

# **ĐÀO TẠO, BỒI DƯỠNG CÔNG CHỨC ĐỂ NÂNG CAO NĂNG LỰC THỰC THI**

TS. LÊ THỊ VÂN HẠNH

*Học viện Hành chính Quốc gia*

**Đ**ội ngũ công chức hành chính nhà nước là nguồn lực chủ yếu và quan trọng của bộ máy nhà nước, là người quản lý, điều hành các hoạt động xã hội trên mọi lĩnh vực nhằm đảm bảo sự phát triển bền vững của một quốc gia. Vì vậy, đào tạo, bồi dưỡng (ĐT,BD) đội ngũ công chức nhà nước luôn luôn là nhiệm vụ hàng đầu trong mọi cuộc cải cách.

**1. ĐT,BD công chức nhằm nâng cao năng lực thực hiện các chức năng, nhiệm vụ cụ thể.**

Khác với các loại hình ĐT,BD khác, ĐT,BD công chức phải hoàn thành được hai chức năng chính: ĐT,BD nhằm nâng cao năng lực thực thi công vụ và ĐT,BD để thực hiện những thay đổi nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả QLNN. Đối với chức năng thứ nhất, vấn đề cần quan tâm là làm thế nào để xác định được những “lỗ hổng” trong công việc, “lấp đầy” chúng bằng những kiến thức và kỹ năng mới. Đối với chức năng thứ hai thì vấn đề lại nằm ở chỗ làm thế nào để xác định được những kiến thức, kỹ năng và thái độ mới cần có trong môi trường thay đổi. Vì vậy, việc xác định nhu cầu và nội dung đào tạo là vô cùng quan trọng, nó gắn chặt với nhận thức đúng đắn về vai trò thay đổi của Nhà nước đối với nền kinh tế và xã hội trong từng giai đoạn.

Với mục tiêu nâng cao năng lực thực

hiện các chức năng và nhiệm vụ cụ thể trong công vụ, ĐT,BD công chức hướng vào việc trang bị các kiến thức và kỹ năng thực hành thay vì những nội dung lý thuyết dàn trải hay những nội dung mang tính định hướng tư tưởng - thường được thực hiện ở các cơ sở ĐT,BD chính trị. Để thực hiện được mục tiêu trang bị các kiến thức, kỹ năng thực thi công vụ, việc xác định những yêu cầu cụ thể đối với một chức năng, nhiệm vụ cụ thể là vô cùng quan trọng. Nếu không xác định được điều đó thì các chương trình ĐT,BD công chức sẽ chỉ mang tính lý luận chung, không thể hiện được tính đặc thù của ĐT,BD công chức - vốn là sứ mệnh của các Học viện Hành chính (còn gọi là Học viện Công vụ).

Mặt khác, thực hiện sứ mệnh trang bị những điều kiện cần thiết để công chức thực hiện tốt công vụ, ĐT,BD công chức phải hướng vào mục tiêu học tập của từng loại đối tượng học viên. Chính điều này làm cho đào tạo công chức khác với giáo dục - một hình thức trang bị kiến thức và sự hiểu biết cơ bản về một ngành chuyên môn nào đó do các trường đại học thực hiện và chỉ mang tính tiền công vụ.

Học tập là một quá trình tích cực từ phía người học. Người học sẽ học được, biết được những điều trước đây chưa biết; biết và thực hiện được một kỹ năng mới; hoặc thay đổi quan điểm, thái độ đối với

chất lượng công việc sau khi học. Vì vậy, các cơ sở đào tạo công chức cần chú trọng ĐT, BD nâng cao năng lực thực thi cho các đối tượng công chức khác nhau, đáp ứng yêu cầu thay đổi của thực tiễn.

