

Từ phân tích lao động và ngân sách, tìm hiểu về thể chế Việt Nam và khả năng thay đổi

Vũ Quang Việt

Tóm tắt:

Bài này đánh giá và xem xét thông tin về toàn bộ số người nhận lương hay nhận trợ cấp từ ngân sách, cơ sở để có thể tính đến cải cách nền kinh tế mà chỉ tiêu của nhà nước đang là xương sống. Điều cũng muốn rút ra là số công chức, viên chức, cán bộ trong hệ thống tổ chức chính trị xã hội nhà nước – Đảng Việt Nam trong quản lý xã hội nhằm mục tiêu không chỉ kinh tế, xã hội mà còn chính trị.

Bài viết về cơ bản là giải trình số liệu năm 2012 về hoạt động nhà nước do Tổng cục Thống kê (TCTK) công bố và số liệu của Bộ Nội vụ cung cấp cho Hội nghị 7 Trung ương, Khóa 11 dựa theo bài của ông Văn Tất Thu, nguyên Thứ trưởng Bộ Nội vụ.¹ Một vài điều có thể rút ra từ nghiên cứu này là dựa vào số liệu từ nhiều nguồn khác nhau:

- Thứ nhất, tổng cộng số người hưởng lương và trợ cấp từ ngân sách nhà nước tương đương với 7.5 triệu người trong đó 5.1 triệu là đang làm việc và 2.4 triệu đang hưởng lương hoặc trợ cấp hưu trí.
- Thứ hai, số viên chức trong các hoạt động sự nghiệp công lập về giáo dục và y tế, v.v. là 2.161 triệu người, rất lớn và tăng trưởng nhanh.
- Thứ ba, có đến 1.561 triệu người làm trong cơ quan đảng, quản lý nhà nước, an ninh quốc phòng (theo Tổng cục Thống kê). Trong số này:

¹ Văn Tất Thu, Thực trạng, nguyên nhân tăng biên chế và các giải pháp tinh giản biên chế, *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, http://tcnn.vn/Plus.aspx/vi/News/125/0/1010067/0/32338/Thuc_trang_nguyen_nhan_tang_bien_che_va_cac_giai_phap_tinh_gian_bien_che.

- 530 ngàn người là số công chức thực sự làm hành chính theo đúng nghĩa hành chính ở Việt Nam, chỉ bằng 0.6% dân số so với Mỹ là 2.4%: đây có thể là con số rất thấp sẽ gây ngạc nhiên với nhiều người;
- 111 ngàn người làm công tác Đảng và đoàn thể;
- 600 ngàn tham gia công an từ trung ương (tới cấp huyện) và địa phương (tới cấp xã, thôn và tổ dân phố);
- 340 ngàn còn lại không thể giải thích được, mặc dù có thể nghi vấn là số lao động nhà nước không biên chế tỉnh và thành phố thuê dựa vào nguồn tự thu hoặc vượt dự toán cho phép, và nằm ngoài ngân sách.
- Thứ tư, có 400 ngàn quân nhân không thuộc diện được TCTK thống kê.
- Thứ năm, có 950 ngàn là cán bộ không chuyên trách không thuộc diện được TCTK thống kê; số này gồm cán bộ trực thuộc Đảng, Mặt trận Tổ quốc (MTTQ) và các hội đoàn chính trị xã hội thuộc MTTQ và Dân quân tự vệ,² không lương nhưng có phụ cấp. Nếu tính theo đúng luật, số cán bộ từ xã trở xuống không biên chế nhưng có trợ cấp hàng tháng (khoảng 1 triệu một tháng) phải bị khống chế ở mức 289 ngàn người.
- Thứ sáu, ngân sách nhà nước chi hàng năm rất lớn, tới 34% GDP, và thường xuyên vượt dự toán chi do Quốc hội thông qua rất cao, thường vượt trong khoảng 30-50%, điều này đã được tác giả trình bày chi tiết trong những bài viết trước đây.

Có thể nói là số lượng công chức cung ứng dịch vụ hành chính nhà nước cho xã hội rất thấp, chỉ có hơn 500 ngàn. Điều này ngược lại hoàn toàn với số lượng người tham gia vào hệ thống an ninh, kiểm soát xã hội và chính trị (không kể quốc phòng), lên tới 1.5 triệu người, bao gồm 600 ngàn công an và 950 ngàn cán bộ không chuyên trách và hưởng trợ cấp từ thu ngân sách hay ngoài ngân sách. Từ những con số trên, cải cách xã hội và chính trị ở mọi cấp sẽ rất khó khăn khi thành phần được gọi là làm hành chính chủ yếu là lực lượng bảo vệ người cầm quyền, và nhất là khi hệ thống tòa án cũng nằm dưới sự điều hành của họ.

² Theo ước tính của tác giả, số dân quân tự vệ có thể lên đến hơn 300 ngàn nhưng số hưởng phụ cấp có thể chỉ vài chục ngàn. Mỗi xã theo nghị định có hai trung đội, cả nước có 11,161 xã, chắc chỉ có 4 người mỗi xã ăn lương công chức: chỉ huy trưởng, chỉ huy phó, trung đội trưởng. Những người khác chỉ được phụ cấp khi tập luyện. Coi thêm qui định chi tiết về Luật dân quân tự vệ: http://moj.gov.vn/vbpq/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=25348.

Bài này là tiếp nối việc xem xét vấn đề ngân sách Việt Nam mà tác giả đã viết trong thời gian gần đây và có sử dụng những số liệu trong các bài trên,^{3, 4} nhưng trọng tâm là tìm hiểu về số lượng công chức, viên chức, cán bộ làm trong khu vực nhà nước,⁵ tức là loại trừ khu vực doanh nghiệp nhà nước không hưởng lương từ ngân sách. Số lượng người ăn lương hoặc hưởng lương hưu trí, hay phụ cấp từ nhà nước là con số chưa ai biết rõ. Ông Vương Đình Huệ lúc còn làm Bộ trưởng tiết lộ con số là 8.3 triệu người;⁶ Bà Phạm Chi Lan nói tới con số 11 triệu người; Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc cũng nói đến con số 11 triệu ăn lương nhà nước "Chúng ta đất nước 90 triệu dân mà trả lương 11 triệu người, trong khi công chức hành chính trên 2.5 triệu người".⁷ Có phải thật sự công chức hành chính là 2.5 triệu hay chỉ có 530 ngàn như bài này đưa ra? Bài sẽ cố gắng làm rõ hơn con số ước lượng với nguồn gốc số liệu được sử dụng.

Phải nói ngay ở đây là, tuy trong những năm gần đây, thống kê về lao động và chi thu ngân sách đã được công bố hàng năm, nhưng các thông tin chính thức này không chi tiết, không rõ ràng, không theo chuẩn mực quốc tế nên khó đạt được số liệu minh bạch và đáng tin cậy. Tuy vậy, phương pháp luận dùng trong bài này là chấp nhận con số lao động 1.561 triệu trong khu vực hoạt động của đảng, quản lý nhà nước, an ninh theo điều tra của Tổng cục Thống kê (TCTK), sau đó đối chứng với số liệu từ các nguồn thông tin khác nhau để chi tiết hóa các loại lao động cụ thể như hoạt động đảng, hành chính, công an nhà nước ở cấp trung ương tới huyện, và ở cấp xã trở xuống. Từ đó, có thể đưa tới các phân tích về tình trạng lao động và sử dụng ngân sách trong khu vực nhà nước. Cách làm này có thể đưa đến thống kê tin cậy hơn, dù vẫn chưa thể coi là cuối cùng, nhưng hy vọng chúng sẽ là cơ sở để các cơ quan chuyên môn ở Việt Nam rà soát lại để minh bạch hóa thống kê.

I. Những định nghĩa cơ bản về lao động và người hưu trí

³ Vũ Quang Việt, Thử xem xét ngân sách Việt Nam (29/10/2015), Kinh tế Sài Gòn, <http://www.thesaigontimes.vn/137661/Thu-xem-xet-ngan-sach-Viet-Nam.html>.

⁴ Vũ Quang Việt, kế toán ngân sách của Việt Nam thật không giống ai, Diễn Đàn (2016), <http://www.diendan.org/viet-nam/ke-toan-ngan-sach-cua-viet-nam-that-khong-giong-ai>.

⁵ Coi định nghĩa ở Bảng 1, Phục lục.

⁶ <http://kinhdoanh.vnexpress.net/tin-tuc/vi-mo/chinh-phu-de-xuat-tang-luong-them-100-000-dong-2723602.html>.

⁷ <http://cafef.vn/thu-tuong-dat-nuoc-90-trieu-dan-ma-tra-luong-cho-11-trieu-nguoi-can-tinh-gian-bien-che-20160701192225866.chn>.

