Công vụ và cải cách công vụ trong điều kiện nhà nước chuyển đổi phát triển

TS. CVCC. Vũ Văn Thái - Nguyên Vụ trưởng Vụ Tổ chức - Biên chế, Bộ Nội vụ

Việt Nam vừa được kiện toàn Chính phủ, nhất là Thủ tướng mới và đa số các thành viên Chính phủ là sự kiện chính trị lớn của đất nước. Việc tiếp tục cải cách công vụ đặt ra như một tất yếu trong điều kiện Nhà nước ngày càng chuyển đổi, phát triển nhiều hơn theo kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Bài viết này tập trung vào làm rõ khái niệm, nội dung của công vụ cũng như các mục tiêu và định hướng cải cách công vụ trong điều kiện nhà nước chuyển đổi phát triển hiện nay.

I. NHẬN DIỆN CÔNG VỤ VÀ CẢI CÁCH CÔNG VỤ

1. Nhận diện về công vụ

Thuật ngữ công vụ được sử dụng tương đối phổ biến trong khu vực công của nhiều quốc gia hiện đại trên thế giới. Ở Việt Nam "công vụ" lần đầu tiên được luật hóa trong Luật Cán bộ, công chức năm 2008. Tuy nhiên, trong Luật này chưa đưa ra khái niệm chính thống nên còn nhiều ý kiến khác nhau về công vụ.

Tiếp cận "công vụ" có góc nhìn đa chiều - không có một định nghĩa duy nhất về công vụ; nhận diện công vụ là khởi đầu cho tiếp cận chung về công vụ, nền công vụ và chế độ công vụ có tính liên thông. Tuy có nhiều cách tiếp cận khác nhau về công vụ, song trong đó đều đề cập một số vấn đề cơ bản sau đây:

1.1 Khái niệm công vụ

Trên thực tế chưa có cách hiểu thống nhất chung về công vụ - với rất nhiều lý do khác nhau; nên nhận diện công vụ theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp như sau:

- *Theo nghĩa rộng*: Công vụ thuộc khu vực công tương ứng với "Hệ thống chính trị", chủ thể trực tiếp hoạt động công vụ là cán bộ, công chức, viên chức của cả hệ thống này trong thực thi chức năng, nhiệm vụ được cấp có thẩm quyền qui định;

- *Theo nghĩa hẹp*: Công vụ thuộc khu vực của "Nhà nước" tương ứng với chủ thể công vụ là các cơ quan thuộc hệ thống bộ máy nhà nước và cán bộ, công chức là chủ thể trực tiếp hoạt động công vụ trong các cơ quan nhà nước (lập pháp, hành pháp, tư pháp) thực thi chức năng, nhiệm vụ công do cấp có thẩm quyền qui định;

Theo nghĩa hẹp hơn, công vụ được giới hạn trong hoạt động hành pháp của cán bộ, công chức thuộc khu vực hành chính nhà nước.

Thực chất, khái niệm công vụ nêu trên thể hiện qua các tiêu chí:

+ *Đối tượng công vụ* là công việc hay nhiệm vụ thuộc khu vực công; trong đó, Nhà nước chịu trách nhiệm đảm nhiệm trước xã hội;

+ *Chủ thể công vụ* là các cơ quan nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức - nhân danh Nhà nước thực thi công vụ theo quy định của pháp luật;

+ *Hoạt động công vụ* do Nhà nước bảo đảm ngân sách và các nguồn lực khác nhằm phục vụ lợi ích chung của nhân dân, cộng đồng, xã hội;

- Phân biệt giữa công vụ và hoạt động công vụ:

+ Cách hiểu chung nhất về công vụ là hoạt động trên cơ sở sử dụng quyền lực nhà nước hoặc quyền lực của cơ quan có thẩm quyền để cán bộ, công chức trực tiếp thực hiện nhiệm vụ công theo qui định của pháp luật.

