

Lý thuyết Ấn đấng sau Đội Công tác CitiStat của Thành phố Baltimore

Robert D. Behn

Trường Quản lý Nhà nước John F. Kennedy - Đại học Harvard

Soạn thảo cho Hội nghị Nghiên cứu Thường niên lần thứ 28 của Hội Phân tích và Quản lý Chính sách công

Madison, Wisconsin, từ ngày 2 đến ngày 4 tháng 11 năm 2006

“Không có gì khó thực thi hơn, không có gì hồ nghi về thành công hơn, cũng như không có gì nguy hiểm để thi hành hơn so với việc đưa vào áp dụng một trật tự mới.”

Niccolò Machiavelli, *Quân Vương*¹

Khi Martin O'Malley được bầu làm thị trưởng Thành phố Baltimore, ông liền bắt đầu đưa vào áp dụng một trật tự mới.² Ông thường phát biểu rằng ông muốn biến thành phố từ một “nền chính trị đỡ đầu dựa trên những lợi phẩm sang thành một nền chính trị thi hành dựa trên kết quả” (Peirce, 2004). Chiến lược để thực hiện ý đồ này là CitiStat: một hình thức mô phỏng theo chiến lược quản lý thi hành Compstat được Sở Cảnh sát Thành phố New York phát triển (Smith & Bratton, 2001) nhằm mục đích động viên các ban ngành trong thành phố tạo ra được những kết quả mà ông tập trung nhắm đến.

Nhưng trật tự mới của O'Malley chính xác là cái gì và làm thế nào để ông có thể tạo ra trật tự ấy? Lý thuyết của CitiStat là gì - nếu không giải thích được công khai thì ít ra cũng được ngầm hiểu; nếu không có được chút triết lý thì ít nhất cũng có khả năng hoạt động được. O'Malley đang cố gắng đạt đến điều gì? Và chiến lược CitiStat của ông có thể đạt được điều đó bằng cách nào? Mỗi liên kết nhân quả giữa các hành động của O'Malley cùng viên chức dưới quyền và những thay đổi mà ông đang cố thực hiện chính xác là cái gì?

Quan liêu và trách nhiệm

Chính quyền thành phố Baltimore là một hệ thống quan liêu điển hình. Hầu như mỗi người được thành phố tuyển dụng đều là một “viên chức quan liêu.”³ Thật vậy, các cơ quan công - gần như đúng theo định nghĩa của từ ấy - đều là các tổ chức quan liêu. Các cơ quan này hội đủ mọi đặc tính mà Weber (1946, 196-198), Downs (1967), và Wilson (1989) gán cho các tổ chức quan liêu. Họ đều có một lĩnh vực nghĩa vụ cố định, thi hành những nhiệm vụ cụ thể theo như các luật lệ và thủ tục quy định, được phân chia và tách nhỏ ra thành những đơn vị riêng biệt được giao cho một hoặc nhiều hơn một trong số các nhiệm vụ nói trên, được bố trí nhân sự bằng những người lao động biên chế lâu dài mà đều là các chuyên gia trong những nhiệm vụ cụ thể (và/hoặc là trong những luật lệ và thủ tục chi phối các nhiệm vụ trên), được kiểm soát theo cấp bậc,⁴ và tạo ra để rồi phụ thuộc vào những thủ tục giấy tờ công kênh. Weber lập luận rằng một “tổ chức quan liêu” sở hữu một “ưu thế kỹ thuật” xuất phát từ những đặc điểm “chính xác, tốc độ, rạch ròi, có kiến thức về hồ sơ,⁵ liên tục, thận trọng, thống nhất, tuân thủ nghiêm ngặt, giảm va chạm, giảm chi phí vật chất và cá nhân” (1946, 214).⁶

Các tổ chức quan liêu công là (hay ít nhất, được cho là) phi nhân tính (Olsen, 2006, 2, 8). Các tổ chức này được thiết kế để hoạt động theo một cách rất phi nhân tính. Olsen nhận xét: “Ở một nền quan liêu theo kiểu ý tưởng thì những nhà quan liêu có nghĩa vụ phải tuân thủ những luật lệ” (2006, 5). Như vậy, tất cả các gia đình của chúng ta đều được lấy rác chính xác theo cùng một cách; không ai được ưu đãi hơn ai. Và đội gom rác nào đi lấy rác sinh hoạt của chúng ta là không quan trọng; dù cho tuần này một đội khác đi gom rác thì họ vẫn phải tuân theo các luật lệ cùng các thủ tục hoạt động chuẩn như nhau, tất cả đã được tích lũy thành thông lệ (Allison, 1971, 78-81).⁷

Đối với một vị đứng đầu hành pháp dân cử đang tìm cách hoàn thành những mục đích cụ thể, tạo được những đầu ra cụ thể, hoặc đạt được những kết quả cụ thể thì các luật lệ, các thủ tục, cùng các thông lệ phi nhân tính của chế độ quan liêu có thể là một bất lợi lớn. Những yếu tố này gây ra sự dằn trải các nghĩa vụ. Tổ chức quan liêu không chỉ phi nhân tính ở cách thức nó tuân thủ luật lệ. Nó còn phi nhân tính ở cách thức phân công nghĩa vụ. Một số người lập luận rằng mục đích của hệ thống có các cấp quan liêu là thiết lập những khu vực nghĩa vụ minh bạch. Nhưng những kết quả hoạt động có thể lại rất khác nhau. Đúng như vậy, một người lao động ở tuyến đầu mới là người thật sự ra tay hành động. Nhưng cá thể này chỉ tuân thủ những mệnh lệnh rõ ràng hoặc ngầm hiểu của một trưởng phòng phụ trách tuyến đầu, và người này chỉ thi hành các mệnh lệnh rõ ràng hoặc ngầm hiểu do đội ngũ người lao động của một cơ quan chủ quản đưa ra, và cơ quan này cũng chỉ hoàn thành các điều khoản của một bộ luật minh bạch hoặc mơ hồ do một nhóm các nhà lập pháp ban hành, mà những người này chỉ biết đáp ứng những yêu sách thường rất mâu thuẫn của những cổ đông. Vậy đúng ra là ai có nghĩa vụ thực hiện?

Đối với một người đứng đầu hành pháp dân cử thì những thách thức của việc thiết lập nghĩa vụ lại trở nên phức tạp hơn khi những đầu ra cần tạo ra và kết quả cần đạt được lại không ăn khớp với mô hình quan liêu hiện có - khi không thể xử lý bằng những luật lệ cùng những nhiệm vụ hiện hữu (hoặc mới có) đã được giao cho một bộ phận nhỏ cụ thể trong hệ thống quan liêu. Ở thành phố Baltimore có tình trạng nhiễm độc chì ở trẻ em từng là một vấn đề như vậy mà theo tường trình của tờ *Washington Post* thì O'Malley đã “nổi nóng. Ông giận dữ phát biểu: ‘Đúng là một tội lớn khi có biết bao nhiêu trẻ em trong thành phố này bị nhiễm độc chì. Và quý vị có tin được rằng cán bộ sức khỏe cùng thanh tra hộ gia đình thậm chí cũng không hề chia sẻ thông tin về vấn đề này không?’” (Gerhart, 2000, C7). Lúc một vấn đề chỉ có thể được xử lý khi có hai đơn vị quan liêu hợp tác và phối hợp thì ai có nghĩa vụ thực hiện?

Đối với thị trường của bất kỳ một thành phố lớn nào thì tình trạng thiếu khả năng thiết lập nghĩa vụ cho bất kỳ một sự bất cập cụ thể nào quả là vô cùng trở ngại. Công dân đô thị có một số lớn những kỳ vọng không đến nỗi quá tầm thường. Họ muốn đường phố quang đãng và ô gà được lấp tử tế. Họ muốn cây cối được cắt xén và tường rào sạch sẽ không có tranh vẽ bậy. Họ muốn các cơ sở giải trí ấm áp trong mùa đông và mát mẻ trong mùa hè. Họ muốn cống rãnh thông thoáng và không có nước tràn vào tầng hầm nhà họ. Họ mong đợi chính quyền thành phố thực hiện được các nhiệm vụ thông lệ này với “tốc độ” và “sự chính xác” của Weber. Và khi chính quyền không làm được thì công dân không hề suy tư về những phức tạp tâm lý xã hội của hành vi tổ chức hoặc trầm tư về những ngoắt ngoéo chính trị mà chỉ tập trung vào những thỏa hiệp phân bổ ngân sách hạn hẹp của thành phố. Ngoài ra, chính thị trường cũng có những kỳ vọng của riêng ông. Ông mong đợi những người lao động của thành phố đi đọc đồng hồ nước thật chính xác và gửi đúng giấy báo thanh toán đến đúng địa chỉ vào đúng thời hạn. Hơn nữa, ông cũng mong đợi các viên chức thành phố làm những nhiệm vụ nội bộ này thật nhanh chóng và chính xác. Như vậy khi chính quyền thành phố không làm được một trong những nhiệm vụ nói trên với tốc độ cùng sự chính xác thì thị trường sẽ cố xác định ai đã không làm được điều gì.

Có điều không may là một thị trường sẽ khám phá ra rằng ở trong hệ thống quan liêu của thành phố không hề có cá nhân nào có nghĩa vụ cho bất kỳ một kết quả cụ thể (hoặc sự thiếu kết

quả) nào cả. Bản thân tổ chức thì có nghĩa vụ nhưng cá nhân cụ thể thì không. Nhưng cứ cho là một tổ chức không thể lãnh nghĩa vụ đi nữa - chỉ có con người mới lãnh nghĩa vụ - thì cái khái niệm “nghĩa vụ tổ chức” quả là hài hước (còn đối với ngài thị trưởng thì không có một chút ích lợi nào). Nếu cấp lãnh đạo của một tổ chức - bất kỳ tổ chức nào - mà muốn thiết lập những nghĩa vụ cho những kết quả cụ thể thì họ cần phải tìm cho ra một cách nào đó để thiết lập *nghĩa vụ cá nhân*. Họ cần một cách nào đó để bắt các cá nhân cụ thể phải cảm thấy có nghĩa vụ đối với những kết quả cụ thể.

Các nhà tâm lý xã hội học đã xác định được sự thiếu đáp ứng cũng như thiếu hành động của cá nhân là kết quả của tình trạng “mơ hồ về nghĩa vụ” (Darley và Latané 1968). Nếu một cá nhân tin rằng luôn có nhiều người khác đóng góp thì càng ít có khả năng họ ra tay đóng góp.⁸ Thật vậy Latané, William, và Harkins quan sát thấy “khi có nhiều bàn tay tham gia vào thì người ta làm việc ít chăm chỉ hơn mức lẽ ra họ nên có” (1970, 822).

Trong một tổ chức lớn, ví dụ như một sở quan trọng trong một thành phố lớn thì tình trạng mơ hồ về nghĩa vụ là rất phổ biến. Nói đúng ra thì đối với mọi kết quả do một tổ chức mang lại thì không một cá nhân nào ôm hết mọi việc được. Mỗi kết quả đều được mang lại do nhiều cá nhân khác nhau, mỗi người trong số đó đóng góp một phần tuy nhỏ nhưng cứ cho là rất cần thiết. Hậu quả là các giám đốc rất khó tách riêng giá trị của mỗi cá nhân đóng góp (Ouchi, 1980, 134).

Ngoài ra, các cá nhân này có thể không hiểu hết giá trị hoặc mức độ cần thiết của đóng góp của họ, cho dù điều này có vẻ khá là hiển nhiên. Kết quả là để tạo ra nghĩa vụ thì người lãnh đạo tổ chức cần xác lập được tầm quan trọng của mỗi đóng góp và giao đóng góp ấy cho một cá nhân cụ thể.

Hơn nữa, các tổ chức lớn thường cung cấp sẵn cho mọi cá nhân một lời biện bạch thích hợp cho mọi lúc mọi nơi: “Tôi không thể thực hiện điều được giao cho vì [người nào đó: chỉ cần điền tên thích hợp vào] đã không làm [việc gì đó: điền nhiệm vụ cần thiết vào].” Các tổ chức lớn cung cấp vô số cơ hội cho các cá nhân rũ bỏ những nghĩa vụ bằng cách chỉ mặt một người khác.

Đôi khi chỉ mặt một cá nhân cụ thể đã không thực hiện được nhiệm vụ được giao cũng giúp được ít nhiều. Nhưng thường thì không cần thiết phải làm vậy. Kẻ ưa viện lý do có thể chỉ cần nêu ra rằng y thiếu một nguồn lực nào đó mà đương nhiên mọi người sẽ nhận ra ngay là rất thiết yếu mới hoàn thành được nhiệm vụ đã giao cho y. Thật vậy, lời biện bạch quan liêu thích hợp mọi lúc mọi nơi dành cho mọi mục đích luôn là như sau: “Nếu giao cho tôi nguồn lực cần thiết thì tôi làm được ngay.”

Nhận lãnh nghĩa vụ không phải là một hành động tự nhiên mà có. Và nhận lãnh nghĩa vụ tại một diễn đàn công lại càng ngược đời hơn. Có một thống đốc đã nói với các quan chức đầu ngành trong bang của ông như sau: “Đừng bao giờ ghi một con số và ngày tháng vào trong cùng một câu cả” (Behn, 2003b). Ngoài ra, thậm chí khi cái thông điệp đưa ra không được công khai như vậy thì các chuẩn mực của tổ chức có thể phát đi nhiều tín hiệu nói rằng nhận lãnh nghĩa vụ là ý tưởng rất tồi đối với một cá nhân - và là một ý tưởng rất tồi đối với tập thể của chúng ta nữa. Thật vậy, trong nhiều tổ chức những tín hiệu bóng gió xã hội mà người ta nhận được đều gợi ý rằng nhận lãnh nghĩa vụ không hề là hành vi đáng mong muốn.

Luật lệ và vai trò; văn hóa, phường hội, và hợp đồng

Nếu việc áp dụng một trật tự mới nói chung là khó khăn thì chắc chắn cũng rất khó khăn trong một hệ thống quan liêu, và lại càng khó khăn hơn nữa trong một hệ thống quan liêu lâu đời và có quy mô lớn. Tính “liên tục kế thừa” của một hệ thống quan liêu có thể là một lợi điểm để đáp ứng nhiều mục đích. Tuy nhiên như Weber cũng đã nhận xét “khi đã xác lập vững chắc rồi thì hệ thống quan liêu nằm trong số những cơ cấu xã hội khó phá bỏ nhất” (1946, 228). Một trong những nguyên lý về quan liêu của Downs là “Quy luật kiểm soát giảm dần: Bất kỳ một tổ

chức nào có quy mô càng lớn thì mức độ kiểm soát của cấp trên đối với hành động của tổ chức ấy càng yếu đi” (1967, 143).

Trong bất kỳ một tổ chức quan liêu nào thì vô số những luật lệ chính thức được đặt ra để mang lại hiệu suất. Tuy nhiên, trong chính quyền thì việc tuân thủ luật lệ - trung thành và phi nhân tính - chính bản thân nó lại thường là một giá trị. Việc tuân thủ luật lệ bảo đảm rằng chính quyền đang đối xử viên chức và nhân dân một cách nhất quán (và do đó nói sát theo định nghĩa là rất công bằng⁹). Hậu quả là khi thiếu vắng một thị trường bên ngoài cho các dịch vụ của thành phố thì luật lệ đóng vai trò là một biện pháp thay thế cho ý hướng làm tốt công việc của lãnh đạo thành phố.¹⁰ Mức độ theo đó các luật lệ này được tuân thủ có thể trở thành đo lường giá trị và thành công.¹¹ Như vậy, để mang lại trật tự mới, O'Malley phải cần thuyết phục các nhà quản lý và làm việc trong các ban ngành quan liêu của thành phố rằng những biện pháp mới dựa trên đầu ra (nếu không muốn nói là kết quả) để đạt được thành công của ông là quan trọng hơn so với các biện pháp để dành được thành công dựa trên luật lệ kiểu truyền thống.

Ngoài ra, những luật lệ và những đặc điểm chính thức khác của một tổ chức quan liêu công không phải là rào cản duy nhất đối với những nỗ lực của O'Malley nhằm tạo ra một trật tự mới. Ông cũng phải đối phó với những đặc điểm văn hóa tổ chức của các ban ngành thành phố (Khademian, 2002; Shein, 1992; Wilson, 1989, 90-110; Ouchi và Wilkins, 1985). Đó là những giá định phổ biến căn bản nói rằng thành viên của một cơ quan đã học tập kinh nghiệm, đã lao động hiệu quả để giải quyết những khó khăn cá nhân cũng như tập thể và những điều đó đã được dạy lại cho những thành viên mới (mặc dù thường là mặc nhiên và gián tiếp) để họ sẽ biết cách suy nghĩ trong những tình huống tương lai (Schein, 1992, 12). Khademian (2002, ix) mô tả văn hóa là “những yếu tố phi chính thức, mang tính biểu trưng, tinh tế nhưng lại rất thiết yếu thúc đẩy cách thức thực hiện công việc” [và tôi có thể nói thêm là thực hiện những công việc gì].

Ở Baltimore cũng như ở các thành phố lớn khác (vừa đủ lớn để nhu cầu công việc của riêng mỗi sở ngành cùng khả năng kiểm soát phần lớn nguồn lực cần thiết để làm công việc thường có xu hướng tách rời họ ra khỏi dính dáng tới các ban ngành khác) thì các đơn vị khác nhau sẽ phải đối mặt và giải quyết những vấn đề khác nhau và do đó sẽ biến thái thành các nền văn hóa khác nhau. Hậu quả là viên thị trường cùng các viên chức thuộc quyền cũng như các giám đốc của bất kỳ sở nào cũng sẽ nhận thấy những chỉ thị và động lực mà họ dùng để tác động đến hành vi của các thành viên của bất kỳ sở ngành nào cũng phải cạnh tranh với ảnh hưởng của những giá định chung của nền văn hóa của ban ngành đó. Nếu thông điệp chính thức của các cấp trong tổ chức xung đột với cái “tinh túy” của tổ chức - là “cái quan điểm của nhóm không chế trong tổ chức về những sứ mạng và khả năng nên như thế nào” - thì tổ chức sẽ tìm cách để sống đúng với cái “tinh hoa” tự thiết lập của riêng tổ chức đó (Halperin, 1974, 28).

Ouchi gọi tổ chức có một nền văn hóa mạnh mà có tác động trực tiếp đến tư duy - và do đó có tác động gián tiếp đến hành vi của các thành viên của tổ chức - là một “tộc đảng” (1979; 1980). Nhiều tổ chức quan liêu công có quy mô lớn thường phát triển một nền văn hóa rất mạnh - có các cơ chế kiểm soát (và cạnh tranh) trong nội bộ của tổ chức đó - và như vậy là trở thành một tộc đảng. Sở giao thông công chính có thể trở thành tộc đảng của riêng mình. Sở cảnh sát có thể trở thành tộc đảng của riêng họ. Sở cứu hỏa cũng có thể trở thành tộc đảng của riêng họ (Myers, 2005). Và mỗi tộc đảng này có nền văn hóa riêng với những giá định chung trong nội bộ và sau đó là những chuẩn mực mặc nhiên về các loại hành vi nào là chấp nhận được và hành vi nào là không chấp nhận được.

Một “tộc đảng” có thể có quyền kiểm soát đáng kể đối với hành vi của các thành viên. Một tộc đảng thường phát triển một giao kèo xã hội về một loạt những “giá trị và niềm tin” và “phụ thuộc rất lớn vào các hình thức kiểm soát trang trọng đã được nghi thức hóa” như Ouchi nhận xét. “Những nghi thức này có bản chất rất tinh tế và thường là vô hình đối với con mắt không chuyên nghiệp” (1979, 838, 844, 845). Ouchi phát biểu tiếp: “Các phương pháp kiểm soát này có

thể người ngoài không nhận biết, tuy nhiên chúng lại phản ánh “một quá trình xã hội hóa tương đối hoàn chỉnh loại bỏ rất dễ dàng sự lệch pha về mục đích giữa các cá nhân” (1979, 833). Đó có nghĩa là sự lệch pha giữa các thành viên cá nhân của một tộc đảng. Tuy nhiên vẫn còn có sự lệch pha đáng kể giữa những mục đích của tầng lớp quản lý cấp cao và mục đích của các thành viên của một tiểu đơn vị trong tộc đảng.

Dù vậy, trong bất kỳ tổ chức nào thì những người lao động cũng có thể cảm nhận rằng họ có một “hợp đồng tâm lý” với cấp trên của họ (Rousseau, 1996; 1997). Rousseau (1997, 521) định nghĩa một hợp đồng như vậy là “những niềm tin mà các cá nhân có về mối quan hệ trao đổi giữa bản thân họ và một cấp trên, xét về căn bản là những gì người ta hiểu mối quan hệ nghề nghiệp có ý nghĩa như thế nào.” Do đó cấp trên có thể xem việc thảo luận lại hợp đồng tâm lý là một sự chỉnh lý hoặc thậm chí là vi phạm điều mà Gouldner (1960) gọi là “chuẩn mực hỗ tương.” Thật vậy, Rousseau nhận xét (1997, 521) khi đã xác lập thì một hợp đồng tâm lý có thể “chống sự xét lại ngoại trừ khi hoàn cảnh cho thấy có nhu cầu xem xét lại một lược đồ cũ hoặc tạo lập một cái mới.” Tuy vậy một số người có thể nhận thấy khó khăn hơn người khác khi phải xác định các “hoàn cảnh” có thể tạo ra một “tín hiệu” minh bạch báo trước một “nhu cầu” thay đổi hiển nhiên. Do đó dù cứ tạm cho là có những cách rất khác biệt để diễn dịch về hoàn cảnh, một số người có thể chấp nhận nhu cầu xét lại hợp đồng tâm lý nói trên nhưng số khác thì có thể vẫn tiếp tục cưỡng lại.

