

## Về tổ chức các bộ đa ngành ở nước ta hiện nay

**TS. Dương Quang Tung –**  
**nguyên Phó Viện trưởng Viện Khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ**

### 1. Quan niệm về bộ đa ngành, đa lĩnh vực

Vấn đề tổ chức bộ đa ngành, đa lĩnh vực đã được đặt ra từ đầu những năm 90 của thế kỷ XX, khi chúng ta bắt đầu công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước. Sau hơn 20 năm thực hiện công cuộc đổi mới đất nước và tiến hành cải cách hành chính (CCHC) nhà nước, chúng ta đã qua một số lần sắp xếp lại cơ cấu Chính phủ theo hướng tổ chức ngày càng nhiều hơn các bộ đa ngành, đa lĩnh vực để có một cơ cấu Chính phủ gọn nhẹ hơn, với số lượng bộ ngày càng ít hơn. Tuy nhiên cho 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 vẫn đang khá đồ sộ với một khối lượng công việc khá lớn, khá nhiều, trong đó có một số nhiệm vụ chưa phải đích thực là của bộ; đồng thời cũng còn nhiều 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 cho gọn hơn bằng cách tiếp tục tổ chức các bộ đa ngành, đa lĩnh vực theo tinh thần CCHC.

Trước hết cần có nhận thức đúng, chính xác về bộ đa ngành, đa lĩnh vực, để từ đó có chủ trương và giải pháp đúng đắn, hợp lý trong việc tổ chức bộ đa ngành, đa lĩnh vực.

Quan niệm ngành không phải là bất biến, cố định theo thời gian và giai đoạn lịch sử. Trong thời kỳ của cơ chế kế hoạch hoá tập trung, bao cấp ở nước ta, ngành được quan niệm là những chuyên ngành hẹp như: cơ khí, luyện kim, hoá chất, dệt may, thực phẩm v.v... Rồi những năm tiếp theo, ngành lại được hiểu là công nghiệp nặng, công nghiệp nhẹ, nội thương, ngoại thương... Trong những năm gần đây, ngành được hiểu là công nghiệp, nông nghiệp, thương mại... Như vậy, tùy theo phạm vi, mức độ rộng, hẹp của ngành kinh tế - xã hội và trong mối quan hệ cụ thể giữa các ngành mà có quan niệm về bộ đa ngành. Khi sáp nhập các bộ chuyên ngành trong công nghiệp thành Bộ Công nghiệp thì có thể xem đây là bộ đa ngành, nhưng xét trong mối quan hệ với các ngành khác thì đây lại là bộ đơn ngành (ngành công nghiệp).

Quan niệm lĩnh vực có phần chung hơn so với ngành. Thuật ngữ lĩnh vực có nội hàm rộng, hẹp khác nhau, được sử dụng với nhiều nghĩa rất khác nhau. Lĩnh vực

theo nghĩa rất rộng như: lĩnh vực sản xuất vật chất, lĩnh vực văn hoá tinh thần... Nhưng, lĩnh vực lại có thể dùng theo nghĩa khá hẹp như: lĩnh vực nghiên cứu khoa học, lĩnh vực tình cảm, lĩnh vực tư tưởng hay lĩnh vực toán học, vật lý hạt nhân... Như vậy, lĩnh vực có thể cũng là ngành, có thể rộng hơn hay hẹp hơn ngành và có thể hoàn toàn khác ngành.

Hiện nay, chúng ta đang sử dụng hai khái niệm ngành và lĩnh vực một cách khá tùy tiện, có lúc gọi là ngành, có lúc gọi là lĩnh vực đối với một đối tượng quản lý nhất định. Cũng có quan niệm cho rằng, ngành là chỉ các hoạt động kinh tế (công nghiệp, giao thông, xây dựng...) còn lĩnh vực là chỉ các hoạt động xã hội (giáo dục, văn hoá, nội vụ, ngoại giao...). Điều này cũng chỉ mang tính chất tương đối và là thói quen; bởi lẽ thuật ngữ ngành là chỉ một nhánh, một phân hệ của một hệ thống. Do đó, thuật ngữ ngành không phải chỉ bó hẹp trong lĩnh vực hoạt động kinh tế, mà còn được sử dụng cả trong các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội. Như vậy, khó có thể phân biệt rõ đâu là ngành, đâu là lĩnh vực vì giữa hai thuật ngữ này trong nhiều trường hợp mang một nghĩa giống nhau, ít ra là trong hoạt động quản lý nhà nước. Do vậy, nên chẳng chỉ sử dụng khái niệm đa ngành, đơn ngành mà không nên dùng khái niệm đa lĩnh vực, đơn lĩnh vực để đơn giản, dễ hiểu hơn.

