

ĐỔI MỚI CƠ CẤU TỔ CHỨC BỘ MÁY CHÍNH PHỦ ĐỂ NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG, HIỆU QUẢ CÔNG TÁC PHỐI HỢP TRONG QUẢN LÝ, ĐIỀU HÀNH

*Nguyễn Phước Thọ**

Tác động ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả của sự phối hợp trong quản lý nhà nước là tổng hợp của các vấn đề liên quan chủ yếu đến hệ thống thể chế và tổ chức bộ máy nói chung, do vậy việc tách riêng vấn đề cải cách, đổi mới cơ cấu tổ chức ra để nghiên cứu làm rõ những tác động qua lại giữa nó với vấn đề nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác phối hợp chỉ có ý nghĩa tương đối. Về thực chất đó là cách tiếp cận siêu hình, nhưng lại cho phép đi sâu vào nghiên cứu làm rõ những nội dung, yêu cầu cụ thể khi thiết kế cơ cấu tổ chức bộ máy theo tinh thần cải cách hành chính để bảo đảm nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác phối hợp trong quản lý nhà nước.

Vấn đề đặt ra là mối quan hệ giữa nội dung, yêu cầu của phối hợp với cơ cấu tổ chức bộ máy là gì (?). Và để nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác phối hợp thì yêu cầu đặt ra đối với cải cách, đổi mới cơ cấu tổ chức bộ máy như thế nào(?)..

1 - Đổi mới, điều chỉnh cơ cấu tổ chức của Chính phủ với vấn đề nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác phối hợp trong hoạt động quản lý, điều hành của bộ máy hành chính ở trung ương

1.1. Tư tưởng chỉ đạo của đổi mới, điều chỉnh cơ cấu tổ chức là tinh gọn, hợp lý, hiệu lực, hiệu quả. Theo đó, các xu hướng tích cực sau đây là tất yếu:

- Thứ nhất: Số lượng các bộ sẽ tiếp tục giảm xuống thông qua quá trình sáp nhập các bộ với nhau để hình thành bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Đối tượng các bộ trước tiên phải giảm, và thậm chí có thể giảm đến

mức không còn tồn tại nữa, là các bộ quản lý chuyên ngành, quản lý đơn ngành. Tiếp nữa là các bộ có nhiều chồng chéo và chồng chéo phức tạp không thể khắc phục được bằng giải pháp về thể chế, thì về mặt tổ chức có thể sáp nhập chúng lại với nhau để bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của quản lý.

- Thứ hai là giảm mạnh các cơ quan thuộc Chính phủ, đồng thời cải biến tính chất của các cơ quan này chỉ còn là các cơ quan chuyên môn, nghiệp vụ phục vụ cho công tác quản lý, điều hành vĩ mô của Chính phủ¹.

- Thứ ba là hạn chế thành lập các tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành (tổ chức trực thuộc Thủ tướng Chính phủ), "chỉ thành lập các tổ chức này khi Chính phủ có yêu cầu chỉ đạo tập trung những nhiệm vụ quan trọng liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực"².

1.2. Vấn đề đặt ra là xu hướng điều chỉnh cơ cấu tổ chức bộ máy của Chính phủ trên đây chịu sự chi phối của yêu cầu nâng cao chất lượng và hiệu quả công tác phối hợp trong quản lý nhà nước như thế nào (?).

Trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung, chức năng, nhiệm vụ trên một lĩnh vực được chia nhỏ ra giao cho nhiều cơ quan quản lý theo hướng chuyên môn hóa sâu, trực tiếp, vi mô. Đây là một yêu cầu tất yếu để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý. Tuy nhiên, khi chuyển sang thực hiện nền kinh tế thị trường, trong điều kiện cơ chế quản lý mới đang trong quá trình hình thành, từng bước được hoàn thiện, thì phương thức quản lý này vẫn còn tồn tại, chưa thể mất đi ngay, nó làm cho các chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của các cơ quan trở nên bị tách rời, cắt khúc bởi các cơ

* Thạc sỹ Luật học, Vụ Cải cách hành chính – Văn phòng Chính phủ

¹⁻² Chương trình Tổng thể cải cách hành chính của Chính phủ giai đoạn 2001 - 2010.

cấu tổ chức trùng lặp, nhiều đầu mối, công kênh, nhiều khâu trung gian mà các biểu hiện chủ yếu là chồng chéo, trùng lặp chức năng, nhiệm vụ, một việc được giao cho nhiều cơ quan thực hiện. Tình trạng này làm xuất hiện nhiều *vấn đề liên ngành* với quy mô và tính phức tạp ngày càng tăng lên, và tăng lên đến mức độ nào đó là triệu chứng tất yếu của tình trạng rối loạn chức năng quản lý, lãng phí các nguồn lực quản lý. Và để giải quyết được những vấn đề liên ngành ở các cấp độ đều phải thông qua cơ chế phối hợp (bộ máy quản lý của chúng ta có thời kỳ như trong những năm 90 của thế kỷ trước, phối hợp trở nên phổ biến và quan trọng đến mức có quan niệm không đúng và được thể chế hóa thành nhiệm vụ, thậm chí là chức năng của nhiều bộ, cơ quan ngang bộ). Về thực chất phối hợp là phương thức thực hiện các chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước, nhưng phương thức này được sử dụng quá nhiều, quá mức cần thiết đến mức độ bị lạm dụng để giải quyết những vấn đề liên ngành, nhất là phối hợp trong khuôn khổ các tổ chức của Thủ tướng để giải quyết những vấn đề quan trọng liên ngành mà về thực chất là giải quyết các công việc của bộ, thì phối hợp sẽ tiêu tốn, lãng phí nhiều nguồn lực quản lý mà hiệu quả đưa lại không tương xứng. Nói cụ thể hơn, cơ cấu tổ chức bộ máy càng công kênh, nhiều đầu mối, nhiều khâu trung gian thì càng làm nảy sinh *nhu cầu phối hợp* quá mức trong hoạt động quản lý nhà nước. Do vậy, trên cơ sở đổi mới, điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ và phương thức hoạt động của bộ máy quản lý để giảm đầu mối, xóa bỏ các khâu trung gian bảo đảm tính tập trung thống nhất, thông suốt trong quản lý nhà nước theo cơ chế mới là cơ sở cho việc loại bỏ những nội dung, yêu cầu phối hợp không cần thiết, tiêu tốn lãng phí các nguồn lực quản lý, là để khẳng định vai trò đích thực và đem lại hiệu quả cho hoạt động phối hợp trong quản lý nhà nước.

