

KINH NGHIỆM TỔ CHỨC BỘ MÁY NHÀ NƯỚC Ở MỘT SỐ QUỐC GIA VÀ NHỮNG GỢI MỞ ĐỐI VỚI VIỆT NAM

VŨ THỊ HỒNG DIỆP (*)

Tóm tắt: Hiện nay, nhiều nước trên thế giới đã triển khai các mô hình cải cách hành chính thành công, góp phần tinh gọn bộ máy, tối ưu hóa nguồn lực và nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công cho người dân. Bài viết nghiên cứu kinh nghiệm tổ chức bộ máy nhà nước ở một số quốc gia, đây cũng có thể xem là những gợi mở đối với Việt Nam trong quá trình đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

Từ khóa: Kinh nghiệm; một số quốc gia; những gợi mở; tổ chức bộ máy nhà nước; Việt Nam.

Abstract: Currently, many countries in the world have successfully implemented administrative reform models, contributing to streamlining the apparatus, optimizing resources and improving the quality of public service provision for the people. This article studies the experience of organizing the state apparatus in some countries, which can also be considered as suggestions for Vietnam in the process of innovation, arranging the organization of the state administrative apparatus to be streamlined, effective and efficient.

Keywords: Experience; some countries; suggestions; state apparatus organization; Vietnam.

Ngày nhận bài: 15/4/2025

Ngày biên tập: 04/6/2025

Ngày duyệt đăng: 18/6/2025

1. Cơ sở lý luận về tổ chức bộ máy nhà nước hiện đại

Trong lý luận quản lý nhà nước hiện đại, việc tổ chức bộ máy hành chính công đóng vai trò trung tâm trong việc đảm bảo hiệu quả và hiệu lực của quản trị quốc gia. Một trong những nền tảng lý luận sớm nhất và có ảnh hưởng sâu rộng là mô hình bộ máy quan liêu của Max Weber. Ông cho rằng bộ máy nhà nước cần được tổ chức theo nguyên tắc thứ bậc rõ ràng, chuyên môn hóa cao, hoạt động dựa trên luật pháp và các quy trình chuẩn mực. Mô hình này giúp đảm bảo tính ổn định, nhất quán và khả năng kiểm soát trong việc thực thi quyền lực nhà nước⁽¹⁾.

Tuy nhiên, từ cuối thế kỷ XX, trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế, mô hình hành chính công truyền thống đã bộc lộ những hạn chế, không còn phù hợp với bối cảnh mới, nhiều quốc gia đã chuyển sang tiếp cận theo trào lưu Quản lý công mới (NPM). Trào lưu này đề cao nguyên tắc thị trường, tính hiệu quả, cạnh

tranh và phục vụ người dân như khách hàng. Theo đó, bộ máy nhà nước không chỉ thực thi quyền lực mà còn phải đảm bảo cung cấp dịch vụ công chất lượng cao với chi phí hợp lý, linh hoạt và có thể đo lường kết quả đầu ra⁽²⁾. Tuy nhiên, NPM cho rằng bộ máy nhà nước hiện đại không thể vận hành hiệu quả nếu chỉ dựa trên quyền lực hành chính thuần túy, mà cần phối hợp chặt chẽ với thị trường và xã hội để cùng thực thi chính sách công. Việc tổ chức bộ máy, vì vậy phải hướng tới sự mở rộng không gian tham gia, tính minh bạch và cơ chế giải trình cao⁽³⁾.

Đây là những lý thuyết nền tảng, quan trọng từng bước định hình mô hình tổ chức bộ máy nhà nước hiện đại, phù hợp với sự vận động của nền kinh tế thị trường dưới tác động của xu thế toàn cầu hóa và cách mạng khoa học kỹ thuật. Từ các hệ tiếp cận trên, có thể rút ra những nguyên tắc cốt lõi trong tổ chức bộ máy nhà nước hiện đại: 1) Cấu trúc tổ chức tinh gọn, chức năng rõ ràng, tránh chồng chéo; 2) Phân cấp và phân quyền hợp lý gắn với trách nhiệm giải trình;

(*) ThS; Trường Đại học Thành Đông

3) Ứng dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin và các công cụ quản trị hiện đại; 4) Lấy hiệu quả phục vụ người dân và doanh nghiệp làm thước đo chính.

