

HOÀN THIỆN THỂ CHẾ CÔNG VỤ VÀ CÔNG CHỨC TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

■ **TRẦN QUỐC HẢI (*)**

I. Thể chế công vụ và công chức

Trong những năm gần đây ở nước ta, thuật ngữ "thể chế", "thể chế kinh tế", "thể chế hành chính" được sử dụng khá phổ biến, nhưng nội hàm khái niệm chưa được làm rõ, tồn tại nhiều quan điểm khác nhau. Thể chế nói chung là một hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan có thẩm quyền của nhà nước ban hành nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội, buộc mọi người và tổ chức phải tuân theo. Mặc dù còn có các quan niệm khác nhau, nhưng đều có điểm chung coi thể chế là những chuẩn mực, quy tắc, quy định do cá nhân, tổ chức có thẩm quyền đặt ra để điều chỉnh các quan hệ xã hội.

Thể chế công vụ và công chức là toàn bộ các quy tắc, chuẩn mực (các văn bản luật và dưới luật) có tính hệ thống, quy định về nền công vụ và quy chế công chức nhằm điều chỉnh các hoạt động công vụ, công chức do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. Nói cách khác, thể chế công vụ, công chức là một hệ thống các văn bản pháp luật và pháp quy về các phương diện hoạt động công vụ, nó hình thành nên khung pháp lý cho các hoạt động công vụ và chế độ công chức của mỗi quốc gia.

Thể chế công vụ, công chức thay đổi theo các giai đoạn để phù hợp với yêu cầu của từng thời kỳ phát triển của công vụ. Quy mô và phạm vi công vụ, công chức phụ thuộc vào vai trò, sứ mạng và phạm vi hoạt động của nhà nước trong từng thời kỳ phát triển của đất nước.

Pháp lệnh cán bộ, công chức 1998, Pháp lệnh cán bộ, công chức sửa đổi 2003 và các văn bản pháp quy hướng dẫn thực hiện Pháp lệnh là bộ phận quan trọng của thể chế công vụ, công chức ở nước ta hiện nay.

II. Thực trạng thể chế công vụ, công chức và sự cần thiết phải hoàn thiện thể chế công vụ và công chức

Ngay sau khi giành được độc lập dân tộc, nhà nước ta đã chú ý tới việc xây dựng thể chế

công vụ và công chức. Sắc lệnh 76/SL ngày 20/5/50 của Chủ tịch Hồ Chí Minh ban hành quy chế công chức Việt Nam quy định địa vị pháp lý người công chức, quy định nghĩa vụ và quyền lợi cũng như việc tuyển dụng, chuyển chuyển, cấp quản lý, sử dụng, khen thưởng, kỷ luật và trách nhiệm thi hành công vụ của công chức.

Trước đó Bộ trưởng Bộ Nội vụ đã ban hành hai Nghị định số 97 NV-2 và 98 NV-2 ngày 14/3/1950 ban hành các Quy chế cho kỳ thi tuyển ngạch cán sự và ngạch tham sự hành chính.

Do điều kiện chiến tranh nên Bản quy chế công chức Việt Nam trên thực tế đã không được áp dụng một cách đầy đủ.

Giai đoạn đầu sau khi chiến tranh kết thúc 1954 và hoà bình lập lại trên miền Bắc, Chính phủ đã ban hành các Nghị định quy định về cán bộ, công nhân viên chức nhà nước như:

- Nghị định 270/TTg Phủ Thủ tướng 31/5/1958 quy định chế độ tiền lương cho khu vực hành chính, sự nghiệp.

- Thông tư số 46/ NV-CB ngày 3/7/1958 của Bộ Nội vụ về việc sắp xếp cấp bậc cho cán bộ, nhân viên, công nhân trong khu vực hành chính sự nghiệp

- Nghị định 23/CP của Hội đồng Chính phủ ngày 30/6/1960 về phân loại chức vụ cán bộ hành chính và hệ thống viên chức sự nghiệp.

Trong giai đoạn sau, hoạt động viên chức nhà nước được điều chỉnh chung với hoạt động lao động sản xuất của công nhân. Điều đó được thể hiện qua các văn bản đã ban hành như:

- Nghị định 24/CP tháng 3/1963 ban hành điều lệ tuyển dụng và cho thôi việc đối với công nhân và viên chức.

