

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

NGUYỄN THỊ KIM HUẾ

THỂ CHẾ BẢO ĐẢM LỢI ÍCH
TẠO ĐỘNG LỰC LÀM VIỆC CHO CÔNG CHỨC
Ở VIỆT NAM

LUẬN ÁN TIẾN SĨ
NGÀNH: KINH TẾ CHÍNH TRỊ

HÀ NỘI - 2026

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

NGUYỄN THỊ KIM HUẾ

**THỂ CHẾ BẢO ĐẢM LỢI ÍCH
TẠO ĐỘNG LỰC LÀM VIỆC CHO CÔNG CHỨC
Ở VIỆT NAM**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ
NGÀNH: KINH TẾ CHÍNH TRỊ
Mã số: 9310102**

Chủ tịch Hội đồng



PGS.TS. Nguyễn Ngọc Toàn

Người hướng dẫn khoa học:



PGS.TS. LÊ QUỐC LÝ

HÀ NỘI - 2026

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi, các kết quả nghiên cứu được trình bày trong luận án là trung thực, khách quan và chưa từng được công bố ở bất kỳ nơi nào.

Tác giả



Nguyễn Thị Kim Huế

MỤC LỤC

	Trang
MỞ ĐẦU.....	1
CHƯƠNG 1. TỔNG QUAN VỀ TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN	11
1.1. Phương thức khảo cứu tài liệu	11
1.2. Tổng quan các công trình nghiên cứu có liên quan đến đề tài	12
1.3. Xác định khoảng trống khoa học	20
CHƯƠNG 2. LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ THỂ CHẾ BẢO ĐẢM LỢI ÍCH TẠO ĐỘNG LỰC LÀM VIỆC CHO CÔNG CHỨC	22
2.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc của công chức.....	22
2.2. Nội dung, tiêu chí đánh giá, yếu tố ảnh hưởng đến thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức	32
2.3. Kinh nghiệm của một số quốc gia về thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức và giá trị tham khảo đối với Việt Nam ...	55
CHƯƠNG 3. THỰC TRẠNG VỀ THỂ CHẾ BẢO ĐẢM LỢI ÍCH TẠO ĐỘNG LỰC LÀM VIỆC CHO CÔNG CHỨC Ở VIỆT NAM.....	72
3.1. Thực trạng thể chế bảo đảm lợi ích vật chất tạo động lực làm việc cho công chức ở Việt Nam.....	74
3.2. Thực trạng thể chế bảo đảm lợi ích phát triển nghề nghiệp dựa trên năng lực tạo động lực làm việc cho công chức ở Việt Nam.....	92
3.3. Thực trạng thể chế bảo đảm lợi ích tinh thần và giá trị công	92
CHƯƠNG 4. QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN THỂ CHẾ BẢO ĐẢM LỢI ÍCH TẠO ĐỘNG LỰC LÀM VIỆC CHO CÔNG CHỨC Ở VIỆT NAM.....	127
4.1. Bối cảnh quốc tế và trong nước	127
4.2. Quan điểm hoàn thiện thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc của công chức ở Việt Nam.....	131
4.3. Giải pháp hoàn thiện thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức ở Việt Nam.....	133
4.4. Điều kiện thực hiện các giải pháp, rào cản và các biện pháp khắc phục	151
4.5. Kiến nghị.....	153
KẾT LUẬN.....	155
DANH MỤC BÀI BÁO, CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN.....	158
PHỤ LỤC	181

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

Chữ viết tắt	Chữ viết đầy đủ tiếng Anh	Chữ viết đầy đủ tiếng Việt
APS	Australian Public Service	Dịch vụ Công Australia
APSC	Australian Public Service Commission	Ủy ban Dịch vụ Công Australia
FDI	Foreign Direct Investment	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GTCI	Global Talent Competitiveness Index	Chỉ số Cạnh tranh nhân tài quốc gia
GDP	Gross Domestic Product	Tổng sản phẩm quốc nội
KPI	Key Performance Indicator	Chỉ số kết quả làm việc
B	Benefit	Lợi ích
BE	Expected Benefit	Lợi ích kỳ vọng
NIE	New Institutional Economics	Kinh tế học thể chế mới
NPA	National Personnel Authority of Japan	Ủy ban Nhân sự Quốc gia Nhật Bản
NPG	New Public Governance	Quản trị công theo mạng
NPM	New Public Management	Quản lý công mới
NPS	New Public Service	Dịch vụ công mới
TPA	Traditional Public Administration	Hành chính công truyền thống
PAPI	Provincial Governance and Public Administration Index	Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh
PTCI	Provincial Talent Competitiveness Index	Chỉ số cạnh tranh nhân tài cấp tỉnh
PSM	Public Service Motivation	Động lực phục vụ công
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
TRM	Total Reward Management	Quản trị đãi ngộ tổng thể
UNDP	United Nations Development Programme	Chương trình Phát triển Liên hợp quốc
VTVL		Vị trí việc làm

DANH MỤC CÁC BẢNG, HÌNH

Bảng 2.1. Sáu thành tố cấu thành thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức.....	26
Bảng 2.2. Bốn bài toán thể chế trong bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức	31
Bảng 2.3. Cấu trúc bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức	32
Bảng 3.1. Ma trận khung phân tích đánh giá thực trạng thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức.....	73
Bảng 3.2. Quy trình vận hành ma trận	73
Bảng 3.3. Chênh lệch % tiền lương giữa doanh nghiệp tư nhân và các loại hình sử dụng lao động nhà nước.....	80
Bảng 3.4. So sánh mức tăng lương, tỷ lệ lạm phát, năng suất lao động và tăng trưởng GDP bình quân giai đoạn 2011 - 2025.....	81
Bảng 3.5. Đánh giá thể chế bảo đảm lợi ích vật chất.....	86
Bảng 3.6. Đánh giá thể chế bảo đảm lợi ích phát triển nghề nghiệp dựa trên năng lực.....	99
Bảng 3.7. Đánh giá thể chế bảo đảm lợi ích tinh thần và giá trị công.....	121
Bảng 3.8. Khoảng cách giữa thể chế và thực tiễn.....	124
Hình 3.1. Thu nhập ước tính cho tình huống cơ sở Việt Nam năm 2022.....	80

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Động lực làm việc của công chức có ý nghĩa quan trọng đối với chất lượng thực thi công vụ và hiệu quả vận hành của nền hành chính nhà nước. Trong bối cảnh Việt Nam đẩy mạnh cải cách nền công vụ, chuyển đổi số và hội nhập quốc tế sâu rộng, yêu cầu đối với đội ngũ công chức ngày càng cao, không chỉ về năng lực chuyên môn mà còn về trách nhiệm giải trình, khả năng đổi mới, thích ứng và xử lý những vấn đề phức tạp của quản trị quốc gia. Điều đó đặt ra yêu cầu xây dựng và hoàn thiện thể chế công vụ theo hướng vừa duy trì kỷ luật, kỷ cương và kiểm soát quyền lực, vừa tạo lập những điều kiện cần thiết để công chức phát huy năng lực, nỗ lực và chủ động thực hiện nhiệm vụ.

Những năm qua, thể chế công vụ ở Việt Nam đã từng bước được hoàn thiện trên nhiều phương diện như tuyển dụng, sử dụng, đánh giá, đào tạo, tiền lương, khen thưởng và phát triển đội ngũ. Tuy nhiên, sự hoàn thiện về quy định và chính sách chưa tạo ra những chuyển biến tương xứng về chất lượng thực thi công vụ và động lực làm việc. Nghị quyết số 26-NQ/TW (2018) nhận định đội ngũ cán bộ đông nhưng chưa mạnh, còn thiếu tính chuyên nghiệp và chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu nhiệm vụ [6]. Kết quả PAPI giai đoạn 2021–2024 tiếp tục cho thấy những vấn đề liên quan đến trách nhiệm giải trình và hiệu quả thực thi công vụ [106,107,108,109]. Công điện số 968/CD-TTg (2023) cũng chỉ ra tình trạng né tránh, đùn đẩy trách nhiệm, sợ sai trong thực thi công vụ ở một bộ phận cán bộ, công chức [104]. Những biểu hiện này cho thấy giữa yêu cầu đổi mới nền công vụ với khả năng tạo động lực từ hệ thống thể chế vẫn còn một khoảng cách cần được nhận diện và lý giải.

Từ góc độ kinh tế chính trị, khoảng cách đó không nên chỉ được nhìn nhận như hệ quả của một chính sách cụ thể hoặc hạn chế về bản thân người

công chức, mà cần được đặt trong quan hệ lợi ích được hình thành và điều tiết bởi thể chế công vụ. Thể chế không chỉ quy định công chức được hưởng những lợi ích nào, mà còn xác lập căn cứ, tiêu chí, chủ thể và phương thức phân bổ; quy định cách thức tổ chức thực hiện; đồng thời tạo cơ chế bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của công chức. Qua đó, thể chế tác động đến tương quan giữa đóng góp, quyền hạn, trách nhiệm và lợi ích của công chức trong quá trình thực thi công vụ. Khi các quan hệ này được thiết kế và vận hành phù hợp, làm cho lợi ích có được từ nỗ lực thực thi công vụ trở nên có thể nhận biết và dự báo, từ đó củng cố kỳ vọng của công chức, tạo cơ sở cho động lực làm việc.

Vấn đề đáng lưu ý vì vậy không chỉ nằm ở mức độ lợi ích mà công chức được hưởng, mà còn ở sự tương thích giữa lợi ích được thể chế quy định, lợi ích thực tế được thụ hưởng và lợi ích mà công chức kỳ vọng đạt được từ việc thực hiện nhiệm vụ. Nếu giữa các phương diện này tồn tại khoảng cách lớn; nếu việc phân bổ lợi ích thiếu nhất quán, minh bạch hoặc khó dự báo; hoặc nếu lợi ích chính đáng không được bảo vệ đầy đủ, thì độ tin cậy của thể chế có thể bị suy giảm. Khi đó, ngay cả khi các quy định về chế độ, chính sách đã được ban hành, công chức vẫn có thể không hình thành kỳ vọng đủ mạnh về mối quan hệ giữa nỗ lực và kết quả với lợi ích nhận được. Đây có thể là một trong những cơ chế dẫn đến sự thận trọng quá mức, hạn chế sáng tạo, giảm mức độ chủ động hoặc né tránh trách nhiệm trong thực thi công vụ.

Về phương diện lý luận, động lực làm việc của công chức đã được nghiên cứu từ nhiều hướng tiếp cận như tâm lý học, quản trị nguồn nhân lực, động lực phụng sự công và kinh tế học thể chế. Các nghiên cứu này đã góp phần làm rõ vai trò của nhu cầu, giá trị, phần thưởng, môi trường tổ chức và động cơ phụng sự đối với hành vi của công chức. Tuy nhiên, vẫn còn khoảng trống trong việc giải thích một cách có hệ thống cách thức thể chế xác lập,

phân bổ, thực hiện và bảo vệ lợi ích, qua đó hình thành lợi ích kỳ vọng và tác động đến động lực làm việc. Đặc biệt, từ góc độ kinh tế chính trị, cần tiếp tục làm rõ quan hệ giữa lợi ích, quyền lực và nguồn lực công; ai là chủ thể quyết định việc phân bổ lợi ích, việc phân bổ dựa trên những tiêu chí nào, lợi ích của các chủ thể được cân đối ra sao và cơ chế nào bảo đảm sự tương thích giữa đóng góp, trách nhiệm và lợi ích trong khu vực công.

Do đó, vấn đề đặt ra không phải là tối đa hóa lợi ích cho công chức, cũng không đơn thuần là gia tăng các chế độ đãi ngộ, mà là xây dựng một thể chế bảo đảm lợi ích có khả năng tạo lập quan hệ tương đối rõ ràng, công bằng, minh bạch, nhất quán và có thể dự báo giữa đóng góp của công chức với những lợi ích chính đáng mà họ có thể nhận được. Khi năng lực, nỗ lực và kết quả thực thi công vụ được ghi nhận, bảo vệ và chuyển hóa thành lợi ích phù hợp với trách nhiệm và đóng góp, đồng thời không tách rời yêu cầu bảo đảm lợi ích công, thể chế sẽ có điều kiện tốt hơn để tạo dựng niềm tin và thúc đẩy động lực làm việc.

Xuất phát từ những yêu cầu cả về lý luận và thực tiễn nêu trên, tác giả lựa chọn đề tài “Thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức ở Việt Nam” làm luận án tiến sĩ chuyên ngành Kinh tế chính trị.

2. Mục tiêu nghiên cứu, câu hỏi nghiên cứu, nhiệm vụ nghiên cứu, luận đề phân tích

2.1. Mục tiêu nghiên cứu

Mục tiêu tổng quát: Luận án nhằm làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn về thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức ở Việt Nam.

Mục tiêu cụ thể: Mục tiêu cụ thể được xác định thông qua các sản phẩm khoa học có thể kiểm chứng về mặt lập luận: (i) hệ thống khái niệm và khung lý luận; (ii) cơ chế giải thích; (iii) kết quả đánh giá thực trạng theo tiêu chí; và (iv) hệ thống giải pháp có chủ thể, nguồn lực, lộ trình và điều kiện thực hiện.

2.2. Câu hỏi nghiên cứu

Để đạt mục tiêu nghiên cứu, luận án tập trung trả lời các câu hỏi:

- 1) Thẻ chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức ở Việt Nam là gì, có nội hàm, cấu trúc và thành tố cơ bản nào?
- 2) Thẻ chế bảo đảm lợi ích tác động đến độ tin cậy thẻ chế, lợi ích kỳ vọng và động lực làm việc của công chức thông qua cơ chế nào?
- 3) Thực trạng thẻ chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức ở Việt Nam giai đoạn 2011–2025 như thế nào; kết quả, hạn chế và nguyên nhân là gì?
- 4) Cần hoàn thiện thẻ chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức ở Việt Nam theo quan điểm, giải pháp nào đến năm 2030, tầm nhìn 2045?

2.3. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để giải quyết các câu hỏi nghiên cứu, luận án thực hiện bốn nhiệm vụ:

- 1) Tổng quan nghiên cứu, xác định khoảng trống và vấn đề cần giải quyết.
- 2) Hệ thống hóa, phát triển cơ sở lý luận, xây dựng khung phân tích và tiêu chí đánh giá.
- 3) Phân tích, đánh giá thực trạng giai đoạn 2011–2025, làm rõ kết quả, hạn chế và nguyên nhân.
- 4) Đề xuất quan điểm và giải pháp hoàn thiện thẻ chế đến năm 2030, tầm nhìn 2045.

2.4. Luận đề phân tích

Trên cơ sở tổng hợp lý thuyết và xây dựng khung phân tích, luận án đề xuất các luận đề phân tích sau:

Luận đề 1: Thẻ chế bảo đảm lợi ích có tính phù hợp, công bằng, minh bạch, nhất quán, ổn định và có khả năng dự báo cao sẽ tạo cơ sở thẻ chế cho việc hiện thực hóa lợi ích được quy định và củng cố độ tin cậy thẻ chế.

Luận đề 2: Độ tin cậy của thể chế bảo đảm lợi ích tạo cơ sở để công chức hình thành lợi ích kỳ vọng về khả năng hiện thực hóa các lợi ích chính đáng trong tương lai.

Luận đề 3: Lợi ích kỳ vọng là một cơ chế lý luận giải thích sự sẵn sàng đầu tư năng lực, nỗ lực và trách nhiệm của công chức vào thực thi công vụ.

Luận đề 4: Khi độ tin cậy thể chế và lợi ích kỳ vọng giảm trong điều kiện rủi ro nghề nghiệp gia tăng, động lực làm việc của công chức có thể suy giảm, biểu hiện ở xu hướng thận trọng quá mức, hạn chế chủ động hoặc lựa chọn phương án thực thi có mức rủi ro thấp.

3. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu trực tiếp của luận án là thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức ở Việt Nam, tập trung vào cấu trúc, nội dung, cơ chế xác lập, phân bổ, thực hiện và bảo vệ lợi ích của công chức. Độ tin cậy thể chế, lợi ích kỳ vọng và động lực làm việc được sử dụng như các khâu trong cơ chế lý luận để luận giải tác động của thể chế, không được xác định là các đối tượng đo lường độc lập ở cấp độ cá nhân.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

3.2.1. Về nội dung

Luận án tập trung nghiên cứu thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức ở Việt Nam, không nghiên cứu toàn bộ hệ thống thể chế công vụ và không đi sâu vào các kỹ thuật quản trị nhân sự riêng lẻ. Nội dung nghiên cứu được giới hạn ở bốn vấn đề chính:

(1) Cấu trúc và nội dung của thể chế bảo đảm lợi ích, gồm các quy tắc, chuẩn mực và cơ chế liên quan đến việc xác lập, phân bổ, thực hiện và bảo vệ lợi ích của công chức;

(2) Các nhóm lợi ích được thể chế bảo đảm, tập trung vào lợi ích vật chất, lợi ích phát triển nghề nghiệp và lợi ích tinh thần, giá trị công;

(3) Cơ chế tác động của thể chế đến động lực làm việc, tập trung phân tích mối quan hệ giữa mức độ hoàn thiện của thể chế, độ tin cậy thể chế, lợi ích kỳ vọng và động lực làm việc của công chức. Luận án không đo lường trực tiếp động lực của từng cá nhân mà phân tích cơ chế lý luận và các biểu hiện thực tiễn dựa trên dữ liệu thứ cấp;

(4) Mức độ hoàn thiện và những vấn đề đặt ra đối với thể chế, được xem xét thông qua các tiêu chí: tính phù hợp, công bằng, minh bạch, nhất quán trong thực thi, ổn định và khả năng dự báo; từ đó đề xuất quan điểm và giải pháp hoàn thiện thể chế đến năm 2030, tầm nhìn 2045.

Luận án đồng thời xem xét các quan hệ lợi ích và vấn đề kiểm soát quyền lực, trách nhiệm giải trình, giới hạn nguồn lực và lợi ích công có liên quan trực tiếp đến việc thiết kế và vận hành thể chế bảo đảm lợi ích. Các nội dung như quản trị nhân sự, tiền lương, đào tạo, đánh giá, tuyển dụng và bổ nhiệm chỉ được nghiên cứu ở khía cạnh chúng cấu thành hoặc vận hành cơ chế bảo đảm lợi ích, không được xem là đối tượng nghiên cứu độc lập.

3.2.2. Về thời gian

Luận án nghiên cứu thể chế giai đoạn 2011 - 2025, gắn với quá trình đẩy mạnh xây dựng, chỉnh đốn Đảng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa [2,4,72,73,74,75]; cải cách hành chính và kiểm soát quyền lực [8]; đồng thời từng bước chuyển đổi từ mô hình quản lý hành chính truyền thống sang quản trị dựa trên hiệu quả và trách nhiệm giải trình [49,60] ở Việt Nam. Đây cũng là giai đoạn thể hiện xu hướng chuyển dịch trong thiết kế thể chế công vụ theo hướng tăng cường gắn kết giữa kết quả thực thi công vụ với cơ chế quản lý và phân bổ lợi ích.

3.2.3. Về không gian

Luận án tập trung vào khu vực hành chính nhà nước, nơi công chức trực tiếp thực thi quyền lực công và lợi ích được phân phối chủ yếu thông qua thể chế công vụ. Công chức thuộc diện Bộ Chính trị, Ban Bí thư quản lý; công

chức làm việc trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị – xã hội, trong Quân đội nhân dân, Công an nhân dân, trong tổ chức cơ yếu và đơn vị sự nghiệp công lập không thuộc phạm vi nghiên cứu trực tiếp của luận án, mặc dù một số quy định, chủ trương hoặc cơ chế chung của hệ thống chính trị có thể được sử dụng làm bối cảnh thể chế để phân tích.

4. Phương pháp nghiên cứu

4.1. Phương pháp nghiên cứu

Luận án vận dụng phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng và duy vật lịch sử, tiếp cận từ góc độ kinh tế chính trị để nghiên cứu thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức ở Việt Nam. Trên cơ sở đó, luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu tài liệu, phân tích – tổng hợp, trừu tượng hóa khoa học, lịch sử – logic, so sánh và thống kê mô tả. Cụ thể:

Phương pháp nghiên cứu tài liệu được sử dụng xuyên suốt luận án để thu thập, lựa chọn và hệ thống hóa các công trình nghiên cứu, văn bản pháp luật, chủ trương, chính sách, báo cáo và dữ liệu thứ cấp. Phương pháp này phục vụ tổng quan nghiên cứu ở Chương 1, xây dựng cơ sở lý luận ở Chương 2, đánh giá thực trạng ở Chương 3 và đề xuất giải pháp ở Chương 4.

Phương pháp phân tích – tổng hợp được sử dụng ở cả bốn chương để làm rõ cấu trúc, nội dung và cơ chế vận hành của thể chế; xây dựng khái niệm, tiêu chí và khung phân tích; đồng thời tổng hợp kết quả đánh giá thực trạng, xác định vấn đề và nguyên nhân làm cơ sở đề xuất giải pháp.

Phương pháp trừu tượng hóa khoa học được sử dụng chủ yếu ở Chương 2 để khái quát những thuộc tính và quan hệ bản chất của thể chế bảo đảm lợi ích, qua đó xác định các thành tố, tiêu chí đánh giá và cơ chế lý thuyết thể chế.

Phương pháp so sánh được sử dụng ở Chương 2, Chương 3 và Chương 4 để đối chiếu các cách tiếp cận lý luận, kinh nghiệm quốc tế và sự thay đổi của chính sách qua các thời kỳ; từ đó nhận diện những điểm tương đồng, khác biệt và những nội dung có thể tham khảo cho Việt Nam.

Phương pháp lịch sử – logic được sử dụng ở Chương 3 để phân tích quá trình hình thành, điều chỉnh và phát triển của các thể chế bảo đảm lợi ích trong tiến trình cải cách công vụ Việt Nam, qua đó làm rõ sự vận động của thể chế và những vấn đề đặt ra.

Phương pháp thống kê mô tả được sử dụng chủ yếu ở Chương 3 để hệ thống hóa và mô tả dữ liệu thứ cấp, nhận diện quy mô, xu hướng và sự thay đổi của các chỉ tiêu liên quan đến lợi ích của công chức, làm căn cứ hỗ trợ đánh giá thực trạng.

4.2. Giới hạn phương pháp luận và suy luận của nghiên cứu

Do đối tượng nghiên cứu là thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức, luận án tiếp cận chủ yếu ở cấp độ thể chế và hệ thống, tập trung phân tích cách thức xác lập, phân bổ, thực hiện và bảo vệ lợi ích trong khu vực công, không đi sâu đo lường động lực ở cấp độ cá nhân. Vì vậy, luận án chủ yếu sử dụng phân tích lý luận, phân tích thể chế và các nguồn dữ liệu thứ cấp như PAPI, SIPAS, GTCI, World Bank và thống kê chính thức để đánh giá chất lượng thiết kế, thực thi và độ tin cậy của thể chế. Các chỉ số và dữ liệu trên được sử dụng như bằng chứng thực tiễn và chỉ báo gián tiếp về điều kiện, kết quả và khoảng cách thực thi thể chế, không phải thước đo trực tiếp về động lực của công chức. Các nguồn dữ liệu thứ cấp và giới hạn sử dụng được tổng hợp tại Phụ lục 3 của luận án.

Do luận án không tiến hành khảo sát vi mô và không ước lượng tác động riêng của từng yếu tố thể chế, các nhận định về lợi ích kỳ vọng, động lực và xu hướng hành vi được suy luận từ mối quan hệ giữa thiết kế thể chế và thực tiễn

thực thi, trên cơ sở kết hợp lập luận lý luận với bằng chứng thực tiễn; không được hiểu là kết quả kiểm định quan hệ nhân quả ở cấp độ cá nhân.

Theo đó, kết luận của luận án chủ yếu xác định cơ chế và điều kiện thể chế có khả năng tạo hoặc hạn chế động lực, không nhằm lượng hóa mức độ tác động của từng thiết chế đối với từng công chức. Giới hạn này đồng thời xác định rõ phạm vi suy luận của nghiên cứu và mở ra hướng kiểm định thực nghiệm ở cấp độ vi mô trong các nghiên cứu tiếp theo.

4.3. Khung phân tích kinh tế chính trị

Khung phân tích của luận án dựa trên quan điểm: động lực làm việc của công chức không chỉ phụ thuộc vào lợi ích được thể chế bảo đảm mà còn phụ thuộc vào mức độ công chức tin tưởng rằng các lợi ích đó có thể được hiện thực hóa trong thực tế.

Từ đó, luận án xây dựng chuỗi logic: Thể chế bảo đảm lợi ích → Độ tin cậy thể chế → lợi ích kỳ vọng → động lực làm việc. Theo đó, tác động của thể chế đến động lực không được giả định là trực tiếp mà thông qua quá trình hình thành và điều chỉnh lợi ích kỳ vọng.

5. Đóng góp mới của luận án

Thứ nhất, về cách tiếp cận kinh tế chính trị, luận án tiếp cận động lực làm việc của công chức từ quan hệ lợi ích và cơ chế thể chế hóa, phân bổ, điều tiết và bảo đảm lợi ích, qua đó bổ sung cho các cách tiếp cận chủ yếu xem động lực làm việc dưới góc độ quản trị nhân sự hoặc tâm lý tổ chức. Trên cơ sở đó, luận án đặt lợi ích của công chức trong quan hệ với trách nhiệm, quyền lực, đóng góp và lợi ích công.

Thứ hai, về cơ chế chuyển hóa lợi ích thành động lực, luận án xác định sự tồn tại của quyền lợi trong quy định chưa đồng nghĩa với việc lợi ích trở thành động lực; khả năng tạo động lực phụ thuộc vào mức độ phù hợp, công bằng, minh bạch, nhất quán, ổn định và khả năng dự báo của thể chế, qua đó

tạo cơ sở để công chức hình thành kỳ vọng về khả năng lợi ích được thực hiện trong thực tế.

6. Ý nghĩa của luận án

Về lý luận, kết quả nghiên cứu góp phần làm rõ hơn mối quan hệ giữa thể chế – lợi ích – động lực làm việc trong khu vực công, đồng thời cung cấp một cách tiếp cận có thể được sử dụng để nghiên cứu các vấn đề tương tự trong những lĩnh vực và bối cảnh cụ thể khác.

Về thực tiễn, kết quả nghiên cứu cung cấp căn cứ tham khảo cho quá trình rà soát, thiết kế và thực thi chính sách công vụ, góp phần định hướng việc thiết kế thể chế theo hướng minh bạch, nhất quán, gắn lợi ích với trách nhiệm và kết quả thực thi, đồng thời củng cố độ tin cậy của thể chế và nâng cao khả năng hiện thực hóa thể chế.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận án gồm 4 chương:

- 1) Chương 1: Tổng quan về tình hình nghiên cứu
- 2) Chương 2: Lý luận và thực tiễn về thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức
- 3) Chương 3: Thực trạng về thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức tại Việt Nam
- 4) Chương 4: Quan điểm và giải pháp hoàn thiện thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức tại Việt Nam

Chương 1

TỔNG QUAN VỀ TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1.1. PHƯƠNG THỨC KHẢO CỨU TÀI LIỆU

Tổng quan tài liệu trong luận án được thực hiện theo hướng tổng quan phân tích, thay vì đơn thuần liệt kê các công trình đã công bố. Các nghiên cứu được phân nhóm và đối chiếu trên các phương diện: câu hỏi nghiên cứu, cách tiếp cận lý thuyết, cơ chế giải thích, phương pháp nghiên cứu, những kết quả có thể kế thừa và những vấn đề còn bỏ ngỏ. Qua đó, tổng quan tài liệu không chỉ xác định nền tảng tri thức của đề tài mà còn làm rõ khoảng trống nghiên cứu và cơ sở để luận án tiếp cận động lực làm việc của công chức từ quan hệ lợi ích, quyền lực và thể chế bảo đảm lợi ích.

Việc khảo cứu được tiến hành có hệ thống nhằm tìm kiếm, sàng lọc và tổng hợp các tài liệu liên quan trực tiếp đến thể chế bảo đảm lợi ích và động lực làm việc của công chức. Các nguồn chủ yếu gồm Google Scholar, Scopus, Web of Science, ScienceDirect, SpringerLink, JSTOR; các báo cáo, ấn phẩm của World Bank, OECD, UNDP, ILO; các cơ sở dữ liệu và cổng thông tin chính thức của Đảng, Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan nhà nước Việt Nam.

Hệ thống từ khóa được xây dựng bằng tiếng Việt và tiếng Anh, tập trung vào các nhóm khái niệm: thể chế (institution), lợi ích (benefit), quan hệ lợi ích (interest relations), động lực làm việc (work motivation), động lực phụng sự công (public service motivation), tiền lương (wages), khen thưởng (rewards), phúc lợi (welfare), đào tạo (training), đánh giá thực hiện công vụ (performance appraisal), bảo vệ công chức (civil servant protection), giá trị công (public value) và quản trị công (public management), đồng thời kết hợp các nhóm từ khóa để mở rộng và kiểm chứng phạm vi tìm kiếm.

Về phạm vi thời gian, tài liệu được khảo cứu chủ yếu trong giai đoạn

2011–2025, đồng thời kế thừa các công trình lý luận nền tảng được công bố trước năm 2011 và cập nhật một số nghiên cứu, văn bản chính sách đến năm 2026 khi cần thiết. Tài liệu được lựa chọn dựa trên các tiêu chí: (i) mức độ phù hợp với câu hỏi và nội dung nghiên cứu; (ii) giá trị lý luận, phương pháp hoặc bằng chứng thực nghiệm có khả năng kế thừa; (iii) nguồn xuất bản hoặc cơ quan ban hành rõ ràng, có khả năng kiểm chứng; và (iv) độ tin cậy học thuật, trong đó ưu tiên các công trình đã qua phản biện, sách chuyên khảo, báo cáo của các tổ chức quốc tế và văn bản pháp luật, chính sách chính thức.

Trên cơ sở đó, các tài liệu được sử dụng để xây dựng cơ sở lý luận, đối chiếu bằng chứng và xác định khoảng trống mà luận án tập trung giải quyết. Danh mục các văn bản thể chế liên quan được hệ thống hóa tại Phụ lục 1 của luận án.

1.2. TỔNG QUAN CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI

1.2.1. Các công trình nghiên cứu của nước ngoài

Nhóm nghiên cứu về lợi ích và quan hệ lợi ích trong kinh tế chính trị làm rõ vai trò của lợi ích và quan hệ lợi ích trong việc định hướng hành vi của các chủ thể kinh tế - xã hội, cho thấy lợi ích là một trong những yếu tố quan trọng tác động đến sự hình thành, vận hành và thay đổi của các thể chế. Theo Marx (1993) trong cuốn *Tư bản*, các chủ thể xã hội hành động không chỉ bởi ý chí chủ quan mà còn chịu sự chi phối của các lợi ích gắn với địa vị kinh tế và điều kiện tồn tại của mình, vì vậy, lợi ích được xem là một trong những động lực quan trọng thúc đẩy hành vi kinh tế - xã hội [80]. *Institutions, institutional change and economic performance* của North (1990) cho thấy mối quan hệ giữa lợi ích, quyền lực và thể chế trong việc định hình hành vi của các chủ thể trong đời sống kinh tế và quản trị công [185].

Ở một khía cạnh khác, Peltzman (1976) với *Toward a More General Theory of Regulation* hàm ý rằng chính sách và hoạt động điều tiết công

thường phản ánh sự tương tác và phân bổ lợi ích giữa các nhóm xã hội có mức độ ảnh hưởng khác nhau [201]; trong khi đó Stigler (1971) trong bài viết *The Theory of Economic Regulation* cho rằng quá trình điều tiết của Nhà nước có thể bị các nhóm lợi ích tác động nhằm phục vụ lợi ích riêng thay vì lợi ích công [222].

Các nghiên cứu nhóm này đã tập trung giải thích lợi ích được hình thành từ vị trí kinh tế – xã hội của các chủ thể; cách thức lợi ích chi phối hành vi, quan hệ quyền lực và quá trình hình thành, vận hành thể chế; cung cấp cơ sở để nhận diện rằng lợi ích không chỉ là kết quả của phân phối mà còn là một yếu tố tác động trở lại quá trình thiết kế và vận hành thể chế.

Tuy vậy, các nghiên cứu này chưa trực tiếp giải thích cách thức một hệ thống thể chế cụ thể xác lập, phân bổ, bảo vệ và hiện thực hóa lợi ích của công chức, cũng như cách các cơ chế đó hình thành lợi ích kỳ vọng và động lực làm việc. Khoảng trống này tạo cơ sở để luận án kế thừa cách tiếp cận kinh tế chính trị về lợi ích và phát triển thành khung phân tích thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức.

Nhóm nghiên cứu về động lực làm việc của công chức

Nhóm tiếp cận tâm lý học chủ yếu lý giải động lực làm việc từ góc độ nhu cầu, sự hài lòng và động lực nội tại của cá nhân. Tiêu biểu là Deci & Ryan (2000), Herzberg (1959), Maslow (1943) với các nghiên cứu nhấn mạnh vai trò của tháp nhu cầu, sự ghi nhận, tính tự chủ và cảm nhận năng lực đối với hành vi làm việc [130,145,171].

Nhóm tiếp cận động lực và hành vi tổ chức nhấn mạnh vai trò của kỳ vọng, cảm nhận công bằng và cấu trúc khuyến khích trong việc định hình hành vi của cá nhân trong tổ chức. Vroom (1964) trong tác phẩm *Work and Motivation* cho rằng động lực làm việc phụ thuộc vào kỳ vọng của cá nhân rằng nỗ lực sẽ dẫn đến kết quả công việc mong muốn và kết quả đó có khả năng mang lại lợi ích hoặc phần thưởng có giá trị đối với họ [227]. Adams

(1965) trong bài viết *Inequity in Social Exchange* cho rằng cảm nhận về sự công bằng trong phân bổ lợi ích, ghi nhận thành tích và đối xử trong tổ chức có ảnh hưởng trực tiếp đến động lực và hành vi của người lao động. Khi cá nhân nhận thấy sự bất cân xứng giữa đóng góp và lợi ích nhận được hoặc cảm nhận quá trình phân phối thiếu công bằng, họ có xu hướng giảm nỗ lực, giảm cam kết hoặc điều chỉnh hành vi theo hướng tiêu cực [112].

Nhóm nghiên cứu về động lực phụng sự công và giá trị công

Các nghiên cứu về động lực làm việc của công chức trong quản trị công hiện đại phát triển cách tiếp cận theo hướng nhấn mạnh vai trò của động lực nội tại, giá trị công và chuẩn mực đạo đức trong khu vực công. Tiêu biểu là *The Motivational Bases of Public Service* của Perry & Wise (1990) cho rằng động lực làm việc trong khu vực công không chỉ bắt nguồn từ các yếu tố bên ngoài như tiền lương hay khen thưởng, mà còn từ những yếu tố nội tại như mong muốn cống hiến cho xã hội, phục vụ lợi ích công và ý thức trách nhiệm với cộng đồng [205]. Còn Moore (1995) với *Creating public value: Strategic management in government* nhấn mạnh vai trò của giá trị công, cho rằng mục tiêu cốt lõi của nền công vụ là tạo ra giá trị công [178].

Các hướng nghiên cứu trên đã hình thành cơ sở lý luận tương đối toàn diện để giải thích động lực làm việc của công chức từ các khía cạnh nhu cầu và động lực nội tại, kỳ vọng và công bằng trong quan hệ trao đổi, cũng như giá trị công và động lực phụng sự công.

Tuy nhiên, các hướng tiếp cận này chủ yếu giải thích động lực ở cấp độ cá nhân hoặc trong quan hệ tổ chức, trong khi chưa đặt thể chế bảo đảm lợi ích ở vị trí trung tâm để giải thích nguồn gốc và điều kiện hình thành nhu cầu, kỳ vọng, cảm nhận công bằng và giá trị nghề nghiệp. Đặc biệt, chưa giải thích đầy đủ cách thức thể chế xác lập, phân bổ, thực hiện và bảo vệ lợi ích, mức độ đáng tin cậy của thể chế ảnh hưởng đến khả năng công chức kỳ vọng lợi ích được hiện thực hóa như thế nào, và qua đó tạo động lực làm việc ra sao.

Luận án kế thừa các kết quả nghiên cứu về động lực, kỳ vọng, công bằng và phụng sự công, đồng thời chuyển trọng tâm phân tích sang cơ chế thể chế và quan hệ lợi ích. Trên cơ sở đó, luận án phát triển cách tiếp cận thể chế bảo đảm lợi ích vào việc giải thích động lực làm việc của công chức dưới góc độ kinh tế chính trị.

Nhóm nghiên cứu về thể chế, hành vi và quản trị công

Theo North (1990) trong *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, thể chế là các ràng buộc do con người tạo ra nhằm định hình tương tác xã hội, gồm thể chế chính thức (hiến pháp, pháp luật, quy định, quyền sở hữu) và phi chính thức (tập quán, chuẩn mực, truyền thống). Thể chế giúp giảm bất định, chi phí giao dịch, tạo môi trường ổn định và khuyến khích đầu tư, đổi mới. Thay đổi thể chế thường mang tính tiệm tiến và chịu ảnh hưởng của tính phụ thuộc vào lối mòn; các quy tắc thay đổi khi lợi ích của việc điều chỉnh trở nên rõ ràng trước những biến đổi về điều kiện, chi phí, lợi ích và tri thức [185].

Ở góc độ xã hội học thể chế, Scott (1995) trong *Institutions and Organizations* hệ thống hóa thể chế thành ba trụ cột gồm: quy định (regulative), chuẩn mực (normative) và nhận thức (cognitive), cho thấy hành vi không chỉ chịu tác động của pháp luật mà còn chịu ảnh hưởng lớn của các chuẩn mực xã hội, giá trị nghề nghiệp và khuôn khổ nhận thức [219]. Tương tự, March & Olsen (1989) trong *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* nhấn mạnh rằng hành vi tổ chức không chỉ dựa trên tính toán lợi ích cá nhân mà còn chịu chi phối bởi quy tắc, chuẩn mực, giá trị, bản sắc và logic phù hợp do thể chế định hình. Thể chế có tính tự chủ tương đối trong việc hình thành nhận thức, mục tiêu, sở thích và hành vi của các chủ thể, do đó cần hoàn thiện quy tắc và cơ chế vận hành để nâng cao hiệu quả, tính chính danh và khả năng thích ứng của nền công vụ [170]. Williamson (1985) nhấn mạnh vai trò của thể chế và cơ chế quản trị trong

việc giảm bất định, chi phí giao dịch và định hướng hành vi của các chủ thể [229].

Các nghiên cứu của nhóm này đã cung cấp cơ sở quan trọng để giải thích vai trò của thể chế trong định hình hành vi của các chủ thể, trong đó có công chức. Điểm chung của các tiếp cận này là vượt ra ngoài cách nhìn thể chế chỉ như hệ thống quy định pháp luật, mà nhấn mạnh sự kết hợp giữa quy tắc chính thức, chuẩn mực, giá trị, nhận thức và cơ chế vận hành. Đối với luận án, cách tiếp cận này giúp làm rõ rằng thể chế bảo đảm lợi ích không chỉ quy định quyền lợi mà còn phải có cơ chế thực thi ổn định, nhất quán và có thể dự báo, qua đó củng cố quan hệ giữa đóng góp, trách nhiệm và lợi ích, tạo cơ sở hình thành động lực làm việc của công chức.

Tuy nhiên, các nghiên cứu này chủ yếu tập trung giải thích thể chế định hình hành vi và tương tác xã hội như thế nào, mà chưa đi sâu vào một câu hỏi cụ thể của luận án: thể chế phân bổ và bảo đảm lợi ích như thế nào để hình thành kỳ vọng về lợi ích và tạo động lực làm việc cho công chức. Đặc biệt, các nghiên cứu chưa xây dựng một khung phân tích riêng về cấu trúc các lợi ích của công chức, cơ chế xác lập, phân bổ, thực hiện và bảo vệ các lợi ích đó, cũng như điều kiện để các lợi ích được quy định trên văn bản trở thành lợi ích có thể kỳ vọng và hiện thực hóa trong thực tế.

Lý thuyết người ủy quyền – người được ủy quyền và vấn đề đại diện trong nền công vụ

Ở góc độ khác, công trình *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure* của Jensen & Meckling (1976) cho biết sự bất cân xứng thông tin và khác biệt mục tiêu giữa người ủy quyền và người được ủy quyền có thể làm phát sinh chi phí đại diện và khiến người được ủy quyền không hành động hoàn toàn phù hợp với lợi ích của người ủy quyền [153]. Tương tự, *The New Economics of Organization* của Moe (1984) cho rằng các thiết chế về tuyển dụng, đánh giá, đãi ngộ, giám sát và trách

nhệm giải trình được xem là công cụ nhằm giảm thiểu chi phí đại diện và bảo đảm công chức thực hiện các mục tiêu công [177].

Nhóm nghiên cứu này cung cấp cơ sở để giải thích quan hệ lợi ích, bất cân xứng thông tin, hành vi cơ hội và vai trò của các cơ chế khuyến khích, giám sát, trách nhiệm giải trình trong nền công vụ. Tuy nhiên, cách tiếp cận này chủ yếu tập trung vào kiểm soát vấn đề đại diện và điều chỉnh hành vi, chưa giải thích đầy đủ cách thức thể chế xác lập, phân bổ, thực hiện và bảo vệ lợi ích của công chức, cũng như cách các lợi ích đó hình thành lợi ích kỳ vọng và động lực làm việc. Luận án kế thừa cách tiếp cận về quan hệ lợi ích, khuyến khích và kiểm soát, đồng thời mở rộng sang phân tích thể chế bảo đảm lợi ích và độ tin cậy thể chế, qua đó lý giải mối liên hệ giữa lợi ích của công chức, trách nhiệm công vụ và động lực làm việc.

Nhóm nghiên cứu về thể chế công vụ và cơ chế bảo đảm lợi ích

Các nghiên cứu về thể chế công vụ bắt đầu từ mô hình hành chính công truyền thống của Wilson (1887) và Weber (1978), nhấn mạnh tổ chức theo thứ bậc, quản lý bằng quy tắc, phân công chức năng và tuyển dụng theo năng lực, qua đó bảo đảm tính ổn định, khách quan và hiệu quả của nền công vụ [228,230]. Hood (1991) với mô hình Quản lý công mới (NPM) chuyển trọng tâm sang quản trị theo kết quả, hiệu quả và cơ chế khuyến khích [148]. Trong khi đó, Denhardt & Denhardt (2007) và Osborne (2006) với các tiếp cận Phục vụ công mới (NPS) và Quản trị công mới (NPG) nhấn mạnh giá trị công, trách nhiệm phục vụ, sự tham gia và quản trị mạng lưới [131,197].

Ở góc độ quản trị đãi ngộ, Armstrong & Brown (2019) nhấn mạnh quá trình thiết kế, triển khai và đánh giá trong hệ thống quản trị nhân lực công [115]; Milkovich (2020) tập trung vào tính công bằng, khả năng cạnh tranh, trả lương theo đóng góp và sự phù hợp giữa chính sách đãi ngộ với mục tiêu tổ chức [172]. Các nghiên cứu của OECD (2020) và World Bank (2017) đồng thời nhấn mạnh vai trò của năng lực quản trị, quản trị nhân lực công, minh bạch và trách

nhệm giải trình trong định hướng hành vi và nâng cao hiệu quả khu vực công [193,233].

Nhóm nghiên cứu này đã làm rõ vai trò của quy tắc, cơ cấu tổ chức, quản trị theo kết quả, cơ chế khuyến khích, công bằng trong đãi ngộ, minh bạch và trách nhiệm giải trình đối với hoạt động và hiệu quả của nền công vụ. Tuy nhiên, các nghiên cứu chủ yếu tiếp cận từ góc độ thiết kế và quản trị công vụ, chưa phân tích đầy đủ lợi ích của công chức như một vấn đề của quan hệ lợi ích và quyền lực, cũng như cơ chế thể chế xác lập, phân bổ và bảo đảm các lợi ích đó để hình thành lợi ích kỳ vọng và động lực làm việc. Luận án kế thừa các kết quả nghiên cứu về thể chế công vụ, quản trị đãi ngộ và cơ chế khuyến khích, đồng thời chuyển trọng tâm sang góc độ kinh tế chính trị về thể chế bảo đảm lợi ích, qua đó làm rõ mối liên hệ giữa thể chế, độ tin cậy thể chế, lợi ích kỳ vọng và động lực làm việc của công chức.

1.2.2. Các công trình nghiên cứu trong nước về thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc của công chức ở Việt Nam

Giáo trình *Động lực làm việc trong tổ chức hành chính nhà nước* do Nguyễn Thị Hồng Hải (Chủ biên, 2013) hệ thống hóa khá toàn diện về thể chế tạo động lực trong khu vực công; tập trung làm rõ bản chất và cơ chế tạo động lực đặc thù trong môi trường hành chính Nhà nước Việt Nam [76]. Thông qua phân tích các nhóm yếu tố cấu thành cơ chế tạo động lực, bao gồm: hệ thống chính sách đãi ngộ (tiền lương, thưởng, phụ cấp), môi trường và điều kiện làm việc, cơ hội thăng tiến, cùng quy trình đánh giá thực thi công vụ, các tác giả đã chỉ ra rằng, động lực của công chức không đơn thuần là sự tự nguyện cá nhân, mà chịu sự quy định trực tiếp bởi tính khoa học và minh bạch của thể chế quản trị nhân lực công.

Theo hướng tiếp cận hệ thống công cụ tạo động lực, Nguyễn Thị Phương Lan (2015) trong *Hoàn thiện hệ thống công cụ tạo động lực cho công*

chức ở các cơ quan hành chính nhà nước tập trung làm rõ cơ sở lý luận, thực trạng và yêu cầu hoàn thiện các công cụ tạo động lực đối với công chức, qua đó nhấn mạnh mối quan hệ giữa các công cụ quản lý, khuyến khích và động lực làm việc trong nền công vụ [79].

Phạm Đức Chính (2016) trong nghiên cứu *Mối quan hệ giữa động lực làm việc và sự hài lòng công việc của cán bộ, công chức ở Việt Nam* đã nhấn mạnh vai trò của sự phù hợp giữa năng lực cá nhân, nhu cầu nghề nghiệp và mục tiêu tổ chức đối với hiệu quả thực thi công vụ. Kết quả nghiên cứu cho thấy động lực làm việc của công chức không chỉ chịu tác động của các yếu tố vật chất mà còn gắn với cảm nhận của công chức về môi trường làm việc, cơ hội phát triển và sự công bằng [70]. Theo hướng nghiên cứu đánh giá thực thi công vụ và động lực, Đoàn Văn Tình (2022) trong *Ảnh hưởng của sự công bằng, chính xác và hài lòng trong đánh giá thực thi công vụ đến động lực làm việc của công chức ở Việt Nam* phân tích mối quan hệ giữa công bằng, tính chính xác, sự hài lòng trong đánh giá thực thi công vụ và động lực làm việc, qua đó làm rõ vai trò của cơ chế đánh giá đối với hành vi và động lực của công chức [105].

Các nghiên cứu trong nước đã làm rõ vai trò của tiền lương, đãi ngộ, môi trường làm việc, đánh giá, cơ hội phát triển và các công cụ quản lý đối với động lực làm việc của công chức; là cơ sở thực tiễn quan trọng để luận án nhận diện các nhóm lợi ích và các cơ chế có khả năng tạo động lực trong nền công vụ Việt Nam. Tuy nhiên, các nghiên cứu chủ yếu tiếp cận từng công cụ hoặc từng yếu tố riêng lẻ, chưa xem xét thể chế bảo đảm lợi ích như một chỉnh thể gắn với quan hệ lợi ích và quyền lực, trong đó các cơ chế xác lập, phân bổ, thực hiện và bảo vệ lợi ích có sự liên kết với nhau. Luận án kế thừa các kết quả này và phát triển theo hướng tiếp cận thể chế bảo đảm lợi ích như một hệ thống, qua đó phân tích cách thức thể chế tạo ra độ tin cậy, hình thành lợi ích kỳ vọng và góp phần tạo động lực làm việc của công chức.

1.3. XÁC ĐỊNH KHOẢNG TRỐNG KHOA HỌC

Từ tổng quan các công trình nghiên cứu có liên quan, có thể thấy tri thức hiện có đã giải thích khá rõ các yếu tố cấu thành và các yếu tố có khả năng tác động đến động lực làm việc của công chức. Cụ thể: (i) các nghiên cứu ngoài nước đã hình thành cơ sở lý luận và bằng chứng thực nghiệm phong phú về động lực làm việc, đồng thời phân tích vai trò của nhiều yếu tố liên quan; (ii) các nghiên cứu thực nghiệm ở Việt Nam bước đầu cung cấp bằng chứng về mối liên hệ giữa những yếu tố này với động lực làm việc của công chức ở các nhóm đối tượng và địa bàn khác nhau.

Tuy nhiên, trong bối cảnh Việt Nam, vẫn còn một số khoảng trống khoa học cần tiếp tục nghiên cứu:

Thứ nhất, khoảng trống về cơ chế giải thích mối quan hệ giữa thể chế và động lực làm việc của công chức. Các nghiên cứu về thể chế đã làm rõ vai trò của quy tắc, chuẩn mực và chất lượng thực thi đối với hành vi của chủ thể; trong khi các nghiên cứu về động lực làm việc đã xác định nhiều yếu tố liên quan đến lợi ích vật chất, cơ hội phát triển nghề nghiệp, sự công bằng và giá trị công. Tuy nhiên, việc kết nối hai dòng nghiên cứu này để giải thích cách thức thể chế bảo đảm lợi ích tác động đến động lực làm việc của công chức vẫn cần được tiếp tục làm rõ. Đặc biệt, cần tiếp cận vấn đề từ quan hệ lợi ích và cơ chế phân phối trong khu vực công, qua đó giải thích vai trò của thể chế trong việc định hình những lợi ích mà công chức có cơ sở kỳ vọng.

Thứ hai, khoảng trống về vai trò trung gian của độ tin cậy thể chế và mối liên hệ với cơ chế bảo vệ công chức. Một số nghiên cứu đã đề cập đến chất lượng thể chế, niềm tin thể chế, tính ổn định, khả năng dự đoán và các cơ chế bảo vệ chủ thể trong môi trường công vụ. Tuy nhiên, các nội dung này thường được xem xét riêng biệt hoặc chủ yếu từ góc độ quản trị và hành chính công. Trong phạm vi tài liệu được luận án khảo cứu, chưa thấy một khung phân tích tích hợp làm rõ đầy đủ vai trò của độ tin cậy thể chế trong mối quan

hệ giữa các quy định bảo đảm lợi ích và lợi ích mà công chức kỳ vọng có thể đạt được; đồng thời kết nối vấn đề này với cơ chế bảo vệ công chức khi thực thi công vụ trong điều kiện có rủi ro và trách nhiệm gia tăng. Vì vậy, cần làm rõ độ tin cậy thể chế như một khâu trung gian trong cơ chế giải thích, đồng thời phân tích vai trò của các quy định và cơ chế bảo vệ trong việc củng cố khả năng dự đoán, tính an toàn và sự chủ động trong thực thi công vụ.

Thứ ba, khoảng trống về quá trình chuyển hóa lợi ích được thể chế bảo đảm thành lợi ích thực tế, lợi ích kỳ vọng và động lực làm việc. Các nghiên cứu về lợi ích và động lực đã chỉ ra mối liên hệ giữa lợi ích vật chất, cơ hội nghề nghiệp, sự công bằng, khả năng phát triển và giá trị công với động lực làm việc. Tuy nhiên, lợi ích trong nhiều nghiên cứu được xem xét như một yếu tố đầu vào hoặc một biến giải thích tương đối trực tiếp, trong khi quá trình chuyển hóa từ lợi ích được quy định, phân bổ và bảo vệ bằng thể chế thành lợi ích thực tế, lợi ích kỳ vọng và động lực làm việc chưa được giải thích đầy đủ. Vấn đề này có ý nghĩa đặc biệt trong khu vực công, bởi khả năng hiện thực hóa lợi ích không chỉ phụ thuộc vào quan hệ trao đổi giữa công chức và tổ chức mà còn chịu sự chi phối của pháp luật, quyền lực công, nguồn lực ngân sách và cơ chế phân phối của Nhà nước. Do đó, cần xây dựng một khung phân tích làm rõ các khâu của quá trình chuyển hóa này, qua đó lý giải khoảng cách giữa lợi ích được thể chế bảo đảm và lợi ích công chức có cơ sở kỳ vọng, cũng như ý nghĩa của khoảng cách đó đối với động lực làm việc.

Chương 2

LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ THỂ CHẾ BẢO ĐẢM LỢI ÍCH TẠO ĐỘNG LỰC LÀM VIỆC CHO CÔNG CHỨC

2.1. KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM, VAI TRÒ CỦA THỂ CHẾ BẢO ĐẢM LỢI ÍCH TẠO ĐỘNG LỰC LÀM VIỆC CỦA CÔNG CHỨC

2.1.1. Các khái niệm liên quan đến thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức

Từ nghiên cứu tổng quan, tác giả sử dụng một số khái niệm sau làm cơ sở cho việc xây dựng khung lý thuyết của luận án.

Khái niệm về lợi ích và lợi ích trong khu vực công

Trong kinh tế chính trị Mác - Lênin, lợi ích phản ánh nhu cầu vật chất, tinh thần và phát triển của các chủ thể, được hình thành và hiện thực hóa thông qua các quan hệ kinh tế - xã hội. Theo Karl Marx (1993), lợi ích không tồn tại trừu tượng mà gắn với vị trí của các chủ thể trong quan hệ sản xuất và phân phối xã hội [80]. Theo nghĩa này, lợi ích không chỉ là những gì cá nhân nhận được mà còn phản ánh quan hệ giữa các chủ thể trong quá trình sản xuất, phân phối, trao đổi và sử dụng nguồn lực xã hội.

Vận dụng vào khu vực công, lợi ích của công chức được xem xét trong quan hệ giữa Nhà nước, cơ quan sử dụng lao động trực tiếp, công chức và các chủ thể khác của xã hội, gắn với yêu cầu thực thi quyền lực công. Công chức vừa cung ứng sức lao động cho khu vực công, vừa thực hiện quyền lực nhà nước và nhận lợi ích tương ứng với vị trí, trách nhiệm và kết quả công vụ.

Ở đây, quan hệ lợi ích chịu sự chi phối chủ yếu của thể chế và quyền lực nhà nước, không hoàn toàn theo cơ chế thị trường. Nhà nước vừa thiết lập thể chế, phân bổ nguồn lực, tổ chức bộ máy, vừa sử dụng công chức nên Nhà nước giữ vai trò quyết định trong xác lập nguyên tắc, giới hạn và phương thức phân bổ lợi ích, đồng thời tạo lập cơ chế và tổ chức thực thi để lợi ích của công chức được hiện thực hóa trên thực tế.

Bên cạnh đó, kinh tế chính trị Mác - Lênin cũng chỉ ra sự tồn tại đồng thời của lợi ích cá nhân, tập thể và xã hội, lợi ích vật chất và tinh thần, giữa chúng vừa thống nhất vừa có thể mâu thuẫn. Do đó, Nhà nước có vai trò thiết lập thể chế và cơ chế phân phối nhằm điều hòa, hài hòa lợi ích giữa các chủ thể [78]. Bảo đảm lợi ích cho công chức vì vậy không đồng nghĩa với tối đa hóa lợi ích của một nhóm, mà phải tạo sự cân bằng giữa lợi ích của công chức với lợi ích tổ chức, Nhà nước và xã hội.

Khái niệm động lực làm việc của công chức

Theo Pinder (1998), động lực làm việc phản ánh mức độ sẵn sàng và nỗ lực của cá nhân trong quá trình thực hiện nhiệm vụ nghề nghiệp, qua đó có ảnh hưởng quan trọng đến hiệu quả hoạt động của tổ chức [206]. Động lực làm việc thường được phân thành động lực bên trong và động lực bên ngoài: động lực bên trong xuất phát từ sự thỏa mãn gắn với bản thân hoạt động, khi cá nhân cảm nhận được ý nghĩa, hứng thú hoặc giá trị của công việc; trong khi đó, động lực bên ngoài gắn với các phần thưởng, chế tài và điều kiện từ môi trường tổ chức như tiền lương, đánh giá, thăng tiến hoặc kiểm soát hành chính (Grant, 2008; Osterloh & Frey, 2000; Pink, 2009) [142,198,207].

Tuy nhiên, ranh giới giữa hai loại động lực này không hoàn toàn tách biệt. Theo Deci & Ryan (2000), các yếu tố bên ngoài có thể được nội hóa thông qua quá trình cá nhân tiếp nhận và đồng nhất với các giá trị hoặc chuẩn mực của tổ chức, từ đó từng bước chuyển hóa thành động lực nội tại [130]. Điều này cho thấy động lực làm việc không phải là trạng thái cố định mà được hình thành thông qua sự tương tác giữa đặc điểm cá nhân với môi trường tổ chức và thể chế.

Theo cách tiếp cận động lực phụng sự công (Public Service Motivation - PSM), động lực làm việc của công chức không chỉ xuất phát từ lợi ích vật chất, lợi ích cá nhân mà còn gắn với giá trị công và ý thức phục vụ xã hội; nhiều nghiên cứu cho thấy công chức thường có xu hướng coi trọng hơn các yếu tố như ý nghĩa công việc, trách nhiệm xã hội và mong muốn đóng góp cho cộng đồng (Perry & Hondeghem, 2008; Perry & Wise, 1990;

Vandenabeele, 2007) [204,205,226].

Trong luận án này, động lực làm việc của công chức được hiểu là mức độ sẵn sàng và cam kết đầu tư năng lực, nỗ lực và trách nhiệm của công chức nhằm thực hiện nhiệm vụ công. Động lực làm việc của công chức không chỉ là hiện tượng tâm lý cá nhân mà còn được hình thành trong khuôn khổ cấu trúc phân bổ và bảo đảm lợi ích của nền công vụ, bao gồm cả lợi ích vật chất và tinh thần, đồng thời phụ thuộc vào khả năng hài hòa lợi ích cá nhân với lợi ích của tổ chức, Nhà nước và xã hội.

