

Công chức và đào tạo công chức ở nước Cộng Hòa Pháp

TS Ngô Thành Can, Phó Giám đốc Ban QLDA

Chương trình đào tạo nghề Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội

1. Công chức

Nền hành chính của Pháp là một nền hành chính truyền thống, theo mô hình tập trung, một nền hành chính trung thành, công bằng và trong sạch (trung thành với Nhà nước, công bằng trong phục vụ nhân dân và trong sạch trong tài chính). Hiện nay, với sự thay đổi thường xuyên của môi trường, hành chính Pháp được xem là nền hành chính truyền thống đang chuyển mình, đang thay đổi cho phù hợp hơn với quá trình nhất thể hóa ở châu Âu. Tôn trọng những đặc điểm riêng, khác nhau và thống nhất những cái chung, vì thế Pháp không thể chỉ nhấn mạnh đến hệ thống ngạch, bậc mà còn chú ý đến quá trình quản lý công chức như ở các nước khác. Hành chính Pháp thay đổi để phù hợp với phương thức quản lý mới, quản lý theo mục tiêu, theo kế hoạch chiến lược, quản lý nhóm, quản lý chất lượng công việc, đồng thời sự thay đổi cũng đáp ứng với những yêu cầu khắt khe của việc quản lý sử dụng ngân sách, như việc do ngân sách không tăng, phải giảm biên chế mà vẫn phải bảo đảm chất lượng công việc. Hành chính Pháp mang thông điệp ý nghĩa chung và giá trị cộng hòa - tự do, bình đẳng, bác ái.

Pháp có 22 vùng, 95 tỉnh và 36000 xã với 63 triệu dân. Mô hình hành chính tập trung, phân thành các vùng lãnh thổ, các tỉnh, đại diện của Chính phủ ở tỉnh là Tỉnh trưởng. Hành chính Pháp có tính ổn định cao với tổ chức theo chiều dọc, trung ương có các bộ, địa phương có các sở tương ứng.

Nền hành chính Pháp đang thực hiện hai cuộc cải cách lớn. Thứ nhất, thực hiện phân quyền và tản quyền. Phân quyền được xác định là sự chuyển giao quyền lực từ các cấp chính quyền sang các đại biểu hội đồng, các vị dân biểu. Tản quyền là việc chuyển giao quyền lực từ chính quyền trung ương sang chính quyền địa phương. Việc cải cách này đã đạt được kết quả tốt, nó đã làm thay đổi cơ bản mối quan hệ giữa tỉnh trưởng và Hội đồng nhân dân địa phương. Thứ hai, thực hiện cải cách quản lý ngân sách nhằm chuyển từ quản lý ngân sách theo đầu vào sang cơ chế quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra. Nâng cao vai trò của Quốc hội trong vấn đề ngân sách. Vấn đề chú trọng không chỉ là chi tiêu như thế nào mà còn là mục đích chi tiêu và chi thế nào cho hiệu quả. Thực hiện cải cách tài chính công với việc chú trọng đưa ra các chỉ số kết quả, hiệu quả đối với công việc.

Bên cạnh đó, Pháp cũng đang tiến hành hiện đại hoá nền hành chính và tiến hành cải cách tổ chức và nhân sự với những nội dung cơ bản là: Cải cách việc tuyển dụng công chức và đa dạng hoá công tác quản lý nhân sự, hình thức thi tuyển.

Công chức được chia thành ba loại chính: A, B, C. Công chức loại A: Công chức lãnh đạo cấp vụ, cục, tổng cục; Công chức loại A': công chức lãnh đạo cấp phòng. Công chức loại A có trình độ đào tạo đại học trở lên. Công chức loại B: công chức thực thi nhiệm vụ, có thể tốt nghiệp phổ thông. Công chức loại C: công chức bậc thấp, không đào tạo. Đội ngũ công chức có khoảng 5 triệu, chia thành 3 nhóm:

- Công chức nhà nước: 2, 3 triệu, chiếm khoảng 51% (làm việc tại các bộ và địa phương); trong đó loại A: 46%, loại B: 23% và loại C: 31%.

- Công chức địa phương: 1, 5 triệu, chiếm 30% (làm việc trong các Hội đồng nhân dân xã, tỉnh, vùng).

