

Chuyên đề 3

CÔNG VỤ, CÔNG CHỨC

1. CÔNG VỤ

1.1. Những vấn đề chung về công vụ

1.1.1. Khái niệm

Công vụ là thuật ngữ được xem xét đánh giá từ nhiều góc độ khác nhau. Do đó, công vụ được hiểu theo các phạm vi rộng hẹp khác nhau. Theo cách hiểu chung nhất, công vụ là các việc công. Các việc này được thực hiện vì lợi ích chung, lợi ích cộng đồng, lợi ích xã hội, lợi ích của nhà nước. Trong khi đó, ở một phạm vi hẹp hơn, công vụ chỉ giới hạn trong các hoạt động của nhà nước. Đây cũng chính là cách quan niệm về công vụ của nhiều nước trên thế giới. Theo cách hiểu này, công vụ gắn liền với con người làm việc cho Nhà nước và những công việc của Nhà nước do những con người đó thực hiện. Chính vì vậy, ở nhiều nước hai khái niệm công vụ và công chức luôn gắn liền chặt chẽ với nhau. Hẹp hơn nữa, một số nước coi công vụ chỉ giới hạn trong phạm vi hoạt động của các cơ quan hành pháp mà không tính đến các hoạt động lập pháp và tư pháp (xét xử và công tố) trong bộ máy nhà nước. Dưới đây là một số cách hiểu về công vụ:

- Công vụ là các hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước.

- Công vụ là một hệ thống bao gồm tất cả hoạt động của những người lao động mang tính dân sự trong các cơ quan nhà nước và được bổ nhiệm dựa trên năng lực, không phải dựa vào sự liên kết chính trị. Theo cách hiểu này, công vụ không bao gồm các hoạt động mang tính quân sự.

- Công vụ theo từ điển Oxford, được hiểu là toàn bộ các cơ quan của Chính phủ không kể lực lượng quân đội hoặc công vụ sử dụng để chỉ một nhóm người làm việc trong các cơ quan nhà nước (dân sự).

- Công vụ là hoạt động đem lại quyền lợi chung cho mọi người. Điều này cũng có thể thấy: công vụ (thuật ngữ) càng gần với khái niệm dịch vụ công, khu vực công, hành chính công.

- Công vụ là một loại lao động (hoạt động) đặc biệt thực hiện chức năng quản lý nhà nước, thi hành luật pháp sử dụng hiệu quả nguồn lực công (công sản, ngân sách) nhằm đáp ứng mục tiêu của Nhà nước (chính trị) đã đề ra trong giai đoạn phát triển. Tuy nhiên, công vụ thường hiểu theo nghĩa của các hoạt động cụ thể hơn là cơ cấu.

- Công vụ gắn liền trực tiếp với con người là công chức. Công vụ bao gồm toàn bộ những người được Nhà nước hoặc cộng đồng lãnh thổ bổ nhiệm vào một công việc thường xuyên trong một công sở hay một thực thể công, và được xếp vào một trong những ngạch của nền hành chính.

¹ Xem chi tiết trong “ World Book - 1998”

Trong một số tài liệu, thuật ngữ công vụ được hiểu theo một số cách sau:

- Công vụ là hoạt động của Nhà nước nhằm thực hiện ý chí của nhân dân
- Công vụ là quy chế, nguyên tắc hoạt động của các cơ quan Nhà nước nhằm thực hiện các chức năng quản lý xã hội theo mục tiêu đã vạch ra.
- Công vụ là hoạt động thực hiện đường lối, chủ trương chính sách của Đảng và Nhà nước
- Công vụ là loại lao động mang tính quyền lực, pháp lý được thực thi bởi đội ngũ công chức nhằm thực hiện các chính sách của Nhà nước.
- Căn cứ vào những hoạt động của hệ thống các cơ quan Nhà nước, có thể hiểu công vụ là "hoạt động thực thi nhiệm vụ của các cơ quan Nhà nước do chính những con người của Nhà nước thực hiện".

Cách hiểu thuật ngữ công vụ như trên đúng với nghĩa rộng của từ công vụ. Tuy nhiên, tùy thuộc vào từng điều kiện cụ thể của quốc gia và tình hình cụ thể, cách hiểu trên có thể khác nhau về quy mô, nội dung và nhóm công việc. Một số lĩnh vực sau thường không được xem xét là công vụ:

- Hoạt động của lực lượng vũ trang trong việc bảo vệ đất nước chống xâm lược;
- Hoạt động của các cơ quan lập pháp. Đó là những đại biểu dân cử hoạt động theo nhiệm kỳ.
- Hoạt động của những đối tác tham gia cùng với Nhà nước. Đó là sự liên kết giữa Nhà nước với các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội; với khu vực tư nhân.

Trong một số trường hợp cụ thể, các hoạt động đều do Nhà nước thực hiện, nhưng tham gia của nhiều lực lượng khác (Ví dụ, trong phòng chống thiên tai) cũng có thể coi đó là hoạt động mang tính công vụ.

Công vụ cũng có thể hiểu theo một cách khác. Đó là nhiệm vụ của khu vực công; là nhiệm vụ và là trách nhiệm của Nhà nước. Trước đây rất nhiều nhiệm vụ, trách nhiệm công do Nhà nước đảm nhận, thực hiện việc cung cấp các loại dịch vụ công. Trong xu hướng chung, các loại nhiệm vụ, trách nhiệm của Nhà nước đang dần chuyển một phần sang cho các khu vực khác. Do đó, công vụ được hiểu theo nghĩa hẹp hơn là chỉ những công việc công do Nhà nước phải đảm nhận thực hiện hoặc có trách nhiệm thực hiện (cung cấp tài chính, chính sách,...). Còn những công việc trước đây do Nhà nước làm nay chuyển cho các khu vực khác, thì không thuộc phạm trù công vụ.

Chế độ công vụ, công chức là chế độ chính trị- pháp lý chịu sự chi phối nhiều bởi yếu tố chính trị, vượt khỏi quan niệm khoa học thông thường. Do vậy, ở các quốc gia khác nhau, khái niệm về công vụ được tiếp cận theo các cách khác nhau. Như vậy, thuật ngữ công vụ cũng chỉ có tính tương đối, không mang tính tuyệt đối.

Với nhiều nước, khi nói đến công vụ là nói đến hoạt động phục vụ nhà nước, công vụ chỉ thuộc nhà nước, còn hoạt động của các tổ chức chính trị hay chính trị - xã hội là việc riêng của các tổ chức đó, không nằm trong phạm trù công vụ. Ở nước ta, hoạt động do các cán bộ, công chức, viên chức trong bộ máy của Nhà nước, trong tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội và nhiều tổ chức xã hội khác thực hiện thực chất đều là hoạt động phục vụ lợi ích công. Điều này bắt nguồn từ bản chất của nhà nước của dân, do dân, vì dân và mục tiêu chung của hệ thống chính trị. Hoạt động đó mang tính chuyên nghiệp, thường xuyên và được bảo đảm bằng ngân sách nhà nước, hay một phần từ ngân sách nhà nước. Vì vậy, có thể nói rằng đây là hoạt động "công vụ" với nghĩa đầy đủ nhất của từ "công vụ" theo cách hiểu ở Việt Nam và theo quy định của pháp luật Việt Nam.

Với cách quan niệm hiện nay ở Việt Nam cần phải phân biệt "công vụ" nói chung và "công vụ nhà nước" nói riêng. Khái niệm "công vụ" rộng hơn khái niệm "công vụ nhà nước". Trong pháp luật hiện hành nước ta không có định nghĩa chính thức và thống nhất về "công vụ".

Tuy nhiên, trong một số văn bản pháp luật về công vụ, công chức, khái niệm công vụ thường được hiểu theo nghĩa "công vụ nhà nước".

Mặc dù về nhận thức có nhiều những quan niệm khác nhau về công vụ, nhưng nhìn một cách tổng thể có thể hiểu, mọi hoạt động của cán bộ, công chức đều là hoạt động công vụ. Đây là nghĩa đầy đủ nhất của từ "công vụ", với nghĩa "công vụ" là phục vụ nhà nước- phục vụ nhân dân.

Tóm lại, công vụ là một loại hoạt động mang tính quyền lực - pháp lý được thực thi bởi đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước hoặc những người khác khi được nhà nước trao quyền nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước trong quá trình quản lý toàn diện các mặt hoạt động của đời sống xã hội. Công vụ là phục vụ nhà nước, phục vụ nhân dân, gắn với quyền lực nhà nước.

