**KHÁI NIỆM CÔNG CHỨC TRONG**

**LUẬT SỬA ĐỔI, BỔ SUNG MỘT SỐ ĐIỀU CỦA**

**LUẬT CÁN BỘ, CÔNG CHỨC VÀ LUẬT VIÊN CHỨC – Phần 2**

**ThS. Nguyễn Thị Thu Na**

**3. Tính hợp lý, bất cập của khái niệm công chức và một số kiến nghị**

***3.1. Tính hợp lý của khái niệm công chức***

Trong lần sửa đổi này, luật đã loại những người làm việc trong bộ máy lãnh

đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập ra khỏi khái niệm công chức. Điều này thể hiện sự hợp lý cả về mặt lý luận lẫn thực tiễn, bởi:

*Một là,* quy định phù hợp với khái niệm cộng vụ. Công vụ là hoạt động được thực hiện chủ yếu do công chức nhà nước dựa vào quyền lực nhà nước và theo quy định pháp luật; trong quá trình thực thi các nhiệm vụ, quyền hạn chức năng của mình thì công chức được đảm bảo thực thi bằng công cụ là quyền lực quyền lực nhà nước, pháp luật và sử dụng các công cụ đó tác động lên đối tượng mà mình đang quản lý, công việc mình đang đảm nhận. Qua đó, chúng ta có thể nhận diện được là những người là lãnh đạo, quản lý đơn vị sự nghiệp như hiệu trưởng trường học, giám đốc bệnh viện thì việc sử dụng quyền lực nhà để thực thi công vụ là ít, có khi là không không thực hiện. Việc không quy định nhóm đối tượng này công chức là phù hợp với thực tiễn hoạt động công vụ; họ không được tính trong tổng số biên chế công chức, không được hưởng phụ cấp công vụ.Việc quy định như thế cũng phù hợp với chủ trương được Ban Chấp hành Trung ương Đảng quy định tại Nghị quyết số 19-NQ/TW năm 2017: không thực hiện chế độ công chức trong đơn vị sự nghiệp công lập (trừ các đơn vị phục vụ nhiệm vụ chính trị và phục vụ quản lý nhà nước). Với việc quy định những người lãnh đạo, quản lý đơn vị sự nghiệp công lập không còn là công chức, góp phần tinh giản được biên chế công chức; giảm được số lượng nhiều công chức. Theo Bộ Nội vụ, với quy định này, sẽ có khoảng 580.000 người là lãnh đạo, quản lý của hơn 58.000 đơn vị sự nghiệp công lập không còn là công chức, tiết kiệm cho ngân sách nhà vì sự nghiệp công lập.

Quản lý nhà nước là hoạt động của nhà nước trên các lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp nhằm thực hiện các chức năng đối nội và đối ngoại của nhà nước. Nói cách khác, quản lý nhà nước là sự tác động của các chủ thể quản lý nhà nước mang quyền lực nhà nước, áp dụng pháp luật để tác động đến các đối tượng quản lý nhà nước nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình. Chủ thể quản lý nhà nước là các cơ quan nhà nước, các cơ quan này sử dụng pháp luật là phương tiện chủ yếu để quản lý. Theo quy định của pháp luật, trong chừng mực nhất định thì cơ quan nhà nước sẽ trao quyền cho các cá nhân để tiến hành hoạt động quản lý, có thể cán bộ, công chức. Trong hoạt động quản lý nhà nước hầu như không có sự tham gia của những người lãnh đạo, quản lý đơn vị sự nghiệp công lập.

*Hai là,* quy định góp phần phân biệt quản lý nhà nước và quản lý đơn sự nghiệp công lập. Việc quy định những người lãnh đạo, quản lý đơn vị sự nghiệp công lập không là công chức còn thể hiện việc phân biệt giữa quản lý nhà nước và quản lý đơn vị sự nghiệp công lập.

