

**CHƯƠNG TRÌNH KHCN CẤP NHÀ NƯỚC KX-05
ĐỀ TÀI KX-05-11**

Đề tài nhánh 02

**NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ NHÂN LỰC
HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC**

TẬP BÁO CÁO CHUYÊN ĐỀ

Hà Nội- 2004

5471-2
13/9/05

STT**TÊN CHUYÊN ĐỀ**

- 1 Các khái niệm công cụ và cách tiếp cận nghiên cứu nhân lực hành chính- nhà nước
- 2 Bản chất lao động của cán bộ hành chính nhà nước và những đặc trưng của quản lý nhân lực hành chính
- 3 Các chuẩn mực đánh giá công chức, viên chức trong bộ máy công quyền và những yêu cầu đổi mới
- 4 Lãnh đạo và người lãnh đạo trong bộ máy công quyền
- 5 Phân tích các chính sách quản lý nguồn nhân lực
- 6 Phân tích thực trạng đội ngũ theo các tiêu chí đánh giá
- 7 Tình hình sử dụng, quản lý đội ngũ công chức, viên chức trong bộ máy công quyền
- 8 Quy hoạch phát triển và chuẩn hoá đội ngũ cán bộ hành chính nhà nước
- 9 Tuyển chọn, sử dụng, và đãi ngộ công chức làm việc
- 10 Bồi dưỡng, phát triển đội ngũ cán bộ hành chính nhà nước
- 11 Xây dựng mô hình quản lý cán bộ hành chính nhà nước
- 12 Kinh nghiệm nước ngoài về quản lý nguồn nhân lực hành chính (kinh nghiệm của các nước Phương Tây, các nước Đông Bắc á, các nước ASEAN)

Chuyên đề 1: CÁC KHÁI NIỆM CÔNG CỤ VÀ CÁCH TIẾP CẬN NGHIÊN CỨU

quản NHÂN LỰC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC.

Các cơ quan hành chính nhà nước là nơi chấp hành và điều hành quyền lực của Nhà nước nhằm tổ chức và chỉ đạo sự nghiệp xây dựng kinh tế, văn hóa, xã hội và hành chính - chính trị của đất nước. Hoạt động của các cơ quan này được thực hiện thông qua hệ thống tổ chức và những cá nhân làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước. Muốn nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính Nhà nước phải tăng cường sự lãnh đạo của Đảng và phát huy tác động tổng hợp của cả hệ thống tổ chức và các tập thể, cá nhân trong bộ máy Nhà nước. Trong đó, quản lý tốt nhân lực hành chính nhà nước có vị trí quan trọng hàng đầu và trực tiếp tác động đến chất lượng, hiệu quả hoạt động quản lý của Nhà nước. Trong tình hình hiện nay, trước yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, việc quản lý sử dụng nhân lực hành chính nhà nước ảnh hưởng trực tiếp đến khả năng huy động mọi nguồn lực của đất nước vào sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc nhằm thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Để nâng cao hiệu quả quản lý nhân lực hành chính nhà nước trước hết phải có quan niệm đúng và cách tiếp cận khoa học về quản lý nhân lực hành chính nhà nước.

Quản lý nhân lực hành chính nhà nước là một khái niệm rộng, liên quan trực tiếp đến khái niệm về quản lý, nhân lực, nhân lực hành chính nhà nước. Vì vậy, để có quan niệm khoa học về quản lý nhân lực hành chính nhà nước cần làm rõ những khái niệm, thuật ngữ có liên quan đó.

1.1. Quản lý nhân lực hành chính nhà nước

1.1. Quản lý: Trong tiếng Nga, động từ quản lý () với danh từ tương ứng () có các nghĩa: a, quản lý cái gì? b, điều khiển, lãnh đạo ai, hướng dẫn hoạt động của ai vào cái gì? Trong tiếng Anh quản lý (management) được dùng với các nghĩa vừa là quản lý vừa là điều khiển, lãnh đạo, tổ chức công việc. Trong tiếng Việt động từ quản lý được hiểu 1. Trông coi và giữ gìn theo những yêu cầu nhất định như quản lý hồ sơ.

vật tư... 2. Tổ chức và điều khiển các hoạt động theo những yêu cầu nhất định [9. Tr 772].

Theo các nhà điều khiển học (cybernétique): *Quản lý là sự tác động định hướng vào một hệ thống hay một quá trình để điều khiển, chỉ đạo sự vận động của nó theo những quy luật nhất định nhằm đạt được những mục đích đã định.* Nói cách khác, quản lý là điều khiển, chỉ đạo một hệ thống hay một quá trình dựa vào những quy luật, nguyên tắc tương ứng để cho hệ thống hay quá trình ấy vận động theo ý muốn của người quản lý và đạt mục đích đã định.

Như vậy, quản lý là đối tượng nghiên cứu của nhiều ngành khoa học và mỗi ngành lại có những quan điểm khác nhau về quản lý. Tuy vậy, quan niệm được nhiều ngành khoa học, nhiều nhà khoa học thông nhất và sử dụng hơn cả là quan niệm về quản lý do các nhà *điều khiển học* đưa ra.

Bở dĩ quan điểm trên được nhiều người chấp nhận và coi đó như là quan niệm chung về quản lý, vì quan niệm trên đã phân tích đầy đủ mọi quan hệ bản chất của hoạt động quản lý gồm *chủ thể quản lý* cá nhân, tập thể tác động, điều khiển và *đối tượng quản lý* (con người, hệ thống vật chất, tổ chức xã hội... chịu sự quản lý). Đồng thời, quan niệm trên còn chỉ ra cách thức, phương pháp và mục đích đạt tới của hoạt động quản lý. Quan niệm trên, thoả mãn được các trường hợp điều khiển sự vận động của một cơ thể sống, một vật thể cơ giới, một thiết bị tự động hoá hoặc sự hoạt động của con người, tổ chức xã hội hay Nhà nước. Tuy nhiên, quan niệm trên chưa đi sâu làm rõ hoạt động quản lý diễn ra ở từng ngành nghề, lĩnh vực hoạt động xã hội khác nhau. Vì vậy, khi nghiên cứu hoạt động quản lý trong từng lĩnh vực cụ thể cần phải căn cứ vào chủ thể, đối tượng, chức năng, nhiệm vụ và mục đích cụ thể cần đạt tới để đưa ra quan niệm, cách tiếp cận nghiên cứu phù hợp.

Trên phương diện xã hội, các nhà kinh điển của chủ nghĩa Mác- Lênin đã chỉ ra: Khi có nhiều người lao động hay hoạt động có tính chất hợp đồng, phối hợp thì tất yếu phải có sự quản lý để cho hoạt động riêng rẽ của của mỗi người được tiến hành theo

một khuôn khổ chung, thống nhất. C.Mác viết: "Tất cả lao động xã hội trực tiếp hay lao động chung nào tiến hành trên một quy mô tương đối lớn thì ít nhiều cũng cần đến một sự chỉ đạo để điều hoà cho những hoạt động của cá nhân và thực hiện chức năng chung phát sinh từ toàn bộ cơ thể sản xuất khác với sự vận động của những khí quan độc lập của nó. Một người độc tấu vĩ cầm thì tự mình điều khiển lấy mình, còn một dàn nhạc thì cần phải có nhạc trưởng"[2, tr 480]. Điều đó cho thấy, quản lý là một thuộc tính nội tại, bất biến của mọi quá trình lao động xã hội. Bất cứ lao động xã hội nào cũng cần có sự quản lý, để tạo nên sự phối hợp thống nhất giữa những công việc của từng cá nhân với việc hoàn thành những chức năng chung xuất hiện trong sự vận động của quá trình lao động xã hội. Quy mô lao động càng lớn, chức năng hoạt động càng phức tạp thì đòi hỏi càng phải nâng cao chất lượng quản lý. Vì vậy, có thể coi quản lý như là lao động để "điều khiển lao động", là điều kiện quan trọng nhất để làm cho xã hội vận động, phát triển. Bởi tính đặc thù của loại lao động này mà sự phân công lao động xã hội đã dẫn tới tách hoạt động quản lý thành một chức năng độc lập.

Dựa trên cơ sở lý luận chủ nghĩa Mác- Lênin, khoa học Quản lý cho rằng: Quản lý xã hội nói chung, các lĩnh vực hoạt động xã hội nói riêng là thực hiện các chức năng tổ chức, điều khiển nhằm tạo ra những điều kiện cần thiết để đạt mục đích đề ra trong quá trình hoạt động chung của con người ở khắp mọi nơi, mọi tế bào lớn nhỏ của xã hội.

Bản chất của quản lý xã hội là quản lý con người, hoạt động và các quan hệ của họ nhằm bảo đảm sự thống nhất giữa nhân tố chủ quan tức hoạt động tự giác của các thành viên trong mỗi tổ chức với tính tất yếu khách quan đặt ra trong sự vận động theo quy luật khách quan của mỗi lĩnh vực hoạt động thực tiễn mà cá nhân và tổ chức tham gia nhằm thực hiện mục đích hoạt động được xác định. Cho nên, có thể coi quản lý như là công cụ, cơ chế để điều hành hoạt động của mỗi con người, mỗi tổ chức trong các lĩnh vực của đời sống xã hội nhằm thực hiện mục đích đã đề ra.

Hoạt động quản lý bao gồm hai bộ phận có quan hệ gắn bó khăng khít với nhau, đó là: *Chủ thể quản lý* là một tổ chức hay một cá nhân có chức năng điều khiển hệ quản lý làm cho nó vận hành tới mục tiêu dự kiến, và *đối tượng quản lý* là tập thể hoặc cá nhân trực tiếp thực hiện các nhiệm vụ, tuân theo sự điều khiển của chủ thể quản lý. Giữa chủ thể quản lý và đối tượng quản lý quan hệ tác động qua lại lẫn nhau thông qua quan hệ quản lý và phương pháp, phương tiện quản lý. Chất lượng, hiệu quả quản lý đạt cao hay thấp phụ thuộc vào chủ thể, đối tượng, mục tiêu, phương pháp, phương tiện và sự thống nhất, đồng bộ của các yếu tố trên trong quá trình vận hành của hệ quản lý.

Từ sự phân tích trên, với quan niệm tổng quát chúng ta có thể xem, *Quản lý là quá trình tác động, tổ chức, điều khiển, hướng dẫn, phối hợp hoạt động của chủ thể quản lý với đối tượng quản lý bằng hệ thống những phương pháp, phương tiện thích hợp nhằm đạt được mục tiêu hoạt động đã xác định.*

Trong hoạt động thực tiễn của xã hội người ta thường phân chia xã hội thành các quá trình cơ bản như: kinh tế - xã hội; văn hoá - xã hội; chính trị - xã hội. Mỗi một quá trình lại chia ra các mặt quản lý khác nhau như, quản lý các ngành nghề; quản lý các dự án; quản lý con người; quản lý các tổ chức... Các quá trình đó luôn xâm nhập vào nhau, tác động qua lại lẫn nhau hợp thành một chỉnh thể thống nhất của toàn bộ xã hội. Quản lý mỗi quá trình xã hội luôn chịu sự tác động chi phối bởi các quá trình xã hội khác. Tuy nhiên, mỗi lĩnh vực hoạt động xã hội khác nhau đều có tính độc lập tương đối của nó. Vì vậy, trong quản lý các lĩnh vực hoạt động xã hội khác nhau cần có nội dung, hình thức, phương pháp quản lý khác nhau.

1.1.2 Nhân lực

Trong từ điển tiếng Việt, nhân lực là *sức người về mặt dùng trong lao động sản xuất*[9, tr 688]. Định nghĩa này trước đây chủ yếu được hiểu thiên về việc huy động sức lực cơ bắp trong hoạt động lao động sản xuất. Nó chưa phản ánh đầy đủ việc huy động sức người cả về thể lực và tinh thần. Đồng thời nó cũng chưa phản

ánh đây đủ vai trò to lớn của con người trong các lĩnh vực hoạt động của xã hội. Trong điều kiện hiện nay khi các ngành nghề lao động phát triển và sự gia tăng hàm lượng trí tuệ vào các lĩnh vực hoạt động ngày càng cao thì quan niệm về nhân lực đã có sự thay đổi.

Cho đến nay, trên thế giới và trong nước đã có nhiều công trình nghiên cứu về nhân lực và đưa ra những quan niệm khác nhau về vấn đề này. Trong những năm 60 - 70 của thế kỷ XX, Shultz (1961) và Denison (1962) đã quan niệm nhân lực chính là *vốn người* trong đó bao gồm cả công nghệ phần mềm của máy vi tính, kỹ năng lao động [dẫn theo 6, tr 270]. Gần đây, Christian Batal (Pháp) quan niệm *nhân lực là năng lực và nhu cầu, động cơ làm việc của người lao động* [4, tr20]. Ở nước ta, GS.VS Phạm Minh Hạc quan niệm *nhân lực là vốn con người* bao gồm: Sức khoẻ, trí tuệ, kỹ năng nghề nghiệp, lương tâm nghề nghiệp đáp ứng yêu cầu của công việc [6, tr271].

Các quan niệm trên tuy khác nhau về cách diễn đạt và số lượng các nhóm yếu tố tạo thành nhân lực nhưng đều thống nhất chung là: *Nhân lực được tạo thành từ nhiều yếu tố, nhưng trong đó nổi lên là phẩm chất, năng lực nghề nghiệp, sức khoẻ và độ tuổi của người lao động đáp ứng yêu cầu công việc.*

Từ những quan điểm trên, có thể quan niệm: *Nhân lực là tổng hợp các phẩm chất, năng lực và sức khoẻ của người lao động được huy động vào một hoạt động xã hội nào đó, nhằm đáp ứng yêu cầu của công việc.*

Nhân lực luôn gắn với người lao động là khả năng huy động phẩm chất, năng lực, sức khoẻ của họ vào một hoạt động nào đó nhằm đáp ứng yêu cầu của công việc. Không có nhân lực đứng ngoài hoặc tách rời người lao động. Cũng như khi đề cập đến người lao động mà không gắn với hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khoẻ đáp ứng yêu cầu một công việc nào đó là chưa đề cập đến vấn đề cốt lõi tạo nên

nhân lực và từ đó sẽ không có được quan niệm đúng trong xem xét, đánh giá chất lượng nhân lực.

Thực tế cho thấy, mức độ huy động cao hay thấp hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khoẻ của người lao động luôn ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng, hiệu quả của quá trình hoạt động. Do đó, chất lượng nhân lực được thể hiện ở mức độ phát triển hệ thống phẩm chất, năng lực và sức khoẻ đáp ứng yêu cầu của một công việc nào đó. Nếu người lao động có năng lực, sức khoẻ tốt nhưng phẩm chất chính trị, đạo đức, lương tâm nghề nghiệp không tốt thì việc phát huy năng lực, sức khoẻ vào hoạt động sẽ không cao. Ngược lại, người lao động có đạo đức, lương tâm nghề nghiệp tốt nhưng năng lực và sức khoẻ không tốt thì muốn nâng cao hiệu quả công việc cũng khó lòng thực hiện được. Vì vậy, nghiên cứu, quản lý nhân lực phải xem xét toàn diện hệ thống các phẩm chất, năng lực và sức khoẻ của người lao động và sự tác động tổng hợp của các nhân tố đó so với yêu cầu đặt ra của công việc, để đánh giá chất lượng nhân lực. Nếu các nhân tố tạo thành nhân lực ở người lao động phát triển không toàn diện, không tương xứng với yêu cầu công việc sẽ làm cho khả năng huy động nhân lực không cao.

Nghiên cứu, quản lý nhân lực cần phân biệt khái niệm *nhân lực* với khái niệm *nguồn nhân lực*. Nhưng trước hết cần thấy rằng, nhân lực và nguồn nhân lực là hai khái niệm có liên quan trực tiếp, gắn bó mật thiết với nhau.

Theo quan niệm hiện nay, *nguồn nhân lực (nguồn lực con người)* là tổng thể các tiềm năng lao động của một nước hay một địa phương, tức là người lao động được chuẩn bị (ở các mức độ khác nhau) sẵn sàng tham gia một công việc lao động nào đó. Nguồn nhân lực là nơi cung cấp nhân lực cho toàn xã hội hoặc mỗi địa phương. Nguồn nhân lực được biểu hiện ra ở số lượng và chất lượng đội ngũ lao động của xã hội đã được chuẩn bị, sẵn sàng tham gia vào một lĩnh vực hoạt động nào đó của xã hội hoặc của địa phương. Số lượng nguồn nhân lực là tổng số nhân khẩu có khả năng lao động, bao gồm nhân khẩu ở độ tuổi lao động và nhân khẩu

ngoài độ tuổi lao động có tham gia lao động. Chất lượng nguồn nhân lực được biểu hiện ở trình độ, cơ cấu đào tạo; sự phát triển hệ thống các phẩm chất chính trị, đạo đức, chuyên môn nghề nghiệp và sức khỏe đáp ứng được yêu cầu nhiều mặt của quá trình chuyển đổi cơ cấu lao động, chuyển đổi cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Số lượng và chất lượng nguồn nhân lực cao hay thấp phụ thuộc trực tiếp vào hệ thống các chính sách chăm lo phát triển nguồn nhân lực của Nhà nước và của từng địa phương. Trong đó, vấn đề có ý nghĩa quyết định là sự đầu tư cho giáo dục - đào tạo; xây dựng hệ thống các chính sách tuyển chọn và sử dụng lao động; chính sách về tiền lương; chăm lo bồi dưỡng nhân tài; tạo động lực vật chất và tinh thần cho người lao động.....

Như vậy, nói đến nguồn nhân lực là nói đến nơi cung cấp nhân lực. Ở đó tiềm năng của đội ngũ lao động trong toàn xã hội hoặc một địa phương *đã được chuẩn bị sẵn sàng tham gia vào một lĩnh vực hoạt động nào đó* theo yêu cầu của xã hội. Còn nói đến nhân lực là nói đến người lao động với những phẩm chất, năng lực, sức khỏe đáp ứng yêu cầu của một hoạt động xã hội nhất định và *đã được huy động vào trong hoạt động đó*. Bởi vậy, quản lý, sử dụng nhân lực luôn có quan hệ chặt chẽ với quản lý phát triển nguồn nhân lực. Quản lý, phát triển nguồn nhân lực và quản lý, sử dụng nhân lực đều có cùng mục tiêu chung là phát triển ở người lao động hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khỏe để đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Nhưng điểm khác nhau là trong quản lý, phát triển nguồn nhân lực mục tiêu chủ yếu hướng vào chuẩn bị cho đội ngũ người lao động đáp ứng yêu cầu phát triển đa dạng của sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc và diễn ra trên phạm vi cả nước, mỗi địa phương. Còn quản lý, sử dụng nhân lực thì mục tiêu chủ yếu tập trung vào việc lựa chọn từ nguồn nhân lực những lao động có phẩm chất, năng lực, sức khỏe đáp ứng yêu cầu công việc trên một lĩnh vực hoạt động nhất định. Trên cơ sở đó cùng hướng vào nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn nhân lực của xã hội nhằm đạt tới mục đích hoạt động đã xác định.

Từ sự khác biệt trên, trong quản lý sử dụng nhân lực phải xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ, yêu cầu đặt ra của mỗi ngành, mỗi lĩnh vực hoạt động xã hội để xác định yêu cầu về phẩm chất, năng lực, sức khỏe của người lao động đáp ứng yêu cầu của công việc. Trên cơ sở đó, lựa chọn từ nguồn nhân lực của đất nước, của địa phương những người có đủ điều kiện về phẩm chất, năng lực, sức khỏe để tuyển chọn, bồi dưỡng, đào tạo, sử dụng phù hợp. Thực hiện đúng lời dạy của Chủ tịch Hồ Chí Minh là phải "tuỳ việc mà chọn người". Nếu "vì người mà đặt việc" sẽ làm cho quá trình quản lý, sử dụng nhân lực không mang lại hiệu quả.

1.1.3. Nhân lực hành chính nhà nước

Từ quan niệm chung về nhân lực, có thể nói rằng, nhân lực hành chính nhà nước là tổng hợp phẩm chất, năng lực, sức khỏe của những người lao động hoạt động trong các cơ quan hành chính của Nhà nước. Tuy nhiên, để có quan niệm khoa học, đầy đủ về nhân lực hành chính nhà nước cần thống nhất cách hiểu về các cơ quan hành chính nhà nước và những người lao động hoạt động trong các cơ quan hành chính của Nhà nước.

Theo quy định pháp luật Nhà nước ta hiện hành, các cơ quan Hành chính của Nhà nước là cơ quan chấp hành và điều hành quyền lực của Nhà nước, được tổ chức từ Trung ương đến cơ sở. Đứng đầu là Chính phủ đến các cơ quan quản lý Nhà nước ở Trung ương gồm: các Bộ, cơ quan ngang Bộ, các Tổng cục, Cục, Vụ, Viện. Cơ quan quản lý Nhà nước ở địa phương gồm: Ủy ban nhân dân các cấp; các Sở, Phòng, Ban thuộc Ủy ban nhân dân; Ban lãnh đạo các cơ quan, tổ chức Xí nghiệp nhà nước.

Theo Luật tổ chức Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam: Pháp lệnh cán bộ, công chức công bố ngày 9/3/1998 và Nghị định số 95/1998/NĐ-CP của Chính phủ về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức thì những người làm việc trong các cơ quan Nhà nước nói chung, cơ quan Hành chính nhà nước nói riêng là những cán bộ, công chức, viên chức nhà nước. Các văn bản trên còn quy

định rõ: Cán bộ, công chức Nhà nước là những người được bầu cử hoặc được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc giao giữ một công việc thường xuyên, được phân loại theo trình độ đào tạo ngành chuyên môn, được hưởng lương từ ngân sách Nhà nước; làm việc trong các cơ quan Nhà nước, các tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội.

Yêu cầu về phẩm chất, năng lực của cán bộ, công chức, viên chức Nhà nước, tại điều 2, Pháp lệnh cán bộ công chức Nhà nước công bố ngày 9/3/1998 quy định: "Cán bộ, công chức, là công bộc của nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân, phải không ngừng rèn luyện phẩm chất đạo đức, học tập nâng cao trình độ và năng lực công tác để thực hiện tốt nhiệm vụ, công vụ được giao"[1, tr 235].

Như vậy, cán bộ, công chức, viên chức làm việc trong các cơ quan hành chính Nhà nước từ Trung ương đến địa phương đáp ứng đầy đủ các tiêu chuẩn quy định về phẩm chất, năng lực, sức khỏe; được tuyển dụng chính thức, được bổ nhiệm hoặc giao giữ một công việc thường xuyên, được hưởng lương từ ngân sách nhà nước là những người lao động hoạt động trong các các cơ quan hành chính Nhà nước. Số lượng, chất lượng đội ngũ này tạo nên nhân lực hành chính nhà nước.

Từ những phân tích trên, có thể quan niệm: *Nhân lực hành chính nhà nước là tổng hợp phẩm chất, năng lực, sức khỏe của toàn bộ cán bộ, công chức, viên chức trong các cơ quan hành chính nhà nước được huy động nhằm đáp ứng yêu cầu hoạt động quản lý nhà nước.*

Khi đề cập đến nhân lực hành chính nhà nước phải đề cập đến hai mặt của một vấn đề, đó là: số lượng biên chế cán bộ, công chức, viên chức trong các cơ quan hành chính nhà nước (mặt định lượng) và hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khỏe đáp ứng yêu cầu công việc của đội ngũ đó (mặt định tính). Chất lượng nhân lực hành chính nhà nước phụ thuộc vào mức độ huy động hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khỏe của từng thành viên và cả đội ngũ công chức, viên chức vào thực hiện các chức năng, nhiệm vụ được đảm nhiệm.

Trước yêu cầu đặt ra của công cuộc cải cách hành chính nhà nước hiện nay, đòi hỏi trong quản lý nhân lực hành chính nhà nước phải giải quyết đồng bộ, hợp lý giữa số lượng và chất lượng cán bộ, công chức, viên chức hành chính nhà nước.

Về mặt số lượng là đề cập đến vấn đề biên chế trong các cơ quan hành chính nhà nước. Muốn huy động nhân lực hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước trong điều kiện chuyển đổi thị trường, toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế đòi hỏi phải có một số lượng cán bộ, công chức, viên chức hành chính nhà nước thích hợp. Nếu thiếu hoặc thừa biên chế đều ảnh hưởng tiêu cực đến sự phát huy nhân lực hành chính nhà nước. Về mặt chất lượng là nói đến mức độ hình thành, phát triển hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khoẻ của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức hành chính Nhà nước đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ được giao của họ. Đây là một cơ bản quyết định khả năng huy động nhân lực hành chính nhà nước. Trong điều kiện xã hội ngày càng phát triển, của các lĩnh vực hoạt động ngày càng phong phú, phạm vi không ngừng được mở rộng, cùng với nó là sự phát triển có tính chất bùng nổ của công nghệ thông tin, của nền kinh tế thị trường... đòi hỏi chất lượng đội ngũ công chức, viên chức trong các cơ quan hành chính nhà nước không ngừng được nâng cao.

Mặt khác, để bảo đảm việc thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ điều hành, quản lý nhà nước và giảm bớt gánh nặng tài chính cho hoạt động của các cơ quan hành chính Nhà nước đòi hỏi phải giảm thiểu về mặt số lượng trên cơ sở không ngừng nâng cao chất lượng nhân lực hành chính Nhà nước.

Để nâng cao chất lượng nhân lực hành chính Nhà nước đòi hỏi trong quá trình quản lý phải tuyển chọn, bồi dưỡng, đào tạo, sử dụng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong các cơ quan hành chính nhà nước có đầy đủ hệ thống các phẩm chất, năng lực, sức khoẻ tương ứng với chức trách, nhiệm vụ được đảm nhiệm. Trong đó phải xây dựng được ở họ những phẩm chất, năng lực cơ bản sau:

Phát triển các phẩm chất của cán bộ, công chức, viên chức trong các cơ quan hành chính nhà nước là xây dựng ở đội ngũ này sự phát triển toàn diện các giá trị về chính trị, tư tưởng, đạo đức, lối sống, chuyên môn nghiệp vụ; có bản lĩnh, có nhân cách cao đẹp ngang tầm sự nghiệp đổi mới đất nước, mẫu chống bắt kịp xu thế phát triển của thời đại. Để đáp ứng yêu cầu trên đòi hỏi mỗi cán bộ, công chức, viên chức nhà nước phải có sự phát triển toàn diện các phẩm chất chính trị, tư tưởng, đạo đức và phẩm chất chuyên môn nghề nghiệp đủ sức điều hành các hoạt động chấp hành và điều hành quyền lực Nhà nước trên phạm vi toàn xã hội.

- *Phẩm chất chính trị, tư tưởng* của cán bộ, công chức, viên chức hành chính nhà nước thể hiện ở bản lĩnh chính trị kiên định vững vàng: có thế giới quan, phương pháp luận khoa học; nắm vững những quan điểm cơ bản của chủ nghĩa Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh; nắm chắc các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước; trung thành vô hạn với Tổ quốc, với nhân dân; có nhân quan chính trị sâu sắc.

- *Về phẩm chất đạo đức*: Cán bộ, công chức, viên chức hành chính nhà nước phải là người trung thực, thật thà, cần kiệm, liêm chính, chí công vô tư; một lòng, một dạ phục vụ Tổ quốc, phục vụ nhân dân; sống có kỷ cương, làm việc theo đúng Hiến pháp, Pháp luật của Nhà nước và những giá trị đạo đức của Đảng, của dân tộc; kiên quyết đấu tranh chống lại mọi biểu hiện lợi dụng chức quyền tham ô, những nhiều ức hiếp nhân dân, sa đoạ về đạo đức, lối sống.

- *Về phẩm chất chuyên môn nghề nghiệp*: Công chức, viên chức hành chính nhà nước phải có động cơ xu hướng nghề nghiệp rõ ràng ổn định; thực sự say mê, hứng thú với chức năng, nhiệm vụ được giao; luôn nêu cao tinh thần trách nhiệm trước Đảng, trước nhân dân trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước; tích cực chủ động tìm tòi đổi mới cách thức, phương pháp để nâng cao chất lượng, hiệu quả công việc được giao.

Về năng lực của cán bộ, công chức, viên chức Nhà nước là tổng hợp những phẩm chất tâm lý cá nhân bảo đảm cho họ nhanh chóng thành thạo công việc và nâng cao hiệu quả thực thi các chức năng, nhiệm vụ được giao.

Cán bộ, công chức, viên chức hành chính nhà nước phải chấp hành và điều hành các hoạt động đa dạng, phức tạp của nhà nước, cho nên hoạt động của họ rất phức tạp. Một mặt, họ phải quán triệt toàn diện các văn bản pháp luật, các nghị quyết của các cơ quan quyền lực nhà nước, thực hiện nhiệm vụ theo chỉ thị, nghị quyết của cấp trên. Mặt khác, họ phải điều hành hoạt động của các cá nhân, tổ chức thuộc quyền tiến hành các hoạt động phù hợp với yêu cầu của hiến pháp, pháp luật của nhà nước. Trong quá trình đó, các tổ chức và cá nhân hoạt động trong các cơ quan hành chính nhà nước có quyền nhân danh quyền lực của nhà nước ban hành những quy tắc hoặc ra những quyết định, chỉ thị, mệnh lệnh có hiệu lực bắt buộc đối với các cơ quan, đơn vị thuộc quyền và công dân có liên quan. Vì vậy, để hoàn thành chức năng, nhiệm vụ của mình, bên cạnh yêu cầu về hệ thống các phẩm chất cán bộ, công chức, viên chức hành chính nhà nước phải có năng lực chuyên môn đáp ứng với yêu cầu, nhiệm vụ được giao.

Tuy chức năng, nhiệm vụ cụ thể có khác nhau nhưng từ đặc điểm chung của hoạt động quản lý nhà nước đòi hỏi mỗi cán bộ, công chức, viên chức hành chính nhà nước cần có những năng lực cơ bản chung sau:

- Năng lực hiểu biết về hiến pháp, pháp luật của Nhà nước và cụ thể hoá các yêu cầu của hiến pháp, pháp luật nhà nước vào trong lĩnh vực hoạt động được đảm nhiệm.

- Năng lực thu thập, xử lý, bảo quản và tạo ra nguồn thông tin để ra quyết định quản lý đúng đắn, kịp thời nhằm duy trì mọi hoạt động của các tổ chức và các cá nhân thuộc quyền theo đúng chủ trương, đường lối của Đảng, hiến pháp, pháp luật của Nhà nước và chính quyền địa phương.

- Năng lực giao tiếp, xây dựng mối quan hệ chặt chẽ với nhân dân, tuyên truyền vận động nhân dân chấp hành các chủ trương, đường lối của Đảng, Hiến pháp, Pháp luật của Nhà nước; giải quyết đơn thư, khiếu nại, thắc mắc và chịu sự giám sát của nhân dân,

- Có năng lực thực hành phối hợp, thiết lập quan hệ công tác với các tổ chức và cá nhân có liên quan trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ được phân công.

- Thường xuyên sâu sát với công việc; có khả năng dự báo và đề xuất những cách thức, biện pháp nâng cao chất lượng, hiệu quả công việc hoặc tổ chức lại lao động trong lĩnh vực chuyên môn được đảm nhiệm.

- Có năng lực kiểm tra, đánh giá và điều chỉnh hoạt động chấp hành của đối tượng quản lý phù hợp với yêu cầu đòi hỏi của thực tiễn.

Cùng với những yêu cầu về phẩm chất, năng lực hoạt động nghề nghiệp đòi hỏi đội ngũ công chức, viên chức hành chính nhà nước phải có đủ sức khỏe để thực thi các nhiệm vụ trong những điều kiện, hoàn cảnh khác nhau.

Thực tế cho thấy, một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước hiện nay kém hiệu quả là do việc đánh giá nhân lực hành chính nhà nước chưa thật sự phù hợp. Việc tính toán cân đối về số lượng biên chế trong các cơ quan hành chính nhà nước chưa thực sự xuất phát từ nhu cầu, chức năng công việc được giao, dẫn đến nơi thừa, nơi thiếu. Đặc biệt là trong đội ngũ công chức, viên chức nhà nước còn không ít người kém kiến thức, kém năng lực; một bộ phận không nhỏ suy thoái phẩm chất chính trị, đạo đức, lợi dụng chức quyền, nghề nghiệp để tham ô, hối lộ trục lợi cá nhân... Vì vậy, cho đến nay bộ máy hành chính vẫn công kênh, lạc hậu, vận hành chậm chạp, hiệu suất thấp.

Với tính chất là cơ quan chấp hành và điều hành quyền lực của Nhà nước, đội ngũ công chức, viên chức trong các cơ quan hành chính nhà nước là những người lao động không trực tiếp làm ra của cải vật chất cho xã hội. Hoạt động của họ mang tính chất hỗ trợ, tổ chức, quản lý, tạo điều kiện cho các hoạt động đa dạng của toàn xã hội, thông qua việc thu thập, xử lý, truyền đạt, bảo quản và tạo ra nguồn thông tin để ra quyết định quản lý nhằm tác động vào con người hoặc phục vụ con người - hoạt động của họ là hoạt động quản lý. Đặc điểm hoạt động này đặt ra đòi hỏi khách quan trong quản lý, sử dụng cán bộ, công chức, viên chức hành chính nhà nước phải có những yêu cầu khác biệt so với quản lý, sử dụng nhân lực trong các lĩnh vực hoạt động khác của xã hội.

1.1.4. Quản lý nhân lực hành chính nhà nước

Từ quan niệm về quản lý, nhân lực, nhân lực hành chính nhà nước đã được trình bày có thể quan niệm: *Quản lý nhân lực hành chính nhà nước là quá trình tác động có định hướng của chủ thể quản lý (cá nhân, tập thể) đến đối tượng quản lý (tập thể, cá nhân công chức, viên chức trong các cơ quan hành chính nhà nước) nhằm huy động cao nhất hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khỏe của họ vào thực hiện các chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước.*

Với quan niệm trên, quản lý nhân lực hành chính nhà nước là một quá trình, trong đó song song tồn tại hoạt động của chủ thể quản lý và đối tượng quản lý.

Chủ thể quản lý nhân lực hành chính nhà nước ta hiện nay bao gồm cá nhân và tập thể. Cá nhân với tư cách là chủ thể quản lý nhân lực hành chính nhà nước thuộc về Thủ tướng Chính phủ, các bộ Trưởng, Thủ trưởng các cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng các Tổng cục, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp, thủ trưởng các Cục, Sở, Phòng, Ban, Xí nghiệp nhà nước ở các địa phương. Ngoài các cá nhân trên, hoạt động quản lý nhân lực hành chính nhà nước còn do tập thể Ban Tổ chức Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp; Phòng Tổ chức thuộc các Tổng cục, Cục, Sở, xí nghiệp nhà nước ở các địa phương trực tiếp tổ chức quản lý.

Hoạt động của chủ thể quản lý nhân lực hành chính nhà nước là tiến hành tác động nhằm huy động tối đa nhân lực hành chính nhà nước vào thực hiện các chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước. Quá trình hoạt động của chủ thể được tiến hành thông qua việc nghiên cứu, khảo sát, hoạch định những nhiệm vụ, mục tiêu, nhịp độ phát triển của mọi mặt đời sống kinh tế - xã hội; phân định rõ chức năng, nhiệm vụ và yêu cầu điều hành mọi mặt của đời sống xã hội. Trên cơ sở đó xác định mức độ đáp ứng về số lượng, chất lượng nhân lực hành chính nhà nước hiện có so với yêu cầu, nhiệm vụ đặt ra để có phương pháp tác động phù hợp với thực tế.

Quá trình tác động của chủ thể quản lý nhân lực hành chính nhà nước được tiến hành thông qua việc tổ chức hệ thống các cơ quan hành chính; xác định cơ chế, chính sách, tìm tòi các giải pháp thực tiễn, ban hành các quyết định, quy định về tiêu chuẩn đánh giá nhân lực hành chính nhà nước; tuyển chọn, đào tạo, phân công sử dụng, đề bạt, chuyển chuyển; bảo đảm về tiền lương, chế độ đãi ngộ; thanh tra, kiểm tra theo dõi sự phát triển tình hình mọi mặt của đất nước và sự đáp ứng của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức Nhà nước; kịp thời đánh giá, tổng kết thực tiễn, khắc phục các vấn đề tồn tại trong quản lý, sử dụng nhân lực; bổ sung định hướng, bổ sung giải pháp, cơ chế, chính sách để giữ vững và nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức và cá nhân hoạt động trong các cơ quan hành chính Nhà nước.

Đối tượng quản lý nhân lực hành chính nhà nước là đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức hoạt động trong các cơ quan hành chính nhà nước cùng với hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khỏe của họ (bao gồm cả tập thể và cá nhân). Hoạt động của đối tượng quản lý trong các cơ quan hành chính nhà nước là huy động toàn bộ phẩm chất, năng lực, sức khỏe hiện có vào thực hiện các chức năng, nhiệm vụ được giao, bảo đảm cho việc chấp hành và điều hành quyền lực của Nhà nước trên mọi mặt hoạt động xã hội mang lại hiệu quả.

Mục đích của hoạt động quản lý nhân lực hành chính nhà nước là huy động cao nhất hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khỏe của đội ngũ công chức, viên chức

trong các cơ quan hành chính nhà nước vào thực hiện có hiệu quả các chức năng, nhiệm vụ được đảm nhiệm nhằm xây dựng bộ máy hành chính nhà nước dân chủ, trong sạch, vững mạnh, từng bước hiện đại và có hiệu lực hoạt động cao phù hợp với yêu cầu xây dựng và bảo vệ Tổ quốc trong giai đoạn hiện nay.

Chức năng, nhiệm vụ cơ bản của hoạt động quản lý nhân lực hành chính nhà nước có thể bao gồm:

- Trên cơ sở nắm vững chức năng, nhiệm vụ quản lý của Nhà nước, xác định hệ thống tổ chức các cơ quan hành chính Nhà nước từ trung ương đến địa phương phù hợp với yêu cầu xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, nâng cao hiệu lực chấp hành và điều hành quyền lực nhà nước trên phạm vi toàn xã hội.

- Xác định nhu cầu về số lượng và chất lượng nhân lực hành chính nhà nước hiện tại và tương lai và độ chênh lệch giữa nhu cầu và khả năng hiện có cả về số lượng và chất lượng. Trên cơ sở đó xây dựng kế hoạch tổng thể nhằm bổ sung, hoàn thiện.

- Xây dựng hệ thống chính sách tuyển dụng, đào tạo bồi dưỡng, sắp xếp, đề bạt, chuyển chuyển, đãi ngộ phù hợp để giảm thiểu tối đa sự chênh lệch về số lượng và chất lượng để nâng cao hiệu lực hoạt động của nhà nước, đáp ứng yêu cầu xây dựng và bảo vệ Tổ quốc trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

- Xác định chuẩn và thang đánh giá về số lượng và chất lượng của nhân lực hành chính nhà nước trong từng cơ quan và cả bộ máy hành chính nhà nước.

- Xây dựng quy chế kiểm tra, đánh giá chất lượng huy động nhân lực hành chính nhà nước trong quá trình chấp hành và điều hành quyền lực của Nhà nước cả về phẩm chất và năng lực.

- Xây dựng chính sách khen thưởng, kỷ luật; kịp thời khen thưởng, động viên những cá nhân và tổ chức có thành tích và xử lý kịp thời những tổ chức và cá nhân

sa sút về phẩm chất, năng lực làm ảnh hưởng đến quá trình chấp hành và điều hành quyền lực của nhà nước

- Quy định chế độ sơ kết, tổng kết thông qua đó rút ra những bài học kinh nghiệm; kịp thời bổ sung định hướng, bổ sung giải pháp, cơ chế, chính sách để nâng cao hiệu quả sử dụng nhân lực hành chính nhà nước nhằm tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước đáp ứng yêu cầu sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước hiện nay.

Với tính chất là cơ quan quản lý nhà nước, hoạt động của công chức, viên chức trong các cơ quan hành chính nhà nước có nhiệm vụ chấp hành và điều hành quyền lực của nhà nước. Hoạt động đó mang tính chủ động và sáng tạo rất cao. Vì vậy, đòi hỏi quá trình quản lý nhân lực hành chính nhà nước phải huy động mọi khả năng đã được chuẩn bị của công chức, viên chức hành chính nhà nước về hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khoẻ vào thực hiện chức năng, nhiệm vụ được đảm nhiệm. Đặc biệt là trong tình hình hiện nay, trước yêu cầu chuyển đổi của nền kinh tế, mở cửa, hội nhập với nền kinh tế thế giới và những thuận thức đang đặt ra về môi trường bên ngoài để giảm gánh nặng ngân sách chi cho hoạt động hành chính nhà nước thì yêu cầu quản lý về phẩm chất, năng lực của đội ngũ công chức, viên chức trong các cơ quan hành chính nhà nước càng trở nên cấp bách hơn bao giờ hết.

Để có được cái nhìn khách quan trong nghiên cứu, xem xét, đánh giá và tìm ra giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý nhân lực hành chính nhà nước trước hết cần phải có phương pháp tiếp cận nghiên cứu phù hợp.

1.2 Phương pháp tiếp cận trong nghiên cứu nhân lực hành chính nhà nước.

Xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức của các cơ quan hành chính nhà nước và mục tiêu của hoạt động quản lý nhân lực hành chính Nhà nước đòi hỏi quá trình nghiên cứu nhân lực hành chính nhà nước và quản lý nhân lực hành chính

nhà nước phải dựa trên cơ sở phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác- Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh. Trong đó, vấn đề cơ bản là phải dựa trên những luận điểm cơ bản của chủ nghĩa Mác- Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về con người và chức năng, nhiệm vụ của quản-ly Nhà nước. Vì vậy, trong nghiên cứu quản lý nhân lực hành chính nhà nước nhằm nâng cao hiệu lực quản lý của Nhà nước trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, trong điều kiện chuyển đổi thị trường, toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế phải đi từ tiếp cận *nghiên cứu con người* và tiếp cận *hệ thống-chức năng hoạt động* của các cơ quan hành chính Nhà nước theo quan điểm của chủ nghĩa Mác- Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh.

Cơ sở lý luận và thực tiễn:

Chủ nghĩa Mác- Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh là nền tảng tư tưởng, là kim chỉ nam cho hoạt động của Đảng. Mục tiêu của xã hội chúng ta theo chủ nghĩa Mác- Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh là giải phóng xã hội, giải phóng giai cấp, giải phóng dân tộc, giải phóng con người nhằm phát huy mọi tiềm năng của con người xây dựng thành công chủ nghĩa xã hội và chủ nghĩa cộng sản trên phạm vi toàn thế giới. Mục đích cuối cùng của quản lý nhân lực hành chính nhà nước là huy động cao nhất phẩm chất, năng lực, sức khỏe của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong các cơ quan hành chính nhà nước vào thực hiện có hiệu quả các chức năng, nhiệm vụ được đảm nhiệm để xây dựng bộ máy hành chính nhà nước ta dân chủ, trong sạch, vững mạnh, từng bước hiện đại và có hiệu lực hoạt động cao phù hợp với yêu cầu xây dựng và bảo vệ Tổ quốc trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hóa đất nước. Muốn thực hiện mục đích cao cả trên trong nghiên cứu quản lý nhân lực hành chính nhà nước không thể tách rời việc nghiên cứu con người với nghiên cứu quá trình tổ chức, thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước.

Trong lí luận của chủ nghĩa Mác- Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về con người và hoạt động của con người đã chỉ ra rằng, con người là sản phẩm kì diệu nhất,

cao nhất của sự phát triển của thế giới vật chất. Trong tính hiện thực của nó, bản chất con người là tổng hoà những quan hệ xã hội; tồn tại xã hội quy định ý thức xã hội và ý thức của từng người, nhưng con người không phải là sản phẩm thụ động của môi trường xã hội mà ngược lại con người là chủ thể tích cực tác động trở lại quá trình phát triển của xã hội. Thông qua hoạt động, bằng hoạt động của mình con người đã sáng tạo ra bản thân và sáng tạo ra lịch sử - con người vừa là mục tiêu vừa là động lực của sự phát triển xã hội. Nghiên cứu về con người phải nghiên cứu "những cá nhân hiện thực, là hoạt động của họ và những điều kiện sinh hoạt vật chất của họ, những điều kiện mà họ thấy có sẵn cũng như những điều kiện do hoạt động của chính họ tạo ra"(3, Tr.267). Trong lý luận về cách mạng xã hội chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh cũng chỉ ra, quần chúng là người làm nên lịch sử.

Từ những luận điểm cơ bản trên cho thấy, muốn nghiên cứu và nâng cao hiệu quả quản lý nhân lực hành chính nhà nước phải đi từ tiếp cận nghiên cứu con người, hoạt động của con người trong quá trình thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước. Bởi vì, các yếu tố tạo nên nhân lực nói chung, nhân lực hành chính nhà nước nói riêng đều do con người, hoạt động của con người tạo nên.

Mặt khác, xét về chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của các cơ quan hành chính nhà nước. Đó là một hệ thống được tổ chức chặt chẽ từ Trung ương đến địa phương. Mỗi một cơ quan có chức năng, nhiệm vụ khác nhau nhưng cùng hướng vào thực hiện chức năng chung là chấp hành và điều hành quản lý nhà nước. Hiệu lực hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước phụ thuộc vào hiệu lực hoạt động của toàn hệ thống và sự thống nhất phối hợp mỗi cơ quan trong hệ thống đó. Nhưng trước hết là phụ thuộc vào mức độ huy động nhân lực hành chính nhà nước trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ được đảm nhiệm. Trong hoạt động, các cơ quan hành chính nhà nước có mối quan hệ gắn bó chặt chẽ và tác động qua lại lẫn nhau, tạo thành một hệ thống thống nhất. Mỗi cơ quan vừa có quan hệ theo hành

độc với cơ quan cấp trên, cơ quan cấp dưới, vừa có quan hệ theo hàng ngang với cơ quan cùng cấp và có quan hệ phối hợp với các cơ quan khác. Trong mỗi cơ quan, các thành viên có chức năng, nhiệm vụ chuyên môn khác nhau nhưng cùng hướng vào thực hiện chức năng, nhiệm vụ chung của cơ quan. Vì vậy, hoạt động của các thành viên có quan hệ chặt chẽ với nhau và mang tính hệ thống, thống nhất cao. Điều đó đặt ra yêu cầu khách quan phải đi từ phân tích hệ thống - chức năng trong quá trình quản lý nhân lực hành chính Nhà nước. Có như vậy mới thực hiện được sự quản lý chặt chẽ, khoa học đến mỗi tổ chức và cá nhân trong các cơ quan hành chính Nhà nước.

Nhân lực hành chính nhà nước được tạo thành từ hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khỏe của toàn bộ công chức, viên chức hành chính nhà nước. Hiệu quả đạt được trong thực hiện các chức năng, nhiệm vụ được giao của mỗi công chức, viên chức nhà nước phụ thuộc vào mức độ phát triển hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khỏe của họ có tương ứng với chức năng, nhiệm vụ đảm nhiệm hay không. Tuy nhiên, mức độ phát triển phẩm chất, năng lực của công chức, viên chức nhà nước lại phụ thuộc vào hệ thống các chế độ, chính sách tạo điều kiện phát triển nhân lực như: Tuyển chọn, đào tạo, bồi dưỡng, sử dụng, bảo đảm lợi ích, môi trường hoạt động, khuyến khích tài năng...

Từ những phân tích trên cho thấy, nghiên cứu quản lý nhân lực hành chính nhà nước phải đi từ tiếp cận nghiên cứu con người và tiếp cận hệ thống - chức năng hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Có như vậy mới có điều kiện xác định cơ chế chính sách, tìm tòi giải pháp thực tiễn nâng cao hiệu quả tuyển chọn, bố trí, sử dụng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước. Trên cơ sở đó, giảm thiểu sự chênh lệch giữa nhu cầu, chức năng, nhiệm vụ và nguồn nhân lực hiện có của các cơ quan hành chính nhà nước, nâng cao hiệu lực chấp hành và điều hành quyền lực của nhà nước trên phạm vi toàn xã hội. Đồng thời qua đó tìm ra giải pháp thích hợp để huy

động tối đa nhân lực hành chính nhà nước, làm cho sự phát triển nhân lực không ngừng được nâng lên.

Để tiếp cận nghiên cứu con người; tiếp cận hệ thống-chức năng hoạt động trong nghiên cứu quản lý nhân lực hành chính nhà nước đòi hỏi phải dựa trên quan điểm của chủ nghĩa Mác- Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, các quan điểm tư tưởng của Đảng về xây dựng, phát triển con người Việt Nam xã hội chủ nghĩa và xây dựng nền hành chính nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, dân chủ, trong sạch, vững mạnh, từng bước hiện đại, cụ thể là:

Tiếp cận nghiên cứu con người trong nghiên cứu, quản lý nhân lực hành chính nhà nước đòi hỏi:

- Trước hết, "Chúng ta cần hiểu sâu sắc những giá trị lớn lao và ý nghĩa quyết định của nhân tố con người, chủ thể của mọi sáng tạo, mọi nguồn của cải vật chất và văn hoá, mọi nền văn minh của các quốc gia"[5, tr 5]. Con người đóng vai trò quyết định mọi sự phát triển của xã hội nói chung và xây dựng nền hành chính nhà nước nói riêng. Tuy nhiên, việc phát huy vai trò của con người đến mức độ nào lại tùy thuộc vào sự phát triển hệ thống các phẩm chất, năng lực, sức khỏe của mỗi cán bộ, công chức, viên chức trong các cơ quan hành chính nhà nước.

- Sự hình thành phát triển hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khỏe của mỗi con người trước hết phụ thuộc vào điều kiện xã hội lịch sử. Trong đó sự tác động của điều kiện phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là giáo dục - đào tạo đóng vai trò chủ đạo, định hướng còn hoạt động của cá nhân đóng vai trò trực tiếp quyết định. Vì vậy để nâng cao chất lượng nhân lực hành chính nhà nước, trong quá trình quản lý nhân lực phải có quan điểm lịch sử trong xem xét phẩm chất, năng lực, sức khỏe của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước; phải gắn việc tuyển dụng với quá trình giáo dục và đào tạo. Đồng thời phát huy tính tích cực, chủ động của mỗi cán bộ, công chức, viên chức hành chính nhà nước trong quá trình thực thi chức trách, nhiệm vụ của mình.

- Phải có hệ thống chính sách đồng bộ trong tuyển chọn, đào tạo, sử dụng, đề bạt, khen thưởng, kỷ luật, bảo đảm môi trường; khuyến khích tài năng... để phát huy tính tích cực chủ động của cán bộ, công chức, viên chức trong các cơ quan hành chính nhà nước

- Phải tính đến sự vận động phát triển của nền hành chính nhà nước trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước trong điều kiện chuyển đổi thị trường, toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế để kịp thời xác định cơ chế, chính sách, tìm tòi giải pháp, tuyển chọn, bố trí cán bộ, xây dựng cơ sở vật chất, thanh tra, kiểm tra, khen thưởng kỷ luật, khuyến khích cán bộ, công chức, viên chức nhà nước tu dưỡng, rèn luyện phẩm chất, năng lực đáp ứng yêu cầu xây dựng và nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước trong tình hình hiện nay và những năm tiếp theo.

Tiếp cận hệ thống - chức năng trong nghiên cứu, quản lý nhân lực hành chính nhà nước đòi hỏi:

- Phải đi từ phân tích hệ thống các chức năng, nhiệm vụ của mỗi cơ quan và toàn bộ hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước để xác định nhu cầu về số lượng, chất lượng nhân lực hành chính nhà nước cần huy động, bảo đảm cho mỗi cơ quan thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình trong thời điểm hiện tại và tương lai.

Để bảo đảm việc chấp hành và điều hành quyền lực của Nhà nước, đòi hỏi phải có bộ máy hành chính thích hợp. Trong đó, hệ thống các cơ quan và đơn vị công tác bao gồm đội ngũ công chức, viên chức Nhà nước phải được tổ chức chặt chẽ với những hình thức và nguyên tắc hoạt động khoa học, có phân công, phân nhiệm rõ ràng, phối hợp công tác chặt chẽ. Do đó, để nâng cao hiệu quả quản lý nhân lực hành chính nhà nước phải đi từ phân tích hệ thống các chức năng, nhiệm vụ của mỗi cơ quan và toàn bộ hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước. Trên cơ sở đó xác định nhu cầu về số lượng, chất lượng nhân lực hành chính nhà nước cần huy động, bảo đảm cho mỗi cơ quan thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình trong thời

điểm hiện tại và tương lai. Đây là vấn đề có ý nghĩa quan trọng trọng để khắc phục tình trạng các cơ quan hành chính Nhà nước không rõ chức năng, quyền hạn của mình dẫn đến hoạt động chồng chéo, làm giảm hiệu quả việc chấp hành và điều hành quản lý đất nước. Đồng thời đó còn là cơ sở, làm rõ trách nhiệm của mỗi công chức, viên chức Nhà nước để thực hiện sự chuẩn hoá trong tuyển dụng, đào tạo, bồi dưỡng nhân lực hành chính Nhà nước, giảm thiểu tình trạng biên chế nhiều nhưng hoạt động kém hiệu quả.

Phân tích hệ thống các chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính Nhà nước là một việc không đơn giản. Nhất là trong điều kiện đất nước ta đang trong thời kỳ quá độ tiến lên CNXH và các mặt hoạt động của đời sống chính trị, xã hội đang trong quá trình vận động, phát triển. Vì vậy, yêu cầu đặt ra trong phân tích hệ thống chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính Nhà nước đòi hỏi phải được nghiên cứu khách quan, khoa học; phải tính đến mối quan hệ qua lại giữa các cơ quan và dự kiến được sự tác động của sự phát triển đất nước đến việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính Nhà nước.

- Xác định hệ thống việc làm và khả năng huy động nhân lực hành chính nhà nước hiện có. Trên cơ sở đó, hoạch định kế hoạch tuyển dụng, đào tạo, bố trí, sử dụng phù hợp.

Từ xác định chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước cần phải làm rõ hệ thống những việc làm cụ thể để bảo đảm việc thực hiện tốt nhất chức năng, nhiệm vụ của mỗi cơ quan nhằm hoạch định số lượng công chức, viên chức với hệ thống phẩm chất năng lực tương ứng là điều kiện quan trọng nâng cao hiệu quả quản lý nhân lực hành chính nhà nước. Thực tế cho thấy, cho đến nay mặc dù đã nhiều lần chúng ta thực hiện cải cách hành chính, tổ chức sắp xếp lại biên chế công chức, viên chức nhà nước nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính Nhà nước nhưng đến nay bộ máy hành chính Nhà nước vẫn công kênh, tình trạng dư dôi biên chế; hiệu quả hoạt động không cao. Tình trạng trên có nhiều

nguyên nhân nhưng trong đó có nguyên nhân quan trọng là chưa có luận chứng khoa học về hệ thống việc làm và khả năng huy động nhân lực trong việc đảm nhận các hệ thống việc làm đó. (Trong điều kiện, đội ngũ công chức, viên chức phát huy cao nhất phẩm chất, năng lực hiện có và sự hỗ trợ của các phương tiện kỹ thuật). Vì thế, quản lý nhân lực hành chính nhà nước vẫn chưa thực mang tính khoa học, hiệu quả hoạt động không cao.

Yêu cầu cơ bản trong nghiên cứu xác định hệ thống việc làm trong các cơ quan hành chính nhà nước là: Phân tích nghiêm túc toàn bộ các hoạt động của mỗi cơ quan, đơn vị; làm rõ các khâu, các bước tiến hành hoạt động; mối quan hệ liên đới giữa các cá nhân, tổ chức trong thực hiện các mặt hoạt động; mức độ biến động của hoạt động đó trong tương lai; xác định phẩm chất, năng lực cần thiết để thực hiện có hiệu quả công việc đó (có tính tới sự hỗ trợ của các phương tiện kỹ thuật). Trên cơ sở đó mới có cơ sở khoa học để xác định biểu biên chế và lựa chọn, tuyển dụng, bồi dưỡng, đào tạo đội ngũ công chức, viên chức phù hợp với mỗi việc làm; tránh được sự chồng chéo, giảm thiểu được dư dôi, phát huy cao nhất khả năng huy động nhân lực hành chính nhà nước.

- Xác định hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khoẻ của công chức, viên chức hành chính nhà nước phù hợp với chức trách, nhiệm vụ được đảm nhiệm. Trên cơ sở đó, chuẩn hoá đội ngũ cán bộ hành chính nhà nước và có quy hoạch phát triển phù hợp.

Đây là khâu cơ bản, nhằm tạo nên sự bố trí, sắp xếp khoa học đội ngũ công chức, viên chức trong các cơ quan hành chính nhà nước. Có xác định được mức độ phù hợp giữa hệ thống phẩm chất, năng lực của đội ngũ công chức, viên chức nhà nước với yêu cầu của mỗi việc làm mới bảo đảm sử dụng đúng người, đúng việc trong quá trình quản lý nhân lực hành chính nhà nước. Thực hiện tốt yêu cầu này cho phép chủ thể quản lý vừa giảm thiểu tình trạng trình chuyên môn nghề nghiệp quá thấp hoặc quá cao, thậm chí không phù hợp với công việc được giao. Từ đó, tạo

được sự hòa hợp giữa phẩm chất, năng lực của công chức, viên chức nhà nước với nhu cầu công việc được đảm nhiệm; vừa giảm được số lượng biên chế công chức, viên chức hành chính nhà nước, vừa tạo nên khả năng phát huy tối đa nhân lực hành chính nhà nước.

Để thực hiện yêu cầu trên đòi hỏi, phải xác định được mức độ phù hợp giữa yêu cầu đòi hỏi của mỗi công việc với hệ thống phẩm chất, năng lực và sức khoẻ cần phải có của công chức, viên chức trong các cơ quan hành chính nhà nước. Trong quá trình nghiên cứu phải phân tích toàn diện cả về phẩm chất chính trị, đạo đức, năng lực chung, năng lực chuyên môn và sức khoẻ cần phải đáp ứng cho mỗi loại cán bộ, công chức, viên chức hoạt động trong từng lĩnh vực quản lý hành chính Nhà nước. Trên cơ sở đó chuẩn hoá các yêu cầu trên thành những tiêu chí để xem xét, đánh giá, tuyển chọn, sử dụng, đề bạt, chuyển chuyển cán bộ công chức, viên chức hành chính nhà nước. Trong đó cần tập trung xác định rõ những vấn đề cơ bản sau:

- Những yêu cầu về động cơ, bản lĩnh chính trị, đạo đức tương xứng với yêu cầu chuyên môn của mỗi công việc trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước.

- Hệ thống năng lực cần thiết để thực hiện mỗi công việc trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước. Trong đó phải xác định rõ hệ thống tri thức, kỹ năng, kỹ xảo nghề nghiệp (chung và riêng) cần thiết để mỗi công chức, viên chức vừa thực hiện được ở phạm vi cá nhân và phối thuộc với các bộ phận có liên quan.

- Trên cơ sở xác định hệ thống phẩm chất, năng lực tương ứng với yêu cầu công việc, tiến hành phân định rõ các yêu cầu đặt ra trong từng cấp độ quản lý và xây dựng chuẩn đánh giá về phẩm chất, năng lực, sức khoẻ đối với từng lĩnh vực và cấp độ quản lý.

Thực tế cho thấy, trong nhiều năm vừa qua do ảnh hưởng bởi cơ chế quản lý hành chính quan liêu, bao cấp dẫn đến tình trạng thiên về quản lý nhân sự. Quá

trình huy động nhân lực chưa được chú trọng đúng mức. Vì vậy, việc biên chế, sắp xếp đội ngũ công chức, viên chức hành chính nhà nước chưa thực sự dựa trên cơ sở nghiên cứu chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước để xác định hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khoẻ tương ứng. Tình hình đó đã dẫn đến hậu quả là bộ máy hành chính nhà nước công kênh, số lượng biên chế lớn nhưng quá trình điều hành quản lý đất nước hiệu quả đạt được không cao. Việc chuẩn hoá hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khoẻ đối với đội ngũ công chức, viên chức hoạt động trong các cơ quan hành chính nhà nước chậm được xác định. Do đó để nảy sinh tình trạng, không ít trường hợp cán bộ, viên chức nhà nước sa sút về phẩm chất chính trị, đạo đức, hạn chế về năng lực chuyên môn gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến uy tín và hiệu lực hoạt động của các cơ quan hành chính Nhà nước.

.....

CHUYÊN ĐỀ 2

BẢN CHẤT CỦA LAO ĐỘNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC VÀ NHỮNG ĐẶC TRƯNG CỦA QUẢN LÝ NHÂN LỰC HÀNH CHÍNH.

I. BẢN CHẤT LAO ĐỘNG CỦA LAO ĐỘNG HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1) Nguồn nhân lực hành chính.

Nói một cách đơn giản nguồn nhân lực hành chính chính là đội ngũ những người làm việc trong nền hành chính với tất cả năng lực, phẩm chất vốn có của họ. Tuy nhiên trong mỗi nền hành chính, phụ thuộc vào việc xác lập chế độ công chức, công vụ, mà chế độ này đến lượt mình lại do chế độ chính trị, cách thức tổ chức nhà nước, đặc điểm kinh tế xã hội và truyền thống văn hoá của mỗi quốc gia quyết định, nên người ta có thể xác định nguồn nhân lực hành chính khác nhau.

Ở một số nước công chức hay nguồn nhân lực hành chính là một và được phân biệt một cách rõ ràng với các đối tượng cán bộ, nhân viên nhà nước khác. Chẳng hạn như ở Hoa kỳ, công chức hay nguồn nhân lực hành chính nhà nước bao gồm toàn bộ những nhân viên làm việc trong ngành hành pháp.

Đa phần các nước trên thế giới, nguồn nhân lực hành chính chỉ là một bộ phận trong đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước, có giới hạn phạm vi và được phân chia theo các cấp hành chính.

Chẳng hạn, ở *Pháp*, công chức bao gồm toàn bộ những người được Nhà nước hoặc cộng đồng lãnh thổ (làng xã, tỉnh, vùng) bổ nhiệm vào làm việc thường xuyên trong một công sở hay công sở tự quản, kể cả các bệnh viện và được biên chế vào một ngạch của nền hành chính công. Như vậy, nhân lực hành chính không trùng với công chức mà chỉ là một bộ phận của đội ngũ công chức nhà nước.

Ở *Vương quốc Anh* do không có quy chế công chức thành văn nên không có một định nghĩa mang tính pháp lý về công chức. Tuy nhiên, chính ở nơi đây lại có một định nghĩa nổi tiếng về công chức. Định nghĩa này đã được tiểu ban

Tomlin đưa ra vào năm 1931. Theo đó, công chức bao gồm: “các nô bộc của nhà vua không phải là những người giữ các chức vụ chính trị hoặc tư pháp; những viên chức dân sự hưởng lương trực tiếp và hoàn toàn từ ngân sách được Nghị viện thông qua”.

Công chức ở Anh gồm 2 bộ phận:

- Những người do nhà Vua trực tiếp bổ nhiệm hoặc được Ủy ban dân sự cấp giấy chứng nhận hợp lệ cho phép tham gia công tác ở các cơ quan dân sự.

- Những người mà toàn bộ tiền lương được cấp từ ngân sách thống nhất của Vương quốc liên hợp hoặc từ các khoản được Quốc Hội thông qua.

Những người làm việc trong các cơ quan hành chính ở địa phương không được xếp vào trong đội ngũ công chức nhà nước. Như vậy công chức hành chính ở Vương quốc Anh chỉ là một bộ phận nhỏ trong đội ngũ công chức và chỉ có ở trung ương.

Còn ở Đức Luật công chức liên bang quy định tất cả những người chịu sự chỉ huy kiểm tra trực tiếp của liên bang; những người phục vụ các đoàn thể xã hội, đoàn thể xây dựng vật chất và tài chính theo Luật chung, trực tiếp lệ thuộc Chính phủ đều được gọi là công chức. Ngoài các thành phần thuộc phạm vi nói trên, những nhân viên phục vụ trong Quốc hội liên bang, Thượng viện Liên bang, Tòa án Liên bang cũng thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật công chức. Với một định nghĩa rộng như vậy công chức ở Đức bao gồm rất nhiều đối tượng hoạt động trên nhiều lĩnh vực khác nhau. Công chức hành chính nhà nước chỉ là một bộ phận của đội ngũ công chức.

Ở Liên bang Nga, theo “Luật liên bang về những cơ sở của công vụ Nhà nước của Liên bang Nga”. Các chức vụ Nhà nước bao gồm:

- Chức vụ loại A: Tổng thống Liên bang Nga, thủ tướng Liên bang, Chủ tịch Quốc Hội liên bang, lãnh đạo các cơ quan chính quyền lập pháp và hành pháp của các chủ thể của Liên bang Nga, đại biểu Quốc Hội, Tòa án...

- Chức vụ loại B: là chức vụ nhằm đảm bảo thực hiện quyền hành của các nhân vật đang giữ các chức vụ loại A.

- Chức vụ loại C: là các chức vụ do các cơ quan nhà nước định ra nhằm thực hiện và đảm bảo các quyền hành của chúng.

Các chức vụ loại B và C hợp thành công vụ nhà nước. Các công dân Nga đang thực hiện trong chế độ được Luật liên bang quy định trách nhiệm theo các chức vụ của công vụ Nhà nước (thuộc nhóm B và C), được nhận tiền công từ nguồn kinh phí trong ngân sách liên bang hay kinh phí trong ngân sách của các chủ thể của Liên bang đều là công chức Nhà nước. Như vậy, phạm vi công chức ở Liên bang Nga là rất rộng nó có thể bao gồm cả lực lượng cảnh sát.

Ở Nhật bản, công chức Nhà nước bao gồm những người được nhận chức trong bộ máy của Chính phủ trung ương, ngành tư pháp, Quốc hội, quân đội, trường công và bệnh viện quốc lập, xí nghiệp và đơn vị sự nghiệp quốc doanh mà được lĩnh lương từ ngân sách nhà nước. Những người làm việc và lĩnh lương từ ngân sách địa phương là công chức địa phương.

Với những thí dụ đã được dẫn ra có thể thấy sự khác nhau trong việc định nghĩa về công chức và do đó cũng có sự khác nhau trong việc xác định và định nghĩa nguồn nhân lực hành chính ở mỗi nước.

Ở Việt Nam việc xác định và định nghĩa về công chức cũng có những thay đổi theo các giai đoạn khác nhau trong quá trình xây dựng Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Giai đoạn 1946 - 1960, theo Sắc lệnh số 76/SL ngày 20/5/1950 của Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, ban hành Quy chế công chức, công chức được định nghĩa: *“là những công dân Việt Nam, được chính quyền nhân dân tuyển để giữ một chức vụ thường xuyên trong các cơ quan Chính phủ, ở trong hay ngoài nước đều là công chức theo quy chế này, trừ trường hợp riêng biệt do Chính phủ quy định”*. Như vậy, Quy chế này điều chỉnh, xác định phạm vi công chức rất hẹp, chỉ là những người được tuyển dụng giữ một chức vụ thường xuyên trong các cơ quan Chính phủ hay các cơ quan hành chính theo cách nói hiện nay. Đội ngũ công chức được xác định trong quy chế này chính là công chức hành

chính, không bao gồm những người làm việc trong các tổ chức sự nghiệp của Nhà nước.

Tuy nhiên vào các giai đoạn tiếp theo việc xác định công chức có những thay đổi đáng kể, khi mà trong hệ thống các cơ quan nhà nước xuất hiện các tổ chức, cơ quan y tế, giáo dục, khoa học, văn hoá nghệ thuật... Đặc biệt, vào những năm 1960 - 1980 do những yêu cầu của tình hình cách mạng lúc bấy giờ, nhằm thống nhất và huy động tập trung nguồn lực, Nhà nước đã có nhiều các văn bản điều chỉnh đối tượng phạm vi cán bộ công chức Nhà nước. Theo các văn bản này, khái niệm công chức không còn hẹp như trong Quy chế công chức (1950), mà được mở rộng gồm tất cả những người làm công ăn lương trong các cơ quan Nhà nước, tổ chức sự nghiệp của Nhà nước, cũng như trong các nhà máy xí nghiệp. Nói cách khác trong giai đoạn này không tồn tại khái niệm công chức mà thay vào đó là khái niệm “ cán bộ, công nhân, viên chức nhà nước” chung hơn và cũng không có bất kỳ quy định nào để phân biệt rõ cán bộ, công chức, viên chức... Tình trạng này dẫn tới việc không xác định được những tiêu chuẩn, chuẩn mực nhất định về chuyên môn, trình độ, năng lực, đối với những người làm việc trong các cơ quan thuộc bộ máy nhà nước tương ứng với công việc và chức vụ do họ đảm nhiệm.

Từ đầu những năm 1980, khái niệm viên chức được dùng nhiều trong các văn bản pháp luật nhằm phân biệt đối tượng là những người làm việc trong các cơ quan tổ chức hành chính, sự nghiệp nhà nước với những người làm việc trong các tổ chức kinh tế nhà nước. Tuy nhiên trong những văn bản pháp luật này chưa có sự phân biệt giữa khái niệm “viên chức” và “công chức nhà nước”.

Từ đầu năm 1990, dưới sự tác động của những quan điểm về cải cách nền hành chính nhà nước, thuật ngữ “công chức” được sử dụng lại, được xác định trong Nghị định 169/HĐBT của Hội đồng bộ trưởng (nay là Chính phủ) ngày 21/5/1991. Theo Điều 1 của Nghị định này công chức được định nghĩa như sau:

“Công dân Việt Nam được tuyển dụng và bổ nhiệm giữ một công vụ thường xuyên trong một công sở của Nhà nước ở Trung ương hay địa phương, ở

trong hay ngoài nước đã được xếp vào một ngạch hưởng lương do ngân sách Nhà nước cấp gọi đó là công chức Nhà nước”

Đây là định nghĩa nêu khá đầy đủ các dấu hiệu căn bản của công chức trong nền hành chính hiện đại, như nhiều quốc gia xác định. Tuy nhiên trong định nghĩa này cũng còn chưa giải thích cụ thể các khái niệm liên quan như “công vụ”, “công sở”, “ngạch công chức” nên vẫn làm cho việc xác định phạm vi áp dụng của định nghĩa thiếu sự thống nhất.

