

HIỂU BIẾT MONG ĐỢI CỦA NGƯỜI DÂN NHẪM CẢI THIỆN CHẤT LƯỢNG DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG

Vũ Quỳnh*, Vũ Trí Dũng**

Tóm tắt

Theo quan điểm marketing, chất lượng dịch vụ là sự hài lòng của khách hàng. Sự hài lòng của khách hàng có thể được hiểu như một phản ứng mang tính cảm xúc của khách hàng đáp lại trải nghiệm của họ với một sản phẩm hay dịch vụ nhất định. Chính vì vậy, để nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính công, các cơ quan quản lý nhà nước cần phải nắm bắt những nhu cầu, mong đợi của người dân cũng như trải nghiệm của họ trong quá trình sử dụng dịch vụ hành chính công. Bài viết này nhấn mạnh tầm quan trọng của nghiên cứu nhu cầu và trải nghiệm của người dân đối với việc sử dụng dịch vụ hành chính công, đưa ra một số gợi ý về nghiên cứu và hiểu biết mong đợi của người dân nhằm cải thiện chất lượng dịch vụ hành chính công.

Từ khóa: Chất lượng; Dịch vụ công; Nghiên cứu, Nhu cầu và mong đợi; Hành vi; Thỏa mãn.

Giới thiệu

Dịch vụ hành chính công là loại dịch vụ gắn liền với chức năng quản lý nhà nước nhằm đáp ứng yêu cầu của người dân. Do vậy, cho đến nay, đối tượng cung ứng duy nhất các dịch vụ công này là cơ quan công quyền hay các cơ quan do nhà nước thành lập được ủy quyền thực hiện cung ứng dịch vụ hành chính công. Trong điều kiện đó, chất lượng của dịch vụ hành chính công gần như phụ thuộc hoàn toàn vào năng lực của người cung cấp mà chưa tính đến “sự cảm nhận” của người sử dụng. Nói cách khác, chất lượng dịch vụ công theo quan điểm của người dân chưa được tính đến đầy đủ.

Thực vậy, cho dù chỉ có nhà nước cung ứng dịch vụ hành chính công (qui định có tính chất pháp lý) nhưng hoạt động này không tách khỏi nền kinh tế nói chung và nền kinh tế cơ bản vẫn là một nền kinh tế thị trường. Trong nền kinh tế thị trường, “tiếng nói” của khách hàng rất có

trọng lượng và là một nguồn thông tin quan trọng đối với các cơ quan quản lý nhà nước trong việc đáp ứng nhu cầu và mong đợi của người dân. Việc cung ứng dịch vụ hành chính công không phải vì mục tiêu lợi nhuận nhưng vẫn phải đảm bảo sự hài lòng, thỏa mãn của người dân. Nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính công thông qua nghiên cứu và hiểu biết nhu cầu, mong muốn của công dân lại càng có ý nghĩa trong bối cảnh chính phủ đang thực hiện đổi mới quá trình cung ứng dịch vụ hành chính công.

1. Cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu

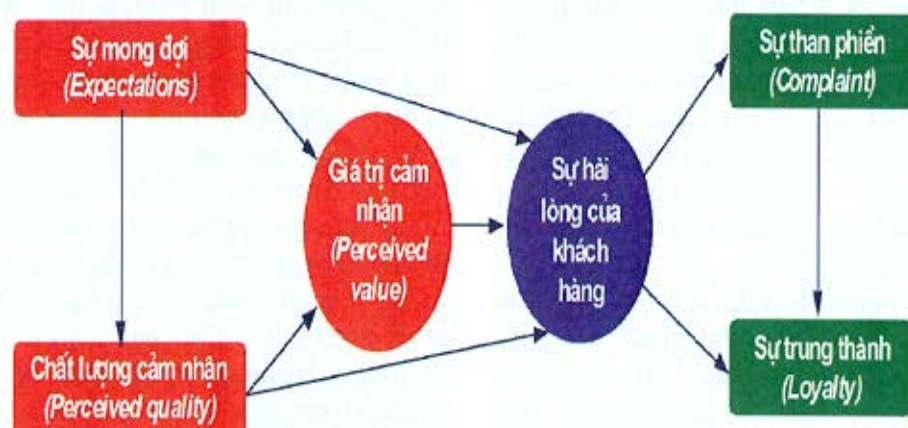
Chất lượng dịch vụ trong các tổ chức công là vấn đề được tranh luận rất nhiều trong thời gian gần đây. Chất lượng là một trong những khái niệm phổ biến của nền kinh tế, nó mang nhiều ý nghĩa khác nhau kể từ thời Aristotle. Khi thế giới phát triển, ý nghĩa của khái niệm này được mở rộng và đa dạng hơn. Đã có nhiều công trình và nhiều chuyên gia trong lĩnh vực này như M. Juran, A.V. Feigenbaum, G. Taguchi... Từ nghiên cứu của các chuyên gia, có thể thấy rằng chất lượng hàng hóa và dịch vụ xét cho cùng là mục tiêu đáp ứng nhu cầu khách hàng và nếu không đạt được thì sẽ chịu phạt (Irina Nicolina Hădărean Somlea and al, 2014).

