

VỀ CẢI CÁCH CHẾ ĐỘ CÔNG VỤ NƯỚC TA TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

THS PHẠM ĐỨC TOÀN*

Chế độ công vụ thể hiện quyền và nghĩa vụ của những pháp nhân, thể nhân trong thi hành công vụ. Chế độ công vụ thường được thay đổi để phù hợp với chế độ nhà nước và tình hình phát triển kinh tế - xã hội. Trên thế giới, có hai loại hình chế độ công vụ cơ bản. Đó là chế độ công vụ theo hệ thống chức nghiệp và chế độ công vụ theo hệ thống vị trí việc làm.

Trong chế độ công vụ theo hệ thống chức nghiệp (*career system*), công chức làm việc suốt đời trong hệ thống công vụ. Muốn trở thành công chức, ứng viên phải thi tuyển. Sau đó, công chức lần lượt được nâng ngạch, nâng bậc, tuần tự từ thấp lên cao hơn qua thi hay sát hạch. Bằng cấp, thâm niên, kinh nghiệm công tác được chú trọng. Quá trình đào tạo, bồi dưỡng diễn ra thường xuyên, trong suốt cuộc đời chức nghiệp, bắt đầu bằng đào tạo tiền công vụ, sau đó là các hình thức bồi dưỡng khác nhau để cập nhật, đổi mới, nâng cao trình độ, kỹ năng nghề nghiệp cho người công chức. Thậm chí, có cả các chương trình đào tạo dành cho những người chuẩn bị nghỉ hưu, giúp họ có khả năng đảm nhiệm một công việc nào đó để sinh sống sau khi nghỉ việc. Hệ thống chức nghiệp vận hành rất ổn định, liên tục, thường diễn ra trong nội bộ các đơn vị, cơ quan công vụ. Vì thế, chế độ công vụ này được coi là “*đóng*”, “*khép kín*”. Các nước Pháp, Đức, Bỉ và chừng mực nào đó là Việt Nam có chế độ công vụ theo mô hình này.

Chế độ công vụ theo hệ thống việc làm hay theo vị trí công tác (job system/position based system) thiết kế tiêu chuẩn cho từng vị trí, chức danh cụ thể. Việc thi tuyển không hoàn toàn căn cứ vào bằng cấp mà theo yêu cầu cụ thể của vị trí công việc mà người công chức đảm nhiệm. Hệ thống này cho phép tuyển thẳng ứng viên phù hợp nhất vào một vị trí, chức danh qua hình thức thi cạnh tranh mà không cần ứng viên đó phải đảm bảo một số tiêu chuẩn đầu vào nhất định về vị trí, chức vụ, bằng cấp, thâm niên... Thậm chí ở một số nước, chức vụ Tổng Thư kí (Chief Executive) - người đứng đầu công vụ và điều hành công tác hàng ngày của một bộ, cũng có thể được tuyển dụng từ bên ngoài. Ngay cả người nước ngoài đáp ứng tốt các tiêu chuẩn về phẩm chất, năng lực cũng có thể được tuyển dụng vào vị trí lãnh đạo, quản lý. Các cơ quan, tổ chức có thể dễ dàng thay đổi vị trí công tác của công chức căn cứ theo yêu cầu nhiệm vụ và theo sở trường, tài năng, công tích của mỗi người. Vì thế, hệ thống việc làm được xem là “*hệ thống mở*” với hàm ý về tính cơ động và linh hoạt cao theo yêu cầu của công việc. Thi tuyển mang tính cạnh tranh cao tạo động lực cho bản thân người công chức (cũng như cả tổ chức) phải tự học tập, rèn luyện, không ngừng nâng cao phẩm chất đạo đức, tăng cường năng lực chuyên môn,

* Bộ Nội vụ.

xây dựng uy tín, phối hợp công tác để phát triển. Hệ thống này biểu hiện rõ nét nhất tại Mỹ, Hà Lan, Niu Di-lân, và tại Anh kể từ giữa thập kỉ 80 thế kỉ XX.

