



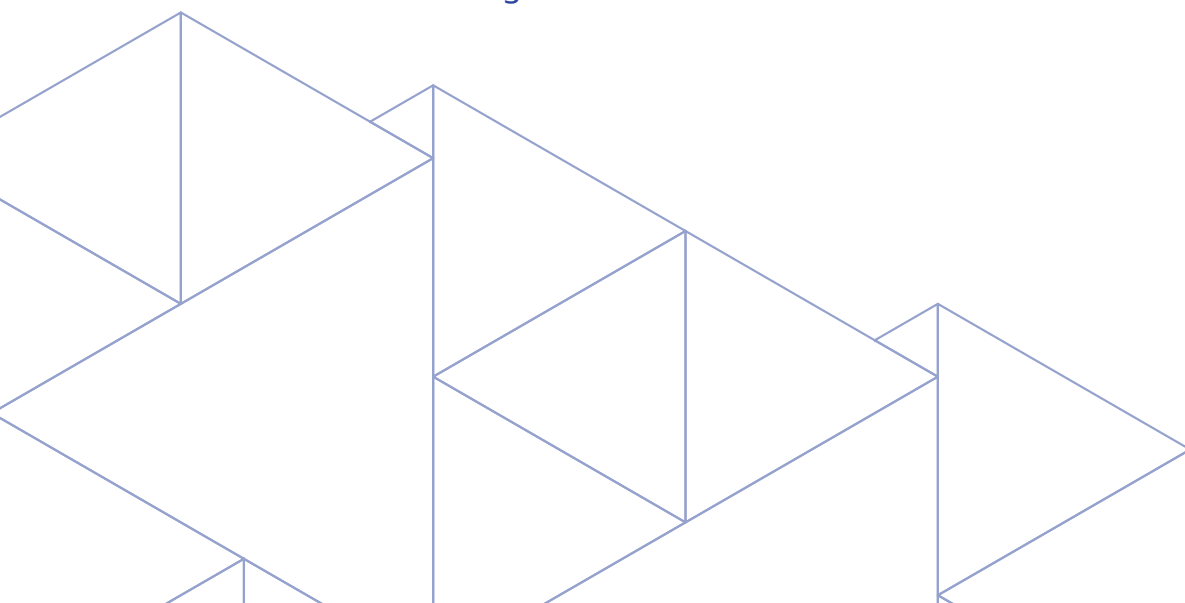
International
Labour
Organization

► Hệ thống hưu trí đa tầng
ở Việt Nam:
Đặc điểm và các phương án
thiết kế



► **Hệ thống hưu trí đa tầng
ở Việt Nam:
Đặc điểm và các phương án
thiết kế**

Tháng 8/2023



► **Mục lục**

1. Giới thiệu	4
2. Vai trò của hệ thống đa tầng	8
3. Phương án hệ thống hưu trí đa tầng	12
a. Mô hình hưu trí xã hội toàn dân	14
b. Mô hình thẩm tra lương hưu đơn giản	15
c. Mô hình thẩm tra lương hưu hỗn hợp	16
4. Kết luận	19
Tài liệu tham khảo	20
Văn bản pháp luật	20

► Lời cảm ơn

Báo cáo do ông André Gama, Giám đốc Chương trình An sinh Xã hội của ILO tại Việt Nam và Chuyên gia tư vấn Charles Knox-Vydmanov viết với sự hỗ trợ của ông Nguyễn Hải Đạt, Điều phối Chương trình Quốc gia về An sinh Xã hội của ILO tại Việt Nam.

Các tác giả muốn cảm ơn ông Nuno Cunha và ông Markus Ruck, chuyên gia kỹ thuật cao cấp về An sinh xã hội thuộc nhóm Hỗ trợ kỹ thuật Chương trình việc làm thỏa đáng cho Đông và Đông Nam châu Á và khu vực Thái Bình Dương đã đóng góp nhận xét kỹ thuật và hướng dẫn chung để xây dựng và hoàn thiện báo cáo này.

Xin gửi lời cảm ơn đặc biệt tới bà Ngô Thị Hoàng Lâm và bà Trần Thanh Tú đã hỗ trợ phần hành chính.

Báo cáo được xây dựng dựa trên những nghiên cứu của dự án Đẩy nhanh việc thực hiện an sinh xã hội phổ cập để không ai bị bỏ lại phía sau do chương trình Hợp tác phát triển Irish Aid tài trợ và dự án Thúc đẩy và xây dựng An sinh xã hội ở Châu Á (giai đoạn 4) do Chính phủ Nhật Bản tài trợ.

© ILO



► 1 Giới thiệu

1 Giới thiệu

Việt Nam đã đặt ra mục tiêu hướng tới xây dựng một hệ thống an sinh xã hội (ASXH) đa tầng. Một hệ thống đa tầng là sự kết hợp của các chế độ trợ cấp đóng góp và không đóng góp nhằm đạt được các mục tiêu của chính sách ASXH một cách nhất quán. Định hướng phát triển một hệ thống đa tầng được đưa ra trong Nghị quyết 28-NQ/TW¹ cho thấy cam kết của Việt Nam trong việc phát triển một hệ thống vừa có các chế độ trợ cấp theo thu nhập cho những người có khả năng tham gia đóng bảo hiểm xã hội (BHXH), đồng thời vẫn phát huy tính đoàn kết, chia sẻ và phân phối lại để mọi người dân được đảm bảo an ninh thu nhập ở mức cơ bản.

