

CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT VẤN ĐỀ LIÊN NGÀNH TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ VỆ SINH AN TOÀN THỰC PHẨM Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

*Nguyễn Phước Thọ**

Trước khi có Pháp lệnh Vệ sinh an toàn thực phẩm (VSATTP) năm 2003¹ quản lý nhà nước về VSATTP có thực trạng: chưa trở thành một lĩnh vực quản lý; phân tán, mâu thuẫn, chồng chéo, bỏ trống, bỏ sót, trên thực tế bị buông lỏng, thậm chí còn bị thả nổi; quản lý mang nặng tính bị động, đối phó; cơ chế quản lý nhà nước về VSATTP trong một thời gian dài không được xác định một cách phù hợp với yêu cầu quản lý về VSATTP trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế.

Nội dung bài viết này xin đề cập một số vấn đề về cơ chế phối hợp liên ngành trong quản lý nhà nước trên lĩnh vực VSATTP theo nội dung và tinh thần của Pháp lệnh VSATTP.

I. NỘI DUNG CƠ CHẾ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ VSATTP

Pháp lệnh Vệ sinh an toàn thực phẩm đã khẳng định VSATTP là một lĩnh vực quản lý nhà nước có phạm vi, đối tượng và khách thể quản lý riêng. Và đương nhiên có nội dung quản lý cụ thể và cơ chế quản lý thích hợp.

VSATTP là một trong tổng thể các vấn đề về kinh tế - xã hội của đất nước cần được quản lý bởi nhà nước, theo mục tiêu và định hướng chung, do vậy cũng như các lĩnh vực quản lý khác, quản lý nhà nước về VSATTP phải bảo đảm các yêu cầu chung về quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực là bảo đảm sự quản lý thống nhất của Chính phủ, trong đó phải xác định được bộ phận chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc quản lý vấn đề này, đó là Bộ Y tế. Đây là vấn đề có tính nguyên tắc trong quản lý nhà nước.

Tuy nhiên, do đặc điểm và tính chất của khách thể quản lý, mà quản lý nhà nước về

VSATTP là hoạt động quản lý có tính chất liên ngành từ khâu sản xuất, kinh doanh đến khâu sử dụng. Túc do phạm vi rộng lớn và tính chất phức tạp trong nội dung quản lý về VSATTP, mà không thể giao hết cho một bộ quản lý và chịu trách nhiệm toàn bộ, nói cách khác phải chấp nhận có nhiều bộ, ngành cùng quản lý về VSATTP, cùng thực hiện những nội dung quản lý về VSATTP theo quy định của pháp luật.

Trong điều kiện tổ chức bộ máy của Chính phủ đang trong quá trình điều chỉnh, sắp xếp, đang còn phải chấp nhận nhiều đầu mối, chấp nhận sự phân công nhiệm vụ còn có không ít những bất hợp lý thì tính chất liên ngành trong quản lý nhà nước về VSATTP càng tăng lên và phải chấp nhận như một thực tế không tránh khỏi; tình trạng chồng chéo chức năng, nhiệm vụ chưa thể khắc phục. Điều này làm cho quản lý nhà nước về VSATTP đã phức tạp lại càng phức tạp hơn.

Chính vì vậy, Pháp lệnh Vệ sinh an toàn thực phẩm đã xác định cơ chế quản lý thích hợp với đặc điểm và tính chất của lĩnh vực VSATTP ở nước ta là cơ chế phối hợp liên ngành. Nội dung cơ bản của cơ chế này được quy định tại khoản 3 Điều 43 của Pháp lệnh:

"Các bộ, ngành trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp với Bộ Y tế thực hiện quản lý nhà nước về VSATTP trong lĩnh vực được phân công phụ trách theo nguyên tắc sau đây:

a) *Việc quản lý nhà nước về VSATTP trong quá trình sản xuất do các bộ, ngành quản lý chuyên ngành chủ trì phối hợp với Bộ Y tế, các bộ, ngành có liên quan khác thực hiện;*

b) *Việc quản lý nhà nước về VSATTP trong quá trình lưu thông do Bộ Y tế chủ trì phối hợp với các bộ, ngành có liên quan thực hiện".*

* Thạc sỹ Luật học, Văn phòng Chính phủ.

¹ Pháp lệnh số 12/2003/PL-UBTVQH11 ngày 26/7/2003 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Như vậy, cơ chế quản lý nhà nước về VSATTP cố sự kết hợp thống nhất giữa hai cơ chế: cơ chế quản lý nhà nước thống nhất về lĩnh vực VSATTP thuộc trách nhiệm của Bộ Y tế và cơ chế phối hợp liên ngành giữa các bộ, ngành có liên quan lấy đường phân chia thực phẩm trong quá trình sản xuất với thực phẩm được đưa vào lưu thông trên thị trường và lĩnh vực chuyên ngành được phân công làm cơ sở, nguyên tắc để phân công trách nhiệm giữa các bộ, ngành. Cơ chế quản lý này thừa nhận có quản lý nhà nước về VSATTP nói chung và quản lý nhà nước về VSATTP chuyên ngành (tức là quản lý nhà nước về VSATTP trong lĩnh vực sản xuất chuyên ngành). Khi thiết kế cơ chế quản lý nhà nước như vậy đối với lĩnh vực VSATTP, Pháp lệnh Vệ sinh an toàn thực phẩm đã thể hiện tư tưởng: *đồng thời với việc xác lập cơ chế quản lý thống nhất về mặt nhà nước đối với một lĩnh vực VSATTP, phải tăng cường quản lý nhà nước về VSATTP có tính chất chuyên ngành, trước hết là những chuyên ngành thực phẩm chủ yếu để thúc đẩy cạnh tranh, hội nhập, đẩy mạnh sản xuất, kinh doanh và xuất khẩu hàng hoá là thực phẩm.* Tư tưởng này xuất phát từ quan niệm mới về vấn đề bảo đảm VSATTP, nó không thuần túy chỉ là vấn đề sức khoẻ của con người, của cộng đồng, mà nó còn là vấn đề thuộc về chất lượng hàng hoá, vấn đề gắn liền với các hoạt động kinh doanh, với thị trường; là trách nhiệm và mục tiêu của nhà sản xuất, kinh doanh hàng hoá thực phẩm. Đây là cách nhìn mới đối với vấn đề VSATTP trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường, hội nhập kinh tế quốc tế ở nước ta. Trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, quản lý nhà nước về VSATTP cũng cần được tăng cường cho các chuyên ngành thực phẩm, trước hết là những chuyên ngành chủ yếu như nông sản, hải sản... để bảo đảm yêu cầu cạnh tranh, hội nhập, giữ vững lợi thế cạnh tranh và phát triển xuất khẩu ra các thị trường quốc tế. Tuy nhiên, với quan niệm mới này, việc quản lý nhà nước về VSATTP cũng sẽ trở nên phức tạp, khó khăn hơn.

Cần phải có sự phân biệt giữa quá trình sản xuất với quá trình lưu thông thực phẩm. Phải chăng nên hiểu quá trình lưu thông thực

phẩm được bắt đầu kể từ khi sản phẩm thực phẩm đã trở thành hàng hoá đưa vào lưu thông để trực tiếp đến thẳng tay người tiêu dùng không phải qua bất cứ một sự chế biến nào mang tính sản xuất để tăng thêm giá trị sử dụng của thực phẩm. Theo chúng tôi, quan niệm như vậy là hợp lý, nếu xét từ góc độ chỉ năng cơ bản của Bộ Y tế là: “chăm sóc và bảo vệ sức khoẻ của nhân dân”. Với phạm vi này Bộ Y tế sẽ có khả năng thực hiện tốt chức năng quản lý nhà nước chuyên ngành; phù hợp với chuyên môn của mình. Bộ này sẽ tập trung vào các biện pháp có tính chất phòng ngừa nhất là việc thanh tra, kiểm tra thường xuyên về VSATTP đối với các đối tượng bán thực phẩm trên thị trường và các biện pháp khắc phục hậu quả, ngăn ngừa lây lan đối với các trường hợp ngộ độc thực phẩm hoặc phát sinh các bệnh truyền qua thực phẩm.

