

QUẢN LÝ CÔNG

§10. QUẢN LÝ VÀ ĐO LƯỜNG KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VIỆC

TS. Võ Thanh Lâm



NỘI DUNG THẢO LUẬN

- Vì sao phải quản lý, đo lường kết quả thực thi công việc
- Phân biệt quản lý thực thi theo định hướng kết quả với các mô hình khác
- Một số thách thức khi quản lý kết quả thực thi công việc ở khu vực công
- Quản lý kết quả thực thi công việc: làm thế nào để đo lường kết quả thực thi công việc và vai trò của hệ thống thông tin thực thi
- Triển khai thực thi Chương trình cắt giảm, đơn giản hóa quy định liên quan đến hoạt động kinh doanh theo Nghị quyết 68/NQ-CP (12/5/2020) dưới góc nhìn quản lý, đo lường theo định hướng kết quả

QUẢN LÝ THỰC THI CÔNG VIỆC (PERFORMANCE MANAGEMENT) LÀ GÌ?

- Performance management: a process used to set goals and regularly check progress toward achieving those goals. In practice, an organization sets goals, looks at the actual data for its performance measures, and acts on results to improve the performance toward its goals.
- Performance measurement: a process by which an organization monitors important aspects of its programs, systems, and processes. In this context, performance measurement includes the operational processes used to collect data necessary for the performance measures.

(HRSA, Performance Management and Measurement, 2011)



VAI TRÒ CỦA QUẢN LÝ KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VIỆC

Strategy

Policy

Plan

Process

Activities



Performance

QUẢN LÝ THỰC THI CÔNG VIỆC: YẾU TỐ CẤU THÀNH VÀ QUẢN LÝ THEO ĐỊNH HƯỚNG KẾT QUẢ

- Quản lý thực thi: **giám sát, cải thiện kết quả thực thi** của tổ chức, cá nhân để **đạt các mục tiêu** (Hughes, 2003)
- Quản lý thực thi: cấp độ cả hệ thống hành chính (Chính phủ), cấp độ tổ chức (tổ chức công), cấp độ cá nhân
- Yếu tố cấu thành: đầu vào (inputs), hoạt động/quy trình (activities/process), đầu ra (outputs), kết quả đầu ra (outcomes)
- Chỉ số đánh giá kết quả thực thi: hiệu lực (effectiveness), hiệu quả (efficiency), chất lượng, thời gian etc.
- Mô hình quản lý thực thi: quản lý theo **mục tiêu**, quản lý theo quy trình và quản lý theo **kết quả**
- ✓ Những năm đầu TK20: quan tâm yếu tố đầu vào (nhân sự, kỹ thuật, tài chính cho các chương trình, dự án)
- ✓ 1960s: tập trung hơn vào hoạt động hay quy trình (trọng tâm về chức năng, chi phí và kết quả hoàn thành; sau chuyển trọng tâm sang các yếu tố đầu ra (Management by Objectives-MBO)
- ✓ Cuối 1980s-1990s: tập trung hơn vào mục tiêu tăng hiệu quả (efficiency) và giảm chi phí (inputs) - nguyên nhân bởi thực trạng thâm hụt ngân sách và định hướng cắt giảm tổ chức bộ máy.
- ✓ Giữa và cuối 1990s: chú trọng kết quả đầu ra (outcomes) và chất lượng (quality).
- ✓ OECD: quản lý theo định hướng kết quả (chú trọng outputs và outcomes).

QUẢN LÝ THỰC THI TRONG KHU VỰC CÔNG: HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ

- Một số đặc điểm phân biệt hoạt động công vụ:
 - + Là hoạt động **công quyền** dựa trên cơ sở vận dụng quyền lực nhà nước cho phép
 - + Được thực hiện bởi một pháp nhân (**tổ chức công**) hay cá nhân (**công chức**)
 - + Được **quyền lực nhà nước** bảo đảm
 - + Để thực hiện các **chức năng, nhiệm vụ quản lý** do nhà nước **chỉ định** trong phạm vi hệ thống chính trị quốc gia, vì **lợi ích công** (public value) của toàn xã hội hay của công dân
 - + Pháp nhân/cá nhân công quyền thực thi công vụ có **nghĩa vụ, quyền lợi, trách nhiệm** do luật định
 - + Hoạt động có **tính tổ chức cao**, tuân theo những **quy chế bắt buộc**, có **trình tự** và theo hệ thứ bậc chặt chẽ, chính quy và liên tục.

