BÀN VỀ CÁC YẾU TỐ TÁC ĐỘNG, ẢNH HƯỞNG ĐẾN CƠ CẤU CÔNG CHỨC TRONG CHẾ ĐỘ CÔNG VỤ

Tạ Ngọc Hải *

Chương trình tổng thể cải cách hành chính Nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 đã nêu ra những định hướng nghiên cứu về cơ cấu công chức hành chính là: *"Xác định cơ cấu cán bộ, công chức hợp lý gắn liền với chức năng, nhiệm vụ trong các cơ quan hành chính Nhà nước ở Trung ương và địa phương làm cơ sở cho việc định biên và xây dựng, phát triển đội ngũ cán bộ, công chức"*. Cụ thể hoá định hướng trên, cần thiết phải nghiên cứu các yếu tố tác động, ảnh hưởng đến cơ cấu công chức làm cơ sở cho việc xác định nhu cầu nhân sự, xây dựng và phát triển nguồn nhân lực công, đấy là lý do chính của bài viết. Ngoài ra, bài viết cũng hướng tới việc đóng góp ý kiến để tiếp tục hoàn chỉnh pháp luật về cán bộ, công chức ở nước ta trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước bởi vì hiện tại vẫn chưa có quy phạm pháp luật quy định những căn cứ xác định cơ cấu công chức, cũng như nhu cầu nhân sự trong các cơ quan Nhà nước.

1. Công chức trong chế độ công vụ

Mặc dù chế độ công vụ tồn tại và phát triển đã trên 3 thế kỷ tính từ thời điểm xuất hiện thuật ngữ công chức vào năm 1859 ở Anh nhưng cho đến nay vẫn có sự khác nhau trong quan niệm về công chức. Sự khác nhau này thể hiện trên các phương diện như: phạm vi công chức, đặc điểm công chức và chế độ công vụ.

Về phạm vi công chức, có một số quan niệm chính như sau:

- Công chức là những người làm công tác chuyên môn nghiệp vụ trong bộ máy hành chính của các Bộ thuộc Chính phủ. Như vậy, những đối tượng khác tuy làm việc ở Bộ nhưng không trực tiếp làm công tác chuyên môn nghiệp vụ theo chức năng quản lý của Bộ thì không phải là công chức và cũng theo quan niệm về công chức như vậy thì những người làm việc trong bộ máy của chính quyền địa phương cũng không phải là công chức;

- Công chức không chỉ là những người thực hiện các hoạt động chuyên môn nghiệp vụ quản lý trong bộ máy hành chính của các Bộ (Trung ương) mà còn bao gồm cả những người làm công tác chuyên môn, nghiệp vụ quản lý trong bộ máy hành chính thuộc chính quyền của các địa phương;

- Khác với các quan niệm đã nêu trên, một số nước xác định phạm vi công chức bao gồm cả những người thực thi công vụ tại các tổ chức cung ứng dịch vụ công hoặc cả ngành lập pháp, tư pháp.

Với các quan niệm trên cho thấy vẫn còn những câu trả lời khác nhau với câu hỏi ai là công chức trong số những người làm việc tại các cơ quan trong bộ máy nhà nước và sẽ vẫn chưa có câu trả lời chung cho câu hỏi này trong một thời gian dài nữa. Khẳng định như vậy để thấy rằng cần có quan điểm mới trong nhận thức các khái niệm trong khoa học xã hội, tức là nhận thức các khái niệm phải đặt chung trong chỉnh thể của cả vấn đề chứ không nhất thiết phải đưa ra một định nghĩa diễn giải nội dung của thuật ngữ bởi vì sự diễn giải đó chỉ đúng với phạm vi này mà không đúng với phạm vi khác.

Về đặc điểm công chức, qua nghiên cứu cho thấy công chức có các đặc điểm căn bản như[1]:

* NCS. Viện Nhà nước và Pháp luật.

[1] Đặc điểm khác với điều kiện trở thành công chức. Điều kiện để trở thành công chức là quốc tịch, độ

- Tính nghề nghiệp: tính nghề nghiệp thể hiện ở việc công chức thực hiện thường xuyên một công vụ theo nghiệp vụ chuyên môn mà công chức đó đảm nhiệm;

- Tính quan liêu (bureaucratic): tính quan liêu trong thực thi công vụ thể hiện trên các phương diện khác nhau như không phụ thuộc vào bất kỳ một tác động nào khác của chính trị, kinh tế hay dân sự. Công chức thực hiện công vụ theo một quy trình công tác đã được pháp luật xác định và họ không có quyền thay đổi nếu không được pháp luật cho phép[2];

- Tính thứ bậc: công chức được chia thành những bậc, hạng khác nhau tuỳ theo tính chất, yêu cầu về chuyên môn nghiệp vụ của công việc và được bổ nhiệm vào vị trí công tác theo thứ bậc đó (Ví dụ: công chức ở Trung Quốc chia thành 15 bậc, cao nhất là Thủ tướng Quốc vụ viện và thấp nhất là cán sự v.v.);

- Tính được Nhà nước trả lương: vì công chức thực thi công vụ nhà nước do vậy được hưởng lương từ ngân sách của Nhà nước. Đặc điểm này giúp ta phân biệt công chức với những người làm việc ở các doanh nghiệp và khu vực tư nhân hưởng lương không do Nhà nước chi trả.

