

Đào tạo công vụ đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước, đáp ứng yêu cầu của cải cách nền công vụ trong giai đoạn cải cách nền hành chính nhà nước phục vụ cho sự nghiệp đổi mới đất nước và hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay ở nước ta. Nền công vụ của nước ta đang trong giai đoạn biến đổi sâu sắc từ tư duy bao cấp với cơ chế xin - cho sang cơ chế quản lý - phục vụ và cung cấp các dịch vụ công cho mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội với cơ chế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Vấn đề đặt ra hiện nay là hàng loạt những yêu cầu mới nảy sinh đòi hỏi chúng ta phải giải quyết để có một nền công vụ mới đáp ứng những yêu cầu mới xuất hiện. Đổi mới đào tạo công vụ hiện nay là một vấn đề cấp bách và nhằm để xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức cho một nền công vụ mới. Các chương trình đào tạo công vụ cần phải đổi mới cả về nội dung lẫn phương pháp tổ chức thực hiện vì nội dung và phương thức hoạt động công vụ đang và sẽ thay đổi để phù hợp với yêu cầu của công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước (1). Đào tạo công vụ là yếu tố quan trọng của tất cả các nền công vụ ở các nước phát triển và thường được quan tâm đặc biệt do đầu tư cho đào tạo thường xuyên lớn mà mặt khác không phải lúc nào cũng thu được kết quả mong muốn. Ở nước ta hiện nay, đào tạo công

vụ vừa quan trọng lại vừa cấp bách do nền công vụ của chúng ta đang trong giai đoạn chuyển đổi để hội nhập, trong khi đó thực trạng hiệu quả công tác đào tạo cán bộ, công chức chỉ ra đang ở mức rất thấp do các chương trình đào tạo quá dài, quá chung chung, quá nhiều lý thuyết... ít gắn với yêu cầu thực tiễn công vụ.

Làm thế nào để thay đổi đào tạo, cải cách các chương trình đào tạo công vụ hiện nay để nâng cao chất lượng và hiệu quả công tác đào tạo?

- Đào tạo ở đâu?

Để trả lời các vấn đề nêu trên chúng ta cần xem xét chúng thuộc trách nhiệm, nhiệm vụ và thẩm quyền của những loại cơ quan nào?

Câu hỏi 1: Đào tạo ai?, câu hỏi 4: Đào tạo khi nào? và câu hỏi 5: Đào tạo ở đâu? - thuộc về các cơ quan quản lý và sử dụng cán bộ, công chức. Câu hỏi 2: Đào tạo cái gì? và câu hỏi 3: Đào tạo như thế nào? - thuộc về các cơ sở đào tạo và cơ quan quản lý đào tạo, nó liên quan tới cách thức xây dựng chương

Nâng cao chất lượng và hiệu quả đào tạo công vụ

■ **TRẦN QUỐC HẢI (*)**

Bài viết này trình bày một số vấn đề liên quan tới việc đổi mới đào tạo công vụ trong giai đoạn hiện nay và sắp tới.

ĐÀO TẠO CÔNG VỤ - 5 VẤN ĐỀ VỚI 3 TRỤ CỘT

Khi nói tới đào tạo công vụ, chúng ta cần phải giải quyết được 5 vấn đề cơ bản sau đây:

- Đào tạo ai?
- Đào tạo cái gì?
- Đào tạo như thế nào?
- Đào tạo khi nào?

trình và phương pháp đào tạo công vụ. Để nâng cao chất lượng và hiệu quả của đào tạo công vụ nói riêng và đào tạo công vụ nói chung tốt, cần phải có được cơ chế hoạt động tốt giữa cả ba hệ thống các cơ quan (3 trụ cột) có trách nhiệm với đào tạo công vụ và bản thân người cán bộ, công chức được cử đi đào tạo có động cơ, nguyện vọng muốn được tham gia vào quá trình đào tạo.

