

Đào tạo, bồi dưỡng công chức cấp cao ở Cộng hòa Pháp và một số kinh nghiệm cho Việt Nam

PGS. TS Lê Thị Thục - Học viện Chính trị Khu vực I

Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ lãnh đạo, quản lý là công việc vô cùng quan trọng. Trong bối cảnh đầy mạnh toàn diện, đồng bộ công cuộc đổi mới đất nước và hội nhập quốc tế hiện nay, việc học hỏi và trao đổi kinh nghiệm quốc tế về đào tạo, bồi dưỡng công chức lại càng trở nên cần thiết. Bài viết này giới thiệu kinh nghiệm đào tạo, bồi dưỡng công chức cấp cao của Cộng hòa Pháp và một số gợi mở cho Việt Nam trong việc đào tạo, bồi dưỡng cán bộ lãnh đạo, quản lý nói chung và cán bộ cấp chiến lược nói riêng.

1. Sơ lược về hoạt động đào tạo, bồi dưỡng công chức cấp cao ở Cộng hòa Pháp

Học viện Hành chính quốc gia Pháp (ENA - École nationale d'administration) là đơn vị chịu trách nhiệm tổ chức các khóa đào tạo, bồi dưỡng công chức cấp cao cho nền hành chính Pháp và là một trong những cơ sở đào tạo, bồi dưỡng công chức cấp cao hàng đầu trên thế giới. Đây cũng là một địa chỉ thường được tham khảo cho các chương trình đào tạo cán bộ lãnh đạo, quản lý của Việt Nam trong thời gian qua. ENA được thành lập từ năm 1945, với mục đích cung cấp nhiều khóa đào tạo, bồi dưỡng cả ngắn hạn và dài hạn cho nhiều loại đối tượng học viên, những loại chương trình được đầu tư nhiều nhất và cũng mang lại nhiều danh tiếng nhất cho ENA là chương trình đào tạo kéo dài 2 năm để cung cấp nguồn quan chức cấp cao cho các cơ quan chính phủ và hệ thống chính quyền địa phương.

Theo khảng định của lãnh đạo Học viện Hành chính quốc gia Pháp và của nhiều quan chức cấp cao của Chính phủ Pháp, chương trình đào tạo công chức cấp cao tại ENA là “con đường ngắn nhất để được thăng tiến” trong nền hành chính công nước này. Mặc dù không phải tất cả các quan chức trong hệ thống hành chính của Pháp đều học qua ENA (họ có thể học ở các trường đào tạo, bồi dưỡng công chức ở cấp địa phương và các cơ sở đào tạo khác), nhưng phần lớn những quan chức ưu tú nhất, những người nắm giữ các vị trí quan trọng nhất trong bộ máy của Chính phủ Pháp đều trải qua chương trình đào tạo này.

Về số lượng đào tạo, hàng năm có khoảng 80 – 120 ứng viên được tuyển chọn để tham gia khóa học 2 năm tại ENA. Số lượng được tuyển chọn hàng năm thay đổi tùy thuộc vào số vị trí cấp cao cần bổ sung nhân sự trong các bộ ngành và theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Để có thể đảm bảo tuyển được những cá nhân thực sự xuất sắc, đồng thời đa dạng hóa nguồn lực đầu vào cho các vị trí cấp cao của các cơ quan trong Chính phủ, việc tuyển chọn học viên tham gia khóa học được thực hiện theo nguyên tắc “mở”: Tất cả mọi cá nhân thuộc mọi tầng lớp dân cư đều có thể nộp đơn thi

tuyển. Tuy nhiên, tỷ lệ cạnh tranh để được đào tạo là rất lớn, với khoảng 1.500 hồ sơ nộp vào mỗi năm.

