

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ ĐỘNG LỰC LÀM VIỆC TRONG KHU VỰC CÔNG VÀ MỘT SỐ HÀM Ý CHÍNH SÁCH

PHẠM ĐỨC TOÀN (*)

HOÀNG HỮU LÂM (**)

Tóm tắt: Động lực làm việc là tập hợp của sự ảnh hưởng mạnh mẽ bắt nguồn từ bên trong cũng như bên ngoài một cá nhân để thúc đẩy hành vi liên quan đến công việc. Trong khi các yếu tố tạo động lực đối với người lao động là như nhau thì động lực phục vụ công được đặc biệt nhấn mạnh ở khu vực công. Bài viết đưa ra những kinh nghiệm từ một số nghiên cứu quốc tế về tạo động lực làm việc trong khu vực công và những hàm ý đối với việc xây dựng chính sách về tạo động lực trong khu vực công ở Việt Nam.

Từ khóa: Các yếu tố tạo động lực; động lực làm việc; hàm ý chính sách; kinh nghiệm quốc tế; khu vực công.

Abstract: Similar for all employees, public service motivation is particularly emphasized. Work motivation refers to a set of powerful forces that originate both within and outside an individual, driving work-related behaviors. While motivational factors are generally in the public sector. The article provides insights from international theories and practices on work motivation in the public sector and policy implications for Vietnam.

Keywords: Motivational factors; Work motivation; Policy implications; International insights; Public sector.

Ngày nhận bài: 06/9/2024

Ngày biên tập: 27/9/2024

Ngày duyệt đăng: 22/10/2024

1. Khái lược các lý thuyết về động lực làm việc

1.1. Nhóm các lý thuyết về nội dung công việc mô tả hành vi có động lực như là những nỗ lực của các cá nhân, làm việc theo định hướng kết quả để thỏa mãn nhu cầu của họ. Theo Abraham Maslow (1943), ai cũng có một tháp nhu cầu được xếp theo thứ tự tăng dần từ các nhu cầu về sinh lý (nhu cầu cơ bản) đến an toàn, quan hệ cộng đồng xã hội, được coi trọng và tự hiện thực hóa lý tưởng của bản thân. Dựa trên các nguyên lý này, Clayton Alderfer xây dựng lý thuyết ERG (năm 1969), tinh gọn thành ba nhóm nhu cầu: tồn tại, gắn kết và thăng tiến. Bên cạnh

đó, lý thuyết về nhu cầu đạt được từ những trải nghiệm bản thân của David McClelland (năm 1961) phân ra các loại nhu cầu: đạt thành tích, liên kết và quyền lực.

Lý thuyết hai nhân tố của Herzberg (Herzberg, Mausner & Snyderman, năm 1959; Herzberg năm 1965) bao gồm hai nhóm: 1) Các nhân tố duy trì đề cập đến các khía cạnh, bối cảnh của công việc, như chế độ, chính sách, cơ chế kiểm tra giám sát, điều kiện làm việc, tiền lương, an toàn và bảo hiểm. Các nhân tố này nếu không được đáp ứng có thể dẫn tới sự bất mãn tại nơi làm việc; 2) Các nhân tố thực sự tạo động lực làm việc là những yếu tố nội tại của bản thân công việc, bao gồm: khả năng hoàn thành nhiệm vụ, sự ghi nhận thành tích, công việc có ý nghĩa và có không gian thăng tiến trong sự nghiệp cũng như phát huy kiến thức, kỹ năng, giá trị của nhân viên.

(*) TS; Phó Trưởng ban, Ban Thi đua Khen thưởng Trung ương, Bộ Nội vụ
(**) Tạp chí Tổ chức nhà nước

Theo lý thuyết về mô hình, đặc điểm công việc là nội dung cốt yếu tạo nên động cơ bên trong của nhân viên. Mô hình này đưa ra năm đặc điểm công việc cốt lõi có tác dụng kích lệ nhân viên, đó là: được sử dụng đa dạng nhiều kỹ năng; bản sắc công việc rõ ràng; công việc có ý nghĩa; có quyền tự chủ ở mức độ nhất định; luôn nhận được thông tin phản hồi trong quá trình thực thi công việc.

