

# VỀ CÁC GIẢI PHÁP CƠ BẢN HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT BẢO HIỂM XÃ HỘI

ThS. NGUYỄN HIỀN PHƯƠNG \*

Với vị trí quan trọng của mình trong hệ thống an sinh xã hội, việc đổi mới và hoàn thiện hệ thống bảo hiểm xã hội (BHXH) một lần nữa được khẳng định trong Báo cáo phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội 5 năm (2005 – 2010) tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X: *"Đổi mới hệ thống bảo hiểm xã hội theo hướng đa dạng hoá hình thức và phù hợp với kinh tế thị trường, xây dựng chế độ bảo hiểm thất nghiệp"*.<sup>(1)</sup>

Trên cơ sở đó, thời gian qua pháp luật BHXH đã có những cải cách mạnh mẽ, thể hiện rõ nhất trong việc ban hành Luật BHXH năm 2006 với việc mở rộng phạm vi đối tượng, xác định mức đóng, mức hưởng đảm bảo công bằng, an toàn tài chính quỹ BHXH, bổ sung chế độ bảo hiểm thất nghiệp, tự nguyện... Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy pháp luật BHXH vẫn còn nhiều hạn chế đòi hỏi phải có những giải pháp cơ bản để hoàn thiện.

Trên cơ sở đánh giá thực trạng pháp luật BHXH và yêu cầu hoàn thiện pháp luật an sinh xã hội, cần xác định những định hướng cơ bản hoàn thiện pháp luật BHXH bao gồm: 1) Mở rộng phạm vi đối tượng tham gia ở cả loại hình bảo hiểm bắt buộc và tự nguyện tiến tới đảm bảo mọi người lao động ở mọi thành phần kinh tế đều được tham gia BHXH; 2) Đảm bảo công bằng trong đóng góp và thụ hưởng trợ cấp BHXH; 3) Triển khai thực hiện và bổ sung các chế độ trợ cấp mới đáp ứng yêu cầu bảo vệ thu nhập của

người lao động; 4) Thực hiện các biện pháp bảo toàn và phát triển quỹ. Trong thời gian tới việc hoàn thiện pháp luật về BHXH cần thực hiện các giải pháp cơ bản sau:

*Thứ nhất*, nhanh chóng triển khai thực hiện loại hình BHXH tự nguyện nhằm bao quát toàn bộ người lao động thuộc mọi thành phần kinh tế làm cơ sở tiến tới quy định hình thức tham gia BHXH bắt buộc cho mọi người lao động.

Với những quy định về đối tượng tham gia BHXH tự nguyện trong Luật BHXH năm 2006 và cụ thể hoá trong Nghị định của Chính phủ số 190/2007/NĐ-CP ngày 28/12/2007 (có hiệu lực thi hành từ ngày 1/1/2008), pháp luật hiện hành đã bao quát được toàn bộ người lao động. Việc thực hiện BHXH tự nguyện phải đảm bảo được ba yêu cầu cơ bản là: 1) Khả năng tham gia đóng đảo của đối tượng; 2) Giá trị mức trợ cấp có ý nghĩa với người thụ hưởng; 3) Đảm bảo cân đối quỹ. Đảm bảo được ba yêu cầu này BHXH tự nguyện mới có thể được coi là thành công. Mặc dù thời điểm có hiệu lực áp dụng BHXH tự nguyện là từ ngày 1/1/2008 song trước những biến động kinh tế thời gian qua, cùng với mức đóng tương đối cao (tới 16% thu nhập lựa chọn và tăng dần tới 22%) và chỉ đảm bảo cho hai chế độ hưu trí và tử tuất thì liệu có thu hút được sự tham gia

\* Giảng viên Khoa pháp luật kinh tế Trường Đại học Luật Hà Nội

đông đảo người lao động? Theo nhận xét và dự đoán của Ngân hàng thế giới (WB), “*hệ thống bảo hiểm tự nguyện không cung cấp các hình thức bảo hiểm đối với các rủi ro lớn và có nguy cơ xảy ra cao như tật bệnh, mất khả năng lao động hay tử vong, hơn nữa chế độ bảo hiểm hưu trí thì không tỏ ra có ưu thế hơn hình thức tiết kiệm hoặc loại hình bảo hiểm thương mại khác nên dự đoán số người tham gia thấp*”.<sup>(2)</sup> Về phía người lao động, sự bất ổn định về thu nhập và tâm lý thiếu tính phòng xa mà chỉ tập trung những rủi ro trước mắt, nhất là đối với đối tượng nông dân nên phải dự trù cho việc thu hút tham gia. Nếu số người tham gia thấp thì khả năng thành công của loại hình này là khó khăn. Do vậy, Nhà nước cần có sự hỗ trợ tài chính trong thời gian nhất định ban đầu nhằm đảm bảo tính khả thi. Nên chăng cần xác định mức hỗ trợ cụ thể trong giới hạn một vài năm đầu tạo sự hấp dẫn cho loại hình này đồng thời tạo cơ sở thiết lập nền tảng tài chính an toàn, bền vững cho quỹ. Như vậy sẽ giảm thiểu được tình trạng triển khai thực hiện mà không thu hút được sự tham gia đông đảo người lao động, dễ gây lãng phí trong tổ chức thực hiện. Hơn nữa, kinh nghiệm thế giới cho thấy khi đã vấp phải những đổ vỡ thì việc khôi phục lại rất khó khăn và tốn kém. Trong điều kiện Việt Nam hiện nay cần đảm bảo tính khả thi cho loại hình bảo hiểm này.

