

# **Kinh nghiệm phát triển đội ngũ công chức của Cộng hòa Liên bang Đức**

**TS. Phùng Thị Phong Lan, Học viện Hành chính Quốc gia**

Nền công vụ Cộng hòa Liên bang Đức được đánh giá là mô hình công vụ có nhiều thành công trên thế giới. Kinh nghiệm xây dựng, phát triển đội ngũ công chức của Cộng hòa Liên bang Đức có thể đem lại những giá trị tham khảo đối với Việt Nam trong việc phát triển nguồn nhân lực công.

## **1. Khái quát về chế độ công vụ, công chức của Cộng hòa Liên bang Đức**

Nền công vụ ở Cộng hòa Liên bang (CHLB) Đức mang đặc điểm của mô hình công vụ chức nghiệp với đặc trưng quan trọng là tính chuyên nghiệp, chính quy, bài bản của đội ngũ công chức. Theo đó, công chức được bảo đảm chế độ việc làm trọn đời. Ở CHLB Đức, đã là công chức thì đều được hưởng chế độ công chức suốt đời (tuổi nghỉ hưu là 67, áp dụng đối với cả nam và nữ), trừ trường hợp vi phạm pháp luật, bị tòa án xử tước quyền công dân.

CHLB Đức là quốc gia có nền công vụ chuyên nghiệp được hình thành từ rất sớm. Năm 1873, Luật Công chức quốc gia được ban hành và đến năm 1953 ban hành Luật Công chức liên bang. Nền công vụ CHLB Đức hoạt động trong khuôn khổ pháp luật của Luật Công chức liên bang và Luật Công chức của các bang. Luật Công chức liên bang quy định những vấn đề chung, là khung pháp lý cho toàn bộ hoạt động công vụ, công chức trên toàn Liên bang.

CHLB Đức có khoảng 1 triệu công chức, được chia thành công chức liên bang và công chức bang, trong đó hơn 80% công chức làm việc ở cơ sở (chính quyền quận, huyện, thành phố). Công chức làm việc ở các bang có khoảng 100 nghìn người; công chức làm việc ở chính quyền liên bang khoảng 25 nghìn người. Hệ thống công chức của CHLB Đức được tổ chức thống nhất trong toàn bộ máy từ chính quyền trung ương (liên bang) đến cơ sở, trong tất cả các ngành nghề; gồm bốn ngạch, tương ứng với các bậc chia từ E1 đến E15, đó là: công chức bậc đơn giản (chiếm khoảng 1% từ bậc E1 đến E3), là những công chức không qua đào tạo, ví dụ như bảo vệ, tạp vụ, làm vườn...; công chức bậc trung (gần 50%) từ bậc E4 đến E8 là những công chức đã được đào tạo nghề và cấp bằng; công chức bậc trung cao (gần 40%) từ bậc E9 đến E11 là những công chức có bằng thực hành; công chức bậc cao (chiếm khoảng 10%) từ bậc E14 đến E15. Tiền lương của công chức được nhà nước trả theo ngạch, bậc công chức đảm nhận.

### **1.1. Tiêu chuẩn công chức và đánh giá công chức**

Khoản 2 Điều 33 Luật Cơ bản (Hiến pháp) của CHLB Đức quy định: tất cả công dân Đức căn cứ vào mức độ phù hợp với khả năng chuyên môn đều có cơ hội ngang nhau khi gia nhập nền công vụ. Đây là nguyên tắc cơ bản đảm bảo bình đẳng,

khách quan trong tuyển dụng, tạo cơ hội cho nền công vụ lựa chọn được những công chức giỏi, đáp ứng được yêu cầu công việc. Đồng thời, quy định này cũng đòi hỏi công chức phải có đủ năng lực chuyên môn phù hợp với ngạch được bổ nhiệm.

