

Hoàn thiện pháp luật về bảo hiểm xã hội nhằm hạn chế gia tăng hưởng chế độ bảo hiểm xã hội một lần trước tuổi nghỉ hưu

Trần Tiến Dũng
Đại học Kinh tế Quốc dân

Chính sách bảo hiểm xã hội (BHXH) hiện hành ở Việt Nam cho phép người lao động rút BHXH một lần trước khi đến tuổi nghỉ hưu không những ảnh hưởng đến an sinh xã hội trong dài hạn đối với người lao động mà còn ảnh hưởng đến mục tiêu mở rộng diện bao phủ của chính sách bảo hiểm xã hội, làm gia tăng gánh nặng Ngân sách Nhà nước trong tương lai. Bài viết đề cập tình hình thực hiện chính sách BHXH một lần trong những năm gần đây và tập trung làm rõ nhóm giải pháp về hoàn thiện chính sách BHXH nhằm hạn chế gia tăng hưởng BHXH một lần trước tuổi nghỉ hưu, đảm bảo an sinh xã hội dài hạn cho người lao động.

1. Đặt vấn đề

Trên thế giới, hầu hết đối với các quốc gia thì chính sách bảo hiểm xã hội (BHXH) đều được coi là trụ cột của hệ thống An sinh xã hội (ASXH). Ở Việt Nam, trong những năm qua hệ thống pháp luật, chính sách bảo hiểm xã hội đã từng bước được hoàn thiện, phát huy vai trò là một trụ cột chính của hệ thống an sinh xã hội. Số người tham gia và số người được hưởng bảo hiểm xã hội ngày càng được mở rộng và không ngừng tăng lên. Nghị quyết số 28-NQ/TW về cải cách BHXH của Ban chấp hành trung ương ban hành ngày 23 tháng 5 năm 2018 đã đề ra mục tiêu phấn đấu đạt khoảng 35% (năm 2021), 45% (năm 2025), 60% (năm 2030) lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia bảo hiểm xã hội; số người sau độ tuổi nghỉ hưu được hưởng lương hưu, bảo hiểm xã hội hàng tháng và trợ cấp hưu trí xã hội là khoảng 45% (năm 2021), khoảng 55% (năm 2025), khoảng 60% (năm 2030). Tính đến hết năm 2018, theo số liệu thống kê của Bảo hiểm xã hội (BHXH) Việt Nam, số người tham gia BHXH là 14,724 triệu người (chiếm khoảng 30,4% lực lượng lao động trong độ tuổi), số người hưởng hưu trí là 2,505 triệu người (chiếm khoảng hơn 20 % số người sau độ tuổi nghỉ hưu). Tuy nhiên, cùng với đó là sự gia tăng số lượng người lao động nhận BHXH một lần và rời bỏ sớm khỏi hệ thống BHXH, gây ảnh hưởng đến việc thực hiện mục tiêu mở rộng độ bao phủ của BHXH, cũng như vấn đề bảo đảm An sinh xã hội lâu dài cho người lao động.

2. Tình hình thực hiện chế độ BHXH một lần ở Việt Nam

Hiện nay, quy định về điều kiện hưởng chế độ BHXH một lần theo Luật BHXH số 58/2014/QH13 ban

hành ngày 20 tháng 11 năm 2014, Nghị quyết số 93/2015/QH13 ngày 22 tháng 6 năm 2015 về hướng dẫn thực hiện chế độ BHXH một lần thì:

Người lao động tham gia BHXHBBB được hưởng bảo hiểm xã hội một lần nếu thuộc một trong các trường hợp: Đủ tuổi hưởng lương hưu theo quy định mà chưa đủ 20 năm đóng bảo hiểm xã hội hoặc chưa đủ 15 năm đóng bảo hiểm xã hội (đối với Lao động nữ là cán bộ chuyên trách hoặc không chuyên trách cấp xã, phường) và không tiếp tục tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện; Sau một năm nghỉ việc mà chưa đủ 20 năm đóng bảo hiểm xã hội và không tiếp tục đóng bảo hiểm xã hội; Ra nước ngoài để định cư; Người đang bị mắc một trong những bệnh nguy hiểm đến tính mạng như ung thư, bại liệt, xơ gan cổ chướng, phong, lao nặng, nhiễm HIV đã chuyển sang giai đoạn AIDS và những bệnh khác theo quy định của Bộ Y tế;

