

# PHÂN TỔ THEO KHU VỰC THỂ CHẾ VÀ CẢI CÁCH CHÍNH SÁCH TIỀN LƯƠNG CÔNG CHỨC HÀNH CHÍNH

**GS. TS Phan Công Nghĩa**

*Đại học Kinh tế Quốc dân*

*Email: phancongnghia@neu.edu.vn*

*Phát triển nhanh chóng và vững chắc nền kinh tế quốc dân là mục tiêu của mỗi quốc gia, trong mỗi thời kỳ. Tuy nhiên, mức độ đạt được mục tiêu đó ở các nước khác nhau, trong các thời kỳ khác nhau là khác nhau. Điều đó phụ thuộc vào động lực phát triển của nền kinh tế. Đến lượt nó, động lực phát triển của nền kinh tế lại phụ thuộc vào chế độ phân phối. Chế độ phân phối thể hiện sự kết hợp ba loại lợi ích: Lợi ích người lao động, lợi ích tập thể doanh nghiệp và lợi ích chung toàn xã hội. Khi các lợi ích trên có sự thống nhất cao thì sẽ tạo ra sự thống nhất về ý chí và hành động, làm tăng động lực của sự phát triển. Khi các lợi ích trên thiếu sự thống nhất, bị vi phạm thì sẽ làm mất ý chí và hành động, làm giảm động lực của sự phát triển. Chính vì lẽ đó K. Mark đã nói, sản xuất là quyết định, nhưng phân phối đóng vai trò quan trọng, có tác động mạnh mẽ trở lại đối với sản xuất. Quan hệ giữa người với người trong phân phối còn là một bộ phận của quan hệ sản xuất. Sản xuất luôn phát triển, đòi hỏi phải thường xuyên hoàn thiện chế độ phân phối. Trong quá trình phát triển kinh tế nước ta, đã từng có lúc, do chậm đổi mới quan hệ phân phối nên đã kìm hãm sản xuất phát triển. Sau khi mâu thuẫn này được giải quyết, sản xuất lương thực nói riêng, nông nghiệp nói chung đã có sự phát triển vượt bậc trong điều kiện sản xuất hầu như ít thay đổi là một ví dụ. Phân phối hiện nay đặt ra vấn đề gì, còn vấn đề gì cần phải kịp thời phát hiện, xem xét giải quyết?*

**Từ khóa:** cải cách tiền lương, phân tổ theo khu vực thể chế

Đảm bảo tiền lương thực tế cho công chức hành chính và cải cách tiền lương công chức hành chính gắn với 2 nhóm chính sách: 1/ Nhóm “Chính sách thúc đẩy động lực”; 2/ Nhóm “Chính sách duy trì động lực”. Mục tiêu cơ bản của cải cách tiền lương công chức hành chính là nâng cao mức tiền lương, tạo động lực trong công vụ và nâng cao hiệu quả quản lý Nhà nước. Để đạt được mục tiêu đó, cần xem xét các giải pháp liên quan đến tăng quỹ lương từ ngân sách nhà nước và giảm số người hưởng lương từ ngân sách nhà nước (công chức hành chính). Bài viết này giới thiệu **“Phân tổ theo khu vực thể chế và cải cách chính sách tiền lương công chức hành chính”**, vì vấn đề phân tổ theo khu vực thể chế liên quan đến cả 2 nhóm giải pháp trên.

Bài viết bao gồm 4 mục: 1/ Phân tổ theo khu vực thể chế; 2/ Phân tổ theo khu vực thể chế và cải cách chính sách tiền lương công chức hành chính; 3/ Phân tổ theo khu vực thể chế và giải pháp liên quan đến tăng quỹ lương từ ngân sách Nhà nước và 4/ Phân tổ theo khu vực thể chế và nhóm giải pháp liên quan đến giảm số người hưởng lương từ ngân sách

nhà nước (Công chức hành chính).

## **1. Phân tổ theo khu vực thể chế**

Phân tổ nền kinh tế quốc dân (KTQD) có liên quan nhất đến cải cách chính sách tiền lương công chức hành chính là phân tổ nền KTQD theo khu vực thể chế (KVTC). **Phân tổ nền KTQD theo KVTC** là căn cứ vào đặc điểm về nguồn vốn hoạt động, mục đích hoạt động và lĩnh vực hoạt động để phân chia nền KTQD thành các tổ khác nhau, sao cho các đơn vị trong cùng 1 tổ giống nhau và các đơn vị thuộc các tổ khác nhau sẽ khác nhau về chất, xét theo tiêu thức phân tổ (3 tiêu thức trên). Mỗi tổ được hình thành như vậy, được gọi là một khu vực thể chế.