Có một thực trạng đã diễn ra khá rõ nét là với quá trình chuyển mạnh sang cơ chế thị trường, mở cửa hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế quốc tế, thì các lĩnh vực quản lý đang có xu hướng xích lại gần nhau rất nhanh, gắn bó chặt

chẽ với nhau, thì cơ cấu tổ chức bộ máy lại chậm được điều chỉnh theo hướng tinh gọn, thậm chí còn có xu hướng phình to ra do tư duy về bộ máy quản lý vẫn theo lối mòn cũ: có thêm chức năng, nhiệm vụ thì yêu cầu thành lập thêm tổ chức; khối lượng và tính phức tạp của công việc quản lý tăng lên muốn tách cơ cấu hoặc nâng quy mô tổ chức (vụ lên thành cục, cục lên tổng cục...). Tình trạng này làm cho chồng chéo chức năng, nhiệm vụ trong quản lý tăng lên, theo đó xuất hiện nhiều vấn đề liên ngành vượt ra khỏi thẩm quyền và khả năng giải quyết của một bộ. Nhu cầu phối hợp để giải quyết những vấn đề liên ngành tăng lên và kéo dài quá mức cần thiết cả trong xây dựng, hình thành chính sách, thể chế và thực thi chính sách, thể chế đó.

1.3. Do chức năng và phương thức hoạt động là yếu tố thứ nhất, yếu tố quyết định đối với cơ cấu tổ chức là thứ hai, là phụ thuộc, nên cơ cấu tổ chức bao giờ cũng là nhân tố đi sau, như là một hệ quả của đổi mới chức năng, phương thức hoạt động. Điều này dẫn đến các nguyên nhân làm cho cơ cấu tổ chức chậm được đổi mới sau đây:

- Thứ nhất, do chức năng, nhiệm vụ và phương thức quản lý được đổi mới nhưng chưa rõ ràng, chưa triệt để. Một khi bộ máy Chính phủ còn ôm đồm nhiều công việc mà đáng lẽ phải được xã hội hóa hoặc phân cấp cho cấp dưới thực hiện thì cơ cấu còn công kênh là tất yếu.

- Thứ hai, do cơ cấu tổ chức là yếu tố bảo thủ hơn nên mặc dù chức năng, nhiệm vụ, phương thức hoạt động đã được đổi mới nhưng cơ cấu tổ chức vẫn tìm mọi cách để tồn tại. Nói cách khác, việc điều chỉnh cơ cấu tổ chức còn phụ thuộc vào quyết tâm, ý chí của nhà quản lý, của các nhà lãnh đạo chính trị. Chính vì vậy, thực tế việc xây dựng và ban hành các thể chế quản lý, thể chế về chức năng, nhiệm vụ theo tinh thần đổi mới bao giờ cũng dễ hơn so với việc điều chỉnh, sắp xếp tổ chức bộ máy, vì đây là việc liên quan đến lợi ích trực tiếp của một bộ phận công chức làm việc trong cơ cấu tổ chức đó, nhất là công chức đứng đầu.

Cơ cấu tổ chức không đơn giản là yếu tố bị động trong quan hệ giữa nó với chức năng và phương thức quản lý của tổ chức, ngược lại cơ cấu tổ chức bộ máy phù hợp sẽ có tác động tích cực đến hoàn thiện các năng lực thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của tổ chức, cũng như phương thức hoạt động của bộ máy, tức là nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

1.4. Cơ cấu tổ chức bộ máy công kênh, nhiều đầu mối, nhiều khâu trung gian, chức năng, nhiệm vụ còn chung chung, không rõ ràng, một việc còn giao cho nhiều cơ quan giải quyết là thực trạng phát sinh trong điều kiện nội dung và yêu cầu quản lý nhà nước trên các lĩnh vực đã có sự thay đổi cơ bản phù hợp với quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (quản lý vĩ mô, bằng pháp luật trong phạm vi toàn xã hội, nhấn mạnh quá trình đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, xã hội hóa trong quản lý, điều hành), trong khi cơ cấu bộ máy chậm được đổi mới, vẫn được duy trì tồn tại theo các nguyên tắc của cơ chế tập trung quan liêu bao cấp. Thực trạng đó làm nảy sinh hai vấn đề nổi cộm trong quản lý là:

- Thứ nhất là chồng chéo, trùng lặp chức năng, nhiệm vụ quản lý giữa các cơ cấu. Quy mô và tính phức tạp của vấn đề chồng chéo chức năng, nhiệm vụ quản lý càng tăng lên khi mâu thuẫn giữa yêu cầu về một cơ cấu bộ máy tinh gọn, hợp lý với thực trạng bộ máy công kênh, nhiều tầng nấc chậm được giải quyết. Thực chất ở đây là do chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức còn bất hợp lý mà những chức năng, nhiệm vụ cụ thể của các bộ, ngành bị chuyển hóa thành những vấn đề liên ngành nhằm tìm kiếm các nguồn lực bên ngoài để giải quyết thông qua phương thức phối hợp.

