

Tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động của cơ quan nhà nước ở một số quốc gia trên thế giới và những gợi mở đối với Việt Nam

ThS NGUYỄN MẠNH CƯỜNG (*)

Tóm tắt: Trong bối cảnh hiện nay, việc xây dựng các tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động của cơ quan nhà nước có ý nghĩa rất quan trọng. Bài viết giới thiệu, phân tích một số mô hình đánh giá chất lượng hoạt động của cơ quan nhà nước ở một số quốc gia trên thế giới, từ đó nêu lên những gợi mở để từng bước hoàn thiện hệ thống tiêu chí đánh giá đối với cơ quan nhà nước ở Việt Nam.

Từ khoá: Cơ quan nhà nước; chất lượng hoạt động; tiêu chí đánh giá.

Abstract: With the current settings, it is crucial to set up criteria to evaluate the operating quality of government bodies. The paper introduces and analyzes some forms of evaluation of operating quality of government bodies in some countries around the world, from that, posing suggestions for step-by-step improvement of the evaluation criteria system for government bodies in Vietnam.

Keywords: Government bodies; operating quality; evaluation criteria.

Ngày nhận bài: 07/10/2019 Ngày biên tập: 19/02/2020 Ngày duyệt đăng: 17/3/2020

1. Tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động của cơ quan nhà nước ở một số quốc gia trên thế giới

Trên thế giới, các lý thuyết và mô hình về đánh giá chất lượng hoạt động của cơ quan nhà nước trong những thập kỷ qua không ngừng được phát triển, hoàn thiện cả về lý luận và thực tiễn. Có thể nói, các mô hình đánh giá chất lượng hoạt động của cơ quan, tổ chức trong khu vực công cùng với việc xây dựng, hình thành các tiêu chí đo lường không chỉ trở thành một xu thế chủ đạo, mà được coi là xu hướng phát triển tất yếu của các nước trên thế giới.

1.1. Mô hình “Giải thưởng chất lượng Malcolm Baldrige” ở Hoa Kỳ

Việc thực hiện công tác đánh giá chất lượng ở Hoa Kỳ bắt đầu phát triển vào những năm 1980, khi các doanh nghiệp, tập đoàn lớn sớm nhận thức được vai trò của quản lý chất lượng sản phẩm trong nền sản xuất công nghiệp. Từ những năm 1990, chính sách chất lượng được coi là chính sách kinh doanh

chính. Các lĩnh vực khác như chăm sóc sức khỏe, giáo dục, hoạt động của Chính phủ cũng bắt đầu quan tâm đến chất lượng. Bên cạnh đó, các tổ chức khu vực công của Hoa Kỳ đã chú trọng đến nâng cao chất lượng thông qua việc sử dụng các mô hình đánh giá, trong đó mô hình “Giải thưởng chất lượng Malcolm Baldrige” (Malcolm Baldrige National Quality Award - MBNQA) là một trong những mô hình được sử dụng phổ biến. Cũng giống như mô hình “Quản trị chất lượng” của châu Âu (European Foundation for Quality Management Excellence Model - EFQM Model), mô hình MBNQA là một trong những công cụ được cụ thể hóa từ mô hình “Quản lý chất lượng toàn diện” (Total Quality Management - TQM).

Ngày 20/8/1987, Tổng thống Mỹ Ronald Reagan đã ký sắc lệnh thông qua Luật số 100-107 về thiết lập “Giải thưởng chất lượng Malcolm Baldrige” - giải thưởng chất lượng quốc gia của Mỹ. Trên cơ sở đó, mô hình MBNQA trở thành một trong những cách thức đánh giá chủ yếu về những nỗ lực đạt tới chất lượng của hệ thống các tổ chức, kể cả khu vực công và khu vực tư. Đã có nhiều chương

