

XÁC ĐỊNH BIÊN CHẾ NHẪM XÂY DỰNG CƠ CẤU CÔNG CHỨC HỢP LÝ TRONG CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

TÔ TRỌNG MẠNH (*)

Tóm tắt: Trên cơ sở phân tích đặc điểm, vai trò của việc xác định biên chế công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước, bài viết gợi mở xây dựng các căn cứ trong việc xác định biên chế công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước hiện nay để góp phần cho việc sắp xếp nhân sự theo vị trí việc làm một cách hợp lý, nâng cao chất lượng đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công chức trong khu vực công, đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ được giao.

Từ khóa: Biên chế công chức; cơ quan hành chính nhà nước; xây dựng.

Abstract: Based on the analysis of the characteristics and role of determining the staffing limit of civil servants in state administrative agencies, this paper suggests the basis for determining the staffing limit of civil servants in current state administrative agencies to contribute to the arrangement of personnel by job positions in a reasonable manner, improve the quality of training and fostering cadres and civil servants in the public sector, and meet the requirements and assigned tasks.

Keywords: Staffing limit of civil servants; state administrative agencies; construction.

Ngày nhận bài: 29/3/2024

Ngày biên tập: 02/5/2024

Ngày duyệt đăng: 27/8/2024

1. Quan niệm về biên chế và xác định biên chế công chức

Theo Từ điển tiếng Việt, biên chế là: sắp xếp theo một trật tự tổ chức nhất định; số lượng người làm việc chính thức trong cơ quan, xí nghiệp theo quy định của Nhà nước; sự sắp xếp người và trang bị trong một tổ chức quân đội để bảo đảm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của tổ chức đó. Theo Từ điển Bách khoa Việt Nam, biên chế được hiểu theo hai nghĩa về tổ chức: biên chế là số người chính thức làm việc trong cơ quan theo quy định của Nhà nước. Từ điển Tổ chức và công tác tổ chức giải thích khái niệm biên chế là: “Quy định pháp lý về số lượng cán bộ, công chức làm việc chính thức, thường xuyên trong các tổ chức, cơ quan, đơn vị thuộc hệ thống chính trị và các tổ chức sự nghiệp công lập ở Việt Nam”⁽¹⁾.

Trong các văn bản pháp luật ở nước ta, khái niệm biên chế được sử dụng nhiều trong tuyển dụng, bổ nhiệm công chức, viên chức.

Nghị định số 108/2014/NĐ-CP về chính sách tinh giản biên chế nêu rõ: biên chế được hiểu là số lượng cán bộ, công chức, viên chức được cấp có thẩm quyền giao, quyết định; những người thuộc biên chế được hưởng lương từ ngân sách nhà nước; đối với viên chức là quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập. Biên chế công chức tiếp cận từ các cơ quan hành chính nhà nước có thể được hiểu là số lượng công chức làm việc trong cơ quan hành chính nhà nước được cấp có thẩm quyền giao căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, yêu cầu công việc của từng giai đoạn.

Theo đó, xác định biên chế công chức là xác định số lượng người làm việc theo vị trí việc làm phục vụ ổn định trong các cơ quan, tổ chức của hệ thống chính trị và đơn vị sự nghiệp công lập. Biên chế được hưởng lương và các chế độ phụ cấp theo quy định của cấp có thẩm quyền hoặc do đơn vị quyết định dưới sự hướng dẫn của Nhà nước. Việc làm tương ứng với biên chế về cơ bản được đảm bảo ổn định cho đến khi họ nghỉ hưu,

(*) TS; Học viện Hành chính Quốc gia

nếu không tự nguyện nghỉ việc hoặc không thuộc diện tinh giản biên chế. Từ các phân tích trên, có thể quan niệm xác định biên chế công chức một cách khái quát nhất là việc cơ quan có thẩm quyền dựa vào các căn cứ khác nhau theo quy định của pháp luật để định số lượng công chức gắn với phẩm chất, trình độ, năng lực chuyên môn nghề nghiệp tương ứng với vị trí việc làm của một cơ quan, tổ chức, đơn vị nhất định.

2. Đặc điểm và vai trò của việc xác định biên chế công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước

2.1. Đặc điểm việc xác định biên chế công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước

Thứ nhất, xác định biên chế công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước (HCNN) gắn với việc thực thi công vụ - một hình thức lao động đặc biệt mang tính quyền lực nhà nước, có tính đặc thù so với các loại hình lao động khác. Nếu như ở khu vực tư, cụ thể là ở các doanh nghiệp, hợp tác xã, tổ chức dịch vụ... định mức lao động và số lượng người làm việc có thể được xác định khá rõ ràng và thuận lợi, thì việc xác định định mức lao động và số lượng công chức trong cơ quan HCNN khó khăn, phức tạp hơn.