Sự thành công của loại hình BHXH tự nguyện có tính quyết định đến mục tiêu đảm bảo cho mọi người lao động đều được tham gia BHXH, đặt nền móng cho hệ thống BHXH phổ cập. Trong tương lai phải tính đến việc triển khai thực hiện các chế độ bảo

hiểm giống như loại hình bảo hiểm bắt buộc rồi tiến tới áp dụng bắt buộc đối với mọi người lao động. Lúc đó, bảo hiểm tự nguyện được thực hiện như quá trình tiếp theo của BHXH bắt buộc nhằm đáp ứng nhu cầu hưởng quyền lợi cao hơn của người tham gia khi gặp rủi ro. Đây cũng chính là một trong những giải pháp được rất nhiều quốc gia thực hiện trong những cải cách BHXH của mình. Khi điều kiện cho phép, Việt Nam cũng có thể thực hiện những giải pháp này nhằm đảm bảo quyền lợi cho người tham gia.

*Thứ hai*, triển khai các biện pháp để thực hiện chế độ bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động.

Yêu cầu bảo vệ người lao động trước những rủi ro về việc làm đã trở nên cấp thiết đòi hỏi nhanh chóng quy định và thực hiện. Theo Luật BHXH năm 2006, chế độ bảo hiểm này đã được quy định với những giới hạn về phạm vi đối tượng tham gia, quyền lợi cũng như mức đóng góp với sự hỗ trợ cụ thể của Nhà nước. Đây là chế độ bảo hiểm rất khó thực hiện khiến nhiều quốc gia đã từng thất bại. Trong điều kiện Việt Nam hiện nay, quy định như trong Luật BHXH năm 2006 là tương đối phù hợp, đảm bảo tính khả thi, do vậy cần nhanh chóng ban hành nghị định hướng dẫn thi hành đảm bảo đúng thời gian bắt đầu có hiệu lực (từ ngày 1/1/2009).

Tuy nhiên, trong tương lai khi đã đảm bảo tính ổn định, bền vững của hệ thống tài chính bảo hiểm cần rút dần vai trò hỗ trợ tài chính từ Nhà nước và từng bước mở rộng phạm vi đối tượng tham gia trong nhóm tham gia bắt buộc rồi tiến tới mở rộng với mọi người lao động.

Về mức đóng bảo hiểm thất nghiệp theo

Luật BHXH năm 2006 (Điều 102) được xác định tỉ lệ bằng nhau là 1% đối với Nhà nước, người sử dụng lao động và người lao động trước mắt là hợp lí, đảm bảo tính khả thi đặc biệt với người sử dụng lao động vốn đã phải chịu chi phí BHXH bắt buộc tương đối nhiều (tới 18% tiền lương). Song thực tế cho thấy đa phần mức đóng góp của người sử dụng lao động cho bảo hiểm thất nghiệp ở các quốc gia thường cao hơn người lao động. Chẳng hạn ở Nhật, mức đóng chung là 1,45% hoặc 1,65% tiền lương tùy ngành kinh tế trong đó người sử dụng lao động đóng 0,9% đến 1%, người lao động đóng 0,55% hoặc 0,65%, nếu thiếu Nhà nước cấp bù.<sup>(3)</sup> Ở Mỹ, nguồn thu bảo hiểm thất nghiệp hoàn toàn do chủ sử dụng lao động đóng góp là 6,2% và chỉ có 3 bang quy định nghĩa vụ đóng góp cho người lao động nhưng rất thấp, chỉ 0,3% và có xu hướng giảm.<sup>(4)</sup> Ở Trung Quốc, tổng mức đóng là 3% tiền lương trong đó người sử dụng lao động là 2% và người lao động là 1%<sup>(5)</sup>... Mức đóng của người sử dụng lao động thường cao hơn là hoàn toàn phù hợp, tương xứng với trách nhiệm của họ đối với vấn đề đảm bảo việc làm của người lao động và phù hợp với thông lệ chung quốc tế. Do vậy, cần tính tới lộ trình tăng dần mức đóng của người sử dụng lao động trong tương quan giảm dần mức đóng góp của Nhà nước tiến tới thiết lập tỉ lệ đóng của người sử dụng lao động là 2/3, người lao động là 1/3. Thực tế cũng cho thấy rất ít quốc gia xác định mức đóng của Nhà nước bằng của người lao động và người sử dụng lao động như Việt Nam mà đa phần chỉ cấp bù khi thiếu hụt về tài chính. Đây là một thuận lợi cho việc đảm bảo thành công của