Để hiểu về vấn đề thống kê lao động ở Việt Nam, cần hiểu một số định nghĩa cơ bản về từ ngữ và nội dung của chúng ở Việt Nam.

1. Vài định nghĩa về từ ngữ dùng ở Việt Nam

Để hiểu rõ hơn về hệ thống nhân lực có biên chế và không biên chế, cần hiểu và tổ chức chính trị xã hội ở Việt Nam và các từ như công chức, viên chức và cán bộ.

Định nghĩa mà Việt Nam sử dụng như sau (coi thêm chi tiết ở bảng 1 về các loại tổ chức):

- Công chức là những người được tuyển dụng làm cho cơ quan hành chính nhà nước và lương bổng do ngân sách chi trả. Thí dụ công chức trong văn phòng Thủ tướng, các Bộ và các Ủy ban Nhân dân các tỉnh.
- Viên chức là những người được tuyển dụng làm trong các đơn vị sự nghiệp công như giáo dục, y tế, cơ quan nghiên cứu khóa học, nghệ thuật, v.v. nhằm cung cấp dịch vụ công miễn phí hoặc với giá dịch vụ công thấp hơn nhiều giá thành. Chi phí của các đơn vị sự nghiệp phần lớn là từ ngân sách nhà nước.
- Cán bộ là những người có chức vụ qua bầu cử hay chỉ định theo nhiệm kỳ bầu cử. Nếu là có cán bộ không chuyên trách thì nguyên tắc chỉ được hưởng phụ cấp nhưng không được hưởng lương.
- Quân nhân và công an không được coi là công chức hay viên chức. Ngoài ra, quân đội không được coi là thuộc lực lượng lao động.

Lao động trong các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) không thuộc khu vực dịch vụ nhà nước do đó không được coi là công chức hay viên chức và không hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Về nguyên tắc, họ cũng giống như lao động làm việc ở các doanh nghiệp tư, với mục đích chính là làm ra lợi nhuận khi tham gia sản xuất hàng hóa và dịch vụ bán trên thị trường cho người tiêu thụ. Lương hưu của họ là do doanh nghiệp và cá nhân tự đóng góp vào các quỹ bảo hiểm xã hội, chứ không nhận từ ngân sách nhà nước. DNNN có thể nói nắm đa số giá trị tài sản cố định quốc gia, được hưởng nhiều ưu đãi, lương lãnh đạo được trả rất lớn, có thể tới năm lên tới bạc tỷ như ở Sebaco (tức là 4-5 ngàn US một tháng)⁸ và lãnh đạo công ty ngành than lương tháng cũng tới 50-60 triệu (2-3 ngàn US),⁹ nhân viên cũng thường được trả lương hậu, nhưng lại hoạt

⁸ <http://giadinhphapluat.vn/con-trai-ong-vu-huy-hoang-thu-nhap-tien-ty-tai-sabeco-p36855.html>.

⁹ <http://www.vtc.vn/soi-luong-lanh-dao-tap-doan-than--khoang-san-viet-nam-d262401.html>.

động thiếu hiệu quả. DNNN sẽ không được phân tích ở đây vì không liên quan trực tiếp đến ngân sách nhà nước.

2. Lao động là ai và phạm vi bao gồm của thống kê về lao động

Câu hỏi này tưởng như ngô nghê nhưng là rất quan trọng trong thiết kế điều tra thống kê lao động. Thống kê đòi hỏi việc đếm được lực lượng lao động, qua đó điều tra đếm người có việc làm và người thất nghiệp. Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) định nghĩa lực lượng lao động là tất cả những người đến tuổi lao động (thường là 15 tuổi trở lên), có thể lao động nhằm cung ứng hàng hóa và dịch vụ được tính vào GDP, có ý muốn kiếm việc, dù chỉ một ngày hay một tuần, để được hưởng thù lao, dưới hình thức tự làm cho mình hay làm cho người khác.¹⁰ Thất nghiệp là người thuộc lực lượng lao động muốn kiếm việc làm nhưng không có việc.

Ở đây, **lực lượng lao động, theo định nghĩa của ILO phải bao gồm cả quân nhân**, theo nghĩa họ đóng góp vào sản xuất dịch vụ quốc phòng (được đo bằng chi phí quốc phòng). Tuy vậy, các nước OECD không coi quân nhân thuộc lực lượng lao động, cho nên con số thất nghiệp mà họ xuất bản là con số thất nghiệp của khu vực phi quốc phòng.¹¹ Việt Nam cũng làm giống OECD, vì Tổng cục Thống kê (TCTK) không tính các hộ quân nhân và công an sống trong doanh trại khi điều tra. Hướng dẫn điều tra của TCTK viết: “*Các hộ dân cư, không bao gồm những người sống trong khu vực quản lý riêng của quân đội và công an (nhưng điều tra cả các hộ quân đội và công an đang sống trong khu dân cư của xã/phường/thị trấn), là đối tượng điều tra đối với phiếu hộ.*”¹² Với hướng dẫn như trên, số quân nhân sẽ bị loại khỏi điều tra lao động vì hầu hết ở trong doanh trại, ngược lại công an sẽ nằm trong số điều tra vì họ không sống trong doanh trại. Như thế, có thể hiểu là số lao động TCTK xuất bản là **không bao gồm quân nhân, nhưng bao gồm công an**.

Khi thu thập thông tin về lao động việc làm, trong phiếu điều tra, TCTK đã liệt kê các nơi làm việc như sau: chủ cơ sở sản xuất, tự làm, lao động gia đình, làm công ăn lương, xã viên hợp tác xã. *Làm công ăn lương* có thể hiểu là các doanh nghiệp tư nhân và nhà nước và các cơ quan nhà nước, cơ quan Đảng và đoàn thể. Tuy nhiên, các cán bộ đảng, đoàn thể ở xã, phường, thôn trở xuống *không chuyên trách* có thể có việc khác, có thể đã về hưu cũng hoạt động chính trị theo chỉ đạo, và được hưởng phụ cấp, **theo nguyên tắc không thể tự coi là lao động nhằm có**

¹⁰ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087481.pdf.

¹¹ <https://www.oecd.org/statistics/data-collection/Population%20and%20Labour%20Force%20Definitions-Eng.pdf>.

¹² Phương án điều tra lao động và việc làm 2012, Tổng cục Thống kê, <https://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=743&ItemID=13648>.

thu nhập, và như thế không thuộc lực lượng lao động. Tuy nhiên, với cách hướng dẫn không rõ ràng trong điều tra của TCTK hiện nay, người bị điều tra có thể nghĩ ngược lại, do đó thống kê lao động có thể bị lệch lạc.

Theo tác giả, thông kê về lao động việc làm của TCTK trong “*Hoạt động của Đảng Cộng sản, tổ chức chính trị - xã hội; quản lý Nhà nước, an ninh quốc phòng; đảm bảo xã hội bắt buộc*” có những đặc điểm sau (coi bảng 2A giải thích con số thống kê ở bảng B):

- a) Không bao gồm quân nhân nhưng bao gồm công an
- b) Không bao gồm những cán bộ không chuyên trách cấp xã, thôn, phường, tổ dân phố (tức là những người hoạt động đảng, Mặt trận Tổ quốc, Hội Phụ nữ, ... Số người này theo một báo cáo cho Hội nghị trung ương năm 2012 lên đến 950 ngàn người.

3. Phạm vi người hưu trí do ngân sách chi trả ở Việt Nam

Số người ăn lương hưu trí và đảm bảo xã hội từ ngân sách được ước đoán chỉ khoảng 2.4 triệu người, tính theo tương đương số người ăn lương toàn phần vì có rất nhiều người chỉ được ăn phụ cấp do có công với cách mạng ở mức 200-300 ngàn một tháng, ngay những người tham gia cách mạng trước Cách mạng Tháng tám cũng chỉ được hơn 1 triệu một tháng.¹³ Ước đoán dựa vào dự toán ngân sách cho cơ quan trung ương, với số lương hưu và phụ cấp được chuyển tới cho Quỹ Bảo hiểm Xã hội Việt Nam và cho Bộ Thương binh xã hội.

Ở Việt Nam, Quỹ Bảo hiểm xã hội đã được thành lập để quản lý chi trả bảo hiểm hưu trí cho người lao động, dù làm trong khu vực tư hay công, với mục tiêu là tách chi trả bảo hiểm hưu trí cho người làm cho nhà nước khỏi ngân sách nhà nước. Người lao động và cơ quan làm việc phải đóng góp vào quỹ hưu trí, quỹ này đầu tư tiền đóng góp và sẽ dùng tiền đóng góp cùng với lợi nhuận đầu tư, chi trả cho người hưu trí. Cùng với chính sách đóng góp – chi trả phù hợp, tiền thu vào đủ để chi ra và có lãi. Nếu thực hiện hiệu quả, quỹ sẽ trở thành một doanh nghiệp tài chính, dù là công lập, độc lập với ngân sách.