Trong Điều 2 Nghị định đã xác định cụ thể những đối tượng công chức, bao gồm:

1. Những người làm việc trong các cơ quan, tổ chức Nhà nước ở trung ương, tỉnh, huyện và cấp tương đương.
2. Những người làm việc trong các đại sứ quán, lãnh sự quán của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt nam ở nước ngoài.
3. Những nhân viên dân sự làm việc trong các cơ quan Bộ quốc phòng.
4. Những người được tuyển dụng và bổ nhiệm giữ một chức vụ thường xuyên trong bộ máy Văn phòng Quốc Hội, Hội đồng nhân dân.

Những người không là công chức gồm:

1. Đại biểu Quốc Hội, Hội đồng nhân dân các cấp.
2. Những người giữ các chức vụ trong hệ thống lập pháp, hành pháp và tư pháp được Quốc Hội và Hội đồng nhân dân các cấp bầu ra, cử ra theo nhiệm kỳ.
3. Những hạ sỹ quan, sỹ quan tại ngũ trong quân đội nhân dân Việt Nam, bộ đội biên phòng.
4. Những người làm việc theo chế độ tạm tuyển, hợp đồng, những người đang thời kỳ tập sự chưa được xếp ngạch.
5. Những người làm việc trong các tổ chức sản xuất kinh doanh của Nhà nước.
6. Những người làm việc trong các cơ quan Đảng và đoàn thể nhân dân.

Dựa vào những quy định trên, có sự định hình, phân biệt giữa công chức và viên chức. Theo cách xác định này thì viên chức là một khái niệm rộng gồm tất

cả những người được bầu hoặc bổ nhiệm, tuyển dụng giữ một công vụ nhất định trong bộ máy Nhà nước, hay bằng hoạt động của mình phục vụ cho việc thực hiện các công việc Nhà nước và được trả lương theo chức vụ và hoạt động. Khái niệm viên chức bao hàm khái niệm công chức. Công chức chỉ là một bộ phận của viên chức, có đầy đủ mọi dấu hiệu của viên chức, nhưng có những đặc điểm riêng biệt phân biệt với những đối tượng không là công chức - bộ phận viên chức còn lại. Dấu hiệu cơ bản và là dấu hiệu chính của công chức là: giữ một công việc thường xuyên trong công sở Nhà nước. Hoạt động của họ có tính chất chuyên nghiệp, được đào tạo, tuyển dụng, bổ nhiệm giữ một chức vụ nhất định trong bộ máy Nhà nước. Với quy định này, những cán bộ chính quyền cấp xã cũng không được xếp vào đội ngũ cán bộ công chức nhà nước.

Trong việc tiến tới hoàn thiện cơ sở pháp lý cho chế độ công chức ở nước ta, giữa năm 1993 công việc xây dựng dự án Pháp lệnh về chế độ công chức đã được tiến hành khẩn trương. Đến năm 1998 Pháp lệnh về chế độ công chức đã hoàn thành và mang tên “Pháp lệnh Cán bộ, Công chức”. Trong phần Điều 1 Pháp lệnh quy định:

“Cán bộ, công chức quy định tại Pháp lệnh này là công dân Việt nam, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách Nhà nước bao gồm:

1. Những người do bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kỳ trong các cơ quan Nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội.
2. Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc được giao nhiệm vụ thường xuyên làm việc trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội.
3. Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc được giao giữ một công vụ thường xuyên, được phân theo trình độ đào tạo, ngành chuyên môn, được xếp vào một ngạch hành chính, sự nghiệp trong các cơ quan Nhà nước, mỗi ngạch thể hiện chức và cấp về chuyên môn nghiệp vụ, có chức danh tiêu chuẩn riêng.
4. Thẩm phán Toá án nhân dân, kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân.
5. Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc được giao nhiệm vụ thường xuyên làm việc trong các cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân mà

không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; làm việc trong các cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp.

Đến năm 2003 Pháp lệnh cán bộ, công chức được sửa đổi, bổ sung, theo đó: “Cán bộ công chức quy định tại Pháp lệnh này là công dân Việt Nam, trong biên chế, bao gồm:

a) Những người do bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kỳ trong cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương; ở tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi chung là cấp tỉnh); ở huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (sau đây gọi chung là cấp huyện).

b) Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc được giao nhiệm vụ thường xuyên làm việc trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội ở cấp trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện.

c) Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm vào một ngạch công chức hoặc giao giữ một công vụ thường xuyên trong các cơ quan nhà nước ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện;

d) Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm vào một ngạch viên chức hoặc giao giữ một nhiệm vụ thường xuyên trong đơn vị sự nghiệp của nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội;

đ) Thẩm phán Tòa án nhân dân, Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân;

e) Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc được giao nhiệm vụ thường xuyên làm việc trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; làm việc trong cơ quan đơn vị thuộc Công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp;

g) Những người do bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kỳ trong thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Bí thư, Phó bí thư Đảng ủy; người đứng đầu tổ chức chính trị - xã hội xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là cấp xã).

h) Những người được tuyển dụng, giao giữ một chức danh chuyên môn nghiệp vụ thuộc Ủy ban nhân dân cấp xã...”

So sánh với các định nghĩa xác định phạm vi đối tượng công chức của các nước đã nêu ở trên, và qua các lần bổ sung, điều chỉnh, Pháp lệnh cán bộ công chức 2003 đã có một định nghĩa về cán bộ công chức khá rộng, điều chỉnh không chỉ đối với những đối tượng thuộc tổ chức bộ máy nhà nước mà còn cả đối với nhiều đối tượng cán bộ trong hệ thống chính trị. Khái niệm cán bộ công chức hiện dùng còn bao hàm cả cán bộ, công chức cơ sở. Pháp lệnh sửa đổi năm 2003 cũng đã tách cán bộ, công chức hành chính với công chức sự nghiệp. Như vậy nếu như trước kia khái niệm viên chức là khái niệm bao trùm thì trong Pháp lệnh mới khái niệm công chức là khái niệm bao trùm.

Tuy nhiên với định nghĩa như vậy, vẫn có thể xác định được cán bộ, công chức hành chính hay nguồn nhân lực hành chính từ trong toàn bộ nguồn nhân lực cán bộ, công chức nhà nước. *Nguồn nhân lực hành chính là bộ phận trong đội ngũ cán bộ công chức, gồm những người được bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kỳ trong cơ quan hành chính nhà nước ở các cấp, những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc giao giữ một công vụ thường xuyên trong hệ thống hành chính công quyền, được phân theo trình độ đào tạo, ngành chuyên môn, được xếp vào một ngạch hành chính, hoặc một chức danh chuyên môn và một số đối tượng khác.*

Nói một cách cụ thể nguồn nhân lực hành chính theo sự xác định trong Pháp lệnh cán bộ công chức được bổ sung sửa đổi năm 2003 bao gồm:

- Cán bộ bầu cử là những người do bầu cử bằng các cơ quan đại diện để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kỳ trong các cơ quan hành chính nhà nước - Bộ trưởng, Chủ tịch, phó chủ tịch, các thành viên Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, huyện, Chủ tịch, phó chủ tịch ủy ban nhân dân cấp xã.

- Công chức hành chính gồm những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc được giao giữ một công vụ thường xuyên, được phân theo trình độ đào tạo, ngành chuyên môn, được xếp vào một ngạch hành chính trong các cơ quan Nhà

nước, những công chức trong các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, huyện, những công chức chuyên môn cấp xã.

- Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc được giao nhiệm vụ thường xuyên trong các cơ quan nhà nước thực thi chức năng quản lý như hải quan, thuế vụ, kiểm lâm .., hoặc làm việc trong các cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; làm việc trong các cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp.

2). Tính chất của nguồn nhân lực hành chính.

a- Tính chất ổn định, chuyên nghiệp.

Ổn định, chuyên nghiệp là tính chất không thể thiếu của nguồn nhân lực hành chính. Bộ máy Nhà nước có chức năng tổ chức quản lý điều hành xã hội, giải quyết các mối quan hệ đối nội, đối ngoại phức tạp, các vấn đề chung đặt ra trong xã hội nhằm đảm bảo cho xã hội ổn định và phát triển. Với chức năng đó bộ máy Nhà nước phải có công vụ thường xuyên, liên tục. Công vụ thường xuyên đòi hỏi phải có đội ngũ công chức, những người làm việc chuyên nghiệp trong bộ máy Nhà nước; đòi hỏi người thực hiện công vụ phải có trình độ chuyên môn nhất định. Công chức phải có trình độ chuyên môn tối thiểu cần thiết cho mỗi công vụ thường xuyên. Họ cũng cần phải có các tiêu chuẩn khác về trình độ tổ chức, tâm lý, đạo đức tùy theo mỗi ngành hoặc cấp nhất định đảm bảo khi thực hiện công vụ người công chức hiểu rõ thẩm quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của mình, không vô trách nhiệm, không lạm quyền, vượt quyền, tuân thủ các nghĩa vụ phải làm, phục vụ tốt công dân và các tổ chức xã hội.

Tính chất ổn định, chuyên nghiệp của cán bộ công chức hành chính được thể hiện ở tính không thể thay thế và tính liên tục trong công vụ của người công chức. Tính chất ổn định, chuyên nghiệp của công chức hành chính được quy định bởi địa vị pháp lý và được thể hiện qua hai yếu tố: thời gian, thâm niên công tác và trình độ năng lực chuyên môn, kỹ năng nghiệp vụ hành chính. Hai yếu tố này

gắn kết chặt chẽ, tác động bổ sung cho nhau. Thời gian, thâm niên công tác giúp đem lại cho người cán bộ công chức hành chính sự thành thạo, những kinh nghiệm trong việc thực thi công vụ, còn trình độ năng lực chuyên môn, kỹ năng nghiệp vụ hành chính tạo cho họ khả năng hoàn thành những công việc được giao, tạo chỗ đứng vững chắc của họ ở trong nền công vụ. Điều cần nhấn mạnh là trong 2 yếu tố đó thì yếu tố trình độ năng lực chuyên môn nghiệp vụ ngày càng trở thành một đòi hỏi hết sức quan trọng đối với đội ngũ công chức của nền hành chính hiện đại, khi mà những điều kiện xã hội mới: kinh tế thị trường được đẩy mạnh, xã hội công dân phát triển, tiến bộ khoa học công nghệ được áp dụng, xu thế toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế xuất hiện. Trong những điều kiện của đời sống xã hội hiện đại, đội ngũ cán bộ công chức hành chính vừa phải biết nắm chắc trình độ chuyên môn nghiệp vụ, kỹ năng hành chính, tuân thủ các đòi hỏi nghiêm ngặt của hoạt động công vụ, nhưng đồng thời lại phải nhạy bén sáng tạo và biết tiếp thu các kiến thức, kỹ năng mới. Tính chuyên nghiệp của người công chức hiện đại không chỉ dừng ở việc phát huy sự cần mẫn mà phải vươn tới sự năng động sáng tạo. Người công chức hiện đại phải có sự khác biệt về chất so với người công chức ở các xã hội và các giai đoạn trước .

Tính chất ổn định, chuyên nghiệp tất nhiên không phải chỉ có ở riêng cán bộ công chức hành chính Nhà nước, nhưng cán bộ công chức hành chính thì nhất định phải là một đội ngũ ổn định, chuyên nghiệp. Tính chất ổn định, chuyên nghiệp này, cùng với những tính chất khác sẽ hợp thành đặc điểm riêng của đội ngũ công chức hành chính Nhà nước.

b - Nguồn nhân lực hành chính là lực lượng thực thi công quyền.

Công vụ, theo định nghĩa chung của nhiều tác giả, là loại lao động đặc thù để thực hiện nhiệm vụ quản lý Nhà nước, thi hành pháp luật, đưa pháp luật vào đời sống, nhằm quản lý, sử dụng có hiệu quả tài sản chung và nguồn ngân sách Nhà nước, phục vụ nhiệm vụ chính trị. Công vụ thể hiện mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân, tổ chức xã hội. Công vụ, vì thế, là mối quan hệ quyền lực, trong đó, công dân, tổ chức phải phục tùng quyết định của người thực hiện công

vụ, còn cán bộ, công chức hành chính khi thực hiện công vụ đang thực thi công quyền, phục vụ công quyền trong một thẩm quyền cụ thể nhất định. Thẩm quyền này lớn hay bé tùy thuộc vào tính chất công việc và cấp bậc chức vụ mà người cán bộ, công chức hành chính được trao giữ, thực hiện. Tính chất này không hề có ở bất cứ đối tượng hoạt động nào khác trong xã hội và là một tính chất quan trọng đối với cán bộ, công chức hành chính. Nó không chỉ giúp phân biệt đội ngũ cán bộ công chức hành chính với các đối tượng lao động xã hội khác mà còn là nhân tố chi phối những hoạt động công vụ của người cán bộ, công chức hành chính.

Việc được giao một thẩm quyền nhất định ở người công chức là để nhằm đảm bảo cho công chức hoàn thành công vụ, nhưng quyền hành đó có những giới hạn nhất định do pháp luật quy định khiến công chức không thể sử dụng quyền hành đó thành điều kiện để có thể mưu lợi cho cá nhân, người thân và gia đình mình. Công chức không thể làm tất cả những gì họ muốn, mà phải tuân theo quy định của pháp luật. Nếu làm sai hoặc cố tình gây thiệt hại tới lợi ích chính đáng của tổ chức, của công dân thì công chức phải chịu trách nhiệm hành chính thậm chí bị truy tố theo Bộ luật hình sự. Tuy nhiên do không phải lúc nào luật pháp cũng có thể phủ và kiểm soát được hết các vấn đề, các mối quan hệ xảy ra trong cuộc sống và do sự thôi thúc của lợi ích, nảy sinh khi được nắm giữ quyền hành, nên không ít công chức đã lợi dụng quyền hành để tham nhũng, mưu cầu lợi ích riêng cho bản thân mình, gây thiệt hại cho lợi ích chính đáng của các tổ chức, công dân trong xã hội, làm mất uy tín của bộ máy Nhà nước. Chính vì vậy một mặt phải đảm bảo quyền lực thực sự trong thực thi công vụ cho người công chức, nhưng mặt khác lại phải đấu tranh chống lại việc lợi dụng quyền này, sao cho quyền lực Nhà nước trao cho công chức chỉ được sử dụng trong quá trình thực thi công vụ mà không bị lợi dụng sang mục đích khác. Để làm được điều đó, cần phải lưu ý tới việc bổ sung, cập nhật hoàn chỉnh các quy định của pháp luật, mở rộng công khai dân chủ các hoạt động quản lý Nhà nước, mở rộng sự tham gia của quần chúng nhân dân trong việc thực hiện các hoạt động quản lý Nhà nước

và kiểm tra..., đồng thời đẩy mạnh việc rèn luyện đạo đức nghề nghiệp của người công chức, xem đó như là một yêu cầu cần thiết đối với sự phát triển của người công chức, đảm bảo để công vụ được thực thi, phục vụ tốt xã hội và công dân.

c- Sản phẩm lao động của nguồn nhân lực hành chính là các quyết định quản lý.

Do nội dung công việc của bộ máy hành chính và quản lý nhà nước, sản phẩm của các cơ quan, công chức hành chính trước hết là các chính sách, văn bản quy phạm pháp luật. Các chính sách, quyết định được ban hành, đều vì mục đích phục vụ lợi ích công, dựa trên cơ sở các thẩm quyền pháp lý. Các chính sách, quyết định hành chính có thể được thể hiện dưới những hình thức, mức độ khác nhau như Nghị định, Quyết định, thể lệ, quy chế, hoặc là những mệnh lệnh không thành văn nhằm điều chỉnh hành vi của các đối tượng quản lý liên quan tới con người. Chính vì vậy lao động của công chức hành chính khác với lao động khác trong xã hội, nó không tác động trực tiếp vào đối tượng lao động để tạo ra các sản phẩm có giá trị mới, mà lao động của họ thường được diễn ra trong các bộ máy quản lý. Số lượng, chất lượng “sản phẩm” lao động của họ không thể đánh giá đơn giản bằng các biện pháp cân đong đo đếm thông qua các đại lượng vật lý, toán học hoặc trực quan được, dù rằng trong nhiều trường hợp để đánh giá công chức người ta cũng cần tới việc thống kê số lượng các quyết định, mệnh lệnh mà người công chức ban hành, mà phải thông qua các biện pháp trung gian, gián tiếp, qua quá trình thực hiện, áp dụng, những kết quả từ thực tiễn đem lại để có thể đánh giá được lao động của họ. Lao động của cán bộ, công chức hành chính là lao động quản lý, là loại lao động chất xám tổng hợp, đa dạng và phức tạp đòi hỏi phải có trình độ kỹ năng nghề nghiệp cần thiết. Vì vậy khi xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ công chức hành chính nhằm đáp ứng yêu cầu của nền hành chính không thể không quan tâm tới tính chất lao động của họ, bởi đây chính là một trong những cơ sở khách quan để có thể có cách thức tuyển dụng, đào tạo, bồi dưỡng, đánh giá công chức sát thực và đúng đắn...

Tuy nhiên nói như vậy không có nghĩa là tất cả công chức trong hệ thống hành chính đều là những người hoạt động quản lý, lao động trí óc và có mức độ phức tạp, nặng nhọc giống nhau. Trong bộ máy hành chính nhà nước hoạt động quản lý được phân thành các cấp và mức độ, đồng thời cũng cần và vẫn còn nhiều hoạt động, lao động trực tiếp, phục vụ cho hoạt động quản lý. Chính vì vậy khi tuyển dụng, bố trí sắp xếp, đãi ngộ... đối với công chức hành chính trong các cơ quan hành chính nhà nước cần phải quan tâm tới khía cạnh này.

d - Nguồn nhân lực hành chính được Nhà nước xác định bằng một Quy chế riêng. Nhân lực hành chính được nhà nước bảo đảm các điều kiện hoạt động, thi hành công vụ và lợi ích.

Trong xã hội, tất cả lực lượng lao động xã hội đều là đối tượng Nhà nước phải quan tâm sắp xếp, bố trí. Tuy nhiên sự quan tâm này chỉ ở trên bình diện chung, được thể hiện qua các chiến lược phát triển kinh tế xã hội và các chính sách chung. Chỉ riêng cán bộ, công chức hành chính là người trực tiếp thực thi các công vụ của Nhà nước thì được Nhà nước trực tiếp tuyển dụng. Việc tuyển dụng được thực hiện theo chế độ đơn phương, thuận nhận trên cơ sở quy chế của Nhà nước. Thường khi đã được chính thức tuyển dụng người công chức làm việc cho đến tuổi nghỉ hưu trừ trường hợp bị kỷ luật sa thải, khác với chế độ hợp đồng lao động ở các thành phần kinh tế là dựa trên sự thoả thuận. Những người giữ chức vụ chủ tịch uỷ ban nhân dân xã, thị trấn là những cán bộ bầu cử nhưng nếu sau hai nhiệm kỳ không vi phạm kỷ luật cũng được nhà nước bố trí công tác cho tới khi đủ điều kiện để nghỉ hưu, trừ trường hợp cá nhân muốn nghỉ.

Khi được tuyển dụng công chức được bố trí việc làm ổn định trong công sở, trong các cơ quan hành chính công quyền, phù hợp với trình độ năng lực. Nhà nước luôn có những chính sách để thu hút những người có trình độ, tài năng để phục vụ cho nền công vụ. Công chức phục vụ trong nền công vụ có thể được Nhà nước bổ nhiệm, chuyển từ nơi này sang nơi khác theo yêu cầu của công việc hoặc được bổ nhiệm vào các nhiệm vụ cao hơn khi công chức được đào tạo, có trình độ năng lực hoặc có nhiều cống hiến. Người công chức phải gắn bó với

Nhà nước, phục vụ Nhà nước và chấp hành sự phân công, bố trí, sắp xếp của Nhà nước.

Ngoài việc được Nhà nước bảo đảm về quyền lao động, cá nhân công chức còn được Nhà nước đảm bảo các điều kiện cần thiết để tiến hành thực thi công vụ như trụ sở, các phương tiện làm việc... các điều kiện này được nâng cao, mở rộng, hiện đại hoá theo sự mở rộng các nhiệm vụ của Nhà nước, của sự phát triển kinh tế xã hội và của tiến bộ khoa học kỹ thuật. Đặc biệt, Nhà nước đảm bảo cho người cán bộ, công chức hành chính được sử dụng thẩm quyền trong quá trình thực thi công vụ. Khi người cán bộ, công chức hành chính đang thi hành nhiệm vụ thì trừ quyết định của người chỉ huy, thủ trưởng cấp trên, không ai có quyền cản trở công việc của họ.

Khi phục vụ trong nền công vụ, cán bộ, công chức hành chính được Nhà nước đảm bảo về quyền lợi vật chất. Công chức hành chính được trả lương tương xứng với công việc và chỉ được sống chủ yếu bằng lương do ngân sách Nhà nước trả. Mọi thu nhập ngoài lương khác như phụ cấp khi công tác, cấp nhà, hoặc các phương tiện đi lại, trợ cấp khi ốm đau, thực hiện các chế độ nghỉ an dưỡng đột xuất hay thường kỳ... phải chịu sự kiểm soát của công sở và được Nhà nước bảo hộ tùy theo sự phát triển của xã hội. Công chức được khen thưởng khi có công lao xứng đáng.

Bên cạnh việc đảm bảo lợi ích vật chất Nhà nước cũng đảm bảo cho người cán bộ, công chức hành chính những quyền lợi tinh thần cần thiết. Mọi cán bộ, công chức hành chính có quyền được học tập nâng cao trình độ. Được quyền tham gia vào các hoạt động xã hội trừ những việc do luật pháp cấm đối với người công chức.

Việc đảm bảo lợi ích của người cán bộ, công chức hành chính nhà nước được thực hiện từ nguồn ngân sách và có tính chất ổn định lâu dài, theo quy định hiện nay là suốt đời nếu như công chức không vi phạm kỷ luật phải bị truy tố và thải hồi.

3) Những đặc điểm của nguồn nhân lực hành chính

a- Số lượng biên chế lớn.

Nói tới nguồn nhân lực hành chính là nói tới sự tham gia của một lực lượng đông đảo người lao động trong biên chế.

Cộng hoà Liên bang Nga là một nước đang trong quá trình chuyển đổi, với số dân 176 triệu người, số lượng công chức hành chính Nhà nước của họ là 548.000 người, trong đó cấp Liên bang là 407.000, cấp vùng là 141.000 người. Số công chức hành chính địa phương là 280.000 người. Như vậy nếu tính tổng số công chức của cả trung ương và địa phương thì số công chức hành chính của họ lên tới trên 800.000 người.

Trung Quốc là một nước lớn, và số công chức nhà nước của họ rất lớn lên tới 8 triệu người, chỉ riêng ở cấp trung ương, tỉnh, huyện có hơn 5 triệu, cấp hương trấn là hơn 2 triệu người.

Cộng hoà Pháp có số người hưởng lương từ ngân sách Nhà nước là hơn 5.179.000 người, chiếm 8,78% dân số và 18% lực lượng lao động của đất nước, trong số đó công chức hành chính ở các cơ quan trung ương là 1.835.000 người, chiếm 36%; công chức hành chính và nhân viên địa phương là 1.442.000 người, chiếm 28%. Tổng số công chức của họ là trên 3.277.000 người.

Thái Lan có dân số 61 triệu người, theo thống kê của Văn phòng công vụ, số công chức viên chức năm 2000 có trên 1.263.000 người, trong đó công chức hành chính 388.054 người, giáo viên 502.923 người, viên chức trong các trường đại học 49.657 người, viên chức trong các cơ quan hành chính địa phương 88.222 người và viên chức của các cơ quan lập pháp, tư pháp, các tổ chức tổ chức.

Ngay ở Việt Nam nếu cộng tất cả lao động được xếp vào các thành phần khác nhau thuộc nguồn nhân lực hành chính đã nêu ở trên, tổng số biên chế vào khoảng 350 ngàn người. Theo đà phát triển của đời sống kinh tế xã hội, các công việc quản lý nhà nước ngày càng nhiều, phức tạp, số lượng cán bộ, công chức hành chính sẽ còn tiếp tục tăng trong thời gian tới.

Như vậy, nói tới hoạt động quản lý nguồn nhân lực hành chính là nói tới việc quản lý một bộ phận lao động lớn của quốc gia, hơn nữa lại là lực lượng có

nhiều tính chất quan trọng, ảnh hưởng tới nền hành chính và xã hội như đã phân tích ở trên.

b - Dòng nhân lực lưu chuyển ra vào nhỏ và chậm.

Một đặc điểm đáng chú ý của nguồn nhân lực hành chính là dòng nhân lực ra vào khu vực này thường nhỏ và chậm. Công chức hành chính thường được xác định bằng một quy chế riêng của nhà nước và được xác định là làm việc suốt đời. Do đó, những người ra khỏi nền công vụ thường hoặc là đến tuổi nghỉ hưu, số này luôn chiếm tỷ lệ cao nhất trong số những người rời khỏi nền công vụ. Sau đó là những người tìm được những công việc có nguồn thu nhập cao ở các doanh nghiệp và cuối cùng là những người bị kỷ luật buộc phải thôi việc. Thỉnh thoảng do yêu cầu của cải cách, các nền hành chính cũng có những đợt giảm biên chế. Nhưng những kinh nghiệm của hầu khắp các cuộc cải cách hành chính trên thế giới cho thấy kết quả của các đợt giảm biên chế đó cũng rất hạn chế, thường thì tỷ lệ biên chế được giảm là rất nhỏ. Hơn nữa các hoạt động giảm biên chế chỉ được thực hiện theo đợt. Chính vì vậy mà chất lượng của đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước hầu như ít có sự thay đổi sau mỗi lần thực hiện giảm biên chế. Cần nhấn mạnh thêm là sau mỗi lần giảm biên chế nếu không có biện pháp gì khả dĩ thì tình hình biên chế lại sẽ như, thậm chí còn tồi hơn cũ cả về số lượng và chất lượng.

Như vậy có thể nói, đội ngũ cán bộ, công chức của các tổ chức, cơ quan nhà nước ổn định đến mức khó thay đổi. Từ thị trường lao động, khu vực nhà nước không thể tuyển dụng hàng loạt người lao động với những năng lực làm việc mới, thích ứng với sự vận động biến đổi của nội dung công việc. Những nỗ lực cải cách, giảm biên chế chỉ có ảnh hưởng rất hạn chế tới quá trình lưu chuyển này. Bởi đặc điểm này chịu sự chi phối và quyết định của các tính chất quyền lực, chuyên nghiệp, ổn định đã được nói ở trên. Chính vì đặc điểm này mà quản lý nguồn nhân lực hành chính phải có những biện pháp riêng thích hợp, phải hướng mạnh tới việc đổi mới năng lực của những người đang làm việc trong nền công vụ, nguồn nhân lực nội bộ là chủ yếu chứ không phải hướng vào nhân lực từ bên

ngoài. Phải biết quản lý nguồn nhân lực vốn có trong cơ quan của nền hành chính.

c - Có sự khác biệt về chức trách, nhiệm vụ của những cán bộ, công chức hành chính giữa các cấp, các ngành.

Được xếp chung vào nguồn nhân lực hành chính, nhưng chức trách, nhiệm vụ của cán bộ, công chức hành chính là rất khác nhau.

Nền hành chính là một hệ thống mang tính thứ bậc rất rõ nét. Vì vậy tuy cùng được xếp vào trong đội ngũ cán bộ công chức hành chính nhưng người được bổ nhiệm và làm việc ở cấp bộ có trọng trách và nhiệm vụ khác với người được bổ nhiệm và làm việc ở các cấp chính quyền địa phương. Trong điều kiện xã hội hiện đại khi mà yêu cầu chuyên môn hoá được đẩy mạnh, việc phân công quản lý được làm rõ giữa các ngành nghề thì sự khác biệt về trọng trách và nhiệm vụ giữa những cán bộ, công chức hành chính trong các công sở khác nhau là càng lớn.

Một điều dễ dàng nhận thấy trong cơ cấu đội ngũ cán bộ, công chức hành chính nhà nước là có sự tham gia của nhiều chuyên môn đào tạo khác nhau, hơn nữa của nhiều ngành công chức khác nhau: kế toán, thanh tra,..Những người có những chuyên môn và ngành khác nhau này không chỉ làm việc ở các cơ quan chuyên ngành khác nhau mà đối với một số ngành được bố trí cùng làm việc trong một cơ quan hành chính nhà nước. Chẳng hạn các ngành văn thư, kế toán..thì ở bất cứ các cơ quan hành chính nào cũng có.

Như vậy có thể thấy rằng, công chức hành chính có những đặc trưng riêng để phân biệt với các ngành công chức khác, nhưng bản thân đội ngũ này cũng bao hàm trong mình rất nhiều đối tượng có chuyên môn, chức trách và trách nhiệm khác nhau. Chính vì vậy, khi quản lý nguồn nhân lực hành chính, một mặt phải căn cứ vào những quy định chung, nhưng mặt khác lại phải tính đến đặc điểm riêng về vị trí việc làm, ngành nghề đào tạo mới có thể có những quy định, biện pháp quản lý phù hợp. Nếu chỉ căn cứ vào những đặc điểm chung mà quên đi đặc trưng này thì các biện pháp quản lý dễ mang tính bao biện hình thức, kém hiệu quả.

II. TÍNH CHẤT ĐẶC ĐIỂM CỦA QUẢN LÝ NGUỒN NHÂN LỰC HÀNH CHÍNH.

1) Quản lý nguồn nhân lực hành chính.

Quản lý nguồn nhân lực hành chính nhà nước là quá trình tác động có định hướng của chủ thể quản lý (nhà nước, thủ trưởng cơ quan) đến đối tượng quản lý - cán bộ, công chức hành chính nhằm huy động cao nhất hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khoẻ của họ vào thực hiện các chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước.

Quản lý nguồn nhân lực hành chính diễn ra trên hai bình diện, hay hai cấp độ: vĩ mô, mang tính chất quốc gia và vi mô, trong phạm vi của từng cơ quan, đơn vị. Nhưng dù ở cấp độ nào thì mục tiêu cuối cùng của quản lý nguồn nhân lực hành chính là xây dựng cho được một đội ngũ công chức đáp ứng yêu cầu của các hoạt động quản lý hành chính nhà nước trong tình hình mới. Để làm được điều đó quản lý nguồn nhân lực hành chính cần thiết lập hai nhóm biện pháp, chính sách: nhóm các biện pháp chính sách hình thành, tạo lập một cơ cấu tổ chức và môi trường nhằm thúc đẩy sự hợp tác, phối hợp của các công chức trong từng cơ quan cũng như trong cả hệ thống hành chính nhà nước và nhóm biện pháp chính sách tác động trực tiếp tới động cơ phấn đấu, làm việc của cán bộ, công chức hành chính.

Nhóm các biện pháp, chính sách tạo lập cơ cấu tổ chức và môi trường thúc đẩy hợp tác của cán bộ công chức bao gồm các nội dung:

- Xác định và xây dựng hệ thống tổ chức các cơ quan hành chính Nhà nước từ trung ương đến địa phương phù hợp với yêu cầu xây dựng nền hành chính nhà nước chính quy, hiện đại có khả năng hội nhập quốc tế.

- Xác định nhu cầu về số lượng và chất lượng nhân lực hành chính nhà nước hiện tại và tương lai, phân tích độ chênh lệch giữa nhu cầu và khả năng hiện có cả về số lượng và chất lượng của đội ngũ này trong kế hoạch tổng thể xây dựng nguồn nhân lực của quốc gia.

- Xây dựng hệ thống chính sách tuyển dụng, đào tạo bồi dưỡng, sắp xếp, đề bạt, chuyển, đãi ngộ phù hợp để giảm thiểu tối đa sự chênh lệch về số lượng và chất lượng nhân lực trong các cơ quan nhà nước.

- Xác định chuẩn và thang đánh giá về số lượng và chất lượng của nhân lực hành chính nhà nước trong từng cơ quan và cả bộ máy hành chính nhà nước.

- Xác lập quy chế kiểm tra, đánh giá chất lượng huy động nhân lực hành chính nhà nước trong quá trình chấp hành và điều hành quyền lực của Nhà nước cả về phẩm chất và năng lực.

- Hình thành chính sách khen thưởng, kỷ luật; kịp thời khen thưởng, động viên những cá nhân và tổ chức có thành tích và xử lý kịp thời những tổ chức và cá nhân sa sút về phẩm chất, năng lực làm ảnh hưởng đến quá trình chấp hành và điều hành quyền lực của nhà nước

- Quy định chế độ sơ kết, tổng kết thông qua đó rút ra những bài học kinh nghiệm; kịp thời bổ sung định hướng, bổ sung giải pháp, cơ chế, chính sách để nâng cao hiệu quả sử dụng nhân lực hành chính nhà nước.

Căn cứ vào chính sách tạo lập cơ cấu tổ chức và môi trường, trong quản lý nguồn nhân lực hành chính người ta thiết lập nên các biện pháp, chính sách tác động trực tiếp tới động cơ phấn đấu, làm việc của cán bộ, công chức hành chính. Nhóm biện pháp, chính sách tác động trực tiếp tới động cơ phấn đấu, làm việc của cán bộ, công chức hành chính bao gồm:

- Quy hoạch, kế hoạch nhân lực;
- Hệ thống biện pháp, chính sách tuyển dụng;
- Bổ nhiệm, luân chuyển.
- Đánh giá, sử dụng, đề bạt.
- Đào tạo, phát triển.
- Chính sách lương bổng, đãi ngộ.
- Chính sách khen thưởng, kỷ luật

Thường các biện pháp, chính sách tạo lập cơ cấu tổ chức và môi trường được xác định trong các chiến lược phát triển chung của quốc gia hay đường lối phát triển của các đảng cầm quyền trong một giai đoạn nhất định và mang tính chất cương lĩnh, định hướng. Các biện pháp, chính sách tạo lập cơ cấu tổ chức và môi trường là cơ sở để xây dựng các biện pháp, chính sách tác động trực tiếp tới động

cơ phần đầu, làm việc của cán bộ, công chức hành chính. Trong quá trình quản lý nguồn nhân lực hành chính nhà nước, các biện pháp, chính sách tác động trực tiếp tới động cơ phần đầu, làm việc của cán bộ, công chức hành chính thường được điều chỉnh, sửa đổi bổ sung thường xuyên theo sự thay đổi của đời sống kinh tế xã hội và của nguồn nhân lực hành chính nhà nước, nhằm thực hiện các biện pháp, chính sách mang tính chất cương lĩnh, định hướng, đồng thời làm cho các biện pháp chính sách này luôn thể hiện được sự hiệu quả trong công tác quản lý nguồn nhân lực.

2) Tính chất, đặc điểm quản lý nguồn nhân lực hành chính.

a - Việc quản lý nguồn nhân lực hành chính được thực hiện tập trung, thống nhất bởi một quy chế nhà nước hoặc một luật.

Do tính chất, đặc điểm của cán bộ, công chức hành chính và theo thông lệ quốc tế, công chức nói chung, công chức hành chính nói riêng đều được quản lý tập trung thống nhất bởi một quy chế nhà nước hoặc một luật.

Đây là một đặc điểm rất quan trọng trong việc quản lý nguồn nhân lực hành chính. Không giống như việc quản lý nguồn nhân lực trong các lĩnh vực khác, việc quản lý nguồn nhân lực hành chính chịu sự chi phối và tuân theo các quy định khá nghiêm ngặt của các quy chế nhà nước hoặc một văn bản luật. Các biện pháp nhằm tạo môi trường hợp tác cũng như tác động trực tiếp tới động cơ, xu hướng hoạt động của cán bộ, công chức hành chính luôn nằm trong khuôn khổ của quy chế nhà nước hoặc của luật. Chính vì vậy những kinh nghiệm trong quản lý nguồn nhân lực có hiệu quả trong các doanh nghiệp và của các nước trên thế giới khó có thể hoặc là chậm được áp dụng vào trong việc quản lý nguồn nhân lực hành chính. Mọi biện pháp quản lý nguồn nhân lực phải hoặc được thể chế hoá, đưa vào trong nội dung của quy chế nhà nước hoặc của luật, hoặc phải tìm ra được những khoảng trống cần thiết của các quy chế và luật đó để thực hiện.

Mặt khác do việc quản lý nguồn nhân lực hành chính được thực hiện theo các quy chế hoặc luật một cách nghiêm khắc lâu ngày tạo thành thói quen vẫn

hoá không chỉ trong những người lãnh đạo, quản lý mà còn ở ngay trong việc xem xét đánh giá của chính cán bộ, công chức hành chính. Những cán bộ lãnh đạo quản lý cảm thấy khó khăn trong việc áp dụng các biện pháp quản lý nhân sự mới do các quy định, thì cán bộ, công chức cũng thường lo ngại bởi những sự thay đổi khác với những gì đã có, đang ổn định. Chính vì vậy khi tiến hành các biện pháp quản lý nguồn nhân lực đối với cán bộ, công chức hành chính không chỉ tính tới việc sửa đổi các quy định đã lỗi thời mà còn cần phải khắc phục những rào cản về văn hoá, tâm lý có trong họ.

b - Việc quản lý nguồn nhân lực hành chính thực hiện trên cơ sở nhân lực “tồn kho”, nhân lực “vốn có”.

Đây là một tính chất quản lý nguồn nhân lực rất đáng chú ý đã được nhiều nhà khoa học quản lý lao động, quản lý nguồn nhân lực nêu ra. Do sự lưu chuyển nhân lực hành chính chậm nên khi quản lý nguồn nhân lực hành chính người ta phải áp dụng phương pháp quản lý tồn kho, nghĩa là quản lý nguồn nhân lực “vốn có”, chứ không thể áp dụng phương pháp quản lý nhân lực theo luồng. Điều này có nghĩa là trong quá trình thực hiện việc quản lý nguồn nhân lực hành chính cần phải tìm các biện pháp phát huy tối đa những khả năng, tiềm năng vốn có từ bên trong. Đây là một trong những đặc điểm quản lý nguồn nhân lực hành chính khác với quản lý các nguồn nhân lực xã hội khác. Các biện pháp, phương pháp quản lý theo luồng, thí dụ như việc cắt giảm biên chế vào một thời điểm hoặc ở một cơ quan nào đó để tuyển dụng những người mới từ nguồn nhân lực xã hội, đôi khi cũng được áp dụng nhưng không thường xuyên và chỉ mang tính chất hỗ trợ, kích thích để cho các biện pháp, giải pháp quản lý nguồn nhân lực “vốn có” phát huy hiệu quả.

Những biện pháp được coi là hữu hiệu để có thể đổi mới năng lực của nguồn nhân lực hành chính vốn sẵn có đã được những nhà khoa học quản lý nguồn nhân lực xác định gồm:

- Các hoạt động đào tạo, bồi dưỡng. Đây là biện pháp quan trọng giữ vai trò chiến lược. Cần phải đào tạo, bồi dưỡng với số lượng lớn, có chất lượng. Hoạt

động đào tạo phải tạo ra khả năng phát triển, nâng cao trình độ chuyên môn của toàn thể nhân viên, không kể khả năng học tập của họ như thế nào.

- Cần phải có những biện pháp quản lý chặt chẽ chất lượng đầu vào đối với những người mới tuyển một cách chặt chẽ, bởi những sai lầm trong khâu tuyển dụng sẽ rất khó hoặc không thể sửa chữa được. Đối với công chức hành chính không nhất thiết phải tuyển những người có trình độ chuyên môn quá cao, nhưng lại rất cần những người có tiềm năng tổng hợp. Sau khi tuyển dụng cần phải đào tạo chuyên nghiệp hoá nhiều lần trong suốt quá trình làm việc của họ.

- Dành cho các đơn vị tác nghiệp một phạm vi hoạt động cần thiết để người thủ trưởng cơ quan đơn vị tổ chức điều chỉnh mối quan hệ nhân lực, lựa chọn nhân viên dưới quyền phù hợp với công việc, đảm bảo cho hoạt động của cơ quan, đơn vị hiệu quả. Tính linh hoạt về tổ chức là một trong những yếu tố chủ chốt, quyết định sự thành bại trong việc cải thiện chất lượng sản phẩm và dịch vụ.

- Sự cơ động mang tính chức năng hay sự luân chuyển. Cần phải tạo ra những thay đổi trong công việc bằng cách thay đổi vị trí hoặc nhiệm vụ mà người cán bộ công chức thực hiện nhằm thử thách họ về năng lực làm việc, rèn luyện khả năng học hỏi và tinh thần quan hệ, phối hợp, làm cho họ dễ thích ứng với những biến đổi công việc trong tương lai. Có thể nói đây cũng là một hình thức đào tạo có hiệu quả nguồn nhân lực, nó làm phong phú thêm cho nguồn nhân lực sẵn có trong tổ chức.

c - Việc quản lý nguồn nhân lực hành chính được thực hiện trên cơ sở ngân sách hàng năm.

Sự ràng buộc chặt chẽ của nguyên tắc “ ngân sách hàng năm” là một đặc thù của quản lý nguồn nhân lực hành chính. Các cơ quan nhà nước không thể hoàn toàn làm chủ việc sử dụng ngân sách như các doanh nghiệp. Các hoạt động quản lý nguồn nhân lực hành chính luôn nằm trong giới hạn về ngân sách, hơn nữa nằm trong các quy định về cách thức chi tiêu ngân sách ngặt nghèo. Chính vì vậy mà việc thực hiện nhiều biện pháp quản lý nguồn nhân lực, chẳng hạn như các hoạt động dự báo về công việc và số lượng nhân lực theo luồng cũng như

“vốn có” rất khó được áp dụng và thực hiện đối với cán bộ, công chức hành chính.

Trong một thái cực khác, khi nguồn ngân sách được cấp cho cơ quan được tính bằng tích của số người với định mức tài chính/người/năm thì những dự báo về công việc và số nhân lực bổ sung sẽ chỉ là một sự áng chừng, thể hiện sự mong muốn của người thủ trưởng cơ quan, nhằm sở hữu một khối lượng tài chính được cấp lớn hơn. Rất may, trở ngại nảy sinh từ nguyên tắc ngân sách hàng năm chỉ mang tính định lượng. Nó không tác động nhiều lắm đến những lựa chọn về chất lượng. Chính vì vậy quản lý dự báo về công việc và nguồn nhân lực hành chính vẫn có thể phát huy tác dụng của mình, nếu các cơ quan quản lý vĩ mô, thủ trưởng các đơn vị có những biện pháp thích hợp và thật sự mong muốn quản lý hiệu quả nguồn nhân lực này.

d. Việc quản lý nhân lực hành chính nhà nước được thực hiện bởi hệ thống các cơ quan quản lý nhân lực được bố trí theo trật tự thứ bậc.

Quản lý nguồn nhân lực trong khu vực tư, trong doanh nghiệp do các cơ quan nhân lực độc lập thực hiện. Trong khi đó việc quản lý nguồn nhân lực hành chính nhà nước thường được thực hiện thông qua một hệ thống các cơ quan nhân lực được bố trí theo trật tự thứ bậc từ trung ương tới các cơ quan trực tiếp quản lý công chức. Các cơ quan này, theo các cấp khác nhau được phân công thực hiện các công việc hoặc trực tiếp đảm nhiệm việc quản lý những đối tượng cán bộ, công chức hành chính khác nhau theo một quy chế chung thống nhất. Tuy nhiên tùy vào hình thức tổ chức nhà nước, đặc điểm chính trị và văn hoá quản lý ở mỗi nước mà hệ thống tổ chức này được thiết lập và quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể khác nhau.

Giữa các cơ quan này được thiết lập mối quan hệ trao đổi thông tin chính thức, chặt chẽ. Mọi thông tin về cán bộ, công chức hành chính đều được quản lý và có thể được chia sẻ cho các cơ quan quản lý nhân lực trong hệ thống, khi mà đối tượng được điều chuyển hoặc khi có những yêu cầu cần thiết liên quan tới việc đề bạt, khen thưởng, kỷ luật đối với cán bộ, công chức. Các vấn đề thuộc về

lịch sử cá nhân của đối tượng cán bộ, công chức hành chính là đối tượng quan tâm của các cơ quan này. Đây là một trong những biện pháp quan trọng nhằm đảm bảo cho sự ổn định của đội ngũ cán bộ công chức hành chính và niềm tin của nhà nước đối với những người làm việc trong nền hành chính nhà nước

III. NHỮNG YÊU CẦU MỚI TRONG QUẢN LÝ NGUỒN NHÂN LỰC HÀNH CHÍNH.

Đã từ lâu và trở thành thông lệ trong các nền hành chính, phương thức quản lý nhân sự luôn được áp dụng cho việc quản lý đội ngũ cán bộ công chức hành chính. Phương thức quản lý này thiên về quản lý bản thân các cá nhân, quản lý họ một cách tuyệt đối và trong các điều kiện lịch sử tổ chức bộ máy nền hành chính đã qua, cách quản lý này đã thể hiện tính ưu điểm của nó, tạo nên sự ổn định và thống nhất trong việc quản lý đội ngũ cán bộ công chức nhà nước.

Tuy nhiên quản lý nhân sự, như phân tích của nhiều học giả, luôn mang trong mình những hạn chế không dễ khắc phục đó là quá trình quản lý này được thực hiện mà không tính tới nhu cầu của tổ chức cũng như nhu cầu của đội ngũ nhân viên hưởng lương từ ngân sách. Thực hiện phương thức quản lý nhân sự, người ta có thể tiến hành tuyển dụng cho các cơ quan nhà nước trên cơ sở thi tuyển, chọn lọc “những người xuất sắc nhất”, theo nghĩa tuyệt đối, trong số các thí sinh dự tuyển, mà không cần quan tâm tới tới nhu cầu thực tế của tổ chức. Chính vì vậy mà thường dẫn tới hiện tượng trình độ của các cán bộ, công chức trong cơ quan vượt quá hoặc không đạt yêu cầu của công việc, từ đó tạo ra sự suy giảm hiệu suất công việc của cơ quan, tổ chức. Hơn nữa việc tuyển dụng như vậy còn tạo ra một gánh nặng cho ngân sách.

Khi nền kinh tế thị trường của thế giới bước vào giai đoạn phát triển mạnh mẽ và do yêu cầu của đời sống xã hội, đã có sự chuyển biến từ coi trọng tăng trưởng về số lượng sang coi trọng sự tăng trưởng về chất lượng. Tình hình đó đã dẫn tới những thay đổi quan trọng trong chiến lược phát triển sản xuất kinh doanh của các nền kinh tế trên thế giới. Người ta vẫn coi trọng việc đầu tư vật

chất, nhưng việc đầu tư là nhằm mục tiêu giảm chi phí sản xuất, nâng cao chất lượng sản phẩm và dịch vụ, chứ không phải để sản xuất với số lượng nhiều hơn. Với mục tiêu đó, người ta đã hướng sự quan tâm tới việc tăng cường các công tác quản lý, thực hiện các biện pháp tổ chức lao động linh hoạt, đa ngành hướng tới thúc đẩy động cơ, năng lực của người lao động, tạo sự hoà hợp giữa người lao động với tổ chức, nâng cao hiệu suất, chất lượng của tổ chức đáp ứng tốt hơn những đòi hỏi mới của xã hội, khách hàng.

Những thay đổi trong đời sống kinh tế và phương thức quản lý trong khu vực kinh tế, trong doanh nghiệp đã tác động tới khu vực quản lý hành chính, khu vực nhà nước. Một mặt, Nhà nước phải giải quyết nhiều vấn đề kinh tế - xã hội mới đặt ra: như vấn đề bảo đảm cho nền kinh tế phát triển, các vấn đề về giáo dục, việc làm, tệ nạn xã hội..., trong khi đó nguồn tài chính thì đang ngày càng trở nên hạn hẹp. Mặt khác, các phương thức quản lý trong khu vực hành chính nhà nước ít có sự thay đổi hướng vào việc nâng cao hiệu quả, vì vậy mà sức ép của công việc và của tài chính càng trở nên nặng nề. Để giải quyết những áp lực về tài chính và sự thiếu lòng tin của quần chúng về khả năng giải quyết khó khăn của các cơ quan nhà nước, nhiều quốc gia đã bắt đầu xem xét lại các công việc cũng như các chỉ tiêu của các cơ quan nhà nước. Nhiều nước đã quan tâm nhiều hơn tới việc xây dựng các chiến lược nhằm nâng cao tính trách nhiệm của các cơ quan và công chức nhà nước, đồng thời bắt đầu loại bỏ phương pháp cổ truyền là chủ yếu quan tâm đến đầu vào và sự kiểm soát mà áp dụng phương pháp mới là quan tâm tới kết quả đầu ra của các cơ quan này. Nói một cách khác khu vực nhà nước phải gia tăng hiệu suất và chứng tỏ khả năng cung cấp dịch vụ có chất lượng với chi phí thấp như khu vực kinh tế, khu vực doanh nghiệp đã làm. Để thực hiện điều đó, người ta phải thay đổi việc dựa chủ yếu vào yếu tố định lượng - biên chế, sang việc dựa vào các yếu tố định tính - năng lực và động cơ làm việc của người lao động. Trong khu vực nhà nước cũng cần phải áp dụng phương thức quản lý nguồn nhân lực.

Ngoài yếu tố kinh tế, những yếu tố khác cũng có những ảnh hưởng nhất định tới sự thay đổi phương thức quản lý cán bộ công chức hành chính. Những sự biến đổi của đời sống chính trị thế giới: sự sụp đổ của Liên xô và hệ thống các nước xã hội chủ nghĩa ở Đông Âu, những cuộc khủng hoảng chính trị ở các khu vực khác nhau trên thế giới; nạn khủng bố.. đặt ra yêu cầu phải củng cố, tăng cường sự vững mạnh và linh hoạt trong sự chỉ đạo điều hành của nhà nước. Phát triển của khoa học công nghệ diễn ra nhanh chóng nhất trong lĩnh vực kỹ thuật. Trước kia một phát minh khoa học phải cần tới hàng chục năm để chuyển thành công nghệ để đưa vào trong sản xuất thì ngày nay, các cuộc cách mạng công nghiệp kế tiếp nhau, chồng lấn lên nhau với những công nghệ mới được áp dụng sau một thời gian rất ngắn. Toàn cầu hoá, hội nhập quốc tế cũng đang là một xu thế khó có thể cưỡng lại trong thế giới hiện đại. Tất cả những nhân tố đó đã có ảnh hưởng và đòi hỏi việc quản lý nguồn nhân lực hành chính phải có những thay đổi trên nhiều phương diện:

- Cần có sự sắp xếp lại tổ chức, biên chế.

Các nền hành chính truyền thống, đang thực hiện việc quản lý đội ngũ cán bộ công chức hành chính theo phương thức quản lý nhân sự, đều đang quản lý một đội ngũ cán bộ, công chức hành chính đông đảo. Trong điều kiện của tiến bộ khoa học công nghệ nhất là trong lĩnh vực công nghệ thông tin, của quá trình toàn cầu hoá, xu thế cải cách nền hành chính nhà nước đang trở thành một nhu cầu tất yếu của nhiều quốc gia. Mục tiêu của các cuộc cải cách này là làm cho nền hành chính nhà nước hoạt động có hiệu lực, hiệu quả hơn, phục vụ tốt hơn cho những quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Để đạt mục tiêu của cải cách, cần phải có sự sắp xếp lại tổ chức bộ máy trong nền hành chính, thu gọn bớt các đầu mối tổ chức theo hướng nhà nước gây nhưng mạnh. Trong điều kiện ấy việc tinh giản biên chế của các cơ quan hành chính nhà nước là một việc bất khả kháng.

- Cần phải tạo được sự kích thích và những động lực làm việc trong cán bộ công chức hành chính.

Trong xã hội hiện đại, với sự tham gia tích cực của khoa học công nghệ đời sống kinh tế xã hội phát triển một cách mạnh mẽ. Lao động làm việc trong khu vực kinh tế, doanh nghiệp thường xuyên được cải thiện về điều kiện thu nhập, sinh hoạt. Những lao động có trình độ cao, có kinh nghiệm luôn được các doanh nghiệp, tập đoàn kinh tế có những ưu đãi cao mang tính thu hút. Trong khi đó chế độ công vụ đang bộc lộ những hạn chế, không theo kịp với những thay đổi của đời sống kinh tế xã hội. Chế độ công vụ làm việc ổn định suốt đời, với thu nhập chủ yếu bằng lương tính theo thâm niên đang đang làm cho thu nhập của công chức trong nền hành chính có sự giãn cách ngày càng lớn so với thu nhập của những người có cùng trình độ làm việc trong các tập đoàn sản xuất, kinh doanh. Tình hình đó tạo sức ép lớn đến tinh thần thái độ làm việc của cán bộ, công chức trong hệ thống hành chính nhà nước. Đến sự duy trì đội ngũ công chức giỏi, tận tụy. Để giữ được những chuyên gia giỏi cho nền công vụ, thúc đẩy sự làm việc mẫn cán, tận tâm của công chức rất cần phải tạo ra những động lực mới, kích thích họ làm việc. Đây thực sự là một yêu cầu hết sức khó khăn trong công việc quản lý nguồn nhân lực hành chính nhà nước trong giai đoạn hiện nay. Tuy nhiên nếu không làm được điều này thì những mục tiêu về xây dựng một đội ngũ công chức hành chính mẫn cán sẽ chỉ còn là những mong muốn.

- Xoá bỏ những tiêu cực, nâng cao đạo đức, đạo lý của người công chức.

Các nền hành chính truyền thống do cách thức tổ chức thường mang trong mình những yếu tố giúp cho việc tồn tại và phát triển các hiện tượng tiêu cực: như quan liêu, lạm dụng chức quyền, tham nhũng... Trong quá trình phát triển đời sống kinh tế - xã hội, các hiện tượng tiêu cực đó cản trở tốc độ phát triển của xã hội và không được chấp nhận. Trong quá trình đổi mới, việc quản lý nguồn nhân lực hành chính người ta chú trọng tới các biện pháp hướng tới việc nâng cao đạo đức, đạo lý của người công chức, xoá bỏ các hiện tượng tiêu cực nảy sinh trong quá trình thực thi công vụ.

- Hình thành hệ thống quản lý nhân sự mới hiệu lực hiệu quả.

Như đã phân tích ở trên, để quản lý nhân sự hành chính nhà nước cần phải gắn người làm công tác nhân lực với cơ quan, tổ chức, phải là chỗ dựa gần gũi với người trực tiếp quản lý sử dụng nhân lực. Trong bối cảnh

Cần phân cấp quản lý nhiều hơn trong công tác nhân sự cho các cơ quan quản lý nhân sự cấp dưới cũng như các cơ quan trực tiếp sử dụng nhân sự. Cần đặt những trách nhiệm lớn hơn cho các cơ quan quản lý nhân sự các cấp.

CHUYÊN ĐỀ 3

CÁC CHUẨN MỰC ĐÁNH GIÁ CỦA CÔNG CHỨC, VIÊN CHỨC TRONG BỘ MÁY CÔNG QUYỀN VÀ NHỮNG YÊU CẦU ĐỔI MỚI.

1. Khái niệm công chức:

Nói một cách cụ thể nguồn nhân lực hành chính theo sự xác định trong Pháp lệnh cán bộ công chức được bổ sung sửa đổi năm 2003 bao gồm:

- Cán bộ bầu cử là những người do bầu cử bằng các cơ quan đại diện để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kỳ trong các cơ quan hành chính nhà nước - Bộ trưởng, Chủ tịch, phó chủ tịch, các thành viên Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, huyện, Chủ tịch, phó chủ tịch ủy ban nhân dân cấp xã.

- Công chức hành chính gồm những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc được giao giữ một công vụ thường xuyên, được phân theo trình độ đào tạo, ngành chuyên môn, được xếp vào một ngạch hành chính trong các cơ quan Nhà nước, những công chức trong các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, huyện, những công chức chuyên môn cấp xã.

- Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc được giao nhiệm vụ thường xuyên trong các cơ quan nhà nước thực thi chức năng quản lý như hải quan, thuế vụ, kiểm lâm ..., hoặc làm việc trong các cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; làm việc trong các cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp.

2. Tình hình đánh giá công chức trong bộ máy công quyền:

Có thể nói trong thời gian vừa qua hầu hết các cơ quan đã có nhiều cố gắng trong việc bố trí, sử dụng nguồn nhân lực nhằm góp phần thực hiện các công việc nhiệm vụ được giao đáp ứng những yêu cầu, đòi hỏi của tình hình, nhiệm vụ mới và của quyết định tinh giản biên chế của Chính phủ, góp phần không nhỏ vào những đóng góp của nền hành chính cho sự ổn định và phát triển của đất nước.

Tuy nhiên việc sử dụng nguồn nhân lực hành chính trong các cơ quan nhà nước còn nhiều hạn chế, mà hạn chế lớn nhất là chưa phát huy hết những tiềm năng của nguồn nhân lực hiện có. Vẫn thấy tình trạng phân công thực hiện công việc trái với khả năng, trình độ, sở trường, trái với ngạch, bậc công chức đang giữ. Trong các cơ quan vẫn thấy hiện tượng một bộ phận cán bộ, công chức làm không hết việc, nhưng có một bộ phận khác thì lại quá nhàn rỗi. Kết quả điều tra xã hội học cho thấy chỉ có 59,8% công chức nhà nước đánh giá là được bố trí công việc phù hợp với chuyên môn, 36,2% đánh giá được bố trí tương đối phù hợp và vẫn còn tới 4% là không phù hợp hoặc không xác định được. Chính vì vậy mà hiệu quả công việc không cao, xuất hiện các hiện tượng tiêu cực đi kèm với việc sử dụng nhân lực thiếu khoa học này, thí dụ như sự tắc trách, thiếu tinh thần trách nhiệm, hoặc những lỗi vi phạm vì thiếu sự hiểu biết cần thiết...Cũng do không có sự sử dụng hợp lý nguồn nhân lực nên trong các cơ quan nhà nước hiện nay luôn có tình trạng quá tải trong việc thực hiện các công việc, nhiệm vụ, số biên chế đủ, thậm chí thừa nhưng vẫn luôn có nhu cầu tuyển dụng thêm biên chế.

Nguyên nhân của tình trạng được nêu chính là bởi hiện nay hầu hết các cơ quan chưa có được một bản phân tích cụ thể các nhiệm vụ của từng chức danh, cán bộ quản lý lại chưa coi trọng việc này nên việc bố trí sử dụng không hợp lý, kém hiệu quả, không đánh giá được kết quả thực thi nhiệm vụ của công chức và vì vậy rất khó cho việc bố trí sử dụng hoặc thải loại những người không đủ trình

độ năng lực, những người không hoàn thành nhiệm vụ. Mặt khác đó là kết quả của việc tuyển dụng còn dựa nhiều vào các tiêu chí phi công việc như đã phân tích chỉ ra ở trên, nên càng dễ dẫn tới những hạn chế trầm trọng hơn.

Về khen thưởng, kỷ luật cán bộ công chức đã được Pháp lệnh cán bộ công chức quy định. Nhưng do tính chất hình thức, không hiệu quả trong việc đánh giá, khen thưởng, kỷ luật cán bộ, công chức từ thời gian bao cấp, nên khi bước vào giai đoạn đổi mới việc đánh giá cán bộ công chức hàng năm dường như bị lãng quên. Cơ quan, địa phương nào còn thực hiện thì cũng mang tính hình thức, xuê xoa, cào bằng. Các nhận xét đánh giá này không được xem như đánh giá chính thức có giá trị. Khi bổ nhiệm, luân chuyển cán bộ, công chức, thủ trưởng đơn vị căn cứ vào quá trình công tác của cá nhân nhận xét sau đó thông qua cấp uỷ, không có nhận xét đánh giá của tập thể. Vì vậy các nhận xét đánh giá cán bộ, công chức mang nặng dấu ấn cá nhân, ít có tác dụng động viên cán bộ, công chức tận tụy phấn đấu, đồng thời còn nảy sinh những hiện tượng tiêu cực như lo lót, lấy lòng cấp trên để có được sự đánh giá tốt khi được bổ nhiệm hoặc chuyển công tác hơn là tích cực phấn đấu làm việc.

Tuy nhiên trong thời gian gần đây, thực hiện các quy định của Pháp lệnh cán bộ, công chức việc đánh giá cán bộ công chức hàng năm đã được đẩy mạnh. Ngày 5 tháng 12 năm 1998 Bộ trưởng - Trưởng ban Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ đã có quyết định số 11/1998/QĐ-TCCP-CCVC ban hành quy chế đánh giá công chức hàng năm, qua đó làm rõ năng lực, trình độ, kết quả công tác, phẩm chất đạo đức làm căn cứ để bố trí, sử dụng, bổ nhiệm, đề bạt, đào tạo bồi dưỡng và thực hiện chính sách đối với công chức. Hàng năm cán bộ, công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước sẽ được tập thể nơi công chức làm việc, thủ trưởng phủ trách nhận xét đánh giá trên các mặt chấp hành chính sách pháp luật của Nhà nước; kết quả công tác gồm những công việc thực hiện trong năm, những văn bản đã chủ trì soạn thảo, những công trình nghiên cứu hoặc tham gia nghiên cứu thực hiện, những đề xuất được chấp nhận và thực hiện, kết quả giải

quyết các đề nghị của cơ sở, kết quả đi công tác tại cơ sở, những việc được giao chưa hoàn thành...; tinh thần kỷ luật như thực hiện nội quy cơ quan, ý kiến chỉ đạo của cấp trên, thực hiện giờ làm việc, số ngày làm việc và nghỉ trong năm; tinh thần phối hợp trong công tác với các tổ chức có liên quan, với đồng nghiệp; tính trung thực trong báo cáo, thông tin với lãnh đạo và cơ quan cấp trên; đạo đức, lối sống trong gia đình, quần chúng, đồng nghiệp, sinh hoạt, tinh thần thái độ học tập nâng cao trình độ năng lực; tinh thần và thái độ phục vụ nhân dân. Kết quả đánh giá phải đi tới xếp loại cán bộ công chức theo bốn mức độ: xuất sắc, khá, trung bình và kém. Việc tổ chức đánh giá công chức hiện đã được các cơ quan nhà nước tiến hành thường kỳ và dần đi vào nề nếp, góp phần nâng cao chất lượng cán bộ, công chức, và giúp cho thủ trưởng các đơn vị và các cơ quan quản lý cán bộ, công chức có được những cơ sở cần thiết để định hướng sử dụng cán bộ, công chức có hiệu quả. Tuy nhiên do nhiều lý do khác nhau như sự e dè nể nang trong cán bộ, công chức, do ảnh hưởng của những nhận thức không đúng về đánh giá cán bộ công chức của giai đoạn trước còn rớt lại, hơn nữa còn do chưa có biện pháp xử lý đúng mức cán bộ, công chức yếu kém, nên chưa lôi cuốn được sự đồng tình và tham gia tích cực của đông đảo cán bộ, công chức, việc nhận xét đánh giá cán bộ, công chức hàng năm vẫn chưa thực sự đạt được sự chính xác cần thiết, chưa trở thành động lực trong hoạt động thực thi nhiệm vụ và nâng cao năng lực, trình độ của cán bộ, công chức hành chính.

Cùng với hoạt động đánh giá cán bộ công chức hàng năm, công tác thanh tra, kiểm tra hoạt động công vụ cũng đã có những bước tiến đáng kể. Nhà nước đã ban hành Pháp lệnh thanh tra, Pháp lệnh khiếu nại tố cáo, Chính phủ cũng có Nghị định số 47/CP ngày 3/5/1997 về việc giải quyết bồi thường thiệt hại do công chức viên chức Nhà nước, người của cơ quan tiến hành tố tụng gây ra nhằm kiểm tra, giám sát hoạt động công vụ của công chức, nâng cao tinh thần trách nhiệm của công chức. Tổ chức bộ máy thanh tra, kiểm tra công vụ hợp thành một hệ thống. Những chế định trong công tác thanh tra, kiểm tra hoạt động công vụ

và hoạt động thực tế của bộ máy thanh tra, kiểm tra công vụ đã góp phần đảm bảo các hoạt động công vụ của công chức đúng pháp luật, hiệu quả, đồng thời bảo vệ và nâng cao trình độ năng lực của cán bộ công chức.

3. Giải pháp.

- Trên cơ sở xác định hệ thống phẩm chất, năng lực tương ứng với yêu cầu công việc, tiến hành phân định rõ các yêu cầu đặt ra trong từng cấp độ quản lý và xây dựng chuẩn đánh giá về phẩm chất, năng lực, sức khoẻ đối với từng lĩnh vực và cấp độ quản lý.

Thực tế cho thấy, cho đến nay mặc dù đã nhiều lần thực hiện cải cách hành chính, tổ chức sắp xếp lại tổ chức và biên chế nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính Nhà nước nhưng đến nay bộ máy hành chính Nhà nước vẫn chưa thoát khỏi tình trạng chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ, dư dôi biên chế làm hạn chế hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Tình trạng trên có nhiều nguyên nhân nhưng trong đó có nguyên nhân quan trọng là những yêu cầu quản lý nhân lực chưa được chú trọng đúng mức, chưa có luận chứng khoa học về hệ thống việc làm và khả năng huy động nhân lực đảm nhận hệ thống việc làm đó.

- Bảo đảm môi trường dân chủ, thuận lợi nhằm phát huy cao độ năng lực sáng tạo của cả đội ngũ công chức. Xây dựng tinh thần đồng đội lành mạnh, khuyến khích đội ngũ công chức hội nhập chặt chẽ với mục tiêu của cơ quan, giảm bớt tổn phí của việc bắt buộc mọi người phải tuân thủ quy định, bồi dưỡng tinh thần hợp tác nội bộ và sự trung thành, tận tụy với mục tiêu của cơ quan. Đồng thời thực hiện đầy đủ các chế độ thanh tra, kiểm tra, khen thưởng kỷ luật, khuyến khích cán bộ, công chức, viên chức nhà nước tu dưỡng, rèn luyện phẩm chất, năng lực đáp ứng yêu cầu xây dựng và nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước.

Kiên quyết đưa ra khỏi hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước những cán bộ, công chức sa đoạ, biến chất, tham ô, những nhiều nhân dân.

4. Kinh nghiệm đánh giá công chức ở nước ngoài:

Đây là hoạt động quản lý công chức thông qua việc kiểm định các chỉ số nói lên năng lực, kết quả làm việc, sự cống hiến của công chức. Trên cơ sở các kết quả đánh giá, các nhà quản lý sẽ ra các quyết định phù hợp trong sử dụng, đãi ngộ, bố trí, đào tạo, bồi dưỡng, khen thưởng, kỷ luật đối với công chức....

Để thực hiện việc đánh giá công chức, các nước thường đặt ra các tiêu chuẩn để đánh giá công chức. Các tiêu chuẩn đánh giá công chức nói chung thường bao gồm: lòng trung thành đối với đất nước, nhân dân; đạo đức của công chức; tinh thần kỷ luật trong nghề nghiệp; tính trung thực; tính chủ động sáng tạo, tinh thần đoàn kết, uy tín, sự tin nhiệm...

Tuy vậy, việc đánh giá công chức được thực hiện khác nhau ở mỗi nước. Một số nước chia công chức thành từng nhóm và mỗi nhóm sẽ có những tiêu chí đánh giá nhất định.

Ở Thái Lan, để thuận lợi cho việc đánh giá, các công chức từ bậc 8 trở xuống được chia thành 2 nhóm: những người giữ chức vụ quản lý, giám sát và những người không ở cương vị đó. Tiêu chí đánh giá đối với 2 nhóm người này cũng tương đối khác nhau:

Những người không giữ chức vụ quản lý được đánh giá như sau: chất lượng công việc, số lượng công việc, giờ giấc, năng lực làm việc, kỷ luật, đạo đức và trách nhiệm.

Những người giữ chức vụ quản lý giám sát, ngoài những phẩm chất trên còn phải có những năng lực khác như: lập kế hoạch, tổ chức, lãnh đạo và kiểm tra các hoạt động nhằm thực hiện có hiệu quả những mục tiêu của tổ chức.

Ngoài việc xây dựng các tiêu chuẩn để đánh giá công chức, còn phải xác định phương pháp đánh giá. Hiện nay trên thế giới có 3 phương pháp đánh giá khác nhau:

- *Phương pháp đánh giá theo tiêu chuẩn và cho điểm*: Các nước phương Tây áp dụng khá phổ biến phương pháp này, việc phân loại và xác định tiêu chuẩn công chức ở các nước này cũng được thực hiện chặt chẽ rõ ràng. Trong khi đó các nước phương Đông áp dụng phương pháp này không đạt được kết quả như mong muốn do có đặc trưng văn hoá như thiếu cởi mở, ngại va chạm, duy tình...

- *Phương pháp đánh giá theo giao kết hợp đồng*

- *Phương pháp đánh giá theo nhận xét*.

Thông thường, đánh giá công chức là để có những hình thức khen thưởng hoặc xử phạt nhất định. Đồng thời lấy đó làm cơ sở để đưa những công chức chưa tốt và yếu kém đi đào tạo, bồi dưỡng.

Ở Philipine người ta định ra 5 mức đánh giá công chức là xuất sắc, giỏi, đạt, chưa đạt, kém. Đối với mức độ xuất sắc công chức sẽ được thưởng hai bậc lương, nếu được thưởng liên tục nhiều lần, người đó có thể được xem xét và đề bạt vào những chức vụ lãnh đạo; ở mức độ giỏi công chức được thưởng một bậc lương và nếu giỏi liên tục cũng được xem xét để đề bạt; mức độ kém nếu bị hai lần liên tục sẽ bị sa thải.