PHÂN CÔNG TRÁCH NHIỆM TRONG HỆ THỐNG ĐÀO TẠO CÔNG VỤ

(*) Dự án ADB - Bộ Nội vụ

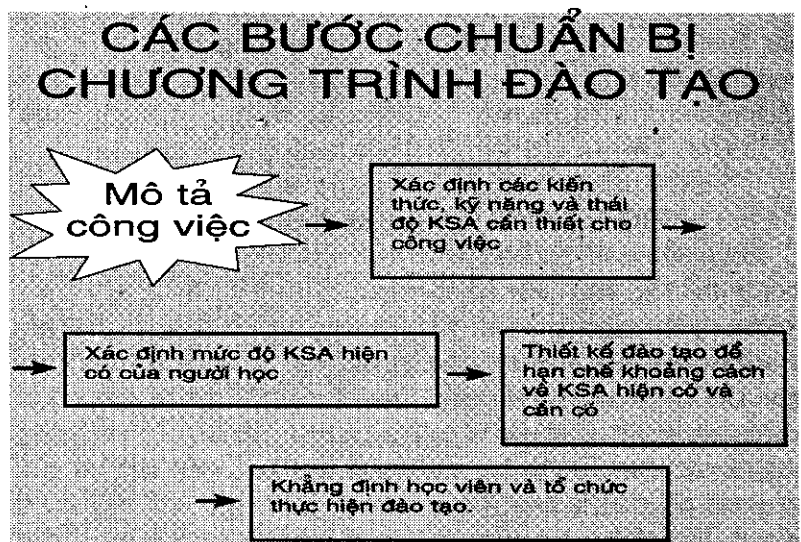
Chương trình đào tạo là một yếu tố quan trọng của quá trình đào tạo. Các yếu tố khác của quá trình này là thể chế, ngân sách đào tạo, giảng viên và năng lực tổ chức đào tạo, cơ sở vật chất và trang thiết bị hỗ trợ giảng dạy của cơ sở đào tạo cũng như năng lực và động lực học tập của học viên. Không có chương trình đào tạo tốt, đào tạo sẽ không thể mang lại hiệu quả. Tuy nhiên, chỉ riêng chương trình đào tạo dù tốt đến mấy cũng chưa đủ để mang lại hiệu quả đào tạo cao. Lý do là đào tạo hiệu quả đòi hỏi phải có sự kết hợp đồng bộ của nhiều yếu tố như đã phân tích ở trên. Ba hệ thống cơ quan (3 trụ cột) đều tác động đến người học như sau: Hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về đào tạo, bồi dưỡng cần xây dựng và ban hành các thể chế, chính sách khuyến khích, tạo điều kiện cho các hoạt động đào tạo, bồi dưỡng được tổ chức thực hiện và đặc biệt tạo điều kiện đổi mới các hoạt động đào tạo thuộc hệ thống cơ sở đào tạo.

Giảng viên phải được đào tạo về phương pháp và được tham gia vào quá trình thiết kế chương trình đào tạo, đối tượng được cử đi đào tạo phải phù hợp, có cơ chế sử dụng sau đào tạo khuyến khích việc áp dụng các kết quả đào tạo vào công việc như vậy vai trò của các cơ quan quản lý và sử dụng cán bộ, công chức sau đào tạo là rất quan trọng.

Biểu đồ dưới đây mô tả thứ tự các bước chuẩn bị chương trình đào tạo (2) theo tư duy mới.

Chương trình đào tạo cần phải dựa trên thực tế công việc của học viên và do vậy quá trình đào tạo cần phải bắt đầu bằng các bản mô tả công việc của học viên. Bản mô tả công việc này giúp giảng viên xác định các kiến thức, kỹ năng và thái độ (KSA) cần thiết để thực hiện công việc. Trên cơ sở mức độ KSA, các học viên hiện có để xác định khoảng thiếu hụt về năng lực (bao gồm kiến thức, kỹ năng và thái độ) là nhu cầu cần thiết để đào tạo nhằm thu hẹp

học nên khó mà đạt được mục tiêu của đào tạo. Việc hình thành quan hệ hợp đồng giữa cơ quan quản lý, sử dụng cán bộ, công chức với cơ sở thực hiện đào tạo là cần thiết vì chỉ có mối ràng buộc trách nhiệm thông qua hợp đồng này mới tạo ra động lực cho việc đào tạo và sử dụng các kết quả sau đào tạo, làm cho công tác đào tạo cán bộ, công chức thiết thực và có hiệu quả. Ở những nước có nền công vụ phát triển như Xin-ga-po, họ đã trao quyền cho công



