

MÔ HÌNH TỔ CHỨC THỐNG KÊ

A. CƠ CẤU TỔ CHỨC CỦA MỘT CƠ QUAN THỐNG KÊ

Theo S.A.Goldberg “Cơ cấu tổ chức trước hết là lớp vỏ bọc bên ngoài và lớp vỏ này vô cùng quan trọng. Lớp vỏ bọc sẽ bảo vệ, hấp dẫn hay chống lại những vật tác động từ bên ngoài. Vì vậy, lớp vỏ bọc là một điều kiện cho sự sinh tồn và phát triển. Tuy nhiên, lớp vỏ bên ngoài không thể là vật thay thế cho nội dung bên trong. Trong những phân tích gần đây, điều kiện tiên quyết cho sự tồn tại và phát triển của một cơ quan chính là năng lực chuyên môn, trình độ kỹ thuật và trình độ quản lý của cơ quan - đó chính là năng lực và sự phù hợp của nguồn nhân lực mà cơ quan đó có thể tuyển dụng và duy trì... Như vậy, điều đáng nói là trong phạm vi quyền hạn và khả năng của mình, cơ quan đó phải điều chỉnh cơ cấu tổ chức để thu hút những cán bộ có năng lực và sáng tạo”.⁽¹⁾

Trong công tác quản lý một cơ quan thống kê, cần phải chú ý tới những nguyên tắc tổ chức cơ bản và những lựa chọn để tạo nên cơ cấu tổ chức tốt hơn trong trường hợp có sự thay đổi. Người lãnh đạo đứng đầu một cơ quan thống kê phải phân công công việc và giao trách nhiệm cho các nhân viên cấp dưới của mình. Việc phân cấp phân quyền là rất cần thiết để giảm tải công việc cho các cán bộ lãnh đạo quản lý cấp cao đồng thời đảm bảo các cán bộ, nhân viên cấp dưới được sử dụng có hiệu quả. Đây cũng là một điều kiện cho các cán bộ, nhân viên cấp dưới thể hiện năng lực làm việc. Với sự chấp thuận của lãnh đạo cơ quan, cán bộ, nhân viên cấp dưới cũng có thể phân công công

việc và giao trách nhiệm cho cán bộ, nhân viên cấp thấp hơn nữa. Trong trường hợp này, vấn đề quan trọng nhất cần được lưu ý chính là công tác báo cáo và kiểm tra giám sát chặt chẽ để đảm bảo rằng các cấp quản lý đều được phân công công việc và trách nhiệm rõ ràng. Vì vậy, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan là đảm bảo công tác báo cáo hoạt động một cách hệ thống và linh hoạt, đồng thời các trợ lý giúp việc cho các cán bộ lãnh đạo phải nắm rõ thông tin công việc trong phạm vi quyền hạn và trách nhiệm của mình. Để hoạt động một cách thông suốt, việc truyền thông/ thông tin công việc trong một tổ chức cần thực hiện đồng thời từ dưới lên trên và từ trên xuống dưới.

Phân cấp trong một cơ quan thống kê được nhấn mạnh bởi tính chất phức tạp và đa dạng của công tác thống kê, bao gồm nhiều lĩnh vực thống kê (số lượng phụ thuộc vào mức độ tập trung hoá) và nhiều chức năng chẳng hạn như hành chính, tài chính, ngân sách và nhân sự, đào tạo, quy hoạch, xác định và đánh giá nhu cầu của từng lĩnh vực, xác định và thiết kế nội dung bảng câu hỏi, thiết kế điều tra (bao gồm mẫu, điều tra thực địa, thu thập dữ liệu, làm sạch và mã hoá dữ liệu), xây dựng và duy trì sổ sách trung tâm, xử lý dữ liệu trên máy và bằng tay, thiết kế bảng biểu, đánh giá các số liệu thống kê, nghiên cứu và phân tích, tổng hợp và điều phối, tuyên truyền, in ấn và tái bản, và quan hệ đối ngoại. Như vậy mỗi bộ phận và mức độ chuyên môn hoá của bộ phận đó là rất quan trọng mặc dù trên thực tế điều này lại bị giới

⁽¹⁾ S.A.Goldberg, “Tổ chức theo lĩnh vực và theo chức năng” (ESA/STAT/AC.1/5), tài liệu chuẩn bị cho Hội thảo liên khu vực của Liên Hiệp quốc về tổ chức thống kê, Ottawa, Canada, năm 1973, đoạn 4.

hạn bởi quy mô của cơ quan và số lượng cán bộ phù hợp và có khả năng đảm nhận trách nhiệm được giao. Ở những quốc gia nhỏ và các quốc gia đang phát triển, một người có thể đảm nhiệm được một vài chuyên môn, công việc khác nhau, nhưng ở những quốc gia lớn hơn, những công việc đó phải phân công cho nhiều người. Tất nhiên, vấn đề quan trọng là phải xác định các nguyên tắc của quy trình thực hiện và quản lý thống kê và phải xem xét những thay đổi phù hợp khi các yếu tố kỹ thuật và chuyên môn của cơ quan thay đổi và có thể đem lại lợi ích nếu có sự thay đổi. Nhìn chung, sẽ có hai cách để xem xét chuyên môn hoá và phân cấp công việc: theo lĩnh vực chuyên môn và theo chức năng. Trên thực tế, hai cách này được vận dụng đan xen.

1. Tổ chức theo lĩnh vực

Trong lịch sử, thống kê ra đời nhằm giải quyết những nhu cầu cụ thể trong từng lĩnh vực, ví dụ như dân số, nông nghiệp, thương mại, sản xuất và lao động. Nhu cầu phân tích kinh tế vĩ mô và tài khoản quốc gia, các chỉ số xã hội, các mô hình thiết lập (trong cả lĩnh vực kinh tế và xã hội) đòi hỏi phải có những số liệu thống kê chính thống. Tuy nhiên, trên bình diện rộng hơn, quy trình tạo nên số liệu thống kê là nhằm thoả mãn những nhu cầu nhất định trong những lĩnh vực cụ thể. Điều này thể hiện trong một cơ cấu tổ chức theo lĩnh vực chuyên môn, trong đó công việc được phân công trực tiếp cho các bộ phận theo lĩnh vực chuyên môn và các bộ phận này đảm nhận các chức năng khác nhau trong một quy trình để tạo ra những số liệu thống kê.

Theo cách này, một khối tổ chức chính sẽ là

một 'bộ phận' chịu trách nhiệm thống kê một lĩnh vực cụ thể và bộ phận này đặt dưới sự quản lý của một cán bộ có chuyên môn sâu về lĩnh vực đó. Bộ phận này có thể chia thành các phòng ban cấp dưới và các phòng ban này cũng có thể được phân chia tiếp. Cán bộ quản lý các phòng ban cấp dưới phải là những người nắm được chuyên môn về lĩnh vực được phân công theo dõi đồng thời phải có chuyên môn về quy trình thu thập, xử lý và phát hành các số liệu thống kê thuộc lĩnh vực mình theo dõi. Trong những tổ chức lớn, các bộ phận có thể chia thành các nhánh để thuận tiện cho công tác quản lý. Trong các cơ quan được tổ chức theo lĩnh vực chuyên môn, hầu hết đội ngũ cán bộ, nhân viên được phân công công việc dựa trên chuyên môn của họ theo từng lĩnh vực chuyên ngành. Nhưng trên thực tế, thậm chí ở cả các cơ quan được tổ chức theo lĩnh vực chuyên môn, phần lớn đội ngũ nhân viên vẫn được phân công làm các công việc sự vụ như về vi tính, tổ chức hành chính, tổ chức cán bộ, hay thu thập dữ liệu.

