

VỀ TINH GIẢN BIÊN CHẾ TRONG CƠ QUAN HÀNH CHÍNH VÀ ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP

ThS. PHAN VĂN NHỰ

Học viện Hành chính Quốc gia

1. Một trong những vấn đề trọng tâm của cải cách hành chính (CCHC) là sắp xếp tổ chức bộ máy, tinh giản biên chế (TGBC) nhằm xây dựng bộ máy quản lý hành chính, nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, theo các nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền XHCN, dưới sự lãnh đạo của Đảng, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức (CB,CC) nhà nước có phẩm chất, năng lực, đáp ứng các yêu cầu ngày càng cao của công cuộc xây dựng và phát triển đất nước. Hội nghị Trung ương 7 khoá VIII đã xác định: “Tích cực việc chỉ đạo giảm biên chế hành chính các cơ quan Đảng, Nhà nước, đoàn thể, biên chế gián tiếp trong các đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước với mức phấn đấu giảm khoảng 15%”¹.

Nhiệm vụ đặt ra cho việc sắp xếp lại tổ chức, TGBC nói chung là rà soát lại cơ cấu tổ chức bộ máy, loại bỏ những tổ chức có chức năng, nhiệm vụ chồng chéo, trùng lặp, các tổ chức đầu mối trung gian không cần thiết, xây dựng cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý hành chính nhà nước tinh gọn, theo các nguyên tắc thiết kế của khoa học quản lý, phù hợp với thực tiễn Việt Nam. Xây dựng đội ngũ CB,CC có số lượng, cơ cấu hợp lý, mang tính chuyên nghiệp, hiện đại, có phẩm chất đạo đức tốt, có năng lực trong việc thực thi các nhiệm vụ đặt ra. Bộ máy tổ chức

hợp lý và đội ngũ CB,CC được tinh giản sẽ làm giảm áp lực của việc đảm bảo tiền lương của ngân sách nhà nước, tạo điều kiện thuận lợi trong việc tăng lương cho đội ngũ CB,CC trong điều kiện ngân sách của chúng ta còn rất hạn chế.

Thực hiện Nghị quyết Trung ương 7 khoá VIII, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 16/2000/NQ-CP ngày 18-10-2000, đề ra mục tiêu cụ thể từ năm 2000 đến năm 2002 phấn đấu giảm 15% biên chế trong các cơ quan hành chính nhà nước và biên chế gián tiếp trong các đơn vị sự nghiệp. Tiếp theo, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 09/2003/NQ-CP ngày 28-7-2003 khẳng định tiếp tục thực hiện TGBC và bổ sung đối tượng thực hiện TGBC bao gồm cả CB,CC, viên chức làm việc trực tiếp trong các đơn vị sự nghiệp thuộc các ngành giáo dục, đào tạo, y tế, nghiên cứu khoa học, văn hoá thông tin, thể thao và sự nghiệp khác. Theo tinh thần các văn bản chỉ đạo, hướng dẫn của Chính phủ, các đối tượng trong diện cần thực hiện TGBC gồm: những người trong diện phải sắp xếp sau khi rà soát chức năng, nhiệm vụ và sắp xếp lại tổ chức của cơ quan, đơn vị; những người không thường xuyên đảm bảo chất lượng và thời gian lao động theo quy định với công việc được giao do năng lực lãnh đạo, quản lý, chuyên môn, nghiệp vụ yếu, thiếu tinh thần trách nhiệm, ý thức tổ chức kỉ luật kém; những đối tượng không đủ sức khoẻ

để làm việc; những người dôi ra do việc điều chỉnh cơ cấu công chức, viên chức ở bộ phận phục vụ; những người được cơ quan có thẩm quyền quản lý công chức điều động sang tổ chức không sử dụng biên chế, ngân sách nhà nước.

