

KINH NGHIỆM QUẢN LÝ CÔNG CHỨC DỰA TRÊN NĂNG LỰC Ở MỘT SỐ QUỐC GIA

ĐÀO THỊ THANH THỦY (*)
BẠCH NGỌC DUNG (**)

Tóm tắt: Mô hình quản lý công chức dựa trên năng lực đã được áp dụng có hiệu quả tại nhiều quốc gia phát triển trên thế giới. Bài viết giới thiệu kinh nghiệm thành công của một số quốc gia phát triển, qua đó gợi mở một số kinh nghiệm đối với Việt Nam trong quá trình cải cách nền công vụ hiệu lực, hiệu quả.

Từ khóa: Kinh nghiệm; năng lực; quản lý công chức.

Abstract: Competence-based management of civil servant has been effectively applied in many developed countries around the world. This article presents successful experiences of some developed countries, thereby suggesting some experiences for Vietnam to apply in effectively and efficiently reforming its civil services.

Keywords: Experience; competence; civil servant management.

Ngày nhận bài: 13/01/2022 Ngày biên tập: 18/02/2022 Ngày duyệt đăng: 16/03/2022

Cuối những năm 1990, quản lý dựa trên năng lực của công chức phát triển mạnh mẽ trong khu vực công. Đến năm 1999, mô hình này xuất hiện trong chính quyền trung ương của Australia, Vương quốc Bỉ và Hàn Quốc. Ở hầu hết các quốc gia phát triển, quản lý theo năng lực được xác định là một phần trong công cuộc cải cách bộ máy nhà nước và nền công vụ. Mô hình quản lý nguồn nhân lực theo năng lực được tiếp cận với ý tưởng học tập suốt đời, tập trung vào các cá nhân, được xem là yếu tố rất quan trọng của mỗi công chức trong nền công vụ.

1. Quản lý công chức dựa trên năng lực ở một số quốc gia

1.1. Tại Cộng hòa Slovakia

Năm 2007, Cộng hòa Slovakia là thành viên chính thức của Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) và gia nhập Liên minh châu Âu (EU) năm 2009. Năm 2015, khung

năng lực được áp dụng vào khu vực công ở Cộng hòa Slovakia dựa theo khung năng lực toàn diện của Porvaznik. Đây là khung năng lực về năng lực quản lý trong khu vực tư cho thấy sự cần thiết phải đánh giá năng lực một cách toàn diện. Khung năng lực có ba trụ cột cơ bản: khả năng kiến thức, kỹ năng ứng dụng và trách nhiệm xã hội của mỗi nhà quản lý. Việc sử dụng khung năng lực toàn diện sẽ tránh được tình huống khi lựa chọn nhà quản lý không đủ tiêu chuẩn khiến họ không thành công. Porvaznik đưa ra công thức: $HQ = f(SQ, AQ, KQ)$, trong đó HQ = Năng lực toàn diện; ba trụ cột của mô hình toàn diện này bao gồm: 1) Khả năng kiến thức chuyên môn, là khả năng dựa theo kiến thức (KQ), phản ánh cấp độ của những kỹ năng chuyên nghiệp và đối tượng quản lý, được xác định như khả năng mang tính chức năng của chúng; 2) Trưởng thành xã hội (SQ), bao gồm các đặc tính cá nhân, được hiểu là hành vi đạo đức, nhân đạo, tốt đẹp và có trách nhiệm xã hội (vì đây là nội dung khá phức tạp); 3) Kỹ năng ứng dụng (AQ), còn được gọi là kỹ năng thực hành và cung cấp thông tin cho

(*) TS; Học viện Thanh thiếu niên Việt Nam
(**) ThS; Trung tâm hỗ trợ thanh thiếu nhi Việt Nam, Trung ương Đoàn TNCS Hồ Chí Minh



Ảnh minh họa: Internet

nhà quản lý biết cách để hoàn thiện trong tổ chức; miêu tả khả năng quản lý để sử dụng kiến thức trong nghề nghiệp của họ.

Mức độ ứng dụng của khung năng lực Porvaznik vào khu vực công chủ yếu ở ba lĩnh vực: đào tạo, trả lương và tuyển dụng. Đa số các khóa đào tạo được thực hiện ở những bộ riêng lẻ⁽¹⁾ mà thiếu quy hoạch chiến lược. Qua nghiên cứu đã xác định ba trụ cột mô hình năng lực tổng thể được bao phủ như nhau, do vậy họ đã nhận biết những hoạt động đào tạo/phát triển từ ba vùng (trưởng thành xã hội, kiến thức chuyên môn và kỹ năng ứng dụng). Khung năng lực thiết kế cho mục đích tuyển chọn và đào tạo luôn mô tả năng lực kỹ thuật trong giới hạn những kỹ năng gốc và kiến thức một cách chi tiết. Những khung này được thiết kế để thông báo những yêu cầu về hành vi, và hành vi công dân hoặc năng lực tổ chức điển hình là mô tả những năng lực ở mức độ cao hơn.