Một trong những thế mạnh của cơ cấu tổ chức theo lĩnh vực chuyên môn là có thể phát hiện và đáp ứng kịp thời nhu cầu về dữ liệu của những chuyên ngành cụ thể⁽²⁾. Hơn nữa, cơ cấu tổ chức theo lĩnh vực cũng giúp đội ngũ nhân viên phát triển chuyên môn thực tiễn và báo cáo những bất cập của nguồn cung cấp dữ liệu ban đầu. Cơ cấu này sẽ thúc đẩy phát triển mối quan hệ mật thiết giữa nguồn cung cấp dữ liệu, chính phủ và những đối tượng sử dụng dữ liệu trong từng lĩnh vực cụ thể. Một thế mạnh đặc thù của cơ cấu tổ chức theo lĩnh vực chuyên môn là có thể xác định rõ ràng

⁽²⁾ Cần phải lưu ý rằng việc mô tả các bộ phận hoặc các phòng ban theo lĩnh vực chuyên môn trên thực tế sẽ phức tạp hơn nhiều. Thuật ngữ 'lĩnh vực' rất đa nghĩa. Lĩnh vực có thể liên quan tới nguồn cung cấp thông tin. Ví dụ, thống kê giáo dục có thể được phân loại dựa trên nguồn thu thập thống kê; tất cả các số liệu thống kê từ các tổ chức giáo dục, kể cả về tài chính và đầu tư, cũng sẽ thuộc trách nhiệm của bộ phận phụ trách về lĩnh vực giáo dục. Bộ phận phụ trách về giáo dục sau đó lại có thể phân chia thành ba nhánh bao gồm nhánh phụ trách doanh nghiệp, nhánh phụ trách khu vực tư nhân và nhánh phụ trách các cơ quan tổ chức của chính phủ. Một cơ cấu tổ chức khác lại dựa trên các nhóm phân loại dữ liệu. Theo cơ cấu này, các vấn đề trong các lĩnh vực khác nhau nhưng thuộc cùng một nhóm phân loại dữ liệu thì sẽ được đưa vào cùng một bộ phận phụ trách, ví dụ, bộ phận việc làm và thất nghiệp, bộ phận tài chính, bộ phận đầu tư, bộ phận giá cả, mặc dù dữ liệu được thu thập từ các nguồn khác nhau. Trên thực tế, người ta thường sử dụng một mô hình tích hợp.

nhệm vụ phân công để có các kết quả đầu ra, đồng thời kiểm soát chặt chẽ nguồn đầu vào cần thiết. Cơ cấu này cũng phù hợp với mô hình tổ chức theo bộ ngành ở nhiều quốc gia.

Điểm bất lợi của cơ cấu tổ chức theo lĩnh vực chuyên môn chính là sự phân chia trong quá trình lập chương trình và thực hiện công tác thống kê, cùng với nguy cơ phải tận dụng gấp đôi các nguồn lực vốn đã ít ỏi và những cách thức hoạt động không đồng nhất. Những bất cập trong việc tổng hợp và điều phối các hoạt động thống kê càng trở nên khó khăn hơn, và trong bối cảnh gia tăng nhu cầu về các số liệu thống kê toàn diện thì cơ cấu tổ chức theo lĩnh vực chuyên môn sẽ là một hạn chế nghiêm trọng. Nhìn chung, khi tính tự chủ của mỗi bộ phận phòng ban trong một tổ chức càng cao thì nguy cơ phân tách sẽ càng lớn và như vậy sẽ càng đòi hỏi phải có nhiều nỗ lực hơn để tạo nên những kết quả thống kê thống nhất và duy trì công tác thống kê hiệu quả mà không bị trùng lặp.

Việc phân chia nguồn lực cho các bộ phận phòng ban theo quyền hạn độc lập của các bộ phận đó để tạo ra các kết quả thống kê sẽ trở nên rất phức tạp, đặc biệt liên quan tới công tác thiết kế mẫu và điều tra, lập trình và thiết kế các hệ thống trên máy tính, cũng như công tác nghiên cứu và phân tích. Tuy nhiên, cũng sẽ có một vài bất cập liên quan tới các bộ phận chức năng khác, chẳng hạn như việc sử dụng đội ngũ nhân viên văn phòng. Hiển nhiên rằng mục tiêu của chúng ta là làm sao tối đa hoá những điểm mạnh và giảm thiểu những bất cập của cơ cấu tổ chức theo lĩnh vực chuyên môn. Những vấn đề đáng quan tâm như là tính hiệu quả và những hạn chế về nguồn nhân lực và cơ sở kỹ thuật sẽ dẫn tới cơ cấu tổ chức theo chức năng.

2. Tổ chức theo chức năng

Các nguồn lực có thể được phân nhóm dựa trên chức năng hoặc nhóm các chức năng. Trường các nhóm sẽ được phân công trách nhiệm và quyền hạn trong phạm vi chức năng của nhóm.

Cũng giống như đối với cơ cấu tổ chức theo lĩnh vực chuyên môn, các nhóm trong cơ cấu tổ chức theo chức năng cũng sẽ được phân thành các bộ phận phòng ban và được gộp vào các nhánh để thuận tiện cho công tác quản lý.

Như vậy có thể nói, một cách để tổ chức một cơ quan có tính tập trung hoá chuyên môn cao là thiết lập thành ba nhánh. Nhánh I, có thể được đặt tên là “nhánh hành chính” với nhiệm vụ chính là tổ chức nhân sự (bao gồm cả đào tạo), tài chính và các sự vụ hành chính nói chung.

Nhánh II, có thể được đặt tên là “nhánh các lĩnh vực thống kê” với nhiệm vụ chính là xác định và đánh giá các nhu cầu theo lĩnh vực, xác định và thiết kế nội dung câu hỏi, thiết kế bảng biểu và đánh giá, phân tích và chuẩn bị phát hành số liệu thống kê. Nhánh này sẽ thực hiện các chuyên môn theo lĩnh vực và quy trình xử lý dữ liệu mà các quy trình này sẽ nằm trong một nhánh độc lập được mô tả dưới đây. Nhánh II cũng có thể chia thành các bộ phận phòng ban nhỏ hơn và mỗi bộ phận phòng ban sẽ chịu trách nhiệm với mỗi lĩnh vực riêng. Mỗi bộ phận phòng ban sẽ duy trì quan hệ và đánh giá nhu cầu của những đối tượng sử dụng số liệu thống kê. Những bộ phận phòng ban thuộc nhánh II cũng sẽ có trách nhiệm đánh giá những vấn đề nảy sinh trong quy trình báo cáo.

Nhánh III có thể được đặt tên là “nhánh các dịch vụ hỗ trợ và phương pháp điều tra”. Trên thực tế, nhánh III sẽ cung cấp những dịch vụ chuyên môn cho nhánh II bao gồm duy trì và cập nhật danh sách thống kê, thiết kế mẫu và các cuộc điều tra, quản lý các hoạt động điều tra thực địa, xử lý dữ liệu trên máy tính và bằng tay, in ấn và tái bản, duy trì các tiêu chuẩn thống kê thích hợp và phát hành các số liệu thống kê. Mỗi chức năng này có thể phân chia thành từng bộ phận và nếu phù hợp bộ phận này có thể phân chia tiếp thành các phòng ban nhỏ hơn và mỗi phòng ban lại phụ trách một lĩnh vực chuyên môn cụ thể. Ví dụ, bộ phận thiết kế điều tra có thể phân chia thành một

phòng ban chuyên phụ trách về thu thập dữ liệu từ các hộ gia đình, một phòng ban chịu trách nhiệm thu thập thông tin từ các doanh nghiệp và một phòng ban phụ trách khối cơ quan của chính phủ. Mỗi phòng ban lại có thể được phân chia tiếp thành các đơn vị nhỏ hơn, ví dụ đơn vị phụ trách khối thương mại và dịch vụ, đơn vị phụ trách khối sản xuất công nghiệp, đơn vị phụ trách khối dân số và lực lượng lao động.... Mức độ chuyên môn hoá trong từng bộ phận hay các phòng ban, đơn vị nhỏ phụ thuộc vào số lượng cán bộ nhân viên cũng như quy mô hoạt động của cơ quan. Lãnh đạo trưởng nhánh III sẽ chịu trách nhiệm điều phối các chức năng thuộc nhánh của mình và mục tiêu chính của nhánh là cung cấp các dịch vụ theo yêu cầu của các bộ phận chuyên môn với chi phí thấp nhất.

