



CẢI CÁCH KHU VỰC CÔNG CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA TRONG THỜI KHỦNG HOẢNG KINH TẾ

■ ThS. PHẠM ĐỨC TOÀN (*)

Việc mở rộng vai trò của các chính phủ đồng nghĩa với việc những người đóng thuế phải chi trả nhiều hơn cho các dịch vụ công và đòi hỏi được phục vụ tốt hơn. Để đáp ứng những mong đợi của nhân dân, khu vực công phải tự chuyển đổi.

Trước kia, các chính phủ trên thế giới từng đối mặt với khủng hoảng kinh tế và tài chính, phải vật lộn với nhiều khó khăn, thách thức trên nhiều lĩnh vực như y tế, an sinh xã hội, giáo dục, an ninh quốc gia, tội phạm và những hạ tầng cơ sở cần thiết. Nhiều quốc gia bị thâm hụt ngân sách lớn và có mức nợ công cao. Trong những năm, tháng vừa qua, các chính phủ lại chịu nhiều áp lực khi giá nhiên liệu lên, khí hậu thay đổi, nghèo đói, thất nghiệp gia tăng, đòi hỏi về dịch vụ công ngày càng cao, người đóng thuế chịu thêm gánh nặng và người tiêu dùng thiệt thòi hơn. Giờ đây, không mấy ai nghi ngờ về vai trò quan trọng của chính phủ trong việc giải quyết khủng hoảng. Các chính phủ không chỉ can thiệp vào thị trường với một mức độ chưa từng có để cứu trợ hay củng cố các ngân hàng, công ty tài chính, nhà máy ô-tô... mà còn gia tăng các giao ước tài chính có thể ảnh hưởng đến khả năng thanh toán dài hạn của mình. Các chính phủ đang đảm đương nhiều

công việc vượt khỏi phạm vi chính sách và dịch vụ công truyền thống. Vì thế mà hơn lúc nào hết, các chính phủ phải thực hiện nhiệm vụ một cách hiệu quả và hiệu suất. Nhiều chính phủ đang nỗ lực cải tiến cách thức tổ chức hoạt động của mình. Tuy nhiên, trừ một vài trường hợp, các cuộc cải cách thường kéo dài, chủ yếu tác động trên bề nổi, chưa phủ kín các lĩnh vực thuộc khu vực công. Do đó, các chính phủ phải tiếp tục cải cách sâu, rộng và nhanh hơn – theo phương thức “chuyển đổi toàn chính phủ” (*The whole-government transformation*).

Cuộc khủng hoảng đang đặt ra yêu cầu cấp thiết, đồng thời tạo cơ hội để cải tiến căn bản bộ máy nhà nước. Một số chính phủ đã tiến hành cách thức tiếp cận đồng bộ (*Integrated approach*) đối với cải cách. Nhưng chỉ số ít chứng minh được đây là cơ hội, đặc biệt trong việc nâng cao năng suất công tác. Chẳng hạn như, dưới thời lãnh đạo của Thủ tướng Goran Persson, Chính phủ Thụy Điển đã ứng phó với cuộc khủng hoảng giữa thập kỷ 1990 bằng cách tiết kiệm 11% ngân sách hoạt động mà không ảnh hưởng đến công tác và tiếp đó đã duy trì việc kiểm soát chặt chẽ chi tiêu công. Năm 2004, Thủ tướng Anh Tony Blair công bố “các mục tiêu Gershon” do ngài Peter Gerson, người sau đó đứng đầu Văn phòng Thương mại Chính phủ, chỉ đạo thực hiện. Chương trình này

(*) Phó Chánh Văn phòng Bộ Nội vụ

đã thu được 26,5 tỷ bảng một năm từ việc nâng cao hiệu suất công tác. Tháng 11/2008, Chính phủ Vương quốc Anh công bố một kế hoạch tiết kiệm 35 tỷ bảng một năm. Tương tự, Chương trình chuyển đổi đồng bộ của Chính phủ Pháp dưới thời Tổng thống Nicolas Sarkozy có mục tiêu: đến năm 2012 cắt giảm chi phí tới 7,7 tỷ Euro. Điều đáng lưu ý là việc thực hiện các mục tiêu về hiệu suất nói trên thường được tiến hành đồng thời với các cuộc cải cách nhằm nâng cao kết quả thực tế (*Outcomes*), cụ thể như nâng cao kết quả thi trong các trường học và giảm thời gian chờ đợi tại các bệnh viện.

