

KINH NGHIỆM CẢI CÁCH CÔNG VỤ Ở MỘT SỐ NƯỚC ĐANG PHÁT TRIỂN

■ THS. TRẦN VĂN NGỢI (*)

Trên thế giới, công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước đã trở thành một xu thế không thể đảo ngược. Thực tế của công cuộc cải cách đã chỉ ra rằng để thúc đẩy sự phát triển kinh tế cũng như cải cách nền hành chính, vấn đề tạo ra một đội ngũ công chức phù hợp, đáp ứng yêu cầu của hoạt động quản lý bộ máy nhà nước có ý nghĩa rất quan trọng. Hiện nay, đa số các quốc gia đều đứng trước những khó khăn như nhau về đội ngũ công chức và những đòi hỏi phải cải cách. Vấn đề đặt ra là nhu cầu tất yếu đòi hỏi phải cải cách hệ thống công vụ và công chức nhằm đổi mới không chỉ chính hệ thống công vụ, công chức, mà quan trọng hơn là hệ thống này phải đáp ứng được đòi hỏi của sự đổi mới về kinh tế của các quốc gia đó. Chính phủ của nhiều quốc gia đang phát triển đã không đủ năng lực để quản lý và cung cấp tài chính một cách hữu hiệu cho hệ thống công vụ. Hệ thống công vụ nói chung quá lớn, quá tốn kém và hoạt động kém hiệu quả; đội ngũ công chức nói chung thiếu hoặc có quá ít động lực để thúc đẩy hoạt động có hiệu quả hơn. Hệ thống công vụ hoạt động trên một quy mô lớn và có nhiều cơ quan cùng liên quan đến một vấn đề; nhiều cán bộ không làm tròn trách nhiệm được giao hoặc rất chậm trễ với công việc; chi phí cho tiền lương công chức cao so với thu nhập của Chính phủ và so với GDP.

Nghiên cứu nền công vụ của các nước đã

được sự hỗ trợ tài chính của Ngân hàng thế giới, các chuyên gia tư vấn cải cách hệ thống công vụ đã rút ra 4 vấn đề cần quan tâm:

1. Chi phí tiền lương quá lớn. Mặc dù không có phương pháp luận để đo lường, cũng như không thể tiếp cận theo những tiêu chuẩn cụ thể, nhưng có thể sử dụng một vài chỉ số so sánh để có thể thấy được điều đó. Ví dụ, so sánh tổng ngân sách, tổng chi phí thường xuyên của Chính phủ với chi phí tiền lương.

2. Dư thừa một số lớn công chức. Điều này không thể xem xét đơn thuần trên quan điểm so sánh số lượng công chức với số dân. Điều đáng quan tâm là có quá nhiều người không có việc làm hoặc việc làm không cụ thể, không có mục tiêu. Nhưng để đưa ra một khái niệm đúng về dư thừa, cần nghiên cứu đầy đủ vai trò của nhà nước trong nền kinh tế. Sự dư thừa về số lượng và thiếu về chất lượng là điều đáng quan tâm.

3. Sự "xói mòn" về tiền lương của công chức. Trong nhiều nước, mức lương thực tế của công chức đã bị "xói mòn". Tiền công trả quá thấp và đối với những công chức bậc thấp mức lương nhận được không cao hơn mức nghèo khổ. Để giảm sự thiếu hụt và tiền lương quá thấp, nhiều loại hình thu nhập ngoài lương đã xuất hiện và chiếm một vị trí quan trọng trong thu nhập của công chức. Mức trả lương thấp nhưng chi phí cho việc trả lương trong tổng chi phí là rất cao. Những hạn chế của vấn đề tiền lương trong điều kiện có sự lựa chọn thị trường việc làm đã làm cho không ít công chức chuyển sang khu vực tư nhân có mức thu nhập cao hơn.

(*) Phó Viện trưởng, Viện KHTCNN, Bộ Nội vụ

4. Sự dôn ép của tiền lương, tức là mức độ chênh lệch của tiền lương giữa cấp thấp nhất và cấp cao nhất không lớn và đây là một khó khăn để chính phủ các nước thu hút và duy trì đội ngũ công chức có chất lượng. Tuy nhiên, sự chênh lệch không lớn giữa bậc lương cao nhất và thấp nhất còn phụ thuộc vào ý muốn của đội ngũ lãnh đạo. Nhiều chính phủ muốn duy trì sự chênh lệch không quá cao của hệ thống tiền lương để tranh thủ sự ủng hộ của các nhóm công chức có thu nhập thấp (chiếm đa số).

