

THỰC TRẠNG QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ VỊ TRÍ VIỆC LÀM TRONG CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

TS. ĐINH DUY HÒA

Nguyên Vụ trưởng Vụ Cải cách hành chính, Bộ Nội vụ

1. SỐ LIỆU BIẾT NÓI VỀ VỊ TRÍ VIỆC LÀM

Vị trí việc làm (VTVL) không còn là cái gì xa lạ đối với nền công vụ Việt Nam. Trước hết đây là một thứ mượn nhập vào ta. Kể từ sau năm 1986 với công cuộc đổi mới toàn diện đất nước và nhất là mở cửa, hội nhập, kinh tế thị trường thì lại càng có nhiều thứ trên nhiều lĩnh vực được du nhập vào xứ ta. Cũng không có cách nào, mình đi sau người ta, giờ muốn làm nhiều thứ như họ thì một trong những cách làm thông minh nhất là bắt chước, làm theo.

VTVL cũng không đi ra ngoài vấn đề có tính quy luật đó. Chỉ có điều, ở mảng công vụ, công chức này có vẻ như VTVL cũng lại vấp phải cái lỗi cố hữu của hệ thống nước ta, đó là vào được rồi, nhưng vào mà chưa thực chất, chưa mang lại cái đáng ra nó có khả năng mang lại. Có ai đó đang nghĩ rằng mọi sự đều tốt đẹp với VTVL, biên chế hành chính có cơ sở để quyết, ngạch bậc đâu ra đó, chỉ mỗi cái gọi là xây dựng bản mô tả công việc và khung năng lực cho các VTVL là chưa ngon lắm thì quả là nhầm to. Mọi sự không như vậy và hy vọng qua hội thảo này, chí ít cũng thức tỉnh được sự ngộ nhận để rồi suy nghĩ nghiêm túc về VTVL và có những quyết sách phù hợp.

Mới đây, tôi có may mắn là ủy viên Hội đồng nghiệm thu Dự án điều tra thực trạng, đề xuất giải pháp nâng cao chất lượng đội ngũ công chức ngành Nội vụ và do đó có một loạt số liệu khá lý thú lên quan tới VTVL.

Công chức ngành Nội vụ theo nghĩa hẹp của Dự án bao gồm công chức tại Bộ Nội vụ, Sở Nội vụ và Phòng Nội vụ có tổng số là 9131 người tại thời điểm thống kê tháng 6/2020.

Sau đây là một số số liệu đáng quan tâm:

- 66% người được hỏi cho rằng số lượng công chức ngành NV là hợp lý, trong

khi 26% cho rằng chưa hợp lý ;

- 96,4% công chức ngành NV có trình độ đào tạo từ đại học trở nên, tại Bộ NV là 99%, Sở NV là gần 97% và Phòng NV là 96%. Đặc biệt có 14 Sở NV có tỷ lệ này là 100%;

- 49% công chức Bộ NV có trình độ đào tạo từ thạc sỹ trở lên, ở Sở NV là 27,4% và Phòng NV là 18%. Đặc biệt, tỷ lệ công chức có bằng thạc sỹ ở một số Sở NV là khá cao như Hà Nội 61%, Bắc Giang, Bắc Ninh 48%, Hải phòng 44%, Hải Dương, Phú Thọ 41%;

- 15,3% công chức Bộ NV giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý, tỷ lệ này ở Sở NV là 42,9% và Phòng NV là 35%. Tổng số công chức cả ngành giữ chức vụ LĐQL là 37,5%. Đặc biệt là 7 tỉnh có tỷ lệ này trên 50%, cụ thể là Quảng Bình 65,2%, Bắc Ninh 59,4%, Bắc Giang 56,6%, Hải Dương 56%, Vĩnh Phúc 53,5%, Ninh Bình 51,4% và Hưng Yên 50,4%.

- Tỷ lệ nhân viên và cán sự của cả ngành khá thấp là 5,3%, tại Bộ NV là 2,3%, tại Sở NV là 5,4% và Phòng NV là 5,5%. Đáng chú ý là 16 Sở có tỷ lệ này bằng 0%, có nghĩa là tại các Sở này không có VTVL có ngạch nhân viên và cán sự.

