

# NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA TRONG CÔNG TÁC ĐÀO TẠO, BỒI DƯỠNG CÔNG CHỨC HIỆN NAY

GS.TS. NGUYỄN HỮU KHIẾN (\*)

**Tóm tắt:** Trong nền hành chính, việc cập nhật những kiến thức mới cho cán bộ, công chức thông qua đào tạo, bồi dưỡng là rất cần thiết để hướng tới nền hành chính chuyên nghiệp. Vấn đề đặt ra là phải tiếp cận được đầy đủ công tác đào tạo, bồi dưỡng công chức để có giải pháp phù hợp nhằm mang lại hiệu quả, đóng góp vào sự phát triển của đất nước trong giai đoạn hội nhập và phát triển.

**Từ khóa:** Cán bộ, công chức; đào tạo, bồi dưỡng.

**Abstract:** In an administrative system, updating the officials and civil servants with new knowledge via training and fostering is an essential task toward a professional administrative system. It is important to establish an integrate approach to training and fostering for civil servants so as to develop suitable solutions to bring about the efficiency and contribute to the development of our country in the period of integration and development.

**Keywords:** Officials, Civil Servants; Training, Retraining (fostering).

Ngày nhận bài: 24/12/2018 Ngày biên tập: 25/12/2018 Ngày duyệt đăng: 17/01/2019

## 1. Học tập là công việc gắn với hoạt động công vụ của công chức

Công chức là người làm việc cho nhà nước. Ở các quốc gia, công chức chủ yếu biên chế trong cơ quan hành pháp (như trong Chính phủ ở nước ta). Công chức cần phải học tập, rèn luyện trong suốt giai đoạn là biên chế trong nền công vụ. Bởi vì, công chức có chức năng quản lý ở một lĩnh vực nhất định của quản lý nhà nước hoặc trong bộ máy công quyền. Lĩnh vực quản lý trong nền công vụ tương ứng với một khu vực của đời sống xã hội (ví dụ, ở hầu hết các quốc gia, Bộ Nội vụ là cơ quan quản lý mọi lĩnh vực trong đời sống dân sự, trật tự xã hội bên trong quốc gia, trong đó bao gồm cả một bộ phận cảnh sát trật tự, hộ tịch, giao thông, cứu hỏa,...) nên khi quản lý hay phục vụ xã hội ở khu vực nào thì cần nắm vững những vấn đề liên quan đến kiến thức, chuyên môn căn bản ở khu vực đó. Trong quốc gia hay một địa phương có bao nhiêu lĩnh vực thì cần tới kiến thức quản lý đối với chừng ấy lĩnh vực. Từ căn cứ trên, khi tuyển dụng

công chức vào nền công vụ, cần tuyển chọn người am hiểu cho từng lĩnh vực (kinh tế, văn hóa, giao thông, trật tự xã hội...). Các trường đại học, cao đẳng trong và ngoài nước chính là nơi cung cấp nguồn lực chuyên môn cho nền công vụ.

Tuy nhiên, công chức đã được đào tạo khi tuyển dụng, tương ứng với nhu cầu của tổ chức vẫn phải tham gia những khóa đào tạo, bồi dưỡng là do: chức năng của công chức là quản lý xã hội (nói chung), mà xã hội luôn vận động, thay đổi, đặc biệt trong giai đoạn chuyển đổi và hội nhập, công chức còn phải cạnh tranh chất lượng trong môi trường quốc tế. Trong thực tế, nhiều công ty, tập đoàn đã rời khỏi một quốc gia chỉ với lý do trong đội ngũ công chức có những người năng lực, kỹ năng, trình độ công nghệ không đáp ứng đòi hỏi của họ. Đó chính là yêu cầu thích ứng của quản trị nhà nước đối với nhu cầu của người dân, nhu cầu tăng trưởng trong điều kiện chuyển đổi.