Tiêu chuẩn đánh giá công chức của CHLB Đức dựa trên 03 tiêu chí: năng lực chuyên môn; năng lực phương pháp; năng lực xã hội. Đối với công chức cao cấp, tiêu chuẩn năng lực là phải tốt nghiệp đại học mới được chọn làm lãnh đạo, ít nhất sau 08 năm làm việc mới có thể nộp đơn xin dự tuyển công chức bậc cao cấp. Công chức lãnh đạo, quản lý bậc cao trong lĩnh vực hành chính công phải tốt nghiệp thạc sĩ trở lên về luật, kinh tế, quản lý... Sau khi được chọn, họ có 03 năm được đào tạo và thời gian đó cũng là thời gian thử việc, cứ 09 tháng lại thay đổi vị trí một lần. Đây thường là những công chức trẻ, năng động, sáng tạo. Nhiều công chức có bằng cử nhân, đã có kinh nghiệm làm việc đăng ký dự tuyển để trở thành công chức bậc cao. Khi được lựa chọn, những người này phải tự nâng cao trình độ trong 02 năm. Lúc đó, họ vẫn làm việc nhưng nhận nhiệm vụ cao hơn và đồng thời tham gia khóa đào tạo tại Học viện Hành chính Béc-lin(1).

Công tác đánh giá công chức phải tuân thủ các quy định trong pháp luật liên bang liên quan đến chuyên môn, nghề nghiệp. Hầu hết các văn bản hướng dẫn việc đánh giá gồm hai nhóm tiêu chí: tiêu chí về thực thi nhiệm vụ (kết quả đạt được trong giai đoạn đánh giá) và tiêu chí về năng lực (bao gồm cả tiềm năng phát triển tương lai). Việc đánh giá thực thi nhiệm vụ được tiến hành thường xuyên, định kỳ 02 đến 03 năm một lần. Đối với các vị trí như vụ trưởng, việc đánh giá được thực hiện theo quy chế chung. Các vị trí cao hơn thường được miễn đánh giá định kỳ. Kết quả đánh giá là căn cứ quan trọng để phát triển công chức, qua đó, nhà quản lý nhìn nhận được năng lực công chức để có thể bố trí, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng, đề bạt... cho phù hợp.

## ***1.2. Về cơ hội thăng tiến***

Điều 33 Hiến pháp CHLB Đức quy định các nguyên tắc trong các luật về công vụ như sau: tuyển dụng và thăng tiến phải dựa trên trình độ và hoạt động thực tiễn; phù hợp với hệ thống thực tài; tính khách quan, trung lập,... Điều này thể hiện rõ việc phát triển công chức ở CHLB Đức rất coi trọng đến năng lực và thực tài của công chức.

Cũng như các nước theo mô hình công vụ chức nghiệp khác, việc thăng tiến của công chức CHLB Đức được tiến hành trong khuôn khổ của ngạch đó. Quá trình thăng tiến, đề bạt phải căn cứ vào các yếu tố như hiệu quả công việc, tiềm năng, các kỹ năng, kiến thức và thâm niên (biểu hiện cho kinh nghiệm và khả năng ra quyết định tốt). Đối với công chức bậc trung cấp và công chức bậc cao cấp, ngoài trình độ chuyên môn, nghiệp vụ được đào tạo cơ bản, phải có kinh nghiệm công tác, có năng lực lãnh đạo, quản lý, được sàng lọc theo thời gian và phải trải qua những đợt thi tuyển, sát hạch, chuyển bậc. Các kỳ thi đều được tổ chức nghiêm túc, chặt chẽ, minh

bach. Ngoài ra, để phát triển công chức, CHLB Đức cũng đang thực hiện một số đổi mới như tăng khả năng luân chuyển tới các vị trí và nơi làm việc khác nhau, giúp công chức có cơ hội được trải nghiệm ở nhiều vị trí công việc, qua đó tiếp tục hoàn thiện bản thân.

