

Một số ý kiến về tổ chức bộ máy chính phủ theo quản lý đa ngành, đa lĩnh vực

PGS.TS Trần Quốc Toàn

Ủy viên Hội đồng Lý luận Trung ương

I. Một số vấn đề chung

1- Vài nét về tổ chức bộ máy Chính phủ ở các nước trên thế giới

Ở tất cả các nước trên thế giới, Nhà nước đều có chức năng quản lý tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội của đất nước (tuy có khác nhau về mục tiêu, phạm vi và phương thức quản lý). Để thực hiện các chức năng và các nhiệm vụ quản lý, Nhà nước tổ chức bộ máy quản lý bao quát tất cả các lĩnh vực; dù có nhiều điểm chung giống nhau, nhưng mô hình tổ chức bộ máy nhà nước cụ thể của mỗi nước lại có những đặc điểm riêng. Tuy nhiên, khi nói về tổ chức tổ chức bộ máy nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc đa ngành - đa lĩnh vực là hàm ý nói về phạm vi quản lý nhà nước của một bộ, cơ quan ngang bộ ở Trung ương và các cơ quan tương ứng ở cấp địa phương được tổ chức để quản lý đa ngành - đa lĩnh vực, chứ không phải tổ chức để quản lý đơn ngành (một ngành). Điều này cũng nói chủ yếu về tổ chức bộ máy của Chính phủ (cơ quan hành pháp) của một nước.

Ở nhiều quốc gia, Chính phủ là cơ quan quyền lực nằm ở trung tâm bộ máy nhà nước. Nhưng mỗi nước lại có những cách thức tổ chức Chính phủ khác nhau, phụ thuộc vào chế độ chính trị, thể chế chính trị, các yếu tố kinh tế, văn hóa, truyền thống... và trình độ phát triển. Thực tiễn tổ chức bộ máy của Chính phủ ở các nước cho thấy một số điểm sau:

- Chính phủ các nước đều được hợp thành từ các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ (gọi chung là bộ), nhưng số lượng các bộ trong cơ cấu tổ chức của mỗi Chính phủ thường không giống nhau. Mức độ bao quát các lĩnh vực được giao cho một bộ quản lý cũng khác nhau.

- Thành phần các bộ trong cơ cấu tổ chức của các Chính phủ khá đa dạng. Bên cạnh những bộ có chức năng giống nhau mà hầu hết các nước đều có như Bộ Ngoại giao, Bộ Quốc phòng, Bộ Tư pháp, Bộ Nội vụ, Bộ Thương mại, Bộ Y tế, Bộ Giáo dục, Bộ Giao thông..., không ít Chính phủ thành lập thêm các bộ có tính đặc thù riêng của mình.

- Đa số các Chính phủ trên thế giới đều thành lập các cơ quan trực thuộc Chính phủ, với lĩnh vực, quy mô và phạm vi khác nhau.

- Trong cơ cấu tổ chức của các Chính phủ đều tồn tại một bộ máy giúp việc đặc biệt (thường gọi là Văn phòng Chính phủ, hay văn phòng nội các...), để đảm bảo quản lý phục vụ hoạt động của Chính phủ.

- Trong cơ cấu tổ chức bộ máy của Chính phủ (ở trung ương và địa phương) còn có các đơn vị sự nghiệp (có thể không có các chức năng quản lý nhà nước, hoặc được trao cho một số chức năng quản lý nhà nước[1]).

Qua sự thay đổi (phát triển) tổ chức bộ máy Chính phủ ở các nước trên thế giới cho thấy những nét chung sau :

- Tổ chức bộ máy Chính phủ (thể hiện ở các Bộ) theo hướng quản lý đa ngành - đa lĩnh vực là một yêu cầu khách quan của quá trình phát triển; phản ánh trình độ phát triển ngày càng cao của xã hội đòi hỏi phải “nâng tầm” tổ chức bộ máy và cơ chế hoạt động của nhà nước nói chung, đặc biệt là của Chính phủ.