QUẢN LÝ THỰC THI THEO ĐỊNH HƯỚNG KẾT QUẢ: VAI TRÒ QUAN TRỌNG CỦA THÔNG TIN THỰC THI

- Liên quan khoa học quản lý, quản lý nhân sự và liên hệ mật thiết với quản lý theo mục tiêu (MBO)
- Quá trình nhằm quản lý cá nhân, tổ chức một cách hiệu quả nhằm đạt được kết quả hoạt động của tổ chức ở mức độ cao (Anderson et al. 2006)
- Khái niệm (theo nghĩa rộng): “*acting upon performance information*”
- Vai trò quan trọng của thông tin thực thi với chính sách công và quản lý theo định hướng kết quả:
 - ❖ Làm rõ nội dung chính sách hoặc hoạt động quản lý là tốt (hoặc chưa tốt) và nguyên nhân tại sao (*to find out what works and why (not)?*) → Câu hỏi: chính sách và hoạt động quản lý có thể được hoàn thiện như thế nào. Chức năng: *learning* → *future*.
 - ❖ Phục vụ chức năng giám sát và kiểm soát (*steering and control function*): các hoạt động (công vụ) có đạt được mục tiêu và thực hiện điều chỉnh nếu cần thiết. Bảng chấm điểm quản lý (*management scorecards*) thường được sử dụng để giám sát việc thực thi công vụ của tổ chức. Chức năng: *to monitor/control* → Đo lường quản lý tập trung vào thực thi ở hiện tại (*present performance*).
 - ❖ Phục vụ chức năng giải trình (*to give an account*): với các bên liên quan ở bên ngoài về việc thực thi công vụ theo định hướng kết quả (*accountability*), trọng tâm về “kết quả” (chứng minh kết quả đã đạt được là gì). Đo lường quản lý tập trung vào kết quả thực thi trong quá khứ (*past performance*).

MỘT SỐ ĐẶC TRƯNG QUẢN LÝ THỰC THI THEO ĐỊNH HƯỚNG KẾT QUẢ Ở KHU VỰC CÔNG

- Chú trọng **lập kế hoạch theo kết quả**: xác định kết quả (mục tiêu cụ thể trong chiến lược, quy hoạch, chương trình, kế hoạch) và hướng mọi nỗ lực của tổ chức, cá nhân để đạt kết quả, mục tiêu đã đặt ra.
- Chú trọng **đo lường và đánh giá kết quả thực hiện**: xác định các **chỉ số đo lường**, thước đo và phương pháp đo lường kết quả thực thi.
- Chú trọng **cải thiện kết quả liên tục**: khuyến khích cải tiến để đạt tiêu chuẩn kết quả ngày càng cao
- Chú trọng **các bên liên quan**: quan tâm nguyện vọng, nhu cầu các bên liên quan bên trong tổ chức (nội bộ), bên ngoài trong quan hệ phối hợp thực thi nhiệm vụ
- Chú trọng yếu tố **minh bạch và công bằng**
- Chú trọng **truyền thông/truyền đạt thông tin giữa nhà quản lý và cấp dưới** để xác định, chia sẻ thông tin về sứ mệnh, giá trị, mục tiêu của tổ chức, xác định rõ ràng và cụ thể các mục tiêu, công việc của tổ chức và hướng mọi nỗ lực của tổ chức, cá nhân để đạt được các mục tiêu, công việc.

LỢI ÍCH CỦA QUẢN LÝ THỰC THI CÔNG VỤ THEO ĐỊNH HƯỚNG KẾT QUẢ

- Phân bổ và sử dụng các nguồn lực hiệu quả: hệ thống phân bổ ngân sách theo kết quả và đổi mới công tác lập kế hoạch.
- Cải thiện kết quả/tối ưu hóa hoạt động công vụ của tổ chức công và cá nhân công chức
- Xây dựng một hệ thống thông tin thông suốt trong thực thi công vụ
- Tăng cường thẩm quyền quản lý
- Tăng cường trách nhiệm (trách nhiệm giải trình nội bộ bên trong tổ chức và giải trình bên ngoài với stakeholders) và góp phần thay đổi tác phong làm việc công chức, nhà quản lý, lãnh đạo
- Tăng cường niềm tin của người dân và các bên liên quan đối với tổ chức công và hệ thống cơ quan hành chính nhà nước
- Điều kiện tiên quyết để thực hiện trả lương theo kết quả thực thi công việc.