Khái niệm lợi ích kỳ vọng

Ở đây, luận án phân biệt ba trạng thái của lợi ích: lợi ích được quy định/bảo đảm trong thể chế, lợi ích thực tế được công chức hưởng và lợi ích kỳ vọng của công chức.

Theo Vroom (1964), động lực làm việc được hình thành từ nhận thức của cá nhân về giá trị của các lợi ích có thể đạt được và niềm tin rằng nỗ lực lao động sẽ dẫn đến kết quả công việc mong muốn, đồng thời kết quả đó sẽ được chuyển hóa thành những lợi ích thực tế. Ông đưa ra mô hình:

Động lực (Motivation) = Niềm tin rằng nỗ lực sẽ dẫn đến kết quả công việc tốt (Expectancy) $\times$ Niềm tin rằng kết quả công việc tốt sẽ dẫn đến phần thưởng (Instrumentality) $\times$ Mức độ hấp dẫn hoặc giá trị mà cá nhân gán cho phần thưởng đó (Valence) [227]. Như vậy, động lực không chỉ phụ thuộc vào mức độ hấp dẫn của lợi ích mà còn vào niềm tin về khả năng hiện thực hóa lợi ích đó.

Kế thừa Vroom (1964) và North (1990), luận án tiếp cận lợi ích kỳ vọng là mức độ lợi ích mà công chức tin rằng năng lực, nỗ lực và kết quả thực thi công vụ có thể được chuyển hóa thành các lợi ích trên thực tế trong một môi trường thể chế nhất định.

Khái niệm độ tin cậy thể chế (institutional credibility)

Nhiều nghiên cứu cho thấy niềm tin vào thể chế công ảnh hưởng đến sự tuân thủ, hợp tác và lựa chọn hành vi: Levi & Stoker (2000) xem niềm tin thể chế là sự tin tưởng vào tính chính đáng, độ tin cậy và khả năng thực thi của

các thiết chế công [165]; Luhmann (1979) cho rằng niềm tin giúp giảm tính phức tạp và bất định, tạo điều kiện để chủ thể hành động trong môi trường rủi ro và thiếu thông tin [168]. Rothstein (2011) nhấn mạnh chất lượng và tính công bằng trong thực thi quyền lực công là cơ sở hình thành niềm tin và tính chính danh của Nhà nước [217], Còn OECD (2017,2022) cũng chỉ ra rằng năng lực thực thi, tính liêm chính, công bằng góp phần củng cố lòng tin vào thiết chế công [190,195] và World Bank (2020) cho rằng trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực chỉ hiệu quả khi được thiết kế minh bạch, nhất quán, dựa trên quản trị rủi ro và tạo được niềm tin cho chủ thể thực thi [234].

Kế thừa các nghiên cứu trên, luận án xác định độ tin cậy thể chế là thuộc tính của thể chế, phản ánh khả năng các quy tắc và cơ chế thực thi được duy trì ổn định, nhất quán, minh bạch, công bằng và có thể dự báo, qua đó bảo đảm sự phù hợp giữa những lợi ích được thể chế xác lập và khả năng các lợi ích đó được thực hiện trong thực tế. Theo cách tiếp cận này, độ tin cậy không chỉ được xem xét ở sự tồn tại của quy định, mà chủ yếu ở mức độ cam kết thể chế được chuyển hóa thành kết quả thực hiện có thể dự liệu.

Cần phân biệt độ tin cậy thể chế với niềm tin vào thể chế. Độ tin cậy là thuộc tính của bản thân thể chế, được hình thành từ chất lượng của quy tắc, tính nhất quán của thực thi và khả năng dự báo kết quả; trong khi niềm tin là sự đánh giá và kỳ vọng của chủ thể đối với thể chế, được hình thành trên cơ sở nhận thức và trải nghiệm về quá trình thực thi. Vì vậy, hai khái niệm có quan hệ nhân quả nhưng không đồng nhất: độ tin cậy của thể chế tạo nền tảng khách quan cho sự hình thành niềm tin, còn niềm tin phản ánh cách chủ thể nhận thức và đánh giá độ tin cậy đó.

Đối với luận án, sự phân biệt này đặc biệt quan trọng vì đối tượng phân tích không phải là mức độ công chức “tin” vào thể chế theo nghĩa tâm lý, mà là mức độ thể chế có khả năng tạo ra những căn cứ đủ ổn định và có thể dự liệu để công chức hình thành kỳ vọng về lợi ích.

Trong luận án, độ tin cậy thể chế được xem là cơ chế chuyển hóa từ thiết kế thể chế thành kỳ vọng lợi ích của công chức. Khi các quy tắc bảo đảm lợi ích được thực thi ổn định, nhất quán, công bằng và có thể dự báo, công chức có cơ sở để kỳ vọng rằng những lợi ích được thể chế xác lập có khả năng được thực hiện trong thực tế. Vì vậy, độ tin cậy thể chế góp phần thu hẹp khoảng cách giữa lợi ích được quy định và lợi ích có khả năng được thụ hưởng, qua đó tạo nền tảng hình thành kỳ vọng lợi ích và thúc đẩy động lực làm việc.

Khái niệm về thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức

Luận án xác định: “Thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức ở Việt Nam là tổng thể các quy tắc, chuẩn mực và cơ chế được các chủ thể có thẩm quyền thiết lập hoặc thừa nhận và tổ chức thực hiện nhằm xác lập, phân bổ, thực hiện và bảo vệ lợi ích của công chức, qua đó hình thành lợi ích kỳ vọng và góp phần tạo động lực làm việc cho công chức”.

Nội hàm của khái niệm này được luận giải theo sáu thành tố: chủ thể thiết lập và thực thi thể chế; hình thức tồn tại của thể chế; đối tượng được bảo đảm; các loại lợi ích; nguyên tắc và cơ chế phân bổ, thực hiện, bảo vệ lợi ích; và kết quả đối với lợi ích kỳ vọng, động lực và hành vi công vụ.

Bảng 2.1. Sáu thành tố cấu thành thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức

Thành tố	Nội dung
Chủ thể	Nhà nước/cơ quan có thẩm quyền và chủ thể thực thi
Hình thức	Luật, nghị định, quy định, cơ chế tổ chức, chuẩn mực
Đối tượng	Công chức trong cơ quan hành chính nhà nước
Loại lợi ích	Vật chất, nghề nghiệp, tinh thần/giá trị công
Nguyên tắc & cơ chế phân bổ	Có độ tin cậy, gắn trách nhiệm - đóng góp - kết quả
Kết quả	Lợi ích thực tế, lợi ích kỳ vọng, động lực

Cấu trúc thể chế gồm ba tầng có quan hệ với nhau: (i) quy tắc chính thức xác lập lợi ích; (ii) cơ chế tổ chức và thực thi quyết định khả năng các quy tắc được chuyển hóa thành kết quả thực tế; (iii) các chuẩn mực phi chính thức ảnh hưởng đến cách thức các quy tắc được diễn giải, thực hiện và phản ứng trong thực tiễn công vụ.

Thể chế gồm ba nhóm nội dung cơ bản: (i) thể chế bảo đảm lợi ích vật chất; (ii) thể chế bảo đảm phát triển nghề nghiệp dựa trên năng lực; và (iii) thể chế bảo đảm lợi ích tinh thần và giá trị công. Đây không phải là các chính sách riêng lẻ mà là những cấu phần của một cơ chế thể chế thống nhất, qua đó Nhà nước xác lập quyền tiếp cận lợi ích, quy định căn cứ và phương thức phân bổ, tổ chức thực hiện và bảo vệ lợi ích chính đáng của công chức.

Ba nhóm thể chế này tác động đến các phương diện khác nhau của quan hệ lợi ích: lợi ích vật chất bảo đảm điều kiện sống và gắn lợi ích với đóng góp; phát triển nghề nghiệp tạo triển vọng và kỳ vọng về cơ hội nghề nghiệp; lợi ích tinh thần và giá trị công gắn lợi ích cá nhân với sự ghi nhận, ý nghĩa công việc và phụng sự công. Sự kết hợp của ba cấu phần góp phần thiết lập sự tương thích giữa quyền hạn, trách nhiệm, đóng góp và lợi ích, từ đó hình thành kỳ vọng về lợi ích và tạo động lực làm việc của công chức.

Cơ chế tác động của thể chế được khái quát như sau:

Thể chế bảo đảm lợi ích → tạo độ tin cậy → hình thành lợi ích kỳ vọng
→ tác động đến động lực làm việc → định hướng hành vi và kết quả công vụ.

Khái niệm về hành vi phòng thủ

Luận án kế thừa các nghiên cứu của Lipsky (1980) cho rằng tồn tại chiến lược thích ứng, là hiện tượng những người thực thi chính sách tìm cách xoay xở (như đơn giản hóa nhiệm vụ, ưu tiên đối tượng cụ thể) để đối phó với sự chênh lệch giữa nguồn lực hạn chế và khối lượng công việc quá lớn [166];

Argyris (1990) cho rằng hành vi phòng thủ xảy ra khi cá nhân muốn tự bảo vệ mình, che giấu sự thiếu sót và tránh những hậu quả bất lợi bằng cách né tránh vấn đề hoặc đưa ra những lý lẽ quanh co, làm giảm tính minh bạch [113]. Trong khi đó, Gánh nặng hành chính của Herd & Moynihan (2018) là khi chi phí tuân thủ, thời gian và áp lực tâm lý gia tăng buộc các chủ thể phải hành động rút rè, cứng nhắc hơn, ưu tiên việc tự bảo vệ bản thân khỏi rủi ro pháp lý thay vì hướng tới kết quả thực chất của công việc [144].

Trong luận án, hành vi phòng thủ được hiểu là xu hướng công chức lựa chọn phương án thực thi công vụ có mức rủi ro cá nhân thấp hơn nhằm giảm khả năng phải gánh chịu hậu quả bất lợi trong điều kiện bất định về quy định, khả năng thực thi hoặc rủi ro trách nhiệm nghề nghiệp. Biểu hiện có thể gồm thận trọng quá mức, ưu tiên an toàn thủ tục, né tránh trách nhiệm, hạn chế đề xuất hoặc đổi mới. Hiện tượng này khác với tình trạng thiếu năng lực, thiếu trách nhiệm và hành vi cơ hội có chủ ý khác.

Khái niệm hành vi phòng thủ trong luận án chỉ được sử dụng để minh họa cho một khả năng phản ứng hành vi khi động lực chủ động suy giảm trong điều kiện rủi ro nghề nghiệp và bất định thể chế gia tăng. Khi công chức không có đủ cơ sở để kỳ vọng rằng hành vi chủ động sẽ được ghi nhận, bảo vệ và chuyển hóa thành lợi ích tương xứng, họ có thể có xu hướng lựa chọn hành vi thận trọng nhằm hạn chế rủi ro thay vì chủ động thực hiện nhiệm vụ. Tuy nhiên, do luận án sử dụng chủ yếu dữ liệu thứ cấp và phương pháp phân tích lý luận, hành vi phòng thủ không được xây dựng và đo lường như một biến kết quả độc lập, cũng như luận án không kiểm định quan hệ nhân quả giữa bất định thể chế và hành vi này. Việc xác định mức độ và cơ chế tác động của bất định thể chế đến hành vi phòng thủ cần được kiểm chứng bằng các nghiên cứu thực nghiệm tiếp theo.

Các khái niệm trung tâm và cách phân biệt được hệ thống hóa tại Phụ lục 6 của luận án.

2.1.2. Vai trò của thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức

Từ bản chất và nội dung, thể chế thực hiện bốn vai trò: xác lập, phân bổ, hiện thực hóa và bảo vệ lợi ích.

Thứ nhất, xác lập lợi ích. Thể chế xác định những lợi ích chính đáng mà chủ thể có quyền tiếp cận, điều kiện hưởng lợi và mối liên hệ giữa lợi ích với trách nhiệm, kết quả thực thi công vụ. Qua đó, nhu cầu lợi ích được chuyển thành quyền lợi được thể chế hóa, đồng thời hình thành cấu trúc khuyến khích và định hướng hành vi công chức.

Thứ hai, phân bổ lợi ích. Thể chế xác định ai được hưởng, hưởng ở mức nào và trên căn cứ nào, qua đó phân bổ nguồn lực giữa các vị trí và nhóm công chức. Phân bổ không đồng nghĩa với bình quân mà phải bảo đảm sự khác biệt có căn cứ, tương xứng với trách nhiệm, năng lực, đóng góp và điều kiện thực thi công vụ, đồng thời hạn chế đặc quyền và chênh lệch không hợp lý trong tiếp cận nguồn lực công. Vì vậy, phân bổ lợi ích phải đồng thời xử lý quan hệ giữa đóng góp và thụ hưởng, cạnh tranh lợi ích và giới hạn nguồn lực, lợi ích cá nhân và lợi ích công.

Thứ ba, hiện thực hóa lợi ích. Lợi ích được quy định chỉ trở thành lợi ích thực tế thông qua tổ chức thực thi. Vì vậy, thể chế phải bảo đảm các quyền lợi và cam kết được thực hiện minh bạch, nhất quán, ổn định và có khả năng dự báo. Đây là khâu chuyển hóa lợi ích được quy định thành lợi ích thực tế và hình thành độ tin cậy thể chế, từ đó tạo cơ sở cho công chức hình thành lợi ích kỳ vọng về mối quan hệ giữa nỗ lực, kết quả và lợi ích nhận được.

Thứ tư, bảo vệ và kiểm soát quan hệ lợi ích. Thể chế phải vừa bảo vệ lợi ích chính đáng của người thực thi đúng, vừa kiểm soát việc lợi dụng quyền lực để tạo lợi ích riêng làm tổn hại đến lợi ích công. Vì vậy, vai trò này gắn việc bảo vệ quyền lợi với trách nhiệm giải trình, kiểm soát quyền lực, xung

đột lợi ích và hành vi cơ hội; qua đó giảm bất định và rủi ro trong thực thi công vụ.

2.1.3. Đặc điểm của thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức

Trên cơ sở phân tích bản chất, vai trò và cơ chế tác động của thể chế này đối với động lực làm việc của công chức, có thể khái quát 03 đặc điểm cơ bản sau đây:

Thứ nhất, tính định hướng lợi ích. Tính định hướng lợi ích được suy ra từ chính mục tiêu tồn tại của thể chế bảo đảm lợi ích là hướng tới việc xác lập, phân bổ và bảo vệ các lợi ích gắn với hoạt động công vụ.

Thứ hai, tính tạo lập kỳ vọng. Tính tạo lập kỳ vọng được hình thành từ cơ chế tác động của thể chế đến nhận thức của công chức về khả năng đạt được lợi ích trong tương lai.

Thứ ba, tính phụ thuộc vào độ tin cậy. Tính phụ thuộc vào độ tin cậy xuất phát từ việc lợi ích chỉ có khả năng tạo động lực khi công chức tin tưởng rằng các cam kết thể chế sẽ trở thành hiện thực trên thực tế.

2.1.4. Các bài toán thể chế trong bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức

Trong nền công vụ, bảo đảm lợi ích cho công chức không phải là quá trình phân bổ lợi ích một chiều, mà gắn với phân bổ quyền lực, trách nhiệm và nguồn lực công giữa các chủ thể có vị trí và lợi ích khác nhau. Vì vậy, thể chế bảo đảm lợi ích phải đồng thời xử lý các quan hệ giữa bảo đảm và kiểm soát, trao quyền và trách nhiệm, yêu cầu cạnh tranh nhân lực và giới hạn nguồn lực, lợi ích cá nhân và lợi ích công. Đây không đơn thuần là những mâu thuẫn mà là những bài toán thể chế cần được thiết kế để điều hòa và tạo sự tương thích tương đối giữa các lợi ích.

**Bảng 2.2. Bốn bài toán thể chế trong bảo đảm lợi ích
tạo động lực làm việc cho công chức**

STT	Bài toán	Một phía	Phía còn lại	Yêu cầu thể chế
1	Tạo lập lợi ích – Kiểm soát vụ lợi	Bảo đảm lợi ích chính đáng của công chức	Kiểm soát vụ lợi, đặc quyền	Phân định lợi ích chính đáng với lợi ích có được từ lạm dụng quyền lực
2	Trao quyền – Trách nhiệm giải trình	Tự chủ, được bảo vệ để đổi mới, dám làm	Yêu cầu trách nhiệm giải trình	Trao quyền đi đôi với trách nhiệm giải trình
3	Phân bổ lợi ích cạnh tranh – Giới hạn nguồn lực công	Lợi ích cạnh tranh để thu hút, giữ người giỏi	Khả năng ngân sách	Tối ưu cấu trúc lợi ích, không chỉ gia tăng lợi ích đơn thuần
4	Lợi ích cá nhân – Lợi ích công	Lợi ích của công chức	Lợi ích của Nhà nước và xã hội	Giảm xung đột lợi ích; tạo sự tương thích giữa động lực cá nhân và kết quả phục vụ xã hội

Thứ nhất, bài toán tạo lập lợi ích và kiểm soát vụ lợi: Công chức có các lợi ích chính đáng về cả tinh thần và vật chất. Tuy nhiên, do được trao quyền lực công, lợi ích cá nhân cũng có thể được ưu tiên theo đuổi thông qua việc khai thác quyền hạn hoặc nguồn lực công, gây tổn hại đến lợi ích công. Vì vậy, thể chế phải đồng thời bảo đảm lợi ích chính đáng và kiểm soát vụ lợi.

Thứ hai, bài toán trao quyền và trách nhiệm giải trình: Công chức cần quyền hạn và mức độ tự chủ phù hợp để xử lý công việc, ra quyết định và đổi mới, nhưng quyền lực được giao đến đâu cần phải gắn với trách nhiệm và giải trình đến đó. Nếu kiểm soát quá mức có thể làm gia tăng chi phí, rủi ro cá nhân và làm suy giảm động lực; ngược lại, trao quyền nhưng không gắn với trách nhiệm có thể làm tăng nguy cơ lạm dụng quyền lực. Do đó, thể chế cần bảo đảm sự tương thích giữa quyền hạn được bảo vệ và trách nhiệm giải trình.

Thứ ba, bài toán phân bổ lợi ích có tính cạnh tranh và giới hạn nguồn lực công: Thu hút và giữ nhân lực có năng lực bằng lợi ích vật chất đòi hỏi cơ

chế lợi ích đủ sức cạnh tranh, trong khi khả năng bảo đảm lợi ích của khu vực công phụ thuộc vào nguồn lực và khả năng tài khóa. Vì vậy, vấn đề không chỉ là gia tăng mức chi mà là tối ưu hóa cấu trúc và phương thức phân bổ lợi ích phù hợp với vị trí, năng lực và kết quả thực thi công vụ.

Thứ tư, bài toán lợi ích cá nhân và lợi ích công: Lợi ích chính đáng của công chức không mặc nhiên đồng nhất với lợi ích của Nhà nước và xã hội. Vấn đề thể chế là tạo sự tương thích giữa lợi ích cá nhân và kết quả thực thi công vụ, để thực hiện tốt nhiệm vụ vừa tạo lợi ích chính đáng cho công chức phù hợp với lợi ích công. Khi lợi ích cá nhân tách rời kết quả phục vụ xã hội, nguy cơ vụ lợi, lợi ích nhóm và lạm dụng quyền lực có thể gia tăng.

Bốn bài toán trên có quan hệ chặt chẽ và tạo thành các phương diện của cùng một bài toán thể chế: thể chế không chỉ xác lập lợi ích được hưởng mà còn tạo điều kiện để các lợi ích đó được hiện thực hóa, hình thành lợi ích kỳ vọng và góp phần tạo động lực làm việc của công chức.

Quan hệ lợi ích giữa các chủ thể và các mâu thuẫn kinh tế chính trị được hệ thống hóa tại Phụ lục 7 của luận án.

2.2. NỘI DUNG, TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ, YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN THỂ CHẾ BẢO ĐẢM LỢI ÍCH TẠO ĐỘNG LỰC LÀM VIỆC CHO CÔNG CHỨC

2.2.1. Nội dung của thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức

Bảng 2.3. Cấu trúc bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức

Nhóm lợi ích	Yếu tố tạo động lực	Cơ sở lý thuyết/tác giả	Cơ chế bảo đảm lợi ích	Cơ chế tác động đến lợi ích kỳ vọng	Biểu hiện động lực
Lợi ích vật chất	Tiền lương, thu nhập	Taylor (1911); Vroom (1964)	Cơ chế tiền lương và phân phối thu nhập gắn với kết quả thực thi	Tăng kỳ vọng rằng nỗ lực, kết quả công việc có thể chuyển hóa thành lợi ích thực tế	Gia tăng nỗ lực, hiệu suất và trách nhiệm trong thực thi công vụ

Nhóm lợi ích	Yếu tố tạo động lực	Cơ sở lý thuyết/tác giả	Cơ chế bảo đảm lợi ích	Cơ chế tác động đến lợi ích kỳ vọng	Biểu hiện động lực
	Phúc lợi và ổn định nghề nghiệp	Maslow (1943); Herzberg et al. (1959)	Chế độ phúc lợi, điều kiện làm việc	Giảm bất định đời sống	Tăng mức độ gắn bó, ổn định và cam kết tổ chức
Lợi ích phát triển nghề nghiệp	Đào tạo và phát triển năng lực	Becker (1964); Noe (2017)	Cơ chế đào tạo, bồi dưỡng và phát triển năng lực	Tăng kỳ vọng về cơ hội phát triển nghề nghiệp và lợi ích dài hạn	Chủ động học tập, nâng cao năng lực chuyên môn
	Đánh giá kết quả thực thi công vụ	Vroom (1964); Adams (1965); Holmström (1982)	Cơ chế đánh giá theo kết quả và ghi nhận thành tích	Tăng mức độ gắn kết giữa nỗ lực, kết quả và lợi ích đạt được	Làm việc thực chất, nâng cao trách nhiệm thực thi
	Thăng tiến và ghi nhận thành tích	Becker (1964); Bourdieu (1986)	Cơ chế bổ nhiệm và cạnh tranh bằng năng lực	Tạo kỳ vọng về địa vị, quyền hạn và cơ hội phát triển	Phấn đấu nghề nghiệp, gia tăng trách nhiệm và cống hiến
Lợi ích tinh thần và giá trị công	Công bằng	Adams (1965)	Công bằng trong đánh giá, khen thưởng, bổ nhiệm và xử lý trách nhiệm	Tăng cảm nhận công bằng và niềm tin vào sự ghi nhận tương xứng	Nỗ lực, gắn bó và chấp nhận các mục tiêu của tổ chức
	Giá trị công và ý nghĩa phục vụ xã hội	Perry & Wise (1990); Vandenabeele (2007)	Giá trị công, đạo đức công vụ và chuẩn mực nghề nghiệp	Nội tâm hóa giá trị công và củng cố động lực phụng sự công	Cống hiến, liêm chính và tinh thần phục vụ xã hội
	Được bảo vệ trước	North (1990); Rocha &	Hệ thống quy tắc thực thi,	Tăng độ tin cậy thể chế và khả	Tuân thủ quy định, tăng niềm

Nhóm lợi ích	Yếu tố tạo động lực	Cơ sở lý thuyết/tác giả	Cơ chế bảo đảm lợi ích	Cơ chế tác động đến lợi ích kỳ vọng	Biểu hiện động lực
	rủi ro nghề nghiệp	Sharma (2008)	trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực	năng dự đoán trong thực thi công vụ	tin và giảm hành vi cơ hội
		Luhmann (1979); Herd & Moynihan (2018);	Cơ chế bảo vệ công chức thực hiện đúng chức trách; kiểm soát rủi ro nghề nghiệp	Giảm bất định, tăng niềm tin rằng hành vi đúng đắn sẽ được bảo vệ và ghi nhận	Chủ động thực thi công vụ, dám chịu trách nhiệm, hạn ch

(Nguồn: Tác giả tổng hợp)

Trong nghiên cứu này, công chức được giả định là chủ thể chịu tác động bởi nhiều loại lợi ích khác nhau, bao gồm lợi ích vật chất, lợi ích nghề nghiệp, lợi ích tinh thần, giá trị công và mức độ an toàn trong thực thi công vụ. Thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức gồm các thể chế thành phần như sau:

2.2.1.1 Thể chế bảo đảm lợi ích vật chất

Thể chế tiền lương

Nhìn từ góc độ kinh tế chính trị, tiền lương công chức không chỉ là khoản thu nhập để bảo đảm đời sống, mà trước hết là một hình thức hiện thực hóa quan hệ lợi ích giữa Nhà nước và người thực thi công vụ. Thông qua cơ chế tiền lương, Nhà nước phân phối một phần thành quả kinh tế – xã hội cho người lao động công vụ, đồng thời xác lập mức độ tương xứng giữa đóng góp, trách nhiệm và lợi ích.

Do đó, một cơ chế tiền lương có khả năng tạo động lực cần đáp ứng ba yêu cầu cơ bản: (i) Bảo đảm mức sống và mức độ an toàn tối thiểu nhằm giảm áp lực tìm kiếm lợi ích ngoài công vụ và tạo nền tảng ổn định cho hành vi

công chức, tương ứng với nhóm nhu cầu an toàn trong tháp nhu cầu của Maslow (1943); (ii) Tạo ra sự khác biệt hợp lý về thu nhập tương ứng với năng lực, mức độ phức tạp và trách nhiệm của công việc, qua đó phản ánh giá trị đóng góp và khuyến khích đầu tư vào năng lực nghề nghiệp (Becker, 1964), rằng đầu tư vào năng lực và kỹ năng có quan hệ với khả năng đạt được lợi ích nghề nghiệp trong dài hạn. (iii) Bảo đảm mối liên hệ tương đối rõ ràng và đáng tin cậy giữa kết quả thực thi công vụ với lợi ích mà công chức có khả năng đạt được nhằm tạo lập kỳ vọng (Vroom, 1964).

Trong mô hình chức nghiệp truyền thống, tiền lương và thăng tiến thường gắn với thâm niên, ngạch bậc và quá trình công tác, trong khi mức độ ổn định nghề nghiệp tương đối cao. Mô hình này góp phần duy trì tính ổn định, tính liên tục và khả năng dự đoán của hệ thống công vụ. Tuy nhiên, khi phần thưởng nghề nghiệp chủ yếu dựa trên thâm niên thay vì kết quả thực thi công vụ, mối liên hệ giữa nỗ lực, thành tích và lợi ích có thể suy giảm, qua đó hạn chế động lực nâng cao hiệu suất của một bộ phận công chức (OECD, 2023b) [196]. Ngược lại, cơ chế trả lương theo kết quả được xem là có khả năng tăng cường mối liên hệ giữa nỗ lực, kết quả thực thi công vụ và lợi ích đạt được, qua đó tạo động lực nâng cao hiệu quả làm việc.

Mặt khác, nghiên cứu của Holmström (1982) lại chứng minh rằng trong những hoạt động mà kết quả khó đo lường chính xác hoặc chịu ảnh hưởng của nhiều yếu tố ngoài khả năng kiểm soát của cá nhân, việc gắn khuyến khích trực tiếp với kết quả có thể làm gia tăng rủi ro đạo đức và dẫn đến những hành vi thích ứng không mong muốn [146]. Do đó, nếu hệ thống đánh giá kết quả thiếu minh bạch, thiếu nhất quán hoặc chưa bảo đảm cơ chế bảo vệ người thực thi đúng chức trách, rủi ro cảm nhận có thể lấn át lợi ích kỳ vọng, làm giảm động lực và gia tăng xu hướng lựa chọn các hành vi an toàn trong thực thi công vụ. Các nghiên cứu của OECD (2005) cũng cho thấy cải cách tiền lương theo kết quả chỉ phát huy hiệu quả khi được hỗ trợ bởi hệ thống đánh

giá đáng tin cậy, trách nhiệm giải trình rõ ràng và các thiết chế quản lý phù hợp [187].

Do đó, vấn đề không chỉ là lựa chọn giữa mô hình tiền lương theo thâm niên hay theo kết quả, mà là thiết kế một cấu trúc tiền lương có khả năng cân bằng giữa ổn định và khuyến khích, đồng thời bảo đảm rằng lợi ích từ nỗ lực gia tăng là đủ rõ ràng, có thể dự đoán và đáng tin cậy. Theo nghĩa đó, cải cách tiền lương trong khu vực công có thể được xem là quá trình tái cấu trúc mối quan hệ giữa lợi ích chứ không chỉ đơn thuần là điều chỉnh mức lương.

Chế độ phụ cấp

Đây là cơ chế phân phối lợi ích có tính bù đắp và điều chỉnh, nhằm phản ánh những khác biệt về vị trí, trách nhiệm, điều kiện, tính chất và mức độ phức tạp của công vụ mà tiền lương cơ bản chưa thể hiện đầy đủ. Thông qua phụ cấp, Nhà nước phân bổ lợi ích khác nhau giữa các nhóm công chức theo đặc điểm và yêu cầu của từng công việc, qua đó chuyển hóa sự khác biệt về đóng góp, trách nhiệm và điều kiện thực thi công vụ thành lợi ích kinh tế.

Như vậy, vấn đề của chế độ phụ cấp không chỉ nằm ở mức hưởng mà là ở căn cứ và nguyên tắc phân phối lợi ích. Một cơ chế phụ cấp có khả năng tạo động lực phải bảo đảm rằng những khác biệt có ý nghĩa về trách nhiệm, điều kiện và giá trị của lao động công vụ được chuyển hóa thành những khác biệt tương ứng về lợi ích. Khi mối liên hệ đó đủ rõ và có tính dự báo, công chức có cơ sở hình thành kỳ vọng rằng việc đảm nhận nhiệm vụ khó hơn, trách nhiệm cao hơn hoặc làm việc trong điều kiện đặc thù sẽ được thể chế ghi nhận bằng lợi ích tương xứng. Đây chính là điều kiện để phụ cấp không chỉ có chức năng bù đắp, mà còn trở thành một bộ phận của cơ chế phân phối lợi ích nhằm tạo động lực trong nền công vụ.

Chế độ phúc lợi

Phúc lợi trong khu vực công được hiểu là hệ thống các chính sách và chế độ bảo đảm nhằm đáp ứng các nhu cầu đời sống của công chức như y tế,

giáo dục, nhà ở, bảo hiểm và hỗ trợ xã hội, đồng thời góp phần giảm thiểu các rủi ro kinh tế - xã hội trong công việc và cuộc sống.

Từ góc độ động lực làm việc, Maslow (1943) cho rằng nhu cầu an toàn là một trong những nhu cầu cơ bản của con người và có ảnh hưởng quan trọng đến hành vi. Khi các nhu cầu về an toàn kinh tế, sức khỏe và ổn định đời sống chưa được bảo đảm, cá nhân thường khó duy trì sự tập trung đối với các mục tiêu phát triển ở cấp độ cao hơn [171]. Tương tự, Herzberg, Mausner & Snyderman (1959) xem điều kiện làm việc, sự an toàn và các chế độ bảo đảm là những yếu tố duy trì quan trọng, có tác dụng ngăn ngừa sự bất mãn và tạo nền tảng cho động lực làm việc ổn định [145]. Trong cấu trúc thể chế công vụ, phúc lợi không chỉ là một bộ phận của cơ chế phân bổ lợi ích mà còn là công cụ giảm bất định và bảo đảm lợi ích dài hạn cho công chức.

Hơn nữa, trong bối cảnh khu vực tư nhân thường có lợi thế hơn về mức thu nhập trực tiếp và tính linh hoạt của thị trường lao động, khu vực công khó cạnh tranh hoàn toàn bằng tiền lương. Khi đó, phúc lợi trở thành một bộ phận quan trọng của cơ chế bảo đảm lợi ích nhằm duy trì sức hấp dẫn của nghề công vụ. OECD (2021b) và World Bank (2012) cho thấy việc thu hút và giữ chân nguồn nhân lực trong khu vực công không chỉ phụ thuộc vào thu nhập mà còn chịu ảnh hưởng của mức độ an toàn nghề nghiệp, điều kiện làm việc và các cơ chế hỗ trợ người lao động. Việc đa dạng hóa và chú trọng vào trải nghiệm làm việc toàn diện là chiến lược thiết yếu để chính phủ các nước xây dựng một nền hành chính công hiệu quả và sẵn sàng cho tương lai [194,232].

Như vậy cần nhìn nhận phúc lợi không chỉ là những khoản hỗ trợ bổ sung cho thu nhập, mà là một bộ phận của cơ chế phân phối lợi ích xã hội nhằm bảo đảm điều kiện tái tạo sức lao động và giảm thiểu những rủi ro mà công chức phải gánh chịu trong quá trình thực thi công vụ. Khác với tiền lương – chủ yếu thực hiện chức năng phân phối lợi ích gắn với sức lao động, và phụ cấp – chủ yếu điều chỉnh lợi ích theo những khác biệt về vị trí, trách

nhiệm và điều kiện công tác, phúc lợi mở rộng phạm vi bảo đảm lợi ích sang các nhu cầu về an sinh, chăm sóc, bảo vệ và ổn định đời sống của công chức và gia đình họ. Qua đó, phúc lợi thể hiện trách nhiệm của Nhà nước trong việc duy trì và tái tạo nguồn nhân lực công vụ trên cả phương diện kinh tế và xã hội.

Do đó, vấn đề của phúc lợi không chỉ là Nhà nước chi bao nhiêu, mà quan trọng hơn là phúc lợi được phân phối cho ai, dựa trên căn cứ nào, bảo đảm đến mức nào và có đáp ứng được những rủi ro, chi phí thực tế của quá trình thực thi công vụ hay không. Một hệ thống phúc lợi có khả năng tạo động lực phải tạo được sự tin cậy rằng công chức không chỉ được hưởng lợi ích từ tiền lương hiện tại, mà còn được Nhà nước bảo đảm trước những rủi ro và nhu cầu dài hạn gắn với quá trình cống hiến. Khi đó, phúc lợi góp phần làm giảm bất định về lợi ích trong tương lai, củng cố sự ổn định của quan hệ lợi ích và tạo cơ sở để công chức duy trì nỗ lực trong dài hạn. Chính khả năng bảo đảm lợi ích không chỉ ở hiện tại mà cả trong tương lai làm cho phúc lợi trở thành một cấu phần quan trọng của thể chế tạo động lực làm việc.

2.2.1.2 Thể chế phát triển nghề nghiệp dựa trên năng lực

Trong khoa học quản lý, năng lực được định nghĩa là một tập hợp các đặc điểm tiềm ẩn, kỹ năng và hành vi có mối quan hệ nhân quả với hiệu suất làm việc hiệu quả hoặc vượt trội của cá nhân trong tổ chức (Boyatzis, 1982; Spencer & Spencer, 1993) [125,221].

Trong khu vực công, năng lực không chỉ gắn với hiệu quả lao động mà còn liên quan đến lợi ích nghề nghiệp, nhất là địa vị và thẩm quyền của công chức trong hệ thống hành chính công. Điều này xuất phát từ đặc điểm của bộ máy hành chính vốn vận hành trên cơ sở hệ thống chức vụ và thứ bậc hành chính tương đối ổn định (Weber, 1978) [228]. Lợi ích nghề nghiệp trong khu vực công thường mang tính dài hạn, tích lũy và gắn với cấu trúc quyền lực hành chính như sự tôn trọng và uy tín đi kèm với quyền lực công, địa vị xã

hội, khả năng tham gia vào các quyết sách vĩ mô và phục vụ cộng đồng. Các lợi ích này có thể giữ vai trò quan trọng không kém, thậm chí trong một số trường hợp còn vượt trội hơn lợi ích vật chất ngắn hạn trong việc tạo động lực làm việc cho công chức (Perry & Wise, 1990) [205].

Bên cạnh đó, quản lý công chức dựa trên năng lực ngày càng trở thành xu hướng phổ biến trong quản trị nhân sự công. Theo OECD (2017b), việc sử dụng khung năng lực làm cơ sở cho tuyển dụng, đánh giá, đào tạo và phát triển nghề nghiệp giúp tăng cường tính chuyên nghiệp, nâng cao hiệu quả thực thi công vụ và tạo mối liên hệ rõ ràng hơn giữa năng lực, thành tích và cơ hội phát triển của công chức [189].

Kế thừa cách tiếp cận quản lý công vụ dựa trên năng lực trên, trong phạm vi nghiên cứu này, thể chế phát triển nghề nghiệp được cấu trúc thành năm thành tố cơ bản: (i) quản lý công chức theo mô hình VTVL; (ii) đánh giá dựa trên năng lực và kết quả thực thi công vụ; (iii) đào tạo, bồi dưỡng gắn với yêu cầu của VTVL; (iv) bổ nhiệm dựa trên năng lực; (v) trọng dụng nhân tài. Các thành tố này tạo thành một hệ thống thể chế liên kết từ phát triển năng lực, ghi nhận kết quả đến mở rộng cơ hội nghề nghiệp. Cơ hội nghề nghiệp bản thân nó là một nguồn lợi ích, việc phân bổ cơ hội nghề nghiệp cũng là một dạng phân bổ quyền lực. Do đó, thông qua việc tạo lập mối liên hệ giữa năng lực, thành tích và cơ hội phát triển, hệ thống này góp phần hình thành lợi ích kỳ vọng về phát triển nghề nghiệp dài hạn của công chức.

Quản lý công chức theo mô hình VTVL

VTVL được xác định là công việc gắn với chức vụ, chức danh và ngạch công chức trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ cụ thể của cơ quan, đơn vị [96]. Về phương diện quản trị nhân sự, mô hình VTVL gắn các quyết định tuyển dụng, sử dụng, đánh giá và phát triển công chức với yêu cầu năng lực của từng vị trí, qua đó tạo cơ sở cho quản lý công chức dựa trên năng lực thay vì chủ yếu dựa trên thâm niên hoặc ngạch bậc hành chính.

Dưới góc độ kinh tế chính trị, phân định quyền hạn và trách nhiệm là

quá trình phân bổ quyền lực gắn với nghĩa vụ và trách nhiệm giải trình giữa các vị trí trong bộ máy công. Quyền hạn tạo khả năng tiếp cận và kiểm soát nguồn lực, trong khi trách nhiệm xác định nghĩa vụ phải chịu khi thực hiện nhiệm vụ. Nếu quyền hạn, trách nhiệm và lợi ích được thiết kế tương đối tương xứng, công chức có động cơ chủ động thực thi và chịu trách nhiệm về kết quả. Ngược lại, tình trạng quyền hạn thấp nhưng trách nhiệm cao, hoặc quyền hạn lớn nhưng trách nhiệm giải trình hạn chế, có thể tạo ra sự mất cân đối trong quan hệ lợi ích, làm gia tăng tâm lý né tránh trách nhiệm hoặc lạm dụng quyền hạn. Vì vậy, quản lý theo VTVL cần đồng thời làm rõ phạm vi quyền hạn, trách nhiệm và cơ chế kiểm soát tương ứng với từng vị trí.

Về mặt thiết kế thể chế, VTVL được kỳ vọng trở thành cơ sở để xác lập tương quan giữa quyền hạn, trách nhiệm và lợi ích trong khu vực công, chuyển từ phân bổ chủ yếu theo vị trí và thâm niên sang phân bổ gắn với chức năng, trách nhiệm và năng lực thực thi. Khi yêu cầu năng lực của từng vị trí được xác định rõ và liên kết với cơ chế sử dụng, đánh giá, đãi ngộ và phát triển công chức, việc bố trí và phân bổ vị trí có điều kiện phản ánh tốt hơn năng lực thực thi, qua đó tạo kỳ vọng rằng đầu tư vào vốn nhân lực có thể được chuyển hóa thành cơ hội nghề nghiệp và lợi ích tương ứng (Becker, 1964) [123].

Theo đó, VTVL không chỉ là công cụ quản lý nhân sự mà còn làm thay đổi quan hệ phân bổ lợi ích và quyền lực giữa các nhóm chủ thể trong khu vực công: giữa thâm niên và năng lực; giữa người quản lý và người thực thi; giữa vị trí có quyền lực và vị trí chuyên môn; giữa lợi ích ổn định và lợi ích gắn với kết quả; giữa quyền hạn được giao và trách nhiệm của công chức.

Thể chế đánh giá công chức dựa trên năng lực và kết quả thực thi công vụ

Đánh giá dựa trên năng lực là cơ chế liên kết năng lực, hành vi và kết quả thực thi công vụ với các tiêu chuẩn xác định cho từng vị trí việc làm

(VTVL), dựa trên cách tiếp cận quản trị nhân lực theo năng lực của Lucia & Lepsinger (1999) [167] và Armstrong (2014) [114].

Từ góc độ kinh tế chính trị, đánh giá công chức không chỉ là công cụ quản lý nhân sự mà còn là cơ chế xác định và ghi nhận đóng góp lao động công vụ, làm căn cứ cho việc phân phối lợi ích. Do đó, đánh giá là khâu trung gian kết nối của chuỗi lao động – đóng góp – phân phối lợi ích. Cơ chế đánh giá chỉ thực sự tạo động lực khi phản ánh càng chính xác càng tốt sự khác biệt về năng lực, nỗ lực và kết quả, qua đó hình thành kỳ vọng rằng đóng góp cao hơn có thể gắn với cơ hội và lợi ích lớn hơn.

Dưới góc độ lý thuyết người ủy thác – người đại diện, đánh giá còn là cơ chế giám sát nhằm giảm bất đối xứng thông tin, hạn chế hành vi cơ hội và sự lệch hướng lợi ích khỏi mục tiêu công vụ (Eisenhardt, 1989; Lane, 2013) [133,161]. Vì vậy, thiết kế đánh giá đồng thời là quá trình điều chỉnh quan hệ lợi ích giữa người đánh giá và người được đánh giá, giữa kết quả thực thi và lợi ích được phân bổ. Nếu đánh giá bị chi phối bởi thâm niên, quan hệ hoặc nhận định chủ quan, lợi ích có thể phân bổ lệch khỏi năng lực và kết quả thực tế, có thể làm suy giảm độ tin cậy thể chế, từ đó làm giảm động lực đầu tư vào năng lực và làm suy yếu tác dụng khuyến khích của cơ chế phân phối dựa trên đóng góp. Vì vậy, vai trò cốt lõi của đánh giá không chỉ là đo lường kết quả, mà còn là bảo đảm độ tin cậy của cơ chế chuyển hóa đóng góp công vụ thành lợi ích, qua đó duy trì tính tương thích của cơ chế khuyến khích trong nền công vụ (Hurwicz, 1973) [149].

Thể chế bổ nhiệm theo năng lực

Từ góc độ kinh tế chính trị, bổ nhiệm theo năng lực là cơ chế phân phối quyền lực, cơ hội nghề nghiệp và lợi ích trong hệ thống công vụ, qua đó gắn năng lực, đóng góp với khả năng tiếp cận các vị trí có quyền hạn và lợi ích cao hơn. Khi quyết định nhân sự dựa trên năng lực và kết quả thực thi công vụ, công chức có cơ sở kỳ vọng rằng đầu tư vào năng lực và lao động có thể

được chuyển hóa thành lợi ích nghề nghiệp trong tương lai. Theo Bourdieu (1986), năng lực có thể được xem như một dạng vốn nghề nghiệp có khả năng chuyển hóa thành vị thế và cơ hội trong hệ thống công vụ [126].

Ngược lại, khi cơ hội thăng tiến bị chi phối bởi đặc quyền, quan hệ hoặc các “luật ngầm”, lợi ích từ tìm kiếm đặc lợi có thể vượt lợi ích từ đầu tư vào năng lực, làm méo mó cạnh tranh và suy giảm vai trò của năng lực trong phân bổ vị trí (Rose-Ackerman, 1999) [216]. Bằng chứng thực nghiệm cho thấy hệ thống bổ nhiệm dựa trên năng lực gắn với hiệu quả quản trị và kiểm soát tham nhũng tốt hơn, trong khi bổ nhiệm tùy tiện hoặc chính trị hóa có xu hướng làm suy giảm tính chuyên nghiệp và hiệu quả công vụ (Dahlström et al., 2012; Evans & Rauch, 1999) [129,134].

Do đó, bổ nhiệm theo năng lực không chỉ là phương thức lựa chọn nhân sự mà còn là thiết chế phân phối quyền lực, cơ hội và lợi ích. Cơ chế này tạo lập chuỗi quan hệ năng lực – đóng góp – cơ hội thăng tiến – lợi ích kỳ vọng. Khi thể chế này được thiết kế phù hợp và thực thi công bằng, minh bạch và ổn định, công chức có cơ sở kỳ vọng rằng năng lực, nỗ lực và kết quả công tác sẽ được ghi nhận bằng cơ hội tiếp cận vị trí cao hơn và các lợi ích tương ứng. Đây có thể coi là một khâu quan trọng trong việc định hình động cơ làm việc và định hướng công chức lựa chọn đầu tư vào năng lực.

Thể chế đào tạo công chức dựa trên năng lực

Dưới góc độ kinh tế chính trị, thể chế đào tạo công chức dựa trên năng lực không chỉ là cơ chế nâng cao kỹ năng thực thi công vụ mà còn là phương thức đầu tư và phân bổ nguồn lực vào vốn nhân lực, qua đó nâng cao giá trị sức lao động công vụ và mở rộng khả năng tiếp cận các lợi ích nghề nghiệp. Theo Becker (1964), cá nhân có động cơ đầu tư vào vốn nhân lực khi lợi ích kỳ vọng trong tương lai đủ lớn để bù đắp chi phí hiện tại [123]. Do đó, quyết định tham gia và đầu tư vào đào tạo của công chức phụ thuộc không chỉ vào tri thức, kỹ năng có thể được tiếp nhận mà còn vào khả năng những giá trị đó

được thể chế sử dụng và chuyển hóa thành lợi ích trong quá trình công tác.

Cơ chế này chỉ phát huy tác dụng khi đào tạo được xác định từ yêu cầu của vị trí việc làm (VTVL) và khoảng cách năng lực, đồng thời được liên kết với đánh giá, sử dụng và phát triển nghề nghiệp. Khi đó, công chức có cơ sở kỳ vọng rằng năng lực được hình thành thông qua đào tạo sẽ được sử dụng đúng vị trí và được ghi nhận trong các quyết định về nghề nghiệp. Ngược lại, nếu kết quả đào tạo không được chuyển hóa thành năng lực thực tế hoặc không được phản ánh trong đánh giá, sử dụng và phát triển nghề nghiệp, chi phí đầu tư vào năng lực khó tạo ra lợi ích tương xứng. Mặc dù về dài hạn, đào tạo có thể nâng cao năng lực thực hiện công việc và triển vọng nghề nghiệp (Noe, 2017) [184], hiệu quả này phụ thuộc đáng kể vào khả năng chuyển giao kết quả học tập vào công việc thực tế (Baldwin & Ford, 1988; Kraiger et al., 1993) [122,159]. Vì vậy, đào tạo cần được đặt trong một chuỗi thể chế thống nhất từ xác định nhu cầu năng lực, đào tạo, đánh giá, sử dụng đến quy hoạch và bổ nhiệm.

Ở cấp độ rộng hơn, cơ chế đào tạo còn tạo ra tín hiệu về loại năng lực mà thể chế công vụ coi trọng và có xu hướng ghi nhận. Theo Spence (1973), trong điều kiện thông tin không đầy đủ, các tín hiệu thể chế có thể định hướng quyết định đầu tư của các chủ thể [220]. Vì vậy, sự nhất quán giữa yêu cầu năng lực, nội dung đào tạo và cơ chế đánh giá, sử dụng nhân lực có thể làm kỳ vọng về lợi ích tương lai được củng cố, qua đó tạo động lực tiếp tục đầu tư vào năng lực và nâng cao chất lượng thực thi công vụ.

2.2.1.3. Thể chế bảo đảm lợi ích tinh thần và giá trị công

Kế thừa các nghiên cứu về động lực phụng sự công và giá trị công, luận án tiếp cận thể chế bảo đảm lợi ích tinh thần và giá trị công là hệ thống các quy tắc, chuẩn mực và cơ chế thực thi nhằm ghi nhận, tôn vinh, bảo vệ đóng góp của công chức và tạo điều kiện để họ hiện thực hóa các giá trị phục vụ xã

hội. Thẻ chế này bảo đảm các lợi ích phi vật chất như sự thừa nhận, uy tín nghề nghiệp, cảm nhận công bằng và ý nghĩa công việc, qua đó củng cố động lực nội tại và định hướng hành vi công vụ phù hợp với mục tiêu công. Các thẻ chế thành phần gồm: (i) thẻ chế khen thưởng và tôn vinh; (ii) thẻ chế bảo đảm an toàn nghề nghiệp; (iii) thẻ chế giá trị công và bảo vệ giá trị công.

Thẻ chế khen thưởng, tôn vinh

Theo Taylor (1911), việc gắn phần thưởng với kết quả lao động tạo động lực để người lao động gia tăng nỗ lực và năng suất [223]. Tuy nhiên, tác động khuyến khích của khen thưởng không chỉ phụ thuộc vào mức độ lợi ích được trao mà còn phụ thuộc vào cách thức xác lập và phân bổ lợi ích theo kết quả và mức độ đóng góp. Khi sự khác biệt về thành tích được phản ánh tương đối rõ trong phần thưởng, chênh lệch lợi ích có thể tạo động lực gia tăng nỗ lực (Lazear & Rosen, 1981) [162]. Bên cạnh đó, sự ghi nhận thành tích, tôn trọng và thừa nhận năng lực còn góp phần củng cố cảm nhận về giá trị và ý nghĩa của công việc, qua đó hỗ trợ động lực nội tại (Deci & Ryan, 2000) [130].

Từ góc độ kinh tế chính trị, khen thưởng và tôn vinh vì vậy không chỉ là công cụ khuyến khích hành vi mà còn là thiết chế phân phối lợi ích trong quan hệ lao động công vụ. Thông qua thiết chế này, lợi ích vật chất, cơ hội nghề nghiệp, vị thế và sự thừa nhận xã hội được phân bổ căn cứ vào kết quả và mức độ đóng góp của công chức. Bản chất khuyến khích của cơ chế nằm ở việc thiết lập và duy trì mối liên hệ giữa đóng góp – kết quả – căn cứ phân phối – lợi ích được hưởng, từ đó hình thành kỳ vọng rằng sự gia tăng nỗ lực và kết quả thực hiện công vụ có thể được chuyển hóa thành lợi ích tương xứng.

Theo logic thiết kế cơ chế của Holmström (1999), để mối liên hệ này có khả năng tạo động lực, thẻ chế cần xác lập tiêu chí đánh giá tương đối rõ ràng, gắn phần thưởng với kết quả và mức độ đóng góp, đồng thời bảo đảm quá trình xác định và phân bổ phần thưởng có tính khách quan, minh bạch và

công bằng [147]. Yêu cầu này đặc biệt quan trọng trong khu vực công, nơi kết quả thực thi công vụ khó lượng hóa đầy đủ và chịu tác động của nhiều yếu tố ngoài nỗ lực cá nhân. Vì vậy, việc phân bổ lợi ích không thể chỉ dựa vào kết quả đầu ra đơn thuần mà cần xem xét phù hợp cả chất lượng, mức độ đóng góp và điều kiện thực hiện nhiệm vụ.

Đồng thời, quyền đánh giá, xét duyệt và quyết định khen thưởng có ý nghĩa quan trọng đối với kết quả phân phối, bởi chủ thể thực thi quyền này tham gia trực tiếp vào việc xác định ai được hưởng lợi, hưởng lợi ích gì, ở mức nào và trên căn cứ nào. Do đó, tính minh bạch của tiêu chí, sự nhất quán của quy trình và tính khách quan, công bằng trong thực thi quyền phân phối là những điều kiện quan trọng để duy trì niềm tin của công chức vào mối quan hệ giữa đóng góp và lợi ích. Khi cơ chế này vận hành nhất quán, khen thưởng không chỉ tạo động lực thông qua lợi ích vật chất mà còn củng cố sự ghi nhận về danh dự, uy tín và giá trị đóng góp xã hội, qua đó kết hợp động lực bên ngoài với động lực nội tại của công chức (Herzberg, 1959).

Thế chế bảo vệ công chức trong thực thi nhiệm vụ

Kế thừa các nghiên cứu về niềm tin thể chế, chất lượng thể chế và quản trị công (Luhmann, 1979; Rothstein, 2011), luận án tiếp cận thể chế bảo đảm an toàn nghề nghiệp là hệ thống các quy tắc, chuẩn mực và cơ chế thực thi nhằm bảo vệ công chức trước các rủi ro pháp lý, nghề nghiệp phát sinh trong quá trình thực hiện đúng chức trách, đồng thời bảo đảm tính công bằng, nhất quán và khả năng dự đoán trong thực thi công vụ. Thể chế này góp phần củng cố niềm tin vào khả năng được bảo vệ và sự công bằng của bộ máy, qua đó làm giảm bất định về chi phí và lợi ích, nâng cao lợi ích kỳ vọng và khuyến khích công chức chủ động làm việc.

Từ góc độ kinh tế chính trị, bảo đảm an toàn nghề nghiệp cũng là cơ chế phân bổ và chia sẻ rủi ro giữa Nhà nước và công chức trong quan hệ thực

thi công vụ. Việc Nhà nước trao quyền hạn và trách nhiệm đồng thời làm phát sinh các rủi ro pháp lý, nghề nghiệp và chi phí cá nhân đối với người thực thi. Trong quan hệ này, quyền hạn tạo khả năng ra quyết định, trách nhiệm gắn với nghĩa vụ chịu trách nhiệm về quyết định, còn rủi ro phản ánh những chi phí có thể phát sinh khi quyết định không đạt kết quả dự kiến. Vì vậy, về nguyên tắc, các yếu tố quyền hạn - nguồn lực - trách nhiệm - rủi ro phải được thiết kế tương thích. Thể chế bảo vệ phải xác lập tương đối rõ giới hạn trách nhiệm, điều kiện được bảo vệ và cơ chế hỗ trợ khi công chức thực hiện đúng chức trách, qua đó bảo đảm chi phí và rủi ro mà cá nhân gánh chịu không vượt quá mức hợp lý so với quyền hạn và trách nhiệm được giao.

Nói cách khác, việc bảo đảm lợi ích công chức từ góc độ an toàn nghề nghiệp không chỉ là bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp mà còn bảo đảm sự tương xứng giữa quyền hạn, trách nhiệm và mức độ bảo vệ, để công chức có cơ sở hình thành kỳ vọng rằng việc thực hiện đúng chức trách sẽ được Nhà nước bảo đảm trước các rủi ro hợp lý. Qua đó, thể chế làm giảm bất định về chi phí – lợi ích của hành vi công vụ, hạn chế các xu hướng như phòng thủ, né tránh rủi ro, tạo điều kiện để công chức chủ động thực hiện nhiệm vụ, đổi mới và chủ động chịu trách nhiệm về quyết định của mình.

Thể chế về giá trị công

Theo Moore (1995) và OECD (2019), giá trị công không chỉ phản ánh hiệu quả hoạt động của Nhà nước mà chủ yếu là những kết quả có ý nghĩa đối với xã hội, đáp ứng nhu cầu và kỳ vọng chính đáng của cộng đồng, đồng thời củng cố tính chính đáng và niềm tin vào các thiết chế công [178,191]. Nếu giá trị công xác định công vụ phải tạo ra giá trị gì cho xã hội, thì động lực phụng sự công phản ánh sự sẵn sàng của công chức trong việc tạo ra và bảo vệ những giá trị đó.

Việc xác lập các giá trị này không chỉ nhằm định hướng hành vi của công chức mà còn xác lập nguyên tắc điều hòa quan hệ giữa lợi ích cá nhân

và lợi ích công trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước. Công chức được trao quyền để thực hiện nhiệm vụ công, đồng thời phải sử dụng quyền lực đó phù hợp với lợi ích chung. Vì vậy, giá trị công trở thành những chuẩn mực để xác định giới hạn chính đáng của việc theo đuổi lợi ích cá nhân trong quan hệ công vụ sẽ tạo nền tảng cho việc bảo đảm lợi ích công và lợi ích nghề nghiệp chính đáng của công chức.

Tuy nhiên, các giá trị như phục vụ Nhân dân, công bằng, trách nhiệm và liêm chính chỉ trở thành động lực khi được thể chế hóa, chuyển thành chuẩn mực hành động và được công chức tiếp nhận, nội tâm hóa. Theo đó, giá trị công là mục tiêu xã hội của công vụ; lợi ích xã hội là kết quả được tạo ra; còn lợi ích tinh thần của công chức như ý nghĩa công việc, danh dự nghề nghiệp, cảm nhận cống hiến và sự ghi nhận là lợi ích mà chủ thể nhận được từ quá trình thực thi. Các phạm trù này không đồng nhất nhưng được liên kết thông qua quá trình nội tâm hóa giá trị công.

Từ góc độ kinh tế chính trị, thể chế về giá trị công là cơ chế xác lập, bảo đảm và ghi nhận giá trị xã hội của lao động công vụ, qua đó xác định những kết quả, đóng góp và hành vi nào được xã hội và Nhà nước coi trọng. Các giá trị công không chỉ định hướng hành vi mà còn tạo căn cứ xã hội để ghi nhận và phân phối lợi ích từ lao động công vụ, bao gồm lợi ích vật chất, tinh thần, uy tín, vị thế và cơ hội nghề nghiệp.

Khi giá trị công được xác định rõ và thể chế hóa nhất quán, công chức có cơ sở nhận thức rằng nỗ lực và kết quả tạo ra giá trị cho xã hội có khả năng được ghi nhận và chuyển hóa thành lợi ích tương xứng. Qua đó hình thành quan hệ giữa các yếu tố giá trị công – đóng góp – ghi nhận – lợi ích – động lực. Vì vậy, thể chế về giá trị công là một bộ phận của thể chế bảo đảm lợi ích, tác động đến động lực công vụ đồng thời thông qua lợi ích bên ngoài và giá trị nội tại của lao động phục vụ xã hội.

