

# Một số mô hình công vụ và việc nghiên cứu đổi mới quản lý công chức ở nước ta

■ THS. ĐỖ XUÂN TRƯỜNG (\*)

## Ba mô hình quản lý công vụ

Báo cáo của Liên hợp quốc về khu vực công năm 2005 đã đưa ra ba mô hình công vụ tương đối phổ biến trên thế giới hiện nay là

“hành chính công” (public administration), “quản lý công” (public management) và “chính phủ đáp ứng” (responsive government). Trong bảng sau là những khác biệt chủ yếu của ba mô hình công vụ trên.

	Hành chính công	Quản lý công	Chính phủ đáp ứng
Nguyên tắc chủ đạo	Tuân thủ quy định và luật lệ	Hiệu suất và kết quả	Trách nhiệm, sự minh bạch và tham gia
Quan hệ công dân - nhà nước	Tuân thủ	Được quyền	Trao quyền
Tiêu chí đánh giá thành công	Đầu ra	Tác động	Quy trình
Đặc điểm chính	Công bằng, không thiên vị	Tính chuyên nghiệp	Khả năng đáp ứng

(Nguồn: “Giải phóng tiềm năng con người cho hành chính công”, Báo cáo quốc tế về hành chính công, Liên hợp quốc, 2005)

Hành chính công và quản lý công là hai mô hình lâu đời và tương đối phổ biến. Chính phủ đáp ứng thực chất là một tập hợp các xu hướng gần đây. Thực chất của hành chính công là kiểm soát thông qua sự bắt buộc tuân thủ các quy định được đặt ra. Quản lý công là việc áp dụng các phương pháp,

cách thức quản lý dựa trên cơ sở khoa học. Các phương pháp và cách thức này thường được chuyển giao từ khu vực tư nhân sang.

Nguyên tắc chủ đạo của hành chính công là tuân thủ các quy định và luật lệ; của quản lý công là đạt được kết quả, hiệu quả trong khi nguyên tắc chủ đạo của chính phủ đáp ứng là trách nhiệm, tính minh bạch và sự tham gia

(\*) Đại học Kinh tế Quốc dân

của người dân. Đặc điểm chủ yếu của hành chính công là sự thống nhất trong hệ thống nhưng mang tính cứng nhắc, còn đặc điểm của quản lý công là tính chuyên nghiệp. Mô hình hành chính công là lựa chọn khi đối tượng quản lý đồng nhất; nhưng mô hình quản lý công sẽ phù hợp hơn với đối tượng quản lý đa dạng, có yêu cầu quản lý khác nhau.

*Nền công vụ của nước ta thuộc mô hình nào?*

Từ ba mô hình công vụ trên chúng ta sẽ đặt câu hỏi: Nền công vụ hiện nay của nước ta thuộc mô hình nào? Cần lưu ý rằng một nền công vụ không nhất thiết phải hoàn toàn là một mô hình nào mà có thể cơ bản là một mô hình nhất định nhưng vẫn ít nhiều có đặc tính của các mô hình khác. Sự thay đổi giữa các mô hình công vụ cũng là quá trình chuyển dịch, thay đổi dần dần chứ không thể ngay lập tức chuyển từ một mô hình này sang mô hình khác.

Đối chiếu với ba mô hình trên có thể thấy nền công vụ ở nước ta hiện nay cơ bản là mô hình hành chính công. Nền công vụ chủ yếu vận hành dựa trên các luật lệ và quy định pháp quy. Do nhấn mạnh đến sự thống nhất trong hệ thống bằng sự tuân thủ các quy định và luật lệ nên thường dẫn đến kết quả và hiệu suất hoạt động không cao vì các quy định này không thể phù hợp với mọi trường hợp. Một ví dụ, tuyển dụng công chức ở nước ta hiện nay được thực hiện thống nhất theo các quy định của Chính phủ, trong đó yêu cầu công bằng và không thiên vị được đặt lên hàng đầu. Quy trình tuyển dụng hiện nay là chặt chẽ, bảo đảm công bằng nhưng có thể chưa bảo đảm sẽ tuyển được người đủ năng lực theo yêu cầu.