Thứ hai, xác định biên chế công chức trong các cơ quan HCNN rất phức tạp, do số lượng cơ quan HCNN rất lớn và hoạt động trong những lĩnh vực khác nhau. Do đó, việc xác định biên chế công chức phải căn cứ vào tính chất lĩnh vực hoạt động, nội dung chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị, phạm vi quản lý, mức độ phân cấp, phân quyền trong ngành, lĩnh vực và các yếu tố khác như điều kiện tự nhiên, đặc điểm dân cư, quy mô dân số, mức độ hiện đại hóa trong các hoạt động... Vì vậy, trong cùng một ngành, lĩnh vực, cấp độ quản lý, việc xác định biên chế ở các địa bàn khác nhau có thể có số lượng công chức khác nhau.

Thứ ba, xác định biên chế công chức trong các cơ quan HCNN luôn gắn với xác định vị trí việc làm theo quy định của pháp luật và hướng dẫn của các cơ quan có thẩm quyền về quản lý công chức. Trong khi đó, việc xác định đúng vị trí việc làm trong cả hệ thống HCNN là rất khó khăn và phức tạp;

việc xác định biên chế lại phải căn cứ vào số lượng công chức với những năng lực nhất định cần thiết để đảm nhiệm mỗi vị trí việc làm đã được xác định trong từng cơ quan HCNN. Đồng thời, việc xác định biên chế công chức trong các cơ quan HCNN mang tính hệ thống. Biên chế công chức của mỗi cơ quan HCNN nằm trong tổng thể biên chế của ngành, lĩnh vực và của mỗi cấp hành chính.

Thứ tư, bên cạnh việc xác định biên chế công chức trong một số rất ít cơ quan, tổ chức mới được thành lập trong những trường hợp thật cần thiết, việc xác định biên chế công chức trong các cơ quan HCNN ở nước ta hiện nay chủ yếu là sắp xếp, điều chỉnh số biên chế công chức hiện có trong các cơ quan, đơn vị theo hướng giảm số lượng biên chế dồi dư. Thông qua rà soát, sắp xếp lại tổ chức bộ máy HCNN theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả hoặc do sắp xếp lại đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã theo quyết định của cấp có thẩm quyền, các cơ quan, tổ chức tiến hành xác định rõ các vị trí việc làm, từ đó cơ cấu lại đội ngũ công chức theo vị trí việc làm, để thực hiện tinh giản biên chế.

2.2. Vai trò của việc xác định biên chế công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước

Thứ nhất, xác định biên chế công chức có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong mỗi cơ quan, tổ chức và cả hệ thống HCNN, đảm bảo tính tổng thể về xác định chức năng, xác định cơ cấu và xác định biên chế. Xác định biên chế công chức bảo đảm các cơ quan HCNN có đủ nhân lực để thực hiện nhiệm vụ. Mỗi công chức có đủ điều kiện để thực hiện tốt nhất năng lực, sở trường công tác. Việc xác định biên chế công chức thiếu hụt hay cao hơn so với nhu cầu thực tiễn đều tác động tiêu cực đến hiệu quả hoạt động của cơ quan HCNN và hệ thống HCNN.

Thứ hai, xác định biên chế công chức tạo cơ sở để thuận tiện trong quản lý biên chế và thực hiện tinh giản biên chế. Mặc dù tuyển dụng và quản lý công chức được thực hiện theo chỉ tiêu biên chế, nhưng do cơ chế quản lý biên chế trước đây thiếu chặt chẽ vì chưa có quy định căn cứ hay cơ sở khách quan, khoa học để xác định chỉ tiêu biên chế mà nặng về chủ quan, cảm tính, dẫn đến biên chế trong các cơ quan nhà nước tăng. Vì vậy,



Bộ Nội vụ chính thức đưa hệ thống Cơ sở dữ liệu quốc gia về cán bộ, công chức, viên chức đi vào hoạt động, ngày 29/12/2022. Nguồn ảnh; Cổng TTĐT Bộ Nội vụ.

thực hiện xác định biên chế công chức là căn cứ khách quan, khoa học để tính toán, xác định chỉ tiêu biên chế.

