

BÀN VỀ CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN NĂNG LỰC CÔNG CHỨC CẤP XÃ

■ Th.s ĐỖ THỊ THU HẰNG(*)

Năng lực của con người là những điều kiện, nhân tố chủ quan tiềm tàng bên trong, tham gia vào việc giải quyết, thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ thực tiễn nhất định do hoàn cảnh bên ngoài đặt ra. Năng lực, được xem như là khả năng để hoàn thành nhiệm vụ được giao, khả năng xử lý một tình huống cụ thể, trong thực tế không thể dự đoán trước được; khả năng có thể đảm đương được các vấn đề khó khăn, phức tạp để thực hiện nhiệm vụ.

Thiết nghĩ, đối với công chức cấp xã trong điều kiện hiện nay, năng lực của họ phải được biểu hiện bằng khả năng thực tế giải quyết công việc, khả năng sử dụng các công cụ (chính sách, pháp luật), phương tiện (vật chất, lao động, tài chính...) bảo đảm hoàn thành chức năng, nhiệm vụ được giao.

Với môi trường công tác hiện nay, cùng với việc đội ngũ này đang từng bước được công chức hóa, do vậy công chức cấp xã phải đáp ứng được yêu cầu về trình độ, năng lực công tác theo các tiêu chí sau:

- Trình độ học vấn thể hiện ở mức độ kiến thức văn hóa, chuyên môn nghiệp vụ, lý luận chính trị, quản lý nhà nước, quản lý kinh tế, văn hóa xã hội...

- Năng lực quán triệt và vận dụng đường lối, chủ trương, chính sách pháp luật trong thực hiện nhiệm vụ.

- Năng lực tổ chức vận động, đoàn kết tập hợp nhân dân, khả năng làm việc với mọi người.

- Kỹ năng, phương pháp, kinh nghiệm công tác phù hợp với đặc điểm tính chất, yêu cầu từng vị trí công việc đảm nhiệm của mỗi một công chức chuyên môn trong từng lĩnh vực cụ thể.

Trên thực tế, có rất nhiều yếu tố chi phối và ảnh hưởng tới năng lực thực thi công vụ của công chức cấp xã. Song, một số yếu tố đề cập sau đây mang tính cơ bản.

(*) Viện Nghiên cứu Khoa học Tổ chức Nhà nước

Tính đặc thù của chính quyền cấp xã:

"Cấp xã" bao gồm ba loại hình địa phương cơ sở là: xã, phường, thị trấn. Ba loại hình cơ sở này có những điểm chung, song cũng có nhiều nét đặc trưng riêng biệt của mình. Khi đề cập đến vấn đề chính quyền cấp xã, chúng ta không nên hiểu một cách máy móc cấp xã như một cấp hành chính thông thường, trong hệ thống chính quyền bốn cấp ở nước ta hiện nay, mà bỏ qua tính cộng đồng tự quản của nó, đặc biệt là đối với chính quyền xã. Mỗi một làng, xã ở nước ta, ngoài việc quản lý bằng những quy định chung của nhà nước, hầu hết ở các làng, xã Việt Nam đều bị chi phối bởi những hương ước, lệ làng của mình. Nhìn chung, nội dung các bản hương ước ấy đều điều chỉnh hầu hết các lĩnh vực đời sống, hoạt động của một xã hội thuần nông.

Đây cũng là cấp chính quyền cơ sở phải trực tiếp với dân, mà không được thông qua bất cứ một cấp hành chính nào khác ở dưới. Chính vì vậy, khi nghiên cứu, đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao năng lực cho đội ngũ công chức cấp xã, không thể không tính đến tính đặc thù của môi trường hoạt động, thực thi nhiệm vụ của đội ngũ này, để từ đó tìm kiếm các giải pháp tốt nhất, phù hợp nhất, trong việc xây dựng được đội ngũ công chức cấp xã, vừa đủ "lượng" và "chất", đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ mới của Đảng và Nhà nước giao cho họ.

Tính tự quyết, tự quản, cộng đồng của làng xã rất cao, rất đậm nét, đến mức "phép Vua thua lệ làng". Có thể nói, trước đây mọi công việc quản lý xã hội ở làng xã, được thực hiện phần nhiều bằng các hương ước, lệ làng, bằng các quyết định trực tiếp của toàn dân, hoặc của những người đại diện của họ ở làng xã (Hội đồng tộc biểu, Hội đồng hương biểu...).

