

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ BIÊN SOẠN VÀ BAN HÀNH QUY CHẾ, QUY ĐỊNH LÀM VIỆC Ở CÁC CƠ QUAN HIỆN NAY

Nguyễn Minh Phương^()*

Hiện nay để quản lý và điều hành công việc, các cơ quan đều ban hành quy định, quy chế làm việc (gọi tắt là QC, QĐ).

Loại văn bản QC, QĐ ở các cơ quan là những loại văn bản do các cơ quan, tổ chức có tư cách pháp nhân ban hành để thực thi luật pháp Nhà nước và Nghị quyết của cán bộ, công chức trong cơ quan nhằm giải quyết các công việc cụ thể thường gặp một cách thống nhất, làm cho guồng máy làm việc của cơ quan chạy đều.

Văn bản QC, QĐ ở các cơ quan dùng để hướng dẫn cán bộ, công chức, nhân viên trong cơ quan và những người có liên quan thực hiện chính xác, thống nhất các công việc, ngăn chặn những việc làm sai pháp luật gây hậu quả khôn lường, chống lại các việc làm tiêu cực, lãng phí, mất dân chủ trong cơ quan. Mặt khác, các QC, QĐ còn là những chuẩn mực để thủ trưởng các cơ quan tiến hành kiểm tra công việc của cấp dưới, vạch ra những việc làm đúng, làm tốt và những việc làm sai. Qua đó để thủ trưởng cơ quan, tổ chức có chứng cứ chính xác nhận xét đánh giá hoạt động của các đơn vị cấp dưới và cán bộ, công chức, nhân viên. Đây là cơ sở quan trọng để cơ quan bình chọn các danh hiệu thi đua, khen thưởng hàng năm, cũng như việc nhận xét và đề bạt cán bộ. Có thể ví QC, QĐ của cơ quan như những quy trình công nghệ ban hành trong các nhà máy.

Đồng thời, các văn bản quy chế, quy định làm việc ở cơ quan, tổ chức phục vụ đắc lực cho việc cải tiến lề lối làm việc; tăng năng suất

^(*) PGS.TS. Hội Lưu trữ Việt Nam.

lao động và hiệu quả công tác; góp phần tích cực cải cách hành chính nói chung và cải cách thủ tục hành chính nói riêng ở các cơ quan; đấu tranh chống lại những hành vi sai trái như cửa quyền, sách nhiễu cấp dưới, tham nhũng và lãng phí.

Trong phạm vi một báo cáo khoa học nhỏ, tôi xin nêu một số ý kiến về tình hình biên soạn và ban hành loại văn bản QC, QĐ ở các cơ quan hiện nay, những hạn chế cần khắc phục và kiến nghị bước đầu về việc ban hành loại văn bản này.

1. Tình hình biên soạn và ban hành các văn bản QC, QĐ ở các cơ quan hiện nay

Đối với những cơ quan quản lý nhà nước, có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì việc thực hiện các công việc quan trọng đều phải theo các quy chế do cơ quan đó ban hành. Ví dụ: Ngày 24/1/1998 Chính phủ đã ban hành Quy chế làm việc của Chính phủ; ngày 25/6/2001 Bộ Văn hóa - Thông tin ban hành quy chế về công tác văn thư - lưu trữ của Bộ; ngày 20/12/1997 Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo ban hành Quy định xây dựng, quản lý mục tiêu, kế hoạch đào tạo và chương trình môn học dùng cho Trung học dạy nghề; ngày 19/9/1997 Bộ Y tế ban hành Quy chế bệnh viện, v.v...

Như vậy các quy chế này thực chất là văn bản quy phạm pháp luật, được biên soạn theo luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, có tính pháp lý cao, được các cơ quan liên quan tổ chức thực hiện trên phạm vi từng ngành, hoặc cơ quan.

Hầu hết các cơ quan, tổ chức không có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật đều biên soạn và ban hành các QC, QĐ để thực thi công việc trong nội bộ cơ quan. Một số cơ quan, tổ chức đã biên soạn và ban hành một hệ thống QC, QĐ khá hoàn chỉnh phục vụ công tác quản lý một cách thống nhất. Ví dụ: ở Cục Đường Sông Việt Nam (thuộc Bộ Giao thông Vận tải) ngày 16/12/2002 đã ra quyết định ban hành 9 quy chế nội bộ.

