

HOÀN THIỆN MÔ HÌNH PHÂN CẤP TRONG ĐÁNH GIÁ CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

■ ThS. HOÀNG MAI (*)

1. Thực trạng phân cấp trong đánh giá công chức hành chính nhà nước (HCNN)

Nghị quyết 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004 của Chính phủ về việc tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và Quy định về phân cấp quản lý cán bộ của Bộ Chính trị năm 2007 đẩy mạnh phân cấp quản lý công chức HCNN. Tuy nhiên, việc phân cấp trong đánh giá công chức HCNN còn bộc lộ một số hạn chế sau:

Thứ nhất, cơ quan sử dụng công chức chưa được tự chủ cao trong xác định nội dung và tiêu chí đánh giá. Do đó, các tiêu chí đánh giá còn chung chung, chưa thực sự đề cao chất lượng, khối lượng hoàn thành các công việc cụ thể của công chức cho từng vị trí công tác. Những tiêu chí đánh giá hiện nay thường là các "tiêu chí cứng" do Bộ Nội vụ quy định mà ít có các "tiêu chí mềm" do bộ, ngành, địa phương, đặc biệt ít những tiêu chí do chính các cơ quan sử dụng công chức quy định. Ngoài ra, những quy định về nội dung đánh giá còn dàn trải, khối lượng hoàn thành công việc là thước đo kết quả lao động của công chức lại đặt ngang bằng với các tiêu chí khác, làm nhạt nhòa ranh giới giữa công chức làm việc tích cực với người làm việc cầm chừng, song cố gắng chấp hành đúng quy chế làm việc của cơ quan và quan hệ tốt với đồng nghiệp. Tiêu chí đánh giá chưa chú trọng đến kết quả, trách nhiệm thực hiện công vụ của công chức, thể hiện tỷ trọng nội dung liên quan đến hoàn thành công vụ, nhiệm vụ được giao

chiếm quá ít trong các nội dung đánh giá (chỉ chiếm 1/8). Điều này dẫn đến không phân biệt được chính xác người làm việc tốt, có hiệu quả với người làm việc ít hoặc làm việc chưa tốt, hiệu quả.

Thứ hai, các cơ quan hành chính nhà nước thường áp dụng những phương pháp đánh giá công chức theo quy định chung, mà chưa tự xác định phương pháp đánh giá riêng cho phù hợp với đặc thù công việc hoặc với văn hóa tổ chức mình.

Việc sử dụng phương pháp chấm điểm theo các tiêu chí đánh giá chung và lấy ý kiến của công chức trong cùng cơ quan, đơn vị qua bình bầu luôn bị ảnh hưởng bởi ý kiến chủ quan và tình trạng các mối quan hệ cá nhân, do đó chưa thể hiện được chính xác và khách quan đối với thực hiện nhiệm vụ của từng công chức. Ngoài ra, các cơ quan hành chính ít chủ động trong xác định phương pháp đánh giá riêng như yêu cầu công chức xử lý tình huống, đánh giá thông qua phiếu ghi ý kiến công dân... Xu hướng dân chủ hóa xã hội ngày càng đòi hỏi phải đánh giá công chức qua nhận xét và ý kiến phản hồi của công dân (người thụ hưởng dịch vụ).

Thứ ba, người lãnh đạo, quản lý là người hiểu và nắm rõ nhất tình hình thực hiện nhiệm vụ, công vụ của công chức nhưng không phải là người toàn quyền quyết định kết quả đánh giá. Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan chưa được quy định rõ trong đánh giá công chức. Lãnh đạo là người phân công, bố trí, giao nhiệm vụ và kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ nhưng không được toàn quyền trong đánh giá công chức. Quyền đánh giá công chức bị ảnh

(*) Học viện Hành chính

hưởng bởi nhiều chủ thể đặc biệt là tập thể đồng nghiệp bình bầu, do đó dẫn đến tính thiếu trách nhiệm trong các kết luận về đánh giá công chức.

Thứ tư, Thủ trưởng cơ quan sử dụng công chức chưa có vai trò lớn trong việc xử lý kết quả đánh giá. Do quy định về xử lý kết quả đánh giá chưa chặt chẽ nên người làm tốt chưa được khen thưởng, thăng tiến đúng mức; người làm kém ít bị xem xét bố trí, sắp xếp lại công việc hoặc xử lý kỷ luật, làm cho việc đánh giá công chức hàng năm trở thành công việc mang tính thủ tục, hình thức và kém hiệu quả.

