

ĐỔI MỚI QUẢN TRỊ CÔNG Ở VIỆT NAM

NHÌN TỪ MÔ HÌNH BẢNG ĐIỂM CÂN BẰNG



PGS.TS. SỬ ĐÌNH THÀNH*

Hiện tại quản trị công ở VN bộc lộ nhiều yếu kém. Phương thức quản trị chưa gắn kết phân bổ nguồn lực, trách nhiệm người quản lý, đội ngũ công chức với kết quả thực hiện. Do vậy, VN cần phải đổi mới phương thức quản trị công nhằm cải thiện phân bổ nguồn lực; đảm bảo hiệu quả và hiệu lực cung ứng hàng hóa công, đáp ứng yêu cầu phát triển của xã hội trong bối cảnh hội nhập của nền kinh tế. Trên cơ sở ứng dụng mô hình Bảng điểm cân bằng, bài viết này hướng đến xây dựng một khuôn khổ quản trị công mới ở VN.

1. Thực trạng quản trị công ở VN

Căn cứ vào chức năng hoạt động, có thể phân chia khu vực công thành: Khu vực chính phủ và các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước. Khu vực chính phủ bao gồm: các cấp chính quyền từ Trung ương đến địa phương, các đơn vị hành chính, và các đơn vị sự nghiệp công lập... Những đơn vị này có chức năng thực hiện chức năng cung cấp hàng hóa công cũng như bất kỳ các khoản chi tiêu công cho mục đích tài khóa. Các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước có hai loại hình chính: công ty công phi tài chính (các doanh nghiệp nhà nước) và công ty công tài chính (Ngân hàng thương mại nhà nước...). Luật doanh nghiệp (2005) đã xác định các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước có quyền tự chủ kinh doanh và hoạt động theo cơ chế thị trường. Trong phạm vi bài viết này, tôi không đề cập đến quản trị của các doanh nghiệp nhà nước, mà chủ yếu nghiên cứu mô hình quản trị khu vực chính phủ (dưới đây được gọi tắt là quản trị công).

Trong quá trình chuyển đổi nền kinh tế, quản trị công ở VN đã có nhiều thay đổi nhất định. Đặc biệt, bước vào những năm đầu của thế kỷ 21, Chính phủ cũng bắt đầu nhận ra hệ thống cũ và các phương thức cũ đã trở nên lạc hậu và khiến khu vực công kém hiệu quả và tiến hành thực hiện những thay đổi cần thiết để đẩy mạnh cạnh tranh toàn cầu. Theo đó, Chính phủ đã ban hành Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 nhằm hoạch định Chương trình cải cách tổng thể hành chính công giai đoạn 2001-2010. Lần đầu tiên trong quá trình cải cách, chính phủ đưa ra một chương trình có tính chiến lược dài hạn, xác định rõ bốn lĩnh vực cải cách là: (1) Cải cách thể chế; (2) cải cách tổ chức bộ máy hành chính; (3) xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ, công chức; và (4) cải cách tài chính công. Trên cơ sở chương trình cải cách tổng thể, thực tiễn quản trị công đã có những thay đổi thông qua thực hiện hàng loạt các chính sách như:

- Đẩy mạnh chính sách xã hội hóa cung cấp các dịch vụ công nhằm thu hút sự đầu tư của khu vực tư; đồng thời tạo ra môi trường cạnh tranh nhằm cải thiện chất lượng dịch vụ.

- Thực hiện chính sách khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các đơn vị hành chính nhằm tăng cường kỷ luật tài chính; và mở rộng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế, tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập (Nghị định số 10/2002/NĐ-CP ngày 31/12/2002 của Chính phủ về chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu; Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ...).

- Chính sách công khai quản lý tài chính công (Quyết định số 192/2004/QĐ-TTg ngày 16/11/2004 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế công khai tài chính đối với các cấp ngân sách nhà nước, các đơn vị dự toán ngân sách, các tổ chức được ngân sách hỗ trợ, các dự án đầu tư xây dựng cơ bản có sử dụng vốn ngân sách nhà nước, các doanh nghiệp nhà nước, các quỹ có nguồn từ ngân sách nhà nước và các quỹ có nguồn từ các khoản đóng góp của nhân dân...).