Câu hỏi đặt ra là ở cấp độ nào thì quy trình thu thập, làm sạch và mã hoá dữ liệu sẽ thuộc phạm vi trách nhiệm của các bộ phận phòng ban của nhánh III. Có thể sẽ xảy ra trường hợp là những chức năng này sẽ được phân công cho các bộ phận phòng ban thuộc nhánh II nếu những kiến thức chuyên môn của lĩnh vực thực sự cần thiết để thực hiện các chức năng đó. Tuy nhiên, cũng có thể phân công một vài chức năng khác cho nhánh II. Giải pháp tối ưu là xem xét khả năng cân bằng để tránh tạo xung đột khi phân chia trách nhiệm cho các nhánh, đồng thời cũng phải xem xét tới cả quy mô hoạt động của tổ chức.

Cần phải nhấn mạnh rằng cơ cấu tổ chức được trình bày trên đây là một cơ cấu được đơn giản hoá nhằm giải thích cho dễ hiểu. Trên thực tế, cơ cấu tổ chức theo chức năng chắc chắn sẽ phức tạp hơn, đặc biệt khi quy mô và phạm vi hoạt động của cơ quan càng lớn. Vì vậy trong thực tế, thậm chí có hai hay nhiều hơn hai nhánh phụ trách về các lĩnh vực chuyên môn. Ví dụ, tài khoản và cân thanh toán quốc gia và các số liệu tổng hợp liên quan sẽ trực thuộc một nhánh độc lập bởi vì nhánh này sẽ sử dụng kết quả đầu ra của tất cả

các bộ phận phòng ban trực thuộc một cơ quan thống kê và các bộ phận trực thuộc các cơ quan chính phủ có liên quan và như vậy nhánh này sẽ đáp ứng nhu cầu phân tích tổng thể hơn là chỉ đơn thuần phân tích theo từng ngành hay lĩnh vực. Mối quan hệ giữa nhánh phụ trách các vấn đề tổng hợp của quốc gia với các đối tượng sử dụng và cung cấp dữ liệu rất khác so với các bộ phận phòng ban phụ trách các lĩnh vực cụ thể. Trong trường hợp này, kỹ năng và kinh nghiệm của đội ngũ cán bộ nhân viên cũng khác nhau. Công tác tổng hợp thống kê về lĩnh vực xã hội cũng có thể được đưa vào nhánh này. Tuy nhiên, thống kê các vấn đề kinh tế và các vấn đề xã hội có thể phân chia vào các nhánh độc lập.

Trường hợp của nhánh III cũng tương tự. Ví dụ, có thể thuận tiện hơn nếu tách bộ phận máy tính vào một nhánh độc lập. Ở các nước đang phát triển, do chức năng điều tra thực địa được quan tâm đặc biệt nên có thể thành lập một nhánh riêng biệt để phụ trách chức năng điều tra thực địa. Việc thiết lập một bộ phận điều tra thực địa tập trung hoá và hoạt động có hiệu quả với nhiệm vụ thu thập dữ liệu thông qua phỏng vấn các đối tượng điều tra hoặc thông qua các phương pháp thu thập dữ liệu linh hoạt sẽ vô cùng quan trọng để xây dựng nên một cơ quan thống kê hoạt động hiệu quả. Đặc biệt đối với các quốc gia có nguồn nhân lực hạn chế thì việc tập trung vào chức năng điều tra thực địa và mẫu để đáp ứng nhu cầu thống kê theo lĩnh vực rất cần thiết. Dù các chức năng này có thể được phân vào nhánh III hoặc một nhánh độc lập thì mối quan hệ với các bộ phận phòng ban phụ trách từng lĩnh vực cụ thể cũng vẫn cần thiết để giải quyết các vấn đề liên quan đến chuyên môn của từng lĩnh vực.

Một nhánh độc lập khác cũng có thể được thiết lập để đảm nhận một vài chức năng, ví dụ như quan hệ đối ngoại hoặc công tác tuyên truyền. Hơn nữa, việc phân chia một vài chức năng, chẳng hạn như chức năng nghiên cứu và phân tích có thể

không hề dễ dàng. Do tính chất của một vài chức năng nên có thể những chức năng đó không phù hợp với bất kỳ một nhánh nào. Đặc biệt là chức năng thống nhất tổng hợp và chức năng quy hoạch tổng thể hàm chứa phạm vi của tất cả các nhánh, nên chúng cần được đặt ở vị trí trung tâm.

Điều kiện thực tế sẽ dẫn tới những cơ cấu tổ chức khác nhau. Nhưng vấn đề cần lưu ý khi thiết lập các nhánh là liệu có đủ nguồn nhân lực để quản lý hiệu quả hoạt động của tất cả các nhánh hay không. Như vậy, sự thiếu hụt nguồn nhân lực là khó khăn lớn nhất đối với mong muốn thành lập số lượng các nhánh và duy trì các nhánh hoạt động hiệu quả. Hơn nữa, công tác điều phối và tổng hợp số liệu cũng cần phải cân nhắc kỹ lưỡng. Như vậy, người đứng đầu một cơ quan thống kê hoặc sẽ phải chịu trách nhiệm với một vài chức năng quan trọng tùy thuộc vào khả năng tuyển dụng đủ đội ngũ nhân viên, hoặc sẽ phân công một cấp phó chịu trách nhiệm từ hai nhánh trở lên hoặc chịu trách nhiệm một chức năng chính của cơ quan.

Cũng cần phải lưu ý rằng việc chuyển một vài chức năng, ví dụ như làm sạch và mã hoá số liệu từ bộ phận chuyên môn sang nhánh III không có nghĩa rằng những chức năng này nên tập trung hoá hoàn toàn. Tốt hơn hết, một phần của chức năng làm sạch và mã hoá số liệu vẫn nên giữ lại ở nhánh II. Trong trường hợp đặc biệt của quá trình quá độ sang tập trung hoá chuyên môn cao hơn, có thể cân nhắc chuyển đổi chức năng của một nhánh hoặc một bộ phận này sang một nhánh hoặc một bộ phận khác để giảm thiểu sự chia rẽ trong cơ cấu.

Tập trung hoá chức năng, thực chất là việc cơ cấu nguồn lực vào các bộ phận chuyên môn, hàm ý rằng không một bộ phận hay nhánh nào có thể thực hiện công tác thống kê một cách riêng lẻ. Như vậy, một cơ cấu tổ chức hoạt động phải dựa trên sự kết hợp của các liên bộ phận để thực hiện công tác thống kê (đặc biệt là các dự án phát triển quan trọng).

Một cơ quan thống kê rất cần những chuyên gia trong các lĩnh vực chuyên ngành và những chuyên gia để thực hiện các chức năng cụ thể. Một cơ quan có quy mô tập trung hoá chức năng cao sẽ khuyến khích hình thành một đội ngũ những chuyên gia trong những lĩnh vực, chuyên ngành và chức năng cụ thể mà ở đó nguồn lực thường hạn chế, ví dụ như đối với quy trình chọn mẫu và phương pháp điều tra, phân tích và lập trình trên máy tính. Hơn nữa, đứng đầu đội ngũ chuyên gia của một cơ quan có quy mô tập trung hoá chức năng cao phải là một người có kinh nghiệm quản lý hơn là một chuyên gia thuộc một chuyên ngành cụ thể. Một cơ quan có quy mô tập trung hoá chức năng cũng rất kinh tế bởi lẽ hiếm có chuyên gia nào có thể đảm nhiệm hết tất cả công việc của một cơ quan. Cơ cấu tổ chức này cũng giúp phát huy thế mạnh khi mà các quy trình điều tra thống kê bao gồm những bước tiến hành tương tự, cũng như hỗ trợ vận dụng kinh nghiệm trong một trường hợp cụ thể cho các trường hợp khác. Tổ chức tập trung hoá chức năng cũng sẽ khuyến khích sự phát triển tính chuyên môn hoá mà tính chất này thường khó nhận thấy ở một bộ phận tổ chức theo lĩnh vực chuyên môn. Một điểm yếu quan trọng của cơ cấu tổ chức theo lĩnh vực chuyên môn là tính chuyên môn hoá chức năng thường bị coi nhẹ. Ví dụ như đối với các chức năng lập sổ sách, thiết kế mẫu, phỏng vấn, làm sạch, mã hoá và đánh máy.