Các số liệu này là minh chứng hùng hồn đảo lộn cái gọi là cơ sở khoa học của VTVL. Có cơ quan hành chính nhà nước nào mà lại giống 16 Sở NV không có công chức giữ ngạch nhân viên, cán sự? Có cơ quan hành chính nào nếu làm chuẩn VTVL mà lại có tỷ lệ công chức lãnh đạo, quản lý trên 50% giống như 7 Sở NV vừa nêu?

Đây là số liệu của ngành NV, tức là ngành cầm chịch hướng dẫn các bộ, các địa phương trong cả nước xác định VTVL. Ngành NV mà như vậy thì số liệu kiểu này ở các ngành khác, các địa phương sẽ như thế nào đây?

Như vậy, từ các số liệu vừa nêu có thể cho thấy hết sức cần thiết nghiên cứu lại về VTVL, đối chiếu những quy định pháp lý về VTVL với thực tiễn để xem có cần bổ sung, sửa đổi gì không và đặc biệt là để trên cơ sở đó có thể áp dụng VTVL mang lại hiệu quả như mong đợi. Sự cần thiết này dường như còn có lý do từ sự chậm trễ của các bộ, ngành trung ương trong thực hiện trách nhiệm theo ND số 62/2020/NĐ-CP là hướng dẫn về VTVL nghiệp vụ chuyên ngành và VTVL nghiệp vụ chuyên môn dùng chung.

2.NHỮNG HẠN CHẾ CỦA QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ VỊ TRÍ VIỆC

LÀM

Các quy định pháp luật chủ yếu nhất về VTVL bao gồm:

- Luật Cán bộ công chức 2008;
- Luật Viên chức 2010;
- Luật sửa đổi Luật CBCC và Luật VC 2019;
- Nghị định số 36/2013/NĐ-CP ngày 22.4.2013 của Chính phủ về VTVL và cơ cấu ngạch công chức;
- Thông tư số 05/2013/TT-BNV ngày 25.6.2013 của Bộ Nội vụ hướng dẫn thực hiện Nghị định số 36/2013/NĐ-CPs;
- Nghị định số 62/2020/NĐ-CP ngày 1.6.2020 của Chính phủ về VTVL và biên chế công chức.

Trước khi nói về những hạn chế của các quy định pháp luật về VTVL, rất cần phải đề cập tới mặt được, mặt tích cực của các quy định này. Tuy nhiên, cho dù đã cố gắng hết mức, tác giả vẫn phải đi đến kết luận là không thể đưa ra được cái gọi là mặt được, mặt tích cực này. Thậm chí có thể nói việc triển khai các quy định không chuẩn, không phù hợp này trong thực tiễn đã dẫn đến sự lãng phí công sức, tiền bạc, sự không trung thực trong báo cáo triển khai và điều quan trọng là những nét ưu việt của chế định VTVL không hề xuất hiện. Nói cách khác, chúng ta vẫn quản lý biên chế theo kiểu truyền thống, tuyển dụng và quản lý công chức vẫn theo cách cũ như khi chưa có các quy định về VTVL.

Vậy đâu là những hạn chế chủ yếu trong các quy định của pháp luật về VTVL?

2.1. CHƯA LÀM RÕ KHÁI NIỆM VỊ TRÍ VIỆC LÀM

Khoản 1 Điều 3 NĐ số 36 xác định VTVL là công việc gắn với chức danh, chức vụ, cơ cấu và ngạch công chức để xác định biên chế và bố trí công chức trong cơ quan, đơn vị, tổ chức. Quy định như vậy vừa chưa rõ, vừa làm phức tạp khái niệm VTVL. Cái quan trọng nhất của VTVL là công việc, là việc làm. Đưa vào Việt Nam, người ta đã thêm 2 chữ để thành VTVL, chứ đúng ra chỉ là vị trí.

Trong nhiều hệ thống nhân sự mà các nước đang áp dụng có hệ thống vị trí, hệ thống chức nghiệp, hệ thống hợp đồng... Theo đó, nói đến vị trí là nói đến công việc, là nói đến những nghĩa vụ, trách nhiệm mà người làm việc tại vị trí đó phải thực hiện, phải hoàn thành. Khoản 1 vừa nêu gắn vào khái niệm VTVL quá nhiều

thứ không cần thiết như chức danh, chức vụ, cơ cấu, biên chế...

