

Xu hướng cải cách hệ thống hưu trí của các quốc gia và khuyến nghị cho Việt Nam

Các quỹ hưu trí là một phần trong hệ thống an sinh xã hội của các quốc gia. Hệ thống hưu trí đa trụ cột đảm bảo các chức năng của hệ thống an sinh xã hội (tiết kiệm, tái phân phối và bảo hiểm). Bài viết cung cấp một góc nhìn mới về hệ thống hưu trí đa trụ cột, sự cần thiết phải phát triển hệ thống hưu trí đa trụ cột trong bối cảnh già hóa dân số và khuyến nghị thành lập quỹ hưu trí bổ sung ở Việt Nam.

1. Mô hình quỹ hưu trí tại một số quốc gia

Mô hình Quỹ dự phòng trung ương tại Singapore

Quỹ dự phòng trung ương Singapore được thành lập vào năm 1955, là một chương trình tiết kiệm an sinh xã hội bắt buộc nhằm đảm bảo sự ổn định về mặt tài chính cho người lao động khi nghỉ hưu hoặc khi không còn khả năng lao động. Phía Công đoàn liên tục kiến nghị đòi cho phép người lao động rút tiền tiết kiệm trong trường hợp ốm đau hoặc thất nghiệp; tuy nhiên, Hội đồng quản trị Quỹ dự trữ trung ương tuyệt đối tuân theo nguyên tắc của quỹ chỉ cho phép thành viên rút tiền khi về hưu. Trong những năm qua, Quỹ đã phát triển thành một chương trình tiết kiệm an sinh xã hội toàn diện, không chỉ chăm lo vấn đề hưu trí, nhà ở và y tế cho người lao động, mà còn cung cấp những giải pháp bảo đảm về tài chính thông qua các chương trình bảo hiểm cho thành viên và người thân.

Mô hình hưu trí ba trụ cột tại Thái Lan

Hệ thống hưu trí ở Thái Lan tuân thủ chặt chẽ theo hệ thống 3 trụ cột của Ngân hàng Thế giới (WB). Hệ thống bao gồm 5 chương trình chính phục vụ cho 3 mục tiêu quan trọng của hệ thống hưu trí: (i) Đảm bảo tiêu chuẩn sống tối thiểu; (ii) Duy trì các tiêu chuẩn sống hiện hành; (iii) Tăng cường thu nhập lương hưu.

Bảng 1. Mô hình hưu trí ba trụ cột tại Thái Lan

	Bắt buộc			Tự nguyện	
	Trụ cột 1	Trụ cột 2	Trụ cột 3	Trụ cột 3	Trụ cột 3
Phạm vi áp dụng	Bắt buộc cả khu vực tư nhân và nhà nước.	Bắt buộc cho khu vực nhà nước.	Bắt buộc cho khu vực tư nhân.	Người lao động tự nguyện tham gia.	- Tự nguyện. - Theo thỏa thuận giữa người lao động và người sử dụng lao động.
Mức đóng (% lương)	- Người lao động 5%. - Người sử dụng lao động 5%. - Nhà nước 2,75%.	- Người lao động 3%. - Người sử dụng lao động 3%.	Người lao động 3%. - Người sử dụng lao động 3%.	Thay đổi tùy theo sự lựa chọn của người lao động.	- Người lao động 2 - 15%. - Người sử dụng lao động đóng cùng tỷ lệ hoặc cao hơn.
Chi trả trợ cấp	Chi trả một lần hoặc hằng năm tùy theo yêu cầu cụ thể.	Chi trả một lần hoặc chuyển sang quỹ Provident tùy theo yêu cầu cụ thể.	Chi trả một lần hoặc hằng năm tùy theo yêu cầu cụ thể.	Thu hồi thông qua bán lại chứng chỉ quỹ ở tuổi 55.	- Linh động giữa các quỹ Provident khác nhau. - Chi trả một lần hoặc hằng năm.
Miễn giảm thuế	Theo hệ thống miễn thuế EEE tùy theo yêu cầu cụ thể và các hạn mức.	Theo hệ thống miễn thuế EEE tùy theo yêu cầu cụ thể và các hạn mức.	Theo hệ thống miễn thuế EEE tùy theo yêu cầu cụ thể và các hạn mức.	Theo hệ thống miễn thuế EEE tùy theo yêu cầu cụ thể và các hạn mức.	Theo hệ thống miễn thuế EEE tùy theo yêu cầu cụ thể và các hạn mức.