Như vậy, việc xác định phạm vi chức năng, nhiệm vụ của Bộ Y tế về VSATTP phải bảo đảm hai yêu cầu mà Pháp lệnh Vệ sinh an toàn thực phẩm đã quy định thuộc thẩm quyền của Bộ này là :

- Thứ nhất là đầu mối “Chịu trách nhiệm trước Chính phủ về thực hiện quản lý nhà nước về VSATTP” trong phạm vi cả nước;

- Thứ hai là đóng vai trò chủ trì phối hợp với các bộ, ngành có liên quan thực hiện quản lý nhà nước về VSATTP trong quá trình lưu thông.

Trên cơ sở này và để không chồng chéo chức năng, nhiệm vụ với các bộ, ngành khác thì chức năng quản lý nhà nước về VSATTP của Bộ Y tế cần được quan niệm và phân định thành hai nội dung cơ bản:

- Thứ nhất là Bộ Y tế phải có trách nhiệm quản lý nhà nước về VSATTP trên bình diện chung nhất, bao quát những vấn đề cơ bản, mấu chốt về VSATTP. Với chức năng này, Bộ Y tế có trách nhiệm phối hợp các bộ, ngành khác được phân công chủ trì quản lý nhà nước về VSATTP có tính chất chuyên ngành trong quá trình sản xuất.

- Thứ hai là Bộ Y tế được giao trách nhiệm trực tiếp quản lý nhà nước chuyên ngành về VSATTP đối với lĩnh vực sau quá trình sản xuất thực phẩm, tức là khi được đưa ra thị

trường bán cho người tiêu dùng (được gọi là thực phẩm trong quá trình lưu thông).

Theo sự phân định trên đây, có thể nói trách nhiệm quản lý nhà nước về VSATTP giữa các bộ, ngành quản lý chuyên ngành phân biệt với nhau theo đối tượng sản phẩm thuộc lĩnh vực được phân công quản lý. Còn trách nhiệm quản lý nhà nước chuyên ngành của Bộ Y tế được phân biệt với các bộ, ngành khác được tính từ thời điểm thực phẩm được đưa ra thị trường để bán cho người tiêu dùng, tại thời điểm này, trách nhiệm quản lý về VSATTP của các bộ chuyên ngành sẽ chấm dứt. Mô hình về sự phân công trách nhiệm này đơn giản và hiệu quả vì trước hết nó phân định được rõ về mặt khái niệm, ít gây tranh cãi, và như vậy khắc phục được bài toán về thống nhất nhận thức trong vấn đề phạm vi quản lý và phân định trách nhiệm quản lý giữa các bộ, ngành về VSATTP. Tuy nhiên, VSATTP nói chung cũng như đối với từng loại thực phẩm là một quá trình liên tục từ khâu sản xuất đến lưu thông, tiêu dùng phải được kiểm soát không thể tách biệt. Vì vậy, vấn đề là *nội dung quản lý nhà nước về VSATTP trong cả hai giai đoạn sản xuất và lưu thông thực phẩm đến tay người tiêu dùng của các bộ, ngành có liên quan phải được xác định đầy đủ, rõ ràng, cụ thể cho từng bộ, ngành về mặt thể chế để tránh tình trạng có thể bị bỏ sót, bỏ trống*. Trên cơ sở đó việc gắn kết các khâu quản lý về VSATTP trong quá trình sản xuất và quá trình lưu thông thực phẩm sẽ được giải quyết thông qua quy chế phối hợp công tác giữa các bộ, ngành có liên quan.

Để bảo đảm tính thống nhất trong quản lý nhà nước về VSATTP, thì việc giao cho Bộ Y tế chịu trách nhiệm trước Chính phủ về VSATTP là rất cần thiết. Và như trên đã nêu, trong vai trò này, Bộ Y tế chỉ nên giới hạn trong phạm vi những vấn đề chung và cơ bản nhất về VSATTP, bao trùm lên hết các hoạt động quản lý nhà nước có tính chất chuyên ngành về VSATTP của tất cả các bộ, ngành có liên quan. Nhưng vấn đề đặt ra là, với vai trò này thì Bộ Y tế cần được giao những nhiệm vụ, quyền hạn gì cụ thể để bảo đảm yêu cầu đặt ra là thiết lập được sự thống nhất quản lý

thống nhất của Chính phủ về VSATTP; Bộ Y tế phải trở thành đầu mối giúp Chính phủ và chịu trách nhiệm trước Chính phủ về thực hiện quản lý nhà nước về VSATTP. Có thể nói vai trò và cơ chế chịu trách nhiệm này đối với Bộ Y tế là rất nặng nề. Cần phải phân tích làm rõ nội dung cơ cấu trách nhiệm mà Bộ Y tế phải gánh vác, từ đó nêu được cơ sở của trách nhiệm này là gì.

Vai trò quản lý trên bình diện chung về VSATTP của Bộ Y tế trước hết là tạo dựng khuôn khổ chung cho tất cả các hoạt động quản lý nhà nước về VSATTP và chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra, thanh tra việc thực hiện khuôn khổ này. Khuôn khổ chung về quản lý VSATTP trước hết bao gồm khuôn khổ thể chế chung, chiến lược, chính sách, quy hoạch, kế hoạch tổng thể về VSATTP nhằm bảo vệ và chăm sóc sức khỏe của nhân dân, của người tiêu dùng để định hướng và làm cơ sở cho các bộ, ngành quản lý chuyên ngành ban hành các văn bản cụ thể, theo đó tất cả các bộ, ngành có liên quan phải có trách nhiệm cụ thể hoá và tổ chức thực hiện nghiêm túc. Đây là những vấn đề thuộc thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; Bộ Y tế có trách nhiệm xây dựng và trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết định. Trong việc này, Bộ Y tế phải chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan xây dựng trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, một mình Bộ này không thể làm được.

Tuy nhiên, với những nhiệm vụ, quyền hạn như trên, chưa đủ cơ sở để khẳng định Bộ Y tế phải chịu trách nhiệm trước Chính phủ về toàn bộ vấn đề VSATTP của đất nước. Do vậy, không thể không gắn vấn đề trách nhiệm này của Bộ Y tế với trách nhiệm quản lý nhà nước có tính chất chuyên ngành về VSATTP của Bộ đối với thực phẩm trong quá trình lưu thông trên thị trường. Trách nhiệm chuyên ngành của Bộ Y tế là một phần của trách nhiệm chung của bộ này trước Chính phủ theo quy định. Và phải xác định rõ trách nhiệm chuyên ngành này của Bộ Y tế là phần trách nhiệm chủ yếu và quan trọng nhất trong toàn bộ trách nhiệm của Bộ phải chịu trước Chính phủ về quản lý VSATTP. Với trách nhiệm này, nhiệm vụ của Bộ Y tế là phải tập trung vào quản lý, thanh

tra, kiểm tra các hoạt động bán lẻ thực phẩm, dịch vụ ăn uống trên thị trường. Từ đây có thể thấy mối tương quan giữa quản lý nhà nước về VSATTP của Bộ Y tế và của các bộ, ngành có liên quan. Có thể thấy *tư tưởng của Pháp lệnh Vệ sinh an toàn thực phẩm là chú trọng bảo đảm VSATTP trong khâu lưu thông, coi thực phẩm được đưa ra thị trường bán cho người tiêu dùng là khâu quan trọng nhất trong quản lý về VSATTP*. Quản lý VSATTP theo kết quả “đầu ra” như vậy là cách quản lý hợp lý và có hiệu quả, phù hợp với điều kiện sản xuất và kinh doanh thực phẩm ở nước ta; khác các hoạt động nhập khẩu thực phẩm vì vậy có thể được quản lý có hiệu quả về VSATTP.

