NGHIÊN CỨU XÂY DỰNG CÁC TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

TS NGUYỄN THỊ THU VÂN
Học viện Hành chính Quốc gia

1. Vấn đề đánh giá hiệu quả quản lý hành chính nhà nước.

Hiệu quả trong quản lý là khái niệm đã được định nghĩa trong nhiều sách nghiên cứu và từ điển.

Theo *Từ điển hành chính*, "Hiệu quả là mục tiêu chủ yếu của quản lý hành chính, là sự so sánh giữa các chi phí đầu vào với giá trị của các đầu ra, sự tăng tối đa lợi nhuận và giảm tối thiểu chi phí, là mối tương quan giữa sử dụng nguồn lực và tỉ lệ đầu ra - đầu vào. Hiệu quả phản ánh giá trị của các nguồn lực đã chi dùng"[1].

"Hiệu quả là kết quả thực hiện một chủ trương, chính sách được xác định qua việc so sánh các kết quả đạt được với toàn bộ các nguồn lực đã sử dụng. Hiệu quả thể hiện ở kết quả đạt được là tối đa, chi phí thì tối thiểu"[2].

"Hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước là mối tương quan giữa kết quả thực hiện mục tiêu và nguồn lực sử dụng để đạt mục tiêu"[3].

Qua các định nghĩa trên, có thể thấy, nói đến hiệu quả quản lý là nói đến sự so sánh giữa các chi phí đầu vào với kết quả đầu ra, sự gia tăng tối đa của lợi nhuận và giảm tối thiểu của chi phí. Hiệu quả phản ánh sự chuyển đổi về chất của các nguồn lực đã sử dụng thành kết quả cụ thể để thực hiện mục tiêu của quản lý với mong đợi là giá trị của các kết quả cao hơn giá trị của các nguồn lực đã chi dùng. Đạt hiệu quả có nghĩa là:

- Đạt kết quả tối đa với mức độ chi phí nguồn lực nhất định;
- Đạt kết quả nhất định (theo kế hoạch công tác hàng năm đã đặt ra) với mức độ chi phí các nguồn lực tối thiểu;
- Kết quả tăng lên, chi phí nguồn lực cũng tăng, nhưng chậm hơn;
- Kết quả tăng, chi phí nguồn lực giảm.

Trên thực tế, việc đánh giá hiệu quả quản lý hành chính nhà nước (QLHCNN) rất phức tạp, khó có thể đánh giá rõ ràng về định lượng mà hầu như chỉ dừng lại ở đánh giá định tính. Điều này xuất phát từ những lý do sau:

Thứ nhất, kết quả quản lý không phải lúc nào cũng thể hiện ở lợi nhuận, nhất là trong quản lý xã hội.

Thứ hai, kết quả có thể thể hiện trực tiếp hay gián tiếp. Lợi nhuận chỉ là kết quả trực tiếp.

Thứ ba, kết quả quản lý không chỉ là về mặt kinh tế mà còn bao gồm kết quả chính trị - xã hội và tâm lý - xã hội.

Thứ tư, chi phí cho quản lý không phải lúc nào cũng tính rõ được. Chính vì vậy, hiệu quả quản lý thông thường được xác định bằng phương pháp phân tích và khảo sát thực nghiệm, so sánh tương quan giữa nhiều yếu tố như năng suất, mức độ đạt được mục tiêu, sự vận hành công việc trôi chảy, sự nâng cao về chất lượng, sản phẩm đầu ra, sự hài lòng với công việc, sự tiết kiệm về thời gian trong quá trình quản lý,

sự hình thành văn hoá tổ chức.

Hiệu quả có thể xem xét từ nhiều khía cạnh[4]:

- *Hiệu quả sản xuất* (năng suất lao động): Có được khi tạo ra sản phẩm hay dịch vụ theo đúng yêu cầu đề ra. Hiệu quả sản xuất được tính trong mối tương quan giữa kết quả đầu ra có được với chi phí để tạo ra sản phẩm đó.

- *Hiệu quả kinh tế - xã hội*: Sự phù hợp của sản phẩm, mức độ đáp ứng của sản phẩm với nhu cầu xã hội, được xã hội chấp nhận và sử dụng, nhiều người được hưởng từ dịch vụ nhà nước, góp phần tăng trưởng kinh tế.

