

## Việc làm và tiền lương trong khu vực nhà nước - thực trạng và chính sách\*

---

*Thưa bộ hạ: Số đông các thư lại được trả công quá thấp... Hệ quả là những người thành thạo, tài năng không chọn sự nghiệp của mình là làm công chức mà họ tìm kiếm những phương kế sinh nhai được đền bù xứng đáng và được thiên hạ trọng vọng... Trí tuệ, mẫn cán, năng lực và động cơ cá nhân nên trở thành nguyên tắc thống trị hoạt động công vụ của vương quốc của ngài. Nếu họ được đối xử giống như những gì họ đáng được hưởng, việc sử dụng những người này có thể làm giảm bớt số viên chức chỉ còn lại một phần tư so với quy mô hiện nay.*

— Ali Pasha 1871<sup>1</sup>

Mục tiêu tổng thể của chính sách việc làm và trả lương của chính phủ là xây dựng nên một lực lượng lao động trong khu vực nhà nước có quy mô hợp lý với những kỹ năng, động cơ khuyến khích, đặc tính và trách nhiệm giải trình cần thiết cho một nền hành chính hoạt động có hiệu lực, hiệu quả và có tinh thần trách nhiệm. Các nhà kinh tế học cũng như các tổ chức quốc tế có xu hướng ngày càng quan tâm đến các khía cạnh tài chính của việc làm trong bộ máy chính quyền. Các vấn đề liên quan đến kỹ năng, động cơ khuyến khích, hiệu quả thực thi và trách

---

\* Một phần chương này dựa vào tài liệu của Schiavo-Campo (1996,1998). Chúng tôi rất cảm ơn tác giả đã cho phép sử dụng lại một phần các bài viết đó vào chương này. Chúng tôi đặc biệt cảm ơn Giulio de Tommaso và Amitabha Mukherjee, là những người đã hợp tác tích cực vào việc điều tra ban đầu về tiền lương và việc làm trong khu vực nhà nước (Xem Schiavo-Campo và những người khác, 1997).

nhệm giải trình của các công chức nhà nước ở các nước đang phát triển thường được các nhà khoa học chính trị và những chuyên gia về hành chính công xem xét, phân tích. Một thực tế hiện nay là những thành công trong việc giảm biên chế và bảo đảm tiền lương trong khu vực nhà nước ở các nước đang phát triển là rất ít, khiêm tốn và ngắn hạn. (Xem, ví dụ, Báo cáo của Ngân hàng Thế giới 1996). Và việc cắt giảm những khoản chi phí này cũng không mang lại những cải thiện về chất lượng và khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội. Nguyên nhân chính dẫn tới kết quả đáng thất vọng này là vì họ đã không chú ý đến các vấn đề có tính dài hạn. Việc quá nhấn mạnh đến biện pháp hạn chế chi phí như là mục đích tự thân đã mang lại tiếng xấu cho chương trình cải cách hoạt động công vụ, làm trầm trọng thêm những trở lực đối với việc thay đổi, và làm vô hiệu hoá hoàn toàn những khoản tiết kiệm được bằng cách kiểm soát chi phí (Schiavo - Campo 1996).<sup>2</sup> Hơn nữa, những cơ sở mang tính kinh nghiệm của các cuộc cải cách định lượng có mức độ tin cậy khác nhau và không đồng đều về mặt địa lý, và thường xuyên bị lỗi thời<sup>3</sup>.

Đầu tiên, chương này trình bày tóm tắt mối quan hệ giữa nền công vụ tốt đối với việc quản lý và phát triển một nền kinh tế lành mạnh. Phần thứ hai trình bày những kết

quả của một cuộc điều tra quy mô về vấn đề việc làm và tiền lương trong khu vực nhà nước trên thế giới. Phần thứ ba và thứ tư phác thảo các vấn đề về chính sách có liên quan đến việc làm và chế độ tiền lương trong khu vực công, và phần cuối cùng trình bày các nội dung mang tính tổng kết về các điểm then chốt và các định hướng cải thiện.

## TẦM QUAN TRỌNG CỦA MỘT NỀN CÔNG VỤ TỐT

Nói chung, các vấn đề về hoạt động công vụ không phải là điều mới được quan tâm. Trong thời cổ đại, nước Trung Quốc và La Mã đã xây dựng đế chế của họ trên cơ sở đội ngũ quan lại có năng lực và làm việc hiệu quả. Và lời khuyên được trích dẫn ở trên của Tể tướng Ali Pasha đối với Quốc vương của đế chế Ottoman là Abdul Aziz cách đây hơn một thế kỷ đã trở thành một vấn đề rất có tính thời sự và có thể áp dụng cho nhiều nước khác nhau trong thời đại hiện nay. (Nhà vua không đồng ý với hầu hết nội dung bản đề trình chính sách của Ali Pasha, nhưng có một điều cảnh tỉnh đáng chú ý là khoảng 30 năm sau đó, đế chế này bị một chính quyền non trẻ của người Thổ Nhĩ Kỳ lật đổ, chủ yếu do sự suy thoái kéo dài trong bộ máy hành chính của nhà nước Thổ Nhĩ Kỳ). Một nền công vụ tốt

rất quan trọng trong năm lĩnh vực - quản lý hành chính nhà nước, sản xuất hàng hoá và dịch vụ công, chính sách kinh tế và xã hội, quản lý các dự án và vấn đề chi/thu, ổn định tài chính và phát triển thể chế.

### **Nền công vụ và quản lý nhà nước**

Có một bằng chứng rõ ràng ở tất cả các nước là một nền công vụ có kỹ năng, có động cơ khuyến khích, hiệu quả với đặc tính chuyên nghiệp là một trong những đòi hỏi thiết yếu của chế độ quản lý nhà nước tốt. Trách nhiệm giải trình rõ ràng, tính công khai, minh bạch của các thông tin có liên quan, sự tham gia hợp lý của nhân dân, khả năng có thể dự đoán được của nền hành chính công dựa trên nguyên tắc pháp quyền - tất cả những điều này đòi hỏi phải có một bộ phận các nhà quản lý hành chính đóng vai trò hạt nhân chủ chốt và hoạt động có hiệu quả. Dĩ nhiên, một nền công vụ tốt tự thân nó chưa đủ tạo nên một chế độ quản lý nhà nước tốt; cần phải có các cơ chế khác nữa. Tuy nhiên, kinh nghiệm cho thấy một nền công vụ tồi đủ làm cho hoạt động quản lý nhà nước trở nên tồi tệ, thậm chí trong điều kiện có cả chế độ trách nhiệm rõ ràng và các cơ chế cần thiết khác. (Đến lượt mình, giữa việc quản lý nhà nước tốt với

phát triển có mối quan hệ chặt chẽ với nhau; xem chương 1).

### **Nền công vụ và hàng hoá và dịch vụ công**

Sản xuất hàng hoá công là chức năng của cơ sở hạ tầng kinh tế và xã hội, vốn, nguyên liệu, nhân công (nghĩa là các nhân viên nhà nước), và công nghệ sản xuất các loại hàng hoá đó - tức là các quy tắc hành vi và trách nhiệm giải trình ảnh hưởng đến chất lượng và số lượng của dịch vụ công. Sẽ là vô nghĩa nếu phân tích khu vực sản xuất *tư nhân* mà không tính đến yếu tố nhân công đầu vào, các kỹ năng và sự thay đổi nhanh chóng của khoa học công nghệ. Tương tự như vậy, sẽ là vô nghĩa nếu phân tích việc sản xuất hàng hoá công mà không tính đến quy mô và chất lượng của đội ngũ nhân lực làm việc trong chính quyền, và những cải thiện trong nội dung các quy tắc điều chỉnh hành vi của đội ngũ viên chức này. Khả năng tiếp cận các dịch vụ công và chất lượng, số lượng của dịch vụ phụ thuộc rất lớn vào các kỹ năng và động cơ làm việc của các nhân viên nhà nước - những người cung cấp dịch vụ công hoặc giám sát quá trình cung cấp đó.

### **Nền công vụ và vấn đề cải thiện chính sách kinh tế**

Có thể chia các kết quả cải thiện

chính sách kinh tế thành các dạng: tạo điều kiện cho cải cách (ví dụ: bãi bỏ các biện pháp kiểm soát giá cả) và thực hiện cải cách (ví dụ: cải thiện chế độ quản lý chi tiêu công). Loại cải thiện thứ nhất, thường được gọi là cải cách đường lối, có thể khó khăn về mặt chính trị, nhưng không đòi hỏi nhiều về năng lực hành chính. Ngược lại, việc thực thi các cải cách bằng hành động cụ thể, đôi lúc còn được gọi là giai đoạn hai của cuộc cải cách, phụ thuộc chủ yếu vào đội ngũ nhân viên nhà nước có năng lực và động cơ làm việc. Điều thật không may, ở nhiều nước đã có những chương trình cải cách chính sách tốt được soạn thảo rất chi tiết nhưng chỉ không tính đến một việc: *ai* là người sẽ thực hiện các chương trình đó? Vấn đề này ai cũng biết, nhưng hệ luận rõ ràng của một nền công vụ chuyên nghiệp và hiệu quả đối với việc thực hiện chính sách mới thì rất ít khi được đề cập. Người ta dễ dàng giả định rằng, bằng cách nào đó, chính sách tốt tự nó sẽ được thực hiện. (Hơn nữa, những thất bại trong quá trình thực hiện chỉ trở nên rõ ràng một thời gian sau khi xảy ra sự cố, và khi đó, những người có trách nhiệm liên quan đã chuyển sang một công việc khác từ lâu rồi).

### **Nền công vụ và quản lý việc thu/chi công**

Về nguyên tắc, việc thực hiện

các khoản ngân sách hiện hành và ngân sách đầu tư cùng với việc quản lý hệ thống thuế là một nội dung cụ thể của vấn đề thực hiện chính sách, nhưng chúng đòi hỏi phải có sự quan tâm riêng vì tầm quan trọng của các nguồn tài chính đối với toàn bộ chính quyền và hoạt động kinh tế. (Xem các chương 7 và 8). Thật khó có thể bỏ qua ảnh hưởng chi phối của các nhân viên nhà nước tham gia vào việc lập ngân sách hoặc quản lý thuế. Những nhân viên kém năng lực, không trung thực hoặc không có động cơ làm việc sẽ rất khó xây dựng nên một ngân sách lành mạnh và tiếp đó là không thể thực hiện một cách đúng đắn ngân sách đó và tổ chức các nguồn thu một cách hiệu quả. Vì lý do này, người ta thường áp dụng các khoản thù lao cụ thể có tính chất tạm thời theo từng dự án - ví dụ, trả tiền thưởng hay hoa hồng để lôi cuốn những người giỏi trong chính quyền tham gia dự án, hoặc thiết lập các tổ chức hành chính tách biệt cùng lúc. Tuy nhiên, những giải pháp từng phần này vẫn chưa đầy đủ và ảnh hưởng đến tính liên chính của công chức (những người cố gắng đi tắt nhằm được tham gia vào các dự án hậu hĩnh), và chắc chắn phản tác dụng, ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của toàn bộ nền hành chính công. Phần lớn những tác động tiêu cực của việc hỗ trợ kỹ thuật

trong lĩnh vực này, sẽ được thảo luận ở Chương 21, là do các nhà tài trợ gây ra khi tiến hành các cuộc săn lùng mang tính phá hoại nhằm tìm kiếm những viên chức nhà nước tốt nhất để cải thiện hiệu quả hoạt động của các dự án mà họ tài trợ, nhưng làm phương hại đến hệ thống hành chính nói chung và sự phát triển bền vững. Có thể nói rằng, những thiết chế biệt lập không bao giờ có thể hoạt động lâu dài, và thường huỷ hoại toàn bộ bộ máy hành chính công.

### **Nền công vụ và sự ổn định tài chính**

Gánh nặng tài chính của việc chi trả tiền lương là đáng kể ở các nước có bộ máy chính quyền lớn, và việc giảm bớt có hiệu quả quy mô chính quyền thường đòi hỏi những cách thức thông minh để giảm bớt số lượng hoặc tiền lương của các viên chức nhà nước hoặc thực hiện cả hai vấn đề này. Nếu chúng ta làm ngơ trước các mức chi phí cao không thể duy trì được thì chắc chắn sẽ gây ra những chi phí lớn hơn rất nhiều và sau đó sẽ buộc phải giảm bớt đội ngũ nhân viên. Tuy nhiên, vấn đề không chỉ là giảm bao nhiêu tổng quỹ lương mà là giảm như thế nào. Việc giảm bớt lực lượng lao động hoặc thay đổi cấu trúc tiền lương cần được thiết kế với một nhãn quan hướng tới mục đích lớn hơn - tạo ra một

lực lượng lao động làm việc trong bộ máy chính quyền có đủ năng lực và trong sạch. Sự kết hợp sáng suốt giữa các biện pháp ảnh hưởng tới cả số lượng nhân viên và tiền lương của họ có thể cải thiện hiệu quả hoạt động của bộ máy chính quyền, đồng thời giảm chi phí của bộ máy đó. Trong bất kỳ trường hợp nào, như đã nêu ở phần trước, sự tập trung thiển cận vào việc tiết kiệm chi phí sẽ huỷ hoại tính hiệu quả của chính quyền và ít khi mang lại các khoản tiết kiệm lâu bền.

### **Nền công vụ và phát triển thiết chế**

Như đã thảo luận ở chương 1, sự tương tác giữa các thiết chế và các tổ chức là chìa khoá đối với việc “phát triển thiết chế” - điều này có nghĩa là một bước hoàn thiện các quy tắc hiệu quả hơn, và từ đó có thể giảm các khoản chi phí giao dịch và tăng cường hoạt động kinh tế ở mức độ cao hơn. Có những bằng chứng rõ ràng cho thấy, hiệu quả hoạt động của các tổ chức và mối tương tác của chúng với khuôn khổ điều tiết phụ thuộc cơ bản vào *những con người* trong các tổ chức đó. Hệ quả là, một đội ngũ nhân viên tốt của chính quyền vừa đồng thời là nguyên nhân và là kết quả của sự phát triển thiết chế. Các quy tắc hiệu quả hơn, bao gồm các quy tắc

về các biện pháp khuyến khích, có thể cải thiện hiệu quả làm việc của các viên chức nhà nước. Nhưng ngược lại, một đội ngũ viên chức có kỹ năng và động cơ để làm việc hiệu quả là công cụ quan trọng trong việc phát triển thiết chế và thực hiện những cải thiện trong hoạt động điều tiết.

### **KHÍA CẠNH ĐỊNH LƯỢNG CỦA VIỆC LÀM VÀ TIỀN LƯƠNG TRONG KHU VỰC NHÀ NƯỚC**

Như chúng ta đã nhận thấy, lý do dẫn đến sự thành công hạn chế của những nỗ lực cải cách công vụ trong thời gian qua là chứng cứ không đầy đủ và không đáng tin cậy về số lượng và lương của các nhân viên chính quyền. Tự bản thân các số liệu cũng được giải thích theo nhiều cách khác nhau, và đôi lúc, cũng có thể là vỏ bọc của sự chính xác giả tạo đối với sự tư vấn chính sách không phù hợp. Tuy nhiên, kinh nghiệm thực tiễn tốt cho phép so sánh với những nước tương tự và có thể đóng vai trò là yếu tố đầu vào mang tính xây dựng cho cuộc đối thoại về những cải thiện bền vững. Trong lĩnh vực việc làm và tiền lương ở khu vực nhà nước, việc thiết lập cơ sở dựa trên kinh nghiệm thực tiễn tốt là điều không dễ dàng. Gần 20 năm trước đây, Heller và

Tait (1983, tr. 35) đã thốt lên rằng: “Thật là ngạc nhiên và thất vọng trước những thông tin ít ỏi sẵn có về số lượng viên chức chính quyền và tiền lương”. Những khó khăn về phương pháp luận mà họ đã đề cập ở thời kỳ đó vẫn còn là hiện tượng phổ biến và góp phần giải thích về thực trạng các dữ liệu sẵn có ít ỏi hiện nay. Những số liệu này được tập hợp và đưa vào phần phụ lục của chương này, và chúng ta nên đọc phần này để nhận thức về sự thận trọng đặc biệt cần phải có để giải thích các kết quả được miêu tả dưới đây.

Những khó khăn về mặt phương pháp luận này không cho phép trình bày đầy đủ số liệu của tất cả các nước. Tuy nhiên, một cuộc điều tra quy mô được tiến hành vào năm 1997 đã thu thập và kiểm chứng số liệu về tiền lương và tình hình sử dụng nhân lực của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở 80 đến 100 nước vào đầu những năm 1990, gồm tất cả các nước có quy mô lớn ở mọi khu vực (trừ Braxin và Mêhicô). Kết quả chi tiết của mỗi nước được trình bày ở Phụ lục thống kê và được tóm tắt trong các bảng dưới đây.<sup>4</sup>

Mặc dù quy mô nhóm mẫu cho mỗi vùng cũng đủ lớn để có thể đại diện cho toàn thể vùng đó, nhưng cần phải xem các số liệu trung bình của toàn vùng được

nêu ra dưới đây chỉ có tính định hướng cho việc phân tích sâu hơn. Ví dụ, tiền lương rất thấp của viên chức nhà nước ở Liên Xô cũ, một phần nào đó, là bằng chứng cho thấy có rất nhiều loại phụ cấp và lợi ích dành cho viên chức nhà nước ở khu vực đó. Những số liệu cụ thể của từng nước trong phụ lục thống kê có nhiều ý nghĩa, mặc dù ngay cả những số liệu này cũng có thể gây sự nhầm lẫn nếu không có những hiểu biết nhất định về đất nước và tình hình của nước đó.

Ngoài ra, điều quan trọng là không nên giải thích tỷ lệ phần trăm dân số (hoặc lực lượng lao động) được tính là viên chức nhà nước với nghĩa đó là chỉ số tốt nhất về quy mô của chính quyền. Như đã lập luận ở chương 1, nhìn chung, việc sử dụng tỷ lệ phần trăm tổng thu nhập trong nước (GDP) dành cho chi tiêu của chính quyền thường nói lên nhiều điều hơn. Như vậy, trong khi đội ngũ nhân viên làm việc trong bộ máy chính quyền chiếm chưa đến 1/6 tổng số người làm việc trên toàn thế giới, thì chi tiêu của chính quyền lại chiếm hơn 1/3 tổng GDP. (Sở dĩ có tỷ lệ cao hơn như vậy là vì phần lớn các khoản chi tiêu của chính quyền là dành cho hàng hoá, dịch vụ và thiết bị chứ không phải là trả lương cho viên chức). Tuy nhiên, hai chỉ số về

quy mô của chính quyền có mối quan hệ tương hỗ rất chặt chẽ, và *vị trí xếp loại* của mỗi nước căn cứ vào số lượng tương đối của đội ngũ viên chức nhà nước cũng tương tự như vị trí của nước đó tính theo tỷ lệ chi tiêu tương đối của chính quyền.

Cuối cùng, các số liệu làm căn cứ cho cuộc điều tra, vào thời điểm xuất bản cuốn sách này, đã lạc hậu mất vài năm. Từ đó đến nay, có thể có nhiều thay đổi đã diễn ra. Tuy nhiên, dường như khuynh hướng phát triển chung của thế giới và các chỉ số trung bình trong toàn khu vực vẫn giữ ở mức như các số liệu được trình bày dưới đây.

### **Bức tranh cơ bản của những năm 1990**

#### *Việc làm*

Bảng 10.1 và hình 10.1 trình bày về đội ngũ viên chức của chính quyền trung ương và địa phương trong lĩnh vực giáo dục và y tế ở các vùng khác nhau - so với tỷ lệ phần trăm dân số. Những kết luận quan trọng được rút ra như sau:

- Trên phạm vi toàn thế giới, tính trung bình, tổng số nhân viên làm việc trong bộ máy chính quyền chiếm khoảng 5% dân số. Đội ngũ viên chức nhà nước chiếm tỷ lệ lớn nhất ở các nước có nền kinh tế thị trường

phát triển thuộc Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD); khu vực chiếm tỷ lệ cao thứ hai là Đông Âu, Liên Xô cũ và Trung Á (ECA); và khu vực có tỷ lệ tương đối nhỏ nhất là vùng Nam Xahara châu Phi và châu Á (với tỷ lệ tương ứng là 2% và 2,6% số dân). Khu vực Mỹ Latinh và vùng Caribê (LAC), Trung Đông và Bắc Phi (MENA) nằm ở mức trung bình, với tỷ lệ tương ứng là khoảng 3% và 3,9% số dân.

- Liên quan đến tổng số nhân viên, sự khác biệt giữa các khu vực với nhau ít được ghi nhận bởi vì các khu vực đang phát triển có tỷ lệ người tham gia vào thị trường lao động chính thức khá thấp và tỷ lệ thất nghiệp tương đối cao. Trên phạm vi toàn thế giới, số lượng nhân viên trong bộ máy chính quyền chiếm tỷ lệ trung bình vào khoảng 11% tổng số nhân lực. Các nước thuộc khu vực MENA và tổ chức OECD có tỷ lệ cao nhất, vào khoảng 17%; khu vực ECA và LAC có tỷ lệ tương ứng là 16% và 8,9%; châu Phi và châu Á ở vào mức thấp nhất với tỷ lệ tương ứng là 6,7% và 6,3%.
- Bức tranh toàn cảnh về tỷ lệ nhân viên làm việc trong bộ máy chính quyền có thay đổi một chút nếu không tính các

giáo viên và nhân viên y tế. Do số lượng những viên chức này ở Đông Âu và Trung Á là rất lớn (bởi trong nhiều năm qua người ta áp dụng chính sách của Liên Xô trước đây), bộ phận có đội ngũ nhân viên nhà nước đông đảo nhất của khu vực này là giáo dục và y tế, với bộ máy quản lý nhỏ ở trung ương. Tuy nhiên, có sự khác biệt rõ rệt giữa Đông Âu và Liên Xô cũ, với tỷ lệ nhân viên nhà nước của Liên Xô cũ hoạt động trong các lĩnh vực xã hội cao hơn so với Đông Âu. Trong một phạm vi nhất định, những sự khác biệt có tính chất tiểu khu vực này tồn tại trước khi bức tường Berlin sụp đổ vào năm 1989. Nhưng một phần của sự khác biệt này là do từ năm 1990, các nước Đông Âu đã có những nỗ lực lớn để cải thiện hiệu quả cung cấp dịch vụ y tế và giáo dục, và ở phạm vi nhất định, điều này làm giảm những đòi hỏi về nhân sự.

- Trong những năm 1980, số lượng nhân viên của các cơ quan chính quyền địa phương đã tăng đáng kể, gần bằng số lượng nhân viên của các cơ quan chính quyền trung ương. Rõ ràng là, những nỗ lực cải thiện hoạt động công vụ sẽ không đầy đủ, nếu không bao

gồm cả những cân nhắc về chính quyền địa phương và đội ngũ nhân viên y tế và giáo dục.

- Sự khác biệt về đội ngũ nhân viên nhà nước giữa các nước là phạm trù duy nhất không có sự khác biệt giữa các nước công nghiệp và các nước đang phát triển. Điều này cho thấy, *phạm vi* lựa chọn liên quan đến vai trò của nhà nước không tăng cũng không giảm cùng với sự tăng trưởng kinh tế.

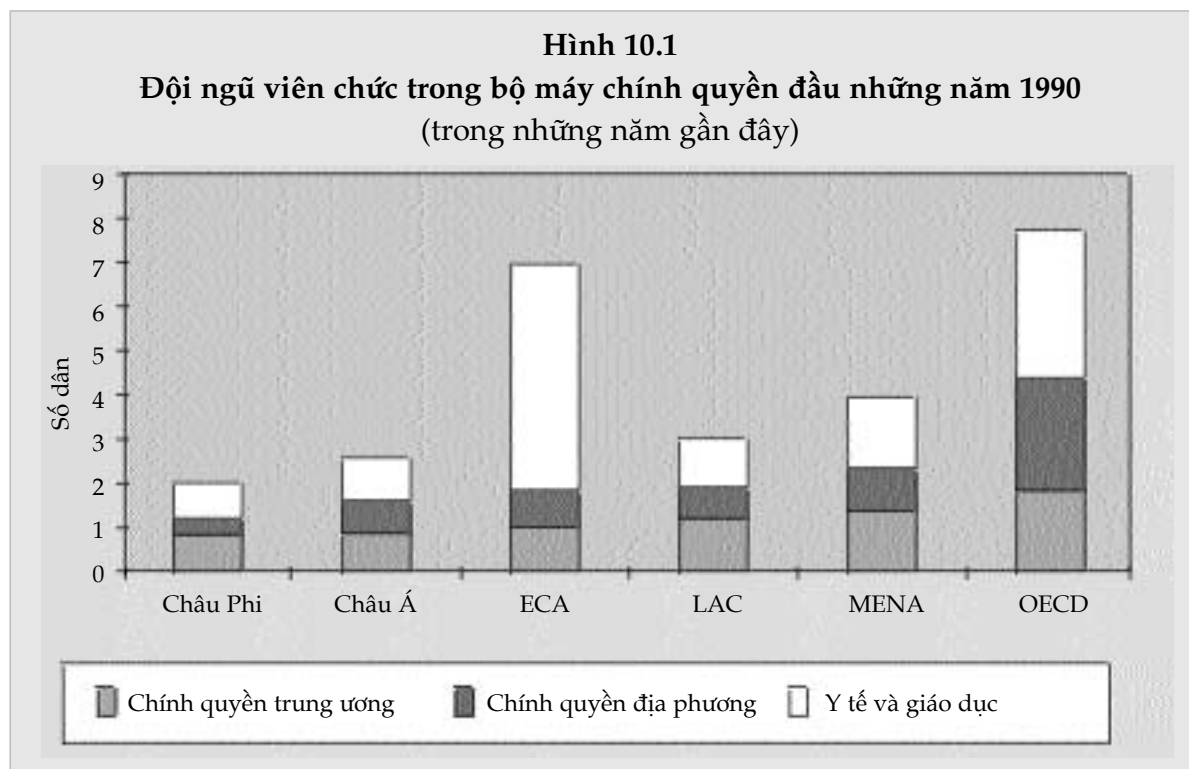
Cuối cùng, điều quan trọng là

cần phải cảnh báo lại một lần nữa rằng, những sự khác biệt trong quy mô của đội ngũ nhân viên nhà nước, *tự chúng*, cho thấy những khuynh hướng chính và có thể gây lo ngại, nhưng không thể được dùng để làm cơ sở cho việc đưa ra các khuyến nghị về mặt chính sách. Việc phân tích một cách sâu sắc điều kiện cụ thể của mỗi nước là rất cần thiết để biện minh cho bất cứ khuyến nghị nào liên quan đến quy mô của đội ngũ nhân viên nhà nước.

**Bảng 10.1**  
**Đội ngũ viên chức trong bộ máy chính quyền đầu những năm 1990**  
(tính theo phần trăm dân số)

|                       | Số nước   | Chính quyền nói chung | Các cơ quan quản lý nhà nước |            | Y tế và giáo dục |
|-----------------------|-----------|-----------------------|------------------------------|------------|------------------|
|                       |           |                       | Trung ương                   | Địa phương |                  |
| Châu Phi              | 20        | 2,0                   | 0,9                          | 0,3        | 0,8              |
| Châu Á                | 11        | 2,6                   | 0,9                          | 0,7        | 1,0              |
| Đông Âu và Liên Xô cũ | 17        | 6,9                   | 1,0                          | 0,8        | 5,1              |
| Mỹ Latinh và Caribê   | 9         | 3,0                   | 1,2                          | 0,7        | 1,1              |
| Trung Đông và Bắc Phi | 8         | 3,9                   | 1,4                          | 0,9        | 1,6              |
| OECD                  | 21        | 7,7                   | 1,8                          | 2,5        | 3,4              |
| <b>Tổng thể</b>       | <b>86</b> | <b>4,7</b>            | <b>1,2</b>                   | <b>1,1</b> | <b>2,4</b>       |

*Nguồn: Phụ lục thống kê. Tất cả các giá trị trung bình không bị vượt quá*



### Tiền lương

Bảng 10.2 và hình 10.2 cho thấy gánh nặng tài chính của tiền lương ở chính quyền trung ương và mức lương trung bình so với GDP tính theo đầu người và trong mối quan hệ với các mức lương thuộc khu vực tư nhân. (Nhưng lưu ý rằng trong phần phụ lục, chúng tôi đã giải thích về những khó khăn của việc so sánh mức lương tương đối của các viên chức nhà nước trên phạm vi quốc tế. Ngoài ra, cũng lưu ý thêm rằng, trong khi số liệu về tỷ lệ tổng quỹ lương và lương trung bình so với GDP là các giá trị trung bình của hơn 90 nước - và do đó có tính đại diện rất cao - thì tỷ lệ tiền

lương giữa khu vực công và khu vực tư nhân chỉ được rút ra từ một số các nước có thể thu thập được dữ liệu về tỷ lệ này). Người đọc không nên xem tất cả các số liệu này - và đặc biệt là những số liệu ở cột cuối cùng - là hoàn toàn đáng tin cậy. Mọi sự đo đếm về số liệu tiền lương tương đối, ở một mức độ nào đó, đều không hoàn thiện, trừ một số ít trường hợp khi có thể so sánh được với mức lương của khu vực tư nhân, và những trường hợp đó lại không thể được xem là có thể đại diện cho các nước khác. Tuy nhiên, tất cả các biện pháp đo đếm đều cho những kết quả giống nhau, được tóm tắt dưới đây:

- Trên phạm vi toàn cầu, tổng quỹ lương chi cho đội ngũ viên chức nhà nước ở chính quyền trung ương chiếm hơn 5% GDP. Với quỹ lương dành cho viên chức ở chính quyền địa phương được ước tính sơ bộ vào khoảng 3/4 so với quỹ lương dành cho đội ngũ viên chức ở chính quyền trung ương (xem thông tin về việc sử dụng nhân lực ở bảng 10.1), *nhìn chung*, tính trung bình trên toàn thế giới, tổng số lương dành cho viên chức nhà nước chiếm khoảng 8% tổng GDP.
- Tổng quỹ lương dành cho chính quyền trung ương chiếm tỷ trọng ngân sách nhiều nhất ở các nước Trung Đông và Bắc Phi, vào khoảng gần 10% GDP, theo sau là châu Phi với 6,7% GDP. Châu Á, các nước OECD và Mỹ Latinh đều có mức dưới 5% GDP.
- Khi tính theo bội số GDP trên đầu người, lương tương đối của viên chức chính quyền trung ương ở châu Phi dường như cao hơn tất cả các khu vực khác, rõ ràng là trái ngược với những bằng chứng phổ biến về việc suy giảm tiền lương thuộc khu vực nhà nước ở châu Phi. Tuy nhiên, điều này chủ yếu là do tỷ lệ tham gia vào thị

trường lao động chính thức thấp và vai trò quan trọng hơn của các hình thức sản xuất không chính thức ở các quốc gia châu Phi. Thêm vào đó, mức trung bình trên toàn lục địa này bị ảnh hưởng bởi mức lương tương đối cao ở các nước châu Phi nói tiếng Pháp, thường cao hơn từ 7 đến 11 lần GDP theo đầu người. Ở hầu hết phần lãnh thổ còn lại của châu Phi quan niệm phổ biến về tiền lương thấp một cách tồi tệ là đúng.

- Ngược lại, hệ số lương tương đối thấp ở các nước OECD liên quan đến tỷ lệ tham gia cao, GDP cao hơn rất nhiều, và có sự khác biệt rất nhỏ về kỹ năng giữa đội ngũ nhân viên công vụ và lực lượng lao động còn lại. (Tỷ lệ thấp của các nước ECA *một phần* được giải thích do sự tồn tại nhiều loại lợi ích bằng hiện vật, là những khoản không được phản ánh vào dữ liệu, nhưng thực tế về tiền lương không tương xứng của nhân viên công vụ ở các nước thuộc Liên Xô cũ là một điều không thể chối cãi.)
- Ở Trung Đông và Bắc Phi, tiền lương của viên chức nhà nước là cao nhất, cao hơn khoảng 1/3 so với lương của khu vực tư nhân.

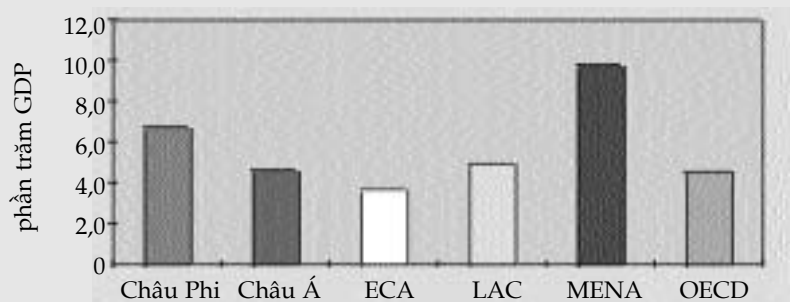
**Bảng 10.2**  
**Tiền lương trong chính quyền trung ương đầu những năm 1990**

|                 | Số nước   | Tiền lương ở chính quyền trung ương tính theo % GDP | Tiền lương trung bình ở chính quyền trung ương là bội số của GDP tính theo đầu người | Tỷ lệ tiền lương giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân |
|-----------------|-----------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Châu Phi        | 21        | 6,7                                                 | 5,7                                                                                  | 1,0                                                       |
| Châu Á          | 14        | 4,7                                                 | 3,0                                                                                  | 0,8                                                       |
| ECA             | 21        | 3,7                                                 | 1,3                                                                                  | 0,7                                                       |
| LAC             | 12        | 4,9                                                 | 2,5                                                                                  | 0,9                                                       |
| MENA            | 8         | 9,8                                                 | 3,4                                                                                  | 1,3                                                       |
| OECD            | 16        | 4,5                                                 | 1,6                                                                                  | 0,9                                                       |
| <b>Tổng thể</b> | <b>92</b> | <b>5,4</b>                                          | <b>3,0</b>                                                                           | <b>0,8</b>                                                |

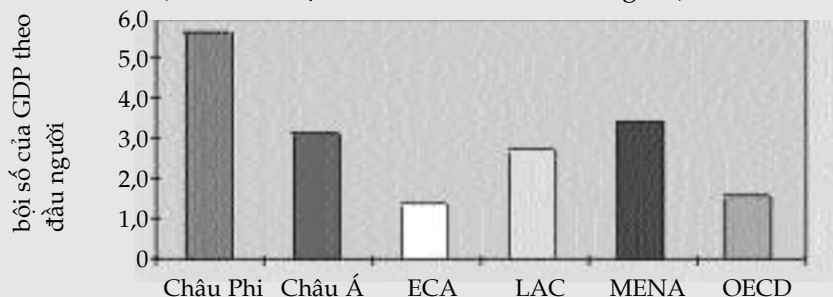
Nguồn: Phụ lục thống kê cho hai cột đầu tiên; các báo cáo khác nhau và tài liệu thuộc dự án của Ngân hàng Thế giới cho khoảng 16 nước, về tỷ lệ tiền lương giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân.

**Hình 10.2**  
**Tiền lương trong chính quyền trung ương đầu những năm 1990**

**Tiền lương trong chính quyền trung ương**  
(tính theo phần trăm GDP)



**Tiền lương trung bình ở chính quyền trung ương**  
(tính theo bội số của GDP theo đầu người)



### Những thay đổi trong thập kỷ qua

Bảng 10.3 và hình 10.3 so sánh những kết quả của một cuộc điều tra trước đây ở khoảng 50 nước (Heller và Tait 1983) với các kết quả của cuộc điều tra gần đây, cũng ở các nước đó (do vậy, chúng ta sẽ có những kết quả khác nhau chứ không phải nhóm mẫu lớn hơn). Trong thời gian đầu những năm 1980 đến đầu những năm 1990:

- Rõ ràng, có sự co lại rất lớn cả trong việc sử dụng nhân lực của chính quyền trung ương (trong mối quan hệ tương đối với số dân) và cả trong tổng quỹ lương, với quy mô tương đối của chính quyền trung ương thu hẹp lại khoảng 40% nếu tính theo mức độ sử dụng nhân lực và khoảng 1/3 nếu tính theo tổng lương.
- Đội ngũ nhân viên của chính quyền trung ương giảm toàn diện (theo nghĩa tương đối) trong những năm 1980, với tỷ lệ giảm khoảng 1/3 ở các nước OECD, châu Phi và Mỹ Latinh và lên đến 60% đối với các nước châu Á. Việc cắt giảm này chỉ được cân bằng một phần do tăng đội ngũ viên chức ở chính quyền địa phương. Ở các nước LAC, việc giảm bớt nhân viên ở chính quyền trung ương chủ

yếu được giải thích bằng sự chuyển đổi đáng kể nhân viên từ chính quyền trung ương về chính quyền địa phương. Ở châu Phi, có sự giảm bớt đồng thời đội ngũ nhân viên cả ở chính quyền trung ương và chính quyền địa phương.

- Tiền lương tương đối của viên chức ở chính quyền trung ương giảm khoảng 15%. Tỷ lệ suy giảm là không đáng kể ở các nước OECD, và tiền lương của nhân viên chính quyền gần như được giữ nguyên ở các nước Mỹ Latinh và châu Á (không kể Ấn Độ, nước mà tiền lương của viên chức chính quyền đã tăng đáng kể từ sau năm 1986). Như vậy, yếu tố làm giảm sút tiền lương tương đối của nhân viên ở bộ máy chính quyền trên phạm vi toàn cầu chủ yếu là do sự giảm sút tiền lương của viên chức chính quyền của châu Phi. Hơn nữa, sự suy giảm tiền lương của nhân viên công vụ tại châu Phi trong mối tương quan với GDP diễn ra trong một thập kỷ suy giảm kinh tế nghiêm trọng, trong khi các khu vực còn lại của thế giới đều có sự tăng trưởng kinh tế nhất định và nền kinh tế Đông Á đang phát triển một cách bùng nổ. Kết quả là, trong khi phúc lợi kinh

**Bảng 10.3**  
**Việc làm và tiền lương ở khu vực nhà nước vào đầu những năm 1980**  
**và đầu những năm 1990**

|                                       | Đội ngũ viên chức ở chính quyền trung ương tính theo phần trăm số dân |                    |                    | Tổng quỹ lương của chính quyền trung ương tính theo phần trăm GDP |                    |                    | Tiền lương trung bình của viên chức thuộc chính quyền trung ương là bội số của GDP theo đầu người |                    |                    |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|-------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|
|                                       | Số nước                                                               | Đầu những năm 1980 | Đầu những năm 1990 | Số nước                                                           | Đầu những năm 1980 | Đầu những năm 1990 | Số nước                                                                                           | Đầu những năm 1980 | Đầu những năm 1990 |
| Châu Phi                              | 13                                                                    | 1,8                | 1,1                | 9                                                                 | 10                 | 7,9                | 13                                                                                                | 6,1                | 4,8                |
| Châu Á                                | 5                                                                     | 2,6                | 1,1                | 6                                                                 | 7,5                | 4,9                | 5                                                                                                 | 2,9                | 3,8                |
| Mỹ Latinh                             | 5                                                                     | 2,4                | 1,5                | 7                                                                 | 7,3                | 4,7                | 4                                                                                                 | 2,7                | 2,3                |
| Nhóm mẫu của các nước đang phát triển | 23                                                                    | 2,2                | 1,2                | 22                                                                | 8,5                | 6,1                | 22                                                                                                | 4,7                | 4,1                |
| OECD                                  | 15                                                                    | 2,9                | 1,9                | 14                                                                | 5,5                | 4,4                | 11                                                                                                | 1,7                | 1,6                |
| <b>Mẫu tổng</b>                       | <b>38</b>                                                             | <b>2,5</b>         | <b>1,5</b>         | <b>36</b>                                                         | <b>7,3</b>         | <b>5,4</b>         | <b>33</b>                                                                                         | <b>3,7</b>         | <b>3,2</b>         |

Nguồn: Số liệu đầu những năm 1980, Heller và Tait (1983); số liệu đầu những năm 1990, Phụ lục thống kê.

\* Lưu ý rằng, số liệu của đầu những năm 1990 được giới hạn theo nhóm mẫu của Heller và Tait. Do vậy, các số liệu này khác với số liệu của những nhóm mẫu lớn hơn trong nghiên cứu này.

tế trung bình của nhân viên công vụ được cải thiện chút ít trên toàn thế giới, và được cải thiện đáng kể ở châu Á, thì lại bị suy giảm mạnh ở châu Phi.

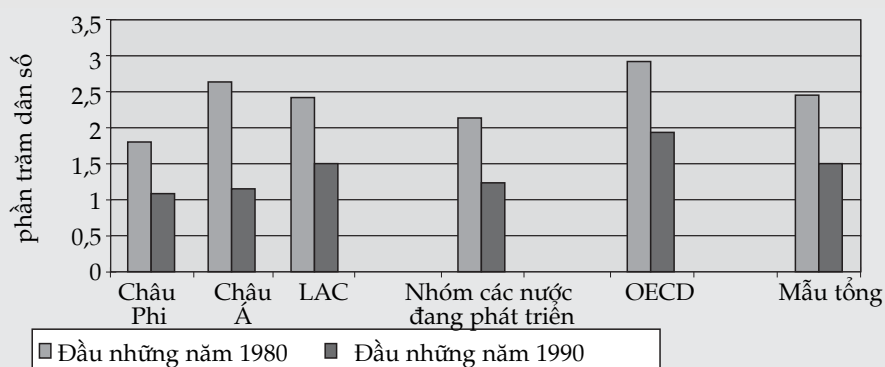
- Do sự cắt giảm đội ngũ nhân viên chính quyền trung ương diễn ra đồng thời, tổng tiền lương của chính quyền trung ương tính theo tỷ lệ với GDP đã suy giảm ở châu Phi trên cả

hai phương diện. Thêm vào đó là sự suy giảm tổng tiền lương của chính quyền trung ương ở cả châu Á và Mỹ Latinh (ở Mỹ Latinh là do phong trào phi tập trung hoá). Đối với toàn bộ các nước đang phát triển, trong những năm 1980, tổng quỹ lương của chính quyền trung ương đã giảm gần 30%.

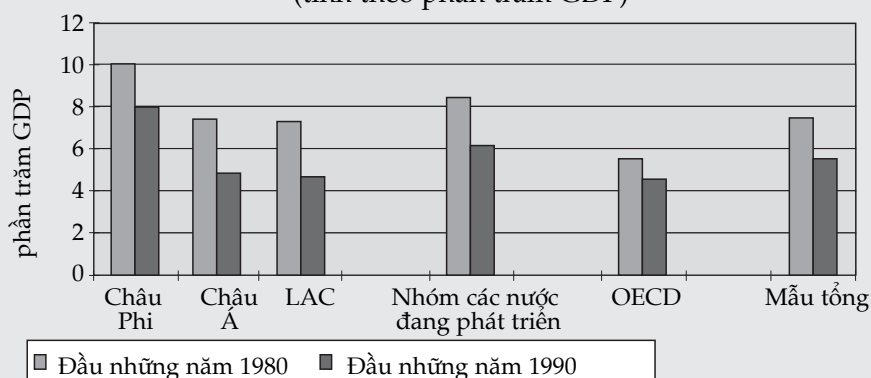
Hình 10.3

**Việc làm và tiền lương trong khu vực nhà nước, đầu những năm 1980  
và đầu những năm 1990**

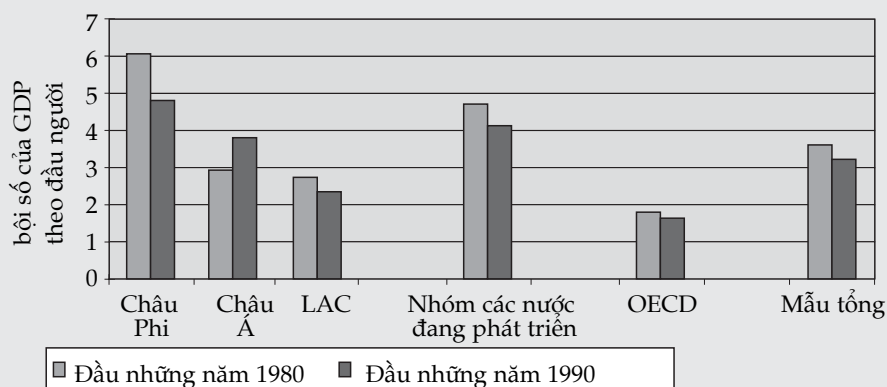
**Việc làm ở chính quyền trung ương**  
(tính theo phần trăm dân số)



**Tổng quỹ lương của chính quyền trung ương**  
(tính theo phần trăm GDP)



**Tiền lương trung bình của viên chức chính quyền trung ương**  
(tính theo bội số của GDP đầu người)



### Các yếu tố quyết định quy mô đội ngũ viên chức nhà nước

Theo cái gọi là luật Wagner (xem Bird 1971), khu vực nhà nước có khuynh hướng mở rộng nhanh hơn sự phát triển của nền kinh tế - hay nói cách khác, sự tăng trưởng của khu vực nhà nước có mối quan hệ tương tác thuận với tỷ lệ chi tiêu công trong GDP. Cách giải thích thông thường cho khuynh hướng này là do nhu cầu của chính phủ cần có đối trọng đối với sức mạnh của các ngành công nghiệp lớn, các khoản chi phí của việc điều tiết một nền kinh tế ngày càng phức tạp, và giả định rằng rất nhiều loại hàng hóa công là các hàng hóa mang tính xã hội cao. Vả lại, lý thuyết về tổ chức cho rằng, một *khuynh hướng* cố hữu của tất cả các tổ chức lớn là ngày càng mở rộng; do các hoạt động của nhà nước có tính cạnh tranh thấp hơn, điều này rất có thể trở thành sự mở rộng *thực tế* của các tổ chức nhà nước.

Có những căn cứ thực nghiệm mạnh mẽ ủng hộ cho quan điểm này (ví dụ, Lindauer 1981, Martin 1982, Diamond 1977, và Bird 1971). Chắc chắn là không phải ngẫu nhiên mà đội ngũ viên chức ở các nước OECD lại cao gấp hai lần (tính theo % dân số so với các khu vực còn lại của thế giới (xem bảng 10.1). Tuy nhiên, quy mô của khu vực nhà nước có thể là hệ quả của

những yếu tố khác nhau chứ không chỉ là mức độ phát triển kinh tế. Các bằng chứng cho chúng ta thấy một số vấn đề như sau.<sup>5</sup>

#### *Bức tranh toàn cầu*

Yếu tố có quan hệ gần gũi nhất (tương tác thuận) với việc bố trí đội ngũ viên chức nhà nước là thu nhập theo đầu người. Khi bổ sung vào các kết quả nghiên cứu trước đây (ví dụ, Lindauer 1981, Heller và Tait 1983, Kraay và Van Rijckeghem 1995), kết luận này áp dụng cho một mẫu lớn hơn nhiều đã loại bỏ tất cả mối nghi ngờ hợp lý về tính xác thực của quy luật Wagner. Tuy nhiên, điều này lại không đúng trong các nước OECD và các nền kinh tế chuyển đổi (xem dưới đây). Đồng thời, vì quy luật này có nhiều nghĩa khả dĩ khác nhau, nên động lực thực sự trong mối quan hệ giữa tăng trưởng và quy mô chính quyền vẫn là điều không rõ ràng.

Mối quan hệ kế tiếp gần gũi nhất (tỷ lệ nghịch) là giữa đội ngũ viên chức nhà nước trong bộ máy chính quyền trung ương và tiền lương tương đối, khẳng định điều mà người ta thường nghĩ là số nhân viên càng tăng thì tiền lương càng giảm.

Một điều thú vị là, ngoại trừ châu Phi, tình trạng thâm hụt tài chính dường như không liên quan đến quy mô đội ngũ nhân viên của chính quyền. Nhìn chung,

những ảnh hưởng của đội ngũ nhân viên chính quyền đối với thâm hụt tài chính dường như luôn được bù đắp chủ yếu bởi việc hạ thấp mức lương diễn ra đồng thời. Dĩ nhiên, khả năng có nguồn tài chính từ ngân sách nhà nước (được nhấn mạnh trong Kraay và Van Rijckeghem 1995) có ý nghĩa quan trọng đối với quy mô đội ngũ viên chức hơn rất nhiều so với bản thân mức thâm hụt ngân sách.

Cuối cùng, mặc dù mối quan hệ thống kê giữa vấn đề dân số và việc làm ở khu vực nhà nước nhìn chung là mờ nhạt, nhưng nó lại rất đậm nét đối với chính quyền trung ương ở các nước OECD và ở khu vực Mỹ Latinh. Điều này gợi cho chúng ta thấy được sự tồn tại của các nền kinh tế có quy mô sản xuất lớn trong việc cung cấp các dịch vụ công, nhưng chỉ đối với các nước có một quy mô nhất định và chỉ đối với các chế độ quản lý hành chính trung ương phát triển hơn. Một dự đoán nữa là công nghệ thông tin, với những thiết bị đắt tiền và hiệu quả vô cùng to lớn, là lý do chính giải thích cho yêu cầu về lao động tương đối thấp trong bộ máy chính quyền ở các nước phát triển giàu có.

#### *Bức tranh khu vực*

Những số liệu về viên chức nhà nước ở trên toàn thế giới hầu như chịu ảnh hưởng của các nước ở châu Phi và khu vực Mỹ Latinh.

Trong các nước thuộc nhóm OECD, chỉ có một số mối liên hệ đáng kể, đó là mối quan hệ giữa chính quyền trung ương với dân số, và giữa đội ngũ viên chức của chính quyền địa phương với thâm hụt tài chính. Ý nghĩa có thể của mối quan hệ thứ nhất đã được giải thích ở trên. Mối quan hệ thứ hai, giữa khoản thâm hụt ngân sách của chính quyền trung ương ngày càng lớn và việc sử dụng đội ngũ nhân viên ở *chính quyền địa phương* ngày càng nhiều, là không rõ ràng. Có một cách giải thích là, ở các nước OECD, phi tập trung hoá có nghĩa là chuyển các khoản thu cho các cơ quan, tổ chức ở địa phương nhiều hơn trách nhiệm chi tiêu được giao. Ngược lại, ở các nước đang phát triển, mức thâm hụt ngân sách trung ương thấp hơn có liên quan tới đội ngũ viên chức của chính quyền địa phương lớn hơn. Điều này cho thấy rằng đã có việc chuyển các vấn đề tài chính từ chính quyền trung ương xuống chính quyền địa phương. (Xem Chương 8 bàn về vấn đề tài chính liên bang).

Điều đáng ngạc nhiên hơn là không có bất cứ mối liên hệ nào giữa vấn đề tiền lương tương đối và số lượng nhân viên của bộ máy chính quyền ở các nước OECD. Có một lời giải thích khả dĩ là ở các nước phát triển có sự co giãn rất cao về cầu đối với nhân viên chính quyền, hoặc có sự thoả mãn về

mặt tâm lý rất cao với việc làm trong khu vực công - bởi vì ở các nước có thu nhập theo đầu người và tỷ lệ tham gia thị trường lao động chính thức cao, thì mức lương tương đương với hệ số thấp của khoản thu nhập theo đầu người cho phép một gia đình có hai người đi làm là bảo đảm được một cuộc sống khá đầy đủ. Nếu điều này đúng, bài học rút ra là rất quan trọng: khi nhân viên công vụ được tin tưởng và tôn trọng, họ sẵn sàng chấp nhận mức lương thấp. Điều ngược lại cũng đúng: việc không tin tưởng và hạ thấp sự đóng góp của nhân viên chính quyền đến một thời điểm nào đó sẽ dẫn đến yêu cầu phải trả lương cho họ cao hơn.

Thiếu mối quan hệ giữa quy mô đội ngũ viên chức nhà nước và thu nhập đầu người ở nhóm các nước OECD cũng là một điều thú vị đáng lưu ý - và điều này lại trái với kết quả nghiên cứu trước đây (ví dụ, Martin 1982). Điều này hoặc có nghĩa là khuynh hướng phát triển mà luật Wagner phát biểu đã bị mất tác dụng do các chính sách vào những năm 1980, hoặc không thể áp dụng luật Wagner đối với một số mức độ phát triển nhất định - hoặc là cả hai yếu tố này.

Trong số các nước đang phát triển, các kết quả gây ngạc nhiên nhất là ở châu Phi, nơi có bằng cứ khẳng định rằng, tỷ lệ người được

tuyển dụng vào làm việc trong bộ máy chính quyền trung ương so với số dân càng cao khi thu nhập theo đầu người và thâm hụt tài chính cao và lương thấp. Ở khu vực Mỹ Latinh, mối quan hệ giữa quy mô của chính quyền trung ương và tiền lương hầu như giống với ở châu Phi. Ngoài ra, trong khi không có mối liên hệ nào giữa thu nhập theo đầu người và quy mô đội ngũ nhân viên ở các cơ quan chính quyền trung ương, thì quy mô chính quyền địa phương lại tương ứng với mức thu nhập của một nước. Nhìn chung, các nước giàu có hơn ở khu vực Mỹ Latinh dường như có những tiến bộ xa hơn trên bước đường phi tập trung hoá.