Ouchi (1979, 838) nhận xét rằng “trong một hệ thống kiểm soát quan liêu, chuẩn mực hỗ tương được phản ánh ở ý tưởng cho rằng ‘một ngày lao động để lấy một ngày lương’, và đặc biệt nó chứa đựng ý tưởng cho rằng để đánh đổi lấy đồng lương thì một người lao động thường từ bỏ quyền tự quyết trong một số lĩnh vực nào đó.” Thật vậy một người lao động trong đội ngũ của O’Malley đã nhận xét: “Đây là một loại chính quyền kiêu làm việc một ngày để nhận tiền lương một ngày mang đầy tính công nhân nhà máy.”

Tuy nhiên, như mô tả của Ouchi về loại hợp đồng này giữa cấp trên và người lao động cho thấy, còn có một số vấn đề dễ gây ra những cách diễn dịch khác nhau: Thế nào là “một ngày lương lương thiện”? Thế nào là “một ngày lao động lương thiện”? Đối với người lao động thì mức độ lương thiện ở đồng lương lương thiện có thể đòi hỏi một mức độ lương thiện thấp hơn ở trong một ngày lao động lương thiện so với mức độ mà cấp trên nghĩ cần nên như vậy. Ngoài ra, cần phải hy sinh bao nhiêu quyền tự quyết để lấy đồng lương ấy? Ở một số hoàn cảnh (đặc biệt khi đầu ra của công việc được chỉ định rất rõ ràng và có thể dễ dàng quan sát và đánh giá) cấp trên có thể không đòi hỏi người lao động hy sinh quyền tự quyết nhiều ở khía cạnh *cách thức* thực hiện công việc. Tuy vậy cấp trên sẽ mong đợi người lao động nên có rất ít quyền tự quyết để khỏi dành thời gian cho những hoạt động không liên quan đến công việc.

Tuy nhiên ở Baltimore một số nền văn hóa trong tổ chức hoạt động không được tốt. Có một số tộc đảng khá dễ dãi với hành vi tập thể và cá nhân mà không nhất quán lắm với bất kỳ định nghĩa hợp lý nào về mục đích thật sự của sở ngành, và cũng không nhất quán luôn với bất kỳ định nghĩa hợp lý nào của một ngày lao động “lương thiện”. Những đơn vị khác nhau trong thành phố có những nền văn hóa khác nhau (không phải tất cả đều nhất thiết bị trực trực) nhưng có một vấn đề văn hóa rất phổ biến: đó là thái độ thờ ơ. Ở nhiều cơ quan thành phố người lao động thường có thái độ bất cần. Họ bất cần mình làm việc như vậy là có đúng hay không. Họ bất cần mình có làm việc đúng giờ hay không. Họ bất cần mình làm việc có hoàn thành hay không. Họ bất cần cái cách thức họ đối xử với nhân dân. Họ chỉ đơn giản bất cần mọi chuyện. Ngoài ra, áp lực đồng cấp đòi hỏi việc tuân thủ (Kiesler và Kiesler, 1969) đã hạn chế khả năng của các giám đốc sở ngành buộc người lao động phải biết quan tâm.

Một lý do cuối cùng giải thích tại sao O’Malley sẽ gặp khó khăn khi đưa vào áp dụng một trật tự mới ở Baltimore đã được Machiavelli lý giải rất kỹ: “Kẻ áp dụng trật tự mới đã gây oán với tất cả những kẻ hưởng lợi nhờ trật tự cũ, và chỉ có được những đồng minh thiếu nhiệt tình

trong số tất cả những kẻ có thể thu lợi nhờ trật tự mới mà thôi” (1984 [1582], 21).¹² Chính người dân của thành phố là những kẻ có thể hưởng được lợi nhờ chính quyền thành phố mới có động lực thực hiện. Và họ có thể thậm chí không phải là đồng minh thiếu nhiệt tình nữa. Họ có thể không hề thấy mình là đồng minh. Và cho dù những người dân này là đồng minh đi nữa (dù là thiếu nhiệt tình, nhiệt tình hay rất nhiệt tình) thì họ vẫn thiếu cái ý thức thật sự phải làm thế nào để hỗ trợ cho sự thay đổi. Đương nhiên trong lúc đó thì những người lao động của thành phố mà hưởng lợi nhờ trật tự cũ (hoặc ít nhất là người không nhìn thấy bằng cách nào để hưởng được lợi ở trật tự mới) có đủ khả năng kinh chống lại theo cách chủ động hoặc thụ động - với thái độ “tuân thủ nhưng ngầm phá hoại” (Carroll, 1998, 713) hoặc “giả vờ tuân thủ” (Dimock, 1944, 203).

Hai trật tự mới của O'Malley

Hậu quả là thách thức đối mặt với O'Malley khi ông tiếp nhận chức vụ vào tháng 1 năm 2000 - thách thức đối mặt với bất kỳ thị trưởng tân nhiệm nào của một thành phố lớn hay một người đứng đầu hành pháp mới được dân cử của bất kỳ một khu vực lớn nào - chính là làm cách nào để đưa vào áp dụng trật tự mới của riêng mình. Bất kỳ thành phố nào có quy mô giống như Baltimore (dân số 650.000 người) đều cung cấp cả hàng chục loại dịch vụ (và cả hàng trăm nếu khi đếm người ta phân biệt một cách chi li).¹³ O'Malley muốn các sở ngành và người lao động của chính quyền thành phố cung cấp các dịch vụ cơ bản của thành phố với tốc độ nhanh và sự chính xác cao, và kèm theo đó là biết quan tâm đến nhu cầu của từng cá nhân người dân. Như vậy cái trật tự mới mà O'Malley tìm kiếm thật ra có đến hai trật tự mới:

(1) Có nhiều thành tựu cung cấp dịch vụ của từng ngành cụ thể: thị trưởng muốn mỗi sở ngành của thành phố phải cung cấp một tập hợp dịch vụ cốt lõi quan trọng với tốc độ được chỉ định rõ ràng và mức độ chính xác được thiết lập minh bạch. Để phục vụ cho trật tự mới này, thị trưởng xác lập những mục tiêu dành cho từng việc thực hiện dịch vụ nêu trên nhằm xác định được tốc độ và mức độ chính xác.

(2) Một nề nếp đạo đức phục vụ nhân dân duy nhất trên toàn thành phố: thị trưởng muốn mọi cá nhân người lao động của thành phố cùng các đội ngũ người lao động của thành phố tiếp cận mỗi mệnh lệnh về công việc, mỗi yêu cầu dịch vụ, và mỗi lượt tương tác với công chúng không phải với sự tập trung vào việc tuân thủ luật lệ mà với khát vọng đáp ứng một cách có đầu óc và sáng tạo đối với mỗi quan tâm thật sự của người dân. Để có được trật tự mới này thì thị trưởng tìm cách tạo ra một nền văn hóa tập trung phục vụ rộng mở hơn trên quy mô toàn thành phố (chứ không phải là một kiểu tư duy bám vào luật lệ bó hẹp cục bộ của sở ngành).

Trước kia việc áp dụng thống nhất các luật lệ của chính quyền đối với mọi người (chứ không phải là đổi mới sáng tạo nhằm đáp ứng các vấn đề cá nhân) chính là phục vụ nhân dân theo định nghĩa. Có điều không may là nhu cầu tuân thủ các luật lệ, các thủ tục, cùng các thông lệ khái quát chung chung lại có nghĩa là bất kỳ hành động cụ thể nào cũng khó mà phù hợp với những đặc thù của từng trường hợp cụ thể.¹⁴ Kết quả là mặc dù người dân có thể trân trọng tính công minh xuất phát từ yêu cầu đòi hỏi công chức phải tuân theo thông lệ, nhưng họ thường rất buồn lòng vì cá nhân bị đối xử theo một cách rất thông lệ.

Tình trạng căng thẳng hành vi đầu ra

Việc áp dụng mục tiêu thực hiện cùng khát vọng tạo lập một nền văn hóa phục vụ nhân dân của O'Malley đương nhiên không phải là thứ trật tự độc lập. Trong suy nghĩ của ông, mọi thứ đều trực tiếp gắn bó với nhau. Rốt cuộc thì cung cấp dịch vụ với tốc độ nhanh chóng và mức độ chính xác cao là một cách quan trọng để thi hành một nền đạo đức phục vụ. Ngoài ra, việc đạt được một nền đạo đức phục vụ nhân dân trên toàn thành phố có thể được đo lường bằng cách áp dụng một số đo lường năng lực thực hiện nào đó (ví dụ như bằng cách khảo sát người dân).

Xét về mặt hoạt động thì vẫn có tình trạng căng thẳng. Cơ chế kiểm soát quan liêu theo truyền thống thường được dùng để bảo đảm một tổ chức cung cấp những dịch vụ cụ thể với tốc độ nhanh và mức độ chính xác cao lại có thể không tương thích với khát vọng tạo ra một nền văn hóa phục vụ người dân một cách sáng tạo. Rốt cuộc thì để theo dõi công khai cá nhân các sở ngành đang hoạt động như thế nào so với những mục tiêu thực hiện thì phải dùng một tiêu chuẩn đầu ra; về khía cạnh này trong trật tự mới của ông, thị trường quan tâm đến việc sở ngành ấy tạo ra được *điều gì* chứ không phải họ tạo ra điều ấy *bằng cách nào*. Ngược lại, nỗ lực tạo ra một đạo đức mới phục vụ nhân dân phụ thuộc vào một tiêu chuẩn hành vi; và đối với cái trật tự mới này thì thị trường công khai quan tâm đến cách thức mà các sở ngành cùng các người lao động làm việc để tạo những đầu ra của họ *như thế nào*.

Tình trạng căng thẳng này được phản ánh qua nhiều cách khác nhau theo đó cấp lãnh đạo của một tổ chức bất kỳ sắp xếp thiết lập và theo dõi các tiêu chuẩn đầu ra so với những tiêu chuẩn hành vi. Thật ra, quản lý và động viên những người lao động của một tổ chức để đạt được những tiêu chuẩn đầu ra có thể khá khác với việc quản lý và động viên cũng những người lao động ấy để nắm vững và tôn trọng các tiêu chuẩn hành vi. Rõ ràng là các mục tiêu đầu ra thì ít mơ hồ hơn các chuẩn mực hành vi nhiều (Ouchi, 1978). Wilson cũng nhận xét rằng có tồn tại một loại “Định luật của Gresham” khẳng định rằng “công việc tạo ra những kết quả mà có thể cân đo được lại thường loại bỏ công việc mà tạo ra những kết quả không thể cân đo được” (1989, 161).

Ouchi và Johnson phân biệt một tổ chức kiểu A “duy trì việc kiểm soát thông qua một hệ thống theo dõi chặt chẽ” với một tổ chức kiểu Z “duy trì việc kiểm soát thông qua một quá trình xây dựng hành vi văn hóa hoặc xã hội hóa cho người lao động” (1978, 294). Một tổ chức mà biết tìm cách để đạt được các mục tiêu thực hiện với tốc độ nhanh và mức độ chính xác cao có thể dựa vào phương pháp kiểm soát kiểu A, trong khi một tổ chức mà tìm cách phát triển một nền văn hóa chuyên tâm phục vụ có thể tìm cách tạo ra một tổ chức kiểu Z (mặc dù Ouchi và Johnson chắc chắn tin rằng một tổ chức kiểu Z cũng có thể tạo ra tốc độ nhanh và mức độ chính xác cao).¹⁵

Ngoài ra, trong nội bộ một tổ chức, khả năng quản lý và động viên người lao động đạt được bất kỳ một tiêu chuẩn nào đó (cho dù đó là tiêu chuẩn đầu ra hay tiêu chuẩn hành vi) của cấp lãnh đạo sẽ phụ thuộc vào mức độ mà người lao động chia sẻ những mục đích cơ bản với cấp lãnh đạo. Ouchi ghi nhận rằng “những mức lệch pha trong mục tiêu chỉ có thể dung nạp được chừng nào mà việc thực hiện có thể được đánh giá một cách chính xác.” Trái lại, ông tiếp tục nhận xét, “sự mơ hồ cao liên quan đến việc thực hiện chỉ có thể dung nạp được khi độ lệch pha trong mục tiêu không đáng kể” (1979, 846).

Đối với O'Malley cùng người lao động thuộc cấp (hoặc bất kỳ đội ngũ lãnh đạo nào đi nữa) thì bài học của Ouchi là rất rõ ràng. Lãnh đạo của một tổ chức biết tìm cách đạt được một số thành tựu trong việc cung cấp dịch vụ cụ thể không cần phải lo lắng người lao động của thành phố có chia sẻ những mục đích cung cấp dịch vụ căn bản hay không. Họ vẫn có thể đạt được các mục đích trên bởi vì họ biết cách tạo ra những mục tiêu thực hiện để đo lường những đơn vị khác nhau có đang thực hiện điều này hay không. Có điều không may là cũng những lãnh đạo nói trên lại không thể đo lường được với mức độ chính xác giống như vậy những đơn vị khác nhau có đang tuân thủ đạo đức phục vụ nhân dân hay không. Kết quả là để đạt được mục tiêu này thì họ cần buộc người lao động của thành phố tích cực thực hiện đạo đức phục vụ nhân dân.

Có điều không may như Ouchi nhận xét “một phương thức kiểm soát mà phụ thuộc rất nhiều vào việc theo dõi, đánh giá, và chinh đốn theo một cách công khai thì rất có khả năng xúc phạm ý thức tự quyết và kim chế bản thân của con người và kết quả là có thể sẽ dẫn đến một đáp ứng hoàn toàn tuân thủ mà lại thiếu nhiệt tình.” Tuy nhiên O'Malley mong muốn nhiều hơn sự tuân thủ cứng nhắc nông cạn; ông đang nỗ lực buộc tất cả những người lao động của thành phố

ký tên vào một bản cam kết cá nhân sâu sắc với đạo đức phục vụ nhân dân của họ. Ở Baltimore áp lực chính thức nhằm mang lại được những đầu ra cụ thể thật nhanh và chính xác đương nhiên phải mâu thuẫn với kiểu đạo đức phục vụ nhân dân ít mang tính định lượng hơn.¹⁶ Do đó, thị trưởng phải đối mặt với điều mà Ouchi gọi là “vấn đề trong thiết kế tổ chức” - điều đó có nghĩa là “khám phá sự cân bằng giữa việc xã hội hóa và việc đo lường” mà đạt được tốt nhất các mục tiêu của ông (1979, 841, 845).

Trong nỗ lực nhằm đưa vào áp dụng trật tự mới của mình, O'Malley đã đối mặt với một số rào cản. Chỉ có rất ít đồng minh rõ mặt, ông lại đối mặt với nhiều đối thủ không rõ mặt lắm. Với khả năng tạo ảnh hưởng đối với người lao động của thành phố còn hạn hẹp, và với hai thứ trật tự mới mà hình như sẽ đòi hỏi những cách thức tiếp cận mâu thuẫn nhau, ông đối mặt với những ảnh hưởng cạnh tranh trực tiếp của những nền văn hóa sở ngành hiện có. Với khả năng tương thường hành vi công tác của người lao động của thành phố còn hạn hẹp, ông tuy vậy vẫn tìm cách áp đặt những chi phí phụ trội lên chính những người lao động ấy. Thật vậy, cả hai trật tự mới của ông tất sẽ loại trừ giao kèo cũ mà người lao động của thành phố đã ký với cấp trên của họ.

Để vượt qua những thách thức này, để đưa vào áp dụng hai trật tự mới, Thị trưởng O'Malley cùng đội công tác của ông cần có một chiến lược. Họ cần một chiến lược mà sẽ dẫn đến kết quả họ tìm kiếm. Hơn nữa, họ cũng cần một lý thuyết để nói rõ tại sao chiến lược của họ sẽ hiệu nghiệm. Nếu không có yêu cầu thứ hai - không có một loại lý thuyết nhân quả (ít nhất là ngầm định) - thì thị trưởng cùng đội công tác của ông sẽ không có cách nào để nghĩ ra làm thế nào để thực hiện những điều chỉnh trong chiến lược của họ khi cố phát huy những thắng lợi và học được bài học từ những thất bại.

Lãnh đạo của bất kỳ cấp chính quyền hoặc của các tổ chức công nào cũng đều đối mặt với một thách thức: nếu họ muốn hoàn thiện việc thực hiện - nếu họ muốn tạo ra được một số kết quả có thật nào đó - thì họ cần một cơ chế hoặc một quá trình hay một chiến lược hay một điều gì đó để xác lập cá nhân nào thì có nghĩa vụ đối với những tiểu bộ phận cụ thể nào mà có những thành phần đóng góp cụ thể nào vào kết quả mà họ tìm cách tạo ra.

Ở thành phố Baltimore, cái cơ chế ấy, cái quá trình ấy, cái chiến lược ấy, cái “gì đó” ấy có tên là “CitiStat.”

Sơ lược về CitiStat

CitiStat của thành phố Baltimore có thể giống như là một “hệ thống” quản lý việc thực hiện. Dù sao thì bộ máy này cũng có nhiều thuộc tính căn bản của bất kỳ một “hệ thống” chính quyền nào. Tổ chức này có văn phòng riêng, có đội ngũ người lao động đặc biệt riêng, có các thủ tục và thông lệ riêng, có những báo cáo chính thức riêng, những cuộc họp đặc biệt riêng. Tuy vậy CitiStat còn hơn cả một hệ thống chính quyền chính thức đã được thông lệ hóa. Nó cũng không chỉ đơn giản là một vật phụ trợ - không chỉ là thêm một yêu cầu nữa gộp vào trong cái hệ thống chằng chịt áp đặt lên các cơ quan thành phố. Đối với O'Malley cùng đội ngũ lãnh đạo của ông thì CitiStat chính là *cái yêu cầu đó*.

Cứ cách tuần vào giờ giấc đã được lên kế hoạch vĩnh viễn, mỗi cơ quan thành phố lại trình diện với CitiStat. Mỗi kỳ trong số nửa tá kỳ họp này được Phó Thị trưởng Michael Enwright hoặc Giám đốc CitiStat là Matthew Gallagher làm chủ tọa. (Sau vài năm thì O'Malley ủy nhiệm hết mọi việc điều hành thật sự các kỳ họp này cho hai cánh tay tin cậy hỗ trợ đắc lực này.) Tại mỗi kỳ họp thì giám đốc cơ quan - cùng đội ngũ lãnh đạo khoảng một hai chục người của cơ quan - trả lời hai loại câu hỏi của đội ngũ lãnh đạo của thị trưởng.

Loại câu hỏi thứ nhất liên quan đến cách thức cơ quan này đang thực hiện đối với các mục tiêu thực hiện của họ, đặc biệt là những mục tiêu ưu tiên. Ví dụ như O'Malley đã tạo ra một báo

đảm 48 tiếng về vấn đề ô ga. Kết quả là đội ngũ CitiStat sẽ có dữ liệu từ 311 và các hệ thống CitiTrak cho thấy: (1) Số lượng yêu cầu lắp ô ga mà người dân đã gọi đến trong giai đoạn hai tuần gần nhất; (2) tỷ lệ đáp ứng các yêu cầu trên trong mục tiêu 48 tiếng; và (3) thời lượng trung bình đáp ứng các yêu cầu này. Ngoài ra đội ngũ CitiStat cũng sẽ có dữ liệu đối chiếu cho giai đoạn hai tuần trước đó. Như vậy nếu Sở Giao thông Công chánh của thành phố không đáp ứng được mục tiêu 48 tiếng thì trường ngành và trường bộ phận duy tu sẽ bị truy cứu nguyên nhân chậm trễ và các chiến lược, chiến thuật, cùng các quyết định mà đã được hoặc sẽ được thi hành nhằm xóa tình trạng bất cập trong việc thực hiện này.¹⁷

Loại câu hỏi thứ hai liên quan đến một kiểu dữ liệu khác - có lẽ chứa đựng trong một câu chuyện đăng trên báo, hoặc do một thành viên của đội công tác CitiStat khám phá ra, hay được một tùy viên thân cận của thị trưởng quan sát thấy - phát hiện một hồng hóc trong đạo đức phục vụ nhân dân của O'Malley. Đó có thể là một người lao động thuộc sở không đối xử tôn trọng một công dân. Đó cũng có thể là một người lao động không tuân theo đúng thủ tục khi sửa chữa một vấn đề (và khi hết ca trực thì y bỏ về nhà). Hoặc đó có thể là một người lao động đã làm một điều gì đó mà mặc dù có lẽ thỏa mãn được cái văn bản của các thủ tục thành phố nhưng lại không đáp ứng một cách có suy nghĩ và có ý nghĩa với nhu cầu thực tế của một người dân. Điều đó có nghĩa là CitiStat không chỉ đụng chạm đến các con số sản lượng chính thức; tổ chức này còn uốn nắn căn bản đạo đức phục vụ nhân dân phi chính thức nữa. (Để xem thêm chi tiết hoạt động của CitiStat xin đọc: Schachtel (2001), Siegel và Smith (2001), Swope (2001), Henderson (2003), Baxandall & Euchner (2003), Osborne và Hutchinson (2004, 163-174), Behn (2005).)