Từ năm 1995, Việt Nam đã có thay đổi để phù hợp với nguyên tắc nói ở trên. Kể từ năm 1995, Việt Nam đã có chính sách bố buộc người đang lao động trong các cơ quan nhà nước và các doanh nghiệp tư và doanh nghiệp nhà nước đóng góp vào quỹ Bảo hiểm xã hội để được hưởng lương hưu trí, và đóng góp các khoản bảo hiểm khác như y tế, thất nghiệp. Ngoài ra, nông dân hay doanh nghiệp nhỏ có thể tự nguyện đóng góp vào quỹ bảo hiểm. Theo một bài viết trên Tạp chí Tài chính, năm

¹³ <http://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-chinh-nha-nuoc/Nghi-dinh-20-2015-ND-CP-muc-tro-cap-phu-cap-uu-dai-nguoi-co-cong-voi-cach-mang-266408.aspx>.

2012 có trên 10.4 triệu người đóng góp vào Quỹ Bảo hiểm, bao gồm lao động trong doanh nghiệp công và tư, cơ quan nhà nước và có thể cả quân nhân và công an.¹⁴ Rất khó biết bao nhiêu công chức, viên chức, quân nhân và công an trong số 10.4 triệu trên; con số 2.4 triệu là ước tính về số người hưu trí (hoặc tương đương) do đã làm việc cho nhà nước – dựa vào tổng chi và chi bình quân đầu người (chi tiết sẽ nói sau).

Bảo hiểm hưu trí cho lao động doanh nghiệp công hay tư, công chức, viên chức nhà nước (không phải quân nhân và công an) được Quỹ Bảo hiểm Xã hội Việt Nam quản lý. Quỹ này ra đời theo Bộ luật Lao động 1/1/1995, theo nguyên tắc, độc lập với ngân sách nhà nước, nhưng hiện vẫn là một cơ quan nhà nước, thuộc Bộ Lao động Thương binh Xã hội.¹⁵

Bảo hiểm hưu trí cho quân nhân được Bảo hiểm Xã hội Bộ Quốc phòng quản lý.¹⁶ Theo Nghị định của chính phủ¹⁷ về bảo hiểm cho quân đội và công an, công an và Ban Cơ yếu Chính phủ cũng có cơ quan bảo hiểm trực thuộc riêng như quân đội,¹⁸ do đó có thể coi việc trả tiền hưu trí là thuộc trách nhiệm của ngân sách trong trường hợp Quỹ mất khả năng chi trả.

Nguyên tắc của Quỹ Bảo hiểm Xã hội Việt Nam vẫn là lương hưu tùy thuộc vào lương và số năm làm việc (defined benefits) chứ không tùy thuộc vào tiền đóng góp của người lao động và cơ quan làm việc cũng như tiền lãi sinh ra từ đầu tư khoản tiền đóng góp trên. Chính vì thế mà theo báo cáo năm 2013 của Tổ chức Lao động Liên Hợp Quốc (ILO), quỹ này, nếu không thay đổi, bắt đầu từ năm 2021 sẽ phải trả tiền hưu ra nhiều hơn số tiền đóng góp nhận vào và sẽ không còn gì để trả vào năm 2034; lý do là tiền hưu được hưởng quá cao (75% của lương bình quân của một số năm đóng góp cuối, số năm này trước đây là 6 năm, hiện nay tăng lên 15 năm và sẽ lên toàn thời gian đóng góp – đây là thay đổi đáp ứng với cảnh báo của ILO) và thời điểm về hưu quá sớm (60 cho đàn ông và 55 cho phụ nữ).^{19,20} Nếu Quỹ Bảo hiểm vỡ nợ trong tương lai, ngân sách sẽ không thể thoái thác trách nhiệm, nhưng chính quyền có thể

¹⁴ <http://tapchitaichinh.vn/nghien-cuu--trao-doi/trao-doi-binh-luan/he-thong-huu-tri-viet-nam-hien-trang-va-thach-thuc-39543.html>.

¹⁵ <http://www.baohiemxahoi.gov.vn/?u=con&cid=383&t=1>.

¹⁶ <http://www.bhxhbqp.vn/?act=intro>.

¹⁷ Coi điều 37, <http://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bao-hiem/Nghi-dinh-45-CP-dieu-le-bao-hiem-xa-hoi-doi-voi-si-quan-quan-nhan-chuyen-nghiep-ha-si-quan-binh-si-Quan-doi-nhan-dan-va-Cong-an-nhan-dan-39486.aspx>.

¹⁸ <http://baohiemxahoi.gov.vn/?u=nws&su=d&cid=384&id=7810>.

¹⁹ Vỡ quỹ bảo hiểm, những báo động đáng sợ, <http://vietnamnet.vn/vn/kinh-doanh/174458/vo-quy-bao-hiem-nhung-bao-dong-dang-so.html>.

²⁰ ILO (2013), Report projects future financial woes of social security fund, http://www.ilo.org/hanoi/Informationresources/Publicinformation/Pressreleases/WCMS_220046/lang--en/index.htm.

cải cách chế độ đóng góp và hưởng thụ để bảo đảm các quỹ bảo hiểm tự lập và không dựa vào nhà nước.

Theo nguyên tắc, lương hưu không thuộc về ngân sách. Nhưng điều này thực chất chưa áp dụng, mà là do ngân sách đóng, vì theo Quỹ Bảo hiểm Xã hội Việt Nam ngay cả bảo hiểm y tế, ngân sách cũng đóng cho cán bộ đã về hưu đã từng là cán xã phường, cựu chiến binh, thanh niên xung phong, người có công với cách mạng.²¹

Ngân sách chi hàng năm cho bảo hiểm, như dự toán ngân sách trung ương năm 2014, có khoản “chi lương hưu và đảm bảo xã hội” là 75,405 tỷ đồng (3.6 tỷ US), bằng 7.5% ngân sách nhà nước. Tổng số tiền 75 ngàn tỷ đồng theo dự chi năm 2014 được phân phối như sau (coi bảng N07 trong dự toán ngân sách năm 2014):

Bảo hiểm xã hội	42.6 ngàn tỷ (56.5%)
Bộ thương binh xã hội	32.8 ngàn tỷ (43.5%)
Tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, xã hội, xã hội - nghề nghiệp	7.5 tỷ (0.1%)
Hội cựu chiến binh	6.3 tỷ (0.1%)
Bộ Văn hóa thể thao	7.8 tỷ (0.1%)

Phân phối trên cho thấy chi từ ngân sách trung ương chủ yếu là chuyển 42.6 ngàn tỷ sang Quỹ Bảo hiểm Xã hội trả đóng góp vào bảo hiểm cho người làm việc ở các cơ quan nhà nước và Đảng hiện nay (có thể không bao gồm công an và quân đội), phần còn lại 32.8 ngàn tỷ là chuyển cho Bộ Thương binh xã hội trả lương hưu và phụ cấp cho những người đã về hưu. Nếu tính trả lương hưu theo lương cơ bản áp dụng thời kỳ này là 1.12 triệu đồng một tháng (năm 2014)²² thì ngân sách nhà nước đang lo cho số đã về hưu tương đương với 2.4 triệu người.

Như vậy, có thể kết luận là chỉ có khoảng tương đương 2.4 triệu người đã về hưu nhận lương hưu toàn phần từ ngân sách chuyển cho Bộ Thương binh xã hội.

Và để ngân sách trong sạch trong tương lai, Bảo hiểm Xã hội phải trở thành một quỹ hoàn toàn độc lập với ngân sách nhà nước. Hiện nay quỹ này rõ ràng chỉ là một phần của ngân sách, đóng góp vào quỹ có thể được chính quyền sử dụng chi tiêu đồng thời chi ra là từ ngân sách. Cho đến nay không có một bản báo cáo tài chính nào của quỹ được công bố, thậm

²¹ <http://baohiemxahoi.gov.vn/?u=con&cid=389&t=1>.

²² <http://thuvienphapluat.vn/van-ban/Lao-dong-Tien-luong/Nghi-dinh-66-2013-ND-CP-muc-luong-co-so-can-bo-cong-vien-chuc-luc-luong-vu-trang-196470.aspx>.

chỉ bao nhiêu người có đóng góp và được hưởng cũng không rõ. Bản nghiên cứu của ILO nói ở trên rất sơ lược và không đưa ra một thống kê chi tiết nào.