- *Hiệu quả tâm lý - xã hội*: Hiệu quả này được thể hiện ở:

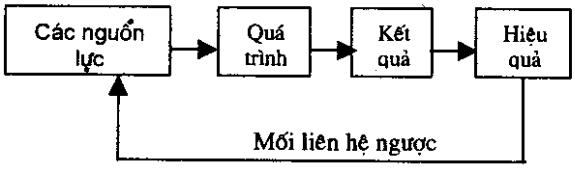
+ Mức độ hài lòng của cán bộ, công chức về lương, thưởng, điều kiện làm việc, về mối quan hệ con người trong môi trường làm việc.

+ Mức độ hài lòng của công dân và tổ chức với tư cách là người sử dụng dịch vụ của Nhà nước.

- *Hiệu quả chính trị - xã hội*: Mức độ thực hiện đường lối chính sách của Đảng và Nhà nước, chấp hành đúng quy định pháp luật.

- *Hiệu quả về công nghệ*: Mức độ sử dụng công nghệ hiện đại để tạo ra sản phẩm.

Để đánh giá hiệu quả hoạt động quản lý cũng cần xem xét toàn diện và hệ thống cả quá trình quản lý và những yếu tố ảnh hưởng đến kết quả đầu ra. Theo cách tiếp cận hệ thống, hoạt động quản lý có thể mô tả bằng sơ đồ sau:



- Đầu vào là các nguồn lực, các yếu tố khởi đầu của quá trình (bao gồm thể chế, cơ cấu tổ chức bộ máy, nhân lực, tài chính, nguyên tắc hoạt động, trang thiết bị, cơ sở vật chất).

- Quá trình là hoạt động sử dụng các nguồn lực để đạt mục tiêu.

- Đầu ra là kết quả trực tiếp của hệ thống (dịch vụ, quyết định, văn bản, chương trình...), được đánh giá bằng mức độ đạt được mục tiêu.

- Mối liên hệ ngược là cơ chế đảm bảo điều chỉnh ở đầu vào và cả quá trình hoạt động.

- Môi trường tác động đến hoạt động của tổ chức là các điều kiện, hoàn cảnh (môi trường địa lý - tự nhiên, chính trị, kinh tế, xã hội, văn hoá, lịch sử...) ảnh hưởng đến hoạt động HCNN nói chung và mỗi tổ chức cụ thể nói riêng.

Qua sơ đồ trên, có thể thấy hiệu quả quản lý chịu ảnh hưởng bởi tất cả các yếu tố của hoạt động quản lý: nguồn lực đầu vào, quá trình thực hiện, môi trường của tổ chức và kết quả đầu ra. Để đánh giá hiệu quả cần xem xét, đánh giá tất cả các yếu tố ảnh hưởng đó. Hiệu quả có được khi tất cả yếu tố đó đảm bảo về chất lượng. Để đảm bảo và nâng cao hiệu quả hoạt động thì cần đảm bảo và nâng cao chất lượng từ yếu tố đầu vào và cả quá trình thực hiện.

2. Cơ sở và tiêu chí đánh giá hiệu quả.

Như đã phân tích ở trên, có thể có nhiều cách, dựa trên nhiều tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động QLHCNN. Đánh giá một cách chính xác là vấn đề khó và phức tạp, cần nhiều công trình nghiên cứu chuyên sâu và công phu. Tuy nhiên, từ cơ sở lý luận phân tích ở trên, có thể đưa ra các tiêu chí để đánh giá hiệu quả QLHCNN như sau:

a. Đánh giá chất lượng các yếu tố đầu vào.

- *Hệ thống thể chế*: Đây là tiêu chí rất

quan trọng liên quan đến sự ổn định của cả quá trình thực hiện hoạt động. Nếu như có một hệ thống thể chế đồng bộ, chặt chẽ, thống nhất; thủ tục hành chính đơn giản, khoa học và luôn được hoàn thiện thì việc thực hiện các quy trình sẽ thông suốt, nhanh chóng, việc tuân thủ pháp luật được nghiêm minh. Ngược lại, nếu như hệ thống thể chế ban hành chậm, chồng chéo, mâu thuẫn, thiếu đồng bộ thì việc thực hiện sẽ gặp phải vướng mắc, chậm chễ, thiếu thống nhất, tạo những kẽ hở pháp luật, dẫn đến việc tuân thủ pháp luật không nghiêm hay vi phạm pháp luật.

