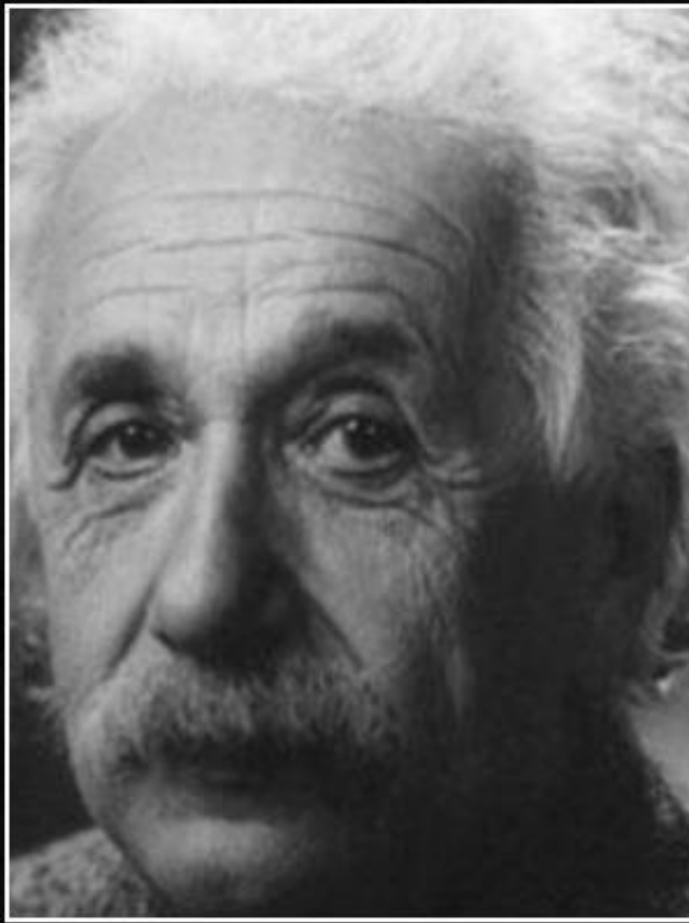


QUẢN LÝ CÔNG



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

Vũ Thành Tự Anh
Huỳnh Trung Dũng



If something is in me which can be called religious then it is the unbounded admiration for the structure of the world so far as our science can reveal it.

— *Albert Einstein* —

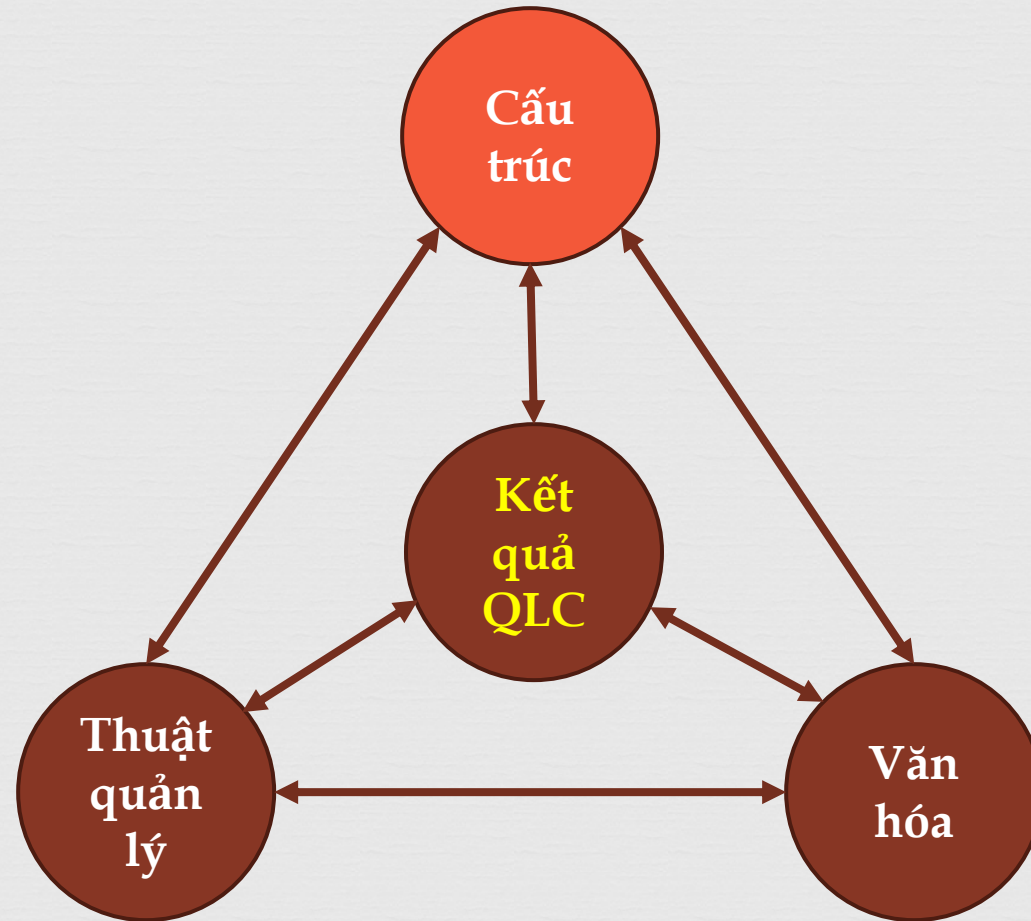
AZ QUOTES

Các chủ đề thảo luận



1. Cấu trúc trong quản lý công
2. Cấu trúc quyền lực chính trị và phân cấp – phân quyền
3. Cơ cấu của bộ máy hành chính công vụ
 1. Căn bệnh quan liêu của bộ máy hành chính công vụ
 2. Chính trị học của cấu trúc hành chính công vụ
4. Quy trình trong quản lý công

1. Cấu trúc trong quản lý công



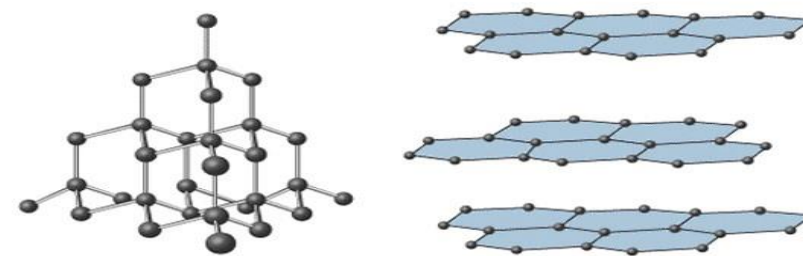
Lăng kính ba chiều trong phân tích quản lý công

Tại sao cấu trúc lại quan trọng?



