Nền hành chính công của CỘNG HOÀ LIÊN BANG ĐỨC

■PHẠM QUANG VỊNH (*)

Cộng hoà liên bang Đức (CHLB) Đức có diện tích tự nhiên gần 360.000 km2, với 82 triệu dân, được tổ chức thành 16 bang. Chế độ chính trị dân chủ, tự do, thực hiện nhà nước pháp quyền, hai đảng liên minh cầm quyền là Đảng Cánh tả (SDP) và Đảng Cánh hữu (CDU). Năm 1990 thống nhất nước Đức, nền hành chính được tổ chức theo 3 cấp: cấp liên bang, cấp bang, cấp địa phương. Nhà nước cấp bang cũng có Chính phủ, các bộ, nhưng không có Bộ Ngoại giao và Bộ Quốc phòng. Bình quân thu nhập đầu người 30.000 USD /năm. Người Đức có phong cách làm việc đúng giờ, khẩn trương, nguyên tắc, nói ngắn gọn: "nói ít mà nhiều nghĩa, còn hơn nói nhiều mà ít nghĩa". Hệ thống giao thông hiện đại và thông suốt, có gần 12.000 km đường ô-tô cao tốc, từ đông sang tây, đây là tuyến đường tốt nhất châu Âu. Hiện nay, CHLB Đức có 11,7% người thất nghiệp, đang hưởng trợ cấp thấp nghiệp của Chính phủ.

Về luật pháp, từ năm 1949 nước Đức đã có Luật Cơ bản, sau đó được bổ sung một số điểm, từ khi nước Đức thống nhất đã trở thành Hiến pháp của CHLB Đức. Trong Hiến pháp cũng nêu ra ý tưởng: "Tất cả quyền lực do tay nhân dân". Thực hiện nhà nước pháp quyền, tất cả mọi người đứng trước pháp luật đều như nhau. Mỗi công dân được bảo vệ nhân phẩm triệt để.

Nền hành chính công của CHLB Đức hiện nay thực chất là nền hành chính của Tây Đức trước đây và được nhà nước Liên bang và các bang cụ thể hoá thành rất nhiều luật và đã trở thành "luật hoá" trong nhiều lĩnh vực đời sống xã hội của người dân và công chức, viên chức (CC, VC).

Về xây dựng đội ngũ CC, VC: tại Điều 33 Hiến pháp CHLB Đức có nêu: "Tất cả mọi công dân Đức có quyền làm ở hành chính công" và Luật công chức cũng quy định: khi đã trở thành công chức thì làm việc suốt đời, không bị sa thải, đuổi việc (trừ khi phạm pháp). Mặt khác, luật cũng quy định "thủ trưởng đơn vị, cơ quan phải bảo đảm cuộc sống đúng mực để CC, VC hoàn toàn không bị phụ thuộc, tập trung vào công việc. Có đến 17 luật để điều chỉnh CC, VC. Hiện nay, CHLB Đức có 4, 6 triệu CC, VC, người lao động làm trong bộ máy hành chính công. Sự khác nhau giữa CC, VC và người lao động là: công chức phải có lòng trung thành với chế độ, với hiến pháp; công chức không được đình công, thực hiện theo quy chế công chức; còn người lao động chỉ làm công ăn lương, không thăng tiến, nhưng được đình công. Công chức chiếm đa số ở các ngành giáo viên (40%), cảnh sát (13%), thuế, tài chính (7%). Công chức làm việc ở ngành y tế ít hơn (1%), vì phần lớn là bệnh viện, y tế tư nhân. CC, VC chia thành 4 nhóm: nhóm nghiệp vụ giản đơn; nhóm nghiệp vụ trung bình; nhóm nghiệp vụ cao và nhóm nghiệp vụ cao cấp.

