

CẢI CÁCH HỆ THỐNG TIỀN LƯƠNG CÔNG CHỨC Ở VIỆT NAM

BÙI THỊ THÚY NGÂN

Tháng 9 năm 2015

**LUẬN VĂN TRÌNH BÀY TRƯỚC HỘI ĐỒNG NGHIÊN CỨU SINH
ĐẠI HỌC RITSUMEIKAN ASIA PACIFIC
ĐỂ HOÀN TẤT MỘT PHẦN YÊU CẦU TỐT NGHIỆP
TRƯỜNG NGHIÊN CỨU CHÂU Á THÁI BÌNH DƯƠNG**

CHƯƠNG V HỆ THỐNG LƯƠNG CÔNG CHỨC Ở VIỆT NAM VÀ CÔNG CUỘC CẢI CÁCH TIỀN LƯƠNG

5.1. Hiện trạng hệ thống tiền lương công chức ở Việt Nam

Đối với tất cả các nước, chính sách tiền lương đóng một trong những vai trò quan trọng nhất trong hệ thống chính sách xã hội và kinh tế, và liên quan mật thiết với động lực phát triển và tăng trưởng kinh tế, nâng cao hiệu quả và hiệu suất quản lý nhà nước, sử dụng và phát huy tiềm năng người lao động. Sự tương tác nhất quán giữa chính sách tiền lương, năng suất và hiệu suất sẽ là yếu tố nâng cao hiệu quả và hiệu suất quản lý nhà nước, phát triển sản xuất ổn định và tăng trưởng kinh tế.

Tiền lương chẳng những là động lực, là đòn bẩy khuyến khích người lao động cải thiện hiệu suất, hiệu quả và kỹ năng chuyên môn, mà còn là phương tiện đảm bảo nâng cao mức sống. Quyết định của mỗi người về công việc không chỉ phụ thuộc vào khả năng công tác chuyên môn mà còn phụ thuộc vào mơ ước cá nhân; người lao động cân nhắc mức lương khi chọn lựa làm việc trong các tổ chức hay các lĩnh vực cụ thể. Trong cùng ngành, có một xu hướng tất yếu là người ta thích làm việc ở những tổ chức trả lương cao. Ngoài ra, lương cao còn là nhân tố giúp duy trì lòng trung thành gắn bó của người lao động và gia tăng hiệu quả. Tuy nhiên, lương thưởng càng cao thì trách nhiệm càng lớn; điều này được thừa nhận trong khu vực công cũng như tư nhân.

Ở Việt Nam, hệ thống lương thưởng công chức có một số đặc điểm cụ thể. Cấu trúc hệ thống tiền lương công chức ở Việt Nam bao gồm nhiều cấu phần, được nêu rõ trong luật tiền lương, các qui định và chính sách liên quan: tiền lương tối thiểu, phụ cấp (khen thưởng và trợ cấp), hệ thống thang lương và các qui định về tăng lương.

Mức lương tối thiểu được điều tiết theo qui định trong Luật Lao động Việt Nam do Quốc hội ban hành. Đó là số tiền trả cho người lao động làm công việc cơ bản nhất trong xã hội trong điều kiện làm việc bình thường và ngành nghề lao động không qua đào tạo. Nó được xem là đủ để tái sản xuất sức lao động, đảm bảo tuổi già, nuôi nấng con cái và gia đình. Mức lương tối thiểu được dùng làm phương tiện để tính tổng thu nhập dựa vào thang lương, phụ cấp và trợ cấp, và thực hiện các hình thức khen thưởng khác theo qui định của pháp luật. Nó cũng được áp dụng cho mọi cấp độ lao động cả trong khu vực công và tư nhân. Căn cứ theo một số điều kiện như tình hình kinh tế và xã hội cũng như thu và chi ngân sách quốc gia, tình trạng dồi dào ngân sách chính phủ và hướng dẫn của nhà nước về định hướng phát triển, Hội đồng Tiền lương Quốc gia sẽ điều chỉnh mức lương tối thiểu. Ở Việt Nam, chính phủ đang chịu sức ép của những người phản đối mức lương tối thiểu thấp – lý do chính là nó không đáp ứng các nhu cầu cơ bản của người lao động – và đã tăng dần mức lương cơ bản theo thời gian. Từ năm 1993, hệ thống tiền lương đã trải qua 12 lần tăng lương tối thiểu.

Bảng 5.1: Tiền lương tối thiểu ở Việt Nam giai đoạn 1993 – 2013

Giai đoạn	Mức lương tối thiểu (VND/tháng)	Thay đổi so với năm 1993 (phần trăm)
1/4/1993	120.000	100
1/1/1997	144.000	120
1/1/2000	180.000	150
1/1/2001	210.000	175
1/10/2004	290.000	242
1/10/2005	350.000	292
1/10/2006	450.000	375
1/1/2008	540.000	450
1/5/2009	650.000	541
1/5/2010	730.000	608
1/5/2011	830.000	691
1/7/2012	1.050.000	875
1/7/2013	1.150.000	958

Nguồn: Tổng cục Thống kê Việt Nam, 2013.

Phụ cấp, một thành phần khác trong tiền lương công chức, bao gồm tiền thưởng hiện tại, phụ cấp tàu xe, nhà ở, phương tiện đi lại, chi phí sinh hoạt v.v..., có thể được cung cấp như một phần trong hợp đồng lao động, hoặc trên cơ sở ngoài hợp đồng, hoặc như các hình thức khen thưởng vô hình (như đi nước ngoài hay được đào tạo). Nó được xác định dựa vào vị trí công việc, khu vực, môi trường làm việc v.v.... Ở Việt Nam, phụ cấp tiền lương công chức được qui định theo nhiều loại. Mỗi loại có một hệ số khác nhau, tương ứng với mức lương tối thiểu, và được tính trên tổng thu nhập.