Tuỳ theo quan điểm trong việc xây dựng, phát triển đội ngũ công chức mà mỗi nước có sự nhấn mạnh, chú trọng nhiều hơn đến một trong số các đặc điểm trên theo đó tạo nên sự khác nhau trong quan niệm về công chức. Ví dụ: các nước như Pháp, Đức v.v. coi trọng tính nghề nghiệp của công chức trong khi đó các nước theo chế độ công vụ việc làm như Anh, Mỹ v.v. không chú trọng nhiều đến đặc điểm này.

Sử dụng phương pháp so sánh để xem xét quan niệm về công chức của các nước ta thấy: phạm vi công chức của Mỹ chỉ là những người thực thi công vụ trong ngành hành chính (hoạt động chuyên môn nghiệp vụ quản lý hành chính) và không nhấn mạnh đến tính nghề nghiệp của công chức. Khác với Mỹ, Pháp và một số nước khác như Đức, Đan Mạch v.v. quan tâm rất nhiều đến tính nghề nghiệp và xem đó là một chức nghiệp của công chức. Như vậy tính nghề nghiệp của công chức thể hiện rất đậm nét trong quan niệm của người Pháp, Đức v.v. có phần mờ nhạt hơn trong quan niệm của Anh và gần như không còn gì trong quan niệm của Mỹ. Từ đó có những chế độ công vụ khác khau như chức nghiệp (career system), việc làm (jobs system)[3]. So với Anh thì phạm vi công chức theo quan niệm của Pháp, Mỹ rộng hơn với đối tượng là công chức các địa phương. Xét trên phương diện đặc điểm công chức thì có những nét tương đồng giữa quan niệm của Anh với quan niệm của Pháp thể hiện cụ thể như: tính quan liêu trong khi thực thi công vụ; tính thứ bậc với các ngạch, bậc khác nhau theo yêu cầu về mặt chuyên môn nghiệp vụ quản lý mà công chức đó đảm nhiệm; lương của công chức do Nhà nước chi trả.

2. Cơ cấu công chức

Ở mức độ chung nhất, cơ cấu công chức được nhận thức là cách tổ chức các thành phần, bộ phận của công chức trong một chế độ công vụ nhất định để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của tổ chức và của cả chế độ công vụ. Các chế độ công vụ khác nhau có những thành phần, bộ phận khác nhau tạo nên cơ cấu công chức. Ví dụ: trong cơ cấu của chế độ công vụ chức nghiệp có ngạch công chức nhưng trong cơ cấu của chế độ công vụ việc làm không có cơ cấu ngạch v.v. Dưới đây, chúng tôi sẽ đề cập

---

tuổi, sức khoẻ v.v. Một số tác giả không có sự phân biệt rõ hai vấn đề này nên coi điều kiện cũng là đặc điểm công chức .

[2] Một số nghiên cứu đưa ra đặc điểm về tính vô nhân xưng của công chức. Theo chúng tôi thì vô nhân nhân xưng là một trong những biểu hiện của tính quan liêu mà thôi.

[3] Ngoài các chế độ công vụ kể trên, còn có những chế độ công vụ hỗn hợp với các biến thể khác nhau tuỳ thuộc vào quy định về phạm vi công chức.

đến các thành phần, bộ phận khác nhau tạo nên cơ cấu công chức mà không lệ thuộc vào các hệ thống công vụ, đồng thời thông qua phương pháp so sánh, cũng nêu ra những mặt tương đồng, khác biệt về cơ cấu công chức trong các hệ thống công vụ khác nhau và ngay trong một hệ thống công vụ:

- **Ngạch** là một bộ phận cơ bản của cơ cấu công chức và là cơ sở để xem xét đánh giá công chức. Với tính chất là một bộ phận của cơ cấu công chức, ngạch công chức được hiểu là tên gọi theo vị trí chuyên môn công tác của công chức. Theo đó ngạch công chức phải thể hiện được các nội dung như: vị trí làm việc của công chức, yêu cầu về trình độ cũng như phẩm chất của công chức (tiêu chuẩn của ngạch), chức danh của công chức và cuối cùng là chế độ đãi ngộ của nền công vụ đối với công chức. Nói chung thì trong ngạch công chức chia thành các bậc để đánh giá và đãi ngộ đối với công chức trong quá trình thực thi công vụ. Nghiên cứu về ngạch, bậc công chức của các nước cho thấy cách xác định cũng rất khác nhau. Ví dụ: ở Pháp ngạch công chức được quy định theo chữ là A, B, C, D; những công chức ở ngạch A là những người có bằng đại học còn các công chức ở ngạch B, C, D thì có bằng cấp thể hiện trình độ chuyên môn thấp hơn như trung cấp, sơ cấp. Achentina lại sử dụng tên ngạch và số đối với công chức, chẳng hạn như những người từ bậc 1 đến bậc 8 là nhân viên kỹ thuật phổ thông còn những người từ bậc 9 đến bậc 10 là nhân viên kỹ thuật chuyên nghiệp v.v.[4].

