

Cải cách công vụ và nâng cao chất lượng đội ngũ công chức

■ Th.S, NCS. TRẦN QUỐC HẢI

Các ưu điểm của hệ thống công vụ việc làm

Khác với nền công vụ "chức nghiệp" coi công vụ là một chức nghiệp, một nghề nghiệp do các công chức thực hiện trên cơ sở các chuẩn mực pháp lý và được duy trì ổn định, tuân theo ngạch bậc chuyên môn chặt chẽ, nền công vụ việc làm coi việc phục vụ trong bộ máy nhà nước không phải là một chức nghiệp, mà chỉ là một việc làm. Việc phục vụ trong cơ quan nhà nước không tuân theo con đường phát triển chức nghiệp tuần tự và không tồn tại khái niệm công việc suốt đời. Nền công vụ này rất năng động, thích ứng với sự phát triển mạnh mẽ của nền kinh tế thị trường hiện nay. Người ta quan niệm công vụ là một việc làm chứ không phải là một nghề nghiệp, nên việc tuyển chọn công chức được tiến hành khi có chỗ trống của các vị trí công việc trong nền công vụ. Đối tượng tuyển chọn được mở rộng và tạo điều kiện cho cả những người làm việc ở khu vực tư cũng có thể tham gia. Vì vậy, các cơ quan nhà nước có thể thay đổi vị trí công chức theo yêu cầu công việc mà theo công trạng, năng lực của bản thân từng công chức. Chế độ công vụ này tạo ra sự cạnh tranh nội bộ giữa các công chức, đồng thời có sự cạnh tranh giữa những người trong công vụ và ngoài công vụ.

Nếu so sánh hai chế độ công vụ có thể nhận thấy những ưu điểm nổi trội của chế độ công vụ việc làm. Nền công vụ chức nghiệp có ưu điểm là ổn định, người công chức được đào tạo bài bản, nhưng lại quá chú trọng đến văn bằng, chứng chỉ và thâm niên công tác làm mất đi tính linh hoạt, năng động của các công chức. Nền công vụ với đội ngũ công chức chia ra nhiều ngạch, bậc theo văn bằng, chứng chỉ được đào tạo nên thường trì trệ, khó thích ứng với nhu cầu thay đổi của môi

trường, đặc biệt là môi trường chính trị, kinh tế, xã hội ngày nay. Khi đã được xếp vào ngạch, bậc của nền công vụ người công chức dễ an phận, ít phấn đấu vươn lên vì họ được nâng bậc lương chủ yếu dựa vào thâm niên làm việc. Nền công vụ chức nghiệp tự bản thân nó hình thành chế độ đẳng cấp về chuyên môn nên không phát huy được năng lực thực tế của các công chức trẻ, trong khi đó nền công vụ theo chế độ việc làm, tuy không tạo ra sự ổn định nhân sự (tất nhiên không phải là mất ổn định) cho bộ máy nhà nước, do đội ngũ công chức có những thay đổi, nhưng có ưu điểm vượt hẳn ở tính năng động, hiệu suất cao do tận dụng được hết khả năng của người công chức thông qua môi trường "cạnh tranh" trong và ngoài công vụ kể cả thu hút được cả các tài năng bên ngoài công vụ. Nền công vụ theo vị trí việc làm có ưu điểm nổi trội là cho phép cá thể hoá và lượng hoá các tiêu chí của các quy trình công vụ như tuyển dụng, đào tạo, đánh giá thành tích công tác, trả lương... của công chức trong thực thi công vụ vì tất cả xuất phát từ việc phân tích, mô tả các vị trí công việc trong nền công vụ. Điều này càng ngày càng tỏ ra thích ứng với nền công vụ hiện đại ngày nay vì nó bám sát với thực tiễn công vụ và đáp ứng một cách nhanh chóng với các thay đổi của nền kinh tế thị trường mà nó phục vụ. Điển hình của hệ thống công vụ này là: Hoa Kỳ, Hà Lan, Ô-xtrây-li-a... Những năm gần đây, ngay cả các nước có nền công vụ chức nghiệp truyền thống như Pháp cũng đã có những thay đổi cần thiết như thiết lập hệ thống quản lý dữ liệu công việc nằm trong Bộ Giáo dục; đồng thời giao cho một số cơ quan hành chính, đặc biệt là các cơ quan trong lĩnh vực bưu chính - viễn thông, nhóm một số công việc thành từng loại nghề, trên cơ sở đó xác định chức năng,

