

# **Góp ý hoàn thiện Dự thảo Nghị định quy định về khuyến khích, bảo vệ cán bộ năng động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung**

*Trong bài viết này, trên cơ sở phân tích nội dung của Dự thảo Nghị định quy định về khuyến khích, bảo vệ cán bộ năng động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung, nhóm tác giả chỉ ra một số hạn chế, bất cập của quy định trong Dự thảo, đồng thời đề xuất những giải pháp hoàn thiện Dự thảo này trong thời gian tới.*

## **1. Đặt vấn đề**

Trong quá trình xây dựng và phát triển đất nước, lịch sử đã từng ghi nhận những cán bộ, đảng viên dám nghĩ, dám làm, dám đổi mới với những suy nghĩ tiên phong, “xé rào”, phá bỏ cơ chế quản lý không phù hợp và đạt hiệu quả vô cùng to lớn. Để tiếp tục phát huy tinh thần đó, tạo động lực và cơ chế thúc đẩy, bảo vệ cán bộ dám nghĩ, dám làm, dám tiên phong để cống hiến hết mình cho lợi ích chung, Kết luận số 14-KL/TW ngày 22/9/2021 của Bộ Chính trị về chủ trương khuyến khích và bảo vệ cán bộ năng động, sáng tạo vì lợi ích chung được ban hành, đến nay đã được thể chế hóa bằng Dự thảo Nghị định quy định về khuyến khích, bảo vệ cán bộ năng động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung (Dự thảo). Nhìn chung, về tổng thể, nội dung Dự thảo cơ bản đáp ứng được chủ trương của Đảng và Nhà nước về khuyến khích, bảo vệ cán bộ dám nghĩ, dám làm vì lợi ích chung, quy định được những vấn đề cơ bản về xây dựng cơ chế khuyến khích, bảo vệ cán bộ dám nghĩ, dám làm nhưng cũng chính trong văn bản này, có một số quy định chưa thực sự phù hợp, chưa thống nhất với các quy định pháp luật có liên quan, làm giảm hiệu lực của cơ chế khuyến khích cán bộ, thậm chí tạo tâm lý cản trở cho hoạt động cống hiến vì lợi ích chung.

## **2. Một số vấn đề vướng mắc và hướng hoàn thiện**

### **2.1. Trách nhiệm pháp lý trong bảo vệ, khuyến khích cán bộ dám nghĩ, dám làm**

Có thể thấy, vấn đề đầu tiên được đặt ra thể hiện ngay trong tên của văn bản là nếu đã khuyến khích và bảo vệ cán bộ dám nghĩ, dám làm thì tại sao lại còn đặt vấn đề “chịu trách nhiệm vì lợi ích chung”. Nếu cán bộ đã thỏa mãn điều kiện “vì lợi ích

chung là vì lợi ích của quốc gia, dân tộc, của ngành, lĩnh vực, địa phương, cơ quan, đơn vị mà không vì lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm, không có động cơ vụ lợi[1]” mà còn phải chịu trách nhiệm, trong đó có cả trách nhiệm pháp lý thì chưa thực sự phù hợp với tinh thần bảo vệ, khuyến khích. Bởi lẽ, nếu cán bộ không vụ lợi, không lợi ích nhóm, không lợi ích cá nhân, năng động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm thì phải khuyến khích, bảo vệ và đương nhiên sẽ được miễn trừ trách nhiệm pháp lý. Nếu thực sự vì lợi ích chung thì cán bộ đó cần phải “được ghi nhận, tôn vinh, khen thưởng xứng đáng; được đặc cách, ưu tiên trong quy hoạch, bổ nhiệm, đào tạo, bồi dưỡng và thực hiện chính sách cán bộ”[2]. Tuy nhiên, đó chỉ xem là “phần thưởng” cho sự cống hiến của cán bộ chứ không phải là động lực chính, là đích đến của những đề xuất sáng tạo, đổi mới, dám nghĩ, dám làm của cán bộ. Ngược lại, nếu cán bộ bị xác định có hành vi lợi dụng các quy định pháp luật, làm trái pháp luật, vượt ngoài khuôn khổ pháp luật để vụ lợi cá nhân thì bị xử lý bằng các quy định pháp luật có liên quan chứ không thuộc phạm vi điều chỉnh của Dự thảo này. Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) cũng đã xác định rõ nghĩa vụ của cán bộ, công chức trong thi hành công vụ là phải “thực hiện đúng, đầy đủ và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao”[3]. Pháp luật hiện hành cũng không thiếu các chế tài để truy cứu trách nhiệm pháp lý cho cán bộ có những hành vi trái pháp luật như Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019); Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018; Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017)...

