

TIẾP TỤC ĐỔI MỚI CƠ CHẾ QUẢN LÝ VIÊN CHỨC TRONG CÁC ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP

■ TS. TRẦN ANH TUẤN (*)

Kinh nghiệm lịch sử cho thấy, mỗi quốc gia muốn phát triển và giữ được nhịp độ phát triển kinh tế, đều không thể không chú ý đến sự ổn định, công bằng và tiến bộ xã hội. Điều đó được thực hiện thông qua hệ thống phục vụ, cung cấp các nhu cầu cơ bản cho người dân như giáo dục, đào tạo, nâng cao dân trí, chăm sóc sức khỏe cho người dân, bảo vệ môi trường, bảo đảm phúc lợi xã hội, duy trì và phát triển văn hóa, xã hội... Dưới sự lãnh đạo của Đảng, công cuộc đổi mới của đất nước ta qua hơn hai thập kỷ đã đạt được những thành tựu và phát triển quan trọng về mọi mặt, đặc biệt là tăng trưởng kinh tế; đồng thời, đặt ra yêu cầu phải tiếp tục thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, nhất là đối với người nghèo và các đối tượng chính sách, thu hẹp khoảng cách về mức sống và thu nhập giữa các tầng lớp dân cư, giữa miền núi, vùng cao với đồng bằng, giữa đô thị và nông thôn. Đó chính là gốc rễ vững chắc để tiếp tục phát triển và tăng trưởng kinh tế, bảo đảm nguyên lý “phát triển trong ổn định và ổn định để phát triển”. Muốn vậy, Nhà nước phải có cơ chế quản lý phù hợp để xây dựng đội ngũ viên chức phục vụ người dân và cộng đồng ngày một tốt hơn.

I. Yêu cầu đổi mới cơ chế quản lý đội ngũ viên chức hiện nay gắn với tính chất, đặc điểm hoạt động nghề nghiệp của viên chức

(*) *Viện trưởng Viện Khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ*

1. Tính chất, đặc điểm hoạt động nghề nghiệp của viên chức

Lao động của viên chức là hoạt động nghề nghiệp mang tính phục vụ, không thu tiền hoặc có thu tiền nhưng không đặt mục tiêu lợi nhuận lên trên hết, nhằm cung cấp cho người dân các nhu cầu cơ bản, thiết yếu... Phạm vi của các hoạt động nghề nghiệp tập trung vào các lĩnh vực giáo dục, đào tạo, y tế, khoa học và công nghệ, văn hóa, thể thao, lao động, việc làm, an sinh xã hội... Mức độ cung cấp mà Nhà nước có trách nhiệm thực hiện tùy thuộc vào mức độ phát triển của mỗi quốc gia. Hoạt động nghề nghiệp của viên chức có những tính chất, đặc điểm sau:

– Là hoạt động nhằm đáp ứng những nhu cầu cơ bản, thiết yếu để duy trì, phát triển cá nhân con người. Nhà nước phải có trách nhiệm cung cấp tốt nhất các nhu cầu này trong điều kiện có thể để phục vụ người dân. Các hoạt động này liên quan đến một số dịch vụ như phổ cập giáo dục, đào tạo nghề nghiệp; chăm sóc sức khỏe, phòng chống dịch bệnh; nghiên cứu khoa học phục vụ phát triển và đời sống nhân dân, giữ gìn phát huy bản sắc văn hóa dân tộc và sáng tạo các giá trị văn hóa mới...

– Được thực hiện trong các lĩnh vực chuyên ngành, theo các tiêu chuẩn chuyên môn thống nhất. Mỗi lĩnh vực mà viên chức làm việc chỉ cung cấp và đáp ứng một loại nhu cầu cơ bản, cụ thể. Ví dụ, trường học đáp ứng nhu cầu về đào tạo, bồi dưỡng; bệnh viện đáp ứng các nhu

cầu về chăm sóc sức khỏe, y tế; viện nghiên cứu đáp ứng các nhu cầu về nghiên cứu khoa học, ứng dụng công nghệ vào đời sống thực tiễn... Các nhu cầu này được thực hiện thông qua hoạt động nghề nghiệp của viên chức nên các đơn vị sự nghiệp bao giờ cũng tổ chức theo tính chất chuyên môn sâu gắn với đặc thù từng lĩnh vực. Do đó, cơ chế quản lý viên chức của các đơn vị này phụ thuộc vào tính chất, đặc điểm của hoạt động chuyên môn, nghiệp vụ.