LÃNH ĐẠO VÀ NGƯỜI LÃNH ĐẠO TRONG BỘ MÁY QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

TS. Ngô Thành Can
Bộ Nội vụ

Đáp ứng yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá về nguồn nhân lực cần coi đầu tư cho giáo dục, đào tạo là một trong những hướng chính của đầu tư phát triển. Chúng ta cần đào tạo phát triển xây dựng một cơ cấu nhân lực đồng bộ bao gồm các lĩnh vực khoa học tự nhiên, khoa học xã hội, khoa học kỹ thuật, cán bộ quản lý, nghiệp vụ kinh tế, cán bộ trong các ngành kinh doanh. Cùng với việc đào tạo, bồi dưỡng, cần có chính sách bố trí và sử dụng tốt nguồn nhân lực đã được đào tạo, phát huy đầy đủ khả năng, sở trường và nhiệt tình lao động sáng tạo của họ để tạo ra năng suất, chất lượng và hiệu quả kinh tế cao, đóng góp xứng đáng vào sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Công tác tổ chức, cán bộ là một trong những công tác quan trọng của Đảng, Nhà nước, sinh thời Chủ tịch Hồ Chí Minh luôn nhắc nhở : “Cán bộ là cái gốc của mọi công việc”, “muốn việc thành công hoặc thất bại, đều do cán bộ tốt hoặc kém”, Người nhấn mạnh: “... Nếu cán bộ dở thì chính sách hay cũng không thể thực hiện được”. Đại hội lần thứ IX của Đảng đã chỉ rõ: “Tiếp tục đổi mới công tác cán bộ. Xây dựng đội ngũ cán bộ, trước hết là cán bộ lãnh đạo và quản lý ở các cấp, vững vàng về chính trị, gương mẫu về đạo đức, trong sạch về lối sống, có trí tuệ, kiến thức và năng lực hoạt động thực tiễn, sáng tạo gắn bó với nhân dân” và nhấn mạnh: chúng ta phải “Làm tốt công tác quy hoạch và tạo nguồn cán bộ. Đánh giá, bồi dưỡng, lựa chọn, sử dụng cán bộ trên cơ sở tiêu chuẩn, lấy hiệu quả công tác thực tế và sự tín nhiệm của nhân dân làm thước đo chủ yếu. Đổi mới trẻ hoá đội ngũ cán bộ lãnh đạo và quản lý, kết hợp các độ tuổi, đảm bảo tính liên tục, kế thừa và phát triển. Thực hiện chủ trương luân chuyển cán bộ lãnh đạo và quản lý”.

Nhằm xây dựng một nền hành chính nhà nước dân chủ, trong sạch, vững mạnh, từng bước hiện đại hoá, chúng ta cần phải chú trọng xây dựng phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý trong bộ máy hành chính nhà nước. Đội ngũ này đóng vai trò quyết định trong công cuộc thực hiện thắng lợi cải cách hành chính nhà nước. Trong khuôn khổ bài viết này, chúng tôi đề cập đến mấy vấn đề chủ yếu sau: 1) Những khái niệm liên quan đến vấn đề lãnh đạo trong bộ máy hành chính nhà nước, 2) Tình hình đội ngũ cán bộ lãnh đạo trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước hiện nay và 3) Một số giải pháp cho công tác quản lý sử dụng phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý trong bộ máy quản lý hành chính nhà nước.

1. Một số khái niệm liên quan.

1.1. Quản lý hành chính nhà nước.

Các tài liệu viết về Quản lý hành chính nhà nước đa phần thống nhất rằng: Nền hành chính nhà nước là tổng thể các tổ chức và quy chế hoạt động của bộ máy hành pháp có trách nhiệm quản lý công việc hàng ngày của nhà nước do các cơ quan có tư cách pháp nhân công quyền tiến hành bằng những văn bản dưới luật để giữ gìn trật tự công, bảo vệ quyền lợi công và phục vụ nhu cầu hàng ngày của công dân. Nền hành chính nhà nước có 3 yếu tố cơ bản sau:

Một là, thể chế của nền hành chính bao gồm Hiến pháp, luật, pháp lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan có thẩm quyền ban hành tạo nên hành lang pháp lý cho hoạt động của nền hành chính nhà nước. Hai là, cơ cấu tổ chức và cơ chế vận hành của bộ máy hành pháp từ trung ương đến cơ sở và Ba là, đội ngũ cán bộ, công chức và hệ thống công vụ.

Thực tế hoạt động của nền hành chính nhà nước xuất phát từ bản chất Nhà nước pháp quyền, sống và làm việc theo khuôn khổ pháp luật để quản lý xã hội, đưa đường lối chính sách của Đảng và Nhà nước vào cuộc sống, là tạo lập môi trường cho mọi tổ chức và công dân sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật.

Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động của các cơ quan thực thi quyền lực Nhà nước (quyền hành pháp) để quản lý, điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội theo luật pháp. Quyền hành pháp là quyền thi hành pháp luật và tổ chức đời sống xã hội theo pháp luật. Quyền hành pháp được thực hiện bởi các thẩm quyền : *Một là, lập quy được thực hiện bằng việc ra văn bản quy phạm pháp luật để chấp hành luật. Hai là, quản lý hành chính tức là tổ chức, điều hành, phối hợp các hoạt động kinh tế - xã hội để đưa luật pháp vào đời sống xã hội... Như vậy, có thể xác định Quản lý hành chính nhà nước là hoạt động thực thi quyền hành pháp, là sự tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực nhà nước đối với các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của công dân, do các cơ quan có tư cách pháp nhân công quyền trong hệ thống hành chính từ Chính phủ đến cơ sở tiến hành, để thực hiện những chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước, phát triển các mối quan hệ xã hội, duy trì trật tự pháp luật, thoả mãn những nhu cầu hợp pháp của nhân dân.* Quản lý hành chính nhà nước có đặc trưng là Nhà nước quản lý toàn dân, toàn diện, bằng pháp luật.

1.2. Lãnh đạo quản lý.

Các nhà nghiên cứu lý thuyết xem xét quản lý dưới góc độ chính trị - xã hội, coi quản lý là chức năng được sinh ra từ tính chất xã hội hoá lao động. Quản lý được hiểu là sự tác động có ý thức để chỉ huy, điều khiển các quá trình xã hội và hành vi hoạt động của con người nhằm đạt đến mục tiêu đúng ý chí của người quản lý và phù hợp với quy luật khách quan.

Thông thường, người ta cho rằng quản lý là điều hành, điều khiển, chỉ huy, là tổ chức và lãnh đạo các nguồn lực nhằm đạt được kết quả mong muốn.

Để làm rõ hơn các chức năng cơ bản của hoạt động quản lý, Pierre G. Bergeron đưa ra định nghĩa: “Quản lý là hành động của việc lập kế hoạch, tổ chức, lãnh đạo và kiểm tra các hoạt động của các thành viên của một tổ chức để thực hiện các mục tiêu của tổ chức đó”. Một cách chung nhất, ta có thể đưa ra khái niệm quản lý (Học viện Hành chính Quốc gia - 2000, Một số thuật ngữ hành chính) như sau: *Quản lý là sự tác động có kế hoạch, sắp xếp tổ chức, chỉ huy, điều khiển, hướng dẫn, kiểm tra của các chủ thể quản lý (cá nhân hay tổ chức) đối với các quá trình xã hội và hoạt động của con người, để chúng phát triển phù hợp với quy luật, đạt tới mục đích đã đề ra của tổ chức và đúng ý chí của nhà quản lý, với chi phí thấp nhất.*

Lãnh đạo là một thuật ngữ được dùng nhiều trong công tác Quản lý tổ chức với nhiều quan niệm khác nhau tùy theo cách nhìn nhận, theo khía cạnh đề cập về sự lãnh đạo. Thông thường, lãnh đạo được xem là quá trình ảnh hưởng tới những hoạt động của nhóm có tổ chức để đạt được mục tiêu chung. Trong nghiên cứu của mình, Janda (1960) cho rằng, lãnh đạo là dạng đặc biệt của quan hệ quyền lực được đặc trưng bởi nhận thức của các thành viên trong nhóm đối với một thành viên của nhóm có quyền đòi hỏi những dạng hành vi đối với các thành viên khác trong hoạt động của họ như là một thành viên nhóm. Nhìn chung, khi đề cập đến lãnh đạo là ta đề cập đến việc cá nhân ảnh hưởng đến các thành viên của nhóm để các thành viên tuân thủ những đòi hỏi của anh ta, cho dù họ muốn hay không.

Trong các tài liệu về quản lý người ta thường dùng thay thế cho nhau giữa hai thuật ngữ “lãnh đạo” và “quản lý”. Thực tế hai khái niệm này cũng rất gần nhau, ở Mỹ người ta thích dùng lãnh đạo hơn là quản lý, còn ở Anh thì ngược lại. Trong nghiên cứu người ta cố gắng phân biệt sự khác nhau giữa lãnh đạo và quản lý. Kotter J., trong tác phẩm “What Leader Really Do” đã nhấn mạnh rằng: Quản lý là thích ứng với sự phức tạp, quản lý tốt tạo ra đáp ứng những đòi hỏi và tạo ra mức độ cao của sự nhất quán với những khía cạnh cốt lõi như chất lượng và năng lực lợi nhuận của sản phẩm. Trong khi đó, Lãnh đạo là sự thích ứng với những thay đổi. Những hoạt động của công tác quản lý là việc xây dựng kế hoạch, tổ chức, kiểm tra kiểm soát và giải quyết các vấn đề, còn hoạt động của công tác lãnh đạo là đưa ra các định hướng chỉ dẫn, bố trí phân bổ lực lượng lao động và động viên khuyến khích nhân viên. Một số nhà nghiên cứu cho rằng, người quản lý là người thực hiện, giải quyết công việc một cách đúng đắn, còn người lãnh đạo là người thực hiện, giải quyết đúng những công việc. Người quản lý chủ yếu quan tâm tới việc thực hiện công việc cho tốt, còn người lãnh đạo chú trọng đến việc xem xét công việc đó có ý nghĩa như thế nào. Trong thực tế, người lãnh đạo có ảnh hưởng tới sự tích cực nhiệt tình của nhân viên, còn người quản lý chủ yếu tập trung vào thực hiện trách nhiệm của vị trí của mình.

Trong nghiên cứu về lãnh đạo, dù đi theo những hướng khác nhau, song chúng ta cũng có thể đi đến những mục tiêu chung là xem xét nhận dạng nhà

lãnh đạo, những công việc của họ, tiêu chuẩn, cách thức họ được lựa chọn, con đường đào tạo, bồi dưỡng họ cũng như tìm hiểu nguyên nhân của sự thành công của họ. Hiệu quả lãnh đạo thường được xem xét bởi sự thực hiện nhiệm vụ của nhóm, của tổ chức người lãnh đạo đạt được các mục tiêu và thái độ của cấp dưới đối với người lãnh đạo cũng như các tiêu chuẩn khác như sự tồn tại của tổ chức, năng lực của tổ chức, sự phát triển của nhân viên. hiệu quả lãnh đạo thường được xác định bằng sự đóng góp của người lãnh đạo vào sự phát triển của tổ chức thông qua thiện thức của nhân viên và những người quan sát bên ngoài.

Đôi ngũ những người lãnh đạo trong các cơ quan công quyền có vai trò to lớn, quyết định đến tổ chức hoạt động của nền hành chính nhà nước, bởi chính họ thực hiện việc lãnh đạo các tổ chức công quyền đưa các chủ trương chính sách của Đảng, luật pháp của Nhà nước vào cuộc sống thực tiễn. Đội ngũ này cần được chú trọng quy hoạch, lựa chọn, đào tạo, bồi dưỡng, sử dụng, đề bạt một cách khoa học, hợp lý.

2. Quản lý, sử dụng, đào tạo người hiền tài của nhà nước phong kiến Việt Nam

2.1. Nước ta từ khi dựng nước đã trải qua một lịch sử đấu tranh dựng nước và giữ nước oai hùng. Quốc gia phong kiến độc lập của Việt Nam là chế độ nhà nước phong kiến tập quyền, cai trị theo nguyên tắc của chế độ quân chủ tập quyền với hệ thống vua quan. Vua là quyền lực tối cao, duy nhất, toàn diện, và Vua có bộ máy quan lại để cai trị không phân biệt riêng quyền hành pháp và như vậy cũng không có nền hành chính nhà nước riêng biệt theo đúng nghĩa. Triều đình phong kiến rất coi trọng việc tuyển dụng đội ngũ quan lại. Lịch triều hiến chương loại chí, quyển 15 của Phan Huy Chú viết:

Tuyển dụng quan chức thì phải lựa chọn trong các chức ty văn võ ở Kinh và ở Trấn, căn cứ vào tài năng, hạnh kiểm và thành tích từng người lúc làm việc, để làm cái mực thước cho chức cao hay thấp, bỏ vào nơi quan trọng hay chỗ tầm thường (phồn hay giản); viên chức nào thanh liêm, mẫn cán, có sức lực, có tài lược đáng dùng, thì cất nhắc lên một cách ưu đãi hơn người khác (thí dụ chức đội thăng chức cơ, quan ngoài đổi về quan trong, đương ở chỗ tầm thường (giản) đổi vào nơi quan trọng (phồn). Những viên chức nào tầm thường kém cỏi, không có thành tích gì, cũng cho lưu nhiệm (vẫn cho làm việc, hoặc là Cơ đổi ra Đội, quan trong đổi ra quan ngoài, đương ở nơi quan trọng đổi ra nơi ít việc, hay bỏ vào chức nhàn tản không có trách nhiệm) (tr.206).

Như vậy, theo truyền thống xưa, quan lại được tuyển dụng căn cứ theo đức và tài, nhân tài luôn được trọng dụng trên mọi lĩnh vực như văn, võ, cũng như các ngành nghề thủ công truyền thống. Kể từ thời Nhà Lý, dời Đô về Thăng Long trở đi, thì việc tuyển chọn, đào tạo, bồi dưỡng người hiền tài được tiến hành có bài bản. Kể từ khoa thi Nho học đầu tiên - khoa thi Minh Kinh bác học vào năm 1075 đến khoa thi cuối cùng năm 1917, các triều đại vua chúa đã tổ chức được 183 kỳ thi Hội, thi Đình, có 2898 người đỗ Tiến sĩ. Bên

cạnh việc đào tạo quan văn ở Văn Miếu - Quốc Tử Giám, nhà Lý lập ra Giảng võ đường đào tạo quan võ. Thông thường triều đình tiến hành khảo hạch định kỳ và bổ nhiệm quan võ. Đến năm 1721, nhà Trịnh lập trường võ học và tổ chức hội thi về võ đầu tiên vào năm 1724 (1). Như vậy, chúng ta thấy cha ông ta xưa rất quan tâm đến tuyển chọn người tài trên các lĩnh vực như văn, võ, nghệ thuật với nhiều cách thức để tuyển chọn, chẳng hạn như thi đấu, suy tôn, tiến cử, tỵ tiến cử.

Người xưa cho rằng, con đường tìm người tài giỏi, trước hết là ở khoa mục, muốn thu hút người tài năng, tuần kiệt cho đất nước thì người làm Vua không thể nào không mở khoa cử. Trong Lịch triều hiến chương loại chí, quyển XXVI, Phan Huy Chú viết:

Nước Việt ta từ các đời Đinh, Lê về trước, khoa cử còn thiếu, triều đình dùng người đại để không câu nệ; có lẽ việc cân nhắc còn rộng rãi, mà thực ra thì điều mục chưa được tường. Vì bắt đầu xây dựng, sự thể cũng phải như vậy.

Đến đời Lý, văn hoá mở dân. Năm Thái-ninh mở khoa bác học, năm Thiệu-minh có phép thi đình, quy chế dùng người, điều mục và đại cương đã gần đầy đủ; dấu cách thức và niên hạn chưa được rõ ràng, nhưng cốt lấy khoa cử làm trọng.

Đến đời Trần, kế tiếp mở rộng đường khoa cử, phép thi chia làm tam giáp, niên hạn định lệ 7 năm; các đời tuân theo, phép thi ngày thêm tường bị. Bấy giờ người tài giỏi sinh ra nhiều, người văn học chen vai nhau, như thế đủ thấy thành hiệu của việc dùng khoa cử lấy nhân tài.

Nhận xét về cách học của người xưa, Phan Huy Chú cho rằng, phần nhiều bỏ thiết thực chuộng phù hoa, bỏ gốc theo ngọn, những người thi đỗ không phải ai cũng là chân nho, mà những nhà nho chỉ chăm chăm về chương cú thì không trông cậy họ giúp công việc bình trị đất nước được. Ông nêu lên cách chọn người nên lấy đức hạnh làm gốc, thông tường mọi lý không chỉ hạn hẹp trong Phật giáo và Đạo giáo như đời Lý, Trần, nếu chỉ học cho mỗi miệng ỏi tai, buộc mình theo khuôn khổ thì xét đến thực lực cũng chỉ như người đánh dấu thuyền tìm gươm. Sau đời Trần việc đào tạo, thi cử chọn người hiền tài càng thêm phần chặt chẽ, quy củ:

Nhà Lê khai quốc, trước hết mở khoa thi hội, những người lấy đỗ đều thoả mãn sở vọng đương thời. Đến đời Thiệu-bình nổi nghiệp, văn vận mở mang, kỳ thi định 3 năm một khoa, pháp thi bốn trường khác nhau, phép ấy truyền thành quy mãi mãi. Đến đời Quang-thuận Hồng-đức, vận nước tươi sáng, do khoa mục xuất thân, nhân tài đầy đầy, đủ cung cho nước dùng. Từ đời Cảnh-thống về sau, dần dần gặp nhiều biến cố. Trung hưng đổi vận, văn thể cũng đổi khác, dấu chế độ khoa cử vẫn như trước, mà nhân tài không được thịnh như xưa, lẽ lối trường ốc vụng về quê mùa, cũng là thế vận xui nên vậy. Đời Vĩnh-thịnh Bảo-thái về sau, dần dần trở lại văn minh, phape thi càng trở thành nghiêm ngặt. Đến đời Cảnh-hung, phép thi thêm kỹ càng, câu

hay sách lạ mới móc tìm ra, bấy giờ lựa chọn nhân tài cố nhiên được nhiều, nhưng văn dở, chất nghèo, không được như đời Hồng-đức trước kia.

Đã đành chọn người giỏi phải do khoa mục, nhưng đặt phép thi phải có cân nhắc, nếu chỉ thiên về một lối, sao lấy được người đại tài! Cái việc văn chương rất quan hệ đến thể đạo, xem việc thi cử hay hay dở, biết nhà nước thịnh hay suy. Phép thi các đời có hay có dở, trong khoảng diên cách cân phải xét cho kỹ (2, tr. 149).

2.2. Đối với các Nhà nước phong kiến Việt Nam, công tác đào tạo, bồi dưỡng nhân tài cho đất nước đã được chú trọng từ lâu. Dân tộc ta có truyền thống hiếu học và kính trọng người tài. Trong hương ước của nhiều làng, xã cũng như trong gia phả của nhiều dòng họ đều khuyến khích con cháu học tập để trở thành người tài giúp nước, giúp dân. Nhiều làng, xã xưa đều có trường, lớp học, có nơi là lò võ, sới vật; nơi phát triển ngành nghề truyền thống. Các triều Ngô, Đinh, Lê, việc đào tạo nhân tài thường do các gia đình lo liệu, có các lớp học ở hương, xã hoặc do giới sư sãi trong các chùa chiền đảm trách (1).

Nhà Lý dời đô ra Thăng Long, Lý Thánh Tông cho dựng Văn Miếu vào năm 1070 thờ Đức Khổng Tử. Năm 1075, Nhà Lý cho mở khoa thi Minh kinh bác học, đây là khoa thi Nho học đầu tiên ở nước ta. Năm 1076 lập ra Quốc Tử Giám và kén chọn các quan có trình độ học vấn cao bổ vào việc dạy học trong Quốc Tử Giám, đây là một dạng trường Đại học quốc lập đầu tiên ở nước ta (1, tr.75). Theo các nhà nghiên cứu thì việc đào tạo, tuyển chọn nhân tài qua khoa cử một cách chính quy bắt đầu từ thời này.

Quốc học viện được Trần Thái Tông lập ra vào năm 1253 để giảng dạy tứ thư (Luận ngữ, Đại học, Trung Dung, Mạnh Tử), ngũ kinh (Dịch, Thư, Thi, Lễ, Xuân thu) và Giảng võ đường để luyện tập võ nghệ. Thời kỳ này, Triều đình đã cho mở học đường bên Hữu Phủ để tập hợp văn võ bốn phương cho ăn học, đào tạo thành tài. Đại Việt sử ký toàn thư có ghi: Năm 1397, hệ thống trường học phát triển, ở Lộ có quan Đốc học, ở Phủ, Châu có quan Giáo thụ, họ được hưởng bổng lộc, ruộng đất để chăm lo việc học tập cho dân. Chiếu khuyến học của Triều đình ghi rõ : “Lộ quan và quan đốc học hãy dạy bảo học trò thành tài nghệ cứ đến cuối năm thì chọn người ưu tú tiến cử lên triều đình, trăm sẽ thân hành thi chọn và cất nhắc” (1, tr.75).

Thời Hậu Lê rất quan tâm đến việc học của dân chúng, đến việc đào tạo, bồi dưỡng nhân tài cho đất nước, Lê Thánh Tông cho mở rộng Nhà thái học để học trò học tập, cho lập Thư khố đầu tiên để chứa sách. Năm 1484 lần đầu tiên cho khắc văn bia lưu truyền muôn thuở, đề cao kẻ sĩ, phát triển đào tạo, bồi dưỡng nhân tài. Đến năm 1734 Triều đình phong kiến đã cho khắc bản in sách dùng trong nước và có lệnh cấm không cho mua sách in từ bên ngoài vào (1). Thời kỳ này việc đào tạo, bồi dưỡng và tài liệu, sách vở đã được chủ động phát triển ít lệ thuộc vào bên ngoài, hệ thống trường công đã được phát triển ở các

Phủ, Châu và đặc biệt là các học trò ưu tú trong thường dân đã được tiến cử về Kinh đô theo học.

Vua Gia Long, Nhà Nguyễn, có những đóng góp không nhỏ trong việc mở mang phát triển ngành giáo dục, đào tạo, bồi dưỡng nhân tài, lập ra nhà Quốc học Huế và Khuê Văn Các, và vào năm 1805, cho lập giảng đường-dựng hai học xá ở hai bên tả hữu, đồng thời có chính sách cấp lương bổng cho các giám sinh theo học ở kinh đô Huế. Đến thời kỳ vua Quang Trung, việc đào tạo, bồi dưỡng vẫn được chú trọng phát triển, sách còn ghi lời nhà Vua trong kì thi Đình ở Kinh đô, mà nhà Vua đã trực tiếp ra đề thi, rằng: “Trẫm khi vừa mới bình định, đã có nhĩ ý hậu đãi nhà nho, lưu tâm mến kẻ sĩ, muốn có người thực tài để dùng cho nước nhà” (1, tr.78).

Cha ông ta xưa rất chú trọng đến việc đào tạo, bồi dưỡng người tài, đội ngũ quan lại phục vụ nhà nước. Nhà nước phong kiến xưa đã có hệ thống đào tạo, tuy nhiên, có nhiều tài năng trong thực tiễn không phải được đào tạo, bồi dưỡng trong hệ thống trường học mà được đào tạo theo kiểu kèm cặp, đũa dặt và được phát triển trong thực tiễn lao động, đấu tranh.

Thời kỳ Pháp thuộc, Việt Nam nằm trong Đông dương thuộc Pháp được phân ra làm ba kỳ với những chế độ khác nhau, ở Nam kỳ là chế độ thuộc địa còn ở Bắc kỳ và Trung kỳ là chế độ bảo hộ. Hai bộ máy cai trị cùng tồn tại, một bộ máy thực dân là chủ đạo để cai trị và quản lý gồm Toàn quyền, Thống sứ hay Khâm sứ, Công sứ và các công sở chuyên môn, với những công chức chuyên nghiệp phục vụ bộ máy cai trị của thực dân Pháp; và một bộ máy vua quan phụ thuộc, từ triều đình đến làng, xã. Thời gian này ra đời đội ngũ công chức có được đào tạo theo nền hành chính của nhà nước tư bản, theo quan niệm hình thức công chức là phi chính trị, trung lập, nhưng thực chất là phụ thuộc, phục tùng chế độ thực dân. Chủ nghĩa quan liêu rất nặng nề do tồn tại hai bộ máy quan liêu tư bản thực dân và quan liêu phong kiến, nhân dân ta phải chịu hai trùng của nền hành chính quan liêu đứng trên dân và áp bức dân.

1.3. Những yêu cầu đối với đội ngũ cán bộ lãnh đạo trong thời kỳ đổi mới

1.3.1. Sau Cách mạng Tháng 8, nhà nước Việt Nam dân chủ ra đời, đội ngũ cán bộ, công chức cũng được chính thức hình thành từ đó. Đội ngũ này gồm những cán bộ đã được đào luyện qua phong trào cách mạng, là thành phần chủ yếu nắm và xây dựng chính quyền cách mạng. Bên cạnh đó còn có một lượng nhỏ quan lại, viên chức cũ đi theo chính quyền cách mạng và một số ít cán bộ, công chức được tuyển mới. Đây là một đội ngũ tốt, hết lòng phục vụ nhân dân, phục vụ tổ quốc. Ngày 9-5-1948 Hồ chủ tịch ký sắc lệnh 188/SL về việc lập chế độ công chức mới. Năm 1950, Hồ chủ tịch ký Sắc lệnh 76/SL về việc ban hành quy chế công chức, đặt ra những tiêu chuẩn và yêu cầu lựa chọn, bố trí sử dụng cán bộ, công chức làm công tác chính quyền. Từ sau 1954, trong điều kiện chiến tranh, các tiêu chuẩn về chức danh, ngạch bậc của cán bộ, công chức chưa thực hiện nhiều. Thời kỳ này đội ngũ cán bộ trong bộ máy công quyền, do hình thành từ nhiều nguồn khác nhau như điều động,

phân công, tuyển dụng, bổ nhiệm, nên chất lượng nói chung không đồng đều. Một số lớn không được đào tạo cơ bản về chuyên môn, nghiệp vụ nhất là về quản lý hành chính nhà nước. Hơn nữa đội ngũ này lại thiếu ổn định do có sự chuyển chuyển để đáp ứng với những nhiệm vụ trong chiến tranh. Nhìn chung, với năng lực hạn chế, làm việc chủ yếu theo kinh nghiệm và lòng nhiệt tình cách mạng, chất lượng công việc chưa cao. Vấn đề học tập và huấn luyện cán bộ luôn được Chủ tịch Hồ Chí Minh quan tâm, khuyến khích. Người rất xem trọng mặt kỹ thuật hành chính và động viên công chức hành chính học tập kỹ thuật hành chính. Người nói:

Sau tám mươi năm bị áp bức bóc lột, và dưới chính sách ngu dân của thực dân Pháp, các bạn và tôi, chúng ta đều chưa quen với kỹ thuật hành chính. Nhưng điều đó không làm chúng ta ngại, chúng ta vừa làm vừa học. Chắc chắn chúng ta sẽ phạm khuyết điểm, nhưng chúng ta sẽ sửa chữa, chúng ta có can đảm sửa chữa khuyết điểm ... (3).

Từ sau năm 1975, đội ngũ cán bộ có nhiều điều kiện phát triển, tuy nhiên đội ngũ không ổn định, luôn có sự điều động, chuyển từ nơi này sang nơi khác, từ lĩnh vực này sang lĩnh vực khác, mang tính đối phó chấp vá không có kế hoạch. Việc tuyển dụng, đề bạt, bố trí nhiều khi không chú trọng tới tiêu chuẩn chuyên môn nghiệp vụ, yêu cầu công tác, cũng không phải qua thi tuyển mà chủ yếu lấy lý lịch, quá trình công tác làm căn cứ. Tình trạng trên đã gây ra nhiều khó khăn cho công tác cán bộ, chưa xây dựng được một đội ngũ chuyên gia giỏi cho từng lĩnh vực, nhất là lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước. Đây là một trong những yếu tố tác động vào sự trì trệ, quản lý kém hiệu quả của nhà nước.

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng (4, tr.17) đã chỉ ra:

Những sai lầm, khuyết điểm trong lãnh đạo kinh tế, xã hội, bắt nguồn từ những khuyết điểm trong hoạt động *tư tưởng, tổ chức và công tác cán bộ*. Đây là nguyên nhân của mọi nguyên nhân. ...

Trong *công tác tổ chức*, khuyết điểm lớn nhất là sự trì trệ, chậm đổi mới công tác cán bộ. Việc lựa chọn, bố trí cán bộ vào các cơ quan lãnh đạo và quản lý các cấp còn theo một số quan niệm cũ kỹ và tiêu chuẩn không đúng đắn, mang nặng tính hình thức, không xuất phát từ yêu cầu của nhiệm vụ chính trị và yêu cầu của công việc; cách làm lại thiếu quy hoạch, chưa chú ý lắng nghe ý kiến của quần chúng.

Nhằm từng bước khắc phục những thiếu sót trên và củng cố phát triển đội ngũ cán bộ, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng đã đưa ra nhiệm vụ phải tập trung giải quyết (5, tr.145) là:

Đảng và Nhà nước tiếp tục *đổi mới cán bộ và công tác cán bộ*, kịp thời thay thế những cán bộ kém năng lực, xử lý những cán bộ có quan điểm lệch lạc, vi phạm kỷ luật của Đảng, pháp luật của nhà nước; đổi mới và hoàn thiện cơ chế tuyển chọn và đào tạo lại cán bộ, nhất là cán bộ quản lý các cấp, để đáp ứng

được yêu cầu của sự nghiệp đổi mới và sự chuyển tiếp vững vàng các thể chế cán bộ.

Chiến lược ổn định và phát triển kinh tế-xã hội đến năm 2000 được thông qua tại Đại hội VII của Đảng nêu nhiệm vụ “Tổ chức bộ máy nhà nước và cán bộ” trong đó nhấn mạnh yêu cầu “Đổi mới văn bản công tác cán bộ phù hợp với chế mới. Phân định rõ cán bộ dân cư hoạt động theo nhiệm kỳ và các loại công chức, viên chức chuyên nghiệp”, “Xây dựng quy chế công chức, viên chức, trong từng lĩnh vực quản lý nhà nước, hoạt động sự nghiệp, sản xuất kinh doanh nhằm hình thành đội ngũ cán bộ thạo nghề nghiệp, nắm vững pháp luật” (6, tr.12).

Trong những năm 90 vừa qua, đội ngũ cán bộ, công chức phát triển nhanh chóng cả về chất lượng và số lượng, và ngày càng đáp ứng các yêu cầu của nền công nghiệp hiện đại. Một dấu mốc cho sự phát triển và khẳng định vai trò to lớn của đội ngũ cán bộ, công chức là sự ra đời của Pháp lệnh Cán bộ, công chức. Đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý trong bộ máy hành chính nhà nước, thời gian qua đã có những bước phát triển đóng góp vào sự nghiệp đổi mới của đất nước, có tinh thần yêu nước xã hội chủ nghĩa, trung thành với tổ quốc, tôn trọng sự lãnh đạo của Đảng và lợi ích của nhân dân, tận tụy với công vụ và ngày càng được bồi dưỡng về kiến thức và kỹ năng hành chính. Tuy nhiên, ngày nay trước những yêu cầu ngày càng cao của sự nghiệp đổi mới, của công cuộc cải cách hành chính đòi hỏi đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý phải được tăng cường củng cố để đáp ứng những yêu cầu này.

1.3.2. Những yêu cầu cơ bản đối với công tác cán bộ trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Trong nghiên cứu về phát triển toàn diện con người thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá, Phạm Minh Hạc chỉ ra lý luận biện chứng nghiên cứu sự phát triển con người trong hoạt động chủ đạo và giao tiếp của con người cùng với sự tương tác của những ảnh hưởng xã hội, các điều kiện sống và những giá trị văn hoá. Thuật ngữ Phát triển có nhiều cách định nghĩa khác nhau, xuất phát từ những cấp độ khác nhau. Một cách chung nhất, phát triển được hiểu là “sự thay đổi hay biến đổi tiến bộ, là một phương thức của vận động, hay là quá trình diễn ra có nguyên nhân, dưới những hình thức khác nhau như tăng trưởng, tiến hoá, phân hoá, chuyển đổi, mở rộng, cuối cùng tạo ra biến đổi về chất” (3, tr.43). Phát triển toàn diện con người chỉ mục đích tổng quát, được đặc trưng bởi các yêu cầu toàn diện, đặt ra trong quá trình phát triển cá nhân và kết quả của quá trình ấy. Phát triển toàn diện con người có các nội dung chủ yếu sau: Thứ nhất, các mặt cơ bản của phát triển toàn diện như, - thể năng (thể chất hoặc thể xác gồm: sinh thể, thể lực, thể hình); - trí năng (lý trí, trí tuệ gồm các chức năng nhận thức và logic); - tâm năng (tâm lý, tình cảm, xúc cảm với những chức năng đánh giá và biểu thị thái độ ứng xử). Thứ hai, những đặc điểm cơ bản của phát triển toàn diện ở con người như: hài hoà; cân đối, cân bằng; Tích hợp; toàn vẹn, chỉnh thể; liên tục, không gián đoạn; ổn định; bền vững; đầy đủ, hoàn toàn.

Mô hình nhân cách người cán bộ trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá phải được xây dựng trên cơ sở mô hình nhân cách con người Việt Nam thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Người cán bộ lãnh đạo quản lý trong thời kỳ này có đạo đức cách mạng trong sáng, có kiến thức, kỹ năng chuyên môn nhiệm vụ cao, năng động và sáng tạo. Đối với đội ngũ cán bộ lãnh đạo trong bộ máy công quyền, những tiêu chí về kiến thức, về phẩm chất rất quan trọng để có được những công chức trung thành với chủ nghĩa xã hội có đạo đức nghề nghiệp trong sáng. Song, đội ngũ này được đặt biệt chú ý về mặt năng lực, phát triển năng lực như: năng lực tự hoàn thiện mình; giao tiếp ứng xử; khả năng thích ứng; năng lực tổ chức - quản lý; năng lực hoạt động chính trị - xã hội; khả năng hợp tác, cạnh tranh; khả năng lao động cá biệt và năng lực nghiên cứu khoa học.

Để có được một đội ngũ cán bộ tốt, Đảng ta đã đề ra những tiêu chuẩn chung, cơ bản cho cán bộ trong thời kỳ mới:

- Có tinh thần yêu nước sâu sắc, tận tụy phục vụ nhân dân, kiên định mục tiêu độc lập dân tộc và chủ nghĩa xã hội, phấn đấu thực hiện có kết quả đường lối của Đảng, chính sách và pháp luật của nhà nước.
- Cần kiệm liêm chính, chí công vô tư. Không tham nhũng và kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng. Có ý thức tổ chức kỷ luật. Trung thực, không cơ hội, gắn bó mật thiết với nhân dân, được nhân dân tín nhiệm.
- Có trình độ hiểu biết về lý luận chính trị, quan điểm, đường lối của Đảng, chính sách và pháp luật của nhà nước; có trình độ văn hoá, chuyên môn, đủ năng lực và sức khoẻ để làm việc có hiệu quả, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ được giao.

Các tiêu chuẩn đó có quan hệ mật thiết với nhau. coi trọng cả đức và tài, đức là gốc (7, tr. 79).

Công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ lãnh đạo quản lý cần phải lấy những tiêu chí, tổ chức cán bộ, công chức, lấy mô hình làm đích để có được nội dung, chương trình, phương pháp đào tạo bồi dưỡng thích hợp nhằm góp phần xây dựng được đội ngũ công chức hành chính trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hoạt động có hiệu quả.

Công cuộc đổi mới đặt ra nhiều yêu cầu, thách thức đối với đội ngũ cán bộ lãnh đạo trong bộ máy quản lý hành chính nhà nước hiện nay, nhằm đảm bảo xây dựng và phát triển đội ngũ này ngang tầm với những yêu cầu, nhiệm vụ mới. Trước hết, đó là những yêu cầu về phẩm chất đạo đức cách mạng, về thái độ, phẩm chất chính trị của cán bộ lãnh đạo trong bộ máy hành chính nhà nước. Nhà nước ta là Nhà nước của dân, do dân, vì dân, do vậy đội ngũ cán bộ phục vụ trong các cơ quan nhà nước phải là công bộc của dân, hết lòng vì nhân dân phục vụ. Nâng cao trình độ lý luận chính trị, thấm nhuần các chủ trương, chính sách của Đảng và nhà nước, tinh thần vì nhân dân phục vụ luôn là những yêu cầu đòi hỏi cấp thiết, thường xuyên đối với đội ngũ cán bộ lãnh đạo. Trung thành, tận tụy là những yêu cầu cơ bản đối với cán bộ lãnh đạo

trong thời kỳ mới, đồng thời yêu cầu họ phải là những công chức trong sáng về đạo đức, không tham ô, lãng phí. Sinh thời, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nhắc nhở chúng ta: *Những người trong các công sở đều có nhiều hoặc ít quyền hành. Nếu không giữ đúng cần, kiệm, liêm, chính thì dễ trở nên hủ bại, biến thành sâu mọt của dân.*

Thứ hai, công cuộc đổi mới đặt ra yêu cầu về nâng cao kiến thức và năng lực làm việc đối với đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý, đảm bảo họ có đủ phẩm chất, trình độ, năng lực để làm tốt nhiệm vụ của mình. Với nền hành chính hiện đại và phát triển luôn yêu cầu người cán bộ phải phấn đấu không ngừng nâng cao năng lực thực hiện công việc, tự hoàn thiện mình, đảm bảo các tiêu chuẩn của ngạch bậc, vị trí họ đang giữ. Chuyên nghiệp hoá là một yêu cầu quan trọng đối với đội ngũ cán bộ trong bộ máy hành chính hiện nay. Đội ngũ cán bộ phải mang tính chuyên nghiệp, thành thạo chuyên môn nghiệp vụ, đáp ứng được yêu cầu của một nền hành chính hiện đại.

Hơn nữa, trước những biến đổi không ngừng của môi trường, của sự phát triển khoa học kỹ thuật và công nghệ, yêu cầu đội ngũ cán bộ lãnh đạo phải năng động, có khả năng thích ứng trước những sự phát triển liên tục của tình hình, nhiệm vụ mới. Đây là yêu cầu phát triển nguồn nhân lực cho tương lai của tổ chức. Yêu cầu người cán bộ phải được phát triển năng lực theo hướng đa năng, nhằm không những phục vụ tốt cho công việc ngày hôm nay, mà còn phục vụ tốt, có hiệu quả công việc cho cả ngày mai trong tương lai. Trong môi trường hội nhập khu vực và toàn cầu hoá, đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý phải có đủ khả năng và bản lĩnh để phục vụ cho một nền hành chính mang tính cạnh tranh, nghĩa là một nền hành chính có được những lợi thế, những điều kiện tốt hơn nền hành chính của quốc gia khác. Do vậy, nó có khả năng góp phần vào việc thu hút vốn đầu tư bên ngoài, góp phần thúc đẩy sự phát triển kiến thức của nước nhà.

Theo Raymond-Francois LeBris (2000): Trong tất cả các nước trên thế giới, cho dù có tham gia hay không tham gia vào các tổ chức kinh tế, chính trị mang tính hội nhập khu vực, như trường hợp của Pháp nằm trong Liên minh Châu Âu, Việt Nam trong ASEAN, thì việc dỡ bỏ các hàng rào thuế quan, sự chu chuyển tự do của các luồng vốn sẽ là những tiêu chí để các nhà đầu tư ưu tiên lựa chọn đầu tư vào nước nào hội tụ đủ những điều kiện cho một sự phát triển dài hạn: Trong số các điều kiện đó phải kể đến một nền hành chính “có sức cạnh tranh”, được phục vụ bởi những công chức trung thực và có năng lực chuyên môn, được đào tạo chu đáo để đáp ứng được những đòi hỏi mới của bối cảnh cạnh tranh toàn cầu, có năng lực tiếp thu và sử dụng những công nghệ mới trong lĩnh vực thông tin và truyền thông.

Quan hệ giữa đào tạo và phát triển năng lực con người là quan hệ giữa đầu tư và lợi ích; là quan hệ giữa phương tiện và mục đích. Trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá, công tác đào tạo, bồi dưỡng trước hết phục vụ việc nâng cao chất lượng nhân lực và phát triển đội ngũ chuyên gia lãnh nghề, bồi

dưỡng những tài năng quản lý và hoạt động kinh tế, khoa học kỹ thuật. Chú trọng công tác đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ lãnh đạo, thực chất là đề cao nhân tố con người, đề cao nguồn nhân lực, đội ngũ trí thức tài năng. Trong 6 khâu liên hoàn: phát hiện, tuyển chọn, đào tạo, bồi dưỡng, sử dụng và đãi ngộ người tài, chúng ta không chỉ dừng lại ở nhận thức tư tưởng, quan điểm, phương hướng mà phải thực sự có kế hoạch, giải pháp để triển khai, có chính sách, chế độ đồng bộ, nhằm thực hiện từng bước trong thực tiễn chủ trương đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực, nhất là bồi dưỡng tài năng cho đất nước.

3. Phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo ở một số quốc gia

Thái Lan là một quốc gia rất chú trọng đến sự phát triển của đội ngũ lãnh đạo quản lý trong bộ máy công quyền. Cơ quan giúp Chính phủ chăm lo đến nguồn nhân lực cho bộ máy nhà nước là Văn phòng Ủy ban công vụ thuộc Văn phòng Chính phủ, nó được xem như là tác động của sự thay đổi làm cho nền công vụ đạt được hiệu quả, chất lượng và thống nhất ở mức độ cao nhất vì lợi ích của nhân dân Thái Lan và sự cạnh tranh quốc tế. Thái Lan luôn tạo điều kiện phấn đấu cho sự phát triển nguồn nhân lực của Chính phủ được tiêu chuẩn hoá, đảm bảo đội ngũ công chức có chất lượng và thống nhất nhằm thúc đẩy cải cách công vụ và đạt được nền quản lý công mới vì lợi ích của nhân dân Thái Lan. Đối với công chức lãnh đạo như: vị trí cán bộ quản lý giám sát thì được khuyến khích nên tham dự vào các khoá đào tạo giám sát và kỹ năng thực hiện công việc; Cán bộ quản lý bậc trung bắt buộc phải được đào tạo về các kỹ năng quản lý; và Cán bộ lãnh đạo cao cấp cũng bắt buộc phải tham gia chương trình phát triển kỹ năng điều hành, lãnh đạo.

Thực hiện nhiệm vụ đào tạo, bồi dưỡng phát triển cán bộ lãnh đạo của các Bộ, ngành là các trường đào tạo, bồi dưỡng công chức thuộc các Bộ, ngành hay các trường thuộc các Vụ chuyên môn quản lý. Như ở Bộ Nội vụ có Học viện Nghiên cứu và Phát triển, trường Cao đẳng Nội vụ hay Học viện Phát triển hành chính thuộc Vụ Chính quyền địa phương, Bộ Nội vụ. Văn phòng Ủy ban Công vụ có Học viện đào tạo công vụ, đây là một trung tâm đào tạo, bồi dưỡng phát triển đội ngũ cán bộ lớn và rất có uy tín trong việc đào tạo, bồi dưỡng và tư vấn về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ ở Thái Lan. Hiện nay Học viện đào tạo công vụ đang thực hiện các loại chương trình đào tạo cơ bản (3) sau:

- Chương trình đào tạo về lãnh đạo điều hành (Công chức Thái Lan được chia thành 11 bậc, bậc 11 là bậc của chức danh Tổng Thư ký của một Bộ); có các chương trình cụ thể như, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ lãnh đạo điều hành cấp cao (bậc 9); đào tạo, bồi dưỡng cán bộ lãnh đạo bậc trung (bậc 7, 8); đào tạo, bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng cơ sở cho cán bộ giám sát (bậc 5 – 7); đào tạo về lãnh đạo điều hành cho cán bộ nữ trong khu vực công (bậc 8, 9); đào tạo, bồi dưỡng về phát triển cán bộ lãnh đạo làm sống mới trong công vụ.

- Chương trình đào tạo về cải cách quản lý dịch vụ công: với chương trình hội thảo về Quản lý sự thay đổi; đào tạo, bồi dưỡng về lãnh đạo điều hành đối với cải cách quản lý dịch vụ công; chương trình hội thảo về Quản lý quốc gia tốt.

- Chương trình đào tạo về đạo đức công vụ: với các công tác đào tạo, bồi dưỡng thông qua chương trình Hội thảo cho cán bộ điều hành cấp cao về “Chương trình theo bước chân Hoàng gia” (bậc 9 trở lên); Hội thảo cho giảng viên về “Chương trình theo bước chân Hoàng gia” (bậc 8 trở lên); về “Chương trình theo bước chân Hoàng gia”: hội thảo về những thành công, kết quả; đào tạo, bồi dưỡng về tăng cường đạo đức; công tác đào tạo, bồi dưỡng về đạo đức người giảng viên; đào tạo về hình thành tiêu chuẩn đạo đức và các giá trị; đào tạo, bồi dưỡng về những nguyên tắc đạo đức đối với công chức.

- Chương trình đào tạo về phát triển công nghệ thông tin: có các chương trình đào tạo, bồi dưỡng trang bị tầm nhìn về công nghệ thông tin cho cán bộ lãnh đạo điều hành cấp cao; và chương trình đào tạo, bồi dưỡng về công nghệ thông tin cho cán bộ lãnh đạo phụ trách công tác công nghệ thông tin.

Thái Lan có kế hoạch phát triển nguồn nhân lực tương đối rõ. Thực hiện kế hoạch này các công chức chỉ được đề bạt khi đã được xác định là đủ các tiêu chuẩn để ra cho các vị trí đó. Việc đào tạo, bồi dưỡng được thiết kế theo từng chức danh, vị trí công tác và có những chương trình đào tạo, bồi dưỡng là bắt buộc đối với cán bộ quản lý. Các vị trí, chức danh khác nhau có những đòi hỏi khác nhau về nhiệm vụ, về yêu cầu quản lý lãnh đạo, do vậy phải được đào tạo, bồi dưỡng theo các chương trình khác nhau. Từng cán bộ có trách nhiệm với bản thân mình trong đào tạo, bồi dưỡng phát triển năng lực công tác. Trước yêu cầu thực hiện nhiệm vụ, đã có các chương trình đào tạo, bồi dưỡng cho từng vị trí, chức danh, nếu công chức không tham gia vào các khóa đào tạo, bồi dưỡng bắt buộc thì sẽ không được xem xét trong đề bạt lên cao hơn. Trong thực hiện nhiệm vụ để đáp ứng tính yêu cầu cao và tính cạnh tranh của nền công vụ, nếu công chức không tham gia đào tạo, bồi dưỡng sẽ dần tự bị đào thải ra khỏi vị trí của mình và các chế độ kèm theo sẽ không còn như trước nữa. Trách nhiệm trong đào tạo, bồi dưỡng thuộc cả về bản thân công chức và người lãnh đạo của họ.

Cán bộ công chức Thái Lan được khuyến khích tham gia vào những khóa học trong và ngoài nước cho cán bộ, công chức. Chính phủ có những chương trình đào tạo, bồi dưỡng, học bổng ở ngoài nước đảm bảo cho những công chức có đủ điều kiện tham gia phát triển năng lực công tác của họ nhằm phục vụ nhân dân tốt hơn. Chính phủ có chương trình học bổng để đào tạo dài hạn cho công chức trẻ ở ngoài nước khi họ đỗ trong kỳ thi tuyển. Hiện nay Ủy ban công vụ có 8 văn phòng đại diện về giáo dục đào tạo công chức ở nước ngoài để thực hiện nhiệm vụ đào tạo công chức ở ngoài nước.

Thụy Điển là một quốc gia phát triển, có nhiều chính sách khuyến khích phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý trong khu vực công. Có thể nói với chính sách nhân sự ưu việt đã tạo nên một bầu không khí thi đua phấn đấu trở thành người cán bộ lãnh đạo quản lý trong các cơ quan tổ chức. Dưới đây, chúng tôi lấy một ví dụ về quá trình phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý trong tổ chức SIDA của Thụy Điển. SIDA là một cơ quan thuộc Chính

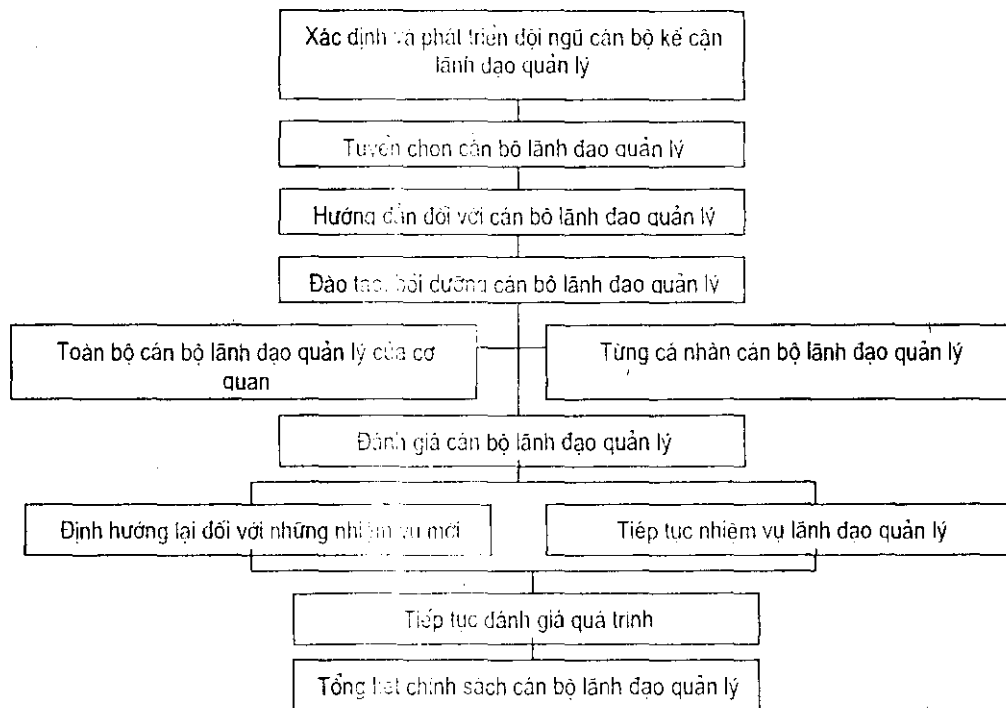
phủ, trong những năm qua ở đây đã thực hiện một chính sách nhân sự rất tốt trong việc lựa chọn, đề bạt, đào tạo, bồi dưỡng, chế độ đãi ngộ để phát triển đội ngũ cán bộ quản lý lãnh đạo. Cán bộ lãnh đạo quản lý ở đây được xác định là người có trách nhiệm tạo ra những điều kiện cần thiết giúp cho nhân viên phát triển, thực hiện và kiểm tra theo dõi các nhiệm vụ, các hoạt động. Như vậy, họ phải chịu trách nhiệm không chỉ với các hoạt động của đơn vị, với vấn đề tài chính mà còn với các thành viên của tổ chức. Họ phải có trách nhiệm tổ chức các hoạt động các nhiệm vụ của đơn vị mình tốt, đồng bộ với các hoạt động khác của cả tổ chức; cùng đơn vị xây dựng tầm nhìn và mục đích đồng thời đảm bảo rằng các mục đích đó đã được theo đuổi; các hoạt động của đơn vị phải được thực hiện tốt, được phát triển và làm chúng thích ứng với các điều kiện, hoàn cảnh, nhu cầu, lĩnh vực mới của hoạt động; có trách nhiệm về tạo ra những điều kiện cần thiết để cho nhân viên chủ động tham gia vào các hoạt động và cố gắng làm cho các hoạt động phát triển; luôn tăng cường phát triển và làm thích nghi các kỹ năng quản lý đáp ứng với tình hình mới.

Hoạt động trong một môi trường rộng và tương đối phức tạp nên vai trò của người lãnh đạo quản lý ở đây cũng có những yêu cầu khác. Họ được xác định có những vai trò như sau:

- Vai trò của người khai phá, luôn quan tâm, xem xét nghiên cứu đối với các xu hướng và sự thay đổi của môi trường, có những lật lộn cần thiết về đơn vị tổ chức và về hoạt động của tổ chức mình trên cơ sở của sự thay đổi môi trường này.
- Vai trò của người thông đạt thông tin, giao tiếp, luôn đòi hỏi có sự hiểu, biết về cả tình hình bên trong và bên ngoài, thực hiện và giữ các cuộc trao đổi là vấn đề quan trọng để theo đuổi mục tiêu định hướng chung.
- Vai trò của người huấn luyện, luôn tạo điều kiện, ủng hộ cho phép nhân viên đáp ứng được với yêu cầu của nhiệm vụ, tạo điều kiện cho nhân viên mở rộng hoạt động và nâng cao kỹ năng làm việc của họ.
- Vai trò làm xúc tác cho sự thay đổi, luôn khuyến khích đối với những ý tưởng mới, xây dựng đề xuất để làm cho thay đổi và thực hiện những thay đổi.
- Vai trò của người kiến tạo những cơ hội học tập, luôn chú trọng vào việc thực hiện mục tiêu xây dựng một tổ chức học tập.
- Vai trò của người ra quyết định, khi được phân quyền thì họ phải chịu trách nhiệm đối với các quyết định của họ cũng như những hậu quả của chúng.

Nhằm đảm bảo cho chất lượng của công tác quản lý, ở đây thực hiện một quá trình phát triển quản lý lãnh đạo bao gồm các bước cơ bản như: xác định khả năng người quản lý, tuyển chọn, đào tạo, đánh giá người cán bộ

lãnh đạo quản lý. Mô hình dưới đây mô tả quá trình phát triển cán bộ lãnh đạo quản lý.



Hiệu quả quản lý liên quan đến một loạt các vấn đề như năng lực làm kế hoạch, theo dõi kiểm tra, điều hành, phối hợp và phát triển các nhiệm vụ các hoạt động. Đối với các kỹ năng quản lý lãnh đạo, cần tập trung phát triển 5 kỹ năng cơ bản sau:

- **Kỹ năng chiến lược:** Khả năng khái quát, nhìn nhận bao quát về tổ chức, mục đích, về môi trường. Đó là những vấn đề quan trọng quyết định đối với năng lực một tổ chức để thực hiện đúng các nhiệm vụ và đúng thời gian cần thiết.
- **Kỹ năng chuyên môn:** Toàn bộ những kiến thức, kinh nghiệm trong lĩnh vực công tác yêu cầu, đó là những thứ liên quan trực tiếp đến hiệu quả công tác đối với sản phẩm hoặc dịch vụ.
- **Kỹ năng học tập:** Khả năng áp dụng lý thuyết, kinh nghiệm, sáng kiến vào thực tiễn hay đưa vào môi trường hoặc hoàn cảnh mới, khả năng định hướng thay đổi, phát triển cơ chế học tập. Đó là những thứ trực tiếp liên quan đến hiệu quả làm việc của cá nhân (hiệu năng cá nhân).
- **Kỹ năng quan hệ:** Khả năng phối hợp, hợp tác, thông tin giao tiếp, hiểu biết về con người, công bằng, quản lý xung đột, đó là những thứ quan trọng quyết định đến hiệu quả của tổ chức.

- Kỹ năng nghiệp vụ (kỹ năng chức năng): Vai trò và khả năng giải quyết một vấn đề nào đó, khả năng phân đầu vươn lên, khả năng phân tích, sáng kiến, rút ra kết luận, kiểm soát, ra quyết định. Đó là tập hợp những thứ có tầm quan trọng quyết định đến sự sáng tạo và năng suất của đơn vị.

Khi đề cập đến công tác lãnh đạo quản lý và người lãnh đạo quản lý trong tổ chức, người ta không chỉ đề cập đến tiêu chuẩn cán bộ và việc sắp xếp bổ nhiệm đơn thuần mà chính là xây dựng được một quá trình phát triển cán bộ lãnh đạo quản lý một cách công khai dân chủ, để mọi người có thể tham gia thúc đẩy quá trình này, nhằm tới các mục tiêu của tổ chức.

4. Thực trạng đội ngũ cán bộ lãnh đạo trong bộ máy hành chính nhà nước

4.1. Vài nét về thực trạng chất lượng đội ngũ cán bộ

Theo số liệu điều tra của Bộ Nội vụ tiến hành với đội ngũ cán bộ, công chức hành chính về xác định trình độ và nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng của đội ngũ này, với số cán bộ lãnh đạo quản lý từ cấp phòng trở lên đối với các cơ quan trung ương và địa phương, cho biết con số điều tra với 6.242 cán bộ lãnh đạo quản lý ở các cơ quan trung ương năm 2000, cho ta kết quả sau:

Bảng 1.

TT	Tiêu chí	Tổng số		Cán bộ cấp Vụ trở lên		Cán bộ cấp phòng	
		Số lượng	%	Số lượng	%	Số lượng	%
1.	Tổng số	6.242	100,0	1.974	100,0	4.268	100,0
2.	Nữ	1423	22,8	245	12,4	1178	27,6
3.	Tuổi dưới 40	1390	22,3	146	7,4	1244	29,1
	Tuổi 40 – 54	4017	64,4	1067	54,1	2670	62,6
	Tuổi trên 55	835	13,3	761	38,5	354	8,3
4.	Trình độ chuyên môn :						
	- Không bằng cấp	12	0,2	3	0,1	9	0,2
	- Sơ cấp	44	0,7	1		43	1,0
	- Trung cấp	600	9,7	26	1,3	580	13,6
	- Cao đẳng	260	4,2	36	1,8	221	5,2
	- Đại học	4670	74,8	1436	72,7	3210	75,2
	- Thạc sĩ	246	3,9	119	6,0	126	3,0
	- Tiến sĩ	402	6,4	293	14,8	79	1,9
5.	Trình độ Lý luận chính trị:						
	- Chưa học	2171	34,8	348	17,6	1823	42,7
	- Trung cấp	1864	29,9	638	32,3	1226	28,7
	- Cao cấp	792	12,7	616	31,2	176	4,1
	- Khác	-		-		-	
6.	Trình độ Quản lý hành chính:						
	- Chưa học	2513	40,3	454	22,9	249	5,8
	- Chương trình CV	1417	22,7	246	12,4	1171	27,4
	- Chương trình CVC	1528	24,5	854	43,2	674	15,8
	- Chương trình CVCC	187	3,0	162	8,2	25	0,6

	- Khác						
7.	Trình độ Ngoại ngữ:						
	- Chưa biết	1683	27,0	169	8,5	1414	33,1
	- Đã biết	4559	73,0	1705	86,3	2854	66,9
8.	Trình độ tin học:						
	- Chưa biết	1861	29,8	321	16,2	1386	32,5
	- Đã biết	4381	70,2	1499	75,9	2882	67,5

Kết quả điều tra 23.960 cán bộ lãnh đạo cấp sở & tương đương và cán bộ quản lý cấp phòng ở các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương thuộc khối địa phương, cho thấy như sau:

Bảng 2.

TT	Tiêu chí	Tổng số		Cán bộ cấp Sở & tương đương		Cán bộ cấp phòng	
		Số lượng	%	Số lượng	%	Số lượng	%
1.	Tổng số	23.960	100,0	4.274	100,0	19.686	100,0
2.	Nữ	3538	14,8	504	11,8	3034	15,4
3.	Tuổi dưới 40	5178	21,6	362	8,5	4816	24,5
	Tuổi 40 – 54	16336	68,2	3000	70,2	12336	62,7
	Tuổi trên 55	2446	10,2	912	21,3	2534	12,9
4.	Trình độ chuyên môn :						
	- Không bằng cấp	315	1,3	37	0,9	278	1,4
	- Sơ cấp	717	3,0	27	0,6	690	3,5
	- Trung cấp	4489	18,7	270	6,3	4219	21,4
	- Cao đẳng	898	3,8	92	2,2	806	4,1
	- Đại học	16972	70,8	3560	83,3	13412	68,1
	- Thạc sĩ	427	1,8	172	4,0	255	1,3
	- Tiến sĩ	142	0,6	116	2,7	26	0,1
5.	Trình độ Lý luận chính trị:						
	- Chưa học	5242	21,9	449	10,5	4793	24,3
	- Trung cấp	9098	38,0	1116	26,1	7982	40,5
	- Cao cấp	3027	12,6	1371	32,1	1656	8,4
	- Khác						
6.	Trình độ Quản lý hành chính:	8265	34,5	839	19,6	7426	37,7
	- Chưa học						
	- Chương trình CV	6611	27,6	553	12,9	6058	30,8
	- Chương trình CVC	6085	25,4	2331	54,5	3754	19,1
	- Chương trình CVCC	168	0,7	122	2,9	46	0,2
	- Khác						
7.	Trình độ Ngoại ngữ:						
	- Chưa biết	10276	42,9	1235	28,9	9041	45,9
	- Đã biết	13684	57,1	3039	71,1	10645	54,1
8.	Trình độ tin học:						
	- Chưa biết	13464	56,2	2106	49,3	11358	57,7
	- Đã biết	10496	43,8	2168	50,7	8328	42,3

Nhìn vào bảng trên chúng ta thấy trong số 6242 cán bộ ở trung ương với 1974 cán bộ lãnh đạo cấp là thứ trưởng, vụ trưởng, vụ phó và 4268 cán bộ là trưởng phó phòng, cùng với số 23.960 cán bộ ở địa phương với 4274 cán bộ là Giám đốc, phó giám đốc sở và tương đương và 19686 cán bộ quản lý là trưởng phó phòng cho ta một số kết quả sau: cán bộ là nữ chiếm số ít chỉ khoảng 23% ở TƯ và 15% ở ĐP, tuổi đời của số cán bộ này tập trung ở khoảng tuổi từ 45 đến 54 là 64,4% TƯ và 68,2% ĐP. Về trình độ chuyên môn cũng có nhiều vấn đề cần lưu tâm, mặc dù trình độ đào tạo của đội ngũ cán bộ ngày nay đã được nâng lên rất cao. Số mới có trình độ sơ cấp và chưa được đào tạo rất ít chỉ khoảng 0,9% ở TƯ và 4,3% ở ĐP, số cán bộ được đào tạo chủ yếu ở trình độ đại học, chiếm khoảng 75% ở TƯ và 71% ở ĐP. Những cán bộ lãnh đạo quản lý có trình độ cao không nhiều và cũng phân bố khác nhau giữa trung ương và địa phương, số tiến sĩ ở TƯ chiếm 6,4% còn ở ĐP là 0,6%. Về trình độ lý luận chính trị, ta thấy có một số tương đối lớn cán bộ chưa được đào tạo về lý luận chính trị, khoảng 40% ở TƯ còn ở ĐP số này khá hơn chỉ khoảng 22%. Đối với trình độ được đào tạo về quản lý hành chính thì số chưa qua đào tạo, bồi dưỡng là 40% ở TƯ và 35% ở ĐP. Về công tác trình độ ngoại ngữ và tin học của số cán bộ này như sau, chưa biết, chưa có khả năng sử dụng ngoại ngữ và máy vi tính cho công tác là 27% và 30% đối với cán bộ TƯ và 43%, 56% đối với cán bộ ĐP.

Việc phân tích các số liệu một cách tách bạch giữa trung ương và địa phương là việc cần thiết để cho ta có nhìn chi tiết hơn so với trước chỉ đưa ra con số chung, chưa cho thấy sự khác biệt giữa hai khu vực này.

Kết quả của cuộc điều tra cũng cho thấy sự đánh giá của cán bộ lãnh đạo quản lý ở các cơ quan hành chính nhà nước về việc bố trí công việc, vị trí so với khả năng làm việc của chính bản thân cán bộ; sự đánh giá của cán bộ về trình độ chuyên môn so với yêu cầu của công việc họ đảm trách và việc đánh giá của họ đối với các tiêu chuẩn nghiệp vụ còn thiếu. Kết quả thể hiện ở bảng dưới đây:

Bảng 3: Đánh giá của cán bộ lãnh đạo quản lý cấp Vụ trở lên và cấp phòng thuộc các cơ quan trung ương.

TT	Nội dung	Tổng số		Cán bộ cấp Vụ trở lên		Cán bộ cấp phòng	
		Số lượng	%	Số lượng	%	Số lượng	%
1.	Tổng số	6.242	100,0	1.974	100,0	4.268	100,0
2.	Đánh giá sự phù hợp giữa công việc so với khả năng của cán bộ:						
	- Phù hợp	4169	66,8	1353	68,5	2816	66,0
	- Tương đối phù hợp	1658	26,6	474	24,0	1184	27,7
	- Không phù hợp	106	1,7	30	1,5	76	1,8
	- Không trả lời	309	5,0	117	5,9	192	4,5

3.	Đánh giá trình độ chuyên môn của cán bộ so với yêu cầu vị trí công việc:						
	- Thấp hơn	214	3,4	57	2,9	157	3,7
	- Tương xứng	5263	84,3	1662	84,2	3601	84,4
	- Cao hơn	321	5,1	95	4,8	717	16,8
	- Không trả lời	444	7,1	160	8,1	284	6,7
4.	Các tiêu chuẩn nghiệp vụ còn thiếu:						
	- Chuyên môn	12	0,2	3	0,1	9	0,2
	- Lý luận chính trị	2435	39,0	420	21,3	2015	47,2
	- Quản lý hành chính	2026	46,9	633	32,1	2293	53,7
	- Ngoại ngữ	1713	27,4	281	14,2	1432	33,6
	- Tin học	1561	29,8	475	24,1	1386	32,5
	- Không trả lời	1534	24,6	817	41,4	717	16,8

Bảng 4: Đánh giá của cán bộ lãnh đạo cấp sở & tương đương và cán bộ quản lý cấp phòng thuộc các địa phương.

TT	Tiêu chí	Tổng số		Cán bộ cấp Sở & tương đương		Cán bộ cấp phòng	
		Số lượng	%	Số lượng	%	Số lượng	%
1.	Tổng số	23.960	100,0	4.274	100,0	19.686	100,0
2.	Đánh giá sự phù hợp giữa công việc so với khả năng của cán bộ:						
	- Phù hợp	14071	60,0	2707	63,3	11664	59,3
	- Tương đối phù hợp	7663	32,8	1214	28,4	6649	33,8
	- Không phù hợp	30	2,6	102	2,4	528	2,7
	- Không trả lời	1096	4,6	251	5,9	845	4,3
3.	Đánh giá trình độ chuyên môn của cán bộ so với yêu cầu vị trí công việc:						
	- Thấp hơn	1458	6,1	198	4,6	1270	6,5
	- Tương xứng	19576	81,7	3532	82,6	16044	81,5
	- Cao hơn	1263	5,3	213	5,0	1050	5,3
	- Không trả lời	1663	6,9	241	5,6	1322	6,7
4.	Các tiêu chuẩn nghiệp vụ còn thiếu:						
	- Chuyên môn	315	1,3	37	0,9	278	1,4
	- Lý luận chính trị	5870	24,5	527	12,3	5343	27,1
	- Quản lý hành chính	9634	40,2	1043	24,4	8591	43,6
	- Ngoại ngữ	10343	43,2	1247	29,2	9096	46,2
	- Tin học	13464	56,2	2106	49,3	11358	57,7
	- Không trả lời	4407	18,4	1349	31,6	3058	15,5

Qua hai bảng trên ta thấy, việc đánh giá sự phù hợp giữa công việc và khả năng của đội ngũ cán bộ này như sau, đối với cán bộ khối trung ương, có sự phù hợp là 67%, không phù hợp là khoảng 2%, còn với cán bộ khối địa phương là 60% và 3%. Nhìn chung ta thấy có sự phù hợp của việc bố trí cán bộ và khả năng đảm đương công việc của họ. Đánh giá về trình độ chuyên môn của cán bộ so với yêu cầu vị trí công tác cho ta kết quả như sau đối với cán bộ

trung ương, có sự tương xứng 84% và thấp hơn là 3%, tương tự đối với cán bộ địa phương là 82% và 6%. Các tiêu chuẩn còn thiếu đối với cán bộ đã điều tra như sau:

<i>Tiêu chuẩn còn thiếu</i>	<i>Cán bộ TT(%)</i>	<i>Cán bộ ĐP(%)</i>
Trình độ đào tạo chuyên môn	0,2	1,3
Lý luận chính trị	39,0	24,5
Quản lý hành chính	46,9	40,2
Ngoại ngữ	27,4	43,2
Tin học	29,8	56,2

Nhìn vào những con số trên ta thấy một nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng rất lớn đối với đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý, bên cạnh đó ta cũng thấy rằng tiêu chuẩn hoá đội ngũ cán bộ này còn rất nhiều công việc cần phải tiến hành, nhất là công tác đào tạo, bồi dưỡng.

4.2. Một số nhận xét, đánh giá chung

Thời gian vừa qua, nền hành chính của chúng ta đang đổi mới, công cuộc cải cách hành chính 10 năm qua đã góp phần quan trọng vào sự nghiệp đổi mới và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý có phẩm chất, trình độ chính trị vững vàng, trung thành và tận tụy với Tổ quốc với nhân dân. Như đánh giá của Hội nghị ba BCHTW khoá IIIV: đội ngũ cán bộ lãnh đạo chủ chốt từ trung ương đến cơ sở được rèn luyện, thử thách trong quá trình đấu tranh cách mạng lâu dài gian khổ; có bản lĩnh chính trị vững vàng, năng lực sáng tạo, năng lực thực hiện đường lối, chủ trương chính sách đổi mới của Đảng và nhà nước; trình độ, kiến thức và năng lực quản lý kinh tế, quản lý xã hội ngày càng được nâng cao. Tuy nhiên, so với yêu cầu của công cuộc đổi mới của cải cách hành chính, đội ngũ cán bộ quản lý còn nhiều hạn chế về phẩm chất, năng lực chuyên môn, kỹ năng hành chính; tinh thần trách nhiệm giảm sút, phong cách làm việc chậm đổi mới; tệ quan liêu, tham nhũng, sách nhiễu nhân dân trong một bộ phận cán bộ còn phổ biến.

