

# ĐỔI MỚI THỂ CHẾ QUẢN LÝ CÔNG CHỨC trong điều kiện phát triển và hội nhập kinh tế quốc tế

■ TRẦN ANH TUẤN (\*)

## 1. Tiếp cận khái niệm về thể chế quản lý công chức

Quản lý công chức là một trong những nội dung hoạt động quan trọng của cơ quan công quyền. Các quan hệ trong lĩnh vực này chỉ phát sinh trong cơ quan nhà nước, không được thực hiện hoặc ít được thực hiện ngoài đời sống xã hội. Vì thế, trong bài viết này, chúng ta xem xét theo hướng thể chế quản lý công chức là hệ thống pháp luật và chính sách về lĩnh vực này.

Nói một cách cụ thể, thể chế quản lý công chức là hệ thống văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, quy định về đối tượng, tiêu chuẩn công chức; quyền hạn, nhiệm vụ của công chức; chế độ tuyển dụng, sử dụng, quản lý công chức; chế độ đào tạo, chế độ lương, chế độ hưu trí, chế độ bảo hiểm đối với công chức... Thể chế quản lý công chức là một bộ phận quan trọng tạo nên thể chế của nền hành chính, thể hiện rõ nét và trực tiếp bản chất giai cấp của nhà nước ta - Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân dưới sự lãnh đạo trực tiếp của Đảng cộng sản Việt Nam trong việc sử dụng và quản lý đội ngũ "công bộc của nhân dân".

Trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa, phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế, việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế quản lý công chức có vị trí và vai trò hết sức quan trọng, là khung pháp lý tạo nền móng cho việc xây dựng đội ngũ công chức có phẩm chất đạo đức tốt, có năng lực, trình độ chuyên môn cao, tận tụy phục vụ nhân dân, trung thành với Tổ quốc.

## 2. Đổi mới thể chế quản lý công chức dưới góc độ kỹ thuật pháp lý

a. Nâng cao tính đẳng cấp và tính quy mô của thể chế quản lý công chức tương xứng với vị trí và vai trò của nó trong nền hành chính quốc gia.

Hệ thống thể chế quản lý công chức hiện nay chưa được ban hành dưới hình thức Luật, mới dừng ở Pháp lệnh và các văn bản hướng dẫn thi hành. Để đảm bảo phục vụ tốt cho quản lý công chức trong giai đoạn phát triển và hội nhập quốc tế, cần thiết phải xây dựng Luật Công vụ trên cơ sở kế thừa Pháp lệnh cán bộ, công chức hiện hành, đồng thời nâng lên tầm khái quát cao hơn. Luật Công vụ cần điều chỉnh đầy đủ các nội dung liên quan đến công chức gồm đối tượng, phạm vi điều chỉnh; vai trò, trách nhiệm của công chức; quyền lợi và nghĩa vụ của công chức; những việc công chức không được làm; đạo đức công vụ và văn hóa ứng xử của công chức; nội dung quản lý công chức; bầu cử, tuyển dụng, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng, điều động, biệt phái, bổ nhiệm, đánh giá công chức, chính sách tiền lương và đãi ngộ, hưu trí, thôi việc...; khen thưởng và xử lý vi phạm đối với công chức; trách nhiệm của công chức trong thi hành công vụ; phân cấp quản lý công chức; thanh tra công vụ... Để các nội dung này thực sự hoàn chỉnh, trong quá trình xây dựng cần chú ý tới sự phù hợp của Luật Công vụ với các văn bản pháp luật hiện hành, cụ thể là: quy định quyền lợi, nghĩa vụ của công chức cần phải phù hợp với các nội dung về quyền và nghĩa vụ công dân trong toàn bộ hệ thống pháp luật hoặc cần tính đến những định hướng phát triển công chức trong các văn kiện của Đảng; các nội dung về tiền lương, về chính sách đãi ngộ đối với công chức phải tính đến sự tương quan với Luật phòng, chống tham nhũng;

(\*) Phó Vụ trưởng Vụ Công chức- Viên chức,  
Bộ Nội vụ

Luật thực hành tiết kiệm chống lãng phí; các nội dung về tiền lương và bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế phải phù hợp với Luật Lao động và Luật bảo hiểm xã hội; các nội dung về bồi thường thiệt hại vật chất đối với những thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra phải nằm trong sự tương quan với những quy định về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng của Bộ Luật Dân sự...

