

TS. ĐÀO THỊ THANH THỦY

ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC

THEO KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VỤ

(Sách chuyên khảo)



NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

Chịu trách nhiệm xuất bản:
Q. GIÁM ĐỐC - TỔNG BIÊN TẬP
PHẠM CHÍ THÀNH

Chịu trách nhiệm nội dung:
PHÓ GIÁM ĐỐC - PHÓ TỔNG BIÊN TẬP
TS. ĐỖ QUANG DŨNG

Biên tập nội dung:	PHẠM THỊ KIM HUẾ HOÀNG MẠNH THẮNG HOÀNG THỊ THU HƯỜNG NGUYỄN TRƯỜNG TAM NGUYỄN VIỆT HÀ
Trình bày bìa:	ĐẶNG THU CHỈNH
Chế bản vi tính:	NGUYỄN THU THẢO
Đọc sách mẫu:	BAN SÁCH KINH TẾ BÍCH LIÊU

Số đăng ký kế hoạch xuất bản: 892-2020/CXBIPH/9-295/CTQG.
Số quyết định xuất bản: 4874-QĐ/NXBCTQG, ngày 16/04/2020.
Nộp lưu chiếu: tháng 5 năm 2020.
Mã ISBN: 978-604-57-5551-8.

**ĐÁNH GIÁ
CÔNG CHỨC
THEO KẾT QUẢ
THỰC THI CÔNG VỤ**

**Biên mục trên xuất bản phẩm
của Thư viện Quốc gia Việt Nam**

Đào Thị Thanh Thủy

Đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ : Sách chuyên
khảo / Đào Thị Thanh Thủy. - H. : Chính trị Quốc gia, 2019. - 268tr. ;
21cm

1. Công chức 2. Thực hiện 3. Công vụ 4. Việt Nam 5. Sách
chuyên khảo

352.6409597 - dc23

CTK0194p-CIP

TS. ĐÀO THỊ THANH THỦY

ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC THEO KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VỤ

(Sách chuyên khảo)

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT
Hà Nội - 2019

LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ là một nội dung cơ bản trong tổng thể hoạt động quản lý công chức và có ý nghĩa quan trọng trong nền công vụ. Hiệu lực, hiệu quả của bộ máy nhà nước nói chung và của hệ thống hành chính nói riêng được quyết định bởi năng lực và hiệu quả làm việc của đội ngũ công chức; vì vậy, việc hoàn thiện mô hình quản lý công chức nhằm xây dựng được đội ngũ công chức chuyên nghiệp đáp ứng các yêu cầu của tình hình mới, góp phần rút ngắn khoảng cách với các nền công vụ tiên tiến trên thế giới là nhiệm vụ trọng tâm luôn được Đảng và Nhà nước ta đặc biệt quan tâm trong các giai đoạn phát triển của đất nước.

Trong giai đoạn hiện nay, với sự ra đời của Luật Cán bộ, công chức năm 2008 và các văn bản hướng dẫn thi hành, việc đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ đã bắt đầu được thể chế hoá với nguyên tắc quản lý công chức kết hợp giữa tiêu chuẩn chức danh, vị trí việc làm và chỉ tiêu biên chế, tạo cơ sở cho việc thực hiện có hiệu quả công tác quản lý công chức. Tuy nhiên, cho đến nay việc thực hiện nội dung, phương pháp đánh giá công chức cũng đang bộc lộ những hạn chế do các thước đo dùng để đánh giá chưa được cụ thể và khó lượng hóa; kết quả đánh giá chưa phản ánh chính xác hiệu quả làm việc thực tế của từng công chức, dẫn đến một

loạt hệ quả mà nền hành chính đang phải đối mặt như: hiện tượng chuyển sang làm việc cho khu vực ngoài nhà nước của một bộ phận công chức có năng lực và có mong muốn được cống hiến, hạn chế động lực thực thi công vụ...

Nhằm cung cấp thêm tài liệu nghiên cứu, tham khảo về vấn đề nêu trên, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật xuất bản cuốn sách ***Đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ*** (Sách chuyên khảo) của TS. Đào Thị Thanh Thủy.

Nội dung cuốn sách được chia thành 2 phần, gồm 5 chương, trình bày những nội dung cơ bản về: sự hình thành lý thuyết đánh giá công chức theo kết quả và lý luận về đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ; các yếu tố then chốt trong đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ; thực tiễn đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ tại một số quốc gia trên thế giới; thực trạng đánh giá công chức ở Việt Nam hiện nay qua nghiên cứu thực tiễn ở một số địa phương như: Hà Nội, Đà Nẵng, Lào Cai; và định hướng ứng dụng đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ nhằm nâng cao chất lượng thực thi công vụ ở Việt Nam.

Nội dung cuốn sách có thể còn tồn tại những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu, xem xét thêm nhằm ứng dụng phù hợp vào thực tiễn cải cách hành chính ở nước ta. Nhà xuất bản và tác giả rất mong nhận được sự góp ý của bạn đọc, chuyên gia và các nhà khoa học để hoàn thiện nội dung cuốn sách trong lần xuất bản sau.

Xin giới thiệu cuốn sách với bạn đọc.

Tháng 12 năm 2018

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

Phần I

LÝ THUYẾT VÀ THỰC TIỄN ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC THEO KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VỤ TẠI CÁC QUỐC GIA

Chương 1

SỰ HÌNH THÀNH LÝ THUYẾT ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC THEO KẾT QUẢ VÀ LÝ LUẬN VỀ ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC THEO KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VỤ

I. SỰ HÌNH THÀNH LÝ THUYẾT ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC THEO KẾT QUẢ

Trong quản lý và đánh giá công chức, để đo lường và phân loại công chức có một số cách tiếp cận trên cơ sở các lý thuyết/mô hình về hành chính và mô hình quản lý công vụ trên thế giới qua các thời kỳ khác nhau, bao gồm: các mô hình hành chính công truyền thống, mô hình quản lý công mới, mô hình quản trị nhà nước, mô hình công vụ chức nghiệp, mô hình công vụ việc làm... Dựa trên cơ sở đó, chúng ta có thể tóm lược các hướng tiếp cận trong đánh giá công chức như sau:

Thứ nhất, đánh giá công chức theo đầu vào. Đầu vào là các nguồn lực được sử dụng để tạo nên một sản

phẩm nhất định, bao gồm nguồn lực tài chính, nhân lực và các điều kiện cần thiết để tạo ra những đầu ra dự kiến thông qua việc thực hiện các hoạt động theo kế hoạch. Đánh giá công chức theo đầu vào là cách thức đánh giá con người trong tổ chức căn cứ vào những gì hiện có để xác định khả năng hoàn thành nhiệm vụ của họ trong tương lai cũng như những tiềm năng của họ. Đầu vào của công chức có thể bao gồm văn bằng, chứng chỉ, các kiến thức thu nhận được từ quá trình đào tạo, những kinh nghiệm đã có, v.v..

Thứ hai, đánh giá công chức theo quá trình thực thi công vụ. Quá trình là cách thức mà đầu vào được tiếp nhận, đầu ra được tạo ra và kết quả của đầu ra đạt được. Đó là những hoạt động chuyển hóa các yếu tố đầu vào thành các đầu ra nhằm đạt các kết quả mong muốn. Đánh giá theo quy trình gắn với mục đích “kiểm tra mức độ hoạt động của một chương trình như đã dự kiến bằng cách đánh giá hoạt động đang được thực hiện”¹. Đánh giá công chức theo quá trình thực thi công vụ có thể được biểu hiện thông qua một số tiêu chí cơ bản như thời gian thực hiện công việc, cách thức thực hiện, quy trình thực hiện, những chuẩn mực về thái độ, hành vi khi thực hiện, v.v.. Theo đó, đánh giá công chức theo quá trình thực thi công vụ tập trung vào sự tuân thủ

1. United Nations: *Glossary of terms in monitoring, evaluation and results - based management*, p.24.

chặt chẽ các quy định của cơ quan và pháp luật của nhà nước gắn với cơ chế kiểm soát quy trình (trình tự, bước đi, hình thức thực hiện).

Thứ ba, đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ - kết quả đầu ra (Performance Appraisal). Đầu ra là các hàng hóa hoặc dịch vụ được cung cấp. Đầu ra thường được đặt dưới sự kiểm soát trực tiếp của cơ quan cung ứng, là tổng số các sản phẩm được tạo ra. Mặt khác, các kết quả của đầu ra không chỉ là số lượng các sản phẩm (hàng hóa, dịch vụ) được cung cấp mà là những tác động của đầu ra đó. Kết quả là sản phẩm cuối cùng của quá trình người công chức thực thi công vụ (tạo ra dịch vụ), nó gắn với tính hiệu quả trong việc giảm thiểu chi phí đầu vào đối với một đơn vị đầu ra hoặc tối đa hóa số lượng đầu ra tương ứng với tổng chi phí đầu vào xác định.

Cách tiếp cận đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ gắn liền với hệ thống quản lý thực thi theo kết quả (Performance Management System - PMS) hay quản lý dựa trên kết quả (Results Based Management - RBM) trong bối cảnh các nước thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (Organization for Economic Co-operation and Development - OECD) thực hiện các chiến lược nâng cao hiệu quả hoạt động công vụ và chất lượng dịch vụ công trước áp lực của khủng hoảng kinh tế dẫn tới thâm hụt ngân sách, toàn cầu hóa với xu hướng cạnh tranh gay gắt, sự suy giảm lòng tin của

người dân đối với Chính phủ và yêu cầu ngày càng cao từ phía xã hội đối với hoạt động của khu vực công. Trọng tâm của quá trình này là việc đạt các mục tiêu đặt ra và cải thiện kết quả liên tục dựa trên các thông tin thực thi công việc. Quản lý theo kết quả nhấn mạnh đến việc đạt kết quả, đây là một cách tiếp cận có hệ thống và liên tục đến việc hoàn thiện kết quả hoạt động nhờ quá trình ra quyết định dựa vào thông tin thực tế, vào môi trường học tập liên tục của tổ chức và tăng cường trách nhiệm trong hoạt động công vụ. Quá trình này nhằm cải thiện hiệu quả hoạt động, bảo đảm hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đạt được kết quả như mong muốn.

Quản lý theo kết quả “là một chiến lược quản lý qua đó tất cả các chủ thể đóng góp trực tiếp hoặc gián tiếp vào việc đạt được một tập hợp các kết quả, bảo đảm rằng các quy trình, sản phẩm và dịch vụ của họ đều góp phần đạt được các kết quả mong muốn (các đầu ra, kết quả và mục đích ở cấp độ cao hơn). Chiến lược này cũng sử dụng thông tin và bằng chứng về kết quả thực tế làm cơ sở để ra quyết định về việc thiết kế, huy động nguồn lực và thực hiện các chương trình và hoạt động cũng như phục vụ mục đích giải trình và báo cáo”¹. Như vậy, quản lý thực thi công vụ theo định hướng kết quả là

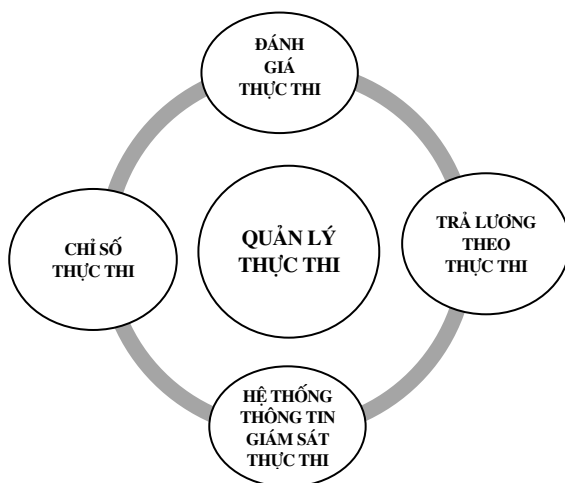
1. United Nations: *Glossary of terms in monitoring, evaluation and results - based management*, p.28.

một quá trình nhằm quản lý các cá nhân, nhóm một cách hiệu quả nhằm đạt được kết quả hoạt động của tổ chức ở mức độ cao. Phương thức quản lý này sẽ giúp tổ chức xây dựng một tập hợp các giải pháp đồng bộ và hiệu quả để thực hiện trên cơ sở mục tiêu đề ra. Hệ thống các giải pháp (còn gọi là sản phẩm đầu ra) hướng đến mục đích giải quyết dứt điểm các nguyên nhân, giải quyết tận gốc các tồn tại. Trong quản lý theo kết quả, câu hỏi chuyển từ “chúng ta đang làm gì?” sang “chúng ta đạt được gì?”; hệ thống này giải quyết tổng thể từ hành động đến mục tiêu cuối cùng, với yêu cầu là phải đạt được kết quả cuối cùng. Như vậy, quản lý theo kết quả chính là chuyển từ việc chú trọng đến đầu vào hoặc các hoạt động được triển khai để thực hiện chính sách sang đầu ra/kết quả/tác động mà kế hoạch hay chính sách nhằm đạt tới. Tuy nhiên, quản lý theo kết quả không phải là từ bỏ hoàn toàn việc kiểm soát đầu vào, hoạt động để chuyển sang kiểm soát đầu ra/kết quả, mà là giảm bớt sự chú trọng đến đầu vào/hoạt động và tạo một sân chơi cởi mở, linh hoạt hơn cho các đơn vị thực hiện chính sách để họ tự tìm ra những phương pháp thực hiện kế hoạch tốt nhất. Đồng thời, các cơ quan theo dõi, giám sát tình hình thực hiện kế hoạch sẽ quan tâm hơn đến câu hỏi liệu kế hoạch có đạt được mục tiêu đề ra hay không – điều mà trong phương thức quản lý theo đầu vào thường bỏ ngỏ. Một hệ thống đánh giá thực hiện công việc thông thường bao gồm 3 yếu tố: các

tiêu chuẩn thực hiện công việc; đo lường sự thực hiện công việc; thông tin phản hồi. Các yếu tố này có quan hệ mật thiết với nhau và cùng tạo nên một hệ thống đánh giá thực hiện công việc hoàn chỉnh.

Như vậy, có thể thấy đánh giá thực thi theo kết quả chính là một nội dung cốt yếu của quản lý theo kết quả. Cùng với trào lưu này, đánh giá thực thi, chính sách trả lương theo thực thi hay hệ thống đánh giá và trả lương dựa trên kết quả thực thi đối với người làm việc cho chính phủ được hình thành từ những năm cuối thập kỷ 1980 ở nhiều quốc gia dưới nhiều hình thức khác nhau.

Hình 1.1. Các yếu tố cơ bản của hệ thống quản lý theo kết quả



Nguồn: Tác giả.

Các nước đi đầu trong trào lưu này là Canada (1964), Mỹ (1978), Tây Ban Nha (1984), Đan Mạch (1987), Niu Dilân (1988), Thụy Sĩ (2000), Ailen (2002), Pháp (2004)¹... Trong đó, điểm chung là đều đặc biệt nhấn mạnh đến kết quả hoạt động trên cơ sở cam kết và trách nhiệm của cá nhân công chức với kết quả đó. Quá trình áp dụng việc đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ có thể nói là quá trình thay đổi quan trọng của cơ chế quản lý công vụ, trong đó việc khuyến khích công chức được thực hiện thông qua thăng tiến về chức nghiệp sang quản lý công vụ, công chức theo vị trí việc làm trên cơ sở kết quả thực thi công vụ của cá nhân và trách nhiệm giải trình.

II. KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM VÀ Ý NGHĨA CỦA ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC THEO KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VỤ

1. Các khái niệm liên quan đến đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ

1.1. Công vụ và công chức

1.1.1. Công vụ

Khi xem xét thuật ngữ “công vụ” có một số cách

1. Xem Lê Thị Vân Hạnh (Chủ nhiệm): “Nghiên cứu lý thuyết và thực tiễn mô hình đánh giá và trả lương dựa trên thực thi công việc”, Đề tài khoa học cấp khoa, Học viện Hành chính Hà Nội, 2008, tr.47.

hiểu khác nhau ở các quốc gia; trong một quốc gia, khái niệm này cũng có thể có những thay đổi nhất định về phạm vi điều chỉnh tùy vào từng thời kỳ lịch sử khác nhau gắn với sự thay đổi của thể chế công vụ. Tuy nhiên, công vụ thường được dùng để chỉ các hoạt động của cơ quan công quyền và gắn liền với tất cả các quy định của pháp luật liên quan đến hoạt động và con người thực thi hoạt động đó. Thuật ngữ công vụ - Civil Service đầu tiên được người Anh sử dụng để nói về quản lý thuộc địa ở Ấn Độ, sau đó được sử dụng ở Anh vào năm 1854 với mục đích phân biệt hoạt động này với các hoạt động mang tính chất quân sự¹. Công vụ bao gồm các vị trí trong tổ chức nhà nước, đa số các nước không đề cập đến hoạt động của các tổ chức chính trị - xã hội mà điều chỉnh theo những đạo luật riêng.

Theo từ điển *Pratique du Francais* (1987), “*Công vụ là công việc của công chức*”. Tiến sĩ Jeanne - Mariecol của Hoa Kỳ cũng cho rằng, nói tới công vụ là nói tới công chức, những người làm việc theo chức nghiệp và do luật hay các quy định về công chức điều chỉnh. Luật Công vụ của Liên bang Nga coi công vụ là hoạt động có tính chuyên nghiệp nhằm bảo đảm thực thi thẩm quyền của các cơ quan nhà nước.

1. Xem Nguyễn Thị Hồng Hải (Chủ nhiệm): “Mô hình quản lý thực thi công vụ theo định hướng kết quả: Lý luận và thực tiễn”, Đề tài khoa học cấp cơ sở, Học viện Hành chính, Hà Nội, 2011, tr.8.

William Fox và Ivan H.Meyer thuộc Đại học Tổng hợp Stellenbosch của Nam Phi quan niệm công vụ “*bao gồm các cơ quan khác nhau của chính phủ như các bộ, ngành của nhà nước, các tổ chức doanh nghiệp, các tập đoàn và doanh nghiệp của chính phủ là các cơ quan chịu trách nhiệm về việc tạo điều kiện và thực thi pháp luật, chính sách công và các quyết định của chính phủ. Đôi khi được dùng cụ thể đối với các viên chức dân sự của chính phủ là những người có được việc làm thông qua các tiêu chí phi chính trị và các kỳ sát hạch của hệ thống công tích*”¹. Quan niệm này tiếp cận công vụ từ phương diện bộ máy các cơ quan hành pháp, kể cả các doanh nghiệp nhà nước và nhân viên dân sự làm việc tách rời khỏi chính trị theo quan niệm phân tách giữa hành chính với chính trị. Hai học giả khác thuộc Trường Đại học Tổng hợp Michigan của Hoa Kỳ cho rằng, công vụ là *một khái niệm chung miêu tả về các nhân viên do Chính phủ tuyển dụng, những người cấu thành nên công việc theo chức nghiệp. Các công chức được tuyển dụng trên cơ sở công tích (thực tài), được đánh giá định kỳ theo kết quả thực thi công tác của mình, được nâng bậc căn cứ theo tính điểm hiệu quả và được bảo đảm về công việc. Tại chính phủ quốc gia, công vụ bao gồm các viên chức dân sự cấu thành nên*

1. William Fox và Ivan H.Meyer: *Từ điển Hành chính công*, Nxb. Juta và Co.Ltd, Nam Phi, 1996, tr.20.

công vụ được xếp hạng. Quan niệm của các học giả trên đây thể hiện rõ nét lập trường của các nước phương Tây tách công vụ và các công chức ra khỏi chính trị.

Theo quan hệ ở diện rộng hơn, công vụ còn có thể được xem xét dưới góc độ các mối quan hệ của hành pháp với các ngành quyền lực khác nhau của Nhà nước như quyền lập pháp và quyền tư pháp. Đó cũng chính là lý do tại sao rất nhiều nhà nghiên cứu về công vụ xem cải cách công vụ là trọng tâm của cải cách hành chính, và về phần mình, cải cách hành chính lại được xem là then chốt trong cải cách bộ máy nhà nước và đổi mới hệ thống chính trị của một quốc gia. Điều 9 Hiến pháp năm 1987 của Philíppin và Sắc lệnh số 807 về công vụ xác định quy mô công vụ bao gồm các ngành quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Ở Liên bang Nga, Điều 2 Luật về nguyên tắc cơ bản về công vụ Liên bang Nga quy định: *công vụ là những hoạt động mang tính chuyên môn nhằm thực hiện thẩm quyền của các cơ quan nhà nước; việc thực thi chức trách của những người đảm nhiệm các chức danh nhà nước loại B và C thuộc về công vụ* (Các vị trí trong khu vực công được phân loại thành ba nhóm A, B, C. Nhóm A do bầu cử hoặc bổ nhiệm chính trị như tổng thống, chủ tịch Duma, chủ tịch thượng viện và hạ viện, các bộ trưởng, các dân biểu... không thuộc công vụ; nhóm B, C thuộc công vụ). Theo Luật Công vụ Ôxtrâyliia năm 1999 (được điều chỉnh năm 2006), công vụ Ôxtrâyliia bao gồm công

việc và nhóm người được các cơ quan và tòa án của chính phủ thuê để quản lý các công việc của hành chính công. Như vậy, công vụ bao gồm cả những công việc trong tòa án. Ở Mỹ, một nhóm người làm việc trong cơ quan lập pháp và tư pháp cũng được điều chỉnh bằng Luật Công vụ.

Cộng hòa Ailen xác định công vụ bao gồm *tất cả các nhân viên làm việc thường xuyên cho các bộ và một số cơ quan nhà nước.* Có hai nhóm công vụ là công vụ chính phủ và công vụ nhà nước. Công vụ chính phủ gồm các cơ quan bộ, công vụ nhà nước có tính độc lập với chính phủ và chính trị (một bộ phận của công vụ chính phủ) gồm các tổ chức như ủy viên cơ quan thuế, tổng kiểm toán và kiểm soát, tòa án, người đứng đầu cơ quan kiểm sát, ủy ban giải quyết khiếu nại, ủy ban trợ giúp pháp lý, nghị viện... Ở Đức, công vụ và người làm việc cho nhà nước được quy định trong Hiến pháp (Luật cơ bản), theo đó những người làm việc mang tính thường xuyên trong khu vực công (bao gồm lực lượng vũ trang, tư pháp) sẽ được xem xét với tư cách công chức và điều chỉnh bằng Luật công. Những người còn lại vẫn thuộc công chức nhưng điều chỉnh bằng Luật tư (Quan hệ giữa họ với các tổ chức thuộc khu vực công là quan hệ hợp đồng theo luật lao động chung).

Tóm lại, công vụ được sử dụng để chỉ những loại công việc do nhà nước trả công không mang tính quân sự, mà chỉ áp dụng đối với khu vực dân sự, cách thức

hình thành nhân sự không do bầu cử mà thông qua thi tuyển cạnh tranh, chủ yếu làm việc trong ngành hành pháp và phạm vi hạn chế hơn đối với một số công việc trong ngành lập pháp và tư pháp.

Ở Việt Nam, công vụ được xem là một lao động đặc thù để thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước, để thi hành pháp luật, đưa pháp luật vào đời sống và để quản lý, sử dụng có hiệu quả công sản và ngân sách nhà nước phục vụ nhiệm vụ chính trị do Đảng Cộng sản Việt Nam và Nhà nước giao cho. Theo Điều 2 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 của Việt Nam, *hoạt động công vụ của cán bộ, công chức là việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức theo quy định của Luật và các quy định khác có liên quan*. Định nghĩa này gắn hoạt động công vụ với việc thực hiện nhiệm vụ chính trị do Đảng định hướng nhằm phục vụ “lợi ích công” và chủ thể nào thực hiện “lợi ích công” đó tức là đang thực thi công vụ. Vì vậy, người thực thi công vụ có mặt trong hầu hết các cơ quan thuộc hệ thống chính trị không phân biệt đặc điểm và tính chất hoạt động. Trong khi đó, nhiều nước trên thế giới không có quy định này. Ở Malaixia, người lao động làm việc trong khu vực công có khoảng 90 tổ chức công đoàn thuộc Đại hội công đoàn công chức - viên chức, nhưng các công đoàn này độc lập với Chính phủ và các đảng phái chính trị, nghĩa là công vụ không bao gồm hoạt động của các đảng phái này. Do công vụ luôn gắn với tính chất quyền lực nhà nước nên

không thể đưa các hoạt động được thực hiện ở các tổ chức chính trị - xã hội và tổ chức sự nghiệp công vào khái niệm này. Nếu công chức là đảng viên đương nhiên họ phải chịu sự điều chỉnh bởi các quy định của Đảng, còn đảng viên làm việc trong cơ quan đảng thì chỉ chịu sự điều chỉnh của quy chế, điều lệ của tổ chức đảng.

Sự khác biệt của các quan điểm trong quy định pháp lý của các quốc gia điều chỉnh về công vụ có thể thấy hầu hết các quốc gia đều xác định hoạt động thực thi quyền hành pháp là nội dung trọng yếu nhất của công vụ. Nhưng cũng có rất nhiều quốc gia xác định ngoài quyền hành pháp, các hoạt động do cơ quan thực thi quyền lập pháp và tư pháp thực hiện cũng nằm trong phạm vi công vụ. Vì vậy, nếu chỉ gắn công vụ với cơ quan hành pháp là chưa đầy đủ.

Như vậy, công vụ gắn với sự thực thi quyền lực nhà nước do đội ngũ nhân sự trong bộ máy nhà nước thực hiện nhằm quản lý xã hội trên cơ sở quy định của pháp luật.

1.1.2. Công chức

Công vụ và công chức là hai thuật ngữ thường đi liền với nhau để đề cập tới một nhóm việc do một nhóm người đặc biệt thực hiện và được quy định cụ thể trong một đạo luật của quốc gia điều chỉnh về công vụ và công chức. Do đó, giống như công vụ, không có một quan niệm thống nhất về công chức cho tất cả các quốc gia trên thế giới.

Ở Cộng hoà Pháp, theo Luật chung về công chức, những người hoạt động công vụ bao gồm toàn bộ những người được nhà nước hoặc cộng đồng lãnh thổ (vùng, tỉnh, công xã) bổ nhiệm vào làm việc thường xuyên trong một công sở hay một công sở tự quản và được biên chế vào một ngạch của nền hành chính công. Như vậy, công chức Pháp gồm ba loại công chức trong các ngạch hành chính nhà nước; công chức thuộc cộng đồng lãnh thổ trực thuộc cơ quan chính quyền địa phương; và công chức trực thuộc các công sở tự quản.

Vương quốc Anh quan niệm công chức là các nô bộc của nhà vua, không phải là những người giữ các chức vụ chính trị hoặc tư pháp, những viên chức dân sự hưởng lương trực tiếp và hoàn toàn từ ngân sách được Nghị viện thông qua. Như vậy, chỉ những người làm trong ngành hành chính mới được gọi là công chức; nhân viên chính trị, nhân viên tư pháp, quân đội đều không phải là công chức.

Luật cải cách chế độ công chức của Mỹ năm 1978 quy định: công chức là những nhân viên trong ngành hành chính của Chính phủ Mỹ bao gồm những người được bổ nhiệm về chính trị như bộ trưởng, thứ trưởng, trợ lý bộ trưởng, những người đứng đầu bộ máy độc lập và những quan chức khác của ngành hành chính. Như vậy, phạm vi công chức Mỹ chỉ là những người thực thi công vụ trong ngành hành chính.

Ở Nhật Bản, công chức nhà nước gồm những nhân viên nhậm chức trong bộ máy các bộ của Chính phủ trung ương, ngành tư pháp, Quốc hội, quân đội, nhà trường và bệnh viện quốc lập, xí nghiệp và sự nghiệp quốc doanh đồng thời được lĩnh tiền lương từ kho bạc nhà nước¹.

Khoản 2 Điều 4 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 của Việt Nam quy định: Công chức là công dân Việt Nam, được tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp và trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước; đối với công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập thì lương được bảo đảm từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật.

1. Xem Chu Xuân Khánh: “Một số biện pháp nhằm xây dựng tính chuyên nghiệp của đội ngũ công chức hành chính nhà nước”, Luận án tiến sĩ quản lý hành chính công, Hà Nội, 2010.

Công vụ là một hoạt động nhân danh quyền lực nhà nước. Nói đến công vụ là nói đến trách nhiệm của cán bộ, công chức thực hiện quyền và nghĩa vụ nhằm mục tiêu phục vụ người dân và xã hội. Về mặt pháp lý, trách nhiệm thường được xem xét trong mối quan hệ thống nhất giữa quyền và nghĩa vụ. Do đó, công vụ chính là trách nhiệm của chủ thể nhân danh quyền lực công thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật. Với ý nghĩa quan trọng như vậy, bất kỳ nhà nước nào cũng phải xây dựng một nền công vụ tương thích với thể chế chính trị và tổ chức bộ máy nhà nước hiện hành. Các quốc gia có thể chế chính trị và tổ chức bộ máy nhà nước khác nhau thì quan niệm về hoạt động công vụ cũng có những điểm khác nhau. Tuy nhiên, xét đến cùng thì bản chất và mục tiêu cuối cùng của hoạt động công vụ đều giống nhau; đều là lao động đặc thù của công chức trong bộ máy nhà nước, nhân danh quyền lực công để thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước, thi hành pháp luật, đưa pháp luật vào cuộc sống và phục vụ nhân dân. Ở Việt Nam, do đặc thù riêng, các cơ quan của Đảng, Nhà nước và tổ chức chính trị - xã hội là một hệ thống chính trị thống nhất dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Giữa các cơ quan này luôn có sự liên thông trong sử dụng nguồn nhân lực. Do đó, công vụ không chỉ thuần túy là hoạt động của công chức nhân danh quyền lực công, mà còn được hiểu là các hoạt động trong phạm vi rộng

hơn; là các hoạt động thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội và bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập.

Xu hướng hiện nay trong pháp luật về công vụ là có sự phân biệt giữa đội ngũ những người nhân danh quyền lực nhà nước để thực thi công vụ - công chức với đội ngũ những người làm việc trong khu vực công nói chung. Quan niệm về công vụ thường chỉ bao gồm phần cốt lõi và mang tính chuyên nghiệp của nền hành chính và ở các nước trong cộng đồng châu Âu, đội ngũ công chức chỉ chiếm từ 10% đến 40% tổng số người làm việc trong khu vực công¹. Vương quốc Anh chỉ có 10% những người làm việc trong khu vực công là công chức². Các công việc trong khu vực công không liên quan tới công vụ sẽ được mở cửa cho các công dân của tất cả các nước trong cộng đồng. Công chức chịu sự điều chỉnh của Luật Công vụ, những người làm việc trong khu vực công chỉ chịu sự điều chỉnh bởi một số điều của Luật Công vụ,

1. Xem Francisco Cardona: Scope of Civil Service in European Countries, Trends and Developments, Seminar at the European Institute of Public Administration 13-14 November 2000, Maastricht, Holland, 2000, p.13.

2. George Bardwell: Civil Service Management in the United Kingdom, ADB-MOHA, International Workshop - Comparative Approaches and Experiences to Managing Civil Servants, Ha Long 15-16/6/2006, p.2.

còn lại là tuân theo pháp luật về lao động và thường thông qua các hợp đồng lao động.

Tóm lại, công chức là một khái niệm mang tính lịch sử và phụ thuộc vào điều kiện cụ thể của từng quốc gia. Sự khác nhau trong quan niệm về công chức được quyết định bởi các yếu tố thể chế chính trị, thể chế hành chính, truyền thống, sự phát triển kinh tế - xã hội và các yếu tố văn hóa. Tuy nhiên, công chức ở các nước thường có những dấu hiệu nhận biết chung, bao gồm: là công dân của nước đó; được tuyển dụng bởi Nhà nước; làm các công việc mang tính chất thường xuyên trong các cơ quan nhà nước; được trả lương từ ngân sách nhà nước; được điều chỉnh bởi một đạo luật riêng.

1.2. Kết quả thực thi công vụ

Kết quả là mức độ hoàn thành công việc theo những tiêu chuẩn/mục tiêu/kế hoạch đã định. Điều đó được thể hiện bằng một sản phẩm hoặc một sự thay đổi nhất định có tác dụng đem lại lợi ích hoặc góp phần tạo ra lợi ích trong quá trình thực hiện mục tiêu chung của tổ chức. Trong khu vực công, kết quả là sản phẩm phản ánh quá trình người công chức thực thi công vụ. Tuy nhiên, không giống với khu vực tư, kết quả thực thi công vụ bao gồm cả kết quả về kinh tế và kết quả về xã hội, các kết quả đó có thể gắn liền với thực hiện các mục tiêu của hệ thống chính trị. Do đó, không phải với mọi kết quả của quá trình quản lý đều xác định được một cách chính xác tuyệt đối các chi phí và nỗ lực.

Kết quả thực thi công vụ được xác định theo nhiều cấp độ khác nhau như: kết quả thực thi công vụ của Chính phủ (thể hiện đầu ra của toàn bộ hệ thống hành chính nhà nước); kết quả thực thi công vụ của từng cơ quan hành chính nhà nước (kết quả thực hiện chức năng, nhiệm vụ mà bộ máy hành chính nhà nước giao); kết quả của cá nhân công chức. Trong các cấp độ trên, nội dung cuốn sách tập trung vào đo lường kết quả thực thi công vụ của cá nhân công chức (đo lường kết quả đầu ra của cá nhân). Theo đó, kết quả thực thi công vụ là sản phẩm mà người công chức thực hiện phản ánh mức độ hoàn thành nhiệm vụ của họ, bao gồm các công việc được hoàn thành trên cơ sở cam kết giữa công chức và cơ quan/bộ phận quản lý công chức (quyết định hành chính, hành vi hành chính, loại dịch vụ công được cung cấp theo thẩm quyền) bảo đảm yêu cầu về số lượng, chất lượng, chi phí, thời gian hoàn thành, sự chấp hành các quy định... Kết quả đầu ra của cá nhân chính là cơ sở để thực hiện và hoàn thành được kết quả của tổ chức và của toàn bộ hệ thống hành chính nhà nước.

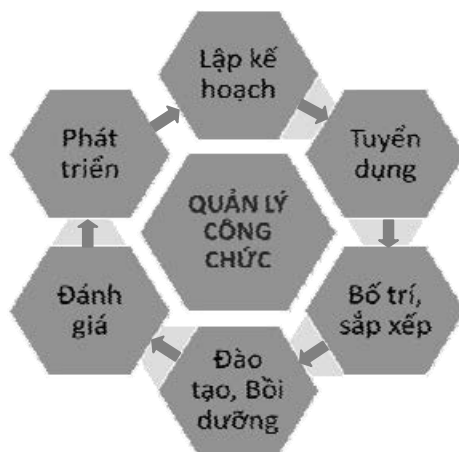
Như vậy, *kết quả thực thi công vụ là những sản phẩm đầu ra phản ánh mức độ hoàn thành nhiệm vụ của công chức hay những thay đổi/tác động có mối quan hệ nhân - quả với các hành vi do công chức thực hiện.*

1.3. Đánh giá công chức

Đánh giá công chức là một nội dung quan trọng trong quản lý nhân sự hành chính nhà nước. Đánh giá công chức

bao gồm đánh giá con người (chính bản thân công chức) và đánh giá việc thực hiện nhiệm vụ của họ. Nếu đánh giá con người bao gồm các nội dung như: trình độ, quá trình đào tạo, kinh nghiệm, tính cách, thói quen, phẩm chất, tiềm năng phát triển... thì đánh giá việc thực hiện nhiệm vụ tập trung vào kết quả công việc mà người công chức đảm nhiệm (công vụ), lấy kết quả thực hiện làm căn cứ chính để đánh giá, tập trung vào kết quả đầu ra của quá trình (sản phẩm cụ thể) chứ không phải là các hoạt động. Có nhiều nội dung đánh giá khác nhau đối với công chức như: đánh giá hiệu quả làm việc; đánh giá trình độ chuyên môn, nghiệp vụ; đánh giá kỹ năng; đánh giá tiềm năng; đánh giá động cơ làm việc; đánh giá phẩm chất, đạo đức công vụ.

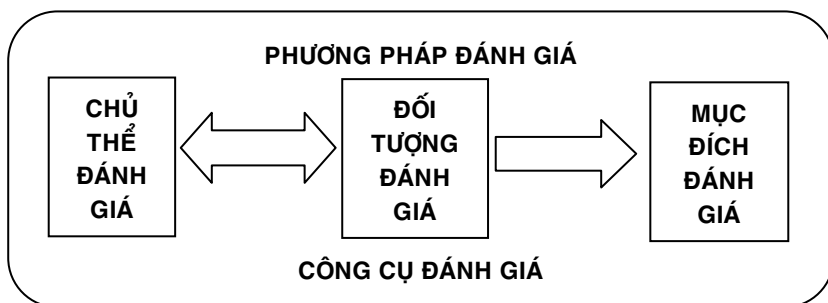
Hình 1.2. Mối quan hệ giữa đánh giá và các nội dung quản lý công chức



Nguồn: Tác giả.

Đánh giá công chức có mối quan hệ rất chặt chẽ và là cơ sở của hầu hết các nội dung trong quản lý công chức. Đánh giá công chức chính xác, khách quan giúp cải tiến công tác lập kế hoạch, là cơ sở để kế hoạch hóa nguồn nhân lực nhằm hạn chế tình trạng thiếu năng lực cần thiết để đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ hoặc lãng phí năng lực trong các cơ quan hành chính nhà nước. Đánh giá là công cụ phản hồi về quá trình thực thi công vụ của công chức cung cấp thông tin về kết quả, thời gian, chất lượng hoàn thành công việc của công chức giúp tổ chức điều chỉnh quá trình thực thi công vụ nhằm đạt mục tiêu đề ra. Đánh giá là cơ sở để phân loại công chức và áp dụng chế độ tiền lương, chính sách khuyến khích, phát huy tài năng và sức sáng tạo. Đồng thời là cơ sở để sắp xếp, bố trí, luân chuyển, đào tạo, bồi dưỡng, quy hoạch, bổ nhiệm nhân sự hợp lý; xác định đúng người không có khả năng thực thi, động cơ xấu để loại bỏ khỏi nền công vụ.

Hình 1.3. Các yếu tố cấu thành chu trình đánh giá công chức



Nguồn: Tác giả.

Chất lượng của công tác đánh giá công chức chịu sự tác động của nhiều yếu tố như chủ thể đánh giá, tiêu chí đánh giá, thời điểm đánh giá, mục đích đánh giá, phương pháp đánh giá, quy trình đánh giá; trong đó, có 3 yếu tố quan trọng nhất quyết định chất lượng của đánh giá công chức là chủ thể, tiêu chí và phương pháp đánh giá (xem thêm Chương 2).

Như vậy, *đánh giá công chức là hoạt động đo lường và phân loại năng lực công chức theo các tiêu chí nhằm thực hiện một mục tiêu nhất định.*

2. Đặc điểm và khái niệm đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ

Đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ là cách tiếp cận nhấn mạnh đến kết quả. Do đó, so với cách đánh giá truyền thống, đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ có các đặc điểm cơ bản sau đây:

Thứ nhất, nội dung đánh giá tập trung chủ yếu vào kết quả công việc được hoàn thành. Kết quả thể hiện những thay đổi về thể chế và hành vi trong các điều kiện phát triển, xảy ra trong khoảng thời gian từ khi hoàn thành đầu ra cho đến khi đạt được mục đích¹. Đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ là quá trình chuyển đổi căn bản cách tiếp cận về hiệu quả công việc

1. Xem United Nations: *Glossary of terms in monitoring, evaluation and results - based management*, p.21.

từ đầu vào chuyển sang đầu ra trên cơ sở kết quả cuối cùng của quá trình quản lý, hiệu quả được tính toán trên cơ sở kết quả - chi phí. Như vậy, đối tượng được hướng tới của công tác đánh giá công chức là sản phẩm đầu ra của người công chức chứ không phải là đặc điểm cá nhân công chức như tính cách, tư tưởng, thói quen, giá trị, phẩm chất cá nhân của chính người ấy. Chính sự đồng nhất giữa đánh giá kết quả công việc và đánh giá con người ở nhiều cơ quan hành chính nhà nước khiến kết quả đánh giá thiếu khách quan, không trở thành căn cứ đáng tin cậy để quy hoạch, bổ nhiệm, sử dụng người có năng lực. Để áp dụng được cách thức đánh giá này cần xây dựng các tiêu chí đánh giá phản ánh chính xác các kết quả và sự cống hiến của công chức. Đây là vấn đề khó khăn do sự phức tạp trong thiết kế bản mô tả công vụ và xây dựng chỉ số thực thi đối với từng vị trí. Tuy nhiên, điều đó có thể từng bước thực hiện được nếu phân tích công việc - một hoạt động được thực hiện thường xuyên ở các nước phát triển nhưng lại khá mới ở nước ta, nhất là khu vực công. Cách thức đánh giá công chức tập trung vào “kết quả công việc” khiến cho các nhà quản lý thay đổi từ việc quan tâm tới vấn đề quy trình (công chức thực hiện công việc như thế nào) tập trung vào kiểm soát các hoạt động sang kết quả công vụ (công chức hoàn thành được những công việc gì).

Thứ hai, tiêu chí đánh giá được cụ thể hóa bằng các chỉ số đo lường kết quả. Tiêu chí đánh giá là các chuẩn mực được sử dụng để xác định mức độ đáp ứng được các

mong đợi¹. Việc xác định bất kỳ kết quả thực hiện công việc nào đều phải dựa trên các tiêu chí và chỉ số phản ánh tình trạng của khách thể quản lý thu được từ kết quả hoạt động của cá nhân công chức. Tiêu chí đánh giá công chức là những giá trị, chuẩn mực, yêu cầu làm căn cứ để nhận biết, đo lường, xếp loại việc thực hiện/hoàn thành công việc của công chức. Các tiêu chí đánh giá phải phản ánh được những đặc tính mang tính định lượng của đối tượng được đánh giá; những số liệu cụ thể phản ánh sự biến động của một quá trình hay hiện tượng nhất định; dấu hiệu của sự thay đổi/tiến bộ so với thực trạng; trong đó, các thông tin giám sát quá trình thực thi được sử dụng làm bằng chứng chứng tỏ việc hoàn thành của các hoạt động/đầu ra/mục tiêu của kế hoạch. Các tiêu chí này là cơ sở theo dõi, kiểm tra, đánh giá việc thực hiện kế hoạch và đánh giá trách nhiệm cá nhân trong tổ chức.

Chỉ số đánh giá là những tiêu chuẩn cụ thể mang tính định lượng để đo lường kết quả thực hiện công việc. Nó xác định kết quả phải đạt được của quá trình thực hiện công việc trước đó. Do đó, chỉ số gắn với các thông tin cho biết mức độ đạt kết quả. Các chỉ số đánh giá bao gồm chỉ số định tính và chỉ số định lượng. Chỉ số định tính cho thấy tiến trình ảnh hưởng đến kết quả như thế nào. Tính định lượng của các chỉ số thể hiện thông qua các con số (số lượng, tỷ lệ, giá trị %...) có thể cân, đo,

1. Xem United Nations: *Glossary of terms in monitoring, evaluation and results - based management*, p.11.

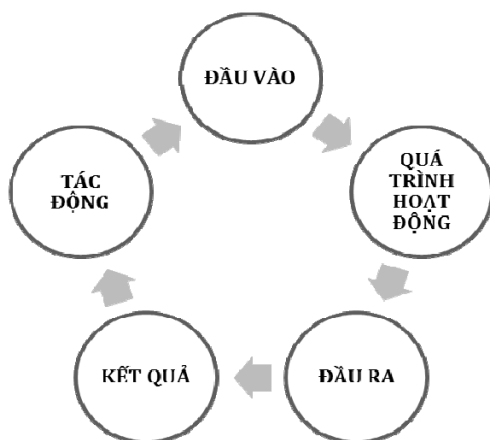
đo, đếm được. Đây là yếu tố đặc biệt quan trọng bởi căn cứ vào đó, chủ thể đánh giá mới có cơ sở để so sánh, đối chiếu với kết quả đầu ra của công vụ. Việc xây dựng các chỉ số giúp tổ chức xác định số lượng, chất lượng, thời điểm, tính kịp thời, chi phí, sự tuân thủ các quyết định hành chính, mức độ hoàn thành công việc. Bởi vậy, đây chính là “hạt nhân” của đánh giá công chức theo kết quả thực thi. Các chỉ số đo lường là công cụ cho phép đánh giá mức độ đạt được của các mục tiêu. Các chỉ số này có thể cho phép đo lường về tài chính, thời gian, đầu ra, các tác động... “Bằng cách chia nhỏ các kết quả, chúng ta có thể xác định các chỉ số để đo lường kết quả” (Jody Zall Kusek, Ray C. Rist, 2005). Với tư cách là một loại công cụ, các chỉ số cần phải được xác định trước khi hành động thực thi được tiến hành; nó liên quan đến kết quả chứ không phải là các nỗ lực; kết quả phải trong phạm vi mong đợi; mang tính chủ quan và quan sát được; số liệu phải sẵn có cho đo lường; các chỉ số hiện hành cần phải được vận dụng và điều chỉnh khi có thể¹.

Thứ ba, có mối quan hệ nhân - quả giữa đầu vào, quá trình thực hiện và kết quả thực thi công vụ của công chức. Đánh giá công chức theo cách thức truyền thống thường gắn với những gì đã thực hiện trước đó trong một khoảng thời gian nhất định. Còn đánh giá công chức theo kết quả không đặt mục tiêu là bình xét quá khứ mà

1. Xem United Nations: *Glossary of terms in monitoring, evaluation and results - based management*, p.47.

định hướng tương lai gắn với những cam kết thực thi và là một quá trình liên tục gắn với nhu cầu phát triển để các cá nhân có thể học hỏi ngay từ những thất bại/thách thức trong quá khứ. Đánh giá công chức theo kết quả khiến các cá nhân không chán nản khi kết quả không đạt được như mong đợi hay quá đề cao bản thân bằng cách hướng các đánh giá tới một mong đợi/viên cảnh ở mức độ cao hơn trong tương lai, tạo ra sự khuyến khích tinh thần học tập liên tục. Hoạt động đánh giá bao gồm một chuỗi các hoạt động có mối quan hệ chặt chẽ, hữu cơ với nhau từ đầu vào đến đầu ra chứ không chỉ là khâu cuối cùng của quá trình quản lý tổ chức. Nếu các bước đi của hoạt động đánh giá không được thực hiện một cách đầy đủ, khoa học sẽ khiến kết quả đánh giá thiếu chính xác và mục tiêu của đánh giá không đạt được.

Hình 1.4. Chuỗi kết quả



Nguồn: Tác giả.

Chuỗi kết quả được hợp thành từ các kết quả đạt được trong một khung thời gian cụ thể và gắn kết với nhau theo mối quan hệ lôgic nhân - quả. Mối quan hệ nhân - quả mang tính lôgic giữa kết quả cuối cùng và tác động của chúng đến các đối tượng hưởng lợi; trong đó, đầu vào là những nguồn lực sử dụng để thực hiện các hoạt động và từ đó tạo nên kết quả; hoạt động là quá trình sử dụng các yếu tố đầu vào để tạo ra các sản phẩm cuối cùng ở đầu ra; đầu ra là loại hàng hóa, dịch vụ hay sản phẩm cụ thể do công chức thực hiện; kết quả là những lợi ích có được từ các đầu ra có tác dụng đối với việc đạt mục tiêu hoạt động của tổ chức; tác động là những ảnh hưởng tích cực từ các kết quả có tác dụng đem lại lợi ích mang tính chất dài hạn nhờ việc đạt được các kết quả. Khi các tác động này không đạt được mục đích đặt ra của chủ thể thì chu trình được bắt đầu lại bằng những đầu vào thay thế hoặc đổi mới, bổ sung.

Thứ tư, mục đích đánh giá nhằm đo lường và phân loại chính xác mức độ cống hiến của công chức, qua đó gia tăng động lực thực thi công vụ. Đánh giá công chức dựa trên kết quả hướng tới đo lường kết quả thực hiện công việc và xác định công chức có xứng đáng được thưởng hoặc tăng lương hay không; rà soát lại công việc mà công chức đã thực hiện nhằm xác định những tồn tại, điểm yếu cần khắc phục, xác định những khả năng tiềm ẩn chưa sử dụng đến công chức và xây dựng những chương trình đào tạo, tập huấn phù hợp, cần thiết; xác

định những khả năng tiềm tàng của từng công chức, làm nền tảng để mỗi công chức có thể phát triển sự nghiệp của mình. Để xác định được những nội dung này, đánh giá công chức dựa trên kết quả cần phải xác định và xây dựng những nội dung công việc cụ thể mà từng công chức phải thực hiện nhằm đạt được mục tiêu chung của bộ phận, đơn vị; dự kiến những kết quả mà công chức đó sẽ đạt được trong công việc sau một khoảng thời gian nhất định; so sánh mức độ kết quả công việc của từng công chức với mức chuẩn, làm cơ sở cho việc khen thưởng thích đáng; xác định nhu cầu đào tạo và phát triển của từng công chức thông qua kết quả công vụ thực tế; xác định các công chức có khả năng để đề bạt vào các vị trí thích hợp; xác định những khâu yếu kém, những tồn tại cần phải cải thiện hoặc thay đổi.

