



**GTZ in Vietnam**

Your partner for a better future

# Hệ thống lương hiện hành trong cơ quan hành chính Việt Nam

- Sự cần thiết về một cách tiếp cận phân cấp -

## LỜI TỰA

Khu vực hành chính công của Việt Nam rất đa dạng và rộng lớn. Ở Việt Nam những tổ chức cung ứng dịch vụ công chủ yếu đang được quản lý giống như cơ quan hành chính công quyền. Điều đó làm phát sinh nhiều bất cập, chẳng hạn như:

- (I) Phí dịch vụ do nhà nước không chế và thậm chí ở mức thấp cho những người khá giả.
- (II) Các tổ chức cung ứng dịch vụ công không được giao quyền tự chủ về các mặt tài chính, nhân sự nên không đề cao trách nhiệm cải thiện chất lượng dịch vụ công.
- (III) Nhân viên hoạt động trong các tổ chức cung ứng dịch vụ công làm việc theo chế độ biên chế suốt đời, hưởng cùng một hệ thống tiền lương như công chức cơ quan nhà nước; nên không phát huy được tính tích cực, sáng tạo của họ.

Mặc dù đạt được những thành tựu đáng kể trong thời gian qua vẫn còn những bất cập và hạn chế trong hệ thống quản lý hành chính. Trong hoàn cảnh hiện tại khu vực công đang đối mặt với những thách thức sau:

- (I) Cải thiện chất lượng dịch vụ công
- (II) Huy động vốn để cải thiện và phát triển dịch vụ công
- (III) Đảm bảo công bằng xã hội được hưởng dịch vụ công
- (IV) Thiết lập chế độ tự chịu trách nhiệm của tổ chức công lập dịch vụ công

Bối cảnh phát triển nền kinh tế thị trường mở cửa Việt Nam đặt ra sự cần thiết tiến hành công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước là điều kiện tiên quyết và động lực đẩy mạnh phát triển kinh tế xã hội, phát huy dân chủ xã hội và hội nhập quốc tế. Chương trình tổng thể cải cách hành chính PAR được bắt đầu từ những năm 80 và gắn liền với thời điểm bắt đầu công cuộc đổi mới đất nước theo đường lối phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN.

Mục tiêu tổng quát của chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 – 2010 “*Xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hóa, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền XHCN, dưới sự lãnh đạo của Đảng; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực, đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng, phát triển đất nước. Đến năm 2010, hệ thống hành chính về cơ bản được cải cách phù hợp với yêu cầu quản lý nền kinh tế thị trường định hướng XHCN*”. Nội dung của chương trình PAR giai đoạn 2001-2010 bao gồm 4 bộ phận chính (I) Cải cách thể chế (II) Cải cách tổ chức bộ máy hành chính (III) Nâng cao chất lượng đội ngũ công chức (IV) Cải cách tài chính công.

Sự thành công của chương trình PAR đang thực hiện và cải thiện cung cấp dịch vụ công phụ thuộc chủ yếu vào nỗ lực và trình độ của đội ngũ công chức. Nếu như đội ngũ công chức có nỗ lực cao thì họ có thể hoàn thành nhiệm vụ được giao đúng thời hạn với cấp chất lượng xác định.

Các chuyên gia Chính phủ Đức CIM làm việc tại Học Viện hành chính quốc gia NAPA và Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương CIEM đã tiến hành nhiều cuộc trao đổi với các cơ quan trung ương và địa phương nhằm đưa ra tầm quan trọng của việc khuyến khích môi trường làm việc với các điều kiện về chế độ lương và làm việc.

Bản báo cáo này chỉ ra hoàn cảnh thu nhập hiện tại của công chức do Ông Nguyen Khac Hung (NAPA), Bui The Vinh (NAPA), Ông Gottfried von Knobelsdorf-Brenkenhoff (Chuyên gia CIM NAPA), Ông Steffen Reschwamm (Chuyên gia CIM NAPA) và Ông Axel Neubert (Chuyên gia CIM CIEM) phối hợp soạn thảo. Các luận điểm của bài báo cáo nghiên cứu là của các tác giả và không phản ánh quan điểm của Tổ chức Hợp tác kỹ thuật Đức GTZ, Viện nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương CIEM và Học viện hành chính quốc gia NAPA. Bản báo cáo tập trung vào cấu trúc và yếu điểm của hệ thống chế độ lương hiện tại. Nó chỉ ra hệ thống lương hiện nay rất phức tạp và không phản ánh được thực trạng bối cảnh kinh tế Việt Nam. Chi phí cuộc sống hàng ngày của công chức chỉ trông cậy phần nào vào lương tháng. Vì vậy người đọc có thể dễ dàng hình dung được kết quả công việc của họ làm việc.

Ngoài các hệ quả liên quan đến việc cung cấp dịch vụ công, vấn đề này còn ảnh hưởng đến tính bền vững lâu dài của nhiều dự án hợp tác phát triển quốc tế như cam kết nỗ lực và kết quả đạt được của một dự án có thể bị mất đi ngay khi hoàn thành dự án, các công chức sẽ không thể phát huy thành quả dự án này do họ không thấy được lợi ích mà chỉ tiếp tục 'tăng thêm khối lượng công việc'.

Chúng tôi hi vọng bản báo cáo này sẽ phát động nhận thức giữa cộng đồng các nhà tài trợ quốc tế về chủ đề khá nhạy cảm này và sẽ hỗ trợ nhiều hơn nữa cho Chính phủ Việt Nam thực hiện phần quan trọng của Chương trình Tổng thể cải cách hành chính PAR.

Tháng 5 năm 2006

# MỤC LỤC

	<i>Page</i>
<b>Danh mục từ viết tắt</b>	4
<b>Khái lược</b>	5
<b>Giới thiệu</b>	6
<b>I. Hệ thống lương các cấp trong nền hành chính Việt Nam</b>	7
1.1 Quan hệ giữa mức lương cơ bản và hệ số lương	7
1.2 Lương cho các chức vụ bầu cử (từ trung ương tới cấp xã) và các chức vụ lãnh đạo bổ nhiệm trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp, lực lượng vũ trang và doanh nghiệp nhà nước	8
1.2.1 Bảng lương cho các chức vụ bầu cử	8
1.2.2 Bảng lương cho các lãnh đạo và quản lý bổ nhiệm	11
1.2.3 Bảng lương cho các cán bộ, công chức chuyên môn nghiệp vụ hành chính	11
1.2.4 Bảng lương cho các viên chức chuyên môn, nghiệp vụ	14
1.2.5 Bảng lương quân đội và công an	15
1.2.6 Bảng lương doanh nghiệp nhà nước	16
<b>II. Các hệ thống thu nhập thêm và tiền thưởng hiện đang sử dụng</b>	19
2.1 Phụ cấp	19
2.1.1 Các loại phụ cấp tính theo mức lương cơ bản	19
2.1.2 Các loại phụ cấp tính theo cấp bậc hay chức vụ	21
2.2 Tiền thưởng	22
<b>III. Các đơn vị thuộc các cấp hành chính tạo thêm thu nhập và sử dụng thu nhập thêm</b>	23
3.1 Việc hình thành và khái niệm “thu nhập thêm”	23
3.1.1	23
3.1.2 "Thu nhập thêm" cho cán bộ, công chức và viên chức	24
3.2 Phân loại thu nhập thêm cho công chức và viên chức	24
3.2.1 Phân loại theo chủ thể trả V+	24
3.2.2 Phân loại theo đặc điểm pháp lý của V+	25
3.2.3 Phân loại theo cách thức nhận V+	25
3.2.4 Phân loại theo hình thức của V+	26
3.2.5 Phân loại theo tần số nhận V+	26
3.3 Việc sử dụng thu nhập thêm tại các cơ quan, đơn vị thuộc các cấp hành chính	28
<b>IV. Các cơ quan, đơn vị trả tiền thêm cho công chức, viên chức và những người Ngoài</b>	30
4.1 Cơ cấu thu nhập	30
4.2 Phương thức trả tiền	31
<b>V. Kết luận và kiến nghị</b>	32
<b>Tài liệu tham khảo</b>	35
<b>Phụ lục</b>	36
1. Các câu hỏi phỏng vấn bán định hướng	36
2. Danh sách những người phỏng vấn	37

## DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

<b>CPV</b>	Đảng Cộng sản Việt Nam
<b>GDP</b>	Tổng thu nhập quốc nội
<b>MOET</b>	Bộ Giáo dục và Đào tạo
<b>MOF</b>	Bộ Tài chính
<b>MOLISA</b>	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
<b>MOHA</b>	Bộ Nội vụ
<b>NA</b>	Quốc Hội
<b>NAPA</b>	Học viện Hành chính Quốc gia
<b>NEU</b>	Trường Đại học Kinh tế Quốc dân
<b>PAR</b>	Cải cách nền hành chính nhà nước
<b>PMRD</b>	Ban Nghiên cứu của Thủ tướng
<b>SOE</b>	Doanh nghiệp nhà nước
<b>SRV</b>	Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam
<b>VND</b>	Đồng Việt Nam

## KHÁI LƯỢC

Mục tiêu bản báo cáo này là nghiên cứu kỹ lưỡng hệ thống lương, phụ cấp và thưởng, thu nhập thêm và trả thêm do các cơ quan, đơn vị thuộc bộ máy hành chính hiện nay thực hiện cả về phương diện các văn bản pháp luật và pháp qui và phương diện thực tiễn để thấy được những trở ngại hiện tại về tình trạng kinh tế của các cán bộ, công chức và viên chức. Trên cơ sở những phân tích đó đưa ra các kiến nghị về việc làm thế nào để cải tiến và giải quyết được những trở ngại này.

Kết quả tìm tòi cơ bản của bản báo cáo là mặc dù trong mấy thập kỷ qua đã có những cố gắng lớn nhằm cải cách các hệ thống lương, phụ cấp, tiền thưởng, thu nhập thêm và trả tiền thêm cho công chức, song vẫn còn nhiều vấn đề tồn tại: (i) Hệ thống thang bảng lương cho các cấp độ của nền hành chính là rất phức tạp với quá nhiều bảng lương, bậc lương cho các ngành khác nhau, trong khi mức lương nói chung là còn thấp và chỉ chiếm một phần trong thu nhập thực tế của công chức, viên chức; (ii) Hệ thống phụ cấp hãy còn công kênh và bất hợp lý; (iii) Tiền thưởng được xem như là bổ xung cho mức lương thấp, tạo nên bình quân chủ nghĩa và chưa thực sự là động cơ thúc đẩy cán bộ, công chức và viên chức làm việc tốt; (iv) Vấn đề thu nhập thêm là rất đa dạng, chưa rõ ràng và bản chất phức tạp, nguồn thu nhập thêm (hợp pháp và thậm chí bất hợp pháp) cũng rất đa dạng, do đó, trong một số trường hợp có thể là cơ hội tham ô hay tham nhũng; và (v) Việc các cơ quan, đơn vị thuộc các cấp độ hành chính khác nhau trả thêm cũng còn nhiều vấn đề.

Trên cơ sở đó, báo cáo đưa ra một số kiến nghị: (i) Lương và phụ cấp phải là nguồn thu nhập chủ yếu của cán bộ, công chức và viên chức, phải đủ để nuôi sống họ và trang trải cho các chi phí tối thiểu của gia đình họ; (ii) Làm cho tiền thưởng trở thành một động cơ thúc đẩy công tác tốt trong công vụ; (iii) Xây dựng một khuôn khổ pháp luật và pháp qui hoàn chỉnh về tiền lương và các vấn đề liên quan tới tiền lương; và (iv) Tiếp tục nghiên cứu đầy đủ hơn về chủ đề quan trọng này, có sử dụng điều tra theo mỗi ngành nhằm đóng góp tốt hơn cho công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước hiện nay.

## GIỚI THIỆU

Lương, phụ cấp và tiền thưởng là một vấn đề kinh tế thuộc lĩnh vực phân phối, là một tác nhân quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội. Việc trả công đúng và đủ cho người lao động không chỉ bảo đảm tái sản xuất sức lao động, mà còn nâng cao hiệu quả công tác và tinh thần trách nhiệm của cán bộ, công chức và viên chức, cải tiến hiệu lực và hiệu năng của bộ máy công quyền và tạo điều kiện cho quá trình sản xuất và lưu thông, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Vì vậy, chính sách trả công lao động là một bộ phận thiết yếu trong hệ thống chủ trương, chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam (CPV), pháp luật và quy định của Nhà nước (SOV). Các chính sách trả công lao động, trực tiếp ảnh hưởng, một mặt, đời sống của cán bộ, công chức và viên chức, một bộ phận trong dân số, mặt khác, tác động tới các mối quan hệ sản xuất, tiết kiệm và tiêu dùng, các mối quan hệ giữa các tầng lớp người lao động trong xã hội, năng suất và hiệu suất lao động, và sự ổn định chính trị - xã hội. Một khi kinh tế thay đổi thì các chính sách này cũng thay đổi theo để thúc đẩy vai trò của chúng trong xã hội. Các bộ phận cơ bản của chính sách này bao gồm các thang bảng lương, phụ cấp và tiền thưởng.

Trong những thập kỷ qua, mặc dù chiến tranh phá hoại và những khó khăn về kinh tế, Nhà nước đã dành mỗi quan tâm đặc biệt cho các chính sách lương, làm cho các chính sách này trở nên phù hợp hơn nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và cải tiến cuộc sống người lao động. Hệ thống lương hiện nay được áp dụng từ năm 1993, kể từ đó đến nay đã có những thay đổi lớn lao về kinh tế đất nước. Có thể nói, trong những năm đầu thì hệ thống lương đó có những ưu điểm rõ ràng, song những năm gần đây hệ thống này tỏ ra có nhiều bất cập, cản trở động lực người lao động và làm chậm sự phát triển kinh tế. Nhiều nhà nghiên cứu (ví dụ, GS. TS. Nguyễn Văn Thường, 1999; Nguyễn Hồng Minh, 2004; PGS. TS. Nguyễn Trọng Điều, 2005) đã chỉ ra những bất cập trong hệ thống lương này như có quá nhiều thang bảng lương không khuyến khích nhân viên cải tiến chất lượng công tác và lương còn quá căn cứ vào thâm niên công tác.