### ***1.3. Về đào tạo, bồi dưỡng***

CHLB Đức tổ chức hoạt động đào tạo, bồi dưỡng nhằm phát triển đội ngũ công chức trên cơ sở chú trọng đầu tư vào các trường đào tạo chuyên về hành chính. CHLB Đức là một trong số ít quốc gia tiến hành đào tạo công chức chuyên nghiệp tại các trường chuyên dành cho công chức. Viện Đào tạo công chức CHLB Đức thành lập năm 1969, trực thuộc Bộ Nội vụ (có các viện trực thuộc ở nhiều bang, có trường hành chính và các trường đào tạo dành riêng cho quân đội, ngoại giao, thuế...) có nhiệm vụ đào tạo công chức lãnh đạo của Bộ Nội vụ và các bộ khác trên toàn liên bang. Đặc biệt, Viện có nhiệm vụ đào tạo công chức cấp cao (chủ yếu cho lĩnh vực hành pháp). Bên cạnh đó, Đại học Khoa học hành chính Đức Speyer là nơi đào tạo công chức cấp cao. Đây là trường đại học duy nhất ở CHLB Đức chỉ đào tạo ở bậc sau đại học và chủ yếu hướng tới việc đào tạo công chức cao cấp trong thời gian tập sự(2). Học viện Hành chính Béc-lin là một cơ sở của Chính phủ đào tạo cho công chức của Thủ đô Béc-lin. Các chương trình đào tạo chủ yếu của Học viện gồm kỹ năng mềm, năng lực đào tạo, khả năng giao tiếp. Hiện nay, Học viện đang phát triển mô hình đào tạo công chức chú ý về năng lực chiến lược, năng lực lãnh đạo; phân tích đối tượng đào tạo đã biết gì, cần gì. Nếu người lãnh đạo gặp khó khăn, Học viện sẽ gửi chuyên gia đến giúp đỡ(3).

Bồi dưỡng công chức là hoạt động mang tính thường xuyên, đóng vai trò quan trọng trong phát triển công chức, gắn liền với quá trình công tác của công chức trong nền công vụ. Bồi dưỡng công chức ở CHLB Đức nhằm đáp ứng yêu cầu của vị trí công việc và để phát triển, chuẩn bị cho các vị trí cao hơn. Do đó, bồi dưỡng công chức được coi trọng với sự tham gia của nhiều cơ sở đào tạo, bồi dưỡng uy tín ở cấp liên bang cũng như tại từng bang. Về nội dung đào tạo, bồi dưỡng tùy vào mục tiêu, yêu cầu của mỗi loại chương trình mà quy định cụ thể tiêu chuẩn đầu vào cho các đối tượng tham gia học mỗi loại chương trình đó.

Xuất phát từ yêu cầu thực tế, yêu cầu công việc của công chức, các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng sẽ xây dựng và ban hành chương trình cho phù hợp, bởi nhu cầu đào tạo đến từ người sử dụng công chức (hướng tới việc cải tiến quá trình thực hiện công việc) và công chức thì chú ý tới việc thăng tiến trong nghề nghiệp(4). Nội dung bồi dưỡng đa dạng về chuyên môn liên ngành, bồi dưỡng các kiến thức bổ trợ và tăng cường khả năng phát triển mở rộng cho công chức(5). Nội dung chương trình luôn bám sát việc rèn luyện kỹ năng thực thi công việc, sát với kiến thức ngành, lĩnh vực công việc cụ thể, coi trọng thực hành công việc, gắn việc học tập ở trường với thực tế công việc của công chức. Tổ chức trao đổi, tọa đàm giữa học viên với học viên và

giữa học viên với công chức lãnh đạo; gắn với chính sách của Nhà nước trong mỗi thời kỳ. Chương trình được thay đổi, bổ sung, cập nhật thường xuyên. Các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng luôn coi trọng việc sử dụng các thành tựu công nghệ thông tin vào nghiên cứu, giảng dạy, học tập.

Hoạt động đào tạo, bồi dưỡng công chức ở CHLB Đức luôn gắn với ngạch công chức đang giữ, công chức sơ cấp được bồi dưỡng 06 tháng; công chức trung cấp 02 năm; công chức cao cấp 03 năm. Đội ngũ giảng viên là những nhà hoạt động thực tiễn giàu kinh nghiệm, không chỉ là những giảng viên chuyên nghiệp của các trường hành chính. Đào tạo, bồi dưỡng công chức thường xuyên là động lực chủ đạo để phát triển nguồn nhân lực tốt hơn, thích ứng với những nhiệm vụ mới, khi thăng cấp, biệt phái, chuyển công tác.