Như vậy, đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ không chỉ là sự kiểm soát và xếp loại đơn thuần mà tập trung vào phát triển công chức. Qua đó, khuyến khích tinh thần hợp tác cùng phát triển, đa dạng hóa các nguồn thông tin phản hồi về hiệu quả làm việc không chỉ từ các nhà quản lý trực tiếp. Tập trung vào phát triển tiềm năng hơn là những khuyết điểm của cấp dưới. Hoạt động đánh giá không chỉ là sự ghi nhận đơn thuần những kết quả thực thi công vụ mà phải làm cơ sở để phát triển công chức trên cơ sở xác định những điểm mạnh, điểm yếu của công chức để có những biện pháp đào tạo, bồi dưỡng phù hợp. Vì vậy, các hoạt động được thực hiện sau đánh giá đóng vai trò quan trọng để

định hướng và lập kế hoạch phát triển năng lực của công chức trong tương lai cũng như ghi nhận những tiến bộ của họ và khuyến khích tự phát triển năng lực bản thân. Hệ thống này tạo ra cơ chế giám sát và đánh giá được kết quả hoạt động cũng như tác động của các quyết định/giải pháp/biện pháp lên các mục tiêu phát triển chiến lược của tổ chức. Đồng thời cung cấp một cơ chế phản hồi để lãnh đạo tổ chức đưa ra các chính sách/chỉ đạo phù hợp với thực tế, lập kế hoạch các kết quả đầu ra quan trọng và thẩm định các phương án nhằm đạt được các mục tiêu phát triển chiến lược của mình.

Từ các đặc điểm cơ bản nêu trên có thể rút ra khái niệm về đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ như sau:

Đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ là hoạt động đo lường mức độ hoàn thành nhiệm vụ và sự cống hiến của công chức thông qua việc so sánh giữa kết quả thực hiện nhiệm vụ và tiêu chí đánh giá nhằm phân loại và quản lý công chức.

3. Ý nghĩa của đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ

Với các cách tiếp cận khác nhau trong đánh giá công chức như đề cập ở phần trên cho thấy, đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ là cách tiếp cận chủ yếu của hầu hết các quốc gia có nền kinh tế phát triển nhằm đáp ứng yêu cầu nâng cao chất lượng hoạt động công vụ hiện nay. So với các cách tiếp cận trước đây có

thể thấy đánh giá công chức theo đầu vào ghi nhận quá trình đào tạo và kiến thức sẵn có của công chức, nhưng mới là “điều kiện cần” chứ chưa phải là “điều kiện đủ” để đánh giá một cách toàn diện năng lực của cá nhân công chức. Đối với đánh giá công chức theo quy trình, việc thực thi công vụ tập trung vào sự tuân thủ dẫn tới hiện tượng công chức vẫn thực hiện đúng quy định nhưng kết quả không cao hoặc có thể thực hiện với hiệu quả tốt hơn, thời gian nhanh hơn nhưng do nguyên tắc, quy trình, thủ tục hành chính bắt buộc phải thực hiện như vậy nên không thể xử lý khác. Đó là biểu hiện của cách thức tiếp cận chú trọng tới những yêu cầu của Nhà nước mà chưa chú trọng tới mong muốn của tổ chức và công dân. Theo Jody Zall Kusek và Ray C. Rist “nếu không đo lường kết quả sẽ không phân biệt được thành công và thất bại; nếu không nhận ra thành công thì sẽ không thể khen thưởng cho điều đó; nếu không thể khen thưởng cho thành công dẫn tới việc có thể sẽ thực hiện khen thưởng đối với thất bại; nếu không nhận ra thành công thì sẽ không thể học hỏi gì từ những thành công đó; nếu không nhận ra thất bại thì sẽ không thể sửa chữa được nó; và nếu chứng minh được kết quả thì có thể giành được sự ủng hộ của quần chúng”¹. Do đó, tiếp cận theo kết quả tức là công dân phải là chủ thể cơ

1. Jody Zall Kusek, Ray C. Rist: *Mười bước tiến tới hệ thống giám sát và đánh giá dựa trên kết quả*, Nxb. Văn hóa - thông tin, Hà Nội, 2005, tr.42.

bản được hưởng lợi từ các tác động tạo ra do việc thực thi công vụ. Đây mới chính là mục đích cao nhất của hoạt động thực thi công vụ. Cần thực hiện đánh giá trên cơ sở kết quả cuối cùng đạt được chứ không phải các phương pháp được sử dụng hay công việc hoàn thành. Kết quả cần phải được đo lường...¹.

Thứ nhất, đối với nền công vụ, đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ giúp cải thiện kết quả hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước qua việc tạo ra môi trường cạnh tranh lành mạnh về chuyên môn, phát triển nhu cầu tự đào tạo trong đội ngũ công chức, phát huy tinh thần nỗ lực phấn đấu không ngừng. Thông qua đó hình thành văn hóa tổ chức có lợi cho việc kích thích hiệu quả làm việc, tạo điều kiện cho công chức học hỏi lẫn nhau về quá trình thực hiện công việc, là cơ sở để công chức tự hoàn thiện bản thân, đáp ứng yêu cầu trong thực thi công vụ. Đồng thời, giúp cho việc phân công thực thi nhiệm vụ rõ ràng hơn giữa các bộ phận, xác định được rõ ràng các năng lực cần có để công chức hoàn thành nhiệm vụ, đánh giá chính xác nhu cầu đào tạo và phát triển năng lực, tăng cường tính công khai, chất lượng công tác báo cáo và năng lực kiểm soát công việc. Qua đó, nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong thực thi công vụ, hình thành văn

1. Xem Ridley C, Simon H. "Measuring Mulnicipal Activities", ISMA, Chicago, 1938.

hóa trách nhiệm và sự tôn trọng các chuẩn mực thực thi. Từ đó, các kết quả đạt được trong thực thi công vụ sẽ tạo ra các tác động tích cực đối với xã hội, gia tăng niềm tin và uy tín của nhà nước trước nhân dân.

Thứ hai, đối với cơ quan quản lý công chức. Căn cứ vào hệ thống tiêu chí cụ thể: tăng cường kiểm soát đối với kết quả thực hiện công việc; tăng khả năng dự báo về các nguy cơ trong thực thi; khuyến khích người quản lý đưa ra các ý kiến phản hồi một cách đầy đủ, cần thiết hoặc thích đáng đối với công chức, giúp họ điều chỉnh kịp thời theo hướng tích cực; bảo đảm tính công bằng, khách quan trong khen thưởng, trả lương, bổ nhiệm, luân chuyển hoặc chấm dứt nhiệm sở do hạn chế sự chi phối của quan điểm cá nhân trên cơ sở các tiêu chí đo lường cụ thể; xác định được nhu cầu đào tạo, tiềm năng phát triển của công chức để xây dựng kế hoạch quy hoạch đội ngũ công chức kế cận; gắn kết và huy động được các thế mạnh của tổ chức với nguồn nhân lực để đạt được mục tiêu; theo dõi, đánh giá được tiến độ thực hiện so với các mục tiêu đề ra; phát hiện được các khiếm khuyết và có các biện pháp cải tiến, điều chỉnh kịp thời trong thực thi chính sách; cho phép thực hiện được các hoạt động để nâng cao chất lượng thực thi công việc của công chức; là công cụ phản hồi về quá trình thực thi công vụ của công chức giúp tổ chức điều chỉnh quá trình thực thi công vụ nhằm đạt mục tiêu đề ra; là cơ sở để phân loại công chức và áp dụng chế độ tiền

lương và chính sách khuyến khích; kết nối chặt chẽ giữa kết quả thực thi của cá nhân và mục tiêu chung của tổ chức; xây dựng hệ thống thông tin thông suốt và cải thiện quá trình giao tiếp trong tổ chức.

Thứ ba, đối với cá nhân công chức, đánh giá theo kết quả thực thi công vụ giúp công chức cải thiện hiệu quả hoạt động của chính mình thông qua sự tự ý thức về yêu cầu của công việc và giúp họ gắn bó với công việc. Đánh giá được kết quả công việc của bản thân công chức sẽ xác định được những yếu kém của họ về kiến thức, kỹ năng, kinh nghiệm; kết quả đánh giá giúp công chức xác định được năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của mình đang ở mức độ nào và khả năng đáp ứng đối với công việc. Từ đó, xác định được mức độ thiếu hụt về kiến thức, kỹ năng của cá nhân công chức so với tiêu chuẩn đặt ra, tạo ra ý thức tự phấn đấu, tự đào tạo, bồi dưỡng nhằm đáp ứng được các tiêu chuẩn, cải thiện được kết quả hoạt động.

Chương 2

CÁC YẾU TỐ THEN CHỐT TRONG ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC THEO KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VỤ

I. TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ VÀ CÁC CHỈ SỐ ĐO LƯỜNG KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VỤ

Các tiêu chí đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ ở các cấp độ khác nhau luôn phải có mối quan hệ chặt chẽ với mục tiêu của tổ chức. Các tiêu chí này có thể là định lượng hoặc định tính để đo lường mức độ thay đổi sau khi thực hiện các hoạt động nhằm hướng đến kết quả, bao gồm:

- *Tiêu chí số lượng (quantity)*: là toàn bộ sản phẩm mà công chức đã thực hiện. Đây là chỉ số mang tính định lượng, cho biết tổ chức và cá nhân có đạt được số lượng công việc đã đặt ra hay không.

- *Tiêu chí chất lượng (quality)*: chỉ mức độ mà các sản phẩm hay dịch vụ cung cấp của tổ chức đáp ứng được yêu cầu, mong đợi của các đối tượng phục vụ (công dân, khách hàng). Chất lượng làm việc của công chức có

thể đo lường thông qua việc xác định kết quả thực thi của công chức so với mục tiêu đã đề ra hoặc so sánh với kết quả thực thi của các công chức khác cùng thực hiện hoạt động đó trong bối cảnh tương tự để xác định mức độ hiệu suất làm việc của công chức.

- *Tiêu chí thời gian (timeliness)*: là chỉ số cho biết công việc có thể được hoàn thành đúng tiến độ thời gian hay không. Các tiêu chí đánh giá phải được thiết lập để xác lập mức độ thời gian đối với từng công việc. Khi xây dựng các chỉ số thời gian phải khắc phục yếu tố chủ quan để các chỉ số này hoàn toàn mang tính khách quan.

KPIs (Key Performance Indicators) - chỉ số then chốt đo lường hiệu quả thực hiện công việc là một công cụ được nhiều quốc gia/tổ chức sử dụng để đánh giá tổng hợp kết quả thực hiện công việc thông qua các số liệu, chỉ tiêu định lượng phản ánh hiệu quả hoạt động của cá nhân hoặc tổ chức. KPIs là thước đo định lượng được sử dụng để đo lường kết quả hoạt động của tổ chức và KPIs có thể là chỉ số đo tài chính hoặc phi tài chính. KPIs được xây dựng trên cơ sở lựa chọn các chỉ số kết quả quan trọng nhất ở mức độ tối đa phản ánh được kết quả cuối cùng. KPIs hỗ trợ cho các nhà quản lý triển khai chiến lược lãnh đạo thành các mục tiêu quản lý và chương trình hành động cụ thể cho từng bộ phận và cá nhân. KPIs là mục tiêu công việc mà tổ chức, phòng, ban, nhóm hoặc cá nhân phải đạt được để đáp ứng yêu cầu chung của tổ chức. Mỗi chức danh hay vị trí trong

tổ chức sẽ tương ứng với một bản mô tả công việc hoặc kế hoạch làm việc.

Thông qua việc áp dụng KPIs trong tổ chức có thể cho thấy, thành quả hiện tại của việc thực hiện nhanh chóng một mục đích hoặc một mục tiêu chiến lược. KPIs cũng giúp các quyết định được thực hiện nhanh hơn, dễ dàng hơn do các chỉ số được xây dựng mang tính định lượng cao, giúp nhà quản lý nhận biết cụ thể thành quả mà tổ chức và phòng, ban đạt được tại một thời điểm nhất định. Sử dụng KPIs khuyến khích các cá nhân làm việc theo nhóm trên cơ sở các mục tiêu đo lường được. Đồng thời, việc đánh giá kết quả công việc của cá nhân công chức dễ thực hiện hơn, rõ ràng hơn, công bằng và khách quan hơn, không bị chi phối bởi các yếu tố “ngoài công việc” do kết quả được đo lường bằng các tiêu chí chứ không lệ thuộc vào quan điểm, thái độ của chủ thể đánh giá đối với cá nhân bị đánh giá.

Chỉ số then chốt đo lường hiệu quả thực hiện công việc là một công cụ gắn liền với các tiêu chí đánh giá và được sử dụng để trả lời câu hỏi: Làm thế nào để tổ chức/bộ phận hay bản thân người công chức biết những gì họ đã hoặc chưa đạt được theo những chuẩn mực mà tổ chức đặt ra? Vấn đề đặt ra là mỗi loại công việc có những đặc điểm, yêu cầu riêng tùy thuộc vào vị trí trong nền công vụ nên sẽ không có những chỉ số chung cho tất cả các vị trí đó. Vì vậy, các chỉ số cần căn cứ vào tính chất phức tạp, mức độ áp lực, tính trách

nhệm của từng vị trí công vụ để xác định các yếu tố tác động trực tiếp đến việc hoàn thành kết quả.

Tuy nhiên, việc xây dựng các chỉ số đo lường kết quả thực thi công vụ là công việc phức tạp, khó khăn, đòi hỏi sự tham gia của nhiều chuyên gia về quản lý nguồn nhân lực và các nhà quản lý. Khi xây dựng chỉ số cần trả lời các câu hỏi như: Chỉ số đã trực tiếp phản ánh kết quả mong muốn đến mức tối đa chưa? Chỉ số đã đủ chính xác để bảo đảm tính khách quan của thước đo chưa? Chỉ số có đòi hỏi phải thu thập số liệu thực tiễn nhất và ít tốn kém nhất không? Chỉ số có nhạy cảm với các thay đổi kết quả nhưng lại tương đối ít chịu ảnh hưởng bởi những thay đổi khác không? Chỉ số có được phân nhỏ đến mức chi tiết cần thiết khi báo cáo về kết quả không?¹.

Ngoài ra, để bảo đảm tính hệ thống nhiều quốc gia, tổ chức kết hợp sử dụng Thẻ điểm cân bằng (Balance Score Card - BSC) trong đánh giá kết quả chung/chiến lược của tổ chức. BSC là một hệ thống quản lý được Robert Kaplan - giáo sư về kế toán quản trị, Trường Kinh doanh Harvard và David Norton - chuyên viên về công nghệ thông tin khởi xướng vào những năm đầu của thập kỷ 1990 trong cuốn sách *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action* (Thẻ điểm cân bằng: Biến chiến lược thành hành động được xuất bản năm 1996) và sau này được

1. Xem Jody Zall Kusek, Ray C. Rist: *Mười bước tiến tới hệ thống giám sát và đánh giá dựa trên kết quả, Sdd*.

ngiên cứu áp dụng đối với khu vực công của các quốc gia. Triết lý của BSC là *Cái gì đo lường được thì mới thực hiện được và Hãy đo lường những gì quan trọng*. Mỗi người, mỗi việc đều có liên quan với nhau và có quan hệ với chiến lược chung của tổ chức theo nguyên lý của mối quan hệ nhân - quả. Đây là cơ sở để cụ thể hóa chiến lược chung của tổ chức thành các mục tiêu riêng của mỗi cá nhân. Trên thực tế, tình trạng các bộ phận đều hoàn thành chỉ tiêu nhưng khi khớp lại với nhau thì không đạt được mục tiêu chung đã đề ra là tương đối phổ biến. Lúc này, Thẻ điểm cân bằng sẽ là công cụ hữu ích; đây là phương thức chuyển tầm nhìn và chiến lược của tổ chức thành những mục tiêu cụ thể, sử dụng những phép đo và chỉ tiêu rõ ràng bằng việc thiết lập một hệ thống đo lường hiệu quả trong quản lý công việc.

BSC là một tập hợp các thước đo hiệu suất để đánh giá kết quả hoàn thành công việc bắt nguồn từ chiến lược của tổ chức, được thể hiện thông qua một hệ thống thẻ điểm được phân tầng tới các cấp độ quản lý khác nhau và từng cá nhân. Mỗi thẻ điểm gồm 4 trụ cột (tài chính, khách hàng, quy trình nội bộ và học hỏi - phát triển) và xây dựng một hệ thống đo lường, thu thập các dữ liệu, phân tích chúng trong mối quan hệ giữa các khía cạnh với nhau. Trong mỗi trụ cột lại bao gồm nhiều thước đo hiệu suất, chúng vừa là công cụ đánh giá, truyền đạt kết quả công tác, vừa là công cụ dẫn dắt hiệu suất, thu hút nỗ lực từ nhân viên đến cán bộ cấp

cao để thực thi thành công chiến lược. BSC giúp tổ chức có thể đo lường, đánh giá, giám sát được kết quả hoạt động của các khía cạnh cốt yếu của các cá nhân trong tổ chức. BSC được thực hiện thông qua xây dựng hệ thống các thẻ điểm từ cấp độ cao đến cấp độ thấp nhất và từng cá nhân; trong đó, xác định các viễn cảnh (Perspective), Mục tiêu (Objective), Thuộc đo (Indicator), Chỉ tiêu (Target), Sáng kiến (Initiative) của từng người và bộ phận để dựa vào đó tiến hành thực hiện, đo lường và quản lý việc thực thi chiến lược của tổ chức.

II. CHỦ THỂ ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC

Chủ thể tham gia vào quá trình đánh giá công chức tại các tổ chức rất đa dạng và có thể không đồng nhất do sự khác biệt về quy định pháp lý, bao gồm các chủ thể sau đây:

- Cá nhân đánh giá: trường hợp này từng cá nhân sẽ tự đưa ra những nhận xét về bản thân mình trong quá trình thực hiện công việc. Cá nhân tự đánh giá thường kết hợp với sự tham gia đánh giá của các chủ thể khác, các nội dung tự đánh giá có ý nghĩa tham khảo và đối chiếu, so sánh với nội dung đánh giá từ các chủ thể khác;

- Tập thể đánh giá: đây là hình thức nhiều người trong tổ chức sẽ đưa ra những nhận xét, góp ý về các kết quả, hành vi, thái độ, năng lực, cống hiến của một cá nhân đối với mục tiêu chung của tổ chức;

- Thủ trưởng trực tiếp: đây là hình thức mà người lãnh đạo cấp trên trực tiếp sẽ đánh giá kết quả và đóng góp của người được mình giao việc;

- Bộ phận quản lý nguồn nhân lực: đây là những đánh giá mang tính tổng hợp dựa trên cơ sở các số liệu nhưng thường áp dụng đối với đánh giá một tập thể (phòng, ban);

- Chuyên gia nhân sự: đây là hình thức sử dụng đội ngũ những người có chuyên môn sâu về quản lý nguồn nhân lực để đánh giá việc thực hiện một số nhiệm vụ đã được xác định mục tiêu trước đó. Ví dụ: các chuyên gia thực hiện đánh giá các chương trình, dự án, kế hoạch theo hệ thống mục tiêu đã xác định trong khuôn khổ thời gian cụ thể;

- Khách hàng (công dân): hình thức này thường áp dụng đối với các tổ chức cung cấp dịch vụ (công) nhằm lấy ý kiến của khách hàng về chất lượng cung ứng dịch vụ.

Trên thực tế chủ thể đánh giá bao gồm hai nhóm: chủ thể tham gia vào quá trình đánh giá (cá nhân/tổ chức) và chủ thể có thẩm quyền quyết định kết quả đánh giá. Chủ thể đánh giá đóng vai trò quan trọng đối với kết quả đánh giá, do đó có thể xuất hiện một số thái cực sau đây khiến cho kết quả đánh giá không chính xác, khách quan, ảnh hưởng đến các quyết định nhân sự và niềm tin của công chức và cơ quan:

Một là, hiệu ứng ấn tượng: chủ thể đánh giá dựa vào một hoặc một số ấn tượng nào đó đối với người được đánh giá. Có thể vì đạt được một thành tích nổi bật nhất định mà kết luận đó là người tài năng, che mờ các

khuyết điểm của họ; hoặc vì một lỗi vi phạm mà kết luận sai lệch, che khuất những thành tích mà công chức đã đạt được trước đó.

Hai là, hiện tượng định kiến, cực đoan trong đánh giá. Khi chủ thể đánh giá đã có sẵn định kiến (tốt hoặc xấu) về người được đánh giá thì không thay đổi quan điểm đánh giá. Theo đó, dù người được đánh giá có hoàn thành tốt công việc thì chủ thể đánh giá vẫn cho rằng họ không phải là người có tiềm năng; hay có những người không thực hiện được công việc thì vẫn cho đó chỉ là hiện tượng nhất thời.

Ba là, hiệu ứng hình chiếu: chủ thể đánh giá không đánh giá trực tiếp người được đánh giá mà sử dụng một mô hình hoặc một người nào đó để so sánh với người được đánh giá khiến cho người được đánh giá cao hơn hoặc thấp hơn. Điều này có thể làm cho kết quả đánh giá thiếu khách quan, sai lệch, phiến diện.

Vì vậy, người trực tiếp thực hiện công tác đánh giá hoặc tham gia vào quá trình đánh giá cũng là một yếu tố quan trọng khiến cho kết quả đánh giá không giống nhau ở các tổ chức.

III. PHƯƠNG PHÁP ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC THEO KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VỤ

Trên cơ sở kết quả thực thi công vụ có nhiều phương pháp và công cụ khác nhau được sử dụng để đo lường việc hoàn thành nhiệm vụ; các phương pháp đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ bao gồm:

1. Phương pháp đánh giá kết quả theo tiêu chuẩn công việc

Phương pháp đánh giá kết quả theo tiêu chuẩn công việc được thực hiện trên cơ sở xây dựng các tiêu chuẩn thực hiện công việc và so sánh, đối chiếu giữa kết quả thực hiện công việc với các tiêu chuẩn đã xác định. Các tiêu chuẩn phản ánh mức độ bình thường mà người công chức thực hiện công việc ở mức độ trung bình.

Phương pháp này giúp việc đánh giá bảo đảm tính khách quan, bởi dựa trên các tiêu chuẩn chứ không bị ảnh hưởng bởi tâm lý của người đánh giá. Phương pháp này phù hợp với tất cả các loại công việc, nhưng do được xây dựng dựa trên các tiêu chuẩn rõ ràng nên phù hợp nhất với các loại công việc cụ thể gắn với các chỉ tiêu định lượng về thời gian, số lượng, quy trình thực hiện. Tuy nhiên, ưu điểm này có phát huy tác dụng hay không lại phụ thuộc vào sự chuẩn mực, khách quan, đúng đắn, phù hợp của việc xây dựng các tiêu chuẩn. Đối với các công việc mà sự đo lường khó rõ ràng, cụ thể sẽ không lượng hóa thành các tiêu chuẩn cụ thể nên sẽ hạn chế hiệu quả khi áp dụng.

2. Phương pháp đánh giá kết quả theo mức thang điểm

Phương pháp đánh giá kết quả theo mức thang điểm sẽ thiết kế một bảng liệt kê những yêu cầu chủ yếu đối với cá nhân khi thực hiện công việc như: Khối lượng công việc, chất lượng công việc, tính đáng tin cậy, sáng kiến,

tính thích nghi, sự phối hợp... Mỗi cá nhân sẽ được đánh giá theo yêu cầu, sau đó tổng hợp lại và có kết quả chung về tình hình thực hiện công việc của họ. Việc đánh giá được ghi lại trên một bảng điểm, chia thành 4 hoặc 5 mức từ thấp đến cao như kém/trung bình/khá/tốt/xuất sắc, mỗi mức tương ứng với một thang điểm. Người đánh giá điền vào phiếu đánh giá bằng ký hiệu tương ứng với các mức độ (xem Bảng 2.1).

Bảng 2.1. Phương pháp đánh giá kết quả theo mức thang điểm

Tên nhân viên:	Hướng dẫn đánh giá
Chức danh công việc:	1. Mỗi lần xem xét một yếu tố.
Bộ phận:	Không cho phép đánh giá một
Giai đoạn đánh giá:	yếu tố ảnh hưởng đến việc quyết
từ... đến...	định các yếu tố khác.
	2. Xem xét sự hoàn thành công
	tác trong suốt giai đoạn đánh
	giá. Tránh tập trung vào các
	biến cố hiện tại hoặc các biến cố
	riêng lẻ.
	3. Lưu ý rằng điểm trung bình
	là điểm đạt yêu cầu. Điểm trên
	trung bình hoặc xuất sắc cho
	thấy rằng nó trội hơn hẳn nhân
	viên trung bình.

Các yếu tố đánh giá	Kém	Trung bình	Khá	Tốt	Xuất sắc
Khối lượng công việc					
Chất lượng công việc					
Tính đáng tin cậy					
Sáng kiến					
Tính thích nghi					
Sự phối hợp					
Tiềm năng tăng trưởng và phát triển trong tương lai Bây giờ đang ở mức hoặc gần mức tối đa hoàn thành công tác. Bây giờ đang ở mức hoặc gần mức tối đa hoàn thành công tác nhưng có tiềm năng cải tiến đối với công tác khác như:..... Có khả năng tiến bộ sau khi được đào tạo và có kinh nghiệm. Không thấy có những hạn chế.					
Phát biểu của nhân viên Nhận xét: Nhân viên:..... Người quản lý:..... Cấp quản lý duyệt:	Đồng ý Ngày..... Ngày..... Ngày.....		Không đồng ý		

Nguồn: R. Wayne, Mondy and Robert M. Noe: *Human Resource Management*, Edition USA: Allyn and Bacon, 1990, p.339.

Trong phương pháp này, hoạt động của công chức trong cơ quan hành chính nhà nước được đánh giá thông qua một số tiêu chí. Việc xác định các tiêu chí tùy thuộc vào điều kiện cụ thể của từng công việc hoặc từng nhóm công việc. Người đánh giá dựa vào tiêu chí lập thang điểm để chấm điểm đối với người được đánh giá. Kết quả đánh giá theo phương pháp này cụ thể, rõ ràng, giúp phân loại chính xác mức độ khác biệt về kết quả, thành tích làm việc và thuận lợi cho việc đánh giá người tốt nhất hoặc người thấp nhất. Song, các mức độ khi đánh giá lại mang tính tương đối, bởi các mức độ hay tiêu chí đôi khi không được lượng hóa. Điều khó khăn nhất là cần phải xác định một cách cụ thể các yêu cầu của các tiêu chí. Dựa vào các yêu cầu đó, người đánh giá có thể cho điểm một cách tương đối chính xác các tiêu chí đánh giá. Tuy nhiên, hạn chế của phương pháp này là dễ mắc lỗi thiên vị dẫn đến việc cho điểm sai.

3. Phương pháp đánh giá kết quả theo mục tiêu

Phương pháp này dựa trên cơ sở phương pháp quản lý theo mục tiêu (Management by Objectives - MbO) có nguồn gốc từ lý thuyết do Peter Drucker đề ra vào năm 1954 trong cuốn sách *The Practice of Management* (Thực tiễn của quản lý). Theo MbO, các nhân viên cùng tham gia xây dựng mục tiêu với cấp trên và tìm ra cách thức để đạt được mục tiêu đó. Căn cứ chính để đánh giá là kết quả đạt được trong tương quan so sánh với mục tiêu

đề ra. MbO không chú trọng nhiều vào đặc tính cá nhân mà tập trung vào việc hoàn thành nhiệm vụ. MbO đòi hỏi mỗi tổ chức xác định rõ mục tiêu chung, từ đó xác lập mục tiêu cụ thể cho từng đơn vị, bộ phận và cá nhân. Đánh giá hoạt động bằng phương pháp so sánh với mục tiêu đã xác định trước của tổ chức, nhằm xác định mức độ hoàn thành công việc của người công chức; mức độ đạt được mục tiêu của cá nhân.

Phương pháp MbO khuyến khích nhân viên tham gia vào quá trình đánh giá. Người thực hiện có thể tự đánh giá kết quả hoạt động của chính mình. Tuy nhiên, các mục tiêu phải được mô tả rõ ràng bằng các con số cụ thể và thời gian hoàn thành. Các mục tiêu và kế hoạch hành động này cung cấp những chỉ dẫn mà qua đó các nhân viên có thể tự đánh giá hiệu quả công việc của mình. Nhà quản lý phải định kỳ gặp gỡ nhân viên để đánh giá tiến độ của họ trong việc theo đuổi mục tiêu. Trong phương pháp này, tổ chức không quan tâm nhiều đến quá trình thực hiện mà chỉ xác định kết quả cuối cùng có tương ứng với mục tiêu đặt ra hay không; đòi hỏi một hệ thống mục tiêu rõ ràng và khoa học, hợp lý nên phương pháp này sẽ thất bại nếu mục tiêu cấp cao không phù hợp. Việc quá chú trọng tới mục tiêu có thể dẫn tới cấp dưới ít quan tâm đến chất lượng thực sự, như tính trách nhiệm hay sự hài lòng của người dân. Trên thực tế, MbO có tác dụng với mục tiêu bộ phận hơn là mục tiêu tổng thể. Phương pháp này đòi hỏi cơ

quan, đơn vị phải xác định hệ thống mục tiêu một cách cụ thể, khoa học.

4. Phương pháp đánh giá theo sự kiện quan trọng

Phương pháp đánh giá theo sự kiện quan trọng được sử dụng thông qua xác định và mô tả các sự việc/hoạt động điển hình mà công chức đã thực hiện thực sự tốt (thành tích); hoặc thể hiện sự hạn chế về năng lực (sai phạm) trong thời gian hoạt động của họ.

Đánh giá bằng phương pháp này tập trung vào những sự kiện đáng chú ý nhằm xác định xem công chức xử lý sự kiện đó như thế nào: tác động tốt, không tốt, cách giải quyết. Người quản lý trực tiếp ghi nhận các sự cố không đáng xảy ra liên quan đến cá nhân. Sau một khoảng thời gian nhất định, nhà quản lý sẽ gặp nhân viên đó để bàn bạc lại những vụ việc còn vướng để xem họ đã giải quyết chưa. Cuối cùng, đánh giá trách nhiệm và khả năng loại trừ các sai sót của nhân viên.

Phương pháp này có khả năng nắm được các sự kiện cụ thể, giải thích được sự đánh giá của người quản lý trực tiếp đối với nhân viên. Từ những ghi chép người quản lý có thể chỉ cho người lao động những sai phạm để họ sửa sai; đồng thời khuyến khích những mặt tích cực mà họ đã đạt được. Tuy nhiên, sự việc có thể đã diễn ra trong một quãng thời gian chứ không chỉ phản ánh hành vi trong thời điểm gần cho thấy khả năng tự giải quyết vấn đề của người đó. Phương pháp này đòi hỏi tốn nhiều

thời gian và đôi khi gây không khí không thoải mái cho người lao động, vì họ luôn nghĩ là có người giám sát họ.

5. Phương pháp đánh giá bằng phản hồi 360 độ

Phương pháp đánh giá bằng phản hồi 360 độ là cách thức đánh giá nhân viên đa chiều bằng cách thu thập có hệ thống các thông tin về hành vi và năng lực hoạt động của họ. Những thông tin này sẽ được tổng hợp và xử lý từ nhiều nguồn khác nhau, chủ yếu là từ những người tiếp xúc nhiều với cá nhân người đánh giá. Cách thức đánh giá này không chỉ phụ thuộc vào nhận xét từ cấp trên trực tiếp mà còn quan tâm đến các quan sát, ý kiến và đánh giá của các đồng cấp, cấp dưới, khách hàng và tất cả những người thường xuyên tiếp xúc với công chức trong môi trường công việc. Giá trị lớn nhất của phương thức này là có thể cung cấp những thông tin về quá trình thực hiện công việc của một cá nhân cụ thể (họ làm việc với phong cách như thế nào và với những hành vi gì). Đây là một công cụ chẩn đoán giúp các nhà quản lý tìm hiểu về điểm mạnh và điểm yếu của cấp dưới để từ đó xây dựng một chương trình phát triển cá nhân. Vì vậy, phương pháp đánh giá bằng phản hồi 360 độ cần được thực hiện thường xuyên để theo dõi sự tiến bộ và thay đổi các ưu tiên phát triển trong chương trình phát triển cá nhân. Những tài liệu phản hồi này về sau có thể được sử dụng vào mục đích điều chỉnh hành vi hay thiết lập kế hoạch phát triển cho cá nhân đó.

Phương pháp đánh giá bằng phản hồi 360 độ thường được dùng để thu thập thông tin về những yếu tố khó đo lường và khó diễn đạt trực tiếp như tính cách, nhận thức về hành vi... nên rất phù hợp để đánh giá các hoạt động công vụ do công chức thực hiện. Nhưng quá trình này cần bảo đảm tính ẩn danh và bảo mật, nhờ đó sẽ giúp tất cả những người tham gia có thể thẳng thắn và thành thật nói lên ý kiến của mình. Phương pháp đánh giá bằng phản hồi 360 độ rất hiệu quả trong việc dự đoán hiệu quả công việc, mang lại giá trị lớn nhất khi được sử dụng cho mục đích phát triển và nâng cao những kỹ năng quan trọng của công chức trong tương lai. Để thu thập thông tin phản hồi, cần phải thiết kế tài liệu đánh giá thể hiện thông qua một bảng hỏi nhằm khảo sát ý kiến của các đối tượng liên quan.

6. Phương pháp so sánh từng cặp

Phương pháp này đưa ra nhiều người để so sánh theo từng cặp. Theo phương pháp này, từng cặp nhân viên lần lượt được đem ra so sánh, căn cứ vào các yêu cầu, tiêu chuẩn cơ bản và được tính điểm số từ 0 đến 2. Việc cho điểm thực hiện theo nguyên tắc sau: nếu ngang nhau thì cho 1 điểm, nếu hơn được 2 điểm, nếu kém hơn thì nhận điểm 0. Những người nào được nhiều điểm nhất sẽ được coi là có hiệu quả nhất. Phương pháp này giúp so sánh và phân biệt các thái cực giỏi nhất, kém nhất và loại được các khó khăn khi muốn duy trì các tiêu chuẩn cho một đặc tính.

Phương pháp so sánh từng cặp được coi là có giá trị hơn các phương pháp đã đề cập ở trên. Phương pháp so sánh từng cặp tương tự như phương pháp xếp hạng luân phiên nhưng mức độ xếp hạng chính xác hơn. Tuy nhiên, phương pháp này khó thực hiện khi đơn vị có 10 - 15 nhân viên, vì lúc đó số cặp so sánh quá nhiều làm cho việc so sánh trở nên khó khăn. Phương pháp này chỉ cho phép so sánh những nhân viên thuộc cùng nhóm công việc. Việc sắp xếp cũng rất nhạy cảm với các sai lầm trong đánh giá, chủ yếu là do chỉ tiêu về hiệu quả công việc ít khi được xác định rõ ràng. Đôi khi, chúng ta buộc phải phân biệt những nhân viên khi mà hiệu quả công việc của họ khá giống nhau.

IV. QUY TRÌNH ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC THEO KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VỤ

Không có chuẩn mực duy nhất cho xây dựng quy trình đánh giá do có nhiều loại đánh giá và mục đích đánh giá. Mặt khác, quan niệm quy trình đánh giá bao gồm nhiều nội dung liên quan đến đánh giá nên có nhiều cách xây dựng quy trình. Đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ có thể được thực hiện theo các bước sau:

Bước 1: *Xác định mục tiêu và kết quả phải đạt được.* Mục tiêu và kết quả mà tổ chức mong đợi ở công chức là định hướng quan trọng cho các hoạt động tiếp theo trong quy trình đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ. Theo đó, mục tiêu phải cho thấy được các cá

nhân cần phải làm gì và kết quả cần phải đạt được là gì. Các kết quả phải được xây dựng trên cơ sở có sự trao đổi, thống nhất giữa các nhà quản lý với cá nhân công chức. Việc xác định mục tiêu và kết quả cần đạt được thực chất là một “Cam kết” giữa tổ chức hay nhà quản lý với cá nhân công chức, qua đó làm rõ trách nhiệm của từng công chức trong thực thi công vụ. Các trách nhiệm đó bao gồm: trách nhiệm cụ thể đối với việc tạo ra kết quả công việc; trách nhiệm báo cáo và giải trình về kết quả thực hiện công việc đối với tổ chức, cấp trên; trách nhiệm phải gánh chịu về mức độ hoàn thành của kết quả thực thi công vụ đối với công việc.

Bước 2: Xây dựng các tiêu chuẩn và chỉ số đánh giá.

Sau khi đã xác định kết quả cần phải đạt được, việc xây dựng các chỉ số đánh giá giúp xác định mức độ hoàn thành công việc, mức độ đạt mục tiêu đề ra, mức độ hài lòng của đối tượng về dịch vụ do công chức cung cấp, sự cần thiết nâng cao hiệu quả hoạt động trong tương lai và mức độ của nó là gì... được thể hiện trong bản mô tả công việc chỉ rõ những tiêu chuẩn đối với từng công việc cụ thể. Tiêu chuẩn thực hiện công việc là một hệ thống các chỉ tiêu thể hiện yêu cầu về kết quả cuối cùng, trong đó phải thể hiện được yêu cầu về số lượng và chất lượng công việc. Trước đây, việc xây dựng các tiêu chuẩn thực hiện công việc thường được thực hiện chủ yếu bởi các nhà quản lý. Tuy nhiên, hiện nay hoạt động này được huy động sự tham gia từ phía đội ngũ công chức nhằm

gia tăng sự trung thành, tính trách nhiệm và khả năng thực hiện cam kết lớn hơn. Thông qua các tiêu chuẩn công việc được xác lập từ hai phía, công chức nắm rõ được những mong đợi của tổ chức đối với họ về số lượng, chất lượng, thời gian hoàn thành công việc.

Bước 3: *Giám sát quá trình thực thi công vụ*. Các nhà quản lý có thẩm quyền giám sát thực thi công vụ phải sử dụng các kỹ thuật giám sát đúng để ủng hộ những nỗ lực của nhân viên nhằm giúp họ đạt được và vượt các mục tiêu đề ra. Khi các mục tiêu thay đổi trong quá trình thực hiện công việc, người giám sát cần truyền đạt những thay đổi này và điều chỉnh kế hoạch khi cần thiết. Các nhà quản lý cần có những thông tin cần thiết thông qua quá trình giám sát, theo dõi quá trình thực hiện công việc của công chức cấp dưới để đưa ra thông tin phản hồi. Các cách thức được sử dụng để theo dõi, giám sát quá trình thực thi công vụ gồm quan sát tại chỗ, báo cáo (trực tiếp hoặc bằng văn bản), sổ ghi chép... tùy thuộc vào điều kiện, thời điểm và trường hợp cụ thể. Trong quá trình theo dõi, giám sát, người quản lý phải đưa ra các thông tin phản hồi về sự thực thi nhiệm vụ của công chức. Nếu quá trình này bị chi phối bởi yếu tố chủ quan như ngại va chạm dẫn tới bỏ qua những lỗi nhỏ, làm cho công chức không nhận thức được sự chưa đáp ứng yêu cầu công việc và khó hoàn thiện được mình cũng như kết quả công việc. Việc giám sát, theo dõi quá trình thực hiện công việc không chỉ là xem xét các kết quả có đạt được như dự kiến

hay không, mà còn phải đánh giá, phân tích, lý giải đặt trong bối cảnh cụ thể của việc thực thi công vụ, các yếu tố chi phối đến thực thi công vụ và nguyên nhân khiến kết quả không như mong đợi.

Bước 4: *Thực hiện đo lường kết quả thực thi công vụ.* Việc tổ chức thực hiện đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ được tiến hành thông qua áp dụng các phương pháp đánh giá phù hợp với mục tiêu đánh giá. Việc thực hiện đánh giá được tiến hành bằng các hoạt động cụ thể như: chuẩn bị đánh giá; thu thập thông tin; tiến hành đánh giá; phản hồi thông tin; hỗ trợ phát triển công chức (đối với công chức không đạt được kết quả như mong đợi).

Bước 5: *Sử dụng kết quả đánh giá.* Khi kết thúc đánh giá, cần đưa ra những nhận định dựa vào những ghi nhận. Kết quả đánh giá nên được thảo luận với người lao động và những phản hồi cần có để giúp đỡ những người thực hiện kém hoàn thiện việc thực hiện nhiệm vụ của mình. Sau khi đánh giá cũng cần xác định các mục tiêu và tiêu chí cho giai đoạn tiếp theo. Khi kết quả thực hiện không đạt được như mong đợi, nhà quản lý phải ghi chép lại những hoạt động chưa đáp ứng được yêu cầu. Trong một số trường hợp, phải ghi rõ cả hình thức kỷ luật để bảo đảm rằng các mục tiêu mong đợi, mục tiêu công việc sẽ đạt được trong giai đoạn tiếp theo. Người đánh giá phải có một kế hoạch cụ thể để giúp khắc phục những khiếm khuyết đó. Kế

hoạch này phải bao gồm các nội dung: vấn đề thực thi công việc; các bước cần tiến hành để cải thiện kết quả công việc; hậu quả xảy ra nếu không cải thiện được kết quả công việc; thời gian cụ thể cho từng hoạt động. Trong đó, công chức cần xác định những năng lực cần thiết để cải thiện hiệu quả thực thi công vụ và để theo đuổi mục đích nghề nghiệp. Trên cơ sở đó, cá nhân công chức và nhà quản lý cùng trao đổi để xác định các năng lực đó có phù hợp với yêu cầu công việc và việc phát triển công chức hay không nhằm đạt được những kết quả cơ bản như mong đợi. Từ đó, hình thành cam kết và thực hiện giám sát quá trình thực thi công vụ.

V. CÁC ĐIỀU KIỆN TIỀN QUYẾT ĐỂ ÁP DỤNG ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC THEO KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VỤ

Trên cơ sở cách tiếp cận nêu trên, để có thể áp dụng thành công hệ thống đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ cần phải hình thành được các tiền đề sau đây trong nền công vụ:

1. Xây dựng mô hình quản lý công vụ, công chức theo định hướng kết quả

Dù áp dụng theo cách thức nào thì việc đánh giá công chức đều phải bắt nguồn từ thể chế. Vì vậy, muốn chuyển đổi mô hình đánh giá công chức theo kết quả

thực thi công vụ cần xây dựng và hình thành thể chế chung về quản lý công vụ, công chức; trong đó nhấn mạnh vào kết quả thực thi công vụ của công chức. Sự cam kết và quyết tâm đến cùng của lãnh đạo cấp cao là điều kiện tiên quyết để có thể triển khai thành công cơ chế đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ. Việc triển khai thực hiện phải xuất phát từ hiểu biết của lãnh đạo về hệ thống đánh giá, quản lý theo kết quả thực thi công vụ và lợi ích đem lại từ việc đổi mới này cho chất lượng nền công vụ. Hệ thống quản lý và đánh giá theo định hướng kết quả sẽ từng bước được thể chế hóa thành các văn bản cụ thể và được đưa vào áp dụng. Xác định đúng định hướng sẽ là điều kiện tiên quyết để các chủ thể có thẩm quyền bắt tay vào thực hiện triệt để các yếu tố nền tảng cho phép hình thành hệ thống quản lý công việc và đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ. Các yếu tố này bao gồm: xác định vị trí việc làm, xây dựng các bảng mô tả công việc cho các vị trí/chức danh để hình thành tiêu chuẩn thực thi đối với công chức, xây dựng phương pháp đánh giá mới phù hợp với tính chất từng nhóm công việc... làm căn cứ cho đánh giá theo kết quả thực thi công vụ. Đồng thời, xây dựng hệ thống đãi ngộ dựa trên thành tích là nhân tố quan trọng để triển khai thành công trên cơ sở gia tăng động lực thực thi, hướng nỗ lực của các bộ phận và nhân viên vào việc thực hiện các mục tiêu chiến lược. Tất cả các nội dung này cần phải được luật hóa để bảo đảm tính thống nhất trong toàn

hệ thống, xây dựng thói quen, cách tư duy mới nhằm hình thành văn hóa đánh giá theo kết quả thực thi công vụ dựa trên các quy định của Nhà nước.

2. Xây dựng hệ thống vị trí việc làm trong tổng thể bộ máy hành chính nhà nước

Bản chất của việc xác định cơ cấu vị trí việc làm nhằm phân giao chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cho các tập thể, cá nhân gắn với sơ đồ tổ chức và cơ cấu công chức của cơ quan, đơn vị. Thông thường, trên cơ sở khối lượng các công việc cần thực hiện, cơ quan tiến hành phân tích, thiết kế công việc theo hướng chuyên môn hóa từng loại (nhóm) việc và phân giao rõ trách nhiệm gắn với thẩm quyền cho mỗi vị trí công tác - có thể do một cá nhân hoặc một nhóm công tác chuyên trách thực hiện hay theo cơ chế phối - kết hợp linh hoạt giữa các tập thể, cá nhân tùy theo yêu cầu công việc cụ thể, năng lực của đội ngũ công chức và đặc điểm môi trường tổ chức. Vì vậy, cần phải xác định những nội dung công việc cần phải làm của một vị trí: mục tiêu và kết quả phải đạt được; tầm quan trọng của vị trí công việc trong tổ chức; những yêu cầu về hiểu biết, trình độ, kỹ năng, kinh nghiệm; những năng lực chủ yếu có tác động quan trọng nhất đối với việc hoàn thành công việc và cách thức để có được trình độ, kỹ năng đó; những yêu cầu/chuẩn mực về cam kết, tính cách, xử sự với nghề nghiệp, giữa các đồng nghiệp và với các tổ chức, cá nhân

khác; mối quan hệ trong thực hiện công việc - những đòi hỏi về tinh thần đồng đội, cách thức hợp tác...

Toàn bộ những yếu tố nêu trên phụ thuộc vào từng giai đoạn, hoàn cảnh cụ thể của từng cơ quan, mặt bằng phát triển của nền hành chính quốc gia. Đối với các cơ quan hoạt động trong môi trường không ổn định, hay thay đổi, cần thường xuyên rà soát lại việc phân công trách nhiệm, quyền hạn để có những điều chỉnh cần thiết khi thiết kế công việc và bố trí nhân sự cho phù hợp với yêu cầu bên ngoài và bên trong tổ chức. Đây là những yếu tố quan trọng để xác định áp dụng phương pháp đánh giá nào cho phù hợp với từng nhóm vị trí công việc trong tổ chức căn cứ vào tính chất, đặc điểm của từng vị trí gắn kết với mục đích đánh giá. Tuy nhiên, số lượng vị trí việc làm trong bộ máy nhà nước rất lớn nên việc phân nhóm các vị trí việc làm là điều không dễ dàng thực hiện được. Yếu tố quan trọng quyết định quản lý công chức theo vị trí việc làm là xác định chính xác những kiến thức và kỹ năng cần có để thực hiện nhiệm vụ ở từng vị trí việc làm cụ thể. Vì vậy, phân nhóm vị trí việc làm càng cụ thể thì đánh giá càng dễ thực hiện, nhưng tính phức tạp của quá trình tổ chức lại càng lớn.

3. Xây dựng hệ thống tiêu chuẩn đánh giá và phương pháp đánh giá phù hợp với các nhóm vị trí việc làm

Tiêu chuẩn đánh giá là những căn cứ cơ bản để

đánh giá kết quả thực hiện công việc của công chức; phương pháp đánh giá là cách thức tiến hành để bảo đảm các kết quả đó là chính xác, khách quan và đáng tin cậy. Tính khách quan và đáng tin cậy đó được thể hiện thông qua thái độ đồng thuận, đồng tình và ủng hộ không chỉ của hệ thống quản lý, các nhà lãnh đạo mà còn của tổng thể hệ thống công chức với tư cách là đối tượng được đánh giá. Các thông tin về kết quả đánh giá sẽ là cơ sở tiếp theo để đội ngũ công chức tự điều chỉnh hành vi và xây dựng kế hoạch công việc cho tương lai, nhằm khắc phục nhược điểm trong thực thi hoặc phát triển năng lực; đồng thời, cơ quan sử dụng công chức chủ động trong hoạch định và sử dụng hiệu quả nguồn nhân lực. Mức độ thành công của bất kỳ một hệ thống đánh giá công chức nào cũng đều phụ thuộc trước hết ở hai yếu tố này. Do đó, khi xây dựng cơ chế đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ cần quan tâm đặc biệt đến xây dựng các tiêu chuẩn và phương pháp thực hiện đánh giá công chức.

4. Có tư duy đổi mới về đánh giá con người trong công vụ

Thực tiễn cho thấy, nền hành chính đang phải đối mặt với nhiều vấn đề khác nhau như bảo đảm công bằng, tính chịu trách nhiệm của người thực thi công vụ, các vấn đề về vi phạm đạo đức công vụ, việc tạo động lực để giữ chân công chức giỏi... Vì thế, sự chuyển đổi

mô hình quản lý và đánh giá công chức mang tính kỹ thuật nhằm đáp ứng sự thay đổi là điều cần thiết. Tuy nhiên, mọi sự thay đổi đó sẽ khó thực hiện nếu tư duy quản lý và đánh giá con người trong công vụ không thay đổi. Thực tế cho thấy, nếu bản thân các nhà quản lý không thay đổi quan điểm quản lý và đánh giá con người nhấn mạnh vào kết quả thực thi công vụ thì việc áp dụng các công cụ, phương thức quản lý mới sẽ rất khó thành công; đồng thời, nếu bản thân từng công chức không thay đổi tư duy làm việc có trách nhiệm để hướng tới kết quả thì quá trình này cũng bị cản trở. Bởi suy cho cùng, con người mới là yếu tố quyết định các mô hình đó có được áp dụng hay không, áp dụng đến mức độ nào, theo cách thức ra sao, phạm vi như thế nào... Như vậy, sự thay đổi tư duy bao gồm cả tư duy của người quản lý và người bị quản lý. Một hệ thống quản lý dù ưu việt đến mấy cũng khó có thể thực hiện tốt nếu thiếu sự đồng thuận giữa chủ thể và đối tượng trong việc tiếp nhận và hưởng ứng, tự nguyện và tích cực tham gia một cách chủ động, có trách nhiệm. Sự chuyển biến quan điểm, thái độ từ quản lý đầu vào sang quản lý chủ yếu thông qua đầu ra, kết quả thực tế trên cơ sở một hệ thống thông tin hỗ trợ minh bạch là điều kiện đồng thời cũng là một thách thức lớn nhất trong áp dụng ở nước ta hiện nay. Đây chính là yếu tố quan trọng hình thành và thay đổi “văn hóa” trong quản lý, đánh giá công chức.