Từ đó đến nay đã có nhiều lần cải tiến hệ thống lương cán bộ, công chức và viên chức, nhất là trong khuôn khổ Chương trình tổng thể Cải cách nền Hành chính nhà nước (PAR) hiện nay. Trong đó, Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản qui phạm pháp luật điều chỉnh về lương, nâng mức lương cơ bản, giảm bớt các bậc lương trong bảng lương. Tuy vậy, nhận xét chung của cán bộ, công chức và viên chức là tình trạng kinh tế của họ không những không được cải thiện, mà còn kém hơn. Vì vậy, thực trạng đặt ra yêu cầu là phải nghiên cứu sâu hơn về hệ thống trả công lao động hiện nay, tìm ra các ưu điểm và nhược điểm, và đưa ra các khuyến nghị mang tính chính sách để cải tiến hệ thống này. Do nhận thức được rằng đó là một công việc đồ sộ, đòi hỏi có nhiều cơ quan, đơn vị và cá nhân tham gia, nên báo cáo này chỉ xem xét hệ thống lương hiện nay và khái quát cơ sở pháp lý của việc thu nhập thêm và các cơ quan hành chính các cấp trả tiền thưởng cho cán bộ, công chức và viên chức hiện được sử dụng. Báo cáo cũng nêu một số khuyến nghị về việc cải tiến hệ thống này nhằm phần nào giải quyết được khó khăn về tình hình kinh tế của cán bộ, công chức và viên chức.

# I. HỆ THỐNG LƯƠNG HIỆN NAY ÁP DỤNG CHO CÁC CẤP HÀNH CHÍNH VIỆT NAM

## 1.1 Quan hệ giữa mức lương cơ bản và hệ số tiền lương:

Trong kinh tế thị trường, lương là khoản tiền người thuê tuyển nhân công trả cho người làm công theo giá trị sức lao động bỏ ra theo hợp đồng lao động.

Nhìn chung, mức lương ở Việt Nam được tính như sau:

$Mtl = TL_{min} \times Ki$  (Mtl: mức lương phù hợp với trình độ chuyên môn và chất lượng của người lao động;  $TL_{min}$ : mức tiền lương cơ bản do Nhà nước xác định cho từng thời kỳ; Ki: hệ số lương xác định trong bảng lương).

Như vậy, mức lương của một nhân viên căn cứ vào hai yếu tố do nhà nước qui định, đó là mức lương cơ bản và hệ số lương xác định trong bản lương. Để cải cách tiền lương cán bộ, công chức và viên chức phù hợp hơn với tình hình kinh tế - xã hội đất nước, nhà nước đã áp dụng ba biện pháp: (i) nâng mức lương cơ bản (vào các năm 1993, 1997, 2000, 2001, 2002, và 2005); (ii) cải tiến thang bảng lương, phụ cấp và nâng cao hệ số lương; và (iii) kết hợp cả hai biện pháp này.

Chế độ tiền lương mới của Việt Nam được kỳ họp thứ 9 Quốc hội khoá 8 và kỳ họp thứ 2 Quốc hội khoá 9 thông qua. Chế độ lương này được chính thức thực hiện từ ngày 1 tháng 4 năm 1993 với hai Nghị định số 25/CP và 26/CP do Chính phủ ban hành ngày 23 tháng 5 năm 1993 về Qui định tạm thời tiền lương cho các chức danh bầu cử, công chức và viên chức, cán bộ và nhân viên các cơ quan Đảng và đoàn thể, và nhân viên các doanh nghiệp nhà nước (SOE). Chế độ lương mới này được xem là sự thay đổi cơ bản sang việc tiền tệ hoá tiền lương, thay thế và dần xoá bỏ chế độ phân phối trợ cấp và hướng tới việc tái tạo lại sức lao động.

Về mức tiền lương cơ bản ( $TL_{min}$ ), Điều 56 Bộ luật Lao động năm 1999 qui định rằng “Mức lương cơ bản xác định theo chi phí sống, bảo đảm cho người lao động làm công việc giản đơn nhất trong điều kiện làm việc bình thường có thể bổ xung sức lao động đơn giản của người đó và phân nào tích tụ tái sản xuất sức lao động mở rộng, và được dùng làm căn cứ để tính mức tiền lương cho các loại lao động khác.

Sau khi có ý kiến của Liên đoàn Lao động Việt Nam và đại diện của chủ lao động, Chính phủ sẽ quyết định và ban hành mức lương cơ bản chung, mức lương cơ bản cho các khu vực, mức lương cơ bản cho các lĩnh vực.

Khi chỉ số giá cả tăng làm cho tiền lương thực tế của người lao động giảm, Chính phủ sẽ điều chỉnh mức lương cơ bản để bảo đảm lương thực tế”

Mức lương cơ bản qui định và tháng Tư năm 1993 là 110.000 đồng, đến cuối năm đó (tháng 12 năm 1993) được tăng lên 120.000 đồng. Sau đó, do có những biến động về chỉ số giá cả nên Chính phủ đã điều chỉnh mức lương cơ bản thêm một số lần như sau:

- Tháng Giêng 1997: mức lương cơ bản được điều chỉnh từ 120.000 đồng lên 144.000 đồng;



- Tháng Giêng 1999: mức lương cơ bản được điều chỉnh từ 144.000 đồng lên 180.000 đồng;
- Tháng Giêng 2001: mức lương cơ bản được điều chỉnh từ 180.000 đồng lên 210.000 đồng;
- Tháng Giêng 2003: mức lương cơ bản được điều chỉnh từ 210.000 đồng lên 290.000 đồng;
- Tháng Mười 2005: mức lương cơ bản được điều chỉnh từ 290.000 đồng lên 350.000 đồng.

Về quan hệ hệ số tiền lương thì hệ số giữa mức lương tối thiểu - mức lương trung bình và mức lương tối đa là: 1.0 – 1.78 – 8.50<sup>1</sup>. Theo Công văn số 01/BCD TLNN ngày 13 tháng Giêng năm 2005 của Ban Chỉ đạo cải cách tiền lương nhà nước, hệ số này được tăng lên thành 1.0 – 2.34 – 10, có cân nhắc tới số đông cán bộ, công chức, viên chức và người lao động. Văn bản này cũng qui định việc cải tiến hệ thống lương bằng cách chia thành thang bảng lương hành chính, thang bảng lương cho viên chức sự nghiệp, thang bảng lương lực lượng vũ trang và thang bảng lương doanh nghiệp nhà nước.

## 1.2 Hệ thống lương cho các chức vụ do bầu cử (từ trung ương tới cấp xã) và các chức vụ lãnh đạo do bổ nhiệm trong các cơ quan hành chính, các đơn vị sự nghiệp, lực lượng vũ trang và doanh nghiệp nhà nước:

Có hai nhóm yếu tố ảnh hưởng tới hệ số lương cho các chức danh do bầu cử:

- Các yếu tố liên quan tới công việc hay chuyên môn như: trình độ chuyên môn theo yêu cầu công việc; sự sáng tạo trong công việc; sự hợp tác trong công tác và độ linh hoạt khi xử lý công việc.
- Các yếu tố liên quan tới trách nhiệm công việc như: trách nhiệm và ảnh hưởng của công việc; trách nhiệm đối với quyết định liên quan tới công việc; trách nhiệm vật chất đối với trang thiết bị; trách nhiệm với cuộc sống con người khi thực hiện công việc; và trách nhiệm về quan hệ bên trong cũng như bên ngoài liên quan tới công việc.

Hệ số điều kiện làm việc được xác định qua tính điểm theo bốn yếu tố: năng lực thể chất; sự tập trung trí não; khả năng trí tuệ khi xử lý thông tin; và công việc nhàm chán hay vị trí thay đổi khi làm việc.

Trên cơ sở phương pháp này, hệ số mức lương của cán bộ và công chức trình bày tại bảng trang bên. Có thể thấy rằng hệ số mức lương cán bộ, công chức được xác định như sau: (i) hệ số độ phức tạp công việc cho các cán bộ bầu cử từ 3,7 đến 11, các hệ số điều kiện làm việc từ 1,162. Có 10 hệ số mức lương, từ 4,3 đến 10; (ii) có các hệ số độ phức tạp công việc cho các cán bộ, công chức và viên chức chuyên môn, nghiệp vụ (kể cả các cán bộ quản lý và lãnh đạo có lương chuyên môn và phụ cấp chức vụ) tại các cơ quan hành chính và các đơn vị sự nghiệp từ 1,48 đến 7,5, các hệ số điều kiện công việc từ 1,0 đến 1,244. Có 56 hệ số mức lương, từ 1,48 đến 9,33.

### 1.2.1 Thang bảng lương cho các chức danh qua bầu cử:

<sup>1</sup> Nguyễn Trọng Điều (CB) (2005), tr: 59.

**Bảng 1.1**

20 mức độ phức tạp công việc của cán bộ, công chức (tốt nghiệp đại học hệ số là 2,19)	Công chức lựa chọn làm quản lý nhà nước		11.00		13.00				
			9.75		11.32				
			8.55		9.93				
	Công chức lãnh đạo và chuyên môn trong cơ quan hành chính và đơn vị		7.50	8.11	8.71	9.33			
			6.64	7.18	7.71	8.26			
			5.87	6.35	6.82	7.30			
			5.20	5.62	6.04	6.47			
			4.64	5.02	5.39	5.77			
			4.14	4.48	4.81	5.15			
	Công chức lãnh đạo và chuyên môn trong cơ quan hành chính và đơn vị	Nghề vụ trong lĩnh vực sự nghiệp		3.70	4.00	4.30	4.60	4.90	5.22
				3.25	3.50	3.78	4.04	4.31	4.58
			2.85	3.08	3.31	3.55	3.78	4.02	
			2.50	2.70	2.91	3.11	3.31	3.53	
			2.19	2.37	2.55	2.72	2.90	3.09	
			1.93	2.09	2.24	2.40	2.56	2.72	
			1.69	1.83	1.96	2.10	2.24	2.38	
			1.48	1.60	1.72	1.84	1.96	2.09	
			1.30	1.41	1.51	1.62	1.72	1.83	
			1.14	1.23	1.33	1.42	1.51	1.62	
		1.00	1.081	1.162	1.244	1.325	1.410		
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <p>Có 4 mức điều kiện làm việc cho cán bộ, công chức; không có hệ số 1.325 và 1.41</p> </div>									

Nguồn: PGS. TS. Nguyễn Trọng Điều (Đd, tr: 61)

Thang bảng lương này vận dụng đối với những người được bầu cử giữ các chức danh theo nhiệm kỳ trong các cơ quan, tổ chức Đảng, các đoàn thể từ trung ương tới cấp huyện và cơ sở. Cấp cao nhất là Tổng Bí Thư và Chủ tịch nước, cấp thấp nhất là uỷ viên uỷ ban kiểm tra và Thư ký Hội đồng nhân dân cấp huyện.

Cần chú ý rằng căn cứ vào đặc điểm và tính chất của các cán bộ theo bầu cử là làm việc theo nhiệm kỳ, cho nên có sự thống nhất chung là những người khác nhau giữ các chức danh giống nhau thì có cùng mức độ phức tạp và trách nhiệm như nhau, vì thế chỉ có một mức lương cho mỗi chức danh. Như vậy, không có các mức lương theo thâm niên (những người được tái bầu cử lần thứ hai trở lên được hưởng 5% phụ cấp mỗi lần được tái bầu cử thêm vào mức lương chức danh đó), do không có phụ cấp chức vụ (đã được tính vào mức lương đó rồi).

Theo Nghị quyết số 730/2004/NQ-UBTVQH ngày 30 tháng 9 năm 2004 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, và Quyết định số 128-QĐ-TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng, Tổng Bí thư và Chủ tịch nước hưởng cùng một mức lương (hệ số 13,00), Thủ tướng Chính phủ và Chủ tịch Quốc hội hưởng cùng một mức lương (hệ số 12,50). Có hai mức lương cho các chức danh thấp hơn ở trung ương tại bảng dưới đây.

**Bảng 1.2** Ví dụ về hai mức lương cho các chức danh thấp hơn tại trung ương

STT.	Chức danh	Mức 1 (hệ số lương)	Mức 2 (hệ số lương)
1	Ủy viên Bộ Chính trị Phó Chủ tịch nước Chủ tịch Mặt trận tổ quốc	11.10	11.70
2	Bí thư Trung ương Đảng Chủ nhiệm Ủy ban Kiểm tra Trung ương Phó Thủ tướng Phó Chủ tịch Quốc hội Chánh án Tòa án Nhân dân tối cao Viện trưởng Viện Kiểm sát Nhân dân tối cao	10.40	11.00
3	Ủy viên Thường vụ Quốc hội	9.80	10.40
4	Trưởng Ban Đảng ở trung ương Bộ trưởng và tương đương Trưởng Ban của Quốc hội Người đứng đầu các tổ chức chính trị xã hội ở trung ương Bí thư thứ nhất Trung ương Đoàn Tổng Thư ký Ủy ban Trung ương Mặt trận tổ quốc	9.70	10.30

*Nguồn:* Trích dẫn từ Nghị quyết số 730/2004/NQ-UBTVQH và Quyết định số 128-QĐ-TW.

Căn cứ vào tầm quan trọng và mục tiêu quản lý cũng như tiền lương tại địa phương, các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương được chia thành hai loại: (i) Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh; và (ii) các tỉnh và thành phố còn lại. Các thành phố trực thuộc trung ương và các quận, huyện chia thành ba loại: (i) thành phố thuộc tỉnh hạng hai; (ii) các thành phố thuộc tỉnh còn lại, các quận, huyện của Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh; và (iii) các quận, huyện và thị xã còn lại. Bí thư Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh hưởng cùng một mức. Chủ tịch Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh hưởng cùng một mức lương như Bộ trưởng. Mức lương của Bí thư các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, của các quận, huyện cao hơn mức lương của Chủ tịch Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố, quận, huyện. Mức lương

các Phó Bí thư tỉnh, thành phố, quận, huyện tương đương với mức lương của Chủ tịch Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân tỉnh, thành phố, quận, huyện đó.