Thứ ba, xác định biên chế công chức là cơ sở để thực hiện quản lý khoa học và hiệu quả đội ngũ công chức. Xây dựng đề án vị trí việc làm là cơ hội giúp cơ quan, đơn vị rà soát lại tổ chức bộ máy, đội ngũ công chức và xác định từng vị trí trong tổ chức gắn với việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của cơ quan. Đồng thời, phát hiện những chống chéo về chức năng, nhiệm vụ của các vị trí việc làm, tránh tình trạng định sẵn nhân sự rồi mới tạo ra công việc và tránh sự chống chéo khi phân công, giao việc. Trên cơ sở đó tiến hành kiện toàn, sắp xếp lại đội ngũ công chức; khắc phục tình trạng dư thừa những người không làm được việc và thiếu những người làm được việc. Hơn nữa, xác định biên chế công chức kèm theo đó là bảng mô tả công việc và khung năng lực của từng vị trí công việc (xác định được đặc điểm, đặc thù, tính phức tạp và tiêu chuẩn, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cần thiết để thực hiện công việc đó) là cơ sở quan trọng giúp xác định các tiêu chí tuyển dụng công chức phù hợp với từng vị trí làm việc; cải thiện quá trình tuyển chọn và tăng khả năng chọn đúng người cho vị trí tuyển dụng.

Xác định biên chế công chức là cơ sở để xác định cơ cấu ngạch và tiêu chuẩn chức vụ, chức danh công chức. Hiện nay, những hạn chế trong công tác quản lý công chức là chưa định rõ chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu ngạch,

tiêu chuẩn cho từng chức danh công chức. Do đó, mục tiêu và nhiệm vụ quan trọng của xác định biên chế công chức là phải tiến hành xác định cơ cấu ngạch và tiêu chuẩn chức danh công chức. Việc xác định cơ cấu ngạch công chức phải căn cứ vào các nguyên tắc cơ bản là: 1) Phải căn cứ vào số lượng danh mục vị trí việc làm và chỉ tiêu biên chế để xác định; 2) Việc xác định chức

danh ngạch công chức của mỗi vị trí việc làm phải bảo đảm phù hợp với lĩnh vực hoạt động chuyên ngành; 3) Phải tuân thủ quy định về ngạch công chức cao nhất được áp dụng trong từng cấp hành chính hoặc từng cơ quan, tổ chức, đơn vị; 4) Căn cứ tiêu chuẩn ngạch công chức và bản mô tả công việc, khung năng lực phù hợp của mỗi vị trí việc làm.

Thứ tư, xác định biên chế công chức là cơ sở đổi mới cách thức chi trả tiền lương theo vị trí việc làm và năng suất lao động. Cách thức chi trả tiền lương đối với công chức hiện nay về cơ bản vẫn thực hiện căn cứ theo ngạch, bậc công chức và cơ chế xét tăng lương dựa vào thâm niên công tác. Tuy nhiên, hạn chế của cơ chế này là tạo ra tính “cào bằng” trong chi trả tiền lương; không tạo được động lực để công chức cạnh tranh, phấn đấu hoàn thành tốt nhiệm vụ. Vì vậy, việc tiến hành xác định vị trí việc làm là cơ sở đổi mới cách thức chi trả tiền lương theo vị trí việc làm và hiệu quả làm việc.

3. Đề xuất một số căn cứ xác định cơ cấu công chức hợp lý trong các cơ quan hành chính nhà nước

Một là, căn cứ về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của cơ quan: chức năng, nhiệm vụ của mỗi cơ quan HCNN là cơ sở nhằm cơ cấu tổ chức bộ máy để thực hiện. Cơ cấu tổ chức bộ máy theo xu hướng chung sẽ ngày càng tinh giản, vì vậy, chức năng, nhiệm vụ của mỗi đơn vị cấu thành của cơ quan HCNN cần được xác

định đầy đủ, góp phần bao quát toàn diện chức năng, nhiệm vụ tổng thể của cơ quan HCNN, không bỏ sót hoặc chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ. Các chức năng, nhiệm vụ được xác định phải đảm bảo tính ổn định, thường xuyên đáp ứng yêu cầu các công chức được xác định trong biên chế có đủ công việc thực hiện thường xuyên.

Hai là, căn cứ theo từng loại hình cơ quan: mỗi cơ quan HCNN ở Trung ương và địa phương, cơ quan theo các cấp hành chính, theo đơn vị hành chính, địa bàn thực hiện chức năng, nhiệm vụ do đặc điểm về chức năng, nhiệm vụ, phạm vi, quy mô hoạt động có những quy định khác nhau về việc xác định biên chế công chức. Vì vậy, việc xác định cơ cấu công chức cần tính đến những yếu tố này để đảm bảo tính phù hợp của việc xác định số lượng người làm việc.