Mặt khác, việc tập trung hoá chức năng có thể sẽ tạo nên những rào cản giữa các bộ phận thực hiện các chức năng đó. Ví dụ, đội ngũ nhân viên của các bộ phận phòng ban theo lĩnh vực chuyên môn có thể cảm thấy họ mất kiểm soát đối với các kết quả đầu ra. Khi mà các phương pháp luận và các hệ thống trở nên phức tạp và được chuyên môn hoá cao, những ai đã làm quen với các phương pháp luận và các hệ thống đó sẽ có vai trò quan trọng trong quy trình thống kê. Khi mà các chuyên gia chức năng sử dụng kiến thức của họ không phù hợp và không đúng chỗ, vấn đề sẽ nảy

sinh. Một điểm cũng cần lưu ý khi sử dụng máy tính là các chuyên gia đảm nhận từng lĩnh vực có thể không ý thức đầy đủ về tầm quan trọng của việc cụ thể hoá các yêu cầu kết quả. Hệ quả là, các chuyên gia máy tính lại đưa ra quyết định dựa trên những thông tin không đầy đủ hoặc không chính xác và dẫn đến là đưa ra các số liệu không thống nhất hoặc không thể sử dụng được.

Để khắc phục những bất cập đó, cả bộ phận chuyên môn và bộ phận chức năng đều phải ý thức đầy đủ về nghĩa vụ của mình đối với bộ phận khác. Bộ phận chức năng cần ý thức rằng họ có nhiệm vụ cung cấp các dịch vụ cho bộ phận chuyên môn (và một phần cho các bộ phận chức năng khác) cũng như cần phải đảm bảo duy trì các tiêu chuẩn phù hợp trong phương pháp luận, phát triển hệ thống, thu thập dữ liệu thực địa... Các bộ phận chuyên môn phải ý thức mình là “khách hàng” của bộ phận chức năng vì vậy họ cần phải cụ thể hoá những nhu cầu và phải chắc chắn rằng bộ phận chức năng sẽ hiểu được những nhu cầu đó.

Mối quan hệ tương tác chặt chẽ giữa bộ phận chuyên môn và bộ phận chức năng sẽ được duy trì và tăng cường bằng cách thực hiện tốt công tác lập kế hoạch và quy hoạch. Một cách khác là đưa nhân viên thuộc bộ phận chức năng vào cùng vị trí như với nhân viên thuộc bộ phận chuyên môn. Điều này sẽ tạo nên mối quan hệ tốt hơn giữa các nhân viên thuộc các bộ phận khác nhau và như vậy đáp ứng tốt hơn các nhu cầu và quy trình của từng bộ phận. Tuy nhiên, nhân viên thuộc bộ phận chức năng sẽ chịu trách nhiệm báo cáo hai lần - một lần với trưởng bộ phận chuyên môn trong lĩnh vực mà anh ta thực hiện công việc và thứ hai là báo cáo trưởng bộ phận chức năng về các vấn đề về kỹ thuật (và hành chính). Sự sắp xếp này đòi hỏi các nhân viên có liên quan phải luôn luôn giao tiếp tốt và tôn trọng lẫn nhau vì lợi ích và trách nhiệm của mình và của đồng nghiệp.

Tuy nhiên, một giải pháp nữa có thể áp dụng để giải quyết những bất cập của việc tập trung hoá chuyên môn, đó là phải xem xét và phân biệt các cách vận dụng cơ cấu tổ chức khác nhau⁽³⁾. Ví dụ, đối với việc lập trình và phân tích các hệ thống trên máy tính, cần phải phân biệt giữa (a) xây dựng các hệ thống trên máy tính và tư liệu hoá để tạo ra và lưu trữ các dữ liệu lớn cơ bản; và (b) sử dụng các dữ liệu đã được lưu trữ để đánh số, lập các bảng biểu đầu ra - đầu vào và các số liệu tổng hợp tương tự, xây dựng mô hình... Mặc dù bước (a) có thể thực hiện tốt nhất trong điều kiện chức năng tập trung (tất nhiên vẫn có sự kết hợp chặt chẽ với cán bộ của bộ phận chuyên môn) thì việc lập trình cho bước (b) có thể thực hiện hiệu quả nhất bởi các chuyên gia thuộc bộ phận chuyên môn và những chuyên gia này cần phải được đào tạo hoặc phải có những trợ lý để tiến hành công việc. Tương tự, trong trường hợp đã có sẵn các chương trình thì nhu cầu về dữ liệu sẽ được cán bộ của bộ phận chuyên môn giải quyết tốt nhất bởi bộ phận này có mối liên hệ chặt chẽ với những đối tượng sử dụng số liệu thống kê.

Như vậy, một cơ cấu tổ chức kết hợp với mức độ tập trung hoá chức năng cao, mặc dù có thể khó quản lý hơn nhưng có thể sẽ hiệu quả hơn một cơ cấu tổ chức theo chuyên môn với mức độ tập trung hoá chức năng thấp hơn. Tiềm ích chủ yếu của một cơ cấu tổ chức kết hợp là thúc đẩy điều phối và tổng hợp số liệu.

B. MỨC ĐỘ TẬP TRUNG HOÁ CỦA MỘT HỆ THỐNG THỐNG KÊ QUỐC GIA

Đối lập với cơ cấu tổ chức nội bộ (như trình bày ở trên), trong khi lãnh đạo đứng đầu một cơ quan thống kê có thể có quyền hạn rất lớn để thực hiện những thay đổi - mặc dù những thay đổi này phải được thông qua bởi một cơ quan chính phủ trung ương - thì những thay đổi về phạm vi và quy

⁽³⁾ Tham khảo tài liệu của I. P. Fellegi, “Tổ chức xử lý, lưu trữ và phục hồi các số liệu thống kê” (ESA/STAT/AC.1/12), được chuẩn bị cho Hội thảo liên khu vực của Liên hiệp quốc về tổ chức thống kê, Ottawa, Canada, 1973, đoạn 27-32.

mô hoạt động của một cơ quan trong hệ thống thống kê quốc gia phải tuân theo quyết định về chính sách cấp cao của chính phủ và thậm chí cả một khuôn khổ pháp lý đặc biệt. Quyết định này có thể sẽ không bị ảnh hưởng hoàn toàn bởi kết quả phân tích có mục tiêu về các giải pháp thay thế khác nhau. Trên thực tế, quyết định đó còn bị ảnh hưởng bởi những hoạt động trước đây của hệ thống, những cơ quan chính phủ khác, cơ cấu và quy mô của chính phủ, hay tác động về vấn đề nhân sự... Hơn nữa, khi những thay đổi của hệ thống thống kê quốc gia được xem xét, sự gián đoạn ngắn hạn của hệ thống do ảnh hưởng của những thay đổi cần phải được cân nhắc và so sánh với những lợi ích dài hạn do có sự thay đổi. Tuy nhiên, cần phải phân tích lợi ích của các hình thức thay thế trong tổ chức hệ thống thống kê quốc gia, đặc biệt là đối với các quốc gia có hệ thống thống kê đang phát triển ở giai đoạn sơ khai và như vậy rất có nhiều điều kiện để thay đổi.