Quan niệm về bộ đa ngành cũng mang tính chất tương đối, vì có sự thay đổi theo thời gian. Chẳng hạn, ở nước ta trước đây, quan niệm công nghiệp nặng là một ngành, hiện nay lại quan niệm công nghiệp là một ngành. Vậy khi phân biệt bộ đa ngành với bộ đơn ngành cũng chỉ là tương đối nếu hiểu theo mức độ đa dạng, phức tạp của đối tượng quản lý của một bộ và phải xem xét nó trong những hoàn cảnh cụ thể, theo quan điểm lịch sử, cụ thể.

## 2. Thực trạng tổ chức các bộ đa ngành ở nước ta hiện nay

Sau một số lần điều chỉnh, theo từng nhiệm kỳ Chính phủ, ở thời điểm hiện nay, cơ cấu bộ máy Chính phủ Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam gồm có các bộ, cơ quan ngang bộ sau: 1) Bộ Quốc phòng; 2) Bộ Công an; 3) Bộ Ngoại giao; 4) Bộ Nội vụ; 5) Bộ Tài chính; 6) Bộ Kế hoạch và Đầu tư; 7) Bộ Tư pháp; 8) Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; 9) Bộ Công thương; 10) Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội; 11) Bộ Xây dựng; 12) Bộ Giao thông vận tải; 13) Bộ Giáo dục - Đào tạo; 14) Thanh tra Chính phủ; 15) Bộ Y tế; 16) Bộ Văn hoá - Thể thao và Du lịch; 17) Bộ Thông tin và Truyền thông; 18) Bộ Khoa học - Công nghệ; 19) Bộ Tài nguyên và Môi trường; 20) Ngân hàng nhà nước; (21) Uỷ ban dân tộc; 22) Văn phòng Chính phủ. Sau đây là một số nhận xét về mô hình tổ chức bộ máy Chính phủ hiện nay:

- Đã giảm đáng kể số đầu mối thuộc Chính phủ. Hiện nay số lượng bộ, cơ quan ngang bộ là 22 cơ quan, chỉ giảm 1 bộ so với nhiệm kỳ trước, nhưng đã giảm hẳn số lượng các cơ quan trực thuộc Chính phủ bằng cách sáp nhập tất cả các tổng cục, ban

có chức năng quản lý nhà nước vào các bộ để thành các bộ đa ngành. Hiện chỉ còn một số đơn vị sự nghiệp quy mô lớn trực thuộc Chính phủ.

- Trong số các bộ, cơ quan ngang bộ này, có nhiều bộ đã tổ chức theo mô hình bộ đa ngành với các mức độ khác nhau; trong đó có một số bộ đa ngành với mức độ rộng, hẹp khác nhau. Đồng thời hiện vẫn đang còn một số ít bộ đơn ngành, có phạm vi quản lý hẹp.

- Việc sắp xếp lại các bộ thành các bộ đa ngành chưa đi liền với việc điều chỉnh chức năng, cắt giảm nhiệm vụ của các bộ. Hiện nay, với các bộ đa ngành mới được hình thành trên cơ sở hợp nhất các bộ đơn ngành có khối lượng công việc quá lớn, quá nhiều, quá phức tạp, vì bên cạnh các công việc thuộc chức năng quản lý nhà nước, các bộ vẫn đang đảm đương nhiều nhiệm vụ của quản lý doanh nghiệp và hoạt động sự nghiệp; cũng như vẫn đang trực tiếp thực hiện nhiều công việc cụ thể mang tính vi mô, chưa phân cấp mạnh cho chính quyền địa phương những nhiệm vụ mà chính quyền địa phương có thể thực hiện có kết quả, hiệu quả. Thực tế là nhiều bộ vẫn chứng minh rằng mình đang thiếu bộ máy, thiếu biên chế thực thi nhiệm vụ, tức là đi ngược với tinh thần CCHC, mặc dù về nhận thức, mọi người, mọi cơ quan nhà nước đều nhất trí cao với tinh thần CCHC về tinh gọn bộ máy, giảm biên chế cán bộ, công chức.

