

VỀ HOÀN THIỆN THỂ CHẾ CÔNG VỤ VÀ CÔNG CHỨC Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

ThS. TRẦN QUỐC HẢI

Bộ Nội vụ

1. Quan niệm về thể chế công vụ và công chức.

Thể chế nhà nước là một hệ thống các quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. Mặc dù còn có những cách định nghĩa khác nhau nhưng đều có điểm chung: coi thể chế là những chuẩn mực, quy tắc, quy định do cá nhân, tổ chức có thẩm quyền của Nhà nước đặt ra để điều chỉnh các quan hệ xã hội.

Thể chế công vụ và công chức (TCCV&CC) là toàn bộ các quy tắc, chuẩn mực có tính hệ thống, quy định về nền công vụ và quy chế công chức nhằm điều chỉnh các quan hệ công vụ do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. Nói cách khác, TCCV&CC là một hệ thống các quy phạm pháp luật về các phương diện hoạt động công vụ và chế độ công chức.

Quy mô, phạm vi hoạt động công vụ và chế độ công chức luôn có sự điều chỉnh, phụ thuộc vào vai trò và chức năng của Nhà nước trong từng thời kỳ phát triển của đất nước. *Pháp lệnh Cán bộ, công chức* năm 1998; *Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Cán bộ, công chức* năm 2000 và năm 2003 cùng với các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thực hiện *Pháp lệnh* là bộ phận quan trọng của hệ thống TCCV&CC ở nước ta hiện nay.

2. Thực trạng TCCV&CC ở nước ta.

Từ khi thành lập đến nay, song song với việc xây dựng và hoàn thiện tổ chức bộ máy, Nhà nước ta từng bước xây dựng và hoàn thiện TCCV&CC tạo cơ sở pháp lý điều chỉnh hoạt động của đội ngũ cán bộ, công chức (CB,CC) trong thực thi công vụ.

Trong hoàn cảnh vừa kháng chiến chống thực dân Pháp vừa kiến quốc, để tuyển dụng được những người có đủ năng lực, phẩm chất phù hợp với vị trí công tác trong bộ máy hành chính nhà nước, ngày 14-3-1950, Bộ trưởng Bộ Nội vụ đã ban hành Nghị định 97 NV-2 về Quy chế cho kì thi tuyển ngạch cán sự và Nghị định 98 NV-2 về Quy chế cho kì thi tuyển ngạch tham sự hành chính. Ngày 20-5-1950, Chủ tịch Hồ Chí Minh kí Sắc lệnh 76/SL ban hành *Quy chế công chức Việt Nam* quy định nghĩa vụ và quyền lợi cũng như việc tuyển dụng, chuyển, cấp quản lý, sử dụng, khen thưởng, kỉ luật và trách nhiệm thi hành công vụ của công chức. Tuy nhiên, do hoàn cảnh chiến tranh nên những quy định trong *Quy chế công chức Việt Nam* không được áp dụng trên phạm vi cả nước.

Sau hoà bình lập lại (năm 1954), ở miền Bắc, hoạt động của công chức nhà nước được điều chỉnh chung với hoạt

động của công nhân trực tiếp lao động sản xuất trong các nhà máy, xí nghiệp, công trường, lâm trường... (gọi chung là cán bộ, công nhân, viên chức nhà nước). Điều đó được thể hiện thông qua sự điều chỉnh chung bằng các văn bản quy phạm pháp luật đã ban hành như Nghị định 24/CP ngày 13-3-1963 của Chính phủ về việc ban hành kèm theo Điều lệ tuyển dụng và cho thuê việc đối với công nhân và viên chức; Nghị định 49/CP ngày 09-4-1968 của Chính phủ về việc bổ sung một số chế độ, sắp xếp, sử dụng hợp lý lực lượng cán bộ, công nhân, viên chức qua chấn chỉnh tổ chức sản xuất và thực hiện tinh giản bộ máy quản lý trong khu vực nhà nước; Nghị định 235/HĐBT ngày 18-9-1985 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) về cải tiến chế độ tiền lương của công nhân, viên chức và các lực lượng vũ trang.

Trong gần ba thập kỉ (từ thập kỉ 60 đến nửa cuối thập kỉ 80 thế kỉ XX) trong cơ chế của nền kinh tế kế hoạch hoá, tập trung, bao cấp, TCCV&CC không được xác định minh bạch. Tất cả những người được tuyển dụng biên chế làm việc trong các cơ quan, đoàn thể chính trị, xã hội, nhà máy, công trường, xí nghiệp... của Đảng và Nhà nước đều được gọi chung là cán bộ, công nhân viên nhà nước. Đội ngũ này được hình thành từ rất nhiều nguồn như bầu cử, tiếp nhận, phân công công tác sau khi tốt nghiệp các trường đại học và trung học chuyên nghiệp, điều động từ các khu vực khác nhau... Có thể thấy rõ là phạm vi điều chỉnh cán bộ, viên chức chưa có những tiêu chí rõ ràng. Nhiều cán bộ, viên chức làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước không có đủ kiến thức, chưa được đào tạo cho các vị trí công việc và trách nhiệm phải đảm nhận. Tình hình trên đã dẫn tới những khó khăn trong công tác xây dựng

và quản lý đội ngũ cán bộ, viên chức ở nước ta. Việc chưa hình thành được đội ngũ chuyên gia có trình độ chuyên sâu ở từng ngành, từng lĩnh vực quản lý cũng như ở tầm quản lý vĩ mô là một trong những yếu tố gây ra sự trì trệ, kém hiệu quả trong việc quản lý của Nhà nước đối với các hoạt động kinh tế - xã hội.