Có nhiều quan điểm đồng tình rằng một quốc gia sẽ rất có lợi nếu họ có một cơ quan thống kê trung ương tốt, hoạt động độc lập và lãnh đạo đứng đầu cơ quan sẽ được coi là Trưởng chuyên gia thống kê. Tuy nhiên vẫn còn rất nhiều tranh cãi xung quanh phạm vi hoạt động của cơ quan thống kê trung ương, cũng như quyền hạn của Trưởng chuyên gia thống kê đối với các hoạt động thống kê của các cơ quan chính phủ khác. Dường như có nhiều quan điểm đồng tình rằng cơ quan thống kê trung ương chỉ nên chịu trách nhiệm với điều tra dân số, điều tra hộ gia đình, các số liệu thống kê nhân khẩu học, các số liệu thống kê kinh tế bao gồm điều tra về doanh nghiệp, giá cả, thương mại quốc tế, tài khoản quốc gia và các lĩnh vực tổng hợp khác. Nhiều quan điểm cho rằng phạm vi hoạt động của cơ quan thống kê trung ương không nên bao gồm vấn đề nông nghiệp, lao động, hay các vấn đề khác về xã hội như là giáo dục, y tế và tội phạm... bởi vì những số liệu thống kê của những lĩnh vực này đều dựa trên hồ sơ lưu

trữ của các cơ quan chính phủ liên quan. Cần phải lưu ý rằng thậm chí ngay trong một hệ thống phi tập trung hóa, vẫn tồn tại sự ảnh hưởng của tập trung hóa: cụ thể là, một cơ quan điều phối trung ương luôn phải chịu trách nhiệm quan trọng trong công tác thống nhất và điều phối các hoạt động thống kê. Hơn nữa, một vài cơ quan lớn trong một hệ thống phi tập trung sẽ chiếm ưu thế, ví dụ Cục Điều tra và Cục Thống kê Lao động ở Mỹ. Do đó, vấn đề chính cần tập trung sẽ là “các mức độ tập trung hóa” hơn là tách biệt “tập trung hóa” và “phi tập trung hóa”. Hơn nữa, chúng ta sẽ thấy thuận tiện hơn nếu tập trung thảo luận các vấn đề của hệ thống thống kê quốc gia “tập trung hóa” hoặc “phi tập trung”.

1. Hệ thống thống kê quốc gia tập trung hoá và phi tập trung

Một hệ thống thống kê quốc gia được coi là tập trung hoá nếu việc quản lý và vận hành của các chương trình thống kê chủ yếu thuộc về trách nhiệm của duy nhất một cơ quan chính phủ mà đứng đầu là Trưởng chuyên gia thống kê. Tập trung hoá có thể bao gồm những cán bộ nhân viên làm việc ở các cơ quan chính phủ khác, hoặc uỷ quyền một số chức năng cho các bộ phận tách biệt về địa lý nhưng vẫn là bộ phận trực thuộc của cơ quan trung ương. Nói cách khác, tập trung hoá của một hệ thống thống kê hoàn toàn tương thích với phi tập trung hoá tự nhiên một số chức năng và một số nhân sự, cả về mặt địa lý cũng như cơ quan làm việc. Đặc điểm chính của tập trung hoá là việc quản lý và vận hành phần lớn hệ thống thống kê quốc gia được giao cho duy nhất một cơ quan thống kê và đứng đầu cơ quan là một cá nhân hoặc một uỷ ban.

Một hệ thống thống kê quốc gia được coi là phi tập trung nếu các chương trình thống kê được quản lý và vận hành bởi một vài cơ quan chính phủ. Trong trường hợp này, một cơ quan cụ thể sẽ chịu trách nhiệm điều phối các hoạt động thống kê của các cơ quan khác nhau. Do đó, cơ quan điều

phối này sẽ chịu trách nhiệm với các chức năng theo tổ chức hàng ngang của toàn bộ hệ thống. Cơ quan điều phối có thể thực hiện trách nhiệm hiệu quả hơn nếu cơ quan này có được các chương trình cụ thể hoạt động trong phạm vi quyền hạn của mình (đặc biệt là các chương trình chính như là tài khoản quốc gia và các chức năng chính bao gồm xây dựng và thực hiện các tiêu chuẩn thống kê, giám sát các câu hỏi, giám sát tổ chức điều tra thực địa và quá trình điều tra) và/hoặc nếu cơ quan điều phối có thể giám sát, hoặc ít nhất là có ảnh hưởng trong quá trình phân bổ các nguồn lực cho công tác thống kê ở các cơ quan chính phủ có liên quan, có thể xây dựng tiêu chuẩn đối với cấp bậc ngành nghề và có thể tuyển dụng những nhân sự chủ chốt.

2. Lợi thế của tập trung hoá

Tất nhiên, chính phủ mỗi quốc gia sẽ toàn quyền quyết định hình thức tổ chức của hệ thống thống kê quốc gia - tập trung hoá hoặc phi tập trung. Tuy nhiên, với những quốc gia đang thiếu hụt nguồn nhân lực cũng như những nguồn lực khác thì họ có thể tận dụng quy mô kinh tế của hình thức tập trung hoá. Hơn nữa, hình thức này rất thuận tiện và hiệu quả cho đối tượng sử dụng thống kê vì họ có thể tiếp cận được các số liệu thống kê của một vài lĩnh vực nhưng chỉ từ một nguồn duy nhất; hay nói cách khác phần lớn số liệu thống kê chính thức có thể cung cấp dữ liệu cần thiết cho nhiều đối tượng sử dụng. Tương tự, những đối tượng của các cuộc điều tra, nghiên cứu cũng có thể cảm thấy thuận tiện hơn nếu chỉ có một cơ quan thống kê duy nhất, đặc biệt trong trường hợp họ nghi ngại sự sao chép lại⁽⁴⁾. Đặc biệt, một cơ quan thống kê tập trung hoá sẽ rất thuận lợi để phát triển và duy trì một hệ thống lưu trữ dữ liệu được vi tính hoá, và hệ thống này có thể cho phép tạo ra những số liệu thống kê với mục đích đặc biệt theo yêu cầu của người sử dụng với chi phí hợp lý nhất

mà không cần thêm các nguồn dữ liệu đầu vào. Những lợi thế khác của một cơ quan thống kê tập trung hoá xuất phát từ thực tế rằng cơ quan đó sẽ dễ dàng hơn trong quản lý hành chính, trung lập về chính trị, chỉ tập trung vào các số liệu thống kê, chịu ít ảnh hưởng và lợi ích của các ban ngành khác và hoạt động rất minh bạch. Điều này, tất nhiên, rất quan trọng để đảm bảo tính khách quan của một cơ quan thống kê. Như vậy, cơ quan thống kê trung ương sẽ dễ dàng được công chúng công nhận là một cơ quan có uy tín để bảo vệ bí mật những thông tin thu thập được vì lợi ích của người dân, của doanh nghiệp hoặc các ban ngành chính phủ. Việc lưu trữ những dữ liệu trong máy tính của một cơ quan cũng có thể được bảo vệ tốt hơn và tránh những trường hợp truy cập bất hợp pháp hơn là lưu trữ của nhiều cơ quan. Cuối cùng, một cơ quan tập trung cũng dễ dàng đảm bảo cân bằng nhiệm vụ đối với các lĩnh vực thống kê khác nhau, có nghĩa là điều phối toàn bộ hệ thống dễ dàng hơn.

Những ý kiến ủng hộ hệ thống tập trung hoá xuất phát từ tính hiệu quả của việc sử dụng những nguồn lực hạn chế và tính hiệu quả của việc cung cấp dữ liệu cho các đối tượng sử dụng, đối tượng điều tra và cả xã hội nói chung. Tuy nhiên, những ý kiến vừa ủng hộ và vừa phản đối hệ thống tập trung hoá liên quan tới tính hiệu quả của toàn hệ thống, có nghĩa là tính thích hợp và mức độ ảnh hưởng của kết quả đầu ra.

