm theo dõi và đánh giá sự phối hợp triển khai chính sách thì sẽ nâng cao được hiệu lực và hiệu quả phối hợp giữa các cơ quan nhà nước, trong đó có các cơ quan quản lý nhà nước các ngành dịch vụ. Văn phòng Chính phủ theo dõi và đánh giá sự phối hợp ở cấp quốc gia, giữa các cơ quan ở cấp Bộ và giữa các Sở.

## *1.4. Thiết lập mạng lưới giữa các ngành dịch vụ có liên quan*

Như đã nêu ở trên, hình thức phối hợp chủ yếu trong quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, chiến lược và kế hoạch phát triển là thành lập ban soạn thảo hoặc tổ công tác, xin kiến đóng góp bằng văn bản và tổ chức họp/hội thảo tham vấn. Thông thường, các thành viên tham gia ban soạn thảo hoặc tổ công tác là cán bộ cấp cao, hoặc chí ít cũng là cán bộ cấp vụ từ các Bộ/cơ quan liên quan. Trên thực tế, cán bộ cấp cao thường rất bận, ít tham gia vào các quá trình này, dẫn đến chất lượng phối hợp kém. Phối hợp qua các cuộc họp/hội thảo tham vấn hoặc xin ý kiến bằng văn bản cũng có những nhược điểm nhất định

nhu đã phân tích ở Mục 3 Chương 5. Hình thức phối hợp thông qua các diễn đàn, mạng lưới ngành hoặc vùng, sử dụng công nghệ thông tin làm phương tiện trao đổi ít được sử dụng (chỉ có 16,4% người được hỏi qua điều tra cho biết có sử dụng hình thức phối hợp qua mạng lưới trao đổi thông tin).

**Kiến nghị:**

Đã có nhiều hình thức phối hợp được triển khai tại Việt Nam và mỗi cách đều có ưu và nhược điểm riêng. Tuy nhiên, hình thức phối hợp qua mạng giữa các cơ quan quản lý khu vực dịch vụ hoặc thành lập các diễn đàn khu vực hầu như chưa được thực hiện ở Việt Nam. Phối hợp qua mạng là một hình thức phối hợp có thể tránh được nhiều điểm bất lợi mà các hình thức khác gặp phải và có những lợi thế như giao tiếp nhanh, và tạo ra diễn đàn để có thể chia sẻ ý kiến và có bút tích để lại. Tuy nhiên, để thực hiện hình thức này cần có đủ phương tiện như máy tính, trang web... và đủ năng lực. Mạng có thể được thiết lập giữa các ngành dịch vụ có mối quan hệ liên kết mật thiết, như giữa du lịch, văn hoá, giao thông và hải quan để phát triển ngành du lịch hay giữa ngân hàng, tài chính và bưu chính viễn thông để phát triển các dịch vụ tài chính...

Phối hợp qua mạng rất quan trọng để thông báo về tiến trình đàm phán WTO và sau đàm phán WTO. Tuy nhiên, để phối hợp qua mạng phải xây dựng văn hoá chia sẻ thông tin giữa các cơ quan chính phủ và các nguyên tắc minh bạch, có sự tham gia, trao quyền và có trách nhiệm giải trình thông qua việc ban hành các quy chế về quyền hạn và trách nhiệm của các thành viên đoàn đàm phán, của các cơ quan có liên quan, của các doanh nghiệp và cộng đồng trong quá trình chuẩn bị đàm phán và sau đàm phán và cơ chế chia sẻ thông tin. Phải tạo ra được lòng tin giữa các cơ quan chính phủ với nhau và giữa chính phủ với cộng đồng doanh nghiệp và dân chúng với một mục đích chung là phát triển quốc gia. Việc thiết lập mạng liên ngành có thể đi kèm với thành lập cơ quan chỉ đạo gồm đại diện của các ngành dịch vụ có liên hệ mật thiết để các quyết định đề ra có hiệu lực.

*1.5. Xây dựng cơ chế chia sẻ thông tin kém*

Chia sẻ thông tin kém là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến phối hợp kém giữa các cơ quan quản lý các ngành dịch vụ như nhiều người được hỏi cho biết (71% người được điều tra có cùng quan điểm này). Do thiếu thông tin, người được tham vấn có thể hiểu không rõ về vấn đề cần phối hợp. Vì vậy, nhiều ý kiến góp ý không hữu hiệu hoặc chỉ mang tính hình thức.

**Kiến nghị:**

Cần có quy định về chia sẻ thông tin để thiết lập cơ chế chia sẻ thông tin giữa các cơ quan và các công chức nhà nước.

*1.6. Hai bước trong quy trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật*

Một trong những nguyên nhân dẫn đến phối hợp không hiệu quả là quy trình xây dựng chính sách và chuẩn bị chiến lược và kế hoạch phát triển không phù hợp. Để xây dựng các Luật/Nghị định, tổ chức/cơ quan hoặc các thành viên có thẩm quyền thuộc Quốc hội có thể đề xuất việc soạn thảo Luật, Pháp lệnh với Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ. Đề xuất này phải bao gồm thông tin cơ bản, phạm vi áp dụng của văn bản quy phạm pháp luật, các mục tiêu, nội dung chính của các văn bản, các tác động tiềm tàng về mặt kinh tế - xã hội, các nguồn lực và điều kiện để soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật. Sau khi đề xuất về Luật/Pháp lệnh, được chấp nhận và ghi vào trong Chương trình của Quốc hội về soạn thảo

các văn bản quy phạm pháp lý, bộ/cơ quan đã gửi đề xuất sẽ thành lập Nhóm soạn thảo Luật/Pháp lệnh. Đối với các Luật/ Pháp lệnh/ Nghị quyết liên quan đến nhiều lĩnh vực hoặc đối với các Luật/ Pháp lệnh/ Nghị quyết có đề xuất đã được các Ủy ban khác của Quốc hội hoặc các thành viên trong Quốc hội trình lên Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Nhóm soạn thảo sẽ do Ủy ban Thường vụ Quốc hội thành lập. Các nhóm soạn thảo do Người đứng đầu cơ quan chủ trì soạn thảo Luật/Pháp lệnh làm trưởng nhóm, các thành viên khác là đại diện của tất cả các bộ/cơ quan có liên quan, các nhà nghiên cứu và chuyên gia. Các cơ quan là thành viên của Nhóm soạn thảo chịu trách nhiệm đưa ra các ý kiến đóng góp bằng văn bản về dự thảo Luật/ Pháp lệnh/Nghị quyết. Theo quy định tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan chủ quản chịu trách nhiệm thu thập các ý kiến đóng góp từ các tổ chức và cá nhân chịu tác động của Luật/Pháp lệnh đó. Tất cả các điều khoản có liên quan trong các hiệp ước hoặc điều ước quốc tế đều phải được xem xét trong quá trình soạn thảo. Bộ Tư pháp chịu trách nhiệm thẩm định dự thảo Luật/Pháp lệnh và đệ trình lên Chính phủ để Chính phủ thảo luận, thông qua trước khi trình lên Ủy ban Thường vụ Quốc hội và chuẩn bị cho Quốc hội thảo luận, phê chuẩn và ban hành.