Trong những năm gần đây một số biện pháp quản lý đã được nghiên cứu đưa vào áp dụng trong nền công vụ nước ta nhằm nâng cao hiệu quả và hiệu suất hoạt động. Đó là cơ chế tự chủ về tài chính cho các đơn vị sự nghiệp, khoán kinh phí hành chính, áp dụng hệ thống quản lý chất lượng, thí điểm quản lý thực thi công tác... Các phương pháp quản lý này đều đã được áp dụng rộng rãi trong khu vực tư nhân. Một số đặc điểm của mô hình "chính phủ đáp ứng" cũng đã xuất hiện trong công vụ ở nước ta như mô hình một cửa, khảo sát ý kiến người dân, các bộ ngành gặp gỡ, tiếp thu ý kiến của các doanh nghiệp... Nói cách khác, mô hình "hành chính công" ở nước ta bắt đầu có sự chuyển dịch sang mô hình "quản lý công" và đã có những thành tố của mô hình "chính phủ đáp ứng".

*Định hướng cho nền công vụ nước ta*

Mặc dù đã có sự dịch chuyển sang mô hình quản lý công nhưng nền công vụ ở nước ta hiện nay cơ bản vẫn là mô hình hành chính công. Định hướng chung cho đổi mới công vụ ở nước ta trong những năm tới là chuyển dịch mạnh sang mô hình quản lý công. Bên cạnh đó, các thành tố của mô hình chính phủ đáp ứng vẫn tiếp tục cần tăng cường. Sự chuyển dịch này cũng là theo hướng đối tượng quản lý được làm những gì không bị cấm chứ không chỉ được làm những gì được cho phép.

Bảng sau nêu lên những đặc điểm chủ yếu của quản lý công chức trong mô hình hành chính công hiện nay sang mô hình cơ bản là quản lý công trong tương lai.

	<b>Hành chính công</b>	<b>Quản lý công</b>
Nền công vụ	Hệ thống đóng Theo chức nghiệp Tuyển dụng suốt đời	Hệ thống mở Theo vị trí việc làm Theo hợp đồng có thời hạn
Thể chế	Quản lý nhân sự tập trung hóa ở cấp trung ương Quản lý nhân sự	Phân cấp quản lý  Quản lý nguồn nhân lực
Vai trò chủ yếu của cơ quan quản lý nhà nước	Xây dựng chính sách, kiểm soát tuân thủ	Định hướng, hướng dẫn, hỗ trợ
Căn cứ tuyển dụng	Tiêu chuẩn ngạch	Năng lực cần thiết cho vị trí công việc
Thăng tiến nghề nghiệp	Dựa trên thâm niên	Dựa trên thành tích và năng lực
Chính sách lương	Dựa trên bảng cấp và thâm niên	Dựa trên yêu cầu và kết quả công việc
Trọng tâm của quản lý thực thi công tác	Tuân thủ kỷ luật lao động	Thoả thuận về kết quả công tác
Trọng tâm của đào tạo - phát triển	Bảng cấp	Năng lực

*(Nguồn: Phát triển từ "Giải phóng tiềm năng con người cho hành chính công", Báo cáo quốc tế về hành chính công, Liên hợp quốc, 2005)*

Những hướng đổi mới trong quản lý công chức ở nước ta trong thời gian tới

Theo ba mô hình công vụ trên và đối chiếu với hiện trạng về quản lý công chức ở nước ta thì những hướng đổi mới trong những năm tới sẽ là:

- Xây dựng một nền công vụ theo hướng mở trong đó có sự trao đổi, dịch chuyển nhân lực với khu vực tư nhân. Chế độ theo vị trí việc làm dưới hình thức hợp đồng có thời hạn sẽ góp phần tạo ra tính chất "mở" cho nền công vụ.

