

## Quan hệ lao động của khu vực công trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam

■ THS. LÊ CẨM HÀ (\*)

**Q**uan hệ lao động (QHLD) được hình thành từ rất sớm cùng với quá trình thuê mướn lao động. Vì vậy, ngay từ thế kỷ XVII, nội hàm của nó đã được các nhà khoa học người Anh, người Pháp nghiên cứu như William Petty (1623 - 1687), Francois Quesnay (1694 - 1774). Các nghiên cứu này tiếp tục được các nhà khoa học như Adam Smith (1723 - 1790), David Ricardo (1772 - 1823) phát triển. Tuy nhiên những nghiên cứu này và kể cả Karl Marx (1818 - 1883) cũng chưa từng đề cập đến thuật ngữ QHLD mà chủ yếu đi sâu nghiên cứu bản chất kinh tế trong mối quan hệ giữa người lao động và chủ sở hữu tư liệu sản xuất.

Đến cuối thế kỷ XIX, thuật ngữ QHLD mới xuất hiện. Đó là thời kỳ phong trào đấu tranh của công nhân trong các nhà máy ở châu Âu bắt đầu nổ ra với quy mô ngày càng lớn. Các cuộc đình công ẩn chứa bạo lực đã làm tổn hại quá trình sản xuất và đe dọa sự ổn định xã hội. Từ đó, khoa học về QHLD đã ra đời và phát triển nhằm nghiên cứu, điều chỉnh các mối quan hệ giữa người lao động và người sử dụng lao động và nhà nước. Khi đó, tồn tại nhiều trường phái rất khác nhau về QHLD. Một số nhà khoa học tiếp tục đi sâu lý giải bản chất kinh tế trong mối QHLD như là nguồn gốc của phong trào đấu tranh giai cấp. Một số khác tập trung nghiên cứu vai trò của nhà nước trong việc thiết lập lại trật tự

trong sản xuất; nghiên cứu vai trò của công đoàn và các nguyên tắc ứng xử giữa chủ và thợ...

Sự phát triển của ngành khoa học QHLD ở đầu thế kỷ XX cũng đánh dấu một sự thay đổi lớn, đó là có nền kinh tế thị trường ở các nước tư bản. QHLD lúc này là một ngành khoa học mới nhưng nhanh chóng được phổ biến trên phạm vi toàn cầu. Tất cả các nhà khoa học đều thống nhất ở một điểm quan trọng là: QHLD trong tổ chức là một hệ thống có mối quan hệ qua lại chặt chẽ với hoạt động của tổ chức.

QHLD được thiết lập dựa trên các nguyên tắc ứng xử, các cơ chế, thủ tục đối thoại nhằm tìm kiếm thỏa thuận chung về những vấn đề cùng quan tâm. Những vấn đề đó phát sinh trong quá trình thuê mướn lao động và nằm trong các lĩnh vực như tiền lương, thời gian làm việc, an toàn vệ sinh lao động... Những thỏa thuận này khi đạt được sẽ trở thành những nguyên tắc hành xử trong thuê mướn lao động và được gọi là các tiêu chuẩn.

QHLD chỉ xuất hiện khi một người (hoặc một nhóm người) làm việc theo yêu cầu của người khác, tức là có sự tách bạch tương đối về mục đích, lợi ích giữa người lao động và người sử dụng lao động. Tại nhiều quốc gia, QHLD được điều chỉnh bởi pháp luật lao động. Tuy nhiên, QHLD trong khu vực công ngoài các quy định trong pháp luật lao động nói chung còn được điều chỉnh bởi các văn bản pháp luật đặc thù khác.

Theo Bộ luật Lao động của nước ta năm 2012 "Quan hệ lao động là quan hệ xã hội

(\*) *Khoa Tổ chức và Quản lý nhân sự, Học viện Hành chính*

phát sinh trong việc thuê mướn, sử dụng lao động, trả lương giữa người lao động và người sử dụng lao động". Tại Điều 7 quy định: "Quan hệ lao động giữa người lao động hoặc tập thể lao động với người sử dụng lao động được xác lập qua đối thoại, thương lượng, thỏa thuận theo nguyên tắc tự nguyện, thiện chí, bình đẳng, hợp tác, tôn trọng quyền và lợi ích hợp pháp của nhau. Công đoàn, tổ chức đại diện người sử dụng lao động tham gia cùng với cơ quan nhà nước hỗ trợ xây dựng quan hệ lao động hài hòa, ổn định và tiến bộ; giám sát việc thi hành các quy định của pháp luật về lao động; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động, người sử dụng lao động".

