

CÔNG VỤ VÀ SỰ THAY ĐỔI HƯỚNG TỚI TRẢ LƯƠNG THEO VỊ TRÍ VIỆC LÀM

VÕ KIM SƠN (*)

Tóm tắt: Nguyên tắc quản lý cán bộ, công chức là kết hợp giữa tiêu chuẩn chức danh, vị trí việc làm và chỉ tiêu biên chế. Vị trí việc làm là công việc gắn với chức danh, chức vụ, cơ cấu và ngạch công chức để xác định biên chế và bố trí công chức trong cơ quan, tổ chức, đơn vị. Hiện nay, Việt Nam đang chuyển đổi sang mô hình công vụ vị trí việc làm và hướng đến trả lương theo vị trí việc làm. Bài viết phân tích, trao đổi về công vụ và các mô hình công vụ cùng với vấn đề vị trí việc làm để hướng tới trả lương theo vị trí việc làm.

Từ khóa: Công vụ; công vụ chức nghiệp; công vụ việc làm; ngạch công chức; vị trí việc làm.

Abstract: The principle of managing cadres and civil servants is the combination of title qualifications, job positions and staffing limit. Job position means a job associated with a title, position, structure, and rank of civil servant to determine the staffing limit and assignment in an agency, organization or unit. Vietnam is in the transition into job-based civil service model and position-based salary regime. This paper analyzes and discusses the civil service and public service models along with the issue of job position for transition into position-based salary regime.

Keywords: Public service; professional public service; job service; rank of civil servants; job positions.

Ngày nhận bài: 08/3/2024

Ngày biên tập: 08/3/2024

Ngày duyệt đăng: 21/3/2024

1. Công vụ và các mô hình công vụ

Công vụ là cụm từ để chỉ một thực thể gắn liền với con người, công việc trong môi trường pháp lý nhất định. Hoạt động công vụ là việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức theo quy định của pháp luật. Như vậy, công vụ bao hàm yếu tố con người và công việc mà họ thực thi theo pháp luật. Theo các nhà nghiên cứu, có hai loại hệ thống công vụ phổ biến là hệ thống công vụ chức nghiệp và hệ thống công vụ vị trí việc làm. Mỗi nhà nghiên cứu đưa ra một cách tiếp cận riêng và không có mô hình nào ưu việt cho mọi quốc gia.

Thứ nhất, mô hình công vụ chức nghiệp.

Mô hình này có những đặc trưng sau:

Một là, công việc được phân công, đặt vào một vị trí trong mô hình chức nghiệp do các nhà quản lý quyết định. Nhà quản lý có thể phân

công công việc trên một lĩnh vực (chức nghiệp) cho nhân sự đảm nhận vị trí đó theo bối cảnh cụ thể. Có nhiều loại công việc khác nhau như: công việc mang tính thường xuyên (hàng ngày); công việc mang tính không thường xuyên, theo tần suất; có loại công việc đột xuất.

Hai là, do tần suất các loại công việc không giống nhau nên sẽ có những khoảng thời gian rất nhiều việc phải xử lý, giải quyết và những khoảng thời gian không có nhiều việc phải xử lý, giải quyết.

Ba là, công việc và nhân sự ở các vị trí khác nhau gắn với ngạch nhân sự (các ngạch chuyên viên), không có sự phân biệt rõ ràng giữa các ngạch. Qua điều tra danh mục công việc mà chuyên viên, chuyên viên chính hay chuyên viên cao cấp thực hiện cho thấy, có thể có sự chồng lấn giống nhau với tỷ lệ không nhỏ.

Bốn là, luân chuyển nhân sự từ vị trí này sang vị trí khác trong cùng tổ chức hay giữa các tổ chức khu vực công không có quy định

(*) PGS.TS; nguyên Trưởng khoa Khoa Tổ chức và quản lý nhân sự, Học viện Hành chính Quốc gia

rõ ràng. Chỉ cần nhân sự ở chung một ngạch thì có thể được luân chuyển từ bộ này qua bộ khác; từ sở qua sở; từ huyện lên tỉnh và ngược lại, trong khi đó công việc thực thi lại không giống nhau.