1.1.2. Đặc trưng công vụ

Đặc trưng của một số hoạt động thường được xác định dựa trên nhiều tiêu chí. Hệ thống các tiêu chí đó phản ánh: mục tiêu của hoạt động; nguồn lực cần cho hoạt động (bao gồm cả quyền lực, nguồn tài chính, vật chất); phương thức tiến hành các hoạt động đó. Công vụ là một loại hoạt động đặc biệt, do đó có những nét đặc trưng riêng được thể hiện như sau:

- Về mục tiêu hoạt động công vụ

Mục tiêu của hoạt động kinh tế của các doanh nghiệp là lợi nhuận; họ sử dụng quyền lực kinh tế của mình, nguồn tài chính, vật chất để tiến hành các hoạt động kinh doanh theo nhiều cách thức khác nhau, nhằm đi đến mục tiêu đó. Kể cả khi doanh nghiệp hoạt động công ích do nhà nước thành lập thì nó vẫn nhằm lợi nhuận trong sử dụng hiệu quả nguồn lực được giao. Khác với kinh doanh, công vụ là phục vụ nhân dân; đáp ứng đòi hỏi chính đáng của nhân dân, của tổ chức. Mục tiêu của công vụ xuất phát từ bản chất nhân dân của nhà nước ta, do đó mọi hoạt động công vụ đều có mục tiêu tổng quát bao trùm của công vụ là

mọi công vụ đều nhằm phục vụ nhân dân, vì lợi ích của nhân dân. Với bản chất nhà nước ta là nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân nên công vụ nhà nước không có mục đích tự thân của nó, mục tiêu công vụ phải vì dân, phục vụ cho lợi ích của nhân dân. Mục tiêu bao quát này chi phối mọi hoạt động công vụ của cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước, chi phối toàn bộ nền công vụ nhà nước.

Trong hoạt động công vụ, các cơ quan quản lý nhà nước thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình nhằm đạt được mục tiêu Hoạt động công vụ có mục tiêu chung nhất là thực hiện các công việc quản lý nhà nước của hệ thống các cơ quan nhà nước nhằm đạt được mục tiêu của nhà nước đề ra. Mục tiêu này được cụ thể hoá thành các nhóm mục tiêu sau:

- + Mục tiêu theo ngành, lĩnh vực
- + Mục tiêu theo lãnh thổ
- + Mục tiêu của từng loại tổ chức, cơ quan
- *Về quyền lực và quyền hạn trong thực thi công vụ*

Trong hoạt động công vụ, các cơ quan nhà nước được sử dụng quyền lực nhà nước. Đây là loại quyền lực đặc biệt nhằm thực hiện hoạt động quản lý nhà nước của cả cơ quan nhà nước. Đây là một dấu hiệu rất quan trọng để phân biệt hoạt động công vụ với các hoạt động khác. Quyền lực nhà nước có một số đặc trưng sau:

- Quyền lực nhà nước khó có thể lượng hóa, được quy định trên cơ sở pháp luật;
- Quyền lực nhà nước trao cho từng tổ chức mang tính pháp lý;
- Quyền lực nhà nước trao cho tổ chức được quy định trong các quyết định thành lập;
- Quyền lực nhà nước trao cho cá nhân trong quyết định cụ thể. Khi muốn thay đổi, bổ sung và rút bớt quyền lực đòi hỏi phải có quyết định mới thay thế cho quyết định đã có.

Quyền hạn được hiểu là quyền lực pháp lý của nhà nước được trao cho các tổ chức và cá nhân để thực thi công vụ. Quyền hạn luôn gắn liền với nhiệm vụ được trao. Nói cách khác, quyền hạn gắn liền với công việc được đảm nhận chứ không gắn liền với người. Trong hoạt động của các cơ quan nhà nước, quyền hạn là yếu tố cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, nhưng quyền hạn được trao phải tương xứng với nhiệm vụ. Nếu nhiệm vụ được giao không kèm theo đầy đủ quyền hạn thì sẽ có không ít những nhiệm vụ không được thực hiện và như vậy mục tiêu chung của cơ quan nhà nước sẽ không đạt được; ngược lại khi có nhiều quyền hạn mà quá ít việc phải làm cũng có thể sinh ra lạm dụng.

- *Về nguồn lực để thực thi công vụ*

Hoạt động công vụ được bảo đảm bằng ngân sách nhà nước. Một đặc trưng của nhà nước được thừa nhận chung là nhà nước đặt ra thuế và tiến hành thu

thuế để nuôi dưỡng bộ máy nhà nước, bảo đảm phát triển kinh tế, văn hóa- xã hội, an ninh, quốc phòng, vì vậy toàn bộ kinh phí cho bộ máy nhà nước hoạt động, tiền lương của cán bộ, công chức đều lấy từ ngân sách nhà nước.

Công vụ do cán bộ, công chức là người làm cho nhà nước thực hiện. Ngoài ra, hoạt động công vụ còn được thực hiện bởi các cá nhân được nhà nước trao quyền. Trong xu thế hiện nay sự tham gia của nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước ngày càng được quan tâm và khuyến khích thì các hoạt động công vụ được thực thi bởi những người không phải là cán bộ, công chức ngày càng gia tăng.

- Về quy trình thực thi công vụ

Do công vụ là một dạng hoạt động đặc biệt, khác với các hoạt động thông thường khác nên quy trình thực thi công vụ có một số đặc trưng cơ bản sau đây:

- Tính pháp lý: Hoạt động công vụ của các cơ quan nhà nước thực chất là hoạt động thực hiện các chức năng, nhiệm vụ do nhà nước giao thông qua văn bản pháp luật. Chính vì vậy, quá trình thực hiện hoạt động công vụ mang tính pháp lý cao.

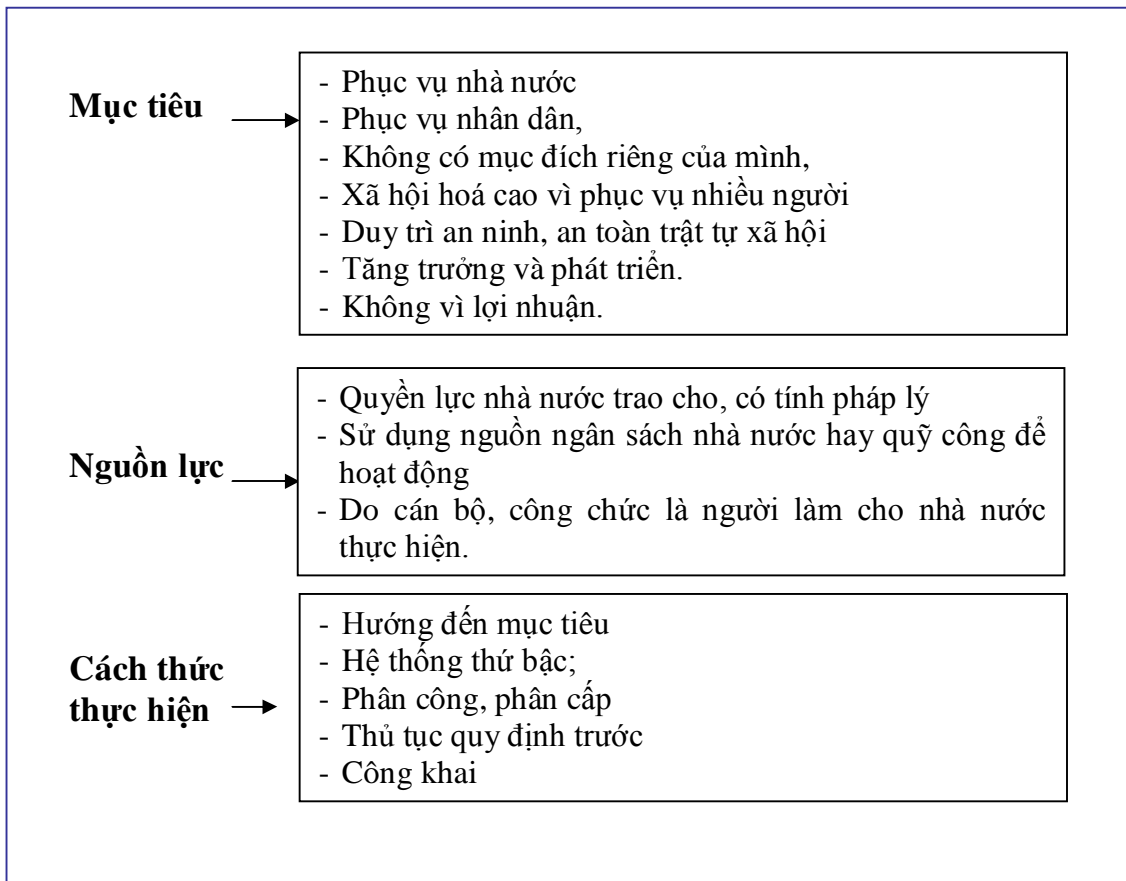
- Tuân thủ theo quy định. Cách thức thực thi công việc mang tính cứng nhắc, quy định thành quy tắc, thủ tục. Trong quá trình thực thi công vụ, các cán bộ, công chức phải tuân thủ chặt chẽ các quy tắc và thủ tục

