

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

ĐÀO THỊ HỒNG MINH

**HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ BIÊN CHẾ Ở VIỆT NAM
HIỆN NAY**

Chuyên ngành: Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật

Mã số: 60 38 01 01

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2014

**Công trình được hoàn thành
tại Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội**

Cán bộ hướng dẫn khoa học: GS.TS. PHẠM HỒNG THÁI

Phản biện 1:

Phản biện 2:

**Luận văn được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận văn, họp tại
Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.**

Vào hồi giờ, ngày tháng năm 2014

Có thể tìm hiểu luận văn tại

**Trung tâm tư liệu Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội
Trung tâm Thông tin – Thư viện, Đại học Quốc gia Hà Nội**

MỤC LỤC

Trang

Trang phụ bìa	
Lời cam đoan	
Mục lục	
Danh mục từ viết tắt	
Danh mục bảng	
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ BIÊN CHẾ	7
1.1. Khái quát chung về quản lý biên chế	7
1.1.1. Khái niệm về biên chế	7
1.1.2. Quan niệm chung về quản lý nhà nước về biên chế	12
1.1.3. Phân loại quản lý biên chế	13
1.1.4. Nội dung quản lý biên chế	14
1.1.5. Nguyên tắc quản lý biên chế.....	18
1.1.6. Thẩm quyền quản lý biên chế.....	19
1.2. Pháp luật về quản lý biên chế và các tiêu chí hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế	20
1.2.1. Pháp luật về quản lý biên chế	20
1.2.2. Vai trò pháp luật về quản lý biên chế	24
1.3. Tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế	27
1.3.1. Tính toàn diện, đồng bộ	28
1.3.2. Phải luôn thống nhất	29
1.3.3. Các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý biên chế được ban hành phù hợp	29
1.3.4. Trình độ kỹ thuật pháp lý khi xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý biên chế	21
1.3.5. Các quy định của pháp luật về quản lý biên chế phải có khả năng thực hiện được	32
KẾT LUẬN CHƯƠNG 1	33
Chương 2: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ BIÊN CHẾ Ở VIỆT NAM	35
2.1. Thực trạng pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam từ năm 1945 đến nay	35
2.1.1. Giai đoạn từ năm 1945 đến 2008	35
2.1.2. Giai đoạn từ 2008 đến nay	40

2.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam hiện nay	45
2.2.1. Thực trạng về thực thi pháp luật về quản lý biên chế công chức	45
2.2.2. Thực trạng thực thi pháp luật về quản lý biên chế viên chức hiện nay	48
2.2.3. Thực trạng về số lượng biên chế do Chính phủ quản lý giai đoạn 2002 - 2014 (năm 2002 là trước khi thực hiện việc phân cấp quản lý biên chế hành chính, sự nghiệp)	50
2.2.4. Thực trạng về cơ cấu đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức hiện nay....	54
2.3. Những thành tựu đã đạt được và hạn chế của pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam hiện nay	58
2.3.1. Thành tựu đã đạt được	58
2.3.2. Hạn chế của pháp luật về quản lý biên chế	67
2.4. Nguyên nhân hạn chế của pháp luật về quản lý biên chế	73
2.4.1. Nguyên nhân khách quan	74
2.4.2. Nguyên nhân chủ quan	74
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2	77
Chương 3: QUAN ĐIỂM, YÊU CẦU VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ BIÊN CHẾ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	78
3.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam hiện nay	78
3.2. Yêu cầu hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam hiện nay	85
3.3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam hiện nay	91
3.3.1. Giải pháp chung	91
3.3.2. Giải pháp riêng	96
KẾT LUẬN	101
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	103

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Ngày 13 tháng 11 năm 2008, Quốc hội ban hành Luật Cán bộ, công chức. Luật này có nhiều quy định mới về việc xác định và quản lý biên chế công chức so với Pháp lệnh Cán bộ, công chức như: phạm vi, đối tượng là biên chế công chức; nguyên tắc xác định và quản lý biên chế công chức thống nhất với quản lý cán bộ, công chức; xác định biên chế công chức trên cơ sở xác định vị trí việc làm; phân công và thực hiện thẩm quyền quyết định biên chế công chức; và một số nội dung khác của Luật cán bộ, công chức có liên quan đến quản lý biên chế công chức. Theo đó, ngày 08/3/2010 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 21/2010/NĐ-CP về quản lý biên chế công chức để cụ thể hóa các quy định nêu trên của Luật. Đây là lần đầu tiên có văn bản quy phạm pháp luật riêng về quản lý biên chế công chức.

Năm 2010, Quốc hội ban hành Luật Viên chức. Theo Luật Viên chức thì không còn khái niệm biên chế sự nghiệp như trước đây, mà thay vào đó là khái niệm về số lượng người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập. So với Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 và Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 2003 thì Luật Viên chức có một số điểm mới như: Phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng; nguyên tắc, căn cứ, phương pháp xác định và quản lý vị trí việc làm; quy định vị trí việc làm là căn cứ xác định số lượng người làm việc, cơ cấu viên chức để thực hiện việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức trong đơn vị sự nghiệp công lập. Theo đó, ngày 08/5/2012, Chính phủ đã ban hành Nghị định 41/2012/NĐ-CP quy định về vị trí việc làm trong đơn vị sự nghiệp công lập.

Đây là những văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao nhất từ trước tới nay và được coi là tạo hành lang pháp lý, khoa học giúp cho việc quản lý biên chế công chức, vị trí việc làm, số lượng người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập được thống nhất và việc định biên trong hệ thống cơ quan nhà nước có tính khoa học hơn. Tuy nhiên do hệ thống văn bản pháp luật thiếu đồng bộ nên đến nay trong các nội dung quản lý về biên chế thì việc xác định biên chế công chức, số người làm việc trong đơn vị sự nghiệp thế nào là đúng, đủ trong các cơ quan, tổ chức hành chính nhà nước gặp nhiều khó khăn.

Mặt khác, hiện nay trong rất nhiều văn bản quy phạm pháp luật về quản lý ngành, lĩnh vực lại có nội dung quy định về biên chế, không thực

hiện theo đúng các văn bản quy phạm pháp luật về biên chế, do các ngành, lĩnh vực khi xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật đều cài việc quy định cụ thể về số lượng biên chế để thực hiện các nhiệm vụ của ngành, lĩnh vực mình. Dẫn đến, nếu thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý ngành, lĩnh vực thì biên chế ngày càng phình ra. Nên trong mỗi kỳ họp của Quốc hội, một số đại biểu Quốc hội đưa ra các chất vấn Bộ trưởng Bộ Nội vụ, là cơ quan được giao giúp Chính phủ quản lý nhà nước về biên chế, có nội dung trái ngược nhau về vấn đề biên chế, như: có ý kiến cho rằng tại sao việc thực hiện tinh giản biên chế, sắp xếp lại tổ chức bộ máy, biên chế không những không giảm, mà ngày càng phình ra, trách nhiệm của Bộ trưởng như thế nào...; có ý kiến đề nghị phải bổ sung biên chế để thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước này, nhiệm vụ quản lý nhà nước kia. Mặt khác, bất kỳ cơ quan, tổ chức hành chính nào trong việc lập kế hoạch biên chế hàng năm cũng đều đề nghị bổ sung thêm, không thấy cơ quan, tổ chức nào đề nghị giảm bớt biên chế.