Một trong những quan tâm của các quốc gia là giải quyết áp lực lớn về tiền lương khu vực công và cải cách công vụ, bởi nó liên quan tới: chất lượng, hiệu lực và hiệu quả của hệ thống công vụ còn thấp; hệ thống hạ tầng xuống cấp; chi phí chuyển giao lớn và chậm trễ khi phối hợp hoạt động với chính phủ và hiện tượng tham nhũng tương đối phổ biến trong đội ngũ công chức. Mục tiêu của các cuộc cải cách hành chính là nhằm nâng cao năng lực, hiệu quả của bộ máy nhà nước, nhưng để đạt được mục tiêu này đòi hỏi sự cố gắng trong khoảng thời gian tương đối dài và là vấn đề rất phức tạp.

Nghiên cứu cải cách nền công vụ của các quốc gia đã được Ngân hàng thế giới trợ giúp tài chính đưa ra một kết luận rất bổ ích là nhiều dự án đã được thực hiện theo nguyên tắc "Thử và thất bại". Điều quan trọng là thông qua các dự án này, mỗi quốc gia học được cái gì nên làm và cái gì không nên làm. Để giảm áp lực về tài chính, đa số các quốc gia đều tập trung vào giải quyết mối quan hệ giữa tiền lương và việc làm trong bộ máy thông qua các chương trình cải cách công vụ. Có nhiều cách giải quyết khác nhau đã được tiến hành (với mức độ thành công khác nhau ở từng quốc gia và từng thời điểm).

1. Trước hết, phải "làm sạch" bảng lương trong hệ thống công vụ. Đa số các quốc gia đều thực hiện việc này vì it liên quan đến các vấn đề chính trị và rất dễ nhận thức. Ở một số quốc gia đã tồn tại trong khá nhiều năm cái gọi là danh sách "ma", nghĩa là chỉ để nhận lương hoặc có tên trong nhiều cơ quan để nhận 2 hoặc 3 lần

lương. Để có thể làm sạch bảng lương, các quốc gia đều được khuyến nghị phải tiến hành tổng điều tra số lượng cán bộ thực tế trong hệ thống công vụ. Sự giúp đỡ của các chuyên gia tư vấn về phương pháp điều tra, cách thức xử lý đã đem lại thành công bước đầu, song việc điều tra này đòi hỏi có sự chuẩn bị chu đáo, đầy đủ các biện pháp nhằm hạn chế những tác động tiêu cực. Đây cũng là vấn đề nằm trong phạm vi chống tham nhũng và trong sạch bộ máy của chính phủ nhiều nước. Các hoạt động làm trong sạch được thực hiện thận trọng và có sự trợ giúp đắc lực của các chuyên gia điện tính và tin học. Thông qua tổng điều tra công chức, có thể tìm ra và giảm đáng kể số người "ma".

2. Tăng cường hiệu lực của chế độ nghỉ hưu. Thực hiện triệt để việc nghỉ hưu đối với những người đến tuổi hưu trí được coi là một trong những vấn đề quan trọng của các chương trình cải cách. Những công chức đến tuổi nghỉ hưu phải thực hiện đúng chế độ đã quy định. Điều này dễ được chấp nhận ở những nước có đội ngũ công chức lớn tuổi chiếm tỷ lệ không cao.

3. Hạn chế việc tuyển công chức mới. Biện pháp này được áp dụng để giảm số lượng công chức của chính phủ. Nhưng so với hai biện pháp trên, biện pháp này chịu tác động chính trị nhiều hơn; trước hết là sự phản đối của những người có khả năng trở thành công chức trong số sinh viên tốt nghiệp các trường đại học. Chính phủ nhiều nước thành lập các ủy ban để xem xét những vị trí còn khuyết trong các cơ quan nhà nước và quyết định cần bổ sung hoặc có thể chuyển từ chỗ khác sang.

4. Điều chỉnh, hạn chế việc tăng lương và chuyển lên ngạch cao hơn theo thâm niên trong nền công vụ. Nhiều quốc gia đã thực hiện kiểm soát, hạn chế việc tăng lương và chuyển ngạch có chất lượng, không hoàn toàn theo thâm niên công tác. Đây là một biện pháp để giảm áp lực tài chính trong hệ thống công vụ.

