

10 NĂM THỰC HIỆN PHÁP LỆNH CÁN BỘ, CÔNG CHỨC VÀ VẤN ĐỀ ĐỔI MỚI CHẾ ĐỘ CÔNG CHỨC, CÔNG VỤ

■ TS. TRẦN ANH TUẤN (*)

Pháp lệnh Cán bộ, công chức (CBCC) ban hành năm 1998, sửa đổi, bổ sung năm 2000 và năm 2003, đã thể chế hoá quan điểm, chủ trương của Đảng về công tác cán bộ, đánh dấu bước phát triển trong quản lý đội ngũ CBCC, tạo căn cứ pháp lý để xây dựng đội ngũ CBCC đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội và xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa (XHCN) ở nước ta. Sau 10 năm thực hiện (1998-2008), Pháp lệnh CBCC cùng các văn bản quy phạm pháp luật khác tạo nên hệ thống thể chế quản lý CBCC. Để tiếp tục thực hiện và triển khai việc đổi mới chế độ công vụ, công chức theo tinh thần Nghị quyết Trung ương năm khoá X của Đảng, cần thiết phải nhìn lại và đánh giá việc thực hiện Pháp lệnh CBCC để thấy được những kết quả đã đạt được cũng như những hạn chế cần bổ sung và khắc phục nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước và hội nhập kinh tế quốc tế.

1. Kết quả thực hiện Pháp lệnh Cán bộ, công chức

So với trước năm 1998, Pháp lệnh CBCC được Nhà nước ban hành đã đổi mới một cách cơ bản cơ chế và phương thức quản lý đội ngũ CBCC, đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính nhà nước và xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Việc tuyển dụng công chức thực hiện chủ yếu qua thi tuyển cạnh tranh, công khai; việc thăng tiến của công chức không đơn thuần là giao giữ các chức vụ lãnh đạo, quản lý mà còn thông qua các kỳ thi nâng ngạch để xác định

trình độ chuyên môn nghiệp vụ; phân định biên chế hành chính với biên chế sự nghiệp công lập; bổ sung cán bộ chuyên trách cấp xã vào phạm vi điều chỉnh của Pháp lệnh; thực hiện phân cấp quản lý biên chế; đổi mới và phân cấp việc tuyển dụng CBCC... Hệ thống thể chế quản lý CBCC được ban hành tương đối toàn diện, đáp ứng đòi hỏi khách quan. Các quy định về đối tượng và phạm vi điều chỉnh; xác định nghĩa vụ, quyền lợi và những việc công chức không được làm. Với đặc điểm của thể chế chính trị ở nước ta, những người làm việc trong cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội luôn có sự liên thông. Vì vậy việc quy định đối tượng và phạm vi điều chỉnh của Pháp lệnh bao gồm CBCC trong cả hệ thống chính trị là phù hợp. Thể chế quản lý đội ngũ CBCC bước đầu đáp ứng chủ trương, đường lối của Đảng về xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN và về công tác cán bộ; xây dựng nền hành chính phục vụ nhân dân, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tinh thống nhất. Bên cạnh đó, việc thực hiện các quy định về quản lý CBCC và công vụ còn những hạn chế cần khắc phục. Đó là, đến nay vẫn chưa có quy định pháp lý về công vụ và nguyên tắc hoạt động công vụ, một bộ phận CBCC thực thi công vụ còn mang tính ban ơn, cửa quyền, những nhiều. Các chế định về CBCC đang có xu hướng công chức hoá chính quyền cơ sở; chưa phân biệt rõ ai là cán bộ, ai là công chức. Nhiều văn bản hướng dẫn cụ thể chậm được sửa đổi và chưa mang tính khái quát cao, chưa thực sự thích ứng với thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN và mở rộng quyền dân chủ của công dân; còn tình trạng đan xen giữa thể chế quản lý CBCC và công vụ do Nhà nước ban hành với các

(*) *Viện trưởng Viện Khoa học Tổ chức Nhà nước, Bộ Nội vụ*

quyết định về quản lý cán bộ trong hệ thống Đảng, đoàn thể, làm cho việc hiểu và áp dụng chưa thống nhất trong cả nền công vụ.

