

MỘT SỐ SUY NGHĨ VỀ VIỆC XÂY DỰNG LUẬT VIÊN CHỨC**■ VŨ KHOAN (*)**

Trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa (XHCHN), hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức từng bước được bổ sung, sửa đổi, hoàn thiện. Gần đây nhất, Luật cán bộ, công chức đã được Kỳ họp thứ 4, Quốc hội khoá XII thông qua ngày 13/11/2008; hiện nay, Chính phủ đã giao cho các cơ quan hữu quan dự thảo Luật viên chức.

Bắt tay vào soạn thảo Luật này, có lẽ điều cần làm rõ trước tiên là khái niệm về viên chức.

Tiếc rằng, từ ngày nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ra đời năm 1945 tới nay chưa có định nghĩa rõ ràng, nhất quán về 3 phạm trù: cán bộ, công chức và viên chức; trong các văn bản quy phạm pháp luật như luật, pháp lệnh, nghị định... và ngay cả Hiến pháp đều chưa phân định rõ ràng. Nay điều 4, Luật cán bộ, công chức đã phân định cán bộ với công chức; còn những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập mà không phải là cán bộ hoặc công chức thì được coi là viên chức. Cứ tạm lấy cách để cập phân loại ấy làm cơ sở thì cũng còn không ít vấn đề cần làm rõ.

Từ trước tới nay ở nước ta, các đơn vị sự nghiệp công lập hoạt động không khác là bao so với các cơ quan hành chính, quản lý nhà nước. Chỉ gần đây các đơn vị này mới từng bước được tách khỏi hệ thống các cơ quan công

quyền nói chung, nhưng ngay trong các đơn vị sự nghiệp công lập cũng còn không ít người vẫn tiếp tục được coi là cán bộ, công chức. Nếu lấy tiêu chí hưởng hay không hưởng lương từ ngân sách nhà nước thì cũng chưa chuẩn xác vì các đơn vị sự nghiệp công lập vẫn còn hưởng trợ cấp đáng kể từ ngân sách nhà nước. Còn ý kiến cho rằng, một trong những đặc điểm của viên chức là hoạt động của họ được điều chỉnh không chỉ bằng pháp luật mà bằng các quy chế hay điều lệ của chính nơi họ phục vụ thì cũng không thật thuyết phục vì đối với cán bộ, công chức cũng như vậy. Càng không nên quan niệm rằng, hoạt động của họ có thể được thay thế dễ dàng, vì dịch vụ công đòi hỏi tính chuyên nghiệp rất cao; một bác sỹ, luật sư, kỹ thuật viên giỏi chẳng hạn không dễ được thay thế bởi người khác, trong khi đó để thay thế một cán bộ, công chức hành chính, thậm chí ở cấp lãnh đạo cũng không phải là quá khó!

Vậy, nên định nghĩa thế nào về viên chức? Có lẽ tiêu chí rõ nhất của viên chức là "những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công không thực hiện chức năng quản lý nhà nước". Ngay những người tiếp tục được coi là cán bộ, công chức trong các đơn vị sự nghiệp công lập cũng chỉ quản lý và điều hành hoạt động của đơn vị chứ không thực hiện chức năng quản lý nhà nước.

Do ở nước ta, việc tách các đơn vị dịch vụ công ra khỏi hệ thống các cơ quan công quyền mới ở giai đoạn đầu và quá trình ấy chắc còn đòi hỏi không ít thời gian cho nên nhiều điều

**(*) Nguyên Ủy viên Trung ương Đảng,
Nguyên Phó Thủ tướng Chính phủ**

chắc chưa thể phân định rạch ròi. Trong hoàn cảnh ấy, Luật về viên chức và các văn bản hướng dẫn cần phân loại rõ các nhóm: những người vẫn còn là cán bộ, công chức; những người mới chuyển từ cán bộ, công chức sang ngạch viên chức; những người mới được tuyển dụng và hưởng chế độ viên chức ngay từ đầu; những người làm theo hợp đồng dài hạn hay ngắn hạn... Nếu không phân loại rõ thì Luật sẽ khó điều chỉnh, kể cả về chính sách, chế độ đãi ngộ, gây ra nhiều khó khăn khi triển khai thực hiện.