- Công khai. Hoạt động công vụ cần phải công khai

- Bình đẳng. Hoạt động công vụ phải đảm bảo mọi người được cung cấp dịch vụ thông qua công vụ bình đẳng

- Có sự tham gia của các chủ thể có liên quan. Hoạt động công vụ không chỉ được thực thi bởi các cơ quan nhà nước mà còn có sự tham gia của nhân dân, của các chủ thể khác khi được Nhà nước trao quyền. Đặc biệt, xu hướng xã hội hóa một số dịch vụ công do Nhà nước đảm nhận trước đây làm cho vai trò của các chủ thể khác trong quá trình thực thi công vụ ngày càng gia tăng.

Có thể tóm tắt các đặc trưng của công vụ qua sơ đồ sau:



1.1.3. Các điều kiện để đảm bảo công vụ được thực thi

Hệ thống pháp luật quy định các hoạt động của các cơ quan thực thi công vụ (cơ quan thực thi quyền hành pháp, quyền quản lý nhà nước). Hệ thống này bao gồm Hiến pháp, các đạo luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác do các cơ quan quyền lực nhà nước có thẩm quyền ban hành.

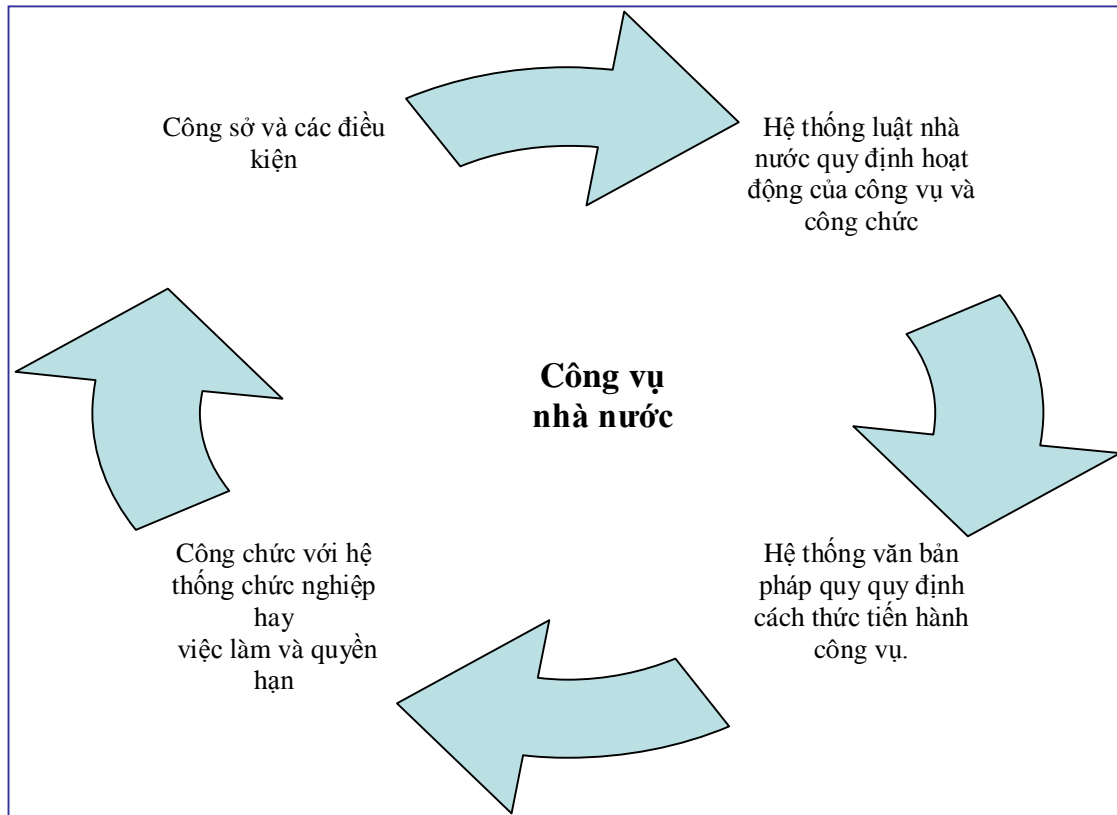
Hệ thống các quy tắc, luật lệ quy chế quy định cách thức tiến hành các hoạt động công vụ của các cơ quan hành chính nhà nước do Chính phủ hoặc cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền ban hành, tạo thành hệ thống thủ tục hành chính, quy tắc quy định các điều kiện tiến hành công vụ. Các thủ tục hành chính càng rõ ràng, đơn giản và thuận tiện càng tạo điều kiện cho công vụ được thực hiện đạt kết quả và hiệu quả.

Công chức, với tư cách là những chủ thể thực sự tiến hành các công vụ cụ thể. Đây là hạt nhân của nền công vụ và cũng chính là yếu tố bảo đảm cho nền công vụ hiệu lực, hiệu quả. Cần phải chú ý xây dựng một đội ngũ công chức có đủ năng lực và phẩm chất đáp ứng được yêu cầu tạo cơ sở quan trọng để triển khai và thực hiện các hoạt động công vụ có hiệu quả.

Công sở là nơi tổ chức tiến hành các công vụ. Công sở cần phải bảo đảm các điều kiện cần thiết để nhân dân được tiếp cận với công vụ thuận tiện khi tiến

hành công vụ. Hiện nay, những điều kiện vật chất cần thiết để tiến hành công vụ theo xu thế hiện đại (bên cạnh công chức hiện đại) cần được quan tâm.

Có thể mô tả các yếu tố cấu thành công vụ nhà nước bằng sơ đồ dưới đây:



1.2. Các nguyên tắc hoạt động công vụ

Các nguyên tắc công vụ là những tư tưởng, quan điểm chi phối toàn bộ hoạt động công vụ nhà nước, hoạt động công vụ của cán bộ, công chức nhà nước. Đây là những tư tưởng, quan điểm có tính chất nền tảng phản ánh bản chất của công vụ, quyết định định hướng của nền công vụ của quốc gia. Nền công vụ có thực sự mang tính phục vụ nhân dân hay không tùy thuộc vào việc tôn trọng, thực hiện những nguyên tắc công vụ như thế nào. Các nguyên tắc công vụ bao gồm:

- Nguyên tắc tuân thủ pháp luật (hiến pháp, luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác, quy định chung, v.v.)
- Đúng quyền hạn được trao
- Chịu trách nhiệm với công vụ thực hiện
- Thống nhất trong quá trình thực thi công vụ giữa các cấp, ngành, lãnh thổ;
- Nguyên tắc công khai
- Nguyên tắc minh bạch

Ngoài những nguyên tắc chung mà nền công vụ các quốc gia thường đề cập tới thì trong Luật Cán bộ, công chức năm 2008, đưa ra 5 nhóm nguyên tắc thực thi công vụ cần tuân thủ²:

- Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật;
- Bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân;
- Công khai, minh bạch, đúng thẩm quyền và có sự kiểm tra, giám sát;
- Bảo đảm tính hệ thống, thống nhất, liên tục, thông suốt và hiệu quả;
- Bảo đảm thứ bậc hành chính và sự phối hợp chặt chẽ.

1.3. Các xu hướng cải cách công vụ

Cải cách công vụ là vấn đề quan tâm hàng đầu của nhiều nước trên thế giới trong giai đoạn hiện nay nhằm xây dựng một nền công vụ hiệu quả với một đội ngũ công chức có đủ năng lực và thích ứng nhanh với sự thay đổi của môi trường trong nước cũng như quốc tế.

1.3.1. Quy mô công vụ thu hẹp lại

Các cơ quan nhà nước chỉ tập trung vào các công vụ cốt lõi, quan trọng. Xã hội hoá hoạt động cung cấp dịch vụ vốn được coi là công vụ như giáo dục, y tế, môi trường.

