



Review Article

Overview of Approaches on Sustainable Development Management

Dang Thi Anh Tuyet¹, Hoang Thi Quyen^{2,*}

¹*Ho Chi Minh National Academy of Politics, 135 Nguyen Phong Sac, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

²*Academy of Politics Region IV, 6 Nguyen Van Cu, An Binh, Ninh Kieu, Can Tho, Vietnam*

Received 24 August 2020

Revised 11 September 2020; Accepted 14 September 2020

Abstract: So far, as people become more and more aware of the meaning and importance of the natural and social environment, the concept of "sustainable development" is also constantly being expanded. Researchers around the world have spent a lot of time on developing perspectives on "sustainable development" and "sustainable development management". Our main contribution in this paper is to explore and analyze approaches for sustainable development management in order to find the key components for building a sustainable development management system that is appropriate for Vietnam's practices in a new context.

Keywords: Sustainable development, sustainable development management, Sustainable development management system.

*Corresponding author.

Email address: hoangquyenhv4@gmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1116/vnupam.4258>

Tổng quan các cách tiếp cận về quản lý phát triển bền vững

Đặng Thị Ánh Tuyết¹, Hoàng Thị Quyên^{2,*}

¹Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, 135 Nguyễn Phong Sắc, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

²Học viện Chính trị Khu vực IV, Số 6 Nguyễn Văn Cừ, An Bình, Ninh Kiều, Cần Thơ, Việt Nam

Nhận ngày 24 tháng 8 năm 2020

Chỉnh sửa ngày 11 tháng 9 năm 2020; Chấp nhận đăng ngày 14 tháng 9 năm 2020

Tóm tắt: Cho đến nay khi con người ngày càng ý thức rõ hơn về ý nghĩa và tầm quan trọng của môi trường tự nhiên, môi trường xã hội thì nội hàm của khái niệm “phát triển bền vững” cũng không ngừng được mở rộng. Các nhà nghiên cứu trên thế giới đã dành nhiều thời gian cho việc phát triển các quan điểm về “phát triển bền vững” và “quản lý phát triển bền vững”. Trong phạm vi bài viết, nhóm tác giả cố gắng góp phần luận giải và phân tích các cách tiếp cận về quản lý phát triển bền vững nhằm tìm ra các thành tố chính cho việc xây dựng hệ thống quản lý phát triển bền vững phù hợp với thực tiễn của Việt Nam trong bối cảnh mới.

Từ khóa: Phát triển bền vững, quản lý phát triển bền vững, hệ thống quản lý phát triển bền vững.

1. Quan điểm, các cách tiếp cận và tiêu chí đo lường phát triển bền vững

Khái niệm “phát triển bền vững” ban đầu được đề cập với nội hàm tương đối hẹp dùng để chỉ sự phát triển có tính tới bảo vệ các tài nguyên sinh vật. Đến năm 1987, Ủy ban Thế giới về Môi trường và Phát triển của Liên hợp quốc sử dụng khái niệm “phát triển bền vững” để chỉ “sự phát triển đáp ứng được nhu cầu của hiện tại mà không làm tổn thương khả năng cho việc đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai”. [1] Năm 1992, Hội nghị Thượng đỉnh Trái đất về Môi trường và phát triển tổ chức ở Rio de Janeiro (Brazil) một lần nữa khẳng định lại nội hàm của khái niệm này [1]. Như vậy, đến những năm 1992 nội hàm của khái niệm “phát triển bền vững” chủ yếu nhấn mạnh đến khía cạnh sử dụng hiệu quả nguồn tài nguyên thiên nhiên và bảo đảm môi trường sống cho con người trong quá trình phát triển.

Cho đến hiện tại, nội hàm của khái niệm phát triển bền vững đã được mở rộng hơn rất nhiều. Nhiều người coi phát triển bền vững là một mục tiêu cao đẹp của sự phát triển, nhiều người xác định đây là một phương thức phát triển tổng hợp đa ngành, liên ngành, hay là một chương trình hành động với các tiêu chí rõ ràng và cụ thể [1]. Godian, Hecdue và Grima Lino lại tiếp cận “phát triển bền vững” như là một mô hình chuyển đổi mà nó tối ưu các lợi ích kinh tế và xã hội trong hiện tại nhưng không hề gây hại cho tiềm năng và những lợi ích tương tự trong tương lai. Năm 2002, Hội nghị Thượng đỉnh thế giới về “phát triển bền vững” tổ chức ở Johannesburg (Cộng hòa Nam Phi) xác định phát triển bền vững là một quá trình phát triển có sự kết hợp chặt chẽ, hợp lý và hài hòa giữa 3 mặt của sự phát triển, gồm: phát triển kinh tế (nhất là tăng trưởng kinh tế), phát triển xã hội (nhất là thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội; xoá đói giảm nghèo và giải quyết việc làm) và bảo vệ môi trường (nhất là xử

*Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: hoangquyenhv4@gmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1116/vnupam.4258>

lý, khắc phục ô nhiễm, phục hồi và cải thiện chất lượng môi trường; phòng chống cháy và chặt phá rừng; khai thác hợp lý và sử dụng tiết kiệm tài nguyên thiên nhiên). Như vậy, cho đến nay có rất nhiều cách tiếp cận khác nhau về phát triển bền vững, đây vừa là mục tiêu, vừa được tiếp cận như một mô hình, phương thức phát triển đồng thời nó cũng được xem như là một quá trình phát triển.