- Về quản lý CBCC và công vụ

Việc quản lý CBCC được thực hiện thống nhất ở tất cả các cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước và đi vào nền nếp. CBCC khi thực thi công vụ đều tuân thủ pháp luật và thực hiện theo đúng chức trách, nhiệm vụ. Việc tuyển dụng công chức chuyển từ chế độ phân phối học sinh tốt nghiệp và phân công công tác theo kế hoạch sang thực hiện thi tuyển có cạnh tranh để chọn lựa người có năng lực, đáp ứng yêu cầu công việc. Đồng thời chú ý ưu tiên bổ sung nhân lực cho các vùng sâu, vùng xa, miền núi, biên giới, hải đảo thông qua việc xét tuyển. Khu vực sự nghiệp công lập được quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức, trong đó không thực hiện việc tuyển dụng suốt đời mà thông qua ký hợp đồng làm việc. Công tác đào tạo, bồi dưỡng CBCC đã được quan tâm và coi trọng. Trong 5 năm (2001-2005) đã có 2.553.000 lượt CBCC được đào tạo, bồi dưỡng về lý luận chính trị, kiến thức quản lý nhà nước, chuyên môn, ngoại ngữ, tin học, kiến thức và kỹ năng hoạt động của đại biểu HĐND và kiến thức kỹ năng về hội nhập kinh tế quốc tế. Ngoài ra còn 44.967 lượt CBCC đi đào tạo, bồi dưỡng ở nước ngoài, trong đó có 21.699 lượt cán bộ lãnh đạo, quản lý và công chức nguồn. Công chức lãnh đạo, quản lý được bổ nhiệm có thời hạn và thực hiện bổ nhiệm lại thay cho việc bổ nhiệm suốt đời. Việc đánh giá công chức hàng năm bằng Quy chế đánh giá và bước đầu đi vào nền nếp; chính sách tiền lương từng bước được cải tiến bảo đảm đời sống cho CBCC. Từ năm 1998 đến 2008, các bộ, ngành, địa phương đã tổ chức hàng trăm kỳ thi tuyển công chức, viên chức cho hàng chục nghìn lượt người; hàng trăm kỳ thi nâng ngạch chuyên viên chính, chuyên viên cao cấp và các ngạch chuyên ngành tương đương với sự tham dự của hàng chục nghìn CBCC. Qua đó đã góp phần cải thiện cơ cấu đội ngũ; nâng cao chất lượng đội ngũ CBCC.

Mặc dù Pháp lệnh CBCC đã qua hai lần sửa đổi nhưng qua 10 năm thực hiện các quy

định về quản lý CBCC vẫn còn mang dấu ấn của cơ chế kế hoạch hóa tập trung. Chưa xác định và quy định rõ ràng về hoạt động công vụ; phương thức tổ chức công vụ. Cơ chế tuyển chọn và đào tạo công chức trong nền công vụ chưa cụ thể, rõ ràng. Các quy định về tiêu chuẩn CBCC còn chú trọng nhiều vào lý lịch, nhân thân, văn bằng, chứng chỉ... Nội dung, hình thức thi công chức hiện nay chưa gắn với yêu cầu và vị trí công việc; việc thi nâng ngạch chưa có tính cạnh tranh, nặng về "củ" hơn là "thi", nghiêng về giải quyết chế độ, chính sách, chưa gắn với cơ cấu ngạch, nhu cầu, vị trí việc làm của từng cơ quan... hạn chế nguồn tuyển chọn công chức có năng lực để bổ nhiệm giữ các vị trí cao, chủ chốt trong hoạt động công vụ. Chính sách tiền lương và đãi ngộ chưa đủ sức hấp dẫn, thu hút và để CBCC yên tâm công tác. Phương pháp, nội dung và tiêu chí đánh giá CBCC chưa chú trọng hiệu quả và kết quả thực thi công vụ; trách nhiệm người đứng đầu cơ quan chưa được quy định rõ trong đánh giá công chức. Các quy định về thủ tục, hồ sơ bổ nhiệm còn phức tạp, qua nhiều khâu nhưng trách nhiệm lại chưa rõ ràng. Cơ chế và trách nhiệm lãnh đạo tập thể với cơ chế người đứng đầu chưa rõ ràng làm hạn chế tính chủ động, sáng tạo và trách nhiệm của người đứng đầu. Công tác quản lý nhà nước về đào tạo, bồi dưỡng CBCC còn nhiều bất cập, trùng lặp, lãng phí trong tổ chức thực hiện. Đội ngũ giảng viên vừa thiếu, vừa yếu; nội dung chương trình, phương pháp dạy và học chậm cải tiến, nặng về lý thuyết, nhẹ về kỹ năng, thực hành nghiệp vụ; trang thiết bị cơ sở vật chất của các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng chưa đáp ứng yêu cầu cải tiến về nội dung và phương pháp đào tạo, hệ thống trường lớp của các bộ, ngành trung ương chưa ổn định.