Như vậy, tổng thể chung được phân tổ ở đây là nền KTQD. Nền KTQD ở đây được hiểu theo quan điểm lãnh thổ kinh tế, tức là bao gồm các đơn vị thường trú của Việt Nam (cả ở trong và ngoài lãnh thổ địa lý của Việt Nam). Phân tổ nền KTQD theo KVTC là phân tổ theo 3 tiêu thức. Kết quả phân tổ nền KTQD theo KVTC là các khu vực thể chế. Khu

vực thể chế là tập hợp các đơn vị thể chế giống nhau về nguồn vốn, mục đích và lĩnh vực hoạt động.

Theo nguyên tắc trên, nền KTQD được phân chia thành 5 khu vực thể chế như sau:

- **Khu vực thể chế tài chính:** là khu vực thể chế bao gồm các đơn vị thể chế (là các đơn vị sản xuất) có nguồn vốn hoạt động là kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh, hoạt động vì mục đích thu lợi nhuận và hoạt động trong lĩnh vực ngân hàng, tài chính, bảo hiểm. Các hộ (tư bản, tiểu chủ) kinh doanh trong lĩnh vực ngân hàng, tài chính, bảo hiểm cũng thuộc khu vực thể chế này;

- **Khu vực thể chế phi tài chính:** là khu vực thể chế bao gồm các đơn vị thể chế (là các đơn vị sản xuất) có nguồn vốn hoạt động là kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh, hoạt động vì mục đích thu lợi nhuận và hoạt động trong lĩnh vực phi ngân hàng, tài chính, bảo hiểm như Công nghiệp, Nông nghiệp, Thương mại, vận tải, Giáo dục, Y tế, Văn hoá, Du lịch... Các hộ (tư bản, tiểu chủ) kinh doanh trong lĩnh vực phi ngân hàng, tài chính, bảo hiểm (như Công nghiệp, Nông nghiệp, Thương mại, vận tải, Giáo dục, Y tế, Văn hoá, Du lịch...) cũng thuộc khu vực thể chế này;

- **Khu vực thể chế vô vị lợi:** là khu vực thể chế bao gồm các đơn vị thể chế (là các đơn vị sản xuất hoặc đơn vị tiêu dùng) có nguồn vốn hoạt động là các khoản đóng góp tự nguyện, hoạt động không vì mục đích thu lợi nhuận và hoạt động trong lĩnh vực các hội, nhà thờ, nhà chùa;

- **Khu vực thể chế hộ:** là khu vực thể chế bao gồm các hộ với tư cách là đơn vị tiêu dùng. Các hộ sản xuất cá thể, do trình độ thấp, không hạch toán tách biệt giữa sản xuất và tiêu dùng nên hạch toán vào khu vực thể chế này. Như vậy, khu vực hộ bao gồm Hộ tiêu dùng và Hộ sản xuất cá thể. Nguồn vốn hoạt động của khu vực hộ là Thu nhập của hộ. Mục đích hoạt động của khu vực hộ là Tiêu dùng cho SX (Tiêu dùng trung gian - TDTG) và Tiêu dùng cuối cùng (TDCC) của dân cư;

- **Khu vực thể chế quản lý nhà nước:** là khu vực thể chế bao gồm các đơn vị thể chế có nguồn vốn hoạt động là ngân sách nhà nước (các khoản đóng góp bắt buộc), hoạt động không vì mục đích thu lợi nhuận, thực hiện các chức năng QLNN và TDCC của XH, hoạt động trong lĩnh vực lập pháp, hành pháp, tư pháp, ANQP. Cải cách chính sách tiền lương công chức hành chính liên quan trực tiếp đến khu vực này.

## 2. Phân tổ theo khu vực thể chế và cải cách chính sách tiền lương công chức hành chính

Phân tổ theo khu vực thể chế liên quan đến cải cách chính sách tiền lương công chức hành chính trên các điểm sau đây:

*Thứ nhất*, công chức hành chính là những người làm việc trong khu vực quản lý nhà nước và được hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Vì vậy, tiền lương của họ phụ thuộc vào ngân sách nhà nước, tỷ trọng chi trả lương trong ngân sách nhà nước. Tiền lương công chức hành chính cũng phụ thuộc vào số người được coi là công chức hành chính, hưởng lương từ ngân sách. Vì vậy, xác định phạm vi công chức hành chính là rất quan trọng (ví dụ, bao gồm cả công chức hành chính cấp xã, phường, nhưng không bao gồm viên chức).

*Thứ hai*, xác định và thực hiện đúng chức năng của ngân sách nhà nước là rất quan trọng đối với cải cách tiền lương công chức hành chính, cho phép chi đúng, tăng tỷ lệ và quy mô phần ngân sách dành để trả lương cho công chức hành chính. Ví dụ, các khoản chi liên quan đến đầu tư phát triển kinh tế, hỗ trợ các doanh nghiệp.