Đối với nhiều người khác nhau thì việc thực hiện có ý nghĩa rất khác nhau. Ví dụ Talbot ghi nhận rằng người ta có thể nghĩ về việc thực hiện như là (1) độ trách nhiệm, (2) lựa chọn của người sử dụng, (3) dịch vụ khách hàng, (4) các kết quả, hiệu quả, và 'thông suốt,' (5) phân bổ nguồn lực, và / hoặc (6) tạo ra giá trị công (2005, 496-501).¹⁸ Đối với tổ chức CitiStat của thành phố Baltimore thì việc thực hiện là nói đến kết quả và hiệu quả - nói đến chuyện làm tốt hơn điều mà Wilson gọi là những "nhiệm vụ cấp thiết" của một tổ chức (1989, 25-27) - nhưng cũng là nói đến dịch vụ khách hàng. Đó không hẳn là nói về chuyện tạo ra giá trị công (Moore, 1995) hay nói về một kết quả vĩ mô rộng lớn mà đúng hơn là nói về những đầu ra mang tầm vi mô của cá nhân.

Nói gì thì nói, đối với nhiều công dân của thành phố Baltimore thì đầu ra *chính là* kết quả. Một chính quyền thành phố giao tận tay [người dân] những dịch vụ cụ thể. Như vậy người dân cảm nhận được rằng đầu ra được cải thiện chính là kết quả được cải thiện.

Vào năm 2000, Baltimore là một thành phố đang xuống dốc. Trên 14% đơn vị nhà ở bị bỏ hoang. Suốt thập niên trước đó, thành phố đã mất đi 11,5% dân số. Tuổi thọ dự kiến khi một người chào đời chỉ là 69 năm. Các thành phố khác ở vùng đông bắc Hoa Kỳ (như Boston, Cleveland, Detroit, Philadelphia, và Washington¹⁹) đều đối mặt với các vấn đề tương tự. Tuy nhiên, đối với người ngoại quốc, thì các vấn đề của Baltimore bị che khuất bởi khu vực Bến nước hào nhoáng thu hút hàng ngàn du khách và là bộ mặt của thành phố. Tuy vậy, chỉ cách cái sân chơi huy hoàng trung lưu này vài khu phố thôi lại là một thực tế khá ảm đạm.

Ngoài ra, trong năm 2000, bất kỳ thị trường nào của thành phố Baltimore cũng đối mặt với những vấn đề thật sự về mặt hoạt động. Phần lớn sở ngành của chính quyền thành phố là các "tổ chức sản xuất"; cả các hoạt động lẫn các đầu ra của họ đều có thể quan sát được (Wilson, 1989, 159-163).²⁰ Và ở Baltimore cả chuyện tiến hành các hoạt động cốt lõi lẫn việc mang lại những đầu ra căn bản vẫn còn nhiều khiếm khuyết ở nhiều cơ quan thành phố.²¹ Dịch vụ đô thị quá yếu kém không phải là nguyên nhân duy nhất cho các vấn đề của thành phố, nhưng chính điều này chắc chắn đã góp một phần lớn. Ngoài ra nhiệm vụ hoạt động của chính quyền thành phố là điều mà một thị trường mới có thể có khả năng gây tác động trực tiếp (hoặc ít nhất là trực tiếp hơn so với những yếu tố xã hội bên ngoài).

Tuy nhiên khi tập trung vào đầu ra hơn là kết quả, khi nhấn mạnh đến việc cung cấp dịch vụ căn bản chứ không tạo ra giá trị công thì O'Malley đang thực hiện một lựa chọn. Các cá nhân khác nếu như được bầu làm thị trưởng có thể đã có những lựa chọn hoàn toàn khác, lọc ra một mục đích chính sách ít hoạt động hơn mà lại nhiều khát vọng hơn như cải thiện cuộc sống của công dân Baltimore hay biến Baltimore thành một thành phố Cấp Quốc tế chẳng hạn. Tuy nhiên trong hoàn cảnh của Baltimore vào năm 2000 thì quyết định của O'Malley liên quan tới loại hình cải thiện chỉ tập trung vào đầu ra và cung cấp dịch vụ mà thành phố đang cần đúng là có thể biện hộ được.²² Ông chọn cách tập trung vào việc buộc người lao động của thành phố phải làm những nhiệm vụ hiện tại của thành phố một cách chính xác hơn và nhanh chóng hơn, và ông chọn cách tập trung vào việc buộc người lao động của thành phố xác định lại các nhiệm vụ nói trên để góp luôn một cách thức tiếp cận theo định hướng phục vụ nhân dân.

Mặc dù CitiStat được mô tả là một hệ thống đo lường việc thực hiện, nhưng tổ chức này còn hơn cả một hệ thống và một hình thức đo lường. Chỉ bản thân đo lường thôi thì chẳng đạt được bao nhiêu thành tựu. Như Smith và Grinker nhấn mạnh, “đo lường việc thực hiện dù cần thiết nhưng hiếm khi đầy đủ để hoàn thiện việc thực hiện” (2004, 8). Các đo lường chỉ có ích ở mức độ khi được dùng để quản lý. Và như Smith nhận định, “quản lý kết quả đặt ra nhiều thách thức to lớn hơn so với việc đo lường kết quả” (2000, 1).

Các cuộc họp của CitiStat không chỉ bàn về các đo lường mà thôi. Ở những cấp căn bản hơn, những cuộc họp còn thảo luận ai sẽ theo đuổi những chiến lược nào để giảm bớt những bất cập trong việc thực hiện quan trọng nào. Như vậy CitiStat là một quá trình mà đội công tác của O'Malley sử dụng để quản lý chính quyền thành phố Baltimore. Với cách áp dụng CitiStat, thành phố Baltimore tìm cách hoàn thiện việc thực hiện thông qua *quản lý việc thực hiện* - đúng hơn nữa là thông qua *lãnh đạo* việc thực hiện (Behn, 2004).

Bảy lý thuyết của CitiStat: Vấn đề nhân quả

Có bảy lý thuyết nhân quả mà CitiStat ngầm dựa trên đó để hoạt động.²³ Đằng sau mỗi lý thuyết này có một giả định chỉ ra những điều mà lãnh đạo thành phố có thể làm được để tác động đến hành vi của những người đầu ngành, những giám đốc cấp trung, và (có lẽ thậm chí) những trưởng phòng tuyển đầu và người lao động tuyển đầu. Làm nền tảng cho mỗi lý thuyết này là giả định cho rằng lãnh đạo thành phố sở hữu khả năng cá nhân cũng như tổ chức để đảm nhận những hành động đặc thù nào đó, tham gia vào những hành vi đặc thù nào đó, tạo ra những sự kiện đặc thù nào đó, và phát đi những tín hiệu đặc thù nào đó mà sẽ khiến cho các cá nhân người lao động của thành phố cùng các đội người lao động tham gia vào loại hành vi thường ngày mà họ mong muốn.

Thị trưởng O'Malley cùng đội ngũ CitiStat tin rằng họ có thể động viên những người đầu ngành, những giám đốc cấp trung, và (có lẽ thậm chí) những trưởng phòng tuyển đầu và người lao động tuyển đầu để hoàn thiện năng lực thực hiện theo những cách cụ thể bằng cách áp dụng:

- (A) Những *bắt cập* ở việc thực hiện do các phân tích của Dữ liệu Thực hiện phát hiện;
- (B) Những *câu chuyện* chuyển tải và củng cố đạo đức phục vụ nhân dân;
- (C) Những *mục tiêu* cụ thể, thách thức, kết quả tạo ra thông qua sự đồng thuận;
- (D) *Cam kết* ở mức cao thể hiện ở việc đầu tư vào nguồn lực
- (E) *Báo cáo* và *phản hồi* thường xuyên, bán công khai tại các cuộc họp cách tuần;
- (F) *Nghĩa vụ* cá nhân được vun bồi thông qua tra vấn trực tiếp;
- (G) *Đánh giá* trực tiếp và gián tiếp của thượng cấp, đồng cấp, thuộc cấp, và khách.

Hai trong số bảy hành động khá cụ thể này được thiết kế để chuyển tải những nhu cầu nào thì cần hoàn thiện. Năm hành động kia được thiết kế để động viên các cá nhân và các nhóm thực hiện các hoàn thiện này.²⁴ Như vậy có nghĩa là năm hành động phía sau được thiết kế để không chỉ động viên mọi người *làm việc tích cực* hơn mà thôi (mặc dù trong trường hợp trưởng phòng tuyển đầu và người lao động tuyển đầu thì điều này có thể chính là vấn đề lớn). Năm hành động này còn được thiết kế để khuyến khích các cơ quan, các nhóm, và các cá nhân thử nghiệm những cách thức để làm việc có suy nghĩ hơn bằng cách vừa áp dụng cả những chiến thuật chiến lược khác nhau vừa tái bố trí các nguồn lực. Và chúng được thiết kế để khuyến khích các nhóm nói trên và mọi người *làm việc khác đi* - là thay thế hành vi chỉ biết bám vào luật lệ bằng phương thức phục vụ nhân dân.²⁵

Bảng 1: Bảy lý thuyết của CitiStat ở thành phố Baltimore

- Lý thuyết A: Bằng cách phân tích dữ liệu thực hiện cập nhật, thị trường, đội ngũ người lao động của ông, và quan chức cơ quan có thể nhận thức và soạn thành kịch bản những *bất cập* mà cơ quan cần loại bỏ hoặc giảm bớt.
- Lý thuyết B: Bằng cách kể lại *những câu chuyện* về những hỏng hóc trong đạo đức phục vụ nhân dân và về những người lao động làm điển hình cho đạo đức này, thị trường, đội ngũ của ông, cùng quan chức cơ quan có thể xây dựng nền văn hóa phục vụ nhân dân.
- Lý thuyết C: Bằng cách tạo ra qua tư vấn với lãnh đạo cơ quan những *mục tiêu* thực hiện cụ thể, thách thức, có kết quả để cơ quan phấn đấu, thị trường và đội ngũ của ông có thể động viên các cơ quan, cá nhân, và các đội đạt được các mục tiêu trên.
- Lý thuyết D: Bằng cách đầu tư nguồn lực đáng kể cho một đội ngũ chuyên môn và giao cho các cá nhân này cùng những thành viên khác trong đội ngũ lãnh đạo để điều hành nhiều cuộc họp thường xuyên, đều đặn theo lịch, cách tuần, thị trường có thể thể hiện *cam kết* của ông với CitiStat là một trách nhiệm nghiêm túc ưu tiên hàng đầu của chính quyền của ông.
- Lý thuyết E: Bằng cách yêu cầu các quan chức cơ quan báo cáo đều đặn trong bối cảnh gần như công khai của cuộc họp CitiStat về tiến độ của họ trong quá trình đạt được các mục tiêu thực hiện cụ thể và về các chiến lược phục vụ nhân dân của họ, thị trường và đội ngũ của ông có thể tạo ra một cơ sở để *phản hồi* mà có thể động viên các cơ quan, cá nhân, và các đội để đạt được mục tiêu của họ và vun bồi đạo đức phục vụ nhân dân.
- Lý thuyết F: Bằng cách trực tiếp truy vấn các cá nhân về tiến bộ của đơn vị, thị trường và đội ngũ của ông có thể xác lập được trong mỗi cá nhân này ý thức *nghĩa vụ* cá nhân mà có thể động viên các cơ quan, cá nhân, và các đội để đạt được các mục tiêu thực hiện và phục vụ nhân dân.
- Lý thuyết G: Bằng cách tạo ra một môi trường trong đó mọi cá nhân có mặt sẽ gián tiếp và có lẽ trực tiếp *đánh giá* mọi quan chức cơ quan đang có mặt, thị trường và đội ngũ của ông có thể động viên các cơ quan, cá nhân, và các đội nhằm đạt được các mục tiêu của họ và phục vụ nhân dân.

Lý thuyết A: Những bất cập được phát hiện nhờ phân tích dữ liệu về việc thực hiện

Bằng cách phân tích dữ liệu thực hiện cập nhật, thị trường, đội công tác của ông, và quan chức cơ quan có thể nhận thức và soạn thành kịch bản những *bất cập* mà cơ quan cần loại bỏ hoặc giảm bớt.

Mọi tổ chức đều có những “bất cập ở việc thực hiện” - những điểm dọc theo chuỗi giá trị của tổ chức (từ đầu vào, đến hoạt động và quá trình, đến đầu ra, đến kết quả) khiến tổ chức khó làm được tốt công việc. Đối với một nhà chế tạo xe hơi sản xuất xe có chất lượng kém thì tình trạng bất cập nghiêm trọng ở việc thực hiện - loại thất bại góp phần lớn nhất cho lỗi đáng kể này - có thể là thiết kế của chính chiếc xe hoặc thiết kế của dây chuyền sản xuất. Đó có thể là sức bền của loại thép họ mua hoặc lỗi ở hệ thống đánh lửa mà một nhà buôn cung cấp cho họ. Đó có thể

là hậu quả từ quá trình đào tạo thiếu sót nhân sự chủ chốt đến tình trạng lao động lười nhười tại dây chuyền sản xuất. Cho dù là bất cập thực hiện kiểu gì đang khiến nhà chế tạo sản xuất ra xe lỗi đi nữa, thì công ty cần phải xác định cho được để sửa chữa.

Tuy nhiên những bất cập ở việc thực hiện này là gì? Làm thế nào một tổ chức - tư nhân, công cộng, hay phi lợi nhuận - xác định được những bất cập thực hiện? Thậm chí đối với một công ty kinh doanh phải bán sản phẩm hoặc dịch vụ trong một thị trường cạnh tranh, điều này có thể không phải là một câu hỏi dễ trả lời. Nói gì thì nói, thậm chí khi doanh số đi xuống thì lý do không nhất thiết phải rõ ràng. Khách hàng có thể không ưa sản phẩm ấy, nhưng nói chính xác đó là điều gì ở sản phẩm mà họ không ưa (ít nhất khi so với các sản phẩm thay thế)? Ngoài ra, cho dù điều này đã rõ ràng thì cũng chưa hẳn nhiên là ở khâu nào trong chuỗi giá trị của công ty (từ thiết kế đến kiểm tra chất lượng) có cái bất cập thực hiện then chốt mà phải cần sửa chữa (hoặc ít nhất là giảm bớt) để thuyết phục khách hàng tiềm năng bỏ tiền mua sản phẩm. Công ty cần thu thập và phân tích một loạt các thông tin khác nhau về đầu vào và quá trình để phát hiện ra loại bất cập thực hiện nào có thể đóng góp phần lớn khiến cho sản phẩm bị khiếm khuyết.

Bất cập thực hiện được phát hiện nhờ phân tích dữ liệu. Nhưng là dữ liệu gì? Đương nhiên doanh số và thu nhập kinh doanh giảm sút. Đó là dữ liệu. Nhưng những dữ liệu doanh số không trả lời được câu hỏi *tại sao? Tại sao* doanh số giảm? Có lẽ một cuộc khảo sát khách hàng sẽ phát hiện sản phẩm mang tiếng là bị hỏng rất nhanh chắng? Cho dù điều này là đúng đi nữa - cho dù sản phẩm không đi được nửa đời là một năm công dụng so với nửa đời ba năm công dụng của sản phẩm cạnh tranh; và cho dù cái thực tế không may này đã được công bố trên tờ *Báo cáo người tiêu dùng* cùng nhiều nơi khác nữa đến nỗi ai cũng biết - thì vẫn chưa trả lời được câu hỏi *tại sao?* Công ty vẫn cần phải phân tích dữ liệu về đầu vào, hoạt động, và quá trình để xác định bất cập thực hiện trong nội bộ khâu nào đang góp phần nhiều nhất vào sự cố lỗi của sản phẩm cuối.

Phải chọn cái gì đây? Điều này vẫn chưa rõ ràng. Meyer và Gupta (1994) tường trình rằng ở những công ty kinh doanh thì những chỉ báo thực hiện nội bộ khác nhau chỉ có tương quan một cách lỏng lẻo mà thôi.²⁶ Ví dụ “thị phần” thường được xem là một chỉ báo hàng đầu hữu ích cho thành công tài chính: Nếu có thể gia tăng thị phần thì một công ty có thể cải thiện lợi nhuận kéo dài. Tuy nhiên Jackson (2006) lập luận rằng điều này không nhất thiết phải như vậy - thị phần mở rộng trên thực tế có thể làm tổn thương những triển vọng dài hạn của một công ty. Rousseau (1997, 525) tường trình rằng “thành công tổ chức khi thu được thị phần thường chắng có quan hệ gì nhiều đến những chỉ báo thực hiện khác.”

Đối với một công ty công thì thách thức của việc xác định bất cập nghiêm trọng ở việc thực hiện thậm chí còn có yêu cầu cao hơn nữa. Nói gì thì nói, không giống như một doanh nghiệp, cơ quan không hề nhận được phản hồi tức khắc và rành mạch về chất lượng chung của những dịch vụ của họ. Cơ quan công có một dạng độc quyền, và do đó không hề có chuyện giảm doanh số để cung cấp một thông điệp rành mạch về tỷ lệ bất mãn của khách hàng. Đương nhiên là công ty có thể ghi nhận bất mãn của khách hàng đối với một dịch vụ nào đó, nhưng không bao giờ rõ ràng khi những tiếng cọt kẹt như thế này - hoặc tiếng cầu nhàu nghề nghiệp - có phản ánh được một quan điểm công chúng rộng rãi hơn mà vừa đúng đắn vừa phù hợp. Đương nhiên là các lời phàn nàn của nhân dân như vậy vẫn chưa đủ để khơi dậy một sự thừa nhận chung bên trong một cơ quan công đang cần lột xác.

Hậu quả là nếu so sánh với doanh nghiệp thì chính quyền gặp nhiều rắc rối hơn khi cần phát hiện những bất cập ở việc thực hiện then chốt bằng cách phân tích dữ liệu. Có thể dùng dữ liệu nào? Thu thập những dữ liệu này bằng cách nào? Những dữ liệu này nên phân tích như thế nào? Và nên đúc kết như thế nào với những kết quả phân tích? Dữ liệu không tự lên tiếng. Dữ liệu chỉ nói thông qua các mô hình - đôi khi là mô hình rõ ràng nhưng đôi khi chỉ là mô hình ẩn tàng.²⁷ Kết quả là bất kỳ phân tích nào về các dữ liệu này đều để ngỏ cho những cách hiểu khác nhau -

và cả những phán xét cá nhân chủ quan nếu chỉ bằng cách lựa chọn mô hình nào để áp dụng khi phân tích dữ liệu.²⁸

Ở Baltimore thì O'Malley tạo ra một xưởng phân tích ngay bên trong văn phòng thị trường. Đội công tác CitiStat này có nghĩa vụ thu thập và phân tích dữ liệu và sử dụng các dữ liệu này để phát hiện những bất cập trong việc thực hiện. Rồi bằng cách dựng một kịch bản bất cập thực hiện - vừa trên giấy vừa tại các cuộc họp cách tuần của CitiStat - và cách sau thì quan trọng hơn, đội công tác CitiStat làm cho cơ quan có liên quan phải chú ý. Downs dùng từ “bất cập thực hiện” đã rất minh bạch về điều này:

khái niệm bất cập thực hiện là rất thiết yếu để giải thích điều gì khiến các phòng ban phải thay đổi. Không phòng ban nào muốn thay đổi nề nếp hành vi của họ trừ phi người ta tin rằng có một tình trạng thiếu nhất quán giữa điều họ đang làm và điều họ ‘nên’ làm (1967, 191).

Tất cả hệ thống quan liêu đều thu thập dữ liệu. Khi O'Malley trở thành thị trưởng thì các cơ quan thành phố ở Baltimore đều đang thu thập dữ liệu. Tuy nhiên hiếm khi nào họ thu thập các dữ liệu này để phân tích nhằm hoàn thiện việc thực hiện. Giống như mọi tổ chức, thành phố thu thập dữ liệu để phục vụ ít nhất là hai mục đích hoạt động khác: để tiến hành chức năng quản lý nội bộ, và để thỏa mãn những yêu cầu báo cáo ra bên ngoài. Dữ liệu hiện đang có trong tay đội công tác CitiStat lúc ban đầu là dữ liệu do công việc nhân sự và tài chính yêu cầu đòi hỏi.