Người lao động tham gia BHXH tự nguyện có yêu cầu thì được hưởng bảo hiểm xã hội một lần nếu thuộc các trường hợp: Đủ điều kiện về tuổi theo quy định nhưng chưa đủ 20 năm đóng bảo hiểm xã hội mà không tiếp tục tham gia bảo hiểm xã hội; Ra nước ngoài để định cư; Người đang bị mắc một trong những bệnh nguy hiểm đến tính mạng như ung thư, bại liệt, xơ gan cổ chướng, phong, lao nặng, nhiễm HIV đã chuyển sang giai đoạn AIDS và những bệnh khác theo quy định của Bộ Y tế.

Trong những năm qua số người hưởng BHXH một lần qua các năm đều tăng. Số người hưởng BHXH một lần năm 2007 là 129.126 người thì đến năm 2018 đã có 666.884 người hưởng BHXH một lần (bảng 1). Theo báo cáo của Bảo hiểm xã hội Việt Nam, hàng năm số người lao động hưởng bảo hiểm xã hội một lần chiếm tỷ lệ rất lớn trong tổng số người được giải

quyết chế độ BHXH (khoảng 80%, gấp hơn 4 lần số người hưởng lương hưu hằng tháng). Đồng thời, số người xin giải quyết hưởng chế độ BHXH một lần phần lớn là người lao động có thời gian tham gia BHXH từ 1 năm đến 3 năm, trong đó chủ yếu thuộc khu vực doanh nghiệp.

Bảng 1: Số người hưởng BHXH một lần chia theo số năm đóng BHXH

Số năm đóng BHXH	2014	2015	2016	2017	2018
Dương 1 năm	51.151	45.560	43.517	49.470	54.994
Từ 1 đến dưới 3 năm	213.499	205.241	199.488	217.938	259.665
Từ 3 đến dưới 5 năm	99.268	114.107	117.723	125.667	142.845
Từ 5 đến dưới 10 năm	31.479	90.511	97.167	122.903	160.472
Từ 10 đến dưới 15 năm	18.450	21.993	25.324	31.649	43.360
Từ 15 năm trở lên	7.794	8.540	10.099	11.294	14.609
Tổng	471.951	485.952	493.318	558.910	666.884

(Nguồn: BHXH Việt Nam)

chính sách huy động các nguồn lực xã hội đóng thêm để các đối tượng này có mức hưởng cao hơn; điều chỉnh giảm dần độ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội phù hợp với khả năng của ngân sách. Lương hưu phổ cập là khoản trợ cấp bổ sung ngoài lương hưu BHXH. Độ tuổi hưởng ban đầu sẽ được quy định là 80 tuổi (thống nhất với chế độ trợ cấp thường xuyên từ nguồn ngân sách Nhà nước cho người cao tuổi không có lương hưu, trợ cấp của Nhà nước), nhưng sau đó sẽ được giảm dần xuống 65 tuổi theo lộ trình 10 năm. Mức lương hưu phổ cập sẽ được quy định là 25% mức lương cơ sở trong khu vực công. Chế độ lương hưu phổ cập nên được tài trợ hoàn toàn từ ngân sách Nhà nước.

