

# MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ VỊ TRÍ PHÁP LÝ CỦA CƠ QUAN THỐNG KÊ TRUNG ƯƠNG

Nguyễn Quỳnh Liên\*

Ngay từ những ngày đầu thành lập nước, tổ chức thống kê đã được thành lập trong cơ cấu tổ chức của bộ máy nhà nước của Chính phủ lâm thời. Trải qua các thời kỳ phát triển của đất nước, mô hình tổ chức và hoạt động của Hệ thống Thống kê tập trung (TCTK) có những thay đổi, điều chuyển từ tổ chức theo mô hình dọc thành mô hình ngang<sup>1</sup>; từ vị trí của một cơ quan độc lập thuộc Chính phủ được sáp nhập hoặc tách ra và lại được sáp nhập vào một bộ, ngành quản lý<sup>2</sup>. Từ năm 2007 đến nay, thực hiện chương trình cải cách hành chính theo hướng tinh giản bộ máy, thu gọn đầu mối các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 01/2007/NĐ-CP của Chính phủ điều chuyển Tổng cục Thống kê vào cơ cấu tổ chức của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KH&ĐT). Tại các văn bản hiện hành quy định về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Tổng cục Thống kê (TCTK), thì vị trí pháp lý của TCTK đã thay đổi từ cơ quan trực thuộc Chính phủ sang cơ

quan trực thuộc Bộ KH&ĐT, nhưng tổ chức bộ máy của Tổng cục vẫn được duy trì theo mô hình dọc 3 cấp trung ương – cấp tỉnh – cấp huyện. Có thể nhận thấy, mô hình tổ chức và địa vị pháp lý của TCTK từ khi thành lập đến nay đã có nhiều sự thay đổi, còn thiếu tính ổn định dẫn tới phát sinh một số vấn đề về hiệu quả hoạt động cũng như tác động tới đội ngũ những người làm công tác thống kê và cơ sở vật chất kỹ thuật cho hoạt động thống kê.

Qua nghiên cứu cơ sở khoa học và thực tiễn hoạt động của TCTK theo mô hình hiện nay, qua so sánh, đối chiếu với yêu cầu, nguyên tắc của tổ chức thống kê thế giới và mô hình tổ chức của cơ quan thống kê của một số nước, trong điều kiện nghiên cứu tổng thể để sửa đổi, bổ sung các quy định của Luật Thống kê về tổ chức làm công tác thống kê nhằm khắc phục những tồn tại, hạn chế trong quy định và thực thi Luật, có thể thấy nổi lên một số vấn đề sau:

\* Bộ Tư pháp

<sup>1</sup> Theo Báo cáo tổng kết thực hiện Luật Thống kê thì trước năm 1982, Tổng cục Thống kê thực hiện theo mô hình dọc; giai đoạn 1982-1995 Tổng cục Thống kê được tổ chức theo mô hình ngang; giai đoạn 1995-2003, Tổng cục Thống kê thực hiện theo mô hình dọc và từ khi Luật Thống kê ban hành đến nay được tổ chức theo mô hình dọc.

<sup>2</sup> Tổng cục Thống kê khi được thành lập là cơ quan thuộc Chính phủ (1945-1956), đã từng trực thuộc Ủy ban kế hoạch nhà nước (từ năm 1956-1960...) và được tách ra thành cơ quan độc lập trực thuộc Chính phủ (1960-2007).

## 1. Về ảnh hưởng tới tính độc lập về chuyên môn thống kê và không tách rời Chính phủ của tổ chức thống kê

Theo quy định của Luật Thống kê, hệ thống tổ chức thống kê nhà nước bao gồm Hệ thống tổ chức Thống kê tập trung, tổ chức thống kê Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao (Điều 28) và Hệ thống tổ chức Thống kê tập trung được tổ chức theo ngành dọc gồm cơ quan thống kê Trung ương và các cơ quan thống kê địa phương (Điều 29).