#### ***1.4. Về bảo đảm đạo đức công vụ***

Bên cạnh phát triển về năng lực chuyên môn và kỹ năng làm việc, hoạt động phát triển công chức của CHLB Đức rất chú trọng vấn đề đạo đức công vụ, nhằm xây dựng đội ngũ công chức chuyên nghiệp. Theo quy định, công chức hoàn toàn chịu trách nhiệm về mọi hành động và hành vi của họ khi thực hiện các chức trách công vụ, đồng thời phải thực hiện Bộ quy tắc ứng xử chống tham nhũng của Liên bang.

Theo quy định chung trong Luật Cơ bản của liên bang, công chức nói chung phải “tôn trọng các nguyên tắc nghề nghiệp công vụ”, phải công hiến toàn bộ khả năng cho cơ quan, tổ chức để hiện thực hóa sự thịnh vượng công cộng và đặc biệt là phải thực hiện các điều luật của Quốc hội các cấp một cách trung lập và công bằng. Pháp luật công vụ quy định các nguyên tắc cơ bản đối với công chức là: lòng trung thành; tôn trọng Hiến pháp; nghĩa vụ tiết chế (không được cư xử cực đoan trong công việc hay cuộc sống); tuân thủ trình tự thứ bậc, trừ trường hợp mệnh lệnh của cấp trên trái pháp luật một cách hiển nhiên hoặc vì hành động theo mệnh lệnh của cấp trên mà có thể làm tổn hại tới phẩm giá con người.

Để phòng, chống tham nhũng, ngoài quy định nguyên tắc công khai, minh bạch, Chính phủ CHLB Đức còn thực hiện nguyên tắc kiểm tra chéo giữa các bộ phận, từ bộ phận chuyên trách trong từng cơ quan, cơ quan kiểm toán nội bộ đến công chức giám sát và đánh giá về nhân sự. Bên cạnh năng lực chuyên môn, việc chú trọng vấn đề phẩm chất đạo đức đã góp phần giúp xây dựng đội ngũ công chức của CHLB Đức đảm bảo thực tài và có đạo đức công vụ tốt.

#### ***1.5. Về tạo môi trường, động cơ làm việc***

Để phát triển công chức, CHLB Đức luôn quan tâm đến việc tạo lập môi trường làm việc thuận lợi cùng chế độ đãi ngộ tốt. Công chức và gia đình công chức sẽ nhận được sự quan tâm, chăm sóc chu đáo từ phía các cơ quan, tổ chức của Chính phủ. Công chức được bảo đảm về tình trạng pháp lý, giúp cho họ được độc lập và toàn

tâm, toàn ý với nhiệm vụ. Chính sách ưu đãi đó giúp cho đội ngũ công chức làm việc hết sức tận tụy, có trách nhiệm cao đối với nhiệm vụ được phân công. Hàng năm, các cấp chính quyền, các cơ quan, đơn vị đều tổ chức bình xét thi đua, khen thưởng nhằm khuyến khích, động viên đội ngũ công chức. Nhiều cơ quan, đơn vị còn thường xuyên khảo sát thăm dò mức độ hài lòng của công chức đối với công việc, nhiệm vụ được phân công để làm căn cứ kiểm tra, đánh giá năng lực, phát triển công chức, tạo động lực làm việc cho công chức.

