ISO 9001-2000, quản lý chất lượng toàn bộ và chất lượng hành chính công - một thách thức của cải cách hành chính

■ PGS. TS. VÕ KIM SƠN (*)

Trong tiến trình hoàn thiện hoạt động của các cơ quan nhà nước nói chung cũng như của Học viện Hành chính Quốc gia nói riêng, áp dụng ISO cũng như quản lý chất lượng toàn bộ (TQM) đang được nhiều người quan tâm. Tuy nhiên, muốn áp dụng tốt bất cứ mô hình nào cũng cần hiểu rõ môi trường áp dụng nó. Những thông tin trao đổi trong bài này nhằm bước đầu tạo điều kiện để Học viện Hành chính Quốc gia xây dựng ISO cho một số đơn vị và cho những tổ chức khác đang tiếp tục xây dựng để nhận được chứng chỉ ISO.

Thế giới bước vào thế kỷ XXI với nhiều xu hướng phát triển mới. Xu hướng của những năm cuối thế kỷ XX và đầu thế kỷ XXI đã chỉ ra rằng: công dân đòi hỏi nhà nước phải cung cấp cho họ nhiều hơn, đa dạng hơn nhưng lại chỉ phải nộp thuế ít hơn. Mặt khác, hoạt động cung cấp dịch vụ của nhà nước đối với công dân không chỉ đáp ứng sự hài lòng của những người nhận được các loại dịch vụ đó mà còn phải tạo ra môi trường thuận lợi cho các nhóm lợi ích khác phát triển một cách hài hoà, bền vững. Bài học kinh nghiệm của nhiều nước đang và kém phát triển trong xu thế toàn cầu hoá, dưới sự tác động kinh tế của các nước phát triển trong quá trình khai thác nhân công và nguyên liệu thô rẻ đã không quan tâm đến quản lý môi trường nên để lại những hậu quả cho nhiều thế hệ và cho những nhóm lợi ích khác. Bài học này cũng đúng với Việt Nam trong xu thế phát triển, thu hút đầu tư trong và ngoài nước nhưng thiếu một chiến lược hay một quy trình cần thiết để quản lý chất lượng môi trường. Và chỉ khi nào những người "bị tác động" của chất lượng môi trường kém, nhà nước mới bắt đầu suy nghĩ đến (1).

Kết hợp một cách hài hoà trong hoạt động quản lý nhà nước cũng như cung cấp dịch vụ công cho công dân nhằm thoả mãn cao nhất đòi hỏi của công dân cũng như tạo môi trường (không chỉ là môi trường sinh thái) hoạt động sản xuất, kinh doanh tốt cho nhiều thành phần kinh tế tạo cơ hội cho chính họ tự quản lý hoạt động của mình trong môi trường thuận lợi đó cũng chính là đích mà cải cách hành chính nhiều quốc gia mong muốn.

Xu thế toàn cầu hoá, những thách thức của các quốc gia đối với thị trường trong và ngoài nước ngày càng gia tăng và "cạnh tranh mạnh mẽ hơn"; nhiều luật chơi mới được thiết lập và phải áp dụng. Đó cũng chính là những bài học cho nhiều nước đang phát triển khi hội nhập thế giới đầy những luật chơi "không công bằng" mặc dù trên lý thuyết đều nhằm tạo cơ hội bình đẳng cho các quốc gia.

