

Các cơ chế hình thành và điều phối chính sách của trung ương

▪ Robert P. Beschel Jr. và Nicholas Manning¹

Một chính phủ không thể tồn tại lâu dài nếu trách nhiệm điều hành chính phủ được đặt lên đôi vai của một cá nhân; nó sẽ hoạt động tốt, nếu giao phó trách nhiệm này cho nhiều người, vì nhờ đó, chính phủ được duy trì bởi nhiều người.

— Nicoló Macchiavelli,
Những nghị luận về mười cuốn sách đầu tiên của Titus Livius, Phần I.ix.

GIỚI THIỆU

Trong một hình ảnh ẩn dụ nổi tiếng, những cơ chế phối hợp và thực thi chính sách của trung ương có thể được ví với bộ não hoặc hệ thống thần kinh trung ương của chính quyền. Ở một chừng mực nào đó, lối ví von này là không hoàn hảo. Nếu ta cắt bỏ đầu của bất kỳ sinh vật bậc cao nào, sinh vật đó sẽ chết ngay lập tức, trong khi nếu cơ

quan đầu não của bộ máy hành chính bị loại bỏ, hậu quả đơn thuần chỉ là sự sa sút ở các mức độ khác nhau trong việc thi hành công vụ, ít nhất là trong một khoảng thời gian ngắn. Chẳng hạn, cơ quan bưu chính Đức vẫn tiếp tục phát chuyển thư tín ngay cả trong lúc Đế chế Hitler đang sụp đổ.

Tuy nhiên, nhìn từ góc độ khác, lối so sánh này lại rất thích hợp. Hệ thống thần kinh đóng một vai trò quan trọng trong việc điều phối vận động và quy định các hành vi của con người. Khi hệ thần kinh có trục trặc, con người sẽ có những hành động rời rạc và rối loạn. Hơn nữa, các kết quả nghiên cứu gần đây cho chúng ta thấy bộ não là một cơ quan có khả năng phục hồi cao, có khả năng tái tạo cấu trúc mạng thần kinh theo

nhiều kiểu khác nhau, nếu cần. Trong một hình thái tương tự, các chính phủ cũng tìm thấy nhiều biện pháp khác nhau để phối hợp các hoạt động của mình. Trong khi một số nguyên lý nhất định là phổ biến để xác định những cơ chế hoạch định và điều phối chính sách thành công hơn, thì cách thức biểu hiện cụ thể của những nguyên lý đó trong cơ cấu tổ chức và các trình tự, thủ tục lại có sự khác biệt đáng kể giữa các quốc gia và trong cùng một quốc gia vào những thời kỳ khác nhau.

Ở nhiều nước theo mô hình cộng hoà nghị viện, đặc biệt là những nước theo truyền thống châu Âu hoặc Khối Thịnh vượng chung, nội các hay bộ trưởng đóng vai trò trung tâm trong việc hình thành và điều phối chính sách. Ở một số nước, hai thuật ngữ này được dùng thay thế cho nhau. Nhưng ở những nước khác, nội các bao gồm một số vị bộ trưởng có ảnh hưởng lớn hơn, như vậy nội các là một bộ phận của hội đồng bộ trưởng. Trong chương này, và trong toàn bộ cuốn sách, chúng tôi dùng thuật ngữ "nội các" để chỉ cơ quan có quyền quyết định cao nhất của chính phủ - bất kể cơ quan này bao gồm tất cả các bộ trưởng hay chỉ một nhóm nhỏ trong số đó. Trong các hệ thống nội các, nguyên tắc trách nhiệm tập thể thường được áp dụng.

Theo đó, mọi bộ trưởng thuộc chính phủ cam kết ủng hộ quyết định của tập thể nội các, nếu không sẽ xin từ chức. Thông thường, công việc của nội các là do văn phòng nội các hoặc văn phòng thủ tướng hỗ trợ - cơ quan này có thể hoạt động riêng rẽ như một thực thể độc lập, hoặc thuộc văn phòng thủ tướng.

Các nước theo mô hình cộng hoà tổng thống có mức độ linh hoạt lớn hơn các nước có hệ thống cộng hoà nghị viện. Tại những nước điển hình như Mỹ, nội các là một cơ quan khá yếu thế và hầu hết quá trình ra quyết định đều do tổng thống và các bộ trưởng của tổng thống song phương tiến hành, hoặc quyết định được đưa ra với sự đồng thuận của ba phía: tổng thống, bộ trưởng có liên quan và các nhân vật cấp cao của quốc hội. Nước Mỹ nhận thấy cần phải chuyển hoá các phương thức hoạt động theo mô hình nội các để điều phối chính sách trong lĩnh vực an ninh quốc gia, và gần đây, là các chính sách kinh tế. Trong khi đó, Pháp vẫn lệ thuộc nhiều vào Văn phòng Thư ký tổng hợp của chính phủ (*Secrétariat Général du Gouvernement*).

Như sẽ trình bày dưới đây, các hệ thống kế hoạch hoá tập trung thường dựa vào một loạt cơ chế lãnh đạo tập thể như bộ chính trị, uỷ ban hành chính và các hội

đồng tối cao trong việc thiết lập, điều phối và thực thi các quyết định chính sách. Đến lượt mình, những cơ quan này lại được các ban thư ký hỗ trợ, như Ban chấp hành trung ương của Đảng Cộng sản và bộ máy nhân viên giúp việc của nó.

Những cơ quan ra quyết định tập thể tối cao trong đời sống chính trị đã tồn tại hàng thế kỷ nay, nếu không muốn nói là hàng thiên niên kỷ. Thực vậy, có thể nói hình thái đầu tiên của kiểu tổ chức này chính là những hội đồng bộ lão trong các xã hội săn bắt, hái lượm truyền thống. Tuy nhiên, trong thế kỷ XIX ở châu Âu, xuất phát từ mong muốn điều hoà chế độ cai trị quân chủ với áp lực đấu tranh đang nổi lên đòi quyền làm chủ của nhân dân, một mô hình nội các hiện đại của chính phủ đã ra đời. Sau này, nhờ các cường quốc thực dân châu Âu, đặc biệt là Đế quốc Anh, mô hình này được truyền bá tới châu Phi, Đông Á, Nam Á và khu vực Thái Bình Dương.

Di sản lịch sử này thể hiện rõ trên hiện trạng phân bố địa lý của các hệ thống nội các ngày nay. Một cuộc khảo sát ở 182 quốc gia cho thấy, 2/3 các nước này ít nhiều có các đặc tính của chính phủ kiểu nội các, còn gần một nửa số chính phủ mang đậm tính chất kiểu nội các.² Mô hình chính phủ theo hình thức nội các tập trung

đồng nhất ở Nam Á (100%) và ở các nước thuộc Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) (90%). Những khu vực ít áp dụng mô hình này nhất là Trung Đông và Bắc Phi (21%), và tiếp sau là Mỹ Latinh (48%). Những khu vực có mật độ áp dụng trung bình là khu vực Nam Xahara châu Phi (78%), Đông Á và Thái Bình Dương (70%), châu Âu và Trung Á (70%).

Như đã nhắc tới ở trên, để tiện cho việc trình bày, thuật ngữ "nội các" được tạm dùng để chỉ cơ quan có quyền quyết định cao nhất trong chính phủ, và "văn phòng nội các" để chỉ cơ quan giúp việc cho nội các. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng hai thuật ngữ đó bao hàm nhiều loại hình cơ quan ban hành quyết định dựa trên thảo luận tập thể và những thể chế trực tiếp giúp việc cho các cơ quan đó.

CÁC NGUYÊN TẮC ĐỊNH HƯỚNG CHO VIỆC HÌNH THÀNH CHÍNH SÁCH

Mục tiêu cơ bản của bộ máy lập chính sách là bảo đảm quá trình ra quyết định của đội ngũ lãnh đạo cấp cao đạt chất lượng nhất. Nhưng làm thế nào để đo được chất lượng của việc ban hành quyết định? Có những loại quyết định dễ dàng bị quy là "kém chất lượng". Đó là những quyết định bất hợp pháp, phi thực tế cao độ

và rõ ràng là bất khả thi, hoặc chứa đựng sai lầm và không được ủng hộ đến mức bị sửa đổi triệt để hoặc bị huỷ bỏ ngay sau khi được công bố. Hộp 2.1 liệt kê một loạt những vấn đề thường gặp trong việc phối hợp chính sách. Ngoài những trường hợp hiển nhiên đó, rất khó có thể đánh giá chất lượng của việc ban hành quyết định. Về lâu dài, những kết quả trên diện rộng của hoạt động trong khu vực công, như mức tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ, đầu tư trực tiếp của nước ngoài tăng, đồng tiền ổn định, thâm hụt ngân sách ở mức chấp nhận được, hoặc cải thiện các chỉ số xã hội là những biểu hiện sơ bộ cho chất lượng của các quyết định. Tuy nhiên, việc đánh giá kết quả hoạt động luôn gặp phải những

vấn đề điển hình, bao gồm vai trò của các biến số can thiệp và sự khó khăn trong việc thiết lập những mối quan hệ nhân quả. Các nghiên cứu tình huống riêng biệt có thể giúp ích cho việc đánh giá chất lượng của một số quyết định riêng lẻ, nhưng khó có thể khái quát hoá. Chính do khó có thể đánh giá được chất lượng của quyết định chính sách, nên việc thảo luận về quá trình ban hành quyết định hiệu quả thường có xu hướng bị chi phối bởi việc thảo luận về những nguyên tắc - làm thế nào để ban hành quyết định, và những bước cần thiết tiếp theo để bảo đảm thực hiện những nguyên tắc đó là gì.

Trong các tài liệu về việc ra quyết định của nội các, có bốn nguyên tắc đặc biệt quan trọng:

Hộp 2.1

Những vấn đề thường gặp trong việc điều phối chính sách

- Không thiết lập được những ưu tiên chính sách chính yếu, không đưa ra được những lựa chọn khó khăn giữa các mục tiêu mâu thuẫn nhau, hoặc không chuyển hoá được những ưu tiên thành các quyết định hoạt động cụ thể, điển hình nhất là thông qua quy trình hoạch định ngân sách.
- Tạo ra một khoảng trống về chính sách, do không có tính liên tục trong chính phủ hoặc do những nền tảng chính sách yếu kém và thiếu gắn kết.
- Thiếu tin tưởng lẫn nhau giữa các nhà hoạch định chính sách cấp cao dẫn tới tình trạng thường xuyên né tránh các quy trình, nguyên tắc chính thức trong việc ban hành quyết định.
- Vai trò của tổ chức không rõ ràng, hoặc có sự mâu thuẫn giữa các chương trình công tác của các bộ ngành, hoặc vì cả hai lý do này, cộng với thất bại trong việc lấy ý kiến của tất cả các bộ có quyền lợi liên quan về các quyết định cụ thể.
- Các ý kiến đề trình lên nội các được soạn thảo sơ sài và không đánh giá đầy đủ về các khoản chi phí, đặc biệt là các chi phí theo ngành dọc.
- Có sự song song tồn tại các nhóm thường là vô hình, không chịu trách nhiệm, nhưng lại tác động lên chính sách từ bên ngoài chính phủ.

tính kỷ luật, tính minh bạch, tính bền vững và lựa chọn cấu trúc. Theo nguyên tắc ra quyết định có tính kỷ luật cao, các quyết định cần phải nhất quán, có tính thực tiễn về mặt tài chính và có khả năng thực hiện. Trong khi nguyên tắc này có vẻ hiển nhiên, trên thực tế nó lại ít khi được tôn trọng. Ở nhiều nước, người ta ban hành quyết định mà không có sự cân nhắc, xem xét đầy đủ những chi phí tiềm tàng, đặc biệt là gánh nặng chi phí theo ngành dọc tác động lên ngân sách. Ví dụ, kết quả nghiên cứu ở hai nước châu Phi cho thấy hơn 2/3 quyết định của nội các đưa ra không bao giờ được thực hiện - một dấu hiệu rõ ràng cho thấy, quy trình đó chỉ đưa ra những quyết định có chất lượng kém và cần phải được cải tổ thực sự.³

Ngoài ra, tính ổn định của việc ra quyết định cũng có vai trò quan trọng. Các quyết định nông nổi thường là cản trở lớn cho việc xúc tiến đầu tư và các hoạt động kinh tế.

Tính minh bạch trong quá trình nội các ra quyết định cũng là yếu tố không kém phần quan trọng. Thông thường, nội dung các cuộc nghị bàn của nội các có tính bảo mật cao; chỉ có các bộ trưởng và những người được ủy quyền thay mặt bộ trưởng mới được tham dự cuộc họp nội các; biên bản cuộc họp của nội các chỉ

là những kết luận của cuộc họp, chứ không có bất kỳ một giải thích, thông tin nào về các cuộc bàn luận làm tiền đề cho những kết luận đó; và bản thân biên bản của các cuộc họp đó cũng chỉ được cung cấp cho một số đối tượng hạn chế. Tuy nhiên, cần phải hiểu thật rõ và tuân thủ nghiêm ngặt *quy trình* đưa vấn đề ra trước nội các; nếu không, những vị bộ trưởng đầy quyền lực sẽ có cơ hội thao túng hệ thống này để mưu lợi cho các chương trình chính trị của mình hay của bộ, làm thiệt hại tới lợi ích chung. Cần áp dụng một quy trình nghiêm ngặt để tất cả các bộ trưởng đều an tâm rằng, nếu họ nghiêm túc tuân thủ các quy định, những vấn đề mà họ quan tâm sẽ được nội các chú ý tới.

Nguyên tắc cuối cùng của một hệ thống nội các hoạt động tốt là "lựa chọn cấu trúc". Nhiều quyết định đệ trình lên nội các chỉ là những vấn đề thường nhật, ví dụ như việc phê duyệt những thay đổi nhỏ về nhân sự của một bộ, hoặc phê chuẩn việc bổ nhiệm nhân sự trong quân đội hoặc ngành ngoại giao. Những quyết định loại đó thường được dễ dàng thông qua. Nhưng ở nhiều nước, cũng có việc dồn trách nhiệm dẫn tới tình trạng nhiều vấn đề nhỏ nhất cũng phải chờ nội các phê duyệt. (Ví dụ, ở một nước Đông Nam Á, việc di dời địa điểm đặt một nhà vệ sinh

công cộng cũng được trình lên nội các). Văn phòng nội các phải xây dựng các quy định về thủ tục làm việc của nội các, sao cho nội các không bị những sự vụ nhỏ nhất quấy rầy, làm ảnh hưởng đến những công việc quan trọng hơn.

CÁC CHỨC NĂNG CƠ BẢN

Từ những nguyên tắc chung, chúng ta bàn đến những nhiệm vụ cụ thể cần được thực hiện, theo đó, một cơ chế lập và điều phối chính sách hoạt động tốt phải thực hiện hiệu quả ít nhất năm nhiệm vụ sau.⁴ Đó là: (i) cung cấp hệ thống thu thập, xử lý thông tin và cảnh báo sớm về vấn đề cần quyết định; (ii) bảo đảm tham khảo đầy đủ ý kiến của mọi cơ quan và ban, ngành có liên quan tới vấn đề đang quan tâm; (iii) cung cấp các phân tích hỗ trợ và xem xét thận trọng các khả năng lựa chọn; (iv) ghi chép và phổ biến các quyết định; và (v) giám sát quá trình thực hiện và theo dõi sát các bước tiến triển tiếp theo. Chúng ta sẽ lần lượt phân tích từng nhiệm vụ này.

Nhiệm vụ thứ nhất là bảo đảm rằng mọi bên có liên quan trong quy trình ra quyết định có đủ thời gian xem xét những vấn đề thuộc chương trình nghị sự. Trong nhiều hệ thống hoạt động hiệu quả, chương trình nghị sự thường được phổ biến trước cho mọi bên trong

một khoảng thời gian xác định (chẳng hạn 48 giờ đồng hồ). Thêm vào đó, một vài văn phòng nội các, như văn phòng nội các của Vương quốc Anh, tiến hành hoạch định từ trước chương trình nghị sự để bảo đảm kiểm soát được khối lượng công việc, tránh trùng lặp và tận dụng tối đa các điểm tương đồng giữa các vấn đề thuộc chương trình nghị sự của nội các, và bảo đảm rằng chương trình nghị sự đó phù hợp với những sự kiện trong nước và quốc tế sắp xảy đến.

Nhiệm vụ chính thứ hai là bảo đảm mọi cơ quan, ban, ngành có liên quan tới một vấn đề cụ thể đều được tham vấn trước một cách đầy đủ. Điều này giúp cho nhóm hoạch định chính sách tận dụng được những kiến thức chuyên môn có liên quan, tăng cường tính nhất quán và tránh trùng lặp. Việc tham vấn này còn có tác dụng làm tăng “tinh thần làm chủ” trong quá trình thực hiện. Nhưng cần tránh việc lấy ý kiến quá rộng rãi, đặc biệt trong tình huống khủng hoảng quốc gia nghiêm trọng, bởi điều hiển nhiên là trong một phạm vi hẹp thì dễ dàng đạt được sự đồng thuận và hạn chế được nguy cơ rò rỉ thông tin. Cũng có những thời điểm, vì các lý do chiến lược, một số bộ và ban, ngành được hỏi ý kiến muộn hơn những bộ, ban, ngành khác. Tuy nhiên, có một nguyên tắc chung là

nhằm mục đích thông tin và bảo đảm tính bền vững lâu dài, cần phải có sự tham gia của tất cả các bên liên quan trong quá trình nghị sự (Xem chương 14, phần bàn về sự tham gia nói chung).

Nhiều chính phủ nhận thức được rằng, tính thuyết phục của những khuyến nghị về mặt chính sách tăng đáng kể nếu khuyến nghị đó có khả năng kiểm nghiệm hoặc có sự đánh giá thận trọng các phương án khác nhau. Thông thường, các cơ chế điều phối chính sách trung ương sẽ thực hiện chức năng này, miễn là chúng có được năng lực cần thiết. Tuy nhiên, trong nhiều chính phủ, chức năng này được trao cho các bộ, ngành dọc. Trong những trường hợp này, mục đích của văn phòng nội các là quản lý quá trình xây dựng chính sách để bảo đảm sự phân tích này được tiến hành một cách đúng đắn, chứ không nhất thiết tự mình tiến hành phân tích. Điều này đặc biệt quan trọng để xác định đầy đủ các khoản chi phí của các biện pháp được đề xuất.

Nhiệm vụ quan trọng thứ tư là ghi chép và phổ biến các quyết định chính sách. Về vấn đề này, nhiều phương pháp khác nhau được áp dụng. Theo nguyên tắc trách nhiệm tập thể, ở nhiều hệ thống nội các thuộc mô hình Westminster của Anh, người ta chỉ phổ biến rộng rãi các quyết định được thông qua. Một số

nước có thể phổ biến các quyết định và bản tóm tắt những luận điểm ủng hộ cho quyết định đó. Các nước khác lại phổ biến rộng rãi toàn bộ nội dung thảo luận trong quá trình ra quyết định.

Nhiệm vụ quan trọng cuối cùng là giám sát quá trình thực hiện. Tại nhiều nước đang phát triển và một số nước phát triển, việc thông qua nghị quyết của nội các không hề bảo đảm rằng quyết định đó sẽ được thực hiện, đặc biệt là trong trường hợp bộ, ngành có liên quan tỏ ra do dự trong việc thi hành. Do đó, việc giám sát tiến độ thực hiện từng quyết định riêng lẻ của nội các là rất cần thiết, ít nhất là trong một phạm vi được lựa chọn.

NHỮNG CÁCH LÀM ĐA DẠNG⁵

Muốn xây dựng chính sách một cách hiệu quả phải dựa vào những nguyên tắc và chức năng cơ bản kể trên. Những phương thức cụ thể mà dựa vào đó các nguyên tắc và chức năng đó được chuyển hoá thành công việc quản lý hành chính có thể rất khác nhau. Có rất nhiều cách để lập và điều phối chính sách hiệu quả, và trong số đó, không cách nào quan trọng hơn những cách còn lại. Những mặt mạnh, mặt yếu của từng phương pháp trong thực tế phần lớn phụ thuộc vào tình hình cụ thể và quy định của mỗi nước.

