

TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ CHẤT LƯỢNG CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG TẠI CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

■ PGS.TS. NGUYỄN HỮU HẢI (*)

ThS. LÊ VĂN HÒA

Thuật ngữ dịch vụ công (public service) được sử dụng rộng rãi ở các nước phát triển từ những năm 1980, song mới được sử dụng ở Việt Nam trong những năm gần đây. Có nhiều quan niệm khác nhau về dịch vụ công, tuy nhiên có thể hiểu “Dịch vụ công là hoạt động phục vụ các nhu cầu chung thiết yếu, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân do các cơ quan nhà nước thực hiện hoặc uỷ nhiệm cho các tổ chức phi nhà nước”. Với khái niệm này, dịch vụ công bao gồm dịch vụ hành chính công và dịch vụ công cộng. Dịch vụ hành chính công liên quan đến việc phục vụ các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và phục vụ hoạt động quản lý nhà nước, nên về cơ bản dịch vụ này do cơ quan nhà nước các cấp thực hiện. Còn dịch vụ công cộng là hoạt động phục vụ các nhu cầu chung thiết yếu của công dân (cá nhân, tổ chức) nên có thể do các cơ quan nhà nước thực hiện hoặc uỷ nhiệm cho các tổ chức phi nhà nước thực hiện. Trong bài viết này, chúng tôi chỉ đề cập loại dịch vụ hành chính công.

1. Cơ sở xây dựng tiêu chí đánh giá chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công

Hơn 15 năm qua, Nhà nước ta đã quan tâm nhiều đến việc cải thiện dịch vụ hành chính trong giải quyết mối quan hệ với tổ chức và công dân thông qua Chương trình tổng thể về

cải cách hành chính, đặc biệt là cải cách thủ tục hành chính theo hướng đơn giản, công khai và thuận tiện cho người dân. Quá trình này được đánh dấu bằng sự ra đời Nghị quyết 38-CP ngày 4/5/1994 của Chính phủ về cải cách một bước thủ tục hành chính trong giải quyết công việc của công dân, tổ chức. Tiếp đó, Quy chế thực hiện cơ chế “một cửa” ở các cơ quan nhà nước và chính quyền địa phương được ban hành theo Quyết định số 181/2003/QĐ-TTg ngày 4/9/2003 của Thủ tướng Chính phủ. Ngày 20/6/2006 Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 144/2006/QĐ-TTg về việc áp dụng hệ thống quản lý chất lượng theo tiêu chuẩn TCVN ISO 9001:2000 vào hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Tiến thêm một bước nữa, ngày 10/1/2007 Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 30/QĐ-TTg phê duyệt Đề án đơn giản hoá thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý nhà nước giai đoạn 2007-2010 (gọi tắt là Đề án 30) và ngày 22/6/2007 Thủ tướng Chính phủ có Quyết định số 93/2007/QĐ-TTg về ban hành Quy chế thực hiện cơ chế một cửa, một cửa liên thông tại các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương thay thế cho Quyết định số 181/2003/QĐ-TTg nhằm hoàn thiện hơn nữa việc thực hiện cơ chế “một cửa” cho phù hợp với từng loại thủ tục hành chính. Bên cạnh đó, Nhà nước đã và đang thực hiện các đề án về đào tạo, bồi dưỡng nhằm nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ,

(*) Học viện Hành chính

công chức, đặc biệt những người trực tiếp giao tiếp với dân trong việc giải quyết các yêu cầu công dân. Đồng thời, thực hiện đề án hiện đại hoá hành chính nhà nước nhằm xây dựng các công sở hành chính khang trang, hiện đại phục vụ nhân dân một cách tốt nhất.

Việc thực hiện nội dung cải cách quy định trong các văn bản nêu trên đã cải thiện đáng kể việc giải quyết các thủ tục hành chính với công dân và tổ chức, được xã hội đánh giá cao. Những lợi ích mà chương trình cải cách đem lại có thể kể đến như: tiết kiệm thời gian, tiền bạc của dân và người dân cảm thấy hài lòng hơn, gần gũi hơn khi tiếp xúc với các cơ quan công quyền. Tuy nhiên, đánh giá chất lượng các dịch vụ hành chính công mà các cơ quan nhà nước cung ứng như thế nào, vẫn là câu hỏi đặt ra chưa có câu trả lời thoả đáng. Theo chúng tôi, để trả lời câu hỏi trên cần được lý giải hai điều quan trọng: 1) tiêu chí nào thể hiện chất lượng dịch vụ hành chính công?; và 2) làm thế nào để đánh giá được chất lượng dịch vụ công theo các tiêu chí đó?

