

# QUẢN LÝ THỰC THI CÔNG VỤ THEO ĐỊNH HƯỚNG KẾT QUẢ - CHIẾN LƯỢC QUAN TRỌNG TRONG CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

TS NGUYỄN THỊ HỒNG HẢI \*

**C**hất lượng hoạt động của nền hành chính nhà nước phụ thuộc nhiều vào chất lượng thực thi công vụ của đội ngũ công chức. Quản lý quá trình thực thi công vụ của đội ngũ công chức, đảm bảo họ hoàn thành tốt công việc được giao luôn là mối quan tâm của không chỉ các nhà hoạch định chính sách, các nhà quản lý mà cả các nhà nghiên cứu. Bài viết này phân tích một số nội dung của hệ thống quản lý thực thi công vụ theo định hướng kết quả (QLTTCVTĐHKQ) - một chiến lược đã được nhiều nước áp dụng trong quá trình cải cách hành chính nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của khu vực công, trên cơ sở đó, đưa ra một số kiến nghị để có thể từng bước quản lý thực thi công vụ theo hướng này ở Việt Nam.

## 1. Bối cảnh ra đời của quản lý thực thi công vụ theo định hướng kết quả.

Ở các nước phát triển, trong những năm cuối của thập kỉ 80 thế kỉ trước, kết quả của nhiều cuộc trưng cầu dân ý cho thấy lòng tin của dân chúng vào chính phủ giảm sút rất mạnh, trong khi đó yêu cầu nâng cao chất lượng dịch vụ từ phía người dân ngày càng tăng lên. Trong bối cảnh đó, chính phủ phải lập kế hoạch hạn chế tham nhũng, xây dựng chính phủ tốt hơn trên cơ sở các nguồn lực ngày càng hạn chế. Các tổ chức trong khu vực công phải xây dựng một kế hoạch chiến lược và một hệ thống QLTTCVTĐHKQ với mục đích tăng cường lòng tin của dân chúng, quản lý các chương trình của chính phủ một cách hiệu

quả, nâng cao trách nhiệm trong công vụ.

QLTTCVTĐHKQ là một nội dung chính trong các chương trình cải cách hành chính ở nhiều nước trên thế giới và đó cũng chính là một yếu tố cấu thành của mô hình quản lý công mới. QLTTCVTĐHKQ được xem là giải pháp khắc phục những điểm yếu của một tổ chức công trong mô hình hành chính công truyền thống - được cho là hoạt động không hiệu lực, hiệu quả, tập trung vào “đầu vào” là chủ yếu mà không chú ý đến “đầu ra” và luôn tạo ra sự phức tạp. Áp dụng hệ thống QLTTCVTĐHKQ vào trong các tổ chức công cho phép các nhà quản lý sẽ linh hoạt hơn trong việc sử dụng nguồn lực con người và ngân sách được phân bổ dựa trên các kết quả thực hiện công việc có thể lượng hóa được. Chính điều đó giúp xây dựng một khu vực công hiệu lực, hiệu quả.

## 2. Quản lý thực thi công vụ theo định hướng kết quả.

QLTTCVTĐHKQ liên quan đến khoa học quản lý, quản lý nhân sự và được coi là có mối liên hệ mật thiết với quản lý theo mục tiêu (MBO) đã được Drucker đưa ra vào những năm 1950. Trong các tài liệu (chủ yếu bằng tiếng Anh), quản lý thực thi công vụ được hiểu không giống nhau hoàn toàn, nhưng tựu trung lại đó là *quá trình động viên nhân sự thông qua hàng loạt các công việc như thiết lập mục tiêu, theo dõi, đánh giá quá trình thực hiện, phản hồi,*

\* Học viện Hành chính.

*hướng dẫn nhằm hướng đến và nâng cao kết quả thực hiện công vụ.*

QLTTCVTĐHKQ trong khu vực công nói chung hay trong các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng là cách *tiếp cận một cách hệ thống và liên tục đến việc hoàn thiện kết quả hoạt động nhờ vào quá trình ra quyết định dựa vào thông tin thực tế, vào môi trường học tập liên tục của tổ chức và vào việc tăng cường trách nhiệm trong hoạt động công vụ.* Nó liên quan đến tất cả các khía cạnh quản lý và quá trình ra quyết định, chính sách của tổ chức cũng như tất cả các hoạt động khác trong thực tiễn của tổ chức và nhấn mạnh vào việc đạt được kết quả tốt hơn trong điều kiện nguồn lực ngày càng hạn chế<sup>1</sup>.