Vậy, vấn đề nội dung quản lý và trách nhiệm của các bộ, ngành quản lý chuyên ngành về VSATTP trong quá trình sản xuất là gì? Để phòng ngừa các nguy cơ tiềm ẩn về mặt sinh học (vi khuẩn gây bệnh...) cũng như do áp dụng công nghệ (công nghệ gen, công nghệ phóng xạ...) gây mất VSATTP, đòi hỏi thực phẩm phải được kiểm soát ngay từ gốc các nguy cơ này, từ trong quá trình sản xuất hình thành thực phẩm, nó đòi hỏi phải có các quy định về ngưỡng an toàn, hệ thống biện pháp kiểm soát, các phương pháp thử và thực hiện kiểm soát trên nhiều công đoạn khác nhau, trong đó có kiểm soát an toàn vệ sinh trong khu vực sản xuất từ nguyên liệu đến chế biến sản phẩm thông qua áp dụng các công nghệ và hệ thống quản lý theo các tiêu chuẩn quy định là quan trọng nhất. Việc quản lý VSATTP trong giai đoạn sản xuất được thực hiện theo nguyên tắc kiểm soát hệ thống trên dây chuyền công nghệ, và trong suốt quá trình sản xuất, nghĩa là áp dụng các biện pháp phòng ngừa và kiểm soát VSATTP trong toàn bộ dây chuyền công nghệ của quá trình sản xuất thực phẩm kể từ khâu giám sát điều kiện môi trường, cây con giống, thức ăn chăn nuôi, kỹ thuật nuôi trồng, dịch bệnh, thu hoạch, bảo quản, vận chuyển, đến khâu chế biến và tiêu thụ bán buôn (nội địa hoặc xuất khẩu). Ở đây khả năng kiểm soát VSATTP phụ thuộc trước hết vào việc kiểm soát các yếu tố công nghệ của quá trình sản xuất. Nói cụ thể, VSATTP phụ thuộc vào công nghệ sản xuất từng loại

sản phẩm cụ thể, gắn liền với hệ thống quản lý của doanh nghiệp và của cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành đồng thời gắn bó chặt chẽ với yêu cầu ngày càng cao của thị trường, cả thị trường quốc tế. Như vậy, có thể thấy đây là công việc thuộc trách nhiệm của bộ, ngành quản lý nhà nước chuyên ngành và việc bảo đảm VSATTP không chỉ xuất phát từ yêu cầu bảo vệ sức khoẻ của người tiêu dùng, trước hết nó xuất phát từ yêu cầu của chính quá trình sản xuất phải gắn liền với thị trường. Kiểm soát VSATTP theo yêu cầu của thị trường là một tổ chức đẩy sản xuất, kinh doanh hàng hoá thực phẩm trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế. Đó là yêu cầu tất yếu của việc xác định trách nhiệm của các bộ quản lý chuyên ngành trong quản lý VSATTP.

Trong phạm vi được xác định là quản lý nhà nước về VSATTP trong giai đoạn sản xuất thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước được phân công, nội dung quản lý về VSATTP của bộ, ngành quản lý chuyên ngành thực hiện theo Điều 42 của Pháp lệnh VSATTP quy định về nội dung quản lý nhà nước về VSATTP. Như cách khác, quản lý nhà nước về VSATTP của bộ, ngành có chức năng quản lý nhà nước về VSATTP là như nhau về công cụ, hình thức phương thức, cách thức thực hiện. Điều này đương nhiên, vì dù quản lý nhà nước về VSATTP do bất kỳ một bộ, ngành nào thực hiện, thì nó cũng cùng chung loại hình đối tượng, khách thể quản lý, yêu cầu và mục tiêu chung về bảo đảm VSATTP. Chỉ khác nhau về xuất phát từ đặc điểm, tính chất của lĩnh vực quản lý: về phạm vi đối tượng quản lý cụ thể những yêu cầu về công nghệ, quy trình kỹ thuật bảo đảm VSATTP đối với các sản phẩm thực phẩm...

Có thể thấy, với cách tiếp cận toàn diện và bao quát của Pháp lệnh Vệ sinh an toàn thực phẩm, khái niệm về VSATTP trở thành một khái niệm rộng và hoàn chỉnh, vượt ra khỏi khuôn khổ của khái niệm chất lượng hàng hoá nói chung. Trên cơ sở đó, quan niệm về quản lý nhà nước về VSATTP trở thành một chỉnh thể thống nhất, bao quát một phạm vi rộng lớn từ các khâu trong quá trình sản xuất, kinh

doanh, đến tiêu dùng thực phẩm, liên quan đến nhiều lĩnh vực công tác thuộc thẩm quyền quản lý của nhiều bộ, ngành với mục tiêu không chỉ là bảo đảm không gây hại đến sức khoẻ, tính mạng của con người mà còn phát triển kinh doanh, đẩy mạnh xuất khẩu thực phẩm.

Bảo đảm VSATTP nói chung hoặc đối với một loại, một chủng loại sản phẩm thực phẩm là một quá trình liên tục từ khâu sản xuất nguyên liệu đến khâu sử dụng, tiêu dùng, theo những điều kiện, tiêu chuẩn do nhà nước quy định; các quy trình bảo đảm VSATTP cần phải bảo đảm thống nhất và liên tục, không thể tách rời. Đáp ứng yêu cầu này, quản lý nhà nước về VSATTP phải là hoạt động quản lý mang tính chất liên ngành. Trên cơ sở nguyên tắc phân định phạm vi chức năng, thẩm quyền giữa các bộ, ngành quản lý chuyên ngành thì vấn đề quan trọng nhất đối với việc thiết lập cơ chế quản lý nhà nước có hiệu lực, hiệu quả về VSATTP phù hợp tính chất của quản lý nhà nước trên lĩnh vực này là việc xác định được đầy đủ, cụ thể, chính xác nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước về VSATTP của từng bộ, ngành có liên quan, không chồng chéo, bỏ trống hoặc bỏ sót nhiệm vụ. Mặt khác, quan hệ giữa Bộ Y tế với các bộ, ngành quản lý chuyên ngành cũng phải được quy định rõ theo nguyên tắc không trùng lặp để bảo đảm tính tập trung, thống nhất của quản lý trên lĩnh vực này và thể hiện được đầy đủ tính chịu trách nhiệm chung và chủ yếu của bộ này trước Chính phủ về VSATTP trên phạm vi cả nước. Phải kết hợp yêu cầu của quản lý về VSATTP với đặc điểm, tính chất quản lý của từng ngành, lĩnh vực được phân công cho các bộ, ngành có liên quan để định hình vị trí, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước về VSATTP của từng bộ một cách hợp lý bảo đảm không chia cắt, phá vỡ tính thống nhất của khách thể quản lý, tăng cường được hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước nói chung, cũng như của từng bộ, ngành về VSATTP. Đây là yêu cầu có tính nguyên tắc chung.