### Lời kết

Liên quan đến vấn đề việc làm và tiền lương của bộ máy chính quyền, yếu tố quan trọng cần phải nhấn mạnh một lần nữa là những điểm khác biệt giữa các nước về quy mô bộ máy chính quyền hoặc tiền lương tương đối, tự nó, chưa thể cho phép thiết lập nên cơ sở cho việc đề xuất các khuyến nghị chính sách. Quả thật, những số liệu hiển nhiên có thể dẫn đến một cách hiểu sai tột tể nếu được phân tích một cách biệt lập và dựa vào những giá trị bề ngoài. Theo đó, ví dụ, Thụy Điển có quy mô đội ngũ viên chức nhà nước lớn nhất và có tiền lương thấp nhất trong tất cả các nước OECD, và trong khi,

Italia nằm ở mức trung bình xét về cả hai phương diện. Từ những thực tế đó, liệu có ai có thể mạnh dạn kết luận rằng, nền công vụ Thụy Điển bị “phình to”, bị “trả lương thấp” và “không có động cơ khuyến khích” so với “mô hình” của Italia hay không?

Liên quan đến việc làm và tiền lương, sẽ là nguy hiểm khi rút ra suy luận từ những số liệu của nhóm mẫu điều tra rằng tiền lương có thể tăng (hoặc giảm) nếu đội ngũ viên chức chính quyền giảm (hoặc tăng) tại mỗi nước cụ thể bất kỳ nào. Tất cả những gì mà ta có thể nói là việc giảm quy mô nhân sự có thể đem lại *khả năng* cải thiện tiền lương của nhân viên, trong khi việc mở rộng đội ngũ nhân viên có thể dẫn đến *nguy cơ* rất cao làm cho lương thấp. Một thực tế không may là người ta thường không thể cưỡng lại được mong muốn đơn giản hoá vấn đề khi các dữ liệu, sự kiện được đưa ra, và không tính đến sự thận trọng cần phải có. Tuy nhiên, chỉ có thể hy vọng rằng, việc đơn giản hoá càng gây ít tổn hại, thì độ tin cậy của các số liệu được dùng làm căn cứ càng tăng.

## CHÍNH SÁCH NHÂN SỰ

Những hệ thống tuyển dụng nhân viên của chính quyền và các hoạt động thực tiễn, cùng với những khía cạnh khác của chế độ

quản lý nhân sự, sẽ được bàn luận ở Chương 11. Các vấn đề liên quan đến việc sử dụng nhân lực được bàn ở đây do căn nguyên chính sách trực tiếp và ảnh hưởng của chúng.

## “Quy mô hợp lý” của đội ngũ viên chức nhà nước

“Quá nhiều viên chức” là một khái niệm tương đối. Việc đội ngũ viên chức ở chính quyền trung ương tương đối cao trong một nước cụ thể là “đối tượng” có ích cho việc phân tích, nhưng tự bản thân điều này chưa chứng minh được điều gì. Vai trò của chính quyền có thể lớn hơn ở nước đó: cuộc thảo luận thích hợp trong trường hợp này là vai trò to lớn của chính quyền, chứ không phải là hệ luận của nó là một đội ngũ nhân viên đông đảo. Hoặc, mức độ tập trung hoá chính quyền có thể khác nhau: điều cần thảo luận ở đây là sự phân cấp trách nhiệm của nhà nước theo lãnh thổ, chứ không phải là tự thân quy mô của hoạt động công vụ. Ví dụ, trong số các nước công nghiệp, trong khi nước Pháp là một trong số các nước có đội ngũ công chức chính quyền trung ương lớn nhất và Vương quốc Anh nằm trong số những nước có đội ngũ công chức nhỏ nhất, nhưng tổng số viên chức nhà nước tính theo tỷ lệ với số dân là như nhau. Như vậy, thậm chí

một nền công vụ rất nhỏ cũng có thể bị “thừa nhân viên” nếu các cơ chế về trách nhiệm giải trình kém và kỹ năng lẫn lộn dẫn đến khả năng là một số lượng nhân viên ít hơn cũng có thể cung cấp một mức độ và chất lượng dịch vụ công cộng tương đương. Ngược lại, một số lượng nhân viên tương đối lớn vẫn có thể coi là thiếu nếu quy mô và các kỹ năng của đội ngũ đó không tương xứng với trách nhiệm được nhân dân giao phó.

Khuôn khổ điều tiết hoạt động công vụ cũng là yếu tố có liên quan: cụ thể, sự cơ động và luân chuyển trong phạm vi nền công vụ cho phép có một lượng nhân lực nhỏ hơn mà không ảnh hưởng đến việc cung cấp dịch vụ (hoặc có thể thực sự cải thiện dịch vụ hoặc đồng thời đạt được cả hai mục tiêu này). Một lần nữa, điều ngược lại là đúng: việc hạn chế tính cơ động có thể dẫn đến sự cần thiết phải mở rộng lực lượng lao động hoặc giảm việc cung cấp dịch vụ. Và tác động của việc sử dụng công nghệ tin học và thông tin trong việc hạ thấp yêu cầu về lao động không cần phải chứng minh (xem Chương 19).

Kết quả là, việc đánh giá về quy mô hợp lý của đội ngũ viên chức nhà nước phải căn cứ vào tình hình cụ thể của mỗi nước, và bên cạnh những vấn đề khác, phải

xem xét đến các yếu tố sau: các chức năng mà nhà nước đảm nhận trong nước đó, mức độ tập trung hoá hành chính, các kỹ năng cơ bản của nền công vụ, các nguồn lực và công nghệ thông tin sẵn có, và các quy định về nhân sự và hạn chế về việc luân chuyển cán bộ.

### **Cắt giảm biên chế: Những cách làm đúng và sai**

Khi nền công vụ thừa nhân viên, việc cắt giảm biên chế, nếu thực hiện một cách đúng đắn, có thể cung cấp một lượng tiền cần thiết để cải thiện động cơ khuyến khích đối với những nhân viên còn lại, hoặc tạo ra khoản tiết kiệm tài chính ròng hoặc cả hai. Thêm vào đó, việc cắt giảm biên chế có thể thực sự nâng cao tinh thần làm việc (bằng cách đánh giá lại dịch vụ công) và kích thích việc hoàn thành nhiệm vụ của những nhân viên còn lại. Không gì có thể huỷ hoại đạo đức của một người làm việc tốt hơn là bố trí họ làm việc cạnh những cá nhân có cùng cấp bậc và trách nhiệm trên danh nghĩa nhưng lại kém năng lực, không hoàn thành nhiệm vụ, và không chịu trách nhiệm. Tuy nhiên, kinh nghiệm cho thấy, việc cắt giảm biên chế thường bị lạm dụng như một biện pháp cải cách. Quá nhấn mạnh đến việc cắt giảm biên chế (hoặc đưa ra những khuyến nghị máy móc về việc cắt

giảm nhân lực bằng những con số độc đoán, thiếu sự phân tích và các căn cứ thực nghiệm), có thể làm cho nền công vụ bị mang tiếng xấu và làm tăng thêm cản trở đối với cải cách. Hơn nữa, việc cắt giảm biên chế hầu như luôn tồn kém về mặt tài chính trong thời hạn ngắn, và những khoản tiết kiệm tài chính dài hạn thường không thành hiện thực do tiến hành việc tuyển dụng mới hoặc các đội ngũ tư vấn, cộng tác viên được sử dụng rất nhiều.

Việc cắt giảm biên chế cũng thường phải trả giá đắt về mặt chính trị và xã hội, đặc biệt khi tình trạng thất nghiệp nói chung cao và các cơ hội tìm kiếm nghề thay thế là khan hiếm. Tuy nhiên, những tổn thất về mặt chính trị không phải là điều không thể tránh khỏi. (Như Frederick Malek đã nói ra, đôi lúc “nền chính trị tốt nhất là chính quyền tốt”). Có nhiều trường hợp sự ủng hộ mạnh mẽ của công chúng đối với việc cắt giảm đội ngũ viên chức nhà nước bù lại sự phản đối của những người bị ảnh hưởng trực tiếp của chính sách - như ở rất nhiều nước thuộc Đông Âu và Liên Xô cũ. Đây chắc chắn là trường hợp công chúng mất niềm tin vào đội ngũ viên chức nhà nước do việc cung cấp dịch vụ công không hiệu quả hoặc tham nhũng. Ngoài ra, có thể xoa dịu sự phản đối về chính trị

nếu việc thay đổi được quản lý tốt, có lý do chính đáng, được giải thích hợp lý và công bằng trong thực hiện.

Tuy nhiên, khi thực hiện không đúng, việc cắt giảm biên chế có thể rất phản tác dụng:

- Nguy cơ trước mắt là suy giảm kỹ năng - nếu chương trình thực hiện không tốt sẽ vô tình khuyến khích những người giỏi nhất ra đi. Cho thôi việc tự nguyện và về hưu sớm có thể trở thành vấn đề đặc biệt nổi cộm. Điều khó khăn ở đây là chính các biện pháp này để quản lý hơn về mặt hành chính nhưng có tính nhân đạo nhiều hơn, và tác động đến bản thân đội ngũ viên chức nhà nước.
- Nguy cơ ngắn hạn là sự trở lại của hiện tượng thừa nhân viên - nếu thực tiễn hoạt động quản lý nhân sự, thông tin, và các hệ thống kiểm soát không được củng cố trước đó hoặc đồng thời với việc cắt giảm biên chế. Nếu tiền lương được tăng trong thời gian này nhằm cải thiện động cơ khuyến khích làm việc, thì kết quả như vậy sẽ làm tăng chi phí tài chính của việc sử dụng đội ngũ viên chức nhà nước.
- Những nguy cơ lớn hơn từ chương trình cắt giảm biên chế bị xem như là độc đoán và không minh bạch là tình trạng

xuống cấp đạo đức của nhân viên, chất lượng dịch vụ giảm sút, và có thể phát sinh xung đột xã hội tại những nước có sự khác biệt về sắc tộc, tôn giáo, bè phái.

Kết luận có tính tổng quan không phải là cần tránh các biện pháp cắt giảm biên chế. Ở rất nhiều nước, việc cắt giảm quy mô là do các nhu cầu tài chính đòi hỏi; ở một số nước khác, đó là một bộ phận quan trọng của cuộc cải cách cần thiết về cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước. Nhưng cần phải tiếp cận vấn đề cắt giảm biên chế như là một phần của cuộc cải cách tổng thể nhằm cải thiện hiệu quả và chất lượng thực hiện các chức năng của chính quyền, chứ không phải là biện pháp cắt giảm chi phí riêng rẽ. Quy mô hợp lý của đội ngũ viên chức nhà nước phải xuất phát từ tầm nhìn thích hợp về vai trò của nhà nước và việc rà soát theo chức năng cơ cấu tổ chức có hiệu quả của chính quyền. Quy mô hợp lý của đội ngũ nhân viên chính quyền không phải là mục đích tự thân, mà là phương tiện hướng tới mục tiêu cuối cùng là cung cấp tốt hơn các dịch vụ công. Trong mọi trường hợp, cho dù dựa trên cơ sở nào, kinh nghiệm cho thấy các chương trình cắt giảm biên chế phải được thiết kế rất thận trọng, và việc thực hiện chúng phải càng minh bạch càng

tốt và phù hợp với những tiêu chí rõ ràng, cụ thể được xác định trước. Thật khó có thể cường điệu tầm quan trọng của việc thông tin trung thực và rộng rãi trong quá trình này. Do đó, sự hợp tác của phương tiện thông tin đại chúng là rất quan trọng.

Những bài học khác rút ra từ kinh nghiệm quốc tế được xác định như sau (Xem Rama 1999, Haltiwanger và Singh 1996, và Robbins 1996):

- Mất mát về lương không phải là thước đo đầy đủ để đánh giá thiệt hại về kinh tế mà những người bị thôi việc phải gánh chịu, đặc biệt đối với những viên chức rút khỏi lực lượng lao động sau khi bị tách biệt khỏi hoạt động trong bộ máy của chính quyền.
- Những quy tắc đơn giản thường được sử dụng để xác định các khoản tiền lương trọn gói liên quan đến một vài hệ số lương trong khu vực nhà nước. Điều này có thể là một tiêu chuẩn vô cùng sai lầm, vì nó đã bỏ qua những đặc tính riêng lẻ liên quan đến khoản phúc lợi bị mất, chẳng hạn như trình độ giáo dục hay số người sống phụ thuộc.
- Soạn thảo các chương trình trợ cấp thôi việc là việc làm tốn kém và mất thời gian. Tuy nhiên, những gì đạt được từ các

chương trình thôi việc được soạn thảo tốt là lớn hơn rất nhiều so với chi phí trong việc xác định cụ thể người nào thực sự dư thừa và mức trợ cấp thôi việc thoả đáng.

- Những cựu viên chức dường như chịu thiệt thòi nhiều hơn so với người thất nghiệp ở độ tuổi trung bình. Nguy cơ thất nghiệp đặc biệt cao đối với những phụ nữ ít tuổi và nam giới lớn tuổi.
- Các biện pháp hỗ trợ thu nhập hoặc đào tạo lại có thể là đặc biệt quan trọng đối với phụ nữ trẻ. Việc cung cấp số vốn khởi sự ban đầu để tự tạo việc làm có thể giảm tình trạng thất nghiệp của nam giới lớn tuổi và phụ nữ. Tuy nhiên, việc đào tạo lại phải phù hợp với các đòi hỏi của thị trường lao động bên ngoài (không phải lúc nào cũng có trường hợp này).
- Những nam giới trẻ hơn với khoản trợ cấp thôi việc ít hơn có nhiều khả năng được tuyển dụng sau khi thôi việc, và những người được nhận khoản trợ cấp thôi việc nhiều hơn thì sử dụng khoản tiền này chủ yếu để tự tạo việc làm và nghỉ hưu.
- Hướng việc cắt giảm biên chế dựa trên cơ sở kỹ năng và tuổi tác, và sau đó sử dụng các giải pháp lựa chọn khác nhau để giảm bớt đội ngũ nhân viên

(cũng như kết hợp với các khoản tiền lương trọn gói), dường như hạn chế rất nhiều khả năng tạo ra tình trạng thất nghiệp. Như trong trường hợp thôi việc có chọn lọc, những chương trình mục tiêu và nhiều hướng như vậy là tốn kém, nhưng lợi ích thu được từ năng suất lao động cao và việc giảm bớt chi phí điều chỉnh là lớn hơn.

- Những chương trình giảm biên chế đối với người có thâm niên chắc chắn dẫn đến việc mất đi những người có thâm niên lâu hơn, có trình độ giáo dục tốt hơn, và có khả năng làm việc hơn.

Bài học tổng kết rút ra từ kinh nghiệm này là hãy dành thời gian và nguồn lực cần thiết để chuẩn bị kỹ lưỡng cho chương trình cắt giảm biên chế, thiết kế việc trả trợ cấp thôi việc phù hợp với những đặc điểm của nhân viên; tránh việc cắt giảm hướng vào những người có thâm niên và chi trả trợ cấp thôi việc cho người có thâm niên; và bảo đảm rằng có các biện pháp sẵn sàng để ngăn chặn việc tái diễn tình trạng dư thừa nhân viên.

Điểm kết thúc cuối cùng có thể được đưa ra là cách thức của Nhật Bản trong việc giải quyết các vấn đề về quy mô của nền công vụ, được Anne - Marie Leroy gọi là

phương pháp tiếp cận theo “nghệ thuật cây cảnh” (Bonsai) của (Hộp 10.1). Mặc dù có sự khác biệt quá lớn giữa Nhật Bản và các nước khác, và đặc biệt là các nước đang phát triển, nhưng cách tiếp cận “nghệ thuật cây cảnh” vẫn rất đáng được các nước đang phát triển xem xét như kết quả cuối cùng của các chương trình cắt giảm biên chế trong nền công vụ.

## TIỀN LƯƠNG VÀ CHÍNH SÁCH KHUYẾN KHÍCH

### Những điểm chung cần lưu ý

Đa số các cuộc cải cách nền công vụ thường được tiến hành trong điều kiện khủng hoảng tài chính. (Có rất ít trường hợp tiến hành cải cách nền công vụ mà lại không có áp lực về tài chính, và chỉ nhằm mục đích cải thiện dịch vụ công và hiệu quả hoạt động

#### Hộp 10.1

#### Nhật Bản: “Nghệ thuật cây cảnh” - phương pháp tiếp cận một nền công vụ nhỏ và hiệu quả

Cách tiếp cận của Nhật Bản đối với nền công vụ có thể được mô tả giống như “nghệ thuật cây cảnh”, là cách chăm chút và nuôi dưỡng một hệ thống rất nhỏ và cân đối hoàn hảo.

Hệ thống mạng thông tin thực tế rộng lớn dường như kết nối nền công vụ Nhật Bản với sự phát triển kinh tế của đất nước này. Nói một cách ngắn gọn, giới viên chức Nhật Bản gồm những người tốt nhất, thông minh nhất, làm việc nhiều giờ trong một ngày và cần mẫn. Bộ máy hành chính là rất nhỏ và được cố tình giữ nguyên như vậy. Tình trạng tham nhũng vụn vặt là tương đối ít. Việc nghỉ hưu của công chức diễn ra khá sớm và suôn sẻ, những người rời các vị trí cao nhất mở ra cơ hội cho các

viên chức có độ tuổi từ bốn mươi đến năm mươi đảm nhiệm vị trí. Rất nhiều viên chức khi về hưu chuyển vào làm những công việc mới, bằng cách đó, họ đem những kỹ năng của mình để phục vụ cho khu vực tư nhân (một hiện tượng được biết như là *amakudari*, hay còn gọi là “của trời cho”). Sự cạnh tranh giữa các cơ quan là rất quyết liệt; điều này hình thành nên khả năng sáng tạo và cạnh tranh trong toàn bộ nền công vụ, là điều thường thiếu ở các cơ quan nhà nước trong các nước khác.

Hơn nữa, khuôn khổ pháp lý của nền hành chính công tách biệt hoạt động công vụ với chính trị và việc thi hành pháp luật, và nó hỗ trợ trong việc duy trì một đội ngũ các

nhân viên công vụ chuyên nghiệp. Việc tuyển dụng và đề bạt trong nền công vụ được cách ly với sự bảo trợ chính trị, và các mục tiêu nghề nghiệp của nhân viên công vụ được hoà hợp với các mục tiêu to lớn hơn của đất nước. Nền công vụ Nhật Bản đã đóng vai trò quyết định và tiên phong trong việc thúc đẩy chiến lược đuổi kịp về kinh tế và kỹ thuật của Nhật Bản. Hiệu quả hoạt động tốt của nền công vụ Nhật Bản là nhờ sự hợp tác, thay vì tranh giành lẫn nhau để đạt được quyền lực tối cao, giữa nền công vụ và lĩnh vực tư nhân. Stiglitz [1996] đã chỉ ra sự hợp tác giữa lĩnh vực tư nhân và nhà nước như là yếu tố then chốt tạo nên sự “thần kỳ về kinh tế” của nước Đông Á này.

của nền công vụ). Những phản ứng của chính quyền đối với cuộc khủng hoảng về tài chính thường có xu hướng tránh đòi hỏi khắc nghiệt là giảm biên chế, và thay vào đó giảm tiền lương thực tế của viên chức chính quyền, thu hẹp các cơ cấu lương, và giảm chi cho các yếu tố đầu vào mang tính phụ trợ. Những lợi thế tài chính ngắn hạn từ việc hạn chế tiền lương là rõ ràng nhưng không được trở thành khuynh hướng chủ đạo của chính sách tiền lương. Dĩ nhiên, trong trường hợp tiền lương ở khu vực nhà nước là tương đối cao so với tiền lương thuộc khu vực tư nhân, cắt giảm lương sẽ cải thiện việc phân phối nguồn lực cũng như bảo đảm công bằng. Tuy nhiên, ngày nay, ở các nước đang phát triển, tiền lương trong khu vực công ít mang tính cạnh tranh hoặc hoàn toàn không thoả đáng. Trong những trường hợp này, việc giảm hơn nữa tiền lương thực tế sẽ đưa chúng ta vào vòng luẩn quẩn của việc làm suy giảm động cơ làm việc, không hoàn thành nhiệm vụ và do đó lại dẫn đến những lập luận biện minh cho việc cần tiếp tục giảm lương. (Điều ngược lại cũng hoàn toàn đúng: khi tiền lương được cải thiện, thậm chí chưa xứng đáng, có thể dẫn đến những thay đổi mang tính tích cực.)

Có thể thấy rất rõ kết cục của vòng xoáy này như: huỷ hoại kỹ

năng của lực lượng lao động, trả lương quá thấp dẫn đến không thể chống lại những cám dỗ, hoảng sợ cực độ khi đối mặt với áp lực từ các nhà chính trị và những quyền lợi cá nhân có ảnh hưởng, và không thể hoàn thành công việc ở mức đúng đắn tối thiểu. Hơn nữa, do mọi người đều biết rõ vấn đề trả lương không tương xứng và tình trạng tham nhũng vụn vặt được dung túng ở khắp nơi, xã hội không nắm bắt được đòi hỏi chính đáng của mình đối với viên chức nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ một cách đúng đắn và trung thực. Ngoài việc gây ra tình trạng xuống cấp trực tiếp trong việc cung cấp hàng hoá và dịch vụ công, điều này còn làm tồi tệ dần bầu không khí kinh tế đối với khu vực tư nhân, tạo ra tham nhũng, và làm tăng các chi phí giao dịch. Đây là sự đối lập chính xác đối với kết quả do tiền bộ về công nghệ đem lại. Kết luận chung ở đây là chống lại khuynh hướng giải quyết các vấn đề tài chính bằng cách làm sai lệch động cơ khuyến khích.

Mối quan hệ chặt chẽ giữa việc trả tiền lương và kết quả thực hiện công việc là rất phức tạp, nhưng hậu quả của việc giảm tiền lương có thể nhận thấy ở khắp mọi nơi - tăng tỷ lệ nhân viên bị thay thế và nghỉ làm không lý do, tranh tối tranh sáng, khó khăn trong việc tuyển dụng và giữ nhân

viên, tăng tình trạng tham nhũng vặt, v.v.. Có một câu thường được trích dẫn về tình trạng ở Uganda trong những năm 1980 như sau: “Nhân viên công vụ hoặc có thể tồn tại được bằng cách hạ thấp tiêu chuẩn đạo đức, kết quả hoàn thành công việc hoặc nhiệm vụ của mình, hoặc tiếp tục trung thực và héo úa, tàn lụi. Anh ta chọn con đường sống.”<sup>6</sup> Vấn đề trở nên phức tạp hơn do việc thường xuyên thiếu các bằng chứng về tiền lương có thể so sánh được giữa khu vực tư nhân và các doanh nghiệp nhà nước. Điều này làm cho các nhân viên công vụ tin rằng họ bị trả thấp hơn nhiều so với thực tế, trong khi, công chúng nói chung lại có quan niệm sai lầm ngược lại rằng, các nhân viên chính quyền được trả lương quá cao.

Một vấn đề kinh điển trong chế độ lương của nhân viên công vụ là làm sao có thể đánh giá được lao động tạo đầu ra của các nhân viên công vụ, tính đến một thực tế là kết quả đầu ra đó nhìn chung là không thể mua bán, định giá theo thị trường được. Giải pháp chung là trả lương ở mức có thể so sánh được (không hoàn toàn ngang bằng) với mức lương cho các kỹ năng tương đương có thể so sánh theo thị trường, nghĩa là theo sự trả công của khu vực tư nhân. Đây không phải là một vấn đề dễ dàng. Cũng như mọi vấn đề khác trong khu vực nhà nước, quyết

định tiền lương cho viên chức không thuần túy là vấn đề kỹ thuật, mà điều này bị ảnh hưởng bởi bầu không khí chính trị, các quy định của pháp luật, và các quy tắc, quy định của cơ quan hành pháp; được giải thích và hạn chế bởi các phán quyết và xem xét của cơ quan tư pháp. Thêm vào đó, một số chính sách công cũng gây ảnh hưởng đến chế độ thù lao công vụ - việc thương lượng tập thể, các đạo luật về tiền lương tối thiểu, các quy định về việc trả lương công bằng và chống phân biệt đối xử, tiêu chuẩn của hoạt động công vụ, v.v..

### **Các mục tiêu của chính sách tiền lương**

Mặc dù trên thực tế có rất nhiều vấn đề khắt khe trong việc hình thành một chính sách tiền lương có thể đáp ứng được tất cả các mục tiêu khác nhau, nhưng các mục tiêu tự nó mang tính trực giác và hợp lý, trong phạm vi nguyên tắc tổng thể về khả năng có thể so sánh được.

- **Mục tiêu 1:** Tiền lương bằng nhau cho các công việc như nhau được thực hiện trong các điều kiện giống nhau. Kinh nghiệm thực tiễn cho thấy, trong thực tế, tình hình không phải luôn như vậy. Trước hết, các tổ chức công đoàn mạnh đôi lúc thành công trong việc đấu tranh giành cho

các thành viên của họ khoản tiền lương cao hơn so với những người có kỹ năng tương tự. Thứ hai, có thể thoát ly khỏi nguyên tắc tiền lương bằng nhau cho công việc như nhau vì những điều kiện đặc biệt, chẳng hạn như khoản thu nhập tương ứng của cá nhân theo số lượng hoặc chất lượng của đơn vị sản phẩm và những khác biệt trong địa điểm công việc. Thứ ba, các số liệu so sánh giữa các lĩnh vực cho thấy, các nhân viên nữ thường được trả ít hơn so với các đồng nghiệp nam của họ. Cuối cùng, ở các nước có bộ máy quản lý nhà nước yếu kém, sự bảo trợ chính trị và bảo trợ cá nhân dẫn đến, ngoài các vấn đề khác, sự vi phạm có tính đặc thù địa phương đối với mục tiêu cơ bản này.

- **Mục tiêu 2:** *Tiền lương khác nhau căn cứ vào những khác biệt về công việc đã hoàn thành, trách nhiệm được giao, và các yêu cầu, phẩm chất đòi hỏi.* Các hệ thống xếp loại theo cấp bậc (được bàn sau) là thích hợp hơn để đạt được mục tiêu này theo khả năng so sánh nội bộ, đặc biệt là chúng có thể thực hiện các khoản chi trả khác nhau tỷ lệ với những điểm khác nhau trong công việc.
- **Mục tiêu 3:** *Tiền công của chính quyền cần được trả tương xứng với tiền công của khu vực tư nhân.*

Việc tính toán một kế hoạch tiền lương phải tính đến khía cạnh bên ngoài về khả năng so sánh này, để bổ sung cho khía cạnh bên trong được các hệ thống xếp loại đề cập (xem Hộp 10.2). Lưu ý rằng, “tương xứng” không có nghĩa là ngang bằng. Trong những trường hợp khi dịch vụ công đòi hỏi các phẩm chất cao hơn, và sự đầu tư trước đó vào giáo dục, thì tiền lương của nhân viên chính quyền cao hơn công việc tương đương trong khu vực tư nhân có thể được xem là thỏa đáng (ví dụ, ở Xingapo). Trong những trường hợp điển hình hơn, mức độ bảo đảm việc làm lớn hơn và (đôi lúc) có danh giá hơn của hoạt động công vụ biện minh cho khoản thù lao thấp hơn. (Như chúng ta đã nhận thấy trước đây, trong thực tế, “mức chiết khấu” công việc của chính quyền trung bình thường vào khoảng từ 20 đến 30% - xem Bảng 10.2).

- **Mục tiêu thứ 4:** *Các cơ cấu tiền lương của chính quyền phải được xem xét định kỳ và rà soát lại một cách hệ thống để bảo đảm hiệu lực liên tục của chúng.* Kinh nghiệm của một số nước chỉ ra rằng, không phải lúc nào điều này cũng được thực hiện. Ví dụ, ở Giamaica, trong khi chỉ số giá cả tiêu dùng tăng 470% từ năm 1972 đến năm 1982, các mức

**Hộp 10.2****Thù lao cho hoạt động công vụ ở Vương quốc Anh**

Một trong những nỗ lực phức tạp, tinh tế nhất nhằm thiết lập các hệ số tiền lương trong nền công vụ theo các mức trả tiền thù lao ngoài khu vực nhà nước đã được Cơ quan nghiên cứu về chế độ tiền lương cho hoạt động công vụ của Vương quốc Anh thực hiện. Sử dụng tiêu chí so sánh công bằng với tiền lương ở khu vực tư nhân, các cuộc điều tra thường xuyên về việc chi trả

tiền công đã xác định được các hệ số lương chính yếu cho mỗi bậc cơ bản trong hoạt động công vụ. (Liên kết với các bậc cơ bản này là rất nhiều bậc được chia nhỏ hơn - đến lượt mình - các bậc nhỏ hơn này có một số nhỏ các nhân viên, sao cho qua một chu kỳ điều tra tiền lương, các hệ số của tất cả các nhân viên công vụ phi công nghiệp sẽ được tự động điều chỉnh). Những hoạt động này đã làm

tăng tiền lương cho các hoạt động công vụ, đôi khi còn cao hơn các mức ở khu vực tư nhân. Các hiệp hội viên chức đã đóng vai trò rất quan trọng trong việc thực hiện những nghiên cứu liên quan đến tiền lương này. (Tiền lương của những nhân viên công vụ hàng đầu ở Anh không được tính trong thoả ước lao động tập thể - do Cơ quan xem xét các mức lương cao nhất ấn định).

lương ở ba bậc cao nhất đối với nhân viên công vụ chỉ tăng 40 đến 90%. Ngược lại, các mức lương của nhân viên làm công đơn giản trong bộ máy chính quyền đã tăng 360% trong cùng thời gian đó. Ở Guyana, từ năm 1986 đến năm 1991, tiền lương thực tế ở các cơ quan chính quyền trung ương giảm gần 20%, tỷ lệ giảm này còn cao hơn đối với nhân viên thuộc các bậc quản lý, kỹ thuật, chuyên nghiệp. Tương tự, tiền lương thực tế ở Uganda giảm 20 đến 33% mỗi năm trong thời gian từ năm 1975 đến năm 1983. Ở châu Phi, trong khoảng thời gian đó, tiền lương thực tế bình quân đầu người nhìn chung giảm, và sự suy giảm này đặc biệt đáng lưu ý ở Gana,

Nigeria và Dambia. Một cách tự nhiên, mục đích của việc xem xét tiền lương định kỳ chỉ có thể đạt được một cách hiệu quả khi cơ cấu tiền lương và mức lương và có cùng điểm xuất phát hợp lý. Trong một số trường hợp hiếm hoi, khi tiền lương cao hơn mức cho phép, việc giảm dần giá trị của tiền lương qua lạm phát có thể là cách tốt nhất để đưa mức thù lao trở lại bình thường. Nhưng việc so sánh nội bộ các yếu tố khuyến khích phải được duy trì trong quá trình này, và một mức tiêu chuẩn được đưa ra công khai là yếu tố cơ bản để quyết định khi nào cần phải chấm dứt việc suy giảm tiền lương thực tế.

### **Xây dựng một kế hoạch tiền lương**

Có hai cách tiếp cận chính để xác định tiền lương cho hoạt động công vụ trong thực tế. Cách thứ nhất là *thủ và sai* – tức là xác định mức lương nào sẽ thu hút và giữ được những nhân viên có các kỹ năng phù hợp. Bản chất của phương pháp này là phương pháp hậu kiểm và do vậy ít có tác dụng. Cách tiếp cận thứ hai, được sử dụng rộng rãi hơn, là *so sánh với khu vực tư nhân*. Cả hai cách tiếp cận này không phải là loại trừ lẫn nhau; mà trái lại, các phương pháp này đều có thể cải thiện lẫn nhau.

Điểm đầu tiên trong việc xây dựng kế hoạch tiền lương thường là tiến hành *phân loại công việc*, theo đó, tiến hành miêu tả và sắp xếp một cách hệ thống các vị trí công việc. Như đã trình bày, một hệ thống tiền lương lành mạnh phải bảo đảm tiền lương ngang nhau đối với công việc như nhau, và mức lương ngang nhau cho những công việc tương đương nhau. Điều này lại liên quan đến việc thu thập và phân tích một số lượng lớn thông tin, như kỹ năng và trách nhiệm gắn với từng công việc; các nghĩa vụ cụ thể; mức độ giám sát cần thiết; độ khó, độc hại, hoặc các đặc điểm khác của mỗi nghề nghiệp. Trên cơ sở các thông tin đó, các công việc tương tự nhau được nhóm thành các *lớp* (ví

dụ, thợ lợp nhà); các lớp bao gồm các công việc tương tự nhau ở các độ khó và chế độ trách nhiệm khác nhau được nhóm thành *các nghề* (ví dụ, nghề thợ mộc); và các nghề được nhóm thành các *loại nghề nghiệp chính* (ví dụ, công nhân xây dựng).

Có rất nhiều bảng phân loại, nhưng sự khác biệt quan trọng nhất là giữa các bảng phân loại “theo ngạch bậc” và “không theo ngạch bậc”. Việc xây dựng các *bảng phân loại theo ngạch bậc* là rất phức tạp và tốn kém, và có những đặc điểm sau:

- Có một trình tự chính thức để đo mức độ khó khăn, nỗ lực và trách nhiệm của mỗi lớp vị trí công việc. Các biện pháp kỹ thuật được sử dụng để đo mức độ khó, nỗ lực, và trách nhiệm của mỗi lớp công việc gồm vị trí xếp hạng, điểm tỷ lệ, hệ số so sánh và so sánh hỗn hợp.
- Xác định các ngạch bậc (hay còn gọi là các mức kỹ năng), mỗi ngạch bậc gồm một mức cụ thể về độ khó và trách nhiệm. Tất cả các lớp trong mỗi ngạch bậc được giả định là đòi hỏi cùng độ khó, nỗ lực và trách nhiệm, không phân biệt lớp đó thuộc vào nghề nào.
- Một biên độ tiền lương duy nhất cho tất cả các vị trí công việc thuộc các lớp gắn với mỗi ngạch bậc, và không được

trùng lặp: không có ngạch bậc nào khác trong cùng hệ thống chi trả lương sử dụng mức tiền lương đó (mặc dù tiền lương tối đa của một ngạch bậc thường cao hơn tiền lương tối thiểu của ngạch bậc kế tiếp).

Các kế hoạch phân loại theo ngạch bậc bảo đảm tiền lương bằng nhau cho các công việc như nhau trong phạm vi mỗi nghề và *giữa các nghề khác nhau*. Ngoài ra, cách phân loại này còn có lợi thế là ổn định về mặt quản lý hành chính, và thích hợp cho các tổ chức lớn có hàng trăm lớp công việc, bởi vì chỉ cần thiết lập các mức chi trả cho một số lượng nhỏ các ngạch bậc. Ngược lại, cách phân loại không theo ngạch bậc chỉ có thể trả tiền lương như nhau cho các công việc như nhau *trong phạm vi cùng một nghề*. Lợi thế cơ bản của việc phân loại không theo ngạch bậc là ở tính đơn giản; do vậy, dễ thiết kế và áp dụng. Theo cách phân loại không dựa vào ngạch bậc, có thể thực hiện việc thay đổi tiền công đối với mỗi lớp công việc vào bất kỳ lúc nào có nhu cầu, mà không làm ảnh hưởng đến toàn bộ kế hoạch tiền lương.

Cả hai cách phân loại này đều thể hiện những ưu điểm cũng như nhược điểm. Nhìn chung, sự bù trừ là giữa tính linh hoạt trong các kế hoạch trả lương không theo ngạch bậc với sự công bằng trong

cách phân loại theo ngạch bậc - hoặc, nói một cách khác, giữa hiệu quả ngắn hạn và dài hạn. Ngoài ra, *việc phân loại theo ngạch bậc chỉ có ưu thế hơn khi việc phân loại đó là đúng*. Nếu việc thực hiện lại tạo ra sự phân loại công việc giả tạo hoặc phục vụ mục đích cá nhân (điều này thỉnh thoảng có xảy ra trong thực tế, đặc biệt khi bị định hướng bởi các nhà tài trợ hay các nhà tư vấn quốc tế), thì khoản chi phí lớn hơn chưa chắc đã mang lại kết quả tốt hơn. Khi cân nhắc mọi điều, các nước đang phát triển có thể tính đến việc sử dụng hệ thống phân loại không theo ngạch bậc trong khi từng bước tiến hành xây dựng một kế hoạch phân loại theo ngạch bậc khả thi và thử nghiệm một cách thành công kế hoạch đó.

### **Nội dung của kế hoạch tiền lương**

Mọi kế hoạch tiền lương đối với nhân viên công vụ cần bao gồm, không ít thì nhiều, những vấn đề theo trật tự sau:

- Xác định các loại vị trí công việc và đội ngũ nhân viên để có thể áp dụng kế hoạch đó;
- Trình bày chính sách tiền lương cơ bản - ví dụ, trong mối quan hệ với tiền thù lao ở khu vực tư nhân, hoặc các loại thù lao tổng hợp (gồm lương cơ bản, các khoản phụ cấp và các lợi ích khác);

- Bảng thanh toán tiền công, ghi rõ các lớp công việc và mức tiền công tương ứng với mỗi lớp;
- Các bảng biểu về tỷ lệ và quy tắc chi trả thêm bao gồm, ví dụ, tiền làm thêm giờ, vào ngày lễ, ngày nghỉ cuối tuần;
- Các quy tắc xác định khoản tiền trả khi được đề bạt, chuyển, hạ chức, v.v.;
- Các quy tắc chi trả trong những trường hợp đặc biệt, ví dụ, các công việc kiêm nhiệm trong cùng lĩnh vực, các nhiệm vụ trong quân đội hoặc tham gia bồi thẩm đoàn, hoặc trong những tình huống khẩn cấp do thời tiết gây ra;
- Các quy tắc liên quan đến tỷ lệ chi trả đặc biệt, ví dụ, để giảm bớt khó khăn trong việc tuyển dụng đối với các vị trí công việc thuộc lớp đặc biệt;
- Các quy tắc liên quan đến việc chi trả cho các hình thức nghỉ việc khác nhau, ví dụ, nghỉ để; và
- Các quy tắc giải quyết những tình huống bất thường và không nhất quán và giải quyết những khiếu nại của nhân viên về các quyết định trả công.

### **Giải quyết các lợi ích ngoài lương**

Xác định và lượng hoá những lợi ích ngoài lương là một vấn đề lớn trong so sánh tiền thù lao giữa khu vực nhà nước và khu vực

tư nhân và những ảnh hưởng của việc lạm phát làm suy giảm tiền lương thực tế. Những lợi ích ngoài lương có vô số dạng, chẳng hạn như các khoản trợ cấp cho vợ/ chồng và những người phụ thuộc, lương hưu, bảo hiểm y tế và trách nhiệm, các dịch vụ xã hội và nhà ở được bao cấp toàn bộ hoặc một phần, bao cấp toàn bộ hoặc một phần tiền ăn, trợ cấp tàu xe, nghỉ việc mà vẫn được trả lương, và vô số những thứ khác không thể đề cập hết. Ví dụ, ở Liên Xô cũ, các nhân viên thường được các tổ chức mà họ làm việc cấp nhà ở miễn phí. Ở vùng nông thôn Pháp, nhiều chính quyền địa phương vẫn chịu trách nhiệm cung cấp nhà ở cho giáo viên của trường công. (Tiền lương của giáo viên nông thôn thấp hơn đáng kể so với giáo viên ở các thành phố lớn.) Ở Ấn Độ cũng như vậy, các viên chức nhà nước được bao cấp một phần nhà ở, và một vài chức vụ, chẳng hạn như giám thị các nhà tù, được cấp nhà ở không mất tiền. Giáo dục và chăm sóc sức khoẻ miễn phí cũng là những phương tiện phổ biến để trả công cho nhân viên công vụ, cả ở Đông Âu và Trung Á (nơi mà các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước thường cung cấp những dịch vụ như vậy) và ở những nơi khác trên thế giới. Những thực phẩm được trợ cấp trực tiếp hoặc gián tiếp, từ các cửa hàng thực phẩm

được bao cấp và các nhà hàng phục vụ nhân viên đến việc phát trực tiếp miễn phí, cũng là những cách làm khá phổ biến. Ví dụ, ở Ápganixtan, nhân viên công vụ được cấp dầu thực vật và bột mì không mất tiền, cùng với một bữa ăn không mất tiền mỗi ngày, thay vì tăng lương. Ở các thuộc địa trước đây, những lợi ích đó là di sản của chủ nghĩa thực dân, được thiết kế cho các nhà quản lý ở thuộc địa nhưng được giữ lại sau khi họ giành được độc lập.

Cũng cần phải nhắc lại rằng, dĩ nhiên, các lợi ích phụ đó không phải là không được biết đến trong khu vực tư nhân - từ xe đưa đón nhân viên đi làm của công ty cho đến tư cách thành viên câu lạc bộ do sự bố trí của doanh nghiệp, v.v..

Trong khi một số lợi ích ngoài lương có thể có vai trò tích cực trong một gói tổng thể các khoản thù lao được thiết kế tốt, nhưng những lợi ích khác là không hiệu quả và có thể làm suy giảm động cơ làm việc và biến dạng các yếu tố khuyến khích. (Một loại trợ cấp đặc biệt không hiệu quả là tiền tham dự hội nghị được sử dụng tại một số nước, ví dụ, cho đến gần đây vẫn có ở Tandania. Không có gì đáng ngạc nhiên khi bên cạnh chi phí cho việc tổ chức hội họp, khoản trợ cấp đó dẫn đến có quá nhiều các cuộc hội họp hành chính và làm giảm tối đa chất

lượng về mặt nội dung cuộc họp, và đó là cách hoàn hảo để can thiệp vào hiệu quả hoạt động của nền hành chính quốc gia.)

Tình trạng giám sát các lợi ích ngoài lương càng mạnh, thì tiền lương thực tế càng giảm theo phương thẳng đứng. Các lợi ích bằng hiện vật có khuynh hướng sinh sôi nảy nở khi tiền lương thực tế giảm, bởi vì các chi phí ngắn hạn thường rất nhỏ mặc dù hậu quả về tài chính sau đó là lớn. Tuy nhiên, mặc dù có kỹ càng hơn trong việc điều tra các khoản phúc lợi phụ, thì điều đó không bảo đảm thành công trong việc khám phá ra chúng, vì những lợi ích đó thường cụ thể theo từng nước, khu vực, tổ chức hoặc loại dịch vụ và thường nằm ở các xó xỉnh, ngóc ngách trong các tài liệu về ngân sách. Một số khoản phúc lợi, như nhà ở và đi lại miễn phí, có thể đều nằm ngoài ngân sách. Trên thực tế, tình trạng sinh sôi, nảy nở các khoản quỹ ngoài ngân sách, bên cạnh việc làm suy yếu sự thống nhất trong quá trình quản lý chi tiêu công cộng (Schiavo - Campo và Tommasi, 1999), còn làm biến dạng hệ thống thù lao công vụ. Thực tế là các khoản cho không như vậy ít khi được công khai cho người ngoài biết và do vậy, thuận tiện cho cả người phân phối và người thụ hưởng.

Các nước như Bôtxoana, Inđônêxia, Libêria đã tiến hành một số biện pháp đổi mới, theo đó thay những lợi ích bằng hiện vật bằng việc điều chỉnh khoản thù lao vào tiền công. Ghinê loại bỏ các khẩu phần gạo, Camơrun giảm các khoản trợ cấp về nhà ở, Bôlivia bỏ các khoản tiền thưởng cho việc hoàn thành nhiệm vụ đặc biệt trong nỗ lực tiền tệ hoá và hợp lý hoá tiền công. Tuy nhiên, ảnh hưởng của các biện pháp này cho đến nay là chưa đáng kể. Trong bất cứ trường hợp nào, cần áp dụng các biện pháp có hiệu quả nhằm ngăn chặn việc xuất hiện trở lại các hình thức lợi ích bằng hiện vật đã được tiền tệ hoá và bổ sung vào tiền công cơ bản. Thông thường, hệ thống tiền thù lao đã được hợp lý hoá sớm muộn lại quay về hệ thống phức tạp và mù mờ trước đó, với mức tiền lương cơ bản cao hơn.

### Khoảng cách về giới

Sự bất bình đẳng về tiền lương giữa nam và nữ là vấn đề rất dai dẳng. Mặc dù điều này phản ánh tình trạng bất bình đẳng về tiền công trong một bình diện xã hội lớn hơn, việc sử dụng nhân lực trong bộ máy chính quyền thường thất bại trong việc đưa ra mô hình và vai trò lãnh đạo để áp dụng trên thực tế sự công bằng cơ bản

và hiệu quả của nguyên tắc “tiền công như nhau cho công việc như nhau”. Đây vẫn là ưu tiên tiếp tục của chính quyền và các nhà tài trợ từ bên ngoài để có sự nhất quán hơn trong việc trả công bình đẳng giữa nam và nữ làm việc trong lĩnh vực công vụ - mặc dù theo một cách thức có lưu tâm đến cấu trúc xã hội và các tiêu chí của quốc gia. Khoảng cách về giới là lớn nhất ở các nước đang phát triển, nhưng vấn đề vẫn còn dai dẳng ở các nền kinh tế công nghiệp hoá cao (xem Hộp 10.3).

### Chênh lệch về mức lương

#### *Vấn đề đặt ra*

Ngoài việc giá trị tiền lương bị suy giảm, tình trạng chênh lệch về mức lương là một vấn nạn kinh niên khác trong cơ cấu tiền lương cho nhân viên công vụ ở rất nhiều nước. Trên bình diện quốc tế, *hệ số chênh lệch bậc lương* (hệ số tỷ lệ của mức trung bình của bậc lương cao nhất trên mức trung bình của bậc lương thấp nhất) dao động rất rộng, từ mức cao là 30:1 hoặc hơn cho đến mức thấp là 2:1 - với mức chênh lệch thường gặp trong khoảng từ 6 hoặc 7:1. (Chú ý rằng, tăng tỷ lệ này có nghĩa là giảm mức chênh lệch trong cơ cấu lương.) Trên thực tế, việc giảm tiền lương thường kéo theo những khoản cắt giảm theo một tỷ lệ lớn hơn ở các mức cao nhất (hoặc các

### Hộp 10.3

#### Khoảng cách về giới

Mặc dù hầu hết các quốc gia hiện nay khẳng định dứt khoát cấm sự phân biệt đối xử căn cứ vào giới tính, nhưng vẫn còn những khác biệt giữa tiền lương của phụ nữ và nam giới - được gọi là “khoảng cách chi trả theo giới” - trong rất nhiều lĩnh vực về tiền thù lao cho các viên chức nhà nước. Khoảng cách về giới đặc biệt lớn trong các nước đang phát triển. Nhưng thậm chí ở các quốc gia phát triển, cũng cần chú ý những điểm như sau :

- Theo truyền thống, các công việc của phụ nữ bị đánh giá thấp và theo đó, được trả thấp hơn công việc của nam giới, dẫn đến các tình huống như trường hợp ở Denver, Colorado, khi các nữ y tá được trả thấp hơn các thợ xén cây.
- Ở Mỹ, các số liệu của giai

đoạn từ năm 1960-1990 của Bộ Thương mại cho thấy, các khoản thu hoạch trung bình kiếm được của phụ nữ giao động từ 57% đến 70% tiền trung bình kiếm được của nam giới.

- Ở Ôxtrâyliya, mãi đến năm 1972, nguyên tắc trả bằng nhau cho công việc như nhau mới được thừa nhận. Thực sự rằng, một quyết định nổi tiếng của toà án trong một vụ án vào năm 1912 đã biện hộ về việc trả lương thấp hơn cho phụ nữ vì, không giống như đàn ông, nhìn chung, phụ nữ không phải nuôi gia đình. Phán quyết này mở đường cho thông lệ tính tỷ lệ tiền lương của phụ nữ theo tỷ lệ phần trăm tiền lương cơ bản của nam giới. Cho đến năm 1949, tỷ lệ này được chính thức ấn định là 54%, và

vào năm đó, tỷ lệ này được tăng lên 75%. Vào cuối những năm 1970, tiền lương cơ bản của phụ nữ đã tăng từ 74% lên 94% so với lương của nam giới.

- Niu Dilân chính thức thừa nhận mức lương khác nhau giữa phụ nữ và nam giới vào năm 1903, và được chính thức được công nhận vào năm 1934 và năm 1945. Chỉ đến năm 1972, Đạo luật về chi trả bình đẳng mới được ban hành. Tiền lương theo giờ của phụ nữ tăng từ 71,3% so với tiền lương nam giới năm 1973 lên đến 78,5% vào năm 1977.
- Ở Anh, cũng có sự phân biệt đối xử trong trả lương căn cứ vào giới vẫn được phép áp dụng cho tới năm 1975, khi Đạo luật chi trả bình đẳng được ban hành vào năm 1970 có hiệu lực.

mức lương trần hoặc cả hai). Mặc dù cách tiếp cận đó là có thể hiểu được từ quan điểm bình đẳng ngắn hạn, nhưng ảnh hưởng dài hạn của nó là không có lợi xét về cả hiệu quả hoạt động và tính công bằng. Cụ thể là, chênh lệch về mức lương cuối cùng sẽ dẫn đến khả năng mất đi những nhân viên có khả năng lựa chọn các cơ

hội bên ngoài, nghĩa là những nhân viên tốt hơn. Kết quả cho thấy, nhất là ở châu Phi, giảm chênh lệch về mức lương là mục tiêu quan trọng của việc cải cách nền công vụ. Tỷ lệ chênh lệch về mức lương của một số nước vào cuối những năm 1970 và đầu 1990 được thể hiện ở Bảng 10.4 như sau:

**Bảng 10.4**  
**Tỷ lệ chênh lệch về mức lương của một số nước**

| Nước                          | Đầu những năm 1990 | Cuối những năm 1970 |
|-------------------------------|--------------------|---------------------|
| Cộng hoà Trung Phi            | 9:1                | 9:1                 |
| Gambia                        | 8:1                | 6:1                 |
| Gana                          | 6:1                | 10:1                |
| Ghinê                         | 9:1                | 5:1                 |
| Ghinê Bítxao                  | 5:1                | 4:1                 |
| Cộng hoà dân chủ nhân dân Lào | 3:1                | 7:1                 |
| Malauy                        | 33:1               | 30:1                |
| Môritani                      | 7:1                | 3:1                 |
| Môdămbích                     | 2:1                | 9:1                 |
| Nigiê                         | 18:1               | 15:1                |
| Nigieria                      | 18:1               | 9:1                 |
| Xênegan                       | 8:1                | 6:1                 |
| Xuđăng                        | 13:1               | 9:1                 |
| Quần đảo Turks và Caicos      | 7:1                | 4:1                 |
| Uganda                        | 6:1                | 8:1                 |
| Dămbia                        | 14:1               | 7:1                 |

Nguồn: Lindauer và Numberg, chủ biên (1994).

Ở Gana, Lào, Môdămbích và Uganda, việc giảm chênh lệch trong cơ cấu lương là do những mục tiêu giảm chênh lệch mức lương cụ thể trong chương trình cải cách chế độ tiền lương. Trong tình hình không có các chương trình cải cách nền công vụ, các khó khăn về kinh tế và những hạn chế khắt khe về mặt tài chính của những năm 1980 có khuynh hướng buộc tiền lương trong khu vực nhà nước ở hầu hết các nước đang phát triển trở nên chênh lệch hơn và kết quả là các biện pháp khuyến khích bị tổn hại.

