

TỔNG QUAN VỀ CÔNG TÁC QUẢN LƯƠNG CỦA NGƯỜI LAO ĐỘNG TRONG KHU VỰC CÔNG Ở VIỆT NAM VÀ KINH NGHIỆM CỦA CÁC NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

Chính sách tiền lương hiện nay của Việt Nam trong khu vực hành chính nhà nước được quy định bằng hệ thống thang bảng lương, ngạch bậc lương và chế độ phụ cấp theo lương. Chính sách tiền lương hiện nay đang mang nặng tính bình quân, chưa đảm bảo sự công bằng, chưa phù hợp với yêu cầu vị trí việc làm và phân ngạch người lao động trong khu vực công còn nhiều bất cập, nặng về hình thức bằng cấp và thâm niên, không khuyến khích nâng cao trình độ chuyên môn...vv. Việc nâng bậc, nâng ngạch, thăng hạng lương chủ yếu dựa vào bằng cấp đào tạo và thâm niên công tác, chưa gắn với nhiệm vụ cụ thể của vị trí việc làm và kết quả thực thi nhiệm vụ. Việc quy định mức lương bằng hệ số chỉ là biện pháp tình thế, nhưng đã kéo dài nhiều năm làm triệt tiêu ý nghĩa tiền lương, làm sai lệch ý nghĩa của tiền lương là giá trị được trả cho công sức người hưởng lương.

Nhiều nước áp dụng cách thức xác định bảng lương theo tháng (hoặc theo kỳ khác) phải dựa trên chế độ cho cá nhân để tính ra số gộp, sau đó mới xác định số ròng chi trả cho cá nhân, bên cạnh cách thức quản lý việc chấp hành ngân sách, bao gồm cả môi trường kiểm soát và các biện pháp kiểm soát tuân thủ. Tuy nhiên các vấn đề cơ bản trong việc sử dụng công nghệ thông tin và các hệ thống liên quan để quản lý đạt hiệu suất và hiệu quả với chi phí thấp - như đã ghi nhận, nghiệp vụ lương bản thân nó không phải là quy trình tạo giá trị gia tăng. Hiện nay, các tổ chức hầu như chuyên sang tăng cường phát triển năng lực và quản lý, các nghiệp vụ lương đều được hỗ trợ bởi các hệ thống phù hợp và đáng tin cậy về thu thập dữ liệu, tính toán bảng lương, quản lý giải ngân, những thay đổi này chủ yếu đi theo các nghị trình cải cách quản lý tài chính công nói chung. Những thay đổi đó có thể đem lại tác động to lớn về nghiệp vụ lương cho dù về tự động hoá hay chuyển đổi quy trình, cải thiện về quản lý nguồn nhân lực hay thay đổi liên quan đến hệ thống thông tin quản lý tài chính (FMIS).

1. Tính lương

Hầu hết lương được tính toán theo hai bước phổ biến:

- Tổng lương của cá nhân theo chế độ (“tính lương gộp”);
- Áp thuế và phân giữ lại cho tất cả các khoản khấu trừ theo quy định, theo B. và theo lựa chọn (“chuyển lương gộp thành lương ròng”).

Hai bước trên được xem xét chi tiết hơn dưới đây.

Việc tính tổng lương theo chế độ có sự khác biệt đáng kể về độ phức tạp và các chi tiết trong tính toán. Tại một số quốc gia (Rwanda và Campuchia là những điểm hình phù hợp), bảng lương tương đối đơn giản, chỉ cần tính một lần tổng thù lao hàng năm (lương và phụ cấp) chia cho 12 để ra số lượng gộp cố định hàng tháng cho mỗi người lao động. Cách tính như thế có thể dễ dàng thực hiện bằng bảng tính hoặc các ứng dụng cơ sở dữ liệu đơn giản. Vì không có tiền làm thêm giờ, ta có thể dễ dàng tính ra “lương gộp” cho cả năm chỉ bằng một phép tính. Tuy nhiên, trong phần lớn các trường hợp, công chức còn được hưởng các khoản chi trả biến động (tiền ngoài giờ, làm ca, hoặc phụ cấp rủi ro,...) và những vấn đề phức tạp nhất trong bước tính lương gộp thường liên quan đến các khoản phụ cấp khác nhau chi trả cho các loại công việc khác nhau, tại các địa bàn khác nhau, theo các yêu cầu về kỹ năng và kiến thức khác nhau, cùng các yếu tố khác. Có vô vàn những phức tạp như thế. Ví dụ về các khoản chi trả biến động được tính cho công chức Palestine theo khoảng cách đi làm từ nhà đến nơi làm việc, với mức chi trả biến động hàng ngày để phản ánh các trạm làm việc tạm thời, thời gian nghỉ phép và thay đổi chỗ ở.

Lái thuyền (tại Quần đảo Solomon), xử lý vật liệu nổ (Angola) phụ cấp gói hai lương (New Zealand) và phụ cấp độc thân (Nam Phi) là những ví dụ về một vài trong số các khoản trợ cấp đặc thù nhằm chi trả bổ sung bên ngoài thành tích học tập hoặc lĩnh vực chuyên môn thông thường. Ta cũng nên ghi nhận ví dụ về sự trái ngược tại Bangladesh, trong đó trình độ chuyên môn/kỹ thuật không tạo ra bất kỳ khác biệt nào về lương trong các ngạch bậc lương. Nhiều quốc gia khác đã chuyển các khoản phụ cấp lạc hậu thành lương cơ bản, chẳng hạn như phụ cấp xe đạp và phụ cấp ngựa. Công chức tại Yemen bị hạn chế chi

được hưởng tối đa sau khoản phụ cấp riêng biệt, hạn chế về áp dụng hệ thống lương được thiết kế kém.