Cách tiếp cận đa tầng như vậy để tăng cường ASXH bao gồm nhiều loại phúc lợi và dự phòng trong suốt vòng đời, trong đó chế độ hưu trí là một thành phần chính. Cụ thể, hệ thống hưu trí đa tầng là hệ thống mà, cũng giống hệ thống ASXH đa tầng, bao gồm nhiều trụ cột (chế độ có đóng góp và không có đóng góp) với mức độ điều phối và liên kết chặt chẽ.

Báo cáo đưa ra các phương án lựa chọn và cân nhắc quan trọng cho việc kết hợp lương hưu có đóng góp và không đóng góp vào một hệ thống đa tầng nhất quán ở Việt Nam. Mặc dù Việt Nam có những định hướng chính sách rõ ràng nhưng vẫn chưa xác định chính xác việc phối kết hợp các yếu tố đóng góp và không đóng góp trong hệ thống hưu trí, đặc biệt khi hai yếu tố này sẽ kết nối trong tương lai. Điều này đóng vai trò quan trọng vì việc kết hợp hai yếu tố này nếu được thiết kế hiệu quả sẽ là chìa khóa để xây dựng một hệ thống hưu trí đảm bảo đạt mục tiêu cả về diện bao phủ và tính thoả đáng trong khi vẫn bền vững về tài chính. Báo cáo bắt đầu với việc trình bày bối cảnh cơ bản của hệ thống hưu trí Việt Nam và cơ sở lý luận cho một hệ thống đa tầng. Sau đó, mô tả một số mô hình chính để xây dựng hệ thống hưu trí đa tầng và những cân nhắc cần thiết cho từng tầng.

Việt Nam đã đạt được nhiều bước tiến quan trọng trong việc phát triển hệ thống hưu trí, nhưng vẫn còn những khoảng trống và thách thức đáng kể. Cũng giống như đối với ASXH, phát triển hệ thống hưu trí đòi hỏi tìm được một điểm cân bằng giữa việc mở rộng phạm vi bao phủ, cải thiện mức độ thoả đáng của chế độ và đảm bảo tính bền vững tài chính của hệ thống, trong phạm vi không gian tài khoá hiện có.

ILO đã xây dựng một bộ nguyên tắc được trình bày trong Hộp 1 với một khuôn khổ làm căn cứ xác định điểm mạnh và điểm yếu của hệ thống hưu trí. Trong trường hợp của Việt Nam, những điều này có thể được tóm tắt như sau:

- **Diện bao phủ:** Việt Nam đã đạt được nhiều kết quả quan trọng trong việc mở rộng diện bao phủ của hệ thống hưu trí. Tỷ lệ người lao động tham gia BHXH và qua đó tiếp cận đến bao phủ chế độ hưu trí đã tăng từ 23% lực lượng lao động trong độ tuổi vào năm 2015 lên 38% vào năm 2022 (Bảo hiểm xã hội Việt Nam (BHXHVN) 2023). Nhiều người cao tuổi cũng nhận được trợ cấp hưu trí xã hội hoặc trợ cấp cho người có công. Tuy nhiên, còn cần nhiều thời gian để hệ thống này đạt được độ bao phủ toàn dân (Nguyên tắc 1), ước tính chỉ có khoảng 35% dân số trên độ tuổi nghỉ hưu nhận được một trong các chế độ trợ cấp này (BHXHVN 2023). Tỷ lệ phụ nữ từ 65 tuổi trở lên nhận lương hưu BHXH (16%) thấp hơn đáng kể so với nam giới (27%) (Nguyên tắc 5) (ILO 2021a).

¹ Nghị quyết 28-NQ/TW đề cập đến hệ thống BHXH đa trụ cột. Các thuật ngữ đa trụ cột và đa tầng có xu hướng được sử dụng thay thế cho nhau trong các cuộc thảo luận về chính sách ASXH. Ở đây, đa tầng được sử dụng để nắm bắt tốt hơn khả năng chồng chéo của các chế độ ASXH.

- **Mức độ thoả đáng của chế độ:** Hệ thống BHXH và trợ cấp hưu trí xã hội đều chịu tác động mạnh mẽ bởi hai yếu tố là chia sẻ và các cơ chế nguồn tài chính tập thể (Nguyên tắc 2). Đây là những điều kiện tiên quyết quan trọng đối với hệ thống hưu trí với các chế độ trợ cấp thoả đáng và có thể dự đoán được (Nguyên tắc 3), tuy nhiên, trên thực tế, cả hai hệ thống đều có những thiếu sót về khía cạnh sau:
 - Công thức tính lương hưu trong hệ thống BHXH có thể được coi là tuân thủ các tiêu chuẩn lao động quốc tế tối thiểu về mức độ thoả đáng của ASXH. Tuy nhiên, trên thực tế, mức độ thoả đáng của chế độ trợ cấp có thể không đủ do mật độ tham gia thấp² (do yếu tố rút BHXH một lần) và tình trạng kê khai không đầy đủ về lương làm căn cứ đóng