

Bàn về kinh nghiệm áp dụng bảng điểm khu vực công PSS tại một số quốc gia trong việc đánh giá kết quả hoạt động của tổ chức công

*TS. Phạm Quang Huy (Trường Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh),
ThS. Nguyễn Thị Ngọc Oanh (Trường Đại học Tài chính – Marketing)*

TÓM TẮT:

Kết quả hoạt động là chỉ tiêu được sử dụng để đánh giá tính hiệu quả trong quá trình vận hành của các tổ chức thuộc đơn vị công. Nếu như doanh nghiệp chỉ có mục tiêu gần như duy nhất là sản xuất kinh doanh để tìm kiếm lợi nhuận thì khu vực công cần phải thực hiện cung cấp sản phẩm, dịch vụ công và hướng đến các chiến lược an sinh, xã hội, thúc đẩy phát triển từng lĩnh vực trong toàn bộ nền kinh tế.

Bài viết cung cấp một công cụ đánh giá kết quả có tính hiện đại, đo lường theo nhiều khía cạnh, đảm bảo sự công bằng giữa các tổ chức, đó là Bảng điểm cân bằng trong khu vực công hay còn gọi là PSS. Dùng phương pháp tổng hợp và phân tích, kết quả của bài viết giới thiệu việc áp dụng và triển khai tại 4 quốc gia đại diện cho các khu vực địa lý, qua đó rút ra một số kinh nghiệm để Việt Nam có thể cân nhắc vận dụng vào khu vực công quốc gia trong thời gian tới.

Từ khóa: Kết quả hoạt động, bảng điểm khu vực công, tổ chức công, mô hình PSS, đánh giá kết quả.

1. Giới thiệu chung

Trong xu thế hội nhập và cạnh tranh đang diễn ra nhanh chóng cùng với sự vận hành của doanh nghiệp thì các đơn vị công hiện nay cũng đối diện với nhu cầu nâng cao năng lực cạnh tranh. Điều này được thủ trưởng các đơn vị công đưa thành một trong những nhiệm vụ quan trọng hàng đầu. Để thực hiện nhiệm vụ này, nhiều giải pháp đã được các doanh nghiệp đưa ra, trong đó áp dụng đánh giá kết quả hoạt động của các đơn vị công theo nhiều khía cạnh khác nhau sẽ giúp cung cấp một cách nhìn tổng thể về bức tranh toàn tổ chức.

Theo các nhà khoa học, **Bảng điểm cân bằng khu vực công** (gọi tắt là PSS) là một trong những phương pháp quản trị hiện đại và là công cụ được vận dụng nhiều trong các tổ chức công khi xây dựng chiến lược hoạt động. Bên cạnh đó, **PSS** còn là một công cụ quản lý hiệu suất sáng tạo và đa chiều đang được sử dụng rộng rãi tại nhiều tổ chức trên toàn thế giới. Để có thể có cái nhìn tổng quát về nội dung thế nào là **bảng điểm**

khu vực công và việc áp dụng tại các nước như thế nào, nội dung chính của bài viết sẽ giải quyết cơ bản vấn đề đặt ra này.

2. Phương pháp nghiên cứu sử dụng

Việc tìm hiểu việc vận dụng một nội dung nào đó tại các nước được xem là một công việc được nhiều nhà nghiên cứu lựa chọn thực hiện. Để đạt được mục tiêu nghiên cứu này, bài viết đã áp dụng phương pháp nghiên cứu tình huống hay còn gọi là case studies diễn ra tại các quốc gia, sau đó sử dụng phương pháp phân tích và tổng hợp những kết quả chính đạt được trong từng trường hợp để rút ra những điểm cần quan tâm cho vấn đề đang nghiên cứu liên quan đến mô hình PSS.

