

# MỘT SỐ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN TỔ CHỨC QUẢN LÝ NGÀNH KINH TẾ - KỸ THUẬT

TS BÙI MINH HUẤN

*Viện Đào tạo - Nghiên cứu về tổ chức và hành chính*

## 1. Cơ sở lý luận và thực tiễn.

Ngành kinh tế - kỹ thuật trong nền kinh tế quốc dân bao gồm nhiều bộ phận hợp thành: các loại hình doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế trực tiếp sản xuất ra sản phẩm và cung ứng các dịch vụ kinh tế; các cơ sở nghiên cứu và ứng dụng các tiến bộ khoa học - kỹ thuật chuyên ngành. Các bộ phận này trong hoạt động có quan hệ chặt chẽ với nhau về công nghệ, sử dụng các yếu tố đầu vào và sản phẩm đầu ra. Tuy nhiên, mức độ quan hệ có đảm bảo chặt chẽ, đồng bộ hay không lại phụ thuộc vào trình độ, năng lực tổ chức quản lý ngành.

Hệ thống tổ chức quản lý của ngành là sự kết hợp của 3 yếu tố chủ yếu: cấu trúc hay cơ cấu tổ chức quản lý (mặt hình thức của quản lý); các chức năng quản lý ngành (mặt nội dung của quản lý) và đội ngũ cán bộ, công chức (CB,CC) vận hành trong hệ thống tổ chức quản lý ngành.

Quan hệ giữa hệ thống tổ chức quản lý ngành (chủ thể quản lý) với các doanh nghiệp, các cơ sở nghiên cứu và ứng dụng tiến bộ kỹ thuật của ngành (đối tượng quản lý) chịu tác động thường xuyên, trực tiếp của lực lượng sản xuất và còn phụ thuộc vào nhận thức, trình độ quản lý của chủ thể quản lý. Thông thường cấu trúc tổ chức quản lý ít biến đổi, trong khi đó, đối tượng quản lý lại thường xuyên biến động trong quá trình hoạt động do chịu tác động, ảnh hưởng trực tiếp của tiến bộ khoa học - kỹ thuật. Do vậy, khi hệ thống cấu trúc tổ chức quản lý đã trở nên bất cập mà vẫn tiếp tục duy trì sẽ dẫn tới làm giảm hiệu quả

quản lý, gây lãng phí nguồn lực và kìm hãm sự phát triển của ngành, làm hạn chế sự tăng trưởng của cả nền kinh tế. Vì vậy, đòi hỏi phải thường xuyên hoàn thiện tổ chức quản lý ngành, đảm bảo sự tương thích với sự biến đổi liên tục của đối tượng quản lý, nhằm khắc phục các rào cản kìm hãm sự phát triển của ngành từ phía chủ thể quản lý. Trong hoạt động quản lý ngành, hoàn thiện cấu trúc quản lý và chức năng quản lý là hai vấn đề then chốt.

Trên thực tiễn, trong những năm gần đây, đối tượng quản lý của ngành đã được tiến hành sắp xếp, củng cố và chuyển đổi như cổ phần hoá đối với doanh nghiệp nhà nước; trong đó, có một số tổng công ty lớn đã chuyển đổi sang hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con, đổi mới công nghệ và mở rộng lĩnh vực hoạt động sản xuất - kinh doanh. Về phía chủ thể quản lý, mới tập trung hoàn thiện cơ cấu, giảm thiểu các bộ phận thừa, cấp trung gian mà chưa thực sự đi sâu hoàn thiện chức năng quản lý ngành. Do vậy, hoạt động quản lý của ngành còn bộc lộ những bất cập, chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý từ phía đối tượng quản lý. Có thể nêu ra một số biểu hiện sau:

- *Về thực hiện chức năng quản lý:* Chất lượng quy hoạch của ngành còn nhiều thiếu sót dẫn tới hậu quả gây lãng phí lớn trong các dự án đầu tư phát triển. Chẳng hạn, trong lĩnh vực công nghiệp chế biến, đã xây dựng và vận hành các dây chuyền sản xuất không phù hợp với năng lực cung cấp của vùng sản xuất nguyên liệu, dẫn tới tình trạng một số cơ sở sản xuất phải tháo

dỡ, di dời tới nơi có khả năng cung cấp đủ nguyên liệu đầu vào và một số cơ sở sản xuất phải hoạt động cầm chừng, không khai thác hết năng lực của dây chuyền sản xuất. Trong lĩnh vực xây dựng cơ bản, nhiều công trình, dự án phải tăng mức chi phí đến bù so với dự kiến, dẫn tới tình trạng thiếu vốn phải kéo dài thời hạn đầu tư. Thậm chí, có một số công trình đang thi công phải dừng lại, chờ điều chỉnh quy hoạch. Lỗi do quy hoạch gây ra thường là lãng phí lớn nhất khi thực hiện đầu tư xây dựng một công trình. Đặc biệt là những “quy hoạch treo” làm nhiều héc ta đất nằm trong quy hoạch để hoang hoá nhiều năm không xây dựng công trình, trong khi đó, dân thiếu đất canh tác. Tổn thất các nguồn lực của xã hội do “quy hoạch treo” là rất lớn.

- *Về cơ cấu quản lý:* Mô hình tổ chức quản lý trong xây dựng cơ bản có sử dụng vốn ngân sách nhà nước đã bộc lộ nhiều khuyết tật. Đó là mô hình tổ chức các Ban quản lý dự án (Ban QLDA) trực thuộc bộ chủ quản. Ban QLDA vừa giữ vai trò của chủ thể quản lý, vừa là chủ đầu tư. Các Ban QLDA làm chủ đầu tư có quyền quản lý vốn nhưng lại không chịu trách nhiệm đến cùng về chất lượng cũng như khai thác công trình sau khi đã hoàn thành. Điều này, dẫn tới bộ chủ quản khó có thể kiểm soát được các hoạt động đầu tư trong ngành và làm giảm hiệu quả đầu tư. Sau vụ việc xảy ra ở PMU 18, trong nhiều cuộc hội thảo của ngành, hội và liên hiệp hội nghề nghiệp, có rất nhiều ý kiến kiến nghị cần phải xem xét thay đổi mô hình Ban QLDA. Gần đây, Thủ tướng Chính phủ đã có ý kiến chỉ đạo phải chấn chỉnh lại hệ thống quản lý nhà nước về lĩnh vực đầu tư xây dựng cơ bản.

## 2. Một số giải pháp.

Để khắc phục những khuyết tật, hạn chế và đáp ứng yêu cầu mới khi Việt Nam chính thức gia nhập WTO, ngành kinh tế - kỹ thuật phải thực hiện đồng bộ việc hoàn thiện tổ chức quản lý ngành ở cả ba phương diện: cấu trúc quản lý, chức năng quản lý và đội ngũ CB,CC; trong đó, cần

đặc biệt quan tâm tới việc hoàn thiện chức năng quản lý ngành. Dưới đây, chúng tôi xin đề xuất một số giải pháp cơ bản:

*a. Nhóm các biện pháp hoàn thiện chức năng quản lý ngành.*

*Thứ nhất,* phải xác định đầy đủ, chính xác các chức năng quản lý ngành; phân định rành mạch trách nhiệm, quyền hạn của mỗi cấp, bộ phận quản lý trên cơ sở thực hiện phân cấp quản lý phù hợp theo nguyên tắc cấp nào, bộ phận nào có khả năng quản lý hiệu quả nhất thì giao chức năng quản lý cho cấp, bộ phận ấy. Xác định đúng, đầy đủ và thực hiện việc phân tích thường xuyên cùng với chế độ giám sát, kiểm tra quá trình thực hiện chức năng quản lý của mỗi cấp, mỗi bộ phận là nội dung quan trọng trong hoàn thiện tổ chức quản lý ngành.