### 1.2.2 *Bảng lương các chức vụ lãnh đạo và quản lý theo bổ nhiệm:*

Cơ bản các lãnh đạo và quản lý theo bổ nhiệm là các công chức và viên chức chuyên môn được đào tạo theo ngành nghề và có công việc ổn định trong các cơ quan Đảng hay đoàn thể, cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp, lực lượng vũ trang, doanh nghiệp nhà nước (ngoài các chức vụ quản lý như giám đốc, phó giám đốc, kế toán trưởng là những người được bổ nhiệm, song nhận lương theo phân loại doanh nghiệp). Để dễ quản lý, thang bảng lương cho những người này gồm: lương chuyên môn + phụ cấp chức vụ. Như vậy, phụ cấp chức vụ là một phần lương được trả cho người cán bộ hay công chức trong thời gian người đó nắm giữ chức vụ này.

Như vậy, các cán bộ, công chức được bổ nhiệm từ phó phòng một cơ quan, đơn vị tới bộ trưởng được hưởng lương chuyên môn (theo ngạch công chức hay quân hàm trong lực lượng vũ trang) công với phụ cấp chức vụ lãnh đạo được qui định cho mỗi loại hình cơ quan, đơn vị hay cấp bậc so với mức lương cơ bản. Hệ số phụ cấp lãnh đạo cao nhất là 1.50 và hệ số thấp nhất là 0,15.

### 1.2.3 *Bảng lương cán bộ và công chức chuyên môn nghiệp vụ hành chính:*

Theo Nghị định 25/CP ngày 23 tháng 5 năm 1993 của Chính phủ, bảng lương công chức được qui định cho từng khu vực, mỗi lĩnh vực có một bảng lương riêng tương thích với các ngạch công chức trong khu vực đó. Ngạch công chức cho biết các chức vụ và mức độ chuyên môn và có các chức danh chuẩn cho công chức thừa hành. Mỗi ngạch có một hệ số lương chuẩn (bậc 1) xác định theo hai yếu tố: (i) mức độ phức tạp công việc; và (ii) mức tiêu thụ lao động đặc thù trong khu vực đó. Trong mỗi ngạch có các bậc lương theo thâm niên (nhiều nhất là 16 bậc và ít nhất là 7 bậc) cho thấy thâm niên người công chức đó đã làm việc trong ngạch này. Thời gian bắt buộc để được nâng lương (nâng lương theo thâm niên) là hai năm với các ngạch có độ phức tạp công việc ít và ba năm với các ngạch có độ phức tạp công việc cao. Số lượng các bậc lương theo thâm niên trong mỗi ngạch được xác định theo hai yếu tố: (i) độ phức tạp về chuyên môn, nghiệp vụ đòi hỏi phải có thời gian để tích lũy; và (ii) thời gian nâng lương trong ngạch đó, số lượng các bậc lương theo thâm niên trong ngạch đối với các công chức không đủ điều kiện để thi nâng ngạch lên ngạch cao hơn, hay đối với những người thuộc các ngạch cao nhất, không còn ngạch cao hơn nữa. Bậc lương cao nhất trong một ngạch thể hiện mức độ công việc phức tạp nhất trong ngạch đó, vì vậy, chúng tương thích với các ngạch khác nhau (từ 4,9 tới 7,1). Tuy vậy, các bậc lương thấp nhất trong cách ngạch thì khác nhau do có sự khác biệt về độ phức tạp của công việc, điều kiện làm việc và vị trí làm việc.

Nâng ngạch từ ngạch dưới lên ngạch trên phải căn cứ theo yêu cầu công việc và qua thi nâng ngạch, tuy nhiên, không nhất thiết là tất cả những ai đã qua tất cả các bậc trong ngạch đó đều được nâng ngạch.

Như vậy, thang bảng lương cho cán bộ, công chức theo Nghị định 25/CP được thiết kế và áp dụng cho 21 lĩnh vực khác nhau, bảng lương mỗi lĩnh vực lại chia thành các ngạch công chức từ ngạch thấp nhất tới ngạch cao nhất. Tổng số có 196 ngạch công chức cho 21 lĩnh vực. Nguyên nhân phải có thang bảng lương cho mỗi lĩnh vực là vì độ phức tạp công việc, điều kiện làm việc và mức độ ưu tiên đối với từng lĩnh vực. Mỗi lĩnh vực có mức lương chuẩn (bậc 1) khác nhau, mỗi ngạch có một mã ngạch gắn liền với trình độ

**Bảng 1.3:** Bảng lương cho công chức hành chính (ban hành theo Nghị định 25/CP ngày 23 tháng 5 năm 1993)

Ngàn đồng

Mã số	Ngạch công chức (chức danh)	Bậc lương															
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
01.00 1	Chuyên viên cao cấp Hệ số lương (1.4.1993)	4.92 325	5.23 345	5.54 366	5.85 386	6.26 413	6.67 440	7.10 440									
01.00 2	Chuyên viên chính Hệ số lương (1.4.1993)	3.35 230	3.63 246	3.91 262	4.19 278	4.47 295	4.75 3.14	5.03 332	5.31 350	5.60 370							
01.00 3	Chuyên viên Hệ số lương (1.4.1993)	1.86 160	2.10 167	2.34 177	2.58 185	2.82 199	3.06 214	3.31 228	3.56 241	3.81 257	4.06 271						
01.00 4	Cán sự Hệ số lương (1.4.1993)	1.46 137	1.58 143	1.70 151	1.82 157	1.94 163	2.06 166	2.18 171	2.30 175	2.42 179	2.55 183	2.68 191	2.81 199	2.94 206	3.07 214	3.20 222	3.33 229
01.00 5	Chuyên gia đánh máy Hệ số lương (1.4.1993)	1.70 151	1.82 157	1.94 163	2.06 166	2.18 171	2.30 175	2.42 179	2.55 183	2.68 191	2.81 199	2.94 206	3.07 214	3.20 222	3.33 229		
01.00 6	Nhân viên đánh máy Hệ số lương (1.4.1993)	1.35 130	1.44 136	1.53 141	1.62 146	1.71 151	1.80 156	1.89 161	1.98 164	2.07 167	2.16 170	2.25 173	2.34 177	2.43 179	2.52 182	2.61 186	2.71 192

Nguồn: Trích dẫn từ Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, 2003, tr: 212-213.

chuyên môn so với tiêu chuẩn chuyên môn yêu cầu. Các thang bảng lương này được áp dụng thống nhất trong cả nước.

Các ngạch công chức gắn với chức danh được phân thành bốn loại: A, B, C và D theo trình độ bằng cấp đào tạo. Ví dụ, có 11 ngạch trong bảng lương công chức hành chính (01). Trong mỗi ngạch có các bậc lương theo thâm niên, mỗi bậc có hệ số lương. Số lượng các bậc lương theo thâm niên tùy thuộc vào số năm làm việc trong cùng ngạch đó, và thời gian qui định để nâng bậc lương trong ngạch. Những ngạch nào có nhiều công chức loại C và D thì có nhiều bậc lương tính theo thâm niên hơn, còn các ngạch có nhiều công chức loại A thì có ít bậc lương thâm niên (xem bảng 1.3 trang bên). Số lượng các bậc lương theo thâm niên khác nhau giữa ngạch này với ngạch khác. Ngạch càng cao thì càng ít bậc lương thâm niên tùy thuộc vào thời gian cần có để nâng bậc trong ngạch này. Thời gian nâng bậc lương trong ngạch càng ngắn thì số bậc trong ngạch càng nhiều và ngược lại. Như vậy, thời gian cần có để nâng bậc trong các ngạch có nhiều công chức loại C và D là hai năm, còn trong các ngạch có nhiều công chức loại A và B thì thời gian đó là ba năm.

Theo qui định, để được tham gia thi nâng ngạch, người công chức phải có ít nhất là sáu năm (tối đa là chín đến mười năm) công tác tại ngạch dưới. Một khi được nâng ngạch thì người công chức đó được xếp vào bậc lương theo thâm niên trong ngạch mới với hệ số lương tương thích với hệ số lương trong ngạch dưới.

Hơn nữa, có bảng lương cho các chuyên gia cao cấp với ba bậc áp dụng cho các công chức có trình độ chuyên môn cao nhất trong các ngành chính trị, kinh tế, hành chính, khoa học và công nghệ, giáo dục, y tế, văn hoá nghệ thuật v.v.

#### 1.2.4 *Bảng lương cho các viên chức chuyên môn nghiệp vụ trong các đơn vị sự nghiệp:*

Nhìn chung thì các nguyên tắc thiết kế lương cho các viên chức chuyên môn nghiệp vụ tại các đơn vị sự nghiệp ở Việt Nam cũng giống như các bảng lương cho công chức hành chính theo các thang bảng lương cho các lĩnh vực khác nhau, mức lương tiêu chuẩn quyết định trên cơ sở độ phức tạp công việc, điều kiện làm việc và sự ưu tiên đối với từng lĩnh vực. Như vậy, hệ thống lương cho các đơn vị sự nghiệp được thiết kế cho 19 lĩnh vực, với 196 thang bảng lương, mỗi bảng lương lại chia thành các bậc lương (nhiều nhất là 16 bậc, ít nhất là 3 bậc). Mỗi bậc lương lại có một hệ số lương.

Khi so sánh thang bảng lương cho viên chức chuyên môn nghiệp vụ làm việc tại các đơn vị sự nghiệp với các công chức hành chính, PGS. TS. Nguyễn Trọng Điều (2005, Đd, tr: 67-68) cho biết là có nhiều bảng lương giống nhau trong số 42 bảng lương. Trong đó có những bất cập liên quan tới các bậc lương trong các ngạch khác nhau (ví dụ các bậc lương trong ngành tư pháp có bốn bậc cao hơn so với trong hệ thống hành chính) lý do là điều kiện làm việc khác nhau không được tính toán kỹ càng khi thiết kế các thang bảng lương, trong khi chỉ chú ý tới việc ưu tiên, ưu đãi một số lĩnh vực. Tình trạng này buộc Chính phủ phải có phụ cấp cho các lĩnh vực được ưu tiên như giáo dục, phụ cấp ưu đãi cho các ngành như y tế, văn hoá, hải quan, v.v.

Trong số 19 thang bảng lương theo Nghị định 25/CP, các thang bảng lương lớn nhất là cho các viên chức sự nghiệp thuộc các đơn vị trong những ngành như:

- 02 – Lưu trữ
- 06 – Tài chính

- 07 – Ngân hàng
- 09 – Nông nghiệp
- 11 – Thủy lợi
- 12 – Xây dựng
- 13 – Khoa học kỹ thuật
- 14 – Khí tượng thủy văn
- 15 – Giáo dục và đào tạo
- 16 – Y tế
- 17 – Văn hoá
- 18 – Thể dục thể thao
- 19 – Lưu trữ quốc gia

Có một số điểm quan trọng liên quan tới việc thực hiện các thang bảng lương hiện nay: (i) Chính phủ đã quyết định thực hiện chế độ khoán biên chế hành chính cho các ngành như Vô tuyến truyền hình, Bảo hiểm xã hội Việt Nam v.v. và áp dụng rộng rãi chính sách tài chính cho các đơn vị sự nghiệp có thu (theo Nghị định 10/2002/NĐ-CP). Theo Nghị định này thì các đơn vị này có quyền tự chủ trong việc quyết định số lượng cán bộ, ký hợp đồng lao động căn cứ theo yêu cầu công việc, thu nhập của người lao động tùy thuộc vào hiệu quả và chất lượng công tác (mức tiền lương tối thiểu có thể cao hơn 2,5 lần so với mức bình thường); (ii) do các đơn vị được quyền nhận phí và dùng một phần phí đó để bổ xung thu nhập cho cán bộ, nhân viên, có hai khả năng, một mặt thì phù hợp nhằm đáp ứng nhu cầu về tiền lương và thu nhập trong khu vực đó một khi nhà nước chưa tăng lương, mặt khác, nhà nước không quản lý được nguồn thu và qui định về việc sử dụng nguồn thu nhằm nâng cao chất lượng dịch vụ, đồng thời tạo điều kiện cho người sử dụng dịch vụ trả tiền dịch vụ.

#### 1.2.5 Thang bảng lương quân đội và công an:

Các thang bảng lương gồm cho sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, quân nhân quốc phòng và an ninh, và cho hạ sĩ quan.

A. Bảng lương sĩ quan qui định tại Nghị định 25/CP ngày 23 tháng 5 năm 1993 của Chính phủ và Thông tư số 715/TT-QP ngày 24 tháng 2 năm 1993 của Bộ Quốc phòng về qui định tạm thời chế độ tiền lương sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp và binh sĩ trong lực lượng quốc phòng. Theo các văn bản này thì lương cơ bản được tính theo quân hàm (gồm 12 hàm từ Thượng úy tới Đại tướng). Mỗi quân hàm chỉ có một mức lương, ví dụ mức lương Thượng úy so với lương tối thiểu là 3,2 lần (384.000 đồng/120.000 đồng); mức lương của Đại tướng so với Thượng úy là 2,75 lần (8,8/3,2). Trong trường hợp sĩ quan này đã giữ quân hàm cao nhất của chức vụ đó và có thể được thăng quân hàm, song chưa được thăng lên thì lương có thể tăng lên cao nhất là hai lần (áp dụng cho các sĩ quan từ Thượng úy tới Đại tá).

Mức tăng lương như sau:

- Cấp úy: khoảng 9%
- Cấp tá: Khoảng 10%
- Cấp tướng: khoảng 6% đến 8%.

**Bảng 1.4:** So sánh hệ số lương giữa sĩ quan quân đội và các công chức hành chính nhà nước

Hệ số lương quân hàm		Hệ số lương công chức hành chính nhà nước	
Quân hàm	Hệ số lương	Chức vụ	Hệ số lương

Đại tướng	8.80		
Trung tướng	8.30	Bộ trưởng	8.2
Thượng úy	3.20	Kỹ sư bậc 1	1.78

B. Bảng lương quân nhân chuyên nghiệp xác định theo nghề nghiệp thuộc ba mức độ (sơ cấp, trung cấp và cao cấp), mỗi mức chia thành 2 đến 4 nhóm. Có mức lương chuẩn và các bậc lương theo thâm niên (10-12 bậc) trong mỗi nhóm, phụ cấp được tính trong lương chuyên môn. Các quan nhân chuyên nghiệp này cũng hưởng phụ cấp thâm niên và các trợ cấp khác như sĩ quan.

C. Bảng lương nhân viên quốc phòng và an ninh: Hưởng các mức như qui định trong thang bảng lương cho các viên chức có cùng chuyên môn và trình độ đào tạo. Hơn nữa, họ được hưởng phụ cấp phục vụ trong quân đội và ngành công an, mức từ 30% đến 50% lương chính.

