

# Phân cấp quản lý nhân sự hành chính ở nước ta - thực trạng và giải pháp

■ Th.s HOÀNG MAI (\*)

**P**hân cấp quản lý nhà nước là hoạt động chuyển giao một phần quyền quản lý của cấp trên cho cấp dưới gắn với chuyển giao tài chính, nhân sự và các nguồn lực khác để đảm bảo cấp dưới thực hiện những thẩm quyền được giao. Trong các nội dung về phân cấp quản lý hành chính nhà nước thì phân cấp về nhân sự là quan trọng nhất, bởi nhân sự hành chính nhà nước là chủ thể quản lý của nền hành chính quốc gia.

Quán triệt các quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước ta về phân cấp quản lý, những năm vừa qua, Chính phủ đã xác định phân cấp quản lý nhà nước là một nội dung quan trọng trong cải cách hành chính nhà nước và đã có những giải pháp tích cực, cụ thể để đổi mới, tăng cường phân cấp quản lý nhà nước giữa trung ương và địa phương. Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các cơ quan quản lý nhân sự hành chính và một số văn bản quy định về phân cấp quản lý nhà nước nói chung và phân cấp quản lý nhân sự hành chính nói riêng, trong đó tiêu biểu là Nghị quyết 08/2004/NQ-CP ngày 30-6-2004 của Chính phủ về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Nghị định 71/2003/NĐ-CP ngày 19-6-2003 của Chính phủ về phân cấp quản lý biên chế hành chính sự nghiệp nhà nước. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng để đẩy mạnh phân cấp nói chung và phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước nói riêng ở Việt Nam hiện nay.

## 1. Thực trạng phân cấp quản lý nhân sự hành chính ở Việt Nam hiện nay

Phân cấp quản lý nhân sự hành chính

thực chất là quy định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp cơ quan hành chính trong việc quản lý cán bộ, công chức hành chính trên từng nội dung.

Tuy nhiên, trong số các nội dung quản lý nhân sự có những nội dung chưa thể hiện rõ việc phân cấp quản lý đối với nhân sự hành chính. Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi mạnh dạn phân tích thực trạng phân cấp quản lý nhân sự hành chính trên một số khía cạnh theo các nội dung chủ yếu sau: Phân cấp trong quản lý biên chế hành chính; Phân cấp quản lý đối với các loại cán bộ, công chức; Phân cấp trong việc bổ nhiệm, miễn nhiệm cán bộ, công chức hành chính; Phân cấp trong tuyển dụng cán bộ, công chức hành chính.

### 1.1. Phân cấp trong quản lý biên chế hành chính

Trong quản lý biên chế có một nội dung đặc biệt quan trọng đó là xác định rõ thẩm quyền của từng cấp cơ quan trong quyết định và phân bổ chỉ tiêu biên chế hành chính. Việc quy định thẩm quyền quyết định và phân bổ chỉ tiêu biên chế hành chính được ghi trong Nghị định 71/2003/NĐ-CP về phân cấp quản lý biên chế hành chính, sự nghiệp nhà nước. Cụ thể là; *Chính phủ* phê duyệt tổng biên chế các cơ quan hành chính nhà nước ở Trung ương; quy định mức biên chế hành chính thuộc Ủy ban nhân dân các cấp; *Thủ tướng Chính phủ* quyết định chỉ tiêu biên chế hành chính đối với từng bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; *Bộ trưởng Bộ Nội vụ* giúp Chính phủ thống nhất quản lý về biên chế hành chính thuộc thẩm quyền quản lý của Chính phủ trong phạm vi cả nước; quyết định việc giao chỉ tiêu biên chế hành chính cho các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ theo uỷ

(\*) Học viện Hành chính quốc gia

quyền của Thủ tướng; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ quản lý biên chế trong bộ, ngành do mình quản lý; quyết định việc phân bổ, quản lý chỉ tiêu biên chế hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước do bộ trực tiếp quản lý, Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương) quyết định phân bổ chỉ tiêu biên chế hành chính đối với các cơ quan hành chính thuộc UBND cấp tỉnh và đối với UBND cấp huyện.

Việc phân cấp như trên đã tạo những điều kiện thuận lợi nhất định cho bộ, cơ quan ngang bộ và UBND cấp tỉnh trong quản lý biên chế. Tuy nhiên việc quy định cấp tỉnh chỉ có thẩm quyền phân bổ chỉ tiêu biên chế chứ không có quyền quyết định số lượng chỉ tiêu biên chế cấp mình chưa tạo được sự chủ động thực sự trong xác định nhu cầu thực tế và chưa để cao được trách nhiệm của địa phương trong quản lý biên chế.