- Việc hình thành các bộ đa ngành chưa đi liền với việc sắp xếp lại cơ cấu bên trong của mỗi bộ, cơ quan ngang bộ, mà ngược lại, hiện đang có xu hướng phình to hơn cơ cấu bên trong và theo đó là tăng thêm biên chế hành chính của các bộ. Một thực trạng đáng lưu ý là một số bộ đa ngành sáp nhập với nhau theo hình thức “nguyên trạng”, các đơn vị trong các bộ cũ, tổng cục cũ, ban cũ hầu như vẫn giữ nguyên, thậm chí cả về tên gọi của một số cơ quan trước đây trực thuộc Chính phủ, nay đã nhập vào bộ. Một số bộ đa ngành hiện vẫn chưa có những thay đổi về chất trong tổ chức và hoạt động của mình.

- Vẫn có sự chồng chéo giữa các bộ, không rõ địa chỉ chính, trách nhiệm chính về một số nhiệm vụ (như quản lý vệ sinh an toàn thực phẩm, quản lý môi trường...) cũng như vẫn còn bỏ sót một số nhiệm vụ chưa có cơ quan thực hiện (như quản lý phát triển đô thị, nhà ở...).

Có thể nói, sự chậm trễ, thiếu quyết tâm trong điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức bên trong của các bộ đa ngành đang là một trong những trở ngại chính, một trong những nguyên nhân chủ yếu của những hạn chế, yếu kém trong quản lý nhà nước và phục vụ xã hội của Chính phủ và bộ máy hành chính nhà nước hiện nay. Trên thực tế, chúng ta chưa chứng tỏ được những ưu điểm cơ bản của mô hình tổ chức bộ đa ngành, mà mới chỉ là giảm được một số đầu mối của Chính phủ mà thôi.

### 3. Một số giải pháp cụ thể

Theo yêu cầu của cải cách bộ máy nhà nước trong giai đoạn mới, cần tiếp tục sắp xếp lại cơ cấu Chính phủ theo hướng gọn hơn bằng cách tổ chức nhiều hơn các bộ đa ngành hoặc mở rộng hơn mức độ đa ngành của một số bộ hiện đã là đa ngành. Sau đây là một số giải pháp cụ thể:

- Về mặt nhận thức, cần xác định rõ mục tiêu của việc tổ chức bộ đa ngành không phải là nhằm giảm bớt số đầu mối của Chính phủ mà phải là nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và phục vụ nhân dân của bộ máy hành chính nhà nước. Việc giảm bớt số đầu mối của Chính phủ bằng cách tổ chức nhiều bộ đa ngành không phải là mục tiêu mà chính là giải pháp để nâng cao chất lượng hoạt động của Chính phủ, giảm chồng chéo, vướng mắc giữa các bộ, làm cho việc quản lý điều hành của người đứng đầu Chính phủ được thuận lợi hơn, nhằm mục tiêu nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Chính phủ. Tuy nhiên, có những trường hợp, việc sáp nhập các bộ, nhất là các bộ, ngành ít có quan hệ mật thiết với nhau, lại làm suy giảm năng lực quản lý, điều hành của bộ, tăng nguy cơ quan liêu của Thủ tướng, Phó Thủ tướng Chính phủ, từ đó mà suy giảm năng lực, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và phục vụ nhân dân của Chính phủ, của bộ. Do vậy, cần phải cân nhắc kỹ lưỡng các yếu tố, các điều kiện thực tế của các bộ trước khi thực hiện việc sáp nhập, trong đó cần phải xem xét cụ thể chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu bộ máy, năng lực đội ngũ cán bộ quản lý và các mối quan hệ gắn kết với nhau trong thực hiện nhiệm vụ của mỗi bộ. Nếu việc sáp nhập bộ mà không làm nâng cao, mà thậm chí còn làm giảm sút năng lực, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ và của Chính phủ thì không nên nhập, thậm chí vẫn có thể tồn tại một vài bộ đơn ngành nếu thực sự cần thiết.

Quán triệt nhận thức này sẽ khắc phục được xu hướng sáp nhập các bộ một cách tràn lan, cốt chỉ để nhằm tinh gọn bộ máy Chính phủ một cách hình thức.