– Chủ yếu cung cấp cho người dân và cộng đồng dân cư các sản phẩm phi hiện vật. Nếu hoạt động công vụ của cán bộ, công chức thực hiện quyền lực của nhà nước, gắn với quyền lực chính trị, quyền lực công thì hoạt động nghề nghiệp của viên chức được thực hiện nhân danh Nhà nước, thể hiện trách nhiệm của Nhà nước trong quá trình cung cấp các nhu cầu cơ bản, thiết yếu cho đại đa số người dân.

– Đều dựa trên kỹ năng chuyên môn nghiệp vụ, mang tính nghề nghiệp cao, phải được đào tạo, bồi dưỡng qua các trường, lớp và được cơ quan có thẩm quyền cấp văn bằng, chứng chỉ. Bên cạnh đó, có một số hoạt động nghề nghiệp trong một số lĩnh vực văn hóa, nghệ thuật, thể thao đòi hỏi phải có năng khiếu, tố chất và tài năng bẩm sinh. Trong các trường hợp này, văn bằng, chứng chỉ không phải là yếu tố quan trọng mà là năng khiếu, tài năng và chỉ phát huy, cống hiến nhiều nhất khi đang ở độ tuổi còn trẻ, sung sức. Đối với một số ngành, lĩnh vực khác như nghiên cứu, đào tạo, giảng dạy thì độ tuổi chín muồi, có thể cống hiến, sáng tạo nhiều cho xã hội lại từ độ tuổi trung niên trở lên.

– Hoạt động nghề nghiệp của viên chức tác động ngay đến thể lực, trí lực và đời sống tinh thần của người dân, nên phải đề cao đạo đức nghề nghiệp, có trách nhiệm, tận tụy để đáp ứng các nhu cầu của người dân mà Nhà nước có trách nhiệm phải cung cấp. Ví dụ, trong ngành y tế có quy định về y đức đối với đội ngũ bác sĩ, y tá, dược sĩ; trong ngành giáo dục có quy định về các hành vi nhà giáo không được làm, thực chất là đạo đức đối với đội ngũ nhà giáo...

Trong phạm vi xã hội, hoạt động nghề nghiệp không chỉ do viên chức trong tổ chức sự

ngiệp công lập mà còn do các tổ chức sự nghiệp ngoài công lập thực hiện. Thực tế cho thấy, dù công lập hay ngoài công lập thì nội dung, chương trình, mục tiêu hoạt động nghề nghiệp của viên chức đều có yêu cầu giống nhau chỉ khác một điểm duy nhất là hoạt động nghề nghiệp của viên chức trong đơn vị sự nghiệp công lập đặt mục tiêu phục vụ nhân dân lên hàng đầu, không vì mục tiêu lợi nhuận tối đa. Còn các tổ chức sự nghiệp ngoài công lập thì động cơ phục vụ chịu ảnh hưởng theo quy luật của cơ chế thị trường, gắn với mục tiêu lợi nhuận tối đa. Điểm đặc thù này phản ánh yêu cầu, để phát triển đội ngũ viên chức tận tụy, tài năng, phục vụ nhân dân được tốt, cần phải có cơ chế quản lý và chế độ, chính sách phù hợp, linh hoạt, mềm dẻo, gắn với tài năng, năng lực, kết quả làm việc để tạo nên sức hút nguồn nhân lực vào các tổ chức sự nghiệp công lập.

