

Kinh nghiệm quốc tế về sử dụng cơ chế thi đua, khen thưởng để cải thiện chất lượng khu vực công

✉ Vũ Trường An

Viện Khoa học Giáo dục Việt Nam
101 Trần Hưng Đạo, Hoàn Kiếm, Hà Nội, Việt Nam
Email: vutruongan1991@gmail.com

TÓM TẮT: *Hiệu quả lao động của cán bộ, công nhân viên chức đóng vai trò tới quan trọng trong việc đảm bảo chất lượng dịch vụ công. Dựa trên kinh nghiệm của nhiều quốc gia, các nghiên cứu khoa học gần đây cho thấy Chính phủ có thể áp dụng nhiều chiến lược khác nhau như sử dụng cơ chế thi đua khen thưởng rõ ràng, hợp lý và quy trình tuyển dụng minh bạch để nâng cao và duy trì động lực làm việc cũng như thu hút nhân tài đến với khu vực nhà nước. Trong đó, cơ chế thi đua khen thưởng được coi là một công cụ hữu ích.*

TỪ KHÓA: **Hiệu quả lao động; cơ chế thi đua khen thưởng; khu vực công; chất lượng dịch vụ công.**

→ Nhận bài 13/11/2017 → Nhận kết quả phản biện và chỉnh sửa 30/01/2018 → Duyệt đăng 25/02/2018.

1. Đặt vấn đề

Việt Nam đang bước vào giai đoạn thứ hai trong công cuộc cải cách nền hành chính quốc gia. Trong Nghị quyết 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 của Chính phủ ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020 đã xác định hai trong ba trọng tâm cải cách hành chính trong 10 năm tới là: “Xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức...; nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính và dịch vụ công”. Một số thử thách mà bộ máy phải đối mặt là xác định đối tượng phù hợp với công việc, các cách thức hiệu quả để tuyển dụng ứng viên có chất lượng và làm cách nào để khuyến khích, động viên công chức, viên chức hoàn thành tốt công việc được giao. Như vậy, nghiên cứu để tăng cường động lực cho cán bộ, công chức, viên chức thực thi công vụ là công việc quan trọng và cấp bách, làm nền tảng để tăng cường chất lượng đội ngũ.

2. Nội dung nghiên cứu

Sau đây là một số nhận định rút ra từ các nghiên cứu về chiến lược cải thiện hiệu quả lao động của khu vực công, bao gồm công chức, viên chức nhà nước và những ngành nghề cung cấp dịch vụ như y tế, giáo dục với trọng tâm là về các chiến lược tuyển dụng và tạo động lực lao động với cơ chế thi đua khen thưởng phù hợp.

2.1. Khen thưởng vật chất, tài chính dựa trên năng lực làm việc có thể giúp cải thiện kết quả lao động

Do khác nhau về bản chất trong mục đích hoạt động, khu vực nhà nước và tư nhân có những khác biệt lớn về cơ chế tuyển dụng và sử dụng người lao động (NLĐ). Dù là trong khu vực nhà nước hay tư nhân, khen thưởng dựa trên hiệu quả lao động (HQLĐ) luôn có khả năng tạo động lực làm việc.

Hệ thống lương cho NLĐ khu vực công thường cứng nhắc và tạo ít điều kiện cho việc khen thưởng lợi ích kinh tế hay vật chất cho NLĐ có thành tích tốt. Tuy nhiên, chính phủ tại nhiều nước đang cố gắng đổi mới chính sách để thu hút nhân

lực có chất lượng và khuyến khích HQLĐ cao. Ở những nơi mà việc tái cơ cấu lương, thưởng trở nên khó khăn vì nhiều lí do khác nhau thì kể cả những thay đổi cho dù nhỏ nhất tới cơ chế lương, thưởng cũng có thể đem lại hiệu quả tích cực, đặc biệt khi HQLĐ có thể đánh giá một cách chính xác.

Nhiều nghiên cứu chỉ ra tác động của các chính sách thử nghiệm trong việc khen thưởng kinh tế dựa trên kết quả lao động của một số lĩnh vực như giáo dục, y tế, tài chính công. Điều quan trọng mà các nghiên cứu chỉ ra là phải đảm bảo được cơ chế khen thưởng kinh tế, vật chất phải đơn giản, dễ hiểu và gắn liền với các mục tiêu rõ ràng, có thể đo đếm được.