MỘT SỐ THÁCH THỨC VỚI QUẢN LÝ THỰC THI CÔNG VỤ THEO ĐỊNH HƯỚNG KẾT QUẢ

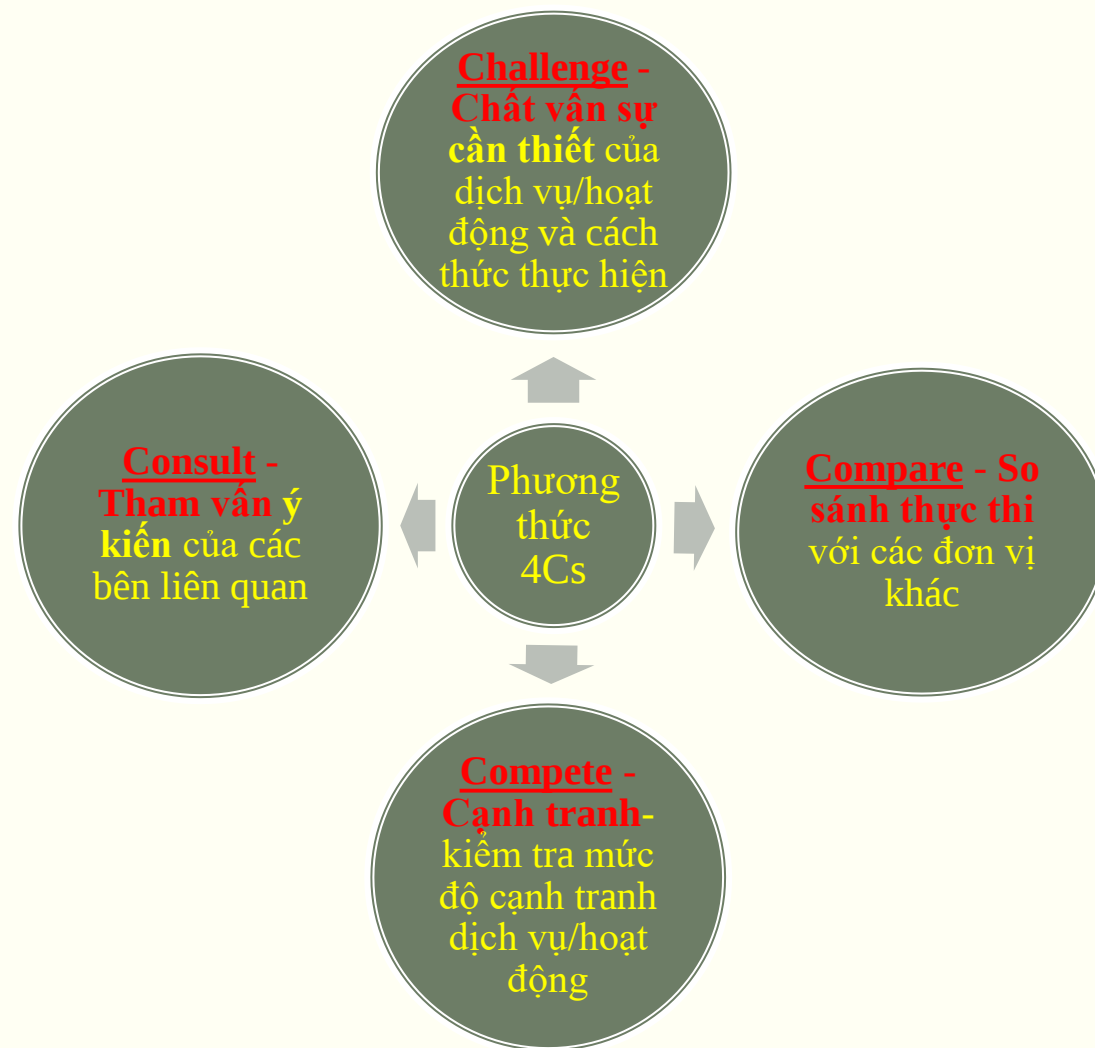
- ❖ Thiếu quan tâm từ phía chính trị gia và người dân
- ❖ Mập mờ/không rõ ràng mục tiêu chiến lược
- ❖ Bộ chỉ số đo lường, đánh giá kết quả thực thi được xây dựng không gắn với mục tiêu, mục đích
- ❖ Thông tin kết quả thực thi không chính xác, thực tế
- ❖ Thông tin kết quả thực thi không được sử dụng hoặc sử dụng không đúng

ĐO LƯỜNG KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VỤ (PERFORMANCE MEASUREMENT)

- Hệ thống đo lường thực thi theo kết quả cần có thông tin đầy đủ để lập kế hoạch, giám sát và đánh giá kết quả với cả hoạch định chính sách và hoạt động quản lý.
- Cấp độ đo lường/đánh giá kết quả thực thi: cấp độ tổ chức (tổ chức công) và cấp độ cá nhân (công chức, viên chức)
- Phương thức 4Cs (Challenge - Consult - Compare - Compete)
- Mô hình các yếu tố đầu vào - đầu ra (Input - Output Model)
- Quy trình thực hiện đo lường kết quả thực thi công vụ (5 bước)

ĐO LƯỜNG KẾT QUẢ THỰC THI: PHƯƠNG THỨC 4Cs

- Ít nhất 5 năm 1 lần **review** lại hạng mục ngân sách các tổ chức công
- Đánh giá thực thi theo **phương pháp 4Cs**
- Mỗi đơn vị phải **so sánh kết quả thực thi** của mình với các đơn vị khác về các nội dung trong bộ chỉ số kết quả thực thi tốt nhất. Các chỉ số đo lường gồm: chỉ số đầu vào, số lượng hoạt động, số lượng đầu ra, mức độ hiệu quả, chi phí theo đơn vị, số lượng người dùng, số lượng khiếu nại, mức độ tin cậy etc.
- Các cơ quan địa phương phải **công khai kế hoạch cải thiện hoạt động thực thi công vụ**.



