

PHÂN CÔNG VÀ CƠ CHẾ TRÁCH NHIỆM TRONG PHÂN CÔNG THỰC THI NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN

VÕ KIM SƠN*

Phân công và trách nhiệm được sử dụng rất phổ biến trong các văn bản pháp luật. Tuy nhiên, chúng ta đang thiếu sự giải thích, quy định nội hàm của hai cụm từ này. Hiện nay, đã xuất hiện nhiều cụm từ gắn với từ trách nhiệm, như: chế độ trách nhiệm, chịu trách nhiệm, trốn tránh trách nhiệm, tinh thần trách nhiệm, truy cứu trách nhiệm, miễn trách nhiệm. Bài viết trao đổi một vài tư duy về phân công và trách nhiệm, chịu trách nhiệm khi phân công thực thi nhiệm vụ trong các cơ quan nhà nước.

Từ khóa: Phân công; trách nhiệm; nhiệm vụ, quyền hạn; cơ chế trách nhiệm; nhà quản lý; cơ quan nhà nước.

Delegation and responsibility are used very commonly in legal documents. However, the explanation and connotations of these two phrases were absent in the current literature. Many phrases associated with the word responsibility come up at present such as: responsibility regime, responsibility assuming, avoidance of responsibility, sense of responsibility, holding responsible, and release from the responsibility. The paper discussed ideas on delegation and responsibility, assuming responsibility when delegating tasks to state bodies.

Keywords: Delegation; responsibility; tasks and powers; responsibility scheme; manager; state bodies.

NGÀY NHẬN: 05/11/2022

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 16/12/2022

NGÀY DUYỆT: 16/02/2023

1. Phân công thực thi nhiệm vụ, quyền hạn trong tổ chức

Một trong nguyên tắc mang tính *Hiến định* thực thi quyền lực nhà nước là phân công, phối hợp và kiểm soát¹. Và tính pháp lý của việc phân công (ai được phân công cho ai; phân công những gì và bằng những hình thức văn bản pháp luật nào,...) cần phải cụ thể². Phân công gắn liền với hai chủ thể: (1) Chủ thể thứ nhất được phân công cho các chủ thể khác. Chủ thể này có nhiệm vụ và quyền hạn (NVQH) phân công cho các chủ thể khác; (2) Chủ thể thứ hai là chủ thể phải

thực thi NVQH được phân công. Vì vậy, phân công và được phân công luôn gắn liền chặt chẽ với nhau và đều hướng đến đạt được mục tiêu của tổ chức.

Theo John R. Schermerhorn và các đồng nghiệp cho rằng, bố trí, sắp xếp, giao, trao, ủy thác,... công việc (NVQH cho người khác để thực hiện những hoạt động cụ thể là ủy quyền - delegate), có nghĩa là phân chia, phân phối, giao công việc sẽ có những công việc nhà quản lý (NQL) phải tự làm (should

* PGS.TS, Học viện Hành chính Quốc gia

do themselves) và các loại công việc phân công, bố trí, giao, cho người khác (should be delegated)³. Ủy quyền sẽ vừa tự phân công cho chính mình và tự phân công cho người khác. Khi bàn về ủy quyền, cách giải thích của *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* là chính xác. Đó chỉ là một tình huống của sự phân công lại công việc mà cấp trên phải làm nhưng không có thể làm⁴.

Về nguyên tắc, không có một NQL nào dù ở cấp nào trong cơ cấu tổ chức của tổ chức đó có thể làm tất cả những gì cần làm để đạt được mục tiêu của tổ chức. Và nếu có ai đó thử làm tất cả - hệ quả sẽ là không thành công - tổ chức có thể giải tán. Vì nền tảng ra đời tổ chức là các loại công việc không thể làm được bởi một người⁵. Chuyển giao, bố trí, sắp xếp công việc phải làm cho các thành viên trong tổ chức là công việc đầu tiên của NQL trong tổ chức. NQL là người đảm nhận chủ thể phân công, tất cả các tổ chức và thành viên khác đảm nhận chủ thể được phân công.