1.3.2. Nhấn mạnh đến hiệu quả trong hoạt động công vụ

Những đòi hỏi của thời đại đã dẫn đến nền công vụ phải thay đổi chức năng quản lý, sử dụng nguồn lực và tính toán đến hiệu quả. Hiệu quả được coi là tiêu chí chính trong đánh giá thực thi công vụ của tổ chức hoặc của cá nhân công chức.

Nhấn mạnh vào trách nhiệm cá nhân trong thực thi công vụ. Gắn việc trả lương với kết quả làm việc của từng cá nhân.

1.3.3. Hoàn thiện các thể chế nhà nước và thể chế hành chính nhà nước

- Hoàn thiện các văn bản pháp luật, tạo cơ sở cho hoạt động công vụ đạt hiệu quả

- Tổ chức bộ máy và nhân sự theo hướng gọn nhẹ, linh hoạt. Đặc biệt trong cải cách thể chế công vụ tập trung vào vấn đề phân quyền quản lý công chức theo hướng:

- Phân quyền cho các bộ, các cơ quan tổ chức cấp dưới trong quản lý công chức. Cơ quan nhân sự trung ương chỉ tập trung vào các vấn đề mang tính chiến lược.

- Đơn giản hóa các quy tắc, thủ tục.

² Điều 3 Luật cán bộ, công chức (2008)

- Các chính sách quản lý công chức mang tính linh hoạt hơn. Ví dụ chính sách tiền lương vẫn được quyết định bởi cơ quan quản lý nhân sự trung ương, nhưng các Bộ, cơ quan ngang bộ được linh hoạt hơn trong việc trả lương.

- Cơ quan nhân sự Trung ương chỉ chịu trách nhiệm về các vấn đề như:

+ Bổ nhiệm, lương, phân loại các vị trí công vụ cao cấp;

+ Quản lý công chức cao cấp;

+ Đảm bảo cơ hội bình đẳng về việc làm, an toàn sức khỏe;

+ Các quy định, quy tắc, thủ tục liên quan đến kỷ luật công chức và giảm biên chế

2. CÔNG CHỨC

2.1. Những vấn đề chung về công chức

2.1.1 Khái niệm công chức

Khái niệm công chức thường được hiểu khác nhau ở các quốc gia. Việc xác định ai là công chức thường do các yếu tố sau quyết định:

- Hệ thống thể chế chính trị
- Hệ thống thể chế hành chính
- Tính truyền thống
- Sự phát triển kinh tế - xã hội.
- Các yếu tố văn hoá.

Tuy nhiên, ở nhiều quốc gia, dấu hiệu chung của công chức ở một nước nào đó thường là:

- Là công dân của nước đó
- Được tuyển dụng qua thi tuyển
- Được bổ nhiệm vào một ngạch hoặc một vị trí công việc
- Được hưởng lương từ ngân sách nhà nước

Phạm vi công chức có thể rộng hẹp. Ví dụ có những nước coi công chức là những người làm việc trong bộ máy nhà nước (bao gồm cả các cơ quan quản lý nhà nước, đơn vị sự nghiệp hay các lực lượng vũ trang, công an). Trong khi đó có những nước lại chỉ giới hạn những người làm việc trong các cơ quan quản lý nhà nước hay hẹp hơn nữa là trong các cơ quan quản lý hành chính nhà nước. Trong một số tài liệu tham khảo, thuật ngữ công chức được hiểu theo nhiều cách khác nhau. Một số cách tiếp cận phổ biến là:

Công chức là người làm việc thường xuyên trong bộ máy hành chính nhà nước. Quan niệm này nhằm để phân biệt những người làm cho Nhà nước trong các tổ chức, cơ quan khác của Nhà nước bằng tính thường xuyên của công vụ.

Tuy nhiên, trong đó không đề cập đến điều kiện gì đã tạo cho họ là người làm thường xuyên.

Công chức là người làm việc trong bộ máy nhà nước. Cách tiếp cận này mở rộng đối tượng làm việc cho Nhà nước không chỉ trong các cơ quan thực thi quyền hành pháp mà cả các cơ quan quyền lực khác như lập pháp, tư pháp. Đồng thời cũng bao gồm cả những người trong các lực lượng vũ trang, công an. Cách tiếp cận này không hạn chế cả những người làm việc thường xuyên, bầu cử cũng như những người làm công khác.

Công chức là người đại diện cho Nhà nước để thực thi quyền hành pháp. Cách tiếp cận này hạn chế nhóm người làm việc cho Nhà nước trong bộ máy hành pháp nhưng gắn liền với quyền lực hành pháp. Điều đó cũng có nghĩa là những người thực thi nhiệm vụ (tác nghiệp) các loại công vụ mang tính dịch vụ không thuộc công chức. Hay nói khác đi, công chức chỉ những người có quyền đưa ra các quyết định quản lý hành chính nhà nước và triển khai thực hiện các quyết định đó.

Cách tiếp cận này gắn liền với công vụ cho rằng tất cả những ai thực thi công vụ đều được gọi là công chức. Ở mô hình công vụ theo việc làm, phần lớn các vị trí đều tìm thuê và bổ nhiệm những người có năng lực, khả năng.

Công chức là những người làm việc trong bộ máy hành chính nhà nước được tuyển dụng thông qua hình thức thi tuyển và được phân vào một ngành, ngạch, bậc trong cơ cấu thứ bậc của nền công vụ và được Nhà nước trả công. Cách tiếp cận này cụ thể hơn và loại trừ những người làm việc thông qua bầu cử, cũng không tính đến những người làm việc có tính thường xuyên thông qua thi tuyển (như thẩm phán).

Ở Việt Nam, qua các thời kỳ lịch sử, khái niệm ai là công chức cũng đã có nhiều lần thay đổi. Sự hình thành khái niệm công chức được gắn liền với sự phát triển của nền hành chính nhà nước. Theo quy định tại điều 1, Sắc lệnh số 76/SL ngày 20/5/1950 của Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hòa về quy chế công chức Việt Nam, công chức là *“những công dân Việt Nam được chính quyền nhân dân tuyển để giữ một chức vụ thường xuyên trong cơ quan Chính Phủ, ở trong hay ở ngoài nước, đều là công chức theo quy chế này, trừ những trường hợp riêng biệt do Chính phủ quy định”*. Sau đó một thời gian dài, ở Việt Nam không tồn tại khái niệm “công chức” mà thay vào đó là khái niệm cán bộ, công nhân viên chức nhà nước chung chung, không phân biệt công chức và viên chức. Chuyển sang thời kỳ đổi mới (năm 1986), trước yêu cầu khách quan cần cải cách nền hành chính và đòi hỏi phải chuẩn hoá đội ngũ cán bộ công chức nhà nước, khái niệm “công chức” được sử dụng trở lại trong Nghị định 169/HĐBT ngày 25/5/1991. Theo đó những người được coi là công chức phải đáp ứng được những điều kiện sau: (i) là công dân Việt Nam; (ii) được tuyển dụng và làm việc trong biên chế chính thức của nhà nước, (iii) được giao giữ một công vụ thường xuyên trong các công sở của Nhà nước, ở trung ương hay địa phương, ở trong hay ngoài nước; (iv) được xếp vào một ngạch

Pháp lệnh Cán bộ - công chức có đối tượng điều chỉnh chung là cán bộ, công chức. Tất cả những người làm việc trong cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, chính trị xã hội đều được gọi chung là cán bộ, công chức. Tuy nhiên, có một nhóm đối tượng được phân loại với tên gọi là công chức. Để cụ thể hoá thuật ngữ công chức, nghị định 117/2003/NĐ-CP quy định: Công chức nói tại Nghị định này là công dân Việt Nam, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước được quy định tại điểm b, điểm c, điểm e khoản 1 Điều 1 của Pháp lệnh Cán bộ, công chức, làm việc trong các cơ quan nhà nước, lực lượng vũ trang, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội sau đây³:

- Văn phòng Quốc hội;
- Văn phòng Chủ tịch nước;
- Các cơ quan hành chính nhà nước ở Trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện;
- Tòa án nhân dân, Viện Kiểm soát nhân dân các cấp;
- Cơ quan đại diện nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài;
- Đơn vị thuộc Quân đội Nhân dân và Công an Nhân dân;
- Bộ máy giúp việc thuộc tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện

Luật Cán bộ, Công chức năm 2008 ra đời (có hiệu lực từ 01/01/2010) là một văn bản có giá trị pháp lý cao nhất từ trước đến nay cất nghĩa được rõ ràng hơn về khái niệm “công chức”. Trong Luật này, khái niệm công chức có phạm vi rộng hơn. Theo đó, công chức là công dân Việt Nam, được tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị – xã hội ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp và trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị – xã hội (gọi chung là đơn vị sự nghiệp công lập), trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước; đối với công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập thì lương được bảo đảm từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật. Ngoài ra còn có công chức cấp xã. Đó là những người được tuyển dụng giữ một chức danh chuyên môn, nghiệp vụ thuộc Ủy ban nhân dân cấp xã, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

Như vậy, công chức, theo Luật Cán bộ, công chức không bao gồm những người làm việc do Nhà nước chỉ định, bổ nhiệm trong các tổ chức kinh tế của nhà nước. Đó là những thực thể hoạt động dựa trên nguyên tắc lợi nhuận. Đối với nhóm lực lượng vũ trang, công an nhân dân, những người là sĩ quan, quân

³ Trích điều 2, Nghị định 117/2003/NĐ-CP ngày 10 tháng 10 năm 2003

nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng, hạ sỹ quan chuyên nghiệp cũng không thuộc vào phạm vi công chức.

