QUẢN LÝ CÔNG

§2. CẤU TRÚC VÀ QUY TRÌNH TRONG QUẢN LÝ CÔNG

Vũ Thành Tự Anh

Các chủ đề thảo luận

- Cấu trúc trong quản lý công
- Cấu trúc quyền lực chính trị và phân cấp – phân quyền
- Cơ cấu tổ chức bộ máy chính phủ
  - Căn bệnh quan liêu của bộ máy hành chính công vụ
  - Chính trị học của cấu trúc hành chính công vụ
- Tầm quan trọng của quy trình trong quản lý công

Tại sao cấu trúc lại quan trọng?

- **Bốn nguyên lý của chủ nghĩa cấu trúc**
  - Mọi hệ thống đều có một cấu trúc nhất định
  - Cấu trúc quyết định vị trí của mỗi một thành phần trong tổng thể
  - "Luật cấu trúc" quy định hành vi và mối quan hệ giữa các thành phần
  - Cấu trúc là hiện thực ẩn dưới bề mặt và biểu hiện của ý nghĩa.









Cấu trúc trong quản lý công: Một số câu hỏi cơ bản

- Nền chính trị của cấu trúc hành chính công vụ (politics of bureaucratic structure) định hình bộ máy quản lý và nền hành chính như thế nào?
- Cách thức các cấu trúc hình thành từ các quá trình này ảnh hưởng đến nhiệm vụ của nhà quản lý và kết quả họ đạt được như thế nào?
- Quyền hạn trao cho các nhà quản lý hành pháp cho phép họ xây dựng thêm các cấu trúc hành chính cần thiết để thực hiện mục tiêu chính sách như thế nào?