Như đã bàn tới ở trên, trong các nước theo mô hình cộng hoà nghị viện, các cơ chế điều phối chính sách bao gồm nội các; các uỷ ban và tiểu ban nội các, có nhiệm vụ điều phối chính sách trong từng lĩnh vực cụ thể thay mặt cho nội các; và một ban thư ký chịu trách nhiệm quản lý chung các hoạt động hành chính của nội các. (Tuỳ từng nước, ban thư ký còn có thể chịu trách nhiệm đưa ra những khuyến nghị chính sách). Chúng ta sẽ lần lượt xem xét các cơ quan này trong phần dưới đây.

Nội các

Quy mô của nội các là rất khác nhau giữa các nước và ở mỗi nước trong từng thời kỳ. Sau nhiều thập kỷ mở rộng từ khi Chiến tranh thế giới thứ hai kết thúc, khi chính phủ ngày càng đảm nhận nhiều nhiệm vụ từ quản lý môi trường cho tới bảo vệ người tiêu dùng, thì trong thập kỷ vừa qua, nhìn chung, các nước OECD đều cắt giảm số lượng bộ trưởng thuộc nội các - mặc dù điều này thường có nghĩa là để giải toả sự phản đối chính trị đáng kể (Xem số lượng các bộ ở chương 3).

Để xác định được quy mô nội các hợp lý, một mặt, phải tính đến sự cân bằng quan trọng giữa hiệu suất và năng lực quản lý, và mặt khác, giữa tính toàn diện và tính đại diện. Một nội các có quy mô

nhỏ có thể ban hành quyết định một cách nhanh chóng hơn, nhưng lại có thể chuyển thành vấn đề vì thiếu quyền làm chủ và hạn chế khả năng tiếp cận thông tin. Ở một thái cực khác, một số bang của Ấn Độ luôn phải đối phó với căn bệnh bất ổn chính trị kinh niên và thường phải lập ra những vị trí trong nội các để giữ các phe cánh lại với nhau. Điều này dẫn tới việc mở rộng nội các, với số lượng tới hơn 90 bộ trưởng, phá vỡ ý niệm về nội các như một cơ quan ra quyết định có quy mô nhỏ và có tính gắn kết cao. Như đã trình bày ở phần đầu, nội các có thể gồm một nhóm nhỏ các bộ trưởng. Do đó, một số nước như Ôxtrâyliya và Vương quốc Anh đã cố gắng giải quyết vấn đề này bằng cách tạo ra hai cấp bộ trưởng, bộ trưởng là thành viên nội các và bộ trưởng không là thành viên nội các.

Thành phần của nội các cũng như đối tượng tham gia các cuộc họp của nội các ở mỗi nước là khác nhau. Tại nhiều nước thuộc Khối Thịnh vượng chung, nội các gồm những chính trị gia cao cấp, trong khi những nước như Pháp và Tây Ban Nha lại có truyền thống bổ nhiệm một số lượng nhất định các nhà kỹ trị. Một số nước chỉ chọn các nghị sĩ tham gia nội các, một số nước khác lại cấm thành viên nội các tham gia quốc hội. Tại một vài nước, đôi khi các vị thứ trưởng

được triệu tập tham dự các cuộc họp nội các để thay thế bộ trưởng nếu vị bộ trưởng đó không thể tham dự; tại một số nước khác, chỉ có những quan chức cao cấp được chỉ định mới có quyền tham dự các cuộc họp của nội các.

Tần suất nhóm họp của nội các cũng đa dạng không kém. Nội các của hầu hết các nước đều nhóm họp hàng tuần. Nhiều nước cũng tổ chức các cuộc họp nội các bổ sung. Thụy Điển tiến hành họp nội các tới 20 lần một tháng; Na Uy 12 lần; và ở Hà Lan, nội các có thể họp tới ba hoặc bốn lần một tuần, nếu nội dung cuộc họp là hoạch định ngân sách năm. Ở những nước như Pháp và Na Uy, tần suất họp nội các do luật định. Trong trường hợp người đứng đầu chính phủ có một số quyền hạn trong việc ấn định tần suất nhóm họp nội các, số lần họp sẽ tùy thuộc vào cá nhân người đứng đầu chính phủ. Ở Vương quốc Anh, Thủ tướng Wilson tổ chức 59 cuộc họp nội các một năm, trong khi Thủ tướng Thatcher chỉ tổ chức 35 cuộc.

Thời gian họp nội các có thể kéo dài (như ở Ailen và Hà Lan) hoặc ngắn (như ở Anh). Tuy nhiên, xét cả về tần suất và thời gian các cuộc họp, Hà Lan, Na Uy và Thụy Điển xếp ở mức cao nhất, với 40 tiếng họp nội các một tháng, trong khi Pháp, Bỉ, Italia và

Vương quốc Anh thuộc mức thấp nhất với tám tiếng họp một tháng. Với các nước còn lại, thời lượng họp nội các trung bình là 12 tới 15 tiếng một tháng.

Thông thường, luật pháp đã quy định sẵn những nội dung được thảo luận trong các cuộc họp nội các, nhưng những quy định này thường không chính xác và không đầy đủ. (Ví dụ, hiến pháp Na Uy quy định rằng mọi "vấn đề lớn" phải được đưa vào chương trình nghị sự của nội các). Tại Vương quốc Anh, những vấn đề được đưa ra trước nội các, hoặc ủy ban nội các, thường là những vấn đề đòi hỏi trách nhiệm tập thể của chính phủ bởi đó là những vấn đề chính sách lớn, hoặc vấn đề có tầm quan trọng to lớn đối với công chúng, cũng như những vấn đề gây tranh cãi không thể giải quyết được giữa các bộ, ngành. Chỉ một vài nước đề ra những quy định chi tiết và xác định giới hạn rõ ràng. Ví dụ như ở Phần Lan, hầu hết mọi quyết định của chính phủ đều phải có sự phê chuẩn chính thức của nội các. Ở Hà Lan, tất cả những vấn đề cần nội các phê chuẩn đều được quy định rõ trong luật pháp.

Trung bình, một năm, một nội các phải giải quyết từ 500 tới 700 vấn đề. (Ở Phần Lan, con số này lên tới 4.000 - 5.000). Như đã trình bày ở phần trước, hầu hết các

quyết định đều là những vấn đề vụn vặt. Thông thường, những quyết định về chính sách xuất phát từ bộ, ngành dọc và vai trò của nội các là chọn một trong số các giải pháp lựa chọn được đề trình lên. Dưới góc độ này, nội các *quyết định* chính sách chứ không *hoạch định* chính sách. Trong các hệ thống hoạt động tốt, quá trình lập chính sách phải có sự tham gia của cả bộ ngành cụ thể có liên quan và cơ quan chính phủ ra quyết định tập thể.

Các uỷ ban thuộc nội các

Do việc ban hành quyết định của chính phủ ngày càng trở nên phức tạp, công việc của nội các và hội đồng bộ trưởng ngày càng nhận được sự trợ giúp nhiều hơn từ mạng lưới các uỷ ban và tiểu ban thuộc nội các. Trong vòng hai

thập kỷ nay, số lượng các uỷ ban và tiểu ban này ngày càng tăng mạnh ở các nước OECD (Xem Hộp 2.2). Những uỷ ban này có mục đích hoạt động khác nhau, nhưng thường được sử dụng trong việc xác định những quan điểm, lợi ích đối nghịch và giải quyết chúng trước khi đệ trình chính thức lên nội các. Các cơ quan này cũng thường được sử dụng để đưa ra những khuyến nghị chính sách, điều phối những khuyến nghị này hoặc theo dõi quá trình thực hiện chúng. Các uỷ ban và tiểu ban có thể là chính thức hoặc phi chính thức, thường xuyên hoặc tạm thời để giải quyết những vấn đề cụ thể.

Các uỷ ban nội các thường có thành phần đa dạng hơn so với bản thân nội các, đặc biệt là những uỷ ban phi chính thức, hoặc được

Hộp 2.2

Các uỷ ban thuộc nội các

Ở Tây Âu, trong những thập kỷ vừa qua, số lượng các uỷ ban nội các đã tăng lên đáng kể. Những uỷ ban này có nhiệm vụ xác định các quan điểm, lợi ích đối lập và tìm cách giải quyết những vấn đề đó trước khi bắt đầu quy trình quyết định chính thức. Toàn thể nội các sẽ tiến hành phê duyệt những quyết định do

các uỷ ban đưa ra, ngay cả khi việc phê chuẩn hầu như chỉ mang tính hình thức. Điều này đặc biệt có ý nghĩa trong trường hợp nội các là hạt nhân gồm các bộ trưởng có quyền lực nhất, bao gồm cả người đứng đầu chính phủ (nội các “bếp”). Những thành viên này sẽ nhóm họp để giải quyết các vấn đề cụ thể hoặc nhóm họp

thường xuyên và thảo luận mọi nội dung nói chung.

Ở Trung và Đông Âu, có dấu hiệu cho thấy số lượng các uỷ ban nội các đang tăng lên. Mỗi uỷ ban nội các hoạt động với đầy đủ quyền hạn của nội các và chính phủ phải chính thức phê chuẩn các quyết định của những uỷ ban này.

thành lập theo những yêu cầu cụ thể và ngắn hạn. Ngoài các bộ trưởng và đại diện ủy quyền của họ, thành viên ủy ban có thể là các nhà kỹ trị được chọn lựa do kiến thức chuyên môn của họ, hay trong một vài trường hợp, thành viên của ủy ban nội các có thể không thuộc chính phủ.

Các ủy ban nội các chính thức thường được hình thành từ một nhóm bộ trưởng của các ngành dọc có nhiệm vụ liên quan với nhau. Ví dụ như dưới thời Tổng thống Ramos, Philippin duy trì tám “nhóm” ủy ban nội các - bao gồm các nhóm về phát triển công-nông nghiệp, kinh tế vĩ mô và tài chính, phát triển và nguồn nhân lực, các vấn đề chính trị và an ninh quốc gia và quản lý tài nguyên nước - nhằm thúc đẩy những quan hệ hợp tác liên ngành, cũng như xúc tiến quá trình thực thi các dự án và chương trình lớn có sự tham gia của nhiều ngành. Những nhóm ủy ban này họp hàng tuần hoặc khi cần thiết, và các viên chức cao cấp là thứ trưởng hoặc trợ lý bộ trưởng được phép đại diện cho bộ trưởng trong các cuộc họp của các nhóm này.

Hầu hết các nước sử dụng cả các ủy ban thường trực và đặc biệt - tạm thời, tùy từng thời điểm mà tỷ lệ giữa hai loại hình này có sự thay đổi. Nửa cuối những năm 1990, Ôxtrâyliya duy trì năm ủy

ban thường trực, có nhiệm vụ giải quyết các vấn đề việc làm, an ninh, xem xét chi tiêu, hoạt động của quốc hội và luật pháp, và một ủy ban đặc biệt chuyên theo dõi vấn đề bạo lực. Mỗi ủy ban thường trực bao gồm từ bốn tới năm bộ trưởng, do thủ tướng làm chủ tịch. Về lý thuyết, các vấn đề phải được thảo luận ở ủy ban nội các trước khi được nêu ra trước toàn thể nội các. Tuy nhiên, trong thực tế, các vấn đề thường nhất vận vật thường được giải quyết ở cấp ủy ban và chỉ được đệ trình lên nội các để phê chuẩn, còn những vấn đề quan trọng hơn sẽ được trình trực tiếp lên nội các.

Một số chính phủ chọn cách giải quyết các bất đồng tại ủy ban nội các và một số khác lại chọn cách giải quyết trước toàn thể nội các. Một nghiên cứu về các chính phủ nội các của các nước OECD cho thấy, trung bình, hơn một nửa các vấn đề gây tranh cãi được đưa ra thảo luận và giải quyết ở cấp ủy ban. Tuy nhiên, thực tế lại đa dạng hơn thế nhiều. Ở Bỉ và Pháp, mọi vấn đề gây tranh cãi đều được đưa ra thảo luận và giải quyết ở ủy ban nội các, trong khi ở Hà Lan, người ta không bao giờ làm như vậy (điều này góp phần giải thích vì sao các cuộc họp toàn thể nội các ở Hà Lan lại tốn nhiều thời gian như vậy).

Các ban thư ký

Văn phòng hỗ trợ nội các có vai trò đặc biệt quan trọng để bảo đảm các quy định về tranh luận đều đáng tin cậy và hiệu quả, và rằng những tranh luận đang được tiến hành có triển vọng thực tế đi đến thống nhất. Ban thư ký có trách nhiệm bảo đảm rằng mọi quyết định quan trọng nhất đều được đệ trình lên nội các xem xét. Cơ quan này cũng có trách nhiệm xác định và loại bỏ những nội dung bất hợp pháp, có khả năng tạo ra sự không nhất quán hiển nhiên với những quyết định đã có trước đó, hoặc những quyết định chưa được sàng lọc kỹ trước khi gửi lên nội các. (Ở Pháp, Hội đồng nhà nước có trách nhiệm kiểm tra tính hợp pháp của từng đề xuất trước khi trình lên nội các). Ban thư ký này có trách nhiệm xác định những vấn đề cụ thể đang được xem xét, những quyết định cần đưa ra và tạo điều kiện để các bộ trưởng có liên quan có đủ thời gian để xem xét các vấn đề đó. Nó cũng có nhiệm vụ ghi chép và phổ biến các quyết định tới các cơ quan có liên quan.

Các ban thư ký rất khác nhau trên một số khía cạnh quan trọng. Nhiều ban thư ký được kết hợp với văn phòng thủ tướng hoặc tổng thống; một số khác lại phục vụ toàn thể nội các. Một số ban thư ký có trách nhiệm soạn thảo

các đề xuất chính sách độc lập với các bộ, ngành dọc, hoặc đưa ra những khuyến nghị chính sách thay thế. Một số khác chỉ đơn giản có nhiệm vụ quản lý quá trình soạn thảo đề xuất đó. Một số ban thư ký chỉ gồm những công chức cấp cao, một số khác lại bao gồm những người được bổ nhiệm theo quan điểm chính trị, những ban thư ký khác kết hợp cả hai loại hình trên. Quy mô của các ban thư ký khác nhau đáng kể tùy thuộc vào bản chất của những chức năng mà cơ quan này thực hiện.

Văn phòng nội các của Xingapo là một ví dụ điển hình cho một thái cực. Chức năng của cơ quan này chỉ là cung cấp sự hỗ trợ về mặt hành chính và thư ký cho nội các mà không có bất kỳ vai trò chính trị nào. Toàn bộ 15 nhân viên của văn phòng này là công chức nhà nước và công việc của họ đơn thuần chỉ là nhận và kiểm tra tài liệu được đệ trình lên nội các, tiến hành phân phát các tài liệu này, ghi chép lại tiến trình các cuộc họp nội các, thu xếp để bảo đảm sự có mặt của các quan chức nhất định trước nội các, truyền đạt những quyết định của nội các tới các cơ quan chịu trách nhiệm thi hành, và thực hiện những chức năng khác theo yêu cầu của thủ tướng chính phủ. Chính nội các là cơ quan có sáng kiến đề xuất các thay đổi hoặc xem xét lại chính

sách. Sau đó, những đề xuất này được chuyển tới viên chức chuyên môn thuộc các bộ ngành liên quan để hoàn thiện thêm.

Mô hình của nước Anh nằm ở khoảng giữa, kể cả về quy mô lẫn chức năng hoạt động. Nó bao gồm khoảng 100 nhân viên làm việc dưới sự chỉ đạo của Văn phòng thủ tướng và khoảng 100 nhân viên khác thuộc Văn phòng nội các. Các nhân viên về chính sách của thủ tướng đều là những chính khách và chỉ gồm một công chức và 12 cố vấn "theo dõi" bao quát toàn bộ các bộ, ngành. Mỗi vị cố vấn chịu trách nhiệm báo cáo vấn đề trước thủ tướng về một mảng chính sách nhất định. Mục tiêu của bộ phận chính sách là cung cấp những khuyến nghị mang tính tích cực chủ động, nhằm bảo đảm những ưu tiên chính sách không bị các nhu cầu hàng ngày lấn át và trợ giúp thủ tướng trong việc xem xét các tài liệu được đệ trình lên của các bộ, ngành. (Đôi khi, bộ phận này cũng đệ trình những đề xuất của riêng mình).

Thư ký nội các là cơ quan đứng đầu Văn phòng Nội các Anh. Hoạt động của cơ quan này được tổ chức thành ba mảng: (i) quốc phòng và quan hệ đối ngoại, (ii) quan hệ với châu Âu và (iii) chính sách đối nội. Nhiệm vụ chủ yếu của cơ quan này là bảo đảm hoạt động thông suốt của nội các, cũng

như của các uỷ ban và tiểu ban của nội các. Cơ quan này có trách nhiệm soạn thảo chương trình nghị sự của nội các, trình bày báo cáo tóm tắt trước chủ tọa, soạn thảo biên bản họp và phổ biến các quyết định. Chính chức năng báo cáo tóm tắt trước chủ tọa là cách mà cơ quan này thường sử dụng để tạo ra những ảnh hưởng nhất định tới chính sách. Trong một báo cáo tóm tắt nói chung, chủ tọa cuộc họp tiếp nhận những ý kiến tư vấn kỹ thuật về cách thức tiến hành cuộc họp sắp diễn ra, các quan điểm sẽ được nêu ra và những người có khả năng ủng hộ hay phản đối những đề xuất cụ thể, và cách giải quyết các vấn đề đó. Ban thư ký nội các bao gồm các công chức nhà nước lấy từ các bộ, ban ngành khác, thường làm việc theo chế độ biệt phái trong thời gian hai năm.

Mô hình của Nga lại thuộc về một thái cực khác (sẽ được bàn tới ở phần sau). Tuy nhiên, có lẽ cơ quan trung ương có quy mô lớn nhất và có quyền lực cao nhất là Văn phòng tổng thống Mỹ. Hầu như trong suốt lịch sử nước Mỹ, văn phòng này luôn có quy mô nhân sự rất nhỏ bé, chỉ gồm tổng thống và một trợ lý. Chỉ tới thế kỷ XX, đặc biệt là từ nhiệm kỳ của Tổng thống Franklin Roosevelt trở đi, số lượng nhân viên làm việc trong Nhà Trắng mới phát triển

lên con số gần 4.000 người như hiện nay.

Ở Hoa Kỳ, nội các của tổng thống nhóm họp không thường xuyên và ít có thực quyền với tư cách là một cơ quan lãnh đạo tập thể. Mỗi bộ chịu trách nhiệm xây dựng chính sách cho lĩnh vực của mình. Tuy nhiên, tùy thuộc vào khả năng và ý đồ của chánh văn phòng tổng thống và cố vấn an ninh quốc gia, Nhà Trắng có thể nắm trong tay một khối lượng đáng kể thẩm quyền hoạch định chính sách. Cho dù thế nào đi chăng nữa, Nhà Trắng kiểm soát mọi việc bổ nhiệm trong chính quyền đến cấp thứ ba hoặc thứ tư, còn Văn phòng quản lý và ngân sách tập hợp những khuyến nghị về ngân sách từ các bộ, ngành dọc và đệ trình lên Quốc hội. Nói tóm lại, Nhà Trắng kiểm soát cả về nhân sự lẫn ngân sách.

Ngoài ra, còn tồn tại các trung tâm quyền lực đối trọng. Mạng lưới phân tích của Quốc hội - bao gồm đội ngũ nhân viên của các nghị sĩ, của các uỷ ban, Văn phòng ngân sách của Quốc hội và Cơ quan nghiên cứu thuộc Quốc hội cùng nhiều bộ phận khác - là một hệ thống có quy mô lớn hơn nhiều so với bất kỳ hệ thống hỗ trợ cơ quan lập pháp của các quốc gia khác. Hệ thống này bảo đảm cho Quốc hội có khả năng cân nhắc và kiểm nghiệm một cách hiệu quả

đối với những chính sách được nhánh hành pháp chấp thuận. Hơn nữa, quyền lực được Hiến pháp trao cho Quốc hội trong lĩnh vực ngân sách và phê chuẩn việc bổ nhiệm các vị trí cao cấp càng nâng cao năng lực kiểm soát của Quốc hội Hoa Kỳ.

Vai trò của các cơ quan đầu não trong quá trình hoạch định chính sách

Ở nhiều nước, một số bộ, ngành ở trung ương đóng vai trò là những cơ quan trọng yếu trong việc duy trì mối quan hệ phối hợp giữa các bộ trong cả quá trình hoạch định cũng như thực thi chính sách. Thông thường, đó chính là những cơ quan chịu trách nhiệm về kế hoạch và ngân sách. Vai trò của bộ tài chính trong việc điều phối chính sách là rất lớn bởi bộ này có tiếng nói quyết định trong những vấn đề có ảnh hưởng tới thuế quan, chi tiêu, dịch vụ công và đặc biệt là cắt giảm chi tiêu công trong thời kỳ thất lưng buộc bụng. Tại các nước đang phát triển trong quá trình điều chỉnh cơ cấu, vai trò này của bộ tài chính thậm chí còn được tăng cường hơn nữa, bởi những nước này rất cần sự phối hợp nhịp nhàng giữa các chính sách tài chính và kinh tế vĩ mô.