Hiện nay trong đội ngũ cán bộ quản lý còn không ít công chức thiếu tiêu chuẩn nghiệp vụ của ngạch mà họ đã được xếp vào ngạch đó. Người ta thường gọi đó là những trường hợp nợ tiêu chuẩn. Để từng bước tiêu chuẩn hoá đội ngũ cán bộ này, sắp xếp cán bộ vào hệ thống ngạch, bậc một cách chính quy, Chính phủ đã ban hành những văn bản quy định trình độ, bằng cấp cần thiết, đối với những cán bộ còn thiếu tiêu chuẩn cần có chính sách đào tạo, bồi dưỡng để họ đáp ứng đầy đủ những yêu cầu về tiêu chuẩn của ngạch, của vị trí mà họ đang nắm giữ. Số cán bộ quản lý thiếu tiêu chuẩn nghiệp vụ còn nhiều, nhất là về trình độ quản lý hành chính, vì đây là yêu cầu tiêu chuẩn hàng đầu đối với những người làm việc trong các cơ quan công quyền, trong các bộ phận hành chính. Công việc của họ liên quan đến việc thực hiện và ban hành các quyết định quản lý, đến việc thực hiện chế độ chính sách và nó liên

quan ảnh hưởng trực tiếp đến nhiều người. Chính vì vậy họ cần thiết sớm phải được đào tạo, bồi dưỡng về kiến thức quản lý hành chính, để vận hành bộ máy nhà nước tốt hơn, hiệu quả hơn.

Một trong những nguyên nhân của vấn đề trên được xem xét là, nền hành chính đang đổi mới còn nhiều khiếm khuyết, quan hệ “xin cho” còn mang nặng dấu ấn của cơ chế quản lý tập trung quan liêu bao cấp, hệ thống hành chính chưa được tổ chức lại một cách căn bản để đáp ứng những yêu cầu và đòi hỏi của cơ chế quản lý mới cũng như yêu cầu phục vụ nhân dân, bảo đảm quản lý có hiệu lực, hiệu quả các mặt đời sống kinh tế, xã hội. Hệ thống chính sách về quản lý sử dụng, tuyển chọn, đào tạo, bồi dưỡng đánh giá cán bộ quản lý còn chưa được đồng bộ, hoàn thiện, chưa tạo ra những chính sách ưu tiên phát triển người có năng lực vượt trội, có khả năng phát triển. Hơn nữa bản thân đội ngũ cán bộ quản lý cũng chưa tự mình rèn luyện phấn đấu vươn lên, học tập nâng cao trình độ và năng lực đáp ứng yêu cầu của tình hình nhiệm vụ mới của sự nghiệp chuyên nghiệp hoá, hiện đại hoá nền hành chính trong bối cảnh cạnh tranh khu vực và toàn cầu hoá.

5. Một số giải pháp nâng cao phát triển đội ngũ cán bộ trong thời gian tới

Để xây dựng, phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý trong bộ máy công quyền có chất lượng, chúng ta cần thực hiện nhất quán, đồng bộ một số giải pháp cơ bản sau đây:

5.1. Tăng cường và nâng cao nhận thức đối với công tác cán bộ. Trước hết cần phải thống nhất về nhận thức rằng: đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý ở trong bộ máy quản lý hành chính nhà nước các cấp phải là một bộ phận đại diện ưu tú, tiêu biểu cho trình độ và năng lực của đội ngũ cán bộ của nền công vụ, cho trình độ và năng lực của đội ngũ cán bộ công chức nói chung trong bộ máy quản lý hành chính nhà nước. Đội ngũ cán bộ có vai trò quyết định đến sự thành công của công cuộc cải cách hành chính nhà nước và chính họ cũng giữ vai trò quyết định tiến độ của cải cách hành chính, đến năng lực cạnh tranh của công vụ Việt Nam trong xu thế toàn cầu hoá khu vực và toàn cầu hoá. Cần có sự nhìn nhận đánh giá sâu sát đối với công tác cán bộ trong bộ máy công quyền để có được một chính sách xây dựng, phát triển đội ngũ này một cách hoàn chỉnh đáp ứng được yêu cầu của công vụ hiện đại. Công tác xây dựng đội ngũ cán bộ trong bộ máy quản lý hành chính nhà nước vừa qua còn nhiều thiếu sót như trong Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX đã chỉ ra: “Việc tuyển chọn, đào tạo, sắp xếp, sử dụng và thanh lý cán bộ còn nhiều thiếu sót, có khi dựa vào một số quan niệm cũ, định kiến là theo cảm tính; cách làm thiếu quy hoạch, không sâu sát, không theo quy trình, chưa dân chủ lắng nghe ý kiến của nhân dân và tập thể. Công tác quản lý cán bộ, đảng viên thiếu chặt chẽ. Chưa tích cực phát hiện, đào tạo, bồi dưỡng những cán bộ có đức có tài”. Khắc phục những tồn tại, thiếu sót trên là cả một quá trình không đơn giản và không phải là mất ít thời gian.

Trước hết cần phải xác định rõ vai trò, nhiệm vụ, trách nhiệm của từng vị trí lãnh đạo quản lý trong bộ máy quản lý hành chính nhà nước. Thực hiện quy trình phát triển cán bộ một cách thực sự khách quan, dân chủ. Chúng ta phải tập trung, thu hút được những người thực sự có tài, có uy tín, có đạo đức phục vụ bộ máy quản lý hành chính nhà nước. Có như vậy thì việc thực hiện các đường lối chủ trương của đảng và nhà nước mới nhanh chóng đi vào cuộc sống nhân dân một cách nhanh chóng và hiệu lực.

Cần có cái nhìn khách quan, thẳng thắn vào công tác xây dựng đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý, coi đây như một công việc cần phải đổi mới trước hết. Chúng ta cần khẳng định công tác cán bộ là một công tác quan trọng, có cán bộ có năng lực, phẩm chất có đạo đức thì sự nghiệp xây dựng nước nhà mới mau chóng thành công. Cần tạo ra những cơ hội mở cho tất cả, trong việc lựa chọn cán bộ lãnh đạo quản lý. Một quá trình công khai, dân chủ sẽ mang lại những thành công trong việc tuyển chọn được những cán bộ có năng lực tốt. Có những vị trí trong bộ máy quản lý hành chính nhà nước có thể tổ chức thi tuyển một cách công khai, minh bạch.

Công tác cán bộ mà chúng ta đã thực hiện trong nhiều năm qua và không phải là không có những thành tựu tốt, tuy nhiên, sự phát triển nói chung luôn cần có cái nhìn đổi mới, khách quan để hoàn thiện, đổi mới những gì cần thiết trong quá trình chúng ta đang thực hiện.

5.2. Tiêu chuẩn hóa cán bộ trong bộ máy quản lý hành chính nhà nước

Chúng ta đã có một số tiêu chuẩn đạo đức, Tuy nhiên, hệ thống những người làm công tác quản lý cần phải thực hiện các tiêu chuẩn gắn liền vào những điều kiện sống; tính năng động; sự tham gia của quần chúng tham gia vào việc rèn luyện trong thực tiễn; sự đổi mới đối với cán bộ lãnh đạo quản lý về nghiệp vụ lãnh đạo quản lý thực hiện những công việc, bồi dưỡng một cách liên tục, dẫn bằng kinh nghiệm trong quá trình lãnh đạo quản lý.

Trong công tác xây dựng đội ngũ cán bộ của từng vị trí, chức danh, công việc của mỗi vị trí, chức danh phải phân chính xác:

- Tên vị trí, chức danh;

1. **Cán bộ lãnh đạo quản lý theo vị trí chức danh hành chính nhà nước.** Chúng ta phải khẳng định rằng những tiêu chuẩn cho các chức danh cán bộ lãnh đạo quản lý theo vị trí chức danh này còn chung chung và thường thì trước còn sự đào tạo, bồi dưỡng hoàn thiện. Việc bổ nhiệm, đề bạt cán bộ lãnh đạo cần cứ chuẩn như về mặt chính trị tư tưởng; đạo đức lối sống; được quan chúng tin nhiệm và tập hợp được quần chúng thực tiễn; có kinh nghiệm, được rèn luyện, cần chú trọng đến những điều kiện quan trọng để đào tạo, bồi dưỡng về chuyên môn nghiệp vụ và năng lực. Người cán bộ lãnh đạo quản lý phải thực sự là người lãnh đạo quản lý khi họ được đào tạo, bồi dưỡng sẽ tốt hơn rất nhiều khi họ phải thực hiện dần dần công việc rút ra những bài học kinh nghiệm trong

2. **Cán bộ thực hiện công việc.** Cần thực hiện rõ vai trò, trách nhiệm và nhiệm vụ của từng vị trí, chức danh. Để chuẩn là việc xây dựng bản mô tả công việc. Bản mô tả công việc này nên đề cập đến các

- Người trực tiếp chỉ đạo, phải báo cáo;
- Chức năng cơ bản;
- Các nhiệm vụ chính;
- Những công việc cần phải thực hiện;
- Những yêu cầu đối với công việc;
- Các tiêu chuẩn cần thiết.

Chính vì thế cần phải từng bước thực hiện tiêu chuẩn hoá về trình độ và năng lực với những yêu cầu về các mặt như về lý luận chính trị; chuyên môn; nhiệm vụ lãnh đạo quản lý đối với mỗi vị trí, chức danh của ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý hành chính nhà nước. Trong hệ thống quản lý hành chính nhà nước các vị trí lãnh đạo quản lý như: Cấp phòng (trưởng phòng, phó phòng); cấp sở (vụ trưởng, vụ phó), cấp sở (Giám đốc, phó giám đốc); ... những vị trí này đều có thể xác định những tiêu chuẩn cần thiết với các dạng những tiêu chuẩn cứng và những tiêu chuẩn mềm.

Trong Hội nghị lần thứ VIII của Đảng đã xác định: “Phấn đấu chậm nhất năm 2005 trở đi, nói chung những cán bộ chủ chốt dưới 45 tuổi phải có trình độ lý luận chính trị. Đào tạo, bồi dưỡng trước khi bổ nhiệm, đề bạt: khắc phục tình trạng ‘bầu cử, bổ nhiệm rồi mới học’”. Để thực hiện việc tiêu chuẩn hoá cán bộ lãnh đạo quản lý thực hiện đồng bộ những công việc khác như công tác quy hoạch, công tác đào tạo sử dụng cán bộ lãnh đạo quản lý, công tác đánh giá đội ngũ cán bộ.

5.3. Xây dựng quy chuẩn cán bộ, kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý: Việc xây dựng quy chuẩn cán bộ, kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý thực hiện, tạo nguồn là một công việc rất quan trọng trong công tác cán bộ. Cần căn cứ vào nhiệm vụ, căn cứ vào chức danh, tiêu chuẩn của từng loại vị trí, đồng thời xem xét đến năng lực, khả năng phát triển của từng người để đưa ra những cán bộ có triển vọng, có khả năng trong lĩnh vực lãnh đạo quản lý. Thực hiện công tác này nhằm tạo ra nguồn cán bộ có khả năng đáp ứng yêu cầu công tác lãnh đạo quản lý, họ có đủ năng lực để thực hiện công việc khác như công tác quy hoạch, công tác đào tạo sử dụng cán bộ lãnh đạo quản lý, công tác đánh giá đội ngũ cán bộ.

Nghị quyết trung ương lần thứ III (khóa VIII) đã chỉ rõ: Mỗi cấp mỗi ngành phải có kế hoạch tạo nguồn cán bộ, chú trọng:

- Những cán bộ lãnh đạo quản lý, công chức có thành tích xuất sắc dưới 45 tuổi ở các quận, huyện, tỉnh, thành phố, các bộ, ban ngành trung ương ...
- Những công nhân, trí thức, cán bộ

- Người trực tiếp phụ trách, phải báo cáo;
- Chức năng cơ bản;
- Các nhiệm vụ chính;
- Những công việc chính phải thực hiện;
- Những yêu cầu đối với công việc;
- Các tiêu chuẩn cần thiết.

Chính vì thế cần phải từng bước thực hiện tiêu chuẩn hoá về trình độ và năng lực với những yêu cầu về các mặt như về lý luận chính trị; chuyên môn; nhiệm vụ lãnh đạo quản lý đối với mỗi vị trí, chức danh của ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý trong bộ máy quản lý hành chính nhà nước. Trong hệ thống quản lý hành chính nhà nước có các vị trí lãnh đạo quản lý như: Cấp phòng (trưởng phòng, phó phòng); Cấp vụ (vụ trưởng, vụ phó), cấp sở (Giám đốc, phó giám đốc); ... những vị trí này đều có thể xác định những tiêu chuẩn cần thiết với các dạng những tiêu chuẩn cứng và những tiêu chuẩn mềm.

Trong Hội nghị trung ương lần ba khoá VIII của Đảng đã xác định: “Phấn đấu chậm nhất năm 2005 trở đi, nói chung những cán bộ chủ chốt dưới 45 tuổi phải có trình độ đại học về chuyên môn, trình độ cao cấp về lý luận chính trị. Đào tạo, bồi dưỡng trước khi bổ nhiệm, đề bạt; khắc phục tình trạng bầu cử, bổ nhiệm rồi mới đưa đi đào tạo”. Để thực hiện việc tiêu chuẩn hoá cán bộ lãnh đạo quản lý, cần thực hiện đồng bộ những công việc khác như công tác quy hoạch, kế hoạch đào tạo sử dụng cán bộ lãnh đạo quản lý, công tác đánh giá đội ngũ cán bộ.

5.3. Xây dựng quy hoạch cán bộ, kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý. Phát hiện, tạo nguồn là một công việc rất quan trọng trong công tác cán bộ. Căn cứ vào nhiệm vụ, căn cứ vào chức danh, tiêu chuẩn của từng loại cán bộ, đồng thời xem xét đến năng lực, khả năng phát triển của từng người để tìm ra những cán bộ có triển vọng, có khả năng trong lĩnh vực lãnh đạo quản lý. Thực hiện công tác này nhằm tạo ra nguồn cán bộ có khả năng đáp ứng những đòi hỏi của công tác lãnh đạo quản lý, họ có đủ những tổ chức cần thiết để có thể đào tạo, bồi dưỡng phát triển được đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý trong bộ máy quản lý hành chính nhà nước.

Nghị quyết trung ương lần thứ III (khoá VIII) đã chỉ rõ: Mỗi cấp mỗi ngành phải có kế hoạch tạo nguồn cán bộ, chú trọng:

- Những cán bộ lãnh đạo, cán bộ quản lý, công chức có thành tích xuất sắc dưới 45 tuổi ở các quận, huyện, tỉnh, thành phố, các bộ, ban ngành trung ương ...
- Những công nhân, nông dân, trí thức, cán bộ và chiến sĩ lực lượng vũ trang ưu tú, cán bộ dân tộc thiểu số, cán bộ nữ, con em các gia đình có công với cách mạng có triển vọng, có thành tích, sáng kiến trong lao động, công tác,

- Các sinh viên tốt nghiệp xuất sắc, các nhà khoa học trẻ tuổi thuộc các lĩnh vực.

Quy hoạch cán bộ chính là quá trình thực hiện đồng bộ các chủ trương, biện pháp để tạo nguồn, xây dựng đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý các cấp trên cơ sở dự báo nhu cầu cán bộ, nhằm đảm bảo yêu cầu nhiệm vụ chính trị trong một thời gian nhất định. Trong quá trình xây dựng và thực hiện quy hoạch cán bộ cần chú trọng đến mấy vấn đề mang tính nguyên tắc sau:

- Xuất phát từ yêu cầu nhiệm vụ của từng giai đoạn cách mạng
- Dựa trên quan điểm giai cấp, phát huy truyền thống yêu nước, đoàn kết dân tộc
- Gắn xây dựng đề nghị cán bộ với xây dựng tổ chức và đổi mới chính sách
- Qua thực tiễn và phong trào cách mạng để tuyển chọn, giáo dục, bồi dưỡng cán bộ
- Đảng thống nhất lãnh đạo công tác cán bộ.

Đối với công tác đào tạo, bồi dưỡng, đây là một khâu trong công tác cán bộ, là một hoạt động quan trọng trong tổ chức nhằm đảm bảo tăng cường chất lượng, năng lực công tác cho đội ngũ cán bộ. Đào tạo, bồi dưỡng không chỉ đảm bảo hoàn chỉnh các tiêu chuẩn nghiệp vụ, đảm bảo tiêu chuẩn chức danh cán bộ, mà chính là tăng cường năng lực lãnh đạo quản lý cho cán bộ, là đảm bảo nguồn nhân lực cho tương lai của nền công vụ. Chỉ có sự nhìn nhận đúng đắn về đào tạo, bồi dưỡng chúng ta mới có được sự đầu tư đúng mức để công tác này đáp ứng nhu cầu đào tạo mà mục tiêu cuối cùng là sự phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý trong bộ máy quản lý hành chính nhà nước.

Công tác đào tạo, bồi dưỡng cần căn cứ vào nhu cầu đào tạo của từng cá nhân và tổ chức. Nên xác định nhu cầu đào tạo theo cả ba loại: (1) nhu cầu đào tạo đáp ứng việc hoàn thiện các tiêu chuẩn nghiệp vụ, chức danh cán bộ; (2) nhu cầu đào tạo đáp ứng việc tăng cường năng lực quản lý lãnh đạo, thực hiện tốt nhiệm vụ được giao và (3) nhu cầu đào tạo phát triển nguồn nhân lực đáp ứng cho việc phát triển trong tương lai. Trên cơ sở xác định nhu cầu đào tạo, chúng ta xây dựng kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng phát triển nguồn nhân lực của tổ chức cho từng giai đoạn, như kế hoạch đào tạo phát triển nguồn nhân lực 5 năm và hàng năm.

Trong đào tạo, bồi dưỡng cần tăng cường công tác hợp tác quốc tế. Cần phải gửi những cán bộ quản lý đi đào tạo, bồi dưỡng ở ngoài nước ở những ngành, môn học mà trong nước chưa có điều kiện đào tạo hoặc đào tạo ở trong nước chưa tốt, chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn. Các hình thức đào tạo có thể khác nhau như đào tạo ở ngoài nước, ở trong nước nhưng do

giáo viên nước ngoài thực hiện, hay kết hợp vừa đào tạo ở trong và ngoài nước. Việc học tập và trao đổi kinh nghiệm của các nước cho đội ngũ cán bộ là cần thiết, nó không chỉ nâng cao năng lực công tác nói chung mà còn tác động đến tâm nhĩn và văn hoá của họ.

Công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ lãnh đạo quản lý trong khu vực quản lý hành chính nhà nước hiện nay cần được đổi mới, cần được cải cách để thực hiện đúng những nhiệm vụ quan trọng của nó. Trước hết, cần tăng cường về nhận thức của cán bộ quản lý cũng như của cán bộ nói chung về công tác đào tạo, bồi dưỡng, về vai trò của đào tạo, bồi dưỡng trong quá trình phát triển của nền công vụ. Cần đẩy mạnh công tác quy hoạch, kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng phát triển nguồn nhân lực trên cơ sở xác định nhu cầu đào tạo một cách khoa học, thống nhất và thực hiện đánh giá đào tạo một cách có hệ thống. Cần thúc đẩy kế hoạch đào tạo cán bộ lãnh đạo ở ngoài nước, và từng bước xây dựng một chương trình học bổng của Chính phủ để đào tạo, bồi dưỡng phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo, phát triển nguồn nhân lực cho bộ máy quản lý hành chính nhà nước.

5.4. Quản lý, sử dụng, đánh giá đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý. Xu thế chung hiện nay đang diễn ra ở nhiều nước trên thế giới là các khâu như tuyển chọn, đào tạo, bồi dưỡng, sử dụng cán bộ thường gắn bó chặt chẽ với nhau, mang tính cạnh tranh, sàng lọc công khai và tiêu chuẩn chính để được tín nhiệm đề bạt là: thông minh, sáng tạo, có bản lĩnh, giàu tính nhân văn, làm việc có hiệu quả. Hoạt động quản lý phải đạt được mục đích bồi dưỡng, rèn luyện phát huy khả năng của đội ngũ cán bộ và bản thân từng cán bộ, làm cho đội ngũ cán bộ không ngừng lớn mạnh đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của nhiệm vụ. Quản lý cán bộ phải thông suốt hai nguyên tắc cơ bản là (1) đảng thống nhất lãnh đạo công tác cán bộ và quản lý đội ngũ cán bộ và (2) đảm bảo nguyên tắc tập trung dân chủ.

Công tác quản lý cán bộ có nội dung rất rộng và phức tạp từ việc tuyển chọn, bố trí, phân công; sử dụng, phân cấp; quy hoạch, kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng; đánh giá, bổ nhiệm; khen thưởng, thực hiện chính sách cán bộ. Vì thế công tác cần có một khung pháp lý được hoàn thiện. Chỉ có việc thực hiện đồng bộ các chính sách cán bộ, các quy định về công tác cán bộ thì công tác này mới thu được nhiều thành công. Trước hết tập trung phân định rõ chức năng quản lý của từng cấp và từng bước phân cấp một cách mạnh mẽ, triệt để.

Đánh giá cán bộ là công việc có ý nghĩa và vai trò rất quan trọng trong công tác cán bộ. Đây là cơ sở cho việc lựa chọn, bố trí sử dụng đề bạt cán bộ. Đánh giá đúng sẽ có tác dụng thúc đẩy, phát huy được khả năng của từng cán bộ cũng như của đội ngũ cán bộ. “Đánh giá và sử dụng đúng cán bộ trên cơ sở tiêu chuẩn, lấy hiệu quả công tác thực tế và sự tín nhiệm của nhân dân làm thước đo chủ yếu; có phương pháp khoa học, khách quan công tâm, theo quy trình chặt chẽ, phát huy dân chủ, dựa vào tập thể và nhân dân để tuyển chọn cán bộ” (Nghị quyết Đại hội đảng IX). Chủ tịch Hồ Chí Minh rất quan tâm

đến công tác đánh giá cán bộ. Người viết: “Kinh nghiệm cho biết: mỗi lần xem xét lại nhân tài, một mặt thì tìm thấy những nhân tài mới, một mặt khác thì những người hủ hoá cũng lòi ra” (Hồ Chí Minh toàn tập, T5, tr 274).

Trong những năm tới, chúng ta cần có những thay đổi nhất định đối với công tác cán bộ trong bộ máy quản lý hành chính nhà nước. Thứ nhất, cần xây dựng kế hoạch chiến lược cán bộ trong bộ máy quản lý hành chính nhà nước. Thứ hai, có kế hoạch phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý trong bộ máy quản lý hành chính nhà nước. Thứ ba, xây dựng kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý và thực hiện những đổi mới trong công tác đào tạo, bồi dưỡng trên cơ sở phát triển các kỹ năng lãnh đạo quản lý. Thứ tư, mạnh dạn thực hiện chính sách trẻ hoá đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý, phát triển các chính sách khuyến khích động viên cán bộ chủ động phát huy sáng kiến tăng cường hiệu lực, hiệu quả của bộ máy quản lý hành chính nhà nước.
./.

Ghi chú:

- (1). Nguyễn Trọng Bảo (chủ biên) (1998), *Xây dựng đội ngũ cán bộ lãnh đạo và đội ngũ cán bộ quản lý kinh doanh trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước*, Nxb Giáo dục, Hà Nội.
- (2). Phan Huy Chú (1992), *Lịch triều Hiến chương Loại chí*, Nxb KHXH, Hà Nội.
- (3). Phạm Minh Hạc, chủ biên (2001), *Về phát triển con người toàn diện thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá*, Nxb Chính trị QG, Hà Nội.
- (4). Phan Anh Cường (2001), “Khảo khoá, một cách kiểm tra, sát hạch, đánh giá quan chức của người xưa”, *Tổ chức nhà nước*, 6/2001.

PHÂN TÍCH CÁC CHÍNH SÁCH QUẢN LÝ NGUỒN NHÂN LỰC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

TS. Nguyễn Minh Phương

Bộ Nội vụ

Sự nghiệp xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân đáp ứng yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN trong điều kiện hội nhập quốc tế đặt ra yêu cầu khách quan nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của nền hành chính nhà nước. Bộ máy quản lý hành chính nhà nước tuy không trực tiếp sản xuất ra của cải vật chất xã hội, song nó có tác dụng vô cùng quan trọng trong việc thúc đẩy và đảm bảo cho cải cách kinh tế phát triển mạnh mẽ, ổn định chính trị xã hội. Muốn nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước phải tăng cường sự lãnh đạo của Đảng và phát huy tác động tổng hợp của các tổ chức trong hệ thống chính trị, của mọi tập thể, cá nhân trong bộ máy Nhà nước nhưng trước hết và trực tiếp là phải quản lý tốt nhân lực hành chính.

Lý luận và kinh nghiệm thực tiễn chỉ ra rằng, phải xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức của các cơ quan hành chính nhà nước và tính chất, mục tiêu hoạt động của nhân lực hành chính Nhà nước để định hướng nghiên cứu nhân lực hành chính nhà nước và quản lý nhân lực hành chính nhà nước. Tuy nhiên, trước hết cần làm rõ nội hàm một số khái niệm có liên quan đến vấn đề này.

1- Nhân lực hành chính nhà nước và quản lý nhân lực hành chính nhà nước

Hiện nay, tuy vẫn một vài điểm khác nhau khác nhau trong cách định nghĩa về cơ quan hành chính nhà nước, nhưng nhìn chung đều tương đối thống nhất về các tiêu chí cơ bản để xác định cơ quan hành chính Nhà nước, đó là cơ quan trong hệ thống hành chính Nhà nước, do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền thành lập; có chức năng hay thực hiện chức năng quản lý nhà nước theo quy định của pháp luật, có tư cách pháp nhân đầy đủ (trụ sở, con dấu, kinh phí...). Những

người làm việc trong các cơ quan hành chính Nhà nước từ Trung ương đến địa phương đáp ứng đầy đủ các tiêu chuẩn quy định về phẩm chất, năng lực, sức khoẻ; được tuyển dụng chính thức, được bổ nhiệm hoặc giao giữ một công việc thường xuyên, được hưởng lương từ ngân sách nhà nước là cán bộ, công chức hành chính nhà nước. Số lượng, chất lượng đội ngũ này tạo nên nhân lực hành chính Nhà nước. *Hay nói cách khác, nhân lực hành chính nhà nước là tổng hợp phẩm chất, năng lực, sức khoẻ của toàn bộ cán bộ, công chức trong các cơ quan hành chính Nhà nước được huy động nhằm đáp ứng yêu cầu hoạt động quản lý nhà nước.*

Như vậy nhân lực hành chính nhà nước bao gồm hai mặt là: số lượng biên chế cán bộ, công chức trong cơ quan hành chính nhà nước (mặt định lượng) và hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khoẻ đáp ứng yêu cầu công việc của đội ngũ đó (mặt định tính). Chất lượng nhân lực hành chính nhà nước phụ thuộc vào mức độ huy động hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khoẻ của từng thành viên và cả đội ngũ công chức vào thực hiện các chức năng nhiệm vụ được đảm nhiệm.

Quản lý nhân lực hành chính nhà nước là quá trình tác động có định hướng của chủ thể quản lý (cá nhân, tập thể) đến đối tượng quản lý (tập thể, cá nhân công chức, viên chức trong các cơ quan hành chính nhà nước) nhằm huy động cao nhất hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khoẻ của họ vào thực hiện các chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước.

Quản lý nhân lực có sự khác biệt về chất so với quản lý nhân sự. Nó không hướng vào quản lý từng cá nhân và tìm cách tác động chủ yếu tới việc khai thác hệ thống phẩm chất, năng lực đã có trong biên chế của các cơ quan, tổ chức như quản lý nhân sự mà mục đích cơ bản của quản lý nguồn nhân lực là tìm cách đạt được sự hoà hợp giữa nhu cầu của một tổ chức hoặc toàn xã hội với nguồn nhân lực của tổ chức hoặc của toàn xã hội. Hơn nữa, hoạt động quản lý nhân sự chỉ diễn ra trong phạm vi cơ quan, tổ chức và thiên về về quản lý các cá nhân lao động về mặt hành chính. Trong khi đó, quản lý nguồn nhân lực là hoạt động có phạm vi rộng hơn và thông qua những quy trình phức tạp như dự báo, huy động, tạo nguồn, sử dụng... và trong quá trình đó phải làm cho nguồn nhân lực không ngừng tăng cường phát triển đáp ứng nhu cầu của các tổ chức và của cả xã hội.

Quản lý nhân lực hành chính nhà nước là một quá trình, trong đó song song tồn tại hoạt động của chủ thể quản lý và đối tượng quản lý.

Chủ thể quản lý nhân lực hành chính nhà nước ta hiện nay bao gồm cá nhân và tập thể. Cá nhân với tư cách là chủ thể quản lý nhân lực hành chính nhà nước thuộc về Thủ tướng Chính phủ, các Bộ Trưởng, Thủ trưởng các cơ quan ngang bộ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp, thủ trưởng các Cục, Vụ, Sở, Phòng, Ban... Quản lý nhân lực hành chính nhà nước còn do tập thể Chính phủ, Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ (Bộ Nội vụ), Ủy ban nhân dân các cấp... Hoạt động của chủ thể quản lý nhân lực hành chính nhà nước là tiến hành tác động nhằm huy động tối đa nhân lực hành chính nhà nước vào thực hiện các chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước. Thông qua việc nghiên cứu, khảo sát, hoạch định những nhiệm vụ, mục tiêu, nhịp độ phát triển của mọi mặt đời sống kinh tế - xã hội; phân định rõ chức năng, nhiệm vụ và yêu cầu quản lý mọi mặt của đời sống xã hội. Trên cơ sở đó xác định mức độ đáp ứng về số lượng, chất lượng nhân lực hành chính nhà nước hiện có so với yêu cầu, nhiệm vụ đặt ra để có phương pháp tác động phù hợp với thực tế.

Quá trình tác động của chủ thể quản lý nhân lực hành chính nhà nước được tiến hành thông qua việc tổ chức hệ thống các cơ quan hành chính; xác định cơ chế, chính sách, tìm tòi các giải pháp thực tiễn, ban hành các quyết định, quy định về tiêu chuẩn đánh giá nhân lực hành chính nhà nước; tuyển chọn, đào tạo, phân công sử dụng, đề bạt, chuyển chuyển; bảo đảm về tiền lương, chế độ đãi ngộ; thanh tra, kiểm tra theo dõi sự phát triển tình hình mọi mặt của đất nước và sự đáp ứng của đội ngũ cán bộ, công chức Nhà nước; kịp thời đánh giá, tổng kết thực tiễn, khắc phục các vấn đề tồn tại trong quản lý, sử dụng nhân lực; bổ sung định hướng, bổ sung giải pháp, cơ chế, chính sách để giữ vững và nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức và cá nhân hoạt động trong các cơ quan hành chính Nhà nước.

Đối tượng quản lý nhân lực hành chính nhà nước là đội ngũ công chức cùng với hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khỏe của họ (bao gồm cả tập thể và cá nhân) hoạt động trong các cơ quan hành chính nhà nước.

Mục đích của hoạt động quản lý nhân lực hành chính nhà nước là huy động cao nhất hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khoẻ của đội ngũ cán bộ, công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước vào thực hiện có hiệu quả các chức năng, nhiệm vụ được đảm nhiệm nhằm xây dựng bộ máy hành chính nhà nước dân chủ, trong sạch, vững mạnh, từng bước chuyên nghiệp hoá và hiện đại hoá. Mục tiêu cụ thể của quản lý nhân lực hành chính là xây dựng một đội ngũ công chức theo yêu cầu của các cơ quan hành chính nhà nước và phát triển, khuyến khích, động viên họ để đạt được hiệu quả cao nhất. Đồng thời tạo lập một cơ cấu tổ chức và môi trường nhằm thúc đẩy sự hợp tác, phối hợp của các công chức trong từng cơ quan cũng như trong cả hệ thống hành chính nhà nước.

Chức năng, nhiệm vụ cơ bản của hoạt động quản lý nhân lực hành chính nhà nước có thể bao gồm:

- Trên cơ sở nắm vững chức năng, nhiệm vụ quản lý của Nhà nước, xác định hệ thống tổ chức các cơ quan hành chính Nhà nước từ trung ương đến địa phương phù hợp với yêu cầu xây dựng nền hành chính nhà nước chính quy, hiện đại có khả năng hội nhập quốc tế.

- Xác định nhu cầu về số lượng và chất lượng nhân lực hành chính nhà nước hiện tại và tương lai và phân tích độ chênh lệch giữa nhu cầu và khả năng hiện có cả về số lượng và chất lượng, từ đó xây dựng kế hoạch tổng thể nhằm củng cố, bổ sung, hoàn thiện đội ngũ công chức nhà nước.

- Xây dựng hệ thống chính sách tuyển dụng, đào tạo bồi dưỡng, sắp xếp, đề bạt, chuyển chuyển, đãi ngộ phù hợp để giảm thiểu tối đa sự chênh lệch về số lượng và chất lượng để nâng cao hiệu lực hoạt động của nhà nước.

- Xác định chuẩn và thang đánh giá về số lượng và chất lượng của nhân lực hành chính nhà nước trong từng cơ quan và cả bộ máy hành chính nhà nước.

- Xác lập quy chế kiểm tra, đánh giá chất lượng huy động nhân lực hành chính nhà nước trong quá trình chấp hành và điều hành quyền lực của Nhà nước cả về phẩm chất và năng lực.

- Hình thành chính sách khen thưởng, kỷ luật: kịp thời khen thưởng, động viên những cá nhân và tổ chức có thành tích và xử lý kịp thời những tổ chức và cá

nhân sa sút về phẩm chất, năng lực làm ảnh hưởng đến quá trình chấp hành và điều hành quyền lực của nhà nước

- Quy định chế độ sơ kết, tổng kết thông qua đó rút ra những bài học kinh nghiệm; kịp thời bổ sung định hướng, bổ sung giải pháp, cơ chế, chính sách để nâng cao hiệu quả sử dụng nhân lực hành chính nhà nước nhằm tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước đáp ứng yêu cầu sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước hiện nay.

Hoạt động của công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước là hoạt động thực thi và điều hành quyền lực của nhà nước, mang tính chủ động và sáng tạo và có ảnh hưởng đến toàn bộ đời sống kinh tế - xã hội. Trong tình hình hiện nay, trước yêu cầu chuyển đổi của nền kinh tế, mở cửa, hội nhập với thế giới và những thách thức đang đặt ra đối với công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước thì yêu cầu quản lý về phẩm chất, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước càng trở nên cấp bách hơn bao giờ hết.

2. Về định hướng quản lý và phát triển nguồn nhân lực hành chính nhà nước.

2.1. Quản lý và phát triển nguồn nhân lực hành chính nhà nước phải xuất phát từ tính chất, đặc điểm của hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước và hoạt động của đội ngũ công chức nhà nước

Đặc trưng quan trọng của hệ thống hành chính Nhà nước là các tổ chức của nó mang tính quyền lực nhà nước, hoạt động thường xuyên, liên tục, hàng ngày và tương đối ổn định, được thiết lập theo định chế tập trung, thống nhất từ Trung ương đến cơ sở, chịu sự chỉ đạo, điều hành của cơ quan hành chính cao nhất là Chính phủ. Trong tổ chức và hoạt động của mình, bộ máy hành chính nhà nước luôn phải tuân thủ tính thứ bậc chặt chẽ và thông suốt từ Trung ương đến cơ sở, theo nguyên tắc cấp dưới phục tùng cấp trên, nhận chỉ thị, mệnh lệnh và chịu sự kiểm tra thường xuyên của cấp trên. Mỗi cơ quan và công chức hành chính nhà nước hoạt động trong phạm vi thẩm quyền được giao nhưng đồng thời giữa chúng có mối quan hệ gắn bó chặt chẽ và tác động qua lại lẫn nhau, tạo thành một hệ thống thống nhất. Mỗi cơ quan vừa có quan hệ theo ngành dọc với cơ quan cấp

trên, cơ quan cấp dưới, vừa có quan hệ theo hàng ngang với cơ quan cùng cấp và có quan hệ phối hợp với các cơ quan khác. Do đó đội ngũ công chức hành chính nhà nước nói chung và bản thân mỗi công chức chỉ có thể hoàn thành nhiệm vụ được giao khi thực hiện tốt sự phân công, phối hợp và hợp tác lẫn nhau trong phạm vi cơ quan cũng như giữa các cơ quan.

Trong nền hành chính hiện đại, quyền lực Nhà nước được uỷ quyền mang tính thứ bậc cho các cơ quan cũng như cá nhân công chức điều hành, thực thi. Công chức hành chính nhà nước không chỉ đơn thuần là người làm công cho Nhà nước mà là người nắm giữ quyền lực nhà nước thông qua phân công, phân quyền, uỷ quyền. Trong hoạt động của mình, người công chức phải luôn tuân thủ nguyên tắc pháp chế, biết sử dụng đúng đắn quyền lực, đảm bảo đúng chức năng và thẩm quyền khi thi hành công vụ, đồng thời phải kết hợp chặt chẽ yếu tố quyền lực và uy tín để nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý. Nói cách khác, công chức vừa là một thành phần của bộ máy nhà nước, vừa là công bộc của Nhà nước, công bộc của nhân dân, mục tiêu hoạt động của họ là phục vụ lợi ích công, lợi ích công dân, không đòi hỏi người được phục vụ phải trả thù lao. Do đó yêu cầu rèn luyện tư cách đạo đức, nêu cao lòng trung thành với lợi ích đất nước và củng cố niềm tự hào được tham gia nền công vụ, được phục vụ nhân dân là động lực quan trọng để hoàn thiện phẩm chất đội ngũ công chức hành chính nhà nước.

Mặt khác tính chuyên môn hoá nghề nghiệp cao là yêu cầu quan trọng của nền hành chính phát triển khoa học, hoạt động quản lý hành chính nhà nước có nội dung phức tạp và đa dạng đòi hỏi người công chức phải có kiến thức xã hội và kiến thức chuyên môn sâu, rộng. Vì vậy tiêu chuẩn về kỹ năng chuyên môn, nghiệp vụ và năng lực quản lý của đội ngũ công chức luôn được đặt lên hàng đầu.

Hiệu lực và hiệu quả của nền hành chính Nhà nước trước hết phụ thuộc vào mức độ huy động nhân lực hành chính nhà nước trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ được đảm nhiệm. Nhân lực hành chính nhà nước được tạo thành từ hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khoẻ của toàn bộ cán bộ, công chức hành chính nhà nước. Hiệu quả đạt được trong thực hiện các chức năng, nhiệm vụ được giao của mỗi công chức nhà nước phụ thuộc vào mức độ phát triển hệ thống phẩm

chất, năng lực, sức khỏe của họ có tương ứng với chức năng, nhiệm vụ đảm nhiệm hay không. Tuy nhiên, mức độ phát triển phẩm chất, năng lực của công chức nhà nước lại phụ thuộc vào hệ thống các chế độ, chính sách tạo điều kiện phát triển nhân lực như: Tuyển chọn, phân công, bố trí, đào tạo, bồi dưỡng, sử dụng, đánh giá, khen thưởng, kỷ luật, bảo đảm lợi ích, môi trường hoạt động, khuyến khích tài năng...

Vì vậy phải xuất phát từ nghiên cứu hệ thống - chức năng hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước để xác định cơ chế chính sách, tìm tòi giải pháp thực tiễn nâng cao hiệu quả tuyển chọn, bố trí, sử dụng đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước. Trên cơ sở đó, giảm thiểu sự chênh lệch giữa nhu cầu, chức năng, nhiệm vụ và nguồn nhân lực hiện có của các cơ quan hành chính nhà nước, nâng cao hiệu lực chấp hành và điều hành quyền lực của nhà nước trên phạm vi toàn xã hội. Đồng thời qua đó tìm ra giải pháp thích hợp để huy động tối đa nhân lực hành chính nhà nước, thúc đẩy sự phát triển của nhân lực hành chính nhà nước.

2.2. Quản lý nguồn nhân lực hành chính nhà nước phải vì mục tiêu xây dựng nền hành chính nhà nước trong sạch, vững mạnh, đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước

Để đạt được mục tiêu này, ở cấp quản lý vĩ mô cần phải thực hiện các nhiệm vụ sau:

- Phân tích hệ thống các chức năng, nhiệm vụ của mỗi cơ quan và toàn bộ hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước để xác định nhu cầu về số lượng, chất lượng nhân lực hành chính nhà nước cần huy động, bảo đảm thực hiện tối chức năng, nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước

Phân tích hệ thống các chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính Nhà nước trong điều kiện chuyển đổi từ nền hành chính truyền thống quan liêu, mệnh lệnh sang nền hành chính phát triển, phục vụ, đáp ứng đòi hỏi của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và yêu cầu hội nhập quốc tế là một việc không đơn giản Yêu cầu đặt ra là phải khách quan, khoa học, một mặt cần phải xem xét mối quan hệ qua lại giữa các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước, mặt

khác phải căn cứ vào xu hướng phát triển của nền kinh tế - xã hội cũng như yêu cầu quản lý hành chính nhà nước trong giai đoạn mới.

- Xác định hệ thống việc làm và khả năng huy động nhân lực hành chính nhà nước hiện có để hoạch định kế hoạch tuyển dụng, đào tạo, bố trí, sử dụng phù hợp.

Trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước cần phải làm rõ hệ thống đầu việc cụ thể cho từng công chức, từ công chức lãnh đạo, công chức chuyên môn đến công chức phục vụ. Trên cơ sở đó xác định số lượng công chức cần có của mỗi cơ quan và của cả hệ thống hành chính nhà nước theo từng ngạch, bậc với hệ thống phẩm chất, năng lực tương ứng để thực thi nhiệm vụ. Để nghiên cứu xác định hệ thống việc làm trong các cơ quan hành chính nhà nước cần phải phân tích nghiêm túc, khoa học toàn bộ các hoạt động của mỗi cơ quan, đơn vị; làm rõ các khâu, các bước tiến hành hoạt động; mối quan hệ liên đới giữa các cá nhân, tổ chức trong hoạt động thực thi nhiệm vụ; xu hướng và mức độ biến động của các hoạt động đó trong tương lai; xác định phẩm chất, năng lực cần thiết để thực hiện có hiệu quả công việc đó (có tính tới sự hỗ trợ của các phương tiện kỹ thuật). Trên cơ sở đó mới có cơ sở khoa học để xác định biểu hiện chế và lựa chọn, tuyển dụng, bồi dưỡng, đào tạo đội ngũ công chức phù hợp với mỗi việc làm; tránh được sự chồng chéo, giảm thiểu được dư dôi, phát huy cao nhất khả năng huy động nhân lực hành chính nhà nước.

- Xác định hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khoẻ của công chức hành chính nhà nước phù hợp với chức trách, nhiệm vụ được đảm nhiệm. Trên cơ sở đó, chuẩn hoá đội ngũ cán bộ hành chính nhà nước và có quy hoạch phát triển phù hợp.

Đây là khâu cơ bản, nhằm bố trí, sắp xếp khoa học đội ngũ công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước. Có xác định được mức độ phù hợp giữa hệ thống phẩm chất, năng lực của đội ngũ công chức nhà nước với yêu cầu của mỗi việc làm mới bảo đảm sử dụng đúng người, đúng việc trong quá trình quản lý nhân lực hành chính nhà nước. Thực hiện tốt yêu cầu này cho phép chủ thể quản lý giảm thiểu tình trạng trình chuyên môn nghề nghiệp của công chức không phù

hợp với đòi hỏi của công việc được giao, hạn chế số lượng biên chế công chức và phát huy tối đa nguồn nhân lực hành chính nhà nước.

Để thực hiện yêu cầu trên đòi hỏi, phải xác định được mức độ phù hợp giữa yêu cầu đòi hỏi của mỗi công việc với hệ thống phẩm chất, năng lực và sức khoẻ cần phải có của công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước. Phải phân tích toàn diện cả về phẩm chất chính trị, đạo đức, năng lực chung và kỹ năng chuyên môn, nghiệp vụ cũng như điều kiện sức khoẻ cần phải đáp ứng cho mỗi loại công chức hoạt động trong từng lĩnh vực quản lý hành chính Nhà nước. Trên cơ sở đó chuẩn hoá các yêu cầu trên thành những tiêu chí để xem xét, đánh giá, tuyển chọn, sử dụng, đề bạt, chuyển chuyển cán bộ công chức hành chính nhà nước. Trong đó cần tập trung xác định rõ những vấn đề cơ bản sau:

- Những yêu cầu về động cơ, bản lĩnh chính trị, đạo đức tương xứng với nhu cầu chuyên môn của mỗi công việc trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước.

- Hệ thống năng lực cần thiết của mỗi cá nhân để thực hiện từng công việc trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước bao gồm tri thức, kỹ năng, kỹ xảo nghề nghiệp (chung và riêng) và đảm bảo khả năng phối hợp tốt với các cá nhân hoặc bộ phận liên quan.

- Trên cơ sở xác định hệ thống phẩm chất, năng lực tương ứng với yêu cầu công việc, tiến hành phân định rõ các yêu cầu đặt ra trong từng cấp độ quản lý và xây dựng chuẩn đánh giá về phẩm chất, năng lực, sức khoẻ đối với từng lĩnh vực và cấp độ quản lý.

Thực tế cho thấy, cho đến nay mặc dù đã nhiều lần thực hiện cải cách hành chính, tổ chức sắp xếp lại tổ chức và biên chế nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính Nhà nước nhưng đến nay bộ máy hành chính Nhà nước vẫn chưa thoát khỏi tình trạng chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ, dư dôi biên chế làm hạn chế hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Tình trạng trên có nhiều nguyên nhân nhưng trong đó có nguyên nhân quan trọng là những yêu cầu quản lý nhân lực chưa được chú trọng đúng mức, chưa có luận chứng

khoa học về hệ thống việc làm và khả năng huy động nhân lực đảm nhận hệ thống việc làm đó.

2.3. Gắn chiến lược phát triển con người với chiến lược phát triển của tổ chức.

Đứng trên phương diện xã hội thì toàn bộ chiến lược phát triển con người cuối cùng phải trở thành phát triển nguồn nhân lực. Hoạt động quản lý nguồn nhân lực phải bảo đảm sự hoà hợp trên cả hai phương diện: số lượng (giải quyết vấn đề biên chế) và chất lượng (giải quyết vấn đề phẩm chất, năng lực, sức khoẻ, động cơ lao động) nguồn nhân lực. Muốn nâng cao hiệu quả quản lý nguồn nhân lực nói chung, nguồn nhân lực hành chính nhà nước nói riêng phải gắn chiến lược con người với chiến lược phát triển của đất nước và nền hành chính nhà nước.

- Tập trung chăm lo bồi dưỡng hình thành nguồn nhân lực hành chính nhà nước thực sự có đủ điều kiện đảm đương các chức năng, nhiệm vụ của cơ quan hành chính nhà nước trong quá trình thực hiện CNH, HĐH đất nước.

- Phát huy cao nhất tiềm năng nguồn nhân lực hành chính nhà nước trên cơ sở bảo đảm và không ngừng nâng cao đời sống vật chất và tinh thần, điều kiện làm việc cho đội ngũ công chức hành chính nhà nước.

- Có chính sách phù hợp nhằm thu hút tài năng, phát huy tính tích cực học tập, tu dưỡng, rèn luyện không ngừng nâng cao phẩm chất, năng lực và sức khoẻ của đội ngũ công chức nhà nước đáp ứng yêu cầu thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước.

- Phối hợp chặt chẽ với các trung tâm đào tạo, các trường đại học trong xây dựng chương trình đào tạo và cung cấp thông tin cho việc tuyển chọn công chức nhà nước đáp ứng yêu cầu của các cơ quan hành chính nhà nước.

- Bảo đảm môi trường dân chủ, thuận lợi nhằm phát huy cao độ năng lực sáng tạo của cả đội ngũ công chức. Xây dựng tinh thần đồng đội lành mạnh, khuyến khích đội ngũ công chức hội nhập chặt chẽ với mục tiêu của cơ quan, giảm bớt tổn phí của việc bắt buộc mọi người phải tuân thủ quy định, bồi dưỡng tinh thần hợp tác nội bộ và sự trung thành, tận tụy với mục tiêu của cơ quan. Đồng thời thực hiện đầy đủ các chế độ thanh tra, kiểm tra, khen thưởng kỷ luật,

khuyến khích cán bộ, công chức, viên chức nhà nước tu dưỡng, rèn luyện phẩm chất, năng lực đáp ứng yêu cầu xây dựng và nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước. Kiên quyết đưa ra khỏi hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước những cán bộ, công chức sa đoạ, biến chất, tham ô, những nhiều nhân dân.

2.4. Quán triệt quan điểm con người là tài sản đầu tư làm tăng hiệu quả của tổ chức.

Phát huy vai trò nhân tố con người luôn phụ thuộc vào việc đầu tư cho con người qua giáo dục, đào tạo, khoa học công nghệ và chăm lo sức khỏe. Theo nghiên cứu của các nhà kinh tế thế giới thì hiện nay sự tăng trưởng kinh tế ở một số nước dựa vào nguồn vốn tài chính và cơ sở vật chất chỉ có 30%, còn tri thức, thể chế là 70%. Điều đó cho thấy đầu tư cho con người là đầu tư cho phát triển và mang lại hiệu quả cao, nhanh và bền vững. Vì vậy, để nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đòi hỏi phải chú trọng đầu tư nâng cao chất lượng nguồn lực con người; phải xác định đầu tư cho con người là đầu tư cho phát triển nhằm tăng hiệu quả của hệ thống hành chính của Nhà nước. Cụ thể là cần giải quyết tốt những vấn đề cơ bản sau:

- Đầu tư thích đáng cho đào tạo, tự đào tạo để phát triển nguồn nhân lực vốn có trong các cơ quan hành chính nhà nước. Đây là biện pháp có tính chất chiến lược để khai thác tiềm năng nguồn nhân lực trong các cơ quan hành chính nhà nước.

- Có chính sách tuyển chọn, sử dụng, đãi ngộ phù hợp nhằm thu hút nhân tài, tạo động lực vật chất và tinh thần kích thích tính tích cực của công chức hành chính nhà nước làm cơ sở huy động nguồn nhân lực hành chính nhà nước.

- Tăng cường cơ sở vật chất, phương tiện kỹ thuật tiên tiến để hỗ trợ cho hoạt động của công chức hành chính nhà nước.

- Có chính sách bảo đảm về đời sống, điều kiện làm việc, ăn ở, đi lại... để bảo đảm cho mọi công chức hành chính nhà nước chuyên tâm vào thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao, nêu cao ý thức trách nhiệm, tận tụy, công tâm, vừa có đạo đức, liêm khiết khi thừa hành công vụ.

- Tích cực khai thác tiềm năng con người thông qua các tiến trình quản lý. Tiến trình quản lý nguồn nhân lực thường được tiến hành qua các giai đoạn: Nghiên cứu hệ thống việc làm, quyết định các hoạt động cần triển khai và các phương tiện cần huy động; Thực hiện các tác động nhằm huy động cao nhất nguồn nhân lực để đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước; Kiểm tra chất lượng các công việc đã thực hiện, rút ra bài học kinh nghiệm, điều chỉnh các tác động quản lý phù hợp.

Quản lý nguồn nhân lực hành chính nhà nước là vấn đề có phạm vi rộng lớn và khá phức tạp, liên quan trực tiếp tới mọi mặt đời sống, kinh tế, chính trị, xã hội. Nâng cao hiệu quả quản lý nguồn nhân lực hành chính nhà nước là một trong những động lực mạnh mẽ tạo điều kiện đẩy nhanh công cuộc cải cách hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu điều hành, quản lý đất nước trong quá trình CNH, HĐH đất nước trong điều kiện chuyển đổi thị trường, toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế.

CHUYÊN ĐỀ 6

PHÂN TÍCH THỰC TRẠNG ĐỘI NGŨ THEO CÁC TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ.

1. Số lượng cán bộ, công chức hành chính hiện nay:

Đến năm 2002 không tính lực lượng quân đội, công an và cán bộ công chức cơ sở, công chức trong cả nước là 1.529.852 người, chiếm khoảng 1,8% dân số của cả nước. Trong đó 1.218.446 viên chức sự nghiệp, 19.235 cán bộ công chức khối lập pháp, tư pháp, còn lại là cán bộ, công chức trong các cơ quan Đảng, đoàn thể.

Công chức hành chính từ cấp huyện trở lên trong cả nước chỉ có 209.171 người, chiếm tỷ lệ khoảng 14,4%. Trong đó khối trung ương 95.963 người, chiếm tỷ lệ 6,7%, địa phương: 110.412 người, chiếm tỷ lệ khoảng 7,7%.

Cán bộ, công chức cơ sở trực tiếp thực hiện các nhiệm vụ quản lý hành chính tính theo quy định mới nhất của Pháp lệnh cán bộ, công chức sửa đổi năm 2003 (bao gồm Chủ tịch, phó chủ tịch ủy ban nhân dân, các công chức cơ sở), có khoảng trên 100.000 người chiếm khoảng trên 50% tổng số cán bộ, công chức cơ sở.

Cộng cán bộ, công chức hành chính từ cấp huyện trở lên với cán bộ công chức hành chính cấp xã, nguồn nhân lực hành chính của cả nước vào khoảng gần 350.000 người. Rõ ràng đây là một lực lượng nhân lực lao động xã hội không nhỏ. Tuy nhiên nếu so sánh đội ngũ cán bộ, công chức hành chính với các đối tượng công chức khác thì đội ngũ này chỉ chiếm một tỷ lệ nhỏ trong đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước, trong lực lượng lao động và dân cư nói chung.

Thí dụ, công chức sự nghiệp trong ngành giáo dục đã có 960.691 người, chiếm tỷ lệ khoảng 64,1%, trong đó trung ương 45.085 người, chiếm tỷ lệ khoảng 3,1%, địa phương 915.000 người, chiếm tỷ lệ khoảng 65%.

Hoặc như công chức ngành y tế có 171.957 người, chiếm tỷ lệ khoảng 12,0% trong đó trung ương 17.650 người chiếm tỷ lệ khoảng 1,3% địa phương 154.307 người chiếm tỷ lệ 10%.

Với số lượng công chức hành chính như vậy nếu tiếp tục thực hiện giảm 15% biên chế hành chính theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ mà không có biện pháp bổ sung thay thế thì số lượng công chức hành chính chung của cả nước sẽ chỉ còn khoảng 180.000 người, riêng ở trung ương sẽ chỉ còn khoảng 80.000 người. Đó là chưa kể nếu chỉ tính riêng số lượng những người trực tiếp nghiên cứu xây dựng chính sách và quản lý hành chính thì số lượng còn ít hơn rất nhiều. Số lượng công chức hành chính như vậy sẽ là quá ít so với yêu cầu, nhiệm vụ quản lý hành chính trong một đất nước có dân số trên 80 triệu người, lại đang trong giai đoạn có những bước chuyển đổi quan trọng trong nền kinh tế, xã hội, trong thực hiện chức năng quản lý của nhà nước. Tình hình đó làm ảnh hưởng tới việc xây dựng các chính sách cũng như việc thực hiện các thể chế chính sách được ban hành.

Về điểm này có thể tham khảo số lượng công chức ở một số nước trên thế giới có những đặc điểm gần giống Việt Nam, hoặc cũng đang trong quá trình chuyển đổi để thấy rõ.

Cộng hoà Liên bang Nga. Dân số của họ gấp 2,2 lần Việt Nam, nhưng công chức hành chính của họ gấp Việt Nam tới 4 lần. Đặc biệt ở trung ương công chức của họ lớn hơn của Việt Nam tới 5 lần.

Trung Quốc. Dân số Trung Quốc theo thống kê mới nhất là hơn 1,2 tỷ người lớn hơn Việt Nam gấp 16 lần nhưng công chức của họ tính từ cấp huyện trở lên lớn hơn Việt Nam tới 25 lần.

Cộng hoà Pháp. Với số dân 58 triệu người ít hơn Việt Nam nhưng số công chức của họ lớn hơn Việt Nam tới 16 lần. Nếu chỉ tính riêng số công chức ở trung ương thì ở Pháp cũng lớn hơn Việt Nam tới 18 lần.

Thái Lan là một nước trong khối ASEAN có số dân 61 triệu người cũng có số lượng đội ngũ công chức năm 2000 vào khoảng 1,263 triệu người, trong đó công chức hành chính 388. 054 người, viên chức trong cơ quan hành chính địa phương là 88.222 người.

Như vậy, xét tỷ lệ công chức hành chính so với số lượng dân cư cũng như so với các đối tượng công chức khác đều cho thấy số lượng cán bộ công chức hành chính của ta không phải là nhiều và chưa đủ để hoàn toàn đáp ứng được những yêu cầu của một nền công vụ hiện đại. Vì vậy, nếu chỉ đơn giản là để giảm gánh nặng về ngân sách mà tiếp tục giảm số biên chế đội ngũ cán bộ, công chức hành chính thì sẽ gây nên những khó khăn cho trong thực thi công vụ và không phản ánh đúng tình hình phát triển của đời sống kinh tế xã hội của đất nước - một cuộc sống kinh tế, xã hội đang ngày càng phát triển, mở rộng và phức tạp hơn. Trọng xu thế hiện đại, Chính phủ, bộ máy hành chính nhà nước đang có sự điều chỉnh, chuyển đổi chức năng chuyển từ chủ yếu quản lý sang phục vụ. Nhưng ngay trong sự chuyển đổi này, những nhiệm vụ của nền hành chính cũng không vì thế mà giảm đi. Vì vậy để xác định số lượng cán bộ, công chức hành chính phù hợp cần phải căn cứ vào chức năng nhiệm vụ của tổ chức bộ máy hành chính sắp tới. Mặt khác sự tinh giản biên chế lần này cần phải hướng nhiều hơn vào việc nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức hành chính, nghĩa là cần phải có sự phân loại để đưa ra khỏi đội ngũ những người không còn đủ sức lực và khả năng đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ và có kế hoạch tuyển dụng những người có khả năng từ các doanh nghiệp của nhà nước và từ trong các khu vực khác của xã hội cho nền công vụ.

2. Trình độ năng lực cán bộ, công chức hành chính.

Theo kết quả điều tra khảo sát gần đây nhất của Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ nay là Bộ Nội vụ, chất lượng chung của đội ngũ cán bộ công chức của cả nước như sau:

- Số công chức có trình độ trên đại học 20.339 người, chiếm tỷ lệ 1,7%.
- Đại học và cao đẳng: 412.506 người, chiếm tỷ lệ 31,8 %.
- Trung học chuyên nghiệp: 563.848 người, chiếm tỷ lệ 32%.

- Có 206.689 người có trình độ ngoại ngữ cơ sở trở lên chiếm tỷ lệ 15,9%, trong đó số cán bộ công chức có trình độ cử nhân ngoại ngữ là 28.375 người (2,2%).

- Số cán bộ công chức đã qua đào tạo lý luận chính trị trung cao cấp có 85.828 người (6,6%).

Về đội ngũ cán bộ chính quyền cơ sở theo kết quả điều tra được công bố năm 1999 đối với 66.316 người là thành viên uỷ ban, tỷ lệ mù chữ là 0,6% (368 người), cấp I là 5,6% (3730 người), cấp 2 là 39,9% (26.436 người), và cấp III là 54% (35.782 người). Về trình độ lý luận chưa được đào tạo là 28.137 người chiếm tỷ lệ 42,4%, sơ cấp là 16.640 người (25,1%), trung cấp là 20.340 người (30,7%), cao cấp là 1.199 người (69,3%). Về quản lý hành chính Nhà nước chưa được đào tạo là 45.942 người (69,3%), được đào tạo 20.374 người (30,7%). Về chuyên môn nghiệp vụ, chưa được đào tạo 82,2% có trình độ sơ cấp 6 %, trung cấp 8,4%, đại học 3,5%. Điều cần đáng nói là đối với cán bộ chính quyền cơ sở đa phần các trình độ đào tạo này đều được thực hiện qua các khoá ngắn ngày, chuyên tu hoặc tại chức, rất ít được đào tạo chính quy.

Riêng về chất lượng cán bộ, công chức hành chính kết quả điều tra khảo sát riêng mới đây đã cho thấy.

Về trình độ văn hoá, số người chưa tốt nghiệp phổ thông trong công chức hành chính vẫn chiếm tới 3,3% tổng số cán bộ công chức được khảo sát trong đó tập trung đông ở ngạch chuyên viên (41,8%) và cán sự (42,9%).

Về trình độ chuyên môn cao nhất, số người không bằng cấp trong đội ngũ công chức hành chính vẫn còn tới 1,03%, sơ cấp 2,37%, trung cấp 18,45%.

Về trình độ chuyên môn cao nhất có sự chênh lệch giữa nam và nữ, giữa trung ương và địa phương. Số người không bằng cấp và có trình độ sơ cấp ở nam cao hơn nữ (không bằng cấp 1,11% ở nam so với 0,78% ở nữ và sơ cấp ở nam là 2,4% nữ 2,29%, còn đại học trở lên nam giới luôn có tỷ lệ cao hơn (đại học nam giới là 72,24% nữ là 66,18%, thạc sỹ nam là 2,10%, nữ 1,82%, Phó tiến sỹ nam là 1,37% nữ là 0,59%). Trình độ này cũng có sự chênh lệch giữa 2 khu vực trung

ương và địa phương. Các trình độ thấp: từ không có bằng chuyên môn tới sơ, trung cấp ở địa phương cao hơn ở trung ương, còn trình độ từ đại học trở lên ở trung ương cao hơn địa phương. Số người không có bằng cấp ở địa phương là 1,3% còn trung ương chỉ có 0,2%, sơ cấp ở địa phương là 2,9% trung ương là 1,1%, trung cấp địa phương là 20% trung ương là 14%. Ngược lại số người có trình độ cao từ đại học trở lên ở trung ương cao hơn ở địa phương. Số người có bằng đại học ở trung ương chiếm 72,7 %, còn ở địa phương là 70%, thạc sỹ và phó tiến sỹ ở trung ương là 6,9% còn ở địa phương là 1,8%, tiến sỹ ở trung ương là 0,4%, địa phương là 0,1%.

Về trình độ lý luận chính trị, số chưa học chiếm tới 40,05% trong đó ở trung ương chiếm 53,74% và ở địa phương là 34,94 %. Trong số công chức đã được đào tạo về lý luận chính trị cũng mới tập trung ở trình độ sơ, trung cấp (44,5%). Số công chức có trình độ lý luận chính trị cao từ thạc sỹ đến tiến sỹ chưa đến 1%. Phân tích theo các ngạch công chức, số công chức chưa được đào tạo lý luận chính trị tập trung lớn nhất ở ngạch cán sự (62,4%), tiếp đến là ngạch chuyên viên (43,5%), chuyên viên chính (16,6%), thậm chí hiện vẫn còn tới 6,5% chuyên viên cao cấp chưa được đào tạo lý luận chính trị.

Về trình độ quản lý hành chính của công chức hành chính hiện nay cũng tương tự như trình độ lý luận chính trị. Cứ 1000 công chức hành chính thì có tới 500 người chưa qua đào tạo bồi dưỡng về các kiến thức quản lý hành chính. Điều đáng nói là số người chưa qua đào tạo bồi dưỡng ở các cơ quan trung ương (57,81%) cao hơn nhiều so với địa phương (46,7%). Số còn lại đa phần qua chương trình chuyên viên chính (25,13%) và bồi dưỡng trung cao (19,34%), kết quả của sự đòi hỏi tiêu chuẩn để thi nâng ngạch.

Về trình độ ngoại ngữ của công chức hành chính, số người không có ngoại ngữ chiếm 36,43% (trung ương 24,78% và địa phương 40,88%). Mặc dù số người biết ngoại ngữ khá cao, nhưng số sử dụng được trong chuyên môn không nhiều, chỉ chiếm 14,24% (ở trung ương 26,29%, địa phương là 9,64%), còn lại là không sử dụng được hoặc chỉ giao tiếp đơn giản...

Về trình độ tin học, số công chức chưa biết gì về kiến thức tin học còn chiếm tới 42,75%, ngay cả ở cấp trung ương số này vẫn còn chiếm tới 23,48%, còn ở địa phương lên tới 50,1%. Khả năng sử dụng được phần lớn mới dừng lại ở tin học văn phòng - đánh máy văn bản (80,73%, trung ương 82,81%, địa phương 79,51%).

Từ những kết quả khảo sát trên các mặt khác nhau về năng lực, trình độ đã dẫn ra cho thấy chất lượng cán bộ công chức hành chính và cán bộ chính quyền cơ sở hiện nay chưa đáp ứng được yêu cầu đòi hỏi của một nền công vụ trong tình hình mới. Điều đáng nói là các kết quả này mới chỉ dừng lại ở mức độ biểu kiến, những đánh giá hình thức bên ngoài, qua bằng cấp, chương trình đào tạo, mà chưa xem xét đánh giá sâu qua thực chất việc làm và kết quả công việc. Từ bằng cấp, chương trình lớp học đến hiệu quả và kết quả làm việc, trong thực tế còn có một khoảng cách không nhỏ. Phản ánh về điều này kết quả một cuộc điều tra xã hội học trong đội ngũ cán bộ công chức gần đây nhất cho thấy không ít, cán bộ công chức cũng tự đánh giá hạn chế lớn nhất hiện nay là trình độ chuyên môn, nghiệp vụ (36,1% ý kiến) và kỹ năng hành chính (27,4 % ý kiến)

Nguyên nhân của tình hình này là bởi chúng ta chưa có một chiến lược đào tạo, bồi dưỡng cán bộ công chức hành chính thích ứng, kịp thời với bước chuyển biến trong giai đoạn mới. Chưa đánh giá đúng vai trò của công tác này trong việc xây dựng đội ngũ cán bộ công chức đáp ứng đòi hỏi của nền hành chính hiện đại. Vì vậy chưa có sự đầu tư thoả đáng cho công tác này từ cơ sở pháp lý, vật chất, kinh phí bồi dưỡng đào tạo đến đội ngũ thầy giáo, nội dung chương trình. Các chế độ chính sách cũng chưa tạo nên động lực khuyến khích cán bộ công chức không ngừng học tập nâng cao trình độ một cách thật sự mà chủ yếu chạy theo bằng cấp bề ngoài, hình thức. Điều cần đáng nói là trong số các giải pháp phát huy nguồn nhân lực hành chính thì giải pháp đào tạo, bồi dưỡng lại được xem là có tầm quan trọng hàng đầu.

3. Cơ cấu cán bộ, công chức hành chính:

Cơ cấu cán bộ công chức hành chính có một ý nghĩa quan trọng đối với quản lý và sử dụng nguồn nhân lực hành chính nói riêng và nền hành chính nhà nước nói chung. Một cơ cấu cán bộ công chức hợp lý trong các cơ quan hành chính Nhà nước sẽ là điều kiện tốt để nâng cao tính hiệu quả của việc sử dụng và quản lý nguồn nhân lực hành chính, đảm bảo cho công việc được thực hiện một cách tập trung, nhanh gọn, dứt điểm và có người chịu trách nhiệm cụ thể. Nó làm giảm sức ép về biên chế và ngân sách, xoá bỏ được tình trạng không ăn nhập giữa người với công việc, như người có ngạch, bậc cao phải làm những công việc của ngạch, bậc thấp; những người có ngạch công chức khác nhau phải làm cùng một việc, hoặc thừa người ở ngạch thấp mà thiếu người ở ngạch cao khi giải quyết các công việc phức tạp. Mặt khác, việc xây dựng cơ cấu công chức hợp lý đảm bảo sự kế thừa và tính liên tục của đội ngũ công chức trong các cơ quan hành chính Nhà nước, làm cho bộ máy hành chính vận hành thông suốt, nhịp nhàng, thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ, thích ứng được những yêu cầu của cuộc sống ngày càng cao. Hơn nữa một cơ cấu hợp lý là cơ sở cho việc đánh giá, cất nhắc đúng cán bộ, xoá bỏ được tình trạng đánh giá năng lực cán bộ theo cảm tính, hoặc đề bạt cán bộ như là sự ban thưởng, mà không phải theo yêu cầu và kết quả công việc. Đồng thời, điều này còn làm cơ sở cho việc đào tạo, chuẩn bị nguồn cán bộ, công chức một cách chính xác, hiệu quả. Thực sự tham gia vào quá trình cải cách hành chính, kiện toàn và hoàn thiện bộ máy Nhà nước...

Trên thực tế, việc bố trí, sắp xếp cán bộ công chức, xây dựng cơ cấu cán bộ công chức trong các cơ quan hành chính các cấp của ta trong thời gian qua vẫn còn nhiều hạn chế. Tỷ lệ giữa các ngạch, trần ngạch - dựa trên hệ thống chức danh, tiêu chuẩn chung đã được ban hành trong toàn bộ đội ngũ và trong nhiều cơ quan chưa phản ánh đúng tình hình thực tế công việc và trình độ cán bộ.

Về tổng thể công chức hành chính chiếm tỷ lệ nhỏ 15,7% so với 84,3% công chức phục vụ, sự nghiệp. Theo kết quả điều tra khảo sát tháng 12 năm 1998, trong toàn bộ đội ngũ cán bộ, công chức, số công chức có độ tuổi từ 30 trở lên

chiếm tỷ lệ 71,7%, công chức có độ tuổi 50 trở lên chỉ chiếm 9,6%. Tuy nhiên theo kết quả điều tra 1 năm sau đó cho riêng đội ngũ cán bộ công chức hành chính cho thấy số người có độ tuổi từ 35 đến 54 chiếm tới 72,1%, dưới 35 tuổi chỉ chiếm 19,0%. Khoảng cách độ tuổi từ 35 đến 54 là 19 tuổi, còn nếu lấy thời điểm tốt nghiệp đại học là 22 tuổi, đến độ tuổi 35, khoảng cách này là 13 tuổi. Chênh lệch giữa hai khoảng cách độ tuổi đã nêu ở trên là 6 tuổi, nhưng chênh lệch giữa số người thuộc hai độ tuổi này lại lên tới 3,7 lần. Với mức chênh lệch quá xa như vậy, rõ ràng sự nối tiếp các thế hệ không được liên tục, có sự đứt đoạn.

Về cơ cấu giới của đội ngũ công chức cũng có sự chênh lệch đáng kể. Nữ công chức nói chung chiếm tỷ lệ 68,6% tổng số cán bộ, công chức nhưng nữ công chức hành chính lại chỉ chiếm khoảng 22%. Nếu chỉ tính số công chức làm chính sách và quản lý hành chính nhà nước thì tỷ lệ này sẽ còn thấp hơn nhiều. Công chức dân tộc ít người chiếm tỷ lệ thấp ngay trong địa bàn miền núi dân tộc.

