

Nội dung chương trình bồi dưỡng công chức của một số nước trên thế giới và kinh nghiệm đối với Việt Nam

PGS.TS. Nguyễn Minh Phương –

Phó Hiệu trưởng, Trường Đại học Nội vụ Hà Nội

Nâng cao chất lượng và hiệu quả đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức (CBCC) là vấn đề được quan tâm hàng đầu đối với các cơ quan quản lý, sử dụng CBCC cũng như các tổ chức cung ứng dịch vụ đào tạo, bồi dưỡng CBCC. Thực tế cho thấy có nhiều yếu tố ảnh hưởng đến chất lượng và hiệu quả đào tạo, bồi dưỡng CBCC, trong đó nội dung chương trình bồi dưỡng là một trong những yếu tố rất quan trọng. Bài viết tổng hợp kinh nghiệm xây dựng nội dung chương trình bồi dưỡng công chức của một số quốc gia trên thế giới, từ đó đưa ra một số khuyến nghị đối với việc xây dựng nội dung chương trình bồi dưỡng CBCC ở Việt Nam

1. Nội dung chương trình bồi dưỡng công chức của một số nước

Mỗi nước có quy định không hoàn toàn giống nhau về chương trình bồi dưỡng công chức và tùy theo đặc điểm, yêu cầu của công chức để có kế hoạch bồi dưỡng theo những nội dung khác nhau. Tuy nhiên, nội dung phổ biến của chương trình bồi dưỡng thường bao gồm: kiến thức, kỹ năng và đạo đức công vụ.

1.1 Nội dung chương trình bồi dưỡng về kiến thức

Nội dung chương trình bồi dưỡng kiến thức cho công chức thường tập trung vào lĩnh vực pháp luật quản lý nhà nước. Ví dụ ở Nhật Bản, những kiến thức về chuyên môn trong các khóa bồi dưỡng theo chức danh được thiết kế thành 6 chương trình: 1) Bồi dưỡng cho công chức mới được tuyển dụng; 2) Tập huấn cho lãnh đạo nhóm; 3) Tập huấn cho các trưởng nhóm; 4) Tập huấn cho các phó trưởng phòng; 5) Tập huấn cho trưởng phòng; 6) Các hội thảo quản lý theo ngành, theo lĩnh vực.

Mục tiêu các khóa bồi dưỡng theo lĩnh vực chuyên môn đặc thù ở Nhật Bản nhằm giúp công chức có kiến thức chuyên môn, kỹ năng nâng cao trong các lĩnh vực hoạt động công vụ. Nội dung gồm: 1) Lý luận cơ bản về công chức như: đạo đức và nghĩa vụ của công chức; phương pháp làm việc của công chức; nội dung công việc của công chức; cơ chế phối hợp công việc và giải trình của công chức; 2) Pháp luật và kinh tế: Hiến pháp Nhật Bản, Luật hành chính, Luật dân sự, kinh tế, tài chính công, Luật chính sách, Luật Dịch vụ công cộng địa phương; 3) Tổ chức bộ máy chính quyền và tài chính: hệ thống chính quyền địa phương, hệ thống nhân sự địa phương, hệ thống thuế và tài chính địa phương, xu hướng và các vấn đề về phân cấp của chính quyền, chiến lược nhân sự trong phân cấp của chính quyền, lý thuyết chính quyền địa phương so sánh; 4) Các lý thuyết chính sách công: lý thuyết chính sách công cơ bản; lý thuyết và thực tiễn của quản lý công mới; thủ tục và chiến lược xây dựng chính sách; đánh giá chính sách của chính quyền địa phương; khảo sát và thống

