



KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ QUỐC VỀ ĐÀO TẠO, BỒI DƯỠNG CÔNG CHỨC NHÀ NƯỚC

TS NGUYỄN THẾ QUYỀN

Đại học Luật Hà Nội

Trong giai đoạn hiện nay, các quốc gia đều có chung nhận thức về tầm quan trọng của công tác đào tạo, bồi dưỡng (ĐT,BD) đội ngũ công chức nên có thể tìm thấy khá nhiều điểm tương đồng trong cách thức, nội dung ĐT,BD, có thể rút ra những kinh nghiệm để áp dụng ở Việt Nam. Phạm vi bài viết này chỉ đề cập tới một số nội dung cơ bản có liên quan tới vấn đề ĐT,BD công chức nhà nước.

1. Đào tạo, bồi dưỡng công chức ở một số quốc gia.

a. Tạo nguồn công chức.

Đào tạo công chức được các nước coi trọng từ giai đoạn tạo nguồn công chức. Việc tạo nguồn công chức ở một số quốc gia gọi là "đào tạo tiên công vụ" được đảm nhận chủ yếu bởi các cơ sở đào tạo của nhà nước (trường công). Tuy nhiên, với chính sách xã hội hoá việc đào tạo, các cơ sở đào tạo tư nhân (trường tư) cũng có vai trò khá quan trọng trong việc tạo nguồn công chức ở các nước.

Ngoài các chính sách tạo điều kiện về vật chất như cho sinh viên vay tiền không phải thế chấp tài sản, không chịu lãi suất, đầu tư các thiết bị hiện đại phục vụ cho việc nghiên cứu của sinh viên..., nhiều nước đặc biệt quan tâm tới việc nâng cao chất lượng đào tạo nhằm tạo nguồn công chức nhà nước. Nội dung đào tạo luôn xuất phát từ nhu cầu thực tiễn, gắn với đòi hỏi của thực tiễn. Các kiến thức luôn được đổi mới nhằm cập nhật hoá các thông tin của

đời sống xã hội, chủ yếu do các cơ sở đào tạo tự lựa chọn và quyết định. Tuy nhiên, nội dung đào tạo luôn có những phần bắt buộc, do nhà nước định hướng cho công tác đào tạo.

Về chức năng đào tạo nhằm tạo nguồn công chức. Hầu hết các nước đều không có quy định chức năng thuộc về riêng cơ sở đào tạo nào. Các cơ sở đào tạo thường căn cứ vào mục tiêu đào tạo chủ yếu của mình để xác định nội dung của chương trình đào tạo. Trong chương trình đào tạo của nhiều trường, như: Trường Chính pháp Bắc Kinh - Trung Quốc, Đại học Lund - Thụy Điển, Học viện Hành chính Quốc gia các nước Ma-lai-xi-a, Hàn Quốc... những kỹ năng lãnh đạo, quản lý (trong đó, có kỹ năng soạn thảo, thẩm định, kí văn bản) là một phần bắt buộc đối với người học. Khi tốt nghiệp các trường này, người học đã có những kiến thức cơ bản, cần thiết về QLNN, như: kiến thức soạn thảo văn bản, thẩm định những văn bản pháp luật thông dụng đáp ứng đòi hỏi của công việc giao cho công chức tập sự. Bên cạnh đó, ở nhiều cơ sở đào tạo, các kỹ năng cụ thể về QLNN có thể được coi là môn học tự chọn của người học, người học có thể đăng kí học các môn học này khi có nhu cầu.

Ngoài ra, nhiều cơ sở đào tạo coi việc đào tạo kỹ năng QLNN như là nội dung ngoại khoá, không bắt buộc đối với người học nhưng nếu theo học và đáp ứng các yêu cầu của chương trình thì người học được cấp chứng chỉ riêng cho chương trình

ngoại khoá đó. Các chứng chỉ này có tác dụng khi người học đã trở thành công chức, được xem xét để bố trí công việc phù hợp.

Như vậy, theo những mô hình này thì việc đào tạo các kĩ năng về QLNN được tiến hành trong thời gian người học đang theo học các chương trình chính khoá (chương trình đào tạo cử nhân, đào tạo trung cấp nghề...).

b. Đào tạo, bồi dưỡng công chức đương nhiệm.

Đối với công chức đương nhiệm, tùy thuộc vào nhu cầu sử dụng, nhà nước có thể đào tạo để nâng cao trình độ nhằm chuyển ngạch cho một số công chức từ ngạch thấp lên ngạch cao hơn; bổ nhiệm công chức vào một chức vụ nhà nước; nâng cao trình độ đảm nhiệm công việc được giao.