Nguyên nhân

Tình trạng gia tăng đối tượng hưởng BHXH một lần trong thời gian qua xuất phát từ một số nguyên nhân chính như: Đại đa số những người nhận BHXH một lần là những lao động không có việc làm bền vững và thu nhập thấp; Các đơn vị sử dụng lao động chưa thực hiện đầy đủ trách nhiệm, nghĩa vụ tham gia BHXH cho người lao động; Hiểu biết và nhận thức của người lao động về BHXH còn hạn chế. Hiện nay vẫn còn một bộ phận không nhỏ người lao động chưa ý thức đầy đủ về quyền lợi của mình khi tham gia BHXH để nhận được tiền lương hưu, đảm bảo an sinh xã hội lâu dài; Công tác thông tin, tuyên truyền về chính sách BHXH trong thời gian qua chưa được quan tâm đúng mức, hiệu quả đạt được chưa cao.

Một nguyên nhân chủ yếu khác dẫn đến tình trạng gia tăng số người hưởng chế độ BHXH một lần trước tuổi nghỉ hưu là quy định điều kiện tối thiểu về thời gian đóng BHXH để được hưởng lương hưu hiện nay tương đối dài. Mặt khác, người lao động để được hưởng lương hưu phải đảm bảo cả điều kiện về thời gian đóng BHXH tối thiểu và điều kiện về tuổi đời; không có các sự lựa chọn linh hoạt trong chế độ hưu trí như một số hệ thống BHXH của các quốc gia trên thế giới.

3. Giải pháp về hoàn thiện hệ thống pháp luật BHXH nhằm hạn chế hưởng BHXH trước tuổi nghỉ hưu

Thứ nhất, Hoàn thiện hệ thống pháp luật để mở rộng cơ hội cho người lao động tham gia hệ thống chính sách BHXH.

Sửa đổi, bổ sung pháp luật về bảo hiểm xã hội theo hướng tiến tới thực hiện bảo hiểm xã hội toàn dân; thiết kế hệ thống bảo hiểm xã hội đa tầng, hoàn thiện các quy định về đóng - hưởng bảo hiểm xã hội, bảo đảm các nguyên tắc công bằng, bình đẳng, chia sẻ và bên vững. Cụ thể:

* Xây dựng hệ thống bảo hiểm xã hội đa tầng, gồm:

Trợ cấp hưu trí xã hội: Ngân sách nhà nước cung cấp một khoản trợ cấp cho người cao tuổi không có lương hưu, hoặc bảo hiểm xã hội hàng tháng. Có

* Chính sách BHXH phải sửa đổi theo hướng hấp dẫn hơn, tạo nhiều quyền lợi hơn cho người lao động, đặc biệt là chế độ hưu trí. Chẳng hạn như rút ngắn điều kiện về thời gian đóng BHXH tối thiểu để được hưởng lương hưu, tăng mức hỗ trợ của Nhà nước cho người tham gia BHXH tự nguyện... để người lao động thấy được lợi ích thiết thực khi tích lũy thời gian đóng BHXH để hưởng lương hưu, chấp nhận một mức lương hưu khiêm tốn còn hơn không có. Cần xem xét giảm điều kiện hưởng nhằm mục đích khuyến khích người lao động có thời gian làm việc ngắn tham gia đóng BHXH, như điều chỉnh quy định hiện hành cho phép người lao động được hưởng lương hưu sau 5 năm đóng BHXH thay vì sau 20 năm như hiện tại. Số năm dùng để tính lương tham chiếu nên được quy định là: (i) 20 năm, trong trường hợp số năm đóng BHXH thực tế chưa đến 20 năm, hoặc (ii) số năm đóng BHXH thực tế, trong trường hợp người lao động đã đóng BHXH trên 20 năm. Đối với người lao động tham gia BHXH nghỉ hưu trước khi hoàn thành đủ 20 năm đóng, thì số tiền lương hưu tối thiểu được nhận sẽ ít hơn so với trường hợp đã đóng BHXH đủ 20 năm (theo tỷ lệ số năm đóng thực tế chia cho 20). Ví dụ: người đã đóng BHXH đủ 10 năm sẽ được hưởng 50% mức lương hưu tối thiểu.