Do đó, việc nghiên cứu những quy định của pháp luật về quản lý biên chế, những khó khăn trong việc quản lý biên chế hiện nay và đưa ra giải pháp hoàn thiện pháp luật quản lý biên chế để giúp cho việc quản lý nhà nước về biên chế hiện nay đạt được hiệu quả là một yêu cầu cần thiết trong giai đoạn hiện nay. Vậy nên, tôi chọn đề tài ***“Hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam hiện nay”*** làm luận văn thạc sỹ luật học.

2. Tình hình nghiên cứu

Nghiên cứu về vấn đề biên chế ở Việt Nam từ trước đến nay đã được một số tác giả quan tâm như: "Cơ sở khoa học xác định biên chế của các cơ quan quản lý nhà nước cấp tỉnh và cấp huyện ở nước ta", Luận văn thạc sỹ của Thái Quang Toàn, năm 2006; “Chuyên đề về cơ chế quản lý và sử dụng biên chế trong thời gian qua”, Bộ Nội vụ, năm 2013... và một số bài viết về tinh giản biên chế đăng trên các tạp chí chuyên ngành như Tạp chí nghiên cứu nhà nước và pháp luật, Tạp chí Luật học, Tạp chí Đảng cộng sản..

Nghiên cứu các vấn đề pháp luật về quản lý biên chế ở Việt nam từ trước đến nay ít được quan tâm. Bởi các quy định pháp luật về biên chế được lồng ghép trong hệ thống các văn bản pháp luật về cán bộ, công chức. Đến năm 2010 với sự ra đời Nghị định số 21/2010/NĐ-CP về quản lý biên chế công chức hoạt động quản lý nhà nước về biên chế mới chính thức được tách ra là văn bản quy phạm riêng biệt. Có thể nói đây là đề tài đầu tiên ở Việt Nam nghiên cứu về vấn đề hoàn thiện pháp luật về quản lý

biên chế ở Việt Nam hiện nay. Đặc biệt đề tài nghiên cứu lại đặt trong bối cảnh Việt Nam đang xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN, thực hiện Chương trình cải cách tổng thể nên hành chính giai đoạn 2011-2020, thực hiện cải cách chế độ công vụ, công chức, xây dựng và thực hiện Đề án tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức.

3. Mục đích, ý nghĩa và nhiệm vụ của luận văn

3.1. Mục đích nghiên cứu của luận văn

Luận văn làm sáng tỏ những vấn đề lý luận cơ bản pháp luật về quản lý biên chế; những tiêu chí hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế; thực trạng pháp luật và thi hành pháp luật về quản lý biên chế; trên cơ sở đó tìm ra những thành tựu đạt được, phát hiện ra các hạn chế và nguyên nhân của hạn chế và đưa ra yêu cầu, đề xuất giải pháp, kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam hiện nay.

3.2. Nhiệm vụ của luận văn

- Tổng hợp một số vấn đề lý luận về biên chế, về pháp luật về quản lý biên chế; các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế.

- Phân tích thực trạng pháp luật và thi hành pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam hiện nay, phân tích nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế của pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam hiện nay.

- Từ đó đưa ra một số quan điểm, yêu cầu hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế; đưa ra một số giải pháp chung và riêng nhằm hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam hiện nay.

3.3. Ý nghĩa luận văn

- Có ý nghĩa thực tiễn góp phần tăng cường hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế

- Đóng góp cho công tác xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật về biên chế của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

- Đóng góp một phần vào thành quả của chương trình cải cách tổng thể hành chính giai đoạn 2011- 2020; chương trình cải cách chế độ công vụ, công chức và Đề án tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức.

- Đồng thời, luận văn cung cấp cơ sở lý luận, cơ sở thực tiễn, là tài liệu tham khảo cho hoạt động quản lý nhà nước về biên chế cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu: Luận văn nghiên cứu vấn đề hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam hiện nay

4.2. Phạm vi nghiên cứu: Với đề tài "Hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam hiện nay", tác giả chỉ tập trung nghiên cứu các quy định của pháp luật có nội dung chứa đựng những quy phạm về biên chế bao gồm quy định của Luật Cán bộ, công chức năm 2008, Luật Viên chức năm 2010, cùng các văn bản quy phạm hướng dẫn thi hành luật và các văn bản luật, dưới luật khác thuộc ngành, lĩnh vực có nội dung quy định về biên chế. Bên cạnh đó, việc tìm hiểu, xem xét và phân tích thực tiễn hoạt động quản lý về biên chế của các cơ quan, tổ chức hành chính cũng góp phần giúp tác giả nghiên cứu đề tài một cách sâu sắc hơn.

5. Phương pháp nghiên cứu

Trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng, chủ nghĩa duy vật lịch sử, phép biện chứng của chủ nghĩa Mác Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, những quan điểm, chủ trương của Đảng, pháp luật của Nhà nước về công chức. Đề tài sử dụng những phương pháp nghiên cứu cơ bản sau:

- Phương pháp thống kê, phân tích, so sánh;
- Phương pháp thống kê, tổng hợp;
- Phương pháp chuyên gia và phương pháp tổng kết kinh nghiệm ...

6. Điểm mới của luận văn

Đây là một đề tài mới, dưới góc độ là người làm trong cơ quan quản lý nhà nước về biên chế có những điểm mới sau:

- Hệ thống lại cơ sở lý luận của pháp luật về quản lý biên chế.
- Đưa ra tiêu chí hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế theo yêu cầu của xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN.
- Khái quát lịch sử hình thành và phát triển của pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam. Thực trạng pháp luật, thực trạng thi hành pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam.
- Đưa ra quan điểm, yêu cầu và các giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam hiện nay

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm 3 chương:

Chương 1: Cơ sở lý luận hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế

Chương 2: Thực trạng pháp luật và thực hiện pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam hiện nay

Chương 3: Quan điểm, yêu cầu và giải pháp hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam hiện nay

Chương 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ BIÊN CHẾ

1.1. Khái quát chung về quản lý biên chế

1.1.1. Khái niệm về biên chế

Biên chế là chỉ số lượng người làm việc với các vị trí công việc trong từng cơ quan, tổ chức, đơn vị sự nghiệp nhất định thuộc bộ máy nhà nước do cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao.

1.1.2. Quan niệm chung về quản lý nhà nước về biên chế

1.1.2.1. Quản lý nhà nước

Quản lý là sự tác động có tổ chức, có định hướng, có mục đích, có kế hoạch của chủ thể quản lý đến đối tượng quản lý để chỉ huy, điều khiển, liên kết các yếu tố tham gia vào hoạt động thành một chỉnh thể thống nhất, điều hòa hoạt động của tổ chức một cách hợp quy luật nhằm đạt đến mục tiêu xác định trong điều kiện biến động của môi trường.

Quản lý nhà nước là một dạng đặc biệt của quản lý, được sử dụng các quyền lực nhà nước để quản lý mọi lĩnh vực của đời sống xã hội.

1.1.2.2. Quản lý nhà nước về biên chế

Quản lý biên chế là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về biên chế, dựa trên cơ sở pháp luật để hướng dẫn, tổ chức thực hiện quản lý biên chế như: quyết định biên chế, phân bổ sử dụng biên chế, lập kế hoạch biên chế hàng năm... đồng thời thực hiện kiểm tra, thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực biên chế.