Thực tiễn cho thấy, trong các hoạt động quản lý nhà nước có tính chất liên ngành như quản lý lĩnh vực VSATTP, ngay cả khi về mặt

thể chế được bảo đảm là không còn có những quy định chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ giữa các bộ, ngành thì vẫn tiềm ẩn một nguy cơ thực sự trong quá trình tổ chức thực thi là xảy ra sự chồng chéo chức năng, nhiệm vụ, nhất là bỏ trống, bỏ sót nhiệm vụ quản lý, đùn đẩy trách nhiệm, nếu như những quy định về chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm của các bộ, ngành còn chung chung, không thống nhất, thiếu đồng bộ, tình trạng kỷ luật, kỷ cương hành chính của các bộ trong việc thực hiện nghiêm túc thẩm quyền và trách nhiệm được phân công trở nên sa sút, yếu kém và nhất là nếu thiếu một cơ chế gắn kết, phối hợp các hoạt động quản lý của các bộ, ngành có liên quan trong khuôn khổ chung thống nhất, theo một định hướng và mục tiêu nhất quán.

II. CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT VẤN ĐỀ LIÊN NGÀNH TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ VSATTP

1. Những nội dung cơ bản của cơ chế phối hợp liên ngành trong quản lý nhà nước về VSATTP

Cơ chế phối hợp liên ngành trong quản lý nhà nước về VSATTP là cơ chế giải quyết những vấn đề liên ngành trong lĩnh vực quản lý nhà nước về VSATTP thông qua sự phối hợp hoạt động giữa các bộ, ngành có liên quan theo những nguyên tắc, hình thức và biện pháp nhất định nhằm huy động và gắn kết các nguồn lực quản lý để thiết lập và nâng cao hiệu lực, hiệu quả của quản lý về VSATTP.

Đặc trưng nổi bật của quản lý nhà nước về VSATTP là hoạt động có tính chất liên ngành, do vậy cơ chế quản lý đặc thù phù hợp với lĩnh vực công tác này là cơ chế phối hợp liên ngành. Đây là cơ chế bao trùm lên toàn bộ nội dung quản lý nhà nước về VSATTP, nói cách khác mỗi một nội dung cụ thể của quản lý nhà nước về VSATTP đều được thực hiện trên cơ sở thiết lập cơ chế phối hợp liên ngành giữa các bộ, ngành có liên quan, kể từ những vấn đề chung, bao trùm thuộc chức năng, nhiệm vụ của Bộ Y tế đến những vấn đề mang tính chất chuyên ngành của các bộ, ngành có liên quan. Đây là yêu cầu mang tính khách quan xuất phát từ đặc điểm, tính chất của khách thể quản lý và yêu cầu quản lý thống nhất đối với một lĩnh vực công tác được xác định.

Với hướng tiếp cận như vậy, cơ chế phối hợp liên ngành được đề cập ở đây chỉ giới hạn trong phạm vi nghiên cứu *cơ chế thiết lập mối quan hệ công tác* giữa các bộ, ngành có liên quan trong việc giải quyết những vấn đề liên ngành trong quản lý nhà nước về VSATTP. Và vì hoạt động quản lý nhà nước về VSATTP là hoạt động mang tính chất liên ngành, do vậy có thể nói cụ thể hơn là *cơ chế phối hợp công tác giữa các bộ, ngành có liên quan trong thực hiện quản lý nhà nước về VSATTP*.

1.1. Cơ sở tiền đề cho việc hình thành cơ chế phối hợp liên ngành này bao gồm những vấn đề sau đây:

- Nội dung công việc quản lý nhà nước về VSATTP phải xác định rõ, cụ thể, theo đó Nhà nước phải làm gì, làm đến đâu; những vấn đề gì cần phải xã hội hoá, nhà nước không phải làm nữa. Nội dung quản lý nhà nước về VSATTP được Pháp lệnh Vệ sinh an toàn thực phẩm xác định là khuôn khổ chung có tính nguyên tắc, để trên cơ sở đó định hình vai trò và những nhiệm vụ cụ thể của Nhà nước trong lĩnh vực VSATTP.

- Phân cấp trung ương - địa phương trong quản lý nhà nước về VSATTP phải rành mạch, đồng bộ và rõ trách nhiệm cụ thể của từng cấp trong từng nội dung quản lý, không để tình trạng cả trung ương và địa phương cùng chịu trách nhiệm về một vấn đề, một công việc cụ thể.

- Phân công hợp lý và quy định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm quản lý nhà nước về VSATTP giữa các bộ, ngành có liên quan, không quy định chung chung, không chồng chéo, không bỏ trống, bỏ sót nhiệm vụ. Những vấn đề chưa thể phân định rành mạch được thì cần xác định rõ bộ, ngành chủ trì phối hợp với những bộ, ngành cụ thể có liên quan. Việc định hình rõ vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của từng bộ, ngành có liên quan về quản lý nhà nước về VSATTP là vấn đề quan trọng hàng đầu tạo cơ sở tiền đề cho việc thiết lập được một cơ chế phối hợp liên ngành có hiệu quả giữa các bộ, ngành này trong giải quyết những vấn đề cụ thể về VSATTP.

- Trên cơ sở những chức năng, nhiệm vụ được phân công, mỗi một bộ, ngành phải định

hình được rõ ràng, cụ thể cơ chế về tổ chức máy, cán bộ phù hợp để bảo đảm cho việc thực hiện những chức năng, nhiệm vụ này.

1.2. Những nguyên tắc phối hợp

Việc hình thành và thực hiện cơ chế phối hợp liên ngành trong quản lý nhà nước về VSATTP phải dựa trên một số nguyên tắc bản sau đây:

- Thứ nhất, việc phối hợp phải dựa trên sở chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước về VSATTP được pháp luật quy định cho từng bộ, ngành, bảo đảm sự hợp tác, hỗ trợ lẫn nhau nhằm huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực từ các bộ, ngành trong công tác quản lý nhà nước về VSATTP; giải quyết những vấn đề có liên quan trên cơ sở tôn trọng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của nhau, và không thống nhất được cách giải quyết trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định theo Quy chế làm việc của Chính phủ.

- Thứ hai, sự phối hợp phải bảo đảm tính tập trung, thống nhất trong quản lý nhà nước đối với lĩnh vực bảo đảm VSATTP nói chung cũng như đối với lĩnh vực quản lý chuyên ngành về VSATTP của các bộ, ngành được phân công; tránh tình trạng khép kín, biệt lập cục bộ, không chồng chéo, trùng lặp. Là một lĩnh vực rộng lớn, do nhiều bộ, ngành quản lý do vậy nguyên tắc cơ bản này càng phải được đề cao trong cơ chế phối hợp quản lý VSATTP.

- Thứ ba, công tác phối hợp phải đồng bộ để bảo đảm tính khả thi và không ngừng nâng cao chất lượng và hiệu quả quản lý. Đồng bộ giữa phạm vi, nội dung và yêu cầu phối hợp công tác với các biện pháp về tổ chức thực hiện; đồng bộ giữa trách nhiệm trong quan hệ phối hợp của bộ, ngành với cơ chế chỉ đạo, điều hành nội bộ của mỗi bộ, ngành đó để chức thực hiện những công việc thuộc trách nhiệm của mình...

- Thứ tư, xác định rõ vị trí, vai trò và trách nhiệm của từng bộ, ngành trong quan hệ phối hợp đối với mỗi vấn đề cụ thể, những công việc thường xuyên, cấp bách, đột xuất, theo dõi đối với mỗi một vấn đề phải xác định được quan hệ chịu trách nhiệm chính, có trách nhiệm chủ trì, chủ động trong công tác phối hợp

những cơ quan có trách nhiệm phối hợp theo nội dung công tác cụ thể phải thực hiện. Khắc phục chỉ quy định chung chung trách nhiệm phối hợp mà không rõ công việc cụ thể phải làm.