khoảng cách thiếu hụt năng lực này. Chỉ khi nào tìm ra được khoảng thiếu hụt này, các giảng viên mới thiết kế được chương trình đào tạo phù hợp bởi vì lúc này giảng viên đã biết rõ học viên cần các kiến thức, kỹ năng và thái độ KSA gì?. Như vậy, bắt cứ chương trình đào tạo công vụ nào không tuân theo các bước chuẩn bị này thì chắc chắn sẽ không mang lại kết quả như mong muốn bởi vì chương trình ấy được thiết kế chỉ dựa trên các phán đoán nhu cầu của người

chức được lựa chọn cơ sở đào tạo và nội dung khóa học sao cho phù hợp với năng lực, sở trường và yêu cầu thực hiện công việc của công chức. So sánh với cách thực hiện đào tạo của chúng ta theo các ngạch công chức như hiện nay, rõ ràng đang còn tồn tại khoảng cách.

Xuất phát từ những phân tích kể trên với thực tiễn hiện nay, đòi hỏi phải xem xét lại sự phân vai trong 3 trụ cột của công tác đào tạo công vụ. Cơ quan quản lý nhà nước về đào tạo làm gì?

Tổ chức, đơn vị thực hiện đào tạo thực hiện những vấn đề gì? Các cơ quan, đơn vị quản lý, sử dụng công chức và bản thân người công chức tham gia vào công tác đào tạo như thế nào? Để nâng cao chất lượng và hiệu quả của đào tạo công vụ, cần có sự phân công, phân cấp hợp lý giữa ba hệ thống cơ quan liên quan tới đào tạo công vụ hiện nay. Trong tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế và cải cách nền hành chính nhà nước ở nước ta hiện nay, vấn đề đổi mới công tác đào tạo công vụ đã trở nên cấp thiết và có ý nghĩa quan trọng để đáp ứng yêu cầu cải cách nền công vụ nước nhà.

ĐÀO TẠO CÔNG VỤ - "TRÊN XUỐNG" HAY "DƯỚI LÊN"

Trong nền kinh tế kế hoạch, thông thường cấp trên giao nhiệm vụ và giao chỉ tiêu kế hoạch kinh tế cho cấp dưới. Đào tạo cán bộ, công chức cũng nằm trong quy trình như vậy: cơ quan trung ương phân bổ chỉ tiêu kinh phí đào tạo và thông báo chỉ tiêu chiêu sinh của các khóa đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức về các bộ, ngành và các địa phương. Trong thời gian qua, công tác này có được cải tiến, song về mặt tư duy nhận thức và cách thức tiến hành thì vẫn chưa có sự đổi mới cần thiết. Các chương trình đào tạo công chức vẫn do các cơ quan quản lý và cơ sở đào tạo cấp trên xây dựng theo yêu cầu chủ quan mà chưa hoặc ít để ý tới các yêu cầu khách quan của người học và của cơ quan sử dụng công chức. Hệ thống đào

tạo dựa trên cơ sở tiêu chuẩn các ngạch công chức hiện nay tỏ ra ít thiết thực và lãng phí. Thực tế chưa hoặc ít có mối quan hệ ràng buộc thông qua hợp đồng giữa cơ quan sử dụng công chức với cơ sở đào tạo. Chúng ta đang tiến hành đào tạo theo "cung", đào tạo những gì mà cơ sở đào tạo có, mà chúng ta chưa tiến hành đào tạo theo "cầu", đào tạo những gì mà thực tiễn công vụ yêu cầu. Để khắc phục vấn đề này, cần thiết lập cơ chế hợp đồng giữa cơ sở đào tạo với cơ quan quản lý và sử dụng công chức. Một quy trình xây dựng các chương trình đào tạo công vụ mới cần được tiến hành như đã trình bày. Các giảng viên của chương trình cần được tiếp cận với các yêu cầu của người học ngay từ giai đoạn ban đầu khi chuẩn bị xây dựng chương trình cho tới khi thiết kế, thực hiện và đánh giá trong và sau đào tạo. Các thể chế, chính sách cho đào tạo công vụ cũng phải tạo điều kiện cho cơ chế theo hướng tiếp cận này được thực hiện. Nói cách khác đào tạo phải xuất phát từ thực tiễn yêu cầu công việc của người học "từ dưới lên" thì hiệu quả của đào tạo mới được khẳng định.