Ngoài cơ cấu độ tuổi, cơ cấu giới, cơ cấu ngạch có một vị trí rất quan trọng trong việc xây dựng và phát triển đội ngũ công chức hành chính. Theo quy định hiện nay công chức hành chính được phân ra thành các ngạch sau: chuyên viên cao cấp, chuyên viên chính, chuyên viên, cán sự. Đây là những ngạch cơ bản thực hiện các chức năng quản lý hành chính Nhà nước trong hệ thống hành chính. Những công chức được tuyển dụng có đủ các tiêu chuẩn được bổ nhiệm vào ngạch tương ứng và nếu đủ thâm niên công tác, có vị trí công việc và qua thi tuyển thì có thể được bổ nhiệm nâng lên ngạch cao hơn. Ngoài các ngạch trên theo quy định hiện hành công chức trong ngành hành chính còn có các ngạch khác như văn thư, đánh máy, lái xe... Về cơ cấu của cán bộ công chức ở ngạch này, theo kết quả điều tra năm 1999 cho thấy: chuyên viên cao cấp chiếm 0,7%, trong đó ở trung ương là 2,2% và địa phương là 0,1%. Chuyên viên chính là 18,1%, trong đó trung ương là 21,1%, địa phương là 16,9%, chuyên viên 58,9%, ở trung ương là 56,1%, địa phương là 60,0%. Cán sự là 17%, ở trung ương là 17,2%, địa phương là 16,9%. Các ngạch khác là 5,4%, trung ương 3,4%, địa

phương là 6,2%. So với kết quả điều tra chung năm 1998, đối với toàn bộ cán bộ công chức Nhà nước cho thấy, các ngạch cao - chuyên viên cao cấp, chuyên viên chính, chuyên viên của cán bộ hành chính có tỷ lệ cao hơn. Nếu theo kết quả điều tra chung, tỷ lệ chuyên viên cao cấp và tương đương chỉ chiếm có 0,2% (trung ương 1% và địa phương 0,002%) thì riêng công chức hành chính tỷ lệ này là 0,7%; hay như chuyên viên chính và tương đương là 3,0% (trung ương là 8,3%; địa phương là 2%) thì ở công chức hành chính tỷ lệ này là 18,1%; chuyên viên và tương đương là 31,9% (trung ương là 31,9 %, địa phương là 34,9%) thì ở công chức hành chính là 58,9%. Ngược lại ở các ngạch thấp, cán sự và tương đương, cũng như các ngạch khác thì trong điều tra chung lại có tỷ lệ cao hơn so với trong ngành hành chính. Sự chênh lệch tỷ lệ của các ngạch tương đương giữa công chức ngành hành chính với khối công chức khác, trong đó các ngạch cao có tỷ lệ lớn hơn nghiêng về khối công chức hành chính đã phần nào phản ánh yêu cầu công việc và sự quan tâm xây dựng và phát triển đội ngũ công chức hành chính của Nhà nước trong những năm qua bằng việc không ngừng tổ chức đào tạo và thi nâng ngạch cho cán bộ công chức hành chính.

Tuy nhiên dù các ngạch cao trong công chức ngành hành chính có tỷ lệ lớn hơn so với các ngành khác, nhưng tỷ lệ này so với yêu cầu của công việc vẫn còn thiếu, nhất là đối với ngạch chuyên viên cao cấp. Hơn nữa lại không được phân bổ đều và hợp lý. Các số liệu được rút ra từ các đề án của các Bộ ngành qua đợt rà soát chức năng, nhiệm vụ, sắp xếp tổ chức và tinh giản biên chế theo Quyết định 207/1999/QĐ-TTT của Thủ tướng Chính phủ cho thấy rõ điều đó.

Bộ Tư pháp có 13 đơn vị: Vụ, cục, văn phòng, cơ quan Bộ, công chức hành chính của Bộ có 415 người. Trong đó chuyên viên cao cấp chỉ có 5 người, chuyên viên 82 người, chuyên viên 183 người, cán sự 11 người và các ngạch khác là 36 người.

Bộ Tài chính: có 16 đơn vị cơ quan Bộ, công chức hành chính có 551 người, trong đó chuyên viên cao cấp có 25 người, chuyên viên chính 134 người, chuyên viên 291 người, cán sự 17 người, các ngạch khác là 84 người.

Bộ Thương mại có 15 đơn vị cơ quan Bộ, công chức hành chính có 410 người, được chia ra chuyên viên cao cấp là 25 người, chuyên viên chính là 139 người, chuyên viên là 182 người, cán sự 12 người, các ngạch khác là 51 người.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư có 22 đơn vị cơ quan Bộ. Công chức hành chính có 495 người, trong đó chuyên viên cao cấp là 17 người, chuyên viên chính là 206 người, chuyên viên là 201 người, cán sự 14, các ngạch khác 65 người.

Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn có 22 đơn vị cơ quan Bộ, công chức hành chính có 3133 người, trong đó riêng Cục bảo vệ thực vật có 2117 người, được chia ra: chuyên viên cao cấp 63 người, chuyên viên chính 599 người, chuyên viên 1355 người, cán sự 769 người, các ngạch khác 347 người.

Bộ Xây dựng có 14 đơn vị cơ quan Bộ. Công chức hành chính có 282 người, trong đó chuyên viên cao cấp 20 người, chuyên viên chính 102 người, chuyên viên 99 người, cán sự 12 người, các ngạch khác 49.

Ở các Bộ khác cơ cấu tổ chức bộ máy và biên chế, tỷ lệ ngạch công chức cũng có số lượng tương tự. Với số lượng và tỷ lệ giữa các ngạch công chức như đã nêu có thể thấy nhiều Vụ, Cục... chuyên viên cao cấp chỉ có 1- 2 người, thậm chí nhiều đơn vị sẽ không có một chuyên viên cao cấp nào. Mặt khác đa số chuyên viên cao cấp lại lớn tuổi sắp đến tuổi nghỉ hưu hoặc đang giữ chức vụ lãnh đạo. Số chuyên viên cao cấp trực tiếp làm chính sách rất ít. Chính vì vậy mà trong nhiều công việc đáng ra phải do công chức cao cấp đảm nhiệm thường thực tế lại do các công chức có ngạch thấp hơn - chuyên viên chính, thậm chí chuyên viên thực hiện. Số cán sự thực hiện các công việc thừa hành trong các cơ quan hành chính cũng rất ít, tình hình đó dẫn tới việc phải sử dụng cả các chuyên viên, thậm chí chuyên viên chính vào cả các công việc sự vụ không cần thiết. Nhận xét về tình hình cơ cấu ngạch, kết quả của một cuộc điều tra xã hội học gần đây cho thấy, chỉ có 46,% ý kiến đánh giá là hợp lý, 40,6 % cho là chưa hợp lý, 12% cho là khó trả lời, về cơ cấu độ tuổi những ý kiến đánh giá có khá hơn 51,1% cho là hợp lý và 32, 8% cho là chưa hợp lý. Những đánh giá này cũng trùng với những kết quả khảo sát cụ thể nêu trên. Nguyên nhân của tình hình này là do sự hình

thành cơ cấu ngạch công chức trong các cơ quan hành chính được đưa ra theo con đường “tự nhiên”, mà không phải là kết quả của sự sắp xếp chủ động trên cơ sở xác định chính xác tính chất, khối lượng công việc và trình độ năng lực thực sự của cán bộ, công chức. Cũng như việc bổ nhiệm vào các ngạch công chức còn căn cứ vào bằng cấp mà công chức có chứ chưa phải dựa trên cơ sở vị trí công việc - một nhược điểm trong công tác cán bộ đã từng bị phê phán trước kia nay đang bị mắc lại một cách phổ biến.

4. Về phẩm chất đạo đức công chức:

Cùng với trình độ, năng lực, phẩm chất đạo đức công chức là một nhân tố quan trọng đối với việc nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng nguồn nhân lực hành chính nhà nước. Đạo đức không chỉ ảnh hưởng tới xây dựng một Nhà nước trong sạch, vững mạnh, một Nhà nước pháp quyền thực sự của nhân dân, do dân và vì dân, uy tín của Nhà nước trước công dân và toàn xã hội, mà còn ảnh hưởng tới quá trình quản lý và sử dụng nguồn nhân lực hành chính.

Ảnh hưởng của nhân tố đạo đức đến việc quản lý và sử dụng nguồn nhân lực thể hiện hiện ở hai mức độ. Nếu cá nhân người cán bộ, công chức thiếu những phẩm chất đạo đức cần thiết trong quá trình thi hành công vụ thì sẽ không tận tâm với công việc, không hết lòng vì công việc và vì thế cũng sẽ không nỗ lực rèn luyện, học tập nâng cao trình độ, năng lực. Thậm chí nếu có trình độ, năng lực cũng sẽ không được hướng vào việc thực hành công vụ mà sẽ được sử dụng vào những việc khác vì lợi ích cục bộ, cá nhân, xâm hại tới lợi ích của công dân, của xã hội. Nếu là cán bộ có chức vụ, làm công việc quản lý không có đạo đức, thiếu các phẩm chất đạo đức cần thiết họ không chỉ tự mình thực hiện các hành vi vi phạm đạo đức, pháp luật mà còn chỉ phối việc thực thi công vụ của cả những người dưới quyền gây nên những hậu quả nghiêm trọng.

Chính vì những lý do như vậy, trong bất cứ hoàn cảnh nào vấn đề đạo đức của người công chức trong thi hành công vụ cũng luôn được Nhà nước và xã hội quan tâm đặc biệt, thậm chí còn được đánh giá quan trọng hơn cả vấn đề trình độ năng lực. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng nói “Người cách mạng phải có đạo đức,

không có đạo đức thì dù tài giỏi mấy cũng không lãnh đạo được nhân dân. Vì muốn giải phóng cho dân tộc, giải phóng cho loài người là một công việc to tát mà tự mình không có đạo đức”, “không có căn bản, tự mình đã hủ hoá, xấu xa thì còn làm nổi việc gì”, rằng “Người cách mạng phải có đạo đức cách mạng làm nền tảng mới hoàn thành được nhiệm vụ cách mạng vẻ vang (*Hồ Chí Minh toàn tập - tập 5 trang 253 và trang 9, trang 283*) . “Có tài mà không có đức là hỏng” (*Sđd trang 9, trang 492*), không phát huy được những năng lực, tiềm năng cho công việc, cho nền công vụ.

Hiện nay, đại bộ phận cán bộ công chức có tinh thần khắc phục khó khăn, trong điều kiện thiếu thốn về vật chất và tinh thần vẫn cố gắng thực hiện và phấn đấu hoàn thành nhiệm vụ, có ý thức tổ chức kỷ luật, có tinh thần trách nhiệm, chấp hành sự phân công của tổ chức.

Đội ngũ công chức lãnh đạo, quản lý chủ chốt ở trung ương và địa phương hầu hết đã được rèn luyện thử thách trong sản xuất, chiến đấu, đa số được trưởng thành từ thực tiễn đấu tranh cách mạng giải phóng dân tộc và xây dựng đất nước nên nhìn chung đã và đang thể hiện sự trung thành với Tổ Quốc, với nhân dân, có tinh thần trách nhiệm và ý thức tổ chức kỷ luật cao, tích cực, chủ động trong tổ chức chỉ đạo thực hiện những đường lối, chủ trương, chính sách pháp luật trong phạm vi trách nhiệm, thẩm quyền được giao phó hầu hết có quan điểm lập trường đúng đắn, tôn trọng và phát huy quyền làm chủ của nhân dân, giữ được mối liên hệ tốt với cấp dưới và với nhân dân, có tinh thần phối hợp, cộng tác chặt chẽ với đồng nghiệp, tổ chức thực hiện tốt nhiệm vụ được phân công. Đội ngũ này đã và đang đóng vai trò là lực lượng nòng cốt, là chỗ dựa đáng tin cậy của Đảng và Nhà nước.

Đội ngũ công chức hành chính trong các ngành, lĩnh vực, địa phương, nhìn chung đã phát huy được tinh thần khắc phục khó khăn, phấn đấu hoàn thành nhiệm vụ được giao. Trong điều kiện tiền lương và thu nhập rất thấp, chưa được trang bị một cách cơ bản, đầy đủ những kiến thức quản lý Nhà nước, quản lý kinh tế xã hội trong điều kiện đổi mới, nhưng đại đa số cán bộ công chức vẫn thể

hiện sự cần cù, chịu khó, tích cực học hỏi, thực hiện có kết quả các nhiệm vụ chuyên môn, từng bước đáp ứng với những đòi hỏi của thực tiễn đặt ra. Giữ vững được đạo đức, tư cách của người cán bộ công chức Nhà nước.

Đội ngũ cán bộ cơ sở (xã, phường, thị trấn) trong thời gian trước đây không được xếp là công chức, ít được đào tạo, bồi dưỡng về chuyên môn nghiệp vụ, phải làm việc theo chế độ kiêm nhiệm, không ổn định... nhưng đa số đã thể hiện nhiệt tình, trách nhiệm cao trong công tác. Tuy kết quả và hiệu quả thực hiện các nhiệm vụ chưa cao, chưa thật sự đáp ứng được yêu cầu nhưng đã cố gắng đảm bảo cho việc đưa các chủ trương, đường lối chính sách pháp luật của Đảng, Nhà nước vào thực tiễn đời sống, phát huy được sức mạnh và quyền làm chủ của nhân dân trong sản xuất, kinh doanh và xây dựng cuộc sống mới.

Đánh giá về điều này, Nghị quyết trung ương 3 (khoá VIII) khẳng định “Số đông cán bộ giữ được đạo đức, phẩm chất cách mạng, lối sống lành mạnh, giản dị, gần bó với nhân dân” (Nghị quyết TW 3 khoá VIII).

Tuy nhiên bên cạnh những ưu điểm của số đông cán bộ công chức, một bộ phận không nhỏ cán bộ Đảng viên nói chung, cán bộ công chức hành chính nói riêng “thiếu tu dưỡng bản thân, phai nhạt lý tưởng, mất cảnh giác, giảm sút ý chí, kém ý thức tổ chức kỷ luật, sa đọa về đạo đức và lối sống” (Văn kiện Đại hội Đảng VIII).

Thực tế, không kể các mối quan hệ thông thường mà mỗi cán bộ công chức có như quan hệ bè bạn, anh em, cha con, chồng vợ, chỉ với mỗi quan hệ đặc trưng của người cán bộ công chức gắn liền với công vụ của họ như quan hệ đồng nghiệp, tức giữa công chức với công chức, quan hệ giữa công chức với Nhà nước, quan hệ giữa công chức với công dân cũng đã thấy những mối quan hệ này đang có nhiều biến đổi, đan xen những yếu tố bất thường.

Trong mối quan hệ đồng nghiệp, ngày càng có nhiều hiện tượng mang tính trao đổi “ông đưa chân giò, bà thò chai rượu”. Sự đoàn kết đã mang tính liên minh, mà trong đó mỗi bên đều có lợi. Do đó, ở nhiều nơi xuất hiện tình trạng cơ hội, cục bộ, bản vị, bè cánh tranh giành quyền lực, mất đoàn kết để triệt phá

người khác và bao che cho nhau, bảo vệ những lợi ích không chính đáng. Có thể nói mối quan hệ đồng nghiệp trong công vụ của chúng ta chưa có được hoặc đúng hơn là mất đi tinh thần dân chủ, đoàn kết thực sự gây phương hại tới việc thực hiện công vụ của Nhà nước và phục vụ nhân dân.

Trong mối quan hệ với công dân cũng có biểu hiện không tốt. Bác Hồ từng nói cán bộ phải là công bộc của dân. Nhưng thực tế ít được như vậy. Người công chức dường như cảm thấy người dân chỉ làm phiền đến mình, chứ ít khi nghĩ rằng mình làm phiền đến dân vì vậy không tận tụy phục vụ nhân dân. Nhiều công chức vẫn hoạch hoẹ, hạch sách nhân dân, coi việc thực thi công vụ, phục vụ nhân dân như là việc ban phát ân huệ của mình cho người dân. Nhiều cán bộ công chức không những nhiệm thói của quyền nặng mà còn coi chức trách của mình là phương tiện để moi tiền dân, đòi hỏi đút lót, hối lộ, quà cáp, biếu xén, khi không đòi được tiền thì có thái độ trù dập, ức hiếp quần chúng, gây bất bình và phản ứng của dân, người công chức nào ở cương vị có thể kiếm tiền của dân được mà liêm khiết, lại trở thành hiện tượng lạ.

Trong quan hệ giữa công chức với Nhà nước cũng thấy xuất hiện những hiện tượng xấu như quan liêu, tham ô, lãng phí, biến thủ, chiếm dụng... Tình trạng hưởng phần trăm sau mỗi chữ ký cấp phát vốn ngân sách, vốn tín dụng, chi xây dựng cơ bản... phổ biến. Theo kết quả thống kê của Thanh tra Nhà nước trong thời gian vừa qua “ Lực lượng công an toàn quốc đã thụ lý điều tra 399 vụ án liên quan đến tội phạm tham nhũng làm thất thoát 314, 314 tỷ đồng. Đến đầu năm 2003 đã khởi tố điều tra 139 vụ, 286 đối tượng, trong đó có 139 vụ tham ô, làm thiệt hại 72,1 tỷ đồng, đã khởi tố 116 vụ 217 đối tượng; lạm dụng tín nhiệm chiếm đoạt tài sản nhà nước 61 vụ gây thiệt hại 59,9 tỷ đồng, đã khởi tố 9 vụ, 16 đối tượng; cố ý làm trái 188 vụ, gây thiệt hại 180,3 tỷ đồng; đưa và nhận hối lộ 11 vụ với sơ tiền 2,014 tỷ đồng, đã khởi tố 14 vụ. 53 đối tượng” (Bờo Đại đoàn kết, số 3 ngày 10-01-2003)

Cùng với điều đó, ý thức đạo đức đối với Nhà nước trong hoạt động công vụ có vấn đề. Dường như tinh thần tận tụy, dám chịu trách nhiệm đối với Nhà

nước ngày càng giảm. Người ta chỉ cần làm đủ giờ, mà thường là bớt xén, chứ không cần làm hết việc. Khi thành công thì nhiều người cùng muốn kể thành tích, nhưng khi thất bại thì cùng lẫn tránh trách nhiệm. Người ta sẵn sàng từ bỏ cơ quan Nhà nước để chuyển sang làm việc cho các công ty nước ngoài, bán những thông tin có tính chất bí mật quốc gia cho nước ngoài, sẵn sàng vì lợi ích của các Công ty nước ngoài hơn là lợi ích của Nhà nước, hoặc chỉ có công việc Nhà nước như là chỗ trú chân an toàn, còn mọi trí tuệ sức lực dành cho hoạt động bên ngoài cơ quan để kiếm sống.

Ngoài những suy thoái về đạo đức trong hoạt động công vụ, nhiều cán bộ công chức có những hành vi ăn chơi sa đọa, vi phạm nghiêm trọng đạo đức lối sống và pháp luật của Nhà nước.

Chính vì vậy mà trong khoảng năm năm gần đây, số lượng công chức bị xử lý kỷ luật và trách nhiệm hình sự ngày càng tăng. Theo báo cáo của Chính phủ: Trong những năm gần đây đã phát hiện 4.903 vụ có dấu hiệu tham nhũng, đã thi hành kỷ luật hành chính 8.903 người tham nhũng, tiêu cực, trong đó có hai cán bộ lãnh đạo cấp tỉnh, 29 cán bộ cấp vụ, cục và tương đương, 29 chánh phó giám đốc sở, 18 chủ tịch và phó chủ tịch huyện, 19 tổng và phó tổng giám đốc, 282 giám đốc và phó giám đốc công ty, xí nghiệp, 484 cán bộ cấp phòng, 252 chủ tịch và phó chủ tịch xã phường” (55 năm xây dựng nhà nước của dân, do dân, vì dân, một số vấn đề lý luận và thực tiễn. Nxb Chính trị quốc gia 2001 tr 351). Qua nhiều vụ trọng án trong những năm gần đây cho thấy không ít công chức hành chính có chức, có quyền cũng đã phải ra hầu toà và phải nhận những bản án ở mức khung hình phạt cao. Theo tài liệu của Viện kiểm sát nhân dân, chỉ tính riêng 9 vụ án trọng điểm mà trung ương chỉ đạo xử lý trong 2 năm 2001, 2002 với 196 bị can đã khởi tố 176 người nguyên là cán bộ, công chức nhà nước, chiếm 89,79% và 65 người là đảng viên. Đây là một thực trạng đáng lo ngại. Sự suy thoái về đạo đức, chủ nghĩa cá nhân, lối sống thực dụng, coi trọng đồng tiền, thói quen trao đổi, kể cả trao đổi phẩm giá danh dự, trao đổi tình người đang ngày càng được phát triển trong cơ chế thị trường. Qua thăm dò dư luận xã hội có

khoảng 90-93% người được hỏi coi tham nhũng là nguy cơ nghiêm trọng nhất. Tình hình đó đang có nguy cơ làm hỏng cả đội ngũ và nhiều thế hệ cán bộ công chức, làm mất đi những phẩm chất tối cần thiết của người cán bộ công chức như công bằng, trong sạch, tận tụy... cơ sở để làm cho bộ máy Nhà nước vững mạnh. Nguyên nhân của tình hình này, ngoài sự tác động tiêu cực của các quan hệ thị trường trong đó nhấn mạnh tới lợi ích vật chất, chạy theo đồng tiền, còn là những tàn dư của những quan hệ đạo đức bảo thủ, của sự xâm nhập của các tư tưởng văn hoá ngoại lai thực dụng trong khi đó chúng ta lại chưa nghiên cứu đầy đủ và có những biện pháp thích hợp để ngăn chặn, phòng ngừa. Cơ sở pháp lý để quản lý các hoạt động kinh tế xã hội còn có nhiều lỏng lẻo, sơ hở, thiếu đồng bộ, tạo nhiều kẽ hở và điều kiện để phát sinh những vi phạm về đạo đức, phẩm chất của người cán bộ, công chức, những người trực tiếp đảm đương những công việc quản lý trong bộ máy Nhà nước. Việc xử lý các vi phạm đạo đức cán bộ chưa nghiêm, chưa đồng bộ, công tác giáo dục chưa được chú trọng đúng mức, nội dung và hình thức chậm được đổi mới. Còn về tiền lương và thu nhập của cán bộ thấp, chưa tương xứng với khu vực doanh nghiệp và tư nhân.

CHUYÊN ĐỀ 7

TÌNH HÌNH SỬ DỤNG, QUẢN LÝ ĐỘI NGŨ CÔNG CHỨC, VIÊN CHỨC TRONG BỘ MÁY CÔNG QUYỀN

1. Về xây dựng thể chế quản lý đội ngũ cán bộ, công chức.

Cơ chế quản lý nguồn nhân lực hành chính được quy định và thể hiện rõ trong các văn bản quy phạm pháp luật về đối tượng này. Trong những năm gần đây việc xây dựng thể chế quản lý nguồn nhân lực nhà nước nói chung, nguồn nhân lực hành chính nói riêng đã có bước tiến căn bản. Sau nhiều năm chuẩn bị năm 1998 Pháp lệnh cán bộ công chức đã được ban hành, trong đó qui định rõ số đối tượng, trách nhiệm, nghĩa vụ, quyền lợi, yêu cầu đối với người công chức những chế độ, tuyển dụng, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng, điều động, biệt phái thôi việc, quản lý, quản lý cán bộ công chức, khen thưởng và xử lý vi phạm và nhiều nội dung khác. Nhiều Nghị định thực hiện Pháp lệnh cán bộ công chức của Chính phủ như: Nghị định số 95/1998/NĐ-CP ngày 17/11/1998 về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức; Nghị định số 96/1998/NĐ-CP ngày 17/11/1998 về chế độ thôi việc đối với công chức và Nghị định số 97/1998/NĐ-CP ngày 17/11/1998 về xử lý kỷ luật và trách nhiệm vật chất đối với cán bộ cũng đã được ban hành. Như vậy kể từ khi Sắc lệnh 76/SL của Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ban hành Quy chế công chức, đến lúc này một văn bản Luật chính thức cho đối tượng cán bộ, công chức nói chung trong đó có cán bộ, công chức hành chính mới được ban hành.

Trong giai đoạn tiếp theo, để đáp ứng được những yêu cầu đòi hỏi của tình hình, việc sửa đổi, điều chỉnh, bổ sung và ban hành một số văn bản mới liên quan tới cán bộ, công chức tiếp tục được đẩy mạnh. Pháp lệnh cán bộ công chức được sửa đổi, bổ sung năm 2003 đã đưa cán bộ, công chức cơ sở vào trong phạm vi điều chỉnh của Pháp lệnh; làm rõ và tách cán bộ công chức hành chính với công chức sự nghiệp; thực hiện chế độ công chức dự bị đối với công chức hành chính.. Cùng với Pháp lệnh các Nghị định triển khai Pháp lệnh cũng đã được ban hành

quy định cụ thể về chức danh, tiêu chuẩn, nghĩa vụ quyền lợi, những việc không được làm, chế độ chính sách và quản lý cán bộ, công chức xã, phường (Nghị định số 114/2003/NĐ-CP); về chế độ công chức dự bị(Nghị định 115/2003/NĐ-CP); Về việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ công chức trong các cơ quan nhà nước, lực lượng vũ trang, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội (Nghị định 117/2003/NĐ-CP); về chế độ chính sách đối với cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn (Nghị định 121/2003/NĐ-CP); Về phân cấp quản lý biên chế hành chính sự nghiệp nhà nước (Nghị định 71/2003/NĐ-CP)..Thủ tướng chính phủ có quyết định số 27/2003/QĐ-TTg ngày 19 tháng 2 năm 2003 ban hành quy chế bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm cán bộ, công chức lãnh đạo.

Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ, nay là Bộ Nội vụ cơ quan được Chính phủ giao nhiệm vụ quản lý cán bộ công chức nhà nước còn có các Thông tư hướng dẫn nội dung và hình thức thi tuyển vào các ngạch công chức, xây dựng và ban hành các chức danh, tiêu chuẩn cán bộ, công chức trong đó có công chức hành chính, các tiêu chuẩn nghiệp vụ chức danh Giám đốc các Sở và tương đương; Quyết định về thi tuyển và thi nâng ngạch công chức, viên chức; quy chế thi tuyển và thi nâng ngạch công chức; đánh giá công chức hàng năm và các vấn đề khác.

Như vậy có thể thấy việc xây dựng thể chế quản lý cán bộ công chức hành chính nhà nước đã được đẩy mạnh trong thời gian vừa qua và điều đó một mặt vừa trực tiếp hoàn thiện các biện pháp quản lý nguồn nhân lực, đồng thời đặt căn cứ pháp lý cần thiết cho việc mở rộng, thực hiện các biện pháp quản lý nguồn nhân lực hành chính trong thực tiễn.

Tuy nhiên việc xây dựng thể chế chính sách quản lý nguồn nhân lực còn thiếu đồng bộ, nhiều nội dung quy phạm còn trùng lặp, chồng chéo, phân tán, thiếu tập trung, có nhiều quy định dập khuôn, máy móc, thiếu tính khả thi. Do phạm vi điều chỉnh của Pháp lệnh cán bộ công chức còn quá rộng. Hệ thống thể chế quản lý cán bộ công chức còn chưa rõ ràng, tách biệt với cán bộ viên chức sự

nghiệp. Quy chế quản lý đối với công chức hành chính nhà nước với cán bộ, công chức Đảng, đoàn thể về cơ bản là giống nhau. Nhưng mặt khác, một số chế độ chính sách đối với công chức hành chính nhà nước còn có phần gò bó và hạn chế hơn. Luật công vụ chậm được triển khai nghiên cứu, xây dựng, ban hành. Những hạn chế đó sẽ được làm rõ qua việc đánh giá việc triển khai thực hiện cụ thể các cơ chế quản lý nguồn nhân lực hành chính dưới đây

2. Về quy hoạch và xây dựng kế hoạch nguồn nhân lực.

Có thể nói việc xây dựng quy hoạch và kế hoạch nguồn nhân lực là một công việc được xem là thường xuyên trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước. Hàng năm các cơ quan hành chính nhà nước đều xác định số lượng biên chế của đơn vị mình trong năm tới, thường năm sau lớn hơn năm trước, xây dựng kế hoạch để gửi lên cấp trên xem xét, xét duyệt bổ sung. Các cơ quan cấp trên tập hợp kế hoạch nhân lực chung của bộ, ngành hoặc tỉnh mình trình lên Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ, nay là Bộ Nội vụ. Bộ Nội vụ căn cứ vào tổng số cán bộ công chức của bộ, ngành hoặc tỉnh, thành phố năm trước; quyết định của Quốc hội về ngân sách và số người được hưởng lương từ ngân sách; quyết định, chỉ đạo của Chính phủ về ngân sách và biên chế; những nhiệm vụ trọng điểm mà các bộ, ngành, tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đang thực hiện và khá quan trọng là sự giải trình của các bộ, ngành, tỉnh, thành phố để quyết định phân bổ biên chế cho mỗi bộ, ngành, tỉnh thành phố trực thuộc trung ương hàng năm. Quy trình này đã được tiến hành trong nhiều năm và trở thành như là một việc làm bình thường quen thuộc. Tuy nhiên chính cái bình thường, quen thuộc đó lại ẩn chứa những hạn chế: như số lượng biên chế không ngừng phình to, việc sử dụng nguồn nhân lực không hiệu quả nơi thừa, nơi lại thiếu trầm trọng...

Nguyên nhân của tình hình đó là do trong thời gian qua, mặc dù có các kế hoạch dài hạn (chiến lược) hoặc ngắn hạn, nhưng rất ít các bộ, ngành, tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, trừ một số nơi có sự giúp đỡ của các dự án và chuyên gia, có được một sự phân tích công việc và các yêu cầu cho việc thực hiện công việc một cách khoa học để từ đó có một quy hoạch tổng thể, dài hạn về

nguồn nhân lực, còn hầu hết các cơ quan không có được hệ thống bảng phân tích công việc. Chính vì vậy mà Bộ Nội vụ cơ quan thay mặt Chính phủ quyết định về biên chế không có căn cứ đầy đủ để có quyết định chính xác biên chế chung cho nền hành chính nhà nước và cho mỗi bộ, ngành, tỉnh, thành phố. Mặt khác do ngân sách của các cơ quan hành chính được xác định bằng tổng số biên chế nhân với định mức tài chính trên mỗi người/ năm, nên hầu như cơ quan nào cũng muốn và đều cố gắng chứng minh cho nhu cầu tăng biên chế hàng năm của mình. Các bộ, ngành, tỉnh, thành phố nào đang thực hiện nhiệm vụ trọng điểm thì càng muốn và có điều kiện để chứng minh cho nhu cầu tăng biên chế đó.

Có thể thấy rõ hơn điều này qua kết quả điều tra xã hội học được đề tài tổ chức gần đây. Theo kết quả điều tra, 44,9% ý kiến của cán bộ quản lý trong các cơ quan nhà nước trả lời cơ quan mình có kế hoạch nguồn nhân lực 5 năm; 20,6% có kế hoạch 2 hoặc 3 năm; 21,5% có kế hoạch 1 năm. Với kết quả này thì dường như các cơ quan đều có các kế hoạch về nguồn nhân lực cho các thời hạn khác nhau. Tuy nhiên các chiến lược, kế hoạch này theo đa số ý kiến (77,2% ý kiến) được xây dựng dựa vào chiến lược phát triển của cơ quan, nghĩa là được căn cứ vào số lượng tổ chức bộ máy và chức năng nhiệm vụ chung của cơ quan; số ít ý kiến (10,9%) cho rằng các kế hoạch đó dựa vào nhu cầu sơ bộ và 12,0% ý kiến nói rằng dựa vào tình hình cụ thể. Trong khi đó việc mô tả các nhiệm vụ chi tiết cho từng chức danh trong cơ quan theo ý kiến của các cán bộ quản lý còn rất hạn chế. 46,7 % cho rằng cơ quan mình đã có tài liệu mô tả các nhiệm vụ chi tiết cho từng chức danh trong cơ quan; 40,7% cho rằng có mô tả một số chức danh, và vẫn có tới 13, 1% cho rằng không có hoặc không xác định được đã có bản mô tả đó chưa. Có đến 35% ý kiến cho rằng việc phân tích mô tả chi tiết nhiệm vụ của các chức danh là không cần thiết, 25% cho rằng công việc quá đơn giản, 10 % cho rằng thiếu hiểu biết, kinh nghiệm. Như vậy có thể thấy, nếu sự thực trong phần lớn các cơ quan nhà nước, như các ý kiến của cán bộ quản lý khẳng định có chiến lược quy hoạch, kế hoạch về nguồn lực công chức thì rất nhiều các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch này thiếu những căn cứ khoa học cần thiết, do vậy mà

không thể tránh khỏi những thiếu sót trong việc sử dụng nguồn nhân lực như đã phân tích ở trên.

Hiện nay đã có sự phân công, phân cấp quản lý biên chế trong các cơ quan nhà nước. Theo Nghị định số 71/2003/NĐ-CP ngày 19-6-2003, Chính phủ phê duyệt tổng thể biên chế cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương, quy định định mức biên chế hành chính sự nghiệp thuộc uỷ ban nhân dân; Thủ tướng Chính phủ quyết định chỉ tiêu biên chế hành chính đối với từng bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và định mức biên chế trong các đơn vị sự nghiệp nhà nước ở trung ương; Bộ trưởng Bộ Nội vụ giúp chính phủ thống nhất quản lý về biên chế hành chính sự nghiệp thuộc thẩm quyền quản lý của Chính phủ trong phạm vi cả nước; các bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh quản lý biên chế trong bộ, ngành và địa phương do mình quản lý theo quy định.

Cùng với quy định phân công, phân cấp quản lý biên chế theo Nghị định số 71/2003/NĐ-CP, Thủ tướng Chính phủ còn cho phép áp dụng cơ chế khoán kinh phí và biên chế quản lý hành chính trong các cơ quan hành chính nhà nước trên cơ sở chuyển một số dịch vụ trong cơ quan hành chính sang thực hiện theo chế độ thuê, khoán, hợp đồng.

Những quy định mới này mở ra khả năng to lớn cho việc xác định biên chế hợp lý trong các cơ quan nhà nước. Nhưng những quy định này cũng đòi hỏi tinh thần, ý thức trách nhiệm và nỗ lực to lớn của cán bộ lãnh đạo, quản lý các cơ quan đơn vị được quyền quyết định biên chế. Trước hết đó là việc phải xây dựng cho được hệ thống phân tích, mô tả cụ thể công việc trong cơ quan. Kiên quyết thực hiện đúng những mục tiêu, yêu cầu chung của công tác quản lý biên chế. Không tùy tiện, lạm dụng thẩm quyền để giải quyết biên chế vì những mục đích trái với quy định của Nhà nước. Chỉ có như thế thì việc xây dựng quy hoạch cán bộ công chức hành chính mới có thể đạt được hiệu quả mong muốn.

3. Về thi tuyển và thi nâng ngạch cán bộ công chức.

Thực hiện quy định của Pháp lệnh cán bộ, công chức, từ năm 1998 đến nay hầu hết các Bộ, ngành, các tỉnh thành phố trực thuộc trung ương đã tiến hành thi tuyển đối với các cán bộ công chức được tuyển dụng và thi nâng ngạch cho cán bộ, công chức. Theo kết quả thống kê ban đầu qua báo cáo, các Bộ, ngành ở trung ương đã tổ chức được gần 380 kỳ thi tuyển công chức vào các ngạch thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước và lĩnh vực sự nghiệp với số lượng người đăng ký thi tuyển tới trên 15.000 người, trong đó số người dự thi đạt yêu cầu khoảng 8500 người và đã tuyển dụng khoảng 6500 người; các tỉnh thành phố cũng tổ chức được khoảng 370 kỳ thi cho khoảng 234.500 người, trong đó số người dự thi đạt yêu cầu khoảng trên 200.000 người, tuyển dụng được trên 160.000 người.

Nhìn chung trong quá trình tổ chức thi tuyển các Bộ, ngành, địa phương đã căn cứ vào các văn bản quy phạm pháp luật về công tác thi tuyển để triển khai. Những quy định về quy trình, thủ tục, nội dung, hình thức thi đã được các Bộ, ngành, địa phương thực hiện tương đối chặt chẽ. Phần lớn các Bộ, ngành, địa phương thực hiện việc thông báo công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng để mọi người biết và đăng ký tham gia. Nhiều nơi đã quy định và hướng dẫn thêm cho thí sinh đăng ký dự thi theo địa chỉ định hướng và điều hoà nguồn nhân lực trong địa phương. Các Bộ, ngành, địa phương còn xây dựng tiêu chuẩn, điều kiện dự thi phù hợp với đặc thù của ngành, địa phương trên cơ sở tuân theo quy định chung của nhà nước. Các Hội đồng thi tuyển, Ban ra đề, chấm thi được thành lập và hoạt động theo đúng quy định của nhà nước, giữ được bí mật, nghiêm túc, công bằng, khách quan.

Tuy nhiên, việc thi tuyển cán bộ, công chức vừa qua cũng còn nhiều tồn tại yếu kém.

Thứ nhất, việc thi tuyển cán bộ, công chức chưa phải đã được tổ chức đồng loạt và triệt để ở tất cả các cơ quan nhà nước và sát với yêu cầu nhiệm vụ của cơ quan. Ở cả cơ quan trung ương và dưới địa phương vẫn còn tình trạng xét tuyển không chỉ vào các tổ chức cơ quan sự nghiệp mà cả trong lĩnh vực hành chính. Kết quả điều tra xã hội học của đề tài cho thấy những người làm việc trong các cơ quan

nhà nước hiện mới chỉ có 20,7% trải qua thi tuyển, còn 77,5% không hề trải qua thi tuyển. Tất nhiên ở đây còn có nhiều người của giai đoạn trước. Có những cơ quan, địa phương, không thực hiện thi tuyển công khai. Việc thi tuyển chỉ được dành cho những đối tượng là con em trong ngành hoặc đang làm hợp đồng tại cơ quan dự tuyển. Chính vì vậy mà hiện nay trong một số bộ phận, ở một số địa phương đã xuất hiện tình trạng “gia đình hoá” cán bộ công chức. Tình hình đó đang tiềm ẩn nhiều nguy cơ khác nhau đối với việc quản lý nguồn nhân lực hành chính như sự bao che, bè cánh. Hơn nữa không ít người trong số này không có bằng cấp, trình độ theo quy định. Thường thì họ được tiếp nhận vào cơ quan làm hợp đồng họ rồi mới đi đào tạo, bồi dưỡng theo phương thức chuyên tu, tại chức mà chất lượng của các phương thức đào tạo này hiện nay đang là một vấn đề. Do đó trình độ văn hoá, chuyên môn trong xã hội tăng, nhưng trong đội ngũ công chức thì mức độ này tăng không đáng kể, hoặc có tăng thì chỉ về mặt hình thức còn năng lực trình độ thực sự lại rất hạn chế, không theo kịp với yêu cầu của tình hình và của công việc.

Thứ hai, việc thi tuyển cán bộ công chức mới chỉ được áp dụng đối với đối tượng là học sinh, sinh viên mới ra trường và vào các vị trí công việc ở ngạch thấp, mà chưa áp dụng đối với các vị trí chức danh ở ngạch cao, các chức danh lãnh đạo đang cần người. Thường đối với các vị trí công việc ở ngạch cao, các chức vụ lãnh đạo việc bố trí cán bộ công chức vẫn được thực hiện theo phương thức truyền thống. Chính vì vậy mà không tìm được những người tài, việc thực hiện công việc tại các cơ quan đó ít có những chuyển biến mang tính đột biến, cách mạng. Đánh giá về điều này chỉ có 36,8% ý kiến của cán bộ công chức cho rằng trong thời gian qua việc tuyển dụng đã đúng người, đúng đối tượng, 57,4% cho rằng tương đối đúng, đó là một điều rất đáng được chú ý, suy nghĩ.

Thứ ba, nội dung thi tuyển hiện nay cũng chưa đáp ứng được yêu cầu của việc tuyển dụng, bố trí cán bộ, công chức. Hiện vẫn chưa xác định được những nội dung, yêu cầu thống nhất cho việc thi tuyển phù hợp cho từng loại đối tượng. Vẫn còn hiện tượng nhiều cơ quan tổ chức thi tuyển cho nhiều đối tượng làm ở

các lĩnh vực khác nhau trong một cuộc thi và chung một nội dung. Hoặc mỗi ngành, mỗi cấp tự đặt ra cho mình những nội dung thi tuyển riêng mà chưa có sự thẩm định chung cần thiết, vì vậy mà hoặc nội dung thi tuyển đặt ra quá cao, quá tập trung vào các vấn đề lý luận chung, hoặc lại xác định nội dung thi tuyển quá dễ dãi, lặp lại các kiến thức mà người dự thi đã được học trong các trường đào tạo của hệ thống giáo dục quốc dân, khiến cho việc thi tuyển không còn ý nghĩa thực tế. Việc kiểm tra giám sát thi chưa chặt chẽ, còn có hiện tượng tiêu cực trong một số nơi, một số khâu của quá trình thi tuyển.

Cũng như thi tuyển, việc tổ chức thi nâng ngạch đối với công chức ở Việt nam cũng chỉ mới được bắt đầu lại từ năm 1994 và chỉ thực sự kể từ năm 1998 khi Pháp lệnh cán bộ, công chức được ban hành. Qua 5 năm thực hiện thi nâng ngạch, các Bộ, ngành và địa phương theo thẩm quyền được giao đã tổ chức hàng trăm kỳ thi nâng ngạch cho công chức ở hầu hết các lĩnh vực của khu vực hành chính, sự nghiệp. Đã có gần 500 cán bộ, công chức hành chính thi từ ngạch chính lên ngạch cao cấp. Hầu hết những người đi thi đã đạt kết quả và được bổ nhiệm. Khoảng 16.000 cán bộ từ các ngạch dưới được thi lên ngạch chuyên viên và tương đương, chuyên viên chính và tương đương, trong đó có tới 10.000 người là cán bộ công chức hành chính. Tỷ lệ người đạt kết quả ở ngạch chính lên tới 97% , ngạch chuyên viên và tương đương sắp xỉ 94,5%.

Các Bộ, ngành, địa phương được giao tổ chức thi nâng ngạch đã thực hiện nghiêm quy định về các bước, các khâu, nội dung, yêu cầu...đối với việc thi nâng ngạch của cán bộ, công chức. Việc thực hiện thi nâng ngạch đã có những ảnh hưởng, tác động tốt trong việc nâng cao trình độ năng lực đội ngũ cán bộ, công chức hành chính và công tác quản lý nguồn nhân lực hành chính. Tuy nhiên việc tổ chức thi nâng ngạch hiện vẫn còn nhiều vấn đề tồn tại. Trước hết về các quy định chung vẫn còn có những quy định chưa sát hợp như quy định thi ngoại ngữ đồng loạt đối với cán bộ công chức, không tính tới các tiếng dân tộc như là một yêu cầu, một tiêu chuẩn thay thế đối với cán bộ, công chức ở các vùng núi cao, dân tộc. Hơn nữa như đã phân tích ở trên được xếp vào phạm vi nguồn nhân lực

hành chính gồm rất nhiều đối tượng khác nhau, thí dụ kế toán, cử nhân tin học... đang làm nhiệm vụ chuyên môn, nhưng khi có kỳ thi lên chuyên viên chính họ vẫn được Bộ, ngành địa phương cử tham gia và thi chung với những người làm công tác quản lý nhà nước, vì thế việc nâng ngạch của họ không phản ánh đúng trình độ chuyên môn đang làm. Ngược lại một số Bộ, ngành thực hiện đúng quy định chỉ gửi đi thi đúng với ngạch chuyên môn đang làm. Những ngạch này hiện nay vẫn chưa xác định được nội dung, yêu cầu thi nên chưa thể tổ chức thi. Số cán bộ, công chức đã đủ thâm niên, điều kiện thi nâng ngạch tồn lại khá nhiều. Một hạn chế khác là tình trạng cử công chức dự thi chưa căn cứ vào nhu cầu, vị trí việc làm hoặc chưa đủ điều kiện, tiêu chuẩn. Một số cơ quan, đơn vị, công chức còn xem thi nâng ngạch chỉ là để giải quyết việc nâng lương, do đó việc thi nâng ngạch vẫn chưa đáp ứng được mục tiêu, yêu cầu của việc nâng cao trình độ chất lượng của nguồn nhân lực.

4. Về sử dụng, đánh giá cán bộ, công chức hành chính.

Có thể nói trong thời gian vừa qua hầu hết các cơ quan đã có nhiều cố gắng trong việc bố trí, sử dụng nguồn nhân lực nhằm góp phần thực hiện các công việc nhiệm vụ được giao đáp ứng những yêu cầu, đòi hỏi của tình hình, nhiệm vụ mới và của quyết định tinh giảm biên chế của Chính phủ, góp phần không nhỏ vào những đóng góp của nền hành chính cho sự ổn định và phát triển của đất nước.

Tuy nhiên việc sử dụng nguồn nhân lực hành chính trong các cơ quan nhà nước còn nhiều hạn chế, mà hạn chế lớn nhất là chưa phát huy hết những tiềm năng của nguồn nhân lực hiện có. Vẫn thấy tình trạng phân công thực hiện công việc trái với khả năng, trình độ, sở trường, trái với ngạch, bậc công chức đang giữ. Trong các cơ quan vẫn thấy hiện tượng một bộ phận cán bộ, công chức làm không hết việc, nhưng có một bộ phận khác thì lại quá nhàn rỗi. Kết quả điều tra xã hội học cho thấy chỉ có 59,8% công chức nhà nước đánh giá là được bố trí công việc phù hợp với chuyên môn, 36,2% đánh giá được bố trí tương đối phù hợp và vẫn còn tới 4% là không phù hợp hoặc không xác định được. Chính vì vậy

mà hiệu quả công việc không cao, xuất hiện các hiện tượng tiêu cực đi kèm với việc sử dụng nhân lực thiếu khoa học này, thí dụ như sự tắc trách, thiếu tinh thần trách nhiệm, hoặc những lỗi vi phạm vì thiếu sự hiểu biết cần thiết...Cũng do không có sự sử dụng hợp lý nguồn nhân lực nên trong các cơ quan nhà nước hiện nay luôn có tình trạng quá tải trong việc thực hiện các công việc, nhiệm vụ, số biên chế đủ, thậm chí thừa nhưng vẫn luôn có nhu cầu tuyển dụng thêm biên chế.

Nguyên nhân của tình trạng được nêu chính là bởi hiện nay hầu hết các cơ quan chưa có được một bản phân tích cụ thể các nhiệm vụ của từng chức danh, cán bộ quản lý lại chưa coi trọng việc này nên việc bố trí sử dụng không hợp lý, kém hiệu quả, không đánh giá được kết quả thực thi nhiệm vụ của công chức và vì vậy rất khó cho việc bố trí sử dụng hoặc thải loại những người không đủ trình độ năng lực, những người không hoàn thành nhiệm vụ. Mặt khác đó là kết quả của việc tuyển dụng còn dựa nhiều vào các tiêu chí phi công việc như đã phân tích chỉ ra ở trên, nên càng dễ dẫn tới những hạn chế trầm trọng hơn.

Về khen thưởng, kỷ luật cán bộ công chức đã được Pháp lệnh cán bộ công chức quy định. Nhưng do tính chất hình thức, không hiệu quả trong việc đánh giá, khen thưởng, kỷ luật cán bộ, công chức từ thời gian bao cấp, nên khi bước vào giai đoạn đổi mới việc đánh giá cán bộ công chức hàng năm dường như bị lãng quên. Cơ quan, địa phương nào còn thực hiện thì cũng mang tính hình thức, xuê xoa, cào bằng. Các nhận xét đánh giá này không được xem như đánh giá chính thức có giá trị. Khi bổ nhiệm, luân chuyển cán bộ, công chức, thủ trưởng đơn vị căn cứ vào quá trình công tác của cá nhân nhận xét sau đó thông qua cấp uỷ, không có nhận xét đánh giá của tập thể. Vì vậy các nhận xét đánh giá cán bộ, công chức mang nặng dấu ấn cá nhân, ít có tác dụng động viên cán bộ, công chức tận tụy phấn đấu, đồng thời còn nảy sinh những hiện tượng tiêu cực như lo lót, lấy lòng cấp trên để có được sự đánh giá tốt khi được bổ nhiệm hoặc chuyển công tác hơn là tích cực phấn đấu làm việc.

Tuy nhiên trong thời gian gần đây, thực hiện các quy định của Pháp lệnh cán bộ, công chức việc đánh giá cán bộ công chức hàng năm đã được đẩy mạnh.

Ngày 5 tháng 12 năm 1998 Bộ trưởng - Trưởng ban Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ đã có quyết định số 11/1998/QĐ-TCCP-CCVC ban hành quy chế đánh giá công chức hàng năm, qua đó làm rõ năng lực, trình độ, kết quả công tác, phẩm chất đạo đức làm căn cứ để bố trí, sử dụng, bổ nhiệm, đề bạt, đào tạo bồi dưỡng và thực hiện chính sách đối với công chức. Hàng năm cán bộ, công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước sẽ được tập thể nơi công chức làm việc, thủ trưởng phủ trách nhận xét đánh giá trên các mặt chấp hành chính sách pháp luật của Nhà nước; kết quả công tác gồm những công việc thực hiện trong năm, những văn bản đã chủ trì soạn thảo, những công trình nghiên cứu hoặc tham gia nghiên cứu thực hiện, những đề xuất được chấp nhận và thực hiện, kết quả giải quyết các đề nghị của cơ sở, kết quả đi công tác tại cơ sở, những việc được giao chưa hoàn thành.; tinh thần kỷ luật như thực hiện nội quy cơ quan, ý kiến chỉ đạo của cấp trên, thực hiện giờ làm việc, số ngày làm việc và nghỉ trong năm; tinh thần phối hợp trong công tác với các tổ chức có liên quan, với đồng nghiệp; tính trung thực trong báo cáo, thông tin với lãnh đạo và cơ quan cấp trên; đạo đức, lối sống trong gia đình, quần chúng, đồng nghiệp, sinh hoạt, tinh thần thái độ học tập nâng cao trình độ năng lực; tinh thần và thái độ phục vụ nhân dân. Kết quả đánh giá phải đi tới xếp loại cán bộ công chức theo bốn mức độ: xuất sắc, khá, trung bình và kém. Việc tổ chức đánh giá công chức hiện đã được các cơ quan nhà nước tiến hành thường kỳ và dần đi vào nề nếp, góp phần nâng cao chất lượng cán bộ, công chức, và giúp cho thủ trưởng các đơn vị và các cơ quan quản lý cán bộ, công chức có được những cơ sở cần thiết để định hướng sử dụng cán bộ, công chức có hiệu quả. Tuy nhiên do nhiều lý do khác nhau như sự e dè nể nang trong cán bộ, công chức, do ảnh hưởng của những nhận thức không đúng về đánh giá cán bộ công chức của giai đoạn trước còn sót lại, hơn nữa còn do chưa có biện pháp xử lý đúng mức cán bộ, công chức yếu kém, nên chưa lôi cuốn được sự đồng tình và tham gia tích cực của đông đảo cán bộ, công chức, việc nhận xét đánh giá cán bộ, công chức hàng năm vẫn chưa thực sự đạt được sự chính xác cần

thiết, chưa trở thành động lực trong hoạt động thực thi nhiệm vụ và nâng cao năng lực, trình độ của cán bộ, công chức hành chính.

Cùng với hoạt động đánh giá cán bộ công chức hàng năm, công tác thanh tra, kiểm tra hoạt động công vụ cũng đã có những bước tiến đáng kể. Nhà nước đã ban hành Pháp lệnh thanh tra, Pháp lệnh khiếu nại tố cáo, Chính phủ cũng có Nghị định số 47/CP ngày 3/5/1997 về việc giải quyết bồi thường thiệt hại do công chức viên chức Nhà nước, người của cơ quan tiến hành tố tụng gây ra nhằm kiểm tra, giám sát hoạt động công vụ của công chức, nâng cao tinh thần trách nhiệm của công chức. Tổ chức bộ máy thanh tra, kiểm tra công vụ hợp thành một hệ thống. Những chế định trong công tác thanh tra, kiểm tra hoạt động công vụ và hoạt động thực tế của bộ máy thanh tra, kiểm tra công vụ đã góp phần đảm bảo các hoạt động công vụ của công chức đúng pháp luật, hiệu quả, đồng thời bảo vệ và nâng cao trình độ năng lực của cán bộ công chức.

5. Về công tác quy hoạch cán bộ lãnh đạo quản lý.

Việc lập quy hoạch đối với cán bộ lãnh đạo, chủ chốt đã được Đảng và Nhà nước quan tâm từ rất sớm. Bước vào thời kỳ đổi mới Đảng đã có nhiều chủ trương nhằm đẩy mạnh công tác này. Nghị quyết Hội Nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa VIII về chiến lược thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước đã khẳng định: “Quy hoạch cán bộ là nội dung trọng yếu của công tác cán bộ, bảo đảm cho công tác cán bộ đi vào nề nếp, chủ động, có tầm nhìn xa, đáp ứng cả nhiệm vụ trước mắt và lâu dài”.

“Căn cứ vào chiến lược cán bộ thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, các đồng chí Ủy viên Trung ương, các Tỉnh uỷ, Thành uỷ, Đảng uỷ trực thuộc Trung ương, lãnh đạo các Ban, ngành Trung ương, Ban cán sự Đảng, Đảng đoàn các cơ quan nhà nước, mặt trận và các đoàn thể nhân dân xúc tiến việc xây dựng và thực hiện quy hoạch, kế hoạch cán bộ thuộc phạm vi phụ trách”.

Triển khai Nghị quyết của Hội nghị ban chấp hành Trung ương, ngày 10 tháng 7 năm 1997 Bộ Chính trị đã có Chỉ thị số 18-CT/TW về công tác quy

hoạch, kế hoạch cán bộ đến năm 2000, 2010, 2020. Tiếp đó ngày 5 tháng 11 năm 1997 Ban tổ chức Trung ương đã có hướng dẫn số 11-HDTC/TW hướng dẫn về công tác quy hoạch cán bộ. Mục tiêu của quy hoạch cán bộ nhằm bảo đảm có đủ nguồn cán bộ để mỗi nhiệm kỳ có thể đổi mới khoảng 30%-40% cán bộ lãnh đạo Đảng, Nhà nước, đoàn thể các cấp, cán bộ lãnh đạo lực lượng vũ trang... Các văn kiện, chỉ thị, hướng dẫn của Đảng cũng chỉ rõ các yêu cầu, nội dung phương pháp tiến hành quy hoạch cán bộ.

Căn cứ vào các chủ trương, chỉ thị hướng dẫn của Đảng, các cơ quan có thẩm quyền của nhà nước đã tích cực triển khai thực hiện. Nhờ vậy, trong thời gian vừa qua công tác quy hoạch cán bộ quản lý, lãnh đạo hành chính đã có những mặt đổi mới, cụ thể hơn, sát thực hơn. Số lượng cán bộ được quy hoạch cho một chức danh nhiều hơn một, tiêu chuẩn chung để lựa chọn cán bộ đưa vào quy hoạch đã được xây dựng, việc đánh giá, nhận xét quản lý cán bộ được quy hoạch đã trở thành các nhiệm vụ quan trọng của cấp uỷ và thủ trưởng cơ quan đơn vị.

Mặc dù vậy công tác quy hoạch cán bộ lãnh đạo quản lý vẫn còn nhiều bất cập. Tiêu chuẩn để lựa chọn cán bộ đưa vào quy hoạch còn quá chung chưa được cụ thể hoá đối với từng loại cán bộ vì vậy việc quy hoạch cán bộ nhiều khi mang tính hình thức. Mục tiêu quy hoạch cán bộ chưa được xác định rõ ở từng cấp, từng đơn vị, diện làm chưa đều, chưa đồng bộ. Nhiều cấp uỷ, tổ chức đảng và cán bộ lãnh đạo chưa chủ động xây dựng quy hoạch cán bộ, không tích cực chuẩn bị người kế nhiệm. Việc lựa chọn cán bộ đưa vào quy hoạch chưa đủ tiêu chuẩn. Chưa thực hiện tốt các khâu sau quy hoạch như kiểm tra, quản lý, đào tạo, bồi dưỡng và bố trí cán bộ theo quy định. Chính vì vậy mà hiệu quả của công tác quy hoạch chưa cao. Hiện nay sau 5 năm thực hiện chỉ thị về công tác quy hoạch cán bộ các cơ quan quản lý nhà nước chưa có sự tổng kết, đánh giá về công tác này.

Cùng với công tác quy hoạch công tác bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm cán bộ, công chức lãnh đạo cũng đã được tăng cường nhằm bổ nhiệm đúng người, sắp xếp cán bộ, công chức vào các ngạch phù hợp với vị trí

công tác, tạo ra sự ổn định, tăng cường sự đoàn kết nội bộ và sức mạnh của cơ quan, tổ chức. Căn cứ vào các chủ trương của Đảng, quy định của Pháp lệnh cán bộ, công chức, ngày 19 tháng 02 năm 2003 Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định ban hành Quy chế bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm cán bộ, công chức lãnh đạo cụ thể hoá các chủ trương của Đảng và quy định của Pháp lệnh. Như vậy từ nay căn cứ vào yêu cầu công tác, trình độ năng lực cán bộ, tư cách phẩm chất đạo đức những cán bộ lãnh đạo từ cấp Phó trưởng phòng trở lên đều có thể được các cơ quan có thẩm quyền xem xét để bổ nhiệm, bổ nhiệm lại luân chuyển hoặc miễn nhiệm hoặc cho từ chức. Trong thời gian vừa qua thực hiện các chủ trương quy hoạch cán bộ lãnh đạo chuẩn bị cho Đại hội X, nhiều cán bộ cao cấp ở Trung ương đã được Đảng và Nhà nước điều động, luân chuyển về công tác tại các địa phương. Trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước cũng có những hoạt động luân chuyển điều động cán bộ công chức trong nội bộ. Việc làm đó không chỉ thực hiện việc đào tạo năng lực, trình độ cho cán bộ công chức trong diện chuẩn bị bổ nhiệm vào chức vụ cao hơn, mà còn làm cho công tác cán bộ trở nên cởi mở hơn. Cán bộ công chức phải cố gắng nỗ lực phấn đấu công tác, học tập, rèn luyện hơn.

Tuy nhiên cho đến hiện nay công tác này dường như mới trong giai đoạn khởi động. Việc luân chuyển mới được thực hiện phổ biến đối với cán bộ nguồn cho Đại hội X của Đảng. Các hoạt động luân chuyển ở các cấp thấp hơn chưa được triển khai mở rộng, chưa thành một giải pháp đào tạo bồi dưỡng cán bộ, công chức. Các hoạt động bổ nhiệm lại cũng được thực hiện với quy mô nhỏ, đơn lẻ.

6) Về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ công chức.

Trong những năm trở lại đây, do bức xúc của tình hình mới, công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nói chung, cán bộ công chức hành chính nói riêng đã được thúc đẩy và tăng cường lên một bước. Ngoài những lớp đào tạo, bồi dưỡng của Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Học viện hành chính quốc gia, các bộ, ngành trung ương đã tích cực chủ động tiến hành mở lớp đào tạo, bồi

đường nhiều kiến thức khác nhau cho cán bộ, công chức do mình quản lý. Một loạt lớp đào tạo ngắn và dài hạn về chính trị, kinh tế, ngoại ngữ, tin học, tổ chức và quản lý hành chính đã được mở ở các địa phương và ở các bộ, ngành Trung ương, thu hút được hàng chục nghìn cán bộ, công chức, góp phần nâng cao nhận thức và trình độ quản lý của đội ngũ này. Nhằm tăng cường công tác quản lý nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác đào tạo bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước, ngày 20 tháng 11 năm 1996, Thủ tướng Chính phủ đã ra Quyết định số 874/TTg về công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước. Với quyết định này, một phương hướng mới về công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước đã được mở ra. Trong điều kiện mới thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính và hội nhập hiện nay, Chính phủ đã có quyết định phê duyệt kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ công chức 5 năm 2001-2005 và kế hoạch đào tạo bồi dưỡng nguồn nhân lực cho công tác hội nhập kinh tế quốc tế giai đoạn 2003 – 2010.

Mặc dù công tác đào tạo bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước vừa qua có nhiều tiến bộ, nhưng trong thực tế vẫn còn nhiều hạn chế. Việc đào tạo, bồi dưỡng mới đáp ứng được ở quy mô nhỏ, chưa đáp ứng được nhu cầu đào tạo của cán bộ công chức. 72% cán bộ, công chức hành chính tiếp tục có nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng, cập nhật kiến thức, 69,66% có nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng về lý luận chính trị, 70,99% về quản lý hành chính, 70,92% về ngoại ngữ, 72,57 % về tin học. Mặt khác quá trình đào tạo, bồi dưỡng chưa được gắn chặt với việc phân bổ sử dụng, chưa tạo thành chế độ bắt buộc đối với cán bộ, công chức. Vì vậy nó phụ thuộc nhiều vào sự quan tâm của cấp uỷ và lãnh đạo đơn vị. Nơi nào cấp uỷ và lãnh đạo quan tâm thì vấn đề đào tạo được mở rộng, số cán bộ được cử đi học đông, việc phân bổ sử dụng sau khi đào tạo cũng tương đối hợp lý. Ngược lại, nơi nào cấp uỷ và lãnh đạo thiếu quan tâm thì việc nâng cao trình độ cán bộ trở nên lơ lửng và bị thả nổi. Điều đó dẫn đến tình trạng việc cử đi đào tạo không đúng người đúng đối tượng, người cần học thì không được đi học, người không cần học lại được cử đi, khi kết thúc về không được sử dụng đúng với mục đích đào

tạo bồi dưỡng gây nên sự lãng phí tiền của của nhà nước, thời gian tiền của của cán bộ công chức.

Việc quản lý đào tạo cũng chưa được chặt chẽ. Đôi khi việc đào tạo không phải nâng cao trình độ mà là để tìm cách nhận bằng, nhận giấy chứng nhận hợp thức hoá ngạch bậc và chức vụ.

Mặt khác, hệ thống các trường đào tạo cán bộ quản lý và công chức nhà nước trong thời gian qua chưa được kiện toàn đồng bộ. Các cơ sở đào tạo của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các bộ, ngành trung ương chưa có sự quản lý thống nhất về mặt nhà nước, nên địa vị pháp lý của những văn bằng do các cơ sở đó cấp chưa có được giá trị xã hội rộng rãi, cần thiết. Tình hình đó dẫn đến sự chia cắt, chông chéo cả về cơ sở vật chất, nguồn kinh phí, chương trình, đội ngũ giảng viên và đối tượng đào tạo. Các văn bằng chứng chỉ, không thay thế được nhau. Nhiều cán bộ vừa học song trường, lớp này đã phải theo học ở trường lớp khác với những nội dung không khác nhau là bao nhiêu. Trong khi đó hầu hết các trường chưa được trang bị cơ sở vật chất, kỹ thuật cần thiết cho việc dạy và học ngang tầm với yêu cầu, nhiệm vụ của tình hình hiện nay. Theo số liệu điều tra của 68 cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức thuộc các bộ ngành và địa phương trong cả nước có 11 cơ sở chiếm 16,2% không có hội trường; 19 cơ sở chiếm 27,9% không có hệ thống âm thanh phục vụ giảng dạy; 16 cơ sở chiếm 23,5 % không có máy vi tính và trong số các cơ sở được trang bị máy vi tính thì có tới 33 cơ sở đào tạo (48,5%) chưa có máy phục vụ cho công tác đào tạo, bồi dưỡng. Đội ngũ giảng viên, cán bộ nghiên cứu còn thiếu cả số lượng và yếu cả chất lượng. Trong 68 cơ sở đào tạo bồi dưỡng chỉ có 2369 giảng viên, kể cả giảng viên kiêm nhiệm, nếu chia ra mỗi cơ sở chỉ có khoảng 30 giảng viên. Số giáo viên có trình độ cao từ thạc sĩ trở lên tuy không nhỏ (29%) nhưng lại phân chia không đều, tập trung nhiều ở các trường bộ ngành. Vẫn còn tới 28, 1% chưa được đào tạo, bồi dưỡng về lý luận chính trị và có đến 61,9 % chưa qua lớp đào tạo, bồi dưỡng về quản lý hành chính nhà nước. Việc xác định nội dung chương trình nhìn chung vẫn nặng về lý luận chung và trùng lặp, chưa thật sự đi sâu vào khoa

học hành chính, kỹ năng nghiệp vụ quản lý nhà nước. Các kiến thức được giảng dạy cũng chưa bám vào khả năng tác nghiệp điều hành của công chức trong hoạt động quản lý hàng ngày. Thiếu những kiến thức của phương thức quản lý kinh tế mới, những tri thức và kỹ năng xử lý, xử dụng phương tiện thông tin hiện đại. Vì vậy cán bộ được đào tạo ra, ở bậc học cao thì chưa đạt tầm chuyên gia hoạch định chính sách, còn ở mức thấp thì không thích ứng ngay được với công việc thực tiễn.

7) Về chế độ, chính sách đãi ngộ

Trong thời gian vừa qua Nhà nước đã có nhiều đổi mới về chế độ, chính sách đãi ngộ đối với cán bộ, công chức nhà nước nói chung và với cán bộ công chức hành chính nói riêng. Đã thực hiện việc điều chỉnh nhiều lần tiền lương tối thiểu từ 120. 000 đồng (12/1993) lên 144.000 đồng (1997) lên 180. 000 đồng (1/2000), 210.000 đồng (1/2001) và 290.000 (1/2003) theo kịp và phù hợp với sự tăng trưởng kinh tế và giá cả, đảm bảo cho cuộc sống cán bộ, công chức ở mức trung bình của xã hội. Cùng với những điều chỉnh tiền lương tối thiểu các cơ quan có thẩm quyền cũng đã có những nghiên cứu, trình Chính phủ ban hành những chế độ chính sách ưu đãi dành cho những cán bộ, công chức làm việc trong những khu vực khó khăn vùng sâu, vùng xa, biên giới hải đảo nhằm thu hút, động viên cán bộ công chức hoàn thành chức trách nhiệm vụ được giao.

Mặc dù chính sách đãi ngộ cán bộ công chức trong thời gian qua đã có nhiều đổi mới nhưng vẫn còn nhiều hạn chế. Tiền lương cán bộ, công chức tuy đã được điều chỉnh nhiều lần nhưng vẫn có sự chênh lệch lớn so với tiền lương và thu nhập thực tế trong khu vực sản xuất kinh doanh, nhất là đối với những ngành độc quyền - Bưu chính viễn thông, Điện lực,... Ngay giữa tiền lương cán bộ, công chức hành chính với một số cán bộ công chức sự nghiệp khác (giáo dục, y tế...) cũng có những chênh lệch nhất định. Hơn nữa thang bảng lương của ngạch công chức hành chính được thiết kế quá nhiều bậc, gián cách giữa các bậc lại nhỏ nên mỗi lần được nâng lương giá trị thu nhập ít có ý nghĩa thực tế. Chưa thực hiện được chế độ ưu đãi về vật chất, năng ngạch, bậc đối với những công chức có

những thành tích cống hiến, với những người có trình độ, năng lực.. Tất cả những hạn chế đó ảnh hưởng tiêu cực tới tinh thần thái độ làm việc của cán bộ, công chức hành chính, ảnh hưởng tới việc rèn luyện phẩm chất đạo đức của người cán bộ công chức nhà nước.

8. Về hệ thống tổ chức cơ quan quản lý công chức hành chính.

Hiện tại việc quản lý cán bộ, công chức hành chính được phân công cho nhiều cơ quan: Ủy ban thường vụ Quốc Hội quản lý cán bộ, công chức làm việc trong văn phòng Quốc Hội, Chủ tịch nước quản lý công chức Văn phòng Chủ tịch nước, Chính phủ quản lý công chức làm việc trong bộ máy hành chính, các cơ quan sự nghiệp Nhà nước...

Đối với việc quản lý cán bộ, công chức lãnh đạo cũng có sự phân công, phân cấp: Ban Tổ chức trung ương Đảng quản lý cán bộ công chức lãnh đạo chủ chốt các cơ quan Bộ, ngành, các tỉnh, thành phố theo quy chế của Bộ chính trị; Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ trước kia, nay là Bộ Nội vụ quản lý một số chức danh cán bộ cao cấp, chuyên viên cao cấp; Các Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quản lý cán bộ công chức giữ chức vụ cấp Vụ, Chánh phó giám đốc Sở và tương đương, quản lý công chức từ ngạch chuyên viên chính trở xuống.

Trong lĩnh vực hành chính, hệ thống các cơ quan quản lý cán bộ công chức bao gồm Bộ Nội vụ, Vụ tổ chức cán bộ của các Bộ, ngành, Sở Nội vụ các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Phòng tổ chức cán bộ của các sở ngành, quận huyện, thành phố, thị xã thuộc tỉnh. Các hoạt động của các cơ quan quản lý cán bộ công chức cấp dưới chịu sự lãnh đạo của thủ trưởng cơ quan và chỉ đạo hướng dẫn của cơ quan tổ chức cán bộ cấp trên. Hệ thống tổ chức và hoạt động của các cơ quan quản lý cán bộ, công chức hành chính (có thực hiện cả các nhiệm vụ xây dựng tổ chức bộ máy) tạo thành ngành tổ chức nhà nước.

Về cơ bản việc tổ chức bộ máy quản lý cán bộ, công chức hành chính tương đối chặt chẽ, có hệ thống. Tuy nhiên chất lượng hoạt động quản lý nguồn nhân lực của các cơ quan này chưa đồng đều. Nhiều nội dung quản lý nhân lực

vẫn còn được tập trung vào các cơ quan quản lý cấp trên: tuyển dụng, khen thưởng, kỷ luật, nâng lương, nâng ngạch, điều động, chuyển dịch cán bộ. Mặt khác, do thiếu những quy định cần thiết, nên những người sử dụng, quản lý trực tiếp nguồn nhân lực không dám có những biện pháp quản lý mạnh mẽ.

