

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ QUỐC DÂN**



TRẦN ANH TUẤN

**HOÀN THIỆN THỂ CHẾ QUẢN LÝ CÔNG CHỨC
Ở VIỆT NAM TRONG ĐIỀU KIỆN PHÁT TRIỂN
VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

Hà Nội – 2007

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ QUỐC DÂN**



TRẦN ANH TUẤN

**HOÀN THIÊN THỂ CHẾ QUẢN LÝ CÔNG CHỨC
Ở VIỆT NAM TRONG ĐIỀU KIỆN PHÁT TRIỂN
VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ**

Chuyên ngành: TỔ CHỨC VÀ QUẢN LÝ SẢN XUẤT

Mã số : 5.02.21

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

Người hướng dẫn khoa học:

- 1. PGS.TS NGUYỄN TRỌNG ĐIỀU**
- 2. PGS. TS MAI VĂN BỪU**

Hà Nội - 2007

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, kết quả nêu trong Luận án là trung thực và chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

Tác giả Luận án

TRẦN ANH TUẤN

MỤC LỤC

Phụ bì	i
Lời cam đoan	ii
Mục lục	iii
Danh mục những từ viết tắt	iv
Mục lục các biểu bảng	v
Mục lục các sơ đồ, đồ thị	vi
MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1: CÔNG CHỨC VÀ THỂ CHẾ QUẢN LÝ CÔNG CHỨC ..	9
1.1. Công chức và vị trí, vai trò của đội ngũ công chức trong bộ máy HCNN ..	9
1.2. Những lý luận cơ bản về thể chế quản lý công chức HCNN	28
1.3. Kinh nghiệm xây dựng thể chế quản lý công chức ở một số nước trên thế giới	64
CHƯƠNG 2: THỰC TRẠNG THỂ CHẾ QUẢN LÝ CÔNG CHỨC Ở VIỆT NAM	71
2.1. Về đội ngũ công chức ở Việt nam hiện nay	71
2.2. Thực trạng thể chế quản lý công chức hiện nay	75
CHƯƠNG 3: QUAN ĐIỂM, NGUYÊN TẮC, NỘI DUNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN THỂ CHẾ QUẢN LÝ CÔNG CHỨC TRONG ĐIỀU KIỆN PHÁT TRIỂN VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ	149
3.1. Những thách thức của việc quản lý công chức và nhiệm vụ của thể chế quản lý công chức trong điều kiện phát triển và hội nhập quốc tế	149
3.2. Quan điểm và nguyên tắc hoàn thiện thể chế quản lý công chức	162
3.3. Nội dung hoàn thiện thể chế quản lý công chức.....	171
3.4. Những giải pháp hoàn thiện thể chế quản lý công chức.....	199
KẾT LUẬN	215
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ	217

TÀI LIỆU THAM KHẢO	219
PHỤ LỤC	222

DANH MỤC NHỮNG TỪ VIẾT TẮT

STT	Từ viết tắt	Nội dung
1	CB,CC	Cán bộ, công chức
2	CCHC	Cải cách hành chính
3	CHXHCN	Cộng hòa xã hội chủ nghĩa
4	CNH, HĐH	Công nghiệp hóa, hiện đại hóa
5	ĐCSVN	Đảng cộng sản Việt nam
6	KTTT	Kinh tế thị trường
7	HCNN	Hành chính nhà nước
8	HCSN	Hành chính sự nghiệp
9	QPPL	Quy phạm pháp luật
10	XHCN	Xã hội chủ nghĩa
11	UBND	Ủy ban nhân dân

MỤC LỤC CÁC BIỂU BẢNG

1	<i>Bảng 1.1:</i> Ba cấp độ hành chính	41
2	<i>Bảng 1.2:</i> Hai giai đoạn cải cách quản lý công chức	42
3	<i>Bảng 2.1:</i> Số lượng biên chế công chức giai đoạn 1954-1975	72
4	<i>Bảng 2.2:</i> Số lượng công chức giai đoạn 1977-1986	73
5	<i>Bảng 2.3:</i> Biên chế công chức giai đoạn 1987-1995	73
6	<i>Bảng 2.4:</i> Biên chế công chức giai đoạn 1995-2005	74
7	<i>Bảng 3.1:</i> Đánh giá phân loại công chức	192

DANH MỤC CÁC SƠ ĐỒ VÀ ĐỒ THỊ

1	<i>Đồ thị 1.1:</i> Đường cong hoàn thiện Pareto	57
2	<i>Đồ thị 2.2:</i> Kết quả điều tra về tính độc lập của cơ quan tuyển dụng	85
3	<i>Đồ thị 2.3:</i> Kết quả điều tra về việc lựa chọn một hoặc nhiều cơ quan thực hiện việc tuyển dụng	85
4	<i>Đồ thị 2.4:</i> Kết quả điều tra về ưu tiên trong thi tuyển đối với người có bằng cấp cao	92
5	<i>Đồ thị 2.5:</i> Kết quả điều tra ý kiến thi tuyển công chức thực hiện một hay nhiều vòng	92
6	<i>Đồ thị 2.6:</i> Kết quả điều tra ý kiến về thời gian dự bị	94
7	<i>Đồ thị 2.7:</i> Kết quả điều tra ý kiến về nên tập trung hay phân cấp việc tuyển công chức dự bị	95
8	<i>Đồ thị 2.8:</i> Kết quả điều tra về quy định thời gian dự bị cho các trình độ đào tạo khác nhau	95
9	<i>Đồ thị 2.9:</i> Kết quả điều tra về thực hiện các mục tiêu tuyển dụng công chức hiện nay	96
10	<i>Đồ thị 2.10:</i> Kết quả điều tra về quy định độ tuổi tuyển dụng	97
11	<i>Đồ thị 2.11:</i> Kết quả điều tra về thi cạnh tranh hay không cạnh tranh trong thi nâng ngạch	99
12	<i>Đồ thị 2.12:</i> Kết quả điều tra về việc có hay không có cơ quan chuyên trách tổ chức thi nâng ngạch	99
13	<i>Đồ thị 2.13:</i> Kết quả điều tra về việc lựa chọn bổ nhiệm công chức lãnh đạo theo tiêu chuẩn chung hay tiêu chuẩn cụ thể	103
14	<i>Đồ thị 2.14:</i> Kết quả điều tra về việc đánh giá người được bổ nhiệm	104
15	<i>Đồ thị 2.15:</i> Kết quả điều tra về vai trò người đứng đầu cơ quan trong bổ nhiệm công chức	104
16	<i>Đồ thị 2.16:</i> Kết quả điều tra về quy định tuổi bổ nhiệm	105

17	<i>Đồ thị 2.17:</i> Kết quả điều tra về việc bổ nhiệm lại có nên lấy phiếu tín nhiệm không?	106
18	<i>Đồ thị 2.18:</i> Kết quả điều tra về việc quy định tuổi bổ nhiệm lần đầu	106
19:	<i>Đồ thị 2.19:</i> Kết quả điều tra về thời hạn đánh giá công chức	109
20	<i>Đồ thị 2.20:</i> Kết quả điều tra về lựa chọn phương thức đánh giá	110
21	<i>Đồ thị 2.21:</i> Kết quả điều tra về lựa chọn nhân tố đánh giá	110
22	<i>Đồ thị 2.22:</i> Kết quả điều tra về lựa chọn phương thức góp ý trong đánh giá	111
23	<i>Đồ thị 2.23:</i> Kết quả điều tra về chi tiết nội dung đánh giá	111
24	<i>Đồ thị 2.24:</i> Kết quả điều tra về phân loại công chức	112
25	<i>Đồ thị 2.25:</i> Kết quả điều tra về vai trò người đứng đầu cơ quan trong đánh giá công chức	112
26	<i>Đồ thị 2.26:</i> Kết quả điều tra về thời gian đào tạo tiền công vụ	119
27	<i>Đồ thị 2.27:</i> Kết quả điều tra về việc có hoặc không có quy định về việc người dự tuyển phải được bồi dưỡng nghiệp vụ hành chính	119

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài Luận án

Đội ngũ công chức làm việc trong bộ máy hành chính nhà nước ở Việt Nam có vai trò vô cùng quan trọng trong quá trình Nhà nước thực hiện nhiệm vụ quản lý mọi mặt của đời sống kinh tế - chính trị - văn hóa - xã hội. Đó chính là những người làm việc và hoạt động trong các lĩnh vực quản lý nhà nước. Những người này chủ yếu thực hiện nhiệm vụ tham mưu hoạch định chính sách và chấp hành, giám sát, kiểm tra việc thực thi pháp luật. Nhờ đó mà bộ máy hành chính nhà nước mới có thể hoàn thành chức năng, nhiệm vụ của mình, điều hành mọi hoạt động của xã hội luôn ở trạng thái ổn định, trật tự và theo chiều hướng phát triển. Để thực hiện được nhiệm vụ quan trọng này, cần phải xây dựng, phát triển đội ngũ công chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu từng giai đoạn phát triển của đất nước. Nhưng để có đội ngũ công chức như vậy không thể không chú trọng đến việc xây dựng và hoàn thiện thể chế quản lý công chức - Bao gồm các nội dung quản lý, các quy định, cách thức, tiêu chuẩn, quy trình, thủ tục được thể hiện trong các văn bản quy phạm pháp luật. Một quốc gia muốn có một đội ngũ công chức trung thành, liêm chính, chuyên nghiệp, hoàn thành tốt nhiệm vụ phục vụ nhà nước, phục vụ nhân dân thì không thể không có một hệ thống thể chế quản lý công chức đầy đủ, khoa học và thống nhất.

Lịch sử chế độ công chức trên thế giới và quá trình hình thành đội ngũ công chức ở Việt Nam đã cho thấy, muốn quản lý đội ngũ công chức tốt, đáp ứng yêu cầu và nhiệm vụ của Nhà nước giao thì hệ thống các quy định, quy tắc, thủ tục, tiêu chuẩn quản lý công chức phải không ngừng được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện cho phù hợp với yêu cầu xây dựng đội ngũ công chức trong từng thời kỳ. Hiện nay, đất nước ta đang trong thời kỳ thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế, yêu cầu xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ công chức đòi hỏi công tác quản lý công chức phải được

quan tâm một cách đúng mức. Do đó, cần thiết phải có sự nghiên cứu để góp phần hoàn thiện thể chế quản lý đội ngũ công chức, tạo cơ sở pháp lý để các cơ quan nhà nước có thể xây dựng và quản lý hiệu quả đội ngũ công chức - nguồn nhân lực thực hiện các hoạt động công vụ - đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước và hội nhập quốc tế.

Vì lý do nêu trên, đề tài của nghiên cứu sinh với tiêu đề "*Hoàn thiện thể chế quản lý công chức ở Việt Nam trong điều kiện phát triển và hội nhập quốc tế*" hy vọng đóng góp một phần nhỏ vào công việc chung to lớn này.

2. Tổng quan những công trình nghiên cứu có liên hệ đến đề tài Luận án

Công chức và quản lý đội ngũ công chức là vấn đề được sự quan tâm của nhiều nhà nghiên cứu, nhiều nhà quản lý. Từ khi đất nước ta thực hiện chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung bao cấp sang cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước theo định hướng XHCN, thực hiện cải cách nền hành chính nhà nước thì quản lý đội ngũ công chức là đề tài được đề cập đến nhiều trong các hoạt động nghiên cứu khoa học và quản lý thực tiễn. Nhưng các hoạt động này mới dừng lại ở việc xây dựng từng văn bản quy phạm pháp luật để hướng dẫn thực hiện các nội dung quản lý công chức mà chưa có hoạt động nào nghiên cứu về hệ thống thể chế quản lý công chức (tính đến năm 2003). Năm 2001 theo đề nghị của Bộ trưởng- Trưởng ban Tổ chức cán bộ Chính phủ (nay là Bộ Nội vụ), Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17 tháng 9 năm 2001 phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010. Trong các nội dung của Chương trình có việc đổi mới, nâng cao chất lượng đội ngũ công chức hành chính mà trước hết tập trung vào việc đổi mới công tác quản lý công chức. Để thực hiện nội dung này, ngày 29 tháng 4 năm 2003 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 69/2003/QĐ- TTg phê duyệt Chương trình xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước giai đoạn 1 (2003-2005). Trong đó có Đề án 2 "Xây dựng, hoàn thiện thể chế quản lý

đội ngũ cán bộ, công chức". Tuy nhiên cho đến nay, Đề án 2 của chương trình này cũng mới triển khai được một số văn bản liên quan đến việc hướng dẫn thực hiện một số điểm của Pháp lệnh cán bộ, công chức (sửa đổi, bổ sung năm 2003) về tuyển dụng, sử dụng, quản lý công chức; chế độ kỷ luật, thôi việc... đối với công chức. Còn rất nhiều nội dung khác liên quan đến quản lý công chức cần phải làm như phương pháp xác định cơ cấu công chức, hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn chức danh ngạch công chức, đổi mới chế độ đánh giá công chức; hoàn thiện chế độ thi tuyển, thi nâng ngạch, quy chế bổ nhiệm, bổ nhiệm lại công chức lãnh đạo;....

Một số tác phẩm hoặc một số công trình nghiên cứu khác liên quan đến công chức cũng đề cập đến mặt này hoặc mặt khác của công tác quản lý công chức. Đó là những tài liệu nghiên cứu và tham khảo có giá trị, rất có ích cho đề tài này. Ví dụ Ngân hàng phát triển châu Á đã xuất bản cuốn sách "Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh", trong đó chương 11 và chương 12 đã đề cập một số khía cạnh với nhiều ý tưởng rất đáng chú ý của quản lý nhân sự trong bộ máy Chính phủ và đầu tư phát triển nhân sự cho Chính phủ nhưng cũng chưa trình bày một cách hệ thống thể chế quản lý công chức trong bộ máy nhà nước với tư cách như là "sự tự quản lý" của Chính phủ. Một tài liệu nghiên cứu về hành chính công của Trung Quốc là "Hành chính công và quản lý hiệu quả Chính phủ" cũng đề cập đến một số nội dung của chế độ công chức nhưng chưa đề cập đến thể chế quản lý công chức. Tác giả Tô Tử Hạ cũng có nhiều công trình nghiên cứu về công chức và chế độ công chức nhà nước, trong đó đã trình bày về khái niệm cán bộ, công chức, lịch sử hình thành đội ngũ công chức ở Việt Nam, vai trò của công chức trong việc xây dựng nền hành chính nhà nước và định hướng xây dựng và phát triển đội ngũ công chức [15]. Ban chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ đã có báo cáo tổng hợp về năng lực, hiệu quả, hiệu lực quản lý hành chính nhà nước, trong đó đã nghiên cứu vị trí và vai trò của công chức hành chính nhà nước trong mối quan hệ với việc nâng cao hiệu quả và hiệu lực

quản lý hành chính nhà nước. Tác giả Thang văn Phúc và một số tác giả khác đã cùng nghiên cứu và xuất bản cuốn "Hệ thống công vụ và xu hướng cải cách của một số nước trên thế giới" giới thiệu về tổ chức nhà nước, bộ máy hành chính, lịch sử nền công vụ ở tám nước trên thế giới: Trung quốc, Thái lan, Nhật bản, Liên bang Nga, Cộng hòa Pháp, Đức, Anh, Mỹ- đây là một tài liệu quý để nghiên cứu các chế độ, chính sách quản lý công chức ở các nước trên thế giới [37]. Tác giả Phạm Hồng Thái nghiên cứu và xuất bản cuốn "Công vụ, Công chức Nhà nước" cũng trình bày các quan niệm về công chức, công vụ và pháp luật về công vụ ở nước ta [41].

Từ năm 2004 đến nay, Bộ Nội vụ đã tổ chức nhiều hội nghị, hội thảo về quản lý nguồn nhân lực công. Trong cuộc hội thảo này, các nhà khoa học và quản lý đã đi đến nhất trí rằng công tác quản lý nguồn nhân lực trong các cơ quan hành chính còn nhiều bất cập. Hệ thống quản lý công chức còn chưa phát huy được hết hiệu quả. Các chính sách tuyển dụng, đào tạo, phát triển nhân lực, khen thưởng kỷ luật... còn nhiều vấn đề phải nghiên cứu thêm để sửa đổi, cải tiến cho phù hợp với yêu cầu của thời đại.

Từ các kết quả nghiên cứu hiện nay cho thấy:

1. Việc nghiên cứu một cách có hệ thống về công tác quản lý công chức trong nền hành chính nhà nước ở Việt Nam đã có nhưng mới bắt đầu từ một số năm gần đây. Trong quá trình tiến hành cải cách nền hành chính nhà nước, xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN, việc hoàn thiện thể chế quản lý cán bộ, công chức cũng đã được triển khai nhưng mới tiến hành ở việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật để hướng dẫn một số nội dung của Pháp lệnh cán bộ, công chức. Từ đó đến nay, chúng ta chưa có điều kiện nghiên cứu, đánh giá hệ thống thể chế quản lý công chức với những nội dung đã làm được và những mặt còn bất cập trong việc quản lý công chức. Nhất là trong bối cảnh thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế.

2. Quan niệm về thể chế quản lý công chức chưa được định dạng một cách thống nhất, còn có nhiều cách hiểu khác nhau về nội hàm, do đó cần nghiên cứu

làm rõ để thống nhất. Trên cơ sở đó mới có thể xem xét, đánh giá và có các giải pháp hoàn thiện hệ thống thể chế quản lý công chức ngày một tốt hơn.

3. Từ trước đến nay, chúng ta thường nghiên cứu xây dựng thể chế quản lý công chức theo hướng tiếp cận từ khoa học pháp luật, mà chưa tiếp cận theo hướng khoa học quản lý. Do đó ngoài tính pháp luật với biểu hiện là các văn bản QPPL, nhiều vấn đề thuộc nội dung quản lý công chức còn bị coi nhẹ, chưa được chú trọng và đổi mới cho phù hợp với thời đại. Nhìn một cách khái quát, kể từ sau khi Pháp lệnh CBCC ra đời và cùng với nó là các văn bản hướng dẫn thực hiện, Nhà nước ta mới có một hệ thống các văn bản các quy phạm quy định việc quản lý công chức. Nhưng cùng với tiến độ và lộ trình của cải cách hành chính nhà nước, hệ thống các văn bản QPPL cũng chưa được thay đổi cho phù hợp với thực tiễn hoặc chậm thay đổi.

Việc nghiên cứu hoàn thiện thể chế quản lý đội ngũ công chức ở các nước trên thế giới gần đây được đặc biệt quan tâm nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước, theo mục tiêu "Nhà nước nhỏ và xã hội lớn", hạn chế tối đa tình trạng quan liêu, tham nhũng trong bộ máy nhà nước.

Chính vì vậy, tác giả đã lựa chọn đề tài "Hoàn thiện thể chế quản lý công chức ở Việt Nam trong điều kiện phát triển và hội nhập quốc tế" làm đề tài nghiên cứu luận án tiến sĩ của mình. Luận án tập trung đi sâu vào nghiên cứu, đánh giá, đề xuất các giải pháp nhằm góp phần hoàn thiện hệ thống thể chế quản lý đội ngũ công chức ở Việt Nam đáp ứng yêu cầu phát triển và hội nhập quốc tế. Luận án này là kết quả nghiên cứu của tác giả trên cơ sở vận dụng những kiến thức khoa học được học trong nhà trường, kế thừa các tác phẩm đề cập đến khoa học quản lý, đến quản lý công chức. Đồng thời kết hợp với kết quả khảo sát điều tra xã hội học và kinh nghiệm thực tiễn công tác của tác giả trong những năm vừa qua.

3. Mục đích nghiên cứu của Luận án

Luận án tập trung nghiên cứu và đưa ra các quan điểm, giải pháp nhằm hoàn thiện hệ thống thể chế quản lý công chức hành chính nhà nước ở Việt Nam trong điều kiện phát triển và hội nhập quốc tế.

a) Về lý luận: Hệ thống hoá lý luận cơ bản về công chức, các nội dung quản lý công chức và hệ thống thể chế quản lý đội ngũ công chức đáp ứng yêu cầu của thời kỳ phát triển và hội nhập quốc tế.

b) Về thực tiễn: Đánh giá thực trạng của hệ thống thể chế quản lý đội ngũ công chức hiện nay với những kết quả đã đạt được cũng như những điểm còn bất cập. Phân tích tìm ra nguyên nhân dẫn tới những hạn chế hiện nay của thể chế quản lý đội ngũ công chức có những điểm gì chưa đáp ứng với yêu cầu xây dựng đội ngũ công chức. Từ đó, đề xuất những quan điểm, phương hướng và một số giải pháp để hoàn thiện thể chế quản lý đội ngũ công chức đáp ứng yêu cầu hiện nay. Trong đó có các nội dung cụ thể sau:

- Đánh giá thể chế quản lý công chức nhà nước hiện nay (tính đến thời điểm 2006).

- Những thách thức và nhiệm vụ của quản lý công chức ở Việt Nam trong thời kỳ phát triển và hội nhập quốc tế.

- Đổi mới các nội dung quản lý công chức để phù hợp với điều kiện hiện nay;

- Những quan điểm, phương hướng và các giải pháp chủ yếu của việc hoàn thiện thể chế quản lý công chức đáp ứng yêu cầu của thời kỳ phát triển và hội nhập quốc tế.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của Luận án.

4.1. Đối tượng nghiên cứu:

Đối tượng nghiên cứu của luận án này là thể chế quản lý công chức làm việc trong hệ thống hành chính công quyền ở Việt Nam.

4.2. Phạm vi nghiên cứu:

Luận án tập trung nghiên cứu, đánh giá hệ thống thể chế quản lý đội ngũ công chức làm việc trong bộ máy hành chính công quyền từ Trung ương đến cấp quận, huyện. Không bao gồm công chức trong ngành tư pháp và lập pháp; công chức trong lực lượng vũ trang; công chức đảng, đoàn thể; công chức cấp xã.

Về phạm vi thời gian, đề tài tập trung phân tích đánh giá thực trạng thể chế quản lý đội ngũ công chức hành chính công quyền trong thời gian từ khi có Pháp lệnh cán bộ, công chức (năm 1998) đến năm 2006.

5. Phương pháp nghiên cứu

Luận án căn cứ vào phương pháp luận của chủ nghĩa Mác Lênin và tư tưởng Hồ chí Minh, quá trình nghiên cứu sử dụng phương pháp duy vật biện chứng và duy vật lịch sử; phương pháp thống kê, nghiên cứu so sánh, phân tích, quy nạp, diễn dịch và phương pháp thực chứng để phân tích làm sáng tỏ vấn đề nghiên cứu.

- Sử dụng số liệu thống kê, kết quả điều tra xã hội học qua 4 phiếu hỏi (Questionnaires) thực hiện trong phạm vi cả nước gồm một số Bộ, ngành trung ương và một số tỉnh, thành phố ở miền Bắc, miền Trung, miền Nam để nghiên cứu và phân tích. Số lượng phiếu điều tra xã hội học là 30.748 phiếu (1.687 người x 4 phiếu/người). Số liệu thu thập đã được xử lý bằng phương pháp thống kê. Kết quả được viết dưới dạng báo cáo phân tích gần 100 trang, được coi là một nguồn số liệu để nghiên cứu trong quá trình phân tích thực trạng của hệ thống thể chế hiện nay và đề xuất các giải pháp hoàn thiện hệ thống thể chế quản lý công chức.

Đối tượng điều tra qua phiếu hỏi bao gồm một tỷ lệ khoảng 25% là người dân, còn lại là công chức lãnh đạo và công chức nghiệp vụ chuyên môn đang làm việc tại cấp huyện, cấp tỉnh, cấp Bộ và các cơ quan trực thuộc Bộ; trong đó hầu hết là những người đang giữ các cương vị từ phó trưởng phòng trở lên cho đến cấp Vụ, Cục, hoặc Cấp Sở, những người trực tiếp đang làm việc trong bộ máy quản lý đội ngũ công chức,.... thuộc các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; thuộc Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ở cả 3 miền Bắc, Trung, Nam.

- Nguồn tư liệu được lấy từ các báo cáo tổng kết của các Bộ, ngành và địa phương về quản lý cán bộ, công chức; các kết quả điều tra nghiên cứu đã

được công bố của các cuộc điều tra khảo sát; các đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ và cấp Nhà nước do các cơ quan trong nước thực hiện.

- Nguồn tư liệu và báo cáo phân tích thực trạng còn bao gồm hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật quy định theo từng nội dung quản lý công chức đã được cấp có thẩm quyền ban hành.

- Nguồn số liệu thu được qua điều tra xã hội học bằng các phiếu hỏi do tác giả luận án thực hiện tại hầu hết các tỉnh miền Trung, miền Nam và miền Bắc; các Bộ, ngành Trung ương.

6. Những đóng góp mới của luận án

Luận án đã có những đóng góp chính sau đây:

- Hệ thống hóa các vấn đề lý luận liên quan đến công chức, nội dung của quản lý công chức và thể chế quản lý công chức hành chính trong điều kiện phát triển và hội nhập quốc tế.

- Phân tích thực trạng thể chế quản lý công chức (khu vực hành chính công quyền) ở nước ta hiện nay, nêu rõ các mặt mạnh, yếu và các đòi hỏi phải hoàn thiện trong giai đoạn tới (2007 - 2020).

- Nêu lên những thách thức và nhiệm vụ của việc hoàn thiện hệ thống thể chế quản lý công chức trong thời kỳ phát triển (CNH, HĐH) và hội nhập quốc tế.

- Đề xuất quan điểm, phương hướng, các nội dung và giải pháp hoàn thiện thể chế quản lý công chức trong giai đoạn tới.

7. Bố cục của Luận án

Ngoài phần mở đầu, phần kết luận, các phụ lục và tài liệu tham khảo, Luận án có kết cấu gồm 3 chương:

Chương 1. Công chức và thể chế quản lý đội ngũ công chức

Chương 2. Thực trạng thể chế quản lý công chức ở Việt Nam.

Chương 3. Quan điểm, nguyên tắc, nội dung và các giải pháp hoàn thiện thể chế quản lý công chức trong điều kiện phát triển và hội nhập quốc tế

Chương 1

CÔNG CHỨC VÀ THỂ CHẾ QUẢN LÝ CÔNG CHỨC

1.1. Công chức và vị trí, vai trò của đội ngũ công chức trong bộ máy hành chính nhà nước

1. 1.1. Sự ra đời và đặc trưng của chế độ công chức

Công chức ra đời gắn liền với sự ra đời và phát triển của chế độ công chức trên thế giới và trình độ phát triển của sức sản xuất xã hội. Hoạt động quản lý đội ngũ công chức phụ thuộc vào những đặc điểm của chế độ công chức, công vụ. Vì vậy không thể không nghiên cứu khái quát về sự ra đời và những đặc trưng của chế độ công chức, công vụ và trình độ phát triển của sức sản xuất xã hội.

Sau cuộc cách mạng công nghiệp trên thế giới, sự phát triển kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội ở các nước tư bản là động lực thúc đẩy sự hình thành và phát triển chế độ công chức. “Nhân vật” trung tâm của chế độ công chức là người công chức hay nói một cách đầy đủ hơn là đội ngũ công chức với tiêu chuẩn, số lượng, cơ cấu và hệ thống thể chế quản lý đội ngũ công chức, đáp ứng yêu cầu hoạt động của một nền hành chính thông suốt, hiệu lực, hiệu quả. Chế độ công chức ra đời xuất phát từ các nguyên nhân chính sau đây:

Nguyên nhân về tư tưởng văn hóa [2]: Tư tưởng “mọi người đều bình đẳng” trong cách mạng tư sản cũng chính là tư tưởng đòi tham gia chính sự của giai cấp tư sản, nó là nền tảng lý luận chủ yếu của chế độ công chức. Trong xã hội phong kiến ở châu Âu, người dân thường không thể đảm nhiệm những chức vụ quan trọng. Sau khi giai cấp tư sản vùng lên làm cách mạng và lớn mạnh thì nhận thức và tư duy của xã hội cũng dần dần thay đổi. Vào thế kỷ XVI, XVII, cách mạng tư sản Anh và Hà Lan thành công, những nhân vật tiên tiến của giai cấp tư sản lần lượt bước lên vũ đài chính trị, nắm vận mệnh của nhà nước, thế nhưng vẫn chưa biến lý luận “mọi người đều bình đẳng” trong việc tham gia chính sự thành khẩu hiệu chính thức. Đến năm 1776, nước Mỹ độc lập và tiếp theo đó năm 1789, Đại cách mạng Pháp nổ ra, hai

văn kiện có ý nghĩa lịch sử là “Tuyên ngôn độc lập” [26] và “Tuyên ngôn nhân quyền” [26] ra đời đã xác định rõ nguyên tắc căn bản mọi người sinh ra đều bình đẳng, công dân là người chủ quốc gia. Đó chính là căn cứ lý luận chủ yếu cho việc áp dụng một loạt các biện pháp như công khai, khách quan và cạnh tranh thi cử trong chế độ công chức nhà nước. Điều đó có tác dụng rất lớn thúc đẩy sự hình thành nên chế độ công chức. Và chế độ công chức đã làm cho người dân chính thức giành được quyền làm việc trong bộ máy Chính phủ và các cơ quan nhà nước. Đồng thời do sự phát triển của xã hội, nền giáo dục dần dần được phổ cập, trình độ văn hóa của xã hội từng bước được nâng cao, tạo điều kiện về mặt văn hóa cho giai cấp tư sản và các tầng lớp xã hội khác tham gia rộng rãi vào chính sự.

Nguyên nhân chính trị xã hội : Cuối thế kỷ XIX, cùng với việc thực hiện rộng rãi chế độ bầu cử, ở một số nước tư bản đã lần lượt hình thành các Đảng chính trị và chế độ “chia phần quan chức”. Có những lúc nội các thay đổi như đèn cù. Đảng cầm quyền vừa lên vũ đài đã lấy ngay quan chức làm chiến lợi phẩm, tiến hành chia phần một cách hợp pháp và công khai, những kẻ không có công mà hưởng lợi và bọn dốt nát tầm thường thay nhau nhảy lên các vị trí quyền lực. Mỗi lần thay đổi chính đảng lên cầm quyền là một lần dẫn tới trận “động đất lớn về nhân sự”. Biện pháp mỗi triều vua là một triều quan không thể nào đảm bảo được tính liên tục trong công việc của Chính phủ. Công việc của Chính phủ luôn luôn lâm vào nguy cơ bị đình trệ, gây trở ngại cho sự phát triển kinh tế- văn hoá- xã hội. Lúc đó giai cấp tư sản đã giành được địa vị thống trị về kinh tế, đòi hỏi xã hội phải trật tự, chính trị ổn định, nghề nghiệp phải tinh thông, do đó hệ thống quan lại được chia thành: quan chính vụ và quan sự vụ. Quan chính vụ là loại luôn biến động, phụ thuộc vào việc thay đổi chính đảng lên nắm quyền, họ có quyền hạn lớn trong việc quyết định các chính sách; quan sự vụ là loại không biến động do việc thay đổi chính đảng cầm quyền, họ là lực lượng chuyên môn giải quyết công việc hành chính hàng ngày. Đó là điều kiện tiên quyết dẫn đến việc ra đời của chế độ công chức [2].

Nguyên nhân kinh tế- xã hội: Cuối thế kỷ XIX, các nước phương Tây lần lượt hoàn thành cách mạng công nghiệp của nước mình, kinh tế- xã hội phát triển nhanh đã mang lại nhiều ảnh hưởng mới tới đời sống chính trị. Trước hết

giai cấp tư sản phát triển nhanh trong cách mạng công nghiệp cùng với các tầng lớp xã hội khác đòi hỏi phải xây dựng một tổ chức chính phủ bảo vệ được lợi ích của họ và phải hoạt động có hiệu quả, phải mở rộng các thành viên chính phủ trong các tầng lớp xã hội để thích ứng và bảo vệ quan hệ sản xuất, phải để cho họ được tham gia nhiều hơn và trực tiếp hơn vào công việc chính trị. Hai là sự phát triển kinh tế của chủ nghĩa tư bản đòi hỏi phải mở rộng sự cạnh tranh ra nước ngoài để mở rộng thị trường tiêu thụ hàng hóa và cướp bóc tài nguyên. Chính vì vậy mà cơ cấu nhà nước quan liêu cũ không thể thích ứng với nhu cầu mới, phải cải cách cơ cấu và phương pháp quản lý, tuyển dụng công chức. Ba là, nền sản xuất lớn xã hội hóa cũng đòi hỏi Chính phủ phải tăng thêm nội dung công việc quản lý xã hội. Chính phủ không chỉ quản lý các công việc truyền thống như trị an, quốc phòng, tài chính, thuế má mà ngày càng phải tăng cường việc cung ứng dịch vụ công cho xã hội (văn hoá, khoa học, môi trường, giáo dục, y tế, ...) là những vấn đề liên quan đến toàn xã hội. Do đó, chế độ công chức phải thường xuyên được cải cách, thích nghi để phù hợp với sự phát triển [2].

Với các nguyên nhân kể trên, kể từ khi ra đời cho đến nay, đồng thời với sự phát triển của nhà nước, sự phát triển của nhu cầu quản lý kinh tế, văn hóa, xã hội của Chính phủ, chế độ công chức đã trải qua nhiều quá trình phát triển, từ *chế độ quan chức ban ơn*, *chế độ chính đảng chia phần* phát triển tới *chế độ thi cử chọn dùng người giỏi* và *chế độ công trạng* [2], đánh dấu sự hình thành cơ bản chế độ công chức nhà nước hiện đại. Cho đến nay, nguyên tắc chủ yếu của chế độ công chức là dân chủ, bình đẳng, công khai và hiệu quả. Nó bao gồm các đặc trưng chung sau:

- Thi cử công khai, chọn dùng người giỏi. Mọi người đều có cơ hội như nhau trong việc đăng ký dự tuyển vào công chức. Việc tuyển chọn được thực hiện thông qua kỳ thi cạnh tranh. Qua đó mà lựa chọn được những người ưu tú vào công chức.

- Sát hạch nghiêm túc, thưởng người giỏi, phạt người kém. Đặt chế độ sát hạch nghiêm túc và tiêu chuẩn sát hạch cụ thể, tiến hành sát hạch để nắm kết quả thực tế của công chức. Qua đó có thể quyết định việc bổ dụng hoặc đề sử dụng, tăng lương, phong cấp, giáng chức,

- Công chức được nhà nước thực hiện việc bảo hiểm chức nghiệp. Ở các nước trên thế giới, nhằm mục đích để công chức không trở thành công cụ riêng của một chính đảng, hoặc không bị trả thù chỉ vì động chạm đến quyền lợi của một chính đảng nào đó, để vận hành bộ máy nhà nước được thuận lợi, chế độ công chức của các nước đều quy định rõ: “Công chức không có lỗi thì không bị thôi việc”- và đây là bảo hiểm chức nghiệp. Gần đây trong quá trình phát triển của nền hành chính nhà nước, chế độ công chức đã phát triển theo 2 hướng khác nhau: một hướng thì giữ nguyên theo chế độ chức nghiệp với quy định về bảo hiểm chức nghiệp; một hướng thì thay thế chế độ chức nghiệp bằng chế độ việc làm (như ở Mỹ, Nhật bản, Thái lan..) hoặc kết hợp giữa chế độ chức nghiệp với chế độ việc làm (như ở Anh). Chế độ việc làm không thực hiện việc bảo hiểm về mặt chức nghiệp vì người được tuyển vào làm công chức thực hiện hợp đồng có thời hạn. Hết thời hạn, người có thẩm quyền có thể ký tiếp hợp đồng hoặc chấm dứt hợp đồng với công chức.

- Chế độ cấp bậc nghiêm túc: Công chức được chia thành nhiều cấp bậc. Nếu theo vị trí việc làm thì công chức được xếp và chia theo hạng- ví dụ như công chức cao cấp và công chức phổ thông. Nếu theo chức nghiệp thì công chức được chia thành ba loại: công chức hành chính; công chức thừa hành, thực thi; nhân viên phục vụ. Trong mỗi loại có nhiều cấp, từ công chức cao cấp trở xuống với các chức danh khác nhau ứng với từng ngành, từng lĩnh vực. Cuối cùng hình thành một kết cấu hình tháp. Đứng ở chóp tháp là những người được bổ nhiệm vào các chức danh như Thứ trưởng hoặc tương đương- là những người trực tiếp tham dự việc định ra chính sách, họ cùng với công chức cao cấp (số lượng không nhiều) tạo thành phần chóp ở kết cấu hình tháp.

- Làm việc theo Luật công vụ và tuân thủ pháp luật. Các nước khi thực hiện chế độ công chức đều có luật công vụ (hoặc quy chế công vụ). Theo đó, Nhà nước quy định vị trí, địa vị xã hội, quyền lợi và nghĩa vụ cũng như trình tự bảo đảm quyền lợi của công chức, làm cho cuộc sống của công chức được

ổn định và được đảm bảo về pháp luật. Công chức khi thực thi công vụ hoàn toàn tuân thủ và phải tuân thủ theo pháp luật. Những gì công chức làm trái với quy định của pháp luật thì đều bị xử lý kỷ luật hoặc truy tố trước pháp luật.

- Có hệ thống quản lý đồng bộ. Để thực hiện tốt vai trò của nhà nước, trong quá trình phát triển của nền kinh tế xã hội, đội ngũ công chức cũng ngày một lớn và phải đảm bảo đáp ứng được yêu cầu của từng giai đoạn phát triển. Và vì thế, các nước đều phải xây dựng hệ thống quản lý công chức phù hợp với đặc điểm nước mình. Như bộ máy quản lý đội ngũ công chức thống nhất; chế độ thi cử, tuyển dụng nghiêm túc; chế độ đào tạo, bồi dưỡng; chế độ bổ nhiệm, thăng tiến; những quy định về chế độ kỷ luật và khen thưởng; các quy định về chuẩn mực hành vi...

- Quy định và coi trọng tác phong, kỷ luật, đạo đức chức nghiệp. Do tính đặc thù phải gánh vác công việc nhà nước, công chức phải giữ vững chuẩn mực hành vi cá nhân với tiêu chuẩn cao và hết sức chính trực, tận tụy khi thi hành công vụ. Vì vậy công chức không những phải tuân theo các quy định về kỷ luật do nhà nước ban hành mà còn phải tuân theo “khuôn phép danh dự”- đạo đức chức nghiệp. Nó gồm những quy định như trung thành với nhà nước, giữ gìn bí mật nhà nước, làm việc theo luật, liêm khiết, phụng sự việc công, không được kinh doanh buôn bán.

- Trung lập về chính trị. Ở các nước theo chế độ đa đảng, công chức phải trung lập và không được tham gia hoạt động chính trị, để hoạt động của Chính phủ không bị gián đoạn do nội các thay đổi. Ví dụ, không được kiêm nhiệm nghị sĩ, muốn làm nghị sĩ thì phải từ bỏ công chức; không được tham gia hoạt động kinh tế có tính chất doanh lợi; không được tiếp nhận các khoản quyên góp về chính trị; Công chức, nhất là công chức cao cấp không được tham gia hoạt động chính đảng. Nghiên cứu ở Anh gần đây cho thấy tính trung lập về chính trị được quy định đó là: công chức của nước Anh có thể được quyền gia nhập các tổ chức chính trị nhưng khi thực thi công vụ không được tuyên truyền hoặc vận động cho các chủ trương, chính sách của tổ chức chính trị mà mình tham gia. Riêng ở Việt Nam, hệ thống hành chính nhà nước nằm trong hệ thống chính trị dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng

sản Việt Nam, do vậy công chức Việt Nam không trung lập về chính trị mà luôn phục tùng sự lãnh đạo của Đảng, tuân thủ và chấp hành mọi chủ trương, đường lối của Đảng.

1.1.2. Khái niệm công chức

Với lịch sử ra đời, phát triển của chế độ công chức và các đặc trưng chung của chế độ công chức như trên, có thể thấy rằng bất cứ một nhà nước nào- kể từ khi cách mạng tư sản diễn ra đến nay- đều cần xây dựng và quản lý một đội ngũ công chức bao gồm những người có năng lực quản lý, có trình độ chuyên môn và phẩm chất đạo đức tốt, làm việc nghiêm túc vì bổn phận của mình trước công vụ. Không xây dựng và quản lý được một đội ngũ công chức như vậy, kỷ cương nhà nước sẽ bị buông lỏng, hiệu quả và hiệu lực của nền hành chính nhà nước bị suy giảm, xã hội trở lên lộn xộn và nhà nước khó thực hiện được chức năng quản lý kinh tế, quản lý xã hội của mình.

Nhưng quan niệm thế nào là công chức thì còn nhiều ý kiến khác nhau. Các nước trên thế giới hiện nay đang thực hiện chế độ công chức thì tuyệt đại đa số đều có chung một nhận thức sau: Công chức là viên chức làm việc nhà nước, được bổ nhiệm gánh vác công việc chính phủ giao, không thông qua thủ tục bầu cử hoặc công chức là khái niệm chỉ những công dân được tuyển dụng vào làm việc thường xuyên trong cơ quan nhà nước, do ngân sách nhà nước trả lương. Nhưng do quan điểm tổ chức của Nhà nước và của Chính phủ giữa các nước không giống nhau nên khái niệm công chức cũng luôn khác nhau. Khái niệm công chức mang tính lịch sử, nội dung của nó phụ thuộc rất nhiều vào quan niệm về hoạt động công vụ, vào chế độ chính trị và nền văn hóa của mỗi quốc gia và phụ thuộc vào từng giai đoạn lịch sử cụ thể trong từng nước [15]. Do đó trong thực tế rất khó có một khái niệm chung về công chức cho tất cả các quốc gia, thậm chí ngay trong một quốc gia, ở từng thời kỳ phát triển khác nhau, thuật ngữ này cũng mang những nội dung khác nhau. Có nước giới hạn công chức trong phạm vi những người tham gia các hoạt động quản lý nhà nước hoặc các hoạt động công quyền. Một số nước có quan niệm rộng hơn, cho rằng công chức không chỉ bao gồm những người thực hiện trực tiếp các hoạt động quản lý nhà nước, hoạt động công quyền mà còn

bao gồm cả những người làm việc trong các cơ quan dịch vụ có tính chất công cộng [2]. Theo cách xác định của các quốc gia đã trải qua nhiều năm thực hiện và có kinh nghiệm về chế độ công chức thì công chức được hiểu là những công dân được tuyển dụng và bổ nhiệm giữ một công vụ thường xuyên trong một công sở của Nhà nước ở Trung ương hay địa phương, ở trong nước hay ngoài nước, đã được xếp vào một ngạch và hưởng lương từ Ngân sách nhà nước. Theo cách hiểu như vậy có thể khái quát thành 6 đặc điểm của công chức như sau [15]:

- Là công dân của nước đó.
- Được tuyển dụng bằng hình thức thi tuyển.
- Giữ một công vụ thường xuyên.
- Được bổ nhiệm vào một ngạch chức danh nhất định.
- Làm việc trong công sở.
- Chỉ được làm những gì pháp luật cho phép.
- Trong biên chế và hưởng lương từ Ngân sách nhà nước.

Những người làm việc trong các cơ quan nhà nước nhưng không đủ các điều kiện nói trên thì không gọi là công chức.

1.1.2.1. Ở Pháp, theo từ điển Petit Larousse, năm 1992 công chức được định nghĩa như sau: *Nhân viên của nhà nước được biên chế vào một công việc thường xuyên liên tục, trong một ngạch của thứ bậc hành chính, biên chế của một ngành công vụ.* Theo điều 2 Chương II của quy chế chung về công chức nhà nước của Pháp, năm 1994, khái niệm công chức được ấn định như sau: *Công chức là những người được bổ nhiệm vào một công việc thường xuyên với thời gian làm việc trọn vẹn và được biên chế vào một ngạch trong thứ bậc của các cơ quan hành chính nhà nước, các cơ quan ngoại biên hoặc trong các công sở nhà nước.* Trong những năm gần đây, có một khái niệm công chức được nhiều nhà nghiên cứu ở Pháp thừa nhận, đó là: *Công chức bao gồm toàn bộ những người được Nhà nước hoặc cộng đồng lãnh thổ (công xã, tỉnh, vùng) bổ nhiệm vào làm việc thường xuyên trong một công sở hay công sở tự quản, kể cả các bệnh viện và được biên chế vào một ngạch của nền hành chính công.* Thực chất của quan niệm này là chỉ đội ngũ “công chức hành

chính và công chức chuyên môn” trong các cơ quan và tổ chức nhà nước- đó là một đội ngũ ổn định, hoạt động thường xuyên, họ là những người cuối cùng tạo nên hiệu quả của bộ máy nhà nước. Theo quan niệm trên, công chức Pháp gồm 3 loại: Công chức hành chính nhà nước, trực thuộc các Bộ trưởng quản lý; công chức trực thuộc cộng đồng lãnh thổ (tỉnh, vùng, xã), làm việc cho chính quyền lãnh thổ- loại này không thuộc công chức hành chính nhà nước; công chức trực thuộc các công sở tự quản, trong đó có các bệnh viện [18].

1.1.2.2. Ở Anh, khái niệm công chức lần đầu tiên xuất hiện trong “Luật nghỉ hưu” năm 1859. Theo Luật này, công chức bao gồm: Những người do vua Anh trực tiếp bổ nhiệm hoặc được Ủy ban dân sự cấp giấy chứng nhận hợp lệ, cho phép tham gia công tác ở cơ quan dân sự và những người được hưởng tiền lương cấp từ Ngân sách thống nhất của Vương quốc hoặc từ các khoản được Quốc hội thông qua. Từ năm 1977, Hạ viện Anh đã yêu cầu đưa ra một định nghĩa rõ ràng hơn về công chức, nhấn mạnh một đặc điểm rất quan trọng của công chức là “thay mặt nhà nước giải quyết việc công”. Những người không có vị trí công tác trong cơ quan nhà nước được pháp luật quy định thì không phải là công chức. Nhân viên chính trị, nhân viên tư pháp, quân đội, vương thất (những người trước kia được coi là công chức vì họ được hưởng bổng lộc của Vua) và những nhân viên công vụ, có điều kiện phục vụ khác với công chức đều không được liệt vào công chức. Như vậy, ở Anh, “khái niệm công chức chỉ bao hàm những nhân viên công tác trong ngành hành chính- ví dụ như nội chính và ngoại giao” [18].

1.1.2.3. Ở Mỹ, tất cả những nhân viên trong bộ máy hành chính của Chính phủ đều được gọi chung là công chức, bao gồm những người được bổ nhiệm về chính trị như Bộ trưởng, thứ trưởng, trợ lý bộ trưởng (còn gọi là công chức chính trị hay công chức chức nghiệp), những người đứng đầu bộ máy độc lập và những quan chức của ngành hành chính. Các thượng nghị sĩ, hạ nghị sĩ trong ngành lập pháp và những viên chức làm thuê trong Quốc hội thì không phải là công chức. Quan hệ giữa Chính phủ và công chức là quan hệ giữa ông chủ và người làm thuê, ngoài việc điều chỉnh theo quy phạm Luật hành chính, quan hệ này còn được điều chỉnh bằng hợp đồng dân sự [18].

1.1.2.4. Ở Cộng hòa liên bang Đức, công chức được coi là một nhóm

người có nghề nghiệp đặc biệt trong xã hội so với các nhóm nghề nghiệp khác. Luật công chức ở Cộng hòa Liên bang Đức coi “công chức là những người phục vụ ở các tổ chức xã hội, tổ chức xây dựng cơ sở vật chất và tài chính, có quan hệ làm việc và tín nhiệm theo luật chung”. Những người chịu sự chỉ huy, kiểm tra, đôn đốc trực tiếp của liên bang là công chức liên bang; còn những người phục vụ ở các tổ chức xã hội, tổ chức xây dựng cơ sở vật chất và tài chính theo luật chung, trực tiếp lệ thuộc Chính phủ liên bang là công chức gián tiếp. Tất cả những người trên đây đều được gọi chung là công chức. Ngoài ra Luật công chức còn áp dụng đối với cả công chức trong Quốc hội liên bang, Thượng viện Liên bang và Tòa hiến pháp liên bang. Công chức ở CHLB Đức bao gồm những người làm việc trong các cơ quan, tổ chức văn hóa, nghệ thuật, giáo dục và nghiên cứu khoa học quốc gia, nhân viên công tác trong các doanh nghiệp công ích do Nhà nước quản lý, các nhân viên làm việc trong các cơ quan Chính phủ, nhân viên lái xe lửa...[18]

1.1.2.5. Ở Nhật bản, công chức được chia thành công chức nhà nước và công chức địa phương. Công chức nhà nước gồm những nhân viên giữ những chức vụ trong bộ máy của Chính phủ Trung ương, ngành tư pháp, Quốc hội, quân đội, nhà trường, bệnh viện quốc lập, được hưởng lương từ Ngân sách nhà nước. Công chức nhà nước được chia thành 2 loại: công chức chung và công chức đặc biệt. Công chức đặc biệt là loại công chức được bổ nhiệm không qua thi cử, theo pháp luật quy định. Có 18 loại nhân viên thuộc công chức đặc biệt như Thủ tướng nội các, quốc vụ đại thần (tương đương Bộ trưởng), còn lại đều thuộc loại công chức chung. Công chức địa phương hưởng lương từ Ngân sách của địa phương [18].

1.1.2.6. Ở Trung quốc, theo Luật công chức được ban hành năm 2005, công chức được hiểu là những người công tác trong cơ quan của Nhà nước, của Mặt trận chính hiệp (như Mặt trận tổ quốc của Việt Nam), tổ chức chính trị, trừ nhân viên phục vụ. Công chức nhà nước gồm hai loại: Công chức lãnh đạo là những người được tuyển vào công chức và được bổ nhiệm vào các vị trí lãnh đạo. Các công chức này được bổ nhiệm theo các trình tự luật định, chịu sự điều chỉnh của Hiến Pháp, Luật công chức và Luật tổ chức của chính quyền các cấp; Công chức nghiệp vụ là những người thi hành chế độ thường

nhiệm, do cơ quan hành chính các cấp bổ nhiệm và quản lý căn cứ vào Luật công chức. Công chức nghiệp vụ chiếm tuyệt đại đa số công chức nhà nước, chịu trách nhiệm quán triệt, chấp hành các chính sách và pháp luật (*Theo báo cáo khảo sát chế độ công vụ Trung quốc của Bộ Nội vụ năm 2006*).

1.1.2.7. Ở Việt Nam, khái niệm công chức được hình thành, phát triển và hoàn thiện gắn với sự phát triển của nền hành chính nhà nước. Điểm khởi đầu của sự hình thành khái niệm công chức ở Việt Nam nằm trong giai đoạn 1946-1960, đó là việc ban hành Sắc lệnh số 76/SL ngày 20/5/1950 của Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hòa về Quy chế công chức. Theo đó khái niệm công chức được hiểu như sau: *Những công dân Việt Nam được chính quyền nhân dân tuyển để giữ một chức vụ thường xuyên trong các cơ quan Chính phủ, ở trong hay ngoài nước đều là công chức theo quy chế này, trừ những trường hợp do Chính phủ quy định [8]*. Đây là lần đầu tiên ở Việt Nam, khái niệm công chức đã được nêu ra trong văn bản chính thức của nhà nước. Theo Quy chế này, phạm vi công chức còn rất hẹp, chỉ là những người được tuyển dụng giữ một chức vụ thường xuyên trong các cơ quan Chính phủ. Đây chính là đội ngũ công chức làm việc trong bộ máy hành chính nhà nước theo cách hiểu hiện nay.

Sau đó một thời gian dài, (Giai đoạn từ năm 1960 đến cuối những năm 1980), do hoàn cảnh chiến tranh, Việt Nam không sử dụng khái niệm công chức mà thay vào đó là một khái niệm khác với cụm từ “*cán bộ, công nhân, viên chức nhà nước*”, không phân biệt công chức, viên chức với công nhân.

Đến năm 1990, do yêu cầu khách quan của tiến trình cải cách nền hành chính nhà nước và đòi hỏi phải chuẩn hóa đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước cho phù hợp với quan niệm chung của quốc tế, thuật ngữ “*công chức*” lại được sử dụng trở lại và khái niệm công chức lại được quy định tại Nghị định 169/HĐBT ngày 25/5/1991 của Hội đồng Bộ trưởng như sau: “*Công dân Việt Nam được tuyển dụng và bổ nhiệm giữ một công vụ thường xuyên trong một công sở của Nhà nước ở Trung ương hay địa phương, ở trong nước hay ngoài nước đã được xếp vào một ngạch, hưởng lương do Ngân sách nhà nước cấp, gọi là công chức*” [20]. Khái niệm này đã nêu khá đầy đủ các dấu hiệu cơ bản về công chức trong nền hành chính hiện đại, phù hợp với quan niệm

chung của các quốc gia trên thế giới. Tuy nhiên về mặt pháp lý, khái niệm này mới chỉ dừng lại ở mức độ thể hiện ở văn bản lập quy của Chính phủ.

Năm 1998, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh cán bộ, công chức. Văn bản Luật này không chỉ điều chỉnh người làm việc trong phạm vi các cơ quan nhà nước mà còn điều chỉnh cả những người làm việc trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội. Trong đó những người thuộc phạm vi điều chỉnh của Pháp lệnh này đều gọi chung trong một cụm từ là “cán bộ, công chức” [31]. Lý do là ở Việt Nam, sự hình thành đội ngũ cán bộ, viên chức có đặc điểm khác với các nước. Cán bộ làm việc trong các cơ quan nhà nước, Đảng, đoàn thể là một khối thống nhất trong hệ thống chính trị do Đảng lãnh đạo, thường xuyên có sự điều động, luân chuyển cán bộ, công chức giữa các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp và tổ chức chính trị, chính trị xã hội với nhau. Vì vậy Nhà nước cần có một văn bản pháp luật có thể điều chỉnh chung không chỉ đối với công chức mà còn cả cán bộ trong toàn hệ thống chính trị. Vì vậy, trong Pháp lệnh cán bộ, công chức chưa nêu ra được một khái niệm chính thức thế nào là công chức, thế nào là cán bộ mà mới chỉ gọi chung những người làm việc cho cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, chính trị xã hội trong một cụm từ là “cán bộ, công chức” với các tiêu chí xác định cán bộ, công chức và phân chia cán bộ, công chức thành các nhóm khác nhau. Theo Pháp lệnh này [31], cán bộ, công chức được xác định theo 3 tiêu chí là công dân Việt Nam; trong biên chế; hưởng lương từ Ngân sách nhà nước. Cán bộ, công chức được phân thành các nhóm khác nhau gồm:

- Nhóm 1: Cán bộ, công chức bầu cử;
- Nhóm 2: Cán bộ, công chức đảng, đoàn thể;
- Nhóm 3: Cán bộ, công chức hành chính, sự nghiệp;
- Nhóm 4: Cán bộ, công chức tư pháp;
- Nhóm 5: Cán bộ, công chức lực lượng vũ trang.

Trong các nhóm trên thì công chức quản lý hành chính nhà nước (công chức hành chính công quyền) trong bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương đến cấp quận, huyện nằm trong nhóm 3- cùng gộp chung với cán bộ, công chức làm việc trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước. Theo quy định của Nhà nước trong giai đoạn từ 1998 đến 2003 thì công chức được xác định

trong cả hai khu vực: hành chính nhà nước và sự nghiệp. Và được hiểu như sau: *Công chức là công dân Việt Nam, được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc giao giữ một công vụ thường xuyên, được phân loại theo trình độ đào tạo, ngành chuyên môn, được bổ nhiệm vào một ngạch hành chính sự nghiệp, trong biên chế và hưởng lương từ Ngân sách nhà nước, làm việc trong các cơ quan nhà nước (gồm ngành lập pháp, hành pháp, tư pháp) và đơn vị sự nghiệp của Nhà nước.* (Quy định tại Nghị định số 95/1998/NĐ-CP ngày 17/11/1998 của Chính phủ về tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức).

Trong quá trình thực hiện cải cách nền hành chính nhà nước, để thực hiện và đẩy mạnh xã hội hóa các hoạt động sự nghiệp, đổi mới cơ chế quản lý đối với cán bộ, công chức và nâng cao chất lượng đội ngũ công chức hành chính nhà nước, năm 2003 Nhà nước đã sửa đổi, bổ sung Pháp lệnh cán bộ, công chức. Theo đó đã phân định rõ cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan nhà nước với cán bộ, công chức làm việc trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước [32]. Theo quy định hiện nay tại Nghị định số 117/2003/NĐ-CP ngày 10/10/2003 của Chính phủ về tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước thì cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan nhà nước, lực lượng vũ trang, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội được gọi chung là công chức và được hiểu như sau: *Công chức là công dân Việt Nam, trong biên chế và hưởng lương từ Ngân sách nhà nước, được tuyển dụng, bổ nhiệm vào một ngạch công chức và giao giữ một công vụ thường xuyên trong các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội từ cấp huyện trở lên và các cơ quan, đơn vị của lực lượng vũ trang* [6].

Với các nghiên cứu về chế độ công chức ở một số nước trên thế giới cũng như chế độ công chức ở Việt Nam hiện nay, cho thấy mỗi quốc gia có những quan niệm riêng về công chức nhà nước [15]. Chế độ công chức của mỗi quốc gia chịu ảnh hưởng và bị quy định mạnh mẽ bởi chế độ chính trị, điều kiện đặc điểm lịch sử, kinh tế- chính trị xã hội của nước đó. Trên thực tế đã cho thấy không có khái niệm công chức giống hệt nhau giữa các quốc gia [18]. Song việc tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của các nước đi trước trong quá trình xây dựng đội ngũ công chức đáp ứng yêu cầu phát triển và hội nhập

quốc tế là công việc rất quan trọng và cần thiết đối với Việt Nam hiện nay. Theo phạm vi và đối tượng nghiên cứu của Luận án này, khái niệm công chức hành chính nhà nước ở Việt nam (gọi tắt là công chức) có thể được hiểu như sau:

Công chức là những người được Nhà nước tuyển dụng để giao giữ một công vụ thường xuyên trong cơ quan nhà nước từ cấp huyện trở lên, được bổ nhiệm vào một ngạch chức danh, trong biên chế và hưởng lương từ Ngân sách nhà nước.

Như vậy, so với các nước tiên tiến trên thế giới hiện nay như Hoa Kỳ, Anh, Pháp, Nhật bản.... khái niệm về công chức ở Việt nam có nhiều điểm giống nhau như được tuyển dụng thông qua kỳ thi hoặc sát hạch; được giao một công vụ thường xuyên, được bổ nhiệm vào một ngạch nhất định, làm việc trong một công sở, chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép, hưởng lương từ Ngân sách nhà nước. Tuy nhiên có một số điểm khác nhau cơ bản giữa công chức ở Việt nam với các nước trên thế giới là công chức ở Việt nam phải là công dân Việt nam; phải chấp hành mọi chủ trương của ĐCSVN (không trung lập về chính trị); được bảo hiểm về mặt chức nghiệp; có thể di chuyển công tác giữa các tổ chức trong hệ thống chính trị, từ các cơ quan nhà nước sang các cơ quan của tổ chức chính trị, chính trị xã hội, thậm chí cả lực lượng vũ trang và doanh nghiệp nhà nước; chưa có sự phân định rõ lực lượng vũ trang với công chức trong các cơ quan quốc phòng và cảnh sát, an ninh. Nguyên nhân có sự khác nhau đó là vì một số lý do chính như sau: Trước hết, các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt nam là một bộ phận cấu thành của hệ thống chính trị đặt dưới sự lãnh đạo của ĐCSVN, mà ĐCSVN là Đảng duy nhất cầm quyền, do Hiến pháp nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt nam quy định tại Điều 4 là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội; chế độ công chức ở Việt nam hiện đang thực hiện theo hệ thống chức nghiệp; quá trình xây dựng và trưởng thành đã trải qua thời gian khá dài trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung; đội ngũ công chức được hình thành từ khi thành lập nước đến nay, trải qua quá trình kháng chiến giành độc lập và thống nhất Tổ quốc. Đến nay, trong quá trình hội nhập, Việt nam đã tham gia

vào nhiều tổ chức kinh tế quốc tế, nhất là đã gia nhập tổ chức Thương mại thế giới (WTO), khái niệm về công chức ở Việt nam cần nghiên cứu tham khảo kinh nghiệm xây dựng đội ngũ công chức ở các nước tiên tiến để phù hợp với yêu cầu của nền kinh tế thị trường như cần bổ sung yếu tố linh hoạt vào cơ chế tuyển dụng và quản lý công chức (yếu tố ký hợp đồng như Hoa kỳ, Anh), thực hiện dân sự hóa các cơ quan quản lý nhà nước về quốc phòng và trật tự an ninh, giảm dần việc bảo hiểm về chức nghiệp đối với các vị trí làm việc trong các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, trong điều kiện đặt dưới sự lãnh đạo của ĐCSVN thì người công chức ở Việt nam không thể tách rời việc chấp hành và tuân thủ các chủ trương của ĐCSVN, hơn nữa đội ngũ công chức luôn có sự gắn bó chặt chẽ, hữu cơ với đội ngũ cán bộ, viên chức làm việc trong các cơ quan, tổ chức thuộc hệ thống chính trị đặt dưới sự lãnh đạo của ĐCSVN. Như vậy, công chức Việt nam một mặt vẫn phải đổi mới bắt nhịp kịp với các yêu cầu của quá trình phát triển và hội nhập quốc tế, đồng thời chế độ quản lý công chức Việt nam vẫn phải tuân thủ và đảm bảo sự lãnh đạo của ĐCSVN như Hiến pháp đã quy định.

1.1.3. Tổ chức chế độ công chức và phân loại công chức

1.1.3.1. Tổ chức chế độ công chức:

Hiện nay trên thế giới chế độ công chức được tổ chức theo hai hệ thống khác nhau. Một loại được tổ chức theo hệ thống chức nghiệp; Loại thứ hai được tổ chức theo hệ thống việc làm (vị trí). Việc mở rộng phạm vi công chức đến tổ chức chính trị, chính trị xã hội (như ở Việt Nam và ở Trung Quốc) phụ thuộc nhiều và do hệ thống luật pháp của mỗi quốc gia quy định.

Theo hệ thống chức nghiệp [15]: chế độ công chức được tổ chức theo các ngạch và theo ngành chuyên môn. Mỗi ngạch có tiêu chuẩn riêng, muốn được bổ nhiệm chính thức vào ngạch thì phải thi tuyển, muốn được nâng ngạch thì phải tham gia các kỳ thi nâng ngạch. Mỗi nhóm ngạch có một bảng lương thích ứng. Theo hệ thống này thì việc đào tạo gắn liền với việc tuyển dụng công chức. Tiền lương của công chức được tăng theo thâm niên, theo thành tích công tác, công trạng và theo sự thăng tiến về mặt chức nghiệp. Nước cộng

hòa Pháp, Vương quốc Anh, một số nước khác ở châu Âu và nhiều nước châu Á theo hệ thống này. Tuy vậy hệ thống này có một số hạn chế, ví dụ nếu công tác theo dõi, đánh giá kết quả hoàn thành nhiệm vụ hàng năm của công chức không tốt thì sẽ không khuyến khích công chức phát huy hết năng lực trong công tác. Trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường như hiện nay và xu hướng toàn cầu hóa thì hệ thống này chưa thích ứng kịp với sự năng động của kinh tế thị trường.

Hệ thống việc làm hay còn gọi là hệ thống vị trí [15] đòi hỏi phải thiết kế, xác định yêu cầu, tiêu chuẩn cho từng vị trí cụ thể của công chức. Việc thi tuyển công chức vào các vị trí trong cơ quan, tổ chức không chỉ căn cứ vào bằng cấp mà phải căn cứ vào năng lực làm việc. Những người có năng lực thực sự có cơ hội trở thành công chức hơn là những người có “quá trình đào tạo”, qua nhiều trường lớp, có nhiều văn bằng, chứng chỉ. Khó khăn trong thực hiện hệ thống này là phải xây dựng được tiêu chuẩn, thiết kế được yêu cầu của hàng chục ngàn vị trí công tác. Đồng thời công tác đào tạo không hoàn toàn gắn với việc tuyển dụng vào các ngạch chức danh, mà đào tạo chủ yếu sẽ nhằm vào mục tiêu bồi dưỡng kỹ năng, nâng cao năng lực làm việc cho công chức. Mặt hạn chế của hệ thống này là: ở mỗi vị trí chỉ có một mức lương, nên công chức làm việc lâu một vị trí sẽ bị hạn chế về đãi ngộ và không phấn khởi. Tuy vậy, ưu điểm nổi bật của hệ thống này là do mỗi vị trí công việc có yêu cầu cụ thể, đòi hỏi công chức phải thực hiện nên năng suất và hiệu quả làm việc của công chức cao hơn. Hiện nay ở Mỹ, Ma laixia, ... và Liên hợp quốc đang sử dụng hệ thống này.

Một số nước đang áp dụng cả hai hệ thống này. Bang Québec- Canada là một điển hình. Đối với công chức chuyên môn nghiệp vụ thì áp dụng hệ thống chức nghiệp; còn đối với công chức chỉ huy, quản lý (trưởng phòng, cục trưởng, vụ trưởng) thì áp dụng theo hệ thống vị trí. Sự kết hợp sử dụng mềm dẻo, hợp lý hai hệ thống này đem lại kết quả trong hoạt động của công chức và công tác quản lý công chức.

Ở nước ta, do đặc điểm và hoàn cảnh lịch sử nên chưa hình thành rõ về các hệ thống công chức nói trên. Nhưng nhìn chung thì *chế độ công chức ở*

Việt Nam hiện nay đang mang nhiều đặc điểm của hệ thống chức nghiệp. Tính pháp lý của tiêu chuẩn các chức danh công chức chưa cao. Hoặc có đề ra cũng mới chỉ là những tiêu chuẩn chung. Từ năm 1993 trở lại đây, khi Chính phủ ban hành hệ thống tiêu chuẩn chức danh các ngạch công chức đã mở đường cho việc áp dụng chế độ công chức theo chức nghiệp được thuận lợi hơn, nhưng hệ thống tiêu chuẩn này đến nay cũng chưa theo kịp với yêu cầu của thời đại, cần được sửa đổi, bổ sung.

1.1.3.2. Phân loại công chức:

Lịch sử khoa học hành chính đã xác nhận tầm quan trọng và tính ưu việt của việc phân loại công chức trong công tác quản lý đội ngũ công chức. Đây là vấn đề quan tâm của các nhà quản lý nhân sự. Ông I.A. White, giáo sư hành chính học Hoa kỳ cho rằng : « Việc quản lý nhân sự trong thời đại hiện nay có hai cột trụ, cột trụ thứ nhất là tuyển chọn nhân tài ; cột trụ thứ hai là phân loại công chức ; không thể thiếu được một trong hai cái đó » [15]. Một nhà hành chính học khác của Mỹ là ông Weiluobei còn nói rõ thêm : « phân loại công chức là điểm khởi đầu của công tác hành chính nhân sự, đồng thời cũng là nền móng của công tác hành chính nhân sự » [15].

Vì vậy mà trong hệ thống hành chính nhà nước, công chức được phân loại để làm cơ sở cho công tác quản lý và phát triển đội ngũ, quy hoạch đào tạo phù hợp với tính chất, đặc điểm của từng loại công chức. Với hệ thống chức nghiệp hiện đang thực hiện trong chế độ công chức ở Việt Nam, công chức làm việc trong hệ thống hành chính nhà nước có thể được phân loại như sau:

*Phân loại theo tính chất công việc: Công chức làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước được phân loại gồm:

- Nhóm 1- Công chức hoạch định chính sách. Đó là những người làm nhiệm vụ tham mưu cho Nhà nước trong việc xây dựng hoạch định chính sách, hướng dẫn và tổ chức kiểm tra việc thực hiện các chế độ, chính sách, qua đó nhằm thực hiện việc quản lý nhà nước đối với các lĩnh vực của đời sống kinh tế- văn hóa- xã hội.

- Nhóm 2- Công chức chấp hành, thực thi pháp luật. Đó là những người làm nhiệm vụ thực hiện các quy định của pháp luật trong từng ngành, từng lĩnh vực, từng địa bàn; kiểm tra và giám sát các cá nhân, tổ chức trong xã hội

thực hiện các quy định liên quan đến các chế độ, chính sách và luật pháp của Nhà nước trong các lĩnh vực của đời sống xã hội. Ví dụ như công chức ngành Thuế, Hải quan, Quản lý thị trường, Kiểm lâm ; Thanh tra ; Kiểm soát viên ngân hàng, Dự trữ nhà nước,

* Phân loại theo cấp quản lý hành chính : Theo quy định hiện nay, hệ thống hành chính Nhà nước ở Việt Nam được phân thành 4 cấp từ trung ương đến địa phương. Nhưng trong phạm vi nghiên cứu của Luận án chỉ tính từ cấp trung ương đến cấp tỉnh, cấp huyện- nên không đề cập đến công chức cấp xã. Theo cách phân loại này thì công chức trong hệ thống hành chính ở Việt Nam được phân loại như sau :

- Công chức ở cấp Trung ương. Gồm công chức quản lý nhà nước làm việc trong các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.

- Công chức ở cấp địa phương. Gồm công chức quản lý nhà nước làm việc trong các cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; Ủy ban nhân dân cấp Quận, Huyện.

* Phân loại theo trình độ đào tạo:

Theo trình độ đào tạo, công chức được phân thành các loại theo trình độ đào tạo mà họ đạt được. Gồm :

- Công chức loại A: là những người được bổ nhiệm vào các ngạch công chức yêu cầu trình độ đào tạo giáo dục đại học và sau đại học.

- Công chức loại B: là những người được bổ nhiệm vào các ngạch công chức yêu cầu trình độ đào tạo giáo dục trung học nghề.

- Công chức loại C: là những người được bổ nhiệm vào các ngạch công chức yêu cầu trình độ đào tạo giáo dục dưới trung học nghề.

* Phân loại theo vị trí công tác : Gồm có công chức điều khiển, chỉ huy và công chức thừa hành, tác nghiệp. Công chức điều khiển, chỉ huy là những người ngoài việc được bổ nhiệm vào các ngạch chức danh còn được bổ nhiệm giữ các chức vụ như trưởng phòng, vụ trưởng, phó vụ trưởng, phó cục trưởng, cục trưởng, thứ trưởng, giám đốc sở, phó giám đốc sở.... Công chức thừa hành, tác nghiệp là những người chỉ được bổ nhiệm vào các ngạch chức danh công chức như chuyên viên, chuyên viên chính, chuyên viên cao cấp....[6]

Việc phân loại công chức có ý nghĩa quan trọng trong quá trình thực hiện

phân cấp quản lý và tổ chức quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, xây dựng chế độ chính sách, .. đối với công chức.

1.1.4. Vị trí, vai trò của công chức trong nền hành chính nhà nước

* **Vị trí**: Bất cứ một nước nào, dù tư bản chủ nghĩa hay xã hội chủ nghĩa, Nhà nước muốn tổ chức và quản lý xã hội tốt đều phải coi trọng việc xây dựng và quản lý đội ngũ công chức. Nhà nước không thể thực hiện được chức năng, nhiệm vụ của mình trong việc quản lý, điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội theo luật pháp nếu không có một nền hành chính hiệu quả và hiệu lực với đội ngũ công chức có trình độ, phẩm chất và được tổ chức khoa học. Nền hành chính nhà nước gồm 4 yếu tố cấu thành là : (1) hệ thống thể chế để quản lý xã hội theo Luật pháp bao gồm : Hiến pháp, Luật, Pháp lệnh và các văn bản pháp quy của cơ quan hành chính ; (2) cơ cấu tổ chức và cơ chế vận hành của bộ máy hành chính các cấp, các ngành từ Chính phủ trung ương tới chính quyền cơ sở ; (3) đội ngũ công chức hành chính nhà nước ; (4) tài chính công [5]. Các yếu tố cấu thành nên nền hành chính nhà nước có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Hệ thống thể chế là khuôn khổ pháp lý của nền hành chính. Cơ cấu tổ chức và cơ chế vận hành cùng đội ngũ công chức là thực thể của nền hành chính. Đội ngũ công chức căn cứ vào hệ thống thể chế- khuôn khổ pháp lý để thực thi quyền hành pháp trong việc quản lý xã hội, đưa đường lối, chủ trương của Đảng- chính sách, pháp luật của Nhà nước vào cuộc sống. Mặt khác, hệ thống thể chế lại là môi trường cho mọi cá nhân, tổ chức (và cả công chức) sống và làm việc theo pháp luật. Giúp Nhà nước xây dựng luật pháp, xây dựng bộ máy tổ chức và cơ chế vận hành bộ máy hành chính, đội ngũ công chức giữ một vị trí vô cùng quan trọng. Điều đó thể hiện ở các điểm sau :

Thứ nhất : Đội ngũ công chức là một trong các yếu tố cấu thành nên nền hành chính nhà nước. Đó chính là yếu tố làm cho làm cho bộ máy hành chính nhà nước hoạt động có hiệu quả, nhằm phục vụ nhân dân một cách tốt nhất. Nếu nền HCNN thiếu đội ngũ công chức thì toàn bộ hệ thống thể chế gồm Hiến pháp, Luật, pháp lệnh và các văn bản QPPL khó đi vào cuộc sống.

Thứ hai : Trong quá trình hoạt động theo hệ thống thể chế, đội ngũ công chức một mặt làm cho bộ máy quản lý hành chính nhà nước phát huy vai trò

của nó trong việc quản lý mọi mặt của đời sống kinh tế- văn hoá- chính trị- xã hội. Mặt khác, đội ngũ công chức lại luôn phát hiện các khiếm khuyết và các sơ hở của hệ thống thể chế và cơ cấu tổ chức để tham gia với Nhà nước sửa đổi, hoàn thiện hệ thống thể chế và cơ cấu tổ chức ngày càng phù hợp với thực tế, tạo điều kiện và môi trường để quản lý đất nước ngày một tốt hơn.

Thứ ba : Đội ngũ công chức giữ vị trí quan trọng trong việc trực tiếp thực hiện chức năng quản lý nhà nước, vì lợi ích của toàn xã hội. Hiệu quả hoạt động của đội ngũ này là góp phần quan trọng vào sự phát triển và tăng trưởng trên các lĩnh vực kinh tế- văn hóa- xã hội- giáo dục và khoa học. Chức năng quản lý nhà nước mà đội ngũ công chức thực hiện không chỉ bao gồm tham mưu hoạch định chính sách cho nhà nước, mà còn thể hiện ở cả việc tổ chức hướng dẫn hoặc trực tiếp triển khai, thực hiện chế độ, chính sách, cơ chế; chỉ đạo hoặc trực tiếp thực hiện kiểm tra việc thực hiện, phát hiện các sai phạm để các cấp quản lý uốn nắn, điều chỉnh ; tập hợp đánh giá hiệu quả và thanh tra xử lý sai phạm hoặc ngăn chặn các vi phạm pháp luật.

*** Vai trò của đội ngũ công chức:**

1/ Nhờ có đội ngũ công chức mà các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện được nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với mọi mặt của đời sống xã hội- thực chất là thực hiện quyền hành pháp, thi hành và chấp hành pháp luật. Thể hiện cụ thể ở việc giúp Nhà nước thực hiện việc quản lý và điều hòa các hoạt động kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội theo đúng pháp luật.

2/ Nhân dân đòi hỏi và mong muốn được yên ổn sinh sống, làm ăn trong môi trường an ninh, trật tự và dân chủ, không bị phiền hà, sách nhiễu. Người công chức có trách nhiệm và bổn phận trong việc phục vụ nhân dân đáp ứng yêu cầu đó. Hiện nay chúng ta đang xây dựng một nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng XHCN, ngày càng mở rộng quan hệ đối ngoại đa phương, đa dạng, do đó vai trò của đội ngũ công chức lại càng thể hiện rõ sự quan trọng trong việc đưa nước ta từng bước thích ứng với luật pháp, tập quán và trình độ quốc tế mà vẫn giữ vững độc lập tự chủ, bảo vệ lợi ích quốc gia.

3/ Đội ngũ công chức hoạt động trong bộ máy quản lý hành chính nhà nước, thực thi quyền hành pháp, không có quyền lập pháp và tư pháp. Nhưng chính họ lại là những người góp phần quan trọng vào quy trình lập pháp và tư pháp.