*Thứ hai,* tăng cường vai trò định hướng của ngành. Cần xây dựng chiến lược phát triển ngành dựa trên những căn cứ khoa học và mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; trong đó, tập trung nâng cao chất lượng lập quy hoạch tổng thể, các kế hoạch dài hạn và dự án đầu tư phát triển. Quá trình lập quy hoạch cũng như việc thực hiện cần được công khai hoá, minh bạch hoá và phải xây dựng được phương án thực hiện, tránh tình trạng lập quy hoạch treo, dự án treo như trước đây. Xây dựng được chiến lược đúng, quy hoạch có tính khả thi là biện pháp chủ động nâng cao hiệu quả đầu tư, tránh và giảm thiểu rủi ro, lãng phí các nguồn lực xã hội trong hoạt động đầu tư phát triển.

*Thứ ba,* hoàn thiện hệ thống cơ sở dữ liệu chuyên ngành nhằm thu thập và cung cấp thông tin đầy đủ, chính xác, kịp thời phục vụ cho quá trình ban hành các quyết định quản lý. Mặt khác, hệ thống cơ sở dữ liệu giúp các doanh nghiệp lựa chọn được đầy đủ các thông tin cần thiết (thông tin về khoa học - công nghệ, tiêu chuẩn kỹ thuật, hàng rào kiểm soát của thị trường khu vực và quốc tế...) để có những thay đổi thích ứng trong hoạt động sản xuất - kinh doanh.

*Thứ tư,* tạo môi trường thuận lợi để phát

triển ngành. Trước hết, cần thay đổi quan niệm và cải thiện quan hệ giữa chủ thể quản lý và đối tượng quản lý theo hướng chủ thể quản lý đáp ứng linh hoạt, chính xác những yêu cầu từ phía đối tượng quản lý; chuyển từ giám sát là chính sang phục vụ là chính, thực sự coi doanh nghiệp là khách hàng. Theo hướng này, tổ chức quản lý ngành phải mang tính chuyên nghiệp cao và quản lý bằng hệ thống pháp luật chuyên ngành là chủ yếu. Vì vậy, phải sớm hoàn thiện hệ thống pháp luật chuyên ngành đầy đủ, đồng bộ, nhất quán và minh bạch để tổ chức quản lý các đối tượng theo pháp luật, bằng pháp luật. Đồng thời, với sự đổi mới về công nghệ và tham gia vào hội nhập kinh tế, ngành cần xây dựng và ban hành đủ các quy trình kỹ thuật, tiêu chuẩn sản phẩm, định mức kinh tế - kỹ thuật chuyên ngành... để có căn cứ quản lý, kiểm tra, kiểm soát việc thực hiện của các doanh nghiệp.

Mặt khác, ngành cần chủ động đẩy mạnh đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng để thu hút các nhà đầu tư, các nguồn lực của xã hội cho đầu tư phát triển và tránh rủi ro cho nhà đầu tư. Đồng thời, đẩy mạnh hoạt động hỗ trợ, khuyến khích chuyển giao công nghệ cho doanh nghiệp và cho đối tượng là người sản xuất cung ứng sản phẩm, nguyên liệu cho các doanh nghiệp.

*Thứ năm*, nâng cao chất lượng, hiệu quả trong quá trình điều tiết và phối hợp hoạt động giữa các bộ phận trong ngành. Quản lý ngành kinh tế - kỹ thuật là rất phức tạp bởi nhiều phân hệ với những mục tiêu, lợi ích khác nhau. Do đó, cần phải xây dựng được cơ chế điều tiết, phối hợp đồng bộ kết hợp với tăng cường hoạt động kiểm tra, kiểm soát để đảm bảo mọi nguồn lực được sử dụng một cách hợp lý, tiết kiệm và hiệu quả.

