

BÁO CÁO VÀ VẤN ĐỀ SOẠN THẢO BÁO CÁO

ThS. BÙI THỊ ĐÀO *

1. Báo cáo và vai trò của báo cáo trong quản lý nhà nước

Báo cáo là loại văn bản dùng để phản ánh tình hình thực tế, trình bày kết quả thực hiện công việc trong hoạt động của cơ quan nhà nước giúp cho việc đánh giá tình hình quản lý, lãnh đạo và đề xuất những biện pháp, chủ trương quản lý mới.

Quản lý nhà nước thường được hiểu là sự tác động của chủ thể mang quyền lực nhà nước tới đối tượng quản lý nhằm đạt được các nhiệm vụ, mục tiêu do Nhà nước đặt ra. Kết quả của quản lý nhà nước phụ thuộc vào khả năng tác động của chủ thể quản lý, các đặc trưng của đối tượng quản lý (đối tượng quản lý là cá nhân hay tổ chức, hoạt động trong lĩnh vực nào, khả năng nhận thức của họ, tính tích cực xã hội cao hay thấp, các lợi ích mà họ quan tâm...), điều kiện, hoàn cảnh, môi trường, nhiệm vụ, mục tiêu quản lý.

Khả năng tác động của chủ thể quản lý liên quan trực tiếp tới thẩm quyền của từng chủ thể do pháp luật quy định nằm trong cơ cấu tổ chức quyền lực nhà nước nói chung. Đây là yếu tố tương đối ổn định ở mỗi quốc gia trong từng thời kỳ cụ thể. Nhiệm vụ, mục tiêu quản lý do nhà nước đặt ra phải phù hợp với đối tượng, điều kiện, môi trường quản lý. Trong giới hạn thẩm quyền, hướng vào các mục tiêu cần đạt, chủ thể quản lý đưa ra các tác động. Nếu tác động phù hợp với thực tế xã hội thì hoạt động quản lý được thực hiện dễ dàng, với kết quả

cao và chi phí thấp; ngược lại, nếu tác động không phù hợp thì hoạt động quản lý khó khăn, thậm chí có thể gây tổn hại cho xã hội.

Với tư cách là loại văn bản được dùng để phản ánh tình hình, vai trò của báo cáo có thể được xem xét ở hai bình diện: trong quản lý nhà nước nói chung thể hiện mối quan hệ giữa chủ thể quản lý và đối tượng quản lý; trong mỗi quan hệ ràng buộc lẫn nhau giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước.

Thứ nhất, vai trò của báo cáo trong quản lý nhà nước nói chung thể hiện mối quan hệ giữa chủ thể quản lý và đối tượng quản lý: Hoạt động quản lý trên thực tế là một chuỗi tác động không ngừng của các chủ thể quản lý tới đối tượng quản lý trong đó tác động sau tiếp nối, dựa trên kết quả tác động trước. Trong quản lý thường phát sinh những nhiệm vụ đột xuất, những điều kiện, hoàn cảnh bất thường cần có sự phản ứng tương xứng từ chủ thể quản lý. Như vậy, để thực hiện một sự tác động, chủ thể quản lý phải có đủ thông tin cần thiết về đối tượng, điều kiện, hoàn cảnh, môi trường quản lý. Bản thân đối tượng, điều kiện, hoàn cảnh, môi trường quản lý luôn vận động do sự tác động của nhiều yếu tố tự nhiên, xã hội khác nhau trong đó có cả sự tác động của chính hoạt động quản lý. Điều đó cho thấy thông tin về đối tượng, điều kiện, hoàn cảnh, môi trường