1.2. Những lý luận cơ bản về thể chế quản lý công chức

1.2.1. Tiếp cận khái niệm về thể chế quản lý công chức và những đặc điểm chủ yếu của nền hành chính nhà nước Việt Nam

1.2.1.1. Khái niệm về thể chế quản lý công chức

* Thể chế: Thể chế có nhiều cách hiểu không giống nhau. Một trong những định nghĩa đầu tiên về thể chế là do Thorstein Veblen đưa ra vào năm 1914 [1]. Theo Thorstein Veblen, thể chế là "tính quy chuẩn của hành vi hoặc các quy tắc xác định hành vi trong những tình huống cụ thể, được các thành viên của một nhóm xã hội chấp nhận về cơ bản, và sự tuân thủ các quy tắc đó là do bản thân tự kiểm soát hoặc do quyền lực bên ngoài khống chế".

Schmid (1972) cho rằng thể chế là "tập hợp các quan hệ được quy định giữa mọi người" và các mối quan hệ này xác định quyền của một người tương quan với người khác, cũng như những đặc ân, trách nhiệm của con người [1].

North (1990) coi "thể chế là những luật lệ được hình thành trong đời sống xã hội, hay đúng hơn, đó là những luật lệ do con người tạo ra để điều tiết và định hình các quan hệ của con người". North (1991, 1997) đã thể hiện rõ ràng hơn và cụ thể hơn quan niệm về thể chế của mình: đó là những ràng buộc do con người tạo ra nhằm "cấu trúc" các mối quan hệ tương tác về chính trị, kinh tế, xã hội. Thể chế bao gồm những ràng buộc phi chính thức (điều thừa nhận, cấm đoán theo phong tục, tập quán, truyền thống và đạo lý), những quy tắc chính thức (hiến pháp, luật, quyền sở hữu) và hiệu lực thực thi chúng [1].

Sokoloff (2001) mở rộng tiếp khi cho rằng đây là một quan niệm được vận dụng rộng rãi, bao hàm: khuôn khổ chính trị và pháp lý tạo ra những nguyên tắc và luật lệ cơ bản cho sự hoạt động của các cá nhân và tổ chức [1].

Theo từ điển tiếng Việt của Nhà xuất bản Đà Nẵng thì thể chế là "những quy định, luật lệ của một chế độ xã hội, buộc mọi người phải tuân theo" [33].

Theo tác giả Nguyễn Như Ý, thể chế đồng nghĩa với thiết chế, đó là các quy định, luật lệ của một chế độ xã hội [48].

Theo các tác giả Mai Hữu Khuê và Bùi Văn Nhơn, thể chế là những nguyên tắc chính thức và không chính thức (tập tục, một hình thức giới hạn nào đó) về cư xử trong xã hội được hình thành từ thực tiễn trong phạm vi khả

năng và hiểu biết của con người, chỉ dẫn cho mối quan hệ qua lại của con người, được xã hội chấp nhận và trở thành một bộ phận luật của một nước [21].

Douglass C.North gọi các thể chế là những quy tắc của trò chơi trong xã hội hoặc nói một cách chính thức, là những giới hạn được vạch ra trong phạm vi khả năng và hiểu biết của con người hình thành nên mối quan hệ qua lại của con người.

Từ những cách hiểu không giống nhau, có thể rút ra các điểm hội tụ chung để định nghĩa thể chế như sau:

Thể chế của một tổ chức là hệ thống các quy định, quy tắc, chuẩn mực được ban hành và sử dụng để điều chỉnh sự vận hành của tổ chức nhằm đạt được mục tiêu của tổ chức.

* Thể chế nhà nước: *Thể chế Nhà nước là hệ thống các quy định do Nhà nước ban hành thành một hệ thống văn bản pháp luật, được Nhà nước sử dụng để điều chỉnh các hành vi và các mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân, với các tổ chức nhằm thiết lập trật tự kỷ cương xã hội.*

Theo định nghĩa này, thể chế bao gồm ba nội dung: 1) Hệ thống văn bản pháp luật của Nhà nước, nhằm điều chỉnh các hoạt động và các quan hệ xã hội. 2) Hệ quan điểm hình thành căn cứ pháp luật và 3) Hệ thống tổ chức các cơ quan thực thi pháp luật. Hệ thống pháp luật là nền tảng của thể chế, nhưng cơ quan thực thi pháp luật là bộ máy hoạt động của thể chế, bản thân nó cũng được quy định trong hệ thống thể chế với tư cách như là các quy định về việc thành lập với các chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn phải thực hiện.

Trong thể chế Nhà nước có thể chế hành chính. Thể chế hành chính nhà nước bao gồm toàn bộ các cơ quan nhà nước với hệ thống quy định do Nhà nước xác lập trong hệ thống văn bản pháp luật của Nhà nước và được Nhà nước sử dụng để điều chỉnh và tạo ra các hành vi và mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân, các tổ chức nhằm thiết lập trật tự kỷ cương xã hội. Trong thể chế hành chính Nhà nước có :

- Thể chế quản lý trên các lĩnh vực: kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh quốc phòng....
- Thể chế đảm bảo tự do dân chủ của công dân, cung cấp dịch vụ cho công dân...
- Thể chế về tổ chức và vận hành của nền hành chính nhà nước....

- Thể chế quản lý công chức nhà nước....

Thể chế hành chính (hoặc thể chế của nền hành chính nhà nước) là hệ thống các quy phạm chuẩn mực được ban hành và công bố dưới dạng văn bản quy phạm pháp luật quy định việc sắp xếp các cơ quan hành chính, sự phân chia quyền hạn, các hệ thống vận hành công việc hành chính của Nhà nước [23], [34]. Thể chế hành chính thuộc thượng tầng kiến trúc, là bộ phận cấu thành quan trọng của nền hành chính nhà nước. Cốt lõi của thể chế hành chính là *sự phân chia quyền hạn giữa các cơ quan hành chính các cấp, các ngành.* Các cơ quan hành chính cần được giao các quyền hạn hành chính nhất định để có thể chủ động sáng tạo trong công việc, cho nên các quyền hạn đó phải được phân chia sao cho khoa học.

Nền hành chính nhà nước là khái niệm bao quát hơn thể chế hành chính, đó là tổng thể các tổ chức và quy chế hoạt động của bộ máy hành pháp có trách nhiệm quản lý công việc hàng ngày của Nhà nước, để giữ gìn trật tự công, bảo vệ quyền lợi công và phục vụ nhu cầu hàng ngày của nhân dân.

1.2.1.2. Đặc điểm của nền hành chính nhà nước Việt nam

Để xây dựng một nền hành chính phát triển, hiện đại, có hiệu lực và hiệu quả cần phải xây dựng được đội ngũ công chức có phẩm chất và năng lực, trình độ. Đội ngũ công chức là một bộ phận cấu thành nên nền hành chính nhà nước Việt Nam, chịu ảnh hưởng bởi đặc tính của nền hành chính nhà nước. Đội ngũ công chức được xây dựng trên cơ sở hệ thống thể chế quản lý công chức phải phù hợp với yêu cầu của nền hành chính nhà nước. Muốn vậy chúng ta không thể bỏ qua việc nghiên cứu đặc điểm của nền hành chính nhà nước. Đặc điểm của mỗi nền hành chính nhà nước ảnh hưởng trực tiếp đến mục tiêu xây dựng và quản lý đội ngũ công chức quy định tại các văn bản pháp luật. Ở Việt Nam, những đặc tính này vừa thể hiện đầy đủ bản chất và nét đặc thù của Nhà nước Việt Nam, đồng thời kết hợp những đặc điểm chung của một nền hành chính phát triển theo xu hướng chung của thời đại. Với ý nghĩa đó, nền hành chính nhà nước Việt Nam có những đặc điểm chủ yếu sau:

a) Tính lệ thuộc vào chính trị và hệ thống chính trị:

Nhà nước nói chung, hệ thống hành chính nói riêng có nhiệm vụ duy trì trật tự chung, lợi ích chung của xã hội và bảo vệ quyền lợi của giai cấp cầm

quyền, trong đó Chính phủ luôn khẳng định sự chiếm giữ và sử dụng quyền lực nhà nước để thực hiện lợi ích của giai cấp thống trị. Như vậy, hành chính không thể thoát ly chính trị mà phục vụ chính trị, thực hiện những nhiệm vụ chính trị do cơ quan quyền lực nhà nước quyết định. Nền hành chính nhà nước là trung tâm thực thi quyền lực của hệ thống quyền lực chính trị, hoạt động của nó có ảnh hưởng lớn đến hiệu lực và hiệu quả của hệ thống chính trị.

Nền hành chính lệ thuộc vào chính trị, tuy nhiên nó cũng có tính độc lập tương đối về nghiệp vụ và kỹ thuật hành chính. Ở Việt Nam, nền hành chính nhà nước mang đầy đủ bản chất của một nhà nước dân chủ, "của nhân dân, do nhân dân, và vì nhân dân", do Đảng cộng sản Việt Nam lãnh đạo. Nền hành chính Nhà nước ở Việt Nam lệ thuộc vào hệ thống chính trị trong đó Đảng cộng sản Việt Nam là hạt nhân lãnh đạo, các đoàn thể nhân dân, các tổ chức chính trị xã hội có vai trò tham gia và giám sát hoạt động của Nhà nước, trong đó nền hành chính nhà nước là trọng tâm. *Đặc tính này ảnh hưởng đến việc xây dựng và thực hiện chế độ công chức ở Việt Nam. Ảnh hưởng đến điều kiện và chuẩn tuyển chọn công chức, quy định nghĩa vụ và quyền lợi công chức, những việc công chức không được làm, sử dụng và quản lý công chức...*

b) Tính pháp quyền:

Với tư cách là công cụ của quyền lực công, nền hành chính nhà nước ta hoạt động dưới luật theo những quy tắc, quy phạm pháp luật, đòi hỏi mọi cơ quan nhà nước, mọi tổ chức trong xã hội, mọi công chức và công dân phải tuân thủ. Đảm bảo tính pháp quyền của nền hành chính là một trong những điều kiện để xây dựng Nhà nước chính quy, hiện đại của một bộ máy hành chính có kỷ luật, kỷ cương. Tính pháp quyền đòi hỏi mọi cơ quan hành chính, mọi công chức phải nắm vững quyền lực, sử dụng đúng đắn quyền lực, đảm bảo đúng chức năng và thẩm quyền của mình khi thực thi công vụ. Bên cạnh đó, luôn quan tâm chú trọng đến việc nâng cao uy tín về chính trị, về phẩm chất đạo đức và về năng lực trí tuệ. Phải kết hợp chặt chẽ yếu tố quyền lực và uy tín mới có thể nâng cao được hiệu lực, hiệu quả của một nền hành chính công phục vụ dân. *Đặc tính này cần chú ý khi xây dựng thể chế quản lý đội ngũ công chức, phải chú trọng đến phẩm chất, năng lực của công chức thông*

qua các quy định về tuyển dụng, đánh giá, kỷ luật, khen thưởng, chính sách tiền lương và đãi ngộ....

c) Tính liên tục, tương đối ổn định và thích ứng:

Nhiệm vụ của hành chính công là phục vụ công vụ và công dân. Đây là công việc hàng ngày, thường xuyên và liên tục vì các mối quan hệ xã hội và hành vi công dân được pháp luật điều chỉnh diễn ra thường xuyên, liên tục. Chính vì vậy, nền hành chính nhà nước phải đảm bảo tính liên tục, ổn định để đảm bảo hoạt động không bị gián đoạn trong bất kỳ tình huống nào. Tính liên tục trong tổ chức và hoạt động quản lý nhà nước liên quan đến công tác giữ gìn, lưu trữ các văn bản, giấy tờ của cơ quan, tổ chức và của dân

Tính liên tục và ổn định không loại trừ tính thích ứng. Chính vì vậy, ổn định ở đây mang tính tương đối, không phải là cố định, không thay đổi. Nhà nước là một sản phẩm của xã hội. Đời sống kinh tế xã hội luôn biến chuyển không ngừng, do đó nền hành chính nhà nước luôn phải thích ứng với hành cảnh thực tế xã hội trong từng thời kỳ nhất định, thích nghi với xu thế của thời đại đáp ứng được những nhiệm vụ, kinh tế, chính trị, xã hội trong giai đoạn mới. *Đặc tính này của Nhà nước Việt Nam đòi hỏi việc xây dựng thể chế quản lý công chức không chỉ nhằm đảm bảo đội ngũ công chức luôn giữ được tính liên tục, ổn định, mà còn phải không ngừng hoàn thiện, đổi mới phù hợp, thích ứng với từng giai đoạn phát triển của nền hành chính nhà nước.*

d) Tính chuyên môn hoá và nghề nghiệp cao:

Tính chuyên môn hóa và nghề nghiệp cao là yêu cầu đòi hỏi của một nền hành chính phát triển, khoa học, văn minh và hiện đại. Các hoạt động trong nền hành chính nhà nước có nội dung phức tạp và đa dạng đòi hỏi các nhà hành chính phải có kiến thức xã hội và kiến thức chuyên môn sâu rộng. Công chức là những người thực thi công vụ, trình độ chuyên môn và nghiệp vụ của họ có ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng công vụ. Vì lẽ đó, trong hoạt động hành chính nhà nước, tiêu chuẩn về năng lực chuyên môn và quản lý của đội ngũ công chức phải là những tiêu chuẩn hàng đầu. *Đặc tính này, đòi hỏi chúng ta phải giải quyết tốt các nội dung về tuyển dụng, sử dụng bố trí, đào tạo, bồi dưỡng, đãi ngộ công chức dưới góc độ quản lý nhân sự lẫn quản lý nguồn nhân lực.*

đ) Tính hệ thống thứ bậc chặt chẽ:

Nền hành chính nhà nước được cấu tạo gồm một hệ thống định chế theo thứ bậc chặt chẽ và thông suốt từ Trung ương đến các địa phương, trong đó cấp dưới phục tùng cấp trên, nhận chỉ thị mệnh lệnh và chịu sự kiểm tra thường xuyên của cấp trên. Mỗi cấp, mỗi cơ quan, mỗi công chức hoạt động trong phạm vi thẩm quyền được trao. Tuy nhiên để tránh biến hệ thống hành chính thành hệ thống quan liêu, cứng nhắc, chính hệ thống thứ bậc cũng cần sự chủ động sáng tạo linh hoạt của mỗi cấp, mỗi cơ quan, mỗi công chức để thực hiện luật pháp và mệnh lệnh của cấp trên trong khuôn khổ phân công, phân cấp, đúng thẩm quyền theo nguyên tắc tập trung dân chủ. *Đặc tính này cần được thể hiện trong quá trình quy định về phân công, phân cấp thẩm quyền quyết định thực hiện các nội dung quản lý đội ngũ công chức, quy định về nghĩa vụ và trách nhiệm của công chức trong thi hành công vụ.*

e) Tính không vụ lợi và tính nhân đạo:

Hành chính nhà nước có nhiệm vụ phục vụ lợi ích công và lợi ích công dân. Phải xây dựng một nền hành chính công tâm, trong sạch, không theo đuổi mục tiêu vụ lợi, không đòi hỏi người được phục vụ phải trả thù lao. Đây cũng chính là một trong những điểm khác biệt cơ bản giữa mục tiêu hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước và của một doanh nghiệp hoạt động sản xuất kinh doanh.

Bản chất của nhà nước Việt Nam là Nhà nước dân chủ, của dân, do dân và vì dân. Dân chủ xã hội chủ nghĩa thấm nhuần trong luật pháp. Tôn trọng quyền lợi và lợi ích hợp pháp của công dân là xuất phát điểm của hệ thống luật, thể chế, quy tắc, thủ tục hành chính. Cơ quan hành chính và đội ngũ công chức không được quan liêu, cửa quyền hách dịch, gây phiền hà cho dân khi thi hành công vụ. Mặt khác, hiện nay chúng ta đang xây dựng một nền kinh tế hoạt động theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước và theo định hướng xã hội chủ nghĩa, hơn lúc nào hết, nền hành chính cần đảm bảo tính nhân đạo để hạn chế tối đa mặt trái của nền kinh tế thị trường, thúc đẩy sự phát triển kinh tế xã hội bền vững. *Đặc tính này cần được chú trọng trong quá trình quy định nghĩa vụ, những việc công chức không được làm, đạo đức công vụ, ... trong xây dựng và hoàn thiện thể chế quản lý công chức.*

1.2.1.3. Quản lý công chức:

Nền hành chính nhà nước được thực hiện chủ yếu và trực tiếp thông qua đội ngũ công chức. Do đó việc quản lý đội ngũ công chức trở thành vấn đề bức thiết của nền hành chính.

Quản lý công chức là sự tác động có tổ chức và bằng pháp luật của nhà nước đối với đội ngũ công chức vì mục tiêu bảo vệ và phát triển xã hội theo định hướng đã định [13], [17].

Đối tượng chịu sự tác động của quản lý chính là đội ngũ công chức và hành vi, quan hệ mà họ thực hiện trong quá trình thực thi công vụ.

Theo Pháp lệnh cán bộ, công chức (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2003), cán bộ, công chức ở nước ta hiện nay gồm tất cả những người được bầu cử hoặc được tuyển dụng vào làm việc trong các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương, đơn vị sự nghiệp, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội. Công chức hành chính là một bộ phận tạo nên đội ngũ cán bộ, công chức.

Do đều nằm trong phạm vi điều chỉnh của văn bản luật cao nhất là Pháp lệnh cán bộ, công chức, nên có thể nói trong giai đoạn hiện nay thể chế quản lý đội ngũ công chức hành chính nhà nước so với thể chế quản lý đội ngũ cán bộ, công chức về cơ bản vẫn chung với nhiều nội dung quản lý chung giống nhau [32]. Tuy nhiên do tính chất và đặc điểm của hoạt động hành chính công quyền nên nội dung của thể chế quản lý công chức hành chính nhà nước có nhiều điểm đặc thù và còn bao gồm thêm một số nội dung khác so với thể chế quản lý các nhóm cán bộ, công chức khác.

Chủ thể quản lý đội ngũ công chức hành chính nhà nước ở nước ta hiện nay là Vụ Tổ chức cán bộ, Ban Tổ chức cán bộ, Sở Nội vụ, Phòng Tổ chức cán bộ, ... ở các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương) tạo nên một hệ thống các cơ quan, tổ chức làm công tác quản lý cán bộ, công chức. Hệ thống các cơ quan này hoạt động trên cơ sở hệ thống các quy định, các quy tắc, quy trình được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành.

Việc quản lý công chức hành chính mang tính nhà nước và được pháp điển hóa thành thể chế quản lý công chức (hành chính) của Nhà nước.

1.2.1.4. Thể chế quản lý công chức:

Thể chế quản lý công chức là hệ thống các quy phạm, chuẩn mực được ban hành dưới dạng văn bản pháp luật để quy định, hướng dẫn thực hiện các nội dung quản lý công chức một cách thống nhất.

Thông qua thể chế quản lý công chức nhà nước có thể tiến hành việc xây dựng, phát triển và quản lý công chức đáp ứng yêu cầu của từng giai đoạn phát triển. Như vậy, thể chế quản lý đội ngũ công chức hành chính nhà nước có nội dung chính là: 1) Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật quy định chế độ quản lý công chức do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành. 2) Bên cạnh đó, bộ máy thực hiện việc quản lý đội ngũ công chức giữ vai trò rất quan trọng, góp phần không nhỏ để đưa thể chế quản lý đội ngũ công chức vào cuộc sống và phát huy tác dụng. 3) Hệ quan điểm để hình thành hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật và phương hướng, hình thức tác động lên đội ngũ công chức hành chính.

1.2.2. Nội dung và hình thức của thể chế quản lý công chức

1.2.2.1. Hình thức của thể chế quản lý công chức:

Để đảm bảo tính hiệu lực, hiệu quả và tính thống nhất trong quản lý công chức thì Nhà nước cần phải thể chế đầy đủ các nội dung quản lý công chức thành một hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật quy định việc thực hiện các nội dung quản lý công chức nêu trên. Đây chính là hình thức biểu hiện của thể chế quản lý công chức. Thể chế này quy định, hướng dẫn các nội dung liên quan đến tiêu chuẩn, điều kiện tuyển công chức; nghĩa vụ, quyền lợi, trách nhiệm của công chức; những điều công chức không được làm; cách thức, trình tự, thủ tục trong các lĩnh vực khen thưởng, kỷ luật, sử dụng, thăng tiến, bổ nhiệm, chế độ đãi ngộ và quản lý công chức. Ngoài ra, hệ thống các văn bản này còn bao gồm các văn bản quy định việc sắp xếp, tổ chức, chỉ huy, điều khiển, hướng dẫn, kiểm tra đối với việc thực hiện các nội dung của quản lý công chức nói ở trên. Trong quá trình thực hiện, theo thẩm quyền của mình, cơ quan hành chính các cấp như Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương- theo phân cấp quản lý- cũng ban hành các văn bản hướng dẫn việc áp dụng các quy định của nhà nước cho các cơ

quan, tổ chức, đơn vị thực hiện phù hợp với điều kiện, đặc điểm và thực tế của ngành, của địa phương. Các văn bản này cũng được tính vào hệ thống các văn bản quản lý công chức. Tổng hợp hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật này sẽ tạo thành thể chế quản lý công chức nhà nước. Các hình thức biểu hiện của hệ thống thể chế quản lý công chức bao gồm các loại sau:

- Luật (hoặc Pháp lệnh).
- Nghị định của Chính phủ.
- Quyết định, Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ.
- Quyết định, Chỉ thị của Bộ trưởng hoặc của cơ quan ngang Bộ.
- Thông tư hoặc Thông tư liên tịch hướng dẫn thực hiện các nội dung quy định tại các văn bản như Nghị định, Quyết định
- Quyết định, Chỉ thị và các văn bản hành chính thông thường của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân hoặc Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (quy định cụ thể hoặc hướng dẫn áp dụng các quy định về quản lý công chức).

Tuy nhiên, hệ thống các văn bản quản lý công chức này muốn đi vào cuộc sống được thì phải có bộ máy các cơ quan quản lý công chức thực hiện, toàn bộ các hoạt động của bộ máy này sẽ được tiến hành trên cơ sở các quy định của pháp luật đã ban hành về quản lý công chức, công vụ. Nhờ có sự hoạt động của bộ máy quản lý công chức này mà Nhà nước có thể thực hiện được "sự tự quản lý" đối với đội ngũ công chức hành chính của mình. Bộ máy này được bố trí ở các cơ quan Bộ, ngành và địa phương, từ Trung ương đến địa phương, từ các cơ quan cấp trên đến các cơ quan cấp dưới và hoạt động đồng bộ, thống nhất theo các quy định chung trong phạm vi cả nước.

1.2.2.2. Nội dung của thể chế quản lý công chức:

Quản lý công chức hành chính nhà nước là một hoạt động không thể thiếu trong quá trình hoạt động của các cơ quan nhà nước, nó bao gồm nhiệm vụ phát triển nguồn nhân lực (đảm bảo năng lực và động cơ làm việc của đội ngũ công chức đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ của từng cơ quan) và nhiệm vụ quản lý nhân sự- quản lý cụ thể từng cá nhân công chức trong từng cơ quan, tổ chức, đơn vị.

Quản lý nhân sự gồm các hoạt động quản lý con người cụ thể về mặt

hành chính, là hoạt động áp dụng các nguyên tắc pháp định về bố trí, bổ dụng, đánh giá, thăng tiến, chuyển chuyển, thực hiện chế độ chính sách về tiền lương, về nghỉ phép, nghỉ lễ, nghỉ hưu, thực hiện khen thưởng và xử lý vi phạm... đối với từng công chức cụ thể, nhằm mục đích quản lý và sử dụng có hiệu quả từng công chức [7].

Quản lý nguồn nhân lực công chức là tìm cách đạt được sự hòa hợp thỏa đáng giữa nhu cầu của một cơ quan và nguồn nhân lực của tổ chức đó, thực hiện các hoạt động xác định cơ cấu và số lượng các vị trí việc làm trong các cơ quan nhà nước, đánh giá nguồn nhân lực về phương diện năng lực và động cơ lao động (bao gồm cả đánh giá để tuyển dụng, nâng ngạch; đánh giá năng lực từng cá nhân và tổng thể đội ngũ), lập quy hoạch, kế hoạch xây dựng đội ngũ, quy định chức danh và tiêu chuẩn công chức; đào tạo, bồi dưỡng công chức; các chính sách đãi ngộ khác ;[7]. Nội dung của nó gồm:

- Xác định nhu cầu: cần phân tích hệ thống việc làm, xác định những năng lực cần có và động cơ làm việc gắn với từng vị trí làm việc trong hệ thống đó.

- Đánh giá nguồn nhân lực về phương diện năng lực và động cơ lao động.

- Xác định mức độ chênh lệch hiện tại giữa nhu cầu và nguồn nhân lực.

- Lựa chọn một hoặc nhiều phương tiện quản lý nguồn nhân lực phù hợp (đào tạo, tuyển dụng, điều chỉnh nội bộ....) để giảm bớt những chênh lệch đã ghi nhận trước khi chuyển sang thực hiện chúng [7].

Căn cứ vào cách diễn đạt trên, có thể xác định nội dung của quản lý đội ngũ công chức hành chính bao gồm những nội dung theo một số cách tiếp cận dưới đây:

a) Cách tiếp cận thứ nhất: nội dung của quản lý đội ngũ công chức bao gồm:

1/ Ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật, điều lệ, quy chế về công chức;

2/ Lập quy hoạch, kế hoạch xây dựng đội ngũ công chức;

3/ Quy định chức danh và tiêu chuẩn công chức;

4/ Quyết định biên chế, cơ cấu công chức trong các cơ quan nhà nước ở

Trung ương; quy định định mức biên chế thuộc UBND;

- 5/ Tổ chức thực hiện việc quản lý, sử dụng và phân cấp quản lý công chức;
- 6/ Ban hành quy chế tuyển dụng, nâng ngạch;
- 7/ Chế độ tập sự, thử việc;
- 8/ Đào tạo, bồi dưỡng công chức;
- 9/ Quy định chế độ đánh giá công chức;
- 10/ Ban hành và tổ chức thực hiện chế độ tiền lương;
- 11/ Các chế độ, chính sách đãi ngộ đối với công chức;
- 12/ Ban hành chế độ khen thưởng, kỷ luật đối với công chức;
- 13/ Thực hiện việc thống kê số lượng, chất lượng công chức;
- 14/ Thanh tra, kiểm tra việc thi hành các quy định của pháp luật về công chức;
- 15/ Chỉ đạo, tổ chức giải quyết các khiếu nại, tố cáo đối với công chức.

b) Cách tiếp cận thứ hai: nội dung quản lý công chức bao gồm các phần sau theo một chu trình:

- 1/ Tuyển dụng (thi tuyển, xét tuyển);
- 2/ Quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng;
- 3/ Phân công, bố trí và sử dụng (điều động, biệt phái, luân chuyển);
- 4/ Thực hiện chính sách tiền lương và các chính sách đãi ngộ khác;
- 5/ Xây dựng cơ cấu công chức trong từng cơ quan, đơn vị;
- 6/ Tiêu chuẩn hoá công chức;
- 7/ Thăng tiến (chức nghiệp chuyên môn hoặc chức vụ lãnh đạo);
- 8/ Khen thưởng- kỷ luật;
- 9/ Đánh giá và phân loại công chức;
- 10/ Thống kê, phân tích số lượng, chất lượng đội ngũ;
- 11/ Giải quyết khiếu nại, tố cáo;
- 12/ Thực hiện thanh tra, kiểm tra;
- 13/ Giải quyết chế độ hưu trí hoặc thôi việc;

c) Ở nước ta hiện nay, theo quy định hiện hành [6], [32] thì nội dung quản lý đội ngũ công chức bao gồm các vấn đề sau:

- 1/ Quản lý thực hiện quy hoạch, kế hoạch xây dựng đội ngũ công chức;

- 2/ Quản lý việc phân cấp quản lý công chức;
- 3/ Quản lý biên chế công chức trong các cơ quan nhà nước ở Trung ương và Ủy ban nhân dân các cấp;
- 4/ Quản lý chức danh và tiêu chuẩn công chức (theo chức nghiệp và theo chức danh lãnh đạo);
- 5/ Quản lý cơ cấu công chức trong các cơ quan nhà nước;
- 6/ Quản lý và tổ chức tuyển dụng công chức;
- 7/ Quản lý công tác tổ chức nâng ngạch, chuyển loại công chức;
- 8/ Quản lý quá trình sử dụng công chức (phân công, bố trí, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, điều động, biệt phái, luân chuyển công chức);
- 9/ Quản lý công tác đánh giá và phân loại công chức;
- 10/ Quản lý công tác đào tạo, bồi dưỡng công chức;
- 11/ Quản lý và tổ chức thực hiện chế độ tiền lương và các chế độ, chính sách đãi ngộ công chức (tiền lương, bảo hiểm, hưu trí,...);
- 12/ Quản lý thực hiện thăng thưởng, khen thưởng và kỷ luật công chức;
- 13/ Quản lý và thực hiện việc bồi thường thiệt hại vật chất do công chức gây ra;
- 14/ Quản lý công tác hồ sơ công chức; thẻ và sổ hiệu công chức;
- 15/ Quản lý công tác thống kê công chức;
- 16/ Quản lý về giải quyết khiếu nại, tố cáo;
- 17/ Thanh tra, kiểm tra công tác quản lý công chức.

Tuy nhiên hiện nay ở Việt nam, trong quá trình thực hiện phân cấp quản lý công chức thì nội dung quản lý công chức vẫn còn chưa phân định được rõ giữa quản lý nhân sự với quản lý nguồn nhân lực.

1.2.3. Sự thay đổi vai trò của Chính phủ và ảnh hưởng của sự thay đổi đó đối với quản lý công chức

Trong thực tế hiện nay, chúng ta đều thấy vai trò của công chức thay đổi từ "chỉ đầu làm đống" sang phục vụ cho công chúng với người dân là trung tâm của quá trình phục vụ. Điều này phản ánh vai trò của Chính phủ trong nền hành chính công đã có nhiều thay đổi, sự chuyển dịch từ vai trò cai trị sang

cai trị, quản lý và gần đây là vai trò quản lý, phục vụ của Chính phủ. Trong mô hình hành chính công truyền thống, công chức là công cụ cai trị của nhà nước, là người thực hiện các quy định và luật lệ hiện hành. Mô hình quản lý hành chính công tiếp theo, công chức là người giúp Chính phủ thực hiện việc quản lý mọi mặt của đời sống xã hội với trọng tâm là hiệu suất và hiệu quả, chứ không phải là các quy định và luật lệ cứng nhắc. Đến giai đoạn hiện nay, Chính phủ chuyển sang vai trò quản lý, phục vụ thì công chức phải đảm bảo thể hiện được khả năng đáp ứng, khả năng phục vụ của Chính phủ đối với công chúng, với nguyên tắc chủ đạo là trách nhiệm, minh bạch và có sự tham gia của công chúng. Cộng thêm bối cảnh hội nhập quốc tế đã khẳng định công chức với các hoạt động công vụ của họ có vai trò then chốt trong việc tạo ra một môi trường thúc đẩy kinh tế xã hội phát triển. Theo báo cáo của Ủy ban kinh tế xã hội của Liên hiệp quốc năm 2005 [4], việc quản lý nhân lực hành chính công được đối chiếu so sánh giữa các hệ thống hành chính công ảnh hưởng đến đặc điểm quản lý công chức:

* Quản lý công chức không chỉ giới hạn ở vai trò hành chính và có tính bị động. Quản lý công chức và nguồn nhân lực công vụ cần là một cân nhắc trong các quyết định chiến lược về quản lý con người cũng như các quyết định nhằm đạt các mục tiêu của các cơ quan Chính phủ.

* Chính sách quản lý công chức dựa trên phẩm chất và năng lực là cốt lõi của một nền hành chính công chuyên nghiệp cũng như duy trì sự hấp dẫn của nhà nước với tư cách người sử dụng lao động.

* Trả lương thích đáng là một yếu tố quan trọng để nâng cao động lực, kết quả công tác và tính ngay thẳng của công chức. Mục tiêu là trả lương đủ để hấp dẫn, gắn kết và lưu giữ những người có năng lực cũng như tạo động lực để công chức duy trì kết quả công tác cao một cách bền vững. (Thông tin về trả lương gắn với kết quả công việc không rõ ràng. Gán lương với kết quả không phải là liều thuốc bách bệnh).

Bảng 1.1: Ba cấp độ hành chính

	Hành chính cai trị	Hành chính cai trị, quản lý	Hành chính quản lý, phục vụ
Hệ thống hành chính công (nền công vụ)	-Đóng -Theo chức nghiệp -Thâm niên	- Mở và phân cấp - Theo vị trí công tác - Có thời hạn	-Mở và được quản lý - Theo chức nghiệp cho đội ngũ chủ chốt Còn lại theo vị trí -Thâm niên và có thời hạn
Thể chế	-Cơ quan quản lý nguồn nhân lực độc lập quản lý NNL -Có hệ thống lương chung	-Phân cấp quản lý nguồn nhân lực cho quản lý chung nguồn nhân lực -Hợp đồng cá nhân	- Đi đầu trong giám sát quản lý NNL - Quản lý và phát triển nhân sự chiến lược - Dựa trên kết quả công việc. - Hệ thống lương
Phát triển nghề nghiệp	-Dựa trên thâm niên	-Dựa trên công trạng	Tập hợp năng lực khác nhau
Chính sách thù lao	Dựa trên bảng cấp và thâm niên kinh nghiệp	Dựa trên tiêu chuẩn và kết quả công việc	Dựa trên đặc điểm và kết quả công việc
Quản lý thực hiện công việc	Đạo đức nghề nghiệp	Thỏa thuận về kết quả công tác	Toàn bộ trách nhiệm 360°
Phát triển nguồn nhân lực	Kỹ năng chuyên môn	Năng lực	Năng lực và kỹ năng

* Quản lý thực hiện công việc bao gồm cả đánh giá kết quả công tác đã trở nên không thể thiếu để đảm bảo quản lý và cung cấp dịch vụ tốt. Quản lý trực tiếp chịu trách nhiệm về kết quả công việc của công chức và quản lý bằng cách đề ra mục tiêu phù hợp với mục tiêu của tổ chức, giám sát, hỗ trợ, góp ý và tạo cơ hội để công chức phát triển. Vai trò của người làm chuyên môn về quản lý công chức là giúp các cơ quan và người lãnh đạo xây dựng và phát triển nguồn nhân lực công vụ, qua đó sử dụng và phát huy được hết hiệu quả của hoạt động công vụ do công chức thực hiện.

* Lãnh đạo dựa vào mệnh lệnh và kiểm soát không còn phù hợp trong quản lý hành chính công một cách hiệu quả. Sự phức tạp của các thách thức

trong hành chính công đòi hỏi những kỹ năng lãnh đạo mới đặc biệt là động viên và phát hiện những tài năng, truyền tải tầm nhìn và mục tiêu cho cấp dưới cũng như khả năng xây dựng quan hệ đối tác với các tổ chức khác. Báo cáo của Liên hiệp quốc [4] cho thấy có 2 giai đoạn cải cách quản lý công chức.

Bảng 1.2: Hai giai đoạn cải cách quản lý công chức

Mục tiêu	Giai đoạn 1	Giai đoạn 2
Quản lý lộ trình nghề nghiệp	Nâng cao sự đảm bảo việc làm, tránh sự can thiệp của chính giới	Xây dựng đội ngũ công chức chủ chốt Đưa ra hình thức chịu trách nhiệm với tất cả các nhóm liên quan
Tính thống nhất trong hành chính công	Xác định đội ngũ có địa vị pháp lý rõ ràng, có điều khoản lao động chung	Quy định về quản lý công chức theo hướng quản lý nguồn nhân lực chung, phân cấp quản lý nguồn nhân lực, thực hiện chính sách lương mềm dẻo
Khuyến khích cá nhân	Nhất quán áp dụng đề bạt, bổ nhiệm dựa trên phẩm chất, năng lực và quy định về khen thưởng	Sử dụng nhiều hơn kết quả công tác và công trạng để đề bạt và trả lương.
Cởi mở	Khuyến khích phát triển nghề nghiệp trong một hệ thống động, tránh ưu đãi thân quen.	Thăng tiến theo cả chiều dọc và chiều ngang

Tuy nhiên vì các nước đang ở các giai đoạn phát triển khác nhau nên mô hình 2 giai đoạn này không thể áp dụng một cách máy móc. Ví dụ một số nước đang tập trung hóa trong khi các nước khác lại đang phân quyền. Trong một số trường hợp đã phân quyền quá mức cần tái tập trung hoặc tăng cường kiểm soát. Một kết luận đã được rút ra là có sức ép đáng kể từ đồng nghiệp đối với công chức trong việc duy trì sự ngay thẳng trong môi trường phân quyền, phân cấp cao. Tuy nhiên khi mức độ chuyên nghiệp hóa, tính minh bạch, tính

chịu trách nhiệm chưa cao thì phân cấp quá nhanh trong quản lý công chức có thể dẫn đến giảm tính chuyên nghiệp. Do vậy, mặc dù xu hướng chung là phân cấp quản lý công chức cho các Bộ, ngành và địa phương để đảm bảo tính linh hoạt và đáp ứng các nhu cầu địa phương nhưng việc kiểm tra, giám sát để đảm bảo các tiêu chuẩn có thể lại dẫn đến thủ tục nặng nề hơn. Điểm cuối cùng là dù hình thức và vai trò của Chính phủ như thế nào thì hệ thống hành chính công, hệ thống quản lý công chức cũng cần được thể chế hóa và bảo vệ bởi một cơ quan mạnh ở cấp trung ương. Điều này đảm bảo đạt được và duy trì các tiêu chuẩn đạo đức, giá trị.

1.2.4. Các nguyên tắc xây dựng thể chế quản lý công chức

Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam [35] đã khẳng định nguyên tắc: "Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật và không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa" (Điều 12). Nguyên tắc đó khẳng định vai trò của pháp luật là một công cụ sắc bén, có hiệu lực nhất trong tay Nhà nước để quản lý xã hội nói chung và quản lý hành chính nhà nước nói riêng. Điều này bắt nguồn từ bản chất và vai trò của hệ thống pháp luật Việt Nam với tư cách là hệ thống các nguyên tắc xử sự chung do Nhà nước ban hành và bảo đảm thực hiện, thể hiện ý chí và nguyện vọng của giai cấp công nhân và nhân dân lao động dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội. Quản lý đội ngũ công chức hành chính nhà nước là nhiệm vụ "tự điều chỉnh" của nhà nước trong quá trình xây dựng và phát triển của mình. Thể chế quản lý đội ngũ công chức hành chính này do Nhà nước ban hành nhằm tạo ra cơ sở và căn cứ pháp lý trong công tác quản lý công chức hành chính nhà nước. Nhờ có hệ thống thể chế này mà các cơ quan, tổ chức của Nhà nước mới có thể quản lý đội ngũ công chức hành chính theo một tiêu chí thống nhất, theo một quy định, một quy trình thống nhất từ khâu tạo nguồn nhân lực, tuyển dụng, nâng ngạch, sử dụng, bố trí, đánh giá, khen thưởng, kỷ luật.... đến giải quyết chế độ, chính sách đãi ngộ. Qua đó mà tạo ra được một đội ngũ công chức hành chính nhà nước đủ phẩm chất, đủ năng lực, đáp ứng được yêu cầu và thách thức của từng thời kỳ phát triển đất nước.

Với vai trò của hệ thống thể chế quản lý công chức hành chính như vậy, có thể thấy trong quá trình xây dựng các văn bản, các quy định mang tính

pháp luật để quản lý công chức hành chính nhà nước, các cơ quan có thẩm quyền phải đảm bảo các nguyên tắc sau:

a) Nguyên tắc tuân thủ sự lãnh đạo của Đảng về công tác cán bộ và sự tham gia quản lý, kiểm tra, giám sát của nhân dân. Nguyên tắc này thể hiện sự quan hệ lệ thuộc của nền hành chính (trong đó có thể chế quản lý) vào chính trị. Không có nền hành chính nào là một nền hành chính phi chính trị, phi giai cấp. Trong mọi điều kiện, các nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước luôn thể hiện một cách sâu sắc các quan điểm chính trị và phương thức thực hiện trong toàn bộ hoạt động quản lý. Đây là những luận điểm cực kỳ quan trọng làm cơ sở cho việc khẳng định vai trò lãnh đạo của Đảng về công tác cán bộ.

Mặt khác, xuất phát từ bản chất của chế độ nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân và vì dân. Đây là một nhà nước kiểu mới gắn liền với nền hành chính phục vụ nhân dân, là kết quả đấu tranh cách mạng kiên cường của nhân dân ta, của dân tộc ta dưới sự lãnh đạo của Đảng. Lịch sử đã chứng minh vai trò lãnh đạo của Đảng đối với đất nước, đối với xã hội. Nhân dân ta đã thừa nhận sự lãnh đạo của Đảng, coi đó là nhân tố quyết định sự thắng lợi của cách mạng Việt Nam. Điều này đã được luật pháp của Nhà nước ta ghi nhận tại Điều 4 Hiến pháp năm 1992.

Công chức là những người hoạt động trong bộ máy nhà nước công quyền, phục vụ nhà nước, phục vụ nhân dân, được phép nhân danh pháp luật trong quá trình thực thi nhiệm vụ, công vụ. Trong hoạt động quản lý công chức, sự lãnh đạo của Đảng về công tác cán bộ là sự đảm bảo việc duy trì bản chất chính trị, bản chất giai cấp của nền hành chính nhà nước. Đó là nền hành chính phục vụ nhân dân, là một phương thức tổ chức và quản lý xã hội do đội ngũ công chức hành chính nhà nước thực hiện nhằm trấn áp trả thù và xây dựng và quản lý một cuộc sống mới ngày càng tốt đẹp hơn, chứ không phải là hoạt động cai trị của một số ít người đối với đông đảo nhân dân. Sự lãnh đạo của Đảng về công tác cán bộ thể hiện đường lối chính sách. Nhà nước thể chế hóa đường lối chính sách của Đảng trong quá trình ban hành các văn bản Luật, Pháp lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật khác. Các văn bản pháp luật này sẽ trở thành cơ sở pháp lý để xây dựng và quản lý đội ngũ công chức.

Sự lãnh đạo của Đảng còn thể hiện ở thông qua việc giới thiệu, bố trí những người có đủ năng lực và phẩm chất (cả trong và ngoài Đảng) tham gia bộ máy quản lý hành chính. Ở đây cũng cần khẳng định vai trò lãnh đạo của Đảng thông qua việc giáo dục cán bộ, đảng viên nghiêm chỉnh thực hiện đường lối, chính sách của Đảng và quá trình kiểm tra việc thực hiện các đường lối chính sách đó. Đặc biệt là những đường lối, chính sách, nghị quyết về việc xây dựng và nâng cao chất lượng của đội ngũ công chức hành chính nhà nước.

Về vai trò của nhân dân tham gia, kiểm tra, giám sát đối với đội ngũ công chức hành chính nhà nước là thể hiện bản chất dân chủ và thể hiện nguồn gốc quyền lực hành chính ở nhà nước ta. Hiến pháp, đạo luật cơ bản của Nhà nước ta khẳng định: " Ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, tất cả mọi quyền lực đều thuộc về nhân dân". Bộ máy Nhà nước nói chung và bộ máy quản lý hành chính nói riêng là công cụ thực hiện quyền lực nhân dân, thực hiện quyền làm chủ của nhân dân. Do đó, đội ngũ công chức hành chính nhà nước hoạt động và làm việc cho bộ máy đó chính là phục vụ nhân dân, có thể nói, chủ nhân của đội ngũ công chức hành chính nhà nước chính là nhân dân. Vì vậy việc kiểm tra, giám sát hoạt động quản lý hành chính của nhân dân xuất phát từ nguồn gốc quyền lực nhà nước, bản chất Nhà nước của dân, do dân, vì dân. Mặt khác, chính sự tham gia, kiểm tra, giám sát của nhân dân lại góp phần xây dựng đội ngũ công chức hành chính nhà nước trong sạch, vững mạnh, tinh thông nghiệp vụ, có năng lực và phẩm chất tốt chống các căn bệnh "quan liêu, tham nhũng". Đây chính là vấn đề dân chủ trong quản lý hành chính, bảo đảm một nền hành chính gần dân, phục vụ nhân dân ở Việt Nam.

Trong điều kiện ở Việt nam, công chức làm việc trong các cơ quan nhà nước và cán bộ làm việc trong tổ chức chính trị, chính trị xã hội luôn có sự chuyển đổi, điều động qua lại do nhu cầu công tác. Vì vậy việc xây dựng thể chế quản lý công chức trong bộ máy công quyền ở Việt nam, một mặt phải tuân thủ những quy định chung của ĐCSVN về công tác cán bộ, nhưng mặt khác phải đảm bảo được những đặc điểm riêng của hoạt động hành chính. Như vậy, khi đưa vào áp dụng trong thực tiễn, các quy định về quản lý công chức trong các cơ quan công quyền không trái với đường lối của Đảng về

công tác cán bộ. Bên cạnh đó, các quy định theo đặc điểm riêng của công chức hành chính cần phải được áp dụng đối với những người làm việc trong các cơ quan của tổ chức chính trị, chính trị xã hội, theo phương thức "phòng theo". Như thế các nội dung của quản lý công chức trong cơ quan công quyền mới có tính khả thi trong điều kiện công chức hành chính nhà nước vẫn nằm trong đội ngũ cán bộ, công chức làm việc trong hệ thống chính trị dưới sự lãnh đạo của Đảng.

b) Nguyên tắc tập trung dân chủ, bình đẳng và công khai

Hiến pháp năm 1992 khẳng định, nguyên tắc tập trung dân chủ là nguyên tắc tổ chức và hoạt động của cơ quan nhà nước. Điều này cho thấy nguyên tắc tập trung dân chủ có ý nghĩa cực kỳ quan trọng trong việc chỉ đạo xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức làm việc trong hệ thống chính trị bao gồm cả công chức hành chính nhà nước. Nguyên tắc tập trung dân chủ có hai nội dung cơ bản gắn kết chặt chẽ và biện chứng với nhau. Đó là 2 nội dung "dân chủ" và "tập trung". Trong quá trình quản lý đội ngũ công chức nhà nước, vấn đề này có ý nghĩa lý luận và thực tiễn to lớn. "dân chủ" để nhằm phát huy tính sáng tạo, tính năng động, tính bình đẳng, tính công khai trong quá trình quản lý đội ngũ công chức ở các cơ quan, tổ chức, đơn vị. Đồng thời "tập trung" là cần thiết để duy trì kỷ cương, kỷ luật hành chính để đảm bảo tính thống nhất trong quá trình quản lý đội ngũ công chức hành chính trong phạm vi từng ngành, từng lĩnh vực, từng địa phương và kể cả trong phạm vi cả nước. Điều này khẳng định tính thứ bậc chặt chẽ trong việc quy định quá trình quản lý đội ngũ công chức, đảm bảo cấp dưới phải phục tùng cấp trên, địa phương phải phục tùng Trung ương, đồng thời phải đảm bảo phát huy được tính chủ động, tính tự chủ của các cấp cơ sở. Nhằm mục đích tránh tình trạng một đằng cấp trên duy trì "tập trung quan liêu", một đằng cấp dưới lại dân chủ theo lối "tự do vô chính phủ", "cát cứ". Trong phân cấp quản lý công chức giữa Trung ương và địa phương phải thực hiện tốt nguyên tắc này, qua đó xóa bỏ tình trạng "trên bảo dưới không nghe" hoặc là "dưới không có quyền tự chủ, thụ động, việc gì cũng phải đợi cấp trên quyết định"..... Đây chính là một nội dung vừa mang tính lý luận, vừa mang tính thực tiễn khi mà

Chính phủ đã từng lấy năm 2002 làm năm củng cố và tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính.

Xây dựng thể chế quản lý công chức hành chính cũng không thể bỏ qua nguyên tắc bình đẳng, công khai. Bình đẳng ở đây bao gồm bình đẳng về giới tính (nam và nữ), bình đẳng về dân tộc, tôn giáo, không phân biệt giàu nghèo,.. Trong tuyển dụng công chức không có sự phân biệt nam nữ, không quy định sự khác nhau về tuổi đối với nam và đối với nữ, không phân biệt xuất xứ của bằng cấp- tốt nghiệp trường công lập hay ngoài công lập, đào tạo hệ chính quy hay tại chức,... mà phải theo một nguyên tắc thống nhất quy định mọi người có đủ các điều kiện quy định đều có cơ hội như nhau để được tuyển dụng vào công chức. Tương tự trong các công tác khác của quá trình quản lý như nâng ngạch, bổ nhiệm, bố trí, khen thưởng, kỷ luật... cũng vậy. Đối với nguyên tắc công khai thì đây chính là một mặt của sự cụ thể hóa nguyên tắc dân chủ. Mọi quá trình quản lý công chức đều phải được tiến hành công khai, ví dụ như khi tuyển dụng đều phải thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng như báo, đài... để mọi người đều biết để đăng ký. Khi bổ nhiệm công chức vào vị trí lãnh đạo, cũng phải công khai số lượng vị trí, tiêu chuẩn chức danh bổ nhiệm, điều kiện bổ nhiệm, danh sách công chức được đưa vào trong quy hoạch... Trong quy định về quy trình đánh giá công chức cũng vậy, người đứng đầu cơ quan, đơn vị phải có trách nhiệm thông báo cho công chức biết kết quả đánh giá của cấp có thẩm quyền sau một thời gian công tác để người đó có hướng phấn đấu tiếp tục hoặc khiếu nại nếu như thấy kết quả đánh giá đó không phản ánh đúng kết quả công tác của mình.

c) Nguyên tắc đảm bảo tính thống nhất trong hệ thống pháp luật và tuân thủ pháp chế.

Xây dựng thể chế quản lý công chức hành chính nhà nước phải đảm bảo các quy định, các tiêu chuẩn, quy trình, thủ tục của thể chế quản lý phải luôn phù hợp và tuân thủ theo Hiến pháp- là đạo luật gốc cơ bản của Nhà nước ta, đồng thời phải thống nhất với hệ thống các văn bản luật pháp khác như Luật lao động, Luật quốc tịch, Luật tổ chức chính phủ, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp, Luật giáo dục.... Hệ thống luật

pháp của nước ta do Nhà nước ban hành do đó các hệ thống nhánh của nó trong đó bao gồm cả hệ thống thể chế quản lý công chức hành chính nhà nước- phải luôn luôn thống nhất và phù hợp với nhau. Tính thống nhất của hệ thống thể chế quản lý công chức không chỉ thể hiện ở khía cạnh ăn khớp với hệ thống pháp luật của Nhà nước mà còn phải đảm bảo tính thống nhất trong bản thân nội tại của nó. Đó là ngoài những quy định chung về quản lý đối với đội ngũ công chức nói chung, các quy định gắn với thể chế quản lý công chức theo ngành, theo lãnh thổ cũng phải đảm bảo không khác nhau về những quy định chung nhất.

Điều 12 Hiến pháp nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khẳng định: "Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật và không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa" [35]. Nguyên tắc này khẳng định vai trò của pháp luật, của thể chế là một công cụ sắc bén, có hiệu lực nhất trong tay Nhà nước để quản lý xã hội nói chung, quản lý hành chính trong đó có quản lý đội ngũ công chức. Điều này bắt nguồn từ bản chất và vai trò của hệ thống pháp luật Việt Nam với tư cách là hệ thống các nguyên tắc xử sự chung do Nhà nước ban hành và đảm bảo thực hiện, thể hiện ý chí và nguyện vọng của giai cấp công nhân và nhân dân lao động dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội. Trong hoạt động của hệ thống quản lý công chức, thể chế quản lý vừa có vai trò là cơ sở pháp lý cho việc phân cấp thẩm quyền, tuyển dụng, sử dụng, thăng giáng, khen thưởng, kỷ luật và quản lý công chức trong các cơ quan ở trung ương (Bộ, ngành) và ở địa phương (tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương). Đồng thời vừa có vai trò quy định quyền và nghĩa vụ, những điều cấm công chức không được làm trong quá trình thực thi nhiệm vụ, công vụ. Không những thế, nó còn quy định quyền và nghĩa vụ của các cơ quan, tổ chức của Nhà nước với tư cách là một bên chủ thể của quan hệ quản lý, quan hệ lao động phát sinh trong quá trình quản lý đội ngũ công chức.

Hơn thế nữa, nói đến pháp chế trong hoạt động quản lý đội ngũ công chức là nói đến hệ thống các quy phạm pháp luật về vấn đề này và nói đến sự tuân thủ nghiêm minh các quy định pháp luật đó. Nguyên tắc tuân thủ pháp

chế đòi hỏi phải có một hệ thống pháp luật, hệ thống thể chế ngày một hoàn chỉnh, tổ chức thực hiện pháp luật một cách nghiêm minh trên cơ sở tuyên truyền giáo dục ý thức pháp luật cho nhân dân và cho công chức. Tuy nhiên không thể không nói tới việc xử lý các vi phạm pháp luật trong quản lý đội ngũ công chức do bản thân công chức hoặc cơ quan có thẩm quyền quản lý công chức gây ra, bảo đảm sự nghiêm minh trong quá trình thực hiện sự "tự quản lý" của Nhà nước, của Chính phủ.

d) Nguyên tắc phù hợp với yêu cầu của thực tiễn:

Nguyên tắc này đòi hỏi thể chế quản lý công chức hành chính nhà nước phải luôn được xây dựng, sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với nhiệm vụ, mục tiêu cải cách hành chính trong từng giai đoạn. Từ nền hành chính cai trị sang nền hành chính cai trị + quản lý, hoặc từ nền hành chính cai trị + quản lý chuyển đổi sang nền hành chính quản lý + phục vụ nhân dân, lấy nhân dân làm mục tiêu hoạt động của mình. Mỗi nền hành chính có một yêu cầu xây dựng đội ngũ công chức riêng. Do đó, thể chế quản lý do Nhà nước ban hành (để tự quản lý đội ngũ công chức của mình) cũng phải được xây dựng hoặc chỉnh sửa cho phù hợp với yêu cầu đó. Ngay trong quá trình phát triển của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa và đến nay là Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đã cho thấy các văn bản do Nhà nước ban hành trong từng thời kỳ đều chỉ thích ứng với yêu cầu lịch sử của từng giai đoạn. Sau đó khi đất nước chuyển sang một giai đoạn mới thì các văn bản liên quan đến hệ thống thể chế quản lý công chức lại được thay thế hoặc sửa đổi cho phù hợp. Trước kia công tác tuyển dụng của nhà nước thực hiện theo cơ chế phân phối và áp đặt, người được tuyển dụng vào công chức nhà nước chỉ phải qua việc xem xét về lý lịch, trình độ đào tạo, sức khỏe..., nếu cơ quan có nhu cầu và có chỉ tiêu biên chế và người đó phù hợp thì có thể được tuyển dụng vào công chức. Khi đất nước chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường thì việc tuyển dụng công chức nhất thiết phải qua cơ chế thi tuyển có cạnh tranh. Kết quả kỳ thi, người trúng tuyển sẽ là người có kết quả thi tuyển cao hơn- người trúng tuyển sẽ là người giỏi hơn trong số những người dự thi. Hoặc như đối với công tác bổ nhiệm, đề bạt công chức lãnh đạo cũng vậy, trước đây người được bổ nhiệm vào một vị trí lãnh đạo nếu không có khả

năng phát triển thì sẽ cứ giữ vị trí đó cho đến khi nghỉ hưu. Đến nay, để nâng cao chất lượng đội ngũ công chức lãnh đạo, việc bổ nhiệm một công chức vào vị trí lãnh đạo đã được quy định có thời hạn là 5 năm. Điều đó góp phần nâng cao chất lượng của đội ngũ cán bộ lãnh đạo.

Trong quá trình chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước theo định hướng XHCN thì thể chế quản lý công chức cũng phải được điều chỉnh và hoàn thiện theo hướng linh hoạt, phù hợp với quy luật cung cầu và quy luật cạnh tranh của nền kinh tế thị trường. Điều này thể hiện rõ nét nhất ở việc tạo nguồn nhân lực và thu hút người tài vào nền công vụ. Các chế độ, chính sách trong hoạt động của công chức, công vụ phải đảm bảo cạnh tranh được với hoạt động của kinh tế thị trường. Hoặc là tính chọn lọc, tính đào thải phải được thể hiện rõ rệt trong hoạt động công vụ giống như trong hoạt động của nền kinh tế thị trường.

Nguyên tắc phù hợp với thực tiễn còn thể hiện trong giai đoạn hiện nay ở Việt Nam ở chỗ, trong xu thế hội nhập các nền kinh tế trên thế giới thì nền hành chính quốc gia trong đó có đội ngũ công chức cũng phải dần dần đáp ứng được những yêu cầu của quá trình hội nhập quốc tế và vươn lên ngang tầm với thời đại. Do đó thể chế quản lý đội ngũ công chức cũng phải hoàn thiện theo hướng góp phần nâng cao chất lượng công chức. Nhờ đó mà kết quả hoạt động của đội ngũ công chức sẽ đóng góp rất nhiều vào việc nâng cao hiệu quả, hiệu lực của nền hành chính quốc gia, đáp ứng được yêu cầu của hội nhập quốc tế.

Vì vậy có thể nói trong điều kiện hiện nay, việc xây dựng và hoàn thiện thể chế quản lý đội ngũ công chức để đảm bảo phù hợp với thực tiễn, phải thể hiện được ở ba điểm chính. Đó là phù hợp với yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, với yêu cầu cải cách nền hành chính nhà nước; phù hợp với cơ chế và các đòi hỏi của nền kinh tế thị trường; phù hợp với quá trình hội nhập quốc tế.

e) Nguyên tắc gắn quản lý công chức trong mối quan hệ chặt chẽ với quản lý công vụ:

Quản lý công vụ là quản lý các hoạt động mang tính quyền lực nhà nước và nhân danh pháp luật do công chức thực thi (hoặc tổ chức, cá nhân

được uỷ quyền thực thi), trên cơ sở sử dụng Ngân sách nhà nước và tuân theo quy định của pháp luật, nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước, phục vụ lợi ích chung của xã hội và công dân. Từ đó, có thể nói quản lý công chức là một nội dung của quản lý công vụ. Cho nên, khi xây dựng và hoàn thiện thể chế quản lý công chức, cần phải đặt quản lý công chức trong mối quan hệ với quản lý công vụ. Các nguyên tắc, tiêu chuẩn, quy định, phương thức quản lý công chức không thể trái với chế độ quản lý công vụ. Chẳng hạn, quy định về nghĩa vụ, quyền lợi, trách nhiệm của công chức là một nội dung quan trọng vừa phục vụ cho quản lý công chức, vừa giúp cho quản lý công vụ đạt hiệu quả.

1.2.5. Tiêu chí đánh giá thể chế quản lý công chức

Nói chung để có thể đánh giá được hiệu quả của pháp luật, theo tác giả Nguyễn Minh Đoan [10] thì cần xác định các tiêu chí: Trạng thái ban đầu của các quan hệ xã hội khi pháp luật chưa điều chỉnh; những mục đích, yêu cầu và định hướng của pháp luật; chất lượng của pháp luật; kết quả thực tế đạt được do sự tác động của pháp luật; mức chi phí để đạt được các kết quả thực tế. Tuy nhiên để đánh giá được hệ thống thể chế quản lý công chức, cần phải có các tiêu chí nhất định. Chúng chỉ rõ những kết quả thực tế mà hệ thống thể chế quản lý công chức hành chính mang lại. Các tiêu chí này bao gồm:

a) Phù hợp với hệ thống pháp luật của Việt nam, phù hợp với luật pháp và các thông lệ quốc tế :

Việc đánh giá hệ thống thể chế quản lý công chức được căn cứ vào tình hình thực tế về số lượng văn bản, quy mô và phạm vi điều chỉnh của từng văn bản và của cả nhóm văn bản, tính đồng bộ về nội dung, về hệ thống trong từng văn bản, trong cả nhóm văn bản và trong cả hệ thống văn bản thuộc lĩnh vực này. Việc xem xét, đánh giá nội dung văn bản dưới góc độ pháp lý dựa trên sự phù hợp của hệ thống văn bản này với hệ thống pháp luật Việt Nam và những nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam; sự đầy đủ và toàn diện về phạm vi và đối tượng điều chỉnh của hệ thống văn bản; khả năng đáp ứng được yêu cầu đòi hỏi của thực tiễn quản lý công chức của hệ thống văn bản pháp luật. Để đánh giá thẩm

quyền, trình tự, thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực công chức, cần xem xét, đánh giá hệ thống văn bản quy phạm pháp luật quy định các vấn đề liên quan đến *thẩm quyền, quy trình soạn thảo, ban hành văn bản theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*. Xuất phát từ những tiêu chí này, việc xem xét, đánh giá hệ thống thể chế quản lý công chức dưới góc độ pháp lý sẽ được thực hiện trên cơ sở các nội dung: hệ thống văn bản; thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành văn bản.

Bên cạnh đó, thể chế quản lý công chức ở Việt nam phải được đánh giá trong mối quan hệ phù hợp với luật pháp và các thông lệ quốc tế như về tổ chức chế độ công chức, về phương pháp tuyển dụng, về đánh giá công chức, về khen thưởng- kỷ luật, về tiêu chuẩn hóa, về kỹ năng hành chính, về văn hóa trong thực thi công vụ Qua đó mới có thể đánh giá được thể chế quản lý công chức đã đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế đến mức độ nào?

b) *Thỏa mãn và đạt được các mục tiêu đề ra*

Muốn đánh giá được hệ thống thể chế quản lý công chức hành chính, trước hết phải xác định được mục tiêu cần đạt được khi xây dựng các quy định làm cơ sở cho công tác quản lý. Trong thực tế, thuật ngữ mục tiêu và thuật ngữ nhiệm vụ đôi khi được dùng với cùng một ý nghĩa. Khi mục tiêu đạt được cũng có nghĩa là nhiệm vụ đã hoàn thành. Giữa nhiệm vụ và mục tiêu cũng có sự khác nhau. Nhiệm vụ thể hiện nội dung hoạt động cơ bản của công việc, còn mục tiêu là kết quả mong đợi, là cái ta mong muốn đạt được. Từ mục tiêu mà đặt ra nhiệm vụ, còn việc thực hiện nhiệm vụ dẫn tới mục tiêu. Thực tế có trường hợp xảy ra là nhiệm vụ đã thực hiện nhưng mục đích vẫn không đạt được. Tuy nhiên, mục đích cần đạt được của hệ thống thể chế ở mỗi cấp độ và phạm vi nhất định cũng khác nhau. Có mục tiêu (nhiệm vụ) chung được đặt ra cho cả hệ thống thể chế, nhưng cũng có mục tiêu được đặt ra cho mỗi chế định pháp luật, mỗi quy phạm pháp luật của thể chế. Mỗi quy phạm pháp luật chỉ là sự chi tiết hóa, cụ thể hóa mục đích chung của cả hệ thống thể chế. Do vậy, chúng không được mâu thuẫn, không được loại trừ nhau.

Trong mỗi giai đoạn phát triển của chế độ công chức, mục tiêu đặt ra cho việc xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ công chức là khác nhau, do

đó các quy định, quy tắc của hệ thống thể chế quản lý công chức có thể có sự thay đổi ít nhiều. Những phương tiện, những cách thức, những quy định để đạt được mục tiêu cũng rất đa dạng, nhiều khi những mục tiêu ở mức độ thấp, ở phạm vi hẹp lại là phương tiện để được mục tiêu ở mức độ cao hơn, ở phạm vi rộng hơn. Do vậy, muốn đạt được mục tiêu chung của cả hệ thống thể chế quản lý công chức thì phải thực hiện mục tiêu quản lý ở từng lĩnh vực công tác quản lý như tạo nguồn, tuyển dụng, sử dụng, đánh giá, khen thưởng, kỷ luật... Mỗi lĩnh vực của công tác quản lý công chức đều phải được thể chế hóa bằng các quy phạm pháp luật. Có những quy phạm pháp luật có nhiều mục tiêu khác nhau, nhưng cũng có quy phạm pháp luật có mục tiêu tương đối riêng biệt, cũng lại có những quy phạm pháp luật không có mục tiêu riêng biệt mà mục tiêu của chúng chỉ có thể được xác định bằng mục đích chung của cả nhóm quy phạm pháp luật, của cả thể chế quản lý. Do tồn tại nhiều mục đích khác nhau ở những phạm vi và cấp độ khác nhau nên việc nghiên cứu, đánh giá hệ thống thể chế quản lý công chức cần được đặt ra ở những cấp độ và phạm vi khác nhau trong nền hành chính nhà nước. Thể chế quản lý công chức phải được đánh giá trên cơ sở mục tiêu đặt ra. Việc đánh giá nó phải dựa trên giác độ tổng thể của cả công tác quản lý công chức cũng như dựa trên giác độ từng lĩnh vực công tác thuộc nội dung quản lý công chức như lĩnh vực tuyển dụng, lĩnh vực nâng ngạch, lĩnh vực đánh giá, lĩnh vực sử dụng, bố trí (bổ nhiệm, đề bạt, điều động, luân chuyển..).

Trong mối quan hệ với thể chế chính trị, thể chế quản lý công chức phải được đánh giá thông qua mục tiêu là hệ thống thể chế này có đáp ứng được yêu cầu của nhiệm vụ chính trị đặt ra không? Mà nhiệm vụ chính trị được thể hiện ở chủ trương, đường lối của Đảng cầm quyền. Ở Việt Nam, công tác cán bộ được đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam. Điều này đã được ghi nhận tại Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) [35]. Do đó, các quy định, quy tắc trong quản lý công chức hành chính nhà nước chính là và phải là sự thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng. Vì vậy, khi đánh giá hệ thống thể chế quản lý công chức thì một trong các mục tiêu quan trọng nhất là thể chế này đã thể hiện được đường lối, chủ trương của

Đảng về cán bộ hay chưa? ở mức độ nào? Vấn đề này luôn mang tính nguyên tắc không thể bỏ qua. Nó xuất phát từ mối quan hệ giữa chế độ chính trị với nền HCNN, nên hành chính với các chính sách của nó phải phục vụ cho các tư tưởng chính trị.

c) Tính kinh tế và tính hữu ích của thể chế quản lý công chức

Để đánh giá chính xác, đầy đủ hiệu quả của thể chế quản lý công chức ngoài việc xác định mục tiêu ban hành pháp luật và kết quả đạt được do sự hoạt động của thể chế quản lý, còn phải xem xét theo tiêu chí về tính kinh tế, tính hữu ích của thể chế quản lý công chức. Có thể nói, hiệu quả pháp luật không chỉ phụ thuộc vào việc giải quyết những mục tiêu, nhiệm vụ đặt ra trong thực tế mà còn là thực hiện việc quản lý với chi phí tối thiểu về vật chất, về số lượng người tham gia, về thời gian tiến hành và những chi phí khác có liên quan tới những hoạt động của thể chế ở tất cả các giai đoạn của quá trình điều chỉnh. Chi phí phải ở mức thấp nhất nhưng phải đảm bảo thể chế quản lý công chức phát huy tác dụng ở mức cao nhất.

Khi ban hành bất kỳ một văn bản quy phạm pháp luật phục vụ cho công tác quản lý công chức, Nhà nước cũng cần phải tính toán đến những chi phí vật chất, những ảnh hưởng về chính trị, về đạo đức đối với việc ban hành văn bản đó (từ việc khảo sát, soạn thảo, thảo luận, thông qua, công bố..), những chi phí bảo đảm cho việc thực hiện văn bản đó (phổ biến, tuyên truyền, tập huấn, hoạt động tổ chức, số lượng người tham gia, các phương tiện kỹ thuật, vật chất, thời gian thực hiện... và những chi phí khác bảo đảm cho văn bản được thực hiện đầy đủ, chính xác. Đó là những chi phí của Nhà nước, các cơ quan Nhà nước. Mặt khác, đó cũng là các hao phí, những tổn hại do chính sự tác động của các quy phạm pháp luật gây ra (tính hai mặt trong tác động của QPPL).

Như vậy, trong mọi trường hợp, khi ban hành, sửa đổi, huỷ bỏ hay thực hiện bất kỳ một quy định pháp luật trong quản lý công chức, chúng ta đều cần phải tính toán được trước những lợi ích mà nó mang lại, những chi phí cho hoạt động đó và cả những tác hại, những ảnh hưởng không tốt có thể có do việc ban hành, sửa đổi, hay huỷ bỏ quy định đó để kịp thời có những biện pháp ngăn ngừa và khắc phục. Trong trường hợp không thể ngăn ngừa, khắc

phục được thì phải quán triệt nguyên tắc là việc sửa đổi, huỷ bỏ quy định pháp luật đó phải có lợi nhiều hơn là có hại thì mới làm.

Việc tính toán hiệu quả trong việc xây dựng thể chế quản lý công chức còn cho phép dự báo được tính khả thi của văn bản pháp luật trong thực tế. Nó cho phép Nhà nước lựa chọn được sự cần thiết phải ban hành cũng như có thể chưa ban hành văn bản pháp luật nào đó, hoặc lựa chọn thời điểm ban hành khi nào thì phù hợp nhất, thuận lợi nhất và đạt hiệu quả cao nhất.

d) Tính hiệu lực, hiệu quả của thể chế

Tính hiệu lực của thể chế quản lý công chức hành chính phản ánh mức độ tác động, ảnh hưởng của thể chế trong thực tế, làm thay đổi phương pháp quản lý công chức hành chính. Trong nội dung của thể chế quản lý công chức có các quy định của Nhà nước liên quan đến các chính sách. Các chính sách đó sau khi được ban hành sẽ có *hiệu lực về mặt lý thuyết*, đó là hiệu lực được Nhà nước công nhận để đưa chính sách vào thực tiễn. Khi các chính sách của thể chế được áp dụng vào trong thực tiễn, nó sẽ làm biến đổi thực tế theo mong muốn của Nhà nước và đó chính là *hiệu lực thực tế*. Các quy định của thể chế hoặc chính sách của Nhà nước chỉ đạt được hiệu lực thực tế khi nó được áp dụng và đem lại những kết quả nhất định. Cần lưu ý rằng, một chính sách chỉ đạt được hiệu lực thực tế tốt đẹp khi nó được hoạch định đúng đắn về lý thuyết. Đương nhiên, một chính sách thuộc thể chế có hiệu lực lý thuyết đôi khi lại không có hiệu lực trên thực tế do những thiếu sót, khó khăn gặp phải trong quá trình thực thi. Các chính sách, các luật lệ của thể chế chỉ có thể được coi là đúng đắn về lý thuyết khi nó tính đến những yếu tố thực tiễn để đảm bảo thực thi thành công. Như vậy, hiệu lực của một chính sách là kết quả tác động của cả hiệu lực lý thuyết cũng như thực tế.

Việc đánh giá hiệu quả của một quy định, một chính sách trong hệ thống thể chế nhằm trả lời câu hỏi: Cần bao nhiêu nỗ lực để đạt được các kết quả có giá trị? Tính hiệu quả của thể chế là tương quan so sánh giữa kết quả do chính sách đó đưa lại so với chi phí và công sức đã bỏ ra cho kết quả đó [22]. Hiệu quả của thể chế có thể được đánh giá theo công thức:

$$E = \frac{\sum K - \sum H}{\sum C}$$

Trong đó: E: Hiệu quả của thể chế .
 K: Lợi ích do thể chế đem lại.
 H: Tác hại do thể chế đem lại
 C: Các chi phí cho thể chế.

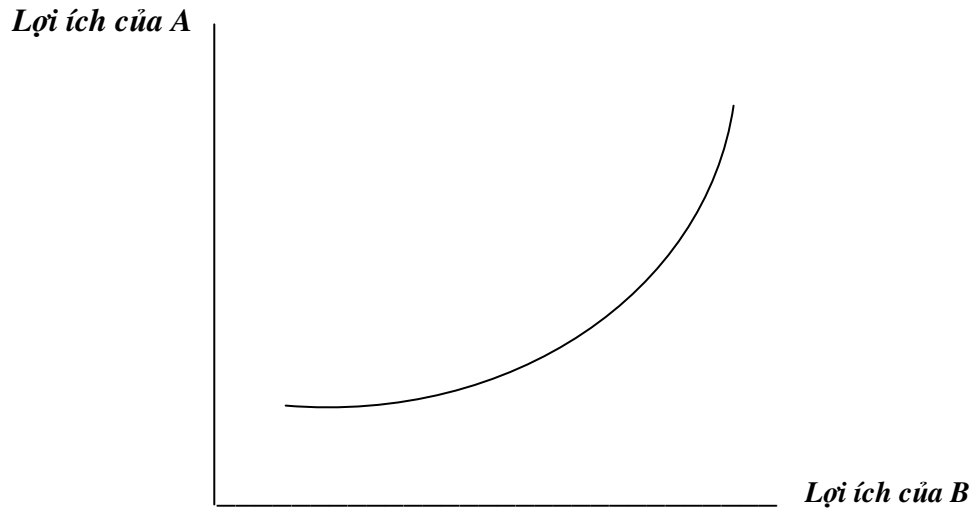
Công thức 1.1: Đánh giá hiệu quả của thể chế

Khi đánh giá hiệu quả của thể chế (một chính sách, một quy định, một chế độ), về nguyên tắc, người ta phải xác định hiệu quả tổng hợp của thể chế. Đó là kết quả tổng hợp cả về kinh tế- xã hội của thể chế. Hiệu quả tổng hợp phản ánh mức độ đạt được các kết quả về kinh tế và về tác động xã hội theo mục tiêu đã đề ra với một chi phí nhất định. Tuy nhiên nhiều chỉ tiêu không thể lượng hóa được, nhất là những tác động đối với xã hội hoặc tác động đối với nền hành chính nhà nước. Còn hiệu quả kinh tế có thể đánh giá bằng chỉ tiêu định lượng, thể hiện tương quan so sánh giữa kết quả thu được với chi phí bỏ ra. Vì vậy, hiệu quả kinh tế của thể chế cũng có thể được đo bằng hiệu quả Pareto- là một thuật ngữ chỉ hiệu quả kinh tế. Theo nguyên lý Pareto, một sự di chuyển hoặc thay đổi làm cho người này tốt lên mà không làm người khác bị tồi đi được gọi là một hoàn thiện Pareto. Trong thể chế quản lý công chức HCNN, nguyên lý Pareto cũng có thể được áp dụng để xem xét hiệu quả kinh tế. Khi đó vấn đề này được hiểu theo nghĩa: một sự thay đổi về thể chế nhằm cải thiện nội dung quản lý công chức hành chính được gọi là một hoàn thiện Pareto khi hoàn thiện một chế độ, một chính sách, một quy định đối với một nội dung quản lý công chức mà không làm cho việc quản lý các nội dung khác đối với công chức bị kém đi (nếu không nói là phải tốt lên) [22].

Tóm lại, để đánh giá hiệu quả pháp luật của hệ thống thể chế quản lý công chức cần xác định theo các tiêu chí cơ bản sau [22]:

- Phù hợp với hệ thống pháp luật của quốc gia.
- Thỏa mãn và đạt được các mục tiêu đề ra.
- Kết quả đạt được trong thực tế.

- Đảm bảo tính kinh tế và tính hữu ích của thể chế.
- Tính hiệu lực, hiệu quả của thể chế.