#### *Đo mức độ “chênh lệch”*

Điều quan trọng khi xem xét cấu trúc bên trong của tiền lương là chú ý tới các vấn đề phương pháp luận. Trước hết, những thay đổi về tỷ lệ chênh lệch giữa các điểm trung bình của mức lương cao nhất và thấp nhất có thể chưa chỉ ra được những thay đổi trong cơ cấu tổng thể của tiền lương. Ví dụ, việc áp đặt một mức trần lên mức lương cao nhất sẽ giảm chỉ số và thực sự làm giảm động cơ khuyến khích đối với mức lương

cao nhất (như trường hợp ở Mỹ, đã gây ra tác động ngược lại tính logic và sự vận hành của hệ thống công vụ hành pháp cấp cao – xem Chương 11), nhưng lại không có tác dụng đối với phần còn lại của cơ cấu lương. Thứ hai, sự so sánh quốc tế dựa trên tỷ lệ chênh lệch về mức lương là rất khó, bởi vì nhất định sẽ có tỷ lệ cao hơn nếu có nhiều bậc lương hơn, và các yếu tố khác là như nhau, mặc dù các mối quan hệ bên trong có thể giống hệt nhau. Như vậy, chính quyền có thể dễ dàng chứng ra “sự cải thiện” trong các biện pháp khuyến khích bằng cách đơn giản nhân đôi số bậc lương mà không phải thay đổi chút nào cơ cấu tiền lương. Phương pháp tốt nhất để đo “độ chênh lệch” giữa các mức lương là hệ số biến đổi - độ lệch chuẩn của các điểm trung bình theo bậc lương được chia cho lương trung bình tổng thể - và được chia tiếp cho số lượng các bậc lương. Mặc dù cách tính này là có quá nhiều yêu cầu phức tạp để có thể áp dụng trong thực tế cho việc so sánh quốc tế ở phạm vi rộng, nhưng đây là yêu cầu của bất kỳ nỗ lực nghiêm túc nào nhằm cải cách cơ cấu tiền lương của một quốc gia nhất định. Trong bất cứ trường hợp nào, cần ghi nhớ những điểm chưa hoàn thiện giữa các tỷ lệ chênh lệch thông thường

về mức lương khi giải thích dữ liệu. Dĩ nhiên, nếu vấn đề cụ thể là một trong những biện pháp khuyến khích bằng tiền đối với một bậc lương hoặc một nghề nghiệp cụ thể, thì thước đo thích hợp là tỷ lệ điểm trung bình mức lương của *bậc đó* đối với lương trung bình của bộ hoặc lĩnh vực, hoặc toàn thể nền công vụ - tùy thuộc vào mục đích phân tích.

**Lạm phát bậc lương và các biện pháp khắc phục tạm thời: Cách phản ứng tồi nhất đối với các biện pháp khuyến khích không thoả đáng**

Khi một nhà quản lý thuộc khu vực công phải đối mặt với những nhân viên xứng đáng nhưng có mức lương quá thấp thì điều thật dễ hiểu là họ có gắng đề bạt những người đó lên những bậc mà họ không xứng đáng, hoặc áp dụng các biện pháp có tính chất tạm thời như là một cách ngăn ngừa sự suy giảm tiền lương thực tế của nhân viên đó. Tuy nhiên, trong một thời gian rất ngắn, tình trạng lạm phát cấp bậc (hoặc các biện pháp giải quyết tạm thời) gây ra rất nhiều điều bất lợi do các biện pháp khuyến khích không thích đáng, và *thêm vào đó* làm huỷ hoại khả năng của chính quyền trong việc quản lý nguồn nhân lực của mình. Có quá nhiều ví dụ ở thế giới các nước đang phát triển. Ở Tơriniđat

và Tôbagô, việc tăng những khoản tiền công trả hình bằng cách bố trí những người không đủ năng lực vào những vị trí còn khuyết ở cấp trung và cao và trao quyền điều hành đã gây ra sự mất cân đối trầm trọng trong việc sử dụng nhân lực. Guyana cũng phải chịu nhiều hậu quả từ việc lạm phát cấp bậc sau khi bố trí những người không đủ phẩm chất, năng lực vào các vị trí còn khuyết ở cương vị quyền điều hành. Hơn nữa, việc chi trả những khoản lương và trợ cấp đặc biệt cho nhân viên ở một số bộ này mà không phải ở bộ khác đã gây ra sự

oán giận và làm suy giảm đạo đức của các nhân viên công vụ. Việc nhận người vào làm việc mà không được phê chuẩn và thuê mướn tạm thời với mức lương cao hơn và thông qua việc ký kết hợp đồng đã làm méo mó cơ cấu tiền lương. Ở Yêmen, việc đưa những người từ bên ngoài không đủ tiêu chuẩn vào giữ các vị trí cao mà họ hoàn toàn không phù hợp đã trở nên phổ biến, đặc biệt sau khi thống nhất đất nước vào năm 1990, và đó chính là yếu tố làm giảm chất lượng của hoạt động công vụ từ năm 1992 (xem Hộp 10.4). Những

#### Hộp 10.4

##### **Yêmen: Đối mặt với chi phí hành chính của việc thống nhất đất nước, nội chiến, và sự bảo hộ**

Sau khi thống nhất Bắc và Nam Yêmen vào năm 1990, số lượng viên chức trong chính quyền trung ương ở Yêmen ở miền Bắc tăng từ 65.000 trước năm 1990 tới gần nửa triệu người, hoặc khoảng 3% số dân, so với tỷ lệ 1,4% ở vùng Trung Đông và Bắc Phi. Sự tăng lên ban đầu là do việc thành lập các cơ cấu hành chính song song với những truyền thống khác nhau và sự trùng lặp chức năng là phổ biến, như là hệ quả của sự thống nhất với miền Nam. Ngoài ra, chính phủ còn phải thu nạp rất nhiều nhân viên cũ của các doanh nghiệp nhà nước ở miền Nam, và là người sử dụng lao động cuối cùng đối

với những học sinh vừa tốt nghiệp phổ thông. Cuối cùng, yếu tố gây tác hại lớn nhất là việc ngày càng sử dụng nền công vụ như là một nguồn bảo trợ cá nhân và bảo trợ chính trị. Hệ thống quản lý nhân sự thực sự sụp đổ. Không thể xác định được có bao nhiêu người nhận lương của những người đã chết và trong một số trường hợp, có người nhận nhiều lương khác nhau với những tư cách khác nhau. Theo báo cáo, khoảng một nửa nhân viên chính phủ không bao giờ có mặt tại nơi làm việc hoặc trong ngày làm việc chỉ có mặt một lúc tại cơ quan. Số người không đủ trình độ được thuê mướn lên tới

hàng chục nghìn, và đều được đề bạt một cách thiên vị. Do những khó khăn về tài chính và danh sách trả lương cho những người làm việc trong bộ máy chính quyền bị thổi phồng, nên mức lương thực tế là rất thấp và mức tiền lương cao nhất và thấp nhất chênh lệch không đáng kể. Sự xói mòn động cơ khuyến khích và không quan tâm đến trình độ và hiệu quả hoạt động đã làm suy giảm chế độ kỷ luật của nhân viên nói chung, đạo đức và khả năng hoàn thành nhiệm vụ. Hệ quả tiếp theo là việc cung cấp các dịch vụ xã hội cho dân chúng cũng bị ảnh hưởng trầm trọng.

cách phản ứng có tính tình thế và cục bộ này đối với vấn đề mức thù lao không thoả đáng đã phá huỷ hệ thống có thể xây dựng nên các biện pháp khuyến khích đầy đủ hơn trong tương lai.

Bởi vì không có lý do hợp lý và có tính thực tiễn để mong đợi các nhà quản lý sẽ không hành xử như người bình thường và cố gắng dành những đối xử thuận lợi cho các nhân viên của họ, nên chỉ có thể ngăn ngừa những kết quả tai hại của việc lạm phát cấp bậc và những biện pháp tạm thời bằng cách trừng phạt các nhà quản lý đã làm như vậy.

### **Động cơ khuyến khích vì cái gì?**

*Liên kết giữa động cơ khuyến khích và việc “hoàn thành nhiệm vụ”*

Trong những năm gần đây, chủ yếu do nhận thức được những bất lợi của cấu trúc tiền lương có sự chênh lệch giữa các mức lương, nên vấn đề hướng trọng tâm vào việc tăng lương cho những người có các kỹ năng hiếm có hoặc đảm đương các chức năng thiết yếu đã nổi lên thành vấn đề hàng đầu trong mối quan tâm về chính sách. Tương tự như vậy, hiện nay, đào tạo ngày càng được xác định là biện pháp trọng tâm hơn để bù đắp những kỹ năng thiếu hụt thay vì thực hiện một chương trình đào tạo tổng thể nhằm nâng cao trình

độ chung của lực lượng lao động (xem Chương 12). Đây là cách tiếp cận đúng đắn. Vì thế, nên có những cố gắng nhằm tạo ra mối liên kết chặt chẽ hơn giữa hiệu quả công việc của nhân viên và các phần thưởng bằng tiền hoặc hình phạt đối với họ. Tuy nhiên, trong thực tế, sự cố gắng này gặp phải đầy rẫy những khó khăn.

Những vấn đề về hiệu quả hoạt động trong lĩnh vực nhà nước được bàn luận chi tiết ở Chương 18. Ở đây, cần phải nói một đôi lời vì có mối liên quan trực tiếp giữa vấn đề này và chính sách tiền lương trong khu vực nhà nước. Dĩ nhiên, ở một nghĩa nào đó, tất cả các khoản chi trả phải gắn với hiệu quả công việc. Do vậy, cảm nhận một cách trực giác là phải liên kết các yếu tố khuyến khích bằng tiền với những kết quả đạt được hàng năm của nhân viên được đánh giá về mặt số lượng cụ thể. Thật không may, bằng chứng về kinh nghiệm thực tiễn cho thấy, các kế hoạch trả lương theo mức hoàn thành nhiệm vụ không tác động nhiều đến việc nâng cao hiệu quả công việc (xem, chẳng hạn, Milkovich và Wigdor 1991), đặc biệt là trong khu vực công, nơi mà các sản phẩm đầu ra rất khó lượng hoá hoặc những kết quả lượng hoá được ít liên quan tới mục đích hoạt động. Các khoản tiền thưởng và các biện pháp

tương tự có thể là yếu tố bổ sung trong cơ chế kiểm soát chính trị đối với nền công vụ. Ở các nước phát triển, điều này có thể hoặc không là vấn đề quan trọng; ở các nước đang phát triển thì đây là mối quan ngại chính. Hơn nữa, ở những xã hội đa sắc tộc, đa tôn giáo, hoặc dựa vào thị tộc, các kế hoạch trả lương theo mức độ hoàn thành nhiệm vụ có thể làm xáo trộn sự cân bằng xã hội vốn đang mong manh. Thậm chí cho dù các kế hoạch đó được quản lý một cách công bằng và hợp lý (điều ít có khả năng trong những xã hội đó), thì quan niệm cho rằng vẫn khó có thể tránh khỏi sự thiên vị. Ví dụ, những người Mỹ gốc Phi là thành viên của Đội đặc nhiệm bảo vệ các yếu nhân của Mỹ từng cho rằng, việc thưởng theo mức độ hoàn thành nhiệm vụ được thực hiện một cách không công bằng. Điều muốn nói ở đây không nhằm gạt bỏ các giải pháp trả lương theo hiệu quả công việc, mà đưa ra một sự lưu ý đặc biệt.

Tuy các kế hoạch trả lương theo hiệu quả công việc nhìn chung là không thích hợp trong khu vực nhà nước, nhưng các yếu tố *khuyến khích* hoàn thành nhiệm vụ là cần thiết. Điều đầu tiên và quan trọng nhất là toàn bộ cơ cấu tiền lương, chế độ tuyển dụng và hệ thống đề bạt phải hướng vào việc thưởng cho những người hoàn thành tốt

nhiệm vụ và trừng phạt (và cải thiện) việc không hoàn thành nhiệm vụ. Không điều gì phá hoại tư cách đạo đức của các công chức tốt và huỷ hoại tính hiệu quả hơn là sự thiên vị và bảo trợ trong việc tuyển dụng và đề bạt. Thêm vào đó, con người không chỉ sống bằng mỗi bánh mì: sự khuyến khích không phải bằng tiền có thể rất quan trọng, đặc biệt đối với những người có trình độ chuyên nghiệp cao. Trong bất kỳ trường hợp nào, sự đánh giá công bằng, không thiên vị, mang tính thi đua và minh bạch của những người quản lý, giám sát là hòn đá tảng cho bất kỳ hệ thống khuyến khích nào. Các bản kê khai đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ chi tiết và hồ sơ giấy tờ đầy đủ không quan trọng bằng sự đánh giá không chính thức và công bằng.

#### *Chính sách đề bạt*

Một yếu tố quan trọng trong động cơ và đạo đức của các nhân viên là cơ hội được thăng tiến lên các mức cao hơn. Trong những yếu tố khác, quản lý nghề nghiệp là việc bố trí đúng người đúng việc và sử dụng tối đa các kỹ năng của nhân viên. Nhưng việc đề bạt với mức lương cao hơn và, điều quan trọng không kém, nâng cao vị trí và trách nhiệm, vẫn là chìa khoá của việc tạo động cơ và phần thưởng cho công việc. Cả nhân

viên và các chuyên gia nhân sự xem việc được đề bạt từ hai đến bốn bậc trong cuộc đời làm việc như là một tiêu chuẩn. Việc đề bạt cần phải căn cứ vào một số yếu tố như: hiệu quả công việc, tiềm năng, các kỹ năng, kiến thức và thâm niên (biểu hiện cho kinh nghiệm và khả năng ra quyết định tốt). Ở rất nhiều nước, việc đề bạt thường hạn chế vì phải có chỗ khuyết ở bậc tương ứng, và những hạn chế đó thường nghiêm ngặt hơn ở các cấp cao hơn nhằm hạn chế khả năng “luồn lọt cấp bậc” như là sự phản ứng đối với những khoản tiền lương không thoả đáng hoặc là kết quả của việc quản lý yếu kém, như đã đề cập ở phần trước.

Có nhiều cách tiếp cận khác nhau đối với vấn đề sử dụng tiêu chí thâm niên và thành tích trong việc đề bạt. Hầu hết các nước phát triển và đang phát triển sử dụng phối hợp cả hai yếu tố này. Một vài nước phát triển, ví dụ Xingapo, kiên định với việc đề bạt nhân viên phải căn cứ hoàn toàn theo thành tích, trong khi hầu hết các nước đang phát triển, ví dụ Ấn Độ, xem yếu tố thâm niên nặng ký hơn. Hệ thống đề bạt dựa theo thâm niên có khuynh hướng làm giảm tính hiệu quả hoạt động theo thời gian và làm yếu đi các động cơ khuyến khích nỗ lực và tự hoàn thiện mình. Tuy nhiên, nguyên tắc thâm

niên lần đầu tiên được đưa ra vào khoảng cuối thế kỷ XIX ở rất nhiều nước phát triển như là một *cuộc cải cách* cần thiết, để chuyên nghiệp hoá nền công vụ và tách khỏi sự thay đổi thất thường của nền chính trị hoặc các mối quan hệ cá nhân của từng nhân viên công vụ. Những nguy cơ này có thể gần như biến mất ở các nước phát triển, nhưng vẫn tồn tại ở hầu hết các nước đang phát triển, đặc biệt trong các xã hội đa sắc tộc, hoặc những nước có tình trạng quản lý nhà nước yếu kém. Do đó, khi cân nhắc mọi điều, quan trọng là từng bước phát huy hơn nữa vai trò ngày càng lớn hơn của yếu tố thành tích khi đề bạt trong nền công vụ, nhưng phải thực hiện một cách thận trọng và không được bỏ qua nguyên tắc thâm niên. Không giống như hiệu quả công việc hay thành tích, số năm làm việc là tiêu chí duy nhất không phụ thuộc vào sự giải thích hay vận động lôi kéo vì lợi ích cục bộ hoặc các công việc cá nhân.

Trên thực tế, hầu hết các nước đều áp dụng mô hình thành lập một uỷ ban về đề bạt trong mỗi bộ hay cơ quan liên quan. Uỷ ban này chuẩn bị danh sách những người được đề bạt khi có các vị trí bị khuyết. Để đủ tiêu chuẩn được đề bạt, ứng cử viên phải có một số năm tối thiểu phục vụ ở bậc hiện hành, hoàn thành một khối lượng

công việc nhất định trong một số năm, và có đủ trình độ chuyên môn đáp ứng được chức vụ cao hơn. Việc đề bạt vào các chức vụ ở cấp cao hơn và các vị trí điều hành cấp cao (xem Chương 11) được quyết định trên cơ sở đánh giá và phỏng vấn kỹ lưỡng, có thể do uỷ ban hoạt động công vụ hoặc cơ quan nhân sự trung ương tiến hành, với sự tham vấn của bộ có liên quan. Ở một số nước, các nhân viên phải trải qua chế độ tập sự trong một thời gian ở chức vụ cao hơn trước khi được chính thức bổ nhiệm. Trong quá khứ, Nhật Bản đã tiến hành đánh giá khả năng bổ nhiệm của các quan chức cấp cao vào các vị trí cao hơn qua hệ thống xếp hạng của những người cùng cấp.

#### *Tăng lương*

Thăng chức chỉ là một hình thức khen thưởng. Những biện pháp khuyến khích bằng tiền khác gồm việc tăng lương trong phạm vi một bậc và các khoản tiền thưởng cho việc “hoàn thành nhiệm vụ”. Không giống như thăng chức, ở nhiều nước, tăng lương theo bậc theo truyền thống được tiến hành tự động và chỉ bị đình lại như là một hình thức trừng phạt. Trong các hệ thống khác, việc tăng lương là theo dự kiến và tiêu chuẩn, nhưng không phải tự động.

Ở một mức độ nhất định, khi

các biện pháp khuyến khích bằng tiền có mối liên hệ với hiệu quả công việc, nên chú ý sự tăng *thường xuyên* tiền lương cơ bản cho việc hoàn thành tốt nhiệm vụ trong một năm cụ thể. Về nguyên tắc, các khoản tiền thưởng thích hợp hơn, bởi đó là khen thưởng cho việc hoàn thành nhiệm vụ trong một khoảng thời gian tương ứng mà không thay đổi tiền lương cơ bản cho tất cả các năm trong tương lai. Các khoản tiền thưởng một lần cho các thành tích đặc biệt được áp dụng ở một số nước như Hà Lan, Mỹ. Năm 1989, Xingapo đã áp dụng tiền thưởng cho việc hoàn thành nhiệm vụ bằng ba tháng lương cho các quan chức cấp cao, chiếm khoảng 1% tổng số viên chức nhà nước. Nhưng tiền thưởng phải gắn liền với hiệu quả tổng thể của nền kinh tế: không được trả khi nền kinh tế hoạt động kém hiệu quả. Ngoài ra, Xingapo còn trao các phần thưởng về chất lượng dịch vụ tốt cho các nhân viên trong việc tiếp xúc, làm việc với công dân. Ở Hàn Quốc, dựa theo số điểm mà nhân viên thu được, căn cứ vào nhiều tiêu chí, cứ ba tháng một lần lại thưởng tiền cho nhân viên. Một số nước áp dụng chế độ thưởng bằng tiền mặt cho các nhân viên thuộc cơ quan thi hành pháp luật, ví dụ, thanh tra viên hải quan, và các điều tra viên vì họ đã có công trong việc bắt giữ hàng hoá buôn lậu hoặc

các loại thuốc bị cấm, căn cứ theo phần trăm giá trị hàng hoá. Cách làm này là một điều rất nguy hiểm, vì rất dễ bị lạm dụng và dễ thông đồng.

Một vài cách thưởng bằng tiền thu được một số thành công trong khu vực nhà nước đã được phát triển thành các biện pháp thưởng cho việc hoàn thành nhiệm vụ được áp dụng chung cho toàn bộ cơ quan, tổ chức, ngoài ra, còn thưởng thêm cho những đội có thành tích. Những phần thưởng dựa vào *nỗ lực của toàn đội* là điều tự nhiên vì có thể được áp dụng chủ yếu cho các hoạt động dựa vào nỗ lực tập thể của nhiều người trong một đơn vị - ví dụ, các chương trình phòng dịch hay xoá mù chữ ở các vùng nông thôn, hoặc nâng cao hiệu quả của các phương tiện vận tải đô thị. Các biện pháp thưởng tập thể căn cứ vào hoạt động của toàn đội ít gây ra sự oán giận và giảm nghi ngờ về sự thiên vị. Tuy nhiên, điều rất quan trọng là xây dựng các tiêu chí rõ ràng về nỗ lực tập thể, các quy trình nhận phản hồi từ các nhóm người sử dụng, và - để tránh khả năng lợi dụng "ăn theo" - xây dựng các quy tắc phân phối tiền thưởng giữa các thành viên. Điều không may, dù thưởng cho cá nhân hay tập thể thì việc làm này, theo thời gian, có khuynh hướng trở thành điều được coi là quyền mặc nhiên

được hưởng (như ở Ấn Độ) và là một yếu tố của mặc cả về lương, do đó, mất đi ảnh hưởng tích cực mà nó có thể tác động đến nhằm tạo ra khuyến khích.

Mặc dù hầu hết các nước có khuynh hướng khen thưởng nhân viên bằng cách tăng lương tự động trong phạm vi tối đa của mức lương, nhưng mức độ của những lần tăng đó một phần phải dựa vào việc đánh giá tinh thần làm việc cần cù và hiệu quả hoạt động của nhân viên. Khi nhân viên đã đạt đến mức tối đa trong khung lương của họ và dừng lại ở đó thì giá trị của biện pháp khuyến khích bằng cách tăng lương biến mất và ảnh hưởng xấu đến đạo đức làm việc. (Như đã lưu ý, cần phải chống lại sự cám dỗ của việc "giải quyết" vấn đề bằng cách đề bạt một người lên vị trí cao hơn). Do vậy, một số nước đã chuyển sang phát triển một hệ thống mang nhiều sắc thái hơn cho vấn đề tăng lương. Ví dụ, theo hệ thống tiền lương mới của Malaixia (Hộp 10.5), các nhóm làm việc chính thức xem xét kết quả hoàn thành công việc và quyết định một trong bốn khả năng tăng lương hoặc chuyển bậc lương. Sự phức tạp của hệ thống trả công cho đội ngũ viên chức nhà nước cũng được thể hiện trong thực tế ở Ấn Độ (Hộp 10.6) và ở Nam Phi (Hộp 10.7).

### Hộp 10.5

#### Hệ thống lương mới của Malaixia

Hệ thống mới đánh giá hiệu quả công việc và hệ thống lương mới (NRS) được thiết lập ở Malaixia vào năm 1992 để bảo đảm hệ thống quản lý nhân sự có chất lượng cao. Đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ được sử dụng cho nhiều mục đích như tăng lương, đề bạt, đào tạo, bố trí công việc. Ngoài những vấn đề khác, hệ thống này đã mang lại những thay đổi như sau:

- Thừa nhận kinh nghiệm và

mức độ thành thạo hơn là các bằng cấp đối với một số chức vụ;

- Việc tăng lương hằng năm tùy thuộc vào hiệu quả công việc của từng cá nhân;
- Việc tăng lương theo chiều dọc, chiều ngang, và đường chéo phụ thuộc vào việc đánh giá hiệu quả công việc;
- Tăng lương cho mỗi lĩnh vực công vụ phải khác nhau tùy thuộc vào mức độ cần

thiết và tầm quan trọng của lĩnh vực đó; và

- Có những trợ cấp bổ sung và các lợi ích, chẳng hạn nghỉ để hoặc mời làm thành viên câu lạc bộ.

Các công chức có thể lựa chọn gia nhập NRS hoặc không. Chín mươi lăm phần trăm nhân viên đã chọn hệ thống mới thay vì hệ thống cũ.

*Nguồn: Ban thư ký Khối Thịnh vượng chung (1997).*

### Hộp 10.6

#### Kế hoạch bảo đảm thăng tiến sự nghiệp ở Ấn Độ

Các kế hoạch nhân sự phổ biến ở Ấn Độ gồm có Kế hoạch bảo đảm thăng tiến sự nghiệp (ACP) và Kế hoạch bổ sung linh hoạt (Chính phủ Ấn Độ 1997). Hệ thống bổ sung linh hoạt bảo đảm nhân viên chuyên nghiệp và các nhà khoa học được thăng

tiến dựa trên cơ sở thành tích sau khi họ kết thúc một khoảng thời gian phục vụ nhất định, không phụ thuộc vào việc có hay không vị trí khuyết ở cấp bậc cao hơn. Trong hệ thống ACP, mọi nhân viên đều có thể tiến đến mức chi trả cao hơn

sau khi đã có một khoảng thời gian làm việc nhất định ở mức lương thấp hơn và đạt các tiêu chuẩn đề bạt thông thường. Tuy nhiên, nhân viên sẽ tiếp tục thực hiện những nhiệm vụ của mình cho đến khi thực sự được thăng lên bậc cao hơn.

**Hộp 10.7****Các hệ thống thù lao căn cứ vào hiệu quả công việc ở Nam Phi**

Các hệ thống thù lao căn cứ trên hiệu quả công việc được sử dụng trong nền công vụ Nam Phi để có biện pháp thừa nhận đặc biệt đối với những viên chức có thành tích nổi bật hơn so với những đồng nghiệp cùng cấp của họ trong việc duy trì hiệu quả hoạt động trên mức trung bình. Những hệ thống này có tác dụng khuyến khích sáng kiến của nhân viên và thúc đẩy họ làm việc có hiệu lực và hiệu quả hơn.

- Hệ thống thưởng vì hoàn thành nhiệm vụ dành cho mọi viên chức nhà nước, gồm một phần thưởng bằng tiền mặt tương đương 18 đến 19% lương cơ bản năm, tùy thuộc vào kết quả đánh giá công việc.
- Sự công nhận đặc biệt được áp dụng bằng việc thưởng tiền mặt hoặc tuyên dương về các đề xuất, phát minh, hoặc cải tiến, v.v..
- Hệ thống khen thưởng ở

từng cơ quan cụ thể, theo đó, các phần thưởng, hoa hồng, hoặc các khoản phụ cấp được trao cho những người có khả năng đặc biệt, những người có trình độ chuyên ngành đặc biệt được sử dụng vì lợi ích của người sử dụng lao động, và những người đã có thành tích đóng góp trong một thời gian dài và luôn được khen thưởng.

*Nguồn: Ban thư ký Khối Thịnh vượng chung (1996).*

*Các biện pháp khuyến khích không phải bằng tiền*

Ở rất nhiều nước đang phát triển, các yếu tố văn hoá và những khó khăn trong việc lượng hoá hiệu quả công việc làm cho các hình thức thưởng và công nhận về mặt tinh thần trở thành các công cụ hữu ích trong việc thúc đẩy hiệu quả công việc - miễn là các biện pháp này được sử dụng một cách sáng suốt và tránh sự loè bịp, phô trương. Các phần thưởng không phải bằng tiền được xây dựng trên mong muốn tự nhiên của người công chức muốn những nỗ lực của mình được công nhận, và có vai trò đặc biệt ở những nước, nơi các biện pháp trừng phạt và hình ảnh về

mặt xã hội đóng vai trò quan trọng, ví dụ như ở hầu hết các nước châu Á. Những phần thưởng này càng trở nên quan trọng trong thời gian bị hạn chế về tài chính và không đủ các quỹ cho việc khuyến khích bằng tiền. Ngoài các biện pháp khác, các biện pháp khuyến khích không phải bằng tiền có thể gồm:

- Các biện pháp thưởng và công nhận trong cơ quan, ngành;
- Các danh hiệu vinh dự quốc gia;
- Các khả năng lựa chọn trong việc phát triển sự nghiệp;
- Các giải pháp lựa chọn sau nghỉ hưu;
- Các phần thưởng và công nhận của cả đội.

Viên chức nhà nước đủ tiêu chuẩn có thể được nhận các loại phần thưởng quốc gia khác nhau, chẳng hạn như Danh sách vinh dự hàng năm ở Vương quốc Anh; Huân chương Bắc đẩu bội tinh ở Pháp, và các hình thức công nhận chính thức tương tự ở các nước khác. Các giải thưởng cấp cơ quan, ngành có thể được trao tặng hàng năm cho cá nhân hoạt động hiệu quả dưới dạng giấy chứng nhận, huân chương hoặc bằng khen, đôi khi khen thưởng trong những lĩnh vực đặc biệt (như dịch vụ khách hàng) hoặc cho những thành tích kỹ thuật. Có thể tặng thưởng nhằm mục đích khuyến khích và công nhận những tiến bộ đáng kể về năng suất và cải thiện chất lượng, củng cố tinh thần cầu tiến và sáng tạo. Thời gian phục vụ lâu có thể được ghi nhận thông qua huy chương, bằng chứng nhận, tuyên dương khi thôi công tác. Có thể lập các quỹ học bổng để tôn vinh một công chức xuất chúng hoặc tổ chức các buổi trình bày, diễn thuyết mang tên của người đó. Bên cạnh những giải thưởng quốc gia, các bộ và các cơ quan nên được phép tự điều hành chế độ khen thưởng phù hợp với cơ chế tổ chức của họ. Cũng có thể đặt ra các giải thưởng phi tập trung dành cho những nhân viên công

tác thực địa, tại các chương trình cấp vùng cũng như tại các cơ quan thuế vụ, hải quan và trợ giúp cộng đồng. Lễ khen thưởng phải được tổ chức nơi tụ tập đông đảo mọi người, được thông báo rộng rãi trên báo chí và các phương tiện truyền thông khác.

Trong một môi trường có khả năng tiến thân hạn chế, các khả năng lựa chọn để phát triển sự nghiệp ngày càng trở nên quan trọng, nhất là ở các nước phát triển. Tại nhiều nước, những người hoàn thành tốt nhiệm vụ được chính quyền tạo những cơ hội phát triển sự nghiệp nổi bật (khác với các khoá đào tạo chuyên sâu) dưới các hình thức như được cấp học bổng du học ở nước ngoài, được tham dự các hội nghị quốc tế, được tuyển chọn để đảm đương vị trí công tác ở nước ngoài, v.v.. Thực tế giao việc sau khi nghỉ hưu *amakudari* (từ trên trời xuống) của Nhật Bản trong khu vực tư nhân đã khuyến khích các cá nhân phấn đấu đạt thành tích tuyệt vời ở các cơ quan hành chính. Ngoài ra, còn có các biện pháp khuyến khích tương tự sau khi nghỉ hưu cho các quan chức cấp cao ở các nước đang phát triển. Tuy nhiên, ở các nước có chế độ quản lý yếu, và trách nhiệm giải trình lỏng lẻo, thì các biện pháp khuyến khích sau nghỉ hưu

là một tập quán rất nguy hiểm, nhất là trong các ngành công nghiệp phụ thuộc nhiều vào nhà nước như sản xuất quốc phòng.

*Luân chuyển công tác: vừa là cơ hội vừa là vấn đề khó khăn*

Luân chuyển và chuyển công tác có ảnh hưởng quan trọng đến các biện pháp khuyến khích và hiệu quả công việc, tuy nhiên, nếu bị lạm dụng sẽ trở nên nguy hiểm. Một mặt, việc thúc đẩy sự cơ động của nhân viên chính quyền ở những bộ lớn hoặc giữa các bộ với nhau tạo cơ hội thường xuyên để họ phát triển kinh nghiệm và kỹ năng làm việc. Về phía chính quyền, sự cơ động này có tác dụng tránh tình trạng trì trệ và sự suy sụp do một hệ thống cứng nhắc tạo ra, có thể giảm bớt những điều chỉnh và chi phí về nhân sự mỗi khi cần cắt giảm biên chế. Đối với nhân viên, việc này có thể là một nguồn mang lại những thách thức mới và triển vọng thăng tiến. Mặt khác, sự luân chuyển công tác diễn ra thường xuyên và chuyển

giao công tác tùy tiện có thể dẫn đến hiệu quả hoạt động kém cỏi vì công việc luôn thay đổi, tinh thần giảm sút, cơ hội phát triển sự nghiệp bị gián đoạn, cuộc sống gia đình bị đảo lộn (xem Hộp 10.8). Khả năng các quan chức chính trị cấp cao có thể bị đột ngột chuyển sang lĩnh vực công tác khác là một cách gây áp lực rất hiệu quả, là sự chế nhạo đối với cơ quan bảo vệ pháp luật chống lại việc cách chức hoặc đuổi việc tùy tiện được thiết lập nhằm bảo vệ các viên chức khỏi các áp lực chính trị cũng như những can thiệp mang tính cá nhân. Cũng như các hoạt động khác trong quản lý nhà nước, việc luân chuyển công tác và chuyển công chức cần được tiến hành dựa trên các tiêu chí rõ ràng và minh bạch, được xây dựng với sự tham khảo ý kiến của các nhân viên cũng như những người có trách nhiệm liên quan, và phải bao gồm cơ chế khiếu nại hoặc hoà giải tại một cơ quan độc lập.

### Hộp 10.8

#### Luân chuyển công chức ở Bănglađét và Ấn Độ

Yếu kém lớn nhất của nền công vụ Bănglađét là tình trạng công chức bị luân chuyển liên tục. Cách làm này làm suy giảm trách nhiệm, làm mất đi các kinh nghiệm đã được tích lũy và làm suy yếu tinh thần tận tụy khi thực hiện các nhiệm vụ trước mắt. Các ví dụ điển hình về việc thường xuyên luân chuyển trong các bộ chủ chốt, bao gồm cả việc chuyển các bộ trưởng ngay sau khi các thỏa thuận về khoản vay lớn với cơ quan tài trợ được ký kết, việc chuyển các viên chức cao cấp tại các bộ chủ chốt sau một đợt chưa đến sáu tháng công tác, chuyển liên tục những người phụ trách chính các bộ phận chi tiêu, và

nhiệm kỳ ngắn hạn của các thành viên Ủy ban kế hoạch chỉ đảm nhiệm công tác trong một thời gian ngắn. Các bộ trưởng có uy tín trong việc xử lý thành công các cuộc khủng hoảng được chuyển theo định kỳ giữa các bộ, ngành và những người không còn hưởng ân sủng của nhà lãnh đạo chính trị nữa cũng bị chuyển đến một nơi nào đó. Sự luân chuyển cũng được áp dụng do thiếu các công chức làm việc theo mùa để đảm đương các vị trí cấp cao.

Tại một cuộc hội nghị giữa các bộ trưởng các bộ quan trọng ở Ấn Độ, người ta cũng đã lưu ý đến các vấn đề tương tự về sự can thiệp chính trị vào việc

chuyển các quan chức cấp cao và ảnh hưởng của những nhiệm kỳ tạm bợ đối với tinh thần và hiệu quả công việc của các công chức ở thực địa và văn phòng. Tại một số tỉnh, mỗi khi có thay đổi trong chính phủ, là người ta lại ra lệnh chuyển ồ ạt. Vào thời buổi mà các chính phủ chỉ tồn tại trong một thời gian ngắn, các chức vụ cứ sáu tháng lại bị thay đổi, thậm chí trong khoảng thời gian ngắn hơn khi những người trung gian chính trị tham gia vào cuộc chiến, chuyển thực sự trở thành một ngành công nghiệp phát tài.

*Nguồn: Ngân hàng Thế giới (1996b).*

#### Một vài vấn đề về chế độ công vụ của chính quyền địa phương

Quá trình phi tập trung hoá như đã nhắc đến trong chương 5 và chương 8 là một trong các biện pháp nhằm tăng cường nhân lực cho các chính quyền địa phương. Ngoài các vấn đề đã được đề cập trong các phần trước, chính quyền địa phương còn thường gặp phải các vấn đề về nhân sự như sau:<sup>8</sup>

#### Việc làm

Ngoài các vấn đề khác, một số

vấn đề cụ thể về việc làm mà chính quyền địa phương phải đối phó là:

- Nhu cầu về các nhân viên có trình độ chuyên môn cao. Nhu cầu này phần nào liên quan đến phạm vi địa lý mà chính quyền địa phương chịu trách nhiệm quản lý. Khi thiếu nhân viên ở một mức độ nhất định, việc mỗi bộ phận có đội ngũ các chuyên gia kỹ thuật của mình là cách làm không hiệu quả về mặt chi phí. Vấn đề này

đặc biệt liên quan đến các nền kinh tế đang phát triển, nơi thường thiếu các nhân viên có đủ trình độ chuyên môn.

- Mức tuyển dụng phải do các cơ quan địa phương, một tổ chức trung ương, hoặc các bộ phận trung gian, thực hiện.
- Tính minh bạch trong việc bổ nhiệm và tuyển dụng, cũng như nhất quán trong phân loại chức vụ và trình độ chuyên môn.
- Việc đối xử bình đẳng, không phân biệt đối xử đối với mọi người trong điều kiện tương tự nhau ở cơ quan nhà nước, đặc biệt ở các khu vực có vấn đề về chủng tộc, tôn giáo, ngôn ngữ, dân tộc.
- Những sự sắp xếp đặc biệt về công tác quản lý và đào tạo nhân sự, bảo đảm trách nhiệm giải trình của các nhân viên và bảo vệ họ chống lại sự quấy nhiễu về mặt chính trị và các loại nhiễu nhiễu khác.

### Tiền lương

Trong số các nguyên tắc về chính sách tiền lương được nhắc tới ở trên, các vấn đề liên quan đến tiền thù lao cho chính quyền địa phương phải trả lời các câu hỏi sau đây:

- Mỗi cơ quan địa phương có quyền tự chủ trong việc quyết định cơ chế tiền lương của mình hay không? Nếu có thì chính

quyền trung ương phải có cách gì để hợp lý hoá sự khác biệt giữa các cơ quan địa phương?

- Có sự hài hoà tương đối về tiền lương giữa các cấp khác nhau của chính quyền hay không? làm cách nào để đạt được sự hài hoà ấy?
- Làm thế nào để chế độ tiền lương có thể tháo gỡ những hạn chế trong việc thăng tiến nghề nghiệp do quy mô của cơ quan quá nhỏ?
- Liệu sự hạn chế về tài chính của một số cơ quan có khiến những cơ quan này không thể trả lương ở mức tương đương với mức lương của khu vực tư nhân ở địa phương không? Nếu như vậy thì có biện pháp nào để bù lại những khoản thiếu hụt?

### Trách nhiệm giải trình của địa phương

Trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương có thể được phân tách thành các mối quan ngại như sau:

- Xác định càng rõ ràng càng tốt ranh giới giữa trách nhiệm về chính trị và hành chính của mỗi cấp chính quyền được phân cấp. Có thể việc này quan trọng hơn ở các cấp dưới, nơi các thể chế không được phát triển, việc hoạch định chính sách và vai trò của cơ quan hành pháp thường không rõ ràng, và thiếu

sự kiểm chế và đối trọng.

- Đưa ra các phương pháp nhanh chóng, ít tốn kém nhằm giải quyết các vụ công dân khiếu nại công chức, cũng như các bước tương tự để bảo vệ công chức chống lại việc sách nhiễu chính trị không hợp lý và các hình thức nhũng nhiễu khác. Một lần nữa, việc này đặc biệt cần thiết tại các cơ quan chính quyền cấp thấp hơn, bởi vì đó là nơi công dân tiếp xúc trực tiếp nhất với cơ quan công quyền và các vấn đề địa phương thường có xu hướng gây ra xung đột và giận dữ.
- Bảo đảm sự kiểm soát và đánh giá thoả đáng.
- Cải thiện quan hệ giữa chính quyền địa phương và cộng đồng.
- Tăng cường công tác kiểm toán ở địa phương, không nhất thiết phải thông qua các cơ quan địa phương mà nên thông qua sự trợ giúp và can thiệp của chính quyền tỉnh hoặc trung ương.

### **Xây dựng năng lực địa phương**

Các sáng kiến của chính quyền địa phương nhằm cải thiện nền công vụ không những phức tạp, kéo dài mà còn đầy bất trắc. Nguyên nhân không chỉ nằm ở các khó khăn cố hữu trong nỗ lực tiến hành cải cách ở nhiều cơ quan địa phương, mà còn do các tổ chức khi càng xuống thấp trong

nấc thang phân quyền lại càng trở nên yếu ớt và kém phát triển. Về việc này có thể chỉ ra bốn vấn đề chính như sau:

- Việc đào tạo công chức và cơ quan hành pháp mang tính chính trị của chính quyền địa phương có thể cải thiện hiệu quả công việc và làm cho họ có thể hiểu rõ hơn về vai trò của nhau (tại Ấn Độ, người ta đã tổ chức rất thành công các cuộc hội đàm chung bàn về giới tính, môi trường, quản lý nhà nước và các vấn đề khác).
- Tầm quan trọng của các cuộc bầu cử định kỳ, tự do, và công bằng đối với các cơ quan địa phương là điều không hề bị cường điệu hoá, một nền công vụ trung lập về chính trị và chuyên nghiệp là yếu tố không thể thiếu bảo đảm tính khách quan của quá trình bầu cử.
- Các thể chế pháp lý cũng đóng vai trò quan trọng nổi bật. Cần lưu tâm đặc biệt về việc sử dụng nhân lực ở địa phương, phải xem xét sự tách biệt giữa thẩm quyền tư pháp và quyền hành pháp đối với các vấn đề công vụ, nhằm ngăn ngừa việc một vài công chức bất mãn phá rối chương trình cải cách bằng các công cụ pháp luật, cũng như có những bảo đảm pháp lý để bảo vệ các công chức chống lại hành động tùy tiện hay can thiệp chính trị.

## CÁC ĐIỂM THEN CHỐT VÀ CÁC ĐỊNH HƯỚNG CẢI THIẾN

### Các điểm then chốt

Mục đích của chính sách việc làm trong bộ máy chính quyền và chính sách tiền lương không phải nhằm tinh giảm biên chế hay tạo nên chênh lệch về mức lương, mà nhằm xây dựng một đội ngũ công chức có quy mô, động cơ, tính chuyên nghiệp và trách nhiệm giải trình cần thiết để bảo đảm cung cấp các dịch vụ công có chất lượng cao; giảm chi phí giao dịch cho khu vực tư nhân; thiết kế và thực thi các chính sách kinh tế; thực thi ngân sách và các dự án đầu tư; và duy trì các tài sản chính của xã hội. Một nền công vụ có kỷ năng, có động lực tốt và hiệu quả với tính chuyên nghiệp là các yêu cầu cốt yếu của một chính quyền tốt. Một nền công vụ tốt chưa đủ để tạo ra một nền quản lý nhà nước tốt, nhưng kinh nghiệm cho thấy, chỉ nền công vụ tồi cũng đủ khiến cho việc quản lý nhà nước trở nên tồi tệ.

Trên phạm vi thế giới, nhìn chung, đội ngũ công chức thường chiếm khoảng 5% số dân. Đội ngũ viên chức nhà nước tương đối đông đảo nhất là ở các nước công nghiệp và tương đối ít nhất ở các nước Nam Sahara châu Phi và Đông Á. Trong hai thập kỷ qua,

không tính đến giáo viên và các nhân viên y tế, đội ngũ viên chức ở chính quyền địa phương đã tăng lên gần bằng với quy mô của nền hành chính trung ương.

Nhìn chung, quy mô sử dụng nhân lực của chính quyền tỷ lệ thuận với thu nhập tính theo đầu người, điều này khẳng định cái gọi là luật Wagner, và tỷ lệ nghịch với mức lương trung bình.

Về lương, chính quyền trung ương tiêu tốn hết 5% GDP và toàn bộ chính quyền các cấp hết khoảng 8% GDP. Mức chi cho tiền lương của công chức nhiều nhất là ở Trung Đông và Nam Phi, là những nơi viên chức nhà nước có mức lương trung bình cao nhất. Trên thế giới, lương của nhân viên trong khu vực nhà nước bằng khoảng 70 đến 80% mức lương trong khu vực tư nhân. Điều này chủ yếu được bù đắp bởi điều kiện bảo đảm việc làm tốt hơn. Tuy nhiên, mức độ thoả đáng về tiền lương có sự khác biệt lớn giữa các khu vực, theo đó, các viên chức nhà nước ở châu Á là ở mức cao nhất và công chức ở các nước châu Phi nói tiếng Anh ở mức thấp nhất.

Trong vòng hai thập kỷ qua đã có nhiều thay đổi trong việc sử dụng nhân lực và tiền lương :

- Đội ngũ công chức ở chính quyền trung ương giảm 40%; số

lượng cắt giảm này được phân nào bù lại do số công chức ở địa phương tăng lên, nhất là ở Mỹ Latinh. Tuy vậy, tính chung trên toàn thế giới, đội ngũ nhân lực làm việc trong chính quyền giảm xuống.

- Lương của viên chức nhà nước cũng giảm đi tương đối.
- Kết quả là, số lượng và giá trị tiền lương của nhân viên nhà nước cũng giảm đi ở hầu hết các nước.

Về chính sách sử dụng nhân lực, việc đánh giá "quy mô hợp lý" của đội ngũ viên chức nhà nước phải phù hợp với điều kiện cụ thể của mỗi nước và phải tính tới các chức năng mà nhà nước đó đảm nhiệm, cơ cấu tổ chức của chính quyền, mức độ quản lý tập trung, các nguồn lực và công nghệ thông tin sẵn có cũng như những hạn chế đối với sự cơ động của nhân viên. Không tồn tại một quy luật đơn giản và cứng nhắc về một quy mô chính quyền hợp lý, và bất cứ sự cắt giảm nhân viên nào cũng phải nằm trong một chương trình cải cách nền công vụ toàn diện. Khi số lượng công chức quá dư thừa, hoặc quỹ tiền lương là không thể duy trì nổi, việc cắt giảm biên chế vì mục đích tự thân có thể là điều không thể tránh được. Ngay cả trong trường hợp đó, yếu tố có tính

quyết định là phải có các biện pháp đúng đắn nhằm tránh làm giảm chất lượng đội ngũ viên chức, làm họ mất tinh thần, và gây nên xung đột xã hội. Kinh nghiệm cho thấy sẽ là có ích nếu dành thời gian và các nguồn lực cần thiết để xây dựng một chế độ tiền lương theo các đặc điểm của nhân viên, tránh cắt giảm biên chế nhằm vào những người có thâm niên và đền bù cho những người có thâm niên cao, và phải có các biện pháp sẵn sàng để ngăn ngừa việc tái diễn lại tình trạng dư thừa nhân viên.

Liên quan đến chính sách tiền lương, các mục tiêu chủ yếu là:

- Trả lương như nhau cho công việc như nhau;
- Khác biệt về mức lương phải dựa vào sự khác biệt về trách nhiệm và trình độ, năng lực ;
- So sánh (chứ không phải bình đẳng) giữa mức lương tại khu vực nhà nước và khu vực tư nhân; và
- Định kỳ xem xét lại chế độ tiền lương của nhân viên chính quyền.

Việc xác định những khoản phúc lợi ngoài lương là một vấn đề lớn, đặc biệt vì chúng có khuynh hướng sinh sôi nảy nở khi tình hình tài chính quá ngặt nghèo. Sự bất bình đẳng về lương giữa nam và nữ vẫn còn

tồn tại và rất phổ biến tại các nước đang phát triển. Sự chênh lệch giữa các mức lương cũng là một vấn đề kinh niên trong chế độ lương công vụ. Bởi vì trong thực tế, việc giảm lương kéo theo việc cắt giảm lương nhiều hơn ở các bậc cao hơn, động cơ khuyến khích bị xói mòn, và giảm thiểu sự chênh lệch giữa các mức lương là một nội dung thường thấy trong chương trình cải cách nền công vụ. Trong bất cứ trường hợp nào, phản ứng tồi tệ nhất đối với mức lương bất hợp lý là lạm phát cấp bậc và các biện pháp tình thế.

Trong những năm gần đây, việc trả lương theo hiệu quả công việc đã được áp dụng tại một số nước. Thực tế cho thấy, chương trình này, ở mức tốt nhất, chỉ đạt kết quả khiêm tốn, và ở mức tồi tệ, nó lại làm sống lại sự kiểm soát chính trị đối với nền công vụ và làm tăng thêm các xung đột về sắc tộc trong một xã hội đa nguyên. Tuy vậy, định hướng trả lương căn cứ vào công lao, thành tích là điều hết sức cần thiết, gồm các hình thức khen thưởng không phải bằng tiền như sự công nhận của xã hội, danh hiệu vinh dự quốc gia và các cơ hội phát triển sự nghiệp.

### Các định hướng cải thiện

Cải thiện nền công vụ thường được xác định bằng các phương pháp hạn chế chi phí thông qua cắt giảm biên chế và giảm lương thực tế vì các lý do tài chính. (Điều này giải thích tại sao ở các nước đang phát triển, người ta luôn nghi ngờ kết quả cải cách nền công vụ). Tuy nhiên, trong khi khía cạnh hạn chế chi phí có vai trò rất quan trọng ở một số nước, vấn đề cải thiện nền công vụ lại là một thách thức lớn hơn nhiều, và phải được nhìn nhận trong bối cảnh chung của nền hành chính công và các hoạt động quản lý. Mục đích của chính sách nhân sự và tiền lương trong bộ máy chính quyền không nhằm tinh giản biên chế hay giảm sự chênh lệch giữa các bậc lương, mà nhằm xây dựng một đội ngũ công chức có quy mô, các kỹ năng tổng hợp, động cơ làm việc, tính chuyên nghiệp và trách nhiệm giải trình cần thiết để cung cấp dịch vụ công có chất lượng; giảm chi phí giao dịch cho khu vực tư nhân; thiết kế và thực thi các chính sách kinh tế; thực thi ngân sách và các dự án đầu tư; duy trì các tài sản thiết yếu của xã hội; và tạo điều kiện phát triển thể chế trong toàn bộ nền kinh tế.

Không giống với việc sa thải nhân viên và cắt giảm lương, các cuộc cải cách cơ cấu này, ngoài các

thành quả về kinh tế, còn mang lại những thành quả chính trị và khơi gợi tiềm năng xã hội. Tất nhiên, chúng cũng rất phức tạp và phải có quá trình ấp ủ lâu dài, một phần do nhu cầu phát triển tính chuyên nghiệp, vốn cũng quan trọng như năng lực chuyên môn. Trong nhiệm vụ phức tạp này, cũng như trong toàn bộ lĩnh vực hành chính công, sự cải thiện phải dựa trên nền tảng trách nhiệm giải trình cao hơn, rõ ràng hơn. Để giải quyết tình trạng hoạt động kém hiệu quả của bộ máy nhà nước cũng như nạn tham nhũng, cần có những biện pháp cả về sử dụng nhân lực và khuyến khích tốt hơn. Tuy nhiên, nếu không có những cải thiện về chế độ chịu trách nhiệm hiệu quả thì việc cắt giảm biên chế và những biện pháp khuyến khích thoả đáng hơn cũng chỉ tạo nên một nền công vụ nhỏ gọn hơn, được trả lương cao hơn nhưng vẫn hoạt động kém hiệu quả và đầy tham nhũng.

Như đã đề cập trong Chương 1, trách nhiệm giải trình (cũng như mức lương hợp lý và việc quá đông nhân viên) là một ý niệm tương đối. Tăng cường trách nhiệm nội bộ của các công chức trước các cấp hành chính cao hơn của họ có thể là cần thiết. Nhưng tăng cường trách nhiệm giải trình hành chính trong nội bộ hầu như không đủ để cải thiện tính hiệu

quả và chất lượng dịch vụ đưa đến công chúng vì sự kiểm soát nội bộ thường kém hiệu quả, đặc biệt khi xã hội dung túng cho sự thông đồng giữa cấp trên và cấp dưới trực thuộc. Do đó, chính việc tăng cường trách nhiệm giải trình đối với bên ngoài mới đóng vai trò thiết yếu trong việc đáp ứng tốt hơn các nhu cầu của công chúng, và do đó, mới có thể cải thiện chất lượng dịch vụ, cho dù trách nhiệm đó là của cá nhân một công chức trực tiếp, hoặc của một tổ chức hay là của toàn bộ một ban ngành thuộc bộ. Chế độ chịu trách nhiệm đối với bên ngoài có thể được tăng cường thông qua các cách khác nhau - điều tra người tiêu dùng, đeo thẻ mang tên cá nhân khi thi hành công vụ, điều tra của báo chí, tiếp cận phương tiện thông tin đại chúng (ví dụ, các chương trình nói chuyện trên đài phát thanh), các luật về tuyên truyền, phổ biến thông tin, lấy phiếu thăm dò ý kiến công chúng, v.v.. (xem các chương 13 và 16).

Trong nỗ lực nhằm loại bỏ một nền công vụ hoạt động kém hiệu quả, được trả lương kém mà không phải thực hiện các biện pháp cải tiến tài chính lớn hoặc một cuộc cải cách tổng thể ngay lập tức, theo kinh nghiệm quốc tế gần đây, người ta có thể sử dụng một số biện pháp quá độ sau đây. Yếu tố quan trọng là các biện pháp

này phải là sự chuyển tiếp đến một *cái gì đó*, và từ đó, phải là một bộ phận cấu thành của một tầm nhìn nhất quán, cụ thể về cải cách và phải được thực hiện như một bước chuẩn bị cho cuộc cải cách này. Nếu được thực hiện riêng rẽ, các biện pháp quá độ này sẽ không mang lại điều gì ngoài những thiết chế đơn độc, không ăn nhập và chứa đầy nguy cơ bị thất bại trong thế giới đang phát triển. Sau đây là một vài ví dụ:

- Để thổi vào nền công vụ một luồng sinh khí mới, có thể thành lập một hệ thống hai cấp (như ở Ba Lan), trong đó, những nhân viên mới được tuyển dụng theo thang bậc lương mới và phải đáp ứng được các đòi hỏi cao hơn về năng lực. Dần dần, hệ thống này sẽ mở rộng trong khi hệ thống cũ thu hẹp lại, cuối cùng dẫn đến một hệ thống thống nhất với chất lượng cao hơn và nhân viên được trả lương tốt hơn. Giống như hệ thống tỷ giá kép, cách tiếp cận này chỉ có hiệu quả khi nó mang tính quá độ.
- Thậm chí với một mức lương không hợp lý như hiện nay, những người trẻ tuổi được đào tạo tốt hơn vẫn có thể được thu hút vào làm việc cho các cơ quan nhà nước trong một thời gian nhất định, nếu cho họ cơ

hội được đảm đương trách nhiệm và đào tạo củng cố (như ở Extônia). Khi họ rời đi, những người khác có thể được tuyển dụng. Những nhu cầu đào tạo trong khu vực nhà nước là không thường xuyên, nhưng năng lực của toàn bộ nền kinh tế sẽ được cải thiện; sự hiểu biết chung về công việc của nhà nước được nâng cao; hiệu quả công việc trung bình của nhân viên nhà nước cũng được cải thiện; và các mô hình tốt sẽ được áp dụng cho các nhân viên làm việc lâu dài vì sự tiến bộ của chính họ.