1.1.3. Phân loại quản lý biên chế

Nếu căn cứ theo đối tượng bị quản lý thì quản lý biên chế được chia làm 3 loại là quản lý biên chế công chức, quản lý biên chế viên chức và quản lý cán bộ, công chức xã.

1.1.4. Nội dung quản lý biên chế

1.1.4.1. Xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý biên chế

1.1.4.2. Hướng dẫn và tổ chức thực hiện quản lý biên chế

1.1.4.3. Thanh tra, kiểm tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo về quản lý biên chế

Theo quy định của pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam hiện nay thì nội dung cụ thể của quản lý biên chế như sau:

- Xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật về biên chế công chức, viên chức, hướng dẫn xác định biên chế công chức và quản lý biên chế công chức, viên chức.

- Lập kế hoạch biên chế công chức, viên chức hàng năm, điều chỉnh biên chế công chức, viên chức.

- Quyết định biên chế công chức, viên chức; phân bổ, sử dụng biên chế công chức, viên chức.

- Hướng dẫn, thanh tra, kiểm tra việc quản lý biên chế công chức, viên chức.

- Thống kê, tổng hợp và báo cáo về biên chế công chức, viên chức.

1.1.5. Nguyên tắc quản lý biên chế

Quản lý biên chế ngoài việc tuân thủ theo các nguyên tắc chung của quản lý nhà nước như nguyên tắc pháp chế, nguyên tắc đảm bảo sự lãnh đạo của đảng, đảm bảo tính tập trung dân chủ... thì quản lý biên chế còn phải đảm bảo những nguyên tắc đặc thù sau đây:

Bảo đảm thống nhất, đồng bộ giữa quản lý biên chế với tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức, viên chức.

Kết hợp giữa quản lý biên chế công chức với tiêu chuẩn chức danh, vị trí việc làm của công chức, viên chức.

Đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính, bảo đảm biên chế công chức, viên chức phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, đơn vị.

Công khai, minh bạch, dân chủ trong quản lý biên chế công chức, viên chức.

1.1.6. Thẩm quyền quản lý biên chế

Luật cán bộ, công chức năm 2008, Luật Viên chức năm 2010 và Nghị định số 21/2010/NĐ-CP ngày 08/3/2010 của Chính phủ về quản lý biên chế công chức, Nghị định số 41/2012/NĐ-CP ngày 08/5/2012 về vị trí việc làm trong đơn vị sự nghiệp công lập qui định thẩm quyền, trách nhiệm quản lý biên chế công chức, viên chức; quy định thẩm quyền, trách nhiệm quản lý biên chế công chức, viên chức của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; thẩm quyền, trách nhiệm của Bộ trưởng bộ Tài chính; thẩm quyền, trách nhiệm của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trong việc quản lý công chức, viên chức; thẩm quyền, trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh trong việc quản lý biên chế công chức, viên chức.

1.2. Pháp luật về quản lý biên chế và các tiêu chí hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế

1.2.1. Pháp luật về quản lý biên chế

1.2.1.1. Quan niệm pháp luật về quản lý biên chế

Pháp luật về quản lý biên chế là tổng thể các quy phạm pháp luật phản ánh đặc thù của quản lý biên chế, vừa có những quy phạm mang tính hành chính, vừa có những quy phạm mang tính thủ tục.

1.2.1.2. Nội dung pháp luật về quản lý biên chế

Dựa vào tính chất của các mối quan hệ của hoạt động quản lý biên chế, chúng ta có thể phân chia nội dung pháp luật về quản lý biên chế thành ba nhóm quan hệ chủ yếu là: nhóm quan hệ mang tính chất nội dung; nhóm quan hệ mang tính chất tổ chức và quản lý; nhóm quan hệ mang tính chất thủ tục.

Nhóm quan hệ mang tính chất nội dung

Đây là những quan hệ phản ánh nội dung việc thi hành và chấp hành các quy định pháp luật về quản lý biên chế, các quyết định về quản lý biên chế (Quyết định phê duyệt kế hoạch biên chế hàng năm; Quyết định biên chế công chức; Quyết định thanh tra, kiểm tra hoạt động quản lý biên chế..). Các quy định, quyết định đó là căn cứ để xác định thẩm quyền và nghĩa vụ của các cơ quan quản lý biên chế cũng như quyền, nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức, đơn vị và những công chức, viên chức có liên quan phải có trách nhiệm chấp hành.

Nhóm quan hệ mang tính tổ chức - quản lý liên quan đến việc hình thành cơ chế, hệ thống tổ chức và hoạt động của các cơ quan quản lý biên chế

Đây là nhóm các quan hệ phát sinh trong quá trình hình thành tổ chức, hoạt động và cơ chế quản lý các cơ quan quản lý biên chế. Các quan hệ này liên quan đến việc hình thành cơ cấu tổ chức; quy định thẩm quyền và quy chế hoạt động của cơ quan quản lý biên chế.

Nhóm quan hệ mang tính chất thủ tục, trình tự quản lý biên chế

Một trong những đặc trưng cơ bản của quản lý biên chế là được tiến hành theo trình tự, thủ tục chặt chẽ mang tính hành chính, chịu sự điều chỉnh của pháp luật về quản lý biên chế và một số các quy định của pháp luật liên quan. Chính vì vậy, trình tự, thủ tục quản lý biên chế làm xuất hiện hàng loạt các mối quan hệ giữa các chủ thể trong quá trình quản lý biên chế. Cụ thể như những quan hệ phát sinh trong việc ra quyết định bổ sung, điều chỉnh biên chế; những mối quan hệ phát sinh trong việc ra quyết định thanh tra, kiểm tra hoạt động quản lý biên chế; các mối quan hệ phát sinh liên quan đến thủ tục khiếu nại, tố cáo của các chủ thể trong quá trình quản lý biên chế.

Sự thể hiện đầy đủ các nhóm quan hệ trên đây trong pháp luật quản lý biên chế sẽ tạo ra khung pháp lý cho việc quản lý, sử dụng biên chế ngày càng có hiệu quả.

1.2.2. Vai trò pháp luật về quản lý biên chế

1.2.2.1. *Phương tiện thể chế đường lối, quan điểm, chính sách của Đảng về quản lý biên chế*

1.2.2.2. *Công cụ quan trọng nhất để thực hiện quản lý biên chế*

1.2.2.3. *Góp phần nâng cao chất lượng đội ngũ công chức, viên chức*

1.3. Tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế

1.3.1. Tính toàn diện, đồng bộ

1.3.2. Phải luôn thống nhất

1.3.3. Các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý biên chế được ban hành phù hợp

1.3.4. Trình độ kỹ thuật pháp lý khi xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý biên chế

1.3.5. Các quy định của pháp luật về quản lý biên chế phải có khả năng thực hiện được

Chương 2

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ BIÊN CHẾ Ở VIỆT NAM

2.1. Thực trạng pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam từ năm 1945 đến nay

2.1.1. Giai đoạn từ năm 1945 đến 2008

Ngày 23 tháng 11 năm 1945 Chủ tịch Hồ Chí Minh ký sắc lệnh số 63-SL quy định về tổ chức chính quyền nhân dân ở địa phương; Sắc lệnh số 77-LS ngày 21 tháng 12 năm 1945 quy định về tổ chức chính quyền nhân dân lâm thời ở thị xã, thành phố; trong đó quy định số lượng thành viên của Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã và có thể được hiểu đó là biên chế của tổ chức chính quyền nhân dân. Đây được coi là văn bản đầu tiên có quy định về biên chế ngay sau khi thành lập nhà nước Việt nam Dân chủ Cộng hòa.