1.2. Nhóm các lý thuyết dựa trên quá trình tạo động lực phát triển mạnh từ giữa thập niên 1960 nhìn nhận động lực như một quá trình lý tính, lý giải căn nguyên các cá nhân tiến hành những hành vi nhất định. Nhóm các lý thuyết này nghiên cứu các diễn trình tâm lý như là chìa khóa để tìm hiểu động lực làm việc của nhân viên.

Theo lý thuyết về công bằng của John Stacy Adams (năm 1965), nhân viên có tâm lý so sánh giữa đầu vào (tri thức, kỹ năng, kinh nghiệm, công sức...) mà họ đóng góp cho tổ chức với kết quả công việc và lợi ích họ nhận được (đãi ngộ, khen thưởng...) cũng như so sánh tỷ lệ giữa họ với tỷ lệ của đồng nghiệp trong tổ chức để định hình nên nhận thức của mình về việc đối xử công bằng. Họ sẽ có suy nghĩ, hành vi tiêu cực và mất động lực nếu nhận thấy việc đánh giá, ghi nhận, phân phối quyền lợi và tạo điều kiện phát triển không công tâm, thiếu công bằng.

Lý thuyết kỳ vọng của Victor Vroom (năm 1964) đưa ra ba yếu tố quyết định động lực của nhân viên: 1) Kỳ vọng: niềm tin rằng nỗ lực của mình sẽ mang lại thành công; 2) Công cụ đạt được mục đích: niềm tin rằng thành tích tốt sẽ là phương tiện dẫn đến đãi ngộ, khen thưởng xứng đáng; 3) Giá trị: sự nhìn nhận của họ về mức độ quan trọng của phần thưởng đối với thành tích đạt được. Nhân viên được kích lệ khi họ tin rằng nỗ lực của họ sẽ mang lại kết quả tốt hơn, thành tích đó sẽ dẫn đến phần thưởng tương xứng và đãi ngộ đó có ý nghĩa, phù hợp với mục tiêu cá nhân như kỳ vọng của họ.

Lý thuyết củng cố động lực tại nơi làm việc được phát triển từ lý thuyết điều kiện hóa từ kết quả của Skinner (năm 1953) xem xét hành vi của cá nhân, hệ quả của hành vi đó và cho rằng cá nhân có xu hướng lặp lại các

hành vi tạo ra kết quả tích cực mà không lặp lại các hành vi gây hậu quả tiêu cực. Các nhà lãnh đạo cần kịp thời đãi ngộ, khen thưởng đối với những hành vi tích cực, đồng thời xóa bỏ những hình thức động viên đối với các hành vi tiêu cực.

1.3. Lý thuyết về động lực phục vụ công (xuất hiện vào thập niên 1980) như một cách phản hồi đối với một số nội dung trong trào lưu Quản lý công mới (NPM) khi đó đang lan rộng trên nhiều lĩnh vực, trong đó vận dụng các cơ chế thị trường như trả lương theo kết quả thực thi vào các lĩnh vực hoạt động công. Perry & Wise (năm 1990) cho rằng, động cơ nội sinh và động cơ vị tha là những yếu tố tạo động lực chính đối với nhân viên trong khu vực công. Các nhà nghiên cứu này cho rằng những lợi ích kinh tế trực tiếp ít quan trọng hơn đối với nhân viên khu vực công so với đồng sự ở khu vực tư; động cơ và hành động nhiệt huyết phục vụ công xuất phát từ những mục đích tốt đẹp, vì hạnh phúc của cộng đồng.

Những yếu tố tạo động lực trong khu vực công gồm lòng trắc ẩn và sự cống hiến khi tham gia hoạch định, thực hiện chính sách công; công việc có ý nghĩa khi phục vụ cộng đồng, xã hội và thậm chí trên bình diện phát triển quốc tế; cơ hội đào tạo, phát triển và nhận thông tin phản hồi tích cực; mục tiêu công việc rõ ràng, quan hệ gắn bó, đãi ngộ, khen thưởng phù hợp.