2. Triển khai thực hiện chủ trương sắp xếp tổ chức bộ máy, TGBC, một mặt, trên cơ sở nghiên cứu khoa học, tổng kết thực tiễn, Quốc hội đã tiến hành thể chế hoá những quan điểm, ý tưởng cải cách trong việc xác định chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, các bộ, ngành, UBND các cấp theo hướng tập trung vào QLNN, vào việc xây dựng và thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, của từng ngành trên phạm vi cả nước hoặc từng vùng lãnh thổ. Đó là những sửa đổi trong *Hiến pháp* năm 1992, trong *Luật Tổ chức Chính phủ*, *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân*; mặt khác, tiến hành trên thực tiễn việc rà soát, cải cách tổ chức bộ máy của Chính phủ, các bộ, ngành, UBND các cấp. Tổ chức bộ máy Chính phủ nhiệm kỳ 2002-2007 đã tinh giản hơn, theo hướng xây dựng bộ quản lý đa ngành, giảm bớt đầu mối, nhất là các cơ quan thuộc Chính phủ. So với nhiệm kỳ 1997-2002, tổng số đầu mối do Chính phủ quản lý đã giảm từ 48 đầu mối xuống còn 38, trong đó có 26 bộ, cơ quan ngang bộ và 12 cơ quan thuộc Chính phủ.

Theo sự chỉ đạo của Chính phủ, các địa phương tiến hành rà soát cơ cấu tổ chức, biên chế các cơ quan, đơn vị trực thuộc, xây dựng đề án sắp xếp tổ chức, TGBC. Ban Tổ chức chính quyền (nay là Sở Nội vụ) là cơ quan tham mưu cho UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, trực tiếp soạn thảo, xây dựng đề án và bảo vệ đề án trước Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ (nay là Bộ Nội vụ). Trong những năm 2000-2003, các địa phương

tích cực triển khai thực hiện các đề án đã được Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ thông qua. Về cơ cấu tổ chức, đã có sự điều chỉnh, thu hẹp đáng kể số đầu mối phòng, ban trực thuộc UBND quận, huyện; số các sở, ban ngành trực thuộc UBND tỉnh, thành phố căn cứ theo tình hình công tác QLNN của mỗi địa phương, không nhất thiết phải có cơ cấu trùng với cơ cấu tổ chức của trung ương, nghĩa là ở trung ương có bộ, ban, ngành nào thì địa phương cũng phải có sở, ban, ngành đó. Về biên chế, nhiều địa phương thực hiện tốt đề án, đạt được những kết quả đáng kể, đội ngũ CB, CC qua tinh giản đã nâng cao một bước về chất lượng, đáp ứng yêu cầu công tác QLNN ở địa phương.

Mặc dù chưa có kết quả tổng hợp về sắp xếp tổ chức, TGBC trên phạm vi cả nước nhưng số liệu thống kê được ở một số địa phương là tương đối khả quan. Nghệ An qua sắp xếp tổ chức đã giảm được 2 sở, 8 phòng cấp tỉnh, 65 phòng cấp huyện, thực hiện tinh giản 1.622 biên chế, trong đó có 600 biên chế trong ngành giáo dục, y tế; Thanh Hoá TGBC được 478 người, trong đó giảm 323 người và chuyển 155 người sang các tổ chức không hưởng lương từ ngân sách nhà nước; Quảng Bình giảm 8 phòng thuộc sở, 11 phòng, ban chuyên môn cấp huyện, tinh giản 439 biên chế, trong đó 239 người nghỉ hưu trước tuổi, 200 người chuyển sang các cơ sở bán công; Bắc Kạn giảm 27 phòng thuộc sở, sắp xếp lại tổ chức UBND huyện còn 10 phòng, ban, UBND thị xã còn 11 phòng, ban, tinh giản 152 biên chế; tỉnh Cao Bằng sau khi sắp xếp lại còn 23 sở, ngành thuộc UBND tỉnh, UBND huyện còn 10 phòng, ban, UBND thị xã: 11 phòng, ban, tinh giản 430 biên chế; ở Hà Nội, các sở, ngành giảm từ 38 đầu mối xuống còn 32, các phòng, ban trực thuộc UBND quận, huyện giảm từ 18 xuống 10, tinh giản 161 biên chế, trong

đó biên chế hành chính 59 người, biên chế sự nghiệp 102 người²...