MÔ HÌNH ĐẦU VÀO-ĐẦU RA (THE INPUT-OUTPUT MODEL)

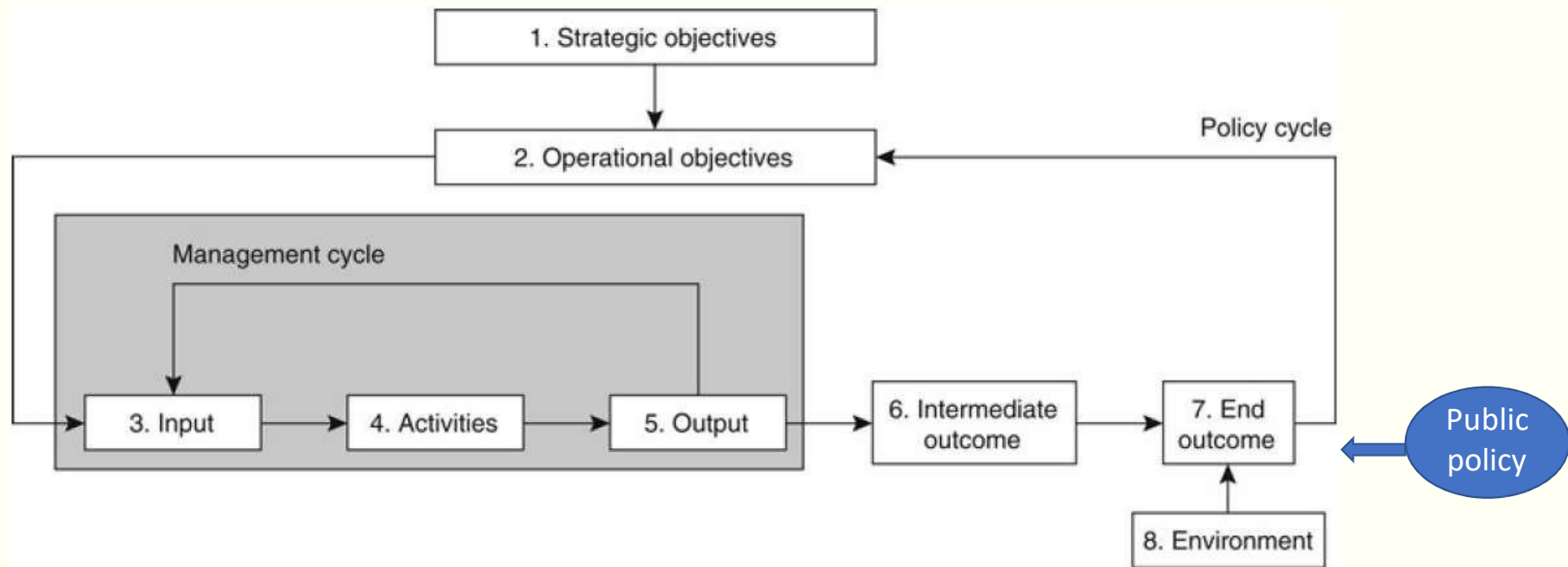


Figure 11.1 The policy and management cycle.

Source: Adapted from Bouckaert and Halligan (2008: 33) and Van Dooren *et al.* (2015: 21)

ĐO LƯỜNG KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VIỆC: QUY TRÌNH 5 BƯỚC