Một số quốc gia đang phát triển có chi trả tiền thưởng cho các công chức tham gia vào các uỷ ban hoặc các nhiệm vụ do các tổ chức quốc tế thực hiện (Indonesia, Yemen). Những khoản thanh toán đó có thể lên đến 50% tổng mức chi cho người lao động.

Hai yếu tố nữa làm tăng thêm độ phức tạp trong xử lý lương: truy lĩnh lương và tạm ứng lương. Việc ứng trước lương theo chế độ trước khi nghỉ phép là vấn đề phổ biến và dễ tính toán nhất trong hai trường hợp trên. Tuy nhiên, truy lĩnh lương thường hết sức phức tạp, chẳng hạn khi các mức tăng theo tỷ lệ được tính ngược lại đến vài kỳ lương. Trong các ví dụ đặc biệt (tại Quần đảo Solomon), cả năm tiền lương phải tính truy lĩnh cho chi phí điều chỉnh mức sống (COLA) khiến cho phải tính lại toàn bộ lương cùng với tất cả các khoản phụ cấp theo tỷ lệ. Hiện đã có các ứng dụng phần mềm có năng lực quản lý truy lĩnh lương gộp; tuy nhiên, việc tính thuế và các khoản khấu trừ còn phức tạp hơn, nên rất ít ứng dụng phần mềm thương mại sẵn có có khả năng quản lý các quy trình đó mà không phải cấu hình lại đáng kể.

Việc tính “chuyển từ lương gộp sang lương ròng” nhằm xác định số tiền ròng phải trả cho cá nhân người lao động và các cơ quan thu bên thứ ba khác (chi trả thuế thu nhập, đóng góp bảo hiểm xã hội và các khoản khấu trừ khác). Thông thường, hệ thống lương sẽ áp dụng một loạt các khoản khấu trừ bắt buộc theo luật tiếp theo là các khoản khấu trừ theo lựa chọn của người lao động (cả hai theo các trình tự cụ thể) và sau đó tính toán số lượng ròng phải trả cho các cá nhân sau khi thanh toán tổng mức khấu trừ cho các bên thứ ba - như cơ quan thuế. **Rất nhiều thuộc tính cần được ghi nhận cho mỗi yếu tố của lương gộp, như khả năng áp dụng thuế thu nhập hoặc đóng góp hưu trí, để có thể tính toán chính xác các khoản khấu trừ.**

Mặc dù có những khác biệt nhỏ, trình tự khấu trừ bắt buộc thường có hình thức rất giống nhau trong hầu hết các môi trường pháp lý. Trước hết, thuế và các khoản đóng góp an sinh xã hội của người lao động được khấu trừ, sau đó là các hướng dẫn pháp lý khác phát sinh từ việc đòi lại các khoản trả thừa, các phán quyết của toà án và các quy định về thu nhập. Sau khi đã khấu trừ các khoản

trên, các khoản khấu trừ tùy chọn theo yêu cầu của các cá nhân được áp dụng, thường dưới hình thức các khoản phí bảo hiểm y tế tư nhân, phí công đoàn, đóng góp cho các chương trình tiết kiệm, hoặc đóng góp tự nguyện bổ sung vào quỹ hưu trí hoặc quỹ tiết kiệm hưu trí. Hạn mức về các khoản khấu trừ bắt buộc của người lao động thường được quy định bởi văn bản quy định pháp luật dưới hình thức tỷ lệ tối đa của lương gộp hoặc phần còn lại tối thiểu của lương ròng. Trong cả hai trường hợp việc xử lý có thể rất phức tạp và căn bản phụ thuộc vào ưu tiên khấu trừ được xác định trước như đã nêu trên.

Sau khi hoàn tất quá trình tính “chuyển lương gộp thành lương ròng”, nhiệm vụ giải ngân để trả lương cho các công chức, cho các cơ quan thu và các bên khác được bắt đầu. Việc trả lương cho cá nhân người lao động không hề đơn giản chút nào: nhiệm vụ quản lý giải ngân bao gồm xác định nguồn trả lương (có thể từ tài khoản kho bạc duy nhất, ngân hàng trung ương hoặc các nguồn khác), các hoạt động trả lương cho cá nhân (thường bằng phương tiện chuyển tiền điện tử), lập bảng lương về các khoản khấu trừ và phải trả cho tất cả các cơ quan thu và chuyển tiền cho các cơ quan thu đó.

Tại Việt Nam cách tính lương cho lao động ở khu vực công (công chức nhà nước) được xác định thông qua bậc lương trong mỗi ngạch lương có rất nhiều thứ bậc khác nhau. Năm 2019, cách tính lương, bậc lương cho lao động khu vực công có sự thay đổi. Tăng lương cơ sở lên và các mức phụ cấp, phụ trợ cũng được tăng lên. Căn cứ vào hệ số lương và phụ cấp hiện hưởng theo quy định hiện hành để tính mức lương, mức phụ cấp và mức tiền của hệ số chênh lệch bảo lưu (nếu có) như sau:

TTBD ĐBDC

$$\text{Mức phụ cấp thực hiện} = \text{Mức lương cơ sở (1490000 đ/tháng)} \times \text{Hệ số phụ cấp hiện hưởng}$$

Đối với các khoản phụ cấp tính theo % mức lương hiện hưởng cộng phụ cấp chức vụ lãnh đạo và phụ cấp thâm niên vượt khung (nếu có)

