XÂY DỰNG HỆ THỐNG QUẢN LÝ THEO KẾT QUẢ TRONG CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

ThS LÊ VĂN HOÀ *

Từ những năm 80 thế kỉ XX, quản lý theo kết quả (QLTKQ) - Results Based Management (RBM) hay Hệ thống QLTKQ - Performance Management System (PMS) đã được nhiều tổ chức tư và công hoạt động trong nhiều lĩnh vực ở các nước phát triển và đang phát triển áp dụng rộng rãi. Thực tiễn việc áp dụng Hệ thống QLTKQ này đã tạo nên bước ngoặc trong việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả và công bằng trong hoạt động của các tổ chức công - đây chính là 3 tiêu chí phản ánh chất lượng hoạt động mà một tổ chức công hay tư nào cũng đều áp dụng. Trong bài viết này, chúng tôi tập trung giới thiệu khái quát về Hệ thống QLTKQ và những lợi ích của Hệ thống QLTKQ, trên cơ sở đó, đề xuất xây dựng hệ thống này trong các cơ quan hành chính nhà nước (CQHCNN) các cấp ở Việt Nam.

1. Một số khái niệm cơ bản về quản lý theo kết quả.

Ý tưởng ban đầu về QLTKQ trong các tổ chức công bắt nguồn từ Mỹ vào năm 1886 do Tổng thống Woodrow Wilson đề xuất, tuy nhiên, vẫn là một khái niệm tương đối mới trong lĩnh vực quản lý công. Phương pháp quản lý này được phát triển trên cơ sở kết quả theo dõi hoạt động của nhiều tổ chức trong hàng chục năm. Các quá trình hay hoạt động trong tổ chức vì mục đích thực hiện, chứ không phải vì đóng góp trực tiếp vào các kết quả ưu tiên của tổ chức. Chính vì vậy, "Quản lý theo kết quả nhắc nhở các nhà quản lý bận rộn không đồng nghĩa với việc tạo ra các kết quả, nó định hướng những nỗ lực của tổ chức ra khỏi những công việc bận rộn để hướng tới tính hiệu lực. Theo cách hiểu chung nhất, QLTKQ gồm các hoạt động khác nhau để đảm bảo rằng các mục tiêu của tổ chức chắc chắn đang đạt được theo một cách thức hiệu lực và hiệu quả"[1].

Phương pháp QLTKQ có thể được áp dụng ở nhiều phạm vi khác nhau như tập trung vào kết quả hoạt động của toàn bộ tổ chức, của từng bộ phận, từng quá trình tạo ra một sản phẩm hoặc dịch vụ, các chương trình, các dự án, các tổ đội hoặc nhóm và người lao động.

Dưới đây là một số khái niệm cơ bản khi áp dụng Hệ thống QLTKQ vào CQHCNN[2]:

- QLTKQ là quá trình quản lý nhằm đảm bảo các công chức tập trung những nỗ lực vào việc thực hiện công việc của mình để đóng góp vào việc đạt được mục tiêu của CQHCNN.

- Kế hoạch công việc là một bản kế hoạch mô tả công việc phải được hoàn thành bởi người công chức trong khoảng thời gian nhất định (thường là 1 năm), kết quả thực thi mong đợi và cách thức đo lường kết quả thực thi. Mẫu kế hoạch này do cơ quan tự thiết kế phù hợp với bản chất của công việc.

- Kế hoạch hành động hiệu chỉnh là một bản kế hoạch hành động ngắn hạn được thiết lập khi kết quả thực thi của người công chức không đáp ứng kết quả mong đợi. Mục đích của kế hoạch này là nhằm cải thiện kết quả thực thi của công chức.

- Kế hoạch phát triển cá nhân là một bản kế hoạch hành động nhằm đảm bảo cho công chức thực thi công việc đạt kết quả ở mức xuất sắc trong công việc hiện tại hoặc

* Học viện Hành chính.

chuẩn bị cho những trách nhiệm mới.

- Bản đánh giá kết quả thực thi là tài liệu trình bày những kết quả thực thi mong đợi ở người công chức, tóm tắt kết quả thực thi của người công chức liên quan đến những kết quả mong đợi đó, xếp hạng toàn diện về kết quả thực thi của người công chức, chữ kí của nhà quản lý trực tiếp và của người công chức.

- Tài liệu kết quả thực thi là một văn bản hoặc bản ghi nhớ đã hoàn thành, hoặc phiếu đánh giá; trong đó, nhà quản lý trực tiếp chỉ ra mức độ người công chức hiện đang đáp ứng những kết quả mong đợi và cung cấp bằng chứng cho kết luận đó.