Đồ thị 1.1. Đường cong hoàn thiện Pareto

1.2.6. Yêu cầu của thể chế quản lý công chức ở Việt Nam trong điều kiện phát triển và hội nhập quốc tế

Đại hội lần thứ VIII và thứ IX của Đảng đã đề ra nhiệm vụ chính trị trung tâm của cách mạng nước ta hiện nay là: "tiếp tục nắm vững 2 nhiệm vụ chiến lược xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ Tổ quốc, đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Mục tiêu của công nghiệp hóa, hiện đại hóa là xây dựng nước ta thành một nước công nghiệp có cơ sở vật chất- kỹ thuật hiện đại, cơ cấu kinh tế hợp lý, quan hệ sản xuất tiên bộ, phù hợp với trình độ phát triển của lực lượng sản xuất, đời sống vật chất và tinh thần cao, quốc phòng, an ninh vững chắc, dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, văn minh" [25]. Để thực hiện thắng lợi nhiệm vụ chính trị đó, Nhà nước ta phải được tổ chức và vận hành theo những nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của dân, do dân và vì dân. Trong đó đội ngũ công chức làm việc trong các cơ quan nhà nước phải được xây dựng đảm bảo đáp ứng yêu cầu hiện nay đặt ra. Bất cứ cách đặt vấn đề và giải quyết vấn đề như thế nào liên quan đến công tác cán bộ ở nước ta hiện nay mà xa rời đường lối của Đảng, xa rời nhiệm vụ chính trị trên đều không tránh khỏi xa vào sự trù tượng, vô nghĩa.

Nhìn lại những năm qua, nước ta đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng, trong đó kinh tế tăng trưởng khá- GDP tăng bình quân hằng năm 7%, văn hóa giáo dục và xã hội có những tiến bộ mới, đời sống nhân dân tiếp tục được cải thiện; hệ thống chính trị tiếp tục được đổi mới, đặc biệt trong lĩnh vực chỉnh đốn Đảng và cải cách thể chế, thủ tục hành chính. Hơn 10 năm trước, sau rất nhiều cố gắng, nhất là sau khi giải quyết vấn đề nợ với Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) và Ngân hàng thế giới (WB), quan hệ kinh tế đối ngoại của chúng ta đã có một bước đột phá cơ bản. Việc gia nhập Hiệp hội Đông nam Á (ASEAN), tham gia Khu vực Mậu dịch tự do (AFTA), Diễn đàn Á-Âu (ASEM), Diễn đàn Hợp tác kinh tế châu Á- Thái bình dương (APEC), Hiệp định với Liên minh châu Âu (EU) và Hiệp định Việt Mỹ là những thành công lớn, góp phần nâng cao thế chủ động của Việt Nam trong tiến trình hội nhập [3].

Tuy vậy, trong quá trình xây dựng và phát triển đất nước, chúng ta cũng còn một số yếu kém mà Đại hội X đã chỉ rõ. Trong những yếu kém đó có một số vấn đề mà chúng ta cần quan tâm. Đó là nền kinh tế phát triển chưa vững chắc, hiệu quả, sức cạnh tranh thấp. Nhịp độ tăng trưởng chậm dần. Năng suất lao động còn thấp, chất lượng sản phẩm chưa tốt và giá thành còn cao. Nhiều sản phẩm ứ đọng, thiếu thị trường tiêu thụ cả ở trong và ngoài nước. Hệ thống tài chính, ngân hàng còn yếu kém và thiếu lành mạnh...; một số vấn đề văn hóa-xã hội bức xúc và gay gắt chưa được giải quyết tốt, nhất là vấn đề liên quan đến việc làm, chất lượng giáo dục, đào tạo, chăm sóc y tế đối với người nghèo, môi trường, tệ nạn ma túy, mại dâm, bệnh AIDS, tội phạm, giải quyết khiếu kiện...; cơ chế chính sách còn thiếu và chưa tạo động lực mạnh để phát triển; tình trạng tham nhũng, suy thoái về phẩm chất đạo đức, yếu kém về năng lực và trình độ nghiệp vụ, chuyên môn ở một bộ phận công chức... [27]

Nguyên nhân của những yếu kém này chủ yếu mang tính chủ quan, bao gồm: Thứ nhất là việc tổ chức thực hiện chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước chưa tốt. Thứ hai, một số quan điểm chủ trương chưa được thông suốt ở các cấp, các ngành dẫn đến việc thực hiện thiếu thống nhất và chậm trễ. Thứ ba, việc cải cách nền hành chính Nhà nước tiến hành chậm, thiếu kiên quyết. Thứ tư, công tác lý luận, tổ chức cán bộ còn nhiều yếu kém bất

cập. Nguyên nhân mang tính khách quan là cơ chế thị trường đã tạo ra hàng loạt vấn đề phức tạp mới. Đó là sự thay đổi quan niệm về giá trị xã hội của con người, là sự thay đổi trong lối sống của mọi bộ phận dân cư (trong đó bao gồm cả đội ngũ công chức), trong đó lối sống hưởng thụ, chạy theo đồng tiền với bất kỳ giá nào trở thành một "dòng chảy lớn" trong xã hội, nhiều khi lấn át cả lý tưởng được hun đúc từ trong các cuộc đấu tranh cách mạng lâu dài và gian khổ của dân tộc về một xã hội công bằng, văn minh, hạnh phúc cho con người. Đó là nạn tham nhũng, buôn lậu, hối lộ, biếu xén, mua chuộc người nắm quyền trong bộ máy Nhà nước, làm thoái hóa đội ngũ công chức.

Đất nước ta đang tiếp nhận những vận hội lớn, đồng thời cũng đứng trước những nguy cơ và thách thức lớn. Quá trình đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa ở nước ta chính là quá trình làm biến đổi trạng thái kinh tế, văn hóa, xã hội mà nội dung cơ bản là:

- Sự biến đổi chất lượng của lực lượng sản xuất làm cho lao động thủ công được thay thế phần lớn bằng lao động cơ khí hóa, điện khí hóa và một phần quan trọng tự động hóa...

- Khoa học, kỹ thuật và công nghệ phát triển có khả năng tiếp cận và vận dụng những thành tựu mới nhất của khoa học và công nghệ mới. Khoa học xã hội và nhân văn phát triển tạo nên diện mạo tinh thần mới của đất nước, của xã hội, mặt bằng dân trí nâng cao, chất lượng của nguồn lực con người đạt được trình độ tương đương trong khu vực mà vẫn giữ được cốt cách, bản sắc của văn hóa Việt Nam, con người Việt Nam.

- Hình thành một tổng hòa các quan hệ sản xuất, chế độ sở hữu, cơ chế quản lý và chế độ phân phối hợp lý, tiến bộ, tạo ra động lực mạnh mẽ, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và thực hiện công bằng xã hội trong các giai cấp và tầng lớp dân cư.

- Đời sống vật chất và văn hóa của nhân dân được cải thiện, nâng cao: nhà ở tương đối tốt, đi lại, học hành, chữa bệnh thuận lợi, mức hưởng thụ văn hóa khá; có lối sống văn minh, gia đình hạnh phúc, quan hệ xã hội lành mạnh.

Trong quá trình phát triển và hội nhập quốc tế, vai trò của đội ngũ công chức là cực kỳ quan trọng [16]. Họ là những người vạch ra kế sách để thực hiện từng mục tiêu nêu trên, đồng thời lại là người tổ chức, quản lý quá trình

thực hiện và gương mẫu thực hiện những mục tiêu đó. Việc quản lý, xây dựng và phát triển nâng cao chất lượng của đội ngũ công chức vì thế càng quan trọng và cấp bách. Có thể khẳng định rằng, không thể thực hiện phát triển đất nước và hội nhập quốc tế thành công với một đội ngũ công chức chất lượng thấp, phẩm chất kém và thiếu năng lực hoạt động quản lý. Vì vậy khi xây dựng, hoàn thiện thể chế quản lý cán bộ, công chức hành chính nhà nước trong điều kiện phát triển và hội nhập quốc tế phải đảm bảo các yêu cầu sau:

1- Đảm bảo thể chế quản lý công chức hành chính nhà nước phải là sự thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng về công tác cán bộ, đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường, phù hợp với quá trình hội nhập quốc tế, thống nhất với hệ thống pháp luật nói chung của Việt Nam.

2- Phải xây dựng và tổ chức khoa học bộ máy các cơ quan làm công tác nhân sự phù hợp với điều kiện cải cách hành chính nhà nước. Đồng thời thể chế đó phải xây dựng được đội ngũ những người làm công tác nhân sự có đủ phẩm chất, năng lực và trình độ để thực hiện việc quản lý đội ngũ công chức hành chính nhà nước với tư cách như là sự "tự quản lý của Chính phủ".

3- Hệ thống thể chế quản lý công chức với hàm nghĩa các quy định, luật lệ, chế độ, chính sách phải được xây dựng đầy đủ và rõ ràng, nhất là chức trách, nhiệm vụ, nghĩa vụ và quyền lợi của công chức, chế độ khen thưởng-kỷ luật, chế độ thanh tra, kiểm tra công chức thực thi công vụ, qua đó thực hiện việc xây dựng đội ngũ công chức có đủ phẩm chất, năng lực, trình độ đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường, yêu cầu của cải cách hành chính và hội nhập quốc tế.

4- Phải đảm bảo và góp phần xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ công chức hành chính nhà nước theo hướng chuyên nghiệp, ổn định, phù hợp với xu thế phát triển của nền công vụ hiện đại, đáp ứng được sự phát triển của kinh tế, khoa học, kỹ thuật trong nước và trên thế giới.

1.2.7. Sự cần thiết khách quan hoàn thiện thể chế quản lý công chức ở Việt Nam

a) Để đáp ứng yêu cầu của cải cách hành chính nhà nước:

Nền hành chính nhà nước gồm các yếu tố cấu thành: *Một là* hệ thống thể chế quản lý xã hội theo luật pháp; *hai là* cơ cấu tổ chức và cơ chế vận hành

của bộ máy hành chính các cấp từ Trung ương đến địa phương; *ba* là đội ngũ công chức hành chính bao gồm những người thực thi công vụ trong bộ máy hành chính công quyền; *bốn* là nguồn tài chính nhà nước trong bộ máy hành chính công quyền. Các yếu tố nói trên có mối quan hệ gắn bó hữu cơ với nhau. Trong các yếu tố cấu thành nên nền hành chính nhà nước thì đội ngũ công chức là yếu tố động và quan trọng nhất, là yếu tố quyết định đến hiệu lực và hiệu quả của nền hành chính. Vì vậy trong quá trình thực hiện cải cách nền hành chính nhà nước, việc xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ công chức phải được chú trọng và quan tâm hàng đầu. Tuy nhiên, cơ sở pháp lý để quản lý tốt đội ngũ công chức lại chính là thể chế quản lý công chức với các văn bản luật, pháp lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật khác. Do đó, việc hoàn thiện hệ thống thể chế quản lý công chức không thể đứng ngoài các hoạt động của cải cách hành chính nhà nước.

Mặt khác, trong cải cách hành chính nhà nước được tiến hành trong nhiều giai đoạn với lộ trình nhất định. Mỗi giai đoạn của cải cách hành chính nhà nước lại có những yêu cầu nhất định đối với đội ngũ công chức. Do vậy, việc hoàn thiện hệ thống thể chế quản lý công chức là một tất yếu khách quan và phải luôn luôn được tiến hành để xây dựng và quản lý đội ngũ công chức phù hợp với từng giai đoạn.

Ngay từ khi mới ra đời cách đây khoảng 6000 năm, Nhà nước khi mới xuất hiện đã trở thành cơ quan cai trị xã hội. Trong quá trình phát triển nhà nước, tính xã hội dần dần chuyển tải vào bộ máy nhà nước. Điều đó dẫn đến chức năng cai trị của nhà nước dần dần kiêm cả chức năng quản lý. Đến nay, khi xã hội loài người phát triển đến một trình độ văn minh nhất định thì nhà nước lại chuyển dần từ chức năng cai trị, quản lý sang chức năng phục vụ.

Ngày nay, trong xu thế hội nhập, mở cửa, dân chủ hóa mọi mặt của đời sống xã hội và nhà nước; trong xu thế xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, bộ máy hành chính nhà nước phải trở thành các cơ quan xã hội, từ bỏ "địa vị cai trị" của mình thành các thiết chế quản lý và phục vụ xã hội, phục vụ nhân dân, có như vậy mới đúng bản chất nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Điều đó

cũng có nghĩa là đội ngũ công chức không tồn tại vì những mục đích tự thân của nó, mà phải vì lợi ích của nhân dân, lợi ích cộng đồng. Và nhân dân là người nuôi dưỡng đội ngũ này thông qua việc đóng thuế vào ngân sách nhà nước. Với cách nhìn này thì nhân dân là khách hàng của đội ngũ công chức và nền hành chính nhà nước.

Vì vậy trong xu thế chuyển đổi này, việc hoàn thiện thể chế quản lý công chức là một tất yếu khách quan để đảm bảo xây dựng được đội ngũ công chức đáp ứng yêu cầu của một nền hành chính phục vụ.

b) Phục vụ cho sự phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa:

Từ góc nhìn của khoa học quản lý thì đối tượng quản lý cơ bản nhất và quan trọng nhất của quản lý nhà nước là các quá trình kinh tế xã hội. Khi các quá trình kinh tế xã hội có các thay đổi đều đòi hỏi sự thay đổi của quản lý. Trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, tồn tại sự đồng đều của các thành phần kinh tế và hình thức sở hữu. Trong đó sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể có vai trò thống trị, sở hữu tư nhân về tư liệu sản xuất không được thừa nhận. Với sự tồn tại đó, các hoạt động của cơ quan quản lý hành chính nhà nước đều nhằm điều chỉnh trực tiếp các hoạt động kinh tế và phân phối sản phẩm xã hội. Các nhà hành chính chỉ huy mọi hoạt động kinh tế, trực tiếp ra các mệnh lệnh cho các nhà sản xuất: sản xuất cái gì? số lượng, giá cả ra sao? nguyên liệu nhận ở đâu?Cơ chế này đã tạo ra đội ngũ công chức quan liêu, xa rời thực tiễn, mắc bệnh giấy tờ hành chính, mệnh lệnh, với vị trí là người phục vụ, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp hoạt động thì chính họ lại trở thành người trực tiếp phân phối các nguồn lực xã hội. Các nhà hành chính là trở thành những người ban phát các nguồn lực xã hội và cơ chế "xin cho" cũng hình thành từ đó. Các kế hoạch được vạch ra không hoàn toàn dựa vào nhu cầu thực tiễn và vì sự phát triển xã hội, nhiều khi chỉ vì những suy nghĩ, quyết đoán chủ quan của các nhà hành chính. Cơ chế đó đã biến nhà nước thành người bảo trợ cho đội ngũ công chức. Về mặt pháp lý, họ không có những đặc quyền, đặc lợi so với những người lao động xã hội khác, nhưng họ lại là đối tượng được hưởng những lợi ích do nhà nước (chính do họ tham mưu) ban phát cho thông qua chế độ, chính sách đối với công chức.

Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đó là nền kinh tế đa thành phần, đa sở hữu. Trong nền kinh tế thị trường, các quy luật giá trị, quy luật cung cầu và cạnh tranh diễn ra ngày một gay gắt, người ta sẽ sản xuất ra những gì mà thị trường cần và đi mua những gì mình cần do người khác sản xuất. Chính cơ chế thị trường đã tạo ra sự công bằng xã hội trong lao động do mọi thành viên xã hội. Vì thế người công chức không còn những đặc quyền đặc lợi so với những người lao động khác. Lao động của công chức phải tùy thuộc vào tổng sản phẩm xã hội do xã hội tạo ra, theo cơ chế "nước nôi, bèo nôi". Do đó công chức phải tìm mọi cách để cung ứng các dịch vụ cho nhân dân ngày một tốt hơn. Chính điều này dẫn đến việc áp dụng tinh thần quản lý doanh nghiệp tư nhân vào trong cơ quan nhà nước nhằm đảm bảo hiệu quả đầu ra của hoạt động công vụ do công chức thực hiện. Các cơ quan hành chính và cả nhà nước nói chung mất dần tính chất cai trị, quản lý đối với các hoạt động kinh tế, xã hội. Nhà nước còn lại là người phục vụ, người làm các dịch vụ công, tạo mọi điều kiện thuận lợi cho hoạt động kinh tế và các hoạt động khác của nhân dân, miễn là những hoạt động đó có ý nghĩa xã hội. Chính vì những yêu cầu này mà việc hoàn thiện thể chế quản lý công chức để xây dựng một đội ngũ công chức là một tất yếu khách quan. Đội ngũ này phải đáp ứng được với mục tiêu phục vụ cho sự phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

c) Đáp ứng yêu cầu của hội nhập quốc tế:

Hiện nay, Việt nam vừa gia nhập Tổ chức thương mại thế giới, đây là cơ hội nhưng đồng thời cũng là thách thức đối với cả dân tộc chúng ta. Để quá trình hội nhập vào nền kinh tế thế giới mang lại hiệu quả nhất cho nền kinh tế Việt nam thì vai trò của nền hành chính nhà nước giữ một ý nghĩa rất quan trọng, bên cạnh phải tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN để tạo môi trường kinh doanh thuận lợi; đơn giản hóa thủ tục hành chính, công khai hóa thủ tục hành chính, xác định rõ quy trình giải quyết công việc, thẩm quyền và trách nhiệm giải quyết công việc và trong thực thi công vụ của công chức.... thì việc hoàn thiện thể chế quản lý công chức mang tính đột phá, cách mạng là nhiệm vụ không thể xem nhẹ- vì con người luôn là yếu tố quyết định. Qua đó góp phần quan trọng vào việc xây dựng đội ngũ công chức đáp ứng và phù hợp với yêu cầu hội nhập quốc tế.

Bên cạnh đó, đội ngũ công chức là nội dung chính của chế độ công vụ. Trong quá trình hội nhập, quan hệ hợp tác và phối hợp trong hoạt động công vụ giữa Việt nam và các nước trên thế giới là một tất yếu khách quan. Vì vậy, các nội dung liên quan đến xây dựng chế độ công chức, công vụ cũng luôn cần được đổi mới, hoàn thiện để phù hợp với xu thế phát triển chung của thế giới trong cải cách hành chính, cải cách công chức, công vụ.

1.3. Kinh nghiệm xây dựng thể chế quản lý công chức ở một số nước trên thế giới

1.3.1. *Liên xô và các nước Đông Âu*, công chức nhà nước được coi là một bộ phận của người lao động phổ thông. Vì vậy, ở các nước này thường lấy Lao động và các văn bản hướng dẫn ra làm căn cứ để quản lý đội ngũ công chức. Ở các nước này, thể chế chính trị lấy Đảng làm hạt nhân lãnh đạo, quyền lực tập trung cao độ, đảng và chính quyền thống nhất. Đảng thông qua cơ quan Chính phủ dùng phương thức mệnh lệnh hành chính, thực hành lãnh đạo thống nhất từ trên xuống dưới. Để thích ứng với chế độ đó đã xây dựng thể chế quản lý cán bộ tập trung cao độ mà đặc điểm cơ bản là Đảng định ra đường lối, phương châm và chính sách cán bộ; đồng thời, từ Trung ương đến địa phương, tổ chức đảng phân cấp phụ trách, bồi dưỡng và lựa chọn sắp xếp cán bộ cho cơ quan hành chính nhà nước, tiến hành kiểm tra, đôn đốc, giám sát và sát hạch. Vì vậy, thể chế công chức của Liên xô và Đông Âu (trước đây) nằm trong chế độ cán bộ của chế độ một Đảng lãnh đạo. Ưu điểm lớn nhất của hệ thống thể chế và cách quản lý này là thống nhất được việc điều động cán bộ, công chức và thông qua đó điều động được nguồn nhân lực trong cả nước, có lợi cho việc khắc phục khó khăn, thực hiện mục tiêu được xác định, đặc biệt về chính trị xã hội trong điều kiện không bình thường. Nhưng hệ thống thể chế này lại thể hiện ở mấy hạn chế sau: Đảng và Nhà nước không phân biệt rõ, lấy Đảng thay Nhà nước, làm cho các quy định về quản lý công chức trong hệ thống hành chính nhà nước không thể độc lập phát huy chức năng quản lý cần có. Nhìn về lâu dài, bất lợi cho sự phát triển của bộ máy hành chính nhà nước; thể chế quản lý công chức của Nhà nước đồng nhất với thể chế quản lý cán bộ của Đảng, dẫn đến việc nảy sinh các hiện tượng: chỉ tuyển dụng người thân, bè cánh, hình thành cá nhân chuyên quyền độc đoán, gia trưởng và quan liêu, gây trở ngại cho việc sử dụng nhân

tài; công tác nhân sự thiếu tính công khai, việc đề bạt bổ nhiệm cán bộ mang màu sắc bí mật; thiếu cơ chế giám sát, kiểm tra [4].

1.3.2. **Trung quốc**, trước đây hệ thống thể chế cũng bao gồm rất nhiều văn bản pháp quy về công tác nhân sự, cán bộ, công chức, nhưng rất lộn xộn, chưa có sự sửa đổi, hoàn thiện thường xuyên theo sự phát triển của xã hội. Dù cho có sửa đổi, bổ sung thì phần nhiều cũng chỉ là chấp vá trên khuôn mẫu truyền thống, tất cả việc quản lý cán bộ cũng chưa có sự thay đổi gì lớn. Sau khi triển khai cải cách thể chế kinh tế và thể chế chính trị, mới chính thức đề ra việc xây dựng chế độ công chức nhà nước. Tuy vậy, do việc xây dựng chế độ công chức với hệ thống thể chế quản lý là một công tác có tính chất khai phá, còn thiếu kinh nghiệm xây dựng, mặt khác trong tiến hành cải cách sâu sắc trên mọi mặt, nhiều vấn đề còn đang ở trạng thái không ngừng biến động, vì vậy, không thể trong thời gian ngắn đã quy định thể chế hóa được tường tận hết các nội dung về quản lý công chức, vì thế Trung quốc phải thực hiện một cách làm thích hợp. Trước hết xây dựng “Điều lệ tạm thời về công chức nhà nước” do Quốc Vụ Viện công bố, làm thử, qua thực tiễn từng bước sửa chữa, hoàn thiện. Sau đó năm 2005, Trung quốc mới ban hành Luật Công chức nhà nước. Kèm theo Luật này là các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thực hiện tạo thành hệ thống thể chế quản lý đội ngũ công chức của Trung quốc [4]. Qua nghiên cứu thể chế quản lý công chức của Trung quốc thì có thể thấy có mấy đặc điểm cần quan tâm, đó là:

- Hệ thống thể chế quy định việc quản lý công chức được xây dựng và ban hành đến nay đã tương đối hoàn chỉnh. Hệ thống thể chế này chủ yếu tập trung vào 2 nội dung chính: thứ nhất là các vấn đề có tính chất cơ bản gồm các quy định có tính nguyên tắc đối với các vấn đề chế độ công chức, phạm vi, quyền lợi và nghĩa vụ công chức, quan hệ pháp luật, xác định về quan hệ giữa công chức với nhà nước, những hành vi của công chức được đảm bảo và bị ràng buộc, đồng thời quy định sự giám sát của nhân dân đối với công chức từ lúc vào cho đến lúc ra; quyền trình bày và tố cáo của công chức và sự đảm bảo về pháp luật cho việc đó; quy định rõ sự bố trí và quyền hạn bộ máy quản lý công chức; thứ hai là những pháp quy riêng lẻ về các vấn đề như thi cử, tuyển dụng, sát hạch, thưởng phạt, bố trí, bổ nhiệm,

- Hệ thống thể chế được xây dựng bao gồm những quy định có tính trình tự thao tác với những quy định có tính thực thể làm cho các quy phạm trở lên đơn giản và dễ chấp hành.

- Hệ thống thể chế được xây dựng kết hợp tính nguyên tắc với tính linh hoạt. Cùng với sự thay đổi và phát triển của xã hội, thể chế quản lý công chức cũng có những thay đổi tương ứng, nhưng nếu thay đổi quá nhiều sẽ mất đi uy quyền cần có của pháp luật, dễ gây sự hỗn loạn trong quản lý. Nhưng nếu quy định mà không thể sửa đổi thì dễ trở nên trì trệ, không tiếp cận được với xu thế mới. Công cuộc cải cách đang tiến hành, chế độ cũ và mới đang trong quá trình đan xen thay thế nhau. Để thích ứng với bối cảnh đó, thể chế quản lý công chức đã áp dụng biện pháp sau: đối với những điều đề cập đến nguyên tắc lớn, quan trọng về chế độ công chức cũng như những nội dung có ý nghĩa phổ biến như phạm vi, quyền lợi, nghĩa vụ, bộ máy quản lý công chức thì cần quy định rõ ràng, tỷ mỉ và giữ sự ổn định tương đối. Đối với những vấn đề tương đối khó, cần phải nghiên cứu thăm dò thì quy định tương đối mang tính nguyên tắc. Như vậy, vừa giữ được tính ổn định tương đối của thể chế, bảo vệ được tính uy quyền của nó, vừa có thể tùy nơi, tùy lúc mà bổ sung, hoàn thiện thêm.

1.3.3. Nước Anh: Anh quốc là nước xây dựng chế độ công chức nhà nước sớm nhất và đã phát triển tương đối hoàn chỉnh. Mang tính chất đại diện mạnh nhất cho chế độ công chức ở các nước phương Tây. Chế độ công chức theo nghĩa hiện đại ở Anh được bắt đầu từ nửa cuối thế kỷ XIX và phát triển qua nhiều giai đoạn. Xuất phát từ đặc điểm Hiến pháp nước Anh là hiến pháp không thành văn, do đó ở Anh không có Bộ Luật công vụ. Cơ sở pháp luật của thể chế quản lý đội ngũ công chức ở Anh, chủ yếu là những quyết định và điều lệnh, được Nội các ban bố dưới hình thức " Lệnh của Viện cơ mật". Qua nhiều năm trở thành hệ thống các quy định đối với hoạt động quản lý công chức, công vụ 4. Chế độ công chức, công vụ ở Anh ra đời và được đánh dấu từ năm 1588 bằng câu nói của nữ hoàng Elidabet đệ nhất với đội ngũ những người giúp việc rằng: "Tôi cần một đội ngũ giúp việc để nói cho tôi *những điều tôi không muốn nghe và những điều tôi cần biết*" [4]. Năm 2003, trong một đợt khảo sát chế độ công chức tại Anh của Bộ Nội vụ, khi được hỏi về việc cải cách chế độ quản lý công chức ở Anh đang được tiến hành như thế

nào? Một quan chức Bộ Nội vụ Anh đã trả lời rằng: Tại sao lại phải thay đổi hoặc cải cách khi mà chế độ quản lý công chức hiện nay đang phục vụ rất tốt cho nền hành chính. Điều này không phải phản ánh tính bảo thủ của người Anh mà muốn nói nên một điều các quy định, luật lệ về quản lý công chức cũng phải có tính tương đối ổn định, ít thay đổi khi mà đã đáp ứng tốt cho hoạt động của bộ máy hành chính và xây dựng đội ngũ công chức [4].

1.3.4. **Nước Mỹ:** Chế độ công vụ ở Mỹ được xác lập và phát triển trải qua một quá trình khúc khuỷu đi từ "chế độ chia phần quan chức" đến chế độ "công trạng". Theo quy định của Hiến pháp, tổng thống có quyền bổ nhiệm những người đã bỏ công sức ra trong cuộc tranh cử của Đảng mình và những người thân tín giữ các vị trí quan trọng trong Chính phủ. Điều đó đã góp phần hình thành "chế độ chia phần". Chế độ đó dẫn tới hiệu suất thấp trong quản lý công chức và tạo ra tình trạng hủ bại của quan chức. Do đó năm 1840 Thượng nghị viện và Hạ nghị viện đề nghị thiết lập chế độ phân cấp thi tuyển công chức. Sau đó nước Mỹ đã thông qua 2 đạo luật quy định: Công chức trước khi được tuyển dụng đều phải qua thi tuyển. Tuy nhiên chế độ công chức ở Mỹ thực hiện theo hệ thống việc làm là chủ yếu. Đến năm 1883, Luật Păng téc đơn được Nghị viện thông qua đã thủ tiêu "chế độ chia phần", thực hiện "chế độ công trạng". Luật này giao cho một Ủy ban độc lập chịu trách nhiệm quản lý việc thi cử, tuyển dụng, sát hạch, thuyên chuyển, đãi ngộ, thưởng phạt, bồi dưỡng, đào tạo, nghỉ hưu... đối với công chức. Tuy nhiên, với chế độ chính trị ở Mỹ, tồn tại hai Đảng luân phiên cầm quyền thì tệ nạn của "chế độ chia phần" vẫn còn tồn tại ở một phạm vi nhất định. Chế độ công vụ và quản lý công chức ở Mỹ nhấn mạnh cương vị, vị trí công tác do người đảm nhiệm, chứ không phải người phụ trách cương vị- nghĩa là thực hiện chế độ việc làm với nguyên tắc "vì việc mà chọn người, chứ không phải là vì người mà bày ra việc". Và được kết cấu theo kiểu "tài chuyên" [2]. *Ở Mỹ không hạn chế học vấn và tuổi tác của người đăng ký dự tuyển vào công chức.* Qua quá trình phát triển cho đến nay, chế độ công vụ ở Mỹ được thực hiện trên cơ sở "chế độ công trạng". Một loạt các vấn đề như bổ nhiệm, thăng chức, thôi việc, trả lương, thưởng phạt, đào tạo bồi dưỡng đối với công chức Mỹ đều *lấy chế độ xét công*

trạng làm cơ sở- nghĩa là căn cứ thành tích công tác, năng lực công tác và kết quả công tác để đánh giá, thăng thưởng, đề bạt, bổ nhiệm... công chức.

1.3.5. **Châu Âu:** Chế độ công vụ và quản lý công chức ở Pháp, Đức và một số nước châu Âu cũng được xây dựng trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm của nước Anh. Năm 1946 Pháp mới có Luật công chức, năm 1950 Đức mới có Luật công chức liên bang. Nhưng chế độ công chức, công vụ của *Pháp mang sắc thái trung ương tập quyền, chịu sự khống chế nghiêm ngặt của chính phủ trung ương, mang nặng sắc thái quan liêu, công chức chính quyền địa phương không thể tự giải quyết công việc hành chính một cách độc lập.* Trong khi đó chế độ công chức ở Đức mang nặng tính luật pháp, thực hiện công vụ theo quy định của luật. Vì vậy *tính kỷ luật, tính hiệu quả, hiệu suất là đặc trưng của chế độ quản lý công chức ở nước Đức.* Gần đây, từ khi thực hiện nhất thể hóa Châu Âu, các nước trong khối liên minh Châu Âu (EU) đều thực hiện hoàn thiện lại hệ thống thể chế quản lý công chức theo hướng tạo cho nền công vụ của mỗi nước trong liên minh đều tiến dần đến sự thống nhất với nhau và đẩy mạnh phân cấp quản lý trong bộ máy hành chính xuống đến địa phương [4].

1.3.6. **Châu Á, Châu Phi, Mỹ la tinh:** Đối với các nước đang phát triển ở châu Á, châu Phi và châu Mỹ latin, do trước đây tuyệt đại bộ phận là thuộc địa hoặc nửa thuộc địa của Anh, Pháp, Hà lan, Bồ đào nha, Tây ban nha và Mỹ nên chế độ công chức ở các nước này đều theo khuôn mẫu của chính quốc để xây dựng. Sau đó, khi giành được độc lập về chính trị thì chế độ công chức vẫn chịu ảnh hưởng nặng nề của thời gian trước đó [4].

1.3.7. **Singapore:** chương trình công chức, công vụ thế kỷ 21 ra đời từ ngày 5/5/1995 là một sự cam kết và sự cố gắng của nền công vụ. Mọi công chức, từ công chức cấp cao nhất đến công chức thấp nhất đều phải tham gia tích cực vào chương trình này. Mục tiêu của chương trình này nhằm xây dựng một nền công vụ hiệu lực, hiệu quả, năng động và nhạy cảm với tình hình mới, nâng cao hiệu lực quản lý công chức. Qua đó chất lượng dịch vụ ngày càng được cải thiện, đội ngũ công chức được phát triển không ngừng, nhân tài được phát hiện, được coi trọng, được sử dụng và được phát triển. Chương

trình công vụ thế kỷ 21 này cũng áp dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin một cách rộng rãi để phục vụ công chúng được tốt hơn, để quản lý công chức có hiệu quả hơn, để ban hành chính sách được nhanh chóng hơn...[4]

1.3.8. **Thái lan:** Đối với Thái lan, với xu thế toàn cầu hóa và môi trường đang thay đổi, chiến lược của nền công vụ Thái lan đầu thế kỷ 21 là "xây dựng một Chính phủ nhỏ, thích hợp nhưng có chất lượng" [4]. Điều đó có nghĩa là trong quản lý đội ngũ công chức thực hiện chính sách cắt giảm biên chế và tinh giảm bộ máy để làm sao với số lượng ít hơn có thể thực thi công việc được giao một cách hiệu quả hơn. Chiến lược cải cách công vụ của Thái lan xây dựng trong tương lai là chú trọng vào cơ cấu tổ chức và sắp xếp lại nguồn nhân lực cho các hoạt động công vụ. Trong đó các nhiệm vụ cụ thể là: Cơ cấu lại tổ chức bộ máy; cải cách và phát triển chế độ công chức; phát triển và áp dụng công nghệ tiên tiến vào hoạt động công vụ; thực hiện chiến lược quản lý năng suất và hiệu quả các hoạt động công vụ.

1.3.9. **Philippin:** Chế độ công chức của Philippin đầu thế kỷ 21 được cải cách nhằm mục đích làm cho nền hành chính nhà nước đáp ứng được các nhu cầu đòi hỏi của dân chúng [4]. Qua đó bước đầu đã đạt được kết quả trong việc nâng cao trình độ chuyên môn, kỹ năng nghiệp vụ và tính trách nhiệm của công chức trong thi hành công vụ. Mặt khác cải cách cũng làm giảm bớt sự tập trung quyền lực, giảm bớt những văn bản pháp luật có tính hiệu lực thấp và thúc đẩy đội ngũ công chức ham học hơn, giải quyết công việc hiệu quả hơn. Các mục tiêu của chiến lược cải cách chế độ công vụ ở Philippin là: xây dựng một đội ngũ công chức chuyên nghiệp, có hiệu quả; xây dựng một nền công vụ hợp lý, phi tập trung; xây dựng một công chức có năng lực và có trách nhiệm; đảm bảo chế độ tiền lương và các chính sách đãi ngộ hợp lý cho công chức.

Tóm lại, trong quá trình phát triển của chế độ công vụ, tùy theo điều kiện chế độ kinh tế- xã hội- chính trị của từng nước mà thể chế quản lý đội ngũ công chức được xây dựng và thực hiện theo các mô hình khác nhau. Tuy nhiên nói chung, thể chế quản lý công chức ở các nước trên thế giới trong quá trình xây dựng và phát triển đều nhằm mục đích phục vụ tốt nhất, có hiệu quả nhất cho bộ máy nhà nước, cho nhân dân và cho xã hội. Hiện nay, chế độ

công vụ ở các nước trên thế giới đang được hoàn thiện theo hướng phát triển phục vụ nhân dân, lấy người dân làm mục tiêu phục vụ. Trong những năm của thập niên cuối thế kỷ 20 và những năm đầu thế kỷ 21, do tiến bộ vượt bậc của khoa học kỹ thuật và công nghệ, kinh tế- xã hội ngày càng phát triển cộng với việc đẩy mạnh xu thế dân chủ hóa, xu thế hội nhập quốc tế thì các nước trên thế giới đã tích cực thực hiện cải cách nền hành chính nhà nước trong đó chủ yếu là chế độ công chức, công vụ theo hướng linh hoạt, năng động, nhằm mục đích phục vụ nhân dân ngày một tốt hơn. Theo đó, chế độ công chức, công vụ được cải cách theo các nội dung: Hoàn thiện thể chế công chức, công vụ và hệ thống thông tin quản lý công vụ; Tăng cường hệ thống cơ quan quản lý công vụ; Nâng cao chất lượng đội ngũ công chức; Hiện đại hóa công sở. Trong đó, quyết định đối với cải cách chế độ công vụ, nâng cao chất lượng đội ngũ công chức trong bối cảnh toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế.

Tóm lại Chương 1 Luận án đã làm rõ được:

1. Các khái niệm và nội dung của công chức và thể chế quản lý công chức- nhân tố quan trọng góp phần tạo ra đội ngũ công chức hành chính hoạt động có hiệu quả để góp phần bảo vệ, xây dựng và phát triển đất nước.

2. Đã làm rõ được những đặc điểm của nền hành chính nhà nước có ảnh hưởng đến nội dung của thể chế quản lý công chức;

3. Đã làm rõ được những vấn đề cốt yếu của việc xây dựng thể chế quản lý công chức (gồm mục tiêu, hình thức, nội dung, nguyên tắc, phương pháp, tiêu chí đánh giá v.v...).

4. Đã làm rõ được quá trình thay đổi vai trò của Chính phủ trong nền hành chính công có ảnh hưởng đến mục tiêu, phương pháp và nội dung quản lý công chức.

5. Đã nêu lên được một số kinh nghiệm tốt về việc xây dựng thể chế quản lý công chức ở một số nước: Liên xô (trước đây) và đông Âu, Trung quốc, Anh, Mỹ, Châu Âu, Châu Á, Châu Phi và Mỹ latin, Singapore, Philipin để từ đó rút ra các bài học bổ ích cho Việt nam trong quá trình hoàn thiện thể chế quản lý công chức.

Chương 2

THỰC TRẠNG THỂ CHẾ QUẢN LÝ CÔNG CHỨC Ở VIỆT NAM

2.1. Về đội ngũ công chức ở Việt nam hiện nay

2.1.1. Tổng quan về quá trình hình thành đội ngũ công chức từ năm 1945 đến nay qua các giai đoạn.

Do điều kiện và hoàn cảnh lịch sử cụ thể của cách mạng Việt Nam trải qua nhiều giai đoạn khác nhau, mỗi giai đoạn lại có một cơ chế quản lý khác nhau phù hợp. Việc xây dựng và phát triển đội ngũ công chức chịu ảnh hưởng rất nhiều của các cơ chế quản lý đó. Quá trình phát triển đội ngũ công chức từ năm 1945 đến nay, có thể chia ra làm một số giai đoạn cụ thể như sau:

Giai đoạn từ năm 1945 đến năm 1954: Ngay sau ngày tuyên bố độc lập cùng với việc ra các sắc lệnh bãi bỏ các ngạch cũ, Chính phủ đã ban hành nhiều Sắc lệnh quy định những ngạch công chức mới và xây dựng đội ngũ công chức mới như Sắc lệnh số 16/SL ngày 18 tháng 9 năm 1945 đặt ra ngạch “Thanh tra học vụ” và Sắc lệnh 75/SL ngày 17 tháng 12 năm 1945 về trung tập công chức phục vụ kháng chiến.

Trong kháng chiến, đội ngũ công chức làm việc trong bộ máy nhà nước đã dần dần ổn định và hoạt động có hiệu quả. Tổ chức các cơ quan hành chính được chấn chỉnh, nhiệm vụ quản lý điều hành hoạt động của bộ máy nhà nước ngày càng tăng, từ đó đặt ra nhu cầu tuyển dụng nhiều công chức mới. Ngày 12 tháng 1 năm 1947, Bộ Nội vụ đã ban hành Thông tư về việc sử dụng công chức trong thời kỳ kháng chiến. Đầu năm 1950, Bộ Nội vụ tiếp tục ban hành hoặc trình Chính phủ ban hành các quy định về tuyển dụng và quản lý công chức hành chính, và đã tổ chức một kỳ thi tuyển ngạch cán sự vào năm 1951.

Giai đoạn từ năm 1954 đến năm 1975: Sau chiến thắng Điện Biên phủ năm 1954, cách mạng nước ta chuyển sang giai đoạn mới. Công chức làm việc trong các cơ quan nhà nước là một bộ phận nằm chung trong đội ngũ những người lao động, đều do Luật Lao động điều chỉnh. Khi đó khái niệm *cán bộ, công nhân, viên chức nhà nước* được sử dụng để chỉ chung những người lao động làm việc trong các cơ quan nhà nước, cơ quan Đảng, đoàn thể,

hội quần chúng và các xí nghiệp, nhà máy, nông lâm trường, hưởng lương từ Nhà nước. Ngày 13 tháng 3 năm 1963, Chính phủ có Nghị định số 24/CP ban hành Điều lệ tuyển dụng và cho thôi việc đối với công nhân viên chức nhà nước. Nhưng trên thực tế, việc tuyển dụng người vào các cơ quan nhà nước phần lớn là tuyển thẳng từ các lực lượng vũ trang chuyên ngành, từ các phong trào quần chúng và một số từ nguồn đào tạo trong và ngoài nước nhưng không theo quy trình tuyển chọn, dựa trên thi cử như đã quy định trong quy chế công chức trước đây. Năm 1954 tổng số công nhân, viên chức trong khu vực nhà nước là 167.720 người, trong đó chỉ có 44.620 người là công chức hành chính. Nhưng đến năm 1975 con số này đã là 2.970.520 người, trong đó có 478.417 người là công chức hành chính.

Bảng số 2.1: Số lượng biên chế công chức giai đoạn 1954- 1975 [4]

Thời gian (năm)	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
Số lượng (người)	44.62	98.752	116.551	94.940	103.940	100.533	130.091	150.310

Thời gian (năm)	1963	1965	1968	1970	1971	1972	1973	1975
Số lượng (người)	160.000	240.600	281.191	320.919	240.600	418.958	474.028	478.417

Giai đoạn từ năm 1975 đến năm 1986:

Sau khi thống nhất Tổ quốc, cả nước bước vào thời kỳ quá độ lên CHXH, mọi thiết chế nhà nước được tổ chức theo cơ chế tập trung bao cấp. Trong tình hình đó, việc xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức cũng có những thay đổi tương ứng. Do việc tăng số lượng bộ máy cơ quan hành chính nhà nước (năm 1975 có 52 cơ quan thuộc Chính phủ thì năm 1986 đã tăng lên thành 74) nên đã kéo theo sự gia tăng số lượng công chức, từ 478.417 người năm 1975 lên tới 1.235.010 người. Vào những năm cuối của thập kỷ 80, một số ngành như kiểm lâm, thuế, hải quan, tòa án các địa phương đã tiến hành tuyển dụng công chức một cách ồ ạt, thiếu sự kiểm soát chất lượng, tiêu chuẩn đầu vào. Do vậy làm tăng số lượng công chức nhưng chất lượng của đội ngũ công chức có nhiều hạn chế, nhiều người trong số đó không theo kịp với yêu cầu công việc của thời kỳ mới, một số tha hóa biến chất về đạo đức. Số lượng công chức giai đoạn này tăng bình quân 12,04%/năm.

Bảng số 2.2: Số lượng công chức giai đoạn 1977- 1986 [4]

Thời gian (Năm)	1977	1978	1984	1985	1986
Số lượng (Người)	872.828	955.446	1.070.100	1.235.010	1.195.923

Giai đoạn từ năm 1987 đến năm 1995:

Thực hiện chủ trương, đường lối của Đảng tại các Nghị quyết Đại hội VI và Đại hội VII về tiến hành công cuộc đổi mới toàn diện trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội trong đó có cải cách bộ máy nhà nước theo tinh thần kiên quyết sắp xếp lại tổ chức và tinh giản biên chế các cơ quan hành chính, sự nghiệp. Quán triệt tinh thần đó, Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) đã có chủ trương và các biện pháp đẩy mạnh việc sắp xếp lại tổ chức biên chế hành chính, sự nghiệp theo hướng tinh giản và bố trí công chức làm việc trong biên chế hành chính, sự nghiệp phù hợp với trình độ, năng lực cụ thể của từng người trên cơ sở chức danh tiêu chuẩn nghiệp vụ công chức.

Bảng số 2.3: Biên chế công chức giai đoạn 1987- 1995 [4]

Năm	1987	1988	1989	1991	1993	1994	1995
Số lượng (người)	1.266.496	1.274.000	1.246.120	1.217.596	1.039.224	1.131.212	1.185.708

Số liệu công chức nói trên bao gồm cả công chức hành chính và công chức sự nghiệp. Năm 1993, khi thực hiện chế độ tiền lương mới, Nhà nước đã thực hiện được việc tách khu vực hành chính nhà nước với khu vực sự nghiệp, so với năm 1991, đến năm 1993 tổng biên chế hành chính sự nghiệp của nước ta đã giảm 178.372 người. Từ năm 1993 trở đi, biên chế công chức hành chính nhà nước trong tổng biên chế hành chính sự nghiệp xấp xỉ 200.000 người. Các năm tiếp theo (từ 1993 đến 1995), biên chế hành chính nhà nước tăng không đáng kể, nếu có chỉ tăng cho những Bộ, ngành được giao thêm nhiệm vụ mới.

Giai đoạn từ năm 1995 đến năm 2005:

Từ năm 1995 đến năm 2001 biên chế công chức hành chính tăng từ 202.653 người lên 206.647 người (tăng 3.994 người) là do nhà nước thành lập thêm một số cơ quan như Kiểm toán nhà nước, Ủy ban chứng khoán nhà nước... còn hầu như biên chế công chức hành chính vẫn không tăng. Trong thời gian từ năm 2002 đến năm 2005, biên chế hành chính tăng thêm 26.236 người, là do thực hiện chế độ công chức dự bị

Bảng số 2.4: Biên chế công chức giai đoạn 1995- 2005 [4]

Năm	1995	1998	2000	2001	2002	2003	2005
Số lượng (người)	202.653	203.264	206.230	206.647	200.794	200.794	227.030

2.1.2. Thực trạng đội ngũ công chức ở Việt Nam hiện nay

Việc hình thành đội ngũ công chức HCNN ở Việt Nam gắn liền với quá trình phát triển của Nhà nước CHXHCN Việt Nam. Trước đây, đội ngũ công chức HCNN nằm trong đội ngũ cán bộ, công nhân viên chức nhà nước (kể cả viên chức làm việc ở các doanh nghiệp, công nhân ở các xí nghiệp, nhà máy, nông lâm trường). Mãi đến năm 1993 cùng với quá trình chuyển đổi cơ chế quản lý và thực hiện cải cách tiền lương, chúng ta mới tách dần công chức làm việc trong các cơ quan HCSN với viên chức làm việc trong các công ty, xí nghiệp của nhà nước. Sau đó đến năm 2003 chúng ta mới phân định tiếp công chức làm việc trong các cơ quan nhà nước với những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp của nhà nước. Do đó, việc đánh giá thực trạng đội ngũ công chức HCNN hiện nay qua các giai đoạn phát triển là một việc làm khó thực hiện được. Lý do là công tác thống kê số lượng và chất lượng đội ngũ công chức từ trước đến nay chưa được chú trọng đúng mức. Tuy nhiên trước mắt để có thể đánh giá được thực trạng số lượng và chất lượng đội ngũ công chức HCNN, so sánh giữa số liệu của thời điểm 31/12/2005 với thời điểm 31/12/1998 như sau:

So với tổng số công chức hành chính sự nghiệp, đến thời điểm 31/12/2005, công chức hành chính chiếm 15,7% (203.264/1.294.405). Trong đó công chức khối Bộ, ngành Trung ương là 98.682 người (chiếm 48,54%), công chức khối địa phương là 104.582 người (chiếm 51,45%). Trong số công chức hành chính này, theo tiêu chí ngạch chức nghiệp của công chức: Chuyên viên cao cấp và tương đương có 2.227 người (chiếm 1,09%), trong đó khối Bộ, ngành có 1.976 người (chiếm 0,97%), khối địa phương có 251 người (chiếm 0,12%); Chuyên viên chính và tương đương có 38.247 người (chiếm 18,81%), trong đó khối Bộ ngành có 16.013 người (chiếm 7,87%), khối địa phương có 22.234 người (chiếm 10,93%) [4].

2.2. Thực trạng thể chế quản lý công chức hiện nay

2.2.1. Dưới góc độ hình thức pháp lý:

Tính từ năm 1998 đến nay, Nhà nước đã xây dựng và ban hành một hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật để quản lý công chức. Trong đó Pháp lệnh cán bộ, công chức là văn bản luật cao nhất. Kèm theo Pháp lệnh cán bộ, công chức là các Nghị định của Chính phủ, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Quyết định và Thông tư của Bộ trưởng các Bộ, cơ quan ngang Bộ. Các văn bản này quy định chi tiết và hướng dẫn các nội dung liên quan đến quản lý công chức như tuyển dụng, sử dụng, điều động, biệt phái, bổ nhiệm, từ chức, luân chuyển, nâng ngạch, khen thưởng, kỷ luật, thôi việc, chính sách tiền lương và phân cấp quản lý công chức....[4]. Bên cạnh các văn bản quy phạm pháp luật này, còn có các văn bản áp dụng pháp luật do các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành theo thẩm quyền trong quá trình thực hiện các quy định về quản lý công chức do Nhà nước ban hành. Các văn bản quy phạm pháp luật này đã tạo nên hệ thống thể chế quản lý công chức, là cơ sở pháp lý việc xây dựng, phát triển và quản lý công chức trong thời gian qua.

Theo quy định tại Điều 33 Chương 5 của Pháp lệnh cán bộ, công chức sửa đổi, bổ sung năm 2003 thì việc quản lý cán bộ, công chức có 11 nội dung bao gồm 18 vấn đề sau:

- 1/ Ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật, quy định, quy chế về công chức;
- 2/ Quản lý thực hiện quy hoạch, kế hoạch xây dựng đội ngũ công chức;
- 3/ Quản lý việc phân cấp quản lý công chức;
- 4/ Quản lý biên chế công chức trong các cơ quan nhà nước ở Trung ương và Ủy ban nhân dân các cấp;
- 5/ Quản lý chức danh và tiêu chuẩn công chức (theo chức nghiệp và theo chức danh lãnh đạo);
- 6/ Quản lý cơ cấu công chức trong từng cơ quan nhà nước;
- 7/ Quản lý và tổ chức tuyển dụng công chức, chế độ tập sự thử việc;
- 8/ Quản lý công tác tổ chức nâng ngạch, chuyển loại công chức;
- 9/ Quản lý quá trình sử dụng công chức (phân công, bố trí, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, điều động, biệt phái, luân chuyển công chức);
- 10/ Quản lý công tác đánh giá và phân loại công chức;
- 11/ Quản lý công tác đào tạo, bồi dưỡng công chức;
- 12/ Quản lý và tổ chức thực hiện chế độ tiền lương và các chế độ, chính sách đãi ngộ công chức (tiền lương, bảo hiểm, hưu trí,...);
- 13/ Quản lý thực hiện thăng thưởng, khen thưởng và kỷ luật công chức;
- 14/ Quản lý việc bồi thường thiệt hại vật chất do công chức gây ra;
- 15/ Quản lý hồ sơ công chức;
- 16/ Quản lý thống kê công chức;
- 17/ Quản lý giải quyết khiếu nại, tố cáo;
- 18/ Thanh tra, kiểm tra công tác quản lý công chức.

* Bên cạnh Pháp lệnh cán bộ, công chức là văn bản gốc về quản lý công chức, vừa qua khi ban hành Luật phòng, chống tham nhũng và Luật thực hành tiết kiệm chống lãng phí, Nhà nước cũng đã đưa cả đối tượng là công chức nằm trong phạm vi điều chỉnh của các Luật này. Qua đó nhằm ngăn chặn các hành vi tham ô, hối lộ, lạm dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ vì vụ lợi, trục lợi; loại bỏ những thái độ, hành vi những nhiễu trong khi thi hành công vụ nhằm vụ lợi. Xây dựng đội ngũ công chức gương mẫu, liêm khiết, trung thực, hết lòng phục vụ nhân dân. Đảm bảo quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước, tiền, tài sản nhà nước, lao động, thời gian lao động và tài nguyên thiên nhiên tiết kiệm, hiệu quả.

Các quy định của Luật phòng, chống tham nhũng và Luật thực hành, tiết kiệm chống lãng phí cũng có những nội dung liên quan đến quản lý công chức cũng hợp thành và tham gia vào hệ thống thể chế quản lý công chức.

Các nội dung trên, để triển khai thống nhất trong cả nước, về nguyên tắc đều phải được thể chế hóa thành hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, căn cứ vào thực tế từ năm 1998 đến nay quá trình xây dựng và ban hành thể chế quản lý đội ngũ công chức đã trải qua 2 giai đoạn là:

2.2.1.1. Giai đoạn thứ nhất- từ năm 1998 đến 2003:

Năm 1998 sau khi Pháp lệnh cán bộ, công chức được Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua và có hiệu lực từ 1/5/1998 thì việc quản lý công chức đã có văn bản pháp lý gốc, là cơ sở và căn cứ để thực hiện việc quản lý công chức. Tuy nhiên để có thể thực hiện được các quy định trong Pháp lệnh này thì Nhà nước cần phải có các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện. Do đó mà từ năm 1998 đến năm 2003, Chính phủ đã ban hành một loạt các văn bản quy phạm pháp luật để quy định chi tiết nội dung liên quan đến quản lý công chức (Có phụ lục kèm theo Luận án).

Bên cạnh đó, hệ thống tiêu chuẩn nghiệp vụ các ngạch chức danh công chức được ban hành năm 1993 vẫn được sử dụng để làm căn cứ thực hiện việc tuyển dụng, nâng ngạch, đánh giá, đào tạo, bồi dưỡng.... công chức. Hệ thống tiêu chuẩn nghiệp vụ các ngạch công chức này bổ sung thêm vào hệ thống thể chế quản lý công chức đã tạo nên cơ sở pháp lý tương đối đầy đủ trong quá trình quản lý công chức trong các cơ quan nhà nước.

Căn cứ vào hệ thống thể chế quản lý công chức nêu trên, trong quá trình triển khai thực hiện việc quản lý công chức, các Bộ được giao quản lý các ngạch công chức chuyên ngành cũng đã tiếp tục ban hành bổ sung các quy định về nội dung, hình thức thi tuyển công chức, thi nâng ngạch công chức chuyên ngành. Các địa phương theo thẩm quyền của mình cũng đã nghiên cứu ban hành các văn bản quy phạm pháp luật quy định việc áp dụng và thực hiện hệ thống thể chế quản lý công chức tại địa phương mình.

2.2.1.2. Giai đoạn thứ hai- từ năm 2003 đến nay.

Sau gần 5 năm thực hiện Pháp lệnh cán bộ, công chức và các văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành, đến năm 2003 Nhà nước đã nghiên cứu và ban hành Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều

của Pháp lệnh cán bộ, công chức. Nội dung sửa đổi, bổ sung liên quan đến công chức HCNN bao gồm:

1/ Phân định rõ cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan nhà nước và trong các đơn vị sự nghiệp của nhà nước.

2/ Quy định chế độ công chức dự bị.

3/ Sửa đổi cơ chế tuyển dụng đối với công chức hành chính. Theo đó, những người được tuyển dụng vào các cơ quan nhà nước đều phải thực hiện chế độ công chức dự bị.

4/ Đẩy mạnh phân cấp quản lý biên chế công chức đối với các cơ quan nhà nước và các đơn vị sự nghiệp ở Trung ương và địa phương.

Với các nội dung sửa đổi, bổ sung nêu trên, hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết và hướng dẫn Pháp lệnh cán bộ, công chức đương nhiên phải được xây dựng lại cho phù hợp. Do đó mà từ năm 2003 Chính phủ đã nghiên cứu ban hành một số các văn bản mới để thay thế hoặc để quy định chi tiết các văn bản trước đây cho phù hợp với các nội dung mới của Pháp lệnh.

(Các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành từ năm 1998 đến nay được liệt kê trong phụ lục kèm theo Luận án này)

2.2.1.3. Những vấn đề thuộc các nội dung của công tác quản lý công chức đã được và chưa được thể chế hóa:

A. Căn cứ vào Pháp lệnh cán bộ, công chức (sửa đổi, bổ sung năm 2003) và các văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ, các Bộ, ngành ban hành quy định chi tiết thực hiện thì đến thời điểm này, những nội dung của công tác quản lý công chức đã được thể chế hóa gồm:

- 1) Về quản lý biên chế và phân cấp quản lý biên chế.
- 2) Về tiêu chuẩn hoá công chức.
- 3) Về tuyển dụng công chức.
- 4) Về sử dụng công chức (bao gồm điều động, bố trí công tác, bổ nhiệm, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm và kéo dài thời gian làm việc đối với công chức).
- 5) Về chế độ đào tạo, bồi dưỡng công chức.
- 6) Về đánh giá và phân loại công chức.

- 7) Về chế độ thôi việc đối với công chức
- 8) Về chế độ kỷ luật đối với công chức
- 9) Về chế độ bồi thường thiệt hại vật chất do công chức gây ra.
- 10) Về phân công, phân cấp quản lý công chức.
- 11) Về chế độ báo cáo thống kê đội ngũ công chức.
- 12) Về chế độ tiền lương và các chính sách đãi ngộ đối với công chức.

B. Ngoài các nội dung nêu trên, các vấn đề sau của công tác quản lý công chức chưa được thể chế hóa hoặc đến nay chưa được sửa đổi, bao gồm:

- 1) Về quy định đối với công chức bị thương hoặc hy sinh trong khi thi hành công vụ được xem xét để áp dụng chính sách, chế độ như thương binh hoặc công nhân là liệt sĩ.
- 2) Về quy định cụ thể việc làm tư vấn của công chức.
- 3) Về quy định cụ thể danh mục ngành nghề, công việc, thời hạn mà công chức không được làm và chính sách ưu đãi đối với những người phải thực hiện quy định này.
- 4) Về quy định khen thưởng công chức có công trạng hoặc thành tích trong hoạt động công vụ.
- 5) Về phương pháp xác định cơ cấu công chức trong các cơ quan nhà nước.
- 6) Chưa quy định việc lập quy hoạch, kế hoạch xây dựng đội ngũ công chức.

2.2.1.4. Nhận xét:

Dưới góc độ hình thức pháp lý, hệ thống thể chế quản lý công chức hiện nay mặc dù còn một số hạn chế, tồn tại nhưng hệ thống này đã tạo cơ sở và căn cứ pháp lý cho công tác quản lý công chức. Trong suốt thời gian từ năm 1998 đến nay, các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành về quản lý công chức đều đảm bảo tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của các văn bản trong hệ thống thể chế quản lý công chức. Số lượng văn bản quy phạm pháp luật đã được ban hành với số lượng lớn, điều chỉnh khá toàn diện và đầy đủ các quan hệ phát sinh trong thực tiễn quản lý công chức, đã đáp ứng được đòi hỏi khách quan của thực tiễn. Hệ thống thể chế này đã góp phần vào việc xây dựng thể chế nền HCNN. Trong quá trình thực hiện, hệ thống này đã thường xuyên được sửa đổi đáp ứng thực tiễn quản lý, phục vụ tốt cho cải cách HCNN.

Nhìn vào toàn bộ hệ thống thể chế hiện nay, có thể thấy giá trị pháp lý của văn bản gốc quản lý công chức còn chưa cao (chưa có Luật, mới dừng lại ở Pháp lệnh). Hệ thống văn bản dưới Luật, Pháp lệnh còn nặng về quy định chi tiết và phải hướng dẫn thi hành. Điều đó dẫn đến sự thiếu chủ động, manh mún và thiếu linh hoạt trong quản lý. Pháp lệnh quy định một số vấn đề quản lý công chức mới chỉ dừng lại ở tính nguyên tắc, tính bao quát. Các văn bản của Chính phủ cũng mới chỉ lại ở việc quy định chi tiết cụ thể. Vì thế trong thực tiễn khó triển khai thực hiện được nếu thiếu thông tư hướng dẫn. Trong quá trình thực hiện, một số văn bản quy định trong quản lý công chức chậm được điều chỉnh, sửa đổi. Một số văn bản được xây dựng ban hành nhưng lại vượt quá thẩm quyền. Ngoài ra, còn có tình trạng các quy định về quản lý công chức ở một số ngành, lĩnh vực không được thể hiện tập trung thống nhất trong hệ thống thể chế, vẫn còn tình trạng quy định manh mún, tản mạn ở các văn bản pháp luật điều chỉnh ở các lĩnh vực khác.

Một số nội dung phục vụ quản lý công chức chậm được quy định chi tiết hóa, chậm hướng dẫn thực hiện hoặc chậm được sửa đổi, bổ sung sau một thời gian dài thực hiện, trong bối cảnh và yêu cầu đã thay đổi như quy định việc thăng thưởng công chức có công trạng, phương pháp xác định cơ cấu công chức trong các cơ quan nhà nước, hệ thống tiêu chuẩn công chức, công tác đào tạo bồi dưỡng công chức.....

2.2.2. Dưới góc độ nội dung quản lý

2.2.2.1. Về quản lý biên chế và phân cấp quản lý công chức:

Quản lý và phân cấp quản lý công chức là yêu cầu khách quan và thể hiện sự tiến bộ, đánh giá trình độ phát triển của mỗi quốc gia. Phân cấp là việc chuyển giao quyền quyết định từ Chính phủ trung ương đến các cấp chính quyền địa phương [40]. Phân cấp quản lý công chức hợp lý sẽ tạo cơ sở và điều kiện để quản lý và xây dựng đội ngũ công chức. Phân cấp quản lý công chức là sự phân định từng cấp cơ quan hành chính có những trách nhiệm và thẩm quyền gì trong quá trình sử dụng và quản lý công chức, gắn với việc phân cấp, giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính.

Từ năm 2003 trở về trước, việc quản lý biên chế hành chính của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương do Chính phủ xem xét quyết định (thông qua Bộ Nội vụ). Năm 2003, khi sửa đổi, bổ sung Pháp lệnh cán bộ, công chức, để thống nhất với Luật Tổ chức Chính phủ đã được sửa đổi năm 2001, công tác quản lý biên chế, công chức và phân cấp quản lý biên chế công chức đã được sửa đổi tại khoản 4 Điều 33, Điều 35, Điều 36 Pháp lệnh cán bộ, công chức. Theo đó, trong hệ thống các cơ quan HCNN, việc quản lý biên chế được quy định: Chính phủ quyết định biên chế công chức làm việc trong cơ quan HCNN ở Trung ương; quy định định mức biên chế hành chính thuộc UBND. Mục tiêu của việc phân cấp quản lý biên chế là nhằm đề cao trách nhiệm và phát huy quyền chủ động của các cơ quan HCNN trong quản lý biên chế. Tạo điều kiện cho các cơ quan HCNN phát huy hiệu lực, hiệu quả trong việc thực hiện nhiệm vụ quản lý tài chính, tổ chức, biên chế và thực hiện chính sách đối với công chức.

Căn cứ vào Pháp lệnh cán bộ, công chức và các văn bản hướng dẫn, hiện nay thẩm quyền quản lý biên chế hành chính như sau:

- 1) Chính phủ phê duyệt tổng biên chế các cơ quan hành chính nhà nước ở Trung ương. Quy định định mức biên chế hành chính thuộc Ủy ban nhân dân.
- 2) Thủ tướng Chính phủ quyết định chỉ tiêu biên chế hành chính đối với từng bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.
- 3) Bộ trưởng Bộ Nội vụ giúp Chính phủ thống nhất quản lý về biên chế hành chính thuộc thẩm quyền quản lý của Chính phủ trong phạm vi cả nước.
- 4) Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quản lý biên chế trong Bộ, ngành và địa phương do mình quản lý theo quy định chung [4].

Việc quản lý biên chế thực chất là quản lý con số kế hoạch hàng năm về lao động và quỹ tiền lương để các cơ quan HCNN thực hiện nhiệm vụ của mình. Kế hoạch biên chế được phê duyệt phải được tính toán trên cơ sở khoa học, phù hợp với nhiệm vụ được giao. Tuy nhiên, việc xác định định mức biên chế chuẩn xác đối với mỗi loại hình cơ quan, tổ chức, mỗi ngành, lĩnh

vực và mỗi địa phương là rất khó khăn và phức tạp. Chế độ công vụ của chúng ta còn mang nặng dấu ấn của cơ chế kế hoạch hóa tập trung nên cơ chế "xin cho" vẫn ảnh hưởng lớn đến việc xác định biên chế HCNN. Trong thời gian tới cần phải xây dựng được phương pháp tính toán biên chế trên cơ sở mô tả và xác định mức độ phức tạp của công việc, số lượng công việc; đối với địa phương còn phải tính toán đến đặc điểm dân cư, điều kiện địa lý, mức độ dân trí, tình hình chính trị, tôn giáo, văn hóa....

Tiếp tục với lộ trình của quá trình cải cách nền hành chính nhà nước, tăng cường phân cấp, Chính phủ đã tiếp tục quy định chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí đối với các cơ quan HCNN. Quy định này nhằm *mục tiêu*: Tạo điều kiện cho các cơ quan chủ động trong việc sử dụng biên chế và kinh phí một cách hợp lý nhất để hoàn thành tốt chức năng, nhiệm vụ được giao; Thúc đẩy việc sắp xếp, tổ chức tinh gọn, thực hành tiết kiệm chống lãng phí trong việc sử dụng lao động, kinh phí quản lý HCNN; Nâng cao hiệu suất lao động, hiệu quả sử dụng NSNN, tăng thu nhập cho công chức; Thực hiện quyền tự chủ đồng thời gắn với trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan và công chức trong việc thực hiện nhiệm vụ được giao theo quy định của pháp luật.

Nội dung của chế độ tự chủ về biên chế là: Căn cứ vào biên chế được giao, cơ quan thực hiện chế độ tự chủ được quyền chủ động trong việc sử dụng biên chế như sau:

- 1) Được quyết định việc sắp xếp, phân công công chức theo vị trí công việc để bảo đảm hiệu quả thực hiện nhiệm vụ của cơ quan.
- 2) Được điều động công chức trong nội bộ cơ quan.
- 3) Trường hợp sử dụng biên chế thấp hơn so với chỉ tiêu được giao, cơ quan vẫn được bảo đảm kinh phí quản lý hành chính theo chỉ tiêu biên chế được giao.
- 4) Được hợp đồng thuê khoán công việc và hợp đồng lao động đối với một số chức danh theo quy định của pháp luật trong phạm vi nguồn kinh phí quản lý hành chính được giao.

Về quản lý công chức, các cơ quan HCNN được phân công, phân cấp như sau:

* Cơ quan quản lý nhà nước về công chức: Bộ Nội vụ là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công chức, có nhiệm vụ giúp Chính phủ xây dựng các dự án Luật, pháp lệnh về công chức; xây dựng trình Chính phủ phê duyệt quy hoạch, kế hoạch xây dựng đội ngũ công chức; các đề án về phân công, phân cấp quản lý công chức và tổng biên chế HCNN; kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng; chế độ tiền lương và các chính sách đãi ngộ; xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật về sử dụng, đánh giá, điều động, bổ nhiệm, luân chuyển, khen thưởng, kỷ luật công chức và cơ cấu ngạch công chức trong các cơ quan nhà nước. Quy định định mức biên chế hành chính thuộc Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Ban hành các quy định về chức danh tiêu chuẩn nghiệp các ngạch công chức. Quy định về lập hồ sơ, quản lý hồ sơ, số hiệu công chức; phiếu công chức; thẻ và chế độ đeo thẻ công chức. Tổ chức thống kê đội ngũ công chức trong phạm vi cả nước. Thanh tra, kiểm tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với công chức.

* Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương: Đối với công chức thuộc quyền quản lý, các cơ quan này có trách nhiệm quản lý về số lượng, tiêu chuẩn, tuyển dụng, sử dụng, điều động, luân chuyển, đánh giá, nâng lương và bổ nhiệm các chức danh lãnh đạo đối với công chức từ ngạch chuyên viên cao cấp hoặc tương đương trở xuống; bổ nhiệm ngạch chuyên viên chính và tương đương trở xuống; giải quyết chế độ, thủ tục thôi việc và nghỉ hưu đối với công chức theo phân cấp; tổ chức việc tuyển dụng, sử dụng và đào tạo, bồi dưỡng công chức và công chức dự bị; giao chỉ tiêu biên chế cho các cơ quan thuộc Bộ; thực hiện chế độ tiền lương và các chế độ chính sách đãi ngộ khác đối với công chức thuộc quyền quản lý; thực hiện công tác khen thưởng, kỷ luật; tổ chức thống kê, tổ chức thanh tra, kiểm tra theo quy định.

* Cơ quan quản lý ngạch chuyên ngành: Việc quản lý các ngạch chuyên ngành đã được đặt ra và từ năm 1998 đến nay đã được Chính phủ giao cho các Bộ chuyên ngành thực hiện quản lý ngạch chuyên ngành, gồm: Bộ Nội vụ, Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước, Thanh tra nhà nước, Bộ Tư pháp, Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, Bộ Bưu chính viễn thông.

Các Bộ quản lý ngành chuyên ngành có chức năng và nhiệm vụ sau:

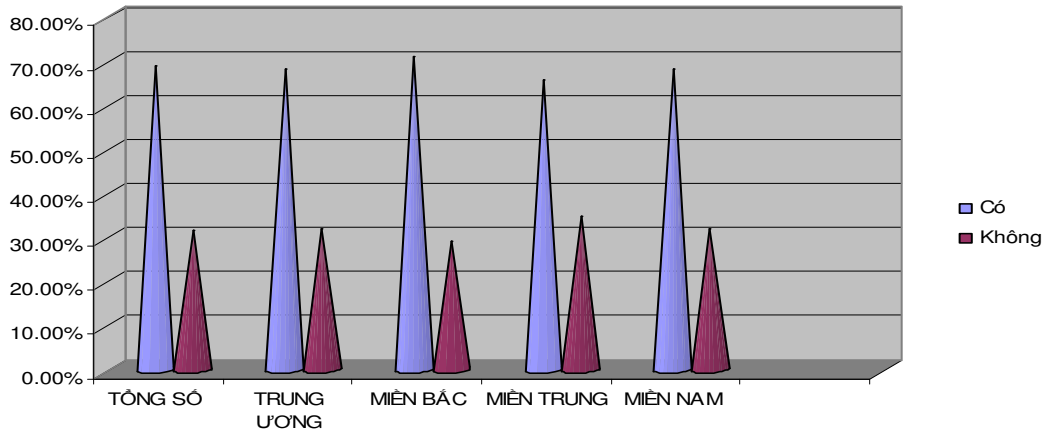
- + Xây dựng tiêu chuẩn nghiệp vụ các ngành công chức chuyên ngành;
- + Quy định nội dung thi đối với các ngành công chức chuyên ngành;
- + Xây dựng chế độ chính sách đối với công chức chuyên ngành;
- + Quy định nội dung chương trình và phương thức, tổ chức đào tạo, bồi dưỡng công chức các ngành chuyên ngành;
- + Tổ chức thi nâng ngạch và cấp giấy chứng nhận ngạch đối với các ngành công chức chuyên ngành tương đương chuyên viên chính được giao quản lý; phối hợp với Bộ Nội vụ tổ chức thi nâng ngạch đối với các ngành công chức chuyên ngành tương đương ngạch chuyên viên cao cấp.

* Các cơ quan sử dụng công chức: (là những cơ quan trực tiếp quản lý về mặt hành chính và nghiệp vụ chuyên môn đối với công chức). Các cơ quan này được phân cấp quản lý công chức theo các nội dung: Bố trí phân công và kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ của công chức; tổ chức thực hiện chế độ chính sách đối với công chức; đề nghị với cơ quan có thẩm quyền quản lý công chức các vấn đề về tuyển dụng, bổ nhiệm, nâng ngạch, chuyển ngạch, điều động, biệt phái, đào tạo, bồi dưỡng công chức trong cơ quan; đánh giá công chức thuộc quyền sử dụng theo quy định; bố trí, giao nhiệm vụ, hướng dẫn, nhận xét, đánh giá đối với công chức dự bị; thực hiện khen thưởng, kỷ luật công chức theo thẩm quyền; thống kê và báo cáo tình hình đội ngũ công chức thuộc quyền quản lý; giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Nhận xét: Việc phân công quản lý công chức như hiện nay đã bước đầu thể hiện rành mạch và làm rõ được thẩm quyền quản lý nhà nước về công chức với thẩm quyền tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức trong hệ thống các cơ quan hành chính. Tuy nhiên, việc giao cho một số Bộ quản lý các ngành công chức chuyên ngành thể hiện sự phân tán, không thống nhất trong quản lý hệ thống các ngành công chức; việc tổ chức thi tuyển chưa được thực hiện một cách hoàn hảo, đảm bảo tính khách quan và thống nhất, chưa phân định rõ giữa tuyển và dụng.

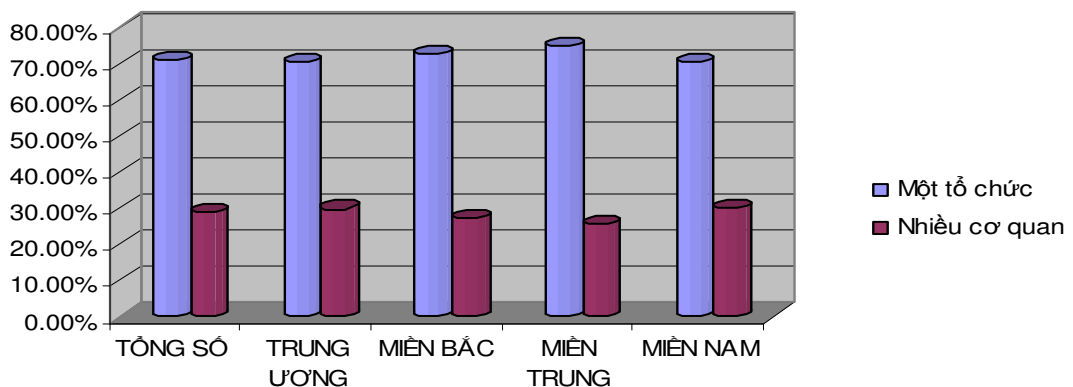
- Khảo sát điều tra xã hội học về việc có cần phân định rõ tính độc lập của cơ quan được giao nhiệm vụ đánh giá tuyển công chức với cơ quan sử dụng và quản lý công chức không? Với phương án trả lời là "Có" và "Không",

kết quả cho thấy trong 1.687 ý kiến trả lời thì có 1158 ý kiến trả lời là "có" (chiếm 68,64%), chỉ có 529 ý kiến trả lời là "không" (chiếm 31,36%). Kết quả này tương đối đồng đều giữa 3 miền và Trung ương.



Đồ thị 2.2: Kết quả điều tra về tính độc lập của cơ quan tuyển dụng

- Khảo sát về việc đánh giá năng lực, trình độ, phẩm chất cá nhân để tuyển vào công chức nên giao cho một tổ chức độc lập, khách quan, chuyên nghiệp hay do nhiều cơ quan thực hiện? Đây là câu hỏi lựa chọn một trong hai phương án: Có 1.687 người được hỏi, trong đó có 71,07% ý kiến chọn phương án "Một tổ chức" và chỉ có 28,93% ý kiến chọn phương án "nhiều cơ quan". Biểu đồ dưới đây miêu tả sự lựa chọn này:



Đồ thị 2.3: Kết quả điều tra về việc lựa chọn một hoặc nhiều cơ quan thực hiện việc tuyển dụng

2.2.2.2. Về tiêu chuẩn hóa đội ngũ công chức:

Tiêu chuẩn công chức được quy định hiện nay gồm tiêu chuẩn chung quy định đối với mọi công chức và tiêu chuẩn chức danh nghiệp vụ quy định cho từng ngành, từng lĩnh vực công tác.

Về tiêu chuẩn chung: Theo quy định hiện nay, công chức phải đảm bảo các tiêu chuẩn chung sau: có phẩm chất đạo đức; trong độ tuổi quy định; đạt trình độ đào tạo về văn bằng, chứng chỉ; đủ tư cách công dân; đủ sức khoẻ.. Kể cả nghĩa vụ công chức và những điều cấm công chức không được làm cũng có thể tính là yêu cầu, là điều kiện bắt buộc đối với người được tuyển vào công chức phải chấp hành. Trong quá trình tuyển chọn người vào công chức, các cơ quan được giao thẩm quyền tuyển dụng công chức còn có thể bổ sung thêm các tiêu chuẩn, điều kiện khác phù hợp với tính chất và đặc điểm chuyên môn của ngạch và của vị trí tuyển dụng.