- Quy chế về chế độ làm việc và chế độ trách nhiệm.
- Quy chế tận dụng năng lực bộ máy tạo nguồn thu.

- Quy chế chi tiêu hội nghị, tiếp khách, hiếu hỷ, ốm đau và công tác xã hội.
- Quy chế thanh toán công tác phí.
- Quy chế quản lý và sử dụng điện thoại – máy fax.
- Quy chế sử dụng điện, nước và văn phòng phẩm.
- Quy chế sử dụng xe ô tô.
- Quy chế sử dụng, bảo dưỡng, sửa chữa máy điều hòa, photocopy, máy vi tính, máy in.
- Quy chế phân phối quỹ bổ sung thu nhập.

Đa số cơ quan, tổ chức đều biên soạn và ban hành các QC, QĐ về tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các đơn vị trong cơ quan. Ví dụ: - Quy chế tổ chức và hoạt động của các phòng trong Ban chuẩn bị đầu tư công trình Nhà máy Lọc dầu số 2 (ban hành năm 2001).

Nhiều cơ quan đã ban hành QC, QĐ về lộ trình giải quyết những công việc quan trọng trong cơ quan. Ví dụ:

- Quy chế về công tác thi đua, khen thưởng.
- Quy chế về công tác tổ chức cán bộ.
- Quy chế về xây dựng kế hoạch công tác, sơ kết, tổng kết công tác..
- Quy chế về tiếp dân và giải quyết đơn từ khiếu nại tố cáo...

Thực tế cũng có những cơ quan rất ít biên soạn và ban hành QC, QĐ. Đó là các cơ quan nhỏ, các công việc được giải quyết theo QĐ, QC của cơ quan cấp trên trực tiếp.

Ví dụ: ở cơ quan Đoạn đường sông số 6 (trực thuộc Cục Đường sông Việt Nam – một đơn vị cấp 3) chỉ biên soạn và ban hành quy chế chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và quan hệ công tác các phòng.

Các quy chế của những cơ quan không có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì phạm vi điều chỉnh của các văn bản này chỉ áp dụng trong nội bộ cơ quan. Thậm chí có những cơ quan dưới quyền quản lý của thủ trưởng cũ đã ban hành quy chế giải quyết công việc, nhưng khi thủ trưởng mới lên lại ban hành quy chế mới để giải quyết các công việc đó. Vì thế trong nhiều cơ quan nhà nước vẫn

lưu hành câu châm ngôn phản ánh thực tế về việc ban hành quy chế làm việc hiện nay là “Tân quan tân chính sách”.

Đối với những công việc chưa có đủ cơ sở khoa học để ban hành QC, QĐ áp dụng lâu dài thì các cơ quan ban hành quy định tạm thời. Ví dụ: ngày 22/11/1998 Bộ trưởng Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ ban hành Quy định tạm thời về viết hoa trong văn bản của Chính phủ và Văn phòng Chính phủ.

Hiện nay, những cơ quan hoạt động nghiệp vụ liên quan với các cơ quan nước ngoài hoặc tổ chức quốc tế đã biên soạn và ban hành nhiều quy chế chuyên môn theo tiêu chuẩn quốc tế (ISO). Ở Công ty Tư vấn thiết kế giao thông vận tải các hoạt động nghiệp vụ chuyên môn, kỹ thuật đã biên soạn và ban hành theo tiêu chuẩn ISO 2000. Tổ chức tiêu chuẩn hóa quốc tế đã cấp bằng chứng chỉ ISO 2000. Có thể nói đây là một loại quy chế làm việc mới đối với các cơ quan. Xu thế biên soạn và ban hành các quy định, quy chế của cơ quan theo tiêu chuẩn của ISO đang phát triển mạnh hiện nay trong các công ty, xí nghiệp nhà nước và tư nhân. Đây là thước đo trình độ, năng lực và chất lượng công việc của các công ty, xí nghiệp Việt Nam. Giấy chứng nhận của ISO có tác dụng hành nghề trên phạm vi quốc tế, tham gia đấu thầu sản phẩm cũng như xác định thương hiệu trên thương trường trong nước và quốc tế.