Khác với hệ thống chức nghiệp đặt trọng tâm vào con người được đào tạo theo những nghề nghiệp nhất định, hệ thống VTVL đặt trọng tâm vào việc làm, vào công việc. Cái công việc, việc làm ở vị trí đó là như vậy nên ai có đủ năng lực đáp ứng thì mới có khả năng được tuyển dụng. Có nghĩa là từ đặc điểm, tính chất, nội dung của công việc mà tuyển người thích hợp. Đây cũng là điểm khác căn bản của hệ thống VTVL với hệ thống chức nghiệp.

2.2. PHÂN LOẠI VỊ TRÍ VIỆC LÀM RẤT CHỦ QUAN, KHÓ CÓ THỂ TRIỂN KHAI

Nếu xét theo tính chất và nội dung công việc thì theo ND số 36 và TT số 05 năm 2013 có 3 loại VTVL là:

- VTVL lãnh đạo, quản lý;
- VTVL chuyên môn, nghiệp vụ;
- VTVL hỗ trợ, phục vụ.

Phân loại như vậy có phần không phù hợp vì trong thực tế không phải cứ VTVL lãnh đạo, quản lý thì người ở vị trí này chỉ làm loại công việc LDQL. Hãy xem công việc của một Trưởng phòng, Phó Trưởng phòng trong một sở nào đó thì thấy ngay những người này còn làm cả những loại việc không phải là LDQL. Rồi lại VTVL hỗ trợ, phục vụ có gì khác cơ bản với VTVL chuyên môn, nghiệp vụ?

Đến ND số 62 năm 2020 thì sự phân loại VTVL đã có sự thay đổi cơ bản, cụ thể bao gồm các loại VTVL như sau:

- VTVL lãnh đạo, quản lý ;
- VTVL nghiệp vụ chuyên ngành;
- VTVL nghiệp vụ chuyên môn dùng chung;
- VTVL hỗ trợ, phục vụ.

Như vậy, ND số 62 ngoài việc giữ lại 2 loại VTVL trước đây là VTVL LDQL và VTVL hỗ trợ, phục vụ đã “sáng tạo” ra 2 loại VTVL mới là VTVL nghiệp vụ chuyên ngành và VTVL chuyên môn dùng chung.

Sở dĩ có sự sáng tạo này vì trong thực tiễn triển khai ND số 36 rất nhiều ý kiến cho rằng ví dụ như 63 Sở KHĐT trong cả nước về cơ bản có CNNV giống nhau nên các VTVL về cơ bản phải giống nhau, có khác chăng là ở khối lượng công việc, có

Sở nhiều, có Sở ít. Tương tự là cho các Sở khác. Từ đó dẫn đến suy nghĩ tại sao không xây dựng chung các VTVL của ngành KHĐT, ngành nội vụ... thay cho từng việc từng Sở tự mày mò xây dựng... Và thế là ND số 62 đã chính thức câu chuyện này bằng cách định ra VTVL nghiệp vụ chuyên ngành và VTVL nghiệp vụ chuyên môn dùng chung và giao cho các bộ có liên quan chịu trách nhiệm hướng dẫn.

Theo tác giả, sự sáng tạo này càng làm khó cho câu chuyện hiểu và vận dụng VTVL vào các cơ quan hành chính, đồng thời cũng phản ánh tư duy mang dáng dấp hệ thống bao cấp trước đây, tức là nghĩ ra một thứ rồi áp dụng cho cả hệ thống bất chấp sự khác biệt cụ thể.

Thế nào là VTVL chuyên ngành theo ND số 62? Mấu chốt ở đây là 2 chữ chuyên ngành, chẳng hạn tài nguyên môi trường; lao động, thương binh, xã hội; văn hóa, thể thao, du lịch... Thế là tự khắc có VTVL chuyên ngành về TN, về MT, về LĐ, về TBXH... Sự phân biệt chuyên ngành và nghiệp vụ chuyên môn dùng chung là khá khiên cưỡng, ví dụ các VTVL tại Bộ KHĐT là VTVL chuyên ngành, nhưng đối với bộ, ngành khác và địa phương lại là VTVL chuyên môn dùng chung.