Nguồn: Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế - OECD (2012)

Mô hình ba trụ cột tại Hàn Quốc

Tháng 12/2005, Hàn Quốc ban hành Đạo luật an sinh hưu trí việc làm. Theo đó, doanh nghiệp với hơn 5 người lao động bắt buộc phải chọn ít nhất một trong hai chương trình là Thanh toán thôi việc và Chương trình lợi tức hưu trí doanh nghiệp dựa trên sự thoả thuận giữa người sử dụng lao động và người lao động. Từ tháng 12/2010, chương trình này cũng được áp dụng bắt buộc đối với các doanh nghiệp có ít hơn 4 người lao động.

Hệ thống thanh toán thôi việc là một chương trình tài trợ truyền thống nội bộ, theo đó người sử dụng lao động tự chi trả lợi tức hưu trí cho người lao động và lợi tức hưu trí được thanh toán một lần khi người lao động nghỉ hưu. Chương trình này được áp dụng lần đầu tiên vào năm 1961, đối với doanh nghiệp có hơn 30 người lao động. Tuy nhiên, một trong những điểm yếu quan trọng của chương trình này là tính an toàn yếu trong trường hợp người sử dụng lao động mất khả năng thanh toán. Do vậy, Hàn Quốc cũng đưa ra một số chương trình tài trợ khác như Bảo hiểm hưu trí, ủy thác hưu trí, chương trình lợi tức hưu trí.

2. Xu hướng cải cách hệ thống hưu trí trên thế giới

Hầu hết các nước đều tiến hành cải cách hệ thống hưu trí từ chỗ dựa vào một trụ cột thành hệ thống đa trụ cột vào thời điểm có cơ cấu dân số vàng (Thái Lan - năm 1987, Pháp - năm 1970 và Hoa Kỳ - năm 1875) do việc dựa vào duy nhất một trụ cột có những hạn chế nhất định.

Thực tế cho thấy hệ thống an sinh xã hội dựa trên duy nhất một trụ cột là quỹ hưu trí bắt buộc do Nhà nước quản lý (trụ cột I) không thể thực hiện được tốt cả 3 chức năng tiết kiệm, tái phân phối và bảo hiểm. Khi dân số trẻ, hệ thống thường đòi hỏi mức đóng góp thấp bởi số thành viên đóng góp nhiều hơn số thành viên nhận lợi ích. Tuy nhiên, khi dân số già hóa và số thành viên đóng góp bị giảm sút, để đảm bảo lợi ích hưu trí, hệ thống có thể đòi hỏi một tỷ lệ đóng góp cao hơn, hoặc Chính phủ phải gánh vác một phần trách nhiệm trợ cấp do quỹ hưu trí đã ấn định mức

chi trả cho người hưởng lương hưu. Việc tăng mức đóng góp hoặc tăng thuế để hỗ trợ quỹ hưu trí có thể gây ra những phản ứng xã hội tiêu cực. Ngoài ra, mức đóng góp cho quỹ hưu trí bắt buộc quá cao cũng làm cho người lao động sẽ dịch chuyển từ khu vực chính thức (khu vực các doanh nghiệp đáp ứng một số các điều kiện về số lượng người lao động, mức lương tối thiểu, mức đóng góp bảo hiểm) sang khu vực phi chính thức, làm gia tăng khu vực kinh tế xám, gây khó khăn trong các hoạt động điều tiết kinh tế. Người sử dụng lao động nếu không chuyển được các khoản thuế thu nhập sang cho người lao động sẽ cắt giảm việc làm, dẫn đến giảm sản lượng quốc gia. Công nhân lớn tuổi, những người tiềm năng hưởng phần lớn lương hưu sẽ nghỉ hưu sớm, làm giảm nguồn cung cấp lao động có kinh nghiệm.

Ngoài ra, hệ thống quỹ hưu trí bắt buộc do Nhà nước quản lý dựa trên cơ chế thực thanh thực chi (PAYG) sẽ không hỗ trợ nhiều cho sự phát triển của thị trường vốn. Các khoản đóng góp sẽ không có cơ hội và thời gian để tái đầu tư sinh lợi nhuận. Điều này dẫn tới tình trạng, khi số lượng người hưởng lương hưu, trợ cấp xã hội quá lớn, vượt quá mức đóng góp có thể của những người đang trong độ tuổi lao động, thì tiêu dùng toàn xã hội (do lớp người hưởng lương hưu chi tiêu) sẽ tăng, tiết kiệm giảm (do lượng thu nhập khả dụng của lớp người đang lao động giảm). Các khoản đóng góp vào quỹ thực chất hình thành một dạng thuế để chi trả cho những người khác, thay cho việc tiết kiệm dành cho nghỉ hưu.