Mặc dù, có nhiều cách hiểu khác nhau về QLTTCVTĐHKQ, nhưng nhìn chung hệ thống này có một số điểm nổi bật sau:

- Tập trung vào kết quả, kiểm soát các nguồn lực để đạt được kết quả mong đợi.
- Các kế hoạch chiến lược, văn hoá tổ chức và hệ thống các quyết định là cơ sở chính để đạt được kết quả đã đề ra của tổ chức.
- Thông tin gắn với quá trình ra quyết định và các chính sách của tổ chức.
- Thông tin về việc thực thi công việc, quyết định, quy định và quá trình thực hiện được công khai, dễ dàng tiếp cận và sử dụng.
- Mục tiêu, chương trình, hoạt động và các nguồn lực được gắn kết với các kết quả cần phải đạt được.
- Các quyết định và quá trình thực thi

công việc được xây dựng dựa trên các thông tin cần thiết, kịp thời, chính xác.

- Gắn quá trình quản lý thực thi công việc với cải thiện hoạt động của tổ chức cũng như cải thiện hoạt động của cá nhân với việc phát triển cá nhân.

- Gắn kết giữa mục tiêu của cá nhân với chiến lược phát triển của tổ chức.

- Nhà quản lý có nhiều quyền hơn trong các quyết định liên quan đến nguồn lực của tổ chức.

- Gắn kết quả thực thi công việc với thực hiện các chính sách nhân sự như trả lương, đào tạo, bồi dưỡng... Đánh giá thực thi công vụ của công chức phải được xác định là căn cứ để xây dựng hệ thống chi trả lương cho công chức, thực hiện các chính sách đãi ngộ đối với công chức cũng như cơ hội để công chức phát triển nghề nghiệp, phát triển năng lực cá nhân.

Công cụ để hỗ trợ quản lý được quá trình và kết quả thực thi công vụ của công chức là *hợp đồng công việc - performance contract* (không phải là hợp đồng lao động) hoặc các *bản kế hoạch công việc (performance plan) hoặc bản mô tả công việc*. Đó là cơ sở để xác định rõ mối quan hệ công việc ở tất cả các cấp độ khác nhau trong tổ chức giữa các nhà lãnh đạo, quản lý với người thực thi công việc. Các công cụ này chỉ rõ một cách chi tiết các hoạt động mà người thực thi công vụ phải làm, bao gồm cả số lượng và chất lượng (kết quả đầu ra) và đồng thời cũng định rõ các chỉ số/tiêu chuẩn để có thể đo lường và đánh giá được.

*Mừng nước sáu sáu xuân, nhân dân hằng hái thi đua,  
biến vận hội, thời cơ thành sức mạnh.  
Chào Đảng tám một tuổi xuân, đất nước tung bừng khí thế,  
vượt khó khăn, thử thách dặt tương lai.*

TRỊNH MINH THUYẾT

Quản lý thực thi công việc theo định hướng kết quả có thể dựa vào các tiêu chuẩn công việc được xây dựng dựa trên bản mô tả công việc hoặc dựa vào các mục tiêu được thống nhất giữa nhà quản lý và các công chức cấp dưới theo lý thuyết quản lý theo mục tiêu. Dù tiếp cận theo cách nào thì nhìn chung QLTTTCVTĐHKQ đều bao gồm các bước cơ bản được thể hiện theo sơ đồ ở cuối bài.

QLTTTCVTĐHKQ trong các cơ quan hành chính nhà nước có các ưu điểm sau:

*Thứ nhất, phân bổ và sử dụng ngân sách hiệu quả hơn.*

QLTTTCVTĐHKQ giúp cải thiện được hiệu quả trong phân bổ ngân sách. Nó cho phép tiếp cận đến mục tiêu và kết quả thực hiện công vụ của mỗi tổ chức. Các thông tin về thực thi công vụ sẽ được sử dụng làm căn cứ ra các quyết định phân bổ ngân sách, cho phép đạt hiệu quả cao hơn trong phân bổ nguồn lực. Các nhà quản lý dựa vào kết quả thực thi công vụ để phân bổ lại ngân sách trong các tổ chức hành chính nhằm làm cho tổ chức hoạt động có hiệu quả hơn và đáp ứng tốt hơn các công việc cần phải thực hiện theo thứ tự ưu tiên.