- *Tổ chức bộ máy*: Việc sắp xếp hoàn thiện và kiện toàn tổ chức bộ máy cần phải tinh gọn, quy định rõ chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm cho từng phòng ban, đơn vị và cá nhân; quy định rõ quan hệ giữa cấp trên với cấp dưới, lề lối, nội quy, quy chế làm việc, các mối quan hệ phối hợp trong cơ quan...

Với cùng nguồn chi phí ngân sách nhất định được duyệt hay giảm đi, hoạt động HCNN sẽ đảm bảo có hiệu quả và được đánh giá là hiệu quả nếu việc tổ chức sắp xếp bộ máy hoạt động tinh gọn, hợp lý, khoa học hơn.

- *Đội ngũ cán bộ, công chức (CB,CC)*: Yếu tố này có ý nghĩa rất quan trọng khi đánh giá chất lượng đầu vào. Chất lượng của CB,CC phụ thuộc vào sự hoàn thiện về kiến thức, kĩ năng, sự thông suốt về nhận thức, tư duy, thái độ của CB,CC. Để đạt được điều đó cần đảm bảo chất lượng ngay từ khâu tuyển dụng ban đầu cho đến khâu quản lý, đánh giá cán bộ.

- *Tài chính*: Muốn làm bất cứ công việc gì cũng phải có tài chính để chi phí cho mọi hoạt động của tổ chức. Trong hoạt động QLNN, không có lợi nhuận hoặc không thấy ngay được như trong sản xuất - kinh doanh nhưng vẫn phải đầu tư.

Nếu chi phí cho đầu vào cao mà vẫn đem lại hiệu quả kinh tế - xã hội thì vẫn phải đầu tư.

- *Trang thiết bị, cơ sở vật chất, mức độ ứng dụng công nghệ hiện đại*: Để xây dựng hệ thống đảm bảo cho việc thu thập và xử lý thông tin nhanh chóng, kịp thời, công việc vận hành được trôi chảy, tiết kiệm thời gian và công sức, chất lượng công việc nâng cao, nhà quản lý phải biết ứng dụng kĩ thuật công nghệ (máy photocopy, vi tính, hệ thống mạng thông tin điện tử, trang thông tin điện tử...). Vì vậy, việc đầu tư trang thiết bị cơ sở vật chất, ứng dụng công nghệ hiện đại và việc sử dụng tối đa chức năng và công suất của trang thiết bị cũng là yếu tố đảm bảo hiệu quả của hoạt động.

b. Quá trình thực hiện.

Quá trình quản lý là quá trình ra quyết định và quá trình tổ chức triển khai thực hiện quyết định.

Để đảm bảo sản phẩm đầu ra đạt chất lượng, hiệu quả, quá trình ra quyết định hay tổ chức triển khai thực hiện quyết định cần được thực hiện theo đúng trình tự, thủ tục quy định. Tính hiệu quả còn phụ thuộc vào khả năng của CB,CC biết vận dụng kiến thức, lựa chọn phương pháp thích hợp tuỳ thuộc vào tính chất, nội dung, thời gian, điều kiện của mỗi tình huống và trường hợp cụ thể; sự sáng tạo, linh hoạt trong việc vận dụng các phương pháp, biện pháp, nguồn lực để hoàn thành công việc; sự thành thục của kĩ năng, và ở mức cao hơn nữa là kĩ xảo, nghệ thuật trong giải quyết công việc. Những yếu tố này giúp thực hiện công việc tiết kiệm được thời gian hơn mà vẫn tạo ra được sản phẩm theo đúng yêu cầu, hay sản phẩm có chất lượng cao hơn.

c. Đánh giá kết quả đầu ra.

- *Số lượng, chất lượng quyết định QLHCNN:* Trong hoạt động của mình, cơ quan QLHCNN sử dụng công cụ, phương tiện chủ yếu để thực hiện thẩm quyền, chức năng quản lý, đó là ban hành các

quyết định QLHCNN. Các quyết định QLHCNN là kết quả sự thể hiện ý chí của các cơ quan hành chính, thể hiện rõ tính quyền lực nhà nước. Các mục tiêu, yêu cầu đều được thể hiện và truyền đạt tới đối tượng bị quản lý thông qua các quyết định QLHCNN. Các quyết định được ban hành phải đáp ứng yêu cầu hợp pháp và hợp lý.