chế độ bảo hiểm này. Song, phù hợp với tương quan chung các chế độ BHXH bắt buộc khác trong tương lai cần xác định vai trò của Nhà nước chỉ dừng lại ở việc bảo trợ cho quỹ, trong trường hợp mất cân đối Nhà nước có cấp bù. Giải pháp này sẽ khuyến khích người lao động và người sử dụng lao động có trách nhiệm hơn trước rủi ro thất nghiệp, hạn chế sự ỷ lại trông chờ vào trợ cấp đồng thời đảm bảo sự công bằng cho những người lao động, đặc biệt giữa những người tham gia bảo hiểm thất nghiệp và những người chưa được tiếp cận với chế độ bảo vệ này.

Trên cơ sở thành công bước đầu của chế độ này cần dự trù cho việc mở rộng phạm vi đối tượng áp dụng bảo hiểm thất nghiệp. Giải pháp này cần thực hiện theo lộ trình từng bước mở rộng phạm vi áp dụng trong nhóm đối tượng tham gia bắt buộc rồi tiến tới mở rộng với mọi người lao động để đảm bảo tính khả thi.

Xung quanh vấn đề tổ chức thực hiện bảo hiểm thất nghiệp cũng còn nhiều ý kiến khác nhau. Có ý kiến cho rằng cần thiết lập hệ thống cơ quan chuyên trách riêng thực hiện bảo hiểm thất nghiệp là cơ quan bảo hiểm thất nghiệp Việt Nam.<sup>(6)</sup> Có ý kiến cho rằng nên quy định thống nhất thực hiện cho cơ quan chuyên trách là BHXH Việt Nam. Chúng tôi nhất trí với ý kiến thứ hai bởi lẽ không dễ dàng thiết lập bộ máy thực hiện mới có đủ kinh nghiệm và khả năng thực hiện chế độ BHXH mới mẻ và khá phức tạp này. Cần tận dụng những kinh nghiệm của BHXH Việt Nam hiện đã vận hành tốt, thậm chí được đánh giá cao trong khu vực. Các quyền lợi khác về hỗ trợ học nghề, việc làm, được quy định với việc phối hợp đảm bảo

của các cơ quan chuyên trách dưới sự điều hành của Bộ lao động – thương binh và xã hội. Giải pháp này cũng sẽ tiết kiệm được những chi phí quản lí cho quỹ bảo hiểm thất nghiệp vốn đã khó khăn trong thời gian đầu tổ chức thực hiện. Ngoài ra, xu hướng thống nhất tập trung thực hiện BHXH cũng là xu hướng chung hiện nay được nhiều quốc gia tiên bộ lựa chọn.

*Thứ ba*, sửa đổi, bổ sung một số quy định về chế độ BHXH bắt buộc hiện hành

*Về chế độ bảo hiểm ốm đau:*

- Bổ sung thêm điều kiện phải đảm bảo khoảng thời gian đóng bảo hiểm tối thiểu trước khi hưởng trợ cấp như điều kiện bắt buộc để được hưởng trợ cấp ốm đau. Thực tế cho thấy việc không quy định điều kiện này rất dễ dẫn đến tình trạng lạm dụng, trục lợi BHXH, đặc biệt với các trường hợp mắc các bệnh cần điều trị dài ngày. Hầu hết các quốc gia đều coi việc đảm bảo thời gian đóng tối thiểu là điều kiện quan trọng nhằm đảm bảo sự công bằng và hạn chế sự lạm dụng bảo hiểm. Vấn đề này cũng được ILO khuyến cáo trong Điều 17 Công ước số 102 năm 1952 với thời gian đề xuất khoảng 3 tháng. Trong điều kiện Việt Nam hiện nay, chúng tôi đề xuất thời gian tối thiểu tham gia BHXH là 3 tháng phù hợp với khuyến cáo của ILO và thông lệ quốc tế cũng như đảm bảo sự phù hợp với điều kiện hưởng của các chế độ BHXH ngắn hạn khác trong hệ thống chế độ BHXH Việt Nam.