❧ Bốn nguyên lý của chủ nghĩa cấu trúc

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



(a) Diamond

(b) Graphite

<http://www.scienceline.ucsb.edu/images/diamond-graph.jpg>



<https://zingnews.vn/ba-phuong-an-doi-hinh-tuyen-viet-nam-dau-malaysia-post1282892.html>

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



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

Bốn phương diện của cấu trúc trong quản lý công



CHÍNH TRỊ

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

CHÍNH PHỦ TRỰC TIẾP

- * Tổ chức chính phủ
 - * Nhân viên chính phủ
 - * Mục tiêu chính sách
- Kết quả đầu ra trực tiếp

CHUYÊN MÔN HỖ TRỢ

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

CHÍNH PHỦ GIÁN TIẾP

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

KẾT QUẢ ĐẦU RA SAU CÙNG

2. Cấu trúc quyền lực chính trị và phân cấp – phân quyền



Cấu trúc quyền lực chính trị



Chính phủ liên bang

Hai cấp chính quyền
(liên bang và tiểu bang)

Luật pháp liên bang và luật pháp
tiểu bang

Chính quyền TƯ chia sẻ quyền
lực với ĐP

Quyền lực từ dưới lên

Chính phủ nhất thể

Một cấp chính quyền
(trung ương/quốc gia)

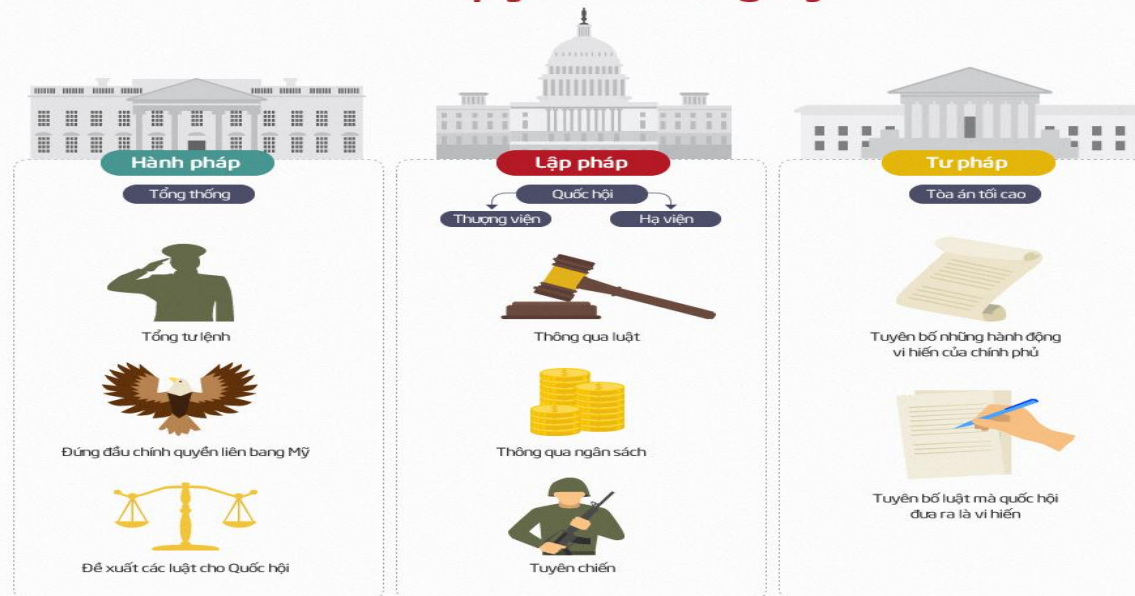
Luật pháp thống nhất trên toàn
quốc

Chính quyền TƯ giữ quyền lực
tuyệt đối

Quyền lực từ trên xuống
(phân cấp, ủy quyền)