D. Bảng lương cho hạ sĩ quan: Hạ sĩ quan được cấp quân phục và ăn uống, ngoài ra được hưởng phụ cấp chức vụ trong hai năm tại ngũ trong quân đội với mức như sau:

**Bảng 15:**

Hàm	Năm	Năm thứ nhất và năm thứ hai
Binh nhì		Hệ số 0,30% lương tối thiểu
Binh nhất		Hệ số 0,30% lương tối thiểu
Hạ sĩ		Hệ số 0,30% lương tối thiểu
Trung sĩ		Hệ số 0,30% lương tối thiểu
Thượng sĩ		Hệ số 0,30% lương tối thiểu

Đối với các hạ sĩ quan đã phục vụ trong quân ngũ từ 25 tháng trở lên thì được hưởng 200% phụ cấp chức vụ đó, từ 37 tháng tại ngũ trở lên thì được hưởng 50% phụ cấp chức vụ. Ngoài ra, họ còn được hưởng các phụ cấp khác giống như các công chức nhà nước.

#### *1.2.6 Thang bảng lương doanh nghiệp nhà nước:*

Nhà nước ban hành thang bảng lương áp dụng cho các doanh nghiệp nhà nước tại Nghị định 25/CP ngày 23 tháng 5 năm 1993, Nghị định 110/1997/NĐ-CP ngày 25 tháng 10 năm 1997 với quan hệ lương là 1,78 – 7,06 (trong đó hệ số 7,06 áp dụng cho tổng giám đốc các tổng công ty đặc biệt). Có hai thang bảng lương chi theo 21 lĩnh vực và 26 bảng lương áp dụng cho ba loại lao động làm việc trong các doanh nghiệp nhà nước là hội đồng quản trị, tổng giám đốc (giám đốc), phó tổng giám đốc (phó giám đốc), nhân viên chuyên môn nghiệp vụ, và công nhân và nhân viên trực tiếp tham gia sản xuất và kinh doanh. Có các tiêu chí phân loại kỹ thuật, nghiệp vụ và kinh doanh cho từng thang bảng lương qui định trên cơ sở độ phức tạp quản lý kinh tế – công nghệ và hiệu quả sản xuất kinh doanh (sáu loại hình doanh nghiệp nhà nước gồm các tổng công ty đặc biệt, các tổng công ty 90/TTg, và các doanh nghiệp từ loại 1 đến loại 4).

Mục tiêu là xóa bỏ bao cấp và phân phối bằng hiện vật, và thực hiện phân phối theo lao động, mức lương phù hợp với kinh tế thị trường, hệ thống lương cho khu vực sản xuất kinh doanh được xây dựng khác với khu vực hành chính và sự nghiệp. Một mặt, nhà nước áp dụng thống nhất hệ thống lương cho các doanh nghiệp nhà nước, mặt khác, dành quyền tự chủ trong phân bổ và chi lương cho các doanh nghiệp. Bộ luật Lao động ban hành năm



1995 và luật sửa đổi năm 2002 qui định rằng các doanh nghiệp ngoài nhà nước được xây dựng bảng lương của mình theo các qui định của nhà nước phù hợp với lao động và sản xuất của doanh nghiệp đó.

Trên cơ sở quan hệ tiền lương tối thiểu, trung bình và tối đa được lựa chọn là 1 – 1,9 – 10, hệ số lương khu vực sản xuất kinh doanh so với khu vực hành chính sự nghiệp trình bày tại bảng trang bên.

Như vậy, hai thang bảng lương cho công nhân trực tiếp tham gia vào sản xuất và kinh doanh được chia theo 21 lĩnh vực trong đó lương cho các ngành cơ khí, điện tử và công nghệ thông tin được chọn là chuẩn. Tổng số có 423 hệ số lương, song chỉ có 181 mức lương khác nhau, cao nhất là 4,24 (cho các công nhân mỏ và khoan dầu ngoài biển), thấp nhất là 1,08 (cho công nhân sản xuất kem). Mỗi thang lương có từ 2 đến 4 nhóm lương. Tùy thuộc vào điều kiện làm việc, công việc càng nặng nhọc, càng độc hại và không an toàn thì mức lương càng cao.

Trong mỗi nhóm chức danh thuộc 24 bảng lương cho công nhân trực tiếp tham gia vào sản xuất và kinh doanh thì có ba, bốn, hay năm mức lương, tổng số là 118 mức lương khác nhau. Mức lương cao nhất là 5,53 (cho các phi công), và mức lương thấp nhất là 1,08 (cho nhân viên bán vé) áp dụng cho các chuyên môn và công việc không khác nhau về mặt kỹ thuật như bảng lương cho lái xe, cho công nhân ngành điện, công nhân ngành giao thông vận tải v.v.

Bảng lương cho các nhà quản lý doanh nghiệp nhà nước theo sáu hạng (các tổng công ty đặc biệt, các tổng công ty 90/TTG, và các doanh nghiệp từ hạng 1 tới hạng 4) được phân biệt trên cơ sở phạm vi, độ phức tạp quản lý và hiệu quả sản xuất kinh doanh, áp dụng cho các chức danh giám đốc, phó giám đốc và kế toán trưởng. Có hai mức cho mỗi chức danh và 14 hệ số mức lương, cao nhất là 7,06 cho tổng giám đốc tổng công ty đặc biệt, thấp nhất là 3,04 cho phó giám đốc doanh nghiệp hạng 4.

Chính phủ cũng ban hành Quyết định số 83/1998/QĐ-TTG ngày 15 tháng 8 năm 1998 để bổ xung chế độ tiền lương cho thành viên hội đồng quản trị. Quyết định này qui định rằng các thành viên chuyên trách của hội đồng quản trị nhận lương theo bảng lương hành chính, mức cao nhất là 7,1 và có phụ cấp chức danh căn cứ theo hạng doanh nghiệp (mức 1: chủ tịch 1,1, các thành viên chuyên trách 0,8 trong các tổng công ty đặc biệt; mức 2: chủ tịch 0,9, thành viên chuyên trách 0,6 tại các tổng công ty 90/TTG; mức 3: chủ tịch 0,7, các thành viên chuyên trách 0,5 tại các doanh nghiệp độc lập cỡ lớn).

Bảng lương nhân viên chuyên môn nghiệp vụ chia thành các ngạch theo trình độ chuyên môn, mỗi ngạch có một mức lương chuẩn và một số bậc lương thâm niên (nhiều nhất là đối với ngạch thừa hành phục vụ có 12 bậc; ít nhất là ngạch nhân viên cao cấp có 4 bậc). Tổng số có 18 hệ số mức lương khác nhau từ 1,0 đến 5,44 so với lương tối thiểu.

**Bảng 1.5**

20 mức độ phức tạp công việc của nhân viên (hệ số 1,92 cho người có bằng đại học)	Bầu cử vào cơ quan Đảng, nhà nước và đoàn thể	Viên chức chuyên môn nghiệp vụ hành chính	8.60		10.00				
			7.63		8.87				
			6.78		7.88				
				6.03	6.52	7.01	7.50		
				5.36	5.79	6.23	6.67		
				4.76	5.15	5.53	5.92		
				4.23	4.57	4.92	5.26		
				3.76	4.06	4.37	4.68		
				3.35	3.62	3.89	4.17		
			Công nhân trong doanh nghiệp nhà nước	2.97	3.21	3.45	3.69	3.94	4.24
					2.64	3.50	3.07	3.28	3.50
			Nhân viên thừa hành và phục vụ	2.35	2.54	2.73	2.92	3.11	3.31
					2.09	2.26	2.43	2.60	2.77
				1.86	2.01	2.55	2.31	2.46	2.62
				1.68	1.82	1.95	2.09	2.23	2.37
				1.50	1.62	1.74	1.87	1.99	2.12
				1.38	1.49	1.60	1.72	1.83	1.95
				1.22	1.32	1.42	1.52	1.62	1.72
				1.11	1.20	1.33	1.38	1.47	1.62
				1.00	1.081	1.162	1.244	1.325	1.410
Điều kiện làm việc của nhân viên (4									
Điều kiện làm việc của nhân viên (6 mức)									

Nguồn: PGS. TS. Nguyễn Trọng Điều, 2005, Đd, tr: 94

## II. THU NHẬP THÊM VÀ CHI TIỀN THUỞNG HIỆN NAY

### 2.1 Phụ cấp:

Cùng với hệ thống tiền lương trao đổi trên đây còn có hệ thống phụ cấp được thiết kế nên để hỗ trợ phần nào mà tiền lương chưa bao quát được. Tuy nhiên, để giảm bớt được số các phụ cấp và làm cho các phụ cấp trở nên phù hợp hơn, đợt cải cách tiền lương và phụ cấp năm 1993 đã giảm từ 12 loại phụ cấp xuống còn 8 loại, được chia thành hai nhóm như sau: (i) các phụ cấp tính theo mức tiền lương cơ bản; và (ii) các phụ cấp tính theo cấp bậc hay lương chức vụ.

#### 2.1.1 Các phụ cấp tính theo mức lương tối thiểu:

##### A. Phụ cấp khu vực:

Phụ cấp này được thiết kế để hỗ trợ cho người lao động làm việc tại các vùng xa xôi hẻo lánh nơi có khí hậu khắc nghiệt và điều kiện sống cũng như đi lại khó khăn. Hiện có bảy mức phụ cấp khu vực là: 0,1; 0,2; 0,3; 0,4; 0,5; 0,7; and 1,0 chỉ áp dụng cho quần đảo Trường Sa thuộc tỉnh Khánh hoà. Phụ cấp này tính theo lương tối thiểu và trả cùng tiền lương hành tháng. Loại phụ cấp này xác định và áp dụng theo địa giới hành chính cấp xã và huyện, và trên cơ sở điều kiện tự nhiên do Ủy ban nhân dân tỉnh đề xuất và kiến nghị Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội và Bộ Tài chính thông qua.

Thực hiện Thông tư số 15/LĐTBXH-TT của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, trong số các tỉnh và thành phố của cả nước, có 45 tỉnh và thành phố được hưởng trợ cấp khu vực, trong đó có 12 tỉnh gồm 9 tỉnh miền núi phía Bắc và 3 tỉnh vùng cao Tây nguyên được hưởng phụ cấp khu vực toàn bộ, các tỉnh và thành phố còn lại thì được hưởng phụ cấp này theo các mức khác nhau. Trong số 615 huyện thì có 295 huyện được nhận phụ cấp này, chiếm tỷ lệ là 48% số huyện trong cả nước. Có 3615 trong số 10.492 xã, phường, thị trấn được nhận phụ cấp khu vực chiếm 34,45% tổng số các xã. Mức phụ cấp khu vực trung bình xã, phường, thị trấn được nhận là 0,38 so với mức lương tối thiểu<sup>1</sup>.

Tuy vậy, với kinh tế tăng trưởng và việc phân lại địa giới hành chính trong cả nước một số năm qua, Thông tư liên bộ số 03/2001-TTLLT-BLĐTBXH-BTC-UBDTMN ban hành ngày 18 tháng Giêng năm 2001 để thay thế Thông tư số 15/LĐTBXH-TT. Văn bản mới này qui định rằng phụ cấp khu vực không chỉ bao quát các điều kiện tự nhiên như xa xôi hẻo lánh, điều kiện khí hậu khắc nghiệt và cơ sở hạ tầng còn yếu kém, mà còn bao gồm cả ba khu vực miền núi được Ủy ban Dân tộc - Miền núi thừa nhận, và danh sách các xã nghèo và đặc biệt khó khăn. Mức phụ cấp được tính tới các đơn vị đặt tại cấp xã được nhận phụ cấp này. Kết quả cụ thể là: (i) 2.455 xã chiếm 67,9% tổng số các xã được hưởng phụ cấp khu vực được nhận cùng một mức phụ cấp; (ii) mức phụ cấp cao hơn cho 692 xã, chiếm 19,1% tổng số xã; (iii) mức phụ cấp qui định thấp hơn cho 486 xã; và (iv) 584 xã được xếp vào số các xã được hưởng phụ cấp khu vực, chiếm 16,2%. Tổng số có 4.199 trong 10.492 xã, phường và thị trấn trong cả nước được hưởng phụ cấp khu vực với các mức độ khác nhau, chiếm 40%, nghĩa là tăng lên 5,55% so với Thông tư 15/LĐTBXH (xem bảng dưới đây).

#### Bảng 2.1 Số các xã được hưởng phụ cấp khu vực

<sup>1</sup> PGS. TS. Nguyễn Trọng Điều, Đd., tr: 107

	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7	Tổng
Số các xã, phường và thị trấn được hưởng phụ cấp khu vực	698	769	719	278	1.099	636	4.199
Số % so với tổng số các xã, phường và thị trấn trong cả nước	16.6	18.3	17.1	6.6	26.2	15.2	100

*Ghi chú:* Quần đảo Trường sa thuộc tỉnh Khánh Hoà tiếp tục được nhận mức phụ cấp khu vực là 1,0.

*Nguồn:* Bộ Nội vụ, 2005.

**B. Phụ cấp độc hại, khó khăn và nguy hiểm:** Phụ cấp này nhằm trả thêm cho các công chức và viên chức làm việc tại các khu vực độc hại và nguy hiểm mà chưa được tính vào lương.

a. Tính chất độc hại gồm:

- Độc hại cơ khí: bụi, tiếng ồn, độ rung v.v.
- Độc hại hoá học: hoá học, tia X quang, chất phóng xạ v.v.
- Độc hại sinh học: tật bệnh, nhà xác, khám nghiệm tử thi v.v.
- Độc hại do nhiệt độ mang lại: nhiệt độ quá cao, nhiệt độ quá thấp.

b. Tính chất nguy hiểm gồm:

- Độ cao,
- Độ sâu,
- Nguy hiểm khi đo lường mức lũ lụt,
- Nguy hiểm khi thám không, đại dương, khi giám sát tù nhân v.v.