Về lý luận chung, NVQH mà một NQL (người đứng đầu tổ chức) có gắn với hai dạng:

(1) Đó là NVQH (mà cả tổ chức phải thực hiện để đạt mục tiêu của tổ chức). Đây là nhóm mà thường hay được ghi nhận trong văn bản pháp lý dành cho các tổ chức (chức năng, NVQH của tổ chức). Nhưng cần lưu ý, tổ chức không phải là một thể nhân nên không thể làm bất cứ hoạt động nào. Người đứng đầu tổ chức phải phân công, bố trí, sắp xếp,... NVQH cho tất cả nhân sự trong tổ chức để thực hiện; NVQH của NQL là phân công. Và để làm điều này, đòi hỏi các NQL phải có kỹ năng phân công.

(2) NVQH mà chính các NQL phải tự mình thực hiện bằng chính năng lực của mình. Nhóm này được hình thành thông qua quá trình phân công ở trên. Do đó, có thể là NQL sẽ “tự phân công” cho chính mình. Ít

khi trong văn bản pháp lý về tổ chức quy định NVQH cho chính NQL.

NQL có thể sử dụng nhiều dạng, loại để phân công, bố trí, sắp xếp,... công việc cho cấp dưới, như: trao việc cho cấp dưới và chỉ yêu cầu họ thực hiện (cả cách làm) như yêu cầu; thu thập thông tin liên quan, chuyển cho NQL; đưa ra một số khuyến nghị qua phân tích thông tin (tham mưu, tư vấn); đưa ra quyết định làm một việc cụ thể; thực hiện nhóm công việc với quyền tự chủ cao (phân cấp, phân quyền). NQL có thể phân công, bố trí, sắp xếp NVQH theo các hình thức: công việc trên một lĩnh vực (theo lĩnh vực, không chi tiết, cụ thể); công việc cụ thể; phân công chính thức, mang tính lâu dài; phân công không chính thức (bổ sung, tình huống, đột xuất,...); các dạng phân công khác.

Phân công trong tổ chức có thể phụ thuộc vào cơ cấu tổ chức để có các dạng phân công khác nhau.

Dạng thứ nhất: gắn với tổ chức có quy mô lớn, có cơ cấu tổ chức mang tính thứ bậc, nhiều tầng nấc cần phân công cho các bộ phận cấu thành.

Một tổ chức lớn với cơ cấu tổ chức thứ bậc, phân công sẽ gắn liền trước hết cho từng bộ phận cấu thành tổ chức trong cơ cấu đó. Phân công NVQH cho các tổ chức trong trật tự thứ bậc, NQL đang thực hiện chức năng tổ chức, đó là:

(1) Quyết định (theo sự phân công) thành lập các tổ chức cấu thành (trừ trường hợp khi quyết định thành lập tổ chức của cơ quan có thẩm quyền đã quy định cụ thể cơ cấu tổ chức);

(2) Quyết định phân công công việc cho từng tổ chức cấu thành (chức năng và cơ cấu tổ chức nếu có);

(3) Quyết định phân công công việc cho chính mình và cấp phó trực tiếp (thông qua quy chế làm việc). Cách thực thi chức năng này cho biết các NQL đang tiếp cận tập trung

hay phi tập trung các nhóm chức năng, quyền hạn ở trung tâm hay phân công (phi tập trung) cho các bộ phận cấu thành.

Dạng thứ hai: phân công công việc cho từng cá nhân chịu sự quản lý trực tiếp.

Các NQL các cấp (cấp cao nhất và các cấp trung gian) không chỉ phân công NVQH cho các tổ chức cấu thành, đồng thời sẽ quản lý trực tiếp một số nhân sự cụ thể. Số lượng nhân sự này nhiều hay ít, tùy thuộc vào từng loại tổ chức; đặc trưng trong hoạt động. Các cấp phó trực tiếp sẽ chịu sự phân công công việc của NQL, một số nhân sự cũng chịu sự phân công công việc của chính NQL.

Dạng thứ ba: phân công cho tất cả thành viên tổ chức.

Các NQL cấp cao trong trật tự thứ bậc, không thực hiện phân công NVQH cho tất cả chuyên viên thuộc tổ chức. Phân công NVQH cho từng cá nhân cụ thể trong tổ chức gắn với cấp thấp nhất, không có các bộ phận cấu thành.