Yếu tố tình làng, nghĩa xóm, tinh thần thương yêu, đùm bọc, che chở lẫn nhau của cộng đồng dân cư làng xã rất sâu đậm, thủy

chung, mặt khác tính *cục bộ, địa phương* cũng khá rõ nét.

Quan hệ dân cư ở làng xã, là quan hệ cộng đồng truyền thống, quan hệ thân thuộc, họ hàng gắn kết chặt chẽ với nhau, từ đời này qua đời khác. Trong khi đó, đội ngũ công chức cấp xã đa số là nằm trong khối dân cư này, với tất cả mối quan hệ tác động thường xuyên của nó, điều đó, vừa là thế mạnh cho công chức xã ở mỗi quan hệ cụ thể này, nhưng cũng là mặt yếu trong mối liên hệ cụ thể khác và sẽ bộc lộ trong những điều kiện nhất định, khả năng giải quyết một cách khách quan, khi có mâu thuẫn lợi ích trong cộng đồng. Thí dụ: tranh chấp đất đai giữa các thôn, giữa các dòng họ..., khả năng giải quyết theo chính sách của nhà nước, khi có mâu thuẫn giữa lợi ích của nhà nước, với lợi ích cục bộ của địa phương; vấn đề đền bù khi giải phóng mặt bằng, khả năng giải quyết đúng theo luật pháp, khi người trong họ trong làng vi phạm... Đã có không ít người phải giải quyết công việc theo kiểu "xử lý tình huống", dàn hòa các lợi ích. Có thể nói, chính quyền xã đại diện cho một cộng đồng dân cư, có quan hệ truyền thống lâu đời, quan hệ thân thuộc, có nhiều yếu tố bản sắc văn hóa riêng. Đây là nét đặc thù quan trọng tồn tại khách quan, làm cho tính chất hoạt động của công chức xã, có sự riêng biệt khác so với công chức ở các cấp chính quyền. Chính những đặc điểm trên, tạo nên sự gắn kết chặt chẽ giữa hoạt động của đội ngũ công chức cấp xã, với những giá trị vật chất và tinh thần của cộng đồng mang lại cho họ, cũng chính vì vậy mà hoạt động của công chức ở xã cũng ít nhiều bị chi phối và bị tác động trực tiếp, bởi sự "gắn kết với cộng đồng", đôi khi làm cho hoạt động của công chức ở xã mất đi tính đại diện cho nhà nước.

Nguồn hình thành đội ngũ công chức cấp xã:

Tổ chức bộ máy chính quyền cấp xã ở nước ta có từ sau khi Cách mạng Tháng Tám, dưới tên gọi "Ủy ban Hành chính Kháng chiến" và sau này là "Ủy ban Nhân dân". Đội ngũ công chức cấp xã cũng được hình thành trong suốt một quá trình dài, nó song hành cùng với tổ chức bộ máy của chính quyền cấp xã. Do bị ảnh hưởng và bị chi phối bởi các yếu tố địa lý, kinh tế, chính trị cùng với truyền thống văn hóa và phong tục tập quán, nên trong lịch sử cũng như hiện tại, nguồn hình thành cơ bản nên đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã cũng bị chi phối theo đặc trưng đấy.

Nguồn của công chức ở cấp xã thường nghèo nàn, không ổn định, được hình thành chủ yếu ngay tại địa phương. Phần lớn, là trong số những thanh niên "không thoát ly", hoặc qua các nguồn khác như, bộ đội sau nghĩa vụ quân sự, sĩ quan quân đội xuất ngũ về tham gia công tác tại địa phương; tình trạng "đầu ra" của cán bộ, công chức hành chính nhà nước về hưu trở thành "đầu vào" của công chức cấp xã còn khá phổ biến, thậm chí có nhiều nơi dựa chủ yếu vào cán bộ hưu trí, bộ đội xuất ngũ. Vì thế, đội ngũ công chức cấp xã luôn tồn tại tình trạng "lão hóa". Đồng thời, với một số nguyên nhân khác nữa như: tư tưởng của đội ngũ công chức cấp xã thường thiếu yên tâm công tác, do ít được quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, sử dụng, sắp xếp một cách hợp lý. Chưa có những quy định thống nhất về chức danh, chưa xem quản lý chuyên môn ở cấp xã là một nghề, đòi hỏi phải có kiến thức quản lý, để được đào tạo, bố trí, sử dụng tương đối ổn định. Nguyên nhân này tác động đến tư tưởng, nhận thức của đội ngũ công chức cấp xã, phần lớn không có quyết tâm học tập, phấn đấu vươn lên, không tạo được động cơ khuyến khích những người đang công tác, cũng như không đủ sức để thu hút được số sinh viên tốt nghiệp các hệ đào tạo về công tác ở cấp xã. Và đây cũng là đặc điểm chi phối trực tiếp đến tính chất chuyên nghiệp của công chức cấp xã.