Để tìm kiếm tiêu chí phản ánh chất lượng dịch vụ hành chính công, trước tiên, chúng ta cần hiểu về chuẩn mực chất lượng của một hàng hoá hay dịch vụ. Hiện có nhiều quan niệm về chất lượng, song chúng tôi cho rằng, chất lượng hàng hoá (hay dịch vụ) là toàn bộ những tính chất và đặc điểm của hàng hoá hoặc dịch vụ có liên quan đến khả năng thoả mãn nhu cầu của khách hàng. Theo khái niệm này, chất lượng được thể hiện ở các đặc tính của hàng hoá hoặc dịch vụ, nhưng nó lại gắn với nhu cầu, yêu cầu (sự thoả mãn) của người tiêu dùng. Nghĩa là, chất lượng hàng hoá, dịch vụ đó được phản ánh qua sự cảm nhận của khách hàng về mức độ đáp ứng yêu cầu. Như vậy, muốn xác định được các tiêu chí phản ánh chất lượng của dịch vụ hành chính công, cần phải tiến hành hai việc:

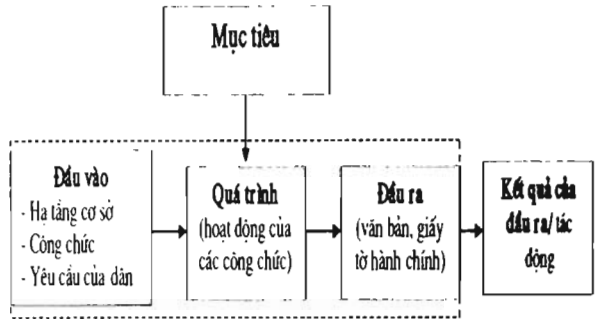
Một là, xác định xem khách hàng (công dân, tổ chức) đặt ra những yêu cầu gì đối với từng loại dịch vụ hành chính công. Việc xác định khách hàng cần những gì ở một dịch vụ hành chính công không phải khó thực hiện, chỉ

cần tiến hành một cuộc điều tra hay phỏng vấn đối với nhóm khách hàng thường xuyên sử dụng dịch vụ này.

Hai là, xác định những yếu tố tạo nên đặc tính của dịch vụ hành chính công đó. Để xác định, chúng ta cần xem xét đầy đủ tất cả các yếu tố và quá trình tạo nên dịch vụ hành chính công.

2. Hệ thống tiêu chí đánh giá chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công.

Dựa vào phương pháp tiếp cận theo quá trình, thì hoạt động cung cấp dịch vụ hành chính công của bất kỳ một cơ quan hành chính nhà nước nào cũng có thể được khái quát như sau:



Theo sơ đồ trên, quá trình tạo ra dịch vụ hành chính là quá trình chuyển hóa các yếu tố đầu vào (các yêu cầu, mong đợi của người dân, các nguồn lực và các yếu tố khác) thành các kết quả đầu ra (các dịch vụ làm thoả mãn những nhu cầu của người dân và các yêu cầu về quản lý nhà nước).

Theo cách tiếp cận này, hệ thống tiêu chí đánh giá chất lượng của dịch vụ hành chính công phải phản ánh được các yếu tố: *Mục tiêu, đầu vào, quá trình, đầu ra và kết quả của đầu ra* (được lượng hoá).

2.1. Tiêu chí về mục tiêu hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước. Mỗi cơ quan đều có những mục tiêu cụ thể của mình đóng góp vào thực hiện mục tiêu chung của quản lý nhà nước theo sự phân cấp hoặc phân công, phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được pháp luật quy định, nhằm đảm bảo sự ổn định, trật tự và công bằng xã hội trong phạm vi quản lý được giao; và phục

vụ nhu cầu của nhân dân ngày càng tốt hơn. Tuy các mục tiêu này không trực tiếp tạo nên chất lượng của một dịch vụ hành chính công cụ thể, nhưng việc xác định đúng đắn các mục tiêu này thể hiện sự cam kết của cơ quan hành chính nhà nước trong việc phục vụ nhân dân. Mục tiêu phục vụ theo nhu cầu người dân thường được thể hiện trong chính sách chất lượng của các cơ quan hành chính nhà nước khi áp dụng tiêu chuẩn TCVN ISO 9001:2000.

