

KINH NGHIỆM TỔ CHỨC BỘ ĐA NGÀNH

■ TS. ĐỖ PHÚ HẢI (*)

Các bộ là cơ quan hành pháp thực hiện việc cưỡng chế và thực thi hàng ngày các đạo luật do Quốc hội ban hành để giải quyết những vấn đề cụ thể của quốc gia. Ngày nay số lượng bộ trong bộ máy hành chính các nước được thu gọn đáng kể. Số lượng các bộ biến động theo quốc gia trên thế giới, phổ biến là từ 14–18 bộ trong bộ máy hành chính. Số lượng bộ trong các nước phát triển thường thấp hơn các nước đang phát triển, không kể yếu tố quy mô quốc gia (Mel Blunt, 2004). Hoa Kỳ có 14 bộ trong bộ máy hành chính, Bỉ có 15 bộ, Đức có 16 bộ. Trong các nước Đông Nam Á: Brunei có 12 bộ; Indonesia có 20 bộ, ngành và 12 bộ nhà nước, 4 cơ quan ngang bộ và 3 cơ quan cao cấp hưởng quy chế của bộ; Malaysia có 25 bộ; Phillipine có 20 bộ; Thái Lan có 15 bộ; Singapore có 14 bộ. Số lượng bộ trong bộ máy hành chính giảm đi trong khi vẫn phải duy trì hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước thường xuyên. Việc phải tổ chức, hoạt động bộ đa ngành trong bộ máy nhà nước các quốc gia phát triển trên thế giới là khách quan trong bối cảnh toàn cầu hóa. Tuy nhiên cần làm rõ hơn về vấn đề này.

1. Tại sao lại tổ chức bộ đa ngành?

Số lượng bộ trong các nước phát triển thấp hơn so với các nước đang phát triển. Như vậy liệu có phải các nước đang phát triển cần nhiều bộ hơn để giải quyết những vấn đề phát triển. Qua nghiên cứu nhóm các nước phát triển như:

Anh, Pháp, Hoa Kỳ, Nhật Bản và nhóm các nước Đông Nam Á (ASEAN) cho thấy, quản lý hành chính tại các nước phát triển đòi hỏi một trật tự chặt chẽ về quản lý nhà nước cao hơn so với các nước đang phát triển. Ngay trong các nước Đông Nam Á, Singapore phát triển vượt bậc trong những năm gần đây có một hệ thống hành chính phục vụ phát triển khá hoàn hảo. Chỉ với 14 bộ, quốc gia nhỏ bé này quản lý hiệu quả quốc gia và biến quốc gia nghèo nàn nhất về tài nguyên tính từ khi được độc lập (năm 1965) trở thành quốc gia có thu nhập bình quân đầu người cao ngang hàng với các quốc gia phát triển. Để lý giải cho việc tại sao lại tổ chức bộ đa ngành, chúng ta tìm hiểu một số nội dung sau:

– Quản lý vĩ mô nhà nước

Nếu cho là chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với toàn bộ các ngành thì quản lý vĩ mô của chính phủ cũng phải được thực hiện đối với mọi mặt của đời sống xã hội. Do đó, trên thế giới phổ biến đứng đầu bộ là một Bộ trưởng, là thành viên nội các của chính phủ. Mọi quyết định của chính phủ sẽ được thực hiện nhanh chóng nếu được các thành viên chính phủ thông qua. Đảm bảo một chính phủ hoạt động hiệu quả, hiệu suất mà kết quả cuối cùng là quản lý nhà nước tốt. Bên cạnh đó, tính đa dạng của ngành rất lớn, quốc gia càng lớn, càng phát triển càng nhiều ngành mới. Quy mô của ngành cũng biến động năng động theo thời gian và cần được bố trí quản lý dẫn đến không thể có nhiều người trong thành viên của