- Các biện pháp chuyển tiếp đặc biệt dành cho nhân viên hợp đồng (những người có trình độ chuyên môn cao hơn, được hưởng lương cao hơn mức hiện hành) cũng có thể mang lại hiệu quả (như ở Libăng), miễn là việc phân bổ các vị trí hợp đồng phải được các cán bộ cấp cao quyết định, mỗi sự bổ nhiệm đều phải được chỉ định đích danh bởi các cơ quan cấp cao, và những biện pháp này là một phần trong quá trình chuyển tiếp đích thực vươn tới một cuộc cải cách toàn diện về tiền lương.
- Không bao giờ cho phép tiến hành các cuộc thương lượng cá nhân giữa các nhân viên mới và các bộ (như ở Guyana), do

chúng dẫn đến sự lệch lạc nghiêm trọng và không công bằng, và làm tổn hại những triển vọng cải thiện bền vững.

- Sự hạn chế năng lực tại các nước đang phát triển và các nước trong quá trình chuyển đổi cho thấy cần xây dựng một hệ thống phân loại và chế độ lương thống nhất (như ở các nước Pháp, Nhật Bản, Hà Lan...) hơn là xây dựng các chuẩn phân loại khác nhau cho các cơ quan nhà nước khác nhau.
- Cần phải tạo mọi điều kiện để tăng cường tính cơ động trong chính quyền, và các trở ngại và hạn chế nhân tạo phải được loại bỏ. Đặc biệt, việc nền công vụ bị chia nhỏ thành các bộ phận cán bộ chuyên nghiệp riêng biệt làm tổn hại tới sự cơ động và tăng tính cứng nhắc, thiếu phối hợp và liên hệ trong nền công vụ. Sự cơ động, các điều khoản về việc chuyển chuyển, v.v., cần phải được xây dựng một cách công khai, minh bạch và sau khi tham khảo đầy đủ ý kiến của những người có liên quan.
- Phản hồi lên cấp trên, tức là việc tổ chức các cuộc thăm dò kín lấy ý kiến của cấp dưới là cần thiết cho việc đánh giá hiệu quả công việc của các nhà quản lý.

Cuối cùng, trong khi một tầm nhìn nhất quán về điểm kết của chương trình cải cách nền công vụ là rất cần thiết, cũng cần phải đưa ra những nguyên tắc chỉ đạo cho sự quá độ từ “đây” đến “đó”.

Các biện pháp cấp bách bao gồm:

- Ngừng việc tuyển dụng ;
- Tách biệt những chỗ trống trong tương lai do nghỉ hưu, nghỉ việc, chết hoặc từ chức ;
- Tạm thời dừng việc đề bạt, trừ những trường hợp cụ thể được cơ quan cấp cao phê chuẩn rõ ràng;
- Tạm ngừng thu hút các nhân viên hợp đồng và thời vụ vào các vị trí lâu dài.

Các biện pháp ngắn hạn có thể bao gồm:

- Một cuộc điều tra đơn giản nhưng hoàn chỉnh về tất cả các dạng nhân viên;
- Loại bỏ các nhân viên ma và những trường hợp trái quy định ra khỏi bảng lương;
- Một hệ thống thông tin quản lý nhân sự được cải tiến;
- Hoàn thiện các nghiên cứu về phân loại công việc, thủ tục nhân sự và cơ cấu lương.

Các biện pháp trung hạn có thể bao gồm :

- Thực hiện các hướng dẫn được

- rút ra trong các giai đoạn trước;
- Sắp xếp hợp lý các quy định về nhân sự ;
  - Xem xét lại chức năng, tổ chức và hiệu quả hoạt động của chính phủ, bắt đầu bằng các bộ chủ chốt;
  - Một cơ chế sát hạch lại công chức nhằm sàng lọc những người không đủ trình độ chuyên môn; và
  - Thực hiện chương trình tiếp nhận lại công tác đối với các nhân viên khác.

Như một phần của các *biện pháp dài hạn*, mỗi bộ đều có thể được yêu cầu đệ trình một kế hoạch tái tổ chức cụ thể bao gồm bản trình bày về mục tiêu, chiến lược thực hiện mục tiêu, chương trình nhân sự, thời gian biểu, các danh mục đơn giản về những hoạt động quản lý hành chính, các nhu cầu đào tạo và các đòi hỏi tài chính. Một khi các kế hoạch này được thông qua ở cấp cao nhất, và

các bước khởi đầu không thể thay đổi được đã được xác lập, các bộ này có thể tự do tuyển dụng nhân sự từ các bộ khác; bắt đầu việc tăng lương và thăng chức như thường lệ; được đáp ứng các nhu cầu tài chính hợp lý và áp dụng một thang lương mới được thiết lập trong thời gian đó. Một quy trình như vậy sẽ khuyến khích mọi cơ quan nhà nước cải tiến cơ cấu tổ chức và hoạt động nhằm được phép chuyển dịch đến một hệ thống linh hoạt hơn, và đối với từng nhân viên thì họ được quyền chuyển tới những cơ quan nhà nước năng động hơn. Đến một lúc nào đó, tất cả các cơ quan nhà nước sẽ hoạt động khớp với hệ thống mới và một tầm nhìn nhất quán được đưa ra để bắt đầu quy trình này sẽ được thực hiện. (Quy trình này, lẽ tự nhiên, là một mô hình lý tưởng và sẽ phải đáp ứng các yêu cầu khắt khe về tính nhất quán, tính kiên định, tính tự quyết về mặt chính trị và tính liên tục).

## Phụ lục VI

## CÁC VẤN ĐỀ PHƯƠNG PHÁP LUẬN TRONG ĐÁNH GIÁ DỮ LIỆU QUỐC TẾ VỀ SỬ DỤNG VÀ ĐÃI NGỘ NHÂN LỰC CHÍNH PHỦ

Dù đây là một việc không mấy hứng thú, ta vẫn nên có một bản tóm tắt những khó khăn chính về mặt phương pháp luận do nó rất cần cho việc tìm hiểu và sử dụng trên thực tế những kết quả đã đề cập trong văn bản này.

Trước tiên, tại nhiều nước không hề tồn tại các bản thống kê tin cậy, đơn giản. Khi có trong tay một dữ liệu hợp lý, những so sánh về sử dụng nhân lực vẫn rất phức tạp do một số vấn đề sau đây:

- Ở một số nước, các nhân viên giáo dục và y tế cũng được tính vào hoạt động công vụ trong khi một số nước lại không.
- Tại một số nước, nhân viên hợp đồng hay mùa vụ (có khi chỉ làm theo ngày) cũng được tính vào việc sử dụng nhân lực của chính quyền trong khi một số nước lại không.
- Việc sử dụng nhân lực tại chính quyền địa phương có thể có hoặc không bao gồm những người được trả lương ngoài ngân sách chính quyền trung

ương và do đó, có một số lượng lớn nhân viên được trả lương ngoài ngân sách trung ương nhưng lại không được liệt kê trong số các công chức trung ương.

- Các nhân viên bán quân sự (hiển binh, v.v..) hoặc có thể được xem là công chức vì các chức năng giữ trật tự công cộng của họ, hoặc được xem là thuộc lực lượng vũ trang do tính chất quân sự của họ.
- Các nhân viên của các cơ quan lập pháp đôi khi cũng được tính là công chức chính quyền, v.v..

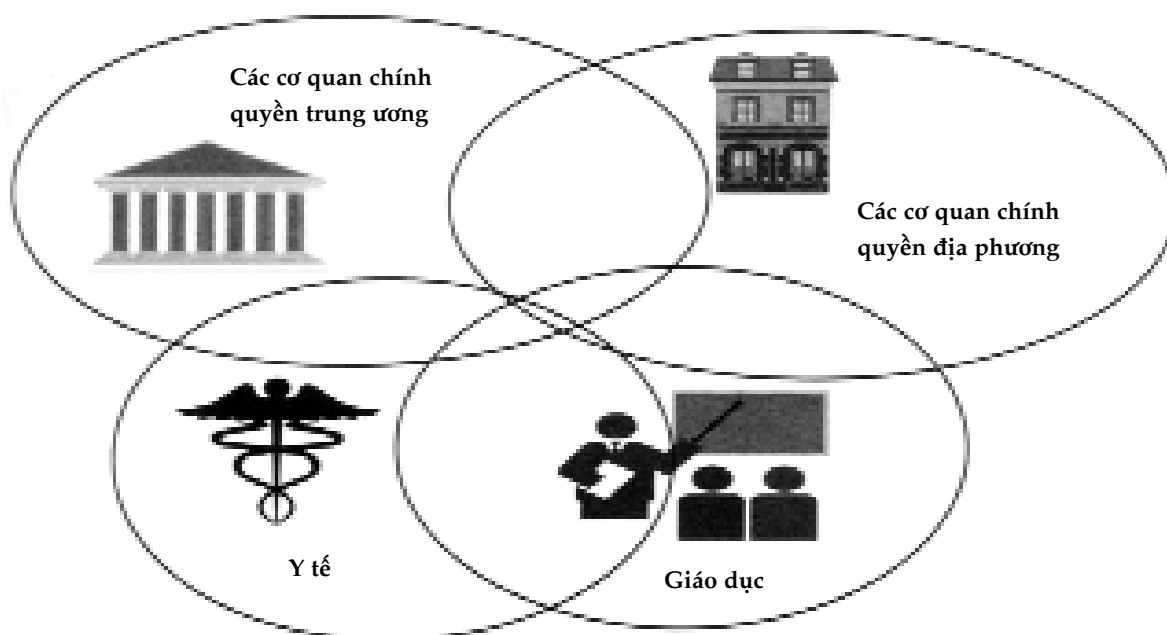
Và do các dịch vụ xã hội cơ bản - giáo dục và sức khỏe - gây ra các vấn đề chính sách và thực tiễn khác so với các vấn đề về quản lý nhà nước, nên rất hữu ích khi tách việc sử dụng nhân lực của chính quyền trong các lĩnh vực này.

Bản chất chông chéo của các bộ phận chủ yếu sử dụng nhân lực chính quyền và kết quả là tạo ra các vùng xám không được xác định rõ ràng được thể hiện qua

những hình ảnh minh họa dưới đây. Những khó khăn về phương pháp luận xuất hiện một phần do sự giao nhau giữa các bộ phận khác nhau ở mỗi nước, chính việc xếp một nhân viên vào loại công chức này hay khác đều không tránh khỏi tùy tiện hoặc mang tính đặc trưng của nước đó. Trong phần điều tra nói trên, chúng ta đã chú ý sử dụng các tiêu chí định nghĩa rõ ràng và thống nhất, theo từng nước và tránh sự trùng lặp giữa bốn thành phần. Do đó, các hình trong bảng 10.1 về chính quyền trung ương, chính quyền địa phương, giáo dục và sức khỏe được bổ sung và không trùng lặp.

Sự so sánh quốc tế thậm chí còn gây ra nhiều vấn đề đối với tiền lương của công chức nhà nước hơn là đối với việc sử dụng nhân lực. Mở đầu, sự tồn tại của các lợi ích bằng hiện vật khác nhau ở các quốc gia khác nhau làm chúng ta không thể xác định được liệu sự khác nhau trong chế độ đãi ngộ bằng tiền có phản ánh chính xác sự khác nhau trong toàn bộ các khoản thù lao được hưởng hay không. Vả lại, ngay cả khi sự so sánh chỉ giới hạn trong các khoản thù lao bằng tiền, thì vẫn còn tồn tại nhiều vấn đề lớn. Nếu các mức lương xuất phát từ những kết quả khảo sát độc lập hoặc từ các thông tin chính thức về

#### Các bộ phận chủ yếu sử dụng nhân lực



thang lương, thì không thể xem xét các khoản trợ cấp bằng tiền ngoài lương một cách thống nhất, bởi vì có những nguồn thông tin lại bao gồm cả chúng trong tổng tiền lương, trong khi các nguồn thông tin khác lại chỉ thể hiện lương cơ bản. May mắn là các số liệu ngân sách về tổng quỹ lương được trả qua ngân sách của chính quyền trung ương thường khá là đáng tin cậy, bởi vì các khoản trợ cấp bằng tiền thường được lấy từ ngân sách và được xếp một cách chính xác vào mục tiền lương. Vì lý do này, việc xác định mức tương đối của tổng quỹ lương nhà nước bằng cách định nghĩa nó như là một phần của GDP hoặc của tổng chi tiêu là hợp lý và nhìn chung là đáng tin cậy.

Các *tỷ lệ* về chênh lệch mức lương là một vấn đề khác: việc chia tổng lương của chính quyền trung ương theo số lượng nhân viên được liệt kê như làm việc cho chính quyền trung ương sẽ luôn có xu hướng thổi phồng tiền lương trung bình do, như trên đã lưu ý, một số lượng đáng kể các nhân viên được trả lương ngoài ngân sách trung ương nhưng lại làm việc cho các cơ quan địa phương hoặc được xem như là một bộ phận của các cơ quan địa phương. Do đó, đối với mỗi nước, dựa vào từng nguồn thông tin khác nhau,

ta cần phải điều chỉnh lại các số liệu về số người được trả lương từ ngân quỹ trung ương nhằm đạt được một giá trị xấp xỉ gần nhất về mức tiền lương trung bình.

Việc xác định mức lương “hợp lý”, hoặc thậm chí chỉ xếp hạng các nước dựa trên các mức lương tương đối của chính quyền, lại gây thêm những khó khăn. Các vấn đề về tỷ giá hối đoái làm cho sự chuyển đổi thành một đơn vị đếm thống nhất trở nên khó khăn. Việc tiền lương của viên chức nhà nước tính bằng nội tệ địa phương liên quan đến các biến số có ý nghĩa khác, cũng được tính bằng đồng nội tệ này, sẽ loại bỏ được vấn đề về tỷ giá hối đoái, nhưng lại phát sinh các vấn đề hiển nhiên về việc xác định một mẫu số thích hợp. Giải pháp đáng tin cậy duy nhất đo mức độ thoả đáng của lương nhà nước là phải thông qua điều tra thống kê theo mẫu tiền lương của chính quyền và của khu vực tư nhân trả cho những kỹ năng tương ứng, tại một nước nhất định và tại một thời điểm nhất định. Bởi vì những điều tra này không mang tính phổ biến (chỉ có một vài báo cáo đánh giá nghiên cứu về khu vực tư nhân của Ngân hàng Thế giới có các thông tin loại này), nên đây không thể là tiêu chuẩn so sánh ở tầm quốc tế trên quy mô rộng. Do đó, trong điều tra này

chúng ta đã sử dụng ba biện pháp có liên quan đến tiền lương tương đối trong khu vực nhà nước; mức lương trung bình của chính quyền trung ương có liên quan đến lương trong sản xuất (dữ liệu thống kê duy nhất có sẵn từ Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) được thu thập từ nhiều nước trên một cơ sở thống nhất); mức lương trung bình được tính trên GDP theo đầu người; và nguồn thứ hai có liên quan đến tỷ lệ giữa lương ở khu vực nhà nước và khu vực tư nhân của một số nước tại mỗi vùng.

Cũng có một chỉ số khác của mức lương nhà nước tương đối. Đó là tỷ lệ giữa lương nhà nước và mức lương sản xuất được ILO thu thập từ nhiều nước khác nhau trên cơ sở thông thường và được công bố. Tuy nhiên, nó lại dẫn đến một sự so sánh thống kê sai lầm do lương nhà nước thường dành cho các hoạt động trí óc, trong khi lương sản xuất nhìn chung được dành cho lao động chân tay với mức lương thấp. Kết quả so sánh (được thực hiện và trình bày trong tài liệu do Schiavo - Campo, de Tommaso, và Makherjee chủ biên, năm 1997) cũng dẫn đến sai lầm từ góc độ chính sách, vì nó tạo ra những ấn tượng nhầm lẫn về sự sung túc tương đối của hoạt động công vụ.

## CHÚ THÍCH

1. Được trích dẫn từ Andic Fuat và Suphan Andic. 1996. *The Last of the Ottoman Grandees: The Life and Political Testament of Ali Pasha*. Istanbul: Nxb. Isis.

2. Trong suốt chương này, thuật ngữ “nền công vụ” sử dụng thay thế lẫn nhau với các thuật ngữ “việc sử dụng nhân lực của chính phủ” và “nhân lực của chính phủ”, mặc dù ở rất nhiều nước, chỉ có một số nhất định các nhân viên chính phủ mới thuộc về cơ chế đặc biệt “công chức”. Tuy sự phân biệt giữa các khái niệm này là rất quan trọng đối với việc quản lý nhân sự và sẽ được làm rõ ở Chương 11, nhưng nó không cần thiết cho việc bàn luận các vấn đề mang tính tổng thể của việc sử dụng nhân lực chính phủ và chi trả lương trong chương này.

3. Xem, ví dụ, Adamolekun (1983) đối với châu Phi; Reuveny (1974) và Siedentopf, chủ biên (1983) đối với châu Á; Hyung- Ki Kim (1994) đối với Nhật Bản; Yoong - Yang Kim (1985) đối với Hàn Quốc; Junquera (1986) đối với các nước châu Âu; và Ingraham và Rosenbloom, chủ biên (1992) đối với Mỹ.

4. Xem Schiavo-Campo và những người khác (1997a,b) và Schiavo-Campo (1998). Lưu ý rằng, các bảng ở mục lục thống kê liệt kê tất cả các nước, không phân biệt dữ liệu ở đó có đáng tin cậy và đầy đủ không, trong khi các giá trị trung bình của các khu vực trong các bảng chữ cái được xây dựng trên các nước có số liệu tin cậy hoặc việc đánh giá được dựa vào tất

cả các lĩnh vực sau đây: nhân lực trong các cơ quan quản lý trung ương, nhân lực trong các cơ quan quản lý địa phương, giáo viên, nhân viên y tế.

5. Schiavo-Campo, và những người khác (1997 a,b).

6. Báo cáo của Ủy ban công vụ Uganda (1982), được trích dẫn trong tài liệu do Lindauer và Nunberg, đồng chủ biên. (1994), tr. 27.

7. Mục này được rút ra một phần

từ Ban thư ký của Khối Thịnh vượng chung (1996); Amstrong (1996); Milkovich, chủ biên (1997); Lovrich, trong Perry, chủ biên (1989); Klingner và Nalbandian (1998); Riley (1993); Corrigan và những người khác (1999); Pearce và Rich, trong Perry, chủ biên (1989).

8. Chúng tôi đặc biệt rất biết ơn Amitabha Mukherjee về nội dung của phần này.

## Chương 11

# Quản lý nhân sự trong bộ máy chính phủ

---

*Mỗi người đều thạo một công việc gì đó; nhiệm vụ của người thủ lĩnh là phải biết được điều này.*

— Cách ngôn của người Mã Lai

### GIỚI THIỆU<sup>1</sup>

Quản lý nhân sự của chính phủ gồm bốn chức năng cơ bản: lập kế hoạch, thu nạp, phát triển, và khen thưởng, kỷ luật (Klingner và những người khác, 1998). Lập kế hoạch là xác định những yêu cầu về nhân sự, vị trí công việc, lương bổng và trợ cấp. Thu nạp là việc tuyển dụng và lựa chọn nhân sự. Phát triển là nhiệm vụ hướng dẫn tập sự, đào tạo, khuyến khích và đánh giá nhân viên. Khen thưởng, kỷ luật là việc thiết lập và duy trì các kỳ vọng và trách nhiệm.

Những giá trị xã hội khác nhau

đã dẫn đến những hệ thống nhân sự khác nhau ở các nước khác nhau. Một hệ thống trong đó tính đáp ứng chính trị và quyền lực cá nhân chiếm ưu thế thường có xu hướng mang những đặc điểm của sự bổ nhiệm mang tính chính trị. Ở những nơi công bằng xã hội là quan trọng, thì hành động nhất quán và việc bảo vệ nhóm thiểu số được thực hiện. Những nơi nào trọng tâm là tính hiệu quả, thì hệ thống nhân sự sẽ nhấn mạnh đến các biện pháp kỷ luật đối với những nhân viên làm việc kém và trọng thưởng cho người có hiệu suất công việc cao. Nói chung, quá trình phát triển các hệ thống nhân sự của chính phủ cho thấy một quá trình chuyển tiếp từ chỗ mang tính bảo trợ về mặt chính trị và chủ nghĩa cá nhân sang một hệ thống dựa vào việc đánh giá theo

khả năng xứng đáng, trung lập chính trị, tính liên tục, thống nhất và chuyên nghiệp hoá. Tuy nhiên, nhiều nước đang phát triển vẫn cho thấy có sự tồn tại song song gương ép giữa những quy tắc không chính thức và những tính toán cá nhân với việc quản lý nhân sự chính thức dựa trên khả năng xứng đáng.

Quan điểm của công chúng về đội ngũ nhân viên chính phủ thường là tấm gương phản chiếu quan điểm của công chúng về chính phủ nói chung. Nhân viên chính phủ được thừa nhận là có địa vị cao trong xã hội ở những nước mà vai trò của chính phủ được nhìn nhận một cách tích cực, còn ở những nước mà chính phủ bị coi là có vấn đề, thì đội ngũ công chức ít được nhân dân tin tưởng. Điều này đã được xác nhận kể từ những năm 1980 ở Bắc Mỹ, nước Anh và ở những nước khác có truyền thống hành chính Ănglô-Sắcxông như Ôxtrâyliya và Niu Dilân. Nhưng bức tranh toàn cảnh không phải là như vậy. Chẳng hạn như ở Pháp, các cuộc điều tra do Học viện Hành chính quốc gia Pháp (ENA) tiến hành cho thấy hơn 80% những người tốt nghiệp ENA vẫn làm công chức, và các công dân đang tha thiết giữ những người này lại bằng cách đề nghị những mức lương thoả đáng. Ở rất nhiều nước đang phát triển, đặc

biệt là ở châu Á như Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc, Nêpan và Xri Lanca - công chức rất được tôn trọng (trong trường hợp Nêpan, do họ được Quốc vương bổ nhiệm), và nhân viên chính phủ có địa vị xã hội cao.

Công chức thường được coi là một bộ phận của toàn bộ những người làm việc trong chính phủ - đó là một nhóm nhân viên đảm đương những công việc nặng cốt hay nhiệm vụ đòi hỏi các kỹ năng nghiệp vụ cao. Tuy nhiên, không có định nghĩa chung cho nhóm người nòng cốt này nên việc so sánh là rất khó khăn. Bởi vậy, tốt hơn là nên sử dụng thuật ngữ công chức như là từ đồng nghĩa với đội ngũ nhân viên chính phủ, tức là, nhân viên dân sự của chính phủ mà tiền lương của họ được trả hoàn toàn và trực tiếp từ những khoản tiền do cơ quan lập pháp phê duyệt. Tuy nhiên, bạn đọc cũng cần lưu ý rằng, ở nhiều nước - đặc biệt là những nước theo truyền thống Ănglô-Sắcxông - công vụ chỉ áp dụng cho nhóm người nòng cốt này.

Nhân viên chính phủ cũng được phân biệt căn cứ vào tính chất công việc của họ: làm việc thường xuyên trong biên chế, tạm thời, theo hợp đồng hay không chính thức. Những người lao động và nhân viên không chính thức tham gia vào những hợp đồng có

thời hạn nhất định hoặc được trả lương từ các quỹ dự phòng nói chung không được đưa vào định nghĩa công chức chính phủ. Tuy nhiên, ở nhiều nước đang phát triển tỷ lệ nhân viên làm việc không chính thức trong chính phủ khá lớn, thường chiếm tới 1/6. Ở một số nước phát triển cũng vậy, sự phân biệt giữa nhân viên trong biên chế và hợp đồng đang bị xoá nhoà bởi việc ngày càng có nhiều nhân viên làm việc theo hợp đồng có thời hạn xác định và được định kỳ gia hạn.

Hầu hết các nước có những điều khoản của hiến pháp quy định về cơ cấu tổ chức bộ máy và quyền hạn của nền công vụ. Ngoài ra, một số nước còn thông qua những đạo luật về những lĩnh vực cụ thể trong quản lý nhân sự, như phân loại vị trí công việc, bảo vệ những người xứng đáng, đạo đức nghề nghiệp và điều kiện làm việc. Thế nhưng, cho dù có được quy định trong luật hay không, thì sự lựa chọn cơ cấu tổ chức bộ máy cho việc quản lý nhân sự của chính phủ và việc quy định chức năng nhân sự then chốt là những điều có ý nghĩa cực kỳ quan trọng.

Ở nhiều nước, thẩm quyền theo dõi về nhân sự ở cấp quốc gia

thường được chia sẻ cho một số tổ chức chia sẻ như: cơ quan chính sách, cơ quan giám sát để bảo đảm tính công bằng và công lao đóng góp xứng đáng, và một đơn vị kiểm soát và giám sát tài chính (thường thuộc cơ cấu của Bộ Tài chính) (Hộp 11.1). Ở nhiều nước, các uỷ ban công vụ trung ương có nguồn gốc hình thành từ chính quyền thuộc địa. Chúng đóng vai trò quan trọng trong việc thiết lập cơ chế tuyển dụng dựa trên khả năng xứng đáng và bảo vệ công chức chống lại sự can thiệp chính trị hay hành động trả đũa. Tuy nhiên, ngay cả ở các nước đang phát triển, các bộ ngành dọc trong những năm gần đây cũng được trao thêm nhiều trách nhiệm thuộc chức năng nhân sự. Hệ thống quản lý nhân sự tập trung thường mang tính phổ biến hơn những hệ thống phi tập trung. Những hệ thống tập trung hoạt động có hiệu quả thể hiện mức độ kiểm soát cao đối với hầu hết các chức năng nhân sự và tiêu chuẩn hoá chuyên môn nghiệp vụ; những hệ thống tập trung không thành công biến quyền kiểm soát của mình sang việc quản lý vi mô và những tiêu chuẩn chuyên môn trở nên cứng nhắc.

### Hộp 11.1

#### Quản lý nhân sự ở cấp trung ương tại các nước châu Á

Ở các nước châu Á, những tổ chức quan trọng thường bao gồm Văn phòng thủ tướng hay Văn phòng tổng thống có vai trò giám sát, Bộ Tài chính hay cơ quan tương đương có trách nhiệm lập ngân sách, và một cơ quan hành pháp chịu trách nhiệm về nền công vụ. Trong nhiều trường hợp, một cơ quan không thuộc nhánh hành pháp, chẳng hạn như uỷ ban công vụ, được thành lập để bảo đảm rằng những quyết định về nhân sự là dựa theo những tiêu chí khách quan và các quy trình vô tư. Trong những trường hợp này, một cơ quan như vậy giữ quyền kiểm soát đối với việc tuyển dụng và quản lý đội ngũ nhân sự cấp cao và cũng có thể chịu trách nhiệm trong việc bảo đảm công tác khen thưởng, kỷ luật phải tuân thủ những quy trình, thủ tục đã quy định và đóng vai trò là cơ quan phúc thẩm trong việc xem xét những khiếu nại của người lao động.

Ở Xingapo, Bộ Tài chính có hai vụ giải quyết những vấn đề về nhân sự: Vụ Ngân sách đảm trách việc kiểm soát nguồn nhân lực; Vụ Công vụ xây dựng các chính sách, phối hợp thực hiện và chịu trách nhiệm trả lương và nâng ngạch bậc, đào tạo và cải thiện năng suất lao động; còn Uỷ ban Công vụ phê duyệt việc bổ nhiệm và khen thưởng kỷ luật nhân sự cấp cao. Ở Malaixia, mọi chức năng quản lý nhân sự quan trọng được tập trung vào Văn phòng Công vụ. Chính phủ quyết định việc phân bổ ba nhiệm vụ của trung ương cho các cơ quan quản lý - kiểm soát ngân sách, quản lý nguồn nhân lực và lập kế hoạch, và bảo đảm tuân thủ các đạo luật và các quy định về công chức. Những kênh giao tiếp rõ ràng và các cuộc họp với cấp cao nhất hỗ trợ cho mặt này. Ở Nhật Bản, ba chức năng này được thực hiện riêng rẽ bởi Cục Điều phối quản lý (có trách

nhiệm báo cáo với Thủ tướng), Cơ quan Nhân sự quốc gia và Bộ Tài chính.

Ở Philippin, cần phải có sự phối hợp tốt hơn giữa hai cơ quan nhân sự quan trọng cấp trung ương, đó là Bộ Ngân sách và quản lý, và Uỷ ban Công vụ. Cả hai cơ quan này đều có trách nhiệm pháp lý trong việc quy định mức lương và ngạch lương. Những nhiệm vụ của hai cơ quan này bị trùng lặp đã làm nảy sinh một số vấn đề cho các cơ quan ngành dọc trong việc xin phép đặt ra một vị trí công việc mới và tuyển dụng từ bên ngoài, dẫn đến sự chậm trễ trong việc bổ sung các vị trí công việc. Cũng có sự mâu thuẫn giữa việc tăng tiêu chuẩn nghề nghiệp do Uỷ ban quyết định với việc nâng ngạch của Bộ Ngân sách và quản lý.

*Nguồn: Steedman và Howes (1996), và các bản ghi nhớ nội bộ và các Báo cáo quốc gia của ADB.*

### XÁC ĐỊNH NHỮNG YÊU CẦU VỀ NHÂN SỰ CỦA CHÍNH PHỦ<sup>2</sup>

#### Vấn đề lập kế hoạch nguồn nhân lực và các hệ thống thông tin

Lập kế hoạch nhân sự của chính phủ và các hệ thống thông

tin, với tư cách là một bộ phận trong việc lập kế hoạch nguồn nhân lực cho cả nước nói chung, cung cấp những biện pháp để hình thành một lực lượng lao động của chính phủ có quy mô và chất lượng phù hợp nhằm thực hiện các chính sách và chương trình của chính phủ có hiệu quả về mặt chi

phí. Cần phải có một cơ quan trung ương, chẳng hạn như bộ công vụ hay bộ tài chính, chịu trách nhiệm chung về vấn đề này.

Các mục tiêu của việc lập kế hoạch nhân sự là:

- giám sát và kiểm tra sự tăng trưởng việc làm trong chính phủ theo các mục tiêu tài khoá;
- bảo đảm rằng đội ngũ nhân viên hiện tại được sử dụng và triển khai có hiệu quả để thực hiện chính sách của chính phủ và những ưu tiên phát triển; và
- tạo điều kiện cho chính phủ đạt được các chiến lược của mình đối với việc thu nạp, gìn giữ, phát triển và chuyển khối cơ quan đội ngũ nhân sự.

Một hệ thống thông tin và lập kế hoạch nhân sự cho chính phủ sẽ tạo ra cơ chế để điều hoà ba yếu tố khác nhau: dự báo cầu về nhân sự của chính phủ, nguồn cung ứng có thể được, và các biện pháp kiểm soát vị trí công việc (hoặc thiết lập vị trí). Bởi vậy, một hệ thống phát triển đầy đủ thường bao gồm những yếu tố sau: (i) đội ngũ nhân lực dự trữ, (ii) khuôn khổ chung cho việc kiểm soát vị trí công việc, (iii) dự báo cầu, và (iv) dự báo cung.

Cơ sở dữ liệu nhân sự đầy đủ là điều kiện tiên quyết cho việc lập kế hoạch nhân sự của chính phủ. Thông tin cần được chia thành ba nhóm sau:

- *Thông tin về con người* - số lượng và đặc điểm nhân viên (tuổi, giới tính, tiêu chuẩn nghề nghiệp, trình độ kỹ năng và kinh nghiệm); nơi công tác (bộ, sở, những bộ phận cấp dưới, chi nhánh, v.v.); và các số liệu về tuyển dụng, đề bạt, chuyển ngành, luân chuyển và thôi việc.
- *Những thông tin về vị trí công việc* - loại công việc và mức độ; số lượng, địa điểm, loại và cấp bậc vị trí công việc, số vị trí đã có người đảm đương và những vị trí còn trống; ngạch lương, bậc lương và những điều kiện làm việc khác.
- *Những số liệu tài chính có liên quan* - mức lương và thưởng hiện tại, khuynh hướng chi tiêu của cá nhân, trợ cấp thôi việc, dự báo lương hưu, v.v..

### **Vấn đề và cơ hội cho các nước đang phát triển**

Các nước đang phát triển và các nền kinh tế chuyển đổi nói chung thiếu những hệ thống để có thể lập kế hoạch và dự báo một cách có hệ thống nhu cầu về nhân sự. Ở nhiều nước, trên thực tế là một sự kết hợp các mức biên chế trần do một cơ quan trung ương đặt ra (thường là Bộ Tài chính) với dự báo nhu cầu tuyển dụng hằng năm, trong phạm vi mức trần về chi tiêu và biên chế cho từng bộ

dựa theo những hoạt động chi tiêu thực tế và những hoạt động mới. Cách làm này bị cản trở bởi thiếu các hệ thống phân loại đội ngũ nhân sự của chính phủ hay thiếu những hồ sơ đáng tin cậy từ cấp trung ương về những vị trí công việc trong biên chế hay tạm thời. Ngay cả khi có được một cuộc tổng điều tra về đội ngũ nhân viên chính phủ mà không có được một năng lực thể chế nhất định để sử dụng các số liệu điều tra đó và cập nhật thường xuyên, thì chất lượng của thông tin sẽ nhanh chóng xuống cấp. Các kết quả điều tra nhanh chóng trở thành lạc hậu, do không nắm chắc được số nhân viên chuyển đi và những người mới tuyển dụng vào nền công vụ, theo hình thức công khai hay không công khai.

## ĐÁNH GIÁ VÀ PHÂN LOẠI VỊ TRÍ CÔNG VIỆC<sup>3</sup>

### Khái niệm và định nghĩa

#### *Vị trí công việc và ngạch bậc*

Vị trí công việc được nhóm lại và xếp hạng trong một *hệ thống phân loại*. Bậc lương là cực kỳ quan trọng cho việc quản lý nhân sự hiệu quả ở mọi tổ chức lớn, kể cả các cơ quan chính phủ. Cơ cấu công việc trong một cơ quan công vụ thường là một hệ thống các thang bậc cao thấp từ trên xuống. Ở mỗi bậc là tất cả những công việc

có đặc điểm được coi là tương tự như nhau. Mỗi bậc có một khung lương (hay mức lương như nhau) liên quan đến vị trí công việc đó. Hệ thống cấp bậc là nguồn tham chiếu cho việc ban hành những quy tắc và quy chế cho đội ngũ nhân sự của chính phủ.

#### *Xếp hạng theo con người và xếp hạng theo vị trí công việc*

Có hai cách tiếp cận cơ bản cho việc xếp loại nhân sự và vị trí công việc của chính phủ: *xếp hạng theo con người* và *xếp hạng theo vị trí công việc*. Ở cách xếp hạng theo con người, một cá nhân được tuyển dụng không phải cho một vị trí cụ thể mà để tham gia vào một nhóm người lao động, thường được gọi là *nhân viên (service)* hay *cán bộ (cadre)* hay *chuyên viên (coprs)*. Một ngạch nhân viên cũng có cơ cấu ngạch bậc của riêng nó, với những nguyên tắc tuyển dụng và đề bạt lên vị trí cao hơn, và được phân biệt bằng loại công việc cần thực hiện, ví dụ nhân viên kỹ thuật, nhân viên kế toán, v.v.. Thường cũng có nhân viên hành chính tổng hợp có nhiệm vụ đề ra các chính sách tổng hợp và quản lý các bộ phận.

Ở hệ thống xếp hạng theo con người, việc xếp hạng nhân viên xác định rõ địa vị của người đó và độc lập với các nhiệm vụ cụ thể hay địa điểm của tổ chức. Chẳng hạn, một tướng lĩnh quân đội vẫn

là vị tướng, cho dù ở chiến trường hay tại trụ sở. Tương tự, một bộ trưởng thường trực trong chính phủ vẫn giữ vị trí đó khi người đó chuyển sang bộ khác hay làm công việc khác. Một trở ngại lớn của hệ thống xếp hạng theo con người là hệ thống này có khuynh hướng tập trung quá nặng nề ở vị trí cao, đề cao một cách thái quá đội ngũ nhân viên cấp cao và có thể bị tổn hại bởi sự thân quen.

Ở cách tiếp cận theo vị trí, việc xếp hạng được gắn vào các vị trí công việc, và việc tuyển dụng là cho một vị trí cụ thể. Vị trí công việc, chứ không phải con người đó, được xếp loại, và mức lương được xác định bởi nội dung công việc và yêu cầu của vị trí công việc, chứ không phải bởi trình độ chuyên môn của người đó. Hệ thống xếp hạng theo vị trí cho phép tuyển dụng theo chiều ngang, tạo điều kiện cho những nhân viên trẻ tuổi làm việc hiệu quả hơn được vượt lên trước một số nhân viên cấp cao hơn. Hệ thống này cũng có những trở ngại nhất định. Thứ nhất, việc phân loại công việc có thể trở nên lạc hậu. Thứ hai, các tổ chức sẽ tìm cách tạo ra quá nhiều vị trí cấp cao hay chuyển những nhà chuyên môn sang các vị trí quản lý để tăng cơ hội giữ lại hay tuyển dụng các chuyên gia có trình độ cao. Thứ ba, hệ thống này không khuyến khích về mặt cá nhân cho

những người mở rộng phạm vi công việc của mình để thực hiện nhiều nhiệm vụ hơn so với yêu cầu. Thứ tư, hệ thống này cản trở tính lưu động của nhân viên và ngăn cản họ thu được những kinh nghiệm mới.

### Phân loại công việc

*Phân tích công việc* là xác định nhiệm vụ và trách nhiệm của công việc đó, mối quan hệ với cơ cấu tổ chức bộ máy, nội dung giám sát, tiêu chuẩn và trình độ chuyên môn mà công việc đòi hỏi. Nếu không có sự phân tích công việc chính xác, rất khó có được sự tuyển dụng phù hợp.

*Đánh giá công việc* là bước tiếp theo sau khi phân tích công việc. Một chuyên gia nhân sự sẽ tìm hiểu mọi công việc trong chính phủ hay một cơ quan cụ thể, đánh giá những đóng góp tương đối của chúng với tổ chức và mức độ khó khăn tương đối của bản thân công việc. Sau đó, người ta chia công việc thành các loại, và việc xếp hạng được gắn vào từng nhóm. Kỹ thuật đánh giá công việc bao gồm việc đánh giá dựa theo cơ chế thị trường, xếp hạng toàn bộ công việc, so sánh điểm xếp hạng và so sánh hệ số, và phân loại vị trí công việc. Một số biện pháp kỹ thuật này ưu việt hơn những kỹ thuật khác, và có thể được sử dụng để tối ưu hoá các quyết định

quản lý đã được đưa ra một cách không chính thức. Chẳng hạn, so sánh điểm xếp hạng và so sánh yếu tố xác định những hệ số công việc cụ thể được gán cho các giá trị tính bằng điểm. Sau đó, tiến hành nhóm các công việc lại trên cơ sở tổng số điểm và các nhóm công việc khác nhau lại được sắp xếp theo trật tự thứ hạng. Yếu tố mang tính chủ quan tiềm tàng cũng có thể được cân nhắc trong việc xếp hạng.

*Phân loại công việc* là hệ thống lâu đời nhất và phổ biến nhất. Hệ thống này đòi hỏi rằng các nhiệm vụ của từng vị trí công việc phải được người đương nhiệm, người giám sát cấp trên và cuối cùng là một chuyên gia phân loại của một cơ quan nhân sự cấp trung ương mô tả cụ thể. Mọi vị trí công việc được nhóm thành các bậc hay các loại, theo nghề nghiệp như (đánh máy chữ, kỹ sư dân dụng) và theo mức độ về tiêu chuẩn chuyên môn hay trách nhiệm. Điều này cho phép xác định bậc (cũng còn gọi là trình độ tay nghề), theo đó, mỗi một bậc đòi hỏi một độ khó và trách nhiệm cụ thể, và một khung lương duy nhất cho mọi vị trí ở tất cả các lớp thuộc một bậc cụ thể.

Việc phân loại công việc có thể được phân theo bậc hay không theo bậc. Phân loại theo bậc cho phép trả lương như nhau cho công việc như nhau trong phạm vi mỗi

nghề và giữa các nghề khác nhau (Schiavo-Campo và những người khác, 1997). Trái lại, sự phân loại không theo bậc cho phép trả lương như nhau cho những công việc ngang nhau chỉ trong cùng một nghề nghiệp. Chưa có một gợi ý cụ thể nào về việc lựa chọn giữa cách phân loại theo bậc và không theo bậc, vì cả hai cách này đều có cả ưu và nhược điểm. Nói chung, sự phân loại theo bậc là phức tạp hơn, còn sự phân loại không theo bậc thì đơn giản hơn. Bởi vậy, sự cân đối là ở mức giữa tính linh hoạt và công bằng, hoặc giữa hiệu quả ngắn hạn và hiệu quả dài hạn.

### **Kinh nghiệm thực tế trong việc phân loại công việc**

#### *Các hệ thống trong thực tiễn*

Mọi sự phân loại công việc đều tốn kém thời gian và tiền bạc. Nếu việc thực hiện phân loại công việc chỉ đem lại sản phẩm chất lượng kém hay chỉ mang tính chất tự thỏa mãn (như thường thấy trong thực tế khi các số liệu và thông tin không đủ độ tin cậy và không được xác minh cẩn thận), thì thậm chí chi phí lớn hơn của việc phân loại cũng không thể biện minh bằng một kết quả khả dĩ hơn. Fesler và Kettl đã chỉ ra rằng những sai lệch về mặt tổ chức và phân công nhiệm vụ không phù hợp đối với đội ngũ nhân viên chiếm khoảng 1/3 tổng mức tăng

bậc lương trung bình trong Chính phủ Liên bang của Mỹ từ năm 1950 đến năm 1983.

Các nước phát triển cung cấp cho chúng ta những hình ảnh khác nhau về kết cục của việc phân loại công việc. Hệ thống của Pháp là rất đặc biệt vì nước này có một cơ cấu nội bộ được tổ chức chặt chẽ dựa theo khái niệm chuyên viên về công vụ, với mỗi ngạch chuyên viên tương ứng với trình độ chuyên môn nghề nghiệp. Số lượng chuyên viên (hơn 1.700) ở Pháp là lớn nhất so với hầu hết tất cả các nước khác. Mỗi ngạch chuyên viên lại thuộc một trong ba loại lớn được xếp theo thứ bậc từ cao xuống thấp - A, B, hay C. Ở những hệ thống được tổ chức theo truyền thống của Anh, trừ Canada và Ôxtrâyliya, nhân viên chính phủ nói chung được chia thành bốn nhóm chính: hành chính, điều hành, thư ký và nhân viên đưa tin.

Kinh nghiệm các nước cho thấy sự tương phản giữa các hệ thống xếp hạng theo con người và xếp hạng theo vị trí công việc không rõ rệt như hình dung lúc đầu, và rằng không có sự loại trừ lẫn nhau giữa các hệ thống. Các yếu tố của hệ thống xếp hạng theo con người cũng xuất hiện trong hệ thống xếp hạng theo công việc, và ngược lại. Ví dụ điển hình nhất là việc hình thành đội ngũ viên chức điều hành cấp cao (được thảo luận dưới

đây) ở những nước áp dụng hệ thống xếp hạng theo con người để phát huy một số ưu điểm của hệ thống này vào những cấp bậc cao trong ngành dân sự. Nhiều nước đang sửa đổi hệ thống phân loại công việc truyền thống của mình để phản ánh chính xác hơn những điểm khác biệt thực sự giữa vị trí công việc và các nhân viên. Tính linh hoạt cũng đang tăng dần nhờ mở rộng phạm vi lương để tạo điều kiện khuyến khích vật chất cho kết quả công việc mà không thay đổi bậc hay chuyển ngạch.

#### *Triển vọng cho các nước đang phát triển*

Các nước đang phát triển theo truyền thống quản lý hành chính kiểu Anh có một đội ngũ nhân viên tổng hợp tương tự như viên chức tinh hoa ở Pháp và Nhật Bản bên cạnh một đội ngũ nhân viên chức năng cho những ngành chuyên môn khác nhau, như y tế, kỹ thuật, kế toán và kiểm toán. Hệ thống xếp hạng theo con người được pha trộn một cách hài hoà với sự phân tầng theo truyền thống ở những xã hội này, và vẫn tiếp tục phát triển mạnh theo cùng một dạng thức ở nhiều nước (ví dụ, ở Ấn Độ). Trái lại, Bangladesh và Pakixtan thay bốn nhóm loại này bằng một cơ cấu cấp bậc chung và các nhóm nghề nghiệp.

Số lượng bậc thích hợp cho một

nền công vụ tùy thuộc vào sự suy xét chủ quan và các điều kiện cụ thể ở một nước. (Chẳng hạn, cả Ấn Độ và Philippin cùng có khoảng 30 bậc lương.) Có quá ít hay quá nhiều bậc lương cũng làm nảy sinh vấn đề. Với quá nhiều bậc, ít có sự phân biệt trong mức độ công việc, các công việc trở nên khó phân loại, và nảy sinh tranh chấp khi nâng bậc cho những vị trí cụ thể và thiết lập mối liên kết ngang giữa các vị trí (Ủy ban tiền lương thứ năm của Ấn Độ được thành lập vào năm 1977). Mặt khác, tình trạng có quá ít bậc sẽ làm giảm động cơ tích cực mà việc thăng tiến và chức vụ cao hơn tạo ra.

Đối với các nước đang phát triển, điều quan trọng hơn cả số lượng bậc là chất lượng và số lượng thông tin quá kém về vị trí công việc, dẫn đến việc nâng bậc không chính xác. Hệ thống ngạch bậc không rõ ràng lại bị làm phức tạp thêm bởi có quá nhiều các khung lương thường không có liên quan gì tới yêu cầu nội dung công việc hay kết quả thực hiện công việc (Ngân hàng Thế giới, 1999d). Hơn nữa, những người chịu trách nhiệm đối với việc nâng bậc vị trí công việc lại thường không được đào tạo đầy đủ về đánh giá công việc và thiếu trình độ kỹ năng, đồng thời các hệ thống này cũng rất dễ bị ảnh hưởng bởi những tính toán chính trị và rất dễ bị làm

sai lệch. Những vấn đề này, và kinh nghiệm thực tế ở nhiều nước đang phát triển, đòi hỏi phải thận trọng khi áp dụng các hệ thống phân loại công việc của các nước phát triển.

## LỰA CHỌN VÀ TUYỂN DỤNG NHÂN SỰ

### Những nguyên tắc tuyển dụng và tổ chức<sup>4</sup>

Quá trình tuyển dụng bao gồm: xác định vị trí công việc cần tuyển; hoàn thiện mô tả nội dung công việc; thu hút những ứng cử viên phù hợp cho vị trí công việc đó; đánh giá và lựa chọn những ứng cử viên thích hợp nhất.

Trong nền công vụ, việc tuyển dụng phải dựa trên những nguyên tắc về khả năng xứng đáng và không phân biệt đối xử. Việc xây dựng một nền công vụ có năng lực và có đủ động lực đòi hỏi sự tuyển dụng phải dựa trên cơ sở khả năng xứng đáng (mặc dù đối với việc bổ nhiệm những vị trí cấp cao thì khả năng xứng đáng có thể bao hàm yếu tố về sự cam kết của cá nhân đối với ban lãnh đạo chính trị và chương trình nghị sự của ban lãnh đạo đó). Trong thế kỷ XX, đã có bước chuyển liên tục tách khỏi sự đờ ỉa về chính trị và chế độ bổng lộc, và hướng tới việc tuyển dụng dựa theo khả năng xứng đáng và cạnh tranh công khai. Trong nửa

đầu thế kỷ XX, việc tuyển dụng nhân viên chính phủ ở hầu hết các nước, kể cả các nước phát triển, đều dựa vào những mối quan hệ chính trị và cá nhân, chứ không phải dựa theo khả năng xứng đáng. Tuy nhiên, ở nhiều nước đang phát triển và đặc biệt là ở những xã hội đa sắc tộc, việc tuyển dụng vẫn mang tính gán ép, không dựa vào công lao mà dựa vào nguồn gốc dân tộc của ứng cử viên. Đồng thời, trên thực tế vẫn còn tình trạng phổ biến việc bổ nhiệm mang tính chính trị.

Các nước trong quá trình chuyển đổi đang phải đối mặt với những vấn đề đặc biệt trong việc duy trì nền công vụ của chế độ cũ và quyết định xem liệu có nên giảm bớt hay định hướng lại các thành viên của mình để phục vụ những chức năng mới của nhà nước hay không. Tuy một số nhân viên có thể quá lớn tuổi hay đã xế chiều, sẽ là một sai lầm nghiêm trọng hay lỗi lầm về mặt đạo đức nếu rũ bỏ những người lão thành một cách tự động mà không cho họ một cơ hội để thích nghi và được đào tạo lại.

Việc tuyển dụng theo khả năng xứng đáng sẽ loại trừ được thái độ thiên vị chính trị và những ảnh hưởng từ bên ngoài, và khiến cho nền công vụ có sức thu hút những cá nhân tài năng. Mục tiêu là vươn tới mọi ứng cử viên có đủ khả

năng trong thị trường lao động thích hợp. Đây chính là mục tiêu của hầu hết các nước khi thành lập một uỷ ban công vụ trung lập về mặt chính trị và áp dụng những điều khoản hiến pháp và luật công vụ để thể hiện đầy đủ các tiêu chí đánh giá khả năng xứng đáng.

Sự phân biệt đối xử trong tuyển dụng là không công bằng và trái ngược rõ ràng với nguyên tắc khả năng xứng đáng và tính hiệu quả, và ở hầu hết các nước đều ban hành các đạo luật nhằm giải quyết tình trạng bất bình đẳng trong việc làm gây thiệt thòi cho nhóm người thiểu số và phụ nữ. Tuy nhiên, trên thực tế, việc loại bỏ tận gốc tình trạng phân biệt đối xử vẫn rất khó khăn. Chẳng hạn, ở Bănglađét, thông thường, phụ nữ chỉ làm một trong sáu loại công việc trong nền công vụ mặc dù luật pháp vẫn quy định cơ hội bình đẳng giữa nam và nữ (Ngân hàng Thế giới 1996). Ở nhiều nước khác cũng vậy (ví dụ, Ấn Độ hay Nam Phi), vấn đề hòa hợp xã hội, hay khắc phục những ảnh hưởng do thái độ phân biệt đối xử trong quá khứ, hay thúc đẩy tính đa dạng và một xã hội bình đẳng hơn đã biện minh cho những điều khoản ưu tiên trong tuyển dụng (đôi khi mở rộng thành những chỉ tiêu việc làm cụ thể). Tuy nhiên, lại một lần nữa, những bộ luật có các quy định ưu tiên đó tự chúng

cũng không thể thay đổi những thái độ đã ăn sâu bám rễ. Cần phải phát triển một sự đồng thuận xã hội, kể cả về hình thức cũng như nội dung của những điều khoản ưu tiên.

### Các hệ thống tuyển dụng<sup>5</sup>

#### *Hệ thống đóng và hệ thống mở*

Các hệ thống tuyển dụng dựa vào khả năng xứng đáng gồm hai loại lớn nhưng không loại trừ lẫn nhau: *hệ thống tuyển dụng đóng hay hệ thống quan lại*, và *hệ thống tuyển dụng mở*. Hệ thống quan lại được dùng để nói đến các tầng lớp phục vụ bên trên ở những nước Đông Á, nhưng giờ đây chúng bao hàm những hệ thống ngành nghề rộng hơn. Những hệ thống đóng này ở những nước như Pháp, Ấn Độ, Nhật Bản và Hàn Quốc cũng như ở những nước đang phát triển khác, có đặc điểm là việc gia nhập đóng\*, đào tạo theo nhóm, hệ thống thứ bậc cứng nhắc và tính lưu động giữa các nhóm nghề rất hạn chế.