kê xã hội cơ bản; địa lý và Chính phủ Nhật Bản; 5) Các lý thuyết về chính sách công theo lĩnh vực: lý thuyết chính sách nông nghiệp, lý thuyết chính sách sản xuất, lý thuyết chính sách môi trường, lý thuyết chính sách phúc lợi, mô hình các thành phố chống thảm họa, thực thi xã hội bình đẳng giới, các biện pháp chính sách về thông tin hóa khu vực, chính phủ điện tử, cách mạng công nghệ thông tin và chính quyền địa phương, quản lý để bảo vệ quyền công dân; 6) Quản lý hành chính: quản trị công, các lý thuyết quan hệ con người, lý thuyết lãnh đạo, lý thuyết truyền thông, lý thuyết về quản lý thiên tai, lý thuyết quản lý doanh nghiệp tư nhân, quảng bá chính quyền địa phương và các phương tiện truyền thông; 7) Lý thuyết quản lý: lý thuyết quản trị, lý thuyết quản lý tổ chức của chính quyền địa phương, quản trị doanh nghiệp ở chính quyền địa phương, chiến lược nhân sự và năng lực nhân sự; 8) Quản trị địa phương: phát triển cộng đồng, tổ chức bộ máy, quản lý tài chính sau khi sáp nhập thành phố, công nghệ thông tin và chính phủ điện tử, sự tham gia của người dân.

Ở Trung Quốc, các chương trình bồi dưỡng cơ bản cho công chức bao gồm: thứ nhất, các nội dung về lý luận chính trị như chủ nghĩa Mác- Lênin, các vấn đề liên quan đến phát triển khoa học kỹ thuật, xây dựng và bảo vệ xã hội hài hòa, xã hội chủ nghĩa mang đặc sắc Trung Quốc; thứ hai, các nội dung về hành chính như: những vấn đề liên quan đến chấp hành pháp luật hành chính, xây dựng chính phủ pháp trị, cải cách thể chế hành chính, chế độ công chức và luật công chức; thứ ba, các nội dung về quản lý hành chính công như: nâng cao năng lực quản lý công, quản lý ứng cứu của Chính phủ, chuyển đổi chức năng của Chính phủ; thứ tư, các nội dung liên quan đến phát triển kinh tế - xã hội như: xây dựng và hoàn thiện nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, phát triển xã hội và kinh tế địa phương..... Các nội dung chương trình chuyên biệt chủ yếu căn cứ vào cấp, bậc hoặc chuyên ngành khác nhau của công chức. Đối với chương trình bồi dưỡng ban đầu, nội dung tập trung vào các vấn đề về định vị chức năng phục vụ của Chính phủ, cách thức nghiên cứu, điều tra, các mẫu viết công văn của cơ quan. Các chương trình bồi dưỡng để thăng chức có nội dung liên quan đến nghệ thuật và phương pháp lãnh đạo, nâng cao năng lực quản lý công và năng lực hoạch định chính sách. Các chương trình bồi dưỡng nghiệp vụ chuyên ngành thì căn cứ vào kỹ năng và nhận thức cần có của đối tượng bồi dưỡng để xác định nội dung như: quản trị xã hội, quản trị và tổ chức các tổ chức phi chính phủ, cải cách chính phủ và chọn lựa phương thức quản trị xã hội trong bối cảnh quản trị toàn cầu...

Kiến thức quản trị -quản lý hành chính nhằm trang bị cho công chức các tri thức khoa học về quy luật quản lý có hiệu quả của chính phủ đối với xã hội, bao gồm: chính sách quản lý, mục tiêu quản lý, tổ chức quản lý và cách thức quản lý hiệu quả. Kiến thức này có tính ứng dụng khoa học cao trong việc nâng cao năng lực lãnh đạo, năng lực hoạch định chính sách, năng lực tổ chức và điều hành, ứng biến cho đội ngũ công chức. Kiến thức chuyên ngành bao gồm các kiến thức về thao tác chuyên ngành và kỹ thuật chuyên ngành liên quan mật thiết với công việc hàng ngày

của công chức. Kiến thức về thao tác chuyên ngành có: quản lý an ninh, quản lý giáo dục, quản lý công thương, quản lý thuế vụ, quản lý vật giá, quản lý môi trường và khả năng ứng biến của công chức trong từng lĩnh vực. Cùng với sự phát triển của khoa học hiện đại, kiến thức về khoa học kỹ thuật ngày càng có mối quan hệ chặt chẽ với kiến thức chuyên ngành quản lý hành chính; ngoài việc nâng cao kiến thức chuyên ngành công chức còn phải nâng cao khả năng cập nhật các công nghệ thông tin tiên tiến để đáp ứng yêu cầu của xã hội hiện đại.