## 2. Xác định nội dung và đối tượng ĐT, BD.

Một trong những yếu tố quan trọng hàng đầu ảnh hưởng đến chất lượng đào tạo công chức là xác định đúng đối tượng và nội dung đào tạo. Thông thường công chức được chia thành ba loại phổ biến thích ứng với vai trò và phạm vi tham gia vào các tiến trình ban hành quyết định: các công chức ban hành chính sách; các công chức điều hành và các công chức thực thi. Vì vậy, yêu cầu về kiến thức, kỹ năng cũng khác nhau đối với mỗi loại công chức (*xem Mô hình ở cuối bài*).

Việc xác định kiến thức, kỹ năng trọng tâm cho mỗi nhóm công chức trên là một khâu quan trọng, quyết định chất lượng ĐT, BD công chức. Để xử lý vấn đề này, phân tích nhu cầu đào tạo phải là khâu đầu tiên trong quá trình thiết kế đào tạo. Phân tích nhu cầu đào tạo bao gồm: xác định các nhu cầu của cơ quan sử dụng công chức; xác định nhu cầu về phát triển chuyên môn; xác định yêu cầu của chức danh và nhu cầu học tập của cá nhân để đưa ra được chương trình và nội dung đào tạo đáp ứng các nhu cầu đó. Tuy nhiên, trong thực tế, việc phân tích nhu cầu đào tạo khó khăn hơn lý thuyết rất nhiều vì những lý do sau:

- Cơ cấu tổ chức thực hiện chức năng hiện nay chưa cho phép phân biệt và xác định chuẩn mực thực thi các chức năng cụ thể. Khi không biết rõ ai làm gì, theo chuẩn mực nào thì chưa thể xác định được yêu cầu về kiến thức, kỹ năng cần có.

- Trong giai đoạn chuyển đổi hiện nay,

việc phân tích nhu cầu không chỉ xác định những lỗ hổng để lấp kín mà còn xác định những nhiệm vụ, chức năng mới và những yêu cầu đào tạo kèm theo. Vì vậy, cần có các kiến thức, kỹ năng dự báo, có tầm nhìn chiến lược khi phân tích nhu cầu đào tạo.

- Nhu cầu học tập của công chức phụ thuộc rất nhiều vào nhận thức và thái độ của họ. Nếu không làm cho công chức thấy được họ đang “thiếu” thì họ sẽ cảm thấy “đủ” khi chỉ cần học qua kinh nghiệm.

- Phân tích nhu cầu thường được tiến hành đối với cấp thấp trong khi muốn thực hiện những sáng kiến cải tiến thực thi, đưa những quan điểm, kỹ năng mới vào công việc sau các khoá đào tạo lại cần đến sự cam kết của các cấp cao hơn. Vì vậy, sẽ là vô ích nếu chỉ quan tâm phân tích nhu cầu đào tạo đối với cấp thừa hành.

## 3. Các nguyên tắc trong ĐT, BD công chức.

Các cơ sở đào tạo công chức hiện nay vẫn chủ yếu dùng phương pháp đào tạo truyền thống: tập trung trong những lớp lớn; các kiến thức được chuyển giao một chiều; học tập thụ động; nặng về lý thuyết; đánh giá qua điểm số đối với các bài kiểm tra viết... Cách tiếp cận này có thể vẫn còn hợp lý đối với các đối tượng giáo dục. Mục đích của đào tạo công chức là phát triển các kỹ năng nhằm nâng cao năng lực thực thi, do đó cần có các phương pháp đào tạo linh hoạt và mang tính ứng dụng nhiều hơn. Khi xây dựng chương trình đào tạo công chức cần đặc biệt chú trọng đến đầu ra của đào tạo - đó là công chức sẽ học và áp dụng được gì sau đào tạo. Vì vậy, việc áp dụng những nguyên tắc đào tạo người lớn có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc thiết kế

các chương trình đào tạo công chức. Theo tài liệu đào tạo người lớn - Dự án VAT, năm 2000, các nguyên tắc đó bao gồm:

- *Bản thân học viên phải muốn học.*

Trẻ em có thể học một điều gì đó chỉ vì chúng ta bắt chúng phải học. Ngược lại, người lớn sẽ không học một điều gì đó chỉ vì do ai đó nói rằng họ cần phải học. Công chức phải có mong muốn học được một điều gì đó mỗi khi quyết định tham gia các hoạt động đào tạo.