+ Về hoạt động công vụ là hoạt động thực thi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của chủ thể cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan, tổ chức nhà nước, được vận hành tuân thủ theo thể chế thống nhất, chặt chẽ, có tính bắt buộc chung trong thực thi công vụ.

Tiếp cận trực diện hơn, thực chất hoạt động công vụ là quá trình hiện thực hóa quyền lực nhà nước vào đời sống xã hội

thông qua thực thi các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm được cấp có thẩm quyền giao.

Từ những phân tích trên có thể rút ra:

1) Nhận diện công vụ thực chất là quá trình thực thi công việc của chủ thể là tổ chức và công chức của nền hành chính công theo các tiêu chí nhất định áp dụng thống nhất trong các cơ quan nhà nước. Các công việc thuộc công vụ được thực hiện vì lợi ích chung của cộng đồng, xã hội, nhà nước.

2) Công vụ là hoạt động công quyền dựa trên cơ sở "sử dụng quyền lực công" theo qui định của pháp luật; chịu sự chi phối, điều chỉnh của nền hành chính công; nó có tính tổ chức cao và tuân theo những quy chế bắt buộc theo qui định của pháp luật hoặc người có thẩm quyền;

3) Hoạt động công vụ là hoạt động có tổ chức và vận hành một cách thống nhất theo những nguyên tắc, quy chế điều chỉnh có tính thứ bậc chặt chẽ, chính quy và thường xuyên, liên tục, thống nhất, thông suốt. Chủ thể hoạt động công vụ là cán bộ, công chức nhà nước thực hiện theo qui định của pháp luật.

4) Điểm chung của hoạt động công vụ là "sử dụng quyền lực nhà nước" theo qui định. Theo đó, sử dụng quyền lực nhà nước có tính hai mặt bẩm sinh diễn ra trong đời sống xã hội đó là: Không có quyền lực thì không thể thực hiện được chức trách quản lý nhà nước theo các đối tượng tương ứng qui định; và sử dụng quyền lực thường dễ dẫn tới sự lạm dụng quyền lực để vụ lợi, tham nhũng, sách nhiễu, tiêu cực... rất phức tạp, tinh vi, khó kiểm soát.

5) Các nhà quản trị công vụ chuyên nghiệp đặt ra rất nhiều vấn đề mang tính chính trị, kinh tế, xã hội và đời sống dân sinh trong bối cảnh cụ thể ưu tiên lựa chọn vấn đề bức xúc đặt lên hàng đầu.

Cái khó của nhà quản trị công vụ là làm thế nào để có tính kỹ trị xác đáng và trong tầm kiểm soát, điều đó đòi hỏi nhà quản trị công vụ phải vừa có cách quan sát tinh tế, nhẹ nhàng, bao quát và xử lý hiệu quả được các hành vi của đối tượng vừa biết cách đưa ra những giải pháp kịp thời, hữu hiệu điều chỉnh công vụ theo tình huống kịp thời, có hiệu quả.

1.2. Nền công vụ

Thuật ngữ "nền công vụ" có tính đa nghĩa, đa chiều; tuy có mối liên hệ với nền hành chính công nhưng không phải có sự đồng nhất.

Để phân biệt với công vụ, không thể không đề cập tới nền công vụ nói chung mang tính bao quát, rộng hơn công vụ và tính tổng thể các yếu tố hợp thành.

Hiểu một cách chung nhất, nền công vụ là chỉ thực thể các yếu tố cấu thành và quá trình vận hành của chủ thể thực thi công vụ.

- Nền công vụ là chỉ bao quát các yếu tố cấu thành cơ bản sau đây:

+ Thể chế công vụ;

+ Tổ chức, bộ máy công vụ;

+ Đội ngũ cán bộ, công chức;

+ Công sở và ngân sách bảo đảm cho hoạt động công vụ;

+ Công nghệ quản trị và công nghệ thông tin trong thực thi công vụ;

+ Yếu tố khác.

Trong các yếu tố nêu trên thì đội ngũ cán bộ, công chức là chủ thể trực tiếp thực thi hoạt động công vụ.