Dù tiếp cận dưới góc độ nào các nhà nghiên cứu hay quản lý cũng cần phải xác định được các chiều cạnh đo lường, đánh giá phát triển bền vững. Cho đến hiện tại có nhiều cách thức đo lường, đánh giá phát triển bền vững đã được đưa ra. Atkinson và các cộng sự (1999) đánh giá phát triển bền vững với 6 hệ thống chỉ tiêu, được chia thành 3 nhóm như sau: hệ thống con người; hệ thống hỗ trợ; và hệ thống tự nhiên. Trong đó: “Hệ thống con người = phát triển cá nhân + hệ thống xã hội + hệ thống chính phủ”; “Hệ thống hỗ trợ = hệ thống kinh tế + hệ thống cơ sở hạ tầng”; “Hệ thống tự nhiên = môi trường và hệ thống tài nguyên”. Ba nhóm hệ thống trên đây tương ứng với ba nguồn vốn thường được sử dụng trong phân tích toàn bộ hệ thống, đó là: vốn con người (Human capital); vốn cấu trúc (Structural capital); vốn tự nhiên (Natural capital) (Atkinson và các cộng sự, 1999) [2].

O'Connor M (2006) lại có cách tiếp cận khác với Mayer khi trình bày quan điểm hệ thống tổng thể về phát triển bền vững. Trong nghiên cứu của mình, O'Connor đề xuất một mô hình tứ giác như là "bốn trụ cột" cho phát triển bền vững. O'Connor cho rằng "phát triển bền vững được đặc trưng là sự gắn kết phát triển (coevolution) của hệ thống gồm: Kinh tế (Economic organisation), Xã hội (Social organisation) và Hệ tự nhiên/Môi trường (Natural Systems organisation), được thể hiện bằng các mục tiêu chất lượng/hoạt động liên quan đến mỗi một lĩnh vực". Lĩnh vực thứ tư là hệ thống quy định thông qua lĩnh vực Chính trị (System Regulation via Political organisation), được tác giả định nghĩa là những quy định có vai trò điều chỉnh hoạt động của lĩnh vực kinh tế và lĩnh vực xã hội và những mối quan hệ song hành với lĩnh vực môi trường (O'Connor M (2006) [2]. Trong khi đó

Peter P.Rogers, Kazi F.Jalal và John A .Boyd (2007) đo lường, đánh giá tính bền vững gắn với các chỉ số liên quan đến giảm nghèo; những ảnh hưởng và phát triển cơ sở hạ tầng; các vấn đề về kinh tế, sản xuất, tiêu dùng, những trục trặc của thị trường và về vai trò của xã hội dân sự (Peter P.Rogers và cộng sự 2007) [2].

Simon Bell và Stephen Morse (2008) cho ta thấy chất lượng cuộc sống là một yếu tố quan trọng mà hầu hết các định nghĩa về phát triển bền vững đều đề cập. Các tác giả này cũng cho thấy sự thay đổi trong các thang đo lường về tính bền vững. Nếu như các quan điểm trước đây về chất lượng và tính bền vững của hệ thống tập trung vào cơ sở tài nguyên và môi trường, hay tập trung vào các thực thể vật lý như mức độ ô nhiễm nước và không khí, xói mòn đất, độ chua hoặc kiềm của đất, năng suất cây trồng, đa dạng sinh học,... (các khái niệm bền vững đo lường các yếu tố này theo không gian và thời gian cụ thể) thì những khái niệm gần đây về bền vững bắt đầu đặt câu hỏi liệu chất lượng cuộc sống của con người có nên được đưa vào như một thành phần đánh giá tính bền vững hay không? [2] Theo đó tác giả khẳng định tính bền vững là sự phát triển hướng đến mục tiêu tất cả vì con người, do vậy từ một khái niệm trừu tượng, tính bền vững đã nhanh chóng được đo lường thông qua hệ thống nhân sinh (human- ecological systems) năng động.