*Thứ hai, cải thiện kết quả hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước.*

Thông qua phân bổ ngân sách hợp lý, hiệu quả, tổ chức sẽ có cơ hội, có nguồn lực để cải thiện kết quả hoạt động của các cơ quan hành chính nói chung và trong từng cơ quan nói riêng. Nó đảm bảo rằng mục tiêu, chương trình, hoạt động và nguồn lực được xây dựng dựa trên thứ tự các ưu tiên và các kết quả cần phải đạt được. Thông tin chính xác, kịp thời và khách quan “đo lường” được trong quản lý thực thi công việc là cơ sở quan trọng cho việc ban hành các quyết định quản lý có chất lượng và giúp cho việc quản lý các công việc hàng ngày có hiệu quả.

*Thứ ba, tăng cường thẩm quyền quản lý.*

Với hệ thống QLTTTCVTĐHKQ, các nhà quản lý được trao quyền chủ động như trong khu vực tư. Các nhà quản lý có nhiều

quyền lực hơn trong quản lý tài sản và nhân lực để cải thiện hiệu quả hoạt động của tổ chức; tập trung vào kiểm soát kết quả chứ không phải các yếu tố đầu vào như trước đây; chủ động kết hợp kinh nghiệm và sự thành thạo của mình để chi tiêu ngân sách hiệu quả hơn. Họ có quyền lực nhiều hơn trong việc tạo ra những thay đổi để mang lại cơ hội và hiệu quả hoạt động cao hơn cho tổ chức.

*Thứ tư, tăng cường trách nhiệm của các nhà quản lý.*

Người đứng đầu tổ chức và các nhà quản lý các cấp chịu trách nhiệm về các kết quả cần phải đạt được chứ không chỉ là trách nhiệm tuân thủ các quy trình, thủ tục. Muốn đạt được kết quả mong đợi, các nhà quản lý còn phải có trách nhiệm trong việc chi tiêu ngân sách có hiệu quả; trách nhiệm trong việc ra quyết định và kiểm soát quá trình thực thi công vụ; trong việc phát triển năng lực cần thiết cho công chức cấp dưới để họ thực thi công vụ; trong việc nâng cao hiệu quả hoạt động của khu vực công...

*Thứ năm, tạo động lực làm việc và phát triển năng lực của công chức.*

Mục tiêu hay kết quả mong đợi của cá nhân được xác định một cách rõ ràng và có mối liên quan chặt chẽ với mục tiêu của tổ chức, công chức liên tục nhận được những hỗ trợ cần thiết để phát triển năng lực của mình để đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ. Do đó, công chức tự tin và có động lực làm việc rõ ràng hơn. Không chỉ tổ chức có kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cho công chức mà bản thân các cá nhân sẽ chủ động trong việc tự phát triển năng lực của mình để có thể hoàn thành được công việc. Trong nhiều trường hợp, họ có thể học qua kinh nghiệm thực tiễn của chính bản thân mình. Từ thực tiễn đó, văn hóa học tập được hình thành trong tổ chức với mục đích để mỗi cá nhân làm việc tốt hơn, tính trách nhiệm được tăng lên, do đó, kết quả hoạt động của tổ chức công cũng được cải thiện.

**3. Áp dụng quản lý thực thi công vụ theo định hướng kết quả trong quá trình cải cách hành chính ở Việt Nam và những vấn đề đặt ra.**