Thuật ngữ “chất lượng” và “sự thỏa mãn” đôi khi bị lẫn lộn với nhau. Đa số các nhà nghiên cứu cho rằng chất lượng dịch vụ chỉ là một yếu tố của sự thỏa mãn, phản ánh mối quan hệ giá cả/chất lượng và các nhân tố cá nhân và hoàn cảnh (C.Lovelock and al, 2004). Như vậy, theo quan điểm marketing và khách hàng, chất lượng dịch vụ có thể được thể hiện thông qua sự hài lòng của khách hàng và là hiệu số giữa chất lượng mà khách hàng cảm nhận được và những kỳ vọng của họ đối với dịch vụ đó (Sơ đồ 1).

* Vũ Quỳnh, Thạc sĩ, Phòng Quản lý đô thị, Quận Hoàng Mai, Hà Nội;

**Vũ Trí Dũng, Phó giáo sư, Tiến sĩ, Trung tâm Pháp Việt đào tạo về quản lý.

**Sơ đồ 1: Mô hình chỉ số hài lòng khách hàng của Mỹ
(American Customer Satisfaction Index)**



Nguồn: Mô hình ACSI, University of Michigan Business School.

Sự mong đợi của khách hàng được hình thành từ 4 nguồn khác nhau, trong đó, nhu cầu cá nhân và kinh nghiệm là những yếu tố bên trong, gắn liền với bản thân khách hàng và đóng vai trò quyết định (Sơ đồ 2). Trên cơ sở 4 yếu tố đó, khách hàng sẽ đánh giá so sánh giữa dịch vụ của

tổ chức với dịch vụ của đối thủ cạnh tranh (nếu có) và kỳ vọng của họ đối với dịch vụ đó xuất hiện. Như vậy, nắm bắt nhu cầu và trải nghiệm của người sử dụng là điều kiện tiên quyết để cải thiện chất lượng dịch vụ nói chung và dịch vụ hành chính công nói riêng.

Sơ đồ 2: Kỳ vọng của khách hàng



Nguồn: Dựa theo lý thuyết của Kotler và Keller, 2012

Cung cấp dịch vụ hành chính công là một phần trong chức năng quản lý nhà nước. Dịch vụ hành chính công được xem như là hàng hóa và dịch vụ công thuần túy (pure public goods and services) mà chính phủ là người duy nhất cung

cấp và mọi công dân bắt buộc phải nhận khi có nhu cầu về chúng. Chính phủ cung cấp các loại dịch vụ này dựa trên cơ sở pháp lý và nguyên tắc quản lý nhà nước cơ bản. Người dân được hưởng những dịch vụ này không theo quan hệ

cung cầu, ngang giá trên thị trường, mà thông qua việc đóng lệ phí hoặc phí cho các cơ quan hành chính nhà nước. Phần lệ phí này mang tính chất hỗ trợ cho ngân sách nhà nước (World Bank, 1997). Một số dịch vụ hành chính công có thể kể đến như dịch vụ cấp giấy phép (giấy phép kinh doanh, giấy chứng nhận quyền sở hữu tài sản, nhà đất...), giấy chứng nhận (khai sinh, khai tử, hôn thú), thành lập (doanh nghiệp, hiệp hội, tổ chức), thị thực, hộ tịch, v.v.