Những hạn chế trên đây trong phân cấp đánh giá công chức xuất phát từ hai lý do cơ bản sau:

Trong các quy định hiện hành về công chức yếu tố “công trạng”, “thành tích” chưa được thể hiện rõ. Nguyên tắc quản lý công chức và cả tiêu chí đánh giá cũng mới chỉ đề cập đến yếu tố chính trị, đạo đức và năng lực thực thi công vụ. Nếu chỉ có năng lực tức là chỉ có khả năng làm việc trên thực tế mà không có thành tích hay công trạng (kết quả) thì cũng chưa giải quyết được vấn đề gì lớn. Trong khi đó, kết quả làm việc của công chức lại rất khó “cân, đong, đo đếm” do thiếu tiêu chí định lượng.

Đánh giá nhân sự thường được coi là “lãnh địa” của cơ quan sử dụng nhân sự, nhưng các cơ quan HCNN tuy đã được trao nhiều quyền hơn so với các nội dung quản lý công chức khác (tuyển dụng, bổ nhiệm...) song vẫn chưa có nhiều thực quyền. Việc quy định thẩm quyền quyết định về tiêu chí đánh giá, phương pháp đánh giá vẫn chủ yếu thuộc về các cơ quan quản lý ở Trung ương.

2. Hoàn thiện mô hình phân cấp trong đánh giá công chức HCNN

Xuất phát từ đặc điểm hệ thống chính trị và hệ thống hành chính nhà nước ở Việt Nam, chúng tôi đề xuất hoàn thiện mô hình phân cấp trong đánh giá công chức ở Việt Nam bằng việc xác định rõ thẩm quyền của 3 nhóm chủ thể: Đảng Cộng sản Việt Nam, các cơ quan quản lý nhà nước đối với đội ngũ công chức và cơ quan trực tiếp sử dụng công chức.

Trong hệ thống chính trị ở nước ta, Đảng Cộng sản Việt Nam có vai trò lãnh đạo toàn diện đối với xã hội. Đảng thống nhất lãnh đạo công tác cán bộ và quản lý đội ngũ cán bộ, công chức song vẫn phát huy trách nhiệm của các cơ quan và người đứng đầu các cơ quan HCNN về công tác cán bộ. Tuy nhiên, với vai trò lãnh đạo, Đảng chỉ định hướng công tác đánh giá cán bộ, công chức.

Hệ thống HCNN Việt Nam được thiết kế theo hệ thống thứ bậc chặt chẽ từ trên xuống dưới, cấp dưới nhận mệnh lệnh và chịu sự kiểm soát từ cấp trên. Do đó, trong mô hình phân cấp trong đánh giá công chức phải xác định rõ vai trò, thẩm quyền của các cơ quan quản lý nhân sự ở trung ương, địa phương (xem xét trên 4 cấp Trung ương, tỉnh, huyện, xã).

Mô hình “phân cấp trọn gói” trong quản lý nhân sự hành chính nhà nước theo hướng đẩy mạnh phân cấp, tăng tính chủ động và tự quyết của các cơ quan trực tiếp sử dụng đang được nhiều nước có nền công vụ phát triển áp dụng. Vì vậy, để xuất hoàn thiện mô hình phân cấp trong đánh giá công chức theo hướng trao nhiều quyền hơn cho các cơ quan trực tiếp sử dụng công chức, đảm bảo được quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm. Do người lãnh đạo đơn vị là người giao và kiểm soát công việc vì vậy mới có khả năng nắm bắt được hoạt động của công chức và có trách nhiệm cá nhân với kết quả đánh giá.

Các cơ quan hành chính nhà nước trực tiếp sử dụng công chức cần được trao quyền chủ động theo các nội dung sau:

Thứ nhất, quyết định các tiêu chí và nội dung đánh giá cụ thể dựa vào các “tiêu chí cứng” do Đảng, Chính phủ quy định và dựa vào các tiêu chí do bộ quản lý ngành hoặc địa phương quy định.

Cơ quan sử dụng công chức trực tiếp quyết định các tiêu chí và nội dung đánh giá cụ thể dựa trên thực tế công việc và điều kiện làm việc của cơ quan mình. Có như vậy, việc đánh giá công chức mới thực chất và phù hợp với thực tế công vụ tránh tình trạng đánh giá hình thức, không phản ánh đúng chất lượng thực thi công

vụ của công chức. Các “tiêu chí mềm”, có thể thay đổi linh hoạt, thậm chí theo hàng năm, phụ thuộc vào điều kiện kinh tế, xã hội, văn hóa tổ chức và đối tượng mà cơ quan hành chính nhà nước phục vụ.