Năm là, nâng ngạch như là một lộ trình thăng tiến tuần tự theo quy định. Sau thời gian giữ ngạch theo quy định, sẽ được tham gia thi nâng ngạch. Hầu như đa số đều đạt kết quả, dù có quy định tỷ lệ cạnh tranh.

Sáu là, nâng lương theo bậc quy định trong một ngạch và tỷ lệ nâng bậc không khác nhau nhiều (như Việt Nam hiện tại là 0,33 - 0,34 mức lương cơ bản). Nâng bậc lương mang tính thâm niên với thời gian quy định. Có thể được nâng bậc lương trước thời hạn nhưng tỷ lệ và số lần hạn chế.

Bảy là, tuyển nhân sự mới để đưa vào bộ máy nhà nước chỉ mở cho thị trường lao động bên ngoài với ngạch thấp và bậc thấp. Vị trí ở các ngạch cao hơn chỉ dành cho công chức đã có thâm niên, đang làm việc trong bộ máy nhà nước, hệ thống chính trị.

Tám là, công việc của các ngạch công chức trong hệ thống chức nghiệp thường có sự chồng lấn lớn giữa các ngạch, mặc dù các ngạch được phân chia mang tính thứ bậc. Ngạch cao cũng có thể vẫn làm những loại công việc như ngạch thấp, và ngạch thấp có thâm niên nhiều thì có thể vẫn làm các loại công việc của ngạch cao hơn.

Chín là, đối với chức danh quản lý trong mô hình chức nghiệp, công việc và phổ công việc cũng mang tính đặc trưng. Không đơn thuần quản lý và công việc thuộc nhóm quản lý chỉ chiếm một tỷ trọng nhỏ trong thời gian làm việc. Thứ bậc chức vụ càng thấp, phần thời gian cho công việc quản lý càng ít. Người đảm nhận chức danh quản lý làm nhiều công việc mang tính chuyên môn.

Mười là, không có mô hình công vụ chức nghiệp tuyệt đối. Nhiều nước trên thế giới bắt đầu mở với thị trường lao động bên ngoài cho mọi vị trí, dù vẫn theo mô hình công vụ chức nghiệp.

Thứ hai, mô hình công vụ theo vị trí việc làm.

Mô hình này có một số đặc trưng sau:

Một là, cơ chế tuyển dụng nhân sự khi có vị trí trống trong tổ chức mở cho thị trường lao động cả bên trong và bên ngoài tổ chức.

Những người đang làm việc ở một vị trí trong tổ chức, muốn thay đổi công việc (vị trí) có thể chấm dứt hợp đồng với vị trí đang đảm nhận để tham gia tuyển dụng vào vị trí trống; người được đánh giá cao nhất sẽ được chọn. Nếu không được chọn, sẽ không có cơ hội để quay lại vị trí trước đó (mất việc tự động, do người lao động quyết định).

Hai là, hệ thống vị trí trong cơ cấu tổ chức phải có bản mô tả công việc cụ thể, chi tiết và bản tiêu chuẩn nhân sự đảm nhận. Mỗi nhân sự sẽ đảm nhận một vị trí nhất định ở thời điểm nhất định. Không có một vị trí cụ thể lại do nhiều người đảm nhận tại một thời điểm.

Ba là, nhân sự đặt vào vị trí chỉ làm đúng công việc được mô tả trong bản mô tả công việc, không tùy vào sự phân công của nhà quản lý. Nội dung công việc cũng được nêu cụ thể trong thông báo tuyển dụng và ứng viên dựa vào đó để nộp đơn trực tiếp vào vị trí cụ thể nếu phù hợp với năng lực và yêu cầu.