Thế chế bảo vệ giá trị công

Kế thừa cách tiếp cận về thể chế, giá trị công và động lực phụng sự công của North (1990), Moore (1995) và Vandenabeele (2007), luận án tiếp cận thể chế bảo vệ giá trị công là hệ thống các quy tắc chính thức, chuẩn mực phi chính thức và cơ chế thực thi nhằm duy trì, bảo vệ và khuyến khích các giá trị công trong nền công vụ. Về bản chất, đây là cơ chế điều chỉnh quan hệ lợi ích và quyền lực, định hình cấu trúc khuyến khích theo hướng làm cho hành vi phù hợp với lợi ích công trở thành lựa chọn có tính chính đáng, ít rủi ro và có lợi ích kỳ vọng cao hơn đối với công chức.

Các thành tố chủ yếu gồm trách nhiệm giải trình, kiểm soát xung đột lợi ích, kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, văn hóa công vụ và các thiết chế phi chính thức. Ở đây, bảo vệ giá trị công không chỉ là kiểm soát sai phạm, mà là thiết kế quan hệ lợi ích sao cho người làm đúng, bảo vệ lợi ích chung được bảo vệ; người làm sai, làm lệch lợi ích công phải chịu chi phí tương xứng. Cụ thể:

Thế chế trách nhiệm giải trình làm tăng minh bạch, khả năng giải thích và tính nhất quán trong thực thi quyền lực, qua đó nâng cao khả năng dự đoán của môi trường thể chế (Rocha & Sharma, 2008) [215]. Khi trách nhiệm và hậu quả của hành vi được xác định rõ, công chức có cơ sở hình thành kỳ vọng ổn định về chi phí – lợi ích của việc tuân thủ và thực hiện đúng chức trách.

Thế chế kiểm soát xung đột lợi ích xác lập ranh giới giữa lợi ích công và lợi ích tư, hạn chế khả năng lợi ích cá nhân chi phối quyết định công vụ (OECD, 2003) [186]. Khi quy tắc được xác định rõ và thực thi nhất quán, chi phí của hành vi vụ lợi tăng lên tạo điều kiện cho việc củng cố tính liêm chính và niềm tin vào sự công bằng của môi trường công vụ.

Thế chế kiểm soát quyền lực xác lập giới hạn quyền lực và trách nhiệm của các chủ thể, hạn chế khả năng lạm dụng quyền lực khi thiếu giám sát và

giải trình (Klitgaard, 1988) [157]. Tuy nhiên, kiểm soát quyền lực chỉ tạo động lực tích cực khi đi cùng thẩm quyền rõ ràng, trách nhiệm tương xứng và cơ chế bảo vệ người thực thi đúng. Nếu trách nhiệm tăng nhưng quyền hạn và bảo vệ không tương ứng, chi phí và rủi ro cá nhân tăng, dễ dẫn đến phòng thủ và né tránh trách nhiệm. Vì vậy, kiểm soát quyền lực phải đồng thời hạn chế quyền lực vụ lợi và bảo đảm không gian thực thi quyền lực vì lợi ích công.

Thế chế phòng, chống tham nhũng tác động vào cấu trúc khuyến khích bằng cách làm giảm lợi ích kỳ vọng và tăng chi phí, rủi ro của hành vi vụ lợi (Rose-Ackerman, 1999) [216]. Hiệu quả của cơ chế này không chỉ nằm ở xử lý vi phạm mà còn ở việc tạo lập môi trường trong đó liêm chính được bảo vệ, hành vi vụ lợi phải chịu chi phí tương xứng, qua đó tạo cơ sở củng cố niềm tin và động lực tuân thủ chuẩn mực công vụ.

Văn hóa công vụ và các thiết chế phi chính thức như chuẩn mực, đạo đức, uy tín nghề nghiệp và sự ghi nhận xã hội góp phần nội tâm hóa giá trị công và điều chỉnh hành vi bên cạnh các quy tắc chính thức (North, 1990; Schein, 2010; Scott, 1995) [185,218,219]. Khi các chuẩn mực được chia sẻ và thực thi nhất quán, chúng làm giảm chi phí giám sát và củng cố động lực tự giác hướng tới lợi ích công.

2.2.2. Tiêu chí đánh giá thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức

Các tiêu chí đánh giá thể chế bảo đảm lợi ích trong luận án được xây dựng nhằm phản ánh những thuộc tính cốt lõi quyết định khả năng thể chế thực hiện chức năng bảo đảm lợi ích, hình thành lợi ích kỳ vọng và góp phần tạo động lực làm việc cho công chức. Các tiêu chí này không được sử dụng như những chỉ số định lượng tổng hợp, mà được cụ thể hóa thành các nhóm chỉ báo phân tích để đánh giá thực chất quá trình thể chế xác lập, phân bổ và bảo đảm lợi ích. Việc cụ thể hóa theo các nhóm chỉ báo này tạo cơ sở để đánh giá thống nhất các nhóm thể chế bảo đảm lợi ích trong thực trạng, đồng thời

làm rõ mức độ mà các thuộc tính của thể chế được chuyển hóa thành lợi ích thực tế và lợi ích kỳ vọng của công chức.

Thứ nhất, tính phù hợp: Tính phù hợp phản ánh mức độ tương thích giữa lợi ích với vị trí việc làm, trách nhiệm, năng lực và kết quả thực hiện công vụ. Tiêu chí này gắn với vai trò của thể chế trong phân bổ lợi ích và định hướng hành vi (North, 1990), cũng như yêu cầu cân bằng giữa hiệu quả, trách nhiệm công vụ và giá trị công (World Bank, 2017) [185,233].

Các chỉ báo phân tích gồm: mức độ phù hợp của quy định với chức năng, nhiệm vụ và điều kiện thực tiễn; mức độ đáp ứng nhu cầu chính đáng của công chức; sự tương xứng giữa yêu cầu, trách nhiệm, năng lực và lợi ích; và khả năng hạn chế các cơ chế tạo động lực lệch lạc.

Thứ hai, tính công bằng: Tính công bằng phản ánh mức độ hợp lý và tương xứng trong phân phối lợi ích giữa các cá nhân, vị trí và mức độ đóng góp khác nhau trong nền công vụ. Tiêu chí này gắn với quan điểm cho rằng sự công bằng trong phân phối lợi ích có ảnh hưởng đến động lực và hành vi làm việc (Adams, 1964).

Trong nền công vụ, công bằng không đồng nghĩa với cào bằng lợi ích mà đòi hỏi sự tương xứng giữa năng lực, kết quả thực thi nhiệm vụ, trách nhiệm công vụ và lợi ích được hưởng. Các chỉ báo phân tích gồm: mức độ bình đẳng trong khả năng tiếp cận lợi ích; tính hợp lý của tiêu chí phân bổ; mức độ tương xứng giữa năng lực, đóng góp, trách nhiệm và lợi ích; và mức độ hạn chế sự phân biệt hoặc ưu đãi tùy tiện trong thực hiện chính sách.

Thứ ba, tính minh bạch: Tính minh bạch phản ánh mức độ rõ ràng, công khai và khả năng tiếp cận của các quy định, tiêu chuẩn, quy trình và cơ chế bảo đảm lợi ích đối với công chức. Tiêu chí này gắn với các nguyên tắc minh bạch, trách nhiệm giải trình và pháp quyền trong quản trị công (UNDP, 1997) [225].

Một thể chế minh bạch giúp công chức nhận biết quyền lợi, nghĩa vụ,

tiêu chuẩn đánh giá và cơ chế phân bổ lợi ích, qua đó giảm bất định và tạo cơ sở hình thành lợi ích kỳ vọng. Các chỉ báo phân tích gồm: mức độ công khai các tiêu chuẩn và quy định; khả năng tiếp cận thông tin; mức độ rõ ràng của quy trình và điều kiện hưởng lợi ích; khả năng giải thích các quyết định liên quan đến lợi ích; và sự tồn tại, khả năng tiếp cận của cơ chế phản hồi, khiếu nại và giám sát.

Thứ tư, tính nhất quán: Tính nhất quán phản ánh mức độ các quy định và cơ chế bảo đảm lợi ích được áp dụng thống nhất, hạn chế tùy tiện giữa các cá nhân, vị trí công tác và các thời điểm khác nhau. Tiêu chí này gắn với yêu cầu bảo đảm sự thống nhất giữa quy tắc và thực thi trên thực tế (North, 1990).

Một thể chế chỉ có thể tạo lập độ tin cậy khi các quy tắc được thực hiện theo những nguyên tắc tương đối thống nhất. Các chỉ báo phân tích gồm: mức độ thống nhất giữa quy định và thực thi; sự thống nhất trong áp dụng đối với các trường hợp tương đồng; mức độ hạn chế sự tùy tiện trong quyết định và thực hiện lợi ích; và tính thống nhất giữa các cơ quan, vị trí hoặc cấp thực thi có liên quan.

Thứ năm, tính ổn định và khả năng dự đoán: Tính ổn định và khả năng dự đoán phản ánh mức độ thể chế duy trì được sự ổn định tương đối của các quy tắc và cho phép công chức dự báo mối liên hệ giữa năng lực, nỗ lực, kết quả thực thi công vụ với các lợi ích có thể đạt được trong hiện tại và tương lai. Tiêu chí này gắn với vai trò của thể chế trong giảm bất định và hình thành kỳ vọng ổn định (North, 1990).

Một thể chế thường xuyên thay đổi, thiếu ổn định hoặc khó dự đoán có thể làm gia tăng bất định về lợi ích và làm suy giảm lợi ích kỳ vọng. Các chỉ báo phân tích gồm: mức độ ổn định của các quy định về lợi ích; tần suất và mức độ thay đổi chính sách; khả năng dự báo quyền và lợi ích khi đáp ứng

các điều kiện đã xác định; mức độ rõ ràng của lộ trình và điều kiện hưởng lợi ích trong tương lai; và khả năng dự liệu kết quả thực thi chính sách.

Ma trận tiêu chí và các chỉ báo phân tích được trình bày chi tiết tại Phụ lục 2 của luận án.

2.2.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức

Các yếu tố ảnh hưởng được sắp xếp lại theo bốn nhóm gồm: môi trường kinh tế - xã hội; chính trị và pháp lý; hệ thống quản trị công; tổ chức và thực thi. Bốn nhóm này đồng thời được sử dụng làm khung phân tích nguyên nhân ở Chương 3 và làm căn cứ xác định điều kiện thực hiện giải pháp ở Chương 4.

Thứ nhất, nhóm nhân tố thuộc môi trường kinh tế – xã hội. Nhóm nhân tố này tác động đến nguồn lực, khả năng phân bổ lợi ích và cơ cấu lợi ích, đồng thời tạo sức ép điều chỉnh thể chế. Trong đó trình độ phát triển kinh tế, năng suất lao động, quy mô nguồn thu ngân sách và kỷ luật tài khóa quyết định phần lớn dự địa nguồn lực cho phân phối lợi ích, nhất là tiền lương, thu nhập và phúc lợi của công chức. Còn sự phát triển và cạnh tranh của thị trường lao động giữa khu vực công và khu vực tư tạo sức ép điều chỉnh mức thu nhập, điều kiện làm việc và cơ hội phát triển nghề nghiệp nhằm duy trì khả năng thu hút và giữ chân nguồn nhân lực có chất lượng cao.

Các điều kiện lịch sử, xã hội và văn hóa cũng ảnh hưởng đến quan niệm về công vụ, chuẩn mực phân phối và cách thức hình thành quan hệ lợi ích. Ảnh hưởng của Nho giáo, với việc đề cao trật tự, thứ bậc và tính chính danh, góp phần hình thành các giá trị về trách nhiệm, trung thành và nghĩa vụ công vụ, nhưng trong một số điều kiện cũng có thể gắn với tâm lý hình thức, quan hệ thân hữu và nguy cơ lạm dụng quyền lực (Woodside, 2006) [231]. Trong thời kỳ bao cấp, cơ chế phân phối mang tính bình quân và việc đề cao lợi ích tập thể có thể làm thu hẹp sự khác biệt về lợi ích theo mức độ đóng góp, từ đó hạn chế động lực cá nhân (Fforde & de Vylder,

1996) [152]. Sự vận hành của kinh tế thị trường và phát triển thị trường lao động tạo sức ép chuyển dịch thể chế lợi ích theo hướng linh hoạt, cạnh tranh hơn, song đồng thời đặt ra những vấn đề gai góc liên quan đến ranh giới giữa lợi ích công và lợi ích tư hay sự xâm nhập của các khoản thu nhập ngoài chính thức (Painter, 2005) [199].

Hội nhập quốc tế và chuyển đổi số tiếp tục làm gia tăng yêu cầu về năng suất và hiệu quả công việc cũng như phương thức phân phối lợi ích trong khu vực công. Những thay đổi này vừa nâng cao yêu cầu về năng lực, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình, vừa làm gia tăng cạnh tranh trong thu hút và duy trì nhân lực chất lượng cao, qua đó tạo sức ép tiếp tục hoàn thiện thể chế bảo đảm lợi ích đối với công chức (Berman, 2011) [124].

Thứ hai, nhóm nhân tố chính trị và pháp lý gồm đường hướng lãnh đạo của đảng cầm quyền, mô hình tổ chức quyền lực nhà nước, mức độ hoàn thiện của pháp luật tác động vào các quy tắc và quyền lực công, từ đó định hướng mục tiêu, nguyên tắc và khuôn khổ của thể chế bảo đảm lợi ích. Trong điều kiện Việt Nam, vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với công tác cán bộ và quản lý đội ngũ cán bộ có ảnh hưởng trực tiếp đến việc thiết lập và vận hành thể chế bảo đảm lợi ích của công chức theo nguyên tắc Đảng thống nhất lãnh đạo công tác cán bộ và quản lý đội ngũ cán bộ (Quy định số 80-QĐ/TW, 2022) [25]. Đảng cũng quy định các yếu tố về phẩm chất cán bộ trong toàn hệ thống chính trị, đặc biệt là đối với đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý; đề xướng và lãnh đạo công cuộc cải cách hành chính, phòng, chống tham nhũng và kiểm soát quyền lực từ đó định hình các quy tắc liên quan đến phân bổ, khuyến khích, bảo vệ hay giới hạn lợi ích của công chức. Bên cạnh đó, mức độ đầy đủ, thống nhất, minh bạch và ổn định của nền tảng pháp luật của quốc gia nói chung cũng ảnh hưởng trực tiếp đến sự vận hành của thể chế và khả năng hiện thực hóa các lợi ích của công chức.

Thứ ba, nhóm nhân tố thuộc hệ thống quản trị công tác động vào cách thức thiết kế và vận hành các cơ chế bảo đảm lợi ích thông qua việc hình

thành mô hình công vụ, mức độ phân cấp, quản trị theo vị trí việc làm, hệ thống dữ liệu và công nghệ quản trị. Trong mô hình quản trị truyền thống, lợi ích thường gắn với vị trí, thâm niên và tính ổn định nghề nghiệp; trong khi các tiếp cận quản trị công hiện đại nhấn mạnh việc gắn lợi ích với kết quả thực thi, năng lực và trách nhiệm giải trình (OECD, 2010; Osborne, 2006) [188,197]. OECD (2019) nhấn mạnh vai trò của đội ngũ công chức có năng lực, cam kết và được dẫn dắt hiệu quả đối với năng lực quản trị quốc gia và động lực bền vững trong khu vực công [192].

Mức độ phân cấp cũng ảnh hưởng đến phạm vi và cách thức phân bổ quyền lợi; quản trị theo vị trí việc làm và kết quả ảnh hưởng đến khả năng gắn lợi ích với năng lực, trách nhiệm và đóng góp; còn hệ thống dữ liệu và công nghệ quản trị nhân sự tạo cơ sở cho đánh giá, theo dõi và thực hiện các cơ chế lợi ích. Vì vậy, nhóm nhân tố này tác động trực tiếp đến cách thức xác lập, phân bổ, điều tiết và thực hiện lợi ích.

Thứ tư, nhóm nhân tố tổ chức và thực thi. Theo North (1990), chức năng của thể chế là tạo lập trật tự và giảm tính bất định thông qua việc thiết lập các quy tắc và cơ chế khuyến khích. Vì vậy, năng lực tổ chức, trách nhiệm của người đứng đầu, sự phối hợp, kiểm tra và giám sát có ý nghĩa trực tiếp đối với việc thực thi các thể chế bảo đảm lợi ích.

Bên cạnh đó, văn hóa tổ chức và các thể chế phi chính thức có thể ảnh hưởng đến cách các chủ thể diễn giải và thực hiện các quy tắc chính thức. Khi quy định chồng chéo, thiếu thống nhất hoặc được thực thi tùy nghi, mức độ bất định về quyền lợi gia tăng có khả năng làm suy giảm hiệu lực và độ tin cậy của thể chế. Ngược lại, năng lực thực thi phù hợp, trách nhiệm rõ ràng và giám sát hiệu quả góp phần bảo đảm tính nhất quán, minh bạch và khả năng dự báo của thể chế. Do đó, nhóm nhân tố này tác động trực tiếp đến mức độ hiện thực hóa lợi ích, chất lượng thực thi và độ tin cậy của thể chế.

2.3. KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA VỀ THỂ CHẾ BẢO ĐẢM LỢI ÍCH TẠO ĐỘNG LỰC LÀM VIỆC CHO CÔNG CHỨC VÀ GIÁ TRỊ THAM KHẢO ĐỐI VỚI VIỆT NAM

Luận án lựa chọn năm trường hợp Singapore, Nhật Bản, Hàn Quốc, Australia và Trung Quốc nhằm bảo đảm tính đa dạng về mô hình công vụ và khả năng đối chiếu với Việt Nam, dựa trên bốn tiêu chí chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, sự phù hợp với vấn đề nghiên cứu: Các trường hợp được lựa chọn đều có những thành tựu nhất định trong xây dựng nền công vụ đáp ứng tốt các yêu cầu phát triển; có sự kết hợp giữa các cơ chế đãi ngộ vật chất, áp dụng các kỹ thuật phát triển năng lực, chú trọng đạo đức công vụ, kiểm soát quyền lực và bảo vệ giá trị công, tương ứng với các nhóm lợi ích trong khung phân tích của luận án.

Thứ hai, đa dạng về mô hình quản trị nền công vụ: Singapore nổi bật về công vụ thực tài, đãi ngộ và liêm chính; Nhật Bản về công vụ chức nghiệp và phát triển nghề nghiệp dài hạn; Hàn Quốc về quản lý theo kết quả; Australia về phân quyền và trách nhiệm giải trình; Trung Quốc về cải cách quản lý công chức gắn với đánh giá, phát triển và kiểm soát quyền lực.

Thứ ba, có khả năng đối chiếu với Việt Nam: Nhật Bản, Hàn Quốc và Trung Quốc có những tương đồng nhất định về bối cảnh châu Á; Singapore và Australia cung cấp thêm các kinh nghiệm về quản trị nhân tài, đãi ngộ, hiệu suất và trách nhiệm giải trình trong bối cảnh hiện đại hóa nền hành chính. Sự đa dạng này cho phép luận án đối chiếu các cơ chế thể chế trong những mô hình công vụ khác nhau và nhận diện những điều kiện có ý nghĩa tham khảo đối với Việt Nam.

Thứ tư, có khả năng nhận diện cơ chế và điều kiện thực thi: Luận án không chỉ xem xét chính sách mà cả điều kiện thực hiện như năng lực quản

trị, nguồn lực tài chính, mức độ hiện đại hóa của công nghệ trong quản trị công, văn hóa công vụ và những rủi ro phát sinh.

Các trường hợp Singapore, Nhật Bản, Hàn Quốc, Australia và Trung Quốc được lựa chọn không nhằm sao chép mô hình, mà để nhận diện cơ chế và điều kiện vận hành. Mỗi trường hợp cần được đọc theo cùng một logic: vấn đề thể chế, cơ chế can thiệp, điều kiện bảo đảm, rủi ro hoặc mặt trái và khả năng vận dụng có điều kiện đối với Việt Nam.

2.3.1. Kinh nghiệm của Singapore

2.3.1.1 Quan điểm của Singapore về lợi ích và động lực làm việc trong nền công vụ

Kinh nghiệm của Singapore cho thấy việc xây dựng nền công vụ không đặt lợi ích cá nhân và lợi ích công trong quan hệ đối lập, mà sử dụng các thiết chế như tuyển dụng dựa trên thực tài, chế độ đãi ngộ cạnh tranh và cơ chế kiểm soát liêm chính để gắn kết lợi ích của công chức với mục tiêu phục vụ công. Theo Lee Kuan Yew (2000/2017), việc trả lương cạnh tranh cho công chức nhằm thu hút và giữ chân người có năng lực, đồng thời giảm động cơ tham nhũng [164]. Quah (2010) cũng cho rằng chế độ đãi ngộ cạnh tranh, kết hợp với cơ chế tuyển dụng dựa trên thành tích và hệ thống phòng, chống tham nhũng hiệu quả của nền công vụ Singapore là những đặc trưng quan trọng tạo nên một nền công vụ có năng lực, liêm chính và hiệu quả [211].

2.3.1.2 Nội dung cơ bản về thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức của Singapore

Thứ nhất, thể chế tiền lương của Singapore được thiết kế theo nguyên tắc cạnh tranh với khu vực tư nhân và gắn chặt với hiệu quả thực thi công vụ. Hệ thống này gồm ba cấu phần chính: (i) lương cơ bản được xác định theo VTVL, năng lực và kinh nghiệm, đồng thời tham chiếu với thị trường lao động tư nhân và được điều chỉnh định kỳ; (ii) thưởng theo kết quả thực hiện

nhệm vụ, gắn với đánh giá hiệu suất cá nhân; và (iii) thưởng theo kết quả kinh tế quốc gia, gắn với tăng trưởng GDP và hiệu quả phát triển kinh tế (Public Service Division, 2020b) [210]. Cơ chế này tạo ra sự liên kết giữa hiệu quả cá nhân, hiệu quả tổ chức và hiệu quả quốc gia, qua đó bảo đảm lợi ích vật chất cho công chức, đồng thời hạn chế động cơ tìm kiếm lợi ích phi chính thức.

Thứ hai, thể chế đánh giá công chức của Singapore vận hành thông qua ba cơ chế chủ yếu: (i) trao quyền tự chủ cho các cơ quan, bộ ngành trong tuyển dụng, đánh giá và quản lý nhân sự; (ii) đánh giá công chức dựa trên kết quả thực thi, gắn trực tiếp với thu nhập, thưởng hiệu suất và cơ hội thăng tiến; và (iii) kết hợp chặt chẽ giữa kết quả công việc hiện tại với đánh giá tiềm năng ước tính hiện tại cho tương lai (Public Service Division, 2018, 2020a) [208,209]. Cơ chế này giúp việc đánh giá tăng mức độ thực chất nhằm bảo đảm mối liên hệ chặt chẽ giữa nỗ lực, thành tích và lợi ích nghề nghiệp.

Thứ ba, thể chế kiểm soát quyền lực và phòng, chống tham nhũng được xây dựng đồng bộ nhằm gia tăng tối đa chi phí cơ hội và rủi ro đối với các sai lệch hành vi thông qua các quy định chặt chẽ về xung đột lợi ích kết hợp với việc minh bạch hóa quy trình và thủ tục hành chính công (Quah, 2010) [211].

Quan trọng hơn, hiệu quả kiểm soát tham nhũng của Singapore được bảo đảm bởi một hệ thống thể chế đồng bộ, trong đó có thể khái quát thành bốn nhóm yếu tố chủ yếu: (i) khung pháp luật nghiêm minh với chế tài có tính răn đe cao; (ii) cơ quan Điều tra Hành vi Tham nhũng (CPIB) hoạt động độc lập, có thẩm quyền điều tra rộng và được bảo đảm về tổ chức; (iii) chế độ đãi ngộ cạnh tranh nhằm thu hút, giữ chân đội ngũ công chức có năng lực và giảm động cơ tham nhũng; và (iv) việc duy trì các chuẩn mực liêm chính cùng văn hóa không khoan nhượng đối với tham nhũng trong toàn bộ nền công vụ. Quah (2011, 2013) nhấn mạnh rằng các yếu tố này đã phát huy hiệu quả khi

được bảo đảm bởi cam kết chính trị mạnh mẽ và sự thực thi pháp luật nhất quán của Chính phủ [212,213].

Thứ tư, Singapore coi hệ giá trị là nền tảng bảo đảm liêm chính và hiệu quả của nền công vụ. Theo Quah (2010, 2018), công vụ Singapore được xây dựng trên các nguyên tắc thực tài, liêm chính và hiệu quả [211,214], được cụ thể hóa trong quy tắc ứng xử, chuẩn mực đạo đức và quản trị nhân gồm ba giá trị cốt lõi là Liêm chính- Phụng sự- Xuất sắc [128]. Việc gắn nghề công vụ với danh dự, trách nhiệm và lợi ích công góp phần củng cố động lực phụng sự và chuẩn mực hành vi của công chức.

2.3.2. Kinh nghiệm của Nhật Bản

2.3.2.1. Quan điểm của Nhật Bản về lợi ích và tạo động lực làm việc trong nền công vụ

Sau Chiến tranh thế giới thứ II, Nhật Bản từng bước xây dựng nền công vụ hiện đại dựa trên các nguyên tắc tuyển dụng theo thực tài, bảo đảm tính trung lập chính trị, quản lý công chức theo pháp luật và hướng tới mục tiêu phục vụ lợi ích công (Government of Japan, 1947) [137,138]. Hệ thống công vụ Nhật Bản chú trọng duy trì kỷ luật và đạo đức công vụ, đồng thời đặc biệt quan tâm đến việc cải thiện môi trường làm việc, thúc đẩy phát triển nghề nghiệp và xây dựng chế độ đãi ngộ phù hợp nhằm thu hút, phát triển và giữ vững đội ngũ nhân lực chất lượng cao trong khu vực công (NPA, 2025) [182].

2.3.2.2 Nội dung cơ bản về thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức của Nhật Bản

Thứ nhất, thể chế tiền lương công chức Nhật Bản được xây dựng theo nguyên tắc bảo đảm tính công bằng và khả năng cạnh tranh thông qua cơ chế khảo sát, so sánh và kiến nghị điều chỉnh tiền lương hằng năm dựa trên sự so sánh mức lương giữa khu vực công và khu vực tư nhân do Ủy ban Nhân sự Quốc gia thực hiện. Hệ thống tiền lương của công chức Trung ương được thiết kế độc lập với hệ thống tiền lương của công chức địa phương theo các

quy định pháp luật tương ứng [182], đồng thời xây dựng bảng lương với mức lương tương xứng với trách nhiệm công vụ, mức độ phức tạp của công việc.

Thứ hai, thể chế tuyển dụng, đánh giá và phát triển nghề nghiệp của Nhật Bản được xây dựng trên nền tảng mô hình hệ thống công vụ ngạch bậc, đề cao nguyên tắc thực tài và tuyển chọn cạnh tranh dựa trên năng lực. Nhật Bản duy trì hệ thống phân loại công chức ngay từ khâu tuyển dụng thông qua các kỳ thi tuyển dụng công chức, với các nhóm tuyển dụng được thiết kế phù hợp với yêu cầu của từng loại vị trí việc làm. Trong đó, nhóm tổng hợp được định hướng phát triển để đảm nhiệm các vị trí hoạch định và quản lý chính sách, thông qua quá trình đào tạo, luân chuyển và bồi dưỡng nghề nghiệp; trong khi các nhóm khác chủ yếu thực hiện chức năng chuyên môn, kỹ thuật và triển khai chính sách trong từng lĩnh vực cụ thể (Kim, 2020) [156].

Lộ trình phát triển nghề nghiệp của công chức Nhật Bản được xây dựng theo định hướng dài hạn, kết hợp giữa chế độ tiền lương, cơ chế thăng tiến dựa trên sự kết hợp giữa thâm niên và kết quả thực hiện công việc. Bên cạnh đó, Nhật Bản chú trọng thực hiện chính sách luân chuyển định kỳ nhằm mở rộng kinh nghiệm thực tiễn, phát triển năng lực, tích lũy kinh nghiệm đa dạng, nâng cao sự phối hợp và tạo cơ sở cho việc phát hiện, bồi dưỡng đội ngũ lãnh đạo trong tương lai (Nishimura, 2024) [183]. Sự kết hợp giữa tuyển dụng theo thực tài, phân loại công chức, đánh giá kết quả và phát triển nghề nghiệp theo vị trí này góp phần tạo ra kỳ vọng nghề nghiệp rõ ràng cho công chức.

Thứ ba, thể chế đạo đức và hệ giá trị công vụ của Nhật Bản được chú trọng xây dựng nhằm bảo đảm tính liêm chính, trách nhiệm và chuẩn mực nghề nghiệp của đội ngũ công chức. Nền công vụ Nhật Bản đề cao các giá trị như lòng trung thành với Hiến pháp, tính trung lập chính trị, tính chuyên nghiệp và tinh thần phụng sự công chúng. Các giá trị này được cụ thể hóa thông qua các đạo luật cơ bản như Luật Đạo đức Công chức Quốc gia, cụ thể hóa thành Bộ Quy tắc Đạo đức Công chức Quốc gia, đồng thời được bảo đảm

thực thi thông qua Hội đồng Đạo đức Công chức Quốc gia thuộc Cơ quan Nhân sự quốc gia, có chức năng giám sát việc tuân thủ các quy định về đạo đức công vụ (Koh, 1989; NPA, 2024) [139,158,181].

Bên cạnh đó, Nhật Bản thiết lập cơ chế phòng ngừa xung đột lợi ích và tăng cường trách nhiệm giải trình thông qua các quy định về việc tiếp nhận quà tặng, chiêu đãi và các lợi ích từ các bên có quan hệ lợi ích, đồng thời quy định nghĩa vụ báo cáo đối với một số trường hợp theo điều kiện và ngưỡng do pháp luật quy định (NPA, 2025) [182].

Việc thể chế hóa các chuẩn mực đạo đức góp phần bảo vệ lợi ích chính đáng của công chức liêm chính, củng cố niềm tin vào sự công bằng của hệ thống và tạo động lực thực hiện công vụ theo các giá trị nghề nghiệp. Các chuẩn mực này được lồng ghép xuyên suốt từ tuyển dụng, đào tạo đến đánh giá và thăng tiến, qua đó được nội tại hóa trong ý thức nghề nghiệp của công chức, hình thành môi trường công vụ đề cao danh dự, nơi liêm chính và tính chuyên nghiệp vừa là yêu cầu pháp lý, vừa là nền tảng của uy tín nghề nghiệp và niềm tin xã hội.

2.3.3. Kinh nghiệm của Hàn Quốc

2.3.3.1 Quan điểm của Hàn Quốc về lợi ích và tạo động lực làm việc trong nền công vụ

Nền công vụ Hàn Quốc kết hợp công vụ chức nghiệp với quản trị nhân sự hiện đại, trong đó Nhà nước giữ vai trò trung tâm trong tuyển dụng cạnh tranh, đánh giá theo kết quả, đào tạo liên tục và đãi ngộ gắn với thành tích. Việc bảo đảm lợi ích của công chức được gắn với thu nhập, phát triển nghề nghiệp, đánh giá và ghi nhận thành tích, qua đó tạo động lực, nâng cao trách nhiệm giải trình và liêm chính trong thực thi công vụ (Kim, 2010a, 2010b) [154,155].

2.3.3.2 Nội dung cơ bản về thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức của Hàn Quốc

Thứ nhất, thể chế tuyển dụng và phát triển nghề nghiệp được xây dựng trên nguyên tắc thực tài, cạnh tranh công khai và từng bước mở rộng tính linh hoạt trong sử dụng nhân sự. Hàn Quốc duy trì hệ thống tuyển dụng công chức thông qua các kỳ thi cạnh tranh quốc gia theo nguyên tắc năng lực và thành tích, đồng thời áp dụng Hệ thống vị trí mở đối với một số vị trí chuyên môn và quản lý nhằm mở rộng khả năng thu hút nguồn nhân lực chất lượng cao từ bên ngoài khu vực công (MPM, 2024a) [173].

Ngoài ra, như một xu hướng cải cách mới, từ năm 2026 Chính phủ Hàn Quốc triển khai cơ chế thăng tiến nhanh (Fast-track) đối với công chức có thành tích và năng lực nổi trội, cho phép công chức đủ điều kiện được tham gia quy trình xét chọn mà không phụ thuộc vào thời gian giữ ngạch tối thiểu, thông qua đánh giá thành tích, năng lực và phỏng vấn cạnh tranh nhằm phát hiện, bồi dưỡng và sử dụng đội ngũ nhân lực chất lượng cao cho các vị trí lãnh đạo, quản lý. Chính sách này góp phần tăng tính linh hoạt của quản trị nhân sự công, rút ngắn thời gian phát triển cán bộ nguồn và tạo động lực phấn đấu mạnh mẽ cho đội ngũ công chức trẻ [176].

Thứ hai, thể chế tiền lương và đãi ngộ của Hàn Quốc được thiết kế theo hướng tăng cường gắn thu nhập với kết quả thực hiện công vụ. Đối với đội ngũ công chức cấp cao, Hàn Quốc áp dụng chế độ tiền lương theo vị trí kết hợp với tiền lương theo kết quả, mức thu nhập gắn với hiệu suất được xác định trên cơ sở kết quả đánh giá hằng năm được phân loại theo bốn mức (S, A, B và C); một phần khoản thu nhập này được cộng dồn vào tiền lương của các năm tiếp theo nhằm khuyến khích duy trì thành tích công tác ổn định.

Đối với công chức từ bậc 6 đến bậc 9, chế độ đãi ngộ bao gồm lương theo ngạch, bậc kết hợp với tiền thưởng theo kết quả thực hiện công vụ,

được chi trả ít nhất một lần mỗi năm trên cơ sở kết quả đánh giá thành tích. Đồng thời, mỗi bộ, ngành được quyền xác định số mức xếp loại, tỷ lệ phân bổ và mức thưởng phù hợp với đặc thù quản lý, bảo đảm mối liên hệ chặt chẽ giữa kết quả thực hiện nhiệm vụ và thu nhập của công chức (MPM, 2024b) [174].

Thứ ba, Hàn Quốc xây dựng hệ thống đào tạo công chức theo định hướng phát triển năng lực liên tục, với các chương trình được thiết kế phù hợp theo từng nhóm đối tượng, ngạch công chức và cấp độ chức vụ. Nội dung đào tạo bao gồm bồi dưỡng bắt buộc theo chức danh, đào tạo chuyên môn; phát triển năng lực quản lý đối với công chức quản lý và bồi dưỡng năng lực lãnh đạo, hoạch định chính sách đối với đội ngũ lãnh đạo cấp cao (Kim, 2010b) [155].

Trong bối cảnh chuyển đổi số, Viện Phát triển nguồn nhân lực quốc gia Hàn Quốc (NHRDI) tiếp tục đổi mới chương trình đào tạo theo hướng tăng cường năng lực số, ứng dụng trí tuệ nhân tạo, đổi mới sáng tạo và năng lực giải quyết các vấn đề phức tạp trong quản trị công (NHRDI, 2024, 2025) [179,180]. Kết quả đào tạo được sử dụng như một căn cứ quan trọng trong quá trình phát triển nguồn nhân lực và xem xét phát triển nghề nghiệp công chức.

Thứ tư, thể chế đạo đức công vụ và kiểm soát liêm chính được thiết kế nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình và phòng ngừa vi phạm trong thực thi công vụ. Hàn Quốc xây dựng khuôn khổ pháp lý tương đối toàn diện trên cơ sở Luật Đạo đức Công chức và Luật Phòng ngừa xung đột lợi ích, quy định nghĩa vụ kê khai, công khai và xác minh tài sản đối với các đối tượng theo luật định; đồng thời yêu cầu công chức khai báo, từ chối hoặc chuyển giao nhiệm vụ khi phát sinh xung đột lợi ích, hạn chế sử dụng thông tin công vụ để trục lợi và kiểm soát việc nhận quà, lợi ích từ các tổ chức, cá nhân có liên quan [140,141,175].

2.3.4. Kinh nghiệm của Australia

2.3.4.1 Quan điểm của Australia về lợi ích và tạo động lực làm việc trong nền công vụ

Nền công vụ Liên bang Australia (APS) được thiết kế theo mô hình quản trị công hiện đại, lấy hệ giá trị công vụ (APS Values) nguyên tắc thực tài và kết quả thực hiện công việc làm cơ sở quản lý nhân sự. Hệ thống công vụ được tổ chức theo hướng phân quyền mạnh, trao thẩm quyền quản lý nhân sự cho người đứng đầu các cơ quan nhằm tăng cường tính linh hoạt và hiệu quả hoạt động (APSC, 2023; Government of Australia 1999) [121,136].

2.3.4.2 Nội dung cơ bản về thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức của Australia

Thứ nhất, thể chế tiền lương và đãi ngộ của Australia được thiết kế theo hướng phân quyền và linh hoạt, phù hợp với yêu cầu vị trí việc làm và đặc thù hoạt động của từng cơ quan. Tiền lương và điều kiện làm việc của công chức APS được xác lập thông qua các Thỏa thuận cơ quan, cho phép người đứng đầu cơ quan chủ động xây dựng chế độ đãi ngộ phù hợp với nhu cầu nhân lực và yêu cầu hoạt động.

Đồng thời, Chính phủ Australia thúc đẩy việc hài hòa các điều kiện làm việc cốt lõi trong toàn hệ thống APS nhằm tăng tính nhất quán và giảm chênh lệch giữa các cơ quan. Bên cạnh tiền lương, Australia chú trọng mở rộng các lợi ích nghề nghiệp như cơ chế làm việc linh hoạt, cơ hội học tập và phát triển liên tục, cùng môi trường làm việc an toàn, tôn trọng sự đa dạng và hòa nhập (APSC, 2023).

Thứ hai, thể chế tuyển dụng và sử dụng công chức được xây dựng trên cơ sở vị trí việc làm và năng lực. Việc tuyển dụng, bố trí và phát triển công chức Liên bang Australia được thực hiện theo yêu cầu của từng vị trí việc làm và khung năng lực tương ứng. Trên cơ sở phân quyền quản trị, các cơ quan được trao quyền chủ động trong tuyển dụng, sử dụng và quản lý nhân sự phù

hợp với yêu cầu hoạt động, nhưng phải tuân thủ nghiêm ngặt nguyên tắc thực tài theo quy định của Luật Công vụ, bảo đảm mọi quy trình tuyển dụng và thăng tiến được thực hiện công khai, công bằng, minh bạch và phi chính trị (Halligan, 2010) [143].

Thứ ba, việc đánh giá hiệu suất đồng thời xem xét kết quả thực hiện nhiệm vụ và cách thức thực hiện công việc phù hợp với Bộ giá trị APS và Nguyên tắc công vụ APS; kết quả công việc không thể thay thế việc tuân thủ các chuẩn mực đạo đức và hành vi công vụ (APSC, 2021a) [118].

Để hỗ trợ quá trình này, APSC áp dụng khung năng lực và lãnh đạo thống nhất, làm cơ sở xác định yêu cầu năng lực đối với từng vị trí việc làm. Hoạt động đánh giá được thực hiện thường xuyên thông qua cơ chế phản hồi và trao đổi giữa người quản lý và công chức nhằm hỗ trợ phát triển năng lực, cải thiện hiệu suất và giải quyết kịp thời các hạn chế trong quá trình thực hiện nhiệm vụ (APSC, 2021b) [119]. Kết quả đánh giá là căn cứ quan trọng cho đào tạo, phát triển, ghi nhận thành tích và các quyết định quản lý nhân sự. Thể chế quản lý hiệu suất góp phần bảo đảm sự ghi nhận công bằng đối với kết quả lao động, nâng cao trách nhiệm giải trình và tạo động lực làm việc thông qua cơ chế đánh giá minh bạch, đồng thời củng cố niềm tin của công chúng đối với nền công vụ (APSC, 2021a).

Thứ tư, thể chế trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực của Australia được xây dựng theo mô hình giám sát đa tầng, kết hợp giữa trách nhiệm giải trình nội bộ, giám sát của Quốc hội và hoạt động kiểm toán công độc lập. Trong đó, Cơ quan Kiểm toán Quốc gia Australia (ANAO) là một thiết chế quan trọng, thực hiện kiểm toán tài chính và kiểm toán hoạt động nhằm đánh giá tính tuân thủ, hiệu quả và hiệu lực trong quản lý, sử dụng nguồn lực công (Australian National Audit Office, 2023) [117].

Bên cạnh đó, Ủy ban Chống Tham nhũng Quốc gia có chức năng điều tra các hành vi tham nhũng nghiêm trọng hoặc mang tính hệ thống, cùng với

Quy tắc ứng xử APS và cơ chế bảo vệ người tố giác vì lợi ích công chúng tạo nên mạng lưới bảo đảm liên chính trong nền công vụ. Các thiết chế này góp phần nâng cao chi phí của hành vi lạm quyền, tăng khả năng phát hiện và xử lý sai phạm, đồng thời bảo vệ công chức thực hiện đúng pháp luật trước các tác động không phù hợp, qua đó củng cố niềm tin của công chúng vào tính liên chính và minh bạch của nền công vụ.

Thứ năm, thể chế giá trị và đạo đức công vụ được xây dựng trên cơ sở Bộ giá trị APS, Nguyên tắc công vụ APS và Quy tắc ứng xử APS theo quy định của Luật Công vụ năm 1999. Trong quá trình triển khai, APSC khái quát các giá trị này theo mô hình ICARE: Liêm chính (Integrity), Cam kết phụng sự (Commitment), Trách nhiệm giải trình (Accountability), Tôn trọng (Respect), Xuất sắc (Excellence), đồng thời nhấn mạnh giá trị Trách nhiệm quản trị và phát triển nền công vụ (Government of Australia, 1999). Các giá trị và chuẩn mực đạo đức được lồng ghép trong tuyển dụng, đào tạo, quản lý hiệu suất và phát triển công chức, qua đó từng bước được nội tại hóa thành văn hóa công vụ (APSC, 2021c) [120]. Việc thể chế hóa các giá trị công vụ góp phần bảo vệ công chức thực hiện đúng quy định, củng cố niềm tin vào tính công bằng của hệ thống và tạo động lực thực thi công vụ trên cơ sở các giá trị nghề nghiệp.

2.3.5. Kinh nghiệm của Trung Quốc

2.3.5.1. Quan điểm của Trung Quốc về lợi ích và tạo động lực làm việc trong nền công vụ

Tiến trình cải cách nền công vụ của Trung Quốc gắn liền với quá trình cải cách kinh tế và hành chính công, từng bước chuyển từ cơ chế quản lý cán bộ truyền thống sang hệ thống công vụ dựa trên thực tài, cạnh tranh và tăng cường đánh giá kết quả thực thi công vụ. Cải cách công vụ Trung Quốc tập trung vào việc chuẩn hóa quản trị nhân sự thông qua việc ban hành Luật Công chức, mở rộng tuyển dụng cạnh tranh, tăng cường cơ chế giám sát và kỷ luật

công vụ, đồng thời từng bước gắn kết quả đánh giá thành tích với khen thưởng, đãi ngộ và thăng tiến (Burns, 2007) [127].

2.3.5.2 Nội dung cơ bản về thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức của Trung Quốc

Thứ nhất, thể chế tiền lương và đãi ngộ của công chức Trung Quốc được xây dựng trên cơ sở kết hợp giữa chức vụ, cấp bậc và kết quả đánh giá theo quy định của Luật Công chức thông qua việc duy trì hệ thống chức vụ, cấp bậc, đồng thời quy định kết quả đánh giá là căn cứ để điều chỉnh tiền lương, khen thưởng, đào tạo, bổ nhiệm và miễn nhiệm công chức (People Republic of China; 2005, 2018) [202,203].

Thứ hai, thể chế đánh giá công chức được xây dựng theo hướng kết hợp giữa đánh giá phẩm chất chính trị, đạo đức, năng lực, tinh thần trách nhiệm, kết quả thực hiện nhiệm vụ và tính liêm chính. Kết quả đánh giá hằng năm là căn cứ theo quy định của pháp luật để xem xét khen thưởng, đào tạo, điều chỉnh chức vụ, cấp bậc, tiền lương và miễn nhiệm công chức.

Thứ ba, thể chế phát triển nghề nghiệp của công chức Trung Quốc được xây dựng theo hướng gắn quá trình phát triển và thăng tiến với kết quả thực hiện nhiệm vụ và kinh nghiệm công tác. Trung Quốc chú trọng phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo thông qua việc kết hợp cơ chế quản lý theo chỉ tiêu trách nhiệm với chính sách luân chuyển công chức giữa các địa phương và cấp hành chính khác nhau nhằm tích lũy kinh nghiệm quản lý và nâng cao năng lực lãnh đạo (Edin, 2003) [132]. Trong bối cảnh cơ chế tập trung quản lý nhân sự kết hợp với phân quyền kinh tế, triển vọng thăng tiến của đội ngũ cán bộ, đặc biệt là cán bộ lãnh đạo, gắn chặt với kết quả thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương (Landry, 2008) [160].

Thứ tư, thể chế kiểm soát quyền lực và phòng, chống tham nhũng của Trung Quốc được xây dựng theo hướng tăng cường giám sát và bảo đảm tính liêm chính của nền công vụ. Sau Đại hội XVIII của Đảng Cộng sản Trung

Quốc (2012), công tác phòng, chống tham nhũng được đẩy mạnh thông qua việc tăng cường kiểm tra, thanh tra, giám sát và xử lý nghiêm các hành vi vi phạm kỷ luật, pháp luật trong thực thi công vụ (Manion, 2016) [169].

Đến năm 2018, việc thành lập Ủy ban Giám sát Nhà nước tiếp tục hoàn thiện cơ chế giám sát bằng cách hợp nhất hệ thống kiểm tra kỷ luật của Đảng với hệ thống giám sát của Nhà nước, mở rộng phạm vi giám sát và tăng cường thẩm quyền điều tra đối với hành vi tham nhũng (Lee, 2023) [163] góp phần nâng cao khả năng phát hiện và xử lý vi phạm, qua đó tăng cường tuân thủ kỷ luật công vụ.

2.3.6. Đánh giá và khả năng vận dụng kinh nghiệm của các nước

Với Singapore: Quốc gia này giải quyết bài toán thu hút nhân tài và giữ gìn liên chính bằng nguyên tắc thực tài kết hợp chế độ lương cạnh tranh trực tiếp với khu vực tư nhân. Mô hình này phụ thuộc lớn vào năng lực tài khóa quốc gia và hệ thống dữ liệu thị trường lao động minh bạch, có độ chính xác cao. Bên cạnh đó, nếu áp dụng cơ chế đãi ngộ cao mà thiếu đi bộ chỉ số đánh giá kết quả (KPIs) sâu sắc và các thiết chế kiểm soát quyền lực nghiêm ngặt, ngân sách sẽ phải gánh chịu rủi ro phân bổ lợi ích bất hợp lý hoặc nguy cơ biến đặc quyền công thành lợi ích tư.

Với Nhật Bản: Thể chế trọng tâm là duy trì tính chuyên nghiệp thông qua mô hình định hướng nghề nghiệp dài hạn, tuyển dụng cạnh tranh và luân chuyển công tác liên tục để đào tạo chuyên gia. Tuy vậy, việc đề cao thâm niên và ổn định suốt đời có thể làm giảm tính linh hoạt, cản trở động lực của nhóm nhân sự trẻ có năng lực vượt trội; nhất là đối với thể hệ chuyên gia hiện đại mong muốn thăng tiến dựa trên kết quả thực chất hơn là tuổi nghề.

Với Hàn Quốc: Cải cách công vụ dựa trên việc lồng ghép nền công vụ chức nghiệp truyền thống vào quản trị hiệu suất hiện đại, số hóa dữ liệu và đánh giá dựa theo kết quả. Tuy vậy, tiến trình này cũng có thể gây ra mâu

thuần giữa văn hóa Nho giáo vốn phổ biến ở Hàn Quốc là đề cao thâm niên, tính tập thể với các chỉ tiêu định lượng cá nhân. Do đó, nếu áp dụng máy móc các bộ chỉ số KPIs đơn thuần, có thể không chỉ tạo áp lực tâm lý, gây xung đột nội bộ mà còn dễ dẫn đến xu hướng công chức chạy theo thành tích hình thức, chọn việc dễ đo lường thay vì việc khó có giá trị thực chất.

Với Australia: Điểm nhân thể chế là tối ưu hóa tính thích ứng bằng cách đẩy mạnh phân quyền, trao quyền chủ động tối đa cho người đứng đầu cơ quan kết hợp tăng cường trách nhiệm giải trình thông qua các đạo luật quản trị. Hiệu quả của cơ chế này là một phụ thuộc lớn vào năng lực và đạo đức của người đứng đầu. Do đó, việc buông lỏng kiểm soát hoặc thiếu các tiêu chuẩn giám sát đồng bộ dễ dẫn đến nguy cơ lạm quyền, tùy tiện trong điều hành và gây ra các thất bại hành chính trong khu vực công.

Với Trung Quốc: Thể chế bảo đảm lợi ích đi đôi với việc siết chặt kỷ luật, kiểm tra giám sát và tăng mức độ trừng phạt nhằm đẩy lùi tham nhũng trong hệ thống. Tuy nhiên, nếu các chiến dịch thanh tra và kiểm soát quyền lực được đẩy lên mức độ quá cao nhưng lại thiếu cơ chế bảo vệ pháp lý rõ ràng cho những người dám đổi mới, nó sẽ có thể kích hoạt tâm lý phòng thủ. Khi việc ranh giới giữa sai phạm cố ý và rủi ro khách quan chưa được phân định rõ ràng có thể khiến một bộ phận lớn công chức rơi vào trạng thái trì trệ, né tránh trách nhiệm và chọn hành vi không làm gì để không sai.

Từ các phân tích trên, một số hàm ý chính sách cốt lõi đối với Việt Nam được rút ra như sau:

Kinh nghiệm quốc tế đã nghiên cứu cho thấy việc tạo động lực cho công chức không chỉ phụ thuộc vào mức độ hấp dẫn của từng chính sách tiền lương, phúc lợi, thăng tiến hay khen thưởng riêng lẻ, mà quan trọng hơn là cách thức các lợi ích đó được thể chế hóa, phân bổ, bảo đảm và hiện thực hóa trong quan hệ công vụ. Vì vậy, giá trị tham khảo đối với Việt Nam không

phải là sao chép một mô hình cải cách công vụ cụ thể, mà là nhận diện những nguyên tắc và cơ chế thể chế có khả năng làm cho lợi ích của công chức trở nên rõ ràng, công bằng, có căn cứ và có khả năng dự báo.

Thứ nhất, về xác lập lợi ích. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các lợi ích vật chất và nghề nghiệp của công chức cần được quy định tương đối rõ về đối tượng, điều kiện và căn cứ hưởng lợi. Tiền lương, thu nhập bổ sung, phúc lợi, cơ hội phát triển nghề nghiệp, ghi nhận và khen thưởng không nên chỉ được nhìn nhận như các công cụ quản lý nhân sự, mà cần được đặt trong một cấu trúc thể chế xác định rõ công chức được hưởng lợi ích gì và trong những điều kiện nào.

Hàm ý với Việt Nam là tiếp tục hoàn thiện thể chế theo hướng xác định rõ hơn cấu trúc lợi ích của công chức, nhất là mối quan hệ giữa vị trí việc làm, năng lực, mức độ đóng góp và các quyền lợi vật chất, nghề nghiệp. Việc hoàn thiện chế độ tiền lương cần được đặt trong tổng thể thể chế bảo đảm lợi ích, thay vì chỉ tập trung vào điều chỉnh mức lương.

Thứ hai, về phân bổ lợi ích. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy tính công bằng của cơ chế phân bổ có ý nghĩa quan trọng đối với khả năng hình thành kỳ vọng lợi ích. Lợi ích cần được phân bổ trên những căn cứ có thể nhận biết và kiểm chứng, hạn chế sự phụ thuộc vào quan hệ cá nhân hoặc quyết định tùy nghi. Đặc biệt, sự khác biệt về lợi ích cần có căn cứ từ vị trí, trách nhiệm, năng lực và kết quả thực hiện nhiệm vụ.

Hàm ý đối với Việt Nam là hoàn thiện các tiêu chí và quy trình phân bổ lợi ích theo hướng minh bạch, công bằng và gắn với đặc điểm của từng vị trí việc làm. Trong đó, cần giảm khoảng cách giữa nguyên tắc “trả công theo vị trí, năng lực và kết quả” với cơ chế thực hiện trên thực tế; đồng thời kiểm soát nguy cơ lợi ích bị phân bổ bởi các yếu tố không thuộc căn cứ chính thức của thể chế.

Thứ ba, về bảo đảm và hiện thực hóa lợi ích. Kinh nghiệm quốc tế cho

thấy việc quy định quyền lợi chưa đủ để tạo động lực nếu các lợi ích đó không được thực hiện nhất quán và có khả năng chuyển hóa thành lợi ích thực tế. Điều quan trọng là thể chế phải phù hợp, công bằng, minh bạch, nhất quán, ổn định và có khả năng dự báo, đồng thời thiết lập mối liên hệ tương đối rõ giữa trách nhiệm, kết quả thực hiện nhiệm vụ và khả năng tiếp cận lợi ích. Khi công chức có cơ sở tin rằng lợi ích được quy định sẽ được thực hiện theo các nguyên tắc đã xác lập và kết quả công tác có khả năng chuyển hóa thành lợi ích thực tế, khoảng cách giữa lợi ích được thể chế bảo đảm - lợi ích kỳ vọng - lợi ích thực tế được thu hẹp, qua đó củng cố động lực làm việc.

Hàm ý đối với Việt Nam là hoàn thiện đồng thời nội dung thể chế và cơ chế tổ chức thực hiện, tập trung vào năm phương diện: tính phù hợp, tính công bằng, tính minh bạch, tính nhất quán và tính ổn định, dự báo của thể chế. Đồng thời, cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế đánh giá và ghi nhận kết quả thực hiện nhiệm vụ, bảo đảm kết quả đánh giá có ý nghĩa thực chất đối với tiền lương, thu nhập tăng thêm, khen thưởng, đào tạo, phát triển và thăng tiến. Cần hạn chế tình trạng đánh giá hình thức nhưng lại được sử dụng làm căn cứ phân bổ lợi ích, bởi điều này làm suy giảm độ tin cậy của thể chế và khoảng cách giữa đóng góp với lợi ích được hưởng.

Thứ năm, về quan hệ giữa lợi ích cá nhân và lợi ích công. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy thể chế bảo đảm lợi ích cho công chức phải đồng thời bảo đảm rằng lợi ích cá nhân được gắn với việc thực hiện trách nhiệm công vụ. Nếu lợi ích được tách rời khỏi kết quả và trách nhiệm, cơ chế đãi ngộ có thể trở thành quyền lợi mang tính phân phối đơn thuần; ngược lại, nếu lợi ích gắn với trách nhiệm và kết quả thực hiện nhiệm vụ, thể chế có khả năng tạo ra sự thống nhất tương đối giữa lợi ích cá nhân và lợi ích công.

Hàm ý đối với Việt Nam là thiết kế thể chế theo hướng tạo ra sự tương thích giữa quyền lợi của công chức với trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ công. Việc bảo đảm lợi ích không nên được hiểu đơn thuần là tăng lợi ích cho công

chức, mà là thiết lập một cơ chế trong đó công chức có động cơ thực hiện tốt nhiệm vụ vì kết quả công vụ trở thành một trong những căn cứ để tiếp cận và hiện thực hóa lợi ích.

Như vậy, bài học từ kinh nghiệm quốc tế được luận án tiếp thu không phải là một mô hình cải cách công vụ hoàn chỉnh, mà là các nguyên tắc thiết kế và vận hành thể chế bảo đảm lợi ích. Những nguyên tắc này được sử dụng như cơ sở tham chiếu để đánh giá thực trạng thể chế bảo đảm lợi ích đối với công chức ở Việt Nam và xác định các định hướng, giải pháp trong giai đoạn tới. Bảng so sánh chi tiết được trình bày tại Phụ lục 4 của luận án.

Chương 3

THỰC TRẠNG VỀ THỂ CHẾ BẢO ĐẢM LỢI ÍCH TẠO ĐỘNG LỰC LÀM VIỆC CHO CÔNG CHỨC Ở VIỆT NAM

Trên cơ sở khung phân tích được xây dựng tại Chương 2, Chương 3 phân tích thực trạng thể chế bảo đảm lợi ích theo ba nhóm: (i) lợi ích vật chất; (ii) lợi ích phát triển nghề nghiệp dựa trên năng lực; (iii) lợi ích tinh thần và giá trị công. Đối với mỗi nhóm, luận án áp dụng thống nhất năm tiêu chí đánh giá chất lượng thể chế, gồm: tính phù hợp, tính công bằng, tính minh bạch, tính nhất quán trong thực thi, và tính ổn định, khả năng dự báo.

Ma trận phân tích được sử dụng xuyên suốt Chương 3 để đối chiếu giữa thiết kế thể chế, cơ chế thực thi và kết quả phân bổ lợi ích theo từng nhóm. Trên cơ sở đối chiếu này, luận án xác định mức độ đáp ứng của từng cấu phần, nhận diện những điểm phù hợp, bất cập và khoảng trống trong thể chế, đồng thời làm rõ tác động của chúng đến độ tin cậy của thể chế, lợi ích kỳ vọng và động lực làm việc của công chức.

Theo đó, phân tích thực trạng được triển khai theo một chuỗi thống nhất: (i) quy định và thiết kế thể chế; (ii) tổ chức và cơ chế thực hiện; (iii) kết quả phân bổ và bảo đảm lợi ích trên thực tế; (iv) đối chiếu, đánh giá theo các tiêu chí; (v) phân tích hệ quả đối với độ tin cậy thể chế, lợi ích kỳ vọng và động lực làm việc; và (vi) xác định nguyên nhân của những hạn chế, bất cập. Cách tiếp cận này cho phép phân biệt rõ giữa những hạn chế xuất phát từ bản thân thiết kế thể chế và những hạn chế trong tổ chức thực hiện, qua đó tránh việc phân tích thực trạng chỉ dừng ở mô tả quy định mà không làm rõ khoảng cách giữa thể chế được thiết kế và lợi ích thực tế được bảo đảm.