Như vậy, hệ thống các quỹ này đã không thực hiện tốt chức năng tiết kiệm, chưa tạo ra lợi thế để tích lũy nguồn vốn vừa phục vụ cho phát triển kinh tế, vừa bảo đảm an sinh xã hội. Bên cạnh đó, chức năng tái phân phối thu nhập xã hội từ các quỹ này cũng không được thể hiện rõ ràng khi chưa có các quy định cụ thể, thể chế và cơ chế giám sát hợp lý để kiểm tra hoạt động phân phối lại thu nhập cho người lao động có thu nhập thấp.

Tại nhiều quốc gia, việc quản trị, điều hành, quản lý quỹ hưu trí bắt buộc còn rất nhiều bất cập do thiếu cơ chế giám sát độc

lập. Các quỹ này thường xuyên bị sử dụng sai mục đích, đặc biệt là ở nhiều nước châu Phi,

Các quỹ hưu trí bắt buộc có thể không được đầu tư và chỉ đặt tại ngân hàng để hưởng lãi suất ngắn hạn, hoặc đầu tư vào các công cụ tiền tệ có mức sinh lời thấp, hoặc cho chính phủ vay với lãi suất thấp làm chính phủ vay mượn hơn mức cần thiết và sử dụng không hiệu quả. Thực chất các khoản đóng góp vào quỹ này là một dạng thuế ẩn đánh vào người lao động và thường bị sử dụng sai mục đích, hoạt động không hiệu quả, gây thua lỗ và dần làm cho các quỹ bị cạn kiệt, mất cân đối tài chính và không thể chi trả đủ cho các thành viên.

Để khắc phục những bất cập của hệ thống an sinh xã hội dựa trên một trụ cột là quỹ hưu trí bắt buộc thì cần có hệ thống các quỹ hưu trí mới, hoạt động cả theo những cơ chế đặc thù khác nhằm thực hiện tốt chức năng tiết kiệm (tiết kiệm bắt buộc, tiết kiệm tự nguyện và tiết kiệm cho chính bản thân). Ngoài ra, cũng cần phải có cơ chế kiểm tra, giám sát độc lập, khách quan và thường xuyên đối với chức năng tái phân phối thu nhập. Tuy nhiên, nếu hệ thống an sinh xã hội chỉ dựa trên trụ cột là các quỹ hưu trí bổ sung, quỹ hưu trí tự nguyện cũng tiềm ẩn nhiều rủi ro, đặc biệt khi những quỹ này làm mất đi chức năng bảo hiểm, gây phân hóa xã hội, khoảng cách giàu nghèo và không bảo đảm được thu nhập sau khi nghỉ hưu khi phụ thuộc vào lợi nhuận đầu tư và hiệu quả đầu tư của các công ty quản lý quỹ. Các quỹ này có thể hình thành nguồn vốn ổn định, góp phần phát triển thị trường vốn, đặc biệt thị trường trái phiếu chính phủ, từ đó cải thiện thu nhập cho các thành viên và những người đóng góp vào quỹ, tuy nhiên lại kiềm chế sự phát triển của thị trường lao động. Thu nhập được phân phối lại trực tiếp cho người tham gia quỹ thay vì phân phối có điều chỉnh cho toàn hệ thống, làm cho thu nhập hưu trí của người có tay nghề thấp, mức đóng góp thấp, bị giảm.

Trải qua một thời gian dài cho tới khủng hoảng tài chính cuối năm 90 thế kỷ XX thì các quỹ hưu trí có mức hưởng xác định

(DB) là hình thức chủ yếu trong hệ thống hưu trí tư nhân. Các khoản hưu trí được thanh toán trong các quỹ DB căn cứ vào số năm công tác và thu nhập, đặc biệt là thu nhập vào những năm cuối cùng của người lao động. Tuy nhiên, trong ba thập kỷ gần đây, hệ thống hưu trí ở nhiều quốc gia đã có sự chuyển dịch dần từ các quỹ DB sang các quỹ hưu trí đóng góp xác định (DC). Ở một số nước, quỹ DC hiện chiếm phần lớn tài sản đầu tư trong các quỹ hưu trí của khu vực tư nhân và là hình thức hưu trí phổ biến nhất trong khu vực này.