Bốn là, chế độ làm việc sẽ tùy thuộc vào sự tồn tại của công việc để xác định. Không có chế độ làm việc suốt đời đến lúc nghỉ hưu. Một chế độ làm việc linh hoạt (các dạng hợp đồng) dựa vào sự đánh giá tồn tại công việc và các yếu tố liên quan. Tùy theo đánh giá sự tồn tại vị trí để xác định thời hạn hợp đồng; tùy thuộc vào công việc để xác định chế độ thường xuyên hay không thường xuyên.

Năm là, không có lộ trình thăng tiến được lập kế hoạch trước. Nếu muốn đảm nhận vị trí công việc khác trong tổ chức, bao gồm cả công việc quản lý, người đang làm việc có thể chấm dứt hợp đồng cũ để tham gia quá trình tuyển dụng mới và nếu đạt kết quả cao nhất sẽ được “đặt vào vị trí mới”. Điều này phụ thuộc vào sự phát triển năng lực cá nhân và họ tự đánh giá liệu có đủ năng lực đáp ứng vị trí trống nhất định muốn chuyển đến.

Sáu là, tiền lương gắn với từng ngạch công việc - tức là mức độ phức tạp, độ khó của công việc theo vị trí cũng như yêu cầu về năng lực phải có. Mức độ càng khó sẽ có mức lương càng cao. Bất cứ ai đủ tiêu chuẩn đảm nhận vị trí đều có mức lương đó. Muốn có lương cao, phải có đủ năng lực đảm nhận công việc thuộc ngạch khó hơn. Không có tình trạng “sống lâu lên lão làng” về tiền lương.

Bảy là, đào tạo, bồi dưỡng nhân sự gắn với từng vị trí theo nguyên tắc cần kỹ năng bổ sung gì để làm tốt công việc đang làm sẽ phải học kỹ năng đó. Không cần tổ chức những lớp lớn, đầu tư nhiều thời gian và học nhiều nội dung không gắn với công việc cụ thể đảm nhận. Không có lớp học mang tính bắt buộc phải có chứng chỉ bằng cấp. Theo đó, mỗi vị trí việc làm cụ thể cần kỹ năng gì để làm tốt hơn công việc đang làm sẽ chỉ học đúng kỹ năng đó và sẽ đánh giá ngay công việc của họ có hoàn thiện tốt hơn sau khi học hay không. Đào tạo, bồi dưỡng bổ sung kỹ năng nhằm cung cấp kỹ năng (mới) do thay đổi môi trường, quy trình làm việc và thay đổi công nghệ áp dụng, đặc biệt là công nghệ số để làm tốt công việc đang đảm nhận⁽¹⁾.

Tám là, chế độ làm việc linh hoạt cả thời gian lẫn địa điểm đang trở thành xu thế phổ biến của mô hình vị trí việc làm: làm việc từ xa; làm việc bất cứ địa điểm nào miễn sao công việc được thực hiện đúng yêu cầu; thời gian bắt đầu, kết thúc công việc linh hoạt.

Chín là, mỗi nền công vụ có cơ sở dữ liệu việc làm trong tổ chức (cả hệ thống công vụ). Xây dựng tiêu chí và cách thức đánh giá mức độ phức tạp, khó của từng loại công việc cụ thể. Đó là nền tảng để trả lương theo công việc, theo vị trí việc làm. Bất cứ ngành, lĩnh vực (chức nghiệp) nếu có cùng mức độ khó như nhau, sẽ có mức lương như nhau, dù đó là vị trí ở trung ương hay địa phương. Đây cũng chính là điều kiện để trả lương công bằng theo công việc.

Mười là, đánh giá thực thi công việc được giao qua kết quả cụ thể (chính xác là hiệu quả công việc). Đó là điều kiện để người lao động có thể đạt được mức lương cao nhất mà tổ chức quy định cho vị trí việc làm đó.