2. Yêu cầu đổi mới cơ chế quản lý đội ngũ viên chức hiện nay

Trong một thời gian dài, cơ chế quản lý đội ngũ viên chức được thực hiện giống như đối với cán bộ, công chức, chưa tính đến những đặc điểm và tính chất hoạt động nghề nghiệp đặc thù của viên chức. Điều này làm hạn chế chất lượng của đội ngũ viên chức và không đáp ứng yêu cầu chuyển đổi vai trò của Nhà nước từ quản lý sang phục vụ trong cơ chế thị trường định hướng XHCN. Tính đến thời điểm năm 2009, tổng số viên chức của các đơn vị sự nghiệp công lập là 1.657.470 người, làm việc trong 52.241 đơn vị sự nghiệp từ Trung ương đến cấp huyện. Ngoài những kết quả đã đạt được trong thời gian qua, cơ chế quản lý viên chức còn một số hạn chế, tồn tại sau:

Thứ nhất, nhận thức về hoạt động nghề nghiệp của đội ngũ viên chức và cơ chế quản lý viên chức chưa đổi mới kịp với những thay đổi về nhiệm vụ của Nhà nước cung ứng các nhu cầu cơ bản, thiết yếu cho người dân và cộng đồng. Tư duy về các hoạt động nghề nghiệp của viên chức vẫn mang dấu ấn của thời kỳ kế hoạch hóa tập trung. Vị trí pháp lý của viên chức chưa được xác định rõ ràng; chưa phân định giữa hoạt động quản lý nhà nước của công chức với hoạt động nghề nghiệp của viên chức.

Trong nhiều lĩnh vực, hoạt động nghề nghiệp của viên chức còn có vi phạm về đạo đức, kỷ luật nghề nghiệp.

Thứ hai, tính chất, đặc điểm hoạt động nghề nghiệp của viên chức trong các đơn vị sự nghiệp công lập chưa được tính đến trong cơ chế quản lý viên chức. Việc quy định quyền, nghĩa vụ, những việc không được làm của viên chức giống như đối với cán bộ, công chức đã hạn chế việc xây dựng đội ngũ viên chức; hạn chế phát huy tài năng, sáng tạo của viên chức và chưa thu hút nguồn nhân lực có chất lượng cao, tay nghề giỏi vào đơn vị sự nghiệp công lập.

Thứ ba, quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức chậm được đổi mới, chưa tương thích với cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của đơn vị sự nghiệp công lập. Năm 2003, Nhà nước đã bước đầu đổi mới tuyển dụng viên chức từ lâu dài sang hợp đồng làm việc nhưng việc tuyển dụng theo hợp đồng gắn với chỉ tiêu biên chế chưa thể hiện triệt để tinh thần đổi mới về quản lý.

Thứ tư, hoạt động nghề nghiệp của đội ngũ viên chức hiện nay chưa được quản lý và kiểm soát chặt chẽ, thống nhất; những tiêu cực về tác phong, lễ lối làm việc của viên chức đã và đang làm giảm chất lượng phục vụ người dân của một số đơn vị sự nghiệp công lập. Các biểu hiện thiếu tinh thần trách nhiệm, yếu về năng lực và kém về trình độ nghề nghiệp, phiền hà, sách nhiễu người dân vẫn tồn tại, làm ảnh hưởng đến lòng tin của người dân đối với Đảng và Nhà nước.

Để quản lý và nâng cao chất lượng đội ngũ viên chức phù hợp với yêu cầu hiện nay, gắn với tính chất và đặc điểm hoạt động nghề nghiệp, cần thiết phải tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý viên chức theo các yêu cầu sau:

– Thiết lập lại và hoàn chỉnh theo hướng mở, linh hoạt đối với các quy định về quyền và nghĩa vụ của viên chức, gắn với tính chất và đặc điểm hoạt động nghề nghiệp của viên chức, trong đó bao gồm cả những việc viên chức không được làm.

– Đổi mới cơ chế quản lý đội ngũ viên chức phải bảo đảm tính kế thừa và phát triển, phù hợp với các quy luật của nền kinh tế thị trường, bảo đảm tính cạnh tranh với khu vực ngoài

công lập, thu hút người có tài năng, có trình độ cao tham gia vào đội ngũ viên chức để nâng cao chất lượng phục vụ người dân trong các lĩnh vực sự nghiệp.