Cấu trúc chính quyền Liên bang Mỹ

Chính quyền liên bang Mỹ

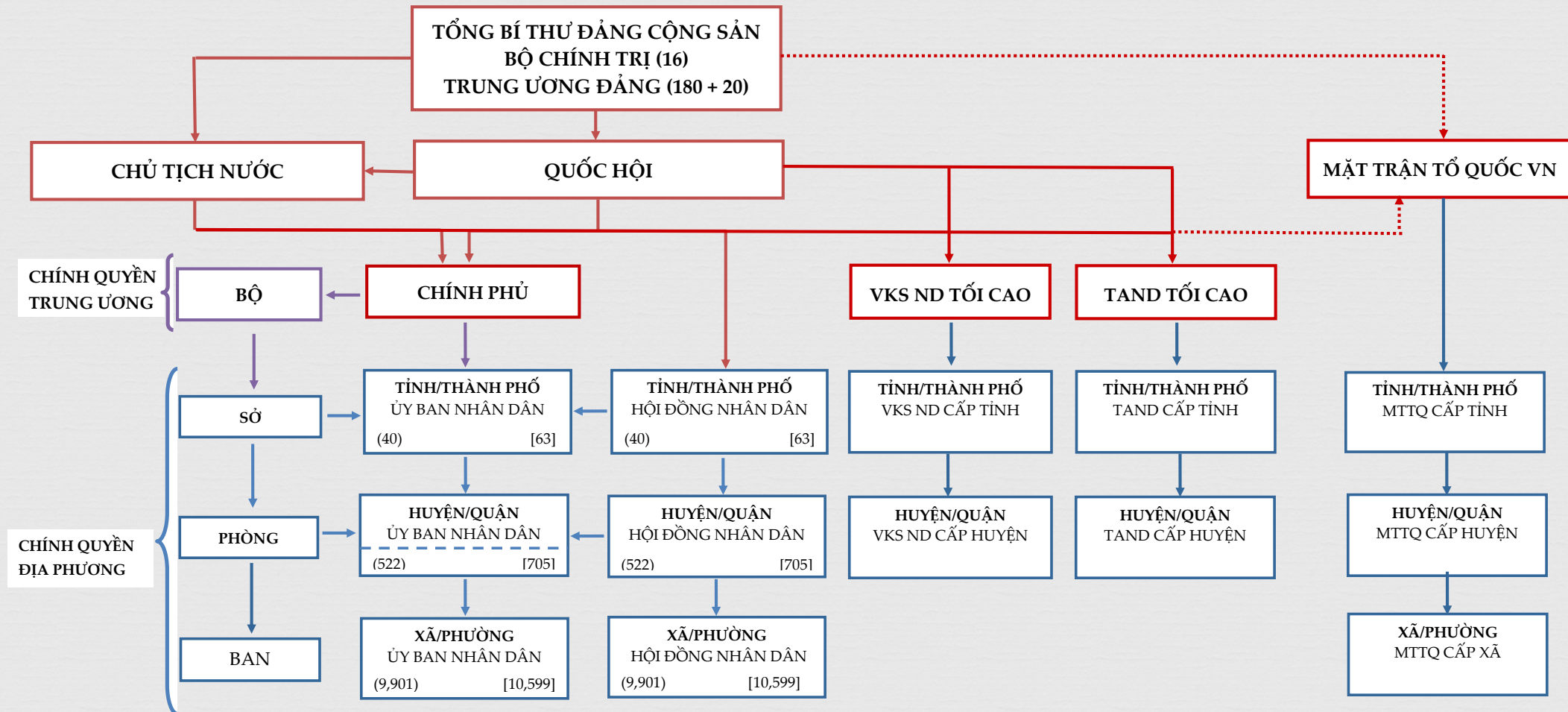


Cân bằng quyền lực



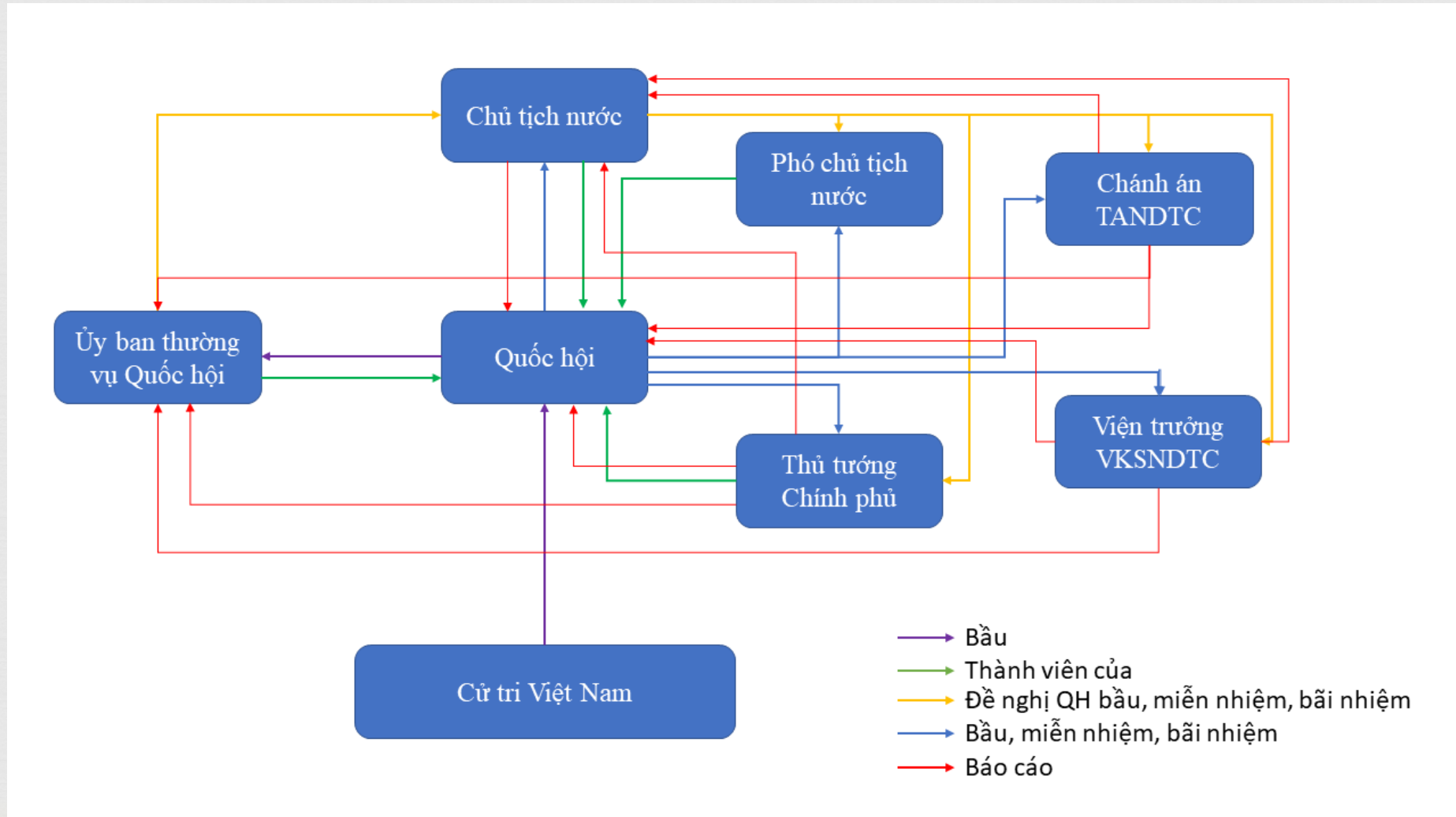
Cấu trúc hệ thống chính trị ở Việt Nam

Đảng & Nhà nước & Tổ chức chính trị - xã hội



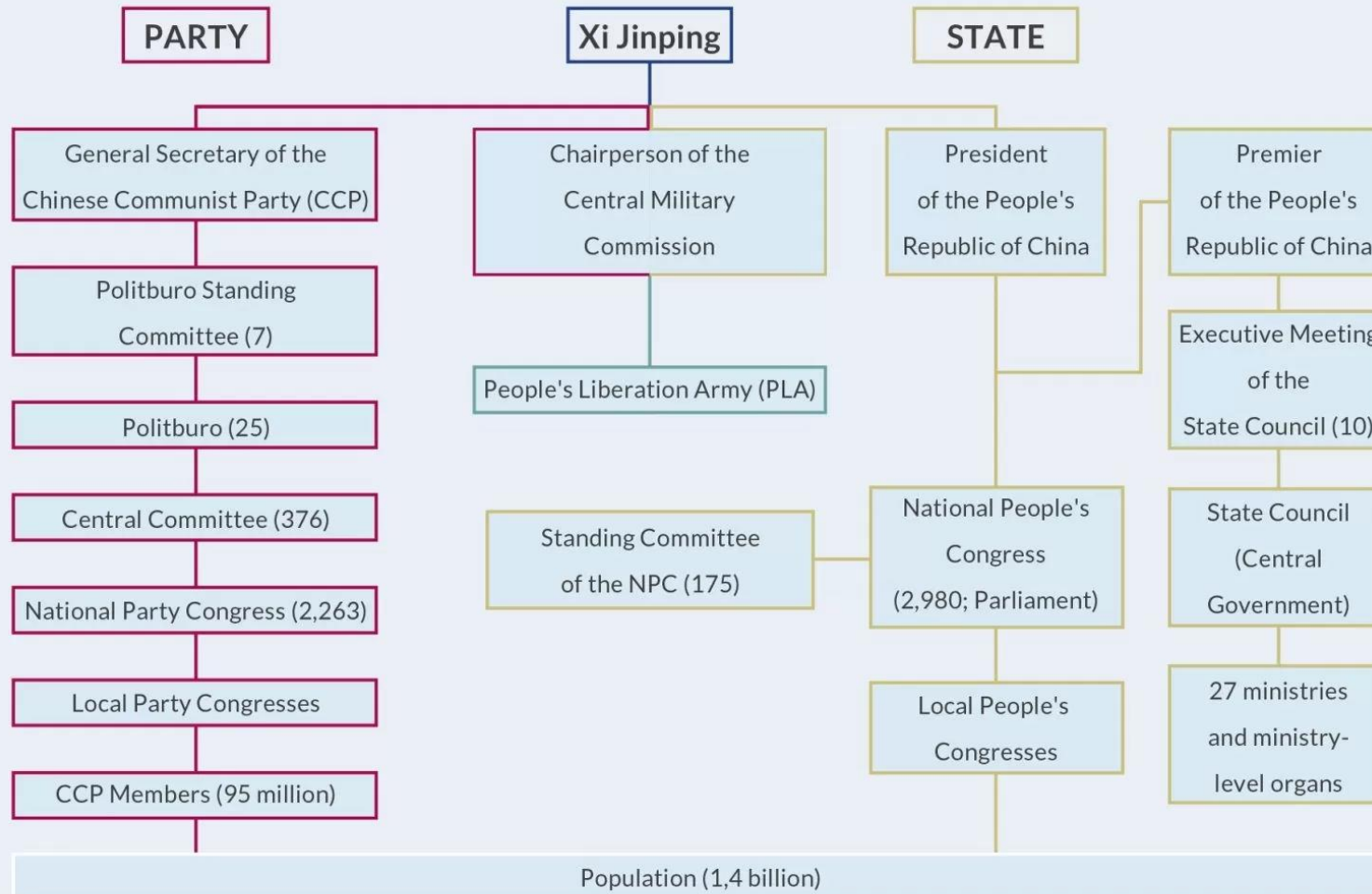