Ngày 20/5/1950 Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ban hành Sắc lệnh số 76/SL ban hành Quy chế công chức Việt Nam. Theo Quy chế này phạm vi

công chức rất hẹp, chỉ bao gồm những người làm việc trong các cơ quan Chính phủ tức là cơ quan quản lý nhà nước như các Bộ, Ủy ban hành chính các cấp, cơ quan hoặc người đại diện cho Chính phủ ở nước ngoài. Biên chế được hiểu là số lượng công chức.

Từ đầu thập kỷ 60 đến đầu thập kỷ 80 thế kỷ XX), biên chế được hiểu là số lượng cán bộ, công nhân viên chức nhà nước.

Đến năm 1991, theo quy định tại Nghị định 169/HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng ngày 25/5/1991 về công chức nhà nước thì biên chế vẫn được hiểu chung là số lượng, cơ cấu, vị trí công việc của người được tuyển dụng và bổ nhiệm giữ một công vụ thường xuyên trong một công sở của nhà nước từ Trung ương đến địa phương, trong nước hay ngoài nước, do ngân sách nhà nước cấp. Công sở ở đây bao gồm cả trường học, bệnh viện, viện nghiên cứu...

Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998 cũng đưa ra thuật ngữ chung “biên chế cán bộ, công chức”, "biên chế cán bộ", "biên chế công chức" và quy định rõ thẩm quyền quyết định biên chế cán bộ, công chức các cơ quan trong hệ thống chính trị.

Pháp lệnh cán bộ, công chức sửa đổi, bổ sung năm 2003 đã tách biệt đối tượng viên chức với đối tượng là công chức và có thêm khái niệm biên chế hành chính, biên chế sự nghiệp.

Thực hiện Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998 và Pháp lệnh cán bộ, công chức sửa đổi, bổ sung năm 2003 và chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010, ngày 19/6/2003 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 71/2003/NĐ-CP của Chính phủ về phân cấp quản lý biên chế hành chính, sự nghiệp nhà nước; trong đó quy định rõ cơ chế quản lý biên chế hành chính và nội dung phân cấp quản lý biên chế hành chính cho Bộ trưởng bộ, ngành và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Ngày 26/11/2003, Quốc hội đã ban hành Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân và tại khoản 4 Điều 17 của Luật đã quy định thẩm quyền Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trong việc quản lý biên chế hành chính, biên chế sự nghiệp.

Thực hiện chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 (ban hành kèm theo Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 của Thủ tướng Chính phủ), trong đó đổi mới cơ chế tài chính đối với khu vực dịch vụ công, Chính phủ đã ban hành các Nghị định sau:

Nghị định 112/2004/NĐ-CP ngày 08/4/2004 của Chính phủ quy định cơ chế quản lý biên chế đối với đơn vị sự nghiệp của nhà nước, trong đó

quy định phân cấp việc quản lý, sử dụng biên chế sự nghiệp cho cả các đơn vị sự nghiệp của nhà nước, tuy nhiên mức độ phân cấp tùy thuộc vào việc tự chủ kinh phí của đơn vị sự nghiệp.

Nghị định 115/2005/NĐ-CP ngày 05/9/2005 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức khoa học và công nghệ công lập, trong đó quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về quản lý, sử dụng biên chế đối với các tổ chức khoa học và công nghệ công lập.

Nghị định 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập, trong đó quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về quản lý, sử dụng biên chế đối với các đơn vị sự nghiệp công lập.

2.1.2. Giai đoạn từ 2008 đến nay

Ngày 13/11/2008 Quốc hội đã ban hành Luật Cán bộ, công chức. Luật Cán bộ, công chức đã quy định nguyên tắc, nội dung quản lý cán bộ, công chức và quy định thẩm quyền quyết định biên chế cán bộ, công chức.

Trên cơ sở Luật cán bộ, công chức năm 2008, để điều chỉnh hoạt động quản lý biên chế công chức Chính phủ đã ban hành Nghị định số 21/2010/NĐ-CP ngày 08/3/2010 về quản lý biên chế công chức đã quy định nguyên tắc quản lý biên chế công chức, căn cứ xác định biên chế công chức và các nội dung quản lý biên chế công chức.

Ngày 15/11/2010 Quốc hội ban hành Luật viên chức (Luật này có hiệu lực từ ngày 01/01/2012). Trên cơ sở Luật viên chức năm 2010 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 41/2012/NĐ-CP ngày 08/5/2012 về vị trí việc làm trong đơn vị sự nghiệp công lập, trong đó có quy định thẩm quyền, trình tự, thủ tục quyết định số lượng vị trí việc làm trong đơn vị sự nghiệp công lập.

Để thực hiện chủ trương của Đảng và các quy định về cải cách chế độ công chức, công vụ, pháp luật về quản lý biên chế không ngừng được bổ sung, hoàn thiện cả về nội dung và hình thức văn bản, nhất là từ sau khi Đảng ta đề ra đường lối đổi mới toàn diện đất nước.

2.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam hiện nay

2.2.1. Thực trạng về thực thi pháp luật về quản lý biên chế công chức

Luật Cán bộ, công chức và Nghị định số 21/2010/NĐ-CP ngày 08/3/2010 của Chính phủ về quản lý biên chế công chức đã tạo hành lang pháp lý, khoa học giúp cho việc quản lý biên chế được thống nhất và định

biên trong hệ thống cơ quan cơ quan nhà nước có tính khoa học hơn. Đã quy định rõ căn cứ xác định biên chế công chức; kế hoạch biên chế công chức và điều chỉnh kế hoạch biên chế công chức hàng năm; thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc quản lý biên chế công chức để cho các cơ quan, tổ chức thống nhất trong việc thực hiện quản lý, sử dụng biên chế. Tuy nhiên việc thực thi các quy định của pháp luật về quản lý biên chế công chức chưa đạt hiệu quả, cụ thể như sau:

- Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý biên chế công chức chậm ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện việc xác định biên chế công chức.
- Việc xác định biên chế công chức chưa được thực hiện trên cơ sở xác định vị trí việc làm;
- Việc xác định vị trí việc làm trong các cơ quan, tổ chức hành chính triển khai chậm;
- Chưa thực hiện đúng quy định về thời hạn gửi kế hoạch biên chế công chức hàng năm
- Chưa thực hiện đúng thẩm quyền quy định biên chế công chức;
- Việc sử dụng biên chế công chức không đúng quy định của pháp luật về cán bộ, công chức.
- Chưa tách rõ biên chế cán bộ và biên chế công chức.
- Biên chế công chức trong đơn vị sự nghiệp công lập vẫn chưa được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao.

-

2.2.2. Thực trạng thực thi pháp luật về quản lý biên chế viên chức hiện nay

Luật Viên chức và Nghị định số 41/2012/NĐ-CP ngày 08/5/2012 của Chính phủ về vị trí việc làm trong các đơn vị sự nghiệp công lập đã tạo cơ sở pháp lý giúp việc quản lý số lượng người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập được thống nhất. Tuy nhiên việc thực thi các quy định của pháp luật về quản lý biên chế viên chức chưa đạt hiệu quả, cụ thể như sau:

- Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý biên chế viên chức chậm xây dựng văn bản hướng dẫn triển khai thực hiện việc xác định vị trí việc làm, biên chế viên chức.
- Việc xác định vị trí việc làm trong các đơn vị sự nghiệp công lập để làm cơ sở xác định biên chế viên chức chậm được triển khai.
- Chưa thực hiện đúng quy định về thẩm quyền quyết định, thẩm định biên chế viên chức;

- ...

