

HỢP ĐỒNG THỰC THI CÔNG VIỆC TRONG KHU VỰC CÔNG

TS. LÊ CẨM HÀ (*)

Tóm tắt: Hợp đồng thực thi công việc trong khu vực công đã được áp dụng ở một số quốc gia trên thế giới, nhưng ở Việt Nam là vấn đề còn khá mới mẻ. Bài viết phân tích những vấn đề cơ bản về hợp đồng thực thi công việc và khả năng áp dụng vào khu vực công ở Việt Nam.

Từ khóa: Hợp đồng; khu vực công; thực thi công việc.

Abstract: Contracting for execution of duties in public sector has been applied in many countries in the world, but it is still a relatively new concept in Vietnam. This paper analyzes fundamental matters in contracting and the application of contracting for execution of duties in public sector in Vietnam.

Keywords: Contract; public sector; execution of duties.

Ngày nhận bài: 24/01/2019 Ngày biên tập: 12/02/2019 Ngày duyệt đăng: 19/02/2019

1. Khái quát về hợp đồng thực thi công việc

Trong hoạt động của nền hành chính, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của người dân và doanh nghiệp luôn là vấn đề quan tâm hàng đầu của nhiều nước trên thế giới. Đội ngũ công chức chính là những người trực tiếp thực hiện quyền lực nhà nước trong quản lý xã hội, đảm bảo thực thi pháp luật và là nhân tố quyết định hiệu lực, hiệu quả của nền hành chính. Để nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, Nhà nước ta đang thực hiện chiến lược quản lý nguồn nhân lực theo vị trí việc làm, cắt giảm đầu mối các cơ quan, tinh giản biên chế hành chính nhà nước. Do đó, việc nghiên cứu để có thể áp dụng hợp đồng thực thi công việc trong khu vực công, trước hết là trong cơ quan hành chính nhà nước là vấn đề có tính thời sự cấp thiết.

Tuy nhiên, ở khu vực công có những đặc thù riêng quy định về quan hệ lao động cho nên hợp đồng thực thi công việc khó có thể được xác lập một cách cụ thể như khu vực tư nhân. Do vậy, việc sử dụng các loại cam kết hay hợp đồng là rất khó.

Trong thập niên 1990, các nước thành viên của Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế

(OECD) đã quan tâm đến việc sử dụng và phân loại hợp đồng như là một phương tiện cải thiện hiệu suất lao động khu vực công. Sự quan tâm này được hưởng ứng mạnh mẽ bởi những quốc gia đi theo xu hướng của quản lý công mới, đó là chú trọng đến quản lý tập trung vào kết quả đầu ra, chất lượng dịch vụ và phân cấp mạnh trong quản lý.

Trong thời gian này, hợp đồng thực thi công việc nổi lên như một công cụ hữu hiệu để cải cách khu vực công. Nó có thể giúp cho nhà quản lý biết chính xác những gì cơ quan, tổ chức yêu cầu và cần đạt được từ phía người lao động; đồng thời cũng giúp cho người lao động chủ động hơn trong triển khai công việc và đạt được những mục tiêu đó tốt hơn. Hợp đồng thực thi công việc giúp quản lý có hiệu quả hiệu suất lao động và nâng cao hiệu quả của khu vực công, đồng thời đảm bảo trách nhiệm giải trình cho việc sử dụng tài chính công.

Hợp đồng thực thi công việc hàm chứa nhiều loại thỏa thuận trong khu vực công, bao gồm:

- Các thỏa thuận về hiệu suất và trách nhiệm giữa một bộ trưởng và một tổ chức;
- Thỏa thuận về sử dụng tài nguyên hoặc ngân sách giữa một cơ quan trung ương và ngân sách được chi trả;
- Các thỏa thuận về hiệu suất cá nhân cho người đứng đầu tổ chức;

(*) Học viện Hành chính Quốc gia

- Thỏa thuận về hiệu suất giữa người đứng đầu và cấp dưới trong tổ chức;

- Thỏa thuận hợp tác giữa hai tổ chức trong việc cung cấp hàng hóa, sản phẩm và các dịch vụ giữa các tổ chức khác nhau;

- Thỏa thuận giữa tổ chức trung ương và tổ chức địa phương;

Thỏa thuận giữa cơ quan công quyền và tổ chức tư nhân hoặc phi lợi nhuận để cung cấp hàng hóa và dịch vụ. Các thỏa thuận này có thể liên quan đến các hợp đồng có hiệu lực pháp luật (ví dụ: với các nhà cung cấp hàng hóa và dịch vụ tư nhân). Tuy nhiên, thỏa thuận loại này thường liên quan đến hợp đồng mua bán, thỏa thuận hoặc cam kết.

