



NÂNG CAO NĂNG LỰC CUNG CẤP DỊCH VỤ CÔNG Ở VƯƠNG QUỐC ANH

TRUNG KIẾN

1. Vào đầu những năm 70 của thế kỉ XX, nước Anh đã đặt ra yêu cầu phải cải cách hoạt động của Chính phủ. Có 3 vấn đề được đặt ra, cần giải đáp.

Một là, liệu có thể làm được công việc đó không? Câu hỏi này liên quan đến vấn đề hiệu quả. Cải cách là một quá trình liên tục, trong mỗi giai đoạn lại phát sinh những vấn đề mới cần giải quyết. Song, trong những giai đoạn ngắn hạn, nước Anh đặt ra mục tiêu cụ thể, tìm hiểu những nguồn lực, nhân tố liên quan để xác định xem nó có khả thi hay không.

Hai là, với chi phí thấp có làm được không? Câu hỏi này liên quan đến vấn đề tài chính. Là một đất nước phát triển, nhưng nước Anh vẫn phải đối mặt với vấn đề tài chính, nếu không tìm ra lời giải cho vấn đề này, công việc sẽ dừng lại ở đó.

Ba là, có cần thiết phải làm không? Câu hỏi này nhấn mạnh vào điểm đặc biệt, là cải cách phải thực sự quan trọng. Nhiều vấn đề có thể mang tính cần thiết, nhưng thực chất lại không cần thiết. Đánh giá như vậy, không phải bởi những người tham gia không công tâm, mà bởi lẽ có quá nhiều yếu tố khiến họ không thể đánh giá đúng bản chất vấn đề, vì thế, cần phải hỏi và trả lời các câu hỏi này có tính quyết định.

Theo chủ trương đó, tại mỗi giai đoạn, Chính phủ Anh đã thực hiện chương trình cải cách phù hợp với yêu cầu của thực tiễn. Bắt đầu từ năm 1979, Chương trình Khảo sát kĩ lưỡng - Scrutiny Programme, với mục tiêu rà soát thực tế để nhận diện vấn đề.

Năm 1982, là Sáng kiến Quản lý Tài chính - Financial Management Initiative, khi nhận thấy bất kì một chương trình cải cách nào cũng cần phải giải quyết khía cạnh tài chính. Năm 1988, thực hiện các bước tiếp theo - next steps, khi đã xác định được công việc cụ thể là gì. Năm 1991, Hiến chương Công dân - Citizen's Charter, khi vai trò của người dân cần được đề cao; một vấn đề tiếp theo nữa cần phải quan tâm đến đó là cạnh tranh chất lượng và tư nhân hoá - competing for quality and privatisation, khi các cơ quan cung cấp dịch vụ công (DVC) của các bộ được tự quản nhằm nâng cao chất lượng hoặc tư nhân hoá khi có khả năng tự đảm bảo tài chính. Năm 1993, đánh giá chi tiêu cơ bản và cán bộ quản lý cấp cao - Fundamental Expenditure and Senior Management Reviews. Năm 1997-1998, đánh giá chi tiêu tổng thể - Comprehensive Spending Reviews, khi một lần nữa vấn đề chi tiêu và chất lượng hoạt động của đội ngũ quản lý cấp cao lại được nhấn mạnh. Lần cuối cùng là thực hiện Hiện đại hoá Chính phủ - Modernising government vào năm 1999, khi nước Anh đã định hình rõ được những thành tố làm nên một Chính phủ hiện đại nhằm theo kịp với những thách thức trong thời đại mới.

2. Trong quá trình khảo sát để nâng cao năng lực cung cấp DVC ở nước Anh, có thể nhận thấy các bộ trưởng bị quá tải; việc lập kế hoạch dài hạn bị bỏ bê, khoảng 95% công chức có liên quan tới hoạt động cung cấp DVC; nhiều công chức cấp cao thiếu kĩ năng, kinh nghiệm thực tế; chưa tập trung

NHÌN RA NƯỚC NGOÀI

đầy đủ vào kết quả và nâng cao hiệu năng; khối công chức quá công kênh và đa dạng không thể thống nhất quản lý được.

