

HỆ THỐNG QUAN LIÊU

Nguyễn Hữu Lam

Giảng viên Chính sách công

Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright



Tài liệu này mang giấy phép Creative Commons Attribution 4.0. Bạn được trao các quyền để sử dụng, chia sẻ, sao chép, phân phối, phân phối lại, ứng dụng, pha trộn, tùy biến và xây dựng dựa trên các tư liệu của nó, miễn là bạn ghi công của (các) tác giả gốc ban đầu và phi thương mại tài liệu. Bản sao giấy phép này có tại: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>.

FETP 2015-2016

Quản lý Công

Hệ thống Quan liêu
19 / 7 / 2016

Nhắc lại: Quản lý Công Mới

- **Chống quan liêu, vì hệ thống quan liêu được xem như là**
 - Thiếu năng động
 - Không đáp ứng được nhu cầu khách hàng
- **Các mục tiêu của Quản lý Công Mới**
 - Hoàn thiện những khuyến khích để biến các cơ quan quan liêu thành các tổ chức mang tinh thần “kinh doanh”
 - Cạnh tranh, đo lường việc thực hiện, bỏ thầu cạnh tranh để gia tăng chất lượng và hiệu suất
 - Khu vực tư nhân là mô hình cho việc cải cách khu vực công

Định nghĩa Quan liêu

- **Di sản của Max Weber**
 - Độ hiện đại như là một tổ chức “hợp lý”
 - Tách rời hoạt động chính trị với quản lý
- **Các thành tố then chốt của hệ thống quan liêu (Olsen, 2005)**
 - Tổ chức có phân tầng được chính thức hóa dựa trên nguyên tắc và thủ tục khách quan
 - Đội ngũ chuyên nghiệp chính thức dựa trên việc thực hiện
 - Công cụ “hợp lý” để hoàn thành nhiệm vụ
- **Việt Nam:**

Phê bình Quản lý công Mới

- **Chủ nghĩa duy kinh tế:**
 - Đánh giá quá cao đóng góp của kinh tế học đối với quá trình hoạch định chính sách
 - Cơ cấu thị trường thế giới thật
- **Sự hội tụ: NPM là bài thuốc chữa bá bệnh?**
 - Không có lý thuyết thống nhất nên không có tập hợp những cải cách thống nhất
 - Tầm quan trọng của bối cảnh quốc gia: Hoa Kỳ không phải là nước Anh không phải là New Zealand không phải là nước Pháp, v.v....
 - “Hiện thực của dị biệt quốc gia theo điều kiện lịch sử” (Lynn, 2006, tr.132)

“Hỗn hợp mới là quan trọng”

- Không phải quan liêu chống lại thị trường chống lại mạng lưới mà là kết hợp của cả ba (Olsen, 2005)
- Củng cố thị trường và mạng lưới đòi hỏi luật lệ nhiều hơn chứ không phải ít hơn
- Quan liêu là một phần của “cơ sở vốn liếng”
- Đóng vai trò người làm vườn thể chế chứ không phải người kỹ sư thể chế

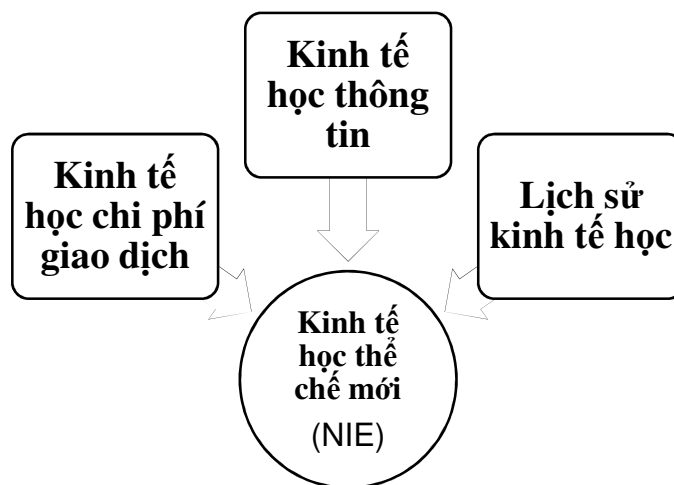
Kết hợp lại với nhau

- Ghép phương tiện cho khớp với mục đích (Kamarck 2007, Chương 2)
- Hai giai đoạn trong việc hoạch định chính sách
 - Quyết định phải làm gì
 - Quyết định làm điều đó như thế nào
- **Một số loại mục tiêu chính sách nào đó đòi hỏi một số loại tiếp cận thực thi nào đó**
 - Cần làm phù hợp loại chính sách cho phù hợp với loại thực thi
- **Lựa chọn thực thi**

Loại hình Thích hợp cho Việt Nam?

- **Kinh tế học thể chế mới (NIE)**
 - Kinh tế học chi phí giao dịch: Coase, Williamson
 - Kinh tế học thông tin: Stiglitz, Akerlof
 - Lịch sử kinh tế: Douglass North
 - Phía sau việc “định giá đúng”: trọng tâm tiến hóa của Ngân hàng Thế giới, Quỹ Tiền tệ Quốc tế, các nhà tài trợ trong thập niên 1990
 - Sự khởi phát của “quản lý giỏi”: điều chỉnh các thể chế
- **Cải cách hành chính công (PAR)**
 - “Cai quản tốt” đến với Việt Nam
 - PAR là hình thức Quản lý công mới ở Việt Nam chăng?