Trong nhiều năm nay, Bộ Tài chính Nhật Bản nắm quyền điều

hiển quá trình hoạch định ngân sách và chính sách tài khoá, còn Bộ Thương mại và công nghiệp quốc tế tác động đến các hoạt động đầu tư trên toàn quốc. Ủy ban Kế hoạch kinh tế của Hàn Quốc được coi như một cơ quan siêu bộ, có quyền kiểm soát cả ngân sách lẫn việc lập kế hoạch. Ở Thái Lan, Bộ Tài chính, Cục ngân khố thuộc Văn phòng thủ tướng, Ngân hàng Trung ương và Ban Phát triển kinh tế và xã hội quốc gia (hay còn gọi là "bộ tứ") thường than phiền lẫn nhau trong quá trình chuẩn bị ngân sách, kiểm chế lạm phát và xây dựng chính sách kinh tế. Ở Malaixia, Văn phòng thủ tướng đóng một vai trò quan trọng. Cục Kế hoạch kinh tế thuộc văn phòng này có nhiệm vụ đánh giá các chính sách của chính phủ và chất lượng cuộc sống của nền kinh tế. Cục Thực thi và phối hợp có nhiệm vụ giám sát quá trình thực hiện các nội dung chương trình và bảo đảm rằng những chính sách và chiến lược mà chính phủ đưa ra là phù hợp với các mục tiêu của chính sách phát triển quốc gia và kế hoạch Malaixia.

Tầm quan trọng của phong cách lãnh đạo

Cuối cùng, tính cách của người lãnh đạo là một vấn đề rất quan trọng. Ngay cả ở những nước có quy trình hoạt động của nội các

được quy định rất rõ ràng, phong cách của người lãnh đạo có thể ảnh hưởng lớn tới cả những luồng thông tin chính thức và không chính thức cũng như quá trình ra quyết định. Trong một nghiên cứu về quá trình quyết định chính sách đối ngoại ở Mỹ, Alexander George đã phân biệt ba phong cách chính được áp dụng trong quá trình các tổng thống ra quyết định và một vài biến thể kèm theo trong cơ cấu chính sách chính thức, bao gồm tính cạnh tranh, tập thể và hình thức⁶.

Các nghiên cứu tình huống ở nhiều nước khác nhau như Ôxtrâyliia, Malaixia, Philippin, Nga và Vương quốc Anh đều đánh giá cao tầm quan trọng của phong cách cá nhân. Một số nhà lãnh đạo tỏ ra độc đoán hơn trong việc ra quyết định, một số khác lại sử dụng phương pháp mang tính tập thể và dựa trên sự đồng thuận. Một số nhà lãnh đạo hoan nghênh các cuộc tranh luận tự do; trong khi đó, một số khác lại ưa chuộng các hình thức trao đổi ý kiến trong khuôn khổ; một số nhà lãnh đạo chủ động tiếp cận viên chức cấp dưới trong bộ máy hành chính để tìm kiếm thông tin và các ý kiến góp ý; một số khác lại dựa nhiều vào các kênh thông tin chính thống và các đơn vị có nhiệm vụ báo cáo để biết về những vấn đề mà họ cần quan tâm, v.v.. Ngay trong những cơ cấu tổ chức giống

nhau, thì những phong cách cá nhân khác biệt này cũng có khả năng xoay chuyển một cách đáng kể phương thức đưa ra quyết định chính sách.

NHỮNG CƠ CHẾ ĐIỀU PHỐI CHÍNH SÁCH KHÁC

Như đã trình bày ở trên, kinh nghiệm cho thấy các cơ chế hình thành và điều phối chính sách ở trung ương đóng vai trò quan trọng trong việc bảo đảm tính thống nhất, minh bạch và khả năng dự đoán được các chính sách của chính phủ. Tuy nhiên, chỉ riêng những cơ chế trung ương không thôi thì không thể bảo đảm được sự điều phối chính sách có hiệu quả. Phần nhiều những hoạt động điều phối hàng ngày diễn ra ở những cấp thấp hơn của bộ máy, và chính vì lý do này, nhiều chính phủ đã xây dựng một loạt những cơ chế khác nhau nhằm thúc đẩy sự hợp tác chính thức cũng như phi chính thức. Ở nhiều nước, đặc biệt là các nước Đông Á, phần lớn các vấn đề chính sách được xử lý thông qua những cơ chế đó và nội các chỉ là cơ quan phê chuẩn những thoả thuận đã được hình thành từ trước ở những cấp thấp hơn.

Những cơ chế chính thức dưới cấp nội các bao gồm những nhóm đặc trách cấp cao hay các uỷ ban thẩm định, cũng như các nhóm

làm việc liên bộ hoặc nhóm công tác. Những nhóm này có thể gồm từ cấp bộ trưởng tới cấp nhân viên thực thi; có thể là các uỷ ban thường trực có thời hạn hoạt động không xác định, hoặc chúng có thể hoạt động với một điều khoản quy định thời hạn hiệu lực xác định; có thể xử lý một loạt các vấn đề hoặc tập trung vào một vấn đề đặc biệt; có thể được thành lập theo luật định, theo những mệnh lệnh hành chính, hoặc đơn giản chỉ là kết quả của những trù liệu hành chính. Những cơ chế điều phối khác ít trực tiếp hơn bao gồm các bài phát biểu của các quan chức cao cấp, bản tin hoặc các ấn phẩm khác, và gần đây hơn là những trang web trên mạng Internet của chính phủ.

Được kích thích bởi việc sử dụng gia tăng các nhóm làm việc liên ngành trong khu vực tư nhân, ngày càng có nhiều tài liệu nghiên cứu đánh giá những điều kiện tiên quyết cho sự hợp tác thành công.⁷ Những nhóm làm việc có hiệu quả thường phải được cấp quản lý cao hơn trao quyền rộng rãi và cần phải biến những mục đích chung của họ thành những mục tiêu hoạt động cụ thể. Thông thường, những nhóm làm việc có số lượng thành viên hạn chế (thường dưới 25 người), với tỷ lệ pha trộn hợp lý các kỹ năng chuyên môn giao tiếp cá nhân và giải quyết vấn đề. Mục đích của nhóm làm việc là phải xây dựng tinh thần chịu trách

nhệm tương hỗ, giảm thiểu những thiên kiến về ngành cũng như về tổ chức, và bảo đảm rằng mọi thành viên của nhóm luôn hướng tới việc thực thi một giải pháp mang tính tập thể trong phạm vi hành chính của cá nhân từng người.

Nhiều nước đã ghi nhận tầm quan trọng của những mạng lưới phi chính thức trong việc xúc tiến hợp tác và điều phối. Đôi khi, những mạng lưới này được hình thành một cách tự nhiên dựa trên những mối quan hệ tôn giáo, chủng tộc, giáo dục, đẳng cấp, hoặc do các mối quan hệ hôn nhân - với tất cả những lợi thế cũng như bất lợi hiển nhiên. Các chính phủ thường tìm cách khuyến khích các kênh trao đổi thông tin phi chính thức, thông qua các kế hoạch điều chuyển công tác hoặc biệt phái nhân sự tới các bộ ở trung ương hoặc những bộ, ngành dọc khác trong một khoảng thời gian nhất định.

Tại nhiều nước thuộc Khối Thịnh vượng chung, đa số nhân viên của các văn phòng nội các được điều chuyển tới từ các bộ ngành dọc với mục đích giúp văn phòng nội các có nhiều thuận lợi khi tận dụng được những kiến thức chuyên môn của những cán bộ đó, cũng như những hiểu biết về cách thức hoạt động của cơ quan mà họ đã làm việc; các bộ có lợi vì có nhân viên của mình ở

"bên trong"; và bản thân những viên chức đó cũng được lợi vì có điều kiện mở rộng hơn tầm nhìn về hoạt động của chính phủ. Tương tự như vậy, ở các nước thuộc chế độ xã hội chủ nghĩa trước đây, các cán bộ cấp cao thường được luân chuyển giữa các bộ, ngành dọc và các uỷ ban trung ương. Điều này cũng được áp dụng tại nhiều nước Nam Á. Đặc biệt, Ấn Độ đã phát triển một hệ thống rất công phu thực hiện chức năng đào tạo và điều chuyển viên chức ở cấp cao (ví dụ như dịch vụ hành chính Ấn Độ) để bảo đảm các viên chức của chính phủ trung ương có quan hệ chặt chẽ với các đồng nghiệp cùng cấp của họ tại các bộ ngành khác và có hiểu biết về cơ chế hoạt động ở cấp quận (xem chương 12).

Việc điều phối chính sách trong các bộ lớn cũng rất quan trọng. Nhằm tăng cường sự hợp tác giữa tất cả các tổ chức có nhiệm vụ báo cáo lên một bộ trưởng nhất định - ban, ngành, cơ quan dịch vụ, các toà hành chính, v.v.. Canada đã phát triển khái niệm quản lý theo danh mục. Mục đích của việc này là nâng cao tính gắn kết giữa quá trình hoạch định và đưa ra quyết định chính sách trong bản thân các bộ và giữa các bộ, ngành với nhau, đưa ra những khuyến nghị về cải cách lập pháp, trao đổi thông tin và kinh nghiệm, và cùng làm việc về những chủ đề chung. Phương

pháp này đặc biệt phù hợp, có phạm vi kiểm soát rộng.

Các cơ chế điều phối chính sách không nên bị bó hẹp trong các ban, ngành thuộc khối hành pháp. Ở nhiều nước, các bộ đã phát triển những văn phòng chuyên về công tác nghị viện, có nhiệm vụ duy trì mối quan hệ tốt với cơ quan lập pháp, tìm hiểu quan điểm của những nhà làm luật có nhiều ảnh hưởng đối với những vấn đề có liên quan tới bộ đó và tìm kiếm sự hậu thuẫn của những nhân vật đó đối với những chính sách và đề xuất có tính ưu tiên của ngành mình. Ví dụ như năm 1992, Philippin đã lập Hội đồng cố vấn phát triển lập pháp - hành pháp (LEDAC), làm nhiệm vụ tham vấn và cố vấn để bảo đảm tính nhất quán trong việc điều phối quá trình hoạch định ngân sách của Quốc hội và lập kế hoạch phát triển của cơ quan hành pháp. Ở Ấn Độ, các nghị sĩ quốc hội đều có những uỷ ban tư vấn thuộc cơ cấu các bộ khác nhau. Những cuộc họp kín của đảng và các uỷ ban điều phối cũng có vai trò quan trọng trong các chính phủ liên hiệp.

Thực ra, việc lập và điều phối chính sách không chỉ bó hẹp cho riêng chính phủ. Nhiều nền kinh tế Đông Á đã sử dụng những cơ chế như các hội đồng kinh doanh/chính phủ/lao động nhằm khơi thông các kênh thông

tin giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân, thu thập ý kiến của giới kinh doanh và các nghiệp đoàn đối với những đề xuất chính sách lớn, và tiếp nhận các ý kiến đóng góp để làm thuận lợi quá trình đầu tư và các hoạt động kinh tế. Những nỗ lực của Niu Dilân nhằm mở rộng khả năng tranh luận về các khuyến nghị ở tầm chính sách đã dẫn tới việc hình thành hơn 100 cơ quan cố vấn chính sách cấp bộ từ mọi khu vực trong cộng đồng. Ở Mỹ và các nước OECD khác, các uỷ ban quản lý nhà nước độc lập thường tổ chức những cuộc điều trần công khai xung quanh những đề xuất chính sách lớn như vấn đề tăng thuế. Tại các nước đang phát triển, những cơ chế này bị hạn chế do thiếu cố vấn và những thành viên có trình độ chuyên môn cần thiết. Tuy nhiên, tầm quan trọng của những cơ chế đối thoại ở các nước đang phát triển còn quan trọng hơn nhiều so với các nền kinh tế phát triển.

CÂU CHUYỆN VỀ HAI QUỐC GIA

Vai trò quan trọng của các chức năng và thể chế nói trên thể hiện rõ ràng nhất trong hai ví dụ điển hình đối nghịch là Hunggari và Nga. Mặc dù Hunggari và Nga không phải là những nước thuộc khối OECD hay các nước đang

phát triển, nhưng cả hai nước này đều phải đối mặt với những thách thức trong quá trình xây dựng các mô hình lập chính sách mới. Thực tiễn diễn ra ở hai nước này là những minh hoạ sinh động cho việc lựa chọn những giải pháp khác nhau để giải quyết thử thách này. Hầu như trong suốt thời kỳ sau chiến tranh, mô hình lập và điều phối chính sách của hai nước này không có gì khác biệt. Tuy nhiên, kể từ năm 1989, hai nước này đã đi theo những con đường hoàn toàn khác nhau.

Dưới chế độ cộng sản kiểm soát toàn bộ khu vực Trung, Đông Âu và Liên Xô cũ, Bộ Chính trị và Ủy ban trung ương của Đảng cung cấp những biện pháp hiệu quả trong quá trình lập, điều phối và thực thi các chính sách của chính phủ.⁸ Có một điều chắc chắn rằng, các quy trình, thủ tục trong việc ban hành quyết định là không hoàn hảo. Đó là tình trạng chậm chạp, cồng kềnh và tập trung hoá cao độ. Những bộ thuộc chính phủ chỉ duy nhất đóng vai trò công cụ thực thi những chính sách đã được quyết định sẵn ở đâu đó. Những vấn đề khá vụn vặt (như tiền công tác phí mà giáo viên phải được thanh toán sau chuyến công tác) cũng được "đẩy lên" cho những quan chức cấp cao của đảng quyết định. Các quá trình ra quyết định là thiếu minh bạch và mô hình đó

có rất ít khả năng để đưa ra những phân tích chi tiết về mặt chi phí do việc áp dụng các quyết định chính sách. Giữa những luật lệ thành văn và bất thành văn của mô hình này có vô số những điểm không nhất quán.

Tuy nhiên, có một quy trình rõ ràng và một hệ thống các cơ quan chức năng có nhiệm vụ đệ trình những vấn đề cần quan tâm tới ban lãnh đạo cấp cao, để đánh giá, xử lý, và thông báo quyết định cho các cơ quan chịu trách nhiệm thực thi. Trên toàn lãnh thổ Đông Âu và các nước thuộc Liên Xô cũ, Bộ Chính trị đều đặn nhóm họp để bàn thảo những vấn đề thường (nhưng không phải là thường xuyên) được Ủy ban trung ương cho ý kiến trước. Nguyên tắc làm việc tập thể bảo đảm rằng, trước khi đưa ra quyết định, các ý kiến khác nhau đều có cơ hội được bàn luận ít nhất một lần. Việc điều chuyển cán bộ giữa các ban khác nhau của Ủy ban trung ương với các bộ, ngành dọc mà các ban này chịu trách nhiệm giúp cho dòng thông tin được thông suốt theo cả hai chiều lên và xuống. Do những sự kiện diễn ra vào năm 1989 và 1991, việc Bộ chính trị và Ủy ban trung ương bị loại bỏ đã xoá bỏ các cơ chế điều phối chính sách chính của những nước này, và buộc họ phải tìm kiếm những mô hình thay thế.

Trong trường hợp Hunggari, sau một thời gian thử nghiệm và có nhiều sai sót, nước này đi tới quyết định thiết lập một hệ thống nội các với hai nấc ra quyết định. Cơ quan thư ký hành chính quốc gia (cấp quản lý nhà nước cao nhất, tương đương với ban thư ký thường trực ở Vương quốc Anh) nhóm họp vào ngày thứ Ba hàng tuần để xem xét các đề xuất trước khi trình lên nội các. Thứ Năm hàng tuần, nội các họp định kỳ để thông qua các quyết định và nghị định cần thiết.

Chính phủ Hunggari đã trải qua rất nhiều bước để điều chỉnh và hợp lý hoá quy trình thủ tục làm việc của nội các. Quy mô nội các giảm từ 19 (năm 1993) xuống còn 15 thành viên (năm 1996). Thời gian họp nội các cũng được rút ngắn đáng kể. Ban đầu, các cuộc họp nội các không được tiến hành theo trật tự, các bộ trưởng tự do trình bày các vấn đề thuộc lĩnh vực họ quản lý, mà không có sự điều phối hoặc tham vấn trước. Về sau, đã có sự thay đổi, theo đó, có sự xác định chương trình nghị sự cố định và nội các chỉ xem xét những vấn đề đã được sàng lọc kỹ lưỡng từ trước. Khoảng 2/3 số vấn đề cần giải quyết mang tính thủ tục và nội các nhanh chóng thông qua quyết định chỉ trong vài phút; những vấn đề còn lại được xem xét kỹ lưỡng hơn. Văn phòng thủ tướng có trách nhiệm

hỗ trợ cho nội các; văn phòng này gồm khoảng 500 nhân viên và có nhiệm vụ cung cấp thông tin, đề xuất khuyến nghị với thủ tướng và điều phối các hoạt động của chính phủ.

Mô hình của Hunggari không phải không có thiếu sót, song mô hình này đã có những đóng góp đáng kể vào sự ổn định tương đối về chính sách của Hunggari và giúp cho nước này thu hút được mức đầu tư nước ngoài cao hơn so với các nước khác thuộc Trung và Đông Âu trong những năm 1990, đồng thời đạt mức tăng trưởng đầu tư trong nước hàng năm vào khoảng 7%. Hunggari cũng thành công trong việc theo đuổi nhiều mục tiêu quốc gia quan trọng, như trở thành thành viên của Khối Bắc Đại Tây Dương (NATO) và OECD, và đang ở giai đoạn đầu tiên trong quá trình gia nhập Liên minh châu Âu (EU). Có rất nhiều lý do dẫn tới những thành công này của Hunggari. Nhưng rõ ràng là sự ổn định chính sách tương đối, và các cơ cấu thể chế hỗ trợ là một trong những lý do chính mang lại thành công đáng kể này.

Ở Nga, tình hình hoàn toàn ngược lại. Mặc dù tình hình đang có nhiều chuyển biến nhưng trong suốt những năm 1990, ở quốc gia này không tồn tại bất kỳ một cơ chế ra quyết định và đánh giá chính sách có hiệu quả và được sự đồng thuận rộng rãi nào. Khi mới

lên nắm quyền sau sự sụp đổ của Liên bang Xôviết cũ, Tổng thống Yeltsin và những cộng sự của ông phải đối mặt với một nghị viện (Đuma quốc gia) thù địch, một chính phủ có thái độ hoài nghi và một mạng lưới của đảng cộng sản còn nhiều quyền lực vẫn đang kiểm soát nhiều vùng đất nước. Phản ứng của Yeltsin và những người ủng hộ ông là xây dựng cho được một bộ máy tổng thống mạnh, để điều hành đất nước mà không cần dựa vào cơ cấu bộ, ngành hiện có.

Tuy nhiên, thay vì tạo ra một chế độ tổng thống điều hành duy nhất và vượt trội, rốt cục trên chính trường Nga lại hình thành một vài trung tâm quyền lực thù nghịch lẫn nhau. Nghị viện kịch liệt phản đối những nỗ lực nhằm tập trung quyền lực lập pháp vào tay của Văn phòng tổng thống, mà hậu quả là một cuộc "chiến tranh luật pháp", trong đó hai bên đều ban hành những nghị định mâu thuẫn nhau. Các bộ thuộc chính phủ dưới quyền quản lý của thủ tướng bức tức trước việc tổng thống can thiệp vào công việc của họ. Tình hình càng trở nên phức tạp hơn khi lực lượng nhân viên làm việc cho tổng thống ngày càng bành trướng nhanh chóng, lên tới khoảng 27.000 người, với hàng loạt vị trí và cơ cấu trùng lặp. Việc thường xuyên bổ nhiệm những nhân vật cùng phe cánh vào

những vị trí có quyền hạn không rõ ràng và trách nhiệm mập mờ cũng như việc thiếu cơ chế giải quyết bất đồng dẫn tới tình trạng bất ổn về chính sách và những cuộc đụng độ liên miên trong chính giới giữa các nhánh khác nhau của chính quyền.

