

HOÀN THIÊN PHÁP LUẬT VỀ PHÂN CẤP QUẢN LÝ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC

NGUYỄN THỊ MAI ANH*

Phân cấp quản lý về cán bộ, công chức là việc trung ương giao nhiệm vụ cho chính quyền địa phương trong phạm vi thẩm quyền thực hiện nhiệm vụ quản lý bằng pháp luật. Tại Việt Nam, phân cấp quản lý về cán bộ, công chức thể hiện thông qua nhiều văn bản pháp luật của Nhà nước gồm các nội dung quản lý cán bộ, công chức, như: tuyển chọn, bố trí, luân chuyển, quy hoạch, đào tạo, khen thưởng và kỷ luật. Bài viết tập trung phân tích thực trạng pháp luật về phân cấp quản lý cán bộ, công chức để đánh giá những khoảng trống, thiếu hụt, bất hợp lý, từ đó đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật góp phần nâng cao hiệu quả quản lý, bảo đảm phát triển bền vững ở Việt Nam trong thời gian tới.

Từ khóa: Phân cấp quản lý; cán bộ, công chức; hoàn thiện pháp luật; Việt Nam.

Decentralization of management regarding cadres and civil servants is a process where the central government delegates responsibilities to local authorities within their jurisdiction, implementing tasks through the rule of law. In Vietnam, this decentralization is reflected in various legal documents of the State governing cadre and civil servant management, including recruitment, placement, rotation, planning, training, rewards, and discipline. This article analyzes the current legal framework surrounding the decentralization of cadre and civil servant management to evaluate the gaps, shortcomings, and inconsistencies in existing laws. Based on this analysis, the author suggests potential solutions to enhance the legal system, aiming to improve management effectiveness and ensure sustainable development in Vietnam in the future.

Keywords: Decentralization of management; cadres; civil servants; legal improvement; Vietnam.

NGÀY NHẬN: 09/9/2024 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 15/10/2024 NGÀY DUYỆT: 18/11/2024

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.346.2024.1006>

1. Một số vấn đề lý luận về phân cấp quản lý cán bộ, công chức giữa trung ương với chính quyền địa phương

a. Khái niệm phân cấp quản lý cán bộ, công chức

Phân cấp quản lý cán bộ, công chức nhằm phân định rõ ràng nhiệm vụ, quyền

hạn và trách nhiệm giữa các cấp chính quyền trong hệ thống nhà nước về cán bộ, công chức. Phân cấp quản lý nhằm bảo đảm mỗi cấp chính quyền đều có thẩm quyền và tự chủ nhất định trong việc thực hiện các chức

* ThS, Trường Đại học Vinh

năng quản lý hành chính, từ việc tuyển dụng, bổ nhiệm, đến sử dụng cán bộ công chức.

Phân cấp quản lý giữa trung ương và chính quyền địa phương giúp ngăn ngừa tình trạng tập trung quá nhiều quyền lực vào một cấp, đồng thời khuyến khích sự sáng tạo và tự chủ tại chính quyền địa phương, phù hợp với đặc thù của từng vùng. Phân cấp quản lý không chỉ tạo ra một hệ thống quản lý hiệu quả và linh hoạt mà còn bảo đảm sự phối hợp chặt chẽ và kiểm soát quyền lực giữa các cấp chính quyền.

b. Vai trò của các cấp chính quyền trong quản lý nhà nước

Phân cấp quản lý đóng vai trò quan trọng trong việc tạo sự phân định rõ ràng giữa trung ương và chính quyền địa phương, bảo đảm tính hiệu quả và minh bạch trong quản lý nhà nước. Trung ương giữ vai trò chủ đạo trong việc xây dựng và ban hành các chính sách, luật pháp, định hướng phát triển toàn diện cho quốc gia. Phân cấp quản lý giúp trung ương điều phối các hoạt động của hệ thống hành chính¹. Chính quyền địa phương, trong khuôn khổ phân cấp quản lý, được trao quyền tự chủ trong việc thực hiện các nhiệm vụ và chức năng quản lý hành chính tại địa phương mình. Sự tự chủ này bao gồm quyền quyết định và quản lý cán bộ, công chức địa phương, giúp tăng cường tính linh hoạt và phù hợp với đặc điểm của từng vùng miền²; đồng thời, chịu trách nhiệm thực hiện các chính sách do trung ương ban hành, đồng thời có quyền điều chỉnh phù hợp với thực tiễn địa phương, từ đó tăng cường hiệu quả trong quản lý và điều hành³.