3. Kinh nghiệm áp dụng PSS tại một số quốc gia

3.1. Kinh nghiệm về đánh giá kết quả khu vực công tại Hoa Kỳ

Mỹ là một trong các quốc gia đi đầu trong việc ứng dụng các nghiên cứu lý thuyết vào thực tiễn đánh giá hiệu quả hoạt động các cơ quan, tổ chức trong khu vực công. Từ năm 1912, những nỗ lực về đo lường hiệu quả hoạt động đã được thực hiện bởi Văn phòng nghiên cứu thành phố New York (the New York Bureau of Municipal Research). Theo Williams (2003), các nhà lãnh đạo của cơ quan này đã xác định lại vai trò của ngân sách không chỉ là một công cụ của kế toán mà còn có khả năng xác định hiệu quả hoạt động của chính phủ, thúc đẩy sự minh bạch.

Năm 1913, tổng thống Mỹ W. H. Taft thành lập Ủy ban quốc gia về hiệu suất, nay là Trung tâm quốc gia về hiệu quả trong khu vực công. Năm 1916 và 1928, Viện Nghiên cứu hiệu quả quản lý và Ủy ban Quốc gia về tiêu chuẩn địa phương lần lượt ra đời với mục đích nghiên cứu xây dựng các chỉ số tiêu chuẩn, chuẩn mực để làm căn cứ đánh giá. Như vậy, cho đến năm 1930, đánh giá kết quả hoạt động đã trở thành một công cụ quản trị của chính phủ.

Từ đó, một xu hướng phổ biến trong đánh giá kết quả hoạt động của các cơ quan khu vực công ở Mỹ là kèm theo các chỉ số hiệu suất, các phương pháp đánh giá hiệu quả và chất lượng công việc theo phương pháp đánh giá điểm chuẩn (benchmarking), Thẻ điểm cân bằng PSS và Chỉ số đánh giá thực hiện công việc (Key Performance Indicator - KPI) được áp dụng rộng rãi.

Trong cuộc khảo sát định kỳ năm 1999 của Rigby (2001) về kỹ thuật quản trị, đã ghi nhận 44% các tổ chức Bắc Mỹ được khảo sát sử dụng PSS. Thẻ điểm cân bằng là

công cụ giúp các tổ chức tạo ra sự thay đổi lâu dài, bền vững theo đúng yêu cầu của GPRA (Bush, 2005).

Các thành phần của PSS đáp ứng tất cả yêu cầu mà GPRA đưa ra. Khi sử dụng thẻ điểm cân bằng để đánh giá hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính, chính quyền nhiều địa phương ở Mỹ đã áp dụng PSS theo 4 khía cạnh cơ bản trong đơn vị công mà sau này chính là mô hình PSS đã nêu ra:

(1) Định hướng khách hàng: bảo đảm an ninh, tỷ lệ tội phạm giảm; (2) Định hướng tài chính: khả năng thu thuế, tạo ra nguồn thu cho ngân sách, hiệu quả chi tiêu tài chính; (3) Định hướng quá trình hoạt động nội bộ: đổi mới quy trình hoạt động nội bộ, kế hoạch nâng cấp chất lượng cung ứng dịch vụ công; (4) Định hướng hoàn thiện và phát triển: khả năng nâng cao về kỹ năng làm việc của công chức; mức độ vận dụng các thành tựu khoa học vào quản lý. Có thể nhận thấy, các tiêu chí đánh giá này bao quát các vấn đề từ yếu tố đầu vào, tổ chức sử dụng nguồn lực và kết quả đầu ra.

3.2. Kinh nghiệm về đánh giá kết quả khu vực công tại Nhật Bản

Năm 2001, trong bối cảnh của chương trình cải cách chính phủ trung ương, bao gồm việc thành lập các Bộ mới và sáp nhập hoặc bãi bỏ các bộ hiện hành, chính phủ Nhật Bản đã bắt đầu giới thiệu các kỹ thuật đánh giá nhằm nâng cao hiệu quả các chương trình và hoạt động của khu vực công. Trọng tâm các kỹ thuật này là nhấn mạnh đến các chính sách và hoạt động, cũng như kết hợp các kết quả đạt được vào kế hoạch và ngân sách trong tương lai.