Những kiến thức mà công chức được đào tạo chính quy rất quan trọng, nhưng cũng chỉ đóng vai trò là cơ sở, nền tảng mà không thể đáp ứng những đòi hỏi luôn đặt ra của xã hội. Vì vậy, công chức cần phải được bồi dưỡng

(\*) Nguyên Phó Giám đốc Học viện Hành chính Quốc gia

học tập. Khi đề cập tới vai trò của chính quyền, V.I.Lê-nin cũng đã chỉ ra con người cần "học nữa, học mãi". Với Chủ tịch Hồ Chí Minh, cán bộ, công chức là hình mẫu về tính thực tiễn, tính mục đích cũng như chức năng hay phẩm hạnh. Người cần dạy: đối với cán bộ thì mọi việc làm phải hợp với trình độ văn hóa, thói quen sinh hoạt, trình độ giác ngộ, kinh nghiệm tranh đấu, lòng ham, ý muốn, tình hình thiết thực của quần chúng.

## 2. Quan điểm đào tạo, bồi dưỡng

Thuật ngữ "đào tạo, bồi dưỡng" là nói đến việc học tập nâng cao kiến thức sau bậc học phổ thông nói chung. Tuy nhiên, việc đào tạo và bồi dưỡng không giống nhau. Thuật ngữ đào tạo là truyền đạt tri thức về một lĩnh vực tự nhiên hoặc xã hội theo chuẩn chung, phổ quát mang tính quốc tế tại các cơ sở giáo dục nghề nghiệp ở các bậc, không phải việc học tập trong chương trình giáo dục phổ thông, mặc dù giáo dục phổ thông cũng có chức năng truyền đạt tri thức.

Nếu có sự phân biệt, thì đào tạo, bồi dưỡng có một số đặc trưng sau: *Thứ nhất*, đào tạo của các cơ sở giáo dục quốc dân ở trên bậc giáo dục phổ thông đối với người học (thường là sinh viên tại các trường đại học, cao đẳng). *Thứ hai*, cơ sở đào tạo nói chung là các trường đại học, cao đẳng trung cấp, sơ cấp với các loại bằng cấp chính quy khác nhau. *Thứ ba*, đào tạo giúp cho người học một nghề nhất định với bậc tri thức khác nhau. *Thứ tư*, người được đào tạo đáp ứng được yêu cầu chung về kiến thức sẽ được cấp bằng tốt nghiệp mang tính nhà nước (và quốc tế theo quy định của cơ sở đào tạo hoặc cam kết song phương, đa phương). *Thứ năm*, trong đào tạo tính độc lập, sáng tạo, thậm chí phân biệt từ người học từ năng lực, bản chất sự nhận thức bản thân. *Thứ sáu*, việc đào tạo cần một khoảng thời gian chuẩn, cơ bản cần thiết cho việc cung cấp kiến thức cho người học. Thường từ khoảng một năm rưỡi đối với sơ cấp; hai năm rưỡi đối với trung cấp, cao đẳng; bốn năm (hoặc cao hơn tùy ngành nghề và quan điểm đào tạo theo chuẩn hội nhập hiện nay) đối với người lấy bằng tốt nghiệp đại học. Đây là những đặc điểm cần lưu ý khi gộp chung việc "đào tạo, bồi dưỡng" đối với công chức.

Thuật ngữ "bồi dưỡng" khác căn bản với hoạt động đào tạo.

*Thứ nhất*, bồi dưỡng là việc học tập ngắn hạn có mục đích hoặc là mở rộng kiến thức đã được đào tạo, hoặc là tiếp thu những vấn đề mới đối với kiến thức đã được đào tạo chính quy. Bồi dưỡng đối với công chức còn là việc bổ sung kiến thức mới đáp ứng vị trí việc làm của công chức khi đảm nhận vị trí việc làm trong nền công vụ. Chẳng hạn, công chức làm công việc văn phòng cần phải có những kiến thức cập nhật, cần bản, ngắn gọn về công tác lễ tân, giao tiếp, tổ chức sự kiện. Việc bồi dưỡng khác nhiều so với công việc đào tạo.

*Thứ hai*, tiền đề của việc bồi dưỡng là người học đã đủ chuẩn kiến thức qua đào tạo khi được tuyển dụng. Việc bồi dưỡng công chức chỉ nhằm nâng cao kiến thức đối với vị trí việc làm trong nền công vụ.