Cả hai mô hình hệ thống chức nghiệp và việc làm đều có những ưu điểm và nhược điểm nhất định. Nhiều nước đang vận dụng thích hợp cả hai hệ thống này kết hợp với một số nội dung khác như *công tích, thực tài (merit system)*. Những điểm khác nhau trước đây giữa hai hệ thống, đặc biệt về kĩ thuật, quy trình công vụ, dần được thu hẹp lại. Một số nước kết hợp hai hệ thống này theo hướng: những vị trí công vụ cấp cao, áp dụng những nguyên tắc về tiêu chuẩn đào tạo và thâm niên công tác của hệ thống chức nghiệp; các vị trí thấp hơn thì vận dụng cách thức tuyển dụng "mở", thi cạnh tranh của hệ thống việc làm. Các nước như Nhật Bản, Trung Quốc, Ma-lai-xi-a, Xinh-ga-po đang vận dụng chế độ công vụ kết hợp này và cho dù có theo mô hình công vụ nào, các nước cũng đều đang áp dụng một nội dung quan trọng là *đạo đức công chức (Ethics for public servants hay Code of conduct)*. Khái niệm này liên quan tới thái độ và hành vi ứng xử của người công chức trong thực thi nhiệm vụ, đặc biệt là trong phục vụ công dân. Các luật hay văn bản pháp quy về công chức thường quy định rõ những việc người công chức được làm và không được làm. Các cơ quan thường xuyên tổ chức các chương trình tập huấn nhằm nâng cao đạo đức, giao tiếp trong công vụ cho công chức, tạo nên văn hoá hành vi của công chức cơ quan công quyền.

Hai mô hình công vụ *chức nghiệp và việc làm* tồn tại đan xen nhau và có những ảnh hưởng nhất định tới chế độ công vụ nước ta. Việc đi sâu nghiên cứu về quan niệm, phương thức tổ chức, vận hành bộ máy công vụ của các nhóm nước theo hai mô hình này giúp chúng ta có được những vận dụng thoả đáng về phương hướng,

bước đi trong điều kiện, hoàn cảnh cụ thể. Đồng thời, cần chú ý đến một số ảnh hưởng từ chế độ công vụ của các nhà nước phong kiến phương Đông. Đó là *chế độ quan lại*: quan do vua bổ nhiệm, giữ cương vị chỉ huy, điều hành công việc và cai trị dân. Nha lại thừa hành công việc do quan giao phó. Quan thường thay đổi theo ý chí của vua, còn nha lại thường phục vụ ổn định cho bộ máy cai trị. Một trong những đặc điểm nổi bật của chế độ quan lại là sự tôn vinh của xã hội, sự tôn kính của người dân đối với giới chức, thể hiện qua lòng mong muốn làm quan của kẻ sĩ tử, qua bổng lộc của vua dành cho họ. Ngoài ra, Việt Nam còn chịu nhiều ảnh hưởng từ *chế độ công vụ theo hệ thống cán bộ (cadre system)* mà một số nước XHCN trước đây trong một thời kì đã vận dụng. Tất cả những người làm việc trong các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, đều được gọi chung là cán bộ, công chức. Khái niệm này chưa phân biệt rõ những cán bộ trong các đoàn thể chính trị - xã hội với những người trong bộ máy nhà nước; giữa người thực hiện chức năng quản lý nhà nước, thay mặt nhà nước để thực thi công quyền với những người làm việc trong các tổ chức, đơn vị sự nghiệp, chịu trách nhiệm quản lý, cung ứng dịch vụ công. Sau khi Liên Xô và các nước XHCN Đông Âu sụp đổ, đại đa số các quốc gia theo hệ thống này đã điều chỉnh mô hình chế độ công vụ phù hợp với xu hướng phát triển mới. Mặc dù vậy, một đặc điểm rất quan trọng của chế độ này là người cán bộ luôn tuân theo định hướng phục vụ sự lãnh đạo chính trị, nắm vững bản chất giai cấp của nhà nước mà họ phục vụ. Hoạt động của họ luôn có một định hướng rõ ràng và ý thức tư tưởng cao. Đặc điểm tốt đẹp này có những dấu ấn đậm nét trong chế độ công vụ của chúng ta hiện nay, đang cần phát huy hơn nữa.