2. Một số điểm mới trong các nghiên cứu về tạo động lực trong khu vực công thời gian gần đây

Động lực làm việc là hiện tượng ngẫu biến, chịu ảnh hưởng khác nhau từ những môi trường xã hội và gia cảnh khác nhau. Nhân viên trong môi trường làm việc giống nhau, với những điều kiện như nhau, có thể có những cấp độ động lực khác nhau. Đối với một cá nhân cụ thể, các yếu tố nội sinh và ngoại sinh cũng có ảnh hưởng nhất định ở từng giai đoạn khác nhau trong quá trình công tác. Tuy nhiên, các yếu tố sau đều có mối liên hệ với động lực ở nơi làm việc: phong cách lãnh đạo, hệ thống đãi ngộ, khen thưởng, bầu không khí tổ chức, cấu trúc (đặc điểm) công việc và các điều kiện làm việc.

2.1. Phong cách lãnh đạo

Sự phù hợp của bất kỳ phong cách lãnh đạo nhất định nào cũng tùy thuộc vào sứ mệnh, tầm nhìn, các mục tiêu của tổ chức, con người trong tổ chức và môi trường bên ngoài. Do vậy, các cấp quản lý phải sử dụng những loại hình lãnh đạo khác nhau trong những hoàn cảnh khác nhau, phù hợp với từng nhóm nhân viên trong lực lượng lao động đa dạng. Để tạo dựng lòng tin và thúc đẩy động lực của nhân viên, nhà lãnh đạo phải cho thấy hành vi đạo đức của mình, thực hiện chuẩn mực liêm chính cao nhất và quan tâm phát triển nhân viên. Không ai có thể đòi hỏi những thái độ, hành vi, tâm huyết làm việc và sự gắn bó với tổ chức từ những người khác khi bản thân nhà lãnh đạo không cho thấy điều đó. Lãnh đạo bằng sự nêu gương luôn có mối liên hệ chặt chẽ với động lực làm việc của nhân viên.

2.2. Hệ thống đãi ngộ, khen thưởng

Hệ thống đãi ngộ, khen thưởng thường có vị trí trung tâm trong các khung lý thuyết. Trong nền hành chính của nhiều quốc gia, hệ thống đãi ngộ, khen thưởng được thể hiện chính thức trong hệ thống đánh giá hiệu suất thực thi và trong các kế hoạch phát triển bản thân hay lộ trình phát triển chức nghiệp của công chức. Tuy nhiên, hệ thống đánh giá việc thực thi có thể làm giảm động lực phấn đấu nếu như các nhân viên cho rằng tác dụng tích cực mà hệ thống này dự kiến mang lại rất khó đạt được (vì thiếu thực tế) hoặc có ít tác động ảnh hưởng đến con đường sự nghiệp của họ.

2.3. Bầu không khí tổ chức

Bầu không khí tổ chức bao gồm các khía cạnh của môi trường làm việc mà nhân viên có thể nhận thấy một cách trực tiếp và gián tiếp, có tác động ảnh hưởng đến động lực và hành vi của họ (Chiavenato, 2014). Các thành tố tạo nên bầu không khí tổ chức bao gồm cơ cấu tổ chức, phong cách lãnh đạo, đặc điểm thiết kế công việc, hệ thống quản lý an toàn và sức khỏe, các cơ hội phát triển cá nhân, quản lý tri thức, các nguyên tắc, hệ giá trị và hành vi ứng xử đạo đức. Bầu không khí tích cực của tổ chức tạo sự hài lòng tại nơi làm việc, luôn lấy con người làm trung tâm, hướng tới sự đa dạng trong lực lượng lao

động, khích lệ nhân viên phát huy tính tự chủ, đổi mới sáng tạo và phát triển tối đa tiềm năng của họ tại tất cả các giai đoạn trong cuộc đời công tác.

2.4. Kết cấu (đặc điểm) công việc

Kết cấu công việc bao gồm các yếu tố đặc trưng của công việc, được cụ thể hóa trong một hồ sơ mô tả các nhiệm vụ cụ thể phải thực hiện cũng như kỹ năng, kinh nghiệm, khả năng, và những nét tính cách mà nhân viên cần có. Hồ sơ này cũng đề cập đến cơ cấu tổ chức và mối liên hệ của công việc đó với các vị trí, việc làm khác. Bên cạnh nhân tố duy trì hay các yếu tố về vật chất, nội dung công việc là động cơ thúc đẩy nội sinh, tạo nên sự hứng khởi với công việc. Nội dung công việc cũng là thành tố cốt lõi trong lý thuyết về mô hình đặc điểm công việc với năm nhân tố tác động đặc biệt quan trọng đến trạng thái tâm lý nhân viên, quyết định hiệu suất thực thi tại nơi làm việc.