2.2. Tiêu chí phản ánh các yếu tố cấu thành đầu vào của cơ quan hành chính. Yếu tố đầu vào góp phần tạo nên chất lượng của dịch vụ hành chính, thông qua năng lực hành chính nhà nước như:

– Hạ tầng cơ sở gồm nhà cửa, thiết bị, công cụ thông tin và các phương tiện kỹ thuật khác...; đặc biệt là những trang thiết bị tại phòng tiếp dân – nơi người dân tiếp xúc với cơ quan công quyền thông qua các công chức hành chính. Nếu phòng tiếp dân rộng rãi, được trang bị đầy đủ các yếu tố như: ánh sáng, mẫu sắc, kiểm soát tiếng ồn, nhiệt độ, độ ẩm sẽ tạo cảm giác thoải mái cho người dân khi đến làm việc với cơ quan nhà nước. Như vậy, hạ tầng cơ sở là một yếu tố tạo nên chất lượng dịch vụ hành chính công và cũng là một nhóm tiêu chí để đánh giá chất lượng dịch vụ này.

– Nhân sự hành chính là tiêu chí hết sức quan trọng, thể hiện tính quyết định trong dịch vụ hành chính công. Nếu cán bộ, công chức có phẩm chất, trách nhiệm, đủ năng lực (nhất là kỹ năng, nghiệp vụ) sẽ hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao. Yêu cầu đối với công chức làm dịch vụ hành chính là phải biết lắng nghe, phải có kiến thức và kỹ năng giải quyết công việc, biết nhẫn nại và kiểm chế, biết diễn đạt rõ ràng, có thái độ thân thiện, giải quyết công việc kịp thời và tác phong hoạt bát v.v.. TỐI KỲ THÁI ĐỘ THỜ Ơ, LÃNH ĐẠM, MÁY MÓC, NÔN NÓNG, KHÔNG TẾ NHỊ, THIẾU TÔN TRỌNG DÂN. Vì vậy, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức trong giải quyết các công việc hành chính và thái độ (tôn trọng và tận tụy phục vụ nhân dân) của họ cũng là những yếu tố tạo nên sự hài lòng của người dân

và cũng là những tiêu chí đánh giá chất lượng dịch vụ hành chính.

– Yêu cầu của khách hàng (công dân và tổ chức) chính là nhu cầu hay mong đợi của người dân đối với những dịch vụ mà họ cần thụ hưởng. Yêu cầu của khách hàng tuy là thuộc về chính người dân, nhưng việc thể hiện các yêu cầu này dưới một hình thức nhất định lại do cơ quan nhà nước đặt ra (thường gọi là hồ sơ công dân). Vì vậy, nếu bộ hồ sơ này gồm nhiều loại giấy tờ và người dân khó thực hiện (thể hiện ở cách viết hoặc điền vào mẫu hoặc phải được nhiều cơ quan hành chính nhà nước khác nhau xác nhận) thì sẽ gây khó khăn cho người dân trong việc thoả mãn nhu cầu của mình. Như vậy, các yêu cầu về hồ sơ hành chính cũng là tiêu chí đánh giá chất lượng dịch vụ hành chính công.

2.3 Tiêu chí về giải quyết công việc cho người dân. Tiêu chí này phản ánh về hoạt động của đội ngũ cán bộ, công chức trong việc giải quyết những nhu cầu của dân. Yêu cầu đối với quá trình này là phải được diễn ra một cách dân chủ và công bằng, công khai, minh bạch về thông tin; cách ứng xử lịch thiệp và đồng cảm với khách hàng; tin cậy và sẵn sàng trong phục vụ; sự hài lòng trong công việc của nhân viên, sự hài lòng của khách hàng v.v..

– Dân chủ và công bằng là việc người dân có được đề đạt các ý kiến của mình hay không; ý kiến đó được xem xét như thế nào và người dân có nhận được phản hồi về ý kiến của mình hay không; người dân có được đối xử công bằng (không thiên vị) trong quá trình giải quyết công việc không.

– Công khai, minh bạch về thông tin là việc người dân có được thông tin về tiến trình giải quyết công việc hay không; khi có những chậm trễ nào đó có được báo trước hay không.

– Độ tin cậy là việc đảm bảo thực hiện những thỏa thuận (ứng với yêu cầu, mong đợi của dân và các yêu cầu chính đáng khác được xác định) phù hợp với các nguồn lực cần được huy động.

– Sự sẵn sàng là việc chuẩn bị một cách chủ động những gì cần thiết để đáp ứng yêu

cầu của dân khi giao tiếp, trao đổi giải quyết công việc.

– Sự cư xử thân thiện thể hiện cách cư xử, kích thích tinh thần của người dân nhằm tạo mối quan hệ gần gũi với người dân.

– Sự đồng cảm là việc tìm kiếm những giải pháp hợp lý trong những tình huống khó xử.