- Phụ cấp thâm niên công chức
- Phụ cấp kiêm nhiệm chức vụ (10% tiền lương)
- Phụ cấp đặc biệt (30%, 50%, 100%)
- Phụ cấp thu hút (20%, 30%, 50% và 70%)
- Phụ cấp môi trường làm việc độc hại (0,1 – 0,2 – 0,3 – 0,4)

- Phụ cấp môi trường làm việc ngoài trời (0,2 – 0,4 – 0,6)

Các loại phụ cấp này được chi trả hàng tháng cho công chức.

Về hệ thống thang lương, theo Quyết định 78 của Bộ Nội vụ (ban hành ngày 3/11/2004) về thành phần và cơ cấu cán bộ và công chức dân sự, công chức dân sự được chia thành 5 loại sau đây: Công chức cao cấp (thang lương 10 bậc) bao gồm các quan chức nhà nước; công chức chủ chốt và tương đương (thang lương 12 bậc); công chức và tương đương (thang lương 14 bậc); nhân viên (thang lương 10 bậc); người lao động thông thường (thang lương 17 bậc).

Việc nâng lương dần dần và đều đặn của nhân viên nhà nước được quyết định bởi khả năng hoàn thành nhiệm vụ, kết quả tốt, thâm niên làm việc, ngạch và bậc lương. Ví dụ, đối với cán bộ và công chức, tiền lương được tăng 5 năm một lần; đối với ngạch từ A0 đến A3, thời hạn này là 3 năm. Đối với các ngạch thấp hơn (ngạch B, C), khoảng cách giữa hai bậc lương là 2 năm. Lương có thể được tăng trước hạn trong một số trường hợp đặc biệt. Cụ thể như, người lao động và quan chức nhà nước hoàn thành nhiệm vụ thành công mà chưa lên đến bậc cuối cùng trong thang lương sẽ được tăng lên bậc kế tiếp; quan chức nhà nước và công chức dân sự đã thông báo về hưu, nhưng chưa đạt được bậc cuối cùng trong thang lương, và không thỏa điều kiện tăng lương đều đặn vào thời điểm thông báo cũng được xem xét.

5.2. Quá trình cải cách hệ thống lương thưởng của công chức

Ở Việt Nam, thoát đầu, khái niệm lương thưởng người lao động nhà nước chịu ảnh hưởng đáng kể của việc thực hiện mô hình kinh tế kế hoạch hóa theo kiểu Xô Viết. Bên cạnh tiền lương hàng tháng, chính phủ còn cung cấp hiện vật và trợ giá.

Tuy nhiên, suy thoái kinh tế trầm trọng (thập niên 1980) khiến việc kiểm soát hành chính đối với giá lương thực và hệ thống trợ giá trở nên vô hiệu và được bãi bỏ vào năm 1985. Bước ngoặt quan trọng diễn ra vào năm 1986; chính sách “Đổi mới” được thông qua trong Đại hội Đảng lần thứ sáu. Vào lúc đó, siêu lạm phát đã xói mòn giá trị tiền lương, đồng thời việc cắt giảm trong khu vực kinh tế quốc doanh đã làm giảm mạnh mức khen

thưởng bằng hiện vật và các phúc lợi khác của các hộ gia đình. Trong công cuộc cải cách dịch vụ công năm 1993, một gói cải cách tiền lương toàn diện đã được tiến hành.

Thứ nhất, hầu hết các khoản khen thưởng bằng hiện vật dành cho người lao động nhà nước (nhà ở, y tế, phương tiện đi lại, và giáo dục [ngoại trừ cấp tiểu học]) đều chính thức được “đưa vào lương” (GSC 2000d, 44); thứ hai, hệ thống thang lương bắt buộc được điều tiết trên toàn quốc; và thứ ba, việc thanh toán cho người lao động nhà nước trở nên tương ứng với một mức lương tối thiểu mới áp dụng cho cả nước là 120.000 VND/tháng.

“Tiền lương hiện hành của công chức không hoàn toàn tính bằng tiền. Hệ thống lương hiện hành quá rộng, chú trọng vào bình đẳng thu nhập. Chênh lệch lương giữa các cấp bậc chỉ có giá trị nhỏ nên không kích thích được người lao động nhà nước...”

“Nói chung, tiền lương không đủ sống, ... không phải là động lực chính, ... và không phải là một phương tiện hấp dẫn để lưu giữ nhân tài... Tiền lương trong khu vực hành chính là thấp nhất... góp phần dẫn đến tham nhũng... Bên cạnh tiền lương, có những nguồn thu nhập cao hơn và ổn định hơn... Nhà nước không thể kiểm soát thu nhập thực của công chức và cán bộ” (GSC 2000d, 13-14)

Các ngành nghề trong cả nước được chia thành 19 loại khác nhau với mục đích xác định tiền lương; ví dụ, hành chính công, giáo dục và đào tạo, xây dựng v.v... Theo đó, mỗi loại công việc có các bảng lương khác nhau, thể hiện các thang lương với 16 bậc. Mỗi bậc lương được phân bổ một hệ số lương, qua đó tiền lương sẽ bằng bội số của mức lương tối thiểu.