– Tiếp tục đẩy mạnh phân công, phân cấp, giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các đơn vị sự nghiệp. Quy định rõ ràng thẩm quyền và trách nhiệm của người đứng đầu trong quản lý và điều hành đơn vị sự nghiệp, có cơ chế giám sát, kiểm tra sự thực hiện thẩm quyền của người đứng đầu.

– Bổ sung thêm một số quy định quản lý đội ngũ viên chức phù hợp với xu thế hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay; bảo đảm sự giao lưu, trao đổi các thành tựu khoa học, công nghệ và kỹ thuật của thế giới.

– Bảo đảm cơ chế quản lý viên chức thích ứng với việc thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị sự nghiệp công lập; tiền lương và thù lao trả cho viên chức phải gắn với kết quả hoạt động và chất lượng công việc.

II. Quan điểm và phương hướng đổi mới cơ chế quản lý viên chức

1. Quan điểm

Đội ngũ viên chức được hình thành và phát triển trong một quá trình lâu dài, qua các giai đoạn với nhiều cơ chế tuyển dụng, sử dụng, quản lý khác nhau, tùy thuộc vào yêu cầu của từng giai đoạn lịch sử. Trong giai đoạn hiện nay, để đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước, phù hợp với cơ chế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế, cần thiết phải tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý viên chức theo các quan điểm sau:

– Thể chế hóa đầy đủ chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về cải cách khu vực dịch vụ công, giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các đơn vị sự nghiệp, đẩy mạnh xã hội hóa các hoạt động sự nghiệp, đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân.

– Kế thừa những nội dung tích cực, hợp lý của Pháp lệnh cán bộ, công chức, đồng thời bổ sung, hoàn thiện thêm những nội dung phù hợp với điều kiện làm việc, tính chất và đặc điểm hoạt động nghề nghiệp của viên chức.

– Bảo đảm tính hệ thống, toàn diện, rõ ràng; đồng thời kiên trì tiếp tục đổi mới trong sự ổn

định của đội ngũ viên chức. Xây dựng đội ngũ viên chức có phẩm chất, trình độ và năng lực (chú trọng yếu tố năng lực).

– Gắn với quá trình giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của đơn vị sự nghiệp, đề cao trách nhiệm và quyền hạn của người đứng đầu; quản lý viên chức theo hướng mở, liên thông với khu vực ngoài công lập, có tính đến xu hướng xã hội hóa việc cung ứng các dịch công; thúc đẩy hợp tác quốc tế và giao lưu trao đổi kinh nghiệm trong hoạt động nghề nghiệp của viên chức.

2. Phương hướng

– Xác định rõ khái niệm viên chức và các thuật ngữ thường được sử dụng trong quá trình quản lý viên chức. Bản thân cán bộ, công chức và viên chức đều là những người làm việc cho Nhà nước, phục vụ nhân dân; được pháp luật bảo vệ trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, công vụ; trong biên chế và hưởng lương do Nhà nước trả (gồm ngân sách nhà nước và nguồn tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập). Nhưng giữa cán bộ, công chức và viên chức còn có những điểm riêng, khác nhau. Cán bộ và công chức đã được xác định trong Luật cán bộ, công chức. Vì vậy, cần làm rõ khái niệm về viên chức với các tiêu chí cụ thể, các nguyên tắc trong hoạt động nghề nghiệp của viên chức, các nguyên tắc quản lý viên chức và thống nhất cách hiểu các thuật ngữ thường được sử dụng trong quản lý viên chức...

– Thiết lập, hoàn thiện hệ thống quyền và nghĩa vụ của viên chức với tư cách là những người thay mặt Nhà nước cung cấp các sản phẩm, nhu cầu cơ bản thiết yếu cho người dân. Các quyền và nghĩa vụ này phải được điều chỉnh để thể hiện tính đặc thù của đội ngũ viên chức trong khu vực dịch vụ công, xác định rõ vị trí pháp lý của viên chức trong điều kiện thực hiện cơ chế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế. Xuất phát từ đặc điểm hoạt động của viên chức, không gắn với quyền lực công, do đó quyền của viên chức liên quan đến hoạt động sản xuất kinh doanh, đến hoạt động nghề nghiệp ngoài thời gian quy định trong hợp đồng... cần phải được quy định theo hướng mở, qua đó thu hút và tập trung thêm được nhiều nguồn lực để phát triển kinh tế, tạo môi trường

thông thoáng cho viên chức có điều kiện cống hiến nhiều cho xã hội, phục vụ nhân dân.