Để có thể trở thành học viên của khóa học như vậy, các ứng viên phải trải qua kỳ thi tuyển rất chặt chẽ và khó khăn. Thành viên Hội đồng tuyển chọn là các chuyên gia thuộc các lĩnh vực khác nhau, làm việc độc lập so với bộ máy nhân sự cơ hữu của ENA. Hội đồng sẽ ra đề thi, chấm thi một cách khách quan, độc lập để đảm bảo tuyển chọn được những ứng viên ưu tú nhất cho bộ máy nhân sự cấp cao của Chính phủ. Mặc dù yêu cầu về trình độ học vấn tối thiểu đối với các ứng viên là phải có trình độ cử nhân, nhưng thời gian gần đây hầu hết các ứng viên đều đã có trình độ thạc sĩ khi nộp hồ sơ thi tuyển. Thực chất, đây là những người rất xuất sắc, đã có thành tích học tập và kinh nghiệm làm việc tốt. Họ cũng thường dành công sức và khoảng thời gian đáng kể cho việc ôn luyện trước khi tham gia thi tuyển. Bên cạnh những yêu cầu ngặt nghèo về chuyên môn, các ứng viên cũng được đòi hỏi cao về đạo đức nghề nghiệp và động cơ làm việc.

Việc tuyển chọn các ứng viên được thực hiện theo nguyên tắc mở và phát huy tối đa tính dân chủ, công bằng trong tuyển chọn, nhưng tỷ lệ ứng viên được chọn cũng được quy định rõ ràng. Xét tổng thể, các đối tượng được tuyển chọn gồm 3 nhóm. Nhóm thứ nhất là các thí sinh tự do, chiếm khoảng 50% tổng số được tuyển. Nhóm thứ hai là các cán bộ đang làm việc tại các bộ ngành với yêu cầu tối thiểu 4 năm kinh nghiệm làm việc. Số này chiếm khoảng 40% tổng số được tuyển. Nhóm thứ ba là các đối tượng khác, chẳng hạn như những người có kinh nghiệm làm việc ở các địa phương, các công ty tư nhân, xã hội dân sự..., với yêu cầu kinh nghiệm làm việc tối thiểu 8 năm.

Trong giai đoạn chuẩn bị, các ứng viên được học các khóa bồi dưỡng dự bị kéo dài từ một đến hai năm trước khi dự thi. Những lớp học dự bị này được phân chia theo từng nhóm đối tượng ứng viên để đảm bảo hiệu quả bồi dưỡng cao nhất. Bên cạnh đó, để tạo điều kiện tối đa cho ứng viên, các lớp học thường được tổ chức vào buổi tối để hạn chế ảnh hưởng đến công việc mà các ứng viên vẫn đang đảm nhiệm. Hơn nữa, các ứng viên cũng không phải đóng học phí để có thể theo đuổi các khóa học dự bị này.

Sau khi được sàng lọc qua nhiều bài thi, cả thi lý thuyết và thực hành với 2 hình thức thi là thi viết và vấn đáp, các ứng viên ưu tú nhất sẽ được lựa chọn để trở thành học viên của ENA và bắt đầu khóa học kéo dài 2 năm. Kể từ khi được tuyển chọn vào học khóa học này tại ENA, tất cả học viên đều chính thức được coi là công chức, được nhận lương cho dù trước đó chưa phải là công chức trong hệ thống hành chính. Tuy nhiên, toàn bộ học viên đều phải ký cam kết sau khi học xong sẽ làm việc cho Nhà nước tối thiểu 10 năm, bởi chi phí đào tạo trong thời gian này là rất lớn.

Về nội dung chương trình học, ENA chú trọng việc đào tạo theo kiểu dạy thực hành làm quan chức, tức là tập trung rèn luyện kỹ năng xử lý công việc trong thực tế chứ không phải là các vấn đề lý thuyết hàn lâm. Logic đào tạo công chức cao cấp của ENA là không truyền thụ các kiến thức nền tảng, bởi trước khi trở thành học viên ở đây, các

ứng viên đã là những người rất ưu tú. Họ đương nhiên phải tự trang bị tất cả những kiến thức nền tảng của tất cả mọi ngành nghề. Những nội dung rất được chú ý trong chương trình gồm: kỹ năng giao tiếp báo chí, kỹ năng trình bày và thuyết phục công chúng, kỹ năng làm việc nhóm. Mục tiêu của việc rèn luyện các kỹ năng này là chuẩn bị cho các công chức cao cấp sẵn sàng làm việc trong bối cảnh hội nhập quốc tế phức tạp và liên tục thay đổi. Sau mỗi học phần và khi kết thúc khóa học, học viên sẽ phải hoàn thành các bài kiểm tra khả năng xử lý tình huống, trong đó đòi hỏi kỹ năng làm việc nhóm rất cao.