Vì vậy, theo quan điểm của nhóm tác giả, cần thống nhất quan điểm rằng, vấn đề chịu trách nhiệm của cán bộ, trong đó có trách nhiệm pháp lý không đặt ra đối với cán bộ khi các đề xuất của cán bộ đã được thông qua có nội dung thỏa mãn các tiêu chí quy định của Dự thảo. Bởi vì, nếu pháp luật không có một sự “e dè” đối với những sáng kiến của cán bộ thì cán bộ mới có thể hết mình phụng sự vì lợi ích chung. Ngược lại, pháp luật vẫn “đặt nặng” vấn đề truy cứu trách nhiệm pháp lý thì khó có thể đòi hỏi cán bộ có thể hết mình nhiệt huyết với sự nghiệp chung mà không có bất cứ sự “dè chừng” nào cho bản thân mình. Nếu sự “phòng thủ” xuất phát từ hai phía thì vẫn chưa có sự đột phá về cơ chế để khuyến khích và bảo vệ cán bộ. Tuy nhiên, cũng cần lưu ý, vấn đề trách nhiệm của cơ quan hoặc cá nhân có thẩm quyền phê duyệt đề xuất đổi mới, sáng tạo phải được xác định rõ để bảo đảm tính pháp lý của cơ chế cũng như bảo đảm khả năng bảo vệ cán bộ của cơ quan, đơn vị mình quản lý.

Với lý do trên, nhóm tác giả cho rằng, nên thống nhất quan điểm từ tên Dự thảo đến toàn bộ nội dung của Dự thảo để tạo động lực khuyến khích cán bộ bằng việc bỏ cụm từ “dám chịu trách nhiệm” trong tên Dự thảo. Cụ thể, sửa thành “Nghị định về khuyến khích, bảo vệ cán bộ năng động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm vì lợi ích chung”. Bên cạnh đó, bỏ các quy định tại khoản 5 Điều 4 Dự thảo: “Cán bộ năng

động, sáng tạo vì lợi ích chung được xem xét giảm nhẹ trách nhiệm hình sự, xử lý kỷ luật và trách nhiệm hoàn trả ngân sách nhà nước” khi “thực hiện mà kết quả không hoàn thành hoặc hoàn thành một phần mục tiêu đề ra”. Trên tinh thần đó, cán bộ mới có thể tự tin, năng động, sáng tạo vì lợi ích chung và thấy được pháp luật, cơ quan, đơn vị khuyến khích, bảo vệ.

## ***2.2. Trình tự, thủ tục phê duyệt đề xuất đổi mới, sáng tạo***

Theo Dự thảo, sau khi xác định chủ thể có thẩm quyền xét duyệt là người đứng đầu cơ quan, tổ chức hoặc người đứng đầu của cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp, cán bộ có đề xuất sáng tạo, đổi mới gửi đề xuất và trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày nhận được văn bản đề xuất, người đứng đầu “chủ trì họp tập thể lãnh đạo để xem xét, thảo luận, biểu quyết về việc thực hiện đề xuất. Đề xuất được thông qua khi đạt tỷ lệ trên 50% ý kiến biểu quyết tán thành...”. Nội dung quy định này có một số vấn đề cần làm rõ:

*Một là*, Dự thảo xác định thẩm quyền và trình tự xét duyệt các đề xuất sáng tạo, đổi mới được thực hiện theo quy trình nghiêm ngặt là thông qua một thẩm quyền cả tập thể lãnh đạo, cấp ủy cùng cấp, người đứng đầu hoặc thậm chí là cả một hội đồng ngay tại chính cơ quan, đơn vị của họ. Tuy nhiên, trên thực tế, những vấn đề bất cập, vướng mắc trong thực thi nhiệm vụ của cán bộ, công chức và viên chức có thể phát sinh một cách thường xuyên, liên tục và cụ thể. Đơn cử như một điều, khoản trong quy định, một nội dung trong biểu mẫu, một yêu cầu trong hồ sơ không còn phù hợp hay chồng chéo... Nếu phải được chấp thuận bằng một quy trình hành chính phức tạp với nội dung văn bản đề xuất, thông qua cấp ủy, lãnh đạo đơn vị thì bản thân cán bộ phải xác định vấn đề đó phải lớn, quan trọng và cũng rất quyết tâm với sự đổi mới, đề xuất mới đó.

Có thể thấy, thẩm quyền, trình tự và thủ tục được xác định trong Dự thảo chỉ phù hợp với những vấn đề mang tính chất trọng đại, có tính chiến lược và kế hoạch dài hạn. Quy trình đó sẽ không phù hợp với những đề xuất, kiến nghị mang tính chất quy trình hành chính, văn bản, biểu mẫu hay quy chế, quy định trong hoạt động thường xuyên của cơ quan, tổ chức. Thậm chí, trong nhiều trường hợp, quy trình phê duyệt đề xuất đổi mới, sáng tạo còn phức tạp hơn cả nội dung được đề xuất. Vì vậy, theo nhóm tác giả, Dự thảo nên có sự phân loại rõ ràng giữa nội dung đề xuất sáng tạo, đổi mới mang tính chất hành chính trong nội bộ của cơ quan, tổ chức và nội dung mang tính chất chiến lược, quyết định định hướng phát triển của cơ quan, tổ chức, hoặc ảnh hưởng lớn đến các chủ thể có liên quan để xác định quy trình, trình tự, thủ tục, thẩm quyền phê duyệt cho phù hợp, khả thi, bảo đảm sự linh hoạt cũng như tương xứng với nội dung của từng loại đề xuất.

*Hai là*, việc “hợp pháp hóa” các cơ chế mới hay “vượt rào” bằng sự phê duyệt thông qua một thủ tục hành chính tại chính cơ quan, đơn vị sẽ tiềm ẩn nguy cơ phát sinh các lợi ích nhóm, tham nhũng cơ chế, chính sách. Mặc dù, Dự thảo đã xác định rõ, cán bộ phải “vì lợi ích chung là lợi ích của quốc gia, dân tộc, của ngành, lĩnh vực, địa phương, cơ quan, đơn vị mà không vì lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm, không có động cơ vụ lợi”, tuy nhiên, việc xác định lợi ích nhóm và minh định với lợi ích của cơ quan, đơn vị, địa phương là không hề đơn giản nếu như thiếu các tiêu chí cụ thể. Đơn cử như, khi cơ quan, địa phương đạt thành tích tốt thì bản thân người đứng đầu cũng sẽ được đánh giá cao để khen thưởng, đề bạt các vị trí cao hơn.

Để khắc phục tình trạng này, nhóm tác giả cho rằng, quy trình đánh giá, phê duyệt đổi mới này cần phải được công khai, minh bạch, có sự tham gia của toàn xã hội, đặc biệt là các chuyên gia, nhà nghiên cứu để sàng lọc những người “núp bóng”, phục vụ lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm.