Trái ngược với hệ thống quan lại, một số nước như Ôxtrâyliya, Niu Dilân, Anh và Mỹ lại ủng hộ một mô hình mở trong việc tuyển dụng công chức, tương đương với hệ thống xếp hạng theo công việc,

và nhấn mạnh đến việc tuyển dụng linh hoạt dựa vào sự trao quyền cho các bộ hoặc các cơ quan trung ương. Hệ thống này cho phép sự gia nhập ngang\*\* mà không hạn chế tuổi tác và cho phép có sự lưu động đáng kể giữa các lớp. Có những đánh giá theo từng chuyên môn và các nhà quản lý có quyền quyết đoán lớn hơn trong tuyển dụng người trên cơ sở không cạnh tranh.

#### *Các uỷ ban công vụ*

Uỷ ban công vụ (PSC) có thể đóng một vai trò lớn trong việc bảo đảm sự tuyển dụng mang tính cạnh tranh và dựa vào khả năng xứng đáng, đề ra những chính sách và thực tiễn phát triển ngành nghề. Ở nhiều nước, những uỷ ban như vậy được hiến pháp quy định. Một cách lý tưởng thì những thành viên của ban là những người chính trực và xứng đáng, được bổ nhiệm thông qua quy trình không mang tính chính trị. Những quy định của pháp luật về thời hạn làm việc và những điều kiện công vụ không thay đổi là những yếu tố bảo đảm cho địa vị và tính độc lập của các thành viên uỷ ban. Tuy nhiên, thực tế không phải lúc nào cũng như vậy.

\* Hệ thống mà các chức vụ quan trọng được giao cho những người ủng hộ chính đảng giành được quyền lãnh đạo, đặc biệt là ở Mỹ. Gia nhập đóng là không tuyển dụng từ bên ngoài khu vực chính phủ (ND).

\*\* Gia nhập ngang là hình thức tuyển dụng người từ bên ngoài (chẳng hạn khu vực tư nhân) vào một vị trí cụ thể mà không phải đôn từ dưới lên hay trong khu vực nhà nước (ND).

Nhiệm vụ của một uỷ ban công vụ (PSC) bao gồm tổ chức những kỳ thi tuyển mang tính cạnh tranh và lựa chọn những ứng cử viên thành công theo những tiêu chuẩn minh bạch và khách quan. Uỷ ban công vụ cấp trung ương của một số nước cũng thực thi nguyên tắc người có khả năng xứng đáng được đề bạt, bổ nhiệm vào những chức vụ cấp cao và gia nhập ngang; giúp chính phủ tuyển dụng và quản lý một đội ngũ công chức điều hành cấp cao; điều chỉnh những quy định khen thưởng, kỷ luật; giải quyết khiếu nại của công chức; và được tham khảo ý kiến trước khi thực hiện những biện pháp kỷ luật nghiêm khắc. Tuy thuộc vào quy mô của một đất nước và hệ thống quản lý nhân sự của nó mà có thể còn có những uỷ ban khác, hoạt động dưới sự chỉ đạo của một uỷ ban công vụ trung ương, phụ trách một số nhóm công chức cụ thể, chẳng hạn như cảnh sát và giáo viên, hay công chức ở cấp khu vực.

Mặc dù có một cơ cấu rất ấn tượng được quy định bằng văn bản nhưng các nước đang phát triển vẫn đang gặp một số vấn đề khó khăn, đó là tuyển dụng đúng thời điểm và hiệu quả. Tuy một số uỷ ban công vụ đã có được thành tích đáng tin cậy, nhưng vẫn thường xảy ra những hạn chế phổ biến như chậm trễ trong các khâu tổ chức thi tuyển, tuyên bố ứng cử

viên trúng tuyển, và uỷ quyền tuyển dụng. Các bộ, thường không hài lòng bởi cách làm việc chậm trễ và thiếu hiệu quả của uỷ ban công vụ trung ương, buộc phải cắt xén quy trình lấy người vào các vị trí công việc. Hơn nữa, ở một số nước còn xảy ra nhiều trường hợp bất chính trong thi tuyển, can thiệp chính trị trong việc tuyển chọn, và ép buộc nhận những người bổ nhiệm vì lý do chính trị không đủ khả năng vào uỷ ban công vụ. Những khó khăn thực tế này đã buộc nhiều nước phải loại bỏ các cơ quan trung ương chịu trách nhiệm giám sát quá trình tuyển dụng của chính phủ và các hoạt động trong lĩnh vực nhân sự. Tuy nhiên, những cơ quan như vậy là cần thiết để tách đội ngũ nhân viên chính phủ khỏi sự lôi kéo chính trị và nhằm bảo vệ chống lại sự phân biệt đối xử và sự bảo trợ mang tính tham nhũng. Giải pháp chính là hoàn thiện chức năng hoạt động của những cơ quan này chứ không phải là bằng cách loại bỏ chúng.

#### *Trao quyền và phân cấp*

Trao quyền là phân công lại các trách nhiệm nhân sự *bên trong* chính phủ trung ương, từ uỷ ban công vụ trung ương cho đến các uỷ ban khác, và từ cơ quan nhân sự trung ương tới các bộ, ngành và các cơ quan trung ương. Dĩ nhiên, việc trao quyền cho các bộ, ngành

phải là một phần của sự chuyển giao các chức năng tổng hợp hơn. Nhiều nước phát triển vẫn giữ lại hệ thống tập trung đối với đội ngũ công chức ở cấp cao nhưng sử dụng một hệ thống trao quyền đối với các cấp nhân sự khác. Các biện pháp trao quyền khác nhau được áp dụng ở các nước khác nhau như được trình bày ở Hộp 11.2.

Bên dưới cấp trung ương, ở một số nước, các tỉnh cũng thành lập

ủy ban công vụ của riêng mình để tuyển dụng nhân sự cho bộ máy hành chính của tỉnh. Một số nước lại thành lập các ủy ban công vụ để tuyển dụng nhân sự cho cả chính quyền cơ sở. Chính quyền cơ sở do dân bầu ra và những hình thức cơ quan quyền lực cấp cơ sở khác nhau thường được ủy quyền để tuyển dụng trực tiếp tất cả hay hầu hết nhân viên của họ, theo sự hướng dẫn của trung ương hay

### Hộp 11.2

#### Trao quyền tuyển dụng

Ở Ấn Độ, các bộ lớn như Bộ Đường sắt được phép thành lập các hội đồng tuyển dụng của riêng mình đối với đội ngũ nhân sự cấp thấp. Tương tự như vậy, một ủy ban nhân sự riêng cũng được thành lập để tuyển dụng nhân viên thư ký và tốc ký. Người đứng đầu các bộ có một số quyền hạn chế trong việc bổ nhiệm nhân viên cho nhóm IV và ký hợp đồng vào một số vị trí công việc. Ủy ban công vụ cũng hoạt động ở cấp tỉnh để tuyển dụng nhân viên cho các cơ quan của tỉnh và cơ quan chính quyền địa phương. Ở Malaixia, có bốn ủy ban có chức năng tương tự với chức năng của Ủy ban công vụ, có nhiệm vụ tuyển dụng nhân sự cho các cơ quan cảnh sát, giáo dục, đường sắt, tư pháp và làm dịch vụ pháp lý.

Ở Xingapo, có vẻ như là việc các bộ được trao quyền nhiều hơn trong tuyển dụng công chức sẽ dẫn đến việc các bộ có quyền hạn lớn hơn trong quản lý nhân sự. Ban đầu, hai ủy ban công vụ riêng rẽ được thành lập cho giáo dục và cho cảnh sát, quân đội. Vào năm 1995, việc tuyển dụng, đề bạt, và luân chuyển của hầu hết công chức đã được chuyển từ ba ủy ban công vụ vào một hệ thống các ban nhân sự. Những ban này, gồm các thư ký thường trực và quan chức cấp cao, giúp các nhà quản lý ngành dọc trong việc tuyển dụng và đề bạt những quan chức xứng đáng trên cơ sở khả năng của họ, trung thực và thực hiện một cách nhất quán thẩm quyền, tuyển chọn chặt chẽ và có cơ hội khiếu nại. Ủy

ban công vụ tiếp tục chịu trách nhiệm tuyển dụng viên chức hành chính, đề bạt mọi cán bộ cấp cao, xem xét các trường hợp kỷ luật và khiếu nại.

Ở Anh, các bộ, ngành cũng được phép tuyển dụng nhân sự cho hầu hết các vị trí của mình, trừ chương trình đào tạo nhân viên hành chính cấp tốc. Ở Niu Dilân, những người đứng đầu các bộ chịu trách nhiệm trong việc thuê toàn bộ nhân viên, trên cơ sở hợp đồng có thời hạn, và các cơ quan cũng được phép xây dựng và ban hành các quy trình của riêng mình trong khuôn khổ và phù hợp với các hướng dẫn của quốc gia.

*Nguồn: Ban thư ký Khối Thịnh vượng chung (1995).*

của tỉnh (đặc biệt là những quy định về khả năng xứng đáng và các điều kiện ưu tiên). Một số cơ quan quyền lực cấp cơ sở tham gia vào quá trình tuyển dụng tập thể cho một số vị trí chung nhất định, nhằm tiết kiệm chi phí giao dịch và thu hút những ứng cử viên tài năng hơn, hay dựa vào những cơ quan tuyển dụng chuyên trách để giúp tuyển chọn những ứng cử viên cho những vị trí cấp cao như người quản lý, điều hành thành phố hay người đứng đầu các sở, ban, ngành.

### Quy trình tuyển dụng và bổ nhiệm

Các quy định về công vụ nói chung thường đề ra các tiêu chuẩn và các quy trình tuyển dụng. Thông thường, ngoài những vị trí ở cấp trung ương hay cấp đứng đầu, các bộ, ngành cũng được

phép quy định những tiêu chuẩn tuyển dụng cho những vị trí khác, với điều kiện là có sự trao đổi với cơ quan nhân sự trung ương và uỷ ban công vụ, và tuân thủ những hướng dẫn của trung ương. Cần có một danh mục các vấn đề liên quan cần trả lời trong việc tuyển dụng nhân viên (Hộp 11.3).

Để bảo đảm công bằng và cạnh tranh công khai, uỷ ban công vụ hay các cơ quan theo ngành dọc phải công bố công khai vị trí cần tuyển, cho phép một thời gian cần thiết để nộp đơn, và cung cấp cho các ứng cử viên triển vọng những thông tin cần thiết như yêu cầu công việc, tiêu chuẩn trình độ giáo dục và những tiêu chuẩn cần thiết khác.

Ở những nước sử dụng hình thức thi tuyển, có rất nhiều cách làm khác nhau. Việc thi tuyển thường được kết hợp với những cơ

#### Hộp 11.3

##### Bangladesh: Danh mục những vấn đề cần trả lời trong việc tuyển dụng

- Có nhất thiết phải tìm được người cho vị trí còn khuyết này không, hay ở cấp này không?
- Nếu cần, thực chất của công việc là gì, hiện nay và trong tương lai?
- Người giữ vị trí này cần tiêu chuẩn chuyên môn, chất lượng, trình độ, kinh nghiệm và khả năng xứng đáng nào?
- Những yêu cầu của nhóm công tác mà cá nhân đó cần có để cùng làm việc là gì?
- Có đủ số ứng cử viên cần thiết trong bộ đó không, hay nhất thiết phải tìm những công chức ở bên ngoài bộ hay phải có sự cạnh tranh thực sự công khai để tạo nên một môi trường tuyển dụng mạnh mẽ?
- Liệu có những lý do nào ngoài lợi ích của bộ, hay lợi ích tổng hợp của nền công vụ nói chung, để tạo cơ hội cho những người trẻ tuổi năng nổ được làm việc trong bộ hoặc trong nền công vụ nhờ vị trí trống này không?

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (1996b).

chế tuyển chọn khác, chẳng hạn như phỏng vấn và đôi khi những kiểm tra trắc nghiệm tâm lý. Đối với việc tuyển dụng cho những vị trí trung và cao cấp, ít khi người ta tiến hành thi tuyển thông thường và các ứng cử viên được tuyển chọn trên cơ sở kinh nghiệm, trình độ chuyên môn và phỏng vấn.

Cạnh tranh công khai dựa theo những tiêu chuẩn rõ ràng và quy trình minh bạch là cách tốt nhất để bảo đảm cơ chế tuyển dụng dựa trên khả năng xứng đáng và cho kết quả tốt. Tuy nhiên, thường thì các ứng cử viên được ưu tiên chú ý đã được lựa chọn trước một cách không chính thức, và quy trình mang tính cạnh tranh chỉ là vấn đề thủ tục hình thức. Nếu thực tiễn này là phổ biến và khó loại bỏ hoàn toàn, thì nên dành nhiều hơn cho việc tuyển chọn trực tiếp ứng cử viên, với nguyên tắc rõ ràng và cho những tình huống cụ thể, trong khi đó lại phải thực hiện chặt chẽ quá trình tuyển chọn mang tính cạnh tranh trong hầu hết các trường hợp.

#### *Bổ nhiệm*

Những hồ sơ xin việc của những ứng cử viên được lựa chọn sẽ nộp cho cơ quan theo ngành dọc có thẩm quyền. Các điều khoản và điều kiện của việc bổ nhiệm những người này thường được thông báo bằng văn bản chính thức. Thường thì việc bổ

nhiệm được coi là suốt đời, hay người đó được tuyên bố là được bổ nhiệm vào vị trí đó sau khi đáp ứng được các điều kiện, chẳng hạn như hoàn thành đầy đủ yêu cầu về thời gian thử việc, hoặc qua được kỳ kiểm tra của bộ hay xác minh của cơ quan cảnh sát.

Đại đa số công chức được bổ nhiệm để làm việc suốt đời và thường xuyên, tức là những người có hợp đồng làm việc không có thời gian hạn chế. Tuy nhiên, những hợp đồng có thời hạn xác định và không thường xuyên cũng rất quan trọng, giúp cho các bộ sử dụng ngân sách của mình một cách hiệu quả, sẵn sàng hơn trong việc đáp ứng những thay đổi về nhu cầu và về cung lao động, và đáp ứng được nhu cầu của người lao động để họ sắp xếp linh hoạt phù hợp với nhu cầu của gia đình và những nhu cầu khác. Thông thường, người ta đặt ra các giới hạn về tỷ lệ phần trăm vị trí công việc có thể bổ sung bằng hình thức hợp đồng, nhưng không áp dụng giới hạn này cho những công việc không thường xuyên.

Ở nhiều nước phát triển, trong thập kỷ qua đã có bước chuyển từ chỗ bảo đảm việc làm suốt đời theo thâm niên truyền thống sang những công việc theo hợp đồng có thời hạn xác định, đặc biệt là đối với những nhân viên cấp cao và các chuyên gia. Ở Niu Dilân, hiện nay, đây là cách làm thống nhất

cho tất cả các nhân viên cấp cao. Mục tiêu là tạo nên tính linh hoạt lớn hơn cho chính phủ và để thiết lập một mối liên kết mạnh hơn giữa kết quả công việc của nhân viên và bên sử dụng lao động (Chương 18 bàn luận chi tiết những vấn đề về kết quả công việc). Những hợp đồng gia hạn cũng có thời hạn xác định nhưng được gia hạn hằng năm sau hai hoặc ba năm, bởi vậy cách làm này vẫn bảo đảm một thời hạn lâu dài cho người lao động. Nhưng dù hợp đồng là suốt đời hay có thời hạn xác định thì cá nhân đó vẫn là viên chức chính phủ, với những trách nhiệm gắn liền với vị trí đó. Tuy nhiên, khi ký kết hợp đồng với bên ngoài để làm một công việc nhất định, thì những người thực hiện dịch vụ, hoạt động đó không phải là viên chức chính phủ.

Mức độ làm việc không thường xuyên trong chính phủ đã tăng lên ở nhiều nước phát triển. Việc làm không thường xuyên, tức là mọi công việc có thời gian làm việc ít hơn giờ làm việc đã quy định cho một bậc lương, có thể thường xuyên hay tạm thời, và có thể áp dụng cho người hoặc cho vị trí công việc. Một hình thức làm việc không thường xuyên khác là chia sẻ công việc, tức là chia sẻ trách nhiệm về một công việc chuyên trách giữa hai hay nhiều người. Một số nhà quan sát đã dự đoán về sự mở rộng đáng kể hình thức

chia sẻ công việc trong những năm tới, đặc biệt là với sự phát triển mạnh mẽ của công nghệ thông tin (Chương 19).

*Bổ nhiệm không chính thức* kết hợp những yếu tố của công việc theo yêu cầu xác định và thời gian không thường xuyên. Đây là việc bổ nhiệm tạm thời để đáp ứng nhu cầu trước mắt, chẳng hạn do sự tăng đột xuất về khối lượng công việc, và để giúp bố trí lại đội ngũ nhân viên sau khi cơ quan hay văn phòng chấm dứt hoạt động do kết thúc công việc.

Nếu quyền bổ nhiệm được trao cho các bộ và các cơ quan trung ương, thì chính tính linh hoạt của việc bổ nhiệm và quy trình ký kết hợp đồng sẽ dẫn đến việc dễ bị lạm dụng và bổ nhiệm theo kiểu ban phát ở những nước đang phát triển. Việc chính phủ trung ương ấn định số vị trí công việc trong biên chế thường được bỏ qua bằng cách bổ nhiệm không chính thức hay theo hình thức hợp đồng, và những nhân viên đó sau này lại được bố trí thành biên chế do sức ép chính trị. Nhìn chung, việc ấn định số lượng cần tuyển dụng thực sự có vai trò trong cải cách công vụ nhưng hầu như không có hiệu quả nếu tính cho cả thời gian dài (Chương 10).

### **Triển vọng cho các nước đang phát triển**

Như đã bàn luận ở Chương 10,

nhiều nước đang phát triển đã giảm bớt lực lượng lao động trong chính phủ của mình, thường nhằm mục đích ổn định ngân sách. Đồng thời, những nước này đòi hỏi phải từ từ xây dựng đội ngũ cán bộ mới, và củng cố lại hệ thống tuyển dụng của mình dựa trên cơ sở khả năng xứng đáng. Tuy các mô hình tuyển dụng phi tập trung ở các nước phát triển là hấp dẫn, nhưng sự tuyển dụng phi tập trung đòi hỏi một nền công vụ có truyền thống mạnh và một đội ngũ nhân lực mạnh mẽ để có thể áp dụng cách làm này. Cũng chưa thấy có bằng chứng đáng tin cậy về những lợi ích của việc tuyển dụng theo từng tổ chức và nguy cơ của việc không công bằng và tham nhũng là khá lớn. Bởi vậy, các nước đang phát triển rất nên xây dựng những hệ thống tuyển dụng tập trung hoạt động đúng chức năng và chịu trách nhiệm trước khi nghĩ tới việc trao toàn quyền quyết định việc tuyển dụng cho các bộ, ngành.

## **CHUẨN BỊ VÀ QUẢN LÝ ĐỘI NGŨ CÁN BỘ CẤP CAO<sup>6</sup>**

### **Cơ sở cho đội ngũ điều hành cấp cao**

Đội ngũ viên chức điều hành cấp cao (SES) là một nhóm nhân viên cấp cao - những người tư vấn về các vấn đề chính sách, chịu

trách nhiệm về quản lý và chuyên môn cấp cao, và có thể được bố trí làm việc ở bất cứ nơi nào cần có họ để thúc đẩy tính hiệu quả của chính phủ. Họ có những điều kiện làm việc đặc biệt, thường có mức lương cao và do đó, ít có bảo đảm về việc làm.

SES đã được áp dụng ở nhiều nước phát triển để đáp ứng một loạt vấn đề:

- Mức thù lao ngày càng không thoả đáng so với khu vực tư nhân đối với những nhân viên cấp cao có trình độ cao, và khó khăn trong việc thu hút những chuyên gia giỏi từ khu vực tư nhân làm việc cho chính phủ;
- Thường xuyên có tình trạng thiếu tinh thần trách nhiệm của đội ngũ nhân viên cấp cao đối với những ưu tiên của ban lãnh đạo chính trị; và
- Thiếu một đội ngũ cán bộ ưu tú nhất có tinh thần vì nhân dân, có khả năng tư vấn trong nhiều lĩnh vực và có thể trao đổi giữa các tổ chức khác nhau.

Ở nhiều nước đang phát triển theo truyền thống của Anh, đội ngũ cán bộ cấp cao (chẳng hạn như Cục Công vụ Xingapo, Cục Hành chính của Ấn Độ, hay Cục Công vụ Xri Lanca) có một vai trò lịch sử là cơ quan thừa hưởng những kết quả của chế độ công vụ được hình thành từ thời thuộc địa.

Đặc điểm đa nguyên của chế độ xã hội ở nhiều nước theo truyền thống Anh đã biện minh cho sự tiếp tục truyền thống của một đội ngũ chuyên viên ưu tú nhất, chuyên nghiệp hoá, tận tâm tận lực, có khả năng tư vấn về nhiều lĩnh vực, ngay cả sau ngày giành được độc lập. Thách thức là chuyển hoá công cụ độc đáo duy nhất này vốn hoạt động rất có hiệu quả trong chế độ thuộc địa, thành hạt nhân của sự phát triển và một nền công vụ nhạy cảm với nhu cầu của nhân dân và đòi hỏi của nền dân chủ. (Ví dụ, vì thế mà Thủ tướng Ấn Độ Jawaharlal Nehru đã chỉ trích mạnh mẽ nền công vụ của chế độ thực dân nhưng lại phát triển mô hình tương tự cho nền công vụ hành chính của Ấn Độ sau khi giành được độc lập).

### Cơ cấu tổ chức của SES

Có rất nhiều loại SES ở cả các nước phát triển lẫn đang phát triển. Như đã nói ở phần trên, SES ở các nước có truyền thống quan lại là một hệ thống gia nhập khép kín, nhỏ, có thứ bậc từ trên xuống và mang tính tuyển chọn cao trong việc tuyển dụng.

Việc tuyển dụng ở những hệ thống quan lại, như ở Nhật Bản, mang tính cạnh tranh và dựa trên cơ sở khả năng xứng đáng, thường thông qua một cơ quan trung

ương như uỷ ban công vụ. Những ứng cử viên thường trẻ tuổi, được lựa chọn thông qua các kỳ thi tuyển chung lẫn thi tuyển đặc biệt, tiếp đến là những cuộc phỏng vấn sâu đối với những ứng cử viên được chọn lựa và những hình thức đánh giá cá nhân hay theo nhóm. Những ứng cử viên thành công gia nhập trực tiếp vào một ngạch công vụ cụ thể, thường nhanh chóng có cơ hội thăng tiến lên những vị trí cao hơn trong một vài năm. Hệ thống SES như vậy là một hệ thống xếp hạng theo con người, ở đó một người được nhận vào làm không chỉ cho một vị trí cụ thể mà là một cá nhân đa năng phù hợp với nhiều vị trí công việc cấp cao. Ở nhiều nước thuộc Khối Thịnh vượng chung, các ứng cử viên được tuyển dụng vào một ngạch công vụ cấp cao của quốc gia mang tính tổng hợp hay một số ngạch dịch vụ trọng tâm theo chức năng, chẳng hạn như kế toán, thu ngân sách, viễn thông, và có đủ độ tin cậy để luân chuyển từ việc này sang việc khác trong ngạch đó hay giữa các bộ.

Những ứng cử viên thành công thường được nhận vào một cơ sở đào tạo danh tiếng của quốc gia, ví dụ như trường ENA của Pháp, để thực hành chuyên môn và đào tạo về mặt học thuật (Hộp 11.4). Trong suốt quá trình từ tuyển dụng đến đào tạo, các ứng cử viên

### Hộp 11.4

#### Các học viện đào tạo công vụ

Một học viện đào tạo công vụ tổ chức những khoá học đại cương và khoá đào tạo dài hạn dành cho những người mới được tuyển dụng để trở thành những cán bộ quan trọng trong bộ máy hành chính, và đào tạo tại chức cho đội ngũ nhân sự trung cao cấp. Những trường công vụ ở Ấn Độ, Xingapo và Anh đi theo mô hình này. Các chương trình của học viện bao trùm toàn bộ kiến thức hành chính chuyên ngành và hành chính tổng hợp. Thường cũng có học viện dành riêng cho những chuyên viên cấp cao khác nhau, ở đó, có những khoá hướng dẫn chuyên sâu hơn về các nội dung kỹ thuật và chuyên ngành. Những học viện chuyên ngành cũng được thành lập ở nhiều nước cho nhiều nhóm ngành nghề như y tế, giáo dục, đường sắt, kỹ thuật và viễn thông.

Những học viện này đôi khi cũng thuộc Văn phòng Thủ tướng, ví dụ, như trường công vụ của Anh, mà mới đây trở thành Trung tâm Nghiên cứu quản lý và chính sách được sáp nhập vào Văn phòng Nội các.

Chương trình điển hình tại Học viện Hành chính quốc gia (ENA) của Pháp là một hình thức dành cho những đối tượng trước khi đi làm, có những buổi lên lớp kết hợp với đi thực tế. Hằng năm, trường nhận khoảng 100 học viên người Pháp, trên cơ sở thi tuyển cạnh tranh, và 40 sinh viên nước ngoài. Họ được đào tạo một năm về hành chính, gồm những môn học về quản lý công, những vấn đề quốc tế, kinh tế học, ngân sách, tài chính và quản lý hành chính. Khoá đào tạo bắt đầu bằng hai kỳ đi thực tế kéo dài sáu tháng, một kỳ tại

một quận của một tỉnh thuộc nước Pháp và một kỳ với một đại sứ của Pháp hay với một công ty ở nước ngoài. Học viên tốt nghiệp được xếp hạng theo thành tích học tập của họ và từ đó được phân tương ứng về một số ngạch công vụ ưu tú nhất, mà người xếp hạng cao nhất được vào những cơ quan danh tiếng nhất như Tổng cục Thanh tra tài chính, Hội đồng Nhà nước và Thẩm kế viện. Những ngành học của ENA còn được học những môn của các trường tương tự dành cho những cán bộ cấp cao thuộc ngành y tế, thuế, và tư pháp bổ sung. Pháp và nhiều nước khác đã có những học viện đặc biệt cho đội ngũ nhân sự cấp tỉnh và chính quyền địa phương.

*Nguồn: Ban thư ký Khối thịnh vượng chung (1995a); ENA (1998).*

trải qua một quá trình xã hội hoá cấp tốc để cảm thụ những giá trị cốt yếu của nền công vụ. Sau đó, công chức được tách ra thành những luồng khác nhau ở những nước khác nhau. Ở một số nước như Ấn Độ, họ được tuyển dụng trực tiếp vào từng bộ một, ở đó, họ sẽ được giữ lại trong suốt cuộc đời nghề nghiệp của mình, nhưng được luân chuyển trong phạm vi bộ. Ở những nước khác, họ được

luân chuyển một cách hệ thống giữa các bộ. Những hệ thống tương tự cũng có ở châu Á - Nhật Bản, Ấn Độ và nhiều nước khác.

Ngược lại với hệ thống tập trung, một số nước lại ủng hộ một mô hình tuyển dụng mở thành các SES, nhấn mạnh đến những cách làm linh hoạt, phi tập trung và theo định hướng thị trường. Ở Mỹ, các SES gồm cả những công chức chuyên nghiệp và những người

được tuyển mộ từ bên ngoài. Hệ thống này cho phép gia nhập theo chiều ngang vào ngạch công vụ mà không hạn chế về tuổi tác, và cho phép khả năng cơ động đáng kể giữa các công việc (mặc dù hiếm khi xảy ra sự luân chuyển giữa các tổ chức). Mỗi cơ quan chính phủ đề ra những tiêu chuẩn cho những vị trí SES của mình và có thể lựa chọn cả những viên chức chuyên nghiệp lẫn không chuyên nghiệp. Những khoản lương bổng được tăng lên, gắn với tiêu chí hiệu suất công việc là sự đánh đổi cho khả năng không được bảo đảm an toàn cho một địa vị dân sự. Nhược điểm lớn nhất của hệ thống này là khung lương do bộ máy lập pháp đặt ra, như ở Mỹ, làm vô hiệu hoá một số cơ sở logic của hệ thống.

Một số nước cấp học bổng để thu hút những sinh viên tốt nghiệp loại xuất sắc trở thành SES và thời gian phục vụ được xác định theo thoả thuận; những nước khác, như Buốckina Phaxô, có sự giao kèo với các quan chức là những người đã được đào tạo bằng kinh phí của nhà nước, phải làm việc trong một thời hạn 10 năm và có một khoản lương hậu hĩnh là động lực khuyến khích công việc. Ở Ấn Độ và một số nước khác, các trường đào tạo còn huấn luyện những ứng cử viên thuộc những nhóm bị thiệt thòi để giúp họ vượt qua những kỳ thi mang tính cạnh tranh cao.

Ngược lại, ở nhiều nước đang phát triển, đặc biệt là ở châu Phi, có nhu cầu giữ gìn bản sắc dân tộc cho đội ngũ công chức để phản ánh được tính đa dạng sắc tộc và địa lý của mình. Ở Nam Phi chẳng hạn, vào năm 1991, người da trắng chiếm tới 61% tổng số viên chức nhà nước và giữ hầu hết các vị trí cấp cao trong chính phủ, trong khi đó, hầu hết người da đen chỉ ở những vị trí công việc thấp. Việc thay đổi thành phần dân tộc của nền công vụ có lẽ là một thách thức khó khăn nhất trong quản lý nhân sự ở những xã hội đa sắc tộc thời kỳ hậu thuộc địa ở châu Phi và một số nơi khác. Cần phải đạt được một sự cân đối giữa tính hiệu quả ngắn hạn, đòi hỏi vẫn tiếp tục dựa vào đội ngũ chuyên gia ngoài nước có kỹ năng, với hiệu quả dài hạn, đòi hỏi xây dựng được một năng lực vững mạnh ở trong nước. Ngoài ra, cần phải duy trì hoà bình và công bằng xã hội, đồng thời bảo đảm được nền công vụ hoạt động tốt. Những giả định đơn giản về việc chuyển giao kinh nghiệm thực tiễn quản lý nhân sự ở những nhà nước đồng nhất, hay bởi sự nhẫn nhục chấp nhận tình trạng phân nhóm sắc tộc và bảo trợ cũng không giúp được gì cho việc cân đối đã nêu. Thách thức đặt ra là việc mở rộng dần phạm vi áp dụng những tiêu chuẩn phổ biến về sự xứng đáng và không phân biệt đối xử, đồng thời phải

có biện pháp điều chỉnh những điều kiện thực tế ở địa phương và các đặc điểm về sắc tộc và xã hội.

Những mục đích nhằm tạo lập cơ hội bình đẳng và không phân biệt đối xử cần được đưa vào hệ thống SES thông qua những biện pháp cụ thể của từng nước, dù đó là luật, như ở Mỹ, hay thực thi bằng những uỷ ban độc lập, như ở Anh. Đã có nhiều tiếng nói bày tỏ sự lo ngại về tỷ lệ đại diện thấp của phụ nữ trong đội ngũ SES ở nhiều nước do những rào cản đối với việc gia nhập, quan niệm về vai trò điều hành và những vấn đề phát sinh ở nơi làm việc.

Theo truyền thống, những nhân viên chính phủ cấp cao ở lại trong một bộ cụ thể nào đó để tích lũy và trau dồi kiến thức ngành nghề và truyền thụ lòng trung thành đối với những mục tiêu của bộ đó. Mặt sâu thẳm của thực tiễn này là chủ nghĩa bè phái trong số các bộ và thiếu đi bản chất của một nền công vụ phổ cập trong toàn chính phủ. Trong những năm gần đây, ở hầu hết các nước, người ta đã thừa nhận lợi thế của tính lưu động giữa các cơ quan. Ở một số nước, việc đề bạt lên cấp cao hơn đòi hỏi phải có thời gian phục vụ ở nhiều bộ khác nhau.

Nhiều nước có hệ thống SES đang tìm cách mở rộng kinh nghiệm và tầm nhìn của nhân viên SES thông qua tính lưu động tăng lên giữa các bộ, luân chuyển giữa

các cơ quan, và khả năng được đào tạo chuyên môn. Canada đã cố gắng xây dựng bản sắc công ty liên bộ cho những nhà quản lý cấp cao và để tăng tính lưu động của họ trong toàn Chính phủ. Mọi nhà quản lý cấp cao được tập hợp thành một cơ cấu tổ chức theo sáu bậc từ trên xuống và áp dụng các chương trình phát triển điều hành (ví dụ *la Relève* ở Canada) để thúc đẩy hoạt động phân tích chính sách và đánh giá tác động giữa các ngành. (Nội dung đào tạo được bàn luận trong chương sau).

Cơ hội để được lựa chọn cho những nhiệm vụ đầy thách thức duy trì được tính cạnh tranh giữa những công chức cao cấp. Chẳng hạn, các quan chức cấp cao của Nhật Bản có rất nhiều cơ hội để vào làm ở những vị trí có nhiều lợi lộc sau khi nghỉ hưu ở các công ty, điều được gọi là *amakudari* (cơ hội từ trên trời).

### Triển vọng cho các nước đang phát triển

Một hệ thống SES có nhiều ưu điểm, nhưng cũng có những rủi ro nhất định, chẳng hạn như phụ thuộc nhiều hơn vào chương trình nghị sự cá nhân của các chính trị gia, dễ bị tổn thương do những mối liên kết chính trị và bè phái và thiếu nhạy cảm trước những nhu cầu của công dân. Ở các hệ thống SES của châu Á, nhiều vấn đề đã

nảy sinh từ quá trình chính trị hoá, động lực khuyến khích và chế độ khen thưởng, kỷ luật yếu kém và ghi nhận không đầy đủ công lao và phần thưởng cho động lực và tính trung thực. Sự thù địch giữa các ngạch phục vụ cấp cao khác nhau và những cơ hội không công bằng để phát triển nghề nghiệp và tính lưu động nghề nghiệp đã gây cản trở trong việc thúc đẩy tinh thần phục vụ phổ cập. Những chính sách bố trí vị trí công việc sai lầm thường dẫn đến sự phân phối không đồng đều nguồn lực chuyên môn khan hiếm trong chính phủ, dẫn đến tình trạng gói gọn các kỹ năng ở những bộ có uy thế cao như tài chính và công nghiệp, và tương đối yếu ở những bộ như giáo dục và y tế. Ở một số nước, nếu công chức được tách biệt hẳn khỏi sức ép chính trị (ví dụ, như Ấn Độ), một loạt các hoạt động thực tiễn (đặc biệt là việc luân chuyển được thông báo gấp tới những nơi khác và sắp đặt vị trí theo kiểu nhử mồi) để giữ cho công chức không bị lung lạc trước những ham muốn và tư lợi của các chính trị gia.

### **Quản lý kết quả công việc<sup>7</sup>**

Quản lý kết quả công việc ở bất kỳ một tổ chức nào đều là một bộ phận hữu cơ của chế độ quản lý con người hiệu quả. Hoạt động quản lý kết quả công việc hiệu quả phải không được nhầm lẫn với

việc đánh giá máy móc hay những phần thưởng thuần túy bằng tiền. Trái lại, một hệ thống được xây dựng hoàn chỉnh phải được dựa theo những đánh giá thực sự toàn bộ những động cơ phức tạp của con người, cũng như nhu cầu phải tạo ra được và duy trì sự cố kết bên trong tổ chức, đồng thời tránh được những mâu thuẫn gây tác động xấu. Cũng cần nhận thức rõ những đặc trưng của nền công vụ.

Theo Riley (1993, tr. 213), những nguồn động lực chủ yếu của con người là như sau: động cơ xã hội nói chung và đạo đức trong công việc của xã hội; các mục đích hay sứ mệnh của tổ chức; nội dung công việc; điều kiện làm việc; và tiền. Các biện pháp khen thưởng và trừng phạt không chính thức, chẳng hạn như được đồng nghiệp thừa nhận công lao hay quý trọng cũng có vai trò quan trọng. Những giá trị đạo đức và động cơ cho sự thành đạt thường khuyến khích các cá nhân nhiều hơn là các biện pháp khuyến khích vật chất. Điều này ít ra cũng đúng đối với viên chức chính phủ cũng như đối với người lao động trong khu vực tư nhân. Những vấn đề liên quan đến việc đánh giá kết quả công việc trong khu vực nhà nước sẽ được bàn tại Chương 18. Ở đây, chúng tôi bàn luận đến các phương pháp, ưu điểm và các mặt hạn chế của việc đánh giá kết quả làm việc của nhân viên chính phủ.

## Đánh giá kết quả công việc

### *Tổng quan*

Vấn đề không phải là có nên đánh giá một cách hệ thống kết quả công việc của nhân viên - tất nhiên là phải như vậy - mà còn thực hiện điều đó như thế nào cho công bằng, đáng tin cậy và không tạo ra những mâu thuẫn không cần thiết. Tuy nhiên, nếu tình hình của đất nước hay của tổ chức gây ra những mối nghi ngờ lớn đối với năng lực đánh giá, thì vấn đề có hay không có một hệ thống đánh giá kết quả công việc *chính thức* là điều sẽ trở nên nổi bật. Một hệ thống đánh giá kết quả tồi còn tồi tệ hơn là không có hệ thống đó. Điều này có nghĩa là phần này bàn luận những yêu cầu đối với một hệ thống đánh giá tốt. Sau đó, chúng ta sẽ giải quyết vấn đề liệu những yêu cầu này có được thoả mãn trong thực tế ở những nước nghèo đang phát triển - đặc biệt là những nước đa sắc tộc - hay không.

Đánh giá kết quả công việc là một hệ thống, theo đó, các viên chức được hướng dẫn để tham gia đóng góp có hiệu quả vào công việc của tổ chức, đồng thời đáp ứng được chính những mục đích của họ. Do có tác động đến triển vọng lương và nghề nghiệp, việc đánh giá kết quả công việc có những hệ quả quan trọng đối với

động cơ làm việc của nhân viên, và từ đó, có ảnh hưởng đến hiệu quả và cải thiện chất lượng công việc. Đánh giá kết quả công việc cũng có thể là một công cụ mang tính chiến lược để nâng cao tiêu chuẩn chung trong cơ quan của chính phủ và tăng cường tinh thần trách nhiệm đối với công dân. Về nguyên tắc, đánh giá kết quả công việc và thông tin phản hồi phải là một quá trình liên tục, nhưng đánh giá chính thức theo định kỳ lại do thực tế thúc đẩy, đòi hỏi đánh giá kết quả công việc trong một khoảng thời gian xác định và trên cơ sở thống nhất đối với mọi cá nhân trong một đơn vị làm việc. Tiền đề cho việc đánh giá phải là *mọi* sự đánh giá kết quả công việc của cá nhân vốn dĩ mang tính chủ quan và có những yếu tố định tính. Do đó, mục tiêu của hệ thống đánh giá đáng tin cậy không phải là loại bỏ sự đánh giá mang tính chủ quan, mà là giảm thiểu sự tùy tiện, quyền tự quyết thái quá mà không rơi vào một hoạt động mang tính cơ học hay tồi tệ hơn là che đậy cho những quyết định cá nhân tùy tiện không liên quan đến kết quả công việc.

Việc đánh giá kết quả công việc một cách lý tưởng là phải theo công việc cụ thể và liên quan đến công việc và chỉ đề cập những hành vi có thể nhận thấy được; có sự phối hợp tham gia, người đánh

giá và người được đánh giá phải nhất trí về những tiêu chuẩn đánh giá, kết quả đánh giá và có tham khảo ý kiến lẫn nhau theo những khoảng thời gian xác định; gắn với mục tiêu lâu dài của nhân viên, chẳng hạn như kế hoạch đề bạt và kế hoạch nghề nghiệp; và khuyến khích nguyện vọng chính đáng của nhân viên về việc tự hoàn thiện mình. Các báo cáo đánh giá phải rõ ràng và được hỗ trợ bằng các bằng chứng xác thực, tránh diễn hình hoá cá nhân và tất nhiên là không có sự phân biệt đối xử và không thiên vị. Hơn nữa, một hệ thống đánh giá kết quả công việc tốt phải phát triển được bầu không khí thảo luận công khai mà ở đó, kết quả công việc, thành tích và những khó khăn, vướng mắc có thể được thảo luận một cách công khai và tích cực. Nói chung, trong đánh giá kết quả công việc, càng đơn giản càng tốt.

#### *Các kỹ thuật đánh giá kết quả công việc*

Mặc dù hành vi ứng xử của nhân viên chịu ảnh hưởng bởi sự phản hồi từ rất nhiều nguồn, sự đánh giá kết quả công việc, theo truyền thống, gắn kết với mối liên lạc từ người giám sát tới nhân viên. Truyền thống này là phù hợp với quan điểm của một tổ chức với tư cách là một chuỗi mệnh lệnh và kiểm soát từ trên xuống. Sự đánh giá chính thức

được tiến hành hằng năm, bắt rễ từ những thủ tục hành chính thường xuyên và được thể hiện trong các biểu mẫu và báo cáo. Sự đòi hỏi về tính công bằng trong các thủ tục và nội dung đòi hỏi phải có hệ thống đánh giá chính thức cũng như những tiêu chuẩn và quy trình thưởng phạt cụ thể. Do các khía cạnh về công bằng được quan tâm nhiều hơn trong khu vực chính quyền so với khu vực tư nhân, nên nhìn chung, ở các tổ chức công, các thủ tục đánh giá là phức tạp hơn và tốn nhiều thời gian hơn.

Vậy vấn đề là: những yếu tố nào cần được đánh giá và đánh giá như thế nào? Có hai phương pháp đánh giá là đánh giá theo con người và đánh giá theo kết quả công việc; một số hệ thống đánh giá sử dụng kết hợp cả hai phương pháp này. Hệ thống đánh giá theo con người so sánh nhân viên này với các nhân viên khác, còn hệ thống đánh giá theo kết quả công việc lại đánh giá những chuẩn mực của nhân viên so với những tiêu chuẩn và hành vi đã xác định từ trước. Hệ thống đánh giá theo con người là dễ hiểu và dễ xây dựng, nhưng ít có căn cứ và độ tin cậy thấp, và khó có khả năng cải thiện kết quả công việc hay bảo đảm được sự công bằng. Những đặc điểm của tổ chức và môi trường, chứ không phải đặc

điểm cá nhân, có ảnh hưởng đến bản chất của một vị trí nhất định và loại trình độ kỹ năng cần thiết để có được kết quả công việc tốt. Hơn nữa, một nhân viên làm việc kém hiệu quả và không thành đạt trong một nhóm những cá nhân thậm chí còn kém hiệu quả hơn sẽ được đánh giá cao hơn một nhân viên tốt trong một đơn vị xuất sắc. Tuy nhiên, trên thực tế thì mọi sự đánh giá kết quả công việc đều gồm một yếu tố so sánh giữa các nhân viên trong cùng một đơn vị đó.

Vì những lý do đó, hầu hết các chuyên gia đều ủng hộ việc sử dụng hệ thống đánh giá theo kết quả công việc, là hệ thống liên kết các mục tiêu quản lý một cách rõ ràng và phù hợp với kết quả công việc. Sự tham gia của chính bản thân các nhân viên trong việc hình thành các tiêu chuẩn đánh giá sẽ làm cho các tiêu chuẩn đó đáng tin cậy hơn. Đánh giá theo kết quả công việc tạo điều kiện cho những người có trách nhiệm đánh giá cũng như nhân viên cùng quyết định xem liệu đã đạt được các tiêu chuẩn hay chưa. Những quyết định cá nhân có thể được giải thích đầy đủ hơn cho các nhân viên, và những thay đổi về lương, đề bạt và sa thải có thể được chứng minh rõ ràng hơn và dễ chấp nhận hơn. Cuối cùng, một cách tiếp cận như vậy cho

phép xác định rõ những lĩnh vực nào có thể cải thiện được kết quả công việc, làm cơ sở để tư vấn, giao nhiệm vụ và đào tạo. Tuy nhiên, vẫn cần lưu ý rằng, tính khách quan giả tạo còn tồi tệ hơn là sự chủ quan trung thực - là điều cho phép nhà quản lý phải biết chịu trách nhiệm.

Có bảy loại phương pháp đánh giá nhân viên: đánh giá bằng đồ thị, xếp loại, lựa chọn bắt buộc, nhận xét bằng văn bản, mục tiêu, sự kiện quan trọng hay điển hình công việc, và thang đánh giá gắn với hành vi (Klingner và Nalbandian 1998). *Đánh giá bằng đồ thị* là biện pháp dễ thực hiện nhất, dễ quản lý và dễ cho điểm nhất. Đó là một danh mục những điểm mong muốn và không mong muốn (chất lượng công việc, sản phẩm công việc, thói quen công việc, sự an toàn, các mối quan hệ cá nhân, khả năng giám sát, v.v.) với một hộp hay thang đo bên cạnh mỗi điểm đánh giá của người đánh giá (xuất sắc, trên trung bình, dưới trung bình, v.v.). Biện pháp *xếp loại* cũng tương tự nhưng người đánh giá xếp loại nhân viên ở từng đặc điểm trong danh mục các đặc điểm đã nêu. Ở kỹ thuật *lựa chọn bắt buộc*, những mô tả về các đặc điểm tích cực cho một vị trí đã định, dựa theo sự phân tích vị trí đó, được thể hiện bằng những câu hỏi lựa chọn và người

đánh giá lựa chọn sự mô tả nào thích hợp nhất với kết quả công việc của nhân viên. Biện pháp này giúp giảm được định kiến giám sát và đơn giản hoá sự so sánh.

*Nhận xét bằng văn bản* là việc người giám sát đưa ra những nhận xét tóm tắt về người nhân viên. Đây là một trong những hình thức đánh giá lâu đời nhất và là một biện pháp tốt nhất giúp người đánh giá dễ dàng nêu bật được tính phức tạp trong hiệu quả công việc của nhân viên. Tuy nhiên, biện pháp này mất nhiều thời gian và phụ thuộc nhiều vào khả năng viết của người giám sát. Ngoài ra, sự so sánh kết quả công việc giữa các nhân viên làm những công việc khác nhau là không công bằng và không thể dùng làm cơ sở duy nhất cho các quyết định ảnh hưởng đến sự nghiệp của nhân viên. Tương tự, những người giám sát khác nhau có thể có những suy nghĩ khác nhau về thế nào là công việc được hoàn thành tốt. Đối với người này, điều đó có thể có nghĩa là công việc xuất sắc nhưng đối với người khác có thể chỉ đơn giản là chấp nhận được. Bởi vậy, biện pháp nhận xét thường được sử dụng kết hợp với biện pháp xếp loại. *Biện pháp mục tiêu* đo lường kết quả công việc so với những tiêu chuẩn đã thiết lập từ trước, sử dụng những chỉ số về khối lượng công việc. Biện pháp *sự kiện quan*

*trọng* ghi lại những điển hình mạnh tính đại diện về kết quả tốt hay kết quả tồi, so sánh với những mục tiêu công việc đã được nhất trí. Biện pháp *thang đánh giá gắn với hành vi* sử dụng những tiêu chuẩn khách quan về kết quả công việc theo một mẫu đánh giá chuẩn; biện pháp này cũng tốn thời gian để xây dựng và quản lý, có độ chính xác không cao và rất cục là không đáp ứng các yêu cầu về đánh giá công việc.

Bảng 11.1 (của Klingner và Nalbandian 1998) tổng kết những quan hệ giữa mục đích, tiêu chuẩn và phương pháp đánh giá. Rõ ràng là không có biện pháp duy nhất nào được áp dụng cho mọi nghề nghiệp và mọi tình huống, và trong hầu hết các trường hợp, tất cả các biện pháp đều có độ tin cậy nhất định nào đó. Bởi vậy, thường phải kết hợp nhiều phương pháp đánh giá khác nhau để có được sự đánh giá khách quan và chính xác.

Có nhiều người cùng tham gia vào hoạt động đánh giá kết quả công việc của nhân viên. Những người giám sát trung gian thường đánh giá kết quả công việc của những người thuộc cấp của mình, với giả định họ là những người ở vị trí tốt nhất để làm điều đó và có đủ thông tin thích hợp hơn từ những nguồn khác. Tuy nhiên, cũng nên sử dụng những biện

**Bảng 11.1**  
**Các biện pháp đánh giá kết quả công việc - mục đích và các tiêu chí**

| Mục đích                    | Tiêu chí                                   | Biện pháp                                                    |
|-----------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Liên kết các mục tiêu       | Theo kết quả công việc                     | Sự kiện quan trọng, đo lường mục tiêu                        |
| Phân bổ phần thưởng         | Theo con người hoặc theo kết quả công việc | Đánh giá bằng đồ thị, xếp loại, lựa chọn bắt buộc            |
| Cải thiện kết quả công việc | Theo kết quả công việc                     | Sự kiện quan trọng, đo lường mục tiêu                        |
| Nghiên cứu về nhân sự       | Theo kết quả công việc                     | Nhận xét bằng văn bản, sự kiện quan trọng, đo lường mục tiêu |

pháp đánh giá bổ sung. Biện pháp tự đánh giá cũng đã được sử dụng với thành công nhất định để thúc đẩy sự thảo luận trung thực giữa người giám sát và người thuộc cấp về kết quả công việc của nhân viên đó; tuy nhiên, một nhân viên không ngoan có thể sử dụng biện pháp tự đánh giá của mình như là một công cụ để đàm phán. Mặc dù ít được sử dụng, nhưng đánh giá của đồng nghiệp hay đánh giá của nhóm cũng cung cấp thêm thông tin có giá trị, kể cả những nhận xét về tính đồng nghiệp và khả năng làm việc theo nhóm của nhân viên đó. Biện pháp toàn diện nhất (và dĩ nhiên là tốn thời gian nhất) là biện pháp đánh giá 360 độ, theo đó người giám sát, nhân viên thuộc cấp, đồng nghiệp và khách hàng được yêu cầu đưa ra nhận xét của mình về kết quả công việc của từng nhân viên. (Gần đây, hệ thống này đã được sử dụng ở Cộng hòa nhân dân Trung Hoa).

Các phân tích trắc nghiệm tâm lý được tiến hành trong nhiều năm qua đã tìm cách điều chỉnh quá trình đánh giá kết quả công việc. Mặc dù có giá trị đối với một số ngành nghề mà ở đó cách ứng xử cá nhân có ý nghĩa quan trọng trong kết quả công việc (ví dụ như cảnh sát, thủy thủ tàu ngầm), nhưng nói chung, những biện pháp này cho cảm nhận không đúng về tính chính xác và làm nản lòng nhân viên bằng việc ngầm đối xử với họ như là những chủ thể để thí nghiệm. Trong mọi trường hợp, các công cụ trắc nghiệm tâm lý là quá tốn kém và phức tạp đối với hầu hết các tổ chức chính phủ (đặc biệt ở những nước đang phát triển), và không đáng phải đầu tư công sức và nguồn lực.

Các chính phủ khác nhau sử dụng những cách tiếp cận khác nhau. Báo cáo hằng năm không công khai được sử dụng ở nhiều nước châu Á (ví dụ, Ấn Độ). Một

nhân viên có thể được đánh giá khác nhau với những nhân tố khác nhau, nhưng chỉ biết về những nhận xét không tốt. Báo cáo cung cấp những thông tin đầu vào cơ bản cho nhiều quyết định cá nhân. Tuy nhiên, bản chất bí mật và cách tính điểm máy móc của bản báo cáo làm lu mờ tính hữu ích của nó. Những báo cáo như vậy dần dần được thay thế bằng những biện pháp đánh giá công khai và thật sự hơn.

Ở Anh, trong nhiều năm qua đã sử dụng một hệ thống đánh giá dựa theo mục tiêu và cùng phối hợp, tham gia. Các kết quả phỏng vấn nhằm mục đích đánh giá kết quả công việc hằng năm với mọi công chức được ghi trong một báo cáo hằng năm của nhân viên, mà những người giám sát sử dụng để xác định triển vọng phát triển nghề nghiệp của những người thuộc cấp của mình và nội dung đào tạo mà họ cần để hoàn thành công việc tốt hơn. Ở Xingapo, việc đánh giá bao gồm cả kết quả hoạt động trước đây và khả năng lãnh đạo của nhân viên - điều được gọi là khả năng lên thẳng - để xác định tài năng lãnh đạo trong nền công vụ.