Mức phụ cấp theo quy định hiện hành	=	{	Mức lương theo định hành	+	Mức phụ cấp chức vụ lãnh đạo hiện hành	+	Mức phụ cấp thâm niên vượt khung theo quy định hiện hành	}	x	Tỷ lệ % phụ cấp được hưởng theo quy định hiện hành
---	---	---	-----------------------------------	---	--	---	---	---	---	---

Hiện nay, không có chuẩn mực gì về tần suất trả lương cho người lao động tại khu vực công trên thế giới. Nghiệp vụ lương khu vực công thường đi theo khu vực tư nhân, và nghiệp vụ lương của khu vực tư nhân thường phát triển theo truyền thống cụ thể của quốc gia đó chứ không phải dựa trên các khuôn khổ hợp lý. Chu kỳ hàng tuần, nửa tháng, hàng tháng và bốn tuần là các chu kỳ phổ biến, và mỗi chu kỳ tạo ra những đỉnh lớn về khối lượng công việc. Trong thực tế, sự cân đối giữa số kỳ xử lý lương và khả năng cá nhân trong việc quản lý thu nhập gia đình thường là yếu tố quan trọng nhất để xác định tần suất trả lương tối ưu. Tại những nơi có khó khăn hoặc tồn kém trong việc tiếp cận dịch vụ tài chính hoặc trình độ tài chính của dân chúng nói chung còn hạn chế, công chức thường được trả lương thường xuyên hơn. Ở hình thức đơn giản nhất, lương thường vận hành theo chu kỳ hàng tháng và được trả đồng thời cho mọi người lao động. Tuy nhiên, hiếm khi điều lý tưởng này được thực hiện vì các lý do văn hoá, tài chính hoặc tác nghiệp. Một số ví dụ về những phức tạp về tần suất trả lương. Trả lương nửa tháng một lần thay vì chu kỳ trả lương theo tháng sẽ phân bổ tác động của lương với dòng tiền một cách ổn định hơn so với trả lương theo tháng nhưng lại làm tăng khối lượng công việc nhập liệu.

Cách làm phổ biến là trả lương cho các nhóm cán bộ công nhân viên và người lao động khác nhau (ví dụ, công chức, cảnh sát, giáo viên) nửa tháng một lần, nhưng theo các tuần khác nhau để ổn định và cân đối giữa khối lượng công việc về lương và dòng tiền của chính phủ.

Một số quốc gia (Philippines, Pháp, Hy Lạp) áp dụng lương “tháng bổ sung”, trong đó số tiền lương hàng năm được chia thành các khoản thanh toán cho trên 12 tháng trong đó lương tháng” thứ 13 được trả ngay trước ngày Giáng sinh, và có thể có cả lương “tháng” thứ 14 thường được trả vào giữa mùa hè, phù hợp với các kỳ nghỉ.

Tại một số quốc gia, lương được trả theo tháng âm lịch (về cơ bản là chu kỳ trả lương bốn tuần một lần).

Việc trả lương theo tuần đang trở nên khá hiếm, vì cách trả tiền công bằng tiền mặt kiểu cũ này đã lỗi thời và được thay thế bằng các cơ chế chuyển tiền điện tử hoặc thanh toán bằng séc.

Cho dù tần suất trả lương thực tế là gì, hầu hết lương của công chức được tính toán theo năm và chia ra cho số kỳ phải trả trong mỗi năm hoặc theo chu kỳ cụ thể ngắn hơn. Trong một số trường hợp, như đã nêu trên, việc tính toán lương được thực hiện hàng năm, trong đó số phải trả theo tháng được tính ngay từ đầu năm. Cách làm này phù hợp với thực tế và làm giảm đáng kể số lần tính toán lương vì mỗi lần trả lương theo tháng đúng bằng $1/12$ tổng lương hàng năm. Tuy nhiên, không có nhiều quốc gia có thể áp dụng phương pháp đơn giản này vì có rất nhiều các khoản chi trả biến động hàng tháng (tiền ngoài giờ, phụ cấp, khấu trừ) khiến cho khó có thể áp dụng phương thức $1/12$ ổn định.

Tiền mặt hiện ít được sử dụng và trong hầu hết các môi trường tác nghiệp lương, việc thanh toán được thực hiện bằng chuyển tiền điện tử. Các biện pháp an ninh bổ sung cần thiết để quản lý và hạch toán lương chính xác như quyết định chi và các biện pháp kiểm soát liên quan đến chuyển tiền lương có sự liên quan của ngân hàng trung ương hoặc giữa ngân hàng thương mại và khách hàng tạo ra nhiều bút tích kiểm toán hiệu quả hơn so với việc trả lương bằng tiền mặt hoặc séc cho từng công chức (xem Chương 16).