- Công chức y tế: 0, 8 triệu, chiếm 19% (làm việc trong bệnh viện công).

Đội ngũ công chức chuyên nghiệp, phục vụ suốt đời, có những đặc điểm sau:

- Xếp vào ngạch bậc nhất định, hoạt động theo quy định pháp luật.

- Tuyển dụng qua thi tuyển. Thi tuyển cạnh tranh, công bằng, tuyển người giỏi. Khi tuyển vào công chức được đào tạo ban đầu từ 1 đến 2 năm tại các trường hành chính hoặc trường chuyên ngành.

- Quá trình thăng tiến được xem xét ở chất lượng công việc, tuy nhiên thâm niên luôn là nhân tố quan trọng. Đặc điểm truyền thống này đã được nhận diện nhưng chưa thoát bỏ được.

- Đội ngũ công chức có chất lượng tốt, chuyên nghiệp, được đào tạo bài bản, đào tạo đầu vào.

- Luân chuyển công việc (trong cơ quan) và luân chuyển về địa lý (giữa các cơ quan trung ương và địa phương) còn ít.

- Đánh giá công chức trên cơ sở năng lực thực hiện công việc, có tính dự báo về số lượng và chất lượng công chức.

- Chú trọng phát triển công chức cao cấp, luân chuyển thường xuyên, đào tạo thường xuyên, lương được tính đến những nỗ lực làm việc chứ không chỉ thâm niên.

Thi tuyển công chức. Để trở thành công chức và làm việc suốt đời cho Nhà nước, phải qua thi tuyển. Hàng năm có khoảng 1 triệu người thi vào công chức, thi tuyển được tổ chức ở các bộ và địa phương. Thi tuyển được tiến hành qua hai giai đoạn: thi viết và thi vấn đáp. Người thi vấn đáp phải trả lời trước Hội đồng có ít nhất ba người và Hội đồng có quyền quyết định tuyển người đạt kết quả tốt. Tương ứng với ba đối tượng thi khác nhau có ba hình thức thi tuyển:

- Cuộc thi cho những sinh viên tốt nghiệp đại học, vào loại A

- Thi nội bộ trong công vụ cho những công chức muốn được nâng ngạch, như nâng từ B lên A.

- Cuộc thi cho những người làm việc có kinh nghiệm ở khu vực tư nhân, dân biểu.

Để trở thành công chức chính thức, sau khi thi, công chức phải qua giai đoạn thử việc, với công chức loại A thì phải qua đào tạo ban đầu. Pháp quản lý công chức theo chức nghiệp, chú trọng vào ngạch, bậc, bậc thang, chỉ số và thăng tiến chủ yếu dựa vào thâm niên, thi nghiệp vụ và thi nâng ngạch. Đối với những ngành không tổ chức thi được thì có hình thức tuyển khác là ký hợp đồng làm việc ba năm, sau hai lần ký hợp đồng ba năm thì chuyển sang hợp đồng vô thời hạn. Công chức để được bổ nhiệm vào vị trí lãnh đạo trong công vụ phải qua thi tuyển, vào học trường hành chính và được bổ nhiệm vào chức vụ sau khi hoàn thành khoá học.

2. Đào tạo, bồi dưỡng công chức

Các cơ sở đào tạo công chức ở Pháp gồm: Trường Hành chính Quốc gia (ENA), Trường Hành chính khu vực (IRA), Trung tâm đào tạo kinh tế, Trung tâm đào tạo giáo dục, Trường đào tạo công chức của các bộ và các Trung tâm đào tạo tư nhân. Công chức lãnh đạo được đào tạo ở Trường Hành chính, trong đó công chức loại A đào tạo tại ENA, công chức loại A' đào tạo ở IRA. Đối với các ngành khác nhau có chế độ đào tạo khác nhau, như Bộ Thiết bị có trường Cầu đường (đào tạo kỹ sư bậc cao, chức Giám đốc sở Thiết bị tỉnh phải đào tạo ở trường này), Trường Công chính (đào tạo kỹ sư bậc trung), có hai trường kỹ thuật đào tạo nhân viên và có 10 trung tâm đào tạo liên vùng để đào tạo nghề cho nhân viên. Các hình thức đào tạo công chức ở Pháp gồm có:

- Đào tạo ban đầu cho người mới được tuyển dụng.
- Đào tạo thi nâng ngạch.
- Đào tạo thường xuyên (trong đó công chức có thể chọn các loại đào tạo phù hợp với công tác, nguyện vọng của mình).