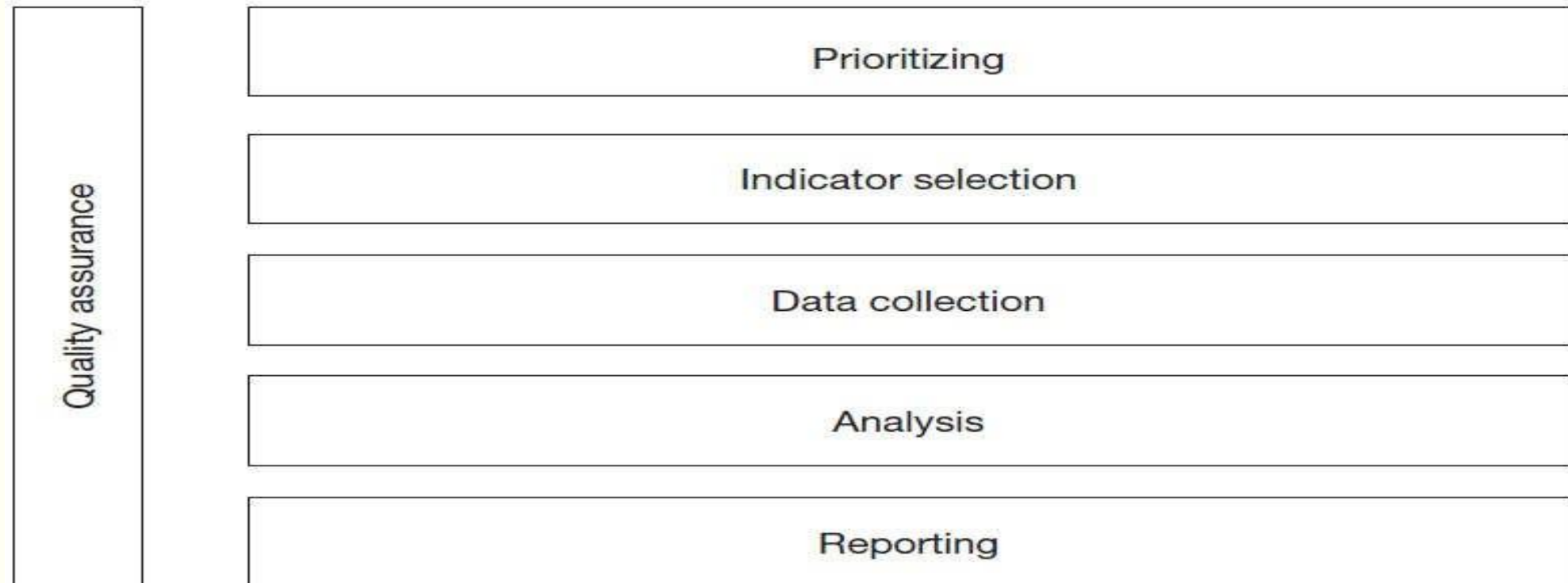


Figure 4.1 *An ideal-typical model of the performance measurement process*

XÁC ĐỊNH MỤC TIÊU ĐO LƯỜNG KẾT QUẢ THỰC THI

- Xác định **mục tiêu**: quyết định ưu tiên (deciding what to measure?)
- Hiểu rõ **đối tượng**: thông tin về tổ chức, chương trình/chính sách. Sử dụng **sơ đồ tổ chức** (Organizational chart) với thông tin về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn; các **mô hình quản lý** (Bảng điểm cân bằng Balanced Scorecard, Khung đánh giá chung-CAF), cây sơ đồ mục tiêu, phân tích các bên liên quan etc.
- Xác định **phạm vi đối tượng đo lường**: câu phần nào của tổ chức/chương trình? Chỉ số đầu vào nào, phần nào của ngân sách, nhân viên nào của tổ chức? Các hoạt động, quy trình nào? Chỉ số đầu ra, sản phẩm/dịch vụ nào? Câu phần nào của mục tiêu chính sách? Các kết quả đầu ra (outcomes) nào?
- Xác định **vấn đề ưu tiên đo lường** phụ thuộc vào thông tin thực thi nào là cần thiết:
 - ✓ Chỉ số về **vấn đề bất cập**
 - ✓ Chỉ số về **nguồn lực tài chính**
 - ✓ Quan trọng về khía cạnh **xã hội**
 - ✓ Tính **khả thi**
 - ✓ Tính **phổ biến**
 - ✓ **Chi phí** đo lường: nhiều trường hợp lợi ích đo lường không so được chi phí, lợi ích khó nhìn thấy
 - ✓ Được **án định trước**: đã được xác định từ trước và không được lựa chọn

LỰA CHỌN CHỈ SỐ ĐO LƯỜNG KẾT QUẢ THỰC THI (PERFORMANCE INDICATORS)

Single indicators:

- Inputs: Nguồn lực đã được sử dụng?
- Outputs: Sản phẩm hay dịch vụ được cung cấp? Chất lượng của các sản phẩm/dịch vụ như thế nào?
- Intermediate outcomes: Kết quả đầu ra trực tiếp từ chỉ số đầu ra là gì?
- Final outcomes: Kết quả đầu ra cuối cùng của chỉ số đầu ra là gì?
- Indicators on environment: Những thay đổi về môi trường mà các kết quả đầu ra trực tiếp và cuối cùng tạo ra là gì?

Ratio indicators:

- Economy: Input/input ratio (cost divided by the input: Chi phí tính trên mỗi công chức, chi phí theo đơn vị)
- Efficiency: Cost/Output
- Productivity: Output/Input (e.g. Số giờ xe bus lưu hành trên đường tính trên một người lao động)
- Effectiveness: Output/Outcome (e.g. Số lượng phản ánh về các đường phố so với số kilomet đường phố được làm vệ sinh thường lệ)
- Cost-effectiveness: Input/Outcome (e.g. Chi phí tính trên một người thất nghiệp tìm được việc làm)

BỘ CHỈ SỐ KẾT QUẢ THỰC THI (PERFORMANCE INDICATORS)

