

Kinh nghiệm quốc tế trong phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo trong khu vực công

Nguyễn Văn Kiều
Phạm Hồng Quý
Hoàng Đình Minh

Tóm tắt: Thực tế cho thấy, các quốc gia như Đức, Hàn Quốc, Nhật, Singapore đều chú trọng đến phát triển đội ngũ lãnh đạo trong khu vực công, đây được coi là những người chịu trách nhiệm chính trong xây dựng và thực thi các chính sách phát triển kinh tế, xã hội tại các quốc gia không có nhiều tài nguyên này. Bài viết tập trung làm rõ cơ sở lý thuyết và mô hình phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo trong khu vực công tại một số quốc gia, từ đó rút ra những bài học kinh nghiệm cho phát triển đội ngũ cán bộ cho Việt Nam trong giai đoạn tiếp theo.

Từ khóa: Khu vực công, cán bộ lãnh đạo,

1. Cơ sở lý luận về phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo trong khu vực công

Từ những năm 60 của thế kỷ XX, khu vực công luôn là chủ đề được các nhà chính trị, nhà nghiên cứu và học giả lớn trên thế giới quan tâm. Tại Việt Nam, sau 30 năm đổi mới, khu vực công đang phải đối mặt với nhiều thách thức để đáp ứng được nhu cầu ngày càng tăng lên của người dân cả về số lượng và chất lượng. Sự thay đổi và ảnh hưởng của việc ứng dụng công nghệ thông tin vào công việc, thúc đẩy sự phát triển về kinh tế - xã hội - văn hóa, hay các vấn đề về tội phạm đã làm cho vai trò của đội ngũ cán bộ lãnh đạo KVC ngày càng cần được đào tạo và phát triển để đáp ứng được những yêu cầu đang hiện hữu và tương lai.

Khu vực công có thể được hiểu là khu vực do nhà nước làm chủ sở hữu, nhà nước đầu tư vốn hoặc một phần do tư nhân đầu tư vốn và được nhà nước quản lý nhằm tạo ra các sản phẩm và dịch vụ phục vụ các nhu cầu phát triển chung, thiết yếu của nhà nước và xã hội.

Nghiên cứu của Dirks và Ferrin (2002) đã chỉ ra rằng chất lượng của đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý có ảnh hưởng rất lớn tới hiệu quả hoạt động của KVC và qua đó tác động tới sự phát triển của quốc gia. Còn theo Theo Fry (2003), một cách đơn giản, cán bộ lãnh đạo, quản lý KVC là những người đang nắm giữ các vị trí lãnh đạo, quản lý trong các tổ chức thuộc KVC. Đó là các tổ chức thuộc các lĩnh vực chính trị, chính sách công và chính phủ. Lãnh đạo, quản lý trong KVC là một quá trình ở đó có sự tương tác giữa người lãnh đạo, quản lý ở cấp dưới để tạo ra các thay đổi có ý nghĩa với cộng đồng, người dân.

Trong điều kiện hội nhập quốc tế và sự phát triển mạnh mẽ của cuộc cách mạng khoa học — công nghệ 4.0, sự dịch chuyển lao động và tài chính giữa các quốc gia, vì thế cán bộ lãnh đạo trong KVC hiện nay phải đối mặt với nhiều vấn đề mới phát sinh từ

bên trong và bên ngoài nền kinh tế. Vì vậy, nhu cầu phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo để giải quyết được những vấn đề của KVC một cách hiệu quả và sáng tạo là hết sức cần thiết. Phát triển đội ngũ cán bộ trong KVC có thể hiểu đào tạo nâng cao năng lực cho các cá nhân để hoàn thành các nhiệm vụ hiện tại và tương lai.

Bennis và Nanus định nghĩa “phát triển nhân lực là phát triển kỹ năng, nâng cao kiến thức và cải thiện thái độ cho các cá nhân trong tổ chức”. Còn Fry cho rằng phát triển nhân lực trong KVC còn bao gồm cả tuyển dụng và giữ chân nhân sự chủ chốt thông qua áp dụng chế độ đãi ngộ và cải tiến môi trường làm việc.

Các quốc gia thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) cho rằng, các chương trình phát triển lãnh đạo, quản lý trong KVC gồm các cấu phần: tuyển dụng và lựa chọn, đào tạo và phát triển, đánh giá năng lực và đạo đức (khi phục vụ công dân) và quy hoạch lãnh đạo, quản lý kế nhiệm. Các quốc gia OECD tổ chức các cuộc thi tập trung để chọn ra những cán bộ trẻ có tố chất lãnh đạo rồi áp dụng một quy trình đào tạo, bồi dưỡng trong nhiều năm. Như vậy, việc phát triển nhân lực lãnh đạo, quản lý không chỉ từ đội ngũ được quy hoạch mà còn là sự tìm kiếm và lựa chọn từ thị trường lao động.