Theo quy định của *Luật Tổ chức chính quyền địa phương*, ủy quyền chỉ là một tình huống của phân công. Sẽ không lựa chọn công việc để ủy quyền và các NQL cũng sẽ phải phân công cho chính mình. Do vậy, NQL (thủ trưởng, người đứng đầu) khi phân công cho chính mình, cần chú ý: lựa chọn những NVQH gì chính họ phải thực hiện (việc lựa chọn tùy thuộc vào năng lực cá nhân NQL cũng như mức độ am hiểu năng lực của cấp dưới, từ đó, đòi hỏi NQL phải phân tích nguồn nhân lực tổ chức để từ đó xác định đúng năng lực của cá nhân); những loại công việc nào coi là quan trọng, phải tự làm (nhân sự, tài chính,...); những loại công việc mới được giao, chỉ họ làm được và các vấn đề khác. Khi lựa chọn, phân công công việc cho cấp dưới, trước hết phải thực sự am hiểu năng lực (có) của cấp dưới (bao nhiêu nhân sự trong tổ chức đòi hỏi phải hiểu biết nhiều năng lực họ có). Đồng thời, phải phân

tích công việc để hiểu rõ công việc và yêu cầu, đòi hỏi phải có để thực thi công việc.

Như vậy, từ việc phân tích trên, có thể hiểu: phân công là một trong những hoạt động thuộc chức năng tổ chức mà bất cứ NQL cấp nào cũng cần phải thực hiện. Trong đó, phân công NVQH cho tổ chức cấu thành trong cơ cấu tổ chức; phân công NVQH trực tiếp cho từng cá nhân thuộc quản lý trực tiếp; chọn công việc và chọn người, tổ chức để hoàn thành tốt nhất NVQH; còn ủy quyền là tình huống của phân công lại với những công việc cụ thể, tình huống cụ thể chính NQL phải làm những không thể làm; không có lựa chọn công việc để ủy quyền (vì đó là tình huống phải “nhờ” làm thay).

2. Trách nhiệm, có trách nhiệm và chịu trách nhiệm trong phân công

Mỗi cá nhân trong tổ chức dù đó là NQL (các cấp) đến chuyên viên không đảm nhận chức danh quản lý, về nguyên tắc:

(1) Được phân công, bố trí, giao, trao,... công việc phải thực hiện trong tổ chức (đó là trách nhiệm).

(2) Thực hiện tất cả công việc, tuân thủ theo đúng quy định của pháp luật; pháp lý của tổ chức (quy tắc, quy chế,...) và cả trên phương diện đạo đức (cam kết, nỗ lực, trung thực, nhiệt tình, đem hết năng lực); cách thực hiện đúng - sai sẽ được xem xét bởi có hay không có trách nhiệm với trách nhiệm (đó là có trách nhiệm).

(3) Những hình thức xử lý cho những kết quả không hoàn thành theo quy định của tổ chức, pháp luật; các hình thức xử lý được từng loại tổ chức quy định, được pháp luật quy định (đó là chịu trách nhiệm).

Có thể mô tả khái niệm liên quan đến trách nhiệm trong tổ chức (responsibility) như sau:

(1) Trách nhiệm (nghĩa vụ mang tính bắt buộc): cần có quy định thật cụ thể điều này mới có thể xem xét các nội hàm tiếp theo.

Chủ thể phân công có những NVQH gì? Chủ thể thực hiện có NVQH gì? Đồng thời gắn với NVQH phải quy định rất cụ thể quy tắc, quy định, pháp lý thực hiện NVQH.

(2) Có trách nhiệm (cách thực thi nghĩa vụ, nhiệm vụ theo chuẩn mực): gắn với từ trách nhiệm, nghiên cứu hành vi, cách thức thực thi nhiệm vụ, nghĩa vụ, tuân thủ các quy định của từng cá nhân có thể coi họ là người có trách nhiệm: cố gắng đến mức tối đa; trung thực; đáng tin; sáng tạo, cam kết với lời hứa. Cùng làm công việc được giao (thực thi trách nhiệm) nhưng phán xét cách họ làm sẽ là yếu tố quyết định *có hay không có trách nhiệm với trách nhiệm*.