Qua quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật nói trên, chúng ta có thể thấy rằng các văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam được soạn thảo khi chưa có sự thảo luận để xác định rõ quan điểm chính sách. Tại các nước khác quá trình làm luật thường gồm hai bước: thống nhất về quan điểm chính sách và cụ thể hoá các quan điểm chính sách thành văn bản quy phạm pháp luật. Không thể coi việc tổ chức/cơ quan có thẩm quyền hoặc các thành viên trong Quốc hội gửi đề xuất về soạn thảo Luật/Pháp lệnh lên Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ Việt Nam là bước tương tự như bước thống nhất về quan điểm chính sách. Khái niệm chính sách có tính toàn diện hơn đề xuất về soạn thảo Luật/Pháp lệnh vì bước này bao gồm các yêu cầu về soạn thảo một số văn bản quy phạm pháp luật và phân tích các thuận lợi, khó khăn về chính sách khi triển khai thực hiện. Thiếu bước thống nhất về quan điểm chính sách và cụ thể hoá chính sách vào các văn bản pháp luật trong quá trình soạn thảo Luật/Pháp lệnh khiến cho việc chuẩn bị dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật trở nên khó khăn hơn khi muốn có sự đồng thuận của các bên có liên quan và thậm chí là ngay cả giữa các bộ/cơ quan hữu quan cũng khó dẫn đến nhất trí.

Ở Việt Nam các văn bản quy phạm pháp luật thường được soạn thảo bởi cơ quan có chức năng và nhiệm vụ được quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật mà không có sự thống nhất về quan điểm chính sách. Thực tiễn giao việc soạn thảo Luật/Pháp lệnh/Nghị định cho các bộ/cơ quan tại Việt Nam cho thấy cách làm đó khó tránh khỏi tình trạng Bộ chủ trì soạn thảo văn bản thường thiên về lợi ích của bộ mình, không bảo đảm tính khách quan, tính thống nhất của văn bản. Ví dụ như Luật Đất đai do Bộ Tài nguyên môi trường soạn thảo, Luật Kinh doanh bất động sản do Bộ Xây dựng soạn thảo, còn Luật Đăng ký bất động sản do Bộ Tư pháp soạn thảo. Từ đó sinh ra quy định về nhiều loại giấy tờ xác nhận quyền sở hữu bất động sản và quyền sử dụng đất: sổ đỏ theo Luật đất đai, sổ hồng theo dự thảo Luật kinh doanh bất động sản và Giấy xanh theo dự thảo Luật đăng ký bất động sản, đã gây phản ứng mạnh mẽ của dư luận tới mức Quốc hội phải có quyết định can thiệp.

### **Kiến nghị:**

Cần áp dụng quy trình 2 bước vào việc soạn thảo và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật nhằm huy động được tốt hơn các đóng góp và sự phối hợp từ các cơ quan có liên quan trong việc hoạch định chính sách tránh tình trạng văn bản pháp quy bị chi phối bởi các lợi ích cục bộ của một vài bộ/cơ quan và đảm bảo được tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong hoạch định chính sách.

Với việc áp dụng hai bước soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, VPCP và Bộ Tư pháp phải giúp Thủ tướng rà soát các vấn đề về chính sách trong các đề xuất pháp lý dựa trên phân tích chính sách do Bộ có liên quan chuẩn bị báo cáo phân tích chính sách làm cơ sở cho đề xuất. Sáng kiến pháp lý phải làm rõ sự cần thiết phải có chính sách mới, đánh giá tác động của chính sách, chi phí cần thiết cho việc thực hiện chính sách... Tuỳ theo mức độ phức tạp và phạm vi điều chỉnh của chính sách, báo cáo phân tích và đề xuất chính sách phải được đưa ra lấy ý kiến rộng rãi, đặc biệt là ý kiến của các tổ chức và cá nhân thuộc đối tượng điều chỉnh của chính sách, trước khi trình Chính phủ xem xét. Đối với các dự thảo Luật, Pháp lệnh, việc tranh thủ sự đồng thuận của các cơ quan của Quốc hội cũng được thực hiện ngay từ bước hoạch định chính sách. Chỉ khi các chính sách được thông qua, quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp lý mới có thể bắt đầu. Công việc này được giao cho đội ngũ chuyên gia nắm vững ngôn ngữ pháp lý, am hiểu các văn bản pháp luật có liên quan. Khi các cơ quan có thẩm quyền thông qua văn bản đã soạn thảo để ban hành, điều quan tâm chủ yếu là bản bản có thể hiện trung thực, đầy đủ chính sách đã được hoạch định hay không. Cách làm 2 bước như trên vừa đẩy nhanh việc xây dựng và hoàn thiện thể chế, vừa nâng cao chất lượng văn bản pháp quy và làm cho sự phối hợp giữa các cơ quan có liên quan đi vào thực chất.

### *1.7. Đổi mới lập kế hoạch để đảm bảo phối hợp phân bổ tốt*

Năng lực và nhận thức được nâng cao của dân chúng làm tăng quyền hạn và nhu cầu được tham gia vào quá trình lập kế hoạch phát triển. Tuy nhiên, quá trình lập quy hoạch/kế hoạch còn có ít đối tượng tham gia do hạn chế về nguồn lực và thời gian, chưa bảo đảm tính minh bạch, công khai. Các quy hoạch bị hạn chế về tầm nhìn và phối hợp với nhau. Mục tiêu kế hoạch không xác định rõ thứ tự ưu tiên, nên rất khó phân bổ hợp lý nguồn lực. Các cơ quan có liên quan chưa ngồi lại với nhau để cùng xác định các ưu tiên đầu tư. Giữa các giải pháp/chương trình được xác định trong nhiều kế hoạch phát triển không có sự gắn kết chặt chẽ với mục tiêu.

Với chính sách phân cấp các tỉnh được phân rất nhiều quyền, kể cả quyền phân bổ nguồn lực. Thậm chí trước khi chính sách phân cấp được ban hành, các tỉnh của Việt Nam cũng có mức độ tự chủ đáng kể so với chính quyền trung ương. Tuy nhiên, quy trình và phương pháp lập kế hoạch được áp dụng cho đến nay ở Việt Nam mang nhiều đặc tính của kế hoạch tập trung hơn là các đặc tính của kế hoạch của nền kinh tế thị trường. Lập kế hoạch dựa trên đầu vào gây khó khăn cho Chính quyền trung ương trong việc đánh giá hiệu suất của việc sử dụng các nguồn lực quốc gia và triển khai đồng bộ các chính sách trong cả nước.

#### **Kiến nghị:**

Quy trình lập kế hoạch nên được thay đổi để đảm bảo có sự tham gia, tính minh bạch, trao quyền và trách nhiệm giải trình trong khi lập kế hoạch. Nhằm cải thiện phối hợp dọc giữa các cấp, đặc biệt là giữa cấp tỉnh và trung ương cần chuyển hướng từ lập kế hoạch theo đầu vào sang cách tiếp lập kế hoạch dựa trên kết quả. Các mục tiêu trong kế hoạch phát triển kinh tế xã hội phải được xác định rõ ràng phân theo thứ tự ưu tiên nhằm khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, kém hiệu quả ngay từ chủ trương đầu tư. Các kế hoạch cũng phải có cơ chế theo dõi và đánh giá thường xuyên (lâu nay khâu này ít được chú ý) để có thể phát hiện và giải quyết kịp thời các khó khăn vướng mắc, và khi cần thiết có thể điều chỉnh việc phân bổ nguồn lực nhà nước. Yêu cầu phối hợp trong phân bổ các nguồn lực giữa các ngành đòi hỏi phải gắn kết việc lập kế hoạch với xây dựng dự toán ngân sách. Triển khai Khung chi tiêu trung hạn (MTEF) có thể giúp thực hiện tốt điều đó.