Chương 3

THỰC TIỄN ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC THEO KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VỤ TẠI MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI

I. ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC THEO KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VỤ TẠI MỘT SỐ QUỐC GIA

Trước những năm 1980, đa số nền công vụ của các nước thuộc OECD đều thực hiện hệ thống quản lý gắn với phát triển chức nghiệp, nhấn mạnh đến thâm niên công tác. Từ cuối những năm 1980 và đầu những năm 1990, một số nước bắt đầu giảm bớt vai trò quan trọng của thời gian phục vụ cho nhà nước thông qua đề cao kết quả thực thi công vụ của nhóm hoặc cá nhân dẫn tới sự hình thành mô hình quản lý và đánh giá công chức theo kết quả thay cho kinh nghiệm. Các nước châu Á cũng dần hình thành cơ chế đánh giá công vụ, công chức gắn với kết quả trên cơ sở những thành tựu chung của thế giới trong các trào lưu cải cách hành chính công.

1. Thể chế đánh giá công chức

Kết quả điều tra của OECD về quản lý chiến lược

nguồn nhân lực tại 29 nước thuộc OECD cho thấy, hầu hết các nước thành viên OECD đều có một hệ thống đánh giá thực thi chính thức đối với người lao động trong khu vực nhà nước. Các hệ thống đánh giá này đều dựa trên cơ sở đánh giá thực thi cá nhân và 1/3 các nước thuộc OECD đã phát triển một hệ thống quản lý thực thi đối với công chức cấp cao như Canada, Đan Mạch, Hàn Quốc, Anh, NaUy... Hệ thống đánh giá này được thể hiện trong các văn bản pháp lý của một số nước như sau:

Mỹ: áp dụng hệ thống đánh giá đối với công chức cấp cao theo kết quả thực thi từ năm 1978 cùng với việc ban hành Luật cải cách công vụ năm 1978, sau đó mở rộng phạm vi đến công chức trung - cao cấp năm 1981. Hệ thống này được sửa đổi vào năm 1984 và trở thành “hệ thống công nhận và quản lý thực thi”. Năm 1993, hệ thống này bị hủy bỏ. Từ đó, nhiều bộ và các cơ quan của Mỹ đã áp dụng cách đánh giá và trả lương theo kết quả thực thi, chủ yếu là áp dụng đối với cấp quản lý trên cơ sở tuân thủ hướng dẫn được công bố về cách thực hiện của Cơ quan Quản lý Nhân sự. Tháng 2-2004, Bộ An ninh đã thông qua chính sách đánh giá và trả lương theo kết quả thực thi (Performance Related Pay) liên quan đến 220.000 nhân viên¹. Đánh giá công chức theo

1. Xem Trần Thị Thanh Thủy (Chủ nhiệm Đề tài): “Quản lý thực thi đối với công chức trong bối cảnh cải cách quản lý công ở Việt Nam”, Đề tài khoa học cấp cơ sở, Học viện Hành chính, Hà Nội, 2011.

kết quả được áp dụng phổ biến cho các cơ quan hành pháp của Mỹ từ năm 1993, sau khi Nghị viện thông qua Luật quản lý kết quả và thực thi của Chính phủ (The Government Performance and Results Act of 1993), trước hết được thực hiện trong quản lý ngân sách. Theo Luật này, quản lý kết quả thực thi công vụ đối với công việc ở chính quyền liên bang bao gồm: xây dựng kế hoạch chiến lược; xây dựng kế hoạch tác nghiệp hàng năm và báo cáo kết quả thực hiện công việc.

Niu Dilân: năm 1989 ban hành Luật khu vực công thay thế Luật công vụ nhằm đáp ứng đòi hỏi của một nền công vụ hiệu quả. Việc phân quyền trong tuyển dụng nhân lực được tiến hành mạnh mẽ. Các bộ trưởng có toàn quyền lựa chọn và bổ nhiệm cán bộ trên cơ sở những nguyên tắc chỉ đạo của Trung ương. Các vị trí công tác trong cơ quan được bố trí công khai để tuyển dụng, mức lương theo thị trường có thể được áp dụng...

Ở *Anh*, đánh giá theo kết quả thực thi công vụ được đề cập với tư cách là một nội dung trong quản lý theo kết quả thực thi do Ủy ban Kiểm toán thực hiện vào năm 1998 nhằm xây dựng các quyết định về ngân sách. Theo đó, bản Thỏa thuận cung cấp dịch vụ công (Service Delivery Agreements) được hình thành như một cam kết về chất lượng giữa chính phủ và người dân trong cung ứng dịch vụ công. Trên cơ sở đó, các hợp đồng thực thi công vụ (Performance Contract) cũng được thực hiện để hiện thực hóa các cam kết. Hệ thống quản lý thực thi

được lấy ý kiến rộng rãi trong hai năm 2000-2001 và chính thức đưa vào áp dụng từ tháng 4-2001 đối với công chức của Ủy ban công vụ cấp cao (SCS). Theo đó, hằng năm mỗi công chức cao cấp và giám đốc các công ty nhà nước đều có một hợp đồng thực thi với chính phủ được xây dựng trên cơ sở thỏa thuận, gọi là bản thỏa ước thực thi cá nhân trong khung khổ mục tiêu của tổ chức. Nội dung cam kết bao gồm các mục tiêu cần đạt được và các năng lực cần được phát triển. Để bảo đảm tính hiệu quả của hệ thống quản lý thực thi mới này, hệ thống trả lương mới được xây dựng, chấm dứt sử dụng thang điểm và đề xuất đãi ngộ các kiểu hành vi xuất sắc. Hằng năm, các thành viên của SCS được đánh giá trên cơ sở kết quả việc thực hiện cam kết và những người đạt thành tích tốt sẽ được thưởng ngoài tiền lương theo quy định của Nhà nước¹. Năm 2001, Chính phủ Anh công bố khung năng lực áp dụng đối với công chức cao cấp với mục tiêu xác định kiểu hành vi mà các nhà quản lý cấp cao nhất cần có được để thể hiện sự thay đổi trong văn hóa công vụ và đồng thời là cơ sở để đánh giá đối với công chức cấp cao. Các yêu cầu này bao gồm: (1) Cung cấp mục tiêu và chỉ dẫn; (2) Tạo ảnh hưởng cá nhân; (3) Tư duy chiến lược; (4) Tận dụng tối đa năng lực con người; (5) Học hỏi và cải

1. Xem Putseys, Line, Mondegheem and Annie: *Contractualisation of top civil servants: an international comparative research*.

thiện chất lượng thực thi; (6) Tập trung vào cung cấp các dịch vụ theo thẩm quyền và trách nhiệm.

Ở *Nhật Bản*, Luật đánh giá hành chính quy định cụ thể mục tiêu của đánh giá hành chính gồm: đánh giá để loại bỏ hoặc giảm bớt những công việc mà Nhà nước không nhất thiết phải đảm nhận do thực hiện không hiệu quả và đánh giá để nâng cao hiệu quả các loại công việc trong khu vực công. Đánh giá hành chính được thực hiện ở hai cấp độ là đánh giá nội bộ (đối với đơn vị trực thuộc) và đánh giá từ bên ngoài (Trung ương đánh giá địa phương).

2. Tiêu chí đánh giá công chức

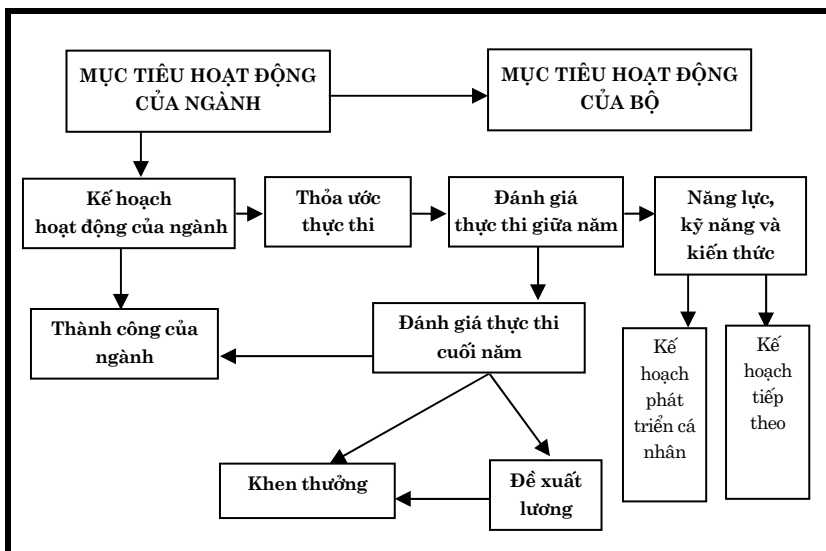
Mục tiêu hướng tới khi áp dụng đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ khá đa dạng tại các quốc gia thuộc OECD. Hệ thống đánh giá theo kết quả thực thi công vụ tại các nước này chủ yếu dựa vào các mục tiêu công việc được xác định trong thỏa thuận giữa cá nhân công chức và nhà quản lý (bản mô tả công việc); trong đó, tiêu chí quan trọng nhất được nhấn mạnh là kết quả đầu ra mà việc đạt được bao gồm các mục tiêu đã được xác định, năng lực và các kỹ năng kỹ thuật; các kỹ năng quan hệ con người và làm việc nhóm; các kỹ năng quản lý và lãnh đạo. Các nước hầu như tập trung vào kết quả đầu ra hơn là đầu vào. Một số kỹ năng khác cũng được đề cập ở các nước như đạo đức công vụ (Canada), hay khả năng đổi mới (Đan Mạch)...

Niu Dilân thực hiện bổ nhiệm theo hợp đồng có thời hạn (có thể gia hạn) đối với giám đốc điều hành công vụ. Ủy ban công vụ (cơ quan trung ương) bổ nhiệm và đánh giá chất lượng công tác của giám đốc điều hành. Trong hợp đồng được ký kết có thỏa thuận về chất lượng công tác giữa giám đốc điều hành và bộ trưởng, đây là bản cam kết về kết quả làm việc của giám đốc điều hành và sẽ có tác động lớn đến hiệu quả của bộ. Để đáp ứng yêu cầu đặt ra, giám đốc điều hành công vụ cần phải bảo đảm các tiêu chí về: năng lực quan hệ, xuất sắc trong thực hiện mục tiêu, năng lực giao tiếp, trung thực, năng lực tư duy, khả năng quản lý, khả năng lãnh đạo chiến lược, nhạy bén về chính trị. Mức lương của giám đốc điều hành do Ủy ban công vụ xác định và áp dụng chế độ thưởng hiệu suất (15% lương cơ bản).

Vương quốc Anh đánh giá thành tích dựa trên 10 tiêu chí: kiến thức chuyên môn, sự phán đoán, sự sáng tạo, sự thích ứng, năng lực giám sát, nhân cách, tinh thần trách nhiệm, độ tin cậy, lòng nhiệt tình và hành vi đạo đức. Kết quả phân loại đánh giá được xác định thành 4 mức: công chức loại A (thành tích đặc biệt); công chức loại B (thành tích tốt); công chức loại C (thành tích trung bình); công chức loại D (thành tích kém)¹.

1. Xem Thang Văn Phúc (Chủ biên): *Hệ thống công vụ và xu hướng cải cách của một số nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2004.

Hình 3.1. Hệ thống quản lý thực thi đối với công chức cấp cao của Anh quốc



Nguồn: Trần Thị Thanh Thủy (Chủ nhiệm): “Quản lý thực thi đối với công chức trong bối cảnh cải cách quản lý công ở Việt Nam”, Đề tài khoa học cấp cơ sở, Học viện Hành chính, Hà Nội, 2011, tr.55.

Ở Mỹ, hạng mục sát hạch thành tích thực tế đối với công chức gồm 3 loại: số lượng công việc, chất lượng công việc và năng lực thích ứng với công việc; trong đó, (1) Số lượng công việc gồm: các công việc có thể nhận hoàn thành, mức hạn chế hoàn thành công việc, mức độ cố gắng làm việc, hiệu quả nỗ lực...; (2) Chất lượng công việc bao gồm: tính chuẩn xác của công việc, tính tiếp

nhận công việc, tính mỹ quan của công việc, kỹ năng và năng lực hoàn thành công việc, sự phán đoán và quyết định, các nỗ lực liên quan đến chất lượng công việc; (3) Năng lực thích ứng với công việc gồm: sự hợp tác với cấp trên và đồng sự, khả năng học tập và nguyện vọng đối với công việc mới, khả năng thích ứng với hoàn cảnh công tác.

Ở *Nhật Bản*, việc đánh giá hiệu quả thực hiện nhiệm vụ được áp dụng trên cơ sở hệ thống các mục tiêu và các giải pháp để đạt được sản phẩm đầu ra. Các tiêu chí đánh giá công chức ở *Nhật Bản* bao gồm: yếu tố đạo đức, sự phối hợp, quản lý hoạt động, lãnh đạo tổ chức, phát triển nguồn nhân lực. Thang đánh giá được xây dựng trên cơ sở 05 mức theo thứ tự giảm dần, cao nhất là S, A, B (tốt), C, D (không tốt). Ví dụ: tiêu chí đánh giá kết quả lập kế hoạch của chức danh trưởng phòng bao gồm: (1) Nắm bắt nhu cầu hành chính: yêu cầu hiểu đúng, đầy đủ về cơ sở lý luận, cơ sở thực tiễn cũng như tính cấp thiết của việc hoạch định, xây dựng kế hoạch liên quan; (2) Nhận thức kết quả kế hoạch: hình dung rõ ràng về kết quả mong đợi, hoạch định được các phương án thực hiện và lựa chọn phương án tối ưu để thực hiện được kết quả một cách tốt nhất.

3. Phương pháp đánh giá công chức

*Ôxtrâyli*a thực hiện phân cấp quá trình thuê nhân lực và làm cho việc tuyển lựa được công bằng, có tính

cạnh tranh công khai hơn. Các bộ, ngành và một số cơ quan trung ương tiến hành tuyển dụng các sinh viên tốt nghiệp đại học vào các vị trí công tác cao hơn; một số bộ như: Bộ Ngân khố triển khai chương trình cấp học bổng như một công cụ tuyển dụng nhân lực... Mặc dù nhiều cán bộ cấp cao được tuyển lựa trên cơ sở toàn nền công vụ thông qua chương trình đào tạo cán bộ cao cấp, nhưng những người đứng đầu các bộ hiện nay được bổ nhiệm theo hợp đồng có thời hạn. Việc tuyển dụng vào nhiều vị trí cao cấp được thông báo công khai, đồng thời các bộ, ngành có nghĩa vụ cân nhắc lại các tiêu chuẩn tuyển dụng khác nhau, kể cả trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, kinh nghiệm và phẩm chất cá nhân. Phương thức tuyển dụng gần giống với cách thức tuyển dụng nhân lực trong khu vực tư nhân.

Một số nước như *Ôxtrâyliá*, *Đan Mạch*, *Niu Dilân*, *Na Uy* áp dụng thỏa thuận thực hiện của cán bộ điều hành cấp cao giữa bộ trưởng và các nhà điều hành cấp cao. Loại thỏa thuận này cũng được ký giữa các nhà điều hành cấp cao với đội ngũ nhân viên các cấp. Các nước như *Ôxtrâyliá*, *Pháp*, *Bỉ*, *Anh*, *Đan Mạch*, *Mỹ*, *Italia* áp dụng thỏa thuận dịch vụ khách hàng bao gồm các điều khoản về các tiêu chuẩn dịch vụ được cung ứng cho khách hàng quy định về chất lượng và mức độ dịch vụ mà khách hàng mong muốn. Điều đó đòi hỏi cần chuyển từ cơ chế kiểm soát dựa trên sự tuân thủ theo truyền thống sang cơ chế đánh giá công việc căn cứ vào

kết quả và hiệu quả. Do vậy, các cơ quan ngày càng tập trung chú ý vào kết quả thực hiện công việc của công chức... Tháng 11-1999, Chính phủ Ôxtrâyliia đã có báo cáo về kết quả hoạt động của 11 bộ trong Chính phủ liên bang nhằm chỉ ra hiệu quả trong chỉ tiêu tiền của người nộp thuế và xây dựng hệ thống chỉ số thực hiện công việc.

Ở Anh, trước năm 2000 đã áp dụng hệ thống đánh giá tính điểm. Theo đó, áp dụng việc chấm điểm vào phiếu đánh giá, kết quả chấm điểm là cơ sở để phân loại công chức thành 5 mức độ (A, B, C, D, E). Tuy nhiên, cách đánh giá này bị phê phán là phức tạp, thiếu thống nhất, khách quan, công bằng trong toàn nền công vụ và những hạn chế trong xử lý việc thực thi kém chất lượng. Từ năm 2001 Anh thực hiện đánh giá thực thi công vụ vào giữa năm công tác, chấm dứt việc sử dụng thang điểm, đề xuất đãi ngộ theo hành vi đối với hai nhóm: đánh giá chung đối với công chức sử dụng bản “thỏa ước thực thi” cá nhân trong khuôn khổ mục tiêu của tổ chức và đánh giá đối với công chức cấp cao sử dụng “khung năng lực”. Thỏa ước thực thi được hình thành trên cơ sở “thỏa thuận công vụ” (bản thỏa thuận xác định mục tiêu hoạt động với các nguồn lực giữa các bộ với Bộ Tài chính trong 3 năm, trên cơ sở đó xây dựng chương trình, kế hoạch, tiêu chuẩn và những chỉ dẫn thực hiện). Bản thỏa ước này được lập vào đầu mỗi năm tài chính, phải xác định mục tiêu gắn với mục tiêu của ngành và mục

tiêu cá nhân (kiến thức và kỹ năng cần được phát triển trong năm). Đối với mọi cấp bậc quản lý, các bản mô tả công việc được rà soát và củng cố nhằm đạt được sự đóng góp tốt nhất của các đối tượng cho nền công vụ. Công chức cao cấp được đánh giá dựa vào khung năng lực. Hơn nữa, đối với bộ trưởng và công chức cao cấp tương đương, còn áp dụng đánh giá các cam kết thực thi, trong đó quy định cụ thể trách nhiệm đệ trình và thực hiện các chỉ tiêu thực thi trong thời gian 3 năm, chú trọng vào kết quả chứ không phải đầu vào. Đối với những người đứng đầu các đơn vị thực thi, khung thỏa thuận về kết quả thực thi cũng được đưa ra nhằm giúp các nhà quản lý có được phạm vi nhất định về tự do quản lý trong phạm vi tài chính được cung cấp (khoản chi hành chính) cùng với các chỉ số thực thi cần được bảo đảm Thỏa ước thực thi cá nhân được tiến hành trên cơ sở cuộc trao đổi trực tiếp giữa công chức và nhà quản lý cấp cơ sở. Nội dung thỏa ước phải thống nhất với kế hoạch hoạt động của cơ quan, đơn vị, bản mô tả công việc (đối với cá nhân công chức), khung năng lực (đối với công chức cao cấp). Đánh giá thực thi hằng năm được thực hiện trực tiếp giữa nhà quản lý cấp cơ sở và công chức. Công chức cần có bản tự đánh giá nhằm xác định mức độ hoàn thành nhiệm vụ và các bằng chứng để diễn giải cho các ý kiến mình đưa ra. Nội dung trao đổi bao gồm: mức độ đạt được của các mục tiêu; sự hình thành và biểu hiện của các năng lực, kỹ năng và kiến

thức cần thiết. Sau cuộc gặp này, công chức hoàn thiện bản tự đánh giá còn nhà quản lý viết một bản đánh giá về những tiến bộ mà công chức đạt được (có dẫn chứng kèm theo) và các nội dung đã đạt được sự nhất trí giữa hai bên. Sau đó, công chức được yêu cầu ký vào bản đánh giá đó và ghi lại các ý kiến bình luận mà họ không đồng ý. Việc đánh giá công chức được thực hiện hằng năm hoặc đánh giá đột xuất trong trường hợp công chức được đề bạt vào vị trí công tác cao hơn.

Căn cứ để đánh giá công chức là các quy định về trách nhiệm công chức, các yêu cầu trong bản mô tả công việc, kế hoạch công tác cá nhân... Trong đánh giá công chức, Anh tập trung vào các nhân tố: kiến thức, hiểu biết về công việc; tính tình, nhân cách; khả năng phán đoán; tinh thần trách nhiệm; khả năng sáng tạo; độ tin cậy; tính thích ứng, nhanh nhạy; năng lực giám sát; lòng nhiệt tình. Tuy nhiên, nội dung quan trọng nhất trong đánh giá công chức vẫn là kết quả thực hiện công việc.

Ở Mỹ, quá trình thực thi của công chức liên bang được quản lý theo định hướng kết quả đầu ra với một hệ thống đánh giá. Theo đó, ở đầu kỳ đánh giá, công chức có một kế hoạch thực thi công vụ trong đó thiết lập các mục tiêu cần đạt được dựa trên nhiệm vụ chính. Mỗi cơ quan thiết lập một hoặc một số hệ thống đánh giá kết quả thực thi công vụ bao gồm các chỉ số đánh giá thực thi công vụ như: năng lực, tinh thần đồng đội, việc cung

cấp dịch vụ công cho người dân, đồng thời khuyến khích sự tham gia của công chức trong thiết lập các tiêu chuẩn này. Kết quả đánh giá được sử dụng cho việc đào tạo, thăng tiến, thưởng, chuyển ngạch, ký hợp đồng hoặc cho thôi việc đối với công chức. Năm 2006, hệ thống đánh giá kết quả thực thi công vụ của công chức được xây dựng nhằm xác định điểm mạnh, điểm yếu của công chức, không dựa trên cơ sở thâm niên.

Đan Mạch thực hiện xây dựng và ký kết các hợp đồng cá nhân theo kết quả giữa công chức và giám đốc điều hành. Áp dụng các hợp đồng ngắn hạn từ 3-6 năm đối với các nhà quản lý cấp cao với mức lương cao hơn so với các loại hợp đồng thông thường.

Trong quản lý theo kết quả, Ôxtrâyliya thực hiện xây dựng kế hoạch tổng thể tập trung vào kết quả đầu ra và quản lý chiến lược.

4. Sử dụng kết quả đánh giá công chức

Các quốc gia đều dành một tỷ lệ nhất định trong quỹ lương để chi cho kết quả thực thi dựa trên các thông tin về kết quả thực thi của công chức. Ở *Đan Mạch*, việc thực hiện trả lương dựa trên kết quả thực thi của công chức thông qua việc người lao động được hưởng lợi ích từ việc tăng năng suất của nhóm. Các cá nhân và nhóm được hưởng phụ cấp lương trên cơ sở kết quả, giới hạn trong 1% tổng quỹ lương, đối với các nhà quản lý thì tỷ lệ này là 2%. Chính phủ Mỹ sử dụng

nhiều kế hoạch trả lương theo kết quả khác nhau dưới các hình thức như: tiền lương, lương theo thành tích, thưởng năng suất.

Ở vương quốc *Anh*, Ủy ban về lương của bộ được thành lập bao gồm các đại diện của các nhà quản lý cấp cao nhất trong mỗi bộ. Các đánh giá của Ủy ban này dựa trên cơ sở so sánh các đóng góp của từng cá nhân so với các cá nhân khác trong cùng cấp hay cùng mức độ trách nhiệm và quyền hạn. Ủy ban này đưa ra tỷ lệ về đóng góp thực thi cao nhất là 25%, mức trung bình là 6 - 7% và 5% cho mức đóng góp thấp nhất cho tổ chức¹.

Kết quả đánh giá công chức ở *Nhật Bản* được sử dụng một cách có hệ thống trong việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, thôi việc, tăng lương, thưởng... Trong đề bạt, để được bổ nhiệm mức dưới trưởng phòng của bộ (trưởng nhóm, phó phòng) thì kết quả đánh giá 02 lần gần nhất về năng lực phải được ít nhất 01 lần đạt mức cao (S hoặc A), 01 lần đạt tốt trở lên (B) và lần đánh giá kết quả gần nhất phải đạt từ tốt trở lên (B). Để được bổ nhiệm chức trưởng phòng của bộ cần sử dụng kết quả 03 lần đánh giá, trong đó ít nhất lần đánh giá gần nhất về năng lực phải đạt mức cao (S hoặc A), về kết quả phải đạt tốt trở lên (B), các lần đánh giá năng lực còn

1. Xem Trần Thị Thanh Thủy (Chủ biên): *Cẩm nang quản lý*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, 2008, tr. 58.

lại đều phải đạt tốt trở lên (B). Để được bổ nhiệm chức thứ trưởng, cục trưởng hay vụ trưởng của bộ trung ương cần sử dụng kết quả của 06 lần đánh giá, trong đó về năng lực 02 lần gần nhất và về kết quả năm gần nhất phải đạt mức cao (S hoặc A); các lần còn lại đều phải đạt tốt (B) trở lên. Như vậy, kết quả đánh giá được xem trọng và tạo động lực để công chức phấn đấu duy trì, nâng mức độ kết quả đánh giá, xác định được mức độ ổn định của kết quả đánh giá đối với công chức.

Xingapo thực hiện trả lương công chức tương xứng với hiệu quả công việc. Căn cứ vào chất lượng dịch vụ đối với công dân mà *Xingapo* trả mức lương và các khoản tiền thưởng tương xứng cho công chức. Năm 1989, *Xingapo* áp dụng chế độ tiền thưởng 3 tháng lương cho các quan chức cao cấp có thành tích công việc tốt, chiếm khoảng 1% tổng số công chức nhà nước. Tuy nhiên, ngoài việc phụ thuộc vào hiệu quả công việc, mức lương công chức của *Xingapo* còn phụ thuộc vào hiệu quả tổng thể của nền kinh tế. *Xingapo* sẽ không trả các khoản tiền thưởng cho công chức nếu nền kinh tế hoạt động kém hiệu quả. Ngoài ra, việc đề bạt công chức ở *Xingapo* cũng phải căn cứ hoàn toàn vào thành tích công việc.

Ở *Philíppin*, hệ thống khen thưởng trên cơ sở đánh giá kết quả thực thi được xây dựng để phát huy tính sáng tạo, tính đổi mới, hiệu quả trong nền công vụ bằng cách công nhận và trao thưởng cho cá nhân các

công chức hoặc từng nhóm trên cơ sở những đề xuất, những sáng chế, việc hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ của họ, những nỗ lực cá nhân khác đóng góp có hiệu quả hoặc những thành tựu đặc biệt vì lợi ích công. Sự đóng góp được ghi nhận và khen thưởng thể hiện thông qua hình thức đóng góp về ý tưởng (ý tưởng/đề nghị/sáng kiến có ích cho việc nâng cao hiệu quả công việc và làm lợi cho nhà nước) và đóng góp thông qua kết quả thực thi nhiệm vụ (thực hiện một nhiệm vụ đặc biệt vì lợi ích công; có một hành động anh hùng vì lợi ích công; thực hiện một công việc bền vững trong thời gian ít nhất một năm mà nhiệm vụ này là vượt quá yêu cầu thông thường đối với vị trí của cá nhân hoặc nhóm). Đối với các hình thức đóng góp trên, hệ thống khen thưởng bao gồm các hình thức giải thưởng danh dự và giải thưởng khuyến khích. Giải thưởng danh dự gồm: Giải thưởng của Tổng thống; Giải thưởng của Ủy ban công vụ; Giải thưởng của ngành; Giải thưởng dành cho công chức xuất sắc được trao cho những công chức mẫu mực được đánh giá dựa trên cơ sở 8 quy tắc về hành vi cư xử được quy định tại Luật về Tiêu chuẩn đạo đức của công chức nhà nước số 6713. Các công chức đã được tặng giải thưởng danh dự sẽ được xem xét đề bạt lên những chức vụ cao hơn, xứng đáng với năng lực của họ. Hệ thống thưởng khuyến khích bao gồm các giải thưởng để động viên cho hiệu quả công việc, thâm niên công tác, lòng trung

thành và phong cách phục vụ như: thưởng khuyến khích thực thi nhiệm vụ (cho những công chức hoàn thành nhiệm vụ một cách xuất sắc theo hệ thống đánh giá thực thi nhiệm vụ trong hai kỳ đánh giá gần nhất). Phần thưởng này kèm theo việc tăng bậc lương theo hệ thống thang bảng lương; thưởng khuyến khích thâm niên công tác (trao cho những công chức làm việc ít nhất 3 năm liên tục ở một vị trí công việc, hoàn thành tốt nhiệm vụ và được tăng bậc lương); thưởng khuyến khích hiệu suất công việc (trao cho cá nhân hoặc một nhóm công chức đã vượt qua các mục tiêu công việc đặt ra hoặc có những cải tiến tốt hơn những nhiệm vụ hiện tại); khen thưởng vì có phong cách làm việc tốt (trao cho các công chức theo những tiêu chí, tiêu chuẩn được quy định tại Chương trình Phong trào văn minh, lịch sự trong công vụ); giải thưởng trung thành được trao cho những công chức đã có 10 năm làm việc liên tục, hoàn thành tốt nhiệm vụ trong bộ máy nhà nước và sau đó cứ 5 năm lại được khen thưởng tiếp; khen thưởng bằng tiền mặt được trao cho những công chức mà sự đóng góp của họ biểu hiện là đã tiết kiệm được chi tiêu. Khi sự đóng góp của công chức không thể tính được bằng tiền, hoặc là sự kết hợp giữa những lợi ích không nhìn thấy được với những lợi ích tiền bạc thì sẽ được nhận một khoản tiền thưởng tương đương một tỷ lệ phần trăm nhất định của tổng giá trị lợi ích nhưng không vượt quá 20%.

II. KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM KHI ÁP DỤNG ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC THEO KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VỤ

Trên cơ sở thực tiễn của các nước cho thấy, mặc dù đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ đang ngày càng trở nên phổ biến tại các nước thành viên OECD và các nước khác, nhưng không có hình mẫu chung nào trong quá trình triển khai thực hiện. Những khác biệt giữa các quốc gia tùy thuộc vào thể chế, mô hình quản lý công vụ, mức độ ủy quyền trong quản lý tài chính và nguồn nhân lực. Mặc dù vậy, phương thức này ngày càng tỏ ra có nhiều ưu thế vượt trội trong thay đổi các giá trị của mô hình hành chính truyền thống như phân quyền, tính trách nhiệm của cá nhân công chức, tiêu chí cụ thể và có khả năng đo lường, đặc biệt là đánh giá gắn với kết quả đầu ra chứ không phải gắn với cấp bậc, thâm niên. Tuy nhiên, quá trình này cũng đã làm phát sinh một số vấn đề đáng quan tâm, như: những khó khăn trong việc đánh giá năng suất lao động của cá nhân đối với các sản phẩm phi thị trường trong khu vực công là rất khó định lượng. Mặt khác, để quản lý theo định hướng kết quả cần phải phân tích, thiết kế công việc một cách hệ thống nhằm xác định các tiêu chí cụ thể đối với từng vị trí công việc và thiết kế các công cụ đo lường để bảo đảm tính chính xác của kết quả đánh giá. Vì vậy, quá trình hoàn thiện thể chế về đánh giá

công chức ở nước ta theo Luật Cán bộ, công chức năm 2008 trên cơ sở tiếp cận thực tiễn các nước cần lưu ý một số kinh nghiệm sau đây qua nghiên cứu thực tiễn các quốc gia:

Thứ nhất, đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ tại các quốc gia luôn được quy định rõ ràng trong một văn bản quy phạm pháp luật về quản lý theo kết quả và các công cụ làm căn cứ để xác định kết quả. Ví dụ: ở Mỹ có Luật quản lý kết quả và thực thi của Chính phủ. Ở Anh có bản Thỏa thuận cung cấp dịch vụ công và hình thành các hợp đồng thực thi công vụ. Ở nước ta, nội dung về quản lý và đánh giá theo kết quả là một nội dung định hướng được ghi nhận tại Luật Cán bộ, công chức năm 2008 thể hiện ở nguyên tắc quản lý công chức kết hợp giữa chỉ tiêu biên chế và vị trí việc làm. Do đó, để áp dụng đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ ở nước ta cần nghiên cứu hoàn thiện trên cơ sở các kết quả đã đạt được từ khi Luật Cán bộ, công chức năm 2008 được ban hành và cụ thể hóa quy định về quản lý công chức đã được ghi nhận trong Luật. Việc nghiên cứu hoàn thiện thể chế về đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ cần gắn với đổi mới tổng thể các quy định về tạo động lực thực thi công vụ.

Thứ hai, kết quả đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ tại các quốc gia được sử dụng trực tiếp cho các chính sách đãi ngộ có liên quan như trả lương,

khen thưởng, kỷ luật, đào tạo - bồi dưỡng, phát triển chức nghiệp, chấm dứt nhiệm sở. Việc gắn chặt giữa thành tích cá nhân và các lợi ích được thụ hưởng là một cách làm hiệu quả nhằm khuyến khích công chức cố gắng nỗ lực làm tốt hơn hoặc khắc phục khuyết điểm, cải thiện kết quả trong tương lai.

Thứ ba, đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ tại các quốc gia luôn gắn với sự trao quyền rất mạnh cho người đứng đầu. Sự trao quyền tự quyết này bao gồm cả tuyển dụng, sử dụng và đánh giá, trên cơ sở đó mới có thể sử dụng kết quả và phân công, bố trí, sắp xếp lại một cách linh hoạt đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu quả hoạt động của tổ chức. Do đó, để kết quả đánh giá phản ánh chính xác, khách quan cống hiến của công chức đòi hỏi người có thẩm quyền quyết định kết quả đánh giá phải được trao quyền và phải chịu trách nhiệm cá nhân đối với kết quả đánh giá cấp dưới.

Thứ tư, đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ không phải là cơ chế lý tưởng nhất, nó cũng tồn tại những hạn chế nhất định như: rất khó lượng hóa tất cả các công việc/sản phẩm của khu vực công một cách chi tiết, rõ ràng để đo lường bởi đây là hoạt động thực thi luật; việc quá nhấn mạnh đến kết quả sẽ dẫn đến bỏ quên việc ghi nhận các nỗ lực thực thi khiến người có năng lực tốt nhưng thiếu ý thức và không có thái độ cầu thị sẽ được khen thưởng và ngược

lại đối với người luôn luôn nỗ lực nhưng kết quả không tốt mà trong môi trường công vụ không chỉ quan tâm đến kết quả mà còn rất cần tới tính thứ bậc nhằm bảo đảm sự ổn định, thống nhất; có thể nảy sinh các vấn đề liên quan đến vi phạm đạo đức công vụ trong chuẩn mực hành vi ứng xử nếu chỉ quan tâm đến kết quả công việc. Qua đó, người có năng lực nhận thấy việc đạt kết quả không tốt lắm cũng không gây ra hậu quả tiêu cực và người năng lực có kém nhận thấy việc chăm chỉ không mang lại cho họ điều gì tốt. Từ đó nỗ lực vì công việc sẽ giảm ở cả hai nhóm này. Do đó, dù đánh giá theo kết quả nhưng chủ thể đánh giá vẫn cần phải nhận biết được nỗ lực thực sự của cá nhân công chức để động viên tinh thần và có tác dụng nêu gương đối với các thành viên khác trong tổ chức. Mặt khác, có những động lực khiến công chức thực hiện công việc tốt không phụ thuộc vào lương, các hình thức thưởng, phạt hay khuyến khích vật chất (sự đam mê, tính đúng đắn, sự cống hiến, mong muốn được khẳng định giá trị...) thì khi cải cách công tác đánh giá công chức vô tình đã loại bỏ động lực này nên hiệu quả hoạt động của công chức giảm, dẫn tới hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước cũng giảm theo. Đây cũng là những hiện tượng xuất hiện trong quá trình áp dụng hệ thống đánh giá theo kết quả đã được nêu lên từ thực tiễn áp dụng tại các nước. Do đó, tuy nhấn mạnh đến kết quả thực thi công vụ nhưng những vấn

đề nảy sinh trong quá trình áp dụng hệ thống này tại các nước thuộc OECD và mức độ ứng dụng tại một số nước châu Á cho thấy, không thể tách rời nội dung đánh giá kết quả công việc và đạo đức công vụ. Đây là đặc thù quan trọng phản ánh khía cạnh phẩm chất của đội ngũ công chức trong thực thi công vụ gắn với mục đích cuối cùng trong hoạt động của họ là phục vụ xã hội và công dân. Vấn đề mấu chốt của thành công hay thất bại trong áp dụng một cơ chế mới nằm ở chỗ những thay đổi đó có thực tế, được áp dụng từng bước và nhất quán với thực tiễn, hoàn cảnh, điều kiện cụ thể của môi trường chính trị, pháp lý và văn hóa. Vì vậy, khi áp dụng hệ thống đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ ở Việt Nam cần cân nhắc những khía cạnh này để bảo đảm tiếp cận và hình thành được cơ chế đánh giá phù hợp nhất, có cơ hội thành công nhiều nhất.

Thứ năm, để áp dụng đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ thành công cần có các điều kiện tiên quyết phải chuẩn bị từng bước trong nền công vụ: *một là*, xác định vị trí việc làm, xây dựng các bảng mô tả công việc cho các vị trí/chức danh để hình thành tiêu chí đánh giá đối với công chức phù hợp với tính chất công việc... làm căn cứ cho đánh giá theo kết quả thực thi; *hai là*, xây dựng phương pháp đánh giá theo kết quả phù hợp với các nhóm vị trí việc làm để bảo đảm các kết quả đó là chính xác, khách quan và đáng tin

cây; *ba là*, xây dựng hệ thống đăi ngô dựa trên thành tích là nhân tố quan trọng để triển khai thành công trên cơ sở gia tăng động lực thực thi, hướng nỗ lực của các bộ phận và nhân viên vào việc thực hiện các mục tiêu chiến lược.

Phần II

ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC Ở VIỆT NAM VÀ ĐỊNH HƯỚNG ỨNG DỤNG KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

Chương 4

ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

I. KHÁI QUÁT ĐỘI NGŨ CÔNG CHỨC VÀ THỂ CHẾ ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC Ở VIỆT NAM

1. Khái quát về đội ngũ công chức ở nước ta hiện nay

Khoản 1 Điều 110 Hiến pháp năm 2013 xác định: Các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được phân định như sau: nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; tỉnh chia thành huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện, thị xã và đơn vị hành chính tương đương; huyện chia thành xã, thị trấn; thị xã và thành phố thuộc tỉnh chia thành phường và xã; quận chia thành phường. Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập.

**Bảng 4.1. Tổng số lượng đơn vị hành chính
Việt Nam (tính đến ngày 31-12-2017)**

STT	Nội dung	Tổng số
1	Cấp tỉnh	63
	Tỉnh	58
	Thành phố trực thuộc Trung ương	5
2	Cấp huyện	713
	Thành phố	68
	Thị xã	50
	Quận	49
	Huyện	546
3	Cấp xã	11.162
	Xã	8.973
	Phường	1.587
	Thị trấn	602

Nguồn: Bộ Nội vụ.

Như vậy, phân chia lãnh thổ theo cấp hành chính ở nước ta có cấp trung ương và địa phương (tỉnh/huyện/xã), tương ứng sẽ có công chức trung ương và công chức địa phương.

Theo Quyết định số 172/QĐ-TTg ngày 02 -02-2018 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt biên chế công chức hưởng lương từ ngân sách nhà nước của các

cơ quan hành chính nhà nước và biên chế của các Hội có tính chất đặc thù hoạt động trong phạm vi cả nước năm 2018: tổng biên chế công chức năm 2018 của các cơ quan, tổ chức hành chính nhà nước, cơ quan đại diện của Việt Nam ở nước ngoài (không bao gồm biên chế của Bộ Công an, Bộ Quốc phòng; biên chế công chức trong các đơn vị sự nghiệp công lập và cán bộ, công chức cấp xã), biên chế công chức dự phòng và biên chế của các Hội có tính chất đặc thù hoạt động trong phạm vi cả nước là 265.106 biên chế. Trong đó, biên chế công chức trong các cơ quan, tổ chức hành chính nhà nước được thể hiện qua Bảng 4.2 dưới đây:

Bảng 4.2. Tổng biên chế công chức trong các cơ quan, tổ chức hành chính nhà nước năm 2018

Phạm vi cơ quan hành chính nhà nước	Số biên chế
Cơ quan, tổ chức hành chính thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, tổ chức do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thành lập mà không phải là đơn vị sự nghiệp công lập	107.392
Cơ quan, tổ chức hành chính thuộc cơ quan của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện	155.161
Cơ quan đại diện của Việt Nam ở nước ngoài	1.068
Tổng	263.621

Cũng theo Quyết định số 172/QĐ-TTg ngày 02 -02-2018 của Thủ tướng Chính phủ: biên chế công chức năm 2018 của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, tổ chức do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thành lập mà không phải là đơn vị sự nghiệp công lập (gọi tắt là biên chế công chức của các cơ quan trung ương) và biên chế công chức năm 2018 của cơ quan của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện (gọi tắt là biên chế công chức của chính quyền địa phương), được thể hiện qua Bảng 4.3 và Bảng 4.4 dưới đây:

Bảng 4.3. Biên chế công chức của các cơ quan trung ương năm 2018

STT	Bộ, ngành	Biên chế năm 2018
1	Bộ Ngoại giao	1.238
2	Bộ Nội vụ	617
3	Bộ Tư pháp	10.136
4	Bộ Kế hoạch và Đầu tư	6.456
5	Bộ Tài chính	70.771
6	Bộ Công Thương	1.239
7	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn	1.979

STT	Bộ, ngành	Biên chế năm 2018
8	Bộ Giao thông vận tải	1.935
9	Bộ Xây dựng	379
10	Bộ Tài nguyên và Môi trường	1.208
11	Bộ Thông tin truyền thông	731
12	Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội	713
13	Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch	841
14	Bộ Khoa học và Công nghệ	680
15	Bộ Giáo dục và Đào tạo	586
16	Bộ Y tế	860
17	Ủy ban dân tộc	249
18	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam	5.488
19	Thanh tra Chính phủ	432
20	Văn phòng Chính phủ	752
21	Ban Quản lý Lăng Chủ tịch Hồ Chí Minh	21
22	Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia	81
	Tổng cộng	107.392

Nguồn: Ban hành kèm theo Quyết định số 172/QĐ-TTg ngày 02-02-2018 của Thủ tướng Chính phủ.

Bảng 4.4. Biên chế công chức của chính quyền địa phương năm 2018

STT	Tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương	Biên chế năm 2018
1	Thành phố Hà Nội	8.966
2	Thành phố Hồ Chí Minh	8.052
3	Thành phố Hải Phòng	3.218
4	Thành phố Đà Nẵng	1.965
5	Thành phố Cần Thơ	2.028
6	Hải Dương	2.020
7	Hưng Yên	1.806
8	Thái Bình	2.002
9	Nam Định	2.218
10	Hà Nam	1.389
11	Ninh Bình	1.701
12	Vĩnh Phúc	1.716
13	Bắc Ninh	1.615
14	Hà Giang	2.329
15	Cao Bằng	2.270
16	Lạng Sơn	2.285

STT	Tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương	Biên chế năm 2018
17	Lào Cai	2.486
18	Điện Biên	2.271
19	Lai Châu	2.018
20	Yên Bái	2.340
21	Bắc Kạn	1.622
22	Tuyên Quang	1.914
23	Phú Thọ	2.315
24	Sơn La	2.539
25	Hòa Bình	2.251
26	Thái Nguyên	2.153
27	Quảng Ninh	2.777
28	Bắc Giang	2.208
29	Thanh Hóa	4.084
30	Nghệ An	3.620
31	Hà Tĩnh	2.464
32	Quảng Bình	1.894
33	Quảng Trị	1.916
34	Thừa Thiên Huế	2.176

STT	Tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương	Biên chế năm 2018
35	Phú Yên	2.056
36	Quảng Nam	3.440
37	Quảng Ngãi	2.337
38	Bình Định	2.406
39	Khánh Hòa	2.076
40	Ninh Thuận	1.786
41	Bình Thuận	2.209
42	Gia Lai	2.929
43	Kon Tum	2.087
44	Đắk Nông	2.067
45	Lâm Đồng	2.688
46	Đắk Lắk	3.212
47	Bình Dương	1.892
48	Bình Phước	1.969
49	Tây Ninh	1.949
50	Đồng Nai	3.350
51	Bà Rịa - Vũng Tàu	2.262
52	Long An	2.515

STT	Tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương	Biên chế năm 2018
53	Đồng Tháp	2.553
54	An Giang	2.743
55	Tiền Giang	2.195
56	Bến Tre	1.926
57	Vĩnh Long	1.802
58	Trà Vinh	1.780
59	Hậu Giang	1.592
60	Sóc Trăng	2.026
61	Kiên Giang	2.726
62	Cà Mau	2.200
63	Bạc Liêu	1.760
	Tổng cộng	155.161

Nguồn: Ban hành kèm theo Quyết định số 172/QĐ-TTg ngày 02-02-2018 của Thủ tướng Chính phủ.

Căn cứ vào Luật Cán bộ, công chức năm 2008, có thể phân loại cơ cấu đội ngũ công chức như sau:

Thứ nhất, cơ cấu công chức theo ngạch. Theo Nghị định số 36/2013/NĐ-CP ngày 22-4-2013 của Chính phủ về vị trí việc làm và cơ cấu ngạch công chức: cơ cấu ngạch công chức của mỗi cơ quan, tổ chức, đơn vị là tỷ lệ %

công chức giữ các ngạch phù hợp với Danh mục vị trí việc làm và biên chế công chức tương ứng (Điều 4). Nguyên tắc xác định cơ cấu ngạch công chức: phải căn cứ số lượng, danh mục vị trí việc làm và chỉ tiêu biên chế đã được xác định; việc xác định chức danh ngạch công chức của mỗi vị trí việc làm phải bảo đảm phù hợp với lĩnh vực hoạt động chuyên ngành; phải tuân thủ quy định về ngạch công chức cao nhất được áp dụng trong từng cấp hành chính hoặc từng cơ quan, tổ chức, đơn vị; căn cứ tiêu chuẩn ngạch công chức và bản mô tả công việc, khung năng lực phù hợp của mỗi vị trí việc làm (Điều 5). Khoản 1 Điều 42 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 quy định ngạch công chức bao gồm: chuyên viên cao cấp và tương đương; chuyên viên chính và tương đương; chuyên viên và tương đương; cán sự và tương đương; nhân viên.

Đây là cách phân loại quan trọng trong hệ thống công vụ chức nghiệp. Mỗi công chức khi được tuyển dụng vào bộ máy nhà nước tùy theo chuyên môn và trình độ được đào tạo mà được xếp vào một ngạch nhất định. Ứng với mỗi ngạch công chức là một yêu cầu nhất định về trình độ đào tạo, chuyên ngành đào tạo và những tiêu chuẩn khác của ngạch (như hệ số lương, số năm công tác,...). Một công chức muốn nhập ngạch hoặc chuyển lên ngạch cao hơn cần đáp ứng được các tiêu chuẩn của ngạch mới và thường phải trải qua một cuộc thi tuyển hay chuyển ngạch. Đối với bản thân

công chức, ngạch công chức là cơ sở để sắp xếp công việc và để Nhà nước thực hiện các chính sách đãi ngộ và thăng tiến.

Thứ hai, cơ cấu công chức theo vị trí việc làm. Theo Nghị định số 36/2013/NĐ-CP ngày 22-4-2013 của Chính phủ về vị trí việc làm và cơ cấu ngạch công chức: 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. Cấu trúc của mỗi vị trí việc làm trong cơ quan, tổ chức, đơn vị gồm bản mô tả công việc và khung năng lực phù hợp để hoàn thành công việc (Điều 3). Việc xác định vị trí việc làm được thực hiện trên nguyên tắc: phải phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của từng cơ quan, tổ chức, đơn vị; bảo đảm tính khoa học, khách quan, công khai, minh bạch và phù hợp với điều kiện thực tiễn; mỗi vị trí việc làm luôn gắn với một chức danh ngạch công chức nhất định. Đối với vị trí việc làm là lãnh đạo, quản lý thì có thêm chức danh lãnh đạo, quản lý; phải tuân thủ quy định của pháp luật về quản lý công chức (Điều 5).

Điều 2 Thông tư số 05/2013/TT-BNV ngày 25-6-2013 của Bộ Nội vụ hướng dẫn thực hiện Nghị định số 36/2013/NĐ-CP ngày 22-4-2013 của Chính phủ về vị trí việc làm và cơ cấu ngạch công chức, xác định vị trí việc làm và cơ cấu ngạch công chức trên cơ sở thống kê công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị, người đứng đầu cơ

quan, tổ chức, đơn vị chỉ đạo, triển khai việc tổng hợp và phân nhóm công việc như sau: (1) Các nhóm công việc lãnh đạo, quản lý, điều hành; (2) Các nhóm công việc hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ; (3) Các nhóm công việc hỗ trợ, phục vụ.

2. Thể chế đánh giá công chức qua các giai đoạn lịch sử

2.1. Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 (sửa đổi, bổ sung năm 2000 và 2003)

Pháp lệnh Cán bộ, công chức số 01/1998/PL-UBTVQH10 được Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa X ban hành ngày 26-02-1998. Pháp lệnh đã quy định việc đánh giá cán bộ, công chức là một trong những nội dung chính của công tác quản lý cán bộ, công chức. Do thời điểm này chưa có sự phân biệt rõ ràng giữa cán bộ làm việc theo nhiệm kỳ do bầu cử và công chức do thi tuyển nên việc sử dụng, đánh giá cán bộ và công chức được thực hiện như nhau. Các quy định về đánh giá được đề cập khá mờ nhạt trong nội dung quản lý và sử dụng cán bộ, công chức; không có mục riêng đề cập cụ thể về công tác đánh giá. Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 sau đó đã được sửa đổi, bổ sung 2 lần vào các năm 2000 và 2003, nhưng vẫn không có nhiều đổi mới về đánh giá, không chú trọng tới các tiêu chí đánh giá cụ thể và đánh giá không gắn với kết quả thực thi công vụ; trách nhiệm của người đứng đầu cũng không được đề cập rõ nét.

2.2. Quy chế đánh giá công chức hằng năm

Để cụ thể hóa nội dung đánh giá cán bộ, công chức đã được quy định trong Pháp lệnh, ngày 05-12-1998, Bộ trưởng - Trưởng Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ đã ra Quyết định số 11/1998/TCCP-CCVC về việc ban hành Quy chế đánh giá công chức hằng năm.