- Lựa chọn bộ chỉ số đo lường thực thi phụ thuộc thông tin thực thi được sử dụng như thế nào
- Tiêu chí xác định nội dung bộ chỉ số đo lường tốt:
 - ✓ Thích ứng với thay đổi
 - ✓ Được thiết kế chính xác
 - ✓ Dễ hiểu với người sử dụng
 - ✓ Các chỉ số dựa trên số liệu
 - ✓ Các chỉ số đo lường phù hợp và có thể thực hiện được
 - ✓ Thu thập dữ liệu khả thi
 - ✓ Phù hợp với các định nghĩa và quy trình dữ liệu kết hợp

ĐO LƯỜNG KẾT QUẢ THỰC THI: PHÂN TÍCH ĐÁNH GIÁ

- Phân tích dữ liệu: dữ liệu không tự biết nói → cần phân tích dữ liệu
- Mục đích: **chuyển đổi** dữ liệu (data) thành thông tin (information) phục vụ quản lý, quyết định.
- Phân biệt các phương pháp:
 - (1) Đối chiếu kết quả với tiêu chuẩn (mục đích) - so sánh các mục tiêu theo thời gian (**time periods**), so sánh điển hình (**benchmarking techniques**) với các tổ chức khác. Các tiêu chuẩn: trong cùng lĩnh vực, ngoài lĩnh vực hoặc ở các hệ thống tư pháp khác hay quốc gia khác;
 - (2) **Phân tách chi tiết dữ liệu** để hiểu rõ ở đâu, khi nào và cho ai (e.g. nhóm đối tượng mục tiêu nào) hoạt động thực thi biểu hiện. Việc phân tách chi tiết dữ liệu trong một số trường hợp yêu cầu thông tin chi tiết (e.g. kế toán chi phí), trong khi ở trường hợp khác có thể chỉ yêu cầu thông tin chung chung và tích hợp (e.g. báo cáo quốc hội) → việc phân tách chi tiết hay tích hợp dữ liệu phụ thuộc vào mục tiêu hay chỉ số đo lường kết quả thực thi.
 - (3) Xác định các nguyên nhân kết quả thực thi - nội dung này gắn kết chặt với phân tách chi tiết dữ liệu.

ĐO LƯỜNG KẾT QUẢ THỰC THI: HỆ THỐNG BÁO CÁO

❑ Các nhóm đối tượng báo cáo thông tin kết quả thực thi:

Nhân dân

Các cơ quan báo chí, truyền thông

Các nhóm lợi ích

Các hội đồng

Các tổ chức quốc tế

Các cơ quan nhà nước

Chính trị gia

Quốc hội

Hội đồng quản lý

Quản lý cấp cao, quản lý cấp trung

❑ Hình thức báo cáo:

Báo cáo năm

Tài liệu tài chính, kế toán và ngân sách

Các xuất bản phẩm chuyên ngành (bản giấy hoặc tài liệu đăng trang thông tin điện tử)

