

BÀN VỀ CHẤT LƯỢNG HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC CƠ QUAN QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

PGS. TS. VŨ KIM SƠN

Học viện Hành chính Quốc gia

1. Chất lượng hoạt động của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước (QLHCNN) trong việc cung cấp dịch vụ, bao gồm cả các dịch vụ mang tính pháp lý (như cấp phép, đăng kí,...) đang trở thành vấn đề quan tâm chung của nhiều nước trong tiến trình CCHC.

Thuật ngữ chất lượng được nhắc đến nhiều trong các tài liệu liên quan đến cải cách và hoạt động QLNN. Chất lượng được tiếp cận với nhiều tiêu chí khác nhau tùy thuộc cách nhìn nhận khái niệm này. Một vài tài liệu đưa ra những cách thức xác định chất lượng, ví dụ: chất lượng là sự hoàn hảo của một loại hàng hoá hay dịch vụ. Chất lượng của một văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) được thể hiện ở mức độ đồng tình, ủng hộ và hiệu lực của chính văn bản đó. Chất lượng cũng thể hiện thông qua những nét đặc trưng, đặc tính của sản phẩm hàng hoá và dịch vụ thoả mãn nhu cầu của người sử dụng. Chất lượng của sản phẩm hàng hoá và dịch vụ chính là sự phù hợp với nhu cầu của người sử dụng, tiêu dùng. Điều này còn khá nhiều vấn đề phải bàn đối với sản phẩm hàng hoá và dịch vụ công (y tế, giáo dục,...).

Nhiều loại hàng hoá và dịch vụ công được xác định chất lượng phụ thuộc vào một số tiêu chí nhất định như: thời gian cung cấp hàng hoá và dịch vụ; tính chất toàn diện của loại dịch vụ đó; tính lịch sự của người cung cấp; tính chất nhất quán,

không phân biệt; tính thuận tiện; tính chính xác và sự thích ứng.

Tuy nhiên, khó có thể đưa ra một chuẩn mực nhất định đối với chất lượng hàng hoá và dịch vụ được cung cấp cho khách hàng - công dân. Ví dụ, ở khu vực sản xuất tư nhân, những yếu tố thị trường, cạnh tranh có thể giúp các nhà sản xuất xác định tiêu chí về chất lượng, còn trong khu vực nhà nước, có nhiều nguyên nhân không cho phép hoặc không thể đưa ra các tiêu chí đánh giá chất lượng như ở khu vực tư nhân. Song sự hội nhập về những kiến thức quản lý giữa hai khu vực đang làm cho một số tiêu chí giữa hai khu vực gần nhau hơn.

Nghiên cứu tiêu chí chất lượng trong khu vực tư nhân và khu vực nhà nước, yếu tố cơ bản được nhiều nhà nghiên cứu thống nhất là *mức độ hài lòng của khách hàng - công dân đối với sản phẩm hàng hoá và dịch vụ được cung cấp*. Với cách tư duy này, khách hàng được coi là trung tâm của sự hoàn thiện trong hoạt động của các cơ quan QLHCNN. Có thể nêu ra một số tiêu chí chất lượng hoạt động như sau:

Trước hết, đó là trách nhiệm phải giải trình các hoạt động liên quan đến cung cấp dịch vụ và hàng hoá đối với người sử dụng. Nếu hạn chế yếu tố này cũng đồng nghĩa với chất lượng chưa cao.

Hai là, sự minh bạch trong hoạt động cung cấp dịch vụ và hàng hoá là một

trong các yếu tố mà các nhà CCHC quan tâm, coi đó là yếu tố không thể thiếu được của trào lưu quản lý mới - quản trị nhà nước - governance.

Ba là, hiệu lực hoạt động QLNN của các cơ quan QLHCNN. Điều này đòi hỏi các cơ quan QLHCNN phải nghiên cứu kỹ các nội dung trước khi đưa ra các quyết định quản lý.

Bốn là, hiệu quả của các hoạt động QLNN, nghiên cứu cách thức để thực hiện nhiệm vụ tốt nhất.

Năm là, một nền hành chính phục vụ không có tham nhũng, thất thoát.

