

KINH NGHIỆM MỘT SỐ NƯỚC VỀ XÂY DỰNG ĐỘI NGŨ CÔNG CHỨC LÃNH ĐẠO THEO HỆ THỐNG CHỨC NGHIỆP VÀ HỆ THỐNG VIỆC LÀM

■ THS. TRẦN VĂN NGỢI (*)

Công tác tuyển dụng và bố trí công việc cho đội ngũ công chức là yếu tố then chốt quyết định chất lượng lâu dài của nền công vụ. Công tác tuyển dụng của nền công vụ ở các nước tiên tiến có thể chia làm hai mô hình chính và một số trường hợp trung gian giữa hai mô hình đó:

1. Hệ thống chức nghiệp hay còn gọi là hệ thống khép kín với thứ bậc rất chặt chẽ, chỉ có thể chuyển hạn chế công chức cùng loại (thường là chuyển giữa bộ này sang bộ khác), và yêu cầu tuyển chọn đầu vào rất cao.

2. Hệ thống vị trí việc làm hay còn gọi là hệ thống mở, linh hoạt, có thể chuyển nhiều hơn theo chiều dọc và đôi khi theo chiều ngang, cơ chế tuyển vào linh hoạt hơn.

Nhật Bản, Hàn Quốc, Đức, Hà Lan và Pháp nói chung

thuộc vào loại đầu; Vương quốc Anh ở vị trí giữa hai hệ thống; Hoa Kỳ, Ót-xtrây-li-a, Niu-di-lân và Thụy Điển đặt công tác tuyển dụng tùy thuộc vào tình hình thị trường và các nước này được xếp vào loại thứ hai.

Hệ thống chức nghiệp hoàn toàn dựa vào sự tuyển dụng có chọn lọc để bảo đảm hiệu quả cao trong công tác. Các nước thuộc hệ thống này luôn giữ quan niệm "tinh hoa chọn lọc" cho nền công vụ. Công tác tuyển dụng mang tính cạnh tranh, diễn ra trong hoàn cảnh tập quyền và thường được bảo đảm bằng các cuộc thi tuyển vào biên chế nghiêm ngặt hoặc căn cứ vào thành tích cao đạt được trong kỳ thi tốt nghiệp các trường đại học. Các cuộc thi tuyển thường được tổ chức kết hợp với các hình thức tuyển chọn khác như phỏng vấn, kiểm tra năng khiếu và tính

cách do các trung tâm khảo thí tiến hành cũng như đòi hỏi về văn bằng, chứng chỉ. Thông thường, những công chức mới được tuyển dụng đã được các cơ quan "nguồn" trong hệ thống đào tạo đơn phương sơ tuyển trước. Những tiêu chuẩn mang tính chọn lọc cao thường được sử dụng để giữ những người mới tuyển có trình độ trong hệ thống khép kín và chỉ tuyển vào các ngạch khởi điểm. Những người xuất sắc mới được tuyển dụng là các chuyên gia tổng hợp có kiến thức rộng thường được bổ nhiệm vào một ngạch (và thuộc nhóm công chức có năng lực tốt để có thể làm việc ở các bộ khác nhau với chức năng là cán bộ chủ chốt quản lý công vụ) hoặc vào một chức nghiệp thích hợp, chứ không phải thuê họ vào làm một việc cụ thể. Họ có thể được chuyển dễ dàng, nếu không phải là trong hệ thống các cơ quan nhà nước nói chung thì

(*) Phó Viện trưởng Viện Khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ

chỉ ít cũng trong các cơ quan bộ trực tiếp tuyển dụng họ. Qua việc tuyển dụng và quá trình đào tạo, những cán bộ xuất sắc này được tiếp xúc nhiều với xã hội để có thể tiếp thu những giá trị chủ yếu của công vụ.

Hai nước đại diện của hệ thống chức nghiệp, đó là Nhật Bản và Pháp. Trụ cột của hệ thống này là việc thi tuyển có tính cạnh tranh cao với hình thức phỏng vấn bổ trợ để tuyển chọn công chức cho một trong ba ngạch chức nghiệp: ngạch cao cấp, trung cấp và sơ cấp. Gần như không hề có ngoại lệ, những người được tuyển dụng sẽ làm việc suốt đời trong ngạch đó không thể chuyển chuyển giữa các ngạch hành chính. Vì theo truyền thống, công tác trong cơ quan nhà nước được coi là một nghề có địa vị xã hội cao nên rất nhiều người cạnh tranh vào những vị trí tương đối ít ỏi này. Các công chức được tuyển trực tiếp vào từng bộ sẽ làm việc suốt đời chức nghiệp của mình.