Tính minh bạch, công khai, dân chủ và mở rộng sự tham gia của công dân trong mọi lĩnh vực của đời sống, kinh tế, xã hội cũng như hoạt động quản lý nhà nước đã không cho phép chính phủ của nhiều nước sử dụng những quy tắc hành chính quan liêu; cách thức sử dụng nguồn lực yếu kém, không hiệu quả; tham ô, tham nhũng để điều hành kinh

(*) Học viện Hành chính Quốc gia

tế, xã hội. Chính phủ đứng trước những thách thức rất lớn về: đòi hỏi của công dân dịch vụ tốt hơn, nhanh hơn, rẻ hơn (chất lượng phải cao hơn); đòi hỏi hoàn thiện những tiêu chuẩn cung cấp dịch vụ; phải nhạy cảm hơn, nhanh hơn với đòi hỏi của công dân. Trong khi chính phủ của nhiều nước cải cách hành chính tiến hành theo "lộ trình", từng bước, từng bước, thì đòi hỏi của công dân, của hoạt động sản xuất, kinh doanh lại tiến theo "sóng thần". Một sự hẫng hụt hay một sự chênh lệch giữa đòi hỏi của công dân, xã hội với hoạt động của nhà nước luôn tồn tại và một thách thức (2).

Chính phủ của các nước (có cả Việt Nam) đã và đang làm là "nhập khẩu" nhiều cách thức hoạt động quản lý và cung cấp dịch vụ của khu vực tư nhân vào trong hoạt động quản lý và cung cấp dịch vụ công của các cơ quan nhà nước. Những tư tưởng "khách hàng là thượng đế và coi công dân là khách hàng; xác định rõ quyền hạn và trách nhiệm của các nhà quản lý; một cửa; cơ chế hợp đồng công việc; hợp đồng trách nhiệm; cơ chế mô tả công việc và định biên; cơ chế khen thưởng vật chất; hiệu quả gắn liền với kết quả..." và trong một vài năm gần đây, những tư duy mới như áp dụng ISO, chất lượng quản lý toàn bộ (TQM) vào trong hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan quản lý nhà nước cũng đang được nghiên cứu.

"Nhập khẩu" phương pháp quản lý từ khu vực tư nhân sang khu vực nhà nước là một xu hướng chung đang được các nước vận dụng. Tuy nhiên, sự thành công của từng nước, từng phương pháp không phải giống nhau. Các nhà quản lý khu vực công thường ít quan tâm đến những khía cạnh đặc biệt quan trọng nhằm tạo cơ hội cho phương pháp đó đạt được kết quả mong muốn. Một số vấn đề sau cần chú ý và phải được các nhà quản lý nhà nước phân tích, đánh giá và so sánh với khu vực tư nhân trước khi quyết định:

- Môi trường trong đó các cơ quan quản lý nhà nước tồn tại, vận động và phát triển (môi trường này bao gồm cả môi trường pháp luật mà các cơ quan quản lý nhà nước phải vận hành trong môi trường đó).

- Sản phẩm mà các cơ quan quản lý nhà nước tạo ra (bao gồm cả sản xuất hàng hoá và dịch vụ).

- Quy trình hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước và mối liên hệ, liên kết giữa các quy trình với nhau.

Nếu các nhà cải cách hành chính, các nhà quản lý thử so sánh bốn yếu tố trên của hoạt động quản lý nhà nước với hoạt động của các chủ thể khác khi họ vận dụng những phương pháp quản lý thành công, tìm ra những thiếu hụt, không thích ứng, trước khi áp dụng chắc rằng sẽ có những bước chuyển đổi cơ bản trong việc tìm kiếm phương pháp quản lý mới cho chính các cơ quan quản lý nhà nước. Ví dụ cụ thể nhất được nhiều nhà nghiên cứu đề cập đến là áp dụng những kinh nghiệm hay mô hình thương mại điện tử (E-Business) vào trong hoạt động quản lý nhà nước theo mô hình chính phủ điện tử (E-government). Thử hình dung một quy trình hoạt động quản lý nhà nước về cấp một loại giấy phép (ví dụ giấy phép lái xe). Làm thế nào để "điện tử hoá" quy trình này nếu như cơ sở dữ liệu ban đầu như hiện nay về công dân không cho phép các cơ quan quản lý nhà nước biết được những thông tin về họ.