2.2.3. Thực trạng về số lượng biên chế do Chính phủ quản lý giai đoạn 2002 - 2014 (năm 2002 là trước khi thực hiện việc phân cấp quản lý biên chế hành chính, sự nghiệp)

2.2.3.1. Biên chế công chức trong các cơ quan, tổ chức hành chính nhà nước từ Trung ương đến cấp huyện

Tổng số biên chế công chức trong các cơ quan, tổ chức hành chính nhà nước (không tính biên chế của Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, biên chế cơ quan Đại diện Việt Nam ở nước ngoài) như sau:

- Năm 2002: Tổng số: 200.784 biên chế, trong đó: Các Bộ, ngành: 88.467 biên chế; Các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương: 112.317 biên chế.

- Năm 2014: Tổng số: 274.533 biên chế, trong đó: Các Bộ, ngành: 112.010 biên chế; Các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương: 162.532 biên chế.

Theo đó biến động biên chế từ 2002-2014, biên chế công chức trong các cơ quan, tổ chức hành chính từ Trung ương đến cấp huyện tăng 73.749 biên chế (tương ứng tăng 36,73%), trong đó: Các Bộ, ngành tăng: 23.543 biên chế (tương ứng tăng 26,61%); Các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tăng: 50.215 biên chế (tương ứng tăng 44,71%).

2.2.3.2. Biên chế công chức và số lượng người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc hệ thống hành chính nhà nước (sau đây gọi tắt là biên chế trong các đơn vị sự nghiệp công lập)

Tổng số biên chế trong các đơn vị sự nghiệp công lập như sau:

- Năm 2002: Tổng số: 1.269.337 biên chế, trong đó: Các Bộ, ngành: 102.624 biên chế; Các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương: 1.166.713 biên chế.

- Năm 2014: Tổng biên chế sự nghiệp (số lượng người làm việc) trong các đơn vị sự nghiệp công lập và ngoài công lập (sau đây gọi chung là biên chế sự nghiệp) do Chính phủ quản lý là 2.402.690 người. Trong đó: Biên chế sự nghiệp do cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao cho đơn vị sự nghiệp công lập: 2.073.434 người; trong đó: Các Bộ, ngành: 196.588 biên chế; Các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương: 1.876.846 biên chế. Biên chế sự nghiệp do các đơn vị sự nghiệp tự chủ và đơn vị sự nghiệp ngoài công lập tự quyết định: 239.256 người.

Biến động về biên chế trong 12 năm từ 2002-2014, biên chế trong các đơn vị sự nghiệp công lập được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao tăng 804.097 biên chế (tương ứng tăng 63,35%), trong đó: Các Bộ, ngành

tăng: 93.964 biên chế (tương ứng tăng 91.56%); Các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tăng: 710.133 biên chế (tương ứng tăng 60,87%)

2.2.4. Thực trạng về cơ cấu đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức hiện nay

2.2.4.1. Thực trạng về cơ cấu đội ngũ cán bộ, công chức hiện nay

Theo báo cáo của Bộ Nội vụ, tính đến 30/6/2014, tổng số cán bộ, công chức trong các cơ quan, tổ chức hành chính từ Trung ương đến cấp huyện do Chính phủ quản lý có mặt là: 266.308 người (không tính lực lượng vũ trang và cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài). Cơ cấu của đội ngũ cán bộ, công chức được tổng hợp theo ngạch công chức, trình độ chuyên môn đào tạo, độ tuổi. cụ thể như sau:

- Cơ cấu theo ngạch công chức: chuyên viên cao cấp và tương đương có 1.782 người, chiếm tỷ lệ 0,67%; chuyên viên chính và tương đương có 25.965 người, chiếm tỷ lệ 9,75%; chuyên viên và tương đương có 164.582 người, chiếm tỷ lệ 61,80%; cán sự và tương đương có 54.635 người, chiếm tỷ lệ 20,52%; còn lại 19.344 người, chiếm tỷ lệ 7,26%.

- Cơ cấu theo trình độ chuyên môn đào tạo: tiến sĩ có 1.284 người, chiếm tỷ lệ 0,48%; thạc sĩ có 14.502 người, chiếm tỷ lệ 5,45%; đại học có 182.116 người, chiếm tỷ lệ 68,39%; cao đẳng có 9.837 người, chiếm tỷ lệ 3,69%; trung cấp có 43.746 người, chiếm tỷ lệ 16,43%; còn lại 14.823 người, chiếm tỷ lệ 5,57%.

- Cơ cấu theo độ tuổi: dưới 30 tuổi có 49.097 người, chiếm tỷ lệ 18,44%; từ 30 đến 50 tuổi có 159.154 người, chiếm tỷ lệ 59,76%; từ 50 đến 60 tuổi có 57.780 người, chiếm tỷ lệ 21,70% (trong đó nữ trên 54 tuổi và nam trên 59 tuổi có 6.499 người, chiếm tỷ lệ 2,44%); trên tuổi nghỉ hưu có 277 người, chiếm tỷ lệ 0,10%;

2.2.4.2. Thực trạng về đội ngũ công chức, viên chức trong các đơn vị sự nghiệp công lập

Theo báo cáo của Bộ Nội vụ tính đến 30/6/2014, tổng số công chức, viên chức trong đơn vị sự nghiệp công lập do Chính phủ quản lý có mặt là: 1.995.314 người (chưa tính số lượng người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công lập được giao quyền tự chủ hoàn toàn và các đơn vị sự nghiệp ngoài công lập là 239.256). Cơ cấu của đội ngũ công chức, viên chức được chia theo ngạch, trình độ chuyên môn, độ tuổi như sau:

- Cơ cấu theo ngạch: chuyên viên cao cấp và tương đương có 1.244 người, chiếm tỷ lệ 0,06%; chuyên viên chính và tương đương có 36.027 người, chiếm tỷ lệ 1,81%; chuyên viên và tương đương có 1.182.768

người, chiếm tỷ lệ 59,28%; cán sự và tương đương có 576.095 người, chiếm tỷ lệ 28,87%; còn lại 199.180 người, chiếm tỷ lệ 9,98%.

- Cơ cấu theo trình độ chuyên môn đào tạo: tiến sĩ có 9.244 người, chiếm tỷ lệ 0,46%; thạc sĩ có 81.379 người, chiếm tỷ lệ 4,08%; đại học có 955.232 người, chiếm tỷ lệ 47,87%; còn lại 949.459 người, chiếm tỷ lệ 47,58%.