II. Lao động ăn lương ngân sách hiện nay ở Việt Nam

1. Tóm tắt kết quả nghiên cứu

Ngân sách nhà nước Việt Nam, kể cả trung ương lẫn địa phương, vào năm 2012 nuôi 5.1 triệu người đang còn lao động, không kể số hưởng lương hưu hay phụ cấp hưu trí (coi bảng 3), trong đó có:

(a) 2.161 triệu là viên chức sự nghiệp công lập hoạt động trong giáo dục, y tế: số này tăng mạnh, 63% khi so 2014 với 2005, dù có chiều hướng tăng chậm lại.

(b) 1.561 triệu, theo TCTK, hoạt động Đảng, tổ chức chính trị-xã hội, quản lý nhà nước, bao gồm công an nhưng không gồm quân đội (số này tăng không nhiều, 7% từ 2005 đến 2014) được phân ra như sau:

i. 531 ngàn công chức hành chính (tính theo thông tin cho Hội nghị Trung ương mà bài của ông Văn Tất Thu cung cấp):

- 274 ngàn công chức trong các cơ quan hành chính cấp trung ương cho tới huyện (con số này cũng phù hợp với biên chế 276 ngàn mà Thủ tướng phê duyệt cho năm 2015)²³;

- 257 ngàn công chức và cán bộ chuyên trách cấp xã (con số này là từ bài ông Văn Tất Thu).

ii. 111 ngàn cán bộ chuyên trách Đảng và đoàn thể (cũng theo thông tin ông Văn Tất Thu cung cấp);

iii. 920 ngàn còn lại, trong đó có gần 600 ngàn công an và hơn 300 ngàn các thành phần khác không xác định được (phần còn lại sau khi trừ đi các mục đã biết ở trên)

- 300 ngàn là công an chuyên nghiệp có biên chế, trực thuộc bộ công an (theo thông tin tin cậy mà tác giả nhận được)

- 300 ngàn là công an cấp cơ sở do Chủ tịch ủy ban nhân dân xã quản lý và bổ nhiệm (tác giả tính dựa trên các nghị quyết về công an xã – sẽ bàn thêm ở điểm 3 ở dưới).

- Số còn lại là 324 ngàn không thể xác định được là ai, rất có thể đây là số lao động nằm ngoài biên chế mà các tỉnh, thành phố cho đến cấp huyện thuê thêm do có thêm ngân sách (do thu vượt dự toán hay tự thu).

(c) 420 ngàn quân nhân.

(d) Số 950 ngàn cán bộ xã có thể không nằm trong số 1.561 triệu của TCTK ở mục (b) ở trên, gồm những ai, còn là dấu hỏi. Một phần có

²³ <http://www.vnua.edu.vn/doanthe/congdoan/index.php/news/200-bien-che-2015>.

thể là cán bộ xã, thôn, tổ dân phố không chuyên, một phần là cán bộ hoạt động trong các Hội đoàn như Mặt trận tổ quốc và các hoạt động chính trị khác, không lương nhưng có phụ cấp hàng tháng. Nếu tính theo đúng luật thì cán bộ cấp xã không biên chế phải bị không chế ở mức 289 ngàn người.

Đây là những con số phân tích từ tổng số lao động chính thức của TCTK.

Nếu kể thêm 2.4 triệu người về hưu ngân sách phải chi trả (tính theo lương hưu hưởng toàn phần của một người), tổng số người sống nhờ ngân sách là 7.5 triệu. Tính đến năm 2015, với lao động theo thống kê chính thức tăng khoảng trên 100 ngàn, số lao động sống nhờ ngân sách vẫn dưới xa 8 triệu (coi bảng 3).

2. Về số lượng công chức cán bộ hành chính

Theo các báo cáo chính thống góp lại, thực chất chỉ có 531 ngàn người (tức là 0.6% dân số) là tham gia dịch vụ hành chính nhà nước ở cả cấp trung ương và địa phương; họ là công chức hoặc những người có biên chế. Con số này là lấy từ thông tin trong bài của ông Văn Tất Thu. Khi trao đổi với một số người, rất ít ai tin con số này. Nếu tính thêm con số 324 ngàn lao động không rõ là ai (coi mục 1.(b).iii ở trên), và coi là lao động không biên chế được các tỉnh và thành phố thuê thêm do tự thu thêm ngân sách, hoặc thu vượt dự toán vào đây, số lượng cán bộ hành chính cũng chỉ bằng 0.9% dân số, rất nhỏ so với Mỹ là 2.4% dân số (coi bảng 4).

3. Về số lượng công an

Công an Việt Nam được trao nhiều nhiệm vụ, ngoài việc bảo vệ an ninh trật tự xã hội, chống tội phạm mà ở các nước khác thuộc công an, như an toàn xe cộ, đăng ký xe; phòng cháy chữa cháy và cứu hộ; tình báo, phản gián; điều tra phòng chống tội phạm; thi hành án và quản lý nhà tù, quản lý hộ khẩu, thông hành, cấp giấy chứng minh nhân dân, giấy hạnh kiểm, nhân thân, nghề nghiệp, v.v. Ngoài ra, nhiều hoạt động doanh nghiệp cũng cần phải xin giấy chấp nhận của công an như hoạt động in ấn, cho người nước ngoài thuê nhà, kinh doanh nhà hàng, mở vũ trường, karaoke, đấm bóp, kinh doanh có sử dụng vật liệu nổ công nghiệp, v.v.²⁴ Nhiều chức năng của công an Việt Nam ở nước khác thuộc quản lý nhà nước. Như vậy, công an có quyền bao trùm lên rất nhiều hoạt động thiết yếu của người dân.

²⁴ <http://csqllhc.bocongan.gov.vn/vi-VN/Home/Nganh-nghe-kinh-doanh-co-dieu-kien-27/25/Thu-tuc-nganh-nghe-kinh-doanh-co-dieu-kien-ve.aspx>.

Công an thuộc Bộ Công an: Theo thông tin mà tác giả có được, có 300 ngàn công an ở cấp huyện trở lên, trực thuộc Bộ Công an. Con số này xem ra đáng tin cậy khi kiểm chứng bằng tỷ lệ tướng trên quân. Dựa vào số tướng tương quân đội được luật cho phép là 415 người (nhưng đã vượt trần, lên đến 489 người)²⁵ thì cứ 1012 quân có một tướng, như vậy với số tướng công an hiện có là 300 người²⁶ quân số công an lên tới hơn 300 ngàn.

Công an xã, không thuộc Bộ Công an: Theo Điều 10, Pháp lệnh về Công an xã của Quốc hội (số 06/2008/PL-UBTVQH12, 2008,²⁷ chính phủ quy định khung số công an nhưng Hội đồng nhân dân tỉnh và thành phố quyết định số công an ở địa phương, Chủ tịch ủy ban nhân dân xã bổ nhiệm công an chứ không phải Bộ Công an. Theo Nghị định Chính phủ Số: 73/2009/NĐ-CP, 2009),²⁸ mỗi xã ở cấp xã có ít nhất 5 công an viên (1 trưởng, 1 phó, 3 công an viên tại trụ sở), ngoài ra còn có 2 công an viên tại mỗi thôn, hay tổ dân số). Dựa vào chi tiết trên, số công an ở cấp xã, phường trở xuống được ước lượng là 296,000 (xem giải thích về sử dụng đơn vị hành chính để tính ở bảng 2).

Lực lượng công an cả trung ương và địa phương có thể lên tới gần 600 ngàn.

4. Về con số cán bộ cơ sở không chuyên trách

Ông Văn Tất Thu,²⁹ dựa vào báo cáo cho Hội nghị trung ương (coi thêm giải thích ở bảng 2A), đưa ra con số 1,215 ngàn cán bộ xã trở xuống. Trong số này, chỉ có 257 ngàn ở cấp xã là công chức hay cán bộ có biên chế (gồm 111 ngàn công chức và 145 ngàn cán bộ chuyên trách), tức là phải nằm trong lao động hành chính; số này có thể đã gồm những người thuộc dân quân tự vệ (gồm có chỉ huy trưởng, chỉ huy phó và các

²⁵ <https://www.tindachieu.com/news/2015/11/so-luong-tuong-trong-quan-doi-vn-nhieu-hon-ca-trung-quoc.html>.

²⁶ http://www.bbc.com/vietnamese/vietnam/2016/01/160110_new_police_generals.

²⁷ http://www.moj.gov.vn/vbpq/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=12707.

²⁸ http://moj.gov.vn/vbpq/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=23694.