ISO cũng như TQM đã được áp dụng thành công trong khu vực tư nhân. TQM là một cách thức tiếp cận mới để khu vực tư nhân đáp ứng được thách thức đối với hoạt động sản xuất, kinh doanh. Đó là: hài lòng cao nhất đòi hỏi của khách hàng (một yếu tố cơ bản để cho tổ chức khu vực tư nhân tồn tại, cạnh tranh và phát triển - trong khi đó đây lại không được xác định tương đồng với khu vực nhà nước); giảm chi phí tức cũng đồng nghĩa với giảm giá thành (hiệu quả - kết quả) và là cách thức để hoàn thiện không ngừng chất lượng sản phẩm. Khu vực công nghiên cứu và áp dụng TQM chỉ mới bắt đầu vào những năm cuối của thập kỷ 1980 của thế kỷ trước (XX).

Cả ISO và TQM đều đề cập đến một trong những trọng tâm của quản lý là khách hàng và đáp ứng đòi hỏi cao nhất của khách hàng. Hay nói cách khác đi là tập trung vào chất lượng của các loại hàng hoá và dịch vụ mà các tổ chức cung cấp. Đây cũng là một trong những vấn đề mà các cơ quan quản lý nhà nước chưa tiếp cận đến một cách đầy đủ.

Trong khu vực công, khu vực hoạt động quản lý nhà nước, khái niệm chất lượng có thể chưa được tiếp cận đầy đủ. Chính vì vậy, áp dụng ISO và TQM vẫn có hạn chế (3). Thuật ngữ "chất lượng - quality" được định nghĩa hay tiếp cận theo nhiều cách khác nhau (4).

Sản phẩm hàng hoá và dịch vụ sản xuất ra không nằm ngoài mục đích phục vụ người tiêu dùng. Do đó, chất lượng của sản phẩm (hàng hoá và dịch vụ) chính là những gì đáp ứng đòi hỏi và mong muốn của khách hàng hay khách hàng, người sử dụng phải là người xác định chất lượng của sản phẩm. Điều này cũng đồng nghĩa với hai khái niệm chất lượng:

- Chất lượng do các nhà sản xuất tạo ra (theo tư duy của họ về nhu cầu, đòi hỏi, mong muốn... của khách hàng). Đây là loại chất lượng mang tính chủ quan của các nhà sản xuất, cung cấp dịch vụ.
- Chất lượng từ phía khách hàng. Đó là những gì chính khách hàng đề xuất, mong muốn. Đó là loại chất lượng mang tính khách quan.

Sự kết hợp giữa hai loại chất lượng này tạo ra giá trị chất lượng thực tế hay chất lượng được chấp nhận hay chất lượng được bảo đảm (Assured Quality Level). Các bên trong quá trình chất lượng sẽ sử dụng khái niệm này để xem xét và hoàn thiện tuỳ thuộc vào mức độ hài lòng, tài chính và môi trường kinh doanh (5).

Cơ quan quản lý nhà nước và các loại sản phẩm hàng hoá và dịch vụ mà họ cung cấp cũng như khách hàng mà họ phục vụ luôn là một trong những chủ đề tranh luận. Bản chất công quyền của hoạt động sản xuất, kinh doanh, cung cấp dịch vụ, hàng hoá cũng như hoạt động quản lý nhà nước làm cho chủ đề chất lượng sản phẩm ít được đưa ra bàn cãi và xác định.