2. Lương, chấp hành và tuân thủ ngân sách

Kiểm soát chi đối với chi lương công chức được thực hiện theo một hình thức cụ thể. Tại nhiều hệ thống, lệnh chi (thường là lệnh chi theo bộ ngành) là phương thức giao thẩm quyền giải ngân ngân sách được phê duyệt cho một bộ chủ quản hoặc một cơ quan chính phủ. Lệnh chi lương được sử dụng về nguyên

tác để quản lý chi tiêu tại mỗi cấp dự toán được lập và phê duyệt. Tuy nhiên, trong thực tế, nhiều khoản tiền lương của khu vực công có lẽ được quản lý như các khoản chi tiêu gần như bắt buộc hoặc theo luật định (với ít nỗ lực hiệu quả nhằm sử dụng các biện pháp kiểm soát ngân sách nhằm hạn chế chi tiêu) thay vì kiểm soát chi thực chất như được thực hiện qua hình thức lệnh chi. Lý do đằng sau đặc quyền về lương của khu vực công có mối liên hệ trực tiếp đến quan hệ giữa người lao động của khu vực công và cơ quan tuyển dụng hoặc cơ quan chính trị. Vị trí công chức và chẵn để kiểm soát chi

Tại hầu hết các quốc gia, sự hấp dẫn chính của việc làm tại khu vực công so với khu vực tư nhân là an tâm về công việc trọn đời, nhưng đổi lại thường là mức lương ít hơn (nhưng, ngày càng có nhiều chế độ hưu bổng ưu đãi hơn).

Nỗ lực của các nhóm mặc cả tập thể, công đoàn và hiệp hội người lao động, với sự hỗ trợ của hàng loạt các quy định phức tạp về việc làm nhìn chung tạo ra sự khó khăn về đuổi việc công chức, là những người thực chất đã đánh đổi lương để được bảo vệ an toàn về việc làm. Mục tiêu hiệu quả hoạt động không cụ thể hoặc rõ ràng khiến cho khó có thể lượng hoá hoặc xử phạt khi hiệu quả hoạt động không đảm bảo.

Tại những nơi có một tỷ lệ lớn chi lương là các khoản chi trả biến động, như tiền ngoài giờ, một số quốc gia đã thành công trong việc áp dụng cách tiếp cận lai ghép để kiểm soát chi, trong đó những khoản chi trả biến động được coi là các khoản chi không theo luật định và do vậy phải chịu kiểm soát chi.

Vấn đề ở đây khá rõ ràng: mọi hệ thống quản lý tài chính công tốt phụ thuộc vào lập dự toán tốt để phân bổ nguồn lực trên cơ sở khả năng chi trả và đáp ứng những mong muốn về thực thi sự nghiệp của cơ quan dân cử; vai trò của các quy trình ngân sách chỉ đơn giản là thực hiện ngân sách, không phải “dự toán lại” hoặc chỉnh sửa dự toán phân bổ. Tuy nhiên, khi cần có các biện pháp điều chỉnh trong năm, các nghĩa vụ gần như luật định nhằm đáp ứng nhu cầu lương - phản ánh thực tế là quy mô nhân sự không thể giảm nhanh chóng - nhìn chung thường có ít sự linh hoạt.

Các vấn đề trong thực hiện tác nghiệp lương của chính phủ thường liên quan đến luồng dữ liệu không kịp thời giữa các cơ quan khác nhau chịu trách

nhệm về các vấn đề khác nhau trong quản lý nhân sự. Một ví dụ điển hình là tranh luận về việc nên tập trung hay phi tập trung. Nếu nghiệp vụ lương gần như mang tính pháp định, các bộ chủ quản không có nhiều động cơ quản lý lương trong một môi trường tập trung. Nếu nghiệp vụ lương được phân cấp và gói gọn thành một tổng mức, động cơ đó sẽ thay đổi, mặc dù không nhất thiết là thay đổi tốt hơn trừ khi các bộ chủ quản đó phải chịu trách nhiệm giải trình. Không phải người ta không biết rằng, một thay đổi về bảng lương của các cá nhân làm việc tại các địa bàn vùng xa (như cán bộ ngành y tế và giáo dục phải mất nhiều tháng mới đến được bộ máy xử lý lương tập trung. Không có gì đáng ngạc nhiên là nhiều khoản phụ cấp, kỳ trả lương và sự phổ biến của các khoản chi trả biến động là những nguyên nhân chính dẫn đến các vấn đề đó bên cạnh những thách thức về thông tin và hậu cần. Trong khi các giao dịch có tác động đến lương, dù chậm, đều được ghi nhận nhưng các dạng giao dịch khác không tác động đến các cá nhân về mặt tài chính thường không được ghi nhận. Chẳng hạn, nghỉ việc thường chỉ được ghi chép một cách hệ thống khi điều đó có tác động tài chính trực tiếp. Ví dụ, bị trừ trợ cấp đi lại hàng ngày hoặc nếu nghỉ việc liên quan đến các kỳ nghỉ phép năm hoặc các trường hợp ốm đau mãn tính được xác định là những sự kiện gây phát sinh điều tra kỷ luật.

Những lần nghỉ ngắn hạn hoặc thông thường không được ghi nhận gây ảnh hưởng cơ bản đến sự hữu ích của báo cáo lương và sau đó là tính chuyên nghiệp trong quản lý nguồn nhân lực. Mặc dù việc nắm bắt dữ liệu về nghỉ việc rõ ràng là một thách thức, những dữ liệu đó sẽ tạo ra khả năng đánh giá tác động nghỉ việc¹.

TTBD ĐBDC

Một nhược điểm của việc tăng hiệu suất quy trình và cụ thể là các phương pháp thanh toán bằng chuyển tiền điện tử, theo nghĩa thanh toán được thực hiện “từ xa” là việc theo dõi biến động nhân sự giữa các đơn vị tổ chức và địa bàn làm việc không dễ như các cách trả lương truyền thống. Ngày nay, các tổ chức thường hay áp dụng các kỹ thuật luồng công việc và tự động hoá quy trình nghiệp vụ để giảm, đồng nghỉ việc và biến động nhân sự đối với hiệu suất hoạt động. Tuy nhiên, việc triển khai các kỹ thuật đó đòi hỏi phần mềm phức tạp và

¹ Việc này có thể được thực hiện qua các công cụ như ma trận yếu tố Bradford, là chỉ tiêu về nghỉ việc được Trường Đại học Quản lý Bradford phát triển vào những năm 1980.

cần có sự hỗ trợ bởi dữ liệu tốt, cơ sở nghiệp vụ tốt và quản lý chương trình hiệu quả.