²⁹ Văn Tất Thu, [Thuc trang, nguyên nhân tăng biên chế và các giải pháp tinh giản biên chế](http://tcnn.vn/Plus.aspx/vi/News/125/0/1010067/0/32338/Thuc_trang_nguyen_nhan_tang_bien_che_va_cac_giai_phap_tinh_gian_bien_che): http://tcnn.vn/Plus.aspx/vi/News/125/0/1010067/0/32338/Thuc_trang_nguyen_nhan_tang_bien_che_va_cac_giai_phap_tinh_gian_bien_che.

trung độ trưởng có thể ăn lương/phụ cấp, theo ước tính có thể không đến 40 ngàn người). Số còn lại 959 ngàn là cán bộ cấp không chuyên trách xã, thôn, phường tổ dân phố chỉ hưởng phụ cấp. Số cán bộ này tác giả cho rằng không thể nằm trong số 1.561 triệu thuộc hoạt động đảng, đoàn thể, quản lý nhà nước mà TCTK điều tra công bố vì hai lý do: a) nó là một con số quá lớn; b) họ không phải là người làm công ăn lương do đó theo nguyên tắc đã bị TCTK loại trừ trong điều tra.

Ở dưới là thử kiểm tra số cán bộ không chuyên trách ở cấp xã trở xuống.

Theo ước tính, số cán bộ không chuyên trách ở xã, thôn, phường có thể lên đến 23 người một xã, dựa theo nghị định năm 2009 số 92/2009/NĐCP30 của chính phủ. Theo nghị định này, cán bộ chuyên trách ở mỗi xã bị khống chế không quá 21-25 người, còn cán bộ không chuyên trách bị khống chế không quá 19 đến 22 người. Việt Nam có khoảng 11,161 xã, phường.³¹ Nếu dùng con số trung bình để tính theo luật thì có thể ước tính:

- **Cán bộ chuyên trách là 256 ngàn** (bằng số thực là 257 ngàn, theo ông Văn Tất Thu và đã đưa vào mục tính số cán bộ thực sự làm hành chính);
- **Cán bộ không chuyên trách là 289 ngàn (thấp hơn rất nhiều so con số thực 959 ngàn mà ông Văn Tất Thu nói tới)**. Rất khó giải thích số cán bộ không chuyên này là ai và làm gì. Nhất là số dôi ra lên đến 703 ngàn so với Nghị định chính phủ cho phép. Tuy nhiên, việc địa phương và các bộ ở trung ương vượt phép nước là chuyện thường tình ở huyện.

Số cán bộ không chuyên trách từ cấp xã trở xuống là ai?

Con số cán bộ không chuyên trách ở cấp xã trở xuống trên có lẽ cũng là số cán bộ trong các tổ chức chính trị xã hội như Mặt trận tổ quốc, Hội nông dân, Hội phụ nữ, Đoàn thanh niên cộng sản HCM, Hội cựu chiến binh (coi bảng 1 để biết rõ sự khác biệt với các tổ chức khác), mà nhóm nghiên cứu của VEPR ở Hà Nội nói tới. Theo nghiên cứu của nhóm này,³² chi phí gồm cả trung ương và địa phương cho tác tổ chức không chuyên trên năm 2014 là 14 ngàn tỷ đồng (hơn 600 triệu US), bằng 1%

³⁰

http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&mode=detail&document_id=91233

³¹ Số liệu nơi khác hơi khác, là 11,162 đơn vị xã theo bài này:

http://tcnn.vn/Plus.aspx/vi/News/125/0/1010067/0/32338/Thuc_trang_nguyen_nhan_tang_bien_che_va_cac_giai_phap_tinh_gian_bien_che

³² Ước lượng chi phí kinh tế của xã hội cho Mặt trận tổ quốc, đoàn thể và các hội đặc thù được nhà nước tài trợ ở Việt Nam, 27/3/2015.

<http://vepr.org.vn/upload/533/20160105/Uoc%20luong%20chi%20phi%20kinh%20te.pdf>

ngân sách đã được quyết toán. Cách tính là VEPR là lấy số đơn vị cấp xã trở xuống, nhân với ước tính số người và phụ cấp. Con số về chi phí của nhóm VEPR cũng tương tự, nếu dùng con số số 950 ngàn cán bộ không chuyên trách ở trên. Cách tính như sau: Theo Nghị định 92/2009/NĐCP33, phụ cấp cho người không chuyên trách được ngân sách trung ương chi trả $\frac{3}{4}$, và phụ cấp tối thiểu là tối thiểu theo hệ số bậc 1 lương cơ sở, tức là khoảng 1.150 triệu đồng một tháng³⁴ và mới được tăng lên 1.21 triệu một tháng áp dụng cho năm 2016 trở đi.³⁵ Nếu tính theo lương 1.150 triệu đồng một tháng, thì năm 2012 chi phí ngân sách cho số 950 ngàn cán bộ không chuyên trách này là 13.2 ngàn tỷ đồng (tương đương 635 triệu US tính theo giá năm 2102).

Phải chăng số 950 ngàn cán bộ không chuyên chính là cán bộ đoàn thể, một phần không phải nhỏ chỉ hoạt động bán thời gian, hoặc có nghề nghiệp kiếm sống khác?

Và chi phí như thế không phải là lớn, chỉ bằng 1% ngân sách. Đối với chế độ, cán bộ không chuyên ở cấp xã trở xuống này là công cụ đắc lực trong việc thực hiện một số biện pháp mà Đảng và nhà nước giao phó, thí dụ điển hình là theo dõi an ninh, cản trở biểu tình với lý do chính đáng, loại trừ người tự ứng cử Quốc hội.

III. Ngân sách nhà nước: tổng chi và mục đích chi

Tổng chi ngân sách của nhà nước năm 2014 dự toán được Quốc hội thông qua là 1 triệu tỷ đồng (48 tỷ US) nhưng quyết toán lên đến 1.35 triệu tỷ đồng (64 tỷ US). Như vậy chi sau khi quyết toán, vượt dự toán 34% và bằng 34% GDP. Tỷ lệ chi chi ngân sách này có thể nói là rất lớn, tương đương với Mỹ, và cao hơn hẳn các nước khác (coi bảng 5).

Không chỉ thế, theo ngân sách dự toán chi thường xuyên là 68%, nhưng thực tế chỉ đạt 54% tổng chi ngân sách. Như vậy, vượt ngân sách lớn nhất không phải là chi thường xuyên mà là chi đầu tư (vượt 43%, coi bảng 7) và trả nợ (vượt 10%, coi bảng 7). Điều dễ hiểu là đầu tư là món quà cho quan chức tham nhũng. Món quà tham nhũng ở đây còn là nhỏ so với đầu tư của doanh nghiệp nhà nước. Ngoài ra là chi khác (11 tỷ

33

http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&mode=detail&document_id=91233

34 <http://thuvienphapluat.vn/van-ban/Lao-dong-Tien-luong/Nghi-dinh-66-2013-ND-CP-muc-luong-co-so-can-bo-cong-vien-chuc-luc-luong-vu-trang-196470.aspx>.

35 <http://thuvienphapluat.vn/van-ban/Lao-dong-Tien-luong/Nghi-dinh-47-2016-ND-CP-quy-dinh-muc-luong-co-so-can-bo-cong-vien-chuc-luc-luong-vu-trang-312623.aspx>.

US) không có trong dự toán, lên tới 17% tổng chi thì không thể giải thích nó là gì.

Về phân chia giữa trung ương và địa phương, trung ương chi vượt 22%, địa phương chi vượt 46%.

Theo dự toán, chi cho ngân sách trung ương là 34 tỷ US, thực tế theo quyết toán lên đến 43 tỷ (coi bảng 6). Nhưng ngân sách trung ương chỉ chi 8 tỷ US cho các cơ quan trung ương (kể cả 3.5 tỷ US chi cho lương hưu). Như vậy phần còn lại (của dự toán) từ 25 tỷ US là chi cho mục đích gì? Nếu, trừ đi số tiền bổ sung từ ngân sách trung ương cho ngân sách địa phương là 253 ngàn tỷ (12 tỷ US) thì 13 tỷ còn lại là chi cho công an, quân đội. Quyết toán ngân sách cao hơn dự toán là 9 tỷ US, không biết số 9 tỷ này có phải đi vào ngân sách chi cho quân đội và công an không?

Quân đội và công an ở Việt Nam năm 2012 có nhân lực là 1.0 triệu (coi bảng 3), bằng 1.1% dân số. Kể thêm số cán bộ cơ sở không biên chế và không chuyên trách là 950 ngàn nữa, số tham gia vào quốc phòng – an ninh lên tới 2 triệu, bằng 2.1% dân số. Ở Mỹ, chỉ có 0.8% dân số tham gia vào an ninh – quốc phòng.

Chi phí của an ninh – quốc phòng ở Việt Nam có thể từ khoảng 13-22 tỷ US.