Bài viết tập trung nghiên cứu về hợp đồng thực thi công việc giữa một bên là công chức với người đứng đầu cơ quan nhà nước về thực thi công việc, hiệu suất của cá nhân công chức hay cá nhân người đứng đầu. Do đó, hợp đồng thực thi công việc chính là các thỏa thuận ký kết về hiệu suất lao động, trách nhiệm và những cam kết giữa công chức và người đứng đầu, giữa cơ quan nhà nước và công chức trong quá trình thực hiện nhiệm vụ.

Áp dụng hợp đồng thực thi công việc sẽ góp phần củng cố năng lực của tổ chức thông qua kết quả thực thi của từng cá nhân và sự gắn bó của họ. Vai trò của hợp đồng thực thi công việc được thể hiện như sau:

Một là, hợp đồng thực thi công việc có vai trò quan trọng trong việc đảm bảo hiệu quả hoạt động của tổ chức.

Người lao động có cam kết cao nhận thức rõ các trách nhiệm, nhiệm vụ của vị trí công việc mà mình đảm nhận, có trách nhiệm hơn trong việc thực hiện chúng. Vì vậy, công việc được thực hiện tốt hơn, hiệu quả hơn với ít sai sót hơn. Bên cạnh đó, họ thể hiện sự bền bỉ trong công việc và duy trì được sức khỏe thể chất và tinh thần. Điều này có ý nghĩa tích cực cho tổ chức bởi nó đồng nghĩa với hạn chế các áp lực công việc, giảm bớt hiện tượng vắng mặt trong công sở, từ đó đóng góp nhiều hơn vào kết quả, hiệu quả hoạt động chung của tổ chức. Tuy nhiên, để đảm bảo vai trò này, hợp đồng thực thi công việc cần đáp ứng các yêu cầu: xây dựng mục tiêu rõ ràng; ủy quyền đối

với ra quyết định đầu vào hàng ngày; xác định kết quả thực thi của tổ chức dựa trên kết quả mà tổ chức có thể kiểm soát (đầu ra và hiệu suất tài chính); giao trách nhiệm đối với những kết quả đó; tăng cường sự minh bạch của các mối quan hệ giải trình; thúc đẩy giao tiếp giữa các bên; thiết lập các quy trình báo cáo và giám sát rõ ràng; cung cấp cơ sở cho đánh giá dựa trên kết quả thực thi; cung cấp cơ sở cho đàm phán lại nếu điều kiện thay đổi.

Hai là, hợp đồng thực thi công việc trong khu vực công góp phần nâng cao sự hài lòng, lòng tin của người dân đối với các cơ quan nhà nước.

Cơ quan nhà nước thực hiện sự quản lý và cung cấp các dịch vụ công thông qua hoạt động thực thi công vụ của cán bộ, công chức. Vì vậy, hiệu suất lao động, sự chuyên nghiệp và chất lượng dịch vụ mà đội ngũ cán bộ, công chức cung cấp tác động rất lớn tới sự hài lòng và lòng tin của người dân đối với cơ quan nhà nước.

Sự cam kết của những công chức trực tiếp cung cấp dịch vụ có mối liên hệ rất lớn với các yếu tố thuộc về sự hài lòng, trung thành và ủng hộ của khách hàng sử dụng các dịch vụ đó. Trong khu vực công, nghiên cứu cho thấy 78% người lao động có cam kết cao trong tổ chức tạo ra được các tác động tích cực với người lao động⁽¹⁾.

Ba là, hợp đồng thực thi công việc tạo điều kiện để đổi mới tổ chức.

Từ cam kết thực thi của cá nhân, người lao động tham gia đầy đủ vào các hoạt động của tổ chức, tích cực xây dựng các mối quan hệ trong công việc cũng như chủ động đưa ra ý tưởng cá nhân trong các hoạt động của tổ chức. Họ luôn ở trạng thái sẵn sàng thích nghi với những thay đổi về môi trường tổ chức; với ứng dụng khoa học công nghệ...

Hiện nay, trong khu vực công ở Việt Nam sử dụng nhiều hình thức làm việc, bao gồm làm việc thường xuyên theo biên chế (đối với cơ quan hành chính) và hình thức hợp đồng làm việc (đối với đơn vị sự nghiệp công lập). Tuy nhiên, cả hai loại hình này chưa sử dụng hình thức hợp đồng thực thi công việc để đưa ra những cam kết trong quá trình thực thi công việc. Do đó, có thể áp dụng việc ký kết hợp

đồng thực thi công việc đối với cán bộ, công chức để bảo đảm cơ chế ký kết, sử dụng và quản lý hiệu suất lao động của cán bộ, công chức theo hợp đồng.