2.1.2 Phân biệt công chức với những nhóm người khác (với cán bộ, viên chức và những người làm hợp đồng trong các tổ chức của Nhà nước)

a) Phân biệt với cán bộ

Theo Luật Cán bộ, công chức (thông qua 13/11/2008), cán bộ là thuật ngữ để chỉ nhóm người mang tính chất bầu làm việc trong cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị và chính trị xã hội. Theo đó, cán bộ được quan niệm như sau:

Cán bộ là công dân Việt Nam, được bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm giữ chức vụ, chức danh theo nhiệm kỳ trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị – xã hội ở trung ương, ở tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi chung là cấp tỉnh), ở huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là cấp huyện), trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước⁴. Ngoài ra, phạm vi cán bộ còn bao gồm những người được bầu cử giữ chức vụ theo nhiệm kỳ trong Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Bí thư, Phó Bí thư Đảng ủy, người đứng đầu tổ chức chính trị – xã hội. Đây là nhóm cán bộ xã, phường, thị trấn (gọi chung là cấp xã).

Như vậy nếu công chức là nhóm người được tuyển dụng, bổ nhiệm thì cán bộ là nhóm người được bầu và làm việc theo nhiệm kỳ.

b) Phân biệt với viên chức

Thuật ngữ này dùng theo nhiều nghĩa khác nhau tùy theo từng giai đoạn. Hiện nay viên chức được quy định đối với nhóm người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập. Theo Luật Viên chức ngày 15/11/2010, “*Viên chức là công dân Việt Nam được tuyển dụng theo vị trí việc làm, làm việc tại đơn vị sự nghiệp công lập theo chế độ hợp đồng làm việc, hưởng lương từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật*”⁵. Đặc điểm việc làm của viên chức là không mang tính quyền lực công mà chủ yếu mang tính chuyên môn, nghề nghiệp. Đây cũng là dấu hiệu cơ bản để phân biệt nhóm viên chức với công chức.

c) Phân biệt công chức với lao động hợp đồng

Đây là những người được tuyển vào làm việc theo cơ chế hợp đồng trong các cơ quan, tổ chức của Nhà nước, những người Nhà nước thuê để làm việc cho Nhà nước và được nhà nước trả công. Trong thực thi công việc được giao, hành vi của họ được quy định và điều chỉnh bằng Bộ Luật lao động.

2.1.3 Phân loại công chức và ý nghĩa của phân loại công chức

⁴ Điều 4, Luật Cán bộ, công chức 13/11/2008, có hiệu lực 01/01/2010

⁵ Điều 2, Luật Viên chức 2010

Việc phân loại người làm việc trong các cơ quan nhà nước nói chung và công chức nói riêng rất phức tạp nhưng được nhiều nước quan tâm nhằm mục đích quản lý có hiệu quả nguồn nhân lực của nhà nước. Tùy thuộc vào mục đích phân loại, có thể có nhiều cách phân loại khác nhau.

a) Phân loại theo bằng cấp, học vấn

- Tốt nghiệp đại học, trên đại học
- Tốt nghiệp trung cấp
- Sơ cấp
- Nghề

b) Phân loại theo tổ chức làm việc

Theo cách phân loại này, có các nhóm sau đây:

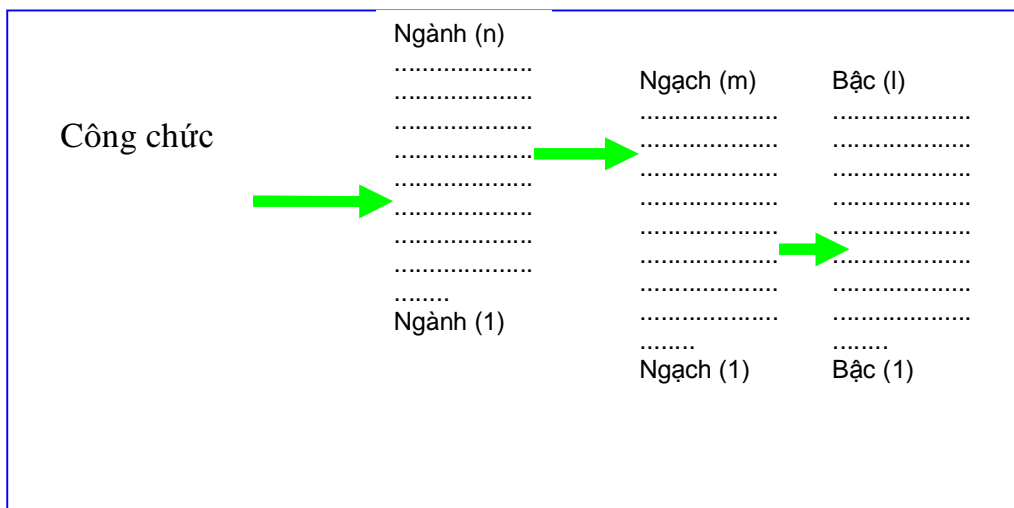
- Công chức làm việc ở cơ quan quản lý nhà nước
- Công chức làm việc ở cơ quan quản lý hành chính nhà nước
- Công chức làm việc ở các đơn vị sự nghiệp (trường học, bệnh viện)

c) Theo hệ thống thứ bậc trong cơ cấu tổ chức của bộ máy nhà nước:

- Công chức làm việc ở cơ quan nhà nước trung ương
- Công chức làm việc ở cơ quan nhà nước cấp tỉnh
- Công chức làm việc ở cơ quan nhà nước cấp huyện
- Công chức làm việc ở cơ quan nhà nước cấp xã

d) Phân loại theo ngành (chuyên môn), ngạch (cấp bậc) và bậc (vị trí):

Cách phân loại này được mô tả bằng sơ đồ sau:



Ví dụ, ở nước ta ngành hành chính được chia ra 5 ngạch. Trong mỗi ngạch chia ra nhiều bậc khác nhau. Ngạch chuyên viên chia ra 9 bậc (đánh số từ 1 đến 9). Ngạch chuyên viên chính có 8 bậc (từ 1 đến 8).

Theo Luật Cán bộ, công chức năm 2008, công chức được phân loại theo ngạch như sau:

- Loại A gồm những người được bổ nhiệm vào ngạch chuyên viên cao cấp hoặc tương đương;
- Loại B gồm những người được bổ nhiệm vào ngạch chuyên viên chính hoặc tương đương;
- Loại C gồm những người được bổ nhiệm vào ngạch chuyên viên hoặc tương đương;
- Loại D gồm những người được bổ nhiệm vào ngạch cán sự hoặc tương đương và ngạch nhân viên.

đ) Phân loại theo vị trí công tác

Theo cách phân loại này, công chức được chia thành các nhóm:

- Công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý;
- Công chức không giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý.

Phân loại công chức có ý nghĩa rất quan trọng trong xây dựng và quản lý đội ngũ công chức có hiệu quả.