Nguồn: Vu Thanh Tu Anh (2016). "Vietnam: Decentralization amidst Fragmentation"

Mối quan hệ trong cấu trúc nhà nước ở Việt Nam



Hệ thống chính trị Trung Quốc

Organizational Chart of China's Party-State

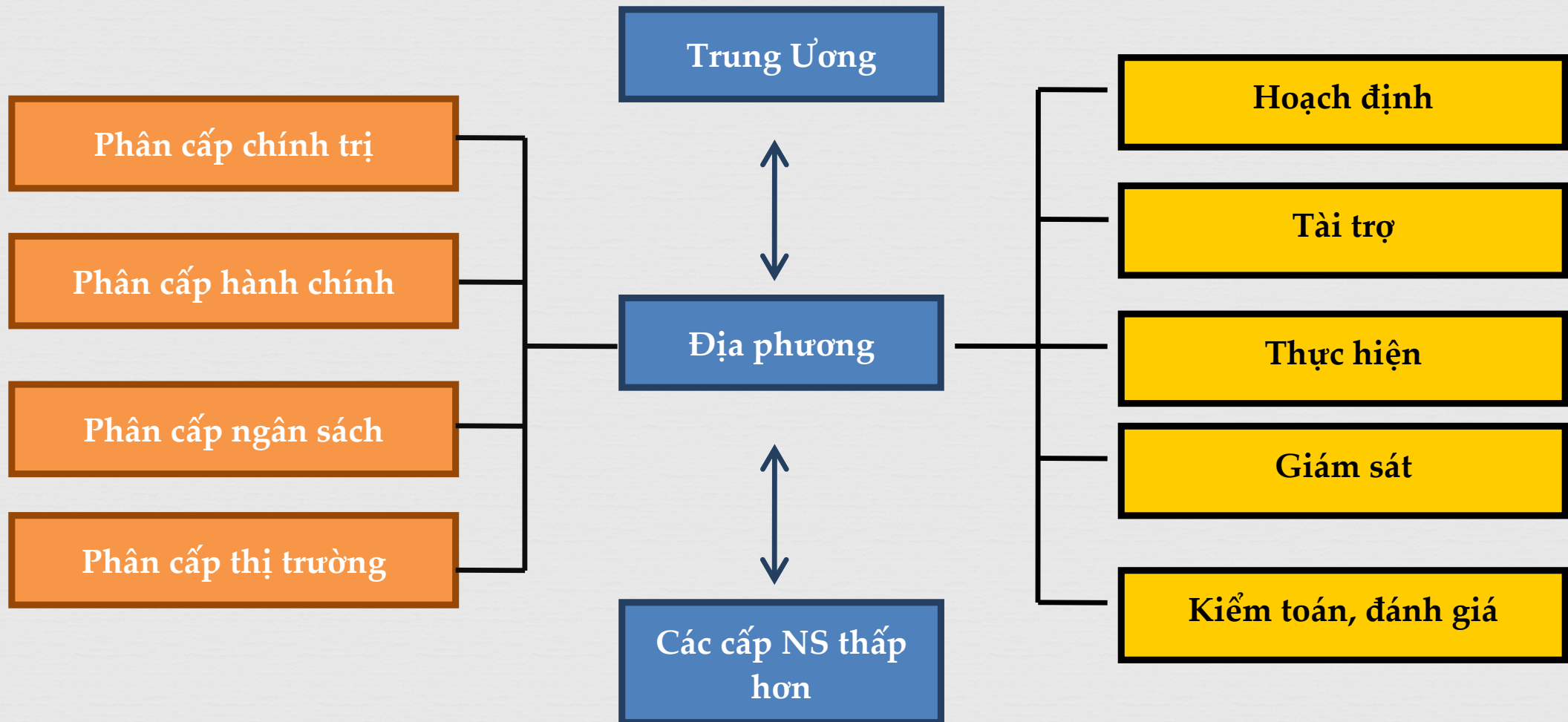


Note: Number in brackets = number of members

Sources: gov.cn; npc.gov.cn; 12371.cn; cpc.people.com.cn; Heilmann (2016).