Kiến thức pháp luật: “Hành chính dựa vào pháp luật” là yêu cầu của nhà nước Trung Quốc đối với công chức, vì vậy việc bồi dưỡng kiến thức pháp luật là rất cần thiết, qua đó giúp công chức hiểu rõ, nắm vững các nguyên tắc cơ bản, các quy định của pháp luật có liên quan đến chuyên môn nghiệp vụ, hình thành nhận thức về pháp luật của công chức. Nắm vững kiến thức pháp luật giúp công chức hiểu rõ nghĩa vụ và quyền của họ để thực hiện nhiệm vụ, đạt được mục tiêu quản lý hành chính. Trong cuộc sống, nhiều hành vi lạm quyền hành chính là do công chức không hiểu rõ pháp luật; điều đó ảnh hưởng xấu đến hình ảnh của công chức trong thực thi quản lý hành chính.

1.2 Nội dung chương trình bồi dưỡng về kỹ năng

Kỹ năng công vụ là một trong ba nội dung chính trong chương trình bồi dưỡng công chức ở các quốc gia trên thế giới. Tuy nhiên, mỗi quốc gia lại quy định khác nhau về nội dung này.

Ở Cộng hòa Liên bang Đức: Chính phủ chú trọng nội dung bồi dưỡng kỹ năng cho công chức để nâng cao năng lực thực thi công vụ. Các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng cấp liên bang liên tục cung cấp các khóa bồi dưỡng về các lĩnh vực: kỹ năng hành chính, nâng cao năng lực chuyên môn, bồi dưỡng công chức quản lý và quan chức cấp cao, các kỹ năng quốc tế, hiện đại hóa hành chính và đổi mới kỹ thuật trong công việc, công nghệ thông tin mới trong hoạt động công vụ. Các lĩnh vực dịch vụ ngoại giao, quốc phòng, cảnh sát hay hải quan có chương trình đào tạo, bồi dưỡng riêng.

Ở Vương quốc Anh: Chính phủ xây dựng các chương trình bồi dưỡng bắt buộc cho đội ngũ công chức cao cấp. Các chương trình này được nghiên cứu biên soạn công phu và thường xuyên được sửa đổi, bổ sung. Để nâng cao chất lượng các chương trình bồi dưỡng này, Chính phủ thực hiện các hoạt động đánh giá dựa trên các tiêu chí: mức độ đáp ứng mục tiêu nguồn nhân lực của tổ chức; khả năng kết nối giữa mục tiêu của cá nhân học viên với mục tiêu bồi dưỡng và mục tiêu của tổ chức; năng lực đáp ứng của giảng viên; mức độ cải thiện năng lực của học viên trong xây dựng kế hoạch hành động của cá nhân nhằm cải tiến khả năng lãnh đạo, quản lý của mình(2).

Ở Nhật Bản: nội dung các kỹ năng được áp dụng cho các khóa bồi dưỡng thường xuyên, bồi dưỡng theo ngạch công chức và bồi dưỡng đặc biệt. Các khóa bồi

đường thường xuyên thường chú trọng những kiến thức về kỹ năng quản lý, kỹ năng giải quyết công việc, kỹ năng tạo động lực làm việc, khuyến khích sự sáng tạo và năng lực hành chính công... Các khóa bồi dưỡng theo ngành chú trọng những kiến thức gắn với công việc của công chức. Những khóa bồi dưỡng đặc biệt chú trọng các nội dung chuyên sâu về lĩnh vực hoạt động của công chức. Trong đó, đặc biệt ưu tiên các khóa bồi dưỡng thường xuyên áp dụng cho công chức cấp tỉnh và tương đương kéo dài từ 2 tuần đến 6 tháng; các khóa bồi dưỡng công chức cấp thành phố có thời lượng ít hơn 2 tuần.