Kết quả là ban đầu CitiStat tập trung vào các bất cập thực hiện để thấy như tình trạng làm việc ngoài giờ quá nhiều. Phải chăng làm việc phụ trội quá nhiều là một trong những bất cập thực hiện lớn nhất của thành phố? Có lẽ thế. Xét từ một quan điểm hoàn toàn trừu tượng thì hình như làm việc ngoài giờ ở Baltimore nhiều đến độ khó chấp nhận được. Đúng là có một số lý do ưu tiên giải thích tình trạng làm việc phụ trội ở thành phố Baltimore (hoặc ở bất cứ cấp chính quyền nào) có khả năng liên tục và tất yếu ngày càng tăng cao nếu không có những biện pháp kiểm soát cẩn thận và thống nhất. Dù sao thì làm việc ngoài giờ cũng là một công cụ mà các nhà quản lý cấp trung có thể áp dụng để giải quyết một số vấn đề hoạt động (và thậm chí cả vấn đề cá nhân). Đồng thời đó hình như cũng là một cách đương nhiên cho thị trường giải phóng được nguồn lực tài chính dành cho những ưu tiên mới của văn phòng thị trưởng (hoặc để ngăn chặn một cuộc khủng hoảng ngân sách trong tương lai). Và khi có dữ liệu rồi thì đội công tác CitiStat có thể dễ dàng đưa ra những phân tích chính xác hữu ích cho thấy cơ quan nào, đơn vị nào bên trong cơ quan ấy, hay đúng ra là trưởng phòng nào trong cơ quan ấy, là phần tử lạm dụng giải pháp làm việc ngoài giờ nhiều nhất.²⁹ (Trong năm tài chính 2001, năm đầu tiên CitiStat hoạt động trọn vẹn, thì thành phố Baltimore tuyên bố đã tiết kiệm được 6 triệu đô-la nhờ giảm làm việc ngoài giờ và thêm 1,2 triệu đô-la khác nhờ giảm tình trạng vắng mặt.³⁰

Khi Baltimore vượt qua các bất cập thực hiện do các dữ liệu hiện có phát hiện, thành phố liền thi hành một cơ chế thu thập dữ liệu về cách thức các dịch vụ thành phố đáp ứng với nhu cầu của người dân: số điện thoại 311 và cơ sở dữ liệu CitiTrak. Số điện thoại 311 giúp cho người dân có một cổng giao tiếp nhờ đó họ có thể gửi đến tất cả yêu cầu dịch vụ - từ cái ổ gà họ muốn lấp đi cho đến cây cối họ muốn được cắt tỉa. Và cơ sở dữ liệu CitiTrak cung cấp một hồ sơ lưu lại thời điểm yêu cầu được gửi đến và thời điểm cơ quan hữu trách của thành phố đáp ứng yêu cầu đó. Như vậy, từ cơ sở dữ liệu của CitiTrak mà đội công tác CitiStat có thể phân tích mỗi cơ quan đang thực hiện mỗi loại yêu cầu của người dân tốt đến mức nào. Ngoài ra, cứ cho là dữ liệu nói trên luôn cập nhật thì những phân tích và những bất cập thực hiện cũng sẽ rất cập nhật. Sự thật là mỗi cuộc họp của CitiStat đều xem xét các bảng phân tích dữ liệu - cùng những bất cập thực hiện mà phân tích phát hiện - của hai tuần lễ trước đó.

Trong một thành phố, nhiều yêu cầu của người dân loại này được thỏa mãn bằng cách hoàn thành một “nhiệm vụ sản xuất” (Pollitt, 2006, 29). Điều này làm giảm nhẹ thách thức phải lấp bất cập thực hiện cho thành phố dễ dàng hơn nhiều so với ở cấp bang hay cấp tỉnh, chứ chưa nói

đến cấp quốc gia. Thành phố là chính quyền *hoạt động*. Thành phố cung cấp nhiều dịch vụ trực tiếp cho người dân - những dịch vụ mà người dân có thể dễ dàng nhìn thấy trong sinh hoạt hàng ngày và do vậy đó là những dịch vụ mà người dân có thể cảm nhận đang được cung cấp hoặc không được cung cấp và họ có cách riêng của họ để phán xét chất lượng của các dịch vụ này. Downs nhận xét: “Xác định những chức năng xã hội của một phòng ban rõ ràng hoặc nhận thức về mức độ thành công của phòng ban ấy càng dễ dàng thì phòng ban ấy càng có khả năng nhận được áp lực phản hồi nhanh chóng để tuân thủ khái niệm thực hiện cụ thể ‘như mong muốn’” (1967, 209). Thành phố Baltimore đã sử dụng số điện thoại 331 cùng cơ sở dữ liệu CitiTrak để chuyển đổi tầm nhìn cùng tầm quan sát tự nhiên về những dịch vụ thành phố bình thường thành dữ liệu rất minh bạch và rất cập nhật phát hiện được những bất cập rõ rệt của việc thực hiện như mong muốn.

Dĩ nhiên sự tồn tại của dữ liệu thực hiện tự thân nó không hề hoàn thiện được việc thực hiện. Nhiều tổ chức thu thập dữ liệu thực hiện, thế nhưng không phải tổ chức nào cũng sử dụng dữ liệu này để làm giảm những bất cập thực hiện được phát hiện. Nhiều tổ chức thu thập và phân tích việc thực hiện, nhưng không phải tổ chức nào cũng hành động theo những điều mà phân tích ngầm cho thấy (Pollitt, 2006, 30-33). Lý thuyết đằng sau tổ chức CitiStat của Baltimore cần đến nhiều thứ hơn ngoài việc thu thập và phân tích dữ liệu ra.

Lý thuyết B: Những câu chuyện chuyển tải và củng cố đạo đức phục vụ nhân dân

Bằng cách kể lại *những câu chuyện* về những hồng hóc trong đạo đức phục vụ nhân dân và về những người lao động làm điển hình cho đạo đức này, thị trưởng, đội công tác của ông, cùng quan chức cơ quan có thể xây dựng nền văn hóa phục vụ nhân dân.

Tương phản với những khía cạnh thực hiện cụ thể có thể đo lường một cách minh bạch thì nền văn hóa phục vụ nhân dân của tổ chức mà Thị trưởng O'Malley tìm cách tạo ra đòi hỏi một tiếp cận khác. Chắc chắn là thị trưởng nhận thức được rằng có bất cập ở việc thực hiện. Nhưng bằng chứng bất cập của ông là một tập hợp những câu chuyện rất súc tích chứ không phải là những phân tích trừu tượng những dữ liệu số. Do đó để vừa chuyển tải những điều ông nhận thức chính là những khiếm khuyết trong cách người lao động của thành phố đối xử với người dân vừa nêu bật loại hành vi nhờ nền tảng đạo đức phục vụ nhân dân khởi xướng, thị trưởng và đội công tác của ông tiến hành kể chuyện.

Dù gì thì những câu chuyện kể là một trong những cách thức hiệu quả nhất để tổ chức giáo huấn người lao động mới, vì những câu chuyện này chuyển tải loại hành vi được cho phép cũng như hành vi bị cấm đoán. Theo Khademian, những câu chuyện mà “được kể đi kể lại sẽ giúp người mới gia nhập hiểu được điều gì là quan trọng đối với những người tham gia chương trình, tại sao lại quan trọng, và giúp họ học được cái ngôn ngữ, những nguyên tắc ứng xử, và hiểu được tổ chức” (2002, 3).

Ngoài ra, những câu chuyện còn là một cơ chế mà lãnh đạo một tổ chức áp dụng nhằm chuyển tải những điều họ cần đạt được. Những câu chuyện có thể giúp lãnh đạo chuyển tải điều mà Selznick gọi là “hiện thân mục đích của tổ chức.” Những câu chuyện - hoặc như Selznick đặt tên “thần thoại tích hợp xã hội” - “là những nỗ lực dùng ngôn ngữ cao cả và lý tưởng để nêu lên điều rất rõ rệt về mục đích và phương pháp của doanh nghiệp” (1957, chương 4, 151). (Xem thêm: Martin và Powers, 1983; Mitroff và Kilman, 1976; Schein, 1992, 89-92, 184-184, 251; Wilkins, 1984).

Dù được người lao động tuyển đầu kê cho đồng nghiệp nghe hay lãnh đạo tổ chức kê cho người lao động nghe, thì những người này đều dùng những câu chuyện ấy để xác lập những chuẩn mực của tổ chức - để xác định loại hành vi đáng mong muốn và loại hành vi không đáng mong muốn. Và cứ cho là mọi tổ chức - kể cả mọi sở ngành và có lẽ mọi ban phòng trong chính quyền thành phố Baltimore - đều có những câu chuyện khác mang thông điệp rất mâu thuẫn hoặc gây phương hại cho những câu chuyện mà họ nhận được từ lãnh đạo cao cấp, nhưng lãnh đạo cần phải kiên quyết trong việc xác lập độ giá trị và ý nghĩa quan trọng trong các câu chuyện của họ.

Theo nhiều cách thì đây là điều mà đội công tác của thị trường đang nỗ lực thực hiện tại mỗi kỳ họp cách tuần của CitiStat. Mặc dù đối với phần lớn khách tham dự thì những cuộc họp của CitiStat có vẻ như chỉ bàn về dữ liệu nhưng chính dữ liệu cũng là những câu chuyện. Và mặc dù phần lớn câu chuyện được kể hình như chỉ bàn về chuyện các đơn vị hoặc cá nhân không đáp ứng được đạo đức phục vụ nhân dân, nhưng đội công tác của thị trường cũng vẫn nhìn tìm kiếm cơ hội để kể chuyện nhằm củng cố các chuẩn mực văn hóa của họ.

Một số quan chức đứng đầu sở ngành tỏ ra chống đối hơn những người khác (mặc dù phần lớn những người này ngày nay đã ra đi). Tương tự như vậy, một số nhà quản lý cấp trung, những trưởng phòng tuyển đầu, và những người lao động tuyển đầu cũng tỏ ra chống đối nhiều hơn. Ngoài ra phần lớn những người lao động tuyển đầu - và sự thật là phần lớn trưởng phòng tuyển đầu - không bao giờ tham dự một cuộc họp của CitiStat cả. Kết quả là những câu chuyện, mối quan hệ giữa những câu chuyện với đạo đức phục vụ nhân dân, cùng những hàm ý của chúng đối với hành vi cá nhân lại phải được chất lọc qua lời kể lại của những người có tham dự.

Tuy vậy đội công tác của thị trường vẫn kiên trì. Họ quay lại hết tuần này đến tuần khác, kể những câu chuyện mới và lập lại các câu chuyện cũ. Họ làm như vậy là vì họ nhận ra rằng trong khi dữ liệu có thể khiến cho tổ chức và cá nhân khỏa lấp những bất cập thực hiện cụ thể, nhưng những dữ liệu này chẳng chuyển tải được gì nhiều khái niệm và tầm quan trọng của đạo đức phục vụ nhân dân. Để chuyển tải phần này trong trật tự mới của thị trường thì thị trường và đội công tác của ông còn cần phải kể chuyện.

Lý thuyết C: Những mục tiêu cụ thể, đầy thách thức, và có kết quả hình thành thông qua sự đồng thuận

Bằng cách tạo ra những *mục tiêu* thực hiện cụ thể, thách thức, có kết quả thông qua tư vấn với lãnh đạo cơ quan để cơ quan phấn đấu, thị trường và đội công tác của ông có thể động viên cơ quan, cá nhân, và các nhóm đạt được các mục tiêu trên.

Trật tự mới của thị trường O'Malley đòi hỏi nhiều điều hơn nữa ngoài việc phân tích dữ liệu thực hiện cùng hồ hào đạo đức phục vụ nhân dân mới. Để thật sự đạt được một điều gì đó thì lãnh đạo của thành phố Baltimore - giống như lãnh đạo của bất kỳ tổ chức nào, dù công, tư, hay phi lợi nhuận - cần phải thay đổi hành vi của cá nhân và đơn vị. Họ cần phải động viên để hoàn thiện việc thực hiện của cá nhân cũng như của tập thể.³¹ Như Rivlin nhận xét: “Đương nhiên bản thân những đo lường việc thực hiện dịch vụ công không phải là cứu cánh. Đó là những tiền đề để cố gắng vừa tìm kiếm những phương pháp cung cấp dịch vụ xã hội hiệu nghiệm hơn và để xây dựng những động viên, khuyến khích áp dụng những biện pháp ấy” (1973, 143).

Tuy vậy người ta lại rất thường xuyên cho rằng đo lường việc thực hiện cũng giống hết như quản lý việc thực hiện. Giả định này dĩ nhiên là gần như luôn không được nói thẳng ra. Tôi chưa

biết người nào ghi ra rằng “đo lường việc thực hiện = quản lý việc thực hiện” cả. Tuy nhiên các học giả và người thi hành thường bắt đầu bằng cách nói và viết về “quản lý việc thực hiện” và rồi chuyển sang các cụm từ như “đo lường việc thực hiện” hoặc “các chỉ báo thực hiện” như thể hai cụm từ là đồng nghĩa vậy. Thế nhưng theo Ho, “chỉ báo cáo thông tin thực hiện trong tài liệu ngân sách hoặc tài liệu công là chưa đủ. Đo lường việc thực hiện chỉ là một công cụ để làm phát sinh thông tin cho những người ra quyết định. Để làm khác đi thì cần phải kèm theo những thay đổi ở nền văn hóa tổ chức và nề nếp tổ chức để thông tin thực hiện trở thành tích hợp đầy đủ vào hoạt động và kế hoạch hàng ngày của tổ chức.” (2006, 217, 227).

Đo lường việc thực hiện có nhiều công dụng (Behn, 2003a; Ho, 2006, 222). Hỗ trợ cho quyết định ngân sách và thông tin cho nhân dân là chỉ mới hai công dụng. Một công dụng khác là quản lý thật sự - đó là nỗ lực của lãnh đạo tổ chức nhằm hoàn thiện năng lực thực hiện của người lao động và cộng tác viên của tổ chức. Và một chiến lược quản lý việc thực hiện rất phổ biến là thiết lập những mục tiêu thực hiện (Behn, 1991, 69-790; Behn, 2004, 11-12; Ho, 2006, 222, 227).

Mục tiêu - đặc biệt những mục tiêu dành cho nhóm - nếu cơ cấu tốt thì có thể động viên thực hiện tốt hơn. Điều này có nghĩa là cả cá nhân và nhóm sẽ thực hiện tốt hơn nếu họ bị những mục tiêu thách thức. Suốt bốn mươi năm vừa qua, một bộ phận nghiên cứu - chủ yếu là công trình của Locke và Latham - đã phát hiện rằng việc thiết lập các mục tiêu có tác động rất lớn đến việc thực hiện (Latham và Locke, 1991; Latham và Pinder, 2005; Locke và Latham, 1994; 1990; 2002; 2004; Mitchell và Daniels, 2003; Rodgers và Hunter, 1991). Còn về bằng chứng tích lũy mà Locke và Latham báo cáo về tác động của việc “thiết lập mục tiêu” đối với việc thực hiện tổ chức (Locke và các tác giả khác, 1991), thì Duncan (1989, 172) viết: “Cho đến nay không có kỹ thuật động viên nào khác có thể theo kịp thành tích như vậy.”

Như vậy một khía cạnh trong lý thuyết động viên của CitiStat ở thành phố Baltimore là áp dụng mục tiêu thực hiện với bốn đặc điểm sau:

(1) Mục tiêu *cụ thể*. Những mục tiêu này tạo ra tiêu chuẩn thực hiện rõ ràng cho một cơ quan và có thể tạo ra những tiêu chuẩn tương tự cho các đơn vị trong cơ quan và thậm chí cho cả các nhóm nhỏ hoặc cá nhân.

(2) Mục tiêu *đầy thách thức*. Nếu một cơ quan tự chọn lấy mục tiêu thì họ có thể chọn ngay những mục tiêu dễ dàng - có lẽ quá dễ dàng - đạt được (Pollitt, 2006, 35). Tuy nhiên để động viên thực hiện tốt hơn, thành phố Baltimore cần những mục tiêu không dễ và mang nhiều thách thức hơn. Ngoài ra, theo Harkins và Petty tường trình (1982) thì người ta có khả năng nỗ lực nhiều hơn khi nhiệm vụ khó khăn hơn là khi nhiệm vụ dễ dàng.

(3) Mục tiêu *có kết quả*. Các mục tiêu của CitiStat dựa trên những mối quan tâm có thật của người dân. Các mục tiêu này dựa trên dữ liệu mà cá nhân người dân tạo ra bằng cách gọi số 311. Như vậy mặc dù các giám đốc và người lao động có thể tranh luận những yêu cầu của người dân để dựa vào đó mà đặt ra mục tiêu và cấp độ cụ thể của mục tiêu nhưng cả giám đốc lẫn người lao động chẳng thể nào lập luận rằng các mục tiêu là tách rời khỏi các mối quan tâm thật sự của người dân. Người dân sẽ nỗ lực hơn nữa nếu mục tiêu cần đạt (bất kể khó đạt hay dễ đạt) có chứa một ý nghĩa xã hội quan trọng nào đó (Grant, sắp xuất bản, 2007).³²

(4) Mục tiêu *được nhất trí*. Chắc chắn cả những đo lường dựa vào đó để đặt mục tiêu và cấp độ mục tiêu nên đặt chịu tác động rất lớn của thị trường cùng đội công tác CitiStat của ông. Dù vậy ít nhất là sau khi các quan chức đầu ngành không chấp nhận chiến lược của CitiStat đã ra đi khỏi chính quyền thành phố, thì bản chất của các mục tiêu vẫn được để mở ngõ để liên tục tái đàm phán giữa quan chức đầu ngành và đội ngũ CitiStat.

Dĩ nhiên sự tồn tại của mục tiêu thực hiện bản thân nó không hoàn thiện được việc thực hiện. Nhiều cơ quan công dù đặt ra mục tiêu thực hiện nhưng cũng không theo đuổi các mục tiêu

này với đầy đủ năng lượng và có đầu óc (Pollitt, 2006). Lý thuyết đằng sau đội CitiStat của thành phố Baltimore đòi hỏi nhiều thứ khác bên cạnh những bất cập, những câu chuyện, và những mục tiêu.

Lý thuyết D: Cam kết ở mức cao nhất được thể hiện thông qua đầu tư nguồn lực

Bằng cách đầu tư nguồn lực đáng kể cho một đội ngũ chuyên môn và giao cho các cá nhân này cùng những thành viên khác trong đội ngũ lãnh đạo để điều hành nhiều cuộc họp thường xuyên, đều đặn theo lịch, cách tuần, thị trường có thể thể hiện *cam kết* của ông với CitiStat là một trách nhiệm nghiêm túc ưu tiên hàng đầu của chính quyền của ông.

John Ehrlichman, cố vấn chính sách quốc nội của Tổng thống Nixon lo ngại rằng các bộ trưởng trong chính phủ khi được bổ nhiệm rồi sẽ không còn trung thành với chương trình làm việc của Tổng thống nữa. Ông nhận xét: “Chúng tôi chỉ thấy mặt họ tại bữa tiệc Giáng Sinh hàng năm ở Nhà Trắng. Họ đi hú hí với dân bản địa hết rồi” (Nathan, 1983, 30). Dĩ nhiên tình trạng cục bộ trong việc tổ chức của các lãnh đạo cơ quan hàng đầu này không chỉ bó hẹp trong chính quyền Nixon mà thôi. Tình trạng này rất phổ biến ở bất kỳ cấp chính quyền nào có lãnh đạo hành pháp được bầu lên mà lại có một tập hợp nhiều nghĩa vụ đa dạng - không chỉ có quản lý chính quyền mà còn những sáng kiến chính sách vĩ mô, quan hệ lập pháp, và loại chính trị được định nghĩa một cách rộng rãi (từ vận động quỹ để tranh cử trong tương lai, đến cắt băng khánh thành, và nuôi dưỡng thành phần ưu tú có thể lực. Kết quả là trừ phi lãnh đạo hành pháp đã đưa một số khía cạnh trong nghĩa vụ một cơ quan nằm cao trên danh sách chương trình chính sách vĩ mô của mình (hoặc trừ phi cơ quan đang gặp khủng hoảng), thì lãnh đạo hành pháp ấy (và toàn bộ đội ngũ lãnh đạo của người này) có thể rất hiếm gặp mặt và nói chuyện với giám đốc cơ quan. Không lạ gì khi nhiều giám đốc đi hú hí với dân bản địa trong khu vực họ; hiếm khi họ ở gần để có thể đàm phán với lãnh đạo hành pháp.

Kết quả là bất kỳ lãnh đạo hành pháp được bầu lên nào cũng phải giao phó cho mỗi giám đốc sở không chỉ công việc quản lý tổ chức mà còn cả những quyết định chính sách quan trọng (mà có thể chỉ ngầm ngầm thông qua khâu có vẻ như, hoặc được cho như, là thủ tục hành chính mà thôi). Hoặc quan chức được bầu lên ấy phải tìm một cách nào đó để liên tục củng cố chính sách của mình hoặc chương trình quản lý của mình. Làm thế nào một giám đốc cơ quan lại có thể xác định là ông sắp quan chức được bầu lên ấy thật sự quan tâm đến tình hình thực hiện (hoặc bất kỳ khía cạnh hoạt động nào đó) của cơ quan?

Thật ra, giám đốc cơ quan có một bài kiểm tra đơn giản để xác định sắp quan chức được bầu lên ấy có quan tâm đến một vấn đề hay một cơ quan hay không.

Nếu và chỉ nếu lãnh đạo hành pháp được bầu lên ấy dùng nguồn lực quý giá nhất của bất kỳ quan chức công nào - như thời gian riêng và /hoặc thời gian riêng của đội ngũ người lao động cao cấp của mình - thì sắp lãnh đạo ấy đúng là có quan tâm.

Nếu quan chức được bầu lên ấy không đầu tư thời gian vào vấn đề hoặc cơ quan nêu trên thì mọi người trong chính quyền đều nhanh chóng nhận ra điều đó - bất chấp mọi thư nhắc nhở, bao nhiêu diễn văn cùng phép tu từ - thì quan chức được bầu lên ấy chẳng hề có quan tâm.