*Ba là*, những đề xuất, kiến nghị phải dựa trên thực tiễn chưa có quy định hoặc quy định chồng chéo, mâu thuẫn, không phù hợp với thực tiễn và hơn ai hết, cán bộ, đảng viên phải chấp hành quy định của Đảng cũng như thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, hoạt động công vụ còn phải bảo đảm sự kiểm soát của các cơ quan có thẩm quyền như giám sát, kiểm tra, thanh tra, kiểm toán cũng như Ủy ban kiểm tra đối với đảng viên. Việc phê duyệt sự năng động, sáng tạo theo một thủ tục hành chính ngay tại chính cơ quan, đơn vị của họ liệu rằng đã đủ cơ sở pháp lý để giải trình, thuyết phục với các cơ quan có thẩm quyền của Đảng và Nhà nước khi thực hiện thanh tra, kiểm tra hay chưa? Bởi lẽ, hành vi trái pháp luật được xác định rất định lượng, tức là, căn cứ vào các quy định pháp luật hiện hành để xác định. Tuy nhiên, đối với kết quả thực hiện thí điểm đề xuất có hiệu quả hay không, có mang lại lợi ích quốc gia hay không thì việc đánh giá nhiều lúc lại rất định tính, hoặc khó đánh giá một cách toàn diện trong quá trình thực hiện. Đơn cử như, một đề xuất có thể thất thu một khoản tiền cho ngân sách nhưng mang lại hiệu quả kinh tế lớn cho xã hội, niềm tin cho người dân có được xem xét là đạt kết quả thì vẫn cần phải được nghiên cứu, thảo luận chi tiết. Thậm chí, kết quả thực hiện đề xuất không đạt hoặc chỉ đạt được một phần mục tiêu đề ra hoặc gặp rủi ro, xảy ra thiệt hại thì phải xác định rõ nguyên nhân, các yếu tố tác động, sự thay đổi của chính sách. Đặc biệt, cần đánh giá đúng chủ trương, động cơ trong sáng, có vì lợi ích chung để làm cơ sở xem xét, xử lý phù hợp, bảo vệ được cán bộ trước các trách nhiệm pháp lý mới là mục đích cuối cùng của cơ chế này.

Ngoài ra, xét giá trị pháp lý của Dự thảo về cơ chế này thì không thể nào điều chỉnh được quy định của pháp luật chuyên ngành có liên quan hoặc văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn như các bộ luật, luật... Vì vậy, quy định tại Dự thảo cần

được nghiên cứu thêm để đồng bộ giữa quy định của Đảng và pháp luật của Nhà nước có liên quan. Đồng thời, để bảo đảm sự thống nhất về giá trị pháp lý, nâng tầm giá trị nội dung văn bản, nhóm tác giả kiến nghị ban hành nghị quyết của Quốc hội để điều chỉnh cơ chế này thay vì là nghị định của Chính phủ.