2. Để thực hiện được những điều trên, các cơ quan QLHCNN đã đưa ra các sáng kiến nhằm cải cách hoạt động QLNN. Một trong những cố gắng đó là phải thay đổi tư duy về mối quan hệ giữa nhà nước với công dân. Trong những năm đầu thập kỉ 90 của thế kỉ XX, sáng kiến “thân thiện với khách hàng - client friendly” được nhiều tổ chức quan tâm. Tư duy đó đòi hỏi các cơ quan QLHCNN cũng phải thay đổi cách tiếp cận, nhìn nhận khách hàng một cách thân thiện hơn. Nếu như ở khu vực tư nhân coi khách hàng là thượng đế, thì các cơ quan QLHCNN cũng cần xem xét công dân theo khía cạnh đó khi xác định chất lượng tập trung vào sự thoả mãn nhu cầu của công dân. Mô hình “hiến chương khách hàng” là một cách thức tiếp cận về sự tập trung vào khách hàng của các nhà cung cấp dịch vụ công. Đứng trên phương diện chất lượng dịch vụ, *hiến chương khách hàng* là một cách thức cam kết của các cơ quan QLHCNN về chất lượng các loại hàng hoá và dịch vụ mà họ cung cấp cho công dân¹. Tuy nhiên, đây cũng chỉ là sự cam kết dựa trên khả năng của các nhà cung cấp dịch vụ công - các cơ quan QLHCNN. Đó là những sự cam kết mang tính chủ quan, áp đặt của các cơ quan QLHCNN trên những lĩnh vực mà họ phải phục vụ công dân. Những tiêu chí

cam kết bao gồm: thời gian, thái độ phục vụ, thủ tục cũng như phí và lệ phí mà công dân phải nộp.

Việc đưa ra các chuẩn mực đó mang tính chủ quan của các nhà cung cấp dịch vụ công. Các tiêu chí đó phụ thuộc vào năng lực của cán bộ, công chức trong các cơ quan QLHCNN. Đồng thời, các nhà cung cấp dịch vụ công thường ít khi đưa ra các chỉ tiêu để “phấn đấu”. Họ thường đưa ra “*dưới mức cần thiết để dễ dàng hoàn thành vượt mức*” nhằm hạn chế sự khiếu nại của công dân về những gì không làm được như cam kết. Nhìn chung sự cam kết chủ quan chỉ ở mức trung bình, trong khi đó, đòi hỏi của công dân thường cao hơn mức mà các nhà cung cấp dịch vụ cam kết. Ngay cả ở mức độ trung bình, trong không ít trường hợp, các cơ quan QLHCNN vẫn không thực hiện được như đã cam kết.

Một vấn đề cần chú ý khi xét về chất lượng mà các nhà cung cấp dịch vụ công đưa ra. Nếu thiếu sự cam kết của cơ quan QLHCNN với chất lượng đó, sự tin tưởng của công dân sẽ giảm. Chính vì vậy, nhiều tổ chức chưa đưa ra được “hiến chương khách hàng” hay “cam kết phục vụ công dân” theo một chuẩn mực mà chính các cơ quan QLHCNN đề ra. Điều này thể hiện tính “phức tạp” của các hoạt động cung cấp dịch vụ công bao gồm cả các dịch vụ pháp lý của các cơ quan QLHCNN. Ở khu vực tư nhân, điều cam kết về chất lượng dễ dàng được xác nhận, còn trong các cơ quan QLHCNN, việc tự xác định chất lượng và cam kết sẽ cung cấp theo đúng chất lượng cũng khó triển khai được.

Để cam kết được thực hiện, cần phải có chế tài xử lý việc không thực hiện đúng cam kết đó. Đây cũng là một trong những vấn đề phải quan tâm khi nâng cao chất lượng. Việc giải quyết khiếu nại của công dân đối với các hoạt động QLNN đang là