Như vậy, phân tổ theo KVTC liên quan đến cả hai nhóm giải pháp chính của cải cách tiền lương công chức hành chính: Nhóm giải pháp liên quan đến tăng quỹ lương và Nhóm giải pháp liên quan đến giảm số người hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

Đặc điểm phân tổ theo khu vực thể chế ở Việt Nam hiện nay liên quan đến cải cách chính sách tiền lương công chức hành chính thể hiện trên các mặt sau đây: Khác với các quy định chuẩn mực về các khu vực thể chế, ở Việt Nam trước đây tất cả những người làm việc trong các cơ sở quốc doanh, kể cả các doanh nghiệp quốc doanh cũng như các đơn vị hành chính sự nghiệp đều được hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Hiện tại, xếp vào khu vực quản lý nhà nước của Việt Nam bao gồm cả Đảng, các tổ chức chính trị xã hội như Công đoàn, Đoàn thanh niên, Mặt trận tổ quốc Việt Nam, Hội Phụ nữ Việt Nam, Hội Cựu chiến binh, Hội Người cao tuổi... Điều đó làm cho các khoản chi của ngân sách nhà nước cho hoạt động của các tổ chức này (trong đó có cả tiền lương) tăng lên.

## 3. Phân tổ theo khu vực thể chế và giải pháp liên quan đến tăng quỹ lương từ ngân sách nhà nước

Nhóm giải pháp này liên quan đến yếu tố "tứ số", nhằm tăng "tứ số", để đạt đến mục tiêu có được hay đảm bảo được "thương số"- mức lương mới cao hơn. Để tạo nguồn tài chính cho cải cách tiền lương, cần tập trung vào 3 nhóm giải pháp lớn sau đây: *Thứ nhất*, nhóm các giải pháp tăng tổng sản phẩm trong nước (GDP); *Thứ hai*, nhóm các giải pháp tăng tỷ trọng thu ngân sách trong GDP và *Thứ ba*,

nhóm các giải pháp tăng tỷ trọng tiền lương trong cơ cấu chi ngân sách. Bài viết này tập trung vào nhóm giải pháp thứ ba, “Nhóm các giải pháp tăng tỷ trọng tiền lương trong cơ cấu chi ngân sách”.

Chi trả lương chỉ là một bộ phận của cơ cấu chi ngân sách. Để tăng tỷ trọng tiền lương trong cơ cấu chi ngân sách, cần thực hiện các giải pháp sau: 1/ Tăng cường quản lý và cải tiến cơ cấu chi tiêu của ngân sách nhà nước để tăng nguồn ngân sách nhà nước chi cho tiền lương; 2/ Vận dụng các nguyên tắc phân bổ theo khu vực thể chế nhằm giảm chi các khoản, về bản chất không lấy từ ngân sách Nhà nước; 3/ Tiếp tục thực hiện kiên quyết và triệt để việc tập trung vào quỹ tiền lương trong ngân sách Nhà nước mọi nguồn thu riêng, có được mà lâu nay các cơ quan, các tổ chức, các bộ phận thuộc khu vực hành chính sử dụng để phân phối hay chi tiêu nội bộ; 4/ Tiếp tục thực hiện kiên quyết và triệt để việc chuyển vào quỹ tiền lương trong ngân sách nhà nước phần ngân sách trước đây được chi dùng để đảm bảo trả lương dưới hình thức hiện vật và những khoản bao cấp khác cho đội ngũ công chức hành chính; 5/ Cải cách cơ cấu chi tiêu của ngân sách nhà nước theo hướng: giành phần chi tiêu thoả đáng cho việc trả lương và coi việc chi trả lương là đầu tư cho con người cũng giống như chi cho các khoản đầu tư khác. Tăng cường quản lý và cải tiến cơ cấu chi tiêu của ngân sách nhà nước để tăng nguồn ngân sách nhà nước chi cho tiền lương. Ở các nước tiên tiến, tuyệt đại bộ phận chi ngân sách dành để trả lương cho công chức hành chính, nhằm tăng cường năng lực của đội ngũ công chức hành chính, thu hút được nhân tài vào đội ngũ quản lý nhà nước, tạo lập và duy trì động lực làm việc, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước. Ở Việt Nam, hiện nay, tỷ trọng chi trả lương trong cơ cấu chi ngân sách chưa cao. Vì vậy, cần tăng cường quản lý và cải tiến cơ cấu chi tiêu của ngân sách Nhà nước để tăng nguồn ngân sách Nhà nước chi cho tiền lương. Bài viết này tập trung vào giải pháp thứ hai “Vận dụng các nguyên tắc phân bổ theo khu vực thể chế nhằm giảm chi các khoản, về bản chất không lấy từ ngân sách nhà nước”.