Kết cấu chương trình học của khóa đào tạo công chức cấp cao tại ENA gồm ba khối tri thức cơ bản. Thứ nhất là các nội dung liên quan đến Liên minh châu Âu. Thực chất, đây là những nội dung giúp học viên có được tri thức và những trải nghiệm mang tính toàn cầu. Những chủ đề thường được quan tâm trong cấu phần này gồm những vấn đề về các đối tác quốc tế, đối tác trong Liên minh châu Âu của Pháp và những ứng xử cần thiết của Pháp khi quan hệ với các đối tác đó. Thứ hai là những nội dung về quản lý hành chính công. Trọng tâm của các hoạt động liên quan đến cấu phần này là những kiến thức, kỹ năng làm việc ở cấp trung ương. Các học viên sẽ được yêu cầu thực hành viết dự thảo luật, viết báo cáo ở cấp trung ương về những vấn đề cụ thể nào đó. Thứ ba là các vấn đề về quản lý hành chính địa phương. Trong cấu phần này, học viên cần học cách làm việc liên quan đến những vấn đề cần được xử lý ở cấp địa phương, và thực tập cả trong vai chủ nhà lẫn trong vai các đối tác của chính quyền địa phương.

Về phân bổ thời gian, trong 24 tháng của khóa học, các học viên phải học tập trung một nửa thời gian. Thời gian còn lại được dùng cho hoạt động thực tập tại các cơ sở, các cơ quan của hệ thống hành chính Pháp, nhằm giúp cho học viên có trải nghiệm thực sự ở những môi trường công việc thực, với việc đóng vai thực trong xử lý các công việc đó. Về địa chỉ nơi đến, ENA thường gửi học viên đến thực tập ở cả các cơ quan đặt tại Pháp và ở nước ngoài, chẳng hạn như các cơ quan, bộ ngành trung ương, chính quyền địa phương, các doanh nghiệp trong nước, Liên minh châu Âu, các đại sứ quán của Cộng hòa Pháp ở các nước khác nhau... Việc quyết định gửi học viên đến thực tập ở cơ quan nào là do ENA đưa ra quyết định. Bản thân học viên không được tự chọn để đảm bảo tính công bằng, khách quan của hoạt động này.

Trong quá trình thực tập, các học viên sẽ phải học và thực hành cách làm việc thực sự ở vị trí cao nhất của cơ quan được gửi đến. Chẳng hạn, học viên được gửi đi thực tập ở Đại sứ quán của Pháp ở một nước nào đó thì sẽ trực tiếp học cách xử lý công việc của người đại sứ. Nếu họ được gửi đến thực tập tại chính quyền tỉnh thì trực tiếp học cách xử lý công việc của người tỉnh trưởng... Họ sẽ được giao các công việc thật để xử lý tình huống thật chứ không phải là tình huống giả lập. Họ cũng phải tiếp xúc thật với người dân để có trải nghiệm với những vấn đề đang diễn ra trong xã hội theo cách sống động và cập nhật nhất. Sau khi kết thúc thời gian thực tập, các cán bộ của ENA sẽ đến tận các cơ quan mà học viên thực tập để tìm hiểu, đánh giá, phỏng vấn về quá trình thực tập của học viên.

Đội ngũ giảng viên tham gia giảng dạy cho khóa đào tạo công chức cấp cao của Pháp chủ yếu là những chuyên gia đang hoạt động thực tế thuộc các lĩnh vực khác nhau. Khác với giảng viên của các khóa đào tạo thông thường, chỉ có rất ít giảng viên ở các trường đại học được mời giảng cho khóa đào tạo này. Bản thân ENA cũng không có giảng viên cơ hữu chuyên giảng về các vấn đề nội dung nào đó. Các cán bộ của ENA chủ yếu chỉ đóng vai cầu nối giữa người học và người dạy trong khóa học.

Về phương pháp học tập, chính do đặc thù về đội ngũ giảng viên như vậy mà cách giảng dạy ở ENA cũng đặc biệt. Trong các giờ học tập trung, giảng viên thường tái hiện lại các tình huống khủng hoảng mà họ đã và đang xử lý trong thực tế, từ đó yêu cầu học viên làm việc nhóm để thảo luận về cách thức xử lý khủng hoảng. Học viên thường được yêu cầu luân phiên đóng vai đại diện cho từng loại chủ thể liên quan đến tình huống để thực hiện đàm phán và tranh luận về các giải pháp cho tình huống. Thông qua những giờ học như vậy, học viên được rèn luyện về kỹ năng đàm phán, đồng thời hiểu rõ về nội dung đào tạo từ các góc độ tiếp cận khác nhau. Nhờ vậy, sau khi tốt nghiệp, họ có thể thực hiện công việc một cách hiệu quả, trên cơ sở thấu hiểu nhu cầu, lợi ích và những sự ràng buộc khác nhau của các chủ thể liên quan trong mỗi loại tình huống xảy ra trong thực tế.