Ở Nhật Bản, trường Đại học Tokyo được thành lập từ thế kỷ 19 để đào tạo nhân lực cho nền công vụ - cơ sở đào tạo "cung cấp nhân lực" đã tạo ra một lực lượng đông đảo cán bộ cao cấp trong nền công vụ. Hầu hết những người được tuyển dụng đều là những chuyên gia luật tổng hợp,

được lựa chọn để sau này đưa vào các vị trí quản lý cao cấp. Tiêu chuẩn tuyển dụng bao gồm phẩm chất đạo đức và trình độ học vấn và nghiệp vụ. Pháp cũng dựa vào việc thi tuyển mang tính cạnh tranh để tuyển sinh vào các trường đào tạo dành riêng cho cán bộ công vụ ưu tú, như trường Hành chính quốc gia (ANA) và các trường "có danh tiếng" khác. Sinh viên trường Hành chính quốc gia, sau khi hoàn thành một năm học tập trung về chuyên môn sẽ phải qua kỳ thực tập 15 tháng. Mặc dù chính phủ bắt đầu mở rộng diện chiêu sinh vào trường Hành chính quốc gia đến các công chức đương chức ở các ngạch thấp với vốn kiến thức kém xuất sắc hơn, nhưng trên thực tế họ có rất ít cơ hội vượt qua các cuộc thi tuyển đầy tính cạnh tranh đó. Do vậy, tính đặc quyền của hệ thống này không hề thay đổi.

Một số nước khác đã cải biến mô hình này, tăng cường khâu chuẩn bị tiến công vụ bằng các khoá đào tạo ngắn hạn đặc biệt. Ví dụ, Singapore dựa vào những thành tích học tập ở trường phổ thông và kết quả phỏng vấn để tuyển những cán bộ ưu tú vào một số ngạch, bậc chặt chẽ. Họ cũng sử dụng kiểu huấn luyện "tân binh trường sỹ quan", đào tạo gáp rút trong hai năm theo chế độ tập sự tiến công vụ, thực

hiện những nhiệm vụ luân chuyển trong các bộ khác nhau để rèn luyện và làm cho các công chức ngạch quan chức thâm nhập thực tế xã hội. Chế độ tập sự của Đức lại là một chương trình đào tạo ngắn hạn kết hợp đào tạo tại chức thông qua công việc hàng ngày đối với những người dự tuyển với tiềm năng xuất sắc trước khi đưa họ vào biên chế.

Với việc mở rộng các cơ hội tìm việc làm trong khu vực tư nhân và sự giảm sút tính tương đồng về tiền lương khu vực nhà nước ở một số quốc gia, cần hết sức tranh thủ những sinh viên tốt nghiệp hạng ưu gia nhập hàng ngũ cán bộ có năng lực của nhà nước. Một số nước sử dụng phương thức ký hợp đồng học bổng giữa cơ quan và sinh viên. Đó là những ưu đãi về giáo dục, đào tạo được cung cấp để đổi lấy lời hứa về thời gian phục vụ cơ quan sau khi tốt nghiệp. Ở Singapore, hợp đồng học bổng được sử dụng để tuyển dụng những kỹ năng kỹ thuật đặc biệt. Ở Pháp, những người được nhận vào các "trường lớn" cũng được cấp học bổng theo hợp đồng cam kết có hiệu lực pháp lý (có xử phạt đối với những người không thực hiện cam kết) về thời gian phục vụ cơ quan nhà nước theo quy định cụ thể.

Ngoài các cơ chế tuyển dụng nói trên, chính phủ một

số nước còn sử dụng các công cụ khác để thu hút những người có các kỹ năng đặc biệt. Phụ cấp theo giá thị trường hoặc tiền thưởng được áp dụng đối với các chuyên ngành không đủ nhân lực cung cấp. Ở Nhật Bản hiện nay đang áp dụng chế độ tiền thưởng cho những người được tuyển mộ đến những vùng xa xôi cũng như các ngành nghề khó tuyển dụng. Ngoài ra, đối với các cán bộ khoa học khi mới được vào biên chế còn được hưởng các điều kiện làm việc linh hoạt hơn.