Kế thừa và phát triển các cách tiếp cận đo lường phát triển bền vững nêu trên, Mayer đã đề xuất việc đánh giá phát triển bền vững theo 4 chiều cạnh được đặt trong một hệ trục tọa độ gồm trục tung là chiều kinh tế (economic dimensions); trục hoành là thời gian (time). Các chiều khác trong hệ tọa độ này gồm có: công nghệ (technological dimensions); sinh thái (ecological dimensions); Pháp luật/xã hội (legal/social dimensions). Khi hệ thống quỹ đạo (system trajectory) cân bằng giữa các chiều thì đạt tới sự bền vững (sustainable). Còn nếu có hiện tượng thảm họa (catastrophic event) cắt hệ thống quỹ đạo ở một điểm giữa của chiều kinh tế và chiều công nghệ thì sẽ không đạt được sự bền vững (not sustainable) (Mayer A.L (2008) [3]. Dù có nhiều cách tiếp cận và tiêu chí đo lường

khác nhau, hầu hết các nhà nghiên cứu đều thống nhất với nguyên tắc phát triển với “ba thế chân kiềng” là kinh tế, xã hội, môi trường. Theo đó phát triển bền vững là một tiến trình phát triển đảm bảo: kinh tế tăng trưởng bền vững, xã hội thịnh vượng, công bằng, ổn định, văn hóa đa dạng và môi trường được trong lành, tài nguyên được duy trì bền vững. Khái niệm phát triển bền vững dựa trên một loạt các yêu cầu, trong đó có các nhu cầu về nhân khẩu học, như: tiếp cận với nước, giáo dục, y tế, việc làm và cuộc chiến chống đói nghèo, suy dinh dưỡng của thể hệ hiện tại và tương lai. Nó cũng đề cập đến việc tôn trọng các quyền và tự do cơ bản, thúc đẩy các dạng năng lượng tái tạo mới như gió, mặt trời, năng lượng địa nhiệt đồng thời nó cũng đề cập đến việc thu hẹp khoảng cách giữa các nước giàu và nghèo [3]. Ủy ban phát triển bền vững Liên hợp quốc đã đưa ra bộ chỉ số đánh giá phát triển bền vững với 58 chỉ số cơ bản bao quát các khía cạnh kinh tế xã hội, môi trường và thể chế của phát triển bền vững.

Như vậy, phát triển bền vững vừa là mục tiêu, phương thức vừa được coi như tiến trình phát triển mà mọi quốc gia đều hướng tới. Để giám sát và đánh giá phát triển bền vững, các tổ chức môi trường quốc tế, các chính trị gia và các nhà nghiên cứu đã cố gắng xây dựng những bộ chỉ tiêu với nhiều chiều cạnh nhằm đánh giá toàn diện, hoặc hoặc đánh giá một lĩnh vực của phát triển bền vững như: phát triển kinh tế, xã hội, môi trường hay thể chế. Theo Thomas M.Parris và Robert W.Kates, cho đến nay có hơn 500 tiêu chí đánh giá phát triển bền vững; Trong đó có 67 tiêu chí qui mô toàn cầu, 103 tiêu chí qui mô quốc gia, 72 tiêu chí qui mô bang/tỉnh và 289 tiêu chí qui mô địa phương/thành phố.” Mỗi bộ chỉ số và cách đánh giá tùy theo mục đích sẽ nhấn mạnh đến các chỉ số riêng biệt để phù hợp với mục tiêu, điều kiện phát triển kinh tế của mỗi quốc gia [4]. Do vậy, không có một bộ chỉ số chung nào về phát triển bền vững có thể được áp dụng cho mọi cuộc nghiên cứu hay cho mọi quốc gia và vùng lãnh thổ. Mỗi nghiên cứu với mục tiêu cụ thể hóa và giản lược hóa sẽ xác định các nguyên tắc phát triển bền vững theo các lĩnh vực mà tác giả ưu tiên hay nhấn mạnh. Ví dụ, Luc

Hens là một nhà sinh thái nhân văn học, do vậy khi đánh giá phát triển bền vững ông quan tâm nhiều đến các khía cạnh xã hội của vấn đề [4]. Ngân hàng thế giới lại ưu tiên mục tiêu bảo toàn vốn và đề cao các công cụ kinh tế môi trường do đó tổ chức này quan tâm nhiều hơn đến các khía cạnh kinh tế và hiệu quả của phát triển.