Ở Singapore: nội dung chương trình các khóa bồi dưỡng công chức được thiết kế gồm: kỹ năng lãnh đạo và quản lý, kỹ năng phát triển tổ chức, kỹ năng phát triển cá nhân, kỹ năng quản lý năng suất, kỹ năng hành chính công, kỹ năng thông tin và sự tham gia công cộng, nghiệp vụ tài chính công, kỹ năng cung cấp dịch vụ xuất sắc. Chính phủ Singapore xác định mục tiêu cao nhất của bồi dưỡng công chức là nhằm giúp họ cung cấp các dịch vụ công tốt nhất, phát triển kỹ năng lãnh đạo, quản lý theo quan điểm và khả năng của Chính phủ, xây dựng và thực hiện các chính sách cải thiện cuộc sống của người dân. Để đạt được mục tiêu này, các cơ sở bồi dưỡng công chức áp dụng nhiều phương pháp bồi dưỡng khác nhau như: bồi dưỡng tại chỗ theo việc làm, bồi dưỡng tập trung theo hình thức thảo luận nhóm... Các hình thức này giúp người học có được sự hiểu biết sâu sắc về sự phụ thuộc lẫn nhau trong dịch vụ công thông qua hoạt động của công chức. Trong các khóa bồi dưỡng, công chức được tiếp cận với các lĩnh vực, các ngành khác nhau để họ có cơ hội làm việc trong các lĩnh vực dịch vụ công khác nhau và được phát triển bản thân cho các vị trí lãnh đạo, quản lý quan trọng sau khi học xong chương trình.

1.3 Nội dung chương trình bồi dưỡng về đạo đức, trách nhiệm, văn hóa công vụ

Đạo đức công vụ, trách nhiệm của công chức và văn hóa công vụ là một trong ba nội dung căn bản trong chương trình bồi dưỡng công chức ở các quốc gia trên thế giới. Có nước chú trọng đạo đức công vụ, có nước chú trọng đến văn hóa công vụ, nhưng có nước lại đề cao trách nhiệm cá nhân của công chức trong thực thi công vụ.

Hoa Kỳ và Vương quốc Anh theo xu hướng đề cao trách nhiệm giải trình của cá nhân công chức trong thực thi công vụ. Để đạt được mục tiêu này, việc bồi dưỡng cho mỗi công chức có kỹ năng lập và thực hiện kế hoạch cá nhân để họ thực hiện tốt nghĩa vụ giải trình là nội dung rất được chú trọng. Lý do là thông qua đó sẽ hình thành các kỹ năng cụ thể của từng công chức. Nội dung chương trình bồi dưỡng tập trung vào việc hoàn thành các kế hoạch phát triển cá nhân công chức, được thể hiện ở các quan điểm của họ về mục tiêu nghề nghiệp - mục tiêu ngắn hạn và dài hạn. Mục tiêu phát triển liên kết mục đích, nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị và nhu cầu, mục tiêu phát triển của công chức. Các hoạt động này có thể thực hiện trong khóa học

chính thức, bồi dưỡng từ xa, các bài tập luân phiên, bồi dưỡng tại chỗ, các chương trình tự nghiên cứu và các hội nghị, hội thảo chuyên nghiệp.

Hàn Quốc là quốc gia rất chú trọng nội dung bồi dưỡng về đạo đức công vụ với hai mục tiêu: đảm bảo sự hỗ trợ cho công chức chính phủ nhằm duy trì kiểm soát hành chính và để thay đổi tư duy công chức. Ví dụ: giáo trình tập huấn cho công chức cấp trung nhấn mạnh giá trị của bồi dưỡng về đạo đức công vụ: “Trách nhiệm của công chức là hướng dẫn khôi phục quốc gia. Không cần phải nói, chính quyền chỉ tồn tại vì lợi ích và hạnh phúc của người dân, và người quản lý thay mặt chính phủ là công chức. Công chức là các đại biểu đủ tiêu chuẩn - những người được ủy thác bởi người dân với tư cách là cơ quan công quyền. Công chức làm việc trong chính quyền các cấp là người làm việc cho nhân dân”(3).