- Ở tất cả các nước, dù trình độ phát triển khác nhau, nhưng quản lý nhà nước (thể hiện ở nền hành pháp, mà tập trung là ở Chính phủ) đều phải bao quát cả bốn cấp độ chủ yếu sau : i) - Hoạch định chiến lược và quy hoạch phát triển; ii) - Quản lý vĩ mô (tập trung vào ban hành luật pháp, cơ chế, chính sách phát triển, điều tiết vĩ mô; iii) - Chỉ đạo tổ chức triển khai thực hiện; kiểm tra giám sát quá trình thực hiện; iv) - Đảm bảo các dịch vụ công; cung cấp các dịch vụ công thông qua các đơn vị sự nghiệp của nhà nước. Tuy nhiên, tương quan về bốn cấp độ đó là khác nhau giữa các nước (ngay giữa các nước có nền kinh tế thị trường tự do, nền kinh tế thị trường xã hội, hay nhà nước phúc lợi, hay nhà nước kiến tạo phát triển cũng có sự khác nhau); song có xu hướng chung là khi trình độ phát triển của đất nước ngày càng cao, thì cấp độ quản lý vĩ mô ngày càng tăng lên, hai cấp độ sau (iii và iv) giảm đi tương đối.

2. Về đổi mới tổ chức bộ máy Chính phủ ở Việt Nam

Trên thực tế, nước ta đã từng bước chuyển tổ chức bộ máy Nhà nước (Chính phủ) sang quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, bằng cách ghép một số bộ, ngành để hình thành một bộ mới; chuyển đổi mô hình quản lý từ quản lý đơn ngành sang quản lý đa ngành. Bước chuyển đổi này đã đưa lại một số kết quả tích cực, như giảm số bộ, giám biên chế, năng lực quản lý vĩ mô được nâng lên... Tuy nhiên, chưa có một sự tổng kết một cách sâu sắc cả về lý luận và thực tiễn, xem việc tổ chức Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực như vậy có đáp ứng yêu cầu và đảm bảo chất lượng, hiệu lực, hiệu quả quản lý các ngành, lĩnh vực của Chính phủ, các Bộ như thế nào, những hạn chế gì, bất cập gì đang đặt ra (?), để trên cơ sở đó đưa ra được một mô hình tổ chức bộ máy của Chính phủ theo hướng tổ chức Bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực thực sự phù hợp, hiệu quả cả về cơ cấu tổ chức, chức năng nhiệm vụ và cơ chế vận hành.

Mặc dù về mặt số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ bộ sau các lần cơ cấu lại có giảm đi, tuy nhiên, tổng số các đơn vị cấp tổng cục, cấp cục,

vụ thuộc tất cả các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ lại hầu như không giảm đi trong hai nhiệm kỳ Chính phủ gần đây, thậm chí có loại còn tăng lên, như cấp vụ và cấp cục (xem bảng sau).

STT	Tổ chức, đơn vị thuộc cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ	Trước 7/2011	Từ 8/2011-7/2016	Từ 8/2016-31/12/2016
1	Vụ và tương đương	258	266	267
2	Cục thuộc Bộ	105	134	134
3	Tổng cục và tổ chức tương đương	41	40	40
4	Đơn vị sự nghiệp công lập	126	133	133

Điều này cho thấy, cơ cấu bên trong của các bộ được tổ chức lại theo hướng đa ngành, đa lĩnh vực dường như chưa có sự cấu trúc lại thực sự hợp lý và hiệu quả, vẫn còn mang nhiều dấu ấn của sự “lắp ghép cơ học” các ngành, lĩnh vực vào trong một bộ. Cơ chế vận hành của một bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực chưa được nghiên cứu - xây dựng thực sự khoa học, hiệu quả.