3. Tuân thủ về lương

Chính sách tiền lương là một chính sách đặc biệt quan trọng của hệ thống chính sách kinh tế - xã hội. Tiền lương phải thực sự là nguồn thu nhập chính bảo đảm đời sống người lao động và gia đình người hưởng lương; trả lương đúng là đầu tư cho phát triển nguồn nhân lực, tạo động lực nâng cao năng suất lao động và hiệu quả làm việc của người lao động, góp phần quan trọng thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo đảm ổn định chính trị - xã hội; thúc đẩy, nâng cao chất lượng tăng trưởng và phát triển bền vững.

Việc trả lương đúng số tiền vào đúng thời điểm cho các cá nhân được hưởng lương là một nhiệm vụ đầy thách thức. Các yếu tố sau cần được xem xét trong mọi trường hợp như:

Đủ điều kiện. Các khoản thanh toán được thực hiện chính xác hay không? Trong hầu hết các trường hợp, các khoản trả lương và phụ cấp được quản lý bởi ứng dụng lương thường vận hành theo quy định của các văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, có thể có các vấn đề phát sinh: chẳng hạn, liệu các khoản phụ cấp có phải trả trong giai đoạn nghỉ phép, nghỉ học hoặc nghỉ ốm không?

Vị trí việc làm so với cá nhân. Nhiều ứng dụng trả lương không được thiết kế để gắn phụ cấp với vị trí hoặc vị trí việc làm thay vì cá nhân. Các vấn đề phát sinh trong những trường hợp đó đòi hỏi phải can thiệp thủ công để ra được giải pháp. Ví dụ, một y tá, đủ điều kiện nhận phụ cấp độc hại hoặc làm ca trong các giai đoạn thực hiện nhiệm vụ lâm sàng, có thể không còn được hưởng các phụ cấp đó sau khi được thăng tiến lên vai trò quản lý.

Hiện nay cách thức trả lương ở Việt Nam chưa áp dụng theo vị trí việc làm mà vẫn áp dụng theo hệ số, ngạch, bậc lương có tính chất “cào bằng”, không đánh giá được đúng năng lực, vị trí của cán bộ, công chức, viên chức; không tạo động lực cống hiến cho những người thật sự có tài, cũng như không khuyến khích, thu hút được những người giỏi về công tác tại các cơ quan Nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập. Tuy nhiên, tại Nghị quyết 27 ngày 21 tháng 5 năm 2018 của Bộ chính trị đã khẳng định sẽ “Xây dựng, ban hành hệ thống bảng

lương mới theo vị trí việc làm, chức danh và chức vụ lãnh đạo thay thế hệ thống bảng lương hiện hành”. Việc xây dựng lương theo vị trí việc làm cũng được xác định cụ thể mỗi ngành sẽ có một số vị trí việc làm; mỗi vị trí việc làm có mức lương riêng cụ thể tùy theo mức độ phức tạp của công việc cùng với công sức và kết quả làm việc, đảm bảo công bằng và bình đẳng của người lao động trong khu vực công. Riêng những người giữ chức vụ lãnh đạo được hưởng lương theo chức danh, chức vụ đang giữ. Như vậy, tiền lương theo vị trí việc làm là tiền lương được trả theo đúng năng lực thực chất, khả năng đáp ứng yêu cầu công việc của cán bộ, công chức, viên chức, thay vì phụ thuộc vào thâm niên công tác, bằng cấp như hiện tại.

Công bằng và minh bạch. Các khoản chi trả có được thực hiện một cách thống nhất, kịp thời và hợp lý hay không? Những bất công được nhìn nhận về lương, cho dù có thực hay do tưởng tượng, có thể tạo ra sự bất ổn và làm suy giảm đạo đức của lực lượng lao động. Một trong những vai trò quan trọng nhất mà bất kỳ chức năng lượng nào cũng có thể thực hiện là đảm bảo áp dụng quy tắc một cách đồng đều, nhằm đảm bảo các cá nhân được hưởng chế độ của họ một cách không chậm trễ.

Trong khu vực công, Nhà nước trả lương cho cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang theo vị trí việc làm, chức danh và chức vụ lãnh đạo, phù hợp với nguồn lực của Nhà nước và nguồn thu sự nghiệp dịch vụ công, bảo đảm tương quan hợp lý với tiền lương trên thị trường lao động; thực hiện chế độ đãi ngộ, khen thưởng xứng đáng theo năng suất lao động, tạo động lực nâng cao chất lượng, hiệu quả công việc, đạo đức công vụ, đạo đức nghề nghiệp, góp phần làm trong sạch và nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị.

Môi trường pháp lý và pháp quy toàn diện và hiệu quả là yếu tố cần thiết để tránh nhu cầu phải thường xuyên “diễn giải” các vấn đề về tuân thủ và là yếu tố chính nhằm đảm bảo hiệu suất của nghiệp vụ lương.