Trong xu hướng cải cách hành chính nhà nước, chất lượng thực thi công vụ của công chức có ý nghĩa quan trọng bởi nó tác động trực tiếp tới chất lượng hoạt động của nền hành chính. Như đã trình bày ở trên, có nhiều lợi ích từ hệ thống QLTT CVTĐHKQ vì nó không phải là một sự kiện đánh giá định kì, mà là một quá trình liên tục đòi hỏi những mục tiêu, yêu cầu thực hiện công việc rõ ràng, nhận xét hoặc phản hồi kịp thời, đào tạo, bồi dưỡng và phát triển năng lực để công chức đạt được kết quả mong đợi. Tuy nhiên, ở Việt Nam, QLTT CVTĐHKQ còn là một vấn đề mới mẻ. Trong thời gian qua, chúng ta mới chỉ tập trung vào hoạt động đánh giá thực thi công vụ - một hoạt động trong quy trình QLTT VĐHKQ, nhưng bản thân hoạt động này cũng còn rất hình thức và chủ yếu là đánh giá công chức chứ chưa thực sự là đánh giá công việc. Trong đánh giá còn chung chung, cào bằng, chưa thực sự phản ánh đúng bản chất của hoạt động “đánh giá”. Hệ thống đánh giá hiện nay chưa thực sự có tác động tích cực đến quá trình thực thi công vụ của công chức, chưa góp phần cải thiện hiệu quả hoạt động trong các cơ quan hành chính nhà nước.

Áp dụng QLTT CVTĐHKQ là cơ sở xây dựng một đội ngũ công chức chuyên nghiệp, gắn mục tiêu phát triển cá nhân với mục tiêu phát triển của các cơ quan hành chính nhà nước, tạo cơ hội để nâng cao chất lượng thực thi công vụ của các cơ quan hành chính nhà nước. Dựa trên hệ thống thông tin kịp thời, chính xác và toàn diện về quá trình thực thi công việc của công chức, quản lý thực thi công vụ cũng cho phép tổ chức thực hiện tốt các chức năng quản lý khác như lập kế hoạch, ra quyết định...

Nghiên cứu kinh nghiệm của các nước có hệ thống QLTT CVTĐHKQ cho thấy, để đảm bảo cho hệ thống quản lý thực thi công vụ vận hành có hiệu quả, phải đáp

ứng được các điều kiện nhất định. QLTT CVTĐHKQ không phải là một quá trình mang tính cơ học cho nên không thể thiết lập một hệ thống quản lý đó rồi cho nó tự động vận hành. Muốn vận hành tốt hệ thống này không chỉ cần đến sự hỗ trợ về mặt kĩ thuật (ví dụ làm thế nào để thiết lập được các mục tiêu, xác định được các kết quả đầu ra cho hợp lý, làm thế nào để đánh giá được kết quả thực thi công việc của mỗi cá nhân trong tổ chức và của cả tổ chức? các công cụ để đánh giá là gì, các phương pháp đánh giá như thế nào?... ) mà còn rất cần đến sự ủng hộ tích cực và trực tiếp tham gia của lãnh đạo cũng như sự cam kết của tổ chức đối với những thay đổi về quá trình ra quyết định, thay đổi về cơ cấu tổ chức, về văn hoá tổ chức.

Để từng bước áp dụng QLTT CVTĐ HKQ, làm cơ sở nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong hoạt động công vụ ở Việt Nam, theo chúng tôi cần phải tập trung vào những vấn đề sau đây:

*Một là*, cần phải phân tích, thiết kế công việc một cách hệ thống để có thể so sánh được mức độ khó hay dễ, phức tạp hay đơn giản của từng loại công việc ở trong cùng một cơ quan, tổ chức hay ở các cơ quan, tổ chức khác nhau. Phân tích công việc cũng tạo điều kiện để xác định các tiêu chuẩn hay tiêu chí cụ thể đối với từng vị trí công việc. Dựa vào đó nhà quản lý theo dõi, đánh giá kết quả thực thi công vụ của công chức.

*Hai là*, trong hệ thống QLTT CVT ĐHKQ, kết quả thực thi công vụ là cơ sở để thực hiện các hoạt động quản lý khác, hỗ trợ quá trình ra quyết định trong tổ chức và là căn cứ để hỗ trợ phát triển công chức. Nhưng muốn đánh giá được kết quả thực thi trong thực tiễn của công chức thì cần phải có một hệ thống đánh giá một cách khoa học, hợp lý đảm bảo công bằng, khách quan, không định kiến hay thiên vị. Hệ thống đó đòi hỏi không chỉ chú ý tới các tiêu chí đánh giá gắn liền với các vị trí công việc cụ thể mà cũng cần phải chú trọng tới việc thiết kế các công cụ đo lường

kết quả thực hiện các tiêu chí đó để đảm bảo tính chính xác của kết quả đánh giá. Phải có được cơ chế đánh giá công bằng, khách quan, không định kiến hay thiên vị.