Nhìn từ quan điểm về kết quả thống kê đầu ra, lợi ích rõ ràng của hệ thống thống kê tập trung hoá so với hệ thống phi tập trung hoá là có thể lập kế hoạch và thực hiện một hệ thống thống kê tổng hợp nhanh hơn. Tập trung hoá giúp dễ dàng xây dựng và thực hiện các tiêu chuẩn thống nhất, các định nghĩa và các phân loại, và nói chung là dễ dàng duy trì tổ chức hàng ngang và như vậy sẽ tạo ra những số liệu thống kê tổng hợp thống nhất. Sự

⁽⁴⁾ Cần lưu ý rằng, khi quy mô hoạt động của một cơ quan thống kê tập trung hoá ngày càng lớn, cơ quan phải tránh và loại bỏ tối đa việc sao chép lại.

thống nhất của các số liệu thống kê đầu ra sẽ đặc biệt quan trọng khi chính sách, chương trình của các ban ngành chính phủ ngày càng trở nên tương tác, khi những phân tích kinh tế vĩ mô, xã hội học và nhân khẩu học ngày càng đòi hỏi một hệ thống thống kê có những khái niệm và phân loại được định nghĩa rõ ràng và tiêu chuẩn hoá, và khi nhu cầu phân tích mức độ tác động, về mặt lượng, của một chính sách đối với các chính sách khác ngày càng lớn.

Tuy nhiên, cần phải lưu ý rằng, trên thực tế, sự tồn tại của một hệ thống tập trung hoá đảm bảo các số liệu thống kê đầu ra sẽ thống nhất. Như trình bày ở trên, một cơ cấu tổ chức phù hợp và một ban lãnh đạo sáng suốt và có năng lực là những yếu tố cần thiết để dẫn tới thành công. Một hệ thống tập trung hoá hợp pháp không chịu sự chi phối của tổ chức hàng ngang và một bộ máy hoạt động hiệu quả đảm bảo các bộ phận độc lập của hệ thống thực hiện đầy đủ các công cụ để tổng hợp thống nhất lại hiện thân cho một hệ thống phi tập trung hoá nhưng không có ảnh hưởng gắn kết của một cơ quan điều phối. Các kết quả đầu ra của một hệ thống phi tập trung với một cơ quan điều phối hiệu quả thậm chí có thể thống nhất hơn so với kết quả đầu ra của một hệ thống tập trung hoá nhưng quản lý tập trung lại kém hiệu quả. Một hệ thống phi tập trung hoá ở mức độ cao sẽ càng có ý thức cao độ về yêu cầu duy trì tổ chức hàng ngang hiệu quả với mục đích hài hoà hoá các kết quả đầu ra của các bộ phận khác nhau và ngăn cản các bộ phận có xu hướng hoạt động riêng biệt. Trên thực tế, trong một hệ thống tập trung hoá với sự lãnh đạo yếu kém sẽ tồn tại một cơ chế xin cho, dẫn đến việc phân bổ nguồn lực cần thiết, bộ máy hoạt động bền vững và sự hỗ trợ của lãnh đạo không phải lúc nào cũng sẵn có. Tuy nhiên, trong điều kiện chất lượng lãnh đạo như nhau và ưu tiên đảm bảo tính thống nhất như nhau thì chắc chắn hệ thống thống kê quốc gia tập trung hoá sẽ đảm bảo tính thống nhất dễ dàng hơn so với hệ thống

phi tập trung.

3. Những bất cập của tập trung hoá

Quan điểm phản đối hệ thống tập trung hoá chủ yếu xuất phát từ thực tế là các chuyên gia thống kê sẽ đứng tách rời khỏi đối tượng sử dụng thống kê. Điều này dẫn đến hậu quả là cơ quan thống kê trung ương sẽ không nắm bắt được nhu cầu thực tế của đối tượng sử dụng thống kê và như vậy năng lực hoạt động sẽ không hiệu quả. Khi công tác thống kê được tiến hành trong một cơ quan chính sách thì các chuyên gia thống kê sẽ có điều kiện tốt hơn để đảm bảo khả năng vận dụng tối đa của các dữ liệu bởi họ ở gần với các đồng nghiệp tư vấn chính sách. Điều này sẽ giúp các chuyên gia thống kê hiểu hơn về nhu cầu sử dụng dữ liệu cho mục đích xây dựng chính sách và như vậy các số liệu thống kê đưa ra sẽ phù hợp hơn. Hơn nữa, có ý kiến phản biện cho rằng khi cơ quan thống kê trung ương ngày càng mở rộng quy mô thì cơ quan sẽ khó đáp ứng đầy đủ những nhu cầu thay đổi nhanh chóng của đối tượng sử dụng thống kê. Cơ quan thống kê trung ương có thể vận dụng cứng nhắc những điều khoản liên quan tới bảo mật thông tin nêu trong Đạo luật Thống kê và cố tình không phổ biến những thông tin hữu ích cho các đối tượng sử dụng.

Những lập luận này cần phải có kiểm chứng. Trên thực tế, các cơ quan chính phủ yêu cầu những số liệu thống kê toàn diện trên mọi lĩnh vực, ví dụ như tài chính, quy hoạch, thương mại và công nghiệp. Một hệ thống thống kê quốc gia tập trung ít nhất phải đảm bảo đáp ứng yêu cầu của các cơ quan đó như là một hệ thống phi tập trung. Thậm chí đối với từng cơ quan phụ trách từng lĩnh vực ví dụ như giáo dục, lao động hay nông nghiệp, việc phân tích chính sách và các kế hoạch hành động không chỉ đòi hỏi các số liệu thống kê của chuyên ngành mà cơ quan đó phụ trách mà còn đòi hỏi một loạt số liệu của các lĩnh vực khác. Ví dụ, để xây dựng và đánh giá các chương trình giáo dục, cơ quan phụ trách không chỉ cần các số liệu thống

kê về giáo dục mà còn cần những số liệu liên quan tới nguồn nhân lực, dân số, việc làm, thu nhập của người dân và những số liệu cần thiết khác. Những số liệu này cũng cần thiết cho việc xây dựng những chương trình phát triển khác, chứ không riêng gì các chương trình giáo dục. Những số liệu cũng cần phải được so sánh đầy đủ để cho phép phân tích tương tác và đa chiều. Tất nhiên, các định nghĩa, phân loại và phương pháp luận cần phải gắn kết, không chỉ đối với các lĩnh vực khác nhau và các khoảng thời gian khác nhau với mục tiêu đảm bảo tính kế thừa để phân tích những thay đổi. Như đã trình bày, khi đối tượng sử dụng yêu cầu các số liệu thống kê tổng hợp như vậy, hệ thống thống kê quốc gia tập trung hóa có những lợi thế. Hơn nữa, ngoài rủi ro có thể vi phạm các quy tắc về bảo mật thông tin, việc xây dựng các trung tâm dữ liệu bao gồm các dữ liệu từ các nguồn khác nhau trong hệ thống tập trung bao giờ cũng khả thi hơn so với hệ thống phi tập trung.

Ngoài ra, có thể tiếp cận với các đối tượng sử dụng thống kê thuộc các cơ quan chính phủ trong các lĩnh vực cụ thể bằng cách gửi nhân viên của cơ quan thống kê quốc gia tới làm việc tại các ban ngành chính phủ có liên quan nếu không trái với các quy định pháp lý về thống kê. Việc thành lập các ủy ban và tăng cường các mối quan hệ hàng ngày với đối tượng sử dụng thống kê cũng sẽ hữu ích. Hơn nữa, tập trung hóa chức năng ở mức độ phù hợp sẽ có lợi trong quá trình định hướng cho kết quả đầu ra và định hướng tới đối tượng sử dụng. Các hoạt động điều tra và phân tích có thể giúp cơ quan thống kê quốc gia dự báo được nhu cầu của đối tượng sử dụng thống kê trong tương lai, do đó sẽ điều chỉnh phù hợp các nguồn lực của cơ quan. Điều này có thể sẽ tiến hành dễ dàng hơn so với hệ thống thống kê phi tập trung. Trong bối cảnh pháp chế về thống kê ngày càng chặt chẽ

hoặc trong trường hợp cơ quan thống kê trung ương vận dụng cứng nhắc các quy định pháp lý, những điều chỉnh cũng phải phù hợp với nhu cầu của đối tượng sử dụng. Do đó, có thể nói rằng công tác quản lý lỏng lẻo sẽ không phát huy hết những lợi thế của hệ thống tập trung hóa, hay nói cách khác chỉ có quản lý chặt chẽ mới có thể giảm thiểu những vấn đề bất cập của tập trung hóa.