* Giảng viên Khoa hành chính - nhà nước
Trường Đại học Luật Hà Nội

quản lí, về quá trình hiện thực hoá các tác động trước đó trên thực tế là yếu tố đặc biệt quan trọng mà chủ thể quản lí cần quan tâm trong toàn bộ quá trình quản lí. Các thông tin này được chuyển tới chủ thể quản lí bằng nhiều con đường như chủ thể quản lí tự mình tìm hiểu, khảo sát thực tế; đối tượng quản lí phản ánh thông qua kiến nghị, yêu cầu, khiếu nại, các cơ quan nhà nước báo cáo trước cơ quan có trách nhiệm kiểm tra, giám sát hoạt động của mình, trong đó báo cáo của các cơ quan nhà nước là nguồn thông tin đầy đủ, toàn diện, thường xuyên hơn cả. Chính vì vậy, báo cáo đóng vai trò quan trọng trong việc cung cấp thông tin cho các quyết định quản lí, có ý nghĩa đặc biệt đối với chất lượng của hoạt động quản lí.

Thứ hai, vai trò của báo cáo thể hiện trong mối quan hệ ràng buộc lẫn nhau giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước: Bộ máy nhà nước dù được tổ chức theo nguyên tắc phân quyền hay tập quyền cũng đều có cơ chế kiểm tra, giám sát lẫn nhau giữa các cơ quan đảm bảo cho các cơ quan thực hiện đúng và đủ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, thấy rõ trách nhiệm của các cơ quan trong trường hợp có vi phạm pháp luật hay hoạt động không hiệu quả. Ngoài ra, báo cáo còn là văn bản được dùng để tự đánh giá quá trình hoạt động của cơ quan trong một khoảng thời gian nhất định. Qua đó, mỗi cơ quan thấy rõ ưu điểm, nhược điểm, thuận lợi, khó khăn, thành tích, hạn chế trong hoạt động của mình để rút kinh nghiệm, làm cơ sở đề ra phương hướng hoạt động trong thời gian tới. Chính vì vậy, báo cáo được sử dụng thường xuyên trong hoạt động của các cơ quan nhà nước.

2. Các loại báo cáo và vai trò của chúng

* *Xét theo thời hạn ban hành*, báo cáo gồm có:

- Báo cáo thường kì (định kì) là báo cáo được ban hành sau mỗi kì hạn được quy định. Kì hạn có thể là hàng tuần, hàng tháng, hàng quý, hàng năm hay nhiệm kì. Đây là loại báo cáo dùng để phản ánh toàn bộ quá trình hoạt động của cơ quan trong thời hạn được báo cáo. Thông thường loại báo cáo này là cơ sở quan trọng để cơ quan có thẩm quyền kiểm tra, đánh giá hoạt động của cấp dưới, phát hiện những khó khăn, yếu kém về tổ chức, nhân sự, cơ chế hoạt động, thể chế, chính sách, từ đó đưa ra những chủ trương, biện pháp quản lí phù hợp.

- Báo cáo bất thường (đột xuất) là báo cáo được ban hành khi thực tế xảy ra hay có nguy cơ xảy ra các biến động bất thường về tự nhiên, về tình hình chính trị, kinh tế, xã hội, an ninh, quốc phòng, ngoại giao. Cơ quan nhà nước có thể báo cáo theo yêu cầu của cấp có thẩm quyền hoặc khi xét thấy vấn đề phức tạp vượt quá khả năng giải quyết của mình, cần có sự hỗ trợ của cấp trên hay cần phải phản ánh tình hình tới cơ quan có thẩm quyền để cơ quan có thẩm quyền có những biện pháp giải quyết kịp thời. Loại báo cáo này được dùng để thông tin nhanh về những vấn đề cụ thể làm cơ sở cho các quyết định quản lí nhanh nhạy phù hợp với tình huống bất thường trong quản lí. Yêu cầu về tính chính xác và kịp thời của các thông tin "nóng" trong loại báo cáo này được đặc biệt coi trọng.