- *Học viên sẽ học tốt chỉ khi nào họ cảm thấy cần học.*

Khác với trẻ em, người lớn thực tế hơn trong cách tiếp cận đối với việc học tập. Họ muốn biết xem việc học tập sẽ giúp họ như thế nào, ngay lập tức chứ không phải 10 năm sau. Điều này cũng có nghĩa là những người đã trưởng thành muốn học điều gì đó từ mỗi buổi học để mỗi khi buổi học kết thúc họ có cảm giác nhận được một điều gì đó có ích. Vì vậy, phần lớn các học viên người lớn sẽ không kiên trì với việc học quá nhiều lý thuyết và những kiến thức cơ bản. Họ sẽ học tốt nếu chương trình học tập trung thẳng vào điều họ muốn học.

- *Học thông qua làm việc.*

Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng nếu người lớn thực tập ngay điều họ đã học được và duy trì thường xuyên việc sử dụng nó họ sẽ nhớ các kiến thức đã học lâu hơn. Các nghiên cứu cũng chỉ ra rằng nếu người lớn không có cơ hội được tham gia một cách tích cực vào quá trình học tập, sau 2 tuần, họ sẽ quên 25%, sau một năm họ sẽ quên đi 50% những gì họ đã học theo cách thụ động bằng cách chỉ đọc và nghe, và sau 2 năm họ sẽ quên 80%. Vì vậy, công chức phải có cơ hội áp dụng ngay những gì họ học được khi trở lại làm việc trước khi họ quên đi hoặc chủ động gạt bỏ khỏi “bộ nhớ” khi không được sử dụng.

- *Học qua việc giải quyết những vấn đề hiện thực.*

Nếu nội dung học tập không xuất phát từ những vấn đề hiện thực, gắn với cuộc sống, sẽ không làm cho người lớn quan tâm. Vì vậy, nội dung đào tạo công chức cần tập trung vào giải quyết những vấn đề, tình huống quản lý có thật.

- *Kinh nghiệm tác động đến việc học tập.*

Người lớn luôn liên hệ việc học tập của họ với những điều họ đã biết. Nếu kiến thức mới không phù hợp với kiến thức cũ, họ có thể phản đối hoặc bỏ qua. Kinh nghiệm là “con dao hai lưỡi”, có thể là vốn quý nhưng cũng có thể là vật cản đối với học tập. Người lớn thường học dựa trên kinh nghiệm, khi đối mặt với một kinh nghiệm mới, họ luôn giải thích nó trên cơ sở kinh nghiệm cũ. Vì vậy, để thuyết phục người lớn chấp nhận một thông tin hoặc kỹ năng mới, cần trình bày chúng theo cách liên hệ đến điều mà học viên đã biết.

- *Học tốt hơn trong môi trường không chính thức.*

Nếu môi trường học tập quá giống một lớp học, các học viên người lớn có thể sẽ học không tốt. Một số công chức lớn tuổi có những kỷ niệm không lấy gì làm thú vị lắm về những năm tháng còn ngồi trên ghế nhà trường. Vì vậy, nếu môi trường càng giống “trường học” bao nhiêu các học viên này càng cảm thấy ức chế, có cảm giác mình đang trong tình trạng bị coi là trẻ con. Để khắc phục điều này, nơi học cần được bố trí càng ít hình thức càng tốt, ví dụ, bàn ghế cần sắp đặt theo hình chữ “V” hoặc “U” để hạn chế bầu không khí gây nên những cảm xúc tiêu cực từ phía học viên.