*Thứ ba*, việc bồi dưỡng là liên tục chừng nào người học cần cho công việc (hoặc do đòi hỏi của công việc). Như vậy, việc bồi dưỡng kiến thức là nhu cầu tự thân, mang tính khách quan của việc học tập. Nếu coi đó là tiêu chí thuận tụy trong cơ cấu công việc của một người, nhất là cán bộ, công chức thì sẽ trở thành hình thức. Vì vậy, từ quan điểm đến nhu cầu thực sự không phải lúc nào cũng tương hợp với nhau.

## 3. Đào tạo, bồi dưỡng công chức ở Việt Nam hiện nay

Từ tổng kết thực tiễn, công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức ở nước ta thời gian qua có những kết quả quan trọng song cũng còn có những hạn chế. Vì vậy, cần có cái nhìn lịch sử, khách quan, cụ thể theo từng giai đoạn. Ví dụ, khi mới thành lập nước, nhiệm vụ xây dựng, kiến quốc đòi hỏi đội ngũ công chức phải có kiến thức chuyên môn để quản lý và canh tân quốc gia. Cùng với việc củng cố các trường đại học, cao đẳng (kể cả trung cấp, sơ cấp), nhà nước thường chọn cán bộ vào bộ máy công quyền, đồng thời cử một lực lượng cán bộ đủ đầu kiện để đào tạo, bồi dưỡng ở các trường đại học trong nước và ngoài nước. Sau này họ trở thành những chuyên gia đầu ngành nhờ kiến thức thực học tập chính quy với kinh nghiệm quản trị trong bộ máy công quyền. Đây là công việc cần thiết trong bối cảnh đặc biệt từ nhu cầu của đất nước.

Trong giai đoạn đổi mới, quan hệ quốc tế mở ra nhiều cơ hội, trong đó có việc đào tạo nguồn nhân lực hành chính. Với sự hỗ trợ quốc tế, Chính phủ đã cử một lực lượng công chức tham gia các khóa học chính quy từ các nền giáo dục tiên tiến để bổ sung kiến thức, kỹ năng cho đội ngũ công chức.

Tuy nhiên, việc đánh giá hiệu quả xã hội đối với chính sách lấy thời gian công vụ để cử công chức đi đào tạo chính quy trong nước và quốc tế chưa tương xứng với mục đích, mục tiêu đề ra. Mục đích việc cử đi đào tạo là tạo sự đột phá, với việc tuyển những người có trình độ, năng lực và nguyện vọng vào nền công vụ. Tuy nhiên, vấn đề này chưa được đánh giá, tổng kết một cách khoa học nên vẫn còn những nhận định có tính chủ quan, cảm tính. Mục tiêu là học để bổ sung cho vị trí nào, bao nhiêu vị trí đã có hiệu quả công việc rõ rệt cũng chưa có đánh giá thực sự khoa học.

Việc tuyển dụng công chức rồi mới tiếp tục gửi đi đào tạo, bồi dưỡng hiện nay đã có những đổi mới và có cái nhìn thực tế, khoa học. Tuy nhiên, qua một thời gian dài thực hiện cho thấy hiệu quả chưa cao, gây lãng phí nguồn lực của xã hội và nền công vụ. Cụ thể, xã hội có những người đủ chuyên môn, kiến thức nhưng không được tham gia tuyển dụng, trong khi nền công vụ tuyển người để làm việc nhưng lại không sử dụng vào vị trí việc làm, sử dụng vào việc đào tạo không đúng mục tiêu tuyển dụng.

Vấn đề tuyển dụng công chức rồi gửi đi đào tạo hiện nay về cơ bản đã được khắc phục từ đánh giá hiệu quả trong những năm trước đây. Nguồn lực có trình độ được đào tạo trong nước và nước ngoài trong xã hội hoàn toàn đáp ứng nhu cầu tuyển dụng công chức. Hơn nữa, trong các tiêu chuẩn công chức thì trình độ chuyên môn được đào tạo chỉ là một trong những tiêu chuẩn cứng. Nhưng không nhất thiết phải là những người giỏi nhất.