chủ đề của cải cách. Nếu ở khu vực tư nhân, những vấn đề sau bán hàng đã trở thành chiến lược thì giải quyết khiếu nại của công dân đối với các loại hàng hoá và dịch vụ được các cơ quan QLHCNN cung cấp lại là một vấn đề lớn. Chẳng hạn, Nghị định số 97/1998/NĐ-CP ngày 17-11-1998 của Chính phủ về xử lý kỉ luật và trách nhiệm vật chất đối với công chức chỉ quy định xử lý các hoạt động công vụ sai và người làm sai phải sửa. Nhưng rất khó xác định cụ thể mối quan hệ giữa trách nhiệm cá nhân và tập thể. Quan hệ giữa công dân và nhà nước vẫn mang nặng mối quan hệ “xin - cho” nên công dân “có trọng số thấp” trong khi xử lý các vấn đề khiếu nại với cơ quan QLHCNN, họ thường rơi vào tình cảnh “cam chịu”. Một số công dân có nhận thức đúng sự bình đẳng của họ với nhà nước trước pháp luật, khi thấy quyền, lợi ích bị xâm phạm, họ tố cáo và khiếu nại, thậm chí khiếu kiện ra Tòa Hành chính. Nhưng cách thức xử lý các vấn đề trên của chính các cơ quan QLHCNN mang tính quan liêu, bao cấp, nội bộ. Và những người này, nếu không có quyết tâm cao, khó có thể theo được vòng lao lý trong 18 năm².

Sau khi Quốc hội khoá 11 có Nghị quyết số 388/2003/NQ-UBTVQH11 ngày 17-3-2003 về xử lý các vụ án oan sai, nhiều người đã tìm lại được công lý cho mình. Nhưng khắc phục hậu quả không đơn giản. Vấn đề xử lý sai lệch so với cam kết cũng là yếu tố thể hiện chất lượng. Để làm tốt được vấn đề này, cần làm rõ ranh giới giữa trách nhiệm tập thể và trách nhiệm cá nhân công chức. Đây cũng là một trong những khó khăn của các cơ quan QLHCNN. Nguyên tắc tập trung dân chủ và trách nhiệm cá nhân gắn kết chặt chẽ với nhau làm cho không ít công chức khi thuộc trách nhiệm của mình không dám nhận trách nhiệm và “đẩy” sang cho tập thể. Khi một nghị quyết

mang tính tập thể có sai phạm được thông qua, chưa có cơ chế để xử lý. Pháp luật quy định không khiếu nại, khiếu kiện những loại quyết định mang tính QPPL và đa số các loại văn bản do tập thể ban hành lại là loại văn bản QPPL.

Một khía cạnh khác của việc xử lý các hoạt động kém chất lượng là nguồn ngân sách nào để chi trả cho việc làm kém chất lượng đó. Chi phí cũng là yếu tố để đánh giá chất lượng. Nghị quyết số 388 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội khoá 11 đang thổi một niềm tin mới cho công dân đối với hoạt động của các cơ quan QLHCNN. Nhưng để giải quyết bồi thường thiệt hại đó thì hàng năm ngân sách nhà nước phải có “dòng ngân sách cho bồi thường oan sai”. Nếu không có dòng ngân sách này, các cơ quan giải quyết oan sai sẽ không có tiền để đền bù. Nhưng dòng ngân sách này là bao nhiêu cho đủ và đánh giá nó như thế nào?

3. Nhiều nỗ lực, sáng kiến CCHC đưa ra nhằm nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công, dịch vụ pháp lý cho công dân, nhưng khó khăn vẫn chính là làm thế nào để đạt được những sự cam kết đó? Chất lượng của hàng hoá và dịch vụ mà các cơ quan QLHCNN cung cấp cho công dân theo hiến chương khách hàng chỉ là một giải pháp.

Nền kinh tế thị trường tỏ rõ sức mạnh khi hướng theo đòi hỏi của khách hàng để đưa ra các sản phẩm hàng hoá và dịch vụ khác nhau. Các nhà cung cấp hàng hoá và dịch vụ khu vực thị trường đã theo mô hình “khách hàng là thượng đế” và coi khách hàng là trung tâm. Hoạt động sản xuất - kinh doanh cung cấp dịch vụ và hàng hoá của họ xoay quanh khách hàng. Chất lượng của hàng hoá và dịch vụ do các chủ thể kinh tế trong nền kinh tế thị trường được xác định bởi chính “sự hài lòng” của khách hàng. Nếu sự hài lòng cao, mức độ cạnh tranh sẽ lớn và lợi

