

Chuyển giao chính sách và kinh nghiệm quốc tế - Cách nhìn từ áp dụng các mô hình đánh giá chất lượng và hiệu quả hoạt động của tổ chức đối với thực tiễn ở Việt Nam

ThS. Nguyễn Mạnh Cường - Vụ Cải cách hành chính, Bộ Nội vụ

1. Mô hình chuyển giao chính sách (policy transfer) và vấn đề áp dụng kinh nghiệm tốt (best practice) đối với các quốc gia

Lâu nay, khi ban hành một chính sách hoặc tổ chức thực hiện một mô hình mới, các nhà quản lý thường đặt vấn đề học hỏi kinh nghiệm hay, mô hình thành công của các quốc gia phát triển trên thế giới. Trong bối cảnh toàn cầu hóa, các mối liên hệ về phát triển kinh tế - xã hội, sự hình thành các cộng đồng kinh tế, cộng đồng quốc tế thì sự gia tăng của việc chuyển giao chính sách và áp dụng các kinh nghiệm hay trên thế giới là vấn đề quan tâm của các nhà khoa học chính sách công, hành chính công cũng như các nhà nghiên cứu vấn đề hành chính so sánh và thể chế chính trị. Khái niệm chuyển giao chính sách được các nhà khoa học hành chính thiết lập trên một mô hình được gọi là theo dõi quá trình chính sách từ lúc thiết lập, thực thi cho tới những bài học được rút ra trên cơ sở tự nguyện tiếp nhận mô hình mẫu hoặc bắt buộc phải học tập mô hình chính sách đó của một quốc gia. Ví dụ Canada thường được coi là quốc gia luôn học tập các mô hình của Vương quốc Anh hoặc nước Mỹ, tuy nhiên, nước Mỹ lại là nước học tập chính sách quản lý thuốc lá của Canada; hoặc ví dụ nước Anh đã học tập thành công kinh nghiệm về chính sách an sinh xã hội và việc làm của nước Mỹ, nhưng lại thất bại trong việc áp dụng mô hình Tổ chức hỗ trợ trẻ em (Child Support Agency)

từ nước Mỹ¹. Như vậy, chuyển giao chính sách được nhìn nhận chủ yếu từ đối tượng tiếp nhận và áp dụng mô hình, kinh nghiệm tốt. Tuy nhiên, cho tới nay vẫn còn ít các nghiên cứu một cách kỹ lưỡng, trực tiếp tới quá trình chuyển giao chính sách. Bên cạnh đó, câu hỏi được đặt ra là tại sao có mô hình chính sách được thực hiện thành công ở quốc gia này nhưng lại không thể áp dụng được ở quốc gia khác. Đây là sự khác biệt? Phân tích việc chuyển giao và áp dụng mô hình chính sách bao gồm những nội dung gì?

Các nghiên cứu, báo cáo, đánh giá trong thời gian qua cho thấy thường đó chỉ là việc mô tả chuyển giao ý tưởng, chính sách, mô hình tốt, cách làm hay giữa các quốc gia hơn là việc phân tích và giải thích việc tham gia của quá trình chuyển giao. Trong khi đó, quá trình chuyển giao/tiếp nhận chính sách này dường như là một quá trình phức tạp, nhiều khâu, chu trình, tổ chức thực hiện và con người thực hiện. Câu hỏi được đặt ra là có thể có nhiều chủ thể hoặc các chủ thể khác nhau tham gia vào các bước khác nhau của quá trình chuyển giao chính sách ở nước tiếp nhận hay không? Khi nào thì chuyển giao chính sách xuất hiện cùng với bước hoạch định chính sách? Có các bước chuyển giao khác nhau tham gia vào từng cách chuyển giao khác nhau hay không? (Ví dụ như có việc các nhà chính trị cố gắng sao chép mô hình của nước ngoài trong khi các nhà hoạch định chính sách lại đang trong

1. Dolowitz, D. P. and Marsh, D. (2000), *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making* (tạm dịch Học tập kinh nghiệm nước ngoài: Vai trò của chuyển giao chính sách cùng với quá trình hoạch định chính sách).

quá trình xây dựng và hình thành một mô hình mới ở trong nước?).

Như đã biết, có ít nghiên cứu cũng như phát triển một mô hình để phân tích quá trình chuyển giao chính sách. Dolowitz và Marsh² đã phát triển một mô hình riêng dựa trên những nghiên cứu của các nhà khoa học, đặc biệt đối với mô hình của Rose và Bennett. Mô hình của Dolowitz và Marsh được tổ chức xung quanh sáu câu hỏi, nằm trong số đó đều tập trung tới việc trả lời câu hỏi rằng tại sao các chủ thể lại tham gia trong quá trình chuyển giao chính sách: (1) Các chủ thể chính tham gia là ai trong quá trình chuyển giao chính sách? (2) Những gì được truyền tải? (3) Từ nơi nào có được bài học rút ra? (4) Các mức độ khác nhau của chuyển giao là gì? (5) Điều gì hạn chế hoặc tạo điều kiện cho quá trình chuyển giao chính sách? Và ở đây có một câu hỏi mới quan trọng từ nghiên cứu đó là: Làm thế nào là quá trình chuyển giao chính sách liên quan đến sự "thành công" hay "thất bại" của việc áp dụng mô hình được tiếp nhận?