- Thứ năm, các tổ chức trực thuộc các bộ, ngành được giao chức năng, nhiệm vụ giúp thủ trưởng các bộ, ngành này thực hiện quản lý nhà nước về VSATTP được quan hệ trực tiếp với nhau nhằm giải quyết hiệu quả các công việc cụ thể thuộc nội dung phối hợp giữa các bộ, ngành với nhau theo quy định.

1.3. Phạm vi phối hợp giữa các bộ, ngành có liên quan trong thực hiện quản lý nhà nước về VSATTP

Hoạt động quản lý nhà nước về VSATTP là hoạt động có tính chất liên ngành, do vậy hoạt động phối hợp liên ngành sẽ xuyên suốt toàn bộ nội dung quản lý nhà nước về VSATTP theo quy định của Pháp lệnh Vệ sinh an toàn thực phẩm. Nói như vậy chỉ đúng về mặt nguyên tắc. Nhìn nhận một cách chính xác thì thấy rằng, như đã đề cập ở trên, khi nói cơ chế giải quyết những vấn đề liên ngành là nói đến các mối quan hệ công tác phát sinh trong quá trình thực hiện các chức năng, nhiệm vụ có liên quan giữa các bộ, ngành, tức là đi vào những công việc cụ thể của quá trình thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn về VSATTP mà giữa các bộ, ngành phải cần đến nhau để hỗ trợ, giúp đỡ nhau cùng thực hiện. Do vậy, phạm vi phối hợp công tác giữa các bộ, ngành về VSATTP ngoài những vấn đề thuộc nội dung quản lý nhà nước nói chung được quy định tại Điều 4 Pháp lệnh Vệ sinh an toàn thực phẩm, còn bao gồm những vấn đề cụ thể, những mối quan hệ công tác cần xử lý để bảo đảm thực hiện tốt các nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước về VSATTP.

Vì phối hợp hoạt động là những mối quan hệ công tác trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn về quản lý nhà nước, cho nên chủ thể và nội dung phối hợp có thể vượt ra khỏi khuôn khổ những công việc thuộc nội dung quản lý nhà nước về VSATTP, nhằm cung cấp các điều kiện về nguồn lực tài chính, địa bàn, cũng như các điều kiện trợ giúp khác tạo thuận lợi và bảo đảm cho việc thực hiện có hiệu quả

các nhiệm vụ quản lý nhà nước về VSATTP. Chính vì vậy, trong cơ chế phối hợp liên ngành về hoạt động quản lý nhà nước về VSATTP không thể không có sự tham gia của các bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch đầu tư, các phương tiện thông tin đại chúng, các tổ chức, đoàn thể chính trị - xã hội... nhằm huy động nguồn lực từ các bộ, cơ quan, tổ chức này phục vụ cho việc quản lý nhà nước về VSATTP.

Chính vì vậy, khuôn khổ phối hợp hoạt động chung giữa các bộ, ngành về VSATTP bao gồm những nội dung sau:

- Thứ nhất là chế độ trao đổi thông tin, tài liệu liên quan đến VSATTP và các hoạt động có liên quan.

- Thứ hai là nội dung quản lý nhà nước về VSATTP được quy định tại Điều 4 Pháp lệnh Vệ sinh an toàn thực phẩm; các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể về bảo đảm VSATTP được phân công cho các bộ, ngành thực hiện theo quy định của pháp luật; những vụ việc cụ thể có tính phức tạp nghiêm trọng, khẩn cấp, đột xuất về VSATTP gây tác động ảnh hưởng lớn đến sức khỏe của nhân dân, đến các hoạt động kinh tế - xã hội cần tập trung các nguồn lực để xử lý.

- Thứ ba là các chức năng, nhiệm vụ quản lý chuyên ngành, chuyên môn kỹ thuật của bộ, ngành có liên quan đến việc hướng dẫn, hỗ trợ, tạo điều kiện thực hiện tốt các nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước về VSATTP.

- Thứ tư là chức năng, nhiệm vụ của các bộ, ngành, cơ quan, tổ chức không có chức năng, thẩm quyền quản lý nhà nước về VSATTP nhưng có liên quan đến việc tổ chức thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước về VSATTP.

1.4. Nội dung công tác phối hợp

Trên cơ sở khuôn khổ hoạt động phối hợp chung, vấn đề chủ yếu và quan trọng nhất của cơ chế phối hợp liên ngành là định ra được trách nhiệm cụ thể của từng bộ, ngành có liên quan trong phối hợp giải quyết đối với những vấn đề cụ thể về VSATTP.

Trách nhiệm phối hợp của một bộ, ngành trong quản lý nhà nước VSATTP được phân công cần được định hình trong khuôn khổ sau đây:

- Trách nhiệm trong việc thực hiện chế độ, nội dung và hình thức thông tin, báo cáo về VSATTP.

- Trách nhiệm chủ trì phối hợp với những bộ, ngành cụ thể về thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước về VSATTP được phân công theo quy định của pháp luật.

- Trách nhiệm trong việc chỉ đạo các cơ quan chức năng trực thuộc trong việc trực tiếp phối hợp, hỗ trợ, giúp đỡ về chuyên môn, kỹ thuật, nghiệp vụ với các cơ quan chức năng của các bộ, ngành có liên quan nhằm thực hiện các nhiệm vụ liên quan đến thực hiện các chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước về VSATTP.

- Trách nhiệm chủ động trong việc chủ trì phối hợp với các bộ, ngành trong việc xử lý những vụ việc phức tạp, nghiêm trọng, đột xuất cụ thể phát sinh thuộc phạm vi quản lý VSATTP được phân công.

- Trách nhiệm trong việc chủ trì phối hợp với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên tuyên truyền, vận động nhân dân thực hiện và giám sát thi hành pháp luật về VSATTP.

Về hình thức thực hiện các nội dung phối hợp trên đây, ngoài những hình thức chủ yếu áp dụng theo Quy chế làm việc của Chính phủ, trong quá trình phối hợp, nếu xảy ra những vụ việc phức tạp, khẩn trương cấp bách về VSATTP, khi cần thiết có thể cho phép Thủ trưởng bộ, ngành chủ trì được *thành lập những đội công tác liên ngành* để tập trung xử lý theo quy định của pháp luật. Việc tiến hành các hoạt động thanh tra, kiểm tra chuyên ngành về VSATTP có thể phải áp dụng chủ yếu hình thức này.

Trong quản lý nhà nước nói chung, hoạt động phối hợp được tiến hành theo cấp quản lý. Về nguyên tắc, nội dung quản lý được phân cấp đồng bộ, do vậy nội dung quản lý thuộc cấp nào thì cấp ấy có trách nhiệm thực hiện. Việc tổ chức phối hợp cũng được thực hiện theo cấp trên cơ sở thẩm quyền và trách nhiệm quản lý ở mỗi cấp và do các cơ quan chuyên môn có liên quan ở cấp đó phối hợp với nhau thực hiện. Tuy nhiên, trên thực tế không ít lĩnh vực quản lý, nhất là những lĩnh vực được quản

lý tập trung thống nhất theo ngành dọc, thì v có ở mức độ nhất định việc phối hợp *liên c* trong việc thực hiện những công việc cụ thể liên quan theo nguyên tắc kết hợp quản lý th ngành và quản lý theo lãnh thổ. Trong quản nhà nước về VSATTP cũng nên nhìn nhận vấn đề phối hợp giữa bộ, ngành có liên qu với chính quyền địa phương trong việc hỗ t giúp đỡ nhau xử lý một số vấn đề cụ thể, đ biệt là công tác thanh tra, kiểm tra; giải quy những vụ việc nghiêm trọng liên quan đ VSATTP như những vụ ngộ độc thức ăn những bệnh dịch lớn truyền qua thực phẩm. Tuy nhiên, cũng cần phải quy định rõ nhữ điều kiện, nội dung và hình thức phối hợp li cấp, để bảo đảm tránh việc trông chờ ý l không rõ được trách nhiệm của trung ương địa phương.