Theo đó, việc đánh giá chung đối với cán bộ, công chức sau một năm công tác được thực hiện theo 8 tiêu chí (Điều 6): (1) Chấp hành chính sách, pháp luật của Nhà nước; (2) Kết quả công tác (số lượng công việc hoàn thành trong năm); (3) Tinh thần kỷ luật (ý thức tổ chức kỷ luật trong công tác, việc thực hiện nội quy cơ quan); (4) Tinh thần phối hợp trong công tác (phối hợp công tác với các cơ quan liên quan và đồng nghiệp); (5) Tính trung thực trong công tác (trung thực trong báo cáo cấp trên và tính chính xác trong báo cáo); (6) Lối sống, đạo đức; (7) Tinh thần học tập nâng cao trình độ; (8) Tinh thần và thái độ phục vụ nhân dân.

Việc đánh giá công chức sau một năm công tác được tiến hành vào thời gian cuối năm như sau: công chức viết bản tự nhận xét; tập thể nơi công chức làm việc tham gia vào bản tự nhận xét và ghi phiếu phân loại (không ký tên) công chức; thủ trưởng trực tiếp đánh giá sau khi xem bản tự đánh giá của công chức, ý kiến đóng góp của tập thể và sự theo dõi của mình. Việc đánh giá và quyết định xếp loại công chức bằng hình thức cho điểm theo 4 mức độ: xuất sắc, khá, trung bình, kém

(xem Điều 7). Thủ trưởng cơ quan thông báo ý kiến đánh giá đến từng công chức. Tài liệu đánh giá công chức hàng năm được giữ trong hồ sơ công chức. Hàng năm cơ quan quản lý nhân sự căn cứ vào kết quả đánh giá công chức cùng với quá trình quản lý, theo dõi để phân loại công chức và đề xuất việc thực hiện chính sách đối với công chức.

Phương pháp đánh giá đối với cán bộ, công chức theo Quy chế đánh giá cán bộ, công chức hàng năm là phương pháp “đánh giá theo nhận xét” có sự kết hợp với phương pháp cho điểm căn cứ theo nội dung quy định trong Quy chế. Cách tính điểm theo thang điểm 10 cho mỗi mục, sau đó cộng điểm của 8 mục lại: điểm xuất sắc là 9 điểm trở lên cho mỗi mục; điểm khá là 7 điểm đến 8 điểm cho mỗi mục; điểm trung bình là 5 điểm đến 6 điểm cho mỗi mục; điểm kém là 4 điểm trở xuống cho mỗi mục. Tổng hợp xếp loại được quy định như sau:

- Loại xuất sắc là những người đạt từ 72 điểm trở lên.
- Loại khá là những người đạt từ 56 điểm trở lên.
- Loại trung bình là những người đạt từ 40 điểm trở lên.
- Loại kém là những người đạt dưới 40 điểm.

Có thể thấy đây là quy chế đầu tiên và hoàn chỉnh nhất về việc đánh giá cán bộ, công chức trên cơ sở Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 và đã được áp dụng từ năm 1999 đến năm 2008. Kể từ khi có quy chế đánh giá công chức, công tác đánh giá công chức hàng năm của các cơ quan hành chính nhà nước ở Trung ương

cũng như địa phương đã được áp dụng thống nhất và dần đi vào ổn định.

2.3. Luật Cán bộ, công chức năm 2008 và các văn bản hướng dẫn thi hành

Ngày 13-11-2008, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XII, kỳ họp thứ 4 đã thông qua Luật Cán bộ, công chức (Luật số 22/2008/QH12). Luật Cán bộ, công chức có hiệu lực từ ngày 01-01-2010 dành Mục 6 trong Chương IV với 4 điều, từ Điều 55 đến Điều 58 quy định cụ thể về đánh giá công chức. Điều 55 xác định mục đích đánh giá công chức để làm rõ phẩm chất chính trị, đạo đức, năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao. Kết quả đánh giá là căn cứ để bố trí, sử dụng, bổ nhiệm, đào tạo, bồi dưỡng, khen thưởng, kỷ luật và thực hiện chính sách đối với công chức. Tiếp đó, Chính phủ ban hành Nghị định số 24/2010/NĐ-CP ngày 15-3-2010 quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức, đã điều chỉnh trực tiếp nội dung đánh giá công chức ngày 03-10-2013, Bộ Nội vụ đã ban hành Nghị định (hợp nhất) số 01/NĐHN-BNV quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức.

Đánh giá công chức theo Luật Cán bộ, công chức năm 2008 có sự phân biệt giữa hai đối tượng cán bộ và công chức. Đối với công chức, việc đánh giá được thực hiện căn cứ vào 6 tiêu chí cơ bản (Điều 56): (i) Chấp

hành đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước; (ii) Phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống, tác phong và lề lối làm việc; (iii) Năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ; (iv) Tiến độ và kết quả thực hiện nhiệm vụ; (v) Tinh thần trách nhiệm và phối hợp trong thực hiện nhiệm vụ; (vi) Thái độ phục vụ nhân dân.

Căn cứ vào kết quả đánh giá, công chức được phân loại đánh giá theo các mức: Hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ; Hoàn thành tốt nhiệm vụ; Hoàn thành nhiệm vụ nhưng còn hạn chế về năng lực; Không hoàn thành nhiệm vụ; trong đó, công chức 02 năm liên tiếp hoàn thành nhiệm vụ nhưng còn hạn chế về năng lực hoặc có 02 năm liên tiếp, trong đó 01 năm hoàn thành nhiệm vụ nhưng còn hạn chế về năng lực và 01 năm không hoàn thành nhiệm vụ thì cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền bố trí công tác khác. Công chức 02 năm liên tiếp không hoàn thành nhiệm vụ thì cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền giải quyết thôi việc (Điều 58 Luật Cán bộ, công chức năm 2008).

Ngày 18-10-2012, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1557/QĐ-TTg phê duyệt Đề án “Đẩy mạnh cải cách chế độ công vụ, công chức”, hướng đến mục tiêu xây dựng một nền công vụ “Chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động, minh bạch, hiệu quả”. Đổi mới công tác đánh giá công chức theo hướng đề cao trách nhiệm của người đứng đầu và gắn với kết quả

công vụ, xây dựng và thực hiện cơ chế đào thải, giải quyết cho thôi việc và miễn nhiệm công chức không hoàn thành nhiệm vụ, vi phạm kỷ luật... Đồng thời, Chính phủ cũng đã ban hành các quy định nhằm đề cao trách nhiệm trong hoạt động thực thi công vụ của cán bộ, công chức và gắn chế độ trách nhiệm cùng kết quả thực thi công vụ với các chế tài về khen thưởng, kỷ luật, thăng tiến, đãi ngộ, đặc biệt là đề cao trách nhiệm và thẩm quyền của người đứng đầu. Việc đánh giá phải căn cứ vào kết quả, hiệu quả công tác của cán bộ, công chức; thẩm quyền đánh giá thuộc về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan sử dụng cán bộ, công chức. Chú trọng thành tích, công trạng, kết quả công tác của cán bộ, công chức; coi đó là thước đo chính để đánh giá phẩm chất, trình độ, năng lực của cán bộ, công chức. Sửa đổi, bổ sung và ban hành mới quy trình đánh giá công chức, bảo đảm dân chủ, công bằng, công khai, chính xác và trách nhiệm đối với việc đánh giá công chức. Các nội dung này thể hiện định hướng đánh giá công chức phải gắn với kết quả thực hiện công việc.

Nghị định số 56/2015/NĐ-CP ngày 09-6-2015 của Chính phủ về đánh giá và phân loại cán bộ, công chức, viên chức, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01-8-2015 là căn cứ đặc biệt quan trọng để thống nhất tiêu chí, quy trình đánh giá công chức trên cơ sở Luật Cán bộ, công chức năm 2008. Nghị định xác định nguyên tắc đánh giá và phân loại công chức (Điều 3) như sau: (1) Bảo

đảm đúng thẩm quyền: cán bộ do cấp có thẩm quyền quản lý đánh giá; công chức do người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị đánh giá. Cấp nào, người nào thực hiện việc đánh giá thì đồng thời thực hiện việc phân loại và phải chịu trách nhiệm về quyết định của mình; (2) Việc đánh giá phải căn cứ vào chức trách, nhiệm vụ được giao và kết quả thực hiện nhiệm vụ. Việc đánh giá cần làm rõ ưu điểm, khuyết điểm, tồn tại, hạn chế về phẩm chất, năng lực, trình độ của công chức; (3) Bảo đảm khách quan, công bằng, chính xác và không nể nang, trù dập, thiên vị, hình thức; (4) Việc đánh giá, phân loại công chức lãnh đạo, quản lý phải dựa vào kết quả hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao lãnh đạo, quản lý. Mức độ hoàn thành nhiệm vụ của người đứng đầu không được cao hơn mức độ hoàn thành nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, đơn vị. Khoản 2 Điều 4 Nghị định số 56/2015/NĐ-CP quy định: (1) Việc đánh giá công chức căn cứ vào nghĩa vụ, đạo đức, văn hóa giao tiếp và những việc công chức không được làm quy định tại Luật Cán bộ, công chức năm 2008; (2) Tiêu chuẩn ngạch công chức, chức vụ lãnh đạo, quản lý; (3) Nhiệm vụ theo chương trình, kế hoạch công tác năm được phân công hoặc được giao chỉ đạo, tổ chức thực hiện.

Việc đánh giá, phân loại công chức được thực hiện theo từng năm công tác và được tiến hành trong tháng 12 hằng năm (Điều 5 Nghị định số 56/2015/NĐ-CP). Kết quả đánh giá là căn cứ quan trọng để bố trí, sử dụng, đào

tạo, bồi dưỡng, nâng ngạch hoặc thăng hạng chức danh nghề nghiệp, quy hoạch, bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động, luân chuyển, khen thưởng, kỷ luật và thực hiện các chính sách khác. Kết quả đánh giá, phân loại công chức được sử dụng theo quy định tại khoản 3 Điều 29 và khoản 3 Điều 58 Luật Cán bộ, công chức (theo khoản 1, khoản 2 Điều 6 Nghị định số 56/2015/NĐ-CP). Nội dung đánh giá công chức thực hiện theo quy định tại khoản 1 và 2 Điều 56 Luật Cán bộ, công chức năm 2008.

Về thẩm quyền và trách nhiệm đánh giá, phân loại công chức: Người đứng đầu trực tiếp đánh giá, phân loại đối với cấp phó của người đứng đầu và công chức thuộc quyền quản lý của mình, chịu trách nhiệm về kết quả đánh giá, phân loại; Việc đánh giá người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị do người đứng đầu cơ quan cấp trên quản lý trực tiếp thực hiện và chịu trách nhiệm về kết quả đánh giá, phân loại (Điều 16 Nghị định số 56/2015/NĐ-CP).

Đồng thời, trên cơ sở phân loại kết quả đánh giá công chức theo quy định tại Luật Cán bộ, công chức năm 2008, Nghị định số 56/2015/NĐ-CP đã cụ thể hóa các tiêu chí đối với 4 mức độ kết quả thực hiện nhiệm vụ, bao gồm:

(1) Hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ

- Công chức không giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý đạt được tất cả các tiêu chí sau đây thì phân loại đánh giá ở mức hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ:

+ Luôn gương mẫu, chấp hành tốt đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước;

+ Có phẩm chất chính trị, đạo đức tốt; có lối sống lành mạnh, chấp hành nghiêm kỷ luật, kỷ cương trong cơ quan, tổ chức, đơn vị; tận tụy, có tinh thần trách nhiệm trong thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao;

+ Có năng lực, trình độ chuyên môn nghiệp vụ; phối hợp chặt chẽ và có hiệu quả với đồng nghiệp, cơ quan, tổ chức có liên quan trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, công vụ;

+ Có tinh thần chủ động, sáng tạo trong thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao;

+ Có thái độ đúng mực và xử sự văn hóa trong thực hiện nhiệm vụ, công vụ; thực hiện tốt việc phòng, chống các hành vi của quyền, hách dịch, gây khó khăn, phiền hà, tiêu cực, tham nhũng, tham ô, lãng phí.

+ Hoàn thành 100% nhiệm vụ theo chương trình, kế hoạch công tác năm, vượt tiến độ, có chất lượng và hiệu quả;

+ Hoàn thành kịp thời và bảo đảm chất lượng, hiệu quả nhiệm vụ đột xuất;

+ Có ít nhất 01 công trình khoa học, đề án, đề tài hoặc sáng kiến được áp dụng có hiệu quả trong hoạt động công vụ của cơ quan, tổ chức, đơn vị được cấp có thẩm quyền công nhận;

- Công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý đạt được tất cả các tiêu chí sau đây thì phân loại đánh giá ở mức hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ:

- + Các tiêu chí quy định tại khoản 1 Điều 18 Nghị định số 56/2015/NĐ-CP;

- + Cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao lãnh đạo, quản lý hoàn thành 100% nhiệm vụ theo chương trình, kế hoạch công tác năm; hoàn thành tốt nhiệm vụ đột xuất;

- + Lãnh đạo, quản lý, điều hành thực hiện nhiệm vụ hoàn thành vượt tiến độ, có chất lượng, hiệu quả;

- + Có năng lực tập hợp, xây dựng cơ quan, tổ chức, đơn vị đoàn kết, thống nhất.

(2) Hoàn thành tốt nhiệm vụ

- Công chức không giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý đạt được tất cả các tiêu chí sau đây thì phân loại đánh giá ở mức hoàn thành tốt nhiệm vụ:

- + Các tiêu chí quy định tại điểm a, b, c, d và đ khoản 1 Điều 18 Nghị định số 56/2015/NĐ-CP;

- + Hoàn thành 100% nhiệm vụ theo chương trình, kế hoạch công tác năm, bảo đảm tiến độ, chất lượng và hiệu quả;

- + Hoàn thành nhiệm vụ đột xuất.

- Công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý đạt được tất cả các tiêu chí sau đây thì phân loại đánh giá ở mức hoàn thành tốt nhiệm vụ:

- + Các tiêu chí quy định tại khoản 1 Điều 19 Nghị định số 56/2015/NĐ-CP;

- + Cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao lãnh đạo, quản lý hoàn thành 100% nhiệm vụ được giao theo chương trình, kế hoạch công tác năm; hoàn thành nhiệm vụ đột xuất;

- Lãnh đạo, quản lý, điều hành thực hiện nhiệm vụ bảo đảm tiến độ, chất lượng và hiệu quả;

- Có năng lực xây dựng cơ quan, tổ chức, đơn vị đoàn kết, thống nhất.

(3) Hoàn thành nhiệm vụ nhưng còn hạn chế về năng lực

- Công chức không giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý đạt các tiêu chí quy định tại điểm a, b khoản 1 Điều 18 Nghị định số 56/2015/NĐ-CP và có một trong các tiêu chí sau đây thì phân loại đánh giá ở mức hoàn thành nhiệm vụ nhưng còn hạn chế về năng lực:

- + Hoàn thành từ 70% đến dưới 100% nhiệm vụ theo chương trình kế hoạch công tác năm;

- + Thực hiện nhiệm vụ được giao còn chậm về tiến độ;

- + Tham mưu đề xuất giải quyết công việc chưa bảo đảm chất lượng, chưa đúng với quy định của pháp luật hoặc đến mức phải đề cấp trên xử lý lại;

- + Không có thái độ đúng mực và xử sự văn hóa trong thực hiện nhiệm vụ, công vụ;

- + Có biểu hiện của quyền, hách dịch, gây khó khăn, phiền hà, tiêu cực, tham ô, tham nhũng, lãng phí trong thực hiện nhiệm vụ, công vụ.

- Công chức lãnh đạo, quản lý đạt các tiêu chí quy định tại điểm a, b khoản 1 Điều 18 Nghị định số 56/2015/NĐ-CP và có một trong các tiêu chí sau đây thì phân loại đánh giá ở mức hoàn thành nhiệm vụ nhưng còn hạn chế về năng lực:

+ Cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao lãnh đạo, quản lý hoàn thành từ 70% đến dưới 100% nhiệm vụ theo chương trình, kế hoạch công tác năm;

+ Công tác lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành thực hiện nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, đơn vị chậm tiến độ;

+ Giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị không đúng quy định của pháp luật, chưa gây hậu quả phải có biện pháp khắc phục;

+ Công tác lãnh đạo, quản lý, điều hành thực hiện nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, đơn vị chưa bảo đảm chất lượng, hiệu quả;

+ Cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao lãnh đạo, quản lý xảy ra mất đoàn kết.

(4) Không hoàn thành nhiệm vụ

- Công chức không giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý có một trong các tiêu chí sau đây thì phân loại đánh giá ở mức không hoàn thành nhiệm vụ:

+ Không thực hiện hoặc vi phạm đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng hoặc pháp luật của Nhà nước bị cấp có thẩm quyền xử lý kỷ luật hoặc cơ quan có thẩm quyền xử lý theo quy định;

+ Vi phạm kỷ luật, kỷ cương hoặc quy chế làm việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị nhưng chưa đến mức bị xử lý kỷ luật ở hình thức cao nhất;

+ Không hoàn thành nhiệm vụ tương xứng với chức danh đang giữ;

+ Thực hiện nhiệm vụ, công vụ có sai phạm đến mức phải có biện pháp khắc phục;

- + Gây mất đoàn kết trong cơ quan, tổ chức, đơn vị;
- + Hoàn thành dưới 70% nhiệm vụ theo chương trình, kế hoạch công tác năm;

- + Có hành vi cửa quyền, hách dịch, gây khó khăn, phiền hà, tiêu cực, tham nhũng, tham ô, lãng phí bị xử lý kỷ luật.

- Công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý có một trong các tiêu chí sau đây thì phân loại đánh giá ở mức không hoàn thành nhiệm vụ:

- + Các tiêu chí quy định tại khoản 1 Điều 21 Nghị định số 56/2015/NĐ-CP;

- + Liên quan trực tiếp đến tiêu cực, tham ô, tham nhũng, lãng phí tại các cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao phụ trách và bị xử lý theo quy định của pháp luật;

- + Cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao lãnh đạo, quản lý hoàn thành dưới 70% nhiệm vụ theo chương trình, kế hoạch công tác năm;

- + Chỉ đạo, tổ chức thực hiện nhiệm vụ có sai phạm đến mức phải có biện pháp khắc phục;

- + Cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao lãnh đạo, quản lý xảy ra mất đoàn kết.

Với các nguyên tắc và căn cứ đặt ra cần bảo đảm khi thực hiện đánh giá cho thấy, kết quả thực hiện nhiệm vụ là một nội dung trọng yếu trong đánh giá cá nhân công chức. Nghị định số 56/2015/NĐ-CP cũng xác định rõ kết quả đánh giá sẽ được sử dụng để áp dụng cơ chế, chính sách trong tương lai. Các tiêu chí đánh giá cũng

là điểm mấu chốt quan trọng để thực hiện đánh giá công chức được áp dụng trong toàn hệ thống, với tỷ lệ phần trăm được xác định để đo lường mức độ hoàn thành nhiệm vụ. Các yêu cầu và tiêu chí đối với mức độ hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ cũng gia tăng đáng kể buộc công chức phải nỗ lực nhiều hơn mới xứng đáng đạt được mức độ đánh giá này.

Tuy nhiên, sau khi Nghị định số 56/2015/NĐ-CP được thực hiện đã xuất hiện một số bất cập trong tiêu chí đo lường và phân loại công chức. Vì vậy, ngày 27-7-2017, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 88/2017/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 56/2015/NĐ-CP để điều chỉnh các vấn đề liên quan cho sát với thực tiễn, đánh giá công chức được thực chất, không đơn thuần chạy theo thành tích (xem thêm mục 1, Phần II chương này).

2.4. Quy chế đánh giá cán bộ, công chức

Quy chế đánh giá cán bộ, công chức được ban hành kèm theo Quyết định số 286-QĐ/TW ngày 08-02-2010 của Bộ Chính trị (*trước đây là Quyết định số 50-QĐ/TW ngày 03-5-1999 của Bộ Chính trị*), Quy chế này áp dụng đối với cán bộ, công chức đang công tác tại các cơ quan đảng, nhà nước, Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể chính trị - xã hội; lực lượng vũ trang, đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước. Đây cũng là văn bản điều chỉnh quan trọng đối với công tác đánh giá công chức

tại cơ quan hành chính nhà nước. Theo Điều 8 của Quy chế, việc đánh giá được thực hiện theo định kỳ hằng năm, tiến hành vào dịp cuối năm ở các đơn vị cơ sở; vào dịp kết thúc năm học đối với các cơ sở giáo dục và đào tạo. Đối với cán bộ, công chức là đảng viên, việc kiểm điểm, đánh giá, phân loại đảng viên theo định kỳ được kết hợp cùng với việc đánh giá cán bộ, công chức theo định kỳ. Đối với cán bộ đảm nhiệm nhiều chức danh công tác thì đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ chủ yếu ở chức danh đảm nhiệm chính và cao nhất của cán bộ đó. Việc đánh giá cán bộ được tiến hành như sau:

- Đối với cán bộ chuyên môn, nghiệp vụ và cấp phó của người đứng đầu: (1) Cán bộ tự nhận xét, đánh giá (bằng văn bản) theo nội dung quy định tại Điều 6 của Quy chế này; (2) Tập thể cán bộ cùng làm việc trong đơn vị cơ sở tham gia ý kiến; (3) Người đứng đầu trực tiếp của cán bộ nhận xét, đánh giá.

- Đối với cán bộ là cấp trưởng của đơn vị cơ sở: (1) Cán bộ tự nhận xét, đánh giá (bằng văn bản) theo nội dung quy định tại Điều 6 của Quy chế này; (2) Tập thể cán bộ cùng làm việc trong đơn vị cơ sở và cấp uỷ nơi cán bộ công tác, sinh hoạt nhận xét, góp ý; (3) Việc đánh giá, kết luận và phân loại đối với cán bộ cấp trưởng đơn vị cơ sở do người đứng đầu cấp trên trực tiếp thực hiện.

- Đối với cán bộ là thành viên lãnh đạo cơ quan, đơn vị: (1) Cán bộ tự nhận xét, đánh giá (bằng văn bản) theo nội dung quy định tại Điều 6 của Quy chế này; (2) Tập

thể lãnh đạo cơ quan, đơn vị tham gia góp ý; (3) Cơ quan tham mưu về công tác cán bộ của cấp có thẩm quyền: tổng hợp các nhận xét, đánh giá của cá nhân và tập thể nêu trên; đề xuất nội dung nhận xét, đánh giá cán bộ để báo cáo cấp có thẩm quyền xem xét, kết luận; (4) Cấp có thẩm quyền đánh giá, kết luận và phân loại cán bộ.

Với hệ thống pháp luật về đánh giá công chức như trên cho thấy, ở nước ta tồn tại sự điều chỉnh đối với chế độ quản lý công chức của cả cơ quan Đảng và cơ quan quản lý nhà nước. Điều này có nguyên nhân do trong hệ thống chính trị Việt Nam, đội ngũ công chức có cả ở cơ quan Đảng và ở cơ quan quản lý nhà nước. Khi các văn bản điều chỉnh cơ chế quản lý đội ngũ công chức này được triển khai, vai trò của Đảng là rất lớn trong định hướng đối với công tác cán bộ trên nguyên tắc Đảng lãnh đạo. Tuy nhiên, cơ chế này cũng đã tạo ra khó khăn là trong cùng hệ thống lại tồn tại cả 2 đầu mối cùng điều chỉnh về cơ chế quản lý, đánh giá cán bộ nói chung, trong đó có đội ngũ công chức. Đây cũng là vấn đề đang được nhiều nhà khoa học và nhà quản lý đặt ra cần tiếp tục quan tâm nghiên cứu để hoàn thiện.

II. THỰC TIỄN TRIỂN KHAI ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC TẠI MỘT SỐ ĐỊA PHƯƠNG

Trong quá trình thực hiện, một số địa phương đi đầu về cải cách hành chính trên cơ sở phân cấp về quản

lý và sử dụng công chức đã chủ động đổi mới phương pháp, tiêu chí đánh giá công chức để đo lường kết quả thực thi công vụ sát với thực tiễn, bảo đảm tính thực chất, khách quan và đáng tin cậy. Các địa phương đó là Hà Nội, Lào Cai, Đà Nẵng.

1. Tổ chức triển khai các văn bản pháp lý về đánh giá công chức

Trên cơ sở Luật Cán bộ, công chức năm 2008, thành phố Hà Nội đã xây dựng các văn bản hướng dẫn đánh giá công chức trong toàn hệ thống bảo đảm sát hợp với thực tiễn và gắn với công việc. Ngày 09-12-2013, thành phố Hà Nội đã triển khai công tác đánh giá công chức năm 2013 theo quy định mới nhất. Theo đó, tiêu chí đánh giá được sử dụng thang điểm 100 để đánh giá công chức¹; tiêu chí kết quả cụ thể gắn với việc đạt kết quả thực hiện Chỉ thị số 01/CT-UBND ngày 04-01-2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố về việc thực hiện “Năm kỷ cương hành chính - 2013; ở Lào Cai, Ủy ban nhân dân tỉnh Lào Cai đã xây dựng biểu nội dung, tiêu chí đánh giá công chức, trong đó làm rõ thêm các biểu hiện không đạt kết quả như dự kiến của tổ chức sẽ bị trừ dần số điểm và mô tả cụ thể mức độ điểm bị trừ; Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng ban hành Quyết định

1. Xem Nguyễn Hữu Thân: *Quản trị nhân sự*, tái bản lần thứ 9, Nxb. Lao động - xã hội, Hà Nội, 2008.

số 7786/QĐ-UBND ngày 18-11-2006 quy định chi tiết về việc đánh giá cán bộ, công chức, viên chức hàng năm;...

Mô hình đánh giá kết quả làm việc ở thành phố Đà Nẵng thực hiện từ tháng 7-2012 được ghi nhận tại Công văn số 908/BNV-CCHC ngày 18-3-2013 của Bộ Nội vụ về việc đồng ý triển khai trên phạm vi rộng mô hình đánh giá kết quả công việc của công chức tại thành phố Đà Nẵng và Công văn số 2035/UBND-NCPC ngày 18-3-2013 của Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng về việc triển khai đánh giá kết quả làm việc của công chức tại thành phố Đà Nẵng. Theo đó, tiến hành thí điểm đối với 600 công chức của 10 đơn vị hành chính (7 sở và 3 quận), chiếm 1/3 tổng số công chức của thành phố và chia thành 4 nhóm: trưởng phòng và tương đương; phó giám đốc sở và tương đương; công chức tham mưu tổng hợp; công chức hỗ trợ, phục vụ. Việc đánh giá được thực hiện hằng tháng và thao tác trên phần mềm trực tuyến. Theo đó, trên 2.000 công chức đã đăng nhập, sử dụng phần mềm; 35.000 công việc đã được kê khai và nhập hệ thống.

Sau một thời gian thực hiện thí điểm ở một số địa phương, để bảo đảm thống nhất tiêu chí và cách thức phân loại, Chính phủ ban hành Nghị định số 56/2015/NĐ-CP và sau đó là Nghị định số 88/2017/NĐ-CP ngày 27-7-2017 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 56/2015/NĐ-CP. Trên cơ sở các quy định của pháp luật, đánh giá công chức đã được thực hiện trên cả nước

về quy trình, thủ tục. Đây là căn cứ quan trọng để bố trí, sử dụng, đào tạo cán bộ; bồi dưỡng, nâng ngạch hoặc thăng hạng chức danh nghề nghiệp; quy hoạch, bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động, luân chuyển, khen thưởng, kỷ luật và thực hiện các chính sách khác. Theo đó, thời điểm đánh giá, phân loại cán bộ, công chức, viên chức được tiến hành trong tháng 12 hằng năm, trước khi thực hiện việc bình xét thi đua, khen thưởng hằng năm. Căn cứ điều kiện cụ thể của cơ quan, tổ chức, đơn vị, thủ trưởng cơ quan, tổ chức, đơn vị xây dựng các tiêu chí chi tiết để đánh giá và phân loại công chức, trong đó phải tính đến tỷ lệ khối lượng công việc của công chức đã thực hiện so với khối lượng công việc chung của cơ quan, tổ chức, đơn vị mình khi đánh giá, phân loại; đồng thời khuyến khích áp dụng công nghệ thông tin để thực hiện đánh giá, phân loại công chức bảo đảm phù hợp với các quy định của Nghị định số 88/2017/NĐ-CP.

2. Chủ thể đánh giá công chức

Thực tiễn thực hiện các văn bản triển khai Luật Cán bộ, công chức năm 2008 trong thời gian qua cho thấy, các chủ thể thực hiện đánh giá công chức trong cơ quan hành chính nhà nước bao gồm: (1) Công chức tự đánh giá kết quả công tác; (2) Tập thể công chức của cơ quan sử dụng công chức tham gia góp ý qua buổi họp; (3) Người đứng đầu cơ quan nhận xét về kết quả tự

đánh giá của công chức và quyết định xếp loại công chức tại cuộc họp đánh giá công chức hằng năm. Như vậy, trong đánh giá công chức hiện nay, các chủ thể tham gia đánh giá có nhiều loại như: công chức tự đánh giá, cấp trên trực tiếp đánh giá, đồng nghiệp đánh giá nhóm, công dân/tổ chức đánh giá công chức.

Trên cơ sở thực tiễn có thể thấy, mặc dù có nhiều chủ thể tham gia vào quá trình đánh giá nhưng có ba chủ thể cơ bản nhất hiện nay là: công chức tự đánh giá, đồng nghiệp và cấp trên trực tiếp đánh giá. Kết quả đánh giá công chức là sự tổng hợp ý kiến của các chủ thể này, nhưng nhấn mạnh đặc biệt đến vai trò quyết định của người đứng đầu cơ quan quản lý công chức. Chủ thể đánh giá là công dân/tổ chức ngoài xã hội mới chỉ được tiếp cận trong thời gian gần đây và được đề xuất áp dụng. Tuy nhiên, ngoài Đà Nẵng, hầu hết các địa phương mới chỉ sử dụng ý kiến công dân/tổ chức là kênh thông tin phản hồi mang tính tham khảo chứ chưa chính thức hóa trong tiêu chí đánh giá công chức. Ngoài các chủ thể này, trong các nghiên cứu từ thực tiễn các nước, việc sử dụng chủ thể đánh giá công chức là chuyên gia quản lý nguồn nhân lực (trong nội bộ hoặc khu vực tư) chưa được áp dụng tại các cơ quan hành chính nhà nước hiện nay. Qua phân tích ở trên cho thấy, mỗi chủ thể này khi thực hiện đánh giá công chức trên thực tế đều có những ưu điểm nhưng cũng bộc lộ những hạn chế riêng. Do đó, làm thế nào để hạn chế

những nhược điểm đó và lựa chọn sự kết hợp giữa các chủ thể nào trong đánh giá công chức để kết quả đánh giá được khách quan chính là vấn đề cần đặt ra để nghiên cứu hoàn thiện hệ thống đánh giá công chức hiện nay.

3. Nội dung, tiêu chí đánh giá công chức

Trên cơ sở các tiêu chí đã được trình bày ở trên, về cơ bản công tác đánh giá công chức ở các cơ quan hành chính nhà nước được thực hiện theo các quy định của pháp luật hiện hành và có sự chủ động trong triển khai thực hiện, có sự cụ thể hóa các tiêu chuẩn đánh giá công chức được quy định trong Luật Cán bộ, công chức năm 2008. Ở Trung ương, các bộ chủ động cụ thể hóa các tiêu chuẩn chung thành những chuẩn mực cụ thể phù hợp với đặc thù của ngành, lĩnh vực, bảo đảm thống nhất chuẩn mực đánh giá cho hệ thống quản lý dọc theo ngành.

Ở địa phương, sau khi Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng ban hành Quyết định số 7786/QĐ-UBND ngày 18-11-2006, quy định chi tiết về việc đánh giá cán bộ, công chức, viên chức hằng năm, đã có những thay đổi nhất định về các tiêu chuẩn đánh giá do các tiêu chuẩn được thực hiện theo Luật Cán bộ, công chức năm 2008 chưa thực sự phù hợp với thực tiễn nội dung đánh giá về sự đồng nhất mức độ quan trọng như nhau của các tiêu chí. Thành phố Đà Nẵng đã thực hiện khảo sát

ý kiến công chức về mức độ quan trọng nhất của các tiêu chí đánh giá công chức làm căn cứ thực tiễn cho điều chỉnh các quy định về đánh giá gắn với trọng số trong tính điểm, có kết quả như sau:

Bảng 4.5. Kết quả khảo sát ý kiến công chức tại thành phố Đà Nẵng về mức độ quan trọng nhất của các tiêu chí đánh giá công chức

Đơn vị tính: %

Thứ tự	Tiêu chí đánh giá	Công chức lãnh đạo cơ quan hành chính nhà nước	Công chức tại đơn vị sự nghiệp	Chuyên viên	Cán sự
1	Chấp hành chính sách, pháp luật của Nhà nước	31,0	44,0	36,0	57,5
2	Kết quả công tác	52,0	40,0	43,6	28,75
3	Tinh thần kỷ luật	1,0	2,0	1,2	1,25
4	Tinh thần phối hợp trong công tác	2,0	2,0	1,2	0,0
5	Tính trung thực trong công tác	1,0	2,0	2,8	0,00
6	Đạo đức, lối sống	5,0	0,0	4,0	6,25
7	Tinh thần học tập	1,0	0,0	0,00	0,00
8	Tinh thần và thái độ phục vụ	4,0	2,0	10,8	3,75

Với 8 tiêu chí đánh giá công chức trong Bảng 4.5, ý kiến của công chức lãnh đạo cơ quan hành chính nhà nước có tỷ lệ lần lượt theo các tiêu chí đánh giá là 31,0% - 52,0% - 1,0% - 2,0% - 1,0% - 5,0% - 1,0% - 4,0%; ý kiến của công chức tại đơn vị sự nghiệp là 44,0% - 40,0% - 2,0% - 2,0% - 2,0% - 0,0% - 0,0% - 2,0%; ý kiến của chuyên viên là 36,0% - 43,6% - 1,2% - 1,2% - 2,8% - 4,0% - 0,0% - 10,8%; ý kiến của cán sự là 57,5% - 28,75% - 1,25% - 0,0% - 0,0% - 6,25% - 0,0% - 3,75%. Như vậy, tiêu chí số 1 và 2 được đánh giá có vai trò quan trọng nhất trong đánh giá công chức trên cơ sở kết quả khảo sát ý kiến công chức, số lượng các tiêu chí đã được đổi mới so với các tiêu chí quy định tại Quyết định số 7786/QĐ-UBND ngày 18-11-2006 theo hướng phân biệt tiêu chí đánh giá công chức lãnh đạo và công chức chuyên môn; thu gọn số lượng thành các nhóm tiêu chí và có trọng số cho từng tiêu chí. Theo đó, đã hình thành ba nhóm tiêu chí chính: (1) Chấp hành đường lối, chủ trương, của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước; phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống, tác phong và lễ lối làm việc; (2) Tinh thần trách nhiệm và phối hợp trong thực hiện nhiệm vụ; thái độ phục vụ nhân dân; (3) Năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ; tiến độ và kết quả thực hiện nhiệm vụ.

Tại Hà Nội, trên cơ sở quy định của Luật Cán bộ, công chức năm 2008 về 6 tiêu chí khung đánh giá công

chức, thành phố Hà Nội đã quy định cụ thể tiêu chuẩn đánh giá phẩm chất đạo đức, lối sống, tác phong, lề lối làm việc thông qua các nhóm tiêu chí sau: (1) Kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao; (2) Phẩm chất chính trị, chấp hành đường lối, chủ trương của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước; (3) Phẩm chất đạo đức, lối sống, tác phong và lề lối làm việc; (4) Ý thức tổ chức kỷ luật.

Ở Lào Cai, Ủy ban nhân dân tỉnh Lào Cai cũng đã xây dựng biểu nội dung, tiêu chí đánh giá công chức, theo Quyết định số 69/2012/QĐ-UBND ngày 28-12-2012, trong đó quy định đối tượng đánh giá gồm công chức chuyên môn và công chức lãnh đạo, quản lý. Các đối tượng này được đánh giá thông qua các nhóm tiêu chí: (1) Chấp hành đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước; (2) Phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống, tác phong; (3) Năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ; (4) Tiến độ và kết quả thực hiện nhiệm vụ; (5) Tinh thần trách nhiệm và phối hợp trong thực hiện nhiệm vụ; (6) Thái độ phục vụ nhân dân; (7) Kết quả phân loại, xếp loại của cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao lãnh đạo, quản lý; (8) Năng lực lãnh đạo, quản lý; (9) Năng lực tập hợp, đoàn kết công chức.

Qua quá trình triển khai xây dựng tiêu chí đánh giá tại các địa phương, có thể thấy một số nét mới trong thực tiễn đánh giá công chức trên cơ sở các nội

dung đánh giá ghi nhận trong Luật Cán bộ, công chức năm 2008 và các văn bản hướng dẫn thi hành như sau:

Một là, có sự phân nhóm các nội dung đánh giá gắn với nhóm nội dung về phẩm chất; về kết quả thực hiện công việc và tinh thần, thái độ trong thực hiện công việc. Các nhóm nội dung này được xây dựng nhằm xác định trọng số khác nhau để tính điểm tương ứng.

Hai là, có sự điều chỉnh về thứ tự các nội dung đánh giá thể hiện sự chú trọng đến kết quả thực hiện công việc. Một số địa phương đã chủ động xác định nội dung về kết quả hoàn thành nhiệm vụ được nhấn mạnh và đưa lên trước nội dung phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống... Ví dụ: ở Hà Nội, kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao được đưa lên đầu tiên với số điểm tối đa 60 điểm; ở Đà Nẵng là 70 điểm.

Ba là, có sự khác biệt trong xác định các “kết quả” thực hiện công việc tại các địa phương. Nội dung “đánh giá năng lực, trình độ chuyên môn” theo Luật được Ủy ban nhân dân tỉnh Lào Cai cụ thể hóa thành: đăng ký kế hoạch công tác năm; kế hoạch năm được xây dựng sát với thực tiễn công tác; nhiệm vụ tham mưu trình cấp trên; tham mưu tổ chức thực hiện nhiệm vụ thường xuyên; tham mưu đôn đốc, kiểm tra; tham mưu báo cáo, đánh giá; giải quyết công việc đột xuất; thực hiện nhiệm vụ kiêm nhiệm; sai sót về chuyên môn, nghiệp vụ; sáng kiến kinh nghiệm được công nhận; tham gia học tập, bồi

dưỡng của năm. Đối với công chức lãnh đạo, tiêu chí “năng lực tập hợp, đoàn kết công chức” được Ủy ban nhân dân tỉnh Lào Cai cụ thể hóa thành: nội bộ đơn vị được giao quản lý đoàn kết và giúp đỡ cấp dưới tiến bộ. Còn tiêu chí “năng lực lãnh đạo, quản lý” được cụ thể hóa thành: tổ chức thực hiện tốt các đề tài, đề án, dự án, chiến lược, nghị quyết, nghị định,... thuộc chức trách, nhiệm vụ được giao; chỉ đạo phân tích, tổng hợp, đánh giá được các vấn đề thuộc lĩnh vực được phân công; kịp thời giải quyết các vấn đề nhạy cảm thuộc lĩnh vực được phân công, không để xảy ra bức xúc xã hội; chịu trách nhiệm với những đề xuất, quyết định của cá nhân; biết động viên, khuyến khích kịp thời; chỉ đạo cấp dưới sát mục tiêu chung của đơn vị bảo đảm bao quát hết nhiệm vụ; tổ chức hướng dẫn đầy đủ, đúng nội dung chuyên môn, nghiệp vụ; trả lời báo chí, viết tin bài không sai sót.

Có thể thấy hầu hết các tiêu chí trên là những hoạt động được triển khai thường xuyên chứ không phải là các kết quả cụ thể cho nên rất khó khăn trong xác định mức độ hoàn thành công việc đến đâu. Mặt khác, nội dung đánh giá “năng lực” vốn rất khó định lượng, nhưng lại chiếm tỷ lệ lớn và không làm rõ được các năng lực ấy có trở thành các sản phẩm thực tế của hoạt động lãnh đạo, điều hành hay không. Trong khi đó, các nội dung này được xác định tương đối rõ trong tiêu chí đánh giá của Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội,

đó là các “kết quả” dựa trên các văn bản và sản phẩm cụ thể. Ví dụ, “kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao” được cụ thể hóa thành: hoàn thành công việc được giao đúng tiến độ với chất lượng tốt/khá/trung bình; không hoàn thành công việc được giao hoặc để xảy ra vụ việc gây hậu quả đến mức bị xử lý kỷ luật với hình thức cảnh cáo trở lên; kết quả thực hiện Chỉ thị số 01/CT-UBND ngày 04-01-2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố về việc thực hiện “Năm kỷ cương hành chính - 2013”...

4. Phương pháp đánh giá công chức

Trên cơ sở triển khai Luật Cán bộ, công chức năm 2008, có thể thấy đã có sự khác biệt trong ứng dụng phương pháp đánh giá công chức tại các cơ quan hành chính nhà nước và có sự kết hợp sử dụng một số phương pháp đánh giá hiện đại.

Ở Đà Nẵng, phương pháp tiêu chuẩn công việc được thực hiện trên cơ sở các quy định của Luật Cán bộ, công chức năm 2008 và phân thành 3 nhóm, bao gồm: (1) “Chấp hành đường lối, chủ trương của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước; phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống, tác phong và lề lối làm việc”; (2) “Tinh thần trách nhiệm và phối hợp trong thực hiện nhiệm vụ; thái độ phục vụ nhân dân”; (3) “Năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ; tiến độ và kết quả thực hiện nhiệm vụ”.

Bảng 4.6. Cơ cấu thang điểm trong đánh giá công chức tại thành phố Đà Nẵng

Đối tượng	Điểm tự đánh giá						Điểm thưởng						Tổng điểm
	Tuân thủ quy định	Thái độ, trách nhiệm	Hiệu quả công việc	Thời gian thực hiện	Năng lực lãnh đạo	Tổng	Tuân thủ quy định	Thái độ, trách nhiệm	Hiệu quả công việc	Thời gian thực hiện	Năng lực lãnh đạo	Tổng	
Công chức phục vụ	8	18	35	21		82	2	2	10	4		18	100
Công chức tham mưu, tổng hợp	8	18	40	16		82	2	2	10	4		18	100
Trưởng phòng và tương đương	8	18	35	11	10	82	2	2	10	2	2	18	100
Phó Giám đốc và tương đương	8	18	25	8	23	82	2	2	10	2	2	18	100

Nguồn: Tác giả tổng hợp trên cơ sở Mẫu đánh giá kết quả công việc đối với các nhóm chức danh công chức của thành phố Đà Nẵng năm 2013.

Với cách thức chấm điểm (thang điểm 100), trong các nội dung theo quy định của Luật Cán bộ, công chức năm 2008, nội dung “Chấp hành đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước; phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống, tác phong và lễ lối làm việc” được 10 điểm; “Tinh thần trách nhiệm và phối hợp trong thực hiện nhiệm vụ; thái độ phục vụ nhân dân” được 20 điểm; và “Năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ; tiến độ và kết quả thực hiện nhiệm vụ” được 70 điểm. Bên cạnh đó, còn có cơ chế chấm điểm thưởng cho công chức có thành tích và điểm trừ đối với công chức vi phạm.

Ngoài ra, việc đánh giá được thực hiện hằng tháng và thao tác trên phần mềm trực tuyến nhằm bảo đảm tính khách quan, công bằng, minh bạch do phần mềm sẽ tự cộng điểm và cho ra kết quả xếp loại mức độ hoàn thành nhiệm vụ theo quy định tại Luật Cán bộ, công chức năm 2008. Kết quả điểm đánh giá và các thông tin sẽ được phần mềm tự động công khai sau khi Hội đồng đánh giá rà soát các trường hợp có điểm chênh lệch cao giữa cấp trên trực tiếp và công chức, công chức có thời gian nghỉ trong tháng dài gây ảnh hưởng tới công việc... và xét chọn cá nhân có kết quả làm việc xuất sắc.

Với các nội dung triển khai đánh giá công chức như trên, có thể nhận thấy sự kết hợp giữa các phương

pháp: tự đánh giá, đánh giá của đồng nghiệp, đánh giá của lãnh đạo trực tiếp, đánh giá của người đứng đầu cơ quan, đánh giá theo mục tiêu/nhiệm vụ, đánh giá phản hồi 360 độ. Năm 2013, tỷ lệ công chức hành chính khối sở, ngành, quận, huyện xếp loại xuất sắc giảm hơn 4,5 lần so với năm 2012¹ cho thấy, có sự thay đổi đáng kể so với việc phân loại đánh giá trước đây bằng phiếu bình bầu. Tỷ lệ công chức chưa đáp ứng được yêu cầu công việc tăng lên cho thấy, mô hình đã bước đầu phân loại công chức, người lao động trong cơ quan, đơn vị tiến gần đến thực chất hơn.

Ở Hà Nội, phương pháp tiêu chuẩn công việc áp dụng đối với công chức phân thành 4 nhóm chính, bao gồm: (1) Kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao; (2) Phẩm chất chính trị, chấp hành đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước; (3) Phẩm chất đạo đức, lối sống, tác phong và lễ lối làm việc; (4) Ý thức tổ chức kỷ luật; trong đó nhóm số 1 đối với công chức chuyên môn và công chức lãnh đạo được cụ thể hóa như sau:

1. Xem Sổ Nội vụ thành phố Đà Nẵng: “Báo cáo tổng kết tình hình triển khai đánh giá kết quả làm việc tại thành phố Đà Nẵng năm 2013”, Đà Nẵng, 2013.

Bảng 4.7. Tiêu chí kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao đối với công chức thành phố Hà Nội

Nhóm nội dung số 1	Đối tượng	Tiêu chí	Diễn giải
Kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao	Công chức chuyên môn	a. Mức độ thực hiện nhiệm vụ được giao trong năm (theo khối lượng, chất lượng, tiến độ, hiệu quả công việc ở từng vị trí, từng thời gian, bao gồm cả nhiệm vụ thường xuyên, đột xuất)	
		b. Kết quả thực hiện Chỉ thị số 01/CT-UBND ngày 04-01-2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố về việc thực hiện “Năm kỷ cương hành chính - 2013”	b1. Tinh thần, trách nhiệm cá nhân trong việc thực hiện nhiệm vụ được giao nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả công việc
			b2. Kết quả thực hiện việc phối hợp trong công tác đối với đồng nghiệp trong cơ quan; tinh thần, thái độ phục vụ nhân dân

		c. Tinh thần tự nghiên cứu, học tập để nâng cao năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ đáp ứng yêu cầu vị trí việc làm, nhiệm vụ được giao	
	Công chức lãnh đạo, quản lý	a. Năng lực lãnh đạo, quản lý; năng lực tập hợp, đoàn kết công chức, mức độ hoàn thành nhiệm vụ được giao (thể hiện ở khối lượng, chất lượng, tiến độ, hiệu quả của công việc ở từng vị trí, từng thời gian, bao gồm cả những nhiệm vụ thường xuyên và đột xuất)	
		b. Kết quả thực hiện Chỉ thị số 01/CT-UBND ngày 04-01-2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành	b1. Kết quả thực hiện việc phân công, giao trách nhiệm cụ thể cho từng phòng, ban, bộ phận..., từng cán bộ, công chức, viên chức

		phối về việc thực hiện “Năm kỷ cương hành chính - 2013”	thuộc thẩm quyền quản lý bảo đảm không trùng lặp, chồng chéo nhằm chỉ rõ địa chỉ trách nhiệm
			b2. Kết quả thực hiện việc rà soát, hoàn thiện các văn bản để ban hành hoặc đề nghị cấp có thẩm quyền ban hành Nội quy, Quy chế làm việc, Quy trình giải quyết công việc của cơ quan bảo đảm thống nhất với các quy định của pháp luật hiện hành; tổ chức thực hiện tốt các quy định về Quy chế dân chủ ở cơ sở, quy định về văn hóa công sở tại cơ quan, đơn vị
			b3. Kết quả thực hiện việc phối hợp trong công tác đối với các phòng, ban, đơn vị trong cùng cơ quan hoặc các cơ quan, đơn vị có liên quan; tinh thần, thái độ phục vụ nhân dân

		c. Mức độ thực hiện nhiệm vụ được giao trong năm và kết quả hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị được giao lãnh đạo, quản lý	
		d. Tinh thần tự nghiên cứu, học tập để nâng cao năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ đáp ứng với yêu cầu vị trí công tác, nhiệm vụ được giao	

Phương pháp chấm điểm áp dụng theo thang điểm 100; trong từng thang điểm chia ra 4 mức độ: tốt/khá/trung bình/yếu làm căn cứ để chấm điểm. Ví dụ, đối với nhóm số 4 (ý thức tổ chức kỷ luật) được tối đa 20 điểm. Trong đó, việc chấp hành nội quy, quy chế làm việc của cơ quan, đơn vị; giữ gìn nếp sống văn hóa công sở; bảo đảm thời gian làm việc được 5 điểm nhưng chia ra các mức và chấm theo các thang điểm như sau: tốt (5 điểm); khá (4 điểm); trung bình (3 điểm) và yếu (0 điểm).