Tất nhiên, các nhà khoa học và các chuyên gia tư vấn chính trị không tham gia một cách đơn giản trong mối quan hệ hài hòa của hệ thống chính trị trên toàn cầu; vai trò của họ trong quá trình chuyển giao chính sách phức tạp hơn nhiều. Ví dụ: khi các tổ chức quốc tế như Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) và Ngân hàng Thế giới (World Bank) tham gia vào việc chuyển giao chính sách họ thường có lời khuyên về việc thuê các chuyên gia tư vấn. Tuy nhiên, các chính phủ buộc phải lựa chọn đến các tổ chức có thể giúp đỡ tài chính thường có thể quyết định chuyên gia tư vấn nào để sử dụng, và các tư vấn khác nhau có thể, đến một mức độ nào đó, kiến nghị chính sách khác nhau. Như vậy, ngay cả trong một bối cảnh buộc phải thực hiện việc sử dụng các kinh nghiệm, mô hình của nước ngoài, các quốc gia có một mức độ tự do lựa chọn các phiên bản chính sách kinh tế phù hợp nhất với hoàn cảnh của họ, bất kể những ưu đãi đặc biệt của các tổ chức quốc tế. Về bản chất, các nhà hoạch

định chính sách có thể tìm đến ba cấp độ quản trị: quốc tế, quốc gia và chính quyền địa phương. Trong một quốc gia, các chủ thể tham gia việc học tập kinh nghiệm nước ngoài có thể rút ra bài học từ hệ thống chính trị của các quốc gia khác. Ở trong cùng một quốc gia, không chỉ các địa phương cũng có thể rút ra bài học của việc áp dụng kinh nghiệm thực tiễn từ địa phương khác, mà ngay cả cấp độ Trung ương cũng có thể truyền tải những kinh nghiệm thực tiễn từ các cấp chính quyền địa phương.

Trở lại với câu hỏi tại sao một mô hình có thể áp dụng thành công ở quốc gia này nhưng lại thất bại trong việc tiếp nhận thực hiện ở quốc gia khác. Hầu hết các nghiên cứu về vấn đề chuyển giao chính sách tập trung vào khuyến nghị những thành công và coi đó là một phần của những cách thức phát triển mà các quốc gia tiếp nhận mong muốn. Tuy nhiên, rõ ràng là không phải luôn luôn như vậy. Đặc biệt, các nghiên cứu đã chỉ ra và cho thấy rằng ít nhất ba yếu tố có ảnh hưởng lớn đến việc áp dụng không thành công một mô hình chính sách. Thứ nhất, các nước có thể không có đủ thông tin về các chính sách và cách thức thực hiện mô hình đó ở quốc gia khởi nguồn của chính sách: quá trình này được gọi là không hiểu rõ chính sách (*uninformed transfer*). Thứ hai, mặc dù quá trình chuyển giao đã được thực hiện, tuy nhiên những yếu tố quan trọng để chính sách và cách thức tổ chức thực hiện cũng như một cơ cấu tổ chức hoàn chỉnh và cấu trúc thể chế cho việc thực hiện mô hình một cách thành công tại nước xuất xứ có thể không được chuyển giao, dẫn đến thất bại: quá trình chuyển giao này được gọi là chuyển giao không đầy đủ (*incomplete transfer*). Thứ ba, sự khác biệt giữa các bối cảnh kinh tế, xã hội, chính trị và ý thức hệ giữa quốc gia xuất xứ mô hình chính sách đối với quốc gia tiếp nhận mô hình: được gọi là sự chuyển giao không phù hợp (*inappropriate transfer*). Tất cả những vấn đề này được Dolowitz và Marsh khái quát thành mô hình như bảng bên dưới.

2. Thuộc đại học Liverpool và đại học Birmingham, Vương quốc Anh

	Tại sao chuyên giao Tính liên tục		Ai liên quan đến việc chuyên giao	Cái gì được chuyên giao		Từ đâu		Mức độ của chuyên giao	Áp lực của việc chuyên giao	Làm cách nào để diễn giải việc chuyên giao chính sách	Làm cách nào việc chuyên giao dẫn đến sự thất bại của chính sách
Mong muốn	Phải làm									
Sự tự nguyện	Sự pha trộn	Sự bắt buộc			Quá khứ	Đối với một quốc gia	Nhiều quốc gia				
Bài học rút ra (Tính hợp lý hoàn hảo)	Bài học rút ra (Giới hạn của sự hợp lý)	Sự áp đặt trực tiếp	Đại biểu dân cử	Chính sách (mục tiêu) (nội dung) (công cụ)	Nội bộ quốc gia	Nhà nước Trung ương	Các tổ chức quốc tế	Quá trình sao chép	Sự phức tạp của chính sách (Báo chí) (Tạp chí) (TV) (Đài tiếng nói)	Truyền thông	Sự chuyên giao không đồng bộ
	Áp lực quốc tế		Công chức hành chính	Các chương trình	Tính toàn cầu	Chính phủ	Các vùng Chính quyền địa phương	Sự tranh đua	Chính sách cũ	Các báo cáo	Sự chuyên giao không đầy đủ
	(Hình ảnh) (Đồng thuận) (Nhận thức) Các yếu tố bên ngoài Điều kiện	Áp lực của các nhóm đảng phái chính trị	Thẻ chế Sáng kiến			Chính quyền địa phương		Sự pha trộn Sự khích lệ	Tính cấu trúc Thẻ chế Tính khả thi	(Được ủy quyền) (Không được ủy quyền) Hội nghị	Sự chuyên giao không phù hợp
	(Các khoản vay) (Các điều kiện kèm theo)								(Sáng kiến) (Văn hóa) (Công nghệ) (Nền kinh tế) (Tính quan liêu) Ngôn ngữ	Trạng thái (văn bản) (truyền miệng)	
	Bắt buộc	Chính sách Các doanh nhân/Các chuyên gia	Thái độ/ Giá trị văn hóa								
			Tư vấn Các nhóm tư duy Xuyên quốc gia Công ty đa quốc gia Liên quốc gia Các thể chế tổ chức	Bài học tiêu cực			Các mối quan hệ đã qua				