Hơn nữa, đến nay, số lượng các bộ vẫn còn khá nhiều so với mặt bằng chung của các quốc gia trên thế giới, bộ máy Chính phủ và các bộ vẫn đang khá đồ sộ với một khối lượng công việc rất lớn cả về chức năng quản lý vĩ mô, chỉ đạo tổ chức thực hiện và đảm bảo cung cấp các dịch vụ công; đồng thời cũng còn nhiều nhiệm vụ chồng chéo, vướng mắc giữa các bộ trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước, tổ chức cung ứng dịch vụ công và đại diện chủ sở hữu đối với vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Điều đó đặt ra sự cần thiết phải tiếp tục sắp xếp lại cơ cấu Chính phủ, các bộ cho gọn hơn bằng cách tiếp tục tổ chức các bộ đa ngành, đa lĩnh vực một cách khoa học hơn, thực tiễn hơn, hiệu quả hơn.

II. Những vấn đề đặt ra

1. Về nhận thức : Từ kinh nghiệm quốc tế, cũng như thực tiễn nước ta cho thấy, việc tổ chức bộ máy nền hành chính nhà nước quản lý theo đa ngành - đa lĩnh vực phải được đảm bảo sự thống nhất, đồng bộ từ Trung ương xuống địa phương; trước hết bắt

đầu từ Chính phủ, được cụ thể hóa ở các bộ. Cần làm rõ hơn và thống nhất các nhận thức sau :

- Mục tiêu bao trùm là nâng cao tính năng động, hiệu lực, hiệu quả của bộ máy quản lý nhà nước (Chính phủ, các bộ, chính quyền địa phương); chứ không phải đặt mục tiêu tinh giản tổ chức bộ máy, nhân sự một cách cơ học lên hàng đầu.

- Xây dựng tổ chức bộ máy nền hành chính - hành pháp với cấu trúc phù hợp, tinh gọn, không trùng chéo, không bỏ sót chức năng, nhiệm vụ; đáp ứng với yêu cầu phát triển nhanh, năng động của đất nước và hội nhập quốc tế.

- Xây dựng Bộ quản lý đa ngành - đa lĩnh vực không phải là sự ghép cơ học quản lý nhà nước một số ngành, lĩnh vực vào một bộ, mà là sự tái cấu trúc về chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức quản lý các ngành, lĩnh vực đó hợp lý hơn, gắn kết hữu cơ hơn...nhằm nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả quản lý tổng hợp tất cả các ngành, các lĩnh vực đó.

- Xây dựng Bộ quản lý đa ngành - đa lĩnh vực, đương nhiên có mục tiêu là nâng cao hiệu lực hiệu quả quản lý vĩ mô, tuy nhiên, bộ quản lý đa ngành - đa lĩnh vực vẫn phải thực hiện đồng bộ, hiệu quả các chức năng chung của Chính phủ trong phạm vi quản lý của mình (Hoạch định chiến lược và quy hoạch phát triển; Quản lý vĩ mô, tập trung vào ban hành luật pháp, cơ chế, chính sách phát triển, điều tiết vĩ mô; Chỉ đạo tổ chức triển khai thực hiện; kiểm tra giám sát quá trình thực hiện; Đảm bảo các dịch vụ công; cung cấp các dịch vụ công thông qua các đơn vị sự nghiệp của nhà nước).

- Dù có thành lập bộ quản lý đa ngành - đa lĩnh vực, nhưng do sự phát triển mang tính liên kết giữa các ngành, các lĩnh vực với các quy mô, phạm vi, không gian và thời gian khác nhau, có thể là nhất thời, hoặc trong một thời gian nào đó, trong nước hoặc với quốc tế, cho nên vẫn cần thiết phải có các tổ chức phối hợp liên ngành ở những cấp độ khác nhau.