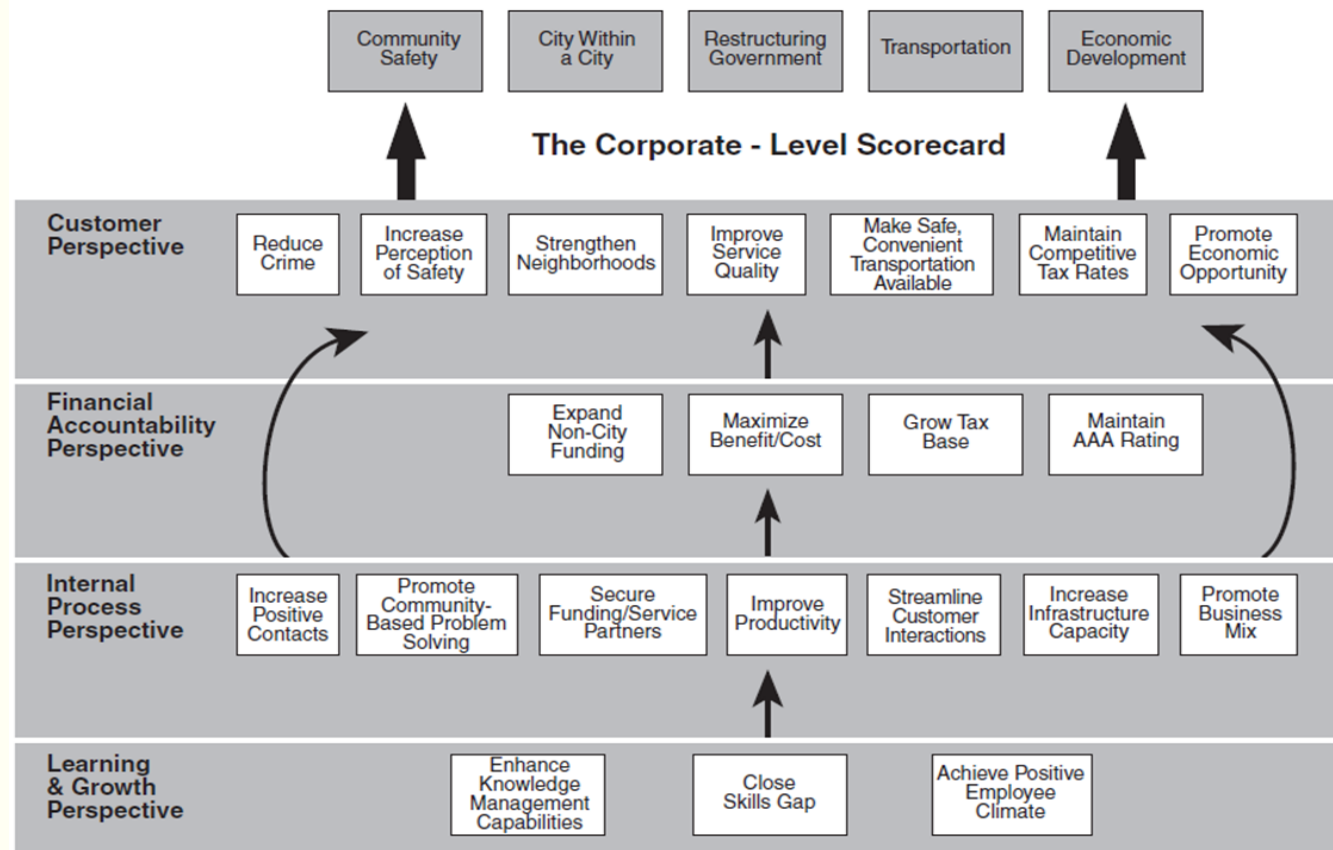
Thông tin trên website

Hệ thống thông tin báo cáo trực tuyến

QUẢN LÝ, ĐO LƯỜNG KẾT QUẢ THỰC THI: BẢNG ĐIỂM CÂN BẰNG (BALANCED SCORECARD)

- Xác định mục tiêu chiến lược (05):
 - ✓ An ninh cộng đồng
 - ✓ Thành phố trong thành phố
 - ✓ Tái cơ cấu chính quyền
 - ✓ Giao thông
 - ✓ Phát triển kinh tế
- Bảng điểm cân bằng (BSC) được sử dụng để xác định các mục tiêu thực thi, chương trình hoạt động, phân bổ nguồn lực, cách thức thực hiện etc.
- Các tổ chức công triển khai trên→dưới: xây dựng bảng điểm cân bằng riêng, kết quả hoạt động của đơn vị gắn với các mục tiêu và đo lường kết quả thực thi của đơn vị gắn với một/nhiều chủ đề trong 5 mục tiêu chiến lược của thành phố đã đề ra etc.

Figure 1. City of Charlotte — City Council's Strategic Themes



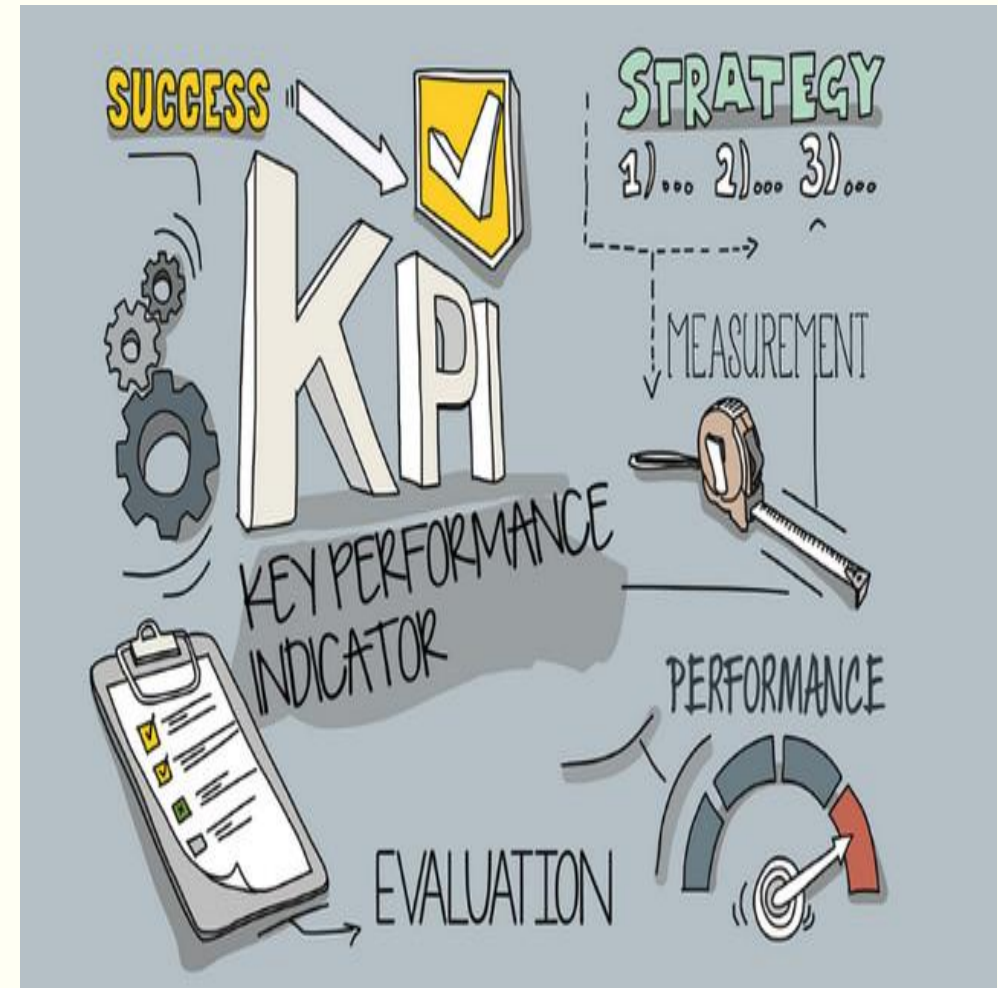
The City of Charlotte has identified five strategic themes that shape the strategy map for its BSC. Public-sector organizations should measure their success by how effectively and efficiently they meet the needs of their constituencies.