Về tiêu chuẩn chức danh nghiệp vụ các ngạch công chức: Từ năm 1993, Ban Tổ chức- cán bộ Chính phủ (nay là Bộ Nội vụ) đã phối hợp với các Bộ, cơ quan ngang Bộ xây dựng và ban hành hệ thống chức danh tiêu chuẩn nghiệp vụ công chức. Hệ thống chức danh tiêu chuẩn này được ban hành chủ yếu dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật là các Quyết định của Bộ trưởng. Hệ thống đó bao gồm các ngạch thuộc các ngành: hành chính, kiểm lâm, hải quan, kế toán, thuế, ngân hàng, thanh tra, quản lý thị trường. Mỗi ngạch chức danh nghiệp vụ công chức đều gồm các nội dung: chức trách, nhiệm vụ, hiểu biết, trình độ. Phần chức trách mô tả chức nghiệp của ngạch theo trình tự: vị trí, chức năng, phạm vi trách nhiệm và nhiệm vụ cụ thể. Phần hiểu biết quy định các kiến thức, tri thức, kỹ năng, kỹ xảo ... mà công chức phải có để đảm bảo thực hiện các công việc phải làm. Phần yêu cầu trình độ nhằm xác định rõ mặt sần tối thiểu của kiến thức phải có, kể từ đào tạo trong trường lớp (thể hiện ở văn bằng, chứng chỉ) với kiến thức thu được qua thâm niên kinh nghiệm.

(Trình tự cấu trúc của mỗi tiêu chuẩn chức danh nghiệp vụ hiện hành được thể hiện ở phụ lục kèm theo Luận án này).

Các ngạch công chức hành chính được hình thành dựa theo phân loại công chức theo 3 nhóm chính: Công chức loại A được qua đào tạo đại học,

trên hoặc sau đại học, gồm có chuyên viên, chuyên viên chính, chuyên viên cao cấp và các ngạch khác tương đương; Công chức loại B đạt trình độ đào tạo trung học (hoặc cao đẳng), gồm có cán sự và các ngạch khác tương đương; Công chức loại C đạt trình độ đào tạo sơ học gồm các ngạch nhân viên như bảo vệ, phục vụ, kỹ thuật, đánh máy....

Trong từng ngành, Nhà nước đều xây dựng các ngạch từ cao đến thấp: ví dụ như ngành hành chính có ngạch chuyên viên cao cấp, ngạch chuyên viên chính, ngạch chuyên viên, ngạch cán sự. Tương tự ở các ngành khác cũng vậy. Trong quá trình công tác của mình, công chức nếu có đủ trình độ, điều kiện và tiêu chuẩn quy định thì có thể phát triển về mặt nghiệp vụ chuyên môn từ ngạch thấp lên ngạch cao. Nâng ngạch là thể hiện sự thăng tiến của công chức trong nền công vụ được tổ chức theo hệ thống chức nghiệp. Việc ban hành hệ thống tiêu chuẩn chức danh nghiệp vụ công chức đã tạo cơ sở để thực hiện và triển khai chế độ công vụ ở Việt Nam theo hệ thống chức nghiệp như đã thực hiện từ năm 1993 đến nay. Hiện nay, chế độ công chức ở Việt Nam sử dụng hệ thống các ngạch chức danh công chức hành chính nhà nước bao gồm các nhóm ngạch: Nhóm ngạch chuyên viên cao cấp và các ngạch công chức chuyên ngành tương đương; Nhóm ngạch chuyên viên chính và tương đương; Nhóm ngạch chuyên viên và tương đương; Nhóm ngạch cán sự và tương đương; Nhóm ngạch nhân viên và tương đương. (các ngạch chức danh công chức được phân loại được thể hiện ở bảng phụ lục số 2).

Các ngạch công chức đang được sử dụng hiện nay được quan niệm như sau: Ngạch công chức thể hiện chức và cấp của từng vị trí chuyên môn, nghiệp vụ trong cơ cấu bộ máy của nền hành chính quốc gia thuộc hệ thống quản lý nhà nước (được tổ chức theo ngành và theo lãnh thổ) có tên gọi (chức danh) và mã số riêng; có tiêu chuẩn nghiệp vụ trong đó xác định rõ chức trách, nhiệm vụ, nội dung công việc phải làm, ứng với độ phức tạp nhất định và yêu cầu cấp đào tạo ban đầu phải có; đồng thời có tiền lương riêng thể hiện chính sách khuyến khích công chức yên tâm, tận tụy với công việc. Công chức thuộc các cơ quan, tổ chức được bổ nhiệm vào chính ngạch bao gồm cả

công chức lãnh đạo, quản lý và những người làm công tác chuyên môn nghiệp vụ thuộc chức năng hành chính. Bổ nhiệm vào ngạch nào phải căn cứ vào nhu cầu, vị trí việc làm và theo tiêu chuẩn nghiệp vụ của ngạch đó. Hệ thống này đã được ban hành và thực hiện từ năm 1993 đến nay là 13 năm. Với thời gian như vậy, mặc dù việc sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện cho phù hợp với yêu cầu của giai đoạn mới còn chưa được đẩy mạnh, nhưng có thể nói hệ thống tiêu chuẩn nghiệp vụ các ngạch công chức đã góp phần không nhỏ vào quá trình xây dựng, quản lý và nâng cao chất lượng đội ngũ công chức từ đó đến nay.

Các tiêu chuẩn đối với công chức quy định tại Pháp lệnh cán bộ, công chức và các văn bản hướng dẫn cùng với hệ thống tiêu chuẩn chức danh nghiệp vụ các ngạch công chức sau khi được ban hành đã tạo điều kiện rất thuận lợi cho các Bộ, ngành và địa phương trong quá trình tuyển dụng, bố trí, sử dụng và quản lý công chức. Hệ thống các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng công chức cũng căn cứ vào các tiêu chuẩn này để xây dựng chương trình, nội dung đào tạo, bồi dưỡng công chức. Đối với bản thân người công chức, tiêu chuẩn các ngạch chức danh công chức còn là căn cứ để cho từng công chức phấn đấu tu dưỡng rèn luyện, học tập vươn lên.

Hình thức pháp lý của các quy định đối với công tác tiêu chuẩn hóa đội ngũ công chức hiện nay đã được thể hiện dưới các hình thức sau: Pháp lệnh cán bộ, công chức; Nghị định của Chính phủ (đối với tiêu chuẩn chung); Các Quyết định của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về việc ban hành tiêu chuẩn chức danh nghiệp vụ các ngạch công chức (đối với tiêu chuẩn các ngạch chức danh công chức).

Qua quá trình thực hiện, có thể thấy trong hệ thống tiêu chuẩn công chức, tiêu chuẩn chung đối với công chức thực hiện từ năm 1998 cho đến nay bước đầu đã phù hợp với yêu cầu của cải cách hành chính và xây dựng đội ngũ công chức nói chung. Các Bộ, ngành và địa phương trong quá trình tuyển dụng, sử dụng, bố trí, bổ nhiệm, tổ chức đào tạo, bồi dưỡng công chức hoặc cử dự thi nâng ngạch, thực hiện đánh giá công chức.... cơ bản đều thực hiện căn cứ vào tiêu chuẩn chung và hệ thống tiêu chuẩn nghiệp vụ các ngạch công chức đã được Nhà nước quy định.

Đối với hệ thống tiêu chuẩn nghiệp vụ các ngạch công chức, qua hơn 10 năm thực hiện, có nhiều vấn đề cần phải được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với tình hình mới. Trong đó kết cấu các nội dung cấu thành tiêu chuẩn từng ngạch cần được sửa đổi, bổ sung và hoàn chỉnh cho phù hợp. Đó là tiêu chuẩn về năng lực trong tiêu chuẩn từng ngạch chưa được quy định rõ ràng, còn nằm lẫn trong quy định tiêu chuẩn về yêu cầu trình độ. Tiêu chuẩn về kinh nghiệm, thâm niên công tác cũng chưa quy định cụ thể, nhiều ngạch quy định thời gian thâm niên giữ ngạch cũ chưa phù hợp với thực tiễn. Do chưa làm rõ được các quy định về năng lực trong tiêu chuẩn ngạch, cho nên trong quá trình tuyển dụng người vào công chức, việc xây dựng các nội dung kiểm tra, sát hạch hoặc ra đề thi còn chung chung, chưa thực hiện được việc đánh giá chính xác năng lực của người dự tuyển; đồng thời tạo ra những hạn chế của công tác đào tạo, bồi dưỡng công chức.

Bên cạnh đó, sự phát triển của khoa học, công nghệ; sự thách thức của thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế; yêu cầu của cải cách hành chính quốc gia và xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN cũng đòi hỏi phải sửa đổi, bổ sung tiêu chuẩn công chức.

2.2.2.3. Về tuyển dụng và nâng ngạch công chức:

a) Về tuyển dụng công chức:

Từ năm 1986 trở về trước, nền công vụ của Việt Nam chịu ảnh hưởng của cơ chế kế hoạch hóa tập trung, do đó việc tuyển chọn người bổ sung vào đội ngũ công chức trong các cơ quan nhà nước được tiến hành theo một kế hoạch thống nhất và tập trung. Học sinh, sinh viên tốt nghiệp trung học, đại học đều được Nhà nước phân bổ theo một kế hoạch về các cơ quan HCNN. Đến năm 1986, thực hiện chủ trương đổi mới của ĐCSVN, Việt Nam chuyển dần từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước theo định hướng XHCN. Việc chuyển đổi cơ chế này đã từng bước thay thế việc phân phối học sinh, sinh viên tốt nghiệp về các cơ quan nhà nước bằng việc tự liên hệ công tác. Việc nhận người bổ sung vào đội ngũ công chức đã dần dần thuộc về thẩm quyền của các cơ quan nhà nước được

giao thẩm quyền. Quá trình này diễn ra trong những năm cuối của thập kỷ 80 và những năm của thập kỷ 90 của thế kỷ 20. Cho đến năm 1998 khi Pháp lệnh cán bộ, công chức ra đời và có hiệu lực từ 1/5/1998 thì việc tuyển dụng công chức được thực hiện theo cơ chế mới. Đó là cơ chế thi tuyển có cạnh tranh, theo nguyên tắc: công khai, khách quan, bình đẳng và chọn người giỏi hơn. Căn cứ để tổ chức các kỳ thi này là nhu cầu công tác, chỉ tiêu biên chế và tiêu chuẩn, điều kiện dự tuyển. Các nội dung này được quy định tại một Nghị định của Chính phủ ban hành năm 1998 (NĐ số 95/1998/NĐ-CP ngày 17/11/1998). Trong quá trình thực hiện, để đảm bảo thực hiện bình đẳng về giới, năm 2000 Chính phủ đã ban hành tiếp một Nghị định sửa đổi một điểm về độ tuổi tuyển dụng như nhau đối với nam và nữ (NĐ số 56/2000/NĐ-CP ngày 12/10/2000). Năm 2003 khi Pháp lệnh cán bộ, công chức được sửa đổi, bổ sung năm 2003, việc tuyển dụng đối với công chức phải gắn với chế độ công chức dự bị. Với sự bổ sung quy định này của Nhà nước, các văn bản QPPL quy định về tuyển dụng công chức cũng phải thay đổi cho phù hợp. Do đó, ngày 10/10/2003, Chính phủ đã ban hành 2 Nghị định (NĐ 115/2003/NĐ-CP và NĐ 117/2003/NĐ-CP) quy định chế độ công chức dự bị; về tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước) để quy định chi tiết các nội dung mới của Pháp lệnh đồng thời thay thế các văn bản QPPL trước đây không phù hợp. Các quy định về tuyển dụng công chức đã thể hiện đủ các nội dung: Điều kiện đăng ký dự tuyển công chức; căn cứ để tuyển dụng; phương thức tuyển dụng công chức (thi tuyển là chủ yếu; một số trường hợp đặc biệt thì được xét tuyển); những quy định ưu tiên trong thi tuyển và xét tuyển; thông báo tuyển dụng; hội đồng tuyển dụng, chức năng và nhiệm vụ của Hội đồng tuyển dụng; cách tính điểm trong kỳ thi tuyển và nguyên tắc xác định người trúng tuyển (kể cả xét tuyển); chế độ tập sự và chế độ chính sách đối với người tập sự; bổ nhiệm vào ngạch công chức hoặc huỷ bỏ quyết định tuyển dụng; thẩm quyền tuyển dụng công chức.

Đồng thời với các quy định về chế độ tuyển dụng công chức qua kỳ thi, Nhà nước cũng đã kịp thời ban hành các văn bản quy phạm khác quy định về

Quy chế tổ chức kỳ thi tuyển, thi nâng ngạch công chức; Nội quy thi tuyển, thi nâng ngạch công chức; Quy định các biểu mẫu sử dụng thống nhất trong các kỳ thi tuyển, thi nâng ngạch công chức; Quy định về chế độ thi và quản lý sử dụng phí dự thi tuyển, thi nâng ngạch công chức... Nội dung thi tuyển công chức vào các ngạch công chức theo ngành chuyên môn do các Bộ, cơ quan ngang Bộ quản lý các ngạch theo ngành chuyên môn ban hành. Các kỳ thi tuyển dù là do cơ quan nào thực hiện cũng phải tuân thủ thống nhất theo các nội dung này để đảm bảo mặt bằng chất lượng. Những người dự thi đều phải thi 2 phần bắt buộc là phần thi vấn đáp (hoặc trắc nghiệm) và phần thi viết. Ngoài ra các kỹ năng khác như ngoại ngữ và tin học cũng được đưa vào nội dung thi tuyển.

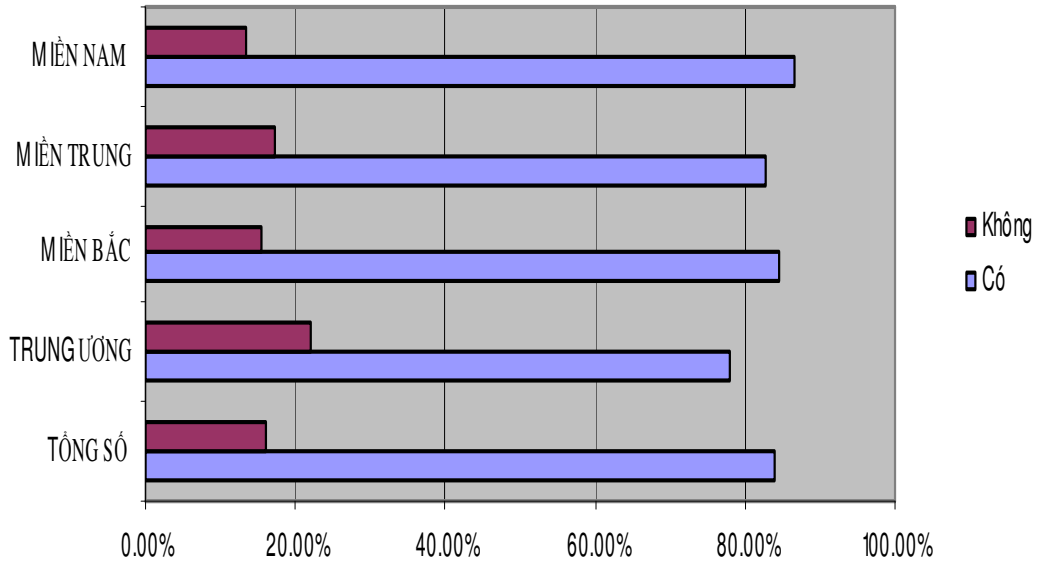
Với các quy định về chế độ tuyển dụng công chức, trong thời gian từ năm 1998 đến nay, các Bộ, ngành và địa phương đã tổ chức được hàng trăm kỳ thi tuyển công chức để bổ sung cho nguồn nhân lực hoạt động trong công vụ. Việc bắt buộc thực hiện thông báo công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng đã thực hiện được nguyên tắc dân chủ, công khai, bình đẳng, tạo điều kiện cho mọi công dân đều có cơ hội như nhau tham gia vào công vụ.

-Khảo sát về việc có nên thực hiện chính sách ưu tiên đối với người có học vị, bằng cấp cao khi tuyển dụng vào công chức không? Trong 1.687 phiếu điều tra thì có 83,82% chọn phương án "Có". Chỉ có 16,18% chọn phương án "Không". Tỷ lệ chọn phương án "Có" đều chiếm tỷ lệ cao ở cấp Trung ương và cả 3 miền. Thể hiện kết quả điều tra này ở đồ thị 2.4.

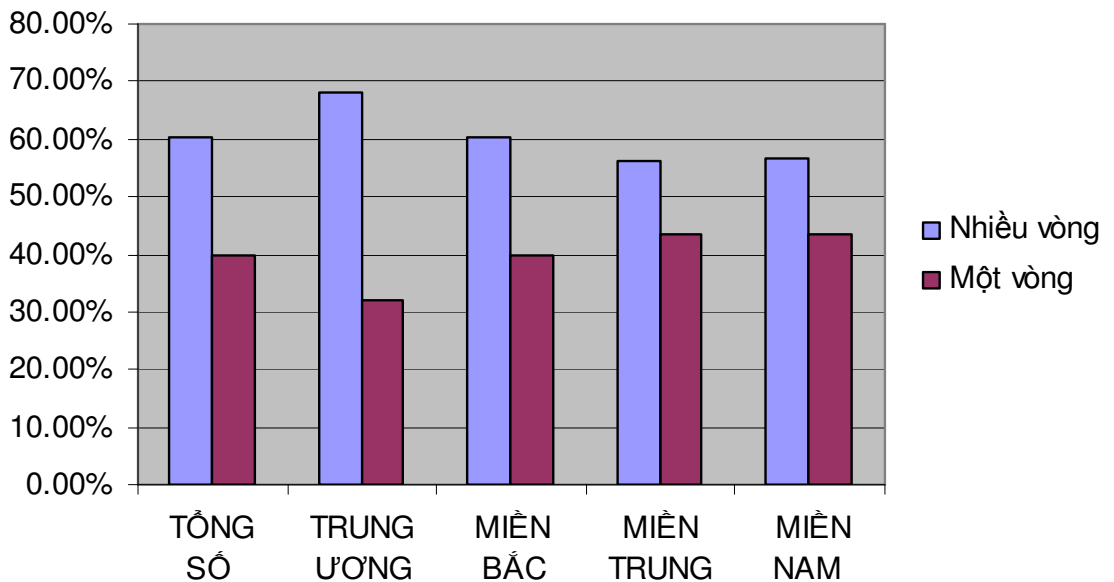
- Khi tuyển dụng công chức nên tổ chức một vòng hay nhiều vòng? Trong tổng số 1.687 ý kiến trả lời thì có 60,7% chọn phương án "nhiều vòng", có 39,83% ý kiến chọn "một vòng". Kết quả khảo sát thể hiện ở đồ thị 2.5.

Các quy định về việc tuyển dụng công chức vào các cơ quan nhà nước hiện nay đã được thể chế dưới thể thức các văn bản quy phạm pháp luật như Nghị định của Chính phủ, Thông tư hướng dẫn và Quyết định của Bộ trưởng Bộ Nội vụ. Các Bộ được giao quản lý ngạch chuyên ngành có nhiệm vụ phải quy định hình thức và nội dung thi tuyển đối với các ngạch chuyên ngành

quản lý. Cho đến nay việc quy định hình thức và nội dung thi tuyển đối với từng ngạch công chức chuyên ngành đều đã được ban hành. Nhưng nhìn chung, đối với mỗi ngạch tuyển dụng, nội dung thi chưa phải đã là hoàn hảo.



Đồ thị 2.4: Kết quả điều tra về ưu tiên trong thi tuyển đối với người có bằng cấp cao



Đồ thị 2.5: Kết quả điều tra ý kiến thi tuyển công chức thực hiện một hay nhiều vòng

Qua báo cáo sơ kết từ năm 1998 đến năm 2003 của 23 Bộ, ngành, việc tuyển dụng công chức thông qua thi tuyển từ năm 1998 đến năm 2003 đã từng bước mang lại hiệu quả trong việc nâng cao chất lượng đội ngũ công chức. Kết quả thi tuyển của các Bộ, ngành nêu trên trong thời gian từ năm 1998 đến năm 2003 đã tổ chức được 379 kỳ thi tuyển công chức vào các ngạch thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước, với số lượng người đăng ký thi tuyển là 15.128 người. Trong đó số người dự thi đạt yêu cầu là 8.578 người; số người được tuyển vào làm việc trong các cơ quan ở Bộ, ngành qua thi tuyển là 6.334 người. Việc tuyển dụng thông qua xét tuyển ở các Bộ, ngành vẫn còn, cụ thể trong thời gian này là 130 người (đối với lĩnh vực hành chính) và 311 người đối với lĩnh vực sự nghiệp [4].

Kết quả tổ chức thi tuyển của 48 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong thời gian 1998 đến 2003 đã tổ chức được 370 kỳ thi tuyển công chức vào các ngạch thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước và lĩnh vực sự nghiệp, với số người đăng ký thi tuyển là 234.622 người. Trong đó số người dự thi đạt yêu cầu là 202.420 người, số người được tuyển dụng là 161.541 người. Một số địa phương ở miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới hải đảo hoặc một số ngành như giáo dục, đào tạo, y tế đã thực hiện việc xét tuyển để bổ sung kịp thời nguồn nhân lực cho các cơ quan, đơn vị thực hiện nhiệm vụ của mình, trong đó ở lĩnh vực hành chính là 337 người, lĩnh vực sự nghiệp là 32.457 người [4].

Trước năm 2003, do khu vực hành chính và khu vực sự nghiệp chưa phân định làm 2 khu vực tương đối độc lập nên kết quả thi tuyển công chức (gồm cả hành chính và sự nghiệp) từ năm 1998 đến 2002 có thể nhìn khái quát trong bảng số 3: tổng hợp kết quả thi tuyển từ năm 1998 đến 2002.

* Về chế độ công chức dự bị:

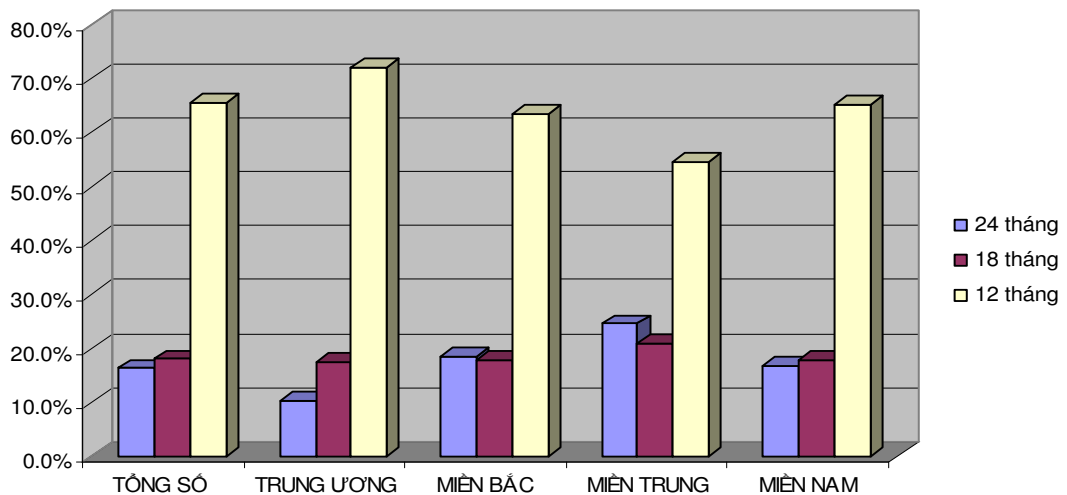
Từ năm 1993, bên cạnh thực hiện chế độ tiền lương mới, đã bắt đầu triển khai tinh giảm biên chế trong các cơ quan nhà nước từ năm 1993 đến năm 2003. Trong suốt cả thời gian gần một thập kỷ, các cơ quan hành chính hầu như không được tăng biên chế. Trừ một số cơ quan mới được thành lập hoặc được giao thêm nhiệm vụ mới được giao bổ sung hoặc tăng thêm biên chế. Điều đó dẫn đến các cơ quan nhà nước bị "đóng băng" về nguồn nhân lực. Sự "đóng băng" về biên chế công chức hành chính từ năm 1993-2003 là nguyên nhân tạo ra sự già cỗi trong nguồn nhân lực công vụ của nền hành chính nhà

nước. Giải quyết vấn đề này, năm 2003 Nhà nước đã sửa Pháp lệnh cán bộ, công chức quy định thêm chế độ công chức dự bị. Người muốn được tuyển vào công chức trong các cơ quan nhà nước phải qua chế độ công chức dự bị với thời gian quy định là 24 tháng. Trong thời gian dự bị, công chức dự bị được đào tạo về tiền công vụ và làm quen với các nhiệm vụ, công vụ sẽ được giao. Tuy nhiên quá trình thực hiện từ năm 2003 đến năm 2006, việc thực hiện chế độ công chức dự bị chưa quy định rõ những đối tượng nào thì được tuyển dụng vào công chức dự bị và đối tượng nào thì tuyển thẳng vào công chức. Cho nên các cơ quan nhà nước gặp vướng mắc trong quá trình thực hiện. Do đó, hiện nay Chính phủ đang nghiên cứu sửa đổi quy định rõ ràng đối tượng tuyển vào công chức và đối tượng tuyển vào công chức dự bị.

Theo quy định hiện nay, thời gian dự bị được quy định chung là 24 tháng đối với cả những người đăng ký dự tuyển vào các ngạch thuộc công chức loại A và các ngạch thuộc công chức loại B. Điều đó làm nảy sinh mâu thuẫn, ảnh hưởng đến thực hiện chế độ, chính sách đối với công chức.

Kết quả khảo sát điều tra xã hội học cho thấy một số kết quả như sau:

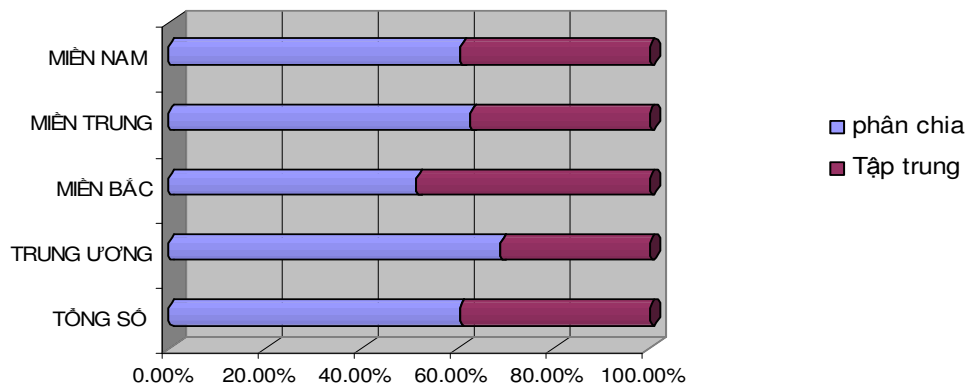
- Về quy định đối với thời gian công chức dự bị: Trong tổng số 1.687 ý kiến trả lời có 16,36% tán thành thời gian dự bị là 24 tháng; 18,02% tán thành thời gian dự bị là 18 tháng; và có tới **65,62%** tán thành thời gian dự bị là **12** tháng. Tuy nhiên có sự khác nhau chút ít giữa quan điểm của công chức khối trung ương và khối địa phương (ở 3 miền).



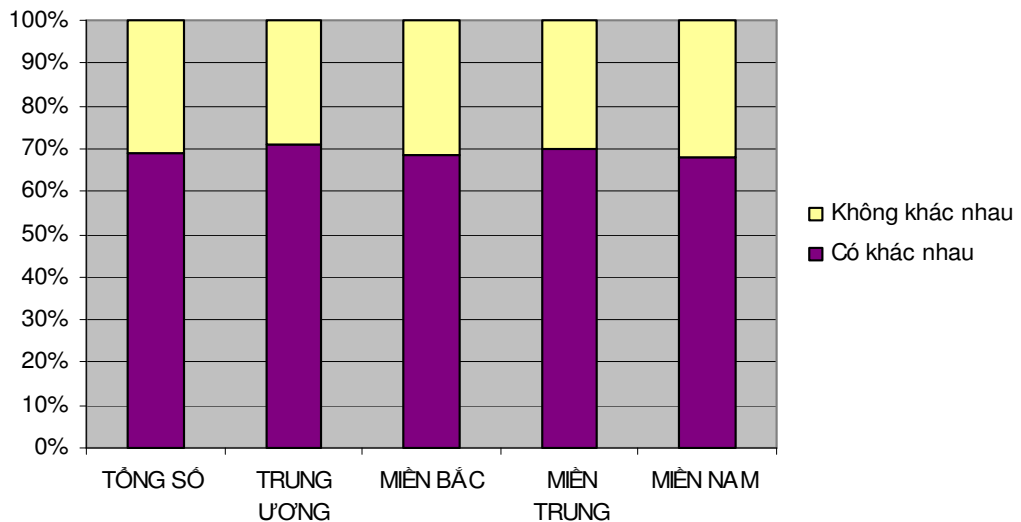
Đồ thị 2.6: Kết quả điều tra ý kiến về thời gian dự bị

- Việc tuyển công chức dự bị nên thực hiện theo hướng tập trung hay phân cấp: Với 1.687 ý kiến trả lời- trong đó chỉ có 39,6% (686 ý kiến) đồng ý phương án tập trung, số còn lại là 60,4% (1.019) ý kiến đồng ý nên phân cấp. Đồ thị 2.7 thể hiện kết quả khảo sát này.

- Về thời gian dự bị đối với các trình độ đào tạo khác nhau có cần khác nhau không? Kết quả có 1.162 ý kiến (chiếm 68,88%) đồng ý có cần sự khác nhau và điều này được thể hiện khác đều ở cả 3 miền và ở trung ương, 525 ý kiến cho rằng không cần có sự khác nhau. Đồ thị 2.8 thể hiện kết quả khảo sát này.



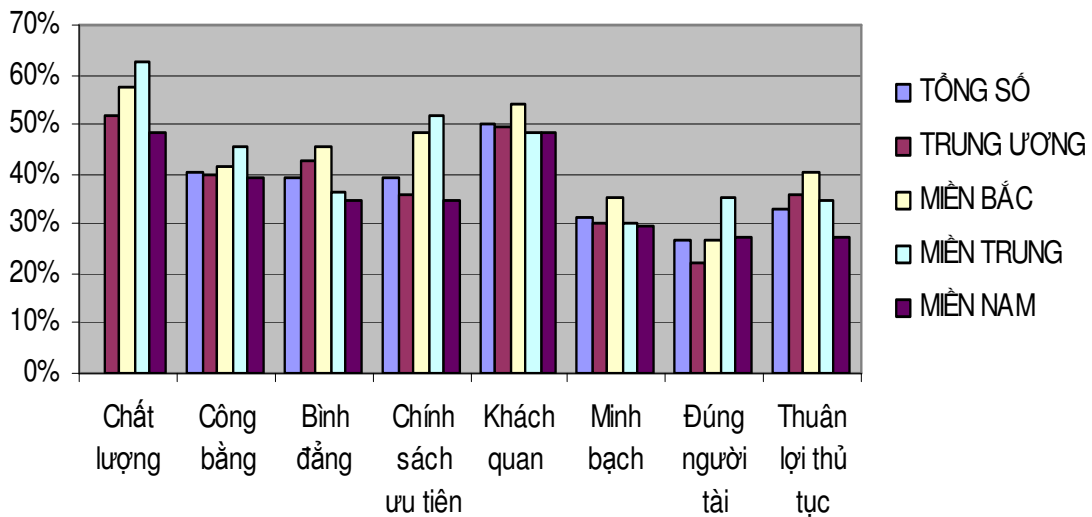
Đồ thị 2.7: Kết quả điều tra ý kiến về nên tập trung hay phân cấp tuyển công chức dự bị



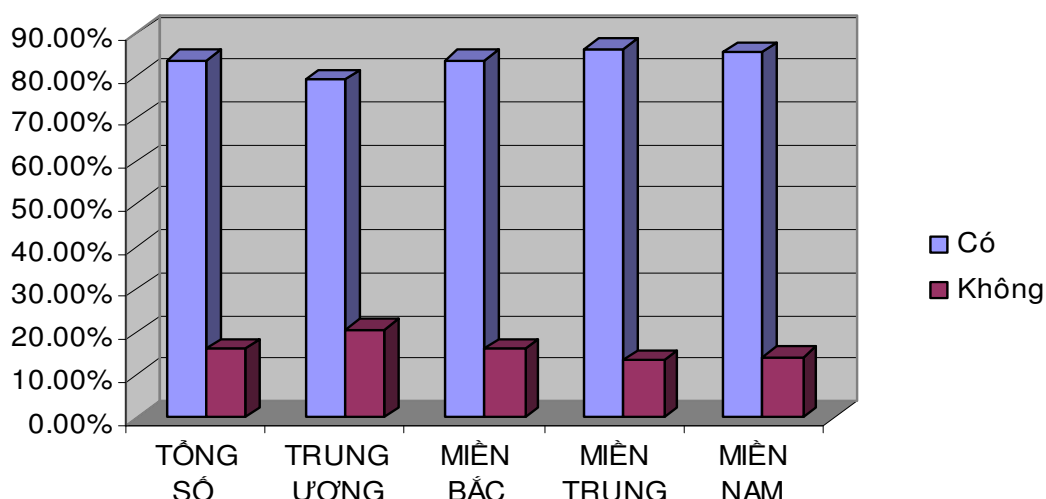
Đồ thị 2.8: Kết quả điều tra về quy định thời gian dự bị cho các trình độ đào tạo khác nhau

- Điều tra các quy định về việc tuyển dụng công chức và công chức dự bị hiện hành đã đạt được mục tiêu nào? Theo quy định hiện nay có 8 mục tiêu là: chất lượng, công bằng, bình đẳng, chính sách ưu tiên, khách quan, minh bạch, chọn đúng người tài, thuận lợi về thủ tục. Câu hỏi này có 1.687 người trả lời với 5279 ý kiến. Có 52,4% ý kiến cho rằng việc tuyển dụng công chức hiện nay đã đạt được chất lượng, 50,1% đạt mục tiêu khách quan. Các mục tiêu còn lại đều ở mức dưới 50%. Riêng mục tiêu chọn đúng người tài chỉ đạt 26,67%. (Xem Đồ thị 2.9).

- Hiện nay tuổi tuyển dụng được quy định từ đủ 18 tuổi đến 40 tuổi. Khảo sát việc có cần giới hạn tuổi tuyển dụng công chức trong độ tuổi lao động không? Câu hỏi này cũng là câu hỏi lựa chọn là "Có" và "Không". Trong tổng số 1.687 ý kiến trả lời thì có 83,76% chọn phương án "Có", chỉ có 16,24% chọn phương án "Không". Tỷ lệ chọn phương án có đều chiếm tỷ lệ cao ở cấp trung ương và ở các miền. (Xem Đồ thị 2.10)



Đồ thị 2.9: Kết quả điều tra về thực hiện các mục tiêu tuyển dụng công chức hiện nay



Đồ thị 2.10: Kết quả điều tra về quy định độ tuổi tuyển dụng

b) Về nâng ngạch công chức:

Từ năm 1993 đến năm 1998, cùng với sự "đóng băng" về biên chế trong các cơ quan nhà nước, là sự "dậm chân tại chỗ" đối với cơ cấu công chức trong các cơ quan nhà nước. Công chức ở các cơ quan nhà nước không có cơ hội để thăng tiến về mặt chức nghiệp (dù đã hội đủ các tiêu chuẩn, điều kiện quy định). Hệ quả là cơ cấu các ngạch công chức không được cải thiện, đáp ứng với yêu cầu nhiệm vụ được giao.

Sau khi Pháp lệnh cán bộ, công chức được ban hành năm 1998, việc thực hiện cơ chế tuyển dụng công chức qua thi cạnh tranh và thi nâng ngạch công chức từ ngạch thấp lên ngạch cao hơn đã tạo ra cơ sở pháp lý để cải thiện cơ cấu công chức trong các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, việc xây dựng phương pháp xác định cơ cấu các ngạch công chức trong cơ quan nhà nước đến nay chưa thực hiện được. Do đó, khi tổ chức các kỳ thi nâng ngạch, các cơ quan chưa xác định được chỉ tiêu dự thi. Phương pháp chung hiện nay khi phân bổ chỉ tiêu dự thi là căn cứ vào nhu cầu đề nghị của các cơ quan là chủ yếu, có cân đối đến tổng thể đội ngũ công chức cả nước và khả năng của cơ quan tổ chức kỳ thi (nhiều khi mang tính chủ quan của các Bộ, ngành và địa phương và vẫn mang dấu ấn của cơ chế "xin cho" trước đây). Từ năm 1998, các Bộ được Chính phủ giao quản lý ngạch theo ngành đã tổ chức nhiều đợt

thi nâng ngạch cho công chức vào các ngạch: chuyên viên chính; chuyên viên cao cấp; thanh tra viên chính; thanh tra viên cao cấp; kiểm soát viên chính hải quan; kiểm soát viên chính thuế;

Theo quy định hiện nay, công chức muốn được tham dự kỳ thi nâng ngạch phải có đủ điều kiện, tiêu chuẩn quy định và phải được cơ quan quản lý công chức cử dự thi. Việc xét cử công chức dự thi phải dựa trên cơ sở nhu cầu ngạch công chức của cơ quan, vị trí công tác của công chức, phẩm chất đạo đức, trình độ năng lực, khả năng phát triển, kết quả hoàn thành nhiệm vụ của công chức. Bản thân công chức dự thi phải đạt tiêu chuẩn nghiệp vụ của ngạch dự thi, có đủ văn bằng, chứng chỉ đào tạo, bồi dưỡng, đạt hệ số lương tối thiểu quy định đối với từng ngạch dự thi. Do chưa thực hiện cơ chế cạnh tranh trong thi nâng ngạch nên công chức dự thi chỉ dự đợt thi kiểm tra nếu đạt yêu cầu quy định thì được bổ nhiệm vào ngạch dự thi. Thực hiện theo cơ chế này, công chức dự thi phải qua 2 giai đoạn: giai đoạn 1 là phải được cơ quan xem xét **cử đi** dự thi; giai đoạn 2 là phải **đạt kết quả** các phần thi kiểm tra đã quy định.

Sau gần 8 năm thực hiện việc tổ chức thi nâng ngạch cho công chức, các Bộ, ngành và địa phương theo thẩm quyền được giao đã tổ chức hàng trăm kỳ thi nâng ngạch cho công chức ở hầu hết các lĩnh vực chuyên ngành như hành chính, quản lý thị trường, hải quan, thuế, thanh tra, ngân hàng....

Đối với ngạch chuyên viên và tương đương, từ năm 1998 đến năm 2003 các Bộ, ngành và địa phương đã tổ chức được trên 100 kỳ thi với số lượng công chức tham gia là 5.481 người, số người đạt kết quả và đã được bổ nhiệm vào ngạch chuyên viên và tương đương là 5.287 người [4].

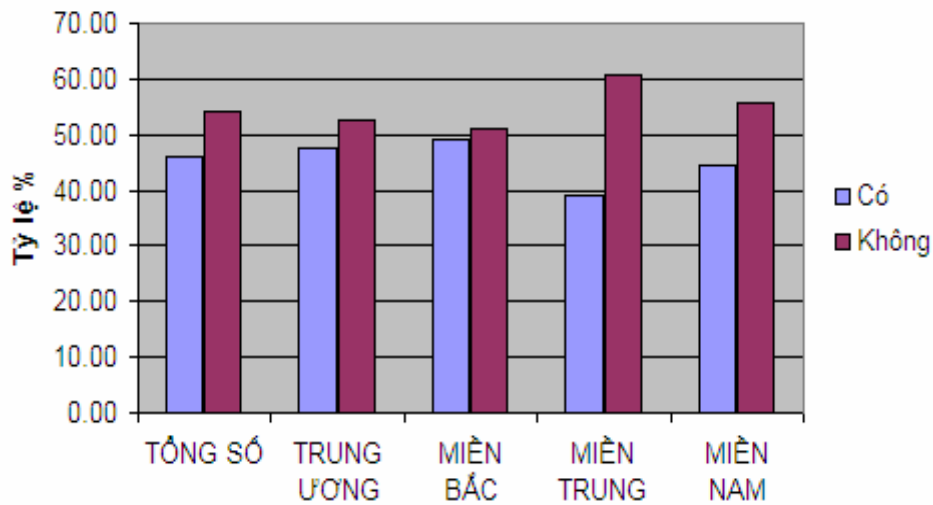
Do thi nâng ngạch của chúng ta hiện nay chưa mang tính cạnh tranh như thi tuyển, nên công chức dự thi chỉ cần đạt kết quả theo quy định và không có môn thi nào dưới 55 điểm (tính theo thang điểm 100) là đạt yêu cầu và được bổ nhiệm vào ngạch dự thi.

Qua khảo sát điều tra xã hội học về một số vấn đề liên quan đến tổ chức thi nâng ngạch công chức, cho thấy kết quả cụ thể như sau:

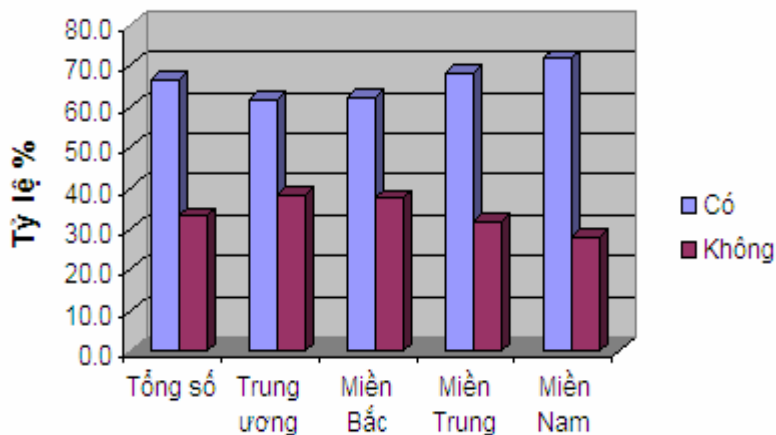
- Có nên tổ chức thi nâng ngạch công chức theo hướng cạnh tranh

không? Với cách lựa chọn là "Có" hoặc "Không", trong tổng số 1.687 người trả lời chỉ có 46% người trả lời là "có", còn 54% người trả lời "không". (Xem Đồ thị 2.11).

- Về vấn đề có nên phân công cho một cơ quan chuyên trách tổ chức thi nâng ngạch công chức hay không? Trong tổng số người được phỏng vấn, có 66,8% người trả lời là "Có" và 32% người trả lời "Không". (Xem đồ thị 2.12).



Đồ thị 2.11: Kết quả điều tra về thi cạnh tranh hay không cạnh tranh trong thi nâng ngạch



Đồ thị 2.12: Kết quả điều tra về việc có hay không có cơ quan chuyên trách tổ chức thi nâng ngạch

2.2.2.4. Về sử dụng công chức:

Trong hệ thống thể chế quản lý công chức hiện nay, nội dung này bao gồm các quy định về bố trí, phân công công tác, chuyển ngạch, nâng ngạch, đào tạo, bồi dưỡng, điều động, biệt phái, bổ nhiệm, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm; kéo dài thời gian làm việc đối với công chức.

Trước hết, trong quy định về công tác sử dụng công chức thì trước hết là các quy định về bố trí, phân công công tác, điều động, biệt phái, chuyển ngạch. Các quy định này hiện nay đã xác định rõ trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan sử dụng công chức chịu trách nhiệm bố trí, phân công, giao nhiệm vụ cho công chức, bảo đảm các điều kiện cần thiết để công chức thi hành nhiệm vụ, công vụ và thực hiện các chế độ, chính sách đối với công chức. Việc bố trí, phân công công chức phải bảo đảm phù hợp giữa nhiệm vụ được giao với ngạch công chức được bổ nhiệm. Công chức ở ngạch nào thì bố trí công việc phù hợp với ngạch đó. Việc quy định các nguyên tắc bố trí, phân công công tác và trách nhiệm của người đứng đầu trong quá trình thực hiện công tác này là cần thiết và rất quan trọng vì nó có ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả hoạt động của cơ quan và phát huy được tối đa khả năng của nguồn nhân lực được giao quản lý.

Việc điều động công chức phải căn cứ vào nhu cầu công tác của cơ quan và trình độ năng lực của công chức. Song song với việc điều động công chức sang vị trí công tác có chuyên môn nghiệp vụ khác thì phải chuyển ngạch cho công chức phù hợp với vị trí mới. Khi có yêu cầu về công vụ như có nhiệm vụ đột xuất, cấp bách mà chưa thể điều động được công chức; hoặc có những công việc chỉ cần giải quyết trong một thời gian nhất định, nhà nước cũng quy định công chức có thể được cử biệt phái đến làm việc có thời hạn ở cơ quan khác. Thời hạn cử biệt phái mỗi lần không quá ba (3) năm.

Thứ hai, là các quy định thuộc nội dung của công tác sử dụng công chức về việc thay đổi vị trí công tác, chuyển đổi vị trí công tác. Theo các quy định hiện nay thì công chức được phân công nhiệm vụ mới không phù hợp với ngạch công chức đang giữ thì phải chuyển ngạch cho phù hợp với vị trí công tác và chuyên môn nghiệp vụ được giao. Khi chuyển ngạch cho công chức

phải đảm bảo phù hợp với cơ cấu ngạch công chức của cơ quan và đảm bảo tiêu chuẩn nghiệp vụ của ngạch. Tuy nhiên, thực tế hiện nay qua kiểm tra, vẫn còn cơ quan chưa thực hiện nghiêm việc bố trí công tác phù hợp với ngạch chức danh công chức được bổ nhiệm, vẫn còn tình trạng công chức làm nhiệm vụ tham mưu hoạch định chính sách nhưng lại bổ nhiệm các ngạch của công chức làm nhiệm vụ thừa hành, thực thi pháp luật hoặc ngược lại.

Bên cạnh thực hiện việc chuyển ngạch cho công chức do thay đổi vị trí công tác, vấn đề chuyển đổi vị trí công tác đối với một số chức danh, một số lĩnh vực quản lý trong các cơ quan nhà nước cũng đang được đặt ra sau khi Quốc hội ban hành Luật phòng, chống tham nhũng. Theo quy định của Luật này thì để phòng, chống tham nhũng, cần phải quy định thời hạn định kỳ chuyển đổi vị trí công tác đối với một số vị trí, một số lĩnh vực trong các cơ quan nhà nước, đặc biệt là trong các cơ quan thừa hành, chấp hành pháp luật như thuế, hải quan, kiểm lâm, quản lý thị trường, cấp phép, quản lý dự án.... Tuy nhiên, hiện nay vấn đề này đang trong quá trình xây dựng quy định chi tiết của Chính phủ nên mặc dù Luật phòng, chống tham nhũng đã có hiệu lực nhưng vẫn chưa có quy định chi tiết về nội dung này.

Thứ ba, là quy định về công tác bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm công chức lãnh đạo. Đối với mỗi cơ quan nhà nước, công tác bổ nhiệm thông qua việc cử công chức giữ một chức vụ lãnh đạo thông qua quyết định của người đứng đầu cơ quan có thẩm quyền là một việc hết sức quan trọng. Vì công chức lãnh đạo giữ vai trò quan trọng trong việc đảm bảo hiệu quả, hiệu lực của hoạt động công vụ do đội ngũ công chức thực hiện trong mỗi cơ quan HCNN. Song song với việc bổ nhiệm là việc giải quyết miễn nhiệm, từ chức hoặc luân chuyển đối với công chức lãnh đạo. Trước đây, cơ chế kế hoạch hóa tập trung đã để lại tư duy trong xây dựng đội ngũ công chức lãnh đạo là "có vào mà không có ra", "có lên mà không có xuống", dẫn đến sự trì trệ, ỷ lại của không ít công chức lãnh đạo, không ít trường hợp nảy sinh sự an phận, thiếu sức phấn đấu, vươn lên. Làm giảm sút hiệu lực, hiệu quả của hoạt động công vụ, trong khi quản lý nền kinh tế thị trường và thực hiện cải cách HCNN ngày một đòi hỏi cao hơn ở người lãnh

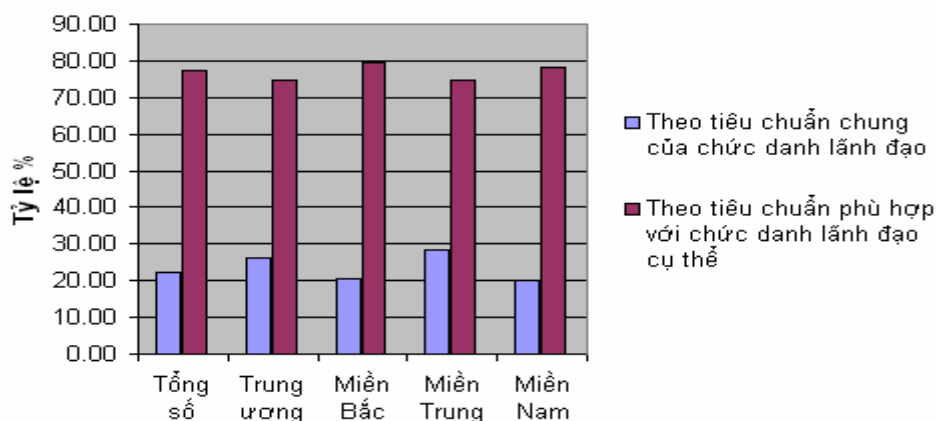
đạo, quản lý. Vì vậy, trong quá trình xây dựng hệ thống thể chế quản lý công chức, năm 2003 Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định số 27/2003/QĐ-TTg ngày 19/2/2003 ban hành Quy chế bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm công chức lãnh đạo. Trong đó đã quy định các nguyên tắc thực hiện; trách nhiệm và thẩm quyền của các cấp và các cơ quan; trình tự và điều kiện bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, xử lý đối với các trường hợp miễn nhiệm, từ chức. Đặc biệt, chế độ bổ nhiệm theo quy chế này đã quy định thời hạn mỗi lần bổ nhiệm là năm (5) năm. Hết thời hạn giữ chức vụ bổ nhiệm phải được xem xét bổ nhiệm lại hoặc không bổ nhiệm lại. Cơ chế này đã thay đổi tư duy về công tác bổ nhiệm, đề bạt trước đây, lãnh đạo là có lên có xuống, có vào có ra. Việc thực hiện chế độ bổ nhiệm có thời hạn đã có tác dụng rất lớn đối với việc nâng cao chất lượng, năng lực, phẩm chất và tính năng động của đội ngũ công chức lãnh đạo. Khi hết thời hạn bổ nhiệm, công chức lãnh đạo phải được xem xét bổ nhiệm lại hoặc không bổ nhiệm lại. Nếu hoàn thành tốt nhiệm vụ, có uy tín trong cơ quan... thì cấp có thẩm quyền tiếp tục bổ nhiệm lại vào vị trí lãnh đạo. Nếu bị đánh giá không hoàn thành được chức trách, nhiệm vụ được giao hoặc không đủ uy tín để thực hiện vai trò lãnh đạo, vi phạm kỷ luật... thì cấp có thẩm quyền không tiến hành xem xét bổ nhiệm lại.

Trên cơ chế bổ nhiệm này, hầu hết các Bộ, ngành và địa phương đã nghiêm túc thực hiện và đưa công tác bổ nhiệm, luân chuyển, ... công chức lãnh đạo vào nề nếp. Cụ thể là việc xem xét, lựa chọn công chức bổ nhiệm vào các vị trí lãnh đạo đều dựa trên nhu cầu, nguồn quy hoạch và đều căn cứ vào tiêu chuẩn chung cũng như các tiêu chuẩn cụ thể phù hợp với tính chất, đặc điểm của ngành và của địa phương. Việc lập hồ sơ cá nhân; kê khai tài sản; xác định và đối chiếu tuổi công chức với quy định về tuổi bổ nhiệm; sức khỏe... đều thực hiện theo quy định. Hết thời hạn bổ nhiệm, mọi công chức lãnh đạo đều thực hiện việc bổ nhiệm lại hoặc không bổ nhiệm lại theo quy định. Trong thời gian từ năm 2002 đến năm 2005, chúng ta có thể thấy kết quả thực hiện quy chế bổ nhiệm, bổ nhiệm lại luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm đối với công chức lãnh đạo ở 19 Bộ, ngành và 23 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ở bảng số 5: Tổng hợp 3 năm thực hiện việc bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm công chức lãnh đạo.

Trong quá trình thực hiện, một số vấn đề nảy sinh trong thực tiễn như: khi bổ nhiệm lại có lấy phiếu tín nhiệm nữa không? Hồ sơ bổ nhiệm lại có phải làm lại từ đầu không hay là chỉ bổ sung, cập nhật thêm các tài liệu mới, như khen thưởng, kỷ luật; văn bằng, chứng chỉ mới đạt được; ? Thời hạn bổ nhiệm là bao nhiêu năm thì phù hợp? Độ tuổi bổ nhiệm có quy định mức trần như hiện nay không?... là những vấn đề cần nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung.

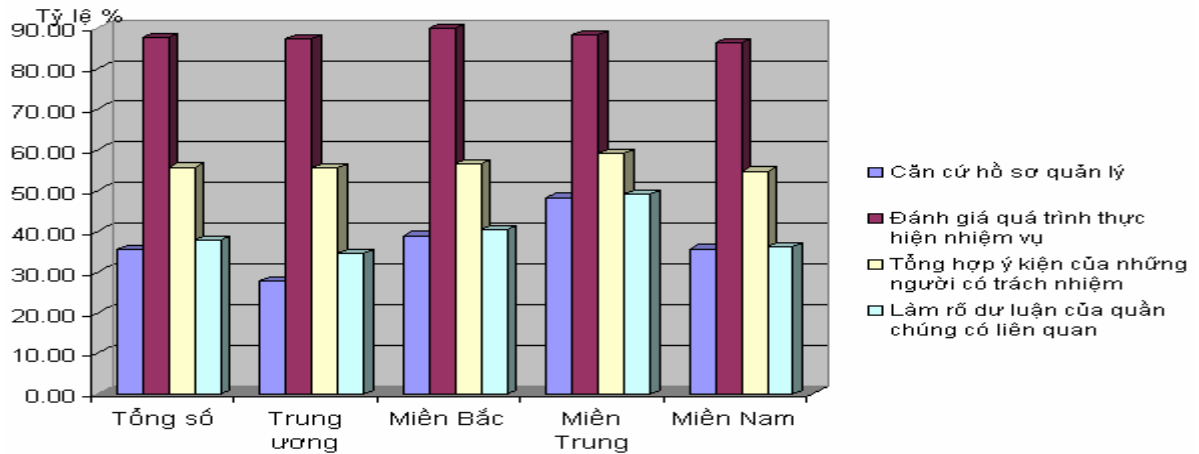
Điều tra khảo sát về vấn đề này, có thể trích từ báo cáo một số kết quả thu được như sau:

- Tiêu chuẩn đánh giá lựa chọn bổ nhiệm công chức vào vị trí lãnh đạo: Có 2 phương án để lựa chọn: Theo tiêu chuẩn chung của chức danh lãnh đạo và theo tiêu chuẩn phù hợp với chức danh lãnh đạo cụ thể. Trong tổng số 1.687 phiếu thu được, có 1.680 ý kiến, trong đó có 22,17% chọn theo tiêu chuẩn chung của chức danh lãnh đạo; 77,42% chọn theo tiêu chuẩn phù hợp với chức danh lãnh đạo cụ thể. Biểu đồ sau mô tả tỷ lệ % các ý kiến:



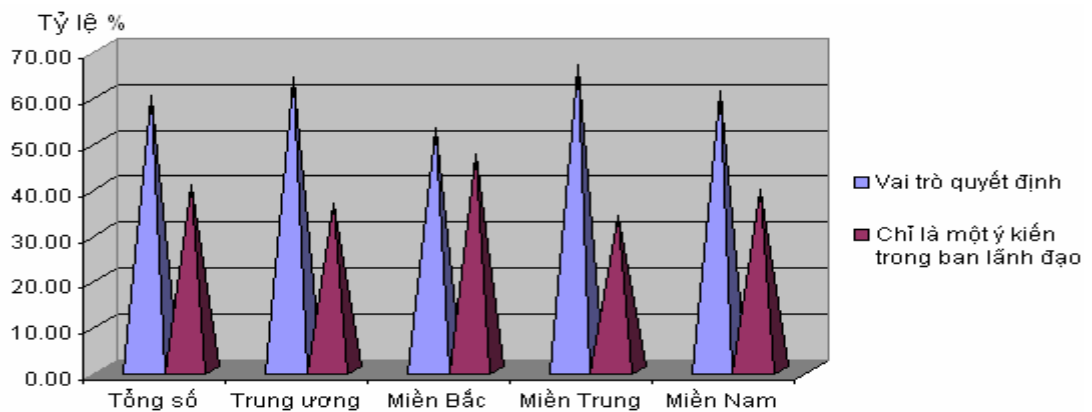
Đồ thị 2.13: Kết quả điều tra về việc lựa chọn bổ nhiệm công chức lãnh đạo theo tiêu chuẩn chung hay tiêu chuẩn cụ thể

- Nội dung đánh giá người được bổ nhiệm: Trong tổng số người trả lời, số người lựa chọn nội dung đánh giá công chức theo phương án "Đánh giá quá trình thực hiện nhiệm vụ" chiếm đến 87,43%



Đồ thị 2.14: Kết quả điều tra về việc đánh giá người được bổ nhiệm

- Về vai trò của người đứng đầu cơ quan có thẩm quyền bổ nhiệm: Có 2 phương án để người được hỏi lựa chọn: Giữ vai trò quyết định; Chỉ là một ý kiến trong ban lãnh đạo. Trong tổng số 1.687 người được hỏi có 59,69% số người trả lời chọn phương án 1- (Giữ vai trò quyết định). Có 40,31% ý kiến trả lời chọn phương án 2- (Chỉ là một ý kiến trong ban lãnh đạo). Điều này thể hiện ở biểu đồ:

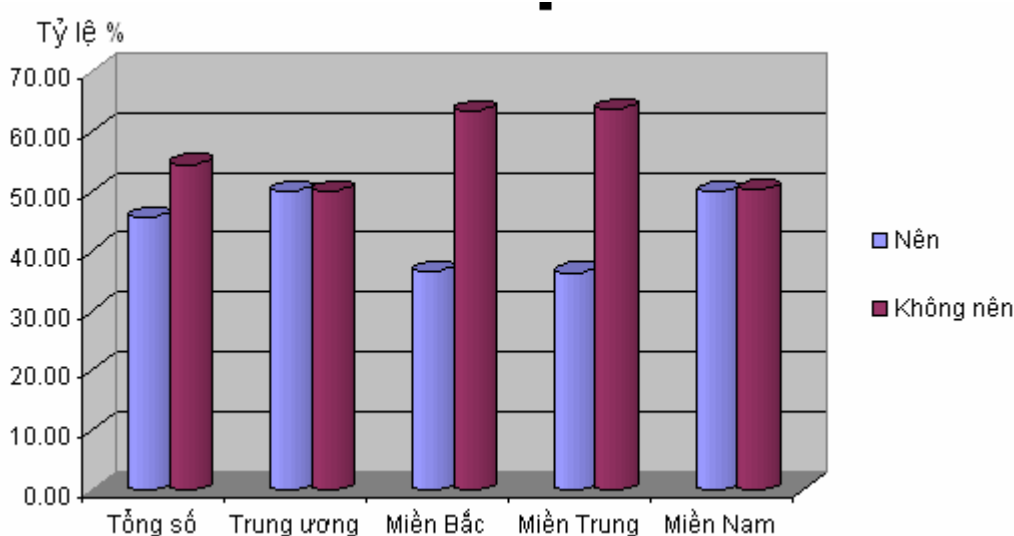


Đồ thị 2.15: Kết quả điều tra về vai trò người đứng đầu cơ quan trong bổ nhiệm công chức

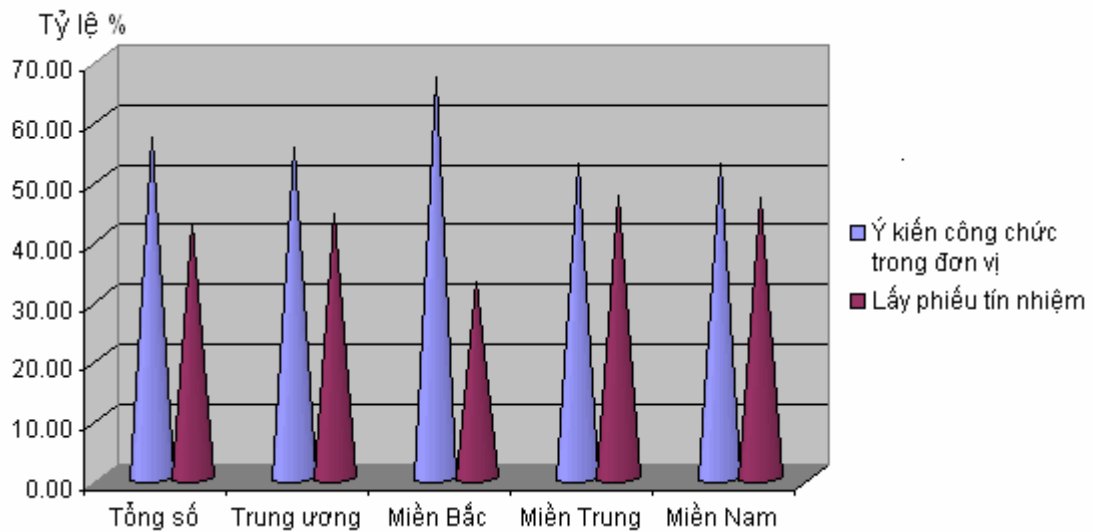
- Về vấn đề tuổi bổ nhiệm lần đầu tiên có nên quy định không quá 5 năm trước khi hết tuổi lao động không? Có 54,4% ý kiến trả lời cho rằng "Không nên" quy định tuổi bổ nhiệm lần đầu không quá 5 năm trước khi hết tuổi lao động. Chỉ có 45,6% ý kiến cho là "Nên" quy định. Về câu hỏi này có sự khác biệt giữa các vùng miền. Công chức Trung ương và miền Nam lựa chọn "Nên" và "Không nên" gần bằng nhau. Trong khi đó, số công chức miền Bắc và miền Trung ý kiến trả lời "Không nên" đều chiếm tỷ lệ trên 60%. Xem đồ thị 2.18.

- Khi bổ nhiệm lại công chức lãnh đạo nên lấy phiếu tín nhiệm hay chỉ lấy ý kiến của công chức trong đơn vị: Có 2 phương án để công chức lựa chọn: Ý kiến công chức trong đơn vị; Lấy phiếu tín nhiệm. Trong tổng số 1.687 phiếu khảo sát, đa số ý kiến đều nghiêng về phía lấy ý kiến công chức trong đơn vị. Xem đồ thị 2.19.

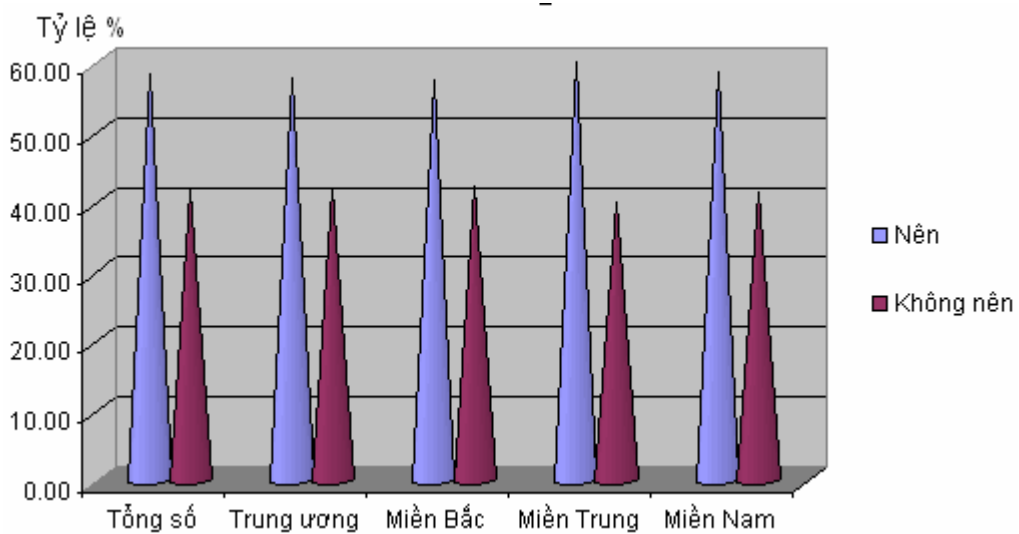
- Các chức vụ quản lý ở cấp trưởng, phó phòng huyện có nên quy định tuổi bổ nhiệm lần đầu không quá 45 tuổi không? Có 58,3% số người trả lời đồng ý với việc quy định tuổi bổ nhiệm lần đầu cho chức vụ quản lý ở cấp trưởng, phó phòng huyện không quá 45 tuổi. Chỉ có 41,7% không đồng ý. Điều lưu ý là chính những công chức cấp trưởng, phó phòng cấp huyện có tỷ lệ tán thành cao hơn, chiếm 72%. Xem đồ thị 2.20.



Đồ thị 2.16: Kết quả điều tra về việc quy định tuổi bổ nhiệm



Đồ thị 2.17: Kết quả điều tra về việc bỏ nhiệm lại có nên lấy phiếu tín nhiệm không?



Đồ thị 2.18: Kết quả điều tra về việc quy định tuổi bỏ nhiệm lần đầu

2.2.2.5. Về đánh giá công chức

Đánh giá là một nội dung hết sức quan trọng của công tác quản lý công chức. Qua đánh giá, cơ quan quản lý và sử dụng có thể làm rõ năng lực, trình độ, kết quả công tác, phẩm chất đạo đức để từ đó có thể bố trí, sử dụng, bổ nhiệm, đề bạt, đào tạo, bồi dưỡng và thực hiện chính sách đối với công chức.

Có nhiều loại đánh giá khác nhau như đánh giá sau một năm công tác, đánh giá để bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, đánh giá khi xử lý kỷ luật, đánh giá để quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng... Hiện nay Nhà nước mới quy định đánh giá công chức hàng năm. Cơ quan sử dụng công chức được giao thẩm quyền và có trách nhiệm đánh giá công chức theo 8 nội dung quy định. Việc đánh giá công chức sau một năm công tác phải căn cứ vào tiêu chuẩn ngạch công chức, chức trách nhiệm vụ được phân công và nghĩa vụ công chức quy định tại Pháp lệnh cán bộ, công chức. Nội dung đánh giá theo quy định hiện nay gồm 8 nội dung:

- 1) Chấp hành chính sách pháp luật của nhà nước;
- 2) Kết quả công tác (số lượng công việc hoàn thành trong năm; những văn bản đã chủ trì soạn thảo; những công trình nghiên cứu hoặc tham gia nghiên cứu thực hiện; những đề xuất được chấp nhận và thực hiện; giải quyết các đề nghị của cơ sở đúng thời hạn, bảo đảm chất lượng; tính linh hoạt khi đề xuất, có tồn đọng hoặc chậm tiến độ không, có gấn bó và bám sát cơ sở, ...);
- 3) Tinh thần kỷ luật (thực hiện nội quy cơ quan, thực hiện ý kiến chỉ đạo của cấp trên, thực hiện giờ làm việc, số ngày làm việc và ngày nghỉ trong năm);
- 4) Tinh thần phối hợp trong công tác (phối hợp công tác với các tổ chức liên quan, phối hợp với các đồng nghiệp);
- 5) Lối sống đạo đức (quan hệ trong gia đình và với nhân dân, đoàn kết nội bộ, thương yêu giúp đỡ đồng nghiệp, sinh hoạt làm mạnh giản dị);
- 6) Tính trung thực trong công tác (có báo cáo đầy đủ và trung thực với cấp trên không, báo cáo và cung cấp thông tin có chính xác không);
- 7) Tinh thần học tập nâng cao trình độ (trong năm đã học tập và nâng cao trình độ về lĩnh vực gì, thực hiện các khóa đào tạo, bồi dưỡng được cử đi có đạt kết quả và nghiêm túc không...);
- 8) Tinh thần và thái độ phục vụ nhân dân (tận tình phục vụ, hẹn đúng thời gian, hành vi ứng xử với cá nhân, tổ chức đến làm việc.).

Đối với công chức giữ chức vụ lãnh đạo, bên cạnh đó còn phải đánh giá

về kết quả hoạt động của cơ quan, khả năng tổ chức quản lý cơ quan, tinh thần hợp tác với đơn vị bạn và mức độ tín nhiệm với mọi người.

Mỗi nội dung đánh giá được chấm theo thang điểm 10. Mỗi nội dung được cho điểm như sau: Điểm xuất sắc là 9 điểm trở lên; Điểm khá là 7 điểm đến 8 điểm; Điểm trung bình là 5 điểm đến 6 điểm; Điểm kém là 4 điểm trở xuống. Tổng số điểm của 8 nội dung sẽ là căn cứ để xếp loại công chức. Cụ thể như sau: Loại xuất sắc đạt 72 điểm trở lên; loại khá đạt 56 điểm trở lên; loại trung bình đạt từ 40 điểm trở lên; loại kém đạt dưới 40 điểm.

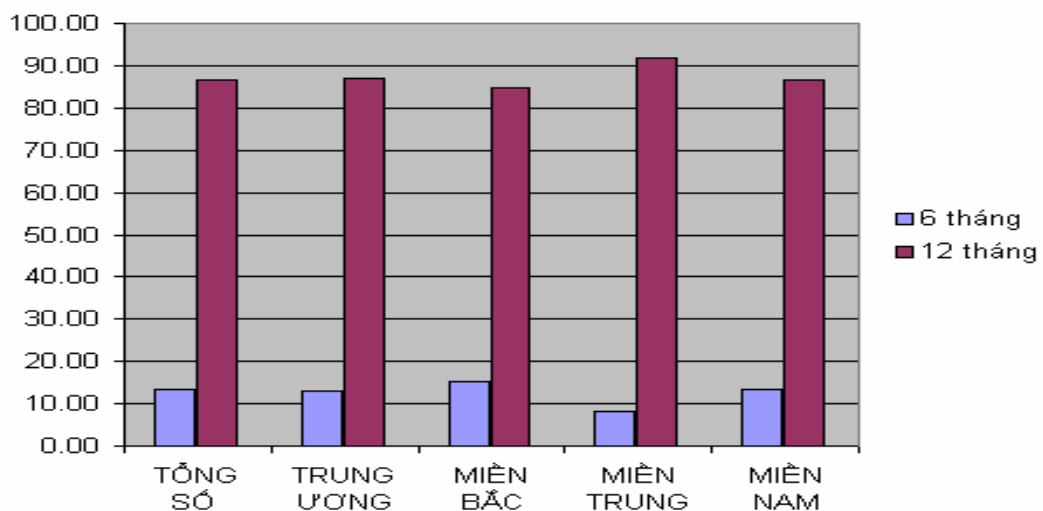
Căn cứ vào kết quả đánh giá từng nội dung này, công chức được xếp vào một trong 4 loại sau: Xuất sắc, Khá, Trung bình, Kém. Việc đánh giá được tiến hành theo phương thức: Công chức tự đánh giá, sau đó tập thể đơn vị đóng góp ý kiến và cuối cùng là người đứng đầu đơn vị trực tiếp đánh giá và xếp loại công chức. Theo quy định này, vai trò người đứng đầu đã được chú trọng nhưng kết quả đánh giá vẫn phụ thuộc nhiều vào ý kiến của tập thể.

Với quy định về đánh giá công chức hàng năm, nhìn chung từ năm 1999 đến nay, vào tháng cuối cùng của năm công tác, các Bộ, ngành và địa phương đều đã chỉ đạo các đơn vị trực thuộc tiến hành đánh giá công chức. Công tác này đến nay đã đi vào nề nếp và trở thành một hoạt động quản lý không thể thiếu. Hạn chế của việc đánh giá này là phương pháp và nội dung đánh giá chưa thực sự khoa học, chưa chú trọng đến kết quả, tiến độ, số lượng và chất lượng hoàn thành công vụ của công chức - còn bị chi phối bởi nhiều yếu tố và nội dung khác. Trong đánh giá còn chịu ảnh hưởng chủ quan của đồng nghiệp trong đơn vị. Tỷ trọng nội dung liên quan đến hoàn thành công vụ, nhiệm vụ được giao chiếm quá ít trong các nội dung đánh giá (1/8); người lãnh đạo, quản lý là người hiểu và nắm rõ nhất tình hình thực hiện công việc và chấp hành các nội quy của công chức nhưng chưa được đề cao. Điều đó dẫn đến tình trạng "dĩ hòa vi quý", ai cũng hoàn thành nhiệm vụ và chưa phân biệt được người hoàn thành tốt nhiệm vụ, tận tụy với công việc với người chưa hoàn thành nhiệm vụ. Nhiều cơ quan có số công chức hoàn thành xuất

sắc nhiệm vụ, hoàn thành nhiệm vụ chiếm tỷ trọng lớn, trong khi mức độ hoàn thành nhiệm vụ của các cơ quan đó không tỷ lệ thuận với kết quả này; công chức có thể hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ nhưng các nội dung khác như quan hệ công tác, tinh thần học tập, ... nếu chưa thật sự xuất sắc thì sẽ bị cào bằng với người chưa hoàn thành nhiệm vụ, công vụ.

Nghiên cứu các quy định về đánh giá công chức qua điều tra xã hội học, có thể thấy kết quả như sau:

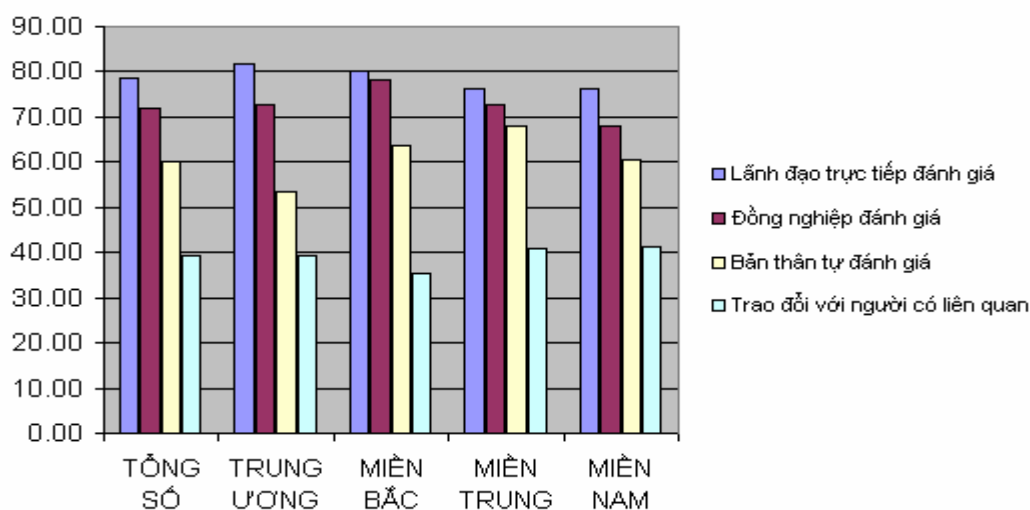
- Quy định thời hạn đánh giá công chức nên tiến hành 6 tháng hay một năm? Trong tổng số 1.687 phiếu điều tra thì có 13,40% ý kiến tán thành thời hạn đánh giá công chức là 6 tháng và có 86,6% ý kiến tán thành thời hạn đánh giá công chức là 12 tháng.



Đồ thị 2.19: Kết quả điều tra về thời hạn đánh giá công chức

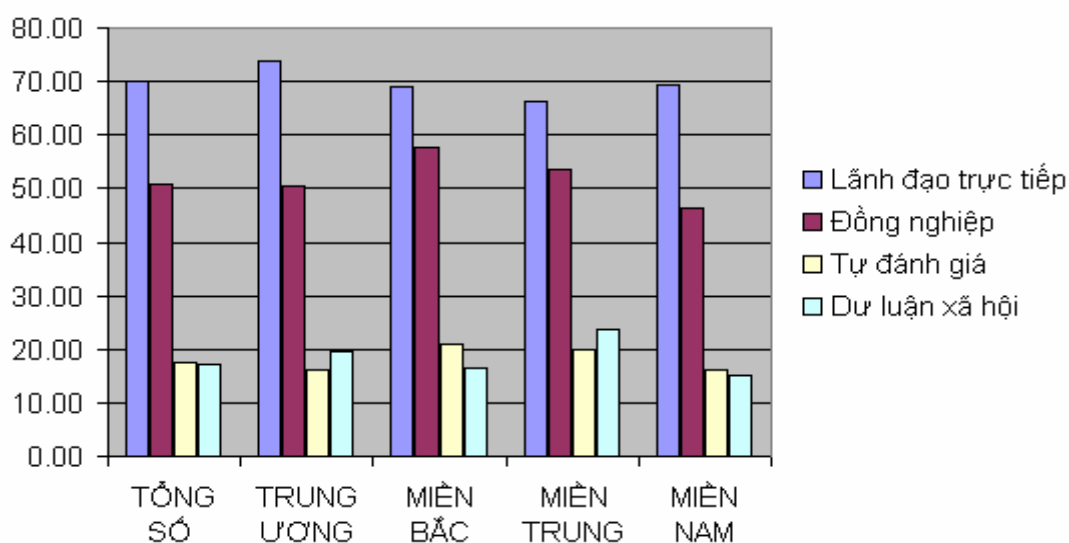
- Về việc đánh giá công chức nên bao gồm những phương thức nào?