Như vậy, về mặt bản chất QHLD có sự thỏa thuận, nhưng đối với khu vực công, đặc biệt là đối tượng công chức nhà nước lại có tính chất đặc thù riêng, đó là không được xác lập một cách cụ thể như khu vực ngoài nhà nước.

Quan hệ lao động gồm:

- Những QHLD mang tính chất pháp lý do đạo luật của quốc gia quy định<sup>(1)</sup>.
- Những QHLD được thiết lập dựa trên cơ sở pháp luật, nhưng được cụ thể hóa bởi các bên có liên quan.
- QHLD có thể được viết thành các loại văn bản (hợp đồng lao động).
- QHLD được thỏa thuận bằng cam kết không chính thức (có thể bằng lời nói, bằng nhân chứng, bằng sự tin cậy lẫn nhau).

Với tư cách là công chức nhà nước, những người làm việc trong các cơ quan nhà nước vừa là người lao động vừa là người đại diện cho quyền lực nhà nước. Điều này bị chi phối bởi chính những yêu cầu khách quan của việc tổ chức và điều hành bộ máy nhà nước có tính chất công quyền. Do vậy, việc xác lập và thực hiện QHLD trong các cơ quan thuộc bộ máy nhà nước phải theo một chế độ riêng, từ việc tuyển dụng, bổ nhiệm, thăng thưởng, chuyển chuyển, cho đến kỷ luật, giải quyết khiếu nại... Loại QHLD này được xác lập trên cơ sở tuyển dụng bằng một quyết định có tính chất hành chính, chứ không phải chủ yếu bằng sự thỏa thuận của các bên trên

cơ sở hợp đồng lao động. Tất cả những vấn đề liên quan đến lương, điều kiện làm việc... đều do nhà nước quy định.

Trong nền kinh tế thị trường, quan hệ làm công ăn lương là QHLD có tính đặc trưng nhất. Mỗi quan hệ này có thể được hình thành trong tổ chức của nhà nước và nhiều loại hình tổ chức khác.

Ở nước ta, những thành tựu đạt được trong gần 30 năm đổi mới dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đã chứng minh nền kinh tế thị trường từng bước được xây dựng, phát triển và về cơ bản đang được vận hành có hiệu quả, đóng góp ngày càng nhiều vào quá trình phát triển đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa, từng bước thực hiện mục tiêu "dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh".

Sự phát triển kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam đã khẳng định vai trò của khu vực công, mặt khác cũng đặt ra những vấn đề về sự tham gia của khu vực tư nhân trong cung ứng các dịch vụ đáp ứng nhu cầu chung của xã hội. Chính sự đan xen giữa hai khu vực đã đặt nhà nước đứng trước những thách thức mới, đòi hỏi phải cải cách phương thức quản lý về nhiều lĩnh vực trong khu vực công như tuyển dụng, xác định vị trí việc làm, QHLD... để tạo ra sự cạnh tranh, công bằng và hiệu quả của khu vực công.

Nước ta đang phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và phải hướng tới một nền kinh tế thị trường hiện đại - nấc thang cao trong lịch sử phát triển kinh tế thị trường. Vì thế, ngoài những đặc trưng có tính phổ quát của nền kinh tế thị trường tự do, còn có một số đặc trưng mới là:

*Một là*, nền kinh tế thị trường hiện đại phải dựa trên nền tảng sở hữu hỗn hợp của các chủ thể thị trường, sở hữu hỗn hợp phải chiếm ưu thế phổ biến;

*Hai là*, nền kinh tế thị trường phải dựa trên những thành tựu của khoa học công nghệ hiện đại và kinh tế tri thức - một trong những nhân tố quyết định trực tiếp đến sự giàu mạnh, văn minh của một quốc gia;

*Ba là*, nền kinh tế thị trường hiện đại có cơ cấu trong đó các lĩnh vực sau phải tiên tiến hơn trước: công nghiệp - thị trường, hệ thống kết cấu hạ tầng, các dịch vụ tài chính, ngân hàng; nông nghiệp và nông thôn về cơ bản phải được phát triển trên nền tảng công nghiệp và thị trường hiện đại; kinh tế tiền tệ và kinh doanh tiền tệ là phổ biến, được vận hành bởi thể chế tiền tệ hiện đại với sự độc lập của ngân hàng trung ương; doanh nghiệp cổ phần có chế độ quản trị hiện đại;