2.5. Các điều kiện làm việc

Điều kiện làm việc đề cập đến môi trường vật chất và tinh thần giúp cho công việc được tiến triển tốt hơn, nếu thiếu thì có thể gây ra sự bất mãn trong công việc. Điều kiện làm việc có thể được coi như là yếu tố tạo động lực ngoại sinh. Đặc biệt, các điều kiện làm việc thường được quy định trong các văn bản pháp luật, hầu hết nằm trong khung khổ pháp luật lao động.

3. Một số hàm ý đối với việc xây dựng chính sách về tạo động lực làm việc trong khu vực công

Động lực làm việc cao nhất của nhân viên khu vực công xuất phát từ công tác lãnh đạo, sự cân bằng giữa công việc và cuộc sống cá nhân, môi trường làm việc, nội dung công việc, an toàn và ổn định việc làm, học tập suốt đời, triển vọng phát triển sự nghiệp, quyền tự chủ trong công việc, ý nghĩa của thành quả đạt được, phúc lợi và thù lao (EUPAN 2020). Theo kết quả nghiên cứu và kinh nghiệm thực tiễn đã nêu ở trên, có thể gợi mở một số giải pháp và chính sách tạo động lực đối với nhân viên trong khu vực công như sau:

Một là, xây dựng chế độ tổng đãi ngộ, bao gồm các gói khích lệ động viên nội sinh

và ngoại sinh, gắn với quá trình quản lý thực thi công việc.

Các nghiên cứu và khảo sát đều cho thấy mức độ nỗ lực mà một nhân viên dành cho công việc còn phụ thuộc vào những yếu tố như: đặc điểm tính cách, hoàn cảnh cá nhân và mức độ cuốn hút từ các loại hình nội sinh và ngoại sinh đối với cá nhân đó như thế nào. Trong khi nhân viên làm việc ở khu vực công của những quốc gia phát triển quan tâm nhiều đến các yếu tố tạo động lực nội sinh thì ở một số quốc gia đang phát triển, đãi ngộ ngoại sinh như: lương thưởng, nhà ở, chế độ hưu trí lại đóng vai trò cốt yếu để khuyến khích họ gia nhập và gắn bó với khu vực công. Phần thưởng khích lệ ngoại sinh là động cơ thúc đẩy mạnh mẽ để đạt kết quả thực thi cao đối với nhân viên có hoàn cảnh khó khăn, hưởng lương thấp. Tuy nhiên, nhiều nhân viên bất chấp điều kiện khó khăn vẫn khát khao cống hiến khi có sự coi trọng của xã hội và sự thúc đẩy của lòng tự hào nghề nghiệp.

Những người có động lực phục vụ công mạnh mẽ thường gắn bó lâu dài với hệ thống công vụ và có hiệu suất thực thi cao. Tuy nhiên, không thể khẳng định tất cả nhân viên khu vực công đều có động lực làm việc vì lợi ích chung. Trên thực tế, họ được thúc đẩy bằng cả động cơ nội sinh và ngoại sinh, bằng cả hình thức khích lệ tài chính và phi tài chính. Công tác lãnh đạo, lộ trình phát triển sự nghiệp của cá nhân, chế độ thù lao và cách thức tổ chức công việc là những động cơ thúc đẩy mạnh mẽ nhất. Trong đó, thù lao (như lương, thưởng, bảo hiểm sức khỏe, chế độ phúc lợi, phụ cấp, trợ cấp và quyền lợi khác) không phải là yếu tố quyết định chủ yếu đối với động lực của nhân viên khu vực công cũng như đối với một số lĩnh vực ngành nghề. Nhưng thù lao có thể trở thành yếu tố làm giảm động lực của nhân viên nếu họ không nhận thấy sự công bằng hay thích hợp với sự tận tâm hay mức độ trách nhiệm hay đóng góp của họ. Các hình thức tổ chức công việc mới như mô hình văn phòng hợp tác, phương thức làm việc từ xa, hay việc xây dựng lộ trình thăng tiến của cá nhân (bao hàm phát triển kỹ năng chuyên môn và chức vụ lãnh đạo, quản lý), sự coi trọng giá trị và