Ngoài ra, ngày càng có nhiều người sử dụng lao động nhận ra rằng chi trả hưu trí là quá lớn và tiềm ẩn nhiều rủi ro. Họ hoàn toàn có thể chuyển rủi ro và gánh nặng này cho người lao động thông qua các quỹ DC. Ngược lại, thể hệ lao động trẻ được trang bị nhiều kiến thức hơn các thế hệ lao động trước đó, ngày càng cảm thấy không hài lòng với hiệu quả đầu tư của các quỹ DB và có xu hướng sẵn sàng chấp nhận rủi ro cao hơn để có thu nhập cao hơn sau khi nghỉ hưu bằng cách tham gia vào các quỹ DC.

3. Khuyến nghị phát triển quỹ hưu trí tự nguyện ở Việt Nam

Trong thời gian qua, dân số Việt Nam đã có những biến động mạnh về quy mô và cơ cấu tuổi. Tỷ lệ người cao tuổi ở Việt Nam tăng nhanh là do tỷ suất sinh giảm, tỷ suất chết giảm và tuổi thọ tăng lên.

Chỉ số già hóa được dự báo vượt ngưỡng 100 vào năm 2032. Đây là thời điểm Việt Nam bắt đầu có dân số cao tuổi nhiều hơn dân số trẻ em. Dự báo dân số cũng cho thấy tỷ số hỗ trợ tiềm năng giảm nhanh chóng trong thời gian tới khi tốc độ tăng của dân số cao tuổi ngày càng lớn. Già hóa dân số trong bối cảnh trình độ phát triển kinh tế và xã hội còn thấp là một thách thức vô cùng lớn vì dân số già đòi hỏi chi tiêu nhiều hơn cho chăm sóc sức khỏe, hưu trí, trợ cấp... Nói cách khác, nếu Việt Nam không chuẩn bị kỹ lưỡng ngay từ bây giờ thì dân số già không khỏe mạnh và không có thu nhập đảm bảo cuộc sống sẽ buộc Chính

phủ phải có những khoản chi tiêu lớn, tác động tiêu cực đến ngân sách nhà nước cũng như sự bền vững tài chính dài hạn của toàn bộ nền kinh tế.

Hệ thống hưu trí của Việt Nam hiện nay vận hành theo cơ chế PAYG với mức hưởng được xác định trước (DB). Theo đó, số tiền đóng góp của người lao động được đưa chung vào quỹ hưu trí và được sử dụng để chi trả tiền lương hưu cho người về hưu. Sau đó, khi người lao động hiện nay (người đóng góp) về hưu, họ sẽ được hưởng lương hưu từ tiền đóng góp của thế hệ lao động tiếp theo. Mức hưởng được xác định dựa trên số năm đóng góp và mức tiền đóng góp, có sự phân chia giữa lao động nam và lao động nữ, giữa khu vực nhà nước với khu vực ngoài nhà nước. Với cơ chế này, hệ thống hưu trí Việt Nam sẽ không đáp ứng được các tiêu chí về bền vững tài chính và công bằng giữa các thế hệ tham gia trong bối cảnh dân số già hóa, người cao tuổi thậm chí có thể không được đảm bảo an ninh thu nhập từ hệ thống hưu trí này.

Từ năm 2007 đến nay, Việt Nam có hai loại hình quỹ hưu trí gồm: Quỹ hưu trí bắt buộc và Quỹ hưu trí tự nguyện. Tuy nhiên, thực tế cho thấy hệ thống hưu trí ở Việt Nam hiện nay dựa chủ yếu vào quỹ bảo hiểm xã hội (BHXH) bắt buộc, quỹ BHXH tự nguyện chưa thu hút được đông đảo người lao động tham gia và chưa trở thành một lựa chọn hấp dẫn cho người lao động. Chính vì vậy, cần thiết phải có thêm quỹ hưu trí bổ sung tham gia vào hệ thống hưu trí Việt Nam hiện hành. Quỹ hưu trí bổ sung mang đặc trưng nổi bật là tăng phúc lợi cho người tham gia vì họ tiết kiệm cho chính họ trong thời gian làm việc và sau đó số tiền được sử dụng để trang trải các chi phí khi họ nghỉ hưu. Trong suốt thời gian tích lũy, khoản tiết kiệm của họ được đầu tư trên thị trường tài chính để hưởng lãi suất, mức lãi suất này thường cao hơn mức lãi suất ngầm định của hệ thống PAYG (do trong hệ thống PAYG, các khoản đóng góp thường không được đầu tư thực sự vì phải dùng để chi trả ngay cho những người về hưu).