*Bốn là*, nền kinh tế thị trường hiện đại dựa trên nguồn nhân lực chất lượng cao, làm chủ được khoa học và công nghệ với trình độ quản lý hiện đại;

*Năm là*, nền kinh tế thị trường phải được vận hành bởi thể chế thị trường, trong đó giải quyết tốt mối quan hệ giữa nhà nước - thị trường - doanh nghiệp nhằm thỏa mãn những yêu cầu phát triển dưới tác động trực tiếp của toàn cầu hóa, cách mạng khoa học - công nghệ, kinh tế tri thức và xã hội thông tin; đòi hỏi giải quyết tốt mối quan hệ giữa kinh tế thị trường, nhà nước pháp quyền và xã hội nhằm thực hiện tốt mục tiêu phát triển;

*Sáu là*, nền kinh tế thị trường phải dựa trên hệ thống an sinh xã hội hiện đại và một hệ thống phúc lợi vì mục tiêu phát triển con người.

Xây dựng QHLD bền vững trong nền kinh tế thị trường phải bắt nguồn từ sự thỏa thuận giữa hai bên, người sử dụng lao động và người lao động, có sự tham gia của công đoàn. Do đó, QHLD khu vực công của Việt Nam cũng cần thay đổi để phát triển QHLD bền vững phù hợp với xu hướng cải cách chế độ việc làm ở nhiều quốc gia hiện nay.

Cơ chế thị trường tạo ra sự cạnh tranh, công bằng xã hội cho mọi thành viên trong xã hội. Người cán bộ, công chức không còn những đặc quyền, đặc lợi so với những người lao động khác. Lao động của cán bộ, công chức phải tùy thuộc vào tổng sản phẩm xã hội do xã hội tạo ra. Do đó, cán bộ, công chức phải tìm mọi cách để cung ứng các dịch vụ cho người dân một cách tốt hơn. Chính điều này dẫn đến xu hướng áp dụng mô hình quản

lý khu vực tư vào khu vực công. Quản lý công cũng giống như quản lý doanh nghiệp đều phải tìm đến hiệu quả kinh tế, hiệu quả xã hội. Các cơ quan hành chính và nhà nước sẽ giảm dần tính chất cai quản của mình đối với các hoạt động kinh tế để tăng tính phục vụ các dịch vụ hành chính, tạo mọi điều kiện thuận lợi cho các hoạt động kinh tế và các hoạt động khác của người dân, phù hợp với quy luật phát triển xã hội. Chính cơ chế này tạo ra sự cạnh tranh trong hành chính. Từ cơ chế này QHLD trong khu vực công sẽ phải thay đổi để phù hợp và theo đúng bản chất của QHLD trong nền kinh tế thị trường.

Chế độ việc làm đang thực hiện trong khu vực công là chế độ việc làm theo hình thức áp đặt của cơ quan nhà nước đối với người lao động (quyền và nghĩa vụ). Do đó, các quan hệ hợp đồng, thỏa ước tập thể chỉ là một phương thức tham khảo. Tuy nhiên, các cơ quan nhà nước cần phải có các quy định để quản lý, sử dụng có hiệu quả người lao động, phù hợp với quy luật của nền kinh tế thị trường.

Cải cách phương thức làm việc trong tổ chức nhà nước (cán bộ, công chức) trở thành đòi hỏi tất yếu nhằm nâng cao hiệu quả công vụ. Từ thực tế biên chế suốt đời, không phụ thuộc vào chất lượng công việc chuyển sang cơ chế hợp đồng nhằm hoàn thiện hoạt động quản lý nguồn nhân lực. Có thể áp dụng hợp đồng thực thi công vụ cho mọi nhóm, hạng, ngạch công chức để đạt được mục tiêu chung của quản lý nhà nước.

QHLD là quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình tuyển chọn và sử dụng sức lao động của người lao động. QHLD giữa người lao động và người sử dụng lao động được xác lập và tiến hành qua thương lượng, thỏa thuận theo nguyên tắc tự nguyện, bình đẳng, hợp tác, tôn trọng quyền và lợi ích hợp pháp của nhau; thực hiện đầy đủ những điều đã cam kết. Trên nguyên tắc chung, người sử dụng lao động là người giao việc và kiểm soát hiệu quả lao động. Người lao động sẽ phải thực hiện những công việc được giao, chịu sự kiểm soát của người sử dụng lao động và sẽ được trả công.