<https://globaleurope.eu/globalization/ged-explains-the-central-committee-of-the-chinese-communist-party-what-is-it-and-why-should-we-care/>

Cấu trúc phân cấp - phân quyền



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

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

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

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

3. Cơ cấu của bộ máy hành chính công vụ (bureaucracy)



Cơ cấu tổ chức bộ máy chính phủ





CƠ CẤU TỔ CHỨC CHÍNH PHỦ ĐƯƠNG NHIỆM

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

ỦY VIÊN BỘ CHÍNH TRỊ, THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ

PHẠM MINH CHÍNH

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



PHÓ THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ

PHÓ THỦ TƯỚNG THƯỜNG TRỰC CHÍNH PHỦ	ỦY VIÊN BỘ CHÍNH TRỊ, PHÓ THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ	ỦY VIÊN TW ĐẢNG, PHÓ THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ	BÍ THƯ TW ĐẢNG, PHÓ THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ	ỦY VIÊN TW ĐẢNG, PHÓ THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ
TRƯƠNG HÒA BÌNH	PHẠM BÌNH MINH	VŨ ĐỨC ĐAM	LÊ MINH KHÁI	LÊ VĂN THÀNH

				
Ngày sinh: 13/4/1955 Quê quán: Long An	Ngày sinh: 26/3/1959 Quê quán: Nam Định	Ngày sinh: 3/2/1963 Quê quán: Hải Dương	Ngày sinh: 10/12/1964 Quê quán: Bạc Liêu	Ngày sinh: 20/10/1962 Quê quán: Hải Phòng

BỘ TRƯỞNG, THỦ TRƯỞNG CƠ QUAN NGANG BỘ

ỦY VIÊN BỘ CHÍNH TRỊ, THƯỜNG TƯỚNG, BỘ TRƯỞNG BỘ QUỐC PHÒNG	ỦY VIÊN BỘ CHÍNH TRỊ, ĐẠI TƯỚNG, BỘ TRƯỞNG BỘ CÔNG AN	ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ NGOẠI GIAO	ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ NỘI VỤ	ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ TƯ PHÁP
PHAN VĂN GIANG	TÔ LÂM	BÙI THANH SƠN	PHẠM THỊ THANH TRÀ	LÊ THÀNH LONG

				
Ngày sinh: 14/10/1960 Quê quán: Nam Định	Ngày sinh: 10/7/1957 Quê quán: Hưng Yên	Ngày sinh: 16/10/1962 Quê quán: Hà Nội	Ngày sinh: 21/1/1964 Quê quán: Nghệ An	Ngày sinh: 23/9/1963 Quê quán: Thanh Hóa

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ	ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ TÀI CHÍNH	ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ CÔNG THƯƠNG	ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN	ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ GIAO THÔNG VẬN TẢI
NGUYỄN CHÍ DŨNG	HỒ ĐỨC PHƯỚC	NGUYỄN HỒNG DIỄN	LÊ MINH HOAN	NGUYỄN VĂN THẾ

				
Ngày sinh: 5/8/1960 Quê quán: Hà Tĩnh	Ngày sinh: 1/11/1963 Quê quán: Nghệ An	Ngày sinh: 16/3/1965 Quê quán: Thái Bình	Ngày sinh: 19/1/1961 Quê quán: Đồng Tháp	Ngày sinh: 27/11/1966 Quê quán: Đồng Tháp

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ XÂY DỰNG	ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG	ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ THÔNG TIN VÀ TRUYỀN THÔNG	ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ LAO ĐỘNG - THƯƠNG BINH VÀ XÃ HỘI	ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ VĂN HÓA, THỂ THAO VÀ DU LỊCH
NGUYỄN THANH NGHỊ	TRẦN HỒNG HÀ	NGUYỄN MẠNH HÙNG	ĐÀO NGỌC DUNG	NGUYỄN VĂN HÙNG

				
Ngày sinh: 12/8/1976 Quê quán: Cà Mau	Ngày sinh: 19/4/1963 Quê quán: Hà Tĩnh	Ngày sinh: 24/7/1962 Quê quán: Bắc Ninh	Ngày sinh: 6/6/1962 Quê quán: Hà Nam	Ngày sinh: 20/4/1961 Quê quán: Quảng Trị

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ	ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO	ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG BỘ Y TẾ	ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG, CHỦ NHIỆM ỦY BAN DÂN TỘC	ỦY VIÊN TW ĐẢNG, THỐNG ĐỐC NGÂN HÀNG NHÀ NƯỚC VIỆT NAM
HUỲNH THÀNH ĐẠT	NGUYỄN KIM SƠN	NGUYỄN THANH LONG	HÀU A LÊNH	NGUYỄN THỊ HỒNG

				
Ngày sinh: 26/8/1962 Quê quán: Bến Tre	Ngày sinh: 18/11/1966 Quê quán: Hải Phòng	Ngày sinh: 3/9/1966 Quê quán: Nam Định	Ngày sinh: 22/6/1973 Quê quán: Lào Cai	Ngày sinh: 27/3/1968 Quê quán: Hà Nội

ỦY VIÊN TW ĐẢNG, TỔNG THANH TRA CHÍNH PHỦ	ỦY VIÊN TW ĐẢNG, BỘ TRƯỞNG, CHỦ NHIỆM VĂN PHÒNG CHÍNH PHỦ
ĐOÀN HỒNG PHONG	TRẦN VĂN SƠN

	
Ngày sinh: 2/1/1963 Quê quán: Nam Định	Ngày sinh: 1/12/1961 Quê quán: Nam Định

infographics.vn

TTXVN

Căn bệnh quan liêu của bộ máy hành chính công vụ



Lý thuyết giải thích cho sự thất bại của bộ máy hành chính công vụ (Bozeman)

❧ Mơ hồ về mục tiêu (goal ambiguity):

- ❧ Công chức nhà nước không thích thay đổi và chỉ tập trung vào việc *làm đúng quy trình* và *quy định* và “các chi tiết chi li” vì họ được giao các mục tiêu không rõ ràng;

❧ Tối đa hóa thỏa dụng (utility maximization):

- ❧ Cá nhân hành động vì lợi ích riêng. Thất bại xảy ra khi lợi ích của công chức nhà nước không tương thích với lợi ích của tổ chức.