1.3. Chế độ công vụ

Chế độ công vụ là chỉ các quan hệ được hình thành trên cơ sở trụ cột là thể chế, chính sách công vụ; đồng thời, đặc trưng của chế độ công vụ bao quát các quyền và nghĩa vụ của các chủ thể công vụ.

Dựa trên cơ sở pháp lý đó, cán bộ, công chức có chức trách chấp hành các qui định trong thái độ hành xử với các khách thể trong hoạt động thực thi công vụ.

Chế độ công vụ có thuộc tính pháp lý đặc trưng về các "*quyền và nghĩa vụ*" của chủ thể công vụ (là những pháp nhân và thể nhân) phải thực hiện thống nhất trong nền công vụ.

Hoạt động thi hành công vụ của chủ thể được quy định chặt chẽ trong các thể chế, chính sách, các văn bản pháp qui liên quan đến hoạt động công vụ của cán bộ, công chức, viên chức và những cơ quan, tổ chức quản lý, sử dụng nhân sự hoạt động công vụ.

Đặt trong mối quan hệ liên thông giữa chủ thể với khách thể công vụ trên cơ sở của nội hàm "*chế độ công vụ*" còn là sự hiện diện tập trung của các chế độ, chính sách cụ thể áp

dụng thống nhất trong công vụ, như :

+ Tuyển dụng, đào tạo, thi tuyển chức vụ, chức danh, bổ nhiệm nhân sự;

+ Đãi ngộ, thăng tiến, khen thưởng, kỷ luật và các vấn đề khác về công vụ.

+ Mối quan hệ giữa chủ thể với khách thể công vụ trong "chế độ công vụ" được thể chế hóa thành các quyền và nghĩa vụ cơ bản tương ứng để thực thi thống nhất đối với mọi pháp nhân và thể nhân trong chế độ công vụ.

Chế độ công vụ chỉ mối quan hệ giữa Nhà nước với các chủ thể áp dụng công vụ trong quá trình chấp hành các nghĩa vụ và quyền theo qui định.

2. Quan niệm và sự cần thiết phải cải cách công vụ

Điểm xuất phát của cải cách là đi từ lý thuyết và thực tế để nhìn nhận công vụ trong bối cảnh nhà nước chuyển đổi dẫn tới cải cách có tính tất yếu.

2.1. Quan niệm về cải cách công vụ:

Cải cách là thuật ngữ được sử dụng khá phổ biến, song xét về quan niệm theo nhiều góc nhìn khác nhau, nên cách hiểu không giống nhau.

Có thể hiểu cải cách công vụ là sự "thay đổi" có tính sáng tạo, hợp quy luật các yếu tố cấu thành công vụ và hoạt động công vụ; theo đó, cải cách làm cho công vụ có chất lượng hơn, chính quy, hiện đại hơn và tiến bộ, mạnh mẽ hơn.

Nói một cách khác, *cải cách công vụ là quá trình đổi mới nhận thức về bản chất, mục tiêu, đặc điểm, tính chất, nguyên tắc, chức năng, nhiệm vụ của công vụ, chế độ công vụ và hoạt động thực thi công vụ*.

Quá trình cải cách công vụ nhằm xây dựng nền công vụ chính quy, hiện đại, chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động, sáng tạo, minh bạch, cởi mở, hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng tốt hơn yêu cầu của nền công vụ trong điều kiện nền hành chính chuyển đổi, phát triển và xây dựng nhà nước pháp quyền, nền kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế sâu rộng, toàn diện.

2.2. Sự cần thiết cải cách công vụ:

Từ xu hướng của nền hành chính chuyển đổi phát triển và từ thực trạng của nền công vụ đặt ra cần phải tiếp tục đẩy mạnh cải cách công vụ theo những tiêu chí, mục tiêu và định hướng chiến lược cải cách xác định.