*Ba là*, cần phải xây dựng một chính sách tiền lương hợp lý. Gắn lương với vị trí công việc và kết quả thực thi công việc. Có như vậy mới nâng cao trách nhiệm của các nhà quản lý và của công chức trong quản lý thực thi công vụ nhằm hướng đến kết quả và đạt được kết quả hay mục tiêu đã đề ra.

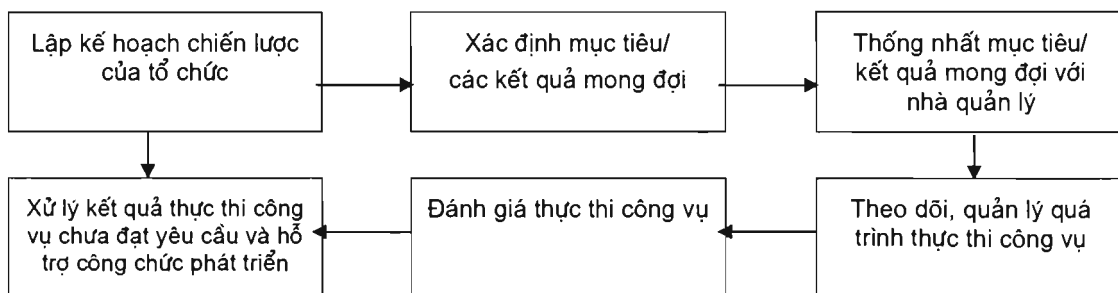
*Bốn là*, đòi hỏi phải thay đổi văn hoá tổ chức theo hướng coi trọng các thông tin thực thi công việc trong các tất cả các hoạt động của tổ chức: lập kế hoạch, xây dựng mục tiêu, thực hiện mục tiêu, đánh giá...; đề cao văn hoá học tập trong tổ chức; chịu trách nhiệm về các kết quả hoạt động cũng như trách nhiệm tuân thủ các quy định và luật pháp. Phải từng bước xây dựng văn hoá tổ chức, trong đó tập trung vào các giá trị: tôn trọng, trách nhiệm, hợp tác, coi trọng học tập...

*Năm là*, xây dựng các chính sách thưởng phạt hợp lý đối với người đạt được và những người không đạt được kết

quả/mục tiêu đề ra đồng thời phải có cơ chế hợp lý nhằm khuyến khích và hỗ trợ công chức phát triển.

*Sáu là*, cần phải thực hiện phân cấp trong quản lý theo hướng trao quyền nhiều hơn cho các nhà quản lý để họ có thể sử dụng linh hoạt các nguồn lực của tổ chức nhằm đạt được hiệu quả.

Hệ thống QLTTTCVTĐHKQ không phải là một sự kiện, một chương trình hoặc là một biện pháp tức thời nhằm giải quyết một vấn đề đang diễn ra mà đó là một quá trình tạo ra và thực hiện những thay đổi như những thay đổi về lãnh đạo, thay đổi về cách thức làm việc trong tổ chức. QLTTTCVTĐHKQ cũng đòi hỏi các nhà quản lý, lãnh đạo phải cam kết trong việc cung cấp nguồn lực, phát triển năng lực và sự tham gia của tất cả các thành viên trong tổ chức. Để làm được điều đó, cần phải có thời gian. Trong khi chưa đủ tiềm lực để áp dụng ngay tất cả các những nội dung và yêu cầu của hệ thống QLTTTCVTĐHKQ, chúng ta có thể lựa chọn một số nội dung cơ bản và thay đổi dần từng bước, từ đó tạo ra môi trường và điều kiện thuận lợi để có thể QLTTTCVTĐHKQ ở Việt Nam.



**Tài liệu tham khảo**

1. National Performance Management Advisory Commission, 2010, USA, A performance management Framework for State and Local Government: From Measurement and reporting to Management and Improving.
2. Moynihan, Donald P 2008, Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform.
3. Propper, C and Wilson, D. 2003, The use and Usefulness of Performance Measures in the Public sector, CMPO Working Paper Series No 03/073.