2. Thực trạng tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tại Việt Nam

Trong những năm qua, công cuộc cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước đã trở thành một trọng tâm chiến lược trong đổi mới toàn diện hệ thống chính trị tại Việt Nam. Trọng tâm là việc tinh gọn đầu mối, giảm biên chế, nâng cao hiệu lực, hiệu quả và đảm bảo tính minh bạch, trách nhiệm giải trình trong hoạt động công vụ. Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị Trung ương 6 khóa XII xác định rõ mục tiêu: “Đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”. Trên cơ sở quan điểm chỉ đạo của Đảng và Nhà nước, các bộ, ngành và địa phương đã triển khai quyết liệt các giải pháp để sắp xếp lại tổ chức bộ máy. Nhân dân rất quan tâm và đồng tình với những kết quả rất quan trọng trong việc tinh gọn tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, cho rằng đây là việc làm rất cần thiết và đúng hướng, thể hiện quyết tâm của Đảng và Nhà nước trong việc xây dựng một bộ máy hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Đặc biệt, với quan điểm “Tinh - gọn - mạnh - hiệu năng - hiệu lực - hiệu quả”, sự chỉ đạo quyết liệt của Tổng Bí thư Tô Lâm, của Bộ Chính trị đã tạo thống nhất trong nhận thức và hành động, nhận được sự đồng tình ủng hộ cao của cả hệ thống chính trị và toàn xã hội bởi việc thực hiện chủ trương trên sẽ tạo sinh lực mới cho nhiệm vụ bảo vệ, xây dựng và phát triển đất nước trong thời gian tới để đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước, khắc phục những bất cập, hạn chế làm giảm hiệu quả lãnh đạo, quản lý, điều hành trong tổ chức, hoạt động của bộ máy hệ thống chính trị và gây lãng phí nguồn lực. Tuy nhiên, trong bối cảnh chuyển đổi số và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, yêu cầu đặt ra là phải tiếp tục đổi mới mô hình tổ chức, phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cơ quan, tăng cường phân quyền và cơ chế kiểm soát quyền lực để bộ máy hành chính hoạt động minh bạch, hiệu quả hơn nữa.

3. Kinh nghiệm sắp xếp bộ máy hành chính ở một số quốc gia

3.1. Tại Singapore

Singapore được xem là hình mẫu tiêu biểu trong việc xây dựng một nền hành chính công hiện đại, hiệu quả và minh bạch. Kể từ thập niên 1990, Singapore đã theo đuổi mạnh mẽ trào lưu NPM, kết hợp hài hòa giữa nguyên tắc quản trị hiện đại khu vực công với tinh thần hiệu quả của khu vực tư. Chính phủ Singapore không ngừng tinh gọn bộ máy, đẩy mạnh phân cấp, ủy quyền trong quản lý nhân sự và tài chính, giúp hệ thống công vụ vận hành linh hoạt và đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người dân. Trong khi nhiều quốc gia áp dụng nguyên tắc thị trường vào cải cách khu vực công nhưng không đạt hiệu quả mong muốn thì Singapore lại tạo dựng một mô hình quản lý công mang tính tiên phong, cân bằng giữa hiệu quả thị trường và vai trò định hướng của nhà nước.

Singapore không đặt tư nhân hóa làm ưu tiên hàng đầu trong cải cách khu vực công, thay vào đó, nước này lựa chọn mô hình doanh nghiệp cho một số đơn vị cung ứng dịch vụ công, áp dụng các nguyên tắc quản trị doanh nghiệp mà vẫn duy trì sự kiểm soát của nhà nước. Cách tiếp cận chính sách của Singapore mang tính khách quan, hướng đến phát triển bền vững, với triết lý chuyển đổi từ tư duy “nhiệm vụ được giao” sang “hợp tác”, từ “trách nhiệm cá nhân” sang “cùng nhau hành động” và từ “cung cấp dịch vụ” sang “tạo lập giá trị”. Chính những yếu tố này đã giúp Singapore xây dựng được một nền hành chính hiệu quả, thích ứng nhanh với sự thay đổi của thời đại.