- **Trình độ chuyên môn** là yêu cầu đối với công chức theo mỗi vị trí công việc và chế độ công vụ nào cũng có quy định về nội dung này. Tuy vậy, nhìn từ giác độ cơ cấu công chức thì trình độ chuyên môn của công chức thể hiện ở tỉ lệ các trình độ chuyên môn khác nhau theo các vị trí công việc trong mỗi cơ quan, tổ chức (ví dụ: cần có bao nhiêu người tốt nghiệp sơ cấp, trung cấp, đại học, tiến sĩ v.v.). Đối với chế độ công vụ chức nghiệp, trình độ chuyên môn thể hiện đậm nét ở ngạch công chức. Còn chế độ công vụ việc làm và chế độ công vụ hỗn hợp thì trình độ chuyên môn là một thành tố tạo nên cơ cấu về trình độ chuyên môn của công chức[5].

- **Độ tuổi**: nghiên cứu quy định của pháp luật về vấn đề này của các nước cho thấy đa phần chỉ quy định độ tuổi nghỉ hưu của công chức với mức trung bình chung là 60 đối với nam, 55 đối với nữ. Như vậy, về nguyên tắc khoảng thời gian đối với độ tuổi của công chức kéo dài từ khi họ được tuyển dụng đến khi nghỉ hưu. Các nhà nghiên cứu về phát triển nguồn nhân lực công đã đưa ra những khoảng tuổi của công chức theo mức độ phát triển về trình độ chuyên môn cũng như kinh nghiệm trong công tác đó là: dưới 30 tuổi, từ 30 đến 45, từ trên 45 đến 55 và cuối cùng là trên 55. Theo đó là các khoảng

---

[4] Trong chế độ công vụ việc làm không có cơ cấu ngạch bởi vì công vụ việc làm không đòi hỏi người thực thi phải gắn bó lâu dài với công việc đang đảm nhiệm, họ có thể thay đổi theo chiều hướng thăng tiến thông qua thi tuyển vào những vị trí công tác quan trọng hơn với mức lương ưu đãi hơn hoặc từ bỏ vị trí công chức để chuyển sang khu vực tư với các hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp. Trong chế độ công vụ việc làm mỗi vị trí công việc đòi hỏi yêu cầu về trình độ, kỹ năng chuyên môn nhất định theo đó người đảm nhiệm công việc được hưởng mức lương tương xứng với công việc mà họ đảm nhiệm. Các nhà nghiên cứu về chế độ công vụ hỗn hợp cho rằng có những vị trí công việc không chỉ đòi hỏi người thực thi công vụ phải có những trình độ, kỹ năng chuyên môn mà còn phải có kinh nghiệm với thời gian làm tương đối lâu dài theo yêu cầu của công việc (ví dụ: nghiên cứu hoạch định các chính sách về đối ngoại, kinh tế, giáo dục v.v. ở các Bộ của Chính phủ). Ngược lại, có những vị trí công việc không bắt buộc người thực hiện phải có trình độ chuyên môn cao và thời gian gắn bó lâu dài với công việc (ví dụ: nhân viên trực điện thoại, nhận đơn v.v.). Mặt khác, ngạch hay yêu cầu về công việc đều có những nội dung chung là quy định về vị trí công việc, trình độ chuyên môn kỹ thuật tối thiểu phải có. Do vậy, chế độ công vụ hỗn hợp đưa ra quy định về thời gian làm việc tối thiểu đối với một số vị trí công việc.

[5] Xem: Tô Tử Hạ, *Công chức và vấn đề xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1998.

tạo nên cơ cấu tỉ lệ về độ tuổi của công chức. Tuỳ theo các cơ quan với chức năng, nhiệm vụ khác nhau mà có cơ cấu độ tuổi phù hợp. Ví dụ: đối với cơ quan nghiên cứu hoạch định chính sách vĩ mô thì tỉ lệ công chức có độ tuổi từ 30 trở lên phải cao hơn tỉ lệ công chức có độ tuổi dưới 30 và đấy là cơ cấu công chức theo độ tuổi.

- **Giới tính**: cũng như độ tuổi, cơ cấu công chức theo giới tính phụ thuộc nhiều vào những yếu tố khác nhau như: số lượng, tính chất công việc mà tổ chức phải thực hiện, quan điểm sử dụng lao động của người đứng đầu công sở hành chính v.v. Cơ cấu về giới tính thể hiện ở tỉ lệ công chức nam so với công chức nữ trong công sở và trong cả nền công vụ.

Tóm lại, bàn đến cơ cấu công chức là bàn đến các thành phần, bộ phận của công chức như đã nói ở trên và tổng hợp các yếu tố đó được thể hiện dưới dạng số lượng công chức xếp theo các cơ cấu khác nhau như ngạch, trình độ chuyên môn, giới tính, độ tuổi. Khoa học tổ chức nhà nước gọi đó là cơ cấu nhân sự của các cơ quan, tổ chức nhà nước.