Như vậy bằng cách đầu tư nguồn lực đáng kể vào việc xây dựng một đội công tác CitiStat tài ba và tận tụy, bằng cách kiến thiết một gian phòng dành cho các cuộc họp của CitiStat trên tầng sáu của tòa thị chính, và bằng cách giao phó cho những thành viên then chốt của nhóm lãnh

đạo này dành ra thì giờ điều khiển và tham dự các cuộc họp cách tuần với mỗi sở ngành thì Thị trưởng O'Malley phát đi một tín hiệu rất rõ ràng rằng các giám đốc cơ quan không được lơ hợp: “Chuyện này rất quan trọng.” Đúng là mỗi cuộc họp vô cùng đều đặn của đội ngũ CitiStat - mỗi cuộc họp của mỗi sở bắt đầu đúng ngay sau buổi họp trước đó hai tuần lễ - bảo đảm rằng quá trình CitiStat nằm cao trên danh sách chương trình hành động của đội ngũ lãnh đạo dưới quyền ông và đội ngũ lãnh đạo của mọi cơ quan thành phố.

Từ bảng phân tích của ông về giá trị mà các thị trưởng ở miền trung tây gán cho việc đo lường việc thực hiện, Ho có nhận xét: “Nếu các lãnh đạo hành pháp được bầu lên cùng các nhà lập pháp không quan tâm đến đo lường việc thực hiện thì các giám đốc có thể dễ dàng đánh mất nhiệt tâm về công cụ ấy vì họ không thấy một tương thưởng nào cho sự đầu tư thời gian và công sức để thu thập và báo cáo dữ liệu” (2006, 219). Ở Baltimore các giám đốc cơ quan thành phố có thể không mặn mà nhiều lắm với những đo lường của CitiStat, nhưng họ không nghi ngờ gì về mối quan tâm của thị trưởng.³³

Dựa trên một khảo sát nghiên cứu về hành vi tổ chức, Rousseau (1997, 526) kết luận “có một sự thật hiển nhiên rằng cam kết của bộ phận lãnh đạo cao cấp thường phát huy cải thiện năng suất.” Từ một bảng phân tích nghiên cứu cấp cao về việc áp dụng cách quản lý bằng mục tiêu, Rodgers & Hunter nhận thấy “rằng khi cam kết của lãnh đạo hàng đầu ở mức cao thì lợi suất trung bình trong năng suất đạt được 60% so với một mức lợi suất chỉ có 6% khi cam kết ở mức thấp (1991, 322). Rousseau (1997, 526) cũng tường trình rằng nghiên cứu phát hiện ra “vai trò cốt tử của sự cam kết trong giới lãnh đạo hàng đầu.” Lịch họp đều đặn bất di bất dịch của CitiStat, công trình phân tích chi tiết mà đội công tác CitiStat thực hiện trước và sau mỗi cuộc họp, các nguồn tài chính cấp cho để đạt được những mục tiêu ưu tiên, và sự tham gia gắn bó ở mức cao của đội công tác thân cận thị trưởng trong các cuộc họp, tất cả đã thể hiện cam kết của O'Malley.

Lý thuyết E: Báo cáo và Phản hồi thường xuyên bán công khai tại các cuộc họp cách tuần

Bảng cách yêu cầu các quan chức cơ quan *báo cáo* đều đặn trong bối cảnh gần như công khai của cuộc họp CitiStat về tiến độ của họ trong quá trình đạt được các mục tiêu thực hiện cụ thể và về các chiến lược phục vụ nhân dân của họ, thị trưởng và đội công tác của ông có thể tạo ra một cơ sở để *phản hồi* mà có thể động viên các cơ quan, cá nhân, và các nhóm để đạt được mục tiêu của họ và vun bồi đạo đức phục vụ nhân dân.

Nếu không có gì khác để làm thì các cuộc họp đều đặn cách tuần của CitiStat cung cấp cơ hội để báo cáo và phản hồi. Sự thật là các cuộc họp được tổ chức chung quanh các báo cáo - dựa trên dữ liệu từ 311 và CitiTrak, dựa trên những quan sát của đội ngũ thân cận thị trưởng, và dựa trên thông tin của người ngoài tổ chức. Các báo cáo này tạo cơ sở để cung cấp cho cơ quan biết họ đang thực hiện tốt đến mức nào.³⁴

Mọi cấp quan liêu đều làm báo cáo. Mọi lãnh đạo cao cấp trong hệ thống quan liêu sử dụng các báo cáo như vậy để phát hiện những đơn vị trực thuộc đang làm gì và đồng thời để tác động đến hành vi của họ. Downs (1967, 145) lập luận rằng những báo cáo như vậy có ba mục đích:

- (1) “thông tin cho quan chức cấp cao biết về những điều đang tiến hành”;
- (2) “nhắc nhở tất cả người lao động trực thuộc rằng họ phải đáp ứng một số tiêu chuẩn thực hiện nào đó”;

(3) khuyến khích người lao động trực thuộc “tiến hành thực hiện như mong muốn - hoặc ít nhất cũng báo cáo là đã làm được như vậy” vì “sợ bị trừng phạt vì thất bại.”

Dĩ nhiên nếu cấp trên không xem báo cáo (hoặc có xem nhưng chẳng làm gì để truyền đạt cho thấy rằng họ có xem) thì người lao động trực thuộc sẽ nhanh chóng hiểu rằng họ chẳng cần làm báo cáo nghiêm túc, mà điều này sẽ vô hiệu hóa ba mục đích nêu trên đằng sau các báo cáo.

Tuy nhiên chiến lược báo cáo của CitiStat khác biệt rất nhiều so với cơ chế quan liêu thông thường. Báo cáo truyền thống thường là mỗi năm, nửa năm, hoặc nhiều nhất là hàng quý. Báo cáo này thường phải hàng tuần hoặc hàng tháng sau cuối mỗi kỳ báo cáo mới xuất hiện. Và các báo cáo này chứa hàng đống tài liệu, dày đặc đến nỗi chỉ có kẻ ghiền dữ liệu tận tụy nhất mới dám đọc. Ngoài ra, chỉ khối lượng dữ liệu không thôi cũng đã khiến người ta mất khả năng xác định việc thực hiện của cơ quan đã được hoàn thiện hay đã thối lùi. Lý thuyết đằng sau những báo cáo quan liêu truyền thống có thể dựa trên ba mục đích của Downs. Nhưng phương pháp thi hành truyền thống lại phủ định mọi tác động. Một quan chức thuộc Bộ Tài chính Phần Lan báo cáo rằng “Cách thức hoạt động bình thường là họ nhận báo cáo rồi cất lên kệ” (Pollitt, 2006, 34).

Tuy nhiên các báo cáo của CitiStat khác biệt hoàn toàn. Báo cáo có rất thường xuyên: mỗi hai tuần. Chúng chứa dữ liệu rất cập nhật, thường sau thời gian hai tuần kết thúc trong vòng mười ngày trở lại. Chúng bao gồm những so sánh - cả với dữ liệu của các kỳ trước đó lẫn những mục tiêu thực hiện cụ thể. Và rất thiết thân. Giám đốc cơ quan đích thân báo cáo để trả lời những câu hỏi trực tiếp của cấp trên và trước các đồng nhiệm cùng thuộc cấp. Tất cả báo cáo - ở mức độ nào đó - giúp đạt được ba mục đích của Downs. Nhưng cách thức của CitiStat nâng cao tác động của việc báo cáo về mỗi một trong ba mục đích trên.

“Sự cứng nhắc” và “hóa xương” theo Downs là “dễ xảy ra nhất ở những phòng ban không hề nhận được phản hồi” - phản hồi từ những than phiền “to tiếng” của “khách hàng, nhà cung ứng, người quy định, đối thủ cùng đồng minh.” Ngược lại, ông lập luận, “Chu kỳ chai cứng thì ít xảy ra nhất ở những phòng ban chịu sức ép mạnh mẽ và liên tục của những phản hồi như vậy” (1997, 163-164).³⁵

Với CitiStat, mỗi cơ quan nhận được những phản hồi như vậy cứ mỗi hai tuần. Tại các cuộc họp thường kỳ của CitiStat, đội công tác của thị trường có thể chuyển tải phản hồi này thông qua những than phiền - hoặc từ kinh nghiệm riêng của họ hoặc từ những chỉ trích họ nhận được từ báo cáo thực hiện mới nhất. Hơn nữa, tác động của phản hồi này có thể rất đáng kể. Pfeffer tường trình rằng “có bằng chứng ấn tượng cho thấy phản hồi, ngay cả khi không có chuyện đặt mục tiêu đi nữa, cũng có thể tác động đến hành vi (1985, 390; cũng xin xem Seligman và Darley, 1997; Thorndike, 1927).

Lý thuyết F: Trách nhiệm cá nhân được vun bồi thông qua truy cứu trực tiếp

Bằng cách trực tiếp truy cứu các cá nhân về tiến bộ của đơn vị, thị trường và đội công tác của ông có thể xác lập được trong mỗi cá nhân này ý thức *trách nhiệm* cá nhân mà có thể động viên các cơ quan, cá nhân, và các đội để đạt được các mục tiêu thực hiện và phục vụ nhân dân.

Ở Baltimore, CitiStat là tất cả: dữ liệu bất cập thực hiện và dữ liệu tổ chức, các phân tích và các câu chuyện; hội họp và mục tiêu; báo cáo, và phản hồi. Ngoài ra, Thị trường O'Malley còn thực hiện một loạt những bước đi cụ thể và tượng trưng để lên kịch bản cho cam kết của riêng ông đối với một đạo đức phục vụ nhân dân trù tượng và đối với một loạt những mục tiêu thực hiện cụ thể. Tuy nhiên, không một điều nào trên đây có thể bảo đảm rằng bất kỳ cá nhân trong

chính quyền thành phố nào - các giám đốc sở, trưởng phòng cấp trung, hay người lao động tuyến đầu - cảm thấy bất kỳ trách nhiệm cá nhân nào đối với việc đạt được một mục tiêu thực hiện cụ thể hay tuân theo đạo đức phục vụ nhân dân.

Sự thật là lãnh đạo của các cấp chính quyền và cơ quan công nào tìm cách hoàn thiện việc thực hiện đều phải đối mặt với một thách thức. Nếu họ muốn tạo ra một kết quả thật sự nào đó thì họ cần một cơ chế, một quá trình, hoặc một chiến lược để xác lập những cá nhân nào có nghĩa vụ cho những bộ phận cụ thể nào, những thành phần đóng góp cụ thể nào cho những kết quả mà họ tìm cách tạo ra.

Ở Baltimore, việc truy cứu trong một phiên họp của CitiStat xác lập cái nghĩa vụ cá nhân ấy. Bởi vì ở đây những câu hỏi không phải được đưa ra trong một tờ thư ghi nhớ được luân chuyển cho mọi người. Đây cũng không phải là những câu hỏi nêu lên trong một vòng giao tiếp cá nhân thân thiết và riêng tư cho dù đó là thư nhắc nhở hay thư điện tử hay một cuộc điện thoại đi nữa. Tại một phiên họp CitiStat, phó thị trưởng thứ nhất, giám đốc CitiStat, hoặc các thành viên khác trong đội công tác của thị trường đưa ra từng câu hỏi trực tiếp cho một cá nhân cụ thể. Câu hỏi nhắm đúng hướng này xác định rõ rệt ai là người có nghĩa vụ.

Ngoài ra, các câu hỏi này không nhắm trực tiếp đến người đứng đầu cơ quan hiện đang đứng trên bục phát biểu. Trong phòng họp (ngồi dưới hai màn hình, là từ sáu đến một chục thuộc cấp trực tiếp dưới quyền của quan chức đầu ngành kia. Cũng trong phòng họp (ngồi ở hai bên cánh) có thêm từ mười đến hai mươi giám đốc sở. Tại phiên họp cơ quan cách tuần của CitiStat, cơ quan không phải chỉ được đại diện bởi lãnh đạo cao cấp nhất. Có cả hơn hai chục giám đốc khác có mặt trong phòng. Bất kỳ ai cũng có thể được mời lên trả lời câu hỏi.

Ngoài ra, các giám đốc cơ quan khác mà hiện tại đang ở trong phòng thì cũng đã có mặt trong phòng này cách đây hai tuần lễ, cách đây hai tháng, và thường cũng là cách đây hai năm. Đội ngũ của thị trường biết từng tên mỗi người. Đội ngũ của thị trường biết những gì nằm trong phạm vi trách nhiệm của mỗi giám đốc - những tiểu đơn vị, những nhiệm vụ, những chính sách, những chương trình, và những mục tiêu của cá nhân mỗi giám đốc. Đội ngũ của thị trường nhớ rõ những câu hỏi mà họ đã hỏi mỗi cá nhân cách đây hai tuần hoặc cách đây hai tháng (nếu không muốn nói là cách đây hai năm), đã được trả lời thích đáng, và cần tiếp tục trả lời thêm nữa.

Các câu hỏi tại CitiStat khá thẳng thắn - và được hỏi theo hai cách. Mỗi câu hỏi là thẳng thắn theo nghĩa tập trung vào một vấn đề rất hẹp, rất cụ thể. Và mỗi câu hỏi là thẳng thắn ở chỗ nó nhắm thẳng vào một cá nhân cụ thể. Thật sự khi họ yêu cầu một cá nhân trả lời một câu hỏi thì họ có thể yêu cầu cá nhân ấy đứng lên, hoặc thậm chí bước lên bục. Khi đội công tác của thị trường hỏi một câu, thì họ cho mọi người thấy rõ họ biết ai có nghĩa vụ trả lời câu hỏi đó.

Ngoài ra, các quan chức đứng đầu cơ quan thường tạo điều kiện dễ dàng cho quá trình xác định người có nghĩa vụ. Người đứng đầu cơ quan có thể gọi cá nhân này lên bục phát biểu. Thật sự có khi người đứng đầu cơ quan có thể bước qua một bên, để cá nhân này đứng một mình trên bục. Khi làm như vậy thì người đứng đầu cơ quan nêu rõ họ biết ai là người có nghĩa vụ.

Bục phát biểu và cách tiến hành cuộc họp - với những câu hỏi nhắm trực tiếp vào những cá nhân cụ thể - làm cho cái hàm ý trở nên rõ ràng: Người đứng đầu ngành không phải là kẻ duy nhất có nghĩa vụ cho mọi khía cạnh thực hiện của cơ quan. Mọi thành viên trong đội ngũ lãnh đạo của cơ quan cũng có phần trách nhiệm cá nhân - ít nhất là đối với những khía cạnh thực hiện mà đơn vị của người ấy có phần đóng góp. Các cuộc họp cách tuần của CitiStat tập trung chú ý vào nghĩa vụ cụ thể của mỗi cá nhân đối với những khía cạnh cụ thể trong việc thực hiện của cơ quan.

Williams, Harkins, và Latané viết: “Trong nền văn minh phương Tây người ta thường tin rằng sự kiện được xác nhận là nguồn gốc của thành tựu và sai lầm có một tác động rất lớn đến

quá trình thực hiện.” Williams cùng đồng nghiệp tiến hành một số thí nghiệm trong đó chủ thể nghĩ rằng nỗ lực riêng cá nhân họ có thể hoặc không thể được xác nhận. Họ nhận thấy rằng “khi đầu ra của cá nhân luôn luôn được xác nhận (thậm chí giữa cả nhóm) thì người ta trước sau đều vận dụng mức nỗ lực rất cao, còn nếu đầu ra của họ không bao giờ được xác nhận (thậm chí khi chỉ có một mình) thì trước sau mức nỗ lực của họ là rất thấp.” Do đó họ kết luận, “sự xác nhận có vẻ như là một biến số tâm lý quan trọng, khá phức tạp và dường như có những hàm ý lớn lao đối với động lực và thực hiện của con người” (1981, 303, 311; xem thêm Williams và các tác giả khác, 1989).

Chiến lược thực hiện của CitiStat, như đã được thi hành ở Baltimore, công khai và thậm chí trọng tìm cách tạo ra “sự xác nhận” của riêng mỗi giám đốc.

Lý thuyết G: Đánh giá ngầm và công khai của cấp trên, đồng nhiệm, thuộc cấp, và của khách

Bằng cách tạo ra một môi trường trong đó mọi cá nhân có mặt sẽ gián tiếp và có lẽ trực tiếp đánh giá mọi quan chức cơ quan đang có mặt, thị trường và đội công tác của ông có thể động viên các cơ quan, cá nhân, và các đội nhằm đạt được các mục tiêu của họ và phục vụ nhân dân.

Vào mỗi kỳ họp CitiStat thì trong phòng có nhiều thành phần tham dự khác nhau - rất nhiều người. Thường thì thị trường không có mặt ở đó. Tuy vậy, đội công tác của thị trường luôn có mặt đầy đủ lực lượng. Và cả vài chục người nữa của cơ quan. Do đó bất kỳ cá nhân giám đốc nào được hỏi thì phải trả lời trước các cấp trên, đồng nhiệm, và thường là thuộc cấp (cũng như những người khách tất yếu của các cấp chính quyền khác mà giám đốc ấy sẽ không bao giờ gặp lại).

Kết quả là việc thực hiện của bất kỳ cá nhân giám đốc tại cuộc họp không chỉ là đề tài được đánh giá công khai sẽ diễn ra khi phó thị trường hoặc giám đốc CitiStat khen ngợi, vạch lỗi, hoặc chỉ lục vấn câu phúc đáp cùng công việc của giám đốc ấy. Mọi cá nhân được mời lên phát biểu liên tục đều được đánh giá bởi mọi cá nhân khác trong phòng.

Do đó tại mọi cuộc họp của CitiStat, mọi giám đốc của mọi cơ quan và đơn vị đều không chỉ được xác nhận mà thôi. Mọi giám đốc còn được đánh giá bởi mọi người khác trong phòng. Phần lớn những đánh giá này thường không chính thức; không bao giờ những đánh giá này được thốt ra bằng lời với giám đốc liên quan. Nói đúng hơn, phần lớn đánh giá này chỉ ngầm ngầm mà thôi. Con người chúng ta thường khó nín nhịn; chúng ta luôn đánh giá mọi người khác. Sự xác nhận chỉ làm cho đánh giá này dễ dàng hơn. Và chính đánh giá này - cả công khai (như được diễn đạt trong câu hỏi cuối kỳ họp hoặc lời bình phẩm) lẫn ngầm ngầm (được nêu ra bởi những người khác chưa ngủ gục ở trong phòng) - đã tạo ra sự căng thẳng mà nhờ đó CitiStat (giống như Compstat) đã trở nên khét tiếng.

Điều này là hợp lý nếu xét đến khối lượng nghiên cứu cho thấy rằng việc đánh giá có thể nâng cao việc thực hiện rất đáng kể. Thực tế là việc thực hiện được nâng cao này không phụ thuộc vào lý do người ta biết sẽ có việc tiến hành đánh giá chính thức. Đúng ra là tác động này xuất phát từ sự thể hiện năng lực thực hiện của cá nhân liên quan trước mặt mọi người khác, và sự thể hiện này khơi mào tiềm năng để có đánh giá như vậy (Harkins, 1987). Rõ ràng là khi phải đứng lên trả lời các câu hỏi về điều mà ta, hoặc tổ chức của ta, và người trong tổ chức của ta đã làm (và chưa làm) trước mặt nhiều người khác, ngay cả khi đó là những người xa lạ, thì điều đó tạo cơ hội cho mọi người trong phòng đánh giá việc thực hiện của mình.³⁶

Tâm trạng căng thẳng có sau đó - khát vọng được cấp trên, đồng nhiệm, và thuộc cấp (và thậm chí có thể cả người xa lạ) nhìn nhận là có năng lực - có thể động viên để hoàn thiện việc thực hiện. Nhưng căng thẳng quá mức cũng có thể hạn chế việc thực hiện. Mỗi quan hệ này, do Yerkes và Dodson (1908) nêu ra cách đây gần cả thế kỷ, thường được mô tả là “chữ U lộn ngược” (Hannoch và Vitoush, 2004): Khi tình trạng căng thẳng (hoặc kích thích hay kêu gọi) mới đầu gia tăng thì việc thực hiện cũng tăng theo. Nhưng khi căng thẳng tiếp tục gia tăng thì đường cong thực hiện đi theo đường ngang, đạt đỉnh điểm, rồi cuối cùng giảm mạnh. Điều không may là không hề có lý do để tin rằng có tồn tại một đỉnh điểm đơn độc và rõ rệt dành cho tất cả mọi người, mọi nhiệm vụ, hoặc mọi hoàn cảnh như nhau. Kết quả là bất cứ cá nhân giám đốc nào trong nội bộ một cơ quan cũng không thấy rõ những đánh giá có thể tạo ra quá nhiều áp lực để rồi sau đó bắt đầu giảm việc thực hiện. Tuy vậy, trong bất kỳ tổ chức nào mà có quá ít hoặc không hề có áp lực để hoàn thiện việc thực hiện thì một mức gia tăng cường độ căng thẳng có thể đưa mọi người *đi lên* theo đường cong Yerkes-Dodson.