(*) Viện Khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ

chính phủ. Do đó, xuất phát từ yêu cầu quản lý vĩ mô ngành mà phải tổ chức bộ đa ngành trên thế giới. Hoa Kỳ là quốc gia lớn nhưng chỉ có 14 bộ, với 14 Bộ trưởng chịu trách nhiệm các lĩnh vực khác nhau. Bộ trưởng các bộ này đều là thành viên nội các chính phủ Hoa Kỳ. Phải kể đến nhóm các vấn đề cần phải quản lý liên quan đến vị thế của Hoa Kỳ trên trường thế giới. Những vấn đề quản lý đó là nông nghiệp, thương mại, giáo dục, y tế và các dịch vụ con người, lao động, năng lượng, nhà ở và đô thị, giao thông vận tải, ngân khố, quốc phòng, nội vụ, tư pháp, ngoại giao và bộ các vấn đề về cựu chiến binh.

- Tầm nhìn, chiến lược phát triển quốc gia

Mọi quốc gia phát triển đều sớm hình thành mục tiêu và chiến lược phát triển. Nói cách khác là quốc gia có đích đến là tầm nhìn và mục tiêu phát triển cụ thể. Các bộ đóng vai trò chấp hành và điều hành nhằm mục tiêu theo chiến lược định sẵn. Do đó, các bộ hình thành trên cơ sở tầm nhìn và chiến lược phát triển của quốc gia đó. Malaysia có 3 giai đoạn phát triển kể từ đầu thập niên 80 (thế kỷ trước) để chuẩn bị trở thành một nước công nghiệp hóa. Các giai đoạn này đều có sự biến động về số lượng cơ quan bộ và các tổ chức trong bộ, ví dụ như việc hình thành cục hành chính và các doanh nghiệp công.

- Cải cách hành chính

Tại các quốc gia phát triển với đa số bộ quản lý đa ngành, việc phân định quản lý nhà nước với chức năng xây dựng chính sách với chức năng quản lý dịch vụ công và chức năng quản lý sản xuất, kinh doanh rất rõ ràng. Khu vực quản lý hành chính nhà nước thu nhỏ lại so với trước kia không còn xứng với tầm quản lý của một bộ. Quá trình này phản ánh chương trình cải cách hành chính sâu rộng, hiệu quả tại các quốc gia có nền hành chính phát triển. Bên cạnh đó, chức năng nhà nước có sự thay đổi gắn đây với việc chuyển vai trò của nhà nước sang phục vụ. Bộ đa ngành là một lựa chọn có thể bao quát tốt hơn nhiệm vụ phục vụ công dân của chính phủ. Bộ đa ngành được sắp xếp không phải là ngẫu nhiên mà dựa trên các thuộc tính tự nhiên vốn có gắn gũi với nhau. Có thể chia ra các lĩnh vực thuộc về quản lý tài nguyên

thiên nhiên, nông nghiệp, nguồn năng lượng, vấn đề về xã hội, con người, nhà ở và đô thị, văn hóa truyền thông và thông tin, hành chính, tư pháp, an ninh quốc phòng. Chẳng hạn, Bộ Nhà ở và Đô thị của Hoa Kỳ quản lý các chương trình giúp phát triển cộng đồng và cung cấp nhà ở với giá phải chăng. Một mặt, Bộ soạn thảo các chính sách về nhà ở; mặt khác, xây dựng các chính sách về quản lý đô thị nhằm làm giảm thiếu nhà ổ chuột. Đối với các nước phát triển như Hoa Kỳ, mỗi một bộ đa ngành chịu trách nhiệm một mảng quản lý hành chính.

- Phát triển khoa học công nghệ, năng lực công chức

Sự phát triển như vũ bão của khoa học, công nghệ cuối thế kỷ 20, đặc biệt là công nghệ thông tin, truyền thông góp phần làm tăng hiệu quả quản lý nhà nước. Việc sử dụng công nghệ thông tin làm tăng khả năng kết nối, giảm tính phức tạp của quản lý nhà nước. Những vấn đề quản lý nhà nước trước kia phải dùng đến nhiều người nay có thể lưu trữ và thực hiện với số lượng người ít hơn, đơn giản hơn. Do đó, bộ đa ngành là một lựa chọn phù hợp. Bên cạnh đó, năng lực công chức ngày một được nâng cao do sự phát triển của giáo dục, đào tạo, bồi dưỡng. Do đó, hình thành một bộ có thể quản lý được nhiều ngành khác nhau. Chẳng hạn Thái Lan có Bộ Giao thông vận tải và Truyền thông, trước đây là Bộ Giao thông vận tải và Bộ Truyền thông. Trước đó, giữa thế kỷ 20, Bộ Truyền thông chưa có nhiều ngành bên trong, thậm chí có lúc nằm trong Bộ Công nghiệp và Thương mại.