- Nghị định 195/ CP năm 1964 của Hội đồng Chính phủ ban hành Điều lệ về kỷ luật trong các xí nghiệp, cơ quan nhà nước;

- Nghị định 49/CP của Hội đồng Chính phủ 1968 ban hành chế độ trách nhiệm vật chất của công nhân, viên chức đối với tài sản nhà nước.

Từ năm 1980 trở đi hoạt động công vụ của viên chức nhà nước dần dần được điều chỉnh

(*) Bộ Nội vụ

riêng. Điều đó được thể hiện qua việc ban hành các văn bản sau:

- Quyết định số 36/CP ngày 2/2/1980 quy định chức danh tiêu chuẩn viên chức trong bộ máy hành chính nhà nước.

- Quyết định 117/HĐBT 1982 ban hành bản danh mục số 1 các chức vụ viên chức nhà nước, trong đó có phân loại các chức danh khác nhau. Trong nhiều ngành kinh tế quốc dân cũng ban hành các tiêu chuẩn nghiệp vụ cho mỗi loại viên chức.

Có thể đưa ra nhận xét: trong suốt những năm 60, 70 và đầu những năm 80 vừa qua, trong thời gian của nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung với cơ chế bao cấp, trong nhận thức xã hội, khái niệm về cán bộ, viên chức rất chung chung và không rõ ràng. Tất cả những người được tuyển dụng biên chế làm việc trong các cơ quan, đoàn thể chính trị, xã hội, nhà máy, công trường, xí nghiệp... của Đảng và Nhà nước đều được gọi chung là cán bộ, công nhân viên nhà nước. Đội ngũ này được hình thành từ rất nhiều nguồn như bầu cử, phân công sau khi tốt nghiệp các trường đại học và trung học chuyên nghiệp, điều động từ các khu vực khác nhau... Có thể thấy rõ là phạm vi cán bộ, viên chức của chúng ta thời gian qua rất rộng, đội ngũ không ổn định, luôn có sự điều động, chuyển từ nơi này sang nơi khác, từ lĩnh vực này sang lĩnh vực khác, mang tính đối phó, chấp vá, không có kế hoạch, quy hoạch. Việc tuyển dụng, bố trí, đề bạt cán bộ, viên chức chưa có những tiêu chí rõ ràng. Nhiều cán bộ, viên chức làm việc trong các cơ quan nhà nước không có đủ kiến thức và chưa được đào tạo cho các vị trí công việc và trách nhiệm mà mình phải đảm nhận. Tình hình trên đã dẫn tới những khó khăn trong công tác xây dựng và quản lý đội ngũ cán bộ, viên chức ở nước ta: Việc chưa hình thành được đội ngũ chuyên gia có trình độ chuyên sâu ở từng ngành, từng lĩnh vực quản lý cũng như ở tầm quản lý vĩ mô là một trong những yếu tố gây ra sự trì trệ, kém hiệu quả trong việc quản lý của nhà nước đối với các hoạt động kinh tế - xã hội.

Từ sau năm 1986 Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI khởi xướng sự nghiệp đổi mới ở nước ta, vấn đề công chức và công vụ đã có bước đổi mới, đánh dấu bằng việc ban hành Nghị định về công chức Việt Nam.

Nghị định 169 ND/HĐBT ngày 25/5/1991 của Hội đồng Bộ trưởng về công chức nhà nước làm cơ sở cho việc tuyển dụng, đào tạo, sử dụng và quản lý công chức đánh dấu một bước tiến mới

quan trọng trong lĩnh vực phát triển thể chế công chức ở nước ta.

Một bước tiến quan trọng tiếp theo trong việc phát triển thể chế công chức, công vụ ở nước ta là việc ban hành Pháp lệnh cán bộ, công chức ngày 6/3/1998.

Để thực hiện Pháp lệnh cán bộ, công chức, Chính phủ đã ban hành các Nghị định 95, 96, 97 ngày 17/11/1998 về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức, về chế độ thôi việc đối với cán bộ, công chức và về xử lý kỷ luật và trách nhiệm vật chất đối với công chức.