Trong một tổ chức, những gì được phân công, giao, bố trí làm mang tính pháp lý rất cao đối với người làm việc cho tổ chức (dù là NQL hay chuyên viên) đều phải làm - đó là trách nhiệm. Có hay không có trách nhiệm gắn với hoạt động đánh giá thực thi NVQH được giao. Mặt khác, mọi hành động trong các tổ chức nói chung cũng như cơ quan nhà nước đều phải tuân thủ theo quy định pháp lý, pháp luật. Và khi đánh giá xem xét có hay không có trách nhiệm phải dựa vào sự so sánh cách thức thực thi đó với quy định pháp lý và pháp luật.

(3) Chịu trách nhiệm (xem xét xử lý khi không thực hiện hết, đúng nghĩa vụ được giao): đây là một vấn đề nhạy cảm trong quản lý tổ chức hiện nay. NQL phải thực hiện nhiều công việc (nghĩa vụ, trách nhiệm) và xét trên nguyên tắc, họ luôn là người có trách nhiệm.

Tuy nhiên, kết quả đạt được có thể được đánh giá khác nhau tùy theo quy định (xấu, tốt, hài lòng, kết quả, hiệu quả,...). Khi có dấu hiệu không tích cực, quy định như thế nào để xử lý kết quả hoạt động đó (tức chịu trách nhiệm). Hãy thử nhìn một khía cạnh trong rất nhiều dự án đầu tư công và đã có một số dự án thất bại làm tổn thất nhiều nghìn tỷ

đồng ngân sách nhà nước.

Vậy những NQL các dự án đó phải chịu trách nhiệm gì về kinh tế, về pháp lý, về kỷ luật? Đây là một hạn chế rất lớn, khi mà thất thoát hàng nghìn tỷ đồng nhưng không ai phải chịu trách nhiệm về tổn thất kinh tế, mặc dù đã bị kết án tù theo quy định của pháp luật.

Nghiên cứu các nội hàm của trách nhiệm, bao gồm: (1) NVQH được phân công; (2) Quy định chi tiết cụ thể gắn liền với việc thực thi NVQH đó (sản phẩm, đầu ra; quy trình, thủ tục,...); (3) Nếu không làm hết NVQH được phân công hoặc làm hết nhưng không bảo đảm đúng quy định sẽ bị xử lý như thế nào?

Và khi thực hiện trong một tổ chức thì trách nhiệm, có trách nhiệm và chịu trách nhiệm trong phân công như sau:

Một là, trách nhiệm khi phân công NVQH trong tổ chức có cơ cấu thứ bậc.

Tất cả nội hàm của trách nhiệm đều gắn với hai chủ thể: người phân công và tổ chức (thông qua người đứng đầu) được phân công. Các quyết định phân công gắn liền với việc thành lập tổ chức; cơ cấu tổ chức và trao, giao NVQH cho tổ chức đó.

Để xem xét trách nhiệm của chủ thể phân công cần trả lời cụ thể các câu hỏi: ai có NVQH thành lập tổ chức; xác định cơ cấu tổ chức cũng như phân công NVQH cho tổ chức..., cần phải được pháp lý hóa cụ thể⁶. Đây là một lĩnh vực đòi hỏi tính pháp lý rất cao và gắn liền với quyền quyết định các vấn đề tổ chức.

Trong bối cảnh cụ thể ở Việt Nam, quyền quyết định về các vấn đề của tổ chức mang tính "tập trung" rất cao, nhưng khi có vấn đề về tổ chức, ít phân định rõ trách nhiệm của chủ thể phân công gắn với tổ chức. Do đó, khi xảy ra sai sót trong quá trình thành lập tổ chức và phân công NVQH cho tổ chức thì khó quy trách nhiệm.

Hiện nay, chưa có một cơ sở pháp lý để xem xét, đánh giá việc thành lập và trao NVQH cũng như cơ cấu tổ chức cho một tổ chức như thế nào là tốt và chưa tốt. Các tình huống, như: vì người mà ra đời tổ chức; NVQH chồng chéo; NVQH đặt sai vị trí... thì rất cần có một chế tài cụ thể mang tính pháp lý cao để các chủ thể phân công cho các tổ chức phải bị xử lý (chịu trách nhiệm). Ví dụ một tình huống phổ biến hiện nay khi thành lập tổ chức, NVQH cho các tổ chức được thành lập thường “theo đề nghị...” của chính tổ chức đó.