Đặc điểm chính của cơ cấu lương là tiền lương cơ bản chỉ được tính như một phần trăm tối thiểu trong thang lương, trong khi các khoản trả công và khen thưởng khác không được báo cáo và thể hiện chính thức.

Ngoài lương cơ bản, hệ thống phụ cấp tạo thành tiền lương gộp, bao gồm phụ cấp trách nhiệm (chức vụ), địa điểm, và phụ cấp khó khăn. Phụ cấp liên quan đến chức vụ tạo thành phương pháp chính, qua đó việc khen thưởng gắn liền với mô tả công việc chứ không chỉ đơn thuần dựa vào cấp bậc của một người. Phụ cấp trách nhiệm đối với các quan chức cấp cao được ấn định theo tỷ lệ lên đến 1.1 của lương cơ bản tối thiểu. Các loại phụ cấp khác xuất phát từ tình trạng khó khăn cụ thể hoặc bất tiện gắn liền với một

công việc. Bình quân, phụ cấp chiếm khoảng một phần ba tổng lương trong khu vực công, trở thành yếu tố quan trọng khiến người ta muốn đạt được chức vụ cao hơn (Robinson 2002).

Luật Lao động năm 1994 qui định rằng lương tối thiểu phải được điều chỉnh phù hợp với sự thay đổi Chỉ số giá tiêu dùng, nhưng việc tăng lương tối thiểu được thực hiện theo các bước định kỳ chứ không phải dần dần. Việc tăng lương thường bị trì hoãn dưới danh nghĩa thận trọng về ngân sách.

Bên cạnh đó, hệ thống tuyển dụng công chức được củng cố và thể chế hóa với chủ nghĩa đặc cách địa phương (local particularism). Sự phát triển của các “lệ làng” về lương và thưởng này trở nên khả thi một phần là do sự giám sát trung ương tương đối lỏng lẻo đối với chi tiết quản lý nhân sự địa phương, trong bối cảnh các yêu cầu ngân sách tương đối cơ bản và không đòi hỏi khắt khe đối với việc hạch toán và báo cáo tài chính (IMF và Ngân hàng Thế giới 1999). Có hai vấn đề cùng nổi lên và tự củng cố: nguồn quỹ ngoài ngân sách ngày càng tăng và khả năng giám sát và kỷ cương ngày càng giảm đối với hoạt động của địa phương. Thay cho các tiêu chuẩn pháp lý trên toàn quốc, chính học thuyết nhân cách, sự bảo trợ ô dù, và chủ nghĩa địa phương định hình các khía cạnh then chốt của hệ thống tuyển dụng công chức vào thập niên 1990.

Cải cách chính sách lương và các chính sách liên quan vào năm 1993 là một cuộc cách mạng với những thay đổi đáng kể: Tạo điều kiện tích cực để biến chính sách lương và các chính sách liên quan thành hệ thống kinh tế định hướng thị trường; đánh giá chính xác và thỏa đáng về tiền lương và bãi bỏ hệ thống trợ giá; bãi bỏ dần dần hệ thống phân bổ lương và lương bình quân giữa mọi khu vực; phân quyền từ trung ương xuống các cấp địa phương (tỉnh thành và quận huyện), trao quyền tự quyết cho các doanh nghiệp nhà nước và các đơn vị hành chính có thu, và giảm sự can thiệp của chính phủ vào các đơn vị này. Đổi mới cũng đã tạo thành hai cột trụ an sinh xã hội – bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế. Điều này giúp tách biệt quỹ bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế để trở nên độc lập với ngân sách nhà nước. Mức phúc lợi của những người xứng đáng được gia tăng. Mức sống của dân chúng và các hộ gia đình được cải thiện từ sau điều chỉnh.

Từ năm 2000 đến nay, chính phủ Việt Nam tiếp tục cải thiện chính sách lương. Tuy nhiên, công cuộc cải cách tiếp theo chủ yếu tập trung vào việc nâng lương tối thiểu dưới áp lực tăng giá, mở rộng lương bình quân, và kéo giãn khoảng cách giữa lương tối đa và lương tối thiểu, cắt giảm một vài ngạch và bậc, đồng thời bổ sung thêm phụ cấp và khen thưởng. So với hệ thống lương năm 1993, cải cách đã mang lại một số thay đổi đáng kể.

- Giảm số thang lương

Chính phủ đã rút gọn và sắp xếp lại từ 10 thang lương và bảng lương (1993) xuống còn 8 ngạch áp dụng cho những người hưởng lương từ ngân sách nhà nước (kể cả các lực lượng vũ trang); 2 thang lương và 6 bảng lương (bao gồm 20 bảng chi tiết) đối với những người làm việc trong các đơn vị nhà nước. Các qui định trả lương đối với một số chức vụ, lãnh đạo đảng và các tổ chức trung ương và cán bộ xã (bí thư, phó bí thư v.v...) đã được ban hành. Việc trả lương cho các quan chức lãnh đạo (được bầu và bổ nhiệm) từ trung ương đến cấp quận huyện được xác định dựa vào ngạch và bậc công chức; như vậy, những người này được hưởng lương của chức vụ lãnh đạo. Bảng lương công chức và người lao động nhà nước được tách riêng, giảm bớt vài ngạch không cần thiết. Việc tăng lương có thể được thực hiện khi công chức đạt thành tích đáng kể trong quá trình thực hiện nhiệm vụ.