- Về đội ngũ CBCC.

Theo số liệu của đợt tổng điều tra đội ngũ CBCC trong các cơ quan nhà nước, đến năm 2006 tổng số công chức hành chính (từ trung ương đến cấp huyện) là 195.422 người, trong đó có 60.772 người là công chức nữ (31,09%); 13.116 người là dân tộc thiểu số (6,71%); 54.091 người là công chức lãnh đạo (27,53%). Tổng số CBCC cấp xã là 192.438 người, trong

đó CBCC bầu cử là 111.124 người (57,7%); CBCC chuyên môn nghiệp vụ cấp xã là 81.314 người (42,3%). Công chức có trình độ sơ cấp chỉ còn 5,84% trong tổng số công chức, trong khi công chức có trình độ đại học chiếm 59,9%. Có 88.280 người đã qua bồi dưỡng về quản lý hành chính nhà nước, chiếm 45,17%; 128.908 người biết ngoại ngữ đạt trình độ từ A trở lên, chiếm 65,96%; 140.409 người biết sử dụng tin học đạt từ trình độ A trở lên, chiếm 71,85%.

Có thể nói đội ngũ CBCC của chúng ta trong các năm qua đã tích cực học hỏi, đổi mới tư duy, tiếp cận với những yêu cầu mới trong quản lý và phục vụ nhân dân, phấn đấu hoàn thành nhiệm vụ. Tuy nhiên, năng lực và trình độ đội ngũ CBCC hiện nay vẫn chưa ngang tầm với đòi hỏi của sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và hội nhập kinh tế quốc tế. Còn thiếu kiến thức quản lý nhà nước trong điều kiện xây dựng nền kinh tế thị trường, chưa nắm chắc pháp luật, ngoại ngữ, tin học và kỹ năng hành chính. Trách nhiệm, lề lối làm việc còn trì trệ và chậm đổi mới. Văn hóa công sở, giao tiếp hành chính trong công sở và thái độ ứng xử của một bộ phận công chức chưa đạt yêu cầu. Một bộ phận công chức sa sút về phẩm chất đạo đức, tinh thần trách nhiệm kém, quan liêu, hách dịch, cửa quyền, nhũng nhiễu nhân dân. CBCC giữ chức vụ lãnh đạo chủ chốt, đặc biệt là lực lượng các chuyên gia đầu ngành vừa hổng hụt, vừa thiếu đồng bộ, tuổi đời bình quân cao. Lớp CBCC trẻ có kiến thức, trình độ học vấn, nhưng còn thiếu kinh nghiệm, chậm được phát hiện và bồi dưỡng đào tạo để để bạt, bổ nhiệm vào các vị trí tương xứng. Đội ngũ CBCC có trình độ khoa học, kỹ thuật phân bố không đồng đều, chủ yếu tập trung ở các đô thị lớn, trong khi đó các địa phương ở miền núi, vùng sâu, vùng xa thì CBCC vừa thiếu về số lượng, vừa yếu về chất lượng...