Trong 1.687 phiếu khảo sát có 78,54% ý kiến tán thành do lãnh đạo đánh giá trực tiếp; 72,08% ý kiến tán thành do đồng nghiệp đánh giá; 60,23% ý kiến tán thành bản thân tự đánh giá; 39,3% ý kiến tán thành trao đổi với người có liên quan. Các ý kiến tán thành nhiều nhất là do lãnh đạo trực tiếp đánh giá.



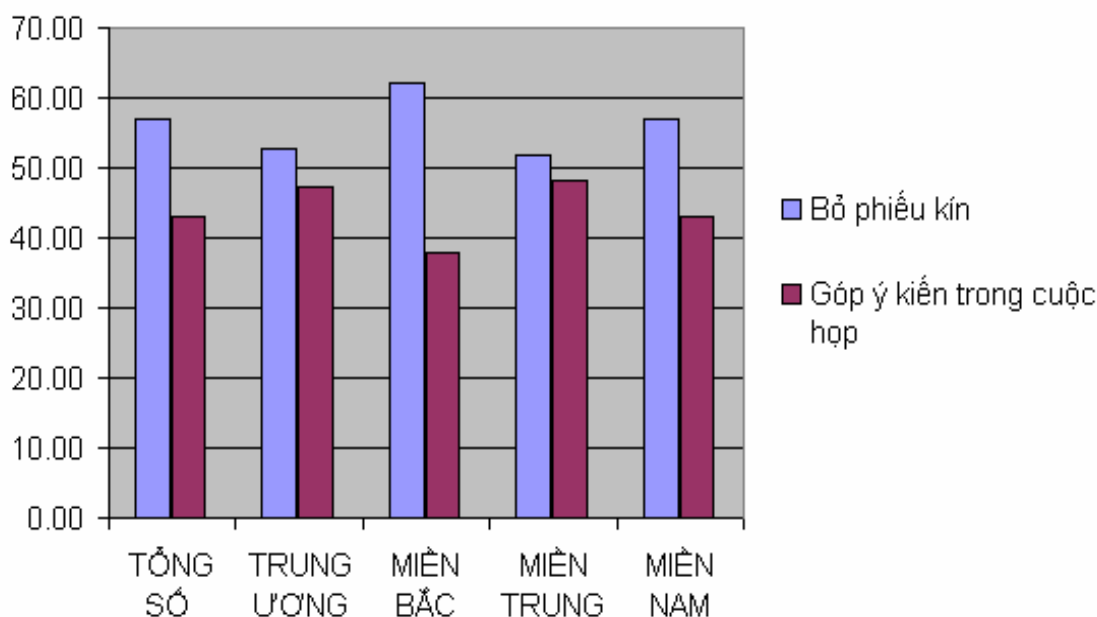
Đồ thị 2.20: Kết quả điều tra về lựa chọn phương thức đánh giá

- Về nhân tố giữ vai trò quyết định trong đánh giá công chức?: Trong tổng số 1.687 ý kiến trả lời có 70,18% ý kiến tán thành do người lãnh đạo trực tiếp; 50,68% ý kiến tán thành do ý kiến đồng nghiệp; 17,61% ý kiến tán thành do bản thân tự đánh giá; 17,07% ý kiến tán thành trao đổi ý kiến với người có liên quan. Như vậy ý kiến tán thành tập trung nhiều nhất (70,18%) là do người lãnh đạo trực tiếp và ít nhất (17,07%) là trao đổi ý kiến với người có liên quan. Biểu đồ sau mô tả sự khác nhau đó:



Đồ thị 2.21: Kết quả điều tra lựa chọn nhân tố đánh giá

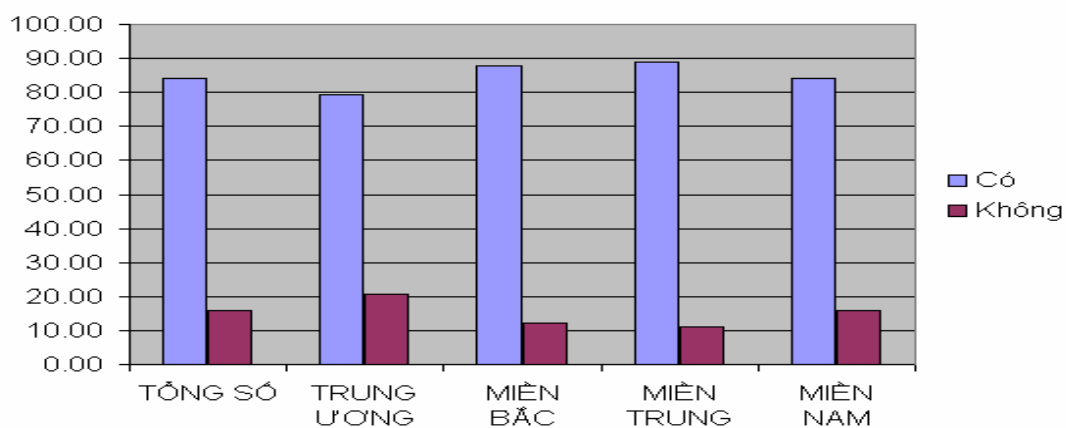
- Việc đánh giá của đồng nghiệp đối với công chức nên theo hình thức bỏ phiếu kín hay theo hình thức đóng góp ý kiến trong cuộc họp? Trong tổng số 1.687 ý kiến trả lời, có 57,02% ý kiến trả lời tán thành bỏ phiếu kín; 42,98% ý kiến trả lời tán thành góp ý kiến trong cuộc họp. Biểu đồ dưới đây minh họa điều đó:



Đ

Đồ thị 2.22: Kết quả điều tra lựa chọn phương thức góp ý

- Về việc đánh giá công chức có cần thiết phải chi tiết và cụ thể hóa các nội dung đánh giá không? Trong tổng số 1.687 ý kiến trả lời có 84,23% ý kiến tán thành phải chi tiết và cụ thể hóa nội dung đánh giá; 15,77% ý kiến không tán thành. Biểu đồ dưới đây mô tả kết quả đó;



Đồ thị 2.23: Kết quả điều tra về chi tiết nội dung đánh giá

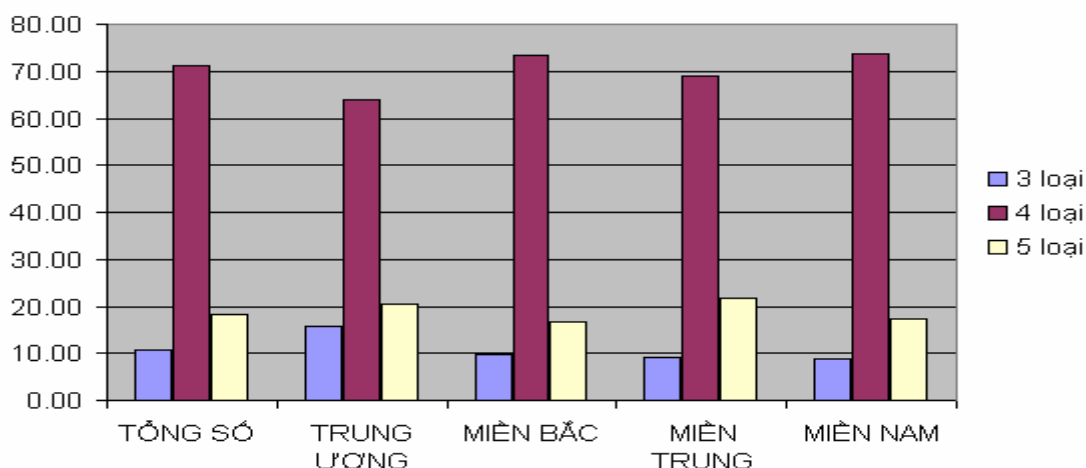
- Về vấn đề phân loại công chức sau khi đánh giá nên chia làm mấy loại?:
Phiếu khảo sát đưa ra 3 phương án để lựa chọn, đó là:

+ Phương án 1: Xuất sắc, Trung bình, Kém.

+ Phương án 2: Xuất sắc, Khá, Trung bình, Kém.

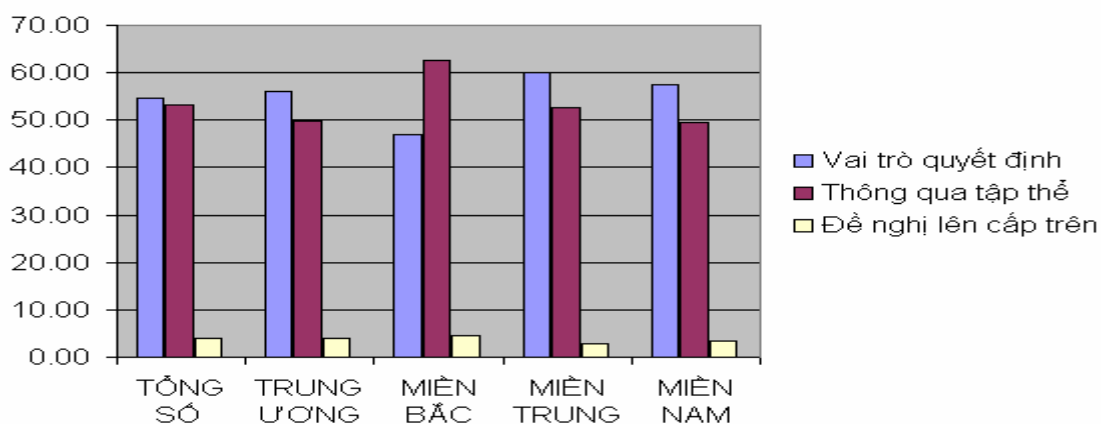
+ Phương án 3: Xuất sắc, Khá, Trung bình, Yếu, Kém.

Trong tổng số 1.687 ý kiến trả lời có 10,73% ý kiến trả lời chọn phương án 1; 71,07% ý kiến trả lời chọn phương án 2; 18,2% ý kiến trả lời chọn phương án 3. Kết quả khảo sát này có thể minh họa qua biểu đồ sau:



Đồ thị 2.24: Kết quả điều tra về phân loại công chức

- Về vai trò của người đứng đầu trong việc đánh giá công chức sau 1 năm công tác: Trong tổng số 1.687 ý kiến trả lời có 54,53% ý kiến chọn phương án Giữ vai trò quyết định; 53,17 ý kiến chọn phương án Thông qua tập thể; 3,85% ý kiến chọn phương án Đề nghị lên cấp trên trực tiếp. Có thể xem biểu đồ sau:



Đồ thị 2.25: Kết quả điều tra về vai trò người đứng đầu cơ quan trong đánh giá công chức

2.2.2.6. Về khen thưởng, thăng thưởng và xử lý vi phạm đối với công chức.

Khen thưởng, thăng thưởng và xử lý vi phạm đối với công chức là những công cụ, biện pháp quản lý trong quá trình sử dụng công chức. Thông qua hoạt động đó để động viên, khích lệ công chức có công trạng, công tích; phê phán, uốn nắn và phòng ngừa những hành vi vi phạm pháp luật, không thực hiện và làm tròn trách nhiệm của người công chức. Sự kết hợp giữa khen thưởng và kỷ luật một cách chặt chẽ, công bằng, khách quan sẽ tạo ra động lực to lớn trong nền công vụ. Công chức là lực lượng trực tiếp tổ chức và thực hiện các chủ trương, đường lối, chính sách của Nhà nước, là gương mặt, thể diện của Nhà nước đồng thời thông qua đó tạo nên chỗ dựa, niềm tin của dân chúng vào Nhà nước. Do đó, công tác khen thưởng, thăng thưởng, kỷ luật là yếu tố quan trọng bảo đảm thực thi trách nhiệm của công chức với tinh thần là "công bộc" của dân, bảo đảm cho công chức thực hiện nghiêm nghĩa vụ, quyền lợi.

Quy định của nhà nước về khen thưởng, thăng thưởng và kỷ luật công chức thể hiện ở Điều 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45 và 46 Chương 6 của Pháp lệnh cán bộ, công chức. Các quy định này đã thể hiện được những nguyên tắc cơ bản của công tác khen thưởng, thăng thưởng, kỷ luật đối với công chức. Các nguyên tắc bao gồm: Thứ nhất, nguyên tắc công minh, công bằng, thưởng phạt đúng người, đúng tội- nguyên tắc này đòi hỏi phải căn cứ vào thành tích, vào công tích hoặc sai phạm để định ra mức thưởng, phạt xác đáng; Thứ hai, là nguyên tắc đề cao ý nghĩa giáo dục, cổ vũ trong khen thưởng, kỷ luật và kết hợp giữa giáo dục với kỷ luật, xử phạt; Thứ ba, là nguyên tắc kết hợp khen thưởng, kỷ luật về mặt chính trị, tinh thần với việc khen thưởng hoặc kỷ luật bồi hoàn bằng vật chất. Theo quy định hiện nay tại Pháp lệnh cán bộ, công chức thì chúng ta có 5 hình thức khen thưởng: Giấy khen; Bằng khen; Danh hiệu vinh dự nhà nước; Huy chương; Huân chương. Ngoài ra công chức có công trạng, thành tích xuất sắc trong thực thi công vụ thì được nâng ngạch, nâng bậc lương trước thời hạn.

Về kỷ luật có 6 hình thức: Khiển trách; Cảnh cáo; Hạ bậc lương; Hạ ngạch; Cách chức; Buộc thôi việc. Công chức có hành vi vi phạm pháp luật

trong khi thi hành công vụ gây thiệt hại cho người khác thì phải hoàn trả cho cơ quan đã bồi thường cho người bị thiệt hại theo quy định của pháp luật.

Tuy nhiên hiện nay, quy trình, thủ tục và các tiêu chí xem xét các hình thức khen thưởng cho công chức do có công trạng trong hoạt động công vụ vẫn thực hiện theo Luật thi đua khen thưởng và các văn bản hướng dẫn. Chính phủ chưa có quy định chi tiết và cụ thể việc khen thưởng đối với công chức.

Năm 1998 Chính phủ ban hành Nghị định số 97/1998/NĐ-CP về xử lý kỷ luật công chức. Sau khi Pháp lệnh cán bộ, công chức được sửa đổi, bổ sung năm 2003 thì Chính phủ đã ban hành Nghị định số 35/2005/NĐ-CP để thay thế cho Nghị định số 97/1998/NĐ-CP về xử lý kỷ luật công chức. Bởi một số lý do: Thứ nhất, do Pháp lệnh cán bộ, công chức đã có một số điểm sửa đổi. Thứ hai, quá trình thực hiện đã phát hiện nhiều hạn chế, nhiều thiếu sót trong các quy định về kỷ luật công chức (về thời hiệu xử lý kỷ luật, thủ tục chấm dứt hiệu lực của quyết định kỷ luật, thành phần hội đồng kỷ luật, các trường hợp áp dụng hình thức kỷ luật, chế tài đối với công chức bị kỷ luật...).

Chế độ kỷ luật quy định hiện nay (tại Nghị định số 35/2005/NĐ-CP) đã hoàn thiện tương đối quy định các nội dung về xử lý kỷ luật công chức, bao gồm: Những trường hợp công chức vi phạm phải bị xử lý kỷ luật; các nguyên tắc xem xét xử lý kỷ luật công chức; quy định việc khiếu nại, khởi kiện và giải quyết các quyết định khiếu nại; quy định về thời hiệu xử lý kỷ luật và về việc tạm đình chỉ công tác đối với công chức vi phạm kỷ luật; quy định thành phần, số lượng thành viên tham gia Hội đồng kỷ luật; quy trình xem xét xử lý kỷ luật công chức; việc áp dụng các hình thức kỷ luật đối với công chức vi phạm; chấm dứt hiệu lực của quyết định kỷ luật và các quy định liên quan đến công chức bị kỷ luật; thẩm quyền xử lý kỷ luật công chức.

So với trước năm 2003, hiện nay chế độ kỷ luật đối với công chức đã được hoàn thiện. Các điểm mới hoàn thiện đó là:

* Hệ thống hóa lại các nguyên tắc xem xét xử lý kỷ luật công chức với 6 nguyên tắc: Xử lý kỷ luật phải đảm bảo khách quan, công bằng, nghiêm minh, đúng thời hiệu quy định; ban hành quyết định phải đảm bảo đúng thẩm quyền; Mỗi hành vi vi phạm chỉ bị xử lý một hình thức kỷ luật; Cấm mọi hành vi

xâm phạm thân thể, danh dự, nhân phẩm công chức; không phạt tiền thay cho hình thức kỷ luật; Không buộc thôi việc đối với công chức nữ đang có thai hoặc đang nuôi con nhỏ.

* Xác định rõ ràng các trường hợp phải xử lý kỷ luật công chức: Chủ yếu là vi phạm nghĩa vụ công chức, những việc cấm công chức không được làm. Ngoài ra công chức bị tòa án tuyên là có tội hoặc bị cơ quan có thẩm quyền kết luận bằng văn bản về hành vi vi phạm pháp luật cũng phải bị xử lý kỷ luật.

* Làm rõ thời hiệu xử lý kỷ luật là khoảng thời gian quy định phải tiến hành xử lý kỷ luật công chức, tính từ thời điểm cơ quan xác định rõ công chức vi phạm kỷ luật đến thời điểm Hội đồng kỷ luật họp. Quy định thời hiệu 3 tháng, có thể kéo dài nhưng không quá 6 tháng.

* Số lượng thành viên tham gia Hội đồng kỷ luật là 5 người (trước đây chỉ có 3 người) gồm: người đứng đầu hoặc cấp phó của người đứng đầu làm chủ tịch Hội đồng kỷ luật. Các thành viên hội đồng là: đại diện Ban chấp hành công đoàn cùng cấp, đại diện công chức của bộ phận công tác có người vi phạm kỷ luật, người trực tiếp quản lý hành chính và chuyên môn nghiệp vụ của người vi phạm kỷ luật, người phụ trách công tác tổ chức nhân sự của cơ quan có người vi phạm kỷ luật.

Trường hợp người vi phạm kỷ luật là người đứng đầu hoặc cấp phó của người đứng đầu thì Hội đồng kỷ luật chỉ gồm 3 người, do người đứng đầu cấp trên trực tiếp ra quyết định thành lập, gồm: Người đứng đầu hoặc cấp phó của người đứng đầu cơ quan cấp trên trực tiếp làm Chủ tịch Hội đồng. Các ủy viên là: đại diện đảng ủy cấp trên trực tiếp của đảng ủy cơ quan; đại diện Ban chấp hành công đoàn cơ quan có công chức vi phạm kỷ luật.

* Quy định cụ thể và có hệ thống quy trình, thủ tục xử lý kỷ luật công chức.

* Quy định xử lý kỷ luật đối với các trường hợp vi phạm kỷ luật trong thời gian được cử biệt phái; công chức trong thời gian đang nghỉ công tác chờ thủ tục hưu trí bị phát hiện vi phạm kỷ luật trong thời gian thi hành công vụ trước khi nghỉ công tác; công chức sau khi chuyển chuyên công tác về cơ quan khác mới phát hiện vi phạm kỷ luật. Nội dung này sẽ nâng cao trách nhiệm và

ý thức kỷ luật của công chức trong khi thực thi nhiệm vụ, kể cả cho đến ngày cuối cùng làm việc ở cơ quan. Khắc phục tình trạng "hạ cánh an toàn" hoặc trốn tránh kỷ luật bằng thuyên chuyển công tác sau khi vi phạm kỷ luật.

* Quy định chấm dứt hiệu lực của quyết định kỷ luật: Sau 12 tháng kể từ ngày có quyết định kỷ luật, nếu công chức không tái phạm hoặc không có những vi phạm đến mức phải kỷ luật thì đương nhiên được chấm dứt hiệu lực của quyết định kỷ luật.

* Quy định việc giải quyết quyền lợi cho công chức bị kỷ luật buộc thôi việc: Cơ quan quản lý công chức có trách nhiệm xác nhận thời gian đã đóng bảo hiểm xã hội để thực hiện chế độ bảo hiểm xã hội theo quy định của pháp luật; cấp bản sao hồ sơ lý lịch có xác nhận để tạo thuận lợi cho người đó tìm việc làm; được đăng ký tuyển dụng vào công chức trong các cơ quan, tổ chức khác nhưng không được đảm nhiệm các vị trí công tác có liên quan đến nhiệm vụ, công vụ trước đây.

* Thẩm quyền ra quyết định kỷ luật công chức dựa trên cơ sở các quy định về phân cấp quản lý công chức trong các cơ quan nhà nước. Nguyên tắc chung là cấp nào, cơ quan nào được quyền tuyển dụng thì cấp đó ra quyết định buộc thôi việc; cấp nào ra quyết định bổ nhiệm thì cấp đó ra quyết định cách chức, hạ ngạch; cấp nào ra quyết định nâng bậc lương thì cấp đó ra quyết định hạ bậc lương...

Bên cạnh chế độ kỷ luật, hiện nay Nhà nước đã ban hành Nghị định số 118/2006/NĐ-CP quy định chế độ bồi thường thiệt hại vật chất do công chức gây ra. Chế độ này quy định trách nhiệm bồi thường bằng tiền của công chức cho cơ quan về thiệt hại tài sản do công chức đó gây ra. Qua đó nhằm nâng cao ý thức, trách nhiệm của công chức trong việc bảo vệ tài sản của cơ quan.

Đối với thăng thưởng, hiện nay Pháp lệnh cán bộ, công chức mới quy định thăng thưởng đối với công chức có công trạng, thành tích trong thực thi công vụ. Hình thức thăng thưởng là nâng ngạch và nâng bậc lương trước thời hạn. Tuy nhiên, hiện nay mới thực hiện được nâng bậc lương trước thời hạn cho công chức có công trạng và thành tích công tác. Còn đối với nâng ngạch công chức thì Nhà nước vẫn chưa có quy định cụ thể và hướng dẫn thi hành.

Với các quy định về khen thưởng, thăng thưởng và xử lý vi phạm đối với công chức hiện nay, có thể thấy bên cạnh những cá nhân và tập thể có

công trạng, thành tích được khen thưởng, thăng thưởng hàng năm, Nhà nước đã xử lý nhiều trường hợp công chức vi phạm kỷ luật theo quy định hiện hành. Chúng ta có thể tham khảo thêm Bảng số 6: Tổng hợp tình hình xử lý kỷ luật đối với công chức. Số liệu ở bảng này bao gồm tình hình xử lý kỷ luật ở khu vực Bộ, ngành Trung ương; khu vực các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và cả trong phạm vi cả nước.

2.2.2.7. Về chế độ đào tạo, bồi dưỡng công chức

Đào tạo, bồi dưỡng công chức có vị trí quan trọng không chỉ trong quản lý mà cả trong xây dựng và phát triển đội ngũ công chức. Thông qua công tác đào tạo và bồi dưỡng, công chức được bổ trợ, trang bị kiến thức để có đủ năng lực và phẩm chất hoàn thành công vụ được giao.

Quan niệm về đào tạo công chức là một quá trình liên tục, thường xuyên. Nghĩa là cán bộ, công chức trong suốt cuộc đời công vụ của mình không thể chỉ học một lần, mà phải thường xuyên được bổ sung thêm các kiến thức, các kỹ năng phù hợp với yêu cầu của từng thời kỳ, phù hợp với xu thế phát triển của khoa học- kỹ thuật. Quá trình bổ sung này được thực hiện thông qua các khóa đào tạo, bồi dưỡng do Nhà nước tổ chức. Vấn đề này cũng đã được thể chế hóa tại Pháp lệnh cán bộ, công chức thông qua việc quy định tại Chương II về quyền lợi và nghĩa vụ của cán bộ, công chức. Việc đào tạo công chức không phải là đào tạo trong chương trình giáo dục quốc dân. Giáo dục quốc dân có trách nhiệm cung cấp nguồn nhân lực trí tuệ cho toàn xã hội. Trái lại, đào tạo công chức chỉ diễn ra trong phạm vi của nguồn nhân lực trong bộ máy các cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước- đối tượng của nó là công chức. Điều đó có nghĩa là thực tế đang tồn tại hệ thống đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức bên cạnh hệ thống giáo dục quốc dân. Đào tạo, bồi dưỡng công chức nhà nước bao gồm từng chức danh công chức làm công tác quản lý, lãnh đạo cũng như đối với công chức chuyên môn nghiệp vụ.

Để phục vụ tốt cho công tác quản lý nhà nước về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, nhiều văn bản quy phạm pháp luật cũng đã được xây dựng và ban hành như: Quy chế đào tạo, bồi dưỡng công chức; kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực cho công tác hội nhập kinh tế quốc tế giai đoạn 2003-2010; Quy chế thẩm định chương trình, giáo trình, tài liệu đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức; kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng giảng viên quản lý nhà nước

giai đoạn 2003-2005; quy định hướng dẫn về quản lý và sử dụng kinh phí đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước.... Mặc dù các văn bản quy phạm pháp luật được xây dựng và ban hành trong 3 năm gần đây không nhiều nhưng bước đầu, các văn bản này đã xác định và tạo lập được những cơ sở cơ bản, làm nền móng cho việc thực hiện tốt và có hiệu quả công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước.

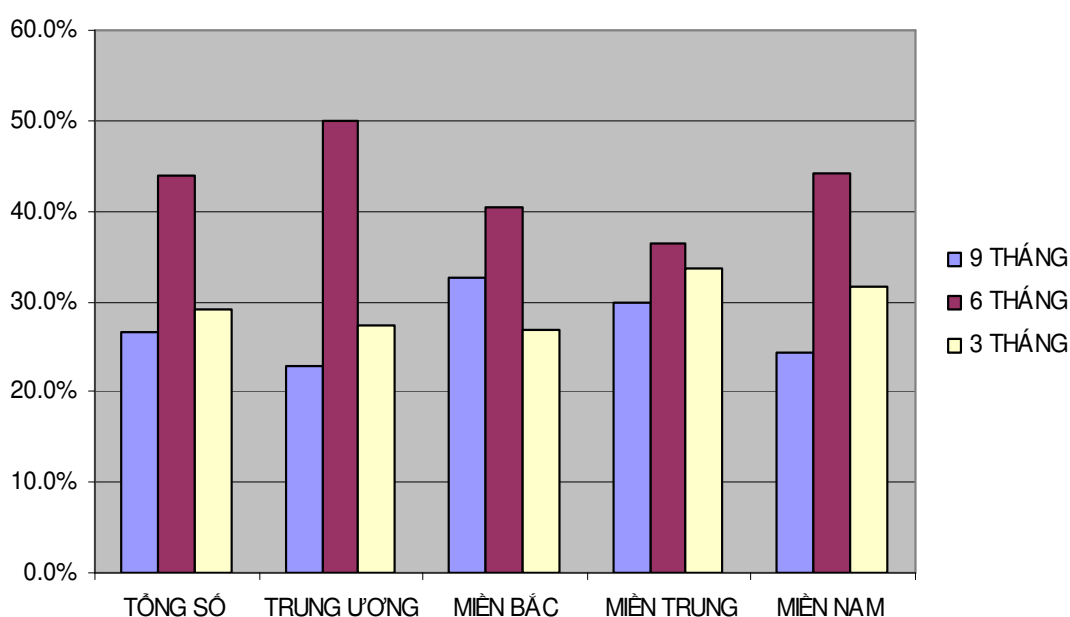
Những năm qua, nội dung đào tạo và bồi dưỡng công chức do nhà nước quy định tại các văn bản pháp luật đã có những thay đổi và điều chỉnh đáng kể. Các kiến thức liên quan đến quản lý hành chính nhà nước theo cơ chế kế hoạch hóa tập trung đã được thay thế bằng các kiến thức quản lý hành chính nhà nước theo cơ chế thị trường, giúp người học từng bước tiếp cận với các phạm trù quản lý hành chính nhà nước trong cơ chế thị trường. Tuy nhiên, nội dung và chương trình giảng dạy còn quá nặng và thiên về trang bị lý thuyết, việc đào tạo, bồi dưỡng công chức gắn với các tình huống quản lý hành chính cũng như việc rèn luyện các khả năng, kỹ năng thực hành còn quá ít, thiếu và yếu (như kỹ năng giao tiếp hành chính, sử dụng các công cụ, phương tiện hỗ trợ trong chuyên môn, kỹ năng phân tích và đánh giá tình huống...). Việc giảng dạy chưa gắn liền với việc giải quyết tình huống hành chính cũng tác động rất lớn đến phương pháp giảng dạy của giáo viên. Phương pháp đưa ra tình huống, thảo luận, nhập vai để giải quyết tình huống hầu như chưa được áp dụng. Vì vậy hiệu quả việc đào tạo bồi dưỡng vẫn bị hạn chế.

Một vấn đề khác của nội dung, chương trình giảng dạy là sự trùng lặp. Các nội dung này được lặp lại ở các tài liệu khác nhau thuộc các chương trình, cấp độ đào tạo khác nhau, mà ít có sự thay đổi đáng kể nào. Cái cần trong đào tạo và bồi dưỡng công chức là việc truyền thụ các kỹ năng hành chính trên nền tảng các tri thức chuyên ngành. Việc này đã có bước tiến nhưng chưa đáng kể. Hệ thống tài liệu giảng dạy vẫn còn nặng về lý luận. Những phương pháp mới về giảng dạy hành chính như xử lý các tình huống, thực hiện các kỹ năng, ... hầu như chưa có cơ sở đào tạo công chức nào thực hiện, trừ trường hợp ở các cơ sở đào tạo ở nước ngoài hoặc các Dự án triển khai mở lớp.

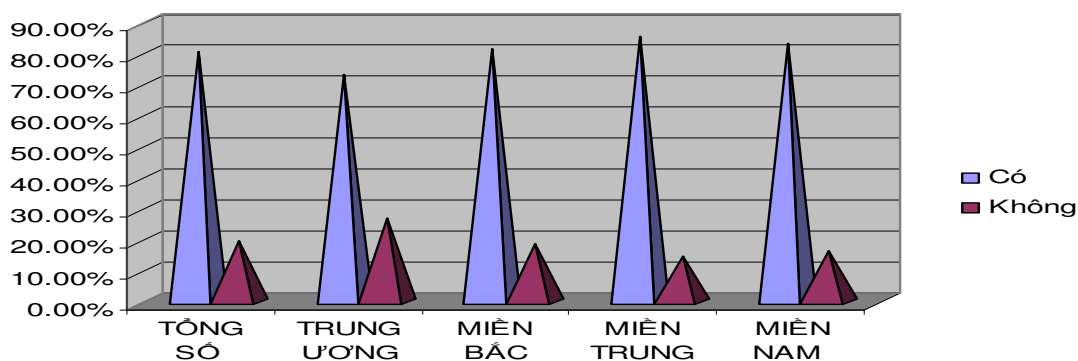
- Về thời gian đào tạo tiền công vụ, qua 1.687 phiếu khảo sát điều tra xã hội học, với 3 phương án được hỏi ý kiến là 9 tháng; 6 tháng; 3 tháng. Trong

đó có 447 ý kiến đồng ý là 9 tháng (chiếm 26,5%), 743 ý kiến đồng ý 6 tháng (chiếm 44,04%) và có 497 ý kiến đồng ý 3 tháng (chiếm 29,46%). Như vậy số đồng ý kiến đồng ý với phương án 6 tháng. Tỷ lệ ý kiến ở Trung ương và 3 miền được thể hiện ở đồ thị 2.28.

- Về việc nghiên cứu có nên quy định người đăng ký dự tuyển vào công chức có cần phải được bồi dưỡng nghiệp vụ hành chính nhà nước trước khi được tuyển vào công chức không? Trong tổng số 1.687 phiếu khảo sát thì có 80,68% chọn phương án "Có", chỉ có 19,32% chọn phương án "Không". Tỷ lệ chọn "Có" chiếm tỷ lệ cao ở cấp Trung ương và cả 3 miền được thể hiện ở đồ thị 2.29.



Đồ thị 2.26: Kết quả điều tra về thời gian đào tạo tiền công vụ



Đồ thị 2.27: Kết quả điều tra về việc có hoặc không có quy định về việc người dự tuyển phải được bồi dưỡng nghiệp vụ hành chính

Về trách nhiệm của các Bộ, ngành và địa phương:

Ngoài những kết quả đã đạt được, các tồn tại thuộc về trách nhiệm các Bộ, ngành và địa phương thể hiện ở những điểm sau:

- Tồn tại và yếu kém nhất trong công tác đào tạo, bồi dưỡng của các Bộ, ngành và địa phương là tính quy hoạch chưa cao; đào tạo, bồi dưỡng công chức chưa gắn với sử dụng. Số liệu thống kê cho thấy số lượt công chức được cử đi đào tạo, bồi dưỡng hàng năm nhiều nhưng số nợ tiêu chuẩn vẫn còn khá lớn. Công chức chuyên môn được cử đi học nhiều nhưng khi về lại không được bố trí công việc hoặc không bố trí được công việc. Điều này có nghĩa là, việc cử công chức đi đào tạo nhiều khi không theo quy hoạch, đôi lúc tràn lan, chạy theo số lượng, phụ thuộc vào sở thích của công chức.

- Một số Bộ, ngành và địa phương chưa thực sự quan tâm đến việc xây dựng và củng cố cơ sở đào tạo, bồi dưỡng công chức của mình.

- Sự phối hợp giữa các đơn vị chức năng thực hiện nhiệm vụ quản lý với các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng ở một số Bộ, ngành và địa phương chưa thực sự chặt chẽ và hiệu quả chưa cao.

- Chưa triển khai được việc nghiên cứu sắp xếp tổ chức và đổi mới cơ chế hoạt động của các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng công chức, nhất là đổi mới các trường Bộ, ngành. Thực tế cho thấy các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng công chức, nhất là các trường Bộ, ngành hiện nay rất đa dạng, luôn thay đổi và gặp nhiều khó khăn trong việc thực hiện chức năng và nhiệm vụ được giao. Cần phải nhanh chóng thống nhất quan điểm, chủ trương và biện pháp để củng cố, xây dựng và phát triển hệ thống các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng này.

- Công tác kiểm tra, đôn đốc các Bộ, ngành và địa phương tổ chức kiểm tra thực hiện Quyết định của Thủ tướng Chính phủ có lúc chưa kịp thời, thường xuyên.

- Việc thực hiện đào tạo tiền công vụ và đào tạo, bồi dưỡng trước khi đề bạt, bổ nhiệm cho công chức là những hướng đào tạo, bồi dưỡng được đề cập đến trong Quyết định 74/2001/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên nhìn chung, nội dung này chưa được các Bộ, ngành và địa phương thực hiện.

2.2.2.8. Về chế độ tiền lương, chế độ thôi việc và các chính sách đãi ngộ khác đối với công chức

Chế độ tiền lương và đãi ngộ là loại chính sách quan trọng trong quản lý công chức. Đó là điều kiện, yếu tố đảm bảo cho người công chức làm việc, khuyến khích họ trong hoạt động chức nghiệp, đảm bảo cho công chức yên tâm công tác. Trong điều kiện nền kinh tế thị trường, chính sách tiền lương và các chính sách đãi ngộ còn phải thực hiện chức năng giữ chân công chức gắn bó với nhà nước, thu hút nhân tài vào làm việc trong các cơ quan nhà nước và phải cạnh tranh được với khu vực tư. Chính sách tiền lương rất phức tạp, đòi hỏi phải đáp ứng được nhiều yêu cầu của một mục tiêu chung là quản lý và xây dựng được đội ngũ công chức vững mạnh về mọi mặt.

Trong thời gian từ 1993 đến 2003, việc thực hiện cải cách tiền lương đã tạo cơ sở để sắp xếp tinh giản bộ máy và biên chế trong khu vực hành chính sự nghiệp, gắn tiền lương với chất lượng và hiệu quả công tác, thúc đẩy cải cách nền hành chính quốc gia. Hệ thống tiền lương cải cách năm 1993 (thực hiện cho đến 2003) đã đánh dấu bước chuyển quan trọng từ hệ thống tiền lương của nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung bao cấp sang hệ thống tiền lương của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Đã phân biệt và hình thành nên 4 hệ thống tiền lương (dân cử, bầu cử; hành chính sự nghiệp; lực lượng vũ trang; sản xuất kinh doanh) để nhà nước có chính sách và cơ chế quản lý phù hợp.

Từ năm 2004, Nhà nước lại tiếp tục cải cách chế độ tiền lương thông qua ban hành Nghị định số 204/2004/NĐ-CP ngày 14 tháng 12 năm 2004 về chế độ tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang. Lần cải cách này, chế độ tiền lương đã được thực hiện theo hướng mở rộng bội số lương từ 1-10 lên 1-13; rút gọn các bảng lương thành 3 bảng lương áp dụng cho công chức hành chính trong các ngành, các lĩnh vực, đó là: Bảng lương chuyên gia cao cấp; bảng lương chuyên môn nghiệp vụ đối với công chức trong các cơ quan nhà nước; bảng lương nhân viên thừa hành, phục vụ trong các cơ quan nhà nước. Hệ thống phụ cấp lương (gồm 8 loại) được sử dụng để áp dụng đối với các ngành nghề trong khu vực hành chính; lương tối thiểu

được nâng lên từ 290.000đ/tháng lên 350.000đ/tháng, đến nay đã được nâng lên 450.000đ/tháng để thu hẹp dần khoảng cách giữa tiền lương danh nghĩa và tiền lương tối thiểu; chế độ nâng bậc lương thường xuyên được thực hiện trên cơ sở kết quả hoàn thành nhiệm vụ của công chức và thời gian giữ bậc trong ngạch hoặc chức danh. Thời gian giữ bậc là 3 năm đối với công chức thuộc các ngạch từ loại Ao đến loại A3 (chuyên viên trở lên), là 2 năm đối với công chức thuộc các ngạch loại B, loại C. Riêng chức danh chuyên gia, thời gian giữ bậc là 5 năm. Công chức lập thành tích xuất sắc trong thực thi nhiệm vụ thì được xét nâng bậc lương trước thời hạn tối đa là 12 tháng so với thời gian quy định nâng bậc lương theo thâm niên. Chế độ tiền lương mới này quy định cho phép các cơ quan nhà nước được khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính nếu tiết kiệm kinh phí hành chính được quyền quyết định hệ số điều chỉnh tăng thêm tiền lương so với mức lương tối thiểu chung và tăng thêm mức trích lập các quỹ khen thưởng, quỹ phúc lợi để tăng thêm thu nhập cho công chức.

2.2.2.9. Về công tác thống kê, số hiệu, phiếu, thẻ công chức và quản lý hồ sơ công chức

Là một nội dung của quản lý công chức được quy định tại khoản 9 Điều 33 Pháp lệnh cán bộ, công chức, công tác thống kê và công tác quản lý hồ sơ công chức trong thời gian qua đã được quy định cụ thể như sau:

- Bộ Nội vụ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công chức có nhiệm vụ tổ chức thống kê đội ngũ công chức trong cả nước; Quy định về lập hồ sơ, quản lý hồ sơ; số hiệu công chức; phiếu công chức; thẻ và chế độ đeo thẻ của công chức.

- Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; các cơ quan sử dụng công chức có trách nhiệm tổ chức thực hiện các quy định về công tác thống kê và công tác quản lý hồ sơ công chức.

Tương ứng với quy định trên thì Bộ Nội vụ là cơ quan giúp Chính phủ quản lý nhà nước về công chức đã có các quy định sau:

1) Quyết định số 28/2000/QĐ-BTCCBCP ngày 10 tháng 4 năm 2000 của

Bộ trưởng- Trưởng ban Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ (nay là Bộ Nội vụ) về việc ban hành chế độ báo cáo thống kê cán bộ, công chức và quỹ tiền lương hành chính sự nghiệp áp dụng đối với các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

2) Quyết định số 93/2005/QĐ-BNV ngày 30 tháng 8 năm 2005 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về việc ban hành danh mục mã số các cơ quan nhà nước.

Việc ban hành quy định danh mục mã số các cơ quan nhà nước là cơ sở, căn cứ cho các cơ quan nhà nước cấp số hiệu công chức và làm thẻ công chức; thực hiện chế độ đeo thẻ công chức. Từ năm 1994 đến nay, Nhà nước đã có một số văn bản hành chính quy định và hướng dẫn làm phiếu, thẻ công chức- mặc dù khi đó mới chỉ ban hành dưới thể thức văn bản hành chính. Năm 1995 Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ (nay là Bộ Nội vụ) đã ban hành Quyết định của Bộ trưởng- Trưởng ban Tổ chức cán bộ Chính phủ ban hành bản quy định về đeo thẻ, lập phiếu và y phục, lễ phục của công chức trong các cơ quan nhà nước. Sau khi Pháp lệnh cán bộ, công chức được sửa đổi, bổ sung năm 2003, Bộ Nội vụ đã có Quyết định số 78/2004/QĐ- BNV ngày 3 tháng 11 năm 2004 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ ban hành danh mục các ngạch công chức và ngạch viên chức. Kèm theo đó là Quyết định số 93/2005/QĐ- BNV ngày 30 tháng 8 năm 2005 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ ban hành danh mục mã số các cơ quan nhà nước. Các văn bản quy phạm pháp luật này là cơ sở để các Bộ, ngành và địa phương thực hiện việc làm và cấp thẻ cho công chức, phục vụ cho việc quản lý công chức trong khi thi hành công vụ. Tuy nhiên, chúng ta vẫn chưa có một văn bản quy phạm pháp luật đủ mạnh để quy định và tổ chức triển khai thống nhất việc lập phiếu, cấp thẻ và đeo thẻ công chức.

Việc quy định về chế độ báo cáo thống kê cán bộ, công chức được áp dụng chung cho cả các cơ quan hành chính và các đơn vị sự nghiệp bằng một văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng. Quyết định này đã thay thế cho các văn bản hành chính thông thường trước đây, đã thể hiện được sự thống nhất và nâng cao được tính pháp lý của chế độ thống kê báo cáo. Nội dung của chế độ báo cáo thống kê gồm thống kê số lượng công chức cấp cao, công chức theo các ngành, công chức ở các địa phương; thống kê công chức theo độ tuổi, trình độ chuyên môn, cấp bậc đào tạo, giới tính, dân tộc, sức khỏe,

Với việc kiểm tra thực hiện các quy định về chế độ báo cáo thống kê và số hiệu công chức, phiếu công chức, thẻ và chế độ đeo thẻ công chức, có thể thấy rằng, công tác thống kê trong thời gian vừa qua chưa được thực hiện một cách nghiêm túc, hiện nay cơ quan quản lý công chức của Chính phủ không có được đầy đủ các số liệu báo cáo về số lượng và chất lượng đội ngũ công chức. Tất nhiên, có tình trạng này là do nhiều nguyên nhân: các cơ quan quản lý công chức từ Trung ương đến cấp huyện chưa chú trọng đến công tác này, đội ngũ công chức làm công tác thống kê, báo cáo đều kiêm nhiệm, người đứng đầu các cơ quan quản lý công chức chưa nhận thức được hết vai trò quan trọng của chế độ thống kê, báo cáo. Chế độ đeo thẻ, lập phiếu công chức chưa được quy định và ban hành đầy đủ. Việc đeo thẻ của công chức trong giờ làm việc tại công sở trong thời gian qua cũng chưa được thực hiện nghiêm, đồng đều và nề nếp, đây cũng là một vấn đề cần phải được khắc phục trong thời gian tới.

2.2.2.10. Về kiểm tra, thanh tra công tác quản lý công chức

Thanh tra, kiểm tra là một hoạt động quan trọng của nội dung quản lý công chức được quy định tại Điều 33 của Pháp lệnh cán bộ, công chức. Hoạt động thanh tra, kiểm tra được tiến hành để giải quyết ba vấn đề. Thứ nhất là thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các quy định về quản lý công chức như tuyển dụng, nâng ngạch, bố trí, phân công, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, chính sách tiền lương, thực hiện quyền hạn được giao trong quản lý công chức. Thứ hai là thanh tra, kiểm tra việc thực hiện nghĩa vụ, những điều cấm không được làm của cá nhân công chức trong quá trình thực hiện công vụ. Thứ ba là thanh tra, kiểm tra giải quyết các quyền về khiếu nại, tố cáo của công chức đối với cơ quan, tổ chức mà mình cho là trái pháp luật.

Đối với ba nội dung dung, hiện nay việc thanh tra, kiểm tra các quy định về quản lý công chức và giải quyết khiếu nại tố cáo đã được xác định tại các văn bản quy phạm pháp luật quy định về tuyển dụng, nâng ngạch, khen thưởng, kỷ luật, thôi việc, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, giải quyết tiền lương đối với công chức. Riêng việc thanh tra, kiểm tra đối với việc thực hiện nghĩa vụ, những điều cấm không được làm của công chức trong quá trình thực thi công vụ là chưa được quy định- đây là khiếm khuyết của chế độ công vụ hiện nay ở Việt Nam. Lý do là văn bản luật quy định về chế độ công chức, công vụ hiện

nay đang được thực hiện là Pháp lệnh cán bộ, công chức chưa có nội dung quy định về thanh tra, kiểm tra đối với việc thực hiện nghĩa vụ, những điều cấm không được làm của công chức. Do đó chưa có cơ sở pháp lý để quy định và thực hiện nội dung này trong thực tiễn quản lý công chức.

Trong thời gian qua, công tác thanh tra, kiểm tra việc quản lý công chức theo các quy định hiện hành đã được Bộ Nội vụ (với tư cách là cơ quan quản lý nhà nước về công chức) và các Bộ, ngành và địa phương tiến hành đều đặn theo kế hoạch hàng năm đã được các cấp có thẩm quyền phê duyệt. Qua đó đã góp phần đôn đốc việc thực hiện các nội dung của Pháp lệnh cán bộ, công chức. Năm 2003 sau khi Nhà nước ban hành chế độ công chức dự bị, sửa đổi cơ chế tuyển dụng công chức và đổi mới phân cấp quản lý biên chế trong các cơ quan nhà nước thì các đoàn kiểm tra đã tiến hành kiểm tra việc thực hiện Pháp lệnh cán bộ, công chức ở hầu hết các Bộ, ngành và địa phương. Qua đó đã kịp thời hướng dẫn các đơn vị, cơ quan thực hiện đúng các nội dung liên quan đến quản lý công chức, nhất là về tuyển dụng, sử dụng công chức, phân cấp quản lý công chức. Dựa vào những kết quả kiểm tra, cơ quan quản lý nhà nước về công chức đã kịp thời có những văn bản hướng dẫn và đôn đốc các Bộ, ngành và địa phương đẩy mạnh việc phân công, phân cấp quản lý công chức theo thẩm quyền được giao.

Đối với các đơn thư tố cáo, khiếu nại về việc tuyển dụng hoặc bổ nhiệm hoặc nâng ngạch, kỷ luật, giải quyết chế độ tiền lương thì cơ quan có thẩm quyền về quản lý nhà nước đối với công chức đã kịp thời tổ chức kiểm tra để giải quyết dứt điểm hoặc làm rõ ràng, minh bạch các vấn đề đã được nêu ra như các vụ việc khiếu nại, tố cáo về việc tuyển dụng công chức xảy ra ở Bắc cạn, Hải dương, Bắc giang, Phú thọ; xử lý vụ việc khiếu nại về kỷ luật công chức không được tổ chức đúng thời hiệu quy định, không cử đúng thành phần tham gia vào Hội đồng kỷ luật,...

2.2.3. Những ưu điểm, tồn tại, hạn chế của hệ thống thể chế quản lý công chức hiện hành

2.2.3.1. Dưới góc độ hình thức pháp lý:

a) Đánh giá những ưu điểm và những tích cực:

Có thể khẳng định rằng, hệ thống văn bản QPPL về quản lý công chức từ năm 1998 đến nay đã được Nhà nước ban hành với số lượng lớn, nội dung tập

trung điều chỉnh tương đối toàn diện và đầy đủ các quan hệ phát sinh trong thực tiễn tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức. Các văn bản này đã đáp ứng được đòi hỏi khách quan của thực tiễn. Thể chế quản lý công chức đã được xây dựng thành một hệ thống văn bản tương đối độc lập, là một trong những lĩnh vực tạo nên thể chế nền HCNN. Hệ thống thể chế này luôn gắn kết và phù hợp với nội dung của toàn hệ thống, phù hợp với luật pháp Việt Nam, đồng thời theo đúng các nguyên tắc, định hướng cơ bản về tổ chức và hoạt động của Nhà nước CHXHCN Việt Nam. Bên cạnh hệ thống các văn bản có nội dung quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức thì hệ thống thể chế quản lý công chức bao gồm bộ phận các văn bản QPPL có nội dung liên quan đến chế độ bảo hiểm, chế độ nghỉ ngơi, chế độ làm việc, quy định tại các văn bản QPPL thuộc chính sách đối với người lao động.

Pháp lệnh cán bộ, công chức là văn bản QPPL có giá trị pháp lý cao nhất hiện nay về quản lý công chức, quy định khá đầy đủ, đồng bộ những vấn đề cơ bản về quyền và nghĩa vụ của công chức; việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức; chế độ thôi việc, kỷ luật đối với công chức.... Pháp lệnh cán bộ, công chức được coi là một trong những văn bản quy phạm pháp luật quan trọng, là cơ sở để xây dựng đội ngũ công chức có phẩm chất đạo đức tốt, có trình độ năng lực và tận tụy phục vụ nhân dân, trung thành với tổ quốc. Để quy định chi tiết các nội dung của Pháp lệnh, Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản QPPL. Tính đến nay, sau Pháp lệnh cán bộ, công chức, Chính phủ đã ban hành **hệ thống** văn bản QPPL (Có liệt kê ở phần phụ lục của Luận án). Về cơ bản, các văn bản QPPL đã tạo nên hệ thống thể chế để phục vụ cho quản lý công chức trên các phương diện: tuyển dụng, sử dụng, quản lý công chức; bố trí, phân công và đánh giá công chức; thực hiện bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, điều động, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm đối với công chức lãnh đạo; thực hiện chế độ thôi việc và chế độ kỷ luật; đào tạo, bồi dưỡng đối với công chức....

- Dưới góc độ pháp luật, hầu hết các văn bản này đảm bảo được *tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của văn bản trong hệ thống thể chế quản lý công chức*. Đồng thời hệ thống văn bản này cũng đảm bảo *tính thống nhất chung với hệ thống pháp luật Việt Nam, đảm bảo tổ chức và hoạt động của*

bộ máy HCNN. Mặt khác, đây là hệ thống thể chế khá **đồng bộ**, đồng bộ ngay trong từng văn bản và cả hệ thống văn bản. Mỗi văn bản QPPL được ban hành đều theo một định hướng và theo từng nội dung cụ thể, các vấn đề đưa ra đều được quy định chặt chẽ. Các Bộ, ngành, địa phương trong quá trình quản lý công chức theo thẩm quyền của mình đều căn cứ vào các văn bản này để thực hiện.

- Một ưu điểm nổi bật của hệ thống thể chế này là *đã đáp ứng được đòi hỏi của thực tiễn khách quan phát sinh trong quá trình thực hiện quản lý nhà nước về công chức*. Dẫn chứng cho ưu điểm này là các quy định về quản lý công chức khi đã được ban hành và hướng dẫn đều đã thể hiện tương đối đủ các nội dung. Trong trường hợp có các phản ánh của các Bộ, ngành và địa phương trong quá trình thực hiện có vấn đề vướng mắc hoặc có những tình huống nảy sinh mà chưa có văn bản nào hướng dẫn thì đều được Chính phủ giao cho cơ quan quản lý nhà nước về công chức kịp thời tổng hợp và thống nhất hướng dẫn để tháo gỡ, điều chỉnh, bổ sung cho các cơ quan thực hiện.

- Một ưu điểm khác của thể chế quản lý công chức hiện nay là căn cứ vào các quy định của Nhà nước về quản lý công chức, *các Bộ, ngành và địa phương* đều căn cứ vào đặc điểm, tính chất hoạt động của ngành và của địa phương mình đã ban hành *các văn bản QPPL để hướng dẫn áp dụng*. Hầu hết các văn bản này vừa đảm bảo tuân thủ các quy định về thẩm quyền ban hành, về trình tự và thủ tục ban hành. Mặt khác, đảm bảo sự thích ứng và tuân thủ một cách thống nhất các quy định về quản lý công chức trong phạm vi quốc gia mà vẫn thực hiện tốt quản lý công chức của ngành và địa phương mình.

b) Những hạn chế, tồn tại:

Bên cạnh những ưu điểm nêu trên, thể chế quản lý công chức cũng còn tồn tại những điểm hạn chế, cần được khắc phục. Đó là:

* Thể chế quản lý công chức chưa thể hiện được triệt để quan điểm, đường lối phát triển và hội nhập của ĐCSVN và Nhà nước. Điều này thể hiện chính từ sự nhận thức chưa rõ ràng về chức năng phục vụ của nhà nước. Trong xã hội chỉ sử dụng cụm từ "phục vụ nhân dân", "cán bộ là đầy tớ của nhân dân", "nhà nước của dân, do dân và vì dân"... mà chưa tách bạch được

hai chức năng cơ bản của nhà nước là 1) chức năng quản lý xã hội và 2) chức năng cung ứng dịch vụ công cho xã hội. Nhà nước chưa xác định công khai việc nhà nước phải cung ứng các loại dịch vụ công nào? Phương thức cung ứng ra sao? Trách nhiệm đến đâu?... nên đội ngũ công chức HCNN phần lớn cung ứng dịch vụ công cho xã hội mang tính ban ơn, cửa quyền, hiện tượng lãng phí, tham nhũng ... của đội ngũ công chức hành chính diễn ra những năm gần đây đang trở thành các vấn đề thời sự nóng bỏng. Dẫn tới lòng tin của người dân đối với công chức có chiều hướng suy giảm.

* Cung cách phục vụ của đội ngũ công chức còn chưa khoa học, nhanh nhậy, kịp thời phục vụ xã hội, Chính phủ đã xây dựng và triển khai Chương trình cải cách hành chính 10 năm (2001-2010) [5] để khắc phục. Góc rễ của cung cách phục vụ chưa tốt bắt nguồn từ hai nguyên nhân cơ bản: 1) Thứ nhất từ quan điểm phục vụ như đã đề cập, cách thức phục vụ của nền hành chính không mang tính nghĩa vụ, trách nhiệm mà nặng về tính ban phát; 2) Thứ hai, các văn bản pháp quy về thể chế quản lý công chức chưa làm tốt được một việc quan trọng là chưa thực hiện được việc chuẩn hóa công chức, chưa xây dựng được bản mô tả công việc của mỗi vị trí công việc, mỗi loại công chức, do đó không có căn cứ để đánh giá chuẩn xác kết quả làm việc của công chức.

* Về tính quy mô, đẳng cấp của thể chế quản lý công chức chưa đạt được đúng với vị trí, vai trò quan trọng của nó trong nền hành chính quốc gia.

Trong thể chế quản lý công chức, tỷ lệ những văn bản có giá trị pháp lý cao như luật, pháp lệnh còn rất thấp, thậm chí chưa có (đến nay, văn bản pháp lý có giá trị cao nhất trong hệ thống thể chế này mới chỉ dừng lại ở Pháp lệnh Cán bộ, công chức, chưa có Luật Công chức). Mặt khác, các văn bản này nặng về quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành. Trong số khoảng trên 40 văn bản thuộc lĩnh vực này được ban hành trong khoảng 8 năm trở lại đây thì có gần 20 văn bản là các thông tư, thông tư liên tịch hướng dẫn chi tiết thi hành, văn bản có tính định hướng, quyết định chỉ có trên 10 văn bản và cũng chỉ dừng lại ở quy mô là Nghị định của Chính phủ. Chính hạn chế do thiếu tầm vĩ mô của thể chế quản lý công chức đã dẫn đến thực trạng là toàn bộ hoạt động quản lý công chức trong thực tiễn chưa được coi trọng xứng với tầm quan trọng của nó.

Mặt khác, việc chưa có thể chế quản lý công chức với tầm khái quát cao cùng với thực trạng có nhiều văn bản QPPL hướng dẫn cụ thể, chi tiết cũng đồng nghĩa với việc tạo ra sự manh mún, thiếu chủ động và linh hoạt trong quản lý. Mặc dù đến nay đã có văn bản với nội dung định hướng phát triển đội ngũ công chức đến năm 2010 nhưng do hạn chế về tầm vĩ mô của văn bản quy phạm pháp luật nên trong thực tế, công tác quản lý công chức và phát triển nguồn nhân lực cho hoạt động công vụ vẫn trong tình trạng “lấy ngắn nuôi dài”, “giải đáp tình thế”, chưa có định hướng dài hạn cho tương lai (mà đòi hỏi của công tác này là phải có thời gian dài). Trong điều kiện để xây dựng đội ngũ công chức đáp ứng được với yêu cầu của cơ chế thị trường, yêu cầu phát triển và hội nhập quốc tế thì việc ban hành các văn bản QPPL để giải quyết tình thế sẽ ảnh hưởng đến tính thống nhất của hệ thống thể chế quản lý công chức.

* Tính toàn diện, đồng bộ và hợp hiến, hợp pháp

Về cơ bản, thể chế quản lý công chức mặc dù đã có những đổi mới cơ bản về chất lượng văn bản QPPL nhưng cũng còn nhiều nội dung cần phải hoàn thiện, điều chỉnh và uốn nắn. Cụ thể là:

Thứ nhất, thể chế quản lý công chức chưa hoàn toàn thích ứng với hệ thống thể chế chung, đặc biệt giữa 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 về tổ chức bộ máy quản lý HCNN. Dẫn chứng cụ thể một ví dụ về vấn đề này là sự mâu thuẫn giữa hệ thống thể chế về phát triển kinh tế - xã hội với thể chế về tiền lương và chính sách đãi ngộ đối với cán bộ, công chức; mâu thuẫn giữa chế độ tuyển chọn và sử dụng công chức với quá trình phát triển năng động của nền kinh tế thị trường; mâu thuẫn giữa chế độ đánh giá công chức với yêu cầu nâng cao chất lượng đội ngũ công chức, với quá trình cải cách HCNN....

Thứ hai, ở một mức độ nhất định, trong từng lĩnh vực cụ thể của thể chế quản lý công chức còn thiếu đồng bộ, chưa đảm bảo tính hợp pháp. Có thể thấy rõ thực tế này trong những trường hợp văn bản đề hướng dẫn cụ thể, chi tiết lại ban hành chậm, nội dung cụ thể hóa nhưng lại trái nội dung văn bản QPPL cấp trên, thậm chí có nội dung làm sai lệch định hướng phát triển của Nhà nước.

Thứ ba, văn bản được ban hành vẫn còn tình trạng không đúng thủ tục, trình tự, không đúng thẩm quyền. Như trên đã nói, thể chế quản lý công chức nặng về văn bản hướng dẫn thi hành, vì vậy, nó luôn ở trạng thái chấp vá, nặng về giải pháp tình thế, bị động trước những yêu cầu phát triển của đội ngũ công chức trong thực tiễn, thiếu thống nhất. Thậm chí, việc cơ quan có thẩm quyền ở Trung ương ban hành công văn, là văn bản cá biệt có chứa quy định mang tính QPPL đã xảy ra; ở một vài địa phương, việc các văn bản cá biệt với nội dung có chứa quy phạm pháp luật về tuyển dụng, về quản lý công chức... do cấp không đủ thẩm quyền ban hành là khá phổ biến. Một số văn bản ban hành dưới hình thức Thông tư nhằm hướng dẫn thực hiện một số nội dung quản lý công chức nhưng vẫn còn chứa trong nội dung hướng dẫn những vấn đề mang tính QPPL. Tất nhiên, việc ban hành những văn bản dạng này là hoàn toàn trái thẩm quyền và không đúng trình tự, thủ tục luật định.

Thứ tư, trong hệ thống các văn bản QPPL về quản lý công chức vẫn còn tình trạng chông chéo, đan xen giữa thể chế quản lý công chức do nhà nước ban hành với các quy định về quản lý cán bộ trong hệ thống Đảng. Do chưa có sự phân biệt rạch ròi giữa sự lãnh đạo của ĐCSVN và sự quản lý của Nhà nước trong điều kiện Đảng cầm quyền nên còn tồn tại mâu thuẫn trong cùng một vấn đề về quản lý nhân sự, chế độ bổ nhiệm, chế độ đánh giá, phân cấp quản lý và các chế độ, chính sách khác... giữa các quy định của cơ quan Đảng với thể chế quản lý công chức nhà nước làm cho việc hiểu và vận dụng không thống nhất, ảnh hưởng đến tâm lý và hiệu lực quản lý.

Cuối cùng, một điểm còn tồn tại của thể chế quản lý công chức hiện nay là có những nội dung liên quan đến quản lý công chức lại được quy định ở những văn bản pháp luật điều chỉnh ở lĩnh vực khác. Không đảm bảo tính thống nhất của cả hệ thống, thậm chí còn trái với tính khoa học của công tác quản lý công chức.

2.2.3.2. Dưới góc độ nội dung quản lý:

a) Những ưu điểm:

Nhìn chung: Các nội dung quy định trong thể chế quản lý công chức hiện nay đã đảm bảo phù hợp với hệ thống pháp luật của quốc gia. Bước đầu

đã đạt được các yêu cầu đối với việc xây dựng đội ngũ công chức đáp ứng yêu cầu CCHC, xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN. Trong giai đoạn Việt Nam chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường thì việc xây dựng và ban hành thể chế quản lý công chức như vậy là một cố gắng lớn của Nhà nước trong việc xây dựng và phát triển đội ngũ công chức.

Với việc ban hành thể chế quản lý công chức từ năm 1998 đến nay, đội ngũ công chức đã không ngừng được nâng cao về chất lượng và chuẩn hóa. Đối chiếu với mục tiêu chính trị, các nội dung quy định trong thể chế này đã đáp ứng được chủ trương và đường lối của Đảng; triển khai trong thực tiễn quản lý, hệ thống thể chế quản lý công chức khi ban hành cơ bản đã đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN, phù hợp với nền kinh tế thị trường, bước đầu thích ứng với quá trình hội nhập kinh tế quốc tế. Những kết quả đạt được do hệ thống thể chế quản lý công chức mang lại được thể hiện ở các bảng số liệu tại phụ lục kèm theo Luận án này.

Về cụ thể:

Căn cứ vào các nội dung quản lý công chức như đã được nêu ở phần trên, thể chế quản lý công chức hiện nay đã đạt được những ưu điểm sau:

a1) Về cơ bản, các quy định thuộc nội dung quản lý công chức đã được ban hành tương đối đầy đủ. Pháp lệnh cán bộ, công chức- văn bản pháp lý gốc để quản lý công chức đã có các quy định về các nghĩa vụ và những điều công chức không được làm, cũng như quyền lợi và trách nhiệm của công chức. Những điều quy định này là căn cứ rất quan trọng để thực hiện các nội dung quản lý công chức. Khi thực hiện quản lý công chức bao gồm từ tuyển dụng, xây dựng đội ngũ đến sử dụng, thăng thưởng, kỷ luật đều lấy các quy định về quyền, nghĩa vụ của công chức để thực hiện.

Các nội dung quản lý công chức đến nay đã được thể chế hóa thông qua việc Nhà nước ban hành Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998 và dưới hình thức các văn bản dưới luật đối với các nội dung quản lý công chức sau:

1) Quy định quản lý biên chế công chức trong các cơ quan nhà nước ở Trung ương và Ủy ban nhân dân các cấp.

2) Quy định và thực hiện việc phân công, phân cấp quản lý công chức trong các cơ quan nhà nước.

- 3) Quy định được hệ thống chức danh và tiêu chuẩn nghiệp vụ công chức.
- 4) Quy định việc tuyển dụng công chức cũng như chế độ tập sự, thử việc.
- 5) Quy định các nội dung liên quan đến sử dụng công chức (gồm phân công, bố trí, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, điều động, biệt phái, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm ... đối với công chức).
- 6) Quy định việc tổ chức nâng ngạch, chuyển loại công chức.
- 7) Quy định công tác đánh giá và phân loại công chức.
- 8) Quy định công tác đào tạo, bồi dưỡng công chức.
- 9) Quy định chế độ tiền lương và chính sách đãi ngộ đối với công chức.
- 10) Quy định công tác kỷ luật đối với công chức.
- 11) Quy định công tác bồi thường thiệt hại vật chất do công chức gây ra.
- 12) Quy định công tác thống kê và quản lý hồ sơ công chức.
- 13) Quy định công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, thanh tra, kiểm tra.

Với các nội dung quản lý công chức nêu trên, trong thời gian từ năm 1998 đến nay, Nhà nước đã ban hành được hệ thống thể chế quản lý công chức trong phạm vi cả nước. Căn cứ vào hệ thống thể chế này, trong thời gian 8 năm trở lại đây, các cơ quan trong bộ máy HCNN đã tiến hành tổ chức tốt việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức. Qua đó đã từng bước nâng cao được chất lượng đội ngũ công chức trong các cơ quan nhà nước.

a2) Đã có sự phân định rõ ràng, rành mạch về thẩm quyền đối với các nội dung quản lý công chức giữa Chính phủ với các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Bao gồm từ thẩm quyền tuyển dụng, quản lý đến sử dụng công chức. Dưới góc độ quản lý nhà nước đã quy định được đầu mối giúp Chính phủ quản lý đội ngũ công chức là Bộ Nội vụ, bên cạnh đó có các Bộ, cơ quan ngang Bộ được phân công quản lý công chức chuyên ngành với những nội dung quản lý cụ thể. Từ đó, trách nhiệm quản lý công chức được xác định dưới nhiều góc độ khác nhau và tạo nên sự phối hợp giữa công tác quản lý nhà nước về công chức với việc quản lý cụ thể đội ngũ công chức ở các Bộ, ngành và địa phương.

a3) Đã quy định được cơ chế tuyển dụng công chức trong các cơ quan nhà nước với các điều kiện, tiêu chuẩn dự tuyển; nguyên tắc tuyển dụng;

phương thức và quy trình, thủ tục tuyển dụng. Việc tuyển dụng công chức đã được thực hiện theo phương thức thi cạnh tranh, chọn người giỏi hơn là người trúng tuyển trong các kỳ tuyển dụng công chức. Mặt khác, vẫn chú ý đến việc ưu tiên bổ sung nguồn nhân lực cho các vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo thông qua việc xét tuyển. Qua đó bước đầu đảm bảo được sự cân đối trong việc phân bổ nguồn nhân lực cho các hoạt động công vụ. Quy trình, thủ tục tổ chức kỳ thi, với các quy định về Hội đồng tuyển dụng, thông báo công khai, tổ chức kỳ thi với Ban coi thi, Ban chấm thi, Ban đề thi..., thời gian thông báo kết quả, quy chế phòng thi... đều đã được quy định cụ thể, rõ ràng. Điều đó đã đem lại hiệu quả khi tổ chức tuyển dụng.

a4) Đã quy định để tổ chức các kỳ thi nâng ngạch cho công chức nhằm cải thiện cơ cấu ngạch công chức trong các cơ quan nhà nước. Qua mỗi kỳ thi nâng ngạch, công chức được hệ thống hóa lại toàn bộ kiến thức về quản lý hành chính nhà nước, kỹ năng xây dựng văn bản hoặc xây dựng các đề án phục vụ cho công tác quản lý. Nhờ đó mà từ năm 1998 đến nay, số lượng, chất lượng của đội ngũ công chức được cải thiện đáng kể. Trong điều kiện thi nâng ngạch công chức chưa tổ chức thi theo phương thức cạnh tranh thì phương pháp tổ chức thi như hiện nay, với các môn thi viết và trắc nghiệm hành chính, môn tin học và ngoại ngữ là tương đối phù hợp. Đến nay việc tổ chức kỳ thi nâng ngạch cho công chức đã trở thành một công nghệ với các bước, các giai đoạn tương đối hoàn chỉnh.

a5) Với chế độ công vụ theo hệ thống chức nghiệp ở nước ta hiện nay, việc quy định các vấn đề liên quan đến sử dụng công chức như chuyển ngạch gắn với sự thay đổi vị trí công tác, điều động, biệt phái; thực hiện việc bổ nhiệm có thời hạn và bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm đối với công chức lãnh đạo, vừa tạo cơ sở pháp lý để các cơ quan thực hiện, nhưng mặt khác, các quy định đó đã đóng vai trò quan trọng để sử dụng công chức theo đúng tài năng, trình độ và phẩm chất của họ. Việc chuyển xếp lại ngạch cho phù hợp với vị trí và nhu cầu công tác của công chức trong mỗi cơ quan nhà nước chính là một sự kết hợp (mặc dầu ở bước sơ khai) giữa hệ thống chức nghiệp với hệ thống việc làm của chế độ công vụ hiện đại trên thế giới

hiện nay. Việc biệt phái quy định không quá 3 năm đã trở thành một giải pháp để các cơ quan có thể thực hiện được việc điều phối nguồn nhân lực một cách kịp thời, phù hợp với việc chuyển đổi sang cơ chế thị trường đầy linh hoạt.

Việc quy định Quy chế bổ nhiệm đã góp phần khắc phục tính trì trệ, bảo thủ của công chức nếu giữ một chức vụ quá lâu, thay đổi tư duy trong việc được cử giữ một chức vụ lãnh đạo. Coi việc giữ cương vị lãnh đạo là bình thường, "có lên, có xuống", "có vào có ra". Thông qua việc bổ nhiệm lại, công chức lãnh đạo các cấp phải luôn luôn rèn luyện, phấn đấu để xứng đáng với chức danh lãnh đạo đang giữ, thường xuyên điều chỉnh, tự đánh giá, xem xét lại mình để nâng cao năng lực lãnh đạo, khả năng chuyên môn và tu dưỡng đạo đức công chức, xây dựng phương pháp chỉ đạo, điều hành nhằm đáp ứng tốt hơn yêu cầu, nhiệm vụ được giao.

a6) Đã quy định được chế độ đánh giá công chức hàng năm theo các tiêu chí và nội dung thống nhất trong phạm vi cả nước. Quy định về đánh giá công chức hàng năm bước đầu đã đưa công tác đánh giá công chức vào nề nếp. Kết quả đánh giá đã tạo cơ sở để các cấp có thẩm quyền quản lý công chức thực hiện việc quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, sử dụng và bố trí phân công công chức phù hợp với trình độ, năng lực và công trạng của họ. Khắc phục được việc đánh giá chung chung, không có tiêu chí cụ thể đối với công chức sau mỗi năm công tác trước đây.

a7) Chế độ khen thưởng, kỷ luật và xử lý các vi phạm đối với công chức cũng đã được ban hành và quy định chi tiết cụ thể. Khen thưởng gắn với công trạng và thành tích công tác, thông qua việc đánh giá việc thực hiện nghĩa vụ công chức quy định tại Pháp lệnh cán bộ, chức và mức độ hoàn thành nhiệm vụ, công vụ được giao. Còn việc xử lý kỷ luật và các vi phạm của công chức cũng căn cứ vào việc thực hiện các quy định về nghĩa vụ, những điều công chức không được làm. Đến nay, chế độ kỷ luật đối với công chức đã tương đối hoàn chỉnh, góp phần vào việc giữ gìn kỷ cương, trật tự, kỷ luật trong hệ thống các cơ quan HCNN.

a8) Về chính sách tiền lương:

Tiếp theo các kết quả của hệ thống tiền lương cải cách năm 1993, việc cải cách tiền lương năm 1994 đã tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý tiền lương,

trao quyền tự chủ về sử dụng biên chế, tổ chức công việc và trả lương trong từng cơ quan hành chính. Mức lương tối thiểu đã được nâng dần theo hướng đủ bù mức tăng giá sinh hoạt, vừa cải thiện theo mức tăng trưởng chung của nền kinh tế. Phương pháp xác định mức lương tối thiểu được tiếp cận có căn cứ khoa học hơn so với các lần cải tiến tiền lương trước đó, xuất phát từ thực trạng nền kinh tế và có tính đến quan hệ cung cầu trên thị trường lao động. Về cơ bản đã loại bỏ được các khoản phân phối bao cấp ngoài lương chi từ Ngân sách nhà nước cho công chức.

Bội số tiền lương đã được mở rộng: tiền lương thấp nhất- trung bình- tối đa, đặc biệt là hệ số lương trung bình. Từ đó đảm bảo tương quan hợp lý, khuyến khích người làm việc giỏi. Sự kế tục cải cách tiền lương từ năm 1993 cho đến cải cách tiền lương năm 2004 đã quy định tiền lương theo ngạch công chức, phân biệt nâng bậc theo thâm niên với nâng ngạch chức nghiệp theo tiêu chuẩn nghiệp vụ. Hệ thống phụ cấp lương đã thể hiện được yêu cầu bù đắp hao phí lao động chưa được tính vào hệ số mức lương và thể hiện được mục tiêu khuyến khích, thu hút của nhà nước đối với những công chức làm việc trong điều kiện lao động không thuận lợi, giúp người công chức yên tâm công tác.

a9) Việc quy định công tác kiểm tra, thanh tra với tư cách là một hoạt động quản lý nhà nước về công chức, công vụ đã góp phần quan trọng vào việc giúp các Bộ, ngành và địa phương thực hiện đúng và nghiêm các quy định của hệ thống thể chế quản lý công chức. Kịp thời phát hiện những khiếm khuyết của thể chế quản lý công chức, những quy định chưa phù hợp với thực tiễn quản lý để cơ quan có thẩm quyền điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung.

Mặc dù chưa thể chế hóa được hết các quy định liên quan đến nội dung quản lý công chức nhưng với hệ thống các văn bản đã ban hành, có thể nói các cơ quan nhà nước có thể lấy đó làm cơ sở pháp lý để thực hiện việc quản lý công chức trong các cơ quan HCNN. Qua đó mà từ năm 1998 đến nay, hệ thống hành chính nhà nước đã bước đầu khẳng định và xây dựng được chế độ công vụ đáp ứng được phần lớn những đòi hỏi, những yêu cầu cải cách nền hành chính nhà nước, trực tiếp là xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ công chức hành chính nhà nước.

b) Những tồn tại và hạn chế:

Nhìn chung: Trong thời gian từ năm 1998 đến nay, mặc dù nhà nước đã ban hành được hệ thống thể chế quản lý công chức đáp ứng theo yêu cầu của thời kỳ mới- thời kỳ chuyển từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung sang cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước, nhưng thể chế quản lý công chức hiện hành còn một số vấn đề chưa được quy định cụ thể, chi tiết, rõ ràng, chưa đúng tầm. Nhiều vấn đề thuộc về nội dung quản lý công chức mới chỉ được quy định chung ở Pháp lệnh cán bộ, công chức mà chưa được Chính phủ quy định cụ thể, chi tiết.

Văn bản gốc về mặt pháp luật là Pháp lệnh cán bộ, công chức vẫn chưa quy định được đầy đủ các nội dung liên quan đến công tác quản lý công chức hoặc quy định các vấn đề phục vụ cho công tác xây dựng và quản lý công chức. Điều này làm ảnh hưởng đến tính đồng bộ, tính đầy đủ và kịp thời của hệ thống thể chế quản lý công chức.