Một số nội dung cụ thể cần chú ý như: cần quy định rõ quyền, trách nhiệm của công chức sao cho vừa đảm bảo thể hiện vai trò quản lý của nhà nước đối với công chức, vừa phát huy vai trò chủ động của đối tượng này trong công tác; quy định rõ vai trò của công tác quản lý công chức và có đầu tư thích đáng cho công tác quản lý công chức; phân định rõ trách nhiệm của cơ quan quản lý công chức; phân cấp quản lý và sử dụng công chức một cách khoa học và có định hướng cụ thể; các vấn đề về khen thưởng, kỷ luật trong quản lý, sử dụng công chức; phân định rõ trách nhiệm người đứng đầu, trách nhiệm tập thể và trách nhiệm cá nhân người công chức trong thi hành công vụ; cơ chế thực tế nhằm thực thi những quy định về bồi thường thiệt hại do người thi hành công vụ gây ra; cơ chế bảo đảm cho công tác quản lý công chức...

Các nội dung của Luật cần quy định chi tiết, cụ thể, tránh tình trạng có nhiều cách hiểu và hạn chế tối đa việc ban hành văn bản quy định chi tiết. Đối với những Chương, Điều cần phải quy định chi tiết, cần nêu rõ ngay trong Luật và chỉ định cơ quan soạn thảo văn bản hướng dẫn với định hướng cụ thể. Văn bản hướng dẫn cần được xây dựng đồng thời với văn bản Luật.

Trên cơ sở Luật, công vụ, Chính phủ cần xây dựng hệ thống các Nghị định quy định chi tiết các nội dung về quản lý công chức được quy định trong Luật Công vụ.

b. Sửa đổi, bổ sung thể chế quản lý công chức đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và toàn diện, đồng bộ:

Thực hiện giải pháp này nhằm đảm bảo cho thể chế quản lý công chức thích ứng hoàn toàn và thống nhất với thể chế chung, đặc biệt là thể chế kinh tế và thể chế hành chính - kinh tế; giữa thể chế về đảm bảo quyền tự do dân chủ của công dân với thể chế quản lý công chức. Điều đó sẽ giúp giải quyết được mâu thuẫn giữa chính sách tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức với tính cạnh tranh, tính năng động của kinh tế thị trường; mâu thuẫn

giữa cách thức và nội dung đánh giá công chức với yêu cầu nâng cao chất lượng đội ngũ công chức...

Mặt khác, các văn bản hướng dẫn cụ thể, chi tiết phải được ban hành kịp thời, đầy đủ, không trái với các quy định của văn bản cấp trên, phù hợp với định hướng phát triển của nhà nước.

Giải pháp này thực hiện phải đảm bảo các văn bản quy phạm pháp luật phải được ban hành đúng thủ tục, trình tự, đúng thẩm quyền. Không chấp vạ. Không để tình trạng văn bản quy phạm pháp luật được ban hành nhằm giải quyết tình thế, bị động và thiếu thống nhất.

c. Xây dựng cơ chế bảo đảm thực thi Luật Công vụ và các văn bản hướng dẫn thực hiện:

Đồng thời với các vấn đề trên, cần chú trọng xây dựng cơ chế bảo đảm thực thi thể chế này: trước hết, cần nâng cao kỷ luật, kỷ cương trong việc ban hành và thực hiện thể chế quản lý công chức: Một là, phải tuân thủ nghiêm những quy định của pháp luật về xây dựng và ban hành thể chế; hai là, tăng cường kỷ luật trong việc thực hiện thể chế đã ban hành, mọi hành vi vi phạm phải được xử lý nghiêm minh (đối với từng cá nhân, đối với từng cơ quan và đối với từng cấp quản lý).

Tiếp theo là xây dựng điều kiện đảm bảo cho công tác quản lý và sử dụng công chức đạt hiệu quả tốt. Đây là vấn đề cơ bản nhằm bảo đảm thực thi thể chế quản lý công chức. Điều kiện bảo đảm này bao gồm: điều kiện thể chế cho công tác quản lý công chức, điều kiện về tài chính, điều kiện về vật chất bảo đảm cho hoạt động quản lý công chức và điều kiện vật chất bảo đảm cho công tác nghiệp vụ của công chức.