Các bộ trưởng làm đúng việc, với hiệu suất cao, nhưng mặt hạn chế ở chỗ lãnh đạo ở cấp cao nhất lẽ ra phải tập trung vào lãnh đạo (tạo lập và chia sẻ tầm nhìn để cao phương hướng hoạt động; phát triển chiến lược; đảm bảo sự tương thích giữa các vai trò và nguồn lực; huấn luyện và trợ giúp cấp dưới; tạo động lực và khuyến khích nhân viên) thì họ lại đầu tư cho quản lý (lập kế hoạch và dự toán ngân sách; hệ thống và chính sách; hoàn thành các nhiệm vụ; đảm bảo quản lý hành chính tốt; phân công công việc; tổ chức và kiểm soát nhân viên). Yêu cầu đặt ra là phải xây dựng lại cơ cấu hoạt động. Vai trò quản lý bộ được trao cho thư kí bộ trưởng thường trực để các bộ trưởng toàn tâm, toàn ý cho vai trò lãnh đạo. Đồng thời, cung cấp DVC cần được trao cho một cơ quan riêng biệt, trực thuộc bộ nhưng được tự quản ở những mức độ phù hợp với đòi hỏi thực tiễn, thậm chí được tư nhân hoá, giảm gánh nặng cho đội ngũ công chức trung ương để họ tập trung vào trợ giúp cho bộ trưởng về hoạt động của cơ quan và việc sử dụng các nguồn lực, các trưởng điều hành cơ quan thực thi còn là "đầu vào" cho quá trình lập pháp. Điểm mới này bảo đảm cho mỗi chính sách đưa ra được xuất phát từ yêu cầu thực tế. Vai trò này có ý nghĩa quan trọng, bởi nếu các trưởng cơ quan không đảm bảo được tính khả thi của chính sách thì họ sẽ chịu trách nhiệm khi chính sách thất bại (xem sơ đồ 1 ở cuối bài).

Mặc dù được tự quản (có quyền tự quyết định trong việc tuyển dụng, chính sách lương bổng, cơ chế hoạt động, sử dụng ngân sách, nếu có... trong khuôn khổ khung chỉ thị của bộ trưởng), các trưởng điều hành cơ quan thực thi vẫn bị bộ trưởng quản lý bằng hợp đồng giao việc, hay bản mô tả công việc. Hợp đồng nêu rõ phạm vi, trách nhiệm, mức độ tự quyết, trách nhiệm giải trình trước quốc hội, các tiêu chí đánh giá hiệu quả công việc, mục tiêu ngắn hạn và dài hạn của trưởng điều hành. Các mục tiêu

đặt ra phải đảm bảo 5 yếu tố (viết tắt là SMART), S là specific - mục tiêu phải cụ thể thành con số, rõ ràng; M: measurable - phải có thước đo cho các mục tiêu đó; A: appropriate - phải phù hợp, người đặt ra phải có khả năng để đạt được nó. R: relevant - phải liên quan đến vai trò của người trong cuộc và cuối cùng là T: timed - những mục tiêu đó phải được hoàn thành trong thời hạn nhất định. Căn cứ như vậy, sẽ đánh giá được hiệu quả làm việc của công chức, mặc dù lí do công việc của họ là "phức tạp", "khó định hình". Trên thực tế, hợp đồng này là một trong 2 yếu tố sống còn đảm bảo cho sự thành công của các trưởng điều hành. Yếu tố còn lại là vấn đề chọn đúng người, đúng việc.

Nhận xét về hiệu quả của cơ chế tự quản, năm 1994, nhà phân tích chính sách người Pháp Sylvie Trosa nói: "mức độ tự quản cao hơn là động lực cho rất nhiều sáng kiến và giải pháp cải tiến. Ở tất cả các cơ quan tôi tới thăm, ai cũng đề xuất nâng cao hiệu suất hay chất lượng, từ những cải tiến quy trình đơn giản cho đến những cải tổ tầm cỡ". Điều cần nhấn mạnh ở đây là xuất phát từ đặc thù công việc, số lượng, quy mô và mô hình hoạt động của các cơ quan điều hành ở mỗi bộ sẽ không giống nhau. Ví dụ: Bộ Y tế thành lập 4 cơ quan thực thi: cơ quan quản lý Sản phẩm y tế và Chăm sóc sức khỏe; cơ quan quản lý Bất động sản y tế quốc gia; cơ quan Hưu trí quốc gia và cơ quan Vật tư. Còn, đối với Bộ Tài chính hay Bộ Đầu tư thì không nhất thiết phải thành lập 4 cơ quan và hoạt động giống Bộ Y tế.

3. Với cơ chế tự quản, các cơ quan thực thi chính sách cung cấp DVC hoạt động tương đối giống một tổ chức thông thường, có tuyên bố mục đích, tầm nhìn, các giá trị cốt lõi, mục tiêu và các chỉ số hiệu năng...

Song, điều quan trọng là phải bảo đảm được tính gắn kết của chúng với nhau. Ban đầu, cuộc cải cách để ra 9 nguyên tắc cung cấp DVC theo mô hình "dịch vụ là trên hết": xây dựng các tiêu chuẩn dịch vụ; công khai và cung cấp đầy đủ thông tin; cố vấn và trực tiếp tham gia; tạo cơ hội tiếp cận và phát

huy quyền lựa chọn; đối xử công bằng với tất cả mọi người; sửa chữa khi có sai sót; sử dụng hiệu quả các nguồn lực; đổi mới và cải tiến hợp tác với các đơn vị cung cấp dịch vụ khác. Những cơ quan làm việc tốt sẽ được trao huy hiệu xuất sắc. Huy hiệu này không có giá trị suốt đời mà cơ quan được trao phải luôn nỗ lực hết mình để giữ gìn nó, nếu không sẽ bị tước bỏ.