Qua phân tích cho thấy, thuật ngữ "đào tạo" trong chính sách đào tạo, bồi dưỡng công chức ngày càng bộc lộ sự không thích hợp, thậm chí bị lợi dụng vì có người cho đó là chính sách của Đảng và Nhà nước. Nghĩa là, cụm thuật ngữ "công tác đào tạo, bồi dưỡng" cán bộ, công chức chỉ nên hiểu là "công tác bồi

dưỡng" cán bộ, công chức. Quan điểm này đúng với bản chất học tập nâng cao, bổ sung kiến thức của công chức do nhu cầu xã hội.

#### 4. Cách tiếp cận mới về công tác bồi dưỡng công chức

Hiện nay, công chức nói chung được bồi dưỡng theo chuẩn quy định của pháp luật và quy chế công chức, cụ thể như sau:

*Thứ nhất*, khóa học tập chính trị theo vị trí, chức vụ trong bộ máy công quyền.

*Thứ hai*, khóa bồi dưỡng công chức theo ngạch: chuyên viên, chuyên viên chính, chuyên viên cao cấp.

*Thứ ba*, các khóa bồi dưỡng về ngoại ngữ, tin học lấy chứng chỉ tương ứng theo vị trí.

*Thứ tư*, các khóa bồi dưỡng theo chức danh. Đây là chương trình mới, đáp ứng nhu cầu về kiến thức và kỹ năng cho những người được giao những vị trí quản lý công chức. Theo đó, người giữ các chức vụ trong hệ thống công vụ từ cấp phòng trở lên đều được tham gia. Người học là đương chức cấp trưởng, cấp phó (cấp đó) hoặc mở rộng là đối tượng trong quy hoạch. Như vậy đây là đối tượng chủ yếu, là lực lượng quản lý từ cấp phòng, cấp vụ (ở địa phương), các chức danh quản lý từ xã, phường, huyện, tỉnh và cấp thứ trưởng.

Ngoài ra, cần có các khóa bồi dưỡng nâng cao, cập nhật kiến thức đối với một số ngạch, bậc, vị trí việc làm trong hệ thống công vụ. Trong công tác triển khai chính sách, còn có các khóa nghiên cứu triển khai chính sách thông qua các lớp tập huấn, các khóa thực tế cơ sở, tham quan học tập kinh nghiệm... cũng được gọi chung là bồi dưỡng.

Qua đó cho thấy, chính sách bồi dưỡng công chức nói riêng, cán bộ, công chức nói chung đã được xác định trong nhiều nghị quyết của Đảng, nhiều văn bản của Nhà nước là cần thiết, phản ánh mức độ quan trọng của nguồn lực trong bộ máy công quyền vì xã hội, nhân dân mà cần nâng cao trình độ, kiến thức và kỹ năng.

Tuy nhiên, trong thời gian qua công tác bồi dưỡng đối với cán bộ, công chức vẫn còn những bất cập, cụ thể là:

*Thứ nhất*, có sự trùng lặp kiến thức giữa các đối tượng, thường là tương đương giữa các ngạch lân cận (nhất là chuyên viên với chuyên viên chính).

Thứ hai, sự tương tự về cơ cấu kiến thức, nội dung, quan điểm giữa các khóa học lý luận chính trị với bồi dưỡng công chức. Nếu xét nguyên nhân có thể do sự cấu toàn, từ sự lẫn lộn giữa đào tạo và bồi dưỡng.

Thứ ba, tổ chức các khóa bồi dưỡng có tính nâng cao theo ngân sách đào tạo lại có hiện tượng tổ chức với mục đích "giải ngân" thay cho mục đích chính là nâng cao, bổ sung kiến thức.

Thứ tư, tổ chức chưa khoa học, rành mạch như trên còn do chưa có tính hệ thống hóa, chuẩn hóa giữa các cơ sở bồi dưỡng. Cụ thể là, một công chức phải trải qua những khóa bồi dưỡng kiến thức chuyên môn, chính trị, hành chính, trong khi những kiến thức đó do các cơ sở đào tạo chính trị, hành chính, trung ương, địa phương khác nhau tổ chức, triệu tập đối tượng theo chức năng.