2. Hệ thống pháp lý

Hình thành bộ máy hành chính dù là nhà nước liên bang hay các nhà nước đơn nhất, tổ chức bộ đa ngành của các nước trên thế giới đều có cơ sở là các bộ luật được Quốc hội thông qua. Các quy định về Nội các, bộ không nằm trong Hiến pháp là một yêu cầu bắt nguồn từ thực tiễn năng động và đầy biến động. Việc tổ chức bộ đa ngành thay đổi theo thực tiễn quản lý là vô cùng quan trọng. Tuy nhiên, các đạo luật được Quốc hội (hoặc Nghị viện) thông qua phải phù hợp với Hiến pháp. Bên cạnh đó, hệ thống văn bản pháp lý quốc tế (thể chế quốc

tế) có ảnh hưởng đến việc hình thành bộ đa ngành. Các văn bản này được quốc gia ký kết dưới dạng điều ước dẫn đến việc phải thực hiện tuân thủ. Do đó, hệ thống văn bản pháp lý quốc tế có ảnh hưởng đến việc tổ chức bộ máy hành pháp để thực hiện các điều ước đã ký kết. Vì vậy, các bộ đa ngành được thành lập thông qua các điều luật do Quốc hội hoặc Nghị viện ban hành dựa trên cơ sở Hiến pháp và các điều ước quốc tế.

3. Tầm nhìn quốc gia và mục tiêu phát triển của bộ đa ngành

Tầm nhìn và mục tiêu phát triển của bộ đa ngành gắn với tầm nhìn phát triển quốc gia. Kinh nghiệm các quốc gia trên thế giới hình thành bộ đa ngành gắn với tầm nhìn từ 10–20 năm của quốc gia đó. Bộ đa ngành đóng góp gì cho tầm nhìn quốc gia? Ta hãy xem xét trường hợp Malaysia hiện nay đang tiến dần tới là nước công nghiệp phát triển. Kể từ khi giành được độc lập, Malaysia trải qua 3 giai đoạn phát triển và cùng với đó là sự cải cách tổ chức bộ máy hành chính. Giai đoạn từ 1957–1970, Chính phủ Malaysia tiến hành chính sách tự do xuất nhập khẩu và phát triển nông thôn. Giai đoạn 1970 đến 1990, tập trung phát triển kinh tế và cơ cấu lại nền kinh tế theo hướng công bằng. Giai đoạn 1991–2010, Chính phủ tập trung xây dựng năng lực cạnh tranh quốc gia và tiếp tục củng cố năng lực trong giai đoạn từ 2010–2020, hướng tới mục tiêu phân phối công bằng và nâng cao chất lượng cuộc sống. Mỗi một giai đoạn phát triển đều gắn với mục tiêu và tầm nhìn quốc gia. Mục tiêu, tầm nhìn và nhiệm vụ tổ chức của bộ đa ngành chuyển từ các bộ chuyên làm nhiệm vụ cung cấp dịch vụ sang bộ đa ngành thực hiện chức năng xây dựng chính sách và kiểm soát dịch vụ.

Trong giai đoạn gần đây, các nước công nghiệp phát triển hướng tới một giai đoạn phát triển mới dựa trên nền tảng khoa học, công nghệ. Từ đó họ định ra tầm nhìn quốc gia làm cơ sở cho việc hình thành tầm nhìn, mục tiêu của bộ với vai trò là cơ quan chuyên thực hiện nhiệm vụ xây dựng chính sách và kiểm soát dịch vụ theo định hướng tầm nhìn và mục tiêu phát triển quốc gia. Đây là tiền đề phù hợp,

quan trọng cho việc hình thành bộ đa ngành và tạo điều kiện cho bộ đa ngành hoạt động hiệu quả, hiệu suất cao trong quản lý nhà nước nhiều ngành cùng một lúc.