Cùng với các thang lương và bảng lương, hệ thống phụ cấp cũng được ban hành cho công chức cũng như các cán bộ được bầu và được bổ nhiệm (từ bí thư đảng ủy, thứ trưởng và tương đương cho đến cấp quận huyện, với hệ số từ 0,15 đến 1,40). Đối với công chức và nhân viên tòa án chuyên môn, ủy ban thanh tra, các cơ quan tư pháp, được hưởng phụ cấp trách nhiệm từ 10% đến 30%; cán bộ giáo dục, y tế và các đơn vị văn hóa áp dụng phụ cấp từ 5% đến 70%. (GSO, 2010)

- Tăng lương tối thiểu

Trong những năm gần đây, lương tối thiểu đã được điều chỉnh tăng dần để tương xứng với tình hình kinh tế và cải thiện mức sống công chức. Theo đó, từ năm 1993, lương đã tăng 9 lần và tiền lương danh nghĩa được xem là cải thiện.

Việc tăng lương dần dần được thực hiện theo từng bước.

Tháng 9/2005, thủ tướng Phan Văn Khải ký Nghị định 118/2005/ND-CP điều chỉnh lương tối thiểu. Việc điều chỉnh áp dụng cho mức lương tối thiểu là 350.000 VND/tháng từ tháng 10/2005. Theo đánh giá của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, kế hoạch tăng lương tối thiểu lên 350.000 VND đã có tác động tích cực, phù hợp với sự tăng giá và đảm bảo thu nhập thực của người lao động. Lương tối thiểu này áp dụng cho cả khu vực công và các doanh nghiệp tư nhân, góp phần điều chỉnh lương hưu và trợ cấp bảo hiểm xã hội. Từ đó, lương hưu và trợ cấp bảo hiểm xã hội cho những người đủ tiêu chuẩn cũng có xu hướng tăng dần như sau: đối với công chức và cán bộ về hưu, lương hưu tăng đến 10 phần trăm từ thu nhập nhận được trước khi về hưu; đối với người thụ hưởng mất sức lao động, công chức phường xã, thù lao họ nhận được hàng tháng tăng thêm 10 phần trăm trợ cấp.

Năm 2007, chính phủ ban hành ba nghị định 166, 167 và 168/2007/ND-CP về lương tối thiểu cho người lao động, có hiệu lực từ tháng 1/2008. Theo các nghị định này, người lao động thuộc các cơ quan hành chính nhà nước, các lực lượng vũ trang, các tổ chức chính trị và các tổ chức xã hội khác hưởng lương tối thiểu 540.000 VND/tháng.

Tiếp theo, nghị định 31/2012/ND-CP qui định lương tối thiểu 1.050.000 VND/tháng sẽ được áp dụng từ tháng 5/2012 cho mọi người lao động nhà nước và công chức, cán bộ các lực lượng vũ trang và người lao động làm việc tại các đơn vị hành chính, các tổ chức chính trị - xã hội và các tổ chức hành chính lợi nhuận.

Theo thông tin mới nhất, lương tối thiểu đạt 1.150.000 VND/tháng theo nghị định 66/2013/ND-CP. Như vậy, mức lương này được dùng làm cơ sở cho các cơ quan và đơn vị nhà nước đóng bảo hiểm y tế và bảo hiểm xã hội.

Như một hệ quả của chủ trương tăng lương, ngân sách nhà nước thiếu hụt là một trở ngại to lớn mà các nhà hoạch định chính sách phải đương đầu. Để giải quyết vấn đề này, một vài hướng tiếp cận đã được tiến hành. Nguồn quỹ thực hiện chính sách lương tối thiểu mới được đảm bảo. Nguồn quỹ được tạo ra thông qua các hành động sau: cắt giảm 10 phần trăm chi thường xuyên (không tính tiền lương và tiền thưởng tất yếu) trong mỗi cơ quan hành chính; sử dụng ít nhất 40 phần trăm nguồn thu giữ lại của các đơn vị hành chính tạo ra lợi nhuận và các đơn vị sự nghiệp tạo ra lợi nhuận; sử dụng 50 phần trăm

tổng thu ngân sách gia tăng của địa phương. Thêm vào đó, nhà nước cũng thực hiện chính sách tinh giản biên chế công chức – cho nghỉ việc những người lao động có hiệu quả kém và chất lượng thấp trên quy mô toàn quốc.

Năm 2014, chính phủ ban hành nghị định tinh giản biên chế lao động nhà nước. Theo đó, khi các cơ quan có thẩm quyền quyết định về cơ cấu tổ chức và nguồn nhân lực của tổ chức, nếu người lao động trở nên dôi dư thì sẽ được tinh giản. Trước đó, Bộ Nội vụ đã phác thảo đề án giảm người lao động nhà nước với chỉ tiêu giảm 100.000 người trong vòng 6 năm từ 2014 đến 2020. Ngoài ra, việc phân cấp cho các cấp chính quyền thấp hơn (tỉnh thành, quận huyện) về thu và chi ngân sách và quản lý quỹ lương cũng là một trong các biện pháp thích hợp. Điều này làm tăng hiệu quả và hiệu suất công tác quản lý tiền lương của khu vực hành chính nhà nước.

5.3. Kết quả cải cách tiền lương công chức ở Việt Nam

5.3.1. Thay đổi lương tối thiểu

Với mục đích nâng cao mức sống của người lao động nhà nước và củng cố quản lý nhân sự, chính phủ Việt Nam đã ban hành một số luật lệ và qui định liên quan đến công chức, cán bộ và quan chức nhà nước, đồng thời thực hiện việc tăng lương.