- Tiếp tục phân cấp quản lý. Chính phủ chỉ đưa ra các nguyên tắc, các định hướng chính sách và các mục tiêu, yêu cầu trong quản lý công chức. Các bộ ngành và địa phương được tự chủ trong việc lựa chọn cách thức thực hiện các mục tiêu và yêu cầu này với điều kiện phải tuân thủ các nguyên tắc và định hướng chính sách.

- Chuyển từ quản lý nhân sự sang quản lý nguồn nhân lực. Điều này có nghĩa quản lý công chức phải được coi là có tầm quan trọng

chiến lược, được thực hiện một cách có hệ thống, một cách chủ động và toàn diện.

- Căn cứ tuyển dụng sẽ chuyển từ tiêu chuẩn ngạch sang những năng lực mà vị trí công việc đòi hỏi.

- Căn cứ cho thăng tiến nghề nghiệp sẽ chuyển từ thâm niên sang dựa trên năng lực và thành tích công tác.

- Căn cứ trả lương chủ yếu dựa trên thâm niên và bảng cấp như hiện nay sẽ được thay bằng các yêu cầu đối với công việc và kết quả công tác.

- Nội dung chính của quản lý thực thi công tác sẽ chuyển từ xem xét công chức có chấp hành chính sách và tuân thủ quy định sang xem xét thỏa thuận về kết quả công tác có đạt được hay không. Như vậy trọng tâm của đánh giá công tác sẽ chuyển từ việc xem xét công chức có sai phạm không sang một cơ chế đòi hỏi công chức luôn đặt ra mục tiêu công tác cao hơn và nỗ lực để đạt được mục tiêu đó.

- Trọng tâm của đào tạo-phát triển sẽ chuyển từ đáp ứng các yêu cầu về bằng cấp sang xây dựng năng lực. Năng lực là sự kết hợp giữa kiến thức, kỹ năng và thái độ được thể hiện qua hành vi trong công việc.

*Thực hiện sự dịch chuyển này như thế nào?*

Lấy Luật Cán bộ, công chức là điểm mốc đánh dấu sự dịch chuyển mạnh từ hành chính công sang quản lý công.

Có thể nói Pháp lệnh Cán bộ, công chức (CBCC) năm 1998 là sự khởi đầu cho việc xây dựng các chính sách và biện pháp quản lý nhân sự một cách có hệ thống cho khu vực nhà nước ở nước ta. Pháp lệnh CBCC năm 1998 là văn bản pháp lý cơ sở, là sự khởi đầu một chu kỳ xây dựng chính sách quản lý công chức. Từ khi Pháp lệnh được ban hành, hệ thống chính sách và biện pháp quản lý nhân sự đã được xây dựng. Tuy nhiên hệ thống biện pháp và chính sách này khó có thể đáp ứng những thách thức của nền công vụ trong những năm tới.

Có thể xác định việc ban hành Luật Cán bộ, công chức là điểm khởi đầu cho một chu kỳ xây dựng chính sách mới. Chu kỳ chính sách này có mục tiêu là xây dựng một nền công vụ mới - nền công vụ theo mô hình quản lý công. Nếu vậy nội dung Luật CBCC cần phản ánh những đặc điểm, yêu cầu chủ yếu của nền công vụ theo mô hình quản lý công. Với vai trò đó, ngoài các yêu cầu và nội dung khác, Luật CBCC cần đưa ra những cơ sở và định hướng cho đổi mới quản lý công chức trong những năm tới.

Thay đổi vai trò của cơ quan quản lý nhà nước về quản lý công chức

Khi chuyển sang mô hình công vụ mới, vai trò của các cơ quan quản lý nhà nước về quản lý công chức sẽ có sự thay đổi. Vai trò trọng tâm của cơ quan này sẽ chuyển từ xây dựng chính sách và kiểm soát sang định hướng và hỗ trợ các cơ quan thực thi. Khi đó Chính phủ chỉ đưa ra các quy định chung có tính nguyên tắc. Các quy định này thường là các mục tiêu, yêu cầu, tiêu chuẩn...