- Cơ cấu theo độ tuổi: dưới 30 tuổi có 544.777 người, chiếm tỷ lệ 27,30%; từ 30 đến 50 tuổi có 1.211.200 người, chiếm tỷ lệ 60,70%; từ 50 đến 60 tuổi có 237.440 người, chiếm tỷ lệ 11,90% (trong đó nữ trên 54 tuổi và nam trên 59 tuổi có 34.120 người, chiếm tỷ lệ 1,71%); trên tuổi nghỉ hưu có 1.897 người, chiếm tỷ lệ 0,10%;

2.3. Những thành tựu đã đạt được và hạn chế của pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam hiện nay

2.3.1. Thành tựu đã đạt được

Thứ nhất, pháp luật về quản lý biên chế đã quán triệt và cụ thể hoá các quan điểm, chủ trương của Đảng, nhà nước về xây dựng, hoàn thiện pháp luật nói chung và pháp luật về quản lý biên chế nói riêng.

Thứ hai, pháp luật về quản lý biên chế hiện hành đã xây dựng một hành lang pháp lý vững chắc để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện chức năng quản lý nhà nước về biên chế

Thứ ba, pháp luật về quản lý biên chế đã phân định quản lý nhà nước về công chức và quản lý nhà nước về viên chức

Thứ tư, đổi mới quản lý biên chế trên cơ sở xác định vị trí việc làm

Thứ năm, pháp luật về quản lý biên chế đã xây dựng chính sách tinh giản biên chế

Thứ sáu, về trình độ kỹ thuật lập pháp của pháp luật về quản lý biên chế tương đối cao

2.3.2. Hạn chế của pháp luật về quản lý biên chế

Thứ nhất, pháp luật quản lý biên chế công chức quy định về thẩm quyền quyết định biên chế công chức của các cơ quan nhà nước khác cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước là chưa hợp hiến

Thứ hai, pháp luật về quản lý biên chế còn thiếu tính đồng bộ và thống nhất.

Thứ ba, pháp luật về quản lý biên chế được xây dựng đôi khi còn chậm và chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn.

Thứ tư, việc triển khai xây dựng vị trí việc làm chậm và việc giao cho tất cả các cơ quan, tổ chức, đơn vị đều phải xây dựng đề án vị trí việc làm là chưa thật sự phù hợp

Thứ năm, chưa có văn bản quy phạm pháp luật quy định riêng về quản lý biên chế viên chức

Thứ sáu, số lượng biên chế hành chính, biên chế sự nghiệp tăng rất lớn

Thứ bảy, văn bản quy phạm pháp luật quy định về định mức biên chế viên chức cao so với thực tế

Thứ tám, chưa có quy định pháp luật về chính sách tinh giản biên chế

2.4. Nguyên nhân hạn chế của pháp luật về quản lý biên chế

Những hạn chế đó xuất phát từ những nguyên nhân khách quan và chủ quan sau:

2.4.1. Nguyên nhân khách quan

Sau đổi mới đất nước vào năm 1986 việc chuyển từ cơ chế kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang kinh tế thị trường, đặc biệt là thời kỳ hội nhập kinh tế quốc tế dẫn tới việc các quan hệ xã hội thay đổi nhanh chóng. Theo đó, các quy phạm pháp luật trong đó có pháp luật về quản lý biên chế thường nhanh lạc hậu so với thực tiễn và thật khó có được những quy định đầy đủ, toàn diện trong một thời gian ngắn.

2.4.2. Nguyên nhân chủ quan

Thứ nhất, chưa sử dụng thích đáng các chuyên gia, nhà khoa học trong việc soạn thảo và thẩm tra dự án luật.

Thứ hai, do cơ chế làm luật của Quốc hội còn nhiều bất cập

Thứ ba, do thiếu một cơ chế phối hợp toàn diện trong khi xây dựng pháp luật về quản lý biên chế

Thứ tư, vấn đề học tập kinh nghiệm xây dựng pháp luật về quản lý biên chế còn hạn chế

Chương 3

QUAN ĐIỂM, YÊU CẦU VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ BIÊN CHẾ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

3.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam hiện nay

Thứ nhất, hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế phải trên cơ sở quán triệt sâu sắc đường lối đổi mới của Đảng về xây dựng và hoàn thiện pháp luật trong thời kỳ mới.

Thứ hai, hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế phải được đặt trong tổng thể hoàn thiện cả hệ thống pháp luật của Việt Nam về công vụ, công chức

Thứ ba, hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế phải dựa trên bài học kinh nghiệm từ các nước

Thứ tư, hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế phải đảm bảo tính khả thi

Thứ năm, hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế phải gắn liền với việc nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng pháp luật.

3.2. Yêu cầu hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam hiện nay

Một là, yêu cầu về xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN

Hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật về quản lý biên chế nói riêng muốn đáp ứng được yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền phải đảm bảo được các yếu tố sau:

- Tính ổn định của pháp luật;
- Tính nhất quán, tính hệ thống của pháp luật;
- Tính minh bạch.

Hai là, yêu cầu về hội nhập kinh tế quốc tế.

Ba là, yêu cầu về cải cách hành chính

Bốn là, yêu cầu về cải cách chế độ công chức, công vụ

3.3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam hiện nay

3.3.1. Giải pháp chung

Một là, nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật của Quốc hội

Để thực hiện tốt nhiệm vụ này đòi hỏi phải giải quyết những vấn đề cơ bản sau:

Thứ nhất, kiện toàn tổ chức bộ máy chuyên trách giúp Quốc hội trong công tác lập pháp, kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản pháp luật và giám sát các hoạt động xây dựng pháp luật trong đó có pháp luật về quản lý biên chế của các cơ quan cấp dưới.

Thứ hai, tăng cường số lượng đại biểu chuyên trách để đại biểu quốc hội có đủ điều kiện tham gia hoạt động lập pháp và kiểm tra, giám sát các hoạt động lập pháp, lập quy. Các đại biểu phải nắm bắt sâu sắc nhiều vấn đề trong đó có vấn đề biên chế.

Ba là, cần có cơ chế phù hợp, đặc biệt là bộ máy giúp việc và kinh phí, trang thiết bị để tạo điều kiện cho đại biểu quốc hội thực hiện tốt nhiệm vụ trong hoạt động xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật trong đó có pháp luật về quản lý biên chế và thực hiện quyền kiến nghị về luật ra trước Quốc hội,

Bốn là, cần trang bị kỹ năng về lập pháp cho đại biểu Quốc hội.

Năm là, phải sử dụng có hiệu quả các chuyên gia tư vấn, chuyên gia đầu ngành về Luật... trong hoạt động xây dựng và ban hành Luật trong đó có pháp luật về quản lý biên chế.

Hai là, rà soát và hệ thống hóa thường xuyên, có chất lượng các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động quản lý nhà nước về biên chế

Để cho pháp luật không tụt hậu mà luôn luôn theo kịp, phản ánh đúng các quan hệ xã hội thì nó phải thường xuyên sửa đổi, bổ sung. Để có cơ sở sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật về quản lý biên chế thì điều đầu tiên chúng ta tiến hành một cách thường xuyên và có chất lượng, việc rà soát và hệ thống hoá các văn bản pháp luật trong lĩnh vực này. Thông qua đó các cơ quan ban hành pháp luật tìm thấy những hạn chế trong pháp luật thực định và những khoảng trống của pháp luật để tiếp tục khắc phục những điểm yếu của pháp luật hiện hành, xây dựng những quy phạm để điều chỉnh được đầy đủ các quan hệ trong quản lý nhà nước về biên chế đã và đang phát sinh và có thể dự báo được những quan hệ sẽ phát sinh trong thời gian tới.