1.2. Tại Australia

Hiện nay, Australia chú trọng áp dụng mô hình quản lý đề cao việc đối xử với nhân viên như là nguồn lực quan trọng nhất của tổ chức. Về tuyển dụng, Australia thực hiện tuyển dụng liên tục, linh hoạt trong năm, không có

định. Sau 03 tháng kể từ khi được tuyển dụng, công chức phải đề xuất được sáng kiến, giải pháp để thúc đẩy công việc hiệu quả; tiếp đó cơ quan, đơn vị có thể lập kế hoạch cải tiến công tác để công chức đó thực hiện. Sau 06 tháng thử việc, cơ quan, đơn vị sẽ quyết định tuyển dụng chính thức hay không. Thông thường, trước khi được tuyển dụng, ứng viên đã trải qua quá trình tuyển chọn chặt chẽ, kỹ lưỡng. Việc tuyển dụng dựa trên cách đánh giá tổng thể và khung năng lực.

Về đánh giá năng lực, hồ sơ cá nhân với những trải nghiệm và thành công, những mục tiêu và khả năng phát triển của cá nhân được công khai trên mạng điện tử. Qua đó, những người được tuyển dụng đã xác định được tầm nhìn, vai trò, trách nhiệm đối với công việc; được đánh giá trên cơ sở kết quả công việc. Xây dựng khung đánh giá năng lực làm cơ sở đối chiếu để đánh giá nhân viên. Khung đánh giá bao gồm các tiêu chí hiện tại và tương lai, được áp dụng chung, trên cơ sở đó mỗi ngành, mỗi lĩnh vực, mỗi tổ chức cụ thể hóa thành các tiêu chí riêng. Dựa trên yêu cầu nhiệm vụ của từng vị trí, căn cứ vào khung năng lực, lãnh đạo sẽ đánh giá năng lực của từng cá nhân đảm trách vị trí đó.

1.3. Tại Mỹ

Theo *Sổ tay hướng dẫn đối với việc viết bản mô tả công việc dựa vào năng lực* của Trường Đại học Northwestern, Chicago của Mỹ thì: “Năng lực là những nhân tố “dựa vào công nhân” giúp những chuyên gia khác nhau thực hiện từ mức trung bình đến những tình huống đặc thù”. Có ba loại năng lực có thể có trong một bản mô tả công việc, bao gồm: 1) Kỹ năng, những thái độ cần thiết để thực hiện bản danh sách công việc, như thành thạo máy tính và phần mềm, những kỹ năng cá nhân, kỹ năng tính toán, hay kỹ thuật thực hành cụ thể; 2) Kiến thức, những lĩnh vực chuyên biệt hoặc chuyên môn sâu (ví dụ như y tế, tài chính, luật lao động hoặc lịch sử); 3) Hành vi, những đặc tính mà một công dân phải thực hiện trong công việc, ví dụ: chủ động, được đào tạo, tháo vát hoặc chuyên gia.

Trong đó, năng lực theo vị trí đặc thù đề cập đến những thái độ và đặc tính hành vi cần thiết vì sự thành công trong một vai trò hoặc công việc đặc thù. Phát triển loại năng lực này, đặc biệt đối với một vị trí mới, thường yêu cầu hợp tác với những thành viên trong nhóm và người giữ tài chính khác, đầu vào từ văn phòng quản lý nguồn nhân lực hoặc đơn vị tổ chức tuyển dụng; năng lực tổ chức để cập đến chất lượng và thái độ được tính cách hóa để thành công ở mọi tổ chức. Năng lực tổ chức bao gồm những giá trị được tạo ra bởi một công ty hoặc danh sách nhiệm vụ của bản ký kết. Quy trình này bắt đầu từ bản mô tả trong công việc nhằm tuyển dụng theo hành vi, đánh giá theo nội dung trong bản mô tả. Bản mô tả công việc dựa theo năng lực bao gồm những yếu tố then chốt như tên vị trí việc làm, những trách nhiệm và vị trí, vai trò trong tổ chức hoặc thứ bậc trong văn phòng; tuy nhiên, những bản mô tả công việc này cũng sẽ phác thảo những năng lực hành vi kỳ vọng của những ứng cử viên công việc. Những năng lực này bao gồm làm việc nhóm, tính nhạy cảm đa văn hóa, những năng lực liên cá nhân...