Về hình thức trình bày các QC, QĐ: Đa số cơ quan biên soạn những quy chế lớn thì viết thành từng phần, từng chương, mục rõ ràng. Ví dụ: Quy chế bệnh viện do Bộ Y tế ban hành gồm 5 phần và hàng trăm mục nhỏ. Đối với nhiều quy chế thì viết thành đề mục, điều. Ví dụ: Quy định số 518 ngày 25/9/2002 của Ban quản lý dự án biển Đông về công tác văn bản, hồ sơ và công tác lưu trữ.

Các QĐ, QC của các cơ quan đều được ban hành kèm theo một quyết định của thủ trưởng cơ quan. Hình thức thể hiện như vậy là chính xác, hợp lý.

2. Một số hạn chế về việc biên soạn và ban hành QĐ, QC ở các cơ quan hiện nay

Việc biên soạn và ban hành QĐ, QC làm việc ở các cơ quan là một việc làm cần thiết, không thể thiếu.

Nhưng hiện nay thực tiễn việc biên soạn và ban hành QĐ, QC làm việc ở các cơ quan bộc lộ nhiều hạn chế cần phải có biện pháp khắc phục.

Trước hết, về nội dung các QĐ, QC của cơ quan ban hành một cách tùy tiện, theo cảm nhận của từng thủ trưởng cơ quan trong quá trình điều hành, giải quyết công việc, chưa dựa trên cơ sở luật pháp nhà nước. Hạn chế này thể hiện rõ ở chỗ: Có những cơ quan cùng thực hiện chức năng quản lý nhà nước nhưng ban hành 9 quy chế làm việc, trái lại có cơ quan chỉ ban hành 2, 3 quy chế làm việc. Hoặc có cơ quan sự nghiệp đã ban hành quy chế làm việc rất chặt chẽ, trái lại có cơ quan quy chế làm việc không đầy đủ.

Về lĩnh vực tổ chức, hầu hết các cơ quan đều ban hành quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và lề lối làm việc trong nội bộ cơ quan. Trái lại về lĩnh vực quản lý cán bộ, công chức, nhân viên, chế độ trách nhiệm công tác, chế độ quản lý tài sản, tài chính công, chế độ quản lý tài chính tài sản tự có của cơ quan... thì các cơ quan ban hành quy định không đầy đủ. Đặc biệt, việc quản lý kinh phí, tài sản của các loại dự án thì quy định, quy chế chỉ được ban hành ở các cơ quan cấp trên, quản lý vĩ mô, còn các cơ quan cấp dưới hầu như không có quy định, quy chế rõ ràng.

Hạn chế nêu trên đưa lại tác hại to lớn. Trước hết, các cơ quan làm việc tùy tiện, không khoa học. Đây là mảnh đất màu mỡ cho các hành vi tham nhũng, cửa quyền, không công khai minh bạch của một số cán bộ quản lý có chức có quyền, tại một số cơ quan, làm xói mòn đạo đức, tư cách, lối sống của một số cán bộ; Đồng thời đây cũng là nguồn gốc của sự mất đoàn kết nội bộ do ăn chia không công bằng.

Hạn chế thứ ba là các QĐ, QC chưa được biên soạn và ban hành một cách thống nhất về mặt hình thức. Tên gọi giữa quy chế và quy định chưa phân biệt rõ ràng. Cũng quy định về chức năng, nhiệm vụ cho các đơn vị trong một cơ quan, nhưng ở Tổng công ty Điện lực Việt Nam thì ban hành thể loại quy định, còn ở Tổng công ty Dầu khí Việt Nam thì ban hành quy chế, ở Cục Đường sông thì ban hành quy chế nội bộ.

Một số cơ quan các quy định về lề lối làm việc, về quản lý tài liệu, tài sản, tài chính được ban hành theo tiêu chuẩn quốc tế (ISO-2000).

Như vậy các QĐ, QC ban hành hiện nay ở các cơ quan cần được nghiên cứu một cách khoa học, cần có sự hướng dẫn thống nhất của nhà nước về mặt nội dung, hình thức và tên gọi v.v...

Hạn chế thứ tư là nội dung các chế tài xử lý sai phạm trong việc thực hiện các quy định, quy chế chưa có hoặc chưa rõ ràng.

Ví dụ: Trong quy chế làm việc của một số cơ quan không có quy định nào nói về việc kiểm tra xử lý sai phạm. Những cán bộ, công chức nào cố ý thực hiện sai quy chế sẽ kiểm tra, thanh tra xử lý ra sao? Đó là câu hỏi mà hầu hết các QC, QĐ ban hành ở các cơ quan chưa giải quyết.