- Cần quy định không chế thời gian nghỉ hưởng trợ cấp ốm đau của đối tượng lực lượng vũ trang nhằm đảm bảo công bằng về quyền lợi cho những người tham gia BHXH nói chung. Những ưu đãi cho nhóm đối tượng

này đã tính vào tiền lương và chế độ phụ cấp, trên phương diện BHXH, mức hưởng trợ cấp trong trường hợp ốm đau, tai nạn rủi ro đã được tính bằng 100% tiền lương tháng liền kề trước khi nghỉ, cao hơn nhiều so với đối tượng khác (75%) vì vậy, cần không chế thời gian nghỉ hưởng trợ cấp của họ với mức tương đương như người lao động bình thường. Quy định này phù hợp với định hướng đảm bảo công bằng, hạn chế phân biệt đối xử giữa những nhóm người lao động khác nhau trong việc thụ hưởng quyền lợi.

- Mức trợ cấp bảo hiểm ốm đau tối thiểu phải được quy định bằng mức tiền lương tối thiểu chung nhằm đảm bảo mức sống tối thiểu cho người thụ hưởng. Hiện nay, việc đảm bảo mức trợ cấp tối thiểu bằng mức tiền lương tối thiểu chung chỉ áp dụng với người ốm đau mắc các bệnh cần điều trị dài ngày mà không áp dụng với những trường hợp ốm đau thông thường. Về mặt xã hội, quy định này đảm bảo được mục đích và nguyên tắc chung của BHXH. Về phương diện kinh tế cho thấy nhóm đối tượng có mức đóng BHXH ở mức tối thiểu không phải là nhiều, do vậy chi trả thêm 25% tiền lương tối thiểu trong những giới hạn thời gian hưởng trợ cấp theo quy định hầu như không gây biến động cho quỹ BHXH ngắn hạn.

*Về chế độ bảo hiểm thai sản:*

Nhìn chung, các quy định pháp luật hiện hành về chế độ bảo hiểm thai sản tương đối hoàn thiện song cần bổ sung thêm một số quy định hướng dẫn thực hiện đảm bảo quyền lợi cho đối tượng như hướng dẫn về việc đóng BHXH của lao động nữ trong trường hợp đi làm sớm hơn so với thời gian được nghỉ hưởng BHXH, hướng dẫn cụ thể

về thời gian nghỉ hưởng trợ cấp thai sản đối với trường hợp sinh từ 2 con trở lên mà các con bị chết hoặc có con còn sống, có con chết hoặc việc tính thời gian đóng bảo hiểm đối với trường hợp sau khi sinh con, người mẹ cho con dưới 4 tháng tuổi...

Thực tế cho thấy trong trường hợp lao động nữ thực hiện các biện pháp sinh con theo phương pháp khoa học (được quy định chi tiết tại Nghị định của Chính phủ số 12/2003/NĐ-CP ngày 12/2/2003) chỉ được quyền hưởng bảo hiểm thai sản khi mang thai và sinh con, trong thời gian thực hiện cách biện pháp đẻ mang thai trước đó họ không được hưởng quyền lợi. Do những khó khăn của biến động này họ thường phải nghỉ không lương hoặc chấp nhận bỏ việc.<sup>(7)</sup> Do vậy, đã đến lúc cần quy định quyền lợi hưởng trợ cấp cho lao động nữ trong trường hợp nghỉ việc thực hiện các biện pháp sinh con theo phương pháp khoa học. Thời gian nghỉ được quy định phù hợp với yêu cầu chung của phương pháp mang thai này.

*Về chế độ tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp:*

- Cần quy định cụ thể về các trường hợp bị tai nạn được xác định là tai nạn lao động trên cơ sở đó loại trừ một số tai nạn không liên quan đến quan hệ lao động đảm bảo công bằng và tránh lạm dụng bảo hiểm. Chẳng hạn những tai nạn khi tự ý làm công việc không phải thuộc nghĩa vụ của mình, đùa nghịch, đánh nhau trong giờ làm việc, tai nạn do bệnh lí như tim mạch, huyết áp, các tai nạn giao thông không do chủ sử dụng lao động đảm bảo phương tiện hoặc chi phí... Trong các trường hợp này xác định người lao động được hưởng quyền lợi bảo hiểm tai nạn rủi ro.