1.4. Tại Cộng hòa Pháp

Để quản lý nhân sự, Cộng hòa Pháp xây dựng *Từ điển năng lực*, là tất cả các năng lực được chuẩn hóa và áp dụng cho mọi chức danh công việc tại tổ chức, đảm bảo phù

hợp với giá trị cốt lõi, văn hóa và tính chất đặc thù công việc. Để *Từ điển năng lực* thực sự trở thành công cụ quản lý và phát triển nguồn nhân lực, việc xây dựng cần tuân thủ các bước sau:

Bước 1: Phân tích công việc, bao gồm phân tích các yếu tố: 1) Các trách nhiệm: công việc đó cần thông tin từ đâu; ai cần kết quả của công việc đó; kết quả công việc đó phải đạt tiêu chuẩn nào; người đảm nhiệm công việc cần báo cáo cho ai; thời hạn thực hiện; 2) Các nhiệm vụ: công việc đó gồm những nhiệm vụ cụ thể nào; cách thức thực hiện; yêu cầu về khối lượng, chất lượng, tiến độ công việc; 3) Phạm vi ảnh hưởng: công việc có yêu cầu gì về cơ sở vật chất, máy móc thiết bị, công nghệ; có phải ra quyết định hay không; có liên quan đến tài chính, tài sản; có ảnh hưởng gì đến người khác; thông tin nội bộ hay bên ngoài; 4) Tính chất công việc: công việc đó yêu cầu về thể lực hay trí lực thế nào; có nguy hiểm hay không; có thường làm đêm, làm trong môi trường độc hại... hay không; 5) Yêu cầu về năng lực: công việc đó cần người có những kiến thức, kỹ năng, thái độ/tổ chất thế nào.

Bước 2: Xác định tiêu chuẩn năng lực, gồm các nội dung chính: 1) Xác định tiêu chuẩn năng lực: tập hợp các tiêu chuẩn năng lực gọi là *Bộ tiêu chuẩn năng lực* (kiến thức, kỹ năng, thái độ/tổ chất cần thiết của người đảm nhận công việc) hay *Tiêu chí năng lực cốt lõi*; kỹ năng là khả năng thực hiện một việc nào đó một cách thuần thục; tố chất/thái độ được xây dựng bởi quá trình giáo dục và tác động của môi trường sống; 2) Xây dựng thang năng lực, là việc xác định các cấp bậc năng lực. Việc xác định thang năng lực có bao nhiêu bậc do quyết định của nhà lãnh đạo sau khi tham vấn các chuyên gia và công chức trong đơn vị. Thông thường, một thang năng lực có từ 04 đến 10 bậc. Số bậc càng nhiều thì việc đánh giá sẽ càng chi tiết.

Bước 3: Xem xét văn hóa và đặc thù của tổ chức, địa phương, đây là phần rất quan trọng nên các bộ tiêu chuẩn năng lực và từ điển năng lực được chi tiết hóa, cụ thể hóa, cá nhân hóa nhằm phù hợp với thực tiễn.

Bước 4: Xây dựng từ điển năng lực, Học viện Hành chính quốc gia Pháp (ENA)⁽²⁾ là

đơn vị chịu trách nhiệm tổ chức các khóa đào tạo, bồi dưỡng công chức cấp cao cho nền hành chính, là một trong những cơ sở đào tạo, bồi dưỡng công chức cấp cao hàng đầu trên thế giới. Mặc dù không phải tất cả các quan chức trong hệ thống hành chính của Cộng hòa Pháp đều học qua ENA (họ có thể học ở các trường đào tạo, bồi dưỡng công chức ở cấp địa phương và các cơ sở đào tạo khác), nhưng phần lớn những quan chức ưu tú nhất, những người nắm giữ các vị trí quan trọng nhất trong bộ máy của Chính phủ Pháp đều trải qua chương trình đào tạo này.

1.5. Tại Vương quốc Bỉ

Sự thành công của quản lý dựa vào năng lực nhất quán và rõ ràng bao gồm sự tích hợp cả chiều ngang và chiều dọc. Việc áp dụng mô hình dựa theo năng lực được tích hợp quan trọng đối với thực tiễn quản lý nguồn nhân lực hiệu quả trong dịch vụ công. Bằng việc thúc đẩy cách tiếp cận quản lý năng lực một cách nhất quán, khung năng lực giúp đảm bảo việc quản lý nguồn nhân lực đóng góp hiệu quả nhằm đạt được mục tiêu của chính phủ (tích hợp theo chiều dọc) và đảm bảo tổng thể quản lý nguồn nhân lực lớn hơn tổng các hoạt động cá nhân (tích hợp theo chiều ngang).