Ở Thái Lan, công chức làm việc trong bộ máy hành chính được chia thành 11 bậc, mỗi bậc tương ứng với trình độ chuyên môn của một nhóm công chức (bậc 1 là những người có bằng tốt nghiệp phổ thông và người có chứng chỉ tốt nghiệp học nghề cơ sở; bậc 3: cho người có bằng cử nhân, bậc 5: cho người có bằng tiến sĩ...).

Ở CHLB Đức, công chức được chia thành 16 bậc, gồm 4 nhóm: công chức đơn giản, công chức bậc trung, công chức bậc cao và công chức cao cấp. Nếu có nhu cầu sử dụng công chức bậc thấp vào công việc đòi hỏi trình độ cao hơn, cơ quan chủ quản có thể cho công chức đi đào tạo ở bậc học tương ứng.

Ngoài ra, ở một số nước có quy định: công chức tập sự muốn được bổ nhiệm vào ngạch công chức, công chức ở bậc thấp muốn được nâng lên bậc công chức cao hơn thì phải theo học một khoá học đặc biệt.

Ở In-đô-nê-xi-a, nhà nước quy định về đào tạo "tiên công vụ" đối với công chức tập sự. Khoá học trang bị cho người học những kiến thức cần thiết về công việc họ

sẽ đảm nhận, nếu công việc có liên quan tới lĩnh vực chuyên môn nào thì những kiến thức về quản lý đối với lĩnh vực đó là những nội dung bắt buộc của chương trình. Người học phải dự kì thi kiểm tra cuối khoá và nếu đạt mới được bố trí công việc, nếu thi không đạt thì sẽ bị miễn nhiệm.

Ở CHLB Đức, công chức bậc cao muốn trở thành công chức cao cấp hoặc người kế cận lãnh đạo của bang, của liên bang thì phải qua một khoá học 3 tháng tại Trường Đại học hành chính Speyer. Người học phải dự thi tuyển và phải thi cuối khoá. Trong khoá học, người học được đào tạo về những vấn đề cơ bản của khoa học hành chính, trong đó, kĩ năng xây dựng văn bản pháp luật là nội dung quan trọng.

Vấn đề bồi dưỡng để nâng cao trình độ quản lý nhà nước nói chung, trình độ nghiệp vụ nói riêng cũng được các nước đặc biệt quan tâm. Tại CHLB Đức, hàng năm các cơ sở trong hệ thống bồi dưỡng mở nhiều khoá học cho các đối tượng công chức khác nhau, với nội dung linh hoạt thích ứng với cương vị của người học, đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn quản lý nhưng trong đó các kĩ năng hoạch định chính sách, soạn thảo, thẩm định, ban hành văn bản pháp luật luôn chiếm tỉ trọng đáng kể.

Tại Ma-lai-xi-a, việc bồi dưỡng công chức được quan tâm đặc biệt. Chính phủ nước này có chiến lược xây dựng hệ thống ĐT, BD hiện đại, có chất lượng cao trong khu vực và ngang tầm quốc tế.

Hàn Quốc cũng đặc biệt quan tâm tới việc ĐT, BD công chức và đã có quy định: Mọi công chức đều phải qua các lớp đào tạo cơ bản về mức ngạch trước khi được bổ nhiệm vào một ngạch công chức; phải qua lớp đào tạo đặc biệt trước khi được bổ nhiệm vào một chức vụ nhà nước; đối với các công chức khác, trung bình 5 năm phải theo học 3 lần tại các cơ sở ĐT, BD công chức thì mới được xét lên lương.

Việc ĐT, BD ở Thái Lan được quy định cụ thể trong Luật Công vụ năm 1992. Theo đó thì công chức tập sự phải được đào tạo toàn diện trong suốt thời gian tập sự, đặc

NHÌN RA NƯỚC NGOÀI

biệt là đào tạo về các kĩ năng thực hiện công việc được giao; công chức được bổ nhiệm vào các chức vụ nhà nước phải được ĐT,BD về kĩ năng quản lý.

Ở In-đô-nê-xi-a, việc ĐT,BD công chức theo 4 chương trình: đào tạo hành chính chung, đào tạo quản lý trung cấp, đào tạo quản lý trung cao, đào tạo quản lý cao cấp. Muốn được bổ nhiệm hoặc chuyển ngạch, công chức phải tham dự các khoá học tương ứng với vị trí được bổ nhiệm hoặc ngạch công chức được chuyển.