- Về quyền lợi của người bị tai nạn lao

động và bệnh nghề nghiệp cần cải cách theo hướng quy định chế độ hưởng trọn gói. Theo đó khi đủ điều kiện hưởng, người lao động được quỹ BHXH chi trả toàn bộ chi phí bao gồm cả khoản chi do người sử dụng lao động đảm bảo trong luật lao động như hiện nay. Khi áp dụng phương án này cần thực hiện thống kê tình trạng tai nạn lao động trong từng ngành nghề để làm căn cứ xác định mức đóng BHXH của chủ sử dụng lao động tương xứng trong từng ngành. Giải pháp này được rất nhiều quốc gia hiện nay áp dụng<sup>(8)</sup> và tỏ ra phù hợp, có tính khả thi trong điều kiện Việt Nam bởi: 1) Thống nhất trách nhiệm của người sử dụng lao động về một mối tạo điều kiện cho họ tập trung vào hoạt động kinh doanh; 2) Giảm trách nhiệm của người lao động và người sử dụng lao động với nghề nghiệp từ đó nâng cao được ý thức phòng chống tai nạn lao động cho cả người lao động và chủ sử dụng lao động; 3) Hạn chế đến tối đa những rủi ro của người lao động khi người sử dụng không có khả năng chi trả hoặc không tuân thủ đúng quy định pháp luật. Ngoài ra, việc quy định tổ chức quỹ tai nạn lao động - bệnh nghề nghiệp như quỹ thành phần của quỹ BHXH của chúng ta hiện nay cũng tạo điều kiện thuận lợi tiến tới quy định chế độ hưởng trọn gói cho người bị tai nạn lao động - bệnh nghề nghiệp.

*Về chế độ bảo hiểm hưu trí:*

Với vị trí và vai trò quan trọng của mình trong hệ thống BHXH, chế độ bảo hiểm hưu trí được hầu hết các quốc gia đặc biệt chú trọng quan tâm khi xây dựng và hoàn thiện pháp luật BHXH. Có thể nói thiết lập được chế độ bảo hiểm hưu trí hoàn thiện quyết định đến sự ổn định và bền vững của cả hệ

thông BHXH quốc gia.

Không chỉ ở Việt Nam, trong thời gian gần đây các quốc gia trên thế giới cũng diễn ra những tranh luận gay gắt cho việc tìm kiếm giải pháp cải cách chế độ bảo hiểm hưu trí. Trước nguy cơ đổ vỡ của hệ thống hưu trí truyền thống với mức hưởng được xác định trước (PAYG) mà tiêu biểu là bài học của Đức năm 2005 khi phải đối mặt với mức chi trả quá cao, sự già hoá dân số khiến thể hệ sau đóng góp ít trong khi thể hệ trước thụ hưởng quá nhiều... cả thế giới như đứng trước bài toán nan giải chưa có đáp số cho sự đảm bảo bền vững quỹ bảo hiểm hưu trí. Nhiều giải pháp đã được đưa ra. Có quốc gia mạnh dạn đề xuất chuyển toàn bộ mô hình PAYG truyền thống sang hệ thống tài khoản cá nhân hoạt động theo cơ chế kinh doanh vốn với sự quản lí của nhà nước, thậm chí còn mở rộng chủ thể thực hiện theo hướng tư nhân hoá như Anh, Mĩ... Các quốc gia trung thành với mô hình PAYG truyền thống như Thụy Điển, Đức, Trung Quốc... thường đưa ra những giải pháp cơ bản như: 1) Tăng mức đóng góp, 2) Giảm mức chi trả, 3) Tăng tuổi nghỉ hưu, 4) Bổ sung các hình thức tiết kiệm cá nhân hỗ trợ. Hiệu quả của các cải cách chưa được khẳng định song hầu hết các quốc gia đều nhanh chóng áp dụng các biện pháp trước mắt như tăng tuổi nghỉ hưu, tăng mức đóng và quy định các chế độ tiết kiệm hưu trí cá nhân tự nguyện hoặc bắt buộc. Những thành công của Anh, Canada, Italia, Latvia, Thụy Điển hay Nhật Bản, Trung Quốc...<sup>(9)</sup> thời gian qua là những bài học kinh nghiệm quý báu trong cải cách pháp luật BHXH nói chung và chế độ bảo hiểm hưu trí nói riêng ở Việt Nam.

Trên cơ sở thực trạng pháp luật và định

hướng hoàn thiện, chúng tôi đề xuất một số giải pháp hoàn thiện chế độ bảo hiểm hưu trí ở Việt Nam như sau:

*Một là*, điều chỉnh lại quy định độ tuổi nghỉ hưu với các giải pháp cụ thể:

- Xác định lộ trình tăng dần tuổi nghỉ hưu theo mức tăng của tuổi thọ trung bình. Cùng với sự phát triển của điều kiện kinh tế xã hội, tuổi thọ trung bình của người dân cũng được tăng lên, do vậy với việc ấn định độ tuổi nghỉ hưu như hiện nay dẫn đến thực tiễn thời gian chi trả trợ cấp kéo dài, ảnh hưởng đến tài chính. Quy định về độ tuổi nghỉ hưu của chúng ta hiện nay tương đối thấp so với các quốc gia trên thế giới đồng thời thực tế cho thấy số đối tượng đã đến tuổi nghỉ hưu vẫn tiếp tục đi làm tương đối nhiều. Do vậy, về lâu dài cần xây dựng lộ trình tăng dần tuổi nghỉ hưu hạn chế tình trạng thâm hụt quỹ do sự già đi của dân số. Căn cứ vào kết quả điều tra nhân khẩu học, sau thời gian nhất định, tuổi thọ của người nghỉ hưu tăng lên thì tuổi nghỉ hưu cũng cần điều chỉnh tăng tương ứng.