❧ Quyền sở hữu (property rights):

- ❧ Động cơ của tổ chức và công chức không tương thích do thiếu động lực vật chất (công chức không có quyền sở hữu).

❧ Vấn đề ủy quyền và thừa hành (principal-agent problems):

- ❧ Do bất cân xứng thông tin và mâu thuẫn lợi ích, dẫn tới rủi ro đạo đức của người thừa hành và thiệt hại cho người ủy quyền.

❧ Khả năng thích nghi kém (maladaptation):

- ❧ Cấu trúc tổ chức trì trệ, không phù hợp với môi trường hoạt động, dẫn đến thiếu kết nối và thất bại hành chính.

Chính trị học của cấu trúc hành chính công vụ



☞ Các hình thái chính trị chủ yếu

- ☞ Chính trị dựa vào ý thức hệ (ideology-based)
- ☞ Chính trị dựa vào lợi ích (interest-based)
- ☞ Chính trị vùng miền (regionalism)

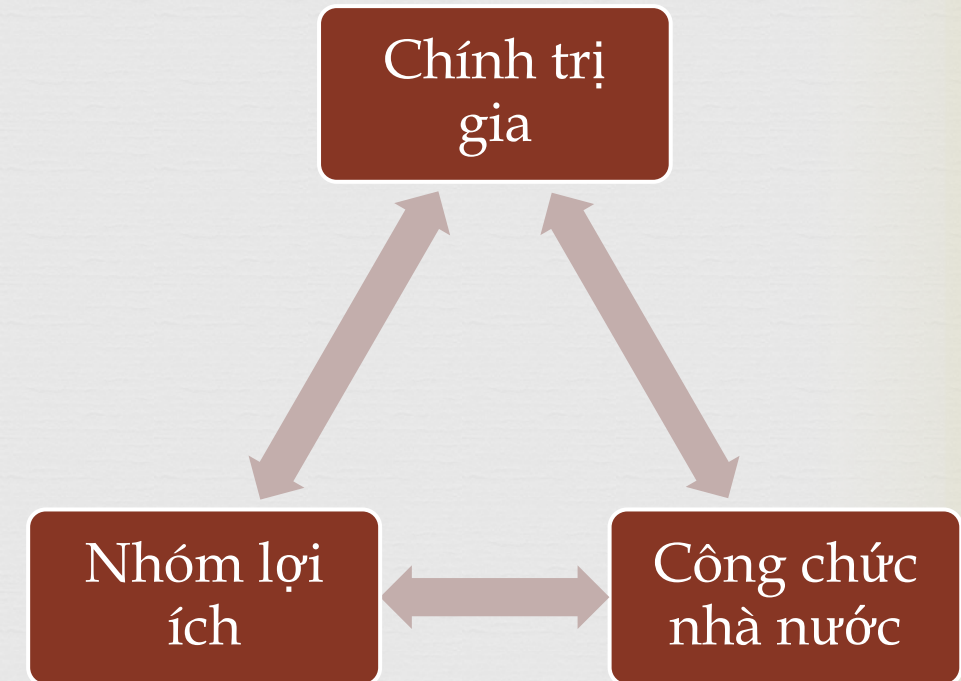
☞ Đảng lãnh đạo

- ☞ Đảng đề ra chủ trương, đường lối, chính sách lớn, định hướng cho tổ chức và hoạt động của Nhà nước.
- ☞ Đảng quyết định nhân sự giữ các chức vụ quan trọng trong bộ máy nhà nước
- ☞ Đảng kiểm tra các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các chủ trương, đường lối của Đảng.

☞ Nhà nước quản lý

- ☞ Nhà nước thể chế hóa chủ trương của Đảng thành pháp luật, chính sách ...

Thí nghiệm tưởng tượng của Terry Moe



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

4. Quy trình trong quản lý công



Hội chứng “Đúng quy trình”: Quy trình là thảm họa, tội đồ, nguyên nhân của thất bại?



Cả nhà làm quan 'đúng quy trình': Phình to quyền lực gia đình

26/09/2016, 09:13

TCDN - “Nếu cứ để tình trạng cả họ, cả nhà làm quan “đúng quy trình” thì đến một lúc nào đó quyền lực

Góc nhìn

Thứ sáu, 8/7/2016, 10:36 (GMT+7)

Đổ lỗi cho quy trình



Đức Hoàng
Nhà báo

+ Theo dõi

Bữa bổi “quy trình”

18-09-2016 - 23:30 | Trong nước

f Chia sẻ

Theo dõi Người Lao Động trên Google News

Thông tin ông Triệu Tài Vinh, Bí thư Tỉnh ủy Hà Giang, có vợ, em trai, em gái và một số người thân đang nắm giữ vị trí lãnh đạo các cơ quan, ban ngành tại tỉnh này đang gây xôn xao dư luận.

Bạn đọc làm báo

25/06/2016 09:50 GMT+7

Dị ứng với cụm từ “đúng quy trình”



TUỔI TRẺ ONLINE

Tuổi Trẻ trên Google News

Quy trình hay sự biện hộ vô cảm?



LÊ XUÂN CHIẾN - Thứ năm, 07/07/2016 06:00 (GMT+7)

Theo dõi Báo Lao Động trên Google News

Cập nhật: 15:59, Chủ Nhật, 18/06/2017



Câu chuyện đúng quy trình và những hệ lụy

(ANTV) - Trong thời gian vừa qua, cụm từ "đúng quy trình" đang xuất hiện trên các phương tiện truyền thông với tần suất lớn hơn bao giờ hết. Điều đáng tiếc là người ta thường nhắc tới một quy trình đúng nhưng lại gây ra hậu quả xấu do được thực hiện bởi những người thiếu trách nhiệm.