Mục tiêu giảm 15% tổng số biên chế hành chính, sự nghiệp mà Chính phủ đề ra là có tính toán đến các điều kiện thực thi. Để so sánh, có thể thấy nhiều nước trong quá trình CCHC đã đặt ra những mục tiêu còn cao hơn và đã thực hiện thành công. Ví dụ, Ca-na-đa đã thực hiện tinh giản 20% biên chế trong 4 năm; Phi-lip-pin thực hiện giảm 30%; Niu Di-lân giảm 33% trong 4 năm; Trung Quốc thực hiện giảm 45% các đơn vị trong cơ cấu tổ chức ở cả 4 cấp chính quyền và 50% tổng biên chế trong vòng 5 năm (1998-2002). Ở nước ta, về tổng thể, chưa thực hiện được mục tiêu tinh giản 15% tổng biên chế như kế hoạch đề ra. Nếu lấy Nghệ An là địa phương có số giảm biên chế lớn nhất so với tổng số biên chế trung bình của một địa phương (khoảng 25.000 người) thì tỉ lệ giảm biên chế mới đạt khoảng 6%, so với mục tiêu đặt ra còn khoảng cách khá lớn. Qua quá trình cải cách, bộ máy tổ chức và biên chế các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp vẫn còn cồng kềnh, sự phân công, phân cấp trong QLNN chưa rõ ràng, đội ngũ CB,CC vẫn còn khá đông về số lượng, tinh thần trách nhiệm, năng lực chuyên môn, kĩ năng nghiệp vụ, phong cách làm việc còn nhiều hạn chế, chậm đổi mới. Tính đến tháng 12-2002, tổng số CB,CC trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp là 1.529.852 người, trong đó biên chế hành chính: 209.171 người; biên chế sự nghiệp: 1.218.446 người; biên chế trong các cơ quan lập pháp, tư pháp: 19.235 người; số còn lại là biên chế của các cơ quan đảng, đoàn thể. Tính cả số CB,CC cơ sở theo *Pháp lệnh Cán bộ, công chức* sửa đổi năm 2003 khoảng 200.000 người, thì nước ta có khoảng trên 1,7 triệu CB, CC làm việc trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp, các tổ chức đảng, đoàn

thể chính trị - xã hội, hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Đây là một số lượng lớn và nếu tính trong mối tương quan với tổng dân số thì tỉ lệ này ở nước ta là cao so với các nước (Thái Lan với trên 61 triệu dân chỉ có 1.263.000 công chức; Trung Quốc với 1.300 triệu dân chỉ có khoảng trên 5 triệu công chức; Ma-lai-xi-a với trên 23 triệu dân có khoảng 1.026.000 công chức, viên chức bao gồm cả quân đội và công an;...)

3. Một số khó khăn, vướng mắc cản trở quá trình thực hiện sắp xếp tổ chức, TGBC hành chính và sự nghiệp:

- Theo nhận xét của chúng tôi, trước hết là vấn đề nhận thức của CB,CC, đặc biệt là của các cấp lãnh đạo, quản lý. Chính vì chưa nhận thức rằng đây là một nhiệm vụ cấp thiết, phải thực hiện ngay và đạt chỉ tiêu đề ra nên trong công tác tuyên truyền, tổ chức thực hiện chưa tạo được sự đồng thuận, sự tham gia và ủng hộ của đội ngũ CB, CC. Công tác lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành của các cấp uỷ đảng, chính quyền chưa thật sự sâu sát thể hiện việc không duy trì chế độ kiểm tra, đôn đốc, báo cáo thường xuyên về thực hiện TGBC, chưa tiến hành sơ kết, tổng kết về việc thực hiện các đề án sắp xếp tổ chức, tinh giản biên chế đã được thông qua nhằm rút ra các bài học kinh nghiệm thành công cũng như chưa thành công, nêu gương và nhân rộng các bài học kinh nghiệm, các cách làm hay, độc đáo.