**Như ở mục II “Phân bổ theo khu vực thể chế và vấn đề cải cách chính sách tiền lương công chức hành chính” đã chỉ rõ, phân bổ nền KTQD theo khu vực thể chế, sắp xếp các đơn vị thể chế vào từng khu vực chỉ rõ nguồn kinh phí đảm bảo cho hoạt động của các đơn vị đó. Nguồn kinh phí đảm bảo cho các hoạt động thuộc 2 khu vực thể chế Tài chính và Phi tài chính là từ kết quả hoạt động kinh doanh của 2 khu vực đó, nguồn kinh phí đảm bảo cho các hoạt động thuộc khu vực thể chế Hộ là thu nhập của Hộ, nguồn kinh phí**

**đảm bảo cho các hoạt động thuộc khu vực thể chế Vô vị lợi là từ đóng góp tự nguyện của các thành viên, hội viên, không sử dụng ngân sách nhà nước cho các hoạt động này.**

Ở đây, có các vấn đề đặt ra, cần phải giải quyết như sau: *Thứ nhất*, vấn đề là ở chỗ: Các đơn vị thể chế thuộc 2 khu vực thể chế Vô vị lợi và Quản lý nhà nước đều có mục đích hoạt động là không vì lợi nhuận, dễ dẫn đến lẩn lộn, sắp xếp các đơn vị thể chế vào khu vực thể chế tương ứng, thích hợp. Như đã chỉ rõ ở trên: Khác với các quy định chuẩn mực về khu vực thể chế, hiện nay ở Việt Nam đang xếp vào khu vực Quản lý nhà nước của Việt Nam bao gồm cả Đảng, các tổ chức chính trị- xã hội như Công đoàn, Đoàn thanh niên, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Hội Phụ nữ Việt Nam, Hội Cựu chiến binh, Hội Người cao tuổi... Về bản chất, các tổ chức này thuộc khu vực thể chế Vô vị lợi, có nguồn kinh phí đảm bảo cho hoạt động lấy từ đóng góp tự nguyện của các thành viên, hội viên, không lấy từ Ngân sách nhà nước. Ở đây có sự lẩn lộn giữa hệ thống chính trị với hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước. Nguồn vốn đảm bảo cho hoạt động của các tổ chức này rất lớn và hiện có xu hướng ngày càng tăng lên. Điều đó làm cho các khoản chi của Ngân sách nhà nước cho hoạt động của các tổ chức này (trong đó có cả tiền lương) tăng lên, tương ứng dẫn đến làm giảm nguồn vốn cho các hoạt động thực hiện các chức năng quản lý nhà nước (trong đó, có tiền lương) bị giảm đi. Cần xử lý vấn đề này như thế nào? Nhóm nghiên cứu cho rằng: Vì trong Điều IV Hiến pháp có ghi: Đảng cộng sản Việt Nam là Đảng cầm quyền, là người lãnh đạo cách mạng Việt nam. Do vậy, có thể xếp vào khu vực thể chế Quản lý nhà nước, có nguồn kinh phí hoạt động từ Ngân sách nhà nước. Các tổ chức khác còn lại nên trả dần về đúng vị trí của nó là thuộc khu vực thể chế Vô vị lợi, theo hướng Nhà nước chỉ hỗ trợ 1 phần kinh phí cho hoạt động của tổ chức này, phần còn lại cần được xã hội hoá. Tỷ lệ phần hỗ trợ từ ngân sách nhà nước cần được giảm dần. Nếu làm được như vậy, sẽ góp phần làm giảm các khoản chi của ngân sách nhà nước cho hoạt động của các tổ chức này (trong đó có cả tiền lương), tương ứng dẫn đến làm tăng nguồn vốn cho các hoạt động thực hiện các chức năng quản lý nhà nước (trong đó có tiền lương). Điều này đặc biệt có ý nghĩa khi thu ngân sách còn bị hạn chế. *Thứ hai*, vấn đề “giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các đơn vị thể chế sự nghiệp có thu (về bản chất, những đơn vị này cũng không thuộc khu vực thể chế quản lý nhà nước mà thuộc khu vực thể chế Phi Tài chính). Đó là các cơ sở giáo dục đại học, cao đẳng, trung cấp chuyên nghiệp, các



