



CẢI CÁCH CÔNG VỤ TRONG TIẾN TRÌNH CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở CỘNG HOÀ I-TA-LI-A

TS. NGUYỄN THỊ THU VÂN

Học viện Hành chính Quốc gia

1. Vài nét về các cuộc cải cách ở Cộng hoà I-ta-li-a.

Từ những năm 80 của thế kỉ XX, yêu cầu thực hiện những thay đổi lớn để nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước ở Cộng hoà I-ta-li-a ngày càng trở nên cấp thiết. Nguyên nhân tiến hành những cuộc cải cách này xuất phát từ những yếu kém đang dân bộc lộ như bộ máy Chính phủ thiếu tính ổn định, phân định thẩm quyền, trách nhiệm giữa Nghị viện và Chính phủ không rõ ràng, thiếu sự phối hợp thống nhất trong hoạt động giữa cơ quan quản lý nhà nước ở trung ương với chính quyền địa phương... Mặt khác, nhu cầu giảm bớt sự thâm hụt ngân sách nhà nước và ứng phó với những khoản nợ nước ngoài ngày càng tăng lên cũng thúc đẩy các cuộc cải cách này.

Năm 1988, I-ta-li-a ban hành đạo luật đầu tiên đặt nền móng cho cuộc cải cách sâu rộng trong hoạt động quản lý nhà nước. Các hướng chính của cuộc cải cách là điều chỉnh lại môi trường hành chính, tổ chức lại các cơ quan nhà nước ở trung ương, mở rộng thêm phạm vi thẩm quyền của Chính phủ, thay đổi các nguyên tắc hoạt động công vụ, thay đổi trình tự chi ngân sách nhà nước và áp dụng rộng rãi công nghệ thông tin. Năm 1990, I-ta-li-a ban hành các luật chấn chỉnh lại hoạt động lập pháp và quản lý nhà nước ở địa phương

với nội dung chính là cho phép mở rộng quy mô của các đơn vị tự quản địa phương, xem xét lại hệ thống quản lý ở đô thị.

Trong giai đoạn 1988-1999, I-ta-li-a đã nhiều lần thay đổi quy chế hoạt động của Nghị viện nhằm mục tiêu nâng cao hiệu quả hoạt động của cơ quan đại diện này, cũng như để thúc đẩy sự tham gia của I-ta-li-a vào quá trình thống nhất châu Âu. Những thay đổi đó đã mở rộng quyền hạn của các nghị sĩ, quy định chặt chẽ thời gian phát biểu của đại biểu tại kì họp, tăng cường kỉ luật, thay đổi hình thức giám sát của Nghị viện. Trong vòng mười năm gần đây, I-ta-li-a tiếp tục tích cực thực hiện đơn giản hoá thủ tục lập pháp và thủ tục hành chính. Nhiều thủ tục được bãi bỏ, số khác được giản lược bớt. Ví dụ, hiện nay, để đăng kí hoạt động doanh nghiệp chỉ cần làm thủ tục thống nhất tại một cửa, trong khi trước đây, người đăng kí phải qua 43 cửa khác nhau.

Để củng cố một Cộng đồng chung châu Âu thống nhất, I-ta-li-a đã tiến hành sửa đổi, bổ sung nhiều nội dung trong *Hiến pháp*, chủ yếu liên quan đến các quy định về vấn đề thực hiện phân quyền, tăng cường quyền đại diện của nhân dân ở cấp vùng, cải tổ bộ máy nhà nước, sửa đổi, bổ sung các nguyên tắc xét xử và thành lập khu vực bầu cử đặc biệt cho người I-ta-li-a sống ở nước ngoài...

Trong số những nội dung cải cách quan trọng mà I-ta-li-a đã thực hiện, cải cách hệ thống công vụ là nội dung đáng chú ý nhất.

2. Cải cách hệ thống công vụ.

Hệ thống công vụ I-ta-li-a thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của bộ máy nhà nước và bao gồm công chức ở các bộ, ngành, đại diện ngoại giao ở nước ngoài, sĩ quan quân đội, cảnh sát, lực lượng cứu hoả, hải quan, giáo viên, nhân viên bưu điện, nhân viên y tế, công chức chính quyền ở cấp vùng và địa phương.

Phần lớn đội ngũ công chức trên đều có bằng đại học, trong số đó 54% có bằng chuyên ngành luật hay hành chính công.