- TGBC động chạm đến quyền lợi của những con người cụ thể nên rất khó khăn, phức tạp. Hơn thế nữa, áp lực của việc giải quyết công ăn việc làm cho lực lượng lao động xã hội ngày càng lớn làm cho việc thực hiện TGBC càng thêm phức tạp, khó khăn. Nước ta có quy mô dân số lớn, lực lượng lao động dồi dào, mỗi năm có trên một triệu người đến tuổi bổ sung vào lực lượng lao động xã hội, cơ cấu ngành

nghề chưa phát triển, nông nghiệp nông thôn vẫn còn là lĩnh vực chủ yếu, thu hút trên 70% lực lượng lao động, ngành nghề khác chưa được mở mang, phát triển, doanh nghiệp của các thành phần kinh tế khác chưa thực sự thu hút được nhiều lao động... Tất cả những vấn đề đó đang tạo nên những sức ép lớn về tạo công ăn việc làm, hạn chế thất nghiệp, đảm bảo đời sống cho người lao động nhằm ổn định xã hội và một cách trực tiếp hay gián tiếp tạo thêm thách thức đối với chủ trương TGBC.

- Trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, kỹ năng của một bộ phận CB,CC chưa cao, do đó, khi thu hẹp bộ máy, TGBC, họ rất khó cạnh tranh, tìm kiếm công ăn việc làm ở các khu vực ngoài nhà nước trong cơ chế thị trường. Mặc dù Nhà nước có các chính sách hỗ trợ chuyển đổi việc làm hoặc khởi nghiệp, tự tạo việc làm cho các đối tượng phải tinh giản nhưng các chính sách hỗ trợ đó vẫn chưa đủ mạnh, đủ hấp dẫn để tạo sức kích thích làm cho CB,CC yên tâm, thoải mái và tích cực ủng hộ chủ trương TGBC.

- Tuy Nghị quyết của Chính phủ xác định khá rõ các đối tượng thuộc diện TGBC nhưng khi áp vào thực tế, khi phải xây dựng danh sách những con người cụ thể để TGBC thì thấy rằng việc xác định đó vẫn còn những điểm khá chung chung, hơn nữa, trong quá trình thực hiện, các cơ quan, đơn vị chưa chú ý một cách đầy đủ đến công tác tuyên truyền, giải thích, giáo dục, thuyết phục thông qua việc phát huy sức mạnh của các tổ chức chính trị - xã hội của người lao động, gây nên tình trạng nhiều trường hợp thắc mắc, khiếu kiện trong số các đối tượng thuộc diện tinh giản.

Một số nguyên nhân chính của những khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện TGBC là:

- Mô hình tập trung trong quản lý biên chế và trả lương từ ngân sách nhà nước vô hình chung dẫn đến quán niệm tuyển dụng vào biên chế như là việc đảm bảo công ăn việc làm và trả lương suốt đời. Khi cần tinh giản thì gặp rất nhiều khó khăn vì động chạm đến quyền lợi, các mối quan hệ và sự phản kháng của chủ nghĩa cá nhân.

- Việc sắp xếp, tách ra, nhập vào trong tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở nước ta nhiều khi ít chú ý đến các căn cứ khoa học cũng như kinh nghiệm từ tổng kết thực tiễn, vì vậy tính ổn định không cao và khó khăn trong việc xác định, quản lý biên chế.

- Các quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức, cơ quan chưa thật rõ ràng, cụ thể, mục tiêu hoạt động khó lượng hoá dẫn đến khó khăn trong việc đánh giá, phân loại CB, CC, làm cơ sở để TGBC.

- Phương pháp tiến hành sắp xếp tổ chức bộ máy, TGBC chủ yếu mới hướng đến những đối tượng gắn đến tuổi nghỉ hưu, những người yếu sức khỏe, chưa chú trọng đến việc sắp xếp, bố trí người theo công việc trên cơ sở năng lực, trình độ của họ.