Chính phủ Nhật Bản coi việc đánh giá hiệu quả như là biện pháp để giải quyết các vấn đề tài chính đáng kể mà nhà nước phải đối mặt, cải thiện tính minh bạch và trách nhiệm (Matsuura, Watkins, và Dorotinsky, 2010). Chính sách đánh giá của Nhật Bản mang đặc điểm phi tập trung. Trong đó, chính phủ Nhật Bản đã phát triển nhiều cơ chế đánh giá thông qua nhiều cơ quan như Bộ Nội vụ và Truyền thông (Ministry of Internal Affairs and Communications - MIC), Bộ Tài chính MOF và Đơn vị phục hồi chính phủ (Government Revitalization Unit - GRU).

Các sáng kiến đánh giá hiệu quả lần lượt được MIC, MOF và GRU thực hiện vào năm 2001, 2002 và 2009. Vai trò của MIC là kiểm tra kết quả tự đánh giá của các Bộ và tiến hành đánh giá toàn diện các vấn đề liên quan.

Ngoài ra, MIC còn thực hiện quá trình tổng hợp và công bố kết quả đánh giá. Đạo luật đánh giá chính sách của chính phủ Nhật Bản (The Government Policy Evaluation

Act - GPEA) xác định 3 phương pháp đánh giá tiêu chuẩn: đánh giá dự án, đánh giá hiệu quả và đánh giá toàn diện. Trong đó, MIC sẽ cung cấp hướng dẫn về đánh giá hiệu quả, dựa trên khuôn khổ quản trị chiến lược, giúp xác định đầu vào, đầu ra, kết quả và mục tiêu của các bộ chủ quản.

Theo đó, các Bộ sẽ xây dựng kế hoạch đánh giá cơ bản và kế hoạch thực hiện đánh giá cho giai đoạn từ 3 đến 5 năm, và gửi báo cáo đánh giá hàng năm cho MIC thông qua sử dụng các chỉ số KPIs. Bên cạnh đó, MIC cũng thực hiện chương trình đánh giá từ trên xuống dưới đối với một số chương trình cụ thể có tầm quan trọng chiến lược theo quy định của văn phòng nội các, thông qua đó nhằm đề xuất các chính sách cho các bộ liên quan. Nội dung của MIC thực hiện có những chức năng gần như vai trò của mô hình PSS nhưng có những điều chỉnh theo bối cảnh của quốc gia trong khối dịch vụ công.

3.3. Kinh nghiệm về đánh giá kết quả khu vực công tại Trung Quốc

Vấn đề đo lường kết quả hoạt động tại Trung Quốc chính thức được quan tâm từ những năm 1985, khi mà hệ thống trách nhiệm mục tiêu bắt đầu được áp dụng trong quản lý chính quyền địa phương (Jing, Cui, & Li, 2015) theo hệ thống trách nhiệm khách quan (Objective Responsibility System - ORS), bao gồm việc thiết lập mục tiêu cũng như đo lường hiệu quả trong việc đạt được các mục tiêu đó.

Đo lường kết quả hoạt động của chính phủ Trung Quốc bước đến giai đoạn 2 vào đầu những năm 1990, khi mà các nỗ lực cải cách hệ thống hành chính tại Trung Quốc đã khiến tất cả các cấp chính quyền nâng cao hơn nữa tính hiệu quả và chất lượng dịch vụ. Trong thời kỳ tiếp theo, khi Trung Quốc dần chuyển sang cách tiếp cận quản trị theo hướng cân bằng phát triển kinh tế và xã hội, tập trung vào các dịch vụ công và con người nhằm đạt được sự phát triển bền vững, vấn đề đo lường kết quả hoạt động khu vực công của quốc gia này bước sang giai đoạn thứ ba.