Vai trò của cán bộ, công chức trong hệ thống phân cấp này rất quan trọng, vì họ là những người trực tiếp thực hiện các chính sách và bảo đảm sự thông suốt trong hoạt động công vụ của đất nước. Sự phân cấp quản lý hợp lý giữa các cấp chính quyền giúp tối ưu hóa nguồn lực⁴ và tạo điều kiện cho cả trung ương và địa phương thực hiện tốt nhiệm vụ quản lý nhà nước.

c. Nguyên tắc cơ bản của phân cấp quản lý cán bộ, công chức

Thứ nhất, Đảng thống nhất lãnh đạo công tác cán bộ và quản lý đội ngũ cán bộ ở Việt Nam.

Tại khoản 1 Điều 3 Quy định số 80-QĐ/TW ngày 18/8/2022 của Ban Chấp hành Trung ương nêu rõ nguyên tắc “Đảng thống nhất lãnh đạo công tác cán bộ và quản lý đội ngũ cán bộ” thể hiện vai trò chủ đạo của Đảng trong việc định hướng và điều hành mọi hoạt động liên quan đến công tác cán bộ trong hệ thống chính trị của Việt Nam. Đảng bảo đảm việc đề ra các đường lối, chủ trương, chính sách, tiêu chuẩn, quy chế và quy định về công tác cán bộ, tạo nền tảng cho việc lãnh đạo và chỉ đạo thông qua các cấp ủy, tổ chức đảng và cán bộ, đảng viên trong các cơ quan, tổ chức của hệ thống chính trị, các tổ chức kinh tế nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập.

Thứ hai, bảo đảm thực hiện nghiêm nguyên tắc tập trung dân chủ, tập thể quyết định, đồng thời phát huy đầy đủ trách nhiệm cá nhân, trước hết là người đứng đầu trong công tác cán bộ và quản lý cán bộ.

Những vấn đề liên quan đến đường lối, chủ trương, chính sách cùng với việc đánh giá, quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, bố trí, sử dụng, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cho thôi giữ chức, đình chỉ chức vụ, điều động, luân chuyển, biệt phái, khen thưởng và kỷ luật cán bộ phải được thảo luận và quyết định một cách dân chủ bởi cấp ủy, tổ chức đảng và tập thể lãnh đạo có thẩm quyền. Các quyết định này cần tuân thủ nguyên tắc đa số để bảo đảm sự thống nhất và minh bạch. Trong trường hợp có sự khác biệt giữa ý kiến của người đứng đầu và tập thể cấp ủy, tổ chức đảng, lãnh đạo cơ quan, đơn vị thì phải báo cáo lên cấp có thẩm quyền để xem xét và quyết định. Cán bộ, đảng viên phải tuân thủ nghị quyết, quyết định của cấp ủy, tổ chức đảng; cấp ủy cấp dưới phải tuân thủ quyết

định của cấp ủy cấp trên về cán bộ và công tác cán bộ.

Thứ ba, kết hợp giữa tiêu chuẩn chức danh, vị trí việc làm và chỉ tiêu biên chế.