Để cải cách chế độ công vụ, *trước hết,*

chúng ta phải xây dựng một hệ thống thể chế công chức, công vụ hoàn chỉnh, hiệu lực, xử lý được mọi tình huống trong hoạt động công vụ. Trong đó, cần sớm ban hành *Bộ luật Công vụ* để tạo căn cứ pháp lý đồng bộ, quy định rõ yêu cầu về phẩm chất, năng lực đối với người (nhóm) công chức cũng như các chính sách, chế độ đãi ngộ gắn với kết quả, hiệu quả công tác. *Bộ luật Công vụ* phải có những quy định về cơ cấu công chức, các tiêu chuẩn theo ngạch và theo vị trí, chức danh nhằm phục vụ cho công tác tuyển chọn, sử dụng, đánh giá, đào tạo, phát triển. Cần có những quy định về tổ chức lao động khoa học trong công sở, về các chuẩn mực đạo đức, quy tắc ứng xử đối với công chức; có những chính sách động viên, khuyến khích công chức phát huy hết tâm lực, có cách thức ghi nhận, vinh danh công trạng, thành tích, tạo cơ hội thăng tiến cho những người thực tài, và có các điều kiện bảo đảm để người công chức yên tâm thực thi tốt nhiệm vụ. Đồng thời, *Bộ luật* cũng cần quy định các chế tài đối với công chức khi không hoàn thành nhiệm vụ, các nguyên tắc cơ bản của tài phán hành chính đối với trách nhiệm công vụ.

Thứ hai, cần tiếp tục áp dụng những quy trình giải quyết công việc hiện đại, cải cách thủ tục hành chính trong các lĩnh vực hoạt động công vụ, gắn với rà soát những nội dung về thẩm quyền, để xác định rõ được trách nhiệm của từng cấp, từng khâu; đồng thời, tổ chức bộ máy công vụ một cách tinh gọn, hợp lý và đẩy mạnh các cơ chế phân công, phân cấp, trao quyền, xã hội hoá, huy động được nhiều nguồn lực tham gia quản lý nhà nước, cung ứng dịch vụ công và đảm bảo thực hiện phúc lợi xã hội, thích ứng với nền kinh tế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước. Cần triển khai đồng bộ, rộng khắp trong cả nước cơ chế "*Một cửa*", đơn giản hoá thủ tục hành chính, công khai về thẩm quyền và quy

trình giải quyết công việc; qua đó, xoá bỏ cơ chế '*xin-cho*', đổi mới mối quan hệ giữa công chức với công dân và tăng cường công tác phối hợp giữa các cơ quan nhằm phục vụ nhân dân tốt hơn. Cần thiết lập cơ chế để mọi hoạt động công vụ của công chức đều chịu sự giám sát của nhân dân. Các tổ chức xã hội phải thực sự đóng vai trò phản biện đối với mọi hoạt động công vụ. Phản biện xã hội một cách có tổ chức kết hợp với kiểm tra, thanh tra công vụ một cách chủ động sẽ góp phần quan trọng tạo sự ổn định và phát triển của hệ thống công vụ nói riêng và của đất nước nói chung.

Thứ ba, cần chú trọng giải quyết tốt chính sách cán bộ, đặc biệt là chế độ tiền lương và đãi ngộ (trong đó, có vấn đề nhà công vụ, nhà ở cho công chức, phụ cấp trách nhiệm công vụ,...). Đây là một điều kiện quan trọng để phòng, chống tham nhũng, công chức phát huy động lực làm việc, thu hút, giữ chân được nhiều người tài làm việc trong hệ thống công vụ. Tiến hành trả lương công chức một cách thoải mái, theo chức danh chuyên môn và chức vụ quản lý. Người không giữ chức vụ quản lý thì hưởng lương chuyên môn - chuyên gia, theo hướng trân trọng tính chuyên nghiệp, trình độ nghiệp vụ sâu của cán bộ. Cùng với vấn đề sử dụng cán bộ, trọng dụng tài năng, tạo môi trường làm việc hiệu quả, việc cải cách chế độ tiền lương và đãi ngộ, đặc biệt cho đội ngũ công chức có chuyên môn cao, là một trong những giải pháp cấp thiết để nâng cao chất lượng nguồn nhân lực của bộ máy nhà nước, thực hiện thành công cải cách chế độ công vụ.

Thứ tư, công tác đánh giá thực thi công vụ cần được tổ chức thực hiện một cách khoa học và khách quan hơn. Đây là công việc thường xuyên nhưng hết sức quan trọng vì qua đó, cơ quan quản lý, sử dụng cán bộ xác định được phẩm chất đạo đức, trí tuệ, năng lực, hiệu quả công tác, tiềm năng của công chức trên từng cương vị,