### **1.2. Phân cấp trong tuyển dụng cán bộ, công chức hành chính**

Hiện nay, hoạt động tuyển dụng công chức được phân cấp cho một số cơ quan như sau: Bộ Nội vụ: ban hành các quy định về chức danh, tiêu chuẩn nghiệp vụ các ngạch công chức và ban hành Quy chế tuyển dụng công chức. Kiểm tra, giám sát các kỳ thi tuyển công chức do các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tổ chức; bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ: xây dựng tiêu chuẩn nghiệp vụ các ngạch công chức thi tuyển các ngạch công chức chuyên ngành để Bộ Nội vụ thống nhất ban hành. Từ đó quyết định nội dung thi tuyển các ngạch công chức chuyên ngành; thành lập Hội đồng tuyển dụng công chức; tổ chức việc tuyển dụng công chức do Bộ trực tiếp quản lý; UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương: thành lập Hội đồng tuyển dụng công chức và tổ chức việc tuyển dụng công chức theo quy định của pháp luật.

Trong hoạt động tuyển dụng hiện nay, chúng ta đã tiến hành phân cấp trong khâu tổ chức thi tuyển. Việc tuyển dụng công chức do Hội đồng tuyển dụng (Hội đồng thi tuyển hoặc

Hội đồng xét tuyển) thực hiện. Hội đồng tuyển dụng công chức do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ, Chủ tịch UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ra quyết định thành lập. Tuy nhiên, việc tuyển dụng công chức làm việc ở cấp huyện và cấp xã đều do UBND tỉnh tiến hành do vậy nhiều khi công tác tuyển dụng chưa đảm bảo phù hợp với nhu cầu thực tế của địa phương.

### **1.3. Phân cấp quản lý đối với các ngạch công chức**

Các bộ, cơ quan ngang bộ có thẩm quyền quản lý tất cả các ngạch công chức chuyên ngành thuộc thẩm quyền của mình. Theo quy định của Nghị định 117/2003/NĐ-CP của Chính phủ ngày 10/10/2003, các bộ, cơ quan ngang bộ được phân công quản lý các ngạch công chức chuyên ngành gồm: Bộ Nội vụ, Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam; Thanh tra Nhà nước; Bộ Tư pháp; Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; Bộ Bưu chính - Viễn thông.

Bộ quản lý ngành quản lý đối với công chức ngành chuyên môn trên một số nội dung sau: xây dựng tiêu chuẩn nghiệp vụ các ngạch công chức chuyên ngành; quy định về nội dung thi tuyển, thi nâng ngạch các ngạch công chức chuyên ngành theo tiêu chuẩn nghiệp vụ của ngạch; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ quyết định thành lập Hội đồng tuyển dụng công chức ngành mình; bổ nhiệm ngạch và nâng lương cho công chức thuộc ngành chuyên môn từ ngạch chuyên viên chính trở xuống; tổ chức cơ sở dữ liệu toàn bộ công chức thuộc quyền quản lý; lập danh sách và thống kê đội ngũ cán bộ, công chức ngành chuyên môn.

Quản lý công chức theo ngạch là cơ sở quan trọng có tính quyết định trong xây dựng đội ngũ công chức đáp ứng nhu cầu công vụ và xây dựng nền hành chính phù hợp với yêu cầu mới hiện nay để thay thế cho cách quản lý công chức theo mức trước đây. Phân cấp quản lý công chức theo ngạch ở nước ta hiện nay được quy định cụ thể như sau: Bộ Nội vụ quản lý các công chức ngạch chuyên viên cao cấp và tương đương; các bộ, ngành quản lý

công chức ngạch cán sự, chuyên viên, chuyên viên chính và chuyên viên cao cấp. UBND cấp tỉnh quản lý công chức ngạch chuyên viên chính và tương đương trở xuống; sở, ban, ngành và UBND cấp huyện quản lý công chức ngạch chuyên viên và tương đương trở xuống.

Riêng đối với chuyên viên cao cấp hoặc tương đương thì khi bổ nhiệm ngạch và nâng bậc lương do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đề nghị, Bộ trưởng Bộ Nội vụ quyết định.