ĐÀO TẠO THEO TIÊU CHUẨN CÁC NGẠCH CÔNG CHỨC HAY THEO YÊU CẦU CỦA VỊ TRÍ CÔNG VIỆC TRONG NỀN CÔNG VỤ

Tiêu chuẩn các ngạch công chức của chúng ta hầu hết được ban hành từ năm 1993 nhìn chung có phạm vi rất rộng và tới nay nhiều tiêu chí không còn

phù hợp. Các tiêu chuẩn đã ban hành mang tính định tính nhiều hơn định lượng, gắn với "người" và ít gắn với "công việc" phải thực thi. Chính sách tiền lương hiện nay cũng được trả theo người tương ứng với ngạch, bậc còn ít gắn với công việc thực tế mà công chức đảm nhiệm. Vấn đề đặt ra là cần đổi mới và hoàn thiện các tiêu chuẩn công chức cho phù hợp với yêu cầu xây dựng đội ngũ công chức trong tiến trình cải cách hành chính nhà nước. Các tiêu chuẩn công chức (yêu cầu về trình độ) sẽ là căn cứ để tuyển chọn công chức cho nền công vụ, còn việc đào tạo công vụ là để trang bị các kiến thức, kỹ năng nhằm tăng cường năng lực công tác cho đội ngũ công chức để thực thi nhiệm vụ được tốt hơn. Chính vì lẽ đó mà đào tạo cần căn cứ vào yêu cầu thực tế của các vị trí công việc trong nền công vụ, tức là đào tạo cần tập trung vào việc trang bị các kiến thức, kỹ năng thiếu hụt của công chức để đáp ứng với yêu cầu năng lực cần có của công chức cho việc hoàn thành nhiệm vụ được giao.

MỘT SỐ GIẢI PHÁP VÀ KHUYẾN NGHỊ

Để đổi mới đào tạo công vụ nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả công tác đào tạo hiện nay, chúng ta nên xem xét tiến hành một số giải pháp sau đây:

a. *Đổi mới tư duy trong đào tạo công vụ (3)*

Thay đổi tư duy trong đào tạo công vụ bao giờ cũng là khâu khó khăn nhất vì đôi khi phải phủ định chính mình. Ở đây trước hết là thay đổi cách chuẩn

bị các chương trình đào tạo và nó liên quan tới tất cả ba hệ thống cơ quan có trách nhiệm với đào tạo công vụ như đã phân tích ở trên. Tuyệt nhiên đây không phải chỉ là công việc riêng của các cơ sở đào tạo. Nó đòi hỏi phải tạo ra được cơ chế mới bao gồm thể chế, chính sách và các nguồn lực cho đào tạo công vụ từ khâu chuẩn bị, thiết kế chương trình, tổ chức đào tạo, đánh giá cho đến sử dụng kết quả sau đào tạo. Chuyển từ đào tạo theo "cung" sang đào tạo theo "cầu" là một đòi hỏi khách quan trong việc đổi mới tư duy trong đào tạo công vụ hiện nay.

b. Xây dựng chiến lược và kế hoạch cho cải cách đào tạo công vụ bao gồm các bước đi trong một lộ trình thống nhất. Hình thành các tiểu chương trình mục tiêu cho cải cách các chương trình đào tạo công vụ.

Như đã phân tích ở trên, đào tạo công vụ liên quan tới rất nhiều các thành tố. Muốn cải cách được cần phải có chiến lược và kế hoạch cho các bước đi trong một lộ trình thống nhất. Các tiểu chương trình mục tiêu như thể chế đào tạo, hệ thống chương trình, nội dung, phương pháp, tiêu chí đánh giá và các nguồn lực như đội ngũ giảng viên, cơ sở vật chất... cho đào tạo công vụ cần phải được đầu tư thực hiện đồng bộ theo lộ trình đã được hoạch định.

c. Tiến hành thực hiện đào tạo dựa trên cơ sở năng lực công tác cho các nhóm cán bộ, công chức ưu tiên, chuyển dần

từ đào tạo theo tiêu chuẩn các ngạch công chức sang đào tạo theo vị trí công vụ và các chức danh quản lý trong nền công vụ.