### **Quản lý những người làm việc kém**

Việc giải quyết tình trạng làm việc kém hiệu quả là khía cạnh

khó nhất trong quản lý kết quả công việc, đặc biệt là ở trong các tổ chức chính phủ, một phần do điều này liên quan đến những yếu tố bên ngoài sự kiểm soát của nhân viên. Trong số những yếu tố bên ngoài góp phần dẫn đến kết quả công việc tồi có:

- xây dựng nội dung công việc tồi;
- môi trường làm việc tồi;
- lập kế hoạch ngân sách không thoả đáng và thời hạn hoàn thành công việc không thực tế;
- tuyển dụng không hiệu quả và không tương xứng giữa người và việc;
- trách nhiệm và kỳ vọng được xác định không rõ ràng;
- không đủ trình độ hay kinh nghiệm cho vai trò được trông đợi;
- thiếu thiết bị và nhân viên hỗ trợ cần thiết;
- những mâu thuẫn nhân cách nặng nề;
- định kiến về giới và sắc tộc;
- những vấn đề cá nhân và gia đình; và
- những khó khăn trong giao tiếp.

Một cách tự nhiên, kết quả công việc không thoả đáng thường là do nhân viên thiếu nỗ lực. Trong mọi trường hợp, cho dù có nguyên nhân như thế nào, kết quả công việc tồi sẽ trở thành thâm căn cố đế và sẽ tự củng cố lại trong một tổ chức e ngại áp dụng những

biện pháp trừng phạt nghiêm khắc đối với những nhân viên không đủ năng lực hay nhân viên phạm sai lầm, hoặc những quy định không chính thức hay những ràng buộc ngoài luật pháp ngăn cấm những hành động cứng rắn của người giám sát. Sự lưỡng lự trong việc áp dụng những quy tắc này không chỉ khiến cho kết quả công việc tồi tiếp diễn mà còn làm nản lòng những người làm việc tốt, và từ đó, làm mục ruỗng toàn bộ tổ chức. Bởi vậy, ngoài những vấn đề khác nữa thì bản thân người giám sát cũng cần được đánh giá về tính phù hợp, tính trung thực và tính ngay thẳng trong các đánh giá của họ với thuộc cấp.

Có bốn khía cạnh trong quản lý kết quả công việc tồi: sự can thiệp sớm và tư vấn không chính thức; tư vấn chính thức với sự trợ giúp của kế hoạch cải thiện kết quả công việc; theo dõi; và kỷ luật (Lovrich trong tài liệu do Perry chủ biên 1989). Như đã nói, mọi người phải nhận thức rõ những quy định không chính thức và những yếu tố liên quan đến môi trường, tác động đến kết quả công việc của cá nhân, đặc biệt là ở những nước đang phát triển. Trước hết, người giám sát phải cố gắng tách những yếu tố thuộc phạm vi kiểm soát của nhân viên khỏi những yếu tố bên ngoài họ.

Sự can thiệp sớm để giải quyết vấn đề này một cách trực tiếp được coi là một phần của công việc giám sát hàng ngày. Việc hỏi ý kiến chính thức được sử dụng khi kết quả công việc tồi vẫn tiếp diễn mặc dù đã có những buổi hỏi ý kiến không chính thức, hay được xác định tại thời điểm có thông tin phản hồi trong chu kỳ đánh giá kết quả công việc hàng năm. Người giám sát sẽ nhất trí với nhân viên về kế hoạch cải thiện kết quả công việc, và theo dõi việc thực hiện cho đến hết thời điểm đã thoả thuận. Kế hoạch cải thiện công việc có thể gồm cả đào tạo hay tiếp thu những kỹ năng cần thiết, cũng như tháo gỡ những trở ngại bên ngoài đối với nhân viên. Nếu nhân viên đó vẫn không cải thiện được công việc thì phải có hình thức kỷ luật thích hợp từ khiển trách cho đến sa thải (tuỳ theo quy trình cụ thể). Philippin áp dụng một thực tiễn rất thú vị về việc thừa nhận công lao của những người làm việc tốt và trừng phạt người làm việc yếu kém bằng cách treo Bảng nêu gương người tốt và Bảng phê bình những người làm việc tồi.

### **Những rủi ro và cơ hội cho các nước đang phát triển**

Những yếu tố văn hoá và những giá trị xã hội ở một nước thường ảnh hưởng đến bản chất của việc đánh giá kết quả công việc, cách

thức áp dụng các biện pháp kỷ luật và khen thưởng, và dẫn đến đặt trọng tâm của việc đánh giá vào nhóm chứ không phải vào cá nhân. Sự tuân thủ theo quy định và sự cố kết theo nhóm được nhấn mạnh ở nhiều nước châu Á, trong khi đó nhiều nước châu Âu lại có chiều hướng nhấn mạnh đến những giá trị của thành tích cá nhân và sự chấp nhận rủi ro. Ở nhiều nước đang phát triển, kể cả những nước có nền văn hoá châu Á, việc biếu quà cho cấp trên để nhận được sự quan tâm cá nhân trong tiến bộ nghề nghiệp không bị coi là vi phạm đạo đức. Vậy thì vấn đề thực tế ở đây là làm thế nào để áp dụng được những nguyên tắc quản lý tốt vào thực tiễn của những hệ thống không chính thức và những giá trị văn hoá. Cụ thể là cần xem xét một cách cẩn thận những tiêu chuẩn tương đối của việc đánh giá cá nhân so với tập thể.

Vấn đề lớn nhất ở khắp mọi nơi, không phụ thuộc vào sự khác biệt văn hoá, là sự thiếu công khai, minh bạch trong đánh giá kết quả công việc, và khuynh hướng sử dụng hệ thống chính thức để chứng minh và hợp lý hoá một sự đánh giá hoàn toàn chủ quan và tùy tiện. Bởi vậy, sự đánh giá sẽ trở thành máy móc chứ không phải là một công cụ để quản lý kết quả công việc và

khuyến khích, và cần phải được chấm dứt ngay. Những yếu tố quan trọng trong mọi hình thức đánh giá là phản ứng của người được đánh giá đối với kết quả đánh giá, và mối liên hệ giữa kết quả công việc, phần thưởng và sự trừng phạt. Hầu hết các chính phủ (ví dụ như Philippin) đòi hỏi phải chấm dứt công việc của một nhân viên khi có hai báo cáo không hài lòng liên tiếp, nhưng sự lưỡng lự của người giám sát không đưa ra sự phân loại thẳng thắn và tinh thần trách nhiệm thấp của người giám sát trong vấn đề này thường làm sai lệch quy tắc. Sự lưỡng lự và thiếu tính thần trách nhiệm là lý do chủ yếu khiến cho các cơ quan chính phủ trở nên suy yếu và dẫn đến sự không hài lòng của dân chúng ở nhiều nước đang phát triển.

Cơ quan nhân sự trung ương cần phải giải quyết những vấn đề này, và phải kết hợp những sáng kiến cải thiện nó với những thay đổi hành vi, có tham khảo ý kiến hiệp hội người lao động và hiệp hội người giám sát. Sự đánh giá kết quả công việc phải đơn giản, hiệu quả và được thực thi dễ dàng. Ở những bộ và cơ quan cung cấp dịch vụ trực tiếp cho dân chúng, thì ý kiến phản hồi của công dân có thể là sự bổ sung có giá trị cho việc đánh giá kết quả công việc của những công chức chính phủ.

## **BẢO ĐẢM QUYỀN VÀ TRÁCH NHIỆM CỦA NHÂN VIÊN<sup>8</sup>**

### **Đặc điểm và giới hạn về quyền của nhân viên chính phủ**

Nhân viên chính phủ, dù với tư cách là người lao động hay với tư cách là công dân, có năm quyền cơ bản như sau:

- có sự bảo vệ nhất định đối với bản thân công việc và quyền không bị hạ xuống bậc thấp hơn, bị kỷ luật, bị sa thải mà không qua một quá trình thích hợp;
- không bị phân biệt đối xử về giới tính, dân tộc và tín ngưỡng;
- tự do phát biểu ý kiến và tự do tín ngưỡng, tuân theo những hạn chế hợp lý;
- tôn trọng sự riêng tư cá nhân, cũng theo những hạn chế hợp lý; và
- quyền được hội họp, kể cả quyền thành lập công đoàn.

Những quyền này, đặc biệt là những quyền liên quan đến bảo vệ việc làm và quá trình thích hợp, thường được thể hiện trong các quy định về công chức, công vụ ở hầu hết các nước. (Một số nền kinh tế chuyển đổi đang trong quá trình ban hành luật để bảo đảm một số hay tất cả những quyền này). Bản chất cụ thể về các quyền của nhân viên chính phủ cũng được ghi rõ trong những điều

khoản của hợp đồng và thường có hiệu lực về mặt pháp lý. Nói chung, toà án ở nhiều nước yêu cầu phải tuân thủ các luật tổ tụng ngay cả trong trường hợp nhân viên làm hợp đồng hay không chính thức. (Một lý do cho yêu cầu này là để loại trừ ý định quy về việc làm tạm thời hoặc không chính thức như là một cách trốn tránh sự bảo vệ của pháp luật đối với các quyền của nhân viên chính phủ). Nhân viên cũng được bảo vệ chống lại sự đổ đầu chính trị trong việc tuyển dụng, sa thải và đề bạt, và sự vi phạm phải bị phản đối. (Tất nhiên, quy định này không áp dụng đối với những vị trí chính trị được bổ nhiệm ngoài ngạch phục vụ dân sự chuyên nghiệp). Cho dù những quyền tổ tụng hợp pháp chính thức không phải là bảo đảm chống lại những hành động tùy tiện và sa thải, thì ở những nước có hệ thống tư pháp hiệu quả cũng phải trải qua một quá trình lâu dài trong việc làm cho những hành động như vậy là không nên có.

Quyền tự do phát biểu ý kiến là khác nhau ở các nước, nhưng nói chung, đối với nhân viên của chính phủ là yếu hơn so với những công dân khác, do bản chất công của công việc. Tuy nhiên, nhân viên chính phủ cũng có quyền được bảo vệ (ở một số nước hoàn toàn là do kinh phí của chính phủ) chống lại những điều vu khống

không có căn cứ do cá nhân hay phương tiện thông tin đưa ra. Tương tự, những hạn chế hợp lý đối với các quyền riêng tư có thể bao gồm cả cấm nhân viên dùng rượu và ma túy, và nói chung là những kiểu sống khác mà có thể làm tổn hại đến bộ mặt của chính phủ hay mang tiếng xấu cho nền công vụ.

Hầu hết các nước đều hạn chế quyền hoạt động chính trị của nhân viên chính phủ. Tuy nhân viên chính phủ vẫn giữ đầy đủ các quyền theo luật bầu cử, nhưng nhìn chung họ không được phép vận động tích cực cho đảng chính trị, ứng cử cho vị trí bầu cử, hay xuất bản những bài báo có nội dung chính trị hay phê phán chính sách của chính phủ. Những hạn chế này là do nguyên tắc trung lập chính trị đối với công chức chuyên nghiệp đòi hỏi, và cũng nhằm mục đích bảo đảm rằng nhân viên chính phủ không bị ảnh hưởng bởi những áp lực chính trị. Trái lại, ở một số nước (ví dụ như ở Cộng hoà nhân dân Trung Hoa), công chức được yêu cầu phải tán thành hệ tư tưởng chính trị của chính phủ. Trong khi đó ở Pháp, công chức có thể nắm giữ vị trí trong công đoàn hay vị trí chính trị ở địa phương, và có nhiều quyền lớn hơn trong vị trí chính trị quốc gia so với ở hầu hết những nước OECD khác.

Quyền tự do hội họp gồm có hai loại: quyền được tham gia công đoàn và quyền gia nhập các hiệp hội khác, kể cả các chính đảng. Nói chung, chính phủ ủng hộ sự tham gia của viên chức trong các hội nghề nghiệp để nâng cao kiến thức và kinh nghiệm của mình, và thậm chí còn hỗ trợ những hiệp hội đó. Chính phủ cũng cho phép tham gia vào các câu lạc bộ và hội văn hoá. Nhưng sự tham gia này không được mâu thuẫn với lợi ích hay dẫn đến cảm nhận của công chúng về sự không toàn tâm và thiên kiến trong công việc. Quyền của nhân viên chính phủ được tham gia vào việc ký kết thoả ước lao động tập thể về tiền lương và điều kiện làm việc đã được thừa nhận ở hầu hết các nước. Ở nhiều nước đang phát triển, có những hạn chế không chính thức. Cũng vậy, ở những nước có quan điểm luật pháp khác nhau về quyền đình công hay những hành động khác liên quan đến việc làm tê liệt hoạt động của chính phủ, nhưng hầu hết các nước đều hạn chế quyền đình công của nhân viên trong những ngành dịch vụ công cốt yếu như cảnh sát và chữa cháy. Vai trò hữu ích tiềm tàng của các hiệp hội người lao động trong hoạt động quản lý điều hành của chính phủ đã được mô tả trong một số bài tập tình huống về Mỹ Latinh (Tendler 1997).

### **Bộ máy thực thi các quyền của nhân viên chính phủ**

#### *Quy trình giải quyết khiếu nại*

Hầu hết các nước đều có quy trình giải quyết khiếu nại nội bộ và một bộ máy để xem xét những khiếu nại của nhân viên về những vi phạm về quyền của họ và xem xét thắc mắc về lương, điều kiện phục vụ và môi trường làm việc. Hầu hết các nước phát triển và nhiều nước đang phát triển thực hiện những quy định này rất triệt để. Ở những nước khác, chúng không có hiệu lực trên thực tế. (Lại một lần nữa, điều quan trọng là phải nhớ rằng nhà nước pháp quyền đòi hỏi không chỉ luật pháp được xây dựng hoàn chỉnh mà còn phải được thực thi kiên quyết và thống nhất). Hệ thống giải quyết khiếu nại thường được thể chế hoá thông qua một đơn vị hay một phòng trong cơ quan nhân sự trung ương, có mối quan hệ chặt chẽ với cán bộ thanh tra được chỉ định ở mỗi bộ hay cơ quan trung ương. Có những uỷ ban thường trực của bộ do các cán bộ thanh tra này điều phối và có đại diện của người lao động tham gia.

Cơ quan nhân sự trung ương cũng có thể tiến hành các cuộc điều tra về người lao động, bảo đảm có thông tin phản hồi về hệ thống giải quyết khiếu nại hiện có, phân tích những nguyên nhân khiếu nại, đề xuất những hành

động tại cấp trung ương hoặc cấp bộ để giải quyết nguyên nhân chung của các khiếu nại. Cũng nên lưu giữ những quyết định của toà án để cập nhật những quy định của mình. Ở một số nước, thanh tra Quốc hội (Chương 17) có thể hoà giải những khiếu nại về sự hoạt động yếu kém của nhân viên quản lý hành chính và ngăn không cho vấn đề phải phân xử thông qua cơ quan trọng tài.

#### *Những vấn đề về phụ nữ và nhóm thiểu số*

Nhiều nước đã đề ra những quy trình đặc biệt và một bộ máy để giải quyết khiếu nại về sự phân biệt đối xử và quấy rối tình dục ở nơi làm việc. *Quấy rối tình dục* được định nghĩa là những cử chỉ gợi tình không mong muốn và những hành vi bằng lời nói hay hành động có tính chất tình dục mà một cá nhân phải đáp ứng như là điều kiện để được làm việc (Saltzstein 1989). Cũng như trong tất cả các quy trình khác về nhân sự, chỉ xây dựng một chính sách chống quấy rối tình dục chưa đủ mà còn phải bảo đảm thực thi có hiệu quả và đủ tin cậy, bảo đảm khả năng của nhân viên trong việc tiếp cận và cũng phải bảo đảm thi hành nhanh chóng.

Cơ hội việc làm bình đẳng và các chính sách về không phân biệt đối xử cũng như thực tiễn của nó là một bộ phận trong hệ thống

nhân sự ở tất cả các nước phát triển và nhiều nước đang phát triển. Tuy nhiên, mặc dù vậy, nhưng sự phân biệt đối xử vẫn tồn tại ở nhiều nước ở những mức độ khác nhau. Sự phân biệt giới tính là khá lớn ở những xã hội đồng nhất về mặt dân tộc, và sự phân biệt sắc tộc lại rất lớn ở những nước đa dân tộc. Tất cả những cách phân biệt đối xử này thể hiện rõ ở sự phân biệt việc làm, sự khác nhau về địa vị giữa những công việc mang tính hỗ trợ và công việc chuyên môn, sự bất bình đẳng về thu nhập, và sự đại diện không tương xứng của một nhóm ở những công việc giám sát hay điều hành cấp cao. Sự phân biệt đối xử trong việc làm là một phần của vấn đề lớn hơn về thái độ, nhận thức của xã hội, đòi hỏi phải có nhận thức chính trị và xã hội nhiều hơn nữa. Mặc dù bình đẳng là một mục đích lâu dài, nhưng cần củng cố những quy định của pháp luật để loại trừ những rào cản đối với cơ hội nghề nghiệp và mở rộng cửa cho sự hoàn thiện dần một cách vững chắc.

Bộ máy tư pháp ở nhiều nước đã can thiệp vào nhiều trường hợp nhằm thực hiện nguyên tắc dựa theo khả năng xứng đáng và buộc cơ quan hành pháp phải bảo đảm thực hiện quyền lợi của người lao động. Họ đã đề ra những cách làm thực tiễn không phân biệt đối xử, khởi kiện những chủ sử dụng lao

động đã có hành vi quấy rối tình dục, và đề ra những quy trình ngăn cản sự thiên kiến chống lại phụ nữ và nhóm dân tộc thiểu số trong tuyển dụng và tiến bộ nghề nghiệp. Nếu những cơ chế và quy trình nội tại không giải quyết được khiếu nại của cá nhân về lương bổng, đề bạt và thay thế hay những vi phạm rõ ràng khác về các quyền của nhân viên công vụ, thì người lao động ở nhiều nước có thể nhờ toà án giải quyết. Những nước như Ấn Độ đã thành lập những cơ quan tương tự như toà án, gọi là toà hành chính nhằm tạo ra một diễn đàn tư pháp dành riêng để tạo một cơ chế giải quyết những tranh chấp lao động một cách nhanh chóng và không tốn kém cho người lao động.

### **Những rủi ro và cơ hội cho các nước đang phát triển**

Ở những xã hội có tàn dư phân biệt đối xử, những biện pháp ưu tiên (bao gồm chỉ tiêu trong tuyển dụng và đề bạt) được coi là cần thiết để giải quyết những hậu quả của sự phân biệt đối xử trước đây và tạo cơ hội bình đẳng cho tất cả mọi người. Việc cân đối giữa sự cần thiết phải giải quyết tình trạng phân biệt đối xử trong quá khứ với nguy cơ xuất hiện những thực tiễn không công bằng mới cho từng người lao động là khó và cần phải được giải quyết theo những cách

khác nhau ở những xã hội khác nhau. Ở nhiều nước thuộc địa cũ (ví dụ như Malaixia, Xri Lanca, Uganda), số đông dân chúng đều bị phân biệt đối xử chỉ để bênh vực một nhóm thiểu số làm tầng lớp trung gian giữa họ và chính quyền thực dân. Trong những trường hợp này, các biện pháp ưu tiên để bênh vực cho dân tộc chiếm đa số là việc làm được nhiều người ủng hộ sau khi độc lập. Tuy nhiên, trong mọi trường hợp, vấn đề và biện pháp cụ thể phải được nhận thức một cách *tích cực*. Mục tiêu là phải nâng cao điều kiện và khả năng của những nhóm thiệt thòi trước đây, chứ không phải hạ thấp hay loại trừ những cá nhân thuộc bất kỳ nhóm nào khác, và không bao giờ nên có tình trạng bất con phải chịu tội thay cha. Đáng tiếc là điều này không phải luôn được như vậy.

Nhân viên chính phủ ở những nước đang phát triển đứng trước nhiều trở ngại trong việc thực hiện các quyền của mình. Tình hình còn phức tạp hơn do có sự can thiệp chính trị sâu rộng trong nhiều vấn đề tác động đến việc tuyển dụng, đề bạt và luân chuyển, khen thưởng và phát triển nghề nghiệp của nhân viên. Nhận thức được cách đối xử không giống nhau đối với những người lao động ở những vị trí giống nhau, do có những mối quan hệ

chính trị hay sự ủng hộ của cấp trên, đang làm xói mòn nguyên tắc cơ bản về công bằng và ảnh hưởng xấu tới toàn nền công vụ. Hệ thống giải quyết khiếu nại là chưa thoả đáng và thường khó tiếp cận. Tuy về mặt lý thuyết là có thể tiếp cận hệ thống tư pháp, nhưng việc này thường mất thời gian và tốn kém, đôi khi còn làm hại người thưa kiện. Mặt khác, không phải lúc nào các hiệp hội người lao động cũng có đủ nỗ lực để buộc nhân viên chính phủ phải làm những gì mà họ phải làm, tức là đúng chuyên môn nghiệp vụ, trung thực và đúng mực ở trong và ngoài nơi làm việc, và còn vì những người lao động khác.

## MỐI QUAN HỆ LAO ĐỘNG VÀ CÔNG ĐOÀN<sup>9</sup>

### Bản chất của các mối quan hệ lao động ở khu vực nhà nước

Theo đúng bản chất của mình, các quan hệ quản lý lao động là những mối quan hệ đầy mâu thuẫn và bởi vậy, cần được quy định nhằm quản lý và giải quyết các mâu thuẫn phát sinh. Trong phạm vi khuôn khổ chung của các đạo luật lao động áp dụng chung cho việc làm ở cả khu vực nhà nước và khu vực tư nhân, còn có những luật riêng điều chỉnh các quan hệ lao động trong từng tổ chức công, chẳng hạn như đường sắt và bưu điện, còn các đạo luật

của địa phương điều chỉnh những quan hệ lao động ở các chính quyền bên dưới. Sẽ nảy sinh các tranh chấp về lương, điều khoản và điều kiện làm việc, hoặc có thể về những vấn đề đại diện như tổ chức công đoàn của nhân viên nhà nước và vai trò của việc đàm phán trong việc ký kết các thoả ước lao động tập thể ở khu vực chính phủ. Ở hầu hết các nước phát triển và nhiều nước đang phát triển, nhân viên chính phủ có quyền thành lập công đoàn và tham gia vào các cuộc đàm phán về thoả ước lao động tập thể.

Như đã nói ở phần trên, một đặc điểm nổi bật trong các quan hệ lao động ở khu vực chính phủ là hạn chế quyền đình công, do những hệ quả khó chấp nhận gây ra cho chính phủ và nhân dân khi ngừng một dịch vụ quan trọng, như phòng cháy chữa cháy, thông tin liên lạc và thực thi pháp luật.

Chính phủ cũng khác với khu vực tư nhân ở chỗ chính phủ được tổ chức ra để ban hành các quyết định về việc làm. Một quan chức cấp cao được giao nhiệm vụ đàm phán với tổ chức công đoàn của các nhân viên chính phủ không có thẩm quyền đưa ra các cam kết hành pháp chính trị về việc chấp nhận những thay đổi cụ thể về lương và điều kiện làm việc. Những sự thay đổi như vậy có thể ảnh hưởng đến tình hình tài chính chung và triển vọng tài chính theo

những cách không tương thích với các mục tiêu chính sách cơ bản như ổn định hoá, tăng trưởng kinh tế hay công bằng. Bởi vậy, các quan hệ lao động trong khu vực nhà nước có một nội hàm chính trị tất yếu khác với quan hệ lao động của khu vực tư nhân.

### **Bản chất của tổ chức công đoàn**

Bản chất của tổ chức công đoàn là khác nhau ở những hệ thống quản lý nhân sự tập trung hay phi tập trung. Công đoàn ở hệ thống tập trung ít khi tìm cách thay đổi hệ thống tuyển dụng ban đầu và bổ nhiệm theo khả năng xứng đáng. Công đoàn cũng ủng hộ các cơ quan nhân sự của chính phủ trong việc phản đối sự bảo trợ chính trị dưới mọi hình thức vì điều đó làm huỷ hoại an ninh về việc làm vốn là điều mà công đoàn đánh giá rất cao. Tuy nhiên, với tư cách là người bảo vệ lợi ích của các thành viên, công đoàn thường phản đối những nỗ lực của người điều hành khi kỷ luật hay sa thải nhân viên vì đã làm việc tồi. Trong hệ thống phi tập trung, các quan hệ giữa chủ sử dụng lao động và người lao động ở những bộ và cơ quan trung ương phi tập trung thường giống với những quan hệ ở khu vực tư nhân hơn, và được điều chỉnh bằng cùng những quy định của pháp luật trên cơ sở hợp đồng được áp dụng cho việc làm ở

khu vực tư nhân. (Điều này cũng đúng đối với ngạch điều hành cấp cao ở nhiều nước).

Tổ chức công đoàn ở những hệ thống tập trung có thể gồm nhiều hình thức hiệp hội nghề nghiệp, chẳng hạn như những hiệp hội giáo viên, kỹ sư, nhân viên y tế công, công nhân xây dựng, nhân viên đường sắt, v.v.. Những tổ chức công đoàn của các ngành, nghề này có thể được tổ chức thống nhất từ cấp trung ương hay cấp tỉnh, hay là một liên minh các nhóm nghề nghiệp lỏng lẻo để giải quyết những vấn đề chung. Thường thì từng bộ được phép ban hành quy định xác nhận sự thành lập công đoàn viên chức ở bộ đó, trên cơ sở những tiêu chuẩn được quy định từ trung ương, còn cơ quan nhân sự trung ương quyết định xác nhận sự thành lập tổ chức công đoàn cấp quốc gia. Ở một số nước, như Pháp chẳng hạn, công đoàn có đại diện của mình trong uỷ ban công vụ của chính phủ.

### **Thoả ước lao động tập thể**

Khi tiến hành đàm phán tập thể, một tổ chức công đoàn hợp pháp tiến hành đàm phán nhân danh tất cả những người lao động, là những người sau này sẽ chấp hành những thoả thuận đạt được. (Tuy nhiên, thường thì các thoả thuận sau khi đàm phán được trình ra một cuộc trưng cầu

ý kiến của toàn bộ thành viên công đoàn trước khi chúng có hiệu lực. Tương tự, các quan điểm được các đại diện của chính phủ chấp nhận thường đòi hỏi phải có sự phê chuẩn của các quan chức chính trị cấp cao hơn.)

Việc tham khảo ý kiến của người lao động ở những nước thuộc Khối Thịnh vượng chung thuộc Anh bắt đầu bằng cái gọi là các hội đồng Whitley, được thành lập ở từng bộ và tại cấp trung ương để bàn thảo về những vấn đề chung, cũng như là cách để giới thiệu các chính sách nhân sự của chính phủ với các đại diện của người lao động. Quá trình đi đến quyết định đã được đàm phán về các mối quan hệ việc làm đòi hỏi những quan chức chính phủ của Khối Thịnh vượng chung phải đề ra những chính sách chính thức quy định về đàm phán tập thể, và những thủ tục không chính thức để các nhà quản lý cấp bộ tổ chức thực hiện trong quá trình đàm phán tập thể. Ở một số nước, việc đàm phán về tiền lương bị cấm đoán, một cơ quan chuyên môn như uỷ ban tiền lương quyết định mức lương và các khoản phụ cấp. Ở một số nước khác (chẳng hạn như Xingapo), các quyết định về tiền lương cho cả khu vực chính phủ và khu vực tư nhân được những hội đồng tiền lương quốc gia thực hiện, với sự tham gia của

các đại diện của chính phủ, chủ sử dụng lao động khu vực tư nhân, người lao động và các chuyên gia kỹ thuật.

Những vấn đề lao động thuộc về các bộ cụ thể được ưu tiên đàm phán, và ở cấp bộ, thường đạt được thoả thuận về những vấn đề ngoài tiền lương (phù hợp với những quy định và tiêu chuẩn quốc gia, và những tiêu chuẩn trong phạm vi được phép điều chỉnh). Sau đó, cơ quan nhân sự trung ương có thể xác định vấn đề cần thảo luận tại cấp quốc gia và thông thường, Bộ Tài chính là cơ quan sẽ phải phê duyệt mọi đề xuất về tiền lương.

Nói chung, thoả ước lao động tập thể nên có phạm vi rộng. Nếu không, có thể làm phát sinh những hạn chế về các chính sách quản lý nguồn nhân lực khác (Delaney và Horton, trong tài liệu do Perry chủ biên, 1989). Tuy nhiên, một phạm vi đàm phán rộng lớn hơn có thể cho phép người đàm phán ở cả hai phía thoả thuận về mức lương cao hơn để đổi lấy những thay đổi về điều kiện làm việc, hay những thoả thuận về quy mô lực lượng lao động để tăng năng suất và cung cấp dịch vụ hiệu quả hơn cho nhân dân.

Trách nhiệm về thoả ước lao động tập thể phải thuộc về người điều hành chính trị, dù rằng việc đàm phán thực tế có thể do những

nhà đàm phán chuyên nghiệp thực hiện. Một sự quản lý tốt đòi hỏi phải tránh được tình trạng phân mảnh trong quá trình đàm phán, đặc biệt là do bản chất phức tạp và thiếu khả năng phản ứng của bộ máy chính phủ ở nhiều nước đang phát triển. Bởi vậy, rất nên bắt đầu bằng một giai đoạn chuẩn bị trước khi tiến hành đàm phán mà ở đó, những nhà đàm phán, các nhân viên về ngân sách và nhân sự, các nhà quản lý ngành dọc và các bộ trưởng cùng nhất trí về mục tiêu quản lý hay về giới hạn đáp ứng cao nhất những yêu cầu của công đoàn. Việc giải quyết trước mọi mâu thuẫn giữa tất cả các bên liên quan trong chính phủ và đạt được sự thoả thuận chính trị về cách thức đàm phán sẽ củng cố vị trí của người điều hành, đồng thời cũng bảo đảm cho bên công đoàn rằng, những thoả thuận thông qua đàm phán đạt được sẽ được tất cả các bên liên quan trong chính phủ tôn trọng và các nhà lãnh đạo chính trị sẽ ủng hộ. Quá trình đàm phán tập thể sẽ kết thúc bằng một thoả thuận bằng văn bản, mà những điều khoản của thoả thuận phải được công bố cho tất cả những người lao động và các nhà quản lý theo ngành dọc, và cũng như những hợp đồng khác, nó phải được soạn thảo bằng ngôn ngữ rõ ràng để tránh những tranh chấp sau này trong quá trình thực hiện.

### Đình công và trọng tài

Nếu cuộc đàm phán tập thể không dẫn đến việc ký kết một thoả thuận thì có ba sự lựa chọn theo thứ tự: hoà giải, trọng tài và đình công. Luật pháp cấm nhân viên chính phủ đình công ở một số nước châu Á và châu Phi, và ở một số bang ở Mỹ. Ở Canada, luật cho phép chính phủ cấm đình công trong thời kỳ tổng tuyển cử. Ngay cả ở Pháp, là nước mà quyền đình công được ghi trong bộ luật công vụ, thì nhiều đạo luật cũng cấm đình công trong ngành cảnh sát, lực lượng vũ trang, tư pháp và trại giam và đặt ra thời gian tối thiểu về việc ra thông báo đình công ở những lĩnh vực an toàn như kiểm soát không lưu. Hầu hết các nước đã thông qua những đạo luật đặc biệt để bảo vệ những dịch vụ thiết yếu. Tuy nhiên, có hay không có quyền đình công hợp pháp thì nhân viên chính phủ ở nhiều nước vẫn viện cớ ốm, “cứ theo luật mà làm”, hoặc những cách thức phá bình khác để bày tỏ khiếu nại của mình sau khi không đạt được kết quả thông qua đàm phán tập thể hay khi không thể tiến hành đàm phán tập thể được.<sup>10</sup>

Các cơ chế phải được thể chế hoá ở cấp trung ương và cấp bộ để phổ biến các chính sách và quy trình, tham khảo ý kiến người lao động, tiếp nhận và xem xét các gợi ý. Những cơ chế như vậy phải đi

cùng với những hệ thống công khai, minh bạch và hiệu quả để giải quyết bất bình và kịp thời đáp lại những khiếu nại của người lao động về sự không công bằng hay vi phạm quy định của những người quản lý. Ngoài quyền thành lập công đoàn, chính phủ nên khuyến khích việc thành lập những nhóm nghề nghiệp và mạng lưới liên kết của chúng với những hiệp hội tương tự trong xã hội dân sự, nhằm nâng cao kiến thức và năng lực của công chức.

### ĐẠO ĐỨC NGHỀ NGHIỆP VÀ KỶ LUẬT<sup>11</sup>

Như Lord Nolan đã phát biểu trong bối cảnh nền công vụ nước Anh, những thay đổi về vai trò và môi trường làm việc của các chính trị gia và công chức khác trong nhiều năm qua đã dẫn đến sự nhầm lẫn giữa hành vi chấp nhận được và hành vi không chấp nhận được. Bởi vậy, trong những năm gần đây, đã có các đạo luật về đạo đức nghề nghiệp của công chức. Nội dung của những đạo luật này được thảo luận chi tiết ở Chương 17. Tuy nhiên, cần nói trước ở đây một điểm quan trọng là các bộ luật về đạo đức nghề nghiệp là vô nghĩa nếu chúng không dựa vào một nền đạo đức công vụ mạnh và những giá trị công vụ rõ ràng. Cần có thời gian để hình thành nền tảng này và cũng cần một chương

trình được chuẩn bị kỹ lưỡng và tích cực. Trong vấn đề này, trường hợp của Xingapo (Hộp 11.5) là điều rất đáng được quan tâm.

### Những quy định về chế độ khen thưởng và kỷ luật

Những quy tắc về đạo đức nghề nghiệp và biện pháp kỷ luật được quy định trong một bối cảnh rộng lớn hơn về việc làm và theo hệ thống thông luật. Những nguyên tắc đó phải được tôn trọng, không phải vì công chức, cũng như các công dân khác, đều có những biện pháp giải quyết về những vấn đề như bị buộc thôi việc không chính đáng. Những quy tắc kỷ luật không phải là biện pháp trừng phạt nặng hơn sự sa thải. Bởi vậy, những người không còn phục vụ trong chính phủ nữa nằm ngoài phạm vi áp dụng, mặc dù họ có

thể bị mất lương hưu nếu họ vi phạm những quy định sau khi nghỉ hưu. Tuy nhiên, nếu hành vi sai trái là tội phạm hình sự, như trường hợp tham nhũng, thì viên chức cũng phải bị truy tố như những công dân khác, ngay cả khi đã nghỉ hưu. Dĩ nhiên, đối với các nhân viên dân sự và nhân viên quân sự thì áp dụng những nguyên tắc kỷ luật khác nhau.

Hầu hết các chính phủ đều có những đạo luật quy định những biện pháp kỷ luật, nhưng những biện pháp này không phải lúc nào cũng rõ ràng và dễ thực thi. Sự trừng phạt có thể rất nhẹ nhàng (ví dụ cảnh cáo hay phạt tiền) hoặc nặng dần lên, tùy thuộc vào mức độ vi phạm. Đối với những người có kết quả làm việc tồi hay hành vi sai trái trong thời gian dài, các biện pháp kỷ luật được áp dụng

#### Hộp 11.5

##### Các giá trị công vụ ở Xingapo

Nền công vụ Xingapo được chi phối theo những nguyên tắc sau:

- phần thưởng đối với công việc;
- kiểm nghiệm kết quả đạt được, chứ không phải tính đúng đắn về chính trị;
- sự lãnh đạo là điều kiện thiết yếu.

Những đặc điểm của nền công vụ là:

- tính công bằng và vô tư trong

việc phục vụ công chúng, nhưng không trung lập trong thực thi chính sách của chính phủ;

- nắm vững những mối quan tâm và lợi ích của quốc gia, và hiểu rõ những mệnh lệnh của quốc gia;
- cam kết với những giá trị của chế độ nhân tài, không tham nhũng và cửa quyền;
- nhận thức được rằng tính

hiệu quả được đánh giá tốt nhất bởi kết quả thực tế đạt được và theo ý nghĩa về sự tối cần thiết; và

- liên tục phấn đấu cho hiệu quả trong việc thực hiện một cách có trách nhiệm và đạt hiệu quả kinh tế.

Nguồn: Ban thư ký Khối Thịnh vượng chung (1998a).

theo từng bước - từ khiển trách bằng lời hay bằng văn bản từ khi bắt đầu tới biện pháp nghiêm trọng hơn như không tăng lương, đình chỉ công tác hay giáng chức.

Những quy định về biện pháp kỷ luật thường đề cập phần nhiều hay toàn bộ những lĩnh vực sau, mà cần được nêu chi tiết trong những cẩm nang hướng dẫn do các chuyên gia pháp lý soạn thảo để bảo đảm sự rõ ràng và quy trình hợp pháp, bao gồm việc tạo cơ hội đầy đủ để nhân viên trình bày vụ việc của mình:

- các kiểu hành vi sai trái, hành vi vi phạm các quy định và đạo luật;
- các hình thức trừng phạt, đối với các sai phạm lớn và nhỏ;
- các thủ tục trừng phạt đối với các sai phạm lớn và nhỏ;
- báo cáo của cấp trên, trình bày chi tiết hoàn cảnh và thực chất của hành vi sai trái, các biện pháp đã thực hiện nếu có, những tài liệu bằng chứng và nhân chứng, và đề xuất hình thức trừng phạt;
- hành động do cơ quan có thẩm quyền tiến hành trên cơ sở báo cáo đó, bao gồm cả việc uỷ quyền xác định mức phạt;
- cách thức điều tra và nghiên cứu (áp dụng cho những biện pháp trừng phạt nghiêm trọng) bao gồm cả việc chỉ định cán bộ điều tra;

- hành động của cơ quan có thẩm quyền chấp nhận, phản đối hay sửa đổi những đề xuất của cán bộ điều tra, và ban hành thông báo về biện pháp trừng phạt đối với nhân viên;
- tham khảo ý kiến của uỷ ban công vụ, khi cần thiết; và
- quyết định cuối cùng về biện pháp trừng phạt.

### Các thủ tục kỷ luật

Cần bổ nhiệm một ban gồm những công chức đương nhiệm và đã nghỉ hưu đủ tiêu chuẩn để biện hộ về vụ việc cho chính phủ. Trong một khoảng thời gian hợp lý, cần tiến hành mọi nỗ lực để điều tra (thường không quá sáu tháng). Về phần mình, cơ quan có thẩm quyền sẽ xử lý báo cáo điều tra và quyết định nhanh chóng về vụ việc trên cơ sở các tài liệu thực tế và quy định của luật pháp. Mọi ý kiến tư vấn phải được tiến hành trong một phạm vi thời gian nhất định. Chỉ nên có một cấp chống án đến cơ quan có thẩm quyền (thường là cơ quan nhân sự trung ương hay cấp bang, hoặc uỷ ban công vụ), mà chính cơ quan này phải có quyết định trong một thời hạn ấn định. Phải có các quy tắc về việc không cho phép có sự can thiệp từ bên ngoài tại mọi giai đoạn của quá trình xem xét biện pháp kỷ luật.

Ở nhiều nước đang phát triển,

các thủ tục thi hành kỷ luật thường diễn ra một cách chậm chạp và tồi tệ, thường không đạt được mục đích giáo dục nhân viên tránh các hành vi sai trái. Quá trình điều tra thường kéo dài hàng năm và còn mất nhiều thời gian hơn để đi đến quyết định cuối cùng. Bởi vậy, những nhân viên vô tội phải chịu tổn thương do quá trình điều tra, sự bất định và không công bằng dẫn đến việc đề bạt và những phần thưởng khác bị từ chối, còn người có tội lại có khả năng kéo dài việc ra quyết định cuối cùng và không bị phiền toái như trước khi xảy ra vi phạm.

Ở hầu hết các nước, nhiều người có cảm nhận rằng luật pháp bảo vệ quyền bảo đảm việc làm trong chính phủ và các thủ tục chậm trễ đối với việc buộc thôi việc khiến cho hầu như không thể loại bỏ những công chức không có năng lực hay có hành vi sai trái. Câu trả lời cho vấn đề thực tế này không phải là làm mất đi sự bảo đảm việc làm trong chính phủ, mà phải hoàn thiện việc thi hành các quy trình, thủ tục và áp đặt những biện pháp quản lý tốt hơn cũng như nâng cao hơn tinh thần trách nhiệm. Các nhà quản lý phải chịu trách nhiệm về sự cầu thả đối với kết quả công việc tồi hay các biện pháp kỷ luật yếu kém và phải bị trừng phạt khi “giải quyết” vấn đề bằng cách chuyển những người làm việc yếu kém sang vị trí khác.

Cần chú ý hơn đến những quy trình tổng hợp nhằm áp dụng một cách nhanh chóng các biện pháp trừng phạt đối với những vi phạm nhỏ để tạo tác động ngăn ngừa. Cơ quan nhân sự trung ương phải chú tâm nỗ lực để xây dựng một đội ngũ những cán bộ điều tra có kinh nghiệm và hiểu biết từ những nhân viên đương nhiệm hay đã về hưu. Như đã nói tới ở trên, phải quy định về giới hạn thời gian cho mỗi giai đoạn của quá trình điều tra, và phải giám sát chặt chẽ hiệu quả công việc của nhân viên chịu trách nhiệm về trường hợp xử lý kỷ luật. Cơ quan nhân sự trung ương phải tham gia ngăn chặn những ảnh hưởng bên ngoài khi tiến hành điều tra, xét xử hoặc hành vi cố ý xử lý kỷ luật. Trong suốt quá trình đó, điều quan trọng cần nhớ là, như kinh nghiệm cho thấy, sự phản ứng nhanh chóng và những hậu quả chắc chắn xảy ra sẽ có hiệu quả hơn trong việc ngăn ngừa việc vi phạm so với hình thức trừng phạt nghiêm khắc, đặc biệt khi xác suất thấp và không lặp lại trong tương lai.

## **CÁC ĐIỂM THEN CHỐT VÀ CÁC ĐỊNH HƯỚNG CẢI THIỆN**

### **Các điểm then chốt**

Việc quản lý nhân viên chính phủ chịu ảnh hưởng của hoàn cảnh và giá trị xã hội của quốc gia.

(Chẳng hạn, như trọng tâm đặt vào tính công bằng xã hội sẽ dẫn đến những biện pháp đặc biệt để bảo vệ nhóm thiểu số.) Hơn nữa, có sự khác nhau trong thực tiễn quản lý nhân sự ở các nước. Nhưng tất cả các hệ thống quản lý nhân viên chính phủ, bất kể là của nước nào, đều phải thực hiện được bốn chức năng: lập kế hoạch nhân sự, tuyển dụng, phát triển và kỷ luật/trừng phạt.

Lập kế hoạch nhân sự là việc làm cần thiết để: giám sát mức tăng trưởng về việc làm của chính phủ; bảo đảm sử dụng hiệu quả đội ngũ nhân viên; và thực hiện các chiến lược tuyển dụng và phát triển nhân viên của chính phủ. Lập kế hoạch bắt đầu bằng việc xác định những yêu cầu về nhân sự của chính phủ.

Có thể phân loại việc làm theo tiêu chí xếp hạng con người, tức là việc xếp loại của nhân viên là hoàn toàn độc lập với nhiệm vụ cụ thể của người đó, hoặc tiêu chí xếp hạng theo công việc, tức là gắn một hạng cụ thể cho mỗi vị trí công việc. Mỗi hệ thống đều có những ưu điểm và hạn chế của mình. Hệ thống xếp hạng theo con người có chiều hướng tự nhiên bẩm sinh và tập trung ở bên trên, trong khi đó, việc xếp hạng theo công việc lại cản trở sự lưu động và khen thưởng đối với kết quả công việc của cá nhân. Tuy nhiên, mọi cách phân loại công việc đều

tốn kém thời gian và tiền bạc. Nếu các số liệu là kém tin cậy và quá trình đánh giá lại phụ thuộc vào những ảnh hưởng lôi kéo thì có thể xác định tốt hơn những yêu cầu nhân sự bởi dự báo cung và cầu đơn giản. Trong mọi trường hợp, điều quan trọng là phải thiết lập được một cơ sở dữ liệu về nhân sự đơn giản nhưng đủ tin cậy và luôn được cập nhật.

Việc tuyển dụng trong nền công vụ phải dựa trên những nguyên tắc về khả năng xứng đáng và không phân biệt đối xử, được điều chỉnh phù hợp với các mục tiêu xã hội như giải quyết sự phân biệt đối xử trong quá khứ hay bảo đảm sự công bằng giữa các khu vực, kể cả những người thuộc dân tộc thiểu số và phụ nữ. Các quy trình tuyển dụng có thể khác nhau đôi chút giữa các nước. Tuy nhiên, cách tốt nhất để bảo đảm khả năng xứng đáng và không phân biệt đối xử trong tuyển dụng là thông qua cạnh tranh công khai dựa theo những tiêu chí rõ ràng và thủ tục minh bạch. Sự tiến bộ nghề nghiệp cũng đòi hỏi không được phân biệt đối xử và ghi nhận công lao đóng góp xứng đáng thông qua việc đánh giá kết quả công việc. Tuy nhiên, sự đánh giá khả năng xứng đáng và kết quả công việc có thể bị ảnh hưởng lôi kéo (Chương 18). Do đó, ở những nước mà công tác quản lý nhà nước còn nhiều yếu kém,

những người giữ vị trí cao phải có vai trò quan trọng trong những quyết định thăng tiến để tránh cho nhân viên chính phủ khỏi sự can thiệp chính trị cũng như thái độ thiên vị và phân biệt đối xử. Vấn đề không phải là có đánh giá được kết quả công việc của nhân viên hay không, mà làm điều đó như thế nào cho công bằng, đáng tin cậy và không thoả hiệp với tính hiệu quả trong công việc của cả tập thể. Khi hoàn cảnh của một nước hay của tổ chức cho phép có sự đánh giá công bằng và đủ tin cậy, việc đánh giá kết quả chính thức chỉ nên đề cập những hành vi có thể nhìn nhận được, duy trì đối thoại giữa nhà quản lý và nhân viên, và căn cứ vào những thông tin phản hồi thường xuyên chứ không phải được tiến hành hàng năm một cách riêng rẽ. Nói chung, kỹ thuật đánh giá kết quả công việc phức tạp thì sẽ không tạo ra lợi ích tương xứng với chi phí và tác hại gây ra. Khi đánh giá kết quả công việc, biện pháp càng đơn giản càng tốt - miễn là hệ thống đó luôn có được những thông tin phản hồi bí mật từ phía những người đồng nghiệp và những nhân viên cấp dưới.

Các hệ thống nhân sự dựa trên khả năng xứng đáng có thể bao gồm một đội ngũ ưu tú nhất, thường gọi là những viên chức điều hành cấp cao, có trách nhiệm quản lý hay chuyên môn cao hơn,

được hưởng nhiều lương hơn nhưng độ bảo đảm công việc thấp hơn và có thể được triển khai ở bất cứ nơi nào cần đến họ. Đội ngũ cán bộ ưu tú khá phổ biến ở các nước châu Á, đặc biệt là ở những nước theo truyền thống quản lý hành chính của Anh, nhưng cũng có trong nền công vụ của Pháp và gần đây đã được áp dụng ở những nước phát triển khác như Mỹ. Ở đội ngũ SES theo kiểu đóng và mang tính quan lại (như ở Pháp, Ấn Độ và Nhật Bản), các thành viên được tuyển dụng ở độ tuổi khá trẻ thông qua một tổ chức tập trung; những người này được hướng nghiệp, đào tạo và xã hội hoá thành một nhóm, và đủ điều kiện để sau này bố trí vào những vị trí lãnh đạo ở nhiều cơ quan chính phủ. Ở hệ thống SES theo kiểu mở (như ở Canada và Mỹ), việc tuyển dụng là linh hoạt, phi tập trung và theo định hướng thị trường. Mỗi cơ quan chính phủ đề ra những tiêu chuẩn về trình độ, năng lực cho ứng cử viên từ cả trong và ngoài nền công vụ để có thể tham gia trực tiếp vào đội ngũ SES ở bất kỳ độ tuổi nào. Ở cả hệ thống nhân viên ưu tú đóng và mở, tính lưu động cao hơn của đội ngũ nhân viên cấp cao cho phép phát triển những khả năng hoạch định chính sách rộng lớn hơn và phổ biến rộng rãi những kiến thức chuyên môn của họ.

Không nên tập trung hoá hoàn

toàn và cũng không nên phi tập trung hoá hoàn toàn hệ thống quản lý nhân sự. Hệ thống quản lý nhân sự tốt không chỉ phải phù hợp với những chiến lược chung của chính phủ, mà còn phải đáp ứng được những yêu cầu của từng bộ và cơ quan chính phủ. Nói chung, từng cơ quan chính phủ phải xác định những nhu cầu nhân sự của riêng mình; có vai trò quan trọng trong những quyết định tuyển dụng nhân sự; và chịu trách nhiệm quản lý nhân viên khi họ đã được tuyển dụng. Cơ quan nhân sự trung ương đề ra những quy trình nhân sự cho việc tuyển dụng, đề bạt, kỷ luật và giám sát việc thực hiện những quy trình đó; giúp các cơ quan chính phủ trong việc tuyển dụng, thường bằng hình thức quản lý các kỳ thi tuyển quốc gia; đề ra các biện pháp giải quyết khiếu nại; và duy trì cơ sở dữ liệu nhân sự của chính phủ.

Do đó, ở nhiều nước, các uỷ ban công vụ (hay cơ quan tương đương) có một vai trò trọng tâm trong việc bảo vệ những tiêu chuẩn đánh giá xứng đáng và không phân biệt đối xử trong mọi khía cạnh của hoạt động quản lý nhân sự của chính phủ, đồng thời tôn trọng những mối quan tâm hợp pháp khác và đáp ứng các nhu cầu nhân sự của từng cơ quan chính phủ. Đáng tiếc là những cơ quan này lại rất hay trở thành những trung tâm thủ tục phiền hà,

cứng nhắc không cần thiết và quan liêu, khiến cho các cơ quan chính phủ phải có những cách làm đi tắt trong việc tuyển dụng và làm giảm tính công khai, minh bạch của toàn bộ hệ thống. Trong những trường hợp đó, giải pháp không phải là chuyển sang một hệ thống nhân sự hoàn toàn phi tập trung, mà phải hoàn thiện chức năng của uỷ ban công vụ.

Quyền của nhân viên chính phủ bị ràng buộc bởi những trách nhiệm xuất phát từ bản chất của nền công vụ, chẳng hạn như tính trung lập, tính vô tư và đối xử bình đẳng với mọi công dân và mọi lĩnh vực. Căn cứ vào những hạn chế hợp lý liên quan đến những trách nhiệm này, các quyền của nhân viên chính phủ gồm:

- bảo vệ việc làm và quá trình hợp pháp (thường được quy định rõ trong hợp đồng, nhưng cũng tuân thủ những quy định chung của nền công vụ);
- cơ hội bình đẳng và không phân biệt đối xử (như đã nói ở trên, được điều chỉnh bởi những mục đích xã hội khác như bảo vệ giới và không phân biệt đối xử);
- tự do phát biểu ý kiến (mặc dù thường bị hạn chế trong các hoạt động chính trị xuất phát từ nguyên tắc trung lập chính trị của công chức);
- tính riêng tư; và

- quyền hội họp (bao gồm cả quyền thành lập công đoàn, trừ trong những ngành quan trọng như cảnh sát và phòng cháy, chữa cháy).

Hầu hết các nước đều bảo vệ những quyền này bằng việc ban hành những quy định cụ thể về giải quyết khiếu nại, nhưng việc thi hành thường yếu kém. Một bộ máy quản lý hành chính kém hiệu quả trong việc giải quyết khiếu nại cùng với những yếu kém của hệ thống tư pháp có thể tước đi của người công chức sự tập trung hiệu quả vào việc chống lại sự đối xử tùy tiện. Trái lại, ở nhiều nước khác, các tổ chức công đoàn của viên chức lại là một lực lượng chính trị mạnh đến nỗi mà việc áp dụng biện pháp kỷ luật có thể trở nên rất phức tạp ngay cả khi được bảo đảm đầy đủ, và khó có thể thực hiện những cuộc cải cách cần thiết về việc làm và tiền lương của chính phủ.

### Các định hướng cải thiện

Ở nhiều nước đang phát triển và nhiều nền kinh tế chuyển đổi, hệ thống quản lý nhân sự chính phủ ở trong tình trạng tồi tệ - bị chính trị hoá, đầy rẫy sự bảo trợ chính trị, thiếu thông tin thích hợp, không có phần thưởng xứng đáng cho người hoàn thành tốt công việc, cũng không kỷ luật được những người làm việc tồi và

có hành vi sai trái. Hệ thống quản lý nhân sự tồi thường gắn liền với những chính sách kém hiệu quả về việc làm và tiền lương ở khu vực chính phủ. Trong những trường hợp này, rất khó thay đổi căn bản công tác quản lý nhân sự, nhưng có thể tiến hành một số biện pháp cải thiện. Ở những nước mà thực tiễn quản lý nhân sự là không vững chắc, nhưng các chính sách nhân sự nói chung là đầy đủ, thì có thể thực hiện những biện pháp cải thiện quan trọng và đem lại lợi ích to lớn trong việc tăng cường hiệu quả hoạt động của nền hành chính công. Ở cả hai loại nước này, vai trò của các nguyên tắc về khả năng xứng đáng, không phân biệt đối xử và tính công khai trong việc tuyển dụng nhân sự và đề bạt cần được củng cố ở mọi nơi mọi lúc.