nhuận gia tăng. Tư tưởng này cũng đã được các nhà nghiên cứu hành chính đưa vào hoạt động QLNN và coi đó như là cách thức để hoàn thiện hoạt động quản lý, nâng cao chất lượng. Theo D.Osborne và T. Gaebler, một trong mười nguyên tắc tiếp cận về tập trung vào khách hàng là “công dân dẫn dắt hoạt động của chính phủ hơn là tự chính phủ”³, nghĩa là đòi hỏi, nhu cầu và mức độ hài lòng của công dân sẽ là định hướng cơ bản cho hoạt động của các cơ quan QLHCNN. Chất lượng hoạt động của cơ quan QLHCNN được xác định trên cơ sở kết hợp *nhà nước và công dân* theo mô hình sau:



Các yếu tố quyết định chất lượng hoạt động QLNN của các cơ quan QLHCNN không chỉ là ý kiến chủ quan của chính các cơ quan QLHCNN mà là sự kết hợp hài lòng giữa chủ quan (nhà nước) và khách quan (công dân, xã hội). Nếu không có sự kết hợp đó, chất lượng sẽ khó có thể xác định được.

Cách tiếp cận trên đòi hỏi nhà nước, các cơ quan QLHCNN và công chức phải thay đổi tư duy về chất lượng. Xem xét chất lượng từ nhu cầu của công dân, nếu cơ quan QLHCNN làm được như mục tiêu chất lượng họ đề ra nhưng công dân không hài lòng thì không thể coi hoạt động đó có chất lượng. Ở nước ta hiện nay, mô hình “*Một cửa*” đang được triển khai, các cơ quan QLHCNN quy định một quy trình; thời gian, chi phí phải trả, nhưng công dân vẫn chưa thực sự hài lòng với những quy định đó. Tại sao phải chờ

đợi thêm 7 -10 ngày khi mà mọi yêu cầu của cơ quan QLHCNN công dân đã đáp ứng đủ. Như vậy, thay cho việc các cơ quan QLHCNN tự kiểm tra lại chính họ, công dân phải chờ đợi sự kiểm tra lại đó.

Với cách tiếp cận lấy công dân - khách hàng làm trung tâm, các cơ quan QLHCNN không thể “*cố định hay tĩnh tại*” với những chất lượng do họ đưa ra. Họ phải thay đổi tư duy từ chỗ rất tĩnh sang một cách tiếp cận mới: *chất lượng không ngừng được hoàn thiện hay hoàn thiện liên tục*. Đây là một trong những thách thức mà các nhà sản xuất - kinh doanh trong nền kinh tế thị trường luôn phải đối diện. Những dòng sản phẩm mới thường xuyên được đưa ra để thay thế các dòng sản phẩm “*lạc mốt*”. Trong khi đó, các cơ quan QLHCNN thường rất “*khô cứng*” với các quy định của mình.

Chất lượng hoạt động của các cơ quan QLNN nói chung và các cơ quan QLHCNN nói riêng cũng được xác định thông qua hiệu quả của việc sử dụng ngân sách nhà nước. Đây cũng là một chủ đề rất đáng quan tâm, nếu như chúng ta muốn nâng cao chất lượng hoạt động cung cấp dịch vụ và hàng hoá cho công dân, xã hội.

Ở nước ta, trong thời gian qua, các phương tiện thông tin đại chúng đưa ra nhiều số liệu liên quan đến lãng phí, thất thoát, tham ô, tham nhũng. Nhiều vụ thất thoát nhiều tỉ đồng và liên quan đến cả những cán bộ cao cấp, nhất là những vụ thất thoát của các công trình đầu tư xây dựng cơ bản đã được báo chí phản ánh rất nhiều. Liệu chất lượng các công trình sẽ như thế nào nếu thất thoát lớn như vậy mà vẫn được nghiệm thu và đưa vào sử dụng với ý nghĩa là “*công trình thế kỉ*”?