Bài sẽ có ý nghĩa hơn nếu so với Trung Quốc, nhưng TQ không công bố các số liệu cần thiết như bài này để so sánh.

IV. Kết luận

Có thể kết luận là nhìn chung Việt Nam sử dụng một lực lượng lao động trong hệ thống nhà nước thấp hơn Mỹ (5% so với 6.4%). Tuy nhiên, tỷ lệ chi ngân sách hai nước cũng giống nhau, bằng 34% GDP (tỷ lệ của Việt Nam dựa vào quyết toán). Chi ngân sách Việt Nam như thế là rất hào phóng như Mỹ và hơn hẳn các nước khác như Nhật, Trung Quốc, Úc, Mã Lai, Nam Hàn.

Vấn đề đặc biệt của ngân sách nhà nước Việt Nam mặc dù lớn, theo nghĩa so sánh tỷ lệ GDP với các nước tiên tiến, lại chi thường xuyên thấp, chỉ bằng 53.4% tổng chi.

Chi ngân sách vào đâu và vì mục đích gì cũng vẫn là điều không minh bạch, và đặc biệt là cho quốc phòng và an ninh (coi bảng 6).

Chi ngân sách cho các công tác hành chính phục vụ dân chúng rất nhỏ vì tỷ lệ cán bộ thật sự tham gia vào dịch vụ hành chính rất thấp so với dân số (chỉ có 0.6%) và so với Mỹ (2.4%). Điều này có thể ngược lại với sự suy nghĩ của nhiều người.

Ngoài ra, chi lương thấp cũng làm cho hiệu quả và tinh thần trách nhiệm của hành chính nhà nước rất thấp kém so với nước khác, và do đó tham nhũng là không tránh khỏi. Than phiền về hành chính nhà nước hành dân là chính thường bỏ qua vai trò rất lớn của 600 ngàn công an và 950 ngàn cán bộ chính trị không chuyên. Ai hành dân là việc cần điều tra phân tích. Tuy vậy, điều cần xác định là công an là nơi có thể hành dân vì họ được giao rất nhiều quyền đối với cá nhân, mà các nước khác không giao, như xin hộ khẩu, thông hành, chứng minh nhân dân, chứng minh hạnh kiểm nhân thân, giấy phép đầu tư về một số ngành nghề như mở tiệm ăn, tiệm in, cho người nước ngoài thuê, đăng ký xe, v.v. Đây là quyền có thu.

Quyết định ngân sách và chi ngân sách mặc dù được Quốc hội thông qua nhưng đó chỉ là hình thức, thực chất Quốc hội rất ít quyền, phản biện thiếu thực chất, do đó hoạt động cũng chủ yếu dựa vào chỉ đạo của Đảng. Tình hình trên phản ánh rõ trong ngân sách: thực chi vượt ngân sách Quốc hội thông qua rất lớn (chi vượt năm 2014 là 34%, trở lại lớn theo đà của nhiều năm trước, coi ở dưới), phần chi không được minh bạch hóa nên khó biết nhà nước thực chất chi ngân sách vào đâu. Rõ ràng là có tình trạng lạm quyền. Tất nhiên có tác giả giải thích cho rằng thu tăng do lạm phát nên chi cũng tăng. Thu tất nhiên là tăng khi có lạm phát (nếu dự báo lạm phát sai), nhưng không thể tùy tiện tăng chi.³⁶ Thống kê mới nhất (ở dưới) cho thấy chi vượt dự toán vẫn không suy giảm đáng kể khi lạm phát giảm (như năm 2014 lạm phát là 4% so với 18% năm 2011). Một vài quyết định của Bộ Tài chính hiện nay có thể đưa đến thu chi khá tùy tiện:

- a) Cho phép các cơ sở đoàn thể chính trị xã hội như Mặt trận Tổ chức thu thêm và lập các quỹ “tự nguyện” như quỹ khuyến học, đền ơn đáp nghĩa; họ được tự chi không phải ghi vào ngân sách.³⁷
- b) Tiết kiệm chi ngân sách thường xuyên thì “một phần(?)” tiết kiệm được giữ lại để tăng lương.
- c) Ở địa phương, 50% phần vượt thu so với dự toán được giữ lại để tăng lương.³⁸

Tính tùy tiện, vô chính phủ, bất chấp luật pháp hoặc pháp lệnh nhà nước đã phản ánh qua một số việc rất cụ thể của chính phủ như sau:

³⁶ Nguyễn Văn Phú, Bất ngờ từ ngân sách nhà nước, <http://www.thesaigontimes.vn/Home/xahoi/sukien/102072/Bat-ngo-tu-ngan-sach-nha-nuoc.html>.

³⁷ Công văn giải thích của Bộ Tài chính: 04_0203_daomaiktnsxa@gmail.com NSNN.pdf.

³⁸ Theo qui định tại khoản 2 Điều 4 Thông tư 211/2014/TT-BTC ngày 30/12/2014 của Bộ Tài chính, <http://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-chinh-nha-nuoc/Thong-tu-211-2014-TT-BTC-to-chuc-thuc-hien-du-toan-ngan-sach-nha-nuoc-2015-262787.aspx>.

a) Bổ nhiệm 498 tướng trong quân đội, vượt số lượng 415 theo qui định của luật cho phép (so với 36 tướng năm 1975 – với 72 người được phong) vì nếu không “anh em tâm tư” như Đại tướng Phùng Quang Thanh phát biểu.³⁹

b) Từ thời Nông Đức Mạnh, luật sĩ quan vi phạm Hiến pháp, vì đã giao cho Thủ tướng (thay vì Chủ tịch nước – Tổng tư lệnh quân đội) phong hàm tướng từ trung tướng trở xuống và tư lệnh quân khu, v.v.

c) Đề Sở nông nghiệp Thanh Hóa bổ nhiệm 11 phó giám đốc vượt con số 3 người được Luật cho phép.

d) Vi phạm Nghị định chính phủ hạn chế số số thứ trưởng không quá 5 ở các bộ, trừ Bộ QP và NG là 6 (trước năm 2012 số hạn chế là 4) vì hiện nay:

- Bộ Công an có 8 thứ trưởng Bộ Công an
- Bộ Ngoại giao có 7 thứ trưởng (so với Mỹ chỉ có 6 thứ trưởng)
- Bộ Công thương 6 thứ trưởng.⁴⁰

Tình trạng tùy tiện, nếu không nói là lạm quyền này, là phổ biến không chỉ trong chi tiêu ngân sách mà còn trong việc chỉ đạo tòa án và hệ thống pháp luật đã được chi tiết hóa trong bài viết về năm điều cải cách đột phá⁴¹ của cùng tác giả.

Chi ngân sách Quốc hội thông qua và thực chi (tỷ đồng và %)⁴²

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dự toán Quốc hội ⁴³	357,400	398,980	491,300	582,200	725,600	903,100	978,000	1,006,700
Quyết toán ⁴⁴	469,600	596,714	715,216	788,358	1,034,244	1,170,924	1,277,710	1,350,272
Tỷ lệ vượt dự toán	31%	50%	46%	35%	43%	30%	31%	34%

Trong bài viết trước đây nói đến ở trên, tác giả cho rằng trước mặt cần thực hiện năm điều cải cách đột phá nhằm bảo đảm nhà nước có cơ

³⁹ <http://giaoduc.net.vn/Xa-voi/Dai-tuong-Phung-Quang-Thanh-Khong-phong-Tuong-anh-em-tam-tu-post151969.gd>.

⁴⁰ Tác giả chỉ lấy thông tin tượng trưng vài bộ (thay vì tất cả) dựa vào thông tin trên mạng của các bộ trên vào thời điểm 28.6.2016.

⁴¹ <http://www.diendan.org/viet-nam/nam-dieu-cai-cach-dot-pha>.

⁴² Cách tính của Bộ tài chính không phù hợp với nguyên tắc thống kê quốc tế, thí dụ như mục chuyển từ năm trước sang năm sau không thể coi là thu hay chi. Tác giả không tính lại vì không đủ thông tin.

⁴³ Lấy ở Dự toán, tổng chi cân đối, Phụ lục 01/CKTC-NSNN.