Qua 10 năm thực hiện Pháp lệnh CBCC, cho thấy thể chế quản lý CBCC được ban hành là hợp hiến, hợp pháp, phù hợp với nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Nhà nước CHXHCN Việt Nam, tuân thủ quan điểm của Đảng về xây dựng nền hành chính phục vụ nhân dân và về công tác cán bộ. Đội ngũ CBCC đã từng bước được nâng cao về chất lượng, đa số đã được

trang bị cơ bản về tri thức chuyên sâu và tổng hợp, có ý thức tôn trọng và phát huy quyền làm chủ của nhân dân, có tinh thần trách nhiệm và ý thức tổ chức kỷ luật, hoàn thành tốt nhiệm vụ, công vụ được giao. Bộ máy quản lý công vụ, công chức từng bước đi vào hoạt động nền nếp, ổn định.

Bên cạnh những kết quả nổi bật đã đạt được nêu trên, sau 10 năm thực hiện Pháp lệnh CBCC vẫn còn một số hạn chế: phương thức tổ chức hoạt động công vụ dựa trên cơ sở hệ thống chức nghiệp gắn với việc giao biên chế cho các cơ quan nhà nước đến nay đã hạn chế việc nâng cao chất lượng đội ngũ CBCC. Các quy phạm pháp luật về quản lý công vụ, công chức chưa được nâng lên thành luật, nhiều quy định về hoạt động công vụ, công chức cần phải được bổ sung như các khái niệm về công vụ, CBCC; nguyên tắc hoạt động công vụ; đạo đức và văn hóa ứng xử trong giao tiếp hành chính, quản lý công sở, thanh tra công vụ. Việc phân công, phân cấp quản lý CBCC ở các bộ, ngành và địa phương còn chậm hoặc chưa được thực hiện triệt để. Các quy định về thẩm quyền quản lý, quy trình tổ chức thi công chức; bổ nhiệm, bổ nhiệm lại; xử lý kỷ luật chưa được thực hiện nghiêm ở một số cơ quan, đơn vị. Chế độ đánh giá công chức hàng năm chưa thực sự khách quan, công bằng, còn nặng về hình thức, chưa gắn với kết quả nhiệm vụ; thẩm quyền và trách nhiệm của người đứng đầu trong đánh giá chưa được khẳng định. Chế độ thống kê báo cáo chưa được quan tâm đúng mức, chưa trở thành nền nếp giữa các cấp quản lý. Các quy định về lề lối làm việc, trang phục, chế độ đeo thẻ công chức chưa được thực hiện thống nhất và duy trì thường xuyên. Tiền lương CBCC chưa đủ sức hấp dẫn và thu hút người giỏi. Chế độ, chính sách nhà ở cho công chức, chính sách hỗ trợ ban đầu cho người bực vào công vụ, chế độ nghỉ phép... còn chưa phù hợp. Các điều kiện thực thi công vụ chưa được quy định thống nhất trong hệ thống hành chính. Hệ thống tổ chức quản lý chưa đáp ứng được yêu cầu nâng cao chất lượng đội ngũ CBCC và nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước. Việc quản lý công chức vẫn đơn thuần là quản lý nhân sự, chưa thực hiện quản lý nguồn nhân

lực công vụ.

2. Một số kiến nghị

Để tiếp tục đổi mới công tác quản lý CBCC và công vụ đáp ứng yêu cầu hiện nay, cần nghiên cứu một số nội dung như sau:

a. Hoàn thiện hệ thống pháp luật về công chức, công vụ, trước hết là xây dựng và ban hành Luật CBCC, trong đó quy định rõ những chế định trong hoạt động thực thi pháp luật, quyền hạn, trách nhiệm và các điều kiện bảo đảm thực thi công vụ đạt hiệu quả. Luật hóa hệ thống các khái niệm trong quản lý công vụ, công chức, các quy định về nghĩa vụ, quyền lợi, những việc công chức không được làm. Bổ sung các quy định về nguyên tắc thực thi công vụ, đạo đức công vụ, quản lý công sở, thanh tra công vụ. Xác định rõ đối tượng CBCC trong hoạt động công vụ làm cơ sở xây dựng một nền công vụ thật sự khoa học, minh bạch và phù hợp với thể chế chính trị của nước ta.