làm cơ sở cho việc lựa chọn, sử dụng, bố trí nhân sự phù hợp, góp phần tạo động lực phấn đấu, sáng tạo. Để việc đánh giá được sát thực, chúng ta cần xây dựng hệ thống các yêu cầu, tiêu chí cụ thể về trình độ, năng lực; khối lượng, sản phẩm công việc; quy trình xử lý công việc; trách nhiệm báo cáo giải trình... đối với từng vị trí, chức danh. Đồng thời, cần quy định việc lập kế hoạch hành động cá nhân trong từng đơn vị công tác. Ngay từ đầu năm, thủ trưởng đơn vị cần trao đổi, thống nhất với từng nhân viên lập kế hoạch cá nhân, bao gồm các hành động, thời hạn cụ thể để hoàn thành các mục tiêu được xác định, làm rõ các yêu cầu cần thiết để đảm bảo thực thi công tác tốt và cả nhu cầu cần đào tạo trong năm. Việc này làm cơ sở đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ vào cuối năm. Cách thức này giúp người lãnh đạo bộ phận vừa theo sát được tiến độ công tác, gắn bó với nhân viên của mình, vừa có cơ sở đánh giá sát thực và có kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng, phát triển cán bộ hợp lý. Ngoài việc đánh giá giữa cấp dưới-cấp trên trực tiếp, lấy ý kiến góp ý giữa các đồng nghiệp trong cùng đơn vị, cần tham khảo ý kiến nhận xét của các “khách hàng”, các tổ chức, cá nhân bên ngoài liên quan đến công tác của người công chức. Phương pháp này sẽ góp phần khắc phục tình trạng thiếu phối hợp công tác, hạn chế thái độ, hành vi quan liêu, những nhiễu trong giải quyết công việc với công dân, doanh nghiệp. Kết quả đánh giá cần được phân tích, sử dụng làm cơ sở, khuôn khổ cho sự lựa chọn, sàng lọc, luân chuyển, quy hoạch, định hướng phát triển nguồn nhân lực.

Thứ năm, tuyển dụng công chức phải thực sự xuất phát từ yêu cầu công việc, trên cơ sở các hoạt động phân tích, đánh giá về nhu cầu điều chỉnh, bổ sung nguồn nhân lực trong hiện tại và tương lai. Cần nghiên cứu, vận dụng thích hợp hình thức thi để

giữ chức vụ của mô hình chế độ công vụ theo hệ thống việc làm trên cơ sở đó công bố công khai các tiêu chí, thủ tục tuyển dụng đối với từng vị trí, chức danh trống và tổ chức thi trên cơ sở cạnh tranh thực sự. Việc tuyển dụng mới cần gắn với việc cơ cấu lại và tinh giản biên chế theo mục tiêu đổi mới về chất, thay thế mạnh những người không đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ. Cơ quan sử dụng cán bộ cần có kế hoạch bồi dưỡng, huấn luyện, đánh giá công chức mới một cách sát sao, khoa học, nghiêm túc.

Thứ sáu, công tác quản lý đào tạo cần được đổi mới theo hướng gắn hoạt động cung ứng đào tạo với các khâu đánh giá, sử dụng, quy hoạch, luân chuyển, phát triển cán bộ. Cụ thể, cần gắn kết quả đào tạo, bồi dưỡng với việc phát triển chức nghiệp; ấn định thời gian học tập tối thiểu bắt buộc đối với người công chức (bao nhiêu giờ trong 1 năm, hình thức nghiên cứu, đào tạo, tự học như thế nào, sản phẩm ra sao, ...). Đặc biệt, cần định hướng đào tạo nhằm nâng cao trình độ, năng lực, tránh tình trạng không có nhu cầu vẫn đào tạo chỉ để trang bị bằng cấp, hợp thức hoá tiêu chuẩn ngạch bậc và vị trí, chức danh công tác. Phải coi công tác đào tạo là phương tiện để cải tiến việc thực thi nhiệm vụ, để đạt được các mục tiêu công tác, nhất quán với chiến lược phát triển của tổ chức, của ngành, của Chính phủ. Các cơ quan nhà nước cần xây dựng kế hoạch đào tạo rõ ràng để xác định các kiến thức và kỹ năng mà người (nhóm) công chức cụ thể cần được trang bị trong hiện tại và tương lai là gì, từ đó điều chỉnh các hoạt động đào tạo cho phù hợp với yêu cầu mới. Tiến hành điều tra, đánh giá nhu cầu đào tạo khi xây dựng các chương trình đào tạo để tổ chức được các loại hình đào tạo, bồi dưỡng phù hợp, bao quát được nhu cầu, đặc điểm khác nhau của từng nhóm đối tượng học viên. Các nhà quản lý đào