Các loại dịch vụ hành chính công và các hình thức cung ứng dịch vụ hành chính công có những đặc điểm chung cơ bản. Thứ nhất, dịch vụ hành chính công có tính xã hội, với mục tiêu chính là phục vụ lợi ích cộng đồng, đáp ứng nhu cầu của tất cả công dân, không phân biệt giai cấp, địa vị xã hội và bảo đảm công bằng và ổn định xã hội, mang tính quần chúng rộng rãi. Mọi người đều có quyền ngang nhau trong việc tiếp cận các dịch vụ hành chính công với tư cách là đối tượng phục vụ của nhà nước. Thứ hai, dịch vụ hành chính công là hàng hóa đặc biệt do nhà nước cung ứng, đáp ứng nhu cầu toàn xã hội, bắt kể các sản phẩm được tạo ra có hình thái vật chất hay phi vật chất. Thứ ba, việc trao đổi dịch vụ hành chính công không thông qua quan hệ thị trường đầy đủ. Thông thường, người sử dụng dịch vụ hành chính công không trực tiếp trả tiền, hay đúng hơn là đã trả tiền dưới hình thức đóng thuế vào ngân sách nhà nước. Cũng có những dịch vụ hành chính công mà người sử dụng vẫn phải trả một phần hoặc toàn bộ kinh phí; song nhà nước vẫn có trách nhiệm đảm bảo cung ứng các dịch vụ này không nhằm mục tiêu lợi nhuận (Vũ Trí Dũng, 2014).

Thực tế cho thấy, chỉ trên cơ sở hiểu biết những nhu cầu, mong đợi và hành vi của người dân - khách hàng, các cơ quan quản lý hành chính mới có thể làm cho những dịch vụ hành chính công trở nên hữu ích hơn đối với họ. Trong lĩnh vực dịch vụ hành chính công, nghiên cứu và hiểu biết người dân nhằm: (i) Nhận biết được những yêu cầu của họ; (ii) Ghi nhận những ý kiến, những hành vi của họ; (iii) Xác định những động cơ của một hành vi cũng như những nhân tố kim hãm; (iv) Phát hiện ra cơ chế thông tin và ra quyết định sử dụng dịch vụ hành chính công của người dân; (v) Đánh giá mức độ thoả mãn

của người sử dụng dịch vụ hành chính công.

Hiểu biết nhu cầu và hành vi (kinh nghiệm) của người dân xuất phát từ một số lý do. Thứ nhất, đặt công chúng là khách hàng của những dịch vụ hành chính công. Hầu như tất cả người sử dụng hoặc khách hàng của các công sở đều sống với các qui luật của thị trường. Những quy luật này thường quyết định hành vi cư xử của họ. Trong trường hợp cần thiết, phải làm cho những dịch vụ hành chính công phù hợp với những luật chơi của thị trường để chúng trở nên thích đáng hơn. Thứ hai, bảo vệ và thực thi nhiệm vụ. Trong quá trình đảm nhận việc bảo vệ quyền lợi chung, các công sở luôn luôn vấp phải những vấn đề về quyền lợi riêng, những logic cá nhân. Những quyền lợi và những logic cá nhân này có thể dẫn đến việc xem xét lại nhiệm vụ hoạt động của một số cơ quan công quyền.

Phần tiếp theo của bài viết chủ yếu áp dụng nghiên cứu tài liệu với nguồn thông tin thứ cấp để phân tích, tổng hợp và đánh giá các vấn đề liên quan đến hiểu biết mong đợi và ý kiến của người dân.

2. Kết quả phân tích và thảo luận

Theo Nghị định số 43/2011/NĐ-CP của Chính phủ (Quy định về việc cung cấp thông tin và dịch vụ công trực tuyến trên trang thông tin điện tử hoặc cổng thông tin điện tử của cơ quan nhà nước), thì *"dịch vụ hành chính công là những dịch vụ liên quan đến hoạt động thực thi pháp luật, không nhằm mục tiêu lợi nhuận, do cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp cho tổ chức, cá nhân dưới hình thức các loại giấy tờ có giá trị pháp lý trong các lĩnh vực mà cơ quan nhà nước đó quản lý."* Mỗi dịch vụ hành chính công gắn liền với một thủ tục hành chính để giải quyết hoàn chỉnh một công việc cụ thể liên quan đến tổ chức, cá nhân.