Cải cách công vụ là vấn đề quan tâm hàng đầu của nhiều quốc gia trên thế giới; đặc biệt trong điều kiện hội nhập quốc tế, Việt Nam hiện đang tham gia tích cực, ngày càng nhiều vào các tổ chức quốc tế, thực hiện các hiệp định tự do thương mại như WTO, ASEAN, TPP... với nhiều nước.

Hội nhập quốc tế với rất nhiều cơ hội và thách thức, nhất là hội nhập kinh tế tự do thương mại *thế hệ mới* theo hệ thống tiêu chuẩn chất lượng cao; đặc biệt phải thích ứng và tính "minh bạch" về thủ tục hành chính; loại bỏ tham nhũng, phiền hà, tiêu cực trong hoạt động công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức là cả một vấn đề.

Từ những phân tích về bối cảnh trên cho thấy cải cách công vụ là sự cần thiết, là một tất yếu khách quan.

Về nguyên tắc, cải cách là một quá trình liên tục, không có điểm dừng, không kết thúc. Theo lôgíc khách quan, thực tiễn các đối tượng luôn không ngừng thay đổi, phát triển, nên cần sự thích nghi, hoàn thiện thể chế, chính sách và cách làm của chủ thể cho phù hợp, có hiệu quả hơn.

II. MỤC TIÊU VÀ ĐỊNH HƯỚNG CẢI CÁCH CÔNG VỤ

Đã là cải cách thì bao quát nhiều vấn đề; trong đó, có mục tiêu, chỉ tiêu, nhiệm vụ trọng tâm xác định trong trước mắt và dài hạn.

1. Mục tiêu và chỉ tiêu hay tiêu chí của cải cách công vụ

1.1. về mục tiêu cải cách:

về nguyên tắc, mục tiêu luôn ở phía trước, thông qua hoạt động hướng tới cần đạt được những chỉ tiêu trong thời gian xác định.

Cải cách công vụ phải tiếp tục "*thay đổi, hoàn thiện, ổn định, đúng hướng*" và phát triển tốt hơn. Từ đó có thể thấy *mục tiêu bao quát của cải cách công vụ là nhằm nâng cao chất lượng, hiệu lực, hiệu quả của nền công vụ và chế độ trách nhiệm cao, có địa chỉ rõ ràng trong hoạt động công vụ; khắc phục tình trạng tổ chức, bộ máy và nhân sự hoạt động công vụ chưa chuyên nghiệp để hướng tới các tiêu chí cơ bản của cải cách phải đạt*

được sự phát triển tốt hơn, tiến bộ hơn, hoạt động công vụ có hiệu lực, hiệu quả cao và bền vững hơn.

1.2. Tiêu chí của cải cách:

Mục tiêu của cải cách được lượng hóa qua các tiêu chí cơ bản. Có thể khái quát, cải cách công vụ cần đạt được các tiêu chí cơ bản sau:

1) Tạo sự "thay đổi" có thực chất và bài bản hơn.

2) Có "ý tưởng mới" với tính năng động, sáng tạo trong tư duy và hành động công vụ".

3) Cải cách vận hành diễn ra "hợp qui luật" và phát triển, tiến bộ hơn.

2. Những đột phá mới trong định hướng cải cách công vụ

về nguyên tắc, phải xác định rõ cải cách công vụ đi tới đâu, về đâu và cải cách làm gì, làm như thế nào theo một định hướng chiến lược dài hạn và xác định những khâu mang tính đột phá mới trong cải cách công vụ. Tâm điểm cải cách công vụ tập trung vào một số vấn đề sau:

2.1. Tiêu điểm đột phá của cải cách theo xu hướng thu hẹp dần phạm vi, qui mô công việc thuộc khu vực công do nhà nước thực hiện để chuyển giao cho các tổ chức xã hội đảm nhiệm

Tính đột phá mới là ở chỗ việc thu hẹp phạm vi, qui mô đối tượng thuộc nhiệm vụ công để chuyển giao cho các tổ chức xã hội đảm nhiệm sẽ tạo sự tương tác tích cực trên các mặt sau đây:

1) Tác động trực tiếp đến bộ máy nhà nước làm đúng việc đích thực thuộc chức trách, thẩm quyền trong kinh tế thị trường theo lộ trình chuyển giao;

2) Theo đó, có điều kiện thực tế cho phép để thu gọn bộ máy và nhân sự đến mức có thể và cần thiết;

3) Tăng được hiệu quả chung của toàn xã hội và hiệu quả hoạt động của nền công vụ.