2. Quan điểm và các cách tiếp cận về quản lý phát triển bền vững

2.1. Chủ thể quản lý phát triển bền vững

Có những thời kỳ, các chính trị gia và kể cả các học giả chỉ coi quản lý xã hội hay quản lý phát triển xã hội là một phân hệ - lĩnh vực của quản lý hành chính, không thừa nhận các chủ thể ngoài nhà nước tham gia vào quản lý xã hội. Theo đó, hoạt động quản lý phát triển bền vững được “hành chính hóa” thông qua bộ máy hành chính của nhà nước. Tuy nhiên khi hoạt động quản lý chỉ chú trọng vào quản lý nhà nước, điều này khiến cho các cơ quan công quyền phải thực hiện nhiều nhiệm vụ và phải tham gia sâu vào mọi ngõ ngách của đời sống dân sự. Xu hướng này tạo ra áp lực và gánh nặng cho các cơ quan công quyền đồng thời khiến cho hoạt động quản lý nhà nước trở nên thiếu hiệu quả [5, tr.40]. Từ năm 1990, Elinor Ostrom nhà kinh tế học đã chứng minh rằng tài nguyên công cộng dù được quản lý dưới dạng “tài sản quốc dân” hay ngay cả dưới dạng “cổ phần hóa” cũng đều được quản lý kém do rơi vào cảnh “cha chung không ai khóc”. Trong tác phẩm "Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action" (1990), Elinor Ostrom đã khẳng định: “Chính những người sử dụng tài nguyên sẽ định ra cơ chế sử dụng sao cho tài nguyên ấy đem lại lợi ích khả dĩ chấp nhận được cho mọi người; ngược lại, các quy định quản lý của nhà nước thường trở nên phản tác dụng do lẽ nhà nước trung ương xa xôi với thực tế địa phương và cũng chẳng còn mấy uy lực ở cơ sở” [6]. Ostrom đã cho thấy những can thiệp của nhà nước nhiều khi lại gây ra sự tan tác thay vì tạo nên trật tự. Cho đến nay lý thuyết quản lý dựa vào cộng đồng, quản lý có sự tham gia của các

tổ chức xã hội được phát triển và áp dụng một cách rộng rãi tại nhiều quốc gia, khu vực. Ngân hàng Thế giới cũng cho rằng muốn cải thiện tính hiệu quả của nhà nước, cần phải dựa vào sức mạnh tương đối của thị trường và xã hội dân sự [7]. Hầu hết các quốc gia, vùng lãnh thổ, các tổ chức quốc tế đều thống nhất khi cho rằng có nhiều nhóm chủ thể tham gia vào quản lý xã hội hay quản lý phát triển bền vững trong đó nhà nước là chủ thể giữ vai trò trọng yếu. Theo đó bộ máy thực hiện quyền lực nhà nước được bố trí rộng khắp từ trung ương đến địa phương thông qua các công cụ của mình như chính sách, pháp luật thực hiện các hoạt động nhằm điều chỉnh và kiểm soát các quan hệ xã hội, hoạt động của các nhóm chủ thể nhằm hướng sự phát triển theo một trật tự xã hội nhất định nào đó mà xã hội đặt ra và kỳ vọng hướng tới. Có nhiều mô hình lý thuyết đã được đề xuất để khẳng định sự tham gia của các nhóm chủ thể vào quá trình quản lý phát triển xã hội hay quản lý phát triển bền vững. Các học giả chỉ ra rằng phát triển bền vững là sản phẩm của một tập hợp các biến đổi trong đó có việc khai thác tài nguyên thiên nhiên, lựa chọn loại hình đầu tư, định hướng sửa đổi công nghệ và thể chế phù hợp với nhu cầu hiện tại và tương lai. Theo đó các mục tiêu phát triển bền vững chỉ có thể đạt được khi có sự tham gia của cá nhân, các công ty, tổ chức nhà nước ở mọi cấp độ từ hộ gia đình, cộng đồng, quốc gia cho đến cấp độ toàn cầu. Sự đồng thuận của tất cả những người tham gia trong xã hội như các công ty thuộc khu vực tư nhân và công cộng, hiệp hội, tổ chức phi chính phủ, đoàn thể và công dân đóng vai trò quan trọng [3]. Các lý thuyết cũng phân định vai trò và mối quan hệ của các thiết chế quản lý nhà nước và thiết chế quản lý phi nhà nước. Báo cáo phát triển thế giới năm 1997 của Ngân hàng thế giới về “Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi” xác định năm nhiệm vụ cơ bản mà các chính phủ phải thực hiện nhằm đảm bảo sự phát triển bền vững của xã hội là: “i) Tạo dựng cơ sở luật pháp; ii) Duy trì một môi trường chính sách không phân biệt, bao gồm cả tính bền vững kinh tế vĩ mô; iii) Đầu tư vào hạ tầng và các dịch vụ xã hội cơ bản; iv) Bảo vệ những người dễ bị tổn thương; v) Bảo vệ môi trường” [5, tr.223].

Tuy nhiên về vật thực tế có rất ít công trình nghiên cứu có thể đánh giá việc thực hiện vai trò của từng nhóm chủ thể cũng như mối quan hệ giữa các nhóm chủ thể trong quá trình tham gia vào quản lý phát triển bền vững. Về mặt lý luận vẫn còn những khoảng trống cần phải được nghiên cứu và làm rõ đó là ai sẽ tham gia và tham gia với mức độ như thế nào vào quản lý phát triển bền vững? Làm thế nào để phân định một cách hợp lý nhiệm vụ, vai trò của các thiết chế nhà nước và thiết chế phi nhà nước. Trên thực tế tại Việt Nam những năm qua có những nhóm chủ thể nào tham gia vào quản lý phát triển bền vững, các nhóm chủ thể này có vị trí, vai trò ra sao? Tất cả những vấn đề nêu trên vẫn cần phải có nghiên cứu cả về mặt lý luận và thực tiễn