Lý thuyết và thực tế cho thấy, khi nghiên cứu nhu cầu của người dân, cần chú ý đến những đặc điểm cơ bản của họ trong tiêu dùng dịch vụ hành chính công. Trước hết, khách hàng của những dịch vụ hành chính công - người sử dụng - là những người bình thường và thuộc về những nhóm nhân khẩu nhất định. Họ ở trong những hoàn cảnh kinh tế, xã hội, gia đình đặc thù riêng. Thứ hai, người sử dụng dịch vụ hành chính công

là sự tổng hoà của nhiều cương vị xã hội. Mặc dù nguồn gốc xuất thân của họ như thế nào, người sử dụng không chỉ là một người tiêu dùng đơn giản, họ đồng thời là một người nộp thuế và là một công dân. Với 3 tư cách khác nhau: người tiêu dùng - người nộp thuế - công dân, người sử dụng có những cách xử sự đặc biệt và riêng biệt (Vũ Trí Dũng, 2007).

Là người sử dụng, họ xử sự ngày càng giống một người tiêu dùng. Yêu cầu của họ đối với những dịch vụ hành chính công ngày càng đòi hỏi cao hơn. Là người nộp thuế, họ được coi như có quyền đối với những dịch vụ hành chính công và không phải lúc nào cũng hiểu được tại sao họ phải trả tiền 2 lần. Một lần, với tư cách là người sử dụng - khách hàng, lần sau với tư cách là người nộp thuế. Họ rất nhạy cảm đối với sự lãng phí và tất cả những cái tạo ấn tượng về sự lãng phí. Là công dân, càng ngày họ càng có cảm giác là không được tính đến trong những quyết định, họ ngày càng có ít quyền lực. Mức độ yêu cầu và phản ứng của công dân ngày càng có xu hướng tăng lên. Qua phản ứng, họ ngày càng đoàn kết lại với nhau trước những vụ tranh chấp hoặc những chính sách đi ngược lại với niềm tin của họ.

Lê Dân, (2011) nêu ra một số yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng dịch vụ hành chính công, bao gồm: (i) Khả năng tiếp cận dịch vụ; (ii) Một hệ thống hành chính dễ hiểu; (iii) Khả năng cung cấp linh hoạt và nhanh chóng; (iv) Công khai minh bạch; (v) Năng lực chuyên môn của cán bộ công chức; (vi) Thái độ lịch sự và nhiệt tình của cán bộ công chức; (vii) Sự tin nhiệm trong việc cung cấp dịch vụ:

Cơ quan Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, dưới sự tài trợ của UNDP, đã tiến hành xây dựng Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI). Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân - đó là phương pháp dựa trên kinh nghiệm của người dân, cung cấp các phản hồi của xã hội tới các nhà hoạch định chính sách và các cơ quan hành pháp từ Trung ương đến địa phương về hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính và chính quyền địa phương. Chỉ số PAPI đóng một vai trò quan trọng trong việc đổi mới công tác quản trị, điều hành và cải cách hành chính nhà nước ở hai phương diện

chính. Một mặt, Chỉ số PAPI là 'hàng hóa công' phục vụ mọi đối tượng quan tâm, là điển hình cho những công cụ tương tự phát triển ở Việt Nam. Mặt khác, PAPI cung cấp thông tin, dữ liệu thường niên về ý kiến phản ánh của người dân từ trải nghiệm thực tế trong tiếp xúc và tương tác với các cấp chính quyền và sử dụng dịch vụ công.

PAPI 2011 cũng cho thấy người dân dường như khá hài lòng với bốn nhóm dịch vụ hành chính công được nghiên cứu (Dịch vụ chứng thực, xác nhận; Dịch vụ cấp phép xây dựng; Dịch vụ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; Dịch vụ hành chính cấp xã/phường). Những phát hiện này lặp lại trong PAPI 2012 (UNDP, 2013). Nhìn chung, phần lớn những người đã đi làm thủ tục chứng thực, xác nhận ở các cấp chính quyền địa phương, dịch vụ xin cấp phép xây dựng hoặc những thủ tục hành chính cá nhân thuộc thẩm quyền của UBND xã/phường/thị trấn, đều bày tỏ mức độ hài lòng cao.