Các công chức và viên chức nhà nước làm việc tại một trong số các điều kiện dưới đây được xem xét nhận phụ cấp nguy hiểm và độc hại: (i) trực tiếp tiếp xúc với các chất độc hại, khí và bụi độc hại có nồng độ cao; (ii) làm việc trong môi trường có áp suất cao, thiếu không khí thở; (iii) làm việc tại những nơi quá nóng hay quá lạnh do công nghệ sản xuất mang lại; (iv) làm việc tại những nơi có độ ồn quá cao hay độ rung quá lớn hơn mức an toàn lao động và các tiêu chuẩn về vệ sinh lao động cho phép; (v) phải treo mình quá cao có thể ảnh hưởng tới sức khoẻ; (vi) lặn quá sâu; (vii) làm việc tại những nơi có độ nhiễm phóng xạ cao; và (viii) làm việc trong môi trường dễ nhiễm bệnh tật.

Mức phụ cấp độc hại và nguy hiểm là 0,1, 0,2, 0,3 và 0,4 so với mức lương tối thiểu. Một khi mức lương tối thiểu thay đổi thì phụ cấp này cũng thay đổi theo. Phụ cấp độc hại và nguy hiểm được tính theo giờ thực tế làm việc tại nơi độc hại hay nguy hiểm. Làm việc từ 1 tiếng đến 4 tiếng được tính thành nửa ngày, từ 4 tiếng trở lên được tính cả ngày. Phụ cấp này tra theo lương hàng tháng và tính theo công thức sau:

Mức phụ cấp độc hại và nguy hiểm được nhận	=	$\frac{\text{Lương tối thiểu} \times \text{hệ số phụ cấp} \times \text{số ngày thực tế làm việc tại địa bàn}}{22}$
--	---	--

**C. Phụ cấp lưu động:** Phụ cấp này dành cho các công chức và viên chức làm trong các ngành nghề phải đi lại thường xuyên và thay đổi địa bàn dẫn tới việc cuộc sống của họ không ổn định. Phụ cấp này chỉ cho những công việc hay nghề nghiệp nào mà việc đi lại chưa được tính vào lương. Công việc càng đòi hỏi đi lại nhiều, phạm vi đi lại càng xa, địa bàn càng khó khăn, phức tạp thì mức phụ cấp càng cao.

Có ba mức phụ cấp lưu động: 0,2, 0,4 và 0,6 so với mức lương tối thiểu. Phụ cấp lưu động được trả cùng lương hàng tháng trên cơ sở số ngày lưu động thực tế. Điều quan trọng là những người đã được nhận phụ cấp lưu động thì không được nhận thêm tiền phí kinh doanh.

D. Phụ cấp trách nhiệm: Phụ cấp này trả cho các công chức và viên chức trực tiếp tham gia vào sản xuất kinh doanh hay thực thi công tác chuyên môn, nghiệp vụ, đồng thời thực hiện quản lý không tính vào các chức danh lãnh đạo theo bổ nhiệm, hoặc những công việc đòi hỏi trách nhiệm cao mà chưa tính vào lương. Phụ cấp này được trả cùng lương hàng tháng. Có ba mức là 0,1, 0,2 và 0,3 tính trên mức lương tối thiểu.

E. Phụ cấp chức vụ lãnh đạo: Phụ cấp này được đưa vào áp dụng từ năm 1993. Nguyên tắc là lương chuyên môn của cán bộ, công chức và viên chức được thiết kế trong các ngạch. Các bậc lương trong ngạch cho biết về thâm niên và kinh nghiệm công tác. Nâng từ ngạch dưới lên ngạch cao hơn phải qua thi nâng ngạch. Các công chức và viên chức được bổ nhiệm hay bầu cử để giữ chức danh lãnh đạo được nhận thêm phụ cấp lãnh đạo cộng vào với lương họ được hưởng theo ngạch, bậc chuyên môn. Có thể lập luận rằng phụ cấp lãnh đạo là sự đóng góp vào công tác quản lý mà chức vụ đó đòi hỏi và trách nhiệm của chức vụ này trước xã hội. Cấp quản lý càng cao, công tác quản lý càng nhiều thì phụ cấp lãnh đạo cũng cao.

Phụ cấp lãnh đạo được quy định trong khoảng từ 0,1 – 1,3 mức lương tối thiểu trong quan hệ tiền lương 1 – 2,34 – 10,0. Cao nhất là mức phụ cấp của Bộ trưởng Quốc phòng (1,3), thấp nhất là của phó phòng Ủy ban nhân dân huyện hạng hai (0,1). Phụ cấp này thiết kế theo 21 bậc khác nhau và bao gồm gần 200 chức vụ. Phụ cấp này là loại phụ cấp duy nhất được tính bảo hiểm xã hội.

Ngoài các loại phụ cấp nêu trên, Công văn số 01/BCĐTLNN của Ban Chỉ đạo Cải cách tiền lương nhà nước ngày 13 tháng 1 năm 2005 qui định thêm bốn loại phụ cấp: phụ cấp thâm niên vượt khung, người giữ nhiều chức vụ, nghề nghiệp hay công việc liên quan tới phụ cấp trách nhiệm, và phụ cấp đặc biệt cho lực lượng vũ trang.

#### *2.1.2 Các loại phụ cấp tính theo lương cấp bậc hay chức vụ:*

A. Phụ cấp thâm niên: Nghị định 25/CP của Chính phủ ngày 23 tháng 5 năm 1993 qui định rằng các sĩ quan và quân nhân chuyên nghiệp, sĩ quan và hạ sĩ quan an ninh (công an) được nhận phụ cấp thâm niên. Su năm năm tại ngũ (60 tháng), các đối tượng này được nhận 5% phụ cấp bổ sung vào lương quân hàm. Từ 6 năm trở lên, họ được nhận thêm 1% nữa.

Ngoài ra, Pháp lệnh Cơ yếu và Luật Hải quan ban hành năm 2001 cũng qui định về phụ cấp thâm niên cho công chức và viên chức thuộc các ngành này.

#### B. Phụ cấp đặc biệt:

Các công chức, viên chức, nhân viên quốc phòng làm việc tại các vùng biên giới hải đảo xa xôi (152 xã, 31 trạm biên phòng, 19 hải đảo thuộc 65 huyện của 24 tỉnh) nơi các điều kiện sinh hoạt cực kỳ khó khăn được nhận phụ cấp đặc biệt. Mức phụ cấp được tính theo lương quân hàm hay phụ cấp quân hàm, lương theo ngạch bậc, và lương chức vụ. Có ba mức phụ cấp là 30%, 50%, và 100% qui định trên cơ sở xem xét các điều kiện sinh hoạt khó khăn tại từng xã.

Các nguyên tắc tính và chi phụ cấp đặc biệt là: (i) trả cùng với lương hàng tháng; (ii) nhà nước chỉ trả cho người hưởng lương từ ngân sách nhà nước trong khi doanh nghiệp nhà nước trả phụ cấp tính vào chi phí sản xuất kinh doanh hay chi phí giao thông vận tải; (iii) phụ cấp này chỉ trả cho tháng thực tế làm việc tại xã đó, những ai rời khỏi xã từ một tháng trở lên (ngoài phép năm) thì không được hưởng phụ cấp này; và (iv) phụ cấp đặc biệt không tính bảo hiểm xã hội.

### C. Phụ cấp thu hút:

Phụ cấp này nhằm thu hút người lao động tới làm việc tại các vùng kinh tế mới, các đảo xa xôi nơi hạ tầng cơ sở (giao thông, điện, nhà ở, trường học, nhà trẻ, bệnh viện v.v.) chưa có hoặc rất thiếu thốn. Có bốn mức là 20%, 30%, 50%, và 70% lương chức vụ, cấp bậc hay chuyên môn. Thời gian để nhận phụ cấp này tùy thuộc vào độ khó khăn thực tế (thường là từ 3-5 năm hoặc dài hơn).

## **2.2 Tiền thưởng:**

Tiền thưởng là một bộ phận quan trọng trong thu nhập của công chức và viên chức Việt Nam. Hàng năm có các hướng dẫn của chính phủ về việc xác định mức thưởng, loại thưởng và thưởng mức bao nhiêu. Nhà nước dành cho các cơ quan, đơn vị quyền quyết định số tiền trong thu nhập sau khi đã nộp thuế cho nhà nước<sup>1</sup>. Có thể dẫn một ví dụ là Quyết định số 26/2005/QĐ-UB ngày 2 tháng 2 năm 2005 của Ủy ban Nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh qui định mức trả công và tiền thưởng cho vận động viên và trọng tài tại Thành phố.

Cần chú ý là có sự tương thích giữa tiền lương và tiền thưởng. Trong một số trường hợp thì tiền thưởng được chia đều cho tất cả cán bộ, công chức và viên chức, tạo nên chế độ bình quân chủ nghĩa. Trong những trường hợp khác thì tiền thưởng được chia theo mức lương cá nhân người công chức hay viên chức được nhận, như vậy người nào công tác lâu hơn, có mức lương cao hơn thì được nhận nhiều tiền thưởng hơn.

Thưởng lương tháng thứ 13 vận dụng chủ yếu cho các loại hình doanh nghiệp, kể cả doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp ngoài quốc doanh. Đối với các doanh nghiệp nhà nước, Chính phủ ban hành Nghị định số 206/2004/NĐ-CP ngày 12 tháng 12 năm 2004 qui định về việc quản lý lao động, tiền lương và thu nhập trong các doanh nghiệp nhà nước, và Nghị định 207/2004/NĐ-CP cùng ngày qui định chế độ trách nhiệm, tiền lương và tiền thưởng cho thành viên hội đồng quản trị doanh nghiệp nhà nước. Hai văn bản này xác định chi tiết ai được hưởng tiền thưởng, nguồn tiền thưởng, loại tiền thưởng và mức bao nhiêu. Để thực hiện Nghị định số 164/2003/NĐ-CP ngày 22 tháng 12 năm 2003 quy định về thực hiện Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp, Bộ Tài chính đã ban hành Công văn số 3734 TCT/DTNN qui định việc chi thưởng lương tháng thứ 13 cho các doanh nghiệp ngoài quốc doanh. Theo văn bản này, tiền thưởng có thể tính vào mức chi phí thích hợp của doanh nghiệp.

---

<sup>1</sup> Nội dung về tiền thưởng sẽ trao đổi chi tiết tại phần sau của báo cáo.

### III. TẠO THÊM THU NHẬP VÀ VIỆC CÁC CƠ QUAN ĐƠN VỊ TRONG HỆ THỐNG HÀNH CHÍNH CÁC CẤP SỬ DỤNG THU NHẬP THÊM

“Thu nhập thêm” và việc các cơ quan, đơn vị trong hệ thống hành chính các cấp “sử dụng” thu nhập thêm là một hiện tượng rõ ràng phát sinh trong quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường ở Việt Nam. Các vấn đề này là nhạy cảm, khó lý giải và gắn với hệ thống tiền lương và tiền thưởng còn lạc hậu và thấp mà các cơ quan nhà nước chưa tìm ra được giải pháp cơ bản trong cải cách tiền lương. Có thể lập luận rằng “thu nhập thêm” chỉ là “giải pháp tình huống”, một biện pháp mang tính “vượt rào”. Do đây là một chủ đề phức tạp, động chạm tới nhiều cơ quan, công chức và viên chức nhà nước, thậm chí ngay cả trong các văn bản quy phạm pháp luật cũng chưa qui định được rõ ràng và công khai.

Nghị định 10/2002/NĐ-CP ngày 16 tháng 1 năm 2002 qui định về chế độ tài chính áp dụng cho các đơn vị sự nghiệp có thu, cho phép các đơn vị sự nghiệp được tự chủ về tài chính. Ngoài nguồn tài chính theo qui định, nguồn thu sự nghiệp của đơn vị gồm: “(a) Phần được để lại từ số phí, lệ phí thuộc ngân sách Nhà nước do đơn vị thu theo quy định. Mức thu phí, lệ phí và tỷ lệ nguồn thu được để lại đơn vị sử dụng theo quy định của Nhà nước; (b) Thu từ hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ. Mức thu các hoạt động này do Thủ trưởng đơn vị quyết định theo nguyên tắc bảo đảm bù đắp chi phí và có tích lũy; (c) Các khoản thu sự nghiệp khác theo quy định của pháp luật (nếu có). Và 3. Nguồn khác theo quy định của pháp luật như viện trợ, vay nợ, quà biếu, tặng (nếu có)”. Nghị định này cũng qui định số tiền thu được phải trích nộp lại cho nhà nước 35% tổng số. Số tiền còn lại đơn vị sự nghiệp được giữ lại để trích lập nên các quỹ: (i) Quỹ Dự phòng ổn định thu nhập; (ii) Quỹ Khen thưởng; (iii) Quỹ Phúc lợi; và (iv) Quỹ Phát triển hoạt động sự nghiệp. Việc trích lập các quỹ do Thủ trưởng đơn vị quyết định, sau khi thống nhất với tổ chức Công đoàn của đơn vị.

Trong phần này, các vấn đề sau đây được mô tả:

#### **3.1 “Thu nhập thêm” và sự hình thành khái niệm “thu nhập thêm”:**

3.1.1 “Làm thêm” để có “thu nhập thêm” trở thành một yêu cầu thiết yếu và phổ biến của lực lượng lao động nói chung, và của cán bộ, công chức và viên chức nhà nước nói riêng.

Đã từ lâu đời, thậm chí nông dân trồng lúa nước, người đánh cá, công nhân tại các công xưởng v.v. cũng từng có các hoạt động làm thêm để có thêm thu nhập. Ví dụ, trong canh tác lúa nước, mỗi khi nông nhàn, nhiều làng xóm đã từng có thêm các nghề phụ để tăng thêm thu nhập như ngành nghề thủ công (dệt vải, làm đồ gỗ, xây dựng, in tranh, sơn mài v.v.). Các công việc này cho phép tận dụng sức lao động khi việc đồng áng tạm ổn, mặt khác, góp phần nâng cao thêm mức sống của hộ gia đình. Dần dần, một bộ phận lao động tại khu vực nông thôn chuyển sang làm các công việc đặc biệt chuyên trách, làm cho những nghề này trở nên chuyên môn hoá. Khi đó, trồng lúa nước lại trở thành nghề phụ, còn thủ công lại trở thành nghề chính của một số người, trong khi đối với những người khác thì đó vẫn là nghề phụ.

Xã hội ngày càng phát triển, ới mức lương hưu ít ỏi người cán bộ, công chức về hưu được nhận, nhiều người phải làm thêm các công việc có thể gọi là “làm thêm” để tăng thêm thu nhập cho gia đình như chữa xe đạp, xe máy, bán nước trà và thuốc lá, đạp xích lô chở khách, bán vé xổ số v.v.