Theo khoản 1 Điều 9 Luật Viên chức năm 2010, đơn vị sự nghiệp công lập là tổ chức do cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội thành lập theo quy định của pháp luật, có tư cách pháp nhân, cung cấp dịch vụ công, phục vụ quản lý nhà nước. Theo khái niệm này, đơn vị sự nghiệp không có chức năng quản lý nhà nước mà có chức năng cung cấp dịch vụ công, phục vụ cho quản lý nhà nước. Người lãnh đạo, quản lý đơn vị này không thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn trong quản lý nhà nước mà chỉ có nhiệm vụ, quyền hạn trong quản lý đơn vị sự nghiệp công lập. Hiện nay, các đơn vị sự nghiệp công lập còn được giao quyền tự chủ. Đơn vị sự nghiệp công lập được giao quyền tự chủ hoàn toàn về thực hiện nhiệm vụ, tài chính, tổ chức bộ máy, nhân sự. Theo tinh thần của tự chủ thì các đơn vị sự nghiệp luôn quan tâm, phấn đấu vươn lên tự chủ tài chính vì đây là vấn đề quan trọng của sự phát triển của đơn vị, đảm bảo được quỹ lương và phúc lợi của viên chức và người lao động. Tự chủ thành công phụ thuộc nhiều vào sự quản lý của người lãnh đạo, quản lý. Với quy định những người này không là công chức, giúp họ thực hiện tốt hoạt động nghề nghiệp và nhiệm vụ, quyền hạn là quản lý đơn vị sự nghiệp công lập. Như vậy, việc quy định này đã phân biệt rạch ròi giữa chủ thể quản lý nhà nước với chủ thể quản lý đơn vị sự nghiệp công lập.

***3.2 Bất cập của khái niệm công chức mới***

Mặc dù khái niệm công chức theo quy định của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức số và Luật Viên chức đã bước đầu được hoàn thiện. Tuy nhiên, chúng tôi cũng nhận thấy trong khái niệm này vẫn tồn tại hai bất cập chủ yếu sau:

*Một là*, vẫn tồn tại sự phân biệt giữa công chức với công chức cấp xã

Theo khái niệm công chức đã phân tích ở phần trên thì công chức không bao gồm công chức làm việc ở xã, phường, thị trấn, dù họ vẫn là công dân Việt Nam 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. Nhóm người này được gọi là công chức cấp xã. Quy định trên đã vô hình chung tạo ra sự phân biệt giữa công chức làm việc ở cấp huyện trở lên với công chức làm việc ở cấp xã (xã, phường, thị trấn). Xét về chức năng, nhiệm vụ, cả công chức và công chức cấp xã đều thực hiện các nhiệm vụ Nhà nước, Nhân Dân giao cho. Họ hoàn thành tốt nhiệm vụ thì được khen thưởng, vi phạm pháp kỷ luật thì đều bị kỷ luật. Bên cạnh đó, họ đều được tuyển dụng, làm việc ở các cơ quan nhà nước, trong biên chế và hưởng lương của ngân sách nhà nước. Cùng một chức năng, nhiệm vụ và cách thức tuyển dụng, tuy nhiên, pháp luật lại quy định hai khái niệm, hai tên gọi khác nhau giữa công chức và công chức cấp xã. Điều này cho thấy sự bất hợp lý. Nó có nguy cơ tạo ra tâm lý bất ổn đối với những người làm việc ở xã, phường và thị trấn.

Xét về thực thi công vụ, chính quyền cấp xã (được gọi là chính quyền cơ sở) là chủ thể quản lý tiếp xúc trực tiếp với nhân dân. So với công chức, công chức cấp xã là người gần dân, hiểu dân, có điều kiện tốt hơn trong việc nắm bắt tư tâm, nguyện vọng của nhân dân. Họ có quyền áp dụng pháp luật để giải quyết các công việc cụ thể đối với nhân dân ở địa phương mình. Chính quyền cấp xã, công chức cấp xã là cầu nối giữa chính quyền, cán bộ, công chức cấp trên với nhân dân địa phương, là trung gian đưa các chính sách quản lý vào đời sống. Xét về sự tiếp xúc, nhân dân tiếp xúc với chính quyền, công chức cấp xã nhiều hơn chính quyền, công chức cấp trên. Tần xuất tiếp xúc của người dân đối với chính quyền cấp xã cao hơn so với chính quyền cấp huyện và cấp tỉnh.