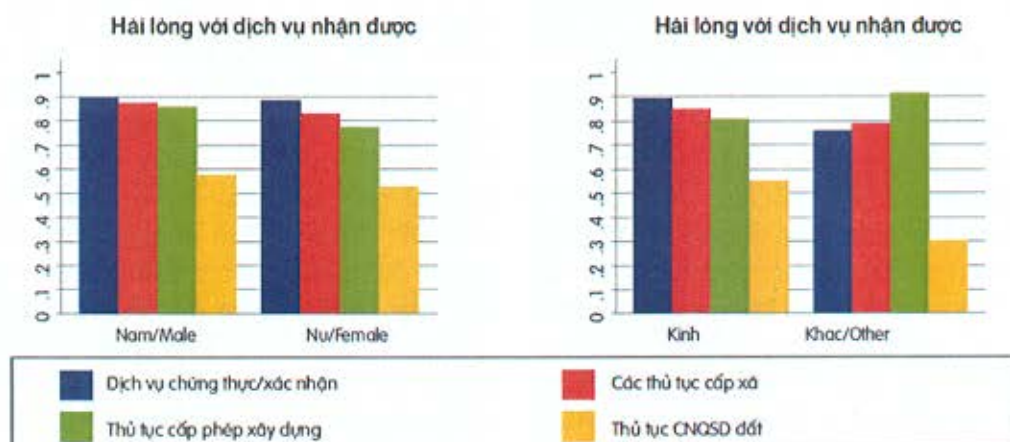
Dịch vụ chứng thực, xác nhận: Kết quả khảo sát năm 2012 cho thấy những người đã sử dụng dịch vụ hài lòng với chất lượng cung ứng dịch vụ. Dịch vụ và thủ tục cấp phép xây dựng: Trong số những người cho biết cá nhân hoặc thành viên trong hộ gia đình đã được cấp phép xây dựng, có tới 87,58% trong số họ không phải đi qua nhiều 'cửa' hay gặp nhiều người mới làm xong thủ tục. Dịch vụ và thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất: Trung bình cả nước có 78,03% số người đã làm thủ tục liên quan đến giấy CNQSD đất cho biết họ không phải qua nhiều 'cửa', giảm 6% so với năm 2011. Dịch vụ và thủ tục hành chính ở cấp xã/phường: Kết quả khảo sát năm 2012 cho thấy, điểm trung bình toàn quốc ở nội dung thành phần này đạt cao nhất trong bốn loại dịch vụ hành chính công, và cao hơn 1% so với điểm trung bình toàn quốc năm 2011 (UNDP, 2013).

Nhìn chung, với những người đã đi làm thủ tục hành chính ở bộ phận 'một cửa' cấp xã/phường, hai yếu tố ảnh hưởng tới mức độ hài lòng chung là thời gian chờ đợi để làm thủ tục quá lâu (giảm 39%) và thái độ thiếu tôn trọng của công chức (giảm 26% mức độ hài lòng). Rõ ràng, quá trình cải cách hành chính trong thời

gian qua, đặc biệt là sự ra đời của bộ phận 'một cửa' ở các cấp hành chính, đang tạo ra tác động tích cực lớn đối với chất lượng dịch vụ.

Mặc dù vậy cũng còn những tiêu chí chất lượng cụ thể chưa có nhiều chuyển biến. Chẳng hạn, thái độ thiếu tôn trọng và cách làm thiếu chuyên nghiệp của công chức thừa hành là những vấn đề nổi cộm qua đánh giá từ trải nghiệm thực tế của người dân.

Mức độ hài lòng của nhóm những người đã đi làm thủ tục liên quan đến giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhìn chung giảm sút do tác động của tiêu chí năng lực và thái độ của công chức thừa hành. Đối với những người đánh giá mức độ thạo việc của công chức thừa hành ở mức thấp, mức độ hài lòng nói chung với dịch vụ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất giảm đi 65%.



Nguồn: CECODES, VFF-CRT & UNDP (2013), Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2012: Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân, www.papi.vn

3. Kết luận

Cải thiện chất lượng dịch vụ hành chính công trên cơ sở hiểu biết nhu cầu và hành vi của người dân mang tính tất yếu khách quan. Những năm gần đây, Việt Nam đã xác định chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh trên cơ sở đo lường mức độ hài lòng của người dân đối với các dịch vụ công. Chính từ sự đánh giá những trải nghiệm thực tiễn của công dân mà các cơ quan quản lý nhà nước các cấp có thể đưa ra các chính sách và giải pháp nhằm nâng cao hơn nữa chất lượng dịch vụ hành chính công hay sự hài lòng của công dân.

Bên cạnh những dự án lớn của Chính phủ, để có sẵn một cơ sở thông tin rộng lớn hơn, các cơ quan quản lý hành chính địa phương cũng nên thực hiện chính sách thu thập thông tin chủ động (trong đó công chúng được mời tham gia bày tỏ ý kiến). Ở đây, các cơ quan quản lý hành chính nên lưu ý một số khía cạnh sau.