- Thứ hai là xuất hiện nhiều vấn đề quan trọng liên ngành mà khả năng giải quyết vượt ra khỏi thẩm quyền và năng lực của một bộ. Những vấn đề này không thể giải quyết trong khuôn khổ phối hợp bình thường giữa các bộ, ngành với nhau (tự phối hợp), mà đòi hỏi phải được giải quyết ở cấp độ cao hơn - cấp độ "siêu phối hợp" với sự tham gia mang tính quyết định của bên thứ ba là Thủ tướng Chính

phủ, Văn phòng Chính phủ hoặc thông qua hình thức tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành do Thủ tướng Chính phủ thành lập.

Như vậy, trong điều kiện cơ cấu tổ chức bộ máy chậm được điều chỉnh, sắp xếp không theo kịp với yêu cầu của đổi mới chức năng và phương thức quản lý của bộ máy hành chính thì sẽ làm xuất hiện tình trạng cơ cấu tổ chức bộ máy công kênh, nhiều tầng, nhiều nấc, nhiều đầu mối. Và đến lượt nó, thực trạng này tất yếu làm nảy sinh chồng chéo, trùng lặp chức năng, nhiệm vụ giữa các cơ cấu tổ chức với nhau và nhất là làm xuất hiện nhiều vấn đề quan trọng liên ngành vượt quá thẩm quyền và năng lực giải quyết của một bộ. Để giải quyết chồng chéo và những vấn đề quan trọng liên ngành, bảo đảm các yêu cầu của nhiệm vụ quản lý đặt ra trong bối cảnh cơ cấu tổ chức chưa được điều chỉnh thì phương thức chủ yếu và quan trọng nhất, nếu như không muốn nói là duy nhất là thông qua các cơ chế phối hợp ở các cấp độ khác nhau cả trong xây dựng, hoạch định chính sách, thể chế quản lý và tổ chức thực thi các cơ chế, chính sách này. Quy mô, tính chất phức tạp của chồng chéo chức năng, nhiệm vụ và của những vấn đề quan trọng liên ngành càng tăng lên thì quy mô rộng lớn và tính chất phức tạp của phối hợp càng tăng lên. Trong khi đó phối hợp ở đây chỉ được coi như là một giải pháp nhất thời để khắc phục chồng chéo chức năng, nhiệm vụ và giải quyết những vấn đề quan trọng liên ngành, chính vì vậy, nếu để kéo dài và sử dụng rộng rãi giải pháp này để giải quyết một vấn đề quản lý nhất định, nói cách khác là lạm dụng giải pháp này, thì rất lãng phí thời gian và các nguồn lực quản lý, mặt khác các năng lực quản lý của bộ do không được hoàn thiện và tăng cường sẽ tiếp tục suy giảm.

Có thể thấy rõ một vấn đề là trong điều kiện chuyển đổi chức năng và hình thành phương thức quản lý mới phù hợp với nền kinh tế thị trường của bộ máy quản lý nhà nước thì tình trạng cơ cấu bộ máy công kênh và những bất hợp lý trong cơ cấu đó là nguyên nhân chủ yếu làm phát sinh và gia tăng những vấn đề liên ngành cả về quy mô

và tính chất phức tạp mà việc giải quyết chúng phải thông qua phối hợp. Nói khác đi, tình trạng cơ cấu bộ máy công kênh, bất hợp lý là nhân tố kích hoạt làm nảy sinh và gia tăng quá nhiều, quá mức các hoạt động phối hợp trong quản lý nhà nước, mà về cơ bản và lâu dài sự phối hợp trong đó là không mang lại hiệu quả cho quản lý. Do đó việc tinh gọn và hợp lý hóa cơ cấu tổ chức, cũng như hình thành các bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực về thực chất và trực tiếp là khắc phục chông chéo chức năng, nhiệm vụ, là để hạn chế, kiểm soát việc phát sinh những vấn đề liên ngành trong quản lý nhà nước, tức làm triệt tiêu nhu cầu phối hợp quá mức hoặc bị lạm dụng, không hiệu quả trong quản lý, đưa phối hợp vào khuôn khổ của nhu cầu hợp lý, cần thiết trong hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước.

Cũng cần phải nhận rõ một điều là việc xuất hiện những vấn đề liên ngành và quan trọng liên ngành là một vấn đề tất yếu và bình thường trong hoạt động quản lý, ngay cả khi tổ chức bộ máy đã được đổi mới, hoàn thiện. Vấn đề không bình thường thường xảy ra ở trong giai đoạn chuyển đổi cơ chế quản lý hoặc tình trạng có khủng hoảng là sự xuất hiện quá mức, với quy mô rộng lớn và đầy tính phức tạp mà để đối phó thì bộ máy quản lý phải gia tăng sự phối hợp. Và đến lượt nó sự gia tăng phối hợp này đến một mức độ nào đó, nhất là trong điều kiện kỷ luật, kỷ cương hành chính lỏng lẻo, sa sút, sẽ dẫn đến làm rối loạn các chức năng quản lý bình thường của các cơ cấu tổ chức.