Liên quan đến việc lập kế hoạch nhân sự, các cấp bậc nhân viên ở nhiều nước đang phát triển được căn cứ vào những mức trần do bộ tài chính đặt ra và những tính toán về nhu cầu tuyển dụng hàng năm do các bộ chuẩn bị nhằm mục đích đàm phán về ngân sách. Việc lập kế hoạch tốt hơn về yêu cầu nhân sự dựa trên các chức năng và thứ tự ưu tiên, và việc duy trì một cơ sở dữ liệu đơn giản về nhân sự sẽ cho phép dần dần thoát khỏi những thực tiễn máy móc này.

Việc thiếu số liệu đáng tin cậy cũng tác động đến việc nâng bậc cho những vị trí công việc khác nhau trong chính phủ, và làm cho hệ thống dễ bị thao túng. Ở nhiều nước, bản chất không rõ ràng của việc nâng bậc công việc thường rất phức tạp bởi có quá nhiều khung lương. Những nỗ lực hoàn thiện phải tập trung vào việc giải quyết những vấn đề cơ bản này, bằng cách giảm bớt số lượng khung lương và tiến hành những điều tra cơ bản về việc ai làm việc ở đâu và làm gì - chứ không phải tiếp tục thực hiện sự phân loại công việc phức tạp và chấp nhận hệ thống phân loại theo bậc của các nước đã phát triển.

Về vấn đề quản lý nhân sự tập trung và phi tập trung, hầu hết các nước đang phát triển đang gặp khó khăn trong việc giảm bớt quy mô chung của lực lượng lao động chính phủ, trong khi vẫn phải bảo đảm cho các nhu cầu tuyển dụng ưu tiên và làm cho quá trình tuyển dụng trở nên công bằng hơn, đồng thời dựa trên cơ sở khả năng xứng đáng. Thách thức phức tạp này đòi hỏi phải xây dựng một hệ thống tuyển dụng tập trung mạnh và có tinh thần trách nhiệm, chứ không phải là một sự bất chước những thực tiễn phi tập trung của một vài nước phát triển, là cách làm được xem như có thể mang lại một hệ thống quản lý nhân sự mạnh

nhưng cũng bao hàm nguy cơ bất bình đẳng và tham nhũng đặc biệt cao ở những nước đang phát triển.

Một hệ thống điều hành cao cấp có thể là nguy cơ làm phụ thuộc nhiều hơn vào chương trình nghị sự cá nhân của nhà chính trị và gây ra tâm lý lệ thuộc vào giới lãnh đạo, đi ngược lại nguyên tắc về tinh thần trách nhiệm của chính phủ đối với công dân. Ngoài ra, các hệ thống SES châu Á thường khó hoạt động do sự thù địch giữa những viên chức cấp cao khác nhau, và do những vụ luân chuyển có động cơ chính trị được thông báo khẩn cấp. Ở những nước khác, ví dụ như Mỹ, lôgích của hệ thống SES đã bị phủ định bởi các khung lương do luật định. Tuy nhiên, khi hoàn cảnh cho phép, các nước đang phát triển có thể khai thác khả năng thiết lập một hệ thống SES nhỏ - dựa trên cơ sở khả năng xứng đáng, phi chính trị và có tinh thần trách nhiệm, với mức thù lao tương xứng với trách nhiệm và tương ứng với mức lương của khu vực tư nhân. Những nước đã có hệ thống như vậy cần rà soát lại chức năng của nó và thực hiện các biện pháp làm giảm bớt những ràng buộc bên trong và bên ngoài ảnh hưởng đến tính hiệu quả, chẳng hạn như sự luân chuyển tùy tiện chỉ được báo trước trong thời gian ngắn.

Một uỷ ban công vụ mạnh và

có năng lực gồm những người trung thực và có địa vị độc lập là cần thiết để hoàn thiện chế độ quản lý nhân sự chính phủ ở những nước đang phát triển. Những nước không có một uỷ ban hay cơ quan tương đương như vậy nên xem xét việc thành lập một uỷ ban tương tự. Những nước đã có thì nên rà soát lại năng lực và chức năng của cơ quan đó, để bảo đảm rằng nó không chỉ có sự độc lập cần thiết và nguồn lực xứng đáng, mà còn có sự linh hoạt để bảo đảm tôn trọng các mục tiêu nhân sự quốc gia và các thủ tục mà không trở thành những trở ngại trong việc tuyển dụng, đề bạt và khen thưởng, kỷ luật.

Liên quan đến kết quả công việc và việc khen thưởng, kỷ luật, các yếu tố văn hoá và các giá trị xã hội ảnh hưởng đến đánh giá kết quả công việc cũng như việc đề ra biện pháp trừng phạt và khen thưởng. Trong khi các nước phương Tây nhấn mạnh đến thành tích cá nhân và chấp nhận rủi ro, thì nhiều nước châu Á lại nhấn mạnh đến sự tuân thủ nguyên tắc và sự gắn kết của tập thể; ở một số nước Mỹ Latinh thì những mối liên hệ theo khu vực là quan trọng, còn các nước châu Phi lại chú trọng đến sự trung thành sắc tộc. Việc biếu quà cho cấp trên và đưa những yếu tố cá nhân vào các quyết định thăng tiến thường

không bị coi là vi phạm đạo đức công chức ở nhiều nước ngoài phương Tây. Bởi vậy, để hoàn thiện sự đánh giá nhân sự, thách thức thực tế là làm thế nào áp dụng những nguyên tắc quản lý nhân sự tốt vào thực tiễn của những thông lệ không chính thức và những ảnh hưởng văn hoá. Cụ thể là những giá trị tương đối của nhóm so với sự đánh giá cá nhân cần được xem xét cẩn thận, bởi kết quả hoạt động của cá nhân có thể được khích lệ nhiều hơn bởi các hình thức trừng phạt hay khen thưởng tác động đến nhóm của anh ta với khả năng thu lợi hay thiệt hại cá nhân trước mắt. Tuy nhiên, hệ thống đánh giá cần xác định rõ được những cá nhân làm việc kém cỏi và xử lý với từng người, chứ không dựa hoàn toàn vào nhóm để kỷ luật những thành viên của nó. Cuối cùng, nên khai thác những biện pháp thực tế nhằm giới thiệu những nhân viên ở tuyến cơ sở với khách hàng và đáp ứng kỳ vọng của dân chúng.

## CHÚ THÍCH

1. Phần này được rút ra từ Ban Thư ký Khối Thịnh vượng chung (1996), Chew (1992), Klingner và Nalbadian (1998), Starling (1998), Riley (1993), Numberg (1995), và hồ sơ về các nước OECD.

2. Phần này được rút ra chủ yếu từ Ban Thư ký Khối Thịnh vượng chung

(1996), Amstrong (1996), Grindle và Marshall (1997), Riley (1993), và Pattern (1971).

3. Phần này được rút ra từ Riley (1993), Chew (1992), Nunberg (1995), Fesler và Kettl (1991), Schiavo-Campo (1997a, b) Starling (1998), và Klingner và Nalbandian (1998).

4. Phần này được rút ra một phần từ Ban Thư ký Khối Thịnh vượng chung (1995a), hồ sơ về các quốc gia của Khối Thịnh vượng chung, bản ghi nhớ nội bộ và báo cáo quốc gia của ADB, Klingner và Nalbandian (1998), và Nunberg (1995).

5. Phần này và các tiểu mục tiếp theo được rút ra từ Nunberg (1995), Ban thư ký Khối Thịnh vượng chung (1996), hồ sơ của từng nước thuộc Khối Thịnh vượng chung và OECD, Klingner và Nalbandian (1998), Starling (1998), Trung tâm nghiên cứu chính quyền địa phương (1996), và Saltzstein trong tài liệu do Perry chủ biên (1989).

6. Phần này chủ yếu được rút ra từ Ban thư ký Khối Thịnh vượng chung (1995a, 1996), OECD (1997a) Nunberg (1995), Fesler và Kettl (1991), và Klingner và Nalbandian (1998).

7. Phần này dựa vào tài liệu của Ban thư ký Khối Thịnh vượng chung (1996), Armstrong (1996), Milkovich (1997) Lovrich trong tài liệu do Perry chủ biên

(1989), Klingner và Nalbandian (1998), Riley (1993), Corrigan và những người khác (1999), Pearce trong tài liệu do Perry chủ biên (1989) và Rich trong tài liệu do Perry chủ biên (1989).

8. Phần này chủ yếu được rút ra từ Fesler và Kettl (1991), Klingner và Nalbandian (1998), Cooper và Newland chủ biên (1997), và Saltzstein trong trong sách do Perry chủ biên (1989).

9. Phần này được rút ra từ Rigley (1993), Hồ sơ của các nước thuộc Khối Thịnh vượng chung, Delaney và Horton trong sách do Perry chủ biên (1989), Coleman (1990), và Riccucci, trong sách do Cooper và Newland chủ biên (1997).

10. "Theo đúng quy định mà làm" là hành động chậm trễ có tính toán vin vào ngôn từ của các điều khoản trong quy định. Mặc dù sự chậm trễ này về mặt lý thuyết là có thể được chỉ khi những quy định là rườm rà hay không hiệu quả, ngay cả những quy định được xây dựng tốt nhất cũng có thể bị lạm dụng khi bám theo từng câu chữ nếu tìm mọi cách để phá vỡ hoạt động bình thường.

11. Phần này được rút ra từ Ban thư ký Khối Thịnh vượng chung (1996), các bản thông báo nội bộ của ADB và các báo cáo quốc gia và từ Klingner và Nalbandian (1998).

# Đầu tư phát triển nhân sự cho chính phủ

---

*Khi tiếp nhận những điều mới mẻ thì cũng chính là nhìn lại những điều đã cũ.*

— Không Tử

## GIỚI THIỆU

### Vai trò và giới hạn của đào tạo<sup>1</sup>

C hính quyền nào cũng phải dựa vào tri thức, kỹ năng, và năng lực của đội ngũ nhân viên của mình để tạo ra các hàng hóa và dịch vụ một cách hiệu quả, có hiệu suất cao và trách nhiệm. Khi các cơ quan chính quyền điều chỉnh các nghĩa vụ của mình trong một thế giới ngày càng hội nhập và đối mặt với sự cạnh tranh từ các nhà cung cấp dịch vụ khác, họ sẽ phải đổi mới nguồn nhân lực của mình. Đào tạo có vai trò ngày càng quan trọng đối với các cơ quan chính quyền cấp dưới và chính quyền địa phương - là

những nơi phải đối mặt với những trách nhiệm và đòi hỏi ngày càng cao phát sinh từ quá trình phi tập trung hóa trong những năm gần đây (Chương 5). Đào tạo cũng có vai trò chủ chốt trong việc nâng cao năng lực thực hiện của nhân viên, nới giữ nhân viên làm việc cho chính phủ và tăng cường các cam kết của họ gắn bó với tổ chức của mình. Do đó, việc đào tạo nguồn nhân lực cho chính phủ đã có nhiều thay đổi đáng kể về mặt định hướng, như trình bày trong Hộp 12.1.

Đồng thời, đào tạo cũng thường được sử dụng như là một phương sách để tránh các quyết định nhân sự không mấy dễ chịu nhưng hết sức cần thiết, và là nơi trốn tránh đối với những người không làm được việc. Ngay cả khi được quản lý tốt, các chương trình

### Hộp 12.1

#### Bộ mặt mới của hệ thống đào tạo công vụ

Nhiều quốc gia đang cải cách sâu rộng hệ thống đào tạo nhân sự cho chính quyền. Một trong những thay đổi là định hướng thương mại hóa mới của các cơ sở đào tạo. Đồng thời, các nhà quản lý đang phải chịu trách nhiệm cho các quyết định của mình về việc phân bổ các nguồn lực đào tạo; chi phí đào tạo và hiệu quả đào tạo hiện nay cũng đang được xem xét cụ thể hơn so với những năm trước.

*Vương quốc Anh* - Những thay đổi lớn bắt đầu diễn ra từ những năm 1980 và đầu những năm 1990 tại trường Đại học Công vụ Vương quốc Anh, ngày nay có hình thức giống như một trường đào tạo kinh doanh. Chẳng hạn, trường này đã chấp nhận ngôn ngữ và các phương thức kinh doanh và

đưa ra những khóa học được tổ chức trong bảy nhóm kinh doanh thị trường. Kết quả thực hiện được đo lường theo các chỉ tiêu đặt ra, và theo đó, có chế độ khen thưởng tương ứng. Mục tiêu là nhằm thay đổi hình ảnh trước đây về trường này như là nơi dành cho các công chức không thực hiện được công việc. Ngày nay, những công chức sáng giá nhất thường xuyên đăng ký tham gia các khóa học, thông thường với mức học phí 1.000 bảng/tuần và được tính vào ngân sách của các cơ quan nơi học viên làm việc. Vì vậy, không có gì ngạc nhiên rằng, trường Đại học Công vụ này đã thu được khoản lợi nhuận 133.000 bảng trên doanh thu 14,7 triệu bảng vào năm 1992.

*Ấn Độ* - Đào tạo Công vụ Ấn Độ (IAS) hiện đang trải qua một thay đổi lớn lao. Các chương trình đào tạo của Học viện Hành chính quốc gia đang được thiết kế lại để các quan chức của IAS có thể thích ứng theo các yêu cầu mới của thị trường. Các khóa đào tạo lại cho công chức được tổ chức tại các cơ sở đào tạo hàn lâm hàng đầu như bốn Học viện Quản lý Ấn Độ. Bên cạnh việc học trên lớp học, các công chức còn được tham quan thực tế các sở giao dịch chứng khoán, các ngành, các phòng thương mại. Có thể nói, tác động lớn nhất của những thay đổi này là thái độ của công chức đã trở nên tích cực hơn và cởi mở hơn.

*Nguồn: Ngân hàng Thế giới (1996).*

đào tạo của chính quyền cũng thường không liên quan đến các chức năng, nhiệm vụ thực sự hoặc triển vọng tương lai của nhân sự, và chỉ cung cấp cho họ những kỹ năng nhanh chóng bị cùn mòn do không được sử dụng. Hơn nữa, do thiếu các trình tự hữu hiệu hoặc thiếu động cơ khuyến khích phù hợp, việc đào tạo chỉ dẫn đến sự khó chịu cho những người làm công. Thực sự là các chương trình đào tạo là một trong những

nguyên nhân chính gây lãng phí các khoản viện trợ cho các nước đang phát triển.

Do đào tạo chỉ là một trong bốn thành tố chính trong việc xây dựng năng lực thể chế (các thành tố khác là cải tiến các quy định và động cơ khuyến khích, cải tiến công nghệ và đổi mới cơ cấu tổ chức), nên chỉ riêng đào tạo không thể nâng cao năng lực của một thể chế. Thông thường, đào tạo chỉ có hiệu quả khi kèm theo nó là

những thay đổi trong các quy tắc và động cơ khuyến khích, trong cơ cấu tổ chức, hoặc trong công nghệ (đặc biệt là công nghệ thông tin và truyền thông) - hoặc là những cải cách trong tổng thể tất cả các thành tố này của việc xây dựng năng lực. Vì vậy, một số học giả (Frank 1999) đã phân biệt giữa khả năng và năng lực. Khả năng là do các kỹ năng và khả năng của từng cá nhân quyết định nên. Năng lực, để có hiệu quả, còn bị tác động chi phối của môi trường thể chế và nguồn lực.

Vì tự bản thân đào tạo không thể sửa chữa được một hệ thống đã trục trặc. Nếu đội ngũ nhân lực không được trang bị tốt để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, họ có thể sẽ phải bị chuyển sang đảm trách các chức năng, nhiệm vụ phù hợp hơn với kỹ năng của họ. Nếu họ thực hiện công việc không tốt vì họ không được biết các tiêu chuẩn thực hiện, thì các tiêu chuẩn này phải được làm rõ và bắt buộc thực hiện. Nếu việc thực hiện công việc không tốt là do không khen thưởng khi làm tốt và trừng phạt khi làm tồi thì giải pháp sẽ phải là một hệ thống khen thưởng và khuyến khích công bằng và hữu hiệu (Chương 11). Tất cả các tình huống này không chỉ đòi hỏi bản thân vấn đề đào tạo, trừ trường hợp coi đào tạo là một cái cớ để lãng tránh những vấn đề bản chất. Đào

tạo sẽ chỉ thực sự cần thiết nếu đội ngũ nhân sự không có đủ kỹ năng cần thiết để thực hiện các công việc được giao, và nếu như các kỹ năng đó sẽ được sử dụng ngay sau quá trình đào tạo hoặc nếu như cần phải có một số kỹ năng nhất định để đảm đương các chức vụ cao hơn hoặc để nâng cao trình độ cho một nhóm người.

Do đó, tính hiệu quả của đào tạo phụ thuộc vào các chính sách và thiết chế đào tạo, hệ thống giáo dục, đội ngũ nhân lực được đào tạo, các chính sách và hệ thống nhân sự, và văn hóa hành chính (Paul 1984). Ba yếu tố đầu tiên liên quan đến khối lượng và chất lượng đào tạo. Hai yếu tố sau tạo ra nhu cầu đào tạo bởi vì người sử dụng lao động luôn hướng tới việc cải tiến quá trình thực hiện công việc và người lao động thì chú ý tới việc thăng tiến trong nghề nghiệp. Đối với cá nhân từng người lao động, việc đào tạo có thể giúp họ nâng cao năng lực nhưng không thể tạo ra được động cơ là vấn đề này lại phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác. Vì vậy, đào tạo chỉ là một trong những yếu tố quyết định của việc thực hiện công việc, và nếu không chú ý tới các yếu tố thực tế thì đào tạo có thể không có hiệu quả.

Với các tiêu chuẩn trên đây, một chương trình đào tạo được thiết kế hiệu quả có thể đạt được một hoặc tất cả các mục tiêu sau đây:

- tăng cường hiệu quả (giảm chi phí đơn vị);
- tạo điều kiện để lao động linh động hơn, và đội ngũ nhân sự của chính quyền có khả năng thích ứng và linh hoạt hơn;
- nhân sự luôn có động cơ để phấn đấu;
- đem lại các dịch vụ tốt hơn và đáp ứng cao hơn yêu cầu của xã hội;
- cung cấp cho các cơ quan chính quyền các kỹ năng và trình độ chuyên môn cần thiết để đạt được các mục tiêu chiến lược; và
- đạt được các mục tiêu cụ thể về quản lý nhân sự, như công bằng lao động và phát triển năng lực trong các ngành cụ thể.

### Các loại hình đào tạo

#### *Đào tạo gắn với hoạt động*

Đào tạo gắn với hoạt động bao gồm hình thành kỹ năng, đào tạo theo nhiệm vụ cụ thể, và phát triển năng lực điều hành. Hầu hết chương trình đào tạo dành cho nhân sự của chính quyền được tập trung vào việc hình thành kỹ năng.

#### *Đào tạo gắn với nghề nghiệp*

Quá trình đào tạo cũng có thể được phân loại theo các giai đoạn khác nhau trong sự nghiệp của một con người. Hầu hết các chương trình đào tạo truyền thống bao gồm bốn nhóm: đào tạo trước khi vào làm việc, đào tạo tại chỗ

(đào tạo qua công việc), đào tạo gắn với dự án, và hiệu quả cá nhân (Hộp 12.2). Như các thuật ngữ này thể hiện, đào tạo trước khi làm việc hoặc đào tạo ban đầu được dành cho các nhân viên trước khi tham gia vào ngành công vụ. Trong một số trường hợp, giai đoạn đào tạo này được thực hiện ngay sau khi tuyển dụng nhưng trước khi bố trí công việc đầu tiên. Các nước như Pháp tương đối coi trọng hình thức đào tạo này và thời gian học việc cũng được tính trong loại hình đào tạo này. Đào tạo tại chỗ sau khi bắt đầu công vụ bao gồm các khóa đào tạo ngắn hạn theo chuyên môn ở trong hoặc ngoài nước. Đào tạo gắn với dự án tập trung vào các kỹ năng cần thiết cho dự án hoặc nhân sự của các dự án. Đào tạo hiệu quả cá nhân tạo ra nền tảng tốt hơn cho việc thăng tiến trong nghề nghiệp hoặc đơn giản chỉ để có được quan hệ công việc tốt hơn.

#### *Đào tạo chính quy và đào tạo phi chính quy*

Đào tạo chính quy thường bao gồm các khóa học, các lớp học được thiết kế theo cấu trúc, và các chương trình phát triển chính thức. Đào tạo phi chính quy diễn ra trong công việc hàng ngày. Các chính sách đào tạo cần nhận thấy rằng, phần lớn quá trình học hỏi diễn ra một cách không chính thức và qua công việc, hơn là

**Hộp 12.2****Chương trình đào tạo cho một thanh tra viên mới được bổ nhiệm tại Xingapo**

| <b>Cấp đào tạo</b> | <b>Loại hình đào tạo</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tập sự             | Hướng dẫn chung về công vụ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Cơ bản             | Đào tạo tại chỗ <ul style="list-style-type: none"> <li>• Không theo chương trình (ví dụ, được thanh tra viên hướng dẫn)</li> <li>• Theo chương trình (ví dụ, dạy các yêu cầu cơ bản đối với công việc)</li> </ul> Đào tạo tách khỏi công việc (đào tạo theo các lớp học chính quy), ví dụ như, quản lý, giao tiếp, tiếp nhận cam kết từ phía người làm, v.v..<br>Đào tạo theo các lĩnh vực chức năng (ví dụ, một thanh tra viên mới được bổ nhiệm có nhiệm vụ lập ngân sách sẽ cần các kiến thức đào tạo cơ bản về quản lý ngân sách) |
| Đào tạo nâng cao   | Đào tạo tách khỏi công việc, ví dụ: các khóa học về năng lực lãnh đạo, giải quyết tranh chấp, v.v..<br>Đào tạo theo các lĩnh vực chức năng                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Đào tạo mở rộng    | Đào tạo mở rộng theo phạm vi công việc, ví dụ, các phương diện công việc của đồng nghiệp mà công chức đó chưa nắm bắt được, các dự án mới<br>Các công việc ở cấp cao hơn, ví dụ, công việc của công chức cao cấp, phát triển các công việc khác                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Đào tạo tiếp tục   | Đào tạo theo lớp, ví dụ, hướng dẫn và phát triển năng lực cho nhân viên. Đào tạo theo lớp, ví dụ: nâng cấp kỹ năng giám sát, khả năng ngoại giao trong các lĩnh vực phù hợp, v.v..                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

Nguồn: Tổ chức Năng suất châu Á (1998).

thông qua các khóa đào tạo chính quy. Có thể gạt hái được rất nhiều thông qua việc tạo ra một môi trường thuận lợi cho việc dạy và học phi chính quy. Vì hình thức này hầu như đòi hỏi rất ít chi phí, nhưng nó lại đem lại kết quả tiềm năng to lớn trong việc cải tiến công việc và làm cho các nhân viên hài lòng. Các chiến lược học hỏi phi chính quy bao gồm: luân chuyển và lưu động công việc, các nhiệm vụ đặc biệt, các cơ hội để

thể hiện kinh nghiệm công việc phù hợp, và bất kỳ phương tiện nào để các cá nhân thể hiện quan điểm, kiến thức và cách nhìn với đồng nghiệp chuyên môn của họ. Việc tăng cường sử dụng Internet và thư điện tử (e-mail) đem lại những cơ hội chưa từng có để thực hiện theo hướng này (Chương 19), mặc dù thời gian trao đổi trực tiếp vẫn là nguồn quý báu để trao đổi và đổi mới chuyên môn.

## CHÍNH SÁCH VÀ QUẢN LÝ ĐÀO TẠO

### Tầm quan trọng của chính sách đào tạo cấp quốc gia

Như đã nhấn mạnh ở trên, quá trình đào tạo nếu không tính đến các điều kiện tiên quyết để đạt hiệu quả hiển nhiên sẽ dẫn tới việc sử dụng kém hiệu quả các nguồn lực và mất nhiều công sức. Vì vậy, một chính sách đào tạo đúng đắn có ý nghĩa hết sức quan trọng. Chính sách đào tạo cấp quốc gia có tính hệ thống sẽ phải đưa ra các hướng dẫn về việc lập kế hoạch, chỉ đạo và giám sát đào tạo; đề ra các biện pháp bổ sung để đạt được hiệu quả đào tạo; đánh giá và giới hạn nguồn lực tài chính có được; đề ra các mục tiêu đào tạo cho các ngành khác nhau và cho chính quyền các cấp.

Chính phủ nên gửi dự thảo chính sách đào tạo tới các bộ, ngành và công chức của các cơ quan này, tới cơ quan lập pháp và các khu vực khác nhau để nhận được phản ứng và nhận xét từ các góc độ khác nhau của công chúng. Văn bản cuối cùng của chính sách đào tạo quốc gia sau khi được chính quyền cấp cao nhất chấp thuận và được cơ quan lập pháp thông qua và được công bố rộng rãi sẽ giúp cho các nhà quản lý công ở các cấp khác nhau có được một khuôn khổ cụ thể để lập kế

hoạch và triển khai các chương trình đào tạo của mình.

Chính sách đào tạo cần phải được gắn kết, mà trên thực tế thường là không, với các nội dung thích hợp trong chính sách nhân sự của chính quyền như thăng tiến nghề nghiệp, đề bạt nhân sự và khuyến khích kết quả công việc. Tuy nhiên, sự gắn kết này thường xuyên bị bỏ qua. Nếu không có sự gắn kết này, thì không có bộ, ngành hay công chức nào muốn tham gia vào quá trình đào tạo. Tuy nhiên, việc gắn kết đào tạo với việc thăng tiến trong nghề nghiệp tự bản thân nó sẽ trở nên vô dụng hoặc phản tác dụng nếu như chương trình đào tạo lại không phù hợp, không phong phú và cung cấp đủ kiến thức cần thiết. Trước khi muốn tạo ra sự kết nối giữa đào tạo và thăng tiến, điều hết sức quan trọng là phải bảo đảm rằng chương trình đào tạo đó là phù hợp và được đánh giá cao bởi chính những người mà chương trình đào tạo nhằm vào.

Điều này có nghĩa là, việc đào tạo cần phải được thiết kế bảo đảm đáp ứng theo nhu cầu ở mức cao nhất. Có một hiện tượng rất phổ biến là các chuyên gia đào tạo của chính phủ thường thiết kế những chương trình đào tạo mà không tham khảo nhu cầu và mong muốn của những người hưởng lợi dự kiến và những người quản lý của mình. Đôi khi, các chương

trình đào tạo được thiết kế chỉ để đem lại công ăn việc làm cho những người thiết kế và triển khai các chương trình đào tạo đó. Vì vậy, điều quan trọng là, đặc biệt với các nước đang phát triển, bản thân việc đào tạo phải tuân theo các tiêu chí thực hiện rõ ràng. Tiêu chí đầu tiên phải là sự tương thích của đào tạo với nhu cầu của công chức và nhà quản lý các công chức đó. Tính tương thích phải do những người này định ra và đánh giá, với tư cách là khách hàng, chứ không phải do những người cung cấp chương trình đào tạo hoặc các chuyên gia do họ thuê.

### **Các yếu tố trong chính sách đào tạo của các nước**

Một loạt nước quy định rằng, các công chức phải thực hiện các khóa đào tạo trước khi làm việc như là điều kiện để được bổ nhiệm, và đào tạo khi đang làm việc là điều kiện để được thăng tiến lên các vị trí quản lý. Mỹ cũng đã thông qua các luật về đào tạo các công chức chính quyền liên bang và chính quyền bang. Luật của Pháp quy định chính phủ phải thực hiện chính sách đào tạo khi đang tại chỗ và công nhận quyền của các công chức được tham gia các khóa đào tạo này. Quyền này cũng được quy định trong các thỏa ước lao động tập thể với các nghiệp đoàn tại các nước như

Italia và Tây Ban Nha. Trong khi đó, các nước theo tập quán của Anh lại thường quy định về việc đào tạo trước và trong quá trình làm việc thông qua các hướng dẫn của cơ quan hành pháp.

Một số nước ở châu Á, như Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa và Xingapo lại quy định số tuần tối thiểu các công chức nhà nước phải tham gia đào tạo chính quy. Các nước này quy định các chu kỳ đào tạo dành cho công chức ở các lĩnh vực quản lý chức năng đòi hỏi phải có trình độ chuyên môn hóa nhất định, như cục thuế, luật lao động hoặc cơ khí. Công chức cũng có thể phải thực hiện đào tạo trước khi đảm đương các chức trách cao hơn.

Tuy nhiên, các quy định bắt buộc về đào tạo thường không tính đến năng lực của các cơ sở đào tạo, ngân sách hạn chế, hoặc khả năng mà các cơ quan bộ, ngành có thể cử cán bộ của mình tham gia các khóa đào tạo dài hạn. Điều thường thấy là các khóa đào tạo bắt buộc trước khi đề bạt lại thường diễn ra sau khi đã đề bạt, làm tiêu tan mục đích của yêu cầu này. Vấn đề về thiết bị đào tạo không phù hợp đôi khi cũng được nêu lên trong các chương trình đào tạo đặc biệt nhằm phát triển cá nhân, song việc này cũng có thể dẫn đến những hậu quả không công bằng trong các nhân viên.

Để bảo đảm tính tương thích và chất lượng cao của việc đào tạo, các cơ quan nên phát triển một lộ trình đào tạo cho từng nhân viên, nêu rõ những loại hình đào tạo nào cần thiết cho nhân viên đó tại các thời điểm khác nhau trong sự nghiệp của họ. Lộ trình này cần được thảo luận và thống nhất giữa người quản lý và nhân viên, và phải được xem xét, đánh giá lại vào dịp cuối mỗi năm. Trong thực tế, việc này không xảy ra thường xuyên. Tuy nhiên, ít ra, các đề nghị và yêu cầu đào tạo cần phải là những chủ đề được thảo luận trong việc đánh giá nhân sự theo định kỳ.

## **NHU CẦU ĐÀO TẠO, CUNG CẤP ĐÀO TẠO, VÀ ĐÁNH GIÁ ĐÀO TẠO<sup>2</sup>**

### **Đánh giá nhu cầu đào tạo**

Điểm khởi đầu của mọi quá trình đào tạo là câu hỏi: *Khi nào thì việc đào tạo là thích hợp?* Như đã nhiều lần nhấn mạnh, đào tạo không thể giải quyết mọi vấn đề liên quan đến quá trình thực hiện công việc, và không nên chỉ tìm đến đào tạo như là phương sách cuối cùng chỉ vì lý do đơn giản là việc tổ chức đào tạo là công việc dễ dàng hơn, không gây đối đầu, và không đòi hỏi phải có sự lựa chọn khó khăn nào về mặt quản lý. Các nhu cầu đào tạo cần phải

được xác định ở ba cấp độ có liên quan chặt chẽ với nhau: quốc gia, tổ chức và cá nhân. Cần phải tiến hành đánh giá chung về các kỹ năng hiện có, các yêu cầu kỹ năng mới, và các khoảng cách thiếu hụt kỹ năng cần bù đắp và các nhu cầu đào tạo vào các khoảng thời gian khác nhau, trên cơ sở đó, có thể phát triển một chương trình các lựa chọn đào tạo thích hợp, và cơ sở đào tạo có được các thông tin cần thiết cho nội dung chương trình và kế hoạch nhân sự.

#### *Các cách thức đánh giá*

Nhất quán với chính sách đào tạo cấp quốc gia, mỗi bộ, ngành, cơ quan phải tiến hành đánh giá nhu cầu đào tạo của mình, và một cơ quan trung ương phải tổng hợp tất cả các đánh giá về nhu cầu đào tạo trong khuôn khổ chính sách đào tạo chung và gắn kết chúng với khả năng cung cấp các khóa đào tạo tương ứng từ phía các cơ sở đào tạo, các cá nhân trong và ngoài chính phủ. Bản thân các cơ sở đào tạo cũng có thể đánh giá những nhu cầu đào tạo để chính phủ căn cứ vào đó cung cấp các chương trình đào tạo, tuy nhiên phải hết sức chú ý xu hướng chỉ chạy theo nhu cầu về tiêu chí và năng lực của các cơ sở đào tạo chứ không theo yêu cầu của chính phủ.

Việc đánh giá nhu cầu đào tạo bao gồm các nhu cầu đối xử

chung, các nhu cầu dựa trên những khác biệt quan sát được trong việc thực hiện, và nhu cầu đào tạo để san lấp những khoảng cách về kỹ năng. Chính phủ có thể yêu cầu việc đào tạo cho tất cả các nhân viên trong những lĩnh vực chung như quan hệ với công chúng hoặc kỹ năng sử dụng máy vi tính. Nhưng ngay cả khi xử lý chung, cũng cần đánh giá các nhu cầu cụ thể của các nhân viên trong mối quan hệ tương quan với môi trường làm việc của họ. Phương thức đánh giá thứ hai dựa trên những khác biệt quan sát được từ quá trình thực hiện công việc, thường là cơ sở chính để hình thành các chương trình đào tạo. Phương thức đánh giá thứ ba đang ngày càng trở nên phổ biến hơn. Nó không chỉ quan tâm đánh giá sự khác biệt trong quá trình thực hiện tại thời điểm hiện tại mà còn đánh giá các nhu cầu kỹ năng có thể phát sinh trong tương lai do những tiến bộ công nghệ hoặc những thay đổi trong mục tiêu chiến lược mang lại, ví dụ như quá trình tin học hóa, hoặc những kỹ năng cần thiết đặt ra do quá trình phi tập trung hóa. Rõ ràng là, khi tốc độ thay đổi công nghệ càng nhanh và vai trò của chính phủ được định hướng càng chuyên sâu, thì việc đánh giá các nhu cầu đào tạo đáp ứng được yêu cầu công việc trong tương lai càng trở nên quan trọng hơn. Đồng thời,

một sự thật không thể tránh khỏi là nguy cơ lãng phí các nguồn lực càng trở nên lớn hơn.

#### *Phương thức đánh giá*

Việc lựa chọn phương thức đánh giá nào cho phù hợp phụ thuộc rất nhiều vào khu vực và đơn vị quản lý, cũng như nội dung đào tạo và nhóm đối tượng mục tiêu. Tuy nhiên, trong bất kỳ đánh giá nào, việc phân tích cũng cần phải có một bức tranh rõ ràng về những yêu cầu của một công việc, những chức năng và nghĩa vụ chính của người nhân viên đảm đương công việc đó, và năng lực cần thiết để người đó thực hiện công việc với kết quả tốt nhất. Những yếu kém sẽ được xác định căn cứ theo kiến thức, kỹ năng và thái độ cần có (KSA). Nói một cách cụ thể, những điểm yếu kém có thể được thể hiện bằng các chỉ số như các tiêu chuẩn thực hiện chưa được đáp ứng, số lượng tai nạn nghề nghiệp thường xảy ra, bị khách hàng đánh giá thấp, việc trì hoãn, chậm trễ thường xảy ra, v.v.. Tính hữu ích của việc đánh giá nhu cầu đào tạo có liên quan đáng kể tới việc tham vấn ý kiến của các nhân viên, các nhà quản lý, các khách hàng bên ngoài thuộc hoặc không thuộc chính phủ.

Các hạn chế về ngân sách và các loại hạn chế khác của các cơ quan ở các nước đang phát triển đòi hỏi việc đánh giá nhu cầu đào

tạo không bao giờ được nhằm vào việc thu thập các số liệu khổng lồ hoặc đòi hỏi phải có sự cam kết về tài chính hoặc nhân lực của cơ quan, bộ ngành liên quan. Đây là một trong rất nhiều phương diện của quản lý công, nơi mà “cầu toàn đôi khi lại làm hỏng việc”. Do đó, việc đánh giá chỉ nên tập trung vào một số ít lĩnh vực quan trọng và dễ quan sát được.

Trong bối cảnh có nhiều yêu cầu mới phát sinh đặt ra cho các cơ quan phi tập trung hóa và sự mong đợi ngày càng lớn từ phía công dân, việc đánh giá các nhu cầu đào tạo cũng cần phải bao gồm các yếu tố khó đo lường hơn như: khả năng chăm sóc khách hàng, chất lượng, độ nhạy cảm trước yêu cầu của các nhóm người khuyết tật, sự công bằng, thủ tục đơn giản và nhanh chóng, chi phí dịch vụ, và các mối quan hệ với các cấp khác nhau trong chính phủ, giới kinh doanh, và xã hội công dân.

#### *Sản phẩm cuối cùng*

Như đã lưu ý, việc đánh giá các nhu cầu đào tạo có chất lượng phụ thuộc rất nhiều vào quan điểm của các nhóm đối tượng hưởng lợi chính trong việc đánh giá, kể cả các nhà quản lý công và các nhóm học viên tiềm năng. Đồng thời, bản đánh giá nhu cầu phải thích hợp và có thể lượng hóa hơn chứ không chỉ đơn thuần là các ý kiến

mơ hồ và chủ quan, không có cơ sở. Báo cáo đánh giá nhu cầu đào tạo phải được sự đồng ý của cơ quan, bộ, ngành hữu quan và thường bao gồm các nội dung:

- đánh giá kỹ năng của nhân viên và môi trường làm việc;
- đánh giá các kỹ năng cần có để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của tổ chức đó;
- các khoảng cách về kỹ năng cần phải bù đắp;
- các loại hình đào tạo cụ thể và nhóm đối tượng mục tiêu trong số các nhóm nhân viên khác nhau;
- các cơ sở đào tạo trong và ngoài nước có thể cung cấp chương trình đào tạo, và những vấn đề có thể phát sinh từ việc tổ chức các khóa đào tạo này; và
- ước tính các chi phí đào tạo, những hạn chế liên quan đến việc cử người tham gia đào tạo và các vấn đề khác có thể phát sinh trong thực tiễn.

#### **Cung ứng đào tạo**

##### *Thiết kế*

Khi đã xác định được các khoảng cách thiếu hụt về kỹ năng, các nhu cầu đào tạo, và chi phí, thì cần phải chuẩn bị kế hoạch đào tạo. Kế hoạch cần nêu rõ các nội dung sau trong phạm vi ngân sách cho phép:

- các mục tiêu học,

- các học viên tiềm năng,
- nội dung chương trình,
- nhân sự và trợ giúp,
- phương pháp đào tạo phù hợp, và
- đánh giá.

Các cơ quan nhà nước liên quan cần phải luôn luôn tham gia vào quá trình quyết định nội dung các khóa đào tạo, lựa chọn học viên, và soạn các tài liệu khóa học thích hợp trên cơ sở kinh nghiệm công việc. Việc tham vấn ý kiến của các nhà quản lý các bộ và cơ quan là điều có ý nghĩa đặc biệt quan trọng khi chương trình đào tạo nhằm vào mục tiêu thay đổi hành vi.

*Cơ sở cung cấp đào tạo trong hay ngoài ngành?*

Vấn đề lựa chọn cơ sở đào tạo và phương thức đào tạo phụ thuộc vào nhóm học viên là đối tượng, nội dung đào tạo và tương quan năng lực của các cơ sở đào tạo trong hoặc ngoài ngành thuộc khối chính phủ hoặc khu vực tư nhân. Các quốc gia khác nhau thường áp dụng các phương thức truyền thụ khác nhau, mặc dù trong những năm gần đây xuất hiện xu hướng ký kết hợp đồng đào tạo với các tổ chức bên ngoài, và ngày càng tách rời các cơ sở đào tạo của chính phủ (đặc biệt là ở các nước có nền kinh tế chuyển đổi).

Nhìn chung, các cơ sở đào tạo

trong ngành có lợi thế là họ nắm bắt được các chính sách, chương trình và sự phát triển của cơ quan chính phủ hữu quan. Đồng thời, cơ quan/ tổ chức thuộc chính phủ hữu quan đó có quyền kiểm soát lớn hơn đối với chương trình đào tạo. Trong khi đó, các cơ sở cung ứng đào tạo ngoài ngành linh hoạt hơn và có khả năng đáp ứng được đa dạng các nhu cầu đào tạo. Mặc dù vậy, việc lựa chọn cơ sở đào tạo trong hay ngoài ngành không phải là những lựa chọn loại trừ nhau, và một số cơ sở đào tạo quốc gia (ví dụ như của Malaixia) có khả năng tận dụng lợi thế của cả hai loại hình cơ sở đào tạo này.

*Đào tạo tại chỗ hay đào tạo chính khóa?*

Đào tạo tại chỗ là hình thức đào tạo được thực hiện không chính thức ở tất cả các cấp trong một tổ chức, nhưng thường là nhằm vào đối tượng là các nhân viên mới được tuyển dụng và để đào tạo công việc, chính sách, quy trình, thủ tục mới. Các chương trình học việc và thực tập, như các chương trình của các cơ sở thủ công mỹ nghệ và đối với công chức cao cấp là những ví dụ về loại hình đào tạo này. Các chương trình đào tạo bổ sung kiến thức cho những người không hoàn thành nhiệm vụ của mình cũng có thể được tiến hành theo hình thức tại chỗ. Như đã trình bày trong các phần trước,

việc đào tạo tại chỗ không chính quy có thể do người quản lý hoặc do một đồng nghiệp lành nghề hơn thực hiện. Do có những phản hồi nhanh chóng từ quá trình đào tạo tại chỗ và các kỹ năng mới được đưa vào sử dụng ngay nên loại hình đào tạo này thực sự rất khuyến khích người học và rất thành công (ví dụ như khi hướng dẫn sử dụng một chương trình máy tính). Đương nhiên, loại hình đào tạo này sẽ đem lại hiệu quả cao nhất nếu như người đào tạo có khả năng và kỹ năng làm việc với mọi người.

Đào tạo tại chỗ thường bị bỏ qua vì mỗi cơ quan khác nhau lại có hình thức đào tạo khác nhau và loại hình này thường mang tính không chính quy. Ngoài ra, các nhà quản lý hầu như không bao giờ nhìn nhận việc đào tạo tại chỗ là trách nhiệm của mình và họ cũng thường không được lợi gì khi thực hiện thêm chức năng này. Tuy nhiên, như trong trường hợp hỗ trợ kỹ thuật của chuyên gia nước ngoài, thì việc đào tạo cán bộ cấp dưới hoặc đào tạo cán bộ của đối tác lại được coi là một phần không tách rời trong trách nhiệm của chuyên gia nước ngoài và theo đó, họ cũng sẽ được hưởng lợi (và sẽ bị phạt nếu không thực hiện trách nhiệm này). Tương tự, không nên đánh giá thấp tầm quan trọng của việc huấn luyện và

hướng dẫn không chính khóa mặc dù những công việc này đòi hỏi một số kỹ năng và thái độ làm việc nhất định - những yếu tố mà có khi bản thân người quản lý cũng cần phải được đào tạo. Điểm cuối cùng là, việc luân chuyển công việc có thể đem lại cho người lao động cách nhìn bao quát hơn về hoạt động của bộ, ngành nơi họ làm việc hoặc của các bộ ngành khác, đem lại cho họ những kỹ năng mới do phải đảm nhận các nhiệm vụ khác nhau cũng như tạo cho họ niềm hứng khởi mới trong công việc.

Phương thức đào tạo truyền thống bao gồm các bài giảng trên lớp, các buổi thảo luận, các trường hợp nghiên cứu tình huống thường do các cơ sở đào tạo bên ngoài ngành thực hiện. Khi muốn thu nhận được một hệ thống các kỹ năng mới, hoặc để tiếp tục các cấp đào tạo cao hơn, thì phương thức đào tạo truyền thống là hết sức cần thiết. Không thể đi đến một khái quát chung về tính hiệu quả của phương thức đào tạo truyền thống. Tuy nhiên, tại các nước đang phát triển thường phát sinh các vấn đề thực tiễn. Rất hiếm khi các cơ sở đào tạo lại đi tìm hiểu những kỹ năng và mức độ chuẩn bị của học viên, hay đi tham vấn các cơ quan/ tổ chức khách hàng trước khi tiến hành khóa đào tạo. Không giống như sinh viên cao

đẳng và đại học, những người có thể đáp ứng những tiêu chuẩn chung nhất định, các công chức chính phủ lại thường là những đối tượng ở các trình độ rất khác nhau. Do đó, rất khó khăn cho việc xác định nội dung chương trình và giảng bài ở mức độ phù hợp. Thêm vào đó, khi chương trình đào tạo do các chuyên gia nước ngoài thực hiện, thường phát sinh vấn đề về ngôn ngữ do rất nhiều học viên không được trang bị đủ kiến thức để có thể theo dõi bài giảng bằng tiếng Anh hay một thứ tiếng quốc tế nào đó. Tuy nhiên, các phương pháp đào tạo mới đang phổ biến hiện nay, như học qua video, học qua đóng vai, v.v. không thể thay thế cho các chương trình đào tạo được thiết kế tốt, theo môn học và không nên sử dụng các phương pháp đào tạo mới này như một cách để tránh việc đào tạo. Năng lực của người đào tạo về vấn đề được đào tạo luôn luôn giữ vai trò quan trọng hơn các kỹ thuật, công cụ đào tạo.

### **Đánh giá hoạt động đào tạo**

Như đã trình bày, nếu không được thiết kế tốt hoặc không kèm theo những thay đổi về mặt thể chế thì việc đào tạo sẽ chỉ là sự lãng phí các nguồn lực. Do đó, cần phải đánh giá yếu tố chi phí-hiệu quả của khoản đầu tư vào đào tạo. Việc đánh giá đào tạo, cũng như

bất kỳ việc đánh giá nào khác, phải so sánh *kết quả* với *mục tiêu*. Trong những trường hợp hiếm hoi khi kết quả công việc có thể lượng hóa một cách chính xác, cũng có thể so sánh mức độ hoàn thành công việc trước và sau khi đào tạo. Đào tạo chính quy có thể được đánh giá ở năm cấp độ: phản ứng, học hỏi, hành vi, kết quả, và chi phí-hiệu quả (Sims 1993). Hai yếu tố đầu liên quan tới người học, ba yếu tố sau liên quan nhiều hơn tới mục đích và động cơ khuyến khích của cơ quan/ tổ chức có học viên được đào tạo.

Ngoài việc đánh giá kết quả đào tạo so với mục tiêu, các chính phủ nên xây dựng các chỉ số kết quả để đánh giá hiệu quả toàn diện của việc đào tạo, sử dụng các thông tin từ người học, từ các nhóm học viên có kết quả tốt, từ những người quản lý, bộ phận nhân sự, cơ quan khách hàng, và nếu có thể, từ các công dân. Tuy nhiên, việc đo lường mức độ hoàn thành công việc là một nội dung hết sức phức tạp và khó khăn và phải được thực hiện với sự cẩn trọng và quan điểm chung như thảo luận chi tiết ở Chương 18.

### **Ý nghĩa đối với các nước đang phát triển**

Ở hầu hết các nước đang phát triển, việc tổ chức cơ cấu đào tạo thường rất yếu hoặc hầu như

không có. Đặc biệt, việc thường xuyên không có sự đánh giá về các nhu cầu đào tạo khiến các chương trình đào tạo không đáp ứng được yêu cầu của cả các nhân viên cũng như cơ quan chính phủ và là một sự lãng phí các nguồn lực. Hơn nữa, tính hữu ích của đào tạo lại thường bị mờ nhạt do không được các nhà quản lý củng cố sau khi học viên kết thúc khóa đào tạo. Phần lớn những vấn đề này phát sinh là vì hầu hết các hoạt động đào tạo là do “cung” định hướng và không có sự tham gia hay quan tâm của các cơ quan bộ, ngành cũng như công chức của các cơ quan này trong quá trình thiết kế chương trình đào tạo. Các chương trình đào tạo thường do các nhà tài trợ nước ngoài thúc ép và thực hiện, nên không có sự tham gia của các đối tác trong nước và do đó, các chương trình này thường không được triển khai suôn sẻ do thiếu động cơ để dành mọi nỗ lực và nguồn lực tại chỗ. Đồng thời, sự khan hiếm các nguồn lực tại chỗ và năng lực hạn chế của các cơ sở đào tạo đã hạn chế chính các nước đang phát triển trong việc đưa ra nhu cầu đào tạo của các công chức chính phủ. Theo đó, việc đánh giá đào tạo chủ yếu mang tính kỹ thuật và không gắn kết với kết quả hoặc tính khả dụng thực tế của chương trình đào tạo.

Tuy nhiên, có một xu thế rất đáng khuyến khích gần đây là các quốc gia đang phát triển (đặc biệt ở châu Á) đã thực hiện các khóa đào tạo hiệu quả về chi phí dành cho cán bộ kỹ thuật, các công chức hàng đầu và các nhóm nghề nghiệp như giáo viên, nhân viên y tế thông qua đào tạo tại nơi làm việc.

Quá trình phi tập trung hóa đòi hỏi việc đào tạo phải hướng vào các nhu cầu kỹ năng của các chính khách và cán bộ hành chính của chính quyền địa phương. Điều này phải là nỗ lực của cả quốc gia bởi các nguồn lực không phân bố đồng đều giữa các chính quyền địa phương. Chính phủ ở cấp trung ương cũng phải khuyến khích và hỗ trợ trên thực tế các hoạt động đào tạo hợp tác chung do các chính quyền địa phương tổ chức mà không thể chỉ đơn thuần cung cấp nội dung đào tạo này.

### **Gắn kết việc đào tạo nhân sự cho chính phủ với các tổ chức xã hội**

Khi xây dựng năng lực cho các tổ chức xã hội để có thể hợp tác chặt chẽ hơn và chủ động tham gia vào quản lý, các chính phủ nên cân nhắc việc mở rộng phương thức đào tạo truyền thống để đáp ứng nhu cầu của các tổ chức tình nguyện, các đại diện được bầu chọn và các nhóm công dân. Đây

có thể là một phần trong các chương trình đào tạo ngành cho các lĩnh vực như sức khỏe, kế hoạch hóa gia đình, giáo dục tiểu học, sự phát triển của phụ nữ, v.v..

Các chương trình định hướng được thiết kế đặc biệt cho đại biểu dân cử ở các chính quyền địa phương đã được thực hiện tại nhiều nước châu Á, châu Phi và Mỹ Latinh. Những chương trình này có ý nghĩa quan trọng đối với các nước đang trong quá trình phi tập trung hóa về chính trị. Đào tạo là cần thiết ở cả cấp khu vực và địa phương và các kỹ năng chính cần được cung ứng đào tạo trong số đó có các vấn đề pháp lý cơ bản, quản lý tài chính, quản lý và giám sát dự án, và kỹ năng giao tiếp trong số rất nhiều các kỹ năng khác. Việc áp dụng các kinh nghiệm hay của các địa phương khác trong nước hoặc nước ngoài là một yếu tố quan trọng để xây dựng năng lực của chính quyền địa phương và các cơ quan tài trợ có vai trò hữu ích trong việc thực hiện mục đích này.

## CÁC CƠ SỞ ĐÀO TẠO<sup>3</sup>

### Cơ cấu tổ chức

Hầu hết việc đào tạo cho các công chức chính phủ liên quan tới nhiều bộ, ngành, và đây là một yếu tố quan trọng trong việc quản lý nhân sự của chính phủ. Do đó,

phần lớn các nước đã giao phó việc phát triển và giám sát các chính sách đào tạo cho một bộ ở cấp trung ương phụ trách hành chính chung hoặc nhân sự, hoặc giao phó cho một ủy ban dịch vụ công phụ trách mảng phát triển việc làm – cơ quan này có thể gắn kết quả đào tạo với việc thăng tiến và đề bạt sau này. Các tổ chức này phối hợp chặt chẽ với cơ quan cấp trung ương chịu trách nhiệm khởi xướng các cuộc cải cách hành chính, như trường hợp của Malaixia và Vương quốc Anh.

Tại nhiều nước, ngân sách dành cho đào tạo thường không đủ hoặc khoản ngân sách đó cũng không được thực hiện một cách hiệu quả. Các khoản quỹ dành cho đào tạo hoặc các chương trình tài trợ sẽ không giải quyết được vấn đề nếu không có sự chuẩn bị chu đáo, cẩn thận về mặt hành chính. Trong trường hợp quỹ đào tạo được tập trung, chúng thường được phân bổ cho bộ phận đào tạo của cơ quan nhân sự cấp trung ương. Cơ quan này sẽ trả tiền cho cơ sở đào tạo đã được định trước, thanh toán chi phí tổ chức các chương trình đào tạo của bộ, ngành và cơ quan, cấp và vay tiền cho những viên chức được đi đào tạo và cho các chương trình tự nâng cao trình độ. Đối với trường hợp các quỹ đào tạo được phi tập trung, thì mỗi bộ, ngành, cơ quan tự quản lý quỹ đào tạo đó, thanh toán cho các cơ sở

đào tạo, và đáp ứng nhu cầu tự đào tạo của nhân viên. Quỹ đào tạo trung ương có thể được bổ sung bằng các chương trình học bổng của các nhà tài trợ dành cho việc đào tạo và học tập ở nước ngoài, dành cho trang thiết bị và chuyên gia tư vấn nước ngoài.