Ngoài ra, những đánh giá cách tuần diễn ra ở phòng họp của CitiStat không chỉ tạo ra căng thẳng mà thôi mà còn đi kèm cả trừng phạt nữa. Hình phạt có thể là một lời quở trách gắt gao, một câu mắng nhẹ nhàng, một câu hỏi thẳng thắn, một thắc mắc tinh tế, hoặc một lời bình phẩm mỉa mai. Có thể bày tỏ bằng lời hoặc chuyển tải trong chất giọng nghiêm khắc và thể hiện qua ngôn ngữ cơ thể. Rất hiếm khi hình phạt là một lời phê bình chính thức bằng văn bản lưu trong hồ sơ của người lao động. Tuy nhiên, O'Reilly và Weitz (1980) lập luận rằng những hình phạt như vậy có thể rất thiết yếu cho nỗ lực của O'Malley nhằm tạo ra trật tự mới của ông; việc áp dụng hình phạt thích hợp có thể được những người lao động (khác) nhận thấy là chính đáng và có khả năng kích thích phát triển những chuẩn mực nhóm cho có năng suất” (1980, 467).

Dĩ nhiên mọi cá nhân giám đốc không chỉ được đánh giá tại các cuộc họp cách tuần tại CitiStat. Mọi giám đốc còn được đồng nghiệp đánh giá từng ngày. Tuy nhiên những đồng nghiệp này có thể áp dụng những tiêu chí đánh giá không giống - sự thật là có khi còn xung khắc nữa - với các tiêu chí được thị trường và đội công tác CitiStat của ông áp dụng. Kết quả là CitiStat sẽ có tác động rất nhỏ đối với người lao động tuyển đầu của thành phố khi họ chẳng bao giờ tham dự các cuộc họp cách tuần của CitiStat *trừ phi* người đứng đầu cơ quan ấy cũng áp dụng tiêu chí của thị trường tại các cuộc họp nội bộ “Stat-cấp-cơ quan.” Nếu tiêu chí của CitiStat - đạt được mục tiêu thực hiện và thi hành đạo đức phục vụ nhân dân - chưa xuyên suốt xuống mọi thành viên của mỗi đội công tác thì quá trình của CitiStat có thể tác động rất ít đến những hoạt động thường ngày.

Nếu CitiStat chẳng là gì ngoài một cuộc họp cách tuần của đội công tác của thị trường, một người đứng đầu cơ quan, cùng hai mươi hoặc hai mươi lăm trưởng đơn vị hàng đầu của cơ quan - nếu CitiStat tạo ra được một hình thức đánh giá việc thực hiện của toàn bộ cơ quan và do đó là đánh giá giám đốc cơ quan và báo cáo trực tiếp của người ấy, nhưng không quan tâm đến một đánh giá (dù công khai hay ngầm ngầm) các đơn vị nhỏ hoặc giám đốc các đơn vị nhỏ ấy, hoặc một đơn vị tuyển đầu hoặc người lao động tuyển đầu - thì không tạo ra được một đánh giá, một kích thích, hoặc căng thẳng giữa các cá nhân đang làm việc thật sự cho thành phố.

Động viên cá nhân để hoàn thiện việc thực hiện

O'Malley đã khơi nguồn được cái bản ngã của đội ngũ người lao động then chốt của ông cùng các giám đốc lãnh đạo cơ quan. Ông đã tuyển chọn họ với một lời hứa rằng họ sẽ được tham gia vào một chuyện rất mới, hấp dẫn, và được biết là một sự đổi mới tiên tiến nhất. Và ông đã trao cho họ cơ hội có được một ý thức thành tựu thật sự mà họ có thể sẽ không cảm nhận được nếu làm việc cho một khu vực chính quyền khác. Để điều hành Baltimore ông đã huy động những người tìm kiếm thách thức và trao điều đó cho họ. Nếu không có chiến lược tuyển chọn này (xin nói thêm lần nữa là có lẽ chỉ ngầm định) thì chắc ông không có những con người có

những cái bản ngã và tài năng rất cần thiết để đáp ứng sáng tạo cho thách thức thực hiện của CitiStat. Downs đã đề nghị “Định luật tiến bộ thông qua chủ nghĩa đế quốc” mà nói đơn giản là “khát vọng làm phong phú sinh ra đổi mới” (1967, 198). Để thành công dưới quyền quản lý của CitiStat thì một giám đốc cơ quan phải sở hữu ít nhất một chút khát vọng tiềm tàng muốn tạo sự phong phú.

Nói cho hết thì những hoàn thiện mà CitiStat tìm kiếm không thể thành tựu được chỉ bằng cách lao động tích cực hơn. Để thật sự hoàn thiện việc thực hiện thì toàn nhân lực của cơ quan sẽ phải làm việc có đầu óc hơn. Và nỗ lực làm việc có đầu óc hơn là một nhiệm vụ gian nan hơn. Nếu ta quyết định làm việc siêng năng tích cực hơn thì phương hướng mong muốn là đã quá rõ ràng: Ta nên tiếp tục làm những gì hiện tại ta đang làm, ngoại trừ ta nên làm nhiều hơn nhanh hơn hoặc cẩn thận hơn hoặc có cường độ hơn. Nhưng bất cứ nỗ lực làm việc có đầu óc hơn nào cũng luôn ẩn chứa sự không chắc chắn: Tiếp cận mới mẽ được đề nghị này có phải là khôn ngoan hơn hay ngu ngốc hơn? Điều đó chẳng có gì là rõ ràng và thật vậy sẽ có vô số ý kiến bàn tán kiểu đề nghị này khôn ngoan hơn, ngu ngốc hơn, hoặc đơn giản là đắt tiền hơn, hoặc vô cùng có hại.

Ngoài ra, còn tồn tại một mâu thuẫn tiềm tàng giữa lao động siêng năng và lao động có đầu óc: Ngài muốn tôi dành thì giờ nghĩ ra cách lao động có đầu óc hơn chứ gì? Nếu vậy thì tôi sẽ có ít thì giờ làm việc siêng năng hơn đấy.” Thật vậy, xu hướng ban đầu có thể là tập trung làm việc siêng năng hơn, nếu chỉ là vì nó có thể cho thấy có hoàn thiện ngay lập tức dù nhỏ nhoi đi nữa. Tuy nhiên sự tập trung thì hành những chiến lược hiện tại có thể kìm giữ không cho người ta nhận thức được những cách làm việc có đầu óc hơn. Nó có thể củng cố cam kết cá nhân đối với tiếp cận hiện có. Và nó có thể củng cố cả những thủ tục thâm niên chính thức và những chuẩn mực phi chính thức mà vốn duy trì tiếp cận hiện có. Ví dụ như Sparrow, Moore, và Kennedy (1990) lập luận rằng các sở cảnh sát thích đo lường việc thực hiện của họ bằng thời gian đáp ứng những cuộc gọi 911 thì cứ nhốt mình trong công nghệ, trong một bộ chiến thuật hoạt động, và trong mô hình tuần tra căn bản khiến họ không thể nào suy nghĩ về những mục đích khác nhau cùng những chiến lược khác nhau.

Downs lập luận rằng trong một hệ thống quan liêu thì tính sáng tạo không phải là tự nhiên mà cũng không phải là tất yếu. Tuy nhiên ông nhận xét: “Nhiều phòng ban đã tỏ ra rất tài trí khi tạo ra nhiều ý tưởng mới cùng những phương pháp mới, và tất cả đều hầu như đang liên tục thay đổi bằng cách áp dụng các ý tưởng mới này. Dù vậy, tính chất gần như lạ lẫm của sự sáng tạo lại có nghĩa là phải cần đến những động lực đặc biệt bên trong một phòng ban để thúc đẩy sự phát sinh, áp dụng, và công nhận những canh tân quan trọng” (1967, 204).

Hai thành phần đầu tiên trong lý thuyết của CitiStat ở thành phố Baltimore được thiết kế để xác lập nhu cầu đổi mới mà sẽ giúp cơ quan đạt được những mục tiêu thực hiện có ý nghĩa và bồi đắp một nền văn hóa phục vụ nhân dân bên trong toàn bộ lực lượng chính quyền thành phố. Năm thành phần còn lại được thiết kế để tạo ra các động lực để thực hiện điều đó. Đằng sau hai thành phần đầu tiên của lý thuyết này là giả định cho rằng chính quyền thành phố Baltimore thật ra là đủ năng lực để hoàn thiện việc thực hiện và phục vụ nhân dân. Còn đằng sau năm thành phần còn lại là giả định cho rằng lãnh đạo thành phố có thể tác động đến hành vi của những người đứng đầu sở ngành, những giám đốc cấp trung, và (có lẽ thậm chí) những người lao động tuyến đầu. Đằng sau mỗi lý thuyết này là giả định cho rằng bên trong văn phòng của thị trưởng tồn tại một kho chiến lược và chiến thuật, những hành động và tín hiệu, những đòn bẩy và công cụ có thể cung cấp những động lực để tạo ra trật tự mới của Martin O'Malley.

Không giống như các mẫu thử nghiệm của tiếp cận Quản lý Công Mới hay Tái tạo Chính quyền, CitiStat không chủ yếu hoặc ngay cả thứ yếu dựa vào những phần thưởng từ bên ngoài. Đúng là văn phòng thị trưởng luôn có những vé dành cho suất cả mùa bóng xem hai đội thể thao chuyên nghiệp của thành phố - đội bóng đá Ravens và đội bóng chày Orioles - và họ dùng các vé

này để tưởng thưởng và công nhận những cá nhân (kể cả những người lao động tuyến đầu) đã làm điều mà họ tin là có ý nghĩa. Nhưng đây chỉ là những chứng nhận giai đoạn, chứ không phải những khoản tiền thưởng to hoặc những lượt tăng lương lớn.

Tuy nhiên động lực của con người không phải được thúc đẩy bởi những phần thưởng bên ngoài (Clark và Wilson, 1961). Và sự thật là nếu thành phố Baltimore toan tính lấy phần thưởng cho năng lực thực hiện làm chiến lược chính để động viên việc thực hiện cho những người lao động tuyến đầu thì ngân sách sẽ nhanh chóng cạn kiệt mất. Baltimore cũng khó nhận thấy nỗ lực trực tiếp để kiểm soát hệ thống quan liêu là hậu quả hơn. Weber nhận xét: “Vấn đề luôn luôn là ai kiểm soát guồng máy quan liêu đang tồn tại.” Sau đó ông quan sát thấy rằng “một kiểm soát như vậy chỉ có thể có ở một mức độ giới hạn đối với những người không phải là chuyên gia kỹ thuật” (1978, 224). Ở trò chơi kiểm soát, những quan chức được bầu lên cùng những nhà chuyên môn tổng quát được bổ nhiệm - Weber gọi họ là “dân tài tử” - không sánh được với những “chuyên gia” quan liêu. Thật vậy, ông viết tiếp: “Nhà quân chủ chuyên chế mất hết quyền bính khi đối diện với tri thức ưu việt của chuyên gia quan liêu” (1946, 232, 234).

Simon (1944, 16; 1997, 2) lập luận rằng bất kỳ “quản lý cấp cao” nào của một tổ chức đều tác động đến “công việc của tổ chức” bằng cách “gây ảnh hưởng” chứ không ‘chỉ đạo’ những “quyết định và hành vi” của “lãnh đạo cấp trung” và “người lao động thừa hành.” CitiStat là chiến lược của O’Malley nhằm tạo ảnh hưởng đối với người lao động của thành phố. Và bởi vì những người lao động này đang hoạt động trong một hệ thống quan liêu điển hình (và do đó theo đúng nghĩa là rất khó tác động), các cuộc họp của CitiStat là rất thường xuyên và có một số rất lớn con người tham gia. Bản thân các cuộc họp không phải là cứu cánh; cũng như không hề sẽ có chuyện tự động đạt được một điều gì đó (như bất kỳ một kẻ chuyên nghiệp nào đã tham dự nhiều cuộc họp sẵn sàng chứng minh cho thấy). Chiến lược CitiStat của O’Malley lợi dụng các cuộc họp này để tạo ảnh hưởng không chỉ đối với hành vi ngắn hạn của người lao động của thành phố mà còn đối với cả thái độ xã hội hóa dài hạn của họ nữa. Các cuộc họp thường xuyên của CitiStat là nỗ lực đang diễn ra của thành phố Baltimore nhằm xã hội hóa những người lao động của thành phố - hoặc ít nhất cũng xã hội hóa những người có mong muốn như vậy.

Chiến lược CitiStat không dựa trên động lực chung chi để thực hiện đến từ bên ngoài cũng không dựa trên việc kiểm soát quan liêu từ trên xuống - mặc dù đối với người ngoại cuộc ghé thăm một cuộc họp của CitiStat thì trông nó rất giống với một hệ thống mệnh lệnh và giám sát thuần túy. Tuy nhiên, khi so với những chuyên gia nhà nghề làm việc trong các cơ quan suốt nhiều thập kỷ thì thị trường cùng đội công tác của ông sự thật vẫn chỉ là những tay tài tử. Tuy vậy bằng cách thi hành năm lý thuyết còn lại, họ có thể tạo ra một số động lực đối với hành vi cơ quan và cá nhân:

- (C) Những mục tiêu thực hiện cụ thể, đầy thách thức, có kết quả, xác lập một lộ trình dẫn đến mục đích, một chỉ dấu rõ rệt mang tín hiệu sẽ đạt được thành công đáng kể.
- (D) Những tín hiệu cam kết của thị trường cho thấy toàn bộ nhiệm vụ này là nghiêm túc và rất quan trọng.
- (E) Chế độ báo cáo thường xuyên cung cấp phản hồi cần thiết để phán đoán đã tiến gần đến mục đích bao nhiêu.
- (F) Những câu hỏi tạo ra nghĩa vụ cá nhân không chỉ xác lập được nghĩa vụ tiềm tàng của một cá nhân đối với thất bại nhưng đồng thời cũng chính là hy vọng để đạt được thành công đầy ý nghĩa.
- (G) Đánh giá công khai hoặc ngầm ngấm của mọi người tại cuộc họp bảo đảm rằng thành công này (hay bất kỳ thất bại nào) sẽ được nhiều cá nhân thừa nhận - mà chủ yếu là những đồng nhiệm.

Với mức độ mà tổ chức CitiStat của thành phố Baltimore có thể thay đổi hành vi của người lao động của thành phố, làm giảm những bất cập thực hiện trong các cơ quan cá nhân, và tạo ra đạo đức phục vụ nhân dân thật sự và hoạt động tốt, tất cả đều sẽ phụ thuộc vào hiệu quả của năm chiến lược động viên nêu trên.

Ghi chú

¹ Machiavelli (1984[1532], 21).

² Ở ngay câu đầu tiên này, thì tôi đã công khai chọn một quan điểm dựa trên lý thuyết và tổ chức và qua đó để phân tích CitiStat. Pfeffer đề nghị có ba tầm nhìn để từ đó xem xét hành động tổ chức; một học giả có thể nghĩ một hành động như vậy là (1) có mục đích, (2) “bị hạn chế bởi yếu tố bên ngoài hoặc được quyết định bởi hoàn cảnh,” hay (3) “phát sinh” mà không hề có lý do (1985, 383-386). Tôi có thể khước từ khả năng thứ ba này, nếu như vì O’Malley công khai và nhất quán về lý luận này ngay từ ban đầu.

Tuy nhiên người ta có thể lập luận rằng quyết định tập trung vào việc thực hiện dựa trên kết quả của O’Malley được thúc đẩy bởi những mục đích vì chức vụ thị trưởng của ông hơn là bởi những thế lực bên ngoài như áp lực của thành phần ưu tú chính trị của thành phố Baltimore chẳng hạn. Sự thật là hai tổ chức kinh doanh chủ lực của Baltimore - là Ủy ban Baltimore lớn và Hội nghị bàn tròn của các Chủ tịch (2000) - đã thúc đẩy thị trưởng mới “xác lập tính trách nhiệm là ưu tiên bằng cách đặt ra những mục đích định lượng và thường xuyên đo lường việc thực hiện.” Tuy vậy một năm sau khi được bầu làm thị trưởng thì chính O’Malley (1999) yêu cầu có nghiên cứu về “tính kinh tế và hiệu suất này” gồm luôn những đề nghị “mà có thể thi hành để cung cấp một cách thức tốt hơn để cung cấp dịch vụ của chính quyền.” Như vậy tức là O’Malley không hề bị sức ép của thế lực bên ngoài mà thật ra lại thúc đẩy các thế lực ấy để động viên ông làm những chuyện mà dù sao ông cũng đã rất muốn làm.

Cuối cùng cho dù các quyết định tổ chức nguyên thủy của O’Malley được thúc đẩy bởi mục đích, nhưng cũng rất có thể đã bị thúc đẩy bởi một mục đích căn bản chứ không phải là một khát vọng hoàn thiện việc thực hiện ở các cơ quan thành phố. Nói cho cùng thì O’Malley đã và đang là một nhà chính trị. Khi ông chạy đua vào chức thị trưởng thì ông đã được bầu vào hội đồng thành phố. Và vào năm 2006, ông ra tranh cử chức Thống đốc bang Maryland. Ông rất có thể đã bị thúc đẩy chủ yếu bởi một động lực chính trị - để được bầu vào một chức vụ công cao hơn nữa. Tuy nhiên nếu như O’Malley có khát vọng chính trị rõ rệt đi nữa thì chắc ông đã chọn một chiến lược tổ chức khác cho Baltimore rồi - và là một chiến lược mà có ít rủi ro chính trị cùng rủi ro tổ chức hơn. Tuy nhiên dưới sự lãnh đạo của O’Malley thì Baltimore đã trở thành khu vực chính trị đầu tiên áp dụng chiến lược quản lý của Compstat đối với mọi đơn vị trực thuộc. Điều này không hề giải thích có một quyết định bị gò ép bởi yếu tố bên ngoài hay bị hoàn cảnh thúc ép.

³ Ở đây tôi dùng định nghĩa của Anthony Downs dùng cho cả hai từ “bureau” (trước đây gọi là bureaucracy) và một (kẻ) “bureaucrat.” Một hệ thống quan liêu (“bureau”/“bureaucracy”) có bốn đặc điểm: (1) “có quy mô lớn”; (2) “đại bộ phận thành viên trong tổ chức đó là người lao động làm việc toàn thời gian lệ thuộc vào nghề nghiệp của họ trong tổ chức để kiếm thu nhập”; (3) những người lao động này được tuyển dụng, được lưu dụng, và được thăng chức dựa trên “một loại đánh giá nào đó” năng lực thực hiện trong quá khứ và tương lai, chứ không phải đặc điểm cá nhân (tín ngưỡng, quan hệ chính trị ...) hay bầu cử; và (4) “một bộ phận lớn của đầu ra thì không được đánh giá dù trực tiếp hay gián tiếp ở bất cứ thị trường nào bên ngoài tổ chức của họ. Một “bureaucrat” (viên chức quan liêu) là một người có nghề nghiệp bao trùm hết bốn đặc điểm trên (1967, 24-26).

Theo định nghĩa này thì hầu hết mọi người được thành phố như Baltimore tuyển dụng đều là viên chức quan liêu làm việc trong một hệ thống quan liêu. Các ngoại lệ là thị trưởng, các ủy viên hội đồng thành phố, và có lẽ một số cố vấn chính trị của mấy quan chức được bầu lên này. Sự thật theo định nghĩa này thì ngay cả thành viên CitiStat của thị trưởng O’Malley đều là “quan liêu” vì họ được tuyển chọn, lưu dụng, và thăng chức hầu như hoàn toàn nhờ vào năng lực thực hiện. Ngay cả Michael Enright, phó thị trưởng đầu tiên của O’Malley và là bạn học từ thời trung học, theo định nghĩa của Downs cũng là một giới chức quan liêu; bởi vì nếu ông ta không thực hiện đúng như thị trưởng mong đợi thì sẽ bị bố trí một

công việc khác mà ở đó năng lực thực hiện của ông ít nhất vẫn còn phù hợp (trong trường hợp này thì ông vẫn là một viên chức “quan liêu” theo định nghĩa của Downs) hoặc năng lực thực hiện của ông không còn phù hợp với công việc (trong trường hợp này thì ông không còn là “quan liêu” nữa).