Ở lĩnh vực giáo dục, Muralidharan và Sundaraman (2013) đã tiến hành nghiên cứu một chương trình được phát động trên diện rộng ở Ấn Độ - lương của giáo viên các trường công được xác định một phần dựa trên điểm số làm bài kiểm tra của học sinh. Sau hai năm, họ thấy rằng chỉ với một khoản tăng rất nhỏ - chỉ tương đương 3% mức lương trung bình hàng năm của giáo viên - đã giúp cải thiện rất nhiều về kết quả học tập môn Toán và môn Tiếng mẹ đẻ của học sinh.

Trong lĩnh vực y tế, nghiên cứu về các trung tâm y tế ở Rwanda cho việc thiết lập cơ chế lương dựa trên HQLĐ của cán bộ y tế đã tới sự tăng chất lượng dịch vụ trước và sau sinh cho thai sản (Basinga et al. 2011; Gertler và Vermeersch, 2012). Một nghiên cứu ở Indonesia cho thấy rằng việc tạo lập cơ chế lương với đánh giá HQLĐ dựa trên một bộ các chỉ số sức khỏe ở các làng mạc đã cải thiện việc chăm sóc khỏe ở địa phương, chẳng hạn như số lần khám thai và tỉ lệ trẻ suy sinh dưỡng. Tuy nhiên, các hiệu quả tích cực của phương pháp này giảm dần theo thời gian (Olken, Onishi và Wong, 2014).

Về lĩnh vực tài chính công, một nghiên cứu của Khan, Khwaja và Olken (2014) cho thấy việc có một cơ chế khen thưởng đối với các cán bộ thu thuế ở Pakistan đã giúp làm tăng số tiền thuế thu được. Ở những nơi cán bộ thu thuế được hưởng một cơ chế khen thưởng mạnh mẽ, số tiền thuế thu cao hơn đến 13% so với những địa phương không có cơ chế tương tự. Một điểm quan trọng của nghiên cứu này là chi phí

bỏ ra để tiến hành thiết lập và sử dụng cơ chế khen thưởng là hoàn toàn không đáng kể so với kết quả đạt được khi số tiền thuế thu tăng thêm.

Điều quan trọng là phải có được những chiến lược hợp lý để có thể đảm bảo đánh giá, đo lường chính xác HQLĐ và tính khả thi, hợp lý về chi phí của cơ chế khen thưởng để bảo đảm sự công bằng và tránh hậu quả không đáng có, giúp điều chỉnh chính sách cũng như cơ chế.

2.2. Khen thưởng vật chất, kinh tế có thể phản tác dụng – nhất là nếu kết quả muốn đạt được mơ hồ và khó có thể đánh giá, đo lường

Điều quan trọng là phải có những chiến lược hợp lý để có thể đảm bảo đánh giá, đo lường chính xác HQLĐ và tính khả thi, hợp lý về chi phí của cơ chế khen thưởng để bảo đảm sự công bằng và tránh hậu quả không đáng có, giúp điều chỉnh chính sách cũng như cơ chế. Lương, thưởng dựa trên HQLĐ sẽ thường phù hợp và hiệu quả cho những công việc nào có thể dễ dàng xác định và đánh giá, đo lường HQLĐ. Cơ chế khen thưởng phải có sự kết nối với các hành động hay kết quả trong khuôn khổ công việc mà NLD có khả năng điều chỉnh, tác động tới và cơ chế khen thưởng cần phải đơn giản để tất cả có thể hiểu được. Khi kết quả cần đạt khó có thể định lượng do bản chất của công việc, cơ chế khen thưởng có thể khiến NLD tập trung quá mức vào những chỉ tiêu sẵn có trước mắt mà bỏ quên các mục đích lâu dài, quan trọng nhưng khó định hình.

Một số nghiên cứu gần đây đã minh họa những rủi ro đó. Đầu tiên là một nghiên cứu thử nghiệm tại Kenya, trong đó các giáo viên được thưởng bằng hiện vật dựa trên kết quả học sinh làm bài thi do Chính phủ soạn thảo (Glewwe, Illias, và Kremer, 2010). Các trường có cơ chế như vậy đã đạt kết quả cao hơn với các bài thi của Chính phủ nhưng lại có kết quả tệ hơn đối với một bài kiểm tra độc lập khác. Các nhà nghiên cứu kết luận rằng có lẽ giáo viên đã tập trung tăng cường kỹ năng làm bài thi quốc gia của học sinh chứ không chú trọng vào cải thiện kiến thức chung nữa. Tương tự như vậy, ở Mỹ đã có một thay đổi chính sách trong đó cho phép các đơn vị cảnh sát giữ tài sản tịch thu được từ các vụ án ma túy, kết quả là cảnh sát đã tập trung nhiều hơn vào các vụ án có liên quan tới ma túy và trở nên lơ là với các loại tội phạm khác (Baicker và Jacobson, 2007).

