

# TÁCH DẦN TIỀN LƯƠNG TỐI THIỂU RA KHỎI HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

PGS.TS Trần Xuân Cầu

Đại học Kinh tế Quốc dân

*Hiện nay, việc cải cách tiền lương đang gặp nhiều khó khăn vì cải cách tiền lương thường gắn chặt với tăng lương tối thiểu nhưng việc tăng lương tối thiểu lại bị hạn chế bởi tiền lương tối thiểu còn gắn chặt với các chính sách xã hội, mỗi lần tăng lương tối thiểu lại phải tăng các khoản trợ cấp liên quan đến các đối tượng xã hội. Vậy phải làm thế nào để hai yếu tố- tiền lương tối thiểu và các trợ cấp xã hội hay hai chính sách: chính sách tiền lương và chính sách xã hội vốn đang dính chặt vào nhau đó có thể tách ra tương đối độc lập với nhau để chúng có điều kiện cùng phát triển? Một bài toán mà người tư vấn dự án của WB (7) đang phải đối mặt và giải quyết. Là người tư vấn trong nước về vấn đề đó tác giả trình bày kết quả nghiên cứu của mình dưới đây.*

## 1. Đánh giá tác động của hệ thống chính sách xã hội đến tiền lương tối thiểu

Trong những năm qua, mức lương tối thiểu chung (của Nhà nước) tăng liên tục.

Số liệu ở bảng 1 cho thấy, mức lương tối thiểu chung tăng liên tục qua các năm, thời kỳ 1993-2009 tốc độ tăng bình quân năm là 27,9%, thậm chí tăng hơn cả mức tăng bình quân năm của GDP nhiều. Sự gia tăng nhanh chóng này là do mức lương ban đầu của chúng ta quá thấp. Hơn nữa, từ năm 1993 đến nay, kinh tế nước ta tăng trưởng mạnh, tạo điều kiện để cải thiện và nâng cao đời sống người lao động nên mức lương tối thiểu có điều kiện tăng nhanh.

Tuy tăng cao nhưng mức tăng đó lại không đáp ứng được nhu cầu của người lao động. Nguyên nhân chủ yếu là do kinh tế nước ta ngày càng hội nhập với các nước, nhất là

các nước phát triển, làm thay đổi thói quen tiêu dùng trước đây và làm xuất hiện nhiều nhu cầu mới, thậm chí có những nhu cầu vượt quá khả năng của đất nước. Bên cạnh đó, lạm phát trong thời kỳ qua tiếp tục tăng. Chỉ tính riêng năm 2008 lạm phát đã tăng 22,97% so với năm 2007. Số liệu về tăng giá tiêu dùng trong những năm gần đây, đặc biệt là các hàng hóa lương thực, thực phẩm cho thấy điều đó.

Giá tiêu dùng tăng cao từ 2003 đến nay (bảng 2) đã tạo ra lạm phát lớn. Vì thế, mức tăng lương tối thiểu trên vẫn chưa đáp ứng được mức tăng của lạm phát chứ chưa nói đến duy trì và nâng cao mức sống của người lao động do tăng lương.

Để biết được tác động của tiền lương tối thiểu đến chính sách xã hội, trước hết phải hiểu thế nào là chính sách xã hội. Chính sách xã hội (CSXH) là một khái niệm rộng, với

nhiều nội hàm. Theo GS.TS. Mai Ngọc Cường<sup>1</sup> "Chính sách xã hội là một loại chính sách được thể chế hóa bằng pháp luật của Nhà nước, là hệ thống quan điểm, chủ trương, phương hướng và biện pháp để giải quyết những vấn đề xã hội đặt ra trong một thời gian và không gian nhất định, trước hết là những vấn đề xã hội liên quan đến đời sống của con người theo nguyên tắc tiến bộ và công bằng xã hội, nhằm góp phần ổn định và phát triển bền vững đất nước".

Hệ thống chính sách xã hội gồm nhiều chính sách khác nhau có liên quan và không liên quan đến tiền lương tối thiểu. Các chính sách liên quan đến tiền lương tối thiểu bao gồm: chính sách đối với người nghỉ hưu, chính sách ưu đãi đối với người có công, chính sách trợ giúp xã hội,... Mỗi chính sách đều liên quan đến một hoặc nhiều đối tượng khác nhau.