- Đánh giá công chức phải phản ánh một cách chính xác người công chức đã thực thi công việc như thế nào liên quan đến những kết quả mong đợi đã xác định trong kế hoạch công việc và không bị tác động bởi những nhân tố không phù hợp với kết quả thực thi.

2. Những lợi ích của quản lý theo kết quả.

Mục tiêu toàn diện của QLTKQ là đảm bảo cho CQHCNN và các quá trình, các bộ phận, đơn vị, người công chức... đang làm việc cùng nhau theo một cách thức tốt nhất nhằm đạt những kết quả mong đợi của cơ quan. Với mục tiêu toàn diện đó, QLTKQ đem lại cho CQHCNN những lợi ích cơ bản sau:

Thứ nhất, QLTKQ đảm bảo CQHCNN hoạt động một cách hiệu lực. QLTKQ tập trung vào các kết quả, thay vì tập trung vào những hành vi và hoạt động. Trong phương thức quản lý trước đây, các nhà quản lý thường xem những hành vi và hoạt động của cơ quan là những kết quả. Do đó, một công chức có thể rất bận rộn nhưng chưa hẳn đã có đóng góp vào các mục tiêu của cơ quan. Tuy nhiên, nhà quản lý có thể kết luận, công chức này rất tận tâm với cơ quan và làm việc chăm chỉ...

Thứ hai, QLTKQ tối ưu hoá các hoạt động của CQHCNN. QLTKQ liên kết các hoạt động và các quá trình của cơ quan với các mục tiêu chung của cơ quan nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của CQHCNN. QLTKQ đảm bảo tất cả các bộ phận của CQHCNN đang hoạt động đều hướng tới kết quả cơ quan "càng hiệu quả càng tốt".

Thứ ba, QLTKQ xác định cho CQHCNN một tầm nhìn bao quát và dài hạn; tiếp cận một cách có hệ thống hoạt động của cơ quan trong ngắn hạn, trung hạn và dài hạn.

Thứ tư, QLTKQ là điều kiện tiên quyết để thực hiện trả lương theo kết quả; đồng thời, xếp hạng CQHCNN nhằm tạo ra những đo lường có ý nghĩa. Đây sẽ là căn cứ để đánh giá thành quả của từng công chức, từng bộ phận, từng đơn vị và CQHCNN hoặc thiết lập các tiêu chuẩn để so sánh giữa các cơ quan với nhau.

Thứ năm, QLTKQ là cơ sở để áp dụng hệ thống cấp phát ngân sách theo kết quả công việc và đổi mới công tác lập kế hoạch trong hành chính nhà nước. Theo cách quản lý này, xác định rõ các kết quả mong muốn đạt được của CQHCNN, các bộ phận, quá trình, chương trình, dự án và người công chức, đồng thời, giúp xác định các chi phí đầu vào cần thiết để đạt các kết quả đó. QLTKQ tạo ra sự cam kết của cơ quan hành chính về nguồn lực mà Nhà nước giao cho cơ quan và giúp sử dụng có hiệu quả các nguồn lực này.

Thứ sáu, QLTKQ thúc đẩy sự phối hợp, hợp tác trong nội bộ CQHCNN và với bên ngoài. QLTKQ không chỉ thúc đẩy quá trình thông tin phản hồi liên tục và đối thoại về các mục tiêu chung cơ quan; tăng cường các mối quan hệ, trao đổi giữa cá nhân và bộ phận trong cơ quan; hỗ trợ thông tin giữa cấp dưới và cấp trên mà còn tập trung vào những nhu cầu của khách hàng bên trong và bên ngoài.

Thứ bảy, QLTKQ góp phần thay đổi tác phong của đội ngũ cán bộ, công chức; hướng mọi thành viên trong cơ quan tập trung suy nghĩ về những kết quả cần đạt được. Những kết quả đó để phục vụ ai? Có tác động gì đối với xã hội?...

3. Xây dựng và thực hiện Hệ thống quản lý theo kết quả trong cơ quan hành chính nhà nước.

QLTKQ có thể áp dụng cho nhiều phạm vi khác nhau trong toàn bộ cơ quan, từng

bộ phận, đơn vị, chương trình, dự án và người công chức... Tuy nhiên, cách thức xây dựng và thực hiện Hệ thống này về cơ bản là giống nhau cho mọi phạm vi áp dụng. Dưới đây là các bước cơ bản để xây dựng và thực hiện Hệ thống QLTKQ trong CQHCNN.