Trong khi khu vực tư có thể thuê hoặc tuyển dụng mới cán bộ lãnh đạo từ bên ngoài vào. Điều này sẽ gặp rất nhiều khó khăn nếu thực hiện trong các tổ chức thuộc KVC. Hiện nay, một số tổ chức thuộc KVC đã bắt đầu sử dụng hình thức thi tuyển lãnh đạo để tìm ra những ứng viên có khả năng giải quyết vấn đề mới phát sinh từ bên ngoài tổ chức. Trên thực tế, đã phân KVC vẫn chú trọng đến công tác đào tạo, bồi dưỡng và bổ nhiệm nhân sự thuộc đơn vị, tổ chức để phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo của mình.

2. Kinh nghiệm phát triển đội ngũ cán bộ tại một số quốc gia

2.1. Kinh nghiệm của Nhật Bản

Công chức của Nhật bản bao gồm hai loại là công chức quốc gia và công chức địa phương. Hàng năm, Cơ quan nhân sự quốc gia (NPA) tổ chức ba kỳ thi tuyển công chức để tuyển tương ứng với ba loại công chức: loại 1, loại 2 và loại 3. Trong đó công chức loại 1 sẽ được đào tạo để trở thành lãnh đạo trong tương lai. Để đảm bảo chất lượng công chức loại 1 theo một mặt bằng chung, thì các tổ chức trong KVC không được tự tuyển từ ban đầu, mà chỉ được tuyển chọn cán bộ lãnh đạo từ những ứng viên đã trúng tuyển tại kỳ thi do NPA tổ chức.

Mục tiêu phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo trong KVC của Nhật Bản là tất cả các công chức phải nâng cao tinh thần trách nhiệm phục vụ nhân dân, tìm kiếm những chính sách công lý tương thông qua thảo luận, nghiên cứu về quản lý dịch vụ công công bằng và hiệu quả. Phát triển đội ngũ cán bộ công chức được thực hiện theo ba hình thức là: đào tạo theo cấp bậc vị trí, gửi đi đào tạo ở các cơ sở ngoài hệ thống hành chính nhà nước và đào tạo theo chuyên đề. Chính phủ Nhật Bản sử dụng hai hình thức đào tạo là đào tạo tại chỗ và đào tạo theo chuyên đề.

Tất cả các công chức trong KVC tại Nhật Bản đều phải trải qua 8 khóa học với các nội dung bắt buộc như: hệ thống pháp luật, nguyên lý hành chính địa phương, lý thuyết chung về chính sách công và chính sách công Nhật Bản, lý thuyết về quản lý hành chính, kỹ năng trình bày và phân tích chính sách, nghiên cứu và tìm hiểu văn hóa Nhật Bản, các khóa học về văn hóa các nước châu Á và đào tạo ngoại ngữ chuyên dụng.

2.2. Kinh nghiệm của Hàn Quốc

Công chức trong KVC tại Hàn Quốc được quản lý theo Luật công vụ quốc gia và Luật công vụ hợp đồng. Việc làm trong KVC tại đây được chia làm hai loại là việc làm theo chức nghiệp và việc làm ngoài chức nghiệp. Công chức Hàn Quốc được chia thành 9 cấp bậc khác nhau, trong đó bậc 1 là cao nhất.

Bộ Hành chính và An ninh cộng đồng chịu trách nhiệm chính trong xây dựng và phát triển đội ngũ công chức trong KVC. Về nguyên tắc, tất cả công chức trong KVC của Hàn Quốc phải trải qua các khóa đào tạo, bồi dưỡng cần bản trước khi được thăng tiến hay bổ nhiệm vào bậc. Mỗi cơ quan hành chính trung ương chịu trách nhiệm đào tạo, bồi dưỡng nhân sự của cơ quan mình về chính sách và các lĩnh vực liên quan khác. Chính phủ cung cấp hệ thống phát triển chức nghiệp cho công chức trẻ. Chương trình đào tạo phát triển gồm ba nhóm kiến thức: nhóm cơ bản, nhóm kỹ năng đặc biệt và nhóm đào tạo khác, mỗi công chức trong KVC phải có trên 100 giờ tập huấn (40% giờ học chính thức, 60% tự lựa chọn theo sở

thích). Các chương trình đào tạo được phát triển dựa trên những bài tập tình huống, những thất bại và thành công trong các chính sách.