Vì nguồn số liệu được công

**Bảng 1: Sự biến động của mức lương tối thiểu chung (MLminc) qua các năm**

Đơn vị tính: 1000đ.

Năm	4/93	1/97	1/00	1/01	1/03	10/05	10/06	1/08	5/09	5/10 (dự kiến)
MLminc	120	144	180	210	290	350	450	540	650	730

**Bảng 2: Mức độ tăng giá tiêu dùng một số năm gần đây**

Đơn vị tính: %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tổng, trong đó	3,0	9,5	8,4	6,6	12,63	19,89
Lương thực	2,9	14,3	7,8	14,1	15,40	43,25
Thực phẩm	2,9	17,1	12,0	5,5	21,16	26,53

Nguồn: Kinh tế 2008-2009 Việt Nam và Thế giới, Thời báo Kinh tế Việt Nam

bổ thiếu cụ thể, thống nhất và chính xác; phần lớn số liệu chỉ nêu khoảng, áng chừng mà nguyên nhân có lẽ do công tác thống kê, lưu trữ chưa tốt nên việc nắm chính xác số lượng từng đối tượng rất khó khăn và rất khác nhau. Tuy nhiên, số liệu trên cũng cho thấy số người hưởng các chính sách xã hội liên quan đến tiền lương tối thiểu là lớn, từ 3 đến 4 triệu người; cơ cấu đối tượng hưởng các CSXH thay đổi theo hướng giảm số người có công, tăng số người hưu trí và trợ giúp xã hội thường xuyên. Tuy nhiên, số liệu người có công ở bảng nêu trên lại tăng do sự thay đổi chính sách và chế độ đối với người có công của Nhà nước trong thời gian đó. Các đối tượng xã hội khác nhau có đặc điểm khác nhau: Người nghỉ hưu nhận lương hưu trên cơ sở đóng góp bằng lương trước đây; người có công không đóng góp bằng lương nhưng đóng góp bằng công sức; người hưởng trợ cấp để giúp xã hội ổn định, công bằng.

Các đối tượng này phải được toàn xã hội, Nhà nước, các cấp, các ngành và các cá nhân quan tâm.

Trong những năm qua tiền lương tối thiểu luôn kết dính với chính sách xã hội. Việc kết dính đó được thể hiện qua việc sau mỗi lần tăng lương tối thiểu lại phải xem xét điều chỉnh các mức hưởng của các đối tượng trong CSXH và nó đã được luật hóa (chẳng hạn, đối với hưu trí: "Mức lương hưu hàng tháng thấp nhất bằng mức lương tối thiểu chung" (luật Bảo hiểm, năm 2006, Điều 52). Hiện nay, cả người đang làm công ăn lương và người không làm việc, hưởng CSXH đều lấy từ một nguồn - ngân sách nhà nước. Trong khi đó, ngân sách nhà nước lại rất hạn hẹp. Vì thế, rất khó tăng lương tối thiểu cho người đang làm việc. Mặt khác, việc tính quỹ chi lương và trợ cấp vẫn chưa tách riêng, nên rất khó hạch toán và tính toán hiệu quả riêng từng quỹ, nguồn.

Tuy nhiên, sự kết dính đó không chặt chẽ biểu hiện ở chỗ, không phải mức tiền lương tối thiểu tăng lên bao nhiêu thì mức tăng hưu trí, trợ giúp xã hội và ưu đãi người có công cũng tăng lên bấy nhiêu, mà tăng theo một tỷ lệ hoặc hệ số quy định nhất định.

Với cơ chế quản lý Nhà nước hiện nay, việc tăng lương và trợ cấp xã hội do Bộ Lao động TBXH đề xuất, nhưng quyết định lại là ở Bộ Tài chính (Quản lý Ngân sách nhà nước), phụ thuộc vào khả năng tài chính. Do đó, vẫn có tình trạng việc đề xuất tăng mức lương tối thiểu của Bộ Lao động TBXH thường gặp khó khăn, không được thông qua do nguồn ngân sách hạn hẹp, nghĩa là vẫn chưa thoát được cái vòng khó khăn, luẩn quẩn.

Có thể thấy mức tăng thu ngân sách nhà nước (NSNN) và tăng quỹ lương và trợ cấp qua bảng 3 (theo giá thực tế).