⁴⁴ Lấy từ chi cân đối trong Quyết toán Ngân sách của Bộ Tài chính, bảng M01+.

chế phân quyền và cân bằng quyền lực dù rằng một đảng độc quyền vẫn tiếp tục tồn tại đã được:

- (1) Mở rộng quyền bầu cử thực sự và quyền ứng cử của dân chúng;
- (2) Phân quyền và cân bằng quyền lực giữa các định chế nhà nước;
- (3) Thiết lập tòa án Hiến pháp độc lập do Quốc hội bầu với nhiệm kỳ vĩnh viễn nhằm giải thích Hiến pháp và xem xét luật có phù hợp với Hiến pháp không;
- (4) Luật hóa bảo đảm tính độc lập của tòa án nhằm bảo vệ công lý, bằng cách cho các thẩm phán nhiệm kỳ dài hạn hay cả đời, trừ khi có lỗi nặng thì có thể bị truất bãi (impeach như ở Mỹ)
- (5) Công nhận quyền sở hữu tư nhân về đất đai là một trong nhiều loại sở hữu từ sở hữu nhà nước (trung ương và địa phương) đến sở hữu tập thể, không có cái gọi là sở hữu toàn dân, bởi vì mọi sở hữu phải có sở hữu chủ, người có quyền cũng như trách nhiệm xã hội đối với việc sử dụng sở hữu.

Cho đến nay không một điều nào được thực hiện trong Đại hội Đảng cũng như Bầu cử Quốc hội năm 2016 vừa qua. Tuyệt đại đa số đại biểu Quốc hội (96% khóa 2016) được chọn vừa qua vẫn là đảng viên, do hệ thống Đảng tuyển chọn ra ứng cử, với chỉ duy nhất 2 hai đại biểu là người là do tự ứng cử.⁴⁵

Với tình hình trên, cải cách thực sự chỉ có thể xảy ra nếu những người lãnh đạo thể chế hiện nay nhận thức được rằng họ đang ở vị thế có thể làm nên lịch sử, chuyển hướng xã hội trong hòa bình để phát triển một đất nước tự do, dân chủ, tiến bộ và bình đẳng cơ hội thay vì tiếp tục dựa vào một hệ thống công an và đoàn thể lên đến 1.5 triệu người như là lực lượng nòng cốt bảo vệ một chế độ lỗi thời.

⁴⁵ <http://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/gan-96-dai-bieu-quoc-hoi-la-dang-vien-20160608094928274.htm> .

Phụ lục

Bảng 1. Các định nghĩa về tổ chức chính trị, xã hội ở Việt Nam⁴⁶

Tổ chức chính trị

Tổ chức chính trị là tổ chức gồm những thành viên có chung một khuynh hướng chính trị nhất định. Hiện nay, Việt Nam chỉ có một tổ chức chính trị được thừa nhận đó là Đảng Cộng sản Việt Nam.

Tổ chức chính trị - xã hội

Tổ chức chính trị - xã hội là loại tổ chức mang màu sắc chính trị, và ở Việt Nam đóng vai trò quan trọng trong hệ thống chính trị, cơ sở của Đảng và chính quyền. Bao gồm Mặt trận Tổ Quốc Việt Nam, Công đoàn, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Cựu chiến binh, v.v.

Tổ chức xã hội nghề nghiệp

Tổ chức chính trị của nhà nước nhằm giải quyết hay kiểm soát một số vấn đề trong xã hội liên quan đến nghề nghiệp. Ví dụ: Trung tâm Trọng tài, Đoàn Luật sư, Hội luật gia, Hội liên hiệp văn học nghệ thuật, Hội nhà văn, Hội điện ảnh, Hội mỹ thuật, Hội sân khấu, Hội nhà báo, hội đông y, hội văn học nghệ thuật các dân tộc thiểu số, tổng hội y học, hội kiến trúc sư, hội khoa học kỹ thuật nhiệt, hội điện lực, hội nhạc sỹ, liên hiệp các hội khoa học kỹ thuật, hội nghệ sỹ nhiếp ảnh, hội văn nghệ dân gian, hội nghệ sỹ múa,...

Tổ chức xã hội

Tổ chức xã hội là tổ chức gồm các đơn vị của các hiệp hội khác ngoài các tổ chức xã hội - nghề nghiệp kể trên có chung khuynh hướng phục vụ cho một lợi ích nhất định của cộng đồng, mang mục đích phi lợi nhuận. Ví dụ: Hội Chữ thập đỏ Việt Nam, hội từ thiện, các hiệp hội kinh doanh, nghiệp chủ, hội người cao tuổi, hội bảo trợ người tàn tật và trẻ mồ côi, hội khuyến học, hội người mù,...

Đơn vị sự nghiệp công lập

Đơn vị sự nghiệp công lập theo Nghị định số 55/2012/NĐ-CP ngày 28

⁴⁶ Kết hợp giải thích phiếu thu của Tổng cục Thống kê: http://www.gso.gov.vn/Modules/Doc_Download.aspx?DocID=14944 và <http://danluat.thuvienphapluat.vn/don-vi-su-nghiep-cong-lap-to-chuc-xa-hoi-la-gi-132207.aspx>

tháng 6 năm 2012 được tách khỏi cơ quan hành chính theo Nghị định số 83/2006/NĐ-CP trước đó.⁴⁷ Đơn vị sự nghiệp công lập Đơn vị sự nghiệp công lập do cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước thành lập theo quy định của pháp luật, có tư cách pháp nhân, cung cấp dịch vụ công, phục vụ quản lý nhà nước (sau đây gọi là đơn vị sự nghiệp công).⁴⁸ Chủ yếu là các đơn vị giáo dục đào tạo; dạy nghề; y tế; văn hóa, thể thao và du lịch; thông tin truyền thông và báo chí; khoa học và công nghệ; sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác, tức là không phải doanh nghiệp nhà nước.

Công chức, viên chức và cán bộ⁴⁹

Công chức theo Khoản 2, Điều 4 Luật Cán bộ, công chức: “Công chức là công dân Việt Nam, được tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp và trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội (sau đây gọi chung là đơn vị sự nghiệp công lập), trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước; đối với công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập thì lương được bảo đảm từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật”. Như vậy, công chức phải được tuyển dụng, có trong biên chế, hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Viên chức: Theo quy định tại Điều 2 Luật Viên chức: “Viên chức là công dân Việt nam được tuyển dụng theo vị trí việc làm, làm việc tại đơn vị sự nghiệp công lập theo chế độ hợp đồng làm việc, hưởng lương từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật”. Cán bộ: Là những người làm việc trong các cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội thông qua bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm giữ chức vụ chức danh theo nhiệm kỳ.⁵⁰

⁴⁷ <http://sonoivu.bacgiang.gov.vn/?act=news&id=71>.

⁴⁸

http://www.moj.gov.vn/vbpq/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=30193.

⁴⁹ <http://www.tuyenquang.gov.vn/Question/24/Xin-cho-toi-hoi--Vien-chuc-va-Cong-chuc-khac-nhau-nhu-the-nao?.-Luong-cua-vien-chuc-va-cong-chuc-tuong-duong-nhau-hay-co-su-khac-biet.-Toi-xin-tran-t...html>.

⁵⁰

<http://sonoivu.kiengiang.gov.vn/index2.jsp?menuId=1115&articleId=22103>.

Bảng 2. Hệ thống tổ chức hành chính ở Việt Nam và việc sử dụng tSỐ

<pre> graph TD VN[VIỆT NAM] --> TP[Thành phố trực thuộc trung ương] VN --> T[Tỉnh] TP --> Q[Quận] TP --> TS[Thị xã] T --> H[Huyện] T --> TP2[Thành phố trực thuộc tỉnh] Q --> P[Phường] TS --> P H --> P H --> X[Xã] TP2 --> P TP2 --> TT[Thị trấn] </pre>	<p>Nguồn: TCTK</p> <p>Số tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương: 63 (58 tỉnh, 5 TP trực thuộc TW)</p> <p>Quận/huyện/thị xã/thành phố trực thuộc tỉnh: 644</p> <p>Phường/xã/thị trấn: 11,161</p> <p>Số hộ: 24 triệu</p> <p>Thôn, tổ dân phố (tác giả tự tính dựa vào cơ sở là cứ 200 hộ là có 1 thôn: 120,000)</p>
<p>Nguồn: https://vi.wikipedia.org/wiki/Ph%C3%A2n_c%E1%BA%A5p_h%C3%A0nh_ch%C3%ADnh_Vi%E1%BB%87t_Nam.</p>	

Số công an ở cấp xã

	Số đơn vị hành chính	Số công an một đơn vị	Tổng số công an từng cấp
Cấp xã, phường (để tính 2 lãnh đạo và 3 thường trực)	11,161	5	55,805
Cấp thôn/tổ dân phố (2 công an viên một thôn)	120,000	2	240,000
Tổng số công an cấp xã trở xuống			295,805

Bảng 3. Thống kê về công chức, viên chức và cán bộ, và lực lượng quân đội công an trong nhà nước Việt Nam (ngàn người)