bệnh viện... Cần phân biệt rõ giáo dục phổ thông và giáo dục đại học, cao đẳng, trung cấp chuyên nghiệp... giáo dục phổ thông cần được phổ cập theo yêu cầu nâng cao dân trí. Giáo dục đại học, cao đẳng, trung cấp chuyên nghiệp là đào tạo nghề, đào tạo nguồn lực cho công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Người tham gia học tập trong các cơ sở giáo dục đại học, cao đẳng, trung cấp chuyên nghiệp đầu tư kinh phí để có cơ hội tìm việc làm tương ứng. Việc giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm, đặc biệt là tự chủ tài chính cho các đơn vị thể chế này là phù hợp với bản chất các đơn vị thuộc khu vực thể chế Phi tài chính. Bộ Nội vụ đang phối hợp với một số Bộ có liên quan như Bộ GD & ĐT, Bộ Y tế... xây dựng và triển khai thực hiện thí điểm đề án tự chủ cho các cơ sở thuộc các Bộ này. *Thứ ba*, “Tự nhân hoá hàng hoá công cộng” hay “xã hội hoá sản xuất và cung ứng dịch vụ công cộng”. Một trong những chức năng của Nhà nước là sản xuất và cung ứng các hàng hoá công cộng (Public good), chỉ cho tiêu dùng cuối cùng của xã hội. Những hàng hoá công cộng này thường đòi hỏi chi phí lớn. Trong thời bao cấp, phạm vi hàng hoá công cộng do ngân sách nhà nước chịu rất rộng, từ dịch vụ y tế, giáo dục đến dịch vụ nhà ở và hàng loạt dịch vụ khác. Cùng với sự phát triển, các nhà nước thường thấy quá tải bởi dịch vụ này, cảm thấy không gánh nổi gánh nặng này, nhiều vấn đề phức tạp như gia tăng nợ công và xu hướng tự nhân hoá hàng hoá công cộng xuất hiện. Nhà nước ngày càng muốn chuyển nhiều hơn các hàng hoá công cộng, chuyển dần một phần gánh nặng chi phí từ Nhà nước sang vai dân cư. Thậm chí, những công trình lớn như đường giao thông cũng được tự nhân hoá. Ở Việt Nam, từ khi chuyển từ nền kinh tế bao cấp sang kinh tế thị trường định hướng XHCN, nhiều hàng hoá công cộng cũng dần được tự nhân hoá, hoặc được tự nhân hoá từng phần (thôi bao cấp trong y tế, giáo dục, nhà ở,...). Tự nhân hoá hàng hoá công cộng giảm sức ép về ngân sách, cho phép dành khoản chi phí lớn để trả lương cho công chức hành chính.

#### **4. Phân tổ theo khu vực thể chế và nhóm giải pháp liên quan đến giảm số người hưởng lương từ ngân sách nhà nước (Công chức hành chính)**

Nhóm giải pháp này liên quan đến yếu tố "mẫu số", nhằm làm giảm tương đối "mẫu số", từ đó đạt đến mục tiêu có được hay đảm bảo được "thương số" - mức lương mới cao hơn. Để giảm số người hưởng lương, cần tập trung vào 3 nhóm giải pháp lớn sau đây: *Thứ nhất*, các giải pháp thực hiện cải cách hành chính, chính phủ điện tử; *Thứ hai*, vận dụng các nguyên tắc phân tổ theo khu vực thể chế nhằm giảm số người hưởng lương từ ngân sách Nhà nước; *Thứ*

*ba*, các giải pháp thực hiện định biên, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước. và *Thứ tư*, có cơ chế tuyển dụng, đào thải, đào tạo đội ngũ công chức hành chính thật khoa học, chặt chẽ, nghiêm minh trên cơ sở những tiêu chuẩn cán bộ đã được xác lập. Bài viết này, tập trung làm rõ giải pháp thứ hai.

Như đã chỉ rõ ở trên: Nguồn kinh phí đảm bảo trả lương cho lao động thuộc 2 KVTC Tài chính và phi tài chính là từ kết quả hoạt động kinh doanh của 2 khu vực đó; Nguồn kinh phí đảm bảo trả lương cho lao động thuộc KVTC Vô vị lợi là từ đóng góp tự nguyện của các thành viên, hội viên. Nghĩa là, lao động thuộc 3 KVTC này không được coi là công chức hành chính và không được trả lương từ ngân sách. **Vì vậy, cần phải rà soát lại những đối tượng hiện đang được hưởng lương từ ngân sách Nhà nước, xác định đúng các đối tượng được hưởng lương.** Bài viết này đề xuất cách xử lý đối với từng loại đối tượng như sau:

*Thứ nhất*, Đối tượng hưởng lương thuộc khu vực Quản lý nhà nước: **1/ Đối với nhóm cán bộ công chức hành chính công quyền** làm việc trong các cơ quan thuần túy thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Khu vực Quản lý nhà nước là bộ phận hoạt động không vì mục đích thu lợi nhuận. Bộ phận này hoạt động dựa vào ngân sách. Nguồn trả lương cho bộ phận này cũng lấy từ ngân sách. Theo luật công chức, những người này không được tham gia hoạt động sản xuất kinh doanh thu lãi. Để hoạt động quản lý nhà nước có hiệu quả, một mặt phải làm tốt công tác quy hoạch tổ chức cán bộ, làm rõ chức năng, nhiệm vụ, yêu cầu cán bộ cả về số lượng và chất lượng, làm tốt công tác định biên, mặt khác, phải có chế độ phân phối thoả đáng để thu hút được những người ưu tú, có đức, có tài vào các cơ quan quản lý nhà nước. Tiền lương trả cho ngừng người này phải đảm bảo đủ điều kiện để hoạt động của họ ngày càng trở nên có hiệu quả, hạn chế được các tệ nạn xã hội như hối lộ, tham nhũng... Nhóm cán bộ công chức hành chính công quyền là loại đối tượng mà lao động của họ mang tính nghiệp vụ và chuyên môn phục vụ cho việc quản lý nhà nước và các hoạt động công ích. Họ không trực tiếp sáng tạo ra của cải vật chất, song có tác động lên môi trường kinh tế xã hội nói chung. Bất kể một quốc gia nào cũng đều cần phải có một đội ngũ cán bộ công chức hành chính có năng lực và có động cơ thái độ tốt. Đội ngũ này sẽ là nhân tố rất quan trọng để đảm bảo cho một Nhà nước có hiệu quả. Với những đặc điểm như vậy, họ cần được coi là đối tượng ưu tiên số một. Sự ưu tiên ở đây được hiểu theo nghĩa họ phải là đối tượng đầu tiên, quan trọng được hưởng lương trọn vẹn từ ngân sách nhà nước. Sờ dĩ như vậy, vì họ thuộc nhóm người

phải toàn tâm toàn ý vì những công việc thuộc bộ máy công quyền. Về nguyên tắc, họ không hề có một nguồn thu nào khác ngoài lương do Nhà nước trả do công việc của họ đem lại. Nếu có một cơ chế lương tốt cùng với những biện pháp tác động tích cực khác mới có thể khơi dậy được lòng trung thành và sự tận tụy ở họ. Đây là một yếu tố hết sức quan trọng, làm cho cán bộ công nhân viên hoà nhập với mục tiêu của cơ quan và sẵn lòng phục vụ lâu dài với tinh thần trách nhiệm cao. Lòng trung thành là điều không thể thiếu được trong khu vực nhà nước, nơi mà những hoạt động không thể xác định hoặc theo dõi một cách dễ dàng. **2/ Đối với nhóm Đối tượng làm việc trong các cơ quan vừa thực hiện chức năng quản lý nhà nước, vừa thực hiện chức năng sản xuất kinh doanh.** Đặc điểm của bộ phận này tương tự như bộ phận hưởng lương thuộc khối hành chính sự nghiệp (nêu ở phần sau), hoạt động của họ được thực hiện dựa vào hai nguồn kinh phí: Kinh phí từ vốn sự nghiệp trong ngân sách và kinh phí từ hoạt động có thu. Đặc điểm của bộ phận này là tiền lương chỉ là một bộ phận trong thu nhập của họ. Ở đây, không thể đòi hỏi tiền lương phải đảm bảo đủ nuôi sống anh ta và gia đình anh ta được. Tiền lương ở đây phải được trả tương xứng với số lượng và chất lượng lao động mà họ đã bỏ ra, phù hợp với chức năng, trách nhiệm mà họ được giao.

**Thứ hai,** Đối với cán bộ, công chức sự nghiệp - Đối tượng hưởng lương thuộc khu vực tài chính và phi tài chính: 1/ Đối với những người làm việc ở khối hành chính sự nghiệp. Đặc điểm của bộ phận này là hoạt động của họ được thực hiện dựa vào hai nguồn kinh phí: Kinh phí từ vốn sự nghiệp trong ngân sách và kinh phí từ hoạt động có thu. Tiền lương của bộ phận lao động làm việc trong các cơ quan tổ chức này cũng được chi trả từ hai nguồn: ngân sách và doanh thu dịch vụ. Do tổ chức bộ máy của chúng ta hiện nay chưa thật ổn định và hoàn thiện nên tiền lương và thu nhập của nhóm lao động này đang còn nhiều vấn đề nổi cộm, bất hợp lý, làm cho tiền lương chưa gắn người lao động với công việc, đơn vị, chưa là động lực của sự phát triển, nguồn lương chưa được huy động và sử dụng có hiệu quả. 2/ Đối với những người làm việc trong các đơn vị công ích. Các đơn vị công ích là các đơn vị hoạt động sản xuất kinh doanh, nhưng không lấy mục tiêu thu lợi nhuận là chủ yếu mà chủ yếu phục vụ chức năng điều tiết vĩ mô của Nhà nước. Đó là các đơn vị sản xuất và cung ứng dịch vụ công cộng. Lao động của cán bộ, công chức thuộc thành phần này về bản chất thuộc khu vực thể chế Phi tài chính. Nghịch lý xảy ra ở đất nước ta trong thời gian qua là: a/ Cán bộ công chức của tất cả các cơ quan sự