Ở Hàn Quốc, mặc dù tên các khóa học khác nhau tùy theo thời điểm, nhưng mục tiêu bồi dưỡng về đạo đức công vụ cơ bản là thu hút sự trung thành của công chức để thực hiện chương trình, chính sách của Chính phủ. Ngoài đạo đức công vụ, lý thuyết về dân chủ cũng là một trong những nội dung quan trọng của bồi dưỡng công chức. Chính phủ Hàn Quốc lập luận rằng, đảm bảo tính hợp pháp chính trị cũng là một mục tiêu của bồi dưỡng về đạo đức công vụ. Các khóa học về đạo đức công vụ được thực hiện theo ba hình thức: thứ nhất, một chương trình riêng biệt, độc lập với các chương trình bồi dưỡng khác; thứ hai, được tích hợp trong chương trình bồi dưỡng khác như “Phân tích tham nhũng”, “Tình hình quốc tế”, “Sứ mệnh và kỷ luật của các công chức chính phủ”....; thứ ba, được bồi dưỡng dưới hình thức trải nghiệm thực tế. Đối với hình thức này, người học sẽ được tham gia vào một nhóm cụ thể để thực hiện các dự án cụ thể. Các nhóm thực hiện những chuyến đi thực địa đến các vùng nông thôn, các cụm công nghiệp và các di tích lịch sử cũng như chính quyền các cấp để trải nghiệm, trao đổi thông tin. Các hoạt động này giúp nâng cao nhận thức của người học về đạo đức công chức, đạo đức công vụ, cách thức phục vụ người dân tốt hơn(4).

2. Một số kinh nghiệm đối với Việt Nam

Một là, nhận thức rõ tầm quan trọng của nội dung chương trình bồi dưỡng CBCC và chú trọng đầu tư nhân lực, vật lực để nghiên cứu nâng cao chất lượng các chương trình bồi dưỡng CBCC. Trong điều kiện tình hình kinh tế - xã hội biến đổi mạnh mẽ và nhanh chóng, để thích ứng với cuộc cách mạng công nghiệp 4.0, hoạt động quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công thường xuyên nảy sinh những vấn đề mới, do đó CBCC cần phải được bồi dưỡng kịp thời bằng các chương trình có nội dung thiết thực, cập nhật và phù hợp với chức trách, nhiệm vụ thực thi công vụ của CBCC. Nội dung chương trình bồi dưỡng phải bám sát nhu cầu nâng cao kiến thức, kỹ năng thực thi công vụ của CBCC, đồng thời dựa vào sự nghiên cứu, tư vấn của các chuyên gia, nhà quản lý và được kiểm soát chặt chẽ.

Hai là, nội dung các chương trình bồi dưỡng CBCC phải tập trung vào việc cập nhật cái mới, trang bị kỹ năng, phương pháp thực hiện nhiệm vụ, công vụ và thường là những khóa bồi dưỡng ngắn ngày. Hoạt động bồi dưỡng CBCC tập trung vào mục tiêu phát triển năng lực thực thi công vụ của mỗi CBCC và tạo thói quen học tập suốt đời, liên tục để có đầy đủ năng lực, trình độ và phẩm chất phục vụ tốt nền công vụ.

Để tạo quyền chủ động của CBCC trong việc lựa chọn các chương trình bồi dưỡng phù hợp với nhu cầu công việc đang đảm nhiệm, cần đa dạng hóa các chương trình bồi dưỡng CBCC; tổ chức nhiều chương trình bồi dưỡng khác nhau dành cho các đối tượng khác nhau. Chương trình bồi dưỡng làm quen với công việc dành cho CBCC mới được bầu hoặc tuyển dụng hay mới chuyển công tác từ nơi khác đến; chương trình bồi dưỡng cơ bản để CBCC thích ứng với vị trí công tác của mình; chương trình bồi dưỡng nâng cao bổ sung, giúp CBCC đạt hiệu quả cao nhất trong công việc; chương trình bồi dưỡng mở rộng tạo điều kiện cho CBCC có thể đảm nhiệm các công việc vượt ra khỏi chức trách, nhiệm vụ thường xuyên của mình, có thể làm những công việc liên quan khi cần thiết; chương trình bồi dưỡng tiếp tục không chỉ liên quan đến công việc hiện tại của CBCC, mà còn nâng cao khả năng làm việc của họ trong tương lai.