Tiêu chuẩn và điều kiện để tuyển dụng CC, VC: phải có khả năng và trình độ nhất định để làm việc; phải trung thành với chế độ và hiến pháp; phải là công dân của CHLB Đức; công chức làm việc từ 21 tuổi và nghỉ hưu 65 tuổi (cả nam lẫn nữ). Công chức

(*) Phó Vụ trưởng Vụ Địa phương II, Ban Tổ chức Trung ương

phải có nghĩa vụ: tất cả phục vụ nhân dân; không thiên vị; phải tư vấn được cho thủ trưởng; không được hối lộ, nếu vi phạm luật, quy chế CC, VC sẽ bị kỷ luật. CC, VC có các quyền lợi: phải có đồng lương đủ sống; khi còn làm việc (đương chức) được đòi hỏi đồng lương hợp lý; được hưởng lương hưu trí đến chết; gia đình công chức được pháp luật bảo vệ. CC, VC có quyền được tham gia các đảng phái. CC, VC nữ được nghỉ việc trước khi sinh 6 tuần, sau khi sinh 8 tuần và được hưởng 100% lương. CC, VC đang làm việc được áp dụng 5 bậc kỷ luật như: khiển trách; phạt tiền 1 lần; hạ lương; hạ bậc; đuổi việc. Đối với CC, VC nghỉ hưu bị xử lý kỷ luật nếu vi phạm thì trừ lương, cắt lương, cắt hoàn toàn lương (riêng về hình thức cắt hoàn toàn lương hưu thì phải có mức án của Toà án hành chính tuyên phạt).

Mặc dù CHLB Đức rất quan tâm việc tuyển dụng công chức và đầu tư các mặt cho CC, VC nhưng bộ máy hành chính công và đội ngũ CC, VC của Đức vẫn còn cồng kềnh, trì trệ, bởi vì lâu nay, CC, VC Đức còn nặng tính bình quân, do công chức làm việc suốt đời nên yên phận; tính nguyên tắc gần như máy móc nên thiếu linh hoạt trong công việc; một bộ phận không nhỏ CC, VC đã lớn tuổi thì tỏ ra bảo thủ, không mặn mà với công cuộc cải cách. Hiện nay, nước Đức có đến 4 triệu người đang thất nghiệp (11,7%) nên nhu cầu người vào làm việc các cơ quan hành chính công rất nhiều; số công chức ở Đông Đức cũ có kinh nghiệm quản lý, nhưng thiếu về kiến thức luật; còn CC, VC ở Tây Đức trước đây có kiến thức luật nhưng chưa có kinh nghiệm quản lý ... Những hạn chế này của bộ máy hành chính công, của CC, VC Đức đang đặt ra để cải cách, điều chỉnh.

Để khắc phục các biểu hiện nói trên, nước Đức sẽ tiến hành cải cách nền hành chính công và đội ngũ CC, VC theo hướng: trả lương theo thành tích, năng suất, thực hiện dịch vụ hành chính công nhằm khuyến khích thành tích cá nhân, CC, VC làm nhiều, có hiệu quả phải trả lương tương xứng, đúng thực tế; nâng tuổi nghỉ lên 67 tuổi (cả nam lẫn nữ). Tạo ra sự linh hoạt cá nhân trong tư duy và cách làm việc, phải có kiến thức hoàn toàn mới. Tích cực đào tạo trình độ quản lý và kiến thức về luật pháp để khắc phục sự không đồng đều về trình độ CC, VC giữa hai miền Đông và Tây.

CHLB Đức cũng rất chú trọng đến việc đánh giá CC, VC: về mặt lý thuyết, CHLB Đức đã đưa ra các ý tưởng gần giống Việt Nam như: muốn đánh giá đúng CC, VC phải gắn chặt với mục tiêu của đơn vị; phải căn cứ vào nhiệm vụ được giao cho mỗi CC, VC; bản thân CC, VC tự đánh giá; thủ trưởng đơn vị phải cập nhật công việc của CC, VC; ý kiến đánh giá của tập thể đối với CC, VC là rất quan trọng; thủ trưởng trực tiếp của đơn vị có trách nhiệm đánh giá cho đúng CC, VC; đánh giá CC, VC thực hiện hàng năm; đánh giá CC, VC phải có cái nhìn cả quá trình và tổng thể. Yêu cầu đánh giá CC, VC phải minh bạch, vô tư. Mục đích của việc đánh giá đúng CC, VC là để gắn kết người lao động với thủ trưởng tạo sự đoàn kết trong đơn vị, động viên, khen thưởng CC, VC làm việc tốt hơn. Riêng CC, VC từ 55 tuổi trở lên thì không phải đánh giá. Trong thực tế bạn vẫn thừa nhận là việc đánh giá đúng CC, VC là vô cùng khó khăn.