Một số ý kiến cho rằng nên trì hoãn cải cách cho đến khi giải quyết xong khủng hoảng. Rất nhiều quan điểm khác lại nhận định đây là thời điểm thực hiện các thay đổi sâu, rộng. Tuy nhiên, không có công cuộc chuyển đổi nào có thể được thực hiện một cách dễ dàng. Thủ tướng Tony Blair đã có câu nói nổi tiếng: “tôi mang trên mình những vết thương” qua mỗi hiệp cải cách cam go. Thay đổi không hề dễ dàng đối với bất kỳ tổ chức lớn nào và thường khó khăn hơn với chính phủ, do có quy mô tổ chức lớn và hoạt động phức hợp. Hơn nữa, tiến hành cải cách dưới sự giám sát của xã hội, các tổ chức thông tin, báo chí và cơ quan lập pháp là một thách thức không nhỏ. Tuy vậy, cải cách giờ đây không còn là sự lựa chọn mà đã trở nên cấp thiết. Vì các chính phủ được trao vai trò rộng và quan trọng hơn trong ứng phó với khủng hoảng nên buộc phải tổ chức hoạt động hiệu quả và hiệu suất hơn, nếu không sẽ làm trầm trọng thêm tình hình. Cuộc khủng hoảng này thực sự là phép thử tốt nhất đối với khu vực công. Tuy nhiên, mới chỉ có một số chính phủ chuẩn bị tốt, trên cấp độ tổng thể hoặc ở từng bộ, ngành. Nhiều mảng việc còn chông chéo chức năng, nhiệm vụ. Các chính khách và công chức còn có những mục đích và lối tư duy khác nhau. Mức độ tự tin và sẵn sàng đương đầu với rủi ro còn thấp. Thiếu nhiệt huyết trong việc đặt dấu hỏi về những cung cách làm việc chính thống, do lịch sử để lại, và sáng tạo nên nền văn hoá chú trọng vào thực thi công việc, với những

trọng tâm về chất lượng, chi phí và phục vụ. Giải quyết các mặt hạn chế trên vào giai đoạn giữa kỳ khủng hoảng giống như việc cố sửa chữa phi thuyền đang bay trên không trung – nhưng đôi khi, đó lại là công việc cần thiết giúp hạ cánh an toàn. Ý tưởng cho rằng, khủng hoảng là một cơ hội quý báu không nên bỏ qua, ngày càng trở nên phổ biến. Các doanh nghiệp trên thế giới đang tận dụng cơ hội này để tính toán lại các phương án sản xuất kinh doanh và triệt để cải tiến tổ chức hoạt động. Các chính phủ cũng nên tham khảo khi thực hiện chuyển đổi đồng bộ. Phần thưởng đối với cải cách khu vực công sẽ rất lớn, xứng đáng với những nỗ lực bỏ ra. Nếu chính phủ Hoa Kỳ đạt được mục tiêu đề ra là cải tiến tăng năng suất 15% trở lên thì sẽ tiết kiệm cho người đóng thuế trên 134 tỷ đô la hàng năm (hơn 445 đô la trên một công dân) trong dự kiến chi tiêu liên bang 900 tỷ đô la năm 2010.

