

QUẢN LÝ CÔNG VÀ HỆ THỐNG KIỂM SOÁT CHIẾN LƯỢC

VŨ THỊ TUYẾT MAI*

Ngày nay, các dịch vụ và hoạt động của Nhà nước ngày càng đa dạng, phức tạp và nhiều thách thức, đòi hỏi năng lực quản lý và điều hành của các cán bộ nhà nước cần phải được nâng cao để có thể đáp ứng được nhu cầu của thị trường. Những phương pháp quản lý theo phương pháp truyền thống sẽ không còn thích hợp trong môi trường đầy biến động và thách thức. Nó đòi hỏi phải có sự quản lý khéo léo, sắc bén và có chiến lược.

Việc quản lý và điều hành trong khu vực công, đặc biệt trong hoạt động của các cấp chính quyền cần phải là một quá trình quản lý liên tục. Quá trình quản lý này đòi hỏi sự hợp tác, gắn kết của các tổ chức, các cơ quan, ban ngành và của người dân. Nhất là hiện nay, khi sự phát triển đầy biến động của các yếu tố trong và ngoài nước thì việc quản lý tại các cấp chính quyền cần phải có cái nhìn tổng thể, có hệ thống và mang tính chiến lược. Những điều này đòi hỏi chính quyền các cấp cần năng động, có sự nhìn nhận và giải quyết vấn đề một cách chiến lược. Sự việc cần được giải quyết đúng lúc và kịp thời để có thể giảm thiểu những tổn thất, thiệt hại và rủi ro có thể xảy ra sau đó.

Nhận thức rõ vai trò quản lý của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCN) ở Việt Nam, Đại hội lần thứ X của Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác định phải sớm "cải cách phương thức hoạt động của Nhà nước..." và coi đó là một trong những trọng tâm chính của chương trình đổi mới và nhiệm vụ chính trị quan trọng trong thời gian tới. Ngày 06/2/2006, Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 30/QĐ-TTg phê duyệt Đề án Đơn giản hóa thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý nhà nước giai đoạn 2007-2010.

Để góp phần thực hiện những nhiệm vụ chính trị và chương trình cải cách nêu trên, bài viết này sẽ tập trung phân tích những vấn đề lý luận và thực tiễn liên quan đến quản lý nhà nước và qua đó giới thiệu phương pháp *hệ thống kiểm soát chiến lược* nhằm giúp các nhà quản lý công, đặc biệt cho các nhà quản lý tại các cấp chính quyền địa phương có thêm một công cụ quản lý hiệu quả. Bài viết này bao gồm năm phần.

* Vũ Thị Tuyết Mai, Nghiên cứu sinh, Viện Chính sách và Quản lý công Flinders, Đại học Flinders, Úc.

Phần 1 phân tích những hạn chế trong quản trị và điều hành tại chính quyền địa phương (cấp huyện). Phần 2 đưa ra khái niệm về phương pháp hệ thống kiểm soát chiến lược. Phần 3 phân tích sự cần thiết của hệ thống kiểm soát chiến lược. Phần 4 giới thiệu Mô hình hệ thống kiểm soát chiến lược. Phần 5 đưa ra các nguyên tắc cơ bản để thực hiện thành công hệ thống kiểm soát chiến lược.

1. Những hạn chế trong quản trị và điều hành tại các cấp chính quyền địa phương

Trong những năm qua, Việt Nam đã từng bước chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường từ một nền sản xuất nhỏ, với mức thu nhập và trình độ dân trí thấp, môi trường pháp lý không đầy đủ và thiếu minh bạch, đôi khi chồng chéo và triệt tiêu lẫn nhau. Trong điều kiện đó, có nhiều vấn đề nảy sinh trong suốt quá trình quản lý, chẳng hạn, làm nảy sinh nhiều mối quan hệ dân sự trong việc triển khai và thực hiện dự án và dần dần bị "tiền tệ hoá", từ đó, làm nảy sinh những bất cập, tiêu cực và thất thoát vốn đầu tư ở các khâu, các qui trình của dự án, chương trình. Đây là những nhân tố cơ bản "núm kéo" hệ thống quản lý thiếu minh bạch và không có hiệu quả.