Hạn chế này thể hiện sự buông lỏng quản lý của các lãnh đạo cơ quan. Thiếu sự kiểm tra, sự động viên khen thưởng những người làm tốt cũng như kỷ luật những kẻ không làm đúng quy chế, quy định. Thiết nghĩ, các QĐ, QC của cơ quan chỉ có ban hành mà không có khâu kiểm tra thực hiện thì việc ban hành QC, QĐ làm việc của các cơ quan đó chỉ là hình thức.

3. Một số kiến nghị

Để việc biên soạn và ban hành các QĐ, QC một cách khoa học, đúng thẩm quyền, luật pháp, chúng tôi xin nêu một số ý kiến nhỏ:

a) Tất cả các cơ quan, tổ chức đều phải biên soạn, ban hành quy chế làm việc phù hợp với luật pháp Nhà nước. Mỗi loại cơ quan cùng thực hiện chức năng nhiệm vụ giống nhau phải ban hành các loại QC, QĐ giống nhau. Bởi vì mỗi loại cơ quan như nhau đều có cơ cấu tổ chức giống nhau, bị điều chỉnh bởi các văn bản quy phạm pháp luật giống nhau, đều có các loại cán bộ, công chức giống nhau, trang thiết bị làm việc giống nhau. Vì thế cần phải ban hành các quy chế thống nhất mới thực thi đúng pháp luật, guồng máy các cơ quan mới chạy đều và việc kiểm tra công việc của cấp trên đối với cấp dưới mới chính xác.

b) Việc biên soạn và ban hành các QĐ, QC của cơ quan cần phải dựa trên pháp luật của Nhà nước. Mỗi loại quy định, quy chế ban hành phải vận dụng chính xác các chế tài mà những văn bản quy phạm pháp luật của cấp trên đã quy định.

Ví dụ: - Quy định chức năng, nhiệm vụ các Ban của Tổng Công ty Điện lực Việt Nam được ban hành dựa trên Nghị định 14/CP ngày 27/01/1995 của Chính phủ về thành lập và ban hành Điều lệ Tổ chức và hoạt động của Tổng Công ty Điện lực Việt Nam.

- Quy chế thực hiện dân chủ trong hoạt động của các cơ quan được biên soạn và ban hành phải phù hợp với nội dung của Nghị định 71/1998/NĐ-CP ngày 08/9/1998 của Chính phủ ban hành Quy chế thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan.

Đối với những cơ quan, tổ chức không phải cơ quan nhà nước thì ngoài Điều lệ tổ chức và hoạt động được cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền thông qua cần phải ban hành các quy định nội bộ để quản lý và điều hành thống nhất.

c) Nhà nước cần có sự chỉ đạo thống nhất về mặt hình thức, thể loại văn bản QC, QĐ của các cơ quan

Đối với các cơ quan nhà nước biên soạn loại văn bản này nên dùng tên loại là Quy chế và được ban hành kèm theo quyết định của thủ trưởng cơ quan. Các cơ quan nhà nước không nên dùng tên loại là điều lệ đối với những văn bản này. Bởi vì Điều lệ được áp dụng cho các văn bản thành lập tổ chức xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp hoặc các tổ chức kinh tế.

Những công việc trong cơ quan đáng lẽ phải ban hành quy chế mới thực hiện thống nhất, chính xác; nhưng do tính chất phức tạp của công việc chưa đủ điều kiện ban hành quy chế thực hiện thì cần ban hành quy định hoặc quy định tạm thời. Bởi vì, thể loại văn bản quy chế và quy định có sự khác nhau. Loại văn bản quy chế được biên soạn công phu, nhiều cơ quan, cá nhân liên quan góp ý kiến, vì thế nội dung ít thay đổi và được áp dụng trên phạm vi rộng cho nhiều cơ quan. Trái lại, thể loại văn bản quy định được ban hành có tính chất phục vụ kịp thời giải quyết công việc, chưa được thảo luận góp ý kiến đầy đủ của nhiều đơn vị và cá nhân. Hơn nữa, các quy định thường có phạm vi điều chỉnh trong nội bộ cơ quan. Nếu những quy định còn nhiều ý kiến đóng góp khác nhau, mâu thuẫn nhau thì thủ trưởng cơ quan có thể ban hành quy định tạm thời.