Rõ ràng là với diện tích lãnh thổ rộng lớn, thành phần sắc tộc phức tạp và một nền chính trị bất ổn, nước Nga gặp nhiều khó khăn hơn so với Hunggari trong quá trình xây dựng cơ chế hình thành và điều phối chính sách. Hơn nữa, nước Nga không có được sự đồng thuận xã hội trên diện rộng trong việc xác định mô hình cơ bản của các tổ chức kinh tế - chính trị, đồng thời nước này không hề ở vị thế hứa hẹn trở thành thành viên của Liên minh châu Âu - yếu tố được toàn bộ chính giới ở Hunggari đồng tình và được coi là động lực cho những nỗ lực cải tổ. Tuy nhiên, thất bại của nước Nga trong việc xây dựng các cơ chế hiệu quả để hình thành và điều phối chính sách đã thổi bùng lên ngọn lửa thù nghịch giữa các nhánh của chính quyền, dẫn tới một mớ lộn xộn xôn các nghị định, mệnh lệnh mâu thuẫn nhau ở cấp cao nhất, cùng với thói quan liêu, vụ lợi ở nhiều cấp thấp hơn của bộ máy nhà nước.

Hunggari và Nga không phải là những ví dụ quá đặc thù. Các nghiên cứu thực nghiệm chỉ ra

rằng, tính gắn kết và nhất quán trong chính sách đóng góp tích cực cho quá trình xây dựng một chính phủ hiệu quả. Ví dụ, một cuộc khảo sát ở Ácmênia cho thấy mức độ chuyên tâm của các quan chức nhà nước trong việc thực thi các chính sách phụ thuộc vào việc những chính sách đó có thường xuyên bị thay đổi hay mâu thuẫn nhau hay không, đồng thời phụ thuộc vào việc các chính sách đó được phổ biến tốt tới mức độ nào và phụ thuộc vào việc những cấp quản lý chính sách ở tầm vi mô có phá hoại việc thực thi các chính sách này hay không.

Đến lượt mình, nhận thức của viên chức nhà nước về chất lượng và tính nhất quán của chính sách có tác động quan trọng tới hiệu quả hoạt động của chính họ. Việc những chính sách có tính nhất quán cao được đội ngũ nhân viên thừa hành hiểu rõ cũng có quan hệ

chặt chẽ với mức độ giảm thiểu đáng kể tệ nạn tham nhũng.

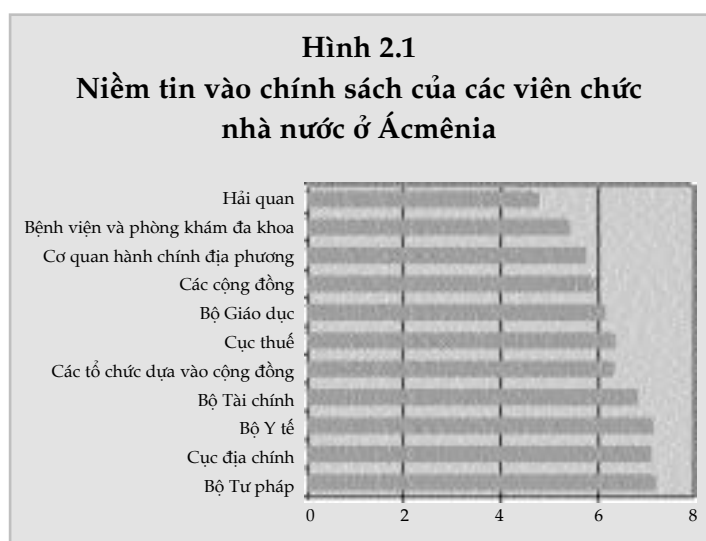
Tác động của sự thiếu nhất quán trong chính sách khiến khu vực tư nhân rất lo ngại trước những đạo luật và chính sách khó dự báo. Những chính sách nông nổi chính là những cản trở lớn đối với đầu tư cũng như hoạt động của khu vực tư nhân nói chung. Và như ta đã thấy, đây cũng là một trở ngại đối với năng lực thực thi của lĩnh vực công.

CÁC ĐIỂM THEN CHỐT VÀ CÁC ĐỊNH HƯỚNG CẢI THIỆN

Các điểm then chốt

Chức năng lập và điều phối chính sách là một chức năng cơ bản để các chính phủ hoạt động nhịp nhàng. Những cơ chế hình thành và điều phối chính sách có hiệu quả có mối liên hệ chặt chẽ với một khuôn khổ chính sách có tính dự đoán được nhiều hơn, các quy định tốt hơn, tệ nạn tham nhũng ít hơn và chế độ pháp trị mạnh mẽ hơn. Đồng thời, những yếu tố này có tác động không nhỏ lên các doanh nghiệp, hoạt động đầu tư và tính hiệu quả của nền hành chính - tất cả những yếu tố này đòi hỏi những chỉ dẫn và những định hướng rõ ràng từ các cấp lãnh đạo cao nhất.

Cơ chế xây dựng và điều phối chính sách của trung ương trong



các hệ thống chính quyền theo mô hình cộng hoà nghị viện và tổng thống có những đặc điểm khác nhau. Hệ thống cộng hoà nghị viện có cấu trúc vững chắc và mang tính tập thể nhiều hơn, còn hệ thống cộng hoà tổng thống có tính linh hoạt và phụ thuộc vào tính cách của cá nhân người lãnh đạo nhiều hơn. Tuy nhiên, trong bất cứ trường hợp nào, các cơ chế đó phải thực hiện được năm nhiệm vụ cơ bản sau: (i) cung cấp thông tin và cảnh báo sớm về những vấn đề chính sách sắp xảy ra, (ii) bảo đảm tham vấn trước với tất cả các bên có liên quan thuộc chính phủ, (iii) cung cấp những phân tích hỗ trợ và đề xướng các giải pháp lựa chọn; (iv) ghi chép và phổ biến các quyết định chính sách; và (v) giám sát quá trình thực hiện các quyết định.

Nhằm thực hiện tốt tất cả những nhiệm vụ kể trên, kinh nghiệm quốc tế cho thấy cần phải tuân thủ bốn nguyên tắc cơ bản sau: (i) tính kỷ luật, nhằm loại bỏ những quyết định chính sách không có khả năng bảo đảm về tài chính hoặc không khả thi, (ii) tính công khai, minh bạch của quá trình đưa ra quyết định, đồng thời vẫn bảo toàn được tính bảo mật cần thiết cho quá trình thảo luận thẳng thắn, (iii) tính dự đoán được của định hướng chính sách, tránh tình trạng thường xuyên thay đổi ngược lại các quyết định chính trị;

và (iv) lựa chọn cấu trúc, hay nói cách khác là một quá trình có trình tự chặt chẽ mà nhờ đó, chỉ những vấn đề quan trọng mới được đề trình lên các nhà hoạch định chính sách, loại bỏ những vấn đề tầm thường, ít quan trọng.

Do đó, một ban thư ký mạnh và làm việc có hiệu quả là điều kiện tiên quyết đối với công tác điều phối chính sách có hiệu quả. Trong các hệ thống theo mô hình cộng hoà tổng thống, chức năng của ban thư ký thường được giao cho văn phòng tổng thống. Đối với các hệ thống theo mô hình cộng hoà nghị viện, chức năng này có thể được giao cho văn phòng thủ tướng hoặc ban thư ký nội các. Ban thư ký nội các có nhiệm vụ trợ giúp nội các (hoặc hội đồng bộ trưởng). Quy mô và chức năng của các ban thư ký chính sách khá đa dạng. Ở một thái cực là phòng nội các, Xingapo chỉ có 15 nhân viên; còn Văn phòng tổng thống Mỹ lại thuộc về một thái cực khác với hơn 4.000 nhân viên. Ở Vương quốc Anh, tổng số nhân viên của Văn phòng thủ tướng và Văn phòng nội các Anh là khoảng 200 người, ở vào mức trung bình. Tuy nhiên, cho dù với quy mô nào, cơ quan này phải bảo đảm được dòng thông tin đầy đủ, thông suốt và bảo đảm hỗ trợ đắc lực cho quá trình ra quyết định.

Cuối cùng, để quá trình lập và điều phối chính sách hoạt động có

hiệu quả, ngoài một văn phòng trung ương có chức năng đúng đắn, cần phải có sự hợp tác chặt chẽ ở mọi cấp quản lý nhà nước. Sự hợp tác này đòi hỏi cả những cơ chế chính thức, như các uỷ ban và nhóm làm việc liên ngành và cả những mạng lưới liên lạc phi chính thức, và tinh thần hợp tác giữa các viên chức nhà nước. Chính phủ cần có những biện pháp hỗ trợ cho việc duy trì và phát triển những mối quan hệ hợp tác kể trên.

Các định hướng cải thiện

Yêu cầu đầu tiên đối với một bộ máy hành chính hiệu quả là phải xác định và truyền đạt tốt những định hướng chính sách và quyết định chính sách của mình. Do đó, cần phải có những cơ quan có khả năng đưa ra những quyết định nhất quán, phù hợp với khả năng tài chính và có thể thực hiện được. Ngoài ra, còn cần phải tăng cường tính công khai, minh bạch và tính dự đoán được của các quy trình chính sách để các vị bộ trưởng có quyền lực không có cơ hội thao túng toàn hệ thống và có những hoạt động xâm hại đến mục tiêu chung nhằm phục vụ cho những lợi ích cục bộ của riêng mình.

Những biện pháp cải thiện các hệ thống nội các và những tổ chức có liên quan cần được hướng tới việc thực hiện tốt hơn năm nhiệm

vụ cơ bản sau: (i) cung cấp cho nội các những thông tin và cảnh báo sớm về những vấn đề chính sách sắp tới; (ii) bảo đảm tham vấn đầy đủ tất cả các cơ quan, bộ, ngành có liên quan tới một vấn đề nhất định; (iii) cung cấp các dịch vụ phân tích và xem xét, đánh giá các giải pháp lựa chọn; (iv) ghi chép và phổ biến các quyết định; và (v) giám sát quá trình thực hiện và các biện pháp tiếp theo.

Trong số các nguyên tắc chủ đạo của quá trình lập chính sách, có lẽ nguyên tắc ít được tôn trọng nhất ở các nước đang phát triển là nguyên tắc kỷ luật. Việc công bố những chính sách “chết khi vừa ban hành” vì đó là những chính sách phi thực tế làm giảm giá trị của quá trình lập chính sách và làm xói mòn ảnh hưởng của người lãnh đạo. Do đó, cần phải áp dụng một cách triệt để hơn những biện pháp kỷ luật mạnh mẽ trong việc lập chính sách, ví dụ như quy định rằng không có một quyết định nào được đệ trình để nội các phê chuẩn nếu không được xem xét kỹ lưỡng từ góc độ chi phí và đánh giá mức độ nhất quán với những quy định của luật pháp.

Kinh nghiệm thực tiễn cho thấy, có rất nhiều cách thức khác nhau để tăng cường hiệu quả của việc điều phối chính sách. Có sự khác biệt đáng kể không chỉ giữa các quốc gia mà thậm chí trong

cùng một quốc gia ở các thời kỳ khác nhau. Những khác biệt này có ảnh hưởng tới tốc độ và tính hiệu quả - chi phí trong việc ban hành quyết định, cũng như mức độ làm chủ giữa các bộ, ngành và cơ quan khác nhau chịu trách nhiệm thực thi các quyết định đó. Nhưng rõ ràng không chỉ có một câu trả lời đúng cho câu hỏi làm thế nào để cải tiến những cơ quan ban hành chính sách, miễn là những nỗ lực cải tiến đó hướng tới năm nhiệm vụ kể trên. Tuy nhiên, nói chung, quy mô của các nhóm trực tiếp ban hành chính sách có thể là nhỏ, và do vậy, hiệu quả của việc ban hành quyết định sẽ cao hơn, với điều kiện phải có một số cơ chế nhất định để tổ chức thu thập ý kiến tư vấn rộng rãi từ các cơ quan của chính phủ, cũng như từ công chúng.

Do đó, điều quan trọng là không nên nhìn nhận các cơ chế lập chính sách trung ương một cách biệt lập. Thông thường, trong thành công của những cơ chế đó luôn có sự hỗ trợ của các cơ chế điều phối bổ sung. Những cơ chế này là rất đa dạng, từ những tiểu ban nội các, các nhóm đặc trách liên bộ và các nhóm làm việc cho tới các văn phòng liên lạc với quốc hội và những uỷ ban điều phối quan hệ giữa chính phủ và giới doanh nghiệp là những thiết chế có thể đóng vai trò hỗ trợ hữu ích.

Điều quan trọng nữa là chính phủ cũng nên tìm cách khuyến khích sự hợp tác phi chính thức ở mọi cấp hành chính nhà nước, khơi thông dòng thông tin trong nội bộ chính phủ.

Những yếu tố nêu trên có liên quan đặc biệt đến các nhà tài trợ, mà gần đây đã bắt đầu phát huy vai trò của mình trong việc nâng cao hiệu quả của các cơ chế ra quyết định ở cấp trung ương tại các nước đang phát triển. Đến nay, mức độ huy động các nguồn lực vẫn còn hạn chế, nhưng đã là tiền đề quan trọng trong việc hỗ trợ những nỗ lực của nhiều nước đang phát triển để cải thiện chất lượng dịch vụ công, các chức năng điều hành và nền hành chính công nói chung.

CHÚ THÍCH

1. Tác giả xin cảm ơn Omer Gokcekus, Steve Knack và Ranjana Mukherjee đã hỗ trợ trong việc nghiên cứu các khía cạnh khác nhau của chương này. Ngoài các tài liệu được nêu cụ thể trong chú thích, một phần nội dung của chương này dựa vào các tài liệu của Beschel (1998), George (1980) và Reilly cùng những người khác (1998).

2. Xem Nick Manning và những người khác (1999).

3. Xem Schacter với Haid và Koenen-Grant (1999); và Koenen-Grant và Garnett (1996).

4. Những kết quả quan sát này

được lấy từ Peter Mountfield (1995).

5. Mục này chủ yếu được lấy từ tài liệu của Nick Manning (1999c). Xem thêm Trung tâm lưu trữ chính phủ SIGMA (<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/acts/cogprofiles/flags.htm>); Kaul (1997); Reilly và những người khác (1998).

6. George (1980), pp. 145-168.

7. Tham khảo thêm, nhất là tài liệu của Katzenbach và Smith (1993); xem thêm Kormanski và Mozenter "Mô hình mới về xây dựng: Giải pháp công nghệ cho hôm nay và mai sau", Báo cáo hàng năm 1987: Phát

triển nguồn nhân lực; B.R.Tuckman. Trong bối cảnh này, tổ khác với nhóm làm việc ở chỗ, kết quả hoạt động của nhóm là chức năng do các thành viên thực hiện với tư cách cá nhân, trong khi đó, kết quả hoạt động của tổ gồm các sản phẩm công việc chung hoặc mang tính tập thể và cùng chịu trách nhiệm. Kết quả quan sát này chủ yếu là dựa vào các kết luận của Katzenbach và Smith.

8. Để có thêm thông tin bình luận sâu về vấn đề này, xem Beschel Jr. (1997). Xem thêm Stephen Fortescue (1995) và Huskey (1995).

Chương 3

Cơ cấu tổ chức của chính quyền trung ương

Chúng ta cố gắng giải quyết các tình huống khó khăn bằng cách tổ chức lại bộ máy - điều này mang lại ảo tưởng tiến bộ trong khi chỉ tạo ra sự nhầm lẫn và làm nản lòng mà thôi

— Petronius Arbiter, năm 200 trước Công nguyên

NHÓM CÁC CHỨC NĂNG VÀO CÁC BỘ

Hình thức chính quyền phải tuân theo các chức năng của nó. Chương 1 đã đề cập bối cảnh hoạt động của chính quyền với Phụ lục về tính chất của nhà nước và chính quyền, các loại hiến pháp và hệ thống chính trị. Tất cả những điều này ảnh hưởng đến cơ cấu tổ chức của chính quyền trung ương.

Vấn đề tổ chức chính quyền tự bản thân nó không phải là mục

đích mà là phương tiện, biện pháp nhằm đạt được các mục tiêu của quốc gia. Mục đích của việc tổ chức này là nhằm phân bổ các nhiệm vụ của chính quyền để chúng có thể được thực hiện một cách có hiệu quả và kinh tế, giảm thiểu sự trùng lặp và chồng chéo. Do đó, điều quan trọng là xác định lĩnh vực thẩm quyền và trách nhiệm của các đơn vị hành chính để chúng có thể chịu sự kiểm soát chính trị và hiến pháp một cách thích hợp. Cách tổ chức hợp lý dựa trên nguyên tắc ủy quyền cho các bộ, nhất quán với thẩm quyền và trách nhiệm của các bộ này cũng khuyến khích tính mềm dẻo và khả năng sẵn sàng ứng phó với các chính sách mới và diễn biến của sự việc. Ngược lại, một cơ cấu tổ chức tồi của các bộ thường là nguyên nhân

chính gây ra việc thi hành không hiệu quả các chính sách của chính phủ (Hộp 3.1).

Bộ là cấp cơ sở để nhóm các chức năng của chính quyền, do một quan chức chính trị tầm cỡ được gọi là bộ trưởng đứng đầu. Ở một số nước khác, như Mỹ, cấp như vậy được gọi là sở. Thông thường, sở là một đơn vị thuộc bộ và trong đó có các ban, phòng và bộ phận được phân cấp theo một trật tự thấp dần trong hệ thống quản lý. Tại một số nước khác, sở còn được gọi là tổng cục, cục hoặc văn phòng. Cơ quan

thường được dùng để chỉ một đơn vị của chính phủ gắn với bộ và được thành lập để thực hiện một số chức năng nhất định của chính phủ (Chương 6).

Các nguyên tắc phân chia công việc

Có bốn nguyên tắc phân chia công việc của chính quyền: *lĩnh vực quản lý, đối tượng* (khách hàng) liên quan, *quy trình* áp dụng và *chức năng* được thực hiện.

Nguyên tắc lĩnh vực được thể hiện trong các quy định của hiến

Hộp 3.1

Cơ cấu Bộ Y tế và Phúc lợi gia đình của Ấn Độ

Bộ Y tế được tổ chức dưới sự điều hành của bộ trưởng y tế gồm ba ban: y tế, phúc lợi gia đình, thuốc và chữa bệnh bằng vi lượng. Mỗi ban có một thư ký thường trực đứng đầu. Ban y tế được một tổ chức chuyên môn dưới sự điều hành của tổng giám đốc dịch vụ y tế hỗ trợ. Mỗi ban hoạt động theo thứ bậc từ trên xuống, đệ trình văn bản, tài liệu lên các cấp cao hơn để ban hành quyết định. Mỗi vị thư ký có hai thư ký hỗ trợ. Mỗi thư ký hỗ trợ điều phối công việc của một số nhân viên thư ký và trong số đó có một người đứng đầu bộ phận dự án về kiểm soát bệnh AIDS. Đến lượt mình, các thư ký lại giám sát công việc của một số trợ lý thư

ký và thông qua họ để giám sát các nhân viên và người phụ trách các tổ.

Các thư ký phân bổ công việc giữa các phòng và các đơn vị ở cấp cao hơn như các bộ phận kiểm soát các loại bệnh nguy hiểm khác nhau, các công việc liên quan đến bệnh viện công, giáo dục y học, hợp tác quốc tế, giáo dục y tế và truyền thông, mua sắm, tiêu chuẩn thực phẩm và thuốc men, chăm sóc y tế cho các nhân viên chính phủ, các quan hệ với các tổ chức tự nguyện và hoạt động điều phối với các tỉnh. Tổng giám đốc cũng điều hành theo thứ bậc tương tự hoạt động của chuyên gia y tế, nhân viên hành chính và tư vấn cho bộ trưởng

thông qua một ban cơ bản. Hệ thống này rất là tập trung và dễ bị chậm trễ ở từng cấp. Vì phải giám sát trực tiếp một số lượng lớn các bệnh viện và quản lý một số lượng lớn các nhân viên chính phủ nên ban này có ít thời gian để hoạch định chính sách cơ bản về y tế.

Do có nhiều tầng nấc thẩm quyền nên có ít các cơ chế để điều phối nội bộ giữa ba ban với nhau hoặc xây dựng các mối liên kết về chính sách y tế với các bộ về công tác xã hội khác. Do đó, hoạt động của ban dường như do ngân sách thúc đẩy.