Nhận thức được những nhược điểm này, Chính phủ đã có nhiều đổi mới cả về chức năng nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức lẫn cơ chế vận hành. Chính phủ đã mở rộng phân cấp theo hướng tăng quyền chủ động của chính quyền các cấp và mở rộng dân chủ cơ sở, phân biệt rạch ròi quyền quản lý nhà nước ở địa phương, quyền phê duyệt, thẩm định, quyết định và quản lý dự án cho từng cấp. Một số chính quyền các cấp đã quyết tâm hơn trong cải cách, thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài và thúc đẩy kinh tế tư nhân, xây dựng

mối quan hệ thân thiện với các doanh nghiệp, mở rộng các dịch vụ xã hội cơ bản, ngày càng đáp ứng tốt hơn cho sự nghiệp phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam. Tuy nhiên, các nghiên cứu, đánh giá của chương trình cải cách và đổi mới trong quản lý nhà nước đã chỉ ra không ít những yếu kém tồn tại như: bộ máy còn công kênh, kém hiệu lực, kém hiệu quả; đầu tư còn nhiều thất thoát, không đúng đối tượng và lãng phí vẫn thường xuyên xảy ra. Cung cách quản lý theo kiểu mệnh lệnh hành chính và phục tùng ngành dọc vẫn còn tồn tại, tiếp tục chi phối quyền lực của nhiều cán bộ lãnh đạo trong khu vực nhà nước.

Hơn thế nữa, môi trường xã hội ngày càng có nhiều mối quan hệ và ràng buộc trong nước cũng như với ngoài nước. Chẳng hạn, sự tham gia và ảnh hưởng ngày càng tăng từ các tổ chức phi chính phủ cũng như từ các công ty và tập đoàn nước ngoài làm việc và hoạt động tại Việt Nam. Họ là những tổ chức, công ty độc lập hoặc ít phụ thuộc vào sự quản lý của nhà nước, tuy nhiên, có ảnh hưởng rất lớn đến phát triển kinh tế, xã hội và môi trường. Đây cũng là một trong những thách thức đối với vấn đề quản lý của Chính phủ và của các cấp chính quyền địa phương để làm sao hoàn thành tốt cả hai chức năng quản lý hành chính nhà nước và phục vụ phát triển kinh tế - xã hội. Điều này đòi hỏi Việt Nam cần có sự đổi mới trong phương cách quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước và của chính quyền địa phương.

Qua nghiên cứu cho thấy, từ trước đến nay các tổ chức, ban ngành và chính quyền cơ sở thường áp dụng phương pháp truyền thống trong quản lý. Đó là hình thức quản lý dựa vào đánh giá đầu ra của mỗi chương trình, dự án hay là một dịch vụ công nào đó

thay vì tính đến những tác động và kết quả sau này. Những đầu ra này được mang so sánh với mục tiêu hoặc chỉ tiêu đặt ra trong kế hoạch, nếu vượt hoặc bằng chỉ tiêu kế hoạch thì được đánh giá là hoàn thành hoặc vượt chỉ tiêu kế hoạch được giao, và ngược lại. Những tác động của chương trình, dự án hoặc dịch vụ công tới các mặt của đời sống xã hội của người dân xảy ra trong quá trình thực hiện hoặc sau khi thực hiện dự án, chương trình hoặc dịch vụ công đó không được tính tới. Phương án này chỉ có tác dụng mang tính thu nhận thông tin phản hồi về công việc đã được thực hiện, chứ không có tác dụng quản lý và cải tiến công việc trong quá trình thực hiện.

Phương pháp quản lý truyền thống có một số các hạn chế khác như sau:

- Việc điều chỉnh sai trong quá trình thực hiện thường được phát hiện sau khi sự việc đã xảy ra. Sự chậm trễ trong việc điều chỉnh những sai sót sẽ ảnh hưởng đến kết quả thực hiện và mục tiêu đã được đề ra.

- Thiếu tầm nhìn chiến lược và quản lý tổng thể. Việc quản lý theo phương pháp truyền thống thường mang tính chất đối phó, giải quyết các công việc thường nhật trong ngày, các chỉ tiêu mục tiêu xây dựng mang tính mục đích và ngắn hạn. Bởi khi xây dựng mục tiêu và chỉ tiêu không dựa trên những đánh giá hiện tại và nguồn lực hiện có mà chỉ mang tính chất dự báo, nhận định của một số người. Việc quản lý mang tính rời rạc mạnh ai người đó làm, không có sự gắn kết một cách hệ thống và tổng thể.