4. Chức năng và nhiệm vụ bộ đa ngành

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy chức năng và nhiệm vụ bộ đa ngành gắn với tầm nhìn, mục tiêu và nhiệm vụ của bộ. Ví dụ: tầm nhìn của Bộ đa ngành Thông tin, Truyền thông, Nghệ thuật của Singapore là con người sáng tạo, cộng đồng hòa nhã, một Singapore liên kết. Nhiệm vụ của Bộ này được xác định là xây dựng một nước Singapore thành một thành phố toàn cầu hóa về thông tin, truyền thông, nghệ thuật để xây dựng một nền kinh tế sáng tạo, cộng đồng thân thiện, một xã hội liên kết với sự nhận dạng đặc trưng Singapore nằm ở giá trị đa văn hóa. Chức năng và nhiệm vụ bộ đa ngành bao quát nhiều ngành hơn bộ đơn ngành. Ví dụ: Bộ Nội vụ Hoa Kỳ là cơ quan bảo toàn chính của quốc gia, có trách nhiệm đối với hầu hết các nguồn tài nguyên thiên nhiên và đất đai công cộng thuộc sở hữu liên bang ở Hoa Kỳ. Bộ có chức năng về quản lý cá và động vật hoang dã, quản lý công viên, di sản tự nhiên và văn hóa, quản lý ruộng đất, nguồn nước, khai thác mỏ.

Chức năng và nhiệm vụ bộ đa ngành nhằm tới sự ổn định quản lý hành chính; tạo nên các giá trị riêng về hành chính, khi một mặt đảm bảo xây dựng chính sách và mặt khác quản lý, kiểm soát việc thực hiện chính sách, dịch vụ.

5. Tổ chức trong bộ đa ngành

Kinh nghiệm thế giới cho thấy tổ chức trong bộ đa ngành thường đơn giản, cụ thể gắn với tầm nhìn mục tiêu, nhiệm vụ, chức năng của bộ đó mà không có quá nhiều tổ chức, đội ngũ. Thái Lan tổ chức một bộ rất đơn giản, gồm: có một văn phòng Bộ trưởng, một văn phòng thư ký và các vụ, cục chức năng. Tên gọi, hình thức tổ chức vụ, cục chức năng hoàn toàn khác nhau ở các bộ nhưng cơ cấu không gồm quá nhiều tầng nấc hoặc quá nhiều đầu mối. Không phải bộ nào cũng có trung tâm thông tin, trung tâm báo chí, vụ tài chính, kế hoạch, vụ tổng hợp.v.v... Văn phòng Bộ trưởng thường có chức năng chủ yếu hỗ trợ cho Bộ trưởng về các vấn

để chính trị, quản lý bộ và điều phối, kết hợp với công việc của các bộ khác. Trong khi đó, văn phòng thư ký chủ yếu lo công việc chuyên môn, chức năng của bộ, việc hình thành chiến lược, thực hiện các chính sách, chương trình hành động của bộ, kể cả phân bổ các nguồn lực của bộ.

Các cơ quan thuộc bộ có thể chia thành 5 nhóm. Nhóm 1: các cơ quan chính phủ (các vụ, cục, văn phòng). Nhóm 2: các cơ quan tự chủ (viện, cục). Nhóm 3: các công ty nhà nước. Nhóm 4: các tổ chức công. Nhóm 5: các tổ chức nhà nước đang dần chuyển thành tổ chức công. Việc phân định này vô cùng hữu ích trong việc hình thành các chính sách đối với mỗi loại cơ quan.

Cục và vụ là cơ quan chức năng chủ yếu trong bộ. Việc tổ chức các cơ quan này cũng rất đơn giản, thuận tiện cho việc thực hiện chức năng của bộ. Thường thì mỗi một vụ, cục có một văn phòng thư ký và một số phòng chuyên môn thực hiện chức năng của vụ, cục. Số phòng chuyên môn được xác định bởi chức năng của cục, vụ trong quản lý; mỗi một chức năng của vụ, cục được bảo đảm thực hiện bởi một phòng chuyên môn (một Bureau).