Nhận thức, quan điểm:

Có thể nói, cả một quá trình dài có lúc chúng ta chưa quan tâm đúng mức về vị trí, vai trò, đặc điểm, tính chất của đội ngũ cán bộ, công chức cơ sở nói chung và đội ngũ những người làm công tác chuyên môn ở cấp xã nói riêng. Do đó đã và đang tồn tại những quan điểm khác nhau, thậm chí trái ngược nhau về đội ngũ này.

Chẳng hạn có quan điểm cho rằng, đội ngũ công chức cấp xã phải là cán bộ, công chức như ở cấp trên; trong khi đó lại có quan điểm ngược lại, công chức cấp xã vẫn là người dân trực tiếp sản xuất kinh doanh, họ vừa là cán bộ, vừa là dân, không thể coi họ là công chức nhà nước, không thể áp dụng các nguyên tắc, phương pháp của xây dựng đội ngũ công chức hành chính nhà nước đối với đội ngũ công chức cấp xã, không nên có các chính sách, chế độ như đối với công chức nhà nước... Đồng thời, cũng về mặt nhận thức,

chúng ta còn chưa nhận thức rõ những nội dung yêu cầu cụ thể, về chức năng, nhiệm vụ của từng chức danh chuyên môn ở cấp xã. Từ đó, dẫn đến thiếu căn cứ khoa học thực tiễn, cho việc hoạch định các giải pháp cụ thể về xây dựng đội ngũ này nhằm phù hợp với mỗi một thời kỳ phát triển của đất nước.

Những hạn chế yếu kém về năng lực của đội ngũ công chức cấp xã hiện nay, ngoài việc bị ảnh hưởng bởi nhận thức, quan điểm chỉ đạo, còn bị chi phối bởi yếu tố về ý thức chủ quan của đội ngũ công chức cấp xã, đó là ý thức trách nhiệm, tinh thần phấn đấu rèn luyện, nâng cao giác ngộ chính trị và nâng cao trình độ, năng lực công tác của đội ngũ này chưa cao, còn bằng lòng với hiện tại. Một số công chức cấp xã còn có động cơ không đúng đắn, tham gia công tác chủ yếu để phục vụ cho lợi ích cá nhân, dòng họ... Đây cũng là một trong những nguyên nhân, của tình trạng yếu kém kéo dài trong đội ngũ này.

Công tác đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ công chức cấp xã:

Trên thực tế, thời gian qua bên cạnh những thành tích to lớn, công tác này có lúc, có nơi còn chưa thực sự có hiệu quả, việc đào tạo, bồi dưỡng còn tràn lan, không những không dựa trên nhu cầu mà còn không theo quy hoạch, kế hoạch chung, dẫn đến tình trạng số lượng công chức được đào tạo, bồi dưỡng thì nhiều, nhưng kết quả, chất lượng thấp, chưa tạo ra được động cơ học tập cho đội ngũ công chức cấp xã. Có thể khẳng định rằng, cho đến nay, chúng ta vẫn đang cố gắng có một chiến lược đào tạo cơ bản cho đội ngũ công chức cấp xã. Việc đào tạo, bồi dưỡng hiện nay mang tính chấp vá và hậu quả của sự thiếu hụt này là công chức đào tạo không có quy hoạch, kế hoạch. Đào tạo rồi, nhưng có thể không dùng đến hoặc không được dùng đến, có tình trạng có những người đảm nhận công tác chuyên môn lâu năm, nhưng vẫn chưa được đào tạo, bồi dưỡng để cập nhật kiến thức, nâng cao trình độ cho họ.