Để thực hiện vai trò hỗ trợ, cơ quan quản lý

nhà nước cần xây dựng các văn bản, tài liệu hướng dẫn như quy chế, quy trình mẫu, ngân hàng đề thi, biểu mẫu đánh giá... Các tài liệu này không có tính chất bắt buộc như đa số các quy định pháp quy hiện nay mà chỉ có tính chất hướng dẫn. Cơ quan thực hiện có thể tham khảo, vận dụng và lựa chọn áp dụng những tài liệu này. Cơ quan quản lý nhà nước cũng có thể tăng cường vai trò hỗ trợ thông qua việc tư vấn, cố vấn cho các cơ quan nhà nước về mặt chuyên môn trong quản lý nhân sự. Để thực hiện được vai trò này cơ quan quản lý nhà nước cần tăng cường đáng kể lực lượng và năng lực.

Quá trình thay đổi vai trò và cách thức quản lý này cần được thực hiện song song với phân cấp trong quản lý công chức.

*Tiếp tục theo hướng xây dựng chính sách cho các nhóm công chức khác nhau.*

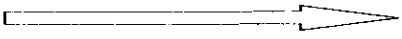
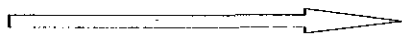
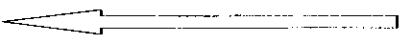
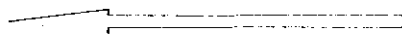
Nhân lực trong khu vực nhà nước có thể chia thành những người làm việc thuộc bốn nhóm tổ chức: Cơ quan hành chính, cơ quan Đảng và các tổ chức chính trị - xã hội, đơn vị sự nghiệp và doanh nghiệp có vốn nhà nước. Dù phạm vi của Luật CBCC như thế nào thì trên thực tế vẫn cần hoàn thiện chính sách và biện pháp quản lý theo bốn nhóm đối tượng này.

Xu hướng chính của đổi mới nền công vụ nước ta là chuyển từ căn bản mô hình hành chính công sang mô hình quản lý công. Tuy nhiên mức độ và tốc độ dịch chuyển này sẽ khác nhau giữa bốn nhóm công chức trên. Việc chuyển sang mô hình quản lý công thực chất là việc áp dụng các biện pháp, công cụ quản lý nên mức độ thay đổi trong quản lý công chức nhiều nhất sẽ là trong các doanh nghiệp nhà nước và thấp nhất là trong các cơ quan hành chính. Nói cách khác cơ chế quản lý nhân sự cho cơ quan hành chính sẽ gần nhất với mô hình hành chính công và cho các doanh nghiệp sẽ gần nhất với mô hình quản lý công. Một ví dụ là việc áp dụng phương thức quản lý theo vị trí việc làm (ký hợp đồng có thời hạn) có thể thực hiện cho tất cả các công chức đang làm trong doanh nghiệp nhà nước, có thể áp dụng rộng

rãi cho các vị trí lãnh đạo - quản lý của các đơn vị sự nghiệp nhưng sẽ chỉ có thể áp dụng hạn chế trong các cơ quan hành chính. Chỉ có một số ít vị trí việc làm trong cơ quan hành chính phù hợp cho hình thức ký hợp đồng có thời hạn

vì yêu cầu về sự thống nhất và bản chất ổn định của khu vực này.

Quản lý công chức còn có một số khác biệt giữa bốn nhóm như được nêu trong bảng sau.

Nhóm công chức	Cơ quan hành chính	Cơ quan đảng & các tổ chức CT - XH	Các tổ chức sự nghiệp	Doanh nghiệp có vốn nhà nước
Khả năng áp dụng các phương pháp quản lý nhân sự "mới"	Thấp nhất			Cao nhất
Mức độ tự chủ	Thấp nhất			Cao nhất
Yêu cầu về tính ổn định của đội ngũ	Cao nhất			Thấp nhất
Yêu cầu về tính thống nhất trong nhóm	Cao nhất			Thấp nhất

**Thứ nhất**, mức độ tự chủ trong quản lý nhân sự là thấp nhất đối với cơ quan hành chính và cao nhất đối với doanh nghiệp nhà nước. Các cơ quan hành chính chủ yếu áp dụng các quy định, luật lệ, ít có quyền tự chủ hay sự linh hoạt về các quyết định nhân sự. Các doanh nghiệp nhà nước có mức độ tự chủ, linh hoạt cao nhất trong quản lý nhân sự, cao hơn cả các đơn vị sự nghiệp.