Về phía chủ thể thực hiện, đó là tổ chức được phân công cũng cần xem xét lại. Tổ chức không phải là con người cụ thể, do đó, không thể giao NVQH để thực hiện. Thực chất là giao cho người đứng đầu tổ chức đó tổ chức thực hiện. Phải quy định rõ mối quan hệ này để xác định đúng trách nhiệm của thủ trưởng/người đứng đầu tổ chức được giao NVQH.

Hai là, phân công NVQH cho cấp dưới trực tiếp và cơ chế trách nhiệm.

NQL (người đứng đầu tổ chức), đặc biệt là cấp cao nhất phải phân công NVQH cho một số nhân sự chịu sự quản lý trực tiếp, theo đó, cần phải nhận biết năng lực của chính bản thân; phải nhận biết những loại công việc nào pháp luật quy định; quy chế quy định họ phải tự thực hiện, đồng thời phải biết công việc nào có thể phân công cho cấp phó (đó là trách nhiệm). Và khi thực sự quan tâm đầy đủ các vấn đề phân công, nhạy cảm và tâm huyết với phân công; không thiên vị khi phân công; bảo đảm đúng năng lực gắn với yêu cầu công việc (đó là có trách nhiệm).

Cần phải loại trừ tất cả các yếu tố có thể tạo nên một sự phân công không bảo đảm đúng yêu cầu, như:

(1) Ôm đồm quá nhiều công việc, kể cả những việc người khác có thể làm tốt hơn;

(2) Vì lợi ích đem lại, dù không có đủ năng lực;

(3) Thiên vị trong phân công cho cấp phó;

(4) Quá tải trong phân công cho cấp phó, ai có năng lực có thể “bị quá tải” trong công việc;

(5) Phân công công việc nhưng không chú ý cung cấp đủ điều kiện;

(6) Buông lỏng giám sát hoặc giám sát quá chi tiết, vi mô;

(7) Thiếu chủ động, ổn định trong phân công.

Phân công NVQH cho cấp dưới là trách nhiệm của NQL. Và cấp dưới có trách nhiệm thực thi NVQH đó một cách tốt nhất, đúng với quy định của pháp luật, pháp lý của tổ chức. Tất cả phải hướng đến thực hiện NVQH đó tốt nhất. Khi phân công, thiếu trách nhiệm, không thực sự quan tâm đến điều kiện đủ để thực thi công việc, chịu trách nhiệm là của người phân công. Người được phân công, khi đủ điều kiện để thực thi nhưng nhiều yếu tố thuộc chủ quan của chính họ và phải chịu trách nhiệm cho việc không thực thi được, hết được giao.

Thách thức lớn nhất là xác định một cơ chế chịu trách nhiệm cả cá nhân lẫn quy định pháp lý, pháp luật. Ai làm sai thì người đó phải chịu trách nhiệm nhưng chịu trách nhiệm như thế nào lại không rõ (đặc biệt chịu trách nhiệm về kinh tế).

Ba là, phân công NVQH cho cấp dưới và chuyên viên trong cơ cấu tổ chức không có bộ phận cấu thành - cấp thấp nhất trong cơ cấu tổ chức và cơ chế trách nhiệm.

NQL/người đứng đầu bộ phận (không có bộ phận nhỏ cấu thành) phải phân công công việc cho tất cả nhân sự trong bộ phận, bao gồm chính mình (đó chính là trách nhiệm). Đồng thời, phải nhận biết đúng, đủ các yếu tố liên quan đến phân công và tránh những vấn đề làm sai lệch sự phân công. Do phải phân công trực tiếp cho tất cả nhân sự

nên họ phải thực sự am hiểu cả yêu cầu để thực thi toàn bộ các loại công việc và nắm bắt được năng lực của từng nhân sự trong tổ chức đó (đây là một thách thức để thể hiện có trách nhiệm với phân công).