Muốn tăng cường năng lực công tác thông qua đào tạo cần áp dụng đào tạo dựa trên cơ sở năng lực. Tiếp cận dựa trên cơ sở năng lực (Competency-based approach) là phương pháp chuẩn bị lực lượng lao động cho nền kinh tế cạnh tranh toàn cầu cho các cá nhân và tổ chức trong thế kỷ 21 (Kerka, S. Competency-based education and training, 2001). Phương pháp tiếp cận giáo dục và đào tạo dựa trên cơ sở năng lực đã được phát triển từ đầu thập kỷ 70 của thế kỷ trước ở các nước phương Tây. Bản chất khác biệt đầu tiên của đào tạo dựa trên cơ sở năng lực là phương pháp và quy trình xác định, phân tích nhu cầu đào tạo làm cơ sở cho đào tạo như đã phân tích ở trên (xem TQH, Cải cách các chương trình đào tạo công vụ hiện nay, Tạp chí Tổ chức Nhà nước, 12/2004). Việc thiết kế các chương trình đào tạo cũng sẽ phải thay đổi (xem TQH, Đổi mới tư duy trong đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước, Tạp chí Tổ chức Nhà nước, 9/2000). Việc tổ chức thực hiện các chương trình đào tạo cho cán bộ, công chức và đánh giá hiệu quả đào tạo công vụ cũng cần phải được tiến hành bằng các phương thức mới theo một tư duy mới.

d. Tiến hành đánh giá, rút kinh nghiệm các khóa đào tạo

thí điểm theo phương pháp tiếp cận đào tạo dựa trên cơ sở năng lực cho một số nhóm đối tượng ưu tiên, trên cơ sở đó để nhân rộng.

Hiện nay có nhiều dự án hỗ trợ kỹ thuật của các nước trong lĩnh vực đào tạo đã và đang được thực hiện. Nhiều khóa đào tạo ngắn hạn cho công chức đã được tổ chức theo phương pháp tiếp cận đào tạo dựa trên cơ sở năng lực. Kết quả của những khóa học này rất khả quan, được sự đồng tình và đánh giá cao của những người tham gia. Nguyên nhân thành công của các khóa học này là do cách xác định nhu cầu đào tạo, cách thiết kế nội dung chương trình, phương pháp tổ chức thực hiện và đánh giá đào tạo sát với thực tiễn yêu cầu của công việc. Chúng ta cần tổ chức đánh giá, rút kinh nghiệm các kết quả của các khóa học này trên cơ sở đó để nhân rộng. Muốn làm được điều đó, hàng loạt vấn đề liên quan đến thể chế, chính sách, cơ chế tổ chức thực hiện đào tạo công vụ cần được đổi mới, tạo điều kiện cho các khóa học mới được tổ chức theo phương thức này.

e. Đào tạo đội ngũ giảng viên cho các chương trình đào tạo công vụ mới trên cơ sở áp dụng các phương pháp đào tạo tích cực, đào tạo với sự tham gia của người học. Huy động sự tham gia của các trường đại học và các tổ chức, cá nhân vào đào tạo công vụ.

(Xem tiếp trang 35)

Số lượng thành viên mỗi khối nhiều, ít khác nhau tùy theo quy mô của xã, phường, thị trấn. Công chức chuyên môn và cán bộ không chuyên trách (ngoài hai ban quân sự và công an) làm việc trực tuyến với người phụ trách khối.

Những đơn vị hành chính cơ sở có quy mô lớn, đông dân, đặc điểm kinh tế - xã hội phức tạp, ngoài số cán bộ chuyên trách, công chức cơ sở, cán bộ không chuyên trách theo quy định, phải hợp đồng thêm văn thư, bảo vệ, tạp vụ... thì có thể nghiên cứu bố trí văn phòng giúp việc chung cho HĐND và UBND. Văn phòng do một lãnh đạo UBND phụ trách hoặc do cán bộ văn phòng thống kê trực tiếp phụ trách, bao gồm các lao động hợp đồng nêu trên.