Song song đó, để cải thiện tính khách quan, độc lập của việc đo lường, một số chính quyền Trung Quốc cũng đã chủ động ký hợp đồng với các bên thứ ba để tiến hành đo lường, đánh giá. Những nỗ lực trong quản lý kết quả này đã được chia thành 3 loại theo Hiệp hội hành chính công Trung Quốc (2003), đó là:

- (1) đo lường hiệu quả chung, chẳng hạn như đo lường mục tiêu và trách nhiệm điều hành, việc thực thi các cam kết dịch vụ xã hội, giám sát hiệu quả và xây dựng hiệu quả,
- (2) đo lường hiệu quả theo ngành, nghĩa là các cơ quan chính phủ có thẩm quyền thiết

lập bộ chỉ số về hiệu quả và tổ chức đánh giá thường xuyên cho các doanh nghiệp và tổ chức công, (3) đo lường hiệu quả cho các dự án, chiến dịch lớn của chính phủ.

Đối với các tổ chức cung cấp dịch vụ công, các công cụ, kỹ thuật quản lý cũng được giới thiệu nhằm đo lường, đánh giá, nâng cao chất lượng dịch vụ và sự hài lòng của khách hàng, bao gồm: công cụ quản lý chiến lược, đánh giá chương trình, quản lý chất lượng tổng thể (TQM), hệ thống kiểm định chất lượng (ví dụ ISO 9000) và các kỹ thuật đo lường kết quả hoạt động (điểm chuẩn, thẻ điểm cân bằng,...).

Những cam kết mạnh mẽ của chính quyền Trung Quốc nhằm thể chế hóa và hệ thống hóa việc đánh giá hiệu quả hoạt động được thể hiện qua việc thành lập Văn phòng quản lý và giám sát kết quả (Performance Management and Supervision Office) trực thuộc Ủy ban Kiểm tra Trung ương vào tháng 7 năm 2010. Tiếp theo đó, vào tháng 3 năm 2011, Hội nghị Liên Bộ về công tác quản lý kết quả Chính phủ (Inter-Ministry Joint Conference on Government Performance Management Work - IJCGPMW) bao gồm 9 cơ quan Trung ương cũng được phê chuẩn thành lập.

IJCGPMW đã bắt đầu thử nghiệm thí điểm việc đánh giá kết quả hoạt động cho 4 khu vực bao gồm: chính quyền địa phương, cơ quan chính phủ Trung ương, các chương trình Trung ương, và Chi tiêu ngân sách Trung ương. Nghiên cứu của Jing, Cui, & Li (2015) cho thấy, đánh giá kết quả ở Trung Quốc không chỉ đơn thuần là một công cụ kỹ thuật để cải thiện hiệu quả tổ chức mà giữ một vai trò quan trọng phục vụ quản lý và xây dựng nhà nước của Trung Quốc trong thời kỳ cải cách.

3.4. Kinh nghiệm về đánh giá kết quả khu vực công tại Singapore

Singapore là quốc gia có sự khác biệt đáng kể về hệ thống chính trị, sự đa dạng về văn hóa, dân tộc, tài nguyên thiên nhiên so với các quốc gia Đông Á khác. Khu vực công của Singapore bao gồm Cơ quan dân sự Singapore (Singapore Civil Service - SCS), các cơ quan nhà nước và hơn 500 công ty liên kết với chính phủ (Government-linked companies - GLCs), hay còn gọi là cục tác vụ, lực lượng vũ trang, dịch vụ pháp lý và lực lượng cảnh sát.

Để nâng cao và mở rộng chất lượng dịch vụ công, Singapore đã thành lập các cục tác vụ được giám sát bởi các bộ chủ quản. Hội đồng quản trị của cục tác vụ có thể bao gồm các cá nhân uy tín ở khu vực tư nhân trong và ngoài nước, tuy nhiên người đứng đầu phải là thành viên cao cấp của chính phủ. Những năm gần đây, các tổ chức khu vực công của Singapore cũng đã tập trung chú ý vào việc đo lường hiệu quả hoạt động.