- Thực hiện thí điểm lập ngân sách trung hạn và ngân sách đầu ra ở một số Bộ ngành (Bộ Giáo dục & Đào tạo; Bộ Giao thông Vận tải; Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn; và Bộ Y tế) và địa phương (các tỉnh: Vĩnh Long, Bình Dương, TP.Hà Nội và Hà Tây) kể từ năm 2004...

Các chính sách trên là cơ sở cho việc hoàn thiện phương thức quản trị công theo hướng tiết kiệm, hiệu quả, chống lãng phí, ngăn chặn tham nhũng. Đồng thời, đây cũng là điều kiện để từng bước vững chắc tiến đến mô hình quản trị công hiện đại. Tuy nhiên, quản trị công ở VN hiện còn bộc lộ nhiều điểm yếu. Sự trao quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội của các đơn vị công chưa có gắn kết chặt chẽ với nhau. Chẳng hạn, trong lĩnh vực giáo dục, các trường đại học đòi quyền tự chủ cao, nhưng công tác quản trị thường không chú ý đến kết quả thực hiện và mức độ hài lòng của khách hàng. Hay nói khác đi, nội hàm của quyền tự chủ và trách nhiệm xã hội của các trường đại học chưa được quán triệt một cách khoa học. Quản trị của các đơn vị công không thoát ra khỏi phương thức tập trung kiểm soát các yếu tố đầu vào. Kiểm tra nội bộ hay bên ngoài (Thanh tra nhà nước, kiểm toán...) chủ yếu tập trung vào đánh giá tính tuân thủ các khoản mục chi tiêu hơn là

cải thiện kết quả hoạt động. Các đo lường đầu ra cũng như đánh giá kết quả thực hiện không được quan tâm đúng mực. Trong cơ chế này, truyền dẫn thông tin cũng bị tắc nghẽn. Người quản lý và đội ngũ công chức không có đủ thông tin về kết quả trong quá trình phân bổ nguồn lực. Phương thức quản trị như vậy dẫn đến không minh bạch và thiếu trách nhiệm. Kết quả là, hàng hóa cung cấp không đáp ứng nhu cầu xã hội.

Từ phân tích trên cho thấy, quản trị công ở VN về cơ bản được thực hiện theo phương thức truyền thống, rất chính tắc (tuân thủ quy định) nhưng không năng động và nặng về hình thức; thiếu mối liên kết giữa tầm nhìn ngắn hạn và dài hạn, bởi không chú trọng đánh giá, xem xét sự phân bổ nguồn lực gắn kết với sứ mạng và tầm nhìn của đơn vị; không đặt chiến lược phát triển trong sự kết nối chặt chẽ với các yếu tố: tài chính, quy trình nội bộ, khách hàng, nguồn nhân lực trong quá trình thực hiện chiến lược. Cách làm này trở nên không phù hợp trong bối cảnh VN ngày càng hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới với cả quyền lợi lẫn nghĩa vụ đầy đủ của một thành viên. Do đó, cần phải đổi mới.

2. Quản trị công mới

Xét theo tiến trình phát triển, có thể chia quản trị công thành: Quản trị công cổ điển và quản trị công mới (NPM: New Public Management). Quản trị công cổ điển có các đặc trưng: Người quản lý hạn chế trong trao quyền ra quyết định; cơ chế trách nhiệm giải trình chỉ chú trọng vào quản lý các yếu tố đầu vào; phân bổ ngân sách không gắn với mục tiêu và kết quả. Vào cuối những năm 80 của thế kỷ 20, làn sóng cải cách khu vực công theo phương thức quản trị công mới được thực hiện bởi các nước OECD (Hood, 1991); theo sau đó là các nước trong khu vực châu Á vào đầu những năm 90 (Cheung, 2002). Nói khác đi, ngày nay quản trị công mới được xem như là mô thức toàn cầu (Cheung, 2002). Vậy, quản trị công mới có đặc điểm gì khác biệt với quản trị công cổ điển?