mức độ trách nhiệm, tiêu chuẩn nhân sự... theo yêu cầu công việc, từ đó có biện pháp huy động nhân lực đã có hoặc dự kiến tuyển chọn mới vào công vụ. Như vậy, xu hướng phân loại ngạch bậc công chức chuyển sang phân loại việc làm làm cơ sở cho việc định các tiêu chuẩn cho công chức để đặt vào vị trí công tác. Ngày nay, ở các nước có nền kinh tế thị trường phát triển người ta nói tới xây dựng Chính phủ theo tinh thần doanh nghiệp với một nền hành chính công hiện đại – quản lý công theo tư duy quản lý dựa trên kết quả đầu ra, tức giảm bớt các quy trình, thủ tục cứng nhắc mà hướng tới hiệu quả, kết quả đầu ra. Việc cấp ngân sách, chi tiêu tài chính công cũng dựa trên tư duy quản lý này. Tư duy này cũng được áp dụng trong quản lý nhân sự trong khu vực công và người ta luôn nhấn mạnh tới việc quản lý các hoạt động thực thi công vụ của công chức trên cơ sở chức trách nhiệm vụ của vị trí công vụ chứ không phải quản lý công chức với các ngạch, bậc theo tiêu chuẩn chỉ gắn với các văn bằng, chứng chỉ và kiến thức chuyên môn của người công chức. Về mặt tư duy tiếp cận ở đây là phải xuất phát từ "việc" mà lượng hoá các tiêu chuẩn nhân sự gia nhập vào công vụ.

Một số tồn tại ảnh hưởng đến việc nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động công vụ của đội ngũ công chức ở nước ta hiện nay.

– Khi xem xét tiêu chuẩn công chức ban hành theo Quyết định 414/QĐ-TCCP năm 1993 của Bộ trưởng, Trưởng Ban Tổ chức – Cán bộ Chính phủ chúng ta thấy nó "gắn với người" mà ít "gắn với việc". Cụ thể tiêu chuẩn công chức đã ban hành dựa trên cơ sở trình độ được đào tạo tương ứng với ngạch, bậc công chức mà ít gắn với công việc cụ thể mà người công chức thực thi. Trong thực tế cùng là chuyên viên hành chính nhưng làm việc ở các bộ, ngành khác nhau thì yêu cầu công việc cũng sẽ khác nhau. Chuyên viên làm việc ở các cơ quan trung ương khác với chuyên viên làm việc ở địa phương. Trong thực tế hiện nay còn có chuyện chuyên viên chính làm công việc của chuyên viên và ngược lại, thậm chí có cả chuyên viên cao cấp làm công việc của chuyên viên hoặc cán sự.

– Tuyển dụng công chức theo hình thức thi tuyển chung chung như hiện nay dường như thường ít gắn với yêu cầu của vị trí công vụ cụ thể phải thực thi của người công chức.

– Đào tạo công chức chưa gắn với sử dụng do quy hoạch, kế hoạch còn hình thức và đặc biệt phương pháp, nội dung và cách tổ chức thực hiện đào tạo chưa gắn với công việc của người học.

– Đánh giá công chức hàng năm chủ yếu dựa vào kiểm điểm tập thể theo các tiêu chí chung còn nặng về hình thức như: chấp hành chính sách, pháp luật của Nhà nước, thái độ, ý thức công tác hoàn thành nhiệm vụ được giao... chưa phản ánh chính xác kết quả làm việc của công chức, chưa thật sự gắn với các nhiệm vụ cụ thể mà người công chức đảm nhiệm.

– Trả lương theo ngạch, bậc công chức gắn với trình độ đào tạo và thâm niên công tác mà ít gắn với kết quả công việc đã hoàn thành và mức độ phức tạp của công việc đã thực thi. Tiền lương chưa trở thành động lực thật sự để công chức phấn đấu làm việc trong nền công vụ.

– Nhiều thể chế mới về quản lý công chức đã được ban hành trong thời gian qua chậm đi vào cuộc sống do thực tế hiện nay ở khá nhiều bộ, ngành trung ương, cách quản lý công chức cơ bản vẫn như cũ. Một số quy định chậm được thực hiện và nhiều công việc trong quản lý công chức do đơn vị cơ sở giải quyết thì các bộ, ngành, tỉnh vẫn giữ lại để giải quyết.

Việc kiểm tra, thanh tra công vụ và xử lý vi phạm pháp luật chưa thường xuyên và không nghiêm. Tính răn đe làm gương trong xử lý công chức còn yếu.

Chuyển từ tư duy đức trị sang tư duy pháp trị – một nhà nước pháp quyền thì vai trò của pháp luật là rất quan trọng. Tuy vậy, trong thực tiễn công vụ, chúng ta đề ra nhiều tiêu chuẩn quy định cho công vụ, công chức nhưng khi chúng ta thực hiện thì lại không phải lúc nào cũng tuân thủ. Việc vận dụng tùy tiện trong một số trường hợp đã làm cho các văn bản đã ban hành trở nên vô hiệu và căn bệnh "nhờn thuốc" trong kỷ cương công vụ đã có đất phát triển.

– Một bộ phận công chức không là hình ảnh bình thường trong lòng người dân; càng còn xa

mới là chỗ dựa tin cậy hay là "công bộc" của dân như quy định tại Pháp lệnh Cán bộ, công chức.