Khoản 2 Điều 5 *Luật Cán bộ, công chức* năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) nêu, nguyên tắc kết hợp giữa tiêu chuẩn chức danh, vị trí việc làm và chỉ tiêu biên chế là một phần quan trọng trong phân cấp quản lý về cán bộ, công chức nhằm bảo đảm tính hiệu quả và minh bạch trong việc sử dụng nguồn nhân lực. Việc xác định tiêu chuẩn chức danh giúp định rõ các yêu cầu về năng lực, trình độ, kinh nghiệm và phẩm chất đạo đức cần có cho mỗi vị trí cụ thể, bảo đảm chỉ những người đáp ứng đủ điều kiện mới được bổ nhiệm. Vị trí việc làm mô tả chi tiết nhiệm vụ, trách nhiệm và quyền hạn của từng vị trí, giúp phân công công việc một cách hợp lý và tránh tình trạng chồng chéo nhiệm vụ. Chỉ tiêu biên chế xác định số lượng cán bộ, công chức cần thiết cho mỗi cơ quan, dựa trên nhu cầu thực tế và khối lượng công việc, giúp quản lý nguồn nhân lực một cách tối ưu và tránh lãng phí.

2. Thực trạng pháp luật về phân cấp quản lý cán bộ, công chức giữa trung ương với chính quyền địa phương ở Việt Nam

Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), *Luật Viên chức* năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) nêu nội dung phân cấp quản lý về cán bộ, công chức bao gồm: (1) Tuyển chọn, bố trí, phân công, điều động và luân chuyển, phân cấp quản lý cán bộ, công chức; (2) Đánh giá cán bộ, công chức; (3) Quy hoạch, đào tạo bồi dưỡng cán bộ, công chức; (4) Bổ nhiệm, miễn nhiệm cán bộ, công chức; (5) Khen thưởng, kỷ luật cán bộ, công chức; (6) Thực hiện chế độ, chính sách cán bộ, công chức; (7) Kiểm tra, giám sát công tác cán bộ; (8) Giải quyết khiếu nại, tố cáo về cán bộ, công chức.

Quy định pháp luật về trách nhiệm, quyền hạn và thẩm quyền của các cấp được quy định trong *Hiến pháp* và các văn bản luật, bao gồm:

Khoản 2 Điều 112 *Hiến pháp* năm 2013 quy định: chính quyền địa phương có nhiệm vụ tổ chức và bảo đảm việc thi hành *Hiến pháp* và pháp luật tại địa phương, đồng thời chính quyền địa phương có thể được giao thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên khi cần thiết. Trong trường hợp này, cấp trên có trách nhiệm chuyển giao các điều kiện bảo đảm để địa phương thực hiện nhiệm vụ.

Khoản 3 Điều 112 *Hiến pháp* năm 2013 quy định cấp trên có trách nhiệm giám sát việc thực hiện nhiệm vụ của cấp dưới và bảo đảm địa phương thực thi đúng các quyền hạn đã được phân cấp. Trường hợp vi phạm pháp luật, cấp trên có thể yêu cầu chấm dứt thẩm quyền hoặc thực hiện các biện pháp khắc phục.

Điều 11 *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015 quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương. Trong đó, “Quy định việc phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương. Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương các cấp được xác định trên cơ sở phân quyền, phân cấp”.

Điều 12 *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015 quy định phân quyền cho chính quyền địa phương, trong đó nêu “Quy định việc phân quyền cho các cấp chính quyền địa phương và nhiệm vụ quyền hạn cụ thể không được phân cấp cho cơ quan nhà nước cấp dưới hoặc cơ quan tổ chức khác”.

Điều 22, 24 *Luật Cán bộ, công chức* năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), cán bộ, công chức phải thực hiện các nhiệm vụ và quyền hạn được quy định trong *Hiến pháp*, luật pháp và các quy định của tổ chức mà họ là thành viên. Họ phải chịu trách nhiệm trước cấp trên và cơ quan có thẩm quyền về các nhiệm vụ được giao.