Bảng 5.3. Tăng lương tối thiểu và tỷ lệ lạm phát (1994-2003)

Năm	Lương tối thiểu			Chỉ số giá tiêu dùng	
	Hàng tháng (nghìn VND)	Tăng hàng năm (%)	Tăng lũy kế (%)	Tăng hàng năm (%)	Tăng lũy kế (%)
1994	120	0.0	0.0	14.2	14.2
1995	120	0.0	0.0	12.9	28.9
1996	120	0.0	0.0	4.5	34.7
1997	144	20.0	20.0	3.6	39.6
1998	144	0.0	20.0	9.2	52.4
1999	190	25.0	50.0	0.1	52.6
2000	210	16.7	75.0	-0.6	51.7
2001	210	0.0	75.0	0.8	52.9
2002	210	0.0	75.0	4.0	59.0
2003	290	38.1	141.7	4.0	65.4
2004	350	20.7	191.7	8.7	79.8
2005	350	0.0	191.7	8.4	94.9
2006	450	28.6	275.0	6.6	97.9
2007	450	0.0	275.0	12.6	122.8
2008	540	20.0	350.0	23.0	174.1
2009	650	20.4	441.7	6.9	193.0
2010	730	12.3	508.3	6.5	212.1
2011	830	13.7	591.7	18.1	268.6
2012	1,050	26.5	775.0	9.2	302.4
2013	1,150	9.5	858.3	6.6	329.0

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám thống kê 2000, 2005, 2008, 2014.

Bảng trên minh họa xu hướng tăng dần của lương tối thiểu và chỉ số giá tiêu dùng trong khoảng thời gian 20 năm (1994 – 2013). Có thể thấy rõ ràng là lương tối thiểu được điều chỉnh tăng dần mỗi năm, và vào năm 2013 đã tăng gần 9 lần so với năm 1994. Đặc biệt là năm 2003 đã chứng kiến sự gia tăng nhảy vọt của lương tối thiểu, cao hơn 38 phần trăm so với năm trước, tiếp theo là mức tăng vào năm 2006 và 2012 (lần lượt là 28,6 và 26.5

phần trăm). Tuy nhiên, sự thay đổi được thực hiện có chủ định, dần dần từng bước một, chứ không phải là những biến động lớn, do đó, trong thời gian dài như thế, người ta không cảm nhận sự thay đổi đáng kể của tiền lương. Do thực hiện hệ thống lương thống nhất trên quy mô toàn quốc, việc tăng lương tối thiểu có nghĩa là mức thanh toán cho mọi người lao động đều được gia tăng; cụ thể ra, công chức nhận được số tiền nhiều hơn khi làm việc. Bảng trên cũng cho thấy thông tin về biến động chỉ số giá tiêu dùng (CPI) trong cùng kỳ. Vào đầu kỳ, tỷ lệ lạm phát thể hiện qua sự thay đổi CPI tuy không cao, nhưng đã gia tăng nhanh chóng trong những năm tiếp theo và đạt đỉnh vào năm 2008 là 23,0 phần trăm. Cho đến năm 2013, CPI đã tăng gấp ba lần con số của năm đầu tiên trong kỳ nghiên cứu. Qua các số liệu thống kê trên đây, sự thay đổi của hai loại số liệu có sự chênh lệch rõ ràng. Số liệu cho thấy, mức tăng thu nhập lương của người lao động nói chung và công chức nói riêng, cao hơn so với mức tăng tỷ lệ lạm phát. Điều đó có nghĩa là việc tăng lương đủ để đáp ứng nhu cầu gia tăng chi phí sinh hoạt. Chính sách lương của chính phủ đã đạt được thành tựu cơ bản trong việc nâng cao mức sống công chức.

5.3.2. Thành tựu

Thứ nhất, quan điểm và chủ trương cải cách chính sách lương của Đảng Cộng sản Việt Nam từ năm 2003 nhất quán với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Đặc biệt là, ý thức trả lương thỏa đáng cho người lao động là một nhân tố kích thích đầu tư vào phát triển xã hội, tạo ra tình hình phát triển kinh tế tích cực và cải thiện chất lượng dịch vụ công, góp phần vào tính minh bạch và nâng cao hiệu quả và hiệu suất của bộ máy nhà nước. Cụ thể ra, Luật Cán bộ và Công chức qui định rằng công chức có hai năm liên tiếp không hoàn thành nhiệm vụ sẽ bị chấm dứt hợp đồng lao động. Xác định vị trí làm việc được xem là yếu tố nền tảng để bổ nhiệm công chức phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, phạm vi và mục tiêu quản lý của mỗi cơ quan, tổ chức hay đơn vị. Những người không đáp ứng các yêu cầu của vị trí công việc sẽ được đưa ra khỏi dịch vụ công. Chính phủ đã xác lập thông lệ thực hiện xây dựng hệ thống dựa vào vị trí trong các cơ quan, tổ chức và đơn vị, đồng thời cố gắng đạt chỉ tiêu trong năm 2015 là 50% các cơ quan hành chính nhà nước.

Thứ hai, cải cách đã dần dần tách biệt tiền lương giữa một bên là khu vực công nghiệp chế tạo tư nhân và một bên là khu vực hành chính và doanh nghiệp nhà nước cung cấp

dịch vụ công. Đó là một bước ngoặt cực kỳ quan trọng để cải cách tiền lương trong tình hình kinh tế thị trường mới. Chủ trương cải cách tiền lương cũng bao trùm chính sách bảo hiểm xã hội và các chính sách khác liên quan đến dân chúng và phát triển quốc gia.