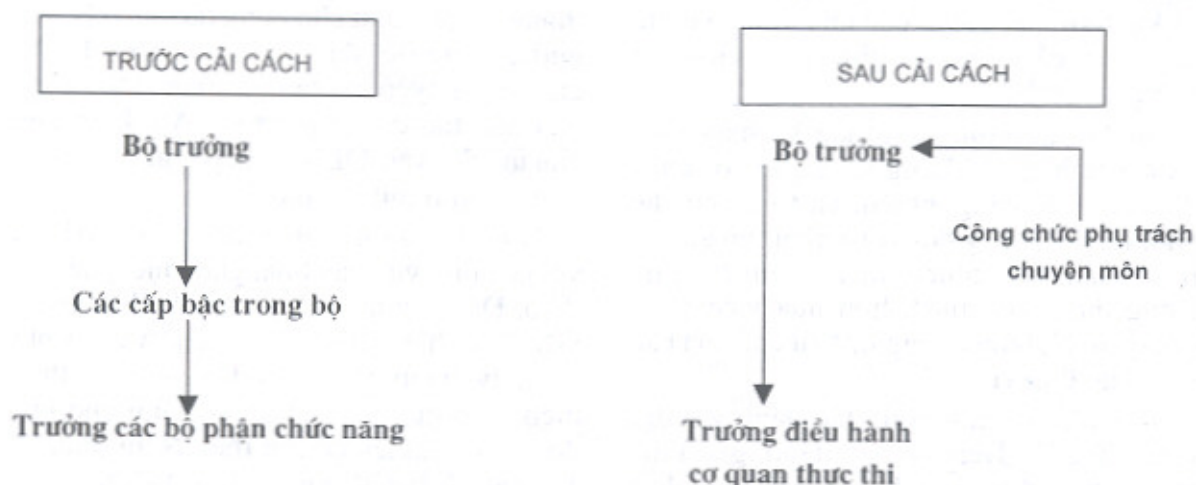
Thời gian sau đó, mô hình này bộc lộ nhiều khiếm khuyết. Tuy tập trung vào chất lượng dịch vụ nhưng còn phiến diện, không tổng thể cũng như chi tiết về chất lượng hoạt động của một cơ quan cung cấp DVC. Vì thế mô hình EFOM ra đời (xem sơ đồ 2 ở cuối bài).

Theo đó, chất lượng dịch vụ (kết quả về khách hàng) chỉ chiếm 20%. Ở đây, thấy rõ 2 mảng của chất lượng, bên trái là đầu vào (thực hiện) và bên phải là đầu ra (kết quả). Để thành công, trưởng điều hành phải bảo đảm mọi khâu, mọi quy trình trong cơ quan của mình diễn ra hợp lý và ăn khớp với nhau. Đồng thời, khi một vấn đề phát sinh, trưởng điều hành có thể nhanh chóng xác định vị trí của nó và có cách giải quyết kịp thời. Mô hình này cũng giúp cho việc đánh giá hiệu quả làm việc ở một cơ quan cung cấp

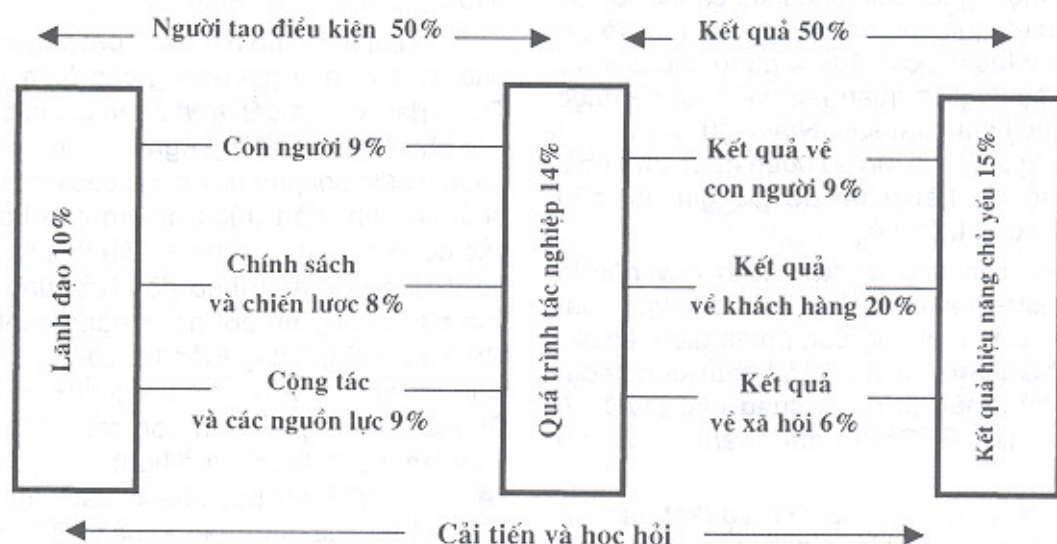
DVC chính xác hơn, thay vì nhìn vào bản báo cáo rồi đi đến kết luận.