Tuy nhiên, trong thực tế áp dụng luật đã có những hạn chế về các khung pháp lý trên như sau:

Một là, sự thiếu minh bạch và hiệu quả trong việc thực thi các quy định từ chính quyền trung ương đến chính quyền địa phương. Khoản 2, 3 Điều 112 của *Hiến pháp* năm 2013 đã trao cho chính quyền địa phương nhiệm vụ tổ chức và bảo đảm thi hành *Hiến pháp* và pháp luật tại địa phương, đồng thời có thể được giao thêm nhiệm vụ từ cấp trên. Tuy nhiên, điều này vẫn gặp phải một số trở ngại do việc thực hiện không đồng bộ giữa các cấp chính quyền. Mặc dù chính quyền địa phương có trách nhiệm thực thi các quy định này nhưng lại thiếu các cơ chế giám sát mạnh mẽ từ trung ương để bảo đảm các quyết định và nhiệm vụ được thực hiện một cách đúng đắn và hiệu quả, dẫn đến việc một số địa phương không thể đáp ứng yêu cầu về minh bạch và công bằng trong quản lý cán bộ, ảnh hưởng đến sự phát triển bền vững của hệ thống chính trị và kinh tế.

Hai là, Điều 11, 12 *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định về phân định thẩm quyền và phân quyền giữa các cấp chính quyền. Tuy nhiên, hạn chế lớn của khung pháp lý hiện tại là sự không rõ ràng trong việc xác định ranh giới giữa thẩm quyền của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Chính quyền địa phương có thể được giao quyền thực hiện các nhiệm vụ cụ thể nhưng việc phân quyền này vẫn chưa được triển khai đầy đủ và chi tiết, dẫn đến việc một số địa phương gặp khó khăn trong việc tự chủ thực hiện nhiệm vụ và phụ thuộc quá nhiều vào sự hướng dẫn từ chính quyền trung ương. Sự không rõ ràng này không chỉ gây ra sự chồng chéo trong thực thi nhiệm vụ mà còn khiến cho việc quản lý cán bộ trở nên phức tạp, không đồng đều giữa các địa phương, ảnh hưởng đến sự thông suốt của cả hệ thống quản lý nhà nước.

Ba là, theo Điều 22, 24 *Luật Cán bộ, công chức* năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), cán bộ và công chức có nhiệm vụ thực hiện quyền hạn và trách nhiệm được giao, đồng thời phải chịu trách nhiệm trước cấp trên về các nhiệm vụ này. Tuy nhiên, cơ chế giám sát mạnh mẽ và minh bạch đối với cán bộ, công chức ở địa phương. Khi phân cấp quyền hạn nhưng không đi kèm với cơ chế giám sát hiệu quả, việc thực hiện các nhiệm vụ công vụ dễ bị lạm quyền hoặc quản lý kém hiệu quả, gây ra khó khăn trong việc đánh giá hiệu suất công việc của cán bộ, công chức; đồng thời hạn chế khả năng phát hiện và xử lý các vi phạm liên quan đến quản lý và điều hành công vụ, từ đó ảnh hưởng tiêu cực đến quá trình quản lý của Nhà nước.

3. Một số giải pháp

Thứ nhất, hoàn thiện pháp luật để tăng cường minh bạch và hiệu quả trong phân cấp quản lý cán bộ, công chức.

Một trong những giải pháp trọng tâm để hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý cán bộ, công chức là tăng cường minh bạch và công khai⁶ trong quá trình tuyển dụng, bổ nhiệm và kỷ luật cán bộ ở các cấp chính quyền. Việc công khai hóa thông tin về tiêu chí tuyển dụng, tiêu chuẩn bổ nhiệm và các quy trình kỷ luật sẽ giúp nâng cao trách nhiệm giải trình của cán bộ, công chức, đồng thời tạo niềm tin cho người dân về sự công bằng và minh bạch trong quản lý nhà nước. Chính quyền trung ương cần ban hành các quy định chi tiết về việc báo cáo và giám sát công khai, áp dụng rộng rãi ở cả chính quyền địa phương, bảo đảm mọi quyết định đều được thực hiện theo nguyên tắc minh bạch và công khai.

Thứ hai, hoàn thiện pháp luật để tăng cường trách nhiệm và cơ chế giám sát của trung ương về quản lý cán bộ, công chức.

Một hệ thống đánh giá hiệu suất minh bạch, công bằng cần được triển khai, bảo đảm cán bộ, công chức được kiểm tra và

giám sát chặt chẽ từ các cơ quan có thẩm quyền. Đồng thời, cần thiết lập các cơ chế giám sát định kỳ và tăng cường vai trò của các tổ chức giám sát độc lập để phát hiện và xử lý kịp thời các vi phạm. Việc cải thiện cơ chế giám sát và trách nhiệm sẽ góp phần vào hoạt động thông suốt của hệ thống cán bộ, công chức, tạo ra môi trường làm việc hiệu quả và minh bạch hơn.