Tương tự là tư duy cho VTVL nghiệp vụ chuyên môn dùng chung như tài chính, kế hoạch và đầu tư, thanh tra, pháp chế, hợp tác quốc tế, tổ chức cán bộ; thi đua khen thưởng, văn phòng...

Tuy nhiên, điều muốn nhấn mạnh ở đây chính là về nguyên tắc, VTVL phải được xác định cho một cơ quan, tổ chức cụ thể. Chức năng, nhiệm vụ cụ thể của cơ quan, tổ chức đó giữ vai trò quyết định cho việc xác định VTVL. Tính "cụ thể" ở đây có ý nghĩa then chốt. Cho nên, không thể vẽ ra các VTVL có sẵn để lắp ghép vào các cơ quan, tổ chức cụ thể theo kiểu ND số 62 dự kiến.

2.3. CĂN CỨ XÁC ĐỊNH VTVL CHƯA ĐỦ ĐỘ RÕ VÀ CỤ THỂ

Hạn chế này cùng với hạn chế sẽ đề cập sau này về phương pháp xác định VTVL có liên quan mật thiết với nhau. ND số 36 nêu 6 căn cứ:

- Văn bản quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của cơ quan, tổ chức, đơn vị được cấp có thẩm quyền ban hành;
- Tính chất, đặc điểm, yêu cầu công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị;
- Mức độ phức tạp, quy mô công việc, phạm vi và đối tượng phục vụ, quản lý; quy trình, thủ tục quản lý hoặc thực hiện nhiệm vụ chuyên môn nghiệp vụ theo

quy định của pháp luật;

- Mức độ hiện đại hóa công sở, trang thiết bị, phương tiện làm việc và ứng dụng công nghệ thông tin;

- Vị trí địa lý; tính chất, quy mô, cơ cấu dân số; tốc độ phát triển kinh tế và đô thị hóa; chiến lược phát triển kinh tế - xã hội; tình hình an ninh trật tự;

- Thực trạng bố trí, sử dụng đội ngũ công chức của cơ quan, tổ chức, đơn vị.

Quả thực là rất nhiều căn cứ mà không hề là căn cứ. Rút kinh nghiệm vấn đề này, ND số 62 chỉ còn nêu 2 căn cứ, cụ thể là:

- Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của cơ quan, tổ chức;

- Mức độ phức tạp, tính chất, đặc điểm, quy mô hoạt động; phạm vi, đối tượng phục vụ; quy trình quản lý chuyên môn, nghiệp vụ theo quy định của pháp luật chuyên ngành.

Mặc dù đã gọn lại chỉ còn 2 căn cứ, nhưng đi vào cụ thể nhiều căn cứ cụ thể vẫn không rõ, ví dụ như đặc điểm, quy mô hoạt động rồi quy trình quản lý... Ở đây nhà làm luật dường như không rành mạch giữa căn cứ xác định VTVL cụ thể với căn cứ xác định VTVL tổng thể của cơ quan, tổ chức. Cho nên mới nêu các căn cứ cụ thể như phạm vi, đối tượng phục vụ, quy mô hoạt động...

2.4. CHƯA ĐƯA RA ĐƯỢC CÁCH LÀM ĐỂ CUỐI CÙNG XÁC ĐỊNH ĐƯỢC VTVL, BIÊN CHẾ

Có thể nói đây là hạn chế lớn nhất của chế định VTVL. Có Luật, có nghị định và có thông tư hướng dẫn, nhưng cuối cùng các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương và địa phương đều không biết làm thế nào tính ra được cơ quan mình có những VTVL nào và tương ứng là bao nhiêu biên chế.

Điều 7 ND số 36 quy định về phương pháp xác định VTVL và nêu ra 7 bước thực hiện, cụ thể là:

- Bước 1: Thống kê công việc;

- Bước 2: Phân nhóm công việc;

- Bước 3: Xác định các yếu tố ảnh hưởng;

- Bước 4: Thống kê, đánh giá thực trạng đội ngũ công chức hiện có;

- Bước 5: Xác định danh mục và phân loại các VTVL

- Bước 6: Xây dựng bản mô tả công việc của từng VTVL;
- Bước 7: Xây dựng khung năng lực của từng VTVL;
- Bước 8: Xác định ngạch công chức tương ứng với mỗi VTVL.