2.2. Đối tượng quản lý phát triển bền vững

Trên thế giới sau hội nghị Rio năm 1992, hầu hết các quốc gia đã tiến hành xây dựng chiến lược với mục tiêu phát triển bền vững. Việc thực hiện các chiến lược này ngày càng trở nên khó khăn, bởi phát triển bền vững đòi hỏi phải giải quyết các vấn đề rất nghiêm trọng trong bối cảnh kinh tế và chính trị đã được định hình bởi quán tính mạnh, các vấn đề xuất hiện ở mọi cấp độ và ảnh hưởng đến mọi lĩnh vực của chính sách quốc gia. Các cách tiếp cận khác nhau phản ánh các quan điểm khác biệt do vậy thị trường tự do bị ràng buộc ít nhiều, mong muốn đặt con người vào trung tâm của nền kinh tế đòi hỏi các quốc gia phải cân nhắc đến các quyết định nhằm cân bằng lợi ích ngắn hạn, trung hạn, dài hạn và rất dài hạn. Hơn nữa, không thể phủ nhận rằng sự phụ thuộc lẫn nhau của các nền kinh tế hiện đại khiến cho các vấn đề môi trường phải được giải quyết ở cấp độ toàn cầu, điều này không hoàn toàn đơn giản bởi việc thực hiện các chiến lược cần thiết sẽ khó đạt được đặc biệt do sự khác biệt về mức độ phát triển. Do đó đối tượng của quản lý phát triển bền vững có thể rất đa dạng với nhiều cấp độ quản lý khác nhau

2.3. Nội dung quản lý phát triển bền vững

Liên quan đến nội dung quản lý, chúng ta biết rằng một hệ thống quản lý phải là tập hợp

tương tác được sắp xếp nhất quán để thiết lập một chính sách và các mục tiêu liên quan. Các quá trình và cơ chế được thiết lập sẽ phải được cải tiến liên tục để vận hành các thiết chế quản lý. Tùy thuộc vào hệ thống mục tiêu mà chủ thể quản lý sẽ xác định nội dung quản lý cho phù hợp. Để có thể thiết lập và phát triển hệ thống quản lý phát triển bền vững, các nhà nghiên cứu, các nhà quản lý cần xác định đầy đủ các chính sách, mục tiêu và quy trình, trên cơ sở phân tích các điều kiện kinh tế - xã hội cũng như phải cân nhắc các loại nhu cầu mà xã hội quan tâm. Liliana Nitu cho rằng một hệ thống quản lý được thiết kế để phát triển bền vững cần phải thực hiện chuỗi hoạt động bao gồm lập kế hoạch – thực hiện- kiểm tra - hành động. Các hoạt động cần được mở rộng để bao quát phạm vi và quy trình cần thiết để giải quyết các vấn đề bền vững. Theo đó mỗi tổ chức là một phần của toàn bộ hệ thống ở các cấp độ khác nhau như khu vực, quốc gia và quốc tế, các tổ chức này phải đi theo cùng một hướng mà toàn bộ hệ thống đang di chuyển [8]. Các nhà nghiên cứu khác lại cho rằng để quản lý hiệu quả phát triển bền vững đòi hỏi phải có thông tin đáng tin cậy, dựa trên bằng chứng về tiềm năng và tác động thực tế của các chính sách và chương trình đối với nền kinh tế, môi trường và xã hội. Thông tin và phân tích phải dựa trên cơ sở khoa học, các chỉ số hiệu suất phù hợp. Theo đó cần phải thiết lập hệ thống đo lường để hiểu và giám sát các tác động môi trường, kinh tế và xã hội của các chính sách và chương trình hành động. Do vậy một trong những nội dung quản lý phát triển bền vững là thiết lập hệ thống đánh giá giám sát các tác động của chính sách và chương trình đến kinh tế, môi trường và xã hội. Đồng thời cần phải có các hoạt động để tích hợp các mục tiêu môi trường, xã hội và kinh tế vào việc thực hiện các chương trình và kế hoạch dài hạn hoặc ngắn hạn. Vì vậy cần có các hoạt động, kỹ thuật phân tích lợi ích chi phí hay phân tích đa tiêu chí nhằm tích hợp các cân nhắc về môi trường, kinh tế và xã hội để tìm ra mô hình phát triển phù hợp [9]. Có thể thấy có rất nhiều nội dung nhằm thực hiện quản lý phát triển bền vững, công việc tiếp theo là cần chỉ ra ai chủ thể nào cần phải làm gì với mức độ ra sao và ở cấp

độ nào. Các chủ thể quản lý sẽ liên kết với nhau như thế nào để vận hành hệ thống quản lý vì mục tiêu phát triển bền vững. Đây vẫn là động lực để các nhà nghiên cứu tìm tòi và phát triển cả trên phương diện lý luận và tổng kết đánh giá về mặt thực tiễn