Trong lý luận chung về chất lượng, chi phí hay giá thành cũng là một yếu tố được sử dụng để so sánh. Nếu hai sản phẩm (cùng loại) được đánh giá về chất lượng

như nhau thì đồng nghĩa cũng phải có giá tương đương nhau. Giá thành một loại sản phẩm hàng hoá và dịch vụ bao gồm nhiều khoản, mục, nhưng có những loại chi phí ít được đề cập. Trong hoạt động nói chung và hoạt động QLNN nói riêng, có những loại chi phí cần phải bỏ ra để ngăn ngừa, phòng chống (giám sát của các cơ quan giám sát) nhưng không được đưa vào trong tính toán chi phí của hoạt động QLNN. Nếu như hoạt động của các cơ quan QLHCNN càng ít phải giám sát; cam kết của các cơ quan QLHCNN không cần phải kiểm tra, giám sát vẫn đạt như đã cam kết; hoạt động của các cơ quan QLHCNN không rơi vào tham ô, tham nhũng thì chi phí cho hoạt động của các cơ quan QLHCNN còn có thể giảm được rất lớn. Nhưng thực tế của các nước trong hoạt động QLNN, sự giám sát và hình thành các cơ quan giám sát, cung cấp ngân sách nhà nước cho các cơ quan này hoạt động lại là phổ biến.

Chắc rằng, khi phát hiện ra những vụ thất thoát lớn hàng trăm tỉ đồng, hàng triệu đôla, Nhà nước cũng phải chi một lượng tiền không nhỏ và rồi biết bao nhiêu công sức của các ngành quyền lực khác phải bỏ ra để phân định rõ đúng sai. Nếu đúng trên phương diện chất lượng theo nghĩa hiệu quả, chất lượng hoạt động của chúng ta còn quá thấp.

Kho bạc Nhà nước cũng đã tham gia một phần đáng kể nhằm hạn chế bớt những thất thoát theo kiểu trên. Hàng năm, Kho bạc Nhà nước đã từ chối chi hàng trăm tỉ đồng, nhưng còn hàng trăm tỉ đồng khác, do những quy định đã được cho qua, mặc dù không được đưa vào những hoạt động kể trên. Những người tham nhũng đã “hạ cánh an toàn”. Kho bạc Nhà nước chưa phát hiện được. Vấn đề bức xúc hiện nay là sự chi sai, chi không đúng của những cơ quan, cá nhân

có thẩm quyền sẽ được xử lý như thế nào?

Nhiều ý kiến khác nhau xung quanh từ “khắc phục hậu quả” của những phi vụ tham ô, tham nhũng và thất thoát tại nhiều công trình xây dựng bằng vốn ngân sách nhà nước. Công trình chưa bàn giao, đưa vào khai thác thử đã hỏng, sai lệch,... Một số công trình “bỏ thì thương, vương thì tội” vẫn tiếp tục được đưa vào sử dụng. Nếu không khắc phục, coi như bỏ nhưng khắc phục thì lại phải lấy tiền ngân sách để xử lý. Hệ quả tất yếu là Nhà nước lại phải gánh chịu.

Chất lượng hoạt động QLNN của các cơ quan QLHCNN đòi hỏi phải được giải quyết một cách đồng bộ, mang tính hệ thống từ các cơ quan lập pháp đến hành pháp và tư pháp. Nếu hệ thống pháp luật được ban hành đầy đủ nhưng các cơ quan chấp hành (hành chính) lại thực thi không đúng, gây khiếu nại, khiếu kiện nhưng sau đó các cơ quan tư pháp lại “xử oan”, biến sai thành đúng và cuối cùng công dân là người chịu hậu quả và như vậy cũng sẽ không nâng cao được chất lượng dịch vụ.

Chất lượng hoạt động của các cơ quan QLHCNN phải gắn cụ thể với từng loại cơ quan và từng cá nhân cán bộ, công chức. Cần phải xác định cụ thể trách nhiệm (phải làm và được làm) của từng cá nhân trong cơ quan QLHCNN (từ thủ trưởng đến công chức). Mỗi một cá nhân đều phải chịu trách nhiệm trước chất lượng dịch vụ của mình, tránh hiện tượng chất lượng kém thường để cho tập thể chịu trách nhiệm và cuối cùng là không ai chịu trách nhiệm □

1. Tạp chí Quản lý nhà nước, số 9 năm 2001, tr.13.

2. Báo Pháp luật về vụ kiện đất 18 năm vẫn chưa đến hồi kết thúc, ngày 20-12-2004.

3. Reinventing Government của D. Osborne và T. Gaebler, New York, Plume books, 1993.