Bảng 3.1. Ma trận khung phân tích đánh giá thực trạng thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức

Nhóm lợi ích	Tính phù hợp	Tính công bằng	Tính minh bạch	Tính nhất quán	Tính ổn định, dự báo được
1. Lợi ích vật chất	Quy tắc về lương, thưởng, phúc lợi có phù hợp với vị trí, trách nhiệm và đóng góp?	Lợi ích có được phân bổ tương xứng với vị trí, năng lực và kết quả?	Tiêu chí và cách thức xác định lợi ích có rõ ràng, công khai?	Quy định có được thực hiện thống nhất, không tùy tiện?	Công chức có dự đoán được lợi ích và thu nhập trong tương lai?
2. Lợi ích phát triển nghề nghiệp dựa trên năng lực	Cơ chế tuyển dụng, đánh giá, đào tạo, bổ nhiệm có phù hợp với yêu cầu năng lực?	Cơ hội phát triển có dựa trên năng lực và kết quả?	Tiêu chuẩn, quy trình và kết quả có rõ ràng?	Các tiêu chuẩn có được áp dụng thống nhất?	Công chức có dự đoán được triển vọng nghề nghiệp?
3. Lợi ích tinh thần và giá trị công	Cơ chế ghi nhận, bảo vệ, tôn vinh có phù hợp với đặc thù công vụ?	Sự ghi nhận có tương xứng với đóng góp?	Tiêu chí ghi nhận, khen thưởng, bảo vệ có rõ ràng?	Giá trị công có được thực hiện nhất quán giữa quy định và thực tiễn?	Công chức có thể dự đoán rằng hành vi phù hợp với giá trị công sẽ được ghi nhận và bảo vệ?

Bảng 3.2. Quy trình vận hành ma trận

Bước phân tích	Câu hỏi cần trả lời	Kết quả cần xác định
Quy tắc thể chế	Nhà nước quy định gì để bảo đảm lợi ích?	Nội dung và phạm vi bảo đảm
Cơ chế thực thi	Quy tắc được chuyển hóa thành lợi ích thực tế bằng cách nào?	Cách thức phân bổ, thực hiện, giám sát
Đánh giá chất lượng	5 tiêu chí được đáp ứng ở mức nào?	Điểm mạnh và điểm yếu
Bảng chứng đầu vào – kết quả đầu ra	Quy định và nguồn lực đã tạo ra kết quả thực tế gì?	Khoảng cách quy định – thực thi
Lợi ích kỳ vọng	Kết quả thực tế tạo cơ sở kỳ vọng gì cho công chức?	Độ tin cậy và lợi ích kỳ vọng

3.1. THỰC TRẠNG THỂ CHẾ BẢO ĐẢM LỢI ÍCH VẬT CHẤT TẠO ĐỘNG LỰC LÀM VIỆC CHO CÔNG CHỨC Ở VIỆT NAM

Khi đánh giá lợi ích vật chất, luận án này không chỉ xem xét mức lương, phụ cấp và phúc lợi trên văn bản, mà tập trung vào mức độ các lợi ích đó có phản ánh vị trí việc làm, trách nhiệm, mức độ đóng góp, rủi ro và kết quả thực thi hay không. Trọng tâm phân tích là khoảng cách giữa cơ chế phân phối hiện hành với yêu cầu phân phối theo lao động, năng lực và kết quả.

3.1.1. Kết quả đạt được

3.1.1.1. Cơ chế tiền lương từng bước được hoàn thiện tạo nền tảng lợi ích ổn định

Thứ nhất, khung thể chế tiền lương được xác lập tương đối thống nhất, tạo cơ sở ổn định cho phân phối lợi ích vật chất. Cơ chế tiền lương đối với công chức được quy định tương đối đầy đủ trong Luật Cán bộ, công chức (2008, sửa đổi năm 2019) và Nghị định số 204/2004/NĐ-CP về chế độ tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang. Hệ thống bảng lương được thiết kế theo hướng thống nhất trong toàn hệ thống chính trị, bao quát các nhóm ngạch, chức danh, trình độ đào tạo và thời gian công tác; việc thu gọn số lượng bảng lương cũng đã góp phần làm rõ căn cứ và cách thức xác định tiền lương, tăng tính minh bạch và thống nhất trong chi trả [83,95,45]

Việc thể chế hóa tương đối rõ đối tượng, căn cứ và phương thức xác định tiền lương góp phần hạn chế sự tùy tiện trong phân phối thu nhập và tạo cơ sở để các chủ thể dự liệu tương đối ổn định lợi ích vật chất từ quan hệ việc làm trong nền công vụ.

Thứ hai, cơ chế nâng lương bước đầu tạo ra khả năng dự báo về lợi ích nghề nghiệp. Chế độ nâng bậc lương của công chức từng bước được hoàn thiện, bao gồm nâng bậc lương thường xuyên và nâng bậc lương trước thời hạn theo Thông tư số 08/2013/TT-BNV của Bộ Nội vụ [31]. Cùng với đó, cơ

chế thi nâng ngạch theo Nghị định số 138/2020/NĐ-CP [59] tạo thêm những căn cứ thể chế để công chức xác định khả năng thay đổi thu nhập theo quá trình, vị trí và điều kiện công tác. Điều này giúp cho quá trình điều chỉnh thu nhập có căn cứ và lộ trình tương đối xác định, thuận lợi cho kiểm tra, giám sát và hạn chế sự tùy tiện trong phân phối tạo điều kiện cho công chức có cơ sở dự liệu khả năng gia tăng thu nhập gắn với quá trình công tác.

Thứ ba, việc điều chỉnh tiền lương từng bước cải thiện lợi ích vật chất và củng cố khả năng duy trì lợi ích thực tế của công chức. Trong giai đoạn 2011–2025, mức lương cơ sở tăng từ 830.000 đồng/tháng theo Nghị định số 22/2011/NĐ-CP [48] lên 2,34 triệu đồng/tháng theo Nghị định số 73/2024/NĐ-CP [66], tức tăng khoảng 182%. Sự điều chỉnh này cho thấy Nhà nước từng bước cân đối phân phối thu nhập đối với công chức trong tương quan với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội. Do, tiền lương đồng thời là một căn cứ liên quan đến mức đóng, mức hưởng của một số chế độ bảo hiểm, nên việc điều chỉnh tiền lương còn tác động đến lợi ích dài hạn và tính ổn định của quan hệ nghề nghiệp trong nền công vụ.

Đặc biệt, giai đoạn 2021–2025, mức lương cơ sở tăng mạnh nhất (57%), qua đó góp phần hạn chế sự suy giảm sức mua của tiền lương, bảo đảm lợi ích vật chất cho công chức, đồng thời thể hiện các bước triển khai cải cách chính sách tiền lương theo tinh thần Nghị quyết số 27-NQ/TW (2018). Kết quả này góp phần củng cố tính ổn định của lợi ích vật chất và cơ sở hình thành kỳ vọng rằng chính sách tiền lương tiếp tục được hoàn thiện theo hướng bảo đảm tốt hơn đời sống của đội ngũ công chức.

Thứ tư, cơ chế tự chủ tài chính từng bước mở rộng dự địa phân phối lợi ích gắn với điều kiện và kết quả hoạt động của cơ quan, đơn vị. Cơ chế tự chủ trong các cơ quan hành chính nhà nước từng bước được mở rộng theo hướng tăng quyền chủ động trong quản lý, sử dụng kinh phí gắn với trách nhiệm giải trình và hiệu quả thực thi công vụ. Nếu Nghị định số 130/2005/NĐ-CP chủ

yếu tập trung vào khoán chi và tiết kiệm chi thường xuyên, Nghị định số 117/2013/NĐ-CP từng bước mở rộng tính linh hoạt trong sử dụng nguồn kinh phí tiết kiệm và gắn tự chủ tài chính với yêu cầu nâng cao hiệu quả quản lý [46,51]. Nhờ đó, ở một số cơ quan, đơn vị có điều kiện, có nguồn kinh phí tiết kiệm để bổ sung thu nhập cho công chức, tạo thêm một cầu phần lợi ích bên cạnh tiền lương theo chế độ chung. Báo cáo của Bộ Nội vụ (2017) cho thấy nhờ cơ chế này, thu nhập bình quân của công chức tại nhiều cơ quan cao hơn mức lương theo chế độ chung [33].

Thứ năm, cải cách tiền lương từng bước chuyển từ phân phối chủ yếu theo ngạch, bậc và thâm niên sang định hướng phân phối gắn với vị trí việc làm, chức danh, năng lực và kết quả thực thi công vụ. Nghị quyết số 27-NQ/TW (2018) xác định tiền lương phải thực sự trở thành nguồn thu nhập chính bảo đảm đời sống của người hưởng lương, đồng thời thực hiện nguyên tắc phân phối theo lao động và phù hợp với cơ chế kinh tế thị trường [7]. Đây là sự chuyển đổi quan trọng trong nguyên tắc phân phối lợi ích: từ cơ chế thiên về yếu tố thâm niên và ngạch, bậc sang định hướng phản ánh rõ hơn giá trị của vị trí, mức độ trách nhiệm, năng lực và kết quả đóng góp.

Trên cơ sở đó, quá trình cải cách tiền lương được định hướng cụ thể, từ xây dựng bảng lương theo vị trí việc làm, chức danh và chức vụ lãnh đạo; sắp xếp lại hệ thống phụ cấp; đồng thời bổ sung cơ chế tiền thưởng gắn với kết quả thực hiện nhiệm vụ. Nếu được thể chế hóa và thực thi nhất quán, cơ chế này có khả năng làm cho lợi ích vật chất gắn chặt hơn với giá trị công việc và đóng góp của công chức, qua đó nâng cao tính phù hợp và công bằng của quan hệ phân phối, đồng thời củng cố khả năng dự báo về mối liên hệ giữa nỗ lực, kết quả và lợi ích. Đây cũng là cơ sở để lợi ích vật chất được chuyển hóa rõ hơn thành lợi ích kỳ vọng, từ đó tạo nền tảng cho động lực làm việc của công chức.

Nhìn tổng thể, quá trình hoàn thiện thể chế tiền lương giai đoạn 2011–2025 đã tạo được những kết quả ở phương diện xác lập quy tắc phân phối, cải thiện một phần mức lợi ích vật chất, tăng tính minh bạch của căn cứ chi trả và

củng cố tính ổn định, khả năng dự báo của thu nhập trong quan hệ phân phối lợi ích, từ đó tạo cơ sở hình thành lợi ích kỳ vọng của công chức.

3.1.1.2. Chế độ phụ cấp từng bước phản ánh sự khác biệt về yêu cầu công việc

Thứ nhất, hệ thống phụ cấp từng bước thiết lập cơ chế phân hóa lợi ích theo sự khác biệt về vị trí, trách nhiệm, điều kiện và tính chất công việc. Khác với tiền lương có tính chất thu nhập cơ bản, phụ cấp được thiết kế như một bộ phận bổ sung của thu nhập nhằm phản ánh và bù đắp những khác biệt về yêu cầu công việc, trách nhiệm, điều kiện lao động, địa bàn và đặc thù nghề nghiệp. Theo Nghị định số 204/2004/NĐ-CP, các khoản phụ cấp chức vụ lãnh đạo, phụ cấp trách nhiệm và các chế độ phụ cấp khác tạo cơ sở để phân biệt lợi ích giữa những vị trí có mức độ trách nhiệm và yêu cầu công việc khác nhau. Đây là cơ chế điều chỉnh quan hệ phân phối lợi ích theo đặc điểm của sức lao động và điều kiện thực hiện công vụ, qua đó hạn chế phần nào sự bình quân về thu nhập giữa các vị trí có yêu cầu và trách nhiệm không giống nhau.

Thứ hai, phụ cấp theo địa bàn và điều kiện làm việc từng bước thực hiện nguyên tắc bù đắp chi phí lao động và chi phí sinh hoạt phát sinh do điều kiện đặc thù. Phụ cấp khu vực theo Thông tư liên tịch số 11/2005/TTLT-BNV-BLĐTBXH-BTC-UBND được áp dụng trên cơ sở điều kiện sinh hoạt và môi trường sống của từng địa bàn; phụ cấp thu hút và phụ cấp công tác lâu năm ở vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn theo Nghị định số 116/2010/NĐ-CP hướng tới những địa bàn có điều kiện sinh hoạt, làm việc khó khăn [43,47]. Cơ chế này tạo ra sự phân hóa lợi ích vật chất theo địa bàn, qua đó từng bước phản ánh chi phí và bất lợi mà công chức phải gánh chịu khi thực hiện công vụ trong những điều kiện khác nhau.

Thứ ba, một số chế độ phụ cấp theo nghề bước đầu tính đến đặc thù và chi phí của từng loại công việc. Phụ cấp ưu đãi theo nghề của một số bộ, ngành được thiết kế nhằm bù đắp phần nào những yêu cầu, điều kiện và đặc thù nghề nghiệp mà công chức phải thực hiện. Cơ chế này góp phần hình

thành cấu trúc lợi ích có tính phân hóa, trong đó mức hưởng được điều chỉnh theo điều kiện và tính chất của công việc.

Nhìn chung, chế độ phụ cấp từng bước hình thành cơ chế phân phối lợi ích theo vị trí, trách nhiệm, điều kiện lao động, địa bàn và đặc thù nghề nghiệp, qua đó hạn chế phân phối bình quân và tăng tính phù hợp của lợi ích với điều kiện thực thi công vụ. Việc thể chế hóa các yếu tố trách nhiệm, chi phí và bất lợi thành căn cứ hưởng phụ cấp giúp công chức dự liệu lợi ích gắn với vị trí và điều kiện công tác, qua đó củng cố độ tin cậy của cơ chế phân phối, hình thành lợi ích kỳ vọng và tạo cơ sở duy trì động lực ở những vị trí, địa bàn có yêu cầu hoặc chi phí công vụ cao hơn.

3.1.1.3. Chế độ phúc lợi từng bước góp phần ổn định kỳ vọng

Thứ nhất, hệ thống phúc lợi từng bước xác lập cơ chế bảo đảm lợi ích trước các rủi ro của đời sống và quá trình thực thi công vụ. Các chế độ bảo hiểm xã hội bắt buộc, gồm hưu trí, tử tuất, ốm đau, thai sản... theo Luật Bảo hiểm xã hội [88]; bảo hiểm y tế theo Luật Bảo hiểm y tế [84]; nghỉ hằng năm, nghỉ lễ, nghỉ việc riêng hưởng nguyên lương theo Bộ luật Lao động [94]; bồi thường tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp theo Luật An toàn, vệ sinh lao động [91], cùng các chế độ thôi việc, nghỉ hưu và quyền lợi công vụ theo Luật Cán bộ, công chức và Bộ luật Lao động, từng bước hình thành mạng lưới bảo đảm lợi ích tương đối toàn diện cho công chức.

Các chế độ này không chỉ là những khoản hỗ trợ bổ sung mà là cơ chế phân phối và bảo đảm lợi ích nhằm chia sẻ một phần rủi ro gắn với sức lao động và đời sống của công chức. Việc thể chế hóa quyền hưởng, điều kiện hưởng và phương thức bảo đảm làm giảm mức độ bất định của lợi ích khi xảy ra các biến cố về sức khỏe, việc làm và tuổi già, qua đó củng cố tính ổn định và khả năng dự báo của quan hệ lợi ích.

Thứ hai, phúc lợi từng bước mở rộng phạm vi bảo đảm từ thu nhập hiện tại sang điều kiện tái sản xuất sức lao động và ổn định đời sống. Bên cạnh các chế độ an sinh cơ bản, công chức còn được tiếp cận một số chính

sách hỗ trợ về nhà ở, gồm nhà ở xã hội theo Luật Nhà ở [98] và nhà ở công vụ theo Nghị định số 95/2024/NĐ-CP [67]. Các hoạt động chăm lo đời sống vật chất, tinh thần thông qua tổ chức công đoàn theo Luật Công đoàn [85] cũng bổ sung những lợi ích ngoài tiền lương. Những cơ chế này góp phần cải thiện điều kiện sống và làm việc, qua đó mở rộng nội dung bảo đảm lợi ích từ thu nhập trực tiếp sang các điều kiện duy trì và ổn định đời sống của người lao động trong khu vực công.

Nhìn chung, giai đoạn 2011–2025, thể chế bảo đảm lợi ích vật chất từng bước mở rộng từ tiền lương sang các chế độ phúc lợi và an sinh, qua đó mở rộng phạm vi và đa dạng hóa phương thức phân phối lợi ích đối với công chức. Việc thể chế hóa quyền hưởng và cơ chế bảo đảm đối với các nhu cầu vật chất cả trước mắt và dài hạn góp phần giảm bất định về đời sống, củng cố tính ổn định và khả năng dự báo của thể chế, từ đó tạo nền tảng kỳ vọng về ổn định nghề nghiệp và duy trì động lực làm việc của công chức.

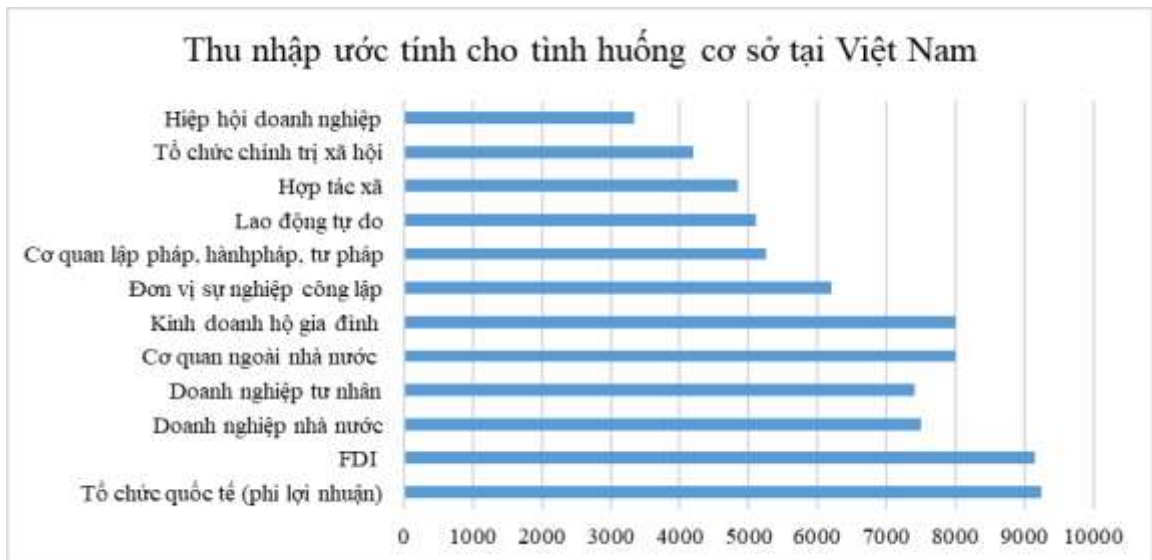
3.1.2. Hạn chế, bất cập

3.1.2.1. Cơ chế tiền lương chưa phản ánh mối liên hệ giữa giá trị và lợi ích

Thứ nhất, mức lương chưa phản ánh đầy đủ giá trị công việc và mức độ đóng góp của công chức. Nghị quyết số 27-NQ/TW (2018) đã xác định nguyên tắc trả lương theo vị trí việc làm (VTVL), chức vụ lãnh đạo, chức danh nghề nghiệp và gắn với kết quả thực thi công vụ. Tuy nhiên, trên thực tế, tiền lương vẫn chủ yếu được xác định theo ngạch, bậc, hệ số lương và thâm niên công tác theo Nghị định số 204/2004/NĐ-CP; quá trình chuyển sang cơ chế trả lương theo VTVL và kết quả công việc còn chậm, chưa tạo ra sự thay đổi căn bản trong cách thức xác định mức thu nhập của công chức.

Kết quả thực hiện nhiệm vụ, mức độ phức tạp của công việc, trách nhiệm quản lý và giá trị công tạo ra chưa trở thành những căn cứ đủ mạnh để phân hóa thu nhập. Đối với vị trí lãnh đạo, quản lý, thu nhập chủ yếu vẫn cấu thành từ lương theo ngạch và phụ cấp chức vụ, trong khi chênh lệch lợi ích chưa phản ánh tương xứng sự khác biệt về trách nhiệm, áp lực và yêu cầu

năng lực. Khoảng cách giữa các bậc lương không lớn, thời gian nâng bậc kéo dài; nâng lương trước hạn do thành tích bị khống chế tỷ lệ không quá 10% [35]. Vì vậy, quan hệ “vị trí – đóng góp – trách nhiệm – lợi ích” chưa được thể chế hóa đầy đủ, làm hạn chế khả năng sử dụng tiền lương như một công cụ phân phối và khuyến khích trong nền công vụ.



Hình 3.1. Thu nhập ước tính cho tình huống cơ sở Việt Nam năm 2022

(Nguồn: Ngân hàng Thế giới, dựa trên Chỉ số Hành chính Thế giới và Khảo sát lực lượng lao động Việt Nam năm 2022 [236, tr.xv].)

Bảng 3.3. Chênh lệch % tiền lương giữa doanh nghiệp tư nhân và các loại hình sử dụng lao động nhà nước

Khu vực	Cơ quan chuyên môn nhà nước	Lập pháp, hành pháp, tư pháp	Doanh nghiệp nhà nước
Hà Nội	28%	42%	-6%
Đồng bằng sông Hồng (trừ Hà Nội)	32%	62%	2%
Các tỉnh ven biển miền Trung	21%	39%	-2%
Tây Nguyên	18%	35%	2%
Tp Hồ Chí Minh	28%	84%	3%
Đông Nam Bộ (Trừ TpHCM)	40%	65%	-5%
Đồng bằng sông Cửu Long	28%	56%	6%
Phía Bắc	14%	31%	0%
Việt Nam	26%	42%	0%

(Nguồn: Ngân hàng Thế giới, dựa trên Chỉ số Hành chính Thế giới và Khảo sát lực lượng lao động Việt Nam năm 2022) [236, tr.117].

Thứ hai, tồn tại sự chưa tương xứng giữa yêu cầu của lao động công vụ và lợi ích tiền lương. Trong bối cảnh cải cách hành chính, chuyển đổi số, hội nhập quốc tế và xây dựng nền công vụ chuyên nghiệp, yêu cầu đối với công chức ngày càng cao về trình độ chuyên môn, năng lực quản trị, khả năng thích ứng và trách nhiệm giải trình. Tuy nhiên, cơ chế tiền lương chưa tạo được lợi thế cạnh tranh tương xứng với nhiều khu vực lao động khác trên thị trường. Theo Nghị định số 73/2024/NĐ-CP, từ ngày 01/7/2024 mức lương cơ sở là 2,34 triệu đồng/tháng; với hệ số khởi điểm 2,34 đối với công chức trình độ đại học, mức lương trước khi trừ các khoản bảo hiểm bắt buộc khoảng 5,4 triệu đồng/tháng, còn thấp so với chi phí sinh hoạt tại các đô thị lớn và yêu cầu về trình độ, trách nhiệm nghề nghiệp [66].

Bảng 3.4. So sánh mức tăng lương, tỷ lệ lạm phát, năng suất lao động và tăng trưởng GDP bình quân giai đoạn 2011 - 2025

Giai đoạn	Lương cơ sở đầu kỳ (đồng/tháng)	Lương cơ sở cuối kỳ (đồng/tháng)	Mức tăng lương (%)	Tăng năng suất lao động bình quân (%)/năm	CPI bình quân (%)/năm	Tăng trưởng GDP bình quân (%)/năm
2011-2015	830.000	1.210.000	45,8	~4,4%	~7,65%	~ 6,17%
2016-2020	1.210.000	1.490.000	23,1	~ 6,05%	~3,15%	~ 6,20%
2021-2025	1.490.000	2.340.000	57,0	~5,0%	~3,1%	~5,95%

(Nguồn: Tác giả tổng hợp từ các Nghị định của Chính phủ về mức lương cơ sở [48,50,52,54,62]; Niên giám Thống kê quốc gia các năm 2012-2025; Báo cáo về tình hình kinh tế - xã hội năm 2025; các báo cáo năng suất lao động và cơ sở dữ liệu thống kê của Cục Thống kê [71].)

Bảng 3.4 cho thấy sự không đồng nhất giữa tốc độ điều chỉnh lương cơ sở với năng suất lao động, lạm phát và tăng trưởng GDP qua các giai đoạn. Giai đoạn 2011–2015, lương cơ sở tăng 45,8% trong khi năng suất lao động tăng khoảng 4,4%/năm; giai đoạn 2016–2020, năng suất lao động tăng cao hơn nhưng lương cơ sở chỉ tăng 23,1%; ngược lại, giai đoạn 2021–2025, lương cơ sở

tăng tới 57% trong khi năng suất lao động tăng khoảng 5,0%/năm.

Tương tự, mức tăng lương cơ sở biến động mạnh trong khi CPI và tăng trưởng GDP thay đổi với biên độ nhỏ hơn. Những số liệu này cho thấy cơ chế điều chỉnh tiền lương chưa vận hành theo một quy tắc đủ ổn định để phản ánh đồng thời biến động giá cả, năng suất và thành quả tăng trưởng của nền kinh tế. Báo cáo của World Bank (2025) cũng cho biết tốc độ tăng lương của cán bộ, công chức, viên chức không theo kịp tốc độ tăng GDP bình quân đầu người [239].

Vì vậy, vấn đề không chỉ nằm ở tốc độ tăng lương, mà ở nguyên tắc và cơ chế phân phối giá trị tạo ra trong nền kinh tế vào khu vực công. Khi quy mô nền kinh tế, năng suất, yêu cầu quản lý nhà nước và trách nhiệm thực thi công vụ thay đổi nhưng tiền lương vẫn phụ thuộc lớn vào khả năng ngân sách và các điều kiện kinh tế vĩ mô, sự gia tăng về trách nhiệm và giá trị của lao động công vụ chưa được chuyển hóa tương ứng thành lợi ích kinh tế của công chức. Điều đó cho thấy sự chưa đồng bộ giữa khâu tạo ra giá trị trong nền công vụ và khâu phân phối lợi ích từ các kết quả mà công vụ tạo ra.

Hạn chế của cơ chế tiền lương vì vậy thể hiện đồng thời ở tính phù hợp, tính công bằng, tính nhất quán và tính ổn định, khả năng dự báo: căn cứ phân phối chưa phản ánh đầy đủ vị trí, trách nhiệm, năng lực và kết quả; cơ chế thực thi chưa tạo được liên kết đủ rõ giữa đóng góp và thu nhập; và quy tắc điều chỉnh chưa hình thành được khả năng dự liệu ổn định về mối quan hệ giữa giá trị lao động công vụ và lợi ích được hưởng. Hệ quả là độ tin cậy của quan hệ phân phối “đóng góp – kết quả – lợi ích” chưa được bảo đảm đầy đủ. Khi công chức khó nhận thấy lợi ích nhận được tương xứng với mức độ nỗ lực, trách nhiệm và kết quả thực thi công vụ, lợi ích kỳ vọng khó chuyển hóa đầy đủ thành động lực làm việc. Đây là hạn chế về cơ chế phân phối lợi ích và quyền lực phân bổ nguồn lực công, chứ không đơn thuần chỉ là mức lương.

3.1.2.2 Chế độ phụ cấp chưa phản ánh được mức chênh lệch rõ nét trong giá trị công việc

Thứ nhất, mức độ phân hóa phụ cấp chưa phản ánh đầy đủ sự khác biệt về giá trị công việc, trách nhiệm và đặc thù của từng vị trí công vụ. Mặc dù hệ thống phụ cấp được thiết kế để bù đắp sự khác biệt về điều kiện lao động, trách nhiệm quản lý và đặc thù nghề nghiệp, mức chênh lệch giữa một số chức danh còn tương đối thấp, đặc biệt giữa cấp trưởng và cấp phó. Theo Nghị định số 204/2004/NĐ-CP, hệ số phụ cấp chức vụ giữa nhiều vị trí trưởng và phó chỉ chênh lệch từ 0,1 đến 0,2. Trong trường hợp phổ biến khi cấp trưởng và cấp phó cùng ngạch, phần thu nhập tăng thêm do đảm nhận chức vụ trưởng chỉ khoảng 468.000 đồng/tháng. Mức chênh lệch này chưa tương xứng với sự gia tăng về trách nhiệm quản lý, áp lực điều hành, trách nhiệm pháp lý và yêu cầu giải trình của người đứng đầu.

Xét từ quan hệ phân phối lợi ích, vấn đề không chỉ nằm ở mức phụ cấp thấp mà ở mức độ chuyển hóa sự khác biệt về trách nhiệm và giá trị công việc thành chênh lệch lợi ích chưa tương xứng. Khi phần lợi ích bổ sung chưa phản ánh rõ mức độ trách nhiệm gia tăng, cơ chế phụ cấp khó tạo ra tín hiệu lợi ích đủ mạnh đối với việc đảm nhận vị trí có trách nhiệm cao hơn. Qua đó, khả năng hình thành kỳ vọng về sự gia tăng lợi ích tương ứng với trách nhiệm và yêu cầu công việc còn hạn chế.

Thứ hai, hệ thống phụ cấp còn phân tán, thiếu đồng bộ và chưa dựa trên một khung nguyên tắc thống nhất về giá trị công việc. Các khoản phụ cấp chức vụ, trách nhiệm, ưu đãi nghề, thâm niên, khu vực, thu hút và đặc biệt khó khăn được quy định trong nhiều văn bản, với các căn cứ xác định khác nhau như mức lương cơ sở, hệ số chức vụ hoặc tỷ lệ phần trăm tiền lương. Sự phân mảnh này làm cấu trúc lợi ích trở nên phức tạp, khó minh bạch hóa và chưa phản ánh đầy đủ mối liên hệ giữa giá trị công việc, điều kiện thực thi, trách nhiệm và mức độ đóng góp.

Một số khoản có nội dung và mục tiêu tương đối gần nhau, nhất là các khoản bù đắp bất lợi về điều kiện làm việc và sinh hoạt, làm phân tán nguồn lực và khó xác định hiệu quả riêng của từng cơ chế. Điều này làm suy giảm khả năng sử dụng phụ cấp như một công cụ điều tiết lợi ích theo giá trị và điều kiện thực thi công vụ.

Khi tiêu chí xác định chưa thống nhất giữa ngành, lĩnh vực và địa bàn, chênh lệch lợi ích có thể không phản ánh đầy đủ chênh lệch về đóng góp và điều kiện công việc, đồng thời dễ phát sinh so sánh lợi ích giữa các nhóm công chức. Điều này ảnh hưởng đến tính minh bạch, công bằng và nhất quán của quan hệ phân phối, hạn chế khả năng củng cố độ tin cậy của cơ chế phụ cấp.

Nhìn từ quan hệ lợi ích, hạn chế cốt lõi của chế độ phụ cấp là sự chưa tương xứng giữa đóng góp – trách nhiệm – điều kiện thực thi – lợi ích bổ sung. Công chức đảm nhận công việc có yêu cầu cao hơn, trách nhiệm lớn hơn hoặc điều kiện khó khăn hơn chưa phải lúc nào cũng nhận được phần lợi ích bổ sung tương ứng. Khi căn cứ phân phối phụ cấp chủ yếu dựa vào vị trí hoặc điều kiện hành chính được xác định trước mà chưa phản ánh đầy đủ giá trị thực tế của công việc, khả năng tạo chênh lệch lợi ích để khuyến khích đảm nhận nhiệm vụ khó, trách nhiệm cao cũng bị hạn chế. Sự không tương xứng này làm suy giảm độ tin cậy của quan hệ phân phối và khả năng hình thành lợi ích kỳ vọng, từ đó hạn chế vai trò của phụ cấp trong việc củng cố động lực và định hướng hành vi công vụ.

3.1.2.3 Chế độ phúc lợi chưa phát huy vai trò củng cố lợi ích kỳ vọng

Thứ nhất, giá trị lợi ích thực tế của chế độ phúc lợi còn hạn chế. Mặc dù các chế độ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, hưu trí từng bước góp phần bảo đảm đời sống và chia sẻ một phần rủi ro trong quá trình công tác, nhưng do mức hưởng của một số chế độ bảo hiểm được xác định trên cơ sở tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm còn tương đối thấp, lợi ích dài hạn chưa tạo được

cơ sở đủ mạnh để công chức kỳ vọng vào sự bảo đảm ổn định trong dài hạn. Đối với chính sách nhà ở xã hội và nhà ở công vụ, mặc dù đã được thể chế hóa, việc tiếp cận còn gặp khó khăn do nguồn cung hạn chế, thủ tục phức tạp và khả năng chi trả của công chức còn thấp, nhất là tại các đô thị lớn (Bộ Xây dựng, 2024) [10]. Điều này cho thấy giữa quyền lợi được thể chế hóa và khả năng tiếp cận lợi ích trên thực tế vẫn tồn tại khoảng cách, làm hạn chế tác dụng của phúc lợi trong giảm bất định về đời sống và củng cố lợi ích kỳ vọng.

Thứ hai, hệ thống phúc lợi trong khu vực công vẫn chủ yếu tập trung vào các chế độ an sinh cơ bản, trong khi các hình thức phúc lợi bổ sung như chăm sóc sức khỏe nâng cao, hỗ trợ phát triển nghề nghiệp, cân bằng công việc – cuộc sống và phúc lợi linh hoạt chưa được triển khai phổ biến. Cấu trúc phúc lợi cũng chưa phân hóa rõ theo mức độ đóng góp, trách nhiệm quản lý, yêu cầu chuyên môn và điều kiện thực thi công vụ. Do đó, phúc lợi chưa được sử dụng đầy đủ như một bộ phận của cơ chế đãi ngộ nhằm đáp ứng nhu cầu đa dạng và tạo sức hấp dẫn tương đối của khu vực công trong thu hút, duy trì nhân lực có năng lực. Căn cứ phân bổ phúc lợi chưa phản ánh đầy đủ sự khác biệt về đóng góp, trách nhiệm và nhu cầu bảo đảm, làm hạn chế khả năng hình thành lợi ích kỳ vọng gắn với đặc điểm và yêu cầu của từng vị trí công vụ.

Thứ ba, hệ thống phúc lợi chưa thích ứng đầy đủ với những thay đổi về điều kiện thực thi công vụ và nhu cầu của công chức. Trong bối cảnh chuyển đổi số, yêu cầu nâng cao chất lượng dịch vụ công và gia tăng áp lực công việc, chính sách vẫn thiên về các chế độ an sinh truyền thống, trong khi các hình thức hỗ trợ sức khỏe nghề nghiệp, cân bằng công việc – cuộc sống và phúc lợi tại nơi làm việc chưa được chú trọng tương xứng. Khoảng trống này cho thấy tính phù hợp và khả năng thích ứng của cơ chế phúc lợi còn hạn chế, chưa đáp ứng đầy đủ những chi phí và rủi ro mới phát sinh trong quá trình thực thi công vụ, qua đó làm giảm khả năng sử dụng phúc lợi như một cơ chế duy trì sự gắn bó và động lực dài hạn (ILO, 2022) [151].

Thứ tư, cơ chế tổ chức và cung cấp một số chế độ phúc lợi tập thể còn thiếu tính thống nhất và ổn định giữa các cơ quan, đơn vị. Bên cạnh các chế độ được bảo đảm từ ngân sách nhà nước và quy định pháp luật chung, một số hoạt động chăm lo đời sống công chức còn được thực hiện từ đoàn phí công đoàn, kinh phí công đoàn và các nguồn thu, viện trợ, tài trợ hợp pháp khác (Luật Công đoàn, 2012) [87]. Sự khác biệt về nguồn lực và khả năng huy động của từng đơn vị có thể dẫn đến khác biệt về mức độ và hình thức thụ hưởng phúc lợi giữa các cơ quan. Điều này đặt ra vấn đề về tính nhất quán, tính công bằng và khả năng dự báo của thể chế, khi mức độ thụ hưởng không hoàn toàn được xác định bởi cùng một chuẩn mực và còn phụ thuộc vào điều kiện nguồn lực của từng đơn vị.

Bảng 3.5. Đánh giá thể chế bảo đảm lợi ích vật chất

Tiêu chí	Nhận định	Mức độ
Tính phù hợp	Cơ chế tiền lương, phụ cấp và phúc lợi đã từng bước hoàn thiện, nhưng chưa phản ánh đầy đủ giá trị công việc, mức độ trách nhiệm, năng lực và kết quả thực thi công vụ; cơ chế trả lương vẫn chủ yếu dựa vào ngạch, bậc và thâm niên.	Chưa đầy đủ
Tính công bằng	Đã có định hướng giảm bình quân, cào bằng và tăng gắn kết với kết quả, nhưng mức độ phân hóa lợi ích theo năng lực, trách nhiệm và đóng góp còn hạn chế.	Chưa đầy đủ
Tính minh bạch	Hệ thống quy định tương đối đầy đủ, nhưng cơ chế xác định và phân bổ lợi ích chưa hoàn toàn tạo được khả năng kiểm chứng rõ ràng về mối liên hệ giữa kết quả thực thi và thu nhập.	Chưa đầy đủ
Tính nhất quán	Định hướng chính sách đã chuyển sang gắn lợi ích với vị trí việc làm, năng lực và kết quả, nhưng quá trình chuyển hóa các nguyên tắc này vào cơ chế thực thi còn chưa đồng bộ.	Chưa đầy đủ
Tính ổn định, có khả năng dự báo	Việc điều chỉnh lương cơ sở và củng cố phúc lợi góp phần ổn định lợi ích; tuy nhiên, khả năng dự báo lợi ích gia tăng tương ứng với năng lực, nỗ lực và kết quả còn hạn chế.	Tương đối

Qua ma trận đánh giá có thể thấy, giai đoạn 2011–2025, thể chế bảo đảm lợi ích vật chất cho công chức đã từng bước được hoàn thiện, góp phần duy trì tính ổn định của thu nhập và chế độ đãi ngộ đối với công chức. Tuy nhiên, quan hệ phân phối lợi ích vẫn chưa phản ánh đầy đủ tương quan giữa giá trị công việc, mức độ đóng góp, quyền hạn, trách nhiệm, phản ánh sự hạn chế về tính phù hợp của thể chế, tạo ra sự bất tương xứng về khả năng tiếp cận lợi ích giữa các nhóm công chức. Trong cơ chế này, những người có thâm niên, vị trí và chế độ được xác lập có điều kiện bảo đảm lợi ích thuận lợi hơn; trong khi đó, công chức đảm nhiệm những vị trí đòi hỏi cao về năng lực, trách nhiệm, áp lực và rủi ro nhưng chưa được phản ánh đầy đủ trong cơ chế đãi ngộ có thể chịu bất lợi tương đối.

Do đó, hạn chế cốt lõi không nằm ở việc thiếu các chế độ lợi ích mà ở mức độ liên kết chưa đầy đủ giữa đóng góp, trách nhiệm, rủi ro và lợi ích được hưởng. Điều này làm suy giảm tính công bằng trong quan hệ phân phối, khiến công chức khó xác lập kỳ vọng chắc chắn rằng gia tăng năng lực, nỗ lực và kết quả thực thi sẽ được chuyển hóa thành lợi ích tương xứng, qua đó có thể làm hạn chế tác động khuyến khích của thể chế đối với động lực làm việc [15].

3.1.3. Nguyên nhân của hạn chế, bất cập

3.1.3.1. Nguyên nhân từ môi trường kinh tế – xã hội

Thứ nhất, năng suất lao động và trình độ phát triển kinh tế còn hạn chế, làm thu hẹp nền tảng nguồn lực cho phân phối lợi ích trong khu vực công.

Khả năng cải thiện tiền lương, phúc lợi và các lợi ích vật chất của công chức phụ thuộc đáng kể vào năng lực tạo ra của cải vật chất và nguồn lực tài chính của nền kinh tế. Báo cáo của Tổ chức Năng suất châu Á (APO) cho thấy năm 2022, năng suất lao động của Việt Nam đạt khoảng 188 triệu đồng/người, tương đương 11,4% mức của Singapore, 35,4% của Malaysia, 64,8% của Thái Lan và 79% của Indonesia; so với Mỹ, Hàn Quốc và Trung Quốc lần lượt đạt 15,4%, 24,7% và 59% [116]. Năng suất thấp làm hạn chế

khả năng tạo lập nguồn lực để mở rộng quỹ lợi ích dành cho khu vực công, trong khi yêu cầu về chất lượng, cường độ và trách nhiệm của công chức ngày càng tăng. World Bank (2024b) cũng cho thấy những hạn chế về thu nhập và điều kiện làm việc là một thách thức đối với khả năng thu hút và giữ chân nhân lực có chất lượng trong khu vực công [237].

Thứ hai, cơ cấu phân bổ nguồn lực công còn tạo sức ép đối với việc nâng cao mức độ và phân hóa lợi ích.

Nghị quyết số 27-NQ/TW (2018) xác định các nguồn thực hiện cải cách tiền lương gắn với cơ cấu lại ngân sách, tinh giản biên chế, tăng thu và tiết kiệm chi [7]. Bộ Tài chính (2023) cũng xác định nguồn cải cách tiền lương gồm nguồn tích lũy, tăng thu ngân sách, tiết kiệm chi thường xuyên và các nguồn tài chính hợp pháp khác [44]; còn Chiến lược cải cách hệ thống thuế đến năm 2030 vẫn đặt yêu cầu mở rộng cơ sở thuế, hiện đại hóa quản lý thuế và kiểm soát nguồn thu trong nền kinh tế số [102] phản ánh dư địa cần cải thiện trong cơ cấu và quản lý nguồn thu. Khi việc phân bổ lợi ích cho công chức không chỉ phụ thuộc vào nhu cầu cải cách mà còn vào khả năng tạo lập và phân phối nguồn lực công, năng lực quản lý nguồn thu hạn chế sẽ góp phần tạo ra sự thiếu chắc chắn cho nguồn lực chi cho cải cách tiền lương.

Trong khi đó, quy mô lớn của khu vực hưởng lương từ ngân sách tiếp tục làm gia tăng áp lực phân bổ. Theo Quyết định số 71-QĐ/TW (2022), tổng biên chế hưởng lương từ ngân sách nhà nước của hệ thống chính trị giai đoạn 2022–2026 là hơn 2,23 triệu người, chưa bao gồm quân đội, công an và một số lực lượng khác [9,24]; nhưng GDP bình quân đầu người của Việt Nam năm 2024 đạt khoảng 4.700 USD, thấp hơn đáng kể so với Singapore, Malaysia và Thái Lan (World Bank, 2024b) [237], kéo theo tỷ trọng chi lương và các khoản có tính chất lương chiếm tỷ lệ đáng kể trong tổng chi tiêu công (khoảng 39%), cao hơn mức bình quân của nhiều nhóm nước theo thu nhập [238]. Trong điều kiện đó, nguồn lực tiền lương có xu hướng phải bảo đảm

tính bao phủ và ổn định cho số đông, làm hạn chế khả năng tập trung nguồn lực để phân hóa lợi ích theo giá trị VTVL, năng lực và kết quả.

Như vậy, môi trường kinh tế – xã hội tạo ra một giới hạn kèp đối với thể chế bảo đảm lợi ích vật chất: nguồn lực để phân phối còn hữu hạn, trong khi yêu cầu cạnh tranh về nhân lực ngày càng cao. Đây là cơ sở khách quan làm cho việc cải thiện lợi ích phải gắn với lựa chọn thứ tự ưu tiên và phương thức phân phối, thay vì chỉ mở rộng mức chi.

3.1.3.2. Nguyên nhân từ chính trị và pháp lý

Về phương diện chính trị, chủ trương cải cách chế độ công vụ đã từng bước chuyển từ cơ chế phân phối lợi ích chủ yếu dựa trên ngạch, bậc và thâm niên sang gắn nhiều hơn với vị trí việc làm (VTVL), chức danh, chức vụ lãnh đạo và kết quả thực hiện nhiệm vụ. Nghị quyết số 27-NQ/TW (2018) đã xác định yêu cầu khắc phục tình trạng bình quân và từng bước thực hiện trả lương theo VTVL, chức danh, chức vụ lãnh đạo và kết quả thực hiện nhiệm vụ. Tuy nhiên, các định hướng này chưa được thể chế hóa đầy đủ thành một hệ thống quy tắc phân phối lợi ích có tính đồng bộ, trong đó giá trị của VTVL, mức độ đóng góp, trách nhiệm, kết quả và các yếu tố liên quan được xác lập thành những căn cứ rõ ràng cho việc phân bổ lợi ích.

Hạn chế này thể hiện ở sự chưa đồng bộ giữa các quy định về VTVL, đánh giá công chức, tiền lương, phụ cấp, khen thưởng và phát triển nghề nghiệp. Các cấu phần vẫn tồn tại tương đối riêng biệt, trong khi chưa hình thành đầy đủ một cơ chế pháp lý liên kết chúng trong cùng một quan hệ phân phối. Do đó, quan hệ giữa vị trí – đóng góp – trách nhiệm – kết quả – lợi ích chưa được xác lập thành một nguyên tắc phân phối có tính nhất quán và dự báo được. Đây là nguyên nhân làm cho sự tương xứng giữa giá trị công việc và lợi ích được hưởng chưa được bảo đảm đầy đủ, đồng thời hạn chế cơ sở để công chức hình thành kỳ vọng rõ ràng về lợi ích có thể nhận được từ việc nâng cao năng lực, gia tăng nỗ lực và kết quả thực thi công vụ.

3.1.3.3. Nguyên nhân từ yếu tố quản trị công

Thứ nhất, nền tảng dữ liệu và năng lực phân tích phục vụ thiết kế chính sách lợi ích còn hạn chế.

Dữ liệu về tiền lương, thu nhập, VTVL và chi phí nhân sự trong khu vực công còn chưa đầy đủ, phân tán, thiếu liên thông và chưa được chuẩn hóa. Việc Chính phủ ban hành Nghị định số 27/2026/NĐ-CP về Cơ sở dữ liệu quốc gia về cán bộ, công chức, viên chức cho thấy giai đoạn 2011-2025, việc xây dựng hạ tầng dữ liệu và quản trị dữ liệu nhân sự công vẫn cần được hoàn thiện về cơ bản [69]. Hạn chế về dữ liệu làm giảm khả năng lượng hóa giá trị VTVL, so sánh thu nhập, đánh giá kết quả và xác định mức độ đóng góp. Vì vậy, việc điều chỉnh lợi ích dựa chủ yếu vào khả năng cân đối ngân sách và quyết định hành chính, trong khi căn cứ định lượng về giá trị công việc và kết quả thực thi chưa được khai thác đầy đủ.

Thứ hai, năng lực đo lường và quản trị hiệu suất công chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu của cơ chế phân phối theo kết quả.

Nhiều hoạt động công vụ có tính tổng hợp, liên ngành và khó lượng hóa; trong khi năng lực xây dựng chỉ số, phân tích dữ liệu và quản trị theo kết quả ở một số cơ quan còn hạn chế. World Bank (2024a) cho rằng những hạn chế trong đo lường hiệu suất và quản trị dựa trên kết quả là một trở ngại đối với việc chuyển từ cơ chế quản lý truyền thống sang quản trị dựa trên năng lực và kết quả [236]. Khi chưa xác định được tương đối tin cậy giá trị và kết quả của từng VTVL, việc phân phối tiền lương, khen thưởng và các lợi ích khác theo đóng góp khó có đủ căn cứ khách quan.

Thứ ba, cơ chế phân cấp và phối hợp trong quản trị lợi ích chưa tạo được sự thống nhất cần thiết giữa thiết kế và thực hiện.

Mức độ phân cấp quyết định phạm vi quyền chủ động của các cơ quan trong quản lý nhân sự và phân bổ lợi ích. Tuy nhiên, nếu phân cấp không đi cùng tiêu chuẩn thống nhất, dữ liệu và trách nhiệm giải trình, sự khác biệt

trong cách áp dụng có thể làm gia tăng chênh lệch lợi ích giữa các cơ quan, vị trí và địa bàn. Vì vậy, vấn đề không chỉ là phân cấp nhiều hay ít mà là thiết kế được sự tương thích giữa quyền quyết định, trách nhiệm giải trình và chuẩn mực phân phối lợi ích.

3.1.3.4. Nguyên nhân từ tổ chức và thực thi

Thứ nhất, tư duy bình quân và quan niệm công bằng theo hướng thu hẹp chênh lệch lợi ích vẫn ảnh hưởng đến thực thi cơ chế phân phối.

Nghị quyết số 27-NQ/TW (2018) đã đặt yêu cầu khắc phục tình trạng bình quân trong chính sách tiền lương. Tuy nhiên, trong thực tiễn, công bằng vẫn có thể được hiểu thiên về duy trì sự hài hòa và hạn chế chênh lệch lợi ích hơn là phân phối tương xứng với mức độ đóng góp. Vì vậy, các cơ chế phân phối theo thành tích thường được thực hiện thận trọng, trong khi sự khác biệt về năng lực, trách nhiệm và kết quả giữa các cá nhân chưa luôn được phản ánh tương ứng trong lợi ích. Đây là một trong những rào cản đối với quá trình chuyển từ phân phối mang tính bình quân sang phân phối dựa trên năng lực và kết quả (OECD, 2017).

Thứ hai, các thể chế phi chính thức và nguồn lợi ích ngoài cơ chế chính thức có thể làm méo mó tín hiệu phân phối.

World Bank (2025a), Enterprise Surveys (2023) và PAPI 2024 của UNDP (2025) tiếp tục ghi nhận sự tồn tại của chi phí không chính thức trong một số lĩnh vực cung ứng dịch vụ công ở nước ta [109,235,238]. Những hiện tượng này cho thấy trong một số quan hệ công vụ có thể tồn tại các nguồn lợi ích ngoài cơ chế chính thức, làm suy giảm vai trò định hướng của hệ thống lợi ích được pháp luật xác lập và tạo ra những tín hiệu khuyến khích không phù hợp với nguyên tắc phân phối chính thức.

Tóm lại, nguyên nhân của những hạn chế trong thể chế bảo đảm lợi ích vật chất không chỉ nằm ở mức nguồn lực hạn chế mà sâu hơn là ở sự chưa tương thích giữa nguồn lực phân phối, căn cứ phân phối và năng lực thực hiện

phân phối. Vấn đề cốt lõi là quan hệ giữa giá trị công việc – đóng góp – trách nhiệm – quyền hạn – rủi ro – lợi ích chưa được thể chế hóa và vận hành thành một cơ chế phân phối phù hợp, công bằng và có khả năng dự báo. Điều này làm cho lợi ích thực tế chưa phải lúc nào cũng tạo được cơ sở chắc chắn để công chức hình thành lợi ích kỳ vọng về mối liên hệ giữa nỗ lực, kết quả và lợi ích.

3.2. THỰC TRẠNG THỂ CHẾ BẢO ĐẢM LỢI ÍCH PHÁT TRIỂN NGHỀ NGHIỆP DỰA TRÊN NĂNG LỰC TẠO ĐỘNG LỰC LÀM VIỆC CHO CÔNG CHỨC Ở VIỆT NAM

Đối với lợi ích phát triển nghề nghiệp, luận án làm rõ chuỗi chuyển hóa từ vị trí việc làm, khung năng lực, đánh giá, đào tạo, bố trí, bổ nhiệm đến cơ hội nghề nghiệp. Nếu các khâu này không liên thông, năng lực và kết quả khó chuyển hóa thành lợi ích kỳ vọng, từ đó hạn chế động lực đầu tư năng lực dài hạn của công chức.

3.2.1. Kết quả đạt được

Thứ nhất, năng lực từng bước trở thành căn cứ phân bổ cơ hội phát triển nghề nghiệp: Giai đoạn 2011–2025, năng lực ngày càng được xác lập là một căn cứ quan trọng trong quản lý, sử dụng và phát triển công chức. Nghị quyết số 03-NQ/TW (1997) đặt yêu cầu xây dựng đội ngũ “có phẩm chất và năng lực”, coi năng lực thực tiễn là cơ sở quan trọng trong sử dụng và phát triển cán bộ [1]. Nghị quyết số 26-NQ/TW (2018) tiếp tục nhấn mạnh xây dựng đội ngũ “đủ phẩm chất, năng lực và uy tín, ngang tầm nhiệm vụ”, đồng thời yêu cầu hoàn thiện tiêu chuẩn chức danh, VTVL, khung năng lực và cơ chế phát hiện, đào tạo, bồi dưỡng, sử dụng người có năng lực nổi trội, cán bộ trẻ và nhân tài. Luật Cán bộ, công chức (2008, sửa đổi, bổ sung năm 2019) từng bước thể chế hóa các định hướng này thông qua quy định về VTVL, tiêu chuẩn chức danh, tuyển dụng, đào tạo, đánh giá và bổ nhiệm [6,84,96].

Như vậy, căn cứ phân bổ cơ hội nghề nghiệp đang dịch chuyển từ yếu

tổ chức nghiệp, thâm niên sang năng lực và yêu cầu của VTVL. Sự chuyển dịch này tạo cơ sở để công chức có năng lực và kết quả thực thi tốt có thêm cơ hội tiếp cận các lợi ích phát triển nghề nghiệp.

Thứ hai, quản lý theo VTVL bước đầu gắn năng lực với cơ hội phát triển nghề nghiệp: Quản lý công chức theo VTVL đánh dấu bước chuyển trong xác định căn cứ sử dụng và phân bổ cơ hội nghề nghiệp. Luật Cán bộ, công chức (2008, sửa đổi năm 2019) và Nghị định số 62/2020/NĐ-CP bước đầu xác định VTVL làm cơ sở quản lý biên chế [83,95,56], hướng tới việc xác lập VTVL là nguyên tắc trung tâm tạo cơ sở cho việc tuyển dụng, sử dụng, đánh giá, đào tạo, bổ nhiệm và quản lý công chức dựa trên năng lực và kết quả thực hiện nhiệm vụ.

Việc thiết lập mô hình quản lý công chức theo VTVL giúp xác định rõ hơn vị trí nào cần năng lực gì, trách nhiệm đến đâu và cơ hội nghề nghiệp được phân bổ trên căn cứ nào. Qua đó, công chức nhận định được mức độ đáp ứng tốt yêu cầu của vị trí có cơ sở tiếp cận thuận lợi hơn với cơ hội phát triển. Đây là cơ sở để tăng tính phù hợp và minh bạch của phân bổ lợi ích nghề nghiệp.

Thứ ba, đánh giá công chức từng bước trở thành cơ chế phân bổ cơ hội phát triển: Thể chế đánh giá công chức từng bước chuyển từ nhấn mạnh kiểm soát hành chính sang coi trọng năng lực và kết quả thực thi. Quy định số 89-QĐ/TW (2017), Nghị quyết số 26-NQ/TW (2018) yêu cầu đánh giá xuyên suốt, liên tục, đa chiều, theo tiêu chí và bằng sản phẩm; Luật Cán bộ, công chức (sửa đổi năm 2019) và Nghị định số 90/2020/NĐ-CP tiếp tục cụ thể hóa các căn cứ đánh giá, xếp loại mức độ hoàn thành nhiệm vụ [20,6,95,57]. Như vậy, kết quả đánh giá từng bước trở thành căn cứ phân bổ cơ hội phát triển nghề nghiệp thay vì chỉ là công cụ kiểm soát, làm giảm tương đối vai trò của tiêu chí thâm niên.

Thứ tư, bổ nhiệm từng bước coi trọng năng lực và kết quả: Cơ chế bổ nhiệm được hoàn thiện theo hướng chuẩn hóa thẩm quyền, điều kiện và quy

trình, đồng thời tăng yêu cầu về năng lực và kết quả. Quy định số 105-QĐ/TW (2017) chuẩn hóa thẩm quyền, quy trình và điều kiện bổ nhiệm [21]; Nghị định số 138/2020/NĐ-CP cụ thể hóa tiêu chuẩn chức danh, điều kiện, hồ sơ và trình tự bổ nhiệm đối với công chức lãnh đạo, quản lý [59], từng bước gắn bổ nhiệm với VTVL.

Đáng chú ý, thí điểm thi tuyển chức danh lãnh đạo, quản lý theo Thông báo số 202-TB/TW (2015) mở rộng cạnh tranh trong lựa chọn nhân sự, trong đó ứng viên được đánh giá thông qua đề án và chương trình hành động [18]. Giai đoạn 2017–2020, 12/14 cơ quan Trung ương tổ chức thi tuyển 29 chức danh cấp vụ, cấp phòng; 17/22 địa phương tổ chức thi tuyển 86 chức danh cấp sở, cấp phòng [34]. Cơ chế này mở rộng cạnh tranh trong tiếp cận lợi ích nghề nghiệp có giá trị cao, nhất là quyền tiếp cận vị trí lãnh đạo, quản lý cho những người có năng lực và thành tích có thể chứng minh; đồng thời làm giảm phần nào lợi thế của việc chỉ dựa vào thâm niên hoặc quá trình công tác.

Thứ năm, đào tạo, bồi dưỡng từng bước chuyển từ chuẩn hóa sang đầu tư phát triển năng lực: Thẻ chế đào tạo, bồi dưỡng từng bước chuyển từ đáp ứng tiêu chuẩn ngạch sang phát triển năng lực gắn với VTVL và yêu cầu thực thi. Nghị định số 101/2017/NĐ-CP chuyển trọng tâm sang đào tạo theo tiêu chuẩn chức danh và VTVL [53]; Nghị định số 89/2021/NĐ-CP nhấn mạnh xác định nhu cầu đào tạo từ yêu cầu của VTVL, đổi mới chương trình và đánh giá hiệu quả sau đào tạo [61].

Quy mô đào tạo, bồi dưỡng lớn cũng cho thấy Nhà nước đã dành nguồn lực đáng kể cho việc nâng cao vốn nhân lực công. Giai đoạn 2011–2015, thực hiện hơn 3,23 triệu lượt đào tạo, bồi dưỡng. Giai đoạn 2016–2025, tại 28 tỉnh, thành phố và 12 bộ, ngành có khoảng 3,41 triệu lượt đào tạo, bồi dưỡng, trong đó 2,38 triệu lượt theo VTVL và chuyên môn, nghiệp vụ [32,42,101].