CHUYÊN ĐỀ 8

QUY HOẠCH PHÁT TRIỂN VÀ CHUẨN HÓA ĐỘI NGŨ CÁN BỘ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

I. BỐI CẢNH VÀ THÁCH THỨC CẢI CÁCH QUẢN LÝ ĐỘI NGŨ CÁN BỘ HÀNH CHÍNH:

1. Bối cảnh và yêu cầu chung:

a. Sự chuyển đổi của nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung bao cấp sang phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Trong một thời gian dài, nền kinh tế xã hội được xây dựng trên cơ sở sở hữu công cộng và tập thể, được vận hành theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung bao cấp. Được tổ chức và hoạt động phù hợp với nền kinh tế và cơ chế quản lý kế hoạch hoá tập trung, nền hành chính Nhà nước vừa thực hiện chức năng quản lý Nhà nước các mặt đời sống xã hội, những tài sản thuộc sở hữu toàn dân; đồng thời thực hiện các nhiệm vụ kinh tế xã hội cụ thể, bao cấp, cung cấp các dịch vụ công, đáp ứng các nhu cầu của xã hội. Bộ máy hành chính nhà nước vừa thực hiện chức năng quản lý nhà nước vừa là người chủ sở hữu lớn nhất, đồng thời trực tiếp tiến hành các hoạt động sản xuất, kinh doanh, không có sự phân biệt rõ giữa chức năng hành chính với chức năng kinh tế, chức năng sự nghiệp, cung cấp dịch vụ công.

Trong bối cảnh đó, đội ngũ cán bộ, công chức hành chính không có sự khác biệt đối với những lực lượng lao động khác trong xã hội. Họ là người làm công ăn lương giống như những công nhân, viên chức khác trong các cơ quan Nhà nước, tổ chức chính trị, chính trị - xã hội hoặc trong các doanh nghiệp. Các tiêu chuẩn tuyển dụng, sử dụng, đánh giá, đãi ngộ, đào tạo... đối với cán bộ công chức trong bộ máy hành chính Nhà nước được thực hiện giống như các tiêu chuẩn cán bộ, công nhân viên chức khác của bộ máy Nhà nước và của cả hệ thống chính trị. Đội ngũ công chức hành chính, vì vậy, không được chuyên môn hoá, thiếu kiến thức, tính chuyên nghiệp, kỹ năng nghiệp vụ hành chính thấp, làm

việc kém hiệu quả. Khi bước vào giai đoạn đổi mới, kinh tế thị trường đã và đang làm lộ ra những yếu kém của đội ngũ công chức nói chung, công chức hành chính nói riêng cả về năng lực, trình độ, lẫn đạo đức. Đội ngũ này đang tỏ ra không đủ sức đáp ứng được yêu cầu đòi hỏi của tình hình và môi trường mới.

Khi bước vào thời kỳ đổi mới, chuyển đổi nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung bao cấp sang nền kinh tế sản xuất hàng hoá, nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước, trong đó kinh tế Nhà nước cũng là một bộ phận bình đẳng về mặt pháp lý như các thành phần khác, vai trò của nhà nước có sự thay đổi cơ bản. Nhà nước phải xem xét lại chức năng, nhiệm vụ của mình, chuyển đổi chức năng, nhiệm vụ, phù hợp với những thay đổi của nền kinh tế xã hội. Cần phải tách bạch công việc quản lý cai trị với phục vụ cung cấp dịch vụ cho xã hội; tách quản lý nhà nước, hoạch định chính sách với tổ chức thực thi cụ thể; tách hành chính với kinh tế; tách hành chính với sự nghiệp phục vụ. Chuyển từ một nhà nước ôm đồm làm quá nhiều sang tập trung sức vào các hoạt động công cộng cốt lõi, có tầm quan trọng then chốt đối với sự phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động.

Mặt khác, quá trình công nghiệp hoá ở nước ta đang được đẩy mạnh, gắn liền với hiện đại hoá và hội nhập quốc tế. Đây là một quá trình chuyển đổi căn bản, toàn diện các hoạt động sản xuất kinh doanh dịch vụ, quản lý kinh tế xã hội; chuyển từ sử dụng lao động thủ công, không được đào tạo là chính sang sử dụng một cách phổ biến sức lao động có tri thức, có kỹ năng cùng với công nghệ của tiến bộ khoa học công nghệ thế giới, tạo ra năng xuất lao động xã hội cao. Điều này tất yếu đòi hỏi phải có sự chuyển đổi từ nền hành chính cũ tập trung sang một nền hành chính mới kết hợp đúng đắn giữa tập trung với phân cấp phân quyền. Thực hiện chuyển giao một số thẩm quyền của Nhà nước trung ương cho cơ quan hành chính địa phương dưới nhiều hình thức đa dạng: uỷ quyền, giao quyền, xã hội hoá.

Sự chuyển đổi chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước, quá trình thực hiện phân công, phân cấp quản lý mà tập trung chủ yếu ở nền hành chính Nhà nước đã

dẫn tới sự đòi hỏi phải có những thay đổi tích cực trong đội ngũ công chức hành chính. Đội ngũ này cũng phải được tách bạch với những cán bộ viên chức của Nhà nước nói chung, phải được chuyên nghiệp hoá, có đủ thẩm quyền, trình độ để thực thi công việc quản lý hành chính Nhà nước. Công chức phải được đảm bảo thu nhập từ ngân sách Nhà nước để họ có thể yên tâm thực thi công vụ, không bị những yếu tố tiêu cực của kinh tế thị trường tác động, lạm dụng chức quyền tham nhũng. Hoạt động công vụ của công chức phải đóng góp vào việc thúc đẩy nền kinh tế thị trường, phát triển một cách lành mạnh, có hiệu quả.

Cùng với sự làm rõ vị trí, vai trò của đội ngũ công chức, sự phát triển của kinh tế thị trường cũng đòi hỏi phải tính tới yếu tố hiệu quả kinh tế trong việc xây dựng và phát triển đội ngũ công chức hành chính. Sự mở rộng tổ chức bộ máy và số lượng công chức hành chính phải được tính toán cân nhắc sao cho vừa đảm bảo được việc thực hiện đầy đủ các chức năng nhiệm vụ của Nhà nước trong một hoàn cảnh xã hội ngày một phát triển hết sức phức tạp, lại vừa phải đảm bảo hiệu quả kinh tế, không trở thành gánh nặng cho ngân sách và cho nền kinh tế xã hội. Theo phương hướng đó nhiều hoạt động cụ thể trong việc xây dựng đội ngũ công chức đã có sự giao thoa hoặc tiếp thu các kinh nghiệm trong việc xây dựng và phát triển nguồn nhân lực của các doanh nghiệp như tuyển dụng, sử dụng, đánh giá công chức...

Như vậy có thể nói sự chuyển đổi nền kinh tế xã hội là một nhân tố hết sức cơ bản có ảnh hưởng lớn tới phương hướng xây dựng và phát triển đội ngũ công chức. Nó vừa đặt ra yêu cầu, đòi hỏi khách quan, vừa tạo các điều kiện, tiền đề để thực hiện công việc này có kết quả.

Tuy nhiên nền kinh tế thị trường cũng có những mặt trái của nó. Kinh tế thị trường cũng là nguyên nhân và điều kiện khách quan làm nảy nở hoặc làm phát triển mạnh hơn những hiện tượng tiêu cực trong xã hội, trong cán bộ công chức hành chính, như chạy chọt để thăng quan tiến chức, kèn cựa, bè phái, tham nhũng, sách nhiễu nhân dân và người sản xuất... Không ít cán bộ công chức vì đồng tiền và lợi dụng đồng tiền để bóp méo cơ chế quản lý của Nhà nước mưu lợi

ích cá nhân ảnh hưởng tới lợi ích chung, làm giảm quyền lực Nhà nước, phá hoại trật tự kỷ cương phép nước. Dĩ nhiên cũng cần khẳng định rằng không phải mọi hiện tượng xấu xa nảy nở, phát triển trong cán bộ công chức đều do cơ chế thị trường sinh ra. Bởi vì không có cơ chế thị trường thì những hiện tượng đó vẫn xảy ra. Kinh tế thị trường chỉ là một tác nhân, một hoàn cảnh, một điều kiện để những mầm mống xấu đó dễ nảy nở hơn mà thôi. Nhưng dẫu thế nào thì khi tiến hành xây dựng đội ngũ công chức Nhà nước vẫn cần phải chú ý tới những yếu tố tích cực lẫn yếu tố tiêu cực của nền kinh tế thị trường, nhằm phát huy tốt đa sự tác động tích cực và giảm thiểu những ảnh hưởng tiêu cực, xây dựng một đội ngũ công chức có tình độ, trong sạch.

b. Hội nhập khu vực và thế giới:

Xu hướng toàn cầu hoá trong mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế chính trị xã hội đã trở thành một tất yếu khách quan trong giai đoạn phát triển hiện nay. Bất kỳ quốc gia nào cũng không thể tự đặt mình ra ngoài quy luật phát triển khách quan đó nếu muốn tiếp tục tồn tại và phát triển. Hội nhập quốc tế ngày nay vì vậy đã trở thành xu thế tất yếu trong quan hệ giữa các quốc gia trong khu vực và trên phạm vi toàn cầu.

Quá trình hội nhập, nhất là trong lĩnh vực kinh tế quốc tế, đối với Việt Nam đã được khởi đầu từ những năm 1980 khi Việt Nam tham gia khối SEV, song trong bối cảnh mới, quá trình đó mới chỉ thực sự bắt đầu khi Việt Nam ký kết một loạt các thoả thuận song phương và đa phương vào đầu những năm 1990. Tiến trình hội nhập và cam kết thực hiện những cải cách sâu rộng đó trùng với các mốc phát triển kinh tế xã hội của đất nước: 2001 - 2005 trùng hợp với cam kết AFTA 2006, mốc 2010 và 2020 trùng hợp với cam kết trong khuôn khổ APEC và WTO. Không nghi ngờ gì nữa, hội nhập kinh tế quốc tế trở thành một yếu tố quan trọng trong giai đoạn phát triển của Việt Nam trong thời kỳ 2001 - 2010.

Tuy nhiên để hội nhập có kết quả, thực sự phát huy được các lợi thế so sánh, thúc đẩy quá trình phát triển và tăng trưởng lâu bền, đem lại cho Việt Nam

vị thế bình đẳng trong cộng đồng quốc tế, trước hết phải có nỗ lực chủ quan to lớn từ vai trò Nhà nước, toàn thể bộ máy Nhà nước, đến hoạt động của đội ngũ công chức. Các hoạt động của công chức hành chính không chỉ phù hợp với các luật của Việt Nam đã ban hành mà phải được nâng lên ngang tầm với các chuẩn mực quốc tế, đáp ứng các cam kết quốc tế, nhất là trong các lĩnh vực có các hoạt động quan hệ quốc tế trực tiếp như xuất nhập khẩu, kiểm định chất lượng hàng hoá xuất nhập cảnh.

Mặt khác, xu hướng của hội nhập không chỉ đòi hỏi sự phối hợp và thống nhất hành động về một số nội dung như thuế quan, thương mại mà đòi hỏi sự thống nhất và phối hợp ở nhiều nội dung rộng lớn hơn, có mức độ sâu sắc và phức tạp hơn. Vì vậy, Nhà nước cần phải nâng cao hiệu năng, năng lực chuyên môn của bộ máy để có thể đảm đương một khối lượng công việc ngày càng phức tạp. Hiện đại hoá bộ máy Nhà nước, vận dụng công nghệ thông tin tương thích với tiêu chuẩn quốc tế là yêu cầu tất yếu để đảm bảo sự tham gia vào quá trình hội nhập.

Với những yêu cầu đó khi hội nhập, đòi hỏi đội ngũ công chức hành chính phải có những thay đổi cơ bản về chất. Công chức phải được đào tạo, có chuyên môn thích hợp với nghề nghiệp và cấp bậc. Có kiến thức sâu về nghề nghiệp, về ngoại ngữ, có trình độ cao về tin học, đồng thời lại phải có tinh thần, thái độ và đạo đức nghề nghiệp cao. Công chức phải có đức tính công bằng, trong sạch, tận tụy trong công vụ. Chỉ có như thế nền hành chính nhà nước mới có thể đóng góp tích cực vào trong quá trình hội nhập của đất nước vào khu vực và thế giới. Thông qua hội nhập người công chức hành chính cũng có điều kiện tiếp xúc học hỏi, phát triển kỹ năng, trình độ của mình. Mặt khác để thực hiện được thay đổi về chất đội ngũ công chức hành chính, đòi hỏi công tác quản lý nguồn nhân lực cũng phải có những thay đổi căn bản trong nhiều lĩnh vực như đào tạo, bồi dưỡng cán bộ công chức hành chính, trong việc tạo nguồn, các phương thức tuyển dụng, bổ nhiệm, sử dụng, đãi ngộ, đánh giá... nhằm khắc phục các hạn chế trong thời

gian qua, nâng cao trình độ năng lực của họ. Cũng như phải xây dựng các biện pháp nhằm nâng cao đạo đức của người công chức, làm trong sạch nền công vụ.

Rõ ràng, quá trình hội nhập không chỉ đòi hỏi có sự chuyển biến về chất ở mỗi người công chức mà còn cả đối với các công việc khác nhau trong lĩnh vực quản lý và phát triển đội ngũ công chức nhằm làm cho đội ngũ công chức có đủ trình độ năng lực, phẩm chất, đạo đức đáp ứng quá trình hội nhập. Đó thực sự là những điều kiện cần và đủ đối với xây dựng và phát triển đội ngũ công chức cho quá trình hội nhập.

c. Nền hành chính Nhà nước có những sự cải cách căn bản:

Nhằm khắc phục những thiếu sót, sửa chữa những khuyết tật, phát huy vai trò tích cực của nền hành chính trong quá trình chuyển đổi nền kinh tế từ tập trung bao cấp sang kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đồng thời từng bước mở rộng và thực hiện dân chủ hoá đời sống chính trị của xã hội, tiến hành hội nhập khu vực và quốc tế, đáp ứng yêu cầu bức thiết của công cuộc đổi mới toàn diện đất nước, cải cách nền hành chính đã được Nghị quyết đại hội Đảng lần thứ VII (1991) đề ra và xác định là trọng tâm của cải cách bộ máy Nhà nước. Nghị quyết Hội nghị trung ương 8 (khoá VII), Nghị quyết đại hội lần thứ IX đã phát triển và hoàn thiện hệ thống quan điểm về cải cách hành chính.

Trở thành một bộ phận quan trọng trong đường lối đổi mới toàn diện của Đảng, cải cách hành chính Nhà nước cũng được khẳng định là yêu cầu bức xúc để tăng cường hiệu quả, hiệu lực quản lý của Nhà nước, đáp ứng nguyện vọng của nhân dân và là một nhiệm vụ trọng tâm của tiến trình đổi mới, phát triển và hội nhập của đất nước.

Nội dung của công cuộc cải cách hành chính Nhà nước giai đoạn đầu đã xác định gồm ba lĩnh vực: cải cách thể chế, cải cách tổ chức bộ máy, xây dựng, phát triển đội ngũ công chức. Xây dựng và phát triển đội ngũ công chức, nhất là đội ngũ công chức hành chính trở thành một nội dung chính cần phải được tiến hành đồng thời trong khuôn khổ chung của cải cách hành chính Nhà nước mà không phải là hậu quả cần làm hay là kết quả phái sinh của việc tiến hành cải

cách các lĩnh vực khác. Việc xây dựng, phát triển đội ngũ công chức lần này, không chỉ trả lời cho những yêu cầu đòi hỏi bức xúc nội tại mà phải tham gia và đáp ứng các yêu cầu, đòi hỏi chung quá trình cải cách tổng thể nền hành chính Nhà nước. Các mục tiêu, phương hướng, giải pháp xây dựng, phát triển đội ngũ công chức phải phù hợp với mục tiêu chung của cải cách nền hành chính, các kết quả đạt được đồng bộ, đảm bảo cho công cuộc cải cách thắng lợi, đáp ứng được các yêu cầu nhiệm vụ mới của đất nước.

Với những nội dung đã được xác định, hơn một thập kỷ qua, công cuộc cải cách hành chính đã đạt được những thành tựu và kết quả bước đầu trên 3 lĩnh vực cải cách thể chế, đổi mới tổ chức bộ máy và xây dựng kiện toàn đội ngũ cán bộ công chức. Những kết quả đó đã góp phần trực tiếp vào tiến trình đổi mới, phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Nền hành chính bắt đầu được định hướng hoạt động vào việc phục vụ nhân dân và doanh nghiệp, phát triển kinh tế xã hội; nội dung quản lý Nhà nước theo cơ chế mới được hình thành và từng bước được tăng cường phù hợp với sự phát triển các quan hệ kinh tế xã hội trong điều kiện nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; các hoạt động cơ bản của nền hành chính đã có sự phân biệt, từng bước có sự tách bạch và thực hiện xã hội hoá đối với một số dịch vụ công, cơ cấu tổ chức bộ máy được điều chỉnh và thu gọn; chế độ công vụ theo cơ chế mới được hình thành và triển khai thực hiện; đội ngũ cán bộ công chức được nâng cao trình độ và năng lực thông qua đào tạo, đào tạo lại, có thêm kiến thức và kinh nghiệm về tổ chức và hoạt động của nền hành chính trong cơ chế mới.

Tuy nhiên, tiến bộ trong cải cách hành chính còn nhiều hạn chế, chưa đáp ứng được đòi hỏi của nhân dân và yêu cầu quản lý Nhà nước. Cải cách hành chính chưa theo kịp với sự phát triển của đời sống kinh tế - xã hội. Hệ thống thể chế mặc dù được tích cực cải cách, nhưng về cơ bản chưa đồng bộ, chưa tạo đủ khuôn khổ pháp lý cần thiết phục vụ cho công cuộc đổi mới, nhất là tạo môi trường thuận lợi cho đổi mới cơ chế quản lý kinh tế. Đổi mới tổ chức bộ máy và xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức chưa theo kịp với yêu cầu nhiệm vụ mà cải

cách kinh tế đặt ra. Tiến trình cải cách hành chính nói chung và việc xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước còn chậm, chưa cơ bản và đồng đều, chưa tạo được bước chuyển biến cơ bản phù hợp với cơ chế quản lý mới. Nền hành chính vẫn còn mang nhiều khuyết tật, cản trở công cuộc đổi mới nói chung, đặc biệt là đổi mới kinh tế và củng cố, hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa. Nền hành chính về cơ bản chưa thoát ra khỏi sự ràng buộc của cơ chế cũ.

Mặc dù vậy nhưng với 10 năm tiến hành cải cách, những kết quả đạt được cũng như những tồn tại hạn chế đã cho phép rút ra những bài học cần thiết cho việc tiếp tục tiến trình cải cách trong thời gian tới trên tất cả các lĩnh vực, trong đó có lĩnh vực xây dựng, kiện toàn đội ngũ cán bộ công chức. Hơn nữa, nhằm đẩy mạnh hơn tiến trình cải cách, vừa qua Chính phủ đã quyết định triển khai chương trình tổng thể cải cách hành chính Nhà nước giai đoạn 2001 - 2010, trong đó vấn đề xây dựng phát triển đội ngũ cán bộ công chức tiếp tục được đặt là một trong những trọng tâm của Chương trình. Nhiều nội dung quan trọng đối với việc xây dựng và phát triển đội ngũ công chức hành chính đã được đặt ra để giải quyết trong thời gian tới. Rõ ràng đây sẽ là những nhân tố quan trọng tác động tới quá trình nghiên cứu, xây dựng phát triển đội ngũ công chức hành chính trong giai đoạn tới.

c. Xây dựng, phát triển đội ngũ công chức hành chính trong Chiến lược cán bộ thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước của Đảng.

Công tác cán bộ luôn được xác định là khâu then chốt trong toàn bộ hoạt động qua mọi thời kỳ cách mạng của Đảng ta. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng nói: “Cán bộ là cái gốc của mọi công việc”, “công việc thành công hay thất bại đều do cán bộ tốt hay kém”. Khi giành được chính quyền, trở thành Đảng cầm quyền, công tác cán bộ không chỉ được Đảng giới hạn trong tổ chức của mình mà được mở rộng cho cả hệ thống chính trị, cho toàn xã hội, trên tất cả các lĩnh vực. Đảng thống nhất lãnh đạo và trực tiếp nắm công tác cán bộ, bao gồm việc định ra đường lối, chính sách cán bộ và chăm lo chuẩn bị cán bộ. Thông qua các đảng viên và các tổ chức Đảng trong các cơ quan Nhà nước và các đoàn thể nhân dân

các cấp để thực hiện đường lối chính sách cán bộ, thực hiện đúng quy trình, luật pháp của Nhà nước, điều lệ của các đoàn thể nhân dân.

Bước vào thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, nhiệm vụ chính trị mới đang đứng trước nhiều vấn đề hết sức nặng nề, khó khăn, phức tạp. Cuộc đấu tranh giữa hai con đường xã hội chủ nghĩa và tư bản chủ nghĩa diễn ra dưới nhiều hình thức mới rất quyết liệt. Cuộc cách mạng khoa học công nghệ đang phát triển nhanh. Xu thế hợp tác liên kết khu vực và quốc tế về kinh tế, thương mại, và nhiều lĩnh vực khác ngày càng tăng, nhưng cạnh tranh cũng rất gay gắt. Cơ sở vật chất kỹ thuật của đất nước ta quá nghèo nàn, lạc hậu, đòi hỏi phải đi tắt, đón đầu, phải làm nhiều việc chưa có tiền lệ trong lịch sử. Đảng và Nhà nước ta phải xử lý sáng tạo hàng loạt mối quan hệ phức tạp: Giữa xây dựng kinh tế xã hội đi đôi với giữ vững ổn định chính trị, bảo vệ vững chắc nền độc lập tự do của Tổ quốc; phát triển lực lượng sản xuất đi đôi với củng cố, xây dựng quan hệ sản xuất mới, tăng trưởng kinh tế đi đôi với tiến bộ và công bằng xã hội, xoá đói giảm nghèo, hạn chế bất công; phát triển kinh tế nhiều thành phần, sử dụng cả một số yếu tố tư bản nhà nước để xây dựng thành công chủ nghĩa xã hội; hội nhập quốc tế nhưng phải giữ vững độc lập tự chủ và bản sắc dân tộc. Đó là những vấn đề rất hệ trọng liên quan trực tiếp đến công tác cán bộ của thời kỳ mới. Trong khi đó các thế lực thù địch lại đang thực hiện âm mưu “diễn biến hoà bình” nhằm thủ tiêu vai trò lãnh đạo của Đảng, làm tha hoá biến chất đội ngũ cán bộ, làm chuyển hoá chế độ chính trị, xoá bỏ chủ nghĩa xã hội ở nước ta. Họ đang muốn lợi dụng sự đổi mới, sự chuyển tiếp các thế hệ cán bộ của ta, thông qua các quan hệ kinh tế, văn hoá, ngoại giao... để làm đội ngũ cán bộ của ta “tự diễn biến” đi chệch quỹ đạo của chủ nghĩa xã hội. Từ tất cả những hoàn cảnh đó đòi hỏi phải xây dựng được đội ngũ cán bộ có đủ bản lĩnh chính trị, phẩm chất cách mạng, năng lực trí tuệ và tổ chức thực hiện nhằm đáp ứng yêu cầu đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá, khắc phục những nguy cơ, đưa đất nước từng bước đi lên chủ nghĩa xã hội và bảo vệ vững chắc Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

Đáp ứng cho đòi hỏi đó, Hội nghị Ban chấp hành trung ương lần thứ 3 (khoá VIII) đã thông qua Nghị quyết về Chiến lược cán bộ thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Trên cơ sở đánh giá thực trạng đội ngũ cán bộ và công tác cán bộ, phân tích nguyên nhân, rút ra bài học, dự báo xu thế phát triển của tình hình Nghị quyết đã khẳng định một hệ thống các quan điểm cơ bản chỉ đạo xây dựng đội ngũ cán bộ, xác định các tiêu chuẩn chung và riêng cho mỗi loại đối tượng, đề ra các chính sách và giải pháp lớn thúc hiện công tác cán bộ trong thời kỳ mới. Đây là lần đầu tiên Ban chấp hành trung ương Đảng bàn sâu và toàn diện vấn đề cán bộ và có Nghị quyết chuyên đề chiến lược về cán bộ. Chiến lược đã đề cập tương đối cơ bản mang tính tổng kết các vấn đề về cán bộ và công tác cán bộ, có ý nghĩa chỉ đạo chẳng những cho những năm trước mắt mà còn cho cả thời kỳ tương đối dài - thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

Là một bộ phận trong đội ngũ cán bộ của Đảng. Trực tiếp thực hiện các nhiệm vụ quản lý Nhà nước, đảm bảo cho Đảng giữ vị trí là đảng cầm quyền, việc xây dựng và phát triển đội ngũ công chức hành chính vì vậy sẽ là một trong những nhiệm vụ quan trọng trong chiến lược cán bộ thời kỳ mới của Đảng.

Xây dựng đội ngũ công chức hành chính cũng dựa trên các quan điểm, tiêu chuẩn chung về cán bộ, công chức và xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức của Đảng. Xây dựng đội ngũ công chức hành chính cũng phải xuất phát từ đường lối chính trị, bám sát yêu cầu nhiệm vụ chính trị của thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá, phải quán triệt quan điểm giai cấp công nhân của Đảng, phát huy truyền thống yêu nước, đoàn kết của dân tộc; gắn với xây dựng tổ chức và đổi mới cơ chế chính sách, thông qua hoạt động thực tiễn và phong trào cách mạng của nhân dân, nâng cao trình độ dân trí để tuyển chọn, giáo dục, rèn luyện, bồi dưỡng công chức, thực hiện Đảng thống nhất lãnh đạo công tác cán bộ và quản lý đội ngũ cán bộ theo nguyên tắc tập trung dân chủ, đồng thời phát huy trách nhiệm của các tổ chức thành viên trong hệ thống chính trị. Người công chức hành chính cũng phải có tinh thần yêu nước sâu sắc, tận tụy phục vụ nhân dân, kiên định mục tiêu độc lập dân tộc và chủ nghĩa xã hội, phấn đấu thực hiện có kết quả đường lối của

Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư. Không tham nhũng và kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng. Có ý thức tổ chức kỷ luật. Trung thực không cơ hội, gắn bó mật thiết với nhân dân, được nhân dân tín nhiệm. Có trình độ hiểu biết về lý luận chính trị, quan điểm đường lối của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước, có trình độ văn hoá, chuyên môn, đủ năng lực và sức khoẻ để làm việc có hiệu quả đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ được giao.

Mặt khác, việc xây dựng phát triển đội ngũ công chức hành chính nằm trong tổng thể chiến lược cán bộ thời kỳ mới của Đảng nên có nhiều thuận lợi cơ bản. Chính việc thực hiện Chiến lược cán bộ đã mở ra những điều kiện, khả năng từ nhiều phương diện khác nhau cho việc xây dựng và phát triển đội ngũ công chức hành chính. Đây là cơ hội lớn để kiện toàn đội ngũ công chức hành chính, và tham gia thiết thực trực tiếp vào thực hiện Chiến lược cán bộ của Đảng.

2. Những thách thức đặt ra:

Như đã nêu, việc xây dựng và phát triển đội ngũ công chức hành chính được tiến hành trong một bối cảnh có nhiều thuận lợi, nhưng mặt khác công việc này cũng đang gặp phải nhiều khó khăn thách thức.

a. Thách thức đầu tiên là tình trạng thấp kém của nền kinh tế, hơn nữa lại đang trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung bao cấp sang nền kinh tế thị trường. Có thể nói đây là thách thức lớn nhất, khó khăn nhất đối với việc xây dựng, phát triển đội ngũ công chức hành chính hiện đại. Bởi tình trạng thấp kém của nền kinh tế chính là nguồn gốc, cơ sở duy trì tình trạng bảo thủ, trì trệ, kém năng động, cơ hội, cục bộ, thiếu tinh thần hợp tác trong đội ngũ cán bộ công chức. Tình trạng thấp kém của nền kinh tế cũng ảnh hưởng không nhỏ tới công tác xây dựng, quản lý các chính sách phát triển công chức. Những yếu kém của nền kinh tế cũng không cho phép có một ngân sách, tài chính dồi dào để có thể thực hiện triệt để các biện pháp cần thiết như: tăng mức tiền lương thích đáng, giảm biên chế, đào tạo lại, tuyển mới nhanh chóng đổi mới đội ngũ cán bộ công chức, cũng như thực hiện chế độ đãi ngộ thoả đáng, trở thành đòn bẩy khuyến

khích công chức nâng cao trình độ, tận tâm với công việc và thu hút nhân tài trong xã hội cho nền công vụ.

Hơn nữa nền kinh tế lại đang trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, các yếu tố thị trường, những cơ chế, cung cách mới được đặt ra, biến đổi nhanh chóng, đòi hỏi người công chức phải thích ứng. Đó là một đòi hỏi không dễ có thể thoả mãn được, nhất là công chức hành chính của ta được tồn tại nhiều năm trong môi trường cũ. Mặt khác do các yếu tố thị trường những cơ chế mới còn chưa được xác lập một cách vững chắc cũng sẽ là một cơ hội để cho một bộ phận không nhỏ công chức, những người ít, nhiều đều có chút quyền hành tham nhũng, quan liêu, cửa quyền, hách dịch, sách nhiễu, gây phiền hà cho nhân dân, sa đọa về lối sống đạo đức.

b. Những vấn đề có tính lý luận về nguyên tắc trong việc xây dựng nhà nước và đội ngũ cán bộ công chức vẫn chưa được làm rõ.

Cải cách hành chính đòi hỏi phải được đặt trong tổng thể đổi mới hệ thống chính trị và cải cách bộ máy nói chung. Tuy nhiên trong thực tế cho đến nay còn rất nhiều vấn đề hết sức cơ bản có ý nghĩa quyết định đối với việc xác định nội dung, phương thức tiến hành cải cách như xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt nam; hệ thống phân công, phân cấp thực hiện quyền lực nhà nước; đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa... vẫn còn phải tiếp tục nghiên cứu làm rõ.

Xây dựng, phát triển đội ngũ công chức hành chính một trong ba yếu tố của nền hành chính nhà nước phụ thuộc vào việc giải quyết những vấn đề cơ bản nêu trên. Ngoài ra nó còn phụ thuộc vào việc giải quyết những vấn đề khác chỉ riêng trong lĩnh vực nhân lực cán bộ, như việc làm rõ vị trí, vai trò công chức hành chính để phân biệt, có cơ chế quản lý riêng, đặc thù đối với công chức hành chính công quyền; sự phân công, phân cấp quản lý cán bộ, công chức; những vấn đề chính sách quản lý nhân sự khác.

c. Thách thức do chuyển đổi cơ chế, sự tồn tại dai dẳng của những thói quen của cơ chế tập trung quan liêu bao cấp.

Những thói quen của cơ chế tập trung quan liêu bao cấp đã ăn sâu, định hình vào nếp nghĩ, thói quen, phong cách làm việc của cán bộ công chức, nhất là bộ phận công chức có lợi ích gắn liền với cơ chế đó làm cho nền hành chính nói chung, việc xây dựng đội ngũ công chức nói riêng khó thoát ra khỏi sự chi phối, ràng buộc của cơ chế cũ để phù hợp với cơ chế, điều kiện mới. Chúng ta tiến hành cải cách hành chính, xây dựng đội ngũ cán bộ công chức trong điều kiện thiếu kiến thức và kinh nghiệm quản lý nhà nước chưa có tiền lệ trong quản lý phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Nhiều việc vừa làm, vừa học, vừa rút kinh nghiệm.

II. NHỮNG QUAN ĐIỂM VỀ QUY HOẠCH PHÁT TRIỂN VÀ CHUẨN HÓA ĐỘI NGŨ CÁN BỘ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC.

1. Những quan điểm định hướng.

a) Quy hoạch phát triển nguồn nhân lực hành chính nhà nước phải bám sát các nguyên tắc chỉ đạo công tác cán bộ của đảng trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá hiện đại hoá.

- Quy hoạch phát triển nguồn nhân lực hành chính nhà nước phải quán triệt quan điểm giai cấp công nhân của Đảng, phát huy truyền thống yêu nước và đoàn kết dân tộc.

- Quy hoạch phát triển nguồn nhân lực hành chính nhà nước cũng phải gắn với xây dựng tổ chức và đổi mới cơ chế chính sách.

- Quy hoạch phát triển nguồn nhân lực hành chính nhà nước thông qua hoạt động thực tiễn, phong trào cách mạng của nhân dân và trên cơ sở nâng cao dân trí, dân chủ để tuyển lựa, rèn luyện, bồi dưỡng cán bộ.

- Việc quy hoạch và phát triển đội ngũ công chức hành chính phải được tiến hành trên cơ sở xây dựng đồng bộ, hoàn chỉnh chế độ công chức, công vụ. Trong đó chế độ công chức phải toàn diện, đề cập tới tất cả những vấn đề cần thiết và liên quan tới công chức, từ tuyển dụng đến nghỉ hưu, đặc biệt phải phản ánh được đặc thù khách quan trong nghề nghiệp của họ; phải bảo đảm được động

lực thúc đẩy người công chức hoàn thành tốt chức trách của mình, yên tâm làm việc, không tham nhũng, ăn hối lộ, sách nhiễu nhân dân; phải đảm bảo cho họ làm đúng chuyên môn nghiệp vụ, khuyến khích họ không ngừng nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ; gắn chặt thẩm quyền của công chức với nghĩa vụ và trách nhiệm, buộc họ phải tận tụy với công việc, tuân thủ kỷ luật và dám chịu trách nhiệm trước quyết định của mình; phải quy định rõ những gì công chức không được làm để giúp họ định hướng được hành động. Còn chế độ công vụ phải bảo đảm để mỗi công vụ phải được hoàn thành bởi đúng người, đúng chỗ, đúng thời gian, nghĩa là phải do công chức có thẩm quyền, có tiêu chuẩn nghiệp vụ thích hợp thực hiện; công chức phải thực hiện công vụ được giao, nếu không có lý do chính đáng thì không được từ chối, trì hoãn và phải đạt yêu cầu đề ra; đảm bảo mọi người dân và tổ chức xã hội tôn trọng công vụ và người thi hành công vụ, nghiêm chỉnh chấp hành những yêu cầu và quyết định đúng pháp luật của người thi hành công vụ, tạo điều kiện và không được cản trở người thi hành công vụ, còn người công chức có công trạng thì được khen thưởng xứng đáng.

b) Quản lý và phát triển nguồn nhân lực hành chính nhà nước phải xuất phát từ tính chất, đặc điểm của hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước nói chung, tính chất, đặc điểm và hoạt động của đội ngũ công chức nhà nước.

Đặc trưng quan trọng của hệ thống hành chính Nhà nước là các tổ chức của nó mang tính quyền lực nhà nước, hoạt động thường xuyên, liên tục, hàng ngày và tương đối ổn định, được thiết lập theo định chế tập trung, thống nhất từ Trung ương đến cơ sở, chịu sự chỉ đạo, điều hành của cơ quan hành chính cao nhất là Chính phủ. Trong tổ chức và hoạt động của mình, bộ máy hành chính nhà nước luôn phải tuân thủ tính thứ bậc chặt chẽ và thông suốt từ Trung ương đến cơ sở, theo nguyên tắc cấp dưới phục tùng cấp trên, nhận chỉ thị, mệnh lệnh và chịu sự kiểm tra thường xuyên của cấp trên. Mỗi cơ quan và công chức hành chính nhà nước hoạt động trong phạm vi thẩm quyền được giao nhưng đồng thời giữa chúng có mối quan hệ gắn bó chặt chẽ và tác động qua lại lẫn nhau, tạo thành một hệ thống thống nhất. Mỗi cơ quan vừa có quan hệ theo ngành dọc với cơ quan cấp

trên, cơ quan cấp dưới, vừa có quan hệ theo hàng ngang với cơ quan cùng cấp và có quan hệ phối hợp với các cơ quan khác. Do đó đội ngũ công chức hành chính nhà nước nói chung và bản thân mỗi công chức chỉ có thể hoàn thành nhiệm vụ được giao khi thực hiện tốt sự phân công, phối hợp và hợp tác lẫn nhau trong phạm vi cơ quan cũng như giữa các cơ quan.

Trong nền hành chính hiện đại, quyền lực Nhà nước được uỷ quyền mang tính thứ bậc cho các cơ quan cũng như cá nhân công chức điều hành, thực thi. Công chức hành chính nhà nước không chỉ đơn thuần là người làm công cho Nhà nước mà là người nắm giữ quyền lực nhà nước thông qua phân công, phân quyền, uỷ quyền. Trong hoạt động của mình, người công chức phải luôn tuân thủ nguyên tắc pháp chế, biết sử dụng đúng đắn quyền lực, đảm bảo đúng chức năng và thẩm quyền khi thi hành công vụ, đồng thời phải kết hợp chặt chẽ yếu tố quyền lực và uy tín để nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý. Nói cách khác, công chức vừa là một thành phần của bộ máy nhà nước, vừa là công bộc của Nhà nước, công bộc của nhân dân, mục tiêu hoạt động của họ là phục vụ lợi ích công, lợi ích công dân, không đòi hỏi người được phục vụ phải trả thù lao. Do đó yêu cầu rèn luyện tư cách đạo đức, nêu cao lòng trung thành với lợi ích đất nước và củng cố niềm tự hào được tham gia nền công vụ, được phục vụ nhân dân là động lực quan trọng để hoàn thiện phẩm chất đội ngũ công chức hành chính nhà nước

Mặt khác tính chuyên môn hoá nghề nghiệp cao là yêu cầu quan trọng của nền hành chính phát triển khoa học, hoạt động quản lý hành chính nhà nước có nội dung phức tạp và đa dạng đòi hỏi người công chức phải có kiến thức xã hội và kiến thức chuyên môn sâu, rộng. Vì vậy tiêu chuẩn về kỹ năng chuyên môn, nghiệp vụ và năng lực quản lý của đội ngũ công chức luôn được đặt lên hàng đầu.

Hiệu lực và hiệu quả của nền hành chính Nhà nước trước hết phụ thuộc vào mức độ huy động nhân lực hành chính nhà nước trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ được đảm nhiệm. Nhân lực hành chính nhà nước được tạo thành từ hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khoẻ của toàn bộ cán bộ, công chức hành chính

nhà nước. Hiệu quả đạt được trong thực hiện các chức năng, nhiệm vụ được giao của mỗi công chức nhà nước phụ thuộc vào mức độ phát triển hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khỏe của họ có tương ứng với chức năng, nhiệm vụ đảm nhiệm hay không. Tuy nhiên, mức độ phát triển phẩm chất, năng lực của công chức nhà nước lại phụ thuộc vào hệ thống các chế độ, chính sách tạo điều kiện phát triển nhân lực như: Tuyển chọn, phân công, bố trí, đào tạo, bồi dưỡng, sử dụng, đánh giá, khen thưởng, kỷ luật, bảo đảm lợi ích, môi trường hoạt động, khuyến khích tài năng...

Vì vậy phải xuất phát từ nghiên cứu hệ thống - chức năng hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước để xác định cơ chế chính sách, tìm tòi giải pháp thực tiễn nâng cao hiệu quả tuyển chọn, bố trí, sử dụng đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước. Trên cơ sở đó, giảm thiểu sự chênh lệch giữa nhu cầu, chức năng, nhiệm vụ và nguồn nhân lực hiện có của các cơ quan hành chính nhà nước, nâng cao hiệu lực chấp hành và điều hành quyền lực của nhà nước trên phạm vi toàn xã hội. Đồng thời qua đó tìm ra giải pháp thích hợp để huy động tối đa nhân lực hành chính nhà nước, thúc đẩy sự phát triển của nhân lực hành chính nhà nước.

c) Quy hoạch và chuẩn hóa nhân lực hành chính nhà nước phải vì mục tiêu xây dựng nền hành chính nhà nước trong sạch, vững mạnh, đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước

Để đạt được mục tiêu này, ở cấp quản lý vĩ mô cần phải thực hiện các nhiệm vụ sau:

- Phân tích hệ thống các chức năng, nhiệm vụ của mỗi cơ quan và toàn bộ hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước để xác định nhu cầu về số lượng, chất lượng nhân lực hành chính nhà nước cần huy động, bảo đảm thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước

Phân tích hệ thống các chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính Nhà nước trong điều kiện chuyển đổi từ nền hành chính truyền thống quan liêu,

mệnh lệnh sang nền hành chính phát triển, phục vụ, đáp ứng đòi hỏi của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và yêu cầu hội nhập quốc tế là một việc không đơn giản. Yêu cầu đặt ra là phải khách quan, khoa học, một mặt cần phải xem xét mối quan hệ qua lại giữa các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước, mặt khác phải căn cứ vào xu hướng phát triển của nền kinh tế - xã hội cũng như yêu cầu quản lý hành chính nhà nước trong giai đoạn mới.

- Xác định hệ thống việc làm và khả năng huy động nhân lực hành chính nhà nước hiện có để hoạch định kế hoạch tuyển dụng, đào tạo, bố trí, sử dụng phù hợp.

Trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước cần phải làm rõ hệ thống đầu việc cụ thể cho từng công chức, từ công chức lãnh đạo, công chức chuyên môn đến công chức phục vụ. Trên cơ sở đó xác định số lượng công chức cần có của mỗi cơ quan và của cả hệ thống hành chính nhà nước theo từng ngạch, bậc với hệ thống phẩm chất, năng lực tương ứng để thực thi nhiệm vụ. Để nghiên cứu xác định hệ thống việc làm trong các cơ quan hành chính nhà nước cần phải phân tích nghiêm túc, khoa học toàn bộ các hoạt động của mỗi cơ quan, đơn vị; làm rõ các khâu, các bước tiến hành hoạt động; mối quan hệ liên đới giữa các cá nhân, tổ chức trong hoạt động thực thi nhiệm vụ; xu hướng và mức độ biến động của các hoạt động đó trong tương lai; xác định phẩm chất, năng lực cần thiết để thực hiện có hiệu quả công việc đó (có tính tới sự hỗ trợ của các phương tiện kỹ thuật). Trên cơ sở đó mới có cơ sở khoa học để xác định biểu biên chế và lựa chọn, tuyển dụng, bồi dưỡng, đào tạo đội ngũ công chức phù hợp với mỗi việc làm; tránh được sự chồng chéo, giảm thiểu được dư dôi, phát huy cao nhất khả năng huy động nhân lực hành chính nhà nước.

- Xác định hệ thống phẩm chất, năng lực, sức khỏe của công chức hành chính nhà nước phù hợp với chức trách, nhiệm vụ được đảm nhiệm. Trên cơ sở đó, chuẩn hoá đội ngũ cán bộ hành chính nhà nước và có quy hoạch phát triển phù hợp.

Đây là khâu cơ bản, nhằm bố trí, sắp xếp khoa học đội ngũ công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước. Có xác định được mức độ phù hợp giữa hệ thống phẩm chất, năng lực của đội ngũ công chức nhà nước với yêu cầu của mỗi việc làm mới bảo đảm sử dụng đúng người, đúng việc trong quá trình quản lý nhân lực hành chính nhà nước. Thực hiện tốt yêu cầu này cho phép chủ thể quản lý giảm thiểu tình trạng trình chuyên môn nghề nghiệp của công chức không phù hợp với đòi hỏi của công việc được giao, hạn chế số lượng biên chế công chức và phát huy tối đa nguồn nhân lực hành chính nhà nước.

Để thực hiện yêu cầu trên đòi hỏi, phải xác định được mức độ phù hợp giữa yêu cầu đòi hỏi của mỗi công việc với hệ thống phẩm chất, năng lực và sức khoẻ cần phải có của công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước. Phải phân tích toàn diện cả về phẩm chất chính trị, đạo đức, năng lực chung và kỹ năng chuyên môn, nhiệm vụ cũng như điều kiện sức khoẻ cần phải đáp ứng cho mỗi loại công chức hoạt động trong từng lĩnh vực quản lý hành chính Nhà nước. Trên cơ sở đó chuẩn hoá các yêu cầu trên thành những tiêu chí để xem xét, đánh giá, tuyển chọn, sử dụng, đề bạt, chuyển chuyển cán bộ công chức hành chính nhà nước. Trong đó cần tập trung xác định rõ những vấn đề cơ bản sau:

- Những yêu cầu về động cơ, bản lĩnh chính trị, đạo đức tương xứng với nhu cầu chuyên môn của mỗi công việc trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước.

- Hệ thống năng lực cần thiết của mỗi cá nhân để thực hiện từng công việc trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước bao gồm tri thức, kỹ năng, kỹ xảo nghề nghiệp (chung và riêng) và đảm bảo khả năng phối hợp tốt với các cá nhân hoặc bộ phận liên quan.

- Trên cơ sở xác định hệ thống phẩm chất, năng lực tương ứng với yêu cầu công việc, tiến hành phân định rõ các yêu cầu đặt ra trong từng cấp độ quản lý và xây dựng chuẩn đánh giá về phẩm chất, năng lực, sức khoẻ đối với từng lĩnh vực và cấp độ quản lý.

Thực tế cho thấy, cho đến nay mặc dù đã nhiều lần thực hiện cải cách hành chính, tổ chức sắp xếp lại tổ chức và biên chế nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính Nhà nước nhưng đến nay bộ máy hành chính Nhà nước vẫn chưa thoát khỏi tình trạng công kênh, chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ, dư đôi biên chế làm hạn chế hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Tình trạng trên có nhiều nguyên nhân nhưng trong đó có nguyên nhân quan trọng là những yêu cầu quản lý nhân lực chưa được chú trọng đúng mức, chưa có luận chứng khoa học về hệ thống việc làm và khả năng huy động nhân lực đảm nhận hệ thống việc làm đó.

d) Gắn chiến lược phát triển con người với chiến lược phát triển của tổ chức.

Đứng trên phương diện xã hội thì toàn bộ chiến lược phát triển con người cuối cùng phải trở thành phát triển nguồn nhân lực. Hoạt động quản lý nguồn nhân lực phải bảo đảm sự hoà hợp trên cả hai phương diện: số lượng (giải quyết vấn đề biên chế) và chất lượng (giải quyết vấn đề phẩm chất, năng lực, sức khoẻ, động cơ lao động) nguồn nhân lực. Muốn nâng cao hiệu quả quản lý nguồn nhân lực nói chung, nguồn nhân lực hành chính nhà nước nói riêng phải gắn chiến lược con người với chiến lược phát triển của đất nước và nền hành chính nhà nước.

- Tập trung chăm lo bồi dưỡng hình thành nguồn nhân lực hành chính nhà nước thực sự có đủ điều kiện đảm đương các chức năng, nhiệm vụ của cơ quan hành chính nhà nước trong quá trình thực hiện CNH, HĐH đất nước.

- Phát huy cao nhất tiềm năng nguồn nhân lực hành chính nhà nước trên cơ sở bảo đảm và không ngừng nâng cao đời sống vật chất và tinh thần, điều kiện làm việc cho đội ngũ công chức hành chính nhà nước.

- Có chính sách phù hợp nhằm thu hút tài năng, phát huy tính tích cực học tập, tu dưỡng, rèn luyện không ngừng nâng cao phẩm chất, năng lực và sức khoẻ của đội ngũ công chức nhà nước đáp ứng yêu cầu thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước.

- Phối hợp chặt chẽ với các trung tâm đào tạo, các trường đại học trong xây dựng chương trình đào tạo và cung cấp thông tin cho việc tuyển chọn công chức nhà nước đáp ứng yêu cầu của các cơ quan hành chính nhà nước.

- Bảo đảm môi trường dân chủ, thuận lợi nhằm phát huy cao độ năng lực sáng tạo của cả đội ngũ công chức. Xây dựng tinh thần đồng đội lành mạnh, khuyến khích đội ngũ công chức hội nhập chặt chẽ với mục tiêu của cơ quan, giảm bớt tổn phí của việc bắt buộc mọi người phải tuân thủ quy định, bồi dưỡng tinh thần hợp tác nội bộ và sự trung thành, tận tụy với mục tiêu của cơ quan. Đồng thời thực hiện đầy đủ các chế độ thanh tra, kiểm tra, khen thưởng kỷ luật, khuyến khích cán bộ, công chức, viên chức nhà nước tu dưỡng, rèn luyện phẩm chất, năng lực đáp ứng yêu cầu xây dựng và nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước. Kiên quyết đưa ra khỏi hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước những cán bộ, công chức sa đoạ, biến chất, tham ô, những nhiều nhân dân.

e) Quán triệt quan điểm con người là tài sản đầu tư làm tăng hiệu quả của tổ chức.

Phát huy vai trò nhân tố con người luôn phụ thuộc vào việc đầu tư cho con người qua giáo dục, đào tạo, khoa học công nghệ và chăm lo sức khỏe. Theo nghiên cứu của các nhà kinh tế thế giới thì hiện nay sự tăng trưởng kinh tế ở một số nước dựa vào nguồn vốn tài chính và cơ sở vật chất chỉ có 30%, còn tri thức, thể chế là 70%. Điều đó cho thấy đầu tư cho con người là đầu tư cho phát triển và mang lại hiệu quả cao, nhanh và bền vững. Vì vậy, để nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đòi hỏi phải chú trọng đầu tư nâng cao chất lượng nguồn lực con người; phải xác định đầu tư cho con người là đầu tư cho phát triển nhằm tăng hiệu quả của hệ thống hành chính của Nhà nước. Cụ thể là cần giải quyết tốt những vấn đề cơ bản sau:

- Đầu tư thích đáng cho đào tạo, tự đào tạo để phát triển nguồn nhân lực vốn có trong các cơ quan hành chính nhà nước. Đây là biện pháp có tính chất chiến

lược để khai thác tiềm năng nguồn nhân lực trong các cơ quan hành chính nhà nước.

- Có chính sách tuyển chọn, sử dụng, đãi ngộ phù hợp nhằm thu hút nhân tài, tạo động lực vật chất và tinh thần kích thích tính tích cực của công chức hành chính nhà nước làm cơ sở huy động nguồn nhân lực hành chính nhà nước.

- Tăng cường cơ sở vật chất, phương tiện kỹ thuật tiên tiến để hỗ trợ cho hoạt động của công chức hành chính nhà nước.

- Có chính sách bảo đảm về đời sống, điều kiện làm việc, ăn ở, đi lại... để bảo đảm cho mọi công chức hành chính nhà nước chuyên tâm vào thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao, nêu cao ý thức trách nhiệm, tận tụy, công tâm, vừa có đạo đức, liêm khiết khi thừa hành công vụ.

- Tích cực khai thác tiềm năng con người thông qua các tiến trình quản lý. Tiến trình quản lý nguồn nhân lực thường được tiến hành qua các giai đoạn: Nghiên cứu hệ thống việc làm, quyết định các hoạt động cần triển khai và các phương tiện cần huy động; Thực hiện các tác động nhằm huy động cao nhất nguồn nhân lực để đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước; Kiểm tra chất lượng các công việc đã thực hiện, rút ra bài học kinh nghiệm, điều chỉnh các tác động quản lý phù hợp.

Quản lý nguồn nhân lực hành chính nhà nước là vấn đề có phạm vi rộng lớn và khá phức tạp, liên quan trực tiếp tới mọi mặt đời sống, kinh tế, chính trị, xã hội. Nâng cao hiệu quả quản lý nguồn nhân lực hành chính nhà nước là một trong những động lực mạnh mẽ tạo điều kiện đẩy nhanh công cuộc cải cách hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu điều hành, quản lý đất nước trong quá trình CNH, HĐH đất nước trong điều kiện chuyển đổi thị trường, toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế.

CHUYÊN ĐỀ 9

TUYỂN CHỌN, SỬ DỤNG VÀ ĐÀİ NGỘ CÔNG CHỨC LÀM VIỆC

I. BỐI CẢNH VÀ THÁCH THỨC CHO VIỆC TUYỂN CHỌN, SỬ DỤNG VÀ ĐÀİ NGỘ CÔNG CHỨC LÀM VIỆC.

1. Bối cảnh và yêu cầu chung:

- Sự chuyển đổi của nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung bao cấp sang phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.
- Hội nhập khu vực và thế giới:
- Nền hành chính Nhà nước có những sự cải cách căn bản:
- Xây dựng, phát triển đội ngũ công chức hành chính trong Chiến lược cán bộ thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước của Đảng.

2. Những thách thức đặt ra:

Như đã nêu, việc xây dựng và phát triển đội ngũ công chức hành chính được tiến hành trong một bối cảnh có nhiều thuận lợi, nhưng mặt khác công việc này cũng đang gặp phải nhiều khó khăn thách thức.

- Thách thức đầu tiên là tình trạng thấp kém của nền kinh tế, hơn nữa lại đang trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung bao cấp sang nền kinh tế thị trường.
- Những vấn đề có tính lý luận về nguyên tắc trong việc xây dựng nhà nước và đội ngũ cán bộ công chức vẫn chưa được làm rõ.
- Thách thức do chuyển đổi cơ chế, sự tồn tại dai dẳng của những thói quen của cơ chế tập trung quan liêu bao cấp.

II. NHỮNG QUAN ĐIỂM VỀ TUYỂN CHỌN, SỬ DỤNG VÀ ĐÀİ NGỘ ĐỘI NGŨ CÁN BỘ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC.

1. Những quan điểm định hướng.

- Tuyển chọn, sử dụng và đãi ngộ công chức phải bám sát các nguyên tắc chỉ đạo công tác cán bộ của đảng trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá hiện đại hoá.

- Tuyển chọn, sử dụng và đãi ngộ công chức phải xuất phát từ tính chất, đặc điểm của hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước nói chung, tính chất, đặc điểm và hoạt động của đội ngũ công chức nhà nước.

Vì vậy phải xuất phát từ nghiên cứu hệ thống - chức năng hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước để xác định cơ chế chính sách, tìm tòi giải pháp thực tiễn nâng cao hiệu quả tuyển chọn, bố trí, sử dụng đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước. Trên cơ sở đó, giảm thiểu sự chênh lệch giữa nhu cầu, chức năng, nhiệm vụ và nguồn nhân lực hiện có của các cơ quan hành chính nhà nước, nâng cao hiệu lực chấp hành và điều hành quyền lực của nhà nước trên phạm vi toàn xã hội. Đồng thời qua đó tìm ra giải pháp thích hợp để huy động tối đa nhân lực hành chính nhà nước, thúc đẩy sự phát triển của nhân lực hành chính nhà nước.

- Quy hoạch và chuẩn hóa nhân lực hành chính nhà nước phải vì mục tiêu xây dựng nền hành chính nhà nước trong sạch, vững mạnh, đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước

- Gắn chiến lược phát triển con người với chiến lược phát triển của tổ chức.

- Quán triệt quan điểm con người là tài sản đầu tư làm tăng hiệu quả của tổ chức.

- Có chính sách tuyển chọn, sử dụng, đãi ngộ phù hợp nhằm thu hút nhân tài, tạo động lực vật chất và tinh thần kích thích tính tích cực của công chức hành chính nhà nước làm cơ sở huy động nguồn nhân lực hành chính nhà nước.

- Tăng cường cơ sở vật chất, phương tiện kỹ thuật tiên tiến để hỗ trợ cho hoạt động của công chức hành chính nhà nước.

- Có chính sách bảo đảm về đời sống, điều kiện làm việc, ăn ở, đi lại... để bảo đảm cho mọi công chức hành chính nhà nước chuyên tâm vào thực hiện chức

năng, nhiệm vụ được giao, nêu cao ý thức trách nhiệm, tận tụy, công tâm, vừa có đạo đức, liêm khiết khi thừa hành công vụ.

- Tích cực khai thác tiềm năng con người thông qua các tiến trình quản lý. Tiến trình quản lý nguồn nhân lực thường được tiến hành qua các giai đoạn: Nghiên cứu hệ thống việc làm, quyết định các hoạt động cần triển khai và các phương tiện cần huy động; Thực hiện các tác động nhằm huy động cao nhất nguồn nhân lực để đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước; Kiểm tra chất lượng các công việc đã thực hiện, rút ra bài học kinh nghiệm, điều chỉnh các tác động quản lý phù hợp.

III. THỰC TRẠNG TUYỂN DỤNG, QUẢN LÝ ĐỘI NGŨ CÔNG CHỨC:

Thực hiện quy định của Pháp lệnh cán bộ, công chức, từ năm 1998 đến nay hầu hết các Bộ, ngành, các tỉnh thành phố trực thuộc trung ương đã tiến hành thi tuyển đối với các cán bộ công chức được tuyển dụng và thi nâng ngạch cho cán bộ, công chức. Theo kết quả thống kê ban đầu qua báo cáo, các Bộ, ngành ở trung ương đã tổ chức được gần 380 kỳ thi tuyển công chức vào các ngạch thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước và lĩnh vực sự nghiệp với số lượng người đăng ký thi tuyển tới trên 15.000 người, trong đó số người dự thi đạt yêu cầu khoảng 8500 người và đã tuyển dụng khoảng 6500 người; các tỉnh thành phố cũng tổ chức được khoảng 370 kỳ thi cho khoảng 234.500 người, trong đó số người dự thi đạt yêu cầu khoảng trên 200.000 người, tuyển dụng được trên 160.000 người.

Nhìn chung trong quá trình tổ chức thi tuyển các Bộ, ngành, địa phương đã căn cứ vào các văn bản quy phạm pháp luật về công tác thi tuyển để triển khai. Những quy định về quy trình, thủ tục, nội dung, hình thức thi đã được các Bộ, ngành, địa phương thực hiện tương đối chặt chẽ. Phần lớn các Bộ, ngành, địa phương thực hiện việc thông báo công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng để mọi người biết và đăng ký tham gia. Nhiều nơi đã quy định và hướng dẫn thêm cho thí sinh đăng ký dự thi theo địa chỉ định hướng và điều hoà nguồn nhân lực trong địa phương. Các Bộ, ngành, địa phương còn xây dựng tiêu chuẩn, điều kiện dự thi phù hợp với đặc thù của ngành, địa phương trên cơ sở tuân theo

quy định chung của nhà nước. Các Hội đồng thi tuyển, Ban ra đề, chấm thi được thành lập và hoạt động theo đúng quy định của nhà nước, giữ được bí mật, nghiêm túc, công bằng, khách quan.

Tuy nhiên, việc thi tuyển cán bộ, công chức vừa qua cũng còn nhiều tồn tại yếu kém.

Thứ nhất, việc thi tuyển cán bộ, công chức chưa phải đã được tổ chức đồng loạt và triệt để ở tất cả các cơ quan nhà nước và sát với yêu cầu nhiệm vụ của cơ quan. Ở cả cơ quan trung ương và dưới địa phương vẫn còn tình trạng xét tuyển không chỉ vào các tổ chức cơ quan sự nghiệp mà cả trong lĩnh vực hành chính. Kết quả điều tra xã hội học của đề tài cho thấy những người làm việc trong các cơ quan nhà nước hiện mới chỉ có 20,7% trải qua thi tuyển, còn 77,5% không hề trải qua thi tuyển. Tất nhiên ở đây còn có nhiều người của giai đoạn trước. Có những cơ quan, địa phương, không thực hiện thi tuyển công khai. Việc thi tuyển chỉ được dành cho những đối tượng là con em trong ngành hoặc đang làm hợp đồng tại cơ quan dự tuyển. Chính vì vậy mà hiện nay trong một số bộ phận, ở một số địa phương đã xuất hiện tình trạng “gia đình hoá” cán bộ công chức. Tình hình đó đang tiềm ẩn nhiều nguy cơ khác nhau đối với việc quản lý nguồn nhân lực hành chính như sự bao che, bè cánh. Hơn nữa không ít người trong số này không có bằng cấp, trình độ theo quy định. Thường thì họ được tiếp nhận vào cơ quan làm hợp đồng họ rồi mới đi đào tạo, bồi dưỡng theo phương thức chuyên tu, tại chức mà chất lượng của các phương thức đào tạo này hiện nay đang là một vấn đề. Do đó trình độ văn hoá, chuyên môn trong xã hội tăng, nhưng trong đội ngũ công chức thì mức độ này tăng không đáng kể, hoặc có tăng thì chỉ về mặt hình thức còn năng lực trình độ thực sự lại rất hạn chế, không theo kịp với yêu cầu của tình hình và của công việc.

Thứ hai, việc thi tuyển cán bộ công chức mới chỉ được áp dụng đối với đối tượng là học sinh, sinh viên mới ra trường và vào các vị trí công việc ở ngạch thấp, mà chưa áp dụng đối với các vị trí chức danh ở ngạch cao, các chức danh lãnh đạo đang cần người. Thường đối với các vị trí công việc ở ngạch cao, các

chức vụ lãnh đạo việc bố trí cán bộ công chức vẫn được thực hiện theo phương thức truyền thống. Chính vì vậy mà không tìm được những người tài, việc thực hiện công việc tại các cơ quan đó ít có những chuyển biến mang tính đột biến, cách mạng. Đánh giá về điều này chỉ có 36,8% ý kiến của cán bộ công chức cho rằng trong thời gian qua việc tuyển dụng đã đúng người, đúng đối tượng, 57,4% cho rằng tương đối đúng, đó là một điều rất đáng được chú ý, suy nghĩ.

Thứ ba, nội dung thi tuyển hiện nay cũng chưa đáp ứng được yêu cầu của việc tuyển dụng, bố trí cán bộ, công chức. Hiện vẫn chưa xác định được những nội dung, yêu cầu thống nhất cho việc thi tuyển phù hợp cho từng loại đối tượng. Vẫn còn hiện tượng nhiều cơ quan tổ chức thi tuyển cho nhiều đối tượng làm ở các lĩnh vực khác nhau trong một cuộc thi và chung một nội dung. Hoặc mỗi ngành, mỗi cấp tự đặt ra cho mình những nội dung thi tuyển riêng mà chưa có sự thẩm định chung cần thiết, vì vậy mà hoặc nội dung thi tuyển đặt ra quá cao, quá tập trung vào các vấn đề lý luận chung, hoặc lại xác định nội dung thi tuyển quá dễ dãi, lặp lại các kiến thức mà người dự thi đã được học trong các trường đào tạo của hệ thống giáo dục quốc dân, khiến cho việc thi tuyển không còn ý nghĩa thực tế. Việc kiểm tra giám sát thi chưa chặt chẽ, còn có hiện tượng tiêu cực trong một số nơi, một số khâu của quá trình thi tuyển.

Cũng như thi tuyển, việc tổ chức thi nâng ngạch đối với công chức ở Việt nam cũng chỉ mới được bắt đầu lại từ năm 1994 và chỉ thực sự kể từ năm 1998 khi Pháp lệnh cán bộ, công chức được ban hành. Qua 5 năm thực hiện thi nâng ngạch, các Bộ, ngành và địa phương theo thẩm quyền được giao đã tổ chức hàng trăm kỳ thi nâng ngạch cho công chức ở hầu hết các lĩnh vực của khu vực hành chính, sự nghiệp. Đã có gần 500 cán bộ, công chức hành chính thi từ ngạch chính lên ngạch cao cấp. Hầu hết những người đi thi đã đạt kết quả và được bổ nhiệm. Khoảng 16.000 cán bộ từ các ngạch dưới được thi lên ngạch chuyên viên và tương đương, chuyên viên chính và tương đương, trong đó có tới 10.000 người là cán bộ công chức hành chính. Tỷ lệ người đạt kết quả ở ngạch chính lên tới 97%, ngạch chuyên viên và tương đương sắp xỉ 94,5%.

Các Bộ, ngành, địa phương được giao tổ chức thi nâng ngạch đã thực hiện nghiêm quy định về các bước, các khâu, nội dung, yêu cầu... đối với việc thi nâng ngạch của cán bộ, công chức. Việc thực hiện thi nâng ngạch đã có những ảnh hưởng, tác động tốt trong việc nâng cao trình độ năng lực đội ngũ cán bộ, công chức hành chính và công tác quản lý nguồn nhân lực hành chính. Tuy nhiên việc tổ chức thi nâng ngạch hiện vẫn còn nhiều vấn đề tồn tại. Trước hết về các quy định chung vẫn còn có những quy định chưa sát hợp như quy định thi ngoại ngữ đồng loạt đối với cán bộ công chức, không tính tới các tiếng dân tộc như là một yêu cầu, một tiêu chuẩn thay thế đối với cán bộ, công chức ở các vùng núi cao, dân tộc. Hơn nữa như đã phân tích ở trên được xếp vào phạm vi nguồn nhân lực hành chính gồm rất nhiều đối tượng khác nhau, thí dụ kế toán, cử nhân tin học... đang làm nhiệm vụ chuyên môn, nhưng khi có kỳ thi lên chuyên viên chính họ vẫn được Bộ, ngành địa phương cử tham gia và thi chung với những người làm công tác quản lý nhà nước, vì thế việc nâng ngạch của họ không phản ánh đúng trình độ chuyên môn đang làm. Ngược lại một số Bộ, ngành thực hiện đúng quy định chỉ gửi đi thi đúng với ngạch chuyên môn đang làm. Những ngạch này hiện nay vẫn chưa xác định được nội dung, yêu cầu thi nên chưa thể tổ chức thi. Số cán bộ, công chức đã đủ thâm niên, điều kiện thi nâng ngạch tồn tại khá nhiều. Một hạn chế khác là tình trạng cử công chức dự thi chưa căn cứ vào nhu cầu, vị trí việc làm hoặc chưa đủ điều kiện, tiêu chuẩn. Một số cơ quan, đơn vị, công chức còn xem thi nâng ngạch chỉ là để giải quyết việc nâng lương, do đó việc thi nâng ngạch vẫn chưa đáp ứng được mục tiêu, yêu cầu của việc nâng cao trình độ chất lượng của nguồn nhân lực.

Có thể nói trong thời gian vừa qua hầu hết các cơ quan đã có nhiều cố gắng trong việc bố trí, sử dụng nguồn nhân lực nhằm góp phần thực hiện các công việc nhiệm vụ được giao đáp ứng những yêu cầu, đòi hỏi của tình hình, nhiệm vụ mới và của quyết định tinh giản biên chế của Chính phủ, góp phần không nhỏ vào những đóng góp của nền hành chính cho sự ổn định và phát triển của đất nước.

Tuy nhiên việc sử dụng nguồn nhân lực hành chính trong các cơ quan nhà nước còn nhiều hạn chế, mà hạn chế lớn nhất là chưa phát huy hết những tiềm năng của nguồn nhân lực hiện có. Vẫn thấy tình trạng phân công thực hiện công việc trái với khả năng, trình độ, sở trường, trái với ngạch, bậc công chức đang giữ. Trong các cơ quan vẫn thấy hiện tượng một bộ phận cán bộ, công chức làm không hết việc, nhưng có một bộ phận khác thì lại quá nhàn rỗi. Kết quả điều tra xã hội học cho thấy chỉ có 59,8% công chức nhà nước đánh giá là được bố trí công việc phù hợp với chuyên môn, 36,2% đánh giá được bố trí tương đối phù hợp và vẫn còn tới 4% là không phù hợp hoặc không xác định được. Chính vì vậy mà hiệu quả công việc không cao, xuất hiện các hiện tượng tiêu cực đi kèm với việc sử dụng nhân lực thiếu khoa học này, thí dụ như sự tắc trách, thiếu tinh thần trách nhiệm, hoặc những lỗi vi phạm vì thiếu sự hiểu biết cần thiết...Cũng do không có sự sử dụng hợp lý nguồn nhân lực nên trong các cơ quan nhà nước hiện nay luôn có tình trạng quá tải trong việc thực hiện các công việc, nhiệm vụ, số biên chế đủ, thậm chí thừa nhưng vẫn luôn có nhu cầu tuyển dụng thêm biên chế.

Nguyên nhân của tình trạng được nêu chính là bởi hiện nay hầu hết các cơ quan chưa có được một bản phân tích cụ thể các nhiệm vụ của từng chức danh, cán bộ quản lý lại chưa coi trọng việc này nên việc bố trí sử dụng không hợp lý, kém hiệu quả, không đánh giá được kết quả thực thi nhiệm vụ của công chức và vì vậy rất khó cho việc bố trí sử dụng hoặc thải loại những người không đủ trình độ năng lực, những người không hoàn thành nhiệm vụ. Mặt khác đó là kết quả của việc tuyển dụng còn dựa nhiều vào các tiêu chí phi công việc như đã phân tích chỉ ra ở trên, nên càng dễ dẫn tới những hạn chế trầm trọng hơn.

Về khen thưởng, kỷ luật cán bộ công chức đã được Pháp lệnh cán bộ công chức quy định. Nhưng do tính chất hình thức, không hiệu quả trong việc đánh giá, khen thưởng, kỷ luật cán bộ, công chức từ thời gian bao cấp, nên khi bước vào giai đoạn đổi mới việc đánh giá cán bộ công chức hàng năm dường như bị lãng quên. Cơ quan, địa phương nào còn thực hiện thì cũng mang tính hình thức, xuê xoa, cào bằng. Các nhận xét đánh giá này không được xem như đánh giá

chính thức có giá trị. Khi bổ nhiệm, luân chuyển cán bộ, công chức, thủ trưởng đơn vị căn cứ vào quá trình công tác của cá nhân nhận xét sau đó thông qua cấp uỷ, không có nhận xét đánh giá của tập thể. Vì vậy các nhận xét đánh giá cán bộ, công chức mang nặng dấu ấn cá nhân, ít có tác dụng động viên cán bộ, công chức tận tụy phấn đấu, đồng thời còn nảy sinh những hiện tượng tiêu cực như lo lót, lấy lòng cấp trên để có được sự đánh giá tốt khi được bổ nhiệm hoặc chuyển công tác hơn là tích cực phấn đấu làm việc.