Trước khủng hoảng, một số chính phủ đã chi tiêu vượt mức cần thiết. Dân số già cũng là nguyên nhân dẫn đến áp lực chăm sóc y tế, an sinh xã hội, lương hưu, góp phần gây thâm hụt ngân sách, tăng nợ công. Cuộc khủng hoảng khiến hầu hết các chính phủ phải đầu tư một khối lượng tiền lớn để cứu những tổ chức suy sụp, thậm chí phải trợ giúp toàn ngành công nghiệp, tái khởi động dòng tín dụng và kích cầu. Chính phủ có thể thực hiện một số biện pháp, như tăng thuế – một điều khó chấp nhận đối với những người đóng thuế và có thể gây cản trở trước mắt cho tăng trưởng kinh tế hoặc cắt giảm các giao dịch thanh toán hay chương trình chi tiêu khác. Có lẽ khó tránh khỏi việc tăng thuế và cắt giảm ngân sách trong thời gian tới. Nhưng các chính phủ có thể sử dụng biện pháp này ít hơn bằng cách tập trung nâng cao hiệu quả và hiệu suất công tác, sao cho từng khoản mục chi tiêu công phải tạo ra những lợi ích tối đa. Đồng thời, các chính phủ phải điều hoà giữa mong muốn được nhận dịch vụ công tốt hơn với tâm lý ngần ngại chi trả. Ngay cả trong những giai đoạn kinh tế khả quan hơn, nhiều người vẫn chưa hài lòng về chất lượng dịch vụ. Người đóng thuế nay mai sẽ chi trả nhiều hơn cho dịch vụ công – và



sẽ trông đợi và đòi hỏi được phục vụ tốt hơn.

Chương trình cải cách là khác nhau giữa các nước, nhưng thường có những điểm tương đồng quan trọng. Hầu hết các chính phủ cần mở rộng phạm vi tiếp cận. Một cuộc cải cách phân tán, không thường xuyên, chỉ diễn ra trong một cơ quan đơn lẻ, tại một thời điểm nhất định, không thể đáp ứng đòi hỏi thay đổi hiện nay. Một số chính phủ đã áp dụng chương trình cải cách đồng bộ. Các chính phủ còn lại dường như không có lựa chọn khác. Các chương trình như vậy sẽ tác động tới hầu hết, nếu không muốn nói là tất cả các bộ, cơ quan, tổ chức và tập trung vào những mảng lớn nhất của khu vực công, với những dịch vụ quan trọng, chi phí cao như y tế, giáo dục và quốc phòng. Tuy thế, có những lĩnh vực nhỏ, ít người biết đến lại có thể tạo những bước đột phá, sẵn sàng tiên phong hay làm điếu. Cách tiếp cận rộng rãi hữu ích để chia sẻ những thành công, khó khăn thách thức và kết quả mong muốn, để so sánh đối chiếu mức độ hoàn thành nhiệm vụ giữa các bộ phận khác nhau của khu vực công. Cách tiếp cận sâu cũng rất cần thiết. Nhiều chương trình cải cách trước đây chưa động chạm tới những vấn đề nhạy cảm, cốt lõi; giờ đây phải tạo ra những thay đổi căn bản trong cách thức làm việc của hàng ngàn và trong một số trường hợp, hàng triệu nhân viên. Trong những năm gần đây, một số chính phủ đã cải tiến cách thức cung ứng dịch vụ và quản lý việc thực thi nhiệm vụ. Họ tham khảo một số kinh nghiệm của khu vực tư như thiết lập nền văn hoá và chế độ quản lý tập trung vào việc thực thi nhiệm vụ trong tất cả các đơn vị. Trong đó, bao gồm các nội dung chính như: các mục đích hướng tới kết quả phải đạt được trên thực tế; cách thức tổng hợp nhất quán để xác định đúng số lượng và chất lượng các nguồn lực cho từng mục tiêu; minh bạch về trách nhiệm giải trình đối với các cơ quan; các biện pháp đo lường tiến độ một cách đồng bộ và chính xác; lên kế hoạch tiếp thu những kinh nghiệm thực tiễn tốt nhất. Chính phủ Vương quốc Anh, với các bộ Thỏa ước dịch vụ công (PSAs) cho từng bộ, có sự hỗ trợ của tổ công