– Đổi mới phương thức quản lý viên chức gắn với vị trí việc làm, lấy đó làm cơ sở cho việc quyết định số lượng người làm việc. Số lượng vị trí việc làm được xây dựng trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của đơn vị, nhu cầu công việc, khối lượng và tính phức tạp của chức năng, nhiệm vụ, yêu cầu đặc thù của hoạt động nghề nghiệp. Từ đó bảo đảm sự tương thích với chế độ hợp đồng làm việc đã được thực hiện từ năm 2003 đến nay.

– Thay thế việc sử dụng “ngạch” bằng “chức danh nghề nghiệp” của viên chức nhằm thể hiện đầy đủ tính chất, đặc điểm của hoạt động nghề nghiệp và tạo “sân chơi chung” giữa khu vực công và khu vực tư. Chức danh nghề nghiệp cùng với vị trí việc làm sẽ là căn cứ cho việc tuyển dụng, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng, quy hoạch, đãi ngộ và quản lý viên chức. Xây dựng hệ thống tiêu chuẩn các chức danh nghề nghiệp và các chức danh lãnh đạo, quản lý của viên chức trong các lĩnh vực sự nghiệp (giáo dục, y tế, khoa học, văn hóa, thể thao...), gắn với quá trình xác định các vị trí việc làm.

– Bổ sung, thu hút những công dân ưu tú ngoài xã hội vào đội ngũ viên chức thông qua các biện pháp tạo nguồn nhân lực. Quy định cơ chế mở đối với những người có tài năng để bổ sung vào viên chức. Hoàn thiện các phương pháp, cách thức tổ chức để nâng cao hiệu quả tuyển dụng viên chức. Nghiên cứu đổi mới chế độ bồi dưỡng và đào tạo nâng cao năng lực, trình độ và kỹ năng cho đội ngũ viên chức.

– Tiếp tục đẩy mạnh phân cấp thẩm quyền tuyển dụng viên chức. Thẩm quyền tuyển dụng viên chức được trao cho người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập; các cơ quan có thẩm quyền quản lý nhà nước chịu trách nhiệm kiểm tra, thanh tra việc tuyển dụng viên chức. Xây dựng cơ chế kiểm soát bảo đảm vừa phát huy tính dân chủ, vừa bảo đảm thực hiện đúng thẩm quyền của người đứng đầu. Người trúng tuyển viên chức được ký hợp đồng làm việc ngay thay cho quyết định tuyển dụng.

(Xem tiếp trang 7)

Chí Minh rất biện chứng và khoa học bởi một mặt, phải thấy bản chất con người sinh học để đề ra chính sách xã hội, đối với con người phải bảo đảm được những quyền cơ bản nhất là quyền được sống, được đáp ứng những nhu cầu cụ thể, trước hết là có ăn, có mặc, có nhà ở, được chữa bệnh và được học hành. Đó là những nhu cầu tối thiểu đồng thời cũng là những quyền tối thiểu đối với con người. Bởi cái cụ thể, cái tối thiểu thiết thực và giản dị nhất ấy là sự biểu đạt của một nội hàm cái lớn lao, cái vô giá và sâu xa nhất của cuộc sống con người, rộng ra là sự phát triển và hoàn thiện của đời sống dân tộc, của một quốc gia và xã hội. Vì vậy, ngay sau ngày tuyên bố độc lập, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chỉ rõ: “Chương trình nội chính của Chính phủ và của quân dân ta chỉ có 3 điều mà thôi: a) tăng gia sản xuất để làm cho dân ai cũng đủ mặc, đủ ăn; b) mở mang giáo dục để ai nấy cũng đều biết đọc, biết viết; c) thực hành dân chủ để làm cho dân ta ai cũng được hưởng quyền dân chủ tự do”. Cái đích của tự do, độc lập của Nhà nước dân chủ nhân dân là tiến tới thực hiện các mục tiêu đó. Bởi theo Chủ tịch Hồ Chí Minh, nếu nước được tự do, độc lập mà người dân không được hưởng hạnh phúc, hưởng những quyền cơ bản của con người thì độc lập tự do chẳng có nghĩa lý gì.