Bản chất cơ bản đầu tiên làm cho nhà nước khác với các tổ chức khác là xác định khách hàng của mình với đầy đủ những đặc trưng cần có. Khách hàng trong nghĩa của chất lượng chính là tất cả những ai cả bên trong và bên ngoài của một tổ chức nhận được (hoặc được cung cấp) sản phẩm hàng hoá và dịch vụ. Đối với cơ quan quản lý nhà nước, công dân chính là khách hàng và trên nghĩa tổng quát, nhà nước có hàng triệu khách hàng và không một tổ chức nào có nhiều khách hàng như vậy. Mối quan hệ giữa nhà nước với công dân/ khách hàng của mình thường được xác định là mối quan hệ không bình đẳng - điều hoàn toàn khác với các chủ thể cung cấp hàng hoá và dịch vụ không thuộc khu vực công quyền. Mối quan hệ này trong một khoảng thời gian rất dài là mối quan hệ "xin-cho". Mối quan hệ này đã làm cho nhà nước ít quan tâm đến chất lượng của hàng hoá và dịch vụ mà nhà nước cung cấp theo nghĩa chất lượng đã nêu lên. Khi nhà nước thông báo với công dân/ khách hàng của mình về 15 thủ tục cần phải có để được đăng ký kết hôn (ví dụ) thì công dân/ khách hàng phải chấp nhận cái mà "nhà nước cho đó". Và không phải là nhà nước có sẵn để cung cấp mà công dân/ khách hàng cần, phải "xin" nhưng không được nêu bất cứ một yêu cầu nào về chất lượng.

Gắn liền với chất lượng theo nghĩa hài lòng của khách hàng, sẽ có nhiều cấp độ khác nhau của sự hài lòng và do đó cũng có nhiều cấp độ của chất lượng: từ rất cao đến rất thấp. Tuỳ thuộc vào niềm tin của khách hàng với các tổ chức cung cấp dịch vụ và hàng hoá mà khách hàng sẽ đưa ra những đòi hỏi và họ sẽ nhận được sự hài lòng cao hay thấp. Trong cơ chế tập trung trước đây, công dân/ khách hàng không được thừa nhận vai trò hai chiều của họ nên dù hàng hoá/ dịch vụ mà nhà nước cung cấp cho họ như thế nào, họ cũng "nhận". Điều này cũng

thể hiện rất rõ trong quá trình cải cách hiện nay ở nhiều nước cũng như ở Việt Nam. Nếu công dân/ khách hàng thiếu tiếng nói, thiếu tin tưởng vào chất lượng hàng hoá và dịch vụ các cơ quan nhà nước sẽ cung cấp, họ sẽ "chấp nhận". Nhưng sự phiền hà, chất lượng thấp của các dịch vụ do nhà nước cung cấp đã thay đổi bởi chính đòi hỏi của công dân khi họ nhận thức đúng vai trò của họ.

Xét trên nguyên tắc đó, chất lượng của hàng hoá và dịch vụ không thể tự một phía có thể dễ dàng tạo ra hay có một bước chuyển hoàn thiện. Nếu công dân/ khách hàng không có vai trò tích cực, nhà nước (vốn dĩ là một loại tổ chức rất quan liêu, rất chậm thích ứng) sẽ không hoàn thiện chất lượng của mình.

Các cơ quan nhà nước hiện nay chưa thực sự coi chất lượng sản phẩm mà họ cung cấp cho xã hội, công dân theo đúng nghĩa của họ. Cải cách hành chính ở nhiều nước vẫn là một quá trình cải cách mang tính nội bộ và chỉ căn cứ nhiều vào khả năng "tự đáp ứng" của nhà nước hơn là chịu sức ép của đòi hỏi bên ngoài nhà nước. Cải cách hành chính theo mô hình, cơ chế "một cửa" cũng có những dấu hiệu đó. Mặc dù cải cách hành chính theo cơ chế "một cửa" đã làm thay đổi khá nhiều mối quan hệ giữa nhà nước - công dân và xác định lại vị trí của các bên trong quá trình cung cấp dịch vụ. Công dân đã bắt đầu cảm thấy hài lòng cao hơn với loại dịch vụ mà nhà nước cung cấp. Tuy nhiên, hãy xác định xem công dân muốn gì ở những loại thủ tục hành chính hiện nay của nhà nước. Tại sao vẫn phải "xin" mà không phải là cái họ "được". Tại sao họ phải xin chứng nhận "quy hoạch" vốn dĩ một loại việc chỉ có nhà nước mới biết. Tại sao họ phải xin mức thuế, khi mà mức thuế lại do nhà nước ấn hành.