		2005	2012	Sơ bộ 2014	Tỷ lệ tăng
1.	Hoạt động sự nghiệp công (giáo dục, y tế, khoa học, giải trí)	1,368	2,161	2,232	63%
2.	Hoạt động của Đảng Cộng sản, tổ chức chính trị - xã hội; quản lý Nhà nước, an ninh quốc phòng; đảm bảo xã hội bắt buộc*	1,569	1,561	1,684	7%
2.1	Công chức trong chính phủ (không kể dự phòng)		274	276	
2.1	Bộ, ngành bộ cơ quan tổ chức do chính phủ và Thủ tướng thành lập		111	112	
2.1	Cơ quan của hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân cấp tỉnh và huyện		161	162	
2.1	Cơ quan đại diện VN ở nước ngoài		1	1	
2.2	Công chức và cán bộ chuyên trách xã		257	276	
2.3	Cán bộ Đảng, đoàn thể		111		
2.4	Công an ở cấp trung ương và địa phương		600		
2.5	Số không thể giải thích được		320		
3.	Cán bộ không chuyên trách ở xã, thôn phường, tổ dân phố không ghi trong thống kê chính thức		959		
3.1	Cán bộ không chuyên trách cấp xã		229		
3.2	Cán bộ không chuyên trách thôn, phường, tổ dân phố		730		
4.	Quân đội		420		
	TỔNG khu vực dịch vụ nhà nước		5,100		
5.	Lao động phi nông lâm ngư nghiệp trong nền kinh tế		27,065	28,336	

Nguồn tài liệu tham khảo:

1. Số liệu năm 2014 và 2015: “Thủ tướng phê duyệt biên chế công chức năm 2015”, <http://www.vnua.edu.vn/doanthe/congdoan/index.php/news/200-bien-che-2015>. Số thuộc biên chế 277 ngàn năm 2015, không kể số dự phòn (coi như bằng 2014) này là thuộc các cơ quan, tổ chức hành chính nhà nước và cơ quan đại diện của Việt Nam ở nước ngoài (không bao gồm biên chế công chức của Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, biên chế công chức trong các đơn vị sự nghiệp công lập và biên chế công chức cấp xã). Theo phê duyệt của Thủ tướng thì biên chế giảm từ năm 2014 so với 2015 nhưng sự thật không phải thế, số giảm chỉ là do số dự phòng giảm từ 6607 xuống 1000. Thực tế số biên chế tăng.
2. Mục số liệu 1, 2 và 5 là từ lấy từ mạng của Tổng cục Thống kê (TCTK), <https://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=714> .
Một số chi tiết ở mục 2 là lấy từ bài “Thực trạng, nguyên nhân tăng biên chế và các giải pháp tinh giản biên chế” của ông Văn Tiết Thu: http://tcnn.vn/Plus.aspx/vi/News/125/0/1010067/0/32338/Thuc_trang_nguyen_nhan_tang_bien_che_va_cac_giai_phap_tinh_gian_bien_che. Riêng số liệu về công an và phần còn lại là tính phần còn lại sau khi trừ các chi tiết được biết khỏi số tổng 1,561 ngàn của TCTK.
3. Cán bộ không chuyên trách xã trở xuống, lấy từ bài của ông Văn Tất Thu, không nằm trong số 1.561 triệu lao động do TCTK báo cáo. Trong số 1.2 cán bộ xã và cấp dưới, số công chức và cán bộ chuyên trách có trong biên chế được đưa lên mục 2.2, tức là nằm trong số lao động được TCTK báo cáo.
4. 420,000: Quân đội (ước tính của một tổ chức Mỹ); ⁵¹ có nơi khác ước tính là 520,000. ⁵²
5. Đây là số liệu không được công bố trong Thống kê chính thức của TCTK.

⁵¹ http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=vietnam.

⁵² <http://www.indexmundi.com/facts/vietnam/armed-forces-personnel>.

Bảng 4. So sánh số lượng công chức, viên chức, cán bộ trong nhà nước Việt Nam và Mỹ (ngàn người)

	Việt Nam, 2012		Mỹ, 2014	
	Ngàn người	Tỷ lệ dân số	Ngàn người	Tỷ lệ dân số
1. Dân số	93,000		319,000	
2. Số người làm cho nhà nước ăn lương và phụ cấp từ ngân sách kể cả quân đội, công an, giáo dục, y tế khoa học...	5,100	5.5%	20,389	6.4%
3. Số hoạt động sự nghiệp công (giáo dục, y tế,...)	2,161	2.3%	10,198	3.2%
6. Lực lượng công an	600	0.6%	1,090	0.3%
7. Lực lượng quân đội	420	0.5%	1,459	0.5%
8. Số người thực sự làm hành chính nhà nước	530	0.6%	7,642	2.4%
9. Cán bộ đoàn thể ở trung ương	111	0.1%	-	-
10. Số cán bộ không thể giải thích được	320	0.3%		
10. Cán bộ không chuyên trách ở xã, phường, thôn, tổ dân phố	959	1.0%	-	-
Chi Ngân sách nhà nước năm 2014	Triệu tỷ đồng (2014)		Triệu tỷ US (2014)	
11. Chi ngân sách nhà nước	1.350	-	63.5	-
12. GDP	3.938		185.4	
13. Tỷ lệ chi/GDP	34%		34%	

Nguồn tài liệu chi tiết:

Số liệu lấy từ hai nguồn khác nhau:

1. US Census đối với công chức bang và địa phương và Liên bang: <http://www.census.gov/govs/apes/>
2. Số liệu về quân đội từ: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/historical-tables/total-government-employment-since-1962/>

Bảng 5. Chi ngân sách nhà nước so với GDP, 2014

Mỹ	34
Việt Nam	34
Nhật	19
Úc	26
Nam Hàn	21
Mã Lai	23
Trung Quốc	24
Philippines	16
Thái Lan	20

Nguồn: ADB, riêng Việt Nam tỷ lệ dựa vào số liệu đã được quyết toán.

Bảng 6. Phân tích so sánh dự toán và quyết toán ngân sách nhà nước 2014: địa phương /trung ương

	Dự toán	Dự toán	Quyết toán	Tỷ lệ dự toán
	Tỷ đồng	Triệu US	Tỷ đồng	Triệu US
TỔNG CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC	1,218,285	57,602	?	100%
Chi ngân sách trung ương	719,189	34,004		59%
Chi ngân sách cho các cơ quan TW	172,378	8,150		14%
Văn phòng TW Đảng & trường Đảng	2,684	127		0.2%
Văn phòng Thủ tướng & Chủ tịch nước	1,486	70		0.1%
Văn phòng Quốc hội	1,205	57		0.1%
6 tổ chức chính trị xã hội	1,444	68		0.1%
Các bộ và chương trình khác	90,154	4,263		7%
Chi lương hưu và bảo đảm xã hội ⁵³	75,405	3,565		6%
Chi bổ sung cho ngân sách địa phương	229,000	10,800	253,937	
Chi ngân sách địa phương	499,096	23,598		41%
TỔNG CHI CÂN ĐỐI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC	1,006,700	47,598	1,350,272	63,843
GDP	3,937,856	186,187		
Tỷ lệ	26%		34%	

⁵³ Chi lương và bảo hiểm xã hội là tổng số chi cho tất cả các cơ quan trung ương, do đó phân chi cho các bộ thấp hơn vì khoản chi này đã bị tách ra.

Bảng 7. Phân tích so sánh dự toán và quyết toán ngân sách nhà nước 2014: chi đầu tư/trả nợ/thường xuyên (ngàn tỷ)⁵⁴

	Dự toán	Quyết toán	Quyết toán (Tỷ US)	Tỷ lệ vượt	Cơ cấu chi
Thu ngân sách	783	878	41.5	12.1%	
Chi ngân sách	1007	1350	63.8	34.1%	100%
Chi đầu tư	183	259	12.2	41.5%	19%
Chi trả nợ	120	132	6.2	10.0%	10%
Chi thường xuyên	704	723	34.2	2.7%	54%
Khác	0	236	11.1		17%

Đây là chi thẳng từ Ngân sách nhà nước. Người lao động, dù là hoạt động cho doanh nghiệp tư nhân, doanh nghiệp nhà nước, hay công chức, viên chức, cán bộ đều có thể đóng góp vào Quỹ Bảo hiểm Xã hội Việt Nam. Quỹ này hiện có 1 triệu người tham gia. Quỹ này là Doanh nghiệp tài chính do nhà nước sở hữu, nhưng độc lập với ngân sách. Coi thêm: <https://voer.edu.vn/m/quy-bao-hiem-xa-hoi/9cb3f37a>

© Thời Đại Mới

⁵⁴ Số liệu quyết toán đã công bố cho các cơ quan nhà nước nhưng chưa đưa lên mạng Bộ Tài chính.