**1.8. Hoàn thiện hệ thống theo dõi và đánh giá đi đến quản lý dựa trên kết quả**

Việc phối hợp trong xây dựng, thực hiện và kiểm tra thực hiện chính sách, chiến lược/kế hoạch phát triển đòi hỏi các cơ quan phối hợp phải có đầy đủ thông tin và có khả năng xử lý dữ liệu sẵn có để đưa ra các ý kiến. Hầu hết các cơ quan ở trung ương và địa phương không có được hệ thống theo dõi và đánh giá việc thực hiện chiến lược/kế hoạch tốt. Do đó, họ thường thiếu thông tin, và ý kiến đóng góp của họ không cụ thể và ít tác dụng. Công tác theo dõi và đánh giá chưa được thể chế hoá. Các chỉ tiêu kế hoạch đặt ra chưa đáp ứng các tiêu chí như: cụ thể, có thể đo lường, việc thu thập thông tin không quá tốn kém, phù hợp và khả thi trong khuôn khổ thời gian đặt ra. Năng lực theo dõi đánh giá còn hạn chế. Thiếu phương tiện, công cụ và các kỹ năng thu thập, xử lý và phân tích thông tin. Chia sẻ thông tin chưa trở thành nếp văn hoá của các cơ quan quản lý nhà nước.

**Kiến nghị:**

Theo dõi và đánh giá là một trong những công cụ triển khai cách tiếp cận dựa trên kết quả trong quản lý nhà nước. Vì vậy, cần hoàn thiện hệ thống theo dõi và đánh giá với các chỉ số theo dõi và đánh giá tốt hơn và các trang thiết bị đi kèm phù hợp. Năng lực thu thập, phân tích, sử dụng dữ liệu của cán bộ chính phủ cũng cần được tăng cường. Đồng thời, cần có quy chế về thu thập, phân tích, sử dụng và chia sẻ thông tin giữa các cơ quan, đơn vị và các cá nhân nhằm đảm bảo thông tin đã thu thập và xử lý được chia sẻ giữa các cơ quan, các cấp và các cá nhân có liên quan.

**1.9. Có cơ chế khuyến khích và biện pháp xử phạt khi phối hợp tốt và kém**

Lần đầu tiên khen thưởng và kỷ luật đối với việc phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước được xác định trong một văn bản quy phạm pháp luật là trong Nghị định 144/2005/ND-CP. Tuy nhiên, Nghị định này chỉ quy định phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật và chuẩn bị các chiến lược và kế hoạch phát triển và giám sát triển khai, chứ không quy định phối hợp trong các hoạt động khác, như quản lý cung cấp dịch vụ công, giải quyết tranh chấp hoặc khiếu nại của các bên cung cấp, sử dụng dịch vụ đối với các cơ quan quản lý nhà nước hoặc đàm phán quốc tế. Việc phối hợp thường tốn kém thời gian và đôi khi cả nguồn lực, trong khi đó Nhà nước ta không có cơ chế dành một phần vốn ngân sách nhà nước cho các hoạt động cần phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước như một số nước khác.

**Kiến nghị:**

Tương tự như Nghị định 144/2005/ND-CP, các hình thức khen thưởng và kỷ luật cần được đưa vào các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan về phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước đối với khu vực dịch vụ khi quản lý cung cấp các dịch vụ công, giải quyết tranh chấp hoặc khiếu nại của các bên cung cấp, sử dụng dịch vụ đối với các cơ quan quản lý nhà nước... Cần có cơ chế phân bổ ngân sách riêng cho những hoạt động cần phối hợp liên ngành.

**1.10. Xây dựng năng lực cho các cán bộ quản lý và nhân viên của các bộ/cơ quan chịu trách nhiệm quản lý nhà nước đối với khu vực dịch vụ**

Để có được các ý kiến tham vấn giá trị và hữu ích, hoặc để ra các quyết định về quản lý, những người được giao nhiệm vụ này phải có được năng lực thu thập và phân tích dữ liệu và kiến thức liên ngành. Không nhiều cán bộ của chính phủ có năng lực làm tốt việc đó. Đội ngũ công chức năng lực thấp, đặc biệt là năng lực của các công chức địa phương đã khiến cho

chính sách phân cấp của Chính phủ thiếu hiệu lực và hiệu quả. Rất nhiều nguồn lực đã bị sử dụng lãng phí và tham nhũng đã xảy ra ở nhiều cơ quan (ví dụ như Bộ Thương mại) và địa phương (chẳng hạn như Hà Giang) bởi năng lực của các cán bộ chưa đáp ứng được yêu cầu công việc được giao cho họ.

### **Kiến nghị:**

Nhiều ngành dịch vụ mang tính chất liên ngành. Nhằm đảm bảo phối hợp tốt trong quản lý nhà nước đối với khu vực dịch vụ, các cán bộ quản lý và nhân viên làm việc trong các ngành này phải có kiến thức và kỹ năng tương đối rộng để thu được thông tin đầy đủ, có năng lực xử lý và phân tích dữ liệu, đặc biệt là năng lực hoạch định chính sách. Họ phải có cách tiếp cận tổng thể hơn, chứ không bó hẹp trong ngành mình.

Như đã đề cập ở trên, Việt Nam đang trong quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường. Nhiều chức năng quản lý nhà nước còn mới mẻ hoặc có sự thay đổi. Do vậy, năng lực hoạch định chính sách của các nhân viên nhà nước cần được tăng cường để đáp ứng được môi trường thay đổi cũng như những đòi hỏi mới. Xây dựng năng lực cho các cán bộ nhà nước, đặc biệt là ở địa phương càng trở nên quan trọng hơn trong bối cảnh phân cấp mạnh để đảm bảo sự đồng bộ trong việc thực thi các chính sách ở phạm vi toàn quốc và nâng cao hiệu quả trong việc sử dụng các nguồn lực.

Cần nâng cao nhận thức về các vấn đề liên ngành của các nhân viên nhà nước thông qua tập trung vào lợi ích và quan điểm của các chủ thể không thuộc chính quyền trung ương, những người cung cấp và sử dụng dịch vụ, sử dụng có hiệu quả các kênh thông tin phản hồi từ những người cung cấp và sử dụng dịch vụ và khai thác tối đa các kinh nghiệm và kiến thức quốc tế để vận dụng trong quá trình hoạch định chính sách. Ngoài ra, cần tăng cường luân chuyển cán bộ trong và ngoài các cơ quan chính phủ để khuyến khích việc rèn luyện các kỹ năng. Cần đề ra các tiêu chuẩn tuyển dụng và thăng tiến trong đó có yêu cầu về kỹ năng và năng lực phối hợp liên ngành.

## **2. Các nguyên tắc và thách thức đối với việc tăng cường phối hợp tốt giữa các cơ quan nhà nước có trách nhiệm quản lý khu vực dịch vụ**

### *2.1. Các nguyên tắc tăng cường phối hợp tốt giữa các cơ quan nhà nước quản lý khu vực dịch vụ*

Phối hợp giữa các cơ quan là một trong những nhiệm vụ của bất kỳ cơ quan nhà nước nào. Để phối hợp hiệu quả, cần phải đảm bảo bốn nguyên tắc quản lý nhà nước tốt, đó là: minh bạch, tham gia, trao quyền và trách nhiệm giải trình. Các nguyên nhân chính dẫn đến phối hợp không tốt giữa các cơ quan chịu trách nhiệm về dịch vụ đã được nêu ở trên bắt nguồn từ sự thiếu minh bạch, thiếu tham gia của người dân cũng như không được trao quyền và thiếu trách nhiệm giải trình. Xếp hạng quốc tế về chỉ số minh bạch của Việt Nam là rất thấp. Sự tham gia vào quá trình hoạch định chính sách, chiến lược và kế hoạch phát triển, đặc biệt là của cấp cơ sở, giới kinh doanh và phụ nữ là rất yếu. Việt Nam đã phân cấp tương đối mạnh mẽ trong quản lý nhà nước. Tuy nhiên, sự phân cấp này không tương thích với phân quyền, ví dụ như việc phân công trách nhiệm thu, chi cho các cấp thấp hơn. Trách nhiệm tập thể trong việc ra quyết định vẫn là văn hóa làm việc phổ biến của nhiều cơ quan và lãnh đạo. Sự minh bạch, tham gia, trao quyền và trách nhiệm giải trình sẽ trở thành nguyên tắc làm căn cứ để đưa ra các đề xuất tăng cường phối hợp hiệu quả. Các giải pháp nhằm khắc phục các vấn đề về phối hợp giữa các cơ quan quản lý dịch vụ được đề cập ở trên là những lựa chọn chính sách cụ thể và phải tuân thủ nguyên tắc điều hành tốt.