Các loại sản phẩm mà các nhà nước cung cấp hiện nay còn thiếu khá nhiều vấn để liên quan đến thuật ngữ "chất lượng". Những đòi hỏi sau cần phải có:

- Đòi hỏi chất lượng từ phía công dân/ khách hàng.
- Một tuyên bố chất lượng của cơ quan nhà nước (nhiều tài liệu gọi đó là những cam kết về chất lượng; đó là hiến chương khách hàng; đó là chính sách chất lượng).
- Hệ thống quản lý chất lượng. Đó là những gì mà các cơ quan nhà nước, các nhà quản lý hành chính cũng như các nhà quản lý khác phải làm để thực hiện chính sách chất lượng hay tuyên bố chất lượng đã nêu.
- Hệ thống kiểm soát chất lượng. Đó là một quá trình nhằm bảo đảm sản phẩm được cung cấp theo đúng những tiêu chuẩn đã mô tả trước.

Một tổ chức phải xem xét một cách hệ thống ba vấn đề: chất lượng, quản lý chất lượng và hoàn thiện chất lượng. Chất lượng theo nghĩa đòi hỏi của khách hàng và đáp ứng đòi hỏi đó, thì hoàn thiện chất lượng gắn liền với quá trình mở rộng và phát triển tổ chức nhằm đáp ứng tốt hơn đòi hỏi chất lượng mới. Quản lý chất lượng là một tập hợp tất cả những hoạt động mà các nhà quản lý phải thực hiện để đạt được chất lượng đã cam kết (hài lòng khách hàng).

ISO và TQM thực chất là những cách thức giúp các tổ chức quản lý tốt hơn quy trình chất lượng của họ đã có và tạo ra một sự tin tưởng cho khách hàng. Cần hiểu đúng bản chất của hai vấn đề trên trước khi áp dụng đúng cho mọi tổ chức.

ISO-9000 liên quan đến một tập hợp của nhiều tiêu chuẩn quản lý chất lượng nhưng ISO không phải là tiêu chuẩn của sản phẩm mà các cơ quan công quyền cung cấp cho xã hội, cho công dân. chất lượng đó, như trên đã nêu, phải do công dân/ khách hàng với các nhà cung cấp dịch vụ xác định trên nguyên tắc chủ quan, khách quan và chấp nhận (6).

Tiêu chuẩn quản lý chất lượng của một tổ chức theo ISO 9001-2000, bên cạnh chất lượng đã được các tổ chức xây dựng, công bố thì hoạt động quản lý chất lượng đã công bố của tổ chức đó đòi hỏi phải thay đổi. Thay cho hoạt động quản lý mang tính tình huống, mang tính cả lẻ, vụ việc sang cách tiếp cận

hệ thống, quá trình. Tiêu chuẩn quản lý chất lượng theo ISO 9001-2000 đòi hỏi hoạt động quản lý chất lượng theo 22 quy trình (7).

Quản lý chất lượng toàn bộ (TQM) là một cách tiếp cận khác về hoàn thiện chất lượng hoạt động của các tổ chức, bao gồm các tổ chức sản xuất, kinh doanh cũng như nhà nước (8). Quản lý chất lượng toàn bộ được xem như là một mô hình quản lý hay như một số nhà nghiên cứu gọi đó là triết lý quản lý mới. Đó là một cách thức quản lý đòi hỏi các nhà quản lý, cán bộ, công chức phải thay đổi tư duy hoạt động của mình.

Trong khi ISO 9001-2000 là sự hoàn thiện quản lý chất lượng của tổ chức đã đưa ra, thì TQM hướng đến sản phẩm có chất lượng cao. Khi tổ chức được cấp chứng chỉ ISO cũng đồng nghĩa với việc tổ chức thực hiện hoạt động của họ một cách nhất quán, thì TQM tìm cách để giảm chi phí, lãng phí và tăng mức độ hài lòng của khách hàng.