Bên cạnh đó, thể chế quản lý công chức cần được Nhà nước, Chính phủ ban hành và quy định chi tiết, các bộ (nếu được Chính phủ giao) chỉ làm nhiệm vụ hướng dẫn hoặc ban hành theo thẩm quyền của mình. Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chỉ ban hành văn bản quy phạm hướng dẫn áp dụng pháp luật. Không ban hành các văn bản quy phạm pháp luật quy định quản lý công chức trái với các quy định chung của nhà nước. Đó cũng chính là nhằm đảm bảo sự thống nhất của thể chế quản lý công chức trong phạm vi cả nước.

Công tác thanh tra, kiểm tra việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các bộ, ngành và địa phương cần được tiến hành thường xuyên để đảm bảo tính thống nhất của hệ thống thể chế quản lý

công chức. Tránh các trường hợp chồng chéo, mâu thuẫn các quy định trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý công chức.

### **3. Đổi mới thể chế quản lý công chức dưới góc độ nội dung quản lý**

a. Đổi mới nội dung quản lý công chức theo hướng từng bước chuyển từ quản lý nhân sự sang quản lý nguồn nhân lực công vụ

Quản lý nhân sự là quản lý từng công chức cụ thể (con người cụ thể) về mặt hành chính; là hoạt động áp dụng các nguyên tắc pháp định về trả lương, nghỉ phép, nghỉ lễ, khen thưởng, kỷ luật, bố trí công tác, nâng bậc lương, bổ nhiệm, đề bạt, từ chức, miễn nhiệm... Quản lý nhân sự thiên về quản lý bản thân các cá nhân và mang tính chất hành chính. Quản lý nhân sự được thực hiện mà không tính đến nhu cầu của tổ chức cũng như nhu cầu của đội ngũ công chức. Ví dụ, tuyển dụng công chức chủ yếu được thực hiện qua thi tuyển, chọn lọc "những người xuất sắc nhất" trong số những người đăng ký dự tuyển. Những "người xuất sắc nhất" ở đây được hiểu theo nghĩa tuyệt đối, không tính đến nhu cầu thực tế mà tổ chức đặt ra. Phương pháp tuyển dụng như vậy thường dẫn tới hiện tượng trình độ công chức vượt quá hoặc không đạt yêu cầu công việc.

Quản lý nguồn nhân lực khác với quản lý nhân sự ở chỗ: mục tiêu cơ bản của nó không phải là quản lý các cá nhân. Mục tiêu của nó là tìm cách đạt được sự hòa hợp thỏa đáng giữa nhu cầu của một cơ quan nhà nước và nguồn nhân lực của cơ quan đó. Nhu cầu về nguồn nhân lực tương ứng với những yêu cầu và đòi hỏi phải giải quyết công vụ theo đúng pháp luật để cơ quan có thể hoàn thành các nhiệm vụ được giao. Nhu cầu về nguồn nhân lực là nhu cầu sử dụng lao động cho các vị trí làm việc, các công việc và nghề nghiệp khác nhau. Quá trình tìm kiếm sự hòa hợp tối ưu giữa nhu cầu và nguồn nhân lực của một tổ chức sẽ được thực hiện trên hai phương diện: phương diện định lượng (giải quyết và xác định số lượng và cơ cấu vị trí việc làm) và phương diện định tính (giải quyết vấn đề năng lực và động cơ làm việc), bằng cách cố gắng giảm thiểu tình trạng trình độ chuyên môn nghề nghiệp quá thấp hoặc quá cao, hoặc không phù hợp với công việc của nguồn nhân lực trong một tổ chức. Thực hiện được điều này chính là thực hiện việc nâng cao chất lượng của đội ngũ công chức.