3. Những yếu tố tác động, ảnh hưởng đến cơ cấu công chức

3.1. Chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức

Chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan, tổ chức là yếu tố quan trọng đầu tiên tác động đến cơ cấu công chức cũng như nhu cầu nhân sự của cơ quan, tổ chức. Thật vậy, như chúng ta đã biết bộ máy nhà nước là hệ thống các cơ quan từ Trung ương đến địa phương và cơ sở được tổ chức và hoạt động theo những nguyên tắc thống nhất nhằm thực hiện các chức năng của Nhà nước. Theo đó các chức năng của Nhà nước được phân thành các nhóm khác nhau dựa trên các tiêu chí khác nhau như: căn cứ vào phạm vi thực hiện các chức năng ta có chức năng đối nội và chức năng đối ngoại; căn cứ vào bản chất của các chức năng ta có chức năng cai trị và chức năng phục vụ xã hội; căn cứ vào tính chất hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước có chức năng lập pháp, hành pháp, tư pháp. Để thực hiện các chức năng của Nhà nước cần có hệ thống các cơ quan, tổ chức và theo nguyên tắc tổ chức nhà nước thì mỗi cơ quan có một vị trí chức năng riêng theo đó có những nhiệm vụ không trùng lắp với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước. Ví dụ: Quốc hội là cơ quan có quyền lập hiến, lập pháp và thực hiện chức năng giám sát tối cao; Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất hoặc Hội đồng nhân dân là cơ quan đại biểu của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương còn Ủy ban nhân dân là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân và là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Ngay trong một hệ thống cơ quan thì *nguyên tắc một vị trí, nhiều chức năng và không trùng lắp về nhiệm vụ đối với mỗi cơ quan trong bộ máy nhà nước* cũng phải được bảo đảm. Ví dụ: Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam; thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của Nhà nước; bảo đảm hiệu lực của bộ máy nhà nước từ Trung ương đến cơ sở; bảo đảm việc tôn trọng và chấp hành Hiến pháp và pháp luật; phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm ổn định và nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân v.v. Trong một cơ quan thì tổ chức mỗi bộ phận trong cơ quan đó cũng không thoát ly khỏi nguyên tắc trên. Từ đó cho thấy vị trí chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn có tác động lớn đến cơ cấu công chức trong các cơ quan, tổ chức nhà nước. Chẳng hạn như: Bộ Y tế là cơ quan quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực y tế trong phạm vi cả nước (chức năng - nhiệm vụ) thì tỉ lệ công chức có trình độ chuyên môn nghiệp vụ về y tế phải cao hơn nhiều so với các trình độ

chuyên môn khác như luật học, kinh tế v.v. Hoặc Bộ Tài chính là cơ quan quản lý nhà nước về lĩnh vực tài chính thì công chức có trình độ chuyên môn về y tế, thể dục, thể thao v.v. không thể nhiều hơn tỉ lệ công chức có trình độ chuyên môn về tài chính, kinh tế.

3.2. Tính chất, yêu cầu của vị trí công tác

Tính chất, yêu cầu của các vị trí công tác khác nhau trong cơ quan, tổ chức là một trong số những yếu tố tác động đến việc xác định cơ cấu công chức của các cơ quan, tổ chức trong bộ máy nhà nước. Sự tác động thể hiện trên hai mặt chính là tính chất của vị trí công tác[6] và yêu cầu đối với người thực hiện nhiệm vụ khi đảm nhiệm vị trí công tác đó[7]. Như đã nói ở trên mỗi cơ quan, tổ chức có một vị trí với các chức năng, nhiệm vụ khác nhau. Để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ đó cần có những vị trí công tác nhất định. Mỗi vị trí công tác lại có những nhiệm vụ chi tiết khác nhau với các tính chất khác nhau. Tính chất của các vị trí công tác thể hiện trên các phương diện như: mức độ đòi hỏi của tư duy đối với công việc; kinh nghiệm công tác; kỹ năng, kỹ xảo tác nghiệp v.v. Từ các tính chất này sẽ đặt ra yêu cầu về trình độ chuyên môn, về giới tính, về độ tuổi v.v. đối với người thực hiện. Do vậy tính chất, yêu cầu của vị trí công tác là yếu tố làm thay đổi cơ cấu công chức. Xin lấy ví dụ để minh họa cho các phân tích trên: Bộ là cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước theo ngành hoặc theo lĩnh vực từ đó pháp luật quy định các nhiệm vụ của Bộ, cơ quan ngang Bộ thể hiện thông qua các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ trưởng. Như vậy, từ chức năng nhiệm vụ của tổ chức qua quá trình phân tích công việc và với các kỹ năng của nhà lập pháp các nhiệm vụ của tổ chức đã chuyển hoá thành nhiệm vụ, quyền hạn của cá nhân với mức độ cụ thể hơn, chi tiết hơn như: trình Chính phủ chiến lược, quy hoạch phát triển, kế hoạch dài hạn, năm năm và hàng năm, các công trình quan trọng của ngành, lĩnh vực; tổ chức và chỉ đạo thực hiện khi được phê duyệt hoặc chuẩn bị các dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác theo sự phân công của Chính phủ hay tổ chức và chỉ đạo thực hiện kế hoạch nghiên cứu khoa học, ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ v.v. Quá trình phân tích công việc chưa dừng lại ở đó mà lại được các nhà lập quy phân tích cụ thể hơn nữa cụ thể là: xác định tính chất, mức độ phức tạp của mỗi công việc từ đó lượng hoá thành các quy định về thể hiện thông qua ngạch công chức hay yêu cầu về trình độ chuyên môn đối với những người thực hiện công việc v.v. Theo đó tính chất, yêu cầu của vị trí công tác trở thành yếu tố tác động, ảnh hưởng đến cơ cấu công chức. Cũng cần phải nói thêm rằng theo quan niệm của khoa học tổ chức nhà nước thì các nhiệm vụ công tác khác nhau trong các cơ quan, tổ chức nhà nước là những biểu hiện cụ thể (chức trách của công chức như: nhân viên văn thư là công chức thừa hành nghiệp vụ văn thư của cơ quan, thực hiện công việc sắp xếp, phân phối, chuyển giao và quản lý các văn bản đi, đến của cơ quan. Hay chuyên viên chính là công chức chuyên môn nghiệp vụ giúp lãnh đạo các cơ quan, tổ chức trong hệ thống quản lý nhà nước, quản lý sự nghiệp chỉ đạo quản lý một lĩnh vực nghiệp vụ v.v.), trạng thái chi tiết (hành động hoặc không hành động) của quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mỗi cơ quan trong hệ thống và trong tổng thể tổ chức nhà nước.