**Bảng 4.8. Cơ cấu thang điểm
trong đánh giá công chức tại thành phố Hà Nội**

Đối tượng	Điểm tối đa												Tổng điểm
	(1) Kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao				(2) Phẩm chất chính trị, chấp hành đường lối của Đảng, pháp luật của Nhà nước		(3) Phẩm chất đạo đức, lối sống, tác phong và lễ lối làm việc			(4) Ý thức tổ chức kỷ luật			
	60				10		10			20			
	Kết quả công việc	Kết quả thực hiện	Năng cao năng lực, trình độ	Năng lực lãnh đạo	Tư tưởng chính trị	Chấp hành đường lối, chủ trương	Giữ gìn đạo đức và lối sống	Trung thực, đoàn kết, phê và tự phê	Thái độ phục vụ nhân dân	Chấp hành nội quy, kỷ luật	Chấp hành sự phân công của tổ chức	Tinh thần phối hợp, nâng cao trình độ	
Công chức chuyên môn	30	25	5		5	5	4	3	3	5	5	10	100
Công chức lãnh đạo, quản lý	10	25	5	20	5	5	4	3	3	5	5	10	100

Nguồn: Tác giả tổng hợp trên cơ sở Mẫu thang điểm đánh giá cán bộ, công chức, viên chức của thành phố Hà Nội năm 2013.

Thực tế, có sự thiếu đồng nhất trong cách tiếp cận về phương pháp đánh giá hiện đang áp dụng của công chức các cấp. Có một tỷ lệ không ít công chức các cấp cho rằng, hiện nay đang áp dụng phương pháp bình bầu tập thể trong đánh giá công chức cuối năm. Điều đó cho thấy, đội ngũ công chức các cấp chưa được quán triệt một cách đầy đủ về cách thức đánh giá công chức, đặc biệt là chưa chú ý tới điểm nhấn trong văn bản hướng dẫn của Bộ Nội vụ về việc không áp dụng phương pháp bình bầu theo Quyết định số 11/1998/QĐ-TCCP-CCVC ngày 05-12-1998 của Bộ trưởng - Trưởng Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ như trước đây, mặc dù vẫn thực hiện lấy ý kiến của tập thể công chức. Phương pháp chấm điểm và đánh giá theo tiêu chuẩn công việc chiếm tỷ lệ phổ biến phản ánh đúng thực tiễn ban hành các bộ tiêu chí đánh giá công chức của các tỉnh. Phương pháp giao kết hợp đồng cơ bản cũng chưa được áp dụng tại các cơ quan hành chính nhà nước hiện nay.

**Bảng 4.9. So sánh các nội dung cơ bản
trong lý thuyết đánh giá công chức
theo kết quả thực thi công vụ và thực tiễn
đánh giá công chức tại một số địa phương ở nước ta**

Lý thuyết đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ		Lào Cai	Hà Nội	Đà Nẵng
1. Tiêu chí	- Số lượng	X	X	X
đánh giá	- Chất lượng	V	V	V

	- Thời gian	V	V	V
	- Chỉ số đo lường kết quả	-	-	-
2. Chủ thể đánh giá	- Cá nhân công chức	X	X	X
	- Đồng nghiệp	X	X	X
	- Quản lý trực tiếp	X	X	X
	- Nhóm	-	V	V
	- Người đứng đầu đơn vị quản lý	X	X	X
	- Công dân/tổ chức	-	-	V
	- Chuyên gia nhân lực	-	-	-
3. Phương pháp đánh giá	- Tiêu chuẩn công việc	V	V	V
	- Mức thang điểm	V	V	V
	- So sánh với mục tiêu	V	V	V
	- Sự kiện quan trọng	V	V	V
	- Đánh giá căn cứ vào hành vi	V	V	V
	- Phản hồi 360 độ	-	-	V
4. Sử dụng kết quả đánh giá	- Trả lương	-	-	-
	- Các chính sách khác	-	-	-
<i>Ghi chú: X: Có V: Không đầy đủ - : Không</i>				

Bảng 4.9 cho thấy, đánh giá công chức ở Việt Nam đã thể hiện định hướng gắn đánh giá và phân loại dựa trên kết quả thực thi công vụ. Tuy nhiên, để định hướng đó trở thành hiện thực đòi hỏi có những tiêu chí, chỉ số và phương pháp đánh giá gắn chặt với kết quả và

kết quả đánh giá cần được sử dụng trực tiếp cho các chính sách dài ngò liên quan. Những điều này chưa được thể hiện trong hệ thống đánh giá công chức ở nước ta. Nói như vậy không có nghĩa là hệ thống quản lý và đánh giá theo kết quả là vấn đề hoàn toàn mới, mà nó đã được nghiên cứu và thí điểm áp dụng nhưng ở phạm vi dự án được tài trợ. Cụ thể là các hoạt động được thực hiện trong khuôn khổ Chương trình quản trị nhà nước và cải cách hành chính giai đoạn 2 (GOPA) do Đan Mạch tài trợ áp dụng với 5 tỉnh/thành phố là Thành phố Hồ Chí Minh (Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Y tế, huyện Bình Chánh, quận 1); tỉnh Đắk Lắk (Sở Tài nguyên và Môi trường, Sở Tư pháp, Sở Xây dựng); Đắk Nông; Lào Cai; Lai Châu; Điện Biên. Mặc dù các kết luận và kinh nghiệm sau thí điểm cho thấy, đây là mô hình quản lý có nhiều ưu việt nhưng cũng có không ít các thách thức đặt ra. Do đó, mới chỉ dừng lại ở mức độ chia sẻ thông tin, kinh nghiệm, khuyến nghị cơ chế thực hiện mà chưa được thể chế hóa chính thức trong các văn bản quản lý nhà nước.

III. MỘT SỐ NHẬN XÉT VỀ ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC Ở VIỆT NAM QUA THỰC TIỄN MỘT SỐ ĐỊA PHƯƠNG

1. Những kết quả đạt được

Thứ nhất, hình thành được căn cứ pháp lý chung cho hoạt động đánh giá công chức. Quyết định

số 11/1998/QĐ-TCCP-CCVC ngày 15-12-1998 của Bộ trưởng - Trưởng Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ về việc ban hành Quy chế đánh giá công chức hàng năm là quy chế nền móng đầu tiên và được áp dụng trong một thời gian rất dài về việc đánh giá cán bộ, công chức, kể cả sau khi Luật Cán bộ, công chức năm 2008 đã được ban hành nhưng do chưa có nghị định và thông tư hướng dẫn thi hành. Công văn số 4375/BNV-CCVC ngày 02-12-2013 của Bộ Nội vụ về việc đánh giá, phân loại công chức, viên chức nêu rõ căn cứ đánh giá và nội dung đánh giá công chức phải thực hiện theo quy định của Luật Cán bộ, công chức và các văn bản hướng dẫn thi hành; khi tổ chức họp kiểm điểm, không thực hiện việc lấy phiếu của tập thể công chức trong đơn vị để đánh giá hàng năm như đã quy định tại Quyết định số 11/1998/QĐ-TCCP-CCVC. Với quy định tại Công văn số 4375/BNV-CCVC ngày 02-12-2013 của Bộ Nội vụ, căn cứ vào các văn bản đã được ban hành có thể khẳng định việc áp dụng phương pháp nhận xét, bình bầu theo truyền thống trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước đã chấm dứt và bắt đầu một thời kỳ chuyển đổi hoàn toàn về phương pháp đánh giá căn cứ vào Luật Cán bộ, công chức năm 2008.

Thứ hai, đề cao yếu tố kết quả trong đánh giá và phân loại công chức. Theo quy định của Luật Cán bộ, công chức năm 2008, Nghị định (hợp nhất) số 01/NĐHN-BNV ngày 03-10-2013 của Bộ Nội vụ quy định về tuyển

dụng, sử dụng và quản lý công chức, việc đánh giá tạo cơ sở quan trọng để xác định kết quả thực hiện nhiệm vụ của từng cá nhân công chức, bước đầu được sử dụng trực tiếp vào áp dụng chế độ, chính sách đối với công chức như quy hoạch, bổ nhiệm, luân chuyển, đào tạo, bồi dưỡng...

Thứ ba, kết quả đánh giá phân loại rõ ràng hơn mức độ cống hiến của công chức. Đánh giá công chức ở Hà Nội, Đà Nẵng, Lào Cai với phương thức chấm điểm và phân loại công chức theo từng thang điểm đã làm rõ hơn mức độ hoàn thành nhiệm vụ của từng công chức. Qua đó, tình trạng cào bằng trong đánh giá thể hiện ở tỷ lệ lao động tiên tiến với mức độ rất cao trong thời gian qua bắt đầu có xu hướng giảm và mức độ hoàn thành nhiệm vụ được phân hạng thành những mức độ khác nhau thể hiện sự ghi nhận những nỗ lực và thành tích của công chức được khách quan hơn. Điều này thể hiện trong tương quan so sánh kết quả đánh giá công chức các năm 2012 và 2013 ở Đà Nẵng như sau: năm 2012, tỷ lệ công chức Đà Nẵng hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ (21,4%), hoàn thành tốt nhiệm vụ (74,22%), hoàn thành nhiệm vụ nhưng còn hạn chế về năng lực (4,34%), chưa hoàn thành nhiệm vụ (0,04%); tỷ lệ này năm 2013 có sự thay đổi theo hướng giảm rõ rệt số lượng công chức hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ. Bốn cấp độ kết quả này ở tháng 8-2013 (6,5% - 81,9% - 11,0% - 0,5%); tháng 9-2013 (4,0% - 83,5% - 11,7% - 0,7%);

tháng 10-2013 (7,4% - 80,8% - 11,2% - 0,6%); tháng 11-2013 (0,9% - 86,9% - 11,8% - 0,4%); tháng 12-2013 (3,2% - 84,6% - 11,7% - 0,5%).

Có thể thấy tiêu chuẩn đánh giá là công cụ rất cần thiết để đo lường kết quả, tuy nhiên kết quả đánh giá đó có bảo đảm tính tin cậy hay không sẽ do phương pháp đánh giá quyết định. Theo quy định tại Công văn số 4375/BNV-CCVC ngày 02-12-2013 của Bộ Nội vụ về việc đánh giá, phân loại công chức, viên chức, việc đánh giá công chức được thực hiện kết hợp giữa nhận xét của tập thể và cấp trên trực tiếp.

Tuy nhiên, hoạt động đánh giá việc thực hiện công việc của công chức sẽ có nhiều khác biệt căn cứ vào mục đích đánh giá (để tổng kết năm, quy hoạch, bổ nhiệm, đào tạo - bồi dưỡng, luân chuyển...), nội dung đánh giá (kết quả thực hiện nhiệm vụ, động cơ thực hiện nhiệm vụ, kỹ năng thực hiện nhiệm vụ, tiềm năng phát triển...), phạm vi môi trường diễn ra hoạt động đánh giá (theo bộ phận/cơ quan/ngành/hệ thống). Vì vậy, chỉ sử dụng phương pháp đánh giá nhận xét của tập thể và ý kiến đánh giá của thủ trưởng trực tiếp cho mọi hoàn cảnh, nội dung, mục đích đánh giá sẽ khó có được kết quả chính xác và toàn diện.

Tỷ lệ lớn công chức các cấp cho rằng kết quả đánh giá công chức hiện nay chủ yếu ở mức tương đối tin cậy, nghĩa là họ chưa thực sự tin rằng kết quả đó là đúng đắn, khách quan. Số người cho rằng, kết quả đánh giá

công chức thiếu tin cậy chiếm tỷ lệ không nhỏ. Đây là vấn đề đặt ra rất lớn cho công tác đánh giá công chức, bởi mặc dù hầu hết công chức được khảo sát đều nhận định việc đánh giá công chức hiện nay tập trung vào kết quả thực hiện nhiệm vụ nhưng số lượng công chức thiếu niềm tin vào chính kết quả đánh giá của cơ quan mình khiến sự tham gia thực sự trách nhiệm của họ vào quá trình này là rất khó khăn.

2. Những hạn chế

2.1. Chưa thống nhất về văn bản điều chỉnh hoạt động đánh giá công chức của Đảng và Nhà nước

Luật Cán bộ, công chức năm 2008 đã quy định về nội dung đánh giá công chức và có các văn bản hướng dẫn thi hành cụ thể như đã phân tích phần trên. Tuy nhiên, đối với những công chức là lãnh đạo và là đảng viên còn phải chịu sự điều chỉnh của Quy chế đánh giá cán bộ, công chức ban hành kèm theo Quyết định số 286-QĐ/TW ngày 08-02-2010 của Bộ Chính trị (thay thế Quyết định số 50-QĐ/TW ngày 03-5-1999 của Bộ Chính trị khoá VIII). Điều này dẫn tới tình trạng cùng nội dung là đánh giá công chức nhưng căn cứ đánh giá và cách thức đánh giá lại không giống nhau. Trên thực tế, các Nghị định của Chính phủ và văn bản của Bộ Nội vụ đều xác định phải căn cứ vào Luật Cán bộ, công chức năm 2008 nhưng sự tồn tại của Quyết định số 286-QĐ/TW sẽ là điểm vướng cần điều chỉnh để bảo đảm tính thống

nhất trong hệ thống chính trị về căn cứ và phương pháp đánh giá công chức.

2.2. Về tiêu chí đánh giá làm căn cứ để đo lường kết quả

Thứ nhất, tiêu chí đánh giá công chức theo kết quả chưa được xác định thống nhất, rõ ràng.

Mặc dù Luật Cán bộ, công chức năm 2008 có xác định căn cứ để đánh giá công chức nhưng được tiếp cận là các “nội dung đánh giá” nên bao gồm các khía cạnh như: phẩm chất chính trị, phẩm chất đạo đức, kết quả, quy trình, thái độ ứng xử với công dân. Tiếp cận về nội dung đánh giá như vậy là phù hợp nhưng dưới góc độ tiêu chí làm cơ sở chung cho đánh giá công chức gắn chủ yếu với kết quả hoàn thành nhiệm vụ thì chưa rõ ràng và khó khăn trong đo lường kết quả. Điều này dẫn tới trên thực tế các địa phương đã chủ động điều chỉnh các nội dung đánh giá theo Luật thành một số tiêu chí, trong đó đưa kết quả hoàn thành nhiệm vụ lên đầu tiên với tỷ lệ cao hơn nhằm nhấn mạnh sự chú trọng đến kết quả. Nhưng điều đó đã tạo ra “độ vênh” giữa các quy định của Luật Cán bộ, công chức năm 2008, quy định của địa phương và không phải địa phương nào cũng áp dụng dẫn tới sự thiếu thống nhất về căn cứ đánh giá khi “nội dung đánh giá” của Luật lại chính là “tiêu chí đánh giá” khi áp dụng trên thực tế.

Mặt khác, các nội dung đánh giá theo Luật Cán bộ, công chức năm 2008 chưa xác định trọng số cho kết quả hoàn thành nhiệm vụ và đặc điểm của cá nhân công chức. Với 6 nội dung/tiêu chí đánh giá chung theo quy định tại Điều 56 bao gồm: (1) Chấp hành đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước; (2) Phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống, tác phong và lễ lối làm việc; (3) Năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ; (4) Tiến độ và kết quả thực hiện nhiệm vụ; (5) Tinh thần trách nhiệm và phối hợp trong thực hiện nhiệm vụ; (6) Thái độ phục vụ nhân dân; trong đó, đặc điểm nhân cách, phẩm chất chính trị, đạo đức và sự tuân thủ các quy định chiếm tỷ lệ nội dung lớn hơn hẳn so với kết quả (5/6 nội dung). Kết quả hoàn thành nhiệm vụ chỉ là một nội dung nên rất khó khăn trong đo lường trong khi nhu cầu cải cách hành chính là cần nhấn mạnh đến kết quả thực thi công vụ.

Đồng thời, mặc dù khi đánh giá các tỉnh đã rất chú trọng đến cụ thể hóa nhằm đo lường kết quả thực hiện công việc nhưng lại chưa chú ý làm rõ các chuẩn mực đánh giá phẩm chất dẫn tới người công chức sẽ thường đạt tối đa điểm số đối với nhóm tiêu chí này, trở thành “phao cứu hộ” về tổng điểm số đối với người có kết quả thực hiện nhiệm vụ chưa tốt. Đối với nội dung tinh thần, thái độ phục vụ công dân, nếu để công chức tự đánh giá lẫn nhau sẽ khó bảo đảm tính khách quan, vì

chỉ công dân mới là người đánh giá chính xác nhất. Điều này phù hợp với nhận định trong Báo cáo tổng kết thực hiện Pháp lệnh Cán bộ, công chức từ năm 1998 đến năm 2008: phương pháp, nội dung và tiêu chí đánh giá cán bộ, công chức chưa chú trọng đến hiệu quả và kết quả thực thi công vụ... Tỷ lệ công chức được đánh giá theo các loại xuất sắc, khá, trung bình, kém chưa gắn với kết quả và mức độ hoàn thành nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị, tình trạng “dĩ hòa vi quý” còn phổ biến trong đánh giá nên chưa xác định rõ người thực thi công vụ tốt với người thực thi công vụ chưa tốt.

Như vậy, định hướng đánh giá công chức tập trung vào kết quả mặc dù đã được xác định nhưng quá trình triển khai thực hiện lại khó khăn do bất cập từ hệ thống tiêu chí đánh giá. Điều này đã dẫn đến tình trạng hoặc đánh giá về mặt hình thức hoặc công chức làm việc thụ động trong khuôn khổ do cá nhân tự định ra thay vì làm việc thực sự có hiệu quả nhưng dễ gặp va chạm với đồng nghiệp.

Từ khi Nghị định số 56/2015/NĐ-CP có hiệu lực, công tác đánh giá và phân loại công chức có nhiều điểm mới, đã mở rộng dân chủ hơn, thực chất hơn. Tuy nhiên, một số quy định chưa sát với thực tiễn như: việc phân loại thành các mức hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ, hoàn thành tốt nhiệm vụ, hoàn thành nhiệm vụ đều phải có đề tài, sáng kiến được áp dụng và được cấp có thẩm quyền công nhận; quy định thế nào là sáng kiến vẫn

chưa rõ ràng; đánh giá phân loại còn nể nang, né tránh... Do đó, đã dẫn đến một số khó khăn trong công tác sắp xếp, khen thưởng, kỷ luật, tinh giản biên chế... Mặt khác, chất lượng đội ngũ công chức chưa đồng đều dẫn đến việc phân công, theo dõi, quản lý kết quả thực thi nhiệm vụ công vụ của các cơ quan nhà nước chưa sát sao, kịp thời; đến cuối năm mới đánh giá phân loại nên dễ dẫn đến tình trạng “dĩ hòa vi quý”, nể nang.

Thứ hai, chưa có các chỉ số đánh giá để đo lường cụ thể các nội dung đánh giá theo Luật Cán bộ, công chức năm 2008.

Về phẩm chất chính trị, khía cạnh này thể hiện sự trung thành của công chức đối với sự nghiệp, lý tưởng mà mình theo đuổi (hoạt động công vụ, thực thi quyền lực nhà nước), giúp họ vượt qua những khó khăn, thử thách và cám dỗ. Qua đó, hình thành bản lĩnh trong thực thi công vụ, dám làm, dám chịu trách nhiệm trước pháp luật. Vấn đề đặt ra là khía cạnh chính trị trong nội dung số 2 (Phẩm chất chính trị, đạo đức lối sống, tác phong và lễ lối làm việc) có gì khác với nội dung số 1 (Chấp hành đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước). Trên thực tế, khía cạnh này ít được đề cập khi tiến hành đánh giá và phẩm chất chính trị thường thể hiện thông qua sự “cảm nhận” chủ quan của chủ thể thực hiện đánh giá.

Về đạo đức trong thực thi công vụ của công chức, đây là những nguyên tắc, chuẩn mực mà người công

chức phải thực hiện trong công vụ trên cơ sở Luật và các quy định nội bộ của cơ quan. Có thể bao gồm: hành vi thực hiện theo đúng quy định của pháp luật; ngôn ngữ giao tiếp; thái độ ứng xử đúng mực; cử chỉ, nét mặt thể hiện sự chuẩn mực đối với các đối tượng giao tiếp;... Những khó khăn trong định lượng tiêu chí này khiến nó trở nên “dễ dãi” khi đo lường trên thực tế. Tuy nhiên, những biểu hiện của đạo đức công vụ không phải lúc nào cũng có thể xác định một cách rõ ràng mà đôi khi được phản ánh thông qua dư luận, ý kiến của người dân bằng sự ca ngợi hay phê phán đối với công chức, sự “cảm nhận” của chủ thể đánh giá. Điều này dẫn tới có công chức phẩm chất đạo đức cá nhân rất tốt nhưng công việc không hoàn thành hoặc hoàn thành ở mức trung bình và ngược lại. Do đó, đánh giá “phẩm chất đạo đức” của công chức và đánh giá “phẩm chất đạo đức trong thực thi công vụ” của công chức sẽ có những khác biệt. Vì vậy, làm rõ các tiêu chí và căn cứ đo lường cụ thể đối với đạo đức công vụ là rất cần thiết để quy trách nhiệm đối với công chức trong thực thi công vụ. Nếu không xác định rõ sẽ nhầm lẫn giữa đạo đức của cá nhân công chức trong đời sống hằng ngày và lấy đó làm căn cứ để đánh giá kết quả thực thi công vụ.

Về lối sống, tác phong, lề lối làm việc, khía cạnh này thể hiện trong các mối quan hệ giữa công chức với đồng nghiệp, sự phối hợp, tinh thần hợp tác giữa công chức với các cơ quan, tổ chức có liên quan và trong cách ứng

xử của công chức với tổ chức, công dân ngoài xã hội. Những biểu hiện này là một phần của đạo đức công vụ, không phải lúc nào cũng có thể xác định một cách rõ ràng mà đôi khi được phản ánh thông qua dư luận, ý kiến của người dân bằng sự ca ngợi hay phê phán đối với công chức.

Về kết quả thực hiện nhiệm vụ, nếu không có các chỉ số đo lường cụ thể sẽ dẫn tới thực tế chỉ có thể đo lường kết quả chung của cơ quan, tổ chức, bộ phận mà rất khó khăn trong xác định thành tích cá nhân. Hoặc chỉ có thể đo lường số lượng chứ khó có thể xác định chất lượng, hiệu quả, mức độ cống hiến của cá nhân vào thành tích chung của bộ phận, cơ quan. Điều này dẫn tới người làm tốt chưa được nêu gương, người làm chưa tốt không được uốn nắn, điều chỉnh kịp thời và còn tình trạng dựa dẫm vào tập thể.

Về thái độ phục vụ nhân dân, mặc dù đây là một nội dung rất cần thiết phản ánh mức độ hài lòng của người dân đối với sự phục vụ của cơ quan công quyền. Tuy nhiên, nội dung đánh giá cần phải tập trung vào đánh giá cá nhân công chức chứ không chỉ là đánh giá hoạt động chung của cơ quan. Do đó, sẽ vô cùng khó khăn khi rất nhiều vị trí trong công vụ hoàn toàn hoặc rất ít khi tiếp xúc trực tiếp với người dân. Điều này dẫn đến thực tế đánh giá công chức ở nội dung này bị “bỏ qua” hay đồng nghĩa với việc đương nhiên được công nhận là thực hiện tốt.

Thứ ba, thiếu thống nhất về tên gọi của các nội dung đánh giá công chức.

Theo Điều 56 Luật Cán bộ, công chức năm 2008, trong số 6 nội dung đánh giá công chức, nếu nội dung 3, 4, 5, 6 tương đối rõ ràng và nhất quán về tên gọi thì nội dung số 1 và 2 còn có những trùng lặp và chưa thống nhất dẫn đến khó khăn trong đánh giá trên thực tế. Trong đó, nội dung số 1 là “Chấp hành đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước”; nội dung số 2 là đánh giá thông qua “Phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống, tác phong và lễ lối làm việc”. Về cơ bản, các khía cạnh nêu trong nội dung số 1 và số 2 đều đề cập tới đạo đức của công chức trong thực thi công vụ và cần phải gắn với kết quả thực thi công vụ mới mang lại ý nghĩa là căn cứ cho đánh giá. Do đó, cách sử dụng tên gọi của nội dung đánh giá số 1 và 2 chưa mang tính khái quát, đơn nghĩa về nội hàm để thống nhất cách thức thực hiện.

Các hạn chế nêu trên đã làm xuất hiện tình trạng “dễ dãi” trong đánh giá công chức trên thực tế. Do đó, tỷ lệ công chức đạt loại xuất sắc và khá thì cao trong khi mức độ hoàn thành nhiệm vụ được cấp trên giao cho cơ quan lại thấp. Hoặc do tâm lý nể nang, “dĩ hoà vi quý”, ngại nói thẳng nói thật, nên việc đánh giá công chức trở nên “bình quân chủ nghĩa”, “cào bằng”; nếu công chức không vi phạm kỷ luật trong năm công tác thì đều được xếp loại ít nhất là từ mức hoàn thành công việc. Do kết

quả đánh giá chưa phản ánh chính xác những đóng góp, cống hiến của công chức nên không khuyến khích công chức đánh giá có trách nhiệm; tư tưởng ỷ lại đối với cán bộ làm việc cầm chừng, coi cơ quan nhà nước là nơi “an dưỡng lý tưởng” chờ đến tháng lại nhận lương và đến hện lại tăng lương. Đây cũng là lý do trong Công văn số 4393/BNV-CCVC ngày 17-10-2014 của Bộ Nội vụ gửi các bộ, ngành, địa phương hướng dẫn cụ thể công tác đánh giá, phân loại công chức, viên chức đã nhận định: *qua theo dõi trong năm 2012 và năm 2013, kết quả đánh giá, phân loại công chức, viên chức hàng năm của các bộ, ngành, địa phương chưa thực sự phản ánh đầy đủ, chính xác mức độ hoàn thành nhiệm vụ, kết quả thực thi công vụ, tinh thần trách nhiệm và kỷ luật, kỷ cương của đội ngũ công chức, viên chức.* Vì vậy, để khắc phục những hạn chế, tồn tại của công tác đánh giá, phân loại công chức, viên chức, Bộ Nội vụ đã nghiên cứu, xây dựng và trình Chính phủ ban hành Nghị định số 56/2015/NĐ-CP ngày 09-6-2015 về đánh giá, phân loại cán bộ, công chức, viên chức; sau đó là Nghị định số 88/2017/NĐ-CP ngày 27-7-2017 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 56/2015/NĐ-CP.

2.3. Về chủ thể đánh giá công chức

Quyết định số 1557/QĐ-TTg ngày 18-10-2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án “Đẩy mạnh cải cách chế độ công vụ, công chức” đã hướng đến mục tiêu

đổi mới công tác đánh giá công chức theo hướng đề cao trách nhiệm người đứng đầu và gắn với kết quả công vụ, xây dựng và thực hiện cơ chế đào thải, giải quyết cho thôi việc và miễn nhiệm công chức không hoàn thành nhiệm vụ, vi phạm kỷ luật... Việc đánh giá phải căn cứ vào kết quả, hiệu quả công tác của cán bộ, công chức; thẩm quyền đánh giá thuộc về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan sử dụng cán bộ, công chức.

Thực tiễn thời gian qua thực hiện các văn bản triển khai Luật Cán bộ, công chức năm 2008, các chủ thể thực hiện đánh giá công chức trong cơ quan hành chính nhà nước bao gồm chủ thể tham gia đánh giá là cá nhân công chức (tự đánh giá), tập thể công chức (đồng nghiệp), cấp trên trực tiếp và chủ thể có thẩm quyền quyết định kết quả đánh giá là người đứng đầu.

Đối với chủ thể đánh giá là bản thân công chức, thông qua tự đánh giá, bản thân nhân viên sẽ nhìn nhận được sự cố gắng cũng như những điểm chưa hoàn thiện của mình và chủ động có những giải pháp thay đổi. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra lớn nhất đối với chủ thể đánh giá này là nếu không có những mục tiêu công việc cụ thể, rõ ràng, có thể đo lường được xác định ngay từ đầu quá trình thực hiện thì việc cá nhân tự đánh giá sẽ thiếu chính xác. Trên thực tế, công tác đánh giá công chức cuối năm khi thực hiện tự đánh giá có hiện tượng phổ biến là cá nhân sẽ “tự khen” thay vì chỉ ra những yếu kém của bản thân trong thực thi công việc.

Đối với chủ thể đánh giá là người quản lý trực tiếp sẽ có khả năng phát hiện những lỗ hổng về năng lực hoặc phân loại thành tích nhằm đào tạo, bồi dưỡng, đề bạt hoặc bố trí lại công việc đối với các thành viên. Tuy nhiên, nếu chỉ căn cứ vào ý kiến đánh giá của cấp trên có thể dẫn tới kết quả đánh giá không chính xác do bị chi phối từ quan điểm chủ quan của nhà quản lý như: ấn tượng ban đầu tốt hay không, quá khắt khe hoặc quá dễ dãi, tình cảm cá nhân...

Đối với chủ thể đánh giá là đồng nghiệp sẽ giúp người được đánh giá có thể nhận được những góp ý từ những người cùng làm việc để biết được đồng nghiệp đánh giá về cá nhân mình như thế nào, từ đó điều chỉnh hành vi, thái độ trong thực hiện công việc trong tương lai. Tuy nhiên, không phải lúc nào cách đánh giá này cũng mang lại kết quả khách quan do có sự chi phối bởi yếu tố lợi ích, tình cảm cá nhân và sự khác biệt về văn hóa tổ chức. Điều đó, dẫn tới nhiều trường hợp do ngại “va chạm”, quan điểm “dĩ hòa vi quý” trong mối quan hệ với đồng nghiệp nên ngại nói lên quan điểm thật về người được đánh giá.

Công văn số 4375/BNV-CCVC ngày 02-12-2013 của Bộ Nội vụ về việc đánh giá, phân loại công chức, viên chức nhấn mạnh đến vai trò của người đứng đầu trong quyết định kết quả đánh giá, ý kiến của tập thể thể hiện trong nội dung biên bản có giá trị tham khảo. Tuy nhiên, để thực hiện điều đó rất cần tới năng lực lãnh

đạo, bản lĩnh, tinh thần trách nhiệm của người đứng đầu thể hiện ở sự cương quyết, nắm vững được quá trình và kết quả thực hiện nhiệm vụ của cấp dưới, dám nhận xét, góp ý về hạn chế của cấp dưới. Đặc biệt là dám chịu trách nhiệm về kết quả đánh giá, không ngại va chạm, né tránh khi đánh giá cấp dưới.

Vấn đề đặt ra là phạm vi hoạt động của công chức không phải chỉ là những người cùng phòng/ban mà có thể là toàn bộ tổ chức, có thể bao gồm cả các mối quan hệ giải quyết công việc trên cơ sở quy chế phối hợp với các tổ chức, cơ quan khác trong cùng cấp, cùng ngành, lĩnh vực hoặc cấp trên. Quá trình thực thi công vụ cũng có thể cần phải tiếp xúc trực tiếp với các tổ chức, công dân trong xã hội. Bởi vậy, nếu chỉ những người đồng nghiệp tại phạm vi phòng, ban đánh giá sẽ khó có thể bao quát toàn bộ quá trình thực thi công việc. Hơn nữa, nếu việc chủ thể đánh giá công chức là cấp trên trực tiếp sẽ có thể bị chi phối bởi quan điểm chủ quan, tình cảm cá nhân, quá dễ dãi hoặc quá khắt khe; nếu chủ thể đánh giá là đồng nghiệp có thể tồn tại hiện tượng “dĩ hòa vi quý”, ngại va chạm, bình quân chủ nghĩa trong đánh giá.

Mặc dù người lãnh đạo, quản lý là người hiểu và nắm rõ nhất tình hình thực hiện nhiệm vụ, công vụ của công chức nhưng nếu quá tập trung vào chủ thể này mà thiếu đi một phương pháp đánh giá khoa học sẽ dẫn tới sự chi phối của yếu tố tình cảm cá nhân của

thủ trưởng đối với kết quả đánh giá. Do đó, sử dụng cách thức đánh giá phải mang lại hiệu quả và thể hiện được sự công bằng, khách quan để cả người đánh giá và đối tượng bị đánh giá tin tưởng và công nhận kết quả đánh giá. Đồng thời, sau đánh giá còn thiếu các hoạt động trao đổi giữa cấp trên và cấp dưới nên dẫn tới hiện tượng cấp dưới chưa thực sự tin tưởng vào kết quả đánh giá, và nếu kết quả không chính xác dẫn tới người bị đánh giá cảm thấy chán nản, thiếu động lực thực thi trong tương lai.

2.4. Về phương pháp đánh giá công chức

Căn cứ vào Công văn số 4375/BNV-CCVC, các văn bản chỉ đạo áp dụng đánh giá công chức ở Hà Nội, Đà Nẵng và một số địa phương cho thấy, các phương pháp đánh giá công chức khác nhau bắt đầu được áp dụng thay thế cho phương pháp bình bầu truyền thống như chấm điểm, kết hợp chấm điểm và nhận xét, kết hợp nhận xét của tập thể và cấp trên trực tiếp, đánh giá theo mục tiêu, phương pháp phản hồi 360 độ cũng bước đầu được ứng dụng kết hợp với các phương pháp khác như một kênh để tham khảo ý kiến nhóm chủ thể thụ hưởng dịch vụ công (công dân). Tuy nhiên, vấn đề rất quan trọng trong sử dụng phản hồi 360 độ có sự tham gia của “khách hàng” là người dân hoặc doanh nghiệp đánh giá công chức thì họ phải là người đã tiếp xúc với công chức trong quá trình giải quyết hồ sơ hành chính

hoặc công việc có liên quan. Tuy nhiên, không phải mọi hoạt động của công chức trong bộ máy hành chính nhà nước đều liên quan trực tiếp tới công dân/tổ chức như công chức ở trung ương hay công chức không làm ở bộ phận “một cửa”. Do đó, nếu sử dụng chủ thể này là một kênh đánh giá cho tất cả mọi công chức sẽ là cứng nhắc, thiếu phù hợp và kết quả đánh giá sẽ không chính xác do công dân/tổ chức không thể đánh giá những gì mà họ không nắm được, không tiếp xúc. Đặc biệt là trình độ dân trí của các tầng lớp dân cư không tương đồng và mức độ quan tâm cũng như trách nhiệm công dân của họ trong đánh giá đội ngũ công chức cũng rất khác nhau.

2.5. Về sử dụng kết quả đánh giá công chức cho hoạt động quản lý

Theo Điều 58 Luật Cán bộ, công chức năm 2008, kết quả phân loại đánh giá công chức được lưu vào hồ sơ công chức và thông báo đến công chức được đánh giá. Điều 46 Nghị định (hợp nhất) số 01/NĐHN-BNV ngày 03-10-2013 của Bộ Nội vụ quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức quy định: Việc đánh giá công chức trước khi bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, quy hoạch, điều động, đào tạo, bồi dưỡng, khi kết thúc thời gian luân chuyển, biệt phái do người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị sử dụng công chức thực hiện theo trình tự, thủ tục của công tác bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, quy hoạch, điều động, luân chuyển, biệt phái công chức. Việc bổ

nhệm, bổ nhiệm lại, quy hoạch, điều động, luân chuyển, biệt phái công chức sẽ được thực hiện đánh giá riêng. Mặt khác, kết quả đánh giá cuối năm cũng không có tác dụng đối với trả lương vì lương công chức trả theo ngạch, bậc căn cứ vào thâm niên. Như vậy, kết quả đánh giá công chức hằng năm không được sử dụng trực tiếp và là căn cứ cho các đánh giá khác, mà chỉ được lưu hồ sơ lý lịch của công chức và là căn cứ để xác định các danh hiệu thi đua như lao động tiên tiến, chiến sĩ thi đua các cấp. Điều này có thể khiến cho các chủ thể đánh giá và đối tượng được đánh giá không coi trọng tính thực chất của kết quả đánh giá cuối năm, bởi việc đánh giá tốt cho người khác cũng không ảnh hưởng nhiều đến cá nhân mình, thậm chí còn tốt cho bộ phận, cơ quan để đạt được các danh hiệu thi đua. Tâm lý này tiếp tục dẫn đến thực tế các cơ quan hành chính nhà nước áp dụng tỷ lệ trần đối với lao động tiên tiến tại các bộ phận, tức là không bộ phận nào được 100% lao động tiên tiến. Điều này bất cập ở chỗ có bộ phận/cơ quan có nhiều công chức làm tốt nhưng vì đã áp tỷ lệ rồi nên không có cách nào nâng tỷ lệ, mặc dù họ xứng đáng. Ngược lại, có những bộ phận/cơ quan làm không tốt nhưng vì được phép đạt tỷ lệ trần đã quy định nên vẫn đưa những người chưa thực sự xứng đáng vào danh sách để “không mất quyền lợi”.

Các hạn chế trên dẫn tới kết quả đánh giá công chức trên thực tế chưa phản ánh thực sự khách quan,

chính xác kết quả làm việc của cá nhân công chức. Điều này dẫn tới sự hình thức trong đánh giá cuối năm cho đúng quy định đề ra. Mặt khác, kết quả đánh giá chưa gắn với trả lương khiến một bộ phận công chức còn thiếu thiết tha, thiếu trách nhiệm thực sự trong việc chỉ ra những hạn chế của cấp dưới, đồng nghiệp cũng như chưa tôn vinh kịp thời những cá nhân có thành tích xuất sắc trong thực hiện nhiệm vụ nhằm tạo động lực cho cả công chức có năng lực và điều chỉnh hướng khắc phục hạn chế, phấn đấu trong tương lai đối với công chức còn hạn chế về năng lực thực hiện nhiệm vụ. Do đó, đòi hỏi cấp thiết đặt ra trong thực tiễn nước ta là cần chuyển đổi thực sự hướng đánh giá công chức từ việc chú trọng sự tuân thủ các quy định của Nhà nước nói chung sang đánh giá trên căn cứ chính là những kết quả mà cá nhân công chức đạt được.

Về tinh giản biên chế trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp

Thời gian qua, thực hiện Nghị quyết số 16/2000/NQ-CP ngày 18-10-2000 của Chính phủ về việc tinh giản biên chế trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp (được sửa đổi bằng Nghị quyết số 09/2003/NQ-CP ngày 28-7-2003), tinh giản biên chế được tiến hành cùng với việc rà soát, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức bộ máy nhằm nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; nâng cao

chất lượng hoạt động, hiệu lực, hiệu quả của tổ chức bộ máy, làm tiền đề cho việc đổi mới căn bản hệ thống hành chính nhà nước. Mục tiêu đến hết năm 2012, phấn đấu giảm khoảng 15% biên chế trong các cơ quan hành chính nhà nước và biên chế gián tiếp trong các đơn vị sự nghiệp. Để tiếp tục thực hiện chủ trương này, ngày 08-8-2007 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 132/2007/NĐ-CP về chính sách tinh giản biên chế (có hiệu lực đến hết ngày 31-12-2011); đây là bước cụ thể hóa Nghị quyết Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X về đổi mới, kiện toàn tổ chức bộ máy các cơ quan Đảng, định hướng về đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội. Có thể khẳng định, việc thực hiện chính sách tinh giản biên chế là một trong những chủ trương và nỗ lực lớn góp phần vào công cuộc cải cách hành chính và nâng cao trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức. Đồng thời, ngày 8-3-2010 Chính phủ cũng ban hành Nghị định số 21/2010/NĐ-CP về quản lý biên chế công chức, bãi bỏ những quy định về biên chế công chức tại Nghị định số 71/2003/NĐ-CP ngày 19-6-2003 về phân cấp quản lý biên chế hành chính, sự nghiệp nhà nước; ngày 20-11-2014, Chính phủ tiếp tục ban hành Nghị định số 108/2014/NĐ-CP về chính sách tinh giản biên chế. Các chế độ, chính sách quy định tại Nghị định số 108/2014/NĐ-CP được áp dụng đến hết ngày 31-12-2021.

Cần nhấn mạnh rằng, tinh giản biên chế là phần dẫn cho sự cần thiết của khâu đánh giá và sử dụng kết quả đánh giá, do đó, chúng ta sẽ không đi sâu phân tích nội dung này.

Ngày 24-01-2018, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 08/NQ-CP về Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25-10-2017 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập,... Tính đến ngày 31-8-2011, theo kết quả thẩm tra thực hiện chính sách tinh giản biên chế của Bộ Nội vụ thì tổng số đối tượng được giải quyết tinh giản biên chế là 54.220 người. Theo quyết định phê duyệt tổng biên chế công chức hưởng lương từ ngân sách nhà nước trên toàn quốc năm 2013 của Thủ tướng Chính phủ, đã tăng 22 nghìn biên chế so với tổng biên chế năm 2012 được phê duyệt trước đó. Hà Nội công bố tổng biên chế sự nghiệp năm 2013 là 143.610 biên chế, tăng so với năm 2012 là 4.704 biên chế. Thành phố Hồ Chí Minh có mức tăng biên chế là 339 người so với năm 2012. Theo Vụ Tổ chức - Biên chế, Bộ Nội vụ thì sau khi thực hiện tinh giản biên chế, bộ máy hành chính không những không giảm mà còn tăng lên đến 25%. Việc tăng nhanh số lượng biên chế hằng năm đã tạo ra áp lực nặng nề cho ngân sách nhà nước.

Theo báo cáo và giải trình việc thực hiện chính sách, pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2016 trước Đoàn giám sát của Quốc hội, tính đến ngày 27-5-2017, biên chế đầu năm 2017 vẫn tiếp tục tăng 20.400 người so với cuối năm 2015; từ đầu năm 2015 đến giữa năm 2016, đối tượng giải quyết tinh giản biên chế cả nước là 28.230 người. Theo đánh giá của Bộ Nội vụ, con số này nếu so với chỉ

tiêu phải giảm mỗi năm từ 1,5 - 2% biên chế đến năm 2021 theo Nghị quyết của Bộ Chính trị, tương đương khoảng 35.000 - 40.000 người/năm, thì rõ ràng là quá ít. Tình giảm biên chế chủ yếu áp dụng đối với đối tượng nghỉ hưu trước tuổi (chiếm 86,25%) chứ chưa chú trọng cơ cấu lại đội ngũ công chức, viên chức theo đề án vị trí việc làm.

Tính đến giữa năm 2017, có 20/22 bộ, ngành gửi hồ sơ về Bộ Nội vụ xin thẩm định đề xuất tăng biên chế. Chỉ có 2 bộ xin giảm biên chế là Bộ Công Thương và Bộ Nội vụ, trong đó Bộ Công Thương xin giảm hẳn một tổng cục xuống thành cục. Trong khi đó, tại 63 tỉnh, thành phố, có 11 địa phương không những không tinh giản mà còn sử dụng vượt 7.951 biên chế so với số biên chế công chức được Bộ Nội vụ giao. Theo Bộ Nội vụ, công tác tổ chức bộ máy và biên chế có nhiều chuyển biến, tính đến ngày 31-12-2017 đã thực hiện tinh giản biên chế với tổng số 33.459 người. Bộ Nội vụ cũng đã thẩm định số lượng người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập năm 2017 đối với 42 địa phương và năm 2018 đối với 21 địa phương.

Khoản 3 Điều 58 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 về phân loại đánh giá công chức quy định: Công chức 02 năm liên tiếp hoàn thành nhiệm vụ nhưng còn hạn chế về năng lực hoặc có 02 năm liên tiếp, trong đó 01 năm hoàn thành nhiệm vụ nhưng còn hạn chế về năng lực và 01 năm không hoàn thành nhiệm vụ thì cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền bố trí công tác khác; Công chức 02 năm liên tiếp không hoàn thành nhiệm vụ thì

cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền giải quyết thôi việc. Song việc xác định năng lực hạn chế, không hoàn thành nhiệm vụ là điều cực khó bởi không có hệ thống tiêu chí định lượng để đo lường và tâm lý “dĩ hòa vi quý”, ngại va chạm trong văn hóa của công chức nói chung. Trong điều kiện nước ta, gắn với bầu cử, bổ nhiệm, tái bổ nhiệm, quy hoạch cán bộ..., những người đứng đầu cơ quan vẫn mang tâm lý chung là cố gắng giữ ổn định về mặt hình thức trong cơ quan, tránh kiện cáo, đơn từ, động chạm khiến việc triển khai càng khó khả thi.

3. Nguyên nhân của những hạn chế

Thứ nhất, chưa hoàn thiện được hệ thống vị trí việc làm trong bộ máy hành chính nhà nước. Thời gian qua, nhiều nghiên cứu chỉ ra rằng cơ cấu công chức nước ta chưa phù hợp với cơ cấu công việc, tình trạng vừa thừa, vừa thiếu công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước còn khá phổ biến; việc xác định quyền hạn, trách nhiệm cho các vị trí công việc còn gặp nhiều khó khăn trong công tác lập kế hoạch nguồn nhân lực, còn tồn tại cơ chế “xin - cho”, “từ trên giao xuống” trong việc phân bổ biên chế cho các đơn vị... Một trong những nguyên nhân chủ yếu dẫn đến những bất cập trong quản lý cán bộ, công chức là chưa có cơ cấu công chức hợp lý, chưa có phương pháp phù hợp và khoa học làm căn cứ cho việc xây dựng cơ cấu công chức. Đây sẽ là căn cứ để cơ

quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền thực hiện việc đánh giá một cách chính xác, khách quan, công bằng đối với công chức, viên chức. Qua đó, khẳng định và phân biệt được đúng người làm tốt và người làm chưa tốt. Từ đó mới phát hiện, thu hút, trọng dụng và đãi ngộ người tài. Bảng mô tả vị trí công việc sẽ là thước đo định lượng về chất lượng công chức mà không dựa trên sự bằng lòng hay qua những yếu tố khác. Điều này sẽ tạo điều kiện cho người quản lý giao việc cho công chức một cách chính xác hơn, hiệu quả hơn. Tuy nhiên, việc mô tả, xác định vị trí việc làm là quy định mới trong quản lý công chức và đang được triển khai trong bộ máy nhà nước nên đòi hỏi phải có thời gian tổng kết, đánh giá. Đây là lý do cơ bản dẫn tới việc xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá là căn cứ cho đánh giá công chức gặp khó khăn, nếu không giải quyết được vấn đề xác định vị trí việc làm và mô tả công việc có hiệu quả sẽ khó áp dụng các xu hướng mới trong quản lý và đánh giá công chức.

Thứ hai, việc sử dụng lá phiếu tập thể trong quy trình bổ nhiệm và bổ nhiệm lại công chức lãnh đạo khiến chủ thể có thẩm quyền đánh giá có tâm lý ngại “va chạm” với cấp dưới. Tâm lý nể nang, “dĩ hòa vi quý”, ngại va chạm, bình quân chủ nghĩa trong đánh giá trên thực tế không hoàn toàn bắt nguồn từ ý thức trách nhiệm của chủ thể tham gia vào quá trình đánh giá chưa cao, mà là từ lá phiếu bầu của tập thể. Thực tiễn

chỉ ra rằng, có những cá nhân công chức có năng lực, có kết quả thực hiện công việc tốt, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm, dám nêu vấn đề, dám chỉ ra hạn chế của đồng nghiệp, thậm chí là các ý kiến trái chiều với đa số nhưng khi được giới thiệu quy hoạch, bổ nhiệm lại không đạt yêu cầu về tỷ lệ phiếu dẫn tới không được bổ nhiệm. Đây thực chất là “thiệt thòi” của cơ quan hành chính nhà nước vì đã không bổ nhiệm được người có năng lực thực sự vào các vị trí quản lý, lãnh đạo, còn người ít va chạm, “dĩ hòa vi quý” lại có cơ hội nhiều hơn do nhận được sự đồng tình, ủng hộ từ tập thể bằng lá phiếu. Cơ chế này tưởng như rất dân chủ nhưng lại “vô tình” tạo ra tâm lý ngại va chạm đối với những người có mong muốn phát triển chức nghiệp và khẳng định bản thân trong công vụ.

Nếu việc chủ thể đánh giá công chức là cấp trên trực tiếp sẽ có thể bị chi phối bởi quan điểm chủ quan, tình cảm cá nhân, quá dễ dãi hoặc quá khắt khe. Mặc dù người lãnh đạo, quản lý là người hiểu và nắm rõ nhất tình hình thực hiện nhiệm vụ, công vụ của công chức, nhưng nếu quá tập trung vào chủ thể này mà thiếu đi một phương pháp đánh giá khoa học sẽ dẫn tới sự chi phối của yếu tố tình cảm cá nhân của thủ trưởng đối với kết quả đánh giá. Đây là yếu tố dẫn tới sự dễ dãi trong đánh giá, không tương thích giữa cống hiến thực tế và kết quả đánh giá. Sử dụng cách thức đánh giá phải mang lại hiệu quả và thể hiện được sự công bằng,

khách quan để cả người đánh giá và đối tượng bị đánh giá tin tưởng và công nhận kết quả đánh giá.

Thứ ba, kết quả đánh giá công chức cuối năm không phải là căn cứ cơ bản của việc áp dụng chế độ, chính sách liên quan như trả lương, đào tạo - bồi dưỡng, quy hoạch, bổ nhiệm, luân chuyển và cơ chế đào thải công chức. Chế độ tiền lương trong cơ quan nhà nước áp dụng theo ngạch, bậc chú trọng nhiều đến thâm niên và trình độ công chức thể hiện thông qua văn bằng. Nếu những công chức cùng ngạch, cùng bậc thì cùng lương cho dù sự cống hiến và kết quả thực thi công vụ có thể không như nhau. Đó là cơ sở cho “chủ nghĩa bình quân” tồn tại làm giảm động lực thực thi và cống hiến ở một bộ phận công chức, bởi tâm lý dù làm tốt hay không thì lương vẫn không thay đổi vì lương được trả theo số năm công tác chứ không trả trực tiếp hoặc được điều chỉnh định kỳ theo kết quả thực hiện miễn là không vi phạm kỷ luật Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước. Nếu không tính đến các đặc thù, từ đó trả lương không đúng, không phù hợp, không hiểu rõ quan hệ giữa tiền lương, thu nhập của công chức với việc thực thi công vụ, cũng như đặt nó trong thực tiễn thị trường thì sẽ khó giữ được những người có năng lực và có khả năng phát sinh nhiều tiêu cực. Chính sách tiền lương của Chính phủ, trong đó có lộ trình tăng lương chỉ thực sự hiệu quả và đạt được mục tiêu đề ra là nâng cao hiệu quả thực thi công việc của đội ngũ công chức khi và chỉ khi

phân loại được nhóm người giỏi, người làm việc tốt và nhóm những người trung bình, làm rõ nhóm người làm việc kém, không làm được việc và có cơ chế đào thải phù hợp. Đi kèm theo đó là chế độ lương, thưởng thích đáng.