(*) Vụ Cải cách hành chính, Bộ Nội vụ

trình, dự án thuộc chính quyền địa phương, chính quyền liên bang và các tổ chức quốc tế cũng sử dụng phương pháp đánh giá trên nền tảng cơ bản của mô hình MBNQA. Hàng năm, có khoảng hơn 500 chuyên gia giỏi trong các lĩnh vực được lựa chọn cạnh tranh trên toàn quốc để thực hiện công tác thu thập, tổng hợp, đánh giá và đưa ra những khuyến nghị về kết quả của từng tổ chức, góp phần cải thiện chất lượng hoạt động. Đến năm 2004, mô hình MBNQA chính thức có một khung khổ pháp lý đầy đủ cho việc hỗ trợ đánh giá chất lượng các tổ chức trong khu vực công, bao gồm các lĩnh vực: y tế, giáo dục, các cơ quan của Chính phủ và các cơ quan trực thuộc của các bộ, ngành. Từ năm 2007 đến năm 2016, đã có 82 tổ chức khu vực công áp dụng mô hình MBNQA và 07 tổ chức trong số đó đã giành được giải thưởng (bao gồm chính quyền của 02 thành phố và 02 bộ của Liên bang). Ngoài ra, các thành phố của các bang và các bộ của một số bang ở California, Florida, Kansas, Tennessee và Texas đã nghiên cứu và chấp nhận những điểm phù hợp trong việc sử dụng các tiêu chí đánh giá của mô hình này để đánh giá một cách thực chất hoạt động của mình cũng như sự ghi nhận ở tầm quốc gia về kết quả hoạt động và thành tích đạt được.

Việc thiết lập các tiêu chí và phương pháp đánh giá là một trong những yếu tố quan trọng để sử dụng mô hình MBNQA đối với các tổ chức khu vực công, đặc biệt là đối với các bộ ở cấp liên bang hoặc cấp bang, điển hình như Bộ Giáo dục và Bộ Y tế Mỹ đã sử dụng trong thời gian vừa qua. Các tiêu chí của mô hình này thường xuyên được thay đổi để phù hợp với từng giai đoạn khi mà khái niệm về chất lượng được thảo luận, phân tích theo những quan điểm về nền kinh tế và công nghệ toàn cầu thường nhanh chóng thay đổi. Cụ thể, từ năm 1988 đến 2003, mô hình MBNQA đã có 4 lần thay đổi, bổ sung hệ thống các tiêu chí. Năm 1997, bộ tiêu chí này bao gồm 07 hạng mục: lãnh đạo; chiến lược; khách hàng và thị trường; đo lường phân tích và quản trị thông tin; nguồn nhân lực; quy trình hoạt động và kết quả. Từng hạng mục này được thiết kế và thiết lập thành những tiêu chí nhỏ với những trọng tâm chi tiết các tiêu chí thành phần khác nhau.

Ở mô hình MBNQA, việc khảo sát sự hài lòng của khách hàng là một bước tiến quan trọng trong việc hình thành các tiêu chí hướng tới đánh giá kết quả. Ví dụ, yếu tố sự hài lòng của khách hàng đối với chất lượng của tổ chức chiếm 300/1.000 điểm tối đa (trong bảng đánh giá năm 1991). Năm 1997, các tiêu chí về sự hài lòng của khách hàng tiếp tục được đưa vào đánh giá thông qua các tiêu chí ở nhóm lĩnh vực “khách hàng” và các tiêu chí “kết quả về khách hàng” ở nhóm lĩnh vực “kết quả”. Ngoài tiêu chí về sự hài lòng của khách hàng, các tiêu chí đánh giá khác cũng góp phần quan trọng để tạo nên chất lượng hoạt động của một tổ chức. Ví dụ, về cách thức thiết lập các tiêu chí và tính điểm như sau: 1) Lãnh đạo 120 điểm; 2) Chiến lược - 85 điểm; 3) Khách hàng và thị trường - 85 điểm; 4) Đo lường, phân tích và quản trị thông tin - 90 điểm; 5) Nguồn nhân lực - 85 điểm; 6) Quy trình hoạt động - 85 điểm; 7) Kết quả - 450 điểm.