Luật cũng cần nêu ra các tiêu chuẩn thể hiện rõ sự khác biệt giữa viên chức với cán bộ, công chức. Có lẽ sự khác biệt rõ nhất là họ phải được đào tạo có hệ thống về chuyên môn, có tính chuyên nghiệp cao trong lĩnh vực họ cung cấp dịch vụ. Một công chức hành chính có thể chưa thành thạo về nghiệp vụ và dễ dàng được đào tạo, huấn luyện trong công tác nhưng một y tá không được đào tạo có hệ thống và không có tính chuyên nghiệp cao thì có thể gây chết người! Nói một cách khác, viên chức nhất thiết phải là chuyên gia. Điều đó không có nghĩa là cán bộ, công chức không cần có tính chuyên nghiệp cao, nhưng do nhiều nguyên nhân, phần đông các cán bộ, công chức của ta còn đang rất thiếu tính chuyên nghiệp và đây cũng là một trong những nguyên nhân làm cho chất lượng bộ máy công quyền của nước ta kém hiệu quả và thiếu hiệu lực.

Bên cạnh đó, việc phân chia ngạch, bậc viên chức cũng phải khác ngạch, bậc của cán bộ, công chức. Về mặt này sẽ nảy sinh vấn đề là trong cùng một đơn vị sẽ tồn tại 2 loại hình ngạch, bậc khác nhau: những người tiếp tục là cán bộ, công chức thì vẫn được xếp theo Luật cán bộ, công chức; còn các viên chức sẽ được xếp theo ngạch, bậc khác và từ đó rất dễ nảy sinh độ chênh về chế độ hưởng thụ. Luật cần tính đến tình trạng này. Về hưởng thụ thì chế độ

dành cho viên chức cần linh hoạt hơn so với cán bộ, công chức song chắc cũng không thể bằng chế độ của những người làm trong hệ thống dịch vụ tư. Cân đối chế độ hưởng thụ giữa ba nhóm này để không gây ra sự so bì và “cháy máu chất xám” là một vấn đề phức tạp cần được cân nhắc kỹ lưỡng.

Do tính chất đặc thù của đơn vị sự nghiệp công nên điều kiện, quy trình tuyển dụng viên chức cũng khác với việc tuyển dụng cán bộ, công chức. Ví dụ, viên chức không nhất thiết phải có một quốc tịch là quốc tịch Việt Nam, có thể không cư trú tại Việt Nam như quy định của Luật cán bộ, công chức vì ta có nhu cầu tranh thủ cả bà con Việt kiều tham gia vào nhiều dịch vụ công. Số lượng tuyển dụng cũng không hạn chế, gò bó như đối với cán bộ, công chức vì đối với các đơn vị sự nghiệp thì biên chế tùy thuộc chủ yếu vào nhu cầu dịch vụ của xã hội và của bản thân đơn vị đó.

Về quyền và nghĩa vụ, đạo đức, văn hoá giao tiếp, những việc không được làm thì đối với viên chức về đại thể chắc cũng không khác mấy so với những quy định đối với cán bộ, công chức. Tuy nhiên, đối với viên chức cũng cần nêu bật một số nét đặc thù và những khác biệt. Ví dụ, để khuyến khích việc chuyển sang ngạch viên chức thì điều trước tiên là vượt qua được rào cản tâm lý vì ở ta lâu nay thường coi trọng “cán bộ nhà nước, cơ quan nhà nước, biên chế nhà nước” do đó nên bảo đảm cho viên chức được hưởng những quyền dành cho cán bộ, công chức nêu trong các Mục 2 và 3, Chương II của Luật cán bộ, công chức; mặt khác, cần quy định những quyền của viên chức cơ động, linh hoạt, thuận lợi hơn so với cán bộ, công chức.

Khác với cán bộ, công chức, đối với viên chức có lẽ không cần phân loại quá rõ là ở trung ương hay địa phương, mà chủ yếu chỉ nên phân loại về trình độ chuyên môn, chất lượng dịch vụ □