Hiệu quả hoạt động quản lý có được khi với chi phí đầu vào (nguồn ngân sách) nhất định, nhưng các quyết định QLHCNN hay các dịch vụ với tư cách là kết quả đầu ra đạt được với số lượng nhiều hơn, đảm bảo hợp pháp nhưng lại hợp lý hơn, đáp ứng tốt hơn nhu cầu xã hội, tạo nên mức độ tăng trưởng kinh tế - xã hội cao hơn.

Ở các địa phương hiện nay, hiệu quả QLHCNN còn thể hiện ở việc cùng một cơ chế, chính sách chung của Nhà nước, nhưng nhờ khả năng của cơ quan hành chính trong việc ra các quyết định phù hợp, tạo nên năng lực cạnh tranh, thu hút đầu tư của địa phương đó.

- Mức độ hài lòng, ủng hộ của người dân và toàn xã hội đối với các quyết định QLHCNN và dịch vụ nhận được từ cơ quan HCNN.

Các quyết định HCNN ban hành ra nhằm điều chỉnh một hay một nhóm đối tượng quản lý nhất định. Nếu quyết định được ban hành hợp pháp, hợp lý (nhất là trong các quy định về trình tự, thủ tục, lệ phí thực hiện các thủ tục hành chính, cung cấp các dịch vụ cho công dân), đảm bảo được quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng, hay khi CB,CC trong giao tiếp với đối tượng quản lý có thái độ tận tình phục vụ, giải thích, thuyết phục cặn kẽ, có khả năng nắm bắt tâm lý... thì đối tượng bị quản lý sẽ nhận thức rõ được trách nhiệm của mình và tự giác thi hành. Sự hài lòng của các đối tượng bị quản lý đối với các quyết định của cơ quan HCNN, đối với thái độ, trách nhiệm phục vụ của CB,CC trong thực thi công vụ cũng là một trong những tiêu chí đánh giá hiệu quả QLHCNN.

Bên cạnh đó, trong quá trình thực thi, sự tác động của các quyết định HCNN không chỉ đơn thuần ảnh hưởng riêng đến đối tượng bị quản lý mà còn có ảnh hưởng nhất định tới cả cộng đồng dân cư trong xã hội. Các quyết định được ban hành đúng đắn sẽ mang lại lợi ích cho xã hội, nhận được sự ủng hộ của người dân, tạo thành dư luận xã hội tích cực đối với cơ quan nhà nước.

đ. Khả năng thu thập thông tin phản hồi.

Thu thập thông tin phản hồi là mối liên hệ ngược của quản lý, là yếu tố làm thành chu trình khép kín cho hoạt động quản lý. Một quyết định đã ban hành cần phải được theo dõi, kiểm tra, đánh giá việc thực hiện để làm cơ sở cho việc ra quyết định tiếp theo, để có sự điều chỉnh kịp thời về cách thức, phương pháp, biện pháp tổ chức thực hiện quyết định khi cần thiết.

Như vậy, khả năng thu thập thông tin phản hồi, việc thiết lập, xây dựng các kênh kiểm tra, đánh giá hữu hiệu là một trong những yếu tố tạo nên chất lượng, hiệu quả của việc ra quyết định và tổ chức thực hiện quyết định. Để việc kiểm tra, đánh giá một cách chính xác, khách quan, cán bộ quản lý phải đi thực tế xuống chính nơi tổ chức thực hiện quyết định, lắng nghe trực tiếp các ý kiến hay nhận xét đánh giá của người dân, cũng như cần chú ý thiết lập các kênh nhận thông tin phản hồi như hòm thư góp ý, "đường dây nóng", đối thoại trực tuyến, điều tra dư luận xã hội...

Thực tế hiện nay ở nhiều địa phương, nhiều khi CB,CC không trực tiếp xuống cơ sở, chỉ đọc báo cáo khi đánh giá việc thực hiện quyết định và như thế sẽ không hiểu rõ tình hình cụ thể của địa phương mình quản lý.

đ. Mức độ thích ứng với môi trường bên ngoài và khả năng xây dựng môi trường văn hoá bên trong của tổ chức.