- Phương pháp này thường bắt đầu với việc lập kế hoạch và khi thực hiện xong, hoặc khi kết thúc một năm kế hoạch thì được đánh giá xem có hoàn thành kế hoạch đó không và từ đó làm chỉ tiêu để xây dựng

kế hoạch năm sau. Quá trình xây dựng kế hoạch là quá trình đóng, không linh hoạt và còn đơn điệu nên nhiều khi chỉ tiêu không phù hợp với thực tế. Những biến động trong quá trình thực hiện không được phản ánh để có thể xây dựng và thiết kế qui trình, mục tiêu năng động và bám sát thực tiễn. Đặc biệt, trong môi trường đầy biến động thì việc thiết lập những chỉ tiêu kế hoạch áp đặt bằng những con số đã không còn phù hợp nữa, mà nó đòi hỏi phải có sự linh hoạt mang tính chiến lược để có thể phù hợp với sự biến động của môi trường xung quanh.

Ngoài ra, trong công tác quản lý công, các công cụ định lượng thường được dùng trong việc kiểm soát các hoạt động các công trình, dự án. Tuy vậy, không phải lúc nào cũng có thể áp dụng có hiệu quả các công cụ này, vì nhiều khi việc quản lý các công trình và dự án đó đòi hỏi cả một quá trình và không phải tất cả các công việc đều có thể lượng hoá để kiểm soát hữu hiệu việc thực hiện và chất lượng của quá trình đó.

Do vậy, vấn đề quan trọng là làm thế nào để quản lý có hiệu quả, hài hòa và đáp ứng được lợi ích của tất cả các bên, các đối tượng trong xã hội, trong cộng đồng cũng như sự phát triển của xã hội và đất nước. Dưới đây giới thiệu một trong những công cụ quản lý nhằm hỗ trợ cho công tác quản lý, lãnh đạo của các cán bộ trong khu vực nhà nước.

2. Khái niệm về hệ thống kiểm soát chiến lược

Hệ thống kiểm soát chiến lược là một công cụ giúp các nhà quản lý thiết lập, điều hành và duy trì các định hướng chiến lược, thực hiện các mục tiêu chiến lược đặt ra một cách có hiệu quả và cho phép sự đan xen, lồng ghép, kết hợp và hợp tác giữa các ban ngành, các tổ chức và đơn vị thực hiện với nhau. Hệ

thống kiểm soát chiến lược còn là công cụ để các nhà quản lý có thể biết được thời điểm cần can thiệp và điều chỉnh cần thiết trong quá trình thực hiện, từ đó, những sai sót và rủi ro có thể được giải quyết và ngăn chặn kịp thời, và những mục tiêu chiến lược đề ra được thực hiện có hiệu quả.

Việc kiểm soát chiến lược được coi như là một trong những công cụ kiểm soát, đo lường phi tài chính nhằm kiểm soát, điều hành và hướng dẫn sự phát triển của một tổ chức, chính quyền hoặc một đơn vị công. Đối với hoạt động của chính phủ thì các chỉ tiêu tài chính dường như không phải là các chỉ tiêu chính để có thể áp dụng và ra quyết định cho việc lựa chọn các phương án phát triển bền vững của một cộng đồng hay của của một địa phương nào đó.

Hệ thống kiểm soát chiến lược khác với hệ thống kiểm soát bằng ngân sách. Hệ thống kiểm soát bằng ngân sách thường tập trung vào các chỉ tiêu tài chính trong ngắn hạn và không tính đến quá trình tăng trưởng và phát triển hoặc các mục tiêu phi tài chính.

3. Sự cần thiết của hệ thống kiểm soát chiến lược

Công cụ kiểm soát chiến lược có những đặc tính nhất định giúp chính quyền cơ sở đo lường và đánh giá tiến trình và việc thực hiện công việc, chương trình, dự án trong thời gian dài. Cụ thể hệ thống kiểm soát chiến lược có những đặc điểm sau:

1. Giúp các nhà lãnh đạo, quản lý trả lời các câu hỏi như: Tổ chức sẽ đi theo hướng nào và tới đâu, làm thế nào để đi tới đó, và làm gì để biết được là đã đi đúng hướng?.

2. Cung cấp những trợ giúp trong việc ra quyết định chọn lựa chiến lược các chương

trình dự án theo các chỉ tiêu tài chính và phi tài chính.

3. Giúp các nhà quản lý có các phương án quản lý, kiểm soát và điều chỉnh kịp thời trước khi sự việc có thể xảy ra tồi tệ hơn.