Nội dung đánh giá công chức được cơ quan sử dụng công chức cụ thể hóa trên 2 khía cạnh chính là đánh giá thực thi công việc (kết quả công việc và thành tích) và đánh giá bản thân công chức (đạo đức, tiềm năng, năng lực). Sau khi ban hành, các tiêu chí và nội dung đánh giá phải được quy định và hướng dẫn cụ thể để việc đánh giá được xác thực, chính xác và khách quan.

Thứ hai, quyết định phương pháp và chủ thể đánh giá công chức

Căn cứ vào tính chất công việc của từng công chức, cơ quan HCNN lựa chọn phương pháp đánh giá phù hợp nhất. Đối với một số cơ quan có tính chất công việc đặc thù có thể áp dụng các phương pháp đánh giá như sát hạch định kỳ hoặc đánh giá qua xử lý tình huống thực tế. Các phương pháp đánh giá đó phải phù hợp với tính chất công việc của từng cơ quan để tránh tình trạng đối với tất cả các công việc đều được đánh giá bằng phương pháp giống nhau như hiện nay.

Mặc dù đề cao vai trò của thủ trưởng đơn vị trong đánh giá công chức dưới quyền song cơ quan HCNN có thể sử dụng ý kiến đánh giá của chuyên gia quản lý nhân sự hoặc từ phía người dân, xã hội. Cần coi đây là một kênh tham khảo hữu hiệu cho thủ trưởng trước khi ra quyết định cuối cùng. Đối với những công chức thường xuyên phải tiếp xúc và giải quyết công việc của dân (cán bộ, công chức làm việc tại bộ phận “một cửa”) thì ý kiến đánh giá của công dân là một trong những kênh đánh giá quan trọng.

Thứ ba, tăng cường trách nhiệm người đứng đầu cơ quan trực tiếp sử dụng cán bộ, công chức trong việc đánh giá nhân sự. Ý kiến tập thể đồng nghiệp trong cơ quan là quan trọng nhưng trong tiến trình nâng cao trách nhiệm người đứng đầu thì phải đề cao trách nhiệm người đứng đầu trong việc đánh giá công chức. Điều này thể hiện ở chỗ, người đứng đầu cơ

quan là người triển khai, phân công và kiểm tra thực hiện các công việc, biết chính xác và rõ ràng nhất chất lượng, mức độ hoàn thành nhiệm vụ, công vụ của công chức. Vì vậy, người đứng đầu phải được quyền quyết định và chịu trách nhiệm đối với kết luận đánh giá, phân loại công chức của mình. Tuy nhiên, trước khi đưa ra kết quả đánh giá và phân loại công chức, người đứng đầu cần lắng nghe và tham khảo ý kiến tự kiểm điểm của công chức; ý kiến đánh giá của tập thể đồng nghiệp; của chuyên gia quản lý nhân sự; của người dân và xã hội. Bởi lẽ, chúng ta chỉ có thể nhận biết đúng giá trị của bản thân và người khác thông qua ý kiến của nhiều người.

Thứ tư, xây dựng quy trình đánh giá phù hợp với thực tiễn cơ quan

Các cơ quan HCNN xây dựng và sơ đồ hóa quy trình đánh giá để tạo điều kiện thuận lợi, dễ dàng trong áp dụng. Nếu có thể, nên xây dựng các quy trình chuyên biệt cho từng loại đối tượng khác nhau (công chức lãnh đạo và công chức chuyên môn).

Nếu cơ quan HCNN xây dựng được các quy trình đánh giá chi tiết và cho từng nhóm đối tượng chuyên biệt thì kết quả đánh giá càng chính xác và dễ thực hiện. Ví dụ, đối với cơ quan HCNN cấp bộ, có thể xây dựng quy trình đánh giá riêng biệt cho các nhóm đối tượng như: công chức thường; công chức lãnh đạo cấp phòng; công chức lãnh đạo cấp vụ.

Thứ năm, trao quyền tự quyết cho cơ quan hành chính nhà nước trong xử lý kết quả đánh giá. Cơ quan sử dụng cán bộ, công chức phải được quyền sử dụng kết quả đánh giá để khen thưởng, kỷ luật, bổ nhiệm, đào tạo, cụ thể là:

– Quy trách nhiệm và xử lý đối với những người có chất lượng thực thi công việc kém như kỷ luật, bổ trí công tác khác hoặc thậm chí buộc thôi việc mà không nhất thiết phải sau 2 năm liên tiếp không hoàn thành nhiệm vụ.