Thứ ba, việc thực hiện cải cách lương cho quan chức nhà nước, công chức và cán bộ đã được thực hiện song song với cải cách hành chính, cải tiến dịch vụ công, tinh giản quy mô nhân sự trong khu vực công, và phát triển dịch vụ công theo nhu cầu phát triển xã hội. Tuy nhiên, việc ban hành và thực hiện cải cách cần tiến hành từng bước một phù hợp với việc đảm bảo sự lãnh đạo chuyên chính về chủ trương và học thuyết của Đảng Cộng sản. Có ý kiến cho rằng cần phải tiếp tục cắt giảm đến 40 phần trăm số lượng công chức hiện nay để bảo toàn nguồn tài chính cho cải cách cơ cấu lương.

Thứ tư, động lực tiếp diễn trong cơ chế trả lương đã giúp làm rõ trách nhiệm, tính tự quyết và tự chịu trách nhiệm của các đơn vị dịch vụ công. Lương tăng dựa vào ngạch và bậc, gắn liền với chất lượng và hiệu suất cung cấp dịch vụ công trong quá trình xã hội hóa. Điều này được nhấn mạnh trong định hướng cải cách hành chính và cải cách tiền lương.

Cuối cùng, tiền lương danh nghĩa của công chức có xu hướng tăng dần theo các đợt điều chỉnh mức lương tối thiểu để trợ cấp lạm phát và tăng trưởng kinh tế. Mối quan hệ giữa lương tối thiểu – bình quân – tối đa được mở rộng với sự tiền tệ hóa dần dần các hạng mục thanh toán ngoài lương nhằm đáp ứng nhu cầu tối thiểu của công chức, phân phối công bằng, và bình ổn cuộc sống công chức.

5.3.3. *Thiếu sót*

Chính sách lương thấp đối với quan chức nhà nước, cán bộ và công chức đã được thực hiện và duy trì suốt một thời gian dài. Thực tế là, công cuộc cải cách trước đây bị chi phối bởi việc phân bổ ngân sách nhà nước theo kế hoạch. Do đó, lãnh đạo nhà nước đã thực hiện chính sách lương công chức bằng qui định tiền lương tối thiểu. Mức lương này chỉ đủ cho 65 – 70 phần trăm nhu cầu mức sống tối thiểu của người lao động nhà nước. Hơn nữa, so với các khu vực khác – tư nhân và đầu tư nước ngoài – tiền lương công chức vẫn còn thấp hơn nhiều, và khoảng cách tiền lương giữa khu vực nhà nước và tư nhân ngày càng gia tăng. Do lương thấp, việc tìm kiếm thu nhập ngoài lương trong giới công

chức trở thành một xu hướng tất yếu. Nó đã trở thành một nghịch lý và mâu thuẫn gay gắt trong cơ cấu lương. Theo thống kê điều tra của Liên đoàn Công chức Việt Nam năm 2010, lương cơ bản của công chức khá thấp và chỉ chiếm một phần nhỏ trong tổng thu nhập hàng tháng; và đa số công chức đang hưởng lương chuyên gia, kỹ thuật viên và ngạch tương đương (nhóm C và D như đã đề cập trong chương III), chiếm 73 phần trăm tổng người lao động nhà nước (tỷ lệ phần trăm của nhóm C và nhóm D lần lượt là 32 và 41). Tỷ lệ chuyên gia chính và quan chức cao cấp lần lượt là 24 và 3 phần trăm.

Mối quan hệ giữa ba mức lương tối thiểu – bình quân – tối đa không hợp lý và không thỏa đáng, đặc biệt hệ số bình quân quá thấp so với ba mức, nên không thể cải thiện mức sống và không thể là động lực thúc đẩy những công chức có hệ số lương thấp. Tiền lương công chức được tính căn cứ trên mức lương tối thiểu và hệ số lương. Ngoài ra, không có bằng chứng rõ ràng về việc trả lương thỏa đáng dựa vào hiệu quả và hiệu suất thực hiện công việc của công chức và chất lượng dịch vụ công. Theo công bố chính thức của Bộ Nội vụ, trong giai đoạn từ 2016 đến 2020, việc mở rộng lương tối thiểu – bình quân – tối đa sẽ được tiến hành để tăng từ 1 – 2,34 – 10 lên đến 1 – 3,2 – 15 trong tương lai.

Trong khi lương cơ bản không đủ để phục vụ nhu cầu chi tiêu thiết yếu của người lao động nhà nước, thu nhập ngoài lương cơ bản lại cao (tùy thuộc vào vị trí, công việc, và khu vực v.v...) và không có giới hạn đáng kể, không minh bạch mà cũng chẳng có kiểm soát. Không có số liệu thống kê chính xác hay đánh giá định lượng về thu nhập ngoài lương cơ bản. Thu nhập đó có thể chính đáng, nhưng phần lớn có nguồn gốc từ tiền hối lộ, mà các quan chức nhà nước kiếm được bằng cách lạm dụng quyền hạn (Hoang Chi Bao, 2014). Tham nhũng là một vấn nạn dai dẳng và là trở ngại to lớn đối với hoạt động hành chính và quá trình cải cách. Năm 2013, chính phủ Việt Nam ban hành và thực hiện qui định tiền lương tối thiểu cho người lao động ở mọi đơn vị nhà nước, các ban ngành ở mức 1.150.000 VND. Tuy nhiên, mức lương này khá thấp so với 3.000.000 VND trong khu vực tư nhân. Điều này phần nào dẫn đến gia tăng tham nhũng. Vì thế cũng dẫn đến một vấn nạn không thể giải quyết mà các nhà lãnh đạo phải nỗ lực hết sức để nhanh chóng tìm ra giải pháp. Câu hỏi là làm thế nào ngăn chặn tham nhũng của công chức nhà nước trong khi họ không thể sống nổi bằng tiền lương.