- Là cơ sở để đề ra những tiêu chuẩn khách quan trong việc tuyển chọn người vào làm việc trong cơ quan nhà nước, đáp ứng yêu cầu của công việc
- Giúp cho việc xác định tiền lương, các chế độ, chính sách một cách hợp lý, chính xác
- Giúp cho việc tiêu chuẩn hóa và cụ thể hóa việc đánh giá công chức
- Giúp cho việc xây dựng, quy hoạch đào tạo và bồi dưỡng công chức đúng đối tượng theo yêu cầu, nội dung công việc.
- Đưa ra các căn cứ cho việc xác định biên chế công chức một cách hợp lý

2.2. Nghĩa vụ, quyền và quyền lợi của công chức

2.2.1 Nghĩa vụ của công chức

a) Những quy định chung

Nghĩa vụ của người làm việc trong các cơ quan nhà nước nói chung và công chức nói riêng là những gì nhà nước bắt buộc người làm việc cho mình phải tuân thủ và đó cũng chính là những gì người làm việc cho nhà nước cam kết phải thực hiện khi họ trở thành thành viên của các cơ quan nhà nước. Đó là những nghĩa vụ này mang tính đơn phương, do nhà nước quy định và người lao động phải cam kết tuân theo. Những nghĩa vụ đó mang tính pháp lý và không

phải là một sự thoả thuận giữa nhà nước và người làm việc cho nhà nước. Nếu như với các tổ chức, bên cạnh những quy định mang tính chất chung của pháp luật, người sử dụng lao động và người lao động có thể đi đến thoả thuận một số nội dung mang tính quy chế lao động, trong khi đó đối với cơ quan nhà nước những quy chế đó đã hình thành từ trước và người lao động muốn tham gia làm việc phải cam kết thực hiện.

Ở các quốc gia khác nhau, do thể chế chính trị, trình độ phát triển kinh tế, điều kiện văn hóa, xã hội khác nhau mà có quy định khác nhau về nghĩa vụ của công chức. Nhưng nhìn chung các nghĩa vụ đó thường bao gồm các nghĩa vụ trung thành đối với Nhà nước, nghĩa vụ trong thực thi công vụ, trong mối quan hệ với cấp trên, nghĩa vụ trong mối quan hệ với nhân dân. Trong văn bản pháp luật, các nước đều xác định khá chi tiết và cụ thể các nghĩa vụ này. Một số nước công chức còn có nghĩa vụ đọc lời thề khi gia nhập công vụ. Nếu công chức từ chối đọc thì sẽ bị thải hồi.

Ở Việt Nam, Luật Cán bộ, công chức năm 2008 đã xác định rõ nghĩa vụ của cán bộ công chức bao gồm các nhóm nghĩa vụ: trung thành với Đảng, với nhà nước với nhân dân; nghĩa vụ trong thực thi công vụ; nghĩa vụ của người đứng đầu cơ quan tổ chức. Ngoài ra công chức còn phải thực hiện nghiêm những điều không được làm. Điều 8, 9 và 10 của Luật quy định cụ thể các nhóm nghĩa vụ của cán bộ, công chức như sau như sau:

Nghĩa vụ của công chức đối với Đảng, Nhà nước và nhân dân

- Trung thành với Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; bảo vệ danh dự Tổ quốc và lợi ích quốc gia.

- Tôn trọng nhân dân, tận tụy phục vụ nhân dân.

- Liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của nhân dân.

- Chấp hành nghiêm chỉnh đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước.

Nghĩa vụ của công chức trong thi hành công vụ

- Thực hiện đúng, đầy đủ và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

- Có ý thức tổ chức kỷ luật; nghiêm chỉnh chấp hành nội quy, quy chế của cơ quan, tổ chức, đơn vị; báo cáo người có thẩm quyền khi phát hiện hành vi vi phạm pháp luật trong cơ quan, tổ chức, đơn vị; bảo vệ bí mật nhà nước.

- Chủ động và phối hợp chặt chẽ trong thi hành công vụ; giữ gìn đoàn kết trong cơ quan, tổ chức, đơn vị.

- Bảo vệ, quản lý và sử dụng hiệu quả, tiết kiệm tài sản nhà nước được giao.

- Chấp hành quyết định của cấp trên. Khi có căn cứ cho rằng quyết định đó là trái pháp luật thì phải kịp thời báo cáo bằng văn bản với người ra quyết

định; trường hợp người ra quyết định vẫn quyết định việc thi hành thì phải có văn bản và người thi hành phải chấp hành nhưng không chịu trách nhiệm về hậu quả của việc thi hành, đồng thời báo cáo cấp trên trực tiếp của người ra quyết định. Người ra quyết định phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyết định của mình.

- Các nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật.

Nghĩa vụ của công chức là người đứng đầu

Ngoài việc thực hiện quy định những nghĩa vụ trên, cán bộ, công chức là người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị còn phải thực hiện các nghĩa vụ sau đây:

- Chỉ đạo tổ chức thực hiện nhiệm vụ được giao và chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị;

- Kiểm tra, đôn đốc, hướng dẫn việc thi hành công vụ của cán bộ, công chức;

- Tổ chức thực hiện các biện pháp phòng, chống quan liêu, tham nhũng, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và chịu trách nhiệm về việc để xảy ra quan liêu, tham nhũng, lãng phí trong cơ quan, tổ chức, đơn vị;

- Tổ chức thực hiện các quy định của pháp luật về dân chủ cơ sở, văn hóa công sở trong cơ quan, tổ chức, đơn vị; xử lý kịp thời, nghiêm minh cán bộ, công chức thuộc quyền quản lý có hành vi vi phạm kỷ luật, pháp luật, có thái độ quan liêu, hách dịch, cửa quyền, gây phiền hà cho công dân;

- Giải quyết kịp thời, đúng pháp luật, theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của cá nhân, tổ chức;

- Các nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật.

b) Những điều công chức không được làm

Ngoài ra công chức phải thực hiện nghiêm những việc không được làm liên quan đến đạo đức công vụ, đến bí mật nhà nước; những việc liên quan đến sản xuất, kinh doanh, công tác nhân sự quy định tại Luật phòng, chống tham nhũng, Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và những việc khác theo quy định của pháp luật và của cơ quan có thẩm quyền.

2.2.2 Quyền và quyền lợi của công chức

a) Quyền của công chức

Quyền của công chức bao gồm quyền lực pháp lý được Nhà nước trao cho để thực thi công vụ và quyền lợi của công chức được hưởng khi làm việc cho Nhà nước.

Bản chất quyền lực pháp lý của công chức có được khi thực thi công vụ là:

- Được trao tương xứng với nhiệm vụ
- Không gắn liền với công chức mà gắn liền với vị trí công chức đảm nhiệm
- Không phục vụ công chức mà nhằm thực hiện công vụ mà công chức đảm nhận

b) Quyền lợi của công chức

Quyền lợi của người làm việc cho tổ chức hành chính nhà nước nói chung và công chức nói riêng thường được xác định trong các văn bản pháp luật của các quốc gia thể hiện thái độ, sự quan tâm đến việc xây dựng được một nguồn nhân lực đáp ứng được yêu cầu cải cách hành chính nhà nước và xây dựng phát triển đất nước. Quyền lợi là cơ sở bảo đảm, là điều kiện và phương tiện để cán bộ, công chức thực thi công việc có hiệu quả. Nhìn chung, các nước đều cố gắng để đảm bảo được quyền lợi và chế độ đãi ngộ đối với cán bộ, công chức sao cho họ có thể yên tâm thực hiện được công việc được giao, tận tâm với công việc mà không bị chi phối bởi cuộc sống thường nhật. Quyền lợi của cán bộ, công chức còn là cơ sở để đảm bảo cho người cán bộ, công chức có cơ hội và điều kiện thăng tiến, tạo ra sự yên tâm, tận tình làm việc và ý chí phấn đấu vươn lên trong công việc.

Quyền lợi của người làm việc trong tổ chức hành chính nhà nước là những gì mà người làm việc trong tổ chức hành chính nhà nước được hưởng từ Nhà nước. Do người làm việc cho tổ chức hành chính nhà nước trước hết, là người lao động theo quy định của pháp luật lao động nên họ cũng được hưởng những quyền lợi của người lao động do pháp luật quy định. Ngoài Bộ luật Lao động, ở nhiều nước đều có Luật riêng về công vụ, công chức để quy định những vấn đề liên quan đến công chức, trong đó có vấn đề về quyền lợi của công chức. Ở Việt Nam, các quyền lợi cụ thể của người làm việc cho tổ chức hành chính nhà nước được quy định cụ thể trong Luật Cán bộ, công chức.

Quyền lợi của người làm việc trong tổ chức hành chính nhà nước được hưởng không chỉ bao gồm các quyền lợi về vật chất (tiền lương, phụ cấp...) mà còn bao gồm các quyền lợi về tinh thần (quyền nghỉ ngơi, nghiên cứu khoa học, tham gia các tổ chức công đoàn...).