* *Xét theo mức độ hoàn thành công việc cần báo cáo*, báo cáo gồm có:

- Báo cáo sơ kết là báo cáo về một công việc đang còn được tiếp tục thực hiện. Trong quản lí có những công việc đã được lập kế hoạch, lên chương trình từ trước, có những công việc được thực hiện ngoài kế hoạch khi phát sinh những tình huống không dự kiến trước. Cho dù là công việc nào thì trong quá trình thực hiện cũng có thể nảy sinh các vấn đề không thể dự liệu được hoặc đã được dự liệu không chính xác. Để hoạt động quản lí có kết quả cao, việc thường xuyên nắm bắt tình hình thực tế, đánh giá thuận lợi, khó khăn, rút kinh nghiệm, đề ra những biện pháp mới, điều chỉnh hoạt động quản lí theo hướng phù hợp hơn với thực tế là cần thiết. Báo cáo sơ kết giúp cho cơ quan có thẩm quyền chỉ đạo sát sao, kịp thời, thiết thực đối với hoạt động của cấp dưới.

- Báo cáo tổng kết được ban hành sau khi đã hoàn thành hoặc đã hoàn thành một cách căn bản một công việc nhất định. Mục đích của loại báo cáo này không phải là để tiếp tục hoàn thành công việc một cách tốt nhất như báo cáo sơ kết mà là đánh giá lại quá trình thực hiện một công việc, so sánh kết quả đạt được với mục tiêu, nhiệm vụ đã đề ra, rút kinh nghiệm cho các hoạt động quản lí cùng loại hoặc tương tự về sau từ việc lập kế hoạch hoạt động cho đến việc tổ chức thực hiện các hoạt động đó trên thực tế.

* *Xét theo nội dung báo cáo*, báo cáo gồm có:

- Báo cáo chung là báo cáo nhiều vấn đề, nhiều mặt công tác cùng được thực hiện trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan. Mỗi vấn đề, mỗi mặt công tác được liệt kê, mô tả trong mối quan hệ với các vấn đề, các

mặt công tác khác tạo nên toàn bộ bức tranh về hoạt động của cơ quan. Thông qua báo cáo này có thể đánh giá năng lực, hiệu quả hoạt động của cơ quan một cách toàn diện.

- Báo cáo chuyên đề là báo cáo chuyên sâu vào một nhiệm vụ công tác, một vấn đề quan trọng. Các vấn đề, các nhiệm vụ khác không được đề cập hoặc nếu có thì chỉ được thể hiện như các yếu tố ảnh hưởng đến vấn đề cần được báo cáo. Báo cáo chuyên đề chỉ cho phép đánh giá một mặt hoạt động cụ thể của cơ quan.

3. Mục đích, yêu cầu của báo cáo

Mặc dù có nhiều loại báo cáo khác nhau nhưng nói chung báo cáo là loại văn bản dùng để mô tả thực tế nhằm cung cấp thông tin phục vụ cho hoạt động quản lí nhà nước. Tất cả các quyết định quản lí của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đều phải dựa trên những thông tin nhất định mà các thông tin từ cơ sở, thông tin phản hồi từ đối tượng quản lí được phản ánh trong báo cáo là nguồn quan trọng. Tuy thông tin trong báo cáo không có giá trị pháp lí rõ rệt như thông tin trong biên bản (nhất là biên bản một vụ việc cụ thể) nhưng độ chính xác hay sai lệch của chúng cũng ảnh hưởng mạnh mẽ tới giá trị của các quyết định quản lí, đặc biệt khi cần quyết định nhanh trong các tình huống bất thường mà chủ thể có quyền ra quyết định ở cách xa nơi xảy ra tình huống thực tế. Điều đáng lưu ý là báo cáo cung cấp thông tin cho các quyết định quản lí nhưng báo cáo lại là sự tự phản ánh của chính cơ quan ban hành báo cáo. Vì vậy, để thực sự có giá trị cung cấp thông tin thì báo cáo phải đảm bảo trung thực, chính xác, cụ

thê, kịp thời, có trọng tâm, trọng điểm.