- Mức độ thích ứng với môi trường bên ngoài:

Hoạt động của bộ máy HCNN nói chung và của mỗi tổ chức cụ thể luôn chịu sự tác động bởi các điều kiện, hoàn cảnh về địa lý - tự nhiên, chính trị, kinh tế, xã hội, văn hoá, lịch sử... nhất định. Một tổ chức sẽ phát triển tốt, sẽ đạt tới mục tiêu nhanh hơn với kết quả tốt hơn và tiết kiệm được chi phí các nguồn lực nếu thích ứng, nắm bắt được xu thế phát triển chung của quốc tế, khu vực, quốc gia và địa phương; tận dụng và khai thác được các điều kiện, hoàn cảnh bên ngoài có lợi cho tổ chức và tránh những rủi ro, bất lợi, nguy cơ từ bên ngoài tác động tới.

- Khả năng xây dựng văn hoá công sở: Khái niệm *"văn hoá công sở"* được các nhà nghiên cứu định nghĩa từ nhiều góc độ tiếp cận khác nhau. Nhìn chung, văn hoá công sở được hiểu là tập hợp các tư tưởng, quan điểm, các giá trị, thế giới quan, các phương thức, cách thức quản lý, gắn với việc tìm kiếm và tiếp nhận các chuẩn mực hành vi, tìm kiếm các giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý.

Tóm lại, cần xem xét một cách toàn diện, hệ thống để đánh giá hiệu quả hoạt động QLHCNN.

Một ví dụ thực tế về tính hiệu quả trong QLHCNN ở các tỉnh hiện nay là sự thể hiện về năng lực cạnh tranh, thu hút đầu tư nước ngoài của mỗi tỉnh. Theo kết quả nghiên cứu xếp hạng về năng lực cạnh tranh cấp tỉnh, thành (PCI) do nhóm chuyên gia trong và ngoài nước của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) tiến hành[5], kết luận rút ra là: cùng những điều kiện khách quan gần như nhau (chẳng hạn như về vị trí địa lý, cơ sở hạ tầng sẵn có, chất lượng nguồn nhân lực...) nhưng sức hấp dẫn của môi trường đầu tư kinh doanh, năng lực cạnh tranh của mỗi địa phương, khả năng cạnh tranh về sự phát triển của khu vực kinh tế dân doanh giữa các tỉnh lại rất khác nhau. Và điều đó phụ thuộc chủ yếu vào công tác điều hành của bộ máy quản lý (chính sách, quy định, biện pháp quản lý) ở mỗi địa phương. Các yếu tố cụ thể thuộc về công tác điều hành của bộ máy QLNN cấu thành nên chỉ số về năng lực cạnh tranh là: chi phí về thời gian và việc thực hiện các thủ tục hành chính; tính tiên phong, năng động, chủ động trong khuôn khổ pháp luật và khả năng phát huy ưu thế về tự nhiên, địa lý của từng địa phương; tính minh bạch trong chủ trương, chính sách và tiếp cận thông tin; tính trách nhiệm trong thực thi công việc và việc thực hiện đúng chính sách của trung ương; ưu đãi doanh nghiệp nhà nước; chi phí gia nhập thị trường; đất đai và mặt bằng kinh doanh; các chi phí không chính thức và các chính sách phát triển kinh tế tư nhân. Tất cả các yếu tố này tạo nên chỉ số về năng lực cạnh tranh của mỗi tỉnh. Tỉnh nào có chỉ số PCI cao hơn chứng tỏ hoạt động QLHCNN trong việc thu hút đầu tư của các thành phần doanh nghiệp ở tỉnh đó có hiệu quả cao hơn.

Hiện nay, tại các cơ quan hành chính nhà nước, hệ thống quản lý chất lượng ISO 9000:2000 đã bắt đầu được triển khai áp dụng như là biện pháp kiểm soát chất lượng đầu vào; đảm bảo và giám sát việc thực hiện và tuân thủ đúng các khâu của quy trình công việc nhằm đảm bảo chất lượng của sản phẩm, dịch vụ đầu ra, nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý❑

---

1. Dự án CCHC-VIE/92/2002, *Từ điển hành chính.*

2. GS Mai Hữu Khuê, PGS.TS Bùi Văn Nhơn, *Từ điển thuật ngữ hành chính*, NXB Lao động, H. 2002, tr.321.

3. Học viện Hành chính Quốc gia - Viện Nghiên cứu Hành chính, Thuật ngữ hành chính, H. 2002, tr.75. Về khái niệm "hiệu quả" xem thêm: *Từ điển thuật ngữ hành chính.*

4. *Lý luận về QLHCNN*, Mátxcơva,1997.

5. Xem "Năng lực cạnh tranh từ đâu ra?", Thời báo kinh tế Sài Gòn, số 22 (26-5-2005).