Trong thời gian tới, để tiếp tục thực hiện tốt TGBC, chúng tôi xin kiến nghị một số giải pháp sau:

- Tăng cường công tác tuyên truyền, vận động, giáo dục nhằm nâng cao ý thức trách nhiệm của các cấp lãnh đạo các bộ, ngành, địa phương, bởi vai trò của các nhà lãnh đạo, quản lý có ý nghĩa quyết định trong việc thực hiện TGBC. Bên cạnh đó, cần giáo dục, động viên CB,CC chủ động, tự giác cùng thực hiện chủ trương này vì mục tiêu phát triển chung của nền hành chính quốc gia.

(Xem tiếp trang 42).

KINH NGHIỆM THỰC TIỄN

nguồn vào phục vụ sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh.

- Xây dựng quy chế phối hợp giữa các sở, ngành có liên quan trong việc giải quyết các TTHC theo cơ chế "Một cửa" nhằm phân định rõ trách nhiệm, hạn chế tình trạng đùn đẩy lẫn nhau.

CCHC là nhiệm vụ khó khăn, phức tạp, nhiều nội dung mới mẻ cả về lý luận và thực tiễn, trong khi đó trình độ nói chung của đội ngũ CB,CC ở địa phương còn nhiều hạn chế, vì vậy, bên cạnh nỗ lực đào tạo, bồi dưỡng CB,CC của địa phương, đề nghị Ban Chỉ đạo CCHC của Chính phủ,

Bộ Nội vụ quan tâm, hướng dẫn chuyên sâu về nghiệp vụ CCHC, tổ chức giao ban chuyên đề về CCHC một cách thường xuyên để các địa phương trao đổi, tham khảo, học hỏi và rút kinh nghiệm các bài học của nhau, thúc đẩy quá trình CCHC trên cả nước □

Tư liệu:

- Báo cáo sơ kết công tác cải cách hành chính ở Ninh Thuận năm 2002 - 2004 và chương trình cải cách hành chính đến năm 2005 của UBND tỉnh Ninh Thuận.

- Chương trình cải cách hành chính giai đoạn 2004 - 2005 của tỉnh Ninh Thuận.

* * * * *

VỀ TINH GIẢN BIÊN CHẾ...

(Tiếp theo trang 37)

- Nghiên cứu, hoàn thiện các quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cơ quan, tổ chức trong hệ thống một cách rõ ràng, rành mạch và cụ thể. Phân biệt chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền đô thị với nông thôn, tạo cơ sở cho việc xây dựng tổ chức bộ máy và biên chế phù hợp.

- Tiếp tục nghiên cứu, bổ sung tiêu chuẩn, tiêu chí đánh giá CB,CC làm căn cứ để sàng lọc, TGBC; tăng tính hấp dẫn của chính sách hỗ trợ người lao động thuộc diện TGBC (ưu tiên đào tạo nghề, ưu tiên tiếp nhận vào các đơn vị sản xuất - kinh doanh có vốn nhà nước, ưu tiên trong xuất khẩu lao động,...).

- Sắp xếp lại tổ chức bộ máy phải tiến hành thận trọng, trên các cơ sở khoa học và tổng kết, đánh giá từ thực tiễn, tránh tình trạng nóng vội, chưa đủ căn cứ xác đáng, gây lãng phí thời gian, tốn kém kinh phí, xáo trộn về tổ chức và biên chế.

- Mở các lớp tập huấn về các phương

pháp khoa học trong sắp xếp tổ chức, TGBC. Đối tượng TGBC không chỉ là những người không đủ khả năng về sức khỏe, trình độ chuyên môn, phẩm chất đạo đức mà cả các đối tượng dôi dư từ bộ máy. Nghĩa là phải trên cơ sở khoa học, căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ để xác định mức biên chế của từng tổ chức. Đây là các hoạt động nghiệp vụ của khoa học tổ chức, cần phải đào tạo, bồi dưỡng cho những người làm công tác này.

Cuối cùng, cần tiến hành TGBC đồng bộ với việc đổi mới cơ chế quản lý tài chính đối với các cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp, trong đó khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính là một hình thức thích hợp, đã có những kết quả bước đầu, cần tiếp tục nghiên cứu và hoàn thiện □

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII, NXB CTQG, H.1999, tr.40.

2. Thông tin cải cách hành chính - Bộ Nội vụ, số 7, 8, 9-2004.