3.3. Mức độ đổi mới nhiệm vụ

Nghiên cứu về các nhiệm vụ của các cơ quan, tổ chức nhà nước, khoa học tổ chức thấy rằng các nhiệm vụ tuy có khác nhau

[6] Trên thực tế có thể có những cách nói khác như tính chất của công việc, tính chất của nhiệm vụ v.v. được hiểu tương đồng với tính chất công tác.

[7] Các yêu cầu này thể hiện thông qua ngạch công chức hoặc yêu cầu về trình độ chuyên môn, độ tuổi, giới tính trong các hệ thống công vụ khác nhau như đã nói ở phần một.

tuỳ theo tính chất, yêu cầu, phạm vi của việc thực hiện nhưng vẫn có thể nhóm chúng thành các nhóm cụ thể như sau:

- Các nhiệm vụ thực hiện theo chức năng của tổ chức;

- Các nhiệm vụ phối hợp với các cơ quan, tổ chức khác để thực hiện chức năng của liên ngành, liên tổ chức;

- Các nhiệm vụ thực hiện theo sự ủy quyền của cơ quan, tổ chức cấp trên;

- Các nhiệm vụ thực hiện theo yêu cầu tương tác, hợp tác.

Theo nguyên tắc thì các nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức có thể thay đổi với những mức độ khác nhau (nhiều ít, tăng giảm v.v.). Đó gọi là mức độ đổi mới của các nhiệm vụ. Chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức đổi mới sẽ dẫn đến sự thay đổi về nhân lực thực hiện nhiệm vụ và như vậy cơ cấu công chức cũng thay đổi theo và như vậy mức độ đổi mới nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức trở thành một trong những yếu tố tác động đến việc xác định cơ cấu công chức. Ví dụ: từ bộ quản lý đơn ngành sang bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực tức là đổi mới về chức năng, nhiệm vụ của Bộ theo đó cơ cấu công chức cũng có thay đổi với số lượng, chất lượng mới để đáp ứng yêu cầu của quá trình thực hiện nhiệm vụ mới. Trong các nhóm nhiệm vụ nêu trên thì mức độ tác động cũng như tính chất phạm vi tác động đến việc thay đổi cơ cấu công chức của cơ quan, tổ chức nhà nước cũng khác nhau. Các nhiệm vụ theo chức năng của cơ quan, tổ chức có tác động ở mức độ lớn hơn cả vì thực chất đây là nhiệm vụ căn bản của cơ quan, tổ chức phải thực hiện; nhiệm vụ này được quy định chủ yếu trong các văn bản quy phạm pháp luật quy định về tổ chức của các cơ quan, tổ chức (ví dụ: Luật Tổ chức Chính phủ, các Nghị định quy định về chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của Bộ v.v.). Các nhiệm vụ phối hợp, ủy quyền của các cơ quan chủ yếu thể hiện trong các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh chung, có tính liên ngành như: Luật Giáo dục, Luật Nhà ở, Luật Đất đai, Luật Phòng chống tham nhũng v.v. Đối với các tổ chức thuộc các cơ quan, hay tổ chức thực hiện chức năng tham mưu quản lý, các nhiệm vụ phối hợp, ủy quyền thể hiện chủ yếu trong quy chế làm việc của cơ quan (ví dụ: tham gia góp ý với tổ chức được giao nhiệm vụ chủ trì soạn thảo để hoàn chỉnh dự thảo văn bản theo nhiệm vụ thực hiện của cơ quan. Hoặc nhận sự ủy quyền để trả lời, giải quyết một nội dung công việc cụ thể nào đó theo chức năng, nhiệm vụ của Bộ (ví dụ: các vụ chức năng của Thanh tra Nhà nước nhận ủy quyền của Chánh thanh tra trả lời khiếu nại, tố cáo v.v.); các nhiệm vụ này cũng có tác động nhất định đến cơ cấu công chức. Các nhiệm vụ thực hiện theo yêu cầu hợp tác, tương tác là những nhiệm vụ có tính chất mở đối với các cơ quan, tổ chức, các nhiệm vụ này có thể được pháp luật quy định hoặc có khi chỉ là những trách nhiệm thông thường phát sinh giữa các cơ quan, tổ chức trong quá trình thực hiện nhiệm vụ; nhóm nhiệm vụ này có tác động rất ít đối với cơ cấu công chức.