Để vận hành quỹ hưu trí bổ sung đem lại hiệu quả mong muốn, trong thời gian tới, Việt Nam cần tiếp tục hoàn thiện hành

lang pháp lý, theo đó: (i) Cần sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật BHXH, quy định rõ hơn về các chế độ hưu trí bắt buộc, tự nguyện và bổ sung; (ii) Bổ sung các quy định về hình thức quỹ hưu trí bổ sung có mức đóng góp xác định do khu vực tư nhân quản lý, trong đó quy định rõ mức đóng góp của người lao động và người sử dụng lao động, mức hưởng và các điều kiện hưởng, cách thức hạch toán vào tài khoản; (iii) Cần bổ sung các quy định về hệ thống tài khoản hưu trí cá nhân, trong đó có hai thành phần là tài khoản hưu trí và tài khoản đầu tư, trong đó, người lao động không được phép rút tiền hay tất toán tài khoản hưu trí trước tuổi nghỉ hưu, hoặc trước thời gian đóng góp tối thiểu. Hệ thống này tổng hợp và lưu trữ đầy đủ thông tin về các khoản đóng góp, lợi nhuận đã tích lũy từ các khoản đầu tư và các khoản lợi tức hưu trí đã thanh toán...

Như vậy, việc các quốc gia tiến hành cải cách hệ thống hưu trí, tăng cường thêm các trụ cột theo khuyến nghị của WB bằng các hình thức quỹ hưu trí bổ sung, quỹ hưu trí tự nguyện, chuyển dần cơ chế thanh toán từ DB sang cơ chế DC là kinh nghiệm tốt cho những nước đi sau như Việt Nam. Tuy nhiên, việc tổ chức thực thi là một thách thức lớn bởi với mức thu nhập bình quân đầu người như ở Việt Nam hiện nay, việc thực hiện đóng góp cho quỹ hưu trí bổ sung và quỹ hưu trí tự nguyện từ người lao động và sử dụng lao động là không hề dễ dàng. Do đó cần có một lộ trình hợp lý từ tự nguyện đến bán tự nguyện và sau đó là bắt buộc. Ngoài ra, để đảm bảo lợi nhuận đầu tư của tài khoản hưu trí, việc lựa chọn công ty quản lý quỹ và ngân hàng giám sát đủ tiêu chuẩn giữ vai trò quan trọng. Đây là một quá trình lâu dài và cần sự phối hợp của nhiều cơ quan quản lý nhà nước và sự đồng thuận của xã hội, đặc biệt là sự sẵn sàng tham gia của người lao động và các doanh nghiệp.

Lê Thị Kim Nhung

Tài liệu tham khảo

1. Almenberg, J. & Nickel, C. (2007), *Aging, Pension Reforms and Capital Market Development in the New EU Member States and Other Transition Countries*, IMF Policy Paper No. 17, Sweden.
2. Bovernberg, L. & Ewijk, C. V. (2011), *The Future of Multi-Pillar Pension Systems*, Netspar Discussion Paper.
3. David, E. P. (1998), *Linkage between Pension Reform and Financial Sector Development*, Working Paper PI-9909, London.
4. David, K. (2009), *Lecture notes for Capacity Building to enhance Regulatory and Industry Structures for Private Pensions System, Funds and Asset Management in the Asia-Pacific program*, Australia.
5. Holzmann, R., & Hinz, R. (2005), *Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension System and Reform*, WB, Washington, D.C.
6. Holzmann, R. (2012), *Global Pension System and Their Reform, World Drivers, Trends, and Challenges*, Social Protection & Labor Discussion Paper N. 1213, WB.
7. OECD (2012), *Pensions at a Glance Asia/Pacific 2011*, OECD Publishing.
8. Rozinka, E. & Tapia, W. (2007), *Survey of Investment Choices by Pension Fund Members*, OECD Working Paper on Insurance and Private Pension No. 7, France.
9. United Nations, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat (ESA), *World Population Prospects: The 2010 Revision*, retrieved from <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>.