

CƠ SỞ KHOA HỌC TRONG VIỆC XÂY DỰNG LUẬT VIÊN CHỨC

■ PGS.TS. NGUYỄN HỮU KHIỂN (*)

Công chức và viên chức là khái niệm xuất hiện sớm ở Việt Nam so với thời điểm ra đời của Nhà nước dân chủ. Tuy nhiên, công chức ở các nước có nền dân chủ lâu đời đã xuất hiện sớm hơn nhiều. Sự xuất hiện khái niệm công chức không phải từ khi hiện diện đội ngũ này trong bộ máy nhà nước, mà phải đến khi có khoa học về tổ chức nhà nước, nhất là khoa học hành chính thì công chức với tính cách là một chức vụ trong bộ máy quyền lực nhà nước, một nghề làm công cho cơ quan công quyền ở các quốc gia có nền dân chủ sớm, nhất là ở phương Tây mới được xác định (cũng như nhiều cây thuốc mới được nghiên cứu và đặt tên gần đây, nhưng nó đã từng tồn tại trên trái đất từ rất lâu rồi). Rất đơn giản vì sự vật và nhận thức bản chất của nó là hai mặt của vấn đề liên quan đến năng lực nhận thức của con người. Khái niệm công chức và viên chức cũng như thế. Công chức là khái niệm chỉ rõ những người làm trong bộ máy hành chính công quyền trong các nhà nước dân chủ, có sự phân định rành mạch các quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp trong bộ máy nhà nước. Ở đó, không ai gọi các ông nghị cũng như quan toà là công chức cả. Hành chính là công cụ của quyền hành pháp hay nói cách khác hành pháp thực hiện chức năng của nó bằng hoạt động của bộ máy hành chính với một đội ngũ, nguồn lực đông đảo.

Bản chất của hoạt động hành chính là can thiệp vào hầu hết các lĩnh vực của đời sống xã hội, trong đó có bộ phận mà hoạt động công vụ

của nó với những công việc đòi hỏi những chuyên môn, nghiệp vụ nhất định và được đào tạo cẩn thận, chu đáo. Với đặc trưng công vụ như thế, khoa học hành chính đã có sự phân định, phân chia thành hai nhóm công chức khác nhau với những tên gọi cụ thể: công chức thuộc nhóm thứ nhất và viên chức thuộc nhóm thứ hai. Quan niệm đó đến nay đang được sử dụng trong khoa học hành chính.

Ngay sau khi thành lập nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chỉ đạo việc tổ chức nhà nước theo tiêu chí của nền dân chủ; trong đó, Người đã bỏ không ít thời gian và trí tuệ cho việc xây dựng đội ngũ công chức hành chính. Hồ Chủ tịch đã để tâm hoàn thiện tổ chức nhà nước dân chủ cộng hoà Việt Nam non trẻ từ thể chế, tổ chức, các quy định, quy chế liên quan đến hoạt động của bộ máy và đội ngũ. Quy chế công chức ban hành năm 1950 theo Sắc lệnh số 57 do Người ký đã minh chứng điều đó.

Đặc điểm thể chế chính trị

Thể chế xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam có những đặc điểm cần lưu ý khi xác định đội ngũ công chức, viên chức. Thứ nhất, rất nhiều cơ quan, tổ chức dịch vụ công thuộc khu vực nhà nước nên đội ngũ này thuộc về người nhà nước. Họ làm việc trong tổ chức do Chính phủ trực tiếp quản lý theo luật nên họ là công chức. Trường hợp này ở một số nước cũng vậy. Tuy nhiên, điều nhiều nước khác Việt Nam chính là các cơ sở dịch vụ công này thường thuộc tư nhân: trường học, bệnh viện, các viện nghiên cứu, các hãng sản xuất lớn, trong đó có những trường rất có uy tín trong việc đào tạo. Thứ hai,