Một số sinh viên các trường chuyên nghiệp (như trường trung cấp hay đại học) cũng phải tìm thêm “việc phụ” ngay cả khi họ còn đang ngồi ghế nhà trường để kiếm tiền chi trả học phí hay chi phí sinh hoạt. Thậm chí ngay cả với các sinh viên được gia đình chu cấp tương đối để đi học, muốn đi học thêm ngoại ngữ, tin học, hay trang trải các chi phí giao lưu văn hoá, sinh nhật v.v., làm “thêm việc” cũng là cách hiệu quả. Như vậy, đa số sinh viên từ các vùng nông thôn tới học đều phải làm thêm.

Việc làm thêm để có thêm thu nhập là rất đa dạng. Đối với nhiều gia đình, những công việc này đã tạo nên phần thu nhập quan trọng để giải quyết các nhu cầu của cuộc sống như trả tiền học phí cho con cái, mua thuốc chữa bệnh, tiền mừng đám cưới hay đám tang v.v.

Nền kinh tế thị trường càng phát triển cũng tạo điều kiện cho nhiều loại hình việc làm thêm phát sinh. Thậm chí ngay cả khi có tiền lương do nhà nước trả, nhiều cán bộ, công chức và viên chức cũng dành nhiều thời gian và sức lực cho công việc làm thêm. Trong số đó, có không ít người may mắn trở thành các triệu phú mà họ chỉ thấy được trong giấc mơ. Có thể nêu dẫn chứng như sau: trong khoảng một chục năm qua, thu nhập làm thêm đã mang lại thay đổi to tát đối với những người nhanh nhạy trong việc mua bán bất động sản. Như vậy, làm “việc phụ” để có thêm thu nhập trở nên một hiện tượng “phổ biến” cho một tầng lớp xã hội, chứ không chỉ riêng đối với cán bộ, công chức và viên chức nhà nước.

### *3.1.2 “Thu nhập thêm” đối với công chức viên chức:*

a. Khái niệm: Thu nhập thêm đối với cán bộ, công chức (V+) là khoản tiền mà người cán bộ, công chức và viên chức được nhận thêm ngoài tiền lương và tiền thưởng mà cơ quan, đơn vị trả cho họ theo bảng lương.

b. Đặc tính của V+:

- Đây là nhu cầu chính đáng của cán bộ, công chức và viên chức nhằm cải thiện điều kiện sống của mình thoả mãn các nhu cầu ngày càng tăng trong điều kiện thu nhập chính của họ (tiền lương) chưa thể đáp ứng đủ.
- Dưới dạng V+, nó có thể bị những người có chức có quyền lạm dụng để tham nhũng không được pháp luật cho phép nhằm tăng thêm thu nhập bất chính.
- Như vậy, cần đưa thu nhập thêm của cán bộ, công chức và viên chức vào quy định của pháp luật, đòi hỏi phải có các biện pháp pháp lý, hành chính, tổ chức và giáo dục phù hợp một cách nhất quán mới mang lại hiệu lực.

### **3.2 Phân loại thu nhập thêm của cán bộ, công chức và viên chức nhà nước:**

Có thể phân loại thu nhập thêm bằng nhiều cách. Dưới đây là phân loại căn cứ theo chủ thể trả V+, tính chất pháp lý của V+, phương thức nhận V+, các loại hình V+, và tần số nhận V+.

#### *3.2.1 Phân loại theo chủ thể trả V+:*

A. Thu nhập thêm do cơ quan/đơn vị chi trả: Thường thì thu nhập này do các cơ quan/đơn vị có thu, nơi cán bộ, công chức hay viên chức làm việc, trả thêm. Nguồn thu của các cơ quan/đơn vị này có thể là:

- Làm dịch vụ cho các cơ quan, đơn vị hay các cá nhân khác sử dụng các nguồn lực sẵn có.
- Cho thuê mặt bằng, phương tiện, trang bị.



- Thu phí quản lý từ các hợp đồng.
- Nhận quà tặng từ các dịp như Tết.
- Tiết kiệm thu được từ việc khoán chi hành chính theo Quyết định số 192/2001/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 17 tháng 12 năm 2001.

Thu nhập thêm cũng có thể do cơ quan/đơn vị do người cán bộ, công chức hay viên chức đó quản lý. Khoản này tùy thuộc nhiều vào khả năng của chính cơ quan/đơn vị cấp dưới đó, chức vụ của người cán bộ, công chức hay viên chức đó đang giữ. Thu nhập này có thể gồm:

- Quà tặng (thường dưới dạng một khoản tiền nhỏ để trong phong bì) cho người lãnh đạo, quản lý, người công chức hay viên chức trong những dịp như ngày Tết, ngày lễ để cảm ơn đã giúp đỡ, hỗ trợ, hay nhằm tạo dựng nên mối quan hệ hợp tác trong tương lai.
- Quà tặng (thường dưới dạng một khoản tiền nhỏ để trong phong bì) cho người lãnh đạo, quản lý, người công chức hay viên chức khi họ tới thăm cơ quan/đơn vị đó v.v.

#### B. Thu nhập thêm do cá nhân chi trả:

- Quà tặng (thường là hiện vật với giá trị nhỏ, đôi khi là phong bì tiền nếu muốn nhờ cậy người có chức có quyền) mang đến nhà lãnh đạo, quản lý, công chức hay viên chức để cảm ơn hay để xin ân huệ. Số tiền trong phong bì tùy thuộc vào vai trò và vị trí của người nhận và lợi ích chính trị hay kinh tế do việc ban phát đó mang lại. Trong một số trường hợp phi pháp, khoản tiền này có thể rất lớn, lên tới hàng tỷ đồng. Khoản tiền lớn như vậy thường là lấy từ ngân quỹ công hay từ tham nhũng mà có.
- Quà tặng (thường là khoản tiền nhỏ để trong phong bì) cho người công chức hay viên chức đã giúp giải quyết một công việc cụ thể nào đó.

#### 3.2.2 *Phân loại theo đặc tính pháp lý của V+*: Có thể chia thành hai loại:

A. V+ hợp pháp: Tức là khoản thu nhập thêm từ các hoạt động không bị pháp luật cấm đoán như:

- Làm thêm các việc mang tính chuyên môn: nghiên cứu khoa học; viết sách, báo; dạy học và luyện thi đại học; tham gia các hội đồng bảo vệ luận văn, luận án, hướng dẫn sinh viên; làm tư vấn cho các dự án v.v.
- Làm thêm các việc phụ do thị trường đòi hỏi: bác sỹ khám chữa bệnh ngoài giờ làm việc; môi lái nhà đất; kinh doanh thêm v.v.

B. V+ bất hợp pháp: Khoản thu nhập thêm từ các hoạt động bị pháp luật cấm đoán như buôn lậu, tham nhũng, lợi dụng chức quyền, lừa đảo v.v. Thường thì những người có chức có quyền có cơ hội thực hiện những hành vi này. Họ thường cấu kết với nhau để thực hiện các hành động loại này do không dễ gì mà vi phạm được các qui định pháp luật. Trong số đó có cả các cán bộ, công chức và viên chức nhà nước. Đôi khi khoản V+ này là rất lớn.

3.2.3 *Phân loại theo cách thức nhận V+*: Theo đó có thể chia nhỏ thành ba loại sau đây:

#### A. Có sự thoả thuận rõ ràng giữa người trao và người nhận V+:

- Thông qua “hợp đồng làm việc”: Ví dụ như một công chức địa chính nhận hợp đồng trọn gói để hoàn thành các thủ tục cấp sổ đỏ cho một cá nhân có nhu cầu song không có điều kiện để làm, hoặc nếu người đó tự làm thì sẽ rất mất thời gian. Cá nhân này tình nguyện trả tiền cho dịch vụ đó. Ngày nay, các đơn vị sự nghiệp ngày càng phát triển và thường nhận phần lớn các dịch vụ kiểu này.
- Thông qua “thỏa thuận miệng”, không ghi thành văn bản. Cả hai bên chỉ thống nhất về “sản phẩm” và “chi phí” phải trả khi hoàn thành công việc. Điều này thường được thực hiện trên cơ sở tin cậy lẫn nhau và mối quan hệ hai bên đã có từ lâu. Ví dụ, để xin cho con cái vào làm việc tại một cơ quan, tổ chức với triển vọng về lâu dài, có khả năng được đề bạt hay lương bổng hậu hĩnh thường là ước mơ của các gia đình khá giả.

#### B. “Thoả thuận ngầm”:

Theo đó thì hai bên thường không thỏa thuận với nhau về mức chi phí mà người có nhu cầu nhờ vả phải trả. Thường thì người có nhu cầu gặp người có khả năng thực hiện công việc đó nhờ vả. Người thực hiện không nhận lời ngay, đưa ra hàng loạt các nguyên nhân, khó khăn cả chủ quan lẫn khách quan, chỉ khi nào người nhờ vả nói “Tôi sẽ không quên ơn anh/chị” và “Xin cho biết mức chi phí bao nhiêu để tôi lo liệu”, thì người thực hiện mới nói “Cứ để tôi xem đã”. Kết quả thậm chí còn chưa rõ. Thực sự thì người được nhờ vả nêu nhiều khó khăn hơn thực tế để làm sao chi phí phải “tương thích” với sự khó khăn và phức tạp của công việc. Người đi nhờ vả sau này phải trả dưới dạng “quà cáp” hay “bồi dưỡng” cho người thực hiện là người vẫn cố tỏ ra là trung thực và công bằng, che dấu sự tinh ranh trong tham nhũng. Chỉ đến khi giá trị của quà tặng là “tương thích”, thì người thực hiện mới trao kết quả cho người phải đi nhờ vả. Đôi khi phải mất vài năm trời mới có được kết quả tùy thuộc vào tính chất công việc và giá trị khoản quà tặng tương thích hay chưa.

#### 3.2.4 Phân loại theo hình thức V+:

V+ không phải khi nào cũng bằng tiền mặt. Nó có thể dưới những hình thức khác nhau, có thể nhóm lại như sau:

A. Bằng tiền mặt (nội tệ hay ngoại tệ), vàng: tiền bỏ trong phong bì, phong bao, gửi vào tài khoản ngân hàng, đồ trang sức bằng vàng, đá quý v.v.

B. Bằng hiện vật: ví dụ như cấp một khoảnh đất, quà tặng có giá trị trong những dịp như sinh nhật, ngày cưới, cung cấp nguyên vật liệu hay trang bị v.v.

C. Các lợi ích kinh tế khác: như chi phí cho cá nhân hay gia đình đi du lịch, kiểm tra hay chữa bệnh trong nước hay ngoài nước, cấp cỗ phiếu ưu đãi hay không mất tiền, tiếp nhận người nhà vào chức vụ hay công việc với lương bổng hậu hĩnh v.v.

D. Các lợi ích khác: Đề bạt thân nhân vào các chức vụ trong chính quyền, cơ quan đảng, đoàn thể có “nguồn thu” hiện tại và trong tương lai v.v.

#### 3.2.5 Phân loại theo tần số nhận V+:

A. V+ nhận hàng ngày: Cán bộ, công chức hay viên chức trực tiếp tham gia vào dịch vụ nhận V+ dưới dạng này hay dạng khác như là một “thói quen”, nếu không thì chất lượng dịch vụ sẽ bị ảnh hưởng.

Thường thì giá trị của loại V+ này không lớn, từ 5000 – 7000 đồng cho tới 100.000 – 200.000 đồng tùy thuộc vào điều kiện cũng như tính chất của dịch vụ, hay cơ quan/đơn vị mà người cán bộ, công chức hay viên chức làm việc. Không ai nói ra lời, song cả hai bên đều hiểu rằng lợi ích mang lại sẽ nhiều hơn số tiền phải bỏ ra. Ví dụ như một ca cấp cứu ở bệnh viện công, để đưa người bệnh thẳng vào phòng cấp cứu mà không phải chờ ở phòng sơ cứu, người nhà phải bỏ ra khoảng 10.000 đồng cho bảo vệ mở cửa để xe cấp cứu vào thẳng phòng cấp cứu. Tại phòng cấp cứu, để mượn các vật dụng thiết yếu như chăn, chiếu, gối, đệm, phải chi cho hộ lý 5.000 đồng. Mỗi lần tiêm, nếu không có vài nghìn đồng chi cho y tá, thì người bệnh có thể phải cắn răng chịu đau do tiêm nhanh, tiêm ẩu. Mặc dù số tiền mỗi lần là không lớn, song mỗi y tá hay hộ lý có thể nhận được mỗi ngày 10.000 đến 50.000 đồng cộng với các phong bì tiền mờ, mỗi tháng lên tới vài triệu đồng, cao hơn nhiều so với mức tiền lương chính thức họ được hưởng.

Tại các cơ quan hành chính ở địa phương, để chứng thực một tài liệu như hồ sơ để cho con cái đi học, phải kèm thêm một phong bì tiền nếu không muốn phải đợi quá lâu hay đi đi lại lại nhiều lần. Hàng loạt các vụ tham nhũng mới phát hiện gần đây cho thấy rằng tại cấp tỉnh và trung ương, việc thông qua vốn đầu tư cơ bản từ ngân sách nhà nước có thể thất thoát tới 20 – 30%. Như vậy, nhiều tỷ đồng từ ngân sách nhà nước bị rút ruột và chia chác bất hợp pháp giữa những người chủ chốt tham gia vào xây dựng đề án, thẩm định, cấp vốn, đánh giá v.v. Theo cách đó, các quan chức này cấu kết với nhau để lạm dụng quyền lực và chống lại những người nào tố cáo họ. Chính vì vậy nên bản chất tốt đẹp của cán bộ và công chức của Đảng và nhà nước đã bị xuyên tạc đi.

Tại các cơ quan ở trung ương, việc sử dụng phong bì trở nên phổ biến đến mức là nó có thể thúc đẩy các thủ tục xử lý công việc. Hơn nữa, việc thông qua một đề án cũng bao hàm một khoản tiền đưa lại nhất định nào đó. Tới thăm các cơ quan, đơn vị cấp dưới cũng là cơ hội để có thêm thu nhập vì có nhiều vấn đề phải giải quyết. Tất cả những điều này cộng lại có thể làm cho thu nhập của cán bộ, công chức và viên chức cao hơn nhiều so với mức lương họ được hưởng.