Đầu tiên, Hood (1991) đưa ra định nghĩa quản trị công mới với các đặc điểm: Trao quyền cho người quản lý; xác lập các tiêu chuẩn và đo lường thực hiện; kiểm soát đầu ra; chuyển biến các đơn vị công hoạt động theo mô hình công ty; cạnh tranh thông qua các hợp đồng có điều kiện và đấu thầu công; tăng cường tính kỷ luật tổng thể trong sử dụng nguồn lực tài chính; và chấp nhận mô

hình quản trị khu vực tư. Sau đó, các nước OECD (1995) nhấn mạnh quản trị công mới là phương thức quản trị theo kết quả, chú trọng đến tính hiệu quả, hiệu lực và chất lượng cung cấp dịch vụ; sự cải thiện hiệu quả, hiệu lực được tăng cường thông qua nâng cao cạnh tranh và chiến lược. Hội thảo quốc tế về khoa học quản trị công (1996) lại nhấn mạnh thêm hai thách thức chính đối với quản trị công mới, đó là: khả năng đáp ứng nhu cầu đa dạng của công chúng và doanh nghiệp; và khả năng đổi mới đáp ứng với những thay đổi về kinh tế, chính trị, xã hội trong bối cảnh toàn cầu...

Như vậy, theo dòng thời gian, quản trị công mới ngày càng được nhận thức rõ ràng hơn. Chan (2003) đã nhận định, với phương thức quản trị công mới, các đơn vị công được xem là các đơn vị kinh doanh chiến lược có cạnh tranh với nhau và công chúng trở thành khách hàng; kiểm soát thực hiện và đo lường kết quả gắn với mục tiêu thay cho các yếu tố đầu vào. Đặc điểm nổi bật của quản trị công mới là chú trọng vào đánh giá quá trình thực hiện chiến lược. Điều này rất cần đến sự hỗ trợ cách tiếp cận của Bảng điểm cân bằng trong việc đo lường thực hiện và kết quả (Phil Sloper, Keith T Linard, David Paterson, 1999).

3. Mô hình Bảng điểm cân bằng

Bảng điểm cân bằng (The Balanced Scorecard) được phát triển bởi Robert Kaplan [1] và David Norton [2] từ năm 1990. Bảng điểm cân bằng được xem như là một tập hợp các đo lường được lựa chọn cẩn trọng từ chiến lược của một tổ chức. Nó là phương pháp chuyển tầm nhìn và chiến lược của tổ chức thành những mục tiêu cụ thể với những phép đo và chỉ tiêu rõ ràng bằng việc thiết lập một hệ thống đo lường hiệu quả trong hệ thống quản lý. Các đo lường được lựa chọn cho một bảng điểm được xem như là công cụ mà các nhà lãnh đạo sử dụng để truyền tải thông tin về nhiệm vụ và mục tiêu chiến lược đến người lao động và các cổ đông. Hay nói khác đi, Bảng điểm cân bằng là cách tiếp cận để thực hiện chiến lược chứ không phải là cách tổ chức phát triển chiến lược và lập kế hoạch chiến lược.

Trong Bảng điểm cân bằng có ba yếu tố: hệ thống đo lường; hệ thống quản lý chiến lược và công cụ truyền tải thông tin. Khi sử dụng thuật ngữ Bảng điểm cân bằng thì khái niệm cân bằng là trung tâm của hệ thống, đặc biệt liên quan đến ba lĩnh vực: (i) Cân bằng giữa chỉ số tài chính và

phi tài chính của sự thành công; (ii) cân bằng giữa các cấu phần bên trong và bên ngoài của đơn vị; và (iii) cân bằng giữa các chỉ số đo lường kết quả và chỉ số đo lường thực hiện. Thay vì chỉ tập trung đo lường các chỉ tiêu tài chính, Bảng điểm cân bằng thể hiện sự cân bằng giữa bốn khía cạnh: tài chính, khách hàng, quá trình nội bộ, đào tạo và phát triển.