Chính phủ Singapore triển khai Chương trình “Dịch vụ công cộng thế kỷ XXI” từ năm 1995, nhằm khuyến khích sự đổi mới, sáng tạo trong nền công vụ. Mỗi công chức được yêu cầu đề xuất ít nhất một sáng kiến cải tiến dịch vụ công mỗi năm, qua đó tiết kiệm gần 5 tỷ đô la Singapore sau 10 năm thực hiện. Mô hình tổ chức bộ máy hành chính tại Singapore nổi bật với tính tinh gọn, phân quyền rõ ràng, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ và tạo lập cơ chế quản trị công dựa trên kết quả đầu ra. Chính phủ cũng thực hiện việc tuyển chọn và đãi ngộ công chức theo hướng cạnh tranh, linh hoạt, sẵn sàng thu hút nhân tài từ khu vực tư nhân và quốc tế.

Ngoài ra, Singapore không đặt mục tiêu tư nhân hóa toàn diện, mà chuyển một số cơ quan dịch vụ công sang mô hình doanh nghiệp nhà nước, vận hành theo nguyên tắc thị trường nhưng vẫn chịu sự kiểm soát của nhà nước.

3.2. Tại Cộng hòa Liên bang Đức

Cộng hòa Liên bang Đức là quốc gia theo mô hình nhà nước liên bang, trong đó quyền lực được phân chia rõ ràng giữa chính phủ liên bang và các bang, với tổng cộng 16 bang. Mỗi bang có quyền tự quyết định và điều hành trong nhiều lĩnh vực quan trọng, đặc biệt là trong các chính sách giáo dục, an sinh xã hội và quản lý hành chính công. Sự phân cấp quyền lực này không chỉ tạo ra tính linh hoạt trong quản lý nhà nước mà còn giúp các chính quyền địa phương có thể phản ứng nhanh chóng và hiệu quả với các vấn đề đặc thù của địa phương, đồng thời giảm bớt gánh nặng cho chính quyền trung ương. Mô hình này đặc biệt phù hợp với Đức, nơi có sự khác biệt rõ rệt về đặc điểm văn hóa, kinh tế và xã hội giữa các bang. Quyền tự quyết tại các bang không chỉ giúp tăng cường tính tự chủ và sáng tạo trong quản lý mà còn tạo điều kiện cho việc thử nghiệm các chính sách mới, từ đó các bang có thể học hỏi và điều chỉnh các mô hình quản lý phù hợp với đặc thù của mình. Tuy nhiên, trong hệ thống này, Chính phủ liên bang vẫn đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo sự đồng nhất về các chính sách quốc gia và giám sát sự thực thi các quy định pháp lý.

Một trong những cải cách hành chính nổi bật của Đức trong những năm gần đây là quá trình tinh giản cấp trung gian, nhằm giảm bớt sự chồng chéo trong công tác quản lý và tăng tính hiệu quả trong công việc của các cơ quan nhà nước. Đồng thời, tiến hành hợp nhất các cơ quan chức năng tương đồng, giúp nâng cao sự thống nhất và giảm bớt thủ tục hành chính phức tạp, tạo thuận lợi cho việc cung cấp dịch vụ công cho người dân và doanh nghiệp. Đặc biệt, Chính phủ Đức đã triển khai mô hình hành chính “một cửa”, cho phép người dân và doanh nghiệp tiếp cận dịch vụ hành chính một cách thuận tiện và nhanh chóng hơn. Về chế độ công chức, áp dụng một hệ thống tuyển chọn và đánh giá năng lực công chức dựa trên nguyên tắc cạnh tranh công bằng, với quy trình

tuyển dụng khắt khe và minh bạch. Các công chức được đánh giá năng lực thường xuyên và có cơ hội thăng tiến dựa trên hiệu quả công việc thay vì thâm niên công tác.