- Tăng tuổi nghỉ hưu của lao động nữ phù hợp nhằm đảm bảo bình đẳng với lao động nam trong việc đóng và hưởng bảo hiểm. Về lâu dài cần tiến tới quy định độ tuổi nghỉ hưu của lao động nam và nữ bằng nhau. Đây là xu hướng chung được đa số các quốc gia thực hiện. Tuy nhiên, trong điều kiện hiện nay, theo chúng tôi chưa thực hiện được ngay mà cần xác định việc về hưu sớm là quyền mà không phải là nghĩa vụ, do vậy lao động nữ có thể nghỉ hưu ở tuổi 55 và tuổi 60 là tuổi nghỉ hưu chung cho cả hai giới. Theo đó, lao động nữ có thể lựa chọn nghỉ hưu hay tiếp tục làm việc khi đủ 55 tuổi, người sử dụng lao

động không có quyền đương nhiên chấm dứt hợp đồng khi đến tuổi 55 trừ trường hợp hết hạn hợp đồng. Quy định này đáp ứng được nhu cầu đa dạng của lao động nữ trong các ngành nghề khác nhau, trên cơ sở đó tiến tới thống nhất độ tuổi nghỉ hưu cho lao động nam và nữ. Đồng thời, nếu quy định như vậy cũng sẽ dẫn đến việc không cần thiết phải quy định ưu tiên trong cách tính lương hưu cho lao động nữ như hiện nay.

- Song song với việc tăng dần và hợp nhất độ tuổi nghỉ hưu cần khuyến khích người lao động và người sử dụng lao động tham gia quan hệ lao động bằng cách quy định nếu đủ tuổi nghỉ hưu mà các bên vẫn tiếp tục quan hệ lao động mà không làm thủ tục hưởng bảo hiểm hưu trí thì cả hai bên không phải đóng phí BHXH dài hạn. Trong trường hợp này vừa đáp ứng được nhu cầu và khuyến khích được việc tiếp tục tham gia quan hệ lao động đồng thời quỹ bảo hiểm cũng lùi được thời điểm chi trả trợ cấp hưu trí, giảm tải gánh nặng tài chính.

*Hai là*, tiếp tục cải cách các quy định về mức đóng và hưởng trợ cấp hưu trí đảm bảo công bằng cho đối tượng tham gia.

- Quy định công thức tính lương hưu áp dụng chung cho cả hai giới nam và nữ: 20 năm đóng bảo hiểm thì hưởng 51% mức lương đóng bình quân, sau đó cứ tăng thêm 1 năm thì cộng thêm 2% mức lương bình quân. Công thức này đảm bảo được công bằng trong đóng góp và hưởng thụ giữa lao động nam và nữ đồng thời phù hợp với kiến nghị tăng tuổi nghỉ hưu của lao động nữ. Cũng theo đó, người lao động học xong đại học (22 tuổi) tham gia bảo hiểm (23 năm) nếu về hưu ở tuổi 55 (nữ) được hưởng 57% mức lương

bình quân, nếu về hưu ở tuổi 60 được hưởng 67 % và nếu có 32 năm đóng bảo hiểm thì tương ứng với mức hưởng cao nhất là 75%. Cách tính này không có sự chênh lệch nhiều so với mức hưởng theo pháp luật hiện hành song khắc phục được hạn chế mất công bằng và tạo điều kiện khuyến khích người lao động tích cực làm việc để hưởng mức trợ cấp cao hơn khi về hưu.

- Căn cứ tính lương hưu hàng tháng hiện hành vẫn bộc lộ sự phân biệt giữa những người lao động thuộc đối tượng tiền lương do Nhà nước quy định và người lao động có chế độ độ tiền lương do người sử dụng lao động quyết định (Điều 58, 59, 60 Luật BHXH). Đây chỉ được coi là bước đệm tiến tới quy định áp dụng công thức chung bằng bình quân chung toàn bộ thời gian đóng cho tất cả người lao động tham gia bảo hiểm.

- Bên cạnh việc quy định mức hưởng trợ cấp tối đa theo tỉ lệ tiền lương cần quy định không chế mức hưởng trợ cấp hàng tháng tối đa dưới mức thu nhập chịu thuế. Đương nhiên quy định này cần được thực hiện đồng bộ với việc không chế mức đóng tối đa. Quy định này đảm bảo được tính xã hội của loại hình bảo hiểm này đồng thời quỹ BHXH cũng không phải chi trả những mức bảo hiểm quá cao gây gánh nặng cho quỹ, tạo cơ hội mở rộng phạm vi bao quát đối tượng hơn nữa. Những người có thu nhập cao, có nhu cầu hưởng mức trợ cấp cao có thể lựa chọn việc tham gia loại hình BHXH tự nguyện bổ sung hoặc các loại hình bảo hiểm thương mại khác.