Bảng 3 cho thấy, tổng quỹ

**Bảng 3: Sự biến động của GDP, thu Ngân sách nhà nước và tổng quỹ lương và trợ cấp qua các năm**

Đơn vị tính: Triệu đồng

Năm	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
GDP(giá hiện hành)	481.295	535.762	613.443	715.307	839.211	973.790	1.143.442
Tốc độ(%) năm	6,90	7,08	7,34	7,79	8,44	8,17	8,48
Tổng thu NSNN			123.700	148.320	165.900	185.800	208.100
Tổng QL và trợ cấp		32.750	45.577	52.471	65.302	72.734	82.242

Nguồn: Thời báo Kinh tế Việt Nam. Kinh tế 2007-2008 Việt Nam và thế giới. Đề án cải cách chính sách tiền lương, bảo hiểm xã hội và trợ cấp ưu đãi người có công của Chính phủ ngày 20 tháng 10 năm 2003.

**Bảng 4: Biến động chi lương hưu và đảm bảo xã hội qua các năm**

Đơn vị tính: Tỷ đồng

	2003	2004	2005	2006	2007
<b>1. Chi lương hưu và ĐBXH</b>	<b>16.451</b>	<b>17.282</b>	<b>17.747</b>	<b>22.157</b>	<b>36.597</b>
<b>2. Tỷ trọng chi trong NSNN (%)</b>	<b>9,08</b>	<b>8,07</b>	<b>6,76</b>	<b>7,19</b>	<b>9,16</b>

Nguồn: Viện Khoa học Lao động và Xã hội, Bộ Lao động TBXH, 2009.

lương và trợ cấp liên tục tăng cùng tăng tổng thu NSNN và chiếm tỷ trọng lớn trong tổng thu NSNN, khoảng 40% tổng thu Ngân sách nhà nước và hơn 7% GDP. Nếu nghiên cứu riêng chi lương hưu trong tổng quỹ lương và đảm bảo xã hội (ĐBXH) thì chúng thường chiếm hơn 1/3.

Số liệu bảng 4 cho thấy, mặc dù tỷ trọng chi lương hưu và đảm bảo xã hội trong NSNN hầu như không đổi (trên dưới 9%) nhưng số lượng tăng tuyệt đối lại ngày càng lớn: năm 2007 tăng 20.000 tỷ đồng, hay tăng hơn gấp đôi so với năm 2003.

Như vậy, thực tế cũng như các văn bản cho thấy tiền lương tối thiểu luôn được kết dính trong các chính sách xã hội. Chính sự "kết dính" đó đã ảnh hưởng không nhỏ đến cả chính sách tiền lương cũng như các chính sách xã hội, gây khó khăn cho việc đánh giá hiệu quả sử dụng quỹ tiền lương và quỹ liên quan đến CSXH; cản trở việc khai thác và tập trung các nguồn, nhất là nguồn cho việc thực hiện các chính sách xã hội, đặc biệt là trợ giúp xã hội cũng như việc quản lý chúng. Ngoài ra, việc kết dính cơ học đó còn cản trở cả việc tăng tiền lương tối thiểu lẫn tăng trợ cấp. Vì thế, rất cần tách tiền lương tối thiểu ra khỏi hệ thống chính sách xã hội

**2. Yêu cầu, trình tự và phương pháp tách tiền lương tối thiểu ra khỏi hệ thống chính sách xã hội**

**a. Yêu cầu**

Để tách được tiền lương tối

thiểu ra khỏi hệ thống chính sách xã hội đòi hỏi:

- Phải xác định rõ và chính xác đối tượng và số lượng từng đối tượng được hưởng lương và hưởng các chính sách xã hội.

- Phải tính toán chính xác nguồn quỹ chi cho các đối tượng nêu trên cũng như có cơ chế để đảm bảo và duy trì các nguồn, đặc biệt là nguồn chi cho các đối tượng hưởng CSXH.

- Phải có lộ trình tách thích hợp.

**b. Trình tự và phương pháp tách**

**Bước 1: Xác định và phân định chính xác đối tượng và số lượng được hưởng lương và hưởng các CSXH**

Để xác định và phân định chính xác đối tượng và số lượng đối tượng hưởng lương cần phải:

Thứ nhất, phân biệt đối tượng hưởng lương và đối tượng hưởng chính sách xã hội gắn với tiền lương tối thiểu. Về nguyên tắc, người đang làm việc mới hưởng lương, do đó, người nghỉ hưu không hưởng lương mà hưởng hưu trí. Vì thế, những người nghỉ hưu thuộc đối tượng hưởng chính sách, mặc dù phần họ hưởng hiện tại là do trước đây họ đã phải đóng dưới dạng đóng bảo hiểm từ lương.