Trong quá trình đánh giá, có khoảng 100 câu hỏi được chia thành 07 hạng mục khác nhau, mang lại khung tham chiếu hoạt động một cách khách quan và có cơ sở khoa học. Tuy nhiên, các tổ chức vẫn được khuyến khích phát triển những phương thức sáng tạo và linh động phù hợp với tình hình thực tiễn trong nội bộ của mình. Như vậy có thể nhận thấy, hệ thống các tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động của các tổ chức khu vực công ở Hoa Kỳ có những điểm nổi bật là việc sử dụng các tiêu chí liên quan đến “kết quả chất lượng” hoặc “kết quả đạt được” cũng như các tiêu chí “sự hài lòng của khách hàng”.

1.2. Đánh giá theo kết quả ở Vương quốc Anh

Đánh giá kết quả hoạt động là một nội dung quan trọng của chính phủ hiện đại ngày nay. Thông tin về những kết quả hoạt động tốt có thể giúp cho các bộ nâng cao chất lượng ban hành chính sách, quản lý nguồn lực hiệu quả, đây là một trong những mục tiêu quan trọng của Chính phủ Vương quốc Anh nhằm thực hiện công tác đánh giá kết quả hoạt động của các bộ thuộc Chính phủ với mục tiêu nâng cao chất lượng hoạt động. Nói cách khác, đánh giá kết quả song hành với công tác đánh giá chất lượng hoạt động của các bộ thuộc Chính phủ. Cơ quan kiểm toán quốc gia (NAO) của Vương quốc Anh là cơ quan chịu trách nhiệm chính

trong việc thực hiện công tác đánh giá dựa trên các phương pháp được lựa chọn. Cốt lõi của việc đánh giá hoạt động của các bộ là đánh giá việc thực hiện “Bộ thỏa ước dịch vụ công - PSA” - là các hợp đồng thực hiện công việc giữa các bộ với Chính phủ, sau khi đã tiến hành rà soát, đánh giá các mục tiêu chính sách và ngân sách từng cơ quan.

Việc đánh giá cũng dựa trên các số liệu đầu vào, đầu ra, tác động, đặc biệt có sự quan tâm đến mối quan hệ phối hợp giữa các bộ để có được sự đánh giá chính xác nhất. Khung cấu trúc đánh giá kết quả khu vực công của Vương quốc Anh cũng là một trong những ưu tiên của Chính phủ trong giai đoạn 1980 - 1990 với mục tiêu cải cách, đổi mới các tổ chức thuộc khu vực công. Các nhà nghiên cứu cho rằng, đây là thời kỳ cải cách mạnh mẽ của Vương quốc Anh cùng với tên gọi “Quản lý công mới”. Nội dung chính của Khung đánh giá kết quả của Vương quốc Anh là cơ chế PSA. PSA lần đầu tiên được giới thiệu và đưa vào thực hiện từ năm 1998 với trọng tâm là hợp đồng thỏa thuận giữa Ngân khố Hoàng gia và các bộ khác của Chính phủ. Ở Vương quốc Anh, đánh giá chi tiêu ngân sách được thực hiện 02 năm một lần. Với quan điểm định hướng của Ngân khố Hoàng gia Anh, mục tiêu, mục đích cũng như những tiêu chí kỹ thuật là những yếu tố cấu thành quan trọng của khung đánh giá kết quả khu vực công. Trong khoảng 20 năm qua, các học giả xem việc sử dụng hệ thống đánh giá kết quả là một trong những phương pháp hiệu quả trong quá trình thực thi các chiến lược tổ chức và đảm bảo sự điều chỉnh theo định hướng giữa chiến lược và hành động của các doanh nghiệp tư nhân. Các tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động được áp dụng tương đối thành công ở các bộ, cơ quan cung cấp dịch vụ công, ví dụ như Bộ Y tế và Ủy ban chăm sóc sức khỏe Vương quốc Anh. Việc đánh giá chất lượng hoạt động của các cơ quan này được thực hiện thông qua các tiêu chí cụ thể, ví dụ như: tiếp cận; tài chính, nội bộ, sự hài lòng của người bệnh, các nhóm người bệnh cụ thể, đội ngũ nhân viên, các chỉ số về điều trị và mục tiêu kỹ thuật, thời gian chờ đợi...