(*) NGUT, Phó Giám đốc Học viện Hành chính

Nhà nước Việt Nam sử dụng nguồn lực một cách "hỗn hợp", thường có sự luân chuyển giữa các nhóm thể chế khác nhau: từ khu vực nhà nước sang khu vực tổ chức chính trị (cơ quan Đảng) hoặc các tổ chức chính trị - xã hội và ngược lại. *Thứ ba*, cho dù như thế nào về tổ chức và sử dụng con người thì vị thế và chức năng của công chức và viên chức là không đồng nhất, cần có sự phân định. Chẳng hạn, cán bộ làm việc trong bộ máy nhà nước gắn với công quyền, còn giáo viên công lập thiên về chuyên môn thuần túy hơn (bác sĩ, kỹ sư, những người làm công việc nghiên cứu cũng như vậy). *Thứ tư*, môi trường, cơ hội làm việc và tính chất thu nhập của nhóm công chức và viên chức. Về cơ bản công chức không thể thực thi nhiệm vụ ở nhà, ở ngoài công sở được, trong khi viên chức lại rất năng động: giáo viên, bác sĩ có thể là người của cơ quan này nhưng tham gia thực hiện nhiệm vụ của mình ở cơ quan khác; công chức ít nói về việc họ làm ngoài giờ hành chính, nhóm viên chức thì năng động hơn nhiều. Thậm chí, số giờ làm việc ngoài nhiệm sở của viên chức còn nhiều hơn trong nhiệm sở như các giáo sư, các nhà nghiên cứu... Việc thực hiện công việc như thế, còn thu nhập của hai nhóm này cũng khác nhau, thậm chí rất chênh lệch. Một công chức thực thụ làm việc đúng công vụ thì thu nhập chính là lương do Nhà nước trả theo vị trí công việc; trong khi thu nhập của viên chức là lương nhiều khi chỉ bằng phần nhỏ phần thu nhập phụ. Đây là điều bình thường ở Việt Nam.

Sự khác biệt khách quan

Cần nhận thức một số vấn đề có tính nguyên tắc trong pháp luật về viên chức để nâng cao hiệu quả công vụ của hai đội ngũ này. *Thứ nhất*, tính khách quan quy định vị trí, vị thế khác nhau giữa công chức và viên chức. Đã là công chức, hoạt động công vụ của họ gắn liền với thực thi công quyền; trong khi viên chức chủ yếu chỉ gắn với chuyên môn. Trách nhiệm của công chức trực tiếp liên quan đến thể chế, đến môi trường dân chủ của người dân; trách nhiệm của viên chức liên quan trước hết đến quyền và lợi ích của xã hội và cộng đồng. *Thứ hai*, công việc khác nhau, sẽ có những đòi hỏi khác nhau cho hai nhóm này. Thí dụ, viên chức làm giảng dạy

hoặc nghiên cứu nhất thiết có sự gắn kết giữa sự trưởng thành về chuyên môn với năng lực và hiệu quả công việc. Sự trưởng thành về chuyên môn phải thể hiện qua bằng cấp, chứng chỉ, học hàm hay học vị... Trái lại, công chức có nhất thiết phải giống như đội ngũ viên chức trong học tập và nghiên cứu hay không? Chắc là không. Tất nhiên đây là nói về đặc điểm và sự khác biệt chứ không phải là không cần nâng cao trình độ. *Thứ ba*, những khác biệt về hoạt động công vụ của hai nhóm cũng phải được thể hiện trong chế độ thu nhập do Nhà nước quy định. Người công chức có trách nhiệm và tận tụy với công việc thì thường chỉ sống bằng chính thu nhập là lương Nhà nước trả; trái lại, người viên chức (Việt Nam và thế giới) thì ngoài lương, còn có những nguồn khác bổ sung vào thu nhập. *Thứ tư*, sự phát huy và tận dụng thời gian công vụ về cơ bản hai nhóm này không giống nhau. Vì vậy, cần có những quy định khoa học và hoạt động xã hội cho từng nhóm người.

Từ những vấn đề nêu trên cho thấy, cần sớm xây dựng và ban hành Luật Viên chức để đáp ứng nhu cầu xã hội và yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

Một số giải pháp thực thi Luật Viên chức

Để Luật Viên chức đi vào cuộc sống, tránh hình thức cần lưu ý mấy giải pháp sau:

Thứ nhất, phải có nhận thức về tính hệ thống và nhất quán về quan điểm, cách làm, thể chế (quy định, chính sách, chế độ, chế tài trách nhiệm...). Xây dựng nguồn lực cần bảo đảm tính chuyên nghiệp của viên chức. Không thể chấp nhận một người thực thi nghiệp vụ mà lại không đủ năng lực, mặc dù đã đạt tới trình độ học vấn theo yêu cầu nghề nghiệp. Ngành y hầu như không có bác sĩ chuyên ngành được đào tạo kiểu tại chức. Sự sơ sẩy của nghề y do không đủ năng lực có thể ảnh hưởng trực tiếp đến sinh mạng con người. Ở Việt Nam, việc học tại chức do không hiểu đúng bản chất hoặc vì lý do nào đó đã khiến không ít công chức có chức vụ quan trọng về chuyên môn, nghiệp vụ nhưng không được đào tạo chính quy.