Sau ba năm thực hiện Nghị quyết 17-NQ/TW và tiến hành cải cách hành chính, nhà nước đã ban hành nhiều văn bản luật, pháp lệnh, nghị định, quyết định về thể chế mới hoặc sửa đổi, bổ sung về cơ cấu tổ chức của HĐND và UBND; về cán bộ, công chức cấp cơ sở; về chế độ, chính sách, tiêu chuẩn cụ thể, đào tạo bồi dưỡng đối với cán bộ cấp cơ sở; về thực hiện dân chủ ở cơ sở. Những văn bản được ban hành và phát huy tác dụng và đi vào cuộc sống, từng bước nâng cao hiệu quả hoạt động của chính quyền cơ sở và chất lượng đội ngũ cán bộ cấp cơ sở. Tuy nhiên đến nay, trung ương chưa có hướng dẫn việc kiện toàn cơ cấu, tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở cấp cơ sở theo tinh thần Nghị quyết và

Chương trình tổng thể cải cách hành chính.

Với tinh thần cải cách hành chính, cần đổi mới mạnh mẽ tổ chức bộ máy hành chính cấp cơ sở, tạo thành một chỉnh thể thống nhất, hoàn chỉnh về tổ chức và hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở, gắn liền với sự đổi mới, nâng cao chất lượng của hệ thống chính trị. Vì vậy, trung ương cần sớm nghiên cứu thể chế tiến hành thí điểm việc bầu trực tiếp Chủ tịch UBND xã, phường, thị trấn và có sự hướng dẫn thống nhất cho các địa phương về tổ chức bộ máy hành chính đối với cấp cơ sở để nhanh chóng khắc phục những tồn tại, yếu kém, công kênh về mặt tổ chức bộ máy hành chính ở cấp này trong những năm qua. ■

Nâng cao chất lượng...

(Tiếp theo trang 11)

Đội ngũ giảng viên đóng vai trò quan trọng và nòng cốt trong việc đổi mới đào tạo công vụ. Dù có chính sách, quyết tâm chính trị cao trong đổi mới nhưng nếu không có được các nguồn lực như đội ngũ giảng viên đủ năng lực, nguồn tài chính đáp ứng thì đào tạo công vụ cũng không thể đổi mới. Vấn đề đặt ra là ngoài cơ chế, chính sách, chúng ta cần chú trọng đào tạo đội ngũ giảng viên cho các chương trình đào tạo công vụ mới. Hiện nay đội ngũ giảng viên đang vừa thiếu, vừa chưa quen với các phương pháp đào tạo mới. Trong tương lai cùng với việc xã hội hóa các hoạt động giáo dục và đào tạo, việc huy động sự tham gia của các trường đại học và các tổ chức, cá nhân vào đào tạo công vụ là cần thiết.

f. Huy động đội ngũ chuyên gia ngoài nước của các dự án hỗ trợ kỹ thuật cho đào tạo công vụ.

Đông đảo các chuyên gia nước ngoài hiện đang công tác ở các dự án hỗ trợ kỹ thuật cho Việt Nam là nguồn lực lớn cho công tác đổi mới đào tạo công vụ. Trong hầu hết các dự án hỗ trợ kỹ thuật đều có cấu phần về đào tạo. Ngay cả các dự án không có

cấu phần đào tạo thì các chuyên gia nước ngoài cũng có khả năng giúp đỡ chúng ta về đào tạo theo cách tiếp cận dựa trên cơ sở năng lực công tác. Chúng ta cần tận dụng khai thác nguồn lực này như một động lực quan trọng cho đổi mới đào tạo công vụ hiện nay.

g. Hình thành nhóm công tác chuyên trách cho cải cách các chương trình đào tạo công vụ vì đây là sự nghiệp mang tính chiến lược lâu dài ít nhất từ 10 đến 15 năm để xây dựng chiến lược, kế hoạch hành động, theo dõi, phối hợp, kiểm tra và giám sát các hoạt động cải cách các chương trình đào tạo công vụ qua mỗi bước đi trong lộ trình cải cách để có thể điều chỉnh một cách kịp thời.

Ghi chú:

(1) Trần Quốc Hải, Cải cách các chương trình đào tạo công vụ hiện nay, Tạp chí Tổ chức Nhà nước 12-2004.

(2) Bob Boase, Kế hoạch đổi mới chương trình đào tạo trong nền công vụ Việt Nam, CTA ADB-MOHA.

(3) Trần Quốc Hải, Đổi mới tư duy trong đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước, Tạp chí Tổ chức Nhà nước 9-2000. ■