2. Lựa chọn cải cách công vụ

Cải cách công vụ là sự nỗ lực của Chính phủ làm thay đổi các nội dung của công vụ nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước, cung ứng dịch vụ và hàng hóa cho công dân. Cải cách chế độ công vụ của các quốc gia nhìn chung luôn bị thách thức bởi nhiều yếu tố khác nhau từ kinh tế đến chính trị và xã hội. Một hướng tiếp cận hợp lý của cải cách hệ thống công vụ có thể đem lại kết quả khả thi. Có hai cách tiếp cận, đó là:

Thứ nhất, tiếp cận theo hướng toàn diện: đó là chuyển từ hệ thống công vụ này sang hệ thống công vụ khác, như chuyển từ mô hình công vụ chức nghiệp sang mô hình công vụ việc làm. Với cách tiếp cận này, đòi hỏi thay đổi nhiều yếu tố liên quan đến mô hình công vụ. Đây là cách tiếp cận cải cách được rất ít quốc gia bàn đến. Chưa thấy có nước nào tuyên bố cải cách chế độ công vụ theo cách chuyển từ mô hình này sang mô hình khác.

Thứ hai, cải cách tiệm cận từng yếu tố: là nền tảng của công vụ nhằm hoàn thiện các yếu tố đó. Đây là cách tiếp cận chấp nhận sự cạnh tranh và cùng tồn tại các yếu tố của các mô hình công vụ; loại nào tốt hơn sẽ được áp dụng. Ví dụ, các quốc gia bàn nhiều về tuyển chọn nhân sự cho bộ máy nhà nước, đó là làm thế nào để có cách tìm đúng người; cải cách thực thi nhiệm vụ, công việc được giao thông qua tổ chức phân công, phân quyền (phi tập trung) một cách hợp lý.

3. Nền công vụ Việt Nam và hướng thay đổi

Hiện nay hệ thống pháp luật Việt Nam không quy định cụ thể về mô hình hệ thống công vụ có tên gọi là gì. Tất cả nội hàm của công vụ Việt Nam phù hợp với 10 đặc trưng của mô hình công vụ chức nghiệp. Một số nghiên cứu của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) và Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) cho rằng mô hình công vụ ở Việt Nam là mô hình chức nghiệp.

Pháp luật Việt Nam không khẳng định công vụ Việt Nam sẽ chuyển từ mô hình chức nghiệp sang mô hình việc làm mà theo nguyên tắc kết hợp giữa tiêu chuẩn chức danh, vị trí việc làm và chỉ tiêu biên chế. Sử dụng cụm từ vị trí việc làm không đồng nghĩa với mô hình công vụ Việt Nam là mô hình vị trí việc làm. Tất cả chức danh (ngạch và chức danh lãnh đạo, quản lý) được đặt vào từng vị trí nhất định trong cơ cấu tổ chức của các tổ chức thuộc bộ máy nhà nước sao cho tiêu chuẩn chức danh phù hợp với yêu cầu đòi hỏi của công việc tại các vị trí đó.

"Vị trí việc làm" được pháp luật Việt Nam quy định là công việc gắn với chức danh, chức vụ, cơ cấu và ngạch công chức để xác định biên chế và bố trí công chức trong cơ quan, tổ chức, đơn vị. Công việc đặt vào một

vị trí nhất định trong cơ cấu tổ chức của một tổ chức (cụ thể) và con người với chức danh, chức vụ và ngạch gắn chặt với nhau. Vấn đề cần quan tâm là tiêu chuẩn chức danh (chức vụ, chức danh ngạch) sẽ là cơ sở để phân công phù hợp với yêu cầu đòi hỏi công việc được phân công hay công việc đặt vào một vị trí với những yêu cầu đòi hỏi là cơ sở để đặt người vào vị trí đó. Nếu công việc đặt vào vị trí có trước trong cơ cấu tổ chức (mô hình vị trí việc làm) sẽ phải tuyển chọn nhân sự có đủ năng lực đáp ứng yêu cầu của công việc gắn với vị trí đó. Người nào đáp ứng đầy đủ nhất về tiêu chuẩn, tiêu chuẩn sẽ được chọn.