* Áp dụng tỷ lệ tích lũy cố định trong toàn bộ thời gian đóng bảo hiểm xã hội

Cần điều chỉnh chính sách về tỷ lệ tích lũy, do chính sách hiện nay không tạo cơ chế khuyến khích người lao động tiếp tục tham gia đóng BHXH sau khi đã đóng đủ 15/20 năm do tỷ lệ tích lũy giảm sau 15 năm đóng. Thay vào đó, có thể áp dụng tỷ lệ tích lũy cố định trong toàn bộ thời gian công tác. Ví dụ: tỷ lệ tích lũy cố định ở mức 1,5% sẽ sát với thực tiễn quốc tế hơn, đồng thời cũng phù hợp với khuyến nghị của Tổ chức Lao động Quốc tế về tỷ lệ hưởng tối thiểu tại thời điểm nghỉ hưu trong Công ước 102 về Quy phạm Tối thiểu về An sinh Xã hội, cụ thể là 40% cho 30 năm đóng BHXH. Hiện nay còn có sự phân biệt giữa tỷ lệ tích lũy đối với lao động nam và lao động nữ trong 20 năm đầu tham gia BHXH, nên việc áp dụng cùng một tỷ lệ cũng sẽ góp phần cải thiện bình đẳng giới.

* Điều chỉnh lương hưu: Căn điều chỉnh công thức tính lương hưu, từ căn cứ trên tỷ lệ tăng lương bình quân mà hiện đang áp dụng sang tính dựa trên mức tăng chỉ số giá tiêu dùng, hoặc căn cứ trên bình quân mức tăng chỉ số giá tiêu dùng và mức tăng lương, hoặc căn cứ trên các hình thức kết hợp khác giữa hai thông số này, nhằm đưa đến một kết quả thỏa mãn đồng thời hai mục tiêu là bảo tồn sức mua cho người hưởng lương hưu và cải thiện tính bền vững tài chính trong dài hạn.

Thứ hai, Quy định lại điều kiện được thanh toán BHXH một lần cho NLD

Trợ cấp BHXH một lần trước hết thể hiện nguyên tắc “có đóng có hưởng” của chính sách BHXH nhằm đảm bảo quyền lợi cho người tham gia khi không đủ điều kiện hưởng chế độ hưu trí hoặc vì lý do nào đó tạm ngừng tham gia BHXH. Tuy nhiên, tình trạng gia tăng số đối tượng hưởng BHXH một lần trong thời gian qua là thực tế đáng báo động (bình quân hàng năm có khoảng 600 nghìn người hưởng BHXH một lần, tổng số người xin ra khỏi hệ thống an sinh xã hội gần xấp xỉ số người mới vào hệ thống BHXH bắt buộc). Điều này không những ảnh hưởng đến an sinh xã hội trong dài hạn đối với người lao động mà còn ảnh hưởng đến mục tiêu mở rộng diện bao phủ của chính sách bảo hiểm xã hội, làm gia tăng gánh nặng Ngân sách Nhà nước trong tương lai. Điều này đòi hỏi cần có giải pháp nghiên cứu, định hướng mang tính bền vững.

*Nên nghiên cứu tính toán quy định để mới hạn chế người lao động xin hưởng BHXH một lần đó là:

Khi người lao động nhận trợ cấp BHXH một lần thì chỉ nhân phần người lao động đóng, còn phần Nhà nước hoặc người sử dụng lao động đóng thì không được nhận.

Hiện nay, cũng có quốc gia có quy định người lao động hưởng BHXH một lần như Luật BHXH hiện hành song với quy định mềm dẻo, linh hoạt như sau:

- Giải quyết BHXH một lần đối với người lao động từ 15 năm đóng BHXH trở xuống khi có nhu cầu.

- Khi họ trở lại làm việc họ được trả lại số BHXH một lần đã nhận cộng thêm phần lãi suất số tiền trên tính từ thời điểm họ nhận đến thời điểm họ hoàn trả, lãi suất này do Chính phủ quy định.