Sau khi có Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng (năm 1986), công cuộc đổi mới toàn diện do Đảng khởi xướng và lãnh đạo đã tác động và tạo bước chuyển mạnh mẽ mọi mặt đời sống xã hội của đất nước, trong đó có vấn đề công vụ và công chức.

Trước yêu cầu mới về tuyển dụng, sắp xếp lại nguồn nhân lực phục vụ yêu cầu đổi mới, ngày 25-5-1991, Hội đồng Bộ trưởng ban hành Nghị định số 169/HĐBT về công chức nhà nước làm cơ sở cho việc tuyển dụng, đào tạo, sử dụng và quản lý đội ngũ công chức nhà nước. Đặc biệt, ngày 06-3-1998, *Pháp lệnh Cán bộ, công chức* được ban hành, đánh dấu bước chuyển quan trọng về TCCV&CC ở nước ta. Tiếp đó, ngày 17-11-1998, Chính phủ đã ban hành ba nghị định hướng dẫn thực hiện *Pháp lệnh*: Nghị định số 95/1998/NĐ-CP về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức; Nghị định số 96/1998/NĐ-CP về chế độ thôi việc đối với cán bộ, công chức; Nghị định số 97/1998/NĐ-CP về xử lý kỉ luật và trách nhiệm vật chất đối với công chức. Đây là những văn bản quy phạm pháp luật quan trọng để điều chỉnh hoạt động công vụ và công chức, góp phần đẩy mạnh tiến trình cải cách hành chính nhằm mục tiêu xây dựng một nền hành chính trong sạch, vững mạnh, hiệu quả và hiện đại. Tuy nhiên, do quá trình đổi mới diễn ra nhanh chóng nên *Pháp lệnh Cán bộ, công chức* cũng sớm bộc lộ những bất cập.

Để đổi mới cơ chế quản lý và thực hiện cải cách tiền lương phù hợp với từng đối tượng: công chức hành chính và công chức trong các đơn vị sự nghiệp theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 3 khoá VIII và thực hiện chế độ công chức cơ sở, công chức dự bị theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 5 khoá IX, *Pháp lệnh Cán bộ, công chức* đã được sửa đổi, bổ sung hai lần (vào năm 2000 và năm 2003). Hiện nay, *Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Cán bộ, công chức* được Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua ngày 29-4-2003 là văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất về TCCV&CC ở nước ta. Tiếp sau văn bản này, ngày 10-10-2003, Chính phủ đã ban hành bốn nghị định hướng dẫn thực hiện *Pháp lệnh*, đó là Nghị định số 114/2003/NĐ-CP về cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn; Nghị định số 115/2003/NĐ-CP về chế độ công chức dự bị; Nghị định số 116/2000/NĐ-CP về việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước; Nghị định số 117/2003/NĐ-CP về việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước.

Có thể khẳng định, trong gần 10 năm qua, Nhà nước ta đã tạo được những tiền đề cơ bản và quan trọng về TCCV&CC. Tuy nhiên, so với yêu cầu thực tế, vấn đề hoàn thiện TCCV&CC đang là một nhiệm vụ trọng tâm của tiến trình cải cách nền công vụ phục vụ sự nghiệp đẩy mạnh CNH, HĐH đất nước trong giai đoạn hiện nay.

3. Hoàn thiện TCCV&CC - nội dung quan trọng trong cải cách nền công vụ ở nước ta hiện nay.

Trong những năm qua, công cuộc cải cách kinh tế ở nước ta đã đạt được nhiều

thành tựu to lớn, trong khi đó cải cách hành chính lại chưa mang lại kết quả như mong muốn và thực tế đang cản trở sự phát triển kinh tế đất nước. Công vụ được xem là xương sống của nền hành chính nhà nước và cải cách công vụ hiện nay cần được xem là trọng tâm của cải cách hành chính. Trong cải cách công vụ, theo chúng tôi, khâu then chốt là một mắt xích quan trọng mà chúng ta cần đầu tư nghiên cứu. Để xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân, vai trò của pháp luật cần được đề cao.

