

NĂNG LỰC CỦA ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC - CƠ SỞ CHO VIỆC PHÂN CẤP QUẢN LÝ

■ NCS. LẠI ĐỨC VƯỢNG

1. Phân cấp quản lý hành chính nhà nước, thực chất là giải quyết vấn đề tập trung hóa và phi tập trung hóa thẩm quyền của hệ thống cơ quan quản lý hành chính nhà nước. Tập trung hóa và phi tập trung hóa là hai mặt của một hiện tượng thực thi quyền lực, mà trao quyền lực không phải rút khỏi quyền lực, cũng chẳng phải chia sẻ quyền lực, đó thực chất là tạo ra quyền lực song trùng. Quyền lực song trùng được hiểu là khi có một quyết định phi tập trung hóa luôn cần một đồng thuận và sự chia sẻ các tiêu chí quyết định dựa trên nguyên tắc tập trung hóa. Theo quan điểm của chủ nghĩa duy vật biện chứng, cái riêng gắn bó chặt chẽ với cái chung, không tồn tại ở bên ngoài mối liên hệ dẫn đến cái chung, cho nên, để giải quyết những vấn đề riêng một cách có hiệu quả thì không thể lảng tránh được việc giải quyết những vấn đề chung. Cụ thể là, để có sự đồng thuận và chia sẻ cao trong quá trình phân cấp quản lý hành chính ở các cấp, các ngành, lĩnh vực thì chúng ta cần quan tâm đến mục tiêu chung của hệ thống quản lý hành chính nhà nước sao cho phù hợp với mục tiêu của từng bộ,

ngành, địa phương. Từ phương diện quản lý hành chính nhà nước, các cơ quan hành chính nhà nước được thành lập nhằm thực hiện các chức năng quản lý nhà nước trên mọi lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng. Hoạt động cơ quan hành chính nhà nước dựa trên nhiệm vụ, quyền hạn được quy định bởi pháp luật.

Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nêu những yêu cầu cơ quan hành chính các cấp phải luôn có: "tinh thần tự động, triển khai công việc theo nhiều hình thức mới mẻ, phong phú (1). Trong bài "Tinh thần tự động của Ủy ban Nhân dân", Chủ tịch Hồ Chí Minh phê bình nhiều Ủy ban Nhân dân, một khi nhận được mệnh lệnh gì ở cấp trên thì chỉ biết thi hành một cách máy móc. Họ không biết tùy hoàn cảnh địa phương, tùy tình thế từng lúc mà chằm trước đi làm khác đi ít nhiều cho thích hợp. Sự thích hợp ở đây phản ánh năng lực của cơ quan hành chính và cũng là yêu cầu của mỗi cơ quan hành chính nhà nước phải có năng lực nhất định để thực thi công vụ. Ở một khía cạnh khác nó lại là điều kiện tiên quyết cho việc thực hiện phân cấp quản lý hành chính nhà nước. Nói tóm lại cần phải xác định yêu cầu năng lực của tổ chức được trao quyền

(*) Vụ Đào tạo Bộ Nội vụ.

khi thực hiện phân cấp quản lý, mà năng lực thì gồm những phương tiện tiềm năng để kiểm soát, chi phối ảnh hưởng và đánh giá những thông số đang tác động đến quá trình phi tập trung hóa của hệ thống tổ chức.

Trong Báo cáo của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX về phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế – xã hội 5 năm 2006– 2010 tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng đã nhấn mạnh nhiệm vụ: điều chỉnh chức năng của Chính phủ đúng với vai trò là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Xác định rõ phạm vi và nội dung quản lý nhà nước về kinh tế – xã hội cho phù hợp với yêu cầu phát triển... Cơ cấu lại bộ máy Chính phủ theo hướng giảm các đầu mối, phù hợp với yêu cầu đổi mới chức năng, nhiệm vụ... Phân cấp mạnh cho cấp dưới gắn với hướng dẫn và thực hiện thanh tra, kiểm tra của cấp trên.

2. Năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức là một trong những điều kiện tiên quyết bảo đảm cho quá trình phân cấp diễn ra đạt kết quả tốt. Đội ngũ cán bộ, công chức là nguồn lực chủ yếu của hệ thống quản lý hành chính có thể vận hành và hoàn thành chức năng, nhiệm vụ được giao. Do tình hình kinh tế, xã hội thường xuyên thay đổi đòi hỏi phải liên tục phát triển năng lực của tất cả cán bộ, công chức trong hệ thống quản lý hành chính. Năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức được tiếp cận trên các khía cạnh.

Thứ nhất là, năng lực lãnh đạo, quản lý là khả năng dự báo, phán đoán, khả năng xử trí tình huống, khả năng hành động của cán bộ lãnh đạo, quản lý trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan quản lý hành chính. Khả năng dự

báo, phán đoán, thực chất là nhà lãnh đạo, quản lý có tầm nhìn về tương lai. Đó là ý tưởng về tương lai mà hệ thống tổ chức đưa ra. Tầm nhìn là một dạng chiến lược mà hệ thống quản lý hành chính cần hướng tới. Nó chỉ ra con đường cần đi, các giai đoạn cần vượt qua. Tầm nhìn là cơ sở để huy động sức lực của mỗi cán bộ, công chức, mỗi tổ chức. Tầm nhìn cho phép mỗi nhà lãnh đạo, quản lý biết được các đặc điểm của hệ thống tổ chức theo hình dung của họ. Nhà lãnh đạo, quản lý cần nguồn nhân lực như thế nào cho tổ chức của mình, cần các năng lực gì? Khả năng xử trí tình huống, đó là việc các nhà lãnh đạo, quản lý tìm hiểu để nắm bắt được những việc đang diễn ra trong lĩnh vực công tác, hoạt động của mình, cũng như ngay chính trong hệ thống quản lý hành chính của mình. Tìm cách tốt nhất cập nhật thông tin đầy đủ, kịp thời cho mọi thành viên trong hệ thống tổ chức của mình. Khả năng hành động đó là việc nhà lãnh đạo, quản lý lên kế hoạch chiến lược đối với nguồn nhân lực cho phép huy động được đúng người, đúng lúc, đúng chỗ. Thách thức này phụ thuộc vào khả năng đọc và hiểu đúng môi trường cũng như hiểu rõ những năng lực cần thiết để thực thi công việc một cách hiệu quả nhất. Nhà lãnh đạo, quản lý phải biết dung hòa nhu cầu của tổ chức với mong đợi của mỗi cán bộ, công chức và phải nhìn nhận hoạt động lãnh đạo, quản lý như một phần tất yếu và là điều kiện tiên quyết cho sự phát triển năng lực và quản lý tri thức của hệ thống quản lý hành chính.

Thứ hai là, năng lực thực thi công vụ của mỗi cán bộ, công chức, đây là lĩnh vực khó phân tích. Lĩnh vực này liên quan tới cá tính và giá trị, niềm tin của mỗi cán bộ, công chức và những yếu tố này định