Để công tác rà soát pháp luật được tiến hành một cách toàn diện, đòi hỏi phải có sự tham gia của nhiều lực lượng với nhiều phương thức khác nhau trước hết, cần phải nâng cao năng lực của Bộ Tư pháp cơ quan giúp Chính phủ trong việc rà soát văn bản pháp luật. Cần xây dựng kế hoạch cụ thể, có chương trình rà soát cả ngắn hạn và dài hạn. Thu hút các nhà khoa học, chuyên gia những người hoạt động thực tiễn và nhân dân vào quá trình rà soát pháp luật về quản lý biên chế.

Ba là, ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định rõ trách nhiệm ban hành văn bản hướng dẫn thi hành

Hiện nay hệ thống pháp luật Việt nam nói chung và pháp luật về quản lý biên chế nói riêng đang xuất hiện một thực tế là văn bản của cơ quan cấp trên ban hành phải chờ văn bản hướng dẫn của cơ quan cấp dưới để thống nhất thực hiện.

Theo quy định tại Nghị định số 21/2010/NĐ-CP, thì các Bộ trưởng Bộ, ngành xây dựng văn bản hướng dẫn biên chế công chức đối với ngành, lĩnh vực và đề nghị Bộ Nội vụ ban hành. Nghị định này đã có hiệu lực hơn 4 năm (từ 01/5/2010), nhưng đến nay chưa có Bộ, ngành nào chủ động xây dựng văn bản hướng dẫn biên chế công chức đối với ngành, lĩnh vực mình. Nghị định số 41/2012/NĐ-CP quy định Bộ, ngành xây dựng và ban hành văn bản hướng dẫn cụ thể việc xác định vị trí việc làm, số lượng người làm việc, cơ cấu viên chức theo chức danh nghề nghiệp trong đơn vị sự nghiệp công lập thuộc ngành, lĩnh vực được giao quản lý. Nghị định này đã có

hiệu lực hơn 2 năm (có hiệu lực từ ngày 25/6/2012), nhưng đến nay các Bộ quản lý ngành, lĩnh vực vẫn chưa ban hành văn bản hướng dẫn cụ thể việc xác định vị trí việc làm, số lượng người làm việc. Tuy nhiên việc không ban hành văn bản hướng dẫn, gây ảnh hưởng đến việc áp dụng văn bản của các cơ quan nhà nước nhưng lại không có văn bản nào quy kết trách nhiệm đối với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về vấn đề không xây dựng và ban hành văn bản hướng dẫn theo quy định. Cũng không có văn bản nào quy định trong vòng bao nhiêu ngày các cơ quan nhà nước phải có trách nhiệm xây dựng và ban hành văn bản hướng dẫn thi hành văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên.

Trong thời gian tới, chúng ta cần xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định về trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc xây dựng và ban hành văn bản hướng dẫn hoặc sửa đổi, bổ sung Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 cùng các văn bản hướng dẫn trong đó phải quy định rõ các nội dung sau:

- Quy định rõ trong thời hạn bao nhiêu ngày sau khi các văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực thi hành thì cơ quan cấp dưới phải có trách nhiệm xây dựng và ban hành văn bản hướng dẫn thi hành.

- Quy định rõ trách nhiệm về người đứng đầu nếu không thực hiện xây dựng và ban hành văn bản hướng dẫn thi hành. Xác định bồi thường thiệt hại về vật chất nếu có.

3.3.2. Giải pháp riêng

Một là, kịp thời ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện cụ thể một số quy định của pháp luật về quản lý biên chế

Hiện nay, việc Bộ Nội vụ chưa chủ trì xây dựng và ban hành Thông tư hướng dẫn thực hiện Nghị định số 21/2010/NĐ-CP và Nghị định số 41/2012/NĐ-CP dẫn đến việc áp dụng không thống nhất, áp dụng sai hoặc “chờ” văn bản hướng dẫn từ các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Vậy nên trong thời gian sớm nhất Bộ nội vụ cần phải:

- Phối hợp với các Bộ quản lý ngành, lĩnh vực xây dựng và ban hành văn bản hướng dẫn đối với Nghị định số 21/2010/NĐ-CP và Nghị định số 41/2012/NĐ-CP trong thời gian sớm nhất.

- Chỉ đạo các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong thẩm quyền của mình ban hành văn bản hướng dẫn việc áp dụng thống nhất sau khi ban hành Thông tư hướng dẫn Nghị định số 21/2010/NĐ-CP và Nghị định số 41/2012/NĐ-CP.

- Chỉ đạo các cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấm dứt việc áp

dụng các văn bản đã hết hiệu lực là Thông tư liên tịch số 35/2006/TTLT-BGD&ĐT-BNV ngày 23/8/2006 hướng dẫn định mức biên chế viên chức ở các cơ sở giáo dục công lập; Thông tư liên tịch số 71/2007/TTLT-BGDĐT-BNV ngày 28/11/2007 hướng dẫn định mức biên chế sự nghiệp trong các cơ sở giáo dục mầm non công lập, Thông tư số 59/2008/TT-BGDĐT ngày 31/10/2008 của Bộ Giáo dục và Đào tạo hướng dẫn định mức biên chế sự nghiệp ở các trường chuyên biệt công lập để làm cơ sở xác định số người làm việc trong các cơ sở giáo dục đào tạo; Thông tư liên tịch số 08/2007/TTLT-BYT-BNV ngày 05/6/2007 của Bộ Y tế, Bộ Nội vụ hướng dẫn định mức biên chế sự nghiệp trong các cơ sở y tế nhà nước để làm cơ sở xác định số người làm việc trong các cơ sở y tế.

Hai là, giao quyền quyết định biên chế công chức trong các cơ quan nhà nước khác cho Chính phủ

Hiến pháp năm 2013 quy định Chính phủ “*thống nhất quản lý nền hành chính quốc gia; thực hiện nhiệm vụ quản lý cán bộ, công chức, viên chức và công vụ trong các cơ quan nhà nước*”.

Luật Cán bộ, công chức quy định quyền quyết định biên chế công chức trong các cơ quan nhà nước khác như Văn phòng Quốc hội, Kiểm toán nhà nước, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội; giao quyền quyết định biên chế công chức của Văn phòng Chủ tịch nước cho Chủ tịch nước là chưa phù hợp với quy định của Hiến pháp 2013. Do đó, Quốc hội cần sửa đổi quy định về thẩm quyền quyết định biên chế công chức trong Luật cán bộ, công chức cho phù hợp với Hiến pháp 2013 hoặc bổ sung quy định về thẩm quyền quyết định biên chế công chức trong Luật Tổ chức Chính phủ sửa đổi.

Ba là, Chính phủ cần xây dựng và ban hành Nghị định hướng dẫn quản lý biên chế viên chức

Hiện nay, đã có Nghị định 41/2012/NĐ-CP ngày 05/5/2012 của Chính phủ quy định về vị trí việc làm trong các đơn vị sự nghiệp công lập, Thông tư 14/2012/TT-BNV ngày 18/12/2012 của Bộ Nội vụ hướng dẫn thực hiện Nghị định số 41/2012/NĐ-CP. Tuy nhiên, vấn đề quản lý nhà nước về biên chế viên chức chưa có văn bản quy phạm pháp luật riêng như đối với quản lý nhà nước về biên chế công chức. Các quy phạm điều chỉnh hoạt động quản lý biên chế viên chức còn nằm rải rác ở Luật viên chức và các văn bản hướng dẫn thi hành. Tuy nhiên các văn bản này hiện nay quy định quản lý nhà nước về biên chế viên chức chưa đầy đủ và thống nhất. Vậy nên Chính phủ cần xây dựng và ban hành một văn bản riêng điều

chính thống nhất và đầy đủ hoạt động quản lý nhà nước về biên chế cụ thể phải quy định rõ:

- Nguyên tắc quản lý biên chế về viên chức
- Nội dung quản lý biên chế về viên chức
- Căn cứ xác định biên chế viên chức,
- Trình tự, thủ tục, hồ sơ trình, phê duyệt kế hoạch biên chế viên chức hàng năm.