2. Các mô hình đánh giá tổ chức trên thế giới và việc áp dụng thực tiễn ở Việt Nam

Bước sang thế kỷ XXI, loài người đã và đang chuyển sang một giai đoạn phát triển mới, với yêu cầu ngày càng cao về chất lượng và quản lý chất lượng trong tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Chất lượng và các phương thức quản lý chất lượng hiện đại đã thực sự trở thành nhân tố quyết định năng lực cạnh tranh và phát triển của các quốc gia nói chung và từng tổ chức nói riêng. Tuy nhiên, để có thể nâng cao chất lượng hoạt động, vấn đề đánh giá chất lượng bước đi đầu tiên cần được chú ý. Từ góc độ khoa học quản lý, đánh giá là một khâu của quá trình quản lý: *“Thiếu công tác đánh giá hoặc công tác đánh giá không được thực hiện khoa học, hiệu quả sẽ khó tìm ra được những giải pháp hiệu quả cho việc nâng cao chất lượng hoạt động”*; *“Nếu bạn không đo được kết quả, bạn sẽ không thể chỉ ra thành công từ thất bại; nếu bạn không thể nhận ra thành công, bạn không khen thưởng được thành công; nếu bạn không khen thưởng thành công thì có thể bạn lại khuyến khích thất bại; nếu bạn không nhận ra thành công, bạn không thể học hỏi từ thành công; nếu bạn chỉ ra được kết quả, bạn có được sự ủng hộ của công chúng”*³. Kết quả của quá trình đánh giá là một bức tranh tổng thể giúp cho các cơ quan, tổ chức có thể xác định được mức độ đạt được các yêu cầu chất lượng hoạt động và có cơ sở khoa học để tìm ra các giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động. Chính vì vậy, xây dựng các tiêu chí đánh giá chất lượng, hiệu quả hoạt động đã và đang trở thành xu hướng mới của khoa học quản lý và khoa học hành chính hiện đại.

Trên thế giới đã có nhiều mô hình, nhiều phương pháp được đưa ra và tổ chức thực hiện để đánh giá hiệu quả hoạt động của tổ chức. Phân tích thực tiễn hoạt động quản lý của các cơ quan nhà nước trên thế giới trong thập kỷ gần đây cho thấy, việc ứng dụng các mô hình và phương pháp đánh giá trên cơ sở các nguyên tắc của quản trị là yếu tố bảo đảm hiệu quả hoạt động cao. Ngoài ra, nhiều nghiên cứu cũng chỉ rằng đánh giá, đo lường

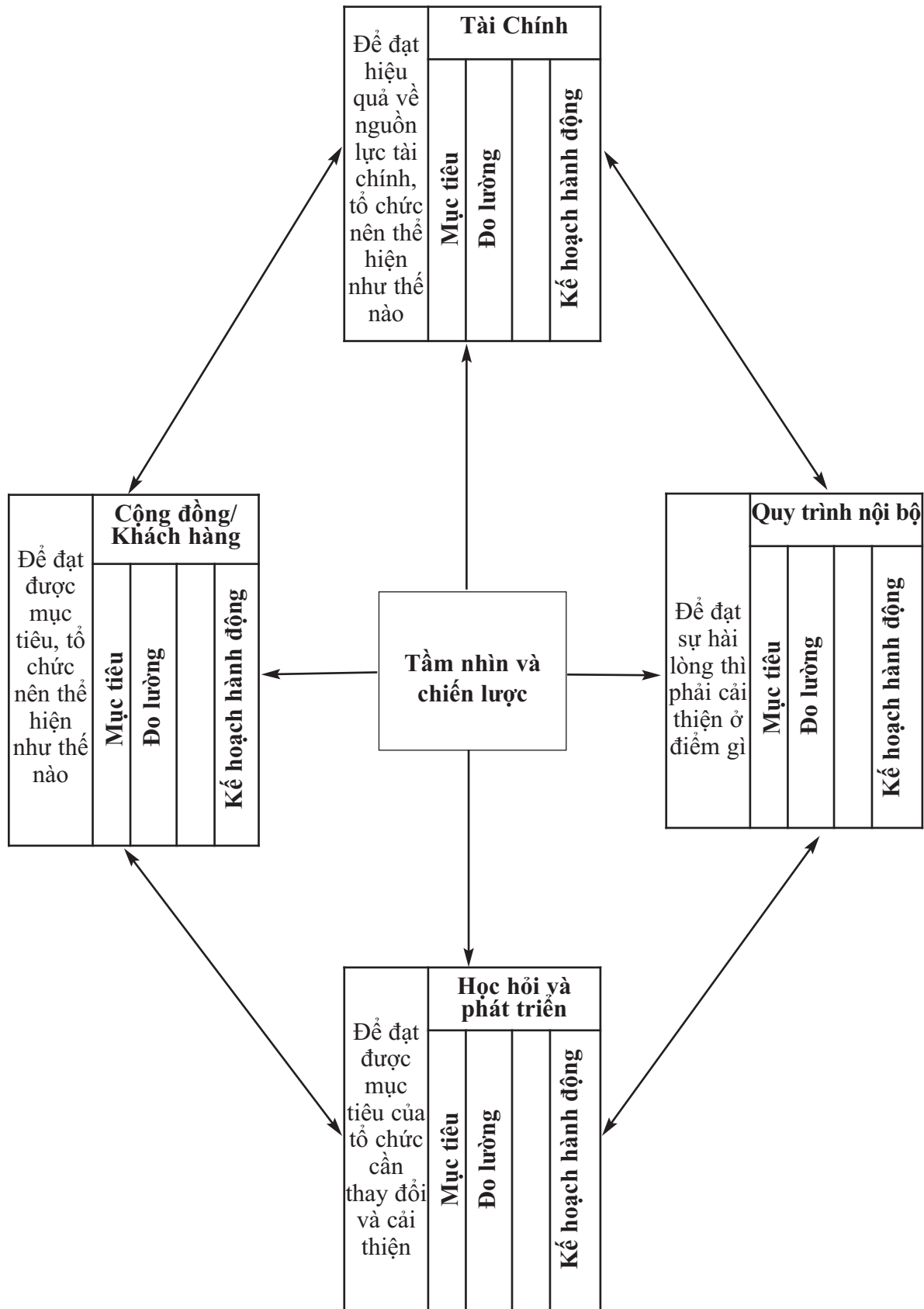
hiệu quả thực thi của khu vực công là khó khăn, phức tạp, theo đó đo lường thực thi không phải lúc nào cũng đem lại sự cải thiện chất lượng hoạt động khu vực công. Các kỹ thuật so sánh dựa trên điểm chuẩn (Benchmarking) và chỉ số đo lường thực thi (Performance Indicators) là hai trong nhiều phương thức được nhiều nền hành chính trên thế giới sử dụng nhằm đánh giá hiệu quả hoạt động của tổ chức khu vực công. Đây là hai công cụ khác biệt, theo đó phương pháp dùng mô hình chuẩn để so sánh các tổ chức công với nhau, tạo ra sự cạnh tranh và nhằm xác định những điểm mạnh, điểm yếu của tổ chức công, từ đó có những cách thức quản lý, công nghệ mới hơn trong hoạt động thực thi công vụ, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động. Để đảm bảo có sự so sánh trên nền tảng một điểm chuẩn nhất định, sự cần thiết phải có những tiêu chí để đánh giá được đề cập nhiều trong các nghiên cứu. Một tập hợp các tiêu chí đánh giá chính là Chỉ số đo lường hoạt động của khu vực công.