Thực hiện quy định của Luật, Hệ thống tổ chức Thống kê tập trung được thiết lập theo mô hình Tổng cục (TCTK) và vị trí pháp lý là tổ chức trực thuộc Bộ KH&ĐT, thực hiện chức năng tham mưu, giúp Bộ trưởng Bộ KH&ĐT quản lý nhà nước về thống kê; tổ chức các hoạt động thống kê và cung cấp thông tin thống kê kinh tế - xã hội cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong nước và quốc tế theo quy định của pháp luật. TCTK được tổ chức theo hệ thống dọc từ Trung ương đến địa phương theo đơn vị hành chính: Cơ quan Tổng cục Thống kê ở Trung ương; các cơ quan thống kê ở địa phương gồm Cục Thống kê tỉnh, thành phố và Chi cục Thống kê huyện, quận. Theo mô hình này, tổ chức của Hệ thống Thống kê tập trung đã thực hiện đúng chủ trương cải cách hành chính, thu gọn đầu mối, tinh giản bộ máy và thực hiện đúng nguyên tắc cơ quan thuộc Chính phủ không thực hiện chức năng quản lý nhà nước.

Tuy nhiên, với vị trí là một cơ quan trực thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư, có thể thấy một số vấn đề có thể ảnh hưởng tới tính độc lập của hoạt động chuyên môn thống kê cũng như hoạt động của TCTK, như sau:

Luật Thống kê quy định các nguyên tắc của hoạt động thống kê là bảo đảm tính trung thực, khách quan, chính xác, đầy đủ, kịp thời trong việc báo cáo, tổng hợp, công bố thông tin thống kê và bảo đảm tính độc lập về chuyên môn nghiệp vụ thống kê. Đây là nguyên tắc rất quan trọng để bảo đảm tính trung thực, khách quan của thông tin thống kê phục vụ các hoạt động quản lý, điều hành của Chính phủ, vì nếu không cung cấp đầy đủ, chính xác, kịp thời và bảo đảm tính khách quan, độc lập, dẫn tới việc đánh giá tình hình thực tiễn thiếu toàn diện, sai lệch, mang yếu tố chủ quan, làm cho cơ quan, người có thẩm quyền ra những quyết định chỉ đạo, điều hành chưa chính xác, thiếu đồng bộ hoặc không kịp thời, bỏ lỡ thời cơ. Nguyên tắc này còn bảo đảm yêu cầu việc cung cấp thông tin thống kê đúng để các cơ quan quản lý tin tưởng khi sử dụng và ràng buộc tổ chức, cá nhân làm công tác thống kê tuân thủ các quy định về chuyên môn, bảo đảm sự minh bạch của thông tin - một yêu cầu của người sử dụng thông tin.

Theo đó, để bảo đảm thực hiện đúng các nguyên tắc này đòi hỏi tổ chức thống kê phải có tính độc lập nhất định và không chịu ảnh hưởng từ các Bộ, ngành khác trong toàn bộ quá trình thu thập, tổng hợp, công bố, cung cấp thông tin thống kê của từng ngành, lĩnh vực. Khi báo cáo Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ các số liệu thống kê phục vụ cho hoạt động quản lý, điều hành, đánh giá thực tiễn để hoạch định chính sách phát triển kinh tế - xã hội hoặc đánh giá trách nhiệm của các bộ, ngành trong thực hiện nhiệm vụ quản lý ngành, lĩnh vực được phân công, về nguyên tắc tổ chức thống kê có thẩm quyền độc lập và trực tiếp trình để bảo đảm tính độc lập, khách quan, chính xác của số liệu thống kê.

Tuy nhiên, với việc điều chuyển, sắp xếp Tổng cục Thống kê vào Bộ Kế hoạch và Đầu tư, thì chức năng quản lý nhà nước về thống kê đã được chuyển giao từ Tổng cục trưởng TCTK sang thẩm quyền của Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Theo quy định tại Nghị định số 116/2008/NĐ-CP của Chính phủ ngày 14 tháng 11 năm 2008 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ KH&ĐT thì trong lĩnh vực thống kê, Bộ KH&ĐT có nhiệm vụ: (1) giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về lĩnh vực thống kê; **thống nhất quản lý việc công bố và cung cấp thông tin thống kê**, niên giám thống kê theo quy định của pháp luật; (2) quy định thẩm quyền ban hành các bảng phân loại thống kê (trừ bảng phân loại thống kê của ngành tòa án, kiểm sát) theo quy định của pháp luật; (3) xây dựng Hệ thống chỉ tiêu Thống kê quốc gia, chế độ báo cáo thống kê cơ sở, chế độ báo cáo thống kê tổng hợp, chương trình điều tra thống kê quốc gia dài hạn, hàng năm và các cuộc điều tra thống kê theo quy định của pháp luật.

Căn cứ vào các quy định tại Nghị định số 116/2008/NĐ-CP, Thủ tướng Chính phủ đã quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của TCTK với tính chất là Tổng cục trực thuộc Bộ KH&ĐT. Theo đó, Tổng cục có nhiệm vụ tham mưu, giúp Bộ trưởng quản lý nhà nước quản lý nhà nước về thống kê; tổ chức các hoạt động thống kê và cung cấp thông tin thống kê kinh tế - xã hội cho các cơ quan, tổ chức và cá nhân theo quy định của pháp luật.

Với quy định này, tính độc lập của cơ quan thống kê trong hoạt động chuyên môn thống kê đã phần nào bị giới hạn bởi phải chịu sự quản lý của Bộ KH&ĐT. Từ một cơ quan có vị trí, chức năng độc lập trực thuộc Chính phủ, TCTK đã trở thành cơ quan

tham mưu, giúp Bộ trưởng Bộ KH&ĐT thực hiện chức năng quản lý nhà nước về thống kê mà không phải là cơ quan trực tiếp thực hiện nhiệm vụ này. Việc nâng cao trách nhiệm của cơ quan thống kê tập trung nói chung, trách nhiệm của người đứng đầu tổ chức thống kê trong việc bảo đảm tính độc lập, khách quan, trung thực của các số liệu thống kê do mình thực hiện và cung cấp cũng khó được rõ ràng khi trách nhiệm này được giao cho Bộ trưởng mà không phải trực tiếp cho người đứng đầu tổ chức thống kê. Vì đặc thù của hoạt động thống kê đòi hỏi về trình độ chuyên môn thống kê và trách nhiệm rất cao đối với các thông tin, số liệu thống kê, thì việc giao trách nhiệm về toàn bộ hoạt động thống kê cho Bộ trưởng quản lý chung về ngành, lĩnh vực cụ thể dường như không hợp lý.

Hơn nữa, việc cung cấp thông tin, số liệu thống kê phục vụ quản lý nhà nước của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thuộc trách nhiệm của Bộ trưởng mà không phải của người đứng đầu tổ chức thống kê. Tổng cục chỉ quản lý số liệu và cung cấp, tham mưu việc cung cấp số liệu theo chỉ đạo của Bộ trưởng, còn việc lựa chọn, sử dụng các số liệu thống kê như thế nào để trình lên Chính phủ, Thủ tướng là hoàn toàn phụ thuộc vào ý chí của Bộ trưởng Bộ KH&ĐT. Điều này là cần được nghiên cứu, cân nhắc kỹ lưỡng, vì các thông tin, số liệu, chỉ tiêu thống kê là những "con số biết nói", phản ánh chính xác, khách quan nhất về kết quả của mọi hoạt động quản lý, điều hành, phát triển kinh tế xã hội của cả đất nước, trong từng ngành, lĩnh vực và của mỗi cấp chính quyền địa phương. Việc một Bộ vừa quản lý nhà nước về kế hoạch, chỉ tiêu phát triển kinh tế xã hội, phải bảo đảm cho việc hoạch định chỉ tiêu, kế hoạch và các biện pháp được thực hiện và hoàn thành; vừa là cơ quan quản lý và báo cáo về số liệu

thực hiện chỉ tiêu, kế hoạch, thì về lý thuyết là khó có thể bảo đảm tính khách quan, trung thực và độc lập của các số liệu thống kê khi được chính cơ quan này cung cấp.

## **2. Về ảnh hưởng tới hiệu quả điều phối, phối hợp hoạt động của tổ chức thống kê**

Theo quy định của Luật Thống kê và các văn bản quy định chi tiết thi hành, thì TCTK ngoài nhiệm vụ quản lý nhà nước về thống kê còn phải chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra hoạt động của các tổ chức thống kê của các bộ, ngành; phối hợp với các Bộ, ngành trong việc tổ chức hoạt động thống kê. Tuy nhiên, có thể thấy với vị trí là một cơ quan trực thuộc Bộ, TCTK chưa có vị trí tương xứng để có thể tự mình điều phối, phối hợp với các bộ, ngành và chỉ đạo các cơ quan ở địa phương trong việc thực hiện các hoạt động thống kê mà bị phụ thuộc nhiều vào chỉ đạo, lãnh đạo của Bộ KH&ĐT. Do đó, hoạt động điều phối mới chỉ được tập trung ở khâu sản xuất số liệu trong Hệ thống Thống kê tập trung và một phần công tác của thống kê Bộ, ngành. Còn trong công tác thống kê của các Bộ, ngành, địa phương để phục vụ điều hành và quản lý vẫn chưa được điều phối và hoà nhập với toàn bộ Hệ thống Thống kê Việt Nam một cách hợp lý. Sự thiếu phối hợp trong các hoạt động thống kê chung và chia sẻ thông tin thống kê giữa các cơ quan còn hạn chế; các số liệu thống kê về cùng một vấn đề giữa các cơ quan còn có sự chưa thống nhất, đồng bộ, nhất là các chỉ tiêu thống kê phản ánh tăng trưởng trong các lĩnh vực phát triển kinh tế - xã hội còn chưa nhất quán hoặc thiếu hụt. Mỗi liên hệ và sự phối hợp giữa những cơ quan sản xuất số liệu với những cơ quan, tổ chức và cá nhân sử dụng số liệu còn chưa xác lập trách nhiệm cho Tổng cục thực hiện hoặc nếu có thì với vị trí hiện nay

cũng chưa đủ bảo đảm cho Tổng cục chủ động và đủ mạnh để thực hiện một cách độc lập và chịu trách nhiệm về những vấn đề này.

## **3. Đề xuất mô hình tổ chức của Tổng cục Thống kê phù hợp**

Từ những phân tích nêu trên, có thể thấy cần nghiên cứu, đánh giá kỹ lưỡng thực tiễn hoạt động của TCTK để đề xuất việc sắp xếp vị trí pháp lý của TCTK cho phù hợp hơn với thực tiễn hiện nay. Việc xác định vị trí pháp lý của TCTK phải luôn bảo đảm hai yếu tố: tính độc lập của tổ chức trong hoạt động chuyên môn thống kê và là cơ quan quản lý nhà nước về thống kê trực thuộc hệ thống Chính phủ. Lý do trực thuộc Chính phủ là ở chỗ hoạt động thống kê phải phục vụ trực tiếp cho các hoạt động quản lý, điều hành của Chính phủ, phải là công cụ hỗ trợ đắc lực cho quá trình hoạch định chính sách phát triển trong mọi ngành, lĩnh vực và là thước đo đánh giá, kiểm nghiệm kết quả thực hiện chỉ tiêu, kế hoạch, nhiệm vụ của Chính phủ trong thực thi chức năng hành pháp của mình.

Theo quy định của Hiến pháp (đã được sửa đổi năm 2013) và Luật tổ chức Chính phủ, thì cơ cấu của Chính phủ gồm Bộ, cơ quan ngang Bộ. Đây là các cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước trong một số ngành, lĩnh vực được Chính phủ phân công. Bên cạnh đó, còn 8 cơ quan thuộc Chính phủ không giữ chức năng quản lý nhà nước mà chỉ thực hiện chức năng của cơ quan sự nghiệp. Do đó, với đặc thù của tổ chức thống kê vừa là cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước, vừa thực hiện các hoạt động thống kê mang tính chất sự nghiệp của nhà nước, thì việc xác định vị trí pháp lý của tổ chức thống kê tập trung trong cơ cấu Chính phủ phải bảo đảm đáp ứng đúng các chức năng của tổ chức này.

Theo đó, các mô hình tổ chức Hệ thống Thống kê tập trung dưới đây có thể cân nhắc để thiết lập, nhưng cần lưu ý tới các ưu điểm và hạn chế như phân tích:

(1) Mô hình cơ quan thống kê độc lập trực thuộc Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước và tổ chức thực hiện các hoạt động thống kê theo quy định của pháp luật về thống kê. Theo đó, mô hình tổ chức phù hợp là một cơ quan ngang Bộ, tương tự như một số cơ quan ngang Bộ hiện nay trong cơ cấu Chính phủ, như Ngân hàng nhà nước Việt Nam vừa là cơ quan quản lý nhà nước về ngân hàng, vừa thực hiện chức năng ngân hàng trung ương, Thanh tra Chính phủ...

Theo đó, ưu điểm của mô hình này là:

- Mô hình phù hợp với chức năng của cơ quan thống kê tập trung theo quy định của Luật Thống kê: vừa quản lý nhà nước, vừa trực tiếp tổ chức thực hiện những nhiệm vụ cụ thể trong hoạt động thống kê.

- Là cơ quan độc lập trực thuộc cơ cấu Chính phủ, giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quản lý nhà nước về thống kê; trực tiếp cung cấp số liệu thống kê theo yêu cầu của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và chịu trách nhiệm trực tiếp với các cơ quan nhà nước về hoạt động của mình.

- Bảo đảm tính độc lập và tham mưu, tư vấn trực tiếp theo đúng quy định của Luật Thống kê; tránh thủ tục hành chính nhiều tầng nấc và xác định rõ trách nhiệm của chính cơ quan quản lý nhà nước về thống kê - lĩnh vực rất đặc thù và đòi hỏi chuyên môn sâu, trách nhiệm cao của các cơ quan trong việc cung cấp các số liệu thống kê phục vụ cho hoạt động quản lý, điều hành của nhà nước.

- Có vị trí tương xứng với các Bộ, cơ quan ngang bộ và các ngành khác nên có thể trực tiếp tổ chức các hoạt động điều phối, phối hợp và thực hiện trực tiếp các hoạt động quản lý nhà nước (thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm hành chính...) đối với các tổ chức thống kê thuộc bộ, ngành, doanh nghiệp... mà không phụ thuộc vào chỉ đạo của cơ quan chủ quản; tránh được khả năng cao phải thành lập các tổ chức phối hợp liên ngành để điều hòa, phối hợp hoạt động của các Bộ, ngành, cơ quan có liên quan trong hoạt động thống kê.

Tuy nhiên, theo mô hình này thì với yêu cầu cải cách hành chính, tinh giản bộ máy và tổ chức Chính phủ gọn nhẹ, tổ chức bộ máy ổn định theo yêu cầu của Hội nghị Trung ương 7 Khóa XI của Đảng về đổi mới Hệ thống chính trị thì việc thành lập thêm tổ chức trong cơ cấu Chính phủ có thể khó thuyết phục và khó được chấp thuận.

(2) Tiếp tục giữ mô hình TCTK trực thuộc Bộ quản lý, nhưng điều chuyển sang một Bộ khác phù hợp hơn (có thể là thuộc Bộ Nội vụ, Văn phòng Chính phủ...)

Nếu theo mô hình này, sẽ bảo đảm nguyên tắc của cải cách hành chính là không tăng thêm đầu mối và ổn định về số lượng các bộ, cơ quan ngang Bộ. Việc điều chuyển sang Bộ, ngành quản lý lĩnh vực khác cũng sẽ khắc phục được những hạn chế trong việc chưa bảo đảm tính độc lập của hoạt động thống kê, mục đích, ý nghĩa của hoạt động thống kê khi trực thuộc Bộ KH&ĐT như đã phân tích ở trên.

Tuy nhiên, mô hình này cũng chưa giải quyết triệt để được những vướng mắc về thiết lập cơ cấu tổ chức độc lập cũng như nâng cao trách nhiệm và hoạt động điều phối, phối hợp của tổ chức thống kê./.