– Tiến hành các cuộc thanh tra nhằm phát hiện những sai sót và tiêu cực trong thực thi công vụ, đồng thời có sự động viên tích cực đối

(Xem tiếp trang 49)

tiện tài chính, tuy nhiên, không phải chỉ có tiền bởi vì tiền không phải là tất cả. Những con người bình thường cũng đã cần có cơ chế khuyến khích công việc, trách nhiệm, được đón nhận và khen thưởng cũng như cơ hội trở thành lãnh đạo. Kinh nghiệm thế giới cho thấy cần có các nghiên cứu sâu về nhu cầu động lực của người tài trong từng thời điểm để có thể có giải pháp tốt nhất, vì bản thân việc tạo động lực là công cụ để quản lý phát triển người tài. Việc đánh giá và khen thưởng tạo động lực cho người bình thường, với người tài được coi là môi trường công tác. Nếu môi trường lành mạnh, công khai, minh bạch thì người tài càng có động lực hoàn thành tốt công việc.

Môi trường thể chế chính trị, kinh tế, văn hóa

Các tổ chức của nhà nước còn chịu ảnh hưởng tương tác của các yếu tố chính trị, kinh tế, văn hóa. Nói cách khác, quản lý nhân sự trong các tổ chức của nhà nước có mối quan hệ chặt chẽ với vai trò, chức năng của bộ máy nhà nước, tổ chức nhà nước, chiến lược của tổ chức và mối quan hệ hành chính – chính trị của mỗi quốc gia. Theo kinh nghiệm của các quốc gia mới phát triển như Singapore và Hàn Quốc, hệ thống nhân sự của một quốc gia cần phải nhìn nhận quản lý nhân sự nhà nước là một vấn đề đa chiều chứ không đơn giản là một chức năng đơn. Cải tiến công tác quản lý nhân sự của một quốc gia có thể làm tăng năng lực cạnh tranh của quốc gia, bởi nó chịu ảnh hưởng của nhóm lực kinh tế – xã hội và chính trị. Thu hút, giữ chân người tài không đơn thuần là vấn đề nhân sự mà là tổng thể các khía cạnh từ quy hoạch nhân sự, thiết kế bản mô tả công việc, tuyển dụng, đào tạo, đánh giá, đãi ngộ, cơ cấu tổ chức. Do đó, để thu hút và giữ người tài cần đổi mới tổng thể các yếu tố này. Cách tiếp cận tổng thể này cho thấy việc thu hút, giữ chân người tài trong bộ máy nhà nước là một phần của chương trình cải cách hành chính của các quốc gia trên thế giới □

HOÀN THIỆN MÔ HÌNH PHÂN CẤP...

(Tiếp theo trang 36)

với những người có chất lượng thực thi công việc tốt.

– Đối với những người có thành tích đặc biệt xuất sắc trong thực thi công vụ có thể được đặc cách bổ nhiệm vào các vị trí cao hơn, được nâng bậc lương trước thời hạn...

– Sau khi đánh giá, các kết quả đánh giá được các cơ quan sử dụng cán bộ, công chức lưu giữ trong hồ sơ công chức để đảm bảo thông tin đánh giá về cán bộ, công chức được đầy đủ, chính xác, liên tục và là căn cứ hợp pháp cho các hoạt động sau đánh giá.

Như vậy, để việc đánh giá công chức được khách quan, công bằng và có giá trị thực sự trong chiến lược phát triển nguồn nhân lực trong hệ thống hành chính cần đổi mới toàn diện công tác đánh giá. Chúng tôi cho rằng giải pháp quan trọng nhất là phân cấp nhiều hơn cho các cơ quan trực tiếp sử dụng công chức, đồng thời để cao hơn nữa vai trò và trách nhiệm của người đứng đầu đơn vị, cơ quan hành chính nhà nước trong đánh giá công chức dưới quyền. Tuy nhiên, điều này chỉ được thực hiện có kết quả cao khi cơ quan HCNN được hoạt động theo cơ chế để nâng cao hơn nữa quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cả về tài chính (kinh phí) và nhân sự □

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Nội vụ, Đề án phân cấp quản lý nhà nước các lĩnh vực thuộc thẩm quyền quản lý của Bộ Nội vụ, Hà Nội tháng 3, 2005.
2. Trần Anh Tuấn, Về công tác đánh giá trong quản lý đội ngũ công chức, Tạp chí Tổ chức nhà nước, số 11/2007.
3. Viện Nhà nước và pháp luật, Báo cáo đánh giá về dự thảo Luật cán bộ công chức, Báo cáo được tài trợ bởi UNDP, Hà Nội, 2008.