Sau khi qua các bước từ 1-4, đến bước 5 là ra VTVL thì quả là quá đơn giản. Chốt lại điểm này như vậy, nên Điều 5 TT số 05 hướng dẫn ND 36 nêu: *Trên cơ sở thống kê công việc, phân nhóm công việc; các yếu tố ảnh hưởng; báo cáo thống kê, đánh giá thực trạng đội ngũ CBCC của cơ quan, tổ chức, đơn vị, người đứng đầu CQTCDV xác định các VTVL và tổng hợp thành danh mục VTVL của CQĐVTC.*

Hạn chế hay sai lầm lớn nhất ở đây chính là không đưa ra được cách thức đo lường, tính toán để cuối cùng tính ra được vậy với tổng số những công việc mà cơ quan phải thực hiện theo CNNV được giao thì cần bao nhiêu thời gian?

Chỉ khi có được tổng thời gian này mới có thể xác định được VTVL và biên chế tương ứng.

Điều đáng ngạc nhiên là đến ND số 62 thì không còn có quy định nào về phương pháp xác định VTVL. Sở dĩ như vậy vì có vẻ như VTVL nghiệp vụ chuyên ngành sẽ do các bộ chuyên ngành hướng dẫn và VTVL nghiệp vụ chuyên môn dùng chung sẽ do Bộ NV hướng dẫn chung để rồi sau đó mọi cơ quan, tổ chức cứ thế vận dụng là được. Giả sử như vậy là đúng thì vẫn còn VTVL hỗ trợ, phục vụ và VTVL lãnh đạo, quản lý không biết do ai hướng dẫn để xác định.

Một hạn chế lớn khác của ND số 62 chính là câu chuyện các bộ có thẩm quyền quy định định mức biên chế. Về nguyên tắc và đây cũng là ưu điểm nổi bật của VTVL, đó là một khi xác định xong VTVL của một cơ quan thì đồng thời sẽ ra số biên chế của cơ quan đó. Đã ra số lượng biên chế nhưng lại vẫn duy trì cái gọi là định mức biên chế như biên chế tối thiểu một Vụ là 15, một Cục là 30, một Phòng là 5; rồi số lượng lãnh đạo mỗi Vụ, Cục, Phòng là bao nhiêu? Nếu có định mức biên chế theo kiểu này thì còn cần xác định chuẩn VTVL làm gì nữa?

2.5. CHƯA ĐƯA RA ĐƯỢC CÁCH LÀM ĐỂ CUỐI CÙNG XÁC ĐỊNH ĐƯỢC CƠ CẤU NGẠCH CÔNG CHỨC

ND 62 chỉ nêu 3 căn cứ để xác định cơ cấu ngạch công chức là:

- Vị trí việc làm;
- Mức độ phức tạp của công việc đối với từng VTVL;

- Tiêu chuẩn ngạch công chức tương ứng với VTVL.

Căn cứ này về nguyên tắc là đúng, nhưng cụ thể làm thế nào để xác định VTVL này ngạch CVCC, VTVL kia là ngạch CV... thì các quy định không đề cập.

3. MỘT SỐ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ VTVL

Gọi là giải pháp hoàn thiện có lẽ không phù hợp vì 5 hạn chế vừa nêu trên đây cho thấy cần xây dựng mới, cần bỏ đi để làm mới lại quy định về VTVL. Muốn làm theo kiểu này, trước hết cần nhận thức đúng về VTVL. Chừng nào còn không hiểu rõ VTVL, còn liệt kê đủ các kiểu căn cứ xác định VTVL rồi phân loại VTVL như hiện nay thì chừng đó chưa thể có được một chế định chuẩn về VTVL.

2 vấn đề trọng tâm nhất cần tập trung giải quyết đó là:

- Đo lường, tính được thời gian cần có để hoàn thành tất cả công việc, nhiệm vụ được giao của cơ quan, tổ chức;

- Xác định được mức độ phức tạp của tất cả công việc tương ứng với 5 ngạch công chức để tính ra cơ cấu ngạch công chức của cơ quan.

Giải quyết được 2 trọng tâm này cuối cùng sẽ ra số VTVL, biên chế, ngạch công chức của một CQTCĐV và sau đó mới nghĩ đến việc xây dựng bản mô tả công việc cho từng VTVL cũng như xác định khung năng lực cần cho mỗi VTVL.