Vận dụng các ưu điểm của hệ thống công vụ việc làm vào quá trình cải cách công vụ và nâng cao chất lượng đội ngũ công chức ở nước ta hiện nay

Như đã phân tích ở trên về các lợi thế của hệ thống công vụ việc làm, chúng ta cần khai thác các yếu tố hợp lý để tiến hành cải cách công vụ và nâng cao chất lượng công tác quản lý đội ngũ công chức hiện nay. Trước hết về mặt tư duy nhận thức, chúng ta cần chuyển từ hệ thống phân loại ngạch, bậc công chức sang hệ thống phân loại công việc trong nền công vụ. Trước mắt chưa thể bỏ ngay hệ thống ngạch bậc đã có từ nhiều năm nay, nhưng không nên tiếp tục đầu tư vào nghiên cứu các tiêu chuẩn ngạch, bậc công chức như hiện nay. Cần nhanh chóng tiến hành phân loại công việc theo định hướng tư duy xuất phát từ "việc" mà định "người".

– Việc tuyển dụng khi có chỗ trống cần được tiến hành dựa trên cơ sở vị trí công việc và tiến hành theo hình thức mở, tiến tới thi cạnh tranh cho mọi ứng viên có đủ điều kiện.

– Đào tạo công vụ cần nhanh chóng chuyển sang đào tạo dựa trên cơ sở năng lực là xu hướng tất yếu của tất cả các nền công vụ phát triển hiện nay trên thế giới. Mặc dù công tác đào tạo, bồi dưỡng đã được tăng cường, số lượng công chức qua các lớp, các khoá đào tạo, bồi dưỡng khá hơn, nhưng nhìn chung chất lượng còn thấp, nhất là kiến thức quản lý nhà nước, kỹ năng nghiệp vụ hành chính. Nội dung và phương pháp đào tạo, bồi dưỡng công chức tuy đã có đổi mới nhưng nhìn chung chưa có những cải cách cơ bản nhất là về mặt tư duy tiếp cận trong đào tạo công vụ hiện nay.

– Đánh giá công chức cần phải được đổi mới không thể duy trì mãi cách đánh giá dựa trên kiểm điểm, nhận xét tập thể một cách hình thức để chấm dứt hiện tượng dĩ hoà vi quý "nói người lại ngấm đến ta". Đánh giá công chức cần dựa trên các tiêu chí kết quả đầu ra, kết quả thực hiện nhiệm vụ của công chức.

– Cải cách tiền lương cần được tiến hành theo

tư duy mới. Cải cách cơ cấu tiền lương và thực hiện một hệ thống quản lý chất lượng tác nghiệp của nguồn nhân lực trong nền công vụ phải là ưu tiên số 1 của Chương trình tổng thể cải cách hành chính ở nước ta trong những năm tới.

– Đổi mới mạnh mẽ trong việc quản lý công chức, áp dụng các kỹ thuật quản lý nguồn nhân lực trong khu vực công theo tư duy quản lý dựa trên kết quả đầu ra của các nước có nền công vụ phát triển thay cho cách quản lý công chức hiện nay nặng về quản lý hành chính – nhân sự của tư duy cũ trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung ở nước ta trước đây. Tạo động lực cho công chức bằng cách tổ chức lại đầu vào và đầu ra. Phải thay đổi quan niệm làm công chức là có việc làm ổn định suốt đời. Có sa thải công chức kém năng lực thì cơ quan mới có chỗ để nhận những công chức mới có tài năng vào làm việc.

Mạnh dạn áp dụng cơ chế ký hợp đồng làm việc với công chức. Phân cấp trách nhiệm một cách hợp lý, cho phép thủ trưởng cơ quan có quyền chấm dứt hợp đồng nếu công chức mắc khuyết điểm, không hoàn thành nhiệm vụ được giao. Ngược lại, công chức có quyền khởi kiện nếu bị sa thải trái pháp luật ra toà hành chính.

Cách thức hiệu quả nhất là thay đổi phương pháp khen thưởng công chức, gắn lương và thu nhập với vai trò trách nhiệm và kết quả, chất lượng công việc thực thi công vụ của công chức. Để áp dụng thành công hệ thống này cần có một khuôn khổ đánh giá công bằng chất lượng thực thi công vụ dựa trên việc mô tả vị trí công việc và lượng hoá các tiêu chí đánh giá công việc theo hệ thống công vụ việc làm mà nhiều nước đang áp dụng.

Kết luận

Cải cách nền công vụ là vấn đề quan trọng trong tiến trình cải cách nền hành chính nhà nước hiện nay ở nước ta trong bối cảnh hội nhập kinh tế khu vực và toàn cầu. Song cải cách như thế nào sẽ là vấn đề quan trọng hơn vì mọi nỗ lực thực hiện cải cách sẽ là lãng phí khi chưa xác định được một tư duy đúng đắn trên cơ sở đó mà xây dựng nội dung và lộ trình cho các bước tiến hành thực hiện cải cách nền công vụ hiện nay ■