1.5. Vị trí, vai trò của Bộ Y tế trong chế phối hợp liên ngành trong quản lý nhà nước về VSATTP

Một trong những yêu cầu trong quản nhà nước đối với lĩnh vực VSATTP là phải b đảm tính tập trung thống nhất trong quản nhà nước về VSATTP. Yêu cầu này trở thà nguyên tắc trong việc hình thành và thực hi cơ chế phối hợp liên ngành trong hoạt đ quản lý nhà nước về VSATTP. Các chức nã nhiệm vụ quản lý nhà nước trên lĩnh v VSATTP được phân công cho nhiều bộ, ngành chịu trách nhiệm thực hiện. Và chính cơ c phối hợp sẽ phải đảm nhận vai trò gắn kết c bộ, ngành lại với nhau trong việc thống nh thực hiện các chức năng, nhiệm vụ quản lý VSATTP. Nhân tố quan trọng nhất làm nên v trò này chính là Bộ Y tế. Với tư cách là q quan chịu trách nhiệm trước Chính phủ tron việc quản lý nhà nước về lĩnh vực VSATT Bộ Y tế không chỉ đóng vai trò chủ trì ph hợp với các bộ, ngành khác thực hiện quản về VSATTP trong quá trình lưu thông, m giai đoạn quan trọng chủ yếu nhất của lĩnh v VSATTP, mà còn tham gia phối hợp vào t cả các hoạt động quản lý nhà nước VSATTP còn lại do các bộ, ngành khác th hiện. Sự tham gia xuyên suốt và bao qu chung của Bộ Y tế vào tất cả các giai đoạn, c quá trình, các hình thức của quản lý nhà nước

về VSATTP là nhằm bảo đảm tính tập trung thống nhất trong hoạt động quản lý nhà nước về VSATTP trong phạm vi cả nước. Bộ Y tế thực sự đóng vai trò trung tâm trong quản lý nhà nước về VSATTP. Với vai trò này, trách nhiệm của Bộ Y tế là rất nặng nề cả trong chủ trì thực hiện nhiệm vụ được phân công trực tiếp thực hiện, và chủ động phối hợp với các bộ, ngành có liên quan. Điều này đòi hỏi phải được cụ thể hoá thành các yêu cầu về tổ chức bộ máy, trình độ và năng lực chuyên môn của cán bộ, năng lực quản lý... cần được đáp ứng tích cực.

2. Cơ chế Thủ tướng Chính phủ giải quyết vấn đề liên ngành trong quản lý nhà nước về VSATTP

Là người đứng đầu Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ có một trong những chức năng quan trọng là "Chỉ đạo, phối hợp hoạt động của các thành viên Chính phủ; quyết định những vấn đề có ý kiến khác nhau giữa các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương"². Về nguyên tắc, các lĩnh vực quản lý nhà nước thuộc thẩm quyền quản lý của Chính phủ theo quy định của các luật, pháp lệnh được Chính phủ phân công cho các bộ, ngành quản lý, Tập thể Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ không giữ lại một lĩnh vực nào để trực tiếp quản lý. Sự chỉ đạo, phối hợp hoạt động quản lý của Thủ tướng Chính phủ có phạm vi rộng lớn và toàn diện, không chỉ giữa các bộ, ngành trên một lĩnh vực cụ thể mà còn bao quát tất cả các lĩnh vực quản lý để bảo đảm tính tập trung thống nhất, hiệu lực, hiệu quả trong quản lý nhà nước trong phạm vi cả nước nhằm đạt những mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Tuy nhiên, sự chỉ đạo, điều phối hoạt động của người đứng đầu Chính phủ chủ yếu mang tính chất vĩ mô, bao quát những vấn đề rộng lớn của đất nước. Những vấn đề cụ thể trong quản lý điều hành chỉ trực tiếp xử lý khi thật cần thiết, nó không phải là công việc thường xuyên mà Thủ tướng phải có trách nhiệm giải

quyết. Trên thực tế thời gian qua, do sự chồng chéo chức năng, nhiệm vụ giữa các bộ, ngành, cũng như do trách nhiệm của Bộ trưởng không được đề cao, cho nên có tình trạng các bộ, ngành đùn đẩy rất nhiều việc thuộc thẩm quyền của các bộ, ngành lên cho Thủ tướng giải quyết một cách không cần thiết. Điều này là đi ngược lại xu hướng cải cách, đổi mới sự chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ theo tinh thần cải cách hành chính. Do vậy, theo Quy chế làm việc của Chính phủ, một nguyên tắc trong xử lý những vấn đề liên ngành, kể cả những vấn đề quan trọng liên ngành, của Thủ tướng Chính phủ là trước hết vấn đề đó phải được các bộ, ngành phối hợp với nhau giải quyết, khi không còn khả năng giải quyết do còn có những ý kiến khác nhau hoặc vượt quá khả năng giải quyết của các bộ, ngành do tính chất phức tạp, nghiêm trọng của vấn đề (như vấn đề đột xuất, sự cố nghiêm trọng...), thì mới trình Thủ tướng xem xét giải quyết. Vấn đề đặt ra là "ý kiến khác nhau" là như thế nào, theo chúng tôi, đó là ý kiến khác nhau về nguyên tắc giải quyết.

Sự chỉ đạo, phối hợp của Thủ tướng Chính phủ trong việc giải quyết những vấn đề liên ngành về VSATTP, cũng như trên các lĩnh vực quản lý khác được thực hiện dưới 2 hình thức cụ thể: Trực tiếp xem xét giải quyết và thành lập tổ chức tư vấn, phối hợp liên ngành để giúp Thủ tướng giải quyết.

2.1. Thủ tướng trực tiếp giải quyết vấn đề liên ngành về VSATTP

Hình thức giải quyết này bao quát tương đối rộng các vấn đề liên ngành mà các bộ, ngành không thể tự giải quyết với nhau được, bao gồm cả các vấn đề quan trọng liên ngành (trừ vấn đề quan trọng liên ngành xét thấy cần thiết phải thành lập tổ chức tư vấn để giúp Thủ tướng giải quyết - sẽ trình bày cụ thể tại tiểu mục 2.2). Vấn đề liên ngành thuộc thẩm quyền giải quyết của Thủ tướng là vấn đề sau đây:

- Thứ nhất, là vấn đề thuộc thẩm quyền của một bộ, ngành, nhưng theo quy định của pháp luật nó phải được giải quyết trên cơ sở có sự phối hợp với bộ, ngành khác. Và trong quá trình xử lý, giữa các bộ, ngành này còn có ý kiến khác nhau về nguyên tắc giải quyết cho

² Điểm d khoản 1 Điều 20 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001

nên không thể giải quyết được. Lúc này, theo Quy chế làm việc của Chính phủ, Bộ, ngành chủ trì sẽ trình Thủ tướng để giải quyết. Trong lĩnh vực VSATTP, do hầu hết các nội dung quản lý nhà nước đòi hỏi phải có sự tham gia phối hợp giữa các bộ, ngành giải quyết, thì khả năng tiềm tàng phát sinh nhiều vấn đề liên ngành vượt ra khỏi tầm giải quyết của các bộ, ngành với nhau sẽ là rất lớn nếu cơ chế phối hợp giữa các bộ, ngành không được đổi mới và hoàn thiện phù hợp với đòi hỏi.