Việc quy định về phân cấp quản lý công chức hành chính theo ngành và ngạch như trên đã tạo ra sự thống nhất, nhất quán trong quản lý công chức, đặc biệt đảm bảo tính chuyên môn hoá theo ngành của công chức.

#### **1.4. Phân cấp trong việc bổ nhiệm, miễn nhiệm cán bộ, công chức hành chính**

Nội dung cụ thể của phân cấp quản lý trong bổ nhiệm, miễn nhiệm đối với cán bộ, công chức hành chính hiện nay được thực hiện như sau: *Quốc hội*: bầu, miễn nhiệm, chấp nhận hoặc bác đơn từ chức đối với các chức danh cao cấp trong hệ thống hành chính như Thủ tướng Chính phủ, các Phó Thủ tướng, các Bộ trưởng; *Thủ tướng Chính phủ*: phê chuẩn việc bầu cử và việc miễn nhiệm, bãi nhiệm các thành viên của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; miễn nhiệm, điều động, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thứ trưởng, Tổng cục trưởng Tổng cục thuộc Bộ, Chánh Thanh tra Bộ; đối với những chức danh cán bộ, công chức do các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ, UBND cấp tỉnh trình Thủ tướng Chính phủ để bổ nhiệm phải được Bộ Nội vụ thẩm định về nhân sự trước khi trình Thủ tướng quyết định. *Bộ trưởng*: bổ nhiệm, miễn nhiệm, kỷ luật Phó Tổng cục trưởng, Cục trưởng, Phó Cục trưởng, Vụ trưởng, Phó Vụ trưởng, Chánh Văn phòng, Phó Chánh Văn phòng, Phó Chánh Thanh tra bộ, cấp trưởng và cấp phó của tổ chức sự nghiệp thuộc bộ; phối hợp với Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong việc bổ nhiệm

người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; *Hội đồng nhân dân các cấp*: bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các uỷ viên khác của UBND cùng cấp; *Chủ tịch UBND*: phê chuẩn kết quả bầu các thành viên của UBND cấp dưới trực tiếp; điều động, đình chỉ công tác, miễn nhiệm, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp dưới; phê chuẩn việc miễn nhiệm, bãi nhiệm các thành viên UBND cấp dưới trực tiếp; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND (có thoả thuận với cơ quan quản lý ngành trước khi bổ nhiệm).

Những quy định về phân cấp trong bổ nhiệm, miễn nhiệm cán bộ, công chức đã có nhiều chuyển biến nhưng việc quy định cơ chế thoả thuận với cơ quan quản lý ngành cấp trên trong việc bổ nhiệm các chức danh lãnh đạo ngành chuyên môn của UBND các cấp là chưa hợp lý, dẫn đến làm giảm sự chủ động và trách nhiệm của UBND. Theo tinh thần Nghị quyết 08 của Chính phủ ngày 30-6-2004, việc bổ nhiệm cán bộ lãnh đạo cấp tỉnh không cần có sự thoả thuận với cơ quan quản lý ngành trước khi bổ nhiệm. Đây là điểm mới tạo ra sự chủ động và nâng cao trách nhiệm của từng cấp đối với quyết định hành chính của mình.

Tóm lại, phân cấp quản lý nhân sự hành chính ở nước ta trong thời gian qua đã có những bước chuyển đáng kể như: ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật làm cơ sở pháp lý cho việc phân cấp; thực hiện phân cấp mạnh trên một số nội dung như trao quyền chủ động nhiều hơn cho bộ, cơ quan ngang bộ, UBND cấp tỉnh trong quyết định biên chế của các cơ quan trực thuộc; việc phân cấp trong bổ nhiệm cán bộ lãnh đạo từng bước khắc phục được những bất cập trong quy trình bổ nhiệm thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc UBND các cấp.

Tuy nhiên, bên cạnh những việc đã làm được, phân cấp quản lý nhân sự vẫn còn những hạn chế nhất định. Cụ thể là:

Việc phân định về thẩm quyền và trách nhiệm giữa các tổ chức, giữa các cấp, các ngành, giữa trung ương, địa phương và các cơ

quan trong quản lý cán bộ, công chức còn trùng lặp, chồng chéo và chưa rõ ràng.

Phân cấp nhưng chưa đảm bảo quản lý thống nhất, chưa chú trọng việc thanh tra, kiểm tra đối với những việc đã phân cấp cho địa phương. Năng lực của cấp dưới chưa tương xứng với thẩm quyền được chuyển giao do vậy một số quy định về phân cấp chưa được thực hiện trên thực tế.