tác của Thủ tướng ở cấp trung ương đã vận dụng nhiều nội dung trên. Chính phủ Pháp cũng tiến hành cách tiếp cận cứng rắn tương tự. Có thể có ai đó khó chịu khi các chính phủ sử dụng ngôn ngữ doanh nghiệp, như dùng thuật ngữ khách hàng để chỉ công dân. Tuy nhiên, công dân ở nhiều nước mong muốn được đối xử như các khách hàng đáng kính khi tiêu dùng những dịch vụ công họ chi trả qua thuế. Năm bắt được nguyện vọng này, một số chính phủ tiên phong tái thiết kế các dịch vụ công chủ chốt để người dân sử dụng, nâng cao hiệu quả và đôi khi cả hiệu suất công tác. Chẳng hạn, Công vụ Canada đã sáp nhập hơn 70 dịch vụ từ một số cơ quan vào một tổ chức dịch vụ khách hàng thống nhất, phân chia các yêu cầu của công dân theo nhóm để cung ứng chính xác, hiệu suất cao. Quá trình này đã tiết kiệm hơn 400 triệu đô la Canada mỗi năm.

Hầu hết các bộ, ngành, cơ quan các cấp đều phụ thuộc vào chất lượng và khả năng làm việc của đội ngũ nhân viên tài năng. Nhưng nhiều chính phủ đang khủng hoảng nhân tài. Họ phải đối mặt với tình trạng nghỉ hưu của một số nhân viên có năng lực. Do vậy, một số chính phủ đang tái sử dụng nghệ thuật quản lý nhân tài để thu hút những người có khả năng nhất, sắp xếp vào nguồn lãnh đạo, trao cho họ những công cụ quản lý cần thiết để hoàn thành công việc ở mức cao nhất. Chẳng hạn như, *Các kỹ năng chuyên môn đối với Chương trình Chính phủ của Vương quốc Anh* đã nâng cấp nội dung đào tạo quản lý cho các công chức cao cấp. Một số doanh nghiệp như Teach for America (Hoa Kỳ) và Teach First (Vương quốc Anh) đã cho thấy khu vực công có thể hợp tác với các tổ chức xã hội để thu hút nhân tài xuất chúng. Có thể nói, thách thức là rất lớn. Các chính phủ phải đối mặt với một nhu cầu khẩn cấp nhưng cũng là cơ hội lớn để hiện đại hoá cách thức tiếp cận về quản lý nhân tài. Việc tăng tỷ lệ nghỉ hưu thời gian tới cũng có thể được tận dụng biến thành cơ hội đổi mới nguồn nhân tài và xây dựng các mô hình làm việc mới nhằm giảm dư thừa nhân sự. Để bắt đầu, họ phải xem xét lại ý

nguyên, quan niệm về giá trị của các nhân viên, lý do gì mà một người có tài lại muốn làm việc với mình; tiến hành tuyên dương, khen thưởng những thành tích công tác và xử phạt những ai không hoàn thành nhiệm vụ; thiết lập các mối quan hệ hợp tác, hiệu quả, thiết thực với các tổ chức công đoàn.

Các chính phủ bắt đầu nhận thấy họ đang thực hiện những khối lượng công việc rộng lớn, phức hợp và có lực lượng lao động tập trung, cơ bản trong trạng thái tĩnh. Nhiều chính phủ đang sử dụng các kỹ thuật vận hành gọn nhẹ (lean-operations techniques) để nâng cao hiệu quả và hiệu suất một số lĩnh vực thuộc khu vực công, như hậu cần quốc phòng, thời gian chờ đợi ở bệnh viện, các quy trình xem xét thuế và nhập cư. Dưới áp lực của yêu cầu cung ứng tốt hơn với chi phí ít hơn, các chính phủ sẽ phải áp dụng các kỹ thuật này mạnh mẽ và sâu sắc hơn. Việc chi tiêu cho các hàng hoá hay dịch vụ từ bên ngoài sẽ phải được quản lý kỹ lưỡng hơn. Do các khoản chi tiêu công tăng lên đáng kể, một số chính phủ đã tiến hành hiện đại hoá và chuyên nghiệp hoá công tác mua sắm và ký kết hợp đồng. Nhiều chính phủ giờ đây buộc phải ngừng lưu thông các dòng cấp vốn, coi đây như là một ưu tiên tức thì để chi phí hiệu quả và cung ứng dịch vụ năng suất hơn.