Việc quản lý đào tạo theo hình thức tập trung hay phi tập trung không nhất thiết đặt ra yêu cầu ưu tiên hình thức nào. Cả hai hình thức quản lý này đều đòi hỏi việc giám sát và kiểm soát để bảo đảm thực hiện đúng các mục tiêu đào tạo đã đề ra, tránh những trùng lặp và mất cân đối giữa các phòng ban, và phải tối ưu hóa các nỗ lực và chi phí đào tạo. Trong hình thức quản lý tập trung, cơ quan cấp trung ương sẽ đáp ứng mọi chi phí liên quan đến việc tổ chức đào tạo và cơ quan chính phủ liên quan sẽ được hưởng miễn phí hoạt động đào tạo. Khi đó, cơ quan này thường có xu hướng đòi hỏi việc đào tạo nhiều hơn nhu cầu, hoặc yêu cầu những hoạt động đào tạo không liên quan đến công việc. Tuy nhiên, cơ quan quản lý đào tạo cấp trung ương không thể và không nên đảm đương trách nhiệm lựa chọn nhân viên tham gia đào tạo. Do đó, rất nhiều nước áp dụng hình thức quản lý đào tạo hỗn hợp. Cơ quan quản lý đào tạo cấp trung ương được cấp các khoản tiền để đào tạo ở cấp trung ương cho các cán bộ cấp cao, và

đào tạo để bù đắp sự thiếu hụt các kỹ năng quan trọng. Cơ quan này cũng sẽ cấp kinh phí đào tạo cho các bộ, ngành, cơ quan trên cơ sở kế hoạch đào tạo của bản thân các đơn vị này, và huy động sự ủng hộ từ các cơ sở đào tạo nhà nước (cũng như huy động hỗ trợ kỹ thuật từ các nhà tài trợ). Theo hình thức quản lý này, các cơ quan bộ, ngành có thể linh hoạt và được quyền tự quyết định việc sử dụng các quỹ đào tạo, phù hợp với các kế hoạch đã đề trình và dĩ nhiên cũng có thể tự bỏ chi phí để tổ chức các khóa đào tạo chuyên biệt (Tuy nhiên, việc thành lập các học viện đào tạo và nghiên cứu cho từng bộ, ngành cụ thể - phương thức phổ biến ở Liên Xô cũ và các nước Đông Âu - thì lại rất kém hiệu quả và không nên khuyến khích hình thức này). Đương nhiên, bất kỳ khi nào mà nhu cầu đào tạo trở nên phổ biến và chung cho tất cả các bộ, ngành và khi có thể chuyển giao các kỹ năng cần thiết giữa các bộ, ngành thì việc tập trung hóa đào tạo sẽ mang lại hiệu quả kinh tế do khan hiếm nguồn giảng viên và nguồn tài chính để đào tạo.

Tại các nước thực hiện hình thức quản lý đào tạo tập trung, cơ quan quản lý đào tạo cấp trung ương thường đánh giá nhu cầu đào tạo của chính phủ nói chung và của từng bộ, ngành trên cơ sở tham vấn với các bộ, ngành, các cơ

sở đào tạo, và những người có quyền lợi liên quan bên ngoài cơ quan chính phủ. (Như đã trình bày trong phần trước, cũng rất hữu ích nếu có thể tham vấn ý kiến của công đoàn). Tùy theo việc phê duyệt của chính quyền, cơ quan quản lý đào tạo trung ương sẽ chịu trách nhiệm với mọi vấn đề từ việc thiết kế chương trình và cấp tài chính đào tạo cho chính phủ, bao gồm việc ước tính chi phí, tìm đủ nguồn tài chính, xác định các nhà cung ứng đào tạo trong khu vực nhà nước và tư nhân, liên hệ với cơ quan bộ, ngành hữu quan, và lập kế hoạch đào tạo. Ở nhiều nước đã thành lập các ủy ban tư vấn gồm đại diện của các cơ sở đào tạo nhà nước và tư nhân, các nhóm học viên để hỗ trợ cho cơ quan quản lý đào tạo trung ương.

Mỹ là một ví dụ điển hình về việc tập trung chức năng quản lý đào tạo cho cơ quan nhân sự trung ương. Văn phòng Nhân sự và quản lý có một bộ phận đào tạo và phát triển đặt tại các bang để hỗ trợ cho cơ quan quản lý liên bang thiết kế các chương trình đào tạo, cung cấp các giải pháp đào tạo.

Trên cơ sở đánh giá các nhu cầu đào tạo, cơ quan quản lý đào tạo cấp trung ương sẽ lập kế hoạch đào tạo dài hạn và hàng năm cho chính phủ, bao gồm các nội dung về chỉ số về tài chính, vai trò của các cơ sở đào tạo, quy

định về việc phân công chức năng, nhiệm vụ, giám sát và đánh giá. Để có được bảng tổng hợp các chương trình đào tạo cấp quốc gia và cấp ngành phải có sự trao đổi thường xuyên với kho bạc và các tổ chức khách hàng. Kế hoạch đào tạo cũng phải giao thoa với các chức năng phát triển nghề nghiệp và quản lý nhân sự.

Tại các nước triển khai theo hình thức quản lý phi tập trung, cơ quan quản lý cấp trung ương chịu trách nhiệm đề ra các mục tiêu, chính sách đào tạo tổng thể, nhưng việc quản lý thực sự hoạt động đào tạo, kể cả quản lý các chính sách ngành, lại được giao cho các bộ, cơ quan ngành hữu quan. Việc phân quyền này thường đi liền với việc thành lập các cơ quan điều hành (Chương 6) và phân quyền cho giám đốc điều hành quản lý nhân sự. Trong mọi trường hợp, việc phân quyền phải dựa trên cơ sở tự nguyện và năng lực của các bộ, ngành trong việc thực hiện chức năng này, đồng thời đòi hỏi năng lực của cơ quan cấp trung ương trong việc giám sát một cách có hiệu quả kết quả đào tạo. Trong trường hợp của Malaixia, cơ quan quản lý đào tạo trung ương yêu cầu các bộ, cơ quan phải nộp đề xuất kế hoạch đào tạo hàng năm để cơ quan này đánh giá trước khi phân bổ ngân sách cho một chương trình đào tạo được thiết kế tốt.

Thông qua việc bảo đảm năng lực của bộ, ngành và giám sát chặt chẽ ở cấp trung ương, quá trình quản lý đào tạo phi tập trung cho phép đáp ứng các yêu cầu đào tạo đa dạng thông qua kết hợp đào tạo theo hình thức chính quy hay phi chính quy có hiệu quả về mặt chi phí. Một số nước còn khuyến khích hiệu quả bằng cách cho phép các bộ sử dụng khoản tiết kiệm ngân sách cho các mục tiêu đào tạo của mình và khuyến khích cạnh tranh nhằm có được chất lượng đào tạo cao (ví dụ như chương trình Đầu tư vào con người được thực hiện tại Vương quốc Anh).

Như đã đề cập, trong bất kỳ cơ cấu tổ chức nào, cơ quan quản lý cấp trung ương phải thực hiện một số chức năng. Bên cạnh trách nhiệm hoạch định chính sách đào tạo và kế hoạch đào tạo cấp quốc gia, cơ quan này còn thường phải chịu trách nhiệm đào tạo các lãnh đạo cao cấp và các cán bộ ưu tú nói chung. Tại các nước Nam Á, cơ quan quản lý đào tạo cấp trung ương còn phải điều phối việc đào tạo các cán bộ hành chính phục vụ, bên cạnh việc bảo đảm phối hợp đào tạo với cải cách hành chính và với các chính sách quản lý nhân sự như đánh giá kết quả thực hiện công việc và phát triển nghề nghiệp. Để có được tính kinh tế nhờ quy mô và sự thuận tiện, cơ quan quản lý đào tạo trung ương

thường hoạt động như một ngân hàng thông tin về tất cả các vấn đề liên quan đến cơ sở đào tạo và chuyên gia đào tạo, hoạt động đào tạo, đánh giá nhu cầu, và đánh giá đào tạo. (Tại một số nước, loại thông tin này thường được phổ biến qua hình thức điện tử).

Những thay đổi lớn lao trong hoạt động đào tạo dành cho chính phủ tại các nước có nền kinh tế chuyển đổi cần phải được trình bày riêng. Trước năm 1990, tại Liên Xô và các nước Đông Âu, mỗi bộ, ngành lại có một học viện nghiên cứu và đào tạo của riêng mình, theo đúng logic về kế hoạch hóa tập trung. Những thay đổi trong hình thức quản lý đào tạo tại Liên Xô cũ và các nước Đông Âu trong những năm 1990 thường mang tính thử nghiệm hơn là những nỗ lực có hệ thống. Các cơ sở đào tạo đặt tại các bộ, ngành này thường bị teo mòn đi do thiếu các nguồn lực và khách hàng, và các cơ sở kiểu này thường bị giải thể, nhưng hàng loạt những vấn đề phát sinh đã cản trở việc thay thế các cơ sở này bằng những chính sách và tổ chức mới toàn diện hơn.

Những thay đổi lớn lao về luật pháp, tổ chức và trình tự thủ tục gắn liền với quá trình chuyển đổi hậu Xôviết đã tạo ra nhu cầu cần phải có những công chức có chất lượng cao và phù hợp. Mặc dù các nhân viên chính phủ rất có trình

độ về mặt chuyên môn kỹ thuật, song họ cần phải có những kỹ năng khác (và thái độ khác) phù hợp với vai trò mới của nhà nước. Trong hầu hết mọi trường hợp, việc tìm kiếm sự gắn kết trong đào tạo của khu vực công thường dẫn đến việc thành lập một điểm quản lý tập trung dưới hình thức một bộ điều phối (hầu hết là nội vụ) hoặc một văn phòng nhà nước được thành lập chuyên trách cho mục đích này. Tuy nhiên, nhiều nước có nền kinh tế chuyển đổi còn cần phải thực hiện một bước quan trọng là việc thể chế hóa đào tạo nhà nước dưới hình thức một trường hành chính. Những trường như vậy sẽ không chỉ cung cấp các chương trình đào tạo phù hợp trong bối cảnh nền kinh tế theo định hướng thị trường mà còn phải bảo đảm sự điều phối hiệu quả hơn những hỗ trợ từ các nhà tài trợ nước ngoài, cũng như việc hỗ trợ cơ quan quản lý trung ương đánh giá nhu cầu đào tạo một cách toàn diện hơn so với những gì mà các nền kinh tế chuyển đổi đang thực hiện.

### Các loại hình cơ sở đào tạo

Cơ sở đào tạo nhân sự cho chính phủ có thể bao gồm:

- các cơ sở đào tạo do chính phủ sở hữu và quản lý (chủ yếu cung cấp các chương trình đào tạo không cấp bằng);

- các cơ sở đào tạo độc lập tiến hành đào tạo cho nhân sự của cả khu vực chính phủ và khu vực tư nhân;
- các học viện liên danh với các trường đại học, cung cấp các chương trình đào tạo cấp bằng hoặc chứng chỉ; và
- các trường kinh doanh, ban đầu được thành lập để đào tạo cho quản lý tư, nhưng cũng đã đa dạng hóa loại hình đào tạo sang việc đào tạo nhân sự cho khu vực công.

Một số trong các cơ sở đào tạo này hoạt động trong nhiều lĩnh vực. Các tổ chức do chính phủ sở hữu hoặc cấp phần lớn ngân sách và kiểm soát được thành lập tại hầu hết các nước để thực hiện các khóa đào tạo trước và các khóa đào tạo tại chức cho nhân sự của chính phủ. Những chính phủ hoạt động theo mô hình của Anh thì có các viện đào tạo dân sự (Hộp 12.3). Các chính phủ theo truyền thống của Pháp thì cơ sở đào tạo chính sẽ tương tự với *Trường Hành chính quốc gia* (Ecole Nationale d'Administration - ENA) (Hộp 12.4). Rất nhiều chính phủ đã thành lập các cơ sở đào tạo trực tiếp dưới quyền quản lý của bộ dịch vụ công hoặc bộ nhân sự. Chính phủ đáp ứng toàn bộ chi phí nhưng cho phép tổ chức đó được bổ sung cho các nguồn lực của mình bằng các khóa học có

### Hộp 12.3

#### Học viện hành chính dân sự

Một học viện hành chính dân sự thường tham gia rất nhiều vào việc triển khai đào tạo và đào tạo dài hạn trước khi tuyển mộ nhân viên mới vào vị trí cán bộ hành chính chủ chốt của chính phủ, trong khi đó đào tạo tại chức chủ yếu phục vụ đối tượng là cán bộ trung và cao cấp. Các trường đại học hành chính dân sự tại Ấn Độ, Xingapo và Anh thường theo

mô hình này. Chương trình đào tạo của học viện đó sẽ bao gồm các hoạt động hành chính nói chung và theo chức năng. Thông thường, có các học viện riêng dành cho cán bộ cao cấp thuộc các ngành khác nhau, với nội dung đào tạo mang tính kỹ thuật và chuyên sâu hơn. Nhiều nước đã dành các học viện để đào tạo nhân viên thư ký, y tế, giáo dục, đường sắt, cơ

khí, thông tin liên lạc, và các nhóm nghề nghiệp khác. Các học viện này đôi khi được đặt trong văn phòng nội các, như trường hợp của Trường đại học hành chính dân sự Vương quốc Anh vừa mới được sáp nhập vào Văn phòng Nội các, thành trung tâm nghiên cứu quản lý và chính sách.

*Nguồn: Alain Billion, Phó giám đốc của ENA, thông tin cá nhân (2000).*

### Hộp 12.4

#### Trường Hành chính quốc gia (Ecole Nationale d' Administration)

Chương trình đào tạo chủ yếu của Trường Hành chính quốc gia (ENA) tại Pháp thuộc loại hình đào tạo dài hạn trước khi vào làm việc, bao gồm việc giảng bài và các kỳ thực tập. Trường thường tiếp nhận khoảng 100 sinh viên mỗi năm trên cơ sở thi đầu vào mang tính cạnh tranh. Sinh viên sẽ bắt đầu với một kỳ thực tập 6 tháng tại một quận ở Pháp và 6 tháng ở nước ngoài tại Đại sứ quán Pháp hoặc một trong các công ty hàng đầu của Pháp.

Tiếp theo đó là một năm học về hành chính tại ENA, với các môn học như luật quốc tế, kinh tế học, ngân sách và tài chính, và hành chính. Sau khi tốt nghiệp, các sinh viên sẽ được xếp thứ hạng theo kết quả học tập và được phân làm việc cho các cơ quan hàng đầu. Các chương trình đào tạo của ENA ngày nay tập trung vào các chủ đề như giá trị đạo đức, toàn cầu hóa, những đòi hỏi của Liên minh châu Âu, các kỹ năng liên ngành, giao tiếp,

đàm phán và các khuôn khổ pháp lý. ENA cũng cung cấp các khóa đào tạo ngắn hạn đặc biệt. Các trường tương tự cung cấp các khóa đào tạo cho cán bộ cao cấp tại chính quyền địa phương, trong các cơ quan y tế, ngân sách và tư pháp. Pháp và các nước khác có những học viện đặc biệt cho nhân sự được tuyển dụng cho các cấp chính quyền địa phương và cấp bang.

*Nguồn: Alain Billion, Phó giám đốc của ENA, thông tin cá nhân (2000).*

thu học phí dành cho nhân sự thuộc khối hành chính nhà nước hoặc cho các dự án có tài trợ của nước ngoài.

Một số nước đã thành lập các học viện quản lý và trung tâm đào tạo cấp ngành, và các tổ chức đào tạo chuyên môn cho nhân viên

chính quyền địa phương thường được hỗ trợ tài chính của các tổ chức tài trợ. Thông thường, những nỗ lực này rất lãng phí. Việc đào tạo phù hợp với ngành có thể được thực hiện với chi phí thấp hơn thông qua sự tham gia hữu hiệu vào việc thiết kế và thực hiện các chương trình đào tạo của một cơ sở đào tạo trung ương duy nhất. Đồng thời, việc phân mảng đào tạo giữa các ngành dẫn tới việc tạo ra những quyền lợi bất di bất dịch có xu hướng được duy trì và phù hợp với bản chất là cung cấp chương trình đào tạo theo cung, chứ không theo cầu.

Đối với các học viện liên kết với các trường đại học, nhiệm vụ hàng đầu của các bộ môn hành chính công là chuẩn bị cho các sinh viên trẻ mới tốt nghiệp các kỹ năng để làm việc trong chính phủ thông qua các chương trình giáo dục và đào tạo trước khi đi làm. Tuy nhiên, một số các bộ môn này (như trường hợp của Philippin và Xingapo) cũng rất chủ động trong việc tổ chức các khóa đào tạo tại chức đại diện cho bộ hoặc cơ quan của chính phủ có yêu cầu đào tạo, mở các khoá học trong giờ hoặc ngoài giờ cho nhân sự do chính phủ tài trợ và hỗ trợ cho các nghiên cứu theo định kỳ của các công chức chính phủ.

Các trường độc lập về hành chính công thường lớn hơn một bộ môn trong trường đại học

nhưng nhỏ hơn các viện hành chính công. Các trường này có xu hướng chuyên môn hóa trong tư vấn và nghiên cứu, nhưng cũng cung cấp các chương trình đào tạo tại chức theo hình thức bán thời gian hoặc chính khóa. Do sự thúc giục của chính phủ, rất nhiều trường thuộc loại hình này đã chuyển sang các lĩnh vực chuyên môn đặc biệt như lập và quản lý dự án, và ngân sách. Trường “đại học” hành chính, dưới hình thức là một tổ chức kết hợp (thường gặp ở các nước như Ấn Độ và Philippin), bên cạnh việc nghiên cứu và tư vấn cũng thường tổ chức các chương trình liên kết đào tạo về các vấn đề quản lý và chính sách cho các nhà quản lý khu vực công cũng như khu vực tư nhân.

Các trường kinh doanh ban đầu được thành lập để đáp ứng các nhu cầu đào tạo của các nhà quản lý trong khu vực tư nhân. Tuy nhiên, tại nhiều nước, do vai trò của chính phủ thay đổi, các cơ sở đào tạo này cũng đáp ứng nhu cầu đào tạo của các công chức chính phủ. Với các nước nhỏ hơn, việc thành lập các trường quản lý chuyên ngành không phải là hình thức phù hợp với thực tế thì họ lại sử dụng các cơ sở đào tạo của khu vực, ví dụ như Học viện Công nghệ châu Á (AIT) tại Thái Lan, Học viện Phát triển Hàn Quốc, hoặc Viện Quản lý châu Á tại Manila.

Cuối cùng, các cơ sở đào tạo tự nguyện cũng có thể hỗ trợ đào tạo các nhân viên trong ngành y tế và giáo viên, cũng như đào tạo các thành viên của các tổ chức cộng đồng để thực hiện các chương trình phát triển xã hội.

### **Vấn đề của các nước đang phát triển**

Đào tạo tại các nước đang phát triển thường gặp phải những vấn đề liên quan đến định hướng theo cung của phần lớn chương trình đào tạo cho nhân sự chính phủ, đến việc không ưu tiên tới những hoạt động đào tạo như vậy, phương thức thực hiện manh mún, và sự thiếu hụt trầm trọng lực lượng và

các trung tâm đào tạo (Hộp 12.5). Cơ sở hạ tầng đào tạo thường bị phân nhỏ và trang bị nghèo nàn. Nội dung đào tạo thường không đáp ứng với nhu cầu hiện thời của chính phủ và các viên chức. Đội ngũ giảng viên thường bị cản trở bởi những quy định và thực tiễn về dịch vụ hành chính công, thiếu các khuyến khích về vật chất hoặc triển vọng thăng tiến, và năng lực của người học đôi khi còn yếu. Chất lượng đào tạo kém tại hầu hết các cơ sở đào tạo này và việc tập trung chuyên gia tại một số ít cơ sở đào tạo cấp quốc gia là những vấn đề nghiêm trọng. Nhiều cơ sở đào tạo của nhà nước tại các nước đang phát triển không được làm quen

#### **Hộp 12.5 Cơ sở hạ tầng đào tạo tại Bangladesh**

Hệ thống đào tạo hành chính công tại Bangladesh thường gặp phải một số vấn đề lớn. Một là, hệ thống đào tạo này không đáp ứng nhu cầu thực tế của học viên. Việc đào tạo thường chỉ dựa trên những nhu cầu theo cách nhìn của cơ sở đào tạo và không theo phương pháp đánh giá có hệ thống và khách quan. Việc lập kế hoạch đào tạo theo sự thăng tiến nghề nghiệp của học viên ít được chú ý đến. Hai là, việc đào tạo cho công chức chính phủ của các bộ, ngành và các cơ quan khác nhau do hơn

300 cơ sở đào tạo thực hiện, hầu hết chất lượng rất thấp và các chương trình không được điều phối tốt. Ba là, các cơ sở đào tạo này hầu như không có các chương trình đào tạo phù hợp, không có số lượng và chất lượng hợp lý. Nội dung chương trình đào tạo, tài liệu đào tạo và phương pháp đào tạo cần phải được cải tiến đáng kể.

Ngoài ra, còn thiếu trầm trọng các chương trình đào tạo trước khi làm việc cho các công chức mới được tuyển dụng. Nhiều công chức nhận vị trí của

mình mà không được hướng dẫn hay qua đào tạo trước, và chỉ được đào tạo hướng dẫn sau đó vài năm, đến khi đó chương trình đào tạo hướng dẫn đã không còn thích hợp. Để được thăng tiến đòi hỏi các công chức phải tham gia chương trình đào tạo tại chức, nhưng bản thân chất lượng và khả năng tương thích của các chương trình cũng là một vấn đề.

—————  
*Nguồn: Ngân hàng Phát triển châu Á (1997b).*

với thực tiễn đào tạo hiệu quả của khu vực tư nhân.

Để mang lại hiệu quả, các trung tâm đào tạo tại tất cả các nước phải có đội ngũ lãnh đạo xuất sắc, liên tục, và có một môi trường thúc đẩy sự đổi mới, thử nghiệm, và không khí của một trường học. Tại các nước đang phát triển, các cơ sở đào tạo quốc gia có những đặc trưng phổ biến về mặt tổ chức như sau (Paul 1983):

- là tổ chức độc lập, với đội ngũ quản lý có năng lực và một hội đồng cố vấn về chuyên môn;
- tính liên tục của bộ máy lãnh đạo có chất lượng và tận tụy;
- khả năng tiếp cận các nguồn lực được bảo đảm;
- tập trung vào các chức năng đa dạng nhưng gắn kết với nhau như nghiên cứu, đào tạo và tư vấn;
- là cơ sở đào tạo đa ngành;
- gắn kết chặt chẽ với các tổ chức khách hàng và các cơ sở đào tạo khác;
- có đủ các khoa chủ chốt;
- môi trường học tập và quá trình ra quyết định có sự tham dự; và
- các động cơ khuyến khích kết quả công việc và cơ hội thăng tiến trong nghề nghiệp cho giảng viên.

#### **Đào tạo nhân sự điều hành<sup>4</sup>**

Việc chuẩn bị cho các cán bộ

cao cấp để họ có thể đảm nhận các trọng trách quản lý và chính sách cấp cao hơn đòi hỏi phải phân tích kỹ lưỡng các năng lực cần thiết và những kỹ năng còn thiếu. Năng lực, đặt trong bối cảnh đào tạo để phát triển khả năng điều hành, không chỉ bao gồm các kỹ năng liên quan đến công việc ở vị trí cao hơn mà còn cần những kỹ năng liên quan đến con người và khả năng lãnh đạo. Một chương trình đào tạo lãnh đạo do đó cần phải dựa trên rất nhiều yếu tố, trong đó có những yếu tố như:

- tham gia quản lý cấp cao nhất;
- có một bộ phận đào tạo chuyên môn dưới sự lãnh đạo của một nhà quản lý cấp cao;
- xác định sớm các năng lực quản lý và con đường thăng tiến trong sự nghiệp;
- tạo sự linh hoạt trong công việc như là một công cụ phát triển; và
- khuyến khích các hoạt động tự nâng cao trình độ và năng lực.

Trong cả hai hệ thống đào tạo tập trung và phi tập trung, bộ phận quản lý nhân sự cấp trung ương phải chịu trách nhiệm đối với việc phát triển đội ngũ nhân sự lãnh đạo. Việc đào tạo phải được gắn liền với cả hai nhóm đối tượng: những người hứa hẹn khả năng tiến lên các vị trí lãnh đạo và cũng như những người sẽ được hưởng lợi từ việc nâng cao trình

độ điều hành. Nhóm đối tượng thứ hai đặc biệt quan trọng đối với những người đi lên từ các bộ phận quản lý chức năng hoặc những người từ bên ngoài khối nhà nước. Với mục đích này, Mỹ đã thành lập Học viện Quản lý liên bang, nơi đào tạo cho các ứng cử viên có đủ điều kiện gia nhập với nhóm công chức lãnh đạo cao cấp (SES). (Chính quyền liên bang cũng tổ chức các trung tâm hội thảo lãnh đạo cho nhân sự ở dưới cấp SES). Trường Hành chính quốc gia của Pháp và Trường Công vụ của Anh cũng đã và đang thực hiện vai trò này cho các quan chức cao cấp, và tại châu Á, có Xingapo là một trong những nước

có chương trình đào tạo lãnh đạo được tổ chức tốt nhất (Hộp 12.6). Bên cạnh việc tổ chức các khoá đào tạo lãnh đạo cần phải tạo ra động cơ khuyến khích phù hợp về mặt sự nghiệp, như cơ hội vượt lên trước các đồng nghiệp cấp cao khác. Tại Canada, các nhà lãnh đạo cấp cao thường được đào tạo tại Trung tâm Phát triển quản lý Canada. Chương trình “La Relève” của chính quyền liên bang Canada tuyển chọn các nhà lãnh đạo cho các vị trí hàng đầu qua một quy trình đánh giá trước và tạo điều kiện thuận lợi cho sự thăng tiến của họ thông qua Chương trình phát triển lãnh đạo.

Các nỗ lực nhằm xây dựng

### Hộp 12.6

#### Đào tạo lãnh đạo tại Xingapo

Năm 1996, Chính phủ Xingapo đã hợp nhất hoá một số chương trình đào tạo vào một chương trình đào tạo quan chức cao cấp. Chương trình này bao gồm năm lĩnh vực chức năng: hoạt động liên ngành, quản lý nguồn nhân lực, tài chính, dịch vụ doanh nghiệp, quản lý công, nghiên cứu và hỗ trợ thông tin. Đồng thời, không chỉ dừng lại ở việc đào tạo hướng nghiệp, chương trình này còn cung cấp đào tạo cho năm cấp bậc công chức. Do đó, các nhân viên phải tham gia

vào các khoá học khác nhau ở các giai đoạn khác nhau trong sự nghiệp của mình, và phải tham gia tối thiểu 100 giờ đào tạo mỗi năm. Các trung tâm đào tạo được trang bị đầy đủ để đáp ứng các yêu cầu này.

Mỗi cơ quan, bộ ngành phải tổ chức các khoá đào tạo chức năng chuyên ngành cho cơ quan mình, trong khi đó, Trường Hành chính Công sẽ tổ chức các khoá đào tạo về các chức năng, nhiệm vụ chủ yếu và lĩnh vực chính sách. Trường này tổ chức các khoá học trong bốn lĩnh

vực: quản lý chất lượng công vụ, quản lý thay đổi, quản lý con người, và tự quản lý. Còn được gọi là đào tạo kỹ năng cuộc sống, các khoá học về tự nâng cao năng lực đã tăng cường hiệu quả cá nhân của các nhân viên và sự tự tin của họ trong cuộc sống và công việc. Các khoá học này có các nội dung chính như cân bằng nghĩa vụ công việc và nghĩa vụ gia đình, quản lý sức khoẻ và kế hoạch nghỉ hưu.

*Nguồn: Ban Thư ký Khối Thịnh vượng chung (1998a).*

năng lực cho nhân sự cao cấp ở các cơ quan khác nhau tại cấp chính quyền địa phương ngày càng được thực hiện ở cấp chính phủ trung ương với sự tài trợ của các tổ chức và cơ sở đào tạo quốc tế. (Tại các nước như Ấn Độ, các chương trình này duy trì các chương trình cơ sở cấp địa phương). Tuy nhiên, việc đào tạo phát triển đội ngũ lãnh đạo tại cấp bang thường chưa được chú ý đầy đủ ở hầu hết các nước, mặc dù có thể thấy một số ví dụ thành công về các khoá đào tạo lãnh đạo tại

các cấp chính quyền tỉnh và địa phương ở một số nước phát triển (Hộp 12.7).

Một số ít nước đang phát triển đã có những nỗ lực phát triển đội ngũ lãnh đạo một cách có hệ thống (Hộp 12.8). Tuy nhiên, một số nghiên cứu cho thấy rằng lợi ích thu được từ các khoá học này không tương xứng với các khoản đầu tư cho đào tạo do không có sự gắn kết với việc phát triển nghề nghiệp và thiếu động cơ khuyến khích thực hiện. Các lãnh đạo thường không tham gia thường

### Hộp 12.7

#### Phát triển đội ngũ lãnh đạo các cấp cơ sở tại Mỹ và Canada

Tại Mỹ, có một liên doanh quản lý công cấp quốc gia thường tổ chức các chương trình đào tạo dành cho quan chức lãnh đạo nhà nước dựa trên sáu khoá đào tạo quản lý theo công việc và kiểm tra năng lực. Các khoá đào tạo này được thực hiện song song với quá trình lãnh đạo, từ cấp quản lý trực tiếp đến cấp cao, và được thực hiện dưới hình thức liên doanh với hệ thống các trường đại học nhà nước hoặc một viện nghiên cứu của chính phủ. Chương trình đào tạo dịch vụ công của New York có hai nội dung dựa trên các kỹ năng thực tiễn - một là về quản lý trực tiếp và thực hiện nhiệm vụ cá nhân, và hai là quản lý và thực hiện nhiệm vụ

của tổ chức (Flanders, trong Perry 1989). Tài chính cho chương trình này rất đặc biệt, nghĩa là chương trình được thực hiện với tài trợ theo thoả thuận giữa chính quyền bang và bộ phận đại diện cho cán bộ chuyên môn và khoa học.

Tại Ontario, Canada, chính quyền địa phương cấp tỉnh đã phát triển một kế hoạch nguồn nhân lực cho quản lý cấp cao, tập trung vào hệ thống các năng lực cốt lõi. Chương trình đào tạo này kết hợp các cơ hội học tập theo yêu cầu với chiến lược giáo dục và đào tạo dài hạn. Tất cả những người mới được bổ nhiệm phải tham gia một chương trình đào tạo cơ bản. Trong vòng 24 tháng kể từ

khi được bổ nhiệm, họ phải tham gia ít nhất một khoá quản lý doanh nghiệp, một khoá lãnh đạo, và một khoá đào tạo cơ bản liên quan đến chuyển giao chính quyền, nắm bắt các vấn đề kinh doanh, và quản lý các mối quan hệ. Các cá nhân có thể tận dụng cơ hội để tham gia hàng loạt các khoá đào tạo bổ trợ, tùy theo nhu cầu và sở thích của mình, và có thể tham gia các khoá học theo chứng chỉ để được cấp bằng đại học về công nghệ thông tin tại một liên danh duy nhất giữa viện nghiên cứu của chính phủ và ba trường đại học.

*Nguồn: Fesler và Kettl (1991), Borins (1999).*

### Hộp 12.8

#### Đào tạo lãnh đạo tại một số nước đang phát triển

Một số nước đã thành lập các cơ sở đào tạo để tổ chức các khoá đào tạo trước khi làm việc và đào tạo tại chức cho cán bộ quản lý. Các khoá học thường theo rất nhiều chủ đề khác nhau về phát triển, cũng như các giá trị đạo đức và giao tiếp, được tổ chức bởi Cơ quan nhân sự và đào tạo tại hơn 100 viện nghiên cứu thuộc khu vực nhà nước và tư nhân. Học viện Hành chính quốc gia tại Ấn Độ đã thay mặt cơ quan nhân sự và đào tạo tổ chức hai loại khoá đào tạo cho quan chức trong hành chính công. Một là các khoá đào tạo định hướng vào các chủ đề khác nhau, và tham gia các khoá học này, các nhân viên ở các cấp bậc thâm niên khác nhau vẫn được

tập trung cùng một chỗ. Loại khoá học thứ hai là những khoá kéo dài một và ba tuần trong năm, được thiết kế để thích ứng với từng nhóm nhân viên có thâm niên khác nhau để xây dựng các kỹ năng thích hợp. Việc tổ chức một số các khoá học này có sự hợp tác của các viện nghiên cứu nước ngoài như Trường Hành chính quốc gia Pháp (ENA) và Học viện Hành chính công quốc gia (INTAN) ở Malaixia. Các công chức được tạo cơ hội dành một thời gian ngắn tại các viện này nghiên cứu các tình huống thực tế, hoặc nghiên cứu và giảng dạy. Mặc dù việc đào tạo là bắt buộc đối với tất cả các cán bộ cao cấp, ngoại trừ các quan chức

ở hai bậc cao nhất, thì vẫn chưa có sự gắn kết chặt chẽ giữa đào tạo và phát triển nghề nghiệp, và không có nỗ lực một cách có ý thức trong việc chuẩn bị cho công chức đảm đương các vị trí lãnh đạo cao hơn.

Áchentina đã thành lập một tiểu hệ thống đào tạo thường xuyên, trong đó cán bộ lãnh đạo phải có một số chứng chỉ nhất định để được giữ lại ở cương vị của mình hoặc được thăng tiến. Tương tự, Cộng hoà Nhân dân Trung Hoa tổ chức các khoá đào tạo cho cán bộ cao cấp thông qua Trường Hành chính quốc gia, và đã quy định những người ở "vị trí lãnh đạo" bắt buộc phải tham dự các khoá đào tạo tối thiểu.

xuyên các khoá đào tạo này hoặc chỉ tham gia lấy lệ mà không thực sự hứng thú (Mutahba 1986). Điều này có thể chứng tỏ việc không có động cơ khuyến khích, như đã nêu trên, hoặc do chất lượng quá thấp của bản thân chương trình đào tạo. Dù thực hiện quản lý theo hình thức nào thì việc tổ chức các đợt khảo sát một cách hệ thống là hết sức quan trọng đối với việc cải tiến chất lượng đào tạo hoặc ngăn chặn việc chảy máu nguồn lực.

### YẾU TỐ QUỐC TẾ TRONG ĐÀO TẠO

#### Các cơ sở đào tạo

Có những cơ sở đào tạo liên chính phủ khác nhau. Một số được thành lập dưới sự bảo trợ của Liên hợp quốc. Đó là: Trung tâm Phát triển hành chính châu Á - Thái Bình Dương tại Kuala Lumpur, Trung tâm Đào tạo và nghiên cứu châu Phi về hành chính và phát triển tại Tangiers, và Trung tâm Hành chính phát triển Mỹ Latinh đặt tại Caracas. Ngân hàng Thế

giới (WB) cũng tổ chức các chương trình đào tạo tại Washington DC, và các nước đang phát triển thông qua Viện Ngân hàng Thế giới (trước đây là Viện Phát triển Kinh tế). Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) đã và đang cung cấp chương trình đào tạo về tài chính và kinh tế vĩ mô cho các quan chức chính phủ thông qua Viện IMF. Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) năm 1998 cũng thành lập Viện ADB và các ngân hàng phát triển khu vực khác cũng có các viện tương tự. Tất cả các viện này đều có những giảng viên xuất sắc có kinh nghiệm về từng nước và chuyên môn trong các lĩnh vực khác nhau, và là những nguồn lực rất đáng kể.

Ngoài ra còn có hàng loạt các trung tâm đào tạo khu vực, như Viện Quản lý Đông và Nam Phi đặt tại Tandanania, Viện Phát triển liên Phi với bốn trung tâm đặt tại bốn khu vực khác nhau của châu Phi; Viện Hành chính công Trung Mỹ đặt tại Costa Rica; và Trung tâm Hành chính phát triển vùng Caribe tại Barbados. Các viện khu vực khác, mặc dù độc lập, cũng được sự ủng hộ của các tổ chức đa phương, ví dụ như Viện Công nghệ châu Á (AIT) đặt tại Bangkok. Các lĩnh vực hợp tác kỹ thuật và trao đổi theo nhiều hình thức hợp tác khu vực khác nhau, như các hiệp hội của Đông Nam Á và Mỹ Latinh, bao gồm đào tạo về hành chính công và tăng cường

năng lực của các cơ sở đào tạo quốc gia.

Ngoài các viện được các tổ chức đa phương hỗ trợ, các viện đào tạo của các quốc gia phát triển cũng tổ chức nhiều chương trình đào tạo cấp bằng và các chương trình ngắn hạn cho công chức của các quốc gia đang phát triển. Như đã lưu ý ở trên, Trường Hành chính quốc gia ENA của Pháp thường xuyên có khóa học quốc tế bằng tiếng Pháp cho các quan chức của các nước đang phát triển; khóa học này có nội dung giống như khóa học dành cho các học viên là công chức người Pháp, cũng như các khóa học ngắn hạn khác. Trường Hành chính công Anh, INTAN của Malaixia, và Đại học Quốc gia Xingapo cũng tổ chức những khóa học tương tự cho các học viên quốc tế. Rõ ràng là, việc thiếu các cơ hội đào tạo có chất lượng không phải là một sự hạn chế đối với hiệu quả của đào tạo nhân sự cho chính phủ tại các nước đang phát triển - ít nhất là đào tạo nhân sự cấp cao. Thay vào đó, hiệu quả đào tạo bị hạn chế là do các yếu tố khác mang tính tổ chức và động cơ khuyến khích đã đề cập trong các phần trên.

### **Liên kết các cơ sở đào tạo**

Tại các nước phát triển, luôn có sự hợp tác tương đối giữa các cơ sở đào tạo về hành chính công. Sự

hợp tác này được thể hiện thường xuyên qua các cuộc hội thảo định kỳ của các tổ chức như Viện Khoa học hành chính quốc tế, Hiệp hội quốc tế các trường và viện hành chính, Nhóm Nghiên cứu của các tổ chức đào tạo hành chính công châu Âu, và các cuộc gặp gỡ cấp quốc gia giữa các trường học về chính sách công.

“Liên kết” giữa các cơ sở đào tạo tại các nước phát triển và đang phát triển nổi lên theo hình thức hợp tác kỹ thuật vào những năm 1980. Ví dụ, thỏa thuận đào tạo giữa ENA của Pháp với các cơ sở đào tạo quốc gia của Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, Ấn Độ, và một loạt các nước khác theo truyền thống Pháp trước đây. Những thỏa thuận đào tạo như thế thường bao gồm trao đổi giảng viên và đào tạo trong các lĩnh vực như đánh giá các nhu cầu, đánh giá đào tạo và phương pháp đào tạo, và xây dựng chương trình. Loại hình hợp tác này cũng trở nên phổ biến trong chương trình hỗ trợ kỹ thuật PHARE của Liên minh châu Âu giữa các cơ sở đào tạo Tây Âu và đối tác ở các nước Đông Âu.

Một dạng khác của khái niệm “liên kết đào tạo” là đào tạo theo ngành cho một số nước, ví dụ như chương trình đào tạo Habitat do Hà Lan tài trợ, được Học viện Nghiên cứu Nhà ở Hà Lan tổ chức và bao gồm Gana, Ấn Độ,

Indônêxia, và Pêru. Một hình thức khác là mạng lưới khu vực các cơ sở đào tạo theo ngành do các tổ chức của Liên hợp quốc hỗ trợ và tài trợ một phần. Ví dụ: Ủy ban Kinh tế - Xã hội khu vực châu Á - Thái Bình Dương của Liên hợp quốc (ESCAP) đã tài trợ thành công cho mạng lưới các cơ sở đào tạo về phát triển đô thị và nhà ở, và một mạng lưới các thị trưởng thành phố và các nhà quản lý được gọi là CITINET.

Một ví dụ rất tiêu biểu khác về hợp tác liên quốc gia là mạng lưới quản lý công giữa các nước trong Khối Thịnh vượng chung do Văn phòng Tổng Thư ký của Khối Thịnh vượng chung tài trợ. Mạng lưới này được sự ủng hộ của một tổ chức độc lập là Hiệp hội Hành chính công và Quản lý Khối Thịnh vượng chung (CAPAM) – nơi đứng ra tổ chức các cuộc hội thảo hàng năm về các chủ đề khác nhau cho các quan chức, chuyên gia, và những người thực hiện; phổ biến những kinh nghiệm và giới thiệu về các nước; và hỗ trợ các chương trình cải cách tại các nước. CAPAM và Văn phòng Tổng Thư ký Khối Thịnh vượng chung cũng tổ chức các khóa đào tạo cho các nước đang phát triển, và cung cấp dịch vụ tư vấn cho chính phủ ở các lĩnh vực khác nhau (Một diễn đàn tương tự cũng đang được thành lập cho châu Âu dưới sự bảo trợ của Liên minh châu Âu).

Các viện nghiên cứu của các nước châu Á, châu Phi và Mỹ Latinh cũng cung cấp các khóa đào tạo cho học viên quốc tế, như đã nêu trong phần trước về ví dụ của INTAN – Malaixia. Ngày càng có nhiều các chương trình hợp tác “Nam-Nam” giữa các cơ sở đào tạo trong lĩnh vực hành chính công, như hiệp định giữa Cộng hoà nhân dân Trung Hoa và Ấn Độ, và hợp tác kỹ thuật trong các nước ASEAN. Theo các hiệp định này, các giảng viên, các cơ sở đào tạo và quan chức cao cấp tham dự các chương trình và các chuyến đi khảo sát do các nước đang phát triển khác tổ chức.

Ngoài ra, mạng lưới bên ngoài chính phủ cũng đang phát triển mạnh. Các viện hành chính công ở một số nước đang hợp tác trong nhiều lĩnh vực khác nhau. Các thỏa thuận giữa các hiệp hội kinh doanh tư nhân cũng đã đưa đến kết quả là các khóa đào tạo chuyên môn cho các nhà quản lý trong các lĩnh vực cùng được quan tâm như thương mại điện tử, tội phạm máy tính, giao dịch qua biên giới, tiêu chuẩn hàng hóa, luật bản quyền và sáng chế. Cuối cùng, các tổ chức tình nguyện phi chính phủ của nhiều nước khác nhau cũng đang hợp tác trong các lĩnh vực quản lý nhà nước hoặc một số lĩnh vực cụ thể như nhà ở và tín dụng cho người có thu nhập thấp. Tất cả các hình thức hợp tác này cần phải

được phát triển hơn nữa để đa dạng hóa và tăng cường nỗ lực đào tạo tại các nước đang phát triển, đặc biệt là khi các công nghệ thông tin và viễn thông mới đã mở ra những cơ hội đào tạo mới có tính chất cách mạng. Các nhà tài trợ quốc tế có vai trò rất tích cực trong hướng phát triển này.

## CÁC ĐIỂM THEN CHỐT VÀ CÁC ĐỊNH HƯỚNG CẢI THIỆN

### Các điểm then chốt

Đào tạo nhân sự cho chính phủ cần phải được nhìn nhận là một yếu tố quan trọng trong quản lý nhân sự và phát triển cá nhân, và có thể đóng góp đáng kể cho hiệu quả quản lý hành chính. Tuy nhiên, đó không thể là giải pháp cho một hệ thống hoạt động yếu kém. Đào tạo không thể có hiệu quả nếu không sử dụng các kỹ năng mới và không gắn kết đào tạo với quá trình phát triển nghề nghiệp và các trách nhiệm thực tế của công chức. Đào tạo trong một cơ cấu tổ chức yếu kém hoặc không gắn kết với động cơ khuyến khích thì sẽ chỉ là sự lãng phí thời gian và nguồn lực. Vì vậy, đào tạo nhân sự cho chính phủ cần phải được thực hiện trong một môi trường chính sách đào tạo quốc gia được thiết kế tốt, gắn kết với việc phát triển nghề nghiệp và phải có đào tạo theo ngành và đào

tạo nhân sự cho chính quyền các cấp địa phương.

Đào tạo có thể được tập trung qua một đơn vị cấp chính phủ trung ương - cơ quan này có trách nhiệm phân bổ tất cả các nguồn tài chính và thiết kế, tổ chức tất cả các chương trình trình đào tạo. Hoặc đào tạo cũng có thể được thực hiện theo hình thức phi tập trung với mỗi bộ, ngành chịu trách nhiệm về tài chính và quản lý chương trình. Nhìn chung, tương tự như trong quản lý mua sắm hay quản lý nhân sự, việc kết hợp cả hai hình thức sẽ hữu hiệu hơn - với một cơ quan cấp trung ương đề ra chính sách và phân bổ ngân sách tới các khu vực; các bộ chịu trách nhiệm ra quyết định về nội dung đào tạo và học viên; còn việc đào tạo thực sự là do các cơ sở đào tạo thực hiện.

Cho dù hình thức quản lý đào tạo là tập trung hay phi tập trung, một chương trình đào tạo có chất lượng cao phải được bắt đầu từ việc đánh giá các nhu cầu đào tạo, từ góc độ của từng công chức cũng như từ góc độ của các bộ, ngành và chính phủ nói chung. Tuy nhiên, các khóa đào tạo thường chỉ được thực hiện theo góc độ của người cung cấp và theo sự ưu tiên và năng lực hiện thời của cơ sở đào tạo (hoặc của các nhà tài trợ quốc tế) hơn là theo nhu cầu thực sự của công chức và yêu cầu kỹ năng của chính phủ.

Khi đã có một báo cáo đánh giá các nhu cầu thực sự tốt, thì hiệu quả của đào tạo phụ thuộc vào động cơ của các học viên và chất lượng của bản thân chương trình đào tạo. Yếu tố thứ nhất là vai trò của hệ thống tổ chức và động cơ khuyến khích, trong đó, đòi hỏi phải có các kỹ năng mới. Yếu tố thứ hai, chất lượng đào tạo phụ thuộc chủ yếu vào năng lực và khả năng của các cơ sở đào tạo. Các cơ sở đào tạo chính khóa của nhà nước có lợi thế là nắm bắt được chính sách, văn hóa và nhu cầu của cơ quan chính phủ cần được đào tạo; các cơ sở đào tạo ngoài chính phủ thì có lợi thế về khả năng linh hoạt và năng lực đáp ứng các nhu cầu đào tạo đa dạng. Ở đây, việc kết hợp hai loại hình cơ sở đào tạo cũng thường là một giải pháp tốt hơn cả cho đào tạo chính khóa. Tuy nhiên, việc thành lập các cơ sở đào tạo chuyên ngành nhìn chung là việc làm lãng phí và không nên khuyến khích.

Điểm mấu chốt cần lưu ý là đào tạo nhân viên đem lại hiệu quả cao lại thường là đào tạo không chính quy và tại chức. Vì lý do này, bộ, ngành có liên quan và chính phủ nên tạo ra một môi trường mà việc huấn luyện, tư vấn nhân viên cấp dưới trở thành một thông lệ phổ biến và được coi là một phần trách nhiệm của người quản lý - và theo đó, họ cũng phải được khen thưởng cho công việc này.

Việc đào tạo công chức của các nước đang phát triển có thể hưởng lợi từ các chương trình đào tạo quốc tế hoặc khu vực do các tổ chức đa phương như Liên hợp quốc, ADB, WB, IMF thực hiện, hoặc do các cơ sở đào tạo của các quốc gia phát triển thực hiện, như ENA ở Pháp. Mạng lưới giữa các cơ sở đào tạo cũng đã phát triển, như mạng lưới do Hiệp hội Hành chính công và quản lý của Khối Thịnh vượng chung. Do đó, việc khan hiếm các cơ hội đào tạo hay tài trợ không phải là lý do duy nhất cản trở các nước đang phát triển, ít nhất là đối với công chức cấp cao. Hiệu quả của đào tạo bị hạn chế là do các vấn đề về tổ chức và động cơ khuyến khích, như đã nói trong phần trước.

### Các định hướng cải thiện

Tại nhiều nước đang phát triển, đã đến lúc phải đánh giá toàn diện hệ thống đào tạo nhân sự cho chính phủ. Việc đào tạo nhân sự cho nền hành chính công đòi hỏi phải được tư duy lại và thể hiện trên cả hai phía cung và cầu.

Về mặt *cầu*, cơ sở của việc đánh giá phải là xem xét lại vai trò của nhà nước bởi vì các yêu cầu kỹ năng của chính phủ phụ thuộc vào nhiệm vụ mà nó dự định thực hiện. Cũng như các khía cạnh khác trong chính sách nhân sự của chính phủ, từ việc cắt giảm biên

ché đến đền bù và các trình tự thủ tục cơ bản khác, đào tạo không thể được thực hiện hiệu quả nếu không có ý tưởng rõ ràng về các chức năng của chính phủ. Tuy nhiên, có thể xác định những yêu cầu kỹ năng và theo đó là xác định nhu cầu đào tạo cho từng ngành hoặc cấp chính quyền, với điều kiện là phải có sự gắn kết chặt chẽ giữa đào tạo và phát triển nghề nghiệp cho công chức.

Về mặt *cung*, nhiều nước có một số lượng lớn không cần thiết các cơ sở đào tạo công chức chính phủ. Điều này phần nào dẫn đến kết quả là năng lực của các nguồn lực và chất lượng đào tạo trở nên yếu kém. Có thể chờ đợi những cải thiện đáng kể từ việc tổ chức lại hệ thống một cách hợp lý, xóa bỏ những chồng chéo, trùng lặp và lãng phí nguồn lực. Đặc biệt, các cơ sở đào tạo chuyên môn hóa của từng ngành cụ thể cần phải được xem xét, đánh giá lại một cách kỹ lưỡng bởi vì chính các cơ sở đào tạo này là nguyên nhân dẫn đến việc đào tạo không cần thiết chỉ nhằm mục đích duy trì sự tồn tại của chính bản thân cơ sở đào tạo. Để hợp lý hoá tổ chức, điều quan trọng là phải căn cứ vào nhu cầu thực tế của các cơ quan chính phủ và cá nhân các công chức, và có thể đây là cách thức duy nhất để thay đổi thói quen tư duy theo cung của hầu hết các chương trình

đào tạo. Việc đào tạo phi chính quy và đào tạo tại chức cũng cần phải được khuyến khích.

Tài trợ quốc tế có thể đóng vai trò hữu ích để thực hiện những cải tiến này, đặc biệt là thông qua việc cam kết “liên kết đào tạo” giữa các cơ sở đào tạo địa phương và học viện hành chính công ở một số nước phát triển. Nhưng bản thân tài trợ quốc tế cũng là một phần đáng kể của vấn đề nếu như việc hỗ trợ các chương trình đào tạo lớn lại không có mục tiêu rõ ràng, thiếu các điều kiện tiên quyết về mặt tổ chức và thể chế, và trong một số trường hợp còn làm suy yếu năng lực của cơ sở đào tạo trong nước. Do đó, điều quan trọng là chính phủ các nước đang phát triển phải đòi quyền chủ động đối với các chương trình đào tạo về hành chính công có tài trợ nước ngoài. Ngược lại, điều này cũng đòi hỏi phải có một chính sách đào tạo công chức đơn giản nhưng rõ ràng và hợp lý.

## CHÚ THÍCH

1. Phần này được lấy từ Commonwealth Secretariat (1996); Klingrer và Nalbandian (1998); Starling (1998); Franks (1999); và Ủy ban Phát triển nguồn nhân lực Mỹ (1997).

2. Một phần trong mục này được lấy từ Paul (1998); Sims (1993); Klingrer và Nalbandian (1998); Riley (1993); Corrigan và những người khác (1999); và các báo cáo quốc gia và tài liệu nội bộ của ADB.

3. Phần này chủ yếu được lấy từ Paul (1983); Sims (1993); Fesler và Kettl (1991); Corrigan và những người khác (1999); các báo cáo quốc gia và tài liệu nội bộ của ADB, OECD (1999b) và Borins (1999).

4. Phần này chủ yếu được lấy từ Sims (1993), Fesler và Kettl (1991), Paul (1983), Mutahaba (1986), Oszlak (1999), Flanders trích trong tài liệu do Perry chủ biên (1989), Chính phủ Ấn Độ (1996), Chính phủ Pháp (1998), và các báo cáo quốc gia và tài liệu nội bộ của ADB.