3. Các tiêu chí đánh giá quản lý phát triển bền vững

Quản lý phát triển bền vững bao gồm nhiều hoạt động với các quy trình thực hiện phức tạp và sự tham gia của nhiều nhóm chủ thể. Do đó đánh giá quản lý phát triển bền vững là việc làm hết sức khó khăn và phức tạp. Mỗi chủ thể khi tham gia đánh giá hoạt động quản lý phát triển bền vững sẽ có các tiêu chí đánh giá khác nhau. Vào năm 2007, Tổng Kiểm toán nước Anh đã yêu cầu một hội đồng chuyên gia độc lập, Hội đồng Ruy băng Xanh, tiến hành kiểm tra xem nhiệm vụ phát triển bền vững và môi trường đã được đưa vào thực tế hoạt động của Văn phòng Kiểm toán viên như thế nào kể từ khi mục tiêu phát triển bền vững được luật hóa vào năm 1995. Báo cáo đã sử dụng các bảng điều khiển để đánh giá hoạt động của Văn phòng Tổng Kiểm toán trong việc nỗ lực giảm thiểu các rủi ro về môi trường trong quy trình lựa chọn kiểm toán. Theo đó, họ đánh giá xem các ủy viên có nêu rõ việc đưa thành phần phát triển bền vững vào kế hoạch làm việc của mình hay không. Họ cũng đánh giá xem các văn phòng thực hiện kiểm toán có kiểm tra hiệu suất của các chương trình và hoạt động của chính phủ hay không nghĩa là khi thực hiện hoạt động kiểm toán các văn phòng kiểm toán có tính đến yếu tố quản lý phát triển bền vững như là một thông số để đánh giá xem hoạt động quản lý chính sách của cơ quan công quyền được thực hiện tốt như thế nào? Các báo cáo cũng tập trung đánh giá hai khía cạnh đặc biệt là thách thức trong việc quản lý phát triển bền vững liên quan đến việc tích hợp các hiệu ứng môi trường, kinh tế và xã hội vào chiến lược, chính sách phát triển và sự thay đổi trong việc thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững giữa các khu vực và theo thời gian được đo bằng các thể hệ [9]. Nghiên cứu này đã đưa ra các nhóm tiêu chí khi xác định việc

thực hiện quản lý phát triển bền vững áp dụng cho quy mô quản lý của đơn vị, tổ chức cụ thể.

Thời gian gần đây mô hình "quản trị tốt" ("good governance") được xem như hệ thống tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động quản lý của nhà nước. Cho đến nay có nhiều cách hiểu khác nhau về "quản trị tốt". Dù có nhiều cách tiếp cận khác nhau việc đánh giá hoạt động quản lý qua các tiêu chí liên quan đến quản trị đòi hỏi việc quản lý đảm bảo 8 đặc trưng chính đó là: "sự tham gia (participatory), định hướng đồng thuận (consensus-oriented), trách nhiệm giải trình (accountable), sự minh bạch (transparent), sự kịp thời (responsive), tính hiệu lực (effective), tính hiệu quả (efficient), tính bình đẳng và không loại trừ chủ thể nào (equitable and inclusive) và tuân thủ pháp quyền (follows the rule of law)" [10]. Hệ thống tiêu chí đánh giá quản lý theo nguyên tắc quản trị tốt rất rộng lớn bao gồm nhiều lĩnh vực từ kinh tế, xã hội cho đến chính trị. Việc đánh giá cũng được xác định trên nhiều khía cạnh từ đánh giá nội dung quản lý cho đến chủ thể tham gia quản lý, phương thức, công cụ quản lý và hiệu quả hoạt động quản lý. Tất cả những tiêu chí này lại được kết hợp với nhau tạo nên các nhóm tiêu chí phức hợp. Do vậy, việc bảo đảm tất cả các nguyên tắc của quản trị tốt là không dễ dàng đồng thời cũng rất khó để thu thập đủ dữ liệu và thông tin cho việc phân tích, đánh giá chu trình, chính sách hay mục tiêu quản lý theo tiêu chí quản trị tốt.

Để đơn giản hơn một số nghiên cứu đánh giá hoạt động quản lý xã hội, quản lý phát triển bền vững theo từng khía cạnh riêng lẻ như chủ thể quản lý, đối tượng quản lý, nội dung quản lý, chính sách công cụ quản lý. Việc đánh giá nội dung quản lý chính là việc đánh giá các hoạt động cũng như việc thực hiện các hoạt động quản lý. Theo đó các hoạt động thường được đưa vào đánh giá là: i) Xây dựng thể chế, thiết chế cho hoạt động quản lý; ii) Các hoạt động phổ biến, tuyên truyền chương trình, chính sách, pháp luật; iii) Sự phân phân công phối hợp thực hiện chương trình chính sách; iv) Các hoạt động được triển khai để duy trì chính sách; v) Hoạt động điều chỉnh chính sách; vi) Theo dõi, kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện chính sách, pháp luật; vii)

Đánh giá, tổng kết, rút kinh nghiệm đối với quá trình hoạch định và thực thi chính sách.