Ngoài ra, các bộ trong Chính phủ Anh thường sử dụng hệ thống các tiêu chí phù hợp

với hoàn cảnh cụ thể trong quá trình đánh giá chất lượng, như tại Văn phòng Nội chính, khi cơ quan này áp dụng các mục tiêu của PSA trở thành khung đánh giá kết quả phù hợp cho lực lượng cảnh sát Vương quốc Anh. Ngoài việc sử dụng PSA như một công cụ đánh giá chất lượng các bộ, ở Vương quốc Anh việc đánh giá chất lượng chính là đánh giá sự hài lòng của người dân đối với chính quyền và các tổ chức khu vực công. Năm 2006, Văn phòng Cộng đồng và Chính quyền địa phương thuộc Văn phòng Phó Thủ tướng Anh đã thuê một công ty đánh giá sự hài lòng của người dân đối với chính quyền địa phương trên cả nước (Hiện tại không còn Văn phòng này). Công ty này đã đưa ra các tiêu chí cơ bản để đánh giá chất lượng hoạt động của chính quyền như: chính quyền cung cấp thông tin đầy đủ về chức năng, nhiệm vụ và các chương trình hành động của mình cho người dân; chất lượng dịch vụ; khả năng tiếp cận và kiến nghị với công chức; mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của chính quyền. Kết quả khảo sát cho thấy, cung cấp dịch vụ là yếu tố then chốt trong việc xác định mức độ hài lòng của người dân với chính quyền. Hệ thống tiêu chí chung bao gồm: 1) Cung cấp thông tin đầy đủ về chức năng, nhiệm vụ và chương trình hành động của chính quyền; 2) Chất lượng dịch vụ công; 3) Khả năng tiếp cận và kiến nghị với công chức; 4) Mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của chính quyền. Các tiêu chí chung này được cụ thể hóa bằng hệ thống các tiêu chí đánh giá thành phần.

Chất lượng dịch vụ công được đặc biệt chú ý trong hoạt động đánh giá, vì vậy, bên cạnh các tiêu chí chung về dịch vụ công, nhóm đánh giá xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá các dịch vụ công trong lĩnh vực giáo dục, y tế và một số dịch vụ công cơ bản khác. Các tiêu chí đánh giá đặc biệt nhấn mạnh đến chất lượng dịch vụ công, bởi quan niệm chất lượng hoạt động thể hiện ở những dịch vụ công mà các cơ quan có thẩm quyền có thể mang lại cho người dân và khi người dân hài lòng với chất lượng dịch vụ, đồng nghĩa hoạt động của chính quyền được xem là có chất lượng và chất lượng hoạt động của các bộ cũng được thể hiện bởi những yếu tố này.

2. Những gợi mở đối với Việt Nam

Đánh giá chất lượng hoạt động cơ quan nhà nước bằng cách tiếp cận các tiêu chí nguồn lực đầu vào, quá trình hoạt động, kết quả và tác động đầu ra là một trong những cách tiếp cận căn bản của các nước trên thế giới. Vì vậy, các nước có nền hành chính phát triển trên thế giới đã phát triển mô hình này với nhiều biến thể khác nhau để đo lường và đánh giá chất lượng hoạt động của từng cơ quan cụ thể, riêng biệt. Điều đó góp phần làm phong phú thêm lý thuyết về đánh giá và quản lý trong bối cảnh toàn cầu hóa, ứng dụng công nghệ thông tin, chính phủ điện tử và Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ 4 đang diễn ra mạnh mẽ.

Trong đánh giá chất lượng hoạt động, các chỉ số đánh giá, tiêu chí đánh giá được xem là một trong những thành tố quan trọng của các nội dung đánh giá chất lượng cũng như quản lý chất lượng toàn bộ. Các nội dung này có mối quan hệ mật thiết với nhau trong quá trình đánh giá cơ quan, tổ chức ở cả khu vực tư và khu vực công. Để công tác đánh giá chất lượng bảo đảm tính tin cậy, góp phần nâng cao trách nhiệm của hệ thống các cơ quan nhà nước nói chung, hệ thống cơ quan hành chính nhà nước nói riêng, cần có khung đánh giá với những tiêu chí toàn diện, cụ thể hơn và dễ dàng áp dụng.