*Ba là*, thiết lập chế độ hưu trí bổ sung theo cơ chế tài khoản cá nhân.

Mục đích của việc thiết lập chế độ hưu trí bổ sung này nhằm mục đích chính hỗ trợ cho

chế độ trợ cấp hưu trí bắt buộc nhằm đảm bảo thu nhập cao hơn cho người về hưu. Trên cơ sở đó phòng ngừa những rủi ro do những biến động kinh tế, lạm phát... đồng thời khuyến khích người lao động tham gia vào thị trường lao động, tích lũy thu nhập, nâng cao trách nhiệm của người sử dụng lao động.

Theo chúng tôi, chế độ bổ sung này trước mắt cần thiết lập trên cơ sở tự nguyện, khuyến khích sự chia sẻ phần đóng góp của người lao động và người sử dụng lao động. Phạm vi áp dụng trước tiên với người tham gia BHXH bắt buộc. Trong tương lai khi thiết lập được hệ thống bảo hiểm bao phủ được toàn bộ người lao động tiến tới mở rộng phạm vi áp dụng. Mức đóng góp của chế độ bổ sung được quy định với nhiều mức để người tham gia có quyền lựa chọn phù hợp với thu nhập của mình. Phần đóng góp này được chuyển vào tài khoản cá nhân thuộc sở hữu của mỗi người lao động. Khi người lao động nghỉ hưu các khoản tiền này có thể được rút hàng tháng hoặc hàng năm tùy thuộc vào nhu cầu. Quản lý tài chính được chú trọng với việc đầu tư vốn sinh lời dựa trên các nguyên tắc chung về đảm bảo an toàn của quỹ BHXH.

Mặc dù thiết lập theo cơ chế tài khoản cá nhân nhưng Nhà nước vẫn đảm nhiệm vai trò thống nhất quản lý. Đa phần ở các quốc gia Nhà nước thường hỗ trợ chi phí quản lý trong thời gian đầu, khi quỹ này vận hành có lãi sẽ tự hạch toán thu chi. Hơn nữa, khi so sánh sức hấp dẫn của chế độ bảo hiểm bổ sung này so với loại hình bảo hiểm hưu trí thương mại thì vai trò bảo hộ của Nhà nước và sự an toàn về tài chính được coi là ưu điểm nổi trội. Do vậy, cần chú trọng vai trò của Nhà nước với

những hỗ trợ chi phí quản lý lúc đầu nhằm đảm bảo tính khả thi cho chế độ mới mẻ này.

Việc quy định cụ thể chế độ hưu trí bổ sung này cần đầu tư nghiên cứu chuyên sâu dựa trên cơ sở điều kiện kinh tế - xã hội với nghiệp vụ bảo hiểm để xác định mức đóng, hưởng... hợp lý. Trong phạm vi bài viết, đề xuất giải pháp này mang tính định hướng gợi mở những nghiên cứu cho sự phát triển bền vững của chế độ bảo hiểm hưu trí nói riêng và toàn bộ hệ thống an sinh xã hội nói chung.

#### *Về chế độ tử tuất:*

Trợ cấp tiền tuất hàng tháng cần xác định là khoản bảo hiểm cho phần thu nhập để thực hiện nghĩa vụ gia đình của người chết do vậy mức hưởng phải tính trên cơ sở mức đóng hoặc mức trợ cấp đang hưởng (đối với trường hợp đang hưởng trợ cấp hàng tháng). Đây cũng là cách tính phù hợp với tính chất của bảo hiểm và được hầu hết các quốc gia trên thế giới vận dụng. Chúng tôi đề xuất mức trợ cấp tối đa cho mỗi thân nhân bằng 30% mức lương bình quân đóng bảo hiểm, tổng số tiền trợ cấp cho thân nhân không vượt quá 80% mức bình quân đóng bảo hiểm, trường hợp người chết có 1 thân nhân thì mức trợ cấp cho họ bằng 50% mức tiền lương bình quân đóng bảo hiểm. Như vậy, nếu người chết có 2 thân nhân, mỗi người sẽ được hưởng mức 30%, nếu có 3 hoặc 4 thân nhân sẽ lấy tổng 80% chia đều cho mỗi thân nhân. Quy định như vậy đảm bảo được mục đích bảo hiểm và công bằng giữa đóng góp và hưởng thụ cho người tham gia cũng như thân nhân họ.

Song song với các giải pháp hoàn thiện các chế độ BHXH cần thực hiện một số giải pháp đảm bảo tài chính bền vững và tăng cường các biện pháp đảm bảo thực hiện pháp luật.



