

ĐỂ GÓP PHẦN THỰC HIỆN PHÂN CẤP QUẢN LÝ NHÂN SỰ HÀNH CHÍNH Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

ThS. HOÀNG MAI

Học viện Hành chính Quốc gia

Phân cấp quản lý (PCQL) là một nội dung quan trọng trong cải cách hành chính nhà nước. Trong những năm qua, Đảng và Nhà nước ta đã có những giải pháp tích cực, cụ thể để đổi mới, tăng cường PCQL nhà nước giữa trung ương và địa phương. Chính phủ đã ban hành một số văn bản quy định về PCQL nhà nước nói chung và PCQL nhân sự hành chính nói riêng, trong đó có Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP ngày 30-6-2004 của Chính phủ về tiếp tục đẩy mạnh PCQL nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Nghị định số 71/2003/NĐ-CP ngày 19-6-2003 của Chính phủ về phân cấp quản lý biên chế hành chính sự nghiệp nhà nước. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng để đẩy mạnh phân cấp nói chung và PCQL nhân sự hành chính nhà nước nói riêng ở nước ta hiện nay.

1. Vài nét về thực trạng PCQL nhân sự hành chính hiện nay.

PCQL nhân sự hành chính thực chất là quy định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cấp cơ quan hành chính trong việc quản lý cán bộ, công chức (CB,CC) hành chính trên từng nội dung:

a. Phân cấp trong quản lý biên chế hành chính có một nội dung đặc biệt quan trọng là xác định rõ thẩm quyền của từng cấp cơ quan trong quyết định và phân bổ chỉ tiêu biên chế hành chính.

Thẩm quyền quyết định và phân bổ chỉ tiêu biên chế hành chính được quy định trong Nghị định số 71/2003/NĐ-CP. Cụ thể là: Chính phủ phê duyệt tổng biên chế các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương và quy định định mức biên chế hành chính thuộc UBND các cấp; 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; 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; quyết định việc giao chỉ tiêu biên chế hành chính cho các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ theo ủy quyền của Thủ tướng; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ quản lý biên chế trong bộ, ngành do mình quản lý và quyết định việc phân bổ, quản lý chỉ tiêu biên chế hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước do bộ trực tiếp quản lý; Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định phân bổ chỉ tiêu biên chế hành chính đối với các cơ quan hành chính thuộc UBND cấp tỉnh và UBND cấp huyện. Việc phân cấp như trên đã tạo những điều kiện thuận lợi nhất định cho bộ, cơ quan ngang bộ và UBND cấp tỉnh trong quản lý biên chế. Tuy nhiên việc quy định cấp tỉnh chỉ có thẩm quyền *phân bổ* chỉ tiêu biên chế

chứ không có quyền quyết định số lượng chỉ tiêu biên chế cho cấp mình, chưa tạo được sự chủ động thực sự trong xác định nhu cầu thực tế và chưa đề cao được trách nhiệm của địa phương trong quản lý biên chế.

b. Phân cấp trong tuyển dụng CB,CC hành chính. Hiện nay, hoạt động tuyển dụng công chức (CC) được phân cấp cho một số cơ quan như sau: Bộ Nội vụ ban hành các quy định về chức danh, tiêu chuẩn nghiệp vụ các ngạch CC và ban hành Quy chế tuyển dụng CC; kiểm tra, giám sát các kỳ thi tuyển CC do các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các tỉnh thành phố trực thuộc trung ương tổ chức; bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ xây dựng tiêu chuẩn nghiệp vụ các ngạch CC chuyên ngành để Bộ Nội vụ thống nhất ban hành, từ đó quyết định nội dung thi tuyển các ngạch CC chuyên ngành; thành lập Hội đồng tuyển dụng CC; tổ chức việc tuyển dụng CC do bộ trực tiếp quản lý; UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thành lập Hội đồng tuyển dụng CC và tổ chức việc tuyển dụng CC theo quy định của pháp luật.

Trong hoạt động tuyển dụng hiện nay, đã tiến hành phân cấp trong khâu tổ chức thi tuyển. Việc tuyển dụng CC do Hội đồng tuyển dụng (Hội đồng thi tuyển hoặc Hội đồng xét tuyển) thực hiện. Hội đồng tuyển dụng CC do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ra quyết định thành lập. Tuy nhiên, việc tuyển dụng CC làm việc ở cấp huyện và cấp xã đều do UBND tỉnh tiến hành, nên nhiều khi công tác tuyển dụng chưa đảm bảo phù hợp với nhu cầu thực tế của địa phương:

c. Phân cấp quản lý đối với các ngạch CC do các bộ, cơ quan ngang bộ có thẩm quyền quản lý tất cả các ngạch CC chuyên ngành thuộc thẩm quyền của mình. Theo quy định tại Nghị định số 117/2003/NĐ-CP ngày 10-10-2003 của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ được phân công quản lý các ngạch CC chuyên ngành gồm: Bộ Nội vụ; Bộ Tài chính; Ngân hàng Nhà nước Việt Nam; Thanh tra Nhà nước; Bộ Tư pháp; Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; Bộ Bưu chính - Viễn thông.