ghi nhận thành tích của nhân viên và một số yếu tố chủ quan khác giúp cân bằng công việc và cuộc sống riêng là yếu tố tạo động lực lớn trong khu vực công.

Hai là, triển khai mô hình làm việc linh hoạt, đảm bảo cân bằng mối quan hệ giữa quá trình công tác và cuộc sống gia đình, phù hợp với các nhóm đối tượng theo giới tính, tuổi tác, lĩnh vực ngành nghề...

Về thời gian làm việc, nhiều nhân viên mong muốn có phương thức kết hợp giữa làm việc từ xa một số ngày và làm việc trực tiếp tại cơ quan vào những ngày còn lại trong tuần. Về địa điểm làm việc, một số tổ chức áp dụng mô hình “nơi thứ ba” (môi trường làm việc khác, không phải ở nhà hay cơ quan). Qua các biện pháp phòng, chống đại dịch như COVID-19 vừa qua cho thấy phương pháp làm việc từ xa (trực tuyến) trở thành hình thức làm việc bình thường mới, vừa bảo vệ sức khỏe nhân viên, vừa đảm bảo hoạt động của tổ chức, giúp cân bằng giữa công việc và cuộc sống gia đình, sử dụng hiệu quả thời giờ rảnh rỗi và giảm bớt việc đi lại không cần thiết. Tuy nhiên, nhiều nhân viên mong muốn trong tương lai các cơ quan đổi mới cách thức làm việc, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ số và thiết kế những việc làm có thể được thực hiện từ xa, coi đây là giải pháp lâu dài để triển khai mô hình làm việc linh hoạt thay vì giải pháp tạm thời như hiện nay. Chính phủ nhiều nước đã triển khai các chính sách cụ thể tạo dựng nơi làm việc tốt, thí điểm mô hình làm việc linh hoạt, đồng thời với việc trang bị kỹ năng cần thiết trong bối cảnh chuyển đổi số.

Ba là, chú trọng hoạch định và quản lý nguồn nhân lực kỹ thuật số để tạo động lực và sử dụng hiệu quả lực lượng lao động.

Trong môi trường phát triển nhanh chóng ngày nay, nhiều nước nghiên cứu áp dụng mô hình hiệp đồng làm việc giữa con người với tự động hóa nhằm tạo thuận lợi cho việc xây dựng các chiến lược thích hợp để thu hút, giữ chân và phát triển tài năng phù hợp với các mục tiêu của tổ chức. Bằng cách tích hợp các công cụ tự động hóa, các tổ chức tạo ra một mối quan hệ hợp tác cộng hưởng, phát huy khả năng của con người và

giúp luồng công việc tinh gọn, thông suốt, giảm thiểu sai sót; qua đó, nâng cao động lực làm việc của nhân viên, đặc biệt là thế hệ trẻ khi được sử dụng công nghệ số và trí tuệ nhân tạo để tập trung vào nội dung công việc trọng tâm, phân bổ những thao tác hành chính cho người máy.

Bốn là, chú trọng nguyên tắc thực tài và quản lý sự đa dạng trong công tác tuyển dụng, sử dụng và phát triển nhân viên.