Bên cạnh đó, các mô hình đánh giá tổ chức được nhiều nước áp dụng dựa trên cơ sở lý thuyết cơ bản về đánh giá tổ chức như: Mô hình SWOT, Lý thuyết bộ máy thư lại; Lý thuyết quản lý công mới (New Public Management); Lý thuyết quản trị tốt (Good Governance - *đảm bảo nắm chắc về đặc điểm chung của tổ chức; cơ cấu tổ chức; cấu trúc cơ bản; phối hợp các bộ phận trong tổ chức...*); Mô hình thẻ điểm cân bằng (Balanced Scorecard)...

Trong đó, phân tích về mô hình thẻ điểm cân bằng (Balanced Scorecard) cho thấy đây là một hệ thống quản lý nhằm thiết lập, triển khai thực hiện và giám sát việc đạt được các chiến lược, các mục tiêu của tổ chức một cách khoa học. Đồng thời Mô hình thẻ điểm cân bằng cũng đo lường đánh giá kết quả hoạt động của tổ chức trên cơ sở 4 khía cạnh: Tài chính, khách hàng, các quá trình nội bộ, học tập và phát triển. Từ đó giúp tổ chức phát hiện ra các cơ hội cải tiến và đột phá nhằm đem lại sự thành công và phát triển bền vững ở hiện tại và tương lai trong môi trường cạnh tranh ngày càng khốc liệt⁴.

3. Wayne A. Bacale - Vai trò của giám sát và đánh giá đối với cải cách hành chính ở Việt Nam
4. <http://balancedscorecard.vn/hoc-lieu/so-tay-quan-tri/balanced-scorecard-mo-hinh>.

Mô hình thẻ điểm cân bằng (Balanced Scorecard)



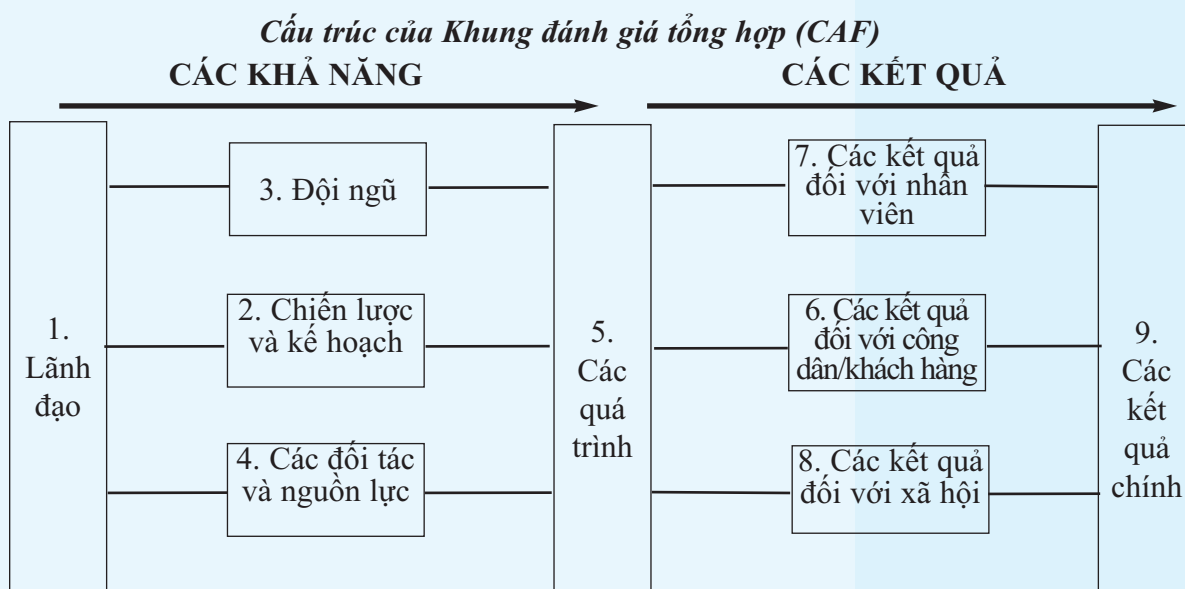
Ngoài ra, mô hình CAF (Common Assessment Framework) – Khung đánh giá tổng hợp được Viện Hành chính công châu Âu đưa vào áp dụng nhằm đánh giá chất lượng và hiệu quả hoạt động của cơ quan nhà nước thông qua tự đánh giá từ năm 2000 cũng đã được nhiều nước ứng dụng thử nghiệm và ngày càng hoàn thiện⁵. Mô hình CAF được xây dựng dành riêng cho các tổ chức trên cơ sở tính đến những đặc thù của các tổ chức ở khu vực công. Mô hình này cho phép thực hiện đánh giá chất lượng và hiệu quả hoạt động của từng cơ quan nhà nước thông qua tự đánh giá. Ngoài ra, mô hình này được sử dụng để phân tích so sánh và trao đổi kinh nghiệm giữa các cơ quan nhà nước trong phạm vi quy mô quốc gia và liên quốc gia. Phương pháp đánh giá hiệu quả và chất lượng hoạt động của cơ quan nhà nước theo mô hình CAF là bước tiên quan trọng trong quá trình hình thành không gian hành chính chung của châu Âu cũng như các nền hành chính trên thế giới nói chung, hỗ trợ cho việc thống nhất các hệ thống hành chính của các quốc gia khác nhau trên cơ sở tiêu chuẩn chung về chất lượng và hiệu quả quản lý nhà nước. CAF đưa ra công cụ đơn giản giúp các tổ chức trong khu vực công ở tất cả các cấp (liên bang, vùng và địa phương) đánh giá và nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của mình. CAF đồng thời là mô hình tự đánh giá, mô phỏng các mô

hình quản lý chất lượng toàn diện, có tính đến những đặc trưng của các tổ chức trong khu vực công.