4. Các yếu tố ảnh hưởng đến nội dung, chất lượng của báo cáo

Như trên đã nói, thông tin trong báo cáo càng chính xác càng có ý nghĩa tích cực trong việc ban hành các quyết định quản lí. Để thông tin trong báo cáo có độ tin cậy cao, người viết báo cáo cần hiểu rõ những yếu tố ảnh hưởng đến nội dung, chất lượng của báo cáo để tránh khả năng vô tình hoặc cố ý làm báo cáo bị sai lệch thông tin.

- *Quan điểm chỉ đạo viết báo cáo của lãnh đạo*: phần lớn các trường hợp, báo cáo là sự tự phản ánh tình hình hoạt động của cơ quan qua đó các cấp có thẩm quyền đánh giá được năng lực hoạt động của cơ quan báo cáo trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Một số trường hợp khác, báo cáo phản ánh vấn đề mà việc giải quyết chúng có liên quan đến lợi ích của địa phương, ngành, cơ quan báo cáo. Chính vì vậy, báo cáo có thể được chỉ đạo soạn thảo phục vụ cho lợi ích của địa phương, ngành, cơ quan nhiều hơn lợi ích chung của quản lí. Chẳng hạn, khi có khuyết điểm không thể che giấu, để lần tránh hoặc giảm bớt trách nhiệm, báo cáo chỉ nêu khuyết điểm một cách chung chung, nhấn mạnh vào tính phổ biến của khuyết điểm đó ở cơ quan, đơn vị, địa phương khác hay chỉ ra nguyên nhân chính là yếu kém trong tổ chức bộ máy hay thể chế; khi cần sự hỗ trợ của cấp trên, của các cơ quan, tổ chức khác thì tô đậm các khó khăn, thiệt hại mà cơ quan, địa phương đang gặp phải... Trong những trường hợp như vậy, thông tin trong báo cáo không có độ chính xác cần thiết cho các quyết định quản lí. Cơ quan

nhà nước có thẩm quyền khi đó tốt nhất là so sánh, đối chiếu, sử dụng nhiều nguồn thông tin khác nhau cho các quyết định của mình.

- *Tâm lí, tính cách của người viết báo cáo*: mặc dù báo cáo là loại văn bản phi cá tính nhưng khi nhận định tình hình, người viết rất khó thoát hoàn toàn quan điểm, cách nhìn nhận của bản thân mình. Cùng một sự kiện, một hiện tượng, người bi quan và người lạc quan, người thiên về lí trí và người thiên về tình cảm sẽ đánh giá khác nhau, theo đó mỗi người sẽ mô tả sự việc, dự đoán tình hình theo cách đánh giá của mình. Để tránh tình trạng này, người viết báo cáo cần thấy rõ ưu thế và hạn chế của bản thân để có thể báo cáo một cách khách quan nhất.

- *Thứ tự và mức độ các sự kiện cần báo cáo, ấn tượng của sự kiện quan trọng nhất, sự kiện cuối cùng*: quá trình hoạt động của cơ quan hay công việc cần báo cáo thường gồm nhiều sự kiện nối tiếp nhau. Nếu các sự kiện diễn ra theo một chiều tương đối ổn định dễ gây nên sự đánh giá của người viết theo cùng chiều hướng đó. Ví dụ, các sự kiện diễn ra theo hướng xấu dần đi thường tạo tâm lí bi quan cho người báo cáo, người báo cáo sẽ nhìn thấy vấn đề với khó khăn nhiều hơn, trầm trọng hơn, khả năng giải quyết phức tạp hơn; ngược lại, các sự kiện diễn ra theo hướng tốt dần lên dễ tạo tâm lí lạc quan, người báo cáo có thể không thấy hết hoặc coi nhẹ những khó khăn cần khắc phục. Sự kiện quan trọng nhất, sự kiện diễn ra gần nhất thường để lại ấn tượng mạnh mẽ, rõ ràng, chi phối nhận định của người viết về toàn bộ quá trình cần báo cáo. Trong những trường hợp này, người viết báo cáo thường

vô ý phản ánh sự việc không đúng như thực tế. Khắc phục tình trạng đó, khi viết báo cáo, người viết cần phân biệt hiện tượng và bản chất, vấn đề chủ yếu và vấn đề thứ yếu, các yếu tố tạm thời, cục bộ với các yếu tố ổn định, phổ biến. Báo cáo cần được lấy ý kiến các cá nhân, đơn vị có liên quan để có cái nhìn khách quan, toàn diện quá trình diễn biến của vấn đề cần báo cáo.