b. Đổi mới phương thức tổ chức hoạt động công vụ theo hướng kết hợp giữa hệ thống chức nghiệp với hệ thống việc làm trong quản lý công chức. Xây dựng hệ thống các vị trí việc làm trong các cơ quan nhà nước với số lượng cụ thể thay thế cho việc giao biên chế hiện nay.

c. Thu hút những công dân ưu tú ngoài xã hội vào đội ngũ công chức thông qua các biện pháp tạo nguồn công chức nhà nước. Khuyến khích tài năng trẻ vào công chức. Thay đổi phương pháp và cách thức tổ chức tuyển dụng công chức. Tổ chức đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao năng lực và kỹ năng hành chính cho công chức.

d. Hoàn thiện tiêu chuẩn CBCC và hệ thống tiêu chuẩn các ngạch chức danh công chức để tuyển dụng, bổ nhiệm công chức khi được giao giữ một công vụ cụ thể. Tiêu chuẩn ngạch công chức phải chú trọng yếu tố năng lực và trách nhiệm thực thi công vụ.

đ. Đổi mới một số nội dung trong sử dụng và đánh giá CBCC, cụ thể là: đổi mới thi nâng ngạch công chức theo hướng tổ chức kỳ thi nâng ngạch cạnh tranh, không hạn chế bậc lương và thâm niên giữ ngạch, hình thức và nội dung thi nhằm lựa chọn người có năng lực tốt hơn, có kỹ năng giỏi hơn để bố trí vào các vị trí đang thiếu. Đổi mới công tác đánh giá CBCC gắn với kết quả, thời gian, tiến độ hoàn thành

công vụ được giao. Quy định rõ chế độ trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan trong việc quản lý đội ngũ công chức. Người đứng đầu cơ quan phải được huấn luyện về công tác nhân sự và phải thường xuyên kiểm tra và đánh giá công tác nhân sự của đơn vị. Hoàn thiện chế độ bổ nhiệm có thời hạn, bổ nhiệm lại, từ chức, miễn nhiệm đối với công chức lãnh đạo. Không thực hiện kéo dài thời gian làm việc đối với cán bộ, công chức đến tuổi được nghỉ hưu, trừ một số trường hợp cán bộ giữ các chức danh lãnh đạo do cấp có thẩm quyền quy định.

e. Hoàn thiện hệ thống các cơ quan quản lý công vụ, công chức theo hướng gắn quản lý công vụ với việc sử dụng và đánh giá công chức. Việc tổ chức thi nâng ngạch công chức phải do một cơ quan quản lý công vụ của Chính phủ thống nhất thực hiện, trên cơ sở phối hợp với các cơ quan, tổ chức có liên quan. Đổi mới công tác đào tạo, bồi dưỡng CBCC theo hướng tập trung và tăng cường năng lực thực thi công vụ của công chức.

g. Xây dựng và ban hành đầy đủ các chính sách đối với đội ngũ CBCC như chính sách nhà ở, chính sách tôn vinh công trạng và danh hiệu, vinh dự nhà nước, chính sách bảo đảm an ninh, an toàn cho công chức và gia đình họ. Tiếp tục cải cách chính sách tiền lương gắn với vị trí việc làm và ngạch công chức; gắn tiền lương với kết quả thực thi công vụ của công chức; cải cách chính sách tiền lương tiến tới bảo đảm cho công chức đạt mức sống trung bình khá trong xã hội.

h. Xây dựng hệ thống cảnh báo và kiểm soát những sai phạm của công chức từ những hành vi nhỏ nhằm ngăn chặn sự lợi dụng quyền hạn được giao để vụ lợi. Tăng cường hoạt động thanh tra công vụ và huy động dư luận xã hội ủng hộ việc kiểm tra, giám sát các hoạt động công vụ của CBCC.

i. Hiện đại hóa nền công vụ theo hướng dân chủ, công khai, sử dụng phương tiện hiện đại vào hoạt động công vụ, xây dựng chính phủ điện tử. Hiện đại hóa và chuẩn hóa công sở. Hoàn thiện các điều kiện bảo đảm cho công chức thực thi công vụ. Thực hiện chế độ công khai những thông tin trong xã hội, chế độ tập hợp dư luận xã hội thông qua trang WEB của Chính phủ ●