Cũng nhìn từ mô hình này đặt ra yêu cầu phải có sự đánh giá ngang cấp (cộng tác). Trước đây, chỉ có cấp trên đánh giá cấp dưới chứ chưa bao giờ đồng nghiệp đánh giá lẫn nhau. Bước đột phá này buộc các nhân viên phải có tinh thần trách nhiệm cao hơn, vì các đồng nghiệp thường xuyên làm việc với họ và luôn để mắt theo dõi. Nó cũng giúp cho cấp trên giảm bớt gánh nặng đánh giá nhân viên vì giờ đây toàn bộ cơ quan cùng chia sẻ nhiệm vụ này với người lãnh đạo. Cho dù Chính phủ Anh còn rất nhiều việc phải làm song thành quả họ đạt được đáng kể. Năm 1979, khi bắt đầu cải cách, tổng số công chức của Anh vào khoảng 760 ngàn người, 2 năm sau con số đã giảm xuống còn 520 ngàn người và 10 năm sau đó là 460 ngàn người (giảm được 40%), 1/3 số nhân viên giảm biên chế chuyển sang khu vực tư nhân... Kèm theo đó là những khoản tiết kiệm lớn cho ngân sách nhà nước, không chỉ trong hiện tại mà cả tương lai. Và cái được lớn nhất của nước Anh là một Chính phủ năng động hơn, một Chính phủ tiến gần đến "của dân, do dân và vì dân".

Sơ đồ 1: MÔ HÌNH CƠ QUAN THỰC THI



Sơ đồ 2: MÔ HÌNH QUẢN LÝ CHẤT LƯỢNG TỐI ƯU CỦA CHÂU ÂU EFOM



CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở BÌNH DƯƠNG...

(Tiếp theo trang 53)

chống chéo, hết hiệu lực; đồng thời đổi mới công tác ban hành văn bản theo đúng Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Tập trung rà soát các TTHC liên quan tới tổ chức và công dân để loại bỏ những thủ tục rườm rà, không cần thiết, đảm bảo tính công khai, minh bạch, thông thoáng, hiệu lực và hiệu quả. Tổng hợp, nghiên cứu và kịp thời giải quyết các khó khăn, vướng mắc của các doanh nghiệp, tổ chức cá nhân về TTHC.

Ba là, tiếp tục kiện toàn bộ máy theo hướng tinh gọn, không chống chéo, phân định rõ chức năng, nhiệm vụ và có cơ chế phối hợp rõ ràng đối với những nhiệm vụ liên quan đến nhiều ngành, nhiều cấp. Đồng thời, đẩy mạnh hơn nữa việc phân cấp quản lý, tăng cường tính tự chủ của các cơ quan, đơn vị.

Bốn là, đổi mới công tác đánh giá đội ngũ CB,CC. Trên cơ sở đánh giá thực trạng, xây dựng kế hoạch ĐT,BD khắc phục tình trạng đào tạo mất cân đối như

hiện nay. Mặt khác, cần tuyển dụng các chuyên gia về ngành, lĩnh vực và CB,CC trẻ đủ tiêu chuẩn về phẩm chất, năng lực, chuyên môn để thay thế những CB,CC không đủ năng lực, chuyên môn, không hoàn thành nhiệm vụ.

Năm là, tập trung đào tạo nguồn nhân lực có trình độ về công nghệ thông tin để thực hiện có hiệu quả ứng dụng công nghệ thông tin phục vụ cho công tác quản lý nhà nước; trong đó, đặc biệt quan tâm đầu tư cho cấp huyện và tăng cường CB,CC đã qua đào tạo cho cấp cơ sở. Áp dụng tiêu chuẩn ISO vào QLNN, tiếp cận nền hành chính văn minh, hiện đại.

Sáu là, mở rộng mô hình xã hội hoá đối với các lĩnh vực văn hoá, giáo dục, y tế, thể thao. Đồng thời đánh giá rút kinh nghiệm việc thực hiện khoán biên chế và chi phí quản lý hành chính; mở rộng việc thực hiện giao quyền tự chủ tài chính cho các đơn vị sự nghiệp có thu theo Nghị định số 10/2002/NĐ-CP ngày 16-01-2002 của Chính phủ □