nh nghiệp được hưởng trọn vẹn lương từ ngân sách Nhà nước; b/ Tại nhiều cơ quan có thu, cán bộ nhân viên còn nhận được một khoản thu nhập gọi là nhập ngoài luồng hay "thu nhập ngầm". Theo số liệu điều tra của một nghiên cứu, nó chiếm một vị trí đáng kể trong tổng số thu nhập của một số người. Điều này đã tạo nên sự bất bình đẳng trong phân phối thu nhập giữa các tầng lớp xã hội. Xuất phát từ đặc điểm của lao động, của cán bộ công chức sự nghiệp và xuất phát từ tình trạng thực tế với những mâu thuẫn nghịch lý của cơ chế lương hiện hành nêu trên, chúng tôi cho rằng: Cần phải đổi mới căn bản cơ chế lương đối với cán bộ, công chức thuộc lĩnh vực này trong thời gian tới. Như trên đó đề cập, tư tưởng là phải giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các đơn vị sự nghiệp, phải phân loại và chuyển một số đơn vị, tổ chức sự nghiệp sang hạch toán theo nguyên tắc cân đối thu chi có sự hỗ trợ của ngân sách Nhà nước, gắn với kết quả và hiệu lực thực hiện của từng đơn vị. Khi xã hội ngày càng phát triển đi lên, những thang bậc của nhu cầu cũng ngày càng một tăng theo. Hiện nay, các nhu cầu được học tập, chăm sóc sức khỏe, hưởng thụ văn hóa, vui chơi giải trí ngày một gia tăng và được quan tâm nhiều hơn. Bởi vậy, đòi hỏi các lĩnh vực dịch vụ công cộng phải ngày càng phát triển để đáp ứng nhu cầu hưởng thụ của người dân. Trong bối cảnh đó, nếu vẫn giữ nguyên cơ chế vận hành như cũ, theo kiểu bao cấp, ngân sách Nhà nước vẫn đảm bảo việc trả lương cho cán bộ nhân viên thuộc lĩnh vực này, một mặt, sẽ tiếp tục bó buộc sự phát triển của nó, mặt khác, gánh nặng của ngân sách Nhà nước tiếp tục tăng lên. Điều này thật sự đáng lo ngại, vì trong số người của khu vực hành chính sự nghiệp ở nước ta hiện nay, đại đa số là cán bộ nhân viên thuộc lĩnh vực sự nghiệp. Nhìn từ một góc độ khác, việc chuyển một số đơn vị, tổ chức sự nghiệp sang chế độ hạch toán tự cân đối thu chi, tự đảm bảo tiền lương cho cán bộ công nhân viên của mình là phù hợp với chủ trương, với xu thế xã hội hóa sự nghiệp công. Chúng tôi cho rằng, việc chuyển biến như vậy chắc chắn sẽ mang lại những tác động tích cực. Nó sẽ tạo điều kiện và kích thích các tổ chức dịch vụ cũng hoạt động năng động hơn, ngày càng đáp ứng được yêu cầu về đào tạo, chăm sóc sức khỏe và hưởng thụ văn hóa nghệ thuật của nhân dân vừa huy động thêm nguồn lực ngoài xã hội để phát triển các lĩnh vực này, đồng thời cũng tạo điều kiện giảm dần áp lực đối với ngân sách nhà nước. Về những biện pháp hay những phương án cụ thể để thực hiện tư tưởng đổi mới nêu trên, chúng tôi cho rằng: cần phải được tiếp tục triển khai nghiên cứu và đề xuất một cách thận trọng. Tuy nhiên, bước đầu có thể kiến

nghị: Một là, với những cơ quan sự nghiệp hoàn toàn không có thu thì ngân sách Nhà nước tiếp tục đảm bảo việc chi trả lương cho cán bộ công nhân viên của những cơ quan này. Hai là, với những cơ quan sự nghiệp có thu, những nguồn thu này không thể đảm bảo trang trải hết các chi phí, kể cả lương thì ngân sách Nhà nước sẽ trả lương một phần còn phần kia được trả bằng nguồn thu có được. Ba là, với những cơ quan sự nghiệp mà nguồn thu rất lớn hoặc đội ngũ cán bộ nhân viên có thể làm thêm bằng chuyên môn của mình để đảm bảo cuộc sống thì có thể coi họ tương đương như những đơn vị kinh doanh và tự hạch toán, tự đảm bảo quỹ lương cho cán bộ công nhân viên.

**Thứ ba,** Đối với cán bộ, công chức thuộc hệ thống Đảng, đoàn thể và các hội nghề nghiệp - Đối tượng hưởng lương thuộc khu vực vô vị lợi: Đặc điểm của bộ phận này là, làm việc trong các cơ quan hoạt động dựa vào đóng góp tự nguyện là chính. Do vậy, tiền lương của bộ phận này cũng phải được trả từ đóng góp tự nguyện là chính. Giải pháp đối với bộ phận này đã được đề cập đầu mục III bài viết này.