- *Học tốt hơn nếu có sự đa dạng trong phương pháp giảng dạy.*

Người lớn học tốt hơn nếu một ý tưởng

được trình bày theo nhiều kiểu khác nhau hoặc nói cách khác, khi thông tin đến với họ thông qua nhiều kênh, chứ không phải chỉ một kênh duy nhất. Vì vậy, trong các khoá đào tạo công chức, nên kết hợp nhiều phương pháp giảng dạy khác nhau như: thuyết trình; thảo luận nhóm; làm việc theo tổ; phát huy trí tuệ tập thể; đóng vai; v.v. Tất nhiên, các phương pháp được sử dụng sẽ còn phụ thuộc vào nội dung và các mục tiêu đào tạo.

- *Sự hướng dẫn, chứ không phải điểm số.*

Người lớn rất muốn biết xem mình đã tiến bộ như thế nào trong quá trình học tập. Tuy nhiên, họ rất ngại bị điểm kém vì sợ bị chê cười. Vì vậy, có thể áp dụng các phương pháp đánh giá học tập “tế nhị” hơn, ví dụ phương pháp trắc nghiệm để các học viên có thể tự đánh giá sự tiến bộ của mình trong các khoá đào tạo công chức. Sự tán dương và hướng dẫn một cách chân thành từ phía giảng viên sẽ giúp các học viên chống lại những tâm lý tiêu cực trong học tập.

Tóm lại, từ những nguyên tắc trên có thể rút ra ba kết luận sau trong đào tạo công chức:

- Cần chú trọng vào các mục tiêu học tập khi xác định mục tiêu của các chương trình đào tạo vì nếu chỉ chú trọng vào mục tiêu đào tạo mà lãng quên mục tiêu học tập của học viên sẽ dẫn đến tình trạng các học viên cảm thấy bị buộc phải học, thậm chí cả những điều họ đã biết hoặc không cần biết. Sự kết hợp hài hoà có chú trọng đến các mục tiêu học tập sẽ là động lực thúc đẩy sự học tập tích cực từ phía các học viên.

- Các phương pháp tham gia, định hướng hành động và học tập tích cực là những phương pháp đào tạo huy động tối đa kiến thức và kinh nghiệm của học

viên. Những phương pháp này giúp học viên tự tin hơn, họ cảm thấy mình quan trọng và có ích khi tham gia và chia sẻ kiến thức, kinh nghiệm với giảng viên và các đồng nghiệp.

- Cần tạo nên môi trường học tập thuận lợi mà ở đó các học viên cảm thấy “an toàn”. Các phương pháp đánh giá phải mang tính khích lệ việc học tập và khả năng áp dụng thực tế của học viên. Ví dụ, xây dựng các đề án, đưa ra các giải pháp cho những tình huống cụ thể, v.v. và v.v.

#### **4. Nâng cao hiệu quả ĐT, BD công chức đáp ứng tốt yêu cầu cải cách hành chính hiện nay.**

Chuyển đổi từ cách tiếp cận hành chính công sang quản lý công đang là một xu hướng phát triển hành chính chung của thời đại. Cách tiếp cận quản lý công, về bản chất, là một sự kết hợp có hiệu quả giữa các phương pháp, kỹ năng quản lý hành chính truyền thống với các phương pháp và kỹ năng quản lý thành công của giới doanh nghiệp.

Ba lĩnh vực hành động để cải cách hành chính ở Việt Nam là: chính sách công; chất lượng thực thi công vụ; và đào tạo công chức: trang bị những kỹ năng cần thiết và hiện đại cho các cá nhân để thực hiện thành công những thay đổi. Vì vậy, nên tiến hành xem xét và đánh giá lại chương trình đào tạo công chức hiện nay, cải tiến chương trình đào tạo để hỗ trợ việc thực hiện thành công trên cả ba lĩnh vực hành động trên.