3.3. Tại Vương quốc Thụy Điển

Thụy Điển là một quốc gia tiên phong trong việc xây dựng mô hình hành chính công hiện đại theo hướng phân quyền mạnh mẽ, tự chủ cao và quản trị dựa trên niềm tin. Bộ máy hành chính của Thụy Điển được tổ chức thành ba cấp chính: trung ương, khu vực (hạt) và địa phương (đô thị). Trong đó, các cấp địa phương được trao quyền tự quyết rất lớn trong việc cung cấp các dịch vụ công cho người dân, từ giáo dục đến y tế, giao thông và các dịch vụ xã hội. Điều này không chỉ giúp nâng cao hiệu quả quản lý mà còn phản ánh sự tôn trọng và đáp ứng đúng nhu cầu của cộng đồng. Điểm đặc biệt trong mô hình hành chính của Thụy Điển là sự tách biệt rõ ràng giữa Chính phủ và các cơ quan hành chính độc lập. Chính phủ chỉ tập trung vào việc xây dựng chiến lược và chính sách quốc gia, trong khi các cơ quan hành chính thực hiện nhiệm vụ chuyên môn mà không bị can thiệp trực tiếp từ Chính phủ. Sự phân định này giúp tăng tính hiệu quả của bộ máy hành chính, giảm thiểu các rủi ro về chính trị và bảo vệ tính độc lập của các cơ quan công quyền trong việc thực thi pháp luật.

Thụy Điển không có chế độ công chức suốt đời như ở một số quốc gia khác. Công chức được tuyển chọn thông qua các cuộc thi cạnh tranh công bằng và được đánh giá định kỳ để đảm bảo chất lượng công việc. Mô hình này tạo ra môi trường làm việc năng động, sáng tạo, đồng thời thúc đẩy sự chuyển giao và cải cách liên tục trong bộ máy hành chính. Các công chức có cơ hội thăng tiến dựa trên năng lực và thành tích công việc, thay vì chỉ dựa vào thời gian công tác lâu dài. Thụy Điển cũng đặc biệt chú trọng đến minh bạch thông tin và ứng dụng công nghệ vào quản lý hành chính. Chính phủ điện tử được triển khai toàn diện, giúp người dân dễ dàng tiếp cận các dịch vụ công, đồng thời giám sát và đánh giá hoạt động của các cơ quan nhà nước, không chỉ giúp nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm của các cơ quan công quyền mà còn giảm thiểu tham nhũng và tạo niềm tin đối với người dân.

4. Những gợi mở đối với Việt Nam

Một là, về thể chế tổ chức bộ máy. Mô hình tổ chức bộ máy theo hướng tinh gọn, rõ chức năng, giảm tầng nấc trung gian của Singapore và Thụy Điển cho thấy bộ máy không cần phình to để làm tốt vai trò quản lý. Việt Nam có thể tiếp tục tinh giản các đơn vị trung gian không còn phù hợp, đồng thời hợp nhất những cơ quan có chức năng tương đồng, từ đó tránh phân mảnh và lãng phí nguồn lực. Mô hình tổ chức bộ máy của Đức và Thụy Điển là kinh nghiệm trong việc phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương trên cơ sở rõ ràng về nhiệm vụ, ngân sách và trách nhiệm giải trình. Việt Nam có thể đẩy mạnh việc giao quyền tự chủ tài chính, tổ chức bộ máy cho các tỉnh, thành phố lớn, đi kèm với cơ chế đánh giá định kỳ và kiểm toán độc lập để kiểm soát quyền lực hiệu quả hơn.