Quyền lợi của người làm việc trong tổ chức hành chính nhà nước không giống nhau ở các quốc gia do ảnh hưởng bởi các điều kiện phát triển kinh tế xã hội của quốc gia đó. Trong xu thế hội nhập quốc tế, với quan điểm đầu tư vào nguồn lực con người và thực hiện được mục tiêu xây dựng một nguồn nhân lực đáp ứng được yêu cầu của cải cách hành chính, nhiều nước đang rất quan tâm đến việc cam kết thực hiện ngày càng tốt các quyền lợi cho người làm việc trong hệ thống hành chính nhà nước.

Ở Việt Nam, trong thời gian qua Đảng và Nhà nước đã luôn quan tâm đến cải cách tiền lương, cải thiện chế độ và điều kiện làm việc, thực hiện chế độ nhà ở công vụ, hoàn thiện các quy định về quản lý cán bộ công chức... cũng chính là nhằm đảm bảo cho quyền lợi của cán bộ, công chức được đảm bảo và được thực hiện trong thực tiễn.

Như vậy, quyền của công chức có thể được quy định thông qua quyền lực pháp lý để thực thi công vụ của công chức và quyền lợi của công chức với tư cách là người làm việc cho nhà nước. Tuy nhiên, theo Luật Cán bộ, công chức, quyền của cán bộ, công chức được tiếp cận chung theo 4 nhóm sau đây⁶:

Quyền của cán bộ, công chức được bảo đảm các điều kiện thi hành công vụ:

- Được giao quyền tương xứng với nhiệm vụ.
- Được bảo đảm trang thiết bị và các điều kiện làm việc khác theo quy định của pháp luật.
- Được cung cấp thông tin liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn được giao.
- Được đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ chính trị, chuyên môn, nghiệp vụ.
- Được pháp luật bảo vệ khi thi hành công vụ.

Quyền của cán bộ, công chức về tiền lương và các chế độ liên quan đến tiền lương:

Được Nhà nước bảo đảm tiền lương tương xứng với nhiệm vụ, quyền hạn được giao, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước. Cán bộ, công chức làm việc ở miền núi, biên giới, hải đảo, vùng sâu, vùng xa, vùng dân tộc thiểu số, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn hoặc trong các ngành, nghề có môi trường độc hại, nguy hiểm được hưởng phụ cấp và chính sách ưu đãi theo quy định của pháp luật.

Được hưởng tiền làm thêm giờ, tiền làm đêm, công tác phí và các chế độ khác theo quy định của pháp luật.

Quyền của cán bộ, công chức về nghỉ ngơi:

Cán bộ, công chức được nghỉ hàng năm, nghỉ lễ, nghỉ để giải quyết việc riêng theo quy định của pháp luật về lao động. Trường hợp do yêu cầu nhiệm vụ, cán bộ, công chức không sử dụng hoặc sử dụng không hết số ngày nghỉ hàng năm thì ngoài tiền lương còn được thanh toán thêm một khoản tiền bằng tiền lương cho những ngày không nghỉ.

Các quyền khác của cán bộ, công chức:

Cán bộ, công chức được bảo đảm quyền học tập, nghiên cứu khoa học, tham gia các hoạt động kinh tế, xã hội; được hưởng chính sách ưu đãi về nhà ở, phương tiện đi lại, chế độ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế theo quy định của pháp

⁶ Điều 11, 12, 13, 14 Luật Cán bộ, công chức 2008

luật; nếu bị thương hoặc hy sinh trong khi thi hành công vụ thì được xem xét hưởng chế độ, chính sách như thương binh hoặc được xem xét để công nhận là liệt sĩ và các quyền khác theo quy định của pháp luật.

2. 3. Tiền lương và chế độ phúc lợi của công chức

2.3.1 Tiền lương của công chức

Quyền lợi của người làm việc cho tổ chức hành chính nhà nước nói chung và công chức nói riêng thường được xác định trong các văn bản pháp luật của các quốc gia thể hiện thái độ, sự quan tâm đến việc xây dựng được một nguồn nhân lực đáp ứng được yêu cầu cải cách hành chính nhà nước và xây dựng phát triển đất nước. Quyền lợi là cơ sở bảo đảm, là điều kiện và phương tiện để cán bộ, công chức thực thi công việc có hiệu quả. Nhìn chung các nước đều cố gắng để đảm bảo được quyền lợi và chế độ đãi ngộ đối với cán bộ, công chức sao cho họ có thể yên tâm thực hiện được công việc được giao, tận tâm với công việc mà không bị chi phối bởi cuộc sống thường nhật. Quyền lợi của cán bộ, công chức còn là cơ sở để đảm bảo cho người cán bộ, công chức có cơ hội và điều kiện thăng tiến, tạo ra sự yên tâm, tận tình làm việc và ý chí phấn đấu vươn lên trong công việc.

Quyền lợi của người làm việc trong tổ chức hành chính nhà nước là những gì mà người làm việc trong tổ chức hành chính nhà nước được hưởng từ Nhà nước. Ngoài Bộ luật Lao động, ở nhiều nước đều có Luật riêng về công vụ, công chức để quy định những vấn đề liên quan đến công chức, trong đó có vấn đề về quyền lợi của công chức. Ở Việt Nam, các quyền lợi cụ thể của người làm việc cho tổ chức hành chính nhà nước được quy định cụ thể trong Luật Cán bộ, công chức.

Quyền lợi của người làm việc trong tổ chức hành chính nhà nước được hưởng không chỉ bao gồm các quyền lợi về vật chất (tiền lương, phụ cấp...) mà còn bao gồm các quyền lợi về tinh thần (quyền nghỉ ngơi, nghiên cứu khoa học, tham gia các tổ chức công đoàn...).

Quyền lợi của người làm việc trong tổ chức hành chính nhà nước không giống nhau ở các quốc gia do ảnh hưởng bởi các điều kiện phát triển kinh tế xã hội của quốc gia đó. Trong xu thế hội nhập quốc tế, với quan điểm đầu tư vào nguồn lực con người và thực hiện được mục tiêu xây dựng một nguồn nhân lực đáp ứng được yêu cầu của cải cách hành chính, nhiều nước đang rất quan tâm đến việc cam kết thực hiện ngày càng tốt các quyền lợi cho người làm việc trong hệ thống hành chính nhà nước.

Ở Việt Nam, trong thời gian qua Đảng và Nhà nước đã luôn quan tâm đến cải cách tiền lương, cải thiện chế độ và điều kiện làm việc, thực hiện chế độ nhà ở công vụ, hoàn thiện các quy định về quản lý cán bộ công chức... cũng chính là nhằm đảm bảo cho quyền lợi của cán bộ, công chức được đảm bảo và được thực hiện trong thực tiễn.

2.3.2. Chế độ phúc lợi của công chức

Chế độ phúc lợi là một trong những quyền lợi mà người lao động nói chung và cán bộ, công chức nói riêng nhận được trong quá trình tham gia lao động. Chế độ phúc lợi mà cán bộ, công chức được hưởng chủ yếu gắn liền với chế độ bảo hiểm xã hội và chế độ y tế bắt buộc. Trách nhiệm thực hiện các quyền lợi về bảo hiểm xã hội và y tế bắt buộc do cả hai bên tham gia trong quá trình thực hiện quan hệ lao động: cơ quan sử dụng cán bộ, công chức và cán bộ, công chức cùng thực hiện.

Theo pháp luật hiện hành, chế độ bảo hiểm xã hội bắt buộc gồm các loại hình sau:

- Chế độ trợ cấp ốm đau;
- Chế độ trợ cấp thai sản;
- Chế độ trợ cấp tai nạn lao động hoặc bệnh nghề nghiệp;
- Chế độ hưu trí;
- Chế độ tử tuất.

Ngoài các chế độ phúc lợi mang tính pháp lý theo quy định của pháp luật, tùy thuộc vào điều kiện cụ thể của từng tổ chức, địa phương, cán bộ, công chức còn được hưởng các phúc lợi khác.

2.4. Khen thưởng và kỷ luật công chức

Khen thưởng và kỷ luật là những công cụ, biện pháp quản lý trong quá trình xây dựng, phát triển và sử dụng công chức. Thông qua khen thưởng và kỷ luật để động viên, cổ vũ những điển hình, những gương tốt, phê phán uốn nắn và phòng ngừa những hành vi vi phạm kỷ luật, vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức. Sự kết hợp giữa khen thưởng và kỷ luật một cách chặt chẽ, công bằng, vô tư sẽ tạo ra động lực to lớn trong nền công vụ, là điều kiện để xây dựng một đội ngũ công chức có phẩm chất và thực thi tốt công vụ.