Thứ hai, xác định đối tượng hưởng chính sách xã hội: có 3 nhóm đối tượng hưởng chính sách xã hội là người nghỉ hưu, người có công và những người cần trợ giúp xã hội thường xuyên. Những nhóm này lại tiếp tục chia nhỏ, như người

nghỉ hưu gồm nghỉ hưu dân sự và nghỉ hưu từ lực lượng vũ trang; đối tượng trợ giúp xã hội gồm 9 đối tượng, như trẻ em mồ côi cả cha lẫn mẹ, người già cô đơn không nơi nương tựa, người tàn tật nặng.

Theo dự thảo lần 6 về Chiến lược ANSXH 2011- 2020 ta có dự báo về các khoản chi liên quan như bảng 6.

Số liệu cho thấy số người nghỉ hưu, số người cần trợ giúp xã hội cũng như nguồn chi trả cho họ theo dự báo sẽ tăng nhanh trong thời gian tới.

Thứ ba, hoàn thiện công tác điều tra, thống kê, tổng hợp, lưu trữ các đối tượng hưởng chính sách xã hội từ cơ sở. Đây là một công việc phức tạp, đặc biệt ở cơ sở nhưng lại rất cần thiết vì nếu không làm tốt công tác điều tra, thống kê, lưu trữ thì việc nắm chính xác số lượng từng đối tượng sẽ rất khó khăn, rất dễ dẫn đến hiện tượng khai man để được hưởng chế độ, chính sách xã hội.

**Bước 2: Tính toán chính xác nguồn quỹ chi cho các đối tượng hưởng chính sách xã hội và cơ chế đảm bảo và duy trì các nguồn**

Trong việc tính toán nguồn quỹ chi trả cho đối tượng hưởng chính sách xã hội có thể có các cách tiếp cận khác nhau, như:

- *Cách 1:* Nguồn quỹ được tổng hợp trên cơ sở số lượng từng đối tượng và mức được hưởng theo quy định hàng tháng của từng đối tượng. Cách này đòi hỏi những yếu tố đầu vào (số lượng từng loại đối tượng và mức hưởng từng loại)

**Bảng 6: Dự báo số người nghỉ hưu và hưởng trợ giúp xã hội thường xuyên và quỹ chi trả**

	Đơn vị tính	2007	2015	2020
Số người nghỉ hưu	1000 người	1.000	2.600	
Lương hưu và hỗ trợ phí BHTN	Tỷ đồng	13.575	36.057	46.395
Số người hưởng TGXH thường xuyên	1000 người	1.138	1.540	1.690
Chi trợ cấp xã hội thường xuyên	Tỷ đồng	412	7.182	13.404

Nguồn: Dự thảo (lần 6) Chiến lược ASXH 2011-2020 của Bộ LĐTBXH, 2009

phải chính xác, cách này tương đối phức tạp vì, như đã trình bày ở trên, số lượng từng loại đối tượng rất khó thống kê chính xác.

- **Cách 2:** Ấn định một tỷ lệ GDP hàng năm dành cho chi trả lương, cho hưu trí, cho người có công và người cần trợ giúp xã hội thường xuyên, chẳng hạn, 8% đến 10% GDP, trong đó dành cho các quỹ theo tỷ lệ: 5%-6% cho lương, 1%-2% cho hưu trí, 1%- 2% dành cho NCC và trợ giúp xã hội. Theo dự báo của Viện Khoa học Lao động và Xã hội, GDP của Việt Nam trong thời kỳ 2010-2020 tốc độ tăng bình quân năm là 8,09% thì GDP năm 2015 và 2020 tương ứng là 1.800 nghìn tỷ đồng và 2.500 nghìn tỷ đồng (theo giá thực tế đã tính đến yếu tố lạm phát trong kỳ). Như vậy, số tiền chi cho chính sách xã hội của các đối tượng trên là: năm 2015: 36 đến 72 nghìn tỷ đồng, năm 2020: 50 đến 100 nghìn tỷ đồng. Cách tính này đơn giản hơn, không phụ thuộc vào tăng tiền lương tối thiểu, nhưng lại phụ thuộc vào GDP hàng năm cũng như tỷ lệ GDP dành cho việc chi trả lương và các chính sách xã hội. Trong điều kiện GDP giảm sút cũng như lạm phát tăng mạnh so với dự báo cần có các nguồn dự phòng để không làm giảm sút mức hưu trí và trợ cấp xã hội.