Những lợi thế và bất cập của tập trung hóa vẫn gây ra những tranh cãi giữa các chuyên gia thống kê trên các diễn đàn quốc gia và quốc tế, giữa các đối tượng sử dụng thống kê ở các quốc gia khác nhau và trong các ủy ban đặc biệt mà các quốc gia thành lập để xem xét cơ cấu tổ chức của hệ thống thống kê quốc gia. Ví dụ, ông Claus Moser đã đi đến kết luận rằng mặc dù hệ thống thống kê của Anh đã có những chuyển biến tích cực theo định hướng tập trung hóa trong những năm gần đây nhưng chính phủ Anh không có ý định đi theo hướng tập trung hóa hoàn toàn.

“Điều này bởi vì, mặc dù có những lợi thế rõ ràng của tập trung hóa nếu chỉ nghĩ tới việc *tạo ra* các dữ liệu, nhưng hệ thống phi tập trung có nhiều ưu điểm hơn nếu xem xét về khía cạnh *sử dụng* dữ liệu. Tôi tin rằng Hệ thống Thống kê Quốc gia phải tiếp tục phát triển với định hướng tập trung hơn nữa vào đối tượng sử dụng, cùng với sự tham gia hơn nữa của các chuyên gia thống kê trong quá trình phân tích và vận dụng dữ liệu. Và để đạt được những mục đích này, tôi tin rằng một hệ thống đan xen, hỗn hợp.... chắc chắn sẽ hiệu quả nhất.”⁽⁵⁾

Ngược lại, sau khi cân nhắc kỹ cả điểm mạnh và điểm yếu của hệ thống tập trung hóa và phi tập trung, Ủy ban Thống nhất các Hệ thống Dữ liệu của Chính phủ Úc đã đi kết luận dưới đây và kết luận này được ghi lại trong một báo cáo của Ủy ban vào tháng Tư năm 1974: “Ủy ban đồng ý rằng đôi khi một số ban ngành có thể gặp một vài bất lợi của

⁽⁵⁾ Ông Claus Moser, “Các vấn đề về tổ chức liên quan tới hệ thống thống kê của một quốc gia” (ESA/STAT/AC.16), tài liệu chuẩn bị cho Hội thảo liên khu vực của Liên Hiệp Quốc về tổ chức thống kê, Ottawa, Canada, năm 1973, trang 23.

một hệ thống thống kê tập trung hóa. Tuy nhiên, một số phần này không có căn cứ. Ủy ban không tin rằng những bất lợi của hệ thống thống kê tập trung hóa lại nhiều hơn những lợi thế của hệ thống này đối với hầu hết các ban ngành chính phủ, đặc biệt đối với các đối tượng sử dụng thống kê là các tổ chức của chính phủ, phi chính phủ hay công chúng.”

Tại phiên họp lần thứ chín, Ủy ban Thống kê nhận thấy: “không thể đặt ra bất kỳ một quy định cứng nhắc nào bởi lẽ các quốc gia có hoàn cảnh và cách thức hoàn toàn khác nhau, tuy nhiên có quan điểm đồng thuận là đối với nhiều quốc gia đang phát triển và quốc gia mới độc lập thì một hệ thống tập trung hóa sẽ phù hợp để áp dụng và tận dụng hết nguồn nhân lực hạn chế của ngành thống kê.”⁽⁶⁾

4. Những hạn chế của tập trung hoá

Có thể sẽ có một điểm mà ở đó những lợi thế của hệ thống tập trung hóa sẽ giảm đi và bị làm lu mờ do những bất cập trong công tác quản lý một cơ quan thống kê trung ương có quy mô rất lớn và phức tạp. Tuy nhiên, chưa có lập luận rõ ràng rằng liệu điểm đó có tồn tại hay không và nó nằm ở đâu. Do đó, khi mô tả hệ thống thống kê tập trung hóa quy mô rất lớn của Liên Xô cũ, A. Yezhov cho rằng “cải cách trong tổ chức hệ thống thống kê và công tác thống kê của Liên Xô cũ...”⁽⁷⁾ là do được tập trung hóa vào cuối những năm 1950. Nhưng dù cho hệ thống tập trung hóa có nhiều lợi thế đến đâu đi chăng nữa, các quan điểm đồng tình rằng hạn chế có thể vẫn tồn tại. Thậm chí ngay trong một hệ thống thống kê tập trung hóa cao độ, một số công tác thống kê vẫn nên thực hiện phi tập trung hóa, chẳng hạn đối với các số liệu thống kê chỉ phục vụ duy nhất một cơ quan hành chính.

Trên thực tế, những hạn chế của hệ thống tập trung hóa có thể nảy sinh do nhiều yếu tố, chứ không chỉ do quy mô. Có thể kể tới một vài yếu

tố như sau. Thứ nhất, khả năng đối nội và đối ngoại của một cơ quan thống kê trung ương có thể không được như kỳ vọng của đối tượng sử dụng thống kê, đặc biệt đối với đối tượng sử dụng là các cơ quan của chính phủ. Các cơ quan của chính phủ có thể tự tiến hành các hoạt động điều tra (và nếu có thể, tìm kiếm khuôn khổ pháp lý liên quan) bởi vì cơ quan thống kê quốc gia không có đủ nguồn lực để đáp ứng nhu cầu của các cơ quan đó hoặc bởi vì hình ảnh và uy tín của cơ quan không đủ mạnh để tiến hành các hoạt động điều tra. Hơn nữa, các điều tra đặc biệt nên do chính cơ quan chính phủ thực hiện để đảm bảo thu thập kịp thời những dữ liệu cần thiết phục vụ cho yêu cầu hành chính hoặc xây dựng chính sách của cơ quan; hoặc cơ quan đó có thể cần thu thập những dữ liệu đòi hỏi những kiến thức kỹ thuật và khoa học mà cơ quan thống kê quốc gia không sẵn có. Trong những trường hợp như vậy, cơ quan thống kê quốc gia nên có quyền được giám sát đối với quyết định cho phép tiến hành điều tra, và ít nhất, có quyền đảm bảo các khái niệm và phân loại được sử dụng sẽ dễ dàng cho việc thống nhất số liệu. Ủy ban Thống nhất các Hệ thống Dữ liệu của Chính phủ Úc đã cảnh báo rằng: “nếu quyền này không được thực thi, nhiều cơ quan chính phủ sẽ tìm cách hợp thức hóa nhu cầu của họ thành những ‘trường hợp đặc biệt’ và như vậy dẫn đến sự phát triển nhanh chóng các cơ quan thu thập dữ liệu không cần thiết”. Ở Canada, không một cơ quan chính phủ nào được phép tiến hành một điều tra mới với đối tượng điều tra vượt quá 10 người nếu không tham vấn Trưởng chuyên gia thống kê. Tuy nhiên, để thực hiện hiệu quả, cơ quan thống kê quốc gia phải có đầy đủ nhân lực để thẩm định đề xuất của các cơ quan chính phủ một cách kịp thời và khách quan nhất.

Mức độ tập trung hóa còn phụ thuộc vào trình độ của đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý cấp cao

⁽⁶⁾ Biên bản chính thức của Ủy ban Kinh tế và Xã hội, Phiên họp thứ 62, Tài liệu bổ sung Số 2 (E/5910), đoạn 135.