## **2. 2. Các thách thức trong phối hợp giữa các cơ quan nhà nước quản lý khu vực dịch vụ**

Để thực hiện các giải pháp nêu trên, Việt Nam đang phải đối mặt với một số thách thức trong việc phát triển các cơ chế phối hợp trong khu vực dịch vụ như sau:

Thứ nhất, các lý do về xã hội-chính trị và lịch sử, sự phối hợp trong một bộ và giữa các bộ ở Việt Nam chưa tốt. Điều này thể hiện ở chỗ nhiều vụ trong cùng một bộ không biết rõ các vụ khác đang làm gì. Giữa các bộ vấn đề phối hợp thường còn yếu hơn.

Thứ hai, thu thập thông tin tại Việt Nam là một việc không đơn giản. Thông tin thiếu do hệ thống theo dõi và đánh giá yếu và thiếu cơ chế chia sẻ thông tin.

Thứ ba, phối hợp “dọc” tại Việt Nam là một vấn đề lớn. Vì các lý do xã hội-chính trị và lịch sử, các tỉnh của Việt Nam được hưởng sự tự chủ đáng kể mà trung ương trao cho. Các tỉnh không chỉ được tự chủ trên thực tế, họ cũng chịu trách nhiệm về nhiều nhiệm vụ khác nhau. Điều này khiến cho chính sách của chính phủ trung ương khó được triển khai thực hiện thống nhất trong cả nước.

Thứ tư, cũng giống như các nước “đang chuyển đổi” khác, các bộ của Việt Nam thường tham gia trực tiếp vào việc cung cấp các dịch vụ nhất định – và không chỉ các dịch vụ thường do nhà nước đảm nhiệm (như giáo dục). Điều này dẫn đến sự không rõ ràng giữa chức năng điều tiết và kinh doanh – và càng làm nổi bật vấn đề các cơ quan chính quyền ít quan tâm đến phối hợp và chức năng điều tiết. Điều này cũng làm tăng gánh nặng phối hợp cho các cơ quan nhà nước bởi bên cạnh chức năng lập chính sách, họ lại phải chịu trách nhiệm cả việc cung cấp dịch vụ.

Thứ năm, văn bản Việt Nam đang trong quá trình chuyển đổi, thiếu kiến thức và kinh nghiệm quản lý nền kinh tế thị trường, dẫn đến tình trạng khá phổ biến trong việc xây dựng pháp luật là nhiều luật, pháp lệnh, thậm chí cả nghị định chỉ là khung quy định nguyên tắc chung và bắt buộc phải có văn bản hướng dẫn thi hành với các quy định chi tiết do các bộ và chính quyền địa phương ban hành. Việc theo dõi và đánh giá các văn bản hướng dẫn thi hành lại thiếu chặt chẽ, nên nhiều văn bản ban hành chậm, hoặc có những quy định cụ thể không thống nhất với cấp trên quy định. Do thiếu một khuôn khổ pháp luật toàn diện, không phải tất cả các thủ tục, quy chế và các bước hành động thực tế đều được xác định rõ ràng. Cơ chế phối hợp được sử dụng nhiều nhất vẫn là cơ chế Điều chỉnh lẫn nhau. Việc sử dụng quá mức cơ chế điều chỉnh lẫn nhau trong công tác phối hợp có thể dẫn đến nguy cơ tham nhũng, đặc biệt trong những trường hợp thiếu sự minh bạch.

## **3. Kế hoạch hành động thực hiện các giải pháp nhằm tăng cường phối hợp giữa các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý khu vực dịch vụ**

Với những thách thức lớn như đã nêu, không thể đồng thời tiến hành tất cả các giải pháp nhằm tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan chịu trách nhiệm về dịch vụ. Sau đây là kế hoạch hành động để thực hiện các lựa chọn/giải pháp nhằm đảm bảo phối hợp tốt hơn giữa các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý khu vực dịch vụ.

1. Thứ nhất, cần hoàn thiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2006 - 2010 sao cho các mục tiêu được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên và các chương trình/giải pháp gắn kết chặt chẽ với các mục tiêu. Các chỉ số để theo dõi và đánh giá kết quả thực hiện kế hoạch phát triển phải được đưa vào khung Theo dõi & đánh giá kế hoạch như một phần trong bản Kế hoạch. Việc này cần được thực hiện trước khi Bộ KHĐT trình Kế hoạch lên Chính phủ để đưa ra Quốc hội thảo luận và thông qua trong tháng 5/2006.



2. Chiến lược phát triển khu vực dịch vụ giai đoạn 2006 - 2015 cần được xây dựng và hoàn thành vào cuối năm 2006. Chiến lược phát triển khu vực dịch vụ phải minh bạch rõ ràng và có sự tham gia của các đối tượng có liên quan với trách nhiệm giải trình và phân cấp hiệu quả. Những thế mạnh và những yếu kém, những cơ hội và thách thức mà các ngành dịch vụ sẽ phải đối mặt trong những năm tới cần phải được phân tích kỹ càng. Trên cơ sở chiến lược phát triển khu vực dịch vụ giai đoạn 2006 - 2015 và kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội 2006-2010 với sự phối hợp của ngành dịch vụ, cần có chương trình hành động cụ thể, có các chỉ số để theo dõi và đánh giá kết quả thực hiện kế hoạch phát triển khu vực dịch vụ.

3. Đổi mới công tác kế hoạch hóa là một trong những cam kết chính sách của Chính phủ với các nhà tài trợ trong khuôn khổ chương trình Hỗ trợ tín dụng giảm nghèo (PRCS) do Ngân hàng Thế giới và nhiều nhà tài trợ khác tài trợ. Cần phải bảo đảm có được sự tham gia của tất cả các đối tượng có liên quan, bao gồm cả giới kinh doanh và người dân, vào quá trình lập kế hoạch. Sự minh bạch, trao quyền và trách nhiệm cũng cần được bảo đảm trong việc lập kế hoạch.

4. Để quá trình soạn thảo các văn bản pháp luật trở nên minh bạch, có sự tham gia và có trách nhiệm giải trình, nên quy định bắt buộc phải thông nhất các quan điểm chính sách trước khi dự thảo văn bản pháp luật. Các quy định này cần được ban hành càng sớm càng tốt, có thể vào cuối năm nay. Tất cả các văn bản pháp luật liên quan dưới luật phải được dự thảo đồng thời với luật để luật thực sự có hiệu lực ngay sau khi ban hành.

5. Việc sửa đổi Luật Tổ chức Chính phủ cần được xúc tiến nghiên cứu để có những thay đổi cần thiết khi thành lập Chính phủ nhiệm kỳ Quốc hội XII (sau bầu cử Quốc hội năm 2007). Những kiến nghị về đổi mới cơ cấu tổ chức Chính phủ và cơ cấu tổ chức các bộ nêu ở phần II cần được làm rõ khi sửa đổi Luật Tổ chức chính phủ. Bộ máy Chính phủ cần được cơ cấu theo chức năng để có thể đóng vai trò tạo điều kiện cho sự phát triển kinh tế xã hội. Đối với các bộ có chức năng quản lý các ngành dịch vụ, cần tách biệt chức năng quản lý nhà nước, hoạch định chính sách với chức năng cung cấp dịch vụ công.