- ⁴ Đúng thế. Trong một khảo sát nghiên cứu về hành vi tổ chức, Rousseau nhận thấy “một kỷ nguyên mới có những hình thức tổ chức ngoại biên linh động” và một “vai trò cấp bậc yếu hơn” (1997, 516 & 519). Tuy nhiên bà tập trung hầu như hoàn toàn vào các công ty kinh doanh. Và mặc dù các công ty như vậy phải đối xử với người khác (chủ yếu là với người lao động và khách hàng) một cách công bằng, nhưng đây là một ràng buộc chứ không phải là mục đích. Tuy nhiên trong chính quyền thì đối xử với người khác (người lao động và người dân) một cách công bằng là một giá trị căn bản rất quan trọng. Và để bảo đảm người dân được đối xử công bằng, các cơ quan công quyền áp dụng ngày càng nhiều luật lệ rất chi tiết và dựa nhiều hơn vào hệ thống các cấp để bảo đảm những luật lệ ấy được tuân thủ.
- ⁵ Dĩ nhiên ngày nay “hồ sơ” được lưu trữ trên máy chủ chứ không còn đựng trong tủ hồ sơ nữa, và lộ trình giấy tờ đã trở thành lộ trình các hạt điện tử.
- ⁶ Weber kết luận rằng “tốc độ” là một đặc điểm của hệ thống quan liêu chỉ là vì căn bản so sánh của ông là “các hình thức quản trị từ chương, có tôn ti, và lệch lạc” của các thể kỷ trước (1946, 214). Ngày nay cả người dân và quan chức hành pháp cao cấp nghĩ những tổ chức quan liêu là “chậm chạp” vì họ so sánh các tổ chức này với các công ty kinh doanh và các mạng lưới tự do (mặc dù các tổ chức quan liêu trong công ty cũng có thể rất chậm).
- ⁷ Dĩ nhiên các đội vệ sinh cũng chịu những chuẩn mực phi chính thức mà người lao động của sở này đã đặt ra qua nhiều thập niên.
- ⁸ Nghiên cứu ban đầu cho ra khái niệm tâm lý xã hội “mơ hồ về nghĩa vụ” (Darley và Latané 1968; Latané & Darley, 1970) có nguồn gốc từ chuyện 38 người bàng quan đã không giúp gì cho Kitty Genovese khi cô bị tấn công và bị giết vào một đêm khuya năm 1964 trên phố của khu vực Queens. Latané và Darley nêu giả thuyết nếu mỗi người trong số 38 người kia nghĩ lúc ấy không còn ai khác trên phố thì chắc đã ra tay cứu giúp theo một cách thức nào đó. Hai ông và những người khác đã tiến hành một loạt các thí nghiệm để kiểm nghiệm và chứng minh giả thuyết này.
- Mặc dù khái niệm “mơ hồ về nghĩa vụ” này ban đầu (và chủ yếu) được dùng để giải thích người ta có cứu giúp nhau trong trường hợp khẩn cấp hay không, nhưng từ đó đến nay đã được áp dụng cho một số tình huống khác trong đó người ta có thể hoặc không có thể quyết định nỗ lực đóng góp để giải quyết một vấn đề nào đó. Ví dụ Yechiam và Barron (2003) kết luận rằng khái niệm này cũng được áp dụng vào tình huống người ta có đáp ứng với những lời kêu gọi hỗ trợ hoặc tư vấn trực tuyến hay không. Latané, Williams, và Harkins (1979) thí nghiệm với nỗ lực tập thể trong các tình huống không khẩn cấp rồi khảo sát các nghiên cứu khác và nhận ra hành vi tương tự. Họ đưa ý kiến rằng “Nếu một người thành viên của một nhóm là mục tiêu của các thể lực xã hội đến từ bên ngoài nhóm, thì tác động của các thể lực này trên một người bất kỳ trong nhóm sẽ giảm đi theo tỷ lệ nghịch với quy mô sức mạnh, kịp thời, và số lượng của thành viên của nhóm” (1979, 823).
- ⁹ Dĩ nhiên chính quyền có thể đối xử người dân vừa công bằng (nghĩa là bình đẳng) và bất công. Tất cả mọi người - chứ không phải một số mà thôi - vẫn có thể nhận được thái độ phục vụ giống hệt nhau.
- ¹⁰ Để xem bài thảo luận về tầm quan trọng của luật lệ trong một hệ thống quan liêu xin đọc Downs (1967, 59-61); Kelman (2005, chương 2, 10-36); Weber (1946, 216-221); Wilson (1989, đặc biệt chương 18, 333-345).
- ¹¹ Tuân thủ luật lệ có thể là một đo lường thành công cho dù những luật lệ này không do hành pháp ban hành hoặc do một cơ quan ra quy định trên toàn khu vực công bố nhưng lại được hình thành trong nội bộ để đáp ứng không phải với áp lực bên ngoài mà chỉ đơn giản là do thói quen và tiện nghi phát sinh từ tình trạng lệ thuộc luật lệ phản ánh văn hóa tổ chức và chuẩn mực tổ chức. Ví dụ như Kelman (1990, 25) tường trình là “luôn thấy ngạc nhiên [bởi] biết bao nhiêu tập quán mua sắm phổ biến không do những quy định về mua sắm có hiệu lực trong toàn khu vực chỉ đạo, mà lại xuất phát từ một loại văn hóa mua sắm đã phát triển trong những văn phòng làm hợp đồng [bên trong các cơ quan cá nhân].”
- ¹² Rousseau lập lại thách thức thay đổi tổ chức này:

Công lý về phân phối, sự công bằng nhận thấy ở kết quả đạt được, là một trọng tâm đặc biệt vì nếu đi chệch khỏi hiện trạng hình thành nên sự thay đổi thì điều đó thường được xem là những mất mát. Còn lợi ích có được từ sự thay đổi có thể mất khá nhiều thời gian mới hiện thực hóa, đặc biệt khi cần phải làm chủ được một hình thức tổ chức cạnh tranh triệt để (1997, 533).

Để xem xét chi tiết và có tính hiện đại hơn quan điểm của Machiavelli, xin xem Novelli, Kirkman, và Shapiro (1995).

¹³ Mặc dù bang Maryland cũng có quận Baltimore là khu vực bao quanh trọn vẹn thành phố Baltimore nhưng quận Baltimore không cung cấp dịch vụ bên trong thành phố. Nói đúng hơn, thành phố Baltimore cũng hoạt động giống như một quận - cung cấp dịch vụ mà một quận cung cấp như phần còn lại của Maryland. Nói ví dụ, thành phố Baltimore có sở Y tế, mà không một thành phố nào trong bang Maryland có cả - và nói chung điều này là không phổ biến trong các thành phố Mỹ (ngoại trừ các thành phố ví dụ như Chicago và New York, mà cả hai thành phố này cũng đồng thời là quận). Kết quả là thành phố Baltimore cung cấp nhiều dịch vụ hơn mong đợi ở một thành phố điển hình của Mỹ.

¹⁴ Weber ghi nhận điều này chỉ trong phần chú thích mà thôi: “Ở đây chúng ta không thể thảo luận hết chi tiết cách thức mà bộ máy quan liêu có thể, và trên thực tế thì đúng là đã, tạo ra những chướng ngại đối với sự thi hành công việc theo một cách chỉ phù hợp với trường hợp đơn lẻ” (1946, 215). Để có thêm một bảng phân tích chi tiết về tình trạng nan giải của luật lệ, xin xem Olsen (2006, 8-12) và Dimock (1944, 199).

¹⁵ Ngoài ra, cứ cho rằng Ouchi và Johnson nhận thấy các tổ chức loại Z có xu hướng tiến hóa khi tỷ lệ thất nghiệp do luân chuyển của người lao động là thấp, thì có thể tận dụng một chiến lược xã hội hóa trong chính quyền để đạt được cả những mục tiêu cụ thể lẫn sự phục vụ người dân nói chung. Tuy nhiên Ouchi và Johnson cũng nhận xét rằng các tổ chức loại Z có áp dụng đồng hóa hành vi và xã hội hóa thì có đặc điểm là có những “lộ trình nghề nghiệp không chuyên biệt,” “đánh giá và thăng chức không thường xuyên,” “đánh giá người lao động ngấm ngấm chứ không chính thức,” và “làm quyết định tập thể” (1978, 294) - là những phẩm chất không phổ biến lắm đối với những cơ quan thành phố quan liêu.

¹⁶ Một ví dụ kinh điển của mâu thuẫn loại này được nhìn thấy ở tổng đài điện thoại. Mỗi người lao động trực máy được đo lường bằng thời lượng của mỗi cuộc gọi và tính chính xác của dịch vụ (“cuộc gọi này có thể được theo dõi ...”). Điều này khuyến khích người lao động có tác phong nhanh nhẹn và máy móc - chính xác nhưng cộc lốc. Nhưng công ty (hoặc cơ quan) cũng muốn người lao động trực máy giúp xử lý vấn đề thật sự của khách hàng (hoặc người dân) - chứ không chỉ xử lý vấn đề được người đó nói ra. Điều này cho thấy rằng bất cứ khi nào giọng nói hoặc ngôn ngữ của khách hàng (hoặc người dân) có dấu hiệu lo âu sâu sắc hơn thì người lao động nên dành thêm thời gian để hiểu vấn đề căn bản là gì.

Armistead và các tác giả khác (2002, 246) nghĩ điều này chính là “những nguyên tắc mâu thuẫn của quá trình tiêu chuẩn hóa quá trình so với quá trình chế tạo sản phẩm theo yêu cầu.” Gilmore (2001, 153) mô tả mâu thuẫn này là mâu thuẫn giữa “phương thức sản xuất dây chuyền” và “phương thức trao quyền” và xem xét những điểm lợi thế và điểm bất lợi của mỗi phương thức. Houlihan (2001 220,212) chú ý đến “bản chất mơ hồ và mâu thuẫn của các mục tiêu của tổng đài điện thoại” nhận xét rằng tại một tổng đài điện thoại, “môi trường nhiệm vụ ... đúng là cần thiết có những mục tiêu mâu thuẫn,” và kết luận rằng “chất lượng và số lượng không phải là những ưu tiên dễ dàng hòa giải, và sản phẩm cùng quá trình được tiêu chuẩn hóa đối mặt với nhu cầu cá nhân hóa cũng ở trong tình trạng tương tự.”

¹⁷ Xin truy cập địa chỉ sau để lấy danh sách báo cáo cung cấp những dữ liệu như vậy:

<http://www.baltimorecity.gov/news/citistat/Reports/>

¹⁸ Talbot cũng nhận xét rằng “việc thực hiện trong chính quyền” có thể mang ý nghĩa là thực hiện của tổ chức, thực hiện của chính sách hoặc chương trình, hoặc thực hiện của cá nhân công chức (2005, 494). Ở thành phố Baltimore thì thực hiện có nghĩa là hoàn thiện việc thực hiện những tổ chức cụ thể (các sở và phòng ban của thành phố) để đạt được những mục tiêu thực hiện cụ thể và tuân thủ đạo đức phục vụ nhân dân.

¹⁹ Khi O'Malley trở thành thị trưởng thành phố thì Baltimore ở một vài chỉ số then chốt thì thua xa các thành phố khác ở miền đông bắc Hoa Kỳ có cùng quy mô. So với Boston, Cleveland, Detroit,

Philadelphia, và Washington, thì Baltimore có tỷ lệ nhà ở bị bỏ hoang cao nhất, tỷ lệ người lớn (25 tuổi trở lên) có bằng tú tài thấp nhất, và tuổi thọ dự kiến khi sinh cũng thấp nhất. Tỷ lệ gia đình ở Baltimore sống dưới lằn ranh nghèo thì thấp hơn Cleveland và Detroit, nhưng cao hơn những thành phố khác.

So sánh vài thành phố ở vùng đông bắc Hoa Kỳ năm 2000							
Thành phố	Dân số			Đơn vị nhà bỏ hoang	Gia đình dưới mức nghèo	Bằng tú tài hoặc cao hơn	Tuổi thọ dự kiến khi chào đời trong năm 1999 tính theo năm
	Tổng	Xếp hạng	Biến động từ 1990				
Baltimore	651.154	17	- 11,5%	14,1%	18,8%	68,4%	68,6
Boston	589.141	20	+ 2,6	4,9%	15,3%	78,9%	76,5
Cleveland	478.403	33	- 5,4%	11,7%	22,9%	69,0%	76,0
Detroit	951.270	10	- 7,5%	10,3%	21,7%	69,6%	73,4
Philadelphia	1.517.550	5	- 4,3%	10,9%	18,4%	71,2%	72,3
Washington	572,059	21	- 5,7%	9,6%	16,7%	77,8%	72,0

Nguồn: Cục Điều tra Dân số Hoa Kỳ

Murray và các tác giả khác (2006), Tập hợp Dữ liệu S1, “Tuổi thọ dự kiến lúc sinh tính theo đơn vị hạt.”

Dữ liệu tuổi thọ dự kiến là tính theo đơn vị hạt. Các thành phố Baltimore, Philadelphia, và Washington cũng là các hạt. Dữ liệu dành cho ba thành phố kia là dành cho các hạt có chứa ba thành phố nói trên (mặc dù các thành phố này lại áp đảo các hạt chứa chúng); Boston thì ở Hạt Suffolk, Cleveland thì ở Hạt Cuyahoga, còn Detroit thì ở Hạt Wayne.

²⁰ Wilson định nghĩa “một tổ chức sản xuất” là một đơn vị “trong đó có thể quan sát thấy cả ‘đầu ra’ lẫn ‘kết quả’.” Nhưng Wilson dùng từ “đầu ra” và “kết quả” khác với cách tôi hoặc Talbot cùng những người khác dùng.

Tôi định nghĩa “đầu ra” là những điều xảy ra dọc theo chuỗi giá trị tại ranh giới của tổ chức; đây là các kết quả mà chính quyền thật sự sản xuất ra và trực tiếp kiểm soát, ví dụ như lắp ổ gà hoặc cắt tia cây cối. Tôi định nghĩa “kết quả” là một biến số xã hội bên ngoài tổ chức trên chuỗi giá trị - kết quả mà chính quyền cùng nhiều thể lực xã hội khác chỉ có ảnh hưởng gián tiếp mà thôi, như giao thông tốt hơn hoặc một thành phố đẹp đẽ hơn. Dĩ nhiên sự khác nhau giữa đầu ra và kết quả không phải lúc nào cũng rõ ràng, nếu chỉ vì ranh giới trách nhiệm của chính quyền thì không luôn luôn rõ ràng.

Đối với Wilson, “đầu ra nhìn thấy được” là “những hoạt động của các kiểm toán viên [IRS: Bộ Ngân khố], của người lao động lọc thư [USPS: Bưu điện Hoa Kỳ], cùng người lao động xử lý hồ sơ [Cục Quản lý An sinh Xã hội].” Các “kết quả nhìn thấy được” tương ứng là “thuế thu được, thư giao tận nơi, [và] ngân phiếu có người nhận.” Wilson viết: “Với một cơ quan quản lý xe có động cơ thì đầu ra là “người lao động làm việc” và kết quả là “bằng lái có người nhận” (1989, 159 & 160). Tuy vậy, cứ cho là lý luận phía sau việc chính quyền cấp bằng lái cho cá nhân người lái xe và cá nhân xe cộ là nhằm cải thiện an toàn đường bộ thì tôi nghĩ “kết quả” dành cho cơ quan quản lý xe có động cơ là được đo bằng số lượng tai nạn, thương tật, và tử vong.

Như vậy, giống như tôi, Talbot, và (theo tôi nghĩ) phần lớn học giả đều sử dụng thì cụm từ của Wilson “tổ chức sản xuất” là một cụm từ trong đó vừa quan sát thấy được (1) “các hoạt động bên trong” và (2) đầu ra sản xuất. Theo định nghĩa này thì phần lớn sở ngành trong phần lớn thành phố rơi vào phạm trù của một “tổ chức sản xuất.”

²¹ Khi O’Malley cùng đội công tác của ông nhậm chức, sự thật họ nhận thấy có vẻ như những người lao động của thành phố có hành vi “né tránh.” Một người lao động của thành phố lúc ấy đang nướng thịt trên khuôn viên tài sản thành phố bằng thì giờ của thành phố.

²² Sự thật O'Malley có thể dễ dàng lập luận rằng một tiền đề cần thiết để cho ra kết quả cải thiện chính là sản xuất những đầu ra tốt hơn - rằng để tạo ra được giá trị công vào năm 2000, thứ giá trị mà công dân thành phố cần, thì Baltimore cần thực hiện công việc tạo ra các dịch vụ thành phố căn bản tốt hơn nữa.

Điều này cho thấy rằng nếu lựa chọn vĩ mô của O'Malley cho một chiến lược quản trị không bị yếu tố bên ngoài gò ép cũng như không bị hoàn cảnh chi phối (Pfeffer 1985, 384) thì trọng tâm hoạt động của chiến lược này chắc chắn vẫn bị ảnh hưởng bởi hoàn cảnh bên ngoài mà thị trường mới phải đối mặt.

²³ Talbot viết: “Điều thể hiện rõ nhất ở kho tài liệu về chính sách và người thi hành, và thậm chí cả về học thuật, là sự thiếu vắng sự biện minh lý thuyết dành cho các mô hình thực hiện được đưa ra (2005, 508). Bấy lý thuyết đã nêu ở trên không phải mô tả sự biện minh lý thuyết nguyên thủy được áp dụng bởi những người tạo ra CitiStat mà là một nỗ lực để nêu lên (công nhận có những điều chúng ta đã biết về hành vi con người trong tổ chức) tại sao những khía cạnh cụ thể của CitiStat ở Baltimore lại có thể tạo ra (hoặc ít nhất là bồi đắp) sự hoàn thiện việc thực hiện tổ chức.

²⁴ Tôi cũng rất có thể gom hai lý thuyết đầu tiên (A và B) và năm lý thuyết còn lại (C, D, E, F, và G) thành còn hai lý thuyết mà thôi: Lý thuyết I và Lý thuyết M. Áp dụng mô hình này, thì Lý thuyết I sẽ liên quan đến những tiếp cận được dùng để xác định và chuyển tải những Cải thiện cần làm và sẽ chứa hai lý thuyết con: I1 và I2. Và Lý thuyết M sẽ liên quan đến các chiến lược động viên được dùng để đạt được những cải thiện này và sẽ chứa năm lý thuyết con: M1, M2, M3, M4, và M5.

Tuy nhiên vì tôi muốn nhấn mạnh đến những đóng góp động lực độc lập (nếu có quan hệ giữa chúng) vào mục tiêu, cam kết, tường trình và phản hồi, trách nhiệm cá nhân, và đánh giá, nên tôi đã chọn cách gán cho những điều này là năm lý thuyết khác nhau.

²⁵ Xin chú ý rằng bảy lý thuyết này không hề độc lập với nhau. Chúng ta không cần phải quyết định lý thuyết nào ta cho là thật sự nổi kết nguyên nhân với kết quả. Nói đúng ra, cả năm lý thuyết này đều củng cố cho nhau.

²⁶ Phải chăng sự thiếu tương quan giữa các chỉ dấu của thực hiện tổ chức đã được phản ánh bởi một sự thiếu tương quan tương tự giữa các chỉ dấu của thực hiện cá nhân. Seashore, Indik, và Georgopolous (1960) tường trình là có thiếu tương quan, trong khi Viswesvaran, Schmidt, và Ones (2005) tìm thấy được điều mà họ gọi là “yếu tố tổng quát” trong việc đánh giá mức thực hiện công việc cá nhân.

²⁷ Blau (1963, 6) đưa ra một quan điểm hơi khác: “Dữ liệu tự nó chẳng nói lên được điều gì mà chỉ trả lời những câu hỏi do nhà điều tra đặt ra mà thôi.”

Và nếu câu trả lời chưa đầy đủ thì có lẽ đó là vì câu hỏi cũng chưa đầy đủ. Một công chức ở Thụy Điển nhận xét: “Có lẽ chúng ta đã hỏi một câu sai, vì mặc dù chúng ta nhận được quá nhiều câu trả lời nhưng chúng ta vẫn không nhận được câu trả lời chúng ta cần - câu trả lời mà cho chúng ta biết về các kết quả” (Pollitt trích dẫn, 2006, 34).

Dù sao thì bản thân câu hỏi có thể ngầm chỉ ra mô hình cần được áp dụng để xác định một câu trả lời. Hoặc người trả lời có thể cần chọn lọc một mô hình. Trong cả hai trường hợp thì dữ liệu chưa thể trả lời được câu hỏi nào cho đến khi có người xác lập (hoặc ngầm ngầm hoặc công khai) mô hình ấy để tạo ra câu trả lời.

Đĩ nhiên mô hình ta chọn tác động đến những kết luận mà ta có thể đạt được - và cũng lấy từ chính những dữ liệu ấy. Có thể xem Etheredge (1976) làm ví dụ.

²⁸ Downs (1967, 191) nhấn mạnh rằng một giám đốc và cấp trên của họ, những đối thủ trong nội bộ, những khách hàng, cùng những người khác “tất cả đều thường có vô số ý kiến khác nhau về yếu tố hình thành nên một thực hiện đúng như ‘mong muốn’.”

²⁹ Giờ phụ trội có vẻ như không phải là một đề tài thực hiện lớn. Tuy nhiên tôi đã ngạc nhiên khi thấy nhiều chính quyền nhìn nhận rằng họ đang gặp rắc rối về giờ phụ trội. Có lẽ họ đã “học” được điều này ở Baltimore. Nhưng cứ cho là việc thu thập và rồi phân tích dữ liệu giờ phụ trội ra thành nhiều thành phần gọi mở có dễ dàng đi chăng nữa thì tôi vẫn ngờ rằng vấn đề đó chưa chắc là có thật hoặc tồn tại dai dẳng. Dù gì thì giờ phụ trội vẫn là một công cụ quan trọng đối với một giám đốc cơ quan phụ thuộc hoặc một trưởng phòng tuyển đầu. Nếu một người lao động gọi điện đến báo bị bệnh, nếu có quá nhiều người lao động muốn nghỉ phép một ngày mà lại nhằm hết vào thứ Sáu, hoặc nếu có trường hợp khẩn

cấp xảy ra, thì giám đốc hoặc trưởng phòng thấy ngay giờ phụ trội là một cách đơn giản để giải quyết vấn đề. Ngoài ra, cho dù các cá nhân này thâm lạm quỹ giờ phụ trội (nếu giờ phụ trội lại được đưa vào quỹ ở cấp của họ), thì họ cũng khó bị trừng trị nghiêm khắc - ít nhất cũng không nghiêm khắc bằng khi họ không lấp được khoảng trống hoạt động do một người lao động vắng mặt hoặc một khủng hoảng nghiêm trọng tạo ra.

³⁰ <http://www.ci.baltimore.md.us/news/citistat/gbacitistat.html> (nhuận san 30/11/2004).