Ai là người nhận lương cũng là một vấn đề quan trọng nữa về tuân thủ. Nhiều nỗ lực đã được thực hiện theo các phương thức khác nhau để xác nhận lương chỉ được trả cho các công chức được tuyển dụng thực sự và những chế độ lương và phụ cấp của người đó được ghi nhận một cách chính xác trên bảng

lượng. Bằng chứng từ một khảo sát tại một số quốc gia do Tổ chức Tín nhiệm quản lý hồ sơ quốc tế (IRMT) cho biết các phương thức thành công trong việc xác nhận độ chính xác của hồ sơ lượng phụ thuộc nhiều hơn vào việc tìm đúng được người để kiểm tra chứ không phải chọn được công nghệ hoặc phương pháp xác nhận. Duy trì được sự liên tục của nhân sự dự án, có được sự tham gia của quản lý cao cấp, và sự liêm khiết, tận tâm và kiên nhẫn của đội ngũ triển khai là các yếu tố quan trọng để đạt được kết quả thành công.

Một rủi ro hiện hữu quan trọng trong việc thực hiện các hoạt động lớn về xác nhận lương là các hoạt động đó trở thành hoạt động “tại một thời điểm” chứ không được lồng ghép vào đảm bảo sự trung thực nghiệp vụ lương hoặc được thực hiện tiếp với mức độ cần thiết để duy trì thông tin đáng tin cậy về người lao động. Những khả năng đem lại bởi tiến bộ kỹ thuật về nhận dạng sinh trắc như nhận dạng vân tay, quét mống mắt và chụp hình kỹ thuật số với những thuật toán nhận dạng khuôn mặt, đòi hỏi phải đầu tư đáng kể về thiết bị, đào tạo người sử dụng và xây dựng năng lực liên tục mới có thể thực sự đem lại hiệu quả. Tại Yemen, mặc dù hoạt động nhận dạng sinh trắc quy mô lớn được thực hiện cho 500.000 công chức với các dữ liệu về vân tay, hình ảnh và dữ liệu cơ bản về người lao động, công việc này chưa đạt hiệu quả do những yếu kém trong áp dụng quy trình và thiếu xác nhận thường xuyên dữ liệu liên quan. Giá trị đem lại cho tổ chức trong việc thực hiện quy trình đó có xu hướng phụ thuộc nhiều hơn vào sự liêm chính và kiên trì của những người chủ trì dự án và nhóm quản trị thay vì lựa chọn về công nghệ.

4. Hạch toán sau trả tiền lương

Hạch toán kế toán:

Việc hạch toán sau trả tiền lương được thực hiện như quy định về hạch toán kế toán chi ngân sách Nhà nước theo chế độ kế toán Nhà nước và các quy phạm pháp luật về kế toán. Theo đó, hàng tháng, quý, năm, các đơn vị sử dụng ngân sách lập báo cáo chi ngân sách nhà nước gửi cơ quan chủ quản có xác nhận của Kho bạc Nhà nước nơi giao dịch. Cơ quan chủ quản tổng hợp báo cáo chi ngân sách nhà nước gửi cơ quan tài chính đồng cấp. Cùng định kỳ như trên Kho bạc Nhà nước các cấp lập báo cáo chi ngân sách nhà nước gửi cơ quan tài chính đồng cấp, cơ quan hữu quan và Kho bạc Nhà nước cấp trên. Kho bạc Nhà nước

tổng hợp báo cáo chi ngân sách nhà nước gửi Bộ Tài chính (Vụ Ngân sách nhà nước) theo chế độ quy định.

Tuy nhiên, những cân nhắc về xử lý lương chưa thể hoàn tất nếu chưa nói đến khối lượng công việc đáng kể về phân bổ chi phí sau trả lương và vào sổ kế toán để hạch toán đầy đủ việc sử dụng công quỹ. Đây là lĩnh vực phức tạp, thường trở thành những mê cung ngay cả đối với nghiệp vụ trả lương đơn giản nhất, khi tổ chức cố gắng phân bổ chi phí cho các đơn vị, dự án đầu tư, ngân sách thường xuyên và thông tin kết hợp liên quan.

Việc hạch toán chi phí lương vào các tài khoản trong sổ cái tổng hợp (GL) thường bao gồm hai bước riêng rẽ:

Thứ nhất, bảng chi lương cần được lập, thường ở dạng nhật ký sổ cái hoặc chứng từ thanh toán được nhập vào sổ mua sắm. Mục đích của các bút toán đó là để ghi chép việc thanh toán ra bên ngoài cho kho bạc nhà nước để ghi có vào tài khoản của cá nhân người lao động và ghi chép các khoản thanh toán nhỏ lẻ cho các cơ quan thu bên thứ ba về các khoản khấu trừ lương. Trong khâu này, các bút toán loại giao dịch ghi có cho kho bạc và ghi nợ cho nhà cung cấp được Lập vào sổ cái tổng hợp, trong đó các tài khoản bù trừ lương được sử dụng để chứa chi phí lương dồn tích, chờ phân bổ vào các mục chi. .

Thứ hai, quy trình hạch toán chi phí lương thường bị cho là kém hiệu quả so với việc vào sổ kế toán các hoạt động hạch toán liên quan đến trả lương. Về bản chất, việc tu "M trong tài khoản lương dồn tích và phân bổ chi tiết cho các dòng mục chi tiêu Có thể vô cùng rắc rối đòi hỏi phải xử lý rất nhiều thao tác; và có khi thường lại Phải chỉnh sửa thêm trong các giai đoạn có thay đổi về cơ cấu tổ chức.