⁽⁷⁾ A. Yezhov, Hệ thống tổ chức thống kê của Liên Xô cũ (Moscow, Nhà xuất bản Tiến Bộ, 1967), trang 25

của cơ quan thống kê. Ở những quốc gia đang phát triển, như một quy luật, đội ngũ cán bộ quản lý có trình độ rất hiếm và không phải lúc nào cũng có sẵn. Nếu hệ thống thống kê quốc gia có được lãnh đạo quản lý giỏi thì hệ thống nên được tập trung hóa ở mức độ cao. Tuy nhiên, nếu hệ thống mới có những cán bộ lãnh đạo chưa thực sự giỏi thì mức độ tập trung hóa chỉ nên duy trì vừa phải.

Một yếu tố nữa xuất phát từ việc thu thập hồ sơ lưu trữ của các cơ quan chính phủ, đó là những hồ sơ hành chính có bao gồm những dữ liệu thống kê đáng quan tâm. Ở rất nhiều quốc gia, phần lớn những số liệu thống kê chính thức đều dựa trên, một phần hoặc toàn bộ, những hồ sơ lưu trữ, ví dụ trong các lĩnh vực như thương mại, thuế, y tế, giáo dục, tội phạm, hồ sơ sinh, cưới xin hoặc tử vong... Thực tế, việc thu thập những số liệu như vậy là phi tập trung; và tình cờ thì điều này trở thành một trong những yếu tố giải thích tại sao các số liệu thống kê chính thức không tập trung ở rất nhiều quốc gia, đặc biệt đối với các số liệu trong lĩnh vực xã hội.

Với sự ra đời của máy vi tính, công tác lưu trữ hồ sơ càng trở nên quan trọng cho các mục đích thống kê. Khi các dữ liệu được ghi vào đĩa từ, các cơ quan thống kê được khuyến khích hợp tác với các cơ quan chính phủ liên quan để hỗ trợ cải tiến nội dung, cải tiến tiêu chuẩn và tổng hợp các dữ liệu lưu trữ. Cơ quan thống kê quốc gia có thể sắp xếp để nhận những đĩa copy và như vậy sẽ giúp cơ quan khai thác tối đa những vi dữ liệu cho các mục đích thống kê. Cần phải nhấn mạnh rằng việc tiếp cận các dữ liệu lưu trữ chỉ nên thực hiện theo một chiều, có nghĩa là cơ quan thống kê có thể tiếp cận với những dữ liệu lưu trữ của các cơ quan chính phủ nhưng các cơ quan chính phủ không thể truy cập những dữ liệu mà cơ quan thống kê thu thập.

Vì vậy, cơ quan thống kê trung ương nên cố gắng tham gia tích cực vào quá trình thiết kế các hồ sơ ghi chép, đặc biệt đối với dạng hồ sơ có ích cho mục đích thống kê chung, và đảm bảo

rằng các định nghĩa và phân loại sử dụng phù hợp cho việc thống nhất số liệu. Trong trường hợp này, việc thu thập số liệu, ghi và chuyển tải số liệu vào các phương tiện truyền thông và tổng hợp dữ liệu có thể thực hiện phi tập trung, có nghĩa rằng những công đoạn nêu trên có thể được thực hiện bởi các cơ quan hành chính có liên quan. Trong khi đó, cơ quan thống kê trung ương có thể thực hiện công đoạn lập bảng, trình bày, phân tích, và nếu cần thiết hỗ trợ xử lý, trừ trường hợp những dữ liệu chỉ do chính cơ quan hành chính liên quan sử dụng.

5. Tập trung hoá và các nước đang phát triển

Theo Hội đồng Thống kê, dường như tập trung hoá rất phù hợp với các quốc gia mới độc lập và hầu hết các quốc gia đang phát triển. Hầu hết những quốc gia này đang thiếu hụt nguồn nhân lực có tay nghề cao, kể cả trong công tác chuyên môn cũng như trong các công việc văn phòng. Để tuyển dụng và giữ chân được đội ngũ cán bộ phù hợp, hệ thống thống kê quốc gia phải cạnh tranh với các cơ quan chính phủ khác và điểm bất lợi của cơ quan thống kê là vị thế công tác và lương bổng không cao. Ít nhất trong điều kiện này, tập trung hóa sẽ có cơ hội để tạo nên một nguồn nhân lực đầy đủ cho sự hoạt động của toàn hệ thống. Nếu không tập trung hóa, nguồn nhân lực sẽ phải rải đều cho các bộ phận thống kê nằm rải rác trong các cơ quan của chính phủ hoặc rải rác ở các khu vực khác nhau trên toàn quốc. Ramesh Chander (Malaysia) đã nói trong một tài liệu không được xuất bản:

“Khi quy mô của quốc gia và hệ thống của chính phủ có thể yêu cầu một hệ thống phi tập trung cần phải được thống nhất và tổng hợp thì đã dẫn tới những lập luận ủng hộ cho một hệ thống tập trung hóa trong bối cảnh thực tế của hầu hết các quốc gia đang phát triển. Thậm chí đối với hệ thống chính phủ liên bang, vẫn có điều kiện tồn tại một hệ thống

Xem tiếp trang 38

thống kê tập trung hóa ở mức độ cao.”

Ở các quốc gia đang phát triển năng lực đối ngoại của một cơ quan thống kê và đặc biệt là vai trò của Trưởng chuyên gia thống kê không đủ mạnh để tạo ra sự ảnh hưởng cân bằng đối với các cơ quan chính phủ đang muốn tách ra để đi theo cách của họ. Điều này càng minh chứng cho lập luận của Ramesh Chander.

Kết luận:

Trên lý thuyết, có rất nhiều cách tiếp cận để cơ cấu tổ chức một cơ quan thống kê. Song trên thực tế, hầu hết các cơ quan thống kê được tổ chức theo lĩnh vực hoặc theo chức năng nhưng thông thường là kết hợp cả hai. Cơ cấu tổ chức của hầu hết các cơ quan thống kê hiện nay đều có sự kết hợp của cả hai mô hình. Một số chức năng rất phù hợp để đưa vào các bộ phận chức năng ví dụ như bộ phận thiết kế mẫu và bộ phận điều tra thực địa. Một số chức năng khác, ví dụ như xây dựng nội dung và phân phát câu hỏi hay bộ phận phân tích dữ liệu thường đòi hỏi có sự tham gia trực tiếp của các chuyên gia trong lĩnh vực vì vậy những chức năng đó nên được phân

vào các bộ phận theo lĩnh vực.

Các xu hướng tổ chức mới đã ảnh hưởng đến cơ cấu tổ chức và một vài xu hướng đặc biệt phù hợp với các cơ quan thống kê. Đối với các cơ quan thống kê nói riêng, các xu hướng bao gồm:

- Sự cần thiết phải tăng tính kịp thời về thời gian
- Sự cần thiết phải giảm tải gánh nặng báo cáo
- Tập trung hơn vào nhu cầu thay đổi nhanh

chóng của người sử dụng và như vậy tập trung hơn vào các phương pháp tuyên truyền phổ biến thông tin theo yêu cầu của khách hàng.

Hơn nữa, sự bùng nổ công nghệ thông tin và viễn thông cũng ảnh hưởng đến cơ cấu tổ chức của các cơ quan thống kê. Những thay đổi này cũng với những xu hướng trên. Có thể dẫn tới hai cơ cấu tổ chức hoàn toàn khác nhau trong một cơ quan thống kê: một bộ phận phụ trách thu thập dữ liệu và một bộ phận phổ biến dữ liệu. Để kết nối hai bộ phận này, cần phải có một cầu nối; cầu nối này có thể là một bộ phận phụ trách việc phân loại lại dữ liệu, sau khi dữ liệu được thu thập và xử lý tổng hợp, thành các nhóm phù hợp để tạo thuận tiện cho quá trình phân tích và phổ biến dữ liệu. Cơ cấu tổ chức