Từ thực tiễn chế độ việc làm trong khu vực công của Việt Nam hiện nay, có thể nhận thấy một số yếu tố của QHLD còn chưa phù hợp với nền kinh tế thị trường. Đó là, QHLD ít sự cạnh tranh, cứng nhắc; phân công bố trí lao động còn nhiều bất cập; hoạt động đào tạo còn chưa phù hợp với vị trí công tác; thách thức trong cạnh tranh về nguồn nhân lực chất lượng cao, tuyển dụng chưa phù hợp; đánh giá thực thi công việc mang tính hình thức và chưa đem lại hiệu quả... Điều đó đang đặt ra những vấn đề cần phải giải quyết để khu vực công có một chế độ việc làm hợp lý hơn. Khi không được toàn quyền chủ động ra các quyết định có liên quan đến lĩnh vực nhân sự của mình, các tổ chức sử dụng lao động trong khu vực công luôn "chậm chân" hơn các khu vực khác trong hoạt động thu hút nhân tài, đặc biệt là hoạt động "tạo lập thị trường lao động riêng" cho mình. Mặt khác, nền công vụ theo chức nghiệp truyền thống cũng khiến cho các tổ chức khu vực công trở nên kém hấp dẫn hơn khi người lao động không hoàn toàn làm chủ con đường chức nghiệp của mình. Với một lộ trình chức nghiệp đã được vạch sẵn cùng chế độ đãi ngộ theo ngạch bậc được quy định bởi nhà nước mà không có ngoại lệ cho người có tài đã không khuyến khích được nguồn nhân lực chất lượng cao.

Vì vậy, *QHLD giữa người sử dụng lao động - các cơ quan nhà nước - và người lao động không mang tính chất đặc trưng của QHLD trong điều kiện kinh tế thị trường*. Người lao động làm việc không có hiệu quả, người sử dụng lao động không có cơ chế nào để đưa họ ra khỏi khu vực nhà nước; hoặc đối với những người làm theo nhiệm kỳ, khi hết nhiệm kỳ không phải thi tuyển sang vị trí công việc khác mà có thể được chuyển sang công việc biên chế suốt đời.

Chế độ tuyển vào "biên chế" được thay thế dần bằng chế độ tuyển dụng theo hợp đồng lao động. Nguồn lực để giải quyết việc làm, từ chỗ chỉ do một nguồn của nhà nước, nay chuyển sang khai thác nhiều nguồn, trong đó nguồn của dân là chủ yếu. Đồng

thời, tranh thủ và sử dụng có hiệu quả các nguồn vốn đầu tư, các nguồn tài trợ của nước ngoài, gắn việc giải quyết việc làm tại chỗ, ở trong nước là chính, với việc mở rộng quan hệ quốc tế về việc làm. Nhà nước phải xác định rõ hơn đối tượng nào là biên chế suốt đời để đảm bảo tính chất đặc biệt của công quyền.

Trong nền kinh tế thị trường, sức lao động là hàng hóa, cho dù đó là một loại hàng hóa đặc biệt. Trong khuôn khổ của pháp luật, mọi tổ chức, cá nhân có quyền tự do sản xuất kinh doanh và thuê mướn lao động phù hợp với nhu cầu của mình. Người lao động có quyền làm việc cho bất kỳ ai và bất kỳ nơi nào mà pháp luật không cấm. Công cụ pháp lý để người lao động và người sử dụng lao động hình thành nên QHLD không có gì hữu hiệu hơn là giao kết hợp đồng lao động. Trong chế độ việc làm của khu vực công cũng nên hướng tới thi tuyển cạnh tranh công khai, tuyển người đúng vị trí theo kết quả thực thi công việc. Các chế độ, chính sách đối với công chức phải trên cơ sở kết quả thực thi công việc để đem lại công bằng, khuyến khích năng suất lao động (như: đánh giá, đào tạo, trả lương...); thực hiện và xác định rõ chế độ làm việc: suốt đời, nhiệm kỳ, hợp đồng; xác định rõ quyền và nghĩa vụ của người lao động và người sử dụng lao động theo tính chất đặc trưng của từng chế độ làm việc...

Trong bối cảnh cải cách hành chính hiện nay, chúng ta đang hướng đến nền hành chính phục vụ, đáp ứng sự hài lòng của người dân, thì thay đổi về QHLD để người sử dụng lao động chủ động hơn và người lao động có quyền tự do lựa chọn công việc sẽ góp phần tiết kiệm các nguồn lực, tăng tính trách nhiệm của người lao động và thực thi công việc có hiệu quả □

#### **Ghi chú:**

(1) The employment relationship. Fifth item on the agenda International. International Labour Conference, 95th Session, 2006, tr.19-27.