Quy trình là gì

- ❧ A process is a series of actions which are carried out in order to achieve a **particular** result.” (<https://www.collinsdictionary.com/>)
- ❧ A process: set of interrelated or interacting activities that use inputs to deliver an **intended** result (ISO)
- ❧ (<https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/archive/pdf/en/iso9001-2015-process-appr.pdf>)

Câu hỏi thảo luận nhóm

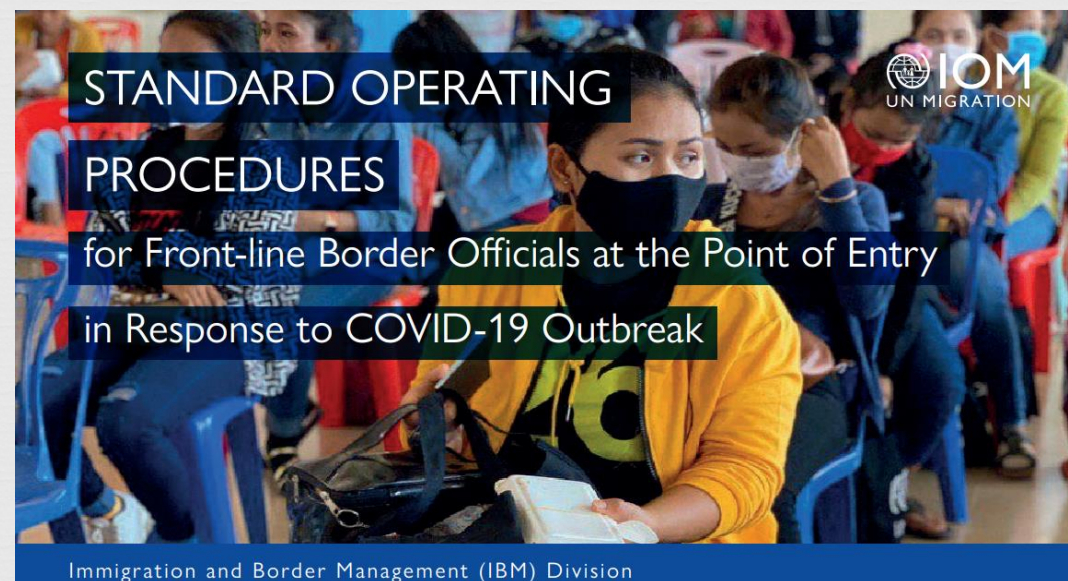


- ❧ Câu 1: Giả định không có quy trình thì một tổ chức hoạt động hàng ngày theo cách gì?
 - ❧ Thử đưa ra 3 cách (không phải quy trình)
 - ❧ Hiệu quả ra sao?
 - ❧ Vì sao?
- ❧ Câu 2: Làm đúng quy trình nhưng kết quả không đạt được như mong muốn thì cần làm gì?

Tại sao quy trình quan trọng?



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



https://www.ecampus.iom.int/pluginfile.php/38665/block_html/content/SOP%20COVID%2019%20response%20info%20sheet.pdf

Quy trình trong khu vực tư

❧ **What are standard operating procedures?**

❧ Standard operating procedures (SOPs) are documented processes created by companies to ensure consistency. They establish guidelines or instructions so employees know what to do in specific situations, allowing them to work more productively while complying with regulations and expectations.

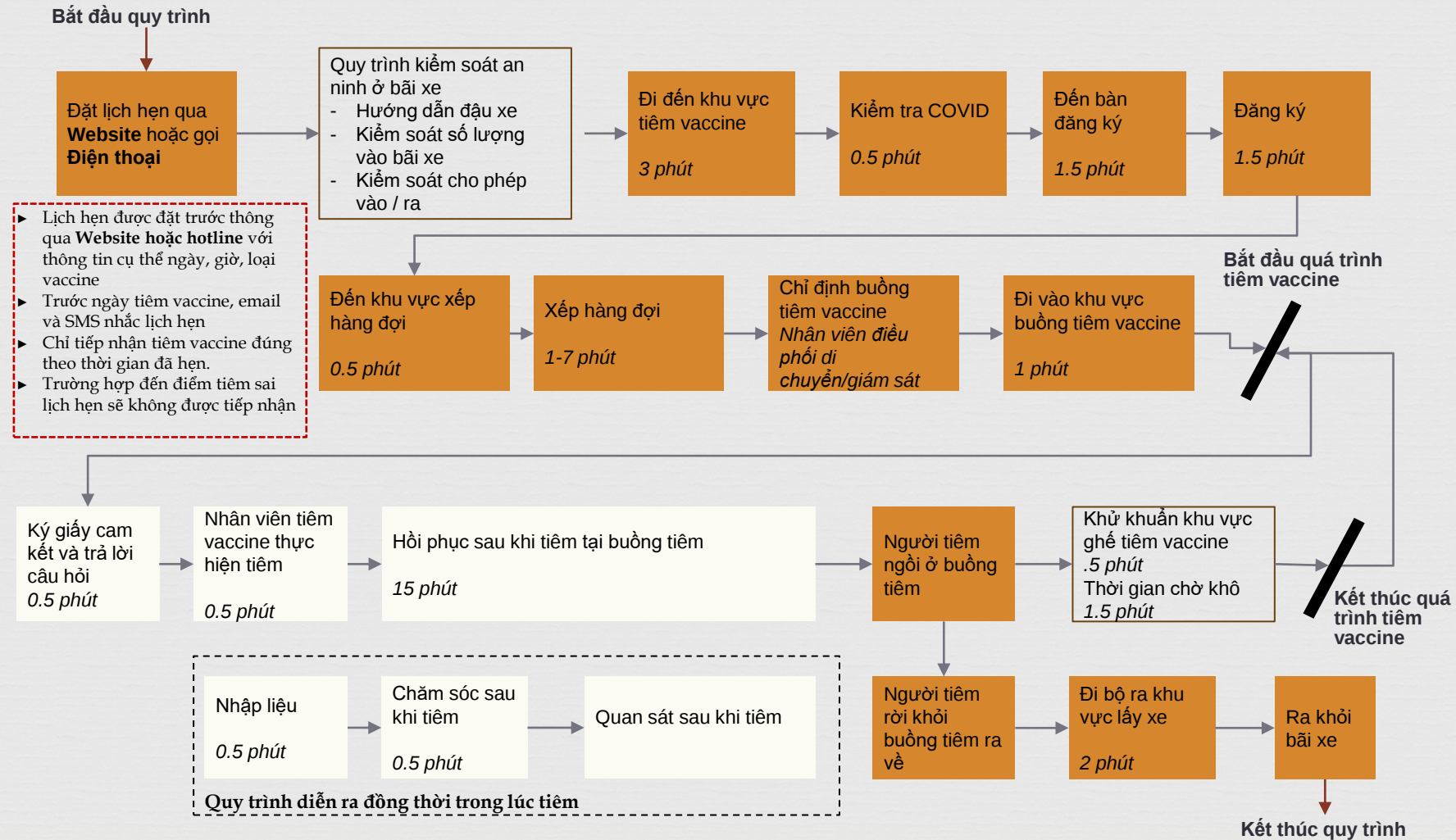
❧ [https://scribeshow.com/library/why-are-sops-important#:~:text=Standard%20operating%20procedures%20\(SOPs\)%20are,complying%20with%20regulations%20and%20expectations.](https://scribeshow.com/library/why-are-sops-important#:~:text=Standard%20operating%20procedures%20(SOPs)%20are,complying%20with%20regulations%20and%20expectations.)