Hiện nay đào tạo thường xuyên được quan tâm, vì loại hình này đáp ứng được với những thay đổi thường xuyên của môi trường làm việc trong quá trình nhất thể hóa châu Âu và sự phát triển của khoa học kỹ thuật. Các giáo viên tham gia đào tạo trong các cơ sở đào tạo thường là công chức có kinh nghiệm, có năng lực giảng dạy được mời tham gia giảng dạy sau khi đã được bồi dưỡng kỹ năng sư phạm. Những quy định đáng chú ý trong công tác đào tạo công chức ở Pháp:

- Công chức trong ba năm không được đào tạo, bồi dưỡng, thì có quyền đề nghị được đi đào tạo bồi dưỡng.
- Công chức có quyền khiếu nại đề nghị giải thích vì sao họ không được đi đào tạo sau ba năm làm việc.
- Thời gian công chức tham gia đào tạo là thời gian làm việc của công chức.
- Công chức có thể xin nghỉ tạm thời để đi đào tạo, hoặc nghỉ không lương để nghiên cứu hay chuẩn bị thi nâng ngạch.

- Các cơ quan phải dành 3,8% quỹ lương cho đào tạo, thời gian dành cho đào tạo đối với công chức A, B là 5 ngày /năm, đối với công chức loại C là 6 ngày /năm (Quy định năm 1996).

Việc thực hiện các quy định với các cơ quan có khác nhau tùy theo tình hình cụ thể. Năm 2004, theo thống kê của Bộ Công vụ thì kinh phí dành cho đào tạo là 3,4% và số ngày đào tạo trung bình trong năm đối với công chức loại A: 3, 5 ngày, loại B: 3, 5 ngày và loại C: 2, 8 ngày.

Một trong những cơ sở để xây dựng kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng công chức là cuộc gặp gỡ, thảo luận giữa công chức và người lãnh đạo trực tiếp về công việc và hướng công việc tới, công chức có thể đề đạt nguyện vọng, yêu cầu được đào tạo, bồi dưỡng. Xuất phát từ nhu cầu của cá nhân và của cơ quan, bộ phận nhân sự tổng hợp kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng chung cho cơ quan căn cứ trên cơ sở ngân sách cho phép.

Đào tạo ở Trường Hành chính Quốc gia (ENA)

ENA là trường danh giá đào tạo cán bộ lãnh đạo cấp cao của Pháp, tập trung vào phát triển năng lực lãnh đạo. ENA tổ chức đào tạo cho các khóa dài hạn và các khóa ngắn hạn. Tổ chức đào tạo cho các quan chức Pháp và quốc tế, không tập trung vào kỹ thuật mà đào tạo mang tính liên ngành, liên bộ và đào tạo mang tính thực hành. Đối tượng đào tạo của ENA là công chức lãnh đạo trung ương, địa phương, và học viên quốc tế.

Nội dung đào tạo, bồi dưỡng rất đa dạng, phong phú và linh hoạt theo yêu cầu cụ thể trên các lĩnh vực như: kinh tế, hành chính, tài chính, nhân lực, xã hội, hiện đại hóa Nhà nước, ngoại giao. ENA không có đội ngũ giáo viên biên chế, mà chỉ có mạng lưới các giáo viên kiêm giảng, cộng tác viên ở các bộ, địa phương, tư nhân, khoảng 800 người. Năm 2005, ENA có tới 24.000 người theo học với 1500 khóa học, bao gồm các khóa đào tạo dài hạn phục vụ yêu cầu nâng ngạch, bổ nhiệm lãnh đạo và các khóa đào tạo ngắn hạn theo catalogue hoặc theo đơn đặt hàng.