Vị trí, công việc và chức danh luôn gắn kết với nhau. Trong một tổ chức, có rất nhiều loại vị trí, công việc và chức danh. Nhưng khi gắn kết với nhau để đặt vào một vị trí việc làm trong mô hình công vụ dựa vào vị trí việc làm thì sẽ chỉ còn một. Thí dụ, có nhiều chức danh phó trưởng phòng, nhưng khi gắn công việc và vị trí cho phó trưởng phòng cụ thể, khi đó chỉ còn một vị trí. Và sẽ phân biệt được hai vị trí khác nhau với công việc khác nhau của cùng một chức danh phó trưởng phòng.

Vị trí và công việc có mối quan hệ chặt chẽ. Nhiều loại vị trí có người đảm nhận; có những vị trí trống; có vị trí mới ra đời. Vị trí trong tổ chức nói chung không mang tính cố

định, mà mất đi hoặc thêm vào tùy theo nhu cầu. Đây là nền tảng để xác định biên chế (số lượng nhân sự cụ thể ở một thời điểm cụ thể). Nếu tổ chức muốn có thêm biên chế, trước tiên phải xác định được công việc phải làm đặt vào vị trí và đảm bảo nguyên tắc: công việc đó không thể bố trí, sắp xếp cho những vị trí đang có và cần có vị trí mới. Tương tự, để tinh giản biên chế (ví dụ 10%), nếu công việc (tổng thể không thay đổi), đòi hỏi nhà quản lý phải bố trí sắp xếp lại, bổ sung công việc cho các vị trí từ các vị trí sẽ bị xóa (bớt người). Tinh giản bao nhiêu tùy thuộc vào năng lực tổ chức lại công việc của nhà quản lý.

Công việc tùy theo khối lượng, định mức có thể đặt vào nhiều vị trí khác nhau và sẽ do nhiều người đảm nhận. Mỗi vị trí gắn với việc làm đó chỉ có một cá nhân đảm nhận. Tương tự, chức danh (một loại chức danh) sẽ có nhiều người đảm nhận ở các vị trí khác nhau với công việc khác nhau.

Việc triển khai thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước ở nước ta đã và đang đặt ra vấn đề cần phải đổi mới hệ thống công vụ. Để đổi mới chế độ công vụ hiện nay, cần quan tâm các vấn đề sau: chế độ công vụ hiện tại của Việt Nam là gì; những điểm mạnh, điểm yếu, hạn chế của chế độ công vụ hiện tại; chế độ công vụ mới



Trả lương theo vị trí việc làm (ảnh minh họa).

là chế độ nào; điểm mạnh, điểm yếu của chế độ công vụ như thế nào trong bối cảnh Việt Nam; những thách thức khi chuyển đổi chế độ công vụ hiện tại sang chế độ công vụ mới; làm thế nào để chuyển đổi?

Trên thực tế thời gian qua, kết quả hoạt động công vụ hàng năm của công chức trong bộ máy hành pháp được đánh giá rất khả quan⁽²⁾. Điều đó chỉ ra rằng hệ thống công vụ hiện tại đang vận hành rất tốt. Việc triển khai thực hiện Đề án vị trí việc làm từ năm 2013 đến nay cho thấy hầu hết công chức đều kỳ vọng rất lớn vào sự thay đổi chế độ tiền lương, mặc dù công việc mà họ đã, đang thực hiện chưa có nhiều thay đổi. Nếu vị trí việc làm vẫn là ngạch công chức, chức danh quản lý mà không thay đổi cách phân công, bố trí công việc để trả lương, xếp lương thì đó chỉ là “nước lên thì thuyền nổi” như đang có.