Từ chỗ nhận thức rõ vai trò, bản chất con người và mục tiêu xây dựng, bồi dưỡng con người mới xã hội chủ nghĩa, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đặt cả niềm tin vào con người, vào nhân dân và dân tộc mình, nâng niu trân trọng từng cá nhân con người, không quản ngại khó khăn, nhẫn nại thức tỉnh, giác ngộ, đào tạo con người. Đây chính là bí quyết của mọi thắng lợi trong sự nghiệp cách mạng. Lấy gương người tốt, việc tốt để hàng ngày giáo dục lẫn nhau là một trong những cách tốt nhất để xây dựng Đảng, xây dựng các tổ chức cách mạng, xây dựng con người mới, cuộc sống mới. Điều đó nói lên thái độ nhất quán và tinh thần bao dung của Chủ tịch Hồ Chí Minh đối với con người. Cũng từ đó, Người đề ra chủ trương “bồi dưỡng thế hệ cách mạng cho đời sau” và chiến lược “trồng người” của Đảng và Nhà nước ta ■

TIẾP TỤC ĐỔI MỚI CƠ CHẾ ...

(Tiếp theo trang 19)

– Đổi mới một số nội dung chính trong sử dụng và đánh giá viên chức:

+ Việc tuyển dụng viên chức, ngoài các điều kiện theo quy định chung, đối với mỗi lĩnh vực hoạt động có thể bổ sung các quy định khác gắn với yêu cầu vị trí việc làm. Thu hút người nước ngoài và người Việt Nam định cư ở nước ngoài tham gia vào các hoạt động nghề nghiệp. Những lĩnh vực đòi hỏi tài năng, năng khiếu thì không nhất thiết phải có văn bằng, chứng chỉ.

+ Vấn đề biệt phái, tiếp nhận, điều động viên chức cần được nghiên cứu để bảo đảm phù hợp và tương thích với chế độ hợp đồng làm việc. Ví dụ, việc biệt phái viên chức không thể thực hiện theo các quyết định hành chính như đối với công chức, mà cần có sự trao đổi, đồng thuận với viên chức trước khi tiến hành. Việc điều động viên chức chỉ có thể thực hiện trong nội bộ, còn khi chuyển khỏi đơn vị thì phải chấm dứt hợp đồng làm việc và thực hiện các quy định về tuyển dụng ở đơn vị mới.

+ Thay thế việc thi nâng ngạch viên chức hiện nay bằng việc xét để bổ nhiệm vào chức danh nghề nghiệp cao hơn và được phân cấp từ Trung ương đến địa phương và đơn vị sự nghiệp với các trình tự, thủ tục thống nhất.

+ Đổi mới việc đánh giá viên chức gắn với kết quả và chất lượng hoàn thành công việc. Viên chức bị đánh giá không hoàn thành nhiệm vụ thì giải quyết cho chấm dứt hợp đồng làm việc và thực hiện chế độ thôi việc.

– Đổi mới cơ chế quản lý viên chức nhưng phải bảo đảm tính ổn định của đội ngũ. Đối với viên chức làm việc trước ngày 1/7/2003 (ngày Pháp lệnh cán bộ, công chức được sửa đổi, bổ sung năm 2003 có hiệu lực thi hành) đã được tuyển dụng lâu dài, gắn với chỉ tiêu biên chế, có đóng bảo hiểm xã hội liên tục, cần được bảo đảm giữ nguyên các quyền lợi, nghĩa vụ, chế độ chính sách tiền lương, đãi ngộ và chế độ bảo hiểm xã hội ■