Mặc dù tình trạng tham nhũng trong CC, VC không lớn nhưng CHLB Đức cũng rất quan tâm đến công tác phòng ngừa tham nhũng, bạn cho rằng: tham nhũng bất kể hệ thống chính trị nào cũng có, tham nhũng tạo ra thiệt hại lớn cho tất cả các nước, nhà nước pháp quyền dân chủ luôn luôn xuất hiện tham nhũng, cần phải tìm cách hạn chế khi nó còn manh nha. Phòng ngừa tham nhũng bằng hai con đường: dùng luật pháp để điều chỉnh và dùng hình phạt để răn đe. Cách đây 10 năm Đức đã có Bộ luật chống tham nhũng, gần đây có sửa đổi, bổ sung một số điều cho phù hợp với người có chức, có quyền. Bạn cho rằng: phòng ngừa tham nhũng như con tàu chạy trên hai đường ray". Có 2 loại tham nhũng cần phải quan tâm điều chỉnh là: loại "tham nhũng tình thế" (là người có dịp để thực hiện tham nhũng, không cố ý và chuẩn bị trước); loại "tham nhũng theo cơ cấu" (có kế hoạch, có hệ thống). Quy chế về "tiếp nhận quà tặng" của Đức có quy định: công chức không được làm thêm; công chức không được nhận tiền mặt; công chức được nhận quà tặng dưới 25 Euro, nếu vượt quá 25 Euro thì phải báo cáo cơ quan ... Nhờ các quy định, quy chế cụ thể như vậy nên đội ngũ CC, VC Đức ít có tham nhũng. Mặc dù vậy nhưng trong thực tế việc chống tham nhũng ở Đức vẫn gặp những khó khăn, vướng mắc như: giữa "cấm" và "được phép", vì đây là ranh giới không rõ ràng, dễ bị lợi dụng.

CHLB Đức coi việc đào tạo, bồi dưỡng CC, VC là rất cần thiết. Đối với công chức làm nghiệp vụ giản đơn thì được bồi dưỡng 6 tháng; đối với công chức làm nghiệp vụ trung bình thì đào tạo 2 năm; đối với công chức làm nghiệp vụ cao cấp thì đào tạo 3 năm. Nội dung đào tạo CC, VC bao gồm: khoa học chính trị, khoa học hành chính; kiến thức về châu Âu; kiến thức về ngân sách, hành chính; kiến thức về khả năng trao đổi trực tiếp với công dân; kiến thức về thực tế như tổ chức cho CC, VC học trong thực tế bằng phương pháp trắc nghiệm, thẩm vấn, trả lời, nhằm tạo ra sự linh hoạt cá nhân trong tư duy, kỹ năng diễn giải, thuyết trình ... CC, VC được đào tạo, bồi dưỡng không phải đóng tiền. Sau 2-3 năm thì được đào tạo, bồi dưỡng lại. Trong đào tạo, bồi dưỡng CC, VC cũng như sinh viên, học sinh người Đức rất chú trọng "thà ít nhưng mà tinh".