Việc chú trọng đào tạo, bồi dưỡng không chỉ nhằm mục tiêu nâng cao năng lực công chức mà còn là cơ chế phân bổ một dạng lợi ích phát triển có

khả năng làm tăng giá trị vốn nhân lực và mở rộng cơ hội nghề nghiệp trong tương lai. Việc chuyển từ đào tạo để đáp ứng chuẩn chung sang đào tạo theo VTVL, năng lực và yêu cầu nhiệm vụ giúp tăng tính phù hợp của phân bổ nguồn lực đào tạo.

Thứ sáu, thể chế trọng dụng nhân tài bước đầu tạo cơ chế phân bổ lợi ích theo năng lực nổi trội: Chính sách thu hút và trọng dụng nhân tài được chú trọng hơn trong giai đoạn nghiên cứu. Nghị quyết số 26-NQ/TW (2018) yêu cầu chủ động phát hiện, tuyển chọn, đào tạo và sử dụng sinh viên tốt nghiệp xuất sắc, cán bộ khoa học trẻ và nhân lực có năng lực nổi trội [6]. Quyết định số 899/QĐ-TTg ngày 31/7/2023 phê duyệt Chiến lược quốc gia về thu hút, trọng dụng nhân tài đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050, với các cơ chế từ phát hiện, tuyển dụng, sử dụng, đãi ngộ đến phát triển nghề nghiệp [105]. Nghị định số 179/2024/NĐ-CP tiếp tục cụ thể hóa tiêu chí nhận diện nhân tài, tuyển dụng và hỗ trợ phát triển nghề nghiệp [68].

Từ khi có Nghị quyết 26-NQ/TW (2018) [6], giai đoạn 2018–2024, cả nước tuyển dụng 706 sinh viên tốt nghiệp xuất sắc và cán bộ khoa học trẻ vào khu vực công; một số cơ quan, địa phương thực hiện học bổng, hỗ trợ đào tạo sau đại học, hỗ trợ thu hút, thi tuyển một số vị trí lãnh đạo và áp dụng cơ chế đãi ngộ linh hoạt đối với nhân lực chất lượng cao [40].

Thể chế bảo đảm phát triển sự nghiệp theo năng lực bước đầu chấp nhận mức độ khác biệt về lợi ích dựa trên năng lực, thành tích và khả năng tạo giá trị, thay cho nguyên tắc phân phối tương đối đồng đều. Người có năng lực nổi trội có thêm cơ hội phát triển nghề nghiệp; qua đó, thể chế bước đầu tạo được cơ sở để công chức kỳ vọng rằng đầu tư vào năng lực và kết quả thực thi có thể được chuyển hóa thành lợi ích.

3.2.2. Hạn chế, bất cập

Thứ nhất, thể chế quản lý công chức theo VTVL chưa gắn đầy đủ trách nhiệm và lợi ích: Mặc dù VTVL đã được xác định là căn cứ trọng tâm trong

quản lý công chức, việc xây dựng danh mục, mô tả công việc và khung năng lực tại một số cơ quan chưa phản ánh đầy đủ đặc điểm, khối lượng, mức độ phức tạp và yêu cầu năng lực của từng vị trí. Báo cáo của Bộ Nội vụ (2023) cho thấy ở một số bộ, ngành, địa phương, việc xác định VTVL còn dựa trên số biên chế được giao; mô tả công việc, khung năng lực và tiêu chuẩn vị trí chưa đầy đủ hoặc chưa sát thực tế [13,14,110,111]. Giai đoạn 2022–2024, Bộ Nội vụ tiếp tục phải bổ sung, điều chỉnh và giải đáp vướng mắc về danh mục VTVL và cơ cấu ngạch; một số địa phương còn khó khăn trong lượng hóa khối lượng công việc và yêu cầu năng lực [35,36,37].

Hạn chế này làm cho VTVL chưa trở thành căn cứ đủ rõ để xác định giá trị tương đối của công việc và phân bổ lợi ích phát triển nghề nghiệp. Việc liên thông giữa VTVL với đánh giá, quy hoạch, bổ nhiệm và phát triển nghề nghiệp còn hạn chế; ngạch, bậc, thâm niên và cơ cấu tổ chức hành chính vẫn có ảnh hưởng đáng kể (Bộ Nội vụ, 2025b) [41]. Đây không chỉ là sự chưa hoàn thiện của danh mục VTVL mà là VTVL chưa là sợi dây kết nối mối quan hệ giữa giá trị công việc – trách nhiệm – đóng góp – cơ hội nghề nghiệp. Điều này có thể làm cho công chức đảm nhiệm các vị trí có yêu cầu và mức độ trách nhiệm khác nhau chưa có cơ sở đầy đủ để kỳ vọng lợi ích nghề nghiệp tương xứng.

Thứ hai, cơ chế đánh giá chưa tạo được sự phân hóa lợi ích tương ứng với đóng góp: Mặc dù tiêu chí đánh giá ngày càng được hoàn thiện, thực tiễn vẫn tồn tại biểu hiện bình quân hóa trong đánh giá. Năm 2013, khoảng 92% công chức được đánh giá hoàn thành tốt và xuất sắc nhiệm vụ, trong khi chỉ 0,46% không hoàn thành nhiệm vụ; có 23 bộ, ngành, địa phương không có công chức nào bị đánh giá không hoàn thành nhiệm vụ [16]. Năm 2018, tỷ lệ hoàn thành tốt và xuất sắc tăng lên khoảng 97,15%, trong khi tỷ lệ không hoàn thành nhiệm vụ chỉ khoảng 0,59% [12]. Giai đoạn 2020–2023, cơ cấu đánh giá có cải thiện, với khoảng 84% hoàn thành tốt và xuất sắc, 9,8% hoàn thành

nhiệm vụ và 6,2% không hoàn thành nhiệm vụ [39]. Tuy nhiên, khả năng phân loại theo mức độ đóng góp và hiệu quả vẫn còn hạn chế (Bộ Nội vụ, 2025c).

Bên cạnh tình trạng đánh giá bình quân, khả năng chuyển hóa kết quả đánh giá thành khác biệt thực tế về lợi ích và cơ hội nghề nghiệp cũng còn rất hạn chế. Khi mức độ đóng góp khác nhau nhưng lợi ích và cơ hội phát triển không khác biệt tương xứng, tín hiệu khuyến khích của thể chế bị suy yếu, có thể làm công chức thiên về lựa chọn an toàn thay vì đổi mới, sáng tạo (OECD, 2023) [196].

Thứ ba, cơ chế bổ nhiệm chưa bảo đảm chuyển hóa đầy đủ năng lực và thành tích thành cơ hội thăng tiến: Mặc dù chính sách đã chuyển theo hướng dựa trên VTVL, tiêu chuẩn chức danh và năng lực, quá trình thăng tiến trên thực tế vẫn chủ yếu vận hành qua quy trình bổ nhiệm hành chính truyền thống. Trong một số trường hợp, năng lực thực tiễn, kết quả công việc và năng lực đổi mới chưa có trọng lượng tương xứng trong quyết định bổ nhiệm.

Việc thi tuyển chức danh lãnh đạo, quản lý tuy đã được thí điểm nhưng chưa thống nhất và chưa trở thành phương thức phổ biến. Bộ Nội vụ (2021) cũng chỉ ra sự thiếu đồng bộ về tiêu chuẩn, quy trình và phạm vi áp dụng trong cơ chế thi tuyển lãnh đạo; việc đánh giá sau bổ nhiệm chưa gắn chặt với trách nhiệm giải trình; kết quả đầu ra và hiệu quả quản trị chưa được sử dụng đầy đủ để đánh giá người giữ chức vụ [34]. Do đó, quan hệ giữa năng lực – kết quả – trách nhiệm – quyền tiếp cận vị trí có lợi ích cao hơn chưa được thiết lập đủ rõ và nhất quán. Điều này có thể làm hạn chế khả năng chuyển hóa năng lực và cống hiến thành cơ hội thăng tiến, đặc biệt đối với công chức trẻ và người có năng lực chuyên môn cao; đồng thời làm suy yếu lợi ích kỳ vọng từ đầu tư dài hạn vào năng lực.

Thứ tư, đào tạo, bồi dưỡng chưa hình thành đầy đủ chuỗi chuyển hóa đầu tư năng lực thành lợi ích nghề nghiệp: Đào tạo, bồi dưỡng ở một số trường hợp còn dàn trải, thiên về đáp ứng chứng chỉ, tiêu chuẩn hơn là phát

triển năng lực thực tế; việc xác định chuẩn đầu ra và đánh giá khả năng vận dụng sau đào tạo chưa đồng bộ (Bộ Nội vụ, 2026). Nhu cầu đào tạo chưa phải lúc nào cũng xuất phát từ khoảng cách năng lực của từng VTVL; do đó, nội dung đào tạo có thể chưa sát với yêu cầu công việc. Đồng thời, đánh giá sau đào tạo và việc sử dụng kết quả đào tạo trong bố trí, quy hoạch, đánh giá và phát triển nghề nghiệp còn hạn chế [42]

Xét theo quan hệ lợi ích, điểm nghẽn nằm ở chuỗi phân bổ và chuyển hóa nguồn lực đào tạo: nguồn lực được đầu tư nhưng chưa phải lúc nào cũng chuyển thành năng lực thực tế, cơ hội sử dụng năng lực và lợi ích nghề nghiệp tương ứng. Khi công chức không nhận thấy quan hệ giữa chi phí đầu tư vào học tập, năng lực đạt được và lợi ích nghề nghiệp trong tương lai, cơ sở hình thành lợi ích kỳ vọng từ đầu tư năng lực bị hạn chế.

Thứ năm, cơ chế trọng dụng nhân tài chưa tạo được lợi ích tương xứng với năng lực nổi trội: Mặc dù đã có các cơ chế thu hút và trọng dụng nhân tài, việc nhận diện, tuyển chọn và sử dụng vẫn còn hạn chế; ở một số cơ quan, đánh giá còn dựa nhiều vào bằng cấp, hồ sơ và tiêu chí hình thức, trong khi công cụ đánh giá năng lực thực chất, năng lực đổi mới và tiềm năng phát triển chưa được áp dụng đầy đủ (Nghị định 179/2024/NĐ-CP).

Đáng chú ý, cơ chế thu nhập và cơ hội nghề nghiệp dành cho nhân tài chưa tạo được lợi thế cạnh tranh đủ mạnh, nhất là trong các lĩnh vực chuyên môn sâu (World Bank, 2026) [240]. GTCI cho thấy Việt Nam xếp thứ 82/132 năm 2021, 74/133 năm 2022 và 75/134 năm 2023; các hạn chế về thu hút, phát triển và giữ chân nhân lực chất lượng cao vẫn còn hiện hữu (INSEAD, 2023) [150]. Mặc dù chỉ phản ánh bối cảnh cạnh tranh nhân lực rộng hơn chứ không trực tiếp đo lường thể chế công vụ, kết quả này cho thấy sức ép đối với khu vực công trong việc tạo lập lợi ích đủ hấp dẫn để thu hút và giữ chân nhân lực chất lượng cao.

Từ góc độ kinh tế chính trị, vấn đề không chỉ là thiếu ưu đãi cho nhân tài, mà là chưa hình thành đầy đủ cơ chế phân phối lợi ích theo mức độ khan

hiếm của năng lực, giá trị đóng góp và khả năng tạo ra giá trị công. Khi năng lực nổi trội chưa được chuyển hóa tương xứng thành thu nhập, quyền tiếp cận cơ hội nghề nghiệp và điều kiện phát triển, lợi ích kỳ vọng từ việc đầu tư và duy trì năng lực cao có thể chưa đủ mạnh.

Bảng 3.6. Đánh giá thể chế bảo đảm lợi ích phát triển nghề nghiệp dựa trên năng lực

Tiêu chí	Nhận định	Mức độ
Tính phù hợp	Thể chế đã chuyển theo hướng quản lý dựa trên VTVL, năng lực và kết quả, nhưng việc gắn cơ hội nghề nghiệp với yêu cầu thực tế của từng vị trí chưa đầy đủ.	Chưa đầy đủ
Tính công bằng	Đã tăng yêu cầu đánh giá theo năng lực, kết quả và tiêu chuẩn chức danh, nhưng sự phân hóa cơ hội nghề nghiệp theo mức độ đóng góp còn hạn chế; các yếu tố hình thức và văn hóa tổ chức vẫn có ảnh hưởng.	Chưa đầy đủ
Tính minh bạch	Các tiêu chuẩn, quy trình tuyển dụng, đánh giá, đào tạo và bổ nhiệm đã được quy định rõ hơn, nhưng khả năng chuyển hóa kết quả đánh giá thành cơ hội nghề nghiệp còn chưa rõ ràng.	Chưa đầy đủ
Tính nhất quán	Các khâu VTVL, đánh giá, đào tạo, quy hoạch, bổ nhiệm và phát triển nghề nghiệp chưa được liên kết chặt chẽ; kết quả của một khâu chưa tạo thành căn cứ đủ mạnh cho các khâu tiếp theo.	Yếu
Tính ổn định, dự báo được	Công chức chưa có đủ cơ sở để dự đoán rằng việc nâng cao năng lực và kết quả thực thi sẽ được chuyển hóa thành cơ hội nghề nghiệp tương ứng.	Chưa đầy đủ

Qua ma trận đánh giá, giai đoạn 2011–2025, thể chế bảo đảm lợi ích phát triển nghề nghiệp cho công chức đã chuyển từ phân bổ cơ hội chủ yếu theo chức nghiệp sang coi trọng năng lực. Tuy nhiên, tính phù hợp, công bằng và sự nhất quán của thể chế chưa cao, nhất là sự nhất quán giữa thể chế và thực thi.

Về bản chất, đây là quan hệ phân phối các cơ hội nghề nghiệp trong giới hạn về cơ hội phát triển. Trong đó, Nhà nước đóng vai trò xác lập khung

và căn cứ phân phối thông qua pháp luật, VTVL, tiêu chuẩn chức danh và đánh giá; còn cơ quan, người có thẩm quyền thực hiện và quyết định phân bổ trong từng trường hợp. Do vậy, dù căn cứ phân phối được thể chế quy định theo hướng chuyển dần sang năng lực, nhưng các quy trình hành chính truyền thống vẫn có ảnh hưởng lớn trong các quyết định phân bổ lợi ích. Vì vậy, người có năng lực và đóng góp cao chưa phải lúc nào cũng có lợi thế tương xứng trong tiếp cận cơ hội nghề nghiệp, trong khi người có lợi thế từ thâm niên hoặc vị trí có thể duy trì lợi thế tương đối trong tiếp cận thông tin và quá trình tham gia vào các quyết định phân bổ. Sự tồn tại mâu thuẫn giữa yêu cầu tính thống nhất, ổn định của toàn hệ thống với yêu cầu bảo đảm lợi ích theo năng lực; giữa tính công bằng có tính cào bằng với sự công bằng trong đánh giá năng lực.

Như vậy, hạn chế cốt lõi không phải là thiếu cơ chế tạo điều kiện cho sự phát triển nghề nghiệp, mà là cơ chế phân phối lợi ích quan trọng này chưa tạo được sự tương xứng và nhất quán giữa năng lực, đóng góp, trách nhiệm và lợi ích. Đây là điểm nghẽn làm hạn chế khả năng chuyển hóa đầu tư vào năng lực và kết quả công vụ thành lợi ích kỳ vọng, qua đó có thể làm hạn chế vai trò tạo động lực của thể chế.

3.2.3. Nguyên nhân của hạn chế, bất cập

Thứ nhất, nguyên nhân từ điều kiện kinh tế, xã hội, văn hóa, lịch sử.

Thể chế bảo đảm lợi ích cho công chức ở Việt Nam được hình thành và vận hành trong quá trình chuyển đổi từ nền hành chính truyền thống sang nền công vụ hiện đại. Những đặc điểm được hình thành trong lịch sử của nền hành chính như coi trọng tính ổn định, thứ bậc, thâm niên và sự tuân thủ vẫn có ảnh hưởng nhất định đến cách thức thiết kế và thực hiện các cơ chế về sử dụng, đánh giá và phát triển công chức. Trong khi đó, yêu cầu của nền công vụ hiện đại ngày càng nhấn mạnh vị trí việc làm, năng lực và kết

quả thực thi. Sự đan xen giữa các yếu tố cũ và mới làm cho quá trình chuyển đổi diễn ra chưa đồng đều, khiến các nguyên tắc quản lý dựa trên năng lực và kết quả chưa thực sự trở thành cơ sở chi phối đầy đủ các quyết định về sử dụng, đánh giá và phát triển công chức (Painter & Peters, 2010; World Bank, 2024b) [200,237].

Thứ hai, nguyên nhân từ thể chế chính trị và pháp luật. Cơ chế phân bổ quyền quyết định về nhân sự công vẫn tập trung chủ yếu vào cấp quản lý, trong khi các thiết chế bảo đảm sự đánh giá khách quan, giám sát và giải trình các quyết định phân bổ cơ hội phát triển nghề nghiệp chưa được thiết kế đầy đủ, cơ chế cạnh tranh dựa trên thành tích chưa được hoàn thiện đồng đều. Trong điều kiện thông tin về năng lực và kết quả thực thi công vụ chưa được lượng hóa đầy đủ, các quyết định nhân sự có xu hướng dựa nhiều hơn vào những tiêu chí dễ quan sát như chức vụ, thâm niên, kinh nghiệm hoặc yêu cầu ổn định tổ chức.

Thứ ba, nguyên nhân từ hệ thống quản trị công. Năng lực quản trị nhân sự công và các điều kiện hỗ trợ cho quản trị dựa trên năng lực chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu. Việc xây dựng cơ sở dữ liệu nhân sự, hệ thống đánh giá hiệu suất, khung năng lực và các công cụ quản trị dựa trên bằng chứng vẫn đang trong quá trình hoàn thiện. Các cơ quan vẫn theo xu hướng tiếp tục sử dụng những tiêu chí quản lý truyền thống vốn quen thuộc và dễ áp dụng hơn, làm hạn chế khả năng nhận diện và ghi nhận đầy đủ sự khác biệt về năng lực, thành tích giữa các công chức, từ đó làm chậm quá trình chuyển đổi sang mô hình quản trị công vụ dựa trên năng lực và kết quả (OECD, 2023; World Bank, 2024b) [196,237].

Thứ tư, về tổ chức và thực thi thể chế. Các thể chế phi chính thức và văn hóa công vụ thay đổi chậm hơn so với các cải cách thể chế chính thức. Trong khi các quy định pháp lý về vị trí việc làm, năng lực và đánh giá công

chức đã từng bước được hoàn thiện, các chuẩn mực hành vi, thói quen tổ chức và nhận thức nghề nghiệp được hình thành trong thời gian dài còn chậm thay đổi. Sự không đồng bộ giữa thay đổi thể chế chính thức với thay đổi trong hành vi và văn hóa tổ chức làm giảm hiệu quả thực tế của các chính sách phát triển công chức dựa trên năng lực, đồng thời tạo ra sự khác biệt trong cách thức thực hiện các quy định giữa các cơ quan, đơn vị.

3.3. THỰC TRẠNG THỂ CHẾ BẢO ĐẢM LỢI ÍCH TINH THẦN VÀ GIÁ TRỊ CÔNG TẠO ĐỘNG LỰC LÀM VIỆC CHO CÔNG CHỨC Ở VIỆT NAM

Đối với lợi ích tinh thần và giá trị công, luận án đánh giá thực trạng dựa trên phân biệt rõ giá trị công là mục tiêu và chuẩn mực xã hội của nền công vụ, còn lợi ích tinh thần là sự ghi nhận, ý nghĩa nghề nghiệp và niềm tự hào mà công chức cảm nhận được. Giá trị công chỉ góp phần tạo động lực khi được nội tâm hóa thành trách nhiệm, ý nghĩa và chuẩn mực hành động của công chức.

3.3.1. Kết quả đạt được

3.3.1.1 Cơ chế khen thưởng, tôn vinh được thiết kế như một công cụ ghi nhận thành tích.

Thứ nhất, về xác lập và phân bổ lợi ích. Cơ chế khen thưởng đã từng bước được thể chế hóa tương đối đầy đủ, xác lập cơ sở để phân phối một bộ phận lợi ích vật chất, tinh thần và vị thế nghề nghiệp cho công chức có thành tích. Luật Thi đua, khen thưởng được ban hành lần đầu năm 2003 [82] và tiếp tục được hoàn thiện qua Luật Thi đua, khen thưởng số 06/2022/QH15 [96]. Nghị định số 98/2023/NĐ-CP [64] và Chỉ thị số 41-CT/TW ngày 26/12/2024 của Bộ Chính trị [30] tiếp tục nhấn mạnh yêu cầu đổi mới công tác thi đua, khen thưởng theo hướng thực chất, kịp thời, công khai và minh bạch. Việc hình thành và từng bước hoàn thiện khuôn khổ thể chế này cho thấy Nhà nước đã xác lập tương đối rõ nguyên tắc phân phối lợi ích theo thành tích, theo đó

kết quả và mức độ đóng góp của công chức có thể trở thành căn cứ để được Nhà nước ghi nhận, là cơ sở để hình thành kỳ vọng rằng đóng góp trong thực thi công vụ có thể được chuyển hóa thành lợi ích được ghi nhận.

Thứ hai, về thực thi. Chế độ khen thưởng từng bước tăng tính chủ động của cơ quan, đơn vị trong việc xác định và thực hiện các hình thức khuyến khích phù hợp với kết quả thực hiện nhiệm vụ. Theo Nghị định số 73/2024/NĐ-CP, các cơ quan, đơn vị được xây dựng quy chế thực hiện chế độ tiền thưởng phù hợp với đặc điểm hoạt động và được sử dụng quỹ tiền thưởng hằng năm bằng 10% tổng quỹ tiền lương, không bao gồm phụ cấp [66]. Quy định này tạo ra không gian quyền lực phân phối ở cấp tổ chức; cơ quan, đơn vị có điều kiện chủ động hơn trong việc lựa chọn đối tượng, mức độ và hình thức khuyến khích trên cơ sở kết quả thực hiện nhiệm vụ.

Hệ thống khen thưởng được thiết kế theo nhiều cấp độ và hình thức, bao gồm khen thưởng thường xuyên, đột xuất, đối với cá nhân và tập thể. Tiêu chí, điều kiện và quy trình xét khen thưởng từng bước được hoàn thiện theo hướng đơn giản hóa thủ tục, tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin, công khai và minh bạch hơn, qua đó góp phần hạn chế sự tùy tiện trong phân phối và mở rộng khả năng tiếp cận lợi ích. Lợi ích từ khen thưởng không chỉ thể hiện ở tiền thưởng mà còn bao gồm sự ghi nhận về tinh thần và vị thế nghề nghiệp thông qua các danh hiệu thi đua, hình thức tôn vinh, bằng khen theo quy định của pháp luật. Đồng thời, kết quả thi đua, khen thưởng còn được sử dụng làm căn cứ phục vụ đánh giá, quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng và sử dụng công chức theo Nghị định số 98/2023/NĐ-CP, qua đó tạo sự liên kết giữa thành tích công tác với các cơ hội phát triển nghề nghiệp. Cơ chế này bước đầu tạo lập mối liên hệ giữa kết quả thực hiện nhiệm vụ – mức độ đóng góp – lợi ích được phân phối, qua đó mở rộng tác động khuyến khích của thiết chế khen thưởng.

3.3.1.2 Thể chế bảo vệ công chức trong thực thi nhiệm vụ hình thành

Giai đoạn 2011–2015: Đây là giai đoạn tiếp tục xây dựng và hoàn thiện cơ sở pháp lý cho việc xác lập quyền, nghĩa vụ và bảo vệ công chức trong quan hệ thực thi quyền lực công. Trên nền tảng Luật Cán bộ, công chức (2008) [83], hệ thống văn bản hướng dẫn từng bước hình thành khung pháp lý tương đối đầy đủ về quản lý, sử dụng và bảo vệ công chức, đồng thời xác lập rõ hơn các nguyên tắc công khai, minh bạch, công bằng và gắn quyền hạn với trách nhiệm. Bộ luật Hình sự (2015) quy định tội “Chống người thi hành công vụ” tại Điều 330, góp phần bổ sung cơ sở pháp lý bảo vệ công chức trước những hành vi xâm phạm trong quá trình thực hiện nhiệm vụ [89].

Giai đoạn 2016–2020: Cơ chế bảo vệ công chức được phát triển trong mối quan hệ chặt chẽ hơn với yêu cầu kiểm soát quyền lực, tăng cường kỷ luật, kỷ cương và trách nhiệm giải trình. Trong bối cảnh xây dựng, chỉnh đốn Đảng và phòng, chống tham nhũng được đẩy mạnh, Văn kiện Đại hội XII, Nghị quyết số 04-NQ/TW (2016), Chỉ thị số 05-CT/TW (2016) và Quy định số 205-QĐ/TW (2019) nhấn mạnh yêu cầu nêu gương và các quy định về kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình của cán bộ [74,4,19,22,26,27]. Đây là cũng chính quá trình điều tiết quan hệ giữa quyền lực và trách nhiệm: công chức được trao quyền để thực hiện nhiệm vụ nhưng đồng thời phải chịu trách nhiệm về việc sử dụng quyền lực đó.

Giai đoạn 2021-2025: Quan niệm về bảo vệ công chức tiếp tục được mở rộng theo hướng kết hợp kiểm soát quyền lực với bảo vệ và khuyến khích người thực thi công vụ chủ động, sáng tạo vì lợi ích chung. Trong bối cảnh xây dựng Chính phủ phục vụ và Nhà nước kiến tạo phát triển, Kết luận số 14-KL/TW (2021) của Bộ Chính trị và Nghị định số 73/2023/NĐ-CP bước đầu hình thành cơ sở chính trị và pháp lý cho việc khuyến khích, bảo vệ cán bộ năng động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm vì lợi ích chung [23,63,65].

Các quy định không chỉ xác lập điều kiện, nguyên tắc và quy trình xem xét, bảo vệ cán bộ khi đề xuất và triển khai sáng kiến, mà còn thừa nhận khả năng phát sinh rủi ro khách quan trong quá trình thực hiện nhiệm vụ. Theo đó, trong những điều kiện nhất định, toàn bộ chi phí và rủi ro của việc đổi mới, sáng tạo không còn được đặt hoàn toàn lên cá nhân người thực thi, mà được xem xét trong mối quan hệ với trách nhiệm của tổ chức và lợi ích chung mà hoạt động công vụ hướng tới. Đây là bước chuyển quan trọng từ bảo vệ quyền thực thi công vụ sang bảo đảm điều kiện để thực thi quyền một cách chủ động, góp phần giảm rủi ro kỳ vọng và tạo cơ sở cho công chức dám thực hiện những nhiệm vụ có tính đổi mới, sáng tạo vì lợi ích chung.

3.3.1.3. Thể chế giá trị công từng bước được hoàn thiện

Thứ nhất, về xác lập giá trị công. Trong quá trình cải cách nền công vụ, Việt Nam từng bước hình thành hệ thống thể chế định hướng các giá trị công cốt lõi như phục vụ Nhân dân, liêm chính, trách nhiệm, công bằng và thượng tôn pháp luật, trên nền tảng tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm của Đảng về đạo đức cách mạng [8,81]. Nghị quyết số 33-NQ/TW (2014), Chỉ thị số 05-CT/TW (2016), Quy định số 08-QĐi/TW (2018) và Quy định số 144-QĐ/TW (2024) tiếp tục nhấn mạnh văn hóa, trách nhiệm nêu gương, liêm chính và trách nhiệm công vụ [3,19,5,29] cho thấy nền hành chính Việt Nam vụ không chỉ dựa trên mệnh lệnh, kỷ luật mà còn chú trọng định hướng hành vi thông qua các giá trị và chuẩn mực.

Thứ hai, về thực thi. Các giá trị công từng bước được cụ thể hóa trong pháp luật về công chức thông qua các quy định về chuẩn mực ứng xử và những việc không được làm. Quyết định số 1847/QĐ-TTg (2018) về Đề án Văn hóa công vụ tiếp tục cụ thể hóa yêu cầu về kỷ luật, trách nhiệm và thái độ phục vụ Nhân dân [101]. Các quy định này tạo ra khuôn khổ để điều tiết cách thức công chức sử dụng quyền lực và lựa chọn hành vi trong những tình

huống có khả năng phát sinh xung đột giữa lợi ích cá nhân và lợi ích công. Theo đó, lợi ích cá nhân của công chức không bị phủ nhận mà được đặt trong giới hạn của pháp luật, đạo đức công vụ và lợi ích chung. Đồng thời, việc tuân thủ các chuẩn mực về liêm chính, trách nhiệm, công bằng và phục vụ tạo cơ sở để công chức xác lập giá trị nghề nghiệp và ý nghĩa xã hội của công việc.

Hơn thế nữa, các giá trị công ngày càng được đưa vào các cơ chế đánh giá chất lượng quản trị và cung ứng dịch vụ công. Báo cáo PAPI 2023 tiếp tục sử dụng các tiêu chí như trách nhiệm giải trình với người dân, công khai, minh bạch và kiểm soát tham nhũng trong khu vực công để đánh giá quản trị địa phương [108]. Năm 2023, mức độ hài lòng của người dân đối với việc cung ứng dịch vụ hành chính công đạt 82,90%, tăng 2,47 điểm phần trăm so với năm 2022 [38].

Điều này cho thấy quyền lực công ngày càng được đặt trong mối quan hệ với chủ thể thụ hưởng và giám sát quyền lực. Qua đó, việc thực hiện giá trị công không chỉ phụ thuộc vào ý thức tự giác của công chức mà từng bước được hỗ trợ bởi các cơ chế đánh giá và giám sát từ bên ngoài tổ chức. Đây là cơ sở để hạn chế sự tùy tiện trong sử dụng quyền lực và tạo áp lực thể chế đối với việc thực hiện trách nhiệm phục vụ Nhân dân.

Như vậy, thể chế giá trị công ở Việt Nam đã từng bước chuyển từ việc xác lập các chuẩn mực hành vi sang thể chế hóa và điều tiết quan hệ giữa quyền lực, lợi ích cá nhân và lợi ích công, đồng thời từng bước hình thành các cơ chế đánh giá và giám sát việc thực hiện các giá trị đó. Qua đó, thể chế giá trị công góp phần tạo lập môi trường để công chức vừa thực hiện lợi ích nghề nghiệp chính đáng của mình, vừa gắn lợi ích với trách nhiệm phục vụ lợi ích chung.

3.3.1.4. Thể chế bảo vệ giá trị công đã được thiết lập tương đối đầy đủ

Thứ nhất, trách nhiệm giải trình từng bước được xác lập thông qua hệ thống các quy định của Đảng và pháp luật của Nhà nước. Nghị quyết số 26-

NQ/TW (2018) nhấn mạnh yêu cầu gắn quyền hạn với trách nhiệm; Luật Phòng, chống tham nhũng (2018) thể chế hóa trách nhiệm giải trình trong hoạt động công vụ, quy định nghĩa vụ giải trình đối với quyết định và hành vi thực thi công vụ, đồng thời xác định trách nhiệm của người đứng đầu [6,93]. Nghị định số 59/2019/NĐ-CP tiếp tục cụ thể hóa trách nhiệm giải trình của cơ quan, tổ chức và người có chức vụ, quyền hạn [55].

Cùng với đó, việc chuẩn hóa nghĩa vụ giải thích, minh bạch hóa quyết định công vụ và mở rộng các cơ chế giám sát như chất vấn của Quốc hội, giám sát của Hội đồng nhân dân, thanh tra, kiểm toán, khiếu nại, tố cáo [91,93,98,103] làm tăng khả năng phát hiện và kiểm tra các quyết định sử dụng quyền lực công. Các quy định này góp phần làm rõ quan hệ giữa quyền lực được trao và trách nhiệm phải gánh chịu khi sử dụng quyền lực. Quyền quyết định trong công vụ không còn chỉ được xem xét ở khía cạnh thẩm quyền mà ngày càng gắn với nghĩa vụ giải thích, công khai và chịu sự kiểm tra, qua đó, thể chế từng bước làm giảm tính tùy tiện trong thực thi quyền lực, đồng thời giảm bất định về cách thức quyền lực được sử dụng.

Báo cáo PAPI của UNDP (2023, 2024, 2025) liên tục sử dụng các chỉ số “Trách nhiệm giải trình với người dân” như là tiêu chí quan trọng trong đánh giá quản trị địa phương [107,108,109]. Điều đó cho thấy trách nhiệm giải trình đã từng bước trở thành cơ chế thể chế hóa việc kiểm soát quyền lực từ bên ngoài, góp phần bảo vệ giá trị công và tạo môi trường thực thi công vụ có tính dự đoán cao hơn (Rocha & Sharma, 2008) [215].

Thứ hai, thể chế kiểm soát xung đột lợi ích từng bước được hình thành nhằm xác lập giới hạn đối với việc chuyển hóa quyền lực công thành lợi ích cá nhân. Luật Phòng, chống tham nhũng (2018) đã quy định tương đối toàn diện về kiểm soát xung đột lợi ích gắn với sự minh bạch tài sản, thu nhập, trách nhiệm kê khai tài sản và các biện pháp phòng ngừa tham nhũng trong

khu vực công [93,58]. Quy định này có ý nghĩa ở chỗ ngăn chặn sự chuyển dịch lợi ích từ khu vực công sang lợi ích tư thông qua việc sử dụng quyền lực công. Khi tài sản, thu nhập và những tình huống có khả năng phát sinh xung đột lợi ích được đặt dưới cơ chế kiểm soát, khả năng che giấu và hiện thực hóa lợi ích riêng từ quyền lực công bị thu hẹp. Thể chế kiểm soát xung đột lợi ích đã bước đầu tác động vào điểm giao giữa quyền lực và lợi ích, qua đó bảo vệ lợi ích công trước nguy cơ bị chiếm dụng hoặc chuyển hóa thành lợi ích cá nhân. Điều này phù hợp với quan điểm của OECD (2003), theo đó kiểm soát xung đột lợi ích là điều kiện quan trọng để bảo đảm tính chính trực, duy trì niềm tin và nâng cao chất lượng quản trị công [186].

Thứ ba, kiểm soát quyền lực từng bước được hoàn thiện, góp phần làm gia tăng chi phí của hành vi lạm dụng quyền lực. Nghị quyết Trung ương 4 khóa XII (2016) nhấn mạnh yêu cầu kiểm soát quyền lực và phòng, chống suy thoái trong đội ngũ cán bộ, đảng viên [4]; Quy định số 205-QĐ/TW của Bộ Chính trị (2019) về kiểm soát quyền lực trong công tác cán bộ và chống chạy chức, chạy quyền [22]; Quy định số 114-QĐ/TW (2023) tiếp tục mở rộng cơ chế kiểm soát quyền lực và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong công tác cán bộ [26], cùng với Quy định số 131-QĐ/TW và Quy định số 132-QĐ/TW (2023) [27,28]. Nghị quyết số 27-NQ/TW (2022) tiếp tục khẳng định yêu cầu kiểm soát chặt chẽ quyền lực nhà nước, gắn quyền lực với trách nhiệm và tăng cường thanh tra, kiểm tra, giám sát [8].

Về bản chất, các thiết chế này tác động trực tiếp đến quan hệ phân bổ quyền lực: quyền lực được trao cho chủ thể thực thi công vụ đồng thời được đặt trong các giới hạn, chịu sự kiểm tra và chịu trách nhiệm tương ứng. Do đó, lợi ích kỳ vọng từ việc lạm dụng quyền lực bị hạn chế, trong khi xác suất phát hiện và chi phí của hành vi sai lệch có xu hướng tăng lên. Đồng thời, khi trách nhiệm và giới hạn quyền lực được xác định rõ hơn, công chức thực thi

đúng thẩm quyền và có cơ sở thể chế rõ hơn để được bảo vệ. Theo OECD (2023a), việc tăng cường kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình góp phần tạo dựng môi trường công vụ công bằng và minh bạch hơn [196].

Thứ tư, thể chế phòng, chống tham nhũng từng bước làm thay đổi các khuyến khích đối với hành vi sử dụng quyền lực công. Giai đoạn 2011–2016 chủ yếu tập trung hoàn thiện khuôn khổ pháp lý và kiện toàn các thiết chế phòng, chống tham nhũng theo Luật Phòng, chống tham nhũng (2012), đồng thời tăng cường công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình [86]. Giai đoạn 2016–2021 đánh dấu bước chuyển mạnh sang kiểm soát quyền lực, xử lý nghiêm hành vi tham nhũng, tiêu cực và nâng cao hiệu quả của các cơ quan kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, điều tra, truy tố và xét xử. Luật Phòng, chống tham nhũng (2018) bổ sung nhiều quy định về kiểm soát xung đột lợi ích, minh bạch tài sản, thu nhập và trách nhiệm của người đứng đầu [93]. Giai đoạn 2021–2025, Nghị quyết số 168/NQ-CP (2023) về Chiến lược quốc gia về phòng, chống tham nhũng, tiêu cực đến năm 2030 tiếp tục nhấn mạnh phòng ngừa từ sớm, từ xa, gắn với kiểm soát quyền lực, kiểm soát tài sản, thu nhập, trách nhiệm giải trình và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong công tác cán bộ [65]. Chỉ số Cảm nhận tham nhũng (CPI) của Transparency International tăng từ 31/100 điểm năm 2012 lên 41/100 điểm năm 2023 [224] là những tín hiệu về sự thay đổi trong cảm nhận và đánh giá môi trường kiểm soát tham nhũng.

Điều này cho thấy thể chế phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam đang từng bước làm thay đổi cấu trúc lợi ích - rủi ro trong khu vực công theo hướng gia tăng xác suất phát hiện và chi phí của hành vi sai lệch, đồng thời giảm lợi ích kỳ vọng từ hành vi tham nhũng. Khi cơ chế phòng, chống tham nhũng được thực thi ngày càng quyết liệt và có tính dự đoán cao hơn, hành vi liêm chính và tuân thủ chuẩn mực công vụ trở nên hợp lý hơn về mặt lợi ích kỳ vọng đối với công chức.

3.3.1.5. Văn hóa công vụ bước đầu củng cố việc thực hiện giá trị công

Thứ nhất, về xác lập và thể chế hóa chuẩn mực công vụ. Trong quá trình cải cách hành chính, xây dựng văn hóa công sở đã góp phần hình thành các chuẩn mực ứng xử tương đối thống nhất trong khu vực công. Quyết định số 1847/QĐ-TTg (2018) về Đề án Văn hóa công vụ xác lập các yêu cầu về tinh thần trách nhiệm, thái độ phục vụ Nhân dân, tác phong chuyên nghiệp và chuẩn mực giao tiếp hành chính của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức [101]. Đồng thời, các quy định về trách nhiệm nêu gương tại Quy định số 08-QĐi/TW, đạo đức công vụ và kỷ luật hành chính trong Chỉ thị số 05-CT/TW của Bộ Chính trị (2016) và Quy định số 144-QĐ/TW (2024) tiếp tục củng cố các chuẩn mực hành vi trong nền công vụ [5,19,29].

Các chuẩn mực này không chỉ quy định cách thức ứng xử mà còn tác động đến mối quan hệ giữa lợi ích cá nhân, quyền lực công và lợi ích của người dân. Khi trách nhiệm, thái độ phục vụ, liêm chính và chuyên nghiệp được xác lập thành chuẩn mực chung, việc thực hiện nhiệm vụ không chỉ được đánh giá theo mức độ hoàn thành công việc mà còn theo cách thức công chức sử dụng quyền lực và thực hiện trách nhiệm được giao. Qua đó, văn hóa công vụ góp phần định hướng hành vi theo hướng hài hòa hơn giữa lợi ích nghề nghiệp của công chức và lợi ích công.

Thứ hai, về thực thi. Chuẩn mực văn hóa công vụ ngày càng được gắn với việc đánh giá chất lượng hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước. Điều này làm cho các yếu tố như thái độ phục vụ, tinh thần trách nhiệm, chuẩn mực giao tiếp và sự tôn trọng người dân không chỉ tồn tại dưới dạng yêu cầu đạo đức mà từng bước trở thành những yếu tố được xã hội quan sát và đánh giá.

Theo Báo cáo SIPAS 2023 do Bộ Nội vụ công bố năm 2024, mức độ hài lòng của người dân đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước

đạt 82,90%, tăng 2,47 điểm phần trăm so với năm 2022. Báo cáo cho thấy các yếu tố liên quan đến thái độ giao tiếp, tinh thần trách nhiệm và chất lượng phục vụ của công chức tiếp tục có xu hướng cải thiện ở nhiều địa phương [38]. Đây là minh chứng về việc văn hóa công vụ đang ngày càng trở thành một bộ phận của cơ chế đánh giá hoạt động công vụ, qua đó góp phần tạo thêm áp lực để công chức điều chỉnh hành vi phù hợp với yêu cầu của xã hội.

Việc chuẩn mực công vụ ngày càng được công khai hóa và xã hội đánh giá cũng làm giảm khả năng coi việc thực thi quyền lực công thuần túy là quan hệ nội bộ của tổ chức. Hành vi công vụ ngày càng chịu sự quan sát của người dân và các cơ chế đánh giá bên ngoài góp phần làm cho chuẩn mực phục vụ trở thành một yếu tố có ý nghĩa thực tế trong quan hệ giữa công chức và người thụ hưởng dịch vụ công. Khi các chuẩn mực về trách nhiệm, liêm chính, phục vụ và chuyên nghiệp được duy trì trong môi trường tổ chức, chúng có khả năng tác động đến cách công chức nhận thức về giá trị và ý nghĩa của công việc, góp phần hình thành lợi ích tinh thần từ việc được ghi nhận về trách nhiệm, uy tín và giá trị đóng góp cho xã hội.

3.3.2. Hạn chế, bất cập

3.3.2.1. Cơ chế khen thưởng, tôn vinh chưa gắn chặt với kết quả và mức độ đóng góp thực tế của công chức

Thứ nhất, mối quan hệ giữa đóng góp và lợi ích được hưởng từ khen thưởng, tôn vinh chưa được thể chế hóa đủ rõ và đủ phân hóa. Căn cứ xác định việc khen thưởng ở nhiều trường hợp vẫn thiên về tiêu chí định tính, trong khi kết quả đầu ra, giá trị gia tăng và tác động thực tế của các hành vi công vụ, nhất là sự sáng tạo và nỗ lực vượt trội chưa được lượng hóa và sử dụng đầy đủ. Vì vậy, còn tồn tại tình trạng mức độ đóng góp chưa được chuyển hóa thành tương ứng về lợi ích khen thưởng một cách khác biệt so với thành quả thông thường.

Việc xét thưởng còn theo cơ cấu, tỷ lệ, bình quân hoặc luân phiên ở một số nơi càng làm thu hẹp khoảng cách lợi ích giữa các mức độ đóng góp. Trong quan hệ này, người trực tiếp tạo ra kết quả vượt trội chưa chắc nhận được lợi ích cao hơn tương ứng, trong khi người có mức đóng góp thấp hơn vẫn có thể tiếp cận một mức lợi ích tương đối tương đồng.

Đối với tôn vinh, tiêu chí lựa chọn chưa phải lúc nào cũng làm nổi bật những sáng kiến, đổi mới và giá trị xã hội thực chất mà công chức tạo ra, làm suy giảm chức năng định hướng phân phối lợi ích theo đóng góp của cơ chế tôn vinh, từ đó có thể làm giảm động lực để công chức đầu tư thêm nỗ lực, chấp nhận rủi ro nghề nghiệp để theo đuổi thành tựu vượt chuẩn.

Thứ hai, phương thức phân phối lợi ích khen thưởng, tôn vinh chưa tạo được mức độ minh bạch và tin cậy cần thiết. Việc xét thưởng và lựa chọn cá nhân được tôn vinh còn phụ thuộc đáng kể vào báo cáo nội bộ, nhận xét của cấp quản lý và hồ sơ hành chính, trong khi hệ thống đo lường kết quả, dữ liệu định lượng và cơ chế kiểm chứng độc lập còn hạn chế.

Chỉ thị 34-CT/TW (2014) chỉ ra tình trạng khen thưởng ở nhiều nơi còn thiếu chính xác, chưa kịp thời [17]; Chỉ thị 41-CT/TW (2024) tiếp tục chỉ ra những hạn chế trong công tác tham mưu của công tác thi đua, khen thưởng [30]. Điều này cho thấy khâu xác định căn cứ phân phối và kiểm soát quá trình phân phối lợi ích chưa hoàn toàn đồng bộ. Khi kết quả và đóng góp khó được xác định một cách khách quan, minh bạch, khả năng lợi ích được phân phối đúng đối tượng và tương xứng với đóng góp sẽ bị hạn chế. Vấn đề vì vậy không chỉ nằm ở thủ tục khen thưởng, mà còn ở độ tin cậy của cơ chế phân phối lợi ích: nếu công chức không tin rằng lợi ích được phân bổ theo những tiêu chí có thể kiểm chứng, khen thưởng khó tạo ra tín hiệu đủ mạnh để định hướng hành vi.

Thứ ba, mức độ chuyển hóa từ khen thưởng thành lợi ích vật chất, lợi

ích tinh thần và lợi ích vị thế nghề nghiệp còn hạn chế. Theo Luật Thi đua, khen thưởng (2022) và Nghị định số 98/2023/NĐ-CP, nhiều khoản thưởng được xác định trên cơ sở mức lương cơ sở; chẳng hạn, danh hiệu Chiến sĩ thi đua cơ sở được thưởng bằng 3 lần mức lương cơ sở, tương đương 7,02 triệu đồng/năm khi mức lương cơ sở là 2,34 triệu đồng/tháng [96,64]. Trong điều kiện thành tích có thể đòi hỏi nỗ lực vượt trội, thời gian tích lũy dài hoặc tạo ra giá trị công lớn, mức lợi ích vật chất như vậy chưa tạo được chênh lệch lợi ích đủ lớn giữa mức đóng góp thông thường và đóng góp vượt trội.

Hơn thế nữa, việc tôn vinh chủ yếu dừng ở danh hiệu và biểu dương mà chưa được liên kết hợp lý với cơ hội phát triển, trọng dụng và vị thế nghề nghiệp, do đó, phần lợi ích tinh thần và lợi ích vị thế chưa chắc chắn được chuyển hóa đầy đủ thành động lực kinh tế – xã hội đối với công chức.

Như vậy, hạn chế cốt lõi của cơ chế khen thưởng, tôn vinh giai đoạn 2011–2025 không nằm đơn thuần ở mức thưởng thấp hay hình thức tôn vinh chưa đa dạng, mà ở sự chưa hoàn chỉnh của cơ chế phân phối lợi ích theo đóng góp. Căn cứ phân phối chưa đủ lượng hóa; quyền quyết định và kiểm chứng chưa tạo được độ tin cậy cao; mức độ phân hóa lợi ích giữa các mức đóng góp còn hạn chế; đồng thời lợi ích vật chất, tinh thần và vị thế nghề nghiệp chưa được liên kết thành một chỉnh thể. Vì vậy, mối quan hệ giữa các yếu tố đóng góp – kết quả – lợi ích chưa tạo thành tín hiệu đủ mạnh và đáng tin cậy để điều chỉnh hành vi, nhất là khuyến khích công chức đổi mới, sáng tạo, chấp nhận rủi ro và tạo ra kết quả vượt chuẩn.

3.3.2.2. Thể chế bảo vệ công chức trong thực thi nhiệm vụ chưa hoàn thiện đồng bộ

Thứ nhất, cơ chế bảo vệ trước rủi ro trong thực thi công vụ chưa được thể chế hóa đầy đủ, nhất là đối với công chức chủ động đổi mới, sáng tạo vì lợi ích chung. Nghị quyết số 74/NQ-CP (2023) yêu cầu động viên, khuyến

khích và bảo vệ cán bộ, công chức năng động, sáng tạo; Nghị định số 73/2023/NĐ-CP đã bước đầu thiết lập cơ chế khuyến khích, bảo vệ. Tuy nhiên, cơ chế này chưa hoàn toàn xác lập rõ căn cứ để phân biệt giữa rủi ro khách quan, sai sót trong thực thi, quyết định vì lợi ích chung và hành vi vụ lợi, cố ý vi phạm.

Điều này có thể dẫn đến nguy cơ xem xét trách nhiệm thiên về kết quả hoặc hậu quả cuối cùng của quyết định, trong khi các điều kiện mà công chức phải đối mặt như mức độ phức tạp của nhiệm vụ, thông tin không đầy đủ, hạn chế về nguồn lực và những bất định của môi trường chính sách chưa được phản ánh tương xứng. Khi các loại rủi ro chưa được phân loại và phân bổ rõ, chi phí của quyết định đôi mới có thể bị cá nhân hóa quá mức, trong khi lợi ích của đôi mới chủ yếu thuộc về tổ chức và xã hội. Đây có thể là sự mất cân đối trong quan hệ lợi ích, làm suy giảm động cơ lựa chọn những phương án có khả năng tạo ra giá trị công cao nhưng đồng thời chứa đựng rủi ro lớn.

Thứ hai, mối quan hệ giữa quyền hạn, trách nhiệm và rủi ro chưa được phân bổ tương xứng giữa các chủ thể tham gia thực thi công vụ. Trong quan hệ này, quyền hạn tạo khả năng ra quyết định, trách nhiệm gắn với nghĩa vụ chịu trách nhiệm về quyết định, còn rủi ro phản ánh những chi phí có thể phát sinh khi quyết định không đạt kết quả dự kiến. Vì vậy, về nguyên tắc, quyền hạn, nguồn lực, trách nhiệm và rủi ro phải được thiết kế tương thích. Tuy nhiên, trách nhiệm cá nhân và tập thể, trách nhiệm của chủ thể hoạch định và chủ thể thực thi, cũng như trách nhiệm chính trị và hành chính chưa phải lúc nào cũng được phân định rõ. Trong khi quyết định hành chính thường là kết quả của quá trình tham gia nhiều cấp, trách nhiệm khi phát sinh sai sót có thể tập trung nhiều hơn vào người trực tiếp tham mưu hoặc người ký quyết định.

Đặc biệt, trong quá trình phân cấp, phân quyền, nếu trách nhiệm được

giao tăng nhanh hơn quyền hạn, nguồn lực và khả năng được bảo vệ, thì một phần rủi ro của tổ chức có xu hướng chuyển sang cá nhân thực thi. Khi đó, công chức phải cân nhắc không chỉ lợi ích của kết quả công vụ mà còn cả chi phí nghề nghiệp và pháp lý có thể phải gánh chịu. Nghiên cứu của HVCTQG HCM, MDRI, & UNDP (2026) cho thấy những bất cập trong phân cấp, phân quyền và cơ chế trách nhiệm có thể làm gia tăng xu hướng thận trọng, xin ý kiến qua nhiều tầng nấc và né tránh rủi ro [78]. Đây là biểu hiện của sự phân bổ không cân xứng giữa quyền quyết định, trách nhiệm phải chịu và rủi ro phải gánh, có thể làm giảm động lực chủ động thực thi công vụ.

Thứ ba, độ tin cậy của cơ chế bảo vệ chưa đủ mạnh có thể làm giảm lợi ích kỳ vọng về an toàn nghề nghiệp. Quy trình xem xét trách nhiệm và các điều kiện bảo đảm an toàn pháp lý chưa phải lúc nào cũng đủ rõ để công chức dự liệu được chi phí nghề nghiệp khi thực hiện các quyết định mới, phức tạp hoặc có mức độ rủi ro cao, cơ chế bảo vệ công chức cũng mới được triển khai, cần thêm thời gian kiểm chứng tính hiệu lực, hiệu quả.

Bằng chứng là ngay cả khi Nhà nước đã tuyên bố chủ trương khuyến khích và bảo vệ, báo cáo của World Bank (2025a, tr.104) vẫn khuyến cáo Việt Nam cần phải kết hợp xử lý nghiêm vi phạm với bảo đảm an toàn pháp lý cho người ra quyết định và xây dựng các quy tắc đủ rõ để áp dụng thống nhất [238]. Điều này cho thấy khi xác suất và mức độ chi phí của rủi ro khó dự đoán, lợi ích kỳ vọng từ đổi mới trở nên kém tin cậy, công chức có thể có xu hướng lựa chọn phương án an toàn, ít rủi ro và dễ giải trình hơn thay vì phương án có khả năng tạo ra lợi ích công lớn nhưng đòi hỏi chủ động và chấp nhận bất định.

Như vậy, hạn chế cốt lõi của thể chế bảo vệ công chức trong thực thi nhiệm vụ giai đoạn 2011–2025 không chỉ là cơ chế bảo vệ chưa đầy đủ, mà sâu hơn là sự chưa đồng bộ trong thể chế hóa và phân bổ rủi ro giữa Nhà

nước, tổ chức và cá nhân công chức. Mối quan hệ giữa quyền hạn – nguồn lực – trách nhiệm – rủi ro – bảo vệ – lợi ích chưa được thiết kế thành một chỉnh thể tương xứng; tiêu chí phân định rủi ro khách quan với vi phạm chưa đủ rõ; cơ chế bảo vệ chưa tạo được kỳ vọng đủ ổn định có thể khiến cho một phần chi phí và rủi ro của việc thực thi quyết định có xu hướng dồn vào cá nhân, trong khi lợi ích của đổi mới chủ yếu được xã hội và tổ chức hưởng. Sự bất cân xứng này làm giảm lợi ích kỳ vọng của hành vi đổi mới, từ đó tạo nguy cơ hạn chế động lực dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm và đảm nhận những nhiệm vụ phức tạp, có mức độ rủi ro cao của công chức.

3.3.2.3. Thể chế về giá trị công chưa được định vị rõ vai trò trong phân phối và tạo động lực

Thứ nhất, giá trị công chưa được chuyển hóa đầy đủ từ chuẩn mực chung thành căn cứ xác định trách nhiệm, đánh giá đóng góp và phân phối lợi ích nghề nghiệp. Các giá trị như liêm chính, trách nhiệm, công bằng và phục vụ Nhân dân đã được khẳng định trong nhiều chủ trương, quy định, nhưng chủ yếu vẫn được thể hiện ở cấp độ nguyên tắc. Việc cụ thể hóa các giá trị này thành tiêu chuẩn hành vi, kết quả và mức độ đóng góp gắn với từng VTVL, lĩnh vực và tình huống công vụ còn hạn chế.

Do đó, giá trị công chưa trở thành một căn cứ đủ rõ để xác định công chức đã tạo ra giá trị gì, ở mức độ nào và được ghi nhận như thế nào. Khi chuẩn mực giá trị không được chuyển hóa thành tiêu chí có thể quan sát và đánh giá, sự khác biệt về mức độ tạo ra giá trị công khó được phản ánh trong quan hệ phân phối lợi ích. Điều này làm suy giảm chức năng của thể chế trong việc định hướng công chức không chỉ “làm đúng quy trình” mà còn tạo ra kết quả và giá trị xã hội thực chất.

Thứ hai, mối liên hệ giữa tạo ra giá trị công và lợi ích mà công chức nhận được chưa được thiết lập chặt chẽ. Về nguyên tắc, nếu giá trị công là kết

quả xã hội của lao động công vụ, thì mức độ tạo ra giá trị cần được phản ánh trong các cơ chế đánh giá, khen thưởng, tôn vinh, sử dụng và phát triển nghề nghiệp. Tuy nhiên, kết quả thực hiện các giá trị công chưa được gắn tương xứng với các lợi ích này. Việc ghi nhận trong nhiều trường hợp còn thiên về tuân thủ quy trình, hoàn thành nhiệm vụ và các tiêu chí hành chính, trong khi chất lượng phục vụ, sáng kiến, đổi mới và giá trị xã hội được tạo ra chưa được phản ánh đầy đủ trong lợi ích nghề nghiệp mà công chức nhận được (World Bank, 2024b).

Điều này tạo ra khoảng cách giữa giá trị xã hội của lao động công vụ và giá trị nghề nghiệp mà công chức có thể nhận được. Một công chức có thể tạo ra giá trị công lớn nhưng nếu giá trị này không được chuyển hóa thành lợi ích về thu nhập, khen thưởng, uy tín, cơ hội sử dụng và phát triển nghề nghiệp, thì tín hiệu lợi ích của thể chế chưa đủ mạnh để khuyến khích tiếp tục đầu tư nỗ lực vào những hoạt động tạo giá trị cao. Vì vậy, vấn đề không chỉ là đề cao giá trị công, mà là thiết lập cơ chế để giá trị công trở thành một căn cứ thực tế của phân phối lợi ích nghề nghiệp.

Thứ ba, còn tồn tại khoảng cách giữa giá trị được thể chế hóa, giá trị được ghi nhận và hành vi thực tế của công chức. Mặc dù các chuẩn mực về liêm chính, trách nhiệm và phụng sự công ngày càng được chú trọng, quá trình chuyển hóa các chuẩn mực này thành hành vi thực tế và động lực tự thân còn gặp trở ngại. Kết quả thăm dò dư luận năm 2023 của Ban Tuyên giáo Trung ương cho thấy trên 50% người được hỏi bày tỏ lo ngại về một số biểu hiện như sợ trách nhiệm, không dám làm, không dám đổi mới (54%), bè phái, lợi ích nhóm (53%), tham nhũng, tiêu cực (52%) và chủ nghĩa thực dụng (51%) (Báo Đảng Cộng sản Việt Nam, 2023) [11]. SIPAS 2023 cũng cho thấy bên cạnh những cải thiện về chất lượng phục vụ, vẫn còn hạn chế về trách nhiệm thực thi, phối hợp và chất lượng đội ngũ ở một số nơi [38].

Những biểu hiện trên cho thấy chuẩn mực giá trị chưa tự thân tạo ra hành vi nếu không được bảo đảm bằng một cấu trúc lợi ích và môi trường thể chế phù hợp. Khi công chức phải lựa chọn giữa việc tuân thủ an toàn, ít rủi ro và việc chủ động tạo ra giá trị công nhưng chưa chắc được ghi nhận tương xứng, thì hiệu quả định hướng hành vi của giá trị công sẽ bị hạn chế. Vì vậy, việc nội tâm hóa giá trị công không chỉ phụ thuộc vào tuyên truyền hay giáo dục đạo đức công vụ mà còn phụ thuộc vào tính minh bạch, công bằng và nhất quán của các cơ chế đánh giá, khen thưởng, sử dụng và phát triển nghề nghiệp.