Về tính chất công việc, chính quyền cấp xã là đơn vị hành chính ở cơ sở, trực tiếp tổ chức thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước. Đây cũng là nơi gần dân nhất, tiếp thu, lắng nghe những ý kiến của nhân dân để hoàn thiện chính sách, pháp luật. Trên thực tế, cán bộ công chức cấp xã phải giải quyết khối lượng công việc nhiều, đa dạng và phức tạp, liên quan đến mọi mặt của đời sống. Họ vừa giải quyết những công việc hàng ngày, vừa quán triệt các chỉ thị, nghị quyết, kết luận của đảng các cấp, đồng thời cũng phải nắm tình hình thực tiễn ở địa phương để từ đó đề ra kế hoạch, chủ trương, biện pháp đúng đắn, thiết thực, phù hợp. Vì thế, công chức cấp xã có vai trò quan trọng trong việc phát huy sức mạnh của hệ thống chính trị, góp phần thực hiện thắng lợi các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo quốc phòng - an ninh ở địa phương.

*Hai là,* quy định nhóm công chức là những người làm việc trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam và Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội là bất hợp lý

Hiện nay, khái niệm công chức được quy định tại Luật sửa đổi Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức năm 2019 vẫn còn quy định công chức là những người làm việc trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam và Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội. Điều 3 và Điều 9 của Nghị định 06/2010/NĐ-CP quy định cụ thể những người là công chức tại các cơ cơ quan này. Đảng Cộng sản Việt Nam là có vai trò lãnh đạo Nhà nước và xã hội, ban hành các cương lĩnh phát triển đất nước, đề ra đường lối và chủ trương để Nhà nước thực hiện. Các cơ quan của Đảng thực nhiệm vụ chính trị như là phát triển Đảng viên, tổ chức – quy hoạch cán bộ, giới thiệu Đảng viên ưu tú cho Nhà nước, kiểm tra và xử lý Đảng viên sai phạm, tuyên truyền các quy định của Đảng đến Đảng viên và quần chúng nhân dân. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện. Tổ chức này có nhiệm vụ quan trọng trong việc phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, thực hiện dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội, giám sát, phản biện xã hội. Trong đó, các tổ chức chính trị - xã hội có nhiệm vụ đại diện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của thành viên, hội viên tổ chức mình. Theo khoản 2 Điều 9 của Hiến pháp năm 2013, tổ chức chính trị - xã hội bao gồm Công đoàn Việt Nam, Hội nông dân Việt Nam, Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Hội cựu chiến binh Việt Nam.

***3.3. Kiến nghị hoàn thiện***

Công chức là một trong những nhân tố góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa nói chung và cải cách hành chính nhà nước nói riêng. Qua tìm hiểu về khái niệm công chức, tôi có một số kiến nghị như sau:

Một là, xây dựng khái niệm công chức theo hướng không biệt giữa công chức với công chức cấp xã như hiện nay. Theo đó, nên lược bỏ khái niệm công chức cấp xã, chỉ cần một khái niệm công chức. Nội hàm khái niệm công chức rõ ràng, bao gồm công chức ở cấp trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Điều này, sẽ góp phần thúc đẩy tinh thần làm việc của công chức làm việc ở xã, phường và thị trấn. Theo đó, ngạch chuyên viên, mã số lương, chế độ đãi ngộ và điều động đều giống nhau. Ví dụ, điều 1 của Nghị định 161/2018/NĐ-CP quy định điều kiện công chức cấp xã trở thành công chức cấp huyện là có đủ các tiêu chuẩn nghiệp vụ của ngạch công chức tương ứng, công chức cấp xã thì phải có thời gian làm công chức cấp xã từ đủ 60 tháng trở lên (không kể thời gian tập sự, nếu có thời gian công tác không liên tục mà chưa nhận trợ cấp bảo hiểm xã hội một lần thì được cộng dồn). Quy định này gây khó khăn cho công chức cấp xã khi có nhu cầu chuyển công tác làm việc ở cấp cao hơn.

Hai là, cần hoàn thiện khái niệm công chức theo hướng nên quy định công chức chỉ bao gồm những người làm việc trong cơ quan nhà nước. Đây là lực lượng chủ yếu thực thi công vụ, được trao quyền quản lý nhà nước. Những người làm việc trong các cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội có thể vẫn được đãi ngộ theo chế độ chi trả từ ngân sách nhà nước, tuy nhiên, cần có tên gọi phù hợp với vị trí pháp lý và nhiệm vụ của họ. Điều này sẽ góp phần làm nội hàm khái niệm công chức rõ, đơn giản và gắn liền với công vụ hơn, phát huy tính công vụ cao hơn.