(1) Khách hàng: Khi đo lường yếu tố khách hàng, các tổ chức phải trả lời hai câu hỏi quan trọng: Ai là khách hàng mục tiêu? Bảng giá trị trong việc phục vụ khách hàng là gì? Thoạt nhìn là đơn giản, nhưng cả hai câu hỏi hàm chứa nhiều thách thức đối với tổ chức. Michael Porter cho rằng các tổ chức không xác lập chiến lược khách hàng mục tiêu thì sẽ không tạo ra sự khác biệt với các đối thủ cạnh tranh.

(2) Quy trình nội bộ: Trong quy trình nội bộ của Bảng điểm cân bằng, chúng ta xác định quy trình giá trị mà ở đó tổ chức có ưu điểm vượt trội nhằm tiếp tục gia tăng giá trị cho khách hàng. Nhiệm vụ của đơn vị là phải xác định quy trình và phát triển các đo lường tốt nhất để theo dõi quá trình thực hiện của quy trình.

(3) Tài chính: Đo lường tài chính là cấu phần quan trọng trong Bảng điểm cân bằng. Nó phản ánh: Liệu sự điều hành chiến lược của chúng ta có đảm bảo đạt được kết quả trong cách thức chi phí thấp hay lợi ích lớn nhất.

(4) Học hỏi và phát triển: Đo lường học hỏi và phát triển trong Bảng điểm cân bằng hàm ý đo lường ba yếu tố còn lại. Một khi, xác định đo lường và các hoạt động liên quan đến quy trình nội bộ và khách hàng, chúng ta có thể phát hiện khoảng cách giữa thực trạng về cấu trúc tổ chức (năng lực nguồn lao động, hệ thống thông tin, môi trường tổ chức...) và mức độ cần thiết để đạt được kết quả mong đợi. Những đo lường được thiết kế cho yếu tố này giúp chúng ta rút ngắn khoảng cách và đảm bảo thực hiện ổn định trong tương lai.

4. Các điều chỉnh trong Bảng điểm cân bằng thích ứng với quản trị công mới

Từ khi mô hình Bảng điểm cân bằng ra đời cho đến nay, các phương pháp thiết kế mô hình Bảng điểm luôn được cải thiện sao cho dễ đo lường và phù hợp với thực tế hơn. Có thể chia thành 3 thế hệ. Phiên bản thế hệ thứ 1: Bảng điểm xuất phát từ chiến lược công ty; các phương pháp thiết kế

tập trung vào lựa chọn các đo lường và mục tiêu chiến lược thông qua sử dụng mô hình bản đồ chiến lược (Strategy map). Phiên bản thế hệ thứ 2 được sử dụng rộng rãi từ năm 1996 với các đặc điểm tập trung vào lựa chọn một vài mục tiêu có tính chiến lược ưu tiên, sau đó gắn kết với các khía cạnh của Bảng điểm dựa trên cơ sở phân tích chuỗi các quan hệ nhân quả trong số các mục tiêu chiến lược này. Tuy nhiên, phiên bản này có hạn chế là không đánh giá tác động đầu ra với kết quả và kết quả với mục tiêu. Do vậy, người quản lý không có đầy đủ thông tin để thực hiện chiến lược. Từ hạn chế này dẫn đến sự ra đời phiên bản thế hệ thứ 3 của Bảng điểm cân bằng. Phiên bản thế hệ thứ 3 được Liên Hiệp Quốc (UN) đưa ra vào năm 2002 với tên gọi Quản lý dựa vào kết quả (RBM: Results Based Management) (xem Hình 1). RBM trong UN dựa vào 4 yếu tố chính:

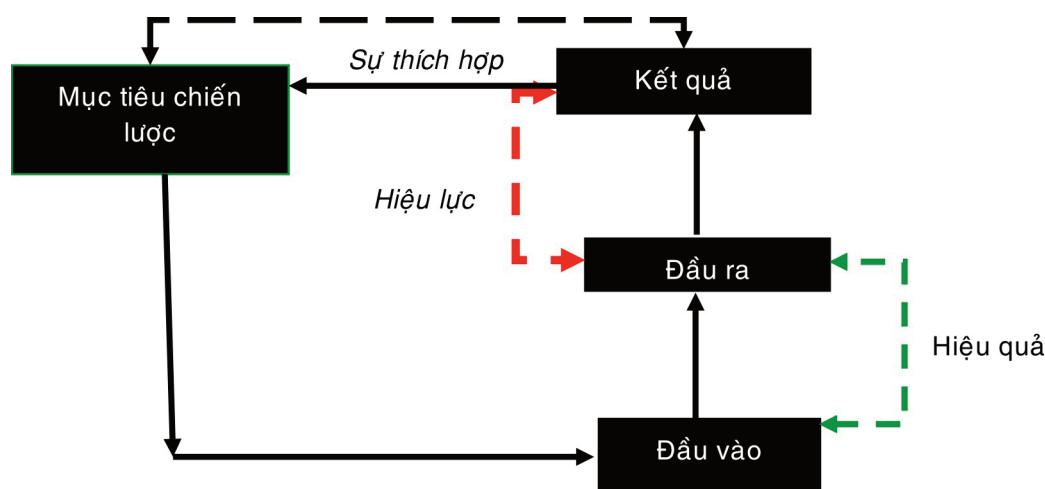
- Định nghĩa mục tiêu chiến lược để tập trung hành động;
- Chi tiết hóa kết quả mong đợi mà nó đóng góp đến mục tiêu, qua đó thiết lập quy trình nội bộ và sử dụng nguồn lực;
- Giám sát và đo lường thực hiện;
- Cải thiện trách nhiệm và minh bạch trên cơ sở các thông tin phản hồi để cải thiện thực hiện.

tạo ra đầu ra và kết quả.

- Hiệu quả là quan hệ so sánh giữa đầu ra và đầu vào.
- Kết quả là các tác động, ảnh hưởng đến cộng đồng xã hội.
- Hiệu lực phản ánh cung cấp thông tin trong phạm vi đầu ra đạt được so với các mục tiêu.
- Tính thích hợp thể hiện mối quan hệ kết hợp giữa kết quả thực tế và mục tiêu chiến lược.

Sự tiến triển các phiên bản trên đã làm cho mô hình Bảng điểm cân bằng trở nên hoàn thiện và dễ vận dụng hơn. Nó đã và đang được áp dụng rộng rãi trong khu vực doanh nghiệp và ở chừng mực nhất định được nghiên cứu ứng dụng vào quản trị công. Ngày nay, Bảng điểm cân bằng đã được nghiên cứu bởi nhiều chính phủ, đặc biệt được sử dụng để đo lường việc thực hiện và kết quả trong mô hình quản trị công mới (Rodeney Mcadam và Timothy Walker, 2003). Tuy nhiên, do các đơn vị công là tổ chức phi lợi nhuận, vì thế, khi ứng dụng Bảng điểm cân bằng vào đo lường thực hiện và kết quả cần chú ý các khác biệt về hoạt động giữa tổ chức công và khu vực tư, được tóm tắt trong Bảng 1.

Bảng 1 cho thấy, sự đo lường chủ yếu đối với



Hình 1. Quy trình quản trị dựa vào kết quả

Giải thích các khái niệm trong sơ đồ trên:

- Đầu ra là hàng hóa công do các đơn vị công cung cấp cho xã hội.
- Đầu vào là những nguồn lực được các đơn vị công sử dụng để thực hiện các hoạt động và từ đó

các đơn vị công không phải là yếu tố tài chính mà đúng hơn là tính hiệu lực về sứ mạng của nó. Cho nên, đối với các đơn vị công, sứ mạng sẽ xác lập đầu ra hay kết quả mong đợi của khách hàng và các nhóm lợi ích khác nhau. Theo sau sứ mạng là khách hàng của đơn vị, chứ không phải là các cổ