**Thứ tư,** Đối tượng hưởng lương thuộc khu vực: **1/ Đối với cán bộ xã, phường:** Bất cập hiện nay là: Một mặt, chỉ với một khoản phụ cấp ít ỏi nhưng số lượng người được hưởng lương quá lớn đã tạo ra một gánh nặng cho ngân sách. Mặt khác, do phụ cấp ít ỏi nên không đủ kích thích họ quan tâm tới công việc quản lý của địa phương, vì vậy làm cho hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương xã, phường kém hiệu quả. Bởi vậy, với loại đối tượng này, chúng tôi đề nghị: cần tính toán lại theo hướng xóa bỏ chế độ phụ cấp trách nhiệm và lựa chọn lại đội ngũ này, giảm bớt những đối tượng khác, chỉ giữ lại số cán bộ chủ chốt và sau đó áp dụng chế độ trả lương đầy đủ từ ngân sách Nhà nước cho họ. **2/ Đối với những người thuộc diện chính sách xã hội và có công với cách mạng - đối tượng chính sách.** Về nguyên tắc, không nên xếp đối tượng này vào danh sách những người được hưởng lương, vì khoản tiền trả cho họ không phải là tiền lương. Khoản tiền trả

cho họ chính là các khoản trợ cấp, đãi ngộ nhằm mục tiêu nâng cao mức sống, bình ổn và thực hiện công bằng xã hội. Vì lẽ đó, những khoản tiền này được chi trả bằng quỹ chi tiêu xã hội, bằng ngân sách xã hội và phải được huy động từ các nguồn khác, chứ không được lấy từ quỹ lương như trước đây nữa. Theo số liệu thống kê, số lượng người thuộc nhóm này ở nước ta rất lớn. Bởi vậy, nếu đặt họ ra ngoài danh sách đối tượng mà ngân sách phải trả lương sẽ làm giảm đáng kể nhu cầu chi trả lương từ ngân sách. Về thực chất, việc tách biệt như vậy chính là sự phân định rõ chính sách tiền lương với chính sách xã hội. Nó không những không phủ nhận việc duy trì các chính sách xã hội như một sự cần thiết do lịch sử để lại hoặc là do yêu cầu đòi hỏi của xã hội hiện tại và tương lai mà còn tạo điều kiện quan trọng để cải cách tiền lương làm động lực cho sự phát triển xã hội và tạo nguồn lực cho chính việc thực hiện các chính sách xã hội. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là phải đổi mới chế độ trợ cấp đối với các đối tượng chính sách xã hội này như thế nào? Về vấn đề này, chúng tôi kiến nghị: **Thứ nhất,** vì trợ cấp là những khoản chi tiêu xã hội, thuộc phạm trù ngân sách xã hội, bởi vậy mức trợ cấp là bao nhiêu sẽ tùy thuộc vào khả năng của ngân sách và phần dành cho các mục tiêu xã hội, tùy thuộc vào mục tiêu đảm bảo sự công bằng xã hội, đảm bảo sự ổn định xã hội trong thời gian sắp tới. **Thứ hai,** để đánh giá khả năng chi trả các khoản trợ cấp xã hội cũng cần phải đồng thời giải quyết tốt một số vấn đề: (1) tăng cường nguồn thu, các nguồn đóng góp từ dân, chứ không phải chỉ dựa vào ngân sách xã hội; (2) phải cải cách chế độ và cơ chế bảo hiểm xã hội, hưởng theo mức đóng góp, mở rộng các hình thức bảo hiểm, mở rộng đối tượng đóng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế cho toàn dân theo hình thức bắt buộc và tự nguyện; (3) Tiếp tục đổi mới chính sách đối với người có công với cách mạng theo hướng gắn liền với trình độ phát triển của nền kinh tế - xã hội. □

#### **Tài liệu tham khảo:**

1. C. Mác, Tiền công giá cả và lợi nhuận, Nhà xuất bản Sự thật Hà Nội, năm 1962.
2. Mác.F.Angghen, Bàn về phân phối, Nhà xuất bản sự thật Hà Nội, năm 1962.
3. Phan Công Nghĩa: Giáo trình Thống kê kinh tế, 2002.
4. Phan Công Nghĩa: “Phân tổ theo Khu vực thể chế và việc tổ chức, hạch toán nền KTQD: Tạp chí Kinh tế và phát triển số 36/5-6/2000.
5. Phan Công Nghĩa: Chuyên đề 20: “Các giải pháp và điều kiện thực hiện cải cách chính sách tiền lương công chức hành chính”. Đề tài NCKH độc lập cấp Nhà nước (Mã số ĐTDL-2011-G/58); “Nghiên cứu cơ sở khoa học cho việc cải cách chính sách tiền lương của công chức hành chính Việt Nam trong giai đoạn phát triển mới”.
6. Pháp lệnh cán bộ, công chức.