Hạn chế cốt lõi của thể chế về giá trị công giai đoạn 2011–2025 không chỉ là giá trị công chưa được quy định đầy đủ, mà là vị trí của giá trị công trong quan hệ lợi ích và cơ chế phân phối lợi ích chưa được xác lập rõ. Giá trị công chưa được chuyển hóa đầy đủ thành tiêu chuẩn xác định đóng góp; đóng góp tạo ra giá trị công chưa được phản ánh tương xứng trong đánh giá và phân phối lợi ích; và khoảng cách giữa giá trị được thể chế hóa với giá trị được thực tế ghi nhận còn tồn tại. Do đó, các yếu tố giá trị công – đóng góp – đánh giá – ghi nhận – lợi ích nghề nghiệp chưa được kết nối chặt chẽ. Khi công chức khó nhận thấy việc tạo ra giá trị cho xã hội được chuyển hóa thành lợi ích vật chất, tinh thần, vị thế và cơ hội phát triển nghề nghiệp, tín hiệu lợi ích của thể chế giá trị công có thể trở nên kém rõ ràng, tạo nguy cơ hạn chế khả năng giá trị công được nội tâm hóa thành động lực làm việc của công chức.

3.3.2.4. Thể chế bảo vệ giá trị công chưa cân bằng giữa chức năng kiểm soát và chức năng bảo vệ

Thứ nhất, cơ chế giải trình chưa tạo cơ chế phòng ngừa để bảo vệ người thực thi vì lợi ích công đủ mạnh. Về xác lập thể chế, giải trình hiện vẫn chủ yếu được kích hoạt khi có thanh tra, kiểm tra hoặc dấu hiệu vi phạm, trong khi giải trình chủ động nhằm làm rõ căn cứ, tính hợp pháp, hợp lý và tác động của quyết định trước và trong quá trình thực thi chưa được phát huy đầy

đủ. Khi căn cứ quyết định, trách nhiệm và thông tin không được công khai đầy đủ ngay từ đầu, việc đánh giá trách nhiệm sau khi sự việc xảy ra dễ chuyển thành đánh giá dựa chủ yếu vào hậu quả, thay vì xem xét đầy đủ bối cảnh và quá trình ra quyết định. Điều đó có thể làm gia tăng tâm lý phòng thủ và thận trọng trong thực thi công vụ.

Về thực thi, PAPI 2023 cho thấy trách nhiệm giải trình với người dân còn hạn chế và có sự chênh lệch giữa các địa phương; tình trạng người dân phải đi lại, bổ sung hồ sơ nhiều lần và những bất cập về công khai ngân sách ở cơ sở vẫn tồn tại. Những hạn chế này không chỉ làm giảm tính minh bạch của thể chế mà còn làm tăng bất định thể chế đối với cả người dân và người thực thi công vụ.

Thứ hai, cơ chế kiểm soát xung đột lợi ích, kiểm soát quyền lực và phòng, chống tham nhũng chưa tạo được khả năng nhận diện và xử lý rủi ro đủ sớm. Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 và các quy định liên quan đã từng bước hoàn thiện khung pháp lý [93], nhưng việc nhận diện và xử lý một số tình huống xung đột lợi ích vẫn còn khó khăn (Thanh tra Chính phủ & World Bank, 2016) [99]. Nghị quyết số 27-NQ/TW (2022) cũng chỉ ra những hạn chế trong kiểm soát quyền lực. Trong khi đó, quản trị rủi ro, cảnh báo sớm, kiểm soát nội bộ và giám sát dựa trên dữ liệu chưa phát triển tương xứng; kết nối dữ liệu giữa các cơ quan còn hạn chế [8]. Vì vậy, chi phí của hành vi làm sai lệch lợi ích công có thể chỉ được xác lập khi hậu quả đã phát sinh, thay vì được phát hiện và ngăn chặn ngay từ khi hình thành rủi ro. Khi xác suất bị phát hiện và chi phí phải chịu đối với hành vi lệch chuẩn chưa đủ rõ và đủ sớm, chức năng răn đe của thể chế bị hạn chế có thể làm cho chi phí kiểm soát và khắc phục hậu quả tăng cao, làm tăng rủi ro và giảm lợi ích kỳ vọng của công chức đối với các hành vi đúng.

Thứ ba, cơ chế bảo vệ người thực hiện và bảo vệ lợi ích công chưa tạo

được sự tương xứng giữa chi phí của hành vi lệch chuẩn và chi phí, rủi ro của hành vi bảo vệ lợi ích chung. Mặc dù các yêu cầu về liêm chính, minh bạch, giải trình, phòng, chống tham nhũng và kiểm soát xung đột lợi ích ngày càng được thể chế hóa, cơ chế khuyến khích và bảo vệ người thực hiện hoặc lên tiếng bảo vệ lợi ích công chưa phải lúc nào cũng đủ rõ và hiệu quả.

Trong thực tế, người chủ động phát hiện, phản ánh hoặc ngăn chặn hành vi làm sai lệch lợi ích công có thể phải chịu chi phí về thời gian, quan hệ công tác, cơ hội nghề nghiệp và rủi ro trách nhiệm, trong khi lợi ích mà họ tạo ra chủ yếu thuộc về tổ chức và xã hội. Ngược lại, nếu hành vi làm sai lệch giá trị công chưa bị phát hiện hoặc chưa phải chịu chi phí tương xứng, cấu trúc lợi ích của hai nhóm hành vi trở nên thiếu cân bằng. Khi đó, hành vi bảo vệ lợi ích công có thể mang lại lợi ích kỳ vọng thấp hơn so với chi phí mà cá nhân phải gánh chịu. Đây là có thể một nguyên nhân thể chế làm suy giảm động lực chủ động bảo vệ giá trị công.

Thứ tư, văn hóa và chuẩn mực công vụ chưa được chuyển hóa đầy đủ thành lợi ích nghề nghiệp và nguồn động lực nội sinh. Quyết định số 1847/QĐ-TTg đã xác lập các chuẩn mực về trách nhiệm, đạo đức nghề nghiệp, tinh thần phục vụ Nhân dân và ứng xử công vụ. Tuy nhiên, tại một số cơ quan, việc triển khai vẫn thiên về kỷ luật, kỷ cương và tuân thủ quy tắc, trong khi các giá trị như tận tụy, liêm chính, trách nhiệm, chủ động và dám chịu trách nhiệm chưa được chuyển hóa đầy đủ thành tiêu chí đánh giá đóng góp, căn cứ ghi nhận và cơ hội phát triển nghề nghiệp.

Xét về quan hệ lợi ích, nếu việc bảo vệ các giá trị công chủ yếu được xem là nghĩa vụ mà chưa tạo ra lợi ích nghề nghiệp tương xứng, thì giá trị công khó trở thành động lực nội sinh bền vững. Ngược lại, khi người thực hiện tốt được ghi nhận về uy tín, vị thế và cơ hội phát triển, giá trị công mới có thể được chuyển hóa từ chuẩn mực phải tuân thủ thành lợi ích nghề nghiệp mà công chức có động cơ theo đuổi.

Bảng 3.7. Đánh giá thể chế bảo đảm lợi ích tinh thần và giá trị công

Tiêu chí	Nhận định	Mức độ
Tính phù hợp	Các cơ chế ghi nhận, tôn vinh, bảo vệ công chức và xây dựng giá trị công ngày càng được bổ sung, phù hợp hơn với yêu cầu xây dựng nền công vụ liêm chính, trách nhiệm, tận tụy và phục vụ Nhân dân.	Tương đối
Tính công bằng	Cơ chế ghi nhận, tôn vinh và khen thưởng ở một số nơi chưa phản ánh đầy đủ sự khác biệt về mức độ đóng góp và giá trị thực tế của thành tích.	Chưa đầy đủ
Tính minh bạch	Tiêu chí và cơ chế ghi nhận, bảo vệ hành vi vì lợi ích công chưa phải lúc nào cũng đủ rõ ràng để công chức có thể dự đoán cách thức lợi ích tinh thần và sự bảo vệ được thực hiện.	Chưa đầy đủ
Tính nhất quán	Có khoảng cách giữa giá trị công được thể chế hóa với việc ghi nhận, bảo vệ và khuyến khích hành vi vì lợi ích công; các giá trị công chưa được gắn kết đầy đủ với đánh giá, sử dụng, quy hoạch, bổ nhiệm và phát triển nghề nghiệp.	Yếu
Tính ổn định, dự báo	Công chức chưa có đủ cơ sở để chắc chắn rằng hành vi vì lợi ích công, đổi mới và dám chịu trách nhiệm sẽ được ghi nhận và bảo vệ tương xứng; điều này có thể làm tăng tâm lý thận trọng, né tránh trách nhiệm.	Chưa đầy đủ

Điểm hạn chế lớn nhất của thể chế bảo đảm lợi ích tinh thần và giá trị công giai đoạn 2011–2025 là tính nhất quán của thể chế còn yếu. Mặc dù thể chế đã từng bước xác lập các giá trị công và cơ chế ghi nhận, tôn vinh, bảo vệ công chức, nhưng các cơ chế này chưa được liên kết nhất quán với đánh giá kết quả, sử dụng, quy hoạch, bổ nhiệm và phát triển nghề nghiệp. Vì vậy, giá trị công mà công chức tạo ra chưa được chuyển hóa một cách ổn định và có thể dự đoán thành sự ghi nhận và lợi ích nghề nghiệp tương ứng. Đây là điểm bất cập có tính nền tảng, bởi khi mối liên hệ giữa hành vi, đóng góp và lợi ích không

nhất quán, các quy định dù phù hợp trên phương diện chính sách vẫn khó tạo ra tín hiệu lợi ích đủ mạnh để định hướng hành vi. Khi lợi ích kỳ vọng không ổn định, trong khi chi phí và rủi ro nghề nghiệp của hành vi chủ động có thể xác định tương đối rõ, công chức có thể theo xu hướng lựa chọn hành vi an toàn, tuân thủ và ít rủi ro hơn. Do đó, tác động của thể chế đến động lực không chỉ bị hạn chế bởi mức lợi ích được quy định, mà trước hết bởi sự thiếu chắc chắn về việc lợi ích đó có được thực hiện tương xứng với đóng góp hay không.

Vì vậy, xét theo ma trận Bảng 3.7, vấn đề cốt lõi của thể chế không nằm ở tính phù hợp – đã đạt mức tương đối – mà nằm ở khoảng cách giữa quy định và thực thi, làm cho tính nhất quán trong thực thi yếu và tính ổn định, dự báo được chưa đầy đủ. Khoảng cách này làm suy giảm khả năng hình thành kỳ vọng lợi ích tích cực, từ đó hạn chế khả năng chuyển hóa giá trị công → đóng góp → ghi nhận → lợi ích nghề nghiệp → động lực làm việc.

3.3.3. Nguyên nhân của hạn chế, bất cập

Thứ nhất, nguyên nhân từ nhóm nhân tố văn hóa và chuẩn mực xã hội tạo độ trễ trong quá trình chuyển hóa giá trị công thành động lực nội sinh. Các chuẩn mực hành chính được hình thành trong thời gian dài thường coi trọng tính thứ bậc, ổn định, tuân thủ và an toàn, trong khi những giá trị như chủ động, sáng tạo, dám chịu trách nhiệm và chấp nhận rủi ro vì lợi ích chung đòi hỏi sự thay đổi cả trong nhận thức và hành vi. Vì vậy, dù các giá trị công và văn hóa công vụ hiện đại ngày càng được thể chế hóa, việc nội tâm hóa và chuyển hóa chúng thành hành vi thường xuyên chưa đồng đều chưa tạo đủ sự khích lệ đối với hành vi vượt chuẩn, lợi ích tinh thần từ việc tạo giá trị công khó trở thành động lực tự thân mạnh mẽ.

Thứ hai, yếu tố kinh tế. Khi nguồn lực dành cho khen thưởng, phúc lợi, đào tạo, phát triển nghề nghiệp và các điều kiện bảo đảm thực thi còn hạn chế, khả năng tạo ra chênh lệch lợi ích tương xứng với mức độ đóng góp cũng bị thu hẹp. Vì vậy, những đóng góp về chất lượng phục vụ, đổi mới và tạo giá trị

công chưa phải lúc nào cũng được chuyển hóa thành lợi ích nghề nghiệp đủ rõ để tạo động lực.

Thứ ba, yếu tố chính trị và pháp lý. Trong thực tiễn, các cơ chế kiểm soát, kỷ luật và trách nhiệm được tăng cường nhanh hơn cơ chế bảo vệ, ghi nhận và khuyến khích người thực thi vì lợi ích công. Điều này góp phần tạo ra sự chưa tương xứng giữa kiểm soát – trách nhiệm – rủi ro – bảo vệ – lợi ích, làm giảm lợi ích kỳ vọng của hành vi chủ động và đổi mới.

Thứ tư, yếu tố quản trị công. Quá trình chuyển từ quản lý công chức dựa nhiều vào vị trí, thâm niên và tuân thủ sang quản trị dựa trên VTVL, năng lực và kết quả chưa hoàn tất. Các cơ chế đánh giá, khen thưởng, tôn vinh, bảo vệ, sử dụng và phát triển nghề nghiệp chưa được liên kết thành một hệ thống thống nhất. Đặc biệt, tiêu chí đo lường giá trị công và mức độ đóng góp trong nhiều lĩnh vực còn khó lượng hóa, trong khi quyết định ghi nhận vẫn phụ thuộc đáng kể vào đánh giá của cấp quản lý và quy trình hành chính. Điều này làm cho đóng góp tạo ra giá trị công chưa trở thành căn cứ trực tiếp và ổn định của phân phối lợi ích nghề nghiệp, dẫn đến hạn chế về tính công bằng, minh bạch và khả năng dự báo.

Thứ năm, yếu tố năng lực thiết kế và tổ chức thực thi. Việc xác định tiêu chí ghi nhận, đo lường kết quả, phân định trách nhiệm, nhận diện rủi ro và bảo vệ người hành động vì lợi ích công đòi hỏi năng lực thiết kế chính sách, dữ liệu và năng lực quản trị tương ứng. Trong khi đó, công cụ đánh giá giá trị công, cơ chế kiểm chứng độc lập, liên thông dữ liệu và năng lực thực thi giữa các cơ quan, đơn vị chưa đồng đều. Vì vậy, cùng một chuẩn mực hoặc cơ chế có thể được thực hiện với mức độ khác nhau, làm suy giảm tính nhất quán của thể chế. Khoảng cách giữa quy định – thực thi – kết quả – ghi nhận vì thế chưa được thu hẹp, làm giảm độ tin cậy của lợi ích kỳ vọng đối với công chức.

Bảng 3.8. Khoảng cách giữa thể chế và thực tiễn

Nhóm lợi ích	Quy tắc/ thiết kế	Kết quả thực tế	Khoảng cách nổi bật	Tiêu chí yếu	Hệ quả đối với kỳ vọng
Vật chất	Định hướng trả lương theo VTVL, năng lực, kết quả	Thu nhập vẫn chủ yếu theo ngạch, bậc; chênh lệch công–tư lớn; phân hóa theo thành tích hạn chế	Giữa nguyên tắc phân bổ theo năng lực, kết quả và phân bổ lợi ích trên thực tế	Phù hợp	Khó kỳ vọng nỗ lực tạo lợi ích tương xứng
Nghề nghiệp	VTVL, đánh giá, đào tạo, bổ nhiệm theo năng lực	Đánh giá còn bình quân; đào tạo chưa chuyển hóa rõ thành năng lực; bổ nhiệm cạnh tranh chưa phổ biến	Các khâu VTVL – đánh giá – đào tạo – bổ nhiệm – phát triển nghề nghiệp chưa liên thông đầy đủ	Nhất quán và khả năng dự báo	Khó kỳ vọng năng lực → cơ hội
Tinh thần & giá trị công	Khen thưởng, bảo vệ, giá trị công được thể chế hóa	Khen thưởng còn bình quân; bảo vệ người dám làm chưa đủ chắc chắn; sợ trách nhiệm vẫn hiện diện	Giữa giá trị và nguyên tắc được thể chế hóa với cơ chế ghi nhận, bảo vệ và khuyến khích trong thực tế	Nhất quán và khả năng dự báo	Khó kỳ vọng hành vi vì công → được ghi nhận/bảo vệ

Kết quả phân tích giai đoạn 2011–2025 cho thấy thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức ở Việt Nam đã từng bước được hoàn thiện trên các phương diện lợi ích vật chất, phát triển nghề nghiệp, lợi ích tinh thần và giá trị công. Tuy nhiên, điểm nghẽn chủ yếu là khoảng cách giữa thiết kế thể chế và thực thi có nguy cơ làm hạn chế khả năng chuyển hóa lợi ích được quy định thành lợi ích thực tế và lợi ích kỳ vọng của công chức.

Tổng hợp kết quả cho thấy, thể chế tạo động lực làm việc cho công chức không chỉ còn hạn chế trong thiết kế và thực thi mà còn chứa đựng sáu mâu thuẫn lợi ích mang tính cấu trúc: (i) phân phối theo đóng góp, năng lực và kết quả với phân phối theo chức nghiệp, thâm niên; (ii) khuyến khích hiệu suất với bảo đảm ổn định công vụ; (iii) cơ hội phát triển theo năng lực với

bình đẳng và ổn định trong hệ thống chức nghiệp; (iv) lợi ích cá nhân với lợi ích công; (v) kiểm soát quyền lực với bảo vệ người thực thi; và (vi) quyền hạn với trách nhiệm và rủi ro.

Các mâu thuẫn này quy về một câu hỏi sâu hơn: Làm thế nào để cân bằng giữa hiệu quả quản trị và công bằng phân phối trong nền công vụ? Cải cách theo hướng coi trọng năng lực, kết quả và hiệu suất có thể nâng cao hiệu quả bộ máy nhưng đồng thời làm thay đổi tương quan lợi ích giữa các nhóm công chức về thu nhập, cơ hội, vị thế và quyền hạn. Ngược lại, ưu tiên quá mức bình đẳng và ổn định có thể hạn chế phân hóa lợi ích theo đóng góp, làm suy giảm động lực nâng cao hiệu suất. Vì vậy, đánh giá cải cách không chỉ dựa vào kết quả quản trị mà còn phải xem xét cách thức phân bổ lợi ích và chi phí giữa các nhóm chủ thể.

Nhìn tổng thể, các mâu thuẫn này đan xen trong cùng một cấu trúc thể chế: VTVL định hình cơ sở phân phối lợi ích; đánh giá và đãi ngộ quyết định mức độ gắn kết đóng góp với lợi ích; đào tạo, quy hoạch và thăng tiến quyết định khả năng tiếp cận cơ hội phát triển; còn phân định quyền hạn, trách nhiệm và cơ chế bảo vệ quyết định mức rủi ro công chức phải gánh chịu. Vì vậy, hoàn thiện thể chế tạo động lực không phải là tối đa hóa một loại lợi ích, mà là thiết lập cấu trúc phân bổ lợi ích, cơ hội, quyền lực và rủi ro tương thích, trong đó đóng góp được ghi nhận, hiệu suất được khuyến khích, cơ hội phát triển được phân bổ công bằng, quyền lực được kiểm soát, người thực thi được bảo vệ và lợi ích cá nhân được định hướng phù hợp với lợi ích công. Đây là cơ sở xác định các quan điểm và giải pháp ở Chương 4.

Do đó, vấn đề cốt lõi không chỉ là số lượng lợi ích được quy định mà là độ tin cậy của thể chế trong chuyển hóa lợi ích được bảo đảm thành lợi ích kỳ vọng. Chương 4 vì vậy cần chuyển trọng tâm từ bổ sung quy định sang nâng cao chất lượng thiết kế, hiệu lực thực thi và độ tin cậy của thể chế.

Ma trận tổng hợp hạn chế, nguyên nhân và định hướng giải pháp được

trình bày tại Phụ lục 5 của luận án. Các bằng chứng trong chương được sử dụng ở những cấp độ khác nhau; do đó, luận án không suy luận trực tiếp động lực cá nhân từ một chỉ báo đơn lẻ. Bằng chứng về thể chế, nguồn lực, kết quả quản trị và thị trường lao động được đối chiếu để nhận diện các điều kiện có khả năng làm tăng hoặc giảm lợi ích được bảo đảm, độ tin cậy thể chế và lợi ích kỳ vọng. Quan hệ ở cấp độ cá nhân cần được kiểm định bằng dữ liệu khảo sát trong các nghiên cứu tiếp theo.

Chương 4

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN THỂ CHẾ BẢO ĐẢM LỢI ÍCH TẠO ĐỘNG LỰC LÀM VIỆC CHO CÔNG CHỨC Ở VIỆT NAM

4.1. BỐI CẢNH QUỐC TẾ VÀ TRONG NƯỚC

4.1.1 Bối cảnh

Bối cảnh phát triển của Việt Nam đang có những thay đổi nhanh và phức tạp, làm thay đổi lớn về yêu cầu đối với đội ngũ công chức cũng như điều kiện thực hiện công vụ. Làn sóng chuyển đổi số và sự phát triển của công nghệ, mức độ cạnh tranh về nhân lực chất lượng cao, các biến động địa chính trị và địa kinh tế thế giới và các vấn đề an ninh phi truyền thống cũng như yêu cầu tinh gọn bộ máy, tăng cường phân cấp, phân quyền trong hệ thống chính trị đang làm gia tăng yêu cầu về năng lực, trách nhiệm, khả năng thích ứng và mức độ tự chủ của công chức. Vì thế, việc hoàn thiện thể chế bảo đảm lợi ích cần được xem xét từ chính những biến đổi của điều kiện thực thi công vụ.

Thứ nhất, chuyển đổi số. Sự phát triển nhanh của công nghệ và chuyển đổi số trong khu vực công làm gia tăng yêu cầu về năng lực số, khả năng phân tích và sử dụng dữ liệu, thích ứng công nghệ và quản trị thay đổi. Công chức không chỉ phải hoàn thành nhiệm vụ theo quy trình mà ngày càng phải xử lý công việc với tốc độ cao hơn, cập nhật kiến thức thường xuyên và chịu trách nhiệm đối với dữ liệu, quy trình và quyết định trên môi trường số.

Theo đó, lợi ích nghề nghiệp ngày càng gắn với năng lực chuyên môn, năng lực số và kết quả thực hiện nhiệm vụ. Điểm nghẽn đặt ra đối với thể chế bảo đảm lợi ích là cơ chế tuyển dụng, đánh giá, đào tạo, sử dụng và trả lương phải có khả năng phản ánh sự khác biệt về năng lực và mức độ đóng góp. Nếu lợi ích không thay đổi tương ứng với yêu cầu và giá trị đóng góp mới, lợi ích kỳ vọng của công chức có thể không đủ để tạo động lực nâng cao năng lực và thích ứng với thay đổi.

Thứ hai, cạnh tranh về nhân lực chất lượng cao làm gia tăng yêu cầu về tính cạnh tranh của lợi ích nghề nghiệp trong khu vực công. Quá trình hội nhập và cạnh tranh về nguồn nhân lực làm tăng nhu cầu đối với những công chức có năng lực hoạch định, chuyên môn sâu, ngoại ngữ, khả năng phối hợp và thích ứng với môi trường quốc tế.

Trong điều kiện đó, thu nhập không phải là yếu tố duy nhất quyết định sức hấp dẫn của khu vực công; cơ hội phát triển nghề nghiệp, khả năng được sử dụng đúng năng lực, môi trường làm việc, sự ghi nhận và triển vọng nghề nghiệp cũng trở thành những thành tố quan trọng của lợi ích kỳ vọng. Vì vậy, điểm nghẽn của thể chế không chỉ là mức lợi ích thấp hay cao mà là khả năng bảo đảm sự tương xứng giữa năng lực, mức độ đóng góp và lợi ích được hưởng, đồng thời cân bằng giữa yêu cầu bảo đảm lợi ích vật chất để cạnh tranh nhân lực với giới hạn nguồn lực công.

Thứ ba, sự biến động địa kinh tế, địa chính trị và các vấn đề an ninh phi truyền thống làm gia tăng chi phí và rủi ro trong thực thi công vụ. Những vấn đề này đòi hỏi công chức phải có khả năng phản ứng nhanh, phối hợp liên ngành, xử lý tình huống phức tạp và ra quyết định trong điều kiện thông tin không đầy đủ. Khi rủi ro nghề nghiệp gia tăng, lợi ích mà công chức kỳ vọng cũng không chỉ bao gồm thu nhập và cơ hội thăng tiến mà còn bao gồm cả cơ chế bảo vệ khi thực hiện đúng chức trách và sự ghi nhận đối với những đóng góp trong điều kiện khó khăn.

Do đó, điểm nghẽn thể chế cần được nhìn nhận ở mối quan hệ giữa quyền hạn – trách nhiệm – rủi ro – bảo vệ – lợi ích. Nếu rủi ro tăng nhưng cơ chế bảo vệ không tương xứng, lợi ích kỳ vọng của việc thực thi công vụ có thể giảm xuống, làm suy giảm động lực chủ động thực hiện nhiệm vụ.

Thứ tư, công cuộc tinh gọn bộ máy, phân cấp và phân quyền làm thay đổi quan hệ giữa quyền hạn, trách nhiệm và lợi ích của công chức. Việc tăng

cường phân cấp, phân quyền và chuyển từ quản lý theo quy trình sang quản lý gắn với kết quả đòi hỏi công chức phải có mức độ tự chủ cao hơn, đồng thời chịu trách nhiệm rõ hơn về kết quả thực hiện nhiệm vụ. Điều này làm gia tăng yêu cầu về một cơ chế phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm, tiêu chí đánh giá và lợi ích gắn với kết quả.

Khi quyền hạn được mở rộng, trách nhiệm cũng phải được xác định rõ và đi kèm với cơ chế bảo vệ phù hợp; ngược lại, nếu trách nhiệm tăng nhưng quyền hạn, lợi ích và khả năng bảo vệ không tương xứng, công chức có thể ưu tiên giảm thiểu rủi ro cá nhân thay vì chủ động thực hiện nhiệm vụ. Vì vậy, hoàn thiện thể chế bảo đảm lợi ích phải đồng thời gắn với kiểm soát quyền lực, trách nhiệm giải trình và bảo vệ người thực hiện đúng chức trách.

Từ bối cảnh thay đổi và thực trạng trên, có thể thấy điểm nghẽn chủ yếu của thể chế bảo đảm lợi ích không chỉ nằm ở mức độ của từng loại lợi ích mà ở sự chưa tương thích giữa yêu cầu mới của công vụ với cơ chế xác lập, phân bổ, bảo vệ và hiện thực hóa lợi ích của công chức. Sự chưa tương thích đó có thể làm giảm độ tin cậy của thể chế, làm gia tăng khoảng cách giữa lợi ích được quy định và lợi ích mà công chức kỳ vọng.

4.1.2. Khái quát về bộ máy Nhà nước Việt Nam và đội ngũ công chức Việt Nam

Bộ máy nhà nước Việt Nam được tổ chức và hoạt động trong tổng thể hệ thống chính trị do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo. Theo Hiến pháp năm 2013, Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội; quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, là quyền lực thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Trên cơ sở đó, bộ máy nhà nước được tổ chức từ trung ương đến địa phương, gồm Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện

kiểm sát nhân dân và chính quyền địa phương, cùng các cơ quan, tổ chức khác theo quy định của pháp luật. Trong đó, Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực hiện quyền hành pháp và là cơ quan chấp hành của Quốc hội; chính quyền địa phương tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước ở địa phương theo quy định của Hiến pháp và pháp luật [88].

Một đặc điểm nổi bật của bộ máy nhà nước Việt Nam là tính thống nhất về quyền lực nhà nước gắn với phân công, phân cấp, phân quyền và phối hợp trong thực hiện nhiệm vụ. Mô hình này vừa bảo đảm sự thống nhất trong quản lý nhà nước, vừa từng bước tăng cường phân cấp, phân quyền cho các cấp, các ngành và địa phương nhằm nâng cao tính chủ động, trách nhiệm và hiệu quả quản lý. Cùng với quá trình cải cách hành chính và sắp xếp tổ chức bộ máy, bộ máy nhà nước đang được định hướng theo hướng tinh gọn, rõ chức năng, nhiệm vụ, giảm tầng nấc trung gian, tăng hiệu lực, hiệu quả hoạt động và gắn quyền hạn với trách nhiệm.

Đội ngũ công chức Việt Nam được hình thành và phát triển gắn với quá trình xây dựng Nhà nước và hoàn thiện hệ thống chính trị. Công chức hiện diện ở nhiều cơ quan, tổ chức từ trung ương đến địa phương, thực hiện các nhiệm vụ với phạm vi, mức độ trách nhiệm và yêu cầu chuyên môn khác nhau. Đội ngũ này vừa có tính thống nhất về chế độ pháp lý chung, vừa có sự phân hóa theo vị trí việc làm, chức vụ, chức danh, ngành, lĩnh vực và cấp quản lý. Sự phân hóa đó ngày càng được thể hiện rõ hơn trong yêu cầu quản lý theo vị trí việc làm và năng lực thực thi nhiệm vụ.

Đội ngũ công chức Việt Nam có một số đặc điểm đáng chú ý. *Thứ nhất*, công chức hoạt động trong một hệ thống chính trị thống nhất, chịu sự lãnh đạo của Đảng và sự quản lý của Nhà nước; do đó, công tác xây dựng và quản lý đội ngũ gắn với yêu cầu xây dựng Đảng, xây dựng Nhà nước và thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội. *Thứ hai*, công chức phân bố trên phạm vi

rộng, từ cơ quan trung ương đến chính quyền địa phương, trong nhiều ngành, lĩnh vực và vị trí khác nhau, dẫn đến sự khác biệt về yêu cầu năng lực, trách nhiệm và điều kiện thực thi công vụ. *Thứ ba*, đội ngũ công chức đang đứng trước yêu cầu chuyển mạnh từ quản lý dựa trên ngạch, bậc và thâm niên sang quản lý theo vị trí việc làm, năng lực, kết quả và hiệu quả thực thi nhiệm vụ.

Như vậy, bộ máy nhà nước và đội ngũ công chức Việt Nam có những đặc điểm gắn với mô hình hệ thống chính trị, tổ chức quyền lực nhà nước, quá trình phân cấp và cải cách bộ máy, đồng thời đang có sự chuyển biến mạnh về phương thức quản lý và yêu cầu đối với nguồn nhân lực công. Đây là những đặc điểm cần được tính đến khi hoàn thiện các thể chế liên quan đến công chức, nhất là các thể chế về bảo đảm lợi ích. Việc hoàn thiện thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc phải vừa phù hợp với đặc điểm của bộ máy nhà nước và đội ngũ công chức Việt Nam, vừa đáp ứng yêu cầu xây dựng nền công vụ chuyên nghiệp, trách nhiệm, hiệu lực và hiệu quả.

4.2. QUAN ĐIỂM HOÀN THIỆN THỂ CHẾ BẢO ĐẢM LỢI ÍCH TẠO ĐỘNG LỰC LÀM VIỆC CỦA CÔNG CHỨC Ở VIỆT NAM

Việc hoàn thiện thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc của công chức cần được đặt trong tổng thể đổi mới nền công vụ, tiếp cận từ quan hệ lợi ích và quan hệ quyền lực để xử lý hài hòa các mối quan hệ thể chế đã được xác định tại Chương 2. Theo đó, hoàn thiện thể chế không chỉ nhằm gia tăng các lợi ích mà còn phải thiết lập cơ chế phân bổ, thực hiện và kiểm soát lợi ích phù hợp với vị trí, trách nhiệm, năng lực và kết quả thực hiện công vụ. Quan điểm hoàn thiện được định hướng bởi các nguyên tắc: hài hòa lợi ích cá nhân, tổ chức, Nhà nước và xã hội; gắn quyền lợi với trách nhiệm, năng lực và kết quả; kết hợp khuyến khích với kiểm soát quyền lực; kết hợp bảo đảm tính ổn định của nền công vụ với tạo lập môi trường cạnh tranh dựa trên năng lực; đồng thời bảo đảm tính khả thi và lộ trình cải cách phù hợp với năng lực tài khóa của Nhà nước. Trên cơ sở các nguyên tắc đó, luận án đề xuất các quan điểm hoàn thiện

thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc của công chức như sau:

Thứ nhất, bảo đảm phân phối theo lao động, gắn lợi ích với vị trí, trách nhiệm và mức độ đóng góp. Thể chế cần khắc phục xu hướng bình quân hóa lợi ích, từng bước thiết lập sự tương quan hợp lý giữa lợi ích nhận được với vị trí việc làm, mức độ trách nhiệm, kết quả và chất lượng thực thi công vụ. Nguyên tắc phân phối theo lao động không chỉ có ý nghĩa bảo đảm công bằng mà còn tạo cơ sở để công chức nhận thức được mối liên hệ giữa nỗ lực, kết quả và lợi ích, từ đó hình thành kỳ vọng hợp lý về lợi ích của việc thực hiện tốt nhiệm vụ.

Thứ hai, bảo đảm lợi ích chính đáng đi đôi với kiểm soát đặc quyền và lợi ích không chính đáng. Công chức thực thi quyền lực công nên lợi ích gắn với vị trí công vụ phải được xác lập trong khuôn khổ pháp luật và phục vụ mục tiêu công. Thể chế vừa phải bảo đảm tiền lương, thu nhập, cơ hội nghề nghiệp và các lợi ích chính đáng của công chức, vừa phải ngăn chặn khả năng chuyển hóa quyền lực công thành lợi ích riêng. Theo đó, ranh giới giữa lợi ích hợp pháp từ thực thi công vụ và lợi ích có được từ lạm dụng quyền lực phải được xác định rõ, nhằm bảo đảm tính chính đáng của quan hệ lợi ích trong khu vực công.

Thứ ba, trao quyền gắn với trách nhiệm giải trình và phân bổ hợp lý rủi ro công vụ. Muốn khuyến khích công chức chủ động và chịu trách nhiệm về kết quả, thể chế phải bảo đảm sự tương xứng giữa quyền hạn, trách nhiệm và khả năng kiểm soát rủi ro trong thực thi nhiệm vụ. Cần phân biệt rõ rủi ro do cố ý vi phạm, vụ lợi với rủi ro phát sinh từ quyết định thiện chí, đúng thẩm quyền và hướng tới lợi ích công. Bảo vệ người thực hiện đúng chức trách trong phạm vi pháp luật không phải là giảm trách nhiệm, mà nhằm tạo không gian cần thiết cho hành động, đồng thời duy trì cơ chế giải trình và kiểm soát quyền lực.

Thứ tư, bảo đảm tính cạnh tranh hợp lý của lợi ích công vụ trong giới

hạn nguồn lực và khả năng cân đối tài khóa. Lợi ích công vụ phải có khả năng thu hút, duy trì và khuyến khích nhân lực có năng lực, nhưng không thể được thiết kế tách rời năng lực tài chính công và hiệu quả sử dụng nguồn lực. Vì vậy, tính cạnh tranh cần được xác lập trên cơ sở tương quan giữa mức độ đóng góp, yêu cầu của vị trí việc làm, mặt bằng lao động phù hợp và khả năng ngân sách; không đồng nhất cạnh tranh về lợi ích với việc đơn thuần tăng chi tiêu công.

Thứ năm, thiết lập sự tương thích giữa lợi ích cá nhân, kết quả thực thi công vụ và lợi ích công. Thể chế cần tạo ra cơ chế để việc theo đuổi lợi ích chính đáng của công chức có xu hướng đồng thời thúc đẩy chất lượng và hiệu quả phục vụ Nhà nước, xã hội. Theo đó, lợi ích cá nhân không được tách rời kết quả thực thi công vụ và mục tiêu phục vụ công; việc hưởng lợi phải gắn với trách nhiệm, kết quả và chuẩn mực công vụ. Đây là cơ sở để hạn chế sự lệch hướng của động cơ cá nhân và hình thành sự thống nhất tương đối giữa lợi ích của người thực thi công vụ với lợi ích công.

Như vậy, định hướng hoàn thiện thể chế không phải là tối đa hóa lợi ích của công chức, mà là thiết lập cấu trúc quan hệ lợi ích phù hợp trong đó lợi ích được phân phối có căn cứ, quyền lực đi đôi với trách nhiệm, rủi ro được phân bổ hợp lý và các lợi ích không chính đáng được kiểm soát. Trên nền tảng đó, công chức có cơ sở để hình thành kỳ vọng về lợi ích từ việc thực hiện tốt công vụ, đồng thời giảm sự bất định và những rủi ro không cần thiết trong quá trình thực thi. Đây là điều kiện để nâng cao độ tin cậy của thể chế và chuyển hóa lợi ích kỳ vọng thành động lực làm việc.

4.3. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN THỂ CHẾ BẢO ĐẢM LỢI ÍCH TẠO ĐỘNG LỰC LÀM VIỆC CHO CÔNG CHỨC Ở VIỆT NAM

Trên cơ sở ma trận hạn chế – nguyên nhân – giải pháp tại Phụ lục 5, hệ thống giải pháp được triển khai theo các nhóm như đột phá sau:

4.3.1. Hoàn thiện thể chế bảo đảm lợi ích vật chất.

4.3.1.1. Hoàn thiện thể chế tiền lương và chế độ phụ cấp theo hướng gắn kết năng lực, kết quả thực thi công vụ và nâng cao độ tin cậy thể chế

Việc hoàn thiện thể chế này tập trung vào hoàn thiện cơ chế xác định giá trị công việc và cơ chế chuyển giá trị vị trí, trách nhiệm, năng lực và kết quả thành mức hưởng, giảm dần phần lợi ích được xác định chủ yếu bởi ngạch, bậc và thâm niên. Cụ thể:

Thứ nhất, phân định rõ chức năng, thẩm quyền và trách nhiệm của các chủ thể trong toàn bộ quá trình thiết kế, thẩm định và thực hiện cơ chế tiền lương. Theo đó: (i) Quốc hội và Chính phủ xác lập khung pháp lý, các nguyên tắc và định hướng chung về chính sách tiền lương đối với công chức; (ii) Cơ quan có thẩm quyền về tiền lương xây dựng phương pháp xác định, hệ thống bảng lương và mức lương trên cơ sở các nguyên tắc đã được quy định; (iii) Cơ quan hoặc thiết chế có chức năng thẩm định độc lập thực hiện thẩm định phương pháp xác định và phương án tiền lương, đánh giá mức độ phù hợp với vị trí việc làm, mức độ trách nhiệm, kết quả công việc, mặt bằng tiền lương và khả năng cân đối nguồn lực trước khi trình cấp có thẩm quyền quyết định; (iv) Cơ quan sử dụng công chức chịu trách nhiệm xác định vị trí việc làm, nhiệm vụ, yêu cầu, mức độ trách nhiệm và kết quả thực hiện công việc, làm căn cứ áp dụng và phân bổ tiền lương.

Cơ chế này tạo sự phân tách giữa xây dựng – thẩm định – quyết định – thực hiện – kiểm soát, qua đó hạn chế xung đột lợi ích và sai lệch trong xác định mức hưởng, đồng thời từng bước gắn tiền lương với vị trí, đóng góp, trách nhiệm và kết quả công việc, bảo đảm công bằng trong phân phối lợi ích.

Thứ hai, việc xác định thu nhập không dựa vào một chỉ số đơn lẻ, mà cần kết hợp đồng thời giá trị của vị trí việc làm, kết quả thực hiện nhiệm vụ và điều kiện thực thi công việc, trong đó các tiêu chí và phương pháp đánh giá

phải được xác định trước, có khả năng kiểm chứng và áp dụng thống nhất. Cơ quan sử dụng công chức không được tự đặt hoặc điều chỉnh chỉ tiêu theo hướng làm tăng lợi ích cho cá nhân, đơn vị; các chỉ tiêu, kết quả và căn cứ xác định mức hưởng phải được kiểm tra, đối soát độc lập và có cơ chế giải trình. Đồng thời, cần thiết lập ngưỡng và cơ chế kiểm soát biến động thu nhập, bảo đảm việc điều chỉnh thu nhập theo kết quả không tạo ra biến động bất hợp lý hoặc động cơ hạy theo chỉ tiêu hình thức.

Thứ ba, đối với phụ cấp, cần rà soát căn cứ phân bổ để phản ánh hợp lý khác biệt về trách nhiệm, điều kiện và tính chất công vụ. Quy định cần tránh chồng chéo, bảo đảm minh bạch và có khả năng giải thích; cơ chế điều chỉnh phải đủ ổn định để công chức dự báo lợi ích nhưng cũng có khả năng cập nhật khi giá trị công việc và điều kiện thực thi thay đổi.

Thứ tư, bảo đảm năng lực tài chính công để thực hiện ổn định các cam kết về cải cách tiền lương; tiếp tục gắn cải cách tiền lương với cơ cấu lại chi ngân sách, nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực công, tạo dư địa tài chính và xây dựng nguồn lực ổn định cho điều chỉnh tiền lương. Đồng thời, cần xác lập lộ trình và nguyên tắc điều chỉnh phù hợp với khả năng ngân sách, tránh tình trạng lợi ích được cam kết nhưng khả năng thực hiện không tương xứng.

Vấn đề ở đây không chỉ là có đủ nguồn lực để trả lương, mà là nâng cao khả năng của thể chế trong việc thực hiện những lợi ích đã xác lập. Khi nguồn lực tài chính được bảo đảm tương đối ổn định, khoảng cách giữa lợi ích được quy định và lợi ích được thực hiện được thu hẹp; tính ổn định và khả năng dự báo của lợi ích được nâng lên.

Như vậy, hoàn thiện thể chế tiền lương cần được nhìn nhận như một chuỗi thể chế phân phối lợi ích, trong đó nguyên tắc phân phối xác định căn cứ hưởng lợi; phương pháp xác định tiền lương xác lập mức hưởng; cơ chế phân bổ nguồn lực bảo đảm nguồn lực được đưa đến đúng nhiệm vụ và kết

quả; còn năng lực tài chính bảo đảm khả năng thực hiện các cam kết lợi ích. Sự liên kết này góp phần thu hẹp khoảng cách giữa thiết kế và thực thi thể chế, qua đó nâng cao độ tin cậy của cơ chế phân phối, lợi ích kỳ vọng và cơ sở thể chế của động lực làm việc.

4.3.1.2. Hoàn thiện thể chế phúc lợi theo hướng nâng cao mức độ thụ hưởng và củng cố độ tin cậy thể chế

Hoàn thiện cơ chế phúc lợi theo hướng chuyển từ cách thức quy định tương đối đồng nhất sang phân loại theo nhu cầu của công chức, đặc điểm vị trí việc làm, điều kiện địa bàn và mức độ rủi ro nghề nghiệp, qua đó bảo đảm lợi ích được phân bổ phù hợp hơn với những khác biệt thực tế giữa các nhóm công chức. Cụ thể:

Thứ nhất, hoàn thiện hệ thống phúc lợi công vụ trong tổng thể chính sách an sinh xã hội theo hướng dài hạn, có mục tiêu và phù hợp với đặc thù của công chức. Cần xác định phúc lợi xã hội là một bộ phận của chiến lược phát triển con người và nguồn nhân lực, đồng thời làm rõ vị trí của phúc lợi dành cho công chức trong tổng thể hệ thống an sinh xã hội. Trên cơ sở đó, rà soát và hoàn thiện các chế độ phúc lợi theo hướng xác định rõ đối tượng thụ hưởng, nội dung lợi ích, mức độ hỗ trợ, điều kiện hưởng và trách nhiệm bảo đảm thực hiện, tránh chồng chéo hoặc bỏ sót quyền lợi.

Thiết kế phúc lợi cần kết hợp giữa tính phổ quát của các quyền lợi cơ bản với sự khác biệt hợp lý theo vị trí, điều kiện công tác và đặc thù nghề nghiệp. Đối với những địa bàn khó khăn, vị trí có điều kiện làm việc đặc thù hoặc công việc có mức độ rủi ro cao, cần nghiên cứu cơ chế phúc lợi phù hợp để bù đắp một phần chi phí và rủi ro mà công chức phải gánh chịu. Cách tiếp cận này giúp phúc lợi trở thành một bộ phận của cơ chế phân phối và chia sẻ rủi ro trong khu vực công, thay vì chỉ là các khoản hỗ trợ bổ sung.

Thứ hai, đa dạng hóa và cá thể hóa hợp lý các hình thức phúc lợi nhằm

nâng cao giá trị thụ hưởng thực tế. Cần chuyển từ cách tiếp cận phúc lợi chủ yếu dựa trên các khoản hỗ trợ trực tiếp sang xây dựng gói phúc lợi đa chiều, kết hợp lợi ích tài chính, dịch vụ và điều kiện làm việc. Bên cạnh các chế độ bảo hiểm và hỗ trợ bằng tiền, có thể phát triển các hình thức phúc lợi về giáo dục, y tế, nhà ở, đi lại, bảo hiểm rủi ro, nghỉ phép, đào tạo và chăm sóc sức khỏe thể chất, tinh thần; đồng thời nghiên cứu cơ chế linh hoạt về thời gian và phương thức làm việc phù hợp với tính chất công việc và địa bàn công tác.

Việc đa dạng hóa cần gắn với đặc điểm của từng nhóm công chức và từng giai đoạn nghề nghiệp, thay vì áp dụng một gói phúc lợi đồng nhất cho mọi đối tượng. Chẳng hạn, nhu cầu về nhà ở, chăm sóc con cái, y tế, đào tạo hoặc bảo hiểm rủi ro có thể khác nhau theo độ tuổi, hoàn cảnh gia đình, vị trí và địa bàn công tác. Thiết kế phúc lợi theo hướng này giúp tăng giá trị thực tế của cùng một đơn vị nguồn lực, đồng thời tạo cho công chức cảm nhận rõ hơn về khả năng đáp ứng của thể chế đối với các nhu cầu thiết yếu và ứng phó với rủi ro trong cuộc sống.

Thứ ba, nâng cao khả năng tiếp cận và bảo đảm nguồn lực thực hiện phúc lợi theo hướng có trọng tâm, công bằng và bền vững. Mức phúc lợi được quy định chỉ trở thành lợi ích thực tế khi công chức có khả năng tiếp cận và thụ hưởng trên thực tế. Vì vậy, cần hoàn thiện cơ chế bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế và các chính sách hỗ trợ thiết yếu theo hướng thực chất; phát triển các cơ chế hỗ trợ hoặc tín dụng phù hợp đối với những nhu cầu dài hạn như nhà ở, học tập; đồng thời nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng nguồn lực công dành cho phúc lợi.

Thứ tư, việc cá thể hóa phúc lợi phải đi đôi với cơ chế kiểm soát chặt chẽ để không biến sự khác biệt về nhu cầu và điều kiện thực thi thành đặc quyền trong phân phối lợi ích. Theo đó, các tiêu chí và điều kiện hưởng phúc lợi phải được công khai, minh bạch và áp dụng thống nhất đối với các nhóm có cùng

điều kiện; đồng thời xác định giới hạn mức hưởng và tổng nguồn ngân sách cho từng chính sách, bảo đảm phù hợp với khả năng cân đối nguồn lực.

Việc xác định đối tượng hưởng phải được kiểm tra, xác nhận điều kiện thực tế, tránh tình trạng xác định sai hoặc mở rộng đối tượng hưởng không có căn cứ; mức hưởng thực tế cần được đối soát định kỳ với điều kiện hưởng, hồ sơ và dữ liệu chi trả. Cơ chế này vừa tạo khả năng đáp ứng linh hoạt đối với những khác biệt chính đáng về nhu cầu, vị trí, địa bàn và rủi ro nghề nghiệp, vừa bảo đảm phúc lợi được phân phối theo nguyên tắc có căn cứ, có giới hạn, có kiểm soát và có trách nhiệm giải trình, hạn chế nguy cơ hình thành đặc quyền hoặc lợi ích cục bộ.

Thứ năm, cần bảo đảm nguồn lực và điều kiện tiếp cận để phúc lợi được thực hiện trên thực tế. Theo đó, tăng cường kỷ luật tài chính, kiểm soát lãng phí và nâng cao hiệu quả chi tiêu công để bảo đảm nguồn lực dành cho các chính sách phúc lợi được sử dụng đúng mục tiêu. Việc thiết kế chính sách cũng cần tính đến chi phí thực tế mà công chức phải bỏ ra để tiếp cận và thụ hưởng phúc lợi; tránh tình trạng quyền lợi được quy định nhưng thủ tục phức tạp, phạm vi tiếp cận hạn chế hoặc chi phí thụ hưởng cao làm giảm giá trị thực tế của lợi ích. Đối với các chính sách hỗ trợ đặc thù, cần xác định rõ nguồn tài chính, điều kiện hưởng và trách nhiệm của cơ quan thực hiện nhằm hạn chế khoảng cách giữa lợi ích được cam kết và lợi ích được thực hiện.

Như vậy, hoàn thiện thể chế phúc lợi không đồng nghĩa với mở rộng phúc lợi theo hướng bao cấp hoặc gia tăng đồng đều các khoản chi, mà là nâng cao giá trị thực tế của lợi ích thông qua thiết kế đúng đối tượng, đa dạng hình thức, giảm chi phí tiếp cận và bảo đảm khả năng thực hiện. Khi các nhu cầu thiết yếu và một phần rủi ro của công chức được thể chế nhận diện và chia sẻ phù hợp, lợi ích thực tế được nâng lên mà không nhất thiết chỉ thông qua tăng tiền lương. Đồng thời, khi quyền lợi được quy định rõ, tiếp cận thuận

lợi và thực hiện tương đối ổn định, khoảng cách giữa lợi ích được thể chế hóa và lợi ích được thụ hưởng được thu hẹp, qua đó củng cố tính phù hợp, công bằng, minh bạch và khả năng dự báo của thể chế phúc lợi, góp phần nâng cao lợi ích kỳ vọng lâu dài.

4.3.2. Hoàn thiện thể chế bảo đảm lợi ích phát triển nghề nghiệp dựa trên năng lực

4.3.2.1. Hoàn thiện mô hình quản lý công chức theo vị trí việc làm

Hoàn thiện VTVL theo hướng trở thành căn cứ trung tâm xác định và phân bổ lợi ích trong quan hệ công vụ. VTVL không chỉ được sử dụng để xác định số lượng biên chế hay mô tả công việc, mà phải phản ánh tương đối đầy đủ giá trị của công việc, yêu cầu năng lực, mức độ phức tạp, quyền hạn, trách nhiệm, điều kiện thực thi và đóng góp của từng vị trí, từ đó làm căn cứ xác định tương quan về tiền lương, đào tạo, bố trí, bổ nhiệm, phát triển nghề nghiệp và các cơ hội lợi ích khác của công chức. Cụ thể:

Thứ nhất, hoàn thiện danh mục vị trí việc làm (VTVL) gắn với đặc điểm thực tế của từng nhóm công việc trong cơ quan hành chính nhà nước. Việc xác định VTVL cần xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ và sản phẩm đầu ra của cơ quan, thay vì chủ yếu dựa vào biên chế và cơ cấu tổ chức hiện có; đồng thời phân định rõ các nhóm vị trí hoạch định chính sách, tham mưu, quản lý, thực thi và chuyên môn. Đây là bước khắc phục tình trạng VTVL chưa thực sự trở thành căn cứ trung tâm để xác định yêu cầu năng lực, trách nhiệm và giá trị của công việc.

Thứ hai, xây dựng khung năng lực tương ứng với từng nhóm VTVL, trong đó xác định rõ năng lực chuyên môn, năng lực thực thi, năng lực quản lý, năng lực đổi mới và các yêu cầu về trách nhiệm. Khung năng lực không chỉ phục vụ tuyển dụng mà phải được sử dụng xuyên suốt quá trình đánh giá, đào tạo, bố trí, bổ nhiệm và phát triển nghề nghiệp. Qua đó, chuyển từ cách tiếp cận quản lý công chức chủ yếu theo ngạch, bậc và thâm niên sang xác

định rõ công chức cần có năng lực gì để thực hiện vị trí nào và năng lực đó được chuyển hóa thành cơ hội nghề nghiệp như thế nào.

Thứ ba, thống nhất VTVL và khung năng lực với các công cụ quản lý nhân sự khác. VTVL phải là điểm xuất phát để xác định tiêu chuẩn đánh giá; kết quả đánh giá phải chỉ ra mức độ đáp ứng và khoảng cách năng lực; khoảng cách đó là căn cứ xác định nhu cầu đào tạo; năng lực và kết quả sau đào tạo trở thành căn cứ cho bố trí, quy hoạch, bổ nhiệm và phát triển nghề nghiệp. Qua đó, VTVL trở thành một thiết chế quan trọng điều chỉnh quan hệ phân phối lợi ích trong công vụ, góp phần bảo đảm lợi ích được phân bổ có căn cứ, tương xứng với giá trị công việc và đóng góp, thay vì chủ yếu dựa vào thâm niên, chức danh hoặc quyết định hành chính.

4.3.2.2. Hoàn thiện thể chế đánh giá, bổ nhiệm và luân chuyển theo hướng gắn năng lực, kết quả với cơ hội nghề nghiệp

Đổi mới cơ chế đánh giá, bổ nhiệm và luân chuyển theo hướng gắn kết trực tiếp kết quả thực hiện công việc với phân bổ lợi ích và cơ hội nghề nghiệp. Đánh giá công chức không nên chỉ được xem là thủ tục xác định mức độ hoàn thành nhiệm vụ, mà phải trở thành một khâu trung tâm trong cơ chế điều chỉnh quan hệ giữa đóng góp, trách nhiệm và lợi ích. Theo đó, cần thiết lập chuỗi liên thông VTVL → tiêu chí đánh giá → kết quả đánh giá → đào tạo, thu nhập, khen thưởng, quy hoạch, bổ nhiệm và phát triển nghề nghiệp, bảo đảm kết quả đánh giá thực sự tạo ra những thay đổi tương ứng về quyền tiếp cận lợi ích và cơ hội nghề nghiệp của công chức. Cụ thể:

Thứ nhất, đổi mới đánh giá công chức theo hướng đánh giá thực chất năng lực và kết quả thực hiện nhiệm vụ theo VTVL. Cần xây dựng các tiêu chí có khả năng đo lường tương đối rõ đối với từng nhóm vị trí, kết hợp giữa kết quả đầu ra, chất lượng, tiến độ, mức độ phức tạp, trách nhiệm và điều kiện thực thi; hạn chế cả đánh giá bình quân, cảm tính và việc áp dụng máy móc các chỉ tiêu định lượng. Có thể thí điểm đánh giá theo kết quả tại những lĩnh vực có điều kiện đo lường tốt trước khi mở rộng.

Thứ hai, nâng cao tính khách quan và chuyên nghiệp của đánh giá. Cần sử dụng các phương pháp và chuyên môn phù hợp để thiết kế tiêu chí đánh giá theo từng nhóm nghề nghiệp; đồng thời đào tạo đội ngũ quản lý trực tiếp về kỹ năng đánh giá, phản hồi và xử lý những trường hợp có kết quả khó đo lường. Việc đánh giá cần kết hợp kết quả quan sát được với năng lực, nỗ lực, mức độ trách nhiệm, độ phức tạp và điều kiện thực thi, tránh cả hai cực là tuyệt đối hóa số liệu hoặc phụ thuộc quá mức vào nhận định chủ quan. Đây là điều kiện để giảm quyền tùy nghi, hạn chế tình trạng cào bằng của thể chế đánh giá.

Thứ ba, hoàn thiện thể chế bổ nhiệm theo hướng tăng tính cạnh tranh, coi trọng năng lực và kết quả. Cần xác định tiêu chuẩn chức danh lãnh đạo, quản lý trên cơ sở VTVL và khung năng lực; đồng thời hoàn thiện quy trình tuyển chọn, bổ nhiệm theo hướng minh bạch, có căn cứ và phù hợp với đặc thù từng nhóm chức danh. Đối với những vị trí phù hợp, có thể mở rộng thi tuyển cạnh tranh như một thiết chế bổ trợ cho bổ nhiệm hành chính, với tiêu chuẩn, nội dung, quy trình và trách nhiệm của hội đồng được chuẩn hóa. Mục tiêu không phải thay thế hoàn toàn cơ chế bổ nhiệm mà là tăng cạnh tranh và khả năng lựa chọn dựa trên năng lực, qua đó làm rõ hơn quan hệ giữa năng lực, thành tích và cơ hội nghề nghiệp.

Thứ tư, hoàn thiện cơ chế luân chuyển theo hướng trở thành công cụ phát triển năng lực thay vì chủ yếu là công cụ điều động nhân sự. Việc luân chuyển cần dựa trên yêu cầu của VTVL, năng lực hiện có và mục tiêu phát triển nghề nghiệp; đồng thời xác định rõ năng lực cần được tích lũy sau mỗi giai đoạn luân chuyển. Đối với những nhóm vị trí phù hợp, có thể mở rộng luân chuyển giữa trung ương và địa phương, giữa các môi trường công tác khác nhau để tạo điều kiện tích lũy kinh nghiệm. Qua đó, luân chuyển được chuyển từ một quyết định hành chính đơn lẻ thành một bộ phận của lộ trình phát triển năng lực và cơ hội nghề nghiệp.

Thứ năm, tăng cường công khai, giám sát và trách nhiệm giải trình trong các quyết định nhân sự. Cần minh bạch hơn về tiêu chuẩn, điều kiện và quy trình đánh giá, quy hoạch, bổ nhiệm và luân chuyển; đồng thời tăng trách nhiệm của người có thẩm quyền đối với các quyết định nhân sự không phù hợp hoặc thiếu căn cứ. Ứng dụng công nghệ số và dữ liệu nhân sự để hỗ trợ theo dõi quá trình ra quyết định và kiểm chứng căn cứ của quyết định. Mục tiêu là giảm khoảng không cho các yếu tố tùy nghi, cục bộ và các thể chế phi chính thức chi phối cơ hội nghề nghiệp, qua đó củng cố tính công bằng và khả năng dự báo của thể chế.

4.3.2.3. Hoàn thiện thể chế đào tạo, bồi dưỡng theo hướng chuyên hóa năng lực thành cơ hội phát triển nghề nghiệp

Đổi mới cơ chế đào tạo, bồi dưỡng theo hướng chuyên hóa khoảng cách năng lực thành cơ hội phát triển nghề nghiệp. Đào tạo, bồi dưỡng công chức cần được xác định không chỉ là hoạt động nâng cao trình độ, mà là một cơ chế phân bổ và gia tăng cơ hội phát triển nghề nghiệp trên cơ sở khoảng cách giữa yêu cầu của VTVL và năng lực thực tế của công chức.