Theo mô hình CAF, tiêu chí cơ bản để đánh giá hiệu quả và chất lượng hoạt động là chất lượng quản lý nguồn nhân lực, tiềm năng lãnh đạo cũng như sử dụng đầy đủ các nguồn lực và mối quan hệ hợp tác. Điều này minh chứng về việc nhấn mạnh yếu tố tâm lý - xã hội của quản lý, nỗ lực đánh giá trước hết là chất lượng và kết quả của các mối quan hệ quản lý. Như vậy, CAF cho phép nhìn nhận tổng thể về tổ chức đồng thời dưới nhiều góc độ khác nhau và tạo một cách tiếp cận tổng hợp khi phân tích hoạt động của tổ chức. Một cách tổng hợp, mô hình CAF có 4 mục tiêu chính, đó là:

- Phản ánh những tính chất đặc trưng của tổ chức khu vực công;
- Là công cụ để các nhà quản lý sử dụng với mong muốn cải thiện chất lượng hoạt động của tổ chức;
- Là cầu nối quan trọng giữa các mô hình khác nhau trong các phương thức quản lý chất lượng;
- Tạo điều kiện để so sánh, xếp hạng các tổ chức khu vực công dựa trên các điểm chuẩn⁶.

Cấu trúc của mô hình CAF gồm hai nhóm: nhóm “Các khả năng” và nhóm “Các kết quả” với tổng cộng 9 tiêu chí là cơ sở để tự đánh giá hoạt động của tổ chức.



5. Engel, Christian (2002) *Common Assessment Framework: The state of affairs*. EIPASCOPE, 2002 (1), pp. 1-5.

6. Patrick Staes and Nick Thijs, *Report on the State of Affairs of the Common Assessment Framework (CAF) after Five Years*, EIPASCOPE 2005/3

Chi tiết các tiêu chí thành phần của mô hình CAF

Tiêu chí	Tiêu chí thành phần
1. Lãnh đạo	1.1. Xác định hướng phát triển của tổ chức thông qua sứ mạng, tầm nhìn và giá trị tổ chức;
	1.2. Xây dựng và phát triển hệ thống quản lý và thực hiện các thay đổi trong tổ chức;
	1.3. Tạo động lực và hỗ trợ cho nhân viên, thể hiện những nỗ lực hoàn thiện tổ chức bằng việc tự nêu gương của cá nhân nhà lãnh đạo;
	1.4. Kiểm soát các mối quan hệ tương hỗ giữa nhóm lợi ích và các bên liên quan khác để chia sẻ trách nhiệm.
2. Chiến lược và kế hoạch	2.1. Xác định những nhu cầu tương lai và mong muốn của các bên liên quan;
	2.2. Xây dựng, phân tích và kiểm tra lại chiến lược và các kế hoạch dựa trên nhu cầu của các bên liên quan và nguồn lực có sẵn;
	2.3. Thực hiện chiến lược và kế hoạch của tổ chức;
	2.4. Lập kế hoạch, thực hiện và phân tích các thay đổi và đổi mới.
3. Đội ngũ	3.1. Kế hoạch hóa, quản lý và phát triển đội ngũ;
	3.2. Xác định, phát triển và hỗ trợ kiến thức, năng lực của nhân viên, gắn liền mục tiêu cá nhân với nhiệm vụ của tổ chức;
	3.3. Khuyến khích nhân viên cải tiến công việc và trao cho họ những quyền hạn cần thiết.
	4.1. Xây dựng và phát triển mối quan hệ với các đối tác bên ngoài;
	4.2. Thiết lập và phát triển quan hệ đối tác với người dân/khách hàng;

4. Các đối tác và nguồn lực	4.3. Quản lý nguồn tài chính;
	4.4. Quản lý thông tin và tư liệu;;
	4.5. Quản lý công nghệ;
	4.6. Quản lý cơ sở vật chất
5. Các quá trình	5.1. Xây dựng hệ thống các quy trình và quản lý các quy trình đó;
	5.2. Cung cấp dịch vụ dựa trên sự mong đợi của người dân/khách hàng;
	5.3. Đổi mới trong quy trình hoạt động với sự tham gia của người dân/khách hàng
6. Các kết quả	6.1. Kết quả khảo sát sự hài lòng của người dân/khách hàng;
	6.2. Chỉ số về mức độ đáp ứng các yêu cầu của người dân/khách hàng.
7. Các kết quả đối với nhân viên	7.1. Kết quả đo sự hài lòng và tạo động lực cho nhân viên;
	7.2. Các chỉ số liên quan đến nhân viên.
8. Các kết quả đối với xã hội	8.1. Các kết quả đo mức độ hài lòng của xã hội;
	8.2. Kết quả đo các chỉ số hoạt động ảnh hưởng đến xã hội.
9. Các kết quả chính	9.1. Kết quả bên ngoài;
	9.2. Kết quả nội bộ

Việc ứng dụng CAF đang được nhiều nước xem là một trong những chương trình, nội dung quan trọng trong cải cách hành chính. Hầu hết tất cả các cơ quan đã bắt đầu hoạt động hoàn thiện nhờ kết quả của tự đánh giá theo các tiêu chí của mô hình CAF. Vào năm 2003, đã có khoảng 500 tổ chức đăng ký ứng dụng CAF; đến giữa năm 2005, con số này tăng lên 900; cuối năm 2006, đã có 27 nước châu Âu với gần 2.000 cơ quan trong khu vực công đã chính thức ứng dụng mô hình này và đến năm 2013 là 3.000. Mô hình đánh giá này cũng là một trong số ít các mô hình được ứng dụng thành công tại các nước

đang phát triển như Trung Quốc, các quốc gia vùng Viễn Đông, nước Cộng hoà Đô-mi-ni-ca, Bra-xin và các nước khác.

Trở lại mô hình chuyển giao chính sách của Dolowitz và Marsh, rõ ràng CAF là một mô hình tương đối thành công đối với nhiều quốc gia, dựa trên nhiều cấp độ về sự tự nguyện áp dụng hoặc được Chính phủ khuyến nghị và bắt buộc áp dụng cho việc đánh giá tổ chức khu vực công. Theo đó, ở châu Âu có 9 nước tự nguyện áp dụng thực hiện mô hình CAF, 15 nước khuyến khích áp dụng và 3 nước bắt buộc áp dụng.