Kinh tế học Thể chế Mới



Kinh tế học Chi phí Giao dịch

- Các tác giả: Ronald Coase, Oliver Williamson
- Có các chi phí giao dịch
- Các thể chế (luật chơi) xác định chi phí giao dịch
- Làm giảm các chi phí giao dịch – Hiệu suất cao hơn
- Cải cách thể chế để giảm chi phí giao dịch

Kinh tế học Thông tin

- Các tác giả: Joseph Stiglitz, George Akerlof
- Tồn tại những tình trạng “bất cân xứng thông tin”
- Thông tin không hoàn hảo tạo ra thất bại thị trường
- Các thể chế (luật lệ) kể cả quy định chính phủ có thể giải quyết thất bại thị trường
- Hoàn thiện các thể chế để giảm bớt tình trạng bất cân xứng thông tin và hoàn thiện hiệu suất

Lịch sử Kinh tế học

- Các tác giả: Douglass North
- Áp dụng kinh tế học chi phí giao dịch để phát triển kinh tế
- Châu Âu, Hoa Kỳ tăng trưởng cao vì bảo đảm quyền sở hữu tài sản và cưỡng chế thực hiện hợp đồng chi phí thấp
- Các thể chế “tốt” mang lại tăng trưởng
- Công thức
- Các thể chế tốt hơn làm giảm các chi phí giao dịch, làm tăng hiệu suất, và mang lại tăng trưởng cao hơn

Sự Khởi phát của “Cai quản Tốt”

- Thập niên 1970: trì trệ, chính quyền là vấn đề
- 1982: Khủng hoảng tín dụng các quốc gia đang phát triển
 - Đáp ứng của IMF: biện pháp bình ổn
- Giữa thập niên 1980: không hoạt động, có vấn đề cấu trúc
 - Điều chỉnh cấu trúc: định lại giá cả cho đúng
- Thập niên 1990: vẫn không hoạt động, có vấn đề thể chế
 - NIE, điều chỉnh tổ chức thể chế: “Cai quản Tốt”
 - Hiệu suất quan liêu tạo tăng trưởng

Cải cách Quản lý Công

Kinh tế học thể chế mới

Những thay đổi ở Ngân hàng
Thế giới, IMF

Cải cách quản lý công như là
“Cai quản Tốt” ở Việt Nam

Các Mô hình Quản lý Công

Cổ điển

Các Luật lệ
và Thủ tục
Chặt chẽ

Các Mô hình Quản lý Công

Mô hình Truyền thống

- Mệnh lệnh và kiểm soát
- Chuyên môn hóa theo chức năng
- Dựa trên năng lực và trình độ
- Dự báo ngân sách chính xác

Mô hình NPM

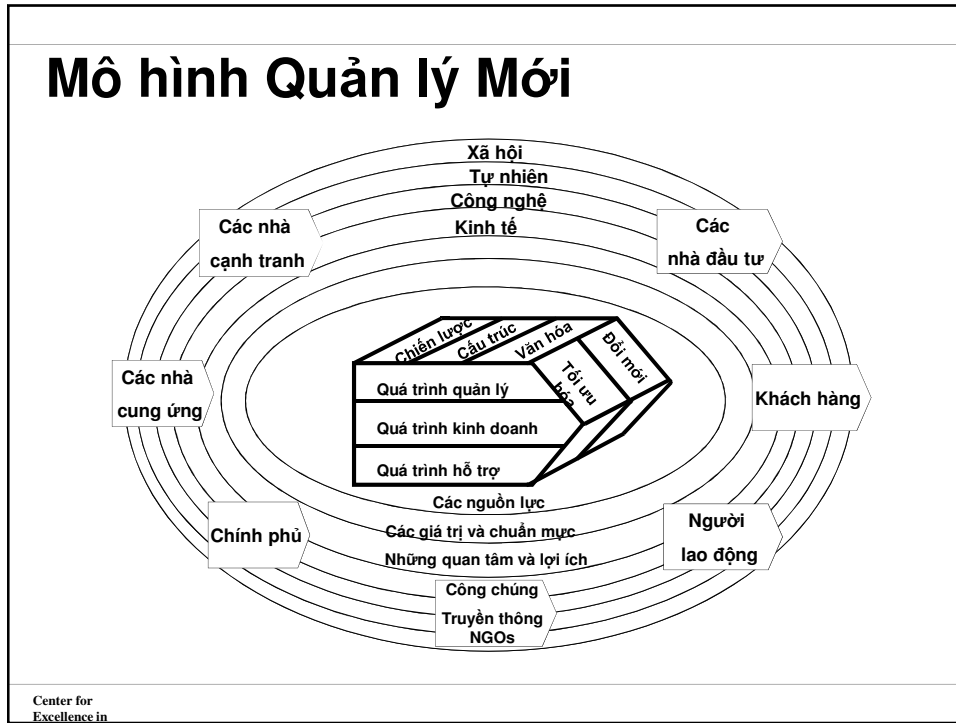
- Mở rộng quyền tự chủ ra quyết định
- Định hướng việc thực hiện
- Chú trọng vào khách hàng
- Định hướng thị trường