### ***2.3. Xác định ranh giới đề xuất sáng tạo, đột phá và bảo đảm pháp chế trong hoạt động công vụ của cán bộ***

Một trong những nguyên tắc của hoạt động công vụ đặt ra đối với cán bộ, công chức là: “Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật”[4], còn trong hoạt động nghề nghiệp của viên chức là: “Tuân thủ pháp luật, chịu trách nhiệm trước pháp luật trong quá trình thực hiện hoạt động nghề nghiệp”[5]. Theo Điều 5 của Dự thảo, điều kiện thỏa mãn để khuyến khích, bảo vệ cán bộ năng động, sáng tạo khi nội dung đề xuất đáp ứng đủ các tiêu chí: “1. Có khả năng tháo gỡ điểm nghẽn, nút thắt trong cơ chế, chính sách, giải quyết hiệu quả vấn đề chưa được pháp luật quy định hoặc đã được pháp luật quy định nhưng chồng chéo, mâu thuẫn, thiếu tính thống nhất, đồng bộ, không còn phù hợp với thực tiễn. 2. Đem lại giá trị, hiệu quả thiết thực, tạo sự bứt phá, chuyển biến, đóng góp vào sự phát triển chung của đất nước, địa phương, cơ quan, đơn vị. 3. Xuất phát từ yêu cầu, đòi hỏi cấp thiết của thực tiễn; không ảnh hưởng đến quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội; không làm ảnh hưởng đến sự phát triển của địa phương, cơ quan, đơn vị khác”. Theo đó, cả 03 tiêu chí trên đều quy định rõ ràng, làm cơ sở đánh giá nội dung được đề xuất nhưng lại được xác định ở các giai đoạn khác nhau. Có tiêu chí xác định được trước khi nội dung đề xuất được thông qua và thực hiện như: “...chưa được pháp luật quy định hoặc đã được pháp luật quy định nhưng chồng chéo, mâu thuẫn, thiếu tính thống nhất, đồng bộ, không còn phù hợp với thực tiễn”. Tuy nhiên, lại có tiêu chí chỉ có thể đánh giá sau khi đề xuất đó được thực thi trên thực tế: “Đem lại giá trị, hiệu quả thiết thực, tạo sự bứt phá, chuyển biến, đóng góp vào sự phát triển chung của đất nước, địa phương, cơ quan, đơn vị; không ảnh hưởng đến quốc phòng, an ninh, trật tự an toàn xã hội; không làm ảnh hưởng đến sự phát triển của địa phương, cơ quan, đơn vị khác”.

Như vậy, có những chính sách, đề xuất phải áp dụng trên thực tế thì mới có cơ sở đánh giá, kết luận được giá trị, hiệu quả, tạo sự bứt phá, chuyển biến và không ảnh hưởng đến các vấn đề có liên quan. Có những trường hợp nếu đánh giá một cách định tính thì đề xuất có hiệu quả, tuy nhiên tính hiệu quả, khả thi và giá trị của nó lại là một vấn đề khác khi áp dụng vào thực tiễn. Nói cách khác, chính người đề xuất và Hội đồng xét duyệt cũng không lường trước được hết nguyên nhân và khả năng có thể xảy ra trên thực tế đối với đề xuất đó. Vì vậy, nhóm tác giả cho rằng, không xem xét, truy cứu trách nhiệm đối với những đổi mới, sáng tạo bảo đảm nguyên tắc không trái Hiến pháp, điều lệ Đảng và đã được thông qua công khai, minh bạch theo

đúng trình tự, thủ tục quy định, đồng thời, được đánh giá có hiệu quả nhất định đối với giải quyết vấn đề, cơ chế, chính sách.

Tóm lại, việc ban hành Nghị định là hết sức cấp thiết trong giai đoạn hiện nay. Bên cạnh việc nghiên cứu cơ chế thiết thực, hiệu quả để khuyến khích cán bộ thì phân định giữa lợi ích chung với lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm cũng là điều kiện tiên quyết để triển khai cơ chế. Về lâu dài, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần tăng cường tiếp thu ý kiến từ các chủ thể có liên quan cũng như dư luận xã hội để nhanh chóng sửa đổi, hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật, tránh tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn thiếu tính thống nhất, đồng bộ trong cơ chế chính sách và không phù hợp với thực tiễn như hiện nay.

**Lâm Bá Khánh Toàn**

**Huỳnh Thị Cẩm Hồng**

*Trường Đại học Cần Thơ*

*[1]. Khoản 4 Điều 3 Dự thảo Nghị định quy định về khuyến khích, bảo vệ cán bộ năng động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung (lần 3).*

*[2]. Khoản 3 Điều 4 Dự thảo Nghị định quy định về khuyến khích, bảo vệ cán bộ năng động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung (lần 3).*

*[3]. Điều 9 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).*

*[4]. Khoản 1 Điều 3 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).*

*[5]. Khoản 1 Điều 5 Luật Viên chức năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).*

*(Nguồn: Tạp chí Dân chủ và Pháp luật Kỳ 1 (Số 388), tháng 9/2023)*

**Tác giả:**