Cơ sở nghiên cứu, tư vấn cho Hội đồng Bộ trưởng và thực hiện đào tạo đội ngũ cán bộ quản lý cao - trung cấp cho bộ máy nhà nước là Trường Quản lý cao cấp trực thuộc Hội đồng Bộ trưởng. Trường này tiếp nhận học viên hiện là công chức đã có bằng đại học để đào tạo, bồi dưỡng kiến thức quản lý chuyên sâu theo các chương trình kéo dài không dưới một năm, đồng thời kết hợp với các trường quản lý thuộc các bộ thực hiện nhiều khoá nâng cao nghiệp vụ khác nhau. Ngoài Trường Quản lý cao cấp, tham gia đào tạo, bồi dưỡng công chức cho bộ máy nhà nước còn có một số trường khác như Trường Thanh tra thuế trung ương, Trường Quản lý trực thuộc Bộ Nội vụ v.v.

Bắt đầu từ năm 1993, vị trí của đội ngũ công chức ở I-ta-li-a có những thay đổi về cơ bản do cuộc cải cách công vụ đã đặt mục tiêu là lấy các mô hình tổ chức và hoạt động ở khu vực tư nhân áp dụng vào bộ máy nhà nước. Cơ sở để thực hiện các cuộc cải cách trong hoạt động công vụ là *Luật số 421* ngày 13-10-1992 và *Sắc lệnh số 29* ngày 03-02-1993 của Tổng thống. Nếu như trước đây, hoạt động công vụ

được điều chỉnh bởi *Luật Hành chính*, công chức nhà nước là một trong những bộ phận được hưởng nhiều đặc quyền, đặc lợi nhất trong xã hội (đồng lương ổn định, được đảm bảo, được hưởng nhiều loại phụ cấp và chế độ khác, ít khi bị sa thải), thì theo các văn bản mới này, kết quả của quá trình cải cách công vụ sẽ là việc công chức bị mất đi vị trí đặc biệt với nhiều đặc quyền. Hoạt động công vụ chuyển sang quyền tài phán của *Luật Dân sự*. Trong khuôn khổ thay đổi chung về vị trí pháp lý của công chức, có cả sự thay đổi về thẩm quyền và trách nhiệm của các loại công chức khác nhau, từ bộ trưởng đến công chức thuộc cấp hành chính thấp nhất.

Đến nay, trên thực tế, tất cả các biện pháp nhằm cải cách công vụ đã triển khai đồng loạt. Chính phủ I-ta-li-a cũng đã ban hành nhiều văn bản để cụ thể hoá Sắc lệnh số 29 của Tổng thống. Những thay đổi trong hoạt động của nền công vụ "Thế hệ mới" diễn ra với 5 đặc điểm chính sau:

a. *Thực hiện phân tách giữa hành chính và chính trị*. Chia tách thẩm quyền chính trị (ra các quyết định chiến lược) với thẩm quyền hành chính (thực thi các quyết định đó). Cấp ra quyết định có quyền hạn xây dựng mục tiêu, chương trình, phân bổ nguồn lực, điều động, đánh giá cán bộ, kiểm tra việc thực thi quyết định. Còn cấp hành chính toàn quyền trong việc thực thi các quyết định, bao gồm cả việc đưa ra các biện pháp thực hiện quyết định vốn trước đây thuộc thẩm quyền chính trị.

Ví dụ, trước cải cách, các bộ trưởng, thị trưởng hay lãnh đạo cơ quan có thể can thiệp sâu vào hoạt động thực thi quyết định, nhưng nay quyền này không còn nữa.

b. *Cải cách hệ thống công vụ làm thay đổi tính chất trách nhiệm của các cấp hành chính và bãi bỏ chế độ công chức*

NHÌN RA NƯỚC NGOÀI

làm việc thường xuyên, suốt đời mà thay thế vào đó là tuyển dụng theo hợp đồng trên cơ sở *Luật Lao động*. Chế độ này trước hết áp dụng đối với các công chức lãnh đạo hành chính cấp cao và dần dần áp dụng rộng rãi với tất cả các đối tượng công chức khác.