Đặc biệt, tích hợp theo chiều dọc đề cập đến phức hợp các năng lực con người đối với nhiệm vụ, tầm nhìn và chiến lược của tổ chức, năng lực cá nhân nên được lựa chọn, tổ chức và phát triển do đó cách tích hợp này đóng góp vào việc đưa ra chiến lược của tổ chức⁽³⁾. Tích hợp theo chiều ngang đều đề cập đến sự phối hợp của các hoạt động nguồn nhân lực khác nhau. Những năng lực là phương tiện lý tưởng để liên kết những hoạt động nhân sự với nhau.

Qua mô hình quản lý năng lực tích hợp cho thấy, nhà quản lý hình thành năng lực dựa trên cơ sở chiến lược tổ chức và chính sách nguồn nhân lực, từ đó đưa ra chính sách nguồn nhân lực dựa theo năng lực để lập kế hoạch nguồn lực: tuyển dụng, tuyển chọn người lao động; quản lý thực thi và đánh giá, đào tạo; khen thưởng, phát triển sự nghiệp của cá nhân. Các nhà khoa học Bỉ đưa ra mô hình năng lực như sau: Mô hình năng lực 5+1, bao gồm năm năng lực chung và một

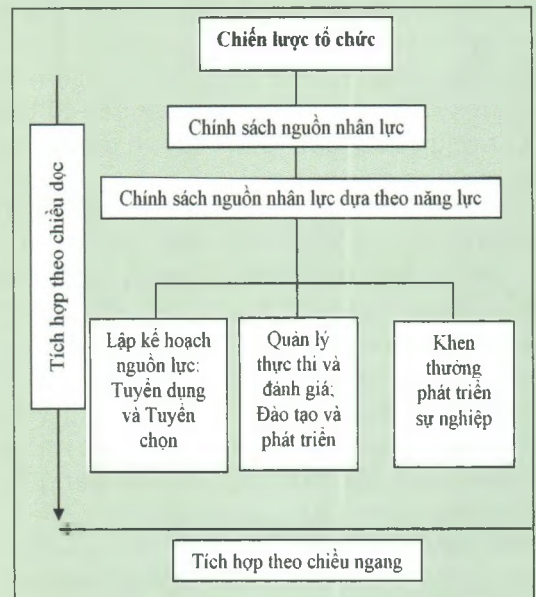
nhóm năng lực kỹ thuật. Mỗi chức năng đòi hỏi sự kết hợp của cả năng lực chung và năng lực kỹ thuật. Có 05 năng lực chung là: xử lý thông tin, giải quyết các nhiệm vụ, đưa ra định hướng, mối quan hệ lãnh đạo, mang tính cá nhân và những hiệu quả cá nhân.

Đối với mỗi loại năng lực trong mô hình này cần xác định định nghĩa và hoạt động mang tính hiệu quả gọi là chỉ số hành vi. Chỉ số hành vi này khác nhau tùy thuộc vào cấp độ công chức có liên quan. Ngoài các năng lực trong mô hình này, các giá trị của Chính phủ liên bang được xác định. Đây là những năng lực cốt lõi của chính quyền liên bang, đó là: dịch vụ, công tác, lòng trung thành, định hướng kết quả và phát triển cá nhân. Những năng lực này cần có ở tất cả các công chức để đạt được sứ mệnh và chiến lược của chính phủ liên bang.

2. Những gợi mở đối với cải cách chế độ công vụ, công chức ở Việt Nam

Một là, xây dựng hệ thống khung năng lực làm tiêu chuẩn cho quản lý theo năng lực.

Quản lý dựa trên năng lực luôn gắn với việc xác định năng lực, xây dựng một khung năng lực và sử dụng như một căn cứ để tuyển chọn, đào tạo, phát triển, đãi ngộ và các khía cạnh khác của công tác quản lý nguồn



Mô hình quản lý năng lực tích hợp theo chiều dọc và chiều ngang⁽⁴⁾

nhân lực. Năng lực và khung năng lực có thể được áp dụng trong các nội dung của quản lý nguồn nhân lực khác nhau. Tuy nhiên, quản lý nguồn nhân lực dựa trên năng lực không chỉ tập trung vào năng lực làm việc theo mô hình KSA (Knowledge, Skill, Attitudes) như các quan điểm quản lý truyền thống, mà cần đầu tư cho năng lực tư duy (IQ), năng lực cảm xúc (EQ) và năng lực văn hóa (CQ) nhằm phát huy tổng lực năng lực của mỗi con người trong tổ chức một cách lâu bền.