b. Kết hợp quản lý công chức theo hệ thống chức nghiệp với hệ thống việc làm

Kể từ năm 1993 đến nay, quản lý công chức của Việt Nam thực hiện theo hệ thống chức nghiệp. Việc tuyển dụng công chức phải căn cứ vào biên chế, quỹ tiền lương và tiêu chuẩn nghiệp vụ các ngạch chức danh công chức. Người được tuyển dụng vào công chức được bảo hiểm về mặt chức nghiệp. Quá trình làm việc được hưởng quyền và nghĩa vụ học tập, bồi dưỡng nâng cao trình độ nghiệp vụ do nhà nước tổ chức và trả chi phí. Nếu có năng lực, hoàn thành nhiệm vụ được giao thì có cơ hội để thăng tiến trên con đường chức nghiệp. Với hệ thống chức nghiệp, đội ngũ công chức đảm bảo được sự ổn định, chuyên nghiệp, yên tâm công tác. Đó cũng là lý do tại sao phương thức quản lý công chức theo hệ thống này còn được gọi là "hệ thống khép kín". Nhưng trong bối cảnh hiện nay: Nhà nước thực hiện chức năng quản lý mọi mặt của đời sống xã hội và dần chuyển sang vai trò phục vụ xã hội và nhân dân thì việc quản lý công chức cũng phải được đổi mới.

Với sự ra đời của các tập đoàn xuyên quốc gia, xuyên lục địa, phương thức quản lý công chức trong nền công vụ theo hệ thống chức nghiệp vốn rất ổn định dần bộc lộ những nhược điểm nhất định. Bản thân sự ổn định đó trở thành khởi điểm của sự trì trệ, không kịp đổi mới, làm cho nền công vụ không bắt kịp với sự phát triển của nền kinh tế thị trường rất năng động. Trước áp lực đặt ra, một số nước có nền kinh tế phát triển đã xây dựng một hệ thống công vụ mới, thường được biết tới là hệ thống việc làm, hay còn gọi là hệ thống theo vị trí công việc. Hệ thống này được tổ chức theo từng tính chất công việc với việc thiết kế tiêu chuẩn cho từng vị trí, chức danh cụ thể. Việc thi tuyển công chức không hoàn toàn căn cứ vào bằng cấp như hệ thống chức nghiệp, mà theo yêu cầu năng lực cụ thể của vị trí công việc mà người công chức đó đảm nhiệm. Nếu như cơ sở chủ yếu để đề bạt, bổ nhiệm của hệ thống chức nghiệp là thâm niên, kinh nghiệm công tác và bằng cấp thì hệ thống này cho phép tuyển dụng thẳng hay trực tiếp vào một vị trí công việc nhất định qua thi cử mà không cần công chức phải bảo đảm một số tiêu chuẩn đầu vào về vị trí, địa vị, bằng cấp, thâm niên. Một số nước đi xa hơn nữa theo hướng này như Newzealand, thậm chí chức vụ Tổng thư ký thường trực cũng được tuyển dụng qua quảng cáo. Ngay cả người nước

ngoài đáp ứng đủ tiêu chuẩn, năng lực cũng được tuyển dụng. Theo hệ thống này, làm công chức với tư cách là một nghề nghiệp ổn định không còn nữa. Sự cạnh tranh của hoạt động khu vực tư nhân thấm thấu vào hoạt động quản lý công chức một cách rất rõ nét, nhất là tính cạnh tranh rất cao khi tuyển vào làm việc. Sự thành công hay không trong điều kiện cạnh tranh đó tùy thuộc rất nhiều vào thực tài và năng lực của những con người cụ thể có năng suất, hiệu lực và hiệu quả cao hơn trong công tác. Từ đó phát sinh động lực cho bản thân người công chức phải tự mình học tập, rèn dũa các kỹ năng, kỹ thuật làm việc để tồn tại và vươn lên. Tuy nhiên, phương thức này cũng có nhược điểm đó là sự thiếu ổn định của đội ngũ công chức.