QUẢN LÝ, ĐO LƯỜNG KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VỤ: CẤP ĐỘ CÁ NHÂN

- Đánh giá định kỳ (theo năm), đánh giá kết quả thực thi công việc (không đánh giá các nội dung không liên quan) của công chức so sánh với tiêu chuẩn thực hiện công việc (bản mô tả công việc, nội dung nhiệm vụ theo vị trí việc làm, kế hoạch công tác), chú trọng khuyến khích động viên hơn là chỉ xếp loại đơn thuần và cần gắn với chế độ khen thưởng và xử phạt tương ứng với kết quả đo lường thực thi công vụ etc.
- Xác định rõ nhiệm vụ, thẩm quyền và trách nhiệm của tổ chức, cá nhân là một mục tiêu quan trọng của quản lý, đo lường/đánh giá kết quả thực thi công vụ:
 - ❖ Trách nhiệm trong mối quan hệ với tổ chức, cá nhân có thẩm quyền (quan hệ trực thuộc)
 - ❖ Trách nhiệm với kết quả công việc: đánh giá với nguồn lực và kết quả được giao, cá nhân đã đạt được kết quả đề ra hay chưa.
 - ❖ Trách nhiệm giải trình: báo cáo và giải trình về những kết quả đạt được. Thông tin yêu cầu chính xác, đầy đủ, đúng thời hạn.
 - ❖ Trách nhiệm với các hệ quả của thực thi công việc
 - ❖ Trách nhiệm cải tiến hiệu quả thực thi công việc.

ĐO LƯỜNG KẾT QUẢ THỰC THI ĐỐI VỚI CÔNG CHỨC

- Đo lường kết quả thực thi công vụ: các chỉ số effectiveness, efficiency, quality, quantity, timeliness...
- Một số phương pháp đánh giá:
 - ✓ Xếp hạng/xếp loại
 - ✓ So sánh với mục tiêu thực thi đã xác định
 - ✓ Chấm điểm, xếp hạng theo các tiêu chí
 - ✓ Đánh giá dựa vào hoạt động công vụ đặc biệt
 - ✓ Đánh giá thông qua báo cáo
 - ✓ Phương pháp phỏng vấn
 - ✓ Phương pháp bình bầu
 - ✓ Phương pháp đánh giá 360 độ
- **Bảng chấm điểm KPIs** (áp dụng với công chức)



QUY TRÌNH QUẢN LÝ THỰC THI THEO ĐỊNH HƯỚNG KẾT QUẢ

**Chiến lược, quy hoạch,
kế hoạch, chương trình?**



Thảo luận:

“Chương trình cắt giảm, đơn giản hóa quy định liên quan đến hoạt động kinh doanh giai đoạn 2020-2025” theo Nghị quyết 68/NQ-CP ngày 12/5/2020 của Chính phủ.

1. Dưới góc nhìn của quản lý thực thi hoạt động công vụ theo định hướng kết quả, giả định anh/chị là công chức quản lý cấp trung tại một bộ quản lý ngành/lĩnh vực, hãy bình luận và tham mưu việc triển khai thực hiện chương trình này về các góc độ như: Xác định mục tiêu chiến lược, chỉ số đầu ra, kết quả đầu ra, chương trình hoạt động/quy trình thực thi và lựa chọn các chỉ tiêu đánh giá/đo lường kết quả thực hiện?

2. Nhận dạng những thách thức, khó khăn (nếu có) trong quá trình triển khai thực hiện và giải pháp?