Năng lực để phân công của các NQL tổ chức này hạn chế. Các chương trình bồi dưỡng lại mang tính lý thuyết chung chung về phân công; không trực tiếp gắn với phân công công việc trực tiếp cho nhân sự cụ thể. NQL bộ phận phải chịu trách nhiệm với việc phân công của họ cũng như bảo đảm điều kiện để thực thi NVQH.

Một thách thức nữa đó là, khi cấp dưới không thực hiện đúng NVQH vì không đủ điều kiện sẽ khó đánh giá các nội hàm trách nhiệm. Chính vì vậy, khó xác định phạm vi chịu trách nhiệm khi thực thi nhiệm vụ không đạt yêu cầu đề ra vì do tính phụ thuộc “chuỗi cung ứng” về cung cấp nhiều yếu tố.

Bốn là, phân công lại (thứ cấp) và trách nhiệm (ủy quyền).

Ủy quyền chỉ là một tình huống của phân công khi các NQL không thể tự mình thực hiện NVQH được phân công. Họ sẽ “phân công lại” cho cấp dưới hay nói khác là “nhờ” cấp dưới làm thay. Vì vậy, xác định trách nhiệm, chịu trách nhiệm trong tình huống này là một thách thức. Đây là một tình huống xảy ra trong mọi tổ chức, mọi cấp quản lý. Tuy nhiên, nhận thức đúng nội hàm của ủy quyền chưa có pháp lý rõ ràng.

Về lý thuyết, người nhận làm thay sẽ không chịu trách nhiệm pháp lý mang tính làm thay. Đó là trách nhiệm (nghĩa vụ) của NQL. Khi “nhận làm thay” cũng chính là đã “thể hiện cam kết”; đem hết tâm trí để thực hiện NVQH được người khác nhờ (cấp trên), theo đó, họ phải có trách nhiệm với chính cam kết đó và sẽ không có trách nhiệm với chính trách nhiệm người ủy quyền cho họ⁷.

3. Kết luận

Phân công chính là một chức năng của NQL nhằm thực hiện chức năng tổ chức và

nhân sự. Phân công nhằm bảo đảm công việc phải thực hiện trong tổ chức theo nguyên tắc “đúng người- đúng việc”. Ủy quyền là tình huống của phân công; ít xảy ra, trong khi phân công là hoạt động đầu tiên, thường xuyên của NQL.

Phân công gắn liền với việc thực hiện NVQH được phân công, do đó, cơ chế trách nhiệm (trách nhiệm, có trách nhiệm và chịu trách nhiệm) phải được quy định cụ thể cả người phân công và người được phân công. Khi không có những chế tài cụ thể sẽ không thể xử lý những tình huống sai của người phân công cũng như thực hiện sai của người được phân công.

Vì vậy, phân định thật rõ trách nhiệm, có trách nhiệm và chịu trách nhiệm sẽ bảo đảm cho mọi công việc trong tổ chức sẽ thực hiện tốt hơn, hiệu quả hơn, từ đó hạn chế việc “đùn đẩy trách nhiệm mà thực chất là đùn đẩy chịu trách nhiệm với sai trái” □

Chú thích:

1. Khoản 3 Điều 2 Hiến pháp năm 2013.
2. Võ Kim Sơn. *Phân công nhiệm vụ và quyền hạn cho từng cơ quan nhà nước gắn với pháp lý cụ thể*. Tạp chí Khoa học Nội vụ, số 44 (tháng 9/2021), tr. 3 - 10.
3. *Management*. John R. Schermerhorn, Paul Davidson, Peter Woods, Ellen McBarron, Aharon Factor, Fatima Junaid, Alan Simon. 6th. Asia-Pacific Edition.
4. Điều 14 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, năm 2019.
5. Cornelia Tomescu-Dumitrescu; Alin Eleodor; Ec Mihai (2020 online). *Delegation as a management Method*. University of Târgu Jiu, Economy Series, Issue 3/2019, pp 182 -187
6. Alejandra Salazar (2019). *Taking Responsibility: 3 Simple Tips to Take Control and be more Responsible*. September 14, 2019. <https://blog.cognifit.com>.
7. Riegel, D. G., “8 Ways Leaders Delegate Successfully,” *Harvard Business Review* online, August 15, 2019.