TCCV&CC luôn được coi trọng trong đời sống công vụ, công chức của mỗi quốc gia. Ở nhiều nước, có cơ quan chuyên trách hoàn thiện hệ thống pháp luật công vụ, công chức và uỷ ban công vụ nhà nước làm nhiệm vụ phân tích và hoàn thiện tổ chức các cơ quan nhà nước, tuyển chọn, đào tạo công chức và quản lý trực tiếp các công chức cấp cao. Nhiều nước đã ban hành luật công vụ và luật đánh giá thành tích công vụ.

Hiện nay, sự tiến bộ của khoa học - công nghệ, thông tin và quá trình hội nhập kinh tế quốc tế đang tác động tới nhiều quốc gia, khu vực. Các nước phát triển đang trong quá trình thay đổi từ một xã hội, một nền kinh tế dựa trên công nghiệp sang một xã hội, một nền kinh tế dựa trên tri thức. Ở đó, tài sản vô hình như tài sản trí tuệ (sở hữu trí tuệ): bản quyền, li-xăng, kiểu dáng công nghiệp; tài sản tri thức: năng lực và sự hiểu biết của đội ngũ nhân viên về quy trình công việc; các tài sản khác như thương hiệu, danh tiếng, mối quan hệ với khách hàng... ngày càng trở nên quan trọng hơn nhiều so với tài sản hữu hình (như đất đai, nhà xưởng...). Do đó, quá trình CNH, HĐH ở nước ta hiện nay cũng phải xem xét tới yếu tố này nếu không muốn bị tụt hậu xa hơn với khu vực và các nước

phát triển. Chúng ta đang trong giai đoạn của nền công vụ chuyển đổi từ tư duy bao cấp với cơ chế “xin - cho” sang cơ chế quản lý - phục vụ và cung cấp các dịch vụ công cho sự phát triển kinh tế - xã hội với cơ chế thị trường định hướng XHCN. Mặt khác, trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, tiến tới gia nhập WTO, nền công vụ nước ta cũng phải có những cải cách tương ứng để đáp ứng nhu cầu hội nhập. Chính vì vậy, từng bước hoàn thiện TCCV&CC là khâu quyết định của cải cách nền công vụ trong tiến trình cải cách nền hành chính nhà nước.

Xuất phát từ thực trạng TCCV&CC ở nước ta hiện nay và yêu cầu thực tiễn đặt ra, chúng tôi xin có một số đề xuất sau:

Một là, cần tiến hành tổng kết, đánh giá thực tiễn hoạt động công vụ, công chức hiện nay và xác định yêu cầu đặt ra với công vụ và công chức trong giai đoạn từ nay đến năm 2010 theo mục tiêu chung mà Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 đặt ra là: “Xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hoá, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng, phát triển đất nước. Đến năm 2010, hệ thống hành chính về cơ bản được cải cách phù hợp với yêu cầu quản lý nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa”.

Hai là, trên cơ sở kết quả tổng kết và xác định yêu cầu đối với công vụ, công chức, cần nghiên cứu xây dựng và ban hành Luật Công vụ.

Ba là, cần sớm ban hành, hoàn thiện một số nội dung TCCV&CC cơ bản sau:

- Thể chế hoá việc phân công, phân cấp quản lý hoạt động dịch vụ công.

- Xác lập thể chế về đạo đức công vụ, thực hiện lời thề công chức gắn liền với việc ngăn chặn và đẩy lùi tham nhũng.

- Thể chế hoá các quy định về trách nhiệm công vụ giữa cơ quan, công chức thực thi công vụ với tổ chức và công dân. Cần có chế tài xử lý đối với cơ quan, công chức không thực thi công vụ đúng với bổn phận và chức trách được giao.

- Thể chế hoá việc xây dựng quy hoạch, kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng (ĐT,BD) CB,CC để khắc phục tình trạng ĐT,BD không đúng mục đích sử dụng, đối phó bằng cấp theo tiêu chuẩn chức danh đang diễn ra ở nhiều cơ quan, đơn vị hiện nay. Đồng thời, đẩy mạnh việc phân cấp, phân vùng trong công tác ĐT,BD CB,CC.

- Hoàn thiện tiêu chuẩn chức danh công chức theo hướng đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ cho từng vị trí, chức danh công tác trong nền công vụ.

- Đổi mới cách thi tuyển, thi nâng ngạch công chức. Thí điểm thực hiện thi tuyển cạnh tranh các chức vụ quản lý trong cơ quan nhà nước.

- Đổi mới quy trình, phương pháp đánh giá công chức theo hướng xây dựng biểu điểm đánh giá cho các tiêu chí xác định năng lực và kết quả thực thi công vụ của công chức (hiệu quả, khối lượng và chất lượng công việc đã hoàn thành).

- Xây dựng quy chế hoạt động và kiện toàn hệ thống thanh tra công vụ để tiến hành kiểm tra thường xuyên, phát hiện và xử lý kịp thời các hành vi sai phạm của các cơ quan hành chính và công chức trong thực thi công vụ □