Thứ nhất, chuyên đào tạo, bồi dưỡng từ cơ chế chủ yếu đáp ứng tiêu chuẩn hành chính sang phát triển năng lực theo VTVL và lộ trình nghề nghiệp. Trên cơ sở khung năng lực, phải xác định được khoảng trống năng lực của từng nhóm công chức; từ đó xây dựng nội dung, phương thức và thời điểm đào tạo phù hợp nhằm trực tiếp khắc phục hạn chế về đào tạo chưa gắn chặt với phát triển nghề nghiệp.

Thứ hai, xây dựng hệ thống đào tạo linh hoạt theo vòng đời nghề nghiệp. Bên cạnh đào tạo tập trung, cần kết hợp đào tạo tại nơi làm việc, học tập trực tuyến, huấn luyện nghề nghiệp và chia sẻ tri thức trong tổ chức. Nội dung đào tạo cần phân hóa theo nhóm nhu cầu của công chức mới tuyển dụng, công chức chuyên môn, quản lý trung gian và lãnh đạo gắn với yêu cầu năng lực. Như vậy, đào tạo trở thành một quá trình đầu tư liên tục vào năng

lực thay vì chỉ là điều kiện để hoàn thành tiêu chuẩn chức danh.

Thứ ba, đánh giá hiệu quả đào tạo dựa trên sự thay đổi về năng lực và kết quả thực thi công vụ. Không nên lấy việc hoàn thành khóa học hoặc chứng chỉ làm căn cứ chủ yếu; cần đánh giá khả năng vận dụng kiến thức, mức độ cải thiện năng lực và thay đổi trong kết quả công việc sau đào tạo. Kết quả này phải được phản hồi vào hệ thống quản lý nhân sự để điều chỉnh kế hoạch đào tạo, bố trí công việc và phát triển nghề nghiệp, hình thành chuỗi liên thông VTVL → khoảng trống năng lực → đào tạo → thay đổi năng lực → kết quả công việc → cơ hội phát triển nghề nghiệp, qua đó khắc phục tình trạng đào tạo mang tính hình thức, bình quân hoặc tách rời nhu cầu thực tế của công việc.

Thứ tư, bảo đảm công bằng trong tiếp cận các nguồn lực phát triển nghề nghiệp. Tiêu chuẩn và quy trình lựa chọn công chức tham gia đào tạo, bồi dưỡng, luân chuyển và các chương trình phát triển cần được công khai, minh bạch và dựa trên năng lực, nhu cầu vị trí và kết quả công tác. Điều này đặc biệt quan trọng trong bối cảnh Chương 3 cho thấy các cơ hội nghề nghiệp chưa phải lúc nào cũng tạo được kỳ vọng rõ ràng về mối quan hệ giữa đóng góp và cơ hội phát triển. Khi quyền tiếp cận các nguồn lực phát triển được phân bổ theo căn cứ rõ ràng, cơ hội nghề nghiệp trở thành một lợi ích có thể dự báo, qua đó củng cố độ tin cậy thể chế.

4.3.2.4. Hoàn thiện thể chế trọng dụng nhân tài trên cơ sở liên kết năng lực, thành tích và cơ hội phát triển

Thứ nhất, đổi mới cơ chế phát hiện và tuyển chọn nhân tài theo năng lực và khả năng tạo giá trị công thực chất. Cần giảm sự phụ thuộc vào bằng cấp và các tiêu chí hình thức; tăng đánh giá năng lực thực tiễn, khả năng giải quyết vấn đề, đổi mới sáng tạo và kết quả thực hiện nhiệm vụ. Đối với những vị trí phù hợp, mở rộng cạnh tranh trong tuyển dụng và các phương thức đánh giá theo VTVL để tăng cơ hội cho người có tài.

Thứ hai, xây dựng cơ chế sử dụng linh hoạt đối với nhân lực có năng lực chuyên môn cao và những vị trí đặc thù. Đối với các lĩnh vực như khoa học, công nghệ, chuyển đổi số, đổi mới sáng tạo và hoạch định chính sách, cần có cơ chế sử dụng phù hợp với đặc điểm của nguồn nhân lực và yêu cầu công việc; nghiên cứu các hình thức tuyển dụng, hợp đồng hoặc giao nhiệm vụ linh hoạt trong khuôn khổ pháp luật. Mục tiêu là giảm khoảng cách giữa năng lực có trên thị trường và khả năng hấp thụ năng lực đó của khu vực công.

Thứ ba, thiết lập lộ trình phát triển nghề nghiệp và gói lợi ích tương xứng với năng lực, thành tích và mức độ đóng góp. Nhân tài không chỉ cần mức thu nhập phù hợp mà còn cần cơ hội được giao nhiệm vụ có ý nghĩa, học tập, phát triển chuyên môn, đảm nhận vị trí có trách nhiệm và được ghi nhận tương xứng. Vì vậy, kết quả và năng lực cần được liên kết với đãi ngộ – đào tạo – quy hoạch – bổ nhiệm – cơ hội nghề nghiệp, thay vì xử lý từng lợi ích riêng biệt. Đây là cách chuyển trọng dụng nhân tài từ chính sách thu hút đơn thuần thành một cơ chế phân bổ lợi ích nghề nghiệp dựa trên giá trị đóng góp.

Thứ tư, tăng tính mở và cạnh tranh của nền công vụ, đồng thời thiết lập cơ chế theo dõi hiệu quả trọng dụng nhân tài. Cần mở rộng khả năng tiếp cận của nguồn nhân lực chất lượng cao từ bên ngoài đối với những vị trí phù hợp; đồng thời theo dõi khả năng thu hút, sử dụng, phát triển và giữ chân nhân lực có năng lực. Việc đánh giá hiệu quả trọng dụng cần dựa trên kết quả sử dụng nhân lực và giá trị tạo ra, thay vì chỉ dựa trên số lượng người được tuyển hoặc bổ nhiệm.

Như vậy, đột phá về nguồn nhân lực công không nằm ở việc bổ sung thêm từng chính sách nhân sự riêng lẻ, mà ở việc thiết lập một cơ chế liên thông để năng lực và đóng góp có thể chuyển hóa thành cơ hội và lợi ích nghề nghiệp. Chuỗi này cần được vận hành trên nền tảng VTVL và khung năng lực; được kiểm chứng bằng đánh giá và dữ liệu; được phát triển thông qua đào tạo; được hiện thực hóa thông qua bố trí, bổ nhiệm và luân chuyển; và

được củng cố bằng cơ chế trọng dụng, đãi ngộ và phát triển nghề nghiệp. Hệ thống dữ liệu liên thông giữa các khâu trong quản trị nhân sự, năng lực đánh giá và tiền lương tương xứng là điều kiện quan trọng để chuỗi này có khả năng vận hành và kiểm chứng trong thực tế.

Khi công chức có thể nhận diện tương đối rõ rằng năng lực và kết quả thực hiện nhiệm vụ được ghi nhận, cơ hội nghề nghiệp được phân bổ theo căn cứ minh bạch và lợi ích tương ứng có khả năng được hiện thực hóa, độ tin cậy của thể chế được củng cố. Điều này tạo cơ sở cho việc tăng lợi ích kỳ vọng từ đầu tư vào năng lực và kết quả công vụ, đồng thời giảm động cơ lựa chọn các hành vi thích ứng với cơ chế bình quân hoặc phụ thuộc vào các yếu tố ngoài năng lực. Do đó, đột phá về nguồn nhân lực công không chỉ nâng cao chất lượng đội ngũ mà còn trực tiếp góp phần tái cấu trúc quan hệ giữa năng lực – đóng góp – lợi ích – động lực trong khu vực công.

4.3.3. Hoàn thiện về hạ tầng dữ liệu và hệ thống đo lường kết quả

Hoàn thiện hạ tầng dữ liệu và hệ thống đo lường kết quả làm căn cứ khách quan cho phân phối lợi ích, giảm phụ thuộc vào đánh giá chủ quan, tăng khả năng kiểm chứng và giải trình sự khác biệt trong phân phối lợi ích, qua đó tạo căn cứ để gắn tiền lương, phụ cấp và các lợi ích liên quan với vị trí, trách nhiệm và đóng góp. Đây là điều kiện để nguyên tắc phân phối theo lao động được vận hành thực chất, thay vì chỉ dừng ở quy định. Cụ thể:

Thứ nhất, xây dựng hạ tầng dữ liệu về vị trí việc làm, năng lực và kết quả thực thi. Cần hình thành cơ sở dữ liệu nhân sự thống nhất, liên thông thông tin về vị trí việc làm, yêu cầu năng lực, quá trình công tác, kết quả đánh giá, đào tạo, khen thưởng, quy hoạch, bổ nhiệm và thu nhập. Đồng thời, chuẩn hóa các chỉ tiêu đo lường kết quả theo từng nhóm vị trí, ưu tiên sản phẩm đầu ra, chất lượng, tiến độ và mức độ hoàn thành nhiệm vụ.

Thứ hai, số hóa và liên thông quy trình đánh giá – đào tạo – khen thưởng – bổ nhiệm. Số hóa không chỉ nhằm giảm thủ tục hành chính mà phải

tạo ra một chuỗi dữ liệu và quyết định liên tục: VTVL xác định yêu cầu → đánh giá xác định mức độ đáp ứng → đào tạo khắc phục khoảng cách năng lực → kết quả và thành tích làm căn cứ khen thưởng, quy hoạch, bổ nhiệm và phát triển nghề nghiệp. Khi các khâu được liên thông, thành tích và năng lực của công chức có điều kiện được chuyển hóa thành các lợi ích nghề nghiệp tương ứng, đồng thời hạn chế sự đứt gãy trong quá trình phân bổ lợi ích.

Thứ ba, hạ tầng dữ liệu phải bảo đảm tính đầy đủ, chính xác, thống nhất, cập nhật và khả năng truy xuất, đồng thời xác định rõ trách nhiệm của từng cơ quan trong tạo lập, cập nhật, xác nhận và sử dụng dữ liệu. Các dữ liệu làm căn cứ phân bổ lợi ích, đặc biệt là kết quả đánh giá, mức hưởng và điều kiện hưởng, cần có khả năng đối soát giữa các nguồn dữ liệu và kiểm tra độc lập, hạn chế tình trạng cơ quan sử dụng tự xác lập dữ liệu làm căn cứ cho việc gia tăng lợi ích của chính mình. Đồng thời, cần thiết lập cơ chế phát hiện và xử lý chênh lệch giữa dữ liệu về vị trí, đóng góp và lợi ích thực tế; bảo đảm dữ liệu không chỉ phục vụ quản lý hành chính mà còn tạo cơ sở cho giải trình và điều chỉnh các quan hệ phân phối lợi ích.

4.3.4. Hoàn thiện thể chế khen thưởng và bảo vệ theo hướng khuyến khích hành vi vì lợi ích công

Hoàn thiện cơ chế khen thưởng và bảo vệ công chức theo hướng gắn ghi nhận đóng góp với kiểm soát và phân bổ rủi ro nghề nghiệp. Khen thưởng và bảo vệ công chức cần được thiết kế như hai bộ phận liên kết của cơ chế bảo đảm lợi ích, trong đó đóng góp được đo lường và ghi nhận tương xứng, đồng thời rủi ro phát sinh trong quá trình thực thi công vụ được phân định và xử lý có căn cứ. Theo đó, cần hình thành chuỗi đóng góp → đo lường → ghi nhận → uy tín và cơ hội nghề nghiệp → bảo vệ trước rủi ro nghề nghiệp → lợi ích kỳ vọng → động lực làm việc, bảo đảm công chức có cơ sở để kỳ vọng rằng việc thực hiện tốt nhiệm vụ, kể cả trong những điều kiện có rủi ro, sẽ được thể chế ghi nhận và bảo vệ phù hợp.

4.3.4.1. Hoàn thiện thể chế khen thưởng, tôn vinh thành tích gắn với đóng góp và uy tín, lợi ích nghề nghiệp

Thứ nhất, đổi mới cơ chế khen thưởng theo hướng gắn thành tích với giá trị đóng góp và lợi ích nghề nghiệp. Khen thưởng cần chuyển từ ghi nhận mang tính bình quân, hình thức sang cơ chế phân biệt rõ mức độ đóng góp, chất lượng, hiệu quả, đổi mới sáng tạo và tác động xã hội của kết quả thực hiện nhiệm vụ. Khen thưởng thường xuyên và đột xuất cần có tiêu chí khác nhau, trong đó ưu tiên những kết quả tạo giá trị gia tăng rõ rệt cho hoạt động công vụ.

Thứ hai, hoàn thiện cơ chế phát hiện và đánh giá thành tích theo hướng chủ động, kịp thời, minh bạch và đa chiều. Kết quả thực hiện nhiệm vụ cần được theo dõi trên cơ sở VTVL, tiêu chuẩn năng lực và các chỉ số kết quả phù hợp; đồng thời tăng cường sự tham gia của chuyên gia đối với những trường hợp có tính chuyên môn cao, đột phá hoặc có giá trị xã hội lớn. Cách tiếp cận này góp phần hạn chế bình quân, chủ quan và sự phụ thuộc vào đề xuất nội bộ.

Thứ ba, thiết lập liên kết giữa kết quả thực hiện nhiệm vụ – khen thưởng – uy tín nghề nghiệp – cơ hội phát triển. Thành tích thực chất cần được sử dụng làm căn cứ trong ghi nhận uy tín, đào tạo, quy hoạch, giao nhiệm vụ có mức độ trách nhiệm cao hơn và xem xét cơ hội bổ nhiệm, phát triển nghề nghiệp. Như vậy, lợi ích tinh thần không dừng ở sự tôn vinh mà có thể chuyển hóa thành những lợi ích nghề nghiệp cụ thể.

Thứ tư, tăng cường kiểm soát quyền lực trong thi đua, khen thưởng thông qua công khai tiêu chí, quy trình và kết quả; giám sát các trường hợp có dấu hiệu hình thức, bình quân hoặc lợi ích nhóm. Khi công chức có thể dự báo rằng đóng góp thực chất được nhận diện và ghi nhận tương xứng, mối liên hệ giữa đóng góp và lợi ích kỳ vọng được củng cố.

4.3.4.2. Hoàn thiện thể chế bảo vệ công chức thực hiện đúng chức trách và chia sẻ rủi ro trong đổi mới sáng tạo

Thứ nhất, cần chuyển từ cách tiếp cận chung chung về “bảo vệ người dám nghĩ, dám làm” sang cơ chế phân định thẩm quyền, trách nhiệm và xử lý rủi ro nghề nghiệp. Theo đó, phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm và phạm vi chịu trách nhiệm của từng VTVL, gắn quyền hạn với trách nhiệm giải trình; ranh giới giữa trách nhiệm cá nhân và tập thể, giữa quyết định của người có thẩm quyền và trách nhiệm của người tham mưu, thực thi cần được xác định rõ hơn, qua đó giảm chồng chéo, đùn đẩy và bất định trong thực thi công vụ. Đồng thời, những sáng kiến và nỗ lực đổi mới được xác định là phù hợp cần được ghi nhận thông qua khen thưởng, uy tín nghề nghiệp, cơ hội đào tạo, giao nhiệm vụ và phát triển nghề nghiệp.

Thứ hai, xác lập rõ ranh giới giữa hành vi vi phạm có lỗi với rủi ro khách quan phát sinh trong quá trình thực hiện quyết định đúng thẩm quyền, đúng quy trình, có căn cứ và hướng tới lợi ích công. Việc xem xét trách nhiệm phải dựa trên các dữ liệu về thẩm quyền được giao, quy trình thực hiện, căn cứ ra quyết định, mức độ tuân thủ, mục tiêu công vụ, kết quả thực hiện và các yếu tố khách quan phát sinh, thay vì chỉ căn cứ vào kết quả cuối cùng của quyết định. Cơ chế này giúp tránh tình trạng đánh đồng thất bại do rủi ro khách quan với vi phạm có lỗi, qua đó giảm bất định về trách nhiệm và tạo cơ sở để công chức chủ động thực hiện nhiệm vụ trong phạm vi thẩm quyền.

Thứ ba, thiết lập cơ chế bảo vệ người thực hiện đúng chức trách, đặc biệt đối với hoạt động đổi mới, sáng tạo vì lợi ích công. Cần có cơ chế tư vấn, tham vấn và hỗ trợ pháp lý đối với những lĩnh vực mới, phức tạp hoặc có mức độ bất định cao; đồng thời xác định rõ điều kiện để được bảo vệ khi công chức thực hiện đúng thẩm quyền, đúng quy trình và vì lợi ích chung nhưng kết quả không đạt như dự kiến.

Để làm được điều đó, cần thiết kế thể chế hội đồng hoặc đầu mối thẩm định có tính độc lập tương đối, thực hiện xem xét, phân loại và đối chiếu hồ sơ trước khi kết luận về trách nhiệm hoặc áp dụng cơ chế bảo vệ. Người hoặc đơn vị có lợi ích trực tiếp trong vụ việc không được tự mình quyết định việc xác định hành vi của mình là “đổi mới”, “vì lợi ích công” hay thuộc trường hợp được bảo vệ. Đồng thời, tiêu chí, quy trình và căn cứ xem xét phải được công khai, có cơ chế giải trình và xem xét lại, bảo đảm việc bảo vệ công chức không bị biến thành cơ chế miễn trừ trách nhiệm hoặc đặc quyền nghề nghiệp.

4.3.4.3. Cân bằng kiểm soát quyền lực với bảo vệ và khuyến khích người thực thi

Kiểm soát quyền lực cần được thiết kế đồng thời với cơ chế bảo vệ và khuyến khích người thực thi đúng trách nhiệm. Trọng tâm không phải giảm kiểm soát mà là phân biệt rõ kiểm soát hành vi lạm quyền với kiểm soát rủi ro của hành vi thực thi chính đáng.

Theo đó, tiếp tục hoàn thiện các cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát, kiểm toán và xử lý trách nhiệm theo hướng rõ thẩm quyền, rõ căn cứ và hạn chế chồng chéo. Đồng thời, tăng cường công khai, minh bạch, số hóa quy trình và chia sẻ dữ liệu để giảm sự phụ thuộc vào đánh giá chủ quan và nâng cao khả năng kiểm chứng quyết định công vụ.

Bên cạnh kiểm soát sai phạm, cần thiết lập cơ chế ghi nhận đối với người hoàn thành tốt nhiệm vụ, chủ động giải quyết công việc trong phạm vi thẩm quyền và có sáng kiến vì lợi ích chung. Như vậy, kiểm soát quyền lực và khuyến khích thực thi quyền lực trở thành hai mặt của cùng một thiết chế: quyền lực được kiểm soát để ngăn ngừa lạm dụng, đồng thời được bảo vệ trong phạm vi thực thi chính đáng để không triệt tiêu động lực hành động.

4.3.4.4. Hoàn thiện thể chế giá trị công gắn với liêm chính và nội tâm hóa động lực phụng sự

Thứ nhất, cụ thể hóa hệ thống giá trị công thành các chuẩn mực hành vi

có khả năng áp dụng và kiểm chứng. Các giá trị như trách nhiệm, liêm chính, minh bạch, phục vụ Nhân dân, hiệu quả và đổi mới sáng tạo cần được gắn với yêu cầu cụ thể của từng nhóm VTVL và lĩnh vực công vụ, thay vì chỉ tồn tại dưới dạng tuyên bố định hướng.

Thứ hai, đặt liêm chính và trách nhiệm phục vụ lợi ích công ở vị trí trung tâm của hệ giá trị công vụ. Các giá trị này cần được phản ánh nhất quán trong tuyển dụng, đào tạo, đánh giá, bổ nhiệm, khen thưởng và xử lý trách nhiệm. Sự thống nhất giữa giá trị được tuyên bố và cách thức phân bổ lợi ích, quyền lực và trách nhiệm là điều kiện quan trọng để củng cố tính chính danh và độ tin cậy của thể chế.

Thứ ba, thúc đẩy quá trình nội tâm hóa giá trị công trong toàn bộ vòng đời công chức. Giá trị công cần được hình thành từ tuyển dụng, đào tạo ban đầu và tiếp tục được củng cố thông qua môi trường tổ chức, vai trò nêu gương của người đứng đầu và thực tiễn ghi nhận, bảo vệ những hành vi phù hợp với lợi ích công. Mục tiêu là chuyển giá trị công từ yêu cầu bên ngoài thành chuẩn mực nghề nghiệp được công chức tự nguyện tuân thủ.

Thứ tư, gắn giá trị công với lợi ích tinh thần và lợi ích nghề nghiệp. Khi hành vi liêm chính, trách nhiệm, đổi mới và phụng sự được ghi nhận bằng uy tín, sự tôn trọng, cơ hội phát triển và những lợi ích nghề nghiệp phù hợp, giá trị công có điều kiện trở thành một nguồn lợi ích tinh thần thực tế, thay vì chỉ là yêu cầu đạo đức.

4.3.4.5. Hoàn thiện cơ chế trách nhiệm giải trình, kiểm soát xung đột lợi ích và đo lường giá trị công

Thứ nhất, hoàn thiện trách nhiệm giải trình theo hướng gắn quyền hạn, trách nhiệm và kết quả thực thi. Nội dung, chủ thể, quy trình và hậu quả của trách nhiệm giải trình cần được xác định rõ, đồng thời chú trọng kết quả và chất lượng phục vụ thay vì chỉ kiểm tra tuân thủ thủ tục. Điều này giúp công chức

dự báo rõ hơn phạm vi trách nhiệm và căn cứ đánh giá quyết định công vụ.

Thứ hai, tăng cường kiểm soát xung đột lợi ích và tài sản, thu nhập trên cơ sở phòng ngừa và quản trị rủi ro. Cần làm rõ các tình huống xung đột lợi ích, nghĩa vụ kê khai, báo cáo, từ chối tham gia quyết định và trách nhiệm xử lý; ưu tiên các lĩnh vực có nguy cơ cao. Việc kiểm soát cần dựa nhiều hơn vào kết nối dữ liệu và khả năng phát hiện sớm.

Thứ ba, xây dựng hệ thống dữ liệu và chỉ số đo lường giá trị công. Cần từng bước hình thành các chỉ số phù hợp để đo lường kết quả, chất lượng phục vụ, liêm chính, trách nhiệm, đổi mới sáng tạo và đóng góp cho lợi ích công; đồng thời kết nối với dữ liệu đánh giá, khen thưởng, đào tạo và phát triển nghề nghiệp. Đây là điều kiện để giảm đánh giá cảm tính và tạo căn cứ khách quan cho phân bổ lợi ích tinh thần và nghề nghiệp.

Như vậy, hoàn thiện thể chế bảo đảm lợi ích tinh thần và giá trị công cần được vận hành theo một chuỗi thống nhất: Đóng góp → Đo lường → Ghi nhận → Uy tín → Cơ hội nghề nghiệp → Bảo vệ khi thực thi → Giá trị công được nội tâm hóa → Lợi ích kỳ vọng → Động lực. Chuỗi này đồng thời phải được đặt trong quan hệ với kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình. Kiểm soát nhằm ngăn ngừa lạm quyền và hành vi vụ lợi; bảo vệ và ghi nhận nhằm giảm rủi ro và tăng lợi ích kỳ vọng đối với hành vi đúng chức trách, đổi mới và vì lợi ích công. Khi các quan hệ này được thể chế hóa rõ ràng, nhất quán, minh bạch và có khả năng dự báo, khoảng cách giữa lợi ích được thể chế bảo đảm và lợi ích kỳ vọng của công chức có điều kiện được thu hẹp, qua đó góp phần củng cố độ tin cậy thể chế và tăng cường động lực làm việc.

4.4. ĐIỀU KIỆN THỰC HIỆN CÁC GIẢI PHÁP, RÀO CẢN VÀ CÁC BIỆN PHÁP KHÁC PHỤC

Việc thực hiện các giải pháp cần đồng thời kiểm soát một số rủi ro có thể phát sinh như: (i) gắn lợi ích với kết quả nhưng tiêu chí đánh giá không

phù hợp có thể dẫn đến chạy theo chỉ tiêu hoặc làm sai lệch hành vi; (ii) tăng tính cạnh tranh trong phân bổ lợi ích có thể làm gia tăng chênh lệch giữa các nhóm công chức nếu thiếu tiêu chí minh bạch; (iii) tăng quyền tự chủ nếu không đi cùng trách nhiệm giải trình có thể làm gia tăng rủi ro lạm dụng quyền lực; ngược lại, kiểm soát quá mức có thể làm tăng hành vi phòng thủ; (iv) cải cách tiền lương và các chế độ lợi ích có thể tạo áp lực tài khóa.

Để hạn chế các mặt trái có thể phát sinh khi thực hiện giải pháp, điều quan trọng là không gia tăng dãi ngộ bằng mọi giá. Chính sách phải đặt trong giới hạn tài khóa, kiểm soát đặc quyền, duy trì động lực phụng sự công và bảo đảm trách nhiệm giải trình. Đây là yêu cầu có tính nguyên tắc để giữ cân bằng giữa lợi ích cá nhân của công chức, lợi ích tổ chức, lợi ích Nhà nước và lợi ích xã hội. Cụ thể, cần bảo đảm đồng bộ các nhóm điều kiện sau:

Thứ nhất, điều kiện tiên quyết: Hoàn thiện hệ thống VTVL và cơ chế đánh giá công chức theo kết quả thực thi, làm cơ sở xác định giá trị công việc, mức độ đóng góp và phân bổ tiền lương, đào tạo, sử dụng, phát triển nghề nghiệp theo hướng công bằng, minh bạch.

Thứ hai, điều kiện hỗ trợ: Đẩy mạnh chuyển đổi số, hoàn thiện cơ sở dữ liệu công chức và nâng cao chất lượng đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ quản lý nhân sự công, qua đó tăng năng lực thực thi, tăng mức độ minh bạch và khả năng giám sát.

Thứ ba, điều kiện bảo đảm: Duy trì quyết tâm chính trị và nguồn lực tài chính cho cải cách, nhất là cải cách tiền lương, phát triển nhân lực và hiện đại hóa nền hành chính.

Thứ tư, điều kiện xuyên suốt: Bảo đảm tính nhất quán, công bằng và minh bạch trong thực thi. Quy định mới chỉ phát huy tác dụng khi được thực hiện nghiêm túc và tạo được niềm tin cho công chức. Vì vậy, độ tin

cây thể chế là điều kiện then chốt để chuyển hóa lợi ích được bảo đảm thành lợi ích kỳ vọng và động lực làm việc.

Bên cạnh đó, rào cản quan trọng của cải cách không chỉ nằm ở năng lực thực thi mà còn ở sự khác biệt về lợi ích giữa các chủ thể. Vì vậy, cải cách cần được thực hiện theo lộ trình, có thí điểm, minh bạch tiêu chí và cơ chế giám sát để giảm xung đột lợi ích và tạo đồng thuận trong quá trình chuyển đổi: Các nội dung có tác động lớn như trả lương theo VTVL, đánh giá theo kết quả và quản trị công vụ dựa trên dữ liệu cần được thí điểm trước khi nhân rộng. Đồng thời, tiếp tục chuyển đổi số, hoàn thiện dữ liệu, nâng cao năng lực thực thi và rà soát pháp luật nhằm tăng tính minh bạch, ổn định, nhất quán và khả năng dự báo của thể chế, qua đó củng cố độ tin cậy thể chế, lợi ích kỳ vọng và động lực làm việc.

4.5. KIẾN NGHỊ

Thứ nhất, đối với Đảng và Nhà nước: Tập trung vào việc xác lập định hướng và nguyên tắc thể chế hóa quan hệ đóng góp – trách nhiệm – quyền hạn – lợi ích của công chức; bảo đảm phân phối lợi ích theo vị trí việc làm, mức độ đóng góp, trách nhiệm và kết quả thực hiện nhiệm vụ; đồng thời tăng cường kiểm soát quyền lực, bảo đảm tính công bằng, minh bạch và nhất quán của các thiết chế phân phối lợi ích.

Thứ hai, đối với Quốc hội và Chính phủ: Tập trung vào khung pháp luật và chính sách trực tiếp cấu thành lợi ích của công chức, nhất là tiền lương, phụ cấp, khen thưởng, phúc lợi và các chế độ liên quan; tiếp tục hoàn thiện cơ chế tiền lương theo vị trí việc làm, bảo đảm tương quan giữa trách nhiệm, mức độ đóng góp và lợi ích được hưởng; đồng thời hoàn thiện các quy định để tăng tính ổn định, minh bạch và khả năng dự báo của chính sách.

Thứ ba, đối với cơ quan tổ chức cán bộ và cơ quan sử dụng công chức: Tập trung vào khâu vận hành thể chế, bảo đảm các quy định về lợi ích được thực hiện thực chất thông qua xác định vị trí việc làm, đánh giá công chức, bố

trí và sử dụng, cơ hội đào tạo – phát triển, bổ nhiệm, ghi nhận thành tích và bảo vệ công chức khi thực hiện nhiệm vụ. Việc phân bổ lợi ích cần gắn với kết quả thực hiện nhiệm vụ, trách nhiệm và mức độ đóng góp, hạn chế tình trạng lợi ích được phân bổ theo thâm niên, chức danh hoặc các yếu tố không phản ánh đúng giá trị đóng góp.

Thứ tư, đối với các cơ quan nghiên cứu: Tiếp tục nghiên cứu và kiểm định thực nghiệm mối quan hệ giữa chất lượng thể chế bảo đảm lợi ích – lợi ích kỳ vọng – động lực làm việc – hành vi và kết quả thực hiện nhiệm vụ của công chức; chú trọng xây dựng dữ liệu và phương pháp đo lường để đánh giá mức độ tác động của từng nhóm thiết chế lợi ích.

KẾT LUẬN

1. Kết luận

Luận án “Thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức ở Việt Nam” được thực hiện trong bối cảnh Việt Nam đẩy mạnh cải cách nền công vụ, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và nâng cao chất lượng quản trị quốc gia. Trên cơ sở vận dụng kinh tế chính trị Mác – Lênin, kinh tế học thể chế mới và các lý thuyết hiện đại về động lực làm việc, luận án đã phát triển khung phân tích về thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức theo chuỗi logic: Thể chế → Độ tin cậy thể chế → Lợi ích kỳ vọng → Động lực làm việc.

Nghiên cứu này đã góp phần làm rõ rằng động lực làm việc của công chức không chỉ được quyết định bởi các lợi ích được thể chế quy định mà còn bởi lợi ích kỳ vọng của công chức được hình thành từ sự tác động đồng thời của các lợi ích được thể chế bảo đảm và độ tin cậy thể chế. Khi công chức có cơ sở tin tưởng rằng năng lực, nỗ lực và kết quả thực thi công vụ sẽ được ghi nhận, bảo vệ và đãi ngộ tương xứng, các lợi ích được thể chế bảo đảm mới có thể chuyển hóa thành lợi ích kỳ vọng và trở thành động lực thúc đẩy thái độ và hành vi làm việc tích cực.

Kết quả nghiên cứu cho thấy bên cạnh những kết quả đã đạt được, thể chế này ở Việt Nam vẫn còn những hạn chế trong tạo động lực làm việc cho công chức, chủ yếu không chỉ xuất phát từ việc hạn chế các lợi ích được quy định trong thể chế mà từ khoảng cách giữa lợi ích được thể chế bảo đảm và lợi ích kỳ vọng của công chức. Khoảng cách này hình thành khi các cơ chế bảo đảm lợi ích chưa bảo đảm đầy đủ tính phù hợp, công bằng, minh bạch, nhất quán, khả năng dự báo và hiệu lực thực thi, từ đó có nguy cơ làm suy giảm độ tin cậy thể chế và hạn chế khả năng chuyển hóa lợi ích được thể chế bảo đảm thành lợi ích kỳ vọng.

Khi công chức không có đủ cơ sở để kỳ vọng rằng hành vi chủ động sẽ được ghi nhận, bảo vệ và chuyển hóa thành lợi ích tương xứng, động lực chủ động có thể suy giảm và biểu hiện ở xu hướng thận trọng, né tránh rủi ro hoặc lựa chọn hành vi phòng thủ.

Như vậy, luận án cho rằng trọng tâm của việc hoàn thiện thể chế tạo động lực làm việc cho công chức không chỉ là gia tăng các lợi ích vật chất hoặc mở rộng cơ hội phát triển nghề nghiệp mà quan trọng hơn là nâng cao độ tin cậy thể chế nhằm thu hẹp khoảng cách giữa lợi ích được thể chế bảo đảm và lợi ích kỳ vọng của công chức. Chỉ khi công chức tin tưởng rằng năng lực, nỗ lực và kết quả thực thi công vụ sẽ được ghi nhận, bảo vệ và đãi ngộ tương xứng, các lợi ích được thể chế bảo đảm mới có thể chuyển hóa thành động lực làm việc bền vững.

Trên cơ sở đó, luận án đề xuất hệ thống quan điểm và giải pháp hoàn thiện thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức theo hướng đồng bộ giữa lợi ích vật chất, lợi ích nghề nghiệp, lợi ích tinh thần và các giá trị công; tăng cường gắn kết giữa vị trí việc làm, năng lực, kết quả thực thi công vụ với cơ chế phân bổ lợi ích; đồng thời nâng cao tính công bằng, minh bạch, trách nhiệm giải trình, kiểm soát quyền lực và hiệu quả bảo vệ công chức thực hiện đúng chức trách, nhiệm vụ.

2. Gợi mở hướng nghiên cứu

Trên cơ sở kết quả nghiên cứu của luận án, trong thời gian tới có thể tiếp tục nghiên cứu sâu hơn một số vấn đề liên quan đến thể chế công vụ, quản trị công và động lực làm việc của công chức trong bối cảnh cải cách nền hành chính, chuyển đổi số và đổi mới mô hình quản trị quốc gia. Cụ thể:

Thứ nhất, nghiên cứu cơ chế bảo vệ công chức trong các lĩnh vực có mức độ rủi ro trách nhiệm và áp lực kiểm soát cao như đầu tư công, đấu thầu, đất đai, tài chính công, ngân sách, quản lý tài sản công và y tế công nhằm làm rõ mối quan hệ giữa kiểm soát quyền lực, quản trị rủi ro, trách nhiệm giải

trình và động lực thực thi công vụ.

Thứ hai, nghiên cứu mối quan hệ giữa cải cách chính sách tiền lương, quản trị tài chính công và động lực làm việc của công chức; trong đó tập trung phân tích tác động của cơ chế phân bổ ngân sách, tự chủ tài chính, cấu trúc thu nhập và chênh lệch lợi ích giữa khu vực công với khu vực tư đối với khả năng thu hút, duy trì và tạo động lực cho nguồn nhân lực chất lượng cao trong khu vực công.

Thứ ba, nghiên cứu mối quan hệ giữa phòng, chống tham nhũng với động lực đổi mới trong thực thi công vụ; tập trung phân tích tác động hai chiều giữa tăng cường kiểm soát quyền lực với tâm lý trách nhiệm, mức độ chủ động, khả năng chấp nhận rủi ro và đổi mới sáng tạo của công chức trong quá trình thực thi nhiệm vụ.

Thứ tư, nghiên cứu so sánh thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc giữa các cấp hành chính, lĩnh vực quản lý và nhóm công chức khác nhau nhằm làm rõ sự khác biệt về cấu trúc khuyến khích, điều kiện thực thi và mức độ tác động của thể chế đối với hành vi công vụ trong các bối cảnh cụ thể.

Thứ năm, tiếp tục nghiên cứu vai trò của các thể chế phi chính thức như văn hóa công vụ, chuẩn mực hành vi, tâm lý trách nhiệm, niềm tin tổ chức và cơ chế quan hệ trong việc định hình kỳ vọng, động lực và hành vi của công chức trong nền hành chính Việt Nam hiện nay.

**DANH MỤC BÀI BÁO, CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU
LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

1. Nguyễn Thị Kim Huế (2025), “Quản lý công chức dựa trên năng lực - thực trạng và giải pháp”, *Tạp chí Lý luận Chính trị*, Số tháng 2.
2. Nguyễn Thị Kim Huế (2025), “Kinh nghiệm của Xinhgapo trong xây dựng đội ngũ công chức”, *Tạp chí Lý luận Chính trị*, Số tháng 4/2025.
3. Nguyễn Thị Kim Huế (2025), “Kinh nghiệm tạo động lực làm việc cho công chức của Xinhgapo và gợi ý cho Việt Nam”, *Tạp chí Lý luận Chính trị*, Số tháng 5/2025.
4. Nguyễn Thị Kim Huế (2025), “Trả lương theo thành tích trong khu vực công - Kinh nghiệm và hàm ý cho Việt Nam”, *Tạp chí Lao động và Xã hội*, số 735 tháng 3/2025.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Tài liệu Tiếng Việt

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (1997), *Nghị quyết số 03-NQ/TW ngày 18 tháng 6 năm 1997 về Chiến lược cán bộ thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước*, Hà Nội.
2. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2012), *Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 16 tháng 01 năm 2012 về một số vấn đề cấp bách về xây dựng Đảng hiện nay*, Hà Nội.
3. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2014), *Nghị quyết số 33-NQ/TW ngày 09 tháng 6 năm 2014 về xây dựng và phát triển văn hóa, con người Việt Nam đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững đất nước*, Hà Nội.
4. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Nghị quyết số 04-NQ/TW ngày 30 tháng 10 năm 2016 về tăng cường xây dựng, chỉnh đốn Đảng; ngăn chặn, đẩy lùi sự suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, những biểu hiện “tự diễn biến”, “tự chuyển hóa” trong nội bộ*, Hà Nội.
5. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2018a), *Quy định số 08-QĐi/TW, ngày 25 tháng 10 năm 2018 về trách nhiệm nêu gương của cán bộ, đảng viên, trước hết là Ủy viên Bộ Chính trị, Ủy viên Ban Bí thư, Ủy viên Ban Chấp hành Trung ương*, Hà Nội.
6. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2018b), *Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 19 tháng 5 năm 2018 về tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cấp chiến lược, đủ phẩm chất, năng lực và uy tín, ngang tầm nhiệm vụ*, Hà Nội.
7. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2018c), *Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 21 tháng 5 năm 2018 về cải cách chính sách*

tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức, lực lượng vũ trang và người lao động trong doanh nghiệp, Hà Nội.

8. Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (2022a), *Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09 tháng 11 năm 2022 của Hội nghị Trung ương 6 khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đến năm 2030, định hướng đến năm 2045*, Hà Nội.
9. Ban Tổ chức Trung ương (2022), *Báo cáo số 152-BC/BTCTW ngày 11/02/2022 tổng kết thực hiện Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 17 tháng 4 năm 2015 của Bộ Chính trị về tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức*, Hà Nội.
10. Báo Chính phủ (2024), *Bộ Xây dựng giải trình nội dung liên quan đến phát triển nhà ở xã hội*. Truy cập tại <https://baochinhphu.vn/bo-xay-dung-giai-trinh-noi-dung-lien-quan-den-phat-trien-nha-o-xa-hoi-102241028164149188.htm>.
11. Báo Đảng Cộng sản Việt Nam (2024), *Một số giải pháp thực hiện Quy định số 144-QĐ/TW của Bộ Chính trị về chuẩn mực đạo đức cách mạng của cán bộ, đảng viên trong giai đoạn mới*. Truy cập tại: <https://dangcongsan.org.vn/binhduong/xay-dung-dang/mot-so-giai-phap-thuc-hien-quy-dinh-so-144-qd-tw-cua-bo-chinh-tri-ve-chuan-muc-dao-duc-cach-mang-cua-can-bo-dang-vien-tr.html>.
12. Báo Người Lao động (2019), *Chất vấn Bộ trưởng Lê Vĩnh Tân*, Truy cập tại: <https://nld.com.vn/thoi-su/chat-van-bo-truong-le-vinh-tan-co-that-chi-co-063-cong-chuc-khong-hoan-thanh-nhiem-vu-20191107120227133.htm>.
13. Báo Người Lao động (2025), *Tp Hồ Chí Minh báo cáo Bộ Nội vụ những khó khăn trong bố trí, sử dụng cán bộ, công chức*. Truy cập tại: <https://nld.com.vn/tp-hcm-bao-cao-bo-noi-vu-nhung-kho-khan-trong-bo-tri-su-dung-can-bo-cong-chuc-196251018153520969.htm>.

14. Báo Nhân dân (2026), *Khắc phục những bất cập về vị trí việc làm ở những lĩnh vực đặc thù*. Truy cập tại: <https://nhandan.vn/khac-phuc-bat-cap-ve-vi-tri-viec-lam-trong-cac-linh-vuc-dac-thu-post963930.html>
15. Báo Tuổi trẻ (2022), *Gần 40.000 cán bộ, công chức, viên chức nghỉ việc trong 30 tháng, bước đầu xác định nguyên nhân*. Truy cập tại: <https://tuoitre.vn/gan-40-000-can-bo-cong-chuc-vien-chuc-nghi-viec-trong-30-thang-buoc-dau-xac-dinh-nguyen-nhan-20221001163252803.htm>
16. Báo VOV (2014), *Khoảng 0,46% công chức không hoàn thành nhiệm vụ*. Truy cập tại: <https://vov.vn/chinh-tri/bo-truong-noi-vu-khoang-046-cong-chuc-khong-hoan-thanh-nhiem-vu-365451.vov>.
17. Bộ Chính trị (2014), *Chỉ thị 34-CT/TW ngày 07 tháng 4 năm 2014 về tiếp tục đổi mới công tác thi đua, khen thưởng*, Hà Nội.
18. Bộ Chính trị (2015), *Thông báo số 202-TB/TW ngày 26 tháng 5 năm 2015 về Đề án thí điểm đổi mới cách tuyển chọn lãnh đạo, quản lý cấp vụ, cấp sở, cấp phòng*, Hà Nội.
19. Bộ Chính trị (2016), *Chỉ thị số 05-CT/TW ngày 15 tháng 5 năm 2016 về đẩy mạnh học tập và làm theo tư tưởng, đạo đức, phong cách Hồ Chí Minh*, Hà Nội.
20. Bộ Chính trị (2017a), *Quy định số 89-QĐ/TW ngày 04 tháng 8 năm 2017 về khung tiêu chuẩn chức danh, định hướng khung tiêu chí đánh giá cán bộ lãnh đạo, quản lý các cấp*, Hà Nội.
21. Bộ Chính trị (2017b), *Quy định số 105-QĐ/TW ngày 19 tháng 12 năm 2017 về phân cấp quản lý cán bộ và bổ nhiệm, giới thiệu cán bộ ứng cử*, Hà Nội.
22. Bộ Chính trị (2019), *Quy định số 205-QĐ/TW ngày 23 tháng 9 năm 2019 về kiểm soát quyền lực trong công tác cán bộ và chống chạy chức, chạy quyền*, Hà Nội.
23. Bộ Chính trị (2021), *Kết luận số 14-KL/TW ngày 22 tháng 9 năm 2021 về*

chủ trương khuyến khích và bảo vệ cán bộ năng động, sáng tạo vì lợi ích chung, Hà Nội.

24. Bộ Chính trị (2022a), *Quyết định số 71-QĐ/TW ngày 18 tháng 7 năm 2022 về tổng biên chế của hệ thống chính trị giai đoạn 2022-2026*, Hà Nội.
25. Bộ Chính trị (2022b), *Quyết định số 80-QĐ/TW ngày 18 tháng 8 năm 2022 về phân cấp quản lý cán bộ và bổ nhiệm, giới thiệu cán bộ ứng cử*, Hà Nội.
26. Bộ Chính trị (2023a), *Quy định số 114-QĐ/TW ngày 11 tháng 7 năm 2023 về kiểm soát quyền lực và phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong công tác cán bộ*, Hà Nội.
27. Bộ Chính trị (2023b), *Quy định số 131-QĐ/TW ngày 27 tháng 10 năm 2023 về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tiêu cực trong kiểm tra, giám sát, thi hành kỷ luật Đảng và trong hoạt động thanh tra, kiểm toán*, Hà Nội.
28. Bộ Chính trị (2023c), *Quy định số 132-QĐ/TW ngày 27 tháng 10 năm 2023 về kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án*, Hà Nội.
29. Bộ Chính trị (2024a), *Quy định số 144-QĐ/TW ngày 09 tháng 5 năm 2024 về chuẩn mực đạo đức cách mạng của cán bộ, đảng viên trong giai đoạn mới*, Hà Nội.
30. Bộ Chính trị (2024b), *Chỉ thị số 41-CT/TW ngày 26 tháng 12 năm 2024 về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác thi đua, khen thưởng trong tình hình mới*, Hà Nội.
31. Bộ Nội vụ (2013), *Thông tư số 08/2013/TT-BNV ngày 31 tháng 7 năm 2013 hướng dẫn thực hiện chế độ nâng bậc lương thường xuyên và nâng bậc lương trước thời hạn đối với cán bộ, công chức, viên chức và người lao động*, Hà Nội.
32. Bộ Nội vụ (2014), *Báo cáo số 2880/BC-BNV ngày 31 tháng 7 năm 2014 kết quả ba năm thực hiện Quyết định số 1374/QĐ-TTg của Thủ tướng*

Chính phủ về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức giai đoạn 2011-2015, Hà Nội.

33. Bộ Nội vụ (2017), *Báo cáo tình hình thực hiện chính sách tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức và người hưởng lương trong lực lượng vũ trang, Đề án trình Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương lần thứ 7, khóa XII*, Hà Nội.
34. Bộ Nội vụ (2021), *Báo cáo số 09-BC/BCSD ngày 29 tháng 4 năm 2021 về sơ kết thí điểm, đổi mới cách tuyển chọn cán bộ lãnh đạo, quản lý cấp sở, cấp phòng*, Hà Nội.
35. Bộ Nội vụ (2023a), *Công văn số 7583/BNV-TCBC về hướng dẫn nội dung vướng mắc trong việc xây dựng đề án và phê duyệt vị trí việc làm*, Hà Nội.
36. Bộ Nội vụ (2023b), *Quyết định số 930/QĐ-BNV ngày 15 tháng 11 năm 2023 ban hành Đề án Vị trí việc làm trong các cơ quan, tổ chức hành chính thuộc Bộ Nội vụ*, Hà Nội.
37. Bộ Nội vụ (2024a), *Báo cáo tổng kết thi hành Luật Cán bộ, công chức năm 2008, Luật sửa đổi một số điều của Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức*, Hà Nội.
38. Bộ Nội vụ (2024b), *Báo cáo Chỉ số hài lòng của người dân đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước năm 2023 (SIPAS)*, Bộ Nội vụ.
39. Bộ Nội vụ (2024c), *Báo cáo kết quả công tác năm 2024 và phương hướng, nhiệm vụ công tác năm 2025 của ngành Nội vụ*, Hà Nội.
40. Bộ Nội vụ (2025a), *Báo cáo kết quả giám sát chuyên đề việc thực hiện chính sách, pháp luật về phát triển và sử dụng nguồn nhân lực đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao*, Hà Nội.
41. Bộ Nội vụ (2025b), *Tờ trình số 920/TTr-BNV ngày 02 tháng 04 năm 2025 về Dự án Luật Cán bộ, công chức (sửa đổi)*, Hà Nội.
42. Bộ Nội vụ (2026), *Báo cáo số 7143/BC-BNV ngày 08 tháng 7 năm 2026 Tổng kết 10 năm thực hiện Quyết định số 163-QĐ/TTG ngày*

25/01/2016 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Đề án đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức giai đoạn 2016-2025, Hà Nội.

43. Bộ Nội vụ, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Bộ Tài chính, Ủy ban Dân tộc (2005), *Thông tư liên tịch số 11/2005/TTLT-BNV-BLĐTBXH-BTC-UBND ngày 05 tháng 01 năm 2005 hướng dẫn thực hiện chế độ phụ cấp khu vực*, Hà Nội.
44. Bộ Tài chính (2023), *Thông tư số 76/2023/TT-BTC ngày 29 tháng 12 năm 2023 quy định về tổ chức thực hiện dự toán ngân sách nhà nước năm 2024*.
45. Chính phủ (2004), *Nghị định số 204/2004/NĐ-CP ngày 14 tháng 12 năm 2004 về tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang*, Hà Nội.
46. Chính phủ (2005), *Nghị định số 130/2005/NĐ-CP ngày 17 tháng 10 năm 2005 quy định chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan nhà nước*, Hà Nội.
47. Chính phủ (2010), *Nghị định số 116/2010/NĐ-CP ngày 24 tháng 12 năm 2010 về chính sách đối với cán bộ, công chức, viên chức và người hưởng lương trong lực lượng vũ trang công tác ở vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn*, Hà Nội.
48. Chính phủ (2011a), *Nghị định số 22/2011/NĐ-CP ngày 04 tháng 4 năm 2011 quy định mức lương tối thiểu chung*, Hà Nội.
49. Chính phủ (2011b), *Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08 tháng 11 năm 2011 về Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020*, Hà Nội.
50. Chính phủ (2013a), *Nghị định số 66/2013/NĐ-CP ngày 27 tháng 6 năm 2013 quy định mức lương cơ sở đối với cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang*, Hà Nội.
51. Chính phủ (2013b), *Nghị định số 117/2013/NĐ-CP ngày 07 tháng 10 năm*

- 2013 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 130/2005/NĐ-CP quy định chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan nhà nước, Hà Nội.*
52. Chính phủ (2017a), *Nghị định số 47/2017/NĐ-CP ngày 24 tháng 4 năm 2017 quy định mức lương cơ sở đối với cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang, Hà Nội.*
53. Chính phủ (2017b), *Nghị định số 101/2017/NĐ-CP ngày 01 tháng 9 năm 2017 về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức, Hà Nội.*
54. Chính phủ (2019a), *Nghị định số 38/2019/NĐ-CP ngày 09 tháng 5 năm 2019 quy định mức lương cơ sở đối với cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang, Hà Nội.*
55. Chính phủ (2019b), *Nghị định số 59/2019/NĐ-CP ngày 01 tháng 7 năm 2019 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Phòng, chống tham nhũng, Hà Nội.*
56. Chính phủ (2020a), *Nghị định số 62/2020/NĐ-CP ngày 01 tháng 6 năm 2020 về vị trí việc làm và biên chế công chức, Hà Nội.*
57. Chính phủ (2020b), *Nghị định số 90/2020/NĐ-CP ngày 13 tháng 8 năm 2020 về đánh giá, xếp loại chất lượng cán bộ, công chức, viên chức, Hà Nội.*
58. Chính phủ (2020c), *Nghị định số 130/2020/NĐ-CP ngày 30 tháng 10 năm 2020 về kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn trong cơ quan, tổ chức, đơn vị.*
59. Chính phủ (2020d), *Nghị định số 138/2020/NĐ-CP ngày 27 tháng 11 năm 2020 về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức, Hà Nội.*
60. Chính phủ (2021a), *Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 15 tháng 7 năm 2021 về Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030, Hà Nội.*
61. Chính phủ (2021b), *Nghị định số 89/2021/NĐ-CP ngày 18 tháng 10 năm 2021 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 101/2017/NĐ-CP*

về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức, Hà Nội.

62. Chính phủ (2023a), *Nghị định số 24/2023/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2023 quy định mức lương cơ sở đối với cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang, Hà Nội.*
63. Chính phủ (2023b), *Nghị định số 73/2023/NĐ-CP ngày 29 tháng 9 năm 2023 quy định về khuyến khích, bảo vệ cán bộ năng động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung, Hà Nội.*
64. Chính phủ (2023c), *Nghị định số 98/2023/NĐ-CP ngày 31 tháng 12 năm 2023 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Thi đua, khen thưởng, Hà Nội.*
65. Chính phủ (2023d), *Nghị quyết số 168/NQ-CP ngày 1 tháng 10 năm 2023 ban hành Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng, tiêu cực đến năm 2030, Hà Nội.*
66. Chính phủ (2024a), *Nghị định số 73/2024/NĐ-CP ngày 30 tháng 6 năm 2024 quy định mức lương cơ sở và chế độ tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang, Hà Nội.*
67. Chính phủ (2024b), *Nghị định số 95/2024/NĐ-CP ngày 24 tháng 7 năm 2024 quy định chi tiết một số điều của Luật Nhà ở, Hà Nội.*
68. Chính phủ (2024c), *Nghị định số 179/2024/NĐ-CP ngày 31 tháng 12 năm 2024 về chính sách thu hút, trọng dụng người có tài năng làm việc trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị của Đảng, Nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội, Hà Nội.*
69. Chính phủ (2026a), *Nghị định số 27/2026/NĐ-CP ngày 19 tháng 01 năm 2026 quy định về Cơ sở dữ liệu quốc gia về cán bộ, công chức, viên chức, Hà Nội.*
70. Phạm Đức Chính (2016), *Mối quan hệ giữa động lực làm việc và sự hài lòng công việc của cán bộ, công chức ở Việt Nam, Nxb Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh, TP. Hồ Chí Minh,*

71. Cục Thống kê (2012-2025), *Niên giám Thống kê Việt Nam các năm từ 2011-2025; Báo cáo tình hình kinh tế - xã hội năm 2025, các báo cáo chuyên đề về năng suất lao động và cơ sở dữ liệu thống kê*.
72. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
73. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
74. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
75. Đảng Cộng sản Việt Nam (2026), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIV*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
76. Nguyễn Thị Hồng Hải, Nguyễn Thị Thanh Thủy, Lê Cẩm Hà & Lê Thị Trâm Oanh (2013). *Giáo trình Động lực làm việc trong tổ chức hành chính nhà nước*. NXB Lao động, Hà Nội.
77. Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh (2021), *Giáo trình Kinh tế chính trị Mác - Lênin*. Nhà xuất bản Lý luận Chính trị, Hà Nội.
78. Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, MDRI, & UNDP (2026), *Đánh giá nhanh về hiệu quả cung ứng dịch vụ công từ khi triển khai mô hình chính quyền địa phương 2 cấp: Góc nhìn của cán bộ, công chức hai tỉnh Bắc Ninh và Hưng Yên*, Hà Nội.
79. Nguyễn Thị Phương Lan (2015), *Hoàn thiện hệ thống công cụ tạo động lực cho công chức ở các cơ quan hành chính nhà nước*, Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội.
80. Marx, K (1993), *Tư bản: Phê phán khoa kinh tế chính trị (Quyển I)*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
81. Hồ Chí Minh (2011), *Hồ Chí Minh toàn tập (Tập 5)*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

82. Quốc hội (2003), Luật Thi đua, khen thưởng số 15/2003/QH11, Hà Nội.
83. Quốc hội (2008a), *Luật Cán bộ, công chức số 22/2008/QH12*, Hà Nội.
84. Quốc hội (2008b), *Luật Bảo hiểm y tế số 25/2008/QH12*, Hà Nội.
85. Quốc hội (2012), *Luật Công đoàn số 12/2012/QH13*, Hà Nội.
86. Quốc hội (2012), Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Phòng, chống tham nhũng số 27/2012/QH13, Hà Nội.
87. Quốc hội. (2013). *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*.
88. Quốc hội (2014), *Luật Bảo hiểm xã hội số 58/2014/QH13*, Hà Nội.
89. Quốc hội (2015a), *Bộ luật Hình sự số 100/2015/QH13*, Hà Nội.
90. Quốc hội (2015b), *Luật Kiểm toán Nhà nước số 81/2015/QH13*, Hà Nội.
91. Quốc hội (2015c), *Luật An toàn, vệ sinh lao động số 84/2015/QH13*, Hà Nội.
92. Quốc hội (2015d), *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, số 87/2015/QH13*, Hà Nội
93. Quốc hội (2018b), *Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14*, Hà Nội.
94. Quốc hội (2019a), *Bộ luật Lao động số 45/2019/QH14*, Hà Nội.
95. Quốc hội (2019b), *Luật Sửa đổi một số điều của Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức số 52/2019/QH14*, Hà Nội.
96. Quốc hội (2022a), *Luật Thi đua, khen thưởng số 06/2022/QH15*, Hà Nội.
97. Quốc hội (2022b), *Luật Thanh tra số 11/2022/QH15*, Hà Nội.
98. Quốc hội (2023), *Luật Nhà ở số 27/2023/QH15*, Hà Nội.
99. Thanh tra Chính phủ, & Ngân hàng Thế giới (2016), *Kiểm soát xung đột lợi ích trong khu vực công: Quy định và thực tiễn ở Việt Nam*, Hà Nội: Thanh tra Chính phủ và Ngân hàng Thế giới, Hà Nội.
100. Thủ tướng Chính phủ (2016), *Quyết định số 163/QĐ-TTg ngày 25 tháng 01 năm 2016 phê duyệt Đề án đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức giai đoạn 2016-2025*, Hà Nội.
101. Thủ tướng Chính phủ (2018), *Quyết định số 1847/QĐ-TTg ngày 27*

tháng 12 năm 2018 phê duyệt Đề án Văn hóa công vụ, Hà Nội.

102. Thủ tướng Chính phủ (2022), *Quyết định số 508/QĐ-TTg ngày 23 tháng 4 năm 2022 phê duyệt Chiến lược cải cách hệ thống thuế đến năm 2030*, Hà Nội.
103. Thủ tướng Chính phủ (2023b), *Quyết định số 899/QĐ-TTg ngày 31 tháng 7 năm 2023 phê duyệt Chiến lược quốc gia về thu hút, trọng dụng nhân tài đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050*, Hà Nội.
104. Thủ tướng Chính phủ (2023a), *Công điện số 968/CD-TTg ngày 16 tháng 10 năm 2023 về tiếp tục chấn chỉnh, tăng cường kỷ luật, kỷ cương trong cơ quan hành chính nhà nước các cấp*, Hà Nội.
105. Đoàn Văn Tình (2022), *Ảnh hưởng của sự công bằng, chính xác và hài lòng trong đánh giá thực thi công vụ đến động lực làm việc của công chức ở Việt Nam*, Hà Nội.
106. UNDP, CECODES, VFF-CRT & RTA (2022), *Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) năm 2021*, Hà Nội.
107. UNDP, CECODES, VFF-CRT & RTA (2023), *Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) năm 2022*, Hà Nội.
108. UNDP, CECODES, VFF-CRT & RTA (2024), *Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) năm 2023*, Hà Nội.
109. UNDP, CECODES, VFF-CRT & RTA (2025), *Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) năm 2024*, Hà Nội.
110. Văn phòng Ủy ban Nhân dân tỉnh Bình Định (2023), *Báo cáo số 215-BC/VP ngày 19 tháng 4 năm 2023 về kết quả triển khai, thực hiện Nghị định số 62/2020/NĐ-CP ngày 01 tháng 6 năm 2020 của Chính phủ về VTVL và biên chế công chức*, Bình Định.
111. Văn phòng Ủy ban Nhân dân tỉnh Quảng Ngãi (2023), *Báo cáo số 750-BC/VP ngày 10 tháng 5 năm 2023 về kết quả triển khai, thực hiện Nghị*

định số 62/2020/NĐ-CP ngày 01 tháng 6 năm 2020 của Chính phủ về VTVL và biên chế công chức, Quảng Ngãi.