Đào tạo dài hạn đối với công chức lãnh đạo loại A: có đến 80% công chức A do ENA đào tạo, 20% còn lại là do các trường Bách khoa, trường Cầu đường đào tạo. Hàng năm các bộ gửi yêu cầu số người cần đào tạo và ENA tuyển qua thi vào đào tạo 100 người. Theo quy định, có ba đối tượng được dự thi vào học dài hạn tại ENA:

- Thứ nhất, đối với sinh viên tốt nghiệp đại học, dưới 28 tuổi

- Thứ hai, đối với các công chức đang làm việc, tuổi không quá 40, có 5 năm công tác, không cần tốt nghiệp đại học. Nhà nước cấp kinh phí cho họ theo học 1, 2 năm ở các trường để có trình độ tương đương với sinh viên, trong quá trình học được hưởng nguyên lương. Loại này chiếm khoảng 40/100 người thi vào ENA hàng năm, để chuẩn bị cho họ thi vào ENA, hàng năm có 100 - 150 suất học cho công chức.

- Thứ ba, đối với các thành phần khác, như tư nhân, các dân biểu, tổ chức phi Chính phủ, yêu cầu tuổi dưới 40, có 8 năm kinh nghiệm công tác. Với đối tượng này, họ cũng được nhà nước cấp kinh phí đào tạo trước 1 năm để thi vào ENA.

Sau khi thi tuyển trong toàn quốc lấy 100 người đào tạo tập trung trong thời gian 27 tháng. Khi trúng tuyển họ được coi là công chức và được hưởng lương công chức. ENA phải đào tạo sao cho sau 27 tháng, họ ra trường đảm nhận chức vụ, có đủ khả năng ra những quyết định quản lý hợp lý. Chương trình học ít lý thuyết, chủ yếu học qua các tình huống thực tế điển hình, đến 90% chương trình đào tạo dựa trên các tình huống thực tế. Giáo viên là những công chức của các bộ được mời đến giảng dạy và đưa ra những tình huống cho sinh viên xử lý.

Do học chủ yếu thông qua công việc, nên ít nhất 50% thời gian khóa học là học thực tế tại các cơ quan hành chính. Ví dụ một môn học 4 tháng, thì một tháng học lý thuyết còn ba tháng đi thực tập tại các cơ quan. Như môn Quản lý lãnh thổ, sinh viên có bốn tháng thực tập tại các tỉnh, họ phải tham gia vào công việc hàng ngày của tỉnh. Họ không quan sát mà họ tham gia giải quyết công việc trực tiếp cùng ekip giúp việc cho tỉnh trưởng về lĩnh vực quản lý lãnh thổ. ENA xác định một công chức có năng lực và có khả năng thăng tiến phải đáp ứng hai điều kiện sau đây:

- Là một chuyên gia về hành chính, về luật, về kinh tế.
- Là một cán bộ quản lý giỏi.

Học viên tốt nghiệp ENA phải có hai yếu tố này. Họ có quyền lựa chọn nơi làm việc hoặc được phân công công tác tùy theo kết quả học tập của mình.

Đào tạo ngắn hạn theo các chương trình có sẵn trong catalogue và những khóa học chuyên biệt được thiết kế theo yêu cầu. Thông thường các khóa quốc tế tổ chức theo các nội dung: nghiên cứu, tìm hiểu về nền hành chính Pháp; so sánh hoạt động hành chính giữa Pháp và nước nghiên cứu và thảo luận của học viên, có tham quan các cơ quan hành chính Pháp.

Thiết kế khóa học

Giáo viên tham gia giảng dạy tại ENA có nhiệm vụ thiết kế khóa học và thực hiện khóa học đó. Có sáu bước thiết kế khóa học:

Bước 1: Xác định mục tiêu giảng dạy. Hiểu mục tiêu khóa học, từ đó thiết kế khóa học sao cho sau khóa học học viên nắm được kỹ năng, có thể áp dụng được vào công việc.

Bước 2: Xác định mục tiêu từng phần: xây dựng mục tiêu cho từng giai đoạn, để học viên đạt được từng mục tiêu và đạt được mục tiêu toàn phần.

Bước 3: Xác định nội dung giảng dạy.

Bước 4: Xác định phương pháp sư phạm: xác định theo nội dung giảng dạy và kỹ năng giảng dạy của giáo viên.

Bước 5: Xác định thời gian dành cho từng giai đoạn.