Nguồn: Báo cáo hàng năm của Bộ Y tế và Phúc lợi gia đình, Chính phủ Ấn Độ, 1999.

pháp hoặc pháp luật về việc phân chia quyền lực giữa chính quyền trung ương và chính quyền bang/địa phương. Thông thường, nguyên tắc lĩnh vực không được sử dụng làm căn cứ để nhóm các chức năng vào các bộ, trừ trường hợp bộ đó tập trung vào một khu vực cụ thể vì các lý do chính trị hoặc phát triển (ví dụ như ông cựu bộ trưởng về Bắc Ailen trong Chính phủ Vương quốc Anh).

Nguyên tắc đối tượng áp dụng cho một số bộ nhất định ở một số nước chịu trách nhiệm về những vấn đề của một nhóm đối tượng cụ thể, ví dụ phụ nữ, trẻ em hoặc các dân tộc thiểu số. Đây không phải là nguyên tắc tổ chức chung. Ví dụ, bộ về phúc lợi xã hội có thể chú ý đến những người già, người tàn tật, phụ nữ nghèo, trẻ em trong điều kiện dễ tổn thương và nhóm người thiểu số được xác định. Các dịch vụ giáo dục sẽ được chuyên môn hoá để đáp ứng nhu cầu của các em gái, trẻ em không thuộc diện quản lý của hệ thống chính thức và những người ở các khu vực xa xôi, người tàn tật và bị bệnh tâm thần; việc phát triển công nghiệp có thể tập trung vào các ngành công nghiệp khác nhau, quy mô vừa và lớn, các đơn vị xuất khẩu, nhà đầu tư nước ngoài và khai thác khoáng sản.

Nguyên tắc quy trình dựa vào những lợi thế của việc tập trung các kỹ năng và kỹ thuật chuyên

môn. Ví dụ, các bộ được thành lập để phụ trách các công trình công cộng, các nguồn nước hoặc công nghệ thông tin là những lĩnh vực chủ yếu gồm các kỹ sư hoặc các nhà chuyên môn. Thường rất dễ tìm thấy các đơn vị được tổ chức theo nguyên tắc quy trình ở các cấp chính quyền địa phương và các đơn vị chức năng hơn là ở chính quyền trung ương, bởi vì nguyên tắc này làm mờ nhạt mục đích hành động của chính quyền và có thể tạo nên các vấn đề về việc điều phối do quy mô và sự phức tạp của chính quyền không ngừng tăng. Ở chính quyền trung ương, điều trở nên phổ biến là hỗ trợ cho các đơn vị hoạt động theo quy trình một cơ cấu chức năng rộng rãi hơn, ví dụ, giao cho đơn vị làm dịch vụ thông tin trong bộ nghiên cứu khoa học như được giải thích dưới đây.

Nguyên tắc chức năng (mục đích) mà theo đó, các đơn vị chính quyền được tổ chức theo chức năng (ví dụ, nhà ở, y tế, quốc phòng), đã trở thành nguyên tắc tổ chức chủ đạo trong hầu hết các chính quyền trung ương. Khi nhóm theo chức năng hoặc mục đích và theo mức độ có thể quan sát được đầu ra hoặc kết quả đạt được (Wilson 1989), thì các cơ quan chính quyền được xếp vào bốn loại khác nhau như sau:¹

- các tổ chức sản xuất, tại đó có

thể quan sát cả sản phẩm đầu ra và kết quả; ví dụ như dịch vụ thu thuế nội địa, dịch vụ bưu chính và cơ quan về an sinh xã hội;

- *các tổ chức mang tính thủ tục*, tại đó có thể quan sát đầu ra nhưng không thể quan sát được kết quả; ví dụ như ban quản trị bệnh viện, các lực lượng vũ trang trong thời bình và các tổ chức về việc làm;
- *các tổ chức nghề nghiệp* là những tổ chức không dễ nhận biết đầu ra nhưng có thể đánh giá được kết quả. Ví dụ, các tổ chức điều tra và thực thi pháp luật, các cơ quan tự quản phi tập trung khác nhau; và
- *các tổ chức mô phỏng* là những tổ chức không thể quan sát được cả đầu ra và kết quả của nó, ví dụ, cơ quan ngoại giao.

Các nguyên tắc về việc phân nhóm chức năng

Trong phạm vi của nguyên tắc chức năng, có bốn tiêu chuẩn đánh giá hiệu quả của việc nhóm các nhiệm vụ: đó là, không phân mảnh, không chồng lấn, tầm kiểm soát và tính thuần nhất.

Theo tiêu chí về việc *không phân mảnh*, tất cả trách nhiệm về một chức năng phải được giao cho một đơn vị cụ thể. (Điều này là nhằm cân bằng nguyên tắc đối kháng về việc tổ chức thành ban ngành theo nhóm đối tượng). Việc không

phân thành các mảng nhỏ liên quan đến cả mục đích và địa điểm là yếu tố xuất hiện trong trường hợp có sự chia cắt giữa các cấp chính quyền và giữa các cơ quan trong cùng một khu vực. Tiêu chí không phân mảnh không thể được tiếp tục một cách nhất quán, bởi việc nhất thể hoá trách nhiệm liên quan đến một chức năng thường dẫn đến việc chia cắt trách nhiệm đối với chức năng khác.²

Ví dụ, để thành lập một đơn vị độc lập chống ma túy sẽ đụng chạm đến các mục đích khác liên quan đến giáo dục, thực thi pháp luật, hỗ trợ công, y tế và dẫn đến việc phân mảnh một loạt các chương trình chống ma túy được tổ chức trong mối liên hệ với giáo dục, y tế và pháp luật. Đồng thời, có nhiều vấn đề xã hội quá rộng lớn nên để liên kết thẩm quyền và nguồn lực nhằm giải quyết chỉ một vấn đề (ví dụ, xoá đói giảm nghèo) ở một cơ quan thì điều này cũng có nghĩa yêu cầu một cách logic chuyển toàn bộ chính quyền vào một đơn vị hành chính. Như vậy, một mức độ phân mảnh trách nhiệm nhất định giữa các đơn vị hành chính là điều không thể tránh khỏi.

Tiêu chí *không chồng lấn* công việc có nghĩa là không có hai cơ quan cùng có thẩm quyền như nhau để hành động trong những tình huống tương tự. Trong khi việc phân mảnh tư pháp làm chia

tách thẩm quyền, thì việc chồng lấn tư pháp tạo nên hiện tượng dư thừa thẩm quyền. Việc phân mảng làm cho chính quyền không có hiệu lực, còn sự chồng lấn làm cho chính quyền không hiệu quả và lãng phí.

Tiêu chí về *tầm kiểm soát* gồm việc nhóm các chức năng theo những quy mô tổ chức có thể quản lý được và thiết kế khối lượng công việc cho phù hợp với năng lực của bộ trưởng và các quan chức chủ chốt của ông ta. Điều lý tưởng là việc điều phối quản lý đòi hỏi nhóm các chức năng theo hệ thống thành các khối có quy mô bằng nhau, mặc dù các yếu tố chính trị và chức năng về bản chất thường không phù hợp với những hình mẫu gọn gàng như vậy.

Cuối cùng, tiêu chí về *tính thuần nhất* khẳng định rằng không một đơn vị hành chính nào cần phải cố gắng thực hiện các chức năng thuần nhất hoặc phục vụ các mục đích cạnh tranh nhau. Nguyên tắc này liên quan đến nguyên tắc không phân mảng.

Các vấn đề liên quan đến việc phân bổ chức năng cho các bộ

Việc phân bổ các chức năng cho các bộ và việc lựa chọn số lượng các bộ liên quan đến ba vấn đề có quan hệ với nhau như sau:

- chức năng đó quan trọng như thế nào;

- làm thế nào để nhóm các chức năng; và
- nên có hình thức kiểm soát nào của chính quyền trung ương.³

Vấn đề đầu tiên liên quan đến việc xác định liệu chức năng đó có quan trọng đến mức cần phải thành lập một bộ độc lập hay không. Liệu một chủ đề mới, như công nghệ sinh học, có thể hữu ích hơn khi được gắn kết với khoa học và công nghệ, hay thực sự phải cần một bộ riêng biệt? Đôi khi, việc thành lập một đơn vị mới ngay cả khi chưa thấy hết sự cần thiết có thể đưa đến một tín hiệu quan trọng cho người dân thấy rằng vấn đề được xem xét rất nghiêm túc.

Vấn đề thứ hai gắn liền với sự lựa chọn phức tạp các mối liên kết giữa các chức năng, có ảnh hưởng đến hoạt động của tất cả các chức năng được liên kết lại. Ví dụ, có nên nhóm giáo dục đại học với giáo dục tiểu học hoặc với việc nghiên cứu thuần túy hay không? Hoặc luật công ty nên được đưa vào bộ tư pháp hay bộ công nghiệp?

Vấn đề thứ ba, về sự kiểm soát của trung ương, liên quan đến giá trị chính trị được nhận thức của chức năng này.⁴

Một khía cạnh quan trọng của hoạt động chính trị liên quan tới việc phân bổ chức năng là nỗ lực của các nhà chính trị trong việc lập nên bộ máy chính quyền. Ví dụ,

nhóm lợi ích của các nhà xuất khẩu sẽ đề xuất việc chia tách ngoại thương khỏi các bộ khác để tập trung chính sách và sự chú ý hành chính vào vấn đề xuất khẩu; hoặc các công ty hoá chất có thể vận động cho việc chuyển thẩm quyền cấp giấy phép sang cho bộ y tế hơn là cho một tổ chức chuyên môn chuyên trách.

Ở cấp chính quyền cao nhất, việc phân chia chức năng mang tính chính trị rất cao. Ngược lại, xuôi theo cơ cấu của bộ, công việc tổ chức lại chủ yếu được xác định bởi sự thuận tiện mang tính thực tế. Những nhiệm vụ mới thường chỉ đơn giản được giao bổ sung vào các nhiệm vụ hiện tại nếu giữa chúng có mối quan hệ gần gũi. Nếu có một số chức năng mới được coi là đủ quan trọng để thành lập một đơn vị riêng rẽ, điều cần thiết là phải chỉ ra được làm thế nào có thể hình thành các cơ cấu hành chính của một đơn vị riêng biệt mà không gây thiệt hại cho các mối liên kết chức năng khác.

Số lượng và các loại bộ

Số lượng và việc phân định các bộ là khác nhau giữa các nước. Ví dụ, chỉ có một bộ đảm trách về cơ sở hạ tầng ở những nước như Angiêri, trong khi có rất nhiều nước khác đã chọn cách thành lập các bộ riêng biệt phụ trách các loại cơ sở hạ tầng khác nhau như

đường bộ, bến cảng, các cơ sở cấp thoát nước và đường sắt. Một số quốc gia có một tổng bộ về công nghiệp, trong đó có các tổng cục phụ trách các ngành công nghiệp khác nhau. Những nước khác như Ấn Độ, ngoài việc có bộ công nghiệp trung ương, còn có các bộ riêng rẽ phụ trách việc khai mỏ thép, công nghiệp nặng, công nghiệp quy mô nhỏ, hoá dầu, phân bón và chế biến thực phẩm. Một số nước khác kết hợp công nghiệp và thương mại, trong khi có những nước lại thành lập các siêu bộ để điều phối tất cả công việc kinh tế của chính phủ. Như đã nêu ở trên, việc thành lập bộ mới thường báo hiệu sự nhấn mạnh về mặt chính sách, ví dụ như các bộ về xoá đói giảm nghèo, phụ nữ, các dân tộc thiểu số hoặc vấn đề môi trường.

Tầm quan trọng của các bộ tài chính và kế hoạch và sức mạnh tương đối của các bộ này cũng khác nhau giữa các nước. Cũng có sự khác biệt giữa các nước trong việc sắp xếp các lĩnh vực đan xen như phát triển của phụ nữ, hỗ trợ công và phúc lợi xã hội, môi trường, ngoại thương, nhà ở, chính quyền địa phương và quyền của người tiêu dùng. Những lĩnh vực cụ thể như hàng không dân dụng, tiêu chuẩn, công nghệ thông tin và thống kê thường cũng được giao cho các bộ

mà không theo một logic rõ ràng. Trong đa số các trường hợp, lý do cơ bản là nhu cầu dàn xếp với chính trị gia hoặc viên chức hành chính có quan hệ tốt.

Việc nhóm các bộ theo chức năng cần phải ăn khớp với các yêu cầu của việc quản lý chính trị. Quy mô lớn của các bộ trong các hệ thống chính phủ do tổng thống điều hành như ở Hợp chúng quốc Hoa Kỳ một phần là sự phản ánh các vấn đề về tầm kiểm soát hàm chứa trong hệ thống chỉ có một người đứng đầu. Trong chính phủ cộng hoà nghị viện, thủ tướng quyết định số lượng và khối lượng công việc của các bộ nhưng có những ảnh hưởng chính trị rõ ràng và những hạn chế đối với thẩm quyền của thủ tướng.

Theo một nguyên tắc chung, số lượng các bộ không thể quá lớn đến mức ảnh hưởng đến việc điều phối công việc và cũng không thể quá ít để làm tăng khối lượng công việc quá mức cho mỗi bộ. Tuy nhiên, số lượng các bộ có thể tăng lên vì các lý do chính trị trong một chính phủ liên hiệp (hoặc với một thủ tướng yếu), tạo nên áp lực cho nhiệm vụ điều phối công việc. Tất nhiên, vấn đề này có thể được giải quyết bằng cách phân chia các chức năng bổ trợ cho các bộ trưởng ít thâm niên. Điều này đòi hỏi chấp nhận hệ thống thứ bậc giữa các bộ trưởng nhưng sẽ dẫn

đến việc cạnh tranh liên tục để chiếm lĩnh vị trí và có nghĩa là xoá bỏ khái niệm về các bộ tương đối ổn định.⁵

Một tài liệu công bố công khai thường nêu rõ thẩm quyền, chức năng và cơ cấu tổ chức của tất cả các cơ quan chính phủ, trích dẫn đầy đủ các đạo luật và sắc lệnh có liên quan và cơ sở của việc phân nhóm các chức năng và các điểm bổ sung, ví dụ, một quy định tương tự như Đạo luật phân bổ các quy tắc kinh doanh ở Ấn Độ. Sơ đồ tổ chức của mỗi bộ có tác dụng là bản tham chiếu sẵn sàng về các đơn vị chủ yếu, thứ bậc các mối quan hệ và ranh giới thẩm quyền. Như đã trình bày ở Chương 1, điều quan trọng cần nhớ là các sơ đồ chính thức này không biểu đạt các mối quan hệ phi chính thức, các quy trình cơ bản của việc ban hành quyết định, các mối liên hệ và hành xử trên thực tế.

Có thể tìm thấy một dạng thức chung của việc nhóm các chức năng cơ bản của chính phủ ở khắp nơi trên thế giới, với sự thay đổi không đáng kể ở từng nơi. Nói chung, các bộ chủ chốt là các bộ tài chính, ngoại giao, nội vụ, quốc phòng, thông tin và truyền thông, ngoại thương, giao thông vận tải, lao động, năng lượng, pháp luật và tư pháp, công nghiệp, nông nghiệp, giáo dục, y tế, phát triển vùng và đô thị, phúc lợi xã hội và công trình công cộng. Đối với các

chức năng càng mới, như môi trường và thông tin, thì sự biến đổi trong phương thức tổ chức các chức năng này lại càng rõ rệt hơn. (Hộp 3.2 trình bày các ví dụ của một số nước phát triển).

Một số chức năng có thể giành được tầm quan trọng mới bởi sự quan tâm của quốc tế, tiến bộ của công nghệ, viện trợ từ bên ngoài, hoặc áp lực trong nước. Đó là trường hợp các vấn đề như môi trường, phát triển của phụ nữ, kiểm soát bệnh tật, công nghệ thông tin và truyền thông. Khi xuất hiện chức năng mới hoặc chức năng cũ được mở rộng, thì chính phủ thường có xu hướng giao chức năng đó cho một bộ

mới hoặc cơ quan độc lập (xem Hộp 3.3). Sự tăng nhanh các bộ và cơ quan cũng có nghĩa dẫn đến sự nhầm lẫn đối với công chúng và sự phức tạp cho các nhà chính trị điều hành.⁶

Một số nước khác (như Anh và Mỹ) đã tránh xu hướng thành lập các bộ mới bằng cách tạo ra các đơn vị mới trong các bộ hiện hành hoặc giao các chức năng đó cho các cơ quan không phải cấp bộ. Ở khắp nơi đang diễn ra quá trình giảm bớt hoặc cơ cấu lại các bộ, các cơ quan cấp bộ thông qua việc sáp nhập và hợp nhất các cơ quan. Ở các nhà nước liên bang, sự thay đổi trong các bộ thường dẫn đến việc chuyển các chức năng xuống

Hộp 3.2 Cơ cấu nội tại của chính phủ

Ngày nay, tại Nhật Bản, toàn bộ nền hành chính công là do các đơn vị thuộc bộ hoặc các cơ quan riêng rẽ nhưng gắn với 11 bộ, do bộ trưởng là thành viên nội các đứng đầu, thực hiện. Tất cả các cơ quan độc lập không ngừng được xếp vào các bộ và chỉ để lại hai cơ quan có chức năng điều chỉnh ở ngoài hệ thống. Cơ cấu cơ bản ở Nhật Bản là sản phẩm của Luật Tổ chức hành chính quốc gia và rất nhiều đạo luật khác được ban hành đối với từng đơn vị hành chính của Nhật Bản.

Ôxtrâyliya có 5 bộ thuộc nghị

viện, 18 bộ, 46 cơ quan với quyền hạn ngang cấp bộ, 13 cơ quan có thẩm quyền cán bộ kiêm nhiệm, 17 cơ quan tương đối độc lập và 14 cơ quan do luật định. Chính phủ Hoa Kỳ được tổ chức thành các bộ, các cơ quan độc lập và các cục. Đơn vị tổ chức hoạt động cơ bản là cục. Các đơn vị thực thi này quan trọng đến nỗi toàn bộ nhánh hành pháp có thể được gọi là bộ máy hành chính, và người ta có thể nhắc qua đến cấp bộ và tổng thống như là những cơ cấu đặc biệt.

Ở các nước chịu ảnh hưởng

của truyền thống Anh quốc, các bộ và các ban được tổ chức theo thứ bậc bắt đầu từ bộ trưởng thường trực ở trên cùng xuống tới các thứ trưởng, đến các vụ và phòng do các trưởng bộ phận đứng đầu và ở cấp thấp nhất là đội quân đồng đảo các trợ lý hành chính và nhân viên thư ký. Bổ sung vào hệ thống này là đội ngũ các cố vấn và nhân viên kỹ thuật - những người đóng góp ý kiến của mình theo quy trình thứ bậc của việc ban hành quyết định.

Nguồn: OECD. 1997. Các vấn đề và diễn biến trong quản lý công. Paris.

Hộp 3.3 Bùng nổ chính phủ ở Bangladesh

Từ khi giành được độc lập vào năm 1971, Chính phủ Bangladesh đã tăng gấp đôi số lượng các bộ, ban và các quan chức chính phủ. Số lượng các bộ tăng từ 21 lên đến 35; số lượng các ban và tổng cục tăng gấp hơn hai lần, từ 109 lên đến 221; nhân viên làm việc trong khu vực công tăng từ khoảng 450.000 người vào năm 1971 lên đến gần một triệu người vào năm 1992, tức là hàng năm tăng khoảng 3,6%, so với tốc độ tăng dân số vào khoảng 2,5% trong cùng thời gian.

Các bộ, phòng và ban mới được thành lập một phần là nhằm đáp ứng các nhu cầu mới phát sinh, như những quan ngại về vấn đề môi trường hay các vấn đề về phụ nữ. Nhưng nhà nước cũng tham gia ngày càng nhiều hơn vào các hoạt động thương mại. Thực tế là sự phát triển của bộ máy chính phủ thường là do các tính toán chính trị thúc đẩy. Việc tăng thêm các bộ nhằm mục đích điều hoà giữa các nhóm trong đảng, tăng thêm các vị trí cấp bộ trưởng và tạo thêm nhiều

công việc do các nhà lãnh đạo chính trị đảm nhiệm. Ngoài tác động tiêu cực về ngân sách, việc mở rộng này đã làm giảm mỏng năng lực thực thi, làm trầm trọng thêm các vấn đề điều phối và làm rắc rối thêm cho việc ban hành quyết định. Ngoài ra, nó còn tạo nên các nhóm lợi ích ngăn cản các nỗ lực hợp lý hoá và cải tổ.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (1996b).

cho các tỉnh và một sự thay đổi tương tự như vậy cũng được ghi nhận trong trường hợp chuyển hoá chức năng cho các đơn vị cấp dưới ở các nhà nước đơn nhất. Trong những trường hợp này, việc giảm bớt quy mô chính quyền trung ương phải được đánh giá trong bối cảnh tổng thể các khoản chi phí công và nhà cung cấp dịch vụ công. Chính phủ nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa đã tổng kết vấn đề này thành “ba điều chỉnh” - điều chỉnh chức năng, điều chỉnh tổ chức và điều chỉnh cán bộ - dựa trên cơ sở đó cơ cấu lại các bộ và bãi bỏ các chức năng. Nói chung, khi cơ cấu tổ chức của chính quyền trung ương không được kiểm tra đánh giá trong

khoảng thời gian hơn 10 năm thì cần phải xem xét lại một cách hệ thống các chức năng và tổ chức của bộ máy.