Bốn phương diện của cấu trúc trong quản lý công

CHÍNH TRỊ

* Cấu trúc quyền lực chính trị
* Phân cấp – phân quyền

CHÍNH PHỦ TRỰC TIẾP

* Tổ chức chính phủ
* Nhân viên chính phủ
* Mục tiêu chính sách

Kết quả đầu ra trực tiếp

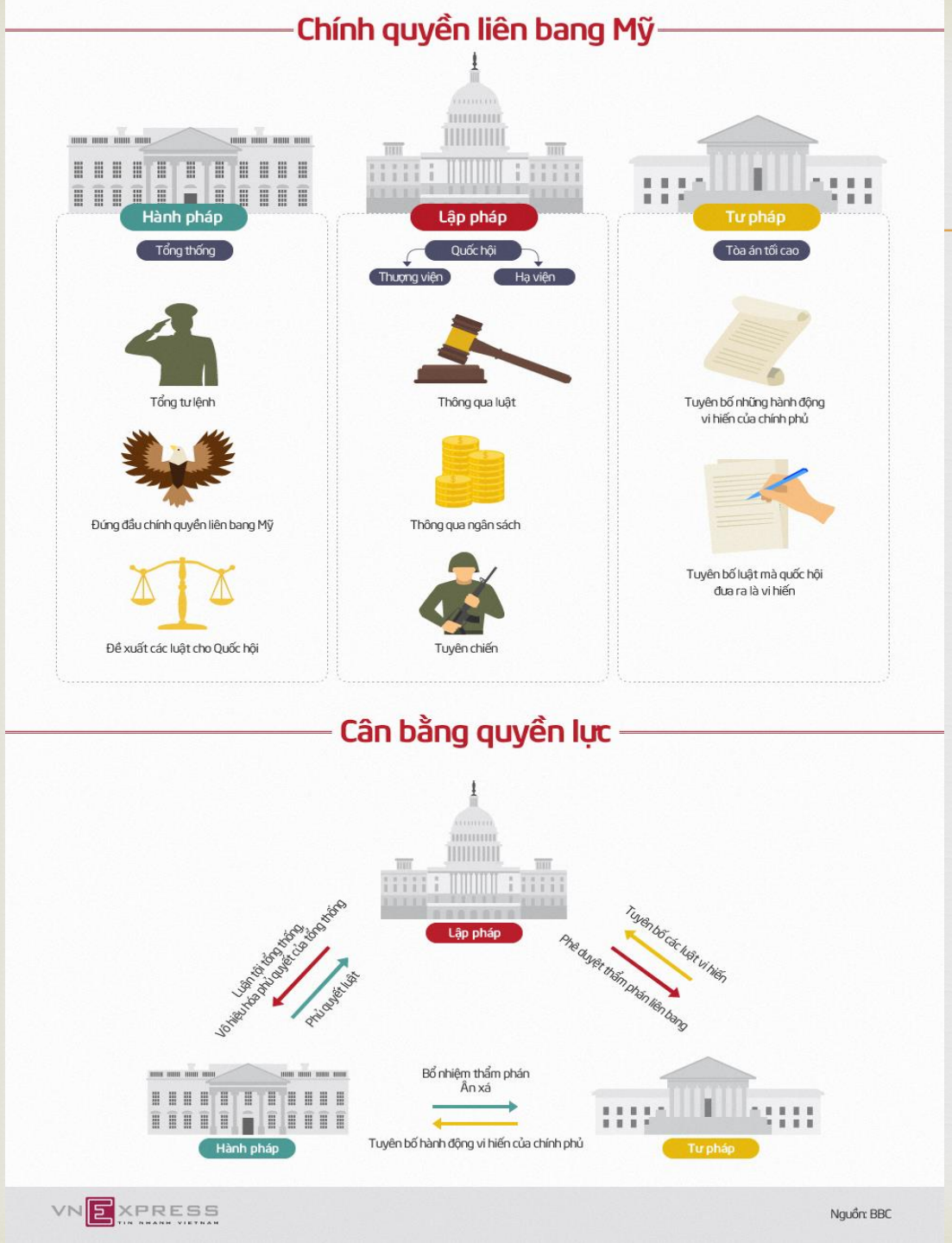
CHUYÊN MÔN HỖ TRỢ

* Tài chính - ngân sách
* Quản lý nhân sự, nguồn nhân lực, và nhân tài

CHÍNH PHỦ GIÁN TIẾP

* Tổ chức vì lợi nhuận
* Tổ chức phi lợi nhuận
* Các mạng lưới và quan hệ hợp tác