6. Phân quyền, tản quyền trong bộ đa ngành

Kinh nghiệm thế giới cho thấy, trong hoạt động, thành công của bộ đa ngành là do tiến hành phân quyền triệt để và được tổ chức thực hiện theo sự phân loại các loại hình tổ chức trong bộ đa ngành. Cụ thể: phân quyền tự chủ để thực hiện tầm nhìn và mục tiêu của bộ. Mục tiêu, chức năng của các tổ chức viện, cục được phân quyền phải gắn kết với thực hiện mục tiêu chức năng của bộ. Quản lý các tổ chức công và các công ty nhà nước chính là việc kiểm soát dịch vụ. Quản lý của bộ nhằm đảm bảo các dịch vụ công được thực hiện theo đúng tầm nhìn và mục tiêu, chức năng, nhiệm vụ và chương trình hành động của bộ.

Các bộ đa ngành thực hiện hình thức tản quyền khi có nhu cầu quản lý nhà nước tại các vùng, địa phương. Trong Bộ Nội vụ Hoa Kỳ, Cục Cá và Động vật hoang dã hình thành các cơ sở hành chính và mạng lưới nhân viên kiểm soát săn bắt động vật hoang dã khắp các bang.

7. Kết luận

Số lượng các bộ cần phải giảm xuống nhưng vẫn phải duy trì thường xuyên quản lý nhà nước một cách hiệu quả nhất. Việc tổ chức bộ đa ngành là khách quan, phù hợp ở các quốc gia trên thế giới trong bối cảnh toàn cầu hóa do phải tổ chức quản lý vĩ mô nhà nước, mọi quyết định của chính phủ phải mang tính đồng thuận cao và có hiệu lực ngay khi vào cuộc sống. Các lý do khác để tổ chức bộ đa ngành có thể xuất phát từ tầm nhìn, mục tiêu phát triển chiến lược của quốc gia, nhu cầu cải cách hành chính, phát triển vượt bậc của khoa học công nghệ và năng lực của đội ngũ nhân lực nhà nước. Việc tiếp cận mang tính hệ thống gắn kết, xuất phát từ tầm nhìn và mục tiêu phát triển của quốc gia đến tầm nhìn, mục tiêu, chức năng, nhiệm vụ của bộ đa ngành, đến mục tiêu, chức năng, nhiệm vụ của các tổ chức thuộc bộ đa ngành chính là sự giải thích cho thành công của hình thức tổ chức bộ đa ngành.

Hệ thống pháp lý cho phép hình thành bộ đa ngành là các bộ luật hợp hiến đáp ứng thực tế năng động và đầy biến động chứ không bị ràng buộc cứng nhắc bởi Hiến pháp. Bên cạnh đó, các điều luật quốc tế cũng tác động, ảnh hưởng đến việc quyết định tổ chức bộ đa ngành.

Kinh nghiệm thế giới cho thấy, cơ cấu tổ chức bên trong của bộ đa ngành không cần quá nhiều tầng nấc hoặc đầu mối, mà gắn với tầm nhìn, mục tiêu quốc gia và tầm nhìn, mục tiêu, chức năng nhiệm vụ của bộ. Việc phân loại 5 nhóm tổ chức thuộc bộ cho phép xây dựng các chính sách quản lý các cơ quan thuộc bộ đa ngành một cách hiệu quả nhất. Cần thực hiện sự phân quyền và tối ưu hóa tự chủ trong các tổ chức thuộc bộ. Việc phân quyền rõ ràng, minh bạch cho các cơ quan hành chính thuộc bộ là lý do giải thích cho sự thành công của bộ đa ngành trên thế giới. Chức năng, nhiệm vụ quyết định số lượng các phòng chức năng trong các tổ chức thuộc bộ đa ngành, trong đó chỉ có văn phòng thư ký là cơ quan luôn thuộc cơ cấu tổ chức của hầu hết các tổ chức hành chính thuộc bộ đa ngành □