Bộ quản lý đối với CC ngành chuyên môn trên một số nội dung sau: xây dựng tiêu chuẩn nghiệp vụ các ngạch CC chuyên ngành; quy định về nội dung thi tuyển, thi nâng ngạch các ngạch CC chuyên ngành theo tiêu chuẩn nghiệp vụ của ngạch; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ quyết định thành lập Hội đồng tuyển dụng CC ngành mình; bổ nhiệm ngạch và nâng lương cho CC thuộc ngành chuyên môn từ ngạch chuyên viên chính trở xuống; tổ chức cơ sở dữ liệu toàn bộ CC thuộc quyền quản lý; lập danh sách và thống kê đội ngũ CB,CC ngành chuyên môn.

Quản lý CC theo ngạch là cơ sở quan trọng có tính quyết định trong xây dựng đội ngũ CC, đáp ứng yêu cầu công vụ và xây dựng nền hành chính phù hợp với yêu cầu đổi mới hiện nay để thay thế cho cách quản lý CC theo mức lương trước đây. PCQL theo ngạch ở Việt Nam hiện nay được quy định cụ thể như sau: Bộ Nội vụ quản lý các CC ngạch chuyên viên cao cấp và tương đương; các bộ, ngành quản lý CC ngạch cán sự, chuyên viên, chuyên viên chính và chuyên viên cao cấp. UBND cấp tỉnh quản lý CC ngạch chuyên viên chính và tương đương trở xuống; sở, ban, ngành và UBND cấp huyện quản lý CC ngạch chuyên viên và

tương đương trở xuống. Riêng đối với chuyên viên cao cấp hoặc tương đương thì khi bổ nhiệm ngạch và nâng bậc lương do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đề nghị, Bộ trưởng Bộ Nội vụ quyết định. Việc quy định về PCQL CC hành chính theo ngành và ngạch như trên đã tạo ra sự thống nhất, nhất quán trong quản lý CC, đặc biệt đảm bảo tính chuyên môn hoá theo ngành của CC.

c. Phân cấp trong việc bổ nhiệm, miễn nhiệm CB,CC hành chính. Nội dung cụ thể của PCQL trong bổ nhiệm, miễn nhiệm đối với CB,CC hành chính hiện nay được thực hiện như sau: Quốc hội bầu, miễn nhiệm, chấp nhận hoặc bác đơn từ chức đối với các chức danh cao cấp trong hệ thống hành chính như Thủ tướng Chính phủ, các phó Thủ tướng, các Bộ trưởng; Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn việc bầu cử và miễn nhiệm, bãi nhiệm các thành viên của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; miễn nhiệm, điều động, cách chức chủ tịch, phó chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thứ trưởng, Tổng cục trưởng Tổng cục thuộc bộ, Chánh Thanh tra bộ. Đối với những chức danh CB,CC do các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND cấp tỉnh trình Thủ tướng Chính phủ để bổ nhiệm phải được Bộ Nội vụ thẩm định về nhân sự trước khi trình Thủ tướng quyết định. Bộ trưởng được phân cấp bổ nhiệm, miễn nhiệm, kỷ luật Phó Tổng cục trưởng, Cục trưởng, Phó cục trưởng, Vụ trưởng, Phó Vụ trưởng, Chánh Văn phòng, Phó Chánh Văn phòng, Phó Chánh Thanh tra Bộ, cấp trưởng và cấp phó của tổ chức sự nghiệp thuộc Bộ; phối hợp với Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung

ương trong việc bổ nhiệm người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Hội đồng nhân dân các cấp bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm chủ tịch, phó chủ tịch và các ủy viên khác của UBND cùng cấp. Chủ tịch UBND phê chuẩn kết quả bầu các thành viên của UBND cấp dưới trực tiếp; điều động, đình chỉ công tác, miễn nhiệm, cách chức chủ tịch, phó chủ tịch UBND cấp dưới; phê chuẩn việc miễn nhiệm, bãi nhiệm các thành viên UBND cấp dưới trực tiếp; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND (có thỏa thuận với cơ quan quản lý ngành trước khi bổ nhiệm).