Tuy nhiên trong thời gian gần đây, thực hiện các quy định của Pháp lệnh cán bộ, công chức việc đánh giá cán bộ công chức hàng năm đã được đẩy mạnh. Ngày 5 tháng 12 năm 1998 Bộ trưởng - Trưởng ban Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ đã có quyết định số 11/1998/QĐ-TCCP-CCVC ban hành quy chế đánh giá công chức hàng năm, qua đó làm rõ năng lực, trình độ, kết quả công tác, phẩm chất đạo đức làm căn cứ để bố trí, sử dụng, bổ nhiệm, đề bạt, đào tạo bồi dưỡng và thực hiện chính sách đối với công chức. Hàng năm cán bộ, công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước sẽ được tập thể nơi công chức làm việc, thủ trưởng phủ trách nhận xét đánh giá trên các mặt chấp hành chính sách pháp luật của Nhà nước; kết quả công tác gồm những công việc thực hiện trong năm, những văn bản đã chủ trì soạn thảo, những công trình nghiên cứu hoặc tham gia nghiên cứu thực hiện, những đề xuất được chấp nhận và thực hiện, kết quả giải quyết các đề nghị của cơ sở, kết quả đi công tác tại cơ sở, những việc được giao chưa hoàn thành...; tinh thần kỷ luật như thực hiện nội quy cơ quan, ý kiến chỉ đạo của cấp trên, thực hiện giờ làm việc, số ngày làm việc và nghỉ trong năm; tinh thần phối hợp trong công tác với các tổ chức có liên quan, với đồng nghiệp; tính trung thực trong báo cáo, thông tin với lãnh đạo và cơ quan cấp trên; đạo đức, lối sống trong gia đình, quần chúng, đồng nghiệp, sinh hoạt, tinh thần thái độ học tập nâng cao trình độ năng lực; tinh thần và thái độ phục vụ nhân dân. Kết quả đánh giá phải đi tới xếp loại cán bộ công chức theo bốn mức độ: xuất sắc, khá, trung bình và kém. Việc tổ chức đánh giá công chức hiện đã được các cơ quan nhà nước tiến hành thường kỳ và dần đi vào nề nếp, góp phần nâng cao chất

lượng cán bộ, công chức, và giúp cho thủ trưởng các đơn vị và các cơ quan quản lý cán bộ, công chức có được những cơ sở cần thiết để định hướng sử dụng cán bộ, công chức có hiệu quả. Tuy nhiên do nhiều lý do khác nhau như sự e dè nể nang trong cán bộ, công chức, do ảnh hưởng của những nhận thức không đúng về đánh giá cán bộ công chức của giai đoạn trước còn rớt lại, hơn nữa còn do chưa có biện pháp xử lý đúng mức cán bộ, công chức yếu kém, nên chưa lôi cuốn được sự đồng tình và tham gia tích cực của đông đảo cán bộ, công chức, việc nhận xét đánh giá cán bộ, công chức hàng năm vẫn chưa thực sự đạt được sự chính xác cần thiết, chưa trở thành động lực trong hoạt động thực thi nhiệm vụ và nâng cao năng lực, trình độ của cán bộ, công chức hành chính.

Cùng với hoạt động đánh giá cán bộ công chức hàng năm, công tác thanh tra, kiểm tra hoạt động công vụ cũng đã có những bước tiến đáng kể. Nhà nước đã ban hành Pháp lệnh thanh tra, Pháp lệnh khiếu nại tố cáo, Chính phủ cũng có Nghị định số 47/CP ngày 3/5/1997 về việc giải quyết bồi thường thiệt hại do công chức viên chức Nhà nước, người của cơ quan tiến hành tố tụng gây ra nhằm kiểm tra, giám sát hoạt động công vụ của công chức, nâng cao tinh thần trách nhiệm của công chức. Tổ chức bộ máy thanh tra, kiểm tra công vụ hợp thành một hệ thống. Những chế định trong công tác thanh tra, kiểm tra hoạt động công vụ và hoạt động thực tế của bộ máy thanh tra, kiểm tra công vụ đã góp phần đảm bảo các hoạt động công vụ của công chức đúng pháp luật, hiệu quả, đồng thời bảo vệ và nâng cao trình độ năng lực của cán bộ công chức.

IV. MỘT SỐ KINH NGHIỆM NƯỚC NGOÀI:

Đây là một hoạt động của quản lý công chức Nhà nước nhằm lựa chọn những người phù hợp về khả năng, tiêu chuẩn và điều kiện để tham gia công vụ. Tuyển dụng công chức được thực hiện dưới nhiều hình thức như tuyển lựa, thi tuyển, bầu chọn, bổ nhiệm... Trong số các hình thức tuyển dụng, thi tuyển công

chức là hình thức phổ biến nhất ở nhiều quốc gia, kể cả các nước có truyền thống xây dựng nền công vụ lâu đời.

Nhiều nước trên thế giới đã đặt vấn đề thi tuyển công chức thành nguyên tắc bắt buộc. Để tiến hành tuyển dụng công chức, các nước thường đặt ra các tiêu chuẩn, điều kiện cụ thể như khả năng, trình độ, năng lực, thành tích chuyên môn, độ tuổi, sức khỏe, phẩm chất đạo đức, thậm chí cả thành phần xuất thân, quan điểm chính trị... Nhưng có nước, như Cộng hoà liên bang Đức nhiều điều kiện như giới tính, thành phần xuất thân, quan điểm về tôn giáo và chính trị không giữ một vai trò gì trong các quyết định về tuyển dụng.

Ở Cộng hoà liên bang Đức, pháp luật quy định rất rõ các điều kiện về trình độ của người dự tuyển là:

- Đối với công chức ngạch sơ cấp: tốt nghiệp trường phổ thông chính quy hoặc một trình độ giáo dục tương đương và có sự chuẩn bị để đảm nhiệm chức trách.

- Đối với công chức các ngạch trung cấp: tốt nghiệp một trường trung học chuyên nghiệp hoặc cao đẳng; được đào tạo về quan hệ pháp luật công hoặc một trình độ giáo dục được công nhận là tương ứng; có thời gian chuẩn bị công vụ 1 năm; đỗ kỳ thi kiểm tra sát hạch.

- Công chức các ngạch cao cấp: Có trình độ đại học hoặc tương đương; thời gian chuẩn bị công vụ là 3 năm; đỗ kỳ kiểm tra sát hạch ngạch.

Hoặc ở Nhật bản điều kiện về độ tuổi dự thi công chức được xác định là:

Thi tuyển công chức loại I: từ 21 đến 33 tuổi

Thi tuyển công chức loại II: từ 21 đến 29 tuổi

Thi tuyển công chức loại III: từ 17 đến 25 tuổi

Trên cơ sở này, tùy theo ngành nghề cụ thể mà độ tuổi được quy định phù hợp.

Còn ở Hợp chủng quốc Hoa Kỳ, ngoài những quy định chung trong Luật công chức (là công dân Mỹ, đã sống trên đất Mỹ từ 1 năm trở lên) còn có quy

định khác về một số điều kiện đặc biệt như ngành nghề, nghiệp vụ, vị trí khác nhau căn cứ vào đặc điểm công tác.

Thông thường, trước khi được tuyển dụng chính thức, người trúng tuyển phải qua một thời gian thực tập nhất định. Ở Nhật bản thời gian thực tập là không dưới 6 tháng, ở Singapore là 1 năm, hoặc ở Lào nhân viên sơ cấp phải qua thời gian thực tập từ 3 đến 6 tháng, chuyên viên trung cấp từ 6 đến 12 tháng, chuyên viên cao cấp từ 12 đến 18 tháng... Trong thời gian thực tập, họ không được coi là công chức Nhà nước chính thức, chỉ sau khi được xem xét, công nhận họ mới trở thành công chức Nhà nước chính thức.

V. KHUYẾN NGHỊ, GIẢI PHÁP

- Cần chuyển dần từ mô hình hành chính trong quản lý nhân lực hành chính nhà nước mang nặng tính hướng nội, khép kín sang mô hình mở, có nhiều sự trao đổi hơn với thị trường lao động.

- Cần có những thay đổi cơ bản trong việc xây dựng chế độ lương bổng đãi ngộ để thu hút người tài cho nền công vụ đồng thời hạn chế những hiện tượng tiêu cực tham nhũng trong cán bộ công chức nhà nước.

- Có bước đi thích hợp, phân cấp nhiều hơn nữa việc quản lý cán bộ, công chức hành chính cho chính quyền địa phương và các cơ quan sử dụng trên các mặt chủ yếu như xác định biên chế, tuyển dụng, bổ nhiệm, luân chuyển đánh giá, khen thưởng kỷ luật cán bộ, công chức.

- Đổi mới công tác quản lý công chức hành chính nhà nước phù hợp với quá trình phát triển kinh tế xã hội và cải cách bộ máy nhà nước, cải cách hành chính. Đổi mới các nội dung quản lý từ quy hoạch, tuyển dụng, sử dụng, đào tạo phát triển tạo nguồn lực. Từng bước hiện đại hoá công tác quản lý công chức.

CÔNG TÁC ĐÀO TẠO, BỒI DƯỠNG
ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC □
THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

TS. Ngô Thành Can
Bộ Nội vụ

Hiện nay, trong công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước, công chức hành chính được xác định là đối tượng ưu tiên đào tạo, bồi dưỡng trong giai đoạn hiện nay, nhằm nhanh chóng khắc phục những khiếm khuyết về trình độ và năng lực trong quá trình chuyển đổi của nền kinh tế, thích ứng với những yêu cầu của tình hình và nhiệm vụ mới, xây dựng bộ máy hành chính nhà nước trong sạch vững mạnh.

Trong những năm qua, công tác đào tạo, bồi dưỡng đã có nhiều đóng góp lớn vào xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức hành chính vững mạnh, trong sạch và chuyên nghiệp, đóng góp vào sự thắng lợi của công cuộc đổi mới đất nước. Tuy nhiên công tác này còn thể hiện nhiều thiếu sót, tồn tại cần phải giải quyết. Đó là sự chưa hoàn thiện, đồng bộ trong công tác quản lý nhà nước về đào tạo, bồi dưỡng; là sự chưa đầy đủ trong xây dựng chính sách, chế độ về đào tạo, bồi dưỡng; là việc chưa quan tâm đầy đủ đến sự phát triển của các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức; là việc chậm cải cách trong chương trình, giáo trình, phương pháp đào tạo, bồi dưỡng và đội ngũ giảng viên. Những vấn đề đó cần được xem xét, nghiên cứu và giải quyết một cách đồng bộ, thống nhất nhằm xây dựng đội ngũ cán bộ công chức chuyên nghiệp, hiện đại, trong sạch và trung thành phục vụ nhà nước.

Trong phần viết này chúng tôi đề cập đến mấy vấn đề sau: 1. Một số quan điểm xuất phát đối với công tác đào tạo, bồi dưỡng, 2. Thực trạng đội ngũ cán bộ, công chức hành chính và công tác đào tạo, bồi dưỡng, 3. Những giải pháp cho công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức hành chính.

1. Một số quan điểm xuất phát

1.1. Công chức hành chính

Công chức hành chính là công chức nhà nước làm việc trong các cơ quan công quyền, cơ quan quản lý hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương, trong các bộ phận hành chính của các cơ quan, đơn vị hành chính sự nghiệp, và các tổ chức khác, được xếp vào một ngạch hành chính và hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Công chức hành chính như , trong Pháp lệnh Cán bộ, công chức (sửa đổi, bổ sung năm 2003) có quy định tại mục c, khoản 1, Điều 1 như sau: “Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm vào một ngạch công chức hoặc giao giữ một công vụ thường xuyên trong các cơ quan nhà nước ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện”. Công chức hành chính khác các viên chức sự nghiệp khác ở chỗ họ có thẩm quyền ra các quyết định quản lý hành chính nhà nước mà các đối tượng khác phải tuân theo.

Công chức hành chính (mã ngạch 01; chuyên viên cao cấp — 01001; chuyên viên chính — 01002; chuyên viên — 01003; □) là những người thực thi công vụ trong bộ máy hành chính nhà nước, là một bộ phận quan trọng trong nền hành chính nhà nước và có vai trò quyết định trong công cuộc cải cách hành chính.

1.2. Đào tạo, bồi dưỡng. Đào tạo, theo một nghĩa chung nhất, là quá trình tác động đến con người làm cho người đó lĩnh hội và nắm vững những tri thức, kỹ năng kỹ xảo... một cách có hệ thống nhằm chuẩn bị cho người đó thích nghi với cuộc sống và khả năng nhận một sự phân công lao động nhất định. Đào tạo được xem như là một quá trình làm cho người ta “trở thành người có năng lực theo những tiêu chuẩn nhất định”, và bồi dưỡng được xác định là quá trình làm cho người ta “tăng thêm năng lực hoặc phẩm chất”. Xét về mặt thời gian, đào tạo thường có thời gian dài hơn, thường là từ một năm học trở lên, về bằng cấp thì đào tạo có bằng cấp chứng nhận trình độ được đào tạo, còn bồi dưỡng thường chỉ có chứng chỉ chứng nhận đã học qua khoá bồi dưỡng. Việc tách bạch khái niệm đào tạo và bồi dưỡng riêng rẽ chỉ để tiện cho việc phân tích cận kề sự giống và khác nhau giữa đào tạo và bồi dưỡng. Thực tế xét theo khung cảnh đào tạo, bồi dưỡng phát triển nguồn nhân lực thì trong đào tạo đã bao hàm việc bồi dưỡng. Ở đây chúng ta cần đưa ra một định nghĩa chung cho đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức.

Đào tạo được xác định như là quá trình làm biến đổi hành vi con người một cách có hệ thống thông qua việc học tập, việc học tập này có được là kết quả của việc giáo dục, hướng dẫn, phát triển, và lĩnh hội kinh nghiệm một cách có kế hoạch. Cụ thể hơn, chúng ta có thể đưa ra định nghĩa của Ủy ban nhân lực của Anh, Đào tạo bồi dưỡng cán bộ, công chức được xác định như là: *một quá trình có kế hoạch làm biến đổi thái độ, kiến thức hoặc kỹ năng thông qua việc học tập rèn luyện để làm việc có hiệu quả trong một hoạt động hay trong một loạt các hoạt động nào đó. Mục đích của nó, xét theo tình hình công tác ở cơ quan, là phát triển nâng cao năng lực cá nhân và đáp ứng nhu cầu nhân lực hiện tại và tương lai của cơ quan.*

Trong đạo luật Liên bang của Mỹ, đào tạo được xác định như là một quá trình cung cấp và tạo dựng khả năng làm việc cho người học (cán bộ, công chức) và bố trí, đưa họ vào các chương trình, khoá học, môn học, hệ thống hoặc nói cách khác là huấn luyện và giáo dục được chuẩn bị, có kế hoạch, có sự kết hợp trong các lĩnh vực khoa học, chuyên ngành, kỹ thuật, cơ khí, thương mại, văn phòng, tài chính, hành chính hay các lĩnh vực khác nhằm nâng cao kết quả thực hiện công việc của cá nhân, tổ chức và giúp họ hoàn thành nhiệm vụ và mục tiêu công tác.

Đào tạo, bồi dưỡng chính là việc tổ chức những cơ hội cho người ta học tập, nhằm giúp tổ chức đạt được mục tiêu của mình bằng việc tăng cường năng lực, làm gia tăng giá trị của nguồn lực cơ bản quan trọng nhất là con người, là cán bộ, công chức làm việc trong tổ chức. Đào tạo, bồi dưỡng tác động đến con người trong tổ chức, làm cho họ có thể làm việc tốt hơn, cho

phép họ sử dụng tốt hơn các khả năng, tiềm năng vốn có của họ, phát huy hết năng lực làm việc của họ. Với quan niệm như vậy thì đào tạo, bồi dưỡng nhân viên nhằm tới các đích sau:

- *Phát triển năng lực làm việc nhân viên và nâng cao khả năng thực hiện công việc thực tế của họ.*
- *Giúp nhân viên luôn phát triển để có thể đáp ứng được nhu cầu nhân lực trong tương lai của tổ chức.*
- *Giảm thời gian học tập, làm quen với công việc mới của nhân viên do chuyển chuyển, đề bạt, thay đổi nhiệm vụ và đảm bảo cho họ có đầy đủ khả năng làm việc một cách nhanh chóng và tiết kiệm.*

1.3. Mục tiêu, nội dung, chương trình đào tạo, bồi dưỡng

Mục tiêu đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức

Nghị quyết Đại hội lần thứ IX của Đảng chỉ rõ, chúng ta phải “Xây dựng một nền hành chính nhà nước dân chủ, trong sạch, vững mạnh, từng bước hiện đại hoá”, “Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức trong sạch, có năng lực” và phải “Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, trước hết là cán bộ lãnh đạo, cán bộ quản lý, về đường lối, chính sách, về kiến thức và kỹ năng quản lý hành chính nhà nước”. Về mục tiêu đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, Quy chế đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nêu rõ:

□Trang bị kiến thức về lý luận chính trị; kiến thức, kỹ năng quản lý nhà nước; chuyên môn nghiệp vụ; kiến thức ngoại ngữ, tin học và các kiến thức bổ trợ khác nhằm xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức thành thạo về chuyên môn nghiệp vụ đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu quả của bộ máy nhà nước, có phẩm chất đạo đức tốt, trung thành với Nhà nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa□.

Nội dung đào tạo, bồi dưỡng

Nội dung đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức được thực hiện theo 4 nội dung cơ bản sau:

- Lý luận chính trị
- Kiến thức pháp luật, kiến thức và kỹ năng quản lý nhà nước
- Kiến thức, kỹ năng chuyên môn, nghiệp vụ
- Kiến thức tin học, ngoại ngữ và các kiến thức bổ trợ khác.

Chương trình, giáo trình, tài liệu đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức hành chính

- Chương trình, giáo trình đào tạo, bồi dưỡng kiến thức theo tiêu chuẩn ngạch, chức danh cán bộ, công chức.
- Các chương trình, tài liệu bồi dưỡng nâng cao, cập nhật kiến thức.

Chương trình, tài liệu bồi dưỡng bổ sung kiến thức theo tiêu chuẩn ngạch, chức danh

Chương trình, tài liệu bồi dưỡng cập nhật kiến thức về chuyên môn nghiệp vụ

Chương trình, tài liệu đào tạo, bồi dưỡng và tạo nguồn cán bộ lãnh đạo quản lý

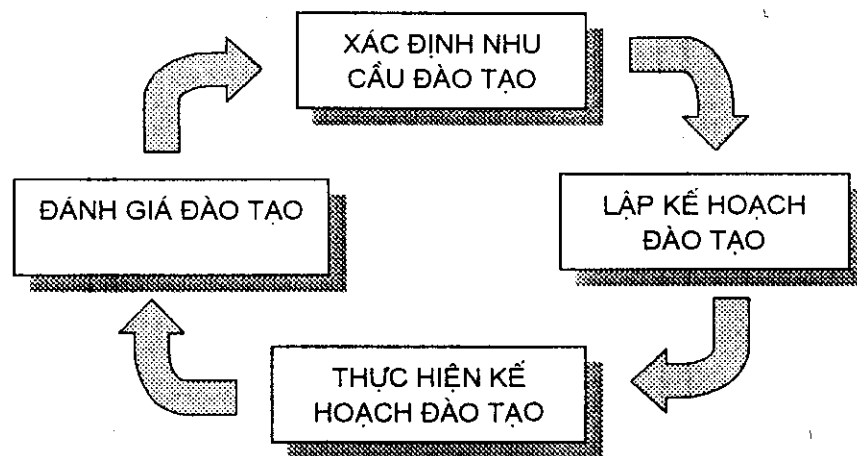
Chương trình, tài liệu bồi dưỡng thi nâng ngạch, chuyển ngạch; đào tạo công chức dự bị

- Các chương trình, giáo trình đào tạo, bồi dưỡng kiến thức tin học, ngoại ngữ và kiến thức bổ trợ khác theo tiêu chuẩn ngạch.

1.4. Quá trình đào tạo

Quá trình đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức bao gồm bốn giai đoạn cơ bản là:

- Xác định nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng;
- Lập kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng;
- Thực hiện kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng;
- Đánh giá đào tạo, bồi dưỡng.



Đây là một chu trình khép kín liên tục, mà theo đó các quá trình nối theo nhau, cái nọ làm cơ sở tiền đề cho cái kia và ngược lại.

Xác định nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng là bước đầu tiên quan trọng của quá trình đào tạo, nó yêu cầu phải phân tích những nhu cầu của cá nhân, của nhóm, của cả tổ chức và nhu cầu nghề nghiệp trong việc tiếp cận với những kiến thức, kỹ năng mới và nâng cao năng lực làm việc thực tế. Phân tích không chỉ dừng lại ở việc xác định các vấn đề để giải quyết mà còn hướng tới các nhu cầu trong tương lai. Bước này phải quyết định việc đào tạo, bồi dưỡng

nên tiến hành đến đâu, tới mức độ nào để đảm bảo thành công lớn nhất, chi phí hiệu quả nhất trong việc giải quyết các vấn đề tồn tại trong tổ chức.

Xác định những yêu cầu của việc học tập nhằm kiểm tra, xác định một cách càng rõ ràng càng tốt những kiến thức, kỹ năng nào cần phải học, loại năng lực nào cần bổ túc, bồi dưỡng và những loại thái độ nào cần phải thay đổi. Xác định mục tiêu đào tạo, bồi dưỡng phải cụ thể, có tính khả thi và có thể định lượng đánh giá được. Đưa ra các mục tiêu không chỉ là xác định phải học những cái gì, mà còn phải bao hàm cả những cái mà người học phải có khả năng làm được sau quá trình họ được học tập, bồi dưỡng.

Kế hoạch các chương trình đào tạo, bồi dưỡng phải được xây dựng để đáp ứng những yêu cầu và mục tiêu đào tạo, sử dụng đúng đắn sự kết hợp giữa những vấn đề kỹ thuật và địa điểm đào tạo. Xác định nơi đào tạo nên xem xét đào tạo đến mức độ phạm vi nào, với loại hình đào tạo, bồi dưỡng nào thì tiến hành đào tạo tại cơ quan, còn loại nào thì ở ngoài cơ quan. Đồng thời phải phân công trách nhiệm rõ ràng cho bộ phận đào tạo, những người phụ trách nhóm và cá nhân.

Triển khai thực hiện kế hoạch đào tạo cần phải đảm bảo các hoạt động diễn ra theo kế hoạch, đảm bảo sử dụng các phương pháp đào tạo phù hợp giúp người học nhanh chóng nắm chắc những kiến thức, kỹ năng, thái độ cần thiết.

Đánh giá đào tạo được diễn ra trong suốt quá trình đào tạo và sau quá trình đào tạo. Hiệu quả đào tạo được theo dõi giám sát trong tất cả các chương trình đào tạo và ý nghĩa tác dụng của đào tạo cũng phải được đánh giá, xem xét để xác định xem những mục tiêu đào tạo đã đạt được đến đâu.

Trên cơ sở của việc đánh giá, đưa ra quyết định xem cần phải cải tiến, nâng cao chương trình đến đâu và việc đáp ứng các yêu cầu học tập còn lại nên như thế nào để điều chỉnh, phát triển kế hoạch đào tạo.

2. Thực trạng đội ngũ công chức hành chính

2.1 Tình hình chung

Đội ngũ cán bộ công chức nước ta hiện nay có 1.417.425 người đã được xếp vào các ngạch công chức (số liệu của Bộ Nội vụ, 2003) chưa kể số cán bộ công chức trong lực lượng vũ trang. Công chức hành chính thuộc khối các cơ quan hành chính nhà nước có 217.053 người (chiếm tỷ lệ 15,31% so với tổng số cán bộ công chức). Tổng số cán bộ công chức thuộc các cơ quan hành chính ở trung ương là 107.592 người, và ở địa phương là 109.461 người. Công chức hành chính nhà nước được chia thành các ngạch khác nhau, mỗi ngạch đều có yêu cầu về tiêu chuẩn nghiệp vụ. Do điều kiện lịch sử để lại, việc xếp ngạch công chức của chúng ta còn có những trường hợp mang tính hình thức. Nhiều công chức được xếp vào ngạch chủ yếu dựa theo mức lương, nên có nhiều tiêu chuẩn nghiệp vụ của ngạch chưa thoả mãn được. Qua khảo sát khi xếp lương theo Nghị định 25/CP đối chiếu với tiêu chuẩn nghiệp vụ

của các ngạch đã ban hành vào thời điểm năm 1993 cho thấy một số kết quả như sau: 40% số công chức đạt tiêu chuẩn nghiệp vụ ngạch đã ban hành, 20% số công chức còn thiếu một số tiêu chuẩn nhưng vẫn đảm nhận tốt nhiệm vụ công tác được giao, 20% số công chức thiếu tiêu chuẩn cơ bản, và 20% số công chức không phù hợp với tiêu chuẩn nghiệp vụ đã ban hành.

Về cơ cấu đội ngũ công chức hành chính, qua điều tra 59.111 công chức hành chính ở 42 bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và 61 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương năm 2000, cho thấy số lượng cụ thể, tỷ lệ giữa các ngạch như sau: 415 chuyên viên cao cấp (0,7%); 10.702 chuyên viên chính (18,1%); 34.810 chuyên viên (58,89%) và 10.039 cán sự (16,98%); 516 công chức ở các ngạch khác chiếm 0,9% và 2.629 người không xác định được mã ngạch chiếm 4%. Như vậy, tỷ lệ phân bố giữa các ngạch CVCC-CVC-CV-CS là: 1 — 26 — 84 — 2.

Nhìn chung, cơ cấu đội ngũ công chức hành chính còn có những điều bất cập, tỉ lệ công chức cấp cao, đầu ngành còn ít; tỉ lệ nam - nữ còn quá chênh lệch, các công chức hành chính chủ yếu là nam; hiện nay số công chức hành chính trẻ không nhiều và còn không ít công chức chưa có trình độ tốt nghiệp phổ thông nhưng vẫn được xếp vào ngạch.

2.2 Trình độ đào tạo

Trình độ đào tạo chuyên môn

Qua con số điều tra, trình độ chuyên môn được đào tạo của công chức hành chính như sau:

- | | |
|----------------------------|---------------------------|
| - Không bằng cấp chiếm: 1% | - Cao đẳng : 4,1% |
| - Sơ cấp : 2,4% | - Đại học : 70,7%, |
| - Trung cấp : 18,5% | - Trên đại học chiếm 3,4% |

Như vậy trong 1000 công chức hành chính có 14 tiến sĩ, 20 thạc sĩ, 707 người tốt nghiệp đại học, 41 cao đẳng, 185 trung cấp, 24 người có trình độ sơ cấp, và 10 người không có bằng cấp.

Rõ ràng, chúng ta nhìn thấy rằng về trình độ đào tạo về chuyên môn đối với công chức hành chính vẫn còn những bất cập. Đó là số 3,4% công chức hành chính chưa được đào tạo và mới chỉ qua trình độ sơ cấp.

Về trình độ lý luận chính trị:

Qua số liệu điều tra, thực trạng về trình độ lý luận chính trị của công chức hành chính như sau:

- | | |
|------------------|----------------------|
| - Chưa học: 40% | - Cao cấp: 8,97% |
| - Sơ cấp: 16,4% | - Đại học: 6,38% |
| - Trung cấp: 28% | - Trên đại học: 0,1% |

Qua khảo sát số liệu thu thập được, ta thấy có tới 40% số công chức hành chính Nhà nước còn chưa được đào tạo nhiều về lý luận chính trị. Như vậy, so với yêu cầu tiêu chuẩn cán bộ, công chức về lý luận chính trị còn có nhiều công chức hành chính chưa đáp ứng đầy đủ tiêu chuẩn này.

Về trình độ quản lý hành chính

Thực trạng trình độ quản lý hành chính của công chức hành chính được thể hiện qua các con số của cuộc điều tra như sau:

- | | |
|---|--|
| - Chưa học: 49,75%; | - Chương trình cán sự: 0,26% |
| - Chương trình chuyên viên: 25,13% | - Chương trình chuyên viên chính: 19,34% |
| - Chương trình chuyên viên cao cấp: 0,91% | - Trung cấp hành chính: 3,3% |
| - Cử nhân hành chính: 1,15% | - Trên đại học: 0,1% |

Ta có thể thấy, cứ 1000 công chức hành chính, thì có tới 500 người chưa có trình độ quản lý hành chính Nhà nước, chưa được đào tạo, bồi dưỡng về quản lý hành chính nhà nước.

Những con số đã trình bày ở trên cho thấy, cơ cấu độ tuổi, nam, nữ trong đội ngũ công chức hành chính chưa hợp lý. Số công chức hành chính nữ chiếm tỷ lệ thấp. Cơ cấu ngạch công chức không hợp lý, số công chức ở ngạch cao ít, số công chức thực hiện xây dựng chính sách ở các cơ quan trung ương ở ngạch thấp chiếm tỉ lệ cao. Nhìn chung, trong lĩnh vực hành chính đang thiếu công chức giỏi, thừa công chức không đủ phẩm chất năng lực. Thiếu công chức thông thạo về hành chính, pháp luật, hoạch định chính sách, thừa công chức vụ việc.

Số công chức có bằng cấp nhiều nhưng không có sự tương ứng giữa văn bằng với chức danh và với yêu cầu thực tế. Trình độ và năng lực của đội ngũ công chức hành chính chưa ngang tầm với yêu cầu và nhiệm vụ, còn hổng hụt nhiều mặt: kiến thức và năng lực quản lý nền kinh tế thị trường, hành chính và kỹ năng hành chính, ngoại ngữ, tin học, cũng như kiến thức chuyên môn nghiệp vụ.

2.3. Nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng của công chức hành chính

Nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng đáp ứng tiêu chuẩn ngạch công chức.

Qua kết quả điều tra, chúng ta thấy rằng: số công chức còn thiếu tiêu chuẩn về trình độ quản lý hành chính nhà nước là 53,16%, chiếm tỷ lệ cao nhất trong số các tiêu chuẩn còn thiếu, tiếp đến là trình độ lý luận chính trị: 42,72%; Trình độ tin học: 42,75%; Trình độ ngoại ngữ: 36,43%; Trình độ chuyên môn: 1,03%.

Bảng dưới đây minh họa các tiêu chuẩn còn thiếu đối với công chức hành chính qua những con số của điều tra:

	Chuyên môn	Lý luận chính trị	Quản lý hành chính	Ngoại ngữ	Tin học
1. Số công chức điều tra:	59.111	59.111	59.111	59.111	59.111
Trong đó: - Trung ương:	16.332	16.332	16.332	16.332	16.332
- Địa phương:	42.779	42.779	42.779	42.779	42.779
2. Số công chức còn thiếu tiêu chuẩn	607	25.254	31.426	21.534	25.268
- Trung ương	33	9.232	9.967	4.047	3.834
- Địa phương	574	16.022	21.459	17.487	21.434
3. Tỷ lệ %	1,03%	42,72%	53,16%	36,43%	42,75%
- Trung ương	0,20	56,53	61,03	24,78	23,48
- Địa phương	1,34	37,45	50,16	40,88	50,10

Nhìn bảng trên ta thấy số công chức hành chính thiếu tiêu chuẩn nghiệp vụ còn nhiều, nhất là về trình độ quản lý hành chính, vì đây là yêu cầu tiêu chuẩn hàng đầu đối với những người làm việc trong các cơ quan công quyền, trong các bộ phận hành chính. Chính vì vậy họ cần thiết sớm phải được đào tạo, bồi dưỡng về kiến thức quản lý hành chính, để vận hành bộ máy nhà nước tốt hơn, hiệu quả hơn.

Nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng phát triển.

Qua phân tích kết quả điều tra trình độ, nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng công chức hành chính chúng ta thấy nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng của công chức hành chính hướng chủ yếu vào các nội dung sau:

Nhu cầu về đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ của công chức hành chính, trước hết để đáp ứng hoàn thiện về tiêu chuẩn nghiệp vụ, đồng thời cũng đáp ứng yêu cầu về chuyên môn, vị trí công tác đang đảm nhận.

Nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng về quản lý hành chính nhằm trang bị cho đội ngũ công chức hành chính những kiến thức, kỹ năng về hành chính.

Nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng về lý luận chính trị nhằm nâng cao trình độ nhận thức về chính trị, nắm vững đường lối chủ trương của Đảng và nhà nước, tin tưởng theo sự lãnh đạo của Đảng

Nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng những kiến thức bổ trợ như ngoại ngữ và tin học cũng được công chức hành chính quan tâm nhiều không chỉ vì đáp ứng tiêu chuẩn nghiệp vụ, mà quan trọng hơn là nâng cao khả năng sử dụng ngoại ngữ trong công tác, nghiên cứu tài liệu, sử dụng máy tính trong công việc.

Nhu cầu đào tạo về chuyên môn, lý luận chính trị, quản lý hành chính của công chức hành chính được thể hiện qua bảng dưới đây.

1. Nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng về trình độ chuyên môn	Số lượng	tỉ lệ %
Không trả lời	15.998	27,05%
B. Có nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng	43.123	72,95
- Bồi dưỡng thêm	22.536	52,26
- Đại học	7.165	16,62
- Thạc sỹ	12.013	27,86
- Tiến sỹ	1.409	3,27
2. Nhu cầu đào tạo về lý luận chính trị		
Không trả lời	17.932	30,34%
Có nhu cầu đào tạo	41.178	69,66
- Sơ cấp	4.621	11,22
- Trung cấp	14.331	34,80
- Cao cấp	9.808	23,82
- Cử nhân	11.309	27,46
- Thạc sỹ	1.037	2,52
- Tiến sỹ	73	0,18
3. Nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng về quản lý hành chính		
Không trả lời	17.146	29,01
Có nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng	41.965	70,99
- Lớp chuyên viên	16.336	38,93
- Lớp chuyên viên chính	12.051	28,72
- Lớp chuyên viên cao cấp	2.854	6,80
- Trung cấp	4.040	9,63
- Cử nhân	6.152	14,66
- Thạc sỹ	481	1,15
- Tiến sỹ	51	0,12
4. Nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng về ngoại ngữ		
Không trả lời	17.189	29,08%
Có nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng	41.922	70,92
- Trình độ A	13.023	31,16
- Trình độ B	14.615	34,86
- Trình độ C	8.518	20,32
- Trình độ D	2.160	5,15
- Đại học	3.606	8,60
3. Nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng về tin học		
Không trả lời	16.212	27,43%
Có nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng	42.899	72,57
- Tin học cơ sở	14.915	34,77
- Tin học nâng cao	24.871	57,98
- Lập trình	3.113	7,26

2.4. Công tác đào tạo, bồi dưỡng công chức hành chính

Hệ thống đào tạo, bồi dưỡng

Hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về công tác đào tạo, bồi dưỡng như sau:

- Bộ Nội vụ là cơ quan giúp Chính phủ quản lý công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước.

- Cấp Bộ, ngành trung ương: Vụ Tổ chức cán bộ
- Cấp tỉnh: Ban Tổ chức chính quyền
- Cấp huyện: Phòng tổ chức chính quyền

Hệ thống các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức bao gồm:

- Các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức ở trung ương:

Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

Các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức các bộ, ngành trung ương:

Học viện Hành chính Quốc gia

Trường đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức hoặc

Trung tâm đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức

- Các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức ở địa phương:

Trường Chính trị tỉnh

Trung tâm bồi dưỡng Chính trị huyện.

Một số vấn đề trong quản lý đào tạo, bồi dưỡng

Hiện nay, ngay trong bản thân hệ thống quản lý đào tạo cũng chưa được thiết lập chặt chẽ, và chưa thống nhất. Trong hệ thống tổ chức cán bộ có nơi có phòng đào tạo, có nơi không có; có nơi có cán bộ làm công tác đào tạo, bồi dưỡng chuyên trách, có nơi chỉ có kiêm nhiệm. Vấn đề này tuy chưa thể giải quyết ngay được, song nó khiến chúng ta phải suy nghĩ để làm sao có được một hệ thống hoàn chỉnh. Một vấn đề nữa mà không thể không đề cập đến là việc quản lý ngân sách đào tạo. Có nơi Bộ phận tổ chức cán bộ được quản lý, có nơi không, nơi quản ít, nơi quản nhiều. Đây là vấn đề cần thống nhất để tập trung đầu mối quản lý đào tạo về kinh phí và về kế hoạch. Có như vậy mới thực sự đảm đương trách nhiệm quản lý đào tạo, bồi dưỡng.

Những yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng đào tạo, bồi dưỡng hiện nay

Qua các cuộc phỏng vấn, nghiên cứu tìm hiểu cho thấy chất lượng đào tạo, bồi dưỡng chưa cao, còn nhiều hạn chế. Có rất nhiều yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng đào tạo, như:

- Chồng chéo về nội dung khoá học, cùng một nội dung mà các khoá học khác nhau đều phải đề cập đến.
- Tài liệu giảng dạy và bài giảng của giáo viên quá nặng về lý thuyết, ít mang tính thực hành, thiết thực.
- Các giáo viên còn thiếu nhiều kiến thức thực tế, và thiếu kỹ năng sư phạm.

- Trang thiết bị cho các phòng học còn thiếu, ít được trang bị những thiết bị hiện đại. Phòng học chưa đảm bảo chất lượng và còn thiếu
- Một số lĩnh vực đào tạo rất cần thiết song chưa được thực hiện trong chương trình đào tạo.

Tìm hiểu về việc ít sử dụng các phương pháp đào tạo mới cho người lớn trong các khoá đào tạo, cho thấy các lí do sau:

- Giáo viên được đào tạo cho các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức chưa được chú trọng bồi dưỡng phương pháp đào tạo hiện đại, đa phần giáo viên chưa qua các khoá học về sư phạm, về tâm lý-giáo dục học.

- Kinh phí cho một khoá học thấp, không đủ chi cho mọi phí tổn để có thể áp dụng sử dụng các phương pháp đào tạo mới.

- Một khoá học quá đông người từ 100 đến 200 người thì khó có thể sử dụng được các phương pháp mới vốn được sử dụng cho những lớp cỡ 20 — 25 người.

- Tâm lý của nhiều giáo viên cũng như học viên ngại phải chuẩn bị, tìm hiểu, tham gia vào việc áp dụng các phương pháp mới.

Những thuận lợi và khó khăn trong việc đáp ứng các nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng

Những Thuận lợi:

Điều đầu tiên phải khẳng định trong việc đáp ứng nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng là sự chỉ đạo, quan tâm sâu sát của các cấp uỷ đảng, chính quyền. Lãnh đạo các cấp dành cho công tác đào tạo, bồi dưỡng những điều kiện tốt nhất theo khả năng của họ.

Hệ thống quản lý đào tạo, bồi dưỡng đã được hình thành với hệ thống các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng từ trung ương đến địa phương.

Đội ngũ giáo viên đã được đào tạo, đào tạo lại và bồi dưỡng theo các tiêu chuẩn của ngạch giáo viên. Các chế độ chính sách đối với giáo viên đang dần được cải thiện. Các chương trình đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức được cập nhật, điều chỉnh đáp ứng những yêu cầu mới trong đào tạo, bồi dưỡng theo những quy trình cần thiết. Nội dung tài liệu đào tạo được chỉnh sửa cho phù hợp và được hội đồng các cấp thông qua.

Hợp tác quốc tế về đào tạo, bồi dưỡng là một trong những hoạt động được chú ý quan tâm nhằm thu hút các nguồn lực bên ngoài cho công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức.

Những tồn tại:

Công tác quy hoạch, kế hoạch còn chưa được chú trọng, chính xác hơn là chưa có được quy hoạch, kế hoạch tổng thể dài hạn cho công tác này. Tuyển chọn đối tượng đào tạo còn chưa chính xác, chưa đúng đối tượng.

Trong công tác đào tạo, bồi dưỡng, chưa có được sự kiểm tra chất lượng một cách có hệ thống.

Tài liệu học tập thiếu hoặc chất lượng chưa cao. Năng lực của giáo viên trong các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức còn nhiều hạn chế, chưa được nâng cao, cập nhật kiến thức và các phương pháp đào tạo người lớn hiện đại.

Các lớp học quá đông học viên. Các nguồn lực chưa được phân bố một cách có hiệu quả còn tản mạn và chưa có sự phối hợp chung. Công tác đào tạo, bồi dưỡng chưa theo kịp với yêu cầu đổi mới, đào tạo, bồi dưỡng chưa thực sự mang tính đón trước.

Một số nguyên nhân chủ yếu của những tồn tại trong công tác đào tạo, bồi dưỡng công chức

Chúng ta có thể đưa ra mấy nguyên nhân cơ bản của những tồn tại, hạn chế đối với công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước như sau:

Hệ thống khung pháp lý về công tác quản lý cán bộ công chức còn chưa đầy đủ, chưa đồng bộ, cơ chế quản lý vẫn còn nhiều điểm phải xem xét lại. Cải cách hành chính đã được thực hiện, song tiến độ còn chậm và chưa triệt để, còn nhiều vấn đề phải bàn luận và thống nhất. Công tác quy hoạch, kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức chưa được thực hiện thường xuyên và còn nhiều yếu kém đối với công tác này. Hệ thống chính sách, chế độ đối với công tác đào tạo, bồi dưỡng còn thiếu và chưa khuyến khích được cán bộ, công chức tham gia thực hiện tốt. Hệ thống quản lý nhà nước về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức còn chưa được chú trọng, tăng cường đúng mức. Hệ thống các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức ở các bộ, ngành và các trường chính trị chưa được củng cố phát triển ngang tầm nhiệm vụ mới. Chương trình, giáo trình cùng đội ngũ giáo viên chưa được đầu tư đúng mức, còn thể hiện nhiều yếu kém. Bản thân cán bộ, công chức chưa thực sự coi trọng tự đào tạo, bồi dưỡng để nâng cao năng lực công tác, đại đa số mới chỉ dừng ở mức hoàn chỉnh bằng cấp cho đủ tiêu chuẩn yêu cầu của ngạch công chức.

4. Các giải pháp đào tạo, bồi dưỡng công chức hành chính

Nhằm tăng cường và nâng cao chất lượng công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức hành chính, trên cơ sở lý luận và thực tiễn của việc đào tạo, bồi dưỡng và những kinh nghiệm tổ chức đào tạo, bồi dưỡng, chúng tôi đưa ra một số giải pháp cơ bản sau:

4.1 Giải pháp về quản lý nhà nước đối với công tác đào tạo, bồi dưỡng

Hoàn thiện khung pháp lý

Nghiên cứu xây dựng, bổ sung và hoàn thiện hệ thống văn bản pháp lý đảm bảo sự thống nhất, đồng bộ và chặt chẽ của các văn bản pháp lý về công

tác đào tạo, bồi dưỡng công chức hành chính. Những công việc cụ thể trong vấn đề này bao gồm các hoạt động sau:

- Bổ sung hoàn thiện các văn bản pháp lý hiện hành
- Xây dựng mới một số văn bản, như một số văn bản triển khai thực hiện Quy chế đào tạo, bồi dưỡng công chức; Nghị định về hệ thống các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức; quy chế chương trình, chứng chỉ.
- Xây dựng hệ thống khung pháp lý cho công tác giám sát, kiểm tra hoạt động đào tạo, bồi dưỡng công chức hành chính.

Cần sớm ban hành các văn bản pháp lý về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức làm cơ sở pháp lý cho việc tổ chức triển khai kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng, như: Tiêu chuẩn cụ thể cho từng chức danh công chức; những quy định cụ thể về giảng viên và học viên.

Đối với các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức cần thống nhất về tổ chức, như cơ cấu bộ máy tổ chức, quy mô, đối tượng đào tạo, bồi dưỡng. Trước mắt sớm ban hành Nghị định về tổ chức và hoạt động của các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức của các cơ quan hành chính nhà nước, tổ chức chính trị, các tổ chức xã hội-chính trị, lực lượng an ninh, quốc phòng.

Tăng cường về mặt nhận thức đối với công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức. Đào tạo, bồi dưỡng là một khâu trong công tác tổ chức cán bộ, là một hoạt động quan trọng trong tổ chức nhằm đảm bảo tăng cường năng lực công tác cho đội ngũ cán bộ, công chức. Đào tạo, bồi dưỡng không chỉ đảm bảo hoàn chỉnh các tiêu chuẩn nghiệp vụ ngạch, đảm bảo tiêu chuẩn chức danh, mà đào tạo, bồi dưỡng chính là tăng cường năng lực thực hiện công việc cho cán bộ, công chức, là đảm bảo nguồn nhân lực cho tương lai của tổ chức. Chỉ có sự nhìn nhận đúng đắn về đào tạo, bồi dưỡng chúng ta mới có được sự đầu tư đúng mức cho đào tạo, bồi dưỡng đáp ứng nhu cầu đào tạo mà mục tiêu cuối cùng là theo đuổi các mục tiêu phát triển của tổ chức. Nhìn nhận đúng đắn về vai trò của đào tạo, bồi dưỡng trong tổ chức không chỉ đối với cán bộ quản lý, mà đối với từng cán bộ, công chức là những người thực thi công vụ, vận hành bộ máy nhà nước, hoạt động trong các cơ quan nhà nước.

Tăng cường công tác quy hoạch, kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng

Cơ quan thực hiện công tác quản lý nhà nước về đào tạo, bồi dưỡng cần xác định và chỉ đạo các đơn vị bộ, ngành địa phương trong nghiệp vụ quản lý đào tạo về xây dựng kế hoạch và thực hiện kế hoạch dài hạn cũng như ngắn hạn.

Kế hoạch cần nhằm vào các mục tiêu ưu tiên, như:

- Đào tạo, bồi dưỡng đáp ứng hoàn thành đầy đủ các tiêu chuẩn về nghiệp vụ của ngạch công chức.

- Nâng cao năng lực thực hiện công việc cho đội ngũ công chức hành chính trong bộ máy hành chính nhà nước
- Đào tạo đáp ứng yêu cầu về nhân sự trong tương lai của tổ chức. Gắn đào tạo, bồi dưỡng với sử dụng công chức. Đảm bảo thực hiện tốt mối quan hệ đào tạo- sử dụng- đề bạt - trong công tác cán bộ.

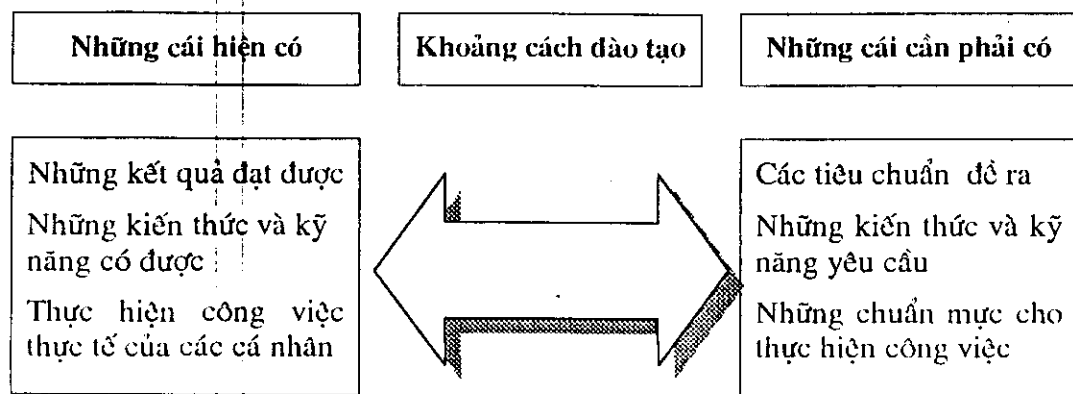
Xác định nhu cầu đào tạo

Bất kỳ một tổ chức nào, một cá nhân nào trong tổ chức đều nỗ lực phấn đấu đạt được mục tiêu chung của tổ chức, đều mong muốn ngày càng được phát triển đi lên. Nhu cầu phát triển chính là sự đòi hỏi làm thoả mãn mong muốn, khát vọng của cá nhân, của nhóm hay của tổ chức để đạt được mục đích, nhiệm vụ của mình một cách tốt đẹp, có hiệu quả trong những điều kiện nhất định.

Nhu cầu đào tạo là nhu cầu phát triển có thể được thoả mãn bằng con đường đào tạo, bồi dưỡng. Thông thường người ta phân làm ba loại nhu cầu đào tạo như sau:

- a. Nhu cầu đào tạo nhằm đáp ứng các tiêu chuẩn nghiệp vụ, chức danh của cán bộ, công chức đã được quy định.
- b. Nhu cầu đào tạo nhằm giúp cá nhân và tổ chức thay đổi và đáp ứng những yêu cầu trong tương lai của tổ chức.
- c. Nhu cầu đào tạo nhằm giúp cho cá nhân và tổ chức thực hiện công việc tốt hơn, hiệu quả hơn.

Xác định nhu cầu đào tạo liên quan đến việc xác định khoảng cách giữa những cái hiện có, đang diễn ra với những gì cần phải có. Khoảng cách này cần được lấp đầy bằng đào tạo, nghĩa là lấp đi sự chênh lệch, sự khác nhau giữa những cái mà người biết và có thể làm được với những cái mà họ cần phải biết và cần có khả năng làm được. Như vậy, xác định nhu cầu đào tạo là xác định sự khác nhau, sự chênh lệch giữa năng lực (trình độ kiến thức, kỹ năng, thái độ) hiện tại so với yêu cầu năng lực cần có trong tương lai của mỗi vị trí công việc nhằm đưa ra những nội dung và hoạt động đào tạo, bồi dưỡng cần thiết cung cấp cho cán bộ, công chức (xem sơ đồ sau).



Đào tạo không chỉ làm nhiệm vụ lấp đầy, khắc phục những hổng hụt về năng lực công tác của cán bộ, công chức, mà hơn nữa còn liên quan đến việc xác định và thoả mãn các nhu cầu phát triển như: phát triển đa kỹ năng; tăng cường năng lực để cho cán bộ, công chức đảm nhận thêm trách nhiệm; tăng cường năng lực công tác toàn diện và chuẩn bị cho việc đề bạt, bổ nhiệm lên vị trí cao hơn với trách nhiệm nặng nề hơn trong tương lai của cán bộ, công chức.

Nhu cầu đào tạo cần được phân tích theo các mức độ toàn bộ tổ chức, theo các đơn vị trong tổ chức, và các nhu cầu của cá nhân cán bộ, công chức. Phân tích nhu cầu của tổ chức dẫn đến xác định nhu cầu đào tạo của các đơn vị trong tổ chức, và từ nhu cầu đào tạo của đơn vị sẽ chỉ ra yêu cầu về đào tạo đối với các cá nhân.

Việc xác định nhu cầu đào tạo yêu cầu sử dụng nhiều các phương tiện, các công cụ để đánh giá, phân tích nhu cầu đào tạo. Xác định nhu cầu đào tạo là một phần của quá trình đào tạo, song đó là bước đầu tiên quan trọng để làm cơ sở cho việc xây dựng kế hoạch đào tạo.

Thực hiện việc đánh giá đào tạo một cách thường xuyên, nghiêm túc và thực sự khoa học. Chúng ta đưa ra các mục tiêu đào tạo, bồi dưỡng, tổ chức thực hiện đào tạo, bồi dưỡng để đạt được các mục tiêu, nhưng chúng ta lại bỏ qua, coi nhẹ việc đánh giá đào tạo. Chính vì vậy mà câu hỏi: hiệu quả của đào tạo, bồi dưỡng đến đâu? chưa có được câu trả lời có sức thuyết phục.

Công tác đào tạo, bồi dưỡng cần được đánh giá thường xuyên để thu thập thông tin phản hồi về quá trình đào tạo, bồi dưỡng nhằm đưa ra những quyết định, những điều chỉnh kịp thời cho công tác quản lý đào tạo. Đánh giá đào tạo không chỉ là đánh giá những khoá học, đánh giá việc học tập của học viên, mà nó cần được thực hiện ở tất cả các khâu của quá trình đào tạo như việc xác định nhu cầu đào tạo, lập kế hoạch đào tạo, thực hiện kế hoạch đào tạo và đặc biệt là đánh giá sau khoá đào tạo. Đánh giá sau khoá đào tạo là xem xét hiệu quả đào tạo đối với học viên trong việc họ có áp dụng được những điều đã học vào công việc của họ không và hiệu quả cuat đào tạo, bồi dưỡng đối với quá trình phát triển của cả tổ chức như thế nào. Trong việc triển

khai đánh giá đào tạo, chúng ta cần có một đội ngũ các chuyên gia đánh giá đào tạo được đào tạo về đánh giá một cách cơ bản, hiện đại.

Tổ chức sử dụng có hiệu quả kinh phí đào tạo, bồi dưỡng

Công tác đào tạo, bồi dưỡng công chức hành chính chỉ có thể đạt hiệu quả cao khi việc sử dụng kinh phí phải đảm bảo đúng mục đích, đúng đối tượng. Nguồn kinh phí hạn hẹp yêu cầu cần chú trọng khâu quản lý tài chính và phân bổ kinh phí đào tạo.

- Sử dụng hiệu quả kinh phí đã có, đầu tư đúng chỗ, đúng những khoá học cần thiết, đúng đối tượng đi học.
- Tăng cường các nguồn kinh phí cho đào tạo, bồi dưỡng nhằm khai thác các nguồn khác nhau hỗ trợ cho công tác đào tạo, bồi dưỡng, như kinh phí từ nguồn ngân sách nhà nước, từ các cơ quan tổ chức, từ các dự án, nguồn tài trợ, học bổng và kinh phí của các cá nhân.

4.2. Giải pháp về chương trình, nội dung đào tạo, bồi dưỡng

Đào tạo, bồi dưỡng phải thực sự căn cứ vào nhu cầu đào tạo của từng cá nhân và tổ chức. Cần xác định nhu cầu đào tạo theo cả ba loại: *(1) nhu cầu đào tạo đáp ứng việc hoàn thiện các tiêu chuẩn nghiệp vụ, chức danh cán bộ, công chức; (2) nhu cầu đào tạo đáp ứng việc tăng cường năng lực thực hiện công việc, thực hiện tốt nhiệm vụ được giao và (3) nhu cầu đào tạo phát triển nguồn nhân lực đáp ứng cho việc phát triển trong tương lai của tổ chức.* Trên cơ sở xác định nhu cầu đào tạo, phân tích các kỹ năng cần thiết cho từng loại công chức, chúng ta xây dựng phát triển các loại chương trình đào tạo, bồi dưỡng phát triển nguồn nhân lực của tổ chức cho từng giai đoạn.

Xây dựng các chương trình đào tạo, bồi dưỡng trên cơ sở năng lực thực hiện công việc của từng loại công việc, từng chức danh, từng ngạch công chức. Tập trung vào những chương trình ngắn hạn bồi dưỡng nâng cao năng lực thực hiện công việc cho từng nhóm cán bộ, công chức cùng vị trí công tác hay cùng làm một công việc.

Nhà nước đã ban hành tiêu chuẩn nghiệp vụ các ngạch công chức, trong đó quy định rõ các loại kiến thức và trình độ mà mỗi cán bộ, công chức của mỗi ngạch phải có, phải được đào tạo. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng cho việc xác định nội dung, chương trình đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức.

Nội dung đào tạo, bồi dưỡng theo bốn lĩnh vực cơ bản sau:

- Lý luận chính trị, cập nhật đường lối chính sách của Đảng và Nhà nước
- Quản lý hành chính nhà nước
- Chuyên môn, nghiệp vụ
- Các kiến thức, kỹ năng bổ trợ: ngoại ngữ, tin học.

Hiện nay, trên cơ sở yêu cầu về tổ chức chức danh và ngạch cán bộ, công chức, chúng ta có các loại chương trình đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức sau :

- Các chương trình đào tạo, bồi dưỡng về lý luận chính trị: Sơ cấp, trung cấp, cao cấp, chương trình đào tạo cử nhân chính trị, .. .

- Các chương trình bồi dưỡng kiến thức về quản lý hành chính nhà nước: chương trình cho ngạch chuyên viên, chương trình cho ngạch chuyên viên chính, chương trình cho ngạch chuyên viên cao cấp, chương trình đào tạo thạc sĩ hành chính. Ngoài ra còn có những chương trình bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước dành cho cán bộ chính quyền cơ sở.

- Các chương trình bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng chuyên môn nghiệp vụ.

- Các chương trình đào tạo, bồi dưỡng ngoại ngữ và tin học.

Cần phải thống nhất ban hành các chương trình đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức. Các chương trình này ban hành theo từng chức danh và ngạch cán bộ, công chức.

Thực hiện một chuyển lớn trong đào tạo, bồi dưỡng là chuyển trọng tâm đào tạo, bồi dưỡng từ những khía cạnh khác sang đào tạo, bồi dưỡng trên cơ sở năng lực thực hiện công việc của từng loại vị trí công việc của cán bộ, công chức. Mỗi loại vị trí công việc phải thực hiện những nhiệm vụ khác nhau, để thực hiện những nhiệm vụ này yêu cầu những kỹ năng thực hiện khác nhau và yêu cầu những mức độ của kỹ năng khác nhau. Cần phải làm rõ nhu cầu đào tạo này thì mới có được sự đào tạo, bồi dưỡng có hiệu quả, nâng cao năng lực thực hiện công việc của cán bộ, công chức. Có thể nói, đào tạo trên cơ sở năng lực thực hiện công việc là tâm điểm, là hạt nhân trong việc đổi mới công tác đào tạo, bồi dưỡng hiện nay. Chuyển hướng sang đào tạo trên cơ sở năng lực thực hiện công việc sẽ làm cho cả hệ thống đào tạo, bồi dưỡng chuyển mình theo, đó là việc xác định nhu cầu đào tạo, là đổi mới chương trình, nội dung, tài liệu đào tạo, là đổi mới phương pháp đào tạo, và đội ngũ giảng viên, cũng như việc tăng cường cơ sở vật chất, trang thiết bị đào tạo, bồi dưỡng.

4.3 Giải pháp về đội ngũ giáo viên

Giáo viên cần được đào tạo tốt đạt các tiêu chuẩn chuyên môn nghiệp vụ theo yêu cầu, tuy nhiên họ cần được chú trọng đến đào tạo về phương pháp sư phạm. Một số không ít các giáo viên và giáo viên kiêm chức có kiến thức, kỹ năng tốt song về phương pháp đào tạo còn hạn chế. Đội ngũ giáo viên cần trước hết được tuyển dụng, đào tạo, bồi dưỡng đáp ứng đủ các tiêu chuẩn nghiệp vụ ngạch giáo viên. Hơn nữa họ cần được đào tạo, bồi dưỡng cập nhật thường xuyên những tri thức mới theo kịp với yêu cầu về phát triển của khoa học và công nghệ. Họ cần được thường xuyên bồi dưỡng về phương pháp đào tạo, về sử dụng các trang thiết bị hiện đại phục vụ cho công tác đào tạo, bồi

dưỡng. Trong thời gian tới chúng ta cần tập trung vào một số công việc sau nhằm nâng cao năng lực và chất lượng của đội ngũ giáo viên:

Trước hết cần xác định quy định về những tiêu chuẩn cụ thể cho giáo viên, giáo viên kiêm chức tham gia đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức.

Thứ hai, xây dựng bổ sung, hoàn thiện các chế độ, chính sách hợp lý đối với đội ngũ giáo viên, tạo ra cơ chế thu hút những người có trình độ, năng lực, nhiệt tình bổ sung cho đội ngũ cán bộ giảng dạy trong các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức.

Thứ ba, tổ chức đào tạo, bồi dưỡng cho giáo viên ở các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực giảng dạy theo hướng ưu tiên nhất định về kiến thức quản lý nhà nước, về phương pháp đào tạo cho người trưởng thành.

Tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng giáo viên

Để nâng cao năng lực và chất lượng đào tạo cho các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng, cần tập trung xây dựng đội ngũ giáo viên theo hướng tập trung vào các vấn đề cơ bản sau:

- Tăng cường về biên chế, số lượng nhất là những cơ sở hiện nay đang thiếu nhiều giáo viên có chất lượng.
- Xây dựng bổ sung chế độ chính sách hợp lý cho đội ngũ giáo viên, có cơ chế thu hút những người có trình độ, năng lực, yêu nghề vào công tác trong hệ thống đào tạo, bồi dưỡng công chức.

Tăng cường năng lực giảng dạy với các phương pháp đào tạo hiện đại, hiệu quả. Tổ chức đào tạo, bồi dưỡng cho đội ngũ giáo viên theo một số chuyên ngành ưu tiên như quản lý hành chính nhà nước, phương pháp giảng dạy cho người lớn.

4.4 Giải pháp về cơ sở vật chất và trang thiết bị dạy học

Các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức phải là các trung tâm lớn, hiện đại, làm chuẩn mực cho việc đào tạo, bồi dưỡng. Vì thế các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cần được xây dựng theo những tiêu chuẩn nhất định, không chỉ đảm bảo về tiêu chuẩn phòng học, chất lượng phục vụ, thông tin thư viện mà còn đảm bảo có các khu vực phục vụ khác cho nghiên cứu và nghỉ ngơi của giảng viên và học viên.

Đổi mới phương pháp đào tạo cần có những yêu cầu tối thiểu về trang thiết bị, về phòng học, do đó cần từng bước tăng cường các trang thiết bị cho công tác đào tạo, bồi dưỡng tại các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức. Trong thời gian trước mắt, cần tập trung xây dựng ít nhất ở mỗi cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức một phòng học đảm bảo tiêu chuẩn với các trang thiết bị hiện đại ngang bằng với các nước tiên tiến trong khu vực.

Đầu tư kinh phí nâng cấp các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng từng bước trở thành những trung tâm đào tạo có chất lượng, hiệu quả cao.

- Quy định các tiêu chuẩn cho các loại hình trường đảm bảo điều kiện tối thiểu của một nhà trường, một trung tâm đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức.
- Đầu tư nâng cấp các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng: phòng học, thư viện, trang thiết bị dạy học, ký túc xá, khu dịch vụ.

4.5 Giải pháp về hợp tác quốc tế trong đào tạo, bồi dưỡng

Công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức được chú trọng không những ở trong nước mà còn được mở rộng ở ngoài nước. Toàn cầu hoá và hội nhập khu vực đặt ra những yêu cầu ngày càng cao đối với đội ngũ cán bộ, công chức hành chính trong việc xây dựng một nền hành chính chuyên nghiệp, vững mạnh trong môi trường cạnh tranh lớn. Trước mắt cần tập trung vào một công việc chính sau:

- Tăng cường công tác quản lý nhà nước đối với công tác hợp tác quốc tế về đào tạo, bồi dưỡng công chức hành chính.
- Mở rộng các loại hình đào tạo, bồi dưỡng như đào tạo ngoài nước, đào tạo trong nước do tổ chức nước ngoài đảm trách, đào tạo hỗn hợp cả trong nước lẫn ngoài nước.
- Tăng cường nguồn vốn cho công tác này, đầu tư vào những chuyên ngành trong nước chưa có hoặc còn yếu kém, chất lượng chưa cao.
- Tăng cường hiệu quả của công tác hợp tác quốc tế về đào tạo, bồi dưỡng thông qua các chương trình hợp tác đào tạo, bồi dưỡng, qua việc sử dụng các nguồn lực hợp lý và qua việc sử dụng cán bộ, công chức sau đào tạo.

Cần sớm có kế hoạch dài hạn cho việc gửi những cán bộ, công chức đi đào tạo, bồi dưỡng ở ngoài nước đối với những ngành, những môn học mà trong nước chưa có điều kiện đào tạo hoặc đào tạo ở trong nước chưa tốt, chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn. Các hình thức đào tạo, bồi dưỡng có thể khác nhau như đào tạo, bồi dưỡng ở ngoài nước, ở trong nước nhưng do giáo viên nước ngoài thực hiện, hay kết hợp vừa đào tạo, bồi dưỡng ở trong và ngoài nước. Việc học tập và trao đổi kinh nghiệm của các nước cho đội ngũ cán bộ, công chức là cần thiết, nó không chỉ nâng cao năng lực công tác nói chung mà còn tác động đến tầm nhìn và văn hoá của họ. Đã đến lúc chúng ta cần xây dựng một chương trình học bổng của Chính phủ để đào tạo, bồi dưỡng phát triển nguồn nhân lực cho bộ máy quản lý nhà nước ở ngoài nước. Việc đào tạo, bồi dưỡng rất quan trọng, song việc sử dụng cán bộ, công chức còn quan trọng không kém trong công tác quản lý cán bộ. Sử dụng không hợp lý sẽ không phát huy tác dụng của việc đào tạo, bồi dưỡng và ngược lại.

5. Kết luận

Đào tạo, bồi dưỡng là một trong những con đường tăng cường, phát triển năng lực công tác cho các thành viên của tổ chức. Đào tạo, bồi dưỡng không phải là một quá trình giản đơn là cử người đến các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng

tham gia các khoá học, ghi chép và cấp chứng chỉ. Quá trình đào tạo với đặc trưng là đào tạo, bồi dưỡng người đã trưởng thành đang làm việc, nó gồm có 4 thành tố: xác định nhu cầu đào tạo, lập kế hoạch đào tạo, thực hiện kế hoạch và đánh giá đào tạo. Đào tạo, bồi dưỡng hiệu quả bao giờ cũng phải xuất phát từ nhu cầu đào tạo của cá nhân và của tổ chức trên cơ sở năng lực thực hiện công việc.

Công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức trong khu vực quản lý hành chính nhà nước hiện nay cần được đổi mới, cần được cải cách để thực hiện đúng những nhiệm vụ quan trọng của nó. Trước hết, cần tăng cường về nhận thức của cán bộ quản lý cũng như của cán bộ, công chức nói chung về công tác đào tạo, bồi dưỡng, về vai trò của đào tạo, bồi dưỡng trong quá trình phát triển của tổ chức. Cần đẩy mạnh công tác quy hoạch, kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng phát triển nguồn nhân lực trên cơ sở xác định nhu cầu đào tạo một cách khoa học, thông nhất và thực hiện đánh giá đào tạo một cách có hệ thống. Chúng ta cần thúc đẩy kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức ở ngoài nước, tuy nhiên Chính phủ cần xây dựng một chương trình học bổng của Chính phủ để đào tạo, bồi dưỡng phát triển nguồn nhân lực cho bộ máy quản lý hành chính nhà nước. ./.

XÂY DỰNG MÔ HÌNH QUẢN LÝ CÁN BỘ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

1. Thực trạng nguồn nhân lực hành chính:

Đội ngũ cán bộ, công chức nói chung, đội ngũ cán bộ công chức hành chính nhà nước ở nước ta đã có bước phát triển về kiến thức và năng lực thực tiễn quản lý kinh tế - xã hội, dần dần ổn định và chuyên nghiệp, thích ứng dần với cơ chế thị trường và tình hình mới. Số đông cán bộ, công chức có bản lĩnh chính trị vững vàng, trung thành với Tổ quốc và nhân dân, giữ vững phẩm chất đạo đức, lối sống lành mạnh, quan tâm chăm lo đến sự nghiệp chung. Tuy nhiên, nhìn chung cả về số lượng và chất lượng đội ngũ cán bộ công chức hành chính vẫn còn một số điểm cần phải được tiếp tục giải quyết trong thời gian tới để có thể đáp ứng được yêu cầu của tình hình, nhiệm vụ mới đặt ra.

1.1. Số lượng cán bộ, công chức hành chính hiện nay

Số lượng công chức hành chính hiện nay là quá ít so với yêu cầu, nhiệm vụ quản lý hành chính trong một đất nước có dân số tới 76 triệu người, lại đang trong giai đoạn có những bước chuyển đổi quan trọng trong nền kinh tế, xã hội cũng như trong thực hiện chức năng quản lý của nhà nước.

1.2. Trình độ năng lực cán bộ, công chức hành chính.

Những kết quả khảo sát trên các mặt khác nhau về năng lực, trình độ cho thấy chất lượng cán bộ công chức hành chính và cán bộ chính quyền cơ sở hiện nay chưa đáp ứng được yêu cầu đòi hỏi của một nền công vụ trong tình hình mới. Bằng cấp cao nhiều, nhưng trình độ năng lực thực sự chưa tương xứng với bằng cấp và với đòi hỏi thực tế của công việc.

1.3. Cơ cấu cán bộ, công chức hành chính:

Hiện nay đang có tình trạng mất cân bằng cơ cấu cả về cơ cấu lứa tuổi, cơ cấu dân tộc, giới và đặc biệt là cơ cấu ngạch bậc. Về cơ cấu lứa tuổi, sự nối tiếp các thế hệ không được liên tục, có sự đứt đoạn. Về cơ cấu giới của đội ngũ công chức cũng có sự chênh lệch đáng kể, nữ công chức hành chính chỉ chiếm khoảng 22%. Nếu chỉ tính số công chức làm chính sách và quản lý hành chính nhà nước

thì tỷ lệ này còn thấp hơn nhiều Cơ cấu ngạch trong công chức ngành hành chính khá hơn so với các ngành khác, nhưng tỷ lệ ngạch cao so với yêu cầu của công việc vẫn còn thấp, nhất là đối với ngạch chuyên viên cao cấp. Hơn nữa lại không được phân bổ đều và hợp lý trong các cơ quan.

1.4. Về phẩm chất đạo đức công chức:

Bên cạnh số đông cán bộ công chức vẫn giữ vững lý tưởng, phẩm chất đạo đức, tận tụy phục vụ nhà nước và nhân dân, một bộ phận không nhỏ cán bộ công chức hành chính nói riêng “thiếu tu dưỡng bản thân, phai nhạt lý tưởng, mất cảnh giác, giảm sút ý chí, kém ý thức tổ chức kỷ luật, sa đọa về đạo đức và lối sống” (Văn kiện Đại hội Đảng VIII), quan liêu, tham nhũng, lợi dụng chức quyền và những sơ hở trong cơ chế chính sách để bòn rút của công, nhũng nhiễu nhân dân.

2. Thực trạng công tác quản lý nguồn nhân lực.

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, công tác quản lý nguồn nhân lực hành chính còn có những hạn chế sau.

2.1. Về xây dựng thể chế quản lý đội ngũ cán bộ, công chức.

Việc xây dựng thể chế chính sách quản lý nguồn nhân lực còn thiếu đồng bộ, chưa kịp thời. Nhiều quy định còn trùng lặp, chồng chéo, phân tán, thiếu tính khả thi. Luật công vụ chậm được triển khai nghiên cứu, xây dựng, ban hành.