Về bản chất cũng cần phân biệt vấn đề liên ngành với tính chất liên ngành trong việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của các bộ, ngành. Trong việc định hình khuôn khổ thể chế về chức năng, nhiệm vụ của bộ, một nguyên tắc được đề ra là một việc chỉ giao cho một cơ quan chịu trách nhiệm. Tuy nhiên, trên thực tế có những công việc chưa thể giao trọn cho một cơ quan mà phải giao cho nhiều cơ quan, trong đó tất nhiên phải xác định một cơ quan chịu trách nhiệm chính, thì công việc đó là một vấn đề liên ngành. Tức là một vấn đề hoặc một lĩnh vực quản lý nhà nước chưa thể hoặc không thể

giao cho một bộ duy nhất chịu trách nhiệm toàn bộ (Điều này tất yếu làm xuất hiện nhu cầu phối hợp trong quản lý để có cái nhìn tổng hợp, toàn diện về vấn đề hoặc lĩnh vực đó). Quản lý nhà nước trong bối cảnh chuyển đổi cơ chế và nhiều đầu mối thì tất yếu sẽ còn tồn tại nhiều vấn đề liên ngành, ví dụ như vấn đề quản lý nhà nước về vệ sinh an toàn thực phẩm hiện nay ngoài Bộ Y tế, còn nhiều bộ khác cũng có chức năng quản lý, hơn nữa quy trình quản lý vấn đề này lại được chia thành nhiều công đoạn, mỗi công đoạn lại giao cho một bộ chủ trì chịu trách nhiệm chính, còn các bộ khác có những chức năng, nhiệm vụ liên quan có trách nhiệm phối hợp để thực hiện.

Còn vấn đề mang tính chất liên ngành là vấn đề đã được Chính phủ giao cho một bộ chịu trách nhiệm toàn bộ, nhưng do tính chất vĩ mô của vấn đề đó mà để giải quyết được đòi hỏi cần phải có *sự tham gia* từ các bộ, cơ quan có liên quan, cơ chế tham gia này cũng thông qua phối hợp trong khuôn khổ thể chế, theo các quy định của Quy chế làm việc của Chính phủ, những vấn đề này chủ yếu liên quan đến nhiệm vụ tham mưu chính sách, cơ chế quản lý cho Chính phủ. Với quá trình phát triển của nền kinh tế thị trường và tác động mạnh mẽ của cuộc cách mạng khoa học công nghệ, đặc biệt là công nghệ thông tin thì sự phân chia quản lý thành những ngành, lĩnh vực ngày càng chỉ có ý nghĩa tương đối, nói cách khác là ranh giới giữa các ngành, lĩnh vực quản lý trở nên mờ nhạt. Đặc điểm này làm cho tính chất liên ngành trong quản lý ngày càng tăng lên, nhất là trong hoạch định chính sách, thể chế quản lý vĩ mô.

Trên một khía cạnh nào đó, có thể nói hầu hết các vấn đề thuộc thẩm quyền giải quyết của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ là những vấn đề có tính chất liên ngành, ít nhất thì những vấn đề đó đều liên quan nhất định đến vấn đề tài chính và việc bảo đảm quy trình, thủ tục chặt chẽ, thống nhất về mặt pháp lý cần sự phối hợp với những bộ có liên quan, và ngay cả giữa những đơn vị có liên quan trong Văn phòng Chính phủ, trước khi được đưa ra Tập

thể Chính phủ thảo luận hoặc trình Thủ tướng Chính phủ quyết định. Chính vì vậy, phối hợp giữa các bộ, ngành tăng lên và có ý nghĩa ngày càng quan trọng trong hoạch định và thực thi các chính sách của Chính phủ. Tại sao như vậy? Trong nội bộ, Chính phủ luôn cần sự thống nhất, mọi quyết định và hoạt động đều không được mâu thuẫn với các chính sách và mục đích chung của Chính phủ. Đồng thời với các thiết chế xã hội, Chính phủ cũng phải bảo đảm được sự thống nhất nhất định tạo cơ sở cho quá trình thực thi các chủ trương, chính sách, thể chế được ban hành. Duy trì sự thống nhất giữa bên trong và sự đồng thuận bên ngoài Chính phủ là một trong những nhiệm vụ hàng đầu của Chính phủ để có thể thực hiện tốt các chức năng, thẩm quyền của mình. Phương thức thiết lập và duy trì sự thống nhất đó là thông qua các cơ chế phối hợp và hợp tác.

2 - Các cơ cấu tổ chức của Chính phủ đóng vai trò then chốt trong phối hợp chính sách quản lý kinh tế vĩ mô

Trong bối cảnh phát triển kinh tế thị trường, thì quản lý, điều hành kinh tế vĩ mô là một chức năng quan trọng và phức tạp của Chính phủ, chính vì vậy việc điều phối trong hoạch định và thực thi chính sách kinh tế vĩ mô ở bất cứ nước nào cũng có một số bộ đóng vai trò trọng yếu, như những "siêu bộ". Việt Nam trong quá trình phát triển và hoàn thiện cơ chế thị trường, các Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và Văn phòng Chính phủ ngày càng đóng vai trò quan trọng không thể thiếu trong phối hợp chính sách quản lý kinh tế vĩ mô cả trong quá trình hoạch định cũng như thực thi.

Văn phòng Chính phủ với chức năng tham mưu tổng hợp ở tầm vĩ mô nhất trên tất cả các ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước, chủ yếu tham gia vào quá trình phối hợp hoạch định các chính sách của Chính phủ trên các lĩnh vực thuộc chức năng, thẩm quyền của Chính phủ, trong đó có chính sách quản lý kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên, Văn phòng Chính phủ có một vị trí, vai trò đặc biệt trong điều phối chính sách của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ sẽ được nói cụ thể hơn ở phần tiếp sau đây.

Trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung, quan liêu bao cấp Ủy ban kế hoạch nhà nước đóng một vai trò chi phối gần như tuyệt đối trong việc hình thành và thực thi các chính sách quản lý kinh tế của Chính phủ trong cơ chế đó. Nhưng vai trò của Ủy ban kế hoạch nhà nước lúc đó hầu như chỉ là cơ quan tham mưu chủ yếu trong việc hình thành các chủ trương, chính sách về kế hoạch hóa tập trung, sự phối hợp chỉ là thứ yếu, không quan trọng. Hiện nay, vai trò của Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng rất quan trọng không kém so với trước đây, nhưng phương thức thực hiện vai trò này đã khác. Bộ này gần như là một trung tâm phối hợp, tổng hợp tình hình để tham mưu cho Chính phủ trong việc hoạch định và tổ chức thực thi các chính sách quản lý kinh tế vĩ mô. Trong khi đó, Bộ Tài chính cũng là bộ ngày càng có vai trò quan trọng trong điều phối chính sách kinh tế vĩ mô của Chính phủ, khi nó có tiếng nói quyết định trong việc hoạch định các chính sách về thuế quan, chính sách tài chính của quốc gia - những công cụ quản lý điều hành vĩ mô có tính chất sống còn của một nền kinh tế thị trường. Tuy nhiên, những chồng chéo chức năng, nhiệm vụ giữa hai bộ này trên không ít vấn đề, nhất là trên các vấn đề về ngân sách nhà nước đã gây ra những khó khăn trong hoạch định, nhất là trong thực thi chính sách của Chính phủ. Việc khó phân định rành mạch chức năng giữa hai bộ này cả về thể chế và thực tiễn thi hành đã đến lúc cần xem xét khả năng sáp nhập hai bộ này lại với nhau để thống nhất quản lý về lập kế hoạch và ngân sách nhà nước, tham mưu các chính sách quản lý, điều hành kinh tế vĩ mô cho Chính phủ.

Trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ có ba cơ quan mà phương thức thực hiện các chức năng, nhiệm vụ là thông qua phối hợp với các bộ, ngành có liên quan, đó là Ủy ban Dân tộc và Ủy ban Dân số Gia đình và Trẻ em và Ủy ban Thể dục thể thao. Cơ chế hoạt động của các cơ quan ngang bộ này vừa theo chế độ thủ trưởng và vừa theo chế độ ủy ban. Tuy nhiên, trên thực tế hoạt động theo chế độ ủy ban là

rất hình thức và thực chất các cơ quan này tổ chức và hoạt động không khác với các bộ khác. Với việc đề cao trách nhiệm cá nhân của Bộ trưởng đối với ngành, lĩnh vực quản lý được phân công, và cơ chế phối hợp chung trong xây dựng và tổ chức thực thi chính sách, cơ chế, thể chế quản lý của Chính phủ ngày càng được hoàn thiện, thì nên bỏ hình thức tổ chức ủy ban trong cơ cấu tổ chức của Chính phủ, để nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý của chính các cơ cấu này.

3 - Đổi mới tổ chức và hoạt động của Văn phòng Chính phủ để giúp Thủ tướng Chính phủ điều phối hoạt động giữa các bộ, ngành

Một trong những chức năng quan trọng nhất của Thủ tướng Chính phủ là điều phối hoạt động của các bộ, ngành, chính quyền địa phương, nhất là giải quyết những vấn đề quan trọng liên ngành, do vậy giúp Thủ tướng điều hòa, phối hợp hoạt động của các bộ, ngành, chính quyền địa phương là hoạt động rất đặc thù của Văn phòng Chính phủ lần đầu tiên được quy định thành nhiệm vụ tại Văn bản số 229-BT ngày 25/10/1977 của Bộ trưởng Phủ Thủ tướng quy định về nhiệm vụ, tổ chức và chế độ làm việc của Phủ Thủ tướng. Các văn bản sau đó đều khẳng định rõ nhiệm vụ này, tuy nhiên đến Nghị định số 50/CP thì nó được đưa ra khỏi phạm vi thẩm quyền của Văn phòng Chính phủ. Tuy rất quan trọng nhưng chưa bao giờ hoạt động này của Văn phòng Chính phủ được quy định thành chức năng. Việc Nghị định số 18/2003/NĐ-CP ngày 18/02/2003 nâng nhiệm vụ giúp Thủ tướng điều hòa, phối hợp hoạt động của các bộ, ngành, chính quyền địa phương lên thành chức năng là xuất phát từ các cơ sở sau đây:

- Thứ nhất, do chuyển đổi phương thức quản lý nhà nước sang quản lý vĩ mô, gián tiếp bằng cơ chế, chính sách, pháp luật phù hợp với điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường, cho nên nhu cầu phối hợp giữa các bộ, ngành trong việc tham mưu cho Chính phủ hoạch định chính sách tăng lên, đồng thời tính chất của các quan hệ phối hợp cũng trở nên phức tạp hơn. Điều này đòi hỏi Thủ tướng phải giải

quyết thường xuyên và nhiều hơn các công việc có liên quan đến mối quan hệ này.

- Thứ hai, trong bối cảnh nền kinh tế chuyển đổi, cơ cấu bộ máy của Chính phủ đang trong quá trình cải cách, điều chỉnh, nên xuất hiện nhiều tranh chấp thẩm quyền giữa các bộ, ngành do tình trạng chồng chéo, không rõ chức năng, thẩm quyền đòi hỏi Thủ tướng phải đứng ra giải quyết.