Để chức danh ngạch công chức hiện nay được trả lương cao hơn, trước hết cần bố trí sắp xếp lại công việc (nhiệm vụ và quyền hạn) cho các vị trí gắn với chức danh theo nguyên tắc chức danh ngạch thuộc thứ bậc cao sẽ đảm nhận công việc có thứ bậc và mức độ khó cao. Tất cả các chức danh ngạch ở các ngành, lĩnh vực, địa phương có mức độ khó như nhau sẽ cùng trả lương như nhau. Sẽ không có chuyên viên chính ở lĩnh vực A có phụ cấp vượt trội hơn chuyên viên chính ở lĩnh vực B, dù công việc họ đảm nhận có mức độ khó không khác nhau. Những ai đảm nhận chức danh ngạch không đáp ứng nguyên tắc trên sẽ bị “giáng chức, hạ ngạch” và sẽ có mức lương thấp hơn.

Thay đổi công việc gắn với các loại vị trí chức danh trong cơ cấu tổ chức của bộ máy hành pháp theo hướng đã quy định gắn với cụm từ vị trí việc làm, tập trung bố trí lại công việc cho từng loại chức danh (quản lý và chức danh ngạch). Để thay đổi hay bố trí lại công việc cho vị trí theo chức danh, cơ quan quản lý nhân sự cần thực hiện tốt một số vấn đề sau:

Một là, điều tra, khảo sát, thống kê danh mục công việc thực hiện trong toàn bộ hệ thống cơ quan hành pháp từ Trung ương đến địa phương (không nên loại chính quyền địa phương cấp cơ sở ra khỏi cách tiếp cận vị trí việc làm).

Hai là, phân loại công việc theo những tiêu chí nhất định thể hiện những nét chung. Kinh nghiệm của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) là khá tốt, có thể tham khảo để xây dựng cách phân loại công vụ ở Việt Nam.

Ba là, xây dựng hệ thống các tiêu chí đánh giá mức độ khó, phức tạp của công việc cần thực hiện trong bối cảnh công vụ Việt Nam. Tiêu chí này áp dụng cho tất cả các loại công việc, không phân biệt Trung ương hay địa phương. Có thể có những công việc ở Trung ương có mức độ khó, phức tạp hơn địa phương, nhưng cũng có những công việc ở địa phương khó hơn ở Trung ương. Đó là nền tảng cơ bản để phân công công việc gắn với chức danh.

Bốn là, thực hiện việc phân công lại từng bước, theo hướng chức danh có thứ bậc cao sẽ đảm nhận công việc khó hơn.

Năm là, xây dựng một bảng lương gắn với chức danh và công việc cho từng loại chức danh quản lý và chức danh ngạch.

Sáu là, trên cơ sở thống kê, từng bước hướng đến xác định tương đối khối lượng công việc mà từng nhóm chức danh đảm nhận để xây dựng cơ cấu (tỷ lệ) chức danh theo chức vụ và theo ngạch./.

Ghi chú:

(1) How to Upskill and Reskill your Workforce for the Digital Age of Manpower Group. <https://www.manpowergroup.com; Reskilling, Upskilling & Outskilling: How to Build a Data-Driven Culture. HR Leaders Academy. https://hrleaders.co>.

(2) Quyết định số 95/QĐ-STC tháng 12/2023 của Giám đốc Sở Tài chính tỉnh Ninh Bình về việc phê duyệt kết quả đánh giá, xếp loại chất lượng công chức, viên chức, người lao động và tập thể đơn vị trực thuộc. Sở Tài chính Ninh Bình năm 2023. <https://sotaichinh.ninhbinh.gov.vn>.

Báo cáo số 04/BC-UBND/2023 Kết quả đánh giá, xếp loại chất lượng cán bộ, công chức, viên chức tỉnh Bình Định năm 2023 của Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Định. <https://binhdinh.gov.vn/van-ban-chi-dao-dieu-hanh/bao-cau-ket-qua-danh-gia-xep-loai-chat-luong-can-bo-cong-chuc-vien-chuc-tinh-binh-dinh-nam-2023.html>.