Bước 1: Xây dựng Hệ thống QLTKQ.

Căn cứ vào điều kiện cụ thể, CQHCNN lựa chọn Hệ thống QLTKQ phù hợp với những yêu cầu của chính sách, bản chất của công việc được thực hiện và sứ mệnh của cơ quan.

Trước hết, nhà lãnh đạo cao nhất của cơ quan đưa ra cam kết về xây dựng và thực hiện Hệ thống QLTKQ, qua đó thể hiện quyết tâm chính trị của các nhà lãnh đạo cao nhất trong CQHCNN; mặt khác, là cơ sở để đánh giá kết quả lãnh đạo của họ.

Thứ hai, thành lập Ban Chỉ đạo; trong đó, thủ trưởng CQHCNN bổ nhiệm một người giữ chức vụ điều phối viên có trách nhiệm phối hợp, phát triển, sửa đổi và thực hiện QLTKQ; đồng thời, điều hành thường xuyên Hệ thống QLTKQ trong cơ quan.

Thứ ba, tổ chức các khoá đào tạo QLTKQ cho công chức giữ các chức vụ quản lý. Mức độ hoàn thành công việc của những người công chức phần lớn phụ thuộc vào nhà quản lý trực tiếp quản lý kết quả thực thi của họ, do đó, các nhà quản lý trực tiếp cần được đào tạo cách thức quản lý kết quả thực thi của người công chức và trách nhiệm phối hợp những thành tố của hệ thống QLTKQ trong cơ quan đã được phân nhiệm rõ ràng.

Thứ tư, xây dựng hệ thống các tài liệu của Hệ thống QLTKQ, như xây dựng chính sách và mục đích của Hệ thống QLTKQ; thiết lập các biểu mẫu, thủ tục thực hiện Hệ thống QLTKQ (kế hoạch công việc, kế hoạch hành động hiệu chỉnh, kế hoạch phát triển cá nhân, phiếu đánh giá kết quả hoạt động, thủ tục giải quyết bất đồng, thủ tục khen thưởng, thủ tục trả lương theo kết quả hoạt động...).

Bước 2: Thực hiện Hệ thống QLTKQ.

- Truyền đạt cho công chức những kết quả thực thi mong đợi.

+ Nhà quản lý trực tiếp gặp gỡ các công chức thuộc quyền vào thời điểm bắt đầu năm công tác của cơ quan để thiết lập các kết quả mong đợi liên quan đến kết quả thực thi của họ, xác định cách thức đo lường các kết quả thực thi và cách thức xác định mức độ đạt được các kết quả mong đợi.

+ Các kết quả này được xác định theo mức trung bình trong hệ thống xếp hạng của cơ quan, được thể hiện trong bản kế hoạch công việc.

+ Các kế hoạch công việc phải được nhà quản lý trực tiếp và công chức kí và đề ngày, tháng, năm.

- Duy trì đối thoại về kết quả thực thi thường xuyên.

+ Các công chức chịu trách nhiệm về việc đạt được các kết quả mong đợi.

+ Sự tiến triển hướng tới đạt các kết quả mong đợi được đo lường, báo cáo, thảo luận và được minh chứng bằng tài liệu trong suốt năm công tác.

+ Nhà quản lý trực tiếp có quyền sử dụng những kĩ thuật giám sát thích hợp để hỗ trợ các công chức thuộc quyền nhằm đạt hoặc vượt mức những kết quả mong đợi của họ.

+ Khi kết quả mong đợi thay đổi trong năm công tác, nhà quản lý trực tiếp sẽ thông tin những thay đổi này và sửa đổi kế hoạch công việc khi cần thiết. Những nội dung sửa đổi phải được nhà quản lý và người công chức kí và đề ngày, tháng, năm.

- Tiến hành các đánh giá kết quả thực thi hàng năm.

+ Nhà quản lý trực tiếp tiến hành đánh giá kết quả thực thi của công chức thuộc quyền vào cuối năm; đồng thời, sử dụng thông tin kiểm chứng và minh chứng bằng tài liệu trong cả năm công tác để xác định mức độ đạt các kết quả mong đợi đã xác định trong kế hoạch công việc.

+ Việc đánh giá được minh chứng bằng tài liệu theo mẫu phiếu đánh giá. Cơ quan có thể xác định trên một mẫu phiếu đánh giá căn cứ vào bản chất của công việc được đánh giá.