Sau khi hoàn thành chương trình học, các học viên của khóa học này sẽ được đánh giá thông qua xếp loại mà không nhận bằng tốt nghiệp. Trong thực tế, danh tiếng của việc hoàn thành khóa đào tạo công chức cấp cao tại ENA đã có giá trị lớn hơn các loại bằng cấp thông thường ở Pháp. Năng lực làm việc của các học viên sau khi tốt nghiệp sẽ đương nhiên được ghi nhận, không cần phụ thuộc vào việc có được cấp bằng hay không.

2. Một số gợi mở cho công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ lãnh đạo, quản lý ở Việt Nam

Kinh nghiệm tổ chức các khóa đào tạo công chức cấp cao của Cộng hòa Pháp là có giá trị tham khảo tương đối tốt đối với việc tổ chức thực hiện các khóa bồi dưỡng cán bộ lãnh đạo, quản lý trung và cao cấp của Việt Nam. Tuy nhiên, những kinh nghiệm này chưa thể là điều kiện đủ để tiếp tục nâng cao chất lượng đào tạo, bồi dưỡng cán bộ lãnh đạo, quản lý của nước ta trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện, đồng bộ công cuộc đổi mới và hội nhập quốc tế mà vẫn cần tìm hiểu kinh nghiệm đào tạo, bồi dưỡng cán bộ lãnh đạo, quản lý của các quốc gia khác. Từ kinh nghiệm của Cộng hòa Pháp có thể gợi mở cho Việt Nam một số vấn đề sau:

Thứ nhất, về đối tượng đào tạo, bồi dưỡng

Nhìn tổng thể, có thể nói việc đào tạo công chức cấp cao của Cộng hòa Pháp cũng tương tự như hoạt động đào tạo, bồi dưỡng cán bộ lãnh đạo, quản lý cấp cao của Việt Nam. Ở hệ thống Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, có một số loại hình bồi dưỡng có nhiều điểm tương đồng như các khóa bồi dưỡng cán bộ dự nguồn cao cấp

chuẩn bị nhân sự cho Đại hội Đảng, các khóa bồi dưỡng cán bộ theo chức danh lãnh đạo, quản lý. Kinh nghiệm về việc tổ chức thi tuyển (với sự chủ động ôn luyện, đăng ký dự thi để được tham gia khóa học của các ứng viên), cũng như việc giới hạn chỉ tiêu đào tạo căn cứ vào số lượng vị trí cần thêm nhân sự cấp cao... là những khía cạnh đáng quan tâm xem xét khi chúng ta tổ chức các khóa bồi dưỡng tương tự trong thời gian tới. Hơn nữa, việc mở rộng lựa chọn người học từ nhóm đối tượng ứng viên chưa làm việc trong hệ thống cũng là một chi tiết đáng suy ngẫm trong nỗ lực tuyển chọn người tài vào làm việc ở các vị trí cấp cao trong bộ máy quyền lực của đất nước.

Thứ hai, về chương trình đào tạo, bồi dưỡng

Cần xây dựng chương trình đào, bồi dưỡng có tính bao quát được những vấn đề đáp ứng yêu cầu ngày càng cao đối với việc thực hiện vai trò lãnh đạo, quản lý trong bối cảnh mới. Nội dung học tập cần đáp ứng yêu cầu cung cấp những nội dung vừa cơ bản, vừa cập nhật, đồng thời chú trọng bối cảnh liên tục thay đổi của hoạt động lãnh đạo, quản lý. Chương trình học tập cũng nên có sự phân bổ hợp lý giữa các tầng tri thức cần thiết đối với người cán bộ lãnh đạo, quản lý trong bối cảnh đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng ở nước ta hiện nay. Trên cơ sở tham khảo mô hình ba cấu phần trong chương trình đào tạo công chức cấp cao của Pháp, ở một số chương trình nhất định, chúng ta có thể thí điểm tái cấu trúc nội dung đào tạo, bồi dưỡng theo hướng xây dựng khung chương trình ba tầng tri thức, gồm: (1) quan hệ quốc tế đương đại và ứng xử ngoại giao của Việt Nam trong bối cảnh quốc tế mới, (2) tư duy chiến lược trong quản trị quốc gia, (3) tri thức và kỹ năng quản trị địa phương/bộ ngành/ lĩnh vực. Sau một khoảng thời gian thí điểm thực hiện chương trình mới sẽ tổ chức rút kinh nghiệm để điều chỉnh cho phù hợp.