Các mô hình quốc tế

Trên thế giới, tính trung bình, số lượng các bộ của chính phủ trung ương là 16, tuy rằng có sự chênh lệch không đáng kể giữa các khu vực với mức trung bình là 10 tại các nước nhỏ ở Thái Bình Dương đến 20 ở Trung Đông và Bắc Mỹ. Tuy vậy, trong mỗi vùng, giữa các nước lại có sự khác biệt đáng kể, ngay cả khi xem xét đến sự khác biệt về dân số. Tại châu Phi, số lượng các bộ thay đổi từ thấp nhất là 10 ở Botsuana đến 28 ở Nigêria. Tại châu Á, phạm vi

Bảng 3.1
Số lượng các bộ của chính quyền trung ương
 (qua các năm khác nhau gần đây)

Khu vực	Số lượng trung bình các bộ trung ương	Số dân (nghìn người)	Số dân tính trung bình trên một bộ (nghìn người)	Số nhân viên chính phủ trung ương	Số lượng trung bình nhân viên cho một bộ
Châu Phi	19	13.942	926	1.046	71
Châu Á	20	123.95	14.696	1.069	51
Trung, Đông Âu và Liên Xô cũ	15	17.813	747	1.264	73
Mỹ Latinh và Caribê	15	17.142	1.169	2.275	192
Trung Đông và Bắc Phi	20	14.992	643	1.390	62
Khu vực Thái Bình Dương	10	587	44	5.400	360
Các thành viên OECD	14	37.286	3.022	1.658	132
<i>Trung bình trên thế giới</i>	<i>16</i>	<i>32.245</i>	<i>1.607</i>	<i>2.015</i>	<i>135</i>

thay đổi là từ 7 đến 35, ở Mỹ Latinh là từ 11 đến 27 và ở Thái Bình Dương từ 6 đến 16. Sự khác biệt này nhỏ hơn nhiều ở Đông Âu, Liên Xô cũ và ở các nước thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD), với các nước trung bình có khoảng 15 bộ. (Xem bảng sau về số lượng các bộ trung bình theo khu vực và Phụ lục III về số liệu thống kê theo danh sách các nước).

Rõ ràng là các nước có số dân đông thường có số lượng lớn các bộ thuộc chính phủ trung ương và tình trạng tương tự cũng xảy ra đối với các nhà nước đơn nhất, có cơ cấu chính quyền tập trung. Tuy

vậy, bằng chứng về phạm vi hành chính của nền kinh tế là rất rõ ràng: không phải là số lượng và quy mô trung bình của các bộ tăng một cách tỷ lệ theo quy mô dân số. Ở mức cao điểm nhất, tính trung bình, mỗi bộ ở Cộng hòa nhân dân Trung Hoa phục vụ cho 43 triệu dân, so với 1300 người ở Đảo Cook. Chúng ta sẽ thảo luận về ý nghĩa (hoặc không có ý nghĩa) của các số liệu này.

Vậy, số lượng các bộ có ý nghĩa gì không? Tất nhiên, nó có ý nghĩa trong tính toán của các nhà lãnh đạo chính trị cấp cao - những người quan tâm đến việc thoả hiệp chính trị, hoặc của các nhà

cai trị - những người ban thưởng các vị trí trong nội các cho những người ủng hộ mình. Vấn đề này cũng có tầm quan trọng đối với một chính quyền hiệu quả vì một số lý do. Có quá nhiều bộ sẽ làm tăng tổng chi phí cho nhân sự và cơ sở hạ tầng liên quan đến việc thành lập bộ mới. Mỗi bộ cố gắng tìm cho mình những nhiệm vụ mới nhằm tiếp sức cho áp lực hành chính để mở rộng bộ máy. Vấn đề xuất hiện khi một số bộ thực hiện các chức năng tương tự và giẫm lên chân nhau. Cuối cùng, việc đối thoại và điều phối giữa các bộ có thể dễ dàng được thiết lập hơn khi số bộ ít hơn. Tuy nhiên, như đã nêu trên, nguyên tắc về tầm kiểm soát và chế độ chịu trách nhiệm hiệu quả bị xáo trộn do quy mô quá lớn của các bộ, vì số lượng của chúng là rất ít.

Đồng thời, việc giảm bớt số lượng các bộ có thể cũng không tạo ra hiệu quả và giảm chi phí. Đôi khi, việc hợp nhất các bộ và giảm số lượng của chúng làm xói mòn cơ chế kiểm soát và đối trọng như trường hợp ở Hàn Quốc trước khi tái lập nền dân chủ. Tại các nước có chính phủ độc đoán hơn, thiếu vắng khả năng tranh luận từ bên ngoài, với sự giám sát hạn chế của ngành lập pháp, các bộ với chức năng chồng lấn là nguồn cạnh tranh bên trong duy nhất để thúc đẩy hoạt động có hiệu quả. Cần phải xem xét chi phí thực tế

cũng như những lợi thế của việc sáp nhập các bộ, và xem xét các lợi thế có thể có của việc trùng lặp thẩm quyền của các bộ từ quan điểm của người dân và trong mối quan hệ với nhiều cách thức cung cấp dịch vụ.

Một số nước ở châu Á và châu Phi đã giảm số lượng các bộ và cơ quan thuộc bộ. Xingapo là một trong những nước đầu tiên tiến hành công việc này. Chính phủ đã thành lập Ủy ban về Tái cơ cấu các bộ, dẫn đến: (i) giảm sự chồng chéo (đặc biệt là các chức năng không liên quan trong phạm vi các bộ); (ii) chuyển giao những chức năng có mối liên hệ chặt chẽ với nhau ở các bộ về một bộ; và (iii) cải thiện sự điều phối trung ương đối với hoạt động của các bộ và các ban do luật định. Gần đây, Hàn Quốc đã ban hành Luật Tổ chức chính phủ, theo đó giảm số lượng các bộ trưởng thành viên nội các và quan chức cấp bộ trưởng để tạo ra một chính phủ có quy mô nhỏ hơn nhưng mạnh hơn, hiệu quả hơn, hướng đến người sử dụng, linh hoạt và đáp ứng với thay đổi xã hội, với thẩm quyền và trách nhiệm được phi tập trung hoá. Năm 1987, Ôxtrâyliia đã giảm số lượng các bộ thuộc chính phủ từ 28 xuống còn 18 và vào năm 1996 Thủ tướng lại giảm tiếp số bộ chỉ còn 14. Nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa đã bãi bỏ một số bộ, hợp nhất các cơ quan còn lại thành

các tổ chức thuần nhất hơn và tiến hành việc giảm quy mô các đơn vị thuộc chính quyền trung ương. Gần đây, Italia cũng giảm bớt số lượng các bộ ở trung ương xuống mức thấp nhất ở châu Âu (xem Hộp 3.4).

Việc tái cơ cấu và tư nhân hoá ở một số nước cũng dẫn đến việc

sáp nhập và bãi bỏ một số bộ. Tuy vậy, như đã nêu ở trên, chỉ bằng cách nghiên cứu chi tiết toàn bộ các cấp chính quyền mới có thể đưa ra câu trả lời rằng liệu việc tái cơ cấu các bộ có thực sự tạo nên sự khác biệt trong tổng số nhân viên chính phủ và chi tiêu công, hay chỉ là phân bổ lại số nhân viên và

Hộp 3.4

Cuối cùng: Từ chính phủ “béo” đến chính phủ “gầy” ở Italia

Vào năm 1999, Chính phủ Italia đã xây dựng một kế hoạch cải tổ sâu rộng bộ máy chính quyền trung ương sau hơn 30 năm kể từ khi một đạo luật được ban hành vào năm 1968 lần đầu tiên đề cập vấn đề này. Đây là lần cải tổ tổng thể các bộ đầu tiên kể từ năm 1853, trước khi thống nhất đất nước. Một số quyết định của cơ quan lập pháp đã được ban hành theo hướng này trong những năm 1970 và 1980 nhưng không được thực hiện. Sự chậm trễ và trì hoãn này cũng ảnh hưởng đến việc thi hành các biện pháp cải cách hành chính quan trọng khác, trong đó một số điểm đã được hiến pháp quy định. Vào đầu những năm 1990, đã diễn ra sự xáo trộn êm thấm trong hệ thống chính trị của Italia, được khởi xướng bởi một nhóm nổi tiếng gồm các công tố viên tích cực tiến hành điều tra vụ bê bối Tangentopoli (thành phố ăn hối lộ), làm cho toàn bộ các kế

hoạch trên giấy tờ này trở thành hiện thực chính trị và hành chính của đất nước.

Số lượng các bộ trung ương ở Italia đạt đến đỉnh điểm vào những năm 1980 với con số 22 bộ và dần dần giảm xuống còn 18, nhưng vẫn là một trong số các chính phủ có nhiều bộ nhất ở châu Âu. Sau lần cải tổ vào năm 1999 và cùng với quá trình phi tập trung hoá, chính quyền trung ương của Italia chỉ còn 11 bộ và 10 cơ quan độc lập. (Ngoài ra, còn có một số bộ trưởng mới được bổ nhiệm đảm đương các nhiệm vụ cụ thể nhưng không có các cơ cấu chính quyền riêng cho các vị này). Đồng thời, Văn phòng Thủ tướng được cải tổ để tăng cường chức năng định hướng và điều phối chính sách và các cơ cấu đầy quyền lực ở các tỉnh được chuyển hoá thành các văn phòng phi tập trung gọn nhẹ hơn.

Việc tái cơ cấu vào năm 1999

đã giảm bớt số lượng các bộ ở Italia xuống còn 11 bộ, thấp hơn con số 14 bộ trung ương của Pháp và Anh, hai nước tương đồng nhất với Italia về trình độ phát triển và quy mô kinh tế, địa lý và số dân. Như vậy, vào cuối thế kỷ XX, cơ cấu chính quyền trung ương ở Italia đã trở nên khá gọn nhẹ và logic so với các nước châu Âu khác. Thách thức lớn nhất ở phía trước là chuyển hoá hành vi thực tế của các cơ quan chính quyền và bộ máy nhân viên theo định hướng cung cấp dịch vụ đích thực. Tương tự như tất cả những sự thay đổi hành vi ở quy mô lớn khác, thách thức này đòi hỏi - ngoài lời hô hào và phổ biến về đặc trưng của dịch vụ - có những cải thiện cụ thể trong việc tạo lập cơ chế khuyến khích (tiêu cực cũng như tích cực) và quy định có tính hệ thống về việc dành nhiều “tiếng nói” hơn cho những người sử dụng dịch vụ.

chi tiêu công theo một cách khác mà thôi.

Ở Trung và Đông Âu và ở Liên Xô cũ, việc tổ chức lại các bộ là một phần của sự nỗ lực đầy cam go nhằm cơ cấu lại hệ thống chính trị và kinh tế. Có ba vấn đề lớn liên quan đến sự tồn tại dai dẳng của các cơ cấu tổ chức đã lỗi thời. Thứ nhất, đó là tiếp tục tồn tại các thiết chế mà tính hợp lý của nó đã bị thay đổi một cách triệt để hoặc đã hoàn toàn biến mất; thứ hai là nhu cầu thành lập từ con số không các cơ quan có thể đảm đương các chức năng mới được xác định của chính quyền chuyển đổi; thứ ba là việc ghép các tổ chức cũ vào hệ thống mới, thường không tính đến chức năng của chúng một cách hợp lý (ví dụ như Ba Lan; xem Nunberg, 1995). Sự thay đổi trong cơ cấu bộ để thích ứng với nhiệm vụ mới là nhân tố cơ bản trong các cuộc cải cách chính phủ. Ví dụ, Rumani đang cố gắng soạn thảo một kế hoạch toàn diện để phân phối lại chức năng giữa các bộ, giảm bớt số lượng các cục và số lượng những người giữ các chức vụ được cử vì lý do chính trị.⁷

Thông thường, cải cách kéo theo việc sáp nhập các bộ riêng rẽ phụ trách công nghiệp và ngoại thương như trường hợp ở Hungari; các bộ nội vụ đã chuyển phương thức hoạt động từ kiểm soát sang cung cấp dịch vụ, theo hướng phi tập trung hoá; các bộ

giáo dục và văn hoá mở rộng các hoạt động về tuyên truyền trong chức năng của mình và các bộ tài chính đang trong quá trình thực hiện tốt hơn chức năng cơ bản của mình là phân phối nguồn lực công. (Xem Chương 7 bàn về quản lý chi tiêu của chính quyền trung ương). Có rất nhiều bộ đã chuyển giao các chức năng và nhân viên cho các văn phòng địa phương và khu vực hoặc chuyển cho chính quyền địa phương. Ở các nền kinh tế chuyển đổi, không có xu hướng đáng kể về việc thành lập các bộ mới. Các cơ quan mới được hình thành chủ yếu để đảm đương các chức năng mới như tư nhân hoá, thường với các quy định về thời hạn hiệu lực, như ở Cộng hoà dân chủ Đức cũ và Rumani.

Một cơ cấu chính quyền trung ương có thể áp dụng đối với các nước đang phát triển

Xem xét tính đa dạng của các nước, người ta thấy không thể đề xuất một con số các bộ của chính quyền trung ương thích hợp. Không thể có lời khuyên cố định trước. Mỗi nước phải chọn cho mình cách làm phù hợp với truyền thống hành chính và thực tiễn chính trị của mình. Ngoài ra, để kinh nghiệm của nước khác có thể hữu ích, việc so sánh phải là giữa các nước có quy mô và cơ cấu chính trị tương đồng. Ví dụ, theo định nghĩa, nhà nước liên bang sẽ

có chính quyền trung ương nhỏ hơn nhà nước đơn nhất hoặc tập trung, nhưng điều này không hề hàm nghĩa tính hiệu quả hoặc hiệu lực của nhà nước đó. Ngoài ra, điều quan trọng là phải xác định việc sắp xếp tổ chức không chỉ đơn thuần là việc sáp nhập một cách hình thức hai bộ riêng biệt với nhau mà không tiết kiệm được gì cho ngân sách hay giảm bớt đội ngũ nhân viên hoặc hợp lý hoá chức năng. (Xem ví dụ ở phần trên về Hàn Quốc).

Tuy vậy, rõ ràng là có thể xác định các thái cực của vấn đề. Những nước như Ấn Độ có 80 bộ và các cơ quan trung ương độc lập, hoặc những nước nhỏ như Đảo Cook có tới 14 bộ với số dân chỉ 20.000 người, làm phát sinh vấn đề điều phối trong nước, lãng phí và những lợi ích gắn liền với bộ máy hành chính. Một cơ cấu quá bành trướng với đông đảo các bộ luôn là không tốt xét cả về khía cạnh kinh tế và chính trị.

Một danh mục tiêu biểu về các chức năng của chính quyền trung ương đã được đề cập ở trên. Trên cơ sở kinh nghiệm và lịch sử của các nước khác nhau, cơ cấu khoảng 11 bộ là đủ và thích hợp cho đa số các nước đang phát triển để thực hiện các chức năng này theo cách thức tôn trọng tiêu chuẩn về tổ chức như đã trình bày ở trên: tài chính và lập kế hoạch (gồm cả việc quản lý các nguồn

viện trợ); công tác đối ngoại (gồm cả ngoại thương); thông tin và truyền thông (gồm cả dịch vụ bưu điện, xuất bản và công nghệ thông tin); nội vụ (bao gồm cảnh sát và quan hệ với chính quyền địa phương); pháp luật và tư pháp; nguồn nhân lực (gồm cả giáo dục, văn hoá, thể thao, khoa học và công nghệ); môi trường và định cư (gồm cả phát triển đô thị và nông thôn, nhà ở và dịch vụ liên quan đến cơ sở hạ tầng, nguồn nước, nông nghiệp và môi trường); các vấn đề xã hội và lao động (gồm cả lao động, các nhóm thiệt thòi về mặt xã hội và kinh tế, phụ nữ và phúc lợi xã hội); y tế và dân số (gồm cả kế hoạch hoá gia đình và kiểm soát bệnh tật); cơ sở hạ tầng (gồm năng lượng, đường sá và các hình thức giao thông khác); và quốc phòng (ở nơi cần thiết).⁸ Italia sau lần cải cách năm 1999 và Nhật Bản là những nước có cơ cấu gần giống với mô hình này nhất.

Trong mọi trường hợp, thách thức chủ yếu không phải là xác định số lượng lý tưởng các cơ quan của chính phủ trung ương, mà phải xác định được những nhiệm vụ cơ bản của chính quyền trong một đất nước cụ thể, thiết lập những cơ cấu tổ chức gắn kết một cách hợp lý để thực thi những nhiệm vụ này và điều quan trọng hơn cả là áp dụng các quy tắc, các biện pháp khuyến khích bằng vật chất và phi vật chất để thúc đẩy

các nhân viên và nhà quản lý công thực thi công việc có hiệu quả (Chương 17).

CƠ CẤU VÀ TỔ CHỨC CỦA CÁC CƠ QUAN ĐIỀU TIẾT Ở CÁC NƯỚC KHÁC NHAU⁹

Ở Chương 1 đã giới thiệu qua về các nguyên tắc của việc điều tiết. Phần này tập trung vào việc tổ chức thực hiện chức năng điều tiết của chính phủ.

Quá trình chuyển hoá các cơ quan điều tiết

Các nước thành lập các cơ quan điều tiết vì rất nhiều lý do khác nhau. Trước hết là việc cưỡng chế thực thi các tiêu chuẩn an toàn và y tế, sau khi có sự phản đối xung quanh các điều kiện mất vệ sinh và chật chội ở các nhà máy và hành động bóc lột nhân công của những người quản lý vào đầu thế kỷ XIX. Các chính phủ đã thành lập các cơ quan để điều tiết điều kiện làm việc và cải thiện y tế và an toàn lao động ở các cơ sở công nghiệp và khu vực công cộng. Hoạt động điều tiết này được phản ánh trong các đạo luật sớm nhất về lao động và hiến chương của các chính quyền địa phương, và dần dần tập trung vào những quan tâm về phúc lợi lao động nói chung, ngăn chặn lao động trẻ em, và các điều kiện phúc lợi cho phụ nữ. Sau này, các cơ quan đặc biệt

như Cơ quan quản lý lương thực và dược phẩm Hoa Kỳ được thành lập để bảo vệ người dân khỏi các loại thuốc và thực phẩm bị làm giả hoặc kém chất lượng.

Việc điều tiết hoạt động ngân hàng đã trở thành vấn đề nghị sự của các nước kể từ khi bắt đầu cuộc cách mạng công nghiệp. Điều này dẫn đến việc thành lập các ngân hàng trung ương ở hầu hết các quốc gia để thi hành chính sách tiền tệ và điều chỉnh hoạt động ngân hàng. Các thiết chế ngân hàng trung ương như Ngân hàng Anh, Ngân hàng dự trữ Ấn Độ... cũng chịu trách nhiệm về việc duy trì ổn định tỷ giá hối đoái và kiểm soát đầu tư nước ngoài cùng hoạt động chuyển tiền phù hợp với thông lệ quốc tế.