Một nghiên cứu khác về hành chính công vụ của Nigeria cho thấy cơ chế khen thưởng chỉ đơn thuần dựa trên chỉ tiêu sẽ làm giảm HQLĐ của công chức (Rasul và Roggerly, 2013). Tuy nhiên, trong một số trường hợp, các biện pháp sử dụng chỉ số đầu vào thay thế cho kết quả công việc có thể giúp đánh giá chính xác hơn HQLĐ – ví dụ, khen thưởng cho giáo viên có thể dựa trên kết quả điểm danh của giáo viên chứ không phải kết quả học tập của học sinh vì theo dõi như vậy sẽ dễ dàng và chính xác hơn. Một nghiên cứu ở Ấn Độ cho thấy khen thưởng dựa trên chấm công của giáo viên đã có tác động tích cực tới kết quả học tập (Duflo, Hanna và Ryan,

2012). Ngược lại, một nghiên cứu tương tự cho khen thưởng kinh tế cho việc chấm công của y tá đã không hiệu quả, do hệ thống báo điểm danh đã trở nên ngày càng thiếu chính xác do có sự can thiệp cố ý (Banerjee, Glennester, và Duflo 2008). Nhìn chung, cơ chế khen thưởng có thể dựa vào đầu vào hoặc kết quả dựa trên bản chất của công việc và cách theo dõi những thông tin đầu vào, kết quả này một cách chuẩn xác.

Bài học rút ra là các cơ chế khen thưởng cần được thử nghiệm và thiết kế cho từng bối cảnh cụ thể, đặc biệt cần chú ý tránh tạo nên các hành vi ăn gian, trục lợi từ hệ thống.

2.3. Khen thưởng phi tài chính có thể mang tới những chiến lược hiệu quả và tiết kiệm để động viên người lao động

Khen thưởng phi tài chính là cách hiệu quả để động viên NLD trong khu vực công, đặc biệt trong bối cảnh cơ chế lương bổng bị gò bó, không cho phép cơ quan cung cấp những khen thưởng tài chính hay vật chất. Khen thưởng phi tài chính bao gồm việc tuyên dương, ghi nhận thành tích của những cá nhân đạt kết quả tốt, đưa ra những gợi ý về điều kiện thăng tiến nghề nghiệp hoặc các lợi ích hiện vật khác như nhà ở trợ cấp.

Mặc dù chính phủ nhiều nước đã và đang sử dụng nhiều hình thức khen thưởng phi tài chính khác nhau, chỉ có rất ít đã được nghiên cứu kỹ lưỡng. Đầu tiên là một nghiên cứu thử nghiệm về sự hiệu quả của việc sử dụng khen thưởng phi tài chính để khuyến khích cán bộ y tế bán bao cao su ngăn ngừa dịch HIV (Nava, Bandiera và Jack, 2014). Kết quả cho thấy các khen thưởng phi tài chính có hiệu quả tới mức đáng ngạc nhiên, các cán bộ được tuyên dương nhờ thành tích bán hàng tốt (thể hiện bằng các ngôi sao trên bảng hiện thị điện tử) đã có kết quả bán hàng cao gấp đôi so với những cán bộ được nhận phí hoa hồng lên tới 90% doanh thu bán hàng.

Các cách thức khen thưởng phi tài chính mang tính đổi mới, sáng tạo có khả năng phát huy tối đa tiềm lực của NLD khu vực công mà lại không tốn kém, với các lợi ích và lí do phải thỏa đáng.

2.4. Chính phủ cần tập trung hơn trong việc tuyển dụng người lao động có chất lượng cao hơn, có nhiều động lực làm việc hơn ngay từ ban đầu

Chính phủ nhiều khi chỉ tập trung vào việc động viên nhân lực hiện tại mà quên mất tầm quan trọng của việc tuyển dụng những ứng viên chất lượng tốt nhất ngay từ ban đầu. Việc tuyển dụng được NLD có chất lượng và động lực nội tại cao sẽ là con đường lâu dài và bền vững giúp cải thiện chất lượng dịch vụ khu vực công. Các chiến lược và hệ thống tuyển dụng mới, kết hợp với cơ chế thi đua khen thưởng hợp lý, sẽ giúp thu hút nhân tài đến với khu vực nhà nước.