Thứ ba, hoàn thiện pháp luật để tăng cường quyền tham gia của người dân trong thực thi chính sách, giải trình của chính quyền về quản lý cán bộ, công chức.

Hiện nay, mức độ tham gia của người dân tham gia vào quản trị nhà nước thông qua việc ban hành các chính sách, quyết định hay cụ thể hơn là lựa chọn người được ủy quyền để thực hiện quản trị nhà nước đã thể hiện rõ qua các hình thức nhất định. Ngoài những quy định về bầu cử thì còn có quy định về trưng cầu dân ý được thể hiện qua *Luật Trưng cầu ý dân* năm 2015, đây là hình thức để người dân thực sự tham gia vào các vấn đề trong quản lý nhà nước, là việc Nhà nước tổ chức để cử tri cả nước trực tiếp biểu quyết bằng hình thức bỏ phiếu quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. *Luật Trưng cầu ý dân* năm 2015 cũng xác định, nguyên tắc trưng cầu ý dân được thực hiện phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín và phải bảo đảm để Nhân dân trực tiếp thể hiện ý chí của mình. Nội dung này đã thể hiện người dân thực sự tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước, thể hiện sự bình đẳng, không phân biệt giai cấp, địa vị xã hội của các công dân. Pháp luật cần tiếp tục hoàn thiện bảo đảm tốt hơn quyền tham chính của người dân trong toàn bộ hoạt động quản lý nhà nước về cán bộ, công chức, trong đó đặc biệt là quá trình tuyển dụng, sử dụng hay đánh giá cán bộ, công chức.

4. Kết luận

Pháp luật về phân cấp quản lý còn nhiều bất cập, như: thiếu sự đồng bộ, chưa rõ ràng

về quyền hạn giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, cơ chế giám sát chưa hiệu quả gây khó khăn trong việc thực hiện đúng chức năng và nhiệm vụ của chính quyền địa phương. Phân cấp quản lý cán bộ, công chức tại chính quyền địa phương còn gặp nhiều khó khăn trong việc tuyển dụng, bổ nhiệm và luân chuyển cán bộ, do chưa có sự phân quyền rõ ràng và nguồn lực hạn chế. Vì vậy, việc hoàn thiện pháp luật về phân cấp quản lý là cấp thiết nhằm tạo điều kiện cho sự tự chủ và linh hoạt của chính quyền địa phương, từ đó tối ưu hóa nguồn lực và bảo đảm phát triển bền vững trong quản lý cán bộ, công chức trong hệ thống cơ quan hành chính tại Việt Nam □

Chú thích:

1. Quốc hội (2015, 2019). *Điều 34 Luật Tổ chức Chính phủ* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).
2. Quốc hội (2008, 2019). *Điều 12 Luật Cán bộ, công chức* năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).
3. Chính phủ (2020). *Nghị quyết số 136/NQ-CP* ngày 25/9/2020 về phát triển bền vững.
4. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XIII) (2022). *Nghị quyết 27-NQ/TW* ngày 09/11/2022 về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.
5. Bộ Chính trị (2022). *Quy định số 80-QĐ/TW* ngày 18/8/2022 về phân cấp quản lý cán bộ và bổ nhiệm, giới thiệu cán bộ ứng cử.
6. Quốc hội (2015, 2019). *Điều 5 Luật Tổ chức Chính phủ* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

Tài liệu tham khảo:

1. Nguyễn Văn Đại (2020). *Phân cấp quản lý nhà nước giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương ở Việt Nam*. H. NXB Đại học Quốc gia Hà Nội.
2. Xu hướng phân cấp quản lý nhà nước cho chính quyền địa phương ở Việt Nam. <https://www.quanlynhanuoc.vn>, ngày 12/11/2019.