– Thời gian giải quyết công việc có đúng theo quy định hay không.

2.4. Tiêu chí phản ánh đầu ra của dịch vụ hành chính. Đầu ra của dịch vụ chính là kết quả giải quyết các yêu cầu của công dân và tổ chức, thể hiện bằng những văn bản, giấy tờ hành chính mà người dân nhận được từ các cơ quan hành chính nhà nước. Để đánh giá kết quả này, cần xem xét ở ba tiêu chí sau:

Thứ nhất, kết quả trả cho người dân có kịp thời theo yêu cầu không. Điều này thuộc trách nhiệm của cơ quan giải quyết công việc hành chính.

Thứ hai, khoảng thời gian giải quyết công việc trong bao lâu. Điều này thuộc trách nhiệm của cả cơ quan ban hành qui trình, thủ tục hành chính và cơ quan giải quyết công việc hành chính.

Thứ ba, những văn bản, giấy tờ hành chính giải quyết công việc cho người dân có chính xác hay không. Nếu thiếu chính xác, sẽ gây phiền toái cho người dân khi sử dụng những giấy tờ đó vào việc thoả mãn một nhu cầu nào đó.

2.5. Tiêu chí đánh giá kết quả của đầu ra.

Kết quả đầu ra thể hiện ở hai tiêu chí:

Thứ nhất, có đạt được mục tiêu của quản lý hay không. Tiêu chí này liên quan trực tiếp đến đời sống xã hội trên phương diện kết quả hành vi của chủ thể tác động trực tiếp đối với xã hội như thế nào. Ví dụ, nhiều dự án đầu tư được cấp phép trong một thời gian nhất định chưa hẳn đã đem lại kết quả tốt cho xã hội, nếu chủ thể của các dự án này không thực sự đầu tư, mà chỉ nhằm chiếm giữ tài nguyên.

Thứ hai, kết quả dịch vụ có tác dụng gì đối với người dân trong tương lai. Nếu người dân phải chi phí nhiều về thời gian, công sức, thậm chí tiền của để có được một loại một giấy tờ

hành chính nào đó do cơ quan hành chính nhà nước cấp, nhưng sau này không cần dùng đến, thì đó là một việc không có ý nghĩa (ít nhất từ phía người dân).

Việc tìm kiếm các tiêu chí trên đã khó khăn phức tạp, nhưng làm thế nào để đánh giá chất lượng dịch vụ hành chính công theo các tiêu chí trên cũng là công việc không hề đơn giản. Theo chúng tôi, có thể sử dụng hai cách đánh giá chất lượng dịch vụ hành chính công sau đây:

Một là, tiến hành đo lường chất lượng dịch vụ hành chính công theo các tiêu chí trên (áp dụng đối với các tiêu chí có thể định lượng được) và so sánh nó với tiêu chuẩn đặt ra (yêu cầu chất lượng). Việc đo lường này cần sử dụng các phương pháp thống kê kinh tế-xã hội và do các cơ quan hành chính hay các tổ chức dịch vụ đánh giá thực hiện theo yêu cầu trung thực, khách quan.

Hai là, xác định mức độ thoả mãn nhu cầu của khách hàng (công dân và tổ chức). Để xác định điều này, cần sử dụng các phương pháp điều tra xã hội học như phiếu điều tra hoặc phỏng vấn, kết hợp với phương pháp đánh giá dư luận.

Như vậy, hệ thống tiêu chí đánh giá chất lượng một dịch vụ hành chính công cần phải phản ánh được các khía cạnh của những yếu tố cấu thành quá trình hành chính và ảnh hưởng (tác động) về sau của dịch vụ hành chính. Đồng thời phải phản ánh được mong muốn thực tế của người sử dụng (công dân và tổ chức) về một dịch vụ hành chính nào đó. Chúng tôi cho rằng, mỗi loại dịch vụ hành chính công cần có một hệ thống tiêu chí riêng phù hợp với tính chất loại dịch vụ và đặc điểm cung ứng dịch vụ đó. Chắc chắn rằng, thông qua việc xây dựng hệ thống các tiêu chí, cùng với đánh giá chất lượng dịch vụ hành chính công theo các tiêu chí đó sẽ cải thiện đáng kể chất lượng của dịch vụ hành chính công. Căn cứ kết quả đánh giá chất lượng dịch vụ hành chính công hàng năm, cơ quan có trách nhiệm sẽ tiến hành phân loại từ cao xuống thấp để các cơ quan biết mình đang ở đâu và nỗ lực cải tiến những gì còn yếu kém □