ISO vạch ra tiêu chuẩn quản lý chất lượng nhằm làm cho tổ chức thực hiện hoạt động tốt hơn; nhằm làm cho tổ chức thực hiện đúng những gì đã cam kết trong văn bản, thì TQM lại quản lý đến một hệ thống của các phương pháp quản lý nhằm hoàn thiện cách thức cung cấp dịch vụ và hàng hoá. TQM khuyến khích tập trung vào hài lòng của khách hàng và dựa trên số liệu thống kê để hoàn thiện. ISO là cái cần có trước và tiếp theo là TQM.

Trong xu hướng chung hiện nay, các tổ chức nhà nước đang phải thách thức với những đòi hỏi về các loại hàng hoá và dịch vụ phải cung cấp chất lượng (theo đòi hỏi của công dân). Hoàn thiện không ngừng chất lượng hàng hoá và dịch vụ cung cấp đòi hỏi phải xây dựng cho mình một nền tảng quản lý chất lượng mà ISO là một trong những công cụ đó. Đồng thời phải thay đổi nhiều cách thức quản lý nhằm đạt được mục tiêu. TQM có thể là một mô hình quản lý tốt. Tuy nhiên mô hình này đòi hỏi phải có sự kiên trì và lợi ích của TQM được đánh giá dài hạn hơn là những sự thay đổi mang tính "tình huống". Sự thành công của khu vực tư nhân cả về ISO và TQM có thể tạo sự tin tưởng hơn cho các tổ chức nhà nước, nhưng lưu ý rằng tổ chức nhà nước khác với các tổ chức tư nhân và do đó khi áp dụng, cần chú ý đặc điểm đó.■

Chú thích:

(1) Những vụ việc liên quan đến ô nhiễm môi trường do thiếu "đánh giá tác động môi trường" khi cấp phép đầu tư cho một số nhà máy chế biến: bột sắn, sữa, công nghiệp hoá chất thể hiện sự thiếu quan tâm đến khía cạnh "chất lượng môi trường".

(2) Cải cách hành chính ở Việt Nam sau hơn 10 năm tiến hành đã được Đại hội Đảng toàn quốc của Đảng Cộng sản Việt Nam nhận định là "tiến hành chậm, thiếu cương quyết và hiệu quả thấp". Đến tháng 5/2004, một số vấn đề tưởng như phải được giải quyết từ những năm đầu của thập kỷ cuối thế kỷ XX như "tách chức năng quản lý nhà nước và hoạt động sản xuất, kinh doanh, cung ứng dịch vụ ra khỏi hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước", nhưng vẫn phải nhấn mạnh lại trong Báo cáo của Chính phủ tại Kỳ họp thứ 6, Quốc hội khoá XI. Và sự tách bạch này còn được nhiều nhà quản lý coi như một sự "tìm tòi" mới (xem bài công chức Việt Nam nên ghi nhật ký (VietNamNet - 20/2/2005).

(3) Xem bài "chất lượng hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước - một vấn đề bức xúc". Bài của chính tác giả.

(4) Xem "chất lượng hoạt động của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước - một vấn đề bức xúc" - Tạp chí QLNN.

(5) chất lượng gắn liền với chi phí, đánh giá, giá cả. Do đó chất lượng được chấp nhận cũng chính là sự thoả thuận của các bên.

(6) Xem chi tiết ISO trên trang www.ISO.org.

(7) 22 quy trình trong quản lý chất lượng toàn bộ tham khảo trong tài liệu: xem trang Web: http://praxiom.com của Praxiom Research Group Limited.

(8)Basic Principles of Total Quality Managemment (TQM) by Ron Kurtus (28 May 2001) xem trang Web: http://www.school-for-champions.com/tqm/principles.htm