3.4. Động lực của nhiệm vụ

Động lực của nhiệm vụ biểu hiện trên các mặt như tính thường xuyên, tốc độ cũng như phạm vi thay đổi các nhiệm vụ. Tính thường xuyên của nhiệm vụ một mặt tạo ra những kính thích, thúc đẩy phát triển năng lực của công chức trong quá trình thực hiện nhiệm vụ một cách liên tục; mặt khác tính thường xuyên đặt công chức luôn trong trạng thái sẵn sàng thực hiện nhiệm vụ do vậy, nó là động lực. Tốc độ thực hiện nhiệm vụ trong trường hợp này được nhận thức là khả năng hiện thực của việc hoàn thành nhiệm vụ với thời gian tiết kiệm nhất. Tốc độ cao trong thực hiện công việc thể hiện công chức rất thành thạo (kỹ năng hoàn hảo) và điều này là kết quả có được từ quá trình thường xuyên thực hiện công việc. Phạm vi thay đổi nhiệm vụ là kết quả tất yếu của việc thường xuyên thực hiện và thực hiện với tốc độ cao từ đó tạo ra khả

năng thực hiện nhiều hơn các công việc trong cùng một đơn vị thời gian (số lượng công việc được thực hiện nhiều hơn sẽ tạo ra phạm vi hoạt động đối với công việc rộng hơn); đó chính là sự thay đổi về phạm vi của các nhiệm vụ. Như vậy, thường xuyên, tốc độ, phạm vi của các nhiệm vụ là những nội dung căn bản chứa đựng trong yếu tố động lực của công việc. Sở dĩ chúng được xem là tác động đến cơ cấu của công chức vì nó có thể làm thay đổi số lượng cũng như đặt ra yêu cầu về chất lượng đối với nguồn nhân lực cần bố trí để thực hiện đối với công việc. Nhân lực thay đổi (trong trường hợp này chủ yếu là theo hướng giảm dần vì một người có thể thực hiện nhiều công việc thay vì trước đây mỗi người thực hiện một công việc) dẫn đến cơ cấu công chức thay đổi và do vậy không thể không coi động lực của công việc là yếu tố tác động đến việc xác định cơ cấu công chức. Nói đến động lực của công việc nhiều người nghĩ đến lợi ích vật chất mà công chức có được từ quá trình thực hiện công việc. Đúng vậy, nhưng lợi ích vật chất chỉ khuyến khích, kính thích công chức nỗ lực hơn trong thực hiện công việc chứ không trực tiếp tác động đến việc thay đổi cơ cấu công chức như các yếu tố thường xuyên, tốc độ, phạm vi công việc trong động lực của nhiệm vụ.

3.5. Khả năng so sánh của các nhiệm vụ

Nội dung cơ bản của tiêu chí này là các nhiệm vụ khác nhau sẽ có nhu cầu nhân sự khác nhau, theo đó sẽ có một cơ cấu công chức hợp lý (về số lượng và chất lượng) đáp ứng yêu cầu thực hiện nhiệm vụ và đó là khả năng so sánh của các nhiệm vụ. Thực chất của so sánh ở đây chính là sự đo lường (measure) công việc để từ đó bố trí nhân lực cũng như các điều kiện vật chất khác đảm bảo kết quả. So sánh, đo lường các nhiệm vụ là một tiêu chí được sử dụng khá phổ biến trong việc xác định nhu cầu nhân sự không chỉ trong các cơ quan nhà nước mà ở cả các công ty thuộc khu vực kinh doanh và các tổ chức phi Chính phủ thuộc xã hội dân sự. Sở dĩ, tiêu chí này có sức phổ biến rộng rãi như vậy là vì bất kỳ một cơ quan, tổ chức hay cá nhân nào đều có những công việc nhất định và nói chung không chủ thế nào thích sự thất bại và do vậy cần phải đo lường, so sánh, cân nhắc, tính toán các yếu tố, các nhiệm vụ, nguồn lực thực hiện. Trong đời sống thường ngày chúng ta vẫn có câu *"mọi sự so sánh đều là khập khiễng"*. Đúng vậy, nếu như so sánh không tương đồng về chất, lượng và đặc biệt là so sánh một cách chủ quan không dựa trên những căn cứ khoa học và không để phục vụ những mục tiêu hữu ích. Trong nghiên cứu khoa học, so sánh là một phương pháp nghiên cứu, thông qua so sánh sẽ cho ta nhận thức đầy đủ hơn, toàn diện hơn về đối tượng nghiên cứu để từ đó tạo ra khả năng sáng tạo mới. Vì lẽ đó khoa học tổ chức nhà nước coi khả năng so sánh của các nhiệm vụ là một trong những yếu tố tác động đến việc xác định nhu cầu nhân sự của cơ quan, tổ chức.