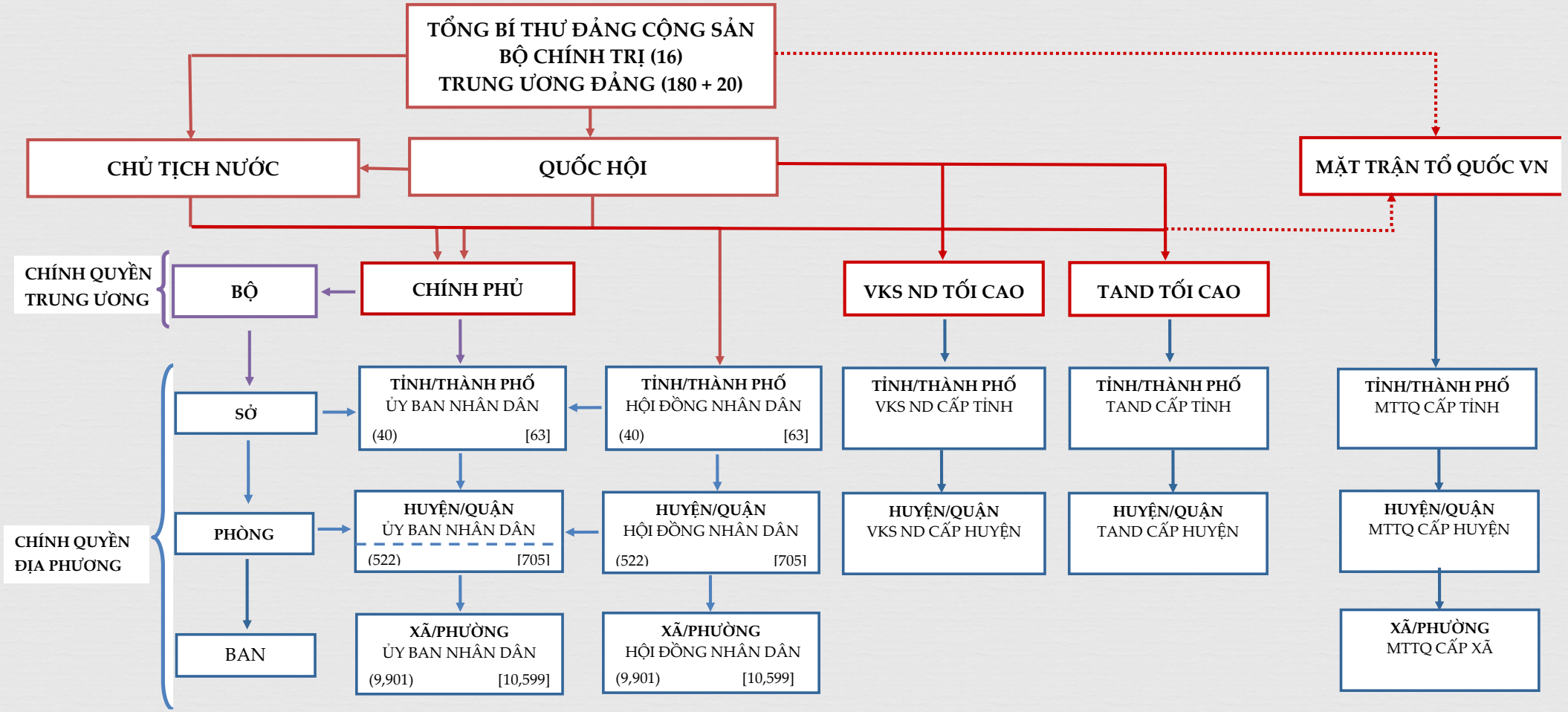
KẾT QUẢ ĐẦU RA SAU CÙNG



Cấu trúc quyền lực chính trị

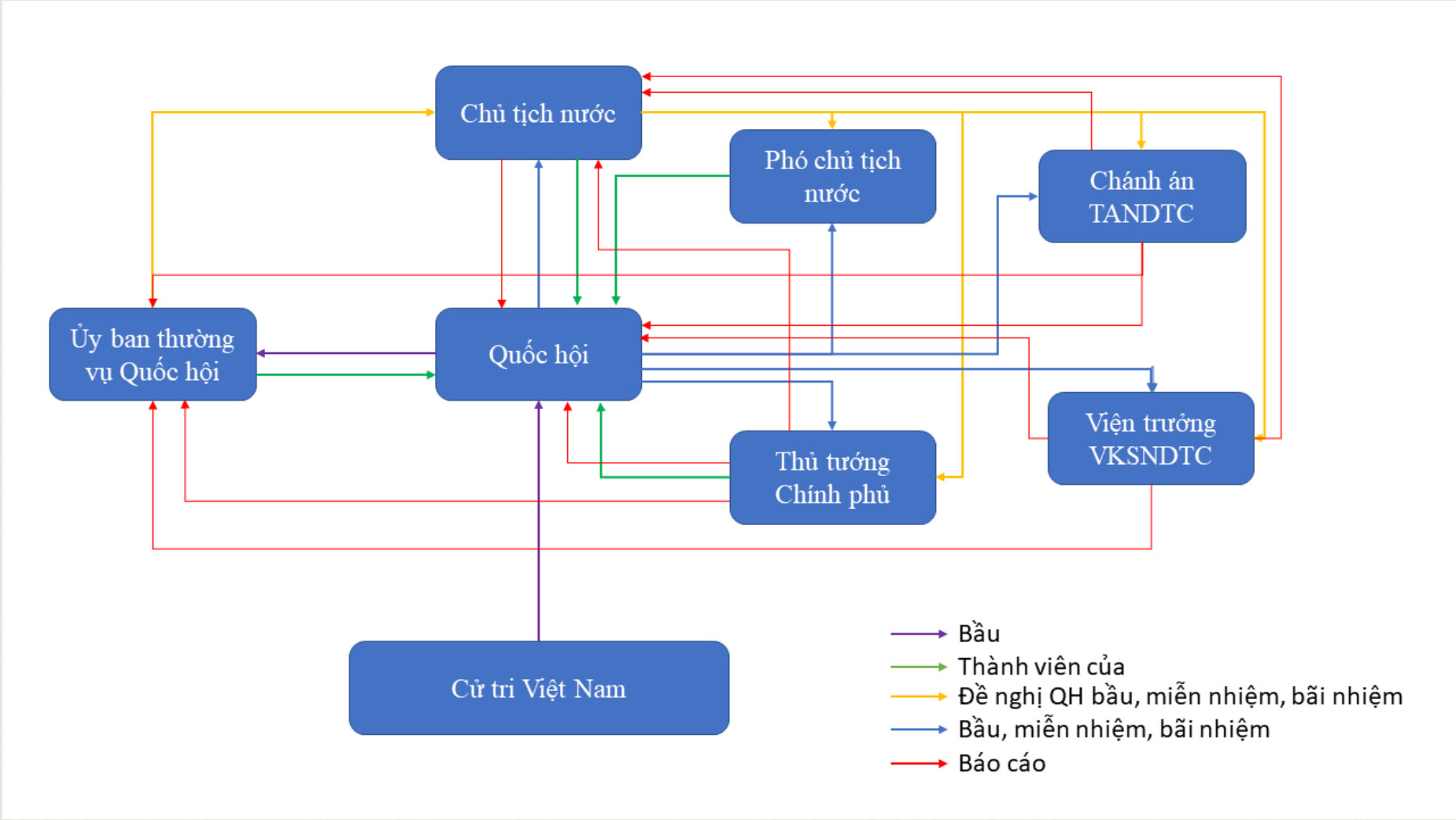
Chính phủ liên bang	Chính phủ nhất thể
Hai cấp chính quyền (liên bang và tiểu bang)	Một cấp chính quyền (trung ương/quốc gia)
Luật pháp liên bang và luật pháp tiểu bang	Luật pháp thống nhất trên toàn quốc
Chính quyền TƯ chia sẻ quyền lực với ĐP	Chính quyền TƯ giữ quyền lực tuyệt đối
Quyền lực từ dưới lên	Quyền lực từ trên xuống (phân cấp, ủy quyền)