+ Việc đánh giá kết quả thực thi hàng năm sử dụng hệ thống xếp hạng kết quả thực thi của cơ quan. Khi công chức được xếp ở vị trí giữa của hệ thống xếp hạng, chứng tỏ kết quả thực thi của công chức đã đạt kết quả mong đợi.

+ Trước khi thảo luận về đánh giá kết quả thực thi đã hoàn thành với công chức thuộc quyền, nhà quản lý xem xét, đánh giá lại với nhà quản lý cấp trên trực tiếp nhằm đảm bảo việc đánh giá là thích hợp và nhất quán.

+ Nhà quản lý trực tiếp thảo luận những đánh giá với công chức thuộc quyền. Sau đó, nhà quản lý và công chức cùng kí và đề ngày, tháng, năm vào bản đánh giá kết quả thực thi hoàn thành.

- Công bố kết quả thực thi không đạt kết quả mong đợi.

Khi kết quả thực thi của công chức dưới mức kết quả mong đợi tại bất kì thời điểm nào trong năm, nhà quản lý trực tiếp đưa ra minh chứng bằng tài liệu lượng thiếu hụt kết quả thực thi và tiến hành những hành động cần thiết như áp dụng các hình thức kỉ luật và các hoạt động nhằm đảm bảo những kết quả mong đợi sẽ đạt được trong một giai đoạn thời gian hợp lý.

+ Nhà quản lý trực tiếp đưa ra minh chứng bằng tài liệu về kết quả thực thi không đạt kết quả mong đợi bằng việc xây dựng một kế hoạch hành động hiệu chỉnh. Bản kế hoạch này xác định rõ vấn đề thực thi; các bước cần được tiến hành để cải thiện kết quả thực thi, khung thời gian cho việc cải thiện; những hậu quả của việc không cải thiện và kì hạn tiếp theo.

+ Bản kế hoạch hành động hiệu chỉnh được xem là hoàn toàn thành công chỉ khi kết quả thực thi của công chức đã cải thiện đến mức đạt các kết quả mong đợi.

+ Chính sách QLTKQ của cơ quan cần xác định rõ mối quan hệ giữa các hình thức kỉ luật và QLTKQ thực thi.

+ Những thiếu hụt kết quả thực thi xuất hiện trong quá trình thực thi cũng được thể hiện trong đánh giá kết quả thực thi hàng năm.

- Hỗ trợ công chức phát triển.

Nhiều công chức có thể quan tâm đến việc thăng chức hoặc tiến xa hơn trong cuộc đời chức nghiệp trong hệ thống hành chính nhà nước, vì vậy, nhà quản lý trực tiếp cần trao đổi với họ để xác định những điểm mạnh, điểm yếu, qua đó, xét thấy phù hợp thì giúp đỡ họ chuẩn bị một kế hoạch phát triển cá nhân.

Bước 3: Theo dõi và đánh giá quá trình QLTKQ.

- Người điều phối viên theo dõi việc điều hành Hệ thống QLTKQ của cơ quan để đảm bảo phù hợp với chính sách của cơ quan.

- CQHCNN tiến hành đánh giá Hệ thống QLTKQ ít nhất 3 năm một lần để xác định hệ thống có đáp ứng được những mục đích đã tuyên bố trong chính sách QLTKQ của cơ quan hay không và tiến hành những hành động cần thiết để cải thiện hệ thống nếu cần.

Như vậy, QLTKQ đã đem lại một sự thay đổi có tính đột phá về chất lượng hoạt động của các cơ quan, tổ chức. Ở nước ta, việc áp dụng hệ thống quản lý này vào CQHCNN không chỉ gia tăng hiệu lực, hiệu quả hoạt động của CQHCNN mà tạo tiền đề cho việc đổi mới phương thức quản lý trong hệ thống hành chính nhà nước như phân bổ ngân sách theo kết quả công việc; đảm bảo sự công bằng trong quản lý và sử dụng nhân sự (tuyển dụng, trả lương, bổ nhiệm, khen thưởng, kỉ luật nhân sự theo kết quả công việc); xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức thực sự có trách nhiệm... Tuy nhiên, để áp dụng thành công Hệ thống QLTKQ, cần đòi hỏi sự nỗ lực của từng CQHCNN, sự quyết tâm chính trị của cả hệ thống hành chính nhà nước❑

1. Performance Management: Key strategies and Practical Guidelines by Michael Amrtrong, Basic Concepts, 1996.

2. Performance Management System, State Personnel Manual of North Carolina, September 01-2007.