Các cơ quan nhà nước chỉ tập trung vào các hoạt động công vụ cốt lõi, quan trọng của quốc gia. Nền công vụ không thể giữ qui mô và phạm vi hoạt động truyền thống như trước đây mà phải tổng rà soát để chuyển giao thích hợp trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.

Xu hướng "xã hội hoá hoạt động công vụ" vốn được coi là thuộc trách nhiệm của nhà nước, nhất là các lĩnh vực giáo dục, y tế, môi trường... để chuyển giao - thực chất là thu hẹp lại qui mô và phạm vi công vụ cho phù hợp. Nhà nước không trực tiếp làm tất cả mà thực hiện xã hội hóa, chuyển giao cho các chủ thể ngoài khu vực nhà nước đảm nhân cho có hiệu quả hơn.

2.2. Cải cách trực tiếp chủ thể thực thi công vụ theo nguyên tắc chuẩn hóa tổ chức, nhân sự thực tài, bảo đảm cán bộ, công chức "đúng và đủ" theo vị trí việc làm, chuyên môn nghiệp vụ được đào tạo, thiết kế cơ cấu nhân sự theo ngạch hợp lý; hướng tới nhân sự "chuyên nghiệp hóa"

Tính đột phá là ở chỗ cải cách trực tiếp chủ thể công vụ là tổ chức bộ máy và nhân sự cán bộ, công chức với tiêu chí trình độ, năng lực và tính chuyên nghiệp hóa để có nguồn nhân sự chất lượng cao, tạo điều kiện giảm dần số lượng nhân sự đến mức cần thiết.

Đã cải cách công vụ, vấn đề mấu chốt là ở chỗ đội ngũ cán bộ, công chức phải thật sự làm việc **chuyên nghiệp** trong thực thi công vụ theo tiêu chí:

+ Lý thuyết phải "*thuộc bài*" - nghĩa là phải nắm vững các qui định công vụ và "*thạo việc*" trong hành xử công vụ theo chuyên môn, nghiệp vụ; chuẩn hóa về kiến thức, tinh sâu về kỹ năng nghiệp vụ và có thái độ hành vi đúng mức trong thực thi công vụ.

+ Đến lượt chủ thể công vụ sẽ đẩy nhanh mục tiêu hiệu quả cuối cùng trong hoạt động công vụ là đòi hỏi của thời đại trên cơ sở thay đổi phù hợp chức năng, nhiệm vụ công vụ để tính toán sử dụng các nguồn lực bên trong, bên ngoài tốt hơn.

+ Cải cách chủ thể công vụ tác động trực tiếp tới nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động công vụ. Hiệu quả được coi là tiêu chí tổng hợp nhất và là tiêu điểm chính trong đánh giá thực thi công vụ của từng tổ chức, từng cá nhân công chức trong nền công vụ.

Hiệu quả hoạt động công vụ không chỉ ở hạch toán các yếu tố đầu vào và đầu ra mà còn thể hiện ở mức độ phản ứng chính sách, cơ chế nhanh nhạy xử lý tình huống thực tế

diễn ra mau lẹ, phức tạp.

Thực chất cải cách là phải tiếp tục hoàn thiện tổ chức bộ máy và nhân sự thuộc chủ thể của nền công vụ theo hướng:

+ Yêu cầu cải cách bộ máy và nhân sự công vụ phải "gọn nhẹ, nhất thể hóa một số chức vụ, chức danh, bỏ tầng nấc trung gian, linh hoạt, rõ thẩm quyền, rõ trách nhiệm".