5. Thực hiện chế độ nghỉ hưu sớm và các chương trình tự nguyện thôi việc. Các nước đã, đang tiến hành chương trình nhằm giảm áp lực

về tài chính và dư thừa công chức, nhưng trong điều kiện chính trị có nhiều thay đổi, vấn đề giảm biên chế theo nguyên tắc cưỡng bức tỏ ra ít hiệu quả và gây ra sự chống đối có tính chất chính trị trong xã hội. Chính phủ các nước kiến nghị biện pháp nghỉ hưu sớm và tự nguyện rời nền công vụ. Nghỉ hưu sớm (tự nguyện) được xem như là một biện pháp ít căng thẳng về chính trị. Những công chức đến tuổi nghỉ hưu, nhưng cơ quan không có nhu cầu hoặc đã có người khác năng lực hơn có thể thay thế và làm được nhiều việc hơn, được khuyến khích nhận một khoản tiền nhất định và nghỉ hưu sớm. Tuy nhiên, biện pháp này cũng chỉ đem lại những kết quả rất hạn chế và nhiều trường hợp lại giảm hiệu suất của nền công vụ do những người có kinh nghiệm trong bộ máy sẽ ra đi, trong khi những người mà chính phủ muốn họ nghỉ hưu sớm lại không nghỉ vì chính bản thân họ không có cơ hội để kiếm lợi thế hơn ở bên ngoài thị trường.

6. Kiểm chế quỹ lương. Đây là một biện pháp không thật sự được công chức ủng hộ. Chính phủ của nhiều nước đã áp dụng các hình thức thích hợp như: giữ quỹ lương ở mức hiện tại; tăng lương thấp hơn tỷ lệ lạm phát; tăng lương thấp hơn mức chi tiêu thường xuyên của chính phủ.

7. Cắt giảm số lượng công chức. Đây là biện pháp khó khăn, thường gây ra sự phản đối vì liên quan đến việc làm. Để làm được việc này, đa số các chính phủ rất thận trọng khi áp dụng và tìm nhiều biện pháp để giảm áp lực chính trị và xã hội. Một số biện pháp được áp dụng là:

- Thực hiện một chiến dịch truyền thông đại chúng để mọi tầng lớp xã hội hiểu được hiệu quả, lợi ích của việc cắt giảm biên chế trong nền công vụ và trong bộ máy nhà nước.

- Thực hiện chế độ kiểm tra năng lực của đội ngũ công chức theo hệ thống các tiêu chí cụ thể. Những người đạt các tiêu chuẩn đề ra được coi là những người có đủ điều kiện để tiếp tục làm việc trong nền công vụ. Những người không đạt yêu cầu, nếu có đủ thời gian công tác, có thể thực hiện chế độ nghỉ hưu theo

nhiều hình thức. Những người không đạt tiêu chuẩn, chưa đủ thời gian công tác sẽ thực hiện theo chế độ nghỉ hưu tự nguyện như nêu ở trên. Một số tiêu chí rất đặc biệt cũng đã được xây dựng để kiểm tra việc tuyển chọn người mới.

- Xây dựng ngân hàng dữ liệu công chức. Đối với những người thi đậu kỳ thi tuyển công chức nhưng vẫn thuộc danh sách dư thừa, có thể thực hiện việc chuyển sang các cơ quan khác trong trường hợp cần thiết.

- Thực hiện chế độ trả một lần cho những người không đủ tiêu chuẩn để họ ra khỏi bộ máy. Phương thức trả cũng rất khác nhau. Có nước tính theo thời gian công tác để xác định mức trả tiền, có nước trả trọn gói một khoản tiền nhất định.

- Đánh giá lại chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước để thực hiện giảm biên chế trên quy mô quốc gia. Có thể áp dụng nhiều biện pháp khác nhau để tiến hành đánh giá lại chức năng, nhiệm vụ. Thông thường có thể dùng: thanh tra công vụ; nghiên cứu lại cơ cấu tổ chức và phương thức hoạt động; phân tích ngân sách và phân tích các tỷ suất có liên quan đến việc bố trí công chức.

- Đào tạo, xây dựng lại và thực hiện các chương trình phát triển nguồn nhân lực thông qua các hình thức tín dụng ưu đãi cho công chức trong nền công vụ. Các chương trình đào tạo trước đây công chức không quan tâm, nay họ cần biết để có thể gia nhập vào thị trường. Một số chương trình hoạt động mang tính chất xã hội đã được tạo ra để khuyến khích công chức tham gia. Chương trình ưu đãi tín dụng để thành lập các doanh nghiệp nhỏ cho các công chức bị giảm biên chế cũng được chú ý, mặc dù mức độ hiệu quả của các chương trình này không cao. □

Ghi chú:

Nguồn: tóm lược từ "Báo cáo về cải cách công vụ của Ngân hàng thế giới".