

TỔ CHỨC LẠI CƠ QUAN THỐNG KÊ QUỐC GIA HÀ LAN

Năm 1973 chính phủ thông báo kế hoạch di dời Cục Thống kê Trung ương (CBS) đến một thành phố (Heerlen) ở cách Hague 200 km (Hague: trung tâm hành chính của Hà Lan), để tạo việc làm nhà nước ở khu vực này của Hà Lan. Việc này gây ra tình trạng lộn xộn không chỉ trong các cán bộ của CBS mà cả các bên hữu quan khác và các chu trình chính phủ. Tổng cục trưởng từ chức. Sau một thời gian, đã có sự dàn xếp và chỉ một nửa Cục di dời và các nguồn lực của nó được tăng lên đáng kể để một phần bồi thường cho sự kém hiệu quả, một phần để khắc phục công tác thống kê mới và một phần tạo ra việc làm mới. Bên cạnh đó, một cơ cấu tổ chức mới được thiết lập.

Cơ cấu mới đã phân nhóm lại các vụ thống kê thành bốn ban:

- Thống kê kinh tế (12 vụ), về cơ bản: nhóm nghiệp vụ;
- Thống kê xã hội (9 vụ), về cơ bản: nhóm nghiệp vụ;
- Phương pháp và phát triển (4 vụ), nhóm chức năng gồm vụ máy tính trung tâm;
- Dịch vụ văn phòng (4 vụ), nhóm chức năng.

Tất cả các vụ được chia nhỏ thành các phòng ban và có 2 lớp bổ sung. Đồng thời số cán bộ làm việc cũng tăng mạnh, từ khoảng 1.500 lên hơn 2.000. Trong những năm 70 và 80, sự tăng thêm về cán bộ được cho phép. Năm 1982 số các vị trí hưởng ngân sách ở CBS đạt khoảng 3.500 (con số thực tế tăng chỉ hơn 3.000). Sau đó đến thời điểm bước ngoặt.

Từ năm 1982 đến 1992, CBS (và hầu hết các cơ quan nhà nước khác) đã bị buộc phải

cắt giảm ngân sách và số lượng cán bộ. Việc cắt giảm vào đầu những năm 1990 đã làm giảm số cán bộ xuống còn khoảng 2.500. Tổng thể, cơ quan thống kê đã cố gắng giữ hầu hết các sản phẩm đầu ra thống kê nguyên vẹn, nhờ có sự máy tính hóa hiệu quả. Đầu những năm 1990 cơ quan này đã có một trong các mạng lưới máy tính tiên tiến nhất và lớn nhất trên toàn quốc: khoảng 2.500 máy tính cá nhân trong mạng địa bàn địa phương, với kết nối tốc độ cao giữa Voorburg và Heerlen. Hơn nữa, phần mềm hiệu quả (gồm Blaise) để thu thập số liệu, hiệu chỉnh và phổ biến số liệu đã được phát triển.

Mặc dù ngân sách giảm, nhưng yêu cầu về thống kê tăng và càng tăng mạnh do yêu cầu của Liên minh Châu Âu. Khoảng năm 1992 tình hình đã đạt đến điểm mà tại đó sự tăng lên về hiệu quả không bù đắp được sự cắt giảm ngân sách. Việc này gây ra sự căng thẳng. Ủy ban thống kê trung ương, bộ phận quyết định chương trình làm việc của Cục, đã gặp khó khăn lớn trong việc xây dựng chính sách ưu tiên. Một số những người dùng tin quan trọng (ví dụ các bộ) đã không hài lòng thỏa mãn.

Trong tình hình này, ban quản lý CBS đã thử một “đợt không phân chia” và triển khai “hoạt động TEMPO”, nghĩa là: Kịp thời - hiệu quả - hiện đại - chuyên nghiệp - độc lập.

Điểm tập trung chính của TEMPO là bên ngoài: phối hợp đầu vào để giảm thiểu gánh nặng trả lời và phối hợp đầu ra để tối đa hóa sự hài lòng của người dùng tin.