2. Nhận rõ hơn những đặc điểm tổ chức Bộ quản lý đa ngành - đa lĩnh vực ở Việt Nam

- Mặc dù đã đi vào kinh tế thị trường, từng bước xây dựng nhà nước pháp quyền, quản lý nhà nước đã có sự chuyển hướng mạnh sang quản lý vĩ mô, song thể chế quản lý nhà nước nói chung và trong các bộ vẫn còn mang nhiều dấu ấn của thể chế quản lý kế hoạch hóa tập trung quan liêu bao cấp (đây vừa có nguyên nhân khách quan của quá trình chuyển đổi thể chế vừa có các nguyên nhân chủ quan).

- Do quá trình chuyển đổi cấu trúc nền kinh tế từ chủ yếu là sở hữu nhà nước và sở hữu tập thể sang nền kinh tế nhiều thành phần vẫn đang còn phải tiếp tục hoàn thiện, nhà nước (cả ở cấp trung ương và địa phương) vẫn còn đang là chủ sở hữu một khối lượng lớn tài sản, tư liệu sản xuất, đơn vị sản xuất kinh doanh, vì vậy quản lý của các Bộ (và chính quyền cấp tỉnh) không thể chỉ tập trung thực hiện quản lý vĩ mô (như các

nước phát triển), mà còn phải trực tiếp (ở những mức độ khác nhau) chỉ đạo phát triển sản xuất kinh doanh, trực tiếp can thiệp vào thị trường... Việc chế định vai trò đại diện chủ sở hữu cả ở cấp trung ương và địa phương vẫn còn những bất cập.

- Do tình chất của chế độ chính trị - xã hội nước ta, Nhà nước (mà trực tiếp là Chính phủ) không chỉ ban hành cơ chế chính sách, mà còn phải trực tiếp chỉ đạo thực hiện các chính sách xã hội, trực tiếp chỉ đạo thực hiện cung cấp nhiều dịch vụ công cơ bản, dịch vụ xã hội thiết yếu cho nhân dân (giáo dục, y tế, bảo vệ môi trường, nước sạch...) từ nguồn lực nhà nước và các nguồn lực xã hội hóa. Đây là một nhiệm vụ trọng yếu của nhà nước, Chính phủ, mà các bộ và các cơ quan chính quyền địa phương phải thực hiện (đây cũng là điểm khác biệt nhiều với các nước khác trên thế giới). Điều này thể hiện ở một số lượng lớn các đơn vị sự nghiệp do các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương đang quản lý. Theo báo cáo của các Bộ ngành, địa phương, tính đến thời điểm 31/12/2016 đang có 1.109 đơn vị sự nghiệp công lập thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; 55.104 đơn vị sự nghiệp công lập thuộc địa phương .

STT	Số lượng đơn vị sự nghiệp công lập	Trước 7/2011	Từ 8/2011- 7/2016	Từ 8/2016- 31/12/2016
1	Thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ	1.055	1.109	1.109
2	Thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh	634	486	486
3	Thuộc cơ quan chuyên môn cấp tỉnh	9.879	10.482	10.217
4	Thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện	42.023	44.762	44.401

- Do trình độ phát triển của lực lượng sản xuất (và do đó là quan hệ sản xuất), trình độ phát triển của nền kinh tế thị trường - thể chế kinh tế thị trường còn tương đối thấp, chưa hoàn thiện so với yêu cầu hội nhập quốc tế ở trình độ cao, vì vậy vai trò của nhà

nước, trực tiếp là vai trò của Chính phủ và các Bộ, không thể chỉ tập trung vào quản lý vĩ mô như ở các nước có nền kinh tế thị trường phát triển cao, mà vẫn phải thực hiện nhiều nhiệm vụ can thiệp vào thị trường, điều tiết thị trường, thông qua quy hoạch, kế hoạch phát triển...

- Về mặt pháp lý, chưa hoàn thiện đầy đủ, đồng bộ thể chế, cơ chế hoạt động, vận hành của bộ quản lý đa ngành - đa lĩnh vực.

- Trình độ của đội ngũ cán bộ, công chức về nhiều mặt còn chưa đáp ứng với yêu cầu của quản lý nhà nước theo đa ngành - đa lĩnh vực; tư duy chia cắt, biệt lập, cục bộ vẫn còn khá phổ biến (ngay trong một bộ).