Tại các trường đại học và các cơ sở đào tạo, phần lớn các giảng viên và giáo viên có trình độ cao đều tham gia vào giảng dạy các khoá khác ngoài số giờ chuẩn theo qui định. Các khoá này có thể tổ chức ở các cơ quan, đơn vị khác. Mức tiền trả thường tùy thuộc vào thoả thuận giữa người giảng viên với cơ quan, đơn vị mời họ. Người giảng viên thường không nhận toàn bộ số V+ đó, mà có thể trích 20 – 30% cho người có trách nhiệm mời họ với mục đích để giữ mối quan hệ về lâu dài. Tính tổng số, người giảng viên có thể có thu nhập từ 3.000.000 đến 7.000.000 đồng mỗi tháng, cao hơn nhiều so với mức lương chính thức được hưởng. Một tính toán không chính thức cho thấy có khoảng 30 – 40% số cán bộ, giảng viên tại các trường đại học hoặc các cơ sở đào tạo khác có khả năng dạy thêm như vậy<sup>1</sup>.

**B. V+ nhân hàng tháng:** Thu nhập này có thể do cơ quan, tổ chức trả dưới dạng tiền ăn trưa hay thu nhập mềm (như tiền thưởng), song khoản này không ổn định. Nhà nước qui định là tiền ăn trưa không được vượt quá mức tiền lương tối thiểu, do đó, phần lớn các cơ quan, đơn vị chỉ khoảng 100.000 – 200.000 đồng mỗi tháng cho mỗi cán bộ, công chức hoặc viên chức. Nguồn thu là trích từ các dịch vụ hoặc do cơ quan, đơn vị cấp dưới dành cho. Một số đơn vị sự nghiệp có thu có thể trích trong số tiền lãi của mình để trả cho nhân viên, tuy nhiên số lượng thì rất khác nhau, từ 200.000 đến 500.000 đồng, ngoài một số

---

<sup>1</sup> Phỏng vấn GS. Bùi Thế Vĩnh ngày 4/12/2005.

ngành có thể chi cho nhân viên mức cao hơn như ngành ngân hàng, bưu điện, hàng không v.v.

C. V+ trả hàng năm: Gắn với kết quả thi đua trong công tác, khoản “chi mềm” này thường được chia trong số các nhân viên theo kết quả công tác trong năm với tên gọi là “tiền thưởng”. Khoản này có thể gấp 1 – 2 lần so với lương cơ bản của cán bộ, công chức và viên chức, hiện nay trong các cơ quan hành chính thì “lương tháng thứ 13” này được trả bằng một tháng lương của công chức tính theo số tháng làm việc tại cơ quan, và kết quả thực hiện công tác của người công chức đó (1.000.000 – 2.000.000 đồng).

Hơn nữa, hàng năm các cơ quan hành chính và các đơn vị sự nghiệp còn chi một khoản tiền nhất định vào dịp Tết và những ngày lễ lớn. Tùy thuộc vào điều kiện mỗi cơ quan, phần lớn các đơn vị chi khoảng 100.000 – 500.000 đồng vào dịp ngày Quốc khánh và Tết Dương lịch, 200.000 – 1.000.000 đồng vào dịp Tết Âm lịch. Toàn bộ các khoản này cộng lại khoảng từ 400.000 – 2.000.000 đồng mỗi năm.

Hai khoản này cộng vào thu nhập sẽ có khoảng 100.000 -400.000 đồng mỗi người mỗi tháng. Đặc biệt là vào dịp Tết Âm lịch, có các khoản quà (thường là dưới dạng phong bì với một ít tiền) của các cơ quan, đơn vị trong phạm vi người cán bộ, công chức quản lý tặng, làm cho tổng thu nhập thêm của cán bộ, công chức và viên chức khoảng 6.000.000 – 7.000.000 đồng mỗi năm hay V+ hàng tháng khoảng 500.000 đồng.

### **3.3 Việc các cơ quan đơn vị thuộc các cấp hành chính Việt Nam sử dụng thu nhập thêm:**

Đối với các cơ quan hành chính, hai mục tiêu phổ biến nhất là: (i) đáp ứng được nhu cầu có “bữa ăn trưa” cho cán bộ, công chức của mình. Mức trung bình là 100.000 – 200.000 đồng mỗi người trong một tháng; và (ii) có tiền chi trong các kỳ nghỉ lớn trong năm, đặc biệt là các dịp Tết Dương lịch, Tết Nguyên đán, và ngày Quốc khánh (mùng 2 tháng 9). Ba ngày lễ này chiếm khoảng 70% (tổng số chừng 3.000.000 – 5.000.000 đồng) của phần thu nhập bổ xung của cán bộ, công chức.

Trong nhiều năm, nhiều cơ quan hành chính cố gắng để có thêm được chừng sáu tháng lương cho công chức của mình, trong khi các cơ quan khác có thể thêm được đến 12 tháng lương. Nhìn chung thì với khoản thu nhập thêm này, toàn bộ số cán bộ, công chức trong cơ quan đều được hưởng. Tuy nhiên, tại một số cơ quan, đơn vị, số tiền thu nhập thêm được chia theo bảng lương, nghĩa là người nào có mức lương cao hơn thì cũng được nhận phần thu nhập thêm nhiều hơn.

Có thể lập luận rằng về bản chất thì mục đích của thu nhập thêm là để phần nào “bù đắp” cho mức lương hiện nay còn thấp đối với cán bộ, công chức và viên chức. Theo một vài cuộc điều tra gần đây của Ban nghiên cứu của Thủ tướng<sup>1</sup>, tiền lương chỉ chiếm khoảng 30% cơ cấu thu nhập của công chức, trong khi các khoản tiền thưởng và phụ cấp chiếm khoảng 10%.

Cơ cấu thu nhập của hộ gia đình công chức hành chính có thể biểu thị như sau: (i) đối với nhóm có thu nhập thấp: 700.000 đồng một tháng; (ii) nhóm có thu nhập trung bình: 1.100.000 đồng một tháng; (iii) nhóm có thu nhập cao: 2.100.000 đồng một tháng. Như

---

<sup>1</sup> Phỏng vấn GS. TS. Lê Du Phong ngày 30 tháng 12 năm 1995.

vậy, thu nhập thêm chiếm 60% tổng thu nhập, nghĩa là nhiều hơn một lần ruỡi so với lương, phụ cấp và tiền thưởng cộng lại. Hiện tượng này có thể là bất bình thường, song vẫn còn tương đối đặc thù tại Việt Nam.

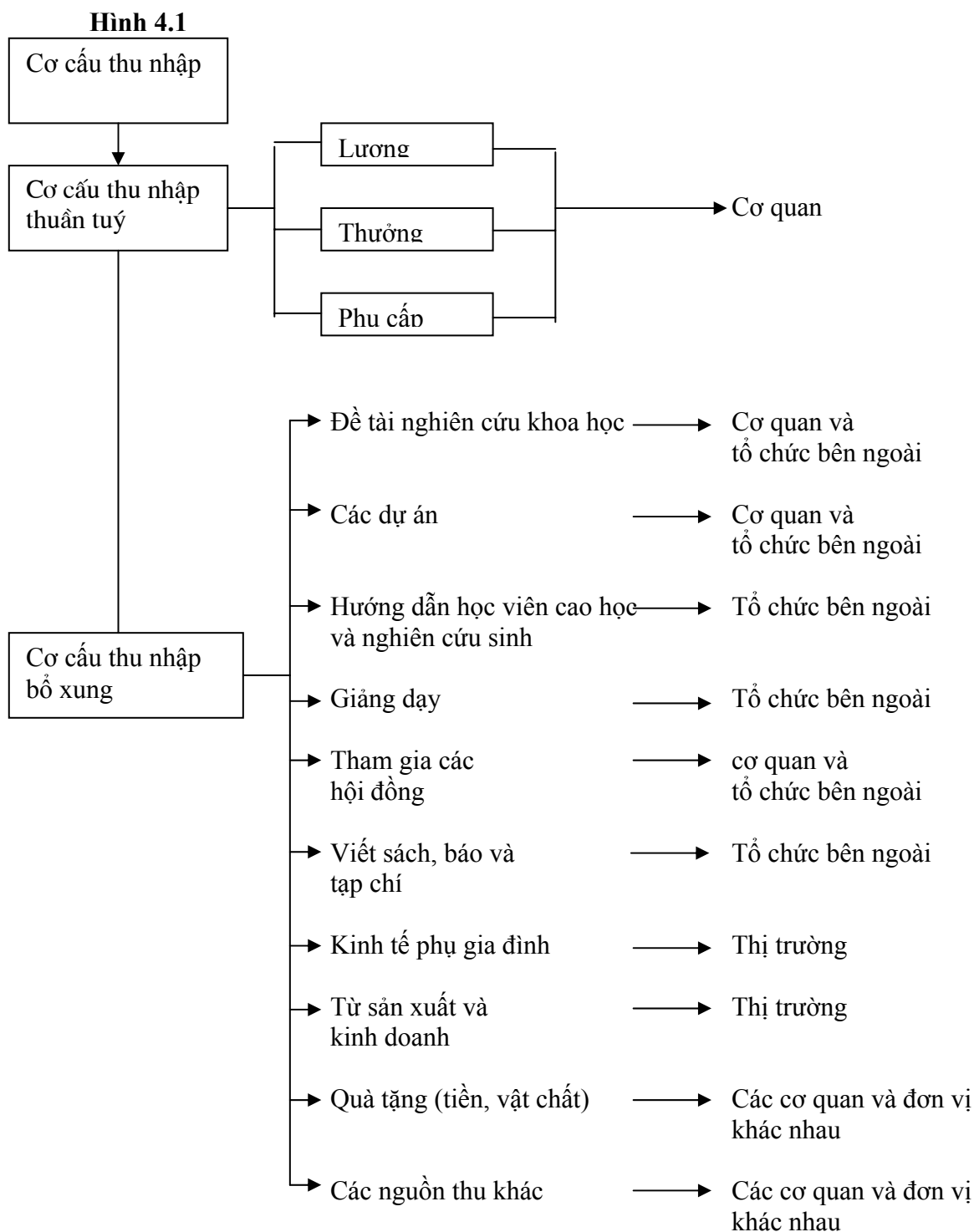
Cũng cần nêu rõ là trong số các loại hình cơ quan hành chính khác nhau và giữa các cán bộ, công chức và viên chức thì mức thu nhập thêm cũng khác nhau rất nhiều. Ba yếu tố quyết định cho mức thu nhập thêm bao gồm: (i) chức vụ hay chức danh người công chức nắm giữ; (ii) trình độ và năng lực chuyên môn của người công chức; và (iii) ưu thế cơ quan đó có được.

#### IV. CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH CHI BỔ XUNG CHO CÁN BỘ, CÔNG CHỨC VÀ CHO NGƯỜI NGOÀI

Việc chi tiền bổ xung ở Việt Nam là rất đa dạng với các nguồn tài chính và thu nhập khác nhau.

##### 4.1 Cơ cấu thu nhập:

Cơ cấu thu nhập và mức độ thu nhập không đồng nhất:



*Ghi chú:* Lưu ý là sơ đồ này không bao gồm nguồn thu phi pháp như từ lạm quyền hay tham nhũng mà có.

Hiện nay chi bổ xung chủ yếu là thông qua các hợp đồng (về công việc hay trường hợp cụ thể); các quyết định hành chính cá biệt (mời tham gia nghiên cứu khoa học; mời tham gia hội đồng bảo vệ đề tài nghiên cứu khoa học; tham gia hội đồng chấm luận văn và luận án của cử nhân, cao học và tiến sĩ v.v.); hay mời giảng dạy hoặc tham gia hội nghị, hội thảo. Tuy nhiên, thủ tục kế toán để thanh quyết toán thì cực kỳ phức tạp. Ví dụ như để quyết toán việc viết một chương trong đề tài nghiên cứu khoa học với trị giá khoảng 3.000.000 đồng, cần có ba bản hợp đồng với chính chữ ký của ba người có trách nhiệm, hay một quyết định hoặc giấy mời với chi phí chỉ có 1.000.000 đồng, cũng cần phải có tới chín chữ ký. Với mức tiền thấp hơn, phải có một chữ ký của người nhận và một chữ ký của người có trách nhiệm.

#### **4.2 Phương thức thanh toán:**

Hiện tại, phương thức thanh toán chi bổ xung chủ yếu ở Việt Nam là trực tiếp và bằng tiền mặt, không qua trung gian hoặc chuyển khoản qua ngân hàng.

Cần lưu ý là các cơ cấu và chi phí này cũng khác nhau đến mức khó mà theo dõi được nguồn thu nhập bổ xung của từng cán bộ, công chức và viên chức. Thậm chí người quản lý trực tiếp của công chức cũng không thể biết rõ là người nhân viên có thu nhập bao nhiêu.

Một cuộc điều tra mới đây<sup>1</sup> về chi phí thực tế của một gia đình cho thấy là thu nhập chính thức là 2.888.000 đồng trong khi chi phí tối thiểu cho cuộc sống phải là 4.178.000 đồng. Như vậy thu nhập này chỉ đáp ứng được có 69%. Như vậy, để có một hệ thống minh bạch và công khai về thu nhập thêm, cần có cải cách cơ bản và mạnh mẽ về tiền lương cán bộ, công chức và viên chức nhà nước.

---

<sup>1</sup> Phỏng vấn GS. TS. Bùi Thế Vĩnh ngày 4 tháng 12 năm 2005.

## V. KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ:

Rõ ràng là các vấn đề tiền lương, phụ cấp và tiền thưởng là những vấn đề quan trọng và phức tạp đối với bất kỳ một nền hành chính nào trên thế giới. Là nước chuyển đổi nền kinh tế từ kế hoạch hoá tập trung sang kinh tế thị trường, Việt Nam đã cố gắng để vận dụng hệ thống tiền lương, phụ cấp và tiền thưởng cho cán bộ, công chức và viên chức nhằm phục vụ cho quá trình tăng trưởng đất nước. Tuy nhiên, có thể thấy là quá trình này kéo dài và chậm chễ, thu nhập thực tế của đội ngũ cán bộ, công chức và viên chức không cải thiện được buộc họ phải kiếm thêm các việc làm thêm có thể, trong một số trường hợp kể cả các hoạt động phi pháp và không chính đáng để kiếm đủ sống. Tình hình này đòi hỏi phải có các giải pháp mạnh mẽ hơn, thậm chí phải can đảm hơn để cải cách bộ phận này trong chương trình tổng thể cải cách nền hành chính nhà nước hiện đang tiến hành trong cả nước.