Một số nội dung quản lý công chức vẫn đơn thuần chỉ là sự dịch chuyển từ cơ chế cũ sang cơ chế mới, chưa kịp thời đổi mới. Một số nội dung thì trở nên lỗi thời, trở thành "vật cản" ảnh hưởng không nhỏ đến quản lý công chức, kìm hãm việc nâng cao chất lượng đội ngũ công chức. Điều đó chứng tỏ có một số quy định trong tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức ở Việt Nam chưa theo kịp sự phát triển của nền công vụ hiện đại, chưa đổi mới kịp theo tiến trình cải cách hành chính ở trong nước và trên thế giới hiện nay. Các quy định về quản lý công chức vẫn còn mang nặng dấu ấn của cơ chế kế hoạch hóa tập trung trước đây, chưa chuyển mình thực sự theo sự phát triển của khoa học, công nghệ và sự phát triển của kinh tế- văn hóa- xã hội.

Về cụ thể:

b1) Về Pháp lệnh cán bộ, công chức:

Pháp lệnh cán bộ, công chức (được sửa đổi, bổ sung năm 2003) còn thiếu một số nội dung để làm căn cứ cho việc quản lý công chức như chưa xác định rõ khái niệm về cán bộ, công chức, viên chức; các thuật ngữ hay dùng trong công tác quản lý công chức chưa giải thích rõ khái niệm như thế nào tuyển dụng, bổ nhiệm, điều động, biệt phái, nâng ngạch, khen thưởng, kỷ luật, cơ

quan có thẩm quyền quản lý công chức, cơ quan sử dụng công chức...; nghĩa vụ và quyền lợi của công chức chưa được quy về từng nhóm và cụ thể, nhiều điều khoản về quyền lợi công chức còn phải trích dẫn theo Luật Lao động; đạo đức công chức mới chỉ dừng lại ở việc quy định những điều công chức không được làm (chưa đủ), còn thiếu các quy định về quan hệ quy tắc ứng xử của công chức, thái độ và trách nhiệm của công chức trong công vụ; quy định về thanh tra, kiểm tra việc thực hiện nghĩa vụ và quyền lợi của công chức, trách nhiệm của công chức trong thi hành công vụ....

Pháp lệnh cán bộ, công chức cũng chưa quy định rõ ràng chế độ công vụ được thực hiện theo hệ thống chức nghiệp hay hệ thống việc làm. Việc hình thành hệ thống chức nghiệp của chế độ công chức mới chỉ dừng lại ở quy định bằng văn bản lập quy của Chính phủ hoặc của Bộ được giao quản lý nhà nước về công chức. Nhiều nội dung của công tác quản lý công chức mới dừng lại ở quy định chung và trao thẩm quyền quy định chi tiết cho Chính phủ, mà đúng ra những quy định này phải được quy định cụ thể ở Pháp lệnh hoặc Luật. Công tác tuyển chọn và đào tạo công chức trong nền công vụ chưa được quy định cụ thể. Pháp lệnh cán bộ, công chức cũng chưa quy định về nội dung, phương pháp, các mức phân loại và trách nhiệm người đứng đầu trong việc đánh giá công chức. Trách nhiệm và địa vị pháp lý của công chức cũng chưa được xác định một cách rõ ràng.

b2) Về chế độ tuyển dụng công chức:

Việc tuyển dụng công chức căn cứ vào: nhu cầu công tác, chỉ tiêu biên chế, tiêu chuẩn và điều kiện của ngạch công chức. Người trúng tuyển phải qua chế độ công chức dự bị theo quy định. Theo thời gian và cống hiến, công chức có thể tiến lên theo hệ thống ngạch chức danh công chức. Tuy nhiên hiện nay trên thế giới, chế độ công chức theo hệ thống chức nghiệp đã không thể đại diện cho một nền công vụ hiện đại. Thay vào đó là chế độ công vụ được tổ chức theo hệ thống việc làm hoặc kết hợp giữa hệ thống chức nghiệp và hệ thống việc làm. Vì vậy, với xu hướng CCHC và vai trò của nhà nước trong nền KTTT, việc tổ chức chế độ công chức như hiện nay theo hệ thống chức nghiệp là không còn phù hợp, cần phải được đổi mới. Nếu không sẽ làm

cản trở, trì trệ việc nâng cao chất lượng đội ngũ công chức. Đội ngũ công chức được tổ chức theo hệ thống chức nghiệp sẽ không thể đáp ứng và phù hợp với một nền kinh tế thị trường đầy năng động, linh hoạt; không phù hợp với một nền hành chính chuyển từ cai trị, quản lý sang một nền hành chính lấy phục vụ nhân dân làm mục tiêu của mình.

Bên cạnh đó, quá trình thực hiện việc tuyển dụng hiện nay còn thiếu nhiều quy định về nội dung và hình thức thi công chức trong từng ngành chuyên môn. Nội dung thi tuyển công chức còn nặng về việc kiểm tra kiến thức theo kiểu học thuộc lòng. Chưa chú trọng vào việc lựa chọn người có năng lực. Nội dung thi chưa làm rõ việc lựa chọn công chức theo tài chuyên (hẹp và sâu) hay là theo tài rộng; chưa kiểm tra xác định năng lực phản ứng, ứng xử của người dự thi... Ngân hàng đề thi tuyển công chức đến nay vẫn chưa được xây dựng, dẫn đến đề thi do Hội đồng tuyển dụng các Bộ, ngành và địa phương xây dựng có chất lượng không đồng đều nhau. Việc biên soạn tài liệu cung cấp cho người dự thi chưa được triển khai để thực hiện thống nhất trong cả nước. Điều đó có nghĩa là tiêu chí đánh giá trong quá trình tuyển chọn công chức hiện nay là không thống nhất. Việc tổ chức tuyển dụng công chức được phân cấp cho tất cả các Bộ, ngành và địa phương là một vấn đề cần được nghiên cứu sửa đổi.

b3) Về thi nâng ngạch công chức

Quy định về việc tổ chức thi nâng ngạch công chức có thể thấy có một số tồn tại và hạn chế sau:

- Chỉ tiêu dự thi được phân bổ cho các Bộ, ngành và địa phương từ năm 1998 đến nay phần nhiều là vẫn thực hiện theo cơ chế "xin- cho". Các Bộ, ngành và địa phương căn cứ vào nhu cầu của cơ quan mình và theo ý muốn chủ quan để đề nghị số lượng chỉ tiêu cử công chức dự thi, mà chưa tính toán sát với nhu cầu của các cơ quan trực thuộc. Cơ quan có thẩm quyền căn cứ vào nhu cầu và đề nghị của các Bộ, ngành và địa phương cộng với khả năng tổ chức kỳ thi của mình để phân bổ chỉ tiêu dự thi. Do đó việc xác định chỉ tiêu dự thi của cơ quan nhà nước chưa thực sự khoa học và chưa phù hợp với yêu cầu thực tiễn. Nguyên nhân chính dẫn đến trạng này là do chưa xây dựng

được phương pháp xác định cơ cấu ngạch công chức trong cơ quan nhà nước. Do đó không thể tính toán một cách chính xác nhu cầu của các Bộ, ngành và địa phương để phân bổ chỉ tiêu dự thi.

- Việc nhiều cơ quan (7) đứng ra tổ chức thi nâng ngạch cho công chức theo chuyên ngành đã làm cho công tác thi nâng ngạch không được tổ chức thành một công nghệ hành chính, thiếu đội ngũ chuyên nghiệp về thi nâng ngạch. Việc tổ chức thi nâng ngạch do Hội đồng thi nâng ngạch công chức tiến hành, kết thúc kỳ thi thì Hội đồng tự giải tán. Do đó, công chức được cử tham gia thành viên Hội đồng, hoặc tham gia tổ chức thi nâng ngạch đều là những người làm bán chuyên hoặc kiêm nhiệm- điều này ảnh hưởng đến tính chuyên nghiệp trong tổ chức thi nâng ngạch.

- Các quy định về điều kiện và tiêu chuẩn tham dự kỳ thi nâng ngạch còn chưa phù hợp với thực tiễn (như quy định thời gian giữ ngạch công chức và hệ số tiền lương đang hưởng là chưa thống nhất, một số quy định về chứng chỉ trong tiêu chuẩn ngạch không phù hợp với điều kiện hiện nay; Quy định về các loại chứng chỉ trong hệ thống các ngạch công chức chưa được chuẩn hóa).

- Việc tổ chức thi nâng ngạch mới chú trọng đến kiến thức về quản lý nhà nước, kiến thức về nghiệp vụ chuyên ngành mà chưa chú trọng đến năng lực và kỹ năng về chuyên môn nghiệp vụ của công chức dự thi và chưa gắn với những quy định về tri thức, hiểu biết, nhiệm vụ quy định tại tiêu chuẩn ngạch dự thi.

- Một số Bộ, ngành được giao quản lý ngạch theo ngành chưa tổ chức kịp thời việc thi nâng ngạch, dẫn đến cơ cấu công chức chậm được cải thiện đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ cơ quan, chưa đảm bảo tương thích giữa vị trí công tác với chức danh ngạch công chức, ảnh hưởng đến quyền lợi của công chức.

- Kỷ luật phòng thi trong quá trình tổ chức thi chưa nghiêm, có lúc có nơi giám thị coi thi vẫn để công chức dự thi mang tài liệu vào phòng thi hoặc trao đổi trong khi thi. Việc quy định các Bộ quản lý chuyên ngành tổ chức thi nâng ngạch là một vấn đề cần nghiên cứu để đảm bảo tính khách quan. Vì nếu chuyên ngành đó chỉ có công chức thuộc thẩm quyền quản lý trực tiếp của Bộ đó thì tính khách quan của Hội đồng thi và Ban coi thi do Bộ đó thành lập sẽ bị giảm đi so với nếu do một tổ chức độc lập khác thực hiện.

b4) Về chế độ đánh giá công chức:

Mặc dù từ năm 1998 Nhà nước đã quy định chế độ đánh giá công chức hàng năm và được thực hiện tương đối có nề nếp, nhưng chất lượng và kết quả của công tác đánh giá còn nhiều hạn chế.

Nội dung và tiêu chí đánh giá chưa chú trọng đến hiệu quả và kết quả thực hiện công vụ của công chức. Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan chưa được đề cao và quy định rõ trong đánh giá công chức. Người đứng đầu là người phân công, bố trí, giao nhiệm vụ và kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ nhưng không được trao toàn quyền trong đánh giá công chức. Quyền đánh giá công chức bị chia xẻ với toàn thể thành viên trong cơ quan, vì các thành viên được ghi phiếu phân loại trong cuộc họp. Tỷ lệ công chức được đánh giá theo các loại xuất sắc, khá, trung bình và kém không gắn với kết quả hoàn thành nhiệm vụ của cơ quan. Điều đó làm xuất hiện tình trạng "dĩ hòa vi quý", tỷ lệ công chức đạt loại xuất sắc và khá thì cao trong khi mức độ hoàn thành nhiệm vụ được cấp trên giao cho cơ quan lại thấp. Chưa có quy định hướng dẫn đánh giá công chức trước khi bổ nhiệm; sau khi kết thúc thời gian biệt phái; đánh giá công chức khi xử lý kỷ luật; đánh giá khi cử công chức dự thi nâng ngạch; đi tham dự các khóa đào tạo, bồi dưỡng; đánh giá khi thực hiện quy hoạch;....

b5) Về công tác bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm công chức lãnh đạo

Quy chế về bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm công chức lãnh đạo còn một số nội dung chưa được hướng dẫn cụ thể, gây nhiều khó khăn trong khâu thực hiện như:

- Thủ tục, hồ sơ bổ nhiệm lại chưa được quy định rõ ràng. Khi thực hiện xem xét bổ nhiệm lại có làm lại toàn bộ hồ sơ đề nghị bổ nhiệm đầy đủ như bổ nhiệm lần đầu không? hay chỉ bổ sung những hồ sơ mới, đặc biệt là bản đánh giá kết quả công tác trong thời hạn được bổ nhiệm.

- Việc bổ nhiệm lại công chức lãnh đạo cần phối hợp tốt kế hoạch luân chuyển, điều động công chức. Quy chế về bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển... công chức lãnh đạo hiện nay chưa có quy định về quy hoạch, luân chuyển công chức lãnh đạo và các chế độ, chính sách đối với công chức được điều động, luân chuyển.

- Về quy trình bổ nhiệm, bổ nhiệm lại công chức lãnh đạo mất rất nhiều thời gian, phải xin ý kiến nhiều cấp, nhiều nơi. Đặc biệt đối với các trường hợp phải lấy ý kiến Thường vụ tỉnh uỷ, của Đảng uỷ địa phương nơi cư trú. Có trường hợp công chức sống ở một nơi nhưng hộ khẩu thường trú lại ở nơi khác nên khi lấy xác nhận gặp rất nhiều khó khăn hoặc đối với một số ngành dọc như Hải quan, Thuế, Ngân hàng.... việc quy định lấy ý kiến của cấp uỷ đảng tại địa bàn (tỉnh uỷ, thành uỷ) khi bổ nhiệm, bổ nhiệm lại đối với công chức lãnh đạo cấp trưởng của ngành dọc trên địa bàn tỉnh, thành phố đã làm cho công tác bổ nhiệm, bổ nhiệm lại bị chậm trễ, mất nhiều thời gian và công sức, đặc biệt khó khăn hơn khi Bộ, ngành thực hiện luân chuyển công chức lãnh đạo từ địa phương này sang địa phương khác.

- Việc lấy phiếu tín nhiệm đã thể hiện tính tích cực, công khai, dân chủ, phát huy được trí tuệ tập thể, hạn chế những biểu hiện độc đoán, gia trưởng. Nhưng do chưa phân biệt rõ cơ chế lãnh đạo theo hình thức tập thể với hình thức thủ trưởng nên đã làm hạn chế đi tính chủ động sáng tạo, dám nghĩ, dám làm của người điều hành (chế độ thủ trưởng).

- Về đối tượng công chức chủ chốt (là những người được tham dự bỏ phiếu): Quy chế chưa đưa ra được thành phần công chức chủ chốt. Do đó, mỗi cơ quan quy định một cách. Có nơi quy định công chức chủ chốt là tất cả công chức lãnh đạo của cơ quan. Có nơi lại quy định đối tượng rộng hơn....

b6) Về phân công, phân cấp quản lý công chức và quyền hạn, trách nhiệm người đứng đầu cơ quan HCNN.

Việc phân công, phân cấp quản lý công chức được quy định trên cơ sở phân định giữa nhiệm vụ quản lý nhà nước với thẩm quyền tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức.

Nội dung quản lý nhà nước mới chỉ dừng lại ở ban hành thể chế, tổ chức hướng dẫn, kiểm tra, thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo. Tuy nhiên, việc phân cấp quản lý công chức còn phải dựa trên cơ sở từng bước chuyển từ quản lý nhân sự sang quản lý nguồn nhân lực giữa các cấp hành chính từ Trung ương đến cơ sở; đồng thời xác định rõ mô hình các cấp hành chính trong tổ chức các cơ quan nhà nước. Việc phân công, phân cấp trong quản lý

công chức như hiện nay mặc dù đã thể hiện sự đổi mới trong quản lý công chức nhưng vẫn có hạn chế trong việc phát triển nguồn nhân lực công vụ. Dưới góc độ vĩ mô trong phạm vi quốc gia, Nhà nước còn gặp khó khăn trong việc điều hòa nguồn nhân lực do những lợi thế so sánh tạo ra giữa các khu vực, các ngành. Việc phân cấp cho địa phương (Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương) tổ chức thi tuyển công chức là hợp lý. Nhưng ở cấp Chính phủ, việc giao cho các Bộ đều có thẩm quyền tổ chức thi tuyển công chức cần phải nghiên cứu thêm.

Mặt khác, hiện nay luật pháp của Việt Nam ban hành có nhiều văn bản quy định trách nhiệm của người đứng đầu khi để xảy ra các vụ, việc trong cơ quan được giao quản lý, phụ trách. Ví dụ như quy định tại Luật phòng chống tham nhũng; Luật thực hành tiết kiệm chống lãng phí. Nhưng quyền hạn của người đứng đầu thì lại chưa được quy định hoặc nếu có thì không rõ ràng và đầy đủ. Dẫn đến trong sử dụng và quản lý công chức, người đứng đầu bị hạn chế về thẩm quyền lựa chọn, bổ nhiệm, miễn nhiệm, kỷ luật, khen thưởng, đánh giá công chức nhưng lại phải chịu trách nhiệm đối với các sai phạm của công chức dưới quyền.

b7) Về chế độ tiền lương và các chế độ đãi ngộ khác đối với công chức

Mặc dù chế độ tiền lương đã được cải cách năm 2004 nhưng đến nay, chính sách tiền lương vẫn còn một số hạn chế sau:

- Tiền lương công chức còn thấp, chưa đủ trang trải cho các nhu cầu thiết yếu và chưa trở thành nguồn thu nhập chính của công chức.

- Vai trò kích thích của tiền lương còn mờ nhạt, sức ỳ của chủ nghĩa bình quân còn lớn trong chế độ tiền lương. Tiền lương không có ý nghĩa khuyến khích, động viên công chức làm việc, sức thu hút, hấp dẫn và giữ chân công chức của chính sách tiền lương đối với việc phát triển nguồn nhân lực công vụ chưa đủ mạnh, chưa thể thu hút nhân tài tham gia vào nền công vụ.

- Chính sách tiền lương chưa gắn với các chính sách liên quan như cải cách hành chính; tinh giản bộ máy và biên chế; tiêu chuẩn hóa công chức....

b8) Về tiêu chuẩn hóa công chức

Hiện nay quy định về tiêu chuẩn công chức nói chung chưa được quy định thành một điều khoản trong văn bản luật về quản lý công chức. Hệ thống tiêu chuẩn chức danh nghiệp vụ các ngạch công chức được ban hành từ năm 1993 đến nay, đã quá lâu nhưng chưa được sửa đổi, bổ sung một cách toàn diện và kịp thời, gây khó khăn cho công tác tuyển dụng, nâng ngạch công chức; đào tạo, bồi dưỡng, đánh giá và quy hoạch công chức.

Tiêu chuẩn công chức mới chú trọng nhiều vào lý lịch, nhân thân, văn bằng, chứng chỉ, thâm niên kinh nghiệm....mà ít chú ý đến năng lực cá nhân.

Vì vậy, cần có một kế hoạch để sửa đổi, bổ sung tổng thể hệ thống ngạch chức danh nghiệp vụ các ngạch công chức cũng như xác định rõ tiêu chuẩn công chức trong giai đoạn hiện nay.

b9) Về đào tạo, bồi dưỡng công chức

Mặc dù quy định về công tác đào tạo, bồi dưỡng công chức đã được thể chế hóa tại các văn bản quy phạm pháp luật nhưng chế độ đào tạo, bồi dưỡng tại các văn bản này (cụ thể là Pháp lệnh cán bộ, công chức) còn chung chung, chưa được quy định cụ thể rõ ràng chế độ đào tạo, bồi dưỡng công chức như một trách nhiệm trong việc quản lý và phát triển đội ngũ công chức của các cơ quan nhà nước, đồng thời việc đào tạo, bồi dưỡng công chức chưa được quy định như một chế độ đối với công chức- vừa mang tính nghĩa vụ vừa mang tính quyền lợi đối với công chức.

Các quy định của pháp luật về đào tạo, bồi dưỡng công chức mới dừng lại ở mức độ ban đầu quy định về quy chế đào tạo, bồi dưỡng; quy chế thẩm định chương trình, giáo trình, tài liệu đào tạo, bồi dưỡng; ... mà chưa quy định rõ đối tượng nào tham gia đào tạo, đối tượng nào tham gia bồi dưỡng, thời gian đào tạo, bồi dưỡng áp dụng đối với từng đối tượng, nội dung và yêu cầu đào tạo, bồi dưỡng đối với từng đối tượng, tiêu chuẩn của giảng viên tham gia đào tạo, bồi dưỡng, Bên cạnh đó, mục tiêu, nội dung, chương trình, phương pháp đào tạo, bồi dưỡng chưa được đổi mới phù hợp với yêu cầu của quá trình phát triển (công nghiệp hóa, hiện đại hóa) và hội nhập quốc tế.

b10) Công tác kiểm tra, thanh tra các hoạt động quản lý công chức còn

chưa được nhận thức đầy đủ giữa các cấp, các ngành và chưa được tiến hành một cách thường xuyên.

2.2.3.3. Dưới góc độ thực hiện trong thực tiễn quản lý công chức:

Đánh giá hệ thống thể chế quản lý công chức dưới góc độ thực hiện trong thực tiễn quản lý có thể thấy các quy định trong hệ thống thể chế quản lý công chức đã được các Bộ, ngành và địa phương thực hiện nghiêm chỉnh, đưa vào nền nếp; các quy định của hệ thống thể chế tương đối phù hợp với yêu cầu của thực tiễn quản lý công chức; về cơ bản, các nội dung quản lý công chức được thể chế tương đối đầy đủ tạo thành một hệ thống văn bản QPPL. Điều đó thể hiện ở một số nội dung sau:

Công tác quản lý công chức của các Bộ, ngành và địa phương đã được quy định theo phân công, phân cấp của nhà nước, tuy nhiên việc triển khai cụ thể việc phân công, phân cấp quản lý công chức ở các Bộ, ngành và địa phương còn chậm hoặc chưa được thực hiện triệt để.

Việc quy định chế độ tuyển dụng công chức qua kỳ thi cạnh tranh đã được đồng ý của các cơ quan nhà nước và người dân ủng hộ. Phương thức tuyển dụng công chức qua kỳ thi mang tính cạnh tranh là một bước chuyển mang tính cải cách so với việc phân phối theo kế hoạch trước đây. Cơ bản các kỳ thi tuyển công chức đã được các cơ quan tổ chức đúng theo quy chế, quy định; đảm bảo nguyên tắc công khai, khách quan, công bằng và chất lượng.

Từ năm 1998 đến nay, với việc quy định thi nâng ngạch, các cơ quan được giao thẩm quyền quản lý công chức đã tổ chức được nhiều kỳ thi nâng ngạch cho công chức theo đúng quy định và đạt kết quả tốt.

Công tác đánh giá công chức đã được thực hiện nghiêm chỉnh, mặc dù còn hạn chế nhưng nhờ thực hiện chế độ đánh giá này mà các cơ quan đã từng bước nâng cao chất lượng quản lý công chức. Công chức được cử đi học, đào tạo, bồi dưỡng, thi nâng ngạch, xem xét bổ nhiệm.... đều căn cứ trước tiên vào kết quả đánh giá hàng năm.

Các vấn đề khác như thực hiện việc khen thưởng, xử lý kỷ luật, thôi việc, chế độ tiền lương và các đãi ngộ khác đối với công chức về cơ bản đều tuân

thủ đúng các quy định của nhà nước. Góp phần giữ giữ kỷ luật, kỷ cương trong các cơ quan hành chính nhà nước và giảm bớt các khiếu nại của công chức trong các cơ quan nhà nước.

Tuy nhiên, việc thực hiện các quy định của hệ thống thể chế quản lý công chức ở các Bộ, ngành và địa phương vẫn còn một số tồn tại, đó là:

- Vẫn còn tình trạng chưa thực hiện nghiêm các quy định về thẩm quyền quản lý công chức, quy trình tổ chức thi tuyển, thi nâng ngạch công chức, quy trình và thủ tục bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, quy trình kỷ luật, hoặc trong giải quyết chính sách tiền lương, bổ nhiệm ngạch chức danh công chức chưa đúng với vị trí công việc được giao,.... Việc tổ chức đánh giá công chức hàng năm chưa đảm bảo tính công bình, khách quan và nhiều khi nặng về hình thức, chưa phản ánh được thực chất mức độ hoàn thành nhiệm vụ của từng công chức.

- Chế độ thống kê báo cáo chưa được coi trọng đúng mức, do đó chưa trở thành nề nếp giữa các cấp quản lý công chức từ trung ương đến cơ sở. Hậu quả là số liệu thống kê đối với toàn bộ đội ngũ không được cập nhật thường xuyên, cơ quan quản lý nhà nước về công chức không nắm được mức độ tăng giảm về số lượng, về chất lượng công chức qua từng năm công tác.

- Các quy định liên quan đến tác phong, lề lối làm việc, trang phục, chế độ đeo thẻ công chức chưa được thực hiện thống nhất và duy trì thường xuyên ở nhiều cơ quan.

- Một số Bộ, ngành và địa phương khi ban hành các văn bản áp dụng pháp luật trong phạm vi quản lý công chức của mình chưa đảm bảo thực hiện đúng quy trình, hoặc chưa tuân thủ các văn bản QPPL cấp trên, có nhiều quy định trái hoặc không đúng với quy định của Nhà nước.

- Các quy định của tổ chức chính trị về công tác cán bộ vẫn còn chưa thống nhất và tương thích với thể chế quản lý công chức, dẫn đến khó khăn trong quá trình quản lý công chức, biểu hiện rõ nhất là ở các quy định chưa hoàn toàn ăn khớp, rành mạch về bổ nhiệm, phân cấp, đánh giá và đặc biệt là quy trình, thủ tục quản lý công chức; mối quan hệ giữa hệ thống tổ chức Đảng các cấp với hệ thống các cơ quan nhà nước.

2.2.4. Nguyên nhân dẫn đến những tồn tại, hạn chế của thể chế quản lý công chức hiện hành

2.2.4.1. Nguyên nhân khách quan:

Do lịch sử hình thành và phát triển của đội ngũ công chức đã ảnh hưởng trực tiếp đến những nội dung của hệ thống thể chế quản lý công chức. Mặt khác do yêu cầu đảm bảo tính liên tục, kế thừa trong quản lý hành chính nên có tình trạng đan xen giữa cũ và mới, giữa tiến bộ và lạc hậu trong hệ thống thể chế này. Nước ta đang trong giai đoạn chuyển đổi cơ chế, chính sách, tình hình kinh tế xã hội phát triển nhanh và thường xuyên, ngày càng mở rộng và đi vào chiều sâu. Các quan hệ nhiều chiều ngày càng phong phú và phức tạp hơn, cái cũ chưa mất đi hẳn, cái mới vừa được xác lập, chưa định hình hoàn chỉnh, chưa ổn định. Hội nhập nền kinh tế thế giới đã và đang đi được những bước quan trọng. Tiến trình CCHC đã và đang tiến hành ở những khâu quan trọng, trong đó có mục tiêu nâng cao chất lượng đội ngũ công chức. Chính vì vậy, xây dựng và hoàn thiện thể chế quản lý công chức luôn là nhu cầu bức xúc, khẩn trương nhưng cũng đứng trước nhiều khó khăn, phức tạp.

2.2.4.2. Nguyên nhân chủ quan:

- Hệ thống chủ trương, chính sách về công chức được các Nghị quyết của Đảng và một số quy định của Hiến pháp và luật pháp đề ra còn chưa cụ thể, nặng về hình thức, mang tính cầu toàn nên trong thực tế việc vận dụng định lượng còn rất khó khăn. Ngược lại, có những nội dung lại quá cụ thể nên khi tình hình phát triển không hoàn toàn đúng theo dự kiến sẽ khó khăn cho việc áp dụng.

- Công tác xây dựng thể chế quản lý công chức chưa thực sự được quan tâm đúng tầm. Chưa có văn bản QPPL có tầm khái quát cao, điều chỉnh ở tầm vĩ mô, có tính chất định hướng, ổn định, lâu dài và tính bảo đảm thực hiện cao.

- Việc xây dựng thể chế quản lý công chức chưa chú trọng đến yếu tố con người, các chính sách đãi ngộ và trách nhiệm kỷ luật, các yếu tố về tiêu chuẩn, trình độ, nặng về quản lý hành chính đơn thuần trong một thời gian tương đối dài nên ở một bộ phận công chức có lúc, có nơi còn tình trạng chây lười, đối phó, thiếu năng động, thiếu trách nhiệm, thiếu tích cực trong công tác.

- Còn tồn tại tư tưởng xem nhẹ, coi thường việc xây dựng và ban hành thể chế quản lý công chức, chưa tuân thủ nghiêm túc các yêu cầu của quy trình xây dựng và ban hành thể chế.

- Nội dung của những văn bản QPPL về quản lý công chức còn chịu ảnh hưởng chủ quan sâu sắc của cơ quan soạn thảo văn bản. Tư tưởng mỗi cơ quan soạn thảo văn bản đều "gài" những nội dung có lợi cho cơ quan mình vào văn bản còn khá phổ biến đã cản trở quá trình hoàn thiện chung.

- Chất lượng của đội ngũ công chức tham mưu về quản lý công chức ở một số Bộ, ngành và địa phương chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra hiện nay; việc kế tục và tiếp nối giữa các thế hệ trong đội ngũ quản lý công chức thiếu tính liên tục, nối tiếp giữa các thế hệ.

- Các quy định về công tác cán bộ của các cấp ủy đảng ở địa phương còn chưa phân định được rành mạch giữa quản lý công chức của cơ quan hành chính với quản lý cán bộ của tổ chức Đảng.

- Phương thức lãnh đạo của Đảng đối với công tác cán bộ còn chưa đổi mới kịp thời. Quy trình bổ nhiệm lại công chức lãnh đạo rất mất thời gian, phải xin ý kiến nhiều cấp, nhiều nơi. Đặc biệt đối với trường hợp phải lấy ý kiến của Thường vụ tỉnh ủy, của Đảng ủy địa phương nơi cư trú. Có trường hợp công chức sống ở một nơi nhưng hộ khẩu thường trú lại ở nơi khác nên khi lấy xác nhận gặp nhiều khó khăn hoặc đối với một số ngành dọc như Hải quan, Thuế, Ngân hàng,... việc quy định lấy ý kiến các cấp ủy Đảng khi bổ nhiệm, bổ nhiệm lại đối với công chức lãnh đạo cấp trưởng của ngành dọc trên địa bàn tỉnh theo quy định của Đảng về phân cấp quản lý công chức đã làm cho công tác bổ nhiệm công chức lãnh đạo bị chậm trễ, mất nhiều thời gian và công sức.

- Một số quy định của hệ thống thể chế quản lý công chức không thích ứng với thực tiễn hoặc không phù hợp trong quá trình thực hiện nhưng chậm được sửa đổi như quy chế đánh giá công chức, chế độ công chức dự bị khi tuyển vào công chức, ...

Tóm lại Chương 2, Luận án đã thực hiện được những nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, đã nêu rõ được thực trạng quá trình hình thành, phát triển của đội ngũ công chức hành chính nước ta từ khi Đảng và nhân dân ta giành được chính quyền từ năm 1945 đến nay. Trong đó, đội ngũ công chức hành chính đã góp phần công sức không nhỏ cho sự nghiệp đấu tranh giải phóng dân tộc và xây dựng đất nước trong một thế giới có nhiều biến động.

Thứ hai, đã đi sâu phân tích thực trạng của thể chế quản lý công chức hành chính nước ta theo xu thế từng bước hiện đại hóa, chuyên nghiệp hoá, hợp lý hóa, khoa học hóa và hội nhập hóa. Kết quả của thể chế quản lý công chức đã tạo ra những tiền đề pháp lý quan trọng cho việc xây dựng đội ngũ công chức HCNN hoạt động có hiệu quả theo chức trách, nhiệm vụ của mình.

Thứ ba, trên cơ sở phân tích thực trạng, kết hợp với kết quả điều tra xã hội học về một số vấn đề liên quan đến thể chế, chương 2 của Luận án đã nêu nên được các tồn tại, hạn chế dưới góc độ hình thức pháp lý và nội dung quản lý của thể chế quản lý công chức để tạo cơ sở đề xuất các nội dung và giải pháp hoàn thiện thể chế quản lý công chức đáp ứng yêu cầu phát triển và hội nhập kinh tế quốc tế.

Chương 3

QUAN ĐIỂM, NGUYÊN TẮC, NỘI DUNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN THỂ CHẾ QUẢN LÝ CÔNG CHỨC TRONG ĐIỀU KIỆN PHÁT TRIỂN VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ

3.1. Những thách thức của quản lý công chức và nhiệm vụ của thể chế quản lý công chức trong điều kiện phát triển và hội nhập quốc tế

3.1.1. Những thách thức của việc quản lý công chức:

3.1.1.1. Quản lý công chức đứng trước thách thức giữa tính kế thừa và sự phát triển: vừa phải đảm bảo sự ổn định mang tính lịch sử hình thành đội ngũ công chức, vừa phải đảm bảo nâng cao chất lượng đội ngũ công chức.

Trong điều kiện hiện nay, đứng trước đòi hỏi và yêu cầu của thời kỳ đẩy mạnh phát triển công nghiệp hoá, hiện đại hóa đất nước và hội nhập quốc tế, đội ngũ công chức phải không ngừng nâng cao về phẩm chất và năng lực. Việc nâng cao chất lượng đội ngũ công chức được thực hiện bằng nhiều biện pháp như tuyển dụng những người được đào tạo cơ bản bổ sung vào đội ngũ công chức; tổ chức cho công chức dự thi nâng ngạch để cải thiện cơ cấu ngạch trong từng cơ quan; triển khai các khóa đào tạo, bồi dưỡng về kỹ năng, kiến thức, nâng cao nhận thức cho công chức; tăng cường công tác kỷ luật để giữ gìn trật tự kỷ cương trong nền hành chính.... Tuy nhiên đối với điều kiện ở Việt Nam, đội ngũ công chức hành chính công quyền được hình thành từ các giai đoạn chiến tranh trước đó, quen với cơ chế kế hoạch hóa tập trung (chỉ thích hợp với thời chiến), đội ngũ này đã được rèn luyện trong thử thách, trung thành với Đảng, với Nhà nước, có nhiều kinh nghiệm từng trải trong cuộc sống. Nhưng do điều kiện chiến tranh trước đây, đến nay đa số những người này tuổi đã cao nên điều kiện để tiếp cận với công nghệ tin học hiện đại, với những tiến bộ của khoa học kỹ thuật không nhiều. Trong khi đó, lớp công chức mới trưởng thành thì có nhiều điều kiện hơn để nắm vững các kiến thức khoa học và công nghệ hiện đại, tiếp cận với cơ chế thị trường nhanh và linh hoạt hơn. Vì vậy trong quản lý công chức khi xây dựng các quy định cần

phải tính đến đặc điểm này của đội ngũ công chức Việt Nam. Đảm bảo thường xuyên chú trọng nâng cao kiến thức và cập nhật các kỹ năng cho số công chức đã trưởng thành qua cách mạng, có chính sách quan tâm đãi ngộ đối với đội ngũ công chức này trong sử dụng. Mặt khác, việc tuyển chọn công chức phải lựa chọn được những người có đủ phẩm chất, năng lực trình độ để bổ sung vào đội ngũ công chức. Đây là hai mặt của vấn đề nâng cao chất lượng đội ngũ công chức trong điều kiện Việt Nam. Không thể vì mặt này mà bỏ quên mặt kia.

Việc nâng cao chất lượng đội ngũ công chức không thể chỉ dừng ở nâng cao trình độ, năng lực mà còn thể hiện ở nâng cao phẩm chất. Đội ngũ công chức của ta hoạt động, làm việc và phục vụ trong nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân. Do vậy nếu không chú trọng rèn luyện phẩm chất, đạo đức công vụ, văn hóa ứng xử nơi công sở thì không thể có đội ngũ công chức tốt được. Tính kế thừa không chỉ nói đến các nhóm công chức ở các lứa tuổi khác nhau, giữa lớp già và lớp trẻ mà còn thể hiện việc kế thừa những phẩm chất truyền thống của đội ngũ công chức đã xây dựng nên qua các giai đoạn cách mạng. Đảm bảo đúng tư tưởng "công chức là công bộc của dân".

Vì vậy, việc xây dựng thể chế quản lý công chức phải được thể hiện như thế nào trong các quy định về tuyển dụng, về nâng ngạch, về đạo đức công vụ, về nghĩa vụ, trách nhiệm, về đào tạo, bồi dưỡng, khen thưởng, kỷ luật công chức để nhằm thực hiện được thách thức này.

3.1.1.2. Quản lý công chức đứng trước thách thức nâng cao chất lượng quản lý:

Một trong nhân tố quyết định đến sự lớn mạnh của đội ngũ công chức là việc nâng cao chất lượng quản lý. Một trong các yếu tố quyết định đến chất lượng quản lý là hệ thống thể chế quản lý công chức. (bên cạnh đó là việc tổ chức thực hiện các quy định của quản lý công chức). Từ trước đến nay chúng ta mới chỉ đơn thuần xây dựng tất cả các quy định về nội dung quản lý công chức để phục vụ cho tuyển dụng, sử dụng, bố trí, điều động, bổ nhiệm, đào tạo, bồi dưỡng, chính sách tiền lương- các quy định này thường được hiểu đơn giản là phục vụ cho việc quản lý từng con người cụ thể. Chúng ta chưa

chú ý đến việc phân định rõ quản lý công chức bao gồm quản lý từng cá nhân con người cụ thể với quản lý phát triển nguồn nhân lực công vụ. Mục đích của quản lý nguồn nhân lực không phải là quản lý các cá nhân mà là tìm cách đạt được sự hòa hợp thỏa đáng giữa nhu cầu của một tổ chức và nguồn nhân lực của tổ chức đó. Điều đó dẫn đến hiện nay công tác quy hoạch, kế hoạch phát triển đội ngũ công chức trong phạm vi cả nước và trong phạm vi từng Bộ, ngành, lĩnh vực và từng địa phương bị coi nhẹ. Công tác quy hoạch mới chỉ dừng lại ở việc quy hoạch từng con người cụ thể mà chưa coi trọng việc triển khai xây dựng quy hoạch đội ngũ công chức; việc phân phối nguồn nhân lực cho các vùng lãnh thổ, các ngành và lĩnh vực được thực hiện một cách tự phát, thiếu cân đối. Cơ quan Trung ương, cơ quan địa phương không điều phối hoặc điều chỉnh được sự mất cân đối, thiếu thừa giữa các vùng, các ngành và các lĩnh vực.

Trong điều kiện nguồn ngân sách ngày càng trở nên eo hẹp, biên chế của các cơ quan nhà nước ngày càng có xu hướng giảm đi, vì thế để khắc phục sự suy giảm về "lượng" như vậy, cần thiết phải tập trung phát triển về "chất"-nghĩa là phải nâng cao chất lượng quản lý nguồn nhân lực. Vấn đề quản lý "tài sản con người" là một yếu tố trọng tâm của quản lý nguồn nhân lực trong khu vực hành chính nhà nước. Bởi lẽ trong khu vực này, đội ngũ những người làm việc mang tính ổn định, sự tác động từ bên ngoài vào là rất thấp. Hơn nữa, trong quá trình thực hiện đẩy mạnh phân cấp quản lý, thực hiện cải cách hành chính nhà nước thì quản lý nhà nước về công chức càng phải tập trung vào việc quy định, tổ chức hướng dẫn và kiểm tra, thanh tra các Bộ ngành và địa phương trong quá trình thực hiện việc quản lý nguồn nhân lực công vụ.

Để nâng cao chất lượng quản lý công chức, không thể bỏ qua được hệ thống quản lý công chức mà chủ yếu và trước hết là những người làm công tác tổ chức cán bộ. Đội ngũ này nếu được củng cố và phát triển về chất lượng thì sẽ giúp cho việc quản lý công chức đạt hiệu quả cao qua việc thực hiện một cách nghiêm túc và đúng các quy định của thể chế quản lý công chức vào trong thực tiễn. Giảm bớt và hạn chế đến mức tối thiểu các khiếu nại, tố cáo và các sai phạm trong quá trình quản lý công chức.

3.1.1.3. Quản lý công chức đứng trước thách thức phải chuyển đổi phương thức quản lý công chức phù hợp với một nền kinh tế thị trường và với nguồn Ngân sách nhà nước

Hiện nay mặc dù đã qua 20 năm đổi mới, chuyển từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường nhưng những thói quen của cơ chế tập trung, quan liêu bao cấp đã ăn sâu, định hình vào nếp nghĩ, phong cách làm việc của công chức, nhất là bộ phận công chức có lợi ích gắn liền với cơ chế đó làm cho nền hành chính nói chung và việc quản lý đội ngũ công chức nói riêng khó thoát khỏi sự chi phối, ràng buộc của cơ chế cũ để phù hợp với cơ chế, điều kiện mới. Hơn nữa, chúng ta xây dựng và quản lý đội ngũ công chức trong điều kiện thiếu kiến thức và kinh nghiệm quản lý nhà nước. Chưa có tiền lệ trong quản lý phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nhiều việc vừa làm, vừa học, vừa rút kinh nghiệm. Đó là một trong những thách thức lớn trong việc quản lý đội ngũ công chức ở Việt Nam hiện nay.

Một thách thức khác nữa là tình trạng thấp kém của nền kinh tế và nguồn ngân sách nhà nước còn rất hạn hẹp. Đây là thách thức lớn nhất, khó khăn nhất đối với việc quản lý đội ngũ công chức hiện nay. Bởi tình trạng chậm phát triển của nền kinh tế chính là nguồn gốc, cơ sở duy trì tình trạng bảo thủ, trì trệ, kém năng động, cơ hội, cục bộ, thiếu tinh thần hợp tác trong đội ngũ công chức và ảnh hưởng không nhỏ tới công tác xây dựng, quản lý và phát triển đội ngũ công chức. Trình độ thấp kém về năng suất lao động xã hội và chậm phát triển của nền kinh tế không cho phép có một Ngân sách, tài chính dồi dào để có thể thực hiện triệt để các biện pháp cần thiết như tăng mức tiền lương thích đáng, giảm biên chế, đào tạo lại, tuyển mới để nhanh chóng đổi mới, nâng cao chất lượng đội ngũ công chức cũng như thực hiện chế độ đãi ngộ thỏa đáng, dùng các biện pháp kinh tế để khuyến khích công chức nâng cao trình độ, tận tâm với công việc và thu hút nhân tài trong xã hội vào nền công vụ. Trong điều kiện Ngân sách nhà nước còn hạn hẹp, chủ trương tiết kiệm tiêu dùng để đầu tư tối đa hóa việc làm và tăng vốn tích lũy để nâng cao tốc độ phát triển kinh tế đã dẫn đến việc duy trì và thực hiện một chính sách tiền lương thấp. Thực tế, đây là một vòng luẩn quẩn, vì việc duy trì mức tiền

lương thấp đã không tạo ra động lực nâng cao năng suất lao động và hiệu quả lao động quản lý, phải tăng thêm tổ chức và biên chế dẫn đến tăng tổng quỹ lương và tăng chi Ngân sách, làm ảnh hưởng đến mức tích lũy và đầu tư cho phát triển sản xuất. Mặt khác, trong khi tiền lương theo chế độ còn thấp thì thu nhập ngoài lương là rất phổ biến và rất khác nhau giữa các cơ quan, đơn vị và giữa các vị trí công chức mà Nhà nước chưa thể quản lý được. Đây là một trong những nguyên nhân tạo ra tiêu cực, tham nhũng, sách nhiễu người dân trong các cơ quan công quyền.

Hơn nữa, nền kinh tế lại đang trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, các yếu tố thị trường, những cơ chế, cung cách làm ăn mới được đặt ra, biến đổi nhanh chóng, đòi hỏi người công chức phải thích ứng. Đó là một đòi hỏi không dễ có thể thỏa mãn được, nhất là đội ngũ công chức ở nước ta đã tồn tại nhiều năm trong môi trường cũ. Mặt khác, những nhân tố mới của cơ chế thị trường còn chưa được xác lập một cách vững chắc, đó là kẽ hở để một bộ phận không nhỏ công chức nắm quyền hành lợi dụng để tham nhũng, quan liêu, cửa quyền, hách dịch, sách nhiễu, gây phiền hà cho nhân dân.

3.1.1.4. Quản lý công chức đứng trước thách thức cạnh tranh nhân tài: Phải cạnh tranh trong thu hút và giữ chân nhân tài giữa khu vực hành chính công quyền với các khu vực khác như khu vực sự nghiệp, khu vực kinh tế tư nhân và các tổ chức kinh tế nước ngoài.

Đầu tư nước ngoài vào Việt Nam được mở rộng thì số người làm việc trong các dự án, các cơ sở liên doanh hoặc xí nghiệp nước ngoài tăng lên đã tạo ra một đội ngũ làm công ăn lương mới có trình độ, phong cách mới và có điều kiện, mức thu nhập cao hơn so với khu vực hành chính. Năm 1999 Nhà nước đã quy định mức lương tối thiểu từ 417.000đ/tháng đến 626.000đ/tháng áp dụng đối với các doanh nghiệp hoạt động theo Luật đầu tư nước ngoài, trong khi mức lương tối thiểu chung là 180.000đ/tháng và sau đó tăng lên 210.000đ/tháng, 290.000đ/tháng, đến tháng 10/2005 là 350.000đ/tháng. Từ ngày 1 tháng 10 năm 2006 Chính phủ đã có Nghị định số 94/2006/NĐ-CP ngày 7 tháng 9 năm 2006 điều chỉnh mức lương tối thiểu chung lên 450.000đ/tháng. Trên thực tế, những chuyên gia, người lao động có trình độ

cao làm việc trong các khu vực tư và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài có mức thu nhập cao hơn nhiều so với công chức nhà nước. Từ sự chênh lệch về thu nhập dẫn đến tình trạng "chảy máu chất xám" của nguồn nhân lực khu vực nhà nước. Sự phát triển nhanh chóng của khu vực kinh tế tư nhân trong nước và xu hướng mở rộng quan hệ hợp tác quốc tế trên các lĩnh vực kinh tế- xã hội trong những năm tới sẽ ngày càng tạo ra nhiều công ty, xí nghiệp có nguồn vốn đầu tư nước ngoài, vấn đề cạnh tranh thu hút nhân tài, "chất xám" giữa khu vực tư nhân và các công ty nước ngoài đối với nguồn nhân lực khu vực công quyền càng trở nên gay gắt. Do đó, đây cũng là một thách thức trong quản lý công chức- cần phải chủ động về nhận thức, quan điểm, từ đó có sự thay đổi kịp thời, linh hoạt trong cơ chế tuyển chọn, sử dụng và chế độ, chính sách (nhất là chính sách tiền lương và các chế độ đãi ngộ khác) trong quản lý công chức để đảm bảo nguồn nhân lực công vụ ổn định và ngày càng phát triển.

3.1.1.5. Quản lý công chức đứng trước thách thức vừa phải đảm bảo phục vụ cho phát triển và hội nhập quốc tế, vừa phải đảm bảo phù hợp với đặc điểm của hệ thống chính trị Việt Nam

Ở nước ta, sự hình thành đội ngũ cán bộ, viên chức có đặc điểm khác các nước trên thế giới. Cán bộ làm việc trong các cơ quan Nhà nước, tổ chức chính trị, chính trị xã hội là một khối thống nhất trong hệ thống chính trị do Đảng lãnh đạo. Cán bộ, viên chức làm việc trong các cơ quan của tổ chức chính trị, chính trị xã hội, các cơ quan lập pháp, tư pháp hoặc doanh nghiệp nhà nước có thể hôm nay còn làm việc trong các tổ chức đó, nhưng do yêu cầu nhiệm vụ, có thể ngày mai được điều động, chuyển chuyên sang làm việc tại các cơ quan hành chính nhà nước. Và ngược lại, công chức đang làm việc ở các cơ quan hành chính nhà nước có thể được điều động, chuyển chuyên sang làm việc tại các cơ quan thuộc tổ chức chính trị, chính trị xã hội hoặc các cơ quan lập pháp, tư pháp của nhà nước. Rõ ràng lịch sử hình thành đội ngũ cán bộ, viên chức và đặc điểm chế độ chính trị ở nước ta có ảnh hưởng lớn đến việc quản lý công chức trong các cơ quan nhà nước.

Vì vậy, việc quy định các nội dung quản lý công chức và việc tổ chức thực hiện quản lý công chức phải vừa đảm bảo phù hợp với đặc điểm của chế

độ chính trị ở nước ta là giữa các cơ quan nhà nước, các tổ chức, đơn vị sự nghiệp của nhà nước và cơ quan của tổ chức chính trị, chính trị xã hội thường xuyên có sự điều động, luân chuyển với nhau. Mặt khác, vừa phải xây dựng được đội ngũ công chức có đủ phẩm chất, năng lực và trình độ đáp ứng yêu cầu phát triển và hội nhập quốc tế. Đây chính là thách thức đối với công tác quản lý công chức. Nếu không vượt qua được thách thức này, việc thực hiện tiêu chuẩn hóa đội ngũ công chức, nâng cao chất lượng đội ngũ công chức sẽ khó đáp ứng được yêu cầu đặt ra. Phẩm chất, năng lực của cán bộ, viên chức trong các cơ quan của tổ chức chính trị, chính trị xã hội và doanh nghiệp không thể giống hoàn toàn như phẩm chất, năng lực của công chức trong các cơ quan nhà nước. Vì tính chất, đặc điểm công việc giữa các nhóm cán bộ, công chức, viên chức này có những điểm không giống nhau.

Thách thức này đòi hỏi trong nội dung quản lý công chức phải có quy định về cơ chế chuyển chuyên điều động; quy định về tiêu chuẩn, điều kiện; thủ tục thực hiện chuyển chuyên, điều động.... để làm cơ sở pháp lý đối với các trường hợp điều động, chuyển chuyên cán bộ, công chức, viên chức giữa các cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị.

3.1.2. Nhiệm vụ của thể chế quản lý công chức

Với những thách thức đặt ra trước công tác quản lý công chức hiện nay, hoàn thiện thể chế quản lý công chức phải thực hiện các nhiệm vụ sau:

3.1.2.1. Thể chế quản lý công chức phải đáp ứng yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân. Cả về mặt pháp lý và về mặt nội dung đều phải được xây dựng phù hợp với Hiến pháp, thống nhất với pháp luật, tạo thành một chỉnh thể hoàn chỉnh, thống nhất và đầy đủ. Từ đó tạo cơ sở pháp lý cho việc xây dựng đội ngũ công chức đủ năng lực và phẩm chất, hết lòng, hết sức tận tụy phục vụ nhân dân

Vai trò của Nhà nước ngày một thay đổi cùng với sự phát triển của kinh tế xã hội và trình độ văn minh của xã hội loài người. Trước đây Chính phủ được giao nhiệm vụ là người cai trị toàn quyền (governor) và người đề xuất chủ kiến, là người cai trị uyên bác và thông thái. Vai trò truyền thống này đã dẫn đến việc thiết chế Chính phủ theo mô hình Chính phủ "là người cha uyên

bác và thông thái của cả dân tộc"- toàn quyền quyết định mọi vấn đề liên quan đến quốc gia và dân tộc. Tiếp đó, cùng với sự phát triển kinh tế xã hội, vai trò và chức năng của Chính phủ chuyển dần sang cai quản, quản lý- như người ta thường nói là vai trò hướng dẫn và người bảo vệ, là "người anh lớn xứng danh". Người anh lớn thường không sử dụng kiểu quyền lực không xác đáng với các em mà người cha có thể sử dụng, mà thực hiện việc cai quản và quản lý dựa trên pháp luật. Cuối cùng thì vai trò và chức năng của Chính phủ chuyển sang vai trò người đối tác luôn tạo thuận lợi cho người dân và là người phục vụ. Bởi vì trong một thế giới thay đổi nhanh chóng, triệt để và trên phạm vi lớn, Chính phủ và những nhà lãnh đạo trong Chính phủ không thể mong biết hết mọi thứ cần phải biết và làm tất cả những gì phải làm. Điều đó chỉ là một phần vì sự phát triển đến mức chóng mặt về kiến thức và hiểu biết đối với thế giới chúng ta- kể cả việc thực hiện cái mà chúng ta không thể hiểu được tất cả. Đó chỉ là một phần vì nhân dân ứng phó với những thực tiễn giống nhau bằng các cách thức rất khác nhau.

Một mô hình nổi bật là mô hình Chính phủ là đối tác và người phục vụ công dân. Với tư cách là đối tác, Chính phủ phải làm việc với công dân để hiểu được các vấn đề và khích lệ các hoài bão của người dân. Với tư cách là người phục vụ, Chính phủ phải giúp công dân thoả mãn các yêu cầu của họ và thực hiện được các ước mơ của họ. Mô hình của Abraham Lincoln về một "Chính phủ của dân, do dân và vì dân " và những tư tưởng của Jefferson thể hiện trong bản tuyên ngôn độc lập của Hợp chủng quốc Hoa kỳ mà Chủ tịch Hồ Chí Minh đã lĩnh hội và vận dụng những tư tưởng đó vào hoàn cảnh của Việt Nam. Bổ sung cho những tư tưởng đó, Mao Trạch Đông đã khích lệ Chính phủ Trung quốc "vì nhân dân phục vụ".

Với tiến trình phát triển của Chính phủ qua các giai đoạn, tiếp thu những thành tựu văn minh của nhân loại về vai trò, chức năng của Chính phủ, hiện nay Việt Nam đang xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân. Theo đó bộ máy nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc quyền lực của nhân dân là cao nhất và thống nhất, không có sự phân chia quyền lực. Bộ máy nhà nước đó phải thích ứng kịp thời, nhanh nhạy với nền

kinh tế thị trường nhiều thành phần, thích ứng với sự hội nhập vào đời sống quốc tế, nhất là về kinh tế; thích ứng với một xã hội công dân có trình độ dân trí được nâng cao. Bộ máy đó phải được tổ chức theo những nguyên tắc khoa học, sắp xếp một cách gọn nhẹ, tinh, ít đầu mối, có hiệu quả và hiệu lực cao, tiết kiệm; quy định rành mạch, rõ ràng các quyền, nghĩa vụ, thẩm quyền và trách nhiệm, loại bỏ những chức năng, nhiệm vụ trùng lặp, chồng lấn; hoạt động theo quy chế nề nếp, chính quy nhưng với thủ tục hành chính đơn giản; tiếp cận và xử lý công việc một cách nhanh chóng, không quan liêu, cửa quyền.

Để góp phần xây dựng Nhà nước với bộ máy nhà nước và nền hành chính đó, có thể nói yếu tố con người là vô cùng quan trọng. Không thể xây dựng được Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do dân và vì dân nếu không xây dựng được đội ngũ công chức giỏi và tài năng. Điều đó đòi hỏi việc quản lý công chức phải được chuẩn hóa, chuyên nghiệp và hiện đại. Trong đó việc thể chế quản lý công chức- là cơ sở và yếu tố pháp lý quan trọng- phải đạt được các yêu cầu sau để góp phần xây dựng đội ngũ công chức, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân:

Một là, hệ thống thể chế quản lý công chức phải đảm bảo tuân thủ Hiến pháp, thống nhất với các văn bản luật khác trong hệ thống pháp luật của Nhà nước. hệ thống thể chế quản lý công chức (gồm cả hệ thống tiêu chuẩn công chức) phải được xây dựng và đưa lên đúng tầm pháp lý, các quy định thuộc quản lý công chức phải được xây dựng thành luật, hạn chế việc lập quy của Chính phủ đối với các quy định liên quan đến quản lý công chức.

Hai là, nội dung, phương pháp quản lý công chức phải được quy định đầy đủ, tiếp cận kinh nghiệm của các nền công vụ phát triển để áp dụng vào Việt Nam có chọn lọc. Tiếp tục hoàn thiện và đổi mới phương pháp tuyển dụng công chức đảm bảo khách quan, công khai, chất lượng và hiệu quả để lựa chọn được người vào công chức có đủ phẩm chất và năng lực. Quy trình và phương pháp, nội dung tuyển dụng phải đảm bảo qua đó lựa chọn được chính xác người xứng đáng bước vào công vụ.

Ba là, Các quy định về sử dụng công chức phải đảm bảo phù hợp giữa phẩm chất, năng lực, sở trường với vị trí công việc và yêu cầu công việc. Việc bổ nhiệm công chức lãnh đạo phải dựa trên tiêu chuẩn là năng lực, phẩm chất,

hiệu quả công tác và sự tín nhiệm của nhân dân, của đồng nghiệp. Thực hiện chế độ bổ nhiệm có thời hạn, hết thời hạn bổ nhiệm phải xem xét để bổ nhiệm lại hoặc không bổ nhiệm lại. Xây dựng "văn hóa từ chức" trong đội ngũ công chức lãnh đạo. Tiếp tục thực hiện việc luân chuyển công chức lãnh đạo theo quy hoạch ở các địa phương và các ngành để rèn luyện, đào tạo nguồn bổ sung công chức lãnh đạo cho tương lai. Nâng cao trách nhiệm của người đứng đầu trong việc quản lý, lãnh đạo cơ quan, tổ chức của mình và định kỳ chuyển đổi vị trí công tác đối với một số vị trí công chức để thực hiện phòng, chống tham nhũng, xây dựng đội ngũ công chức trong sạch, liêm chính.

Bốn là, Đổi mới nội dung và phương pháp đánh giá công chức để có cơ sở và căn cứ sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng, quy hoạch, bổ nhiệm, khen thưởng, kỷ luật, thực hiện chế độ chính sách đối với công chức. Phải khắc phục cho được cách nhận xét, đánh giá theo cảm tính, chung chung, vai trò của người đứng đầu không được đề cao, không rõ điểm mạnh, điểm yếu của từng người. Gắn việc đánh giá công chức với việc phát triển đội ngũ và đào thải những cá nhân không xứng đáng. Đổi mới công tác đào tạo, bồi dưỡng công chức. Đảm bảo chú trọng đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ công chức nữ, dân tộc thiểu số, những chuyên gia đầu ngành của các lĩnh vực.

Năm là, Đề cao kỷ luật, nghĩa vụ và trách nhiệm của công chức thông qua việc tăng cường giáo dục đạo đức công vụ, duy trì và phát triển văn hóa ứng xử nơi công sở. Củng cố và tăng cường các biện pháp đấu tranh phòng, chống tham nhũng, thực hiện tiết kiệm chống lãng phí trong đội ngũ công chức. Xây dựng đội ngũ công chức vừa có năng lực, trình độ vừa có

Thực hiện được đầy đủ các yêu cầu nêu trên, thể chế quản lý công chức mới góp phần xây dựng đội ngũ công chức của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trở thành chủ thể của nền công vụ, được chuẩn hóa, có đủ năng lực và phẩm chất, chuyên nghiệp, trung thành với Đảng, Nhà nước, Tổ quốc và nhân dân. Đội ngũ công chức này thực sự là công bộc của nhân dân và là lực lượng đi đầu trong đấu tranh chống quan liêu, tham nhũng và các biểu hiện tiêu cực khác của bộ máy nhà nước. Với sự lớn mạnh của đội ngũ công chức cả về chất và lượng như vậy, chúng ta mới có thể xây dựng được thành công Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân.

3.1.2.2. Thể chế quản lý công chức phải góp phần xây dựng đội ngũ công chức đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước và hội nhập quốc tế

Đặc điểm cơ bản của thời đại hiện nay là cuộc cách mạng khoa học, công nghệ phát triển ngày càng cao, làm tăng nhanh lực lượng sản xuất, đồng thời thúc đẩy quá trình toàn cầu hóa kinh tế và làm xuất hiện nền kinh tế tri thức. Toàn cầu hóa kinh tế là một xu thế khách quan, tạ ỏa cơ hội phát triển nhưng cũng chứa đựng nhiều yếu tố bất bình đẳng, đem lại nhiều khó khăn và thách thức lớn cho các quốc gia, nhất là các quốc gia đang phát triển như Việt Nam. Các thành quả của công nghệ tin học đã được nhiều nước trên thế giới ứng dụng để xây dựng Chính phủ điện tử nhằm thực hiện quản lý nhà nước và phục vụ nhân dân ngày một tốt hơn. Hòa chung trong quá trình phát triển đó, nước ta đang từng bước phấn đấu trở thành một nước có cơ sở vật chất kỹ thuật hiện đại, cơ cấu kinh tế hợp lý, quan hệ sản xuất tiên bộ, phù hợp với trình độ phát triển của lực lượng sản xuất, đời sống vật chất tinh thần cao, quốc phòng an ninh vững chắc, nước mạnh, xã hội công bằng văn minh. Bộ máy hành chính nhà nước đang từng bước được xây dựng, hoàn thiện và cải cách. Trong thời gian tới, Việt Nam đang đứng trước nhiều nhiệm vụ quan trọng phải làm. Đó là:

- Phân đấu tăng trưởng kinh tế với nhịp độ nhanh hơn, có chất lượng cao hơn, bền vững hơn và gắn kết với phát triển con người. Để đến năm 2010 tổng sản phẩm trong nước (GDP) tăng gấp 2 lần so với năm 2000; mức tăng trưởng GDP bình quân đạt 7,5% đến 8%/năm, đồng thời nỗ lực phân đấu cao nhất để có thể đạt trên 8%/năm.

- Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện đồng bộ thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, giải phóng mạnh mẽ sức sản xuất và tạo động lực mới cho phát triển; đẩy nhanh tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, coi trọng phát triển kinh tế tri thức, chủ động và tích cực hội nhập kinh tế quốc tế; bảo vệ và cải thiện môi trường sinh thái.

- Giải quyết tốt và kết hợp hài hòa các vấn đề phát triển xã hội, văn hóa và con người; tạo chuyển biến cơ bản về phát triển giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ; nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, tạo thêm nhiều việc

làm; chăm sóc sức khoẻ nhân dân; kiểm chế tốc độ tăng dân số; xây dựng đời sống xã hội ngày càng lành mạnh; giữ gìn và phát huy bản sắc văn hóa dân tộc.

Bên cạnh các mục tiêu phát triển đất nước nêu trên, Việt Nam còn phải chủ động hội nhập kinh tế quốc tế. Quá trình hội nhập này có những mặt tích cực như thúc đẩy nhanh sự phát triển của lực lượng sản xuất, đẩy nhanh quá trình giao lưu kinh tế, tri thức, văn hóa.... giữa các quốc gia, dân tộc, góp phần làm chuyên biến cơ cấu kinh tế thế giới, làm thay đổi tư duy, tập quán tăng sức cạnh tranh của các nền kinh tế.... Tuy nhiên nó cũng có tác động tiêu cực đến các quốc gia, dân tộc. Làm trầm trọng thêm sự bất công xã hội, đào sâu hố ngăn cách giàu nghèo, môi trường sinh thái ngày càng bị ô nhiễm; sự an toàn về mặt kinh tế, văn hóa, và chính trị của các quốc gia, sự độc lập tự chủ của các dân tộc bị đe dọa; quyền lực và hiệu quả của nhà nước đối với xã hội bị ảnh hưởng.

Tất cả các điều trên đặt ra cho Việt Nam phải có đường lối, chính sách phát triển phù hợp, phải tận dụng được các lợi thế và cơ hội của đất nước, vượt qua các thách thức để phát triển đất nước và tham gia vào hội nhập quốc tế.

Điều đó chỉ có thể thực hiện được đảm bảo bởi nhiều yếu tố nhưng trong đó yếu tố quan trọng và có vai trò quyết định là phải có một đội ngũ công chức thực sự có bản lĩnh vững vàng, có đủ trí tuệ, năng lực, sắc sảo và nhạy bén. Vì vậy thể chế quản lý công chức phải đảm đương được sứ mệnh trong việc quản lý đội ngũ công chức đáp ứng yêu cầu phát triển và hội nhập quốc tế.

3.1.2.3. Phải luôn đáp ứng được sự thay đổi vai trò của Chính phủ trong quá trình quản lý mọi mặt đời sống kinh tế, văn hóa, xã hội.

Trong quá trình phát triển của nền hành chính công, vai trò của Chính phủ đến nay đã có nhiều thay đổi, sự chuyển dịch từ cai trị sang quản lý và gần đây là phục vụ (đáp ứng) đã ảnh hưởng đến việc đổi mới chế độ công vụ trong đó có việc quản lý công chức. Trước đây, đội ngũ công chức là người giúp Chính phủ thực hiện việc quản lý mọi mặt của đời sống xã hội với trọng tâm là hiệu suất, hiệu quả thì nay công chức đang phải tiếp cận với vai trò phục vụ (đáp ứng các yêu cầu của công chúng). Điều đó đội ngũ công chức phải thực hiện được vai trò là người giúp Chính phủ thực hiện nhiệm vụ này.

Trong điều kiện trình độ dân trí ngày càng cao, xã hội ngày càng phát triển thành xã hội công dân với tính dân chủ ngày càng cao và mở rộng thì việc xây dựng đội ngũ công chức để thực hiện việc phục vụ, đáp ứng các yêu cầu của người dân là một sứ mệnh khách quan. Trong quá trình thực hiện nhiệm vụ phục vụ công chúng của Chính phủ, thêm vào đó là thực hiện việc phân cấp và nâng cao trách nhiệm của người đứng đầu trong các cơ quan nhà nước thì việc quản lý công chức thông qua quản lý nhân sự (con người cụ thể) là chủ yếu đã dần chuyển sang quản lý công chức thông qua quản lý nguồn nhân lực là chính.

Hơn nữa, trong điều kiện hiện nay, việc sử dụng công nghệ thông tin và viễn thông, với việc xuất hiện phương thức quản lý mới của Chính phủ là việc xây dựng Chính phủ điện tử đã dẫn đến thay đổi phương thức phục vụ người dân của đội ngũ công chức. Điều này thể hiện sự thay đổi tương tác giữa Chính phủ với người dân. Trước đây, với vai trò của Chính phủ đơn thuần tập trung vào việc quản lý mọi mặt đời sống xã hội, nên mối quan hệ giữa Chính phủ và người dân chỉ là một quan hệ một chiều theo hướng từ Chính phủ đến người dân. Trong điều kiện hiện nay, thực hiện mở rộng dân chủ trực tiếp, ngoài việc Chính phủ thực hiện việc quản lý các hoạt động của đời sống theo pháp luật, mọi nhu cầu, nguyện vọng của người dân được phản hồi trở lại Chính phủ để trên cơ sở đó, Chính phủ tiếp tục giải quyết các nhu cầu, nguyện vọng của người dân. Điều này chính là thể hiện vai trò phục vụ (đáp ứng) của Chính phủ trong giai đoạn hiện nay.

Để phù hợp với phương thức hoạt động và vai trò của Chính phủ trên tất cả các phương diện nêu trên, đòi hỏi sứ mệnh của thể chế quản lý công chức phải được từng bước đổi mới và hoàn thiện các nội dung sau:

- Phân định rõ nội dung quản lý công chức bao gồm quản lý con người cụ thể với quản lý nguồn nhân lực công vụ;
- Tạo nguồn nhân lực bổ sung và điều phối phân bổ nguồn nhân lực công vụ;
- Tổ chức đào tạo, phát triển nguồn nhân lực công vụ;
- Xây dựng đội ngũ công chức chủ chốt đồng thời tạo cơ chế mềm dẻo, linh hoạt đối với nguồn nhân lực công vụ ở các lĩnh vực thừa hành;

- Căn cứ vào kết quả công tác và công trạng để bố trí, sử dụng, thăng tiến, bổ nhiệm, đề bạt và trả lương.

- Thực hiện việc thăng tiến cả theo chiều dọc và theo chiều ngang đối với công chức.

- Áp dụng hệ thống quản lý chất lượng theo tiêu chuẩn TCVN ISO 9001: 2000 vào hoạt động của các cơ quan nhà nước theo Quyết định số 144/2006/QĐ-TTg ngày 20 tháng 6 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ đối với hệ thống thể chế.

3.2. Quan điểm và nguyên tắc hoàn thiện thể chế quản lý công chức

3.2.1. Về quan điểm hoàn thiện thể chế quản lý công chức

3.2.1.1. Hoàn thiện thể chế quản lý công chức phải tuân thủ các quan điểm, chủ trương về công tác cán bộ của Đảng cộng sản Việt Nam

Hệ thống chính trị ở Việt Nam bao gồm tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội, nhà nước và một số các tổ chức khác. Mỗi bộ phận cấu thành hệ thống chính trị đó có một vai trò nhất định trong đời sống xã hội, đời sống nhà nước. Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001) của nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã quy định rõ Đảng cộng sản Việt Nam có vai trò lãnh đạo nhà nước, lãnh đạo xã hội. Các tổ chức thuộc hệ thống chính trị trong đó có nhà nước hoạt động dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam. Vì vậy thể chế quản lý công chức là một trong các nội dung của chế độ công chức, công vụ cũng phải tuân thủ và thực hiện các quan điểm và chủ trương của Đảng cộng sản Việt Nam. Thực tế từ trước đến nay, hệ thống thể chế quản lý công chức ở Việt Nam chính là sự thể chế hóa quan điểm của Đảng về công tác cán bộ trong quản lý công chức ở các cơ quan nhà nước. Đây là một vấn đề mang tính nguyên tắc, thể hiện đặc trưng riêng của chế độ quản lý công chức ở Việt Nam và một số nước khác như Trung quốc, Lào. Trước đây vào năm 1998, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành Pháp lệnh cán bộ, công chức để tạo cơ sở pháp lý cho quản lý công chức trong các cơ quan nhà nước chính là sự thể chế quan điểm, chủ trương của Đảng về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân; về cải cách nền hành chính nhà nước và về công tác cán bộ, công chức, viên chức.

Quan điểm, chủ trương về vấn đề này của Đảng thể hiện tại Nghị quyết Trung ương 3, Nghị quyết Trung ương 7 khoá VIII. Đến năm 2003, Nhà nước thực hiện việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh cán bộ, công chức là cũng dựa trên cơ sở quan điểm, chủ trương của Đảng thể hiện tại Nghị quyết Trung ương 7 khoá VIII, Nghị quyết Trung ương 5 và 6 Khoá IX.

Vừa qua Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ X đã tiếp tục khẳng định và chỉ rõ một số nội dung có liên quan đến việc quản lý đội ngũ công chức. Đó là: tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Bảo đảm nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân; quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. *Hoàn thiện hệ thống pháp luật, tăng tính cụ thể, khả thi của các quy định trong văn bản pháp luật.* Xây dựng, hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát tính hợp hiến, hợp pháp trong các hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền. Đồng thời tiếp tục thực hiện các giải pháp nhằm chấn chỉnh bộ máy và quy chế hoạt động của các cơ quan nhà nước, của đội ngũ công chức. Cơ cấu lại đội ngũ công chức và đào tạo, bồi dưỡng theo yêu cầu *nâng cao chất lượng cả về năng lực và phẩm chất đạo đức.* Thực hiện chế độ trách nhiệm trong đề cử, bổ nhiệm chức vụ lãnh đạo theo hướng cấp trưởng giới thiệu cấp phó, cấp sử dụng trực tiếp giới thiệu đề cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định. Có cơ chế kịp thời đưa ra khỏi bộ máy nhà nước những công chức không xứng đáng, kém phẩm chất và năng lực [27].

Với các nội dung về xây dựng Nhà nước pháp quyền nêu tại Nghị quyết Đại hội X nói ở trên, việc hoàn thiện hệ thống thể chế quản lý công chức trong thời gian tới phải tuân thủ theo các quan điểm và chủ trương đó của Đảng. Trong đó có 2 vấn đề quan trọng là:

Thứ nhất, đó là quan điểm về việc hoàn thiện hệ thống pháp luật, tăng tính cụ thể và khả thi của các quy định trong văn bản pháp luật. Điều đó có nghĩa là thể chế quản lý công chức phải được chú ý hoàn thiện về kỹ thuật và tính hiệu lực pháp lý, hiện nay ta chưa có Luật Công chức, công vụ thì phải xây dựng và các văn bản pháp luật khác về quản lý công chức phải được sửa

đòi phù hợp với thực tiễn, quy định cụ thể, không cần phải hướng dẫn nhiều và phải đảm bảo đầy đủ, thống nhất.

Thứ hai, đó là phải các quy định trong thể chế quản lý công chức phải đảm bảo sát với yêu cầu, mục tiêu của việc nâng cao chất lượng của đội ngũ công chức cả về phẩm chất đạo đức và năng lực. Điều đó thể hiện ở các quy định về tuyển dụng, thăng tiến, kỷ luật, khen thưởng, bổ nhiệm, đánh giá và đào thải trong quản lý công chức.

3.2.1.2. Hoàn thiện thể chế quản lý công chức phải gắn với đổi mới hệ thống chính trị, đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước và hoàn thiện chế độ công vụ

Nghiên cứu tổ chức bộ máy nhà nước Việt Nam từ khi thành lập đến nay, có thể thấy rằng quá trình xây dựng và những thay đổi của hệ thống chính trị (trước năm 1986 thường gọi là hệ thống chuyên chính vô sản), của tổ chức bộ máy nhà nước nói chung và bộ máy hành chính nói riêng đều có ảnh hưởng trực tiếp đến sự thay đổi của thể chế quản lý công chức. Hệ thống chính trị nước ta xét về cơ cấu bao gồm Đảng cộng sản Việt Nam, Nhà nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên. Mỗi bộ phận đó có vai trò nhất định trong đời sống xã hội, đời sống nhà nước. Đảng cộng sản Việt Nam có vai trò lãnh đạo nhà nước, lãnh đạo xã hội. Các tổ chức chính trị xã hội tham gia vào quản lý nhà nước và xã hội với những hình thức và phương thức khác nhau. Nhà nước là trung tâm quyền lực trong hệ thống chính trị thực hiện sự quản lý đối với mọi mặt đời sống xã hội, hoạt động nhà nước. Mối quan hệ phối hợp giữa các bộ phận cấu thành hệ thống chính trị với nhà nước thể hiện qua các mặt chủ yếu sau: quan hệ trong thiết lập bộ máy nhà nước; trong xây dựng pháp luật; trong tổ chức thực thi pháp luật và trong kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật. Khi thực hiện việc đổi mới hệ thống chính trị sẽ dẫn đến việc đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Tiếp đó sẽ là tất yếu khách quan phải đổi mới chế độ công vụ để thích ứng với việc đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Điều đó đương nhiên dẫn đến sự gắn bó giữa việc hoàn thiện thể chế quản lý công chức với việc đổi mới hệ thống chính trị, với việc đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, với chế độ công vụ.

Trong giai đoạn đổi mới, công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay, bộ máy nhà nước nói chung cũng như bộ máy hành chính đang có sự điều chỉnh về chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức theo hướng giảm bớt sự ô m đ om, chuyển giao dần các phần việc về cho thị trường và tổ chức xã hội thực hiện, tổ chức lại bộ máy tinh giản, gọn nhẹ, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý.

Nhà nước cần làm rõ hai chức năng cơ bản của nhà nước, thứ nhất là chức năng quản lý xã hội, đó là chức năng truyền thống, cơ bản nhằm tạo trật tự, kỷ cương cho xã hội, tạo môi trường bình đẳng cho các hoạt động và các quan hệ xã hội; thứ hai là chức năng cung ứng dịch vụ công, đó là chức năng phục vụ của nhà nước nhằm tạo ra môi trường thuận lợi cho sự phát triển của mọi hoạt động xã hội. Chức năng phục vụ là trách nhiệm, là nghĩa vụ của nhà nước trước nhân dân, do đó không thể dung nạp cách làm việc theo kiểu ban ơn, hách dịch của các cơ quan không vì nhân dân, không có khả năng hội nhập với xu thế phát triển chung của quá trình toàn cầu hóa phát triển kinh tế. Chỉ có làm rõ hai chức năng trên trong khuôn khổ luật pháp trước xã hội thì nhà nước mới có thể làm tốt chức năng quản lý của mình, mới được nhân dân, xã hội ủng hộ, giúp đỡ, mới thu được lòng tin của dân với nhà nước. Trong tiêu chí đánh giá công chức thì điểm số giành cho chức năng này phải có tỷ lệ thỏa đáng hơn. Nhà nước cũng cần phải chuyển việc quản lý công chức từ hệ thống chức nghiệp sang việc kết hợp hệ thống chức nghiệp với hệ thống việc làm trong tổ chức quản lý công chức; xây dựng và ban hành hệ thống chuẩn hóa công chức và bảng mô tả công việc của công chức để công khai công bố cho nhân dân, một yếu tố quan trọng để đẩy lùi thái độ làm việc tắc trách, vô cảm, ban ơn, cửa quyền trong đội ngũ công chức. Để làm tốt công việc này, cần đưa vào sử dụng hệ thống thông tin quản lý hành chính cập nhật và hệ thống ISO hành chính trong toàn xã hội.

Đó là căn cứ để triển khai việc hoàn thiện thể chế quản lý công chức. Những kết quả đạt được đối với việc hoàn thiện thể chế quản lý công chức sẽ tiếp tục nâng cao chất lượng đội ngũ công chức, góp phần quan trọng vào việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân.