Nhiều quốc gia áp dụng cách tiếp cận kết hợp, tận dụng điểm mạnh của cả hai mô hình công vụ theo định hướng chức nghiệp và theo vị trí việc làm. Họ thiết kế những vị trí, việc làm phục vụ quá trình tuyển dụng “mở”, thu hút được nguồn nhân lực chất lượng cao từ các nguồn ngoài xã hội, từ các khu vực ngoài nhà nước để bổ nhiệm vào những vị trí đặc thù, hay vị trí đòi hỏi chuyên môn sâu, thậm chí vào các vị trí, ngạch, bậc trung cao cấp. Công tác tuyển dụng, sử dụng, đãi ngộ, khen thưởng và phát triển nhân viên đều dựa trên các phẩm chất và khả năng liên quan đến công việc, loại bỏ những định kiến về chủng tộc, dân tộc, giới tính, giai tầng, hoàn cảnh xuất thân, tuổi tác hay phòng, chống những thiên vị, tác động tiêu cực từ những mối quan hệ thân quen; qua đó khuyến khích nhân viên toàn tâm toàn ý công tác, nỗ lực hoàn thành nhiệm vụ với hiệu quả cao.

Năm là, quan tâm lập quy hoạch kế cận nhằm đảm bảo cho tổ chức tiếp tục hoạt động thông suốt, không bị gián đoạn.

Các tổ chức phải có sự chuẩn bị tốt để thúc đẩy sự tiến bộ và phát triển cho tất cả nhân viên, không chỉ dành cho những người giữ vị trí lãnh đạo, quản lý. Thực hiện tốt việc phát triển sự nghiệp có ảnh hưởng quan trọng đến chất lượng thực thi của nhân viên. Quá trình này bao gồm sự phát triển chuyên môn và thăng tiến chức nghiệp thông qua thay đổi vị trí công tác, dẫn tới các giai đoạn (nấc thang) cao hơn trong lộ trình phát triển của bản thân, hoặc mở rộng phạm vi công việc đi kèm với sự tăng lên về quyền lợi, thẩm quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm. Nhiều quốc gia đặc biệt quan tâm đến công tác quy hoạch và phát triển tài năng trẻ trong nền công vụ gắn với các hình thức đào tạo,

bồi dưỡng khác nhau. Việc lựa chọn phương pháp nào phụ thuộc vào yêu cầu công việc, nền tảng (kiến thức, kinh nghiệm) của nhân viên và mục tiêu của tổ chức.

Sáu là, quan tâm thực hiện quản lý chu trình cuộc đời công tác và coi trọng giá trị của nhân viên lớn tuổi.

Nhiều nền hành chính có chính sách nhất quán liên quan đến quá trình phát triển sự nghiệp của các công chức lớn tuổi ở từng giai đoạn công tác trong suốt cuộc đời chức nghiệp. Điều này vừa thể hiện sự ghi nhận giá trị, tôn vinh thành tích và trọng dụng kinh nghiệm của họ, vừa truyền nhiệt huyết và chuyển giao tri thức quý báu giữa các thế hệ. Công chức trẻ sẽ có niềm tin và động lực phấn đấu khi thấy sự quan tâm nhất quán và ứng xử đúng đắn của tổ chức đối với quy hoạch và kế hoạch phát triển của thế hệ đi trước.

Bảy là, tạo dựng văn hóa học tập suốt đời, nâng cao đạo đức công vụ, đẩy mạnh công tác đào tạo, bồi dưỡng trong tổng thể các khâu quản lý nguồn nhân lực.

Đây là quá trình liên tục nhằm nâng cao kết quả thực thi của cá nhân và tổ chức, thúc đẩy phát triển chức nghiệp, thích ứng với những thay đổi của công nghệ, hoàn cảnh công tác và tạo dựng uy tín, hình ảnh tốt đẹp của cơ quan nhà nước và đội ngũ công chức. Công tác này không chỉ nhằm trang bị kiến thức, kỹ năng đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ mà còn giúp công chức nâng cao thái độ phục vụ công, thúc đẩy tinh thần đồng đội, tu dưỡng phẩm chất liêm chính, nhấn mạnh vai trò nêu gương của công chức lãnh đạo, quản lý./.

Tài liệu tham khảo:

1. *Public Employee Motivation in EU Central and Federal Public Administrations. An Exploratory Approach.* 2021Portugal.EU. June 2021.

2. <https://tcnn.vn/news/category/1010094/Tu-dien-Hanh-chinh-mo.html>

3. <https://www.quanlynhanuoc.vn/2022/04/23/dong-luc-lam-viec-va-dai-ngo-khen-thuong/>.

4. <https://moha.gov.vn/tintuc/Pages/lists.aspx?ItemID=42428>.