Từ việc nghiên cứu quá trình đánh giá và việc sử dụng các tiêu chí để đánh giá chất lượng hoạt động của các cơ quan nhà nước ở một số quốc gia, có thể nêu ra một số gợi mở đối với Việt Nam như sau:

Một là, quá trình đánh giá chất lượng cần phải được nghiên cứu kỹ lưỡng, trải qua các bước thử nghiệm, ở phạm vi một vài cơ quan, tổ chức, cho đến áp dụng ở phạm vi rộng hơn. Do đó, cần xác định một cách cụ thể chất lượng hoạt động là gì, chất lượng hoạt động bao gồm những nội dung nào. Đồng thời, cần thiết lập một chỉ số đánh giá với hệ thống các tiêu chí trên cơ sở xác định rõ nội dung, nguyên tắc, tiêu chuẩn hoạt động; tổng hợp kết quả hoạt động của các yếu tố cấu thành, trên cơ sở mức độ đạt được các mục tiêu, yêu cầu đối với hoạt động. Chất lượng hoạt động được thể hiện qua hệ thống các chỉ báo:

nguồn lực đầu vào, đầu ra, kết quả, sự hài lòng của cá nhân, tổ chức đối với các khía cạnh hoạt động trong việc thực hiện những chức năng, nhiệm vụ nhất định nhằm đáp ứng các nhiệm vụ được pháp luật quy định, cũng như đáp ứng mục tiêu nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

Hai là, cần có tiêu chuẩn cụ thể để các cơ quan nhà nước có căn cứ đánh giá phù hợp, chính xác, đạt mục tiêu. Do đó, yêu cầu phải xây dựng một hệ thống các tiêu chí rõ ràng, minh bạch với những chỉ số được lượng hóa, nêu rõ các phương thức đảm bảo chất lượng và quản lý chất lượng sẽ được sử dụng nhằm nâng cao những tiêu chuẩn cụ thể trong hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Ba là, các tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động của cơ quan nước cần được xây dựng bao quát toàn bộ các nội dung hoạt động, trọng tâm là hướng đến kết quả, trong đó cần tuân theo nguyên tắc quan hệ nguyên nhân - kết quả.

Bốn là, tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động thường xuyên cần được thay đổi để phù hợp với hoàn cảnh cụ thể, mục tiêu quản lý, định hướng phát triển trong tương lai.

Năm là, các bộ tiêu chí của các nước đều hướng tới sự hài lòng của khách hàng, người dân, tổ chức. Đây là một trong những tiêu chí có ý nghĩa khoa học trong công tác đánh giá để thể hiện được chất lượng hoạt động của một cơ quan, tổ chức. Theo đó, ngoài việc áp dụng hệ thống các tiêu chí đánh giá chất lượng cần phải sử dụng các phương pháp, công cụ hỗ trợ phù hợp thông qua các phương pháp điều tra, thăm dò dư luận, tổ chức khảo sát... để đánh giá một cách chính xác sự hài lòng của khách hàng, người dân, tổ chức.

Sáu là, việc sử dụng các tiêu chí để xác định kết quả hoạt động của Chính phủ cần phải có một công cụ đánh giá đáng tin cậy, đảm bảo các mục tiêu dài hạn không bị gián đoạn, đảm bảo trách nhiệm giải trình và giảm thiểu tác động không phù hợp trong quản lý.

Bảy là, để xây dựng và vận hành hệ thống đánh giá chất lượng hoạt động cần xây dựng năng lực cho cơ quan và công chức làm công tác đánh giá. Phần lớn ở các nước, trong quá trình đánh giá luôn có một đội ngũ công chức

chuyên nghiệp và cơ cấu hợp lý, trong đó các công chức phụ trách đánh giá của từng chương trình, từng cơ quan đều rất chuyên nghiệp. Đó là một yếu tố quan trọng để bảo đảm phát triển bền vững và khai thác hệ thống các tiêu chí đánh giá chất lượng, hiệu quả./.