Hầu hết các chính phủ đều nhận thức được vai trò lớn của công nghệ thông tin (CNTT) và quyết tâm triển khai các chương trình phát triển CNTT lớn, đẩy tham vọng. Chẳng hạn, nhiều cơ quan thuế và an sinh xã hội đã tổ chức giao dịch qua mạng, nâng cao nhanh chóng hiệu suất và chất lượng dịch vụ. Nhưng nhiều chương trình CNTT khu vực công vận hành với chi phí lớn và gặp nhiều khó khăn, đặc biệt ở những lĩnh vực quan trọng, như dữ liệu y tế điện tử. Nhiều chính phủ áp dụng công nghệ mới chậm hơn khu vực tư, có thể còn chậm hơn cả gia đình các công dân. Thật khó tin là khu vực công có thể vượt qua những thách thức hiện tại và tương lai nếu như còn có những hạn chế về công nghệ. Các chính phủ phải tăng cường năng lực để quản lý tốt các chương trình CNTT

lớn, với chi phí hiệu quả và hoàn thành đúng thời gian.

Cải cách khu vực công có thể và nên được nhìn nhận như cách thức phản hồi trực tiếp đối với khủng hoảng kinh tế. Tuy nhiên, chính phủ phải đối mặt với một số vấn đề phức tạp. Khu vực công lớn và phức hợp hơn cả các doanh nghiệp thương mại lớn nhất. Một số điểm yếu như trình độ năng lực hạn chế, văn hoá tổ chức xơ cứng và sức ép chính trị cao trong khu vực công khiến cho các lãnh đạo chính phủ gặp khó khăn trong việc tập trung vào công cuộc chuyển đổi dài hạn. Cũng có thể đây chưa phải là thời điểm tốt nhất để nâng cao năng suất bằng cách cắt giảm việc tuyển dụng công một cách có chất lượng. Với tình trạng thất nghiệp cao ở nhiều nước, chính phủ có thể phải tăng lương, chấp nhận trì hoãn việc nâng cao hiệu suất công tác. Hơn nữa, nhiều khu vực công còn thiếu năng lực lãnh đạo, kinh phí và nhân tài quản lý để thực hiện các nỗ lực chuyển đổi. Tuy vậy, lãnh đạo chính phủ phải là những nhà cải cách tiên phong. Chỉ có họ mới có thể truyền nhiệt huyết cho lực lượng lao động khu vực công để sẵn sàng chấp nhận khó khăn, đôi khi cả sự hy sinh. Họ phải thường xuyên gắn bó với lãnh đạo các cơ quan, các công chức hành chính và công chức chuyên môn để cùng nhau tạo động lực và hỗ trợ cho các thay đổi. Họ cũng phải tuyên truyền, giáo dục những người tiêu dùng dịch vụ công và toàn xã hội về yêu cầu của cải cách và những ưu tiên lựa chọn khi ra những quyết định khó khăn. Một nhiệm vụ không kém phần quan trọng để tạo được thay đổi đối với lãnh đạo chính phủ là phải xây dựng và gắn kết được các nội dung chiến lược cải cách nhằm định hình khu vực công trong tương lai 10 năm trở lên và chỉ ra cách thức vươn tới mục tiêu đó. Các chiến lược này phải bao hàm những công việc phải hoàn thành để xử lý những yêu cầu cấp thiết, ngắn hạn cũng như những hành động tạo nền móng cho công cuộc chuyển đổi dài hạn.

(Xem tiếp trang 7)



thống nhất đề ra 5 giải pháp lớn. Tôi muốn nhấn mạnh: mỗi cán bộ, công chức, viên chức trong ngành Nội vụ, trong Bộ Nội vụ trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ và lĩnh vực công tác của mình phải đổi mới tư duy, mẫu mực, chủ động, sáng tạo trong thực hiện nhiệm vụ. Đó là yếu tố hết sức quan trọng góp phần hoàn thành thắng lợi các nhiệm vụ Đảng, Nhà nước và Chính phủ giao cho Bộ và ngành chúng ta.