- Thứ ba, do xuất hiện nhiều vấn đề quan trọng liên ngành, vượt quá thẩm quyền giải quyết của một bộ và để hạn chế thành lập các tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành của Thủ tướng, thì Văn phòng Chính phủ là nhân tố quan trọng giúp Thủ tướng giải quyết những vấn đề quan trọng liên ngành này.

- Thứ tư, xuất phát từ yêu cầu đổi mới sự chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, theo đó Thủ tướng Chính phủ cần sử dụng cơ chế ủy quyền cho Văn phòng Chính phủ giải quyết những công việc điều hành hành chính trực tiếp, sự vụ hàng ngày để dành nhiều thời gian, trí tuệ chăm lo những vấn đề chiến lược vĩ mô trong chỉ đạo, điều hành. Những vấn đề liên ngành, kể cả những vấn đề quan trọng liên ngành, trước hết sẽ do Văn phòng Chính phủ đứng ra dàn xếp giải quyết giữa các bộ, ngành với nhau. Chỉ khi không thể giải quyết được thì mới trình Thủ tướng trực tiếp xem xét, quyết định.

Có thể thấy rõ, do quy mô, phạm vi và tính chất phức tạp của vấn đề điều phối hoạt động giữa các bộ, ngành, chính quyền địa phương tăng lên cho nên việc khôi phục lại nhiệm vụ giúp Thủ tướng Chính phủ điều hòa, phối hợp hoạt động của các bộ, ngành, chính quyền địa phương và hơn nữa là nâng lên thành một chức năng quan trọng của Văn phòng Chính phủ là tất yếu, cần thiết và hợp lý. Điều này làm cho tính chất và vai trò của Văn phòng Chính phủ là bộ máy làm việc của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ được thể hiện rõ nét hơn. Và cũng chính vì vậy, yêu cầu đòi hỏi phải cải cách mạnh mẽ tổ chức và hoạt động của Văn phòng Chính phủ (VPCP) được đặt ra gay gắt hơn.

Vấn đề đặt ra hiện nay đối với VPCP là cần phải cải cách và phát triển nó theo mô hình

Phủ Thủ tướng nhằm đáp ứng yêu cầu đẩy mạnh cải cách hành chính đối với bộ máy quản lý ở trung ương và đổi mới phương thức chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong điều kiện chuyển mạnh sang cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế.

Đổi mới tổ chức và hoạt động của Văn phòng Chính phủ theo mô hình Phủ Thủ tướng không chỉ cho phép khắc phục khuynh hướng áp đặt mô hình tổ chức của bộ vào các nội dung tổ chức và hoạt động của Văn phòng Chính phủ, mà còn có cơ sở để giải quyết có hiệu quả không ít những vấn đề cơ bản trong quản lý, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, trong đó có vấn đề tăng cường chức năng của Thủ tướng Chính phủ trong điều phối hoạt động giữa các bộ, ngành. Mô hình Phủ Thủ tướng thực sự sẽ trở thành trung tâm điều phối hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước ở trung ương.

Như vậy, dù theo mô hình nào, thì Văn phòng Chính phủ vẫn là một nhân tố then chốt trong cơ chế điều phối hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước ở trung ương. Tuy nhiên, nếu phát triển theo mô hình Phủ Thủ tướng sẽ mở ra những khả năng to lớn để phát huy mạnh mẽ vai trò trung tâm điều phối của nó đối với toàn bộ hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nói chung. Những khả năng đó là:

- Thứ nhất là tăng cường khả năng tham mưu và trợ giúp về chuyên môn cho Chính phủ và Thủ tướng trong việc xử lý những vấn đề liên ngành thuộc thẩm quyền;

- Thứ hai là cho phép thành lập những tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành có bộ phận thường trực, giúp việc đặt trong Văn phòng Chính phủ để trực tiếp giúp Thủ tướng Chính phủ giải quyết những vấn đề quan trọng liên ngành một cách có hiệu quả, mà không cần thiết phải thành lập những tổ chức loại này có quy mô lớn với sự tham gia của lãnh đạo các bộ ngành mà nhiều khi chỉ mang nặng tính hình thức, công kênh kém hiệu quả;

- Thứ ba là khả năng thành lập những cơ cấu hành chính trực thuộc Phủ Thủ tướng để trực tiếp giúp Thủ tướng Chính phủ quản lý,

chỉ đạo những vấn đề chưa thể hoặc không thể giao cho các bộ, ngành để tránh chồng chéo giữa các bộ, ngành với nhau trong giải quyết. Khả năng này cũng có cho phép Thủ tướng Chính phủ thu lại những vấn đề có quá nhiều chồng chéo phức tạp giữa các bộ, ngành với nhau để trực tiếp chỉ đạo giải quyết với sự hỗ trợ của các cơ cấu tổ chức trực thuộc được thành lập và đặt tại Văn phòng Chính phủ.

- Thứ tư là có thể tăng cường sự phối hợp giữa các cơ cấu trực thuộc hoặc đặt tại Phủ Thủ tướng trong quá trình xử lý các đề án, dự án liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực, nhiều địa phương.