Cấu trúc chính trị ở Việt Nam
Đảng & Nhà nước & Tổ chức chính trị - xã hội



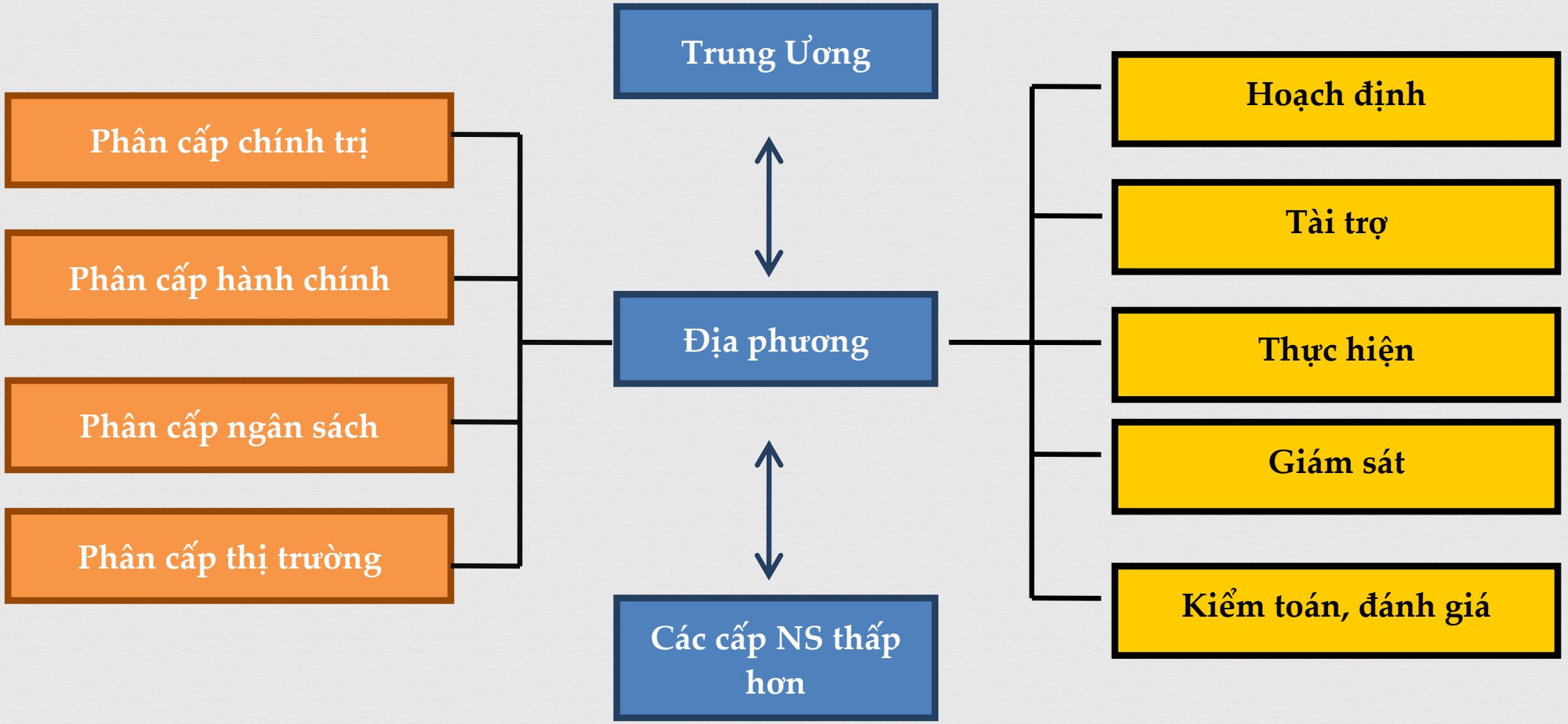
Nguồn: Vu Thanh Tu Anh (2016). "Vietnam: Decentralization amidst Fragmentation"

Mối quan hệ trong cấu trúc nhà nước ở Việt Nam



Nguồn: Wikipedia

Cấu trúc phân cấp - phân quyền



Nguồn: Vũ Thành Tự Anh (2012). Phân cấp quản lý kinh tế ở Việt Nam nhìn từ góc độ thể chế

Trách nhiệm và thẩm quyền của TƯ và ĐP trong đầu tư công ở Việt Nam

	Cảng biển lớn	Sân bay	Khu kinh tế	Quốc lộ	Điện
Quy hoạch	TƯ	TƯ	TƯ	TƯ	TƯ
Thẩm định	TƯ	TƯ	TƯ	TƯ	TƯ
Phê duyệt	TƯ	TƯ	TƯ	TƯ	TƯ
Tài trợ	TƯ	TƯ	TƯ/ĐP	TƯ	TƯ
Thực hiện	TƯ	TƯ	TƯ/ĐP	TƯ	TƯ
Giám sát	TƯ/ĐP	TƯ/ĐP	TƯ/ĐP	TƯ/ĐP	TƯ/ĐP
Kiểm toán	TƯ	TƯ	TƯ/ĐP	TƯ	TƯ