Tự nguyện áp dụng	Khuyến khích áp dụng	Bắt buộc áp dụng
Áo, Estonia, Phần Lan, Ai-len, Italia, Latvia, Hà Lan, Bồ Đào Nha, Vương quốc Anh	Bi, Cộng hòa Séc (chính quyền địa phương), Đức, Đan Mạch, Hy Lạp, Tây Ban Nha, Pháp, Hungary, Litva, Luxembourg, Ba Lan, Thụy Điển, Slovenia, Slovakia, Na Uy	Cộng hòa Séc (Chính quyền Trung ương), Slovakia (Chính quyền Trung ương), Rumania

Nghiên cứu của UNDP năm 2009 từ các nền hành chính của một số quốc gia trên thế giới cho thấy mô hình Khung Đánh giá tổng hợp (CAF) là một trong những mô hình hoàn thiện, có thể đánh giá đầy đủ nhất các mặt hoạt động của một tổ chức khu vực công⁷. Như vậy, các công cụ đánh giá tổ chức nói chung và Khung đánh giá tổng hợp CAF nói riêng là những mô hình có giá trị thực tiễn để Việt Nam học tập và áp dụng trong việc đánh giá tổ chức hành chính nhà nước. Nhưng việc áp dụng như thế nào để đạt hiệu quả đối với bối cảnh Việt Nam là câu hỏi vẫn cần có sự nghiên cứu trong thời gian tới.

3. Đánh giá chất lượng và hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam

Một trong những mục tiêu của cải cách hành chính giai đoạn 2011-2020 ban hành tại Nghị quyết 30c/NQ-CP là xây dựng hệ

thống các cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương tới cơ sở thông suốt, trong sạch, vững mạnh, hiện đại, hiệu lực, hiệu quả, tăng tính dân chủ và pháp quyền trong hoạt động điều hành của Chính phủ và của các cơ quan hành chính nhà nước. Theo đó, trọng tâm của mục tiêu này là nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính và chất lượng dịch vụ công, sắp xếp lại các cơ quan, đơn vị nhằm khắc phục tình trạng chồng chéo, bỏ trống hoặc trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn; tiếp tục đổi mới phương thức làm việc của cơ quan hành chính nhà nước; cải cách và triển khai trên diện rộng cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị sự nghiệp dịch vụ công; chất lượng dịch vụ công từng bước được nâng cao.

Trong những năm vừa qua, công tác cải cách hành chính nói chung, công tác cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước nói



Nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính và chất lượng dịch vụ công là một trong những mục tiêu trọng tâm của cải cách hành chính giai đoạn 2011-2020.

Ảnh: TL

riêng đã đạt được nhiều kết quả tích cực, đã có nhiều quy định, chính sách, nhiều thông tư, nghị định và văn bản quy phạm pháp luật khác được ban hành nhằm từng bước nâng cao chất lượng hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương đến địa phương. Tuy nhiên, hoạt động của nhiều cơ quan, tổ chức vẫn chưa đạt được kết quả như mong muốn, không có sự phân định rành mạch về chức năng, nhiệm vụ, kết quả đạt được của tổ chức theo các quy định cũng như về các nội dung phân công, phân nhiệm, kế hoạch, hoạt động. Đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức thực thi nhiệm vụ của tổ chức chưa có động lực phấn đấu, chưa cố gắng hoàn thành nhiệm vụ được giao để góp phần xây dựng và phát triển tổ chức. Mặc dù trong một vài năm vừa qua, Chính phủ đã giao Bộ Nội vụ ban hành và tổ chức thực hiện xác định Chỉ số cải cách hành chính của các bộ, cơ quan ngang bộ và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, tuy nhiên, các nội dung và hoạt động của tổ chức hành chính nhà nước vẫn chưa thực sự đạt được kết quả như mong muốn.

Ở nước ta với mục tiêu xây dựng nền hành chính chuyên nghiệp, chính quy, từng bước

hiện đại, việc đánh giá chất lượng hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đang trở thành một vấn đề bức thiết. Kết quả của quá trình đánh giá không chỉ là cơ sở để đưa ra các giải pháp nâng cao chất lượng mà còn giúp đánh giá hiệu quả của tiến trình cải cách hành chính nhà nước, các giải pháp cải cách hành chính đã được triển khai trong thực tiễn. Chính vì vậy, để nâng cao chất lượng hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, chúng ta cần xây dựng một hệ thống đánh giá với hệ thống tiêu chí đánh giá thực sự khoa học, phù hợp.

Trong thời gian gần đây, thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 và giai đoạn 2011-2020, Chính phủ đã có khá nhiều các văn bản pháp luật quy định đánh giá thi đua, khen thưởng cho tổ chức; phân loại hệ thống các tổ chức cũng như có các quy định về phân loại cán bộ, công chức, viên chức trong cơ quan, tổ chức đó, như Luật Thi đua Khen thưởng; Quyết định số 181/2005/QĐ-TTg ngày 19/7/2005 quy định về phân loại, xếp hạng các tổ chức sự nghiệp, dịch vụ công lập; Nghị định số 36/2012/NĐ-CP ngày 18/4/2012 quy định chức năng, nhiệm vụ,

7. *A Users' Guide to Measuring Public Administration Performance – UNDP, 2009.*

quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ; Nghị định số 24/2014/NĐ-CP ngày 04/4/2014 quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; Nghị định số 56/2015/NĐ-CP ngày 09/6/2015 về đánh giá và phân loại cán bộ, công chức, viên chức... Tuy nhiên, vẫn chưa có một quy định cụ thể nào về đánh giá tổ chức, về chất lượng, hiệu quả hoạt động của tổ chức.