Thứ ba, về phương pháp đào tạo, bồi dưỡng

Cần đẩy mạnh hơn nữa việc thực hiện các phương pháp đào tạo, bồi dưỡng theo hướng gắn kết tốt hơn giữa lý luận và thực tiễn, gắn nhà trường với xã hội, học đi đôi với hành. Đặc biệt, trong phần huấn luyện thực tiễn, nên chú trọng cho học viên rèn luyện nhiều hơn về kỹ năng giải quyết công việc thông qua các tình huống có thực, với việc vận dụng nhuần nhuyễn phương pháp nghiên cứu trường hợp trong dạy và học. Khi hướng dẫn thực hành các kỹ năng trong giờ học, các giảng viên có thể tham khảo kinh nghiệm của ENA về việc yêu cầu học viên thực hành kỹ năng xử lý tình huống, kỹ năng đàm phán... thông qua việc đóng nhiều vai trong tái hiện xử lý từng vụ việc có thực để học viên có sự thấu hiểu, cảm thông hơn với các chủ thể liên quan của mỗi vụ việc, từ đó rút ra kinh nghiệm giải quyết công việc tốt hơn.

Thứ tư, về đội ngũ giảng viên

Mô hình sử dụng giảng viên là các chuyên gia đang làm việc trong các lĩnh vực công việc liên quan đến nội dung bồi dưỡng trong thực tế đã được Việt Nam áp dụng trong nhiều chương trình đào tạo, bồi dưỡng cán bộ lãnh đạo, quản lý. Tuy nhiên, ở hệ

thống Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, tỷ lệ giảng viên thỉnh giảng còn tương đối nhỏ trong tổng thể, bởi phần lớn giảng viên vẫn là những người “chuyên giảng” (bao gồm giảng viên cơ hữu của Học viện và giảng viên thỉnh giảng nhưng vẫn là người chuyên giảng của các cơ sở đào tạo khác).

Từ kinh nghiệm bố trí giảng viên trong các khóa đào tạo, bồi dưỡng công chức cấp cao của Cộng hòa Pháp, có thể thấy rằng việc tăng cường hơn lực lượng giảng viên chuyên gia sẽ là một trong những giải pháp quan trọng để nâng cao chất lượng của các khóa bồi dưỡng cán bộ lãnh đạo, quản lý cao cấp và bồi dưỡng chức danh lãnh đạo, quản lý. Do vậy, cần mở rộng mạng lưới cộng tác viên là các chuyên gia có kinh nghiệm hoạt động thực tiễn trong những lĩnh vực phù hợp với nội dung chương trình đào tạo, bồi dưỡng của Học viện.

Đồng thời với việc tăng cường tỷ lệ chuyên gia tham gia giảng dạy các chương trình đào tạo, bồi dưỡng, cần chú ý tạo điều kiện để lực lượng giảng viên cơ hữu của hệ thống Học viện có thêm cơ hội cập nhật tình hình thực tế và rèn luyện kỹ năng thực tế để gắn kết với lý luận, mang hơi thở của thực tiễn vào làm phong phú thêm lý luận. Về cách thức thực hiện, cần yêu cầu giảng viên xây dựng kế hoạch cụ thể, đặt mục tiêu rõ ràng và khả thi cho mỗi đợt đi thực tế để đảm bảo hiệu quả thực sự của hoạt động này, tránh hình thức và lãng phí không cần thiết. Sau mỗi đợt đi nghiên cứu thực tế, các giảng viên phải nộp sản phẩm cụ thể dưới dạng các báo cáo, bài viết... với tư cách là minh chứng thể hiện kết quả nghiên cứu thực tế theo kế hoạch đã được phê duyệt.