Có thể nói đổi mới Văn phòng Chính phủ theo mô hình Phủ Thủ tướng có một ý nghĩa rất quan trọng trong điều phối hoạt động chung của Chính phủ. Ngay theo mô hình hiện tại tổ chức và hoạt động của Văn phòng Chính phủ cũng mang dáng dấp của mô hình Phủ Thủ tướng như là một trung tâm điều phối hoạt động của Chính phủ. Thật vậy, có thể thấy Văn phòng Chính phủ tham gia vào việc giải quyết những vấn đề liên ngành và mang tính chất liên ngành dưới 3 hình thức sau đây: Thứ nhất tham gia với tư cách là bên thứ ba theo sự ủy quyền của Thủ tướng Chính phủ để giải quyết những bất đồng, xung đột giữa các bộ, ngành trong việc giải quyết những vấn đề liên ngành và mang tính chất liên ngành trong quá trình xây dựng các đề án, dự án thuộc thẩm quyền quyết định của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; Thứ hai là phối hợp giữa các cơ cấu bên trong Văn phòng Chính phủ trong quá trình thẩm tra, xử lý đề án, dự án trước khi trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết định; và thứ ba là thành lập các tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành đặt tại Văn phòng Chính phủ có cơ cấu giúp việc trực thuộc Văn phòng Chính phủ nhằm trực tiếp giúp Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo, phối hợp giải quyết những vấn đề quan trọng mà tổ chức và hoạt động của chúng gắn liền với Văn phòng Chính phủ không chỉ về cơ sở, trang thiết bị làm việc mà quan trọng hơn là về cán bộ giúp việc, cung cấp thông tin, phối hợp trong việc trợ giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ xem xét,

quyết định những vấn đề thuộc thẩm quyền. Chính vì vậy, các nhân tố về cơ cấu tổ chức này của Văn phòng Chính phủ cần tiếp tục đổi mới và hoàn thiện trong khuôn khổ mới thích hợp hơn là mô hình Phủ Thủ tướng sẽ góp phần quan trọng trong hoàn thiện cơ chế phối hợp trong việc xây dựng và thực thi chính sách, thể chế quản lý vĩ mô trong hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước ở trung ương.

Có thể thấy, dù theo mô hình Phủ Thủ tướng hay như mô hình hiện nay, Văn phòng Chính phủ đang tiến tới vai trò thực sự là nhân tố then chốt, trung tâm trong việc điều phối hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước mà trước hết là bộ máy hành chính ở trung ương.

4 - Vị trí, vai trò của các tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành trong quan hệ phối hợp giữa các bộ, cơ quan

Theo quy định tại khoản 4 Điều 20 Luật Tổ chức Chính phủ và các văn bản cụ thể hoá quy định này, tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập, quy định thành phần, chức năng, nhiệm vụ cụ thể trong việc giúp Thủ tướng nghiên cứu, chỉ đạo và phối hợp giải quyết những vấn đề quan trọng liên ngành, *nó là cơ cấu trực thuộc Thủ tướng Chính phủ.*

Một trong những chức năng cơ bản của người đứng đầu Chính phủ là chức năng phối hợp hoạt động giữa các Bộ, ngành, giải quyết những vấn đề vượt khỏi thẩm quyền của bộ trưởng. Có nhiều hình thức cụ thể để thực hiện chức năng này, trong đó có hình thức tổ chức là hình thành các hội đồng, uỷ ban, ban chỉ đạo... với vai trò giúp Thủ tướng phối hợp giải quyết những vấn đề quan trọng liên ngành. Việc thành lập tổ chức để giúp Thủ tướng phối hợp giải quyết những công việc thuộc thẩm quyền, về thực chất là hình thành cơ chế cụ thể giải quyết vấn đề nhất định có tính chất quan trọng liên ngành. Cơ chế phối hợp ở đây được hình thành và bị chi phối bởi quyền lực của Thủ tướng. Thủ tướng có thể trực tiếp quyết định sự phối hợp hoạt động giữa các bộ, ngành trong việc giải quyết một vấn đề cụ thể trên cơ sở ý kiến tư vấn của tổ chức, tuy nhiên đây là

cách thức chỉ áp dụng trong những trường hợp nhất định, đặc biệt là trong những trường hợp cấp bách, còn cách thức chủ yếu và phổ biến trong việc thực hiện vai trò phối hợp của tổ chức là Thủ tướng định hình cơ chế phối hợp cụ thể trong việc giúp Thủ tướng giải quyết những vấn đề quan trọng liên ngành ngay trong quyết định thành lập tổ chức hoặc quy chế hoạt động của tổ chức do Thủ tướng ban hành. Nói cách khác, việc phối hợp giữa các bộ, cơ quan trong khuôn khổ tổ chức là sự phối hợp theo ý chí của Thủ tướng, theo đó các vấn đề như phạm vi chủ thể phối hợp, nội dung, cách thức, mục tiêu cần đạt được trong phối hợp... đều do Thủ tướng quyết định.

Trên thực tế tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành còn có các vai trò sau đây:

- Thứ nhất, tư vấn cho Chính phủ các chủ trương, cơ chế, chính sách quản lý, tức là tư vấn cho Chính phủ trong các quyết định quan trọng về những vấn đề quản lý thuộc thẩm quyền. Trong khuôn khổ hoạt động của tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành các Bộ, ngành có thể tiến hành phối hợp đề xuất với Chính phủ các cơ chế, chính sách chung về quản lý vĩ mô các mặt đời sống kinh tế, xã hội vượt ra khỏi phạm vi của một ngành, một lĩnh vực cụ thể... Do vậy, có thể thấy tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành cho phép khắc phục những xung đột về chính sách, tạo ra sự cộng hưởng trong công tác tham mưu chính sách chiến lược vĩ mô cho Chính phủ, đặc biệt các cơ chế, chính sách liên ngành, lĩnh vực. Hơn nữa cũng thông qua tổ chức này các cơ quan có liên quan có thể *phối hợp hoạt động* với nhau trong việc thực thi các cơ chế, chính sách này, nói khác đi là tổ chức tư vấn.