Như vậy, câu hỏi được đặt ra là Việt Nam có thể áp dụng những mô hình đã có trên thế giới? Đặc biệt đối với mô hình Khung đánh giá tổng hợp – CAF, gần như là khá chi tiết, đầy đủ và dễ áp dụng đối với rất nhiều nước trên thế giới. Việt Nam có thể áp dụng hoàn toàn đầy đủ mô hình CAF với các tiêu chí, tiêu chí thành phần, phương pháp đánh giá hay không? Về mặt lý thuyết, xác định mục tiêu cũng như yêu cầu của việc đánh giá cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam cũng cho thấy những sự tương đồng đối với mô hình CAF:

- Thứ nhất, cho phép đánh giá khoa học, đầy đủ, hệ thống toàn diện hiện trạng chất lượng, hiệu quả hoạt động của tổ chức. Các tiêu chí đánh giá khắc phục việc nhìn nhận tổ chức một cách thiên lệch, chỉ chú trọng đến một hoặc một số khía cạnh hoạt động của tổ chức.

- Thứ hai, giúp tổ chức nhìn nhận hiện trạng của mình cả về thuận lợi, khó khăn, thời cơ và thách thức. Đây là cơ sở để tổ chức biết đâu là phương diện, nội dung, lĩnh vực tổ chức cần phải hoàn thiện. Điều này giúp tổ chức tập trung nguồn lực, nỗ lực để hoàn thiện tổ chức.

- Thứ ba, là công cụ để nhân dân và cộng đồng xã hội giám sát, đánh giá cơ quan hành chính nhà nước.

Các nghiên cứu trên thế giới đã chỉ ra quá trình thiết kế công cụ đánh giá hiệu quả hoạt động của nền hành chính công bao gồm 3 bước: quyết định mục tiêu; lựa chọn các công cụ đo lường chi tiết; phát triển phương pháp luận⁸. Cả 3 bước này đều quan trọng cho việc tính toán chính xác và dữ liệu có giá trị cho

những bên sử dụng, và cho việc xây dựng quá trình đánh giá. Bối cảnh cho các công cụ đánh giá hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước trong thời gian vừa qua từ thực tiễn triển khai xác định Chỉ số cải cách hành chính (PAR INDEX) cũng là một trong những điểm tương đồng của các công cụ đánh giá trên thế giới, đó là:

- Lựa chọn các chỉ số phù hợp phụ thuộc vào mức độ phát triển của cải cách

- Chỉ số cần ổn định đối với các quốc gia có nền hành chính công truyền thống

- Thiết lập chỉ số nên xem xét trong khuôn khổ linh hoạt để có thể dễ dàng thay đổi và chỉnh sửa phù hợp với sự phát triển của cải cách.

Kết hợp dữ liệu định tính và dữ liệu định lượng

Thông thường, công cụ đánh giá hoạt động hành chính công được thiết lập từ các nguồn thông tin: khảo sát bằng văn bản (tự đánh giá); quy trình dựa trên đối thoại (phỏng vấn, các nhóm tập trung); quan sát gián tiếp, quan sát trực tiếp.

Dữ liệu định lượng không nhất thiết phải chính xác hơn dữ liệu định tính

Phần lớn các công cụ và nguồn dữ liệu phụ thuộc phần lớn vào dữ liệu định lượng và là điều cần thiết để đo lường quá trình thay đổi ở mỗi lĩnh vực. Ví dụ đối với một vài công cụ đo lường, dữ liệu định lượng được cho rằng ở một dạng tường thuật, nhưng có nhiều ví dụ khác, dữ liệu này được chuyển đổi sang dạng cho điểm. Cả hai thông tin định tính và định lượng đều là cần thiết cho việc đo lường hoạt động hành chính công, đồng thời, không phải nhất thiết cái nào vượt trội hơn cái nào. Dữ liệu định tính thường ít nguy cơ hơn so với số liệu định lượng, khi mà các số liệu có thể giả mạo hoặc không chính xác phụ thuộc vào nguồn đầu vào của quá trình đo lường. Lý tưởng nhất là dữ liệu định tính được chứng minh bằng số liệu định lượng. Trong thực tế, rất khó để tạo ra các dữ liệu định lượng yêu cầu trong thời gian ngắn, khi mà các đánh giá điển hình được tiến hành, trừ khi hệ thống thông tin của cơ quan

8. *A Users' Guide to Measuring Public Administration Performance – UNDP, 2009*

nhà nước đã được thiết kế để tạo ra thông tin này.

Nhận thức của các bên liên quan đại diện cho dữ liệu có giá trị của việc đánh giá hoạt động hành chính công

Một kiểu điển hình của dữ liệu định tính – “Cảm nhận” – thường được đánh giá theo cách “tùy tiện”, đặc biệt bởi các chuyên gia, những người theo trường phái tìm kiếm những con số. Ý kiến của khách hàng (ở lĩnh vực cung cấp dịch vụ công) và đánh giá của công chức (thực tiễn quản lý nguồn nhân lực) cung cấp dữ liệu có giá trị liên quan đến những điểm mạnh và điểm yếu của lĩnh vực hành chính công. Bởi vì đánh giá của các đối tượng ảnh hưởng đến thực thi của hành chính công và chúng có mối tương quan, từ dữ liệu mềm đến thể chế hóa các dữ liệu cứng.

Phương pháp nào phù hợp nhất để thu thập thông tin?

- Tự đánh giá;
- Đánh giá bên trong và đánh giá bên ngoài;
- Cơ quan Chính phủ đóng vai trò quan trọng trong đánh giá;
- Đánh giá có sự kết hợp giữa chuyên gia bên ngoài và cơ quan chính phủ;
- Đánh giá 360 độ.

Ngoài ra, khi xây dựng các tiêu chí đánh giá tổ chức cũng cần nhìn nhận tổng thể các mối quan hệ trong quá trình cũng như các giai đoạn phát triển của tổ chức. Trong quá trình phát triển tổ chức đó, tùy từng giai đoạn mà tổ chức sẽ có những nhiệm vụ trọng tâm khác nhau và cơ cấu tổ chức có sự thay đổi khác nhau. Tuy nhiên, dù có phối hợp các hoạt động theo cơ chế nào thì điều quan trọng nhất vẫn là sự phân công các hoạt động trong khuôn khổ mà những mục tiêu của tổ chức phải đạt được bằng cách tối ưu nhất phù hợp với hoàn cảnh.