3.2.1.3. Hoàn thiện thể chế quản lý công chức phải đảm bảo tính kế thừa và phát triển

Bất kỳ một thể chế quản lý công chức của một chế độ nào và ở quốc gia nào cũng là sản phẩm của quá khứ, hiện tại và tương lai, vì vậy hoàn thiện thể chế quản lý công chức ở nước ta hiện nay cũng cần phải tính đến yếu tố truyền thống có tính lịch sử. Nhìn lại lịch sử phòng kiến Việt nam có thể thấy rằng từ thời Lý, Trần đến triều đại Lê, Nguyễn nhiều quy định về chế độ quan chức vẫn còn nguyên giá trị của nó, mà chúng ta cần nghiên cứu thích đáng để vận dụng. Đó là chế độ tuyển dụng các bậc hiền tài, đào tạo quan chức, luân chuyển quan chức, cũng như chế độ kỷ luật đối với quan chức, chế độ đãi ngộ đối với quan chức; ... Từ năm 1945, sau khi cách mạng tháng tám thành công, Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa đã xây dựng đội ngũ công chức kiểu mới, đó là đội ngũ công chức phục vụ nhân dân, vì nhân dân mà phục vụ. Các quy định trong quản lý đội ngũ công chức từ thời kỳ này trở đi đều nhằm mục đích xây dựng tinh thần phục vụ nhân dân, vì sự nghiệp cách mạng đã tạo nên truyền thống, là giá trị mang tính phổ biến, phải được tiếp tục gìn giữ và phát huy trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường. Mặt khác, một trong các đặc trưng của bộ máy hành chính nhà nước là tính liên tục, ổn định. Đồng thời bên cạnh đó là tính luôn hoàn thiện, phát triển nâng cao cho phù hợp với tình hình mới. Do đó, khi hoàn thiện hệ thống thể chế quản lý công chức ngoài việc phải tuân thủ tính kế thừa, còn phải chú ý đến sự phát triển. Nếu thiếu tính kế thừa, việc quản lý công chức sẽ mất đi tính liên tục và ổn định. Ngược lại, nếu thiếu tính phát triển, không thể hoàn thiện và đưa việc quản lý công chức lên một giai đoạn phát triển mới, đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền. Qua các giai đoạn phát triển của đất nước, thể chế quản lý công chức đã góp phần không nhỏ vào việc xây dựng đội ngũ công chức làm việc trong các cơ quan nhà nước. Năm 1998, khi Pháp lệnh cán bộ, công chức và các văn bản quy phạm pháp luật khác được nhà nước ban hành đã kế thừa các quy định quản lý công chức phù hợp trước đó. Vì dụ như về nghĩa vụ và quyền lợi của cán bộ, công chức chẳng hạn. Mặc dù trước đó nghĩa vụ và quyền lợi của cán bộ, công chức đã được quy định ở các văn bản pháp luật nhưng chưa được đưa lên thành luật. Khi xây dựng pháp lệnh cán

bộ, công chức, Nhà nước đã hệ thống hoá các nghĩa vụ của công chức từ trước đến nay, tiếp thu những quy định cần thiết công chức phải thực hiện và bổ sung thêm những quy định phù hợp với bối cảnh và tình hình mới. Phần quy định về những điều công chức không được làm chính là phần quy định thêm về nghĩa vụ đối với công chức mà trước đó ta chưa có. Trong điều kiện đổi mới, xây dựng nền kinh tế thị trường thì việc quy định những điều công chức không được làm là hết sức cần thiết, đó là một biện pháp để phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước.

Từ năm 1998 đến nay, chúng ta đã có một hệ thống thể chế quản lý công chức với Pháp lệnh cán bộ, công chức và các Nghị định của Chính phủ, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, các Thông tư hướng dẫn thực hiện, các Quyết định của các cấp có thẩm quyền trong các cơ quan nhà nước. Trải qua quá trình thực hiện, các quy định của thể chế quản lý công chức đã góp phần không nhỏ vào việc xây dựng và quản lý công chức đáp ứng CCHC nhà nước trong giai đoạn 1998- 2006. Bên cạnh một số tồn tại, thiếu hụt, khiếm khuyết cần sửa đổi thì hệ thống thể chế trên đã quy định được nhiều vấn đề có tính hữu ích nhiều, góp phần không nhỏ vào việc quản lý công chức, thúc đẩy CCHC nhà nước. Vì vậy, hoàn thiện thể chế quản lý công chức không thể bỏ qua việc kế thừa các thành quả của giai đoạn trước. Đồng thời với các kinh nghiệm của nước ngoài, với yêu cầu của sự thay đổi vai trò của Chính phủ trong giai đoạn tới để sửa đổi và hoàn thiện lại một số vấn đề đến nay không còn phù hợp.

Trong bối cảnh phát triển và hội nhập quốc tế hiện nay, khi hoàn thiện thể chế quản lý công chức, chúng ta phải đảm bảo tính phát triển. Nghĩa là các quy định trước đây trong quản lý công chức là phù hợp thì đến nay, khi thực hiện trong điều kiện cạnh tranh của nền kinh tế thị trường và tham gia hội nhập quốc tế thì các quy định đó cần phải sửa đổi, bổ sung hoặc thay đổi cho phù hợp. Ví dụ như phương thức đánh giá công chức, phương pháp tổ chức tuyển dụng và nâng ngạch, chuyển dần việc quản lý công chức từ quản lý nhân sự mang tính cổ điển sang quản lý nguồn nhân lực công vụ.... Muốn thực hiện được việc hoàn thiện thể chế quản lý công chức hiện nay thì không thể bỏ qua được quan điểm kế thừa và phát triển này.

3.2.2. Về nguyên tắc hoàn thiện thể chế quản lý công chức

3.2.2.1. Phải đảm bảo cơ cấu hoàn chỉnh và đảm bảo tính đồng bộ, hợp hiến, hợp pháp

Để đáp ứng được yêu cầu của quan điểm này, ở tầm chiến lược phải xác định và xây dựng được khung cơ bản của thể chế về tất cả các mặt, các lĩnh vực của đời sống xã hội, trong đó thể chế nền hành chính là một nhánh và thể chế quản lý công chức là một phần quan trọng của nhánh đó. Từ đó, xây dựng khung chi tiết cho hệ thống quản lý công chức, trong đó đảm bảo cân bằng, đồng bộ trong hệ thống nói riêng, đảm bảo đồng bộ với hệ thống thể chế nền hành chính và thể chế pháp luật nói chung. Đây chính là quan điểm mang tính định hướng lâu dài, cơ bản, quan trọng có tính chất nền tảng chi phối toàn bộ hoạt động xây dựng và ban hành thể chế, từ giai đoạn lập kế hoạch, hoạch định chính sách, xây dựng quan điểm cho đến giai đoạn xem xét, quyết định thông qua. Khung này phải đảm bảo tính toàn diện, đồng bộ cả về phạm vi các mặt, các lĩnh vực cần phải có thể chế lẫn hệ thống tầng nấc thể chế. Trong đó chú trọng xác định một hệ thống thể chế từ nguồn (Hiến pháp)- Luật- Pháp lệnh- Nghị định- các tầng nấc kế tiếp. Cả hệ thống này được xây dựng theo mô hình cây, từ đó có kế hoạch cụ thể cho việc soạn thảo và ban hành văn bản. Hệ thống này được xây dựng từ 10 năm đến 20 năm và các văn bản cần được ban hành theo đúng trình tự thời gian yêu cầu để tránh tình trạng giải quyết tạm thời theo kiểu "ăn đong" như hiện nay. Tuy nhiên ở một chừng mực nhất định, có quyền ưu tiên soạn thảo, ban hành trước những văn bản có tầm quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp đến công chức, đến hệ thống quản lý hành chính nhà nước. Muốn xây dựng được chiến lược này, trước mắt phải xác định và tiến hành một số các hoạt động cần thiết nhằm làm sáng tỏ một số vấn đề như Nhà nước và xã hội, Nhà nước và Đảng cầm quyền, Nhà nước và công dân, vị trí và chức năng của nền hành chính và vị trí, chức năng của công tác quản lý công chức trong điều kiện cải cách hành chính, xây dựng kinh tế, phát triển xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa, phát huy dân chủ, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Trên cơ sở đó xác định rõ vị trí, tính chất, chức năng và nội dung cơ bản

của hệ thống thể chế quản lý công chức. Mặt khác, khẩn trương rà soát, hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật quy định về công chức hiện hành, xác định hiệu lực văn bản, phát hiện những điểm chồng chéo, những thiếu sót, khiếm khuyết, những "lỗ hổng" của hệ thống này nhằm xác định đúng nội dung cần được sửa đổi, bổ sung hoặc cần phải ban hành mới, tránh tình trạng vừa thừa, vừa thiếu văn bản.

3.2.2.2. Phải đảm bảo các văn bản QPPL được ban hành đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục, đúng thể thức và minh bạch, công khai

Quan triệt quan điểm này đòi hỏi văn bản quy phạm pháp luật phải được soạn thảo, xây dựng và ban hành theo đúng quy định của pháp luật về thẩm quyền ban hành; đúng thể thức; trình tự, thủ tục ban hành; thủ tục công bố công khai và đăng Công báo. Để thực hiện theo quan điểm và nguyên tắc này, cơ quan và người ban hành văn bản cần tuân thủ đúng các quy định của pháp luật về quy trình soạn thảo, ban hành và đăng Công báo công bố văn bản đã được quy định trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân.

3.2.2.3. Phải chú ý thỏa đáng đến chính sách tiền lương và đãi ngộ đối với công chức

Chính sách tiền lương và đãi ngộ đối với người lao động nói chung là một vấn đề kinh tế nhưng có ảnh hưởng đến vấn đề chính trị xã hội rất nhiều. Trong đội ngũ những người lao động, công chức cũng là một đối tượng lao động xã hội nhưng lao động của công chức khác với lao động của công nhân, nông dân, trí thức trong các khu vực khác, đặc biệt là nó được thực hiện trên cơ sở gắn với quyền lực nhà nước. Lao động của các đối tượng xã hội khác luôn tạo ra những sản phẩm vật chất, tinh thần cụ thể, giá trị lao động của họ được đánh giá trên cơ sở các sản phẩm do họ làm ra, theo quy luật giá trị, quy luật cung cầu của cơ chế thị trường. Trong khi đó lao động của công chức lại không được tính toán cụ thể bằng những sản phẩm do họ tạo ra cho xã hội nhưng lại có ảnh hưởng rất lớn đến mọi lĩnh vực hoạt động của đời sống kinh tế, chính trị và xã hội. Các doanh nghiệp có tiến hành hoạt động sản xuất kinh doanh thuận lợi hay không? Người dân có được thỏa mãn các nhu cầu của

mình theo quy định của pháp luật hay không? Anh ninh trật tự xã hội và quốc phòng có đảm bảo để các hoạt động của cuộc sống diễn ra trên cơ sở pháp luật như thế nào? Cụ thể hơn là việc giải quyết các vấn đề về thủ tục hành chính, khai sin, khai tử, cấp phép xây dựng, Tất cả các vấn đề đó đều chịu ảnh hưởng rất lớn từ hoạt động lao động của công chức. Vì vậy, cần phải có sự đánh giá của Nhà nước một cách xứng đáng đối với lao động của công chức thông qua chế độ tiền lương và đãi ngộ. Thực tiễn đã chỉ ra rằng, khi tiền lương của công chức không đảm bảo được mức sống bình thường thì tất yếu dẫn đến tình trạng là ngoài việc thực thi công vụ, người công chức còn phải tìm cách để có thêm thu nhập, có thể hợp pháp hoặc không hợp pháp. Điều đó dẫn đến tình trạng cửa quyền, tham nhũng, hách dịch, vòi vĩnh đối với người dân, cơ quan, tổ chức. Tất nhiên không phải tất cả đều như vậy. Để cải thiện vật chất và tinh thần cho công chức nên một số cơ quan, tổ chức của nhà nước cũng tìm mọi cách để bổ sung thêm thu nhập cho công chức, và thường thì các cách đó đều là không hợp pháp. Để công chức toàn tâm, toàn ý làm việc phục vụ nhân dân thì Nhà nước phải thay đổi cách nhìn, cách tư duy về chính sách tiền lương và đãi ngộ đối với công chức. Nhất là trong cơ chế thị trường hiện nay, việc cạnh tranh chất xám trên thị trường lao động đương nhiên là có ảnh hưởng đến việc phát triển nguồn nhân lực của hoạt động công vụ. Nếu chính sách tiền lương và đãi ngộ không thỏa đáng, ngoài việc ảnh hưởng đến phẩm chất của đội ngũ công chức như tồn tại nạn tham nhũng, tiêu cực, Nhà nước còn phải đương đầu với việc thiếu hụt các chuyên gia giỏi, đầu ngành. Làm trong khu vực hành chính nhà nước hay khu vực thị trường thì người lao động hay người công chức đều nhằm mục đích đầu tiên là kiếm tiền để sống và nuôi gia đình, sau đó mới nói đến hoài bão, lý tưởng. Nếu sức hấp dẫn và thu hút người giỏi, người có năng lực của khu vực nhà nước yếu hơn khu vực tư nhân, khu vực kinh doanh thì đương nhiên nguồn nhân lực công vụ sẽ bị thiếu hụt và chúng ta không thể có đội ngũ công chức đáp ứng yêu cầu trong điều kiện phát triển và hội nhập quốc tế đặt ra. Người công chức làm việc chính là làm cho hệ thống hành chính nhà nước hoạt động, nhằm mục đích duy nhất là phục vụ nhân dân, phục vụ Tổ quốc. Tiền lương trả cho

họ được lấy từ Ngân sách nhà nước. Mà Ngân sách nhà nước hình thành chủ yếu từ tiền thuế do người dân đóng góp và trước hết là để nuôi dưỡng bộ máy nhà nước. Nghĩa là tiền lương công chức là do dân trả. Vì vậy, Ngân sách nhà nước phải dành tỷ lệ thích đáng cho Quỹ tiền lương của công chức. Hiện nay số lượng công chức hành chính của Việt Nam không quá 200.000 người so với trên 80.000.000 dân. Nghĩa là chỉ với 200.000 công chức nhưng phải phục vụ cho hơn 80 triệu dân. Nhiều quốc gia trên thế giới thực hiện chính sách tiền lương công chức theo hướng lương công chức không phải là loại cao nhất trong xã hội nhưng phải là loại cao ở bậc trung trong xã hội và luôn ổn định. Singgapo hiện được coi là quốc gia có nền hành chính phát triển và trong sạch, hiệu quả bởi vì đã dám thực hiện cả việc đi vay để trả lương cho công chức. Nhờ đó đã chống được tham nhũng và tạo nên một quốc gia phát triển.

Vì vậy, hoàn thiện thể chế quản lý công chức phải chú ý thỏa đáng đến chính sách tiền lương và đãi ngộ đối với công chức, Nhà nước cần phải có những thay đổi căn bản về tiền lương công chức. Đây là một trong những quan điểm có tính quyết định đến việc hoàn thiện thể chế quản lý công chức và qua đó mà nâng cao chất lượng của đội ngũ công chức hiện nay, hạn chế dần và loại trừ tiêu cực, tham nhũng trong đội ngũ công chức. Tiền lương chính là một đảm bảo vật chất cho hoạt động công vụ của công chức. Và bản thân chính sách tiền lương khi được luật pháp hóa cũng lại là một nội dung của thể chế quản lý công chức.

3.3. Nội dung hoàn thiện thể chế quản lý công chức

Thể chế quản lý công chức được nghiên cứu và xem xét dưới hai góc độ là hình thức pháp lý và nội dung quản lý. Vì vậy, nội dung hoàn thiện thể chế quản lý công chức bao gồm các vấn đề sau:

3.3.1. Dưới góc độ kỹ thuật pháp lý:

3.3.1.1. Nội dung thứ nhất: 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.

Để thực hiện nội dung này, chúng ta cần phải xây dựng Luật Công chức: Hệ thống thể chế quản lý công chức hiện nay chưa được ban hành dưới hình

thức Luật, mới dừng ở Pháp lệnh. Tiếp đó Nhà nước giao cho Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện. 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 chức, Công vụ. Trên cơ sở quan điểm, nguyên tắc xây dựng và hoàn thiện thể chế như đã nêu ở phần trên, để xây dựng Luật Công chức, Công vụ cần xây dựng kế hoạch, chương trình chi tiết và việc xây dựng Luật Công chức, công vụ được tiến hành theo đúng chương trình, kế hoạch đã được phê duyệt với việc kế thừa và phát triển Pháp lệnh cán bộ, công chức hiện hành, đồng thời nâng lên tầm khái quát cao hơn, tầm nhìn xa hơn.

Luật Công chức, 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 văn bản luôn chú ý tới sự phù hợp của Luật này 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 Luật Dân sự 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; 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 chức, 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 chức, Công vụ. Hệ thống các Nghị định này được xây dựng theo 2 nhóm:

- Nhóm các Nghị định quy định chi tiết các nội dung quản lý nhân sự;
- Nhóm các Nghị định quy định chi tiết các nội dung quản lý nguồn nhân lực.

Tiếp theo là xây dựng hệ thống các Thông tư hướng dẫn: Nhằm hướng dẫn thực hiện các Nghị định của Chính phủ quy định chi tiết thực hiện các nội dung của Luật Công chức, Công vụ. Các Thông tư này được xây dựng tương ứng với từng nhóm các Nghị định thuộc quản lý nhân sự và phát triển nguồn nhân lực. Tuy nhiên trong quá trình hoàn thiện thể chế quản lý công chức, cần phải giảm bớt tối thiểu loại văn bản hướng dẫn này.

Ban hành văn bản áp dụng pháp luật: Các văn bản áp dụng pháp luật do các Bộ, cơ quan ngang Bộ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành nhằm hướng dẫn áp dụng các quy định về quản lý công chức trong phạm vi ngành hoặc địa phương mình phải đảm bảo tuân thủ đúng

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân. Nội dung các văn bản này chỉ tập trung hướng dẫn áp dụng các quy định của pháp luật mà không được quy định những nội dung khác trái với các quy định chung của nhà nước về quản lý công chức.

Ngoài các văn bản Luật và văn bản quy phạm pháp luật nêu trên, trong quá trình thực hiện, các cơ quan và cấp cấp được giao thẩm quyền quản lý nhà nước về công chức, công vụ có thể còn ban hành các quy định liên quan đến quản lý công chức như các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Quyết định của Bộ trưởng Bộ Nội vụ hoặc các Bộ, ngành và Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

3.3.1.2. Nội dung thứ hai: Hoàn thiện thể chế quản lý công chức toàn diện, đồng bộ và hợp hiến, hợp pháp

Thực hiện nội dung 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 cho 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.

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

3.3.1.3. Nội dung thứ ba: Xây dựng cơ chế bảo đảm thực thi Luật Công chức, Công vụ và các văn bản hướng dẫn thực hiện

Cùng với việc xây dựng và hoàn thiện thể chế quản lý công chức dưới hình thức pháp lý, 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.

3.3.2. Dưới góc độ nội dung quản lý:

3.3.2.1. Nội dung thứ nhất: Chuẩn hóa hệ thống các khái niệm công cụ và hoàn thiện các quy định về nghĩa vụ, quyền lợi đối với công chức

a) Hoàn thiện hệ thống các khái niệm công cụ: Thể chế quản lý công chức được hoàn thiện dưới góc độ nội dung quản lý phải được bắt đầu từ việc chuẩn hóa lại các khái niệm công cụ thường được sử dụng trong quản lý công

chức. Trong đời sống nhà nước và trong các văn bản pháp luật, một thuật ngữ nào đó mà trên thực tế có nhiều cách hiểu khác nhau thì cần phải được hiểu một cách thống nhất, phải được định nghĩa chính thức trong văn bản quy phạm pháp luật nhằm tạo ra sự thống nhất trong nhận thức và thực tiễn. Vì vậy hoàn thiện thể chế quản lý công chức trước hết phải thống nhất các khái niệm công cụ được sử dụng trong nền công vụ. Dưới đây là một số khái niệm được đề xuất trong quá trình nghiên cứu:

- **Tuyển dụng** là một hoạt động công vụ được tiến hành trong quá trình xây dựng nguồn nhân lực công vụ. Hoạt động này do cơ quan nhà nước được giao thẩm quyền thực hiện, thông qua thi cạnh tranh nhằm lựa chọn những người có đủ phẩm chất, năng lực và trình độ vào làm công chức trong cơ quan nhà nước.

- **Ngạch** là tên gọi chức danh công chức ứng với vị trí làm việc trong cơ quan nhà nước được phân theo ngành, thể hiện cấp độ về chuyên môn nghiệp vụ của công chức. Mỗi ngạch có tên gọi riêng, có tiêu chuẩn riêng trong đó xác định rõ chức trách, nhiệm vụ, nội dung công việc phải làm và các tiêu chuẩn về phẩm chất, năng lực và trình độ chuyên môn nghiệp vụ.

- **Bổ nhiệm** là quyết định của cấp có thẩm quyền cử công chức giữ vị trí lãnh đạo có thời hạn trong cơ quan nhà nước hoặc giữ một ngạch công chức cho người đạt yêu cầu tập sự (hoặc thử việc) và công chức đạt kết quả kỳ thi nâng ngạch.

- **Luân chuyển** là việc cấp có thẩm quyền bổ nhiệm công chức lãnh đạo giữ một chức danh lãnh đạo mới trong quá trình thực hiện công tác quy hoạch và đào tạo bồi dưỡng.

- **Miễn nhiệm** là việc cấp có thẩm quyền ra quyết định cho thôi giữ chức vụ lãnh đạo đối với công chức lãnh đạo khi chưa hết thời hạn bổ nhiệm.

- **Từ chức** là việc công chức giữ chức vụ lãnh đạo tự nguyện xin thôi giữ chức vụ lãnh đạo khi chưa hết thời hạn bổ nhiệm và được cấp có thẩm quyền đồng ý.

- **Nâng ngạch** là một hoạt động công vụ thực hiện việc đánh giá công chức qua kỳ thi cạnh tranh nhằm phát triển nguồn nhân lực công vụ, căn cứ

vào các tiêu chuẩn về phẩm chất, năng lực, trình độ và công trạng, qua đó bổ nhiệm công chức vào ngạch có cấp độ cao hơn trong một ngành chuyên môn nghiệp vụ.

- **Chuyển ngạch** là chuyển từ ngạch công chức theo ngành chuyên môn này sang ngạch công chức theo ngành chuyên môn khác có cùng cấp độ về chuyên môn nghiệp vụ (tương đương).

- **Điều động** là việc phân công, bố trí công chức từ cơ quan nhà nước này sang làm việc ở một cơ quan nhà nước khác.

- **Biệt phái** là việc cử công chức đến làm việc tại cơ quan, tổ chức khác trong một thời hạn nhất định theo yêu cầu, nhiệm vụ.

- **Tập sự** là quá trình cơ quan sử dụng công chức tổ chức cho người được tuyển dụng tập làm việc theo các chức trách, nhiệm vụ của ngạch công chức trước khi được tuyển dụng chính thức.

- **Cơ quan sử dụng công chức** là cơ quan được giao thẩm quyền quản lý hành chính, giao nhiệm vụ cụ thể cho công chức và kiểm tra, quản lý công chức thực hiện.

- **Cơ quan quản lý công chức** là cơ quan được giao thẩm quyền tuyển dụng, bổ nhiệm, nâng ngạch, nâng lương, khen thưởng, kỷ luật, đào tạo, bồi dưỡng, giải quyết các chế độ chính sách, hưu trí, thôi việc.. đối với công chức.

- **Cơ quan quản lý nhà nước về công chức** là cơ quan được giao thẩm quyền xây dựng các quy định về quản lý công chức, tổ chức hướng dẫn thực hiện, kiểm tra, thanh tra việc thực hiện các quy định cụ thể về chế độ, chính sách đối với công chức và quản lý nguồn nhân lực trong các cơ quan nhà nước.

- **Nghĩa vụ** của công chức là những việc mà công chức phải tuân thủ và thực hiện trong và sau khi thực thi công vụ.

- **Quyền lợi** của công chức là những lợi ích về vật chất và tinh thần mà công chức được hưởng trong và sau khi thực thi công vụ.

b) Các quy định về nghĩa vụ và quyền lợi của công chức:

Các cơ quan quản lý công chức khi thực hiện việc đánh giá, bố trí, tuyển chọn, phân công, khen thưởng, kỷ luật,... đều căn cứ vào việc thực hiện nghĩa vụ của công chức và các quy định về quyền lợi của công chức để xem xét. Vì

vậy, đây có thể được coi là cơ sở quan trọng để quản lý công chức đạt kết quả. Do đó cần thiết phải hoàn thiện các quy định về nghĩa vụ (gồm cả những việc công chức không được làm) và quyền lợi của công chức. Các nội dung hoàn thiện của nội dung này bao gồm:

Về nghĩa vụ công chức: Gồm các nhóm nghĩa vụ sau:

- Nhóm nghĩa vụ đối với thể chế nhà nước;
- Nhóm nghĩa vụ đối với đạo đức công vụ;
- Nhóm nghĩa vụ đối với việc thực hiện công vụ;
- Nhóm nghĩa vụ đối với trật tự hành chính trong công vụ;
- Nhóm nghĩa vụ đối với công chức giữ chức vụ lãnh đạo.

Về những việc công chức không được làm: Những việc công chức không được làm cần được hoàn thiện bao gồm cả những quy định liên quan đến đạo đức công vụ. Gọi chung là **Chuẩn mực công chức**, bao gồm:

- Những việc liên quan đến kỷ luật hành chính.
- Những việc liên quan đến hành vi ứng xử trong thực thi công vụ.
- Những việc liên quan đến hoạt động sản xuất kinh doanh thương mại (thành lập, điều hành, tư vấn, ...).
- Những việc liên quan đến bí mật nhà nước.
- Những việc liên quan đến nhân sự trong cơ quan được giao quản lý.
- Chuẩn mực về trách nhiệm của công chức.
- Chuẩn mực về quan hệ của công chức trong cơ quan, tổ chức.
- Chuẩn mực khi tiếp xúc với các cơ quan, tổ chức và nhân dân.
- Chuẩn mực thực hiện khiếu nại, tố cáo, khởi kiện của công chức.
- Chuẩn mực về quy tắc ứng xử của công chức trong hoạt động công vụ.

Về Quyền lợi của công chức: Hiện nay, nhiều quy định về quyền lợi của công chức trong Pháp lệnh cán bộ, công chức đều phải dẫn chiếu theo Luật Lao động. Trong khi ngoài các quyền lợi mà công chức được hưởng như người lao động thì do đặc điểm lao động đặc biệt của công chức trong quá trình tham gia công vụ, cần thiết phải có những quy định riêng. Vì vậy, cần thiết phải hoàn thiện các nội dung quy định về quyền lợi của công chức. Bao gồm:

- Quyền lợi trong mối quan hệ với thể chế.
- Quyền lợi về hoạt động chính trị- xã hội.
- Quyền lợi về tiền lương và các chính sách đãi ngộ khác.
- Quyền lợi về nghỉ ngơi.
- Quyền lợi về bảo hiểm xã hội.
- Quyền lợi đối với công chức nữ.
- Các quyền lợi đặc biệt.

3.3.2.2. Nội dung thứ hai: Chuyển đổi quản lý công chức từng bước từ quản lý nhân sự sang quản lý nguồn nhân lực công vụ

Trước đây, việc quản lý công chức được quy định trong một hệ thống thể chế quản lý nhân sự, chưa chú ý đến quản lý nguồn nhân lực. Hay nói một cách chính xác hơn, quản lý nguồn nhân lực không được phân biệt rõ với quản lý nhân sự trong quản lý công chức. Trong quá trình thực hiện từ năm 1998 đến nay, hầu như các cơ quan chỉ tập trung vào các nội dung quản lý nhân sự (gồm cả công chức lãnh đạo lẫn công chức thừa hành), trong khi đó quản lý nguồn nhân lực chưa được chú ý một cách đúng mức để đáp ứng nhu cầu của các cơ quan. Nguyên nhân chủ yếu là chúng ta vẫn còn quen với các nội dung quản lý công chức theo tư duy của cơ chế kế hoạch hóa tập trung trước đây cũng như của chế độ công chức theo hệ thống chức nghiệp hiện nay- chỉ thuần túy là quản lý nhân sự. Vì vậy, hoàn thiện thể chế quản lý công chức trước hết phải chuẩn hóa lại tư duy về quản lý công chức. Hiện nay, trên thế giới, quản lý công chức đang chuyển dần từ quản lý bản thân từng người công chức (**gọi tắt là quản lý nhân sự**) sang quản lý nguồn nhân lực công vụ (**gọi tắt là quản lý nguồn nhân lực**) [7]. Tuy nhiên trong quá trình dịch chuyển, cần phải có bước đi và sự kết hợp giữa hai góc độ quản lý. Ở Việt Nam hiện nay cần quản lý công chức theo hai nội dung: quản lý nhân sự và quản lý nguồn nhân lực.

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, ..[7]. Quản lý nhân sự thiên về quản lý bản thân các cá nhân, quản lý họ một cách tuyệt đối 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 [7]. 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* [7]. 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, thậm chí 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 (xác định số lượng, 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, thậm chí 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.

Việc tập trung giải quyết các vấn đề về năng lực và động cơ làm việc là sự khác biệt lớn nhất giữa quản lý nhân sự và quản lý nguồn nhân lực. Hoạt động quản lý nhân sự vốn không coi trọng phương diện định tính này.

Do đó, trong điều kiện thực hiện cải cách hành chính, đẩy mạnh phân cấp quản lý, nâng cao trách nhiệm của người đứng đầu trong quản lý và điều hành cơ quan thì nội dung quản lý công chức ngoài các quy định về quản lý nhân sự cần phải bổ sung thêm quy định về quản lý nguồn nhân lực. Đây chính là sự đổi mới về quản lý công chức trong điều kiện thực hiện cải cách nền hành chính nhà nước hiện nay. Cụ thể 2 nội dung lớn của quản lý công chức bao gồm:

Thứ nhất: Quản lý nhân sự:

1. Phân cấp thẩm quyền sử dụng và quản lý công chức;
2. Sử dụng, bổ dụng công chức (phân công, bố trí, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, điều động, biệt phái, luân chuyển công chức);
3. Chuyển loại công chức;
4. Thực hiện chế độ tiền lương và các chế độ, chính sách đãi ngộ công chức (tiền lương, bảo hiểm, hưu trí,...);
5. Thực hiện thăng thưởng, khen thưởng và kỷ luật công chức;
6. Thực hiện việc bồi thường thiệt hại vật chất do công chức gây ra;
7. Quản lý hồ sơ công chức;
8. Giải quyết khiếu nại, tố cáo;
9. Quy định về quản lý hồ sơ công chức.
10. Thanh tra, kiểm tra công tác quản lý công chức.

Thứ hai: Quản lý nguồn nhân lực:

1. Quy hoạch, kế hoạch xây dựng đội ngũ công chức;
2. Quản lý hệ thống các vị trí việc làm trong các cơ quan nhà nước.
3. Quản lý tiêu chuẩn công chức.
4. Tổ chức tuyển dụng công chức; hướng dẫn và kiểm tra việc tuyển dụng công chức của các địa phương được giao thẩm quyền tuyển dụng.
5. Tổ chức thi nâng ngạch công chức;
6. Tổ chức đào tạo, bồi dưỡng công chức;
7. Thống kê số lượng, chất lượng đội ngũ công chức;
8. Đánh giá nguồn nhân lực và xác định nhu cầu trong các cơ quan.

Trong điều kiện đẩy mạnh cải cách nền hành chính nhà nước, nâng cao chất lượng đội ngũ công chức về cả phẩm chất và năng lực thì việc phân định rõ quản lý nhân sự với quản lý nguồn nhân lực là hoàn toàn cần thiết. Từ đó góp phần đắc lực vào việc thực hiện phân cấp quản lý công chức giữa các cấp cơ quan hành chính, chuyển đổi phương thức quản lý công chức theo hệ thống chức nghiệp sang quản lý công chức theo hệ thống việc làm và thực hiện được việc xây dựng nguồn nhân lực đáp ứng nhu cầu và đòi hỏi của từng cơ quan nhà nước nói riêng với của nền hành chính phục vụ nhân dân, lấy nhân dân là đối tượng phục vụ của mình.

3.3.2.3. Nội dung thứ ba: Quản lý công chức thực hiện theo hướng kết hợp giữa hệ thống chức nghiệp với hệ thống việc làm

Kể từ năm 1993 đến nay, phương thức quản lý công chức của Việt Nam thực hiện theo hệ thống chức nghiệp. Theo phương thức này, 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. Việc tuyển công chức được thực hiện theo nhiều kênh khác nhau, nhưng gom lại thì có hai kênh chính: kênh thứ nhất là thi tuyển công chức qua cạnh tranh với nguồn nhân lực từ sinh viên tốt nghiệp các trường đại học, cao đẳng và trung học chuyên về (trong những năm gần đây, hầu như chỉ tuyển sinh viên tốt nghiệp đại học mà không nhận cao đẳng trung học); kênh thứ hai là cán bộ, viên chức từ các đơn vị sự nghiệp, tổ chức doanh nghiệp nhà nước, tổ chức chính trị, chính trị xã hội, sĩ quan và quân nhân chuyên nghiệp của lực lượng vũ trang chuyên công tác (số này không qua thi tuyển mà chỉ qua sát hạch, kiểm tra hoặc thực hiện điều động thẳng về cơ quan nhà nước). Người được tuyển dụng vào công chức được bảo hiểm về mặt chức nghiệp. Nếu có năng lực, hoàn thành nhiệm vụ được giao thì có cơ hội dự thi nâng ngạch- là sự thăng tiến về mặt chức nghiệp. Tiền lương được đảm bảo và được nâng bậc lương theo thâm niên (2 hoặc 3 năm/lần). Theo hệ thống này, công chức được Nhà nước bảo hộ cả về mặt vật chất và tinh thần. Mọi công dân muốn vào ngạch công chức phải qua thi tuyển và lần lượt được thăng tiến trong hệ thống ngạch bậc chặt chẽ với tiêu chuẩn cụ thể của từng ngạch. Hệ thống này rất coi trọng chế độ bằng cấp. Với hệ thống chức nghiệp, đội ngũ công chức đảm bảo được sự ổn định, chuyên nghiệp, yên tâm công tác, có tác dụng tốt đối với việc xây dựng một nền hành chính ổn định, liên tục, thông suốt và chuyên nghiệp. Hệ thống chức nghiệp đã làm xuất hiện lập luận chủ yếu cho rằng "chính trị ra đi, hành chính ở lại". 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 vừa thực hiện chức năng quản lý đời sống xã hội vừa thực hiện chức năng phục vụ xã hội, phục vụ các tổ chức và nhân dân; đồng thời quản lý và điều chỉnh hoạt động của nền kinh tế thị trường với tính linh hoạt, mềm dẻo

và luôn thay đổi; cải cách hành chính với xu hướng đẩy mạnh phân cấp thì việc xây dựng và quản lý công chức phải được đổi mới về tư duy, về cơ chế và về phương thức quản lý.

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 và liên tục dần bộc lộ những nhược điểm nhất định. Bản thân sự liên tục và 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 mang tính đáp ứng cao đối với các nhu cầu của công dân, do thị trường đặt ra. Trước áp lực của sự tăng trưởng kinh tế và đòi hỏi của công dân 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 người công chức đảm nhiệm. 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 cụ thể về năng lực của vị trí công việc mà người công chức 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 Niu Dilon, 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. Cơ quan nhà nước có thể thay đổi vị trí và công việc của công chức căn cứ theo yêu cầu công việc và theo công tích của mỗi người. Sự cạnh tranh của hoạt động khu vực tư nhân thâm thấu vào hoạt động quản lý công chức một cách rất rõ nét, nhất là khi tuyển vào làm việc mang tính cạnh tranh rất cao. Bản thân hệ thống quản lý công chức không chỉ phải cạnh tranh gay gắt với khu vực tư nhân trong việc cung cấp dịch vụ cho người công dân- khách hàng mà các tổ chức và cơ quan nhà nước cũng như các công chức làm việc trong đó

cũng phải cạnh tranh với nhau. 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 quản lý công chức theo hệ thống việc làm này cũng có nhược điểm đó là sự thiếu ổn định của đội ngũ công chức.

Vì vậy, cần thiết phải chuyển đổi phương thức quản lý công chức theo hướng kết hợp hệ thống chức nghiệp với hệ thống việc làm: *hệ thống tiêu chuẩn chức danh các ngạch công chức vẫn áp dụng trong quản lý công chức, bên cạnh đó xây dựng hệ thống các vị trí việc làm dựa trên cơ sở nhu cầu công việc, khối lượng và tính phức tạp của chức năng, nhiệm vụ của mỗi cơ quan nhà nước. Mỗi vị trí việc làm ứng với một chức danh ngạch công chức cụ thể. Người được tuyển dụng theo mỗi vị trí công việc được bổ nhiệm vào một ngạch tương ứng. Với các vị trí đòi hỏi ở ngạch chính và ngạch cao cấp thực hiện chế độ tuyển dụng suốt đời là chủ yếu, còn lại một số vị trí khác có thể hợp đồng làm việc. Với các vị trí đòi hỏi ở ngạch chuyên viên hoặc tương đương trở xuống thì chỉ thực hiện ký hợp đồng làm việc.*

3.3.2.4. Nội dung thứ tư: Hoàn thiện các quy định về tiêu chuẩn công chức: Tiêu chuẩn công chức là cơ sở quan trọng để xây dựng và quản lý đội ngũ công chức. Trong tiêu chuẩn công chức có tiêu chuẩn chung và tiêu chuẩn cụ thể. Tiêu chuẩn chung là những quy định cứng, mang tính chất khung sàn mà công dân muốn tham gia vào công chức phải hội đủ. Tiêu chuẩn cụ thể là những tiêu chuẩn đặc thù riêng có của từng ngành, từng lĩnh vực mà công chức hoạt động làm việc đó phải đạt được. Tiêu chuẩn cụ thể gồm tiêu chuẩn ngạch chức danh công chức; tiêu chuẩn chức danh lãnh đạo; tiêu chuẩn các vị trí việc làm (nếu theo hệ thống việc làm). Trong điều kiện kết hợp hệ thống chức nghiệp với hệ thống việc làm thì thực hiện hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn chức danh các ngạch công chức và xây dựng bổ sung tiêu chuẩn chức danh hiện nay là việc làm vô cùng cần thiết và phải tiến hành khẩn trương. Đồng thời phải xây dựng tiêu chuẩn các vị trí việc làm theo hệ thống các vị trí việc làm được xác định đối với từng ngành, từng lĩnh vực.

Nội dung của tiêu chuẩn công chức nói chung bao gồm các tiêu chuẩn sau:

- Tiêu chuẩn về nhân thân như quốc tịch, lý lịch, thể trạng sức khỏe, sự bảo tồn hoàn hảo các yếu tố của quyền công dân.

- Tiêu chuẩn về trình độ như văn bằng, chứng chỉ, kinh nghiệm- gắn với tiêu chuẩn của ngạch chức danh công chức.

- Tiêu chuẩn về năng lực là những khả năng có thể đảm đương được công vụ.

- Tiêu chuẩn về thời gian, tuổi tác: tuổi tuyển dụng vào công vụ, tuổi bổ nhiệm vào các chức danh lãnh đạo phải phù hợp với Hiến pháp, Luật công chức và các quy định về tuyển dụng, về bổ nhiệm.

Đối với hệ thống tiêu chuẩn các ngạch chức danh công chức, tiêu chuẩn các chức danh lãnh đạo cần hoàn thiện theo hướng gồm các quy định về chức trách, nhiệm vụ, phẩm chất, trình độ đào tạo, kinh nghiệm, cần bổ sung thêm tiêu chuẩn năng lực của mỗi ngạch chức danh công chức hoặc mỗi chức danh lãnh đạo. Tương tự như vậy, căn cứ vào hệ thống các vị trí việc làm được xác định cho mỗi tổ chức, mỗi ngành, mỗi lĩnh vực cần phải xây dựng tiêu chuẩn của từng nhóm các vị trí hoặc từng vị trí, trong đó chú trọng đến nhiệm vụ của từng vị trí và năng lực phải có của từng vị trí.

3.3.2.5. Nội dung thứ năm: Đổi mới cơ chế tuyển dụng công chức

Qua gần 9 năm thực hiện, việc tuyển dụng công chức qua thi tuyển đã góp phần quan trọng vào việc xây dựng đội ngũ công chức. Tuy nhiên qua khảo sát điều tra xã hội học thì kết quả cho thấy nhiều nguyên tắc của thi tuyển công chức chưa đạt được yêu cầu đặt ra. Chúng ta mới chỉ đạt được yêu cầu về chất lượng và đảm bảo được yêu cầu khách quan. Tuy nhiên các yêu cầu về công bằng, bình đẳng, ưu tiên, minh bạch, đúng người tài, thuận lợi thủ tục chưa đạt được yêu cầu đặt ra. Thực tế, cho thấy việc tổ chức tuyển dụng như hiện nay vẫn chưa chú trọng vào tuyển chọn người có năng lực, mà vẫn chỉ mới chú trọng vào phẩm chất và trình độ đào tạo. Trong khi giữa khả năng thực tiễn với kết quả học tập là luôn luôn có khoảng cách khá xa. Hơn nữa, việc tuyển dụng công chức hiện nay được phân cấp mạnh mẽ, nhiều cơ quan được giao thẩm quyền tuyển dụng công chức. Cụ thể là các Bộ, ngành và địa phương đều có thẩm quyền 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 dụng 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 có nhiệm vụ tổ chức đánh giá người dự tuyển công chức và cung cấp nhân lực cho tất cả các Bộ, ngành và chịu trách nhiệm hướng dẫn, kiểm tra các địa phương thực hiện việc tuyển công chức theo quy định. Các Bộ, ngành có vị trí việc làm hoặc có nhu cầu bổ sung công chức thì đặt yêu cầu cho cơ quan được giao thẩm quyền tổ chức tuyển dụng. 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. Những người đạt yêu cầu qua sơ tuyển sẽ được các Bộ, ngành 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. Việc lựa chọn được thực hiện theo nguyên tắc chọn người giỏi hơn, có năng lực hơn trong số những người đăng ký. Những người trúng tuyển qua kỳ thi cạnh tranh sẽ được cơ quan quản lý công vụ của Chính phủ tổ chức theo học một khóa bồi dưỡng tiền công vụ. Sau khi kết thúc khóa học, những người đạt yêu cầu sẽ được gửi danh sách về các địa chỉ (Bộ, ngành) đã đăng ký dự tuyển để các Bộ, ngành ra quyết định tuyển dụng. Riêng đối với người trúng tuyển vào các vị trí thuộc công chức thực thi, thừa hành pháp luật, sau khi được tuyển dụng thì sẽ được theo học khóa bồi dưỡng tiền công vụ do các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng chuyên ngành của các Bộ, ngành tổ chức.

+ Đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc 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 dự tuyển cho các Sở, ngành và Ủy ban nhân dân quận (huyện). Các Sở, ngành và quận (huyện) sẽ tổ chức sơ tuyển. Những người đạt yêu cầu qua sơ tuyển sẽ được gửi đến cơ quan quản lý công vụ của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Cơ quan này sẽ tổ chức kỳ thi cạnh tranh theo quy định của Nhà nước để lựa chọn những người giỏi hơn, có năng lực hơn vào công chức. Việc tuyển chọn sẽ thực hiện theo nguyên tắc như đối với các Bộ, ngành Trung ương- nghĩa là người nào có năng lực hơn, giỏi hơn trong số người dự tuyển sẽ là người trúng tuyển. Sau đó người trúng tuyển sẽ được cử theo học một khóa tiền công vụ tại cơ sở đào tạo, bồi dưỡng của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. 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 sơ tuyển và thi tuyển:

+ Sơ tuyển: Việc sơ tuyển do các cơ quan sử dụng công chức thực hiện. Chủ yếu là xem xét hồ sơ, trích ngang, nghiên cứu sở trường hoạt động làm việc, khả năng giao tiếp, ứng xử của người dự tuyển.

+ Thi tuyển: Coi trọng năng lực của người dự tuyển công chức khi tổ chức đánh giá. Việc tổ chức thi tuyển được thực hiện dưới hình thức thi viết và thi trắc nghiệm để đánh giá người dự tuyển về khả năng viết, khả năng trình bày một vấn đề nhất định; đánh giá các năng lực phải gắn với tiêu chuẩn của vị trí công tác hoặc của ngạch công chức đặt ra. Ngoài ra cần thiết có thể kiểm tra thêm về môn tin học và môn ngoại ngữ như là các năng lực bổ trợ cho các hoạt động công vụ sau này.

- 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 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 theo suốt đời, trừ trường hợp xin thôi việc hoặc bị kỷ luật sa thải.

+ 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 từ 1 năm đến 5 năm.

- Về chế độ công chức dự bị: Về lâu dài cần bãi bỏ chế độ công chức dự bị, vì bản chất của chế độ công chức dự bị không khác gì so với chế độ tạo sự trước đây chúng ta đã thực hiện. Mặt khác, chế độ công chức ở các nước trên thế giới không có nước nào quy định chế độ công chức dự bị. Tuy nhiên, trước mắt cần sửa đổi những quy định về chế độ công chức dự bị như thời gian thực hiện dự bị đối với mỗi ngạch dự tuyển, chức danh được tuyển công chức dự bị, đối tượng tuyển công chức dự bị, ... để kịp thời phục vụ cho quản lý.

3.3.2.6. Nội dung thứ sáu: Đổi mới việc thi nâng ngạch công chức.

Với việc kết hợp hệ thống chức nghiệp và hệ thống việc làm trong quản lý công chức thì đội ngũ công chức sẽ được chia ra làm 2 nhóm cơ bản:

- *Nhóm thứ nhất thực hiện theo hệ thống chức nghiệp gồm những người ở các vị trí chủ chốt trong các cơ quan nhà nước, giữ ngạch chuyên viên chính và tương đương trở lên- là những người được bảo hiểm về mặt chức nghiệp, không thực hiện ký hợp đồng.*

- *Nhóm thứ hai thực hiện theo vị trí việc làm gồm những người ở các vị trí thực thi, thừa hành, giữ ngạch chuyên viên và tương đương trở xuống- là những người được tuyển dụng vào theo cơ chế hợp đồng.*

Do đó, trừ việc thi nâng ngạch từ chuyên viên chính hoặc tương đương lên ngạch chuyên viên cao cấp hoặc tương đương, thì việc tổ chức cho những người từ ngạch chuyên viên hoặc tương đương lên ngạch chuyên viên chính hoặc tương đương vừa được coi là thi nâng ngạch, vừa được coi là thi vào các vị trí ổn định và lâu dài trong các cơ quan nhà nước. Đó cũng là việc chuyển từ công chức từ hệ thống việc làm sang làm việc theo hệ thống chức nghiệp. Vì vậy, các trường hợp như đã nói ở trên đều thống nhất quy vào sự thăng tiến của công chức và gắn liền với việc quản lý nguồn nhân lực.

Với tư cách là một hoạt động quản lý nguồn nhân lực công vụ, để đảm bảo chất lượng các kỳ thi nâng ngạch công chức đạt kết quả, việc tổ chức cho công chức dự thi nâng ngạch phải căn cứ vào nhu cầu vị trí việc làm, tiêu chuẩn của từng ngạch công chức để đưa ra các nội dung thi cho phù hợp, không thực hiện việc tổ chức thi mang tính chất lựa chọn cử và thi mang tính chất kiểm tra sát hạch như hiện nay, mà được tổ chức thi theo phương thức

ạnh tranh: Công chức có đủ điều kiện và tiêu chuẩn đều được đăng ký dự thi, không phải qua khâu sơ tuyển như trước đây. Cụ thể, việc hoàn thiện thi nâng ngạch sẽ thực hiện theo một số nội dung sau:

- Cơ quan có thẩm quyền tổ chức kỳ thi nâng ngạch sẽ tập trung vào một cơ quan duy nhất thực hiện- đó là cơ quan quản lý công vụ của Chính phủ. Không giao cho các Bộ thực hiện nữa. Công chức công tác ở các Bộ, ngành và địa phương nếu đạt các điều kiện và tiêu chuẩn của ngạch cao hơn, cơ quan có nhu cầu bổ sung các vị trí tương ứng với ngạch đăng ký dự thi thì đều được đăng ký dự thi nâng ngạch.

- Nội dung thi chuyển từ việc yêu cầu về kiến thức phải có sang yêu cầu về năng lực phải có đối với công chức dự thi. Do đó cần tập trung vào việc đánh giá các năng lực của công chức phải có đối với tiêu chuẩn và chức trách các ngạch đăng ký dự thi đã được Nhà nước quy định.

- Hình thức thi: tùy theo từng loại ngạch và cấp độ của từng ngạch mà hình thức thi bao gồm thi viết về quản lý hành chính nhà nước và chuyên ngành, thi trắc nghiệm về các vấn đề liên quan đến kiến thức, hiểu biết mà công chức phải nắm được và bảo vệ đề án hoặc chuyên đề. Thi nâng ngạch chính thì viết chuyên đề về lĩnh vực đang làm việc công tác. Thi nâng ngạch cao cấp thì viết đề án về lĩnh vực liên quan đến công việc. Ngoài ra hình thức thi còn bổ sung thêm môn thi tin học và môn thi ngoại ngữ để kiểm tra kỹ năng của công chức dự thi.

- Nguyên tắc xét trúng tuyển: Những người đạt kết quả trong số công chức dự thi là những người dự thi đủ các môn thi và có số điểm đạt từ 55 điểm trở lên (theo thang điểm 100). Căn cứ vào nhu cầu và số lượng vị trí của các cơ quan (chỉ tiêu), trong số công chức đạt kết quả kỳ thi sẽ lựa chọn công chức trúng tuyển được bổ nhiệm vào ngạch cao hơn là người có tổng số điểm cao nhất cho đến hết chỉ tiêu đã được xác định.

3.3.2.7. Nội dung thứ bảy: Đổi mới công tác đánh giá công chức.

Đánh giá công chức là một nội dung rất quan trọng của quản lý công chức. Hiện nay đánh giá công chức mới dừng lại ở việc đánh giá công chức sau một năm công tác. Nhưng khi nội dung quản lý công chức được phân ra

làm quản lý nhân sự và quản lý nguồn nhân lực công vụ thì việc đánh giá công chức cần được hoàn thiện qua hai giai đoạn sau:

- Giai đoạn thứ nhất: Hoàn thiện việc đánh giá công chức hiện nay (đánh giá việc thực thi công vụ của từng cá nhân công chức sau một thời gian nhất định).

- Giai đoạn thứ hai: Xây dựng và áp dụng việc đánh giá công chức sang xu hướng đánh giá nguồn nhân lực công vụ (đánh giá chất lượng và khả năng đáp ứng của công chức so với các yêu cầu thực thi công vụ của từng cơ quan và của cả nền hành chính).

a) Giai đoạn thứ nhất- Hoàn thiện việc đánh giá công chức theo quy định như hiện nay:

Trước hết công tác đánh giá công chức không nên chỉ thuần túy một hình thức đánh giá (đánh giá sau 1 năm công tác) mà cần bổ sung thêm một số hình thức đánh giá khác để phục vụ cho từng nội dung quản lý công chức khác nhau, đó là:

- Đánh giá sau 1 năm công tác (thực hiện vào cuối năm công tác);
- Đánh giá khi xem xét bổ nhiệm vào vị trí lãnh đạo;
- Đánh giá khi xem xét xử lý kỷ luật công chức;
- Đánh giá để khen thưởng;
- Đánh giá để thực hiện việc đào tạo, bồi dưỡng, quy hoạch;

Thực hiện các hình thức đánh giá này nhằm mục đích phục vụ cho các nội dung của công tác quản lý nhân sự như bổ nhiệm, khen thưởng, kỷ luật, đào tạo, bồi dưỡng công chức được chính xác, hiệu quả. Tuy nhiên trong các hình thức đánh giá đó thì việc đánh giá công chức sau một năm công tác là cơ sở và căn cứ phục vụ cho các nội dung đánh giá khác.

Về hình thức đánh giá công chức "sau một năm công tác" cần hoàn thiện thêm về nội dung và trách nhiệm đánh giá như sau:

* Nội dung đánh giá cần được sửa đổi theo hướng xem xét việc hoàn thành nhiệm vụ được giao, việc thực hiện đạo đức công vụ, bao gồm:

- 1- Đánh giá về số lượng công vụ hoàn thành.
- 2- Đánh giá về chất lượng hoàn thành công vụ.
- 3- Đánh giá về tiến độ hoàn thành công vụ.

- 4- Đánh giá về tinh thần phối hợp trong thực thi công vụ.
- 5- Đánh giá việc chấp hành kỷ luật trong thực thi công vụ.
- 6- Đánh giá việc bồi dưỡng nâng cao trình độ nghiệp vụ.
- 7- Đánh giá sinh hoạt, lối sống, quan hệ với đồng nghiệp trong cơ quan.
- 8- Đánh giá tinh thần thái độ phục vụ nhân dân.

Mỗi nội dung được đánh giá theo thang giá trị như sau: Xuất sắc, khá, trung bình và kém.

* Việc xếp loại công chức qua đánh giá được phân theo 4 mức độ là Xuất sắc, khá, trung bình và kém. Công chức được đánh giá theo hình thức này nếu có 2 năm liên tiếp đạt loại kém thì được xem xét giải quyết cho thôi việc.

Căn cứ vào thang giá trị đánh giá 8 nội dung nêu trên, việc xếp loại công chức được xác định như sau:

* Phân bổ tỷ lệ xếp loại công chức: Để đảm bảo chính xác, công bằng và tránh hiện tượng nể nang khi đánh giá, tỷ lệ công chức được xếp loại từ xuất sắc trở xuống gắn với mức độ hoàn thành nhiệm vụ của cơ quan trong năm đó.

Nếu cơ quan hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ trong năm đó thì tỷ lệ xếp loại công chức so với tổng số công chức được quy định là: Xuất sắc (70%); Khá (20%); Trung bình (10%).

Nếu cơ quan hoàn thành nhiệm vụ ở mức độ khá trong năm đó thì tỷ lệ xếp loại công chức so với tổng số công chức được quy định là: Xuất sắc (30%); Khá (50%); Trung bình (20%).

Nếu cơ quan hoàn thành nhiệm vụ ở mức độ trung bình trong năm đó thì tỷ lệ xếp loại công chức so với tổng số công chức được quy định là: Xuất sắc (0%); Khá (10%); Trung bình (từ 70% đến 90%); Kém (từ 0% đến 20%).

Nếu cơ quan không hoàn thành nhiệm vụ trong năm đó thì tỷ lệ xếp loại công chức so với tổng số công chức được quy định là: Xuất sắc (0%); Khá (0%); Trung bình (từ 80% đến 90%); Kém (từ 10% đến 20%).

Bảng 3.1: Đánh giá phân loại công chức

Phân loại công chức	Số nội dung đạt		Mức độ đánh giá	
	Xuất sắc	Khá	Trung bình	Kém
Công chức hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ	Đạt từ 5 nội dung trở lên	Tối đa có 3 nội dung	0	0
Công chức hoàn thành nhiệm vụ loại khá		Từ 5 nội dung trở lên	Tối đa có 3 nội dung	0
Công chức hoàn thành nhiệm vụ loại trung bình	Không đạt khá nhưng nào bị	loại xuất không có kém	sắc và loại nội dung	
Công chức hoàn thành nhiệm vụ loại kém		Nếu có ít đánh giá	nhất 1 một đạt loại kém	nội dung

* Trách nhiệm người đứng đầu cơ quan nhà nước (là cơ quan trực tiếp sử dụng công chức) trong việc đánh giá công chức: Mặc dù ý kiến tập thể đồng nghiệp cơ quan công tác là quan trọng. Nhưng trong điều kiện thực hiện cải cách nền hành chính nhà nước, thực hiện nâng cao vai trò trách nhiệm người đứng đầu thì việc đánh giá công chức phải đề cao vai trò trách nhiệm người đứng đầu. Thể hiện ở chỗ, người đứng đầu cơ quan là người triển khai, phân công và kiểm tra thực hiện các công việc, biết chính xác được chất lượng, mức độ hoàn thành nhiệm vụ, công vụ của công chức. Vì vậy, việc đánh giá công chức hoàn thành nhiệm vụ ở từng mức độ phải do người đứng đầu quyết định và chịu trách nhiệm đối với kết luận đánh giá của mình. Tuy nhiên, trước khi kết luận chính thức trong đánh giá công chức, người đứng đầu cần quan tâm và tham khảo đến ý kiến đóng góp của các đồng nghiệp trong cơ quan.

b) Giai đoạn thứ hai- Thực hiện việc đánh giá nguồn nhân lực công vụ thay cho đánh giá công chức hiện nay:

Thực hiện việc đổi mới công tác quản lý công chức với việc bổ sung thêm nội dung quản lý nguồn nhân lực công vụ thì cần thiết phải chuyển đánh

giá công chức như hiện nay sang đánh giá nguồn nhân lực công vụ (bản chất của công tác này là đánh giá năng lực công chức trong việc đáp ứng yêu cầu thực thi nhiệm vụ, chức năng trong các cơ quan nhà nước). Trách nhiệm thực hiện việc đánh giá nguồn nhân lực công vụ thuộc về các cơ quan nhà nước được giao thẩm quyền sử dụng và quản lý nguồn nhân lực công vụ.

Mục đích cơ bản của quản lý nguồn nhân lực là tìm cách đạt được sự hòa hợp thỏa đáng giữa nhu cầu của mỗi cơ quan nhà nước và nguồn nhân lực của cơ quan đó. Năng lực và sức mạnh của nguồn nhân lực là nhân tố quyết định đến khả năng cơ quan có thể hoàn thành nhiệm vụ của mình. Trong điều kiện thực hiện kết hợp hệ thống chức nghiệp với hệ thống việc làm trong quản lý công chức thì không thể hoàn toàn dựa vào yếu tố mang tính định lượng (biên chế) như trước kia, mà cần thấy rằng yếu tố định tính (năng lực và động cơ làm việc của công chức) có tầm quan trọng ngày càng lớn.

Nội dung đánh giá: Đánh giá nguồn nhân lực được thực hiện với 4 mục tiêu đánh giá nguồn nhân lực, ứng với các hoạt động khác nhau như:

- **Đánh giá hiệu suất làm việc:** tương ứng với đánh giá kết quả làm việc của công chức. Nghĩa là phân tích sản phẩm của các hoạt động công vụ mà người đó đã thực hiện để đối chiếu với các mục tiêu đã vạch ra hoặc so sánh với kết quả của các công chức khác cùng thực hiện hoạt động đó trong bối cảnh tương tự để có thể xác định mức độ hiệu suất làm việc của công chức.

- **Đánh giá năng lực, chuyên môn nghiệp vụ của công chức:** Chuyên môn nghiệp vụ tương ứng với việc công chức nắm vững các năng lực nghề nghiệp cần thiết để có thể thực hiện công việc một cách tốt nhất và trong một thời gian dài. Không thể thực hiện đánh giá năng lực nếu trước đó không xác định một khung tiêu chuẩn năng lực của nghề nghiệp hay của công việc có liên quan. Chính vì vậy khi đánh giá năng lực của cá nhân công chức là thống kê những kiến thức, kỹ năng và thái độ hành vi mà cá nhân đó có được trên cơ sở khung tiêu chuẩn năng lực tiêu chuẩn, sau đó đánh giá mức độ nắm vững những năng lực đó để xác định:

- + Những năng lực mà cá nhân công chức đó đã nắm vững.
- + Những năng lực cần thiết mà cá nhân đó không có.
- + Những năng lực mà cá nhân đó có, nhưng không nắm vững so với yêu cầu của nghề nghiệp hay yêu cầu của công việc.

- *Đánh giá tiềm năng*: Tiềm năng của một cá nhân tương ứng với khả năng tiếp nhận một cách nhanh chóng những năng lực mới cần thiết trong tương lai để có thể đảm nhiệm một nghề nghiệp khác hoặc để thực hiện công việc với một mức độ trách nhiệm cao hơn thông qua các hoạt động đào tạo hoặc tự đào tạo. Đánh giá tiềm năng không phải là đánh giá năng lực mà là đánh giá khả năng tiềm tàng trong việc tiếp nhận các năng lực mới gắn với khả năng nhận thức và cấu trúc nhân cách. Ngoài ra phải đánh giá tiềm năng trong mối quan hệ với yếu tố động cơ làm việc, vì cá nhân công chức không có động cơ học tập và làm việc sẽ không thể phát triển được bất cứ năng lực nào.

- *Đánh giá động cơ làm việc của công chức*: nghĩa là đánh giá mức độ tham gia của họ vào công việc và các hoạt động của tổ chức. Điều quan trọng là không nên nhầm lẫn giữa sự tham gia với kết quả, bởi lẽ nếu chỉ có động cơ thì chưa đủ để đạt kết quả. Động cơ là điều kiện nhưng chưa đủ để một công chức thực sự đạt hiệu suất cao trong công việc.

Thẩm quyền đánh giá: Để tiến hành đánh giá nguồn nhân lực công vụ thì có 3 loại chủ thể tham gia quá trình đánh giá: Bản thân công chức (tự đánh giá); Người đứng đầu cơ quan; Người dân và đồng nghiệp cùng công tác. Tuy nhiên, người ta chỉ có thể nhận biết được giá trị của bản thân thông qua việc đánh giá chính xác bởi người khác. Do đó người đứng đầu cùng với đồng nghiệp và người dân có vai trò quyết định trong việc đánh giá nguồn nhân lực công vụ.

Đánh giá nguồn nhân lực cho phép so sánh kết quả làm việc của công chức với kết quả làm việc một công chức khác (1) và đồng thời để so sánh với chính bản thân anh ta (2). So sánh thứ nhất trả lời được câu hỏi: Ai là người làm việc tốt nhất? Ai là người làm việc tồi nhất trong cơ quan? Đồng thời trả lời câu hỏi: So với thời gian trước đây, công chức được đánh giá có thực sự tiến bộ về nghề nghiệp chưa?

3.3.2.8. Nội dung thứ tám: Hoàn thiện quy chế bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm đối với công chức lãnh đạo.

Quy chế bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm đối với công chức lãnh đạo cần được hoàn thiện theo một số nội dung sau:

a) Về bổ nhiệm, bổ nhiệm lại:

- Xây dựng được tiêu chuẩn cụ thể về năng lực, phẩm chất, trình độ của hệ thống chức danh lãnh đạo trong các cơ quan nhà nước từ cấp trưởng, phó phòng trở lên. Trong đó cần đặc biệt chú ý đến tiêu chuẩn về năng lực lãnh đạo, quản lý.

- Thực hiện cơ chế người đứng đầu cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp được thẩm quyền bổ nhiệm người đứng đầu và cấp phó của người đứng đầu cơ quan hành chính cấp dưới và chịu trách nhiệm về quyết định của mình. Đối với các cơ quan hành chính được tổ chức theo hệ thống dọc từ Trung ương đến địa phương bãi bỏ quy định lấy ý kiến cấp uỷ Đảng ở địa phương.

- Khi xem xét bổ nhiệm lại hoặc không bổ nhiệm lại, công chức lãnh đạo không phải làm lại hồ sơ như bổ nhiệm lần đầu mà chỉ bổ sung thêm những nội dung hoặc tài liệu mới, đặc biệt là bản đánh giá kết quả công tác trong thời gian giữ chức vụ lãnh đạo.

- Bổ sung quy định về thời gian tiến hành xem xét bổ nhiệm lại phải được thực hiện từ 3 tháng trước khi hết thời hạn bổ nhiệm.

- Quy định rõ những thành phần, đối tượng được tham gia bỏ phiếu tín nhiệm đối với các ứng cử viên vào từng chức danh, vị trí lãnh đạo. Nói một cách khác, khi lấy phiếu tín nhiệm thì mỗi chức danh, vị trí lãnh đạo cụ thể phải quy định rõ những đối tượng nào thì được tham gia lấy phiếu tín nhiệm.

b) Về từ chức, miễn nhiệm đối với công chức lãnh đạo:

- Thực hiện thẩm quyền quyết định từ chức, miễn nhiệm đối với công chức lãnh đạo theo nguyên tắc: cấp nào quyết định bổ nhiệm công chức lãnh đạo thì cấp đó quyết định cho từ chức, miễn nhiệm công chức lãnh đạo.

- Việc từ chức đối với công chức lãnh đạo phải được coi là một nội dung của văn hóa công sở, công chức lãnh đạo khi để xảy ra vụ, việc thuộc phạm vi trách nhiệm quản lý của mình; hoặc khi thấy năng lực, sức khoẻ của bản thân không đảm bảo thì có thể làm đơn từ chức.

3.3.2.9. Nội dung thứ chín: Hoàn thiện lại việc phân cấp thẩm quyền thực hiện các nội dung quản lý công chức

Bộ máy quản lý công chức cần được tổ chức lại theo hướng như sau:

- Cơ quan quản lý công chức ở Trung ương:

+ Thực hiện quản lý nhà nước đối với việc quản lý đội ngũ công chức trong phạm vi cả nước.

+ Trực tiếp thực hiện việc đánh giá những người có nguyện vọng trở thành công chức làm việc ở các cơ quan thuộc Chính phủ; trực tiếp theo dõi quản lý, bổ dụng công chức cao cấp (gồm công chức ngạch cao cấp và công chức lãnh đạo thuộc diện Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm).

- Các cơ quan quản lý công vụ của các Bộ, ngành:

+ Xây dựng hệ thống các vị trí việc làm trong các tổ chức trực thuộc hoặc cấu thành nên cơ quan Bộ, ngành mình.

+ Thực hiện việc lựa chọn, bố trí, phân công công tác cho những người đạt yêu cầu, đủ tiêu chuẩn tuyển vào công chức (những người đã đạt kết quả do cơ quan công vụ của Chính phủ đánh giá).

+ Thực hiện hoặc tiếp tục phân cấp thực hiện các nội dung thuộc quản lý nhân sự như đánh giá, bổ nhiệm, luân chuyển, khen thưởng, kỷ luật, đào tạo, bồi dưỡng, thực hiện chính sách tiền lương và các đãi ngộ khác đối với công chức theo quy định của nhà nước.

+ Tổ chức, quản lý, hướng dẫn và đánh giá nguồn nhân lực của các cơ quan, tổ chức trực thuộc và của bản thân Bộ, ngành mình.

- Các cơ quan quản lý công vụ của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương:

+ Xây dựng hệ thống các vị trí việc làm trong các tổ chức thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương hoặc Ủy ban nhân dân Quận, huyện.

+ Thực hiện việc đánh giá, tuyển dụng người vào làm công chức theo quy định của nhà nước và hướng dẫn của cơ quan quản lý công vụ của Chính phủ.

+ Thực hiện việc lựa chọn vào công chức từ những người đạt yêu cầu, đủ tiêu chuẩn vào công chức.

+ Phân công, bố trí người trúng tuyển vào công chức về làm việc ở các Sở, ban ngành và quận, huyện, thành phố trực thuộc tỉnh theo nhu cầu công tác và phù hợp với năng lực, sở trường.

+ Thực hiện hoặc tiếp tục phân cấp thực hiện các nội dung thuộc quản lý nhân sự như đánh giá, bổ nhiệm, luân chuyển, khen thưởng, kỷ luật, đào tạo, bồi dưỡng, thực hiện chính sách tiền lương và các đãi ngộ khác đối với công chức theo quy định của nhà nước.

+ Tổ chức, quản lý, hướng dẫn và đánh giá nguồn nhân lực của các cơ quan, tổ chức thuộc Ủy ban nhân dân, Hội đồng nhân dân.

3.3.2.10. Nội dung thứ mười: Tiếp tục cải cách chế độ tiền lương và chính sách đãi ngộ đối với công chức

Nhiều quốc gia trên thế giới có cách tiếp cận về tiền lương công chức theo hướng: Lương của công chức không phải loại cao nhất trong xã hội, nhưng phải là loại cao ở bậc trung trong xã hội và luôn ổn định. Singapo là một điển hình về việc trả lương cao cộng với tiền thưởng cho công chức, nhờ có chính sách tiền lương hợp lý nên đã góp phần xây dựng được đội ngũ công chức có đủ năng lực, phẩm chất và trực tiếp góp phần chống, đẩy lùi được tham nhũng trong các cơ quan công quyền, từ đó mà quốc gia này đã trở thành một nước phát triển. Vì vậy, hoàn thiện thể chế quản lý công chức phải gắn với cải cách chế độ, chính sách tiền lương. Nhà nước cần phải có những thay đổi căn bản về tiền lương công chức và coi đây là khâu quyết định để nâng cao chất lượng của đội ngũ công chức.

Hiện nay, chính sách tiền lương của Việt Nam mới được tiếp tục cải cách năm 2004 tuy nhiên trong xu thế chuyển công tác quản lý công chức từ hệ thống chức nghiệp sang kết hợp với hệ thống việc làm, từ quản lý nhân sự sang quản lý nguồn nhân lực thì cần có một quan niệm mới để hoàn thiện chính sách về tiền lương như sau:

1) **Mục tiêu** của chính sách tiền lương: nhằm nâng cao chất lượng hoạt động công vụ của đội ngũ công chức trong các cơ quan nhà nước.

2) Tiền lương phải đảm bảo thúc đẩy được sự phát triển nguồn nhân lực công vụ theo các **yêu cầu** sau:

- Cơ chế trả lương linh hoạt, mềm dẻo đối với công chức. Cơ chế này gắn tiền lương, tiền thưởng với kết quả công tác và phản ánh giá trị công việc của công chức.

- Tiền lương trả cho công chức phải tương ứng với giá trị công việc, thích ứng với tiền lương trả cho người lao động trên thị trường.

- Tiền lương phải đảm bảo nâng cao năng lực và kết quả công tác của công chức.

- Tiền lương phải đảm bảo ổn định, có yếu tố giữ chân công chức và góp phần nâng cao kết quả của tổ chức.

- Tiền lương có sức thu hút và hấp dẫn đối với người mới.

3) Hoàn thiện chế độ tiền lương hiện nay:

Hiện nay chế độ tiền lương mới cải cách năm 2004 nhưng trong điều kiện thực hiện kết hợp hệ thống chức nghiệp với hệ thống việc làm trong quản lý công chức cần phải tiếp tục hoàn thiện. Hiện nay chế độ tiền lương đang được thực hiện có cơ cấu ổn định nhưng không linh hoạt, một thang lương được trả cho nhiều vị trí, hạn chế việc đổi mới quản lý công chức, không tập trung vào kết quả; mức lương tối thiểu chưa được điều chỉnh tương ứng và kịp thời với chỉ số giá sinh hoạt; tiền lương trả cho công chức thấp hơn khu vực tư nhân rất nhiều. Vì vậy, để đáp ứng sự thay đổi về quản lý công chức hiện nay, cần tiếp tục hoàn thiện **chế độ tiền lương** theo hướng sau:

- Chế độ tiền lương phải được cơ cấu nhiều thang lương tương ứng với các nhóm vị trí việc làm.

- Chế độ tiền lương phải gắn với định hướng kết quả công tác, với năng lực làm việc.

- Phải tương thích với cơ chế thị trường và đảm bảo mức lương tối thiểu phải đạt mức trung bình khá của khu vực tư nhân.

- Phải đảm bảo tính năng động, linh hoạt mềm dẻo.

- Phải có sức hấp dẫn và thu hút với người mới nhằm tăng sức cạnh tranh trong thu hút nhân tài từ nguồn nhân lực xã hội về khu vực nhà nước.

3.3.2.11. Nội dung thứ mười một: Tin học hóa quản lý công chức (thống kê, thẻ công chức, hồ sơ công chức...)

Trong điều kiện hiện nay công nghệ và khoa học ngày càng phát triển, để nâng cao chất lượng quản lý công chức cần thiết phải thực hiện tin học hóa quản lý công chức. Việc xây dựng và hoàn thiện công tác tin học hóa quản lý công chức được thực hiện bao gồm các nội dung sau:

- Xây dựng phần mềm quản lý công chức để Chính phủ ban hành và thực hiện thống nhất trong các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương.

- Quy định việc cập nhật và chế độ báo cáo thường xuyên về việc bổ sung, tăng giảm công chức, báo cáo số lượng và chất lượng công chức hàng tháng, báo cáo về chất lượng nguồn nhân lực công vụ 3 tháng một lần. Các báo cáo này đều được thực hiện thông qua hệ thống phần mềm quản lý công chức để các cấp quản lý đều có thể nắm được và trực tiếp phục vụ cho việc hoạch định chính sách, xây dựng đội ngũ công chức.

- Quy định và ban hành danh mục mã số các cơ quan nhà nước từ Trung ương đến địa phương.

- Quy định thống nhất quản lý và phát hành thẻ công chức cho các Bộ, ngành và địa phương. Nội dung thẻ ngoài tên cơ quan, ảnh công chức, số hiệu công chức, chức danh còn chứa các thông tin chính về bản thân công chức có thể truy cập được trên máy.

- Quy định chế độ đeo thẻ trong giờ làm việc tại các cơ quan nhà nước.

3.4. Những giải pháp hoàn thiện thể chế quản lý công chức

3.4.1. Những giải pháp ngắn hạn (từ nay đến hết năm 2007)

Căn cứ vào các nội dung hoàn thiện thể chế quản lý công chức nêu trên, trước mắt để kịp thời phục vụ cho việc nâng cao chất lượng quản lý công chức cần phải thực hiện một số các giải pháp ngắn hạn sau:

3.4.1.1. Giải pháp thứ nhất- Sửa đổi một số quy định tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức và công chức dự bị

Hiện nay, việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức quy định tại Nghị định số 117/2003/NĐ-CP, thông tư hướng dẫn có Thông tư số 09/2004/BNV-TT; Thông tư số 74/2005/BNV-TT và chế độ công chức dự bị được quy định tại Nghị định số 115/2003/NĐ-CP ngày 10/10/2003 của Chính phủ, có thông tư số 08/2004/BNV-TT. Do đó cần thiết phải xây dựng 2 dự thảo Nghị định của Chính phủ: 1 Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 115/2003/NĐ-CP và 1 Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 117/2003/NĐ-CP. Nội dung sửa đổi gồm một số nội dung sau:

- Quy định rõ ràng và cụ thể về đối tượng tuyển dụng:

+ Đối tượng tuyển vào công chức dự bị chỉ là sinh viên tốt nghiệp đại học, trung học, cao đẳng và các trường hợp không đủ điều kiện tiêu chuẩn dự

tuyển thẳng vào công chức; theo chỉ tiêu biên chế dự bị. Không tuyển công chức dự bị cho công chức loại C (là công chức ở ngạch nhân viên).

+ Đối tượng tuyển vào công chức gồm: Viên chức sự nghiệp, viên chức quản lý doanh nghiệp nhà nước, công chức cấp xã, sĩ quan, hạ sĩ quan lực lượng vũ trang có thời gian thâm niên công tác từ 36 tháng trở lên. Ngoài ra còn được áp dụng đối với công chức loại C được tuyển những người có đủ điều kiện và tiêu chuẩn quy định.

- Quy định về thời gian dự bị:

+ Công chức dự bị bổ sung cho ngạch chuyên viên hoặc tương đương thì chỉ phải thực hiện thời gian dự bị là 12 tháng;

+ Công chức dự bị bổ sung cho ngạch cán sự hoặc tương đương thì chỉ phải thực hiện thời gian dự bị là 6 tháng.

+ Quy định trong thời gian thực hiện chế độ công chức dự bị, công chức dự bị được cử đi học tiền công vụ theo quy định.

- Quy định bổ sung đối tượng được hưởng chính sách ưu tiên khi tuyển dụng (áp dụng cả cho công chức và công chức dự bị): Căn cứ một số quy định tại Pháp lệnh người có công cần bổ sung thêm một số đối tượng được hưởng chính sách ưu tiên trong thi tuyển, xét tuyển vào công chức và công chức dự bị như sau:

+ Những người được hưởng chính sách như thương binh.

+ Con của người hoạt động cách mạng trước tổng khởi nghĩa (từ trước 19/8/1945);

+ Con đẻ của người hoạt động kháng chiến bị nhiễm chất độc hóa học;

+ Con của Anh hùng lực lượng vũ trang, Anh hùng lao động.