Phân cấp nhiệm vụ, thẩm quyền cho cấp dưới nhưng chưa đảm bảo tương ứng các điều kiện cần thiết để thực hiện, chưa tạo điều kiện cần thiết cho địa phương chủ động cân đối giữa các nguồn lực với nhu cầu thực tế của địa phương.

2. Một số kiến nghị nhằm đẩy mạnh phân cấp quản lý nhân sự hành chính nhà nước trong giai đoạn hiện nay

Để khắc phục những mặt hạn chế nêu trên và nhằm tạo ra những chuyển biến tích cực trong phân cấp quản lý nhân sự hành chính, xin đưa ra một số kiến nghị như sau:

*Một là*, xây dựng và hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý cán bộ, công chức hành chính nhằm đổi mới cơ chế quản lý phù hợp với mỗi loại cán bộ, công chức, đặc biệt là ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về phân cấp quản lý cán bộ, công chức hành chính trên cơ sở tiến hành các hoạt động đánh giá thực trạng phân cấp quản lý nhân sự hành chính. Hoạt động này cần tiến hành trên hai khía cạnh: đánh giá các quy định của các văn bản quy phạm pháp luật và đánh giá tình hình thực hiện những quy định đó trên thực tế (hiệu quả, những cản trở...). Kết quả đánh giá nên liệt kê đầy đủ theo từng lĩnh vực quản lý nhân sự, trong từng nội dung đó thì các cơ quan ở từng cấp làm những nhiệm vụ gì, làm đến đâu, làm như vậy có nhược điểm gì?

*Hai là*, tăng cường đào tạo năng lực cũng như cung cấp các chỉ dẫn thường xuyên cho các cơ quan hành chính có liên quan để đảm bảo họ có đầy đủ năng lực để thực hiện hoàn toàn các công việc được phân cấp.

*Ba là*, để đẩy mạnh phân cấp quản lý nhân sự hành chính cần xác định rõ trách

nhiệm của từng cấp, đồng thời phải có những quy định về chế tài cụ thể đối với những trường hợp không làm hoặc làm sai so với những quy định của pháp luật hiện hành.

*Bốn là*, phân cấp mạnh cho cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã được quyết định một số vấn đề, thể hiện cụ thể trên bảng sau:

ST T	Nội dung quản lý nhân sự hành chính	Cấp tỉnh	Cấp huyện	Cấp xã
1.	Quyết định biên chế trong khung Chính phủ quy định	x		
2.	Bổ nhiệm, miễn nhiệm Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc UBND từng cấp (không cần cơ chế thỏa thuận)	x	x	
3.	Tổ chức tuyển dụng đối với cán bộ, công chức thuộc thẩm quyền quản lý	x	x	
4.	Thực hiện việc nâng lương cho cán bộ, công chức thuộc đơn vị quản lý (không cần thỏa thuận với cơ quan Nội vụ)	x	x	
5.	Quyết định chế độ, chính sách đãi ngộ đối với cán bộ, công chức	x	x	x

Đưa ra những kiến nghị như trên là xuất phát từ hiệu quả thực tế của việc thực hiện các quy định hiện có về phân cấp quản lý nhân sự hành chính hiện nay. Cụ thể là:

- Nên phân cấp cho UBND cấp tỉnh được quyết định biên chế của đội ngũ cán bộ, công chức của tỉnh trong phạm vi khung đã được Chính phủ quyết định. Điều này cho phép cấp tỉnh chủ động trong việc xác định nhu cầu thực tế của địa phương cũng như để cao trách nhiệm của tỉnh trong việc quản lý biên chế cán bộ, công chức, đồng thời giảm chi phí hành chính.

- Nên trao quyền tự quyết cho UBND cấp tỉnh và cấp huyện trong bổ nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm, cách chức Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp mình (trừ ngành dọc do Trung ương quản lý theo hình thức "tán quyền") dựa trên những tiêu chuẩn do Trung ương quy định mà không cần có sự thỏa thuận với cơ quan quản lý ngành cấp trên. Cơ quan quản lý ngành ở Trung ương và ở cấp tỉnh chỉ thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát việc tuân thủ các tiêu chuẩn và trình

(Xem tiếp trang 40)

hoạch ở mức cao nhất, tạo nền tảng cho sự phát triển toàn diện của địa phương đến năm 2010. Biện pháp để làm được điều đó:

**Một là**, duy trì phát triển kinh tế với tốc độ cao và bền vững. Huy động mọi nguồn lực để phát triển kinh tế, nâng cao khả năng cạnh tranh sản phẩm hàng hoá, tạo chuyển biến mạnh mẽ hơn và có hiệu quả trong việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế, theo hướng giảm tỷ trọng nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản tăng tỷ trọng công nghiệp, xây dựng và dịch vụ.