- Thứ hai: Tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành tạo ra khả năng cho các Bộ, ngành là thành viên của tổ chức *tự phối hợp với nhau* trong việc giải quyết những vấn đề liên ngành và những mặt nào đó của những vấn đề quan trọng liên ngành mà không cần thiết đưa lên Thủ tướng quyết định.

Tuy nhiên, sự xuất hiện của nhiều tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành để giải quyết không ít những vấn đề chưa phải là quan trọng

liên ngành chứng tỏ sự phối hợp công tác giữa các Bộ, ngành trong khuôn khổ thể chế hiện hành không còn đủ khả năng giải quyết có hiệu quả những vấn đề liên ngành thông thường, nhu cầu phối hợp giữa các bộ, ngành đã vượt quá khuôn khổ đáp ứng của thể chế hiện hành, mà biểu hiện cụ thể có thể là trong quan hệ phối hợp giữa các Bộ, ngành xuất hiện nhiều xung đột về lợi ích hoặc gặp nhiều trở ngại về thủ tục hoặc đơn giản do các cơ quan trở nên quá cục bộ, thiếu trật tự kỷ cương trong phối hợp làm cho hiệu quả của phối hợp không đáp ứng được yêu cầu... Đây là một thực tế đã và đang diễn ra. Xét trên góc độ toàn cục, điều này gây rất nhiều lãng phí các nguồn lực quản lý và góp phần làm rối loạn chức năng của bộ máy quản lý, không rõ được trách nhiệm.

5 - Kết luận

5.1. Cơ cấu tổ chức công kênh, nhiều đầu mối, nhiều tầng nấc trung gian nảy sinh trong bối cảnh bộ máy quản lý đang trong quá trình điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, đổi mới phương thức hoạt động, phù hợp với yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường và hội nhập là nhân tố hàng đầu làm gia tăng các vấn đề liên ngành và mang tính chất liên ngành trong quản lý nhà nước ở các cấp chính quyền, cả về quy mô và tính chất phức tạp. Nói cách khác, những bất hợp lý trong cơ cấu tổ chức bộ máy làm gia tăng nhu cầu phối hợp trong quản lý, điều hành. Chính vì vậy, điều chỉnh cơ cấu tổ chức bộ máy là làm cho cơ cấu tinh gọn, hợp lý, suy cho cùng là nhằm giảm thiểu nhu cầu phối hợp quá mức cần thiết, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, điều hành của bộ máy hành chính nhà nước.

5.2. Đổi mới cơ cấu tổ chức để nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác phối hợp không chỉ là việc tinh gọn cơ cấu thông qua quá trình điều chỉnh, sắp xếp lại phù hợp với điều chỉnh chức năng và phương thức hoạt động của Chính phủ, mà còn bao hàm cả việc hình thành và hoàn thiện các nhân tố cơ cấu tổ chức trong cơ chế phối hợp giải quyết những vấn đề liên ngành và mang tính chất liên ngành ở những cấp độ khác nhau tùy theo tính chất phức tạp, lâu dài, cũng như yêu cầu cấp bách trong giải

quyết những vấn đề đó. Nhân tố tổ chức trong cơ chế đó bao gồm các thành phần cơ bản: (1) các bộ, cơ quan ngang bộ và các cơ quan thuộc Chính phủ là những cơ cấu tự phối hợp với nhau; (2) Hình thành và nâng cao năng lực thể chế về phối hợp, tham mưu tổng hợp đối với các cơ cấu "siêu bộ" để điều phối trong việc hoạch định và thực thi các chính sách quản lý ở tầm chiến lược vĩ mô; (3) Xác lập vai trò của Văn phòng Chính phủ trong việc giúp Thủ tướng Chính phủ điều phối giải quyết những vấn đề liên ngành mà các bộ không thể tự phối hợp giải quyết được. (4) Thành lập các tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành do Thủ tướng Chính phủ quyết định để giúp Thủ tướng phối hợp giải quyết những vấn đề quan trọng liên ngành vượt quá thẩm quyền và khả năng giải quyết của một bộ.

Mỗi một loại cơ cấu tổ chức này trong cơ chế phối hợp hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước ở trung ương đều có vị trí, vai trò không thể thay thế và đều đứng trước yêu cầu cần được tiếp tục đổi mới, cải cách để nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác phối hợp trong xây dựng và tổ chức thực thi chính sách, thể chế quản lý vĩ mô của Chính phủ trong điều kiện chuyển mạnh sang cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế.

5.3. Trong điều kiện chuyển sang cơ chế thị trường, tăng cường hội nhập, mở rộng quan hệ quốc tế trên các lĩnh vực thì nhu cầu điều hòa, phối hợp mang tính chất chiến lược trong quản lý, điều hành của Chính phủ ngày càng tăng lên, ngay cả khi cơ cấu tổ chức đã được cơ bản đổi mới và hoàn thiện. Để đáp ứng nhu cầu này, vị trí, vai trò điều phối của người đứng đầu Chính phủ ngày càng được đề cao và phát huy, theo đó vai trò của Văn phòng Chính phủ với tư cách bộ máy tham mưu, giúp việc cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ sẽ đóng vai trò trung tâm trong cơ chế phối hợp hoạt động của bộ máy quản lý ở trung ương, trở thành điểm mấu chốt, một trụ cột cho một Chính phủ hoạt động có hiệu lực, hiệu quả.