Một trong những công cụ được xem xét áp dụng là thẻ điểm cân bằng PSS - công cụ quản lý chiến lược giúp các tổ chức đo lường, giám sát và truyền đạt kế hoạch, mục tiêu chiến lược trong toàn tổ chức, đảm bảo tiêu chí của PSS là hướng vào khách hàng và đào tạo, nâng cao năng lực nhân viên.

Quá trình đo lường kết quả hoạt động của Singapore bao gồm 4 bước: (1) phát triển các chỉ số cho các hoạt động trong chương trình, (2) thiết lập mục tiêu định lượng dựa trên các chỉ số, (3) đo lường kết quả thực hiện các chỉ số và (4) đánh giá kết quả thông qua các mục tiêu đã thiết lập cùng các tiêu chí khác (Jones, 2001). Các chỉ số và mục tiêu thường liên quan đến các khía cạnh về khối lượng đầu ra, chất lượng đầu vào, tính hiệu quả và thành quả/tính hữu hiệu.

4. Một số bài học rút ra cho Việt Nam và kết luận

Trong những năm gần đây, đánh giá kết quả hoạt động khu vực công đã thu hút nhiều sự chú ý của các nhà nghiên cứu, tuy nhiên phần lớn lại chỉ tập trung nghiên cứu rõ khung lý thuyết đo lường ở các nước phát triển. Trong khi đó, các nước đang phát triển còn gặp khó khăn trong việc xác định rõ các công cụ và bộ tiêu chí đo lường.

Qua nghiên cứu thực tế việc áp dụng quản lý dựa trên kết quả hoạt động của các quốc gia trên thế giới, có thể thấy nhiều tổ chức trong khu vực công đã vận dụng các kỹ thuật của khu vực tư như điểm chuẩn, thẻ điểm cân bằng, KPIs nhằm mang lại hiệu quả cao nhất. Các mô hình đo lường đa phương diện như PSS về Bảng điểm cân bằng đã được xây dựng nhằm khắc phục hạn chế của các thước đo tài chính truyền thống khi đã quá tập trung kiểm soát về tài chính trong giới hạn ngân sách.

Bên cạnh đó, điểm chuẩn (Benchmarking) được sử dụng ở khá nhiều quốc gia như một công cụ nhằm giảm khoảng cách nhận thức về hiệu quả khu vực công và khu vực tư, cải thiện chất lượng dịch vụ công. Theo phương pháp này, các chỉ số đo lường thường tập trung vào chi phí và hiệu quả hoặc sự khác biệt (sự hài lòng của khách hàng, chất lượng dịch vụ).

Tại Việt Nam, không nằm ngoài tác động của xu hướng toán cầu hóa, nhu cầu nâng cao hiệu quả quản lý khu vực công thông qua vận dụng các nguyên lý của chính mô hình PSS trên cơ sở của mô hình Quản lý công mới (NPM), nhằm nâng cao năng suất, hiệu quả quản lý và cải thiện dịch vụ cần được chú trọng. Như vậy, một trong những nhu cầu cấp bách mà khu vực công Việt Nam cần giải quyết đó là tìm ra hệ thống đo lường, đánh giá kết quả hoạt động phù hợp và đảm bảo tính toàn diện, hướng đến sự cân bằng.

Theo đó, các tiêu chí đo lường khi xây dựng cân kết hợp giữa thang đo tài chính và phi tài chính để khắc phục được những khuyết điểm của thang đo truyền thống. Có thể thấy, Bảng điểm cân bằng PSS là một giải pháp phù hợp bởi nó đánh giá kết quả hoạt động theo 4 phương diện (tài chính, khách hàng, quy trình nội bộ, học hỏi và phát triển). Bên cạnh đó, thông qua tổng quan kinh nghiệm đánh giá kết quả khu vực công của các quốc gia trên thế giới, PSS là một công cụ khá hiệu quả và toàn diện. Khi áp dụng mô hình đánh giá này, Việt Nam cần lưu ý các điểm sau:

- Cần xây dựng bộ tiêu chí đánh giá rõ ràng về hiệu quả sử dụng vốn, mức độ sử dụng nguồn lực đối với các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp nhà nước.