- Thứ hai, trong quá trình quản lý xuất hiện những vấn đề mới không rõ thẩm quyền giải quyết của bộ, ngành nào cụ thể; nảy sinh sự tranh chấp thẩm quyền giải quyết giữa các bộ, ngành với nhau, lý do có thể do pháp luật chưa quy định rõ hoặc đã được quy định nhưng còn quy định chung chung dẫn đến nhận thức khác nhau về thẩm quyền. Tranh chấp thẩm quyền là vấn đề thường hay nảy sinh trong quá trình hoạt động của các bộ, ngành, nhất là trong thời kỳ chuyển đổi cơ chế quản lý như nước ta hiện nay. Và với vai trò trọng tài, Thủ tướng sẽ quyết định vấn đề thuộc thẩm quyền của bộ, ngành nào, đồng thời xác định cơ chế giải quyết cụ thể, bảo đảm hợp lý và hiệu quả.

- Thứ ba, trong hoạt động quản lý về VSATTP của một bộ, ngành, xuất hiện vấn đề quản lý thuộc phạm vi chức năng, thẩm quyền của bộ, ngành đó, nhưng do tính chất phức tạp mà nó không chỉ vượt quá khả năng về nguồn lực giải quyết của một bộ và khả năng tự phối hợp giữa các bộ với nhau cũng không thể hội đủ nguồn lực cần thiết để giải quyết. Trong trường hợp này bộ chủ trì phải trình Thủ tướng để Thủ tướng chỉ đạo giải quyết. Về thực chất, nguồn lực giải quyết những vấn đề như vậy vẫn chủ yếu là do các bộ, ngành. Sở dĩ các bộ không thể giải quyết được với nhau là do có thể có những yếu kém trong tổ chức phối hợp nhưng thường là do tính chất phức tạp của vấn đề vượt ra khỏi khuôn khổ thể chế phối hợp bình thường giữa các bộ, do vậy phải cần đến quyền lực của Thủ tướng để tổ chức phối hợp hoạt động giữa các bộ, ngành mới có thể giải quyết được.

- Thứ tư, những vấn đề thuộc về tư tưởng chỉ đạo trong việc xây dựng chiến lược, quy

hoạch, chương trình rộng lớn về VSATTP cũng như việc xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật trình Chính phủ, Thủ tướng Chủ tịch ban hành để thực hiện quản lý nhà nước về VSATTP, nhằm tạo sự thống nhất và đồng bộ trong việc hình thành cơ chế, chính sách, bảo đảm VSATTP. Đây là những vấn đề quan trọng, do vậy trước hoặc trong quá trình xây dựng đề án liên quan các bộ, ngành phải trình Thủ tướng cho ý kiến.

Có 3 cách thức giải quyết của Thủ tướng Chính phủ đối với vấn đề liên ngành:

- Thứ nhất, phổ biến và chủ yếu là vì Thủ tướng sử dụng bộ máy giúp việc của mình là Văn phòng Chính phủ để tham mưu giúp Thủ tướng giải quyết trên cơ sở hồ sơ tài liệu trình của cơ quan có liên quan. Trong mối quan hệ này, Văn phòng Chính phủ trở thành một khâu, một yếu tố trong quản lý nhà nước về VSATTP. Thủ tục và trình tự giải quyết theo Quy chế làm việc của Chính phủ.

- Thứ hai, để có thêm thông tin, hoặc tính chất phức tạp của vấn đề cần có sự trợ giúp trực tiếp của Thủ tướng với các bộ, ngành có liên quan, thì có thể tổ chức cuộc họp làm việc của Thủ tướng, Phó Thủ tướng với các bộ, ngành, tổ chức có liên quan, để trên cơ sở nhận được ý kiến của Thủ tướng, Phó Thủ tướng Thủ tướng có ý kiến chỉ đạo cụ thể. Hình thức này chỉ thực hiện khi cần thiết và Văn phòng Chính phủ có vai trò chủ yếu trong việc tổ chức cuộc họp này, cung cấp thông tin chuẩn bị ý kiến tham mưu cho Thủ tướng hoặc Phó Thủ tướng.

- Thứ ba, theo Nghị định số 18/2003/NĐ-CP ngày 20/02/2003 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Văn phòng Chính phủ thì Thủ tướng Chính phủ có thể uỷ nhiệm cho Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ tổ chức cuộc họp làm việc với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch UBND các tỉnh, thành phố và tổ chức liên quan khác để thống nhất kiến về việc giải quyết các vấn đề liên ngành trình Thủ tướng quyết định (Khoản 9 Điều 10). Cơ chế uỷ nhiệm này không hoàn toàn thay thế các cuộc họp do Thủ tướng chủ trì trong những trường hợp cần thiết, tuy nhiên nó giải

bớt việc đôn đốc quá nhiều việc cụ thể cho Thủ tướng phải trực tiếp xử lý. Theo cơ chế uỷ nhiệm này, trên thực tế Văn phòng Chính phủ trở thành trung tâm điều phối hoạt động của các bộ, ngành trong việc giải quyết những vấn đề liên ngành thuộc thẩm quyền của Thủ tướng.

2.2. Thủ tướng Chính phủ thành lập tổ chức để giúp Thủ tướng giải quyết vấn đề quan trọng, liên ngành về VSATTP

Luật Tổ chức Chính phủ cho phép Thủ tướng Chính phủ trong trường hợp cần thiết có thể được thành lập tổ chức tư vấn phối hợp liên ngành để giúp Thủ tướng nghiên cứu, chỉ đạo, phối hợp giải quyết những vấn đề quan trọng, liên ngành (khoản 4 Điều 20). Theo quy định thì không phải bất cứ một vấn đề quan trọng liên ngành nào cũng thành lập tổ chức của Thủ tướng để giải quyết, việc thành lập chỉ khi thực sự thấy cần thiết.

Cũng phải thấy hết tính 2 mặt của việc thành lập tổ chức tư vấn phối hợp liên ngành, bên cạnh những ưu điểm, chúng cũng có những nhược điểm nếu thành lập không thích hợp như: sẽ gây xáo trộn, thậm chí làm rối loạn hoạt động bình thường của các bộ, ngành; gây lãng phí các nguồn lực; không đề cao được trách nhiệm của bộ trưởng; là cơ hội để các bộ đùn đẩy trách nhiệm lên cho Thủ tướng giải quyết.

III. MỘT SỐ GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG, HIỆU QUẢ THỰC HIỆN CƠ CHẾ PHỐI HỢP LIÊN NGÀNH TRONG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ VSATTP

1. Một số quan điểm cơ bản

- Cơ chế phối hợp liên ngành trong hoạt động quản lý nhà nước về VSATTP phải được hình thành trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước của từng bộ, ngành đã được pháp luật quy định và những quy định chung có tính nguyên tắc của pháp luật về cơ chế giải quyết những vấn đề liên ngành trong quản lý nhà nước.