Trái với hệ thống chức nghiệp, một số nước thiên về mô hình "vị trí việc làm" với việc tuyển dụng công chức mở và mang tính linh hoạt hơn. Mô hình này chú trọng đến tính linh hoạt trong phân cấp và đôi khi do thị trường định hướng. Ví dụ, hệ thống của Hoa Kỳ hoàn toàn trái ngược với các hệ thống lựa chọn những "tinh hoa xuất chúng", họ có thể tuyển dụng vào biên chế cho bất kỳ vị trí công tác nào trong bộ máy nhà nước, không hạn chế tuổi tác, và cho phép chuyển chuyển giữa các loại ngạch công chức khác nhau, mặc dù sự chuyển chuyển giữa các cơ quan cũng hiếm thấy trong thực tế.

Phương thức tuyển dụng phân cấp và linh hoạt này ngày càng có cơ sở vững chắc trong các nền hành chính

đang thực hiện cải cách. Mặc dù Vương quốc Anh vẫn duy trì hệ thống tuyển dụng tập trung cao đối với nhân sự công vụ cao cấp, đưa các chuyên gia tổng hợp xuất sắc đã qua đào tạo tham gia chương trình đào tạo hành chính gấp rút, một số khả năng linh hoạt đã được áp dụng, trên cơ sở hạn chế đối với các cấp thấp hơn, do đó đã tạo cho những người đứng đầu bộ, ngành và cơ quan quyền tự quyết nhiều hơn. Nhiều bộ, ngành đã bắt đầu tuyển dụng nhân lực trực tiếp từ thị trường lao động, áp dụng các mức lương linh hoạt trong phạm vi các nguyên tắc chỉ đạo của trung ương.

Ôt-xtrây-li-a cũng thực hiện phân cấp quá trình thuê nhân lực và làm cho việc tuyển lựa được công bằng hơn và có tính cạnh tranh công khai hơn. Các bộ, ngành và một số cơ quan trung ương giờ đây tiến hành tuyển dụng các sinh viên tốt nghiệp đại học vào các vị trí công tác cao hơn. Một số bộ, chẳng hạn như Bộ Ngân khố triển khai chương trình cấp học bổng như một công cụ tuyển dụng nhân lực. Mặc dù nhiều cán bộ cấp cao được tuyển lựa trên cơ sở toàn nền công vụ thông qua chương trình đào tạo cán bộ cao cấp, nhưng những người đứng đầu các bộ hiện nay được bổ nhiệm theo hợp đồng có thời hạn. Việc tuyển dụng vào nhiều vị trí cao

cấp được thông báo công khai, đồng thời các bộ, ngành có nghĩa vụ cân nhắc lại các tiêu chuẩn tuyển dụng khác nhau, kể cả trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, kinh nghiệm và phẩm chất cá nhân. Phương thức tuyển dụng gần giống với cách thức tuyển dụng nhân lực trong khu vực tư nhân.

Việc phân quyền trong tuyển dụng nhân lực được tiến hành mạnh nhất ở Thụy Điển và Niu-di-lân. Ở Thụy Điển, các cơ quan tự xây dựng quy chế riêng cho mình theo nguyên tắc chỉ đạo chung trong toàn quốc. Hầu hết các cơ quan đều sử dụng hình thức thi viết, phỏng vấn và mô tả công việc chuyên môn. Cơ quan nhân sự trung ương tổ chức một đơn vị chuyên lo việc tìm kiếm người tài để hỗ trợ các bộ và cơ quan trong việc tuyển dụng các cán bộ quản lý cao cấp. Ngoài ra, phụ cấp lương theo giá thị trường cũng được áp dụng cho các cán bộ chủ chốt trong các ngành nghề khó tuyển dụng nhân lực. Ở Niu-di-lân, công tác tuyển dụng đã được phân quyền nhiều hơn. Các bộ trưởng lựa chọn và bổ nhiệm cán bộ cho riêng mình, căn cứ vào các nguyên tắc chỉ đạo của trung ương. Các vị trí công tác của nhân viên trong cơ quan được bố trí công khai để tuyển dụng, và mức lương theo thị trường có thể được áp dụng □