Cho dù khu vực công có hệ thống lương thấp, tổng lương và lương hưu được đảm bảo bằng ngân sách nhà nước chiếm tỷ trọng cao trong tổng chi ngân sách, nên cải cách lương buộc phải “*gọt chân cho vừa giày.*” Đó là một trong những nút thắt khó trị nhất trong cải cách chính sách tiền lương, Theo Viện Chiến lược và Chính sách Tài chính Việt Nam (Bộ Tài chính) (2013), mức đảm bảo hiện tại từ ngân sách nhà nước dành cho tiền lương, phụ cấp và khen thưởng khá cao và không ngừng gia tăng. Đặc biệt là năm 2011, lương và phụ cấp cho người lao động nhà nước ước lượng chiếm đến 51 phần trăm chi ngân sách thường xuyên (gần 9,6% GDP), trong khi vào năm 2010, con số này chỉ là 6,7 phần trăm. Ngoài ra, hiện có xu hướng tăng trong 21 phân ngành đã được cấp 16 loại phụ cấp khác nhau; như một hệ quả, phần ngân sách nhà nước còn lại ngày càng trở nên ít ỏi.

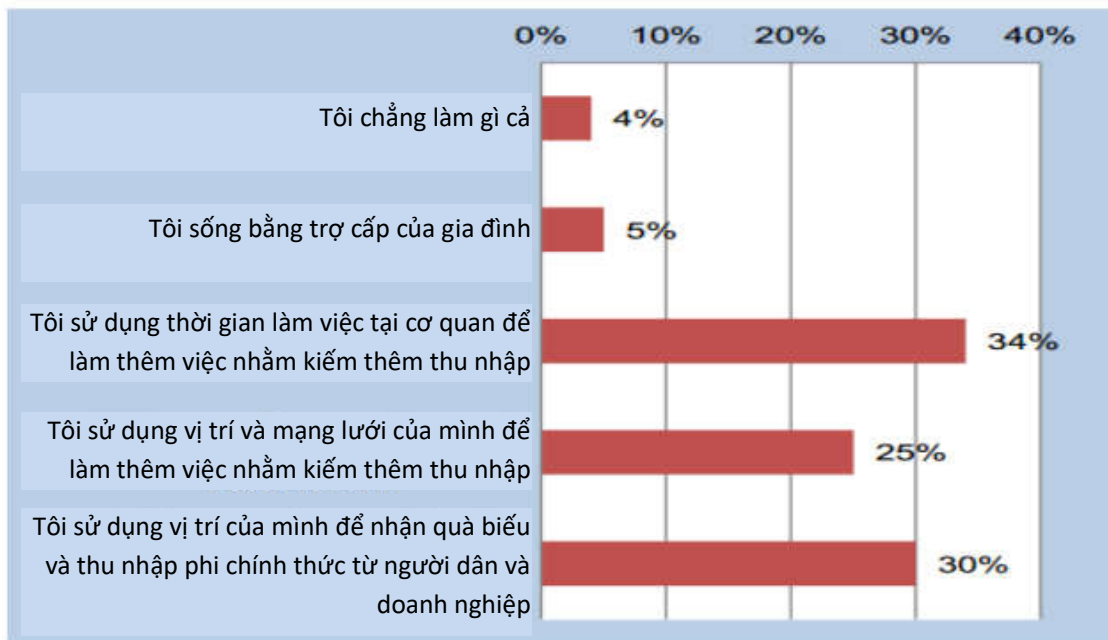
Việc thực hiện chính sách xã hội hóa dịch vụ công khá chậm và kết quả không đạt như kỳ vọng, đặc biệt là trong các lĩnh vực y tế, giáo dục và đào tạo, vốn được xem là yếu tố gây khó khăn cho cải cách lương cũng như tạo ra nguồn lực tài chính để chi trả cho công chức. Đối với các tỉnh thành lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng với mật độ dân số cao, thật dễ dàng kêu gọi các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài hỗ trợ và thực hiện cải cách, nhưng các cấp quận huyện, nhất là các vùng sâu vùng xa và cao nguyên, xã hội hóa phải đương đầu với nhiều trở ngại. Đây là một trong những khó khăn to lớn nhất của cải cách tiền lương do sự phân chia không rõ ràng của chính sách lương đối với công chức trong các đơn vị hành chính và các quan chức nhà nước làm việc như các nhà cung cấp dịch vụ công.

Có thể nói rằng chính sách tiền lương cải cách từ năm 2003 cho tới nay đã không thành công và vẫn vướng vào cái vòng luẩn quẩn: điều này là do chính sách lương thấp, không đủ bù đắp chi phí sinh hoạt, trong khi thu nhập ngoài lương rất cao, việc tăng lương tối thiểu có thể dẫn đến gia tăng gánh nặng ngân sách nhà nước. Cho dù cải cách chính sách lương được thực hiện hàng năm, nhưng vẫn không đủ sức tạo ra động lực và động cơ khuyến khích dân chúng cống hiến tài năng, năng lực và tận tâm dốc sức. Lương thấp đã trở thành yếu tố không hấp dẫn đáng kể đối với người lao động làm việc trong khu vực công và cản trở lòng trung thành gắn bó và trách nhiệm của họ. Trái lại, những người có kỹ năng lao động chuyên môn cao và tài năng có xu hướng chuyển từ khu vực công sang khu vực ngoài nhà nước, nơi mang lại cho họ thu nhập cao hơn. Ngoài ra, lương thấp

cũng là một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn đến tham nhũng, hiệu suất và hiệu quả thấp.