2.2. Về quy hoạch và xây dựng kế hoạch nguồn nhân lực.

Đây là một công việc thường xuyên trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước, tuy nhiên, quy trình thực hiện các nội dung này ít được đổi mới, không được thực hiện trên những căn cứ phân tích khoa học. Các cơ quan làm kế hoạch nhân lực chịu ảnh hưởng và sức ép cả của cơ chế quản lý lẫn của các đơn vị sử dụng nhân lực.

2.3. Về thi tuyển và thi nâng ngạch cán bộ công chức.

Việc thi tuyển cán bộ, công chức chưa phải đã được tổ chức đồng loạt và triệt để ở tất cả các cơ quan nhà nước và sát với yêu cầu nhiệm vụ của cơ quan.

Công tác này mới chỉ được áp dụng đối với đối tượng là học sinh, sinh viên mới ra trường và vào các vị trí công việc ở ngạch thấp, mà chưa áp dụng đối với các vị trí chức danh ở ngạch cao, các chức danh lãnh đạo đang cần người. Hiện vẫn chưa xác định được những nội dung, yêu cầu thống nhất cho việc thi tuyển phù hợp cho từng loại đối tượng. Việc kiểm tra giám sát thi chưa chặt chẽ, còn có hiện tượng tiêu cực trong một số nơi, một số khâu của quá trình thi tuyển.

Nhiều quy định về việc thi nâng ngạch vẫn còn chưa sát hợp, ví dụ như quy định thi ngoại ngữ đồng loạt đối với cán bộ công chức, thi vào ngạch chuyên viên chính với cả những người làm kế toán, tịt học... Hiện còn nhiều ngạch chưa tổ chức thi nâng ngạch được.

2. 4. Về sử dụng, đánh giá cán bộ, công chức hành chính.

Hạn chế lớn nhất của công tác sử dụng, đánh giá cán bộ, công chức hành chính là chưa phát huy hết những tiềm năng của nguồn nhân lực hiện có. Vẫn còn tình trạng phân công thực hiện công việc trái với khả năng, trình độ, sở trường, trái với ngạch, bậc công chức đang giữ. Do không sử dụng hợp lý nguồn nhân lực nên trong các cơ quan nhà nước luôn có tình trạng quá tải trong việc thực hiện các công việc, số biên chế đủ, thậm chí thừa nhưng vẫn luôn có nhu cầu tuyển dụng thêm biên chế.

Do nhiều nguyên nhân như do sự e dè nể nang trong cán bộ, công chức, do ảnh hưởng của những nhận thức không đúng về đánh giá cán bộ công chức của giai đoạn trước còn sót lại, do chưa có biện pháp xử lý đúng mức cán bộ, công chức yếu kém... nên việc nhận xét đánh giá cán bộ, công chức hàng năm vẫn chưa thực sự đạt được sự chính xác cần thiết, còn hình thức, chưa trở thành động lực trong hoạt động thực thi nhiệm vụ và nâng cao năng lực, trình độ của cán bộ, công chức hành chính.

2.5. Về công tác quy hoạch cán bộ lãnh đạo quản lý.

Công tác quy hoạch cán bộ lãnh đạo quản lý vẫn còn nhiều bất cập: Tiêu chuẩn để lựa chọn cán bộ đưa vào quy hoạch còn quá chung vì vậy việc quy

hoạch cán bộ nhiều khi mang tính hình thức; mục tiêu quy hoạch cán bộ chưa được xác định rõ ở từng cấp, từng đơn vị, diện làm chưa đều, chưa đồng bộ, còn lựa chọn cán bộ đưa vào quy hoạch chưa đủ tiêu chuẩn; chưa thực hiện tốt các khâu sau quy hoạch như kiểm tra, quản lý, đào tạo, bồi dưỡng và bố trí cán bộ theo quy định...

2.6. Về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ công chức.

Công tác đào tạo bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước mới đáp ứng được ở quy mô nhỏ, chưa đáp ứng được nhu cầu đào tạo của cán bộ công chức. Quá trình đào tạo, bồi dưỡng chưa được gắn chặt với việc sử dụng, còn hiện tượng đào tạo tràn lan. Đi học để nhận bằng, nhận giấy chứng nhận hợp thức hoá ngạch bậc và chức vụ.

Hệ thống các trường đào tạo cán bộ quản lý và công chức nhà nước vẫn chưa được kiện toàn đồng bộ. Các cơ sở đào tạo của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các bộ, ngành trung ương chưa có sự quản lý thống nhất về mặt nhà nước, nên địa vị pháp lý của các cơ sở đó chưa rõ ràng. Tồn tại sự chia cắt, chông chéo cả về cơ sở vật chất, nguồn kinh phí, chương trình, đội ngũ giáo viên và đối tượng đào tạo. Trong khi đó hầu hết các trường chưa được trang bị cơ sở vật chất, kỹ thuật cần thiết cho việc dạy và học ngang tầm với yêu cầu, nhiệm vụ của tình hình hiện nay. Chương trình đào tạo nhìn chung vẫn nặng về lý luận chung và trùng lặp, chưa thật sự đi sâu vào khoa học hành chính, kỹ năng nghiệp vụ quản lý nhà nước. Thiếu những kiến thức của phương thức quản lý kinh tế mới, những tri thức và kỹ năng xử lý, xử dụng phương tiện thông tin hiện đại. Vì vậy cán bộ được đào tạo ra, ở bậc học cao thì chưa đạt tầm chuyên gia hoạch định chính sách, còn ở mức thấp thì không thích ứng ngay được với công việc thực tiễn.

2.7. Về chế độ, chính sách đãi ngộ.

Tiền lương cán bộ, công chức vẫn có sự chênh lệch lớn so với tiền lương và thu nhập thực tế trong khu vực sản xuất kinh doanh, giữa tiền lương cán bộ, công

chức hành chính với một số đối tượng cán bộ công chức sự nghiệp khác (giáo dục, y tế...). Thang bảng lương của ngạch công chức hành chính còn thiết kế quá nhiều bậc, gián cách giữa các bậc lại nhỏ nên mỗi lần được nâng lương giá trị thu nhập ít có ý nghĩa thực tế. Chưa thực hiện được chế độ ưu đãi về vật chất, năng ngạch, bậc đối với những công chức có những thành tích, cống hiến...

2. 8. Về hệ thống tổ chức cơ quan quản lý công chức hành chính.

Về cơ bản việc tổ chức bộ máy quản lý cán bộ, công chức hành chính tương đối chặt chẽ, có hệ thống. Tuy nhiên chất lượng hoạt động quản lý nguồn nhân lực của các cơ quan này chưa đồng đều. Nhiều nội dung quản lý nhân lực vẫn còn được tập trung vào các cơ quan quản lý cấp trên, cơ quan quản lý nhân sự, quyền hạn của người sử dụng, quản lý trực tiếp nguồn nhân lực còn hạn chế.

* *

*

Từ sự phân tích ở trên cho thấy, mặc dù việc quản lý đội ngũ cán bộ công chức hành chính nhà nước trong thời gian vừa qua đã có nhiều đổi mới nhưng về cơ bản những đổi mới, cải cách đó vẫn nằm trong giới hạn phương thức quản lý nhân sự của một nền hành chính. Một số biện pháp tiến bộ trong lĩnh vực quản lý nguồn nhân lực của thế giới đã được đưa vào trong các quy định quản lý cán bộ, công chức hành chính nhà nước trong thời gian vừa qua như thi tuyển, thi nâng ngạch, đánh giá khen thưởng.. nhưng những cải cách, bổ sung này chưa đủ để việc quản lý cán bộ, công chức hành chính nhà nước chuyển từ phương thức quản lý nhân sự sang phương thức quản lý nguồn nhân lực. Chính vì vậy mà việc quản lý và sử dụng nguồn nhân lực này trong thời gian qua còn gặp nhiều khó khăn, hạn chế như đã phân tích. Trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, để thực hiện mục tiêu nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng nguồn nhân lực hành chính nhà nước, việc cần thiết trước hết chính là phải chuyển đổi được phương thức quản lý đối với đối tượng này. Trong những giới hạn của tính chất,

đặc điểm của đối tượng cán bộ, công chức hành chính nhà nước thì chỉ ít cũng phải áp dụng một cách nhiều nhất những biện pháp, yếu tố của phương thức quản lý nguồn nhân lực trong việc quản lý đối với đối tượng này, nâng cao hiệu quả của quản lý và năng lực của đội ngũ cán bộ công chức hành chính đáp ứng nhu cầu, tình hình, nhiệm vụ mới .

II. PHƯƠNG HƯỚNG, GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NGUỒN NHÂN LỰC HÀNH CHÍNH

1. Những quan điểm định hướng.

1.1. Quản lý và phát triển nguồn nhân lực hành chính nhà nước phải bám sát các nguyên tắc chỉ đạo công tác cán bộ của đảng trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá hiện đại hoá.

Các quan điểm nguyên tắc này đã được nêu trong Nghị quyết Hội nghị lần thứ 3 khoá VIII về chiến lược cán bộ thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, đó là:

- Xây dựng đội ngũ công chức hành chính phải xuất phát từ đường lối chính trị, bám sát yêu cầu nhiệm vụ chính trị của thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá nhằm thực hiện thắng lợi mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh, đi lên chủ nghĩa xã hội.

- Quản lý và xây dựng đội ngũ công chức hành chính cũng phải quán triệt quan điểm giai cấp công nhân của Đảng, phát huy truyền thống yêu nước và đoàn kết dân tộc.

- Xây dựng đội ngũ công chức hành chính cũng phải gắn với xây dựng tổ chức và đổi mới cơ chế chính sách.

- Xây dựng đội ngũ cán bộ công chức thông qua hoạt động thực tiễn, phong trào cách mạng của nhân dân và trên cơ sở nâng cao dân trí, dân chủ để tuyển lựa, rèn luyện, bồi dưỡng cán bộ.

- Đảng thống nhất lãnh đạo công tác cán bộ và quản lý đội ngũ cán bộ theo nguyên tắc tập trung dân chủ, đồng thời phát huy trách nhiệm của nhà nước, các cơ quan nhà nước trong quản lý, phát triển nâng cao chất lượng đội ngũ công chức nhà nước.

- Xây dựng và phát triển đội ngũ công chức hành chính phải được thực hiện trên cơ sở của một hệ thống pháp luật về công chức, công vụ hoàn chỉnh và đầy đủ, thực hiện xây dựng nhà nước pháp quyền trên lĩnh vực quản lý nhân sự.

- Việc xây dựng và phát triển đội ngũ công chức hành chính phải được tiến hành trên cơ sở xây dựng đồng bộ, hoàn chỉnh chế độ công chức, công vụ.

1.2. Đổi mới quản lý nguồn nhân lực hành chính nhà nước phải xuất phát từ tính chất, đặc điểm của nguồn nhân lực hành chính và tính chất, đặc điểm vốn có của hoạt động quản lý đối tượng này.

Nguồn nhân lực hành chính và hoạt động quản lý nguồn nhân lực hành chính có rất nhiều tính chất, đặc điểm riêng. Cuộc sống xã hội thay đổi. Cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính cũng thay đổi. Công tác quản lý nguồn nhân lực hành chính cũng phải có những thay đổi để có thể theo kịp với những thay đổi của yêu cầu xây dựng nguồn nhân lực hành chính nhà nước trong tình hình mới. Tuy nhiên, nguồn nhân lực này là bộ phận hữu cơ của tổ chức bộ máy nhà nước. Nghĩa là nhà nước do yêu cầu của tình hình có những thay đổi nhất định, nhưng về cơ bản đó vẫn là bộ máy công quyền thực hiện chức năng quản lý xã hội. Như thế cũng có nghĩa là nguồn nhân lực có những yêu cầu thay đổi nhất định, nhưng những tính chất, đặc điểm vốn có của nó sẽ rất ít, thậm chí không biến đổi. Chính vì vậy việc đổi mới quản lý nguồn nhân lực hành chính có hiệu quả cần phải bám sát vào các tính chất đặc điểm của nguồn nhân lực này.

1.3 Gắn chiến lược phát triển con người với chiến lược phát triển của tổ chức.

Đứng trên phương diện xã hội thì toàn bộ chiến lược phát triển con người cuối cùng phải trở thành phát triển nguồn nhân lực. Muốn nâng cao hiệu quả quản lý nguồn nhân lực nói chung, nguồn nhân lực hành chính nhà nước nói riêng phải gắn chiến lược con người với chiến lược phát triển của đất nước và nền hành chính nhà nước.

- Tập trung chăm lo bồi dưỡng hình thành nguồn nhân lực hành chính nhà nước thực sự có đủ điều kiện đảm đương các chức năng, nhiệm vụ của cơ quan hành chính nhà nước trong quá trình thực hiện CNH, HĐH đất nước.

- Phát huy cao nhất tiềm năng nguồn nhân lực hành chính nhà nước trên cơ sở bảo đảm và không ngừng nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho đội ngũ công chức hành chính nhà nước.

- Có chính sách phù hợp nhằm thu hút tài năng, phát huy tính tích cực học tập, tu dưỡng, rèn luyện không ngừng nâng cao phẩm chất, năng lực và sức khỏe của đội ngũ công chức nhà nước đáp ứng yêu cầu thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước.

- Phối hợp chặt chẽ với các trung tâm đào tạo, các trường đại học trong xây dựng chương trình đào tạo và cung cấp thông tin cho việc tuyển chọn công chức nhà nước đáp ứng yêu cầu của các cơ quan hành chính nhà nước.

- Bảo đảm môi trường dân chủ, thuận lợi nhằm phát huy cao độ năng lực sáng tạo của cả đội ngũ công chức. Thực hiện đầy đủ các chế độ thanh tra, kiểm tra, khen thưởng kỷ luật. Kiên quyết đưa ra khỏi hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước những cán bộ, công chức sa đoạ, biến chất, tham ô, nhũng nhiễu nhân dân.

1.4. Quán triệt quan điểm con người là tài sản đầu tư làm tăng hiệu quả của tổ chức.

Để nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đòi hỏi phải chú trọng đầu tư nâng cao chất lượng nguồn lực con người; phải xác định đầu tư cho con người là đầu tư cho phát triển nhằm tăng hiệu quả của hệ thống hành chính của Nhà nước. Cụ thể là cần giải quyết tốt những vấn đề cơ bản sau:

- Đầu tư thích đáng cho đào tạo, tự đào tạo để phát triển nguồn nhân lực vốn có trong các cơ quan hành chính nhà nước. Đây là biện pháp có tính chất chiến lược để khai thác tiềm năng nguồn nhân lực trong các cơ quan hành chính nhà nước.

- Có chính sách tuyển chọn, sử dụng, đãi ngộ phù hợp nhằm thu hút nhân tài, tạo động lực vật chất và tinh thần nhằm kích thích tính tích cực của công chức hành chính nhà nước.

- Tăng cường cơ sở vật chất, phương tiện kỹ thuật tiên tiến để hỗ trợ cho hoạt động của công chức hành chính nhà nước.

- Tích cực khai thác tiềm năng con người thông qua các tiến trình quản lý. Tiến trình quản lý nguồn nhân lực thường được tiến hành qua các giai đoạn: Nghiên cứu hệ thống việc làm, quyết định các hoạt động cần triển khai và các phương tiện cần huy động; Thực hiện các tác động nhằm huy động cao nhất nguồn nhân lực để đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước; Kiểm tra chất lượng các công việc đã thực hiện, rút ra bài học kinh nghiệm, điều chỉnh các tác động quản lý phù hợp.

2. Một số khuyến nghị, giải pháp quản lý nguồn nhân lực hành chính trong giai đoạn tới.

2.1. Các khuyến nghị, giải pháp chung.

- Cần phải chuyển việc thực hiện quản lý đội ngũ cán bộ công chức hành chính nhà nước theo phương thức quản lý nhân sự là chủ yếu sang phương thức quản lý nguồn nhân lực là chủ yếu.

- Cần áp dụng, sử dụng các biện pháp quản lý nguồn nhân lực có hiệu quả trong khu vực sản xuất kinh doanh, vào việc quản lý nguồn nhân lực hành chính nhà nước.

- Cần chuyển dần từ mô hình quản lý nhân lực hành chính nhà nước mang nặng tính hướng nội, khép kín sang mô hình mở, có nhiều sự trao đổi hơn với thị trường lao động.

- Cần có những thay đổi cơ bản trong việc xây dựng chế độ lương bổng đãi ngộ để thu hút người tài cho nền công vụ đồng thời hạn chế những hiện tượng tiêu cực tham nhũng trong cán bộ công chức nhà nước.

- Có bước đi thích hợp, phân cấp nhiều hơn nữa việc quản lý cán bộ, công chức hành chính cho chính quyền địa phương, các cơ quan sử dụng và thủ trưởng các đơn vị quyền hạn và trách nhiệm trên các mặt chủ yếu như xác định biên chế, tuyển dụng, bổ nhiệm, luân chuyển đánh giá, khen thưởng kỷ luật cán bộ, công chức.

- Thực hiện đổi mới trong hệ thống cơ quan quản lý nhân sự các cấp. Trước hết là trong năng lực quản lý nguồn nhân lực.

2.2. Các khuyến nghị, giải pháp cụ thể trước mắt

2.2.1. Quản lý công chức

** Thực hiện tổng điều tra, đánh giá đội ngũ cán bộ công chức hành chính nhà nước. Nắm lại chính xác số lượng, chất lượng của toàn bộ đội ngũ cán bộ công chức phục vụ quy hoạch quản lý đội ngũ công chức. Xây dựng hệ thống cơ*

sở dữ liệu công chức, quản lý công chức hành chính nhà nước bằng hệ thống tin học thống nhất. Có trung tâm quản lý các dữ liệu về công chức.

** Xây dựng và thực hiện phương án tình giản biên chế.* Đưa ra khỏi bộ máy Nhà nước những cán bộ công chức không đáp ứng được tình hình: những người không đủ năng lực, sức khoẻ hoặc vi phạm đạo đức nghề nghiệp, tạo điều kiện đổi mới, trẻ hoá, nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ công chức.

** Phân định rõ và có quy chế quản lý đối với mỗi loại công chức.* Hoàn thiện, sửa đổi cơ chế, quy chế quản lý đối với công chức hành chính công quyền.

- Sửa đổi và xây dựng hệ thống tiêu chuẩn chức danh một cách khoa học, phù hợp với thực tiễn Việt Nam, phản ánh tốt hơn nội dung công tác chuyên môn của các vị trí khác nhau.

- Xây dựng cơ cấu công chức hợp lý chung cho toàn đội ngũ cán bộ công chức hành chính và trong mỗi cơ quan hành chính nhà nước.. Cải tiến phương pháp định biên..

- Xây dựng hệ thống đánh giá mới về công chức. Hoàn thiện hệ thống khen thưởng, kỷ luật đối với cán bộ công chức hành chính nhà nước.

** Hoàn thiện chế độ tuyển dụng công chức.*

- Xác định các hình thức, nội dung thi tuyển thích hợp với đặc điểm, yêu cầu cụ thể của từng loại cán bộ công chức và phù hợp mỗi vùng.

- Hoàn thiện cơ chế thi tuyển, bảo đảm tính dân chủ, công khai, cạnh tranh, chọn đúng người tài, đúc vào bộ máy nhà nước. Thực hiện phân cấp tuyển dụng cán bộ công chức..

** Tập trung thực hiện quy hoạch, đào tạo bộ phận cán bộ, công chức đang giữ vai trò quyết định trong bộ máy Nhà nước:* công chức lãnh đạo quản lý, công chức chuyên gia hoạch định chính sách, đảm bảo có được đội ngũ công chức lãnh đạo và hoạch định chính sách ngang tầm nhiệm vụ mới.

** Chú trọng công tác xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ hành chính nhà nước chính quyền cấp xã.* Hiện nay cán bộ cấp xã đã là công chức nhà nước,

nhưng mới đơn thuần được chuyển đổi về tên gọi còn thực chất trình độ năng lực công tác vẫn chưa có sự thay đổi.

- Thực hiện công tác quy hoạch cán bộ cấp xã, đặc biệt là tạo nguồn cán bộ chính quyền cấp xã.

- Có chính sách đào tạo, bồi dưỡng riêng cho cán bộ, công chức cấp xã.

- Tiếp tục nghiên cứu, đổi mới chính sách đãi ngộ đối với cán bộ, công chức chính quyền cấp xã.

** Kiện toàn hệ thống các cơ quan quản lý công chức công vụ thực hiện phân cấp trong quản lý công chức.*

- Xác định thẩm quyền, năng lực quản lý cán bộ công chức của hệ thống cơ quan quản lý công chức các cấp, cụ thể Bộ Nội vụ, Vụ tổ chức cán bộ các Bộ, Sở Nội vụ các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

- Tiếp tục phân cấp trong công tác quản lý công chức, một cách đồng bộ, gắn quyền hạn với trách nhiệm, gắn quyền định biên với các thẩm quyền quản lý cụ thể và nguồn lực tài chính.

** Tạo nguồn nhân lực cho bộ máy Nhà nước:*

- Nghiên cứu, chủ động tạo nguồn nhân lực cho khu vực hành chính Nhà nước.

- Có chính sách đào tạo, thu hút nhân tài trong xã hội, bộ phận nhân lực có trình độ cao ở các khu vực ngoài Nhà nước vào làm việc trong nền hành chính nhà nước.

- Có chính sách hỗ trợ tạo nguồn nhân lực theo đặc thù của địa phương, theo giới.

2.2.2. Cải cách tiền lương và các chế độ chính sách đãi ngộ.

** Cải cách về tiền lương tối thiểu.* đảm bảo công chức hành chính có mức lương tối thiểu thực hiện công vụ mà không buộc phải tiêu cực tham nhũng, những nhiều.

** Cải cách về hệ thống thang lương, bảng lương.* Bội số và hệ số tiền lương trong các thang, bảng lương phản ánh mức độ phức tạp của lao động. Tách

chế độ phụ cấp theo ngành, nghề. Thiết kế lại thang, bảng lương theo hướng ít thang bảng lương, ít ngạch, ít bậc và mở rộng hệ số giãn cách giữa hai bậc liền kề.

* *Các chế độ phụ cấp lương*: nhằm bù đắp những hao phí về sức lực, về trách nhiệm trong điều kiện lao động không thuận lợi như khí hậu xấu, độc hại, nguy hiểm..cho cán bộ công chức.

* *Các chế độ đãi ngộ khác đối với cán bộ công chức* như chế độ phụ cấp công vụ, chế độ ưu đãi về nhà ở, chế độ nghỉ mát an dưỡng... cũng cần được xem xét bổ sung.

* *Cải cách cách thức trả lương cho cán bộ công chức hành chính* theo hướng mở rộng cách trả lương theo kết quả công việc.

2.2.3.Đào tạo, bồi dưỡng

* *Đổi mới hệ thống đào tạo, bồi dưỡng công chức.*

- Làm rõ và tách chức năng quản lý ra khỏi chức năng cung cấp đào tạo đối với các cơ sở đào tạo bồi dưỡng. Thực hiện phân cấp giữa các cơ quan trung ương và các cơ quan quản lý đào tạo tại các Bộ và các tỉnh trong việc xác định nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng, chương trình và giáo trình đào tạo.

- Chính phủ trực tiếp chỉ đạo việc đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ công chức lãnh đạo; chuyên gia hoạch định chính sách. Các Bộ, ngành, chính quyền cấp tỉnh chịu trách nhiệm về đào tạo đội ngũ công chức hành chính chuyên ngành thuộc quyền.

* *Xây dựng kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng đối với công chức hành chính.*

- Tiến hành xác định nhu cầu đào tạo của công chức hành chính, theo vị trí, tính chất nhiệm vụ công việc, phân biệt cán bộ, công chức chủ chốt với công chức các ngạch hành chính, công chức hành chính thực thi pháp luật.

- Chính phủ xây dựng kế hoạch tổng thể về đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công chức Nhà nước, trong đó tập trung trọng tâm vào công chức hành chính và cán bộ chính quyền cơ sở. Các Bộ, ngành, địa phương xây dựng kế hoạch cụ thể đào tạo, bồi dưỡng cán bộ công chức hành chính chuyên ngành thuộc thẩm quyền quản lý.

** Nội dung đào tạo, bồi dưỡng*

- Xây dựng lại giáo trình của các chương trình đào tạo đang thực hiện bởi các cơ sở đào tạo quốc gia nhằm giảm bớt các nội dung trùng lặp và giới thiệu các nội dung mới đảm bảo nâng cao chất lượng, năng lực của công chức.

- Cung cấp kiến thức, hướng dẫn kỹ năng cho đội ngũ cán bộ công chức đáp ứng chức trách nhiệm vụ. Mỗi loại công chức có chương trình nội dung đào tạo, đào tạo lại và bồi dưỡng phù hợp.

** Phương thức đào tạo, bồi dưỡng.*

Tập trung 2 hình thức đào tạo chủ yếu:

+ Đào tạo tiền công vụ.

+ Đào tạo, bồi dưỡng huấn luyện theo các chương trình ngắn hạn.

** Tổ chức kiện toàn hệ thống đào tạo:*

- Phân công, phân cấp đào tạo và quản lý giữa các cơ sở đào tạo: Học viện chính trị quốc gia, Học viện hành chính quốc gia, các trường đào tạo cán bộ các Bộ, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

- Nâng cao chất lượng giáo viên trong các cơ sở đào tạo.

2.2.4. Nâng cao tinh thần trách nhiệm và đạo đức người công chức.

** Thực hiện quy chế dân chủ cơ sở trong các cơ quan hành chính công quyền, chế độ công khai hoá trong hoạt động công vụ, nhất là trong các lĩnh vực, công việc có quan hệ với công dân, với lĩnh vực tài chính ngân sách.*

** Tăng cường hoạt động thanh tra công chức, công vụ để thực hiện thanh tra công vụ, kiểm tra hoạt động của cán bộ, công chức hành chính đảm bảo kỷ cương của bộ máy, nâng cao trách nhiệm kỷ luật của cán bộ công chức.*

** Đẩy mạnh cuộc đấu tranh chống tham nhũng, quan liêu trong bộ máy Nhà nước. Thực hiện chế độ kiểm toán và các chế độ bảo vệ công sản và ngân sách nhà nước.*

** Giáo dục tinh thần trách nhiệm, tận tâm, tận tụy với công việc cho cán bộ công chức. Tôn vinh nghề nghiệp, danh dự của công chức hành chính.*

* *Xây dựng các tiêu chuẩn, định mức đạo đức nghề nghiệp* trong cán bộ công chức, tiến tới xây dựng Luật đạo đức công chức.

2.2.5 Kiên toàn và nâng cao năng lực của cán bộ, công chức và các cơ quan tham mưu, hoạch định chính sách về cán bộ, công chức; kiên toàn các cơ quan làm công tác tổ chức cán bộ của các bộ, ngành và các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; tạo lập hệ thống tổ chức vững chắc, hỗ trợ lẫn nhau trong quá trình nghiên cứu xây dựng chính sách và triển khai chính sách, quản lý cán bộ, công chức.

2.2.6. Tiếp tục đầu tư, đẩy mạnh công tác tổng kết thực tiễn, nghiên cứu khoa học làm căn cứ cho việc hoàn thiện hệ thống chính sách và thực hiện hiệu quả công tác quản lý cán bộ, công chức trong tình hình mới./.

tomtat

TỔNG QUAN

KINH NGHIỆM NƯỚC NGOÀI VỀ QUẢN LÝ NGUỒN NHÂN LỰC HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Nội dung, phương thức quản lý nguồn nhân lực hành chính nhà nước, ở mỗi nước được xác lập không giống nhau, tùy thuộc vào chế độ công vụ và văn hoá quản lý của mỗi nước. Tuy nhiên từ sự khác nhau đó người ta vẫn có thể tìm ra những cái chung về nội dung, biện pháp quản lý có thể vận dụng cho việc quản lý cán bộ công chức của các nền hành chính khác nhau.

1. *Khái quát các biện pháp quản lý công chức hành chính của các nước trên thế giới.*

a. Thiết lập hệ thống công chức.

Việc quản lý công chức được thể hiện trước hết ở việc lựa chọn và xây dựng hệ thống công chức Nhà nước. Mặc dù những sắc thái cụ thể khác nhau, nhưng về cơ bản, hiện nay, trong các nền hành chính trên thế giới, công chức đang được xác lập theo 2 hệ thống: hệ thống chức nghiệp và hệ thống việc làm.

* ***Hệ thống chức nghiệp.*** Hệ thống này tương đối phổ biến, được áp dụng ở Cộng hoà Pháp, Vương quốc Anh và một số nước khác ở châu Âu, châu Á... Theo hệ thống này, công chức được tổ chức theo các ngạch và ngành chuyên môn. Mỗi ngạch có tiêu chuẩn riêng, muốn được bổ nhiệm chính thức vào ngạch thì phải thi tuyển, để được nâng ngạch thì phải tham gia các kỳ thi nâng ngạch. Mỗi ngạch có một bảng tiền lương thích ứng, tiền lương của công chức được khuyến khích theo thâm niên và theo các kỳ thi nâng ngạch... Hạn chế của hệ thống này là nếu công tác đánh giá kết quả công việc hằng năm của công chức không chính xác sẽ không khuyến khích công chức phát huy hết khả năng trong công việc.

* ***Hệ thống theo việc làm (hay còn gọi là theo vị trí):*** Hệ thống này thiết kế, xác định yêu cầu, tiêu chuẩn cho từng vị trí cụ thể của công chức. Việc thi tuyển công chức vào các vị trí công việc không chỉ căn cứ vào bằng cấp mà còn vào năng lực thực sự cần có. Muốn áp dụng hệ thống này phải xây dựng được hệ thống tiêu chuẩn và thiết kế được yêu cầu của hàng chục ngàn vị trí công việc. Đồng thời, công tác đào tạo cũng không hoàn toàn gắn việc sử dụng với các ngạch công chức. Mặt hạn chế của hệ thống này là ở mỗi vị trí chỉ có một mức

lương, nên công chức làm việc lâu ở vị trí đó tinh thần không phấn khởi. Tuy vậy, ưu điểm nổi bật của hệ thống này là do mỗi vị trí công việc có yêu cầu cụ thể, đòi hỏi công chức phải thực hiện nên năng suất và hiệu quả làm việc của công chức cao hơn. Hiện nay Mỹ và Liên hợp quốc đang sử dụng hệ thống này.

Ngoài ra, còn có một số nước áp dụng cả hai hệ thống (điển hình là bang Québec Canada). Đối với công chức chuyên môn nghiệp vụ thì áp dụng hệ thống chức nghiệp; còn đối với công chức chỉ huy, quản lý thì áp dụng theo hệ thống vị trí. Sự kết hợp này đem lại kết quả rất tốt trong hoạt động của công chức và công tác quản lý công chức. Áp dụng hệ thống chức nghiệp sẽ xây dựng được đội ngũ công chức chuyên môn, nghiệp vụ giỏi và đồng thời kết hợp với hệ thống vị trí có thể lựa chọn trong số đó những người chỉ huy, quản lý có năng lực, phù hợp với yêu cầu của vị trí công tác.

b. Phân loại công chức.

Phân loại công chức là hoạt động quản lý công chức Nhà nước nhằm phân định giới hạn của các hệ thống công chức, nhóm công chức và phạm vi của các cấp bậc. Hoạt động này góp phần đề ra những tiêu chuẩn khách quan cho việc tuyển dụng; xác định tiền lương phù hợp với trách nhiệm công việc; tiêu chuẩn hoá, cụ thể hoá việc sát hạch đánh giá công chức; đưa ra những căn cứ cho việc xác định biên chế các công chức một cách hợp lý...

Theo quan niệm về công chức và cách thức tổ chức lao động mà có những cách phân loại công chức khác nhau:

- ***Phân loại theo vị trí:*** gồm có công chức điều khiển, chỉ huy và công chức chuyên môn nghiệp vụ.

- ***Phân loại theo ngành chuyên môn*** như: công chức hành chính, công chức ngành y tế, ngành tài chính, ngành giáo dục...

Ví dụ ở Singapore, công chức được chia thành các nhóm chính dựa trên trình độ học vấn, ngành học và chuyên môn như sau:

+ ***Nhóm hành chính và có liên quan*** (lĩnh vực nhân sự, quan hệ với dân, tài chính, nghiên cứu và thông tin...)

+ ***Nhóm cơ khí*** (kỹ sư, cán bộ kỹ thuật)

+ ***Nhóm y tế và khoa học*** (bác sĩ, nha sĩ, các nhà khí tượng)

+ ***Nhóm xã hội và cộng đồng***(giáo viên và các nhà tâm lý)

+ ***Nhóm nội chính*** (cảnh sát, quân đội)

- *Phân loại theo trình độ*: thường chia theo các trình độ A, B, C, D.

Trình độ A: thường là những công chức có trình độ từ đại học trở lên. Ở một số nước loại công chức này được gọi là công chức hoạch định chính sách.

Trình độ B: thường là các công chức có trình độ trung cấp như các thư ký, cán sự, thường gọi là các công chức thừa hành.

Trình độ C: thường là những người giúp việc như đánh máy, văn thư

Trình độ D: thường là nhân viên phục vụ.

Ví dụ như Cộng hoà Pháp công chức được chia thành 4 loại A, B, C, D.

Loại A là những người có bằng đại học, được bổ nhiệm làm lãnh đạo hay giữ các chức vụ cao, như Cục trưởng, Tổng công trình sư gồm Giám đốc Sở, cố vấn, chánh thanh tra.

Loại B là những người đã qua bậc trung học, họ là những công chức trung cấp như thanh tra viên, thư ký.

Loại C là công chức có bằng tốt nghiệp sơ cấp như tốc ký, đánh máy.

Loại D là công chức có trình độ văn hoá bậc tiểu học làm những công việc không có chuyên môn.

* Những nước theo hệ thống việc làm còn thực hiện chế độ “*phân loại chức vụ*”, theo cách này người ta không hướng sự phân loại vào bản thân công chức mà trên hết hướng vào công việc. Theo đó phân loại chức vụ là xếp hàng loạt những chức vụ công tác không giống nhau thành một số chủng loại theo ngành nghề, tính chất công việc, căn cứ vào trách nhiệm, trình độ, tư cách để phân thành một số đẳng cấp và cuối cùng đề ra được “quy phạm chức vụ”, nêu rõ chức danh, trách nhiệm, quyền hạn, yêu cầu tư cách, chế độ đãi ngộ, biện pháp kiểm tra... của mỗi cấp bậc. Hợp chủng quốc Hoa Kỳ là nước điển hình trong việc thực hiện cách phân loại này.

c. Tuyển dụng công chức.

Đây là một hoạt động của quản lý công chức Nhà nước nhằm lựa chọn những người phù hợp về khả năng, tiêu chuẩn và điều kiện để tham gia công vụ. Tuyển dụng công chức được thực hiện dưới nhiều hình thức như tuyển lựa, thi tuyển, bầu chọn, bổ nhiệm... Trong số các hình thức tuyển dụng, thi tuyển công chức là hình thức phổ biến nhất ở nhiều quốc gia, kể cả các nước có truyền thống xây dựng nền công vụ lâu đời.

Nhiều nước trên thế giới đã đặt vấn đề thi tuyển công chức thành nguyên tắc bắt buộc. Để tiến hành tuyển dụng công chức, các nước thường đặt ra các tiêu chuẩn, điều kiện cụ thể như khả năng, trình độ, năng lực, thành tích chuyên môn, độ tuổi, sức khỏe, phẩm chất đạo đức, thậm chí cả thành phần xuất thân, quan điểm chính trị... Nhưng có nước, như Cộng hoà liên bang Đức nhiều điều kiện như giới tính, thành phần xuất thân, quan điểm về tôn giáo và chính trị không giữ một vai trò gì trong các quyết định về tuyển dụng.

Ở Cộng hoà liên bang Đức, pháp luật quy định rất rõ các điều kiện về trình độ của người dự tuyển là:

- Đối với công chức ngạch sơ cấp: tốt nghiệp trường phổ thông chính quy hoặc một trình độ giáo dục tương đương và có sự chuẩn bị để đảm nhiệm chức trách.

- Đối với công chức các ngạch trung cấp: tốt nghiệp một trường trung học chuyên nghiệp hoặc cao đẳng; được đào tạo về quan hệ pháp luật công hoặc một trình độ giáo dục được công nhận là tương ứng; có thời gian chuẩn bị công vụ 1 năm; đỗ kỳ thi kiểm tra sát hạch.

- Công chức các ngạch cao cấp: Có trình độ đại học hoặc tương đương; thời gian chuẩn bị công vụ là 3 năm; đỗ kỳ kiểm tra sát hạch ngạch.

Hoặc ở Nhật bản điều kiện về độ tuổi dự thi công chức được xác định là:

Thi tuyển công chức loại I: từ 21 đến 33 tuổi

Thi tuyển công chức loại II: từ 21 đến 29 tuổi

Thi tuyển công chức loại III: từ 17 đến 25 tuổi

Trên cơ sở này, tùy theo ngành nghề cụ thể mà độ tuổi được quy định phù hợp.

Còn ở Hợp chủng quốc Hoa Kỳ, ngoài những quy định chung trong Luật công chức (là công dân Mỹ, đã sống trên đất Mỹ từ 1 năm trở lên) còn có quy định khác về một số điều kiện đặc biệt như ngành nghề, nghiệp vụ, vị trí khác nhau căn cứ vào đặc điểm công tác.

Thông thường, trước khi được tuyển dụng chính thức, người trúng tuyển phải qua một thời gian thực tập nhất định. Ở Nhật bản thời gian thực tập là không dưới 6 tháng, ở Singapore là 1 năm, hoặc ở Lào nhân viên sơ cấp phải qua thời gian thực tập từ 3 đến 6 tháng, chuyên viên trung cấp từ 6 đến 12 tháng, chuyên viên cao cấp từ 12 đến 18 tháng... Trong thời gian thực tập, họ không được coi là

công chức Nhà nước chính thức, chỉ sau khi được xem xét, công nhận họ mới trở thành công chức Nhà nước chính thức.

d. Đào tạo, bồi dưỡng công chức.

Đây là hoạt động quan trọng nhằm trang bị kiến thức và kỹ năng để người công chức có đủ năng lực thực hiện được nhiệm vụ được giao. Đào tạo là quá trình truyền thụ kiến thức mới để người công chức thông qua đó trở thành công chức có văn bằng mới hoặc cao hơn trình độ trước đó. Còn bồi dưỡng là quá trình bổ sung những kiến thức mới đối với những người đang giữ chức vụ, đang thực thi công vụ của một ngạch bậc nhất định, tức là hoạt động nhằm nâng cao năng lực chung của người công chức trên cơ sở mặt bằng kiến thức đã được đào tạo trước đó.

Ý thức được tầm quan trọng của hoạt động đào tạo, bồi dưỡng công chức Nhà nước, các nước có nền hành chính phát triển đều thành lập các học viện hoặc trường hành chính quốc gia trực thuộc Thủ tướng Chính phủ hay trực thuộc Bộ trưởng Bộ công vụ. Ví dụ như ở Cộng hoà Pháp có trường hành chính quốc gia (ENA) rất nổi tiếng được thành lập từ năm 1946, chủ yếu đào tạo, bồi dưỡng công chức cho các cơ quan trung ương, những công chức giữ cương vị quản lý và lãnh đạo. Mỗi năm trường tuyển sinh 100 người với thời gian học 2 năm, các giáo viên chủ yếu là giáo viên kiêm chức ở các Bộ, ngành trung ương. Khi tốt nghiệp được cấp bằng đốc sự (ngang ngạch chuyên viên cao cấp của ta) là ngạch công chức cao cấp nhất. Ngoài ra trên toàn nước Pháp có 5 trường đào tạo công chức ngạch tham sự (ngang ngạch chuyên viên chính của ta). Cùng với ENA còn có 5 trường (Viện) hành chính khu vực và các trường hành chính ở các tỉnh, hình thành một hệ thống cơ sở đào tạo, bồi dưỡng công chức trong cả nước. Ngoài ra, Pháp còn có Học viện quốc tế hành chính chuyên đào tạo cán bộ hành chính cho các nước trên thế giới.

Những nước thực hiện hệ thống chức nghiệp thì các trường hành chính chủ yếu đào tạo theo ngạch công chức và bồi dưỡng công chức hàng năm, còn những nước theo hệ thống việc làm hoặc hệ thống hỗn hợp thì các trường hành chính thực hiện việc đào tạo theo bằng cấp gồm cử nhân hành chính, cao học hành chính, tiến sĩ hành chính và tiến hành bồi dưỡng cho công chức theo yêu cầu của Ban công vụ. Các trường này không gắn liền việc đào tạo với sử dụng, giữa đào tạo và sử dụng phải qua một kỳ thi tuyển.

e. Đánh giá công chức

Đây là hoạt động quản lý công chức thông qua việc kiểm định các chỉ số nói lên năng lực, kết quả làm việc, sự cống hiến của công chức. Trên cơ sở các kết quả đánh giá, các nhà quản lý sẽ ra các quyết định phù hợp trong sử dụng, đãi ngộ, bố trí, đào tạo, bồi dưỡng, khen thưởng, kỷ luật đối với công chức....

Để thực hiện việc đánh giá công chức, các nước thường đặt ra các tiêu chuẩn để đánh giá công chức. Các tiêu chuẩn đánh giá công chức nói chung thường bao gồm: lòng trung thành đối với đất nước, nhân dân; đạo đức của công chức; tinh thần kỷ luật trong nghề nghiệp; tính trung thực; tính chủ động sáng tạo, tinh thần đoàn kết, uy tín, sự tín nhiệm...

Tuy vậy, việc đánh giá công chức được thực hiện khác nhau ở mỗi nước. Một số nước chia công chức thành từng nhóm và mỗi nhóm sẽ có những tiêu chí đánh giá nhất định.

Ở Thái Lan, để thuận lợi cho việc đánh giá, các công chức từ bậc 8 trở xuống được chia thành 2 nhóm: những người giữ chức vụ quản lý, giám sát và những người không ở cương vị đó. Tiêu chí đánh giá đối với 2 nhóm người này cũng tương đối khác nhau:

Những người không giữ chức vụ quản lý được đánh giá như sau: chất lượng công việc, số lượng công việc, giờ giấc, năng lực làm việc, kỷ luật, đạo đức và trách nhiệm.

Những người giữ chức vụ quản lý giám sát, ngoài những phẩm chất trên còn phải có những năng lực khác như: lập kế hoạch, tổ chức, lãnh đạo và kiểm tra các hoạt động nhằm thực hiện có hiệu quả những mục tiêu của tổ chức.

Ngoài việc xây dựng các tiêu chuẩn để đánh giá công chức, còn phải xác định phương pháp đánh giá. Hiện nay trên thế giới có 3 phương pháp đánh giá khác nhau:

- *Phương pháp đánh giá theo tiêu chuẩn và cho điểm:* Các nước phương Tây áp dụng khá phổ biến phương pháp này, việc phân loại và xác định tiêu chuẩn công chức ở các nước này cũng được thực hiện chặt chẽ rõ ràng. Trong khi đó các nước phương Đông áp dụng phương pháp này không đạt được kết quả như mong muốn do có đặc trưng văn hoá như thiếu cởi mở, ngại va chạm, duy tình...

- *Phương pháp đánh giá theo giao kết hợp đồng*

- *Phương pháp đánh giá theo nhận xét.*

Thông thường, đánh giá công chức là để có những hình thức khen thưởng hoặc xử phạt nhất định. Đồng thời lấy đó làm cơ sở để đưa những công chức chưa tốt và yếu kém đi đào tạo, bồi dưỡng.

Ở Philipine người ta định ra 5 mức đánh giá công chức là xuất sắc, giỏi, đạt, chưa đạt, kém. Đối với mức độ xuất sắc công chức sẽ được thưởng hai bậc lương, nếu được thưởng liên tục nhiều lần, người đó có thể được xem xét và đề bạt vào những chức vụ lãnh đạo; ở mức độ giỏi công chức được thưởng một bậc lương và nếu giỏi liên tục cũng được xem xét để đề bạt; mức độ kém nếu bị hai lần liên tục sẽ bị sa thải.

f. Khen thưởng, kỷ luật công chức

Như đã phân tích ở trên, đánh giá công chức là để khen thưởng và kỷ luật đúng đối với công trạng và lỗi lầm của công chức. Khác với khen thưởng, kỷ luật trong các doanh nghiệp, việc khen thưởng, kỷ luật công chức thường được thể chế hoá. Các quốc gia thường quy định rất cụ thể trong các văn bản pháp luật về tiêu chuẩn, hình thức và mức khen, kỷ luật đối với công chức.

Ở Trung Quốc, các tiêu chuẩn, hình thức, mức khen thưởng công chức được quy định rất cụ thể trong Điều lệ tạm thời của Quốc Vụ viện nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa, đó là:

“Điều 28: công chức Nhà nước đạt một trong những yêu cầu dưới đây cần được khen thưởng:

- Hết lòng với chức vụ được giao, tích cực làm việc, có thành tích rõ ràng.
- Tuân thủ kỷ luật, trong sạch, chí công, tác phong đúng đắn, làm việc công minh, mẫu mực.
- Trong công tác có phát minh, sáng tạo hoặc có kiến nghị hợp lý hoá công việc, đem lại hiệu quả kinh tế - xã hội rõ ràng cho đất nước.
- Có thành tích xuất sắc trong việc bảo vệ tài sản chung, tiết kiệm tiền của Nhà nước.
- Có công trong việc phòng ngừa hoặc cứu chữa các sự cố xảy ra, làm cho lợi ích quốc gia và lợi ích quần chúng nhân dân không bị hoặc ít bị tổn thất.
- Phấn đấu quên mình, cống hiến xuất sắc trong những hoàn cảnh đặc biệt như nguy hiểm thiên tai.
- Có thành tích trong đấu tranh chống những hành vi vi phạm pháp luật, kỷ luật.

- Đem lại sự vinh dự và lợi ích cho quốc gia trong hoạt động đối ngoại.
- Có công tích khác”

“Điều 29: Khen thưởng công chức Nhà nước chia ra: trọng thưởng, ghi công hạng ba, ghi công hạng hai, ghi công hạng nhất danh hiệu vẻ vang.

Đối với công chức được Nhà nước khen thưởng các mức kể trên, cơ quan hành chính Nhà nước sẽ tặng thưởng một khoản vật chất nhất định theo quy định”.

Nếu khen thưởng bao gồm nhiều hình thức và mức độ, thì kỷ luật công chức cũng thường bao gồm nhiều loại với những mức độ, giới hạn cụ thể khác nhau như khiển trách, cảnh cáo, hạ lương, cách chức, buộc thôi việc...

Cộng hoà liên bang Đức thực hiện 8 hình thức kỷ luật với các mức độ khác nhau như sau:

- Cảnh cáo: là sự chịu trách nhiệm về sai phạm của công chức trong một số hành vi nhất định. Nhưng nếu do cấp trên chỉ thị không rõ ràng dẫn đến sai phạm thì không được cảnh cáo.

- Phạt tiền: không được quá tiền lương 1 tháng của đương sự. Nếu người bị phạt không có lương thì mức phạt không được quá 500 mác.

- Giảm lương: mức tối đa giảm 1/5 lương của người đó, thời hạn giảm lương là 5 năm

- Giáng chức: công chức bị giáng chức là mất đi chức vụ cùng với quyền lực và tiền lương được hưởng. Người bị giáng chức phải sau 5 năm mới được hoàn trả lại lương cũ và khôi phục chức vụ cũ.

- Thái hồi: công chức bị mất quyền lãnh và hưởng bảo hiểm lao động, bị loại ra khỏi cơ quan Nhà nước.

Ngoài hình thức kỷ luật đối với công chức đương chức, Cộng hoà liên bang Đức còn có hình thức kỷ luật đối với cả công chức nghỉ hưu vi phạm kỷ luật, đó là hình thức cắt giảm hoặc huỷ bỏ tiền lương hưu. Mức kỷ luật cắt lương hưu được quy định không quá 1/5 tổng mức lương của người đó. Người nào bị mức kỷ luật khai trừ khỏi ngạch công chức sẽ bị huỷ bỏ lương hưu, bị mất quyền lãnh lương hưu.

Ở Mỹ chế độ kỷ luật và xử phạt cũng rất nghiêm khắc. Nội dung kỷ luật đối với công chức được quy định thành nhiều mục. Ví dụ: tuân thủ pháp luật; tận tụy với công việc, không tham ô, lãng phí, không lừa dối nhau, không tiết lộ cơ

mất công việc, không báo sai thành tích, không được lừa dối cấp trên... Mức xử phạt gồm có: cảnh cáo, thay đổi công tác, ghi tên vào sổ theo dõi công chức, giảm tiền lương, ngừng nâng cấp, cắt lương, hạ cấp, miễn chức.

Nhằm đảm bảo việc xử phạt được công minh, chính xác, các nước cũng rất quan tâm đến việc xem xét đến mức độ, các nhân tố hoàn cảnh tác động... dẫn đến hành vi vi phạm của công chức. Ví dụ Mêhicô đã quy định khi xử phạt hành chính đối với công chức cần xem xét thêm các nhân tố như mức độ phạm pháp trên thực tế, tình hình kinh tế, chính trị của viên chức, bối cảnh và điều kiện dẫn đến sai phạm, số năm công tác, phạm tội lần đầu hay tái phạm...

g. Thiết lập cơ quan quản lý công chức.

Cơ quan quản lý công chức hay hệ thống quản lý công chức của mỗi quốc gia có những nét đặc thù tùy thuộc vào điều kiện lịch sử, truyền thống, đặc điểm kinh tế xã hội... của mỗi nước.

Như ở Nhật Bản, cơ quan có thẩm quyền cao nhất trong quản lý công chức là cơ quan nhân sự quốc gia. Cơ quan này được thành lập năm 1948, có nhiệm vụ quản lý đội ngũ công chức trong các công việc hàng ngày, quản lý công chức thực thi các công việc của Nhà nước một cách có hiệu quả, dân chủ, công bằng và đúng pháp luật. Nét đặc biệt là cơ quan nhân sự được thành lập như là một tổ chức độc lập cao theo thẩm quyền của nội các với mục đích bảo vệ các quyền lợi và phúc lợi của công chức bằng việc báo cáo và khuyến nghị không chỉ đối với nội các mà còn trực tiếp tới Quốc Hội.

Ở Cộng hoà liên bang Đức có Uỷ ban nhân sự liên bang thực hiện chức năng chủ yếu là cùng với các cơ quan của Chính phủ có liên quan xây dựng các quy định chung về thi hành Luật công chức, về giáo dục, thi, đào tạo công chức, đề nghị về sửa đổi luật công chức, xét bổ nhiệm, tăng lương, đề bạt... Vai trò của Uỷ ban nhân sự liên bang nghiêng về tư vấn, xác định chính sách hơn là trực tiếp giải quyết các công việc cụ thể về hành chính, nhân sự. Bên cạnh Uỷ ban nhân sự liên bang có Hội đồng hiệp thương viên chức, là cơ quan phối thuộc giải quyết các quan hệ giữa công chức với Chính phủ mà cơ quan quyết định là Sở tài phán liên bang.

Ở Cộng hoà Pháp, Tổng cục hành chính và công chức được thành lập sau ngày giải phóng khỏi ách xâm chiếm của phát xít Đức. Cơ quan này không trực tiếp giải quyết về nhân sự mà chủ yếu làm chức năng cố vấn về kỹ thuật, cách

thức quản lý. Bộ máy quản lý công chức của Pháp với chức năng tư vấn gồm: Ủy ban tối cao, Ủy ban hành chính ngang hàng, Ủy ban kỹ thuật ngang hàng. Tuy nhiên vai trò tư vấn của các cơ quan này rất quan trọng, nó có khả năng ngăn chặn sự độc quyền cai trị của các Bộ.

Điểm qua cơ quan quản lý công chức ở một số nước trên cho thấy việc thành lập cơ quan quản lý công chức là mang tính tất yếu. Nhưng do đặc điểm, hoàn cảnh của mỗi nước mà sự bố trí, tổ chức, hoạt động của cơ quan này là rất phức tạp, không giống nhau. Tuy vậy, chúng đều có điểm tương đồng là được tổ chức ra nhằm thực hiện chức năng quản lý đội ngũ công chức Nhà nước và dù được tổ chức thế nào đi nữa thì chúng vẫn cần phải là một cơ quan đủ mạnh, có đủ thẩm quyền trong việc xây dựng, quản lý đội ngũ công chức Nhà nước.

2. Xu hướng cải cách quản lý nguồn nhân lực hành chính. Một số kinh nghiệm được rút ra.

Vào những thập niên cuối cùng của thế kỷ 20 đến nay, đứng trước những thay đổi to lớn ở phạm vi toàn cầu trên những lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hoá xã hội, nhiều quốc gia đã tiến hành các cuộc cải cách hành chính sâu rộng nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, thích ứng với những thay đổi đang diễn ra.

Những khuynh hướng chính về cải cách quản lý nguồn nhân lực được thực hiện ở nhiều nước trên thế giới trong thời gian qua bao gồm:

- Phân quyền quản lý nguồn nhân lực từ cơ quan quản lý nhân sự trung ương cho các cơ quan ngành dọc cấp dưới.
 - Giao quyền quản lý nguồn nhân lực nội bộ cho các cán bộ quản lý ngành dọc trong nội bộ các bộ và cơ quan.
 - Tập trung hoạt động vào xây dựng khuôn khổ chính sách, các tiêu chuẩn cơ bản và hướng dẫn thi hành mà không đi vào kiểm soát chi tiết.
 - Ngân sách trả lương, chi phí hành chính được giao cho các cơ quan ngành dọc quản lý.
 - Thực hiện hệ thống biên chế, việc làm và trả lương linh hoạt hơn.
 - Đẩy mạnh các phương thức đào tạo, phát triển các kỹ năng, khả năng và tính linh hoạt trong hoạt động của đội ngũ công chức nhà nước.
 - Thực hiện các biện pháp giảm chi phí, biên chế.
 - Thực hiện các biện pháp nâng cao đạo đức và đạo lý nghề nghiệp.
- Mặc dù vậy nhưng các cải cách này cũng còn nhiều hạn chế.

Đang tồn tại nhiều cách tiếp cận khác nhau đối với việc cải cách nguồn nhân lực. Các hoạt động cải cách ở các nước rất khác nhau và kết quả cải cách của các nước cũng rất khác nhau. Hơn nữa, ở hầu hết các nước có cam kết về cải cách quản lý nguồn nhân lực, tốc độ cải cách diễn ra rất chậm. Sự phân quyền và tính linh hoạt, mềm dẻo trong quản lý vẫn còn bị đè nặng bởi các quy tắc và các luật lệ cũ.

Việc phân cấp cho các cơ quan chuyên ngành và địa phương quản lý nguồn nhân lực đã được tiến hành, nhưng giải quyết mối quan hệ giữa sự kiểm soát về quản lý nguồn nhân lực của trung ương với việc thực hiện quản lý mềm dẻo, linh hoạt của các cơ quan chuyên ngành, địa phương vẫn còn có nhiều vướng mắc và vẫn còn nhiều điểm khác nhau ở mỗi nước.

Việc giao quyền quản lý tài chính cho các cơ quan quản lý chuyên ngành tạo điều kiện thuận lợi cho sự thay đổi về tổ chức và tạo ra sự đa dạng về công việc giữa các bộ, cơ quan khác nhau; giúp cho các bộ và các cơ quan tuyển dụng và sử dụng cán bộ, công chức một cách dễ dàng hơn, đồng thời quản lý họ hiệu quả hơn; nâng cao tính trách nhiệm trong quản lý; góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong việc cung cấp dịch vụ cho công chúng; cải tiến mối quan hệ giữa cơ quan hoạch định chính sách và cơ quan thực hiện chính sách. Tuy nhiên mức độ phân cấp, gia quyền tài chính cần được tiếp tục đẩy mạnh, phải trở thành điều kiện tiên quyết cho sự phân quyền quản lý nguồn nhân lực, cho công tác quản lý con người một cách hiệu quả.

Mặc dù vậy, thực hiện phân quyền quản lý nguồn nhân lực trong thời gian qua vẫn đưa lại đã đem lại nhiều kết quả. Việc cải cách nguồn nhân lực vẫn tiếp tục được xem là nhiệm vụ cần thiết và cấp bách ở hầu khắp các nước trong thời gian tiếp theo.

Thông qua việc tổng hợp kinh nghiệm của nước ngoài về quản lý nguồn nhân lực hành chính, có thể rút ra một số kinh nghiệm áp dụng trong thực tế quản lý nguồn nhân lực hành chính tại Việt Nam như sau:

- Việc cải cách quản lý nguồn nhân lực hành chính nhà nước phải được thực hiện bằng một quyết tâm chính trị, bởi đây là công việc rất nhạy cảm liên quan tới đội ngũ đông đảo những người đang thực thi công quyền, giữ gìn sự ổn định chung của toàn xã hội

- Tiến hành cải cách quản lý nguồn nhân lực hành chính phải được bắt đầu từ những vấn đề cơ bản nhất như phải xác định rõ phạm vi đối tượng này trong cơ cấu công chức; việc áp dụng hệ thống công chức phù hợp cho mỗi đối tượng trong độ ngũ cán bộ công chức hành chính ; các nguyên tắc mới trong việc trả lương và thực hiện các chế độ đãi ngộ

- Mở rộng việc áp dụng các biện pháp quản lý nhân sự linh hoạt của khu vực tư và doanh nghiệp vào trong quản lý nguồn nhân lực hành chính, nhất là trong các khâu tuyển dụng, đánh giá, khen thưởng công chức.

Cần xây dựng một hệ thống tiêu chuẩn, điều kiện về khả năng, năng lực, kinh nghiệm, đạo đức, sức khoẻ... để có thể tuyển dụng đúng người, nâng cao chất lượng đầu vào và tạo sự thống nhất trong công tác tuyển dụng, hạn chế những tiêu cực trong tuyển dụng. Việc tuyển dụng phải *xuất phát từ nhu cầu và thực hiện tuyển dụng thông qua thi tuyển khách quan, công khai*, có tính tới một số nguyên tắc ưu tiên khác như về giới, người có công với đất nước, hoặc những người có khả năng khác có giá trị bổ sung...

Áp dụng cách đánh giá bằng thang điểm do thủ trưởng trực tiếp thực hiện, kết hợp với sự đánh giá dân chủ của tập thể công chức trong cơ quan đơn vị và có sự trao đổi công khai những nhận xét đánh giá giữa thủ trưởng đơn vị với người được đánh giá trước khi có kết luận cuối cùng. Để đánh giá được công bằng, chính xác cần phải có sự phân loại công chức, có hệ thống các tiêu chuẩn đánh giá ứng với từng loại công chức đó. Việc đánh giá phải thực hiện thường xuyên. Đánh giá phải đi đôi với những hình thức khen thưởng hoặc kỷ luật tương ứng và phải được thể chế hoá bằng văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lý cao.

- Thay đổi quan niệm và phương thức đào tạo bồi dưỡng đối với cán bộ, công chức hành chính. Chuyển mạnh hơn từ việc đào tạo nặng về lý luận sang bồi dưỡng kỹ năng, tính linh hoạt trong hoạt động. Thực hiện nguyên tắc đào tạo, bồi dưỡng trước khi bổ nhiệm, tiến tới chấm dứt tình trạng bầu, bổ nhiệm rồi mới đưa đi đào tạo. Việc đào tạo phải dựa trên những nhu cầu thực sự của cá nhân và của cơ quan, tổ chức. Hoạt động đào tạo phải nhằm trang bị cho các công chức các kỹ năng và kiến thức thiết yếu, không phải chỉ để làm tốt công việc hiện tại mà còn thực hiện các công việc có yêu cầu cao hơn trong tương lai.

Về nội dung chương trình đào tạo cần được bổ sung, cập nhập những kiến thức về pháp luật, về tin học, ngoại ngữ, đặc biệt là việc đào tạo, bồi dưỡng công chức nên gắn với các tình huống của quản lý.

- Cần xác định lại chức năng của cơ quan quản lý công chức. Cơ quan này không chỉ đơn giản thực hiện các hoạt động quản lý nhân sự, hiện vẫn đang được quy định là quản lý mang tính hành chính bản thân người công chức, trình độ, quá trình công tác, đào tạo, diễn biến lương... mà phải thực hiện các nhiệm vụ biện pháp quản lý nguồn nhân lực, nghĩa là phải làm cho các yếu tố quản lý trên trở thành động lực của người công chức, làm cho người công chức hăng say làm việc, nâng cao hiệu quả sử dụng đối với đội ngũ này.

Chú trọng xây dựng và ứng dụng công nghệ thông tin trong lĩnh vực quản lý Nhà nước về công chức, thể hiện qua các khâu của quản lý như xây dựng thể chế pháp lý, quản lý đội ngũ công chức, các chương trình đào tạo, bồi dưỡng...

*

* *

Từ sự phân tích nêu trên cho thấy nguồn nhân lực hành chính, cũng như hoạt động quản lý nguồn nhân lực hành chính có những tính chất, đặc điểm hết sức đặc thù. Muốn nâng cao hiệu quả quản lý nguồn nhân lực hành chính, có những biện pháp đột phá, trước hết cần phải nắm vững và vận dụng tốt những tính chất, đặc điểm này

Trong điều kiện hiện đại, do sự phát triển của đời sống kinh tế, chính trị - xã hội, khoa học công nghệ, những tính chất, đặc điểm của nguồn nhân lực hành chính và quản lý nguồn nhân lực hành chính có những thay đổi nhất định. Nhưng dù có những thay đổi, những nội dung căn bản của các tính chất, đặc điểm đó vẫn còn, vẫn tiếp tục chi phối hoạt động quản lý đối với nguồn nhân lực này.

CHUYÊN ĐỀ 3:

CÁC CHUẨN MỰC ĐÁNH GIÁ CỦA CÔNG CHỨC, VIÊN CHỨC TRONG BỘ MÁY CÔNG QUYỀN VÀ NHỮNG YÊU CẦU ĐỔI MỚI.

4. Về sử dụng, đánh giá cán bộ, công chức hành chính.

Có thể nói trong thời gian vừa qua hầu hết các cơ quan đã có nhiều cố gắng trong việc bố trí, sử dụng nguồn nhân lực nhằm góp phần thực hiện các công việc nhiệm vụ được giao đáp ứng những yêu cầu, đòi hỏi của tình hình, nhiệm vụ mới và của quyết định tinh giảm biên chế của Chính phủ, góp phần không nhỏ vào những đóng góp của nền hành chính cho sự ổn định và phát triển của đất nước.

Tuy nhiên việc sử dụng nguồn nhân lực hành chính trong các cơ quan nhà nước còn nhiều hạn chế, mà hạn chế lớn nhất là chưa phát huy hết những tiềm năng của nguồn nhân lực hiện có. Vẫn thấy tình trạng phân công thực hiện công việc trái với khả năng, trình độ, sở trường, trái với ngạch, bậc công chức đang giữ. Trong các cơ quan vẫn thấy hiện tượng một bộ phận cán bộ, công chức làm không hết việc, nhưng có một bộ phận khác thì lại quá nhàn rỗi. Kết quả điều tra xã hội học cho thấy chỉ có 59,8% công chức nhà nước đánh giá là được bố trí công việc phù hợp với chuyên môn, 36,2% đánh giá được bố trí tương đối phù hợp và vẫn còn tới 4% là không phù hợp hoặc không xác định được. Chính vì vậy mà hiệu quả công việc không cao, xuất hiện các hiện tượng tiêu cực đi kèm với việc sử dụng nhân lực thiếu khoa học này, thí dụ như sự tắc trách, thiếu tinh thần trách nhiệm, hoặc những lỗi vi phạm vì thiếu sự hiểu biết cần thiết...Cũng do không có sự sử dụng hợp lý nguồn nhân lực nên trong các cơ quan nhà nước hiện nay luôn có tình trạng quá tải trong việc thực hiện các công việc, nhiệm vụ, số biên chế đủ, thậm chí thừa nhưng vẫn luôn có nhu cầu tuyển dụng thêm biên chế.

Nguyên nhân của tình trạng được nêu chính là bởi hiện nay hầu hết các cơ quan chưa có được một bản phân tích cụ thể các nhiệm vụ của từng chức danh, cán bộ quản lý lại chưa coi trọng việc này nên việc bố trí sử dụng không hợp lý, kém hiệu quả, không đánh giá được kết quả thực thi nhiệm vụ của công chức và

vì vậy rất khó cho việc bố trí sử dụng hoặc thải loại những người không đủ trình độ năng lực, những người không hoàn thành nhiệm vụ. Mặt khác đó là kết quả của việc tuyển dụng còn dựa nhiều vào các tiêu chí phi công việc như đã phân tích chỉ ra ở trên, nên càng dễ dẫn tới những hạn chế trầm trọng hơn.

Về khen thưởng, kỷ luật cán bộ công chức đã được Pháp lệnh cán bộ công chức quy định. Nhưng do tính chất hình thức, không hiệu quả trong việc đánh giá, khen thưởng, kỷ luật cán bộ, công chức từ thời gian bao cấp, nên khi bước vào giai đoạn đổi mới việc đánh giá cán bộ công chức hàng năm dường như bị lãng quên. Cơ quan, địa phương nào còn thực hiện thì cũng mang tính hình thức, xuê xoa, cào bằng. Các nhận xét đánh giá này không được xem như đánh giá chính thức có giá trị. Khi bổ nhiệm, luân chuyển cán bộ, công chức, thủ trưởng đơn vị căn cứ vào quá trình công tác của cá nhân nhận xét sau đó thông qua cấp uỷ, không có nhận xét đánh giá của tập thể. Vì vậy các nhận xét đánh giá cán bộ, công chức mang nặng dấu ấn cá nhân, ít có tác dụng động viên cán bộ, công chức tận tụy phấn đấu, đồng thời còn nảy sinh những hiện tượng tiêu cực như lo lót, lấy lòng cấp trên để có được sự đánh giá tốt khi được bổ nhiệm hoặc chuyển công tác hơn là tích cực phấn đấu làm việc.

Tuy nhiên trong thời gian gần đây, thực hiện các quy định của Pháp lệnh cán bộ, công chức việc đánh giá cán bộ công chức hàng năm đã được đẩy mạnh. Ngày 5 tháng 12 năm 1998 Bộ trưởng - Trưởng ban Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ đã có quyết định số 11/1998/QĐ-TCCP-CCVC ban hành quy chế đánh giá công chức hàng năm, qua đó làm rõ năng lực, trình độ, kết quả công tác, phẩm chất đạo đức làm căn cứ để bố trí, sử dụng, bổ nhiệm, đề bạt, đào tạo bồi dưỡng và thực hiện chính sách đối với công chức. Hàng năm cán bộ, công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước sẽ được tập thể nơi công chức làm việc, thủ trưởng phủ trách nhận xét đánh giá trên các mặt chấp hành chính sách pháp luật của Nhà nước; kết quả công tác gồm những công việc thực hiện trong năm, những văn bản đã chủ trì soạn thảo, những công trình nghiên cứu hoặc tham gia nghiên cứu thực hiện, những đề xuất được chấp nhận và thực hiện, kết quả giải

quyết các đề nghị của cơ sở, kết quả đi công tác tại cơ sở, những việc được giao chưa hoàn thành...; tinh thần kỷ luật như thực hiện nội quy cơ quan, ý kiến chỉ đạo của cấp trên, thực hiện giờ làm việc, số ngày làm việc và nghỉ trong năm; tinh thần phối hợp trong công tác với các tổ chức có liên quan, với đồng nghiệp; tính trung thực trong báo cáo, thông tin với lãnh đạo và cơ quan cấp trên; đạo đức, lối sống trong gia đình, quần chúng, đồng nghiệp, sinh hoạt, tinh thần thái độ học tập nâng cao trình độ năng lực; tinh thần và thái độ phục vụ nhân dân. Kết quả đánh giá phải đi tới xếp loại cán bộ công chức theo bốn mức độ: xuất sắc, khá, trung bình và kém. Việc tổ chức đánh giá công chức hiện đã được các cơ quan nhà nước tiến hành thường kỳ và dần đi vào nề nếp, góp phần nâng cao chất lượng cán bộ, công chức, và giúp cho thủ trưởng các đơn vị và các cơ quan quản lý cán bộ, công chức có được những cơ sở cần thiết để định hướng sử dụng cán bộ, công chức có hiệu quả. Tuy nhiên do nhiều lý do khác nhau như sự c dè nể nang trong cán bộ, công chức, do ảnh hưởng của những nhận thức không đúng về đánh giá cán bộ công chức của giai đoạn trước còn rớt lại, hơn nữa còn do chưa có biện pháp xử lý đúng mức cán bộ, công chức yếu kém, nên chưa lôi cuốn được sự đồng tình và tham gia tích cực của đông đảo cán bộ, công chức, việc nhận xét đánh giá cán bộ, công chức hàng năm vẫn chưa thực sự đạt được sự chính xác cần thiết, chưa trở thành động lực trong hoạt động thực thi nhiệm vụ và nâng cao năng lực, trình độ của cán bộ, công chức hành chính.

Cùng với hoạt động đánh giá cán bộ công chức hàng năm, công tác thanh tra, kiểm tra hoạt động công vụ cũng đã có những bước tiến đáng kể. Nhà nước đã ban hành Pháp lệnh thanh tra, Pháp lệnh khiếu nại tố cáo, Chính phủ cũng có Nghị định số 47/CP ngày 3/5/1997 về việc giải quyết bồi thường thiệt hại do công chức viên chức Nhà nước, người của cơ quan tiến hành tố tụng gây ra nhằm kiểm tra, giám sát hoạt động công vụ của công chức, nâng cao tinh thần trách nhiệm của công chức. Tổ chức bộ máy thanh tra, kiểm tra công vụ hợp thành một hệ thống. Những chế định trong công tác thanh tra, kiểm tra hoạt động công vụ và hoạt động thực tế của bộ máy thanh tra, kiểm tra công vụ đã góp phần đảm bảo các hoạt động công vụ của công chức đúng pháp luật, hiệu quả, đồng thời bảo vệ và nâng cao trình độ năng lực của cán bộ công chức.