II. Tài liệu Tiếng Anh

112. Adams, J. S. (1965). Inequity in social exchange. In L. Berkowitz (Ed.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 2, pp. 267–299). Academic Press.
113. Argyris, C. (1990). *Overcoming organizational defenses: Facilitating organizational learning*. Allyn and Bacon.
114. Armstrong, M. (2014). *Armstrong's handbook of human resource management practice* (13th ed.), Kogan Page.
115. Armstrong, M., & Brown, D. (2019). *Strategic reward management: Design, implementation and evaluation*. Kogan Page.
116. Asian Productivity Organization. (2024). *APO Productivity Databook 2024*. Retrieved from: https://www.apo-tokyo.org/wp-content/uploads/2024/10/APO-Productivity-Databook-2024_PUB.pdf.
117. Australian National Audit Office. (2023). *Annual report 2022-23*. Commonwealth of Australia. Retrieved from: <https://www.anao.gov.au/work/annual-report/anao-annual-report-2022-23>
118. Australian Public Service Commission. (2021a). *Performance management in the Australian Public Service*. Commonwealth of Australia. Retrieved from: <https://www.apsc.gov.au/working-aps/information-aps-employment/performance/performance-management-australian-public-service>.
119. Australian Public Service Commission. (2021b). *ILS: A guide to the Integrated Leadership System*. Commonwealth of Australia. Retrieved from: <https://www.apsc.gov.au/working-aps/hr-practitioners/classification-and-work-level-standards/integrated-leadership-system-ils/ils-guide-integrated-leadership-system-aps-1-6-employees>.
120. Australian Public Service Commission. (2021c). *APS values, code of*

- conduct and employment principles*. Commonwealth of Australia. Retrieved from: <https://www.apsc.gov.au/working-aps/aps-values-code-conduct-and-employment-principles>.
121. Australian Public Service Commission. (2023). *State of the service report 2022-23*. Australian Government. Retrieved from: <https://www.apsc.gov.au/initiatives-and-programs/workforce-information/research-analysis-and-publications/state-service/state-service-report-2023>.
 122. Baldwin, T. T., & Ford, J. K. (1988). *Transfer of training: A review and directions for future research*. *Personnel Psychology*, 41(1), 63-105.
 123. Becker, G. S. (1964). *Human capital*. University of Chicago Press.
 124. Berman, E. J. (2011). *Public administration in Southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong, and Macao*. Routledge.
 125. Boyatzis, R. E. (1982). *The competent manager: A model for effective performance*. John Wiley & Sons.
 126. Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. G. Richardson (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education*. (pp. 241-258). Greenwood Press.
 127. Burns, J. P. (2007). *Civil service reform in China*. *OECD Journal on Budgeting*, 7(Special Issue), 1-25.
 128. Civil Service College. (2014). *The value of values in the Singapore Public Service*. *Ethos*, 13, 15-22. Retrieved from: <https://knowledge.csc.gov.sg/ethos-issue-13/the-value-of-values-in-the-singapore-public-service/>
 129. Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2012). *The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption*. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668.
 130. Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2000). The “what” and “why” of goal pursuits: Human needs and the self-determination of behavior. *Psychological*

- Inquiry*, 11(4), 227-268.
131. Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service: Serving, not steering*. M.E. Sharpe.
 132. Edin, M. (2003). State capacity and local agent control in China: CCP cadre management from a township perspective. *The China Quarterly*, 173, 35-52.
 133. Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.
 134. Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). *Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth*. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765.
 135. Government Inspectorate of Vietnam, & World Bank. (2012). *Corruption from the Perspectives of Citizens, Firms and Public Officials*. National Political Publishing House. Retrieved from: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/125511468329386763>.
 136. Government of Australia. (1999). *Public Service Act 1999 (Cth)*. Federal Register of Legislation. Retrieved from: <https://www.legislation.gov.au/Series/C2004A00538>
 137. Government of Japan. (1947). *National Public Service Act*. Retrieved from: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/2713>.
 138. Government of Japan. (1950). *Local Public Service Act*. Retrieved from <https://jahis.law.nagoya-u.ac.jp/lawdb/l/325a0261en>.
 139. Government of Japan. (1999). *National Public Service Ethics Act*. Retrieved from: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3803>.
 140. Government of The Republic of Korea. (2021a). *Public Service Ethics Act*. Retrieved from: https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=64327&type=part&key=5.
 141. Government of The Republic of Korea. (2021b). *Act on the Prevention of Conflict of Interest Related to Duties of Public Officials*. Retrieved from

https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=57427&lang=EN.

142. Grant, A. M. (2008). Does intrinsic motivation fuel the prosocial fire? High-quality connection, intrinsic motivation, and the performance of prosocial behaviors. *Journal of Applied Psychology*, 93(1), 48.
143. Halligan, J. (2010). The Australian Public Service: New agendas and reform. In C. Aulich & M. Evans (Eds.), *The Rudd government: Australian Commonwealth administration 2007-2010*. (pp 35-54). ANU E Press.
144. Herd, P., & Moynihan, D. P. (2018). *Administrative burden: Policymaking by other means*. Russell Sage Foundation.
145. Herzberg, F., Mausner, B., & Snyderman, B. B. (1959). *The Motivation to work*. Wiley. New York.
146. Holmström, B. (1982). Moral Hazard in Team, *Bell Journal of Economics*, 1982, vol. 13, issue 2, 324-340.
147. Holmström, B. (1999). Managerial incentive problems: A dynamic perspective. *The Review of Economic Studies*, 66(1), 169–182. <https://doi.org/10.1111/1467-937X.00083>.
148. Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
149. Hurwicz, L. (1973). The design of mechanisms for resource allocation. *The American Economic Review*, 63(2), 1-30.
150. INSEAD. (2023). *The Global Talent Competitiveness Index 2023: What a difference ten years make and the road to Nairobi*. INSEAD.
151. International Labour Organization. (2022). *World Employment and Social Outlook 2022: Trends*. www.ilo.org
152. Fforde, A., & de Vylder, S. (1996). *From plan to market: The economic transition in Vietnam*. Westview Press.
153. Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.

154. Kim, P. S. (2010a). Civic engagement, transparency, and public management reform in South Korea. *Public Administration Review*, 70(S1), S30-S40.
155. Kim, P. S. (2010b). Civil service reforms in Korea: With international perspectives. *Public Administration and Policy*, 13(2), 45-62.
156. Kim, P. S. (2020). Civil service reforms in East Asia: Competitiveness, meritocracy, and E-governance. *Public Administration and Policy*, 23(1), 21-35.
157. Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. University of California Press.
158. Koh, B. C. (1989). *Japan's administrative elite*. University of California Press.
159. Kraiger, K., Ford, J. K., & Salas, E. (1993). *Application of cognitive, skill-based, and affective theories of learning outcomes to new methods of training evaluation*. *Journal of Applied Psychology*, 78(2), 311-328.
160. Landry, P. F. (2008). *Decentralized authoritarianism in China: The Communist Party's control of local elites in the post-Mao Era*. Cambridge University Press.
161. Lane, J. E. (2013). *Public administration and public management: The principal-agent perspective*. Routledge.
162. Lazear, E. P. (1981). Agency, earnings profiles, productivity and hours restrictions. *American Economic Review*, 71(4), 606-620.
163. Lee, S. (2023). The institutional evolution of China's National Supervision Commission: Integration, power expansion, and accountability. *Journal of Chinese Political Science*, 28(3), 421-443.
164. Lee, K. Y. (2017). *From third world to first: The Singapore story, 1965-2000*. Marshall Cavendish Editions. (Original work published 2000).
165. Levi, M., & Stoker, L. (2000). *Political trust and trustworthiness*. *Annual Review of Political Science*, 3, 475-507.
166. Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
167. Lucia, A. D., & Lepsinger, R. (1999). *The art and science of competency models: Pinpointing critical success factors in organizations*. Jossey-Bass.

168. Luhmann, N. (1979). *Trust and power*. John Wiley & Sons.
169. Manion, M. (2016). *A bureaucracy hungry for corruption: Public servant intention and behavior in China*. Cambridge University Press.
170. March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. Free Press.
171. Maslow, A. H. (1943). *A theory of human motivation*. *Psychological Review*, 50(4), 370-396.
172. Milkovich, G.T., Newman, J. M., & Gerhart, B. (2020). *Compensation* (13th ed.), McGraw-Hill Education.
173. Ministry of Personnel Management. (2024a). *Civil service recruitment system in Korea*. Government of the Republic of Korea. Retrieved from <https://www.mpm.go.kr/english/system/infoJobs/recruitSys02/HrProcedures/recruit01/>
174. Ministry of Personnel Management. (2024b). *Performance evaluation and remuneration scheme*. Government of the Republic of Korea. Retrieved from <https://www.mpm.go.kr/english/system/resultPay/>
175. Ministry of Personnel Management. (2024c). *Public service ethics and integrity management in Korea*. Government of the Republic of Korea. Retrieved from <https://www.mpm.go.kr/english/system/publicServants/>
176. Ministry of Personnel Management (MPM). (2026). *Introduction of the 5th Grade Early Promotion System Based on Performance and Competence*. Retrieved from https://www.mpm.go.kr/mpm/comm/newsPress/newsPressRelease/?boardId=bbs_00000000000000029&mode=view&cntId=4257&category=&pageIdx=5.
177. Moe, T. M. (1984). *The new economics of organization*. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739-777.
178. Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

179. National Human Resources Development Institute. (2024). *Human resource development in the civil service of Korea*. Ministry of Personnel Management. Retrieved from <https://www.mpm.go.kr/english/resources/public/?source=digitalidentityindex.com>
180. National Human Resources Development Institute. (2025). *Program for Korea officials*. Retrieved from <https://www.nhi.go.kr/eng/About/major.htm>
181. National Personnel Authority. (2024). *The National Public Service Ethics Code*. Retrieved from <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/2952>
182. National Personnel Authority. (2025). *Annual report FY2024: Recommendation on public service remuneration and working conditions*. Government of Japan. Retrieved from <https://www.jinji.go.jp/content/000011649.pdf>.
183. Nishimura, M. (2024). The management of human resources in Japan's public service. In A. Editor & B. Editor (Eds.), *Public administration in Japan* (pp. 295–313). Springer.
184. Noe, R. A. (2017). *Employee training and development*. (7th ed.). McGraw-Hill.
185. North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
186. OECD. (2003). *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*. OECD Publishing.
187. OECD. (2005). *Performance-related pay policies for government employees*. OECD Publishing.
188. OECD. (2010). *Public administration after new public management: Lessons from experiences with NPM reforms in selected OECD countries*. OECD Publishing.
189. OECD. (2017b). *Skills for a high performing civil service*. OECD Publishing. Retrieved from: https://www.oecd.org/en/publications/skills-for-a-high-performing-civil-service_9789264280724-en.html

190. OECD. (2017c). *Trust and public policy: How better governance can help rebuild public trust*. OECD Publishing.
191. OECD. (2019a). *Public value in public service transformation*. OECD Publishing.
192. OECD. (2019b). *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*. OECD Publishing.
193. OECD. (2020b). *Public service leadership and capability*. OECD Publishing.
194. OECD. (2021b). *Public employment and management 2021: The future of the public service*. OECD Publishing. Retrieved from: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/1/2/public-employment-and-management-2021_6a1fc237/938f0d65-en.pdf
195. OECD. (2022). *Building trust to reinforce democracy: Main findings from the 2021 OECD survey on drivers of trust in public institutions*. OECD Publishing.
196. OECD. (2023b). *Public employment and management 2023: Towards a more flexible public service*. OECD Publishing.
197. Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
198. Osterloh, M., & Frey, B. S. (2000). Motivation, knowledge transfer, and organizational forms. *Organization Science*, 11(5), 538–550.
199. Painter, M. (2005). The politics of state sector reforms in Vietnam: Contested agendas and uncertain trajectories. *Journal of Development Studies*, 41(2), 261–283. <https://doi.org/10.1080/0022038042000309241>.
200. Painter, M., & Peters, B. G. (Eds.). (2010). *Tradition and public administration*. Palgrave Macmillan.
201. Peltzman, S. (1976). Toward a more general theory of regulation.

- Journal of Law and Economics*, 19(2), 211-240.
202. People's Republic of China. (2005). *Public Servants Law*. Retrieved from https://english.court.gov.cn/2016-04/15/c_761494.htm.
 203. People's Republic of China. (2018). *Civil Servants Law*. Retrieved from <https://www.chinalawtranslate.com/en/p-r-c-civil-servants-law/>.
 204. Perry, J. L., & Hondeghem, A. (Eds.). (2008). *Motivation in public management: The call of public service*. Oxford University Press.
 205. Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). *The motivational bases of public service*. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.
 206. Pinder, C. C. (1998). *Work motivation in organizational behavior*. Prentice Hall.
 207. Pink, D. H. (2009). *Drive: The surprising truth about what motivates us*. Riverhead Books.
 208. Public Service Division. (2018). *Civil service appraisal system*. Government of Singapore. Retrieved from <https://www.psd.gov.sg/newsroom/civil-service-appraisal-system>.
 209. Public Service Division. (2020a). *Current estimated potential (CEP) within civil service*. Government of Singapore. Retrieved from <https://www.psd.gov.sg/newsroom/statistical-changes-in-current-estimated-potential-cep-in-the-civil-service/>.
 210. Public Service Division. (2020b). *Civil service year-end payments 2020*. Government of Singapore. Retrieved from <https://www.psd.gov.sg/newsroom/civil-service-year-end-payments-2020/>
 211. Quah, J. S. T. (2010). *Public administration Singapore-style*. Emerald Group Publishing.
 212. Quah, J. S. T. (2011). *Curbing corruption in Asian countries: An impossible dream?* Emerald Group Publishing.
 213. Quah, J. S. T. (2013). *Different paths to curb corruption: Lessons from*

- Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore*. Emerald Group Publishing.
214. Quah, J. S. T. (2018). Why Singapore works: Five secrets of Singapore's success. *Public Administration and Policy*, 21(1), 5-21.
 215. Rocha Menocal, A., & Sharma, B. (2008). *Joint evaluation of citizens' voice and accountability: Synthesis report*. Department for International Development.
 216. Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press.
 217. Rothstein, B. (2011). *The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective*. University of Chicago Press.
 218. Schein, E. H. (2010). *Organizational culture and leadership* (4th ed.). Jossey-Bass.
 219. Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations*. Sage Publications.
 220. Spence, M. (1973). *Job market signaling*. *The Quarterly Journal of Economics*, 87(3), 355-374.
 221. Spencer, L. M., & Spencer, S. M. (1993). *Competence at work: Models for superior performance*. John Wiley & Sons.
 222. Stigler, G. J. (1971). *The theory of economic regulation*. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3-21.
 223. Taylor, F. W. (1911). *The principles of scientific management*. Harper & Brothers.
 224. Transparency International. (2024). *Corruption Perceptions Index 2023*. Transparency International.
 225. UNDP. (1997). *Governance for sustainable human development*.
 226. Vandenabeele, W. (2007). *Toward a public administration theory of public service motivation: An institutional approach*. *Public Management Review*, 9(4), 545-556.

227. Vroom, V. H. (1964). *Work and motivation*. Wiley.
228. Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. University of California Press.
229. Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. Free Press.
230. Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.
231. Woodside, A. (2006). *Lost modernities: China, Vietnam, Korea, and the hazards of world history*. Harvard University Press.
232. World Bank. (2012). *Resilience, equity, and opportunity: The World Bank's social protection and labor strategy 2012-2022*.
233. World Bank. (2017). *World Development Report 2017: Governance and the Law*.
234. World Bank. (2020). *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*. Retrieved from <https://documents.worldbank.org/curated/en/986521600118147288/pdf/Executive-Summary.pdf>
235. World Bank. (2023). *Enterprise Surveys: Vietnam Country Profile*.
236. World Bank. (2024a). *Viet Nam 2045: Trading Up in a Changing World - Pathways to a High-Income Future*.
237. World Bank. (2024b). *Vietnam 2045: Public sector pathways toward becoming a high-income country*.
238. World Bank. (2025a). *Viet Nam 2045: Breaking through - Institutions for a high-income future*.
239. World Bank. (2025b). *World Development Indicators: Vietnam*. Retrieved from <https://data.worldbank.org/?locations=VN-TH-PH>
240. World Bank. (2026). *Public workforce performance and prosperity*. Retrieved from <https://www.worldbank.org/en/publication/public-workforce-performance-and-prosperity>.

PHỤ LỤC

PHỤ LỤC 1

DANH MỤC VĂN BẢN THỂ CHẾ LIÊN QUAN ĐẾN BẢO ĐẢM LỢI ÍCH CỦA CÔNG CHỨC

Phụ lục này hệ thống hóa các nhóm văn bản, chính sách có liên quan đến việc xác lập, phân bổ, thực hiện và bảo vệ lợi ích của công chức trong nền công vụ Việt Nam.

Bảng PL1.1. Danh mục văn bản thể chế liên quan đến bảo đảm lợi ích của công chức

Nhóm thể chế	Văn bản, chính sách tiêu biểu	Nội dung liên quan	Vai trò trong luận án
Nền tảng chính trị - pháp lý	Hiến pháp năm 2013; văn kiện Đại hội Đảng; các nghị quyết về xây dựng Nhà nước pháp quyền, cải cách hành chính, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức.	Định hướng mục tiêu công vụ, trách nhiệm phục vụ Nhân dân, kiểm soát quyền lực và chuyên nghiệp hóa đội ngũ.	Làm căn cứ phân tích quan hệ giữa lợi ích công chức, lợi ích công và yêu cầu xây dựng nền công vụ liên chính, chuyên nghiệp.
Công vụ và quản lý công chức	Luật Cán bộ, công chức năm 2008; Luật sửa đổi, bổ sung năm 2019; Luật Cán bộ, công chức năm 2025; các văn bản hướng dẫn tuyển dụng, sử dụng, quản lý công chức.	Quy định địa vị pháp lý, nghĩa vụ, quyền lợi, tuyển dụng, sử dụng, đánh giá, kỷ luật và bảo đảm pháp lý đối với công chức.	Là trục pháp lý để phân tích thể chế công vụ và cơ chế bảo đảm lợi ích của công chức.
Tiền lương, phụ cấp, phúc lợi	Nghị quyết số 27-NQ/TW năm 2018 về cải cách chính sách tiền lương; các quy định về lương cơ sở, phụ cấp, bảo hiểm và chế độ liên quan.	Quy định lợi ích vật chất, mức hưởng, điều kiện hưởng và phương thức bảo đảm thu nhập chính thức.	Làm căn cứ đánh giá mức độ tương thích giữa lợi ích vật chất với vị trí việc làm, trách nhiệm và kết quả thực thi công vụ.
Vị trí việc làm và năng lực	Các quy định về vị trí việc làm, biên chế công chức, cơ cấu ngạch, mô tả công việc, tiêu chuẩn chức danh và cơ sở dữ liệu cán bộ, công chức, viên chức.	Đặt nền tảng cho quản lý công chức theo công việc, năng lực, trách nhiệm và yêu cầu thực thi.	Góp phần làm rõ yêu cầu chuyển từ bảo đảm lợi ích bình quân sang bảo đảm lợi ích gắn với vị trí, năng lực và đóng góp.
Đánh giá, khen thưởng, kỷ luật	Quy định về đánh giá, xếp loại chất lượng cán bộ, công chức, viên chức; pháp luật về thi đua, khen thưởng; quy định xử lý kỷ luật và trách nhiệm công vụ.	Tạo cơ chế ghi nhận, khuyến khích, kiểm soát và ràng buộc hành vi công vụ theo kết quả và chuẩn mực đạo đức công vụ.	Là căn cứ phân tích tác động của đánh giá, khen thưởng, kỷ luật đến lợi ích kỳ vọng và động lực làm việc.
Đào tạo, bồi dưỡng và phát triển nghề	Các quy định về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức; chính sách phát triển nhân	Quy định cơ hội phát triển nghề nghiệp, cập nhật năng lực, đáp ứng	Xem phát triển nghề nghiệp như một loại lợi ích thể chế của công

Nhóm thể chế	Văn bản, chính sách tiêu biểu	Nội dung liên quan	Vai trò trong luận án
ngành	tài và nâng cao chất lượng đội ngũ.	tiêu chuẩn chức danh và tiêu chuẩn vị trí việc làm.	chức.
Bổ nhiệm, quy hoạch, trọng dụng nhân tài	Quy định về bổ nhiệm, quy hoạch, kiểm soát quyền lực trong công tác cán bộ, phòng chống chạy chức, chạy quyền; chính sách thu hút, trọng dụng nhân tài.	Điều chỉnh cơ hội thăng tiến, phân bổ quyền lực, cơ chế cạnh tranh và niềm tin của công chức vào công bằng cơ hội.	Hỗ trợ phân tích tác động của cơ hội nghề nghiệp đến động lực làm việc và hành vi công hiến.
Bảo vệ công chức và kiểm soát rủi ro công vụ	Quy định về bảo vệ người dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung; khiếu nại, tố cáo, phòng chống tham nhũng, trách nhiệm giải trình và kiểm soát xung đột lợi ích.	Thiết lập ranh giới giữa khuyến khích đổi mới, bảo vệ thiện chí công vụ và kiểm soát lạm dụng quyền lực.	Làm rõ lợi ích tinh thần, an toàn nghề nghiệp và giá trị công trong thể chế bảo đảm lợi ích.

PHỤ LỤC 2

MA TRẬN TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ THỂ CHẾ BẢO ĐẢM LỢI ÍCH

Phụ lục này làm rõ các tiêu chí được sử dụng để đánh giá chất lượng thể chế bảo đảm lợi ích tạo động lực làm việc cho công chức; là bản chi tiết của khung đánh giá ở Chương 2 và được sử dụng để vận hành Chương 3.

Bảng PL2.1. Ma trận tiêu chí đánh giá thể chế bảo đảm lợi ích

Tiêu chí	Nội hàm	Chỉ báo phân tích	Cách vận dụng
Tính phù hợp	Mức độ tương thích giữa quy tắc thể chế với bản chất công vụ, vị trí việc làm, trách nhiệm, năng lực và điều kiện phát triển.	Lợi ích có gắn với vị trí, nhiệm vụ, trách nhiệm, đóng góp, địa bàn và rủi ro công vụ hay không.	Đánh giá các chính sách tiền lương, phụ cấp, vị trí việc làm, đào tạo, bổ nhiệm và bảo vệ công chức.
Tính công bằng	Mức độ bảo đảm nguyên tắc phân phối theo lao động, trách nhiệm, năng lực, kết quả và đóng góp cho lợi ích công.	Cơ hội phát triển, bổ nhiệm, đào tạo, khen thưởng có minh định; mức hưởng có tương xứng trách nhiệm và đóng góp.	Phân biệt công bằng hình thức với công bằng thực chất trong bảo đảm lợi ích công chức.
Tính minh bạch	Mức độ rõ ràng, công khai và có thể kiểm chứng của tiêu chuẩn, điều kiện, quy trình, thẩm quyền và kết quả phân bổ lợi ích.	Quy trình đánh giá, bổ nhiệm, khen thưởng, đào tạo, hưởng phụ cấp và bảo vệ công chức có tiêu chí rõ ràng.	Giải thích tác động của minh bạch đến niềm tin, lợi ích kỳ vọng và động lực làm việc.
Tính nhất quán	Mức độ thống nhất giữa các quy định, giữa thiết kế chính sách và cơ chế thực thi, giữa mục tiêu tạo động lực và cơ chế kiểm soát.	Các chính sách tiền lương, đánh giá, đào tạo, bổ nhiệm, khen thưởng và bảo vệ công chức có liên thông.	Nhận diện tình trạng phân mảnh thể chế và yêu cầu đồng bộ hóa giải pháp.
Tính ổn định và khả năng dự báo	Mức độ duy trì tương đối bền vững của quy tắc, quyền lợi, nghĩa vụ và cách thức thực thi. Mức độ công chức có thể dự liệu hợp lý về lợi ích được hưởng khi đáp ứng điều kiện, tiêu chuẩn và kết quả thực thi.	Quyền lợi đã xác lập có được thực hiện ổn định; cơ chế phát triển nghề nghiệp có dự báo được. Công chức có biết rõ nỗ lực nào dẫn đến cơ hội nào trong thu nhập, thăng tiến, đào tạo, khen thưởng và bảo vệ nghề nghiệp.	Đánh giá tác động của biến động chính sách đến độ tin cậy thể chế và động lực dài hạn. Làm rõ cơ chế từ thể chế đến lợi ích kỳ vọng, động lực làm việc và hành vi công vụ.

PHỤ LỤC 3

BẢNG TỔNG HỢP NGUỒN DỮ LIỆU THỨ CẤP

Phụ lục này tổng hợp các nguồn dữ liệu thứ cấp được sử dụng để nhận diện bối cảnh, xu hướng và bằng chứng hỗ trợ cho phân tích thực trạng.

Bảng PL3.1. Tổng hợp nguồn dữ liệu thứ cấp

Nguồn dữ liệu	Nội dung khai thác	Vai trò phân tích	Giới hạn sử dụng
Văn bản pháp luật, văn kiện Đảng và chính sách công vụ	Quy định về quyền, nghĩa vụ, tiền lương, phụ cấp, vị trí việc làm, đánh giá, đào tạo, bổ nhiệm, khen thưởng, bảo vệ công chức và kiểm soát quyền lực.	Xác định cấu trúc thể chế và sự thay đổi của thể chế theo thời gian.	Không tự phản ánh đầy đủ mức độ thực thi; cần đối chiếu với báo cáo và dữ liệu thực tiễn.
Báo cáo của Bộ Nội vụ và cơ quan quản lý nhà nước	Thông tin về cải cách hành chính, biên chế, vị trí việc làm, đào tạo, tuyển dụng, chất lượng công chức và phương hướng chính sách.	Phân tích năng lực tổ chức thực thi và chuyển động chính sách gần với đối tượng nghiên cứu.	Có thể thiên về báo cáo hành chính; cần đọc cùng các chỉ số độc lập hoặc khảo sát xã hội.
Chỉ số SIPAS	Mức độ hài lòng của người dân, tổ chức đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước.	Gợi ý mối liên hệ giữa chất lượng phục vụ và hiệu quả vận hành của nền công vụ.	Không đo trực tiếp lợi ích hoặc động lực của công chức.
Chỉ số PAPI	Trải nghiệm của người dân về quản trị công, dịch vụ công, minh bạch, kiểm soát tham nhũng và trách nhiệm giải trình.	Cung cấp nền đối chiếu về niềm tin, minh bạch và chất lượng vận hành khu vực công.	Là dữ liệu từ phía người dân, không thay thế khảo sát trực tiếp công chức.
Báo cáo của UNDP, Ngân hàng Thế giới, OECD và tổ chức quốc tế	Thông tin về quản trị công, cải cách công vụ, minh bạch, hiệu quả khu vực công và quản lý nguồn nhân lực công.	Bổ sung khung so sánh và bằng chứng quốc tế cho nhận diện vấn đề và thiết kế giải pháp.	Cần điều chỉnh khi vận dụng vào bối cảnh Việt Nam.
Số liệu thống kê công khai	Bối cảnh kinh tế - xã hội, thu nhập, lao động, giá cả, mức sống và các chỉ báo phát triển.	Hỗ trợ phân tích điều kiện tài chính - xã hội của cải cách tiền lương, phúc lợi và thu nhập công chức.	Không phân tách đầy đủ theo vị trí việc làm, ngành nghề hoặc địa bàn công vụ.
Nghiên cứu học thuật trong và ngoài nước	Lý thuyết thể chế, động lực làm việc, động lực phụng sự công, quản trị nhân sự công, tiền lương khu vực công và kinh nghiệm cải cách công vụ.	Làm nền cho khung lý thuyết, tiêu chí đánh giá và phân tích kinh nghiệm quốc tế.	Cần chọn lọc theo mức độ phù hợp với ngành Kinh tế chính trị và bối cảnh Việt Nam.

PHỤ LỤC 4

SO SÁNH KINH NGHIỆM QUỐC TẾ THEO CÙNG BỘ TIÊU CHÍ

Phụ lục này đặt kinh nghiệm quốc tế trong cùng một khung so sánh nhằm rút ra bài học có điều kiện vận dụng đối với Việt Nam.

Bảng PL4.1. So sánh kinh nghiệm quốc tế theo cùng bộ tiêu chí

Quốc gia	Cơ chế tiêu biểu	Điều kiện vận hành	Giá trị tham khảo	Giới hạn vận dụng
Singapore	Đãi ngộ cạnh tranh, tuyển chọn tinh hoa, quản lý hiệu suất, liêm chính và trách nhiệm công vụ.	Nền công vụ tinh gọn; năng lực tài chính, dữ liệu và kỷ luật thực thi cao.	Gắn lợi ích vật chất với năng lực, trách nhiệm, kết quả và chuẩn mực liêm chính.	Không sao chép mức đãi ngộ nếu thiếu nền tài chính, dữ liệu và đánh giá hiệu suất tương ứng.
Nhật Bản	Tính chuyên nghiệp, ổn định nghề nghiệp, chuẩn mực phục vụ công và phát triển năng lực dài hạn.	Văn hóa hành chính đề cao trách nhiệm, danh dự nghề nghiệp và tính liên tục của hệ thống.	Gợi mở bài học về ổn định thể chế, phát triển nghề nghiệp và danh dự công vụ.	Cần tránh cứng cổ cứng nhắc thâm niên nếu không gắn với năng lực, kết quả và đổi mới.
Hàn Quốc	Cải cách công vụ gắn với chính phủ số, đánh giá hiệu suất, cạnh tranh tuyển dụng và minh bạch hóa quy trình.	Năng lực số cao, áp lực cải cách lớn, hệ thống đánh giá và dịch vụ công được số hóa mạnh.	Gợi mở việc liên thông dữ liệu công chức, đánh giá, đào tạo, khen thưởng và trách nhiệm giải trình.	Công nghệ chỉ có ý nghĩa khi đi cùng tiêu chuẩn dữ liệu và năng lực phân tích nhân sự công.
Úc	Quản trị nhân sự công dựa trên giá trị công vụ, năng lực, liêm chính, trách nhiệm giải trình và bảo vệ người tố cáo.	Nền hành chính pháp quyền, văn hóa minh bạch và phân quyền quản trị nhân sự trong khuôn khổ chuẩn mực chung.	Tham khảo về khung năng lực, đạo đức công vụ, trách nhiệm giải trình và bảo vệ liêm chính công.	Cần điều chỉnh theo cấu trúc hệ thống chính trị - hành chính của Việt Nam.
Trung Quốc	Kết hợp kiểm soát kỷ luật, đánh giá cán bộ, quản lý thành tích, cải cách lương và khuyến khích gắn với mục tiêu phát triển.	Có điểm tương đồng về vai trò lãnh đạo của Đảng nhưng khác biệt về quy mô, phân cấp và cơ chế kiểm soát.	Tham khảo cách kết hợp khuyến khích với kỷ luật, kiểm soát quyền lực và mục tiêu phát triển.	Cần thận trọng do khác biệt về bối cảnh quản trị, văn hóa công vụ và cơ chế pháp lý.

PHỤ LỤC 5

MA TRẬN HẠN CHẾ NGUYÊN NHÂN GIẢI PHÁP

Phụ lục này liên kết các hạn chế chủ yếu, nguyên nhân và định hướng giải pháp, qua đó kiểm tra tính nhất quán giữa phân tích thực trạng và hệ giải pháp của luận án.

Bảng PL5.1. Ma trận hạn chế, nguyên nhân và giải pháp

Hạn chế chủ yếu	Nguyên nhân chủ yếu	Giải pháp trọng tâm	Điều kiện kiểm soát rủi ro
Tiền lương chưa phản ánh đầy đủ vị trí việc làm, trách nhiệm và kết quả	Vị trí việc làm, mô tả công việc, dữ liệu trách nhiệm và đánh giá kết quả chưa đủ đồng bộ; điều kiện ngân sách còn hạn chế.	Cải cách tiền lương theo vị trí việc làm, chức vụ, chức danh, trách nhiệm và kết quả; mở rộng thu nhập chính thức hợp pháp, minh bạch.	Thí điểm có kiểm soát; công khai tiêu chí; đánh giá tác động ngân sách; tránh làm tăng bất bình đẳng không được giải trình.
Phụ cấp và phúc lợi còn phân tán, thiếu liên thông	Nhiều chế độ hình thành qua các giai đoạn khác nhau; thiếu cơ sở dữ liệu và tiêu chí thống nhất.	Rà soát, chuẩn hóa và tích hợp phụ cấp, phúc lợi theo tính chất công việc, điều kiện lao động, địa bàn và rủi ro công vụ.	Có lộ trình chuyển tiếp; không làm giảm đột ngột lợi ích hợp pháp đã được xác lập.
Vị trí việc làm chưa trở thành trục trung tâm của bảo đảm lợi ích	Mô tả vị trí, khung năng lực và chỉ báo kết quả chưa đồng bộ; quản lý nhân sự còn chịu ảnh hưởng của ngạch bậc và thâm niên.	Liên thông vị trí việc làm với tuyển dụng, sử dụng, đào tạo, đánh giá, tiền lương, bổ nhiệm và tính giản biên chế.	Có kiểm định độc lập; cập nhật định kỳ; tránh hình thức hóa bản mô tả vị trí việc làm.
Đánh giá công chức chưa đủ thực chất để tạo lợi ích kỳ vọng	Tiêu chí đánh giá còn nặng định tính; dữ liệu kết quả chưa đầy đủ; tâm lý nể nang và an toàn hành chính còn phổ biến.	Hoàn thiện đánh giá theo năng lực, kết quả, giá trị công và phản hồi của đối tượng phục vụ; gắn đánh giá với khen thưởng, đào tạo và phát triển nghề nghiệp.	Thiết kế phản hồi nhiều nguồn có kiểm soát; bảo vệ người đánh giá trung thực; tránh biến đánh giá thành hình thức.
Đào tạo, bồi dưỡng chưa gắn chặt với năng lực và lộ trình nghề nghiệp	Nhu cầu đào tạo chưa xuất phát đầy đủ từ khoảng cách năng lực của từng vị trí; kết quả đào tạo chưa liên thông với sử dụng và bổ nhiệm.	Xây dựng bản đồ năng lực, lộ trình đào tạo theo vị trí việc làm và cơ chế đo lường sau đào tạo.	Gắn đào tạo với cam kết sử dụng; đánh giá hiệu quả sau đào tạo; hạn chế đào tạo để hoàn thiện hồ sơ hình thức.
Bổ nhiệm và phát triển nghề nghiệp chưa tạo đủ niềm tin vào	Tiêu chí năng lực, thành tích, uy tín và trách nhiệm giải trình trong bổ nhiệm chưa	Minh bạch hóa tiêu chuẩn bổ nhiệm, quy hoạch, luân chuyển; tăng cạnh tranh lành mạnh; kiểm soát chạy chức,	Kết hợp vai trò lãnh đạo của tổ chức với cơ chế giải trình; bảo vệ thông tin cá nhân nhưng vẫn

Hạn chế chủ yếu	Nguyên nhân chủ yếu	Giải pháp trọng tâm	Điều kiện kiểm soát rủi ro
công bằng cơ hội	luôn được lượng hóa, công khai và kiểm chứng.	chạy quyền và xung đột lợi ích.	bảo đảm kiểm chứng công bằng.
Khen thưởng, tôn vinh và bảo vệ công chức chưa đủ sức khuyến khích đổi mới	Tiêu chí ghi nhận đóng góp chưa sắc; cơ chế phân biệt sai sót thiện chí, rủi ro khách quan và hành vi vụ lợi chưa đủ rõ.	Hoàn thiện khen thưởng theo kết quả và đóng góp; bảo vệ công chức dám nghĩ, dám làm vì lợi ích chung; xác định rõ vùng rủi ro được bảo vệ.	Thiết lập điều kiện, bằng chứng và trách nhiệm giải trình để tránh lợi dụng cơ chế bảo vệ.

PL5.2. Tổng hợp nhóm giải pháp, chủ thể, nguồn lực, lộ trình, chỉ báo kết quả

Đột phá	Chủ thể	Nguồn lực	2026–2030	2031–2045	Chỉ báo kết quả
1. Đột phá về thể chế phân bổ và bảo đảm lợi ích	Quốc hội; Chính phủ; Bộ Nội vụ; Bộ Tài chính; các cơ quan sử dụng công chức	Ngân sách nhà nước; quỹ tiền lương; hệ thống VTVL; dữ liệu về tiền lương, thu nhập, chi phí nhân sự. Luận án cũng xác định hạn chế dữ liệu và năng lực đo lường là nguyên nhân của bất cập.	Hoàn thiện nguyên tắc phân phối theo VTVL, năng lực, trách nhiệm và kết quả; thí điểm ở những lĩnh vực có sản phẩm đầu ra tương đối rõ; rà soát và hoàn thiện chế độ phúc lợi, xác định rõ đối tượng, mức hưởng, điều kiện và trách nhiệm thực hiện.	Mở rộng cơ chế phân phối dựa trên giá trị công việc, năng lực và đóng góp; tiếp tục hoàn thiện hệ thống phúc lợi theo hướng đa dạng hóa, phù hợp với vị trí, điều kiện và rủi ro nghề nghiệp.	Mối liên hệ giữa VTVL – năng lực – trách nhiệm – kết quả – lợi ích rõ hơn; mức độ thụ hưởng phúc lợi thực tế được nâng lên; thu hẹp khoảng cách giữa lợi ích được thể chế hóa và lợi ích được thụ hưởng.
2. Đột phá về phát triển và sử dụng nguồn nhân lực công	Chính phủ; Bộ Nội vụ; các bộ, ngành, địa phương; cơ quan, đơn vị sử dụng công chức; người đứng đầu	Hệ thống VTVL; khung năng lực; cơ sở dữ liệu nhân sự; năng lực đánh giá; nguồn lực đào tạo, bồi dưỡng.	Hoàn thiện danh mục VTVL; xây dựng khung năng lực theo từng nhóm vị trí; đổi mới đánh giá theo kết quả thực hiện nhiệm vụ; gắn kết quả đánh giá với đào tạo, thu nhập, quy hoạch, bổ nhiệm và cơ hội nghề nghiệp; đào tạo theo VTVL và lộ trình nghề nghiệp.	Hoàn thiện và vận hành đồng bộ chuỗi VTVL → năng lực → đánh giá → đào tạo → bổ trí/bổ nhiệm → phát triển nghề nghiệp; mở rộng các cơ chế đã được thí điểm	VTVL trở thành căn cứ thực chất; khung năng lực được sử dụng xuyên suốt; kết quả đánh giá tạo khác biệt về đào tạo, thu nhập, quy hoạch, bổ nhiệm và phát triển nghề nghiệp; quan hệ năng lực – kết quả – cơ hội rõ hơn.

3. Đột phá về hạ tầng và phương thức thực thi	Chính phủ; Bộ Nội vụ; các bộ, ngành, địa phương; cơ quan quản lý và sử dụng công chức	Hạ tầng dữ liệu; cơ sở dữ liệu nhân sự; công nghệ số; năng lực phân tích và đo lường; cơ chế kiểm tra, đối soát, phản hồi và giám sát.	Xây dựng cơ sở dữ liệu thống nhất về VTVL, năng lực, kết quả đánh giá, đào tạo, khen thưởng, quy hoạch, bổ nhiệm và thu nhập; số hóa và liên thông quy trình đánh giá – đào tạo – khen thưởng – bổ nhiệm; thiết lập cơ chế kiểm chứng, giám sát và phản hồi.	Hoàn thiện hệ thống dữ liệu và phương thức thực thi theo hướng ghi nhận – đo lường – liên thông – kiểm chứng; sử dụng dữ liệu để hỗ trợ phân bổ lợi ích và củng cố độ tin cậy thể chế.	Mức độ liên thông dữ liệu; khả năng kiểm chứng quá trình phân bổ lợi ích; giảm sự tùy tiện hoặc đứt gãy giữa các khâu; tăng tính minh bạch, nhất quán và khả năng dự báo.
4. Đột phá về thể chế ghi nhận, bảo vệ và khuyến khích hành vi vì lợi ích công	Chính phủ; Bộ Nội vụ; cơ quan, đơn vị sử dụng công chức; người đứng đầu; các chủ thể có thẩm quyền đánh giá, khen thưởng, bổ nhiệm và kiểm soát quyền lực	Hệ thống đánh giá; dữ liệu kết quả công vụ; cơ chế khen thưởng; cơ chế bảo vệ; chuyên gia đánh giá; cơ chế trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực.	Đổi mới khen thưởng theo đóng góp, chất lượng, hiệu quả, đổi mới sáng tạo và tác động xã hội; liên kết kết quả – khen thưởng – uy tín – cơ hội nghề nghiệp; phân định rõ quyền hạn, trách nhiệm và phạm vi chịu trách nhiệm; phân biệt vi phạm có lỗi với rủi ro nghề nghiệp; thiết lập cơ chế bảo vệ người thực hiện đúng chức trách.	Củng cố và mở rộng cơ chế ghi nhận, bảo vệ và khuyến khích hành vi vì lợi ích công; hình thành sự liên kết ổn định giữa đóng góp, uy tín, bảo vệ và cơ hội nghề nghiệp.	Thành tích được ghi nhận theo đóng góp; khen thưởng minh bạch hơn; kết quả công vụ được liên kết với uy tín và cơ hội nghề nghiệp; quyền hạn – trách nhiệm được phân định rõ hơn; công chức thực hiện đúng chức trách và đổi mới vì lợi ích công có cơ sở được bảo vệ.

PHỤ LỤC 6

BẢNG TRA CỨU VÀ PHÂN BIỆT KHÁI NIỆM TRUNG TÂM

Phụ lục này làm rõ các thuật ngữ then chốt nhằm bảo đảm tính nhất quán khái niệm trong luận án.

Bảng PL6.1. Giải thích thuật ngữ và phân biệt khái niệm trung tâm

Thuật ngữ	Cách hiểu trong luận án	Phân biệt với	Ý nghĩa phân tích
Thể chế	Tổng thể các quy tắc, chuẩn mực và cơ chế được thiết lập hoặc thừa nhận, định hướng hành vi của các chủ thể trong một lĩnh vực nhất định.	Không đồng nhất với một văn bản pháp luật riêng lẻ hoặc một chính sách cụ thể.	Là nền tảng để tiếp cận bảo đảm lợi ích như một cấu trúc quy tắc và cơ chế vận hành.
Thể chế bảo đảm lợi ích	Tổng thể các quy tắc, chuẩn mực và cơ chế nhằm xác lập, phân bổ, thực hiện và bảo vệ lợi ích chính đáng của chủ thể.	Khác với chính sách đãi ngộ vì bao gồm cả quy tắc, thực thi, bảo vệ, kiểm soát và chuẩn mực phi chính thức.	Giúp luận án vượt khỏi cách tiếp cận chỉ nhìn vào tiền lương hoặc phúc lợi.
Lợi ích được quy định	Những lợi ích được xác lập trong văn bản, chính sách hoặc quy tắc chính thức.	Khác với lợi ích thực tế được thụ hưởng vì còn phụ thuộc nguồn lực và thực thi.	Dùng để nhận diện khoảng cách giữa thiết kế thể chế và vận hành thực tế.
Lợi ích thực tế được thụ hưởng	Những lợi ích công chức nhận được trong thực tế thông qua cơ chế thực thi.	Không đồng nhất với lợi ích được quy định nếu quy định không được triển khai đầy đủ.	Là căn cứ đánh giá hiệu lực thực thi của thể chế.
Lợi ích kỳ vọng	Nhận thức của công chức về khả năng được hưởng lợi ích chính đáng khi đáp ứng điều kiện, tiêu chuẩn và kết quả thực thi.	Khác với mong muốn chủ quan vì được hình thành trên cơ sở độ tin cậy của thể chế.	Là mắt xích trung gian giữa thể chế và động lực làm việc.
Độ tin cậy thể chế	Mức độ thể chế được cảm nhận là ổn định, công bằng, minh bạch, nhất quán và có khả năng dự báo.	Khác với niềm tin cá nhân vào một tổ chức hay người lãnh đạo cụ thể.	Giải thích vì sao cùng một chính sách có thể tạo động lực khác nhau tùy chất lượng thực thi.
Động lực làm việc	Sự thôi thúc bên trong và bên ngoài làm cho công chức nỗ lực thực hiện nhiệm vụ, duy trì hành vi công vụ và hướng tới kết quả.	Không đồng nhất với sự hài lòng hoặc sự tuân thủ hành chính.	Là biến kết quả mà thể chế bảo đảm lợi ích hướng tới.
Động lực phụng sự công	Khuynh hướng hành động vì lợi ích công, phục vụ xã hội và đóng góp cho cộng đồng.	Khác với động lực vật chất nhưng không tách rời điều kiện bảo đảm lợi ích chính đáng.	Làm rõ vai trò của giá trị công và lợi ích tinh thần trong luận án.

Thuật ngữ	Cách hiểu trong luận án	Phân biệt với	Ý nghĩa phân tích
Giá trị công	Những giá trị gắn với phục vụ Nhân dân, liêm chính, trách nhiệm, công bằng, hiệu quả và lợi ích chung.	Không phải khẩu hiệu đạo đức chung chung nếu được nội chế hóa thành tiêu chuẩn hành vi và cơ chế đánh giá.	Kết nối lợi ích công chức với mục tiêu phục vụ lợi ích công.
Hành vi phòng thủ	Xu hướng né tránh trách nhiệm, hạn chế sáng kiến hoặc chỉ làm theo thủ tục để giảm rủi ro cá nhân.	Khác với tuân thủ pháp luật chính đáng.	Là hệ quả cần kiểm soát khi thể chế bảo vệ công chức chưa rõ hoặc thiếu cân bằng.
Chính sách đãi ngộ	Tập hợp chế độ cụ thể về tiền lương, phụ cấp, thưởng, phúc lợi và điều kiện làm việc.	Là một bộ phận trong thể chế bảo đảm lợi ích, không bao quát toàn bộ thể chế.	Giúp phân biệt phạm vi nghiên cứu của luận án với nghiên cứu tiền lương đơn thuần.
Quản trị nhân sự công	Các hoạt động tuyển dụng, sử dụng, bố trí, đánh giá, đào tạo, bổ nhiệm, khen thưởng và kỷ luật công chức.	Là quá trình quản lý vận hành trong khuôn khổ thể chế, không đồng nhất với thể chế.	Làm rõ quan hệ giữa thiết kế thể chế và hoạt động quản lý công chức.
Lợi ích công	Những lợi ích chung của Nhà nước, xã hội, Nhân dân và cộng đồng mà nền công vụ phải phục vụ.	Không đồng nhất với lợi ích riêng của công chức.	Giúp luận án giữ cân bằng giữa bảo đảm lợi ích chính đáng và kiểm soát quyền lực công.

PHỤ LỤC 7

MA TRẬN PHÂN TÍCH QUAN HỆ LỢI ÍCH, CƠ CHẾ PHÂN PHỐI VÀ ĐỘNG LỰC LAO ĐỘNG CÔNG VỤ DƯỚI GÓC ĐỘ KINH TẾ CHÍNH TRỊ

Phụ lục này hệ thống hóa quan hệ lợi ích giữa Nhà nước, công chức, tổ chức công vụ và xã hội trong quá trình xác lập, phân bổ, thực hiện và bảo vệ lợi ích của công chức. Cách tiếp cận này làm rõ cơ sở Kinh tế chính trị của luận án: bảo đảm lợi ích của công chức không chỉ là vấn đề đãi ngộ hành chính, mà là quá trình phân phối nguồn lực, điều hòa quan hệ lợi ích và tạo động lực lao động công vụ trong khuôn khổ lợi ích công.

Bảng PL7.1. Quan hệ lợi ích và cơ chế phân phối trong bảo đảm lợi ích của công chức

Chủ thể	Lợi ích cơ bản	Cơ chế phân phối	Cơ chế thể chế hóa	Vấn đề Kinh tế chính trị	Ý nghĩa phân tích
Nhà nước	Hiệu lực quản trị quốc gia; ổn định nền công vụ; sử dụng hiệu quả ngân sách; kiểm soát quyền lực; bảo đảm chất lượng phục vụ Nhân dân.	Phân bổ ngân sách cho tiền lương, phụ cấp, phúc lợi; thiết kế vị trí việc làm; quy định tiêu chuẩn, trách nhiệm và quyền lợi; phân cấp thực thi.	Pháp luật, chính sách công vụ, chính sách tiền lương, ngân sách nhà nước, kiểm tra, giám sát và trách nhiệm giải trình.	Cân bằng giữa khả năng ngân sách với yêu cầu tạo động lực; giữa khuyến khích công chức với kiểm soát quyền lực công.	Đánh giá vai trò của Nhà nước với tư cách chủ thể thiết lập quy tắc phân phối và điều hòa lợi ích trong khu vực công.
Cơ quan sử dụng công chức	Hoàn thành chức năng, nhiệm vụ được giao; nâng cao hiệu suất tổ chức; ổn định đội ngũ; bảo đảm kỷ luật và chất lượng thực thi công vụ.	Phân công nhiệm vụ; đánh giá kết quả; đề xuất đào tạo, bổ nhiệm, khen thưởng, kỷ luật; tổ chức môi trường làm việc.	Quy chế nội bộ, đánh giá công chức, quản lý vị trí việc làm, quy hoạch, bổ nhiệm, đào tạo và kiểm soát thực thi nhiệm vụ.	Nguy cơ bình quân hóa đánh giá; lợi ích tổ chức có thể lệch khỏi lợi ích công nếu thiếu minh bạch và giám sát.	Làm rõ khâu chuyển hóa quy định chung thành lợi ích thực tế được thụ hưởng ở cấp tổ chức công vụ.
Công chức	Thu nhập ổn định; cơ hội phát triển nghề nghiệp; an toàn nghề nghiệp; được ghi nhận,	Phân phối theo lao động, vị trí việc làm, trách nhiệm, năng lực, kết quả và mức độ đóng góp cho lợi ích	Tiền lương, phụ cấp, phúc lợi, đào tạo, bổ nhiệm, khen thưởng, bảo vệ công chức và	Khoảng cách giữa lợi ích được quy định và lợi ích thực tế; nếu lợi ích kỳ vọng thấp	Là chủ thể trung tâm để phân tích động lực lao động công vụ và mối quan hệ

Chủ thể	Lợi ích cơ bản	Cơ chế phân phối	Cơ chế thể chế hóa	Vấn đề Kinh tế chính trị	Ý nghĩa phân tích
	tôn vinh; có điều kiện hiện thực hóa giá trị công.	công.	cơ chế phản hồi khi quyền lợi bị xâm hại.	sẽ phát sinh tâm lý phòng thủ, giảm sáng kiến.	giữa lợi ích cá nhân chính đáng với lợi ích công.
Người dân, doanh nghiệp và xã hội	Dịch vụ công có chất lượng; công vụ liêm chính; chi phí tuân thủ thấp; quyền lợi hợp pháp được bảo vệ; niềm tin vào bộ máy công quyền.	Phân phối gián tiếp thông qua chất lượng dịch vụ công, mức độ công bằng, minh bạch và hiệu quả sử dụng nguồn lực công.	Giám sát xã hội, phản hồi của người dân, chỉ số hài lòng, trách nhiệm giải trình, công khai minh bạch và kiểm soát tham nhũng.	Bảo đảm lợi ích công chức phải không làm lệch mục tiêu phục vụ Nhân dân; chống đặc quyền, đặc lợi và lợi ích nhóm.	Giúp luận án đặt lợi ích công chức trong quan hệ với lợi ích công, tránh tiếp cận lợi ích như quyền lợi khép kín của một nhóm nghề nghiệp.
Tổ chức Đảng và hệ thống chính trị	Xây dựng đội ngũ công chức có phẩm chất, năng lực, uy tín; giữ vững định hướng phục vụ Nhân dân; kiểm soát quyền lực trong công vụ.	Định hướng nguyên tắc phân phối, sử dụng, đánh giá, quy hoạch, bổ nhiệm, kiểm tra và giám sát cán bộ, công chức.	Quy định của Đảng về công tác cán bộ, kiểm soát quyền lực, phòng chống chạy chức, chạy quyền, nêu gương và kỷ luật tổ chức.	Cần hài hòa giữa yêu cầu chính trị, chuẩn mực đạo đức công vụ, năng lực chuyên môn và hiệu quả thực thi.	Làm rõ đặc thù thể chế chính trị của Việt Nam trong bảo đảm lợi ích gắn với trách nhiệm công vụ và lợi ích công.
Thị trường lao động và khu vực tư	Tạo áp lực cạnh tranh về thu nhập, môi trường làm việc, cơ hội phát triển và khả năng thu hút nhân lực chất lượng cao.	Tác động gián tiếp đến mức lương, đãi ngộ, chính sách thu hút nhân tài, giữ chân người có năng lực và thiết kế phúc lợi công vụ.	So sánh thu nhập, cơ hội nghề nghiệp, tiêu chuẩn năng lực, dịch chuyển nhân lực giữa khu vực công và khu vực tư.	Nếu chênh lệch quá lớn, khu vực công khó thu hút và giữ chân nhân lực; nếu chạy theo thị trường thuần túy, có thể làm suy giảm bản chất phục vụ công.	Bổ sung chiều cạnh KTCT về quan hệ giữa khu vực công và thị trường trong phân bổ nguồn nhân lực có chất lượng.

Bảng PL7.2. Một số mâu thuẫn Kinh tế chính trị và hàm ý thể chế

Mâu thuẫn chủ yếu	Biểu hiện trong bảo đảm lợi ích công chức	Hàm ý hoàn thiện thể chế	Giá trị đối với luận án
Nguồn lực ngân sách hữu hạn và yêu cầu tạo động lực công vụ	Cải cách tiền lương, phụ cấp, phúc lợi cần nguồn lực lớn, trong khi ngân sách còn phải bảo đảm nhiều mục tiêu phát triển khác.	Thiết kế lộ trình phân phối theo mức độ ưu tiên, gắn cải cách tiền lương với tinh giản biên chế, vị trí việc làm, hiệu suất và kỷ luật ngân sách.	Không phân tích tiền lương như khoản chi đơn thuần, mà như công cụ phân phối nguồn lực để tái sản xuất sức lao động công vụ và nâng cao hiệu quả quản trị.
Bình quân hóa lợi ích và phân phối theo lao động, trách nhiệm, năng lực, kết quả	Cơ chế ngạch bậc, thâm niên và đánh giá hình thức có thể làm giảm khả năng phân biệt đóng góp thực chất.	Hoàn thiện vị trí việc làm, mô tả công việc, khung năng lực, đánh giá kết quả và cơ chế khen thưởng theo đóng góp.	Thể hiện nguyên tắc KTCT về phân phối theo lao động trong khu vực công, nhưng phải được vận dụng phù hợp với bản chất phục vụ công.
Lợi ích cá nhân chính đáng của công chức và lợi ích công	Nếu cơ chế lợi ích không được kiểm soát, lợi ích cá nhân có thể chuyển hóa thành đặc quyền, đặc lợi hoặc lợi ích nhóm.	Kết hợp bảo đảm lợi ích chính đáng với trách nhiệm giải trình, kiểm soát xung đột lợi ích, phòng chống tham nhũng và chuẩn mực giá trị công.	Nhấn mạnh sự hài hòa lợi ích, không tuyệt đối hóa lợi ích công chức tách khỏi lợi ích của Nhà nước, xã hội và Nhân dân.
Khuyến khích đổi mới và kiểm soát rủi ro quyền lực công	Công chức cần được bảo vệ khi đổi mới vì lợi ích chung, nhưng quyền lực công cũng phải được kiểm soát để tránh tùy tiện hoặc vụ lợi.	Phân định sai sót thiện chí, rủi ro khách quan và hành vi vụ lợi; thiết kế cơ chế bảo vệ có điều kiện, có bằng chứng và có trách nhiệm giải trình.	Động lực làm việc không chỉ đến từ lợi ích vật chất mà còn từ an toàn thể chế và khả năng được bảo vệ khi hành động vì lợi ích công.
Ổn định nghề nghiệp và yêu cầu cạnh tranh, sàng lọc, nâng cao chất lượng đội ngũ	Ổn định công vụ tạo yên tâm nghề nghiệp, nhưng nếu thiếu cạnh tranh và sàng lọc sẽ làm giảm động lực nâng cao năng lực.	Gắn ổn định nghề nghiệp với đánh giá năng lực, đào tạo lại, kỷ luật công vụ, cơ hội thăng tiến và trách nhiệm giải trình theo kết quả.	Tiếp cận ổn định nghề nghiệp như điều kiện tái sản xuất sức lao động công vụ, không phải bảo đảm vị trí bất biến không gắn với hiệu quả.
Chuyên nghiệp hóa công vụ và sức hút của thị trường lao động	Khu vực tư và khu vực quốc tế có thể tạo sức hút lớn về thu nhập, môi trường làm việc và cơ hội phát triển.	Hoàn thiện chính sách thu hút, trọng dụng, đãi ngộ nhân tài; cải thiện môi trường làm việc; gia tăng giá trị nghề nghiệp và danh dự công vụ.	Phân tích động lực công chức cần tính đến cạnh tranh nhân lực trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.