3.6. Ứng dụng công nghệ thông tin và đơn giản hoá công tác

Ứng dụng công nghệ thông tin và đơn giản hoá công tác là một trong những yếu tố tác động đến nhu cầu nhân sự và cơ cấu công chức của cơ quan, tổ chức nhà nước. Thực tế đã cho thấy vai trò cũng như những lợi ích mà công nghệ thông tin mang lại cho con người nói chung và cho các cơ quan nhà nước nói riêng. Nhận thức và thấy rõ về vấn đề này Chính phủ đã có chương trình tin học hoá quản lý hành chính nhà nước đang thu hút khá lớn nguồn lực tài chính của quốc gia. Ứng dụng công nghệ thông tin và đơn giản hoá công tác là hai nội dung cơ bản của yếu tố này và nếu thiếu một trong hai nội dung thì sẽ không có tác động đến nhu cầu nhân sự, cơ cấu công chức. Nếu như trước đây để thực hiện một công việc nào đó phải chi phí nhiều thời gian hơn, nhân lực nhiều hơn theo đó chi phí tăng lên thì hiện nay với việc ứng dụng công nghệ

thông tin và đơn giản hoá công tác đã làm cho tiến độ công việc nhanh hơn trước, giảm nhân lực và theo đó cơ cấu công chức thay đổi. Theo một số liệu thống kê của Mỹ thì tỉ lệ dôi dư lao động của các công ty ở Mỹ có ứng dụng cao công nghệ tin học và đơn giản hoá công việc là khoảng 0,8% năm. Đưa ra ví dụ này để minh họa cho vai trò, tác động của ứng dụng công nghệ tin học và đơn giản hoá công việc đối với nhu cầu nhân sự nói chung. Còn đối với các cơ quan, tổ chức ở nước ta tác động đến mức nào còn phụ thuộc vào nhiều vấn đề khác, nhưng một điều mà không ai có thể phủ nhận là ứng dụng công nghệ tin học và đơn giản hoá công việc có tác động trực tiếp đến nhu cầu nhân sự và cơ cấu công chức.

3.7. Cường độ thực hiện nhiệm vụ

Cường độ thực hiện nhiệm vụ là cường độ lao động của công chức, tức là sự hao phí về thể chất và tinh lực trong quá trình công chức thực hiện nhiệm vụ do vậy gọi là cường độ thực hiện nhiệm vụ. Nói đến cường độ lao động, thông thường gắn với hai yếu tố khác là năng suất lao động và thời gian lao động. Cường độ lao động ảnh hưởng đến năng suất lao động. Cường độ lao động cao đưa đến năng suất lao động lớn tức là sản phẩm lao động nhiều (lẽ tất nhiên phải đến một giới hạn nhất định và chất lượng sản phẩm lao động luôn đặt ra). Để tính cường độ lao động cần có thời gian lao động. Có các phương án khác nhau để xác định thời gian lao động:

- Thời gian tối thiểu đối với một công việc, thao tác chuyên môn nghiệp vụ cụ thể. Theo cách này nhà quản lý sẽ tính được số lượng công việc phải thực hiện trên đơn vị thời gian theo đó xác định được nhu cầu nhân sự của cơ quan, tổ chức do vậy cũng là yếu tố xác định cơ cấu công chức (sẽ nói kỹ hơn trong phần dưới đây).

- Thời gian lao động tối thiểu của ngày lao động và tuần lao động. Đối với công chức ở nước ta hiện nay là ngày làm 8 giờ và tuần làm việc 40 giờ.

Nếu chỉ nhìn vào mối quan hệ giữa cường độ với năng suất và thời gian lao động thì không thấy được một cách rõ nét ảnh hưởng của nó đến cơ cấu công chức. Khảo sát quá trình thực hiện nhiệm vụ của công chức tại các Bộ, cơ quan ngang Bộ cho thấy có những nhiệm vụ, vị trí công tác đòi hỏi cường độ lao động rất cao không chỉ với thời gian lao động phổ thông mà còn cả với thời gian tối thiểu cho các thao tác kỹ thuật. Do vậy, đòi hỏi công chức thực hiện nhiệm vụ phải có đủ điều kiện về chuyên môn, giới tính, độ tuổi để đảm nhiệm. Như vậy, cường độ thực hiện nhiệm vụ cùng với các yếu tố khác đã có ảnh hưởng đến cơ cấu công chức.