Nguồn: Vũ Thành Tự Anh (2012). Phân cấp quản lý kinh tế ở Việt Nam nhìn từ góc độ thể chế

Cơ cấu tổ chức bộ máy chính phủ

CƠ CẤU TỔ CHỨC CHÍNH PHỦ ĐƯƠNG NHIỆM

(sau kiện toàn tại kỳ họp thứ 11, Quốc hội khóa XIV)

ỦY VIÊN BỘ CHÍNH TRỊ, THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ
PHẠM MINH CHÍNH



Ngày sinh: **10/12/1958**
Quê quán: **Thanh Hóa**

PHÓ THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ

PHÓ THỦ TƯỚNG THƯỜNG TRỰC CHÍNH PHỦ
TRƯƠNG HÒA BÌNH



Ngày sinh: **13/4/1955**
Quê quán: **Long An**

ỦY VIÊN BỘ CHÍNH TRỊ, PHÓ THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ
PHẠM BÌNH MINH



Ngày sinh: **26/3/1959**
Quê quán: **Nam Định**

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, PHÓ THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ
VŨ ĐỨC ĐAM



Ngày sinh: **3/2/1963**
Quê quán: **Hải Dương**

BÍ THƯ TW ĐẢNG, PHÓ THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ
LÊ MINH KHÁI



Ngày sinh: **10/12/1964**
Quê quán: **Bạc Liêu**

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, PHÓ THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ
LÊ VĂN THÀNH



Ngày sinh: **20/10/1962**
Quê quán: **Hải Phòng**

BỘ TRƯỞNG, THỦ TRƯỞNG CƠ QUAN NGANG BỘ

ỦY VIÊN BỘ CHÍNH TRỊ, THƯỢNG TƯỚNG, BỘ TRƯỞNG BỘ QUỐC PHÒNG
PHAN VĂN GIANG



Ngày sinh: **14/10/1960**
Quê quán: **Nam Định**

ỦY VIÊN BỘ CHÍNH TRỊ, ĐẠI TƯỚNG, BỘ TRƯỞNG BỘ CÔNG AN
TÔ LÂM



Ngày sinh: **10/7/1957**
Quê quán: **Hưng Yên**

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ NGOẠI GIAO
BÙI THANH SƠN



Ngày sinh: **16/10/1962**
Quê quán: **Hà Nội**

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ NỘI VỤ
PHẠM THỊ THANH TRÀ



Ngày sinh: **21/1/1964**
Quê quán: **Nghệ An**

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ TƯ PHÁP
LÊ THÀNH LONG



Ngày sinh: **23/9/1963**
Quê quán: **Thanh Hóa**

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ
NGUYỄN CHÍ DŨNG



Ngày sinh: **5/8/1960**
Quê quán: **Hà Tĩnh**

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ TÀI CHÍNH
HỒ ĐỨC PHỚC



Ngày sinh: **1/11/1963**
Quê quán: **Nghệ An**

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ CÔNG THƯƠNG
NGUYỄN HỒNG DIÊN



Ngày sinh: **16/3/1965**
Quê quán: **Thái Bình**

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN
LÊ MINH HOAN



Ngày sinh: **19/1/1961**
Quê quán: **Đồng Tháp**

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ GIAO THÔNG VẬN TẢI
NGUYỄN VĂN THỂ



Ngày sinh: **27/11/1966**
Quê quán: **Đồng Tháp**

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ XÂY DỰNG
NGUYỄN THANH NGHỊ



Ngày sinh: **12/8/1976**
Quê quán: **Cà Mau**

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG
TRẦN HỒNG HÀ



Ngày sinh: **19/4/1963**
Quê quán: **Hà Tĩnh**

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ THÔNG TIN VÀ TRUYỀN THÔNG
NGUYỄN MẠNH HÙNG



Ngày sinh: **24/7/1962**
Quê quán: **Bắc Ninh**

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ LAO ĐỘNG - THƯƠNG BINH VÀ XÃ HỘI
ĐÀO NGỌC DUNG



Ngày sinh: **6/6/1962**
Quê quán: **Hà Nam**

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ VĂN HÓA, THỂ THAO VÀ DU LỊCH
NGUYỄN VĂN HÙNG



Ngày sinh: **20/4/1961**
Quê quán: **Quảng Trị**

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ
HUỲNH THÀNH ĐẠT



Ngày sinh: **26/8/1962**
Quê quán: **Bến Tre**

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
NGUYỄN KIM SƠN



Ngày sinh: **18/11/1966**
Quê quán: **Hải Phòng**

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ Y TẾ
NGUYỄN THANH LONG



Ngày sinh: **3/9/1966**
Quê quán: **Nam Định**

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG, CHỦ NHIỆM ỦY BAN DÂN TỘC
HẦU A LỀNH