Ở các nước có nền tài chính công phát triển, việc hạch toán sau trả lương thường ổn định và an toàn đối với cơ cấu ngân sách thường xuyên vì cơ cấu tổ chức của các bộ, phòng, ban.v.v..nên việc phân bổ chi phí có thể tương đối rõ ràng. Tuy nhiên, phân bổ chi phí lương có thể mang tính vớ vẩn khi các quan niệm về nguồn nhân lực và tài lực của tổ chức có sự khác biệt nhau rất nhiều. Việc phân bổ chi phí nhân sự cho các hoạt động hoặc đầu ra sử dụng nguồn ngân sách phát triển thay vì ngân sách thường xuyên hoặc phân bổ chi phí cho

các đơn vị trong tổ chức theo tỷ lệ thời gian làm việc hoặc các tiêu chí chủ quan hơn có thể tạo ra nhiều phức tạp.

Sự khác biệt về chế độ kế toán tiền mặt và dồn tích cũng tạo ra các quy tắc rất khác nhau về kỳ và chi phí áp dụng. Các tổ chức đặt mục tiêu tuân thủ theo các chuẩn mực kế toán như chuẩn mực IPSA tốt hơn hết nên mời những cán bộ chịu trách nhiệm xử lý chi phí lương tham gia đối thoại với các chuyên gia về các chuẩn mực liên quan thật sớm trước khi triển khai. Những thay đổi sau đó về quy trình phân bổ chi phí có thể trở nên phiền hà trong các ứng dụng phần mềm về kế toán hoặc kiểm soát tài chính. Chuẩn mực kế toán công quốc tế (IPSAS) đòi hỏi phải công khai phúc lợi ngắn hạn của người lao động như các khoản tiền công, tiền lương, các khoản đóng góp an sinh xã hội, các đợt nghỉ ngắn hạn được hưởng lương như nghỉ phép năm hưởng lương và nghỉ ốm hưởng lương, trong đó tiền trả cho các kỳ nghỉ đó phải được thanh toán trong vòng 12 tháng sau khi kết thúc giai đoạn mà người lao động đó thực hiện các công việc liên quan; các khoản chia sẻ lợi nhuận và tiền thưởng liên quan đến hiệu quả hoạt động phải trả trong vòng 12 tháng sau khi kết thúc giai đoạn mà người lao động đó thực hiện các công việc liên quan; các phúc lợi phi tiền tệ như chăm sóc y tế, nhà ở, xe ô tô, trợ cấp hoặc miễn phí dịch vụ hoặc hàng hóa cho người lao động hiện tại. Các phúc lợi dài hạn của người lao động cũng cần phải đưa vào báo cáo tài chính tuân thủ theo IPSAS. Cụ thể, đó là các phúc lợi sau thời gian làm việc như phúc lợi hưu trí và các phúc lợi sau thời gian làm việc khác, ví dụ, bảo hiểm nhân thọ sau làm việc và chăm sóc y tế sau làm việc.

5. Kiểm toán lương

Kiểm soát các khoản chi lương là nhiệm vụ quản lý của các Bộ, ngành, địa phương đã được cơ quan chủ quản giao trong dự toán ngân sách của đơn vị sử dụng ngân sách. Kho bạc Nhà nước thực hiện kiểm soát hồ sơ của đơn vị theo các nội dung sau:

Thứ nhất, kiểm soát, đối chiếu các khoản chi so với dự toán ngân sách nhà nước, bảo đảm các khoản chi phải có trong dự toán ngân sách nhà nước được cấp có thẩm quyền giao, số dư tài khoản dự toán của đơn vị còn đủ để chi.

Thứ hai, kiểm tra, kiểm soát tính hợp pháp, hợp lệ của các hồ sơ, chứng từ theo quy định đối với từng khoản chi.

Thứ ba, kiểm tra, kiểm soát các khoản chi, bảo đảm đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách nhà nước do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định. Đối với các khoản chi chưa có chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách nhà nước, Kho bạc Nhà nước căn cứ vào dự toán ngân sách nhà nước đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao để kiểm soát.

Thông thường ở tất cả các nước quy mô và tác động tài khoá của chi lương chính phủ cũng như số lượng lớn các cá nhân nhận tiền giải ngân và tác động liên quan đến nền kinh tế, hiệu suất, hiệu quả và sự tuân thủ các biện pháp kiểm soát lương là một lĩnh vực trọng tâm chính đối với cả kiểm toán nội bộ và kiểm toán bên ngoài. Các thông lệ tốt được chấp nhận chung trong lĩnh vực này vì các lý do an ninh, cần phải sử dụng mật khẩu riêng cho tất cả các cán bộ phụ trách phần mềm tiền lương, mật khẩu phải thay đổi định kỳ và không được chia sẻ giữa các cá nhân. Việc tiếp cận các chức năng và đặc tính khác nhau của hệ thống phần mềm lương cũng cần được điều chỉnh thận trọng theo nhu cầu và trách nhiệm của mỗi nhóm người lao động.

Các hoạt động kiểm tra tuân thủ, nhập liệu, phê duyệt và xác nhận cần được thực hiện bởi các cá nhân hoặc các nhóm tách biệt. Đây có lẽ là tính năng quan trọng duy nhất của chức năng lương được vận hành một cách chuyên nghiệp vì nếu có nhu cầu thông đồng tồn tại trong việc tác nghiệp lương, gian lận sẽ tăng lên rất nhiều làm tăng khả năng kiểm toán viên phát hiện những giao dịch bất thường. Bên cạnh đó, cần phải có sự xem xét của cán bộ phụ trách về các giao dịch ngoại lệ, phải có tài khoản ngân hàng của cá nhân người lao động, việc chi trả cần thực hiện qua chuyển tiền điện tử an toàn, phải kiểm tra về tuân thủ và lấy mẫu ngẫu nhiên các chứng từ đầu vào để đảm bảo sự hợp lý và hợp lệ về thẩm quyền cần thiết liên quan đến chữ ký và số tiền phải trả và phải theo dõi chặt chẽ ngoại lệ theo các mức cho phép được xác định trước (các khoản chi trả một cục, tiền ngoài giờ, các khoản chi trả biến động, thăng tiến,...)