Tạp chí Tổ chức nhà nước:
Với độc giả Tạp chí Tổ chức nhà nước, Bộ trưởng có nhắn nhủ điều gì không, thưa Bộ trưởng?

Bộ trưởng Trần Văn Tuấn:
Năm 2010 là năm có nhiều sự kiện trọng đại, đòi hỏi các cơ quan báo chí của Bộ phải bám sát thực tiễn, tuyên truyền và phản ánh kịp thời tới độc giả trong và ngoài nước các hoạt động của ngành Nội vụ; nâng cao chất lượng, nội dung các bài viết thể hiện các hoạt động của Bộ đa ngành, đa lĩnh vực. Nhân dịp chuẩn bị đón Tết cổ truyền Xuân Canh Dần, tôi xin thay mặt tập thể lãnh đạo Bộ Nội vụ chân thành cảm ơn và chúc mừng năm mới tới các đồng chí lãnh đạo Đảng, Nhà

nước và Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; tôi xin gửi đến cán bộ công chức, viên chức trong ngành Nội vụ và bạn đọc của Tạp chí Tổ chức nhà nước một năm mới dồi dào sức khỏe, hạnh phúc, thành đạt.

Tạp chí Tổ chức nhà nước:
Trân trọng cảm ơn Bộ trưởng Trần Văn Tuấn đã dành thời gian quý báu cho Tạp chí Tổ chức nhà nước thực hiện cuộc phỏng vấn này. Kính chúc đồng chí cùng tập thể lãnh đạo Bộ Nội vụ một năm mới sức khỏe, hạnh phúc!

NGUYỄN ĐỨC TUẤN (thực hiện)

CẢI CÁCH KHU VỰC CÔNG ...

(Tiếp theo trang 46)

Chỉ riêng các nhà lãnh đạo chính trị không thôi thì chưa đủ để duy trì sự tập trung cao độ và những nỗ lực vững bền, không khoan nhượng để chỉ đạo chương trình cải cách. Họ cần tham khảo cách sử dụng các nhóm trợ lý tinh gọn của các nhà lãnh đạo doanh nghiệp để định hướng những sáng kiến chính. Ví dụ, Tổ công tác chất lượng cao ở Pháp và Anh đã chứng minh vai trò không thể thiếu trong việc thúc đẩy những chuyển đổi lớn, xa trung ương và kéo dài. Hệ thống các mốc tiến độ và đơn vị đo lường theo hướng định lượng được kết quả thực hiện nhiệm vụ cũng rất quan trọng. Một số chính phủ như Niu Di-lân, Vương quốc Anh và bang Virginia của Hoa Kỳ đã xây dựng những hệ thống chi tiết và đưa vào ứng dụng trong việc theo dõi, đánh giá và điều phối tiến trình cải cách ở các nội dung: giảm tội phạm, giảm

thời gian chờ đợi ở bệnh viện, nâng cao điểm thi trong các nhà trường. Tuy nhiên, các hành động này nếu chỉ diễn ra ở cấp trung ương thì chưa đủ. Quy mô rộng lớn và tính phức hợp của chính phủ đòi hỏi các bộ, ban, ngành, cơ quan các cấp phải xác định vai trò làm chủ của mình đối với các nỗ lực cải cách. Cũng có thể tiến hành lộ trình cải cách theo các bước: tập trung đầu tư nghiên cứu, xác định các tác nhân thay đổi; các nhà lãnh đạo đề ra những mô hình mới và cách thức làm việc tốt hơn; áp dụng ở một số cơ quan quan trọng và các đơn vị cơ sở có quan hệ mật thiết với người dân, tổ chức. Nếu các dự án thí điểm này thành công, đặc biệt là sớm tạo được ấn tượng và sự ủng hộ của công chúng, thì sẽ sử dụng như là những ví dụ điển hình để tiến hành cải cách sâu, rộng hơn □

Tài liệu tham khảo:

– *McKinsey Quarterly 2009 Number 3: The case for government reform now.*