Việc mở rộng hoạt động kinh tế vào cuối thế kỷ XIX đã dẫn đến sự phát triển các cơ quan điều tiết độc lập nhằm bảo đảm cạnh tranh công khai, minh bạch và bảo vệ người tiêu dùng. Hoạt động cạnh tranh và nỗi lo sợ về việc lạm dụng vị trí độc quyền đã buộc nhiều nước phải thành lập các cơ quan chống độc quyền. Pháp luật về bảo vệ người tiêu dùng và thực hiện kinh doanh lành mạnh đòi hỏi hình thành các cơ quan thực thi pháp luật đặc biệt và toà án. Ở một số nước, những tiến bộ này có được là do phong trào của người tiêu dùng và các báo cáo của các uỷ ban lập pháp về tình trạng lừa

đổi, cạnh tranh không lành mạnh và buôn bán các loại cổ phiếu với sự hỗ trợ của những người trong công ty. Tại nhiều nước như Hoa Kỳ, các văn bản luật hoặc mệnh lệnh hành chính quy định việc thành lập các uỷ ban hoặc cơ quan điều tiết này với thẩm quyền tự chủ rộng rãi trong các lĩnh vực quan trọng của nền kinh tế. Thông qua các biện pháp khác nhau (ví dụ, cấp phép, ấn định tỷ giá và các quy định về an toàn), các cơ quan này điều chỉnh các khía cạnh chủ chốt của hoạt động vận tải, truyền thông, sản xuất và phân phối điện, ngân hàng, phát hành và giao dịch cổ phiếu, giao dịch chứng khoán và hàng hoá, hoạt động kinh doanh, an toàn sản phẩm tiêu dùng và quan hệ giữa người lao động với nhà quản lý. Những cơ quan như vậy cũng được thành lập ở cấp tỉnh và địa phương tại các nhà nước liên bang như Canada, Ấn Độ và Hoa Kỳ.

Sự phát triển của phong trào bảo vệ môi trường và kiểm soát ô nhiễm dưới nhiều hình thức khác nhau, được kích thích bởi sự quan ngại của cộng đồng quốc tế, dẫn đến việc thành lập các uỷ ban điều tiết để bảo vệ môi trường và các cơ quan chuyên trách điều tiết vấn đề ô nhiễm không khí, ô nhiễm nước, chất thải độc hại, suy giảm tầng ôzôn và các vấn đề khác. Các chính phủ đã cho phép các cơ quan môi trường như Cơ

quan bảo vệ môi trường của Ấn Độ hoặc Hoa Kỳ quyền quy định các tiêu chuẩn ô nhiễm với sự tư vấn của người tiêu dùng và doanh nghiệp; bảo đảm thi hành thông qua các biện pháp hỗn hợp về khuyến khích, lệ phí và trừng phạt; cấp phép cho các hoạt động không gây ô nhiễm đối với các ngành công nghiệp gây ô nhiễm; hỗ trợ cho việc lắp đặt các hệ thống kiểm soát mức độ ô nhiễm.

Tự do hoá thị trường và tư nhân hoá cũng buộc các nước thành lập các cơ quan điều tiết mới cùng lúc với việc rất nhiều lĩnh vực điều tiết truyền thống được nhìn nhận là không có hiệu quả. Thông thường, việc thành lập các cơ quan điều tiết độc lập và đáng tin cậy phụ trách vấn đề điện, viễn thông và các giao dịch tài chính làm cho quốc gia đang phát triển trở nên hấp dẫn hơn đối với các thể chế và nhà đầu tư nước ngoài. Các đạo luật trao quyền cho phép giải quyết nhanh chóng các tranh chấp đối với các quyết định của cơ quan điều tiết thông qua các thủ tục đặc biệt của toà án.

Trong khi người tiêu dùng lo sợ về việc bị các nhà cung cấp dịch vụ mới lạm dụng trong bối cảnh tự do hóa, nhiều quốc gia đã mở rộng vai trò của các cơ quan điều tiết để đảm nhiệm thêm chức năng của thanh tra công nghiệp. Các cơ quan này cung cấp thông tin cho

công chúng về các thủ tục cấp giấy phép, điều chỉnh các bên tham gia, ấn định tỷ giá và đưa ra các khiếu nại về những hành vi kinh doanh không lành mạnh hoặc lạm dụng. Các cơ quan này cũng tư vấn với các nhóm người sử dụng qua các buổi điều trần công khai về tỷ giá và giấy phép, và với các hội đồng cố vấn như mô hình do cơ quan điều tiết nước của Anh thành lập. Theo quy định của luật pháp, Cơ quan bảo vệ môi trường của Ấn Độ phải tiến hành điều trần công khai trước khi cấp giấy phép về bảo đảm tiêu chuẩn môi trường đối với các dự án lớn.

Các cơ quan điều tiết có thể cung cấp dịch vụ trong khi vẫn theo đuổi các mục tiêu điều tiết của mình. Ví dụ, giấy phép xây dựng và vận hành cơ sở thủy điện, một dịch vụ cho người sử dụng, có thể gắn liền với một số điều kiện bảo vệ môi trường, một cơ quan điều tiết. Điều này cũng đúng với việc cấp các loại giấy phép khác, gồm cả các quy định và đạo luật về xây dựng. Bảo đảm tiêu chuẩn chất lượng hàng hoá và dịch vụ xuất khẩu cũng thúc đẩy xuất khẩu trong nước, giành được niềm tin ngày càng tăng đối với hàng xuất khẩu của các nhà nhập khẩu nước ngoài.

Các mô hình tổ chức

Các cơ quan điều tiết ngành

dịch vụ công và môi trường thường có vị thế độc lập, không chịu sự kiểm soát của cơ quan hành pháp. Tuy vậy, nhiều chính phủ cũng điều chỉnh các doanh nghiệp và hoạt động của công dân thông qua các cục của chính phủ, là các cơ quan có tư cách độc lập nhưng vẫn chịu sự kiểm soát của chính phủ. Đó là địa vị pháp lý của Cơ quan quản lý lương thực và dược phẩm và Cục sức khoẻ và an toàn nghề nghiệp của Hoa Kỳ cũng như các cơ quan có thẩm quyền cấp phép ở một số nước. Tại một số quốc gia đang phát triển, sự độc quyền của khu vực công trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ công như viễn thông và năng lượng thường cũng cấp giấy phép cho những doanh nghiệp mới tham gia lĩnh vực này. Để giải quyết tình trạng bất bình thường này, các cơ quan giám sát độc lập được thành lập để bảo đảm niềm tin của khu vực tư nhân về tính khách quan, công bằng của việc cấp giấy phép.

Tại các nước đang phát triển, cơ quan điều tiết ngành dịch vụ công thường là cơ quan do luật định hoạt động độc lập với người đứng đầu có trình độ chuyên môn cao trong lĩnh vực đó nhưng không có các quan hệ chính trị ràng buộc (xem Hộp 3.5). Ví dụ, cơ quan điều tiết về viễn thông có thể gồm các chuyên gia trong lĩnh vực viễn thông và các lĩnh vực có liên quan

Hộp 3.5

Các uỷ ban quản lý điện năng ở Ấn Độ

Đạo luật về quản lý điện năng (1998) của Ấn Độ dẫn đến việc thành lập Uỷ ban quản lý điện năng trung ương và Uỷ ban quản lý điện năng ở các tỉnh. Cơ quan quản lý trung ương có quyền điều tiết biểu thuế của các công ty sản xuất điện do chính phủ trung ương sở hữu, cũng như biểu thuế của các công ty tư nhân hoạt động ở nhiều bang. Uỷ ban này cũng điều tiết việc truyền tải điện giữa các bang, gồm cả biểu thuế của các cơ quan cung cấp dịch vụ truyền tải điện. Uỷ ban hợp

tác với cơ quan điều tiết môi trường trong việc xây dựng các chính sách về chất lượng môi trường. Cơ quan này giúp và tư vấn cho chính phủ các vấn đề về chính sách, huy động nguồn lực, quyền lợi của người tiêu dùng, các hướng dẫn về biểu thuế và làm trọng tài đối với các tranh chấp liên quan đến các đơn vị cung cấp điện. Các khiếu nại đối với quyết định của uỷ ban chỉ có thể được Toà án tối cao thụ lý. Các uỷ ban cấp bang cũng có thẩm quyền tương tự trong phạm vi

quyền tài phán của mình.

Uỷ ban trung ương có năm thành viên và chủ tịch phải là người có kinh nghiệm trong lĩnh vực điện năng, kỹ thuật và tài chính. Uỷ ban được sự hỗ trợ của hội đồng cố vấn trung ương trong các hoạt động của mình. Hội đồng đại diện cho quyền lợi của người tiêu dùng, các ngành công nghiệp, giao thông, nông nghiệp, lao động, các tổ chức phi chính phủ và các cơ quan nghiên cứu.

Nguồn: Chính phủ Ấn Độ (1998).

như tài chính và kỹ thuật. Có một quy ước được thiết lập ở nhiều nước là yêu cầu cơ quan hành pháp phải tư vấn với lãnh đạo phe đối lập và phòng công nghiệp trước khi bổ nhiệm thành viên lãnh đạo của cơ quan điều tiết. Tại một số nước đang phát triển, các đại diện của người tiêu dùng có thể được đề cử vào cơ quan đó hoặc tham gia hội đồng tư vấn mà các thành viên khác là những người trong ngành công nghiệp đó.

Quyết định của cơ quan điều tiết có những tác động khác nhau, tùy thuộc vào mỗi nước. Ở một số nước, các quyết định này có giá trị ràng buộc đối với chính phủ; ở

một số nước khác, những quyết định này chỉ mang tính khuyến nghị mặc dù chính phủ, nếu không nhất trí với cơ quan điều tiết, cần phải giải thích công khai các lý do khiến chính phủ làm như vậy. Các bên bị ảnh hưởng có thể khởi kiện chính phủ về các quyết định ngược lại hoặc phân biệt đối xử phủ nhận các quyết định của cơ quan điều tiết. Trước khi quyết định về khả năng đủ tư cách của bên dự thầu, cấp giấy phép và chứng nhận, ấn định thuế quan và mức phí đối với người sử dụng hoặc phân bổ quyền kinh doanh theo lãnh thổ, cơ quan điều tiết phải tuân thủ quy trình thủ tục theo pháp luật hành chính và tạo

cơ hội bình đẳng cho tất cả các bên có liên quan. Thẩm quyền gần như tư pháp theo luật định cho phép cơ quan này tiến hành điều trần và bảo đảm thi hành quyết định của mình đối với các bên. Thông thường, việc điều trần tiến hành công khai hoặc không công khai với sự tham gia của tất cả các bên có quyền lợi trước khi vụ việc được quyết định, và công bố công khai các lý do của các quyết định đó. Như đã nói ở trên, một số cơ quan điều tiết đã xây dựng chính sách hướng vào người tiêu dùng bằng cách đảm nhiệm vai trò thanh tra, tích cực phổ biến thông tin về các hoạt động trong ngành và cách thức giải quyết các vấn đề phát sinh.

Các cơ quan điều tiết hoạt động theo cách thức khác nhau tùy thuộc vào chức năng của mình. Ví dụ, các quyết định của cơ quan bảo vệ môi trường thường áp dụng chung chứ không cụ thể đối với cá nhân hoặc nhóm nào đó. Cơ quan này cần phải tư vấn rộng rãi với công chúng trước khi áp đặt tiêu chuẩn giảm bớt ô nhiễm, định ra các khoản tiền phải trả, cấp giấy phép về độ trong sạch môi trường hoặc xác định các dụng cụ kiểm soát ô nhiễm. Cơ quan quản lý hàng không trung ương có thể giám sát độ an toàn và việc bảo dưỡng sân bay, đường bay cũng như chất lượng kiểm soát không lưu và cấp giấy phép cho các phi

công. Càng ngày, các cơ quan điều tiết trong các lĩnh vực như môi trường và chất lượng nước, không khí, viễn thông và vận tải xuyên biên giới bằng đường hàng không, đường thủy và đường bộ càng được yêu cầu phối hợp chặt chẽ với các nước láng giềng trong khu vực và thường là liên lục địa. (Xem phần thảo luận về toàn cầu hoá ở Chương 1).

Có thể dẫn chiếu một cách ngắn gọn về những quy định do các chuyên gia và ngành công nghiệp ở một số nước ban hành nhằm xây dựng sự tín nhiệm của công chúng thông qua việc thi hành tự nguyện các bộ luật về đạo đức hành nghề và giảm bớt sự phụ thuộc vào các cơ quan điều tiết chính thức. Ví dụ, đó là các hội đồng kiến trúc ở rất nhiều nước; hiệp hội những người buôn bán bất động sản, môi giới và xây dựng; hội đồng kinh doanh lành mạnh do các hiệp hội kinh doanh thành lập để điều tra các khiếu nại của người tiêu dùng về các sản phẩm và hành vi kinh doanh không lành mạnh; và nhóm các nhà công nghiệp với bộ quy tắc đạo đức tự nguyện nhằm giảm bớt ô nhiễm và chất thải độc hại. Tại một số nước khác, các hiệp hội công nghiệp đề xuất việc kiểm tra bắt buộc nơi làm việc và các nhà máy, kiểm tra mức độ ô nhiễm và các chức năng điều tiết khác thay mặt cho các cơ quan điều tiết và

chịu sự kiểm tra theo nhóm mẫu của cơ quan điều tiết để kiểm định các báo cáo. Tuy nhiên, những cơ quan này hoạt động thực sự là hoạt động nhằm bảo vệ các thành viên của mình và tạo ảnh hưởng chính trị dưới cái vỏ tự điều tiết để bảo vệ những việc làm sai trái.

Một khía cạnh quan trọng trong quản lý là thực thi các quyết định và mệnh lệnh của cơ quan điều tiết, bao gồm sửa chữa những vi phạm nghĩa vụ. Các hệ thống tự báo cáo đòi hỏi các công cụ và phương pháp báo cáo được chuẩn hoá để xem xét mức độ hoàn thiện và chính xác của các số liệu. Ở bên kia của lăng kính là các hệ thống kiểm tra thực địa như kiểm tra các tiêu chuẩn bổ sung của cơ quan bảo vệ môi trường hoặc kiểm tra thực phẩm và thuốc men do Cơ quan quản lý lương thực và dược phẩm tiến hành. Công tác kiểm tra và xử lý nhanh chóng và đúng lúc thường đòi hỏi có các phòng thí nghiệm được trang bị đầy đủ và đội ngũ nhân viên có trình độ. Khi cần có giấy phép cho việc tiến hành hoạt động thương mại hoặc một ngành nghề thì tốc độ và chất lượng của các quyết định và hành động của cơ quan điều tiết trong việc cấp giấy phép có thể là vấn đề cho cả các nhà môi trường và người xin phép. Khi giấy phép được cấp bị hạn chế về số lượng, như các quyền phát thanh hoặc tần số viễn thông, cuộc cạnh tranh

là gay gắt và có thể phát sinh các mối quan hệ đối nghịch với cơ quan điều tiết. Vấn đề này lại có thể xuất hiện khi gia hạn giấy phép hoặc quyết định về việc thay đổi các điều kiện ban đầu. Điều này làm tăng thêm tầm quan trọng của việc công khai, minh bạch và khách quan trong hoạt động của các cơ quan điều tiết và yêu cầu đối với chính phủ phải bảo đảm hoạt động độc lập của các cơ quan này, đồng thời vẫn chịu sự điều chỉnh của cơ quan tư pháp.

Các phương án điều tiết “mạnh mẽ” và “nhẹ nhàng”

Các cơ quan điều tiết hoạt động kinh tế thường khuyến khích cạnh tranh, thúc đẩy tính minh bạch và có thể dự báo trong các quyết định và bảo vệ các doanh nghiệp và người tiêu dùng khỏi những quyết định tùy tiện của các chủ thể khác nhau trong lĩnh vực này. Một cơ chế được thiết kế tốt - cơ chế buộc cơ quan điều tiết phải tuân theo quy trình hoạt động được xác định rõ ràng và giảm thiểu khả năng dễ bị tổn thương của các đối tác cạnh tranh trước những thay đổi tùy ý trong chính sách - có thể làm yên lòng các nhà đầu tư tiềm năng. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các khả năng lựa chọn rộng rãi về các phương án điều tiết “dựa mạnh vào thiết chế” và “ít dựa vào thiết chế” và các biện pháp điều tiết đa dạng liên quan đến cơ chế “chỉ

huy và kiểm soát” hoặc “theo cơ chế thị trường” (Xem Hộp 3.6).

Phương pháp tiếp cận dựa nhiều vào thiết chế là dựa vào các nhà quản trị hành chính công trong việc quản lý các vấn đề kỹ thuật phức tạp, cho phép các nhà điều tiết có được sự uyển chuyển đáng kể trong việc đối phó với các tình huống đang thay đổi. Các phương pháp tiếp cận này cũng có thể sử dụng hàng loạt các cơ chế kiểm soát và đối trọng để hạn chế các hành vi tùy tiện của các cơ quan điều tiết và tạo lập sự tin cậy. Việc điều tiết ngành ngân

hàng ở khắp nơi trên thế giới thường theo xu hướng dựa nhiều vào thiết chế. Các quy định được thiết kế tốt, được các cơ quan có thẩm quyền giám sát và bảo đảm thi hành, có thể khắc phục tình trạng thông tin không đầy đủ ngay trong lĩnh vực ngân hàng ở các nước đang phát triển và phát hiện ra các cuộc khủng hoảng tiềm tàng gây thiệt hại.

Việc sử dụng các mức giá trần trong điều tiết ngành dịch vụ công ở các nước khác nhau là minh chứng cho phạm vi thẩm quyền của cơ quan điều tiết độc

Hộp 3.6
Các hình thức điều tiết đa dạng

Các lựa chọn	Điều tiết ngành dịch vụ công	Điều tiết về môi trường	Điều tiết về tài chính
Dựa nhiều vào thiết chế	Quy định về giá trần; cơ quan quản lý định ra yếu tố điều chỉnh giá Do một uỷ ban độc lập điều tiết, với các cuộc điều trần công khai	Các quy định chính xác (chỉ huy và kiểm soát hoặc thích hợp hơn là dựa vào biện pháp khuyến khích) do cơ quan điều tiết hoặc cơ quan lập pháp thiết lập.	Quy định chi tiết do các cơ quan có thẩm quyền, khách quan giám sát (có thể gồm cả việc bảo hiểm tiền gửi)
Ít dựa vào thiết chế	Điều tiết dựa trên các quy định đơn giản, thể hiện trong các thoả thuận pháp lý về các giao dịch cụ thể và có thể thực thi thông qua cơ chế trong nước hoặc quốc tế	Các phương pháp tiếp cận từ dưới lên: thông tin cho công chúng, các sáng kiến ở cơ sở để phát huy tiếng nói của người dân và các sáng kiến của chính quyền địa phương	Đưa ra các sáng kiến khuyến khích để các ngân hàng và người gửi tiền có quyền lợi đáng kể trong việc duy trì hoạt động của ngân hàng

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (1997).

lập và vai trò của các thể chế kiểm soát đối với các hành vi độc đoán. Mức giá trần tạo ra các khuyến khích ngành dịch vụ hoạt động có hiệu quả, nhưng cũng có thể làm mất uy tín đáng kể trong cơ quan điều tiết. Tại các nước có cơ chế kiểm soát và đối trọng không mạnh, các nhà đầu tư tư nhân có thể vận dụng yếu tố điều chỉnh giá để giành thuận lợi cho mình nhưng lại xâm phạm đến quyền lợi của người tiêu dùng. Trường hợp của Jamaica cho thấy mối nguy hiểm do không có sự kiểm soát đối với các hành vi của Ủy ban dịch vụ công (Ngân hàng Thế giới, 1997). Kiểm soát giá cả mang nặng tính trừng phạt đến mức công ty viễn thông tư nhân lớn nhất buộc phải bán phần tài sản của mình cho chính phủ vào năm 1975. Thử nghiệm của một số nước ở vùng biển Caribê trong việc trao các hợp đồng cố định dài hạn cho nhóm các nhà đầu tư tư nhân trong lĩnh vực điện năng và viễn thông thường gây ra tình trạng giá chi phí cao và chất lượng dịch vụ tồi cho ngành công nghiệp và người tiêu dùng.

Nói chung, *phương pháp tiếp cận ít dựa vào thể chế* là dễ thực hiện hơn ở các nước có nền tảng thiết chế điều tiết yếu kém, dẫn đến nhiều khả năng tùy tiện của các cơ quan quản lý dưới sự kiểm soát chính thức hoặc không chính thức của chính quyền và cơ quan

tư pháp không có đủ khả năng để bảo vệ các doanh nghiệp và công dân tránh khỏi các quyết định sai lầm và thất thường. Các nước đang phát triển với các thiết chế yếu kém cần phải đánh giá khả năng của mình và ý chí chính trị trong việc trao quyền độc lập cho các cơ quan điều tiết trước khi ban hành dồn dập các văn bản pháp luật để thành lập các cơ quan này, nhằm tránh việc niềm tin của công chúng vào năng lực và tính công bằng của chính quyền bị suy giảm.