Phân tích tình hình đã làm cho nó rõ ràng rằng các vấn đề gồm những nét sau:

- Những vấn đề do yếu tố bên ngoài tạo ra, gồm: cầu tăng lên đối với số liệu thống kê; ngân sách giảm; kết quả cần để cải thiện hiệu quả; sự căng thẳng giữa yêu cầu của Châu Âu và quốc gia; áp lực giảm gánh nặng trả lời; cần cải thiện việc công bố và hình ảnh công chúng; cần cải thiện tính kịp thời; và cần cải thiện hình ảnh công chúng.

- Những vấn đề do yếu tố bên trong gây ra, gồm: quá nhiều sự phân chia và chuyên môn hóa; quá nhiều tầng lớp và thông tin liên lạc nội bộ nghèo nàn; trách nhiệm không rõ ràng; các quy định nội bộ và thủ tục phức tạp; văn hóa đi sâu vào trong quá nhiều; lòng tự trọng thấp; và thái độ quản lý quan liêu.

Khi những vấn đề này được xác định, cơ cấu tổ chức sẽ được thay đổi hoàn toàn. Lãnh đạo cấp cao của Cục gồm tổng cục trưởng và 2 vụ trưởng chính sách (gồm cả tổng cục phó). Có 8 ban: 4 ban về sản xuất thống kê và 4 ban hỗ trợ. Thứ nhất trong các ban hỗ trợ là phối hợp đầu vào và chịu trách nhiệm về những hoạt động như đăng ký kinh doanh, thu thập số liệu từ hộ gia đình và phát triển trao đổi số liệu điện tử (EDI). Thứ hai là phối hợp đầu ra, gồm phát triển cơ sở dữ liệu trung tâm cho các mục đích phổ biến tổng thể, tích hợp thông tin (gồm tài khoản quốc gia), ấn phẩm chung và marketing và các hoạt động liên quan đến công chúng. Ban hỗ trợ thứ ba chịu trách nhiệm về cơ sở hạ tầng số liệu cơ bản (gồm phương pháp luận và dịch vụ máy tính) và ban thứ tư chịu trách nhiệm về dịch vụ văn phòng. Quản lý tài chính và nguồn nhân lực được bố trí trong ban nhân sự cán bộ dưới quyền quản lý trực tiếp của tổng cục trưởng, tổng cục trưởng được hỗ trợ bởi một nhóm nội các nhỏ chịu trách nhiệm về quan hệ quốc tế và các vấn đề liên quan đến chính sách và pháp lý cũng như hỗ trợ ban thư ký Ủy ban Thống kê trung ương.

Bốn ban về sản xuất thống kê được tổ chức trên cơ sở phối kết hợp các nguyên tắc, trong đó sự gắn kết nghiệp vụ và quan hệ với "các mảng thị trường" (cả về lĩnh vực người sử dụng thông tin và người cung cấp thông tin cơ bản) là quan trọng nhất. Bốn ban này phụ trách những lĩnh vực dưới đây:

- a. Nông nghiệp, sản xuất chế biến, môi trường, năng lượng và công nghệ;
- b. Thương mại, vận tải và dịch vụ thương mại;
- c. Khu vực công và sự thịnh vượng của dân số;
- d. Nhân khẩu học, lao động, thu nhập và tiêu dùng.

Về mặt quản lý, phân chia thống kê tương đối mang tính tự trị; hiệu suất của họ được giám sát bởi một hệ thống quản lý theo thỏa thuận. Trong mỗi ban có từ 8 đến 10 vụ. Tổ chức nội bộ của các vụ giống như các nhóm sản xuất chịu trách nhiệm cho một quy trình thống kê hoàn chỉnh.

Năm 1999, chính phủ lại thông báo kế hoạch đóng cửa văn phòng ở Heerlen và một lần nữa giảm ngân sách và số cán bộ một cách mạnh mẽ. Một giai đoạn xáo trộn lại diễn ra. Và một lần nữa lại có sự thỏa hiệp. Văn phòng ở Heerlen vẫn mở cửa nhưng CBS bị yêu cầu thực hiện một kế hoạch tinh giản cán bộ.