Ngoài các cơ sở đào tạo chính quy, còn có các trung tâm giáo dục thường xuyên trong hệ thống giáo dục quốc dân, các trung tâm bồi dưỡng chính trị tại các địa phương. Đây là những cơ sở hỗ trợ bồi dưỡng cán bộ, công chức có tác dụng lớn giai đoạn đầu, cách đây đã mấy chục năm. Hiện nay, trình độ cán bộ, công chức tuyển dụng đã có chuẩn đầu vào về chuyên môn, lý luận. Nhưng các trung tâm hỗ trợ này vẫn tồn tại như những năm đầu. Thực trạng này đặt ra yêu cầu cần có sự nghiên cứu để cơ cấu lại cho phù hợp với sự phát triển của đất nước hiện nay.

### 5. Một số đề xuất cải cách

Từ những bất cập trong công tác đào tạo, bồi dưỡng nêu trên cho thấy cần có sự điều chỉnh cho phù hợp, theo một số đề xuất cụ thể sau:

Một là, không nên đưa cụm từ "đào tạo" vào công việc bổ sung kiến thức của công chức, như đã phân tích ở trên. Tuy nhiên, cụm từ "đào tạo, bồi dưỡng" vẫn có thể sử dụng như sự tổng kết, đánh giá, mà không phải nhiệm vụ cụ thể.

Đào tạo hoặc không đào tạo công chức do nhà nước quy định, do đó không cấm công chức tự đào tạo nâng cao trình độ một khi thấy phù hợp với chế độ công vụ. Nói đơn giản là, học ngoài giờ hành chính theo chương trình giáo dục quốc dân là quyền của công chức như một công dân ngoài giờ công vụ.

Hai là, cần có sự thống nhất giữa các cơ sở đào tạo trong hệ thống bồi dưỡng công chức

để không bị trùng lặp, dẫn đến sự "không nhằm chán" khi công chức tham gia các khóa bồi dưỡng.

Hiện nay, công chức được tuyển dụng phần lớn có bằng cấp bậc đại học và tương đương, đã được trang bị kiến thức căn bản của một số khóa học, liên quan đến kiến thức công chức cần bổ sung khi tham gia công vụ.

Ba là, cần quán triệt nguyên tắc: công chức chỉ bổ sung nội dung thiếu về chuẩn kiến thức theo quy định và từ nhu cầu công vụ. Như vậy sẽ hạn chế tình trạng công chức đi học mà không muốn học, hoặc học có tính đối phó. Trong thực tế, nhiều cơ sở đào tạo đã có những giải pháp quản lý học viên và giảng viên bằng công nghệ kiểm soát. Tuy nhiên, khó có thể kiểm soát ý thức của công chức một khi việc học vẫn còn có sự trùng lặp, nhằm chán.

Bốn là, cần đổi mới mạnh mẽ hơn nữa về phương pháp tổ chức bồi dưỡng công chức. Đó là:

- Đối với cơ sở quản lý công chức, cần tạo cho công chức có thể chủ động đăng ký bồi dưỡng theo định kỳ (ví dụ, hàng năm) trên cơ sở giờ chuẩn của công chức trong việc bồi dưỡng nâng cao kiến thức. Việc này liên quan đến cơ sở quản lý công chức cấp Chính phủ. Chẳng hạn, trong suốt thời gian tham gia công vụ, công chức cần bao nhiêu giờ cho việc bồi dưỡng trong mấy chục năm đó. Thiếu giờ thì phải học cho đủ; học khi nào là do kế hoạch của công chức và cơ quan quản lý công chức.

- Các cơ sở đào tạo dựa vào số thời gian chuẩn, cơ cấu nội dung cần bồi dưỡng, nâng cao của Chính phủ để thiết kế chương trình, môn học, tiết học, số buổi trong một thời gian (thường là theo năm học).

- Đối với người học là công chức, cần đăng ký việc học tập hàng năm theo quy định trên cơ sở nhu cầu công việc, kể cả khi luân chuyển, thay đổi vị trí trong quá trình công tác cũng không bị ảnh hưởng.

Việc học là công việc gắn với hoạt động công vụ của công chức. Nhưng học như thế nào là cần thiết, hiệu quả và không lãng phí (tiền bạc, thời gian...) thì cần phải xem xét một cách toàn diện để bồi dưỡng được những công chức "thực chất" đóng góp cho nền hành chính nhà nước, đáp ứng nhu cầu phát triển và hội nhập quốc tế hiện nay./.