- Sửa đổi lại chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng thi tuyển công chức dự bị, thi tuyển công chức, thi nâng ngạch: Việc sửa đổi này nhằm mục đích để cụ thể hóa các nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng thi, tách bạch rõ giữa nhiệm vụ tổ chức thi với nhiệm vụ quản lý nhà nước. Ví dụ, đối với kỳ thi tuyển công chức dự bị hoặc công chức thì nhiệm vụ và quyền hạn của Hội đồng là:

Hội đồng tuyển dụng làm việc theo nguyên tắc tập thể, biểu quyết theo đa số, có nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

1. Xây dựng kế hoạch tổ chức thi tuyển hoặc xét tuyển (nếu có).
2. Thông báo công khai kế hoạch tổ chức tuyển dụng, nội quy kỳ thi, tiêu chuẩn và điều kiện dự tuyển, môn thi cùng hình thức và nội dung thi, thời gian và địa điểm thi theo quy định, phí dự tuyển.
3. Tiếp nhận và xét hồ sơ dự tuyển; tổ chức sơ tuyển (nếu có); thông báo công khai danh sách những người đủ điều kiện và tiêu chuẩn dự tuyển; Gửi giấy gọi người đăng ký dự tuyển về tham dự kỳ thi.
4. Thành lập Ban coi thi, Ban chấm thi, Ban phách bài thi.
5. Tổ chức thu phí dự tuyển và chi tiêu theo quy định.
6. Tổ chức thi tuyển hoặc xét tuyển theo đúng quy chế.
7. Chỉ đạo và tổ chức chấm thi theo đúng quy chế.
8. Báo cáo kết quả tuyển dụng lên cơ quan có thẩm quyền để xem xét và ra quyết định công nhận kết quả; công bố kết quả tuyển dụng.
9. Giải quyết khiếu nại, tố cáo của người dự tuyển".

Tương tự, đối với Hội đồng thi nâng ngạch công chức cũng quy định chức năng, nhiệm vụ cụ thể giống như Hội đồng thi tuyển công chức, công chức dự bị.

- Quy định việc chuyển loại công chức từ loại B, loại C sang công chức loại A hoặc từ công chức loại C sang công chức loại B:

Trước đây các quy định này được thể hiện ở các văn bản hành chính thông thường, gần đây năm 2005 tại Thông tư số 74/2005/BNV-TT cũng đã quy định nội dung này nhưng các văn bản này nếu quy định nội dung đó thì cũng không đúng với Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật vì Thông tư thì chỉ có nhiệm vụ hướng dẫn thực hiện Nghị định, còn văn bản hành chính thì không thể chứa đựng yếu tố quy phạm pháp luật. Do vậy, cần đưa nội dung này khi sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 117/2003/NĐ-CP.

3.4.1.2. Giải pháp thứ 2- Xây dựng một Quyết định của Thủ tướng Chính phủ quy định về chế độ đánh giá công chức thay thế cho Quyết định số 11/1998/QĐ- TCCP-CCVC ngày 5/12/1998 của Bộ trưởng- Trưởng ban Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ (nay là Bộ Nội vụ) về chế độ đánh giá công chức hàng năm nhằm sửa đổi, bổ sung chế độ đánh giá công chức, bao gồm một số nội dung sau:

- Quy định rõ thẩm quyền của người đứng đầu trong việc đánh giá công chức và người đứng đầu phải chịu trách nhiệm về kết luận đánh giá đối với công chức.

- Tỷ lệ công chức đạt loại xuất sắc, loại khá, loại trung bình và loại kém phải gắn với mức độ hoàn thành nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức và do cấp trên trực tiếp quyết định (hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ, hoàn thành nhiệm vụ, chưa hoàn thành nhiệm vụ):

* Nếu cơ quan hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ trong năm đó thì tỷ lệ xếp loại công chức so với tổng số công chức được quy định là: Xuất sắc (70%); Khá (20%); Trung bình (10%).

* Nếu cơ quan hoàn thành nhiệm vụ ở mức độ khá trong năm đó thì tỷ lệ xếp loại công chức so với tổng số công chức được quy định là: Xuất sắc (30%); Khá (50%); Trung bình (20%).

* Nếu cơ quan hoàn thành nhiệm vụ ở mức độ trung bình trong năm đó thì tỷ lệ xếp loại công chức so với tổng số công chức được quy định là: Xuất sắc (0%); Khá (10%); Trung bình (từ 70% đến 90%); Kém (từ 0% đến 20%).

* Nếu cơ quan không hoàn thành nhiệm vụ trong năm đó thì tỷ lệ xếp loại công chức so với tổng số công chức được quy định là: Xuất sắc (0%); Khá (0%); Trung bình (từ 80% đến 90%); Kém (từ 10% đến 20%).

- Nội dung đánh giá cần sửa đổi lại theo hướng đặt kết quả hoàn thành nhiệm vụ lên hàng đầu. Bao gồm đánh giá các nội dung sau:

- 1- Số lượng công vụ hoàn thành.
- 2- Chất lượng hoàn thành công vụ.
- 3- Về tiến độ hoàn thành công vụ.
- 4- Về tinh thần phối hợp trong thực thi công vụ.
- 5- Về việc chấp hành kỷ luật trong thực thi công vụ.
- 6- Về việc tham gia đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ nghiệp vụ.
- 7- Về sinh hoạt, lối sống và quan hệ với đồng nghiệp trong cơ quan.
- 8- Về tinh thần thái độ phục vụ nhân dân.

3.4.1.3. Giải pháp thứ 3- Xây dựng trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định sửa đổi, bổ sung Quyết định số 27/2003/QĐ-TTg ngày 19/2/2003 của Thủ tướng Chính phủ về Quy chế bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm công chức lãnh đạo.

Các nội dung sửa đổi quy chế bổ nhiệm tập trung vào các vấn đề sau:

- Quy định rõ ràng, cụ thể về thủ tục, hồ sơ bổ nhiệm lại công chức lãnh đạo. Theo hướng hồ sơ bổ nhiệm lại không phải làm lại như hồ sơ bổ nhiệm lần đầu, mà chỉ bổ sung thêm các nội dung phát sinh trong thời gian giữ chức vụ lãnh đạo như khen thưởng, nâng bậc lương hoặc nâng ngạch, các văn bằng, chứng chỉ đào tạo, bồi dưỡng mới được cấp, đặc biệt là bản đánh giá kết quả công chức trong thời hạn được bổ nhiệm.

- Bãi bỏ quy định lấy ý kiến của cấp uỷ đảng tại địa bàn khi bổ nhiệm, bổ nhiệm lại đối với công chức lãnh đạo cấp trưởng của ngành dọc trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Giống như đã bỏ quy định các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương khi bổ nhiệm cấp trưởng các Sở, ban, ngành phải thống nhất ý kiến với các Bộ chuyên ngành.

- Việc quy định độ tuổi bổ nhiệm lần đầu trong khi chưa bãi bỏ thì nên quy định độ tuổi bổ nhiệm ở cấp quận, huyện cũng giống như các Bộ, ngành Trung ương. Nghĩa là quy định thống nhất một mức: nam không quá 55 tuổi, nữ không quá 50 tuổi. (Hiện nay ở cấp Quận, huyện quy định nam, nữ không quá 45 tuổi). Về lâu dài cần nghiên cứu bãi bỏ quy định tuổi bổ nhiệm. Ở các nước trên thế giới, người ta chỉ quy định độ tuổi tuyển dụng và nghỉ hưu, mà không quy định độ tuổi tuyển dụng.

- Do hiện nay chưa có quy định "đến hết thời hạn bổ nhiệm mà công chức lãnh đạo chưa được bổ nhiệm lại thì công chức lãnh đạo có được tiếp tục lãnh đạo đơn vị nữa không? Vì vậy, cần bổ sung thêm quy định về thời gian tiến hành xem xét bổ nhiệm lại phải được thực hiện từ 3 tháng trước khi hết thời hạn bổ nhiệm.

- Quy định rõ thẩm quyền của người đứng đầu được đề nghị bổ nhiệm cấp phó và chịu trách nhiệm cá nhân về cấp phó của mình.

3.4.1.4. Giải pháp thứ 4- Xây dựng Nghị định của Chính phủ quy định danh mục và định kỳ thời hạn chuyển đổi vị trí công tác đối với một số ngành, lĩnh vực trong các cơ quan nhà nước.

Đây là văn bản quy phạm pháp luật được xây dựng để triển khai Luật phòng, chống tham nhũng nhưng đồng thời đây cũng là các quy định để thực hiện việc quản lý công chức, giảm thiểu các nguyên nhân dẫn đến tham nhũng và xây dựng đội ngũ công chức trong sạch, liêm chính. Văn bản này bao gồm một số nội dung sau:

* Quy định danh mục và định kỳ thời hạn chuyển đổi vị trí công tác đối với công chức làm việc trong các cơ quan có liên quan đến việc quản lý ngân sách, tài sản của Nhà nước hoặc trực tiếp tiếp xúc và giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị, công dân.

* Định kỳ chuyển đổi vị trí công tác là thời hạn bắt buộc phải bố trí, phân công lại vị trí công tác đối với công chức trong phạm vi ngành, lĩnh vực chuyên môn nghiệp vụ được phân công.

* Các nguyên tắc thực hiện định kỳ chuyển đổi vị trí công tác gồm:

- Định kỳ chuyển đổi vị trí công tác là chế độ bắt buộc đối với công chức.
- Phải thực hiện trên cơ sở khách quan, công tâm, khoa học và hợp lý, chống biểu hiện bè phái, chủ nghĩa cá nhân.
- Phải đảm bảo công khai và nâng cao trách nhiệm người đứng đầu cơ quan.
- Không thực hiện định kỳ chuyển đổi vị trí công tác trái với lĩnh vực chuyên môn nghiệp vụ đang làm hoặc đang phụ trách, quản lý.

* Thời hạn định kỳ chuyển đổi vị trí công tác:

- Đối với công chức lãnh đạo không thuộc diện quy hoạch, luân chuyển thì thời hạn để xem xét định kỳ chuyển đổi vị trí công tác là một nhiệm kỳ bổ nhiệm.

- Đối với công chức chuyên môn nghiệp vụ thì thời hạn chuyển đổi vị trí công tác là 3 năm (đủ 36 tháng).

- Đối với công chức trực tiếp giải quyết công việc thường xuyên, hàng ngày liên quan đến quyền lợi của công dân, tổ chức thì thời hạn chuyển đổi vị trí công tác là 1 năm (đủ 12 tháng).

* Nội dung thực hiện định kỳ chuyển đổi vị trí công tác:

- Chuyển đổi vị trí công tác liên quan đến địa bàn theo dõi quản lý.
- Chuyển đổi vị trí công tác liên quan đến đối tượng, cơ quan, tổ chức theo dõi, quản lý.

* Danh mục các vị trí công tác phải định kỳ chuyển đổi liên quan đến các lĩnh vực sau:

- Quản lý tài chính ngân sách, tài sản của Nhà nước.
- Hoạt động của các ngành thực thi pháp luật: hải quan, thuế, kho bạc, quản lý thị trường, kiểm lâm, ngân hàng, tiền tệ.
- Cấp phát giấy phép đầu tư, xây dựng cơ bản và quản lý dự án.
- Cảnh sát giao thông, thi hành án, quản lý trại giam, hộ khẩu, hộ tịch, điều tra xét hỏi, quản lý xuất nhập cảnh.
- Quản lý xuất nhập khẩu, trật tự xây dựng đô thị, đăng kiểm, cấp phát đăng ký các loại đăng ký, bằng lái xe...

3.4.1.5. Giải pháp thứ 5- Xây dựng Nghị định của Chính phủ quy định việc thanh tra, kiểm tra thực hiện nghĩa vụ, chức trách của công chức trong quá trình thực thi công vụ và phục vụ các tổ chức và công dân.

Đối tượng và nội dung của các quy định về chế độ thanh tra này bao gồm các nội dung sau:

*Đối tượng thanh tra gồm: Công chức làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước thuộc quyền quản lý của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp.

* Nội dung thanh tra, kiểm tra gồm:

- Việc thực hiện thẩm quyền của công chức trong việc giải quyết công việc của tổ chức, công dân theo quy định của pháp luật.
- Trách nhiệm hướng dẫn và bảo đảm công khai, minh bạch về thủ tục hành chính đối với tổ chức, công dân.
- Việc bảo đảm về trình tự, quy trình, thủ tục và thời gian giải quyết công việc theo quy định của pháp luật.
- Thái độ phục vụ, tôn trọng và bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức công dân.
- Việc chấp hành sự lãnh đạo, chỉ đạo đúng pháp luật của cấp trên trong việc giải quyết công việc của tổ chức, công dân.

- Trách nhiệm của công chức lãnh đạo trong việc chỉ đạo, tổ chức, triển khai và kiểm tra giám sát việc thi hành công vụ của công chức thuộc quyền để giải quyết công việc của tổ chức, công dân theo quy định của pháp luật.

3.4.1.6. Giải pháp thứ 6- Tiếp tục sửa đổi, bổ sung hoặc xây dựng mới các ngạch công chức. Để bảo đảm các nội dung, sửa đổi các ngạch công chức được thống nhất về nội dung, kết cấu, trước mắt cần xây dựng một văn bản Quy phạm pháp luật (Quyết định của Thủ tướng Chính phủ hoặc Quyết định của Bộ được giao quản lý nhà nước về công chức) quy định nội dung và kết cấu của ngạch chức danh công chức. Theo đó ngạch chức danh công chức được kết cấu bổ sung thêm quy định về tiêu chuẩn ngạch gồm:

- Tiêu chuẩn về phẩm chất.
- Tiêu chuẩn về năng lực.
- Tiêu chuẩn về trình độ.

Trong các tiêu chuẩn đó cần nhấn mạnh về tiêu chuẩn năng lực vì tiêu chuẩn này thể hiện khả năng thực hiện nhiệm vụ, công vụ ở từng vị trí của công chức. Đó là cơ sở để các cơ quan quản lý thực hiện tuyển chọn, đào tạo, bồi dưỡng, quy hoạch, đánh giá,.. công chức được chính xác và hiệu quả. Bên cạnh đó, tiêu chuẩn về phẩm chất cũng phải được nghiên cứu quy định những phẩm chất chung của công chức và các phẩm chất khác tương ứng với đặc điểm, tính chất của từng lĩnh vực chuyên ngành quản lý nhà nước.

Căn cứ vào nội dung và kết cấu chung được quy định thống nhất, các cơ quan có thẩm quyền mới xây dựng, sửa đổi hoặc bổ sung các ngạch chức danh công chức cụ thể.

3.4.1.7. Giải pháp thứ 7- Xây dựng trình Chính phủ ban hành Nghị định Quy định chế độ trách nhiệm cá nhân đối với người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước.

Để nâng cao trách nhiệm cá nhân của công chức lãnh đạo trong việc tổ chức thực hiện hoàn thành kế hoạch công tác của cơ quan theo chức năng, nhiệm vụ được phân công, Chính phủ cần thiết phải xây dựng một Nghị định quy định chế độ trách nhiệm cá nhân đối với người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước. Trong đó sẽ quy định chế độ trách nhiệm cá nhân của người

đứng đầu bao gồm các vấn đề như: nội dung chế độ trách nhiệm cá nhân đối với người đứng đầu; căn cứ xác định chế độ trách nhiệm cá nhân; trách nhiệm của cấp có thẩm quyền bổ nhiệm hoặc phân công nhiệm vụ cho người đứng đầu cơ quan hành chính; những trường hợp xử lý trách nhiệm cá nhân đối với người đứng đầu; khen thưởng và xử lý vi phạm. Quy định chế độ trách nhiệm cá nhân đối với người đứng đầu nhằm nêu cao trách nhiệm của người đứng đầu trong việc tổ chức thực hiện các nhiệm vụ được giao đầy đủ, đúng thời gian quy định và bảo đảm chất lượng, bảo đảm cho hoạt động hành chính thuộc thẩm quyền quản lý thông suốt, hiệu lực, hiệu quả; tổ chức tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức theo thẩm quyền đúng các quy định của pháp luật; sử dụng có hiệu quả tài chính, đất đai, trang thiết bị và tài sản của Nhà nước, không để xảy ra hư hỏng, mất mát, tham nhũng lãng phí. Bên cạnh đó, quy định trách nhiệm cá nhân còn tạo cơ sở cho cấp trên khi giao quyền hạn phải bảo đảm tương xứng với chức trách, nhiệm vụ cho người đứng đầu. Điều này góp phần nâng cao chất lượng quản lý đội ngũ công chức lãnh đạo.

3.4.1.8. Giải pháp thứ 8- Xây dựng trình Chính phủ ban hành một số quy định liên quan đến chính sách ưu đãi khác đối với công chức: Hiện nay có một số vấn đề như những ngành nghề, công việc mà công chức không được làm và chính sách ưu đãi đối với những người phải thực hiện quy định này; công chức trong khi thi hành công vụ mà bị thương hoặc hy sinh thì chế độ, chính sách giải quyết ra sao mặc dù Pháp lệnh cán bộ, công chức quy định là họ sẽ được hưởng chính sách như thương binh hoặc được công nhận là liệt sĩ nhưng hiện nay chưa có văn bản nào quy định chi tiết quy trình, thủ tục, hồ sơ để thực hiện; hoặc Pháp lệnh cán bộ, công chức đã giao cho Chính phủ quy định việc làm tư vấn của công chức nhưng đến nay cũng chưa có văn bản nào quy định việc này.

Các vấn đề nêu ở trên đều liên quan đến chế độ, chính sách đối với công chức, vì vậy thực hiện giải pháp này sẽ góp phần sẽ góp phần hoàn thiện mảng chế độ, chính sách đối với công chức và sẽ bao gồm các văn bản sau:

- Xây dựng dự thảo Nghị định của Chính phủ quy định cụ thể danh mục ngành nghề, công việc, thời hạn mà công chức không được làm và chính sách ưu đãi đối với những người phải thực hiện quy định này.

- Xây dựng dự thảo Nghị định của Chính phủ quy định chế độ, chính sách đối với công chức bị thương hoặc hy sinh trong khi thực thi công vụ.

- Xây dựng dự thảo Nghị định của Chính phủ quy định cụ thể việc làm tư vấn của công chức.

3.4.1.9. Giải pháp thứ 9: Củng cố, duy trì chế độ báo cáo thống kê công chức

Để phục vụ tốt cho việc quản lý công chức, phân tích và đánh giá được chất lượng đội ngũ công chức trong các cơ quan nhà nước, từ đó có thể phân tích và hoạch định được chiến lược phát triển nguồn nhân lực công vụ trong các giai đoạn tương lai, cần thiết phải củng cố và duy trì được chế độ thống kê công chức. Trong điều kiện hiện nay, với sự phát triển của công nghệ tin học, cần xây dựng phần mềm quản lý công chức trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, sau đó đưa vào sử dụng thống nhất trong phạm vi toàn bộ hệ thống các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương. Phần mềm quản lý công chức phải thể hiện được các mẫu biểu báo cáo về số lượng, chất lượng của đội ngũ công chức nói chung, đồng thời của đội ngũ công chức theo các tiêu chí khác như công chức ở khối Trung ương và ở khối địa phương; công chức lãnh đạo, nữ, dân tộc. Bên cạnh đó chế độ báo cáo còn bao gồm cả số lượng tăng giảm công chức; kết quả thi tuyển, thi nâng ngạch; kết quả khen thưởng- kỷ luật, kết quả đánh giá công chức hàng năm; kết quả bổ nhiệm lần đầu và bổ nhiệm lại...

3.4.2. Những giải pháp dài hạn (từ năm 2008 đến 2020):

3.4.2.1. Giải pháp thứ nhất- Thực hiện việc đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với công tác cán bộ và tiếp tục hoàn thiện việc phân cấp quản lý công chức trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước

Rà soát lại các quy định của Đảng khi bổ nhiệm, điều động, luân chuyển công chức lãnh đạo, bãi bỏ các quy định không cần thiết về thủ tục, quy trình trong quá trình bổ nhiệm, luân chuyển công chức lãnh đạo. Trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước, đẩy mạnh việc phân cấp sử dụng và quản lý công chức theo nguyên tắc nâng cao vai trò và trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan nhà nước trong sử dụng và quản lý công chức về các mặt mang tính hành chính: bố trí, phân công công tác, điều động nội bộ thuộc phạm vi quản lý, trả lương, nâng lương, bổ nhiệm từ cấp phó của người đứng

đầu trở xuống (người đứng đầu được quyền chọn cấp phó), khen thưởng, kỷ luật, cử đào tạo, bồi dưỡng, giải quyết cho công chức thôi việc và thông báo nghỉ hưu. Các công việc quản lý này phải được thực hiện bởi thẩm quyền của người đứng đầu cơ quan trong quá trình thực hiện nhiệm vụ của từng cơ quan nhà nước. Bên cạnh nâng cao vai trò và trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan nhà nước trong quản lý và sử dụng công chức, cần phân cấp quản lý công chức trong các cơ quan nhà nước lại như sau: Các Bộ, ngành và các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương là các cơ quan có thẩm quyền trực tiếp quản lý công chức trong quá trình sử dụng. Nhưng việc quản lý đội ngũ công chức trong phạm vi cả nước (dưới góc độ quản lý nguồn nhân lực công vụ) sẽ do một cơ quan của Chính phủ làm đầu mối chịu trách nhiệm. Các Bộ, ngành và các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương triển khai thực hiện theo hướng dẫn chung và chịu sự điều hành thống nhất của Trung ương. Nội dung quản lý nguồn nhân lực sẽ bao gồm: đánh giá chất lượng nguồn nhân lực, xác định nhu cầu nguồn nhân lực, quy hoạch xây dựng đội ngũ, quản lý hệ thống các vị trí việc làm, quản lý tiêu chuẩn công chức, đào tạo, huấn luyện công chức, đánh giá đề tuyển dụng hoặc nâng ngạch cho công chức.

3.4.2.2. Giải pháp thứ hai- Triển khai xây dựng hệ thống các vị trí việc làm trong các cơ quan nhà nước, mỗi vị trí ứng với một ngạch chức danh công chức, có tiêu chuẩn cụ thể.

Để có một đội ngũ công chức có năng lực, phẩm chất, vừa đảm bảo tính chuyên nghiệp, ổn định lâu dài vừa đảm bảo tính linh hoạt mềm dẻo thích ứng với sự thay đổi vai trò của Chính phủ và với hoạt động của nền kinh tế thị trường, cần thiết phải chuyển việc quản lý công chức từ hệ thống chức nghiệp sang kết hợp hệ thống chức nghiệp với hệ thống việc làm. Việc kết hợp hai hệ thống này thể hiện như sau:

Xây dựng hệ thống các vị trí việc làm trong các cơ quan nhà nước trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ, yêu cầu công việc. Các vị trí việc làm bao gồm các vị trí lãnh đạo, các vị trí thừa hành, thực thi nhiệm vụ; Mỗi vị trí ứng với từng ngạch công chức nhất định, có tiêu chuẩn cụ thể về phẩm chất, về năng lực, về trình độ. Từ đó, chuyển từ quản lý biên chế sang quản lý số lượng vị trí việc làm và cơ cấu công chức trong các cơ quan nhà nước. Đội ngũ công chức được xác định theo hai cấp: Cấp ổn định và cấp linh hoạt. Theo đó cấp

ổn định gồm những công chức được tuyển dụng suốt đời, thuộc cơ cấu khung của cơ quan, tổ chức- gồm công chức ở các ngạch chuyên viên cao cấp và ngạch chuyên viên chính hoặc các ngạch khác tương đương; cấp linh hoạt gồm những công chức được tuyển dụng theo hợp đồng làm việc có thời hạn, ứng với các vị trí cụ thể trong từng cơ quan, tổ chức- gồm công chức ở các ngạch chuyên viên hoặc các ngạch khác tương đương trở xuống. Thực hiện giải pháp này cần xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ quy định phương pháp xác định cơ cấu khung công chức trong mỗi cơ quan nhà nước và phê duyệt cơ cấu khung của mỗi nhóm cơ quan hành chính. Cơ cấu khung công chức của mỗi cơ quan nhà nước bao gồm số lượng ngạch chuyên viên cao cấp, ngạch chuyên viên chính và các ngạch khác tương đương của mỗi cơ quan nhà nước. Bên cạnh cơ cấu khung này, các cơ quan tự chủ động xây dựng số lượng các ngạch công chức từ ngạch chuyên viên trở xuống theo từng năm công tác gắn với nhiệm vụ kế hoạch được giao. Số lượng các ngạch công chức này không cố định mà luôn được thay đổi theo từng năm.

3.4.2.3. Giải pháp thứ 3- Đổi mới cơ chế tuyển dụng theo hướng từng bước thực hiện hợp đồng làm việc đối với một số vị trí công việc trong các cơ quan nhà nước

Tuyển dụng thông qua thi tuyển cạnh tranh và thông nhất tập trung vào một cơ quan quản lý thuộc Chính phủ. Cơ quan này có trách nhiệm hướng dẫn, kiểm tra các địa phương tuyển chọn công chức và trực tiếp tuyển chọn công chức để cung cấp cho các Bộ, ngành trung ương. Các Bộ, ngành có nhu cầu bổ sung công chức tổ chức phỏng vấn, tìm hiểu năng lực của những người đã trúng tuyển vào công chức để lựa chọn. Tương tự như vậy, ở địa phương, các Sở, ngành, quận huyện cũng thực hiện việc phỏng vấn để lựa chọn những người đã trúng tuyển vào cơ quan mình. Người được tuyển vào công chức ứng với từng vị trí việc làm phải đáp ứng đủ tiêu chuẩn về năng lực, phẩm chất quy định, nếu vị trí việc làm quy định ứng với ngạch chính trở lên thì được tuyển dụng lâu dài và ổn định vào công chức. Nếu vị trí việc làm quy định ứng với ngạch chuyên viên hoặc tương đương trở xuống thì được tuyển dụng vào công chức theo hình thức hợp đồng làm việc có thời hạn. Cụ thể là người được tuyển vào công chức ký hợp đồng làm việc có thời hạn, nếu có công trạng, đủ năng lực và phẩm chất thì có thể dự thi tuyển (cạnh tranh) vào

các vị trí việc làm yêu cầu ở mức cao hơn (từ ngạch chính trở lên), nếu trúng tuyển thì được tuyển dụng vào vị trí việc làm (thuộc nhóm ổn định) mang tính chất khung của cơ quan đó, đồng thời được bổ nhiệm vào ngạch công chức cao hơn (ngạch dự thi). Trường hợp công chức (thuộc nhóm linh hoạt) nếu không muốn làm việc trong cơ quan nhà nước hoặc không đáp ứng yêu cầu công việc thì được cơ quan chấm dứt hợp đồng làm việc để chuyển sang làm việc ở nơi khác.

3.4.2.4. Giải pháp thứ 4- Tiếp tục cải cách chế độ tiền lương: Tiếp tục chuyển chế độ tiền lương hiện nay sang thực hiện chế độ tiền lương linh hoạt trả cho công chức. Nội dung cụ thể của chế độ này là tiền lương công chức bao gồm cả tiền thưởng và gắn với vị trí công tác, kết quả thực hiện công vụ. Mức lương tối thiểu thường xuyên được điều chỉnh theo tốc độ tăng của chỉ số giá sinh hoạt 6 tháng một lần (hoặc khi mức tăng của chỉ số giá đạt 10%) đồng thời đảm bảo lương công chức phải luôn luôn bằng mức lương của khu vực tư nhân để cạnh tranh, thu hút nhân tài về khu vực nhà nước. Ngoài lương, công chức còn được hưởng các lợi ích khác như các khoản phụ cấp: phụ cấp khu vực, phụ cấp tiền nhà, phụ cấp làm thêm giờ, phụ cấp khó khăn,... ; trợ cấp ốm đau, trợ cấp cho vợ hoặc chồng và những người phụ thuộc, các dịch vụ xã hội và nhà ở được bao cấp một phần hoặc toàn bộ..... Các lợi ích ngoài lương này có thể đóng vai trò tích cực trong tổng thể các khoản thù lao nếu được thiết kế tốt. Trong hệ thống các loại phụ cấp trả cho công chức cần bổ sung thêm loại phụ cấp thâm niên công chức. Loại phụ cấp này có tác dụng động viên những người gắn bó với nền công vụ, có tác dụng giữ chân công chức yên tâm làm việc trong các cơ quan nhà nước. Phụ cấp thâm niên được xác định từ 30% đến 80% mức lương cơ bản trả cho công chức. Công chức có thâm niên công tác được hưởng phụ cấp thâm niên với các mức cụ thể như sau:

- Thâm niên từ 1 năm đến dưới 5 năm: hưởng 30%.
- Thâm niên từ 5 năm đến dưới 10 năm: hưởng 40%.
- Thâm niên từ 10 năm đến dưới 15 năm: hưởng 50%.
- Thâm niên từ 15 năm đến dưới 20 năm: hưởng 60%.
- Thâm niên từ 20 năm đến dưới 25 năm: hưởng 70%.
- Thâm niên từ 25 năm trở lên: hưởng 80%.

3.4.2.5. Giải pháp thứ 5- Thực hiện việc đánh giá nguồn nhân lực trong các cơ quan nhà nước.

Với việc thực hiện kết hợp hệ thống chức nghiệp với hệ thống việc làm trong các cơ quan nhà nước, việc quản lý công chức phải được thay thế bằng quản lý nguồn nhân lực. Vì vậy, song song với việc đánh giá công chức trên cơ sở gắn với kết quả hoàn thành nhiệm vụ, nhất thiết phải thực hiện triển khai đánh giá nguồn nhân lực công vụ, nghĩa là thực hiện việc đánh giá công chức trên cơ sở năng lực và động cơ làm việc. Kết quả đánh giá đó được đối chiếu so sánh với yêu cầu nhiệm vụ của cơ quan để có biện pháp giải quyết cân đối, điều chỉnh nguồn nhân lực đáp ứng đúng với yêu cầu của cơ quan. Không để tình trạng chất lượng nguồn nhân lực vượt quá hoặc không đáp ứng được yêu cầu của công vụ. Luôn duy trì được sự đáp ứng được yêu cầu hoạt động công vụ của nguồn nhân lực trong cơ quan.

3.4.2.6. Giải pháp thứ 6- Các nội dung mang tính kỹ thuật pháp lý

a) Thể chế hóa các nội dung quản lý công chức phải đảm bảo tuân thủ đúng các quy định của Luật ban hành các văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản hướng dẫn. Cả về thẩm quyền, trình tự, thủ tục, đúng thể thức và minh bạch, công khai. Tiến tới các quy định về quản lý công chức chỉ bao gồm Luật Công vụ và các Nghị định của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện. Không cần phải có Thông tư hướng dẫn nữa.

b) Đối chiếu so sánh các quy định về quản lý công chức với các quy định của Hiến pháp và các luật khác có liên quan để đảm bảo tính hợp hiến, đồng bộ, hợp pháp.

c) Thực hiện pháp điển hoá quản lý công chức thông qua việc xây dựng Luật Công Vụ trên cơ sở kế thừa các mặt tích cực của Pháp lệnh cán bộ, công chức, đổi mới mạnh mẽ công tác quản lý công chức và thể chế hóa các nội dung thuộc các giải pháp mang tính dài hạn nêu ở trên.

Trên cơ sở hệ thống hóa các quy định của pháp luật đã có nhằm sửa đổi, bổ sung, nâng cấp hiệu lực của các quy định pháp luật, bãi bỏ những quy định không còn phù hợp. Qua đó nâng cao tính đẳng cấp, tính quy mô của thể chế quản lý công chức, tương xứng với vai trò của nó trong nền hành chính quốc gia. Cụ thể là xây dựng dự án Luật Công vụ, Công chức bao gồm các quy định về quyền lợi, nghĩa vụ và những điều cấm công chức không được

làm; đạo đức công chức; hệ thống quản lý công chức; quản lý công sở; khen thưởng và xử lý vi phạm đối với công chức; tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức (bao gồm cả luân chuyển, bổ nhiệm, từ chức, miễn nhiệm, đánh giá công chức); thanh tra công vụ.

Trên cơ sở Luật Công vụ, cần xây dựng hệ thống các Nghị định của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện các nội dung của Luật Công vụ, bao gồm:

1/ Nghị định của Chính phủ về phương pháp xác định và quản lý hệ thống vị trí việc làm trong các cơ quan nhà nước.

2/ Nghị định của Chính phủ về tuyển dụng và quản lý công chức.

3/ Nghị định của Chính phủ về điều động, tiếp nhận, thuyên chuyển, bố trí, phân công công tác, biệt phái đối với công chức.

4/ Nghị định của Chính phủ về đánh giá công chức và nguồn nhân lực công vụ.

5/ Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành quy chế bổ nhiệm, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm công chức lãnh đạo.

6/ Nghị định của Chính phủ về kỷ luật công chức.

7/ Quyết định của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế tổ chức kỳ thi tuyển, thi nâng ngạch và Nội quy thi tuyển, thi nâng ngạch.

8/ Nghị định của Chính phủ về khen thưởng, thăng thưởng công chức có công trạng trong thực thi công vụ.

9/ Nghị định của Chính phủ về kéo dài tuổi làm việc của công chức.

10/ Nghị định của Chính phủ về chế độ thôi việc đối với công chức.

11/ Nghị định của Chính phủ về quản lý nguồn nhân lực trong các cơ quan nhà nước.

12/ Nghị định của Chính phủ về thanh tra công chức trong khi thực thi công vụ.

13/ Nghị định của Chính phủ về việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công chức.

14/ Nghị định của Chính phủ về chế độ trách nhiệm cá nhân đối với công chức trong khi thực thi nhiệm vụ, công vụ.

15/ Nghị định của Chính phủ về chế độ đào tạo, bồi dưỡng công chức trong các cơ quan nhà nước.

3.4.2.7. Giải pháp thứ 7: Tin học hóa quản lý công chức:

Trong điều kiện hiện nay công nghệ tin học đang phát triển mạnh mẽ,

việc quản lý công chức thông qua hệ thống tin học hóa sẽ nâng cao hiệu quả quản lý công chức, đảm bảo sự thông suốt thông tin về đội ngũ công chức từ Trung ương đến địa phương. Tin học hóa quản lý công chức bao gồm:

- Xây dựng và đưa vào thực hiện thống nhất phần mềm quản lý công chức với các tiêu chí, các nội dung phục vụ cho việc quản lý công chức, nhất là đánh giá chất lượng đội ngũ, thống kê kịp thời các thông tin cần thiết trong quá trình quản lý. Ví dụ như số lượng công chức nữ, số lượng công chức là người dân tộc, cơ cấu ngạch hiện tại trong các cơ quan, số tăng lên về tuyển dụng, tiếp nhận và chuyển chuyển; số giảm đi do chuyển công tác, sa thải; thực trạng phân bố nguồn nhân lực hiện nay giữa các vùng, các ngành, các lĩnh vực.....

- Xây dựng và đưa vào sử dụng thẻ công chức thống nhất trong toàn hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước.

- Thực hiện tuyển dụng, thi tuyển, đánh giá công chức thông qua mạng điện tử của Chính phủ hoặc INTERNET.

Tóm lại Chương 3 Luận án đã làm rõ 4 vấn đề lớn:

- Thứ nhất, đã nêu rõ các thách thức của quá trình phát triển và hội nhập kinh tế quốc tế mà nền hành chính nói chung, đội ngũ công chức hành chính nói riêng phải không ngừng đổi mới, vươn lên theo hướng khoa học, hiện đại, phục vụ xã hội mới có thể đáp ứng được các yêu cầu mới đặt ra.

- Thứ hai, Luận án đã nêu rõ 6 quan điểm và nguyên tắc cần phải tuân thủ trong quá trình hoàn thiện thể chế quản lý công chức hành chính ở Việt nam trong giai đoạn tới (2007-2020).

- Thứ ba, Luận án đã nêu được 3 nội dung dưới góc độ kỹ thuật pháp lý và 11 nội dung dưới góc độ nội dung quản lý cần phải thực hiện để hoàn thiện thể chế quản lý công chức trong giai đoạn tới.

- Thứ tư, Luận án đã nêu 2 nhóm giải pháp trong đó có 9 giải pháp ngắn hạn và 7 giải pháp dài hạn cần phải tiến hành để hoàn thiện thể chế quản lý công chức trong giai đoạn tới (2007-2020).

KẾT LUẬN

Hiện nay, Việt Nam đang trong quá trình hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân, quá trình cải cách hành chính đã được tiến hành từ nhiều năm nay mặc dù đã thu được nhiều kết quả nhưng vẫn còn phải cố gắng rất nhiều để nâng cao hiệu lực, hiệu quả của nền hành chính. Nhà nước cũng vừa ban hành Luật phòng, chống tham nhũng và Luật thực hành tiết kiệm chống lãng phí. Trong điều kiện xây dựng và phát triển nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và hội nhập quốc tế, việc xây dựng đội ngũ công chức vừa có phẩm chất, vừa có năng lực, trong sạch, chuyên nghiệp là vô cùng quan trọng. Nhưng để có được đội ngũ công chức như vậy, nhà nước cần đổi mới và hoàn thiện thể chế quản lý công chức cho phù hợp với yêu cầu hiện nay. Trước hết là phải xây dựng được Luật về Công chức để đảm bảo tính pháp lý trong công tác quản lý công chức, các Nghị định của Chính phủ ban hành cần quy định và hướng dẫn chi tiết những vấn đề đã được đưa vào Luật, hạn chế đến tối thiểu các Thông tư hướng dẫn và không để tồn tại các văn bản hành chính thông thường quy định các nội dung quản lý công chức. Thứ hai, các nội dung về quản lý công chức cần được đổi mới theo hướng chuyển từ quản lý công chức theo hệ thống chức nghiệp sang quản lý công chức theo hệ thống việc làm, thay thế dần quản lý nhân sự bằng quản lý nguồn nhân lực, đây mạnh phân cấp về sử dụng và quản lý công chức cho các cơ quan cấp dưới. Thứ ba, thực hiện việc đánh giá công chức dựa trên cơ sở kết quả hoàn thành công việc là chủ yếu và nâng cao vai trò trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính trong việc quản lý công chức. Thứ tư, là thực hiện chính sách thu hút nhân tài từ nguồn lao động xã hội vào khu vực hành chính công quyền đồng thời với chính sách giữ chân công chức gắn bó với nghề nghiệp của mình. Thực hiện được các nội dung này trong quá trình hoàn thiện thể chế quản lý công chức sẽ góp phần nâng cao chất lượng đội ngũ công chức trong một nền hành chính phục vụ với những sự thay đổi về vai trò của Chính phủ hiện nay trên thế giới. Bên cạnh đó, cần xây dựng đội ngũ và bộ máy làm

công việc quản lý công chức đảm bảo chất lượng và chuyên nghiệp, tạo việc để triển khai thể chế quản lý công chức vào thực tiễn một cách hiệu quả và chính xác, đảm bảo thực hiện tốt các nội dung quản lý đã được hoàn thiện.

Để góp phần vào việc hoàn thiện thể chế quản lý công chức làm cơ sở pháp lý xây dựng đội ngũ công chức đủ năng lực, phẩm chất đáp ứng yêu cầu phát triển và hội nhập kinh tế quốc tế, Luận án này đã đi vào nghiên cứu một số vấn đề lý luận của thể chế quản lý công chức, các nội dung quản lý công chức, xu hướng quản lý công chức trên thế giới hiện nay. Đồng thời nghiên cứu thực trạng của hệ thống thể chế quản lý công chức hiện nay theo 2 góc độ: hình thức pháp lý và nội dung quản lý, phân tích những mặt được, những quy định hợp lý, những tồn tại, gây cản trở đến việc quản lý công chức theo nhu cầu hiện nay dưới 2 góc độ đó. Luận án cũng đưa ra các thách thức và nhiệm vụ của thể chế quản lý công chức trong điều kiện hiện nay. Từ đó đưa ra các quan điểm, nguyên tắc, nội dung và các giải pháp ngắn hạn, dài hạn nhằm hoàn thiện thể chế quản lý công chức.

Phạm vi của Luận án rộng, đề cập đến các nội dung quản lý công chức để thể chế hóa, phục vụ cho quản lý đội ngũ công chức hành chính làm việc trong các cơ quan công quyền của nhà nước; đây là vấn đề khó và phức tạp nhưng rất quan trọng trong quá trình thực hiện cải cách nền hành chính nhà nước, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân, đặc biệt là trong quá trình hiện nay Nhà nước đang nghiên cứu xây dựng Luật Công vụ. Do đó mà việc đề xuất các quan điểm, nguyên tắc, nội dung và các giải pháp hoàn thiện thể chế quản lý công chức còn phải có thời gian kiểm nghiệm và hoàn chỉnh. Bên cạnh đó do giới hạn về khả năng nghiên cứu của tác giả, thời gian và kinh phí có hạn, phương pháp nghiên cứu còn gặp nhiều khó khăn nên kết quả nghiên cứu mới chỉ đạt được ở một mức độ nhất định. Tác giả Luận án rất mong được các thầy, cô giáo, các nhà khoa học, các nhà quản lý chỉ bảo và đóng góp ý kiến thêm./.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ

1. Trần Anh Tuấn (1997), "Tiền lương linh hoạt trong nền công vụ Singgapo". *Tạp chí Tổ chức Nhà nước* (12), tháng 12 năm 1997, trang 30, 31, 32.
2. Trần Anh Tuấn (1999), "Phát triển nguồn nhân lực trong hoạt động công vụ ở nước ta hiện nay". *Tạp chí Tổ chức nhà nước* (7), tháng 7 năm 1999, trang 14, 15, 16, 17.
3. Trần Anh Tuấn (2001), "Bàn về cải cách chế độ tiền lương đối với cán bộ, công chức". *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, (10) tháng 10 năm 2001, trang 29, 30, 31, 32.
4. Trần Anh Tuấn, (2003), "Đổi mới, cơ chế chính sách quản lý cán bộ, công chức theo Pháp lệnh cán bộ, công chức sửa đổi, bổ sung năm 2003". *Tạp chí Tổ chức nhà nước* (8), tháng 8 năm 2003, trang 20, 21, 22.
5. Trần Anh Tuấn (2006), " Một số nguyên tắc xây dựng và hoàn thiện thể chế quản lý công chức trong điều kiện phát triển và hội nhập quốc tế". *Tạp chí Tổ chức nhà nước* (10), tháng 10 năm 2006, trang 7, 8, 9, 10.
6. Trần Anh Tuấn (2006), "Những thách thức của quản lý công chức trong điều kiện phát triển và hội nhập quốc tế". *Tạp chí Quản lý nhà nước* (130), tháng 11 năm 2006, trang 20, 21, 22, 27.
7. Trần Anh Tuấn (2006), "Đổi mới thể chế quản lý công chức đáp ứng yêu cầu phát triển và hội nhập quốc tế". *Tạp chí Tổ chức Nhà nước* (12), tháng 12 năm 2006, trang 23, 24, 25, 26.
8. Chủ trì giúp lãnh đạo Bộ Nội vụ xây dựng Đề án sửa đổi, bổ sung Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 2003. (*Được Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua năm 2003*).

9. Chủ trì xây dựng các văn bản QPPL quy định về quản lý cán bộ, công chức sau:

- Tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức. (Nghị định số 117/2003/NĐ-CP ngày 10/10/2003 và Nghị định số 09/2007/NĐ-CP ngày 15/1/2007).
- Chế độ công chức dự bị. (Nghị định số 115/2003/NĐ-CP ngày 10/10/2003 và Nghị định số 08/2007/NĐ-CP ngày 15/1/2007).
- Chế độ kỷ luật đối với cán bộ, công chức (Nghị định số 35/2005/NĐ-CP ngày 17/3/2003 của Chính phủ)
- Chế độ bồi thường thiệt hại vật chất do cán bộ, công chức gây ra. (Nghị định số 118/2006/NĐ-CP ngày 10/10/2006).
- Xử lý trách nhiệm người đứng đầu để xảy ra tham nhũng trong cơ quan, đơn vị được giao quản lý. (Nghị định số 107/2006/NĐ-CP ngày 22/9/2006).
- Quy chế đánh giá cán bộ, công chức hàng năm. (Quyết định số 11/1998/QĐ-TCCP-CCVC của Bộ trưởng- Trưởng ban Tổ chức cán bộ Chính phủ).
- Quyết định số 27/2003/QĐ-TTg ngày 19/2/2003 của Thủ tướng Chính phủ về Quy chế bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm CB,CC lãnh đạo.

10. Tham gia Ban chủ nhiệm kiêm thư ký Đề tài độc lập cấp Nhà Nước, mã số ĐTĐL 2004/25: " Nghiên cứu cơ sở khoa học hoàn thiện chế độ công vụ ở Việt nam" do PGS, TS Nguyễn Trọng Điều làm Chủ nhiệm (đã được Nhà nước nghiệm thu năm 2006).

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

- 1 Đinh văn Ân và Võ Trí Thành (2002), *Thế chế- cải cách thế chế và phát triển. Lý luận và thực tiễn ở nước ngoài và Việt nam*. Nxb Thống kê.
- 2 Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ (1993), *Chế độ công chức và Luật công chức của các nước trên thế giới*.
- 3 Bộ ngoại giao (2002), *Việt nam - Hội nhập kinh tế trong xu thế toàn cầu hóa. Vấn đề và giải pháp*. Sách tham khảo.
- 4 Bộ Nội vụ (20005), *Lịch sử Chính phủ Việt Nam, Tài liệu lưu trữ của Bộ Nội vụ*, Hà Nội.
- 5 Bộ Nội vụ (2003), *Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010 và các văn bản triển khai*.
- 6 Chính phủ nước CHXHCN Việt nam (2003), *Nghị định số 117/2003/NĐ-CP ngày 10/10/2003 của Chính phủ về tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước*, Hà Nội.
- 7 Christian Batal (2002), *Quản lý nguồn nhân lực trong khu vực nhà nước. Tập 1 và tập 2*. Nxb chính trị quốc gia
- 8 Chủ tịch nước Việt nam dân chủ cộng hòa (1950), *Sắc lệnh số 76/SL ngày 20/5/1950 - Về Quy chế công chức*, Tài liệu lưu trữ của Bộ Nội vụ
- 9 Nguyễn Trọng Điều (2002), *Quản trị nguồn nhân lực, tập 1 và tập 2*. Nxb chính trị quốc gia.
- 10 Nguyễn Minh Đoan (2002), *Hiệu quả pháp luật: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*. Nxb chính trị quốc gia.
- 11 Trương Quang Dũng (2004), *Áp dụng hệ thống quản lý chất lượng ISO 9000 trong các mô hình hành chính công*, Tạp chí Quản lý nhà nước số 403
- 12 Đoàn Thu Hà- Nguyễn Thị Ngọc Huyền (2001), *Giáo trình Khoa học quản lý*, NXB Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.
- 13 13- Đoàn thị Thu Hà - Nguyễn thị Ngọc Huyền (2002), *Giáo trình Khoa học quản lý, tập 2*, Nxb Khoa học và kỹ thuật.
- 14 Tô Tử Hạ và các tác giả khác (1998), *Cải cách hành chính địa phương*, NXB chính trị quốc gia, Hà nội
- 15 Tô Tử Hạ (2001), *Công chức và vấn đề xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức hiện nay*. Nxb chính trị quốc gia, Hà Nội.

- 16 Dương Vũ Hiệp- Vũ Văn Hà (2001), *Toàn cầu hóa kinh tế*, Nxb Khoa học xã hội.
- 17 H.Koontz và các tác giả khác (2004), *Những vấn đề cốt yếu của quản lý*. Nxb Khoa học và kỹ thuật, Hà nội
- 18 Học viện Hành chính quốc gia (2000), *Một số thuật ngữ hành chính. Viện nghiên cứu hành chính- Học viện Hành chính quốc gia*. Nxb Thế giới.
- 19 Học viện Hành chính quốc gia (1997), *Công vụ, công chức*, Nxb Giáo dục.
- 20 Hội đồng Bộ trưởng (1991), *Nghị định số 169/HĐBT ngày 25/5/1991 của Hội đồng Bộ trưởng về Công chức*, Tài liệu lưu trữ của Bộ Nội vụ.
- 21 Mai Hữu Khuê- Bùi Văn Nhơn (2002), *Từ điển giải thích thuật ngữ hành chính*, NXB Lao động, Hà Nội.
- 22 Lê Chi Mai (2001), *Những vấn đề cơ bản về chính sách và quy trình chính sách*. Nxb đại học quốc gia Hồ Chí Minh.
- 23 Đinh Văn Mậu-Phạm Hồng Thái (1996), *Nhập môn hành chính Nhà nước*, NXB thành phố Hồ chí Minh.
- 24 Ngân hàng Phát triển Châu Á (2003), *Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*. Nxb Chính trị quốc gia.
- 25 Nhà Xuất Bản chính trị quốc gia (1996), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Hà Nội, trang 80.
- 26 Nhà xuất bản chính trị quốc gia (1998), *Các văn kiện quốc tế về quyền con người, trang 9 và trang 19*, Hà Nội
- 27 Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- 28 Nhà xuất bản chính trị quốc gia (1996), *Cải cách thể chế chính trị*.
- 29 Nhà xuất bản chính trị quốc gia (2002), *Khái quát về chính quyền Hợp chủng quốc Hoa kỳ*, Hà Nội
- 30 Nhà xuất bản Lao động (2005), *Hành chính công*, Hà Nội
- 31 Nhà xuất bản chính trị quốc gia (1998), *Pháp lệnh cán bộ, công chức*, Hà Nội
- 32 Nhà xuất bản chính trị quốc gia (2003), *Pháp lệnh cán bộ, công chức (sửa đổi, bổ sung)*, Hà Nội

- 33 Nhà xuất bản Đà Nẵng (2001), *Từ điển tiếng Việt*.
- 34 Nhà xuất bản chính trị quốc gia (2001), *Nhập môn hành chính nhà nước*.
- 35 Nhà xuất bản Chính trị quốc gia (2002), *Hiến pháp nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt nam*, Hà Nội.
- 36 Nhà xuất bản công an nhân dân (2001), *Ai chỉ huy Quốc hội*, Hà Nội.
- 37 Thang Văn Phúc (2004), *Hệ thống công vụ và xu hướng cải cách công vụ của một số nước trên thế giới*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội
- 38 Thang Văn Phúc (2001), *Cải cách hành chính nhà nước - Thực trạng, nguyên nhân và giải pháp*.
- 39 Thang Văn Phúc và Nguyễn Minh Phương (2005), *Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức*. Nxb chính trị quốc gia.
- 40 Võ Kim Sơn (2004), *Phân cấp quản lý nhà nước-Lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia
- 41 Phạm Hồng Thái (2004), *Công vụ, công chức Nhà nước*, NXB Tư pháp.
- 42 Lê Quang Thương (2004), *Sách tra cứu các mục từ về tổ chức*, Nxb Chính trị quốc gia.
- 43 Đỗ Hoàng Toàn (2000), *Giáo trình Khoa học Quản lý, tập I*, Nxb Khoa học và kỹ thuật.
- 44 Nguyễn Phú Trọng và Trần Xuân Sầm (2001), *Luận cứ khoa học cho việc nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ trong thời kỳ đẩy mạnh CNH, HĐH đất nước*, Nxb chính trị quốc gia.
- 45 Nguyễn Trung Trực - Trương Quang Dũng (2003), *ISO 9000 trong dịch vụ hành chính*, Nxb Trẻ
- 46 Phạm Văn Vận- Vũ Cương (2004), *Giáo trình Kinh tế công cộng, trang 29*, NXB Thống kê, Hà Nội
- 47 Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2002), *Thế chế- cải cách thế chế và phát triển. Lý luận và thực tiễn ở nước ngoài và Việt nam*. Nxb Thống kê.
- 48 Nguyễn Như Ý (1998), *Đại từ điển tiếng Việt*, NXB Văn hóa- Thông tin, Hà Nội

PHỤ LỤC

1. Bảng số 1: Trình tự cấu trúc của tiêu chuẩn chức danh nghiệp vụ mỗi ngạch công chức
2. Bảng số 2: Hệ thống các ngạch chức danh công chức HCNN
3. Bảng số 3: Bảng tổng hợp kết quả thi tuyển
4. Bảng số 4: Tổng hợp kết quả thi nâng ngạch công chức
5. Bảng số 5: Tổng hợp kết quả thực hiện việc bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm công chức lãnh đạo
6. Bảng số 6: Tổng hợp việc xử lý kỷ luật công chức
7. Bảng số 7: Kết quả thực hiện đào tạo, bồi dưỡng công chức
8. Bảng số 8: Kết quả thực hiện việc đào tạo, bồi dưỡng công chức ở ngoài nước
9. Bảng số 9: Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật được nghiên cứu trong luận án.

Bảng số 1:

Trình tự cấu trúc của tiêu chuẩn chức danh nghịệp vụ mỗi ngạch công chức

1. Phần chức trách: Mô tả chức vụ ngạch theo trình tự sau:

- Vị trí chức năng, phạm vi trách nhiệm (bằng một câu ngắn gọn) nhằm xác định rõ là ai? làm gì? ở đâu?

- Nhiệm vụ cụ thể: mô tả nội dung công việc trong hệ thống hành chính (quản lý nhà nước); quy trình, biện pháp để hoàn thành các công việc đó như hướng dẫn, chỉ đạo, theo dõi, đôn đốc, tổng hợp tình hình, kiểm tra, điều chỉnh.... để hoàn thiện từng nhiệm vụ cụ thể được giao. Công chức được giao nhiệm vụ phải chủ động tổ chức công việc để hoàn thành nhiệm vụ, không được thụ động; Những yêu cầu về xây dựng lề lối, phương pháp công tác, nề nếp quản lý (lưu giữ hồ sơ, văn bản, thông tin, báo cáo).

Đối với các ngạch công chức cấp càng cao thì ngoài những nội dung nhiệm vụ chính ở trên, sẽ có thêm các nhiệm vụ "hỗ trợ" và nhiệm vụ "phụ" được xác định ở phần cuối của nhiệm vụ. Nhiệm vụ "hỗ trợ" là chủ trì hoặc tham gia nghiên cứu khoa học về vấn đề quản lý liên quan. Nhiệm vụ "phụ" là chủ trì hoặc tham gia biên soạn tài liệu về giảng dạy nghịệp vụ hoặc đi giảng về các chuyên đề nghịệp vụ khi có yêu cầu.

Các nội dung nhiệm vụ được miêu tả ở phần chức trách này là căn cứ để đánh giá sự hoàn thành nhiệm vụ của công chức.

2. Phần hiểu biết: Nhằm đảm bảo được các công việc của phần chức trách, quy định phần "hiểu biết" phải xác định rõ khối lượng hiểu biết bao gồm: kiến thức, tri thức, kỹ năng, kỹ xảo, hay là sự tinh thông, thành thạo mà công chức ở chức vụ đó phải có. Trong khối lượng hiểu biết đó bao gồm cả:

chính trị, chuyên môn nghiệp vụ, xã hội và năng lực hành động đã được viết ngắn gọn và theo trình tự thống nhất.

Phần này là căn cứ để thi tuyển, lựa chọn tài năng, nhất là đối với công chức mới tuyển vào ngạch công chức. Đối với công chức hiện có thì phải căn cứ vào đó để phân loại hoặc để bồi dưỡng phấn đấu. Đối với các ngạch trung và cao cấp thì phần này là căn cứ để tổ chức thi nâng ngạch cho công chức ở ngạch dưới muốn nâng lên ngạch trên.

3. Phần "Yêu cầu trình độ": Phần này nhằm xác định rõ những "mốc" tối thiểu của kiến thức phải có. Gồm các văn bằng, chứng chỉ của các cấp đào tạo về chuyên môn, về quản lý hành chính, về chính trị, về ngoại ngữ.... đối với công chức ở các ngạch càng cao thì ngoài những chứng chỉ, văn bằng qua đào tạo trên còn phải có những xác nhận thông qua các công trình khoa học quản lý mà người đó đã đạt được; điều đó cần thiết để chứng minh năng lực thực tế và tài năng xứng đáng với vị trí chức vụ cao đó. Ngoài ra yêu cầu về trình độ của các ngạch còn quy định cả thời gian thâm niên ở ngạch dưới (nếu có) là 6 năm hoặc 9 năm. Quy định thâm niên là nhằm xác định được trình độ thể hiện dưới kinh nghiệm hiểu biết đúc kết qua các năm công tác.

Bảng số 2:

**HỆ THỐNG CÁC NGẠCH CHỨC DANH CÔNG CHỨC
HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC**

I. Ngạch chuyên viên cao cấp và các ngạch công chức chuyên ngành tương đương:

<i>TT</i>	<i>Ngạch</i>	<i>Mã số</i>
1	Chuyên viên cao cấp	01.001
2	Thanh tra viên cao cấp	04.023
3	Kế toán viên cao cấp	06.029
4	Kiểm soát viên cao cấp thuế	06.036
5	Kiểm toán viên cao cấp	06.041
6	Kiểm soát viên cao cấp Ngân hàng	07.044
7	Kiểm tra viên cao cấp Hải quan	08.049
8	Kiểm dịch viên cao cấp động thực vật	09.066
9	Thẩm kế viên cao cấp	12.084
10	Kiểm soát viên cao cấp thị trường	21.187

II. Ngạch chuyên viên chính và các ngạch công chức chuyên ngành tương đương:

<i>TT</i>	<i>Ngạch</i>	<i>Mã số</i>
1	Chuyên viên chính	01.002
2	Chấp hành viên tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương	03.017
3	Thanh tra viên chính	04.024
4	Kế toán viên chính	06.030
5	Kiểm soát viên chính thuế	06.037
6	Kiểm toán viên chính	06.042
7	Kiểm soát viên chính Ngân hàng	07.045
8	Kiểm tra viên chính Hải quan	08.050
9	Kiểm dịch viên chính động, thực vật	09.067
10	Kiểm soát viên chính đê điều	11.081
11	Thẩm kế viên chính	12.085
12	Kiểm soát viên chính thị trường	21.188

III. Ngạch chuyên viên và các ngạch công chức chuyên ngành tương đương

<i>TT</i>	<i>Ngạch</i>	<i>Mã số</i>
1	Chuyên viên	01.003
2	Chấp hành viên quận huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh	03.018
3	Công chứng viên	03.019
4	Thanh tra viên	04.025
5	Kế toán viên	06.031
6	Kiểm soát viên thuế	06.038
7	Kiểm toán viên	06.043
8	Kiểm soát viên Ngân hàng	07.046
9	Kiểm tra viên hải quan	08.051
10	Kiểm dịch viên động thực vật	09.068
11	Kiểm lâm viên chính	10.078
12	Kiểm soát viên đê điều	11.082
13	Thẩm kế viên	12.086
14	Kiểm soát viên thị trường	21.189

IV. Ngạch cán sự và các ngạch công chức chuyên ngành tương đương

<i>TT</i>	<i>Ngạch</i>	<i>Mã số</i>
1	Cán sự	01.004
2	Kế toán viên trung cấp	06.032
3	Kiểm thu viên thuế	06.039
4	Thủ kho tiền vàng, bạc, đá quý (NH)	07.048
5	Kiểm tra viên trung cấp hải quan	08.052
6	Kỹ thuật viên kiểm dịch động thực vật	09.069
7	Kiểm lâm viên	10.079
8	Kiểm soát viên trung cấp đê điều	11.083
9	Kỹ thuật viên kiểm nghiệm bảo quản	19.183
10	Kiểm soát viên trung cấp thị trường	21.190

V. Các ngạch Nhân viên

<i>TT</i>	<i>Ngạch</i>	<i>Mã số</i>
1	Kỹ thuật viên đánh máy	01.005
2	Nhân viên đánh máy	01.006
3	Nhân viên kỹ thuật	01.007
4	Nhân viên văn thư	01.008
5	Nhân viên phục vụ	01.009
6	Lái xe cơ quan	01.010
7	Nhân viên bảo vệ	01.011
8	Kế toán viên sơ cấp	06.033
9	Thủ quỹ kho bạc, ngân hàng	06.034
10	Thủ quỹ cơ quan, đơn vị	06.035
11	Nhân viên thuế	06.040
12	Kiểm ngân viên	07.047
13	Nhân viên hải quan	08.053
14	Kiểm lâm viên sơ cấp	10.080
15	Thủ kho bảo quản nhóm I	19.184
16	Thủ kho bảo quản nhóm II	19.185
17	Bảo vệ tuần tra canh gác	19.186

Bảng số 3

BẢNG TỔNG HỢP KẾT QUẢ THI TUYỂN TỪ

(Từ năm 1998 đến 2002)

STT	Khu vực	Số kỳ thi đã tổ chức (kỳ)	Số người đăng ký dự tuyển (người)	Số người dự thi đạt yêu cầu (người)	Số người dự thi được tuyển dụng (người)	Xét Hành chính (người)	tuyển Sự nghiệp (người)
1	Tổng số cả nước	1.202	255.491	213.463	169.885	498	32.769
2	Khối BỘ, ngành TW (23 Bộ, ngành)	449	20.869	11.043	8.344	161	312
3	Khối địa phương phía Bắc (25 tỉnh, thành phố trực thuộc TW)	370	105.802	91.652	69.106	246	17.786
4	Khối địa phương phía Nam (23 tỉnh, thành phố trực thuộc TW)	383	128.820	110.768	92.435	91	14.671

Bảng số 4:

TỔNG HỢP KẾT QUẢ THI NÂNG NGẠCH CÔNG CHỨC

Từ năm 1998 đến 2002

STT	Tên ngạch tổ chức thi	Số người dự thi	Số người đạt kết quả
1	Chuyên viên cao cấp	427	425
2	Chuyên viên chính	6663	6356
3	Chuyên viên	3672	3494
4	Kiểm soát viên chính Ngân hàng	36	35
5	Kiểm dịch viên chính Bảo vệ thực vật	126	126
6	Kế toán viên	485	465
7	Cán sự	385	367

Bảng số 5:

**TỔNG HỢP KẾT QUẢ THỰC HIỆN VIỆC BỎ NHIỆM, BỎ
NHIỆM LẠI LUÂN CHUYỂN, TỪ CHỨC, MIỄN NHIỆM CÔNG
CHỨC LÃNH ĐẠO**

(Thời gian từ 2002 đến 2003)

STT	Khu vực	Bỏ nhiệm lần đầu (người)	Bỏ nhiệm lại (người)	Không bỏ nhiệm lại (người)	Luân chuyển (người)	Từ chức, miễn nhiệm (người)
1	Bộ, ngành TW	6.673	3.033	26	1.299	308
2	Các tỉnh, thành phố trực thuộc TW	7.601	4.152	98	1.479	171
3	Tổng cộng	14.274	7.185	124	2.778	479

Bảng số 6

TỔNG HỢP VIỆC XỬ LÝ KỶ LUẬT CÔNG CHỨC

(Giai đoạn từ 1/1/2000 đến 31/12/ 2004)

TT	Khu vực	Khiển trách	Cảnh cáo	Đã xử lý				Tổng số	Ghi chú
				Hạ bậc lương	Hạ ngạch	Cách chức	Buộc thôi việc		
1	Bộ, ngành Trung ương	167	156	22	12	54	43	454	
2	Tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương	1.532	1.240	163	52	274	281	3.542	
3	Tổng cộng	1.699	1.396	185	64	328	324	3.996	

Bảng số 7:

**KẾT QUẢ THỰC HIỆN ĐÀO TẠO, BỒI DƯỠNG CÔNG CHỨC
(Trong thời gian từ năm 2001 - 2003)**

Phạm vi Tổng số	Lý luận chính trị		Quản lý nhà nước		Chuyên môn nghề nghiệp		Ngoại ngữ	Tin học
	ĐT	BD	ĐT	BD	ĐT	BD		
Bộ, ngành 237.780	11.484	22.423	171	32.427	10.443	127.372	13.192	20.268
Địa phương 974.884	59.428	128.799	13.358	143.504	99.797	479.834	17.852	31.509
Tổng số 1.212.644	70.912	150.222	13.529	175.931	110.240	607.206	31.044	51.777

Bảng số 8:

**KẾT QUẢ THỰC HIỆN ĐÀO TẠO, BỒI DƯỠNG
CÔNG CHỨC Ở NGOÀI NƯỚC
giai đoạn 2001-2003**

Đối tượng đào tạo	Đào tạo > 1 năm	Từ 3 tháng đến 1 năm	Bồi dưỡng < 1 tháng	Đơn Bộ Nội vụ	vi chủ Bộ, ngành	trì Địa phương	Tổng số
1. Công chức lãnh đạo	31	444	3.064	477	1.350	1.712	3.539
2. Công chức thừa hành	636	852	4.833	147	5.159	1.015	6.321
3. Công chức nguồn	112	203	168	13	81	389	483

Bảng số 9:

**HỆ THỐNG CÁC VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT
ĐƯỢC NGHIÊN CỨU TRONG LUẬN ÁN
(từ năm 1998 đến nay)**

- Nghị quyết số 09/2003/NĐ-CP ngày 28 tháng 07 năm 2003 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung Nghị quyết số 16/2000/NQ-CP ngày 18 tháng 10 năm 2000 của Chính phủ về việc tinh giản biên chế trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp.

- Quyết định số 11/1998/QĐ-TCCP-CCVC ngày 05 tháng 12 năm 1998 của Bộ trưởng Trưởng ban Tổ chức cán bộ Chính phủ về việc ban hành Quy chế đánh giá công chức hàng năm.

- Quyết định số 466/1998-QĐ-TCCP-BCTL ngày 5 tháng 09 năm 1998 của Bộ trưởng, Trưởng ban Tổ chức cán bộ Chính phủ về việc ban hành Quy chế thi tuyển, thi nâng ngạch công chức. Nội quy thi công chức.

- Nghị định số 95/1998/NĐ-CP ngày 17 tháng 11 năm 1998 của Chính phủ về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức.

- Nghị định số 56/2000/NĐ-CP ngày 12 tháng 10 năm 2000 của Chính phủ sửa đổi khoản 2 Điều 6 Nghị định số 95/1998/NĐ-CP ngày 17/11/1998 của Chính phủ về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức.

- Nghị định số 96/1998/CP- NĐ ngày 17 tháng 11 năm 1998 của Chính phủ về chế độ thôi việc đối với cán bộ, công chức.

- Nghị định số 97/1998/CP-NĐ ngày 17 tháng 11 năm 1998 của Chính phủ về xử lý kỷ luật và trách nhiệm vật chất đối với công chức.

- Quyết định số 27/1999/QĐ-BTCCBCP ngày 26 tháng 07 năm 1999 của Bộ trưởng- Trưởng ban Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ về việc ban hành 18 biểu mẫu sử dụng thống nhất trong các kỳ thi tuyển, thi nâng ngạch công chức.

- Quyết định số 150/1999/QĐ-BTCCBCP ngày 12 tháng 02 năm 1999 của Bộ trưởng- Trưởng ban Tổ chức cán bộ Chính phủ về việc ban hành Quy chế thi nâng ngạch công chức.

- Nghị định số 71/2000/NĐ-CP ngày 23 tháng 11 năm 2000 của Chính phủ quy định việc kéo dài thời gian công tác của cán bộ, công chức đến độ tuổi nghỉ hưu.

- Thông tư số 04/1999/TT-TCCP ngày 20 tháng 03 năm 1999 của Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ hướng dẫn thực hiện Nghị định số 95/1998/NĐ-CP của Chính phủ về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức.

- Thông tư số 07/2000/TT-BTC ngày 18 tháng 01 năm 2000 của Bộ Tài chính hướng dẫn việc cấp, quản lý, hạch toán, quyết toán kinh phí thôi việc và nộp ngân sách tiền bồi thường chi phí đào tạo, bồi dưỡng của cán bộ, công chức.

- Thông tư Liên tịch số 101/2003/TTLT/BTC-BNV ngày 29 tháng 10 năm 2003 của Bộ Tài chính và Bộ Nội vụ quy định chế độ thu và quản lý sử dụng phí dự thi tuyển công chức và thi nâng ngạch cán bộ, công chức.

- Thông tư số 105/2001/TT-BTC ngày 27 tháng 12 năm 2001 của Bộ Tài chính hướng dẫn quản lý và sử dụng kinh phí đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước.

- Thông tư số 39/2000/TT-BTCCBCP ngày 19 tháng 06 năm 2000 của Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ hướng dẫn việc xếp lương khi bổ nhiệm vào ngạch đối với công chức đạt kỳ thi nâng ngạch.

- Thông tư số 28/1999/TT-BTCCBCP ngày 31 tháng 07 năm 1999 của Ban Tổ chức- Cán bộ Chính phủ hướng dẫn thực hiện Nghị định số 96/1998/NĐ-CP ngày 17/11/1998 của Chính phủ về chế độ thôi việc đối với cán bộ, công chức.

- Thông tư số 05/1999/TT-TCCP ngày 27 tháng 03 năm 1999 của Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ hướng dẫn thực hiện Nghị định số 97/1998/NĐ-CP ngày 17/11/1998 của Chính phủ về xử lý kỷ luật và trách nhiệm vật chất đối với cán bộ, công chức.

- Thông tư số 22/2002/TT-BTCCBCP ngày 23 tháng 04 năm 2002 của Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ hướng dẫn việc xử lý cán bộ, công chức, cán bộ trong doanh nghiệp Nhà nước vi phạm việc cấp phát, sử dụng văn bằng, chứng chỉ không hợp pháp.

- Thông tư liên tịch số 619/1999/TTLT-TTNN- BTCCBCP ngày 12 tháng 08 năm 1999 hướng dẫn thực hiện việc tuyển dụng, chuyển ngạch, nâng ngạch, quản lý và xử lý kỷ luật công chức thanh tra.

- Quyết định số 28/2000/QĐ-BTCCBCP ngày 10 tháng 04 năm 2000 của Bộ trưởng- Trưởng Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ về chế độ báo cáo thống kê cán bộ, công chức và quỹ tiền lương hành chính sự nghiệp.

- Thông tư số 19/2001/TT-BTCCBCP ngày 25 tháng 04 năm 2001 của Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ hướng dẫn thực hiện Nghị định số 71/2000/NĐ-CP ngày 23 tháng 11 năm 2000 của Chính phủ quy định việc kéo dài thời gian công tác của cán bộ, công chức đến độ tuổi nghỉ hưu.

- Quyết định số 161/2003/QĐ-TTg ngày 04 tháng 08 năm 2003 của Thủ tướng Chính phủ Ban hành Quy chế đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức.

- Quyết định số 27/2003/QĐ-TTg ngày 19 tháng 02 năm 2003 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế Bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm cán bộ, công chức lãnh đạo.

- Nghị quyết số 16/2000/NQ-CP ngày 18 tháng 10 năm 2000 của Chính phủ về việc tinh giản biên chế trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp.

- Nghị định số 115/2003/NĐ-CP ngày 10 tháng 10 năm 2003 của Chính phủ ban hành chế độ công chức dự bị.

- Nghị định số 117/2003/NĐ-CP ngày 10 tháng 10 năm 2003 của Chính phủ về tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước.

- Nghị định số 35/2005/NĐ-CP ngày 17 tháng 03 năm 2005 của Chính phủ về việc xử lý kỷ luật cán bộ, công chức.

- Nghị định số 130/2005/NĐ-CP ngày 17 tháng 10 năm 2005 của Chính phủ Quy định chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan nhà nước.

- Nghị định số 54/2005/NĐ-CP ngày 19 tháng 04 năm 2005 của Chính phủ về chế độ thôi việc, chế độ bồi thường chi phí đào tạo đối với cán bộ, công chức.

- Nghị định số 71/2003/NĐ-CP ngày 19 tháng 06 năm 2003 của Chính phủ về phân cấp quản lý biên chế hành chính, sự nghiệp của Nhà nước.

- Nghị định số 157/2005/NĐ-CP ngày 23 tháng 12 năm 2005 của Chính phủ quy định một số chế độ đối với cán bộ, công chức công tác nhiệm kỳ tại cơ quan Việt nam ở nước ngoài.

- Nghị định số 118/2006/NĐ-CP ngày 10 tháng 10 năm 2006 của Chính phủ về xử lý trách nhiệm vật chất đối với cán bộ, công chức.

- Quyết định số 56/2006/QĐ-TTg ngày 13 tháng 03 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường có thời hạn cán bộ, công chức về các huyện, xã trọng điểm vùng đồng bào dân tộc thiểu số.

- Quyết định số 78/2004/QĐ-BNV ngày 03 tháng 11 năm 2004 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về việc ban hành danh mục các ngạch công chức và các ngạch viên chức.

- Quyết định số 93/2005/QĐ-BNV ngày 30 tháng 08 năm 2005 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về việc ban hành danh mục mã số các cơ quan nhà nước.

- Quyết định số 77/2004/QĐ-BNV ngày 03 tháng 11 năm 2004 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về việc ban hành mã số các ngạch công chức chuyên ngành quản lý thị trường và một số ngạch viên chức ngành văn hóa thông tin.

- Quyết định số 83/2004/QĐ-BNV ngày 17 tháng 11 năm 2004 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về việc ban hành Tiêu chuẩn Vụ trưởng thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.

- Quyết định số 82/2004/QĐ-BNV ngày 17 tháng 11 năm 2004 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về việc ban hành Tiêu chuẩn Giám đốc sở và các chức vụ tương đương thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

- Thông tư số 08/2004/TT-BNV ngày 19 tháng 02 năm 2004 của Bộ Nội vụ hướng dẫn thực hiện Nghị định số 115/2003/NĐ-CP.

- Thông tư số 09/2004/TT-BNV ngày 19 tháng 02 năm 2004 của Bộ Nội vụ hướng dẫn thực hiện Nghị định số 117/2003/NĐ-CP.

- Thông tư số 03/2005/TT-BNV ngày 08 tháng 02 năm 2006 của Bộ Nội vụ hướng dẫn thực hiện Nghị định số 35/2005/NĐ-CP.

- Thông tư liên tịch số 03/2006/TTLT-BTC-BNV ngày 17 tháng 01 năm 2006 của Bộ Tài chính và Bộ Nội vụ hướng dẫn thực hiện Nghị định số 130/2005/NĐ-CP ngày 17/10/2005.

- Thông tư số 118/2005/TT-BNV ngày 09 tháng 11 năm 2005 của Bộ Nội vụ hướng dẫn tính trợ cấp thôi việc đối với người thôi việc do tinh giản biên chế theo Nghị quyết số 16/2000/NQ-CP ngày 18/10/2000 và Nghị quyết số 09/2003/NQ-CP ngày 28/7/2003 của Chính phủ.

- Thông tư số 74/2005/TT-BNV ngày 26/ 07/ 2005 của Bộ Nội vụ hướng dẫn một số điều của Nghị định số 115/2003/NĐ-CP, Nghị định số 116/2003/NĐ-CP; Nghị định số 117/2003/NĐ-CP ngày 10/10/2003 của Chính phủ.

- Công văn số 10/BTCCBCP-CĐT ngày 8/5/2001 của Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ (nay là Bộ Nội vụ) về tăng cường công tác, bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước cho cán bộ, công chức và cán bộ chính quyền cơ sở.

- Quyết định số 137/2003/QĐ-TTg ngày 11/7/2003 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực cho công tác hội nhập kinh tế quốc tế giai đoạn 2003-2010.

- Quyết định số 52/2004/QĐ-BNV ngày 27/7/2004 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ ban hành Quy chế thẩm định chương trình, giáo trình, tài liệu đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức.

- Quyết định số 28/2003/QĐ-BNV ngày 11/6/2003 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ ban hành kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng giảng viên quản lý nhà nước giai đoạn 2003-2005.

- Thông tư số 105/2001/TT-BTC ngày 27/12/2001 của Bộ trưởng Bộ Tài chính hướng dẫn quản lý và sử dụng kinh phí đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức nhà nước.

- Quyết định số 161/2003/QĐ-TTg ngày 4/8/2003 của Thủ tướng Chính phủ về Quy chế đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức.

- Quyết định số 03/2004/QĐ-TTg ngày 7/1/2004 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt định hướng quy hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức cấp xã đến 2010.

- Nghị định số 84/2006/NĐ-CP ngày 18 tháng 3 năm 2006 quy định về bồi thường thiệt hại, xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính trong thực hành tiết kiệm chống lãng phí.

- Nghị định số 107/2006/NĐ-CP ngày 22/9/2006 về xử lý trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị khi để xảy ra tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý, phụ trách