6. Sự phối hợp giữa các cơ quan chịu trách nhiệm về các ngành dịch vụ trong quá trình đàm phán gia nhập WTO và sau khi trở thành thành viên WTO là rất quan trọng. Cần hình thành tổ chức bảo đảm sự phối hợp hiệu quả trong việc hoạch định chính sách chuẩn bị cho việc gia nhập WTO và sau WTO. Thành viên của tổ chức này không chỉ từ các cơ quan chính phủ, mà còn từ giới kinh doanh và các đoàn thể nhân dân nhằm tuyên truyền rộng rãi về các chính sách đã cam kết hoặc những chính sách cần được cam kết sửa đổi để gia nhập WTO và xây dựng sự nhất trí giữa Chính phủ và những bên có liên quan trong việc hoạch định và thực hiện chính sách. Cần áp dụng cơ chế chia sẻ thông tin, đảm bảo tính minh bạch, sự tham gia và trách nhiệm giải trình nhằm xây dựng được niềm tin giữa các thành viên..

7. Xây dựng năng lực cho cán bộ nhà nước phải được thực hiện liên tục nhằm nâng cao kiến thức và trình độ nghiệp vụ trong quá trình hoạch định chính sách, theo dõi và đánh giá việc thực hiện và các hoạt động khác trong chức năng hành chính, thực thi pháp luật. Bên cạnh đó, cần xây dựng cơ chế thu hút những người có kiến thức và kinh nghiệm trong các tổ chức ngoài nhà nước tham gia cùng các cán bộ, công chức các cơ quan chính phủ vào các hình thức hội thảo, các hội đồng nghiên cứu, hoạch định chính sách, tạo nên quan hệ đoàn kết, hợp tác, học hỏi lẫn nhau giữa cán bộ trong và ngoài hệ thống cơ quan Chính phủ và khi cần có thể thay thế, bổ sung cho bộ máy Chính phủ.

## **MỘT SỐ KẾT LUẬN**

Phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước khu vực dịch vụ có vai trò rất quan trọng trong việc cải thiện chất lượng cung cấp dịch vụ. Cho đến nay, phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước đối với khu vực dịch vụ ở Việt Nam chưa được tốt. Có rất nhiều nguyên nhân, nhưng các nguyên nhân chủ yếu là (i) bộ máy quản lý nhà nước về dịch vụ có nhiều bất cập; (ii) chưa có cơ quan cụ thể nào chịu trách nhiệm theo dõi và đánh giá việc thực hiện phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước về dịch vụ; (iii) hình thức phối hợp và thực tiễn phối hợp không phù hợp với bối cảnh hội nhập quốc tế hiện nay; (iv) các quy trình và thực tiễn lập kế hoạch không đáp ứng được các yêu cầu mới; (v) quy trình lập chính sách và chuẩn bị chiến lược và kế hoạch phát triển không phù hợp; (vi) chia sẻ thông tin kém; (vii) công tác theo dõi và đánh giá kém hiệu quả; (viii) không có các hình thức khen thưởng và kỷ luật khi phối hợp tốt và không tốt và (ix) năng lực của nhân viên và cán bộ quản lý trong chính phủ còn yếu.

Các giải pháp để cải thiện phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước đối với khu vực dịch vụ phải được bắt đầu với việc hoàn thiện cơ cấu tổ chức của một số bộ/cơ quan chịu trách nhiệm về quản lý nhà nước đối với khu vực dịch vụ để các bộ/cơ quan này có thể thực hiện tốt hơn các chức năng quản lý nhà nước đối với tất cả các ngành/tiểu ngành dịch vụ. Các chức năng và nhiệm vụ của các bộ/cơ quan chịu trách nhiệm về quản lý nhà nước đối với khu vực dịch vụ phải cụ thể hơn để làm cơ sở cho công tác phối hợp. Các hình thức phối hợp mới, như xây dựng mạng lưới hợp tác, phải được đẩy mạnh để tận dụng được hết các ưu điểm của tất cả các hình thức phối hợp và khắc phục được các nhược điểm của chúng. Cần có một cơ quan cụ thể ở cấp quốc gia và cấp bộ/cơ quan/tỉnh để theo dõi và đánh giá việc thực hiện phối hợp. Các chức năng của các cơ quan/đơn vị làm nhiệm vụ đánh giá này chỉ có thể được thực hiện khi có một hệ thống theo dõi và đánh giá phù hợp tại tất cả các bộ/cơ quan. Năng lực theo dõi và đánh giá của các nhân viên và cán bộ quản lý của chính phủ cũng cần được tăng cường. Với một hệ thống theo dõi và đánh giá được tăng cường, cách tiếp cận dựa trên kết quả có thể được áp dụng trong tất cả các hoạt động quản lý nhà nước nói chung và trong công tác lập kế hoạch nói riêng. Để hỗ trợ áp dụng cách tiếp cận dựa trên kết quả, quy trình và thực tiễn lập kế hoạch phải được đổi mới để đảm bảo sự đồng thuận trong phối hợp giữa các cơ quan trong việc xác định các ưu tiên và để đạt được các mục tiêu đã đề ra.

### Phụ lục 1: Các Bộ chịu trách nhiệm quản lý các ngành dịch vụ

Các loại hình thương mại dịch vụ	Dịch vụ	Bộ/ngành																
		Nông nghiệp	Xây dựng	Văn hóa thông tin	Giáo dục	Tài chính	Thủy sản	Y tế	Tư pháp	Tài nguyên môi trường	Bưu chính viễn thông	Khoa học Công nghệ	Thể thao	Du lịch	Thương mại	Ngõn hang	Vận tải	Lao động
Dịch vụ kinh doanh	Dịch vụ tư vấn pháp luật							*										
	Kế toán và kiểm toán					*												
	Dịch vụ kiến trúc	*	*														*	
	Dịch vụ cơ khí	*	*														*	
	Quy hoạch đô thị		*							*							*	
	Dịch vụ y tế và nha khoa							*										
	Dịch vụ thú y	*																
	Dịch vụ điều dưỡng và sản khoa							*										
	Dịch vụ tư vấn máy tính										*	*						
	Dịch vụ phát triển phần mềm				*						*	*						
	Dịch vụ xử lý dữ liệu										*	*						
	Dịch vụ cơ sở dữ liệu				*	*					*	*	*		*			
	Nghiên cứu và triển khai	*	*		*		*	*			*	*						*
	Dịch vụ bất động sản	*	*						*	*								*
	Dịch vụ quản lý tài sản								*	*								
	Dịch vụ cho thuê và thuê bao thiết bị	*	*			*	*				*	*						*
	Quảng cáo			*							*				*			
	Nghiên cứu thị trường	*													*			
	Tư vấn quản lý		*						*			*						
	Phân tích và kiểm tra kĩ thuật	*	*								*	*						*
	Dịch vụ trợ giúp nông nghiệp	*																
	Dịch vụ phụ trợ nghề cá	*					*				*							
	Dịch vụ phụ trợ khai mỏ		*								*							*
Dịch vụ phụ trợ chế tạo																		
Dịch vụ phụ trợ cho phân phối năng lượng		*																
Dịch vụ sắp xếp và cung cấp nhân sự		*															*	