Việc làm trong khu vực nhà nước ở Việt Nam hiện nay mang tính chất "suốt đời, thâm niên". Hình thức này có ưu điểm là ổn định nhưng cũng khiến cho người lao động rất dễ chây lười, ỷ lại. Nếu sử dụng hợp đồng thực thi công việc sẽ đem lại nhiều lợi thế trong việc sử dụng nguồn nhân lực như: chịu trách nhiệm với công việc, đạt hiệu quả trong công việc, tạo điều kiện trả lương cho cán bộ, công chức theo kết quả thực thi công vụ. Có thể áp dụng hợp đồng thực thi công việc cho mọi nhóm, hạng, ngạch, bậc và vị trí việc làm.

Trong những năm gần đây, với việc các khía cạnh hành vi trong thực hiện công việc ngày càng được hiểu rõ hơn, quan điểm về hiệu suất thực hiện công việc của người làm việc trong khu vực công đã có nhiều thay đổi. Hợp đồng thực thi công việc ngày càng được sử dụng nhiều hơn trong quá trình theo dõi, đánh giá, quản lý hiệu quả thực hiện công việc, tính đo lường trong hiệu suất thực hiện công việc, trách nhiệm trong quá trình thực hiện công việc để tạo tiền đề cho công tác trả lương và khen thưởng, kỷ luật.

Áp dụng hợp đồng thực thi công việc sẽ giúp định hình hệ thống trả lương theo kết quả, hiệu quả thực hiện công việc. Đối với người lao động, đánh giá thực hiện công việc dựa vào hợp đồng thực thi công việc cung cấp thông tin cơ bản về tình hình thực hiện công việc của người lao động, nhằm giúp họ biết được khả năng của mình, những thiếu sót trong quá trình làm việc để rút kinh nghiệm và cải thiện kết quả thực hiện công việc. Đối với người quản lý, đánh giá thực hiện công việc thông qua hợp đồng thực thi công việc giúp họ nắm được tình hình thực hiện công việc của nhân viên, từ đó có thể đưa ra những quyết định nhân sự đúng đắn như đào tạo và phát triển, thù lao, thăng tiến...

Cơ sở để thực hiện đánh giá thực thi công việc sẽ dựa trên hợp đồng thực thi công việc, đó là một hệ thống chỉ tiêu/tiêu chí thể hiện các yêu cầu của việc hoàn thành một công

việc về mặt số lượng và chất lượng. Yêu cầu đối với tiêu chuẩn thực hiện công việc là: tiêu chuẩn phải cho thấy những gì người lao động cần làm trong công việc và cần làm tốt đến mức nào; các tiêu chuẩn phải phản ánh một cách hợp lý yêu cầu về số lượng, chất lượng, phù hợp với đặc điểm công việc.

2. Một số giải pháp để áp dụng hợp đồng thực thi công việc đối với công chức ở Việt Nam

Trong khu vực công ở Việt Nam, xét dưới góc độ quản lý, trước hết cần hoàn thiện các nội dung quản lý nhà nước đối với hoạt động quản lý nguồn nhân lực. Để hoàn thiện được các nội dung quản lý nhà nước đối với cán bộ, công chức, viên chức, cần tiếp tục hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về cán bộ, công chức, viên chức, ban hành các văn bản hướng dẫn thống nhất, cụ thể, chi tiết về công tác này; tăng cường hơn nữa sự hiểu biết pháp luật cho những người làm công tác quản lý nguồn nhân lực.

Hiện nay, Luật cán bộ, công chức năm 2008, Luật Viên chức năm 2010 và các văn bản hướng dẫn thi hành là cơ sở pháp lý cho quản lý nguồn nhân lực trong khu vực nhà nước. Tuy nhiên, để triển khai được tất cả các nội dung về quản lý cán bộ, công chức, viên chức và ký kết hợp đồng thực thi công việc trong thực tiễn, cần phải tiếp tục hoàn thiện, cụ thể hóa hơn nữa những quy định này để làm căn cứ thực hiện đồng bộ và thống nhất. Mặt khác, phải có kế hoạch để triển khai những nội dung này trong thực tế.

Do đó, cần thực hiện các giải pháp sau để áp dụng hợp đồng thực thi công việc:

Thứ nhất, xây dựng hệ thống vị trí việc làm và khung năng lực cụ thể tương ứng cho mỗi vị trí việc làm.

Hệ thống vị trí việc làm là cơ sở quan trọng để làm căn cứ xây dựng hợp đồng thực thi công việc của từng tổ chức. Chỉ khi xác định được tổ chức có bao nhiêu vị trí việc làm, mỗi vị trí đòi hỏi những năng lực gì, năng lực của người nắm giữ vị trí hiện tại... thì tổ chức mới có thể định ra tiêu chuẩn thực hiện công việc cho từng vị trí để làm cơ sở cho việc xây dựng hợp đồng thực thi công việc.