5. Nâng cao chất lượng của báo cáo

Chất lượng của báo cáo gián tiếp ảnh hưởng tới hiệu lực, hiệu quả quản lí do chúng có khả năng ảnh hưởng tới năng lực hoạt động của bộ máy nhà nước, tới chất lượng của các quyết định quản lí. Vì vậy, nâng cao chất lượng của báo cáo có ý nghĩa thiết thực trong quản lí nhà nước. Để đảm bảo chất lượng của báo cáo cần quan tâm đến hai khía cạnh:

Về thực tiễn: các cơ quan nhà nước cần nhìn nhận đúng vị trí, vai trò của báo cáo trong quản lí nhà nước để tránh khả năng báo cáo sơ sài, qua loa mang tính đối phó hay lạm dụng báo cáo để phục vụ những lợi ích cục bộ của cơ quan, đơn vị, ngành. Đồng thời tạo khả năng thu hút nhiều người, nhiều đơn vị tham gia vào quá trình soạn thảo báo cáo để có cách đánh giá khách quan, chính xác về các vấn đề cần báo cáo.

Về pháp luật: hiện nay các quy định của pháp luật về báo cáo rất ít và tản mạn. Bao gồm một số quy định trong Nghị định số 110/2004/NĐ-CP của Chính phủ ngày 8/4/2004 về công tác văn thư, Thông tư liên tịch số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP của Bộ nội vụ, Văn phòng Chính phủ ngày 6/5/2005 hướng dẫn về thể thức và kĩ thuật trình bày văn bản, các văn bản về tổ chức và hoạt

động của một số cơ quan nhà nước như Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân... Thường thấy là các quy định về chế độ báo cáo: cơ quan nào phải báo cáo công tác trước cơ quan nào, thời hạn báo cáo, trình tự xây dựng báo cáo, ví dụ, Chính phủ, ủy ban nhân dân phải thảo luận tập thể báo cáo trước khi trình Quốc hội, hội đồng nhân dân. Lẽ dĩ nhiên không nên đòi hỏi và cũng không cần thiết phải có những quy định chi tiết về báo cáo như đối với các văn bản pháp luật nhưng cũng cần có thêm những quy định đủ để đảm bảo chất lượng của báo cáo, như quy định về quy trình soạn thảo báo cáo, trách nhiệm của cơ quan soạn thảo báo cáo. Về quy trình soạn thảo báo cáo nên có sự phân biệt giữa quy trình soạn thảo báo cáo định kì và báo cáo đột xuất. Về chế độ trách nhiệm của cơ quan soạn thảo báo cáo nên đặc biệt lưu ý trường hợp nội dung báo cáo là cơ sở thực tế trực tiếp của các quyết định quản lí về các vấn đề tương ứng và trường hợp báo cáo không đúng thời hạn gây hậu quả bất lợi cho quản lí nhà nước.

Tóm lại, báo cáo là loại văn bản hành chính được sử dụng phổ biến trong hoạt động của các cơ quan nhà nước. Để báo cáo phát huy hết vai trò, tránh chủ nghĩa hình thức, bên cạnh việc bổ sung các quy định cần thiết trong pháp luật, khi soạn thảo báo cáo cần xác định loại báo cáo, phạm vi các vấn đề cần báo cáo, phản ánh trung thực các thông tin cần thiết, sử dụng ngôn ngữ khách quan, lập luận logic giúp cho cơ quan có thẩm quyền hiểu rõ, hiểu đúng thực tế để có được các biện pháp, chủ trương quản lí thích hợp, góp phần nâng cao hiệu quả quản lí./.