Trong KVC của Hàn Quốc, thâm niên không quan trọng mà sự đóng góp của công chức đó như thế nào sẽ là yếu tố quyết định việc thăng tiến. Mô hình của Hàn Quốc chú trọng phát triển các công chức lãnh đạo từ nguồn nội bộ và không chấp nhận nguồn vào khác. Vì thế, hệ thống này làm gia tăng tinh thần và ý thức thống nhất giữa các công chức, giúp cho hệ thống được ổn định. Ngoài ra, các công chức sẽ không bị phân tâm bởi sự thay đổi của môi trường xung quanh, họ được định hướng trở thành một phần của tầng lớp được ưu tiên. Nếu các công chức đạt được các vị trí lãnh đạo thông qua đào tạo và phẩm chất đạo đức, họ sẽ trở thành các quan chức có tính thần vì dân tộc chịu trách nhiệm xây dựng các chính sách công quan trọng.

Các công chức cấp cao từ bậc 1 đến bậc 4 hàng năm đều bị đánh giá về năng lực thực hiện các nhiệm vụ của tổ chức được giao điều hành và quản lý gồm: năng lực của tổ chức và năng lực cá nhân người điều hành quản lý. Hàn Quốc áp dụng phương pháp đánh giá theo quy trình phản hồi 360 độ để đánh giá thực hiện công việc của công chức. Hệ thống đánh giá này được áp dụng hướng tới sự khách quan và chính xác trong đánh giá. Những thành phần tham gia đánh giá bao gồm: các nhà giám sát, những đồng nghiệp cùng cấp và cấp dưới. Đặc biệt, Hàn Quốc có hệ thống thẻ quản lý thực thi đối với công chức cao cấp trên bậc 4 để đặt nền tảng cho quản lý nhân sự bằng cách sử dụng các kết quả và năng suất thực thi thu được từ các loại đánh giá và kiểm toán khác nhau. Các kết quả thực thi được phản ánh trong quản lý nhân sự và được ghi trong một cơ sở dữ liệu nhân sự làm gia tăng tính cạnh tranh một cách phù hợp.

2.3. Kinh nghiệm Trung Quốc

Luật công vụ năm 2005 của Trung Quốc đã chỉ ra tất cả nhân sự KVC gồm toàn bộ lực lượng lao động của chính phủ, Đảng, Đại hội đại biểu nhân dân, Hội nghị Hiệp thương chính trị, các tổ chức tư pháp và kiểm sát, các tổ chức đảng phái dân chủ đều được gọi là công chức. Việc quản lý công chức ở Trung Quốc thuộc thẩm quyền của Cơ quan Quản lý công vụ.

Trung Quốc rất coi trọng công tác đào tạo, bồi dưỡng cho đội ngũ cán bộ công chức nhà nước, coi đây là một phần quan trọng trong chiến lược thực hiện và đẩy nhanh quá trình cải cách hệ thống công vụ. Các chương trình đào tạo luôn chú trọng rèn luyện năng lực thực hành của công chức trong thực tiễn, coi đây là một trong ba yếu tố chủ đạo cấu thành phẩm chất công chức: trình độ lý luận chính trị, năng lực hoạt động thực tiễn và đức tính tự trọng, tự lập. Hệ thống này hướng phát triển công chức theo định hướng năng lực thay vì định hướng lý thuyết, dựa trên ý tưởng việc học tập trung nên xuất phát từ nhu cầu

thực tế, học tập phải đi đôi với ứng dụng.

Có hai hình thức phát triển công chức phổ biến tại Trung Quốc đó là đào tạo chính quy cho công chức mới tuyển dụng và đào tạo, bồi dưỡng ngắn hạn cho những người đang công tác trong cơ quan nhà nước, chuẩn bị được đề bạt vào vị trí quản lý. Các hình thức đào tạo trên được áp dụng cho cả ba loại tài năng là khoa học — công nghệ, kinh doanh và quản lý.

Do quá trình cải cách mở cửa nền kinh tế đã tạo ra tình trạng mất cân đối về phát triển giữa các vùng. Trung Quốc đã sử dụng chiến lược phát triển đội ngũ công chức bằng cách gửi những cán bộ 30 — 40 tuổi về những nơi gian khổ nhất, cần thiết nhất để họ rèn luyện nhanh trưởng thành, đồng thời làm cho bộ mặt của các vùng lạc hậu thay đổi theo kịp thời đại. Những người có thành tích xuất sắc ở cơ sở sẽ được đề bạt lên cấp cao hơn. Có thể thấy thành tích công tác thực tế của công chức được coi là trọng điểm của công tác đánh giá tại Trung Quốc.