Tuy nhiên, để xác định vị trí việc làm và xác định khung năng lực cho từng vị trí việc làm cần phải tiến hành phân tích công việc. Phân tích công việc cung cấp các thông tin về yêu cầu, đặc điểm của công việc, làm cơ sở cho việc xây dựng bản mô tả công việc, bản tiêu chuẩn công việc và bản tiêu chuẩn nhân sự thực hiện công việc.

Kết quả đầu ra của phân tích công việc gồm:

- Bản mô tả công việc, là văn bản xác định chức năng, nhiệm vụ, những hoạt động chủ yếu, thường xuyên mà một vị trí việc làm phải đảm trách, thực hiện.

- Bản tiêu chuẩn công việc là văn bản xác định những cách thức chủ yếu, những yêu cầu chủ yếu và các kết quả cần đạt được khi tiến hành những hoạt động chủ yếu và thường xuyên của một vị trí việc làm.

- Bản tiêu chuẩn nhân sự đảm nhận công việc là văn bản xác định những tiêu chuẩn mà cá nhân cần có để có thể đảm trách một vị trí việc làm cụ thể. Đối với công tác nhân sự trong khu vực công ở Việt Nam, những tiêu chuẩn này bao gồm: tiêu chuẩn chính trị, tiêu chuẩn chuyên môn nghiệp vụ, tiêu chuẩn đạo đức công vụ và những tiêu chuẩn khác. Văn bản này được dùng để quy hoạch, tuyển chọn, bổ nhiệm, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức.

Thứ hai, tuyên truyền, vận động về việc xây dựng và ký kết hợp đồng thực thi công việc đối với công chức.

Xây dựng và áp dụng hợp đồng thực thi công việc là vấn đề khó mặc dù khu vực công nói chung và các vị trí công vụ cấp cao có thể rất hoan nghênh ý tưởng về hợp đồng thực thi và đánh giá kết quả thực thi công việc, nhưng không dễ dàng được chấp nhận bởi tất cả mọi người, đặc biệt là những người có cảm nhân "bị lộ" ra (theo nghĩa tiêu cực, hiệu suất làm việc kém) về kết quả thực thi công việc. Bên cạnh đó, về góc độ tổ chức, có ý kiến cho rằng không có hệ thống chấm điểm mang tính công bằng cho tất cả các loại hình tổ chức với quy mô lớn nhỏ khác nhau và hoạt động trong các lĩnh vực khác nhau.

Thứ ba, hoàn thiện nội dung, quy trình áp dụng hợp đồng thực thi công việc.

Để áp dụng hợp đồng thực thi ở cấp độ phòng/ban, cần có sự toàn diện, chặt chẽ trong

các chính sách nhân sự về khen thưởng, kỷ luật. Chẳng hạn, không chỉ những người thực thi tốt mới mong được ghi nhận mà tổ chức và người lao động nói chung cũng mong đợi những người thực thi không tốt/chưa tốt sẽ có hình thức kỷ luật tương ứng. Khi nội dung này không được đảm bảo sẽ tác động và làm ảnh hưởng đến tinh thần của những người có kết quả thực thi tốt cũng như làm giảm động lực làm việc của cả tổ chức. Ở một nghĩa rộng hơn, điều quan trọng là phải xem hợp đồng thực thi công việc như là một phần của hệ thống quản lý hiệu suất mà không phải là một hoạt động độc lập bên ngoài việc xây dựng khung pháp lý cho quản lý nguồn nhân lực của tổ chức.

Điều kiện quan trọng để áp dụng hợp đồng thực thi công việc trong khu vực công là xây dựng được hệ thống tiêu chí đánh giá kết quả đầu ra (outputs) và hiệu suất hoạt động của tổ chức cũng như của cá nhân người lao động. Để làm được điều này thì công tác lập kế hoạch hoạt động của tổ chức cần được chú trọng hơn nữa và tổ chức cần xây dựng được bản mô tả công việc cho các vị trí công việc.

Như vậy, việc áp dụng hợp đồng thực thi công việc đối với công chức sẽ góp phần giải quyết được những vấn đề đang đặt ra trong quá trình cải cách hành chính như quản lý theo vị trí việc làm, tinh giản biên chế, cắt giảm biên chế, cắt giảm đầu mỗi các cơ quan hành chính nhà nước./

Ghi chú:

(1) OECD (2016), *Engaging Public employees for high-performing civil service.*

Tài liệu tham khảo:

1. Viện Khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ, *Báo cáo kết quả nghiên cứu, khảo sát về chế độ công chức, công vụ của New Zealand*, trang tin điện tử của Viện Khoa học tổ chức nhà nước.

2. MacLeod and Clarke (2011), *Engaging for success: Enhancing performance through employee engagement - A report to the government*, Institute of Education, London.