Do hạn chế về xác định vị trí công việc và thông tin về vị trí công việc, trong khi đó các bậc lương nhiều nên dẫn tới nâng bậc lương thuần túy theo định kỳ về thời gian công tác. Ngược, bậc và các khung lương lại không liên quan nhiều đến yêu cầu nội dung công việc cần làm hay kết quả công việc phải thực hiện. Điều này khiến cho công tác đánh giá trở nên hình thức, không có sự cạnh tranh về lợi ích và không khuyến khích người trực tiếp tham gia vào quá trình đánh giá phải có trách nhiệm với nội dung đánh giá. Từ đó, quá trình đánh giá ngày càng thiếu đi các ý kiến mang tính phê phán nhằm góp ý điều chỉnh các khuyết điểm của đồng nghiệp. Đây là cơ sở lý giải tại sao số lượng “lao động tiên tiến” lại chiếm tỷ lệ lớn trong các cơ quan nhà nước thời gian qua. Đồng thời, quy định về đào thải công chức 2 năm liên tục không hoàn thành nhiệm vụ và thực hiện bố trí công tác khác đối với công chức hạn chế về năng lực tuy đã được thể hiện trong Luật nhưng trên thực tế rất khó áp dụng do cơ chế thực hiện không rõ ràng. Điều này không khuyến khích việc đánh giá thực chất và có trách nhiệm.

Thứ tư, chưa chú trọng đến tính liên tục của chu trình đánh giá công chức. Việc đánh giá công chức hiện

nay thường gắn chủ yếu với đánh giá cuối năm, gắn với việc tổng kết thực hiện công việc trong năm, tức là bước cuối cùng trong quy trình đánh giá. Còn các hoạt động buộc phải thực hiện trước đó như: xây dựng kế hoạch, xác định mục tiêu, kết quả cần đạt được và kế hoạch phát triển công chức ít được quan tâm. Bởi vậy, các hoạt động hỗ trợ đánh giá như giám sát thực thi, tiêu chuẩn đánh giá không thể thực hiện được. Về phía tổ chức và cá nhân, một bên không xác định được yêu cầu và mong muốn, một bên không nắm được những gì mình cần phải làm để hoàn thành mục tiêu. Như vậy, quá trình trao đổi thông tin để thống nhất cam kết giữa hai bên trong kế hoạch đầu năm về cơ bản không được thực hiện, quá trình thực hiện công việc cũng chưa có hệ thống thông tin giám sát hiệu quả, phản ánh trung thực những gì người công chức thực hiện. Vì vậy, các yếu tố của một quá trình đánh giá không liên thông với nhau, không hỗ trợ được cho nhau để cập nhật thông tin thường xuyên và có được kết quả đánh giá khách quan, trung thực. Đánh giá công chức phải được thực hiện thường xuyên và lưu trữ kết quả đầy đủ, làm tài liệu căn cứ để theo dõi quá trình diễn biến sự phát triển, mức độ khắc phục khuyết điểm của mỗi công chức. Do vậy, công tác đánh giá công chức muốn cập nhật thường xuyên các kết quả thực hiện công việc phải hình thành được một hệ thống thông tin hỗ trợ hiệu quả.

4. Một số vấn đề đặt ra

Có thể khẳng định, với thực tiễn đánh giá công chức ở Việt Nam hiện nay về cơ bản chưa hình thành phương thức đánh giá công chức theo kết quả thực thi, mà mới chỉ có một số nét “chấm phá” thông qua ban hành văn bản và triển khai đánh giá công chức chú trọng tới kết quả hoàn thành nhiệm vụ. Tuy nhiên, tính thực chất và đáng tin cậy của kết quả đánh giá chưa cao xuất phát từ những hạn chế của hệ thống quản lý và đánh giá nói chung như phân tích ở trên. Để có thể từng bước áp dụng đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ cần giải quyết được một số vấn đề cốt yếu sau:

Một là, cần xây dựng các “chuẩn” hay yêu cầu đối với các nhóm vị trí mà người công chức đảm nhiệm. Điều này sẽ là căn cứ chính để hình thành tiêu chí đánh giá thực sự gắn với kết quả công việc và thành tích đạt được thay vì tập trung vào đánh giá đặc điểm cá nhân công chức cùng với việc xây dựng các chỉ số đo lường kết quả đánh giá: trong đó, các tiêu chí đánh giá kết quả thực hiện công việc cần phù hợp với từng nhóm công chức khác nhau. Các tiêu chí này không chỉ là căn cứ đánh giá kết quả, mà còn làm rõ phẩm chất đạo đức của công chức trong thực thi công vụ. Mặt khác, cần có các phương pháp đánh giá phù hợp nhằm bảo đảm tính khách quan của kết quả đánh giá từ đó phân loại được mức độ cống hiến của công chức.

Hai là, cần có các biện pháp thiết thực để bảo đảm vai trò và trách nhiệm của người đứng đầu trong quyết định kết quả đánh giá. Quy định về vai trò của người đứng đầu trên thực tế đã được ban hành và triển khai, tuy nhiên quá trình thực hiện còn cần thời gian để tổng hợp. Trước mắt cần có thêm các quy định để bảo đảm tính chịu trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, bộ phận nếu không có sự tương thích giữa kết quả đánh giá cá nhân và kết quả thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, bộ phận.

Ba là, cần chuẩn bị những điều kiện cần thiết để hình thành được một hệ thống đánh giá đáng tin cậy. Do đó, cần thực hiện đào tạo đội ngũ làm công tác đánh giá theo kết quả để bảo đảm tiến trình đánh giá theo kết quả đạt được các yêu cầu đặt ra, vì đây là cách làm còn mới ở nước ta. Đồng thời, cần có nỗ lực lâu dài, liên tục của cả hệ thống và cần có sự quyết tâm, bản lĩnh vững vàng của chủ thể có thẩm quyền đánh giá công chức khi áp dụng.

Bốn là, cần đổi mới phương pháp đánh giá theo hướng đa dạng hóa các phương pháp căn cứ vào mục đích đánh giá và tính chất công việc của các nhóm vị trí công việc khác nhau tại các cơ quan hành chính nhà nước. Mặt khác, cần mở rộng phạm vi chủ thể đánh giá nhằm có cái nhìn đa chiều hơn về những cống hiến của công chức, không chỉ giới hạn trong phạm vi nội bộ tổ chức hoặc phòng/ban thông qua xây dựng một hệ thống

thông tin hỗ trợ hiệu quả nhằm giám sát quá trình thực thi công việc, bảo đảm mối quan hệ nhân - quả giữa kết quả thực thi và quá trình thực hiện công việc.

Năm là, cần có sự ủng hộ của lãnh đạo cấp cao về định hướng thay đổi phương thức đánh giá theo kết quả, từ đó thể chế hóa các định hướng này. Đồng thời, cần có nỗ lực lâu dài và liên tục của cả hệ thống nhằm hình thành văn hóa tổ chức gắn với giá trị phục vụ bằng các thành tích cụ thể.

Chương 5

ĐỊNH HƯỚNG ỨNG DỤNG ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC THEO KẾT QUẢ NHẪM NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG THỰC THI CÔNG VỤ Ở VIỆT NAM

I. ĐỊNH HƯỚNG ĐỔI MỚI ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC VIỆT NAM TỪ ĐÁNH GIÁ “CON NGƯỜI” SANG ĐÁNH GIÁ KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VỤ

1. Đánh giá cán bộ chú trọng đức và tài trong tư tưởng Hồ Chí Minh

Trong sự nghiệp cách mạng, Chủ tịch Hồ Chí Minh đặc biệt coi trọng công tác cán bộ, Người cho rằng: “... cán bộ là cái gốc của mọi công việc”¹, “Công việc thành công hoặc thất bại đều do cán bộ tốt hay kém”². Nhưng đánh giá đúng cán bộ là một công việc hết sức khó khăn, phức tạp. Trong quá trình đánh giá cán bộ, có nhiều yếu tố ảnh hưởng đến kết quả đánh giá cán bộ

1, 2. Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2011, t.5, tr. 309, 313.

như: sự phù hợp của tiêu chuẩn đánh giá, cách thức đánh giá, người thực hiện công tác đánh giá, phạm vi đánh giá... Cán bộ, công chức là cầu nối giữa Đảng, Nhà nước với quần chúng, nhưng đó không đơn thuần là sự chuyển tải máy móc các nguyên tắc, quy định, đường lối mà bản chất, mục đích của chủ trương, chính sách có được hiểu đúng và làm đúng hay không cần có đội ngũ con người có đủ phẩm chất, năng lực để thực hiện và cần có sự đánh giá đúng về những phẩm chất, năng lực ấy để khuyến khích họ.

Về *tiêu chí đánh giá*: Chủ tịch Hồ Chí Minh cho rằng: cán bộ nào, phong trào ấy, tiêu chuẩn của cán bộ cần phải có hai mặt là “đức” và “tài”; bởi “Sức có mạnh mới gánh được nặng và đi được xa. Người cách mạng phải có *đạo đức cách mạng* làm nền tảng, mới hoàn thành được nhiệm vụ cách mạng vẻ vang”¹. Vì vậy, “Người cách mạng phải có đạo đức, không có đạo đức thì dù tài giỏi mấy cũng không lãnh đạo được nhân dân”². Người cảnh báo cán bộ chú ý “... bom đạn của địch không nguy hiểm bằng “đạn bọc đường” vì nó làm hại mình mà mình không trông thấy”³. Người cũng chỉ ra cho cán bộ phòng tránh và nhận diện loại cán bộ “... giữ óc địa vị, cố tranh cho được ủy viên này, chủ tịch kia... lo ăn ngon

1. Hồ Chí Minh: *Toàn tập, Sđd*, t.11, tr.601.

2. Hồ Chí Minh: *Toàn tập, Sđd*, t.5, tr.292.

3. Hồ Chí Minh: *Toàn tập, Sđd*, t.9, tr.47.

mặc đẹp, lo chiếm của công làm của tư, lợi dụng địa vị và công tác của mình mà buôn bán phát tài, lo việc riêng hơn việc công. Đạo đức cách mạng thế nào, dư luận chê bai thế nào cũng mặc”¹. Đạo đức cách mạng không chỉ dừng lại ở đó, người cán bộ còn cần phải có bản lĩnh chính trị, theo Người: “... cán bộ phải đặt lợi ích của Đảng ra trước, lợi ích của cá nhân lại sau”². Việc truyền đạt, giải thích và triển khai thực hiện chính sách của Đảng và Nhà nước là một việc khó khăn; nhưng nắm chắc được tình hình, tâm tư, nguyện vọng chính đáng của nhân dân, cũng như phản ánh được đúng thực chất của tình hình để làm căn cứ cho việc tham mưu, hoạch định chính sách còn khó khăn; nhưng khó khăn và phức tạp hơn nhiều. Ngoài phẩm chất đạo đức, Chủ tịch Hồ Chí Minh cho rằng: người cán bộ phải có tài, trong đó phải chú trọng nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ, “Cất nhắc cán bộ, phải vì công tác, tài năng, vì cổ động cho đồng chí khác thêm hăng hái. Như thế, công việc nhất định chạy.

Nếu vì lòng yêu ghét, vì thân thích, vì nể nang, nhất định không ai phục, mà gây nên mối lôi thôi trong Đảng. Như thế là có tội với Đảng, có tội với đồng bào”³. Vì vậy, đánh giá nhằm sử dụng đúng cán bộ là công việc vô cùng quan trọng, chỉ thông qua đánh giá chính xác mới khiến cho cán bộ “cả gan nói, cả gan đề ra ý kiến...;

1, 2, 3. Hồ Chí Minh: *Toàn tập, Sđd*, t.5, tr.90, 290-291, 321.

có gan phụ trách, có gan làm việc”. Có tài mà không có đạo đức cách mạng thì tài giỏi đến mấy cũng không lãnh đạo được nhân dân. Ngược lại, có đạo đức tốt nhưng không có tài thì làm việc gì cũng khó.

Về phương pháp đánh giá: đánh giá cán bộ phải đúng và chính xác bằng cách “phải biết rõ cán bộ, hiểu biết cán bộ”. Do đó, “Xem xét cán bộ, không chỉ xem ngoài mặt mà còn phải xem tính chất của họ. Không chỉ xem một việc, một lúc mà phải xem toàn cả lịch sử, toàn cả công việc của họ... Vì vậy, nhận xét cán bộ không nên chỉ xét ngoài mặt, chỉ xét một lúc, một việc, mà phải xét kỹ cả toàn bộ công việc của cán bộ”¹; “Trước khi cất nhắc cán bộ, phải nhận xét rõ ràng. Chẳng những xem xét công tác của họ, mà còn phải xét cách sinh hoạt của họ. Chẳng những xem xét cách viết, cách nói của họ, mà còn phải xem xét việc làm của họ có đúng với lời nói, bài viết của họ hay không. Chẳng những xem xét họ đối với ta thế nào, mà còn phải xem xét họ đối với người khác thế nào.... Phải biết ưu điểm của họ, mà cũng phải biết khuyết điểm của họ, không nên chỉ xem công việc của họ trong một lúc, mà phải xem cả công việc của họ từ trước đến nay”². Khi đánh giá cán bộ phải có quan điểm khách quan, toàn diện, biện chứng và làm thường xuyên để gắn với quá trình hoạt động của người cán bộ; nếu đánh giá theo cảm tính thì sẽ không

1, 2. Hồ Chí Minh: *Toàn tập, Sđd*, t.5, tr.318, 321.

khuyến khích được cán bộ làm việc tốt. Vì vậy, biện pháp quan trọng khi đánh giá cán bộ là đánh giá, chọn lọc cán bộ một cách khách quan, dựa vào tinh thần tự phê bình và phê bình. Đó là tinh thần tự kiểm điểm, phê bình của cá nhân người cán bộ lãnh đạo, sau đó được tập thể cấp uỷ và đơn vị góp ý kiến xây dựng theo tiêu chuẩn của người cán bộ cách mạng. Có như vậy mới tránh được bệnh chủ quan, phiến diện trong việc đánh giá cán bộ.

Những vấn đề đặt ra trong tư tưởng Hồ Chí Minh là căn cứ quan trọng để trong quá trình học tập và kế thừa nhằm xây dựng và đổi mới hệ thống đánh giá công chức theo kết quả cần xác định không nên chỉ chú trọng tới kết quả cuối cùng, mà còn phải ghi nhận những nỗ lực. Từ đó, nhận diện chính xác và toàn diện về cá nhân công chức ở hai góc độ năng lực và đạo đức công vụ. Đây là điều vô cùng cần thiết với người công chức, đặc biệt là quá trình rèn luyện bản lĩnh, phẩm chất chính trị mà các tiêu chí đánh giá bằng Luật khó “chạm” tới. Tuy nhiên, thành tích thể hiện thông qua những nỗ lực cống hiến sẽ là căn cứ chính để đánh giá năng lực cán bộ.

2. Quan điểm của Đảng và Nhà nước về đánh giá cán bộ, công chức chú trọng tới kết quả, thực tài trong thực hiện chức trách, nhiệm vụ

Qua các giai đoạn lịch sử khác nhau, có thể khẳng định đánh giá cán bộ, công chức nói chung và đánh giá

đối với công chức nói riêng là một nội dung trọng yếu được quan tâm trong các quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước nhằm xây dựng chế độ quản lý công vụ, công chức ngày càng chuyên nghiệp, hiện đại. Ngay từ Nghị quyết số 225-NQ/TW ngày 20-02-1973 của Bộ Chính trị về công tác cán bộ trong giai đoạn mới đã đề ra tiêu chuẩn chung cho tất cả cán bộ của Đảng trong giai đoạn cách mạng xã hội chủ nghĩa; Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IV của Đảng cũng nêu “*Tiêu chuẩn cơ bản của mọi cán bộ* là luôn luôn phải có đủ cả hai mặt phẩm chất và năng lực tương ứng với đòi hỏi của nhiệm vụ chính trị trong mỗi giai đoạn cách mạng, với yêu cầu của công việc mà Đảng và Nhà nước giao cho”¹; Nghị quyết số 32-NQ/TW ngày 20-11-1980 của Bộ Chính trị về công tác tổ chức, chủ trương “*ra sức nâng cao phẩm chất và năng lực của cán bộ*”. Đến Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ V của Đảng lại nhấn mạnh “*Trong tiêu chuẩn cán bộ lãnh đạo chủ chốt của Đảng, của Nhà nước ở các cấp, các ngành, các đơn vị, chúng ta cần chú ý đầy đủ đúng mức đến tiêu chuẩn chính trị, tiêu chuẩn chuyên môn và khả năng lãnh đạo, nhưng phải lấy hiệu quả công việc làm thước đo cuối cùng của tiêu chuẩn*”².

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đảng toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2004, t.37, tr.895.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đảng toàn tập*, Sdd, 2005, t.43, tr.339.

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng đã đề ra đường lối đổi mới, xác định rõ yêu cầu, tiêu chuẩn người cán bộ phải là người có phẩm chất chính trị đã qua thử thách, luôn luôn đứng vững trên lập trường của giai cấp công nhân, thông suốt và chấp hành nghiêm chỉnh đường lối của Đảng và chính sách của Nhà nước, ham học hỏi, năng động, sáng tạo, có kiến thức về quản lý kinh tế - xã hội, có tính tổ chức và kỷ luật cao. Đó là những cán bộ có đạo đức cách mạng, có ý thức tập thể, dân chủ, đi đôi với tính quyết đoán, có ý thức trách nhiệm, có tác phong sâu sát thực tế, gần gũi quần chúng, quan tâm đến con người, gương mẫu trong lối sống, đoàn kết và động viên được nhiệt tình lao động của cán bộ và nhân dân.

Tuy vậy, những tiêu chuẩn đó mới chỉ được nêu lên dưới dạng tổng quát chung, chưa nêu rõ tiêu chuẩn cụ thể của cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước. Nghị quyết Hội nghị Trung ương 6 khóa VI đã chỉ rõ “Cần cụ thể hóa tiêu chuẩn cán bộ cho từng chức danh lãnh đạo và quản lý. Không có tiêu chuẩn phẩm chất và năng lực chung chung”¹. Thực hiện chủ trương trên, Nghị quyết Hội nghị Trung ương 3 khóa VIII đã ra Nghị quyết về “Chiến lược cán bộ thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước”,

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đảng Toàn tập, Sdd*, 2006, t.49, tr.633.

trong đó cụ thể hóa một bước tiêu chuẩn cán bộ trong thời kỳ mới. Đó là: có tinh thần yêu nước sâu sắc, tận tụy phục vụ nhân dân, kiên định mục tiêu độc lập dân tộc và chủ nghĩa xã hội, phấn đấu thực hiện có kết quả đường lối của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước; cần kiệm liêm chính, chí công vô tư. Không tham nhũng và kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng. Có ý thức tổ chức kỷ luật. Trung thực, không cơ hội, gần bó mật thiết với nhân dân, được nhân dân tín nhiệm; có trình độ hiểu biết về lý luận chính trị, quan điểm, đường lối của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước; có trình độ văn hóa, chuyên môn, đủ năng lực và sức khoẻ để làm việc có hiệu quả, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ được giao¹. Các tiêu chuẩn này là cơ sở để mỗi cấp, mỗi ngành cụ thể hoá tiêu chuẩn cán bộ, công chức của đơn vị mình phù hợp với yêu cầu về chuyên môn, phẩm chất chính trị và đạo đức nghề nghiệp. Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng đã tiếp tục khẳng định và nêu phương hướng tổng quát về công tác cán bộ, trong đó nhấn mạnh việc đánh giá cán bộ và sử dụng cán bộ: “Nâng cao chất lượng công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ... Đánh giá và sử dụng đúng cán bộ trên cơ sở những tiêu chuẩn, quy trình đã được bổ sung,

1. Xem Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương khóa VIII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997, tr.79-80.

hoàn thiện, lấy hiệu quả công tác thực tế và sự tín nhiệm của nhân dân làm thước đo chủ yếu... Kịp thời thay thế cán bộ yếu kém về phẩm chất, năng lực, không hoàn thành nhiệm vụ, uy tín giảm sút. Có chế tài xử lý nghiêm những trường hợp chạy chức, chạy quyền, chạy chỗ, chạy tuổi, chạy bằng cấp, chạy huân chương”¹.

Nghị quyết số 17-NQ/TW ngày 01-8-2007 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khoá X về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước cũng tiếp tục chỉ rõ yêu cầu, nhiệm vụ về cải cách nền công vụ, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức vững mạnh, đáp ứng yêu cầu của công cuộc đổi mới; trong đó, nhấn mạnh: Cơ quan hành chính quản lý trực tiếp cán bộ, công chức chịu trách nhiệm đánh giá, phân loại cán bộ, công chức. Việc đánh giá, phân loại cán bộ, công chức phải căn cứ vào kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao. Bên cạnh đó, các tiêu chí đánh giá cán bộ, công chức hằng năm cũng được xác định trong Luật Cán bộ, công chức năm 2008, theo đó: Việc sử dụng, đánh giá, phân loại cán bộ, công chức phải dựa trên phẩm chất chính trị, đạo đức và năng lực thi hành công vụ (Điều 5); Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08-11-2011 của Chính phủ ban hành Chương

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2011, tr.261-262.

trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020 cũng xác định phải: hoàn thiện quy định của pháp luật về đánh giá cán bộ, công chức, viên chức trên cơ sở kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao; thực hiện cơ chế loại bỏ, bãi miễn những người không hoàn thành nhiệm vụ, vi phạm kỷ luật, mất uy tín với nhân dân... Đây là cơ sở pháp lý quan trọng tiếp theo để thực hiện đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ trên tinh thần của Luật Cán bộ, công chức năm 2008.

Căn cứ vào các văn bản của Đảng và Nhà nước ta hiện nay cho thấy, các tiêu chí đánh giá mang tính chất chung, được áp dụng thống nhất trong cả hệ thống chính trị và bộ máy nhà nước. Việc xác định các tiêu chí được căn cứ vào tiêu chuẩn cán bộ, đảng viên quy định tại Nghị quyết Hội nghị Trung ương 3 khóa VIII; nghĩa vụ của công chức quy định trong Luật Cán bộ, công chức năm 2008; tiêu chuẩn ngạch công chức và nhiệm vụ cụ thể mà người công chức được đơn vị phân công. Hiện nay, việc quy định các “tiêu chí cứng” để đánh giá công chức do Bộ Nội vụ thực hiện. Dựa trên các tiêu chí này, các cơ quan hành chính nhà nước sẽ tiến hành triển khai công tác đánh giá phù hợp với thực tiễn cơ quan. Như vậy, có thể thấy trong hầu hết các văn bản chỉ đạo và hướng dẫn triển khai thực hiện đánh giá cán bộ, công chức ở nước ta đều rất coi trọng năng lực của người thực thi công vụ. Để đánh giá chính xác những cống hiến, các văn bản và định hướng của Đảng, Nhà

nước đều nêu cao quan điểm cần tập trung đo lường và làm rõ kết quả cống hiến đó được thể hiện như thế nào để có căn cứ đánh giá và phân loại cán bộ, công chức. Từ đó, tạo cơ sở để thực hiện các cơ chế, chính sách tiếp theo nhằm sử dụng đội ngũ này một cách hiệu quả, đóng góp vào việc thực hiện tốt chức năng của Nhà nước và hệ thống chính trị.

II. ỨNG DỤNG ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC THEO KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VỤ VÀO NỀN CÔNG VỤ VIỆT NAM

1. Quy trình ứng dụng đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ vào nền công vụ

Đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ là một cách tiếp cận, một phương pháp quản lý mang tính tổng thể chuyển từ quản lý và đánh giá đặc điểm cá nhân con người/công chức sang đánh giá trực tiếp những kết quả mà họ đã thực hiện được trên thực tế trong quá trình thực thi công vụ. Do đó, để bảo đảm chuyển đổi được hướng tiếp cận này cần phải thực hiện các bước sau trong nền công vụ:

Bước 1. Thực hiện phân tích công việc nhằm xác định vị trí việc làm trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước

Phân tích công việc là quá trình nghiên cứu nhằm xác định các điều kiện thực thi của một công việc, các

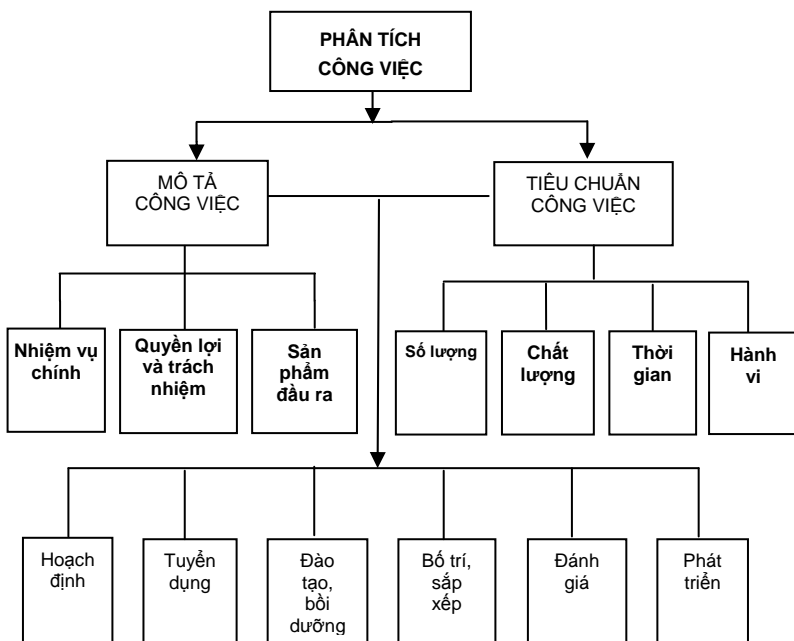
hoạt động cần thực hiện và yêu cầu đối với các kết quả cần đạt được. Phân tích công việc là cơ sở thông tin cơ bản cho việc xây dựng các bản mô tả công việc, qua đó cung cấp thông tin về yêu cầu, đặc điểm của công việc; các thông tin về tính chất công việc; các thông tin về hoạt động cần tiến hành để thực hiện công việc; các thông tin về yêu cầu đối với năng lực, đặc điểm và phẩm chất cần có đối với người thực hiện công việc... Các thông tin này là căn cứ để phân loại các nhóm công việc theo khối lượng, tính chất, đặc điểm. Từ đó, xác định các yêu cầu cho từng vị trí việc làm, hình thành hệ thống các vị trí việc làm cho nền công vụ.

Bước 2. Mô tả công việc theo vị trí việc làm

Yêu cầu của đánh giá công chức theo kết quả là tương ứng với mỗi vị trí việc làm phải xác định rõ ràng một bản mô tả công việc với các kết quả đầu ra chính xác. Thông qua các đầu ra này cho phép tổ chức xác định được các nhóm tiêu chí khác nhau trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của tổ chức. Các tiêu chí này đồng thời cũng là căn cứ để lựa chọn phương pháp đánh giá cho từng nhóm công chức cụ thể. Bản mô tả công việc sẽ liệt kê các nhiệm vụ, các mối quan hệ trong công việc, các điều kiện làm việc và những vấn đề có liên quan đến một công việc cụ thể. Bản mô tả công việc nêu rõ vị trí, nội dung, yêu cầu, đặc điểm của một vị trí công việc cụ thể; đồng thời giúp chúng ta hiểu được tổ chức

cần người công chức như thế nào để thực hiện công việc tốt nhất.

Hình 5.1. Mối quan hệ giữa các nội dung trong quy trình ứng dụng đánh giá công chức Việt Nam theo kết quả thực thi công vụ



Bước 3. Xác định các tiêu chuẩn thực hiện công việc và chỉ số đánh giá mức độ hoàn thành công việc

Tiêu chuẩn thực hiện công việc là những yêu cầu về kết quả mà nhà quản lý mong muốn người thực hiện công việc đạt được, bao gồm số lượng, chất lượng, thời

hạn hoàn thành công việc và các chuẩn mực hành vi. Mục đích cơ bản của sử dụng tiêu chuẩn công việc trong đánh giá là bảo đảm công chức thực hiện đúng các trách nhiệm đã xác định trong bản mô tả công việc tương ứng với từng vị trí công chức. Các tiêu chuẩn công việc phải phù hợp với đặc thù công việc của vị trí việc làm. Đối với từng vị trí cần phải xác định trọng số cho các tiêu chuẩn, xác định cụ thể tiêu chuẩn nào là trọng yếu, tiêu chuẩn nào là thứ yếu. Các tiêu chuẩn đó phải có giá trị về nội dung phát triển, không chỉ đáp ứng được nhu cầu phát triển của tổ chức trong giai đoạn hiện tại mà cả trong tương lai. Các yêu cầu về công việc của từng vị trí cũng không ngừng thay đổi theo đòi hỏi khách quan nên các tiêu chuẩn này cũng không cố định mà liên tục thay đổi và cần được xem xét lại, tùy thuộc vào từng thời điểm khác nhau để đáp ứng được các yêu cầu đó. Tiêu chuẩn công việc hỗ trợ đánh giá kết quả công việc của cá nhân công chức rõ ràng, công bằng và khách quan hơn, không bị chi phối bởi các yếu tố “ngoài công việc”, do kết quả được đo lường bằng các chuẩn mực chứ không lệ thuộc vào quan điểm, thái độ của chủ thể đánh giá đối với cá nhân bị đánh giá.

Bước 4. Đo lường kết quả thực hiện công việc và xác định mức độ hoàn thành nhiệm vụ để phân loại công chức

Trên cơ sở các tiêu chuẩn công việc, chủ thể có thẩm quyền tiến hành đo lường kết quả thực hiện công việc.

Sự đo lường này cần có các chỉ số đánh giá để bảo đảm các tiêu chuẩn công việc được đo lường một cách chính xác và khách quan, phản ánh đúng những cống hiến của công chức. Căn cứ vào kết quả đo lường, chủ thể đánh giá so sánh kết quả đó với yêu cầu tổ chức/cơ quan đặt ra để xác định mức độ hoàn thành nhiệm vụ (kém/trung bình/khá/tốt). Các mức độ này gắn với từng tiêu chuẩn được đánh giá sẽ được quy đổi thành sự phân loại chung đối với công chức ở các cấp độ: Không hoàn thành nhiệm vụ, Hoàn thành nhiệm vụ ở mức trung bình, Hoàn thành nhiệm vụ ở mức khá, Hoàn thành nhiệm vụ ở mức tốt, Hoàn thành nhiệm vụ ở mức xuất sắc.

Bước 5. Sử dụng kết quả đánh giá cho hệ thống quản lý

Trước khi công bố kết quả đánh giá cần bảo đảm thông tin phản hồi dưới dạng trò chuyện trực tiếp, gặp gỡ riêng giữa các nhà quản lý với công chức để đối tượng đánh giá biết được các kết quả đánh giá về mình. Bên cạnh đó, họ cần có thông tin chính thức để hình dung được rõ ràng về những kết quả của cuộc đánh giá sẽ được sử dụng vào mục đích gì, sử dụng như thế nào. Sau khi tổng kết việc đánh giá, các kết quả đánh giá cần được so sánh với kết quả của các đánh giá trước đó, từ đó rút ra kết luận để trình lên lãnh đạo và bảo đảm để các kết quả này được sử dụng trong tương lai.

Dựa trên kết quả đánh giá, tổ chức có thể xác định những cá nhân có thành tích nổi trội trong từng lĩnh

vực hay nhóm kỹ năng và ngược lại, để xây dựng các chương trình đào tạo, kèm cặp cần thiết. Đối tượng được đánh giá cũng có thể thông qua một cuộc gặp gỡ với nhà quản lý để cam kết cải thiện thành tích hoặc điều chỉnh hành vi, thái độ dựa trên thông tin đánh giá. Để bảo đảm đạt được mục đích phát triển năng lực công chức, cần thực hiện lại công tác đánh giá sau khi những người tham gia đã có được khoảng thời gian nhất định nhằm cải thiện và phát triển bản thân, sau từ 12 đến 18 tháng. Báo cáo đánh giá lần thứ hai sẽ được so sánh với lần thứ nhất, qua đó thể hiện sự tiến bộ của người được đánh giá giữa hai lần so sánh hoặc phát hiện ra những thử thách và mục tiêu mới. Mặt khác, cần sử dụng các kết quả đánh giá này gắn trực tiếp với cơ chế tài chính thông qua một khoản lương theo kết quả thực thi công vụ. Điều này sẽ khiến cho việc đo lường và phân loại công chức dần đi đến thực chất, các chủ thể đánh giá sẽ phải có trách nhiệm hơn với các nhận xét do nó quyết định tới vấn đề lợi ích kinh tế.

Để triển khai thành công các nội dung trên cần bảo đảm rằng, tất cả những người tham gia vào hoạt động đánh giá này đều thông suốt các nguyên tắc tiến hành và ứng dụng của phương pháp này. Xây dựng một nền văn hóa cởi mở đối với việc chia sẻ phản hồi là một bước tiến cho một số cơ quan hành chính nhà nước hiện vẫn coi trọng cách thức quản lý theo cấp bậc. Một quá trình đánh giá hợp lý sẽ bảo đảm tính khách quan và toàn bộ

thành phần tham gia đánh giá cảm thấy an toàn khi cung cấp các nhận xét và xây dựng được lòng tin của những người tham gia.

2. Chủ thể thực hiện đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ

Công việc người công chức thực hiện liên quan đến nhiều đối tượng với phạm vi khác nhau theo thẩm quyền được phân công như đồng nghiệp, cấp trên trực tiếp, lãnh đạo cơ quan, tổ chức/cộng dân... Do đó, chỉ áp dụng một chủ thể đánh giá cho tất cả các vị trí công việc sẽ khó có thể đo lường chính xác và khách quan mức độ cống hiến. Việc đa dạng hóa các chủ thể tham gia vào đánh giá công chức phù hợp với tính chất từng nhóm công việc là cần thiết để đánh giá theo kết quả thực thi công vụ. Các chủ thể thực hiện đánh giá công chức bao gồm:

- Công chức tự đánh giá: cá nhân công chức là một chủ thể đánh giá chính mình. Bản thân công chức là người nắm chính xác nhất các nội dung công việc mình đã thực hiện với số lượng, chất lượng như thế nào. Các đánh giá này cho dù mang tính chủ quan cũng khó có thể sai lệch do đã có các tiêu chuẩn làm căn cứ đo lường và buộc công chức phải tự đánh giá mình theo các chuẩn mực, yêu cầu định sẵn. Việc công chức tự đánh giá mình cũng là cơ sở để trao đổi khi có sự thiếu thống nhất về kết quả đánh giá trong trường hợp đưa ra bàn

bạc trước tập thể. Tuy nhiên, chủ thể này không có thẩm quyền quyết định đối với kết quả đánh giá.

- Đồng nghiệp đánh giá: Đồng nghiệp là người cùng làm việc với công chức trong cùng một môi trường nên có khả năng nhìn nhận nhau từ bên ngoài, qua các hành vi ứng xử và mức độ hiệu quả trong xử lý công việc. Đây là một chủ thể quan trọng để các công chức nhìn thấy và so sánh những điểm mạnh, điểm yếu của nhau trong thực hiện công việc, chỉ ra và bổ sung cho nhau những kết quả công việc được thực hiện tương ứng với tiêu chuẩn công việc đã có mà bản thân công chức có thể không bao quát hết. Đồng nghiệp có thể là người làm việc cùng một bộ phận, khác bộ phận, có thể là cấp dưới trong thực hiện đánh giá. Các đánh giá của chủ thể này đóng vai trò tham gia, bổ sung, điều chỉnh hoặc khẳng định thêm cho các đánh giá của chủ thể là cấp trên của đối tượng đánh giá.

- Cấp trên đánh giá: cấp trên giao việc trực tiếp cho cấp dưới nên sẽ là người theo dõi và nắm chắc nhất khả năng và kết quả làm việc của cấp dưới. Đối với lãnh đạo các cấp cũng được đánh giá tương tự theo nguyên tắc thủ trưởng cấp trên đánh giá thủ trưởng cấp dưới trực tiếp. Cấp trên đánh giá cấp dưới phải căn cứ vào đánh giá của chủ thể là đồng nghiệp. Trường hợp có những đánh giá khác hoặc mâu thuẫn với đồng nghiệp của đối tượng đánh giá cần nêu rõ lý do trong cuộc họp đánh giá trên cơ sở các căn cứ rõ ràng.

Trường hợp không đạt được sự nhất trí giữa cá nhân công chức và thủ trưởng trực tiếp cần tổ chức trao đổi trực tiếp nhưng quyết định cuối cùng vẫn thuộc về thủ trưởng. Cấp trên phải chịu trách nhiệm về kết quả đánh giá đối với cấp dưới. Các kết quả đánh giá đều phải được theo dõi, ghi chép và lưu giữ làm cơ sở cho việc quản lý và phát triển công chức.

- Công dân/tổ chức đánh giá đối với các vị trí công việc tiếp xúc trực tiếp với người dân. Việc phân tích, so sánh các kết quả đánh giá từ phía xã hội cho phép tổ chức, cơ quan tạo dựng một cách khách quan chân dung cá nhân công chức được thực hiện đánh giá. Điều đó dẫn tới có thể xuất hiện trường hợp nhà quản lý cho rằng, một công chức cấp dưới chưa có đủ các kiến thức, kỹ năng, thái độ cần thiết để đáp ứng yêu cầu công việc. Trong khi đó, các “khách hàng” lại hoàn toàn hài lòng về cách làm việc và đánh giá cao tinh thần hợp tác làm việc của người công chức đó thì có thể người quản lý đã không đánh giá đúng khả năng làm việc của cấp dưới. Đây là cơ sở để hạn chế “lỗi chủ quan” trong đánh giá công chức.

- Hình thành tổ chức độc lập về đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ. Thực tiễn cho thấy, một hệ thống đánh giá dù ưu việt đến đâu vẫn luôn bị chi phối bởi yếu tố chủ quan của chủ thể đánh giá. Do đó, cần nghiên cứu cho phép thành lập các cơ quan/tổ chức độc lập về đánh giá công chức để bảo đảm các kết quả

đánh giá đó là đáng tin cậy và được bảo mật dựa trên những thông tin khách quan và trung thực về sản phẩm mà người công chức thực hiện.

Việc hình thành tổ chức độc lập về đánh giá công chức có thể thực hiện theo một trong ba mô hình sau (hoặc kết hợp giữa các mô hình):

Mô hình thứ nhất: Hình thành tổ chức đánh giá độc lập nằm ngoài hệ thống bộ máy hành chính nhà nước. Theo mô hình này, cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ ban hành một văn bản quy phạm cho phép khu vực tư nhân có thể tham gia một phần vào quá trình đánh giá hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức. Nội dung đánh giá tập trung chủ yếu vào đo lường mức độ hài lòng của công dân/tổ chức đối với năng lực, cách thức, tinh thần, thái độ phục vụ của công chức. Các tiêu chuẩn và chỉ số đánh giá do cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định, tổ chức độc lập được ủy quyền chỉ đóng vai trò trung gian là người thực hiện quá trình đo lường và chuyển kết quả đo lường về đầu mối quản lý. Quá trình này phải bảo đảm tính bảo mật về các thông tin đánh giá và kết quả. Đây là phương thức hữu hiệu để đội ngũ công chức chấn chỉnh thái độ làm việc và phong cách giải quyết công việc, đặc biệt là những việc có liên quan đến quyền và lợi ích của công dân. Đồng thời, hạn chế tính chủ quan khi thực hiện đánh giá bởi chính nội bộ hệ thống hành chính nhà nước đối với các kết quả của đội ngũ công chức tại cơ

quan. Quá trình thực hiện đánh giá của tổ chức độc lập sẽ có sự theo dõi liên tục, hướng dẫn, tư vấn cụ thể về cách thức thực hiện, trả lời đối với các chủ thể đánh giá (tổ chức/công dân) trong thực hiện đánh giá, đặc biệt khi hệ thống đánh giá đó đòi hỏi sử dụng công nghệ thông tin, tránh sự lúng túng, hiểu nhầm dẫn tới kết quả đánh giá công chức không chính xác.

Mô hình thứ hai: Hình thành các tổ chức độc lập nằm trong hệ thống bộ máy hành chính nhà nước. Theo mô hình này, tổ chức độc lập được hình thành theo cấp hành chính, có thể là cơ quan đầu mối về quản lý công chức như Bộ Nội vụ, Sở Nội vụ, Phòng Nội vụ. Các cơ quan này là đầu mối xây dựng tiêu chí/chỉ số đánh giá, xác định phương pháp đánh giá và chủ thể đánh giá, trực tiếp triển khai và xử lý các số liệu đánh giá sau khi đã tập hợp thông tin đánh giá từ các cơ quan hành chính nhà nước. Quá trình đánh giá đó đòi hỏi sự phối hợp chặt chẽ giữa tổ chức đánh giá độc lập và cơ quan quản lý công chức. Kết quả đánh giá sau khi tổng hợp sẽ được chuyển về cơ quan quản lý công chức để sử dụng cho hệ thống quản lý nhân lực tại cơ quan.

Mô hình thứ ba: Tổ chức đánh giá độc lập nằm trong từng cơ quan hành chính nhà nước cụ thể. Với mô hình này, Ban Tổ chức Cán bộ (hoặc Phòng Tổ chức Cán bộ/Phòng Tổ chức - Hành chính) của từng cơ quan hành chính nhà nước sẽ là đầu mối thực hiện đánh giá công chức trong toàn cơ quan. Cách thức thực hiện tương tự

như mô hình thứ hai, trong đó tiêu chí/chỉ số đánh giá, chủ thể và phương pháp đánh giá do người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước xây dựng và chuyển Ban Tổ chức Cán bộ thực hiện trong toàn hệ thống.

3. Các tiêu chí đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ

Tiêu chí đánh giá công chức là các yêu cầu về kết quả thực hiện công việc, là căn cứ để đo lường kết quả thực hiện công việc của công chức trong một khoảng thời gian nhất định, cũng là cơ sở để so sánh và phân loại mức độ hoàn thành nhiệm vụ của các công chức với nhau để áp dụng các cơ chế, chính sách có liên quan. Để đánh giá công chức Việt Nam theo kết quả thực thi công vụ, các tiêu chí này cần được xây dựng theo hướng gắn trực tiếp với các “kết quả công việc” chứ không chỉ là gắn với “năng lực” của công chức. Bởi chỉ thông qua các kết quả đã đạt được trong tương quan so sánh với tiêu chí đặt ra thì việc đo lường và phân loại công chức mới có các “chuẩn” khách quan, chính xác, có căn cứ xác thực và hạn chế được sự chi phối bởi yếu tố “chủ quan, cảm tính” theo quan điểm cá nhân của chủ thể có thẩm quyền đánh giá.

Trên cơ sở đó, các tiêu chí đánh giá theo kết quả thực thi công vụ đối với công chức Việt Nam cần được thiết kế bảo đảm các nội dung sau: khối lượng công việc; chất lượng công việc; quy trình, công nghệ và thời gian thực hiện công việc; các tiêu chuẩn về hành vi. Tiêu

chuẩn về hành vi rất cần thiết với các vị trí công việc mà đầu ra khó lượng hóa. Ví dụ: công việc có tính chất phục vụ “khách hàng” như đối với công dân, các tổ chức... Tuy nhiên, nếu tiêu chí đánh giá công chức chuyên môn gắn với đặc điểm công việc là chính thì tiêu chí đánh giá công chức lãnh đạo lại gắn với môi trường tổ chức và phát triển con người. Lãnh đạo là quá trình gây ảnh hưởng đến người khác để họ tự nguyện và nhiệt tình phấn đấu cho các mục tiêu của tổ chức. Nhà lãnh đạo xác định mục đích và tác động, gây cảm hứng để mọi người tin tưởng mục đích đó là đúng và đem lại lợi ích cho họ, qua đó hình thành các giá trị của tổ chức. Vì vậy, tiêu chí đánh giá công chức lãnh đạo cần được thiết kế riêng, phải gắn với kết quả của bộ phận/tổ chức lớn (chức năng, nhiệm vụ) và thể hiện được khía cạnh năng lực lãnh đạo. Các khía cạnh lãnh đạo đó sẽ phản ánh đồng thời năng lực chuyên môn, cụ thể như sau:

3.1. Tiêu chí đánh giá công chức chuyên môn

a) Khối lượng công việc

- Số lượng công việc/dịch vụ được hoàn thành/cung cấp;
- Khối lượng/tỷ lệ % công việc đạt được theo chỉ tiêu/kế hoạch.

b) Chất lượng công việc

- Có phản hồi tích cực của công dân/tổ chức qua các kênh thông tin chính thức;

- Mức độ các công việc được hoàn thành đóng góp trực tiếp vào giải quyết các vấn đề của cơ quan/bộ phận;
- Mức độ công sức, nỗ lực được giảm bớt thông qua điều chỉnh/phối - kết hợp công việc một cách hợp lý;
- Mức độ thời gian tiết kiệm được thông qua xử lý công việc nhanh chóng, thành thạo;
- Giá trị/tác động đạt được/tạo ra từ việc hoàn thành nhiệm vụ (uy tín, được ca ngợi, được ghi nhận là điển hình tốt...).

c) Trình tự, thủ tục, cách thức thực hiện công việc

- Mức độ thực hiện đúng thứ tự các bước trong quy trình thực hiện công việc;
- Mức độ thực hiện đúng các văn bản/chính sách của pháp luật và tổ chức quy định;
- Mức độ tuân thủ các quyết định/mệnh lệnh của cấp trên trực tiếp;
- Mức độ kịp thời của từng công việc được hoàn thành;
- Mức độ thực hiện chính xác các hướng dẫn về nội dung điều chỉnh của văn bản/chỉ thị;
- Mức độ thực hiện đúng thể thức/mẫu văn bản;
- Mức độ xử lý công việc thành thạo và chuẩn xác;
- Mức độ chủ động, linh hoạt trong xử lý tình huống phát sinh.

d) Sáng kiến thực hiện công việc

- Mức độ phát hiện được các lỗi trong quá trình thực thi công vụ và có báo cáo giải trình kèm theo;

- Các sáng kiến đề xuất áp dụng được công nhận;
- Các đề xuất có ích cho đổi mới hoạt động của cơ quan trong tương lai được ghi nhận trong văn bản.

đ) Tinh thần trách nhiệm

- Mức độ sẵn sàng, tự nguyện trong thực hiện công việc;
- Mức độ cẩn thận, tỉ mỉ trong giải quyết công việc;
- Mức độ tự nguyện hướng dẫn/tư vấn thêm mang lại lợi ích/tạo thuận lợi cho công dân/tổ chức;
- Mức độ áp dụng cách thức giải quyết công việc linh hoạt có lợi cho công dân/tổ chức nhưng không trái luật.

3.2. Tiêu chí đánh giá công chức lãnh đạo

a) Kết quả thực hiện chức năng chung của cơ quan/bộ phận

- Khối lượng/số lượng kết quả đạt được so với mục tiêu/chức năng, nhiệm vụ chung;
- Mức độ gia tăng kết quả của cơ quan/bộ phận so với kế hoạch trước;
- Mức độ triển khai đúng nội dung của văn bản pháp luật, chính sách;
- Dịch vụ công do cơ quan/bộ phận cung cấp được nâng cao chất lượng thể hiện bằng những số liệu rõ ràng.

b) Kết quả lập kế hoạch

- Mức độ cụ thể, rõ ràng, có khả năng thực hiện của các chương trình/kế hoạch;

- Mức độ ủng hộ của thành viên trong tổ chức/bộ phận (tính theo tỷ lệ góp ý đồng thuận về các dự thảo kế hoạch).

c) Kết quả công tác tổ chức

- Mức độ phù hợp trong xây dựng/điều chỉnh cơ cấu tổ chức/bộ phận phù hợp với chức năng chung của tổ chức;

- Mức độ hợp lý, thuận tiện trong điều phối, vận hành các bộ phận/tổ chức);

- Mức độ sẵn sàng ủng hộ của nhân viên với những thay đổi của tổ chức.

d) Kết quả quản lý các nguồn lực thuộc thẩm quyền

- Mức độ gia tăng năng lực của nhân viên so với năng lực trước khi được đào tạo, bồi dưỡng;

- Số lượng nhân viên được khen thưởng;

- Mức độ đồng thuận của nhân viên với sự phân công công việc và áp dụng chế độ, chính sách của tổ chức;

- Mức độ phù hợp trong phân bổ tài chính hợp lý, cân đối thu - chi;

- Văn bản hóa các bước thực hiện công việc và cơ chế quản lý nhân lực, tài chính, cơ sở vật chất.

đ) Tinh thần trách nhiệm

- Thường xuyên đôn đốc, kiểm tra, nhắc nhở cấp dưới thực hiện nhiệm vụ; tận tình hướng dẫn cấp dưới khi gặp khó khăn trong xử lý công việc;

- Sự thận trọng, vì lợi ích của tổ chức/công dân trong giải quyết công việc và ra quyết định quản lý;
- Có cơ chế thu thập thông tin cụ thể như thực hiện các điều tra, đơn - thư khiếu nại, hòm thư góp ý, các cuộc tiếp xúc với nhân dân;
- Xây dựng cơ chế để công dân/tổ chức tiếp cận dễ dàng và cởi mở trong đề xuất ý kiến;
- Mức độ bảo đảm tính công khai, minh bạch về các quyết định, quy trình, thủ tục giải quyết công việc;
- Số lượng các kiến nghị cơ quan nhận được và các kiến nghị được giải quyết hợp lý.