- **Cách 3:** Dùng mức lương tối thiểu để kiểm chứng. Năm 2001 tổng quỹ lương và CSXH là 32 nghìn tỷ đồng với mức lương tối thiểu là 210 nghìn đồng/tháng, nay mức lương tối thiểu là 650 nghìn đồng, tăng

hơn 3 lần nên tổng quỹ lương và CSXH sẽ tăng lên thành 100 nghìn tỷ đồng. Cách 3 này chỉ dùng để kiểm chứng và đối chứng với kết quả của hai cách tính trên.

Như vậy, trong 3 cách trên, chúng tôi cho rằng, cách 2 là tốt nhất và phù hợp nhất hiện nay. Tuy nhiên, để làm một cách triệt để và để nâng cao mức sống của những đối tượng xã hội cần có những điều tra về về mức sống của họ làm căn cứ đề xuất

Trong quá trình hội thảo cũng có ý kiến cho rằng nếu mức hưởng chính sách xã hội không còn dựa vào mức lương tối thiểu thì nó phải dựa vào một cái gì khác, chẳng hạn, chuẩn nghèo,... Nhưng chúng tôi cho rằng chuẩn nghèo cũng không cố định mà chuẩn nghèo, cuối cùng, lại phụ thuộc vào trình độ phát triển kinh tế-xã hội mà trước hết lại phụ thuộc vào tăng trưởng kinh tế hay tốc độ tăng GDP.

**Bước 3: Tách nhóm hưu trí ra khỏi nguồn chi trả ngân sách nhà nước, lấy từ nguồn đóng góp BHXH, chuyển từ mô hình “Toạ thu, tọa chi” sang mô hình “Tài khoản cá nhân tự quản”.** Bước này cần được tiến hành từ giữa năm 2010 đến cuối năm 2012.

**Bước 4: Tiếp tục tách nhóm người hưởng chính sách xã hội còn lại ra khỏi nguồn chi ngân sách nhà nước trên cơ sở đảm bảo nguồn chi đã được tính toán**

Bước này sẽ được thực hiện từ đầu năm 2013

Như vậy, để tách tiền lương tối thiểu ra khỏi chính sách xã

hội nhằm thực hiện cải cách tiền lương và thực hiện các chính sách xã hội có hiệu quả đòi hỏi phải tính toán kỹ lưỡng và trải qua một số bước nhất định với thời hạn tối thiểu là 4-5 năm, nghĩa là nếu làm ngay trong năm 2010 thì đến hết năm 2013 mới hy vọng thực hiện thành công việc tách này. □

1 Mai Ngọc Cường, Nghiên cứu phương pháp luận xây dựng chính sách xã hội nông thôn Cộng hòa Liên Bang Đức và vận dụng ở Việt Nam.

**Tài liệu tham khảo:**

1. Mai Ngọc Cường,.. Nghiên cứu phương pháp luận xây dựng chính sách xã hội nông thôn Cộng hòa Liên Bang Đức và vận dụng ở Việt nam, năm 2008.

2. Dự thảo (lần 6) Chiến lược ASXH 2011-2020 của Bộ LĐTBXH, 2009.

3. Thời báo Kinh tế Việt Nam. Kinh tế 2007-2008 Việt Nam và thế giới.

4. Thời báo Kinh tế Việt Nam. Kinh tế 2008-2009 Việt Nam và Thế giới .

5. Đề án cải cách chính sách tiền lương, bảo hiểm xã hội và trợ cấp ưu đãi người có công của Chính phủ ngày 20 tháng 10 năm 2003.

6. Đề tài cấp Nhà nước “Luận cứ khoa học cho việc xây dựng đề án tiền lương mới”. Chủ nhiệm TS Lê Duy Đồng, năm 2001;

7. Dự án TF 058179- Tăng cường năng lực phân tích chính sách tiền lương và BHXH, Word Bank, Viện Khoa học và Lao động, Bộ Lao động TBXH, năm 2009.

8. Báo cáo của Bộ trưởng Bộ Lao động TBXH trước Quốc hội tại kỳ họp thứ 3 của Quốc hội.