4. Hướng dẫn các nhà quản lý biết được khi nào và làm thế nào cần điều chỉnh các hoạt động/thực hiện để hiệu quả và đúng hướng.

5. Giúp đo lường và đánh giá tính hiệu quả của các chương trình, dự án.

6. Đảm bảo chắc chắn các kết quả và những tác động thực tế phù hợp với những gì đã đề ra trong kế hoạch.

7. Đưa ra các thông tin về tiến trình thực hiện.

Sự cần thiết của hệ thống kiểm soát chiến lược còn xuất phát từ sự biến động về kinh tế, chính trị, xã hội và môi trường xung quanh. Do những biến động này, các chiến lược và mục tiêu đặt ra cần có sự điều chỉnh hợp lý, kịp thời và chính xác. Lý do cơ bản khác để thiết lập hệ thống kiểm soát chiến lược là đưa ra những thông tin, chỉ dẫn cho các nhà quản lý để có thể biết được khi nào cần điều chỉnh và can thiệp để có thể đạt được những mục tiêu đã đề ra. Việc can thiệp vào quá trình thực hiện có thể thực hiện theo các cấp bậc khác nhau, bước đầu có thể chỉ là các cuộc họp thảo luận với các cán bộ lãnh đạo, người phụ trách các chương trình, dự án; tiếp theo có thể tiến hành các áp lực cho việc lựa chọn các phương án hành động khác; và cuối cùng có thể thay thế ban quản lý chương trình hoặc dự án.

4. Mô hình hệ thống kiểm soát chiến lược

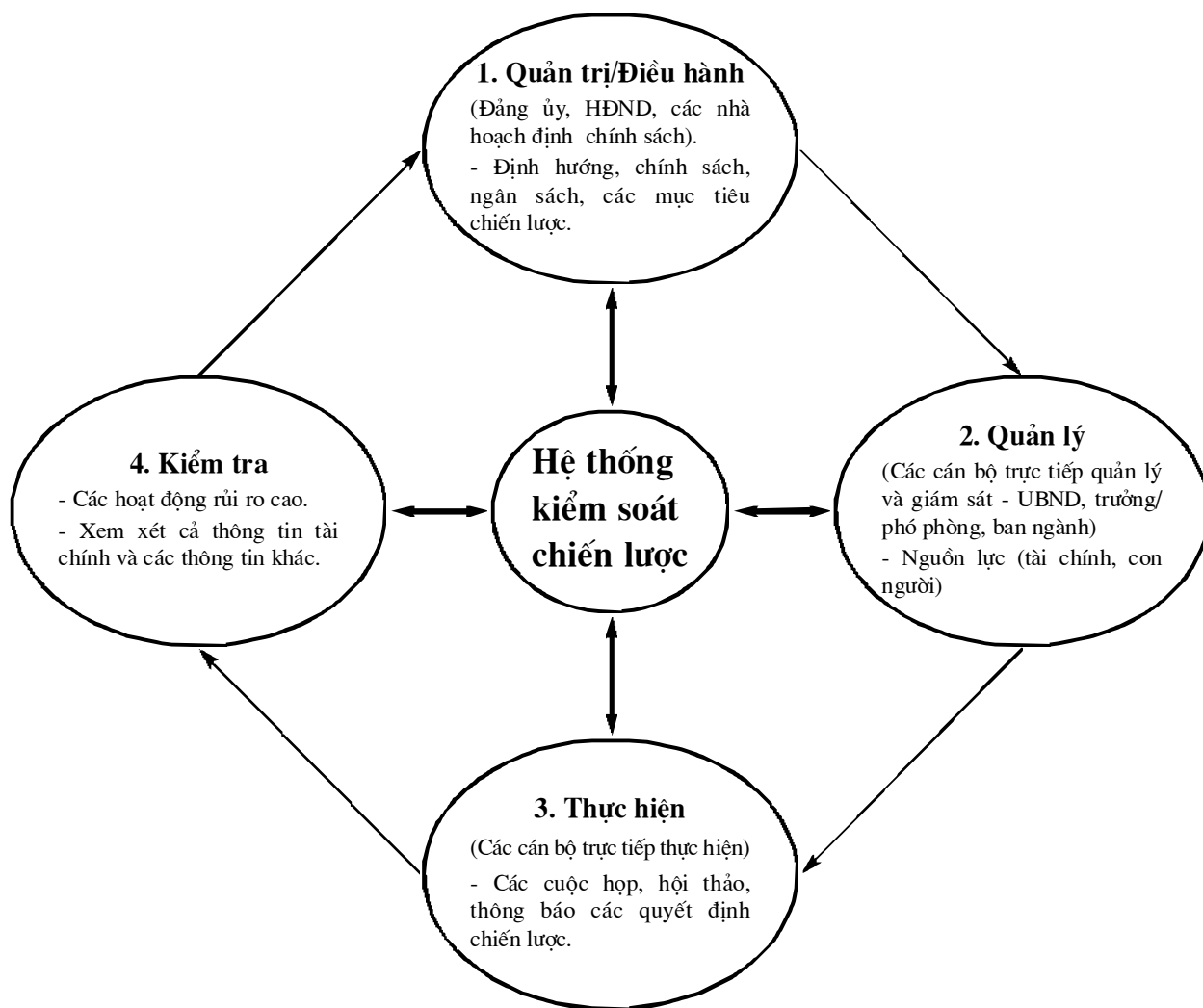
Nghiên cứu cho thấy, việc quản lý có hiệu quả là việc quản lý có thể tiên định được