Sau một thời gian thực hiện Pháp lệnh cán bộ, công chức, chúng ta đã thu được những kết quả có ý nghĩa trong việc xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức đóng góp vào sự nghiệp cải cách hành chính nhà nước, đồng thời do quá trình đổi mới đất nước ta diễn ra nhanh chóng nên cũng bộc lộ những bất cập. Để thực hiện các Nghị quyết Trung ương 3 (khóa VII) và Nghị quyết Trung ương 3 (khóa VIII) về quản lý hành chính, sự nghiệp để có cơ chế quản lý riêng cho từng đối tượng, để tạo điều kiện cho cải cách tiền lương và thực hiện Nghị quyết Trung ương 5 (khóa IX) về công chức cơ sở và chế độ công chức dự bị, Pháp lệnh cán bộ, công chức sửa đổi 2003 đã được ban hành. Tiếp sau đó các Nghị định 114, 115, 116, 117 hướng dẫn thực hiện Pháp lệnh cán bộ, công chức sửa đổi của Chính phủ cũng đã được ban hành.

Vấn đề đặt ra hiện nay là cần tiếp tục nghiên cứu, xem xét một số vấn đề như:

- Xác định rõ các khái niệm, phạm vi của cán bộ, công chức, viên chức hiện nay. Phân loại chức danh, tiêu chuẩn công chức, tuyển chọn, đánh giá việc thực hiện nhiệm vụ và giải quyết chính sách đãi ngộ công chức.

- Thể chế hóa việc quản lý và thực hiện các dịch vụ công hiện nay.

- Còn thiếu các quy định cơ bản cho hoạt động công vụ như: các nguyên tắc công vụ, tổ chức các công sở, mối quan hệ giữa các công sở, công chức và với công dân. Những vấn đề này cần được điều chỉnh bằng các văn bản pháp luật.

- Thanh tra công vụ, vấn đề đạo đức công vụ và văn hóa công vụ.

- Nghiên cứu khả năng xây dựng luật tiền lương công chức trong thời gian tới tương tự như ở một số nước như Đức, Anh...

Có thể nói, thế giới của chúng ta đang ngày càng nhỏ lại do sự tiến bộ của công nghệ thông tin và thị trường thì đang ngày càng lớn lên do sự hội nhập các nền kinh tế giữa các quốc gia trong

khu vực và toàn cầu. Các nước phát triển đang trong quá trình thay đổi từ một xã hội, một nền kinh tế dựa trên công nghiệp sang một xã hội, một nền kinh tế dựa trên tri thức. Ở đó, tài sản vô hình như: tài sản trí tuệ (sở hữu trí tuệ): bản quyền, li-xăng, kiểu dáng công nghiệp; tài sản tri thức: năng lực và sự hiểu biết của đội ngũ nhân viên về quy trình công việc; các tài sản khác như: thương hiệu, danh tiếng, mối quan hệ với khách hàng... ngày càng trở nên quan trọng hơn nhiều so với tài sản hữu hình. Chính vì vậy, công nghiệp hóa – hiện đại hóa ở nước ta hiện nay cũng phải xem xét tới yếu tố này nếu không muốn bị tụt hậu xa hơn với khu vực và các nước phát triển. Chúng ta đang trong giai đoạn của nền công vụ chuyển đổi từ tư duy bao cấp với cơ chế xin cho sang cơ chế quản lý - phục vụ và cung cấp các dịch vụ công cho sự phát triển kinh tế xã hội với cơ chế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Mặt khác, quá trình hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay ở nước ta, trong tiến trình gia nhập WTO sắp tới cũng đặt ra nhiều vấn đề mới.

Trước những thay đổi to lớn như vậy, yêu cầu cải cách để có một nền công vụ mới là rất cấp bách. Nếu như trong cải cách hành chính nhà nước, khâu đột phá là thủ tục và thể chế hành chính thì cải cách công vụ cũng có thể xuất phát từ khâu thể chế. Việc ban hành Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998 và Pháp lệnh sửa đổi 2003 là bước ngoặt quan trọng trong quá trình xây dựng và hoàn thiện thể chế công vụ, công chức ở nước ta. Song thực tiễn như phân tích ở trên chỉ ra còn nhiều việc cần tiếp tục thực hiện trong vấn đề hoàn thiện thể chế công vụ, công chức trước yêu cầu đòi hỏi hiện nay và sắp tới.