ẢNH HƯỞNG CỦA KHUÔN KHỔ ĐIỀU TIẾT ĐỐI VỚI VIỆC QUẢN LÝ KHU VỰC CÔNG VÀ HOẠT ĐỘNG KINH TẾ

Có lạm phát việc điều tiết không?

Như chúng ta đã thấy, ban hành các quy định điều tiết cơ bản là trách nhiệm chính của tất cả các chính phủ. Tuy vậy, trong phần lớn các trường hợp, các bằng chứng đều cho thấy có quá nhiều luật và các quy định. Hội đồng nhà nước của Pháp (cơ quan có thẩm quyền phán quyết về tính hợp pháp và đúng đắn của các kiến nghị hành chính và pháp lý) gọi tình trạng này là “chảy máu quy định”. Tại Pháp, trong thời

gian từ năm 1960 đến 1990, số lượng các đạo luật mới được ban hành hàng năm tăng 35% và các sắc lệnh mới tăng 20-25%.¹⁰

Trong thời gian từ năm 1982-1990, ở Ôxtrâyli-a, số lượng các văn bản dưới luật tăng gấp đôi. Ủy ban luật hành chính của Ấn Độ ước lượng tổng số các đạo luật của chính quyền trung ương có hiệu lực vào năm 1998 là khoảng 2.500 và cho rằng một nửa trong số đó cần phải được huỷ bỏ. Tại Hoa Kỳ, Bộ tổng luật Các quy định liên bang đã tăng từ 54.834 trang vào năm 1970 lên đến hơn 138.000 trang vào năm 1995.

Ngoài ra, còn vô số các quyết định của các bộ, cơ quan quản lý và chính quyền thành phố, các cơ quan hành chính độc lập, cơ quan tài phán, cùng các thông tư của chính phủ, đó là chưa kể đến khối lượng lớn các quy định và quyết định của các cơ quan điều tiết quốc tế (như Ủy ban châu Âu hoặc Tổ chức Thương mại thế giới) mà các nước và công ty phải tuân thủ. Vấn đề không chỉ là có quá nhiều các văn bản luật và quy định mà chúng còn thay đổi nhanh chóng đến nỗi công dân (và đôi khi cả những người trực tiếp liên quan tới) cũng không biết trong đó quy định những gì.

Cái giá của điều tiết

Các chi phí tài chính và kinh tế

của việc điều tiết thường không được tính đến một cách rõ ràng khi ban hành quy định, gồm có bốn nội dung chủ yếu sau:

- Chi phí tài chính đối với chính phủ - chi phí quản lý hệ thống điều tiết, bao gồm việc tuân thủ và điều chỉnh các quy định. (Ở Mỹ, chi phí ngân sách đã tăng lên khoảng năm lần từ năm 1970 đến năm 1995 và số lượng nhân viên của các cơ quan điều tiết đã tăng gấp đôi.)
- Chi phí hành chính và giấy tờ đối với các doanh nghiệp và công dân. (Tại các nước thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD), khoản chi phí này được tính là 1,7% GDP.)
- Các chi phí về việc thực hiện - chi phí cho việc mua sắm trang thiết bị mới, tái cơ cấu quy trình sản xuất, tái phân bổ và chi phí leo thang do chậm trễ trong việc cấp giấy phép. (Tại các nước thuộc OECD, các khoản chi phí cho việc thực hiện như vậy được tính vào khoảng 10% GDP).
- Các chi phí gián tiếp đối với nền kinh tế do giảm thiểu sự cạnh tranh, giảm tính sáng tạo và việc đầu tư bị chậm trễ.

Đánh giá chất lượng của việc điều tiết

Hệ thống điều tiết có chất lượng tốt hỗ trợ cho hoạt động của nền kinh tế quốc gia - xác định các quyền sở hữu và tránh việc kiện tụng không cần thiết, tăng cường cạnh tranh, chỉnh sửa những thiếu sót của thị trường và thúc đẩy các hệ thống thị trường lành mạnh và công bằng. Quy định tồi làm giảm đầu tư, gây lãng phí nguồn lực, tăng chi phí đối với người tiêu dùng và tạo cơ hội cho tham nhũng.

Nếu các tiêu chí, yếu tố khác là như nhau, thì chất lượng của việc thi hành các quy định lại có quan hệ tỷ lệ nghịch với số lượng các quy định. Tuy nhiên, điều này phụ thuộc vào tính chất của các quy định và năng lực của các thiết chế. Các quy định không có khả năng thực hiện hoặc các quy tắc hà khắc dẫn đến việc thi hành lỏng lẻo hoặc thoái thác, lẫn tránh khắp nơi, nhất là ở các nước đang phát triển. Năng lực thi hành kém của các cơ quan điều tiết độc lập hoặc các đơn vị thực thi trong các tổ chức hiện hành có thể không chỉ dẫn tới việc chậm trễ và tăng chi phí giao dịch, mà còn tạo nên mối nguy hiểm lớn đối với nền kinh tế. Điều này được minh họa bằng các khoản chi phí do việc đầu cơ bất chính trên thị trường cổ phiếu ở Ấn Độ hoặc bằng cuộc khủng hoảng tài chính ở Đông Á.

Phi điều tiết

Việc phi điều tiết là nhằm làm cho các quy định trở nên đơn giản hơn và ít nặng nề hơn, bao gồm bãi bỏ các quy định đã lỗi thời và bảo đảm rằng chỉ ban hành các quy định mới khi thật sự cần thiết và sau khi đã xem xét kỹ các giải pháp thay thế. Có rất nhiều quốc gia đã thiết lập các cơ chế chuyên trách ở cấp bộ để chỉnh đốn các cơ chế điều tiết thuộc chính phủ (Hộp 3.7). Đó là Văn phòng kiểm định điều tiết thuộc Ủy ban công nghiệp Ôxtrâyliia; Văn phòng công tác điều tiết ở Canada; Cơ quan phi điều tiết thuộc Văn phòng Nội các Vương quốc Anh và Văn phòng thông tin và Công tác điều tiết thuộc Văn phòng Tổng thống Hoa Kỳ. Các thiết chế có vai trò cố vấn trong việc lập chương trình nghị sự ban hành quy định điều tiết gồm có Ủy ban cải cách khu vực công ở Pháp và các bộ Kinh tế và Nội vụ ở Đức. Các cơ quan cấp bộ khác như Ban phi điều tiết kinh tế ở Mêhicô và Ủy ban cải cách hành chính ở Nhật Bản (đồng thời là cơ quan cố vấn cho thủ tướng) tham gia sâu vào việc xem xét các quy định hiện hành và đưa ra các ưu tiên hành động cho các bộ. Như OECD (1997e) nhận xét, những cơ quan như vậy rất có hiệu quả nếu chúng có tư cách độc lập, hoạt động với cơ chế phối hợp theo chiều ngang liên bộ, gồm các

Hộp 3.7 Giảm thiểu điều tiết trên thế giới

Có những ví dụ đáng ngạc nhiên về việc giảm thiểu điều tiết. Năm 1988, Tổng thống Mêhicô bổ nhiệm vị “tổng chỉ huy việc phi điều tiết” là người chịu trách nhiệm báo cáo trực tiếp cho tổng thống. Cơ quan này hoạt động theo một lịch trình chặt chẽ để sửa đổi hoặc bãi bỏ trong vòng 45 ngày quy định nào bị khiếu nại. Chức trách của người tổng chỉ huy việc phi điều tiết được coi là nhằm đẩy mạnh cải cách quy định và cung cấp khả năng tiếp cận cho người dân. Những nguyên nhân thành công của cơ quan này là rất tương thích với các nước đang phát triển: có sự ủng hộ rõ ràng từ cấp cao nhất; quy định chỉ có cấp cao nhất mới có quyền can thiệp; các biện pháp trừng phạt nghiêm khắc đối với những quan chức không tuân thủ quyết định; xác định thời hạn hành động cụ thể; các kỹ năng chuyên nghiệp

của bộ máy nhân viên và sự tín nhiệm của các quan chức và công chúng qua cơ hội được điều trần khách quan (Ngân hàng Thế giới 1997).

Braxin thành lập Ủy ban phi điều tiết liên bang và cơ quan này đã cố gắng bãi bỏ 112.000 trong số 127.000 sắc lệnh được ban hành từ ngày thành lập nước cộng hoà. Thổ Nhĩ Kỳ đã hoàn thành một chương trình pháp điển hoá, theo đó có 1.600 đạo luật bị bãi bỏ và 12.000 văn bản khác được hợp nhất. Năm 1988, Ấn Độ thành lập Ủy ban rà soát luật hành chính và cơ quan này đã đưa ra khuyến nghị bãi bỏ hơn một nửa các đạo luật của chính quyền trung ương và thay đổi rất nhiều quy định khác. Tại Canada, Bộ Tài chính giám sát các bộ trong việc rà soát các quy định. Hoa Kỳ ban hành điều khoản về thời hạn có hiệu lực và đặt ra các mốc bãi bỏ rất nhiều đạo luật và cho phép Quốc hội

có quyền phủ quyết bất kỳ quy định mới nào. Cơ quan rà soát hoạt động quốc gia đã làm giảm bớt một cách đáng kể và đơn giản hoá rất nhiều tài liệu hướng dẫn. Đạo luật về ký kết hợp đồng và phi điều tiết của Vương quốc Anh cho phép giảm bớt gánh nặng do có nhiều quy định của các đạo uật khác nhau thông qua quy trình thông báo mang tính tư vấn. Chính phủ Malaixia đã đưa ra sáng kiến cấp giấy phép hỗn hợp về kinh doanh và đầu tư, kéo dài thời hạn có hiệu lực của chúng, thành lập các trung tâm cấp phép một cửa và bãi bỏ một số loại giấy phép. Cơ quan cấp phép đăng ký cho công ty và doanh nghiệp của Xingapo cho phép công chúng sửa chữa các lỗi nhỏ bằng cách đưa ra thông báo theo luật định mà không cần phải nhờ đến tòa án giải quyết.

Nguồn: OECD (1997e); Ngân hàng Thế giới (1996b).

chuyên gia và có khả năng đưa ra sáng kiến, liên kết với các trung tâm có thẩm quyền giám sát và chính trị hiện hành.

Các nước đang phát triển có thể bắt đầu với các chương trình thí điểm trong những lĩnh vực dễ nhận thấy các chi phí của việc điều tiết và được ưu tiên trước mắt, tiến hành từng bước để đơn

giản hoá các quy định nhằm cải thiện việc cung cấp dịch vụ và giảm thiểu chi phí giao dịch cho người dân và các doanh nghiệp. Điều này gồm các chiến lược như phi tập trung hoá và uỷ quyền, sử dụng các nhà cung cấp thay thế và xoá bỏ các giấy phép và biểu mẫu không cần thiết.

Thông qua quy trình này, cần

phải nhớ rằng nguyên tắc chi phí - lợi ích là một con đường hai chiều. Giống như các kiến nghị về việc ban hành các quy định mới cần được đánh giá một cách xác thực dựa trên hiệu quả và chi phí, các đề xuất bãi bỏ quy định cần phải tính đến tác động có thể có đối với những nhóm bị ảnh hưởng. Tuy vậy, nhìn chung, tình trạng lạm phát điều tiết của những thập niên vừa qua mách bảo chúng ta rằng nên đặt trọng tâm vào việc chứng minh có nên duy trì một quy định có giá trị chưa rõ ràng thì hơn là tìm cách huỷ bỏ nó đi.

CÁC ĐIỂM THEN CHỐT VÀ CÁC ĐỊNH HƯỚNG CẢI THIỆN

Các điểm then chốt

Chính phủ trung ương ở tất cả các nước được tổ chức thành các bộ khác nhau (còn được gọi là các ban) và rất nhiều đơn vị hỗ trợ khác trong và ngoài phạm vi cơ cấu của bộ. Chức năng đã trở thành nguyên tắc chủ đạo để thành lập các bộ và tổ chức công việc của chính phủ. Đến lượt mình, các chức năng được phân thành nhóm theo tiêu chí không phân mảng, không chồng chéo, phạm vi kiểm soát và tính thuần nhất. Những tiêu chuẩn này cũng xác định cơ sở hợp lý của việc thành lập các bộ mới để đảm đương các chức năng mới. Cơ cấu

hành chính của quốc gia và các yếu tố văn hoá cũng liên quan tới cách thức tổ chức của chính phủ. Ngoài vấn đề chức năng, thỉnh thoảng các bộ mới có thể được thành lập để báo hiệu những ưu tiên chính sách mới, ví dụ về vấn đề bảo vệ môi trường.

Cách tiếp cận thông thường là cố gắng nhóm các chức năng vào các tổ chức đơn nhất nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho các bộ trưởng thực hiện thẩm quyền cụ thể của mình, không có sự chồng lấn hoặc tạo ra khoảng trống và như vậy, tăng cường trách nhiệm của các bộ. Tuy vậy, những thẩm quyền chồng chéo có thể là lợi thế trong việc tạo ra các cuộc tranh luận nội bộ và mang lại cho người dân các hình thức cung cấp dịch vụ khác nhau.

Áp lực cắt giảm chi tiêu công và thu hẹp quy mô hành chính đã buộc một số nước tổ chức lại và giảm bớt số lượng các bộ của chính phủ theo các cách khác nhau. Xu hướng này được củng cố thêm do việc phi tập trung hoá và yêu cầu tăng thêm thẩm quyền và nguồn lực của các đơn vị chính quyền cấp dưới. Trong các nền kinh tế chuyển đổi, những nỗ lực cơ cấu lại hệ thống kinh tế và chính trị tất yếu dẫn đến việc cơ cấu lại chính quyền trung ương.

Theo quy tắc chung, số lượng

các bộ không nên quá lớn ảnh hưởng đến việc điều phối và cũng không quá nhỏ để làm tăng quá mức khối lượng công việc cho mỗi bộ và làm giảm trách nhiệm của chúng. Trên thực tế, số lượng các bộ là khác nhau đáng kể giữa các nước, từ khoảng 100 bộ ở một số nước cho đến chưa đầy 10 bộ ở các nước khác. Mỗi bộ phục vụ trung bình khoảng 43 triệu dân ở Cộng hòa nhân dân Trung Hoa cho đến 1.300 người ở Đảo Cook.

Như vậy, số lượng các bộ của chính quyền trung ương là điều có ý nghĩa, không chỉ vì mục đích điều phối, mà còn để giảm bớt chi phí của chính phủ và duy trì áp lực đối với việc mở rộng bộ máy hành chính. Nói rộng ra, đa số các nước có thể vận hành hiệu quả khoảng 12 đến 18 bộ trung ương. Tuy vậy, bản thân việc giảm bớt số lượng các bộ không tạo ra lợi thế và trong một số trường hợp đặc biệt có thể làm suy yếu tính chịu trách nhiệm do việc hình thành nên các thực thể hỗn hợp.

Việc tổ chức các cơ quan điều tiết có ảnh hưởng quan trọng đối với hiệu lực của chức năng điều tiết, là chức năng cơ bản của chính phủ ở mọi quốc gia. Như đã trình bày ở trên, việc điều tiết đã mở rộng quá mức trong thế kỷ XX. Một phần, đó là do mối lo ngại ngày càng tăng về an toàn, y

tế cộng đồng, môi trường, bảo vệ người tiêu dùng, ổn định tài chính và ngân hàng... Nhưng bên cạnh đó, tình trạng chảy máu điều tiết thực sự cũng phát sinh ở nhiều nước với việc bổ sung thêm các quy định mới mà không bãi bỏ các quy định đã lỗi thời, hoặc quy định chi tiết một cách không cần thiết trong các luật giải quyết vấn đề có tính chất công. Tình trạng có quá nhiều quy định không chỉ gây ra phí tổn đối với chính quyền và nền kinh tế mà còn làm suy yếu chất lượng các quy định và việc thi hành chúng. Do đó, một phong trào diễn ra trên khắp thế giới hướng đến việc phi điều tiết đã bắt đầu vào cuối những năm 1980. Trong phong trào phi điều tiết rất đúng lúc và cần thiết đó, cần phải chú ý để không loại bỏ những quy định cần thiết và có hiệu quả. Bởi vậy, giống như các quy định mới phải được xem xét bằng cách thử nghiệm về chi phí và hiệu quả, các đề nghị huỷ bỏ các quy định hiện hành cũng phải được đánh giá bằng cách như vậy. Bởi vì cần phải tính đến những lực cản từ phía các cơ quan chịu trách nhiệm thi hành các quy định thuộc diện rà soát nên những cố gắng nghiêm túc để chấn chỉnh cơ chế điều tiết phải gồm cả việc xoá bỏ hoặc hợp nhất một số cơ quan điều tiết.

Các định hướng cải thiện

Chỉ có thể đưa ra rất ít khuyến nghị trong một lĩnh vực mang tính chính trị và phụ thuộc vào các đặc điểm của từng quốc gia như lĩnh vực tổ chức chính quyền. Tuy vậy, vẫn có thể đề xuất một số cách tiếp cận chung.

Nhìn chung, các nước đang phát triển thường kém thuận nhất hơn so với các nước phát triển và đều vừa mới giành được độc lập. Do đó, trong khi nguyên tắc về chức năng chi phối việc tổ chức chính quyền trung ương ở các nước phát triển, thì đa số các quốc gia đang phát triển có thể phải tính đến giá trị của các bộ phục vụ cho một khu vực địa giới hoặc nhóm đối tượng cụ thể, bất cứ khi nào việc cơ cấu lại chính quyền tỏ ra thích hợp.

Ngoài ra, có mối quan hệ bù trừ nhất định giữa việc điều phối và tính chịu trách nhiệm: số lượng lớn các bộ làm cho công tác điều phối trở nên khó khăn hơn nhưng lại tạo thuận lợi cho việc xác định trách nhiệm. Một điểm chung nữa của các nước đang phát triển là tính chịu trách nhiệm yếu thường đáng lo ngại và là một nguy cơ lớn hơn so với việc điều phối lỏng lẻo các quyết định. Trong phạm vi đó, dù số lượng các bộ là bao nhiêu, cũng cần phải chú ý để bảo đảm phân công trách nhiệm rõ ràng và đề ra

quy tắc chịu trách nhiệm. Tuy nhiên, trong khi số lượng cụ thể các bộ phụ thuộc chủ yếu vào quy mô quốc gia, mục đích và hoàn cảnh, phần lớn các nước đang phát triển có diện tích trung bình có thể có từ 12- 18 bộ và các nước rất nhỏ nên có ít hơn 10 bộ.

Liên quan đến khuôn khổ điều tiết, tình hình trở nên phức tạp ở đa số các nước đang phát triển do các quy định có nguồn gốc từ các chính quyền thực dân cũ, những quy định không những đã trở nên hoàn toàn lạc hậu mà còn được thiết kế trước hết nhằm kiểm soát và bóc lột hơn là bảo vệ người dân địa phương và khuyến khích cạnh tranh. Ngoài ra, phải kể đến rất nhiều quy định được ban hành sau khi giành được độc lập. Tuy nhiên, vấn đề chủ yếu ở đa số các nước đang phát triển không phải là chất lượng của các quy định mà là sự thực thi kém hiệu quả và không đúng các quy định này. Do đó, đa số các nước đang phát triển sẽ hưởng lợi từ cố gắng cải cách việc điều tiết theo hai hướng: (i) phân mảnh đáng kể mở hỗn loạn các quy định và (ii) xây dựng năng lực để bảo đảm thi hành mạnh mẽ, không phân biệt đối xử và đúng đắn các quy định cơ bản, nhất là những quy định về việc bảo vệ cạnh tranh, an toàn công cộng và y tế, môi trường và sử dụng đất đai.

CHÚ THÍCH

1. Dầu ra là hàng hoá hoặc dịch vụ được sản xuất; kết quả là mục đích mà theo đó dầu ra nhằm đạt được. Xem Chương 17.

2. Oakerson trong Perry, chủ biên (1989).

3. Self (1972).

4. Burton (1954).

5. Manning(1999a).

6. Self (1972).

7. OECD (1997b).

8. Một vài nước trên thế giới không có quân đội như Côxta Rica nhưng lại có nền an ninh quốc gia được bảo đảm hơn các nước láng giềng.

9. Phần này trích từ OECD (1997e); Ngân hàng Thế giới (1997); Fesler và Kettl (1991); Cooper và Newland chủ biên (1997).

10. OECD (1997e).