Quy trình trong khu vực công

- ❧ Các nguyên tắc của Bộ máy hành chính công vụ (Max Weber)
 - ❧ Hoạt động được thực hiện trên cơ sở liên tục
 - ❧ Phân công lao động rõ ràng
 - ❧ Quyền lực có tính tôn ti trật tự
 - ❧ Quan chức không phải là người sở hữu nguồn lực của tổ chức hay có quyền tài sản đối với vị trí của họ
 - ❧ Công việc được thực hiện trên cơ sở văn bản.
- ❧ Làm sao để thực hiện các nguyên tắc trên: Quy trình.
- ❧ Cấu trúc dẫn đến Quy trình; quy trình là thể hiện hoạt động của cấu trúc.

Quy trình tiêm chủng ở bang Ontario (Canada)

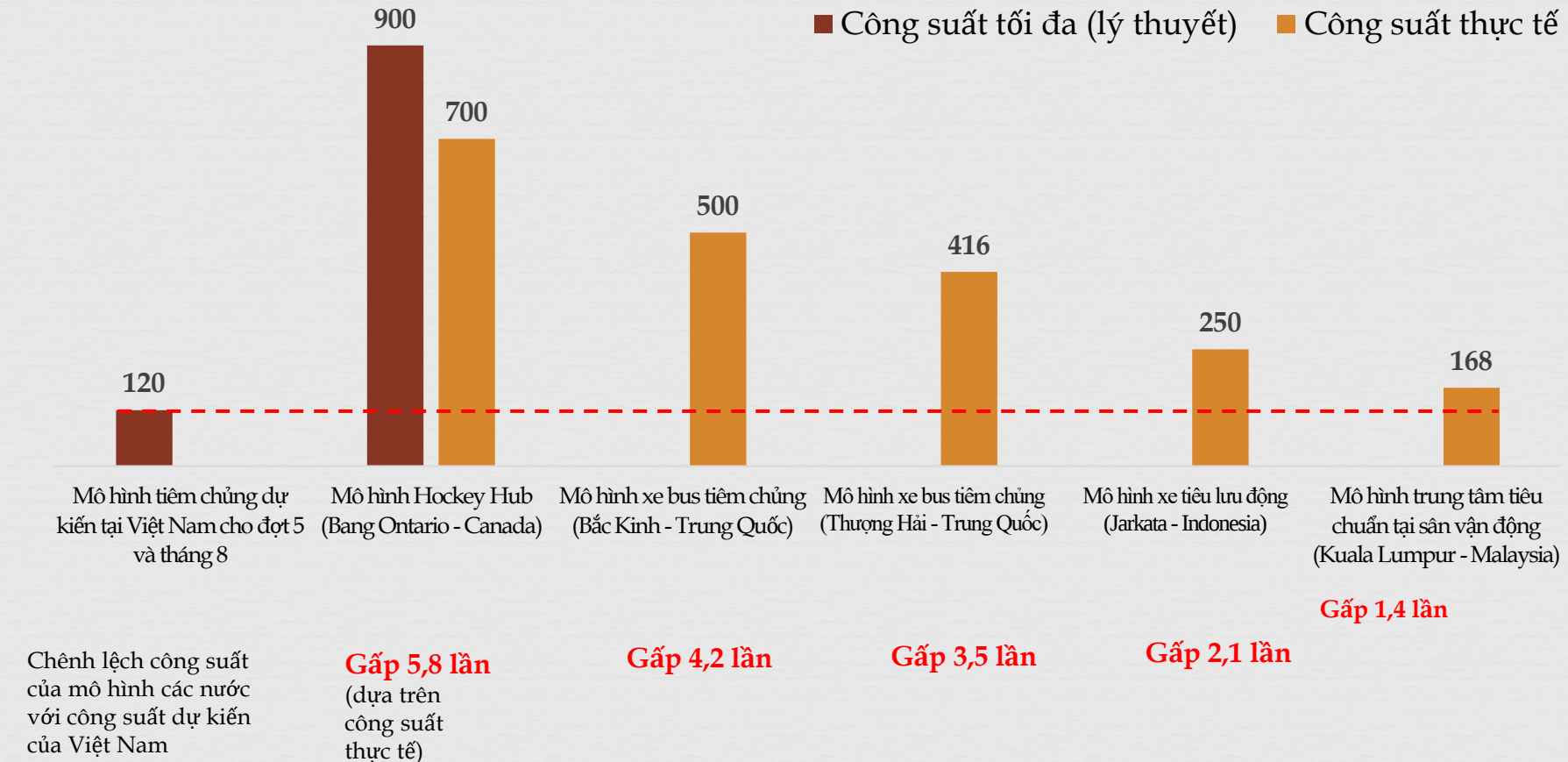
- ✎ Bang Ontario – Canada | Quy trình kiểm soát chặt chẽ với thời gian tại mỗi bước được tính toán cụ thể giúp đạt được công suất tiêm 4,500 liều/ngày (ca làm việc 10h)



So sánh kết quả của một số mô hình tiêm chủng

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

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



Tóm tắt

- ❧ Nền chính trị của cấu trúc hành chính công vụ (politics of bureaucratic structure) định hình bộ máy quản lý và nền hành chính
- ❧ Cấu trúc ảnh hưởng đến nhiệm vụ và kết quả của nhà quản lý
- ❧ Cấu trúc thể hiện qua quy trình