Những quy định về phân cấp trong bổ nhiệm, miễn nhiệm CB,CC đã có nhiều chuyển biến nhưng việc quy định cơ chế thỏa thuận với cơ quan quản lý ngành cấp trên trong việc bổ nhiệm các chức danh lãnh đạo ngành chuyên môn của UBND các cấp là chưa hợp lý, dễ dẫn đến làm giảm sự chủ động và trách nhiệm của UBND. Theo tinh thần Nghị quyết số 08/2004/NQ-CP của Chính phủ ngày 30-6-2004, việc bổ nhiệm cán bộ lãnh đạo cấp tỉnh không cần có sự thỏa thuận với cơ quan quản lý ngành trước khi bổ nhiệm. Đây là điểm mới tạo ra sự chủ động và nâng cao trách nhiệm của từng cấp đối với quyết định hành chính của mình.

Như vậy, PCQL nhân sự hành chính ở nước ta trong thời gian qua đã có những bước chuyển đáng kể. Nhiều văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) đã được ban hành làm cơ sở pháp lý cho việc phân cấp. Phân cấp được thực hiện khá mạnh trên một số nội dung như trao quyền chủ động nhiều hơn cho bộ, cơ quan ngang bộ, UBND cấp tỉnh trong quyết định biên

chế của các cơ quan trực thuộc mình. Việc phân cấp trong bổ nhiệm cán bộ lãnh đạo đã từng bước khắc phục được những bất cập trong quy trình bổ nhiệm thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc UBND các cấp. Tuy nhiên, bên cạnh những việc đã làm được, PCQL nhân sự vẫn còn những hạn chế nhất định. Cụ thể là:

- Việc phân định về thẩm quyền và trách nhiệm giữa các tổ chức Đảng và Nhà nước, giữa các cấp, các ngành, giữa trung ương, địa phương và các cơ quan trong quản lý CB,CC còn trùng lặp, chồng chéo và chưa rõ ràng. Phân cấp nhưng chưa đảm bảo quản lý thống nhất, chưa chú trọng việc thanh tra, kiểm tra đối với những việc đã phân cấp cho địa phương. Năng lực của cấp dưới chưa tương xứng với thẩm quyền được chuyển giao. Do vậy, một số quy định về phân cấp chưa được thực hiện trên thực tế.

- Phân cấp nhiệm vụ, thẩm quyền cho cấp dưới nhưng chưa đảm bảo tương ứng các điều kiện để thực hiện, chưa tạo điều kiện cần thiết cho địa phương chủ động cân đối giữa các nguồn lực với nhu cầu thực tế của địa phương.

2. Một số ý kiến đề xuất.

Để khắc phục những mặt hạn chế nói trên và tạo ra những chuyển biến tích cực trong PCQL nhân sự hành chính, xin đưa ra một số kiến nghị như sau:

Thứ nhất, cần xây dựng và hoàn thiện các VBQPPL về quản lý CB,CC hành chính nhằm đổi mới cơ chế quản lý phù hợp với mỗi loại CB,CC, đặc biệt là ban hành các VBQPPL về PCQL CB,CC hành chính trên cơ sở tiến hành các hoạt động đánh giá thực trạng PCQL nhân sự hành chính. Hoạt động này cần tiến hành trên hai khía cạnh: đánh giá các quy định của các VBQPPL và đánh giá tình hình thực

hiện những quy định đó trên thực tế (hiệu quả, những cản trở...). Kết quả đánh giá cần được thống kê đầy đủ theo từng lĩnh vực quản lý nhân sự, trong từng nội dung đó thì các cơ quan ở từng cấp làm nhiệm vụ gì, làm đến đâu, làm như vậy có những ưu, nhược điểm gì?

Thứ hai, xuất phát từ hiệu quả thực tế của việc thực hiện các quy định hiện có về PCQL nhân sự hành chính ở nước ta, cần phân cấp cho UBND cấp tỉnh được quyết định biên chế CB,CC của tỉnh trong phạm vi khung đã được Chính phủ quyết định. Điều này cho phép cấp tỉnh chủ động trong việc xác định nhu cầu thực tế của địa phương cũng như để cao trách nhiệm của tỉnh trong việc quản lý biên chế CB,CC, đồng thời giảm chi phí hành chính. Nên trao quyền tự quyết cho UBND cấp tỉnh và cấp huyện trong bổ nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm, cách chức thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp mình (trừ ngành dọc do trung ương quản lý) dựa trên những tiêu chuẩn do trung ương quy định mà không cần có sự thoả thuận với cơ quan quản lý ngành cấp trên. Cơ quan quản lý ngành ở trung ương và ở cấp tỉnh chỉ thực hiện chức năng giám sát việc tuân thủ các tiêu chuẩn và trình tự bổ nhiệm. Quy định như vậy sẽ nâng cao tinh thần trách nhiệm thông qua quyền được tự quyết của lãnh đạo UBND cấp tỉnh, cấp huyện và giảm thủ tục rườm rà, hình thức như hiện nay. Cần phân cấp việc tổ chức tuyển dụng cho UBND cấp huyện đối với CB,CC thuộc thẩm quyền quản lý thay cho hiện nay việc tuyển dụng CC đều do cấp tỉnh tiến hành, như vậy mới đảm bảo việc tuyển dụng CC phù hợp với yêu cầu thực tế của từng địa phương.