Ở Phi-lip-pin, việc ĐT,BD được thường xuyên tổ chức, với khá nhiều chương trình khác nhau, như: chương trình giới thiệu, định hướng dành cho công chức tập sự; chương trình tái định hướng; chương trình chuyên môn khoa học - kĩ thuật; chương trình phát triển nhân viên; chương trình phát triển quản lý trung cấp; chương trình phát triển điều hành...

Ở Xinh-ga-po, việc ĐT,BD cũng gắn liền với việc tuyển dụng, bổ nhiệm và chuyển ngạch công chức. Chương trình ĐT,BD cũng rất phong phú, phù hợp với từng nhóm công chức, như: chương trình giới thiệu dành cho công chức mới được tuyển dụng hoặc mới được điều từ cơ quan khác đến; chương trình cơ bản dành cho công chức mới được tuyển dụng trong năm công tác đầu tiên; chương trình nâng cao dành cho công chức có thời gian công tác từ 1-3 năm; chương trình mở rộng giúp cho công chức có thể mở rộng khả năng đảm nhận những công việc có liên quan tới việc đang đảm nhận; chương trình đào tạo tiếp tục nhằm nâng cao khả năng làm việc của công chức.

Trong các chương trình nói trên, kĩ năng về công tác QLNN luôn được coi là một nội dung quan trọng.

2. Hình thức đào tạo, bồi dưỡng.

a. ĐT,BD tại các cơ sở đào tạo của nhà nước.

Trong các nước nói trên, việc ĐT,BD công chức tại các cơ sở đào tạo của nhà nước được tiến hành thường xuyên. Người

học phải học tập tập trung tại các cơ sở đào tạo trong một khoảng thời gian nhất định tùy thuộc vào mỗi chương trình đào tạo, bồi dưỡng. Trong thời gian học tập, công chức có thể được tạm thời không phải đảm nhiệm công việc tại công sở. Bên cạnh đó, người học cũng có thể theo các khoá học tại chức, vừa học vừa làm để không làm gián đoạn công việc công chức đang đảm nhiệm.

Việc ĐT,BD công chức được tiến hành theo kế hoạch và được đặt dưới sự quản lý về chuyên môn của một cơ quan nhằm bảo đảm sự thống nhất về nội dung chương trình.

CHLB Đức có một hệ thống bồi dưỡng (được gọi là hệ thống bổ túc), phát triển từ liên bang tới các bang, có nhiệm vụ bồi dưỡng đội ngũ công chức liên bang về chuyên môn nghiệp vụ, đặt dưới sự quản lý thống nhất về chuyên môn của Viện hàn lâm khoa học liên bang, trực thuộc Bộ Nội vụ. Ở In-đô-nê-xi-a, việc đào tạo, bồi dưỡng công chức trong cả nước được đặt dưới sự quản lý thống nhất của Học viện Hành chính quốc gia. Ở Phi-lip-pin, Ban công vụ là cơ quan thuộc Chính phủ thống nhất quản lý việc ĐT,BD công chức trong cả nước...

b. ĐT,BD trực tiếp trong công việc tại cơ quan.

Thông qua các công việc cụ thể ở mỗi cơ quan, công chức cũ, có thâm niên công tác trực tiếp tiến hành ĐT,BD đối với công chức mới được tuyển dụng hoặc mới được điều động từ cơ quan khác tới; công chức ngạch, bậc trên ĐT,BD đối với công chức ngạch, bậc dưới do mình quản lý.

Hình thức ĐT,BD này được tất cả các quốc gia nói trên đặc biệt quan tâm và đã đưa ra các quy định trong pháp luật nhằm bắt buộc mọi công chức trong bộ máy nhà nước phải thực hiện.

Trước hết, khi trong cơ quan có công chức mới được tuyển dụng hoặc mới được chuyển từ cơ quan khác đến thì thủ trưởng cơ quan phải phân công công chức cũ, có

trình độ, đã thành thạo công việc hướng dẫn về chuyên môn, nghiệp vụ cho họ quen với công việc được giao. Công chức học việc chỉ được chính thức bổ nhiệm vào ngạch công chức khi được người hướng dẫn xác nhận là đạt yêu cầu trong thời kì tập sự. Đồng thời, để nâng cao trách nhiệm của người hướng dẫn, pháp luật một số nước cũng quy định việc người hướng dẫn được hưởng phụ cấp hướng dẫn tập sự trong suốt quá trình tập sự của công chức mới.