những vấn đề và rủi ro có thể xảy ra hơn là phản ứng đối phó với những hậu quả đã xảy ra. Hệ thống kiểm soát chiến lược phải được vận dụng thường xuyên hoặc định kỳ trong quá trình quản lý. Các câu hỏi thường trực đối với hệ thống kiểm soát chiến lược: Cái gì đã làm đúng? Cái gì đã làm sai? Tại sao đúng và tại sao sai? Việc thực hiện và triển khai có đảm bảo hoàn thành được các mục tiêu chiến

lược đã đặt ra như trong kế hoạch không? Có thể cải thiện kết quả như thế nào?

Do vậy, hệ thống kiểm soát chiến lược là một quá trình diễn ra liên tục, bao gồm bốn yếu tố chính: *điều hành, quản lý, thực hiện và kiểm soát* (Hình 1). Bốn yếu tố này đồng thời cũng là bốn giai đoạn trong quá trình hệ thống kiểm soát chiến lược.

Hình 1. Mô hình bốn yếu tố của hệ thống quản lý chiến lược



Nguồn: Bryson (2004).

4.1. Quản trị/điều hành

Giai đoạn này nhằm xây dựng định hướng, mục tiêu chiến lược, và các quyết định về ngân sách. Việc phân bổ ngân sách được dựa vào các mục tiêu chiến lược được đề ra. Hệ thống kiểm soát chiến lược bắt đầu với các mục tiêu chiến lược nhằm đưa ra một tiêu chuẩn định hướng cơ bản mang tính định tính cũng như định lượng. Các mục tiêu chiến lược được coi như là một nền tảng căn bản cho các yếu tố, mức độ kiểm soát sau này. Các mục tiêu chiến lược phải được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên và được chọn lọc có sự tham gia của những đối tượng có liên quan.

Các mục tiêu chiến lược đặt ra cần các tiêu chuẩn sau:

- Cụ thể, rõ ràng và có thể đo lường được tránh đưa ra các mục tiêu chung chung và không rõ ràng;
- Thiết lập trên cơ sở có sự tham gia và nhất trí của các đối tượng liên quan;
- Thiết lập theo hướng dựa vào kết quả và tác động;
- Các chỉ tiêu, mục tiêu được phản ánh bằng cả định lượng và định tính; tài chính và phi tài chính;
- Sắp xếp các mục tiêu và chỉ tiêu theo thứ tự ưu tiên, không đưa các hạn chế vào trong mục tiêu và chỉ tiêu để phấn đấu;
- Các mục tiêu và chỉ tiêu mang tính chiến lược dài hạn và đi kèm là các chương trình hành động để đạt được các mục tiêu và chỉ tiêu đó trong ngắn hạn.

Những người tham gia trong ban điều hành bao gồm các nhà hoạch định chính

sách của Nhà nước, chủ trương của Đảng. Cụ thể, tại cấp chính quyền địa phương bao gồm đảng ủy, hội đồng nhân dân, các tổ chức quần chúng. Thành phần tham gia có thể mở rộng đến tất cả các đối tượng và tất cả các thành phần liên quan, trong đó, Đảng có vai trò lãnh đạo về chủ trương, đường lối phát triển có sự tham gia của người dân và vì dân.