Phân phân tích trên đây giúp rút ra một số kết luận sau:

Hệ thống lương cho các cấp hành chính của Việt Nam quá phức tạp với quá nhiều bảng lương và bậc lương cho mọi ngành, trong khi mức lương nói chung thì thấp, chỉ chiếm một tỷ lệ nhỏ trong tổng thu nhập của cán bộ, công chức và viên chức. Mặc dù hệ thống này tỏ ra có những ưu điểm, song cũng biểu hiện rất nhiều vấn đề lớn làm cản trở sản xuất và hạn chế sự kích thích làm việc của hệ thống công vụ. Hãy còn có nhiều ý kiến xem xét liệu cơ sở xây dựng hệ thống thang bảng lương như vậy đã là chắc chắn và có căn cứ khoa học hay chưa. Cho tới nay, việc cải cách hệ thống lương có tính tới lạm phát, song ngay cả tỷ lệ lạm phát cũng được tính theo nhiều cách, làm cho cải cách lương trở nên không phù hợp, dẫn tới tình huống tiền lương thực tế đôi khi lại giảm sút so với trước khi cải tiến, và người cán bộ, công chức và viên chức phải tự tìm kiếm thêm công việc làm để bù đắp cho phần thu nhập còn thiếu.

Hệ thống phụ cấp là rất cần thiết do nó bù đắp cho người lao động làm việc trong những điều kiện đặc thù và là thu nhập bổ xung cho một bộ phận cán bộ, công chức trong nền hành chính. Mặc dù vậy, hãy còn tồn tại nhiều vấn đề cần phải giải quyết: (i) mặc dù có những qui định khá chặt chẽ về việc xác định và thông qua những cán bộ, công chức hay viên chức nào được hưởng loại phụ cấp nào, vẫn còn có những “kê hở” trong quá trình này và một số người lợi dụng để lách qui định; (ii) mức phụ cấp trong nhiều trường hợp là thấp và không đủ khuyến khích nhằm có được những người có trình độ tối làm việc tại các vùng đặc biệt khó khăn; và (iii) Còn có những bất cập trong hệ thống phụ cấp, ví dụ trong phụ cấp cho giáo viên và giảng viên, trong khi những người giảng dạy môn Mác – Lê thì được hưởng phụ cấp là 45%, thì giáo viên của các môn khác chỉ được hưởng phụ cấp từ 25 – 35% (theo qui định mới nhất vào năm 2005). Dưới con mắt của nhiều nhà nghiên cứu thì qui định này mang tính chính trị nhiều hơn là có căn cứ khoa học thuần túy.

Về hệ thống tiền thưởng, không có các văn bản qui phạm pháp luật ổn định và các qui định thường xuyên thay đổi. Hơn nữa, cần chú ý rằng phần lớn các văn bản qui định này là do các cơ quan cấp dưới trong bộ máy nhà nước ban hành. Trong khi có người có thể lập luận là việc điều chỉnh thường xuyên (hàng năm) về tiền thưởng trong hệ thống hành chính có thể biểu thị tốt hơn sự phát triển nền kinh tế theo định hướng thị trường, thì việc chưa có một căn cứ pháp lý dài hạn làm cho việc tính toán tình trạng kinh tế của cán bộ, công chức và viên chức trở nên cực kỳ khó khăn. Hơn nữa, bản chất của tiền thưởng trong hệ thống hành chính Việt Nam có lẽ là phần bổ xung cho mức lương thấp, tạo nên tình trạng bình quân chủ nghĩa và không thực sự khuyến khích nhân viên thực hiện tốt



công tác. Phần trao đổi bên trên cũng cho thấy rằng trong khi hệ thống lương và phụ cấp là mang tính tập trung khá cao với các thang bảng lương do nhà nước qui định, thì việc chi tiền thưởng lại khá là phân cấp cho các cơ quan, đơn vị và chính quyền địa phương được quyết định và thực hiện.

Có lẽ nền hành chính Việt Nam là khá đặc thù trong vấn đề thu nhập thêm bởi vì tính chất đa dạng, không rõ ràng và phức tạp của nó, các nguồn thu nhập thêm (cả hợp pháp và bất hợp pháp) cũng như các kênh thu nhập thật khác nhau. Có thể lập luận rằng ranh giới giữa sự chính đáng và sự không chính đáng rất mờ nhạt trong quá trình kiểm thêm thu nhập, thậm chí khái niệm “thu nhập thêm” cũng có thể được dùng để che dấu những hành vi tham nhũng như một số vụ việc mới được phát hiện gần đây.

Việc các cơ quan, đơn vị thuộc các cấp trong hệ thống hành chính trả thêm cũng có vấn đề do nhiều nguyên nhân: (i) qui định của nhà nước không đủ chặt chẽ để điều tiết các cơ quan, đơn vị trong cả nguồn thu và nguồn chi bổ xung, đặc biệt là trong việc trả thêm cho nhân viên; (ii) về phương diện này, ưu thế của một ngành hay một cơ quan nhất định nào đó có thể làm cho việc trả thêm cho nhân viên rất khác nhau ngay trong hệ thống hành chính, ví dụ như các ngành hải quan, bưu chính viễn thông, hàng không, cấp phát điện thì trả thêm thu nhập cao hơn nhiều so với các ngành và cơ quan khác; và (iii) nói rộng ra, vì tổng thu nhập từ tiền lương, phụ cấp và tiền thưởng do cơ quan hay đơn vị trả là không đủ để chi cho các khoản sinh hoạt cần thiết của hộ gia đình nên buộc các cán bộ, công chức và viên chức phải kiếm thêm các nguồn thu nhập khác.

Các kết luận và phần trao đổi này giúp đưa ra một số kiến nghị:

*Thứ nhất*, phân tích cho đến cùng thì tiền lương và phụ cấp phải là nguồn thu chính của cán bộ, công chức và/hoặc viên chức, phải đủ để trang trải cho các nhu cầu của cá nhân họ và cho các chi phí cuộc sống của gia đình họ. Chí như vậy thì người cán bộ, công chức và viên chức mới yên tâm làm việc hết mình tại cơ quan và không phải tìm kiếm các công việc khác để kiếm thêm. Như vậy thì các cơ hội để tham nhũng mới giảm thiểu trong hệ thống hành chính, nhờ vậy thì đạo đức công chức mới được tăng cường. Để cải cách tiền lương, tăng tiền lương công chức cần theo bốn căn cứ như sau: (i) sự tăng trưởng GDP; (ii) chỉ số giá tiêu dùng (bao gồm cả tỷ lệ lạm phát); (iii) quan hệ cung và cầu lao động; và (iv) sự cân bằng tương đối giữa tiền lương của khu vực nhà nước và của thị trường. Cải cách tiền lương trong tổng thể cải cách nền hành chính nhà nước cần gắn chặt với việc đánh giá chính xác cán bộ, công chức và viên chức, và nâng cao tính công khai cũng như minh bạch trong hoạt động<sup>1</sup>.

*Thứ hai*, Cũng như tại các nước phát triển, tiền thưởng trong hệ thống hành chính phải là động lực thúc đẩy chất lượng hiệu quả thực thi công tác trong công vụ. Số tiền thưởng xứng đáng và cách thưởng tiền đúng đắn sẽ nâng cao được năng suất, hiệu quả và hiệu lực cao của cán bộ, công chức và viên chức.

*Thứ ba*, mặc dù đã có nhiều văn bản qui phạm pháp luật qui định về các phương diện khác nhau của hệ thống tiền lương, phụ cấp và tiền thưởng, song có thể thấy rằng căn cứ pháp lý vẫn chưa hoàn chỉnh. Vì vậy, nhà nước cần nỗ lực hơn để xây dựng căn cứ pháp luật và pháp qui vững chắc để các cơ quan, đơn vị trong hệ thống hành chính vận hành

---

<sup>1</sup> Phỏng vấn ông Nguyễn Duy Thăng, Bộ Nội vụ, ngày 3 tháng Giêng năm 2006.

thông suốt hướng tới việc trả công lao động tốt hơn cho đội ngũ cán bộ, công chức và viên chức và thu hút đầy đủ tiềm năng của họ vào quá trình phát triển đất nước.

*Cuối cùng*, toàn bộ vấn đề tiền lương, phụ cấp, tiền thưởng, thu nhập thêm trong hệ thống hành chính Việt Nam là rất phức tạp, vừa nhạy cảm đối với nghiên cứu. Do đó, chúng tôi kiến nghị với Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương, Cơ quan hợp tác phát triển của Đức (GTZ) tiếp tục nghiên cứu sâu rộng hơn để có thể có được đóng góp hữu ích cho quá trình cải cách hành chính. Một cách để thực hiện là tổ chức điều tra toàn diện về thực trạng thu nhập bổ xung và trả thêm tiền tại các ngành và cơ quan khác nhau trong hệ thống hành chính. Việc phân tích kỹ lưỡng các tham số từ cuộc điều tra này có thể mang lại những ý tưởng tốt về việc cần phải làm gì để cải tiến tình trạng kinh tế của cán bộ, công chức và viên chức hành chính ở nước ta.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

**Nhóm tác giả** (1997). *Đổi mới chính sách tiền tệ và kiểm soát lạm phát ở Việt Nam*. Hà Nội: Nxb: Chính trị quốc gia.

**ILO và Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội** (1999). Tài liệu toạ đàm: Tiền lương trong thời kỳ chuyển đổi ở Việt Nam. Hà Nội: 26 – 30 tháng 6 năm 1999 (Không phát hành).

**Nguyễn Hồng Minh** (2004). Luận án tiến sỹ “Đổi mới mô hình trả lương của các doanh nghiệp nhà nước ngành nông nghiệp trong nền kinh tế thị trường”. Hà Nội: Viện Kinh tế Việt Nam (Không phát hành).

**Nguyễn Khắc Hùng** (2002). Luận án tiến sỹ "Vai trò của của cách hành hành chính trong chuyển đổi kinh tế: Tình huống Việt Nam". Manchester: Đại học tổng hợp Manchester (Không phát hành).

**Bộ Giáo dục và Đào tạo, GS. TS. Nguyễn Văn Thường** (2002). Đề tài nghiên cứu cấp nhà nước “Xác định tiền lương tối thiểu trên cơ sở điều tra nhu cầu mức sống dân cư làm căn cứ cải cách tiền lương ở Việt Nam giai đoạn 2001 – 2010). Hà Nội: Bộ Giáo dục và Đào tạo (Không phát hành).

**Bộ Tài chính** (Tập 3 và 4) (2005). Chính sách tiền lương mới. Hà Nội: Nxb. Tài chính.

**Bộ Nội vụ. PGS. TS. Nguyễn Trọng Điều (CB.)** (2005). Đề tài cấp nhà nước “Cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc xây dựng hệ thống thang, bảng lương mới”. Mã số ĐTDL-2003/24. Hà Nội: Bộ Nội vụ (Không phát hành).

**Bộ Nội vụ. PGS. TS. Nguyễn Trọng Điều (CB) (2005)**. Đề tài nghiên cứu về “Cơ sở khoa học cho cải cách chính sách tiền lương nhà nước giai đoạn 2001 – 2010”. Hà Nội: Bộ Nội vụ (Không phát hành)

**Bộ Nội vụ** (Tập 1, 2 và 3) (2004). Các văn bản qui định về chế độ tiền lương năm 2004. Hà Nội: Nxb. Hà Nội.

**Bộ Nội vụ** (2002). Tổng hợp các ý kiến, bài viết về cải cách chính sách tiền lương. Hà Nội: Bộ Nội vụ (Không phát hành).

**Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội. TS. Lê Duy Đồng (CB)** (2000). Đề tài nghiên cứu khoa học cấp nhà nước “Luận cứ khoa học cho việc xây dựng đề án tiền lương mới. Hà Nội: Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (Không phát hành)

**Nhà Xuất bản Lao động – Xã hội** (2004). Các quy định pháp luật về quyền, nghĩa vụ đối với cán bộ, công chức. Hà Nội.

## PHỤ LỤC

### 1. Các câu hỏi phỏng vấn bán định hướng:

1. Sự thay đổi trong chính sách và hệ thống trả lương công chức, viên chức trong mấy thập kỷ qua, tập trung và thời kỳ Đổi mới.

2. Nhận xét chung về hệ thống trả lương hiện nay:

- Khu vực nhà nước
- Khu vực tư nhân

3. Các chính sách về phụ cấp:

- Ưu điểm
- Nhược điểm

4. Các quy định liên quan tới vấn đề thưởng cán bộ, công chức

5. Chính sách tạo thu nhập, các đơn vị có thu

6. Các cơ quan, đơn vị trả tiền thêm cho các công chức, viên chức trên những cơ sở nào?

7. Có các kiến nghị gì về phụ cấp và tiền thưởng cho công chức, viên chức?

8. Các vấn đề khác

## 2. Danh sách người phỏng vấn

STT.	Họ và tên	Chức vụ và cơ quan	Ngày phỏng vấn
1	PGS. TS. Nguyễn Trọng Điền	Thứ trưởng Bộ Nội vụ	15:00 – 16:00 3 tháng Giêng 2005
2	Th. S. Trần Duy Thăng	Vụ trưởng Vụ Tiền lương Bộ Nội vụ	15:00 – 16:00 3 tháng Giêng 2005
3	GS. TS. Bùi Văn Nhơn	Trưởng khoa Học viện Hành chính Quốc gia	10:00 – 11:00 22 tháng 12/2005
4	GS. TS. Bùi Thế Vĩnh	Học viện Hành chính Quốc gia	10:00 - 11:30 4 tháng 12/2005
5	TS. Lê Duy Đồng	Thứ trưởng Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội	
6	Ông Hoàn Đình Cương	Tổng cục trưởng Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội	
7	GS. TS. Nguyễn Văn Thường	Hiệu trưởng Đại học Kinh tế Quốc dân	Tháng 12/2005
8	GS. TS. Lê Du Phong	Ban Nghiên cứu của Thủ tướng	9:30 – 10:30 30 tháng 12/2005