Bên cạnh sự yếu kém trong quy hoạch đào tạo, bồi dưỡng, thì nội dung đào tạo, bồi dưỡng cho đội ngũ công chức cấp xã cũng đang bộc lộ những vấn đề cần giải quyết:

- *Một là*, chúng ta cần xây dựng và chuẩn hóa được hệ thống chương trình nội dung cho hoạt động đào tạo, bồi dưỡng. Một số chương trình bồi dưỡng đã được xây dựng và sử dụng

trong nhiều năm nay, nhưng thiếu một sự thống nhất chỉ đạo chung; xây dựng không theo quy trình khoa học, không có cơ quan thẩm định. Do vậy, phần lớn các chương trình có nội dung thiếu tính hệ thống, trùng lặp nhiều và chất lượng chưa cao.

- *Hai là*, nội dung các chương trình đào tạo, bồi dưỡng công chức cấp xã còn nặng về lý thuyết, kinh viện mà thiếu tính cụ thể, thực tiễn, chưa bám sát thực tế hoạt động công việc của họ ở cấp xã. Việc đào tạo, bồi dưỡng công chức cấp xã mang nhiều tính lý luận chung chung, ít có những tình huống cụ thể. Thông tin nhiều khi thiếu cập nhật, ít thiết thực và thiếu độ sâu khoa học. Hình thức nâng cao trình độ mới chỉ dừng lại ở mức là mở các lớp bồi dưỡng ngắn hạn, do trình độ văn hóa thấp, lại không được đào tạo cơ bản, nên sự thiếu hụt về kiến thức đối với đội ngũ công chức cấp xã là điều tất nhiên. Và tình trạng như hiện nay, sẽ không thể tạo ra được một đội ngũ công chức cấp xã có đủ năng lực, trình độ đáp ứng đòi hỏi khách quan của sự phát triển nông thôn, trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước hiện nay.

- *Ba là*, cơ sở vật chất của hệ thống đào tạo, bồi dưỡng công chức cấp xã còn nghèo nàn, phương tiện kỹ thuật phục vụ dạy và học còn đơn sơ, lạc hậu, hệ thống thư viện- thông tin chưa được đầu tư tương xứng. Kinh phí phục vụ cho các đợt đi khảo sát thực tế và thực hành ở cơ sở còn thiếu nên chủ yếu là học lý thuyết theo kiểu "dạy chay, học chay".

Chế độ chính sách đối với đội ngũ công chức cấp xã:

Căn cứ vào từng điều kiện, hoàn cảnh cụ thể trong từng giai đoạn. Đảng và Nhà nước ta đã có những chế độ, chính sách khác nhau đối với cán bộ, công chức cơ sở. Nhìn chung, các chế độ, chính sách đã thể hiện được sự quan tâm, chăm lo của Đảng và Nhà nước cho đội ngũ công chức cấp xã, tạo điều kiện để họ hoàn thành nhiệm vụ. Tuy nhiên, việc nghiên cứu chế độ, chính sách đối với đội ngũ này chưa được nghiên cứu cơ bản, toàn diện, thường là xử lý giải quyết những vấn đề bức xúc trước mắt. Do vậy, chế độ chính sách đối với đội ngũ cán bộ, công chức cơ sở thường thiếu tính ổn định và không nhất quán, chưa hợp lý, chưa phù hợp với thực tiễn. Chỉ trong vòng 6 năm (1993-1998) Chính phủ đã ba lần ra nghị định

(Xem tiếp trang 21)

manh cải cách thủ tục hành chính trên tất cả các lĩnh vực, tập trung cải cách thủ tục hành chính theo cơ chế "một cửa", để tạo sự chuyển biến đáng kể trong quan hệ giải quyết công việc giữa cơ quan hành chính nhà nước với tổ chức và công dân.

- Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan, đơn vị rõ ràng, rành mạch. Thẩm quyền, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, đơn vị, địa phương phải được quy định cụ thể. Tập trung sắp xếp tổ chức bộ máy bên trong của các sở, ban, ngành, cấp tỉnh, nhất là các ngành, các lĩnh vực trọng yếu, khu công nghiệp, khu kinh tế - thương mại đặc biệt Lao Bảo, ban quản lý các khu du lịch, bảo đảm cơ cấu chức danh hợp lý, khoa học, tổ chức bộ máy phải gọn nhẹ, hoạt động hiệu lực hiệu quả, có quy chế hoạt động rõ ràng, rành mạch ở từng khâu, từng bộ phận ứng với các chức danh công chức đang đảm nhiệm, đồng thời phải có quy chế phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan liên quan với nhau để thúc đẩy phát triển mạnh kinh tế - xã hội.

- Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất đạo đức tốt, có năng lực, vững

vàng về chuyên môn nghiệp vụ, đặc biệt là kỹ năng hành chính, có tinh thần trách nhiệm, tận tụy, công tâm, trung thực, khách quan trong thực thi công vụ.

- Tăng cường phân cấp quản lý tài chính và ngân sách, phát huy tính chủ động, năng động, sáng tạo và chịu trách nhiệm của ngành, các cấp chính quyền địa phương trong quản lý và điều hành ngân sách, tài chính. Đối mới cơ chế phân bổ ngân sách cho cơ quan hành chính, tổ chức sự nghiệp và khu vực dịch vụ công, thông qua việc thí điểm tại một số cơ quan, địa phương để nhân rộng trong toàn tỉnh. Thực hiện công khai, dân chủ, minh bạch về tài chính, ngân sách, các dự án đầu tư.

Về kế hoạch giai đoạn II (2006-2010), tỉnh Quảng Trị cũng đã xây dựng kế hoạch chi tiết, giao nhiệm vụ rõ ràng, cụ thể cho từng ngành, từng cấp, từng đơn vị theo từng lĩnh vực. Đối với việc cải cách thể chế, điểm nổi bật là tập trung cải cách thủ tục hành chính theo cơ chế "một cửa" tại Cửa khẩu quốc tế Lao Bảo, khu kinh tế - thương mại đặc biệt Lao Bảo, Ban quản lý khu công nghiệp và Ban quản lý các khu du lịch. ■

Các yếu tố ảnh hưởng đến năng lực công chức cấp xã

(Tiếp theo trang 24)

về chế độ sinh hoạt phí đối với cán bộ xã, phường, thị trấn (Nghị định số 46/CP năm 1993; Nghị định số 50/CP năm 1995 và Nghị định số 09/CP năm 1998). Mặc dù Nghị định 09/CP năm 1998 đã có nhiều tiến bộ hơn so với các Nghị định trước, song quy định mức sinh hoạt phí hàng tháng 220.000 đồng/tháng là quá ít, không bảo đảm đủ sống để đội ngũ này tận tụy với công việc. Bước đầu việc thực hiện Nghị định số 114/2003/NĐ-CP và Nghị định số 121/2003/NĐ-CP của Chính phủ về chế độ chính sách đối với cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn đã tạo ra được sự phấn khởi, động lực mới trong chính quyền cơ sở. Công chức cấp xã thấy rõ sự quan tâm của Đảng và Nhà nước đối với hệ thống chính trị cơ sở. Bên cạnh đó, vẫn còn một số điểm nảy sinh cần được quan tâm giải quyết như việc quy

định cán bộ, công chức cấp xã mới chỉ căn cứ theo quy mô dân số, chưa căn cứ ở quy mô diện tích (nhiều xã ở các tỉnh Nam Bộ có diện tích từ 5.000 ha đến 10.000 ha. Vì vậy, chế độ chính sách đối với cán bộ, công chức ở những xã này cũng cần phải được nghiên cứu cho phù hợp). Hệ số tiền lương còn mang tính bình quân chưa có sự kích thích, chưa gắn với trách nhiệm và hiệu quả với tính chất công việc.

Chế độ chính sách phù hợp, là động lực nhằm khuyến khích đội ngũ công chức cấp xã yên tâm công tác, kích lệ sự phấn đấu của họ trong việc nâng cao trình độ, năng lực, hiệu quả công tác, điều đó góp phần tạo nên động lực thúc đẩy sự phát triển, nâng cao được hiệu lực, hiệu quả quản lý của chính quyền cơ sở, tạo sự ổn định về chính trị- kinh tế - xã hội ở địa phương. ■