Trước cải cách, công chức cấp cao ở các bộ nắm giữ vị trí chủ chốt bằng con đường chính trị thông qua đề cử, còn hiện nay, để giữ vững những vị trí này phải căn cứ vào kết quả thi tuyển. Thành phần tham gia thi tuyển là các chuyên viên đang thi hành công vụ và cả những người ngoài hệ thống, chưa từng làm việc trong bộ máy nhà nước. Tỷ lệ cơ cấu cho phép đối với đối tượng ngoài hệ thống là 5% trong tổng số các vị trí chức vụ hành chính cấp cao. Những người được tuyển chọn sau cuộc thi sẽ kí hợp đồng từ 2-7 năm ở cương vị chức vụ đã trúng tuyển. Hợp đồng có thể được gia hạn và vẫn giữ nguyên hiệu lực ngay cả trong trường hợp Chính phủ cầm quyền thay đổi.

Mức lương của công chức được xác định trong thoả ước tập thể hay hợp đồng lao động cá nhân, được kí kết với Ủy ban đặc biệt của Chính phủ. Mức lương được ấn định hoặc thoả thuận riêng cho từng người, có thể có thêm phụ cấp chức vụ và phụ cấp tính chất đặc thù công việc. Đối với công chức lãnh đạo cấp cao, phụ cấp có thể cao hơn cả mức lương chính. Trong trường hợp năng lực không đáp ứng được yêu cầu thực tế công việc thì công chức bị miễn nhiệm khỏi vị trí đó và được chuyển sang làm công việc khác, hoặc có thể không được giữ chức vụ của mình trong vòng 2 năm hay bị buộc thôi việc. Tất cả các trường hợp miễn nhiệm, trừ điều động, đều do Hội đồng đặc biệt xem xét, quyết định. Hội đồng này gồm các thành viên là đại diện lãnh đạo được cử từ các cơ quan, đơn vị để bảo vệ quyền lợi và thực hiện

những đảm bảo về xã hội cho công chức.

c. Các nguyên tắc và đặc điểm quản lý nguồn nhân lực bắt đầu có sự thay đổi. Các văn bản mới đã bãi bỏ một số quy định điều chỉnh các vấn đề về công chức trong công vụ, đồng thời, mở ra nhiều điều kiện để thực hiện chính sách cho công chức mang tính linh hoạt hơn. Trước đây, chính sách cho công chức được quy định trong *Luật Hành chính* khá chặt chẽ và cụ thể, trong đó nêu rõ việc đề bạt công chức là thuộc thẩm quyền của các cơ quan chuyên môn chứ không phải của thủ trưởng cơ quan, đơn vị quản lý trực tiếp. Như vậy, lãnh đạo cơ quan, đơn vị trên thực tế đã mất đi công cụ quan trọng tác động xuống cấp dưới để nâng cao hiệu suất và hiệu quả thực thi nhiệm vụ. Còn hiện nay, lãnh đạo các cơ quan, bộ phận, chẳng hạn như cục trưởng, vụ trưởng, hay trưởng phòng có thể hoạt động như những nhà quản lý cấp cao ở khu vực tư. Họ không còn bị giới hạn các quyền hạn trong lĩnh vực quản lý nhân sự bởi *Luật Hành chính*, nhưng đồng thời, phải chịu trách nhiệm cá nhân về công chức mà mình lựa chọn.

Việc áp dụng những nguyên tắc quản lý công chức như ở khu vực tư đã tạo ra nhiều khả năng để vận dụng các hình thức tổ chức lao động mới như tuyển dụng theo hợp đồng có thời hạn, tập sự tu nghiệp, hợp đồng lao động tạm thời. Hiện nay, ở I-ta-li-a có những trung tâm quảng cáo giới thiệu việc làm kiêm nhiệm, tạo các điều kiện để hình thành một loại công chức nữa - đó là nhân viên làm việc ngay tại nhà của mình.