4.2. Quản lý

Đây là giai đoạn kết nối giữa định hướng, chính sách và quản trị để tiến hành thực hiện các chương trình và dự án. Việc quản lý này nhằm đảm bảo kết quả thực hiện phản ánh đúng các chính sách, định hướng và các mục tiêu chiến lược đã được đưa ra ở bước trên. Đây là bước kiểm soát quan trọng cần đảm bảo các nguồn lực được sử dụng hợp lý và hiệu quả.

Trong qui trình này, cần đưa ra các chương trình thực hiện cụ thể và xác định ai là người chịu trách nhiệm và đảm nhiệm từng công việc trong quá trình thực hiện. Sự phân công rõ ràng cụ thể sẽ giúp khắc phục tình trạng vừa chồng chéo, vừa bỏ trống các chức năng, và nâng cao trách nhiệm giải trình của các cán bộ, các cơ quan thuộc Chính phủ. Đồng thời, cũng xác định thời gian thực hiện cũng như yêu cầu chất lượng cụ thể của từng công việc để có thể đảm bảo công việc được thực hiện theo đúng tiến độ và yêu cầu. Người tham gia và thực hiện qui trình này thường là chủ tịch ủy ban nhân dân (UBND), trưởng và phó phòng các phòng, ban ngành nếu tại các cấp chính quyền địa phương.

4.3. Thực hiện

Giai đoạn này có tầm quan trọng đối với sự thành công của chương trình và dự án. Để thực hiện được tốt giai đoạn này cần có sự hướng dẫn, qui trình thực hiện rõ ràng, cụ thể và minh bạch về điều gì nhân viên được làm và không được làm, các hoạt động và dịch vụ đó được thực hiện như thế nào và tại sao, và những trang thiết bị trợ giúp, việc áp dụng qui định thưởng hay xử phạt nghiêm minh.

4.4. Kiểm tra

Việc kiểm tra đánh giá phải được tiến hành định kỳ và phải được thực hiện thông qua kiểm toán. Kiểm toán cả về mặt tài chính và phi tài chính để phát hiện kịp thời các sai sót và rủi ro đã xảy ra, đang xảy ra và có thể sắp xảy ra.

5. Các nguyên tắc thực hiện hệ thống kiểm soát chiến lược

Để thực hiện thành công hệ thống kiểm soát chiến lược, cần đảm bảo một số nguyên tắc sau đây:

1. Sự thống nhất, ổn định của các chính sách với sự quyết tâm và cam kết thực hiện lớn. Xây dựng một chính quyền, một tổ chức để có thể thúc đẩy và bảo vệ các giá trị của cộng đồng cũng như của các thành phần tham gia thay vì chỉ xây dựng một bản kế hoạch chạy theo các chỉ tiêu tăng trưởng.

2. Cần có sự hợp tác, kết hợp đan xen trong quản lý để tạo nên sự thống nhất. Chính phủ cũng cần có kế hoạch tổng thể mang tính hệ thống, và có chính sách đặc thù đối với các vấn đề phức tạp và nhạy cảm như đất đai, môi trường, giáo dục và y tế. Những vấn đề này ngày càng trở nên phức

tạp và cần sự kết hợp đồng bộ của các cấp, các ngành, và các địa phương. Do vậy, cần có sự tập trung hóa trong việc quản lý và giải quyết những vấn đề này.

Quá trình thực hiện hệ thống kiểm soát chiến lược sẽ đưa lại những thông tin cần thiết cho các nhà quản lý để có thể quyết định khi nào thì họ cần can thiệp vào quá trình thực hiện để đạt được mục tiêu đã đặt ra, không đi chệch định hướng và giảm thiểu những hạn chế nêu trên. Một hệ thống kiểm soát chiến lược hoàn hảo không cho phép đánh giá các mục tiêu và chiến lược đề ra có thích hợp và khả thi trong thực tế hay không mà còn là một quá trình điều hành, quản lý và giám sát mang tính cam kết, chịu trách nhiệm và trách nhiệm giải trình cao. Qua đó, hệ thống kiểm soát chiến lược này sẽ làm giảm những hạn chế nêu trên và góp phần vào công cuộc đổi mới, cải cách của Đảng và Nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

- Bộ Nội Vụ (2001), “Chương trình Tổng thể cải cách nền hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010”.
- Bryson, JM (2005), “Strategic planning and Management”, in *Handbook of Public Administration*, B. G. Peters & J. Pierre (editors), Sage Publications, London.
- Chính phủ Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2001), *Tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam*, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội.
- Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội Đảng lần IX*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội Đảng lần X*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.