Về tài chính cần tiến hành tiết kiệm chi tiêu, giảm chi phí quản lí ở mức tối thiểu; mở rộng biện pháp đầu tư tăng trưởng quỹ, chuyên nghiệp hoá hoạt động đầu tư nhằm nâng cao hiệu quả. Có thể mạnh dạn tính tới các hình thức đầu tư vào thị trường vốn, cho các công ti kinh doanh tài chính đầu thầu... ; khuyến khích người lao động làm việc sau tuổi nghỉ hưu (đồng bộ với kiến nghị trong chế độ bảo hiểm hưu trí); không chế mức trần đóng và hưởng bảo hiểm cận mức khởi đầu thu nhập chịu thuế; tiến tới thiết lập quỹ bồi thường tai nạn lao động - bệnh nghề nghiệp trọn gói; nghiên cứu thiết lập quỹ hưu trí tự nguyện bổ sung theo cơ chế tài khoản cá nhân bổ sung nguồn chi cho trợ cấp hưu trí.

Tiến tới mục tiêu thực hiện BHXH bắt buộc đối với mọi người lao động, trong điều kiện hiện nay cần tăng cường các biện pháp đảm bảo thực hiện pháp luật. Luật BHXH đã quy định rõ về hành vi vi phạm pháp luật BHXH (Điều 134, 135, 136, 137) song về mức xử phạt thì chưa đủ mạnh đảm bảo tính khả thi, đặc biệt với những vi phạm của người sử dụng lao động. Cần tăng mức phạt tiền với mức cao hơn mức lãi suất của hoạt động đầu tư từ quỹ BHXH trong năm và lũy tiến mức phạt theo thời gian vi phạm. Như vậy, vừa tránh được việc chiếm dụng vốn “có tính hệ thống” của người sử dụng lao động, vừa đủ sức phòng ngừa vi phạm và đảm bảo công bằng trong xử phạt.

Giải pháp cho tình trạng kê khai mức tiền lương, tiền công đóng bảo hiểm thấp hơn mức thực hưởng của người lao động nhằm giảm mức đóng của cả người lao động và người sử dụng lao động hiện nay theo chúng tôi cần quy định mức đóng BHXH được tính

trên cơ sở mức lương thực tế, đó chính là mức lương kí nhận trong sổ phát lương của đơn vị. Tuy nhiên, giải pháp này chỉ mang tính trước mắt, về lâu dài phải có sự kết hợp nhiều ngành, nhiều lĩnh vực trong việc kiểm soát thu nhập người lao động đồng thời thiết lập cơ chế đóng - hưởng BHXH theo tài khoản cá nhân khiến người lao động phải trung thực với khoản thu nhập của mình và mong muốn được đóng góp ở mức cao để đảm bảo cho thu nhập cao cho mình khi gặp rủi ro./.

(1). Xem: Đảng cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, năm 2006.

(2). WB tại Việt Nam, “Góp ý về dự thảo Luật bảo hiểm xã hội Việt Nam”, 11/2005, tr. 25.

(3). Vụ chính sách lao động và việc làm, tóm tắt nội dung cơ bản chính sách bảo hiểm việc làm của các nước, 2002, tr. 24.

(4). Bộ lao động - thương binh và xã hội, Báo cáo chuyển khảo sát và nghiên cứu về chính sách BHXH tại Hoa Kỳ, 5/2005, tr. 18.

(5). Ủy ban về các vấn đề xã hội của Quốc hội khoá X, “Chính sách và pháp luật nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa về BHXH”, 10/2000, tr. 15.

(6). Xem: Nguyễn Thị Hoài Thu, “Chế độ bảo hiểm thất nghiệp trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam”, Luận án tiến sĩ luật học 2004, tr. 173.

(7). Xem: Phạm Ngọc Anh, “Đảm bảo quyền lợi cho lao động nữ”, Tham luận tại Hội thảo xây dựng Luật BHXH, Bộ lao động - thương binh và xã hội, 2005, tr. 7.

(8). WB, “Góp ý về dự thảo luật BHXH Việt Nam”, Ngân hàng thế giới tại Việt Nam, 3/11/2007, tr. 22.

(9). Xem: - Bruno Palier Louis-Charles Viossa, “Chính sách xã hội và quá trình toàn cầu hoá”, Diễn đàn kinh tế tài chính Việt - Pháp, Nxb. Chính trị quốc gia, 2003, tr. 140-145.

- Ủy ban các vấn đề xã hội của Quốc hội, “Pháp luật BHXH một số nước trên thế giới”, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2005.

- Nhạc Tụng Đông, “Những quan điểm, chủ trương của Trung Quốc trong việc cải cách và thống nhất quản lí an sinh xã hội”, tài liệu BHXH Việt Nam, 2000.