III. Một số giải pháp để hoàn thiện thể chế công vụ, công chức

Để có nền hành chính hiện đại, hoạt động có hiệu lực và hiệu quả đòi hỏi phải có đội ngũ công chức chính quy, có chuyên môn, nghiệp vụ, có phẩm chất, đạo đức nghề nghiệp mới bảo đảm được những yêu cầu đổi mới toàn diện các mặt của đời sống xã hội và đội ngũ đó cần phải hoạt động trên cơ sở các đạo luật về công vụ nhà nước. Từ đó đòi hỏi phải đổi mới công tác cán bộ. Trước hết phải tiếp tục hoàn thiện các quy chế công chức nhà nước làm việc tại các cơ quan hành chính nhà nước, tạo ra được một đội ngũ công chức chuyên nghiệp được đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ công tác trong công vụ.

Ở nhiều nước có cơ quan chuyên trách hoàn thiện hệ thống pháp luật công vụ, công chức và Ủy ban công vụ nhà nước làm nhiệm vụ phân tích

và hoàn thiện tổ chức các cơ quan nhà nước, chuẩn bị các dự thảo văn bản pháp luật điều chỉnh hoạt động công vụ nhà nước, tuyển chọn, đào tạo công chức và quản lý trực tiếp các công chức cấp cao.

Chúng ta cần sớm xây dựng luật công vụ trên cơ sở nghiên cứu tổng kết thực tiễn công vụ hiện nay và những yêu cầu đặt ra trong thời gian tới. Theo chúng tôi, nội dung của luật này cần có những điểm cơ bản sau đây:

- *Thứ nhất*, trong luật cần xác định rõ những ai thuộc phạm vi cán bộ, công chức, viên chức. Từ đó xác định đối tượng điều chỉnh của luật là những quan hệ về tổ chức công vụ, quan hệ chức vụ hành chính nhà nước và thực hiện các chức vụ của cán bộ, công chức, viên chức.

- *Thứ hai*, xác định khái niệm chức vụ và các loại chức vụ. Khái niệm về chức vụ bao gồm các mặt xã hội, tổ chức và pháp lý, còn chức vụ hiểu theo nghĩa rộng gồm có các chức vụ trong các cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan quản lý hành chính nhà nước, thẩm phán, kiểm sát viên và các chức vụ khác.

- *Thứ ba*, xác định địa vị pháp lý của công chức cùng với ghi nhận trong luật, quyền của mọi công dân có đủ điều kiện có thể trở thành công chức, cần phải đưa ra các tiêu chuẩn để tiếp nhận và thăng chức. Các tiêu chuẩn đó phụ thuộc vào tình hình cụ thể của từng giai đoạn phát triển của đất nước.

- *Thứ tư*, phân loại cán bộ, công chức, viên chức. Việc thăng chức đối với công chức nên thông qua hình thức thi tuyển cạnh tranh một cách lành mạnh theo sáng kiến của cơ quan nơi công chức làm việc.

- *Thứ năm*, xác định thời hạn phục vụ của các chức vụ. Nhiệm kỳ của một số chức vụ nhà nước được pháp luật nhà nước ghi nhận. Cần phải quy định công chức lãnh đạo thực thi chức vụ có thời hạn theo luật định, còn công chức chuyên nghiệp thực thi nhiệm vụ suốt đời.

- *Thứ sáu*, luật về công vụ, công chức cần điều chỉnh các bảo đảm cho hoạt động công vụ, bảo hiểm cho công chức đã hoàn thành nghĩa vụ, hoặc vì những lý do chính đáng phải thôi việc.

- *Thứ bảy*, luật công vụ cần ghi nhận các nguyên tắc công vụ, tổ chức các công sở, mối quan hệ giữa các công sở, công chức và với công dân.

- *Cuối cùng*, pháp luật về công vụ, công chức phải quy định tổng thể hàng loạt vấn đề về chính sách như: tiền lương, khen thưởng, trách nhiệm công vụ của công chức... ■