Bên cạnh đó, trách nhiệm của công chức ngạch, bậc trên trong việc ĐT,BD đối với công chức ngạch, bậc dưới cũng được quy định trong pháp luật của Thái Lan, của Hàn Quốc...

c. ĐT,BD thông qua các hội thảo khoa học.

Đối với những công chức hành chính cao cấp, những cán bộ lãnh đạo thì hình thức ĐT,BD bằng hình thức hội thảo, hội nghị được áp dụng rộng rãi ở nhiều nước, như CHLB Đức, Thái Lan...

Tại hội thảo, hội nghị, công chức phải tự mình nghiên cứu các chuyên đề, sau đó trực tiếp trao đổi, tranh luận với đồng nghiệp về lý luận và thực tiễn để tìm ra giải pháp tối ưu, nhờ đó, tính chủ động, tích cực của người học trong học tập khá cao, đồng thời nội dung cũng có sự gắn kết với thực tiễn công tác của họ nên chất lượng đào tạo, bồi dưỡng khá cao.

Nội dung hội thảo, hội nghị có thể là một chủ đề về chuyên môn, nghiệp vụ do người tổ chức đưa ra cho người học thảo luận nhằm rèn luyện kỹ năng quản lý của người học, nhưng cũng có thể là một vấn đề phức tạp phát sinh trong thực tiễn cần được xem xét kỹ trước khi giải quyết. Trong thực tiễn xây dựng pháp luật ở các nước nói trên, việc tiến hành các hội thảo để thảo luận về dự án văn bản quy phạm pháp luật thường xuyên được tổ chức ở các cấp, các ngành

d. Đào tạo từ xa qua mạng.

Nhờ hệ thống mạng Internet khá phát

triển ở các quốc gia này nên hình thức ĐT,BD từ xa qua mạng đối với công chức được tận dụng triệt để và khá hữu hiệu. Nội dung đào tạo, bồi dưỡng rất phong phú, gồm các kiến thức về quản lý; các kỹ năng chuyên môn cụ thể... Việc học tập theo hình thức này là dựa trên cơ sở sự tự giác của công chức mà không mang tính bắt buộc.

d. Các hình thức ĐT,BD đặc biệt.

Ngoài những hình thức nói trên, các nước còn tiến hành việc ĐT,BD công chức thông qua một số hình thức khác, như: ĐT,BD ở các trường công hoặc trường tư trong và ngoài nước đã kí hợp đồng đào tạo với nhà nước.

Ở CHLB Đức, Thái Lan, Hàn Quốc, In-đô-nê-xi-a..., Chính phủ đều kí hợp đồng đào tạo công chức với các trường Đại học hoặc các cơ sở đào tạo tư nhân để mở các khoá ĐT,BD từ 6 tháng đến 2 năm; kí kết hiệp định hợp tác đào tạo với các nước khác để đào tạo công chức theo chương trình dài hạn 1-2 năm, ngắn hạn dưới 6 tháng. Những nước đang phát triển còn có chính sách thu hút các dự án nước ngoài trong việc đầu tư cho công tác ĐT,BD đội ngũ công chức, như: Phi-lip-pin có chương trình nghiên cứu ngắn hạn cho các trường phòng, ban thông qua Quỹ hợp tác phát triển của Ca-na-đa.

Trong tất cả các hình thức ĐT,BD nói trên, nội dung của các khoá học rất phong phú, những kiến thức về khoa học quản lý luôn được coi trọng.

3. Một số nhận xét và ý kiến đề xuất.

a. Nhận xét.

- Các nội dung có liên quan tới QLNN luôn được các nước coi trọng nên trong rất nhiều khoá ĐT,BD công chức, những nội dung này được đưa vào chương trình giảng dạy.

- Việc thiết kế mô hình, nội dung khoa học vừa rất linh hoạt bảo đảm sự phù hợp với đối tượng người học, đáp ứng yêu cầu của thực tiễn QLNN, vừa có sự quản lý thống nhất về nội dung chương trình nên

NHÌN RA NƯỚC NGOÀI

tránh được sự tùy tiện của các ngành và địa phương.

- Việc quy định các tiêu chuẩn cứng về chuyên môn, nghiệp vụ đối với từng chức danh trong tuyển dụng công chức, nâng ngạch hoặc bổ nhiệm là một biện pháp có tác dụng tích cực thúc đẩy người công chức phải không ngừng học tập nâng cao trình độ.