hướng cách thức xử lý công việc của họ. Lĩnh vực cá nhân của năng lực bao gồm khả năng đưa ra sáng kiến có giá trị, dám chịu trách nhiệm, sáng tạo, có khả năng phân biệt cái gì là quan trọng đối với công việc và cái gì thì không quan trọng và có khát vọng đạt được kết quả. Năng lực của mỗi cán bộ, công chức được coi là khả năng của một người để làm được công việc được giao, để xử lý một tình huống (thậm chí cả tình huống không hề dự báo trước) và để thực hiện một nhiệm vụ cụ thể trong một môi trường xác định. Như vậy tức là phải biết sử dụng tổng hợp các tài sản của một con người ví dụ như kiến thức, kỹ năng và cá tính để đạt được các mục tiêu và mục đích cụ thể. Năng lực gắn với bối cảnh mang tính cá nhân và năng động. Ngoài các kiến thức về lý luận chính trị, quản lý nhà nước, chuyên môn nghiệp vụ và kỹ năng thực thi công vụ đã được trang bị, đối với mỗi cán bộ, công chức, năng lực còn bao hàm khả năng quan hệ giữa cán bộ, công chức với nhau, quan hệ với lãnh đạo, quản lý, với các tổ chức bên ngoài và nhân dân trên cơ sở những thái độ, kỹ năng giao tiếp cần thiết. Năng lực của mỗi cán bộ, công chức không phải là tổng các kiến thức, kỹ năng, thái độ, mà nó quy tụ đồng thời các nguồn lực, hoạt động và kết quả cần đạt. Cán bộ, công chức phải phối hợp các yếu tố trên trong một điều kiện, hoàn cảnh nhất định để hành động một cách có năng lực.

Thứ ba là, năng lực thực thi công vụ của tập thể (năng lực nhóm): Năng lực không chỉ liên quan đến các cán bộ, công chức mà còn liên quan tới việc tổng hợp năng lực của cán bộ, công chức để biến chúng thành năng lực tập thể của tổ chức. Chúng ta thường tự hỏi rằng một tổ chức, cơ quan

hành chính cần có những năng lực gì để đáp ứng và thoả mãn được yêu cầu hiện tại phục vụ của người dân và tổ chức cơ quan hành chính này phải làm gì, làm thế nào, để chuẩn bị đáp ứng cho các đòi hỏi trong tương lai của sự phát triển năng lực hệ thống quản lý hành chính? Năng lực tập thể giúp kết hợp tất cả các năng lực khác nhau và sử dụng chúng một cách tốt nhất nhằm đạt được các mục tiêu tổng thể của cơ quan, tổ chức và góp phần vào việc phát triển tổ chức, năng lực chức năng bao gồm các khả năng, ví dụ như biết phân tích và giải quyết vấn đề trong các tình huống khác nhau, biết cách giải thích cho người khác và chia sẻ kinh nghiệm học tập với đồng nghiệp. Thêm vào đó, biết rút ra kinh nghiệm thực tế, biết điều chỉnh cho phù hợp với môi trường thay đổi và biết hòa nhập những thứ đó với các điểm mạnh của riêng mình, tức là biết thực hiện nhiệm vụ một cách thực sự. Mối quan hệ giữa năng lực cán bộ, công chức và năng lực tập thể là một mối quan hệ biện chứng. Năng lực không chỉ tồn tại trong mỗi cán bộ, công chức, mà năng lực của một cơ quan, tổ chức được xây dựng trên cơ sở kết hợp có hiệu quả năng lực của nhiều cán bộ, công chức trong cơ quan, tổ chức. Năng lực chính của tập thể là tạo điều kiện hỗ trợ sự phát triển năng lực của các cán bộ, công chức và sau đó biết cách tổng hợp các năng lực đó một cách có hiệu quả và hiệu suất sao cho hệ thống quản lý hành chính thực thi công vụ để đạt được các mục tiêu đã đề ra.

3. Quản lý quá trình phân cấp: Trao quyền cho tổ chức cấp dưới nhằm ứng phó với những tình huống để tổ chức quản lý công việc theo thẩm quyền của họ. Ngày càng có nhiều hệ thống hành chính