3. Một số khuyến nghị cho phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo trong khu vực công tại Việt Nam

Từ kinh nghiệm của một số quốc gia đã được phân tích ở trên có thể thấy được tầm quan trọng của công chức trong KVC đối với quá trình phát triển kinh tế, xã hội của một quốc gia. Đội ngũ công chức trong KVC sẽ là người đảm nhận vai trò xây dựng và thực thi các chính sách công và đảm bảo công bằng khi triển khai các chính sách này. Chính vì thế việc phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo trong KVC sẽ là định hướng dài hạn của các quốc gia nói chung và Việt Nam nói riêng.

Trong xu thế cải cách KVC, công dân được coi là “khách hàng” của các tổ chức nhà nước. Công dân phải thực hiện đầy đủ nghĩa vụ của mình với nhà nước nhưng cũng có quyền đòi hỏi nhà nước thực hiện các trách nhiệm đối với họ. Do đó, các tổ chức nhà nước cần phải nỗ lực rất nhiều để bảo đảm chất lượng các dịch vụ do mình trực tiếp cung cấp hay được cung cấp bởi các chủ thể khác. Ngoài ra, hội nhập quốc tế đặt ra nhiều vấn đề mới như tuân thủ luật pháp, cam kết, thông lệ quốc tế, tranh chấp thương mại và sở hữu trí tuệ, bảo hộ thương mại. Những vấn đề này đòi hỏi đội ngũ cán bộ công chức phải am hiểu, phải có năng lực để tổ chức triển khai thực hiện những nội dung mới. Vì thế, hoạt động phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo hiện nay cần:

- Thứ nhất: Ứng dụng khung năng lực vào phát triển lãnh đạo, quản lý khu vực công: Đa phần các quốc gia đều sử dụng khung năng lực như là công cụ hữu hiệu để xây dựng các nhóm giải pháp gồm: đánh giá năng lực lãnh đạo; quy hoạch vị trí lãnh đạo, quản lý; đào tạo, bồi dưỡng cán bộ lãnh đạo, quản lý đạt chuẩn năng lực. Kết quả việc đánh giá theo khung năng lực có thể được sử dụng như một căn cứ quan trọng trong việc xây dựng chương trình, kế hoạch đào tạo, bồi

dưỡng để đáp ứng chuẩn năng lực. Ngoài ra, khung năng lực cũng có thể được sử dụng trong việc rà soát, đánh giá năng lực của những cán bộ thuộc diện quy hoạch cho các chức danh lãnh đạo các cấp trong KVC.

- Thứ hai: xây dựng các chương trình đào tạo và bồi dưỡng đối với đội ngũ công chức lãnh đạo trong KVC cần bám sát với thực tiễn, hạn chế những khóa học thiên về định hướng lý thuyết. Mỗi vùng và địa phương có những yếu tố đặc thù khác nhau, thì cần có những chương trình đào tạo cho đội ngũ công chức tại đây theo đúng với yêu cầu cấp thiết của vùng và địa phương này.

- Thứ ba: công tác tuyển dụng và bổ nhiệm công chức cần được thực hiện công khai và minh bạch, khuyến khích tính cạnh tranh để tìm được nhân sự phù hợp nhất cho vị trí lãnh đạo quản lý. Đồng thời, quá trình tuyển dụng cũng là hoạt động phát triển đội ngũ công chức cho tương lai của đất nước, càng tuyển dụng được người có đức, có tài vào làm việc tại KVC, điều này sẽ đảm bảo được chất lượng của các chính sách công được xây dựng và triển khai theo nguyên tắc công bằng và phát triển đất nước./.

Tài liệu tham khảo

Nguyễn Phú Trọng và Trần Xuân Sấm (2003). Luận cứ khoa học cho việc nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

Bộ Hành chính và An ninh công cộng Hàn Quốc (2012), Giới thiệu tóm tắt vấn đề cải cách hành chính ở Hàn Quốc và chính sách quản lý nguồn nhân lực

Thang Văn Phúc, Nguyễn Minh Phương, Nguyễn Thu Huyền (2004), Hệ thống công vụ và xu hướng cải cách của một số nước trên thế giới, NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

Lê Minh Thông, Nguyễn Danh Châu, Kinh nghiệm công tác nhân sự ở một số nước, NXB. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2009.

Dirks, K. T. & Ferrin, D. L., Trust in Leadership: Meta-analytic Findings and Implications for Research and Practice, Journal of Applied Psychology, 87(2002)4, 611.

Fry, L. W., Toward a Theory of Spiritual Leadership, The Leadership Quarterly, 14(2003)6, 693-727.

Bennis, W. G. & Nanus, B., Leaders, HarperBusiness Essentials, 2004.

B.C.Koh, Japan's Administrative Elite, University of California Press, 2009.

East Asian Institute at National University of Singapore, China's present professionalized civil service, 2011