Hai là, về công vụ và nhân sự. Cộng hòa liên bang Đức và Thụy Điển đều xây dựng hệ thống công vụ dựa trên tiêu chí năng lực, tuyển dụng cạnh tranh và có hệ thống đánh giá công khai. Việt Nam có thể tham khảo bằng cách tăng cường các kỳ thi tuyển chọn cạnh tranh công khai cho vị trí lãnh đạo và chuyên gia, đồng thời thiết lập hệ thống thăng tiến dựa trên kết quả thực tế và cam kết phục vụ. Việc duy trì biên chế suốt đời tại Việt Nam đang làm giảm động lực phấn đấu và tính linh hoạt của bộ máy; do đó có thể xây dựng lộ trình thí điểm chế độ hợp đồng có thời hạn với các chỉ số đánh giá rõ ràng, trước khi nhân rộng ra toàn hệ thống.

Ba là, về công nghệ và quản trị hiện đại. Singapore và Thụy Điển đều thành công trong việc triển khai chính phủ điện tử, tích hợp dữ liệu đa ngành và phục vụ người dân qua dịch vụ số hóa. Việt Nam có thể vận dụng theo hướng xây dựng kho dữ liệu quốc gia liên thông giữa các ngành và địa phương, tạo nền tảng dữ liệu dùng chung giúp giảm thủ tục hành chính và tăng hiệu quả điều hành. Mô hình quản lý công mới ở các nước cho thấy việc đánh giá hiệu quả công vụ cần chuyển từ “quản lý đầu vào” sang “đo lường đầu ra”. Việt Nam nên thiết lập hệ thống KPI cho từng đơn vị và cá nhân, công khai kết quả và gắn chặt

với chế độ khen thưởng, kỷ luật để khuyến khích hiệu suất và sáng tạo trong công vụ.

Bốn là, về trách nhiệm xã hội và giám sát quyền lực. Việt Nam cần luật hóa nghĩa vụ công khai thông tin của cơ quan nhà nước, từ ngân sách, quy trình tuyển dụng đến việc xây dựng chính sách, đồng thời phát triển nền tảng trực tuyến để người dân dễ dàng tra cứu và phản hồi. Bên cạnh đó, cơ chế thanh tra độc lập sẽ tạo ra một kênh giám sát khách quan và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân nhiều hơn, đặc biệt trong các lĩnh vực nhạy cảm như cấp phép, thuế, đất đai và tuyển dụng công chức. Việt Nam có thể thử nghiệm mô hình tương tự ở cấp tỉnh/thành phố để rút kinh nghiệm trước khi nhân rộng.

Qua nghiên cứu kinh nghiệm của các quốc gia có nền hành chính phát triển như Singapore, Đức và Thụy Điển, có thể thấy thành công trong tổ chức bộ máy nhà nước không nằm ở quy mô hay nguồn lực dồi dào, mà ở cách thức vận hành hợp lý, cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả, sự linh hoạt trong phân quyền và đặc biệt là khả năng phục vụ người dân một cách nhanh chóng, công bằng, minh bạch. Để xây dựng bộ máy hành chính thực sự hiệu lực, hiệu quả, bên cạnh những thành công mang tính lịch sử trọng đại được đánh dấu bởi Hội nghị Trung ương lần thứ 11, khóa XIII và Kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XV, Việt Nam cần tiếp tục đặt con người là trung tâm của cải cách; chuyển từ tư duy “quản lý” sang “phục vụ”; từ “mệnh lệnh hành chính” sang “tạo điều kiện và đồng hành”. Đồng thời, cần đẩy mạnh ứng dụng công nghệ số và tăng cường giám sát xã hội để bảo đảm sự minh bạch và nâng cao lòng tin của người dân./.

Ghi chú:

(1) Xem <https://tcnn.vn/news/detail/41493/Co-so-ly-luan-va-dac-diem-cua-hanh-chinh-cong-truyen-thong.html>.

(2) Xem <https://tcnn.vn/news/detail/56660/Mo-hinhquan-ly-cong-moi-va-su-van-dung-trong-cai-cach-hanhchinh-o-Viet-Nam.html>.

(3) Xem <https://www.quanlynhanuoc.vn/2021/07/06/khai-niem-vai-tro-dac-diem-cua-quan-tri-nha-nuoc>.