Bảng 1. Sự khác biệt giữa tổ chức công và khu vực tư

Đặc điểm	Khu vực tư	Khu vực công
Mục tiêu chiến lược	Sự cạnh tranh	Tính hiệu quả của sứ mạng
Mục tiêu tài chính	Lợi nhuận, tăng trưởng, thị phần	Giảm chi phí và hiệu quả
Các giá trị hướng đến	Đổi mới, sáng tạo, nhận thức, sự tín nhiệm	Trách nhiệm đối với công chúng, liêm chính, công bằng
Kết quả mong đợi	Sự hài lòng của khách hàng	Sự hài lòng của khách hàng (những người hưởng thụ hàng hóa công)
Các nhóm lợi ích	Cổ đông, người sở hữu, thị trường	Các cử tri, người nộp thuế, các nhà tài trợ, các cơ quan thanh tra, các nhà lập pháp...
Ngân sách được xác định bởi:	Nhu cầu khách hàng	Khả năng lãnh đạo, nhà lập pháp, người lập kế hoạch
Các yếu tố thành công chủ yếu	Tỷ lệ tăng trưởng, thu nhập kiếm được, thị phần	Thực tiễn quản trị tốt nhất

đồng tài chính. Các đơn vị công phải quyết định ai là đối tượng mà tổ chức phải hướng đến phục vụ và làm thế nào để đáp ứng một cách tốt nhất (Paul R. Niven, 2003). Từ việc xác định khách hàng, các đơn vị công sẽ xác lập quy trình nội bộ nhằm hướng đến tạo lập giá trị cho khách hàng. Bảng điểm cân bằng không thể hoàn thành nếu không có yếu tố tài chính. Chi tiêu để thỏa mãn nhu cầu khách hàng trong khu vực công bị giới hạn bởi gói ngân sách được phân bổ và các nỗ lực để giải quyết vấn đề này. Chẳng hạn, khả năng tăng thuế, phí, lệ phí và các nguồn thu khác bị ràng buộc bởi luật pháp và cơ chế lựa chọn công. Cho nên, bảng điểm trong khu vực công tập trung vào tính vượt trội và tìm kiếm cách thức để vận hành một cách tiết kiệm và hiệu quả hơn. Ví dụ, giảm chi phí, ít mắc sai lầm và sử dụng nguồn lực hiệu quả hơn để đáp ứng nhu cầu khách hàng (Kim, Jong – Tae; Park. Sang – Hyun; Kim, Sook – Hee Kim, Sang – Wook, 2006). Cuối cùng, hoạt động hướng đến sứ mạng và kết quả, đòi hỏi các đơn vị công dựa rất nhiều vào các kỹ năng, sự tinh tế, và cách thức sắp xếp đội ngũ công chức để đạt được mục tiêu chiến lược. Paul R. Niven (2003) có đưa ra 3 vấn đề trong yếu tố lao động: (i) Kỹ năng lao động và tính cạnh tranh; (ii) thông tin về hoạt động của tổ chức; (iii) môi trường tổ chức (học hỏi và vươn lên).

5. Những hàm ý cho đổi mới quản trị công ở VN

Hội nhập kinh tế tạo ra các yếu tố ngoại sinh buộc Chính phủ phải đẩy mạnh cải cách khu vực công nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia. Đồng thời, với khuynh hướng dân chủ hóa trong hệ thống chính trị, công chúng và các tổ chức xã hội có quyền tham gia vào quá trình quản trị công để đảm bảo sự cân bằng lợi ích với khuynh hướng yêu cầu Chính phủ quản trị tài chính phải minh bạch hơn, sử dụng ngân sách phải hiệu quả và trách nhiệm hơn... Chính những quan tâm của công chúng về chất lượng quản trị là tín hiệu trực tiếp đòi hỏi phải cải cách quản trị đối với tất cả các đơn vị công hướng đến gia tăng lợi ích xã hội.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, với những giá trị của Bảng điểm cân bằng, ta có thể điều chỉnh và áp dụng bảng điểm cho tất cả các đơn vị công (các cấp chính quyền, đơn vị hành chính – sự nghiệp...). Phát triển Bảng điểm cân bằng trong quản trị công sẽ khắc phục các hàng rào trong quá trình thực hiện chiến lược:

- Vượt qua hàng rào chần chừ về tầm nhìn thông qua truyền tải chiến lược: Bảng điểm cân bằng hướng đến chia sẻ sự hiểu biết và truyền tải chiến lược của đơn vị thành các mục tiêu, các đo lường và các sáng kiến. Chính sự truyền tải tầm nhìn

và chiến lược giúp cho các đơn vị phát hiện ra được những yếu tố còn mơ hồ, không rõ ràng trong quá trình thực hiện cần phải làm sáng tỏ hay loại bỏ và những mục tiêu ưu tiên chiến lược cần thực hiện...