Ba là, căn cứ sự phù hợp với danh mục vị trí việc làm và khối lượng công việc: mỗi cơ quan HCNN có những vị trí việc làm tương tự các cơ quan HCNN khác trong hệ thống HCNN, đồng thời có những vị trí việc làm đặc thù gắn với chức năng, nhiệm vụ của cơ quan. Bên cạnh đó, khối lượng công việc ở mỗi vị trí việc làm cũng có sự khác nhau là căn cứ để xác định số lượng và cơ cấu công chức trong cơ quan HCNN, các vị trí việc làm trong các đơn vị thuộc cơ quan đã được xác định, nhưng việc bố trí cụ thể bao nhiêu người làm việc cho từng vị trí phụ thuộc hoàn toàn vào khối lượng thực tế của công việc trong các cơ quan. Do đó, khi xác định biên chế công chức trong cơ quan HCNN phải phù hợp với vị trí việc làm, khối lượng công việc ở mỗi vị trí việc làm.

Bốn là, căn cứ vào tổ chức lao động: tổ chức lao động trong các cơ quan HCNN là căn cứ cho việc định biên đối với cơ quan và được thể hiện qua các yếu tố sau:

- *Về tuyển dụng lao động:* để tuyển dụng công chức có chất lượng, bảo đảm cho tổ chức hoạt động có hiệu quả, Nhà nước quy định các điều kiện tuyển dụng đối với người lao động (độ tuổi, sức khỏe, trình độ chuyên môn nghiệp vụ...), hình thức tuyển dụng như thi tuyển, xét tuyển theo vị trí việc làm đối với công chức trong nền HCNN nói chung và mỗi cơ quan HCNN nói riêng.

- *Về phân công lao động:* phân công lao động theo chức năng là hình thức phân công lao động phổ biến trong các cơ quan HCNN. Theo hình thức này, trong các cơ quan HCNN tách riêng các công việc chuyên môn, nghiệp vụ khác nhau thành những chức năng, nhiệm vụ nhất định và tổ chức theo các phòng, ban chuyên môn, nghiệp vụ, tạo điều kiện cho thực hiện chuyên sâu, chuyên nghiệp các công việc, nhiệm vụ của từng cơ quan. Mặt khác, tạo điều kiện để bố trí lao động theo đúng ngành nghề, chuyên môn nghiệp vụ đã được đào tạo. Tùy thuộc vào chức năng, nhiệm vụ phải hoàn thành mà toàn bộ công chức của cơ quan HCNN được chia thành nhiều nhóm chức năng khác nhau để thực hiện một số chức năng, nhiệm vụ được giao. Căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan, mà xác định cơ cấu biên chế phù hợp cho từng bộ phận và toàn cơ quan.

- *Về hợp tác lao động:* để thực hiện những nhiệm vụ liên quan; hợp tác lao động giữa các phòng trong một cơ quan và các cơ quan hành chính với nhau để thực hiện những nhiệm vụ đòi hỏi có sự phối kết hợp lẫn nhau; hợp tác giữa các công chức, nhóm công chức trong cùng một cơ quan để hoàn thành chức năng, nhiệm vụ được giao.

- *Về trang thiết bị nơi làm việc và chế độ làm việc của công chức:* trong bối cảnh hội nhập quốc tế mạnh mẽ và sự phát triển của khoa học và công nghệ... cần trang bị các điều kiện, thiết bị cần thiết tại nơi làm việc, nhằm nâng cao hiệu quả làm việc của công chức.

Năm là, căn cứ vào sự phù hợp với mục tiêu tinh giản biên chế: việc xác định biên chế và cơ cấu công chức HCNN một cách hợp lý phải phù hợp với xu hướng tinh giản biên chế, cơ cấu lại đội ngũ công chức nhằm đáp ứng yêu cầu thực hiện nhiệm vụ; phải tính toán phù hợp số lượng người làm việc để đảm bảo yêu cầu thực hiện chức năng, nhiệm vụ, góp phần nâng cao năng suất lao động của đội ngũ công chức khi thực hiện nhiệm vụ được giao./.

Ghi chú:

(1) Từ điển *Tổ chức và công tác tổ chức*, Nxb CTQG-ST, H.2013. tr.745.