	Dịch vụ điều tra và an ninh																	
	Dịch vụ về khoa học và kĩ thuật	*	*				*				*	*						*
	Dịch vụ bảo dưỡng và sửa chữa thiết bị	*	*								*	*						*
														*				
	Dịch vụ xây dựng và làm sạch nhà	*	*								*							*
	Dịch vụ nhiếp ảnh				*					*								
	Dịch vụ đóng gói	*	*											*				*
	Dịch vụ in ấn và xuất bản	*	*	*	*	*					*	*			*			*
	Dịch vụ dịch thuật			*	*				*						*			
	Dịch vụ tổ chức hội thảo													*				
Thông tin liên lạc	Dịch vụ bưu chính										*							
	Dịch vụ phát chuyển nhanh										*							*
	Dịch vụ truyền hình										*	*						*
	Dịch vụ liên quan đến Internet				*						*	*						
	Dịch vụ nghe nhìn				*						*							
Xây dựng	Tất cả các khâu trong quá trình cung cấp dịch vụ	*	*				*				*			*			*	
Phân phối	Dịch vụ đại lý	*	*					*			*	*			*		*	*
	Bán buôn	*	*				*	*						*			*	*
	Bán lẻ						*	*						*				
	Nhượng quyền						*							*				
Giáo dục	Dịch vụ giáo dục tiểu học					*												
	Dịch vụ trung học cơ sở					*												
	Dịch vụ PTTH					*												
	Giáo dục thường xuyên					*												
	Đào tạo nghề	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	Dịch vụ phát triển nghề nghiệp					*												
	Dịch vụ phát triển chương trình giảng dạy					*												
	Dịch vụ quản lý giáo dục					*												
Môi trường	Dịch vụ xử lý chất thải									*								*
	Dịch vụ quản lý rác thải									*								*
	Dịch vụ vệ sinh									*								*

	Dịch vụ đánh giá tác động môi trường	*					*			*								
Tài chính	Bảo hiểm						*											
	Ngân hàng						*								*			
	Chứng khoán						*											
	Quản lý tài sản						*											
Dịch vụ Chăm sóc sức khỏe cộng đồng	Bệnh viện									*								
	Cấp cứu									*								
	Chăm sóc sức khoẻ dài hạn									*								
	Dịch vụ spa									*								
Giải trí, văn hóa, thể thao	Giải trí			*														
	Thành lập VPĐP			*						*								
	Văn hoá			*									*					
	Dịch vụ vui chơi			*									*					
	Thể thao												*					
Dịch vụ du lịch lữ hành	Nhà hàng, khách sạn	*	*		*		*	*		*		*	*		*	*		*
	Dịch vụ đại lý du lịch	*	*	*	*							*	*		*	*		*
	Điều hành tour du lịch											*						
	Hướng dẫn du lịch											*						
Vận tải	Vận tải biển																	*
	Vận tải hàng không																	*
	Vận tải đường bộ			*				*										*
	Kho bãi	*	*				*			*			*		*	*		*
	Môi giới hải quan					*								*			*	*
	Vận chuyển hàng hoá									*				*			*	*
Dịch vụ khác	Dịch vụ công ích									*								

Tài liệu tham khảo

Allen Schick, 1996, Tinh thần Cải cách: Quản lý khu vực Nhà nước New Zealand vào thời kỳ thay đổi, báo cáo cho Ủy ban dịch vụ và Kho Bạc, Wellington.

Benesch, Friedlander, Coplan & Aronoff LLP, 2005, Trích từ China Insights, Quyển 2, Cleveland, Ohio

Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI) – Chương trình phát triển liên hiệp quốc (UNDP), 2005, Giải pháp và kiến nghị về Chiến lược phát triển toàn diện cho khu vực dịch vụ của Việt Nam trong bối cảnh hội nhập quốc tế, 2005, tr. 75.

Chỉ thị số 10/2005/CT-BBCVT ngày 30/9/2005 của Bộ Bưu Chính, Viễn thông về việc đảm bảo và nâng cao chất lượng dịch vụ viễn thông.

Chỉ thị số 07/2005/CT-BBCVT ngày 15/9/2005 của Bộ Bưu Chính Viễn Thông về việc kết nối mạng và dịch vụ viễn thông công cộng.

Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 2006-2010 (dự thảo), tr.71.

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật được ban hành ngày 12/11/1996.

Luật 02/2002/QH11 sửa đổi bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật ban hành ngày 16/12/2002.

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp số 31/2004/QH11 được ban hành ngày 3/12/2004.

Nguyễn Mạnh Hùng, Chiến lược-kế hoạch phát triển ngành và các chương trình ưu tiên trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội của Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2010 và các báo cáo về chương trình mục tiêu quốc gia.

Nghị định của Chính phủ số 75/CP ngày 27 tháng 10 năm 1993 ban hành hệ thống kinh tế quốc dân.

Nghị định số 90/2002/NĐ-CP ngày 11/11/2002 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Bưu chính Viễn thông.

Nghị định số 49/2003/NĐ-CP ngày 15/5/2003 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Y tế.

Nghị định 94/2003/ND-CP ngày 28 tháng 10 năm 2003 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Tổng cục Du lịch.

Nghị định số 87/2002/NĐ-CP ngày 5 tháng 11 năm 2002 của Chính phủ về hoạt động cung ứng và sử dụng dịch vụ tư vấn.

Nghị định số 54/2003/NĐ-CP ngày 19/5/2003 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Khoa học và Công nghệ.

Nghị định số 28/2004/NĐ-CP ngày 16/1/2004 của Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 54/2003/NĐ-CP ngày 19/5/2003 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Khoa học và Công nghệ.

Nghị định số 144/2005/NĐ-CP ngày 16/11/2005 của Chính phủ quy định về công tác phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong xây dựng và kiểm tra việc thực hiện chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.

Nghị định số 23/2003/NĐ-CP ngày 12/3/2003 ban hành quy chế làm việc của Chính phủ.

Nghị định 85/2003/NĐ-CP ngày 18/7/2003 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Giáo dục và Đào tạo.

Nghị định 90/2002/NĐ-CP ngày 11/11/2002 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Bưu chính Viễn thông.

Nghị định 160/2004/NĐ-CP ngày 3/9/2004 của Chính phủ về việc quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Bưu chính, Viễn thông về viễn thông.

Nghị định số 27/2001/ND-CP ngày 5/6/2001 của Chính phủ về kinh doanh lữ hành, hướng dẫn du lịch.

Nghị định 16/2005/NĐ-CP ngày 7/2/2005 của Chính phủ về việc quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình.

Nghị định 79/2002/NĐ-CP ngày 4/10/2002 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của các công ty tài chính.

Nghị định 180/2004/NĐ-CP ngày 28/10/2004 của Chính phủ về việc thành lập mới, tổ chức và giải thể công ty nhà nước.

Nhà xuất bản thống kê, 2005, "*Niên giám Thống kê 2004*".

Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, 2003, "*Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo*".

OECD, 2003, Báo cáo về Quản lý Các đàm phán Yêu cầu-Chào trong GATS - khảo sát về sự chuẩn bị của các quốc gia cho các cuộc đàm phán.

Quyết định số 176/2002/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 3/12/2002 về việc thành lập Ban Chỉ đạo chương trình hành động triển khai chỉ thị 58-CT/TW của Bộ Chính trị về đẩy mạnh ứng dụng và phát triển công nghệ thông tin trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá giai đoạn 2001-2005

Quyết định số 176/2003/QĐ-BBCVT ngày 10/11/2003 của Bộ Bưu Chính, Viễn thông về quản lý chất lượng dịch vụ bưu chính viễn thông.

Quyết định số 30/2005/QĐ-NHNN ngày 12/1/2005 của Ngân hàng Nhà nước ban hành quy chế làm việc của Ngân hàng Nhà nước.

Quyết định số 180/2005/QĐ-NHNN ngày 12/1/2005 của Ngân hàng Nhà nước ban hành quy chế ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ngân hàng Nhà nước.

**Quyết định số 35/2001/QĐ-TTg** ngày 19 tháng 3 năm 2001 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Chiến lược chăm sóc và bảo vệ sức khoẻ nhân dân giai đoạn 2001 – 2010.

Quyết định 95/2002/QĐ-TTg ngày 17/7/2002 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt kế hoạch tổng thể về ứng dụng và phát triển công nghệ thông tin ở Việt Nam đến năm 2005.

Quyết định 331/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt chương trình phát triển nguồn nhân lực CNTT từ nay đến năm 2010.

Quyết định 849/2004/QĐ-BCA về cấp thẻ du lịch cho công dân Trung Quốc vào Việt Nam.