- Tùy hoàn cảnh họ có thể hoàn trả một lần hoặc một số lần nhất định theo quy định.

- Thời gian tham gia BHXH trước đó vẫn được tính khi giải quyết chế độ BHXH của người lao động. Trường hợp người lao động không thể hoàn trả số tiền BHXH một lần đã nhận thì thời gian trước đó không được tính là thời gian tham gia BHXH.

*Nên nghiên cứu tính toán quy định để mới hạn chế người lao động xin hưởng BHXH một lần, như:

Sửa quy định kéo dài thời gian được nhận BHXH 1 lần sau khi nghỉ việc từ sau 12 tháng tăng lên 36 tháng,

72 tháng... Khi người lao động nhận trợ cấp BHXH một lần thì chỉ nhận phần người lao động đóng, còn phần Nhà nước hoặc người sử dụng lao động đóng thì không được nhận. Đồng thời, cho phép người lao động đang tham gia BHXH mà trước đó đã được hưởng BHXH 1 lần được trả lại tiền đã nhận để bảo lưu thời gian đóng BHXH. Tuy nhiên, ngoài số tiền đã nhận còn phải trả thêm một khoản lãi suất (ví dụ lãi suất đầu tư quý tương ứng với thời gian từ lúc nhận đến lúc trả tiền).

Các quy định nêu trên không ngoài mục đích để người lao động tích lũy được thời gian đóng BHXH cần thiết để nhận được chế độ hưu trí khi hết tuổi lao động. Đây cũng sẽ một hướng có thể tham khảo khi xem xét điều chỉnh quy định về BHXH mới lần.

*Mặt khác, cần bãi bỏ các quy định cho phép hưởng BHXH một lần trong trường hợp người lao động ngừng đóng BHXH trước khi đến tuổi nghỉ hưu:

Nhằm mục đích mở rộng bao phủ và đảm bảo các chế độ dài hạn thống nhất với các nguyên tắc của Công ước 102 của Tổ chức Lao động Quốc tế về Quy phạm Tối thiểu về An sinh Xã hội, trong đó quy định việc chi trả lương hưu định kỳ như một hình thức đảm bảo thu nhập cho người lao động khi về già cần bãi bỏ các quy định cho phép hưởng BHXH một lần trong trường hợp người lao động ngừng đóng BHXH trước khi đến tuổi nghỉ hưu. Để đảm bảo thống nhất với các yêu cầu của Công ước 102 của Tổ chức Lao động Quốc tế, có thể áp dụng phương án mức hưởng thấp hơn cho người lao động có thời gian đóng BHXH chưa đến 15 năm./.

Tài liệu tham khảo

BHXH Việt Nam (2018), Báo cáo tình hình quản lý và sử dụng quỹ BHXH.

Tổ chức Lao động Quốc tế (1967), Công ước Công ước 128 về quyền lợi của người khuyết tật, người cao tuổi, ngày 29 tháng 06 năm 1967.

Tổ chức Lao động Quốc tế (1967), Khuyến nghị về Thương tật, Tuổi già và Trợ cấp của Người sống sót, ngày 29 tháng 6 năm 1967/14.

Phạm Đỗ Nhật Tân (2015), “Những vấn đề đặt ra và giải pháp thực hiện tốt Luật BHXH sửa đổi”, Tạp chí Bảo hiểm xã hội, ISSN:1859-2562, 275, 18-20

Thủ tướng chính phủ (2013). Chiến lược phát triển ngành Bảo hiểm xã hội Việt Nam đến năm 2020; ban hành ngày 23 tháng 7 năm 2013.

Trần Phương Thảo và Nguyễn Anh Tuấn (2013), “Hệ thống hưu trí trên thế giới: kinh nghiệm quốc tế và xu hướng cải cách”, Tạp chí tài chính — Bảo hiểm số 3/2013, tr 17-19