Bảng 5.1. Đề xuất các tiêu chí đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ

Stt	Tiêu chí đánh giá	Các mức độ đo lường kết quả công việc			
		Kém	Trung bình	Khá	Tốt
Công chức chuyên môn					
1	Khối lượng công việc				
2	Chất lượng công việc				
3	Trình tự, thủ tục, cách thức thực hiện công việc				
4	Sáng kiến thực hiện công việc				

5	Tinh thần trách nhiệm				
Công chức lãnh đạo					
1	Kết quả thực hiện chức năng chung của cơ quan/bộ phận				
2	Kết quả lập kế hoạch				
3	Kết quả công tác tổ chức				
4	Kết quả quản lý các nguồn lực thuộc thẩm quyền				
5	Tinh thần trách nhiệm				

4. Phương pháp thực hiện đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ

4.1. Đa dạng hóa các phương pháp đánh giá công chức gắn với đặc thù của vị trí việc làm

Trong thực tế, có rất nhiều phương pháp và công cụ đánh giá công chức khác nhau và không có phương pháp nào là lý tưởng đối với mọi tổ chức, mọi cá nhân và mọi quá trình thực hiện công việc. Bởi vậy, để sử dụng và mang lại hiệu quả tốt nhất thì phương pháp đánh giá công chức được lựa chọn cần phải bảo đảm phù hợp với mục đích đánh giá, đo lường được cụ thể kết quả thực thi công việc của công chức; bảo đảm được tính tin

cây của kết quả đánh giá, hạn chế được tính chủ quan của chủ thể đánh giá, phù hợp và thực tế. Điều này đòi hỏi các phương tiện đánh giá phải đơn giản, dễ hiểu và dễ sử dụng không chỉ đối với người quản lý mà ngay cả đối với người lao động. Hệ thống đánh giá cần có sự ủng hộ của người lao động nhờ vào việc họ sẵn sàng chấp nhận và tự nguyện thực hiện theo các cách thức đánh giá đó.

Trên cơ sở những yêu cầu đặt ra trong áp dụng phương pháp đánh giá công chức, các phương pháp đánh giá công chức ở nước ta có thể được sử dụng như sau:

Thứ nhất, sử dụng kết hợp phương pháp đánh giá theo mục tiêu và đánh giá theo tiêu chuẩn công việc đối với vị trí công chức quản lý và vị trí tham mưu, tư vấn. Đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ đòi hỏi xây dựng các chỉ số thực thi mang tính định lượng cao, khả năng đo lường cụ thể. Tuy nhiên, từ kinh nghiệm các nước thuộc OECD có thể thấy, việc xây dựng và sử dụng các chỉ số thực thi trong khu vực công là tương đối khó khăn bởi có những khác biệt về môi trường giữa khu vực công và khu vực tư. Các kết quả của cơ quan hành chính nhà nước không phải lúc nào cũng có thể đo lường chính xác, do chúng có mối quan hệ với nhau trong chỉnh thể chứ không tách rời với từng cá nhân, hoạt động thực thi pháp luật và điều hành cần có thời gian nhất định mới tạo ra các kết quả.

**Bảng 5.2. Đề xuất áp dụng các phương pháp
đánh giá đối với từng nhóm công chức
theo vị trí việc làm**

Các phương pháp đánh giá	Vị trí lãnh đạo	Vị trí chuyên môn	Vị trí tham mưu, tư vấn	Vị trí kỹ thuật	Vị trí tiếp xúc trực tiếp với công dân
Đánh giá theo mục tiêu	X	X	X	X	X
Chấm điểm xếp hạng		X		X	X
Tiêu chuẩn công việc	X	X	X	X	X
Sự kiện quan trọng	X				
Chuyên gia nhân sự	X		X		
Phản hồi 360 độ					X
So sánh cặp	X	X	X	X	X

Việc chỉ sử dụng các tiêu chuẩn thực thi mang tính định lượng có thể dẫn tới sự cứng nhắc trong đánh giá và khó có thể đánh giá được toàn diện, thực chất toàn bộ những cống hiến của công chức xuất phát từ những giá trị đặc biệt của khu vực công mà các chỉ số đo lường đó không “chạm” tới được như lòng tin, sự hỗ trợ, khuyến khích, sự cam kết, ủng hộ, thỏa thuận, trách

nhệm... Vì vậy, ứng dụng các phương pháp đánh giá không chỉ nhấn mạnh đến các tiêu chuẩn đo lường mà cần gắn với các mục tiêu của cơ quan hành chính nhà nước mong muốn đạt được. Các mục tiêu cần được thiết lập rõ ràng, xác định rõ những định hướng chiến lược, các chức năng chung của hệ thống hành chính nhà nước mà các cơ quan phải thực hiện. Trên cơ sở đó, phổ biến đến từng cơ quan và các cấp độ quản lý trong cơ quan. Các mục tiêu được sử dụng để đánh giá tổ chức gồm: các chính sách cơ bản; các mục tiêu chiến lược; các tiêu chuẩn về chất lượng dịch vụ được cung cấp; các mục tiêu hằng năm về tài chính, năng suất, hiệu quả... Các mục tiêu đánh giá cá nhân gắn với các tiêu chuẩn thực hiện công việc hoặc dựa trên hình thức thỏa thuận giữa cấp trên với cấp dưới thông qua thảo luận và cam kết. Sử dụng phương pháp đánh giá theo mục tiêu cần kết hợp với các tiêu chuẩn công việc được xác định qua bản mô tả công việc để đo lường mức độ đạt mục tiêu của công chức gắn với kết quả tổng thể của tổ chức hoặc bộ phận.

Thứ hai, xây dựng và áp dụng các chỉ số thực thi cụ thể đối với vị trí chuyên môn nghiệp vụ và kỹ thuật. Các vị trí thực thi và các vị trí có tính chất kỹ thuật đòi hỏi mức độ chuẩn xác cao về quy trình, công nghệ, thủ tục, các chi tiết cần tiến hành. Do đó, công việc ở các vị trí này có khả năng sử dụng trực tiếp các chỉ số thực thi mà không bị chi phối bởi các yếu tố khác như các vị trí

quản lý, tham mưu hay tiếp xúc trực tiếp với công dân có thể mang lại. Tính chất công việc của nhóm này có thể dựa vào các tiêu chí định lượng về kết quả đầu ra, quy trình, công nghệ, thời gian, các bước đi rõ ràng, các hoạt động cần tiến hành...

Thứ ba, kết hợp sử dụng phản hồi 360 độ và phương pháp tiêu chuẩn công việc đối với các vị trí công việc tiếp xúc trực tiếp với người dân. Áp dụng phản hồi 360 độ cần thu thập thông tin phản hồi, cần phải thiết kế tài liệu đánh giá được thể hiện thông qua một bảng hỏi nhằm khảo sát ý kiến của các đối tượng liên quan. Tùy vào từng vị trí hoặc lĩnh vực chuyên môn, cấu trúc của các bảng đánh giá theo hình thức phản hồi 360° có thể sẽ không giống nhau, nhưng đều thực hiện bằng cách bản thân công chức cùng với những người thường xuyên làm việc với họ sẽ điền vào một bảng khảo sát để đánh giá về việc thực thi công việc của người công chức đó. Khảo sát này có thể mang tính định lượng (yêu cầu đánh giá trên các thang điểm) hoặc định tính (yêu cầu viết ra các nhận xét, quan sát...) hoặc có sự kết hợp của cả hai loại trên. Sau đó, kết quả trả lời của tất cả những người tham gia sẽ được tổng hợp thành báo cáo và qua đó, người công chức sẽ biết được giữa cách họ nhìn nhận về bản thân và cách người khác nhìn nhận về họ trong hiệu quả và tác phong làm việc có những khác biệt gì, khác biệt ở mặt nào và khác biệt đó lớn đến mức nào.

Các bảng câu hỏi được phân phát cho mọi người điền vào các ô cần thiết, sau đó thu trở lại và được người có thẩm quyền tổng kết. Nếu sử dụng phương thức này để đánh giá một số lượng lớn nhân viên, thì quá trình tiến hành được tự động hóa hoàn toàn với sự trợ giúp của những hệ thống riêng biệt và kết quả cũng thường ở dạng điện tử. Khi đó, công chức không có cơ hội biết trước các kết quả thu được. Dạng câu hỏi điện tử này thường được áp dụng khi các tổ chức cần thu thập số liệu để so sánh các công chức với nhau theo một số tiêu chí nhất định. Kết quả đánh giá sẽ bao gồm bản tự đánh giá của công chức, bản đánh giá của quản lý trực tiếp, đồng nghiệp, những cá nhân, tổ chức có quan hệ làm việc với người được đánh giá... Phương án tối ưu nhất chính là việc trùng khớp các điểm đánh giá giữa các đối tượng trên, mặc dù việc này được coi là rất khó xảy ra trên thực tế do bản thân con người đã là sự tổng hợp của nhiều mối quan hệ xã hội, và mỗi quan hệ đó được thể hiện theo nhiều cách dưới nhiều góc độ khác nhau. Việc phân tích, so sánh các kết quả đánh giá công chức cho phép tổ chức, cơ quan tạo dựng một cách khách quan chân dung cá nhân công chức được thực hiện việc đánh giá.

Để bảo đảm tính chính xác, tin cậy và có khả năng đánh giá cấp dưới tốt, bảng câu hỏi sử dụng trong phần hỏi 360 độ không thể nói chung chung mà cần mô tả cụ thể, rõ ràng và đúng mục đích. Dù trong trường hợp nào thì điều quan trọng là bảng câu hỏi sử dụng trong

phương pháp đánh giá này vẫn phải được xây dựng trên cơ sở những hệ thống tiêu chuẩn tổng hợp nhất định của tổ chức, bởi vì như vậy thì những thông tin thu thập được mới có thể sử dụng để so sánh với các số liệu, dữ liệu sẵn có.

Thứ tư, sử dụng phương pháp so sánh cặp để sàng lọc công chức kém. Phương pháp này được thực hiện bằng cách liệt kê tất cả các công chức cần đánh giá theo một biểu mẫu xác định. Từng cặp công chức sẽ lần lượt được đem ra so sánh căn cứ vào các yêu cầu, tiêu chuẩn cơ bản và được tính điểm số. Người nào được nhiều điểm nhất sẽ được coi là làm việc hiệu quả nhất và ngược lại. Phương pháp này giúp so sánh và phân biệt các thái cực giỏi nhất, kém nhất của một công chức. Sử dụng phương pháp này là căn cứ để xác định mức độ hơn, kém giữa các công chức, xác định người kém nhất trên cơ sở so sánh từng cặp với nhau. Điều này là rất hữu ích trong quá trình sàng lọc công chức kém - vấn đề vốn đang rất khó khăn khi thực hiện ở các cơ quan hành chính nhà nước hiện nay.

4.2. Cách thức sử dụng kết quả đo lường sự thực hiện công việc để phân loại mức độ hoàn thành nhiệm vụ của công chức

Trên cơ sở 5 tiêu chí đánh giá (xem mục 2 phần II Chương này) và phương pháp đánh giá được áp dụng cho từng nhóm vị trí việc làm (xem mục 3.1 phần II

Chương này), chủ thể có thẩm quyền sẽ xác định mức độ hoàn thành nhiệm vụ của công chức. Để bảo đảm thống nhất trong xác định kết quả và là cơ sở cho phân loại, tất cả các cách thức đánh giá đều phải quy về các mức độ hoàn thành công việc bao gồm: kém/trung bình/khá/tốt. Căn cứ vào số lượng các mức độ đạt được để chuyển sang phân loại công chức theo 5 cấp độ: Không hoàn thành nhiệm vụ; Hoàn thành nhiệm vụ ở mức trung bình; Hoàn thành nhiệm vụ ở mức khá; Hoàn thành nhiệm vụ ở mức tốt; Hoàn thành nhiệm vụ ở mức xuất sắc.

**Bảng 5.3. Đề xuất cách thức chuyển
từ kết quả đo lường sự thực hiện công việc
sang phân loại công chức**

PHÂN LOẠI CÔNG CHỨC	CÁC MỨC ĐỘ ĐÁNH GIÁ							
	Công chức chuyên môn (05 tiêu chí đánh giá)				Công chức lãnh đạo (05 tiêu chí đánh giá)			
	Tốt	Khá	Trung bình	Kém	Tốt	Khá	Trung bình	Kém
Hoàn thành nhiệm vụ ở mức xuất sắc	04 trở lên		0	0	04 trở lên		0	0

PHÂN LOẠI CÔNG CHỨC	CÁC MỨC ĐỘ ĐÁNH GIÁ							
	Công chức chuyên môn (05 tiêu chí đánh giá)				Công chức lãnh đạo (05 tiêu chí đánh giá)			
	Tốt	Khá	Trung bình	Kém	Tốt	Khá	Trung bình	Kém
Hoàn thành nhiệm vụ ở mức tốt	03 trở lên		0	0	03 trở lên		0	0
Hoàn thành nhiệm vụ ở mức khá	02 trở lên			0	02 trở lên			0
Hoàn thành nhiệm vụ ở mức trung bình				0				0
Không hoàn thành nhiệm vụ				01 trở lên				01 trở lên

Bảng 5.3 cho thấy, đối với mức độ hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ thì công chức phải không bị đánh giá nội dung nào ở mức trung bình trở xuống và 04/05 tiêu chí đạt ở mức tốt trở lên. Ví dụ: công chức chuyên môn phải bảo đảm kết quả đánh giá hoặc đạt cả 05 tiêu chí được đánh giá tốt hoặc 04 tiêu chí được đánh giá tốt và 01 ở mức khá thì mới được xác định là hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ; ngược lại, chỉ cần có một nội dung đánh giá ở mức kém thì bị xác định không hoàn thành nhiệm vụ mà không tính đến các kết quả khá, tốt khác.

4.3. Cách thức chuyển kết quả phân loại công chức sang xếp hạng công chức và sử dụng để trả lương công chức theo kết quả thực thi công vụ

Sau khi phân loại, các cấp độ đánh giá này sẽ được chuyển đổi tương ứng với việc xếp hạng công chức, theo đó:

- Công chức loại A = Hoàn thành nhiệm vụ ở mức xuất sắc;
- Công chức loại B = Hoàn thành nhiệm vụ ở mức tốt;
- Công chức loại C = Hoàn thành nhiệm vụ ở mức khá;
- Công chức loại D = Hoàn thành nhiệm vụ ở mức trung bình;
- Công chức loại E = Không hoàn thành nhiệm vụ.

Trên cơ sở xếp hạng công chức, sử dụng kết quả xếp hạng để tính lương theo kết quả thực thi công vụ. Công

chức được hưởng số tiền lương thực tế tùy thuộc vào mức độ xếp hạng công chức (A, B, C, D, E) với tỷ lệ được mô tả ở Bảng 5.4. Công thức tính lương theo kết quả thực thi công vụ được xây dựng như sau (không tính phụ cấp):

Lương thực tế = Lương cơ bản x Hệ số x Mức độ hoàn thành nhiệm vụ (tỷ lệ theo quy định)

Bảng 5.4. Cách thức trả lương công chức theo kết quả thực thi công vụ

Loại công chức	Tỷ lệ hưởng lương theo kết quả thực thi công vụ (%)	Lương theo kết quả thực thi công vụ
Công chức loại A	130	= lương cơ bản x hệ số x 130%
Công chức loại B	110	= lương cơ bản x hệ số x 110%
Công chức loại C	100	= lương cơ bản x hệ số x 100%
Công chức loại D	80	= lương cơ bản x hệ số x 80%
Công chức loại E	60	= lương cơ bản x hệ số x 60%

III. CÁC ĐIỀU KIỆN ĐỂ ỨNG DỤNG ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC THEO KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VỤ VÀO NỀN CÔNG VỤ VIỆT NAM

1. Chuyển đổi mạnh mô hình quản lý công vụ từ chức nghiệp sang việc làm

Trong Luật Cán bộ, công chức năm 2008 và Nghị định số 24/2010/NĐ-CP ngày 15-3-2010 của Chính phủ quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức, mặc dù đã có quy định nhưng vẫn còn chưa đầy đủ và thiếu các tiêu chí đánh giá cụ thể so với quy chế đánh giá công chức được ban hành trước đó. Vì vậy, trong thời gian tới, cần sớm hoàn thiện hệ thống thể chế đánh giá công chức theo hướng quy định rõ các phương pháp sử dụng để đánh giá, nhận xét công chức; các tiêu chí để đánh giá, nhận xét công chức có sự phân biệt giữa các vị trí công chức với những đặc thù khác biệt. Đặc biệt, cần có những nghiên cứu thiết thực hơn về cách thức đo lường phẩm chất công chức, bởi những tiêu chí này chiếm tỷ lệ không nhỏ trong đánh giá chung để bảo đảm sự thực chất của kết quả đánh giá. Thay đổi một hệ thống đo lường, đánh giá và phân loại công chức là một quá trình khó khăn, lâu dài đòi hỏi rất nhiều nỗ lực và quyết tâm của cả hệ thống gắn với thể chế pháp lý và năng lực của bộ máy. Để từng bước tạo dựng những điều kiện như đã trình bày ở trên, trước mắt đánh giá công chức ở Việt Nam có thể dần đổi mới với những biện pháp sau đây:

1.1. Phân tích môi trường tổ chức để phân tích công việc

Phân tích công việc là quá trình thu thập một cách có hệ thống các thông tin liên quan đến công việc, xác định các kỹ năng, năng lực và trách nhiệm cần phải có để thực hiện công việc. Phân tích công việc giúp xác định mục đích tổng thể của công việc, bản chất và phạm vi của công việc theo chức năng, nhiệm vụ sẽ được thực thi, trách nhiệm cá nhân, tiêu chuẩn hoàn thành, trách nhiệm về mặt tổ chức, mức độ và phạm vi trách nhiệm ra quyết định, giải quyết vấn đề, quan hệ qua lại, kiểm tra khối lượng và chất lượng các nguồn lực, vị trí công việc trong tổng thể của tổ chức... Kết quả cụ thể của phân tích công việc là sự mô tả các nhiệm vụ và chức năng người thực thi, xác định chức năng cần có để thực hiện công việc, xác định cơ cấu công chức, là nền tảng cho việc tuyển chọn, đánh giá năng lực công chức. Vì vậy, để phân tích công việc, các cơ quan hành chính nhà nước cần tiến hành phân tích môi trường tổ chức hành chính nhà nước. Đây là công việc có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong xác định cơ cấu vị trí việc làm.

1.2. Thu thập thông tin về hệ thống công việc của tổ chức

Đây là quá trình thu thập, phân tích, tổng hợp và tổ chức thông tin liên quan đến hệ thống các công việc của cơ quan, tổ chức. Phân tích công việc giúp xác định

chính xác những nội dung chủ yếu về khối lượng công việc, mối quan hệ giữa các công việc, yêu cầu về phẩm chất đạo đức, kiến thức, trình độ, kỹ năng, kinh nghiệm của từng công việc đối với (những) người được giao đảm trách và những điều kiện bảo đảm để thực hiện tốt công việc. Từ đó, các cơ quan, tổ chức có thông tin về số lượng công việc thực tế, về yêu cầu nhiệm vụ, về các năng lực, kỹ năng cần thiết cho mỗi vị trí công việc và về các tiêu chuẩn tuyển chọn, tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ.

Có thể khẳng định, phân tích công việc có mối liên hệ bao trùm toàn bộ hoạt động tổ chức - cán bộ của bất kỳ một cơ quan nhà nước nào. Tất cả các khâu từ hoạch định nguồn nhân lực đến thiết kế từng công việc, xác định giá trị từng công việc, xếp loại nhóm việc, cấu trúc tổ chức, định biên, tuyển chọn, bố trí, sử dụng, đánh giá kết quả công tác, luân chuyển, bổ nhiệm, đãi ngộ, khen thưởng, kỷ luật, đào tạo, bồi dưỡng, phát triển chức nghiệp đều bắt nguồn và chịu ảnh hưởng từ các thông tin của phân tích công việc. Phân tích công việc là cơ sở nền tảng cho xây dựng hai tài liệu làm căn cứ đánh giá công chức là bản mô tả công việc và bản tiêu chuẩn công việc. Để có thể phân tích công việc chính xác cần có một hệ thống thông tin có chất lượng, có giá trị hỗ trợ để làm rõ những yêu cầu đối với từng nhóm công việc trong cơ quan. Các thông tin cần cho phân tích công việc bao gồm:

- Thông tin chung về công việc: loại công việc cần thực hiện, tính chất của công việc, thời gian thực hiện công việc;

- Thông tin về công nghệ thực hiện công việc: quy trình, thủ tục, phương pháp thực hiện công việc, các trang thiết bị hỗ trợ được sử dụng trong thực hiện công việc;

- Thông tin về tính chất công việc: mức độ độc hại của môi trường làm việc; mức độ phức tạp của việc giải quyết công việc, các mối quan hệ trong xử lý công việc; mức độ áp lực về khối lượng và tần suất công việc, áp lực về thời gian để xử lý công việc, áp lực về không gian thực hiện công việc (thường xuyên đi công tác xa)...;

- Thông tin về các nhiệm vụ/thẩm quyền: các hoạt động và trách nhiệm cụ thể cần thực hiện, các yêu cầu cụ thể đối với kết quả thực hiện công việc;

- Thông tin về tiêu chuẩn đối với người thực hiện công việc: học vấn, trình độ, kiến thức, kỹ năng liên quan đến thực hiện công việc, sức khỏe, phẩm chất đặc trưng...

Trên thực tế, để có được các thông tin này cần sử dụng linh hoạt nhiều phương pháp khác nhau để có thể thu thập chính xác, khách quan các thông tin liên quan đến công việc từ nhiều kênh và nhiều chủ thể khác nhau nhằm xây dựng bản mô tả công việc và bản tiêu chuẩn công việc. Các phương pháp thu thập thông tin bao gồm:

- Thu thập thông tin bằng phương pháp tự mô tả. Đây là phương pháp nhanh nhất và kinh tế nhất. Tuy

nhiên, chất lượng phụ thuộc vào khả năng và kiến thức của người giữ vị trí công việc. Khi kê khai, đòi hỏi phải liệt kê tất cả công việc nằm trong và ngoài chức năng cũng như công việc thường xuyên, không thường xuyên, công việc đột xuất, v.v.. Thu thập thông tin theo phương pháp tự mô tả do chính cá nhân công chức tiến hành theo mẫu liệt kê công việc. Mẫu này bao gồm các nội dung như: họ và tên, nam/nữ, năm sinh, ngạch công chức, tên đơn vị đang làm việc, trình độ đào tạo, nghề đào tạo, thời gian công tác, thời gian làm việc ở cơ quan hiện tại, thời gian đảm nhiệm công việc hiện tại, chức vụ hiện tại, chức vụ đã qua trong 10 năm, các nhiệm vụ chính được giao...

- Phương pháp quan sát: Đây là phương pháp thu thập thông tin bằng cách sử dụng mắt để theo dõi các hoạt động thực hiện công việc diễn ra trên thực tế. Từ đó, mô tả lại những hoạt động cần làm và cách thức tiến hành các hoạt động đó được thực hiện cụ thể như thế nào. Quan sát trực tiếp là phương pháp rất hữu ích khi sử dụng để cung cấp thông tin cho những vị trí công việc đòi hỏi phải tiêu chuẩn hóa, cần thực hiện theo trình tự, thủ tục rõ ràng, cụ thể. Người chịu trách nhiệm thu thập thông tin phải quan sát mẫu đại diện của những cá nhân thực hiện công việc tại vị trí này. Để phương pháp này đạt hiệu quả cần kết hợp sử dụng các phương tiện hiện đại như quay phim, chụp ảnh, đồng hồ bấm giây để ghi lại các thao tác và sự hao phí về thời

gian trong thực hiện công việc. Đồng thời, việc quan sát cần được tiến hành gắn với toàn bộ chu kỳ thực hiện hoàn chỉnh, trọn vẹn một loại công việc nhất định.

- Phương pháp phỏng vấn: Có nhiều hình thức phỏng vấn khác nhau như phỏng vấn cá nhân; phỏng vấn một nhóm công chức thực hiện công việc tại các vị trí có liên quan đến nhau hoặc một phòng nhằm phát hiện những chức năng, nhiệm vụ trùng lặp; phỏng vấn người giám sát hoặc những người có kiến thức vững vàng trong công việc. Phỏng vấn cho phép có được những thông tin về các hoạt động mà những phương pháp khác không thể xác định được. Ví dụ, những hoạt động quan trọng xuất hiện ngẫu nhiên, hoặc là những giao tiếp không chính thức giữa công dân, tổ chức và người thực hiện công việc, hội nghị, họp... Phương pháp này có thể mang lại những thông tin hữu ích, nhưng cũng cần chú ý đến những hạn chế tiềm ẩn của nó. Vì phân tích vị trí việc làm có thể ảnh hưởng đến các vấn đề về lương thưởng, đánh giá, thi đua nên công chức thường có xu hướng quá đề cao những trách nhiệm của mình và hạ thấp tầm quan trọng công việc của những người khác. Hơn nữa, rất khó để tiêu chuẩn hóa bởi phỏng vấn viên khác nhau có thể hỏi những câu hỏi khác nhau và kết quả nhận được cũng khác nhau. Do đó, cần tạo sự quan tâm của người được phỏng vấn (thời gian, nội dung khái quát, mục đích); lựa chọn nơi phỏng vấn, tạo tâm lý thoải mái đối với đối tượng được phỏng

vấn; khuyến khích đối tượng phỏng vấn nói về những nhiệm vụ theo trình tự và thứ tự logic, theo trật tự thời gian mà nhiệm vụ xảy ra hoặc thứ tự tầm quan trọng của chúng đối với công việc, thu thập tất cả thông tin liên quan đến công việc cá nhân: từ chuyên môn, thường xuyên, đột xuất, hội họp, làm việc đến tiếp công dân, tổ chức.

- Phương pháp thu thập thông tin qua phiếu điều tra: Phương pháp này được thực hiện bằng cách thiết kế các mẫu phiếu điều tra, qua đó thu thập được thông tin từ nhiều nguồn khác nhau, có khả năng sử dụng các phần mềm máy tính để xử lý chính xác nguồn dữ liệu lớn với thông tin đa dạng. Sử dụng bảng câu hỏi là phương pháp ít tốn kém nhất trong việc thu thập thông tin. Bảng câu hỏi có thể bao gồm những câu hỏi cụ thể về công việc, về những yêu cầu của công việc, điều kiện làm việc và phương tiện hoặc có thể sử dụng cách tiếp cận đóng - mở, yêu cầu công chức tự mô tả công việc theo cách riêng của họ. Một bảng câu hỏi thường bao gồm các thông tin liên quan đến: tên công việc tại vị trí việc làm; kiến thức, khả năng và các hoạt động kỹ năng thực hiện công việc; cơ chế kiểm soát và giám sát; công cụ, thiết bị được sử dụng để hoàn thành công việc; mối quan hệ với những người khác như mối quan hệ với những người nào là cần để thực hiện công việc; xử lý thông tin; những đặc tính công việc khác...

- Thu thập thông tin bằng nhật ký ngày làm việc: Nhật ký làm việc ghi lại những nhiệm vụ, công việc đã và đang tiến hành hằng ngày, tính thường xuyên của những nhiệm vụ và khi nào nhiệm vụ được hoàn tất từ đó tính ra thời gian trung bình đối với các công việc, hoạt động có tính chất giống nhau. Nhưng phần lớn các cá nhân đều ít quan tâm hoặc không đủ thời gian để lưu trữ, cập nhật thông tin trong ngày nên dễ bỏ sót việc. Từ nhật ký cập nhật theo ngày, người phân tích thường sử dụng những loại “nhật ký” cập nhật theo tuần hoặc tháng (qua các bảng đánh giá công việc hàng tháng của cá nhân). Từ đó, có thông tin tương đối định lượng về số lượng công việc đảm nhiệm tại vị trí hàng tháng, gồm: những việc thường xuyên, việc đột xuất..., thời gian hao phí để hoàn thành... để có thể so với năng suất làm việc của các nhân viên khác tại cùng vị trí việc làm đó.

Để bảo đảm tính chính xác, đầy đủ của bản nhật ký, khi sử dụng phương pháp này cần yêu cầu công chức nên cập nhật hằng ngày hoặc chậm nhất là cập nhật hằng tuần; tiến hành thu thập nhật ký làm việc trong thời gian ít nhất 3 tháng; thời gian giải quyết công việc tại một vị trí trong ngày được thống kê theo phút; khuyến khích cán bộ, công chức liệt kê chi tiết; cập nhật tất cả các hoạt động trong ngày bao gồm cả: các hoạt động chuyên môn chính (nghiên cứu, hướng dẫn, soạn thảo...), trao đổi đơn vị, trao đổi chuyên môn, tiếp khách, hội họp...

Khi thu thập thông tin, có thể sử dụng các phương pháp một cách riêng biệt hoặc kết hợp chúng. Dù lựa chọn phương pháp nào để thu thập các thông tin về vị trí việc làm thì đối với mỗi công việc được thực hiện tại vị trí, cần xác định được các yếu tố như: *Thứ nhất*, tính cụ thể của công việc: công việc đó có thể mô tả được một cách cụ thể và trực tiếp cách thức thực hiện không. Nếu được thì sử dụng phương pháp quan sát (ví dụ: công việc giải quyết hồ sơ hành chính), nếu không được thì cần sử dụng phương pháp phỏng vấn để làm rõ (ví dụ: đối với công việc có tính chất tham mưu, tư vấn). *Thứ hai*, đặc điểm cá nhân của người thực hiện công việc. Tùy thuộc vào môi trường và trình độ của người thực hiện, việc sử dụng phương pháp thu thập thông tin sẽ có các kết quả khác nhau. *Thứ ba*, thời gian và kinh phí cho việc sử dụng các phương pháp thu thập thông tin. Việc quan sát và phỏng vấn đòi hỏi nhiều thời gian hơn các phương pháp khác, trong khi đó sử dụng phiếu điều tra lại đòi hỏi phải có nguồn kinh phí cần thiết sử dụng cho việc thiết kế mẫu phiếu và phải tương ứng với phạm vi đối tượng được hỏi...

1.3. Phân loại các nhóm công việc trong tổ chức

Thực hiện chia, tách, phân loại công việc được tiến hành sau khi kiểm tra tính hợp lý của dữ liệu. Chia, tách công việc là quá trình chia nhỏ để xác định các thành phần cấu thành công việc. Việc chia nhỏ này càng chi

tiết càng tốt cho đến khi xác định được thành phần công việc đơn giản nhất. Tuy nhiên, tùy thuộc vào mục đích, vị trí của tổ chức mà việc chia nhỏ theo mức độ khác nhau. Tiếp theo chia, tách công việc là tiến hành phân tích, mô tả công việc theo các yếu tố như: tên công việc; trách nhiệm: xem xét phạm vi và mức độ ảnh hưởng của công việc; mối quan hệ đối với các công việc khác; giám sát: kiểm tra ai, chịu kiểm soát của ai?; sử dụng các giác quan để thực hiện công việc; những đòi hỏi về giao tiếp nội bộ và giao tiếp bên ngoài; ngôn ngữ sử dụng; máy móc, thiết bị phục vụ cho công việc; kỹ năng, kỹ xảo của người thực thi công việc; đòi hỏi về các đặc điểm cá nhân; đòi hỏi về điều kiện làm việc: lưu ý đến các yếu tố công việc hay phải đi nhiều nơi, làm việc biệt lập, làm việc về đêm, làm việc kéo dài trong nhiều giờ, v.v..

Có thể đánh giá, phân loại công việc theo các căn cứ sau: phân loại công việc theo tầm quan trọng đối với tổ chức; phân loại công việc bằng cách so sánh với các yếu tố trong cơ cấu lý tưởng được thiết lập từ đầu; phân loại công việc theo mức độ phức tạp công việc bằng thang điểm. Trong quá trình công tác, dù ở vị trí nào cũng đều bao gồm các yếu tố cơ bản trên, từng yếu tố sẽ được lượng hoá thành các mức độ khác nhau; mỗi loại công việc ứng với một thang điểm. Tổng hợp các điểm sẽ cho thấy mức độ phức tạp của từng công việc, kết hợp với tiêu chuẩn ngạch công chức để xếp công chức vào các vị trí làm việc của tổ chức cho phù hợp.

1.4. Xác định cơ cấu công việc của một vị trí việc làm

Bản chất của việc xác định cơ cấu vị trí việc làm nhằm phân giao chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cho các tập thể, cá nhân gắn với sơ đồ tổ chức và cơ cấu công chức của cơ quan, đơn vị. Thông thường, trên cơ sở khối lượng các công việc cần thực hiện, cơ quan tiến hành phân tích, thiết kế công việc theo hướng chuyên môn hóa từng loại (nhóm) việc và phân giao rõ trách nhiệm gắn với thẩm quyền cho mỗi vị trí công tác - có thể do một cá nhân hoặc một nhóm công tác chuyên trách thực hiện hay theo cơ chế phối kết hợp linh hoạt giữa các tập thể, cá nhân tùy theo yêu cầu công việc cụ thể, năng lực của đội ngũ công chức và đặc điểm môi trường tổ chức. Vì vậy, cần phải xác định:

- Những nội dung công việc cần phải làm của một vị trí;

- Mục tiêu và kết quả phải đạt được;

- Tầm quan trọng của vị trí công việc trong tổ chức;

- Những yêu cầu về hiểu biết, trình độ, kỹ năng, kinh nghiệm;

- Những năng lực chủ yếu có tác động quan trọng nhất đối với việc hoàn thành công việc và cách thức để có được trình độ, kỹ năng đó;

- Những yêu cầu/chuẩn mực về cam kết, tính cách, xử sự với nghề nghiệp, giữa các đồng nghiệp và với các tổ chức, cá nhân khác;

- Các phương pháp/quy trình thực hiện công việc, cách thức sử dụng trang thiết bị;
- Những hoạt động kiểm tra, giám sát chính liên quan đến tiến độ, đo lường mức độ hoàn thành công việc;
- Mối tương quan của vị trí việc làm với những vị trí công việc khác;
- Những điểm giống nhau, khác nhau về yêu cầu năng lực, công sức, trách nhiệm, điều kiện làm việc của các vị trí việc làm;
- Mối quan hệ trong thực hiện công việc - những đòi hỏi về tinh thần đồng đội, cách thức hợp tác;
- Số lượng biên chế cần có để thực hiện công việc tương ứng với hiện trạng về tổ chức, năng lực, điều kiện của cơ quan...

Toàn bộ những yếu tố trên phụ thuộc vào từng giai đoạn, hoàn cảnh cụ thể của từng cơ quan. Đối với các cơ quan hoạt động trong môi trường không ổn định, hay thay đổi, cần thường xuyên rà soát lại việc phân công trách nhiệm, quyền hạn để có những điều chỉnh cần thiết khi thiết kế công việc và bố trí nhân sự cho phù hợp với yêu cầu bên ngoài và bên trong tổ chức. Đây là những yếu tố quan trọng để xác định áp dụng phương pháp đánh giá nào cho phù hợp với từng nhóm vị trí công việc trong tổ chức căn cứ vào tính chất, đặc điểm của từng vị trí gắn kết với mục đích đánh giá. Phân nhóm vị trí việc làm càng cụ thể thì đánh giá càng dễ thực hiện, nhưng tính phức tạp của quá trình tổ chức lại càng lớn.

1.5. Xây dựng bản mô tả công việc

Bản mô tả công việc thể hiện sự cam kết của hai bên về trách nhiệm, mục tiêu công việc, điều mà hợp đồng lao động chưa làm rõ được. Căn cứ vào trách nhiệm, khối lượng công việc, mức độ phức tạp, cường độ, điều kiện và môi trường làm việc... đã được mô tả để đánh giá, so sánh và phân tích nhóm lao động. Những chức danh có cùng giá trị công việc được xếp vào cùng một nhóm lương. Mọi thay đổi về trách nhiệm, khối lượng công việc đều được cập nhật và đánh giá lại theo đúng thực tế, bảo đảm sự công bằng và khách quan trong việc trả lương. Trên cơ sở các nhiệm vụ và mục tiêu công việc, định kỳ người quản lý và nhân viên sẽ tiến hành thảo luận, đánh giá kết quả thực hiện công việc. Thành tích, khuyết điểm cũng như nguyên nhân chưa hoàn thành đều được hai bên làm rõ. Từ đó, mục tiêu công việc trong kỳ đánh giá kế tiếp và những yếu điểm cần khắc phục, kiến thức, kỹ năng chuyên môn cần được đào tạo cũng sẽ được hai bên xác định và cam kết thực hiện cụ thể. Kết quả đánh giá này cũng là cơ sở để xem xét mức lương và đề bạt cán bộ. Bản mô tả công việc cá nhân cần đáp ứng được các yêu cầu sau: *Thứ nhất*, bảo đảm phân loại được tính chất của từng nhóm vị trí công việc; *Thứ hai*, bản mô tả công việc phải bảo đảm tính linh hoạt; *Thứ ba*, phải bảo đảm sự tham gia của các chủ thể có chuyên môn và trách nhiệm.

Do đặc thù về quy mô, trình độ và cách thức tổ chức của các tổ chức và do mục đích phân tích công việc khác nhau nên trong thực tế, không có biểu mẫu thống nhất cho bản mô tả công việc. Tuy nhiên, các bản mô tả công việc thường có các nội dung cơ bản sau:

- *Xác định công việc*: tên công việc; cấp bậc công việc; tên bộ phận thực hiện công việc; chức danh quản lý trực tiếp; số người phải quản lý dưới quyền (nếu có); mức lương.

- *Chỉ dẫn về công việc*:

+ Mô tả chức năng chung: Mỗi bộ phận trong tổ chức có những chức năng cụ thể đặc trưng cho bộ phận/phòng/ban và công việc của một vị trí công chức phải thể hiện, gắn liền với đặc trưng, chức năng, nhiệm vụ của bộ phận. Việc xác định chức năng này phải căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ chung của cơ quan, làm căn cứ hình thành tập hợp các nhiệm vụ.

+ Các nhiệm vụ: Bao gồm các nhiệm vụ chính và một số nhiệm vụ phụ. Với mỗi vị trí chức danh công chức, cần mô tả chính xác những trách nhiệm chính mà người đảm nhận vị trí công việc phải thực hiện. Các trách nhiệm chính này là cơ sở để xây dựng hệ thống các tiêu chuẩn công việc, do đó, các trách nhiệm nêu ra phải rõ ràng, cụ thể và có thể thực hiện được để cá nhân công chức thực hiện chính xác những yêu cầu công việc mà bộ phận đã xác định. Các nhiệm vụ hỗ trợ cho việc thực hiện nhiệm vụ chính sẽ là các nhiệm vụ phụ. Cũng cần xác định nhiệm vụ đó có thực sự cần thiết hay

không, nó có những đóng góp gì cho hiệu quả chung của đơn vị, đây là căn cứ để loại bớt những hoạt động không cần thiết phải đề cập trong bản mô tả công việc.

+ Thẩm quyền của người thực hiện công việc: Cần xác định rõ phạm vi thẩm quyền, đặc biệt là thẩm quyền trong các quyết định về mặt tài chính và nhân sự.

+ Các mối quan hệ: Các mối quan hệ trong thực hiện công việc bao gồm quan hệ báo cáo (người được báo cáo, cách thức báo cáo, thời gian báo cáo); quan hệ giám sát (giám sát ai, ai giám sát, cách thức giám sát). Nêu rõ quan hệ, nội dung, tính chất và tần suất phải giao tiếp, trao đổi làm việc.

- *Điều kiện làm việc:*

+ Điều kiện môi trường: vệ sinh, an toàn lao động, sự rủi ro trong công việc, tính phức tạp trong xử lý tình huống...;

+ Điều kiện vật chất: máy móc, trang thiết bị được sử dụng, phương tiện đi lại;

+ Thời gian làm việc;

+ Các điều kiện làm việc đặc biệt khác (nếu có): làm ca 3, thêm giờ, mức độ ô nhiễm, tiếng ồn...

- *Các tiêu chuẩn công việc:*

Các tiêu chuẩn công việc thể hiện trong bản mô tả công việc có thể thuộc nhiều loại khác nhau tùy thuộc vào tính chất công việc, bao gồm: các tiêu chuẩn về đầu ra, các tiêu chuẩn về quy trình công nghệ và các tiêu chuẩn về hành vi. Tiêu chuẩn về hành vi rất cần thiết với các vị trí

công việc mà đầu ra khó lượng hóa. Ví dụ: đối với công việc có tính chất phục vụ “khách hàng” như đối với công dân, các tổ chức... Với mỗi nhóm tiêu chuẩn sẽ có các kết quả đầu ra tương ứng mà cơ quan quản lý công chức mong đợi thành viên của tổ chức sẽ đạt được và là căn cứ đối chiếu để xác định mức độ hoàn thành công việc.

**Bảng 5.5. Mẫu bản mô tả công việc đối với vị trí
Trưởng phòng Phòng đào tạo - bồi dưỡng -
tuyển dụng, Sở Nội vụ Hà Nội**

BẢN MÔ TẢ CÔNG VIỆC - Vị trí việc làm: Trưởng phòng - Mã số: DTBD - T001 - Bộ phận: Phòng đào tạo - bồi dưỡng - tuyển dụng - Cấp quản lý chung: Giám đốc Sở Nội vụ - Cấp quản lý trực tiếp: Phó Giám đốc Sở Nội vụ	
1. Mục tiêu công việc	Điều hành sự thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Phòng; phân công công việc, hướng dẫn, kiểm tra, đánh giá sự thực hiện công việc của công chức thuộc Phòng trên cơ sở các quy định pháp luật và sự chỉ đạo, phân công chức năng, nhiệm vụ của lãnh đạo Sở.

<p>2. Thẩm quyền</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Giám sát, hướng dẫn, kiểm tra sự thực hiện công việc của cấp dưới; - Phối hợp với lãnh đạo các Phòng và bộ phận khác trong cơ quan khi triển khai công việc liên quan đến chức năng, nhiệm vụ của Phòng; - Thực hiện cơ chế, chính sách đối với người lao động thuộc Phòng trên cơ sở quy định chung; - Đánh giá nhân viên theo định kỳ và chịu trách nhiệm cá nhân về kết quả đánh giá đó; - Phân công công việc cho công chức trong Phòng sau khi có ý kiến nhất trí của Phó Giám đốc Sở phụ trách và của Giám đốc Sở; - Kiểm soát, kiểm tra, ký nháy các văn bản, quyết định của Phòng trước khi công chức của Phòng trình Lãnh đạo Sở ký duyệt; - Số người thuộc quyền quản lý: 6 người.
-----------------------------	--

3. Các mối quan hệ	<ul style="list-style-type: none"> - Chịu trách nhiệm trực tiếp trước Lãnh đạo Sở về chức năng, nhiệm vụ thuộc thẩm quyền của Phòng; - Chịu trách nhiệm cá nhân trước Lãnh đạo Sở về quản lý nhân lực thuộc Phòng; - Báo cáo, giải trình các nội dung hoạt động thuộc thẩm quyền với Phó Giám đốc Sở phụ trách Phòng; - Quản lý sự thực hiện công việc của cấp dưới; - Phối hợp với lãnh đạo các Phòng và bộ phận khác trong cơ quan khi triển khai công việc chung.
4. Thời gian, điều kiện làm việc	<ul style="list-style-type: none"> - Thời gian: Sáng (7h30 đến 11h30); Chiều (13h30 đến 17h30); - Được bố trí phòng làm việc riêng; - Cơ sở vật chất được trang bị: 01 bộ bàn ghế làm việc theo tiêu chuẩn; 01 bộ máy tính và máy in; 01 điện thoại cố định; 01 tủ tài liệu.

5. Các nhiệm vụ chính	6. Tiêu chuẩn thực hiện công việc
a) Tham mưu cho Lãnh đạo Sở giúp Ủy ban nhân dân thành phố quản lý nhà nước đối với đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước, cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn.	a) Lãnh đạo Sở ban hành được các văn bản giúp Ủy ban nhân dân thành phố quản lý nhà nước đối với đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước, cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn đạt mục tiêu đặt ra;
b) Tham mưu cho Lãnh đạo Sở trình Ủy ban nhân dân thành phố ban hành các văn bản về tuyển dụng, quản lý, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng và thực hiện chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức, viên chức nhà nước và cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn theo quy định của pháp luật.	b) Lãnh đạo Sở trình được cho Ủy ban nhân dân thành phố ban hành các văn bản về tuyển dụng, quản lý, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng và thực hiện chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức, viên chức nhà nước và cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn theo quy định của pháp luật đạt mục tiêu đặt ra.
c) Tham mưu cho Lãnh đạo Sở trong thống nhất quản lý và thực hiện kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng	c) Lãnh đạo Sở triển khai thống nhất được việc quản lý và thực hiện kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ,

cán bộ, công chức, viên chức ở trong và ngoài nước sau khi được Ủy ban nhân dân thành phố phê duyệt. Hướng dẫn, kiểm tra việc tuyển dụng, quản lý, sử dụng và việc thực hiện chính sách, chế độ đối với cán bộ, công chức, viên chức thành phố.	công chức, viên chức ở trong và ngoài nước. Hướng dẫn, kiểm tra việc tuyển dụng, quản lý, sử dụng và việc thực hiện chính sách, chế độ đối với cán bộ, công chức, viên chức thành phố đạt mục tiêu đề ra.
d) Tham mưu cho Lãnh đạo Sở trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền việc tuyển dụng, đánh giá, điều động, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, khen thưởng, kỷ luật và các chế độ, chính sách khác đối với cán bộ, công chức, viên chức nhà nước thuộc Ủy ban nhân dân thành phố quản lý.	d) Lãnh đạo Sở trình được cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền việc tuyển dụng, đánh giá, điều động, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, khen thưởng, kỷ luật và các chế độ, chính sách khác đối với cán bộ, công chức, viên chức nhà nước thuộc Ủy ban nhân dân thành phố quản lý.
đ) Hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các quy định về tiêu chuẩn chức	đ) Thực hiện chính xác các quy định về tiêu chuẩn chức danh và cơ cấu cán

<p>danh và cơ cấu cán bộ, công chức, viên chức nhà nước; tuyển dụng, quản lý và sử dụng công chức, viên chức nhà nước; cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn thuộc thành phố theo quy định của Bộ Nội vụ; việc phân cấp quản lý hồ sơ cán bộ, công chức, viên chức theo quy định của pháp luật.</p>	<p>bộ, công chức, viên chức nhà nước; tuyển dụng, quản lý và sử dụng công chức, viên chức nhà nước; cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn thuộc thành phố theo quy định của Bộ Nội vụ; việc phân cấp quản lý hồ sơ cán bộ, công chức, viên chức.</p>
<p>e) Xây dựng kế hoạch thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Phòng và kế hoạch phát triển nguồn nhân lực thuộc Phòng.</p>	<p>e) Có các báo cáo, đề xuất với Lãnh đạo Sở về triển khai thực hiện các nhiệm vụ chuyên môn của Phòng.</p>
<p>f) Chỉ đạo, phân công, hướng dẫn, theo dõi, đôn đốc, kiểm tra tổ chức thực hiện nhiệm vụ chung của Phòng.</p>	<p>f) Việc tổ chức thực hiện nhiệm vụ chung của Phòng đạt kết quả theo đúng kế hoạch đã xây dựng.</p>
<p>g) Đánh giá việc thực hiện công việc của công chức thuộc Phòng theo định kỳ.</p>	<p>g) Có bảng tổng hợp đánh giá sự thực hiện công việc của công chức thuộc Phòng theo quy định.</p>

<p>7. Yêu cầu về năng lực</p>	<p><i>a) Trình độ học vấn:</i> Cử nhân trở lên các chuyên ngành luật, quản lý nhân lực hoặc quản lý công.</p> <p><i>b) Kiến thức:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Hiểu biết pháp luật về người lao động và việc sử dụng lao động trong các cơ quan nhà nước; - Nắm chắc các chính sách về quản lý nguồn nhân lực; nắm chắc chủ trương, chính sách của ngành nội vụ; - Am hiểu các thủ tục hành chính của ngành nội vụ. <p><i>c) Kỹ năng:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Thành thạo về lập kế hoạch làm việc; - Thành thạo về cách thức xây dựng các phương án, kế hoạch; - Thành thạo về phân công, phối hợp, giám sát sự thực hiện công việc; - Thành thạo về đo lường kết quả thực hiện công việc.
--------------------------------------	--

Bảng 5.6. Mẫu bản mô tả công việc đối với vị trí chuyên viên phụ trách bồi dưỡng cán bộ, công chức cấp xã thuộc Phòng đào tạo - bồi dưỡng - tuyển dụng, Sở Nội vụ Hà Nội

BẢN MÔ TẢ CÔNG VIỆC - Vị trí việc làm: Chuyên viên phụ trách bồi dưỡng cán bộ, công chức cấp xã - Mã số: TD - C003 - Bộ phận: Phòng đào tạo - bồi dưỡng - tuyển dụng - Cấp quản lý chung: Phó Giám đốc Sở Nội vụ - Cấp quản lý trực tiếp: Trưởng phòng Phòng đào tạo - bồi dưỡng - tuyển dụng	
1. Mục tiêu công việc	Thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Phòng trên cơ sở các quy định pháp luật và sự chỉ đạo, phân công chức năng, nhiệm vụ của Lãnh đạo Phòng.
2. Thẩm quyền	Triển khai công việc liên quan đến đào tạo, bồi dưỡng, tuyển dụng thuộc thẩm quyền của Sở Nội vụ do Lãnh đạo Phòng phân công.
3. Các mối quan hệ	- Chịu trách nhiệm trực tiếp trước Lãnh đạo Phòng về kết quả thực hiện công việc;

	<ul style="list-style-type: none"> - Phối hợp với các chuyên viên thuộc Phòng và bộ phận khác trong cơ quan khi triển khai công việc chung.
4. Thời gian, điều kiện làm việc	<ul style="list-style-type: none"> - Thời gian: Sáng (7h30 đến 11h30); Chiều (13h30 đến 17h30); - Được bố trí phòng làm việc chung (3 người/phòng); - Cơ sở vật chất được trang bị: 01 bộ bàn ghế làm việc theo tiêu chuẩn; 01 bộ máy tính và máy in; 01 điện thoại cố định chung; 01 tủ tài liệu.
5. Các nhiệm vụ chính	6. Tiêu chuẩn thực hiện công việc
a) Xây dựng dự thảo kế hoạch triển khai các văn bản về bồi dưỡng cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn thuộc thành phố.	a) Trình được dự thảo kế hoạch triển khai các văn bản về bồi dưỡng cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn đạt mục tiêu đặt ra.
b) Xây dựng dự thảo văn bản hướng dẫn, kiểm tra việc bồi dưỡng đối với cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn thuộc thành phố.	b) Trình được dự thảo văn bản hướng dẫn, kiểm tra việc bồi dưỡng đối với xã, phường, thị trấn của thành phố đạt mục tiêu đặt ra.

c) Xây dựng dự thảo kế hoạch thực hiện các chương trình bồi dưỡng cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn thuộc thành phố.	c) Trình được dự thảo kế hoạch thực hiện các chương trình bồi dưỡng cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn thuộc thành phố.
d) Xây dựng dự thảo văn bản về hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các quy định về tiêu chuẩn chức danh và cơ cấu xã, phường, thị trấn thuộc thành phố theo quy định của Bộ Nội vụ làm căn cứ để lập kế hoạch đào tạo - bồi dưỡng.	d) Trình được dự thảo văn bản về hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các quy định về tiêu chuẩn chức danh và cơ cấu xã, phường, thị trấn thuộc thành phố.
đ) Xây dựng dự thảo văn bản về hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các quy định về đối tượng và điều kiện được cử đi bồi dưỡng theo quy định của pháp luật và Bộ Nội vụ.	đ) Trình được dự thảo văn bản về hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các quy định về đối tượng và điều kiện được cử đi bồi dưỡng theo quy định của pháp luật và Bộ Nội vụ.
e) Tham gia và phối hợp thực hiện công tác quản lý các chương trình đào tạo, bồi dưỡng đối với cán bộ, công chức, viên chức thuộc thành phố theo quy định.	e) Công tác quản lý các chương trình đào tạo, bồi dưỡng đối với cán bộ, công chức, viên chức thuộc thành phố được thực hiện đúng quy định của pháp luật.