+ Kiến tạo nhân sự phát triển theo tiêu chí năng động, sáng tạo, trách nhiệm, thực tài, đạo đức, văn hóa, chuyên nghiệp, hiện đại và hoạt động có chất lượng, hiệu lực, hiệu quả ngày càng cao, bền vững.

+ Cải cách nhân sự hướng tới chuẩn hóa theo tiêu chí "đúng và đủ" số người làm việc trong từng cơ quan, tổ chức theo nghĩa "không thừa - không thiếu"; nhân sự càng ở cấp cao càng phải "tinh nhưng không đông"- tức chất lượng cao hơn.

Cải cách công vụ còn phải tập trung vào "phân quyền, phân cấp" theo hướng người đứng đầu mỗi cấp phải đủ thẩm quyền quyết định và ràng buộc trách nhiệm có địa chỉ rõ ràng và gánh chịu hậu quả khi xảy ra.

+ Phân quyền cho các bộ và các cơ quan, tổ chức cấp dưới trong quản lý hoạt động công vụ trong phạm vi chức trách được giao.

+ Minh bạch hóa thẩm quyền, trách nhiệm, đơn giản hóa các quy định, qui trình, thủ tục giải quyết yêu cầu của người dân, doanh nghiệp.

2.3. Hoàn thiện các "thể chế, chính sách" và "thủ tục, qui trình" công vụ

Về cải cách thể chế, chính sách công vụ:

Cải cách thể chế, chính sách công vụ vừa là cơ sở pháp lý điều chỉnh thống nhất các hoạt động công vụ, vừa tạo động lực kích thích hoặc kìm hãm tính năng động, sáng tạo trong hoạt động công vụ của cả chủ thể và khách thể công vụ.

Bản chất nhất thể hiện tính đột phá của cải cách thể chế, chính sách không chỉ hoàn thiện hệ thống thể chế, chính sách ngày càng được rõ ràng, minh bạch, đơn giản, tính khả thi cao, dễ thực hiện mà quan trọng hơn là phải loại bỏ sự cài đặt các qui định kiểu lưỡng tính, mập mờ, không minh bạch, nhất là cài đặt lợi ích nhóm, gây phiền hà, sách nhiễu để tham nhũng, tiêu cực, vụ lợi thông qua các thủ tục công vụ.

Đội ngũ cán bộ, công chức phải thật sự làm việc chuyên nghiệp trong thực thi công vụ.

Ảnh: TL

Về hoàn thiện "thủ tục, qui trình" trong hoạt động công vụ:

Thực chất của cải cách thủ tục, qui trình trong công vụ là làm rõ bản chất của "sân chơi quyền lực và lợi ích" trong hoạt động công vụ của cán bộ, công chức thông qua các qui định của cấp có thẩm quyền tạo thành cơ chế "xin phép và cho phép" giữa cơ quan nhà nước, mà trực tiếp là cá nhân có thẩm quyền với người dân, doanh nghiệp, các loại hình tổ chức xã hội.

Theo đó, chỉ rõ loại thủ tục công vụ chứa đựng tiềm ẩn và có tính cài đặt ngay trong các yếu tố của thể chế, gây phiền hà, sách nhiễu, cửa quyền, hách dịch, tiêu cực, vụ lợi, tham nhũng rất tinh vi, phức tạp dưới các hình thức khác nhau.

Thủ tục thực chất là các loại giấy tờ văn bản kèm theo văn bản trình hay đề nghị với tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết theo qui định.

Cải cách phải tổng rà soát tất cả các thủ tục trong các văn bản qui phạm pháp luật do các cấp có thẩm quyền qui định và kiên quyết loại bỏ các thủ tục có tính cài đặt "cay nghiệt, tiêu cực" đang tự tung tự tác đối với người dân phải gánh chịu.

Với những đột phá cải cách công vụ nêu trên sẽ có tác dụng tích cực tạo sự tương tác mạnh mẽ trong nền công vụ trước yêu cầu phát triển mới của đất nước.