Khi đánh giá chủ thể các nhà nghiên cứu thường quan tâm tìm hiểu xem có nhóm chủ thể nào tham gia vào hoạch định và thực thi chương trình, chính sách? Mức độ tham gia của các nhóm? Sự phối hợp giữa các nhóm chủ thể này ra sao? Khi đánh giá dự tham gia của các nhóm chủ thể vào quá trình quản lý xã hội, theo Chương trình phát triển Liên Hợp quốc để quản trị xã hội tiêu chí quản trị tốt nhằm hướng đến mục tiêu thúc đẩy, bảo đảm sự phát triển hài hòa của quốc gia, chủ thể tham gia vào quản lý xã hội cần có sự tham gia ngày càng lớn của người dân. Ngân hàng Thế giới xác định tiêu chí cơ bản đánh giá mô hình quản trị tốt là sự tham gia của xã hội công dân [11]. Không chỉ đánh giá xem có những nhóm chủ thể nào tham gia vào quá trình hoạch định và thực thi chương trình, chính sách quản lý mà chúng ta còn phải đánh giá mối quan hệ của các nhóm chủ thể này khi họ tham gia vào hoạch định thực thi chính sách. Nghĩa là đánh giá mức độ bình đẳng, dân chủ trong việc thực hiện vai trò, trách nhiệm của các nhóm chủ thể trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách quản lý.

Khi đánh giá các chương trình, chính sách các nhà nghiên cứu thường sử dụng các tiêu chí như: i) Tính Phù hợp của chương trình, chính sách được xây dựng, triển khai thực hiện. Phù hợp nghĩa là phù hợp với Hiến pháp ("hợp hiến"); Phù hợp với quan điểm, đường lối và các chính sách liên quan; Phù hợp với thực tiễn, nhu cầu của xã hội; ii) Tính Hệ thống của chương trình, chính sách được xây dựng, triển khai thực hiện. Tính hệ thống đề cập đến sự toàn vẹn, đầy đủ của chính sách; Sự thống nhất giữa các bộ phận hợp thành chính sách (không có mâu thuẫn nội tại); Sự tương thích giữa mục tiêu và biện pháp của chính sách; iii) Tính Khả thi của chương trình, chính sách được xây dựng, triển khai thực hiện. Tính khả thi sẽ được đánh giá khi chúng ta đối chiếu chính sách với điều kiện thực hiện chính sách, về: nhân lực; tài lực, vật chất; tổ chức thực hiện; thời gian; iv) Tính Công bằng của chương trình, chính sách được xây dựng, triển khai thực hiện. Các chính sách được xây

dựng cần đảm bảo bình đẳng về cơ hội, bình đẳng về quyền lợi và nghĩa vụ cho các đối tượng mà chính sách hướng đến. Bình đẳng có thể được xét trên các chiều cạnh như bình đẳng giới; bình đẳng giữa các dân tộc; bình đẳng giữa các thành phần kinh tế;... Các chương trình và chính sách cần đảm bảo lợi ích hài hòa của các tác nhân liên quan, phục vụ số đông (tránh “nhóm lợi ích” cục bộ); Hỗ trợ nhóm khó khăn, nhóm yếu thế (người nghèo, phụ nữ, DTTS).

Bên cạnh việc đánh giá các hoạt động và công cụ chính sách, một trong những nội dung trọng tâm khi đánh giá hoạt động quản lý là đánh giá hiệu lực, hiệu quả của hoạt động quản lý. Khái niệm hiệu lực quản lý thường được dùng để đánh giá hiệu lực của quản lý nhà nước. Theo Trần Đình Thắng (2020), hiệu lực quản lý là “mức độ pháp luật được tuân thủ và mức độ hiện thực quyền lực chỉ huy và phục tùng trong mối quan hệ giữa chủ thể quản lý với đối tượng quản lý xét theo những điều kiện lịch sử nhất định” [12]. Hiệu lực quản lý nhà nước thường được đánh giá qua: mức độ tuân thủ, chấp hành pháp luật, tuân thủ chấp hành các quyết định của cơ quan quản lý. Thông qua mức độ tuân thủ, chấp hành quyết định quản lý của các khách thể quản lý chúng ta cũng đánh giá uy tín và khả năng hiện thực quyền lực của các chủ thể quản lý. Theo đó để đánh giá hiệu lực quản lý nhà nước các nhà nghiên cứu, cũng như các nhà quản lý thường dựa vào mức độ tuân thủ các quy định pháp luật của khách thể quản lý; mức độ thực hiện tổ chức xây dựng và triển khai các chương trình chính sách nhằm thực hiện mục tiêu quản lý. Cũng như đánh giá kết quả của quá trình thực hiện các hoạt động này như việc ban hành các văn bản chính sách, pháp luật có đầy đủ, đồng bộ, kịp thời để xây dựng cơ sở pháp lý cho việc quản lý các vấn đề xã hội tại khu công nghiệp? Mức độ điều tiết, can thiệp của các chủ thể quản lý đối với các đối tượng quản lý. Thông thường để đánh giá sự can thiệp của cơ quan quản lý nhà nước, các nhà nghiên cứu sẽ đánh giá xem sự can thiệp đó có đảm bảo sự phù hợp. Nghĩa là sự can thiệp của chủ thể quản lý có là quá sâu hay quá hời hợt, sự can thiệp là đúng thời điểm hay quá sớm hoặc quá muộn. Bên cạnh đó chúng ta cũng đánh giá kết