Trước hết, phải đặc biệt quan tâm đến việc thiết kế chương trình đào tạo. Thiết kế chương trình đào tạo phải bao gồm đầy đủ các bước sau: đánh giá nhu cầu của học viên; xác định các mục đích học tập chung; vạch ra các mục tiêu; thiết kế các hoạt động đào tạo; các hoạt động đào tạo tiếp theo; lập kế hoạch chi tiết; xem

xét lại những chi tiết đã được thiết kế; đánh giá kết quả chung.

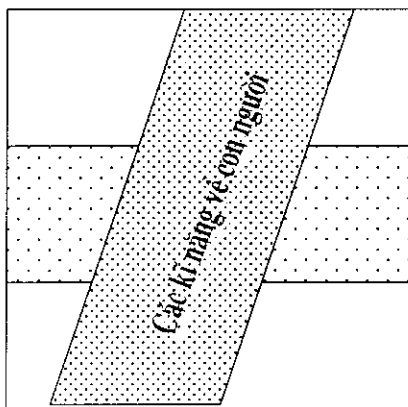
Hiện nay, công tác điều tra, đánh giá nhu cầu đào tạo còn rất hạn chế, vì vậy, chưa xác định được nhu cầu học tập thực sự của công chức. Các chương trình đào tạo hiện nay còn xuất phát chủ yếu từ các mục tiêu mang tính chủ quan của các chủ thể đào tạo, chủ yếu mang tính áp đặt. Nhiều môn hoặc chuyên đề đào tạo, theo kết quả điều tra, còn chưa sát thực với nhu cầu học tập của công chức. Vì vậy, cần phân biệt rõ ràng mục tiêu của các loại hình đào tạo để thiết kế chương trình, tài liệu và phương pháp đào tạo cho thích hợp. Các chương trình đào tạo cần được thiết kế với sự phối hợp giữa *cơ sở đào tạo, cơ quan sử dụng công chức và dựa trên nhu cầu học tập của bản thân công chức.*

Việc chấp nhận cơ cấu học phần (modules) sẽ cho phép các khoá học được chuẩn bị một cách trọn gói phù hợp với các đối tượng học viên và các nhu cầu học tập của họ. Cách tiếp cận học phần là hết sức cần thiết vì nhờ cách tiếp cận này, chương trình đào tạo công chức sẽ năng động, dễ thích nghi và đáp ứng nhanh các yêu cầu của thực tế hơn. Bên cạnh việc

đưa cách tiếp cận học phần vào để thiết kế lại chương trình, tài liệu và phương pháp giảng dạy, việc thống nhất một tiến trình đào tạo hợp lý cho các loại hình đào tạo là cần thiết và cấp bách. Ví dụ, đối với đào tạo đội ngũ công chức cao cấp, tiến trình đào tạo sẽ bao gồm 5 yếu tố cấu thành sau: giới thiệu; cập nhật theo định kì; cơ sở; nâng cao; đào tạo chuyên môn liên tục. Tuy nhiên, tùy theo trình độ đầu vào, theo nhu cầu và yêu cầu của thực tế, việc cân đối các yếu tố trên sẽ được thiết kế một cách linh hoạt. Cũng tương tự như vậy đối với các khoá đào tạo chính quy.

Để đưa cách tiếp cận mới vào cải cách chương trình, tài liệu và phương pháp đào tạo của các cơ sở đào tạo công chức, bước quan trọng đầu tiên là thống nhất các khái niệm quan trọng như học phần (module), khoá học; chương trình, và tiến hành phân loại đối tượng học viên theo những tiêu chí xác định. Mỗi một khoá học sẽ có tỉ lệ pha trộn các học phần khác nhau tùy theo mục tiêu và đặc điểm của từng đối tượng học viên. Như vậy, chương trình đào tạo sẽ trở nên phong phú, đa dạng hơn, đáp ứng được các nhu cầu luôn phát sinh trong thực tiễn thực thi công vụ của công chức.

Các kĩ năng về nhận thức



Công chức ban hành chính sách

Công chức điều hành

Công chức thừa hành

Các kĩ năng thực hành