Một thay đổi nữa làm mất đi vị trí đặc biệt của công chức, đó là lãnh đạo các cấp hành chính có quyền điều động công chức sang bộ phận khác nếu họ cho là cần thiết hoặc để giảm bớt biên chế. Các luật mới cũng xem xét việc đưa ra các công cụ hữu hiệu để giải quyết tình trạng thừa lao động do tổ chức lại bộ máy hoạt động bằng việc

áp dụng các hình thức tổ chức lao động mới.

d. Việc *áp dụng hình thức tuyển dụng thông qua thoả ước lao động tập thể* cho phép cân đối giữa tính tự chủ hành chính ở cơ sở với chính sách kinh tế-tài chính của Chính phủ. Có thể coi hệ thống thoả ước lao động tập thể là công cụ để thực hiện một trong những định hướng của cải cách tổ chức bộ máy hành chính - đó là chính sách phân quyền quản lý. Thoả ước lao động tập thể được thực hiện ở hai cấp: cấp quốc gia và cấp cơ sở. Ở cấp quốc gia có 4 loại thoả ước ứng với 4 nhóm, đó là các thoả ước đối với công chức ở các bộ, ngành, cơ quan nghiên cứu, trường đại học, các tổ chức phi lợi nhuận của nhà nước; công chức trong bộ máy ở vùng và địa phương; nhân viên y tế; nhân viên vệ sinh.

Một uỷ ban đặc biệt được thành lập là cơ quan đại diện cho Nhà nước để kí kết thoả ước cấp quốc gia. Khi kí kết thoả ước, không chỉ cần sự thoả thuận nhất trí của hai bên mà còn phải được Uỷ ban kiểm tra tài chính chấp thuận. Uỷ ban này có chức năng kiểm tra về khía cạnh tài chính của thoả ước và việc tuân thủ các chính sách kinh tế - tài chính quốc gia.

Ở cấp cơ sở, thoả ước lao động tập thể được kí kết ở tất cả các cơ quan, đơn vị thuộc hệ thống công vụ. Thoả ước cấp cơ sở dựa trên định hướng chung trong các nhóm thoả ước cấp quốc gia, trong đó nêu rõ các điều kiện, chế độ cụ thể mà hai bên đã thống nhất thoả thuận trong quá trình đàm phán.

e. *Tổ chức công đoàn giữ vị trí quan trọng trong quá trình đàm phán, kí kết thoả ước lao động tập thể.* Ở I-ta-li-a, phong trào công đoàn nhận được sự ủng hộ nhiệt tình từ phía công chức nhà nước với hơn một nửa trên tổng số công chức tham

gia. Tuy nhiên, bản thân công đoàn không đồng nhất vì có nhiều tổ chức công đoàn, một số trong đó hợp lại thành các liên minh tạo nên những áp lực chính trị khác nhau. Vì vậy, luật pháp I-ta-li-a quy định về thủ tục để kiểm soát mức độ đại diện của các tổ chức công đoàn. Một mặt, trong mỗi cơ quan, đơn vị, luật yêu cầu lựa chọn một tổ chức công đoàn thống nhất theo danh sách mà các tổ chức công đoàn khác nhau đưa lên. Mặt khác, mức độ đại diện của công đoàn được xem xét trên 2 yếu tố: *thứ nhất* là mối tương quan giữa số thành viên của một tổ chức công đoàn với số tham gia phong trào công đoàn nói chung ở mỗi khu vực cụ thể; *thứ hai* là tỉ lệ số phiếu mà tổ chức công đoàn nhận được trong cuộc bầu cử vào tổ chức công đoàn duy nhất. Tỉ lệ đại diện từ phía công đoàn cho phép được tham gia các cuộc đàm phán để kí thoả ước là không dưới 5%.

Những biện pháp thay đổi nói trên không “đụng chạm” đến một số loại công chức mà vị trí pháp lý vẫn giữ nguyên theo *Luật Hành chính*, đó là công chức ngoại giao, bưu điện, cảnh sát, công chức Toà thị chính.

Tóm lại, cải cách hành chính diễn ra ở Cộng hoà I-ta-li-a đang dần dần đưa hệ thống bộ máy quản lý nhà nước dựa trên cơ sở *Hiến pháp* được coi là thuộc loại dân chủ nhất trên thế giới hoạt động ngày càng hiệu quả hơn, xoá bỏ tình trạng thâm hụt ngân sách. Những thay đổi quan trọng đã diễn ra trong hệ thống công vụ - một trong những yếu tố cấu thành quan trọng của nền hành chính □

Tài liệu tham khảo:

1. Pronkin X.V, Petrunhina O.E. Quản lý nhà nước ở các nước trên thế giới. Mat-xcơ-va: Aspect Press, 2001.

2. Alebastrova I.A. Luật Hiến pháp các nước trên thế giới. Mat-xcơ-va: Iurait, 2001.