3.8. Số lượng công việc phải thực hiện theo nhiệm vụ trên đơn vị thời gian

Trong việc xác định nhu cầu nhân sự của một cơ quan, tổ chức thì việc xác định số lượng công việc mà tổ chức phải thực hiện theo nhiệm vụ trên đơn vị thời gian là yêu cầu không thể thiếu bởi vì từ số lượng công việc, thời gian yêu cầu và các yếu tố khác như cấu trúc thông tin, công nghệ tác nghiệp v.v. sẽ giúp người quản lý tính toán, bố trí nhu cầu nhân sự hợp lý thực hiện. Trên bình diện lý thuyết, các nhà nghiên cứu về kinh tế lao động đã đưa ra công thức tính toán chung cho vấn đề này. Tuy nhiên, thực tế quản lý điều hành các cơ quan, tổ chức cho thấy không phải lúc nào các biến số cũng được xác định chính xác và như vậy thì kết quả của sự tính toán cũng chỉ là tương đối mặc dù công thức rất đúng. Ví dụ: tại thời điểm điều tra các điều tra viên đã xác định số lượng công việc và đơn vị thời gian thực hiện để nhập dữ liệu vào xử lý, nhưng ngay sau đó thì đã có sự thay đổi về các nhiệm vụ của các cơ quan, tổ chức, sự thiếu hụt nhân sự do những biến động về nhân sự (nghỉ chế độ, nghỉ hưu, thuyên chuyển, thôi việc v.v.), mức độ tiếp nhận và xử lý thông tin, công nghệ tác nghiệp đối với hoạt động chuyên môn v.v. Điều đó có nghĩa là lại có một chu trình mới bắt đầu và

không ai dám khẳng định chắc chắn rằng không còn có biến động gì nữa. Cũng chính vì điều này mà số lượng công việc phải thực hiện theo nhiệm vụ trên đơn vị thời gian là một yếu tố ảnh hưởng đến việc xác định nhu cầu nhân sự của cơ quan, tổ chức. Nếu phân tích kỹ lưỡng hơn nữa thì thấy cách xác định đơn vị thời gian cũng rất đa dạng như: đơn vị thời gian tính theo ngày lao động trong tổng số thời gian cho phép hoàn thành công việc hay đơn vị thời gian sử dụng trực tiếp cho việc tác nghiệp nhiệm vụ (3, 4 hoặc 7 giờ đồng hồ) v.v.

3.9. Mức thời gian tối thiểu cho mỗi công việc, nhiệm vụ

Mức thời gian tối thiểu cho mỗi công việc, nhiệm vụ được xác định trên cơ sở thời gian trung bình cho mỗi công việc với lao động bình thường của công chức. Ví dụ: thời gian trung bình là 12 phút cho một trang đánh máy do một nhân viên đánh máy có trình độ chuyên môn trung bình. Đấy là định mức thời gian thực hiện công việc. Kết hợp giữa số lượng công việc phải thực hiện theo đơn vị thời gian với định mức thời gian tối thiểu nhà quản lý sẽ tính được nhu cầu nhân sự cần có. Theo đó ta có cơ cấu nhân sự của cơ quan, tổ chức. Qua phân tích trên cho thấy định mức thời gian không tồn tại độc lập, tác động trực tiếp như các yếu tố động lực của nhiệm vụ, khả năng so sánh của các nhiệm vụ v.v. trong việc làm thay đổi cơ cấu công chức mà phải kết hợp với một số tiêu chí khác. Như vậy, cũng giống như tiêu chí số lượng công việc phải thực hiện theo nhiệm vụ trên đơn vị thời gian, tiêu chí định mức thời gian là yếu tố ảnh hưởng (mang tính bổ sung, gián tiếp) trong việc xác định, thay đổi cơ cấu công chức.

3.10. Cấu trúc thông tin và truyền thông

Cấu trúc thông tin và truyền thông cũng là một trong những yếu tố ảnh hưởng đến việc xác định, thay đổi cơ cấu công chức. Cấu trúc thông tin và truyền thông được hiểu là trong quá trình tác nghiệp công việc công chức được sử dụng các loại thông tin nào, nguồn thông tin, các quy định chuyển tiếp hiện tại cũng như mức độ cập nhật, sự đầy đủ và chính xác của thông tin. Hoạt động của công chức là hoạt động tạo ra sản phẩm phục vụ cho hoạt động quản lý và suy cho cùng thì đó là quá trình tiếp nhận và xử lý thông tin để nhà quản lý ra quyết định quản lý. Do vậy không có một cơ quan, tổ chức nào lại không có quy định cho vấn đề này và cũng tương tự như vậy không một Nhà nước nào không có quy định về cấu trúc và truyền thông, thông tin. Cấu trúc và truyền thông, thông tin không có tác động trực tiếp đến việc hình thành, thay đổi cơ cấu công chức nhưng nếu cấu trúc và truyền thông, thông tin tốt sẽ giúp cho quá trình tạo ra sản phẩm được nhanh hơn, tiết kiệm lao động hơn và như vậy không thể nói không có ảnh hưởng đến cơ cấu nhân sự của cơ quan, tổ chức.

*
* *

Tóm lại: Trên đây là các yếu tố tác động, ảnh hưởng đến việc hình thành, thay đổi cơ cấu công chức cũng như nhu cầu nhân sự trong các cơ quan nhà nước. Trong số này các yếu tố như: chức năng, nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức; mức độ đổi mới của nhiệm vụ; động lực của nhiệm vụ v.v. tác động trực tiếp. Còn những yếu tố như: cường độ thực hiện nhiệm vụ; cấu trúc thông tin và truyền thông v.v. ảnh hưởng đến việc hình thành, thay đổi cơ cấu công chức cũng như nhu cầu nhân sự trong các cơ quan nhà nước. Do vậy, khi xây dựng các quy phạm pháp luật cần lượng hoá về tính chất, phạm vi, đối tượng điều chỉnh cho phù hợp.