Trên cơ sở bối cảnh, đặc điểm và tình hình thực tiễn ở Việt Nam, có thể thấy nghiên cứu, lựa chọn mô hình, phương pháp, tiêu chí nhằm đánh giá chất lượng, hiệu quả hoạt động của các cơ quan, tổ chức nhà nước có ý nghĩa quan trọng. Ngoài ra, việc áp dụng các

mô hình đánh giá tổ chức trong bối cảnh thực tiễn ở Việt Nam cần được nghiên cứu sâu rộng hơn nữa. Đối với mỗi loại hình tổ chức, đối với các cơ quan ở Trung ương hoặc cơ quan, tổ chức ở địa phương sẽ cần có những tiêu chí cụ thể, cách đánh giá cụ thể. Các loại hình tổ chức này sẽ được đánh giá trên một số tiêu chí, tiêu chí thành phần được đưa ra như sau:

Trên cơ sở bối cảnh, đặc điểm và tình hình thực tiễn hiện nay, có thể thực hiện trước tiên việc đánh giá đối với các loại hình tổ chức

- Đối với các Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ: Các Vụ, Cục, Tổng cục;

- Đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương: các Sở, ban, ngành cấp tỉnh.

Các loại hình tổ chức này sẽ được đánh giá trên một số tiêu chí, tiêu chí thành phần được đề xuất đưa ra như sau:

1) Tiêu chí đánh giá về cơ cấu tổ chức:

Cơ cấu tổ chức là một hệ thống các mối quan hệ hoạt động chính thức bao gồm:

- Cơ cấu tổ chức bảo đảm thực hiện hiệu quả mục tiêu tổ chức;

- Mức độ hợp lý của cơ cấu tổ chức;

- Phân công hợp lý giữa chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn;

- Mức độ hợp lý trong phân công chức năng, nhiệm vụ;

- Mức độ phù hợp giữa cơ cấu tổ chức và chức năng, nhiệm vụ;

- Phân bổ và sử dụng hợp lý các nguồn lực;

- Khả năng kiểm soát nguồn lực;

- Khả năng huy động nguồn lực;

- Mức độ phối hợp hoạt động các bộ phận cấu thành;

- Sự rõ ràng về trách nhiệm báo cáo, kiểm tra.

2) Tiêu chí về nguồn nhân lực

- Năng lực lãnh đạo, quản lý;

- Chất lượng nguồn nhân lực;

- Nhận thức về trách nhiệm trong thực thi công việc;

- Kế hoạch hóa, quản lý và phát triển đội ngũ;

- Xây dựng và thực hiện các chính sách quản lý đội ngũ nhân sự trên cơ sở chiến lược và kế hoạch của tổ chức;

- Xây dựng và ban hành các tiêu chí rõ ràng cho việc tuyển dụng, bổ nhiệm, khen thưởng và sắp xếp các vị trí quản lý;

- Kế hoạch đào tạo;

- Đánh giá mức độ hiệu quả đào tạo của cơ quan, tổ chức;

- Có chế độ đãi ngộ, khen thưởng cán bộ, công chức hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ và có cơ chế minh bạch để thực hiện;

- Thường xuyên tiến hành khảo sát đội ngũ cán bộ, công chức và công bố kết quả;

3) Tiêu chí đánh giá về quy trình hoạt động

- Có chiến lược, kế hoạch hoạt động;

- Mức độ rõ ràng về quy trình hoạt động;

- Mức độ chuẩn hóa, hiện đại hóa của quy trình hoạt động;

- Mức độ chuyên môn hóa;

- Mức độ dân chủ trong tổ chức thực hiện;

- Mức độ tuân thủ quy trình hoạt động;

- Hiệu quả giám sát quy trình thực hiện;

- Hiệu quả sử dụng nguồn lực;

- Khả năng phối hợp và hiệu quả phối hợp;

- Tính rõ ràng về trách nhiệm thực hiện.

4) Tiêu chí đánh giá về kết quả, hiệu quả hoạt động

- Mức độ hoàn thành mục tiêu của tổ chức;

- Mức độ hoàn thành chức năng, nhiệm vụ;

- Mức độ hài lòng của nguồn nhân lực trong nội bộ tổ chức;

- Mức độ hài lòng của đối tượng thụ hưởng, đối tượng tác động;

- Mức độ tin tưởng về sự phát triển của tổ chức trong tương lai;

- Tiêu chí về nỗ lực cải cách, nâng cao hiệu quả hoạt động của tổ chức;

- Tiêu chí về hiệu quả cung ứng dịch vụ công;

- Tiêu chí hiệu quả kinh tế-xã hội;

- Tiêu chí về sự hài lòng của người dân đối với kết quả hoạt động của tổ chức.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Wayne A. Bacale - *Cán bộ Dự án giám sát và đánh giá, UNDP Việt Nam / Tạp chí Tổ chức Nhà nước Số 1/2010 - Vai trò của giám sát và đánh giá đối với cải cách hành chính ở Việt Nam*

2. Engel, Christian (2002) *Common Assessment Framework: The state of affairs. EIPASCOPE, 2002 (1). pp. 1-5.*

3. Behn, R. D. (2003) "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures", *Public Administration Review, 63 (5), pp. 586-606.*

4. Staes, Patrick and Thijs, Nick. (2005) *Report on the State of Affairs of the Common Assessment Framework (CAF) after Five Years. EIPAScope, 2005 (3). pp. 41-49.*

5. Nguyễn Thị Thu Vân, *Khung đánh giá tổng hợp – công cụ hoàn thiện hoạt động của cơ quan nhà nước (CAF – phiên bản 2006), NXB Chính trị quốc gia, 2013.*

6. Kaplan, Robert S., and David Norton. "Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System." *Harvard Business Review 74, no. 1 (January–February 1996): 75–85.*

7. Dolowitz, D. P. and Marsh, D. (2000), *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. Governance, 13: 5–23.*

8. *A Users' Guide to Measuring Public Administration Performance – UNDP, 2009.*

9. *Nghị quyết 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020.*

10. <http://balancedscorecard.vn/hoc-lieu/hoc-lieu-tu-Mô hình thẻ điểm cân bằng/examples-and-success-stories.aspx>

11. *Học viện Hành chính Quốc gia – Giáo trình cử nhân hành chính, NXB. ĐHQGHN, 2004.*