- Trách nhiệm quản lý nhà nước biên chế về viên chức

Sau khi Chính phủ xây dựng và ban hành Nghị định quy định quản lý nhà nước về biên chế viên chức, Bộ Nội vụ phối hợp cùng các Bộ quản lý ngành và lĩnh vực xây dựng và ban hành Thông tư hướng dẫn chi tiết quản lý nhà nước về biên chế theo đúng quy định.

Bốn là, không phân cấp thẩm quyền quyết định biên chế viên chức cho địa phương

Kể từ khi thực hiện việc phân cấp thẩm quyền quyết định biên chế sự nghiệp ở địa phương đến nay (từ năm 2002), biên chế sự nghiệp của cả nước tăng 804.097 biên chế. Ngoài nguyên nhân khách quan là do nhu cầu phục vụ nhân dân, cũng có nguyên nhân chủ quan do sự tùy tiện quyết định biên chế viên chức của địa phương. Qua việc tự kiểm tra của lãnh đạo địa phương, một số tỉnh còn thừa nhất nhiều giáo viên như Nghệ An, Thanh Hóa, Quảng Ninh....

Nghị định số 41/2012/NĐ-CP có quy định Bộ Nội vụ thẩm định số lượng biên chế viên chức của địa phương trước khi Hội đồng nhân dân cấp tỉnh phê duyệt. Quy định này là không phù hợp vì cơ quan cấp trên lại thẩm định để cơ quan cấp dưới quyết định.

Do đó để đảm bảo biên chế được quản lý thống nhất theo chủ trương của Đảng tại Kết luận số 63-KL/TW, đề nghị không phân cấp cho địa phương quyết định biên chế viên chức.

Năm là, thành lập cơ quan nghiên cứu chuyên sâu tư vấn cho Thủ tướng Chính phủ về định mức biên chế công chức, biên chế viên chức

Khi các Bộ quản lý ngành tham mưu về định mức biên chế công chức, biên chế viên chức thuộc ngành, lĩnh vực quản lý bao giờ cũng muốn có lợi cho ngành, lĩnh vực mình dẫn đến những quy định về định mức biên chế cao hơn thực tế cần thiết, do đó dẫn đến biên chế công chức, biên chế sự nghiệp tăng hơn. Để đảm bảo việc quản lý biên chế thống nhất, đồng bộ và hạn chế việc tăng biên chế không đúng theo yêu cầu khách quan, thì cần thiết thành lập cơ quan nghiên cứu chuyên sâu độc lập tư vấn cho Thủ

tướng Chính phủ về định mức biên chế công chức, biên chế viên chức.

Sáu là, Chính phủ cần xây dựng và ban hành Nghị định về chính sách tinh giản biên chế

Nghị định số 132/2007/NĐ-CP ngày 08/8/2007 của Chính phủ về chính sách tinh giản biên chế đã hết hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2012. Tuy nhiên từ đó đến nay chưa có chính sách tinh giản biên chế để tạo điều kiện thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020.

Do đó, việc ban hành chính sách tinh giản biên chế để thực hiện chủ trương của Đảng và là giải pháp để thực hiện chương trình cải cách hành chính là cần thiết. Tinh giản biên chế phải gắn với việc đánh giá, phân loại cán bộ, công chức, viên chức để bảo đảm tinh giản đúng đối tượng, đúng vị trí; nghiên cứu đổi mới cách đánh giá cán bộ, công chức, viên chức, bảo đảm khoa học, chính xác, căn cứ kết quả thực hiện nhiệm vụ; cách thức và tiêu chí đánh giá phải phù hợp với ngành nghề, công việc.

Chính sách tinh giản biên chế lần này cần khắc phục những hạn chế trong quá trình thực hiện Nghị định số 132/2007/NĐ-CP; đồng thời phải phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành và phù hợp với thực tiễn để bảo đảm việc tinh giản biên chế lần này đạt hiệu lực, hiệu quả.

KẾT LUẬN

Hoàn thiện pháp luật ở Việt Nam nói chung và hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế nói riêng là một yêu cầu cấp bách nhằm đáp ứng yêu cầu của xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN; yêu cầu Chương trình cải cách tổng thể nên hành chính giai đoạn 2011-2020; yêu cầu cải cách công vụ, công chức. Với đề tài luận văn “Hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế ở Việt Nam hiện nay” luận văn đã đưa ra được những vấn đề cơ bản chung về biên chế, quản lý nhà nước về biên chế, pháp luật về quản lý biên chế; Khái quát chung về lịch sử hình thành và phát triển của pháp luật về quản lý biên chế, đánh giá những ưu điểm, hạn chế và nguyên nhân hạn chế của pháp luật về quản lý biên chế; Đồng thời đưa ra những quan điểm, yêu cầu của hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế. Để hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế phù hợp với tình hình Việt nam hiện nay luận văn đã đưa ra những giải pháp chung và riêng sau:

- Giải pháp chung:

- + Nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật của Quốc hội
- + rà soát và hệ thống hóa thường xuyên, có chất lượng các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động quản lý nhà nước về biên chế
- + Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định rõ trách nhiệm ban hành văn bản hướng dẫn thi hành
- Giải pháp riêng
- + Kịp thời ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện cụ thể một số quy định của pháp luật về quản lý biên chế
- + Giao quyền quyết định biên chế công chức trong các cơ quan nhà nước khác cho Chính phủ
- + Chính phủ cần xây dựng và ban hành Nghị định hướng dẫn quản lý biên chế viên chức
- + Không phân cấp thẩm quyền quyết định biên chế viên chức cho địa phương
- + Thành lập cơ quan nghiên cứu chuyên sâu tư vấn cho Thủ tướng Chính phủ về định mức biên chế công chức, biên chế viên chức.
- + Chính phủ cần xây dựng và ban hành Nghị định về chính sách tinh giản biên chế

Những thành tựu trong việc hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật về quản lý biên chế nói riêng đã tạo ra tiền đề hết sức quan trọng của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, của việc thực hiện có hiệu quả chương trình cải cách tổng thể nền hành chính, cải cách chế độ công vụ, công chức. Tuy nhiên ngoài việc hoàn thiện pháp luật về quản lý biên chế ở kỹ thuật lập pháp, ở cách phân loại và cấu trúc các lĩnh vực pháp luật khác nhau, ở việc sử dụng chính xác hệ các thuật ngữ pháp luật và ngôn ngữ để thể hiện thì còn cần phải được triển khai thực hiện pháp luật về quản lý biên chế một cách công bằng, minh bạch và hiệu quả. Có như vậy thì vấn đề hoàn thiện pháp luật nói chung và pháp luật về quản lý biên chế nói riêng mới thực sự đạt hiệu quả đáp ứng được yêu cầu thực tiễn đã đề ra.