tạo phải trả lời cho được được câu hỏi: Yêu cầu chức trách, nhiệm vụ đó là gì? Người giữ vị trí đó phải thực thi nhiệm vụ như thế nào? Những năng lực mà người công chức cần là gì? Công chức trung ương (theo nhóm lĩnh vực công tác hay vị trí cụ thể) cần chú trọng những năng lực gì? Công chức địa phương (tỉnh, huyện, cơ sở) yêu cầu trang bị những kiến thức, kỹ năng gì để giải quyết công việc? Nguồn lực đầu tư cho đào tạo có thể được huy động từ đâu? Tổ chức đào tạo ra sao để sử dụng kinh phí hiệu quả nhất?... Cần có sự liên kết, phối hợp giữa các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng công chức; sự hợp tác chặt chẽ giữa các nhà trường với các cơ quan quản lý, sử dụng cán bộ để tổ chức được những loại hình đào tạo phù hợp với thực tiễn công vụ. Các cơ sở đào tạo giúp các cơ quan, tổ chức khảo thí, đánh giá năng lực cán bộ, phân tích nhu cầu đào tạo, phát triển nguồn nhân lực, nghiên cứu, tư vấn các chính sách công, cung ứng dịch vụ đào tạo... Các cơ quan, tổ chức cung cấp thông tin phản hồi, góp ý, giúp các nhà trường đánh giá đào tạo, cải tiến phương thức, nội dung các khoá học cho thiết thực.

Thứ bảy, các chương trình đào tạo, bồi dưỡng công chức phải được thiết kế một cách chuyên môn hoá, bổ trợ lẫn nhau trong việc trang bị kiến thức nền tảng về hành chính công cũng như những phương pháp, quy trình công nghệ, kỹ năng cần thiết thích hợp với từng đơn vị, từng cấp độ, từng chức danh của hệ thống công vụ. Cần hoàn thiện các chương trình đào tạo cơ bản về quản lý hành chính nhà nước, nhằm cung cấp những kiến thức về các vấn đề chuyên môn quản lý công, gắn với các chuyên ngành cụ thể, góp phần tạo nguồn nhân lực cho bộ máy công vụ. Các chương trình bồi dưỡng cần tập trung vào những nội dung thực hành, giúp người công chức vận dụng ngay vào công việc thực tiễn.

Cần lường tính những yêu cầu đào tạo cụ thể của người công chức ở từng giai đoạn chức nghiệp, bắt đầu từ đào tạo tiền công vụ, tiếp tục với những hình thức bồi dưỡng khác nhau trong suốt tiến trình công tác. Chú trọng bồi dưỡng, cập nhật các kiến thức, phương pháp, kỹ năng mới đáp ứng yêu cầu phát triển, với mục tiêu chính là nâng cao các mặt năng lực cụ thể như phương pháp, kỹ năng lãnh đạo, quản lý, tổ chức, xử lý thông tin, xây dựng văn bản đề án, hoạch định chính sách công, ra quyết định, đàm phán, giải quyết xung đột, quản lý thay đổi, quản lý nguồn nhân lực, phát triển tổ chức, quản lý tài chính công, ứng dụng thành tựu khoa học - công nghệ để hiện đại hoá công vụ... Chương trình bồi dưỡng công chức phải gọn, cơ cấu theo chuyên đề hay học phần (module), nhằm đáp ứng những yêu cầu cụ thể, đa dạng của thực tiễn.

Quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước đang đặt ra nhiều thách thức mới, đòi hỏi chúng ta phải xây dựng một chế độ công vụ thích hợp; hoàn thiện hệ thống thể chế, pháp luật; ứng dụng các công nghệ, quy trình công vụ hiện đại; đổi mới chương trình đào tạo, bồi dưỡng theo hướng tăng cường năng lực thực thi công vụ, gắn với nhu cầu của cơ quan sử dụng cán bộ, đáp ứng yêu cầu công tác trong hiện tại và tương lai... Cần chú trọng nâng cao chất lượng đội ngũ công chức, lấy phẩm chất và năng lực làm cơ sở để tuyển dụng, lấy thực tài, công tích làm tiêu chí để đánh giá, sử dụng, phát triển cán bộ. Cải cách chế độ công vụ phải xuất phát từ thực tiễn, căn cứ vào đặc điểm, truyền thống, bản sắc Việt Nam; đồng thời cần tham khảo, đúc rút kiến thức, bài học kinh nghiệm của các nước trên thế giới và trong khu vực về tổ chức, quản lý công vụ để vận dụng thích hợp □