nhận thức được rằng phương thức quản lý cũ bằng cách hướng dẫn mọi người phải làm gì và làm như thế nào không còn thích hợp nữa. Do quá trình hội nhập với thế giới và sự nhạy cảm khi giải quyết các vấn đề liên quan đến lợi ích của các cơ quan, tổ chức và cá nhân luôn cần có sự cam kết toàn diện hơn và trách nhiệm cho công việc từ mọi cán bộ, công chức ở nhiều vị trí khác nhau trong hệ thống quản lý hành chính. Cách duy nhất mà các nhà lãnh đạo, quản lý bảo đảm đạt được điều này là cho cán bộ, công chức tự chủ hơn trong việc tổ chức công việc của họ hay nói cách khác là chuyển giao việc kiểm soát công việc cho những người trực tiếp thực hiện. Đồng thời cũng cần cung cấp trước các nguồn lực và tổ chức huấn luyện cho cán bộ, công chức khi cần. Năng lực quản lý quá trình phân cấp, thực chất là khả năng quản lý sự thay đổi và phát triển của cơ quan hành chính nhà nước trong quá trình phân cấp. Cụ thể là, khả năng nhận biết được các tác nhân gây ra sự thay đổi quá trình phân cấp là quá trình thích ứng, chỉnh sửa với những thay đổi nhằm tạo ra kết quả tốt hơn, lựa chọn những thay đổi làm cho công việc có hiệu quả hơn, tận dụng khả năng để làm cho sự thay đổi phục vụ tốt hơn cho các quá trình quản lý nhà nước. Đồng thời cũng là quá trình xác định nguyên nhân của các phản ứng và các giải pháp cho xu hướng cưỡng lại quá trình phân cấp và nhận ra những khía cạnh tích cực của sự thay đổi. Biết cách làm thế nào để vượt qua những trở ngại, ứng phó với những chống đối lại quá trình phân cấp. Xác định những cách thức quản lý quá trình phân cấp một cách có hiệu quả. Có kỹ năng xây dựng kế hoạch quản lý quá trình phân cấp trong cơ quan hành chính

nhà nước. Thực hiện hoàn chỉnh tất cả các bước theo đúng trình tự nhằm góp phần nâng cao hiệu năng trong cơ quan hành chính nhà nước.

Năng lực quản lý quá trình phân cấp, đó là khả năng quản lý của cơ quan hành chính nhà nước đáp ứng những yêu cầu thay đổi bên ngoài cũng như bên trong cơ quan hành chính nhà nước trong quá trình thực hiện sự đổi mới quản lý trên các nội dung mà phân cấp quản lý xác định. Những thay đổi về môi trường kinh tế, văn hóa, xã hội là những thay đổi bên ngoài (ngoại vi) có tác động tới cơ quan hành chính và kéo theo những thay đổi tương ứng bên trong các cơ quan hành chính đó (2). Những thay đổi bên ngoài đó có thể có tác động tích cực và tiêu cực. Một chính sách, chủ trương đúng, phù hợp có thể tạo điều kiện cho tổ chức phát triển, song nếu không phù hợp sẽ dẫn tới đình trệ, thậm chí triệt tiêu sự tồn tại của tổ chức. Những thay đổi bên ngoài có thể là tiền đề dẫn tới những thay đổi bên trong cơ quan, tổ chức. Ví dụ, quá trình thực hiện phân cấp quản lý theo mô hình một cửa, một dấu dẫn tới những thay đổi đáng kể trong cơ cấu tổ chức bộ máy, nhân sự và lề lối làm việc của nhiều cơ quan, tổ chức công quyền. Những thay đổi bên trong (nội tại) có thể là những thay đổi về bản chất vấn đề, về mục tiêu, nhiệm vụ, thẩm quyền, cơ cấu tổ chức, nhân sự, môi trường văn hóa điều hành trong cơ quan, tổ chức, v.v. Những thay đổi bên trong có thể là tự nhiên hay có chủ ý. Có những thay đổi bên trong là do để thích ứng với những thay đổi bên ngoài (thí dụ như việc ứng dụng ISO vào quản lý hành chính), song những thay đổi bên trong cũng có thể dẫn tới những thay đổi bên ngoài (sự bùng nổ của phương tiện

giao thông dẫn tới những quy định mới về kiểm soát giao thông đường bộ).