**Hai là**, phát huy hiệu quả các cơ chế, chính sách, kịp thời tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc cho doanh nghiệp. Đẩy mạnh các hoạt động thu hút vốn đầu tư để các thành phần kinh tế đóng góp nhiều hơn cho địa phương phát triển kinh tế - xã hội.

**Ba là**, phát triển mạnh mẽ các lĩnh vực giáo dục, đào tạo, y tế, văn hoá, thể thao theo hướng kết hợp các nguồn lực Nhà nước với đẩy mạnh xã hội hoá. Tăng cường triển

khai các ứng dụng khoa học công nghệ, phát triển và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, thực hiện tốt chính sách xoá đói, giảm nghèo, cải thiện và nâng cao mức sống của nhân dân, nhất là vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn.

**Bốn là**, tiếp tục đổi mới về tổ chức và nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của các cơ quan Nhà nước. Đẩy mạnh cải cách hành chính, phát huy dân chủ cơ sở, tăng cường đối ngoại giữa chính quyền địa phương với cộng đồng người dân.

Phát huy thành tựu đạt được, bộ mặt của tỉnh miền núi Hoà Bình nay đã khởi sắc. Bằng những việc làm cụ thể biểu hiện bầu nhiệt huyết xây dựng quê hương, đất nước. Cán bộ, đảng viên và nhân dân các dân tộc tỉnh Hoà Bình tỏ rõ quyết tâm tạo bước đột phá mới nhằm phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh một cách nhanh, mạnh và vững chắc, góp phần thực hiện thắng lợi Nghị quyết Đại hội Đảng bộ tỉnh Hoà Bình lần thứ XIII. ■

## Phân cấp quản lý nhân sự...

(Tiếp theo trang 24)

tự bổ nhiệm. Quy định như vậy sẽ nâng cao tinh thần trách nhiệm thông qua quyền được tự quyết của lãnh đạo UBND cấp tỉnh, cấp huyện và giảm thủ tục rườm rà, hình thức như hiện nay.

- Nên phân cấp việc tổ chức tuyển dụng cho UBND cấp huyện đối với cán bộ, công chức thuộc thẩm quyền quản lý thay cho hiện nay việc tuyển dụng công chức đều do cấp tỉnh tiến hành như vậy mới đảm bảo việc tuyển dụng công chức phù hợp với yêu cầu thực tế của từng địa phương.

- Nên quy định UBND cấp huyện được thực hiện việc nâng lương cho cán bộ, công chức thuộc các đơn vị cấp huyện quản lý theo đúng tiêu chuẩn quy định mà không cần thoả thuận. Quy định như vậy sẽ tạo sự chủ động cho cấp huyện và giảm những thủ tục hành

chính mang tính hình thức không cần thiết.

- Phân cấp cho các cấp chính quyền địa phương được quyết định chế độ, chính sách đãi ngộ thu hút nguồn nhân lực cho cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương mình. Do hiệu quả hoạt động của từng địa phương khác nhau cũng như mỗi địa phương có những đặc thù riêng vì vậy cần phân cấp cho các cấp được quyết định một số chế độ khuyến khích ngoài quy định của Nhà nước để tăng tính năng động, hiệu quả của việc huy động nguồn lực để giải quyết những vấn đề bức bách của từng địa phương. Tuy nhiên, để làm được điều này Chính phủ cần quy định rõ cơ chế thực hiện, đối tượng và tỷ lệ khuyến khích tối đa so với tiền lương tối thiểu hiện hành.

Tóm lại, phân cấp là một nội dung quan trọng trong chương trình cải cách hành chính hiện nay, tuy nhiên đây là một vấn đề tương đối mới, phức tạp, nhạy cảm và liên quan đến nhiều nội dung mang tính lý luận và thực tiễn hiện còn nhiều vướng mắc do vậy cần phải có những giải pháp và bước đi thận trọng.