quả việc thực hiện kiểm tra, thanh tra, giám sát đối với các hoạt động quản lý thông qua việc phát hiện các sai phạm và kết quả xử lý cá sai phạm.

Khác với hiệu lực, hiệu quả là chỉ tiêu phản ánh trình độ khai thác các yếu tố đầu vào để tạo ra kết quả hoạt động tối đa với chi phí hoạt động tối thiểu, hoặc là chỉ tiêu phản ánh năng suất hoạt động, hiệu suất sử dụng các chi phí đầu vào. Hiệu quả quản lý nói đến kết quả tốt nhất của hoạt động quản lý với mức chi phí ở mức tối thiểu. Nghĩa là các chủ thể quản lý đã sử dụng một cách hiệu quả nhất các nguồn lực và thông tin nhằm đạt được mục tiêu quản lý ở mức cao nhất. Hiệu quả quản lý thường được đánh giá thông qua các tiêu chí như: Mức độ đạt các mục tiêu mà chủ thể quản lý đặt ra [12]. Đồng thời chúng ta cần đánh giá những tác động không mong muốn do quá trình thực hiện nội dung quản lý gây ra.

Lời cảm ơn

Bài viết dựa trên kết quả nghiên cứu đề tài cấp Bộ 2020 - 2021: “Quản lý phát triển xã hội bền vững trong điều kiện mới” do Viện Xã hội học và Phát triển chủ trì.

Tài liệu tham khảo

- [1] P.T.T. Binh, What are the criteria for sustainable development? (in Vietnamese) <http://tapchitaichinh.vn/nghien-cuu--trao-doi/trao-doi-binh-luan/phat-trien-ben-vung-o-viet-nam-tieu-chi-danh-gia-va-dinh-huong-phat-trien-94064.html?mobile=true>, 2016 (accessed 10 April 2020)
- [2] S. Bell, S. Morse, Sustainability Indicators Measuring the Immeasurable?, Earthscan, UK and USA, 2008, p.17.
- [3] Legrand, Sustainable development: definition, background, issues and objectives, <https://www.legrandgroup.com/en/sustainable-development-description> (accessed 10 April 2020)
- [4] T.M. Parris, R.W. Kates, Characterizing and Measuring Sustainable Development, Annual Review of Environment and Resources, Vol. 28, pp.559-586,

- <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.energy.28.050302.105551>, 2003 (accessed 10 April 2020).
- [5] H.C. Bao, Current theoretical issues on social development and social development management – Application in Vietnam (in Vietnamese), National Politic Publisher, 2010.
- [6] E. Ostrom, Governing the commons-The Evolution of Institutions for Collective Action, The United States of America, 1990.
- [7] T.V. Phuc, The role of social organizations in social development and social development management in Vietnam in terms of developing a market economy and building a law-governed social state - Theoretical and practical basis (in Vietnamese), State scientific topics, p.16.
- [8] L. Nitu, A management system for sustainable development – a new challenge, Proceedings Congress: 53rd European Organization for Quality–EOQ Congress: World Quality Congress, Dubrovnik, Croatia, 2009.
- [9] Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Managing Sustainable Development https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/sds_fs_e_33574.html, 2009 (accessed 10 April 2020)
- [10] V.C. Giao, Some theoretical issues about good governance (in Vietnamese), Tạp chí tổ chức nhà nước, https://tcnn.vn/news/detail/36119/Mot_so_van_de_ly_luan_ve_quan_tri_totall.html, 2017 (accessed 10 April 2020).
- [11] V.C. Giao, Good governance-theoretical and practical (in Vietnamese), 2017, pp.8-9.
- [12] T.D. Thang, Criteria for evaluating the effectiveness and efficiency of state management of business valuation service activities (in Vietnamese), <http://tapchitaichinh.vn/tai-chinh-kinh-doanh/tieu-chi-danh-gia-hieu-luc-hieu-qua-quan-ly-nha-nuoc-doi-voi-hoat-dong-kinh-doanh-dich-vu-tham-dinh-gia-318050.html>, 2020 (accessed 10 April 2020).