³¹ Tôi đang giả định ở đây rằng thực hiện tập thể là “gia tổ” - một chức năng của thực hiện cá nhân của mọi thành viên của một nhóm. Điều này có nghĩa là: thực hiện của một nhóm không chỉ là thực hiện của người thực hiện giỏi nhất (“tách riêng”) hoặc thực hiện của người dở nhất (“gộp chung”) mà theo cách nào đó phụ thuộc vào thực hiện của mọi thành viên của nhóm, mặc dù các đội tử được dùng để kết hợp điểm số của các cá nhân này không nhất thiết chỉ là toán cộng (với các trọng số bằng nhau). Xem Steiner (1996).

³² Có điều không may là phần lớn nghiên cứu tâm lý cá nhân và xã hội được dựa trên những thí nghiệm trong phòng với những sinh viên đại học. Và đối với các thí nghiệm này thì kết quả của thực hiện cá nhân thì hầu như luôn luôn không đáng kể. Ngoại trừ khi các chủ thể sinh viên bị lừa - khi nhiệm vụ chính thức giao cho họ không phải là hành vi đang được xem xét (Darley và Latané 1968; Latané và Darley, 1968) - thì các nhiệm vụ hình như mang lại ít kết quả hơn cho các chủ thể (hoặc cho bất kỳ ai khác) so với những bài kiểm tra họ làm trong một khóa học bình thường. Grant (sắp xuất bản, 2007) là một ngoại lệ.

³³ Trong bảng đánh giá quan tâm của các thị trưởng vùng trung tây đối với đo lường việc thực hiện, Ho nhận xét “các thị trưởng của thành phố lớn hơn thường ít có khả năng lấy sáng kiến riêng của mình để tiến hành cải cách việc quản lý việc thực hiện” (2006, 224). Tuy nhiên ở thành phố Baltimore, là một thành phố lớn hơn so với tất cả các thành phố mà Ho đã khảo sát, thì thị trưởng đã lấy đo lường việc thực hiện - và quản lý việc thực hiện - làm sáng kiến cá nhân.

³⁴ Downs quan sát thấy rằng việc tạo ra “một cơ quan theo dõi riêng” (mà văn phòng CitiStat của thị trưởng chính là một) “có xu hướng làm gia tăng sự xơ cứng ở văn phòng hoạt động.” Ông gợi ý điều này là đúng bởi vì (a) cơ quan theo dõi “áp đặt thêm nhiều quy định càng phức tạp hơn và càng hạn chế nhiều hơn,” (b) cơ quan hoạt động phải dành ra “thêm càng nhiều nguồn lực để thỏa mãn nhu cầu ngày càng tăng của những bộ phận theo dõi yêu cầu thông tin và báo cáo bằng văn bản,” và (c) cơ quan hoạt động cũng “có xu hướng dành ra nhiều nguồn lực hơn để nghĩ ra những cách thức để tránh né hoặc đối phó với những quy định bổ sung của bộ phận theo dõi” (1967, 158-159). Đối với một cơ quan theo dõi như CitiStat thì hành vi đầu tiên trong ba hành vi kể trên là không đúng - hoặc không hoàn toàn đúng. Đơn vị CitiStat không hề áp đặt quy định, mặc dù họ có áp đặt những mục tiêu, mà theo thời gian thì chắc chắn trở thành “ngày càng phức tạp hơn và ngày càng siết chặt hơn” hoặc yêu cầu cao hơn. Lập luận thứ hai của Downs quả có đúng với Baltimore; lãnh đạo của cơ quan hoạt động không chỉ phải đền bù những kỳ họp cách tuần của CitiStat mà còn phải dành thời gian cùng những nguồn lực khác để chuẩn bị cho các kỳ họp này. Tuy nhiên theo thời gian thì lãnh đạo thành phố đã cố cắt giảm được đáng kể nỗ lực mà các giám đốc cao cấp của các cơ quan hoạt động dành cho những chiến thuật tránh né, cho dù bằng cách thay thế những người đứng đầu cơ quan chống lại CitiStat. Nhưng họ lại không có được mức thành công tương tự khi cắt giảm hành vi tránh né của người lao động tuyển đầu cùng trưởng phòng của những người này.

³⁵ Downs đề nghị hai cách thức mà tổ chức có thể phá vỡ tình trạng xơ cứng: bằng cách tạo ra một tổ chức mới nhằm đối phó với một “nhiệm vụ khẩn cấp” phức tạp và mới mẻ; hoặc bằng cách tái tổ chức (1967, 160-161 & 165-166). Nhưng những nhiệm vụ tiến hành bởi một thành phố có tuổi đến vài thế kỷ như Baltimore khó có thể gọi là mới; họ hầu như không yêu cầu hoặc thậm chí đề nghị nhu cầu tạo ra một cơ quan “đột phá.” Và cách thức thứ hai của Downs để giúp thành phố rũ bỏ các cơ quan xơ cứng - thông qua tái tổ chức - lại có những bất lợi riêng của nó mà ai cũng biết.

³⁶ Có điều không may là tiềm năng đánh giá này có thể có những tác động mâu thuẫn. Nó có thể tạo điều kiện dễ dàng cho việc thực hiện những nhiệm vụ đơn giản hoặc đã rành rẽ. Nhưng nó có thể gây cản trở việc thực hiện những nhiệm vụ mới mẻ hoặc phức tạp (Harkins, 1987). Chẳng đáng ngạc nhiên khi những người lao động của thành phố không có thói quen nói trước đám đông - đặc biệt là trước một

nhóm mà có quyền đánh giá việc thực hiện của họ - sẽ nhận thấy rất khó giải bày ý kiến một cách rõ ràng.

Tài liệu Tham khảo

- Allison, Graham T. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little Brown.
- Armistead, Colin, Julia Kiely, Linda Hole, và Jean Prescott. 2002. "An exploration of managerial issues in call centres," *Managing Service Quality* 12 (4): 246-256.
- Baxandall, Phineas, và Charles C. Euchner. 2003. "Can CitiStat Work in Greater Boston?" Cambridge, Mass.: *Rappaport Institute for Greater Boston*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Behn, Robert D. 1991. *Leadership Counts: Lessons for Public Managers*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Behn, Robert D. 2003a. "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures," *Public Administration Review* 63 (5/9-10): 586-606.
- Behn, Robert D. 2003b. "On the executive responsibility to set: Performance Targets," Bob Behn's *Public Management Report* 1 (1/9).
- Behn, Robert D. 2004. *Performance Leadership: 11 Better Practices That Can Ratchet Up Performance*, Washington, D.C.: IBM Center for the Business of Government.
- Behn, Robert D. 2005. "The Core Drivers of CitiStat: It's Not Just About the Meetings and the Maps," *International Public Management Journal* 8 (3): 1-25.
- Blau, Peter M. 1963. *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*, Chicago: University of Chicago Press.
- Carroll, John S. 1998. "Organizational Learning Activities in High-Hazard Industries: The Logics Underlying Self-Analysis," *Journal of Management Studies* 35 (6/11): 699-717.
- Clark, Peter B., và James Q. Wilson. 1961. "Incentive Systems: A Theory of Organizations," *Administrative Science Quarterly* 6 (2/9): 129-166.
- Robert D. Behn: *The Theory Behind Baltimore's CitiStat* (11/25/2006) tr. 30.
- Darley, John M. và Bibb Latané. 1968. "Bystander Intervention in Emergencies: Diffusion of Responsibility," *Journal of Personality and Social Psychology* 8 (4): 377-383.
- Dimock, Marshall E. 1944. "Bureaucracy Self-Examined," *Public Administration Review* 4 (3 mùa hè): 197-207.
- Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*, Washington, D.C.: Brookings.
- Duncan, Jack W, 1989. *Great Ideas in Management: Lessons from the Founders and Foundations of Managerial Practice*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Etheredge, Lloyd S. 1976. *The Case of the Unreturned Cafeteria Trays*, Washington, D.C.: American Political Science Association.
- Gerhart, Ann. 2000. "Charm City's Mr. Charming; Mayor O'Malley Cheers Baltimore On," *The Washington Post* (10/3), C1 & C7.
- Gilmore, Audrey. 2001. "Call centre management: Is service quality a priority?" *Managing Service Quality* 11 (3): 153-159.
- Grant, Adam M. 2007. "Relational Job Design and the Motivation to Make a Prosocial Difference," *Academy of Management Review* (sắp xuất bản).

- Gouldner, Alvin W. 1960. "The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement," *American Sociological Review* 25 (2/4) 161-178.
- "Greater Baltimore Committee and Presidents' Roundtable. 2000." *Managing for Success*. (7) truy cập tại: <http://www.gbc.org/Mgmt%20Studies-1/Mgmt%20Studies.htm>
- Halperin, Morton H. 1974. *Bureaucratic Politics & Foreign Policy*, Washington, D.C.: The Brookings Institution Press.
- Hanoch, Yaniv, và Oliver Vitouch. 2004. "When Less is More: Information, Emotional Arousal and the Ecological Reframing of the Yerkes-Dodson Law," *Theory and Psychology* 14 (4): 427-452.
- Harkins, Stephen G. 1987. "Social Loafing and Social Facilitation," *Journal of Experimental Social Psychology*, 23 (1/1): 1-18.
- Henderson, Lenneal. 2003. *The Baltimore CitiStat Program: Performance and Accountability*, Washington, D.C.: IBM Endowment for the Business of Government.
- Ho, Alfred Tat-Kei. 2006. "Accounting for the Value of Performance Measurement from the Perspective of Midwestern Mayors," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (2/4): 217-237.
- Houlihan, Maeve. 2001. "Managing to manage? Stories from the call centre floor," *Journal of European Industrial Training* 25 (2/3/4): 208-220.
- Jackson, Stuart E. 2006. *Where Value Hides: A New Way to Uncover Profitable Growth for Your Business*, New York: Wiley.
- Khademian, Anne M. 2002. *Working with Culture: How the Job Gets Done in Public Programs*, Washington, D.C.: CQ Press.
- Robert D. Behn: "The Theory Behind Baltimore's CitiStat" (11/25/2006) tr. 31.
- Kelman, Steven. 1990. *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance*, Washington, D.C.: The AEI Press.
- Kelman, Steven. 2005. *Unleashing Change: A Study of Organizational Renewal in Government*, Washington, D.C. The Brookings Institution Press.
- Kiesler, Charles A., và Sara B. Kiesler. 1990. *Conformity*, Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Latané, Bibb và John M. Darley. 1968. "Group Inhibition of Bystander Intervention in Emergencies," *Journal of personality and Social Psychology* 10 (3): 215-221.
- Latané, Bibb và John M. Darley. 1970. *The Unresponsive Bystander: Why Doesn't He Help?* New York: Appleton-Century-Crofts.
- Latané, Bibb, Kipling Williams, và Stephen Harkins. 1979. "Many Hands Make Light Work: The Causes and Consequences of Social Loafing," *Journal of Personality and Social Psychology* 37 (6/6) 822-832.
- Latham, Gary P., và Edwin A. Locke. 1991. *Self Regulation through Goal Setting, Organizational Behavior and Human Decision Processes* 50 (2/12): 212-247.
- Latham, Gary P., và Craig C. Pinder. 2005. "Work Motivation Theory and Research at the Dawn of the Twenty-First Century," *Annual Review of Psychology* 56: 485-516.
- Locke, Edwin A., và Gary P. Latham. 1984. *Goal Setting: A Motivational Technique That Works*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Locke, Edwin A., và Gary P. Latham. 1990. *A Theory of Goal Setting and Task Performance*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Locke, Edwin A., và Gary P. Latham. 2002. "Building a Practically Useful Theory of Goal Setting and Task Motivation: A 35-Year Odyssey," *American Psychologist* 57 (9/9): 705-717.
- Locke, Edwin A., và Gary P. Latham. 2004. "What should we do about Motivation Theory," *The Academy of Management Review* 29 (3/7): 388-403.

- Locke, Edwin A., Karyll N. Shaw, Lise M. Saari, và Gary P. Latham. 1981. "Goal Setting and Task Performance," *Psychological Bulletin* 90 (1/7): 125-152.
- Machiavelli, Niccolò. 1984. *The Prince*, Oxford: Oxford University Press.
- Martin Joanne, & Melanie E. Powers. 1983. "Truth or Corporate Propaganda: The Value of a Good War Story," In *Organizational Symbolism* do Louis R. Pondy, Peter J. Frost, Gareth Morgan, và Thomas Dandridge biên tập, 93-107. Greenwich, Conn.: JAI Press.
- Meyer, Marshall W. và Vipin Gupta. 1994. "The Performance Paradox. An Research in Organizational Behavior," (vol. 16). do Barry M. Staw và L. L. Cummings biên tập, 309-369. Greenwich, Conn.:JAI Press.
- Mitchell, Terence R., và Denise Daniels. 2003. "Motivation," trong *A Handbook of Psychology*, cuốn 12, "Industrial and Organizational Psychology" do Walter C. Borman, Daniel R. Ilgen, và Richard J. Klimoski biên tập, 225-254. New York: John Wiley and Sons.
- Mitroff, Ian I., và Ralph H. Kilmann. 1975. "Stories Managers Tell: A New Tool for Organizational Problem Solving," *Management Review* 64 (7/7): 18-28.
- Robert D. Behn: "The Theory Behind Baltimore's CitiStat" (11/25/2006) tr. 32.
- Moore, Mark H. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Murray, Christopher J. L., Sandeep C. Kulkarni, Catherine Michaud, Niels Tomijima, Maria T. Bulzacchelli, Terrell J. Iandiorio, và Majid Ezzati. 2006. "Eight Americas: Investigating Mortality Dispareities across Races, Counties, and Race-Counties in the United States," *PloS Medicine* 3 (9 September), 1513-1524.
- Myers, Karen K. 2005. "A Burning Desire: Assimilation Into a Fire Department," *Management Communication Quarterly* 18 (3/2): 344-384.
- Nathan, Richard P. 1983. *The Administrative Presidency*, New York: John Wiley & Sons.
- Novelli, Luke, Bradley L. Kirkman, và Debra L. Shapiro. 1995. *Effective Implementation of Organizational Change: An Organizational Justice Perspective in Trends in Organizational Behavior*, (tập 2) do Cary L. Cooper và Denise M. Rousseau biên tập, 15-36. Chichester, U.K.: John Wiley and Sons.
- Olsen, Johan P. 2006. "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy," *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1/1),1-24.
- O'Malley, Martin J. 1999. "Letter to John Marton, III, Chairman of the Greater Baltimore Chamber of Commerce" (9/9), truy cập tại: <http://www.gbc.org/Mgmt%20Studies-1/Introduction/Letter%20From%20Mayor.html>
- O'Reilly, Charles A., III, và Barton A. Weitz. 1980. "Managing Marginal Employees: The Use of Warnings and Dismissals," *Administrative Science Quarterly* 25 (3/9): 467-484.
- Osborne, David, và Peter Hutchinson. 2004. *The Price of Government: Getting the Results We Need in an Age of Permanent Fiscal Crisis*, New York: Basic Books.
- O'Toole, Laurence J., Jr. 1997. "Treating Networks Serious: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration," *Public Administration Review* 57 (1/1-2): 45-52.
- Ouchi, William G. 1978. "The Transmission of Control Through Organizational Hierarchy," *Academy of Management Journal* 21 (2/6): 713-192.
- Ouchi, William G. 1979. "A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms," *Management Science* 25 (9/9): 833-848.
- Ouchi, William G. 1980. "Markets, Bureaucracies, and Clans," *Administrative Science Quarterly* 25 (1/3): 129-141.

- Ouchi, William G., và Jerry B. Johnson. 1978. "Types of Organizational Control and Their Relationship to Emotional Well Being," *Administrative Science Quarterly* 23 (2/6): 293-317.
- Ouchi, William G. và Alan L. Wilkins. 1985. "Organizational Culture," *Annual Review of Sociology* 11: 457-83.
- Peirce, Neal. 2004. "A more-efficient approach to governing our cities," *The Seattle Times* (Thứ Hai, 19/1): ????
- Pfeffer, Jeffrey. 1985. "Organizations and Organization Theory," trong cuốn *The Handbook of Social Psychology*, ấn bản thứ 3, cuốn I (*Theory and Method*), do Gardner Lindzey và Elliot Aronson biên tập, 397-440. New York: Random House.
- Robert D. Behn: "The Theory Behind Baltimore's CitiStat" (11/25/2006) tr. 33.
- Pollitt, Christopher. 2006. "Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies," *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1/1): 25-44.
- Rivlin, Alice. 1973. *Systematic Thinking for Social Action*, Washington, D.C.: Brookings. Institution Press.
- Rodgers, Robert, và John E. Hunter. 1991. "Impact of Management by Objectives on Organizational Productivity," *Journal of Applied Psychology* 76 (2/4): 322-336.
- Rousseau, Denise M. 1996. *Psychological Contracts in Organizations: Understanding Written and Unwritten Agreements*, Newbury Park, CA: Sage.
- Rousseau, Denise M. 1997. "Organizational Behavior in the New Organizational Era," *Annual Review of Psychology* 48: 515-546.
- Schachtel, Marsha. 2001. "Citistat and the Baltimore Neighborhood Indicators Alliance: Using Information to Improve Communication and Community," *National Civic Review* 90 (3, mùa thu): 253-265.
- Schein, Edgar H. 1992. *Organizational Culture and Leadership*, ấn bản thứ 2. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Seashore, Stanley E., Bernard P. Indik, và Basil S. Georgopolous. 1960. "Relationships among criteria of job performance," *Journal of Applied Psychology* 44 (3/6): 195-202.
- Selznick, Philip. 1957. *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, New York: Harper & Row.
- Siegel, Fred, và Van Smith. 2001. "Can Mayor O'Malley Save Ailing Baltimore?" *City Journal* 11 (1 mùa đông): 64-75.
- Seligman, Clive, và John M. Darley, J.M. 1997. "Feedback as a Means of Decreasing Residential Energy Consumption," *Journal of Applied Psychology* 62 (4): 363-368.
- Simon, Herbert A. 1944. "Decision-Making and Administrative Organization," *Public Administration Review* 4 (1 mùa đông): 16-30.
- Simon, Herbert A. 1997. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, ấn bản thứ 4. New York: The Free Press.
- Smith, Dennis C. 2000. "Managerial Challenges of Performance Management: A Cross-national Exploration," Tài liệu chuẩn bị cho kỳ họp Hội nghị quốc tế CLAD bàn về cải cách nhà nước và hành chính, tháng 10, 24-27, 2000 tại Santo Domingo, Dominican Republic.
- Smith, Dennis C. và William J. Grinker. 2004. *The Promise and Pitfalls of Performance-Based Contracting*, New York, Seedco.
- Smith, Dennis C. với William J. Bratton. 2001. "Performance Management in New York City: Compstat and the Revolution in Police Management," trong cuốn *Quicker Better Cheaper: Managing*

- Performance in American Government*, do Dall W. Forsythe biên tập, 453-482. Albany, N.Y.: The Rockefeller Institute Press.
- Sparrow, Malcolm K., Mark H. Moore, và David M. Kennedy. 1990. *Beyond 911: A New Era for Policing*, New York: Basic Books.
- Robert D. Behn: “The Theory Behind Baltimore’s CitiStat” (11/25/2006) tr. 34.
- Steiner, Ivan D. 1966. “Models for Inferring Relationships between Group Size and Potential Group Productivity,” *Behavioral Science* 11 (4/7): 273-283.
- Swope, Christopher. 2001. “Restless for Results,” *Governing* (tháng 4): 20-23.
- Talbot, Colin. 2005. “Performance Management,” trong cuốn *The Oxford Handbook of Public Management*, do Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr., và Christopher Pollitt biên tập, 491-517. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Thorndike, Edward L. 1927. “The law of effect,” *The American Journal of Psychology* 39 (1-4/12): 212-222.
- Viswesvaran, Chockalingam, Frank L. Schmidt, và Deniz S. Ones. 2005. “Is There a General Factor in Ratings of Job Performance? A Meta-Analytic Framework for Disentangling Substantive and Error Influences,” *Journal of Applied Psychology* 9 (1/1): 108-131.
- Weber, Max. 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology*, do H. H. Gerth và C. Wright Mills dịch và biên tập, New York: Oxford University Press.
- Williams, Kipling, Stephen Harkins, và Bibb Latané. 1981. “Identifiability as a Deterrent to Social Loafing: Two Cheering Experiments,” *Journal of Personality and Social Psychology* 40 (2/2): 303-311.
- Williams, Kipling D., Steve A. Nida, Lawrence D. Baca, và Bibb Latané. 1989. “Social Loafing and Swimming: Effects of Identifiability on Individual and Relay Performance of Intercollegiate Swimmers,” *Basic and Applied Social Psychology* 10 (1): 73-81.
- Wilkins, Alan L. 1984. “The Creation of Company Cultures: The Role of Stories and Human Resource Systems,” *Human Resource Management* 23 (1): 41-60.
- Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books.
- Yechiam, Eldad, và Greg Barron. 2003. “Learning to Ignore Online Help Requests,” *Computational & Mathematical Organization Theory* 9 (4 December): 327-339.
- Yerkes, Robert M., và John D. Dodson. 1908. “The Relation of Strength of Stimulus to Rapidity of Habit-Formation,” *Journal of Comparative Neurology and Psychology* 18 (th. 11): 459- 82.