- Xây dựng chiến lược phát triển trong đó tập trung vào mục tiêu đảm bảo sự hài lòng của khách hàng, nâng cao kỹ năng và sự hài lòng của nhân viên tương tự như một doanh nghiệp khu vực tư.

- Xây dựng các tiêu chí đo lường về tính hiệu quả và hữu hiệu của các quy trình nội bộ nhằm cải tiến quy trình cung cấp dịch vụ công tới người dân. Trong đó, Việt Nam có thể xem xét áp dụng mô hình giao dịch một cửa tương tự Indonesia, nhằm đổi mới và nâng cao hiệu quả quy trình nội bộ của khu vực công.

Một trong những khó khăn khi đánh giá kết quả hoạt động của khu vực công đó là cân bằng lợi ích của các bên liên quan (stakeholders). Do đó, khi xây dựng hệ thống đánh giá, các tiêu chí cần tập trung vào việc đảm bảo nhu cầu của các nhóm lợi ích như đơn vị cấp vốn, khách hàng và nhân viên.

Kết quả của bài viết này đã cung cấp được một bức tranh khái quát nhất về việc áp dụng PSS ở một số nước để Việt Nam có những bước đi cơ bản và chuẩn bị đầy đủ cho việc đánh giá kết quả hoạt động một cách rõ ràng hơn, công bằng hơn và thích hợp hơn ở nhiều lĩnh vực, nhiều hoạt động khác nhau.

Cần khẳng định rằng, Bảng điểm cân bằng cung cấp một cơ cấu cho việc lựa chọn các chỉ số đánh giá hiệu suất quan trọng, bổ sung cho các biện pháp tài chính truyền thống, giúp các nhà quản trị quản lý và đánh giá hiệu quả thực thi chiến lược của một tổ chức một cách toàn diện và đầy đủ, đồng thời liên kết được các hoạt động kiểm soát ngắn hạn với chiến lược và tầm nhìn dài hạn của tổ chức công.

Tài liệu tham khảo:

1. Brignall, S. & Modell, S. (2000). *An institutional perspective on performance measurement and management in the "New Public Sector"*. *Management Accounting Research*, 11(3), 281-306.
2. Cavalluzzo, K.S. & C.D. Ittner. (2004). *Implementing Performance Measurement Innovations: Evidence from Government*. *Accounting, Organizations and Society*, 29(2), 243-267.
3. Deryl N., & Tuivaiti, M.T. (2012). *Using the balanced scorecard to manage performance in public sector organizations Issues and challenges*. *International Journal of Public Sector Management*, 25(3), 166-191. Doi: 10.1108/09513551211224234.
4. Greatbanks, R., & Tapp, D. (2007). *The impact of balanced scorecards in a public sector environment*. *International Journal of Operations and Production Management*, 27(8), 846-873.
5. John, T., & Claire, B. (2012). *Performance management in UK universities: implementing the Balanced Scorecard*. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 34(2), 111-124. Doi:10.1080/1360080X.2012.662737.
6. Michela A., Irvine L., & Ileana S. (2015). *Performance Management in the Public Sector: The Ultimate Challenge*. *Financial Accountability & Management*, 31(1), 1-22.
7. Moullin, M. (2006). *The design of an alternative balanced scorecard framework for public and voluntary organizations*. *Perspectives on Performance*, 5(1), 10-12.
8. Moullin, M. (2009a). *Using Public Sector Scorecard to measure and improve healthcare services*. *Nursing Management*, 16(5), 26-31.
9. Moullin, M., & Soady, J. (2008). *The Public Sector Scorecard: Outcomes, processes and capability*. Retrieved from www.shu.ac.uk/research/ciod/tqm/scorecard.