Theo tường thuật của Jairo Acuña-Alfaro (2012) về tiền lương công chức Việt Nam, thái độ thật sự của công chức về tiền lương và các yếu tố mà họ cân nhắc khi trung thành gắn bó với khu vực công đã được phơi bày.

Bảng 5.3.3.1: Tỷ lệ phần trăm các câu trả lời của công chức đối với câu hỏi: Nếu tiền lương hàng tháng không đủ đáp ứng chi phí sinh hoạt, bạn sẽ làm gì để tăng thu nhập? (Số người được phỏng vấn = 15.016)

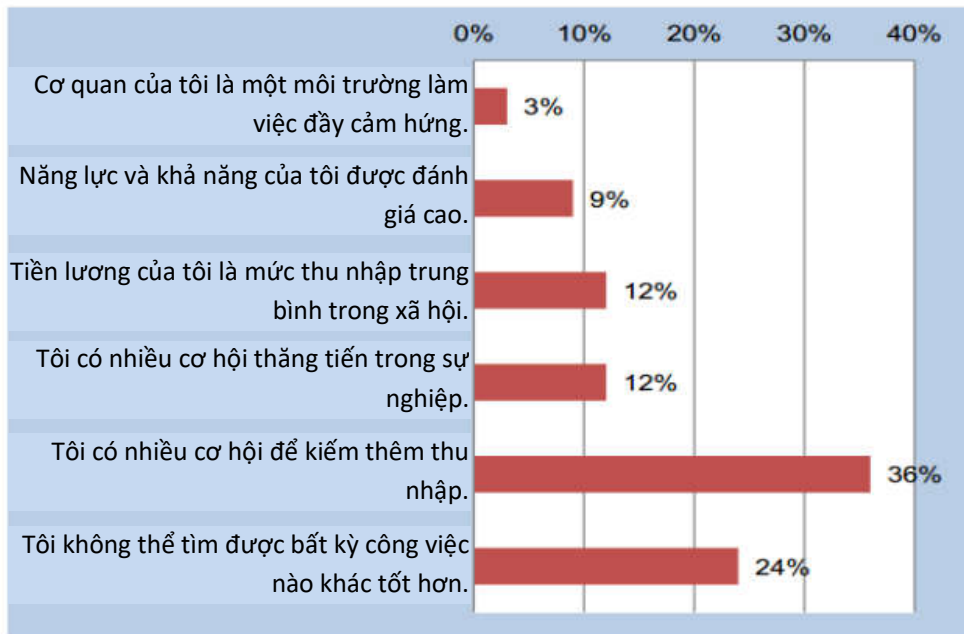


Nguồn: Acuña-Alfaro, Jairo (2012) On Incentives and Salaries in Vietnam’s Public Sector. Vietnam Law & Legal Forum. January-February. Dựa vào khảo sát điều tra trực tuyến tại www.vietnamnet.vn

Có thể thấy rõ ràng là phần lớn công chức (55 phần trăm) với mức lương thiếu thốn (không đủ để bù đắp chi phí sinh hoạt) có xu hướng sử dụng vị trí của họ để kiếm thêm thu nhập (bằng cách làm thêm việc, nhận quà cáp). Nghĩa là, lương thấp được xem là yếu tố dẫn đến gia tăng tham nhũng trong khu vực công. Bên cạnh đó, khảo sát cũng cho thấy rằng công chức dành thời gian làm việc tại cơ quan để phục vụ mục đích riêng. Từ đó, hiệu quả và hiệu suất công việc chính thức của họ không được cải thiện đáng kể.

Ngoài ra, nghiên cứu của Jairo Acuña-Alfaro cũng chỉ ra một số lý do khiến công chức vẫn tiếp tục làm việc trong bộ máy nhà nước. Một trong những lý do chính là cơ hội kiếm thêm thu nhập. Bảng dưới đây cho thấy điều đó.

Bảng 5.3.3.2: Tỷ lệ phần trăm các câu trả lời cho câu hỏi: Nếu bạn là công chức, những lý do gì khiến bạn tiếp tục làm việc trong bộ máy nhà nước? (Số người được phỏng vấn = 10.745)



Nguồn: Acuña-Alfaro, Jairo (2012) On Incentives and Salaries in Vietnam’s Public Sector. Vietnam Law & Legal Forum. January-February. Dựa vào khảo sát điều tra trực tuyến tại www.vietnamnet.vn.

Nhìn chung ở Việt Nam, một hiện tượng xảy ra đối với người lao động nhà nước suốt một thời gian dài là họ có thể tạo ra thu nhập nhiều hơn nhờ vào vị trí trong khu vực công. Phần lớn các công chức cho rằng vị trí sẽ mang lại nhiều cơ hội kiếm thêm thu nhập. Điều này phần nào dẫn đến tham nhũng. Theo xếp hạng quốc tế về tính minh bạch (2005 – 2014), Việt Nam nằm trong nhóm nước có thứ hạng thấp trong danh sách, xếp thứ 119 (có tổng cộng 174 khu vực và quốc gia). Có thể nói rằng cải cách tiền lương được thực hiện cho tới giờ chưa giúp chống tham nhũng ở Việt Nam. Hơn nữa, tiền lương thấp cũng dẫn đến hiện tượng lợi dụng thời gian làm việc tại cơ quan để phục vụ mục đích riêng; hiệu quả công việc của công chức không cao.