Vì vậy, để xây dựng được đội ngũ công chức có đủ năng lực và phẩm chất đáp ứng được những yêu cầu và thách thức của nền kinh tế thị trường, cần thiết phải quản lý công chức kết hợp hệ thống chức nghiệp với hệ thống việc làm. Sự kết hợp này thực hiện theo hướng: Các vị trí công chức hành chính từ ngạch chính đến ngạch cao cấp áp dụng việc quản lý theo hệ thống chức nghiệp (ổn định, giữ các công vụ chủ chốt). Còn lại đối với các vị trí công chức hành chính từ ngạch chuyên viên hoặc tương đương trở xuống thì thực hiện ký hợp đồng theo hệ thống việc làm (linh hoạt, là một nguồn chọn lọc bổ sung cho các vị trí chủ chốt).

c. Tiếp tục hoàn thiện phương thức quản lý và cơ chế tuyển dụng công chức

Để đảm bảo hoàn thiện công tác tuyển dụng công chức cần hoàn thiện lại theo hướng tách việc đánh giá qua kỳ thi tuyển có tính cạnh tranh độc lập với việc sử dụng công chức để đảm bảo tính khách quan, công bằng, chất lượng, cụ thể là:

- Về thẩm quyền tuyển dụng: thẩm quyền tuyển dụng công chức ở địa phương nào thì do địa phương đó giao cho cơ quan quản lý công vụ ở địa phương đó thực hiện. Thẩm quyền tuyển dụng công chức ở các bộ, ngành Trung ương giao cho cơ quan quản lý công vụ của Chính phủ thực hiện. Cơ quan này sẽ triển khai việc đánh giá những người có nhu cầu vào công chức và giới thiệu cho các bộ, ngành để lựa chọn.

- Về cơ chế tuyển dụng công chức:

+ Đối với các bộ, ngành Trung ương: những người có nguyện vọng trở thành công chức nếu đủ điều kiện và tiêu chuẩn quy định thì nộp hồ sơ và đơn đăng ký cho các bộ, ngành để tổ chức sơ tuyển

và gửi đến cơ quan quản lý công vụ của Chính phủ. Cơ quan này sẽ tổ chức kỳ thi cạnh tranh để lựa chọn những người đủ điều kiện vào công chức. Những người trúng tuyển sẽ được theo học một khóa bồi dưỡng tiền công vụ. Sau khi kết thúc khóa học, những người đạt yêu cầu sẽ được các bộ, ngành ra quyết định tuyển dụng.

+ Đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương: những người có nguyện vọng trở thành công chức, sẽ do các sở, ngành và quận (huyện) tổ chức sơ tuyển và được gửi đến cơ quan quản lý công vụ của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương để dự kỳ thi cạnh tranh theo quy định của nhà nước. Sau đó người trúng tuyển sẽ được cử theo học một khóa tiền công vụ tại cơ sở đào tạo, bồi dưỡng của địa phương. Kết thúc khóa học, những người đạt yêu cầu sẽ được cấp có thẩm quyền ra quyết định tuyển dụng và phân công về địa chỉ đã đăng ký dự tuyển trước đó.

- Về phương thức tuyển dụng: căn cứ vào việc kết hợp giữa hệ thống việc làm với hệ thống chức nghiệp, phương thức tuyển dụng sẽ thực hiện như sau:

+ Đối với các vị trí việc làm yêu cầu ngạch chức danh từ chuyên viên chính hoặc tương đương trở lên: thực hiện việc tuyển dụng suốt đời.

+ Đối với các vị trí việc làm yêu cầu chức danh từ chuyên viên hoặc tương đương trở xuống: thực hiện việc tuyển dụng thông qua ký hợp đồng làm việc, thời gian mỗi lần ký từ 1 năm đến 3 năm.

Song song với việc đổi mới các nội dung quản lý công chức nêu trên, cần thiết phải tiếp tục hoàn thiện nhiều nội dung khác thuộc nội dung quản lý công chức như sửa đổi, bổ sung tiêu chuẩn công chức (bao gồm cả tiêu chuẩn chức danh ngạch công chức, tiêu chuẩn vị trí công tác) phù hợp với yêu cầu của cải cách hành chính; tiếp tục đổi mới công tác thi nâng ngạch công chức theo hướng cạnh tranh và theo nhu cầu vị trí công tác của cơ quan; từng bước nghiên cứu xây dựng hệ thống các vị trí việc làm trong các cơ quan nhà nước và khung năng lực tiêu chuẩn ứng với các vị trí việc làm; tiếp tục cải cách tiền lương và chính sách đãi ngộ đối với công chức; xây dựng hệ thống đánh giá công chức gắn với kết quả thực hiện công vụ, thực hiện đồng bộ, thống nhất quá trình tin học hóa công tác quản lý công chức.