**Thứ hai**, về mức độ ổn định của đội ngũ, cơ quan hành chính có yêu cầu về mức độ ổn định nhân sự cao nhất, yêu cầu thấp nhất là với các doanh nghiệp nhà nước. Công chức hành chính phải là những người có chuyên môn và chuyên nghiệp nên cần có sự ổn định cao về nhân sự.

**Thứ ba**, yêu cầu về tính thống nhất trong nhóm cao nhất là đối với cơ quan hành chính. Công chức làm việc tại tất cả các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nói chung sẽ được áp dụng các chính sách và chế độ như nhau. Ví dụ họ sẽ được áp dụng cùng một thang bảng lương. Ở một thái cực khác, công chức làm việc trong các doanh nghiệp nhà nước chịu sự điều chỉnh của một số nguyên tắc quản lý nhân sự nhất định. Ngoài ra các doanh nghiệp được tự

chủ trong quản lý con người. Ví dụ lương của các công chức quản lý doanh nghiệp có thể thay đổi theo quy mô, lĩnh vực hoạt động và kết quả kinh doanh.

*Tiếp tục quá trình thực hiện phân cấp, trao quyền.*

Phân cấp là yêu cầu bắt buộc khi chuyển từ "hành chính công" sang "quản lý công". Phân cấp là việc trao quyền tự chủ, quyền quyết định và phân định rõ phạm vi thẩm quyền và trách nhiệm của từng cấp. Phân cấp trong quản lý công chức sẽ có các hình thức sau:

- Phân cấp giữa cấp trên cho cấp dưới trong bộ máy hành chính. Ví dụ trung ương phân cấp cho bộ-ngành và tỉnh, tỉnh phân cấp cho huyện.

- Phân cấp giữa cơ quan quản lý nhà nước (cơ quan chủ quản) với các đơn vị sự nghiệp (ví dụ giữa Bộ Y tế và Bệnh viện Bạch Mai) và các doanh nghiệp nhà nước (ví dụ giữa Bộ Công thương và Tổng Công ty Xăng dầu).

- Phân cấp còn là sự chuyển giao quyền quyết định các vấn đề về nhân sự từ quản lý chức năng (ví dụ Sở Nội vụ) sang quản lý trực tiếp (UBND huyện, các sở cấp tỉnh). Phân cấp theo khía cạnh này sẽ gắn quản lý với sử dụng nhân sự.

Đi đôi với quá trình phân cấp là quá trình tăng cường năng lực cho cả cơ quan quản lý nhà nước và đối tượng được phân cấp. Cơ quan quản lý nhà nước cần được tăng cường về năng lực tư vấn, trợ giúp về chuyên môn quản lý nhân sự để có thể đảm nhiệm vai trò này. Quản lý trực tiếp cần được tăng cường năng lực về quản lý nhân sự. Khi được phân cấp, những hiểu biết và kỹ năng quản lý nhân sự của những người đứng đầu các cơ quan nhà nước sẽ trở nên quan trọng hơn nhiều so với trước vì họ sẽ phải ra nhiều quyết định về nhân sự hơn. Một trong những kinh nghiệm rút ra từ quá trình phân cấp trong những năm qua là cần quan tâm đúng mức đến tăng cường năng lực cho đối tượng được phân cấp