- Vượt qua hàng rào chần chừ con người: Bảng điểm tạo cơ hội cho tất cả con người trong tổ chức miêu tả các hoạt động cần thiết mà họ sẽ đóng góp vào chiến lược phát triển. Tất cả các bộ phận (trong đơn vị) phải nhận thức các hoạt động tạo ra giá trị bằng việc phát triển bảng điểm và gắn kết với mục tiêu chiến lược của đơn vị.

- Vượt qua hàng rào chần chừ về tài chính: Phát triển Bảng điểm cân bằng tạo điều kiện cho các đơn vị công gắn kết chặt chẽ giữa phân phối nguồn lực với lựa chọn các mục tiêu chiến lược lại trong điều kiện giới hạn nguồn lực. Bảng điểm cân bằng yêu cầu phải nâng cao tính kỷ luật, trách nhiệm, minh bạch tài chính trong quản trị tài chính. Đồng thời, để cải thiện phương thức phân bổ nguồn lực cần thiết phải chuyển phương thức quản trị tài chính theo đầu vào sang phương thức quản trị theo kết quả nhằm gắn kết soạn lập ngân sách với đầu vào, đầu ra và kết quả.

- Vượt qua hàng rào chần chừ về quản lý: Trong môi trường nhiều thay đổi, chính Bảng điểm cân bằng giúp cho người quản lý có đầy đủ thông tin phản hồi để kiểm soát bốn yếu tố trong bảng điểm, kịp thời điều chỉnh các đo lường để sao cho gắn kết quả thực hiện với mục tiêu chiến lược.

Vượt qua các hàng rào chần chừ, đổi mới quản trị công kỳ vọng hướng đến đạt được các giá trị cơ bản như: khu vực công gọn nhẹ, hiệu lực và phục vụ tốt hơn.

- Một khu vực công gọn nhẹ nhấn mạnh nỗ lực điều chỉnh chức năng và vai trò của khu vực công nhằm thích nghi với những thay đổi trong môi trường cạnh tranh toàn cầu. Sự phát triển của khu vực công đã chèn lấn khu vực tư và làm giảm hiệu lực chung của toàn xã hội. Do đó, giảm biên chế và xã hội hóa nhằm giảm bớt ảnh hưởng của khu vực công; mở rộng phạm vi hoạt động của khu vực tư, giảm bớt sự can thiệp và điều tiết của chính phủ.

- Một khu vực công hiệu lực nhằm hướng tới một khu vực có sức cạnh tranh; thoát ra khỏi phương thức quản lý tập trung và cứng nhắc, chuyển sang hoạt động hướng tới kết quả. Các tổ chức công có trách nhiệm hơn với các nhóm lợi ích; trung thành với lợi ích của công chúng; quản

lý nguồn lực tài chính đáng tin cậy hơn với chi phí thấp nhất và giảm thiểu rủi ro; nỗ lực hướng đến cải thiện số lượng và chất lượng dịch vụ công.

- Cuối cùng, xây dựng một khu vực công phục vụ tốt hơn đó là xây dựng một nền hành chính công trên nền tảng tôn trọng và quan tâm tới sở thích người dân; cung cấp dịch vụ tốt hơn cho người dân với tư cách là những cử tri, người nộp thuế, khách hàng và người tiêu dùng. Các tổ chức công thực hiện đúng công việc, không chuyên quyền và cung cấp hàng hóa công đáp ứng nhu cầu và sở thích của công chúng.

6. Thay lời kết

Đổi mới quản trị công ở VN trong bối cảnh hội nhập là cần thiết. Tuy vậy, tiến trình đổi mới này sẽ gặp phải không ít các thách thức cần phải vượt qua:

Các yếu tố thuộc về tổ chức và thể chế

- Cần chuẩn bị nguồn lực và thời gian để chuyển đổi mô hình quản trị.

- Xây dựng các tiêu chuẩn đánh giá công việc thực hiện với chính sách hoặc khuôn khổ chiến lược.