Chính phủ các nước dùng nhiều phương pháp khác nhau trong quá trình tuyển dụng và lọc ứng viên cho các vị trí phù hợp. Một vài quốc gia yêu cầu ứng viên làm bài kiểm tra hoặc phải đạt các yêu cầu trình độ như có bằng đại học, trong

khi một số khác sử dụng những phương pháp linh hoạt, mềm dẻo hơn nhưng lại có nguy cơ tham nhũng, hối lộ đi kèm.

Nghiên cứu của Leaver và Albano (2004) chỉ ra rằng chính phủ cần phải quan tâm hơn tới hoạt động tuyển dụng và giữ chân NLD khi thiết kế các cơ chế đánh giá năng lực, HQLĐ cho các cơ quan nhà nước. Đặc biệt trong bối cảnh cơ chế lương thưởng cứng nhắc trong khu vực công, việc đánh giá nội bộ thường đem lại lợi ích cho người bỏ việc và thiếu khuyến khích người lựa chọn ở lại, từ đó làm cho việc tuyển dụng và giữ chân NLD trở nên khó khăn.

Một loạt các nghiên cứu về hoạt động hành chính nhà nước cho thấy những NLD có động lực bên trong ở mức cao sẽ có xu hướng làm việc hiệu quả hơn. (Boyne, G. A. et al., 2009; Perry và Hondeghem, 2008). Quan điểm này được củng cố bởi một số nghiên cứu thử nghiệm khác có kết quả cho thấy cán bộ y tế thể hiện mức độ động lực công hiến cho xã hội cao thì sẽ có kết quả làm việc tốt hơn (Ashraf, Bandiera và Jack, 2014; Dizon-Ross, Dupas and Robinson, 2015). Tuy nhiên, yếu tố động lực nội tại muốn công hiến cho xã hội thường đi kèm với các đặc điểm nhân cách tích cực khác, và trên thực tế chính phủ khó có thể tuyển chọn ứng viên dựa trên yếu tố này. Vì vậy chúng ta nên xác định cho chính phủ các chiến lược đúng đắn, sáng tạo trong việc thu hút các ứng viên đã có sẵn đặc tính này ngay từ ban đầu.

Đưa ra mức lương khởi điểm, mời gọi cao hơn là một trong các chiến lược hợp lý nhằm thu hút nhân tài sang khu vực công. Các bằng chứng cho thấy việc tăng lương có thể giúp thu hút các ứng viên mà chi phối mức độ sẵn sàng công hiến cho xã hội hay rủi ro tham nhũng của họ. Một nghiên cứu thử nghiệm ở Mexico của Dal Bó, Finan và Rossi (2013) phân chia ngẫu nhiên các mức lương khác nhau trong suốt quá trình tuyển dụng những NLD phát triển cộng đồng và cho thấy mức lương cao hơn sẽ giúp thu hút được những ứng viên chất lượng cao hơn. Cụ thể, mức lương khởi điểm 5.000 peso mỗi tháng thay vì 3.750 peso thu hút được những ứng cử viên thông thạo, có nhiều kinh nghiệm hơn với thu nhập trước đó cao hơn - và những ứng viên này không mang biểu hiện gì là có động lực nội tại thấp hơn những người khác.

Tài liệu tham khảo

- [1] Baicker, K. and Jacobson, M., (2007), *Finderskeepers: Forfeiture laws, policing incentives, and local budgets*, Journal of Public Economics. <http://users.nber.org/~jacobson/BaickerJacobson2007.pdf>.
- [2] Banerjee, A., Duflo, E. and Glennerster, R., (2008), *Incentives for Nurses in the Indian Public Health Care System*, Journal of the European Economic Association, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1162/JEEA.2008.6.2-3.487/abstract>.
- [3] Basinga, P., Mayaka, S. and Condo, J., (2011), *Performance-based financing: the need for more research*, Bulletin of the World Health Organization, vol. 89. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3165983/>.
- [4] Boyne, G. A., James, O., John, P. and Petrovsky, N., (2009), *Democracy and government performance: Holding incumbents accountable in English local governments*, Journal of Politics. <http://www.jstor.org/stable/10.1017/s0022381609990089>.