CHLB Đức thực hiện nhà nước pháp quyền nên đã được luật hoá trên nhiều lĩnh vực và được CC, VC, công dân chấp hành nghiêm túc, tự giác. Hiến pháp CHLB Đức quy định: tất cả mọi người đứng trước pháp luật đều như nhau, tất cả mọi người đều được kiện để bảo vệ quyền lợi của mình. Luật pháp Đức có 2 loại: luật công và luật tư. Luật công được điều chỉnh các quan hệ của hai bên đều là người của nhà nước, luật công có 4 loại Toà án: toà án tài chính (thuế), toà án hình sự, toà án hành chính và toà án xã hội (hưu trí, y tế, tai nạn, thất nghiệp, tàn tật ...). Toà xét xử được tổ chức theo 3 cấp: sơ thẩm, cấp bang, cấp liên bang. Luật tư điều chỉnh các quan hệ có tính chất hình sự, mua bán của công dân; về quan hệ chủ - thợ... Ngoài ra, ở CHLB Đức còn có thêm một số luật khác như: luật chăm sóc nạn nhân chiến tranh, luật chăm sóc người lính, luật tiêm chủng, luật bồi thường nạn nhân... Mục đích của các luật này là để nhà nước bảo vệ quyền của công dân. Khi xét xử ở Toà án xã hội, cả nguyên đơn và bị đơn đều không tốn tiền án phí.

Trách nhiệm của người thủ trưởng lãnh đạo, quản lý ở CHLB Đức cũng được đề cao. Người Đức có quan niệm "lãnh đạo là người ngồi trên cao". Trước hết, người thủ trưởng lãnh đạo phải hiểu mình, có phải là tấm gương sáng chưa? Yêu cầu người lãnh đạo phải bình tĩnh, phải minh bạch, người lãnh đạo phải có động cơ làm tốt hơn. Người lãnh đạo phải có đạo đức tốt, đạo đức là giá trị để dẫn đến hành động. Người lãnh đạo không được có tình cảm riêng với cấp dưới và cũng không được ưu ái ai trong cơ quan, đơn vị ... Người thủ trưởng trực tiếp có quyền đánh giá CC, VC, đề bạt, bổ nhiệm, nâng lương cho CC, VC. Ngược lại, nếu người thủ trưởng lãnh đạo làm không đúng thì làm tổn thương đến cơ quan, đơn vị, đúng như câu ngạn ngữ của Đức "cá thối từ trên đầu thối xuống". Song, trong thực tế thì người thủ trưởng lãnh đạo quản lý cơ quan, đơn vị vẫn có biểu hiện quan liêu, thiếu gắn kết với dân, chủ yếu là dùng mệnh lệnh, luật pháp để cai trị nên đã để bộ máy cồng kềnh, quan liêu, công dân oán trách cơ quan hành chính. Đây là một trong những nội dung sắp đến bạn sẽ cải cách.

Hiện nay, CHLB Đức đang đứng trước những áp lực nên không thể tiếp tục cải cách nền hành chính công, đó là: cả thế giới, cả châu Âu đều cải cách, xu thế toàn cầu hoá, nước Đức cần phải cải cách cho phù hợp. Hơn nữa, bộ máy hành chính công của Đức quan liêu, cồng kềnh; gánh nặng về ngân sách; đội ngũ CC, VC trong ngành hành chính công ăn lương nhà nước, nhưng làm việc thiếu linh hoạt, năng động, gây khó khăn cho dân; một bộ phận CC, VC lớn tuổi thì bảo thủ, trì trệ. Trong lúc đó, yêu cầu việc làm cho người dân đang là áp lực lớn.

Để khắc phục những áp lực nói trên, CHLB Đức sẽ cải cách theo hướng: chuyển nền hành chính quyền hành quan liêu bằng nền hành chính dịch vụ; cải cách nền tài chính, thực hiện "ngân sách hoá" để có lợi nhuận trong hành chính. Thực hiện mô hình "ba trụ cột", đó là: phải gọn bộ máy - giảm biên chế - thay con người bằng máy tính. Thực hiện trả lương bằng thành tích, năng suất cho CC, VC; tổ chức thi đua trong CC, VC để làm việc có hiệu quả, linh hoạt hơn. Nâng tuổi về hưu cho CC, VC lên 67. Mỗi bang được phép để chủ động thành một số luật cho phù hợp với tình hình thực tế nhưng không trái với luật của liên bang. Tiến đến nhà nước hiện đại.

Những gì mà nền hành chính công của CHLB Đức đã làm, đang làm và sẽ làm có những yếu tố tích cực, chúng ta cần nghiên cứu trong quá trình tư duy, đổi mới ở đất nước ta ●