- Phải bảo đảm tính đồng bộ của cơ chế phối hợp liên ngành trong quản lý nhà nước về VSATTP. Phải xác định rõ ràng, cụ thể phạm vi, nội dung, hình thức phối hợp trong từng vấn

đề; vị trí, vai trò, phân công trách nhiệm hợp lý, khoa học đối với từng bộ, ngành trong quan hệ phối hợp, gắn liền với việc bảo đảm các yếu tố về tổ chức và con người trực tiếp thực hiện, về nguồn lực tài chính cần thiết cho việc phối hợp.

- Cơ chế phối hợp liên ngành trong thực hiện quản lý nhà nước về VSATTP phải huy động và gắn kết được các nguồn lực từ bộ máy quản lý, từ các đoàn thể chính trị - xã hội, từ xã hội nói chung, từ Trung ương đến địa phương, cơ sở nhằm tạo thành sức mạnh tổng hợp trong hoạt động quản lý nhà nước về VSATTP.

- Sự phối hợp giữa các bộ, ngành phải bảo đảm sự tập trung, thống nhất trong quản lý nhà nước về VSATTP trong phạm vi cả nước; bảo đảm sự hỗ trợ, gắn bó hữu cơ giữa các giai đoạn, quá trình quản lý nhà nước về VSATTP, tránh sự chồng chéo, trùng lặp, không rõ trách nhiệm, thẩm quyền. Các bộ, ngành phải tương trợ, giúp đỡ lẫn nhau trong quan hệ phối hợp, đồng thời tôn trọng và không can thiệp vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của nhau, bảo đảm sự thống nhất trong quản lý nhà nước của các bộ, ngành đối với ngành, lĩnh vực được phân công.

- Bộ, ngành được phân công chủ trì quản lý nhà nước về VSATTP trong phạm vi được phân công có trách nhiệm chủ động chủ trì thực hiện sự phối hợp với các bộ, ngành có liên quan trong việc thực thi các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được phân công.

- Các tổ chức chuyên môn giúp Bộ trưởng, Thủ trưởng bộ, ngành được quan hệ trực tiếp với nhau nhằm giải quyết nhanh chóng và hỗ trợ nhau thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn được pháp luật quy định.

2. Những giải pháp cụ thể

2.1. Hình thành đồng bộ khuôn khổ thể chế quản lý nhà nước về VSATTP. Trên cơ sở Pháp lệnh Vệ sinh an toàn thực phẩm, khẩn trương xây dựng và ban hành các quy định của Chính phủ về phân công chức năng, nhiệm vụ cụ thể quản lý nhà nước về VSATTP cho các bộ, ngành có liên quan một cách hợp lý và khoa học theo tinh thần cải cách hành chính.

Chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của Bộ Y tế cũng như các bộ, ngành khác về

VSATTP phải được phân định rõ, cụ thể, bảo đảm không chồng chéo, và tập trung chủ yếu vào xây dựng, chỉ đạo, hướng dẫn việc thực hiện thể chế; thanh tra, kiểm tra, còn những việc thuộc về tổ chức thực hiện cụ thể cần phân cấp mạnh, dứt khoát và đồng bộ cho chính quyền địa phương chịu trách nhiệm một cách rành mạch; mặt khác những nhiệm vụ nào có thể xã hội hoá được thì từng bước thực hiện xã hội hoá. Điều này không những làm rõ phạm vi, nội dung và trách nhiệm phối hợp của các bộ, ngành, giảm đáng kể nhu cầu cần phải phối hợp ở cấp trung ương, mà quan trọng hơn là các bộ, ngành sẽ có điều kiện tập trung hơn vào nhiệm vụ trọng tâm đích thực trong quản lý vĩ mô về VSATTP cần phải phối hợp giải quyết.

Hoạt động quản lý nhà nước về VSATTP ở các bộ, ngành phải được phân biệt và tách bạch với các hoạt động dịch vụ công về VSATTP.

2.2. Xây dựng và ban hành Quy chế phối hợp giữa các bộ, ngành trong hoạt động quản lý nhà nước về VSATTP. Quy chế này phải do Thủ tướng quyết định. Những nội dung cơ bản của cơ chế phối hợp liên ngành trong quản lý nhà nước về VSATTP phải được thể hiện trong bản quy chế này, trong đó tập trung chủ yếu vào việc làm rõ cụ thể vị trí, vai trò và nhất là trách nhiệm của từng bộ, ngành, cơ quan, tổ chức trong quan hệ phối hợp theo nguyên tắc một việc chỉ giao cho một bộ, ngành chịu trách nhiệm chính, các bộ, ngành khác có trách nhiệm cụ thể tham gia phối hợp; đồng thời đề cao trách nhiệm người đứng đầu cơ quan, tổ chức trong việc tham gia phối hợp.

Trong những trường hợp cần thiết, một bộ, ngành có thể được phép thành lập những đơn vị công tác liên ngành để giúp giải quyết những nhiệm vụ cụ thể. Những đơn vị công tác có tính chất đặc nhiệm này do bộ, ngành chủ trì đề xuất, các bộ, ngành khác có trách nhiệm cử người tham gia theo yêu cầu.

2.3. Tăng cường cải tiến, cải cách thủ tục hành chính trong quan hệ phối hợp giữa các bộ, ngành, cơ quan, tổ chức theo hướng đơn giản, hiệu quả, "một cửa". Tinh thần này phải được thể hiện cả trong xây dựng thể chế và tổ

chức thực hiện; nhất là trong việc xây dựng và thực hiện các chương trình, kế hoạch của Chính phủ về VSATTP, bảo đảm các chương trình, kế hoạch được ban hành phải đơn giản về thủ tục, trong tổ chức thực hiện không chồng chéo nhau; nếu không thể khắc phục được chồng chéo thì phải có sự lồng ghép và khắc phục.

2.4. Củng cố và tăng cường năng lực các tổ chức trực thuộc bộ, ngành có chức năng trực tiếp giúp Thủ tướng bộ, ngành thực hiện quản lý nhà nước về VSATTP được phân công phối hợp với chức năng, nhiệm vụ của từng bộ, ngành.

Tăng cường mối quan hệ phối hợp trực tiếp giữa các tổ chức trực thuộc bộ, ngành trong việc thực hiện công tác chuyên môn nghiệp vụ, cung cấp trao đổi thông tin có liên quan đến VSATTP.

2.5. Mối quan hệ phối hợp giữa các tổ chức trực thuộc bộ, ngành có chức năng, nhiệm vụ giúp Thủ tướng các bộ, ngành thực hiện quản lý nhà nước về VSATTP theo phạm vi được phân công cũng phải được cải tiến theo tinh thần cải cách hành chính và phù hợp với nội dung và yêu cầu của cơ chế phối hợp chung giữa các bộ, ngành. Các hoạt động mang tính dịch vụ công phải được tách khỏi các tổ chức này để nâng cao hiệu quả hoạt động của chúng.

2.6. Tăng cường củng cố và duy trì kỷ luật, kỷ cương hành chính trong việc thực hiện các quy định của pháp luật về phối hợp hoạt động giữa các bộ, ngành trong quản lý nhà nước về VSATTP.

Đẩy mạnh việc thực hiện kiểm tra thường xuyên của Văn phòng Chính phủ đối với việc thực hiện các quyết định của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về VSATTP ở các ngành, cấp theo Quy chế làm việc của Chính phủ.

2.7. Thường xuyên nghiên cứu, tổng kết thực tiễn nhằm không ngừng cải tiến cơ chế phối hợp cho phù hợp với yêu cầu của thực tiễn quản lý. Có thể quy định kỳ tổ chức những hội nghị chung giữa các bộ, ngành có liên quan để đánh giá, tổng kết việc thực hiện quy chế phối hợp chung, trên cơ sở đó kiến nghị bổ sung sửa đổi để hoàn thiện cơ chế phối hợp