Ba là, thiết kế nội dung các chương trình bồi dưỡng theo hướng tích hợp, liên thông để tạo điều kiện tối đa cho CBCC tham gia học tập suốt đời, gắn liền với quá trình thăng tiến của họ. Tùy theo mục tiêu, yêu cầu bồi dưỡng cụ thể để thiết kế nội dung các chương trình khác nhau, nhưng có liên quan chặt chẽ với nhau, giai đoạn sau bổ sung cho giai đoạn trước. Các khóa học được thiết kế tích hợp học phần thực tập ở các cơ quan công quyền, doanh nghiệp, các tổ chức phi chính phủ, thậm chí CBCC được tham gia học các học phần và thực tập ở nước ngoài.

Bốn là, chú trọng nâng cao kỹ năng nghề nghiệp và phẩm chất đạo đức công vụ trong hoạt động bồi dưỡng CBCC. Đạo đức công vụ cần được chú trọng bởi đây là yếu tố quyết định mức độ cống hiến của CBCC đối với người dân. Trong thiết kế, xây dựng chương trình cần có các khóa học về đạo đức công vụ được thiết kế riêng hay lồng ghép với các khóa học khác; đồng thời đa dạng hóa phương pháp bồi dưỡng đạo đức công vụ.

Năm là, giao quyền cho người đứng đầu cơ quan, đơn vị, địa phương trực tiếp quản lý và sử dụng CBCC trong hoạt động bồi dưỡng để bảo đảm tính chủ động, tính kịp thời, khả năng thích ứng của CBCC trước những thay đổi của nền công vụ. Yêu cầu về nâng cao năng lực thực thi công vụ trong các lĩnh vực quản lý khác nhau, do đó giao các cơ quan, đơn vị, địa phương quyền tự chủ trong bồi dưỡng CBCC là hướng đi phù hợp. Ngoài chương trình bồi dưỡng áp dụng chung, tùy thuộc vào từng địa phương, bộ, ngành, các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng xây dựng các học phần riêng

phù hợp với thực tiễn. Tuy nhiên cần kiểm soát chặt chẽ chất lượng chương trình và quá trình tổ chức bồi dưỡng.

Sáu là, tổ chức thực hiện có hiệu quả hoạt động đánh giá các khóa bồi dưỡng CBCC bằng các hình thức khác nhau nhằm cung cấp dữ liệu phục vụ việc điều chỉnh, bổ sung nội dung chương trình. Đánh giá kiến thức được tiến hành dựa trên chuẩn nội dung của chương trình; đánh giá kỹ năng theo tiến trình hình thành kỹ năng của người học; phẩm chất đạo đức của người học được đánh giá theo chuẩn giá trị. Điều tra xã hội học để lấy ý kiến phản hồi của người học và cơ quan, đơn vị sử dụng CBCC về mức độ thiết thực, hữu ích và cập nhật của nội dung các chương trình bồi dưỡng CBCC.

Ghi chú:

- (1) Bài viết thể hiện một phần kết quả nghiên cứu của Đề tài nghiên cứu khoa học cấp quốc gia “Nghiên cứu đổi mới, nâng cao chất lượng đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức trong hội nhập quốc tế”, mã số KX..01.06/16-20.
- (2) Báo cáo kinh nghiệm xây dựng và đề xuất hệ thống tiêu chí đánh giá chất lượng đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức. Bộ Nội vụ năm 2013.
- (3) Revision of the National Civil Service Act.
- (4) Montgomery Van Wart, A. Hondeghem, E. Schwella, Vivien E. Nice (2014), Leadership and Culture: Comparative Models of Top Civil Servant Training, Springer

Tài liệu tham khảo:

1. Bác Hưng Quốc, Suy nghĩ về tính hiệu quả trong công tác bồi dưỡng cán bộ, công chức, Nxb Quản lý Hành chính Trung Quốc, 2009.
2. Mã Tú Linh, Phân tích lý luận về chọn lựa mô hình bồi dưỡng cán bộ, công chức, Nxb Quản lý Hành chính Trung Quốc, 2010.