*b. Giải pháp hoàn thiện cơ cấu tổ chức ngành.*

Giải pháp chung là loại bỏ các khâu, cấp trung gian, đảm bảo bộ máy hoạt động thông suốt và linh hoạt theo hướng quản lý đa lĩnh vực, cơ cấu gọn nhẹ, thích ứng nhanh khi đối tượng quản lý có sự biến

đổi.

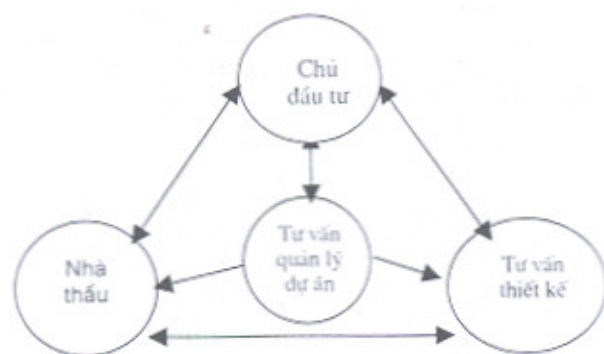
Đối với những bộ, ngành có nhiều chuyên ngành xây dựng kết cấu hạ tầng có khối lượng xây, lắp lớn được đầu tư chủ yếu bằng vốn ngân sách nhà nước như Bộ Xây dựng, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn..., chúng tôi đề xuất hướng hoàn thiện mô hình quản lý như sau:

- *Đối với chủ thể trực tiếp quản lý sử dụng vốn ngân sách nhà nước:* Cần xác định đúng các loại hình chủ đầu tư, củng cố lại các Ban QLDA đang trực thuộc bộ chủ quản như hiện nay, chuyển thành Công ty tư vấn QLDA có tư cách pháp nhân đầy đủ để tham gia thị trường xây dựng. Chủ đầu tư quản lý sử dụng vốn ngân sách nhà nước phải là các cục quản lý chuyên ngành (đối với bộ chủ quản) và sở quản lý chuyên ngành (đối với UBND cấp tỉnh). Có như vậy mới đảm bảo được sự quản lý trực tiếp, toàn diện của cục, sở quản lý chuyên ngành và chủ dự án cũng thực sự sẽ là chủ khai thác công trình sau khi hoàn thành; đồng thời, tạo điều kiện tách chức năng QLNN của bộ chủ quản hoặc UBND cấp tỉnh với chức năng của chủ đầu tư. Các cục, sở quản lý chuyên ngành là chủ thể duy nhất chịu trách nhiệm trước Nhà nước về hiệu quả sử dụng vốn đầu tư và đảm nhiệm hai vai trò vừa là cơ quan quản lý chuyên ngành, vừa là chủ đầu tư đối với dự án do bộ chủ quản hoặc UBND cấp tỉnh quyết định đầu tư.

Tuy nhiên, do các dự án, công trình kết cấu hạ tầng có quy mô, tiêu chuẩn, điều kiện môi trường thực hiện và các nguồn vốn rất khác nhau cho nên ngoài các chủ đầu tư là các cục, sở quản lý chuyên ngành, cũng cần phải xác định các chủ đầu tư khác. Ví dụ, đối với đầu tư sửa chữa công trình thì chủ quản lý khai thác công trình phải trực tiếp làm chủ đầu tư; hoặc khi các cá nhân, doanh nghiệp tham gia đầu tư theo hình thức BOT thì công ty BOT là chủ đầu tư; các công trình sử dụng vốn đóng góp của nhân dân thì chủ đầu tư là UBND cấp xã.