Những đặc điểm trên cho thấy việc chuyển sang bộ quản lý đa ngành - đa lĩnh vực, tập trung vào quản lý vĩ mô cần có bước đi phù hợp, nhằm thực hiện đồng bộ, hiệu quả các chức năng chủ yếu : Hoạch định chiến lược và quy hoạch phát triển; Quản lý vĩ mô, tập trung vào ban hành luật pháp, cơ chế, chính sách phát triển, điều tiết vĩ mô; Chỉ đạo tổ chức triển khai thực hiện; kiểm tra giám sát quá trình thực hiện; Đảm bảo các dịch vụ công; cung cấp các dịch vụ công thông qua các đơn vị sự nghiệp của nhà nước và xã hội hóa.

III. Nguyên tắc và định hướng xây dựng-hoàn thiện tổ chức bộ máy quản lý đa ngành, đa lĩnh vực

1- Các nguyên tắc tổ chức bộ máy Bộ quản lý đa ngành - đa lĩnh vực

Các nguyên tắc tổ chức Bộ quản lý đa ngành - đa lĩnh vực cần hướng theo những xu hướng chung của thế giới, đồng thời phải phù hợp với điều kiện, đặc điểm và trình độ cụ thể của Việt Nam. Xin nêu một số vấn đề có tính nguyên tắc để tham khảo như sau :

1) Xây dựng Bộ quản lý đa ngành - đa lĩnh vực phải đặt lên hàng đầu mục tiêu nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước thực hiện đồng bộ, tổng hợp các chức năng : Hoạch định chiến lược và quy hoạch phát triển; Quản lý vĩ mô, ban hành luật pháp, cơ chế, chính sách phát triển, điều tiết vĩ mô; Chỉ đạo tổ chức triển khai thực hiện; kiểm tra giám sát quá trình thực hiện; Đảm bảo các dịch vụ công; cung cấp các dịch vụ công thông qua các đơn vị sự nghiệp của nhà nước và xã hội hóa.

2) Các ngành, lĩnh vực trong Bộ phải là những ngành, lĩnh vực có những nội dung trùng nhau, liên quan mật thiết với nhau về bản chất, hoặc chế định trực tiếp lẫn nhau..., mà nếu để ở các bộ riêng rẽ sẽ gặp khó khăn, trùng chéo trong hoạch định cơ chế, chính sách, bố trí nguồn lực và chỉ đạo tổ chức thực hiện; dẫn đến hiệu lực hiệu quả quản lý nhà nước thấp, không kịp thời.

3) Phạm vi quản lý đa ngành, đa lĩnh vực trong một Bộ cần được xem xét theo tính chất, quy mô đối tượng được quản lý phù hợp với trình độ quản lý thực tế của đội ngũ cán bộ, công chức.

4) Các ngành, lĩnh vực trong Bộ phải xác định được những nội dung quản lý nhà nước, nội dung chuyên môn có thể “tích hợp” chung được trong bộ. Trên cơ sở đó xây dựng được cơ cấu tổ chức bộ máy của Bộ là một thực thể hữu cơ, phù hợp, hiệu quả, ổn định, tạo tiền đề để hiện đại hóa, chuyên nghiệp hóa; không phải là phép cộng cơ học tổ chức bộ máy quản lý nhà nước đối với riêng từng ngành, lĩnh vực.

5) Xây dựng Bộ quản lý đa ngành - đa lĩnh vực cần hướng tới hình thành thể chế, cơ chế đáp ứng hiệu quả yêu cầu liên kết ngày càng tăng lên giữa các ngành, lĩnh vực và các chủ thể trong sản xuất kinh doanh trong nước cũng như hội nhập quốc tế.