Bước 6: Chuẩn bị các phương tiện giảng dạy. Trong giảng dạy sử dụng những kỹ thuật giảng dạy để duy trì sự chú ý của học viên, để khẳng định sự nắm được bài của học viên, để làm cho học viên tự tìm hiểu vấn đề và để thể hiện khả năng của học viên.

Đánh giá khóa học: giáo viên phải thực hiện đánh giá từng đối tượng để xem kết quả đạt được đến đâu và cần điều chỉnh gì trong giảng dạy. Trong đào tạo thực hiện các đánh giá:

- Đánh giá đầu vào. Có thể phỏng vấn trực tiếp; lấy thông tin từ người lãnh đạo trực tiếp của học viên; gửi bảng câu hỏi lấy ý kiến.

- Đánh giá cuối cùng. Bản đánh giá cuối khóa học xem học viên có hài lòng; phương pháp giảng dạy có phù hợp không; phòng học có đủ điều kiện không...

- Đánh giá sau khóa học. Sau khóa học 3 tháng, 6 tháng cần thực hiện đánh giá xem học viên áp dụng được những gì vào công việc. Đánh giá thông qua lãnh đạo trực tiếp của học viên xem họ triển khai những điều đã học như thế nào.

3. Vấn đề có thể xem xét áp dụng

Thứ nhất, cần có sự phân định rõ giữa công chức hành chính trung ương và công chức địa phương, công chức lãnh đạo và công chức thừa hành. Họ là những nhóm công chức khác nhau phạm vi công việc và trách nhiệm. Chất lượng công chức không nằm ở bằng cấp trình độ đào tạo mà chủ yếu là năng lực thực hiện công việc. Không bao giờ nên đề cập đến chất lượng đội ngũ công chức qua việc thống kê số lượng các loại bằng cấp của công chức. Bằng cấp chưa bao giờ thực sự phản ánh đúng năng lực làm việc của công chức.

Thứ hai, vào làm việc cho nền công vụ, công chức phải qua thi tuyển với các hình thức tuyển khác nhau để lựa chọn được những người giỏi trong số những người giỏi. Thi tuyển cạnh tranh, công khai và công bằng. Đối với công chức lãnh đạo nên qua thi tuyển, có trắc nghiệm tâm lý về khả năng lãnh đạo và cần được đào tạo trước bổ nhiệm.

Thứ ba, đào tạo, bồi dưỡng công chức cần có những khóa học đào tạo ban đầu, đào tạo dài hạn, và sau đó chú trọng mở các khóa đào tạo ngắn hạn vài ngày, một vài tuần nhằm bồi dưỡng nâng cao năng lực làm việc cho công chức. Chương trình tài liệu được xây dựng theo nhu cầu đào tạo, theo yêu cầu và vị trí công tác của người học. Tập trung, ưu tiên cho đào tạo cán bộ nguồn trước khi đề bạt, bổ nhiệm vào các vị trí lãnh đạo cần thi tuyển.

Thứ tư, giáo viên tham gia đào tạo, bồi dưỡng công chức là những người có kinh nghiệm trong chuyên môn và có khả năng sư phạm hoặc được bồi dưỡng kỹ năng sư

phạm. Đội ngũ giáo viên kiêm chức cần được giao trách nhiệm giảng dạy như một phần công việc của họ.

Thứ năm, cần có chế độ đào tạo, bồi dưỡng thường xuyên, bắt buộc đối với công chức; đối với ngân sách cho đào tạo, bồi dưỡng công chức cần chấm dứt tình trạng phân bổ định suất ít hiệu quả như hiện nay, nên giao kinh phí đào tạo, bồi dưỡng công chức tính theo tỷ lệ tương ứng với một phần kinh phí hành chính chi thường xuyên của cơ quan, ví dụ như chỉ 5% kinh phí hành chính thường xuyên cho công tác đào tạo, bồi dưỡng

Tài liệu tham khảo:

- 1.Ecole Nationale d'Administration, The International Cycles, 2006.
- 2.Luc Rouban, The French Civil Service, La Documentation Francaise - Paris, 1998.
- 3.Bộ Nội vụ, Báo cáo đoàn khảo sát về công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức tại Anh, Pháp, Đức, 11/2006.