Thứ nhất, để có thể biết, hiểu, nắm bắt được nhu cầu và mong muốn của khách hàng, các tổ chức công nên thực hiện trao đổi thông tin với những cá nhân và nhiều nhóm đối tượng, tiến

hành các thử nghiệm, điều chỉnh những sai sót và hoàn thiện từng bước các phương pháp nghiên cứu. Sự hoàn thiện phương pháp này đòi hỏi một quá trình liên tục và kinh nghiệm tích lũy.

Thứ hai, để đáp ứng yêu cầu của người sử dụng, các cơ quan quản lý hành chính cần thực hiện phân tích để kiểm tra xem dịch vụ hành chính công được cung ứng có phù hợp với nhu cầu đó không, trong quá trình đó có thể sẽ phát hiện được nhu cầu thực sự của người dân. Đó là một cách thức tốt nhất để có thể đáp ứng những nhu cầu còn tiềm ẩn hoặc/và biểu lộ đối với người này hoặc đối với người kia về dịch vụ hành chính công. Thứ ba, cơ quan công quyền cần nâng cao hiệu quả của việc quản lý hệ thống thông tin về dịch vụ hành chính công, bao gồm (i) phân tích số lượng dịch vụ (ii) Nhận xét về dịch vụ (phê bình hoặc khen ngợi); (iii) Thiết lập mối quan hệ và trao đổi với các tổ chức và các nhóm bảo vệ công dân. Trong đó, việc phân tích số lượng dịch vụ cho phép các cơ quan quản lý hành chính có thể hữu ích nếu so sánh khối lượng dịch vụ tùy theo các biến số như: tuổi,

nghề nghiệp xã hội, giới tính, trình độ văn hoá, v.v. Do đó, cần yêu cầu người sử dụng trả lời các câu hỏi hoặc đưa ra các thông tin trên một hồ sơ cung cấp thông tin.

Để cải thiện chất lượng dịch vụ, cần có cơ chế khuyến khích các thông tin mang tính chất phê bình, khuyến khích người dân đưa ra các ý kiến không hài lòng và đo lường tính đại diện của các ý kiến đó. Cần phải đơn giản hóa bước này bằng việc chỉ dẫn một cách rõ ràng địa chỉ liên hệ của bộ phận phụ trách giải quyết khiếu nại và tạo điều kiện để người sử dụng dịch vụ không ngần ngại phản ánh ý kiến không hài lòng của họ.

Thực tế đã thừa nhận các tổ chức và các nhóm bảo vệ công dân làm tăng sự tham gia thực sự của công dân, tạo ra đối thoại với các cơ quan công quyền và buộc các cơ quan này cải thiện các quyết định ban hành. Trong những trường hợp nhất định, những lời chỉ trích bộ máy chính quyền có tính chất xây dựng sẽ dẫn đến các quyết định làm hài lòng cộng đồng hơn. Cơ quan công quyền có thể tìm cách khuyến khích sự sáng tạo và ý tưởng của các tổ chức đoàn hội, nên coi các tổ chức này giống như các cộng tác viên, thiết lập một thiết chế đối thoại có tác động tích cực đối với việc nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính công.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- CECODES, VFF-CRT & UNDP (2013), Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2012: Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân, www.papi.vn
- Christopher Lovelock and al, (2004), Marketing des services, Pearson Education
- Irina Nicolina Hădărean Somlea and al (2014), Customer satisfaction analysis by the implementation of Quality Management System in a public institution, www.sciencedirect.com
- Lê Dân (2011), Phương án đánh giá sự hài lòng về dịch vụ hành chính công của công dân và tổ chức, Tạp chí khoa học và công nghệ, ĐH Đà Nẵng, số 3 (44)
- Nguyễn Tiến Dĩnh, (2012), Bộ chỉ số theo dõi, đánh giá cải cách hành chính (PAR INDEX)- công cụ đánh giá kết quả của chương trình cải cách hành chính nhà nước, isos.gov.vn.
- P.Kotler and K.L Keller, (2012), Marketing Management, Global Edition
- Vũ Trí Dũng, (2014), Marketing dịch vụ công, NXB ĐH Kinh tế quốc dân.
- World Bank, (1997), The State in a Changing World, World Development Report 1997.