6) Quy mô, phạm vi và sự phân công quản lý đa ngành - đa lĩnh vực giữa các bộ cần hướng tới sự cân bằng, đảm bảo nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả tổng thể quản lý nhà nước của Chính phủ (chính quyền địa phương), không dẫn đến tình trạng cục bộ, khép kín của riêng từng bộ.

7) Những vấn đề liên ngành, liên bộ cần thiết thành lập các Tổ chức điều phối liên ngành, hoặc cơ chế phối hợp liên ngành, trong đó chế định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm, nghĩa vụ, trách nhiệm giải trình của Bộ chủ trì (người chủ trì) và các cơ quan (người) phối hợp.

2- Định hướng xây dựng - hoàn thiện Bộ quản lý đa ngành - đa lĩnh vực

- Từ chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, điều kiện cụ thể của Việt Nam hiện nay, cần xác định các loại bộ sau :

+ Bộ Tổng hợp (mang chức năng chủ yếu giúp Chính phủ hoạch định chiến lược phát triển, quản lý và điều phối vĩ mô).

+ Bộ quản lý đa ngành - đa lĩnh vực (là những bộ được giao quản lý một số ngành, lĩnh vực liên quan mật thiết với nhau).

+ Bộ quản lý chuyên ngành (là bộ được giao quản lý một ngành, lĩnh vực cụ thể).

+ Bộ (hay cơ quan ngang bộ) được giao nhiệm vụ là cơ quan thực hiện chức năng bảo vệ, kiểm tra, thanh tra...

+ Các bộ được xem xét hợp nhất với một số cơ quan có những chức năng tương đồng của Đảng.

- Chức năng, nhiệm vụ quản lý của các Bộ được giao theo nguyên tắc: không có chức năng, nhiệm vụ nào không có bộ chủ trì; mỗi chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước chỉ có một bộ chủ trì; một bộ có thể được giao chủ trì quản lý nhà nước một số

chức năng, nhiệm vụ, các bộ phối hợp phải được chế định rõ nhiệm vụ, chức năng, thẩm quyền, trách nhiệm.

- Xem xét xây dựng và hoàn thiện tổ chức bộ máy bên trong của Bộ quản lý đa ngành - đa lĩnh vực : cần xen xét kỹ mối quan hệ các mặt, các nội dung quản lý nhà nước, quản lý sự nghiệp... giữa các ngành, lĩnh vực để tích hợp lại những nội dung, nhiệm vụ trùng nhau, liên quan mật thiết lẫn nhau; từ đó xây dựng cấu trúc chức năng, nhiệm vụ chung của bộ và của từng lĩnh vực. Trên cơ sở đó xây dựng cơ cấu tổ chức của Bộ phù hợp hiệu quả, tránh tình trạng hình thành “bộ con trong bộ to” (dưới dạng các tổng cục rất đồ sộ, có hầu như đầy đủ ban bệ như ở một số Bộ).

- Xây dựng - hoàn thiện và ban hành thể chế, cơ chế phối hợp quản lý liên ngành.

- Trên cơ sở những định hướng chung nêu trên, cần triển khai rà soát lại chức năng, nhiệm vụ, nội dung quản lý nhà nước của tất cả các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ. Trên cơ sở đó xem xét điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của các bộ, sáp nhập một số bộ (ví dụ xem xét việc sáp nhập Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và đầu tư, Bộ Xây dựng và Bộ Giao thông - vận tải..., hay hình thành các bộ mới (ví dụ xem xét lập lại Bộ giáo dục riêng, thành lập Bộ Đào tạo nhân lực và phát triển khoa học - công nghệ...) trong tổ chức của Chính phủ; khắc phục tình trạng trùng chéo, trùng lấp, bỏ sót, hoặc không chế định rõ trong chức năng, nhiệm vụ giữa các bộ[2], nhằm nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả quản lý và điều hành của Chính phủ nói chung và của từng bộ nói riêng, đáp ứng với yêu cầu phát triển nhanh - bền vững đất nước trong giai đoạn mới/.