Tài liệu tham khảo:

1. Nguyễn Hữu Hải, Nguyễn Tuấn Minh (đồng chủ biên), *Tìm hiểu về quản lý chất lượng trong khu vực công*, Nxb CTQG-ST, H.2015.
2. Nguyễn Trung Trực và Trương Quang Dũng, *ISO 9000 trong dịch vụ hành chính*, Nxb Trẻ, thành phố Hồ Chí Minh, 2003.
3. Tô Tử Hạ, *Từ điển Hành chính*, Nxb Lao động - Xã hội, H.2003.
4. Ngô Thành Can, Nguyễn Thị Ngọc Lan, *Tổ chức hành chính nhà nước - Lý luận và thực tiễn*, Nxb Tư pháp, H.2016.
5. Nguyễn Đăng Thành, *Đo lường và đánh giá hiệu quả quản lý hành chính nhà nước - Những thành tựu trên thế giới và ứng dụng ở Việt Nam*, Nxb Lao động, H.2012.
6. Behn, R. D. (2003), "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures", *Public Administration Review*, 63(5), pp. 586-606.
7. Bouckaert, G., & Van Dooren, W. (2009). *Performance measurement and management in public sector organizations*. *Public management and governance*, 2, 151-164.
8. Rothstein, B. and Teorell, J. (2008), *What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions*. *Governance*, 21: 165-190.
9. Carter, N. (1991). *Learning to measure performance: the use of indicators in organizations*. *Public Administration*, 69(1), 85-101.
10. City of Charlotte, N.C (1999), *Balanced Scorecard*.
11. Diefenbach, T. (2009), "New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment'", *Public administration*, 87(4), 892-909.
12. Evan M. Berman (1998), *Measuring productivity*.
13. George A.Boyne (2003), "What is public service improvement?", *Public Administration* Vol. 81 No.2 (p.211-227).
14. John Isaac Mwita (2000), "Performance management model, A systems-based approach to public service quality", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol.13 No.1 (pp.19-37).
15. Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2001). *Transforming the balanced scorecard from performance measurement to strategic management: Part I. Accounting horizons*, 15(1), 87-104.
16. Kouzmin, A., L#ffler, E., Klages, H., & Korac-Kakabadse, N. (1999). *Benchmarking and performance measurement in public sectors: towards learning for agency effectiveness*. *International Journal of Public Sector Management*, 12(2), 121-144.
17. Noordegraaf, M. & Abma, T. (2003), "Management by Measurement? Public Management Practices Amidst Ambiguity", *Public Administration*, 81(4), pp. 853-871.
18. Micheli, P., & Neely, A. (2010). *Performance measurement in the public sector in England: Searching for the golden thread*. *Public Administration Review*, 70(4), 591-600.
19. Powell, T. C. (1995). Total quality management as competitive advantage: a review and empirical study. *Strategic management journal*, 16(1), 15-37.
20. Winn, B.A. & Cameron, K.S. Research in Higher Education (1998), *Organizational quality: An Examination of the Malcolm Baldrige National Quality Framework*, 39(5), 491-512.
21. Wongrassamee, S., Simmons, J. E., & Gardiner, P. D. (2003), *Performance measurement tools: the Balanced Scorecard and the EFQM Excellence Model*, *Measuring business excellence*, 7(1), 14-29.
22. The UK Government (2001), *Measuring the performance of Government Department*, National Audit Office.
23. Improving Government Performance: The Great Promise of the Baldrige Excellence Framework, 2016, <https://patimes.org/improving-government-performance-great-promise-baldrige-excellence-framework/>, published October 21, 2016.
24. Holzer, M., Charbonneau, E., & Kim, Y. (2009). Mapping the terrain of public service quality improvement: twenty-five years of trends and practices in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, 75(3), 403-418. <https://doi.org/10.1177/0020852309341330>.