- *Đối với các Ban QLDA hiện nay đang*

*trực thuộc bộ chủ quản*: Cần tiến hành sắp xếp, củng cố để chuyển thành Công ty tư vấn QLDA, có chức năng chuyên cung cấp dịch vụ QLDA cho thị trường xây dựng. Biện pháp này vừa đáp ứng được yêu cầu quản lý hiện nay, vừa bảo toàn nguồn lực, cơ sở vật chất hiện có của Ban QLDA; đồng thời, tạo điều kiện để phát triển trong tương lai. Khi chuyển sang loại hình doanh nghiệp, Công ty tư vấn QLDA (chuyển từ Ban QLDA hiện nay) mới có đầy đủ tư cách pháp nhân, chấm dứt tình trạng giao việc khép kín trong ngành. Khi tham gia vào thị trường xây dựng, trong cơ chế cạnh tranh bình đẳng, buộc các Công ty tư vấn QLDA phải nâng cao trình độ chuyên môn, hoạt động theo hướng chuyên nghiệp hoá. Công ty tư vấn QLDA thực hiện nhiệm vụ thông qua hợp đồng kinh tế với chủ đầu tư. Khi tham gia quản lý dự án, tư vấn QLDA là chủ thể tác động đến tất cả các bên tham gia dự án, biểu hiện qua sơ đồ sau:



Mô hình trên được áp dụng khi chủ đầu tư không đủ năng lực QLDA, toàn bộ hoạt động QLDA được giao cho tổ chức tư vấn QLDA thông qua hợp đồng kinh tế.

Trong trường hợp dự án đầu tư có quy mô nhỏ, chủ đầu tư thành lập Ban QLDA, là hình thức chủ đầu tư trực tiếp QLDA thông qua quan hệ uỷ quyền, phân cấp quản lý. Ban QLDA trực thuộc chủ đầu tư và thực hiện một phần hay toàn bộ nhiệm vụ do chủ đầu tư giao theo chế độ uỷ quyền tuỳ vào điều kiện cụ thể của dự án.

- Đối với chủ thể quản lý ngành: Các

bộ, ngành có nhiều loại hình xây dựng chuyên ngành kết cấu hạ tầng cần hình thành Cục quản lý xây dựng cơ bản. Cục này có hai chức năng: *một là*, đại diện cho bộ chủ quản trực tiếp là chủ đầu tư các dự án do Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư; *hai là*, cơ quan đầu mối thực hiện quản lý tổng hợp đầu tư xây dựng cơ bản của cả ngành, nghiên cứu và triển khai thể chế có liên quan đến lĩnh vực này; tổ chức tập huấn chuyên môn, nghiệp vụ cho các chủ đầu tư. Mặt khác, các vụ chức năng khác của bộ chủ quản cần xác định đầy đủ các chức năng quản lý đối với đầu tư xây dựng cơ bản, phân cấp quản lý và trên cơ sở đó xác định được sơ đồ phụ thuộc - quan hệ công tác giữa các khâu, cấp nhằm đảm bảo hoạt động quản lý thông suốt, thống nhất, hiệu quả.

c. Giải pháp nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức.

Căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, ngành cần mô tả được công việc của từng khâu, từng vị trí công tác để xác định được cơ cấu công chức phù hợp. Đồng thời, trên cơ sở đó, xác định các tiêu chuẩn rõ ràng đáp ứng cho từng loại công việc như kiến thức chuyên môn cần có, các kỹ năng cần thiết để thực hiện công việc. Căn cứ vào hệ thống tiêu chuẩn này, có kế hoạch bồi dưỡng, đào tạo, đào tạo lại đội ngũ CB, CC hiện có đồng thời là tiêu chuẩn để tuyển chọn lao động thay thế, bổ sung. Công tác đào tạo, đào tạo lại, bồi dưỡng kiến thức chuyên môn nghiệp vụ và kỹ năng thực thi công việc là công tác trọng tâm để nâng cao năng lực của đội ngũ CB, CC trong giai đoạn hiện nay.

Song song với việc nâng cao năng lực thực thi công việc, ngành cần quan tâm giáo dục tư tưởng, rèn luyện đạo đức cho đội ngũ CB, CC. Trong cơ chế quản lý mới, mỗi CB, CC trong hoạt động công vụ cần nghiêm chỉnh tuân thủ pháp luật, không gây phiền hà, sách nhiễu đối với đối tượng quản lý và không được lợi dụng chức vụ thẩm quyền để tham nhũng □