Quyết định 27/2002/QĐ-BVHTT ngày 10 tháng 10 năm 2002 của Bộ Văn hoá - thông tin ban hành quy chế quản lý và cấp phép cung cấp thông tin, thiết lập trang tin điện tử trên internet.

Quyết định số 22/2005/QĐ-BTC ngày 11/4/2005 của Bộ Tài Chính về việc ban hành mức thu lệ phí cấp giấy phép tần số vô tuyến điện và phí sử dụng tần số vô tuyến điện.

Quyết định số 11/2005/QĐ-BXD ngày 15/4/2005 của Bộ Xây dựng về việc ban hành định mức chi phí lập dự án và thiết kế xây dựng công trình.

Quyết định số 71/2004/QĐ-BCA (A11) của Bộ Công an ngày 29/1/2004 về việc ban hành quy định về đảm bảo an toàn, an ninh trong hoạt động quản lý, cung cấp, sử dụng dịch vụ Internet ở Việt Nam.



Quyết định số 112/2001/QĐ-TTg ngày 25/7/2001 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề án tin học hoá quản lý hành chính nhà nước giai đoạn 2001 – 2005.

Quyết định số 777/QĐ-TTg ngày 10/8/2005 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt bản báo cáo tiền khả thi về dự án “Phát triển công nghệ thông tin tại Việt Nam”.

Quyết định số 98 BKH/PLDT ngày 19/4/1997 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư quy định về dịch vụ tư vấn đầu tư nước ngoài.

Steuart & Cassim, 2005, *Cơ hội và thách thức khi tự do hoá thương mại dịch vụ – Nghiên cứu quốc gia về Nam Phi*, School of Economics and Business Sciences, University of the Witwatersrand, Johannesburg, Thương mại dịch vụ và Phát triển bền vững, quyển 2

Thông tư liên tịch số 02/2005/TTLT-BCVT-VHTT-CA-KHĐT do Bộ BC-VT, Bộ KH-ĐT, Bộ VH-TT và Bộ Công an ngày 14/7/2005 về quản lý các đại lý Internet.

Thông tư số 02/2001/TT-BCA của Bộ Công an ngày 4 tháng 5 năm 2001 về việc hướng dẫn thi hành Nghị định số 08/2001/NĐ-CP của Chính phủ về điều kiện an ninh đối với một số ngành, nghề kinh doanh có điều kiện.

Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương, 2005, “*Báo cáo Kinh tế Việt Nam 2004*”.

### PHỤ LỤC 1: CÁC BỘ CHỊU TRÁCH NHIỆM QUẢN LÝ CÁC NGÀNH DỊCH VỤ

Các loại hình thương mại dịch vụ	Dịch vụ	Bộ/ngành																
		Nông nghiệp	Xây dựng	Văn hóa thông tin	Giáo dục	Tài chính	Thủy sản	Y tế	Tư pháp	Tài nguyên môi trường	Bưu chính viễn thông	Khoa học Công nghệ	Thể thao	Du lịch	Thương mại	Ngõn hàng	Vận tải	Lao động
Dịch vụ kinh doanh	Dịch vụ tư vấn pháp luật								*									
	Kế toán và kiểm toán					*												
	Dịch vụ kiến trúc	*	*														*	
	Dịch vụ cơ khí	*	*														*	
	Quy hoạch đô thị		*							*							*	
	Dịch vụ y tế và nha khoa								*									
	Dịch vụ thú y	*																
	Dịch vụ điều dưỡng và sản khoa								*									
Dịch vụ tư vấn máy tính											*	*						

Dịch vụ phát triển phần mềm				*						*	*						
Dịch vụ xử lý dữ liệu										*	*						
Dịch vụ cơ sở dữ liệu				*	*				*	*	*		*				
Nghiên cứu và triển khai	*	*		*		*	*			*	*					*	
Dịch vụ bất động sản	*	*							*	*						*	
Dịch vụ quản lý tài sản									*	*							
Dịch vụ cho thuê và thuê bao thiết bị	*	*			*	*				*	*					*	
Quảng cáo				*						*					*		
Nghiên cứu thị trường	*														*		
Tư vấn quản lý																	
Phân tích và kiểm tra kĩ thuật	*	*								*	*					*	
Dịch vụ trợ giúp nông nghiệp	*																
Dịch vụ phụ trợ nghề cá	*					*				*							
Dịch vụ phụ trợ khai mỏ		*								*						*	
Dịch vụ phụ trợ chế tạo																	
Dịch vụ phụ trợ cho phân phối năng lượng				*													
Dịch vụ sắp xếp và cung cấp nhân sự				*													*
Dịch vụ điều tra và an ninh																	
Dịch vụ về khoa học và kĩ thuật	*	*				*				*	*						*
Dịch vụ bảo dưỡng và sửa chữa thiết bị	*	*								*	*						*
Dịch vụ xây dựng và làm sạch nhà	*	*								*				*			*
Dịch vụ nhiếp ảnh				*						*							
Dịch vụ đóng gói	*	*												*		*	
Dịch vụ in ấn và xuất bản	*	*	*	*	*					*	*			*		*	
Dịch vụ dịch thuật				*	*				*					*			
Dịch vụ tổ chức hội thảo													*				
Thông tin liên lạc																	
Dịch vụ bưu chính										*							
Dịch vụ phát chuyển nhanh										*						*	
Dịch vụ truyền hình										*	*					*	

	Dịch vụ liên quan đến Internet			*							*	*					
	Dịch vụ nghe nhìn			*							*						
Xây dựng	Tất cả các khâu trong quá trình cung cấp dịch vụ	*	*				*				*			*	*		*
Phân phối	Dịch vụ đại lý	*	*				*				*	*		*		*	
	Bán buôn	*	*				*	*						*		*	
	Bán lẻ						*	*						*			
	Nhượng quyền						*							*			
Giáo dục	Dịch vụ giáo dục tiểu học						*										
	Dịch vụ trung học cơ sở						*										
	Dịch vụ PTTH						*										
	Giáo dục thường xuyên						*										
	Đào tạo nghề	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	Dịch vụ phát triển nghề nghiệp						*										
	Dịch vụ phát triển chương trình giảng dạy						*										
	Dịch vụ quản lý giáo dục						*										
Môi trường	Dịch vụ xử lý chất thải										*						*
	Dịch vụ quản lý rác thải										*						*
	Dịch vụ vệ sinh										*						*
	Dịch vụ đánh giá tác động môi trường	*					*				*						
Tài chính	Bảo hiểm						*										
	Ngân hàng						*								*		
	Chứng khoán						*										
	Quản lý tài sản						*										
Dịch vụ Chăm sóc sức khỏe cộng đồng	Bệnh viện										*						
	Cấp cứu										*						
	Chăm sóc sức khỏe dài hạn										*						
	Dịch vụ spa										*						
Giải trí,	Giải trí			*													

Văn hóa, thể thao	Thành lập VPĐP			*						*							
	Văn hoá			*								*					
	Dịch vụ vui chơi			*								*					
	Thể thao											*					
Dịch vụ du lịch lữ hành	Nhà hàng, khách sạn	*	*		*		*	*		*		*	*		*		
	Dịch vụ đại lý du lịch	*	*	*	*							*	*		*		
	Điều hành tour du lịch											*					
	Hướng dẫn du lịch											*					
Vận tải	Vận tải biển																*
	Vận tải hàng không																*
	Vận tải đường bộ			*			*										*
	Kho bãi	*	*			*				*			*		*		
	Môi giới hải quan					*							*		*		
	Vận chuyển hàng hoá									*			*		*		
Dịch vụ khác	Dịch vụ công ích								*								

## **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

Allen Schick, 1996, Tinh thần Cải cách: Quản lý khu vực Nhà nước New Zealand vào thời kỳ thay đổi, báo cáo cho Ủy ban dịch vụ và Kho Bạc, Wellington.