Các tổ chức sử dụng công chức trên toàn thế giới đã có rất nhiều nỗ lực trong việc giảm mức độ gian lận và loại bỏ “lao động ma” ra khỏi bảng lương - nhưng kết quả vẫn chưa đồng đều. Hàng loạt các nghiên cứu của Ngân hàng Thế

giới, IMF, và cụ thể là IRMT đã chỉ ra những khó khăn đáng kể trong việc minh chứng về giảm biên chế sự thực và duy trì bền vững những cải cách đó. Một vài trong số những kỹ thuật phòng chống gian lận thường được sử dụng bao gồm kiểm tra các vấn đề sau:

Có nhiều trường hợp cùng một tài khoản ngân hàng được sử dụng cho các cán bộ công nhân viên khác nhau. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng tại một số địa phương (ví dụ, Rwanda và Quần đảo Solomon), tình trạng phổ biến là các tổ chức hoạt động dựa trên lòng tin bố trí các nhóm giáo viên hoặc nhân viên y tế sử dụng chung tài khoản ngân hàng. Hoặc trùng mã số nhận dạng trên toàn quốc (ví dụ, mã số an sinh xã hội và quỹ tiết kiệm đầu tư.v...). Các cá nhân có ít hoặc không có biến động hàng năm trong các giao dịch lương, đặc biệt là những người dường như không nghỉ phép năm.

Trùng tên giữa các mã số trả lương khác nhau. Một nghiên cứu gần đây về trả lương công chức tại Rwanda đã nhấn mạnh vấn đề thường gặp trong nhiều bảng lương - nhiều việc làm cùng có chung mã số lương. Tương tự, tại Quần đảo Solomon, trên 400 hồ sơ giáo viên trùng lặp được phát hiện do lỗi của quy trình tuyển dụng, trong đó học viên sư phạm được phân bổ mã số lương sau khi bắt đầu học nhưng lại được cấp mã số hoàn toàn mới sau khi tốt nghiệp mà hồ sơ gốc không bị huỷ đi. Bên cạnh tác động về tài chính, tính liên tục về công việc và quá trình sự nghiệp của những cá nhân đó cũng trở nên phức tạp bởi những thông lệ đó.

Như vậy, về tổng thể có ba vấn đề cần cân nhắc nhằm định hướng cải cách chính sách tiền lương. Thứ nhất, cải cách quản lý tài chính công và đặc biệt là các dự án xây dựng FMIS cần phải xét đến tác động đối với nghiệp vụ lương của khu vực công, sao cho những người đại diện cho lợi ích về quản lý lương cần được tham gia trong các dự án cải cách chung ngay từ đầu. Thứ hai, hướng đi nào được lựa chọn cũng cần phải có các chuyên môn và kỹ năng quản lý chuyên nghiệp ngoài bộ phận quản lý lương - cũng như những người bảo trợ trong bộ phận đó để thúc đẩy cải cách. Và thứ ba, trọng tâm phải là đảm bảo chất lượng và độ tin cậy của dữ liệu, cho dù để quản lý nguồn nhân lực, quản lý tài chính hay phục vụ các mục tiêu khác. Mặc dù hoàn thiện nghiệp vụ tiền lương không đem lại giải thưởng và rất ít sự cổ vũ, nhưng nguy cơ rủi ro khi

không thực hiện điều đó có thể là khá lớn. Xây dựng một hệ thống luật pháp và quy định rõ ràng, chú tâm liên tục vào chất lượng dữ liệu, bên cạnh phát triển một đội ngũ chuyên tâm và làm việc có phương pháp luôn là những yếu tố chính để hoàn thiện nghiệp vụ tiên lương.



TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. TS. Bùi Sỹ Lợi, Phó chủ nhiệm Ủy ban Các vấn đề xã hội: Chính sách tiền lương công chức hành chính ở nước ta: Thực trạng & Giải pháp.
2. Thông tư số 38/2019/THÔNG TIN-BTC ngày 28/6/2019 về hướng dẫn xây dựng dự toán ngân sách Nhà nước năm 2020, kế hoạch tài chính ngân sách Nhà nước 03 năm 2020-2022, kế hoạch tài chính 05 năm tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương giai đoạn 2021-2025.
3. Thông tư số 123/2014/TT-BTC ngày 27/8/2014 của Bộ Trưởng Bộ Tài Chính Hướng Dẫn Tổ Chức Vận Hành, Khai Thác Hệ Thống Thông Tin Quản Lý Ngân Sách Và Kho Bạc (TABMIS).
4. Thông tư số 119/2018/TT-BTC ngày 05 tháng 12 năm 2018 của Bộ tài chính quy định về tổ chức thực hiện dự toán ngân sách Nhà nước năm 2019.
5. Allen, R. and D. Tommasi. 2001. *Managing Public Expenditure: a Reference Book for Transition Countries*. Paris OECD.
6. Schiavo-Campo, R., G. De Tommaso and A. Mukherjee. 2005. "Government Employment and Pay in Global Perspective: A Selective Synthesis of International Facts, Policies and Experience," Washington, DC: World Bank.

TTBD ĐBDC