<p>7. Yêu cầu về năng lực</p>	<p><i>a) Trình độ học vấn:</i> Cử nhân trở lên các chuyên ngành luật, quản lý nhân lực hoặc quản lý công.</p> <p><i>b) Kiến thức:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Hiểu biết pháp luật về người lao động và việc sử dụng lao động trong các cơ quan nhà nước; - Nắm chắc các chính sách về tuyển dụng, đào tạo, bồi dưỡng của ngành nội vụ; - Am hiểu các thủ tục hành chính của ngành nội vụ. <p><i>c) Kỹ năng:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Thành thạo về lập kế hoạch tuyển dụng, đào tạo, bồi dưỡng; - Thành thạo quy trình tuyển dụng, đào tạo, bồi dưỡng; - Thành thạo về soạn thảo văn bản; - Kiên trì, chịu được áp lực của công việc.
--------------------------------------	---

2. Đổi mới tư duy đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ

Thực tiễn cho thấy, nền hành chính đang phải đối mặt với nhiều vấn đề khác nhau như bảo đảm công bằng, tính chịu trách nhiệm của người thực thi công vụ, các vấn đề về vi phạm đạo đức công vụ, việc tạo động lực để giữ chân công chức giỏi... Vì thế, sự chuyển đổi mô hình quản lý và đánh giá công chức mang tính kỹ thuật nhằm đáp ứng với sự thay đổi là điều cần thiết. Tuy nhiên, mọi sự thay đổi đó sẽ khó thực hiện nếu tư duy quản lý và đánh giá con người trong công vụ không thay đổi. Thực tế cho thấy, nếu bản thân các nhà quản lý không thay đổi về quan điểm quản lý và đánh giá con người nhấn mạnh vào kết quả thực thi công vụ thì việc áp dụng các công cụ, phương thức quản lý mới sẽ rất khó thành công. Đồng thời, nếu bản thân từng công chức không thay đổi tư duy làm việc có trách nhiệm để hướng tới kết quả thì quá trình này cũng bị cản trở. Bởi suy cho cùng, con người mới là yếu tố quyết định các mô hình đó có được áp dụng hay không, áp dụng đến mức độ nào, theo cách thức ra sao, phạm vi như thế nào... Như vậy, sự thay đổi tư duy bao gồm cả tư duy của người quản lý và người bị quản lý; trong đó đặc biệt nhấn mạnh vai trò của chủ thể quản lý. Một hệ thống quản lý dù ưu việt đến mấy cũng khó có thể thực hiện tốt nếu thiếu sự đồng thuận giữa chủ thể và đối tượng trong việc tiếp nhận và hưởng ứng nó, tự nguyện và tích

cực tham gia một cách chủ động và có trách nhiệm. Sự chuyển biến quan điểm, thái độ từ quản lý đầu vào sang quản lý chủ yếu thông qua đầu ra, kết quả thực tế trên cơ sở một hệ thống thông tin hỗ trợ minh bạch là điều kiện đồng thời là một thách thức lớn nhất trong áp dụng ở nước ta hiện nay. Đây chính là yếu tố quan trọng hình thành và thay đổi “văn hóa” trong quản lý và đánh giá công chức.

Việc đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ sẽ không mang tính bền vững và tạo sự chuyển đổi mang tính chiến lược, nếu như không được tiếp cận dưới góc độ văn hóa thực thi; trong đó, đặc biệt nhấn mạnh đến niềm tin của những người tham gia hệ thống đánh giá này, bao gồm cả chủ thể và đối tượng bị đánh giá về chất lượng và sự khách quan, chính xác của kết quả đánh giá. Do đó, sự quan tâm và tham gia của các cấp quản lý, đặc biệt là các trưởng bộ phận là yếu tố cần được coi trọng. Các trưởng bộ phận sẽ là người trực tiếp tham gia vào việc xây dựng bộ mục tiêu, chỉ tiêu và công cụ đo lường phù hợp cho bộ phận mình cũng như các bộ phận có tương tác. Sự tham gia của các trưởng bộ phận giúp hệ thống vận hành trôi chảy, dễ dàng hoàn thành các chỉ tiêu hơn và giúp kết nối giữa hoạt động của các cá nhân đơn lẻ với mục tiêu bộ phận và mục tiêu tổ chức trở nên khăng khít hơn. Để triển khai thành công, các cấp quản lý cũng như cấp dưới cần hiểu rõ về tính chất và cách sử dụng phương thức phản hồi

này. Vì vậy, cần bảo đảm rằng tất cả công chức tham gia vào hoạt động đánh giá này đều thông suốt các nguyên tắc tiến hành và ứng dụng của phương pháp này. Đồng thời, cần lưu ý đến việc tiếp cận nguồn thông tin của công chức các cấp và ai là người được phép truy cập những thông tin nào. Đây không đơn giản là một thử nghiệm không có mục đích rõ ràng, mà nó sẽ thực sự trở thành một quy trình quan trọng và hữu ích trong văn hóa công sở. Xây dựng một nền văn hóa cởi mở đối với việc chia sẻ phản hồi là một bước tiến cho một số cơ quan hành chính nhà nước hiện vẫn coi trọng cách thức quản lý theo cấp bậc.

Đồng thời, hình thành văn hóa trách nhiệm của các chủ thể trong việc đánh giá công chức. Đánh giá công chức theo cách thức truyền thống chú trọng vào nhận xét của đồng nghiệp, còn khi áp dụng các phương pháp đánh giá mới đòi hỏi có sự tham gia của nhiều thành phần. Để áp dụng các phương pháp đánh giá mới có kết quả, hiệu quả, các thành viên tham gia quá trình đánh giá phải có tinh thần trách nhiệm đối với người được đánh giá. Đối với lãnh đạo, khi đánh giá còn phải có cuộc nói chuyện với công chức, hội ý về công việc và nghe quần chúng phản ánh... để tìm hiểu tình hình của các công chức dưới quyền. Vì vậy, quá trình đánh giá phải tạo được bầu không khí cởi mở, dân chủ, khuyến khích quần chúng phát biểu, nhận xét. Biện pháp này cho phép bổ sung thêm những thông tin có giá trị từ

nhiều nguồn khác nhau để việc đánh giá được khách quan và chính xác.

Mọi sự thành công hay thất bại trong quản lý đều do yếu tố con người quyết định. Những thay đổi mang tính kỹ thuật thường dễ làm hơn nhiều so với sự thay đổi về quan điểm, cách nhìn nhận, thói quen. Sự thay đổi tư duy đánh giá bao gồm cả tư duy của người đánh giá và người bị đánh giá. Đối với người đánh giá, thói quen “bình quân chủ nghĩa” dù làm cào bằng sự đánh giá nhưng không khiến họ phải lo ngại về mối quan hệ của cấp dưới đối với mình, những mâu thuẫn nội bộ khi so sánh kết quả đánh giá... Do đó, tâm lý ngại nói thẳng, nói thật khiến việc căn cứ trực tiếp vào kết quả thực thi để đánh giá đồng nghĩa với việc họ phải đương đầu với một tập thể nhân viên vô cùng phức tạp. Đối với người bị đánh giá, sự lo ngại xảy ra nếu họ nghi ngờ cách thức đánh giá, tiêu chuẩn đánh giá không phản ánh chính xác năng lực thực thi của họ, kết quả đánh giá sẽ gây bất lợi đối với chế độ, chính sách đối với họ...

Những phân tích trên không có nghĩa đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ là cơ chế lý tưởng nhất, nếu nó chỉ tập trung vào tiêu chuẩn mà không chú ý đến điều kiện cụ thể của nền hành chính. Điều đó sẽ lại tiếp tục tạo nên các vấn đề mới do sự lãng phí về thời gian, nguồn lực trong khi các vấn đề hiện hữu lại chưa giải quyết được. Nếu chỉ tập trung vào kết quả do tính khách quan của nó mang lại sẽ dẫn tới những người có

năng lực nhưng không chăm chỉ sẽ được đền đáp vì đạt kết quả tốt, còn những người làm việc chăm chỉ nhưng kém năng lực sẽ bị phạt. Qua đó, người có năng lực nhận thấy việc đạt kết quả không tốt cũng không gây ra hậu quả tiêu cực và người kém năng lực nhận thấy việc chăm chỉ không mang lại cho họ điều gì tốt. Từ đó, nỗ lực vì công việc sẽ giảm ở cả hai nhóm này. Do đó, dù đánh giá theo kết quả nhưng chủ thể đánh giá vẫn cần phải nhận biết được nỗ lực thực sự của cá nhân công chức để động viên tinh thần và có tác dụng nêu gương đối với các thành viên khác trong tổ chức. Mặt khác, có những động lực khiến công chức thực hiện công việc tốt không phụ thuộc vào lương bổng, các hình thức thưởng, phạt hay khuyến khích vật chất (sự đam mê, tính đúng đắn, sự cống hiến, mong muốn được khẳng định giá trị...) do đó, nếu cải cách công tác đánh giá công chức vô tình đã loại bỏ động lực này thì hiệu quả hoạt động của công chức giảm dẫn tới hiệu quả của cơ quan hành chính nhà nước cũng giảm theo. Tuy nhiên, những điều kiện nói trên sẽ là cơ sở quan trọng để hạn chế những rủi ro khi thực hiện đánh giá theo kết quả do chỉ tập trung vào kết quả mà không thực hiện theo quy trình hợp lý làm cho kết quả kém. Vấn đề mấu chốt của thành công hay thất bại trong áp dụng một cơ chế mới nằm ở chỗ những thay đổi đó có thực tế, được áp dụng từng bước và nhất quán với thực tiễn, hoàn cảnh, điều kiện cụ thể của môi trường chính trị, pháp lý và văn hóa.

3. Xây dựng hệ thống thông tin hỗ trợ và tăng cường đào tạo nhằm phục vụ cho đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ

Một hệ thống đánh giá dù ưu việt đến mấy cũng khó có thể thực hiện tốt nếu thiếu sự đồng thuận giữa chủ thể và đối tượng trong việc chấp nhận, hưởng ứng, tham gia một cách chủ động và có trách nhiệm. Vì vậy, cần thực hiện đào tạo đội ngũ chuyên nghiệp làm công tác đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ. Truyền thông và đào tạo sẽ giúp các cấp quản lý có kiến thức đúng đắn về hệ thống đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ và sự cần thiết phải thiết lập, vận hành hệ thống này. Qua đó, giúp tổ chức giải tỏa những băn khoăn, thắc mắc, bất đồng hay cảm giác không công bằng trong việc đặt ra số lượng mục tiêu và xác lập các chỉ tiêu giữa các bộ phận; có được sự đồng lòng và cam kết của các cấp quản lý và toàn thể đội ngũ công chức; tạo ra động lực và tăng cường sự tham gia của các cấp lãnh đạo vào việc xây dựng và vận hành hệ thống. Nếu áp dụng các phương pháp mới, nhưng lại không có bộ phận chuyên trách, thì rất dễ làm qua loa, đại khái và như thế sẽ không đạt được kết quả và hiệu quả mong muốn, khó thoát khỏi tình trạng ngại va chạm, “dĩ hòa vi quý”, không chỉ trong công chức với nhau mà ngay cả giữa người quản lý với công chức.

Mặt khác, cần phải có một đội ngũ công chức làm công tác đánh giá có đầy đủ năng lực và phẩm chất, đặc

biệt là tính khách quan, trung thực, ngay thẳng trong các đánh giá của họ. Đẩy mạnh việc đào tạo, bồi dưỡng các phương pháp đánh giá mới cho những cán bộ, công chức được giao nhiệm vụ đánh giá công chức; đặc biệt là đẩy mạnh việc đào tạo, bồi dưỡng cho các công chức quản lý và công chức được phân công chuyên trách thực hiện đánh giá công chức. Các hoạt động đào tạo, bồi dưỡng phải đạt tới việc cán bộ quản lý, công chức trong bộ phận chuyên trách thực hiện đánh giá công chức nắm vững các phương pháp đánh giá mới: các mục tiêu, nội dung, yêu cầu, quy trình, thủ tục tiến hành... và phải vận dụng một cách thành thạo trong quá trình đánh giá. Việc đào tạo người đánh giá giúp cho việc đánh giá thuận lợi, chính xác. Vì vậy, cần đào tạo cho họ hiểu về hệ thống đánh giá theo kết quả thực thi công vụ, mục đích của việc đánh giá, cách thức đánh giá đối với mỗi nhóm công việc và vị trí, các lỗi cần chú ý trong đánh giá...

Đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ đòi hỏi có một hệ thống thông tin nhằm giám sát các hoạt động và ghi nhận kết quả chính thức. Đặc biệt, với việc ứng dụng các phương pháp đánh giá mới như 360 độ càng đòi hỏi sự hỗ trợ tích cực của các phần mềm tin học. Do đó, việc đầu tư, xây dựng mới hoặc nâng cấp hệ thống thông tin điện tử là rất cần thiết; trong đó, cần có sự kết nối với hệ thống văn bản, các dữ liệu trên cơ sở kế thừa mô hình “một cửa điện tử” đã và đang áp dụng

tại các địa phương. Sự kết nối giữa đánh giá công chức với hệ thống công nghệ thông tin sẽ cho phép thực hiện việc theo dõi, kê khai đơn giản, nhanh chóng, thuận tiện. Qua đó, gia tăng tính chính xác và hiệu quả sử dụng phần mềm đánh giá.

Trong đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ cần có sự hỗ trợ rất lớn của hệ thống thông tin giám sát để bảo đảm rằng, các kết quả đạt được đúng là sản phẩm đầu ra của một quá trình thực hiện công việc của bản thân công chức. Nếu không xây dựng được hệ thống thông tin hiệu quả sẽ khó bảo đảm được chuỗi quản lý theo kết quả.

Hệ thống thông tin đó cần bảo đảm tính bảo mật, bởi một quá trình phản hồi thông tin sẽ bảo đảm tính khách quan khi toàn bộ thành phần tham gia cảm thấy an toàn đối với cung cấp nhận xét ẩn danh. Điều này bảo đảm sự cân bằng giữa quyền lực của các cấp quản lý và bản tính e dè nói lên suy nghĩ thật của nhiều người. Hầu hết mọi người đều muốn đưa ra những phản hồi công bằng và chân thành, nhưng đa số đều e ngại những “hậu quả” có thể xảy ra từ sự chân thành đó. Các báo cáo phản hồi cung cấp cho người được đánh giá nên được thiết kế sao cho người đọc không thể nhận biết được người nào cung cấp những phản hồi nào, nhưng đồng thời vẫn bảo đảm người đọc nắm rõ toàn bộ những thông tin cần thiết để họ có những điều chỉnh phù hợp đối với bản thân. Cần phổ biến rõ ràng cho người tham

dự biết những thông tin nào sẽ được ẩn danh và những thông tin nào thì không. Ví dụ, những nhận xét do cấp trên cung cấp sẽ không ẩn danh nhưng những nhận xét mà đồng nghiệp của người đánh giá cung cấp sẽ ẩn danh. Các nhà quản lý cần phải thận trọng và phải luôn bảo đảm tính bảo mật đối với các nội dung sau: cách thức xử lý các thông tin mà người tham gia cung cấp; Số người tối thiểu trong mỗi nhóm tham dự (đồng cấp, cấp dưới...); những thông tin cụ thể sẽ được chia sẻ với người quản lý; những người tham gia đánh giá có nhận được thông tin phản hồi nào sau đó hay không; người được đánh giá có thể trao đổi cởi mở với đồng nghiệp về những phản hồi nhận được hay không; kết quả của thông tin phản hồi chỉ được sử dụng cho công tác phát triển năng lực hay còn là một phần của công tác khen thưởng. Do đó, xây dựng và từng bước hoàn thiện phần mềm đánh giá công chức theo kết quả công việc là công cụ hỗ trợ hữu hiệu trong đánh giá công chức; trong đó, phần mềm cần có sự kết nối với các hệ thống quản lý văn bản điều hành, một cửa điện tử; kế thừa, sử dụng, tham chiếu các dữ liệu từ phần mềm này.

4. Xây dựng quỹ lương và cơ chế trả lương theo kết quả thực thi công vụ

Vấn đề đặt ra trong công tác đánh giá công chức là cần làm như thế nào để có thể hình thành cơ chế đánh giá; trong đó có khả năng xác định được chính xác,

khách quan những cống hiến của công chức để vừa phát huy được năng lực, quyền tự chủ, vừa thể hiện tính trách nhiệm của họ đối với các kết quả mình đã thực hiện để gia tăng động lực thực thi. Động lực và tính trách nhiệm đó được thể hiện thông qua một nội dung quan trọng là chế độ tiền lương. Chính sách tiền lương được thể hiện ở ba nội dung cơ bản là tiền lương tối thiểu, hệ thống thang bảng lương và cơ chế trả lương. Trả lương ở nước ta hiện nay được thực hiện theo ngạch, bậc, mỗi bậc tương ứng với một bậc lương. Việc lên bậc và chuyển ngạch được áp dụng theo thâm niên công tác dựa trên cơ sở văn bằng, chứng chỉ là chính. Do đó, kết quả thực hiện nhiệm vụ của công chức có thể không cao nhưng vì “sống lâu lên lão làng” nên vẫn tuân tự lên lương, nâng ngạch. Theo đó, hiệu quả công việc không phải là căn cứ chính làm thước đo đối với năng lực và xác định mức lương, khen thưởng hay kỷ luật công chức. Chính bởi kết quả đánh giá công chức cuối năm không gắn với trả lương nên hoạt động này thường không thực chất. Sự cạnh tranh trong môi trường công vụ về bản chất được hình thành căn cứ vào sự đánh giá năng lực công chức và việc áp dụng chính sách đãi ngộ dựa trên kết quả đánh giá đó. Khi mức lương tương xứng với hiệu quả công việc, công chức sẽ toàn tâm toàn ý, nỗ lực hết mình và hình thành niềm tự hào khi được đứng trong đội ngũ thực thi công vụ. Hình thức trả lương bao gồm trả lương theo thời gian, theo

cấp bậc, theo chức vụ, theo sản phẩm; trong đó, trả lương dựa trên sản phẩm cuối cùng được tạo ra là cách tiếp cận về hệ thống trả lương theo kết quả thực thi công vụ.

Ở nước ta, chủ trương cải cách tiền lương công chức đã được đặt ra từ năm 1999 tại Nghị quyết Hội nghị Trung ương 7 khoá VIII, trên quan điểm “trả lương đúng cho người công chức là đầu tư cho phát triển”. Từ đó đến nay, chế độ tiền lương đã được cải cách nhiều lần, đặc biệt là lần cải cách năm 2004 với nội dung rút gọn số lượng các bảng lương, ngạch, bậc, tăng lương tối thiểu và hệ số lương... Tuy nhiên, tiền lương còn mang nặng tính bình quân, thiếu sự phân hoá giữa các đối tượng công chức, đồng nhất lương của công chức lãnh đạo và công chức chuyên môn, nhấn mạnh thâm niên theo phương thức phân bổ phúc lợi từ trên xuống mà không quan tâm đến kết quả cống hiến trên thực tế của cá nhân công chức. Về bản chất, mục đích áp dụng chính sách tiền lương nằm ở chỗ nó phải có giá trị khuyến khích đối với người có nhiều cống hiến và ngược lại, đối với người kém năng lực thì chúng ta chưa làm được điều đó do không xác định được trong đội ngũ ấy ai làm tốt, ai không làm tốt, vì không có căn cứ tin cậy để đánh giá. Chính sách tăng lương của Chính phủ chỉ thực sự hiệu quả và đạt được mục tiêu đề ra khi phân loại được người giỏi, người làm việc tốt ra khỏi những người trung bình, tách người làm việc kém ra khỏi

những người làm được việc và kèm theo đó là chế độ lương, thưởng thích đáng. Nếu không gắn đánh giá với trả lương và cơ chế đào thải công chức kém năng lực thì công tác cải cách cơ chế này cũng chỉ mang tính hình thức. Vì vậy, để triển khai thành công hệ thống đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ thì một hệ thống lương, thưởng dựa trên thành tích là nhân tố quan trọng, bởi kết quả đánh giá gắn chặt với cơ chế đãi ngộ khiến hệ thống công chức buộc phải đánh giá có trách nhiệm và khách quan trên cơ sở cạnh tranh công khai về thành tích. Một hệ thống đãi ngộ dựa trên thành tích là công cụ vô cùng quan trọng để hướng sự nỗ lực của các bộ phận và nhân viên vào việc thực hiện các mục tiêu chiến lược, tạo sự khích lệ từ bên ngoài dưới hình thức trả lương xứng đáng và sự khích lệ từ bên trong thông qua sự công nhận thành tích người công chức đã nỗ lực cống hiến. Đồng thời, đây là phương thức quan trọng giúp Chính phủ kiểm chế chi phí quỹ lương thông qua cắt giảm việc tăng lương tự động theo ngạch, bậc, thâm niên mà không nâng cao được kết quả và hiệu quả công việc. Qua đó, khắc phục được mức độ chênh lệch về lương của khu vực công và khu vực tư, khuyến khích nhân tài tham gia nền công vụ, hạn chế “chảy máu chất xám” trong khu vực công.

Khi trả lương theo kết quả, nhiều tổ chức thuộc khu vực tư nhân rất quan tâm đến nguyên tắc 3P, bao gồm: Position (vị trí chức danh), Person (năng lực cá nhân),

Performance (kết quả/thành tích đạt được). Các nguyên tắc trả lương này khiến hai yếu tố “công việc” và “lương thưởng” hoàn toàn thích ứng với nhau, mức lương gắn chặt chẽ với tính chất đặc thù công việc, vị trí việc làm và đề cao thành tích cá nhân. Việc bảo đảm được sự thực hiện các nguyên tắc này cần dựa trên cơ sở một hệ thống đánh giá năng lực và thành tích chuẩn xác, chỉ tập trung vào “kết quả công việc”. Ngược lại, lương theo thành tích cũng sẽ tác động trở lại khiến các thành viên trong tổ chức phải đánh giá có trách nhiệm do gắn với lợi ích để bảo đảm sự công bằng trong thụ hưởng.

Trả lương theo nguyên tắc 3P như trên có thể thí điểm ứng dụng vào cơ quan hành chính nhà nước theo hướng là một bộ phận trong cơ cấu lương. Để thực hiện được điều đó cần xây dựng quỹ lương theo kết quả thực thi công vụ. Theo đó, cơ cấu tiền lương sẽ bao gồm tiền lương theo ngạch và tiền lương theo đánh giá kết quả thực thi công việc. Cơ chế lương cần được điều chỉnh theo hướng việc phân bổ quỹ lương theo kết quả thực thi công vụ dựa trên mức độ hoàn thành các mục tiêu cá nhân và bộ phận. Tỷ lệ thu nhập biến đổi tiền lương phụ thuộc vào tính chất công việc và trách nhiệm của họ đối với các mục tiêu chiến lược. Đối với quản lý hoặc bộ phận chịu trách nhiệm chính với các mục tiêu chiến lược, tỷ lệ biến đổi sẽ lớn hơn. Cơ sở cho thực hiện hệ thống đánh giá và trả lương này phải gắn chặt với cơ chế phân cấp ngân sách, nguồn nhân lực.

Để không tăng gánh nặng cho ngân sách nhà nước trong hình thành quỹ lương theo kết quả thực thi công vụ trước mắt có thể thực hiện bằng cách thu gọn và giảm số lượng bậc lương trong một ngạch công chức hiện nay. Theo đó, ngạch chuyên viên chỉ nên có không quá 3 bậc lương; ngạch chuyên viên chính chỉ có 2 bậc lương và ngạch chuyên viên cao cấp có duy nhất một mức lương. Điều này không những tạo ra sự đơn giản trong công thức tính lương của toàn hệ thống, mà còn là cơ sở để đơn giản hóa các thủ tục nâng bậc lương và tiết kiệm nguồn lực cho quá trình này; đồng thời, tạo ra sự phân hóa rõ ràng hơn các đối tượng hưởng lương theo tính chất và mức độ đòi hỏi của công việc. Quá trình điều chỉnh này sẽ hình thành được quỹ lương theo kết quả thực thi công vụ bởi hạn chế được việc tăng lương tự động của công chức do thâm niên công tác tăng và chuyển hướng sang việc hưởng lương theo kết quả thực thi công vụ.

IV. KIẾN NGHỊ LỘ TRÌNH ÁP DỤNG ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC VIỆT NAM THEO KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VỤ

1. Giai đoạn 1. Sửa đổi Luật Cán bộ, công chức năm 2008 và ban hành một Nghị định hướng dẫn và điều chỉnh trực tiếp về đánh giá và trả lương công chức theo kết quả thực thi công vụ

Đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ muốn thực hiện được cần có một văn bản pháp lý điều

chỉnh trực tiếp. Việc xây dựng một văn bản riêng cho đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ là rất cần thiết. Do đó, cần sửa đổi Luật Cán bộ, công chức năm 2008 theo hướng cho phép hình thành cơ chế đánh giá và trả lương công chức theo kết quả thực thi công vụ. Từ đó, ban hành một Nghị định của Chính phủ điều chỉnh trực tiếp về nội dung này.

Theo Luật Cán bộ, công chức năm 2008, đánh giá công chức được thực hiện theo 6 nội dung: (1) Chấp hành đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước; (2) Phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống, tác phong và lễ lối làm việc; (3) Năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ; (4) Tiến độ và kết quả thực hiện nhiệm vụ; (5) Tinh thần trách nhiệm và phối hợp trong thực hiện nhiệm vụ; (6) Thái độ phục vụ nhân dân. Trong số 6 nội dung này thì nội dung số 4 và 5 là đề cập đến kết quả thực hiện công việc. Các nội dung còn lại đề cập đến đặc điểm cá nhân và các năng lực của công chức - tuy rất cần thiết nhưng thường tồn tại dưới dạng khả năng, có thể tạo ra kết quả hoặc không. Trong khi đó, nền công vụ và cơ quan hành chính nhà nước cần những năng lực hay đặc điểm đó phải được chứng minh rằng, nó đóng góp vào việc tạo ra kết quả bằng các sản phẩm được minh chứng.

Do đó, cần điều chỉnh tên gọi các nội dung đánh giá số 1, 2, 6 của Luật Cán bộ, công chức năm 2008 nhằm bảo đảm sự thống nhất và phù hợp với đặc điểm vị trí

công việc khi xây dựng tiêu chí đánh giá. Lao động của công chức là một loại lao động đặc biệt khác với các dạng lao động khác trong xã hội. Công chức được tuyển dụng nhằm thực thi công vụ của Nhà nước nên hành vi của họ phải chịu trách nhiệm trước Nhà nước, chịu sự hạn chế được pháp luật quy định bởi công chức nhân danh Nhà nước và sử dụng quyền lực nhà nước để giải quyết công việc. Đó là lý do trong đánh giá công chức không thể thiếu nội dung đánh giá về phẩm chất, được thể hiện ở các nội dung số 1 và 2 trong Điều 56 Luật Cán bộ, công chức năm 2008.

Có sự khác biệt giữa đánh giá “phẩm chất đạo đức” của cá nhân công chức (cả trong đời sống hằng ngày) và đánh giá “phẩm chất đạo đức trong thực thi công vụ” của công chức. Tiếp cận đánh giá công chức theo kết quả cần xác định được phẩm chất đạo đức của công chức đã có tác dụng như thế nào trong thực thi công vụ và góp phần tạo ra kết quả cho bộ phận, cơ quan. Nếu đạo đức cá nhân tốt nhưng không hỗ trợ được cho thực thi công vụ do năng lực hạn chế (giao tiếp kém, không chịu được áp lực công việc, không cập nhật văn bản thường xuyên nên làm không đúng quy định...) thì không thể xác định là đạo đức công vụ tốt. Còn trong trường hợp đạo đức cá nhân của công chức trong đời sống hằng ngày không tốt và bị phản ánh đến cơ quan hay làm ảnh hưởng đến uy tín, hình ảnh của tổ chức thì công chức phải chịu trách nhiệm cho dù kết quả

thực thi công việc tốt. Do đó, cách sử dụng tên gọi của nội dung đánh giá theo Luật cần mang tính khái quát cao để thống nhất cách thức thực hiện: *một là*, thay đổi tên gọi của nội dung số 1 từ “Chấp hành đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước” thành “Phẩm chất chính trị” và bỏ khía cạnh “phẩm chất chính trị” trong nội dung đánh giá số 2 nhằm bảo đảm không trùng chéo khi thực hiện đánh giá; *hai là*, thay đổi tên gọi của nội dung số 2 từ “Phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống, tác phong và lễ lối làm việc” thành “Phẩm chất đạo đức trong thực thi công vụ”, các khía cạnh cụ thể hóa nội dung này sẽ được xác định bằng chỉ số đánh giá.

Đồng thời, đối với nội dung đánh giá số 6 đề cập đến thái độ phục vụ nhân dân cũng cần có sự điều chỉnh lại phù hợp với thực tiễn sự đảm nhận công việc gắn với các vị trí công việc khác nhau. Trong bộ máy hành chính nhà nước, không phải cơ quan nào, bộ phận nào hay cá nhân công chức nào cũng tiếp xúc trực tiếp và thường xuyên với công dân (đặc thù công việc). Nếu trong quá trình giải quyết công việc có sự gặp gỡ, trao đổi nhất định thì công dân phải là người đánh giá chứ đồng nghiệp hay cấp trên khó có thể thay công dân đánh giá nội dung này. Điều này rất dễ dẫn tới tính hình thức trong đánh giá và nội dung này sẽ đương nhiên được công nhận nếu không có khiếu nại, tố cáo liên quan đến thực thi công việc của cá nhân

công chức. Do đó, nội dung đánh giá số 6 chỉ nên áp dụng đối với công chức làm việc tại các bộ phận với đặc điểm công việc thường xuyên tiếp xúc với dân, như bộ phận một cửa với cách thức đánh giá phù hợp và thực chất.

Bảng 5.7. Đề xuất thay đổi tên gọi nội dung đánh giá công chức số 1, 2 và 6 theo Luật Cán bộ, công chức năm 2008

Nội dung đánh giá	Tên gọi theo Luật Cán bộ, công chức năm 2008	Tên gọi đề xuất
Nội dung số 1	Chấp hành đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước	Phẩm chất chính trị
Nội dung số 2	Phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống, tác phong và lề lối làm việc	Phẩm chất đạo đức trong thực thi công vụ
Nội dung số 6	Thái độ phục vụ nhân dân	Thái độ phục vụ nhân dân (nếu có)

Trên cơ sở các quy định về nội dung đánh giá của Luật Cán bộ, công chức năm 2008 có thể chi tiết hóa các nội dung đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ (nội dung số 4 và 5) trở thành các tiêu chí đánh giá đặc thù trong một văn bản điều chỉnh đánh giá và trả lương công chức theo kết quả thực thi công vụ trong cơ quan

hành chính nhà nước và không trái với Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (các tiêu chí đánh giá mô tả tại mục 3 phần II Chương này). Đối với các địa phương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh sẽ là đầu mối trong việc quyết định các phương pháp sử dụng trong đánh giá công chức ở địa phương. Các cơ quan quản lý và sử dụng công chức có vai trò nhất định trong đề xuất các phương pháp đánh giá, xử lý kết quả đánh giá hàng năm và theo mục đích đánh giá trên cơ sở đặc thù công việc. Chế độ lương áp dụng theo kết quả thực thi công vụ đối với công chức (ngoài lương theo ngạch, bậc) cũng do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định.

2. Giai đoạn 2. Phân tích tổ chức, xác định vị trí việc làm, mô tả công việc phục vụ cho đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ

Phân loại công việc trong nền công vụ được xuất phát từ các bản mô tả công việc, phân tích tất cả các vị trí công việc do công chức thực thi công vụ đảm nhiệm. Căn cứ vào các tiêu chuẩn công việc có được từ việc mô tả công việc, phân tích các vị trí công việc mà tiến hành tuyển dụng, đào tạo, bố trí sử dụng, đánh giá, trả lương và giải quyết các chính sách khác cho công chức. Việc thể chế hoá các quy trình công việc này qua đó tổng kết rút kinh nghiệm ở tất cả các nội dung. Thực tế các nội dung này đang được triển khai thực hiện ở nước ta, đây là điều kiện thuận lợi để tiếp tục hoàn thiện và phục vụ

trực tiếp cho quá trình ứng dụng cơ chế đánh giá và trả lương công chức nước ta theo kết quả thực thi công vụ.

3. Giai đoạn 3. Thực hiện đào tạo đội ngũ chuyên nghiệp làm công tác đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ

Bước 1. Xây dựng khung chương trình đào tạo - bồi dưỡng về quản lý và đánh giá công vụ, công chức theo kết quả và triển khai áp dụng ở tất cả các chương trình bồi dưỡng công chức các cấp

Đối với Bộ Nội vụ, trước mắt, cần đưa mô hình quản lý và đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ vào nội dung trong khung các chương trình bồi dưỡng do Bộ Nội vụ làm đầu mối xây dựng. Đồng thời, đưa nội dung này vào khung chương trình đào tạo (phần kiến thức về quản lý nhà nước) của các trường đại học, các học viện, trung tâm nghiên cứu thuộc tất cả các bộ để từng bước triển khai hình thành tư duy cởi mở, phản biện tích cực đối với cả công chức lãnh đạo và công chức chuyên môn. Qua đó, văn hóa đánh giá theo kết quả sẽ được làm quen dần và được chấp nhận trong nội bộ môi trường các cơ quan quản lý.

Bước 2. Thực hiện đào tạo đội ngũ chuyên nghiệp làm công tác đánh giá công chức theo kết quả

Để hệ thống đánh giá công chức theo kết quả được triển khai, cần phải thay đổi tư duy của chủ thể quản lý công chức, vì vậy nhóm công chức lãnh đạo và nhóm

công chức làm công tác quản lý nhân sự trong các cơ quan hành chính nhà nước sẽ là đối tượng trước tiên cần được đào tạo về hệ thống đánh giá còn khá mới mẻ này. Theo đó, các công chức lãnh đạo sẽ được trang bị về hướng tiếp cận để nhận biết giá trị mà cách thức đánh giá này đem lại cho tổ chức, cho nhà quản lý và cho hệ thống công chức thuộc thẩm quyền quản lý để có thể thay đổi tư duy về đánh giá con người trong tổ chức trên tinh thần dân chủ, cởi mở, đề cao thành tích cá nhân. Trên cơ sở đó, nhóm công chức phụ trách về tổ chức cán bộ sẽ cần được đào tạo về nguyên tắc đánh giá, quy trình đánh giá, cách thức đánh giá, sử dụng kết quả đánh giá cho hệ thống quản lý của cơ quan.

4. Giai đoạn 4. Xây dựng quỹ lương theo kết quả và thí điểm xếp hạng, trả lương công chức theo kết quả thực thi công vụ

Để bảo đảm khi ứng dụng trả lương theo kết quả thực thi công vụ không tạo ra những bất ổn cho toàn hệ thống trong cơ chế trả lương theo ngạch, bậc hiện nay cần xây dựng một quỹ lương riêng để trả theo kết quả thực thi công vụ. Theo đó, cơ cấu lương công chức sẽ bao gồm hai bộ phận là lương theo ngạch, bậc và lương theo kết quả thực thi công vụ. Để tạo cơ sở thực tiễn nhằm kiểm định tính hiệu quả, hợp lý của cơ chế này cần áp dụng thí điểm tại một số cơ quan hành chính nhà nước. Thời điểm kết thúc Chương trình tổng thể cải cách

hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020 theo Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08-11-2011 của Chính phủ là tương đối phù hợp cho tổng kết, đồng thời việc thí điểm triển khai áp dụng đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ gắn với mục tiêu đặt ra của chương trình là sẽ hoàn thành việc xác định cơ cấu đội ngũ công chức theo vị trí việc làm. Việc lựa chọn địa phương và cơ quan hành chính nhà nước để áp dụng thí điểm trên cơ sở bảo đảm tính đại diện giữa đô thị và nông thôn, đồng bằng và miền núi, đặc điểm văn hóa các vùng, miền. Từ đó, có cơ sở tổng kết, đánh giá mức độ phù hợp đối với từng địa phương để tiếp tục điều chỉnh, sửa đổi nhằm áp dụng trong toàn hệ thống.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2011, t.5; t.9; t.11.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương khóa VIII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.
5. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khóa X*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2007.
6. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đảng Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2004, t.34; 2005, t.43; 2006, t.49.
7. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2011.

8. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2016.

9. William Fox và Ivan H. Meyer: *Từ điển hành chính công*, Nxb. Juta & Co Ltd, Nam Phi, 1996.

10. Tô Tử Hạ: *Công chức và vấn đề xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1998.

11. Lê Thị Vân Hạnh (Chủ nhiệm): “Nghiên cứu lý thuyết và thực tiễn mô hình đánh giá và trả lương dựa trên thực thi công việc”, Đề tài khoa học cấp khoa, Học viện Hành chính, Hà Nội, 2008.

12. Nguyễn Thị Hồng Hải (Chủ nhiệm): “Mô hình quản lý thực thi công vụ theo định hướng kết quả: Lý luận và thực tiễn”, Đề tài khoa học cấp cơ sở, Học viện Hành chính, Hà Nội, 2011.

13. Nguyễn Hữu Hải (Chủ biên): *Hành chính nhà nước trong xu thế toàn cầu hoá*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2007.

14. Nguyễn Ngọc Hiến (Chủ nhiệm): “Hoàn thiện phương pháp đánh giá cán bộ, công chức hàng năm”, Đề tài khoa học cấp Bộ, Hà Nội, 2002.

15. Học viện Hành chính: *Giáo trình Tổ chức nhân sự hành chính nhà nước*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, 2009.

16. Keith Mackay: *Xây dựng hệ thống giám sát và đánh giá thế nào để hoàn thiện công tác quản lý nhà nước*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008.

17. Ken Langdon và Christina Osborne: *Đánh giá năng lực nhân viên*, Nxb. Tổng hợp Thành phố Hồ Chí Minh, Thành phố Hồ Chí Minh, 2004.

18. Harold Koontz, Cyril Odonnell và Heinz Weihrich: *Những vấn đề cốt yếu của quản lý* (Người dịch: Vũ Thiệu, Nguyễn Mạnh Quân, Nguyễn Đăng Dâu), Nxb. Khoa học và kỹ thuật, Hà Nội, 1992.

19. Jody Zall Kusek, Ray C. Rist: *Mười bước tiến tới hệ thống giám sát và đánh giá dựa trên kết quả*, Nxb. Văn hóa - Thông tin, Hà Nội, 2005.

20. Hoàng Mai: “Phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước ở Việt Nam”, Luận án tiến sĩ quản lý hành chính công, Hà Nội, 2010.

21. Ngân hàng Phát triển châu Á: *Phục vụ và duy trì - cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003.

22. Ngân hàng Thế giới: *Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1998.

23. Hà Quang Ngọc (Chủ nhiệm): “Đổi mới phương pháp đánh giá công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước”, Đề tài khoa học cấp Bộ, Hà Nội, 2011.

24. Hoàng Phê (Chủ biên): *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng, 1996.

25. Thang Văn Phúc (Chủ biên): *Hệ thống công vụ và xu hướng cải cách của một số nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2004.

26. Nguyễn Ngọc Quân: *Quản trị nguồn nhân lực*, Nxb. Lao động - Xã hội, Hà Nội, 2006.

27. Sở Nội vụ Hà Nội: Công văn số 2888/SNV-VP ngày 9-12-2013 về việc đánh giá cán bộ, công chức, viên chức, người lao động năm 2013.

28. Sở Nội vụ thành phố Đà Nẵng: “Báo cáo số 1032/SNV-CBCC ngày 10-6-2013 về việc phân loại công chức, viên chức năm 2012”, Đà Nẵng, 2013.

29. Sở Nội vụ thành phố Đà Nẵng: “Báo cáo tổng kết tình hình triển khai đánh giá kết quả làm việc tại thành phố Đà Nẵng năm 2013”, Đà Nẵng, 2013.

30. Võ Kim Sơn (Chủ nhiệm): “Cơ sở lý luận và thực tiễn để xây dựng Luật Công vụ Việt Nam”, Đề tài khoa học cấp Bộ, Hà Nội, 2008.

31. Phạm Hồng Thái: *Công vụ công chức nhà nước*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2004.

32. Nguyễn Hữu Thân: *Quản trị nhân sự*, tái bản lần thứ 9, Nxb. Lao động - Xã hội, Hà Nội, 2008.

33. Nguyễn Đăng Thành (Chủ biên): *Giáo trình Đạo đức công vụ*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2012.

34. Nguyễn Đăng Thành: *Đo lường và đánh giá hiệu quả quản lý hành chính nhà nước, những thành tựu trên thế giới và ứng dụng ở Việt Nam*, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2012.

35. Trần Thị Thanh Thủy (Chủ biên): *Cẩm nang quản lý*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội, 2008.

36. Trần Thị Thanh Thủy (Chủ nhiệm): “Quản lý thực thi đối với công chức trong bối cảnh cải cách quản lý công ở Việt Nam”, Đề tài khoa học cấp cơ sở, Học viện Hành chính, 2011.

37. Đoàn Trọng Truyền (Chủ biên): *Từ điển Pháp - Việt: Pháp luật - Hành chính*, Nxb. Thế giới, Hà Nội, 1992.

38. Nguyễn Thị Thu Vân (Chủ nhiệm): “Các lý thuyết về hiệu quả quản lý hành chính nhà nước và ứng dụng trong điều hành công sở ở Việt Nam”, Đề tài khoa học cấp Bộ, mã số B11-23, Hà Nội, 2011.

39. Viện Nghiên cứu và Đào tạo về quản lý: *Hành chính công và quản lý hiệu quả chính phủ*, Nxb. Lao động - Xã hội, Hà Nội, 2005.

.....

Tiếng Anh

40. Armstrong M.: *Human Management*, Milford: Kogan Page, 2001.

41. Armstrong M. and A. Baron: *Performance management: The new realities*, London: Chartered Institute of Personnel and Development, 1998.

42. Armstrong M. and A. Baron: *Performance Management: Key Practices and Practical Guidelines*, London, 2003.

43. George Bardwell: “Civil Service Management in the United Kingdom, ADB-MOHA, International

Workshop - Comparative Approaches and Experiences to Managing Civil Servants”, Ha Long 15-16/6/2006.

44. Francisco Cardona (SIGMA): “Performance Related Pay in public services in OECD and EU member states”, The conference on civil service salary system in Europe, Bucharest, 2007.

45. Gargi Dasgupta, R.A.M. Brown and Santosh Rawat: “Performance management and appraisal system: HR tools for global competitiveness/T.V. Rao”, 2004.

46. Cederblom, D.: “From Performance Appraisal to Performance management”, Public Personnel Management, 2002.

47. Jack Diamond: “Establishing a Performance Management Framework for Government”, International Monetary Fund, 2005.

48. Dick Grote: “The Performance appraisal question and answer book: a survival guide for managers”, 2002.

49. Robert S. Kaplan, David Norton: “The Balanced Scorecard”, 1996.

50. A. Maslow: “Motivation and personality”, 1954.

51. Larson P.: “Public and Private Values at odds: Can Private Sector values be Transplanted into Public Sector Institutions?”, Public Administration and Development, 1997.

52. Lloyd N. C.: “Performance Appraisal - Theory and Practice”, The University of Queensland, Australia, 1990.

53. "Performance Management System, State Personnel Manual of North Carolina", September 1, 2007.

54. PUMA: *Performance management in Goverment: Performance Measurement and Results - oriented Management*, Publisher: OECD, 1994.

55. OECD: "Performance Related Pay Policies for Government Employees", 2005.

56. R. Wayne, Mondy and Robert M. Noe: "Human Resource Management", Edition USA: Allyn and Bacon, 1990.

57. Renae F. Broderick, Anne S. Mavor: "Pay for Performance: Evaluating Performance Appraisal and Merit Pay", 1991.

58. Ridley C, Simon H.: "Measuring Mulnicipal Activities", ISMA, Chicago 1938

59. Sims, Ronald R.: *Human Resource Management: Contemporary Issues, Challenges, and Opportunities*. Charlotte, North Carolina: Information Age Publishing, 2007.

60. U.S. Department of the Interior: *Performance Appraisal Handbook 2004*.

61. U.S Congress: *The Government Performance and Results Act of 1993*.

62. Yoder, Dale and Paul D, Staudohar: "Personnel Management and Industrial relations", seventh edition, New Dehil: Prentice Hall of India 1986.

63. Francisco Cardona: "Scope of Civil Service in European Countries, Trends and Developments", Seminar at the European Institute of Public Administration 13-14 November 2000, Maastricht, Holland.

.....

MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
<i>Lời Nhà xuất bản</i>	5

Phần I

LÝ THUYẾT VÀ THỰC TIỄN ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC THEO KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VỤ TẠI CÁC QUỐC GIA	7
---	----------

Chương 1

SỰ HÌNH THÀNH LÝ THUYẾT ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC THEO KẾT QUẢ VÀ LÝ LUẬN VỀ ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC THEO KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VỤ	7
---	----------

- | | |
|---|----|
| I. Sự hình thành lý thuyết đánh giá công chức theo kết quả | 7 |
| II. Khái niệm, đặc điểm và ý nghĩa của đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ | 13 |

Chương 2

CÁC YẾU TỐ THEN CHỐT TRONG ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC THEO KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VỤ	40
I. Tiêu chí đánh giá và các chỉ số đo lường kết quả thực thi công vụ	40
II. Chủ thể đánh giá công chức	45
III. Phương pháp đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ	47
IV. Quy trình đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ	56
V. Các điều kiện tiên quyết để áp dụng đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ	60

Chương 3

THỰC TIỄN ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC THEO KẾT QUẢ THỰC THI CÔNG VỤ TẠI MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI	66
I. Đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ tại một số quốc gia	66
II. Kinh nghiệm cho Việt Nam khi áp dụng đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ	83

Phần II	
ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC Ở VIỆT NAM VÀ ĐỊNH HƯỚNG ỨNG DỤNG KINH NGHIỆM QUỐC TẾ	89

Chương 4

ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	89
I. Khái quát đội ngũ công chức và thể chế đánh giá công chức ở Việt Nam	89
II. Thực tiễn triển khai đánh giá công chức tại một số địa phương	115
III. Một số nhận xét về đánh giá công chức ở Việt Nam qua thực tiễn một số địa phương	137

Chương 5

ĐỊNH HƯỚNG ỨNG DỤNG ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC THEO KẾT QUẢ NHÀM NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG THỰC THI CÔNG VỤ Ở VIỆT NAM	169
I. Định hướng đổi mới đánh giá công chức Việt Nam từ đánh giá “con người” sang đánh giá kết quả thực thi công vụ	169

II. Ứng dụng đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ vào nền công vụ Việt Nam	179
III. Các điều kiện để ứng dụng đánh giá công chức theo kết quả thực thi công vụ vào nền công vụ Việt Nam	207
IV. Kiến nghị lộ trình áp dụng đánh giá công chức Việt Nam theo kết quả thực thi công vụ	246
<i>Tài liệu tham khảo</i>	255

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT, Số 6/86 Duy Tân, Cầu Giấy, Hà Nội
ĐT: 080.49221, Fax: 080.49222, Email: suthat@nxbctqg.vn, Website: www.nxbctqg.vn

TÌM ĐỌC SÁCH CỦA NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

TS. Đào Thị Thanh Thủy

- * CÁC MÔ HÌNH TUYỂN DỤNG CÔNG CHỨC TRÊN THẾ GIỚI VÀ ĐỊNH HƯỚNG ỨNG DỤNG CHO VIỆT NAM**

TS. Trần Nghị

- * TRÁCH NHIỆM CỦA CÔNG CHỨC TRONG THỰC THI CÔNG VỤ ĐÁP ỨNG YÊU CẦU CẢI CÁCH NỀN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC**

TS. Đoàn Duy Khương (Chủ biên)

- * CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH CÔNG PHỤC VỤ PHÁT TRIỂN KINH TẾ, CẢI THIỆN MÔI TRƯỜNG KINH DOANH**

ISBN 978-604-57-4659-2



9 786045 746592



8935279109975

Giá: 79.000đ