(Xem tiếp trang 39).

ĐỂ GÓP PHẦN THỰC HIỆN...

PHẦN II (Tiếp theo trang 23)

Nên quy định UBND cấp huyện được thực hiện việc nâng lương cho CB,CC thuộc các đơn vị cấp huyện quản lý theo đúng tiêu chuẩn quy định mà không cần thoả thuận với Sở Nội vụ. Quy định như vậy sẽ tạo sự chủ động cho cấp huyện và giảm những thủ tục hành chính mang tính hình thức không cần thiết.

Thứ ba, phân cấp cho các cấp chính quyền địa phương được quyết định chế độ, chính sách đãi ngộ thu hút nguồn nhân lực cho cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương mình. Hiệu quả hoạt động của từng địa phương khác nhau cũng như mỗi địa phương có những đặc thù riêng, vì vậy cần phân cấp cho các cấp được quyết định một số chế độ khuyến khích ngoài quy định của Nhà nước để tăng tính năng động, hiệu quả của việc huy động nguồn lực để giải quyết những vấn đề bức bách của từng địa phương. Tuy nhiên, để làm được điều này, Chính phủ cần quy định rõ cơ chế thực hiện, đối tượng và tỷ lệ khuyến khích tối đa so với tiền lương tối thiểu hiện hành. Tăng cường đào tạo năng lực cũng như cung cấp các thông tin thường xuyên cho các cơ quan hành chính có liên quan để họ có đầy đủ năng lực để thực hiện tốt các công việc được phân cấp. Để đẩy mạnh PCQL nhân sự hành chính cần xác định rõ trách nhiệm của từng cấp, đồng thời phải có những quy định về chế tài cụ thể đối với những trường hợp không làm hoặc làm sai so với những quy định của pháp luật hiện hành□

phân cấp đã được cụ thể hoá để có sự điều chỉnh cho đồng bộ giữa chức năng, nhiệm vụ với nhân sự và nguồn tài chính để thực hiện. Tăng cường hỗ trợ, hướng dẫn về chuyên môn, nghiệp vụ và kiểm tra sau khi phân cấp. Chủ động điều chỉnh, sắp xếp tổ chức bộ máy phù hợp với nhiệm vụ sau phân cấp; tập trung bổ sung đội ngũ cán bộ các quận, huyện để thực hiện tốt các nội dung phân cấp, tăng cường biệt phái cán bộ chuyên môn từ các sở, ngành để hỗ trợ các quận, huyện.

Ba là, trong quá trình thực hiện các văn bản về phân cấp, các sở, ngành, quận, huyện tiếp tục phát hiện những vấn đề bất hợp lý để đề xuất với UBND thành phố kiến nghị điều chỉnh cho phù hợp.

Bốn là, nghiên cứu xây dựng hệ thống quản lý theo kết quả công việc và thí điểm thực hiện để giám sát việc thực thi các quyết định của UBND thành phố cũng như các văn bản cụ thể hoá Nghị định 93 đối với các cấp, ngành, quận, huyện trên địa bàn thành phố.

Năm là, các lĩnh vực chuyên ngành cần sơ kết, tổng kết về tình hình thực hiện phân cấp để rút kinh nghiệm và tiếp tục hoàn thiện chủ trương phân cấp.

Để giúp thành phố đẩy mạnh thực hiện chủ trương phân cấp nói chung và thực hiện Nghị định 93 nói riêng, thành phố kiến nghị với Chính phủ chỉ đạo các bộ, ngành sửa đổi các quy định không còn phù hợp với Nghị định 93 để đảm bảo tính đồng bộ, tránh vướng mắc trong quá trình thực hiện; đồng thời chỉ đạo các bộ, ngành, địa phương tiếp tục phối hợp chặt chẽ với TP. Hồ Chí Minh, đặc biệt là trong việc điều chỉnh quy hoạch tổng thể, quy hoạch phát triển ngành, thực hiện quy hoạch và các dự án lớn trên địa bàn thành phố□