15

Tổ chức “Cũ”

Về cơ bản: Một hệ thống quan liêu

- Các vị trí và các công việc
- Hệ thống thứ bậc
- Các luật lệ và các thủ tục vận hành
- Biên giới giữa các bộ phận
- Các hoạt động được tiêu chuẩn hóa



Mô hình của Tổ chức Hiện đại

| Mô hình Truyền thống | Mô hình Thế kỷ 21 |
|-------------------------|---------------------|
| Tầng nấc | Mạng |
| Tự đáp ứng | Phụ thuộc lẫn nhau |
| An toàn | Phát triển cá nhân |
| Đồng nhất | Đa dạng văn hoá |
| Bởi các cá nhân | Bởi đội |
| Nội địa | Toàn cầu |
| Chi phí | Thời gian |
| Lợi nhuận | Khách hàng |
| Vốn | Thông tin, tri thức |
| Hội đồng quản trị | Nhiều tổ chức |
| Những gì chấp nhận được | Không nhượng bộ |
| Độc đoán | Nguồn cảm hứng |

Nguồn: W. F. Cascio. *Managing Human Resources*. McGraw-Hill, 1995.

Những Kỹ năng của Thế kỷ 21

| Hệ thống Truyền thống | Hệ thống Thế kỷ 21 |
|--|--|
| Tầng nấc, Chức năng, Cứng | Mỏng, Mạng các đội, Linh hoạt |
| Hẹp; làm một việc; đơn giản hóa; tiêu chuẩn hóa | Rộng; làm nhiều việc; nhiều nghĩa vụ |
| Chuyên môn hóa | Đa kỹ năng |
| Hệ thống mệnh lệnh, kiểm soát | Tự quản |
| Trên xuống; nhu cầu biết | Đa chiều; bức tranh tổng thể |
| Chuỗi mệnh lệnh – Trên xuống | Tự quản |
| Các thủ tục vận hành cố định, được tiêu chuẩn hóa | Các thủ tục trong điều kiện thường xuyên thay đổi |
| Thấp | Cao |
| Hẹp | Rộng |

Nguồn: Báo cáo của bộ Thương mại, Giáo dục, Lao động Mỹ. January 1999

Bối cảnh cho Thực hiện trong một Tổ chức “Mới”

| Kỹ năng của cá nhân | Đặc tính của tổ chức | Quản lý môi trường |
|-----------------------|-------------------------------|-----------------------------------|
| Làm việc theo đội | Cấu trúc theo đội | Phát triển các liên minh |
| Đàm phán | Phát triển hệ thống động viên | Quản lý biên giới |
| Đa nhiệm vụ | Quản lý lực lượng lao động | Học tập |
| Lắng nghe, thông cảm | Hệ thống Quản lý xung đột | Quan hệ với các nhân vật hữu quan |
| Truyền đạt đa văn hóa | Hội nhập đa biên giới | Đáp ứng với đòi hỏi địa phương |

Nguồn: Ancona, et al., (2003). "Organizational Behavior & Processes: Managing for the Future."

Tổ chức Công Mới: Đặc tính

- Hoạch định các chính sách chiến lược
- Tách biệt giữa hoạch định chính sách và thực thi chính sách
- Chú trọng vào đầu ra và kết quả
- Đo lường việc thực hiện

21

Phi Chính thức (Informality)

- Mô hình của Weber khó có thể tìm thấy trong thực tiễn
- Phi chính thức xảy ra khi hành vi thực sự của các viên chức không phù hợp với những luật lệ chính thức
- Phi chính thức có thể xảy ra tại nhiều cấp bậc khác nhau trong hoạt động của tổ chức:
 - Ra quyết định
 - Các luật lệ, nguyên tắc về quá trình
 - Quản lý nhân sự
 - Quản lý tài chính...

22

Phi Chính thức

- **Có thể dẫn đến:**
 - Tham nhũng, tha hóa
 - Bè phái, thiên vị
 - Làm gia tăng chi phí giao dịch
 - Mất lòng tin vào các tổ chức công, chính quyền

23

Giảm Phi Chính thức: Kinh nghiệm Cải cách

- Các cơ chế “lên tiếng”
- Bao gồm cả lĩnh vực phi chính thức (inclusion of informal sector)
- Thúc đẩy một sự công bằng

24

Kinh nghiệm Cải cách

- Tiến hành hoạch định chiến lược
- Hiện đại hóa các thỏa thuận với các tổ chức riêng rẽ
- Các chỉ báo của việc thực hiện, kiểm toán việc thực hiện
- Phần thưởng dựa trên việc thực hiện
- Khảo sát khách hàng và các bảng điểm
- Tối đa hóa việc sử dụng ICT để tăng cường độ minh bạch