Ngày sinh: **22/6/1973**
Quê quán: **Lào Cai**

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, THỐNG ĐỐC NGÂN HÀNG NHÀ NƯỚC VIỆT NAM
NGUYỄN THỊ HỒNG



Ngày sinh: **27/3/1968**
Quê quán: **Hà Nội**

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, TỔNG THANH TRA CHÍNH PHỦ
ĐOÀN HỒNG PHONG



Ngày sinh: **2/1/1963**
Quê quán: **Nam Định**

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG, CHỦ NHIỆM VĂN PHÒNG CHÍNH PHỦ
TRẦN VĂN SƠN



Ngày sinh: **1/12/1961**
Quê quán: **Nam Định**

infographics.vn

© TTXVN Vietnam News Agency

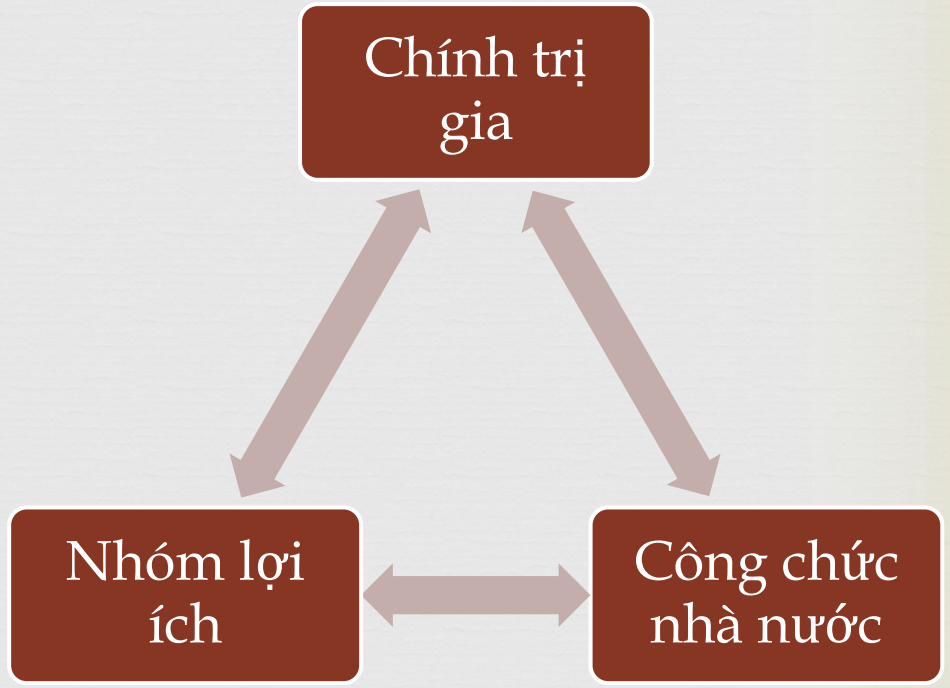
Căn bệnh quan liêu của bộ máy hành chính công vụ

- Bộ máy hành chính công vụ có nhiều cấp bậc theo tôn ti trật tự, mỗi cấp bậc có nhiều bộ phận, từ đó tạo ra nhiều vấn đề trong hợp tác, là nguyên nhân chính của căn bệnh quan liêu (bureaucratic pathologies)
- **Các lý thuyết** giải thích cho sự thất bại của bộ máy hành chính công vụ (Bozeman)
  - **Mơ hồ về mục tiêu** (goal ambiguity): Công chức nhà nước không thích thay đổi và chỉ tập trung vào việc làm đúng quy trình và quy định và "các chi tiết chi li" vì họ được giao các mục tiêu không rõ ràng;
  - **Tối đa hóa thỏa dụng** (utility maximization): Cá nhân hành động vì lợi ích riêng. Thất bại xảy ra khi lợi ích của công chức nhà nước không tương thích với lợi ích của tổ chức.
  - **Quyền sở hữu** (property rights): Động cơ của tổ chức và công chức không tương thích do thiếu động lực vật chất (công chức không có quyền sở hữu).
  - **Vấn đề ủy quyền và thừa hành** (principal-agent problems): Do bất cân xứng thông tin, dẫn tới rủi ro đạo đức và lựa chọn ngược.
  - **Khả năng thích nghi kém** (maladaptation): Cấu trúc tổ chức trì trệ, không phù hợp với môi trường hoạt động, dẫn đến thiếu kết nối và thất bại hành chính.