Để xác định các năng lực then chốt, khung năng lực phải xác định cụ thể các yêu cầu về kiến thức, kỹ năng, thái độ, hành vi và các đặc điểm cá nhân khác để thực hiện các nhiệm vụ trong một vị trí, một công việc hay một ngành nghề. Khung năng lực thực chất là một tổ hợp các năng lực quyết định đến khả năng hoàn thành một vị trí hay công việc; bao gồm: tiêu chuẩn năng lực⁽⁵⁾; tiêu chuẩn tối thiểu bắt buộc phải đạt đối với từng năng lực để hoàn thành công việc; tập hợp các năng lực gắn với một vị trí công việc hay một chức danh để hoàn thành công việc hay chức danh đó, dùng để so sánh với mức năng lực thực tế của người đảm nhiệm công việc đó. Khi xác định mức độ năng lực có các chỉ số thể hiện ra hành vi của từng năng lực⁽⁶⁾.

Hai là, cần ban hành thể chế quản lý dựa trên năng lực để điều chỉnh các hoạt động thực thi công vụ.

Trên thực tế, hầu hết các quốc gia thuộc OECD đều có các quy định pháp luật để xác định chuẩn năng lực riêng của mình, trong đó có thể bao gồm một số chi tiết chung như tại Australia, Vương quốc Bỉ, Canada, Hàn Quốc, Hà Lan và Mỹ đều coi năng lực như một tính chất hành vi có thể quan sát được. Các thuộc tính như kiến thức, kỹ năng, thái độ và các tính chất cá nhân khác là những yếu tố cơ bản của năng lực được xác định rõ trong các văn bản pháp quy. Trong đó, phải xác định chuẩn xác cơ cấu tổ chức, hệ thống chức danh và chức năng, nhiệm vụ của mỗi chức danh. Bởi vì, các năng lực sẽ gắn với việc thực hiện những nhiệm vụ hoặc hoạt động nhất định, khi hệ thống chức danh và chức năng, nhiệm vụ chưa rõ ràng sẽ không xác định được năng lực nào là cần thiết và giúp người thực hiện công việc tốt hơn.

Ba là, xác định các nhóm năng lực thiết yếu phục vụ bồi dưỡng nâng cao năng lực trong bối cảnh mới.

Hoạt động bồi dưỡng cần tập trung vào việc cập nhật kiến thức mới, trang bị kỹ năng, phương pháp thực hiện nhiệm vụ, công vụ, thường là những khóa bồi dưỡng ngắn ngày, thực hiện theo phương pháp tích cực, lấy người học và công việc của họ làm trung tâm. Đồng thời, xây dựng chương trình đào tạo, bồi dưỡng đáp ứng yêu cầu ngày càng cao đối với việc thực hiện vai trò lãnh đạo, quản lý trong bối cảnh mới. Nội dung đào tạo, bồi dưỡng cần cung cấp những nội dung vừa cơ bản, vừa cập nhật, đồng thời chú trọng bối cảnh liên tục thay đổi của hoạt động lãnh đạo, quản lý. Chương trình học tập có sự phân bổ hợp lý giữa các cấp độ tri thức, kỹ năng cần thiết đối với công chức lãnh đạo, quản lý trong bối cảnh đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng ở nước ta hiện nay.

Cần phải đẩy mạnh việc thực hiện các phương pháp đào tạo, bồi dưỡng theo hướng gắn kết tốt hơn giữa lý luận và thực tiễn, nhà trường với xã hội, học đi đôi với hành. Đặc biệt, nên chú trọng cho học viên rèn luyện nhiều hơn về kỹ năng giải quyết công việc thông qua các tình huống có thực, với việc vận dụng nhuần nhuyễn phương pháp nghiên cứu trường hợp trong dạy và học; mở rộng mạng lưới cộng tác viên là các chuyên gia có kinh nghiệm hoạt động thực tiễn trong những lĩnh vực phù hợp với nội dung chương trình đào tạo, bồi dưỡng tại các cơ sở bồi dưỡng, nhất là đối với nhóm công chức lãnh đạo, quản lý./.

Ghi chú:

- (1) Individual ministries (các bộ riêng lẻ).
- (2) ENA - École nationale d'administration (Học viện Hành chính quốc gia).
- (3), (4) Gregory W. Stevens (2012), *A Critical Review of the Science and Practice of Competency Modeling*, Human Resource Development Review 12 (1) Page 86-107.
- (5) Competency standards/specification (tiêu chuẩn năng lực).
- (6) Behavioral indicators (hành vi năng lực).