2.4.1. Khen thưởng công chức

Khen thưởng người làm việc trong tổ chức hành chính nhà nước là hình thức công nhận sự đóng góp "vượt mức yêu cầu" của công chức đối với hoạt động công vụ; là sự ghi nhận và trao cho công chức có thành tích những giá trị tinh thần và vật chất để động viên, khích lệ sự cống hiến của họ cũng như hoạt động của đội ngũ cán bộ, công chức nói chung.

Trong khen thưởng cũng phải đảm bảo các yêu cầu có tính nguyên tắc như công minh, công bằng, phải căn cứ vào thành tích, vào kết quả công việc để khen thưởng xứng đáng, tránh thói phong hoặc tô vẽ thành tích. Các mức khen thưởng đề ra phải có tính hiện thực, để công chức có nỗ lực phấn đấu, có ý chí vươn lên có thể đạt được. Không nên quá dễ dãi, thiếu nghiêm túc hoặc xuê xoa trong khen thưởng hoặc đề ra mức khen thưởng quá thấp hay quá hình thức vì sẽ tạo ra sự nhàm chán, không có sự nỗ lực phấn đấu từ phía công chức.

Trong khen thưởng phải kết hợp giữa khen thưởng về mặt tinh thần với khen thưởng về mặt vật chất. Hai yếu tố tinh thần và vật chất này phải được kết hợp chặt chẽ và phải được giải quyết thỏa đáng mới có tác dụng có thể động viên khuyến khích cán bộ, công chức một cách toàn diện. Trong khen thưởng không nên thiên lệch, chỉ thiên lệch về mặt vật chất hoặc mặt tinh thần. Trong thực tiễn thực hiện khen thưởng, cần phải tuân thủ được các nguyên tắc, song phải biết vận dụng khoa học vào từng hoàn cảnh cụ thể, con người cụ thể. Để công tác khen thưởng được thực hiện tốt và phát huy tác dụng tích cực còn cần phải phát huy có chế dân chủ, có sự tham gia của cán bộ, công chức; phải phát huy được sự nhìn nhận đánh giá công tâm của những người làm công tác khen thưởng, đánh giá.

Trong pháp luật Việt Nam, cả hai hình thức khen thưởng vật chất và khen thưởng tinh thần đều được quy định, nhưng phổ biến vẫn là hình thức suy tôn bằng các danh hiệu. Một số danh hiệu chủ yếu sau:

- Giấy khen;
- Bằng khen;
- Danh hiệu vinh dự Nhà nước;
- Huy chương;
- Huân chương.

Để nhận được danh hiệu trên, đòi hỏi phải theo đúng quy trình, thủ tục do pháp luật quy định. Nhà nước cần phải có những quy định tiêu chuẩn cụ thể, rõ ràng về khen thưởng đối với công chức để đảm bảo công tác khen thưởng thực sự phát huy tác dụng, để công tác khen thưởng thực sự là công cụ hữu hiệu trong xây dựng và phát triển đội ngũ công chức phục vụ đắc lực cho quá trình cải cách hành chính nhà nước, hội nhập quốc tế và phát triển đất nước.

2.4.2 Kỷ luật công chức

Kỷ luật là việc xử lý, trừng phạt tùy theo tính chất và nội dung vi phạm các chế độ quy định, vi phạm pháp luật của công chức.

Xử lý vi phạm kỷ luật đối với người làm việc trong cơ quan nhà nước đề cập đến các khía cạnh của kỷ luật hành chính, các vi phạm quy tắc, quy chế hoạt động của cơ quan. Công chức làm việc trong các cơ quan nhà nước là những người lao động đặc biệt. Tính đặc biệt của người lao động làm việc trong các cơ quan nhà nước do đặc trưng của cơ quan nhà nước quyết định. Do đó, việc xử lý vi phạm kỷ luật cũng theo những quy định riêng.

Trong thực tế, công chức do gắn trực tiếp với quyền lực công, nguồn tài chính công và phải giải quyết các quyền, lợi ích, nghĩa vụ của công dân, tổ chức nên có khả năng lạm dụng quyền lực, sử dụng không hiệu quả nguồn tài chính công cũng như áp dụng sai, hoặc cố tình hiểu sai các quy định thủ tục hành chính khi giải quyết công việc của dân. Khi công chức có sai phạm không chấp hành nghĩa vụ thì phải chịu kỷ luật công vụ. Kỷ luật công chức trong trường

hợp này được hiểu là các hình thức kỷ luật gắn liền với thực thi công vụ do Luật Cán bộ, công chức và các văn bản có liên quan quy định. Luật Cán bộ, công chức quy định hình thức xử lý kỷ luật riêng cho cán bộ và công chức.

Đối với nhóm cán bộ áp dụng các hình thức sau:

- Khiển trách;
- Cảnh cáo;
- Cách chức;
- Bãi nhiệm.

Cần lưu ý, việc cách chức chỉ áp dụng đối với cán bộ được phê chuẩn giữ chức vụ theo nhiệm kỳ.

Đối với nhóm công chức áp dụng các hình thức sau:

- Khiển trách;
- Cảnh cáo;
- Hạ bậc lương;
- Giáng chức;
- Cách chức;
- Buộc thôi việc.

Hình thức giáng chức, cách chức chỉ áp dụng đối với công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý.

Buộc thôi việc là hình thức kỷ luật cao nhất đối với công chức và do đó pháp luật yêu cầu xem xét cụ thể hình thức này. Hiện nay, ngoài những vi phạm kỷ luật bị xử lý buộc thôi việc theo quy định của pháp luật, thì hình thức buộc thôi việc đối với công chức còn được áp dụng trong những trường hợp công chức không hoàn thành nhiệm vụ được giao. Theo quy định của Luật Cán bộ, công chức năm 2008, nếu hai năm liên tiếp hoàn thành nhiệm vụ nhưng còn hạn chế về năng lực hoặc trong đó một năm hoàn thành nhiệm vụ nhưng còn hạn chế về năng lực và một năm không hoàn thành nhiệm vụ thì cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền bố trí công tác khác. Công chức hai năm liên tiếp không hoàn thành nhiệm vụ thì cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền giải quyết thôi việc.

Kỷ luật công chức cần phải dựa trên các tiêu chuẩn quy định để xem xét, không tùy tiện, không cảm tính và phải đảm bảo các yêu cầu sau: công khai; dân chủ; bình đẳng; đúng người, đúng việc; đúng pháp luật; kỷ luật phải có tác dụng giáo dục, rèn luyện cán bộ, công chức và người lao động.

Cần phải nhận thức rằng xử lý kỷ luật công chức là hình thức xử lý đối với lỗi công vụ, thông qua đó làm cho hoạt động công vụ tốt hơn, vì vậy trong

kỷ luật người làm việc cho tổ chức hành chính nhà nước phải đảm bảo tuân thủ những nguyên tắc nhất định⁷.

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Điểm giống và khác nhau giữa hoạt động công vụ với các hoạt động của tổ chức tư nhân?
2. Nguyên tắc hoạt động công vụ với nguyên tắc hoạt động của tổ chức tư nhân có gì khác nhau?
3. Phân biệt cán bộ, công chức, viên chức?
4. Những khó khăn trong thực hiện nghĩa vụ và quyền lợi của công chức ở Việt Nam hiện nay?
5. Tác dụng của khen thưởng và kỷ luật đối với công chức?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Cán bộ, công chức 2008
2. Phạm Hồng Thái (2004): Công vụ, công chức. Nhà Xuất bản Tư pháp, Hà Nội.
3. Võ Kim Sơn, Lê Thị Vân Hạnh và Nguyễn Thị Hồng Hải (2003): Giáo trình Tổ chức nhân sự hành chính nhà nước dùng cho hệ cử nhân hành chính. Nhà xuất bản Thống kê, 2003.

⁷ [Nghị định 34/2011/NĐ-CP về xử lý kỷ luật công chức](#) quy định các nguyên tắc cơ bản sau: Khách quan, công bằng; nghiêm minh, đúng pháp luật.

2. Mỗi hành vi vi phạm pháp luật chỉ bị xử lý một hình thức kỷ luật. Nếu công chức có nhiều hành vi vi phạm pháp luật thì bị xử lý kỷ luật về từng hành vi vi phạm và chịu hình thức kỷ luật nặng hơn một mức so với hình thức kỷ luật áp dụng đối với hành vi vi phạm nặng nhất, trừ trường hợp có hành vi vi phạm phải xử lý kỷ luật bằng hình thức buộc thôi việc.