Các vấn đề về HQLĐ thấp hay chất lượng dịch vụ kém ở khu vực công không thể chỉ đơn giản là gán cho lí do chế độ đãi ngộ. Ngay cả lương cao cũng có thể là một phần của vấn đề nếu như mức lương này không gắn liền với HQLĐ và trong bối cảnh cơ chế biên chế cứng nhắc không cho phép việc tuyển dụng thêm nhân lực. Ví dụ, đợt tăng lương gấp đôi toàn quốc cho tất cả các giáo viên ở Indonesia đã thất bại trong việc cải thiện chất lượng giáo dục vì giáo viên đã có “ghế tựa vững chắc” nên không sợ mất việc kể cả khi có kết quả kém (de Ree et al., 2012). Với các vị trí việc làm ở khu vực công chắc chắn, thu nhập tốt, không yêu cầu cao và được nhiều người săn đón. Nếu quy trình tuyển dụng không dựa trên tiêu chuẩn rõ ràng và thiếu minh bạch thì những vị trí như vậy sẽ rơi vào tay những cá nhân trình độ thấp nhưng lại có quan hệ rộng chứ không phải là những NLD có năng lực nhưng không quen biết ai.

Trên thực tế, các vị trí tuyển dụng khu vực công chưa được công bố rộng rãi, ứng viên tham gia tuyển dụng thường là có những mối quan hệ không chính thống. Quy trình tuyển dụng cởi mở, minh bạch hơn là một bước tiến dài nhằm đảm bảo rằng những ứng viên chất lượng tốt nhất sẽ được tham gia, để bất cứ ai trên lãnh thổ quốc gia cũng có quyền và cơ hội làm việc cho chính phủ và phục vụ cộng đồng.

3. Kết luận

Dựa vào kinh nghiệm của một số quốc gia trong việc vận dụng cơ chế thi đua, khen thưởng, có thể thấy thi đua, khen thưởng thật sự là một công cụ hữu hiệu cho việc nghiên cứu và hoạch định chính sách để tăng cường động lực của NLD, cải thiện HQLĐ, từ đó nâng cao chất lượng dịch vụ khu vực công. Bên cạnh các khen thưởng vật chất thì các khen thưởng phi vật chất như tôn vinh, thu hút nhân tài... cũng có rất nhiều ưu điểm trong tạo động lực lao động. Tuy nhiên, khi xây dựng cơ chế thi đua khen thưởng thì các tiêu chí như: Tính minh bạch, cụ thể, dễ lượng hóa, đảm bảo trung thực... là điều kiện cần để đảm bảo các chính sách đó thực sự hữu hiệu.

- [5] Dal Bó, E. and Finan, F., (2016), *At the Intersection: A Review of Institutions in Economic Development*, Economic Development Institutions Working Paper Series, <https://edi.opml.co.uk/publication/donec-eu-libero-sit/>.
- [6] De Ree, J., Muralidharan, K., Pradhan, M. and Rogers, F.H., (2015), *Double for Nothing? Experimental Evidence on the Impact of an Unconditional Teacher Salary Increase on Student Performance in Indonesia*, Washington, DC: The World Bank, <http://www.nber.org/papers/w21806>.
- [7] Dizon-Ross, R., Dupas, P. and Robinson, J., (2015), *Governance and the Effectiveness of Public Health Subsidies*. Journal of Public Economics, <http://www.nber.org/papers/w21324>.
- [8] Duflo, E., Hanna, R. and Ryan, S., (2012), *Incentives Work: Getting Teachers to Come to School*, American Economic Review, 102, <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.102.4.1241>.

[9] Glewwe, P., Ilias, N. and Kremer, M., (2010), *Teacher Incentives Based on Students' Test Scores in Kenya*, American Economic Journal: Applied Economics 2, <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/app.2.3.205>.

INTERNATIONAL EXPERIENCE IN USING THE EMULATION AND REWARD MECHANISM TO IMPROVE THE QUALITY OF PUBLIC SERVICES

Vu Truong An

The Vietnam Institute of Educational Sciences
101 Tran Hung Dao, Hoan Kiem, Hanoi, Vietnam
Email: vutruongan1991@gmail.com

ABSTRACT: *Staffs' labor efficiency played a vital role in assuring the quality of public services. Basing on the international experience, recent research has shown that the government can adapt various strategies such as using right emulation/reward incentives, clear recruitment process to enhance and keep working motivation, as well as attract talents to the public sector. In particular, the emulation/reward mechanism was regarded as a useful tool.*

KEYWORDS: Labor efficiency; emulation/reward mechanism; public sector; quality of public services.