- Tập trung thực hiện tốt việc điều chỉnh chức năng, cắt giảm mạnh nhiệm vụ của Chính phủ, của bộ, gắn với đẩy mạnh phân cấp cho chính quyền địa phương, coi đây là điều kiện tiên quyết để tổ chức các bộ đa ngành ở nước ta hiện nay. Việc điều chỉnh chức năng, cắt giảm các nhiệm vụ cụ thể của quản lý doanh nghiệp và thực hiện trực tiếp các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ của các bộ hiện nay là một đòi hỏi bức xúc của thực tiễn cuộc sống trong bối cảnh nền kinh tế thị trường và dân chủ hoá đời sống xã hội; đồng thời cũng là đòi hỏi của việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Chính phủ hiện nay. Trong điều kiện mới, Nhà nước không thể làm thay công việc của thị trường và của xã hội (của người dân). Mặt khác, Nhà nước dù muốn cũng không thể làm tốt hơn thị trường và xã hội, những công việc vốn là của hai khu vực này.

Trong điều kiện cụ thể của nước ta, khi bộ phận doanh nghiệp có vốn nhà nước còn chiếm tỷ trọng lớn, kinh tế nhà nước đóng vai trò chủ đạo thì cần phải tiếp tục

làm rõ hơn nội dung, nhiệm vụ cụ thể của quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với các doanh nghiệp này để phân công và tổ chức thực hiện một cách hợp lý, cũng như để có sự phân biệt rạch ròi với nhiệm vụ quản lý nhà nước trong hoạt động của Chính phủ, của bộ. Chỉ có giảm bớt nhiệm vụ của Chính phủ, bộ thì mới khắc phục được tình trạng quá tải về công việc của các bộ đa ngành hiện nay, mới tạo tiền đề cần thiết để sắp xếp lại cơ cấu bên trong của các bộ đa ngành một cách hợp lý theo yêu cầu tổ chức lao động khoa học trong cơ quan hành chính nhà nước. Do đó, cần phải xác định việc điều chỉnh chức năng, cắt giảm nhiệm vụ của Chính phủ, bộ và tăng cường phân cấp là một ưu tiên cấp bách, như là khâu đột phá của cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước và là điều kiện tiên quyết của việc tổ chức các bộ đa ngành ở nước ta hiện nay.

- Việc tổ chức các bộ đa ngành phải được tiến hành đồng thời với việc sắp xếp lại cơ cấu bên trong của các bộ. Việc chậm đổi mới cơ cấu bên trong của các bộ đa ngành mới được tổ chức đang làm hạn chế việc phát huy ưu điểm của mô hình bộ đa ngành hiện nay. Do đó, mỗi khi có phương án tổ chức một bộ đa ngành, cần phải sớm nghiên cứu xây dựng đề án sắp xếp tổ chức bộ máy bên trong của bộ sẽ thành lập trên cơ sở sáp nhập sao cho việc sắp xếp nội bộ phải được hoàn tất càng sớm càng tốt, tránh tình trạng kéo dài hàng năm vẫn chưa giải quyết xong. Chỉ một khi sắp xếp lại cơ cấu bên trong bộ một cách khoa học, phù hợp với chức năng, nhiệm vụ mới thì mới có thể phát huy được những ưu thế của bộ đa ngành và mới có thể thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình.

- Tiếp tục rà soát để sớm khắc phục những chồng chéo, vướng mắc giữa các bộ trong thực hiện một số nhiệm vụ, cũng như cần bổ sung một số nhiệm vụ còn bỏ sót, chưa có cơ quan nào thực hiện hoặc chưa rõ địa chỉ thực hiện (như đã nêu ở phần trên) cho các bộ có liên quan.

Trong thực tế hiện nay, việc tổ chức bộ đa ngành chưa thật sự phát huy ưu điểm, tiến bộ của nó mà vẫn tồn tại một số vướng mắc chưa được giải quyết thoả đáng. Nguyên nhân một phần do những cơ quan và cá nhân có trọng trách chưa thật sự khẩn trương, kiên quyết tháo gỡ; phần khác còn do những người trong cuộc chưa thật sự hưởng ứng, mà trái lại còn cố tình níu kéo cái cũ, muốn nó tồn tại lâu hơn vì lợi ích cục bộ và với tâm lý, thói quen vốn có. Mặc dù vậy, không nên vì thế mà phủ nhận những ưu điểm, tiến bộ, những mặt tích cực rất cơ bản của mô hình tổ chức bộ đa ngành, vốn đang là xu thế chung của các quốc gia trên thế giới trong công cuộc cải cách bộ máy nhà nước hiện nay