Từ thực tế quá trình triển khai giai đoạn I cải cách hành chính với những thành công và hạn chế đã cho phép rút ra một số bài học kinh nghiệm về bảo đảm sự nhất quán, kiên trì liên tục trong triển khai cải cách hành chính bao gồm từ xây dựng chương trình, kế hoạch cải cách hành chính hàng năm của Chính phủ, các bộ, ngành Trung ương và các tỉnh cần xác định rõ các mục tiêu, các nhiệm vụ và giải pháp bảo đảm thực hiện, đến tổ chức và kiểm tra thực hiện, đánh giá, kiểm điểm công tác cải cách hành chính phải dựa vào đánh giá những mục tiêu đã đề ra cũng như tác động tới xã hội thông qua công tác cải cách hành chính. Bài học về công tác chỉ đạo triển khai thống nhất cải cách hành chính từ Chính phủ tới chính quyền địa phương các cấp đóng vai trò quyết định sự thành công của cải cách, do đó phải được duy trì và bảo đảm. Chương trình công tác, các cuộc họp của Chính phủ, các bộ và Ủy ban Nhân dân các cấp phải có phần về cải cách hành chính, coi đây là một nội dung quan trọng thường xuyên phải đề cập. Bài học về bảo đảm sự đồng bộ giữa cải cách hành chính với đổi mới từng bước hệ thống chính trị, với cải cách kinh tế, cải cách lập pháp và cải cách tư pháp. Bài học về coi trọng công tác thí điểm, làm thử trong triển khai cải cách hành chính. Quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường, chuyển sang nền hành chính phục vụ đặt ra nhiều vấn đề mới, chưa kết luận được ngay, nhưng thực tiễn đặt ra phải thực hiện. Chính thông qua thí điểm mới có điều kiện đánh giá, sơ kết, tổng kết, rút ra những vấn đề cần xử lý tiếp và nhân rộng nếu thấy đúng. Các cơ chế cải cách như một cửa, khoán v.v đã được hình thành qua phương

thức thí điểm. Đây là bài học tốt cần chú ý trong giai đoạn II (2006–2010). Bài học về xây dựng và tổ chức thực hiện các chương trình hành động. Trong giai đoạn I, các chương trình hành động đặt ra quá nhiều mục tiêu vừa quá sức vừa không thiết thực ở một số kết quả phải đạt tới. Việc tổ chức thực hiện các chương trình hành động không gắn với tổ chức thực hiện các nhiệm vụ chính của các bộ, ngành, do đó bị coi nhẹ. Cơ chế tổ chức thực hiện các chương trình hành động, sự phân công, phối hợp giữa các bộ có liên quan chưa phù hợp với tính hệ thống của chương trình tổng thể làm ảnh hưởng tới kết quả và tính thời gian của sản phẩm các chương trình hành động.

Việc trình bày năng lực đội ngũ cán bộ, công chức trong quá trình phân cấp quản lý hành chính không nhằm ngoài mục tiêu nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý hành chính nhà nước. Tiến tới xây dựng một nền hành chính chuyên nghiệp, hiện đại đòi hỏi đội ngũ cán bộ, công chức được nâng cao cả về phẩm chất và năng lực, có trình độ chuyên môn sâu về quản lý nhà nước, về nghiệp vụ theo chức trách được giao, thành thạo công việc, nắm vững lý thuyết về quản lý hành chính và có kỹ năng thực hành. Không có đội ngũ cán bộ hành chính giỏi, chuyên nghiệp thì không thể xây dựng được một nền công vụ có chất lượng cao, quản lý có hiệu quả và việc phân cấp quản lý sẽ khó đạt được mục tiêu đề ra ●

(1) *"Tinh thần tự động trong Ủy ban Nhân dân". Hồ Chí Minh toàn tập, xuất bản lần thứ hai, tập 4, trang 40– 41.*

(2) *Làm chủ sự thay đổi đón đầu mọi thử thách/ Joe Johsson, Nhà xuất bản Trẻ, 2003.*