#### Kết luận:

Ba mô hình công vụ trên thế giới cung cấp cơ sở cho việc nghiên cứu định vị nền công vụ nước ta hiện nay. Để đáp ứng yêu cầu thực tiễn hiện nay và những thách thức trong thời gian tới

nền công vụ cơ bản là hành chính công ở nước ta cần chuyển dịch nhanh sang mô hình quản lý công với các mục tiêu xây dựng một hệ thống công vụ mở, trả lương tiệm cận với thị trường lao động, tuyển dụng và quản lý công chức dựa trên năng lực và thành tích công tác. Cần xác định Luật CBCC là văn bản pháp quy gốc khởi đầu cho một chu kỳ xây dựng chính sách quản lý công chức mới. Do vậy, Luật CBCC cần phải là cơ sở cho đổi mới quản lý công chức ở nước ta trong những năm tới. Quá trình thay đổi từ hành chính công sang quản lý công sẽ dẫn đến sự thay đổi vai trò và chức năng giữa cơ quan quản lý nhà nước và cơ quan thực hiện, giữa trung ương và địa phương, giữa quản lý chức năng và quản lý chung. Quá trình thay đổi vai trò này cần được tiến hành đồng thời với phân cấp quản lý và tăng cường năng lực cho các bên liên quan ●

## HỘP THƯ BẠN ĐỌC

Thời gian qua, Tạp chí Tổ chức Nhà nước đã nhận được nhiều tin, bài, ảnh của các cộng tác viên từ khắp nơi trên cả nước gửi về: Nguyễn Huy Kiêm, Lê Quang Dẫn, Khuông Tiến Thông, Văn Đông, Nguyễn Anh Tuấn, Nguyễn Tấn Tuấn, Phạm Văn Hiếu, Trần Hương Thanh, Lê Mai Phương, Phan Văn Hùng, Nguyễn Minh Hằng, Võ Kim Sơn, Diệp Văn Sơn, Nguyễn Trang Thu, Nguyễn Hữu Khiển, Dương Văn Giao, Trần Quang Nhiếp, Phạm Hồng Hải, Nguyễn Duy Thăng, Văn Tất Thu, Nguyễn Hữu Oanh, Nguyễn Khắc Bộ, Ngô Thành Can, Trần Anh Tuấn, Phan Kim Hoa, Vương Chấn Hưng, Phạm Văn Chung, Phạm Đức Toàn, Nguyễn Ngọc Vân, Vũ Vọng, Nguyễn Thu Hương, Đỗ Xuân Thắng và nhiều bạn viết khác.

Tạp chí Tổ chức Nhà nước xin trân trọng cảm ơn sự cộng tác nhiệt tình của các cộng tác viên. Những tác phẩm của các đồng chí gửi đến hiện Tạp chí đã, đang và sẽ nghiên cứu sử dụng vào các số tiếp theo.

Thời gian tới, Tạp chí Tổ chức Nhà nước mong muốn tiếp tục nhận được tin, bài của các

cộng tác viên. Nội dung tuyên truyền tập trung vào một số lĩnh vực sau đây: ngoài các vấn đề thời sự chung của đất nước, các bài viết đi sâu phản ánh về công tác tổ chức nhà nước, những nhiệm vụ trọng tâm cuối năm 2008, tuyên truyền về Luật Cán bộ, công chức sẽ được thông qua tại kỳ họp thứ tư, Quốc hội khóa XII; những vấn đề trọng tâm trong công tác cải cách hành chính; xây dựng chính quyền địa phương; quản lý cán bộ công chức, viên chức; quản lý hội và tổ chức phi chính phủ...

Nhân dịp Tết cổ truyền dân tộc Kỷ Sửu 2009, Tạp chí mong sớm nhận được các tác phẩm phục vụ cho số Xuân Kỷ Sửu 2009 ngay từ quý IV năm 2008. Các bài viết đề nghị đánh máy, in trên một mặt giấy ghi rõ họ tên thật và địa chỉ, số điện thoại để Tạp chí tiện liên hệ. Riêng phần trích dẫn trong nội dung các bài viết (nếu có) đề nghị tác giả ghi rõ nguồn làm căn cứ để người đọc tiện tra cứu.

Tạp chí trân trọng cảm ơn và mong muốn tiếp tục nhận được sự cộng tác nhiệt tình của các cộng tác viên ●

**Tạp chí Tổ chức Nhà nước**