## **2. Những kinh nghiệm đối với Việt Nam**

Nghiên cứu mô hình phát triển công chức của CHLB Đức cho thấy một số kinh nghiệm đối với Việt Nam trong phát triển đội ngũ công chức hành chính, thể hiện ở những nội dung sau:

*Một là*, cần xây dựng một bộ quy tắc chuẩn về tiêu chuẩn chức danh công chức, tiêu chuẩn ngạch, vị trí việc làm trong nền công vụ. Việc xây dựng các bộ tiêu chuẩn nghề nghiệp ứng với mỗi chức danh, vị trí việc làm để làm cơ sở hướng đến việc tiêu chuẩn hóa công chức theo các cấp độ đào tạo, bồi dưỡng khác nhau. Do đó, phát triển công chức cũng căn cứ vào các bộ quy tắc, tiêu chuẩn này.

*Hai là*, phát triển công chức phải dựa trên nguyên tắc thực tài, lấy năng lực của công chức, kết quả, hiệu quả thực thi nhiệm vụ, công vụ làm cơ sở để phát triển, thăng tiến nghề nghiệp cho công chức.

*Ba là*, đào tạo, bồi dưỡng để phát triển công chức căn cứ vào nhu cầu thực tế của các cơ quan hành chính và cá nhân công chức. Các chương trình đào tạo, bồi dưỡng có chất lượng cao phải được bắt đầu từ việc đánh giá và xác định rõ nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng, từ góc độ của công chức cũng như từ góc độ của từng bộ, ngành, địa phương và Chính phủ nói chung. Có như vậy, công tác đào tạo, bồi dưỡng mới hướng đến phát triển công chức đủ phẩm chất và năng lực, đáp ứng tốt yêu cầu, nhiệm vụ được giao. Mặt khác, trong phát triển công chức cần chú trọng đảm bảo đạo đức công vụ. Cần coi đây là một nội dung quan trọng bên cạnh năng lực chuyên môn hay các kỹ năng thực thi công việc.

*Bốn là*, thường xuyên xây dựng và bổ sung chính sách, chế độ đãi ngộ kịp thời để thu hút nguồn nhân lực chất lượng cao. Trong đó, đặc biệt quan tâm đến chính sách, chế độ tiền lương của công chức phù hợp với kết quả và hiệu suất lao động. Tạo lập môi trường thuận lợi và động cơ làm việc tích cực để công chức có thể yên tâm công tác và gắn bó lâu dài, gia tăng trách nhiệm trong công việc.

Xu thế hội nhập toàn cầu, cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư cùng với những yêu cầu của quá trình phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đang đặt nền hành chính Việt Nam trước những thời cơ và thách thức mới trong quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả. Do đó, việc phát triển đội ngũ công chức có trình độ, phẩm chất, năng lực và uy tín để đáp

ứng yêu cầu, nhiệm vụ ngày càng trở nên cấp thiết, nhằm xây dựng nền hành chính hiệu lực, hiệu quả./.

-----  
**Ghi chú:**

(1), (3) *Trần Thanh Cường, Tuyển chọn, đào tạo và bồi dưỡng công chức ở Cộng hòa Liên bang Đức, Tạp chí Xây dựng Đảng số 6/2016.*

(2) *Đặng Khắc Ánh, Trường Đại học Khoa học hành chính Đức Speyer - Cộng hòa Liên bang Đức, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 207 (tháng 4/2013).*

(4) *S. Chiavo - Campo và P.S.A. Sundaram, Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh, Nxb CTQG-ST, H.2003, tr. 515.*

(5), *Học viện Hành chính Quốc gia, Giáo trình Hành chính so sánh, Nxb Bách khoa, H.2016, tr.133.*

**Tài liệu tham khảo:**

1. *S. Chiavo - Campo và P.S.A. Sundaram, Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh, Nxb CTQG-ST, H.2003.*

2. *Lê Minh Thông, Nguyễn Danh Châu, Hệ thống công vụ và xu hướng cải cách của một số nước trên thế giới, Nxb CTQG-ST, H.2009.*

3. *Basic Statute of Public Employees, Colección Separatas, Ministerio De La Presidencia, Madrid 2008.*

4. *Miller, Manfred (1998) German administrative tradition, in: Jay M. Shafritz (Editor in Chief): International Encyclopedia of public policy and administration. Volum 2. Colorado: Westview press, S.974-979.*