- Cần sắp xếp hệ thống quản lý để hỗ trợ cho việc thực hiện hệ thống quản trị tài chính theo kết quả: (i) Người quản lý được trao quyền tự chủ trong việc điều hành hoạt động và nâng cao tính tự chịu trách nhiệm về cung cấp các đầu ra và kết quả; (ii) tạo ra những đòn bẩy kinh tế khuyến khích người quản lý cải thiện và nâng cao chất lượng hoạt động.

Những yếu tố về con người

- Phát triển văn hóa tổ chức theo phương thức quản trị mới. Lâu nay ở khu vực công có truyền thống quản lý nhấn mạnh việc đánh giá các nhân tố đầu vào, trong khi mô hình quản trị mới đòi hỏi phải thay đổi cung cách quản lý theo hướng tập trung vào các đầu ra để xác định kết quả và đánh giá trách nhiệm. Phương thức quản trị mới yêu cầu khu vực công phải thay đổi tư duy, chiến lược chính sách. Thế nhưng, thay đổi văn hóa là một nhiệm vụ không dễ dàng, tốn kém nhiều thời gian, yêu cầu phải sàng lọc và cải thiện liên tục. Sự lãnh đạo hợp lý và ý thức cam kết được chia sẻ đối với quy trình cải cách là điều quan trọng để xây dựng một văn hóa quản trị định hướng theo đầu ra.

- Các tổ chức, cơ quan cần phải nhận thức rõ trách nhiệm thực tiễn trong hệ thống quản lý mới.

Hỗ trợ và cam kết thực hiện của các nhà lãnh đạo cao cấp đối với tiến trình cải cách. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, vai trò lãnh đạo của cán bộ cấp cao có tầm quan trọng cho sự thực hiện thành công của hệ thống quản trị mới. Không có sự hỗ trợ của cán bộ lãnh đạo cao cấp thì không thể nào tiến tới thay đổi cơ chế. Những người lãnh đạo cấp cao phải hỗ trợ hoàn toàn và tham gia tích cực cả về xây dựng chính sách lẫn triển khai thực hiện. Không có sự ủng hộ mạnh mẽ từ những người lãnh đạo cấp cao, thì không thể nào thể chế hóa một cách rộng rãi hệ thống quản trị mới và đảm bảo tính hiệu lực.

- Tạo điều kiện cho các nhóm lợi ích tham gia tất cả các giai đoạn của quy trình quản trị trên nền tảng của một xã hội dân chủ – trong các hoạt động lập kế hoạch, trong việc phát triển hệ thống đo lường thực hiện và quy trình quyết định dựa vào đầu ra■

CHÚ THÍCH

[1] Giáo sư kế toán, Trường Đại học Harvard.

[2] Chuyên gia tư vấn vùng Boston.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Allen Shick (1998), *A contemporary Approach to Public Expenditure Management*, Economic Development Institute of World Bank.

2. Chan (2003), *Changing roles of public financial management*, University of Illinois, USA.

3. Cheung (2002), *The politics of new public management, Some experience from reforms in East Asia*.

4. The third International Conference of administrative Sciences (1996) Brussels.

5. Hood, C (1991), *A Public Management for all seasons*, *Public Administration*, Vol. 69, No. 1.

6. Kim, Jong-tae; Park, Sang-hyun; Kim, Sook-hee; Kim, Sang-wook (2006), *On Building a Dynamic BSC Model for Strategic Performance Measurement in Public Sector*.

7. OECD (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris.

8. Pau R. Niven (2003), *Balanced Scorecard step by step for government and nonprofit agencies*, John Wiley & Sons, Inc.

9. Phil Sloper, Keith T Linard, David Paterson (1999), *Towards a Dynamic Feedback Framework for Public Sector Performance Management*.

10. *Results Based management in the Development Co-operation agencies: A review of experience*, Executive summary (2001), www.oecd.org.

11. Rodeney Mcadam and Timothy Walker (2003), "An inquiry into BSC within best value implementation in UK local Government", *Public Administration*, Vol. 81 No. 4, p.873–892.

12. United Nations (2002), *Results Based Management – Concepts and Methodology*.