Benesch, Friedlander, Coplan & Aronoff LLP, 2005, Trích từ China Insights, Quyển 2, Cleveland, Ohio

Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI) – Chương trình phát triển liên hiệp quốc (UNDP), 2005, Giải pháp và kiến nghị về Chiến lược phát triển toàn diện cho khu vực dịch vụ của Việt Nam trong bối cảnh hội nhập quốc tế, 2005, tr. 75.

Chỉ thị số 10/2005/CT-BBCVT ngày 30/9/2005 của Bộ Bưu Chính, Viễn thông về việc đảm bảo và nâng cao chất lượng dịch vụ viễn thông.

Chỉ thị số 07/2005/CT-BBCVT ngày 15/9/2005 của Bộ Bưu Chính Viễn Thông về việc kết nối mạng và dịch vụ viễn thông công cộng.

Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 2006-2010 (dự thảo), tr.71.

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật được ban hành ngày 12/11/1996.

Luật 02/2002/QH11 sửa đổi bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật ban hành ngày 16/12/2002.

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp số 31/2004/QH11 được ban hành ngày 3/12/2004.

Nguyễn Mạnh Hùng, Chiến lược-kế hoạch phát triển ngành và các chương trình ưu tiên trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội của Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2010 và các báo cáo về chương trình mục tiêu quốc gia.

Nghị định của Chính phủ số 75/CP ngày 27 tháng 10 năm 1993 ban hành hệ thống kinh tế quốc dân.

Nghị định số 90/2002/NĐ-CP ngày 11/11/2002 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Bưu chính Viễn thông.

Nghị định số 49/2003/NĐ-CP ngày 15/5/2003 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Y tế.

Nghị định 94/2003/ND-CP ngày 28 tháng 10 năm 2003 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Tổng cục Du lịch.

Nghị định số 87/2002/NĐ-CP ngày 5 tháng 11 năm 2002 của Chính phủ về hoạt động cung ứng và sử dụng dịch vụ tư vấn.

Nghị định số 54/2003/NĐ-CP ngày 19/5/2003 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Khoa học và Công nghệ.

Nghị định số 28/2004/NĐ-CP ngày 16/1/2004 của Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 54/2003/NĐ-CP ngày 19/5/2003 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Khoa học và Công nghệ.

Nghị định số 144/2005/NĐ-CP ngày 16/11/2005 của Chính phủ quy định về công tác phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong xây dựng và kiểm tra việc thực hiện chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.

Nghị định số 23/2003/NĐ-CP ngày 12/3/2003 ban hành quy chế làm việc của Chính phủ.

Nghị định 85/2003/NĐ-CP ngày 18/7/2003 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Giáo dục và Đào tạo.

Nghị định 90/2002/NĐ-CP ngày 11/11/2002 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Bưu chính Viễn thông.

Nghị định 160/2004/NĐ-CP ngày 3/9/2004 của Chính phủ về việc quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Bưu chính, Viễn thông về viễn thông.

Nghị định số 27/2001/ND-CP ngày 5/6/2001 của Chính phủ về kinh doanh lữ hành, hướng dẫn du lịch.

Nghị định 16/2005/NĐ-CP ngày 7/2/2005 của Chính phủ về việc quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình.

Nghị định 79/2002/NĐ-CP ngày 4/10/2002 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của các công ty tài chính.

Nghị định 180/2004/NĐ-CP ngày 28/10/2004 của Chính phủ về việc thành lập mới, tổ chức và giải thể công ty nhà nước.

Nhà xuất bản thống kê, 2005, "*Niên giám Thống kê 2004*".

Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, 2003, "*Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo*".

OECD, 2003, Báo cáo về Quản lý Các đàm phán Yêu cầu-Chào trong GATS - khảo sát về sự chuẩn bị của các quốc gia cho các cuộc đàm phán.

Quyết định số 176/2002/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 3/12/2002 về việc thành lập Ban Chỉ đạo chương trình hành động triển khai chỉ thị 58-CT/TW của Bộ Chính trị về đẩy mạnh ứng dụng và phát triển công nghệ thông tin trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá giai đoạn 2001-2005

Quyết định số 176/2003/QĐ-BBCVT ngày 10/11/2003 của Bộ Bưu Chính, Viễn thông về quản lý chất lượng dịch vụ bưu chính viễn thông.

Quyết định số 30/2005/QĐ-NHNN ngày 12/1/2005 của Ngân hàng Nhà nước ban hành quy chế làm việc của Ngân hàng Nhà nước.

Quyết định số 180/2005/QĐ-NHNN ngày 12/1/2005 của Ngân hàng Nhà nước ban hành quy chế ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ngân hàng Nhà nước.

Quyết định số 35/2001/QĐ-TTg ngày 19 tháng 3 năm 2001 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Chiến lược chăm sóc và bảo vệ sức khỏe nhân dân giai đoạn 2001 – 2010.

Quyết định 95/2002/QĐ-TTg ngày 17/7/2002 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt kế hoạch tổng thể về ứng dụng và phát triển công nghệ thông tin ở Việt Nam đến năm 2005.

Quyết định 331/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt chương trình phát triển nguồn nhân lực CNTT từ nay đến năm 2010.

Quyết định 849/2004/QĐ-BCA về cấp thẻ du lịch cho công dân Trung Quốc vào Việt Nam.

Quyết định 27/2002/QĐ-BVHTT ngày 10 tháng 10 năm 2002 của Bộ Văn hoá - thông tin ban hành quy chế quản lý và cấp phép cung cấp thông tin, thiết lập trang tin điện tử trên internet.

Quyết định số 22/2005/QĐ-BTC ngày 11/4/2005 của Bộ Tài Chính về việc ban hành mức thu lệ phí cấp giấy phép tần số vô tuyến điện và phí sử dụng tần số vô tuyến điện.

Quyết định số 11/2005/QĐ-BXD ngày 15/4/2005 của Bộ Xây dựng về việc ban hành định mức chi phí lập dự án và thiết kế xây dựng công trình.

Quyết định số 71/2004/QĐ-BCA (A11) của Bộ Công an ngày 29/1/2004 về việc ban hành quy định về đảm bảo an toàn, an ninh trong hoạt động quản lý, cung cấp, sử dụng dịch vụ Internet ở Việt Nam.

Quyết định số 112/2001/QĐ-TTg ngày 25/7/2001 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề án tin học hoá quản lý hành chính nhà nước giai đoạn 2001 – 2005.

Quyết định số 777/QĐ-TTg ngày 10/8/2005 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt bản báo cáo tiền khả thi về dự án “Phát triển công nghệ thông tin tại Việt Nam”.

Quyết định số 98 BKH/PLDT ngày 19/4/1997 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư quy định về dịch vụ tư vấn đầu tư nước ngoài.

Steuart & Cassim, 2005, *Cơ hội và thách thức khi tự do hoá thương mại dịch vụ – Nghiên cứu quốc gia về Nam Phi*, School of Economics and Business Sciences, University of the Witwatersrand, Johannesburg, Thương mại dịch vụ và Phát triển bền vững, quyền 2

Thông tư liên tịch số 02/2005/TTLT-BCVT-VHTT-CA-KHĐT do Bộ BC-VT, Bộ KH-ĐT, Bộ VH-TT và Bộ Công an ngày 14/7/2005 về quản lý các đại lý Internet.

Thông tư số 02/2001/TT-BCA của Bộ Công an ngày 4 tháng 5 năm 2001 về việc hướng dẫn thi hành Nghị định số 08/2001/NĐ-CP của Chính phủ về điều kiện an ninh đối với một số ngành, nghề kinh doanh có điều kiện.

Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương, 2005, “*Báo cáo Kinh tế Việt Nam 2004*”.