Chính trị học của cấu trúc hành chính công vụ

- **Hai hình thái chính trị chủ yếu**
  - Chính trị dựa vào ý thức hệ (ideology-based)
  - Chính trị dựa vào lợi ích (interest-based)
  - Chính trị vùng miền (regionalism)
- **Đảng lãnh đạo**
  - Đảng đề ra chủ trương, đường lối, chính sách lớn, định hướng cho tổ chức và hoạt động của Nhà nước.
  - Đảng quyết định nhân sự giữ các chức vụ quan trọng trong bộ máy nhà nước
  - Đảng kiểm tra các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các chủ trương, đường lối của Đảng.
- **Nhà nước quản lý**
  - Nhà nước thể chế hóa chủ trương của Đảng thành pháp luật, chính sách …

Thí nghiệm tưởng tượng của Terry Moe



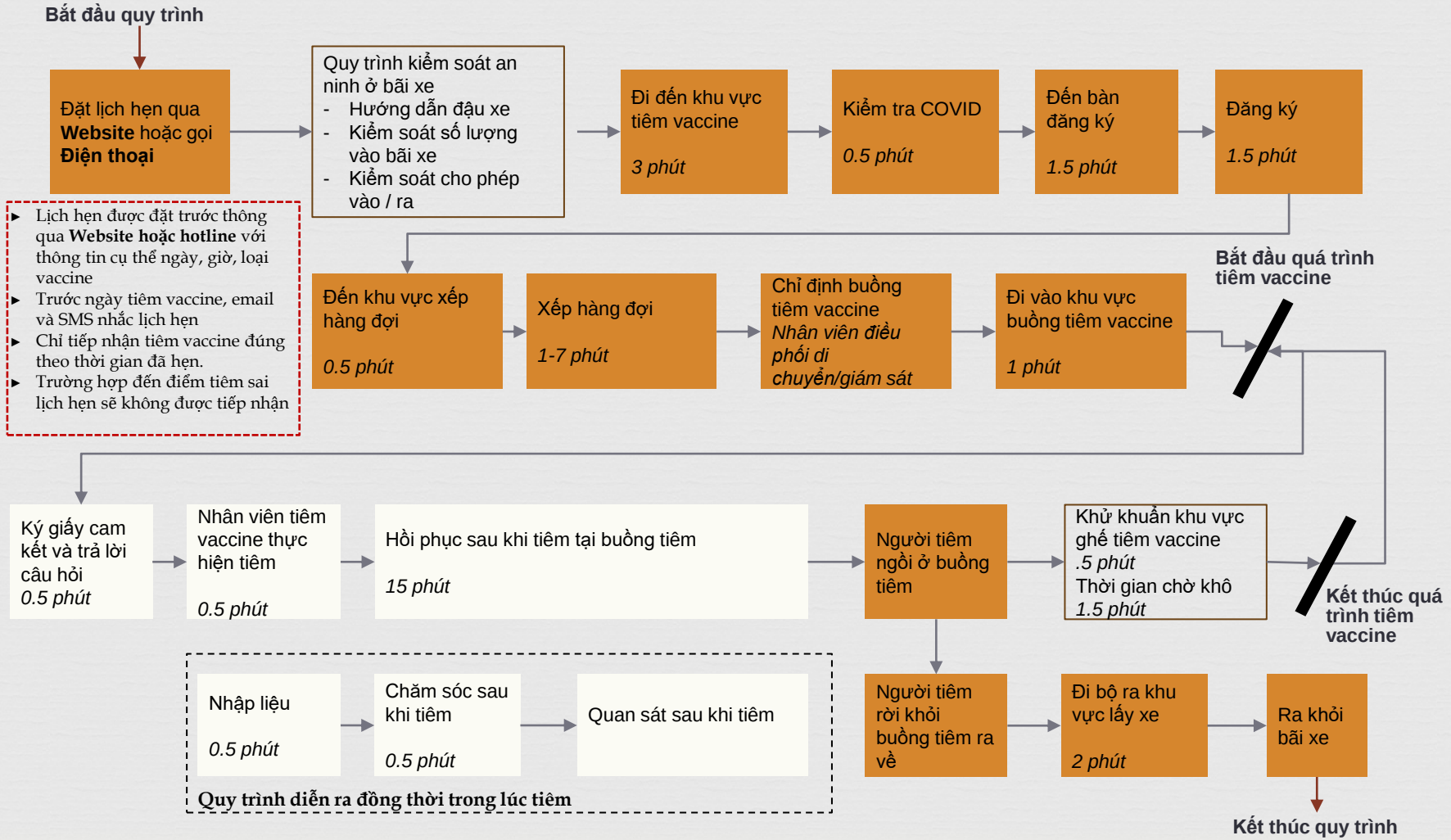
- Tại sao thủ tục hành chính phức tạp?
- Tại sao dựa vào trách nhiệm tập thể?
- Tại sao viện dẫn "đúng quy trình"?
- Tại sao chống tham nhũng chưa thành công?

Tại sao quy trình quan trọng?