Thứ hai, việc luân chuyển viên chức phải có

(Xem tiếp trang 31)

ban hành chính sách, pháp luật, quy định thủ tục, tạo dựng và bảo đảm môi trường pháp lý, trật tự an toàn, an sinh xã hội; nhà nước đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, phát triển y tế, giáo dục; giảm thiểu bất bình đẳng xã hội, điều tiết chênh lệch giàu nghèo, bảo đảm sự phát triển kinh tế đi đôi với phát triển văn hoá... Thông qua vai trò trực tiếp và gián tiếp phát triển kinh tế, nâng cao năng suất lao động xã hội mà nhà nước XHCN đã thực sự đóng vai trò tổ chức, định hướng trong sự nghiệp xây dựng nền văn hoá mới XHCN với đặc trưng nổi bật của nó là tự do - dân chủ - công bằng - đạo đức - văn minh hơn so với chế độ TBCN. Nếu đạt được những yêu cầu phát triển kinh tế, nâng cao năng suất lao động một cách toàn diện như thế thì CNXH sẽ là mục tiêu hấp dẫn nhất, vì con người nhất.

4. Quan điểm của V.I.Lê-nin về phát triển kinh tế, nâng cao năng suất lao động xã hội nêu ra cách đây gần một thế kỷ, nhưng vẫn luôn có giá trị lý luận và thực tiễn đối với các nước định hướng XHCN như Việt Nam. Nhà nước ta đang triển khai công cuộc cải cách hành chính, không chỉ xuất phát từ nhu cầu tự thân của nền hành

chính mà xuất phát từ vai trò, trách nhiệm của nhà nước trước yêu cầu phát triển kinh tế, nâng cao năng suất lao động xã hội và cao hơn là vì mục tiêu: dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Ngay cả đối với các nước đang phát triển và đã trở thành các nước công nghiệp mới (NIC) như Hàn Quốc, cách thức tăng trưởng kinh tế, nâng cao năng suất lao động cũng có những nét cơ bản trùng hợp với những điều mà V.I.Lê-nin đã nêu ra. Bài học về tăng trưởng kinh tế, nâng cao năng suất lao động ở các nước này cho thấy các công ty, doanh nghiệp và các giới lao động của họ không chỉ biết tổ chức, quản lý, kinh doanh năng động, nhạy bén; biết tôn quý, trọng thị, trọng đãi chuyên gia, người tài; biết cách gắn kết thị trường trong nước với thị trường khu vực và quốc tế mà còn biết dựa vào nhà nước, gắn bó, tin tưởng nhà nước. Ngược lại, nhà nước ở các quốc gia này luôn đóng vai trò tư vấn, môi giới, cầm lái, luôn chống ba loại kẻ thù nguy hiểm bên trong nhà nước như V.I.Lê-nin nói, đó là bệnh quan liêu, nạn hối lộ và thói kiêu ngạo nhằm làm cho nhà nước trở nên gọn nhẹ, hiện đại, trong sạch, hiệu quả và chuyên nghiệp □

CƠ SỞ KHOA HỌC ...

(Tiếp theo trang 28)

cách tính toán khác với luân chuyển công chức hành chính, trong đó bảo đảm người làm chuyên môn phải là người giỏi. Không ít địa phương có tình trạng người học ngành này lại được điều động sang làm việc ở ngành khác khiến cho giữa đào tạo và sử dụng viên chức trong tình trạng bị "chéo kheo" giữa chuyên môn và công việc. Bảo đảm tính thống nhất liên hệ hữu cơ giữa sử dụng và đào tạo. Không thể để người được đào tạo chính quy không được vào cơ quan làm việc theo đúng chuyên môn, trong khi nhiều cơ quan lại đang có nguồn lực chất lượng không cao.

Thứ ba, tiến tới một xã hội dân sự, hoạt động kinh tế và dịch vụ sao cho huy động tối đa các nguồn lực, đặc biệt là nguồn vốn từ trong

nhân dân. Hệ thống viên chức nằm trong hệ thống dịch vụ (bệnh viện, trường học, viện nghiên cứu...) có thể do công lập hoặc dân lập. Cái gì người dân làm được thì nhà nước không nên làm; cái gì người dân làm tốt hãy khuyến khích cho dân làm; cái gì người dân không muốn làm mà có giá trị và mang lại lợi ích xã hội thì nhà nước phải làm. Nếu người dân tham gia nhiều hoạt động dịch vụ thì sẽ phải chăm lo cho đội ngũ viên chức của họ. Việc công chứng cho người dân trong giao dịch dân sự, pháp luật đã cho phép thực hiện công chứng tư. Như vậy, lĩnh vực dịch vụ xã hội ngày càng mở rộng, phát triển, có sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế. Đội ngũ viên chức ngày càng lớn mạnh và đa dạng, đòi hỏi được quản lý bằng pháp luật của Nhà nước, để đóng góp nhiều hơn, hiệu quả hơn cho đất nước trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá, chủ động, tích cực hội nhập kinh tế quốc tế □