- Việc buộc công chức lãnh đạo phải qua các khoá học về khoa học quản lý; buộc người công chức làm công tác văn bản phải qua các khoá học về nghiệp vụ văn bản đã trực tiếp nâng cao chất lượng các văn bản pháp luật của những nước này.

- Việc ĐT,BD được tiến hành thường xuyên, bắt buộc đối với mỗi công chức nhà nước; việc tạo nguồn công chức được coi trọng đã nâng cao trình độ của đội ngũ công chức nhà nước, đáp ứng yêu cầu của thực tiễn quản lý nhà nước.

- Việc phối hợp với các nước khác trong ĐT,BD công chức; việc tạo điều kiện cho công chức có thể trực tiếp khảo sát học hỏi kinh nghiệm của các nước khác trong quản lý đã giúp cho những nước này cơ hội lớn hơn để hoà nhập với các nước trong khu vực và trên thế giới.

- Việc đầu tư khá lớn về tài chính từ nguồn vốn ngân sách nhà nước, cùng với sự thu hút hợp lý các nguồn lực khác trong xã hội đã tạo ra sự bảo đảm về tài chính cho công tác ĐT,BD công chức.

b. Một số kiến nghị.

Qua tham khảo kinh nghiệm ĐT,BD của một số nước, áp dụng vào thực tiễn Việt Nam xin đề xuất một số ý sau:

- Cần đưa các đòi hỏi về kiến thức QLNN, đặc biệt là việc soạn thảo, thẩm định, ban hành văn bản thành một phần bắt buộc trong các đề thi tuyển dụng công chức nhà nước. Như vậy, sẽ thúc đẩy các cơ sở đào tạo phải quan tâm tới việc rèn luyện các kỹ năng này cho người học; sẽ tạo cơ chế hữu hiệu nhằm sàng lọc, lựa chọn những người có trình độ cần thiết để hoàn thành nhiệm vụ được giao, đặc biệt là

nhiệm vụ quan trọng nhưng mang tính thường nhật của rất nhiều ngạch, bậc công chức: soạn thảo, thẩm định văn bản pháp luật. Mặt khác, cần có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan tư pháp (bộ, sở, ban tư pháp) với các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan tới việc quản lý công chức (bộ, sở, ban nội vụ...), với các cơ sở đào tạo (Học viện hành chính, trường Chính trị tỉnh, Đại học Luật...) để thường xuyên mở lớp ĐT,BD về nghiệp vụ QLNN cho đội ngũ công chức.

- Quy định trong pháp luật về việc bắt buộc công chức đảm nhận các chức vụ có liên quan tới lĩnh vực chuyên môn nào phải có chứng chỉ chứng nhận đã tham gia khoá học về nghiệp vụ quản lý trong lĩnh vực chuyên môn đó; phải theo học các lớp bồi dưỡng định kỳ về nghiệp vụ quản lý do cơ quan có thẩm quyền mở.

- Cấp bộ và cấp tỉnh nên có kế hoạch và thường xuyên tổ chức trên thực tế các lớp ĐT,BD về nghiệp vụ QLNN cho công chức của ngành, địa phương mình quản lý.

- Tăng kinh phí ĐT,BD công chức và giám sát chặt chẽ việc sử dụng kinh phí đó trong thực tế.

- Thu hút mọi nguồn lực trong xã hội tham gia vào việc tạo nguồn công chức, trong việc đào tạo và tự đào tạo của đội ngũ công chức nhà nước. Cần đẩy mạnh sự hợp tác quốc tế trong công tác ĐT,BD công chức nhà nước. Đồng thời, có cơ chế hợp lý để thu hút sự tham gia giảng dạy của các nhà khoa học, những công chức có nhiều kinh nghiệm thực tiễn trong các khoá ĐT,BD□

Tài liệu tham khảo:

1. Các thông tin do tác giả trực tiếp khảo sát ở Trung Quốc và Thụy Điển.
2. "Công tác quản lý đào tạo công chức tại Hàn Quốc và Ma-lai-xi-a", Website cải cách hành chính, Bộ Nội vụ.
3. "Trường Đại học đào tạo viên chức châu Âu", H.T.T.P: www.edu.net.vn.
4. "Phát triển nguồn nhân lực và đào tạo công chức trong nền công vụ ở một số nước ASEAN", Nguyễn Thu Hương.