- Quy trình giúp mang lại sự nhất quán
- Quy trình giúp dự đoán được kết quả
- Quy trình giúp giảm nhẹ gánh nặng cho người thực thi
- Quy trình giúp lập kế hoạch
- Quy trình giúp theo dõi, kiểm soát và đánh giá
- Quy trình mang lại niềm tin cho người sử dụng
- Thay đổi quy trình sẽ dẫn tới thay đổi kết quả và/hoặc hiệu quả

Quy trình tiêm chủng ở bang Ontario (Canada)

- Bang Ontario – Canada | Quy trình kiểm soát chặt chẽ với thời gian tại mỗi bước được tính toán cụ thể giúp đạt được công suất tiêm 4,500 liều/ngày (ca làm việc 10h)

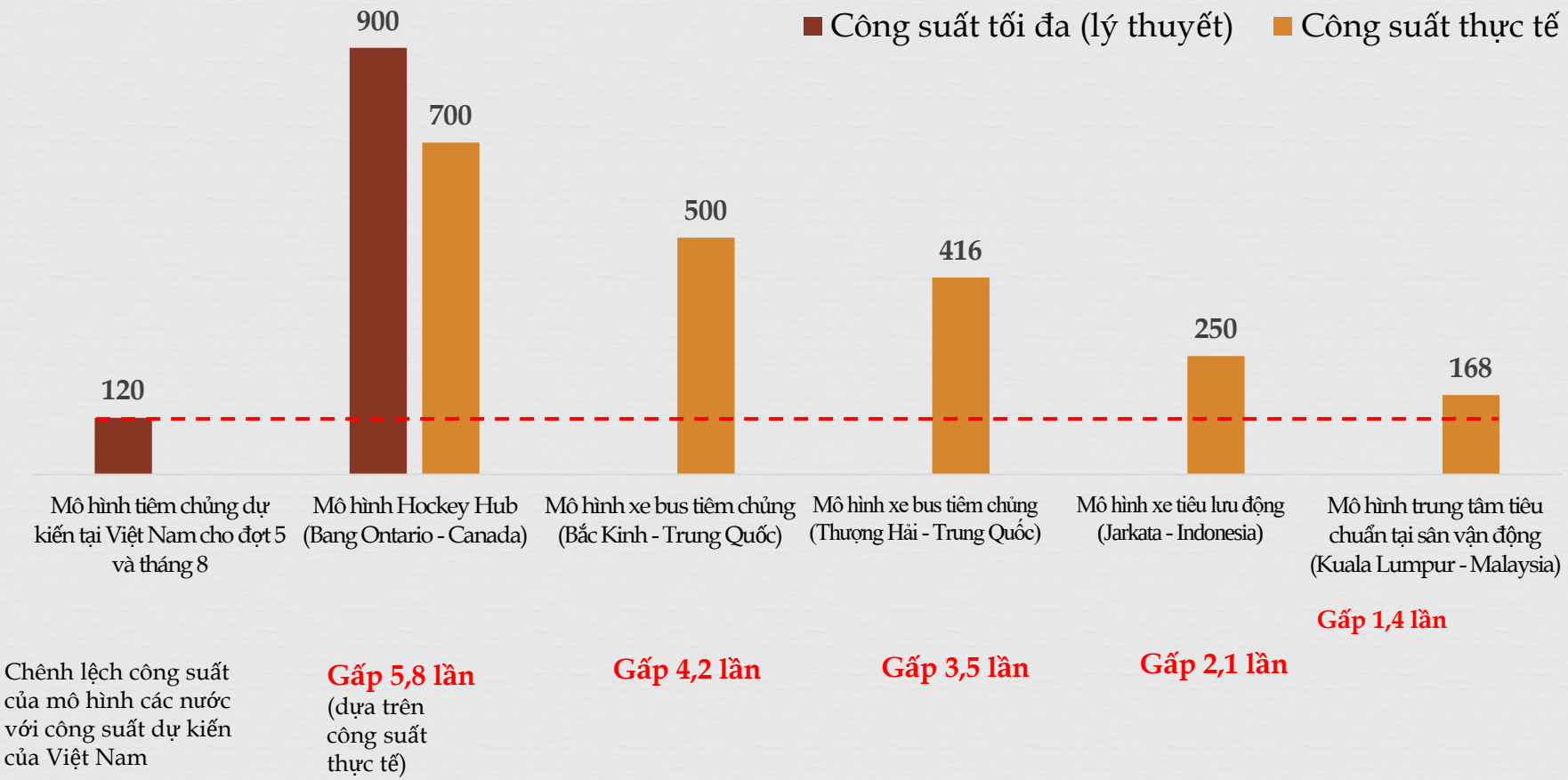


Nguồn: Grey Bruce Public Health Unit

So sánh kết quả của một số mô hình tiêm chủng

So sánh công suất mô hình tiêm chủng dự kiến của Việt Nam và các mô hình tiêm chủng đại trà thành công khác trên thế giới (giả định thời gian tiêm theo kế hoạch tiêm chủng của Việt Nam là 10 giờ /ngày /bàn tiêm)

Đơn vị: số mũi tiêm /10 giờ/ngày/bàn tiêm



Nguồn: Phân tích của EY, UBND TP.HCM