Việc này dẫn đến tái tổ chức cơ bản một lần nữa, mặc dù nó có một triển vọng khá khác biệt: trong khi TEMPO do nhu cầu tăng cường định hướng hướng tới khách hàng và đối tượng cung cấp thông tin của Cục mang lại thì tái tổ chức mới được đẩy lên bởi nhiệm vụ giảm hơn nữa chi phí và cải thiện hiệu quả. Vì vậy, giai đoạn này trọng tâm là tập trung vào sự hợp lý hóa tổ chức và chuẩn hóa các quy trình.

Do đó tổ chức các quy trình thống kê được cơ cấu lại từ cơ cấu nghiệp vụ sang cơ cấu định hướng quy trình; các đơn vị sản xuất được tổng hợp lại và sau đó sắp xếp phân chia lại theo các bước trong quy trình thống kê. Sự chuyển đổi để tổng hợp dẫn đến việc giảm số các ban thống kê từ bốn xuống hai: một ban về thống kê doanh nghiệp và một ban thống kê xã hội và môi trường. Trong mỗi ban này, các vụ riêng biệt được thành lập, một mặt để thu thập số liệu và chuẩn bị hành chính, và mặt khác hiệu chỉnh và phân tích số liệu. Kết quả của phân chia địa giới giữa Voorburg và Heerlen là ở cả hai nơi mỗi loại đều có một vụ.

Trong thiết kế này, một ban đầu vào tách biệt không còn cần thiết và trong bất cứ trường hợp nào các nguồn số liệu bên ngoài đối với các cá nhân và doanh nghiệp có ít điểm chung. Ngược lại, ban đầu ra (thống kê kinh tế vĩ mô và phổ biến ấn phẩm) được duy trì và trách nhiệm của nó về ấn phẩm và công bố thậm chí được tăng cường: tất cả các số liệu do các phòng ban thống kê sản xuất sẽ được công bố bởi các phòng sản phẩm đầu ra, nó cũng hỗ trợ dịch vụ thông tin trung tâm.

Ban công nghệ và cơ sở hoàn thành cấu trúc phân chia. Để đảm bảo sự hợp tác chặt chẽ giữa công nghệ, phương pháp luận và sản xuất, một bộ phận chính của công nghệ thông tin (IT) và cán bộ phương pháp chế độ được phân công hoạt động các ban thống kê.

Trách nhiệm giám sát bốn ban và 20 vụ được giao cho ban chấp hành, gồm tổng cục trưởng và các phó tổng cục trưởng, là những người phụ trách về chính sách và xử lý thống kê. Ban chấp hành cùng với các giám đốc của bốn ban hình thành lên ủy ban quản lý.

Cơ cấu mới theo định hướng quy trình được hỗ trợ mạnh mẽ bởi các công cụ công nghệ thông tin tiên tiến. Thực tế, cơ sở dữ liệu

lớn chiếm một sự phân ranh giới rõ rệt giữa các giai đoạn khác nhau trong quy trình thống kê:

Các vụ thu thập dữ liệu và các vụ phân tích dữ liệu được phân định bởi một CSDL chứa dữ liệu nguồn nhất quán ở mức vi mô (micro); những dữ liệu này là đầu vào của hiệu chỉnh và phân tích thống kê;

Các vụ phân tích dữ liệu và các vụ tổng hợp và phổ biến ấn phẩm được phân định bởi một CSDL chứa những dữ liệu thống kê nhất quán ở cấp vi mô và tổng hợp; những dữ liệu này là đầu vào cho các quy trình tổng hợp và lập bảng biểu tổng hợp.

Tóm lại, cần nhấn mạnh rằng tổng hợp các quy trình, bên cạnh việc đưa ra hiệu quả hơn, còn thể hiện một bước quan trọng hướng tới mục tiêu ấp ủ lâu dài của việc thể hiện một bức tranh xã hội gắn kết ở dạng các con số nhất quán.

Thông tin bổ sung

Khó đánh giá được sự cần thiết hoặc thực sự chi phí và lợi ích của những thay đổi tổ chức mà Thống kê Hà Lan đã thực hiện trong những năm qua. Nhưng rõ ràng, bất kỳ việc tái tổ chức chính nào cũng tạo ra những ý tưởng mới mẻ và thu được hiệu quả, và dẫn tới sự tập trung hơn vào các mục tiêu chiến lược. Tuy nhiên, quy trình cũng là phần tiêu tốn năng lượng và hủy hoại tính liên tục. Nhiều cơ quan thống kê đổi mới, cải tiến hiệu suất và suy nghĩ lại những chiến lược của họ mà không cần những thay đổi lớn về tổ chức.

Tuy nhiên sự tổ chức lại gần đây nhất của Thống kê Hà Lan đã dự định một cách cơ bản để tái cơ cấu quy trình cơ bản và vì vậy tạo ra tốc độ hiệu quả lớn cũng như sự tổng hợp, xóa bỏ mô hình hình ống song song hiện tại đối với thống kê riêng biệt. Khó nhìn thấy việc này đạt được như thế nào khi không có sự thay đổi lớn về tổ chức.

Những lãnh đạo mới được bổ nhiệm của các cơ quan thống kê có thể băn khoăn không biết tổ chức mà họ đảm nhiệm có phải là hiệu quả và năng lực nhất không và liệu những thay đổi trong cấu trúc có cần thiết phải làm không. Tương tự như vậy, những thống kê trưởng phục vụ lâu năm đôi khi nhận thấy rằng hoàn cảnh thay đổi quá nhiều theo thời gian đến nỗi có lý do để xem xét việc tái tổ chức khả thi.

Trước khi bắt kỳ việc tái tổ chức chính được khởi sự, thì cũng nên suy nghĩ ít nhất 2 lần, về nguy cơ và rủi ro kéo theo. Cũng có những suy xét cân nhắc chung cần được nghĩ đến. Chúng được thể hiện dưới đây như những câu châm ngôn:

- Không tạo ra thay đổi để ủng hộ mọi ý tưởng mới có giá trị; việc này tạo ra sự lộn xộn và không chắc chắn;

- Các tổ chức không phải là những cấu trúc cơ chế có thể thiết kế lại một cách đơn giản để đáp ứng những hoàn cảnh mới; thay vào đó, chúng là những tổ chức sống và có xu hướng không vận hành tốt khi chúng bị cấu trúc lại cùng với các khuôn tổng thể không tương thích;

- Các tổ chức bản thân không phải là điểm cuối; chúng phục vụ để tạo điều kiện và chúng phải xem xét truyền thống và hầu như tất cả những người tài năng¹;

- Những thay đổi thái quá ở nhân sự quản lý cấp cao có thể gây phản tác dụng cho cán bộ và tạo bè phái;

- Trong khi hiệu quả là mối quan tâm lớn, thì một số chông chéo trong trách nhiệm

và thậm chí dư thừa là không thể tránh hoàn toàn mà không có những nguy cơ bỏ qua những vấn đề quan trọng; đương nhiên sự chông chéo này nên được giảm thiểu;

- Sơ đồ tổ chức nên đơn giản và dễ giải thích cho người bên trong và bên ngoài tổ chức; nếu trên giấy tờ trông nó phức tạp thì nó sẽ phức tạp trong thực tiễn;

- Nên hạn chế số các mức thứ bậc (bốn, phần đông đã coi là tối đa) bởi vì thông điệp có xu hướng bị sai khác khi chúng được truyền từ cấp này đến cấp khác, tuy nhiên đồng thời khoảng kiểm soát của giám sát viên (cán bộ quản lý) nên giữ ở mức quản lý được (10 cán bộ chuyên nghiệp có lẽ là con số tối đa để quản lý; mặc dù đối với cán bộ sản xuất thì con số này cao hơn đáng kể);

- Nếu việc tổ chức lại là không thể tránh được thì nên giữ quy trình tổ chức lại càng ngắn gọn càng tốt;

- Đảm bảo rằng phải lắng nghe tất cả quan điểm của cán bộ nhân viên;

- Những lý do cho bất kỳ việc tổ chức lại nào nên được đưa ra một cách rõ ràng hoàn hảo, bởi vì người ta sẽ phẫn nộ với những việc trong khuôn khổ mà không được hiểu đầy đủ.

Trong khi những suy xét cân nhắc này áp dụng cho hầu hết các tổ chức thì vẫn có những điểm nên suy nghĩ khi áp dụng cụ thể cho các cơ quan thống kê:

- Nhiều cái cơ quan thống kê làm được biểu thị bởi những thay đổi mạnh trong luồng công việc. Ví dụ, đối với các điều tra doanh nghiệp hàng năm, hầu hết số liệu cơ bản được nhận trong quý hai hàng năm, hầu hết việc hiệu chỉnh số liệu diễn ra trong quý ba và gửi bảng hỏi cho vòng điều tra tiếp theo sẽ diễn ra trong quý bốn. Để ổn định luồng công việc có lẽ giải pháp hay là kết hợp công việc này với

¹ Xem Sổ tay 1980, trang 7: “Đáng nhớ lại rằng cơ cấu tổ chức chỉ là cái vỏ. Trong phân tích mới đây những cái thực sự quyết định trong đời sống và tăng trưởng của một cơ quan lại là phẩm chất năng lực và tính phù hợp của con người mà nó bao gồm”.

những nhiệm vụ mà có mô hình mùa vụ khác, như thu thập số liệu ngắn hạn, để thành lập một đơn vị có tổ chức đơn lẻ. Đương nhiên, một biện pháp mạnh mẽ hơn đó là tìm kiếm một giải pháp toàn cơ quan;

- Đối với những hoạt động cụ thể, đặc biệt những hoạt động ảnh hưởng đến nhân dạng tập thể, quan trọng là đặt ra mục tiêu vào sự đồng nhất cơ quan một cách nghiêm túc và những hoạt động này nên đặt dưới sự quản lý thống nhất trong một đơn vị tổ chức. Dấu hiệu phê chuẩn của cơ quan là quan trọng bởi vì nó ấn định chất lượng và thể hiện sự thống nhất. Do đó, các sản phẩm (gồm cả bảng hỏi và các sản phẩm điện tử trên Internet) nên có định dạng và hình thức chung; kiểm soát thiết kế của chúng nên được ưu tiên tập trung;

- Trong thời gian giảm ngân sách, cơ quan thống kê đôi khi đối mặt với những câu hỏi liệu có đủ tài chính để thuê ngoài những chức năng cụ thể và nếu như vậy thì những

dịch vụ nào có thể đưa ra ngoài. Các dịch vụ ăn uống, bảo vệ và an ninh; trong nhiều trường hợp; in ấn; và đôi khi là một phần của các hoạt động phổ biến là các ứng viên cho thuê ngoài thành công. Một số phổ biến hơn (ví dụ những kỹ năng máy tính cơ bản) cũng như những loại hình đào tạo chuyên môn cao (ví dụ đào tạo quản lý) có thể dễ dàng đưa ra ngoài thường xuyên. Gây ra tranh luận nhiều hơn đó là thuê ngoài đối với công tác phỏng vấn; một phần của vấn đề chất lượng cần được quan tâm, ít cơ quan làm dịch vụ phỏng vấn thuê có năng lực, giá cả hợp lý có cán bộ thực địa riêng. Cuối cùng, một vấn đề rất gây tranh cãi liên quan đến chừng mực dịch vụ máy tính cụ thể nào nên thuê ngoài hoặc nên tự làm².

² Một ví dụ về thuê ngoài thành công bảo trì mạng máy tính thường xuyên được tìm thấy tại Cơ quan Thống kê Thụy Điển. Xem chương VIII về phân thảo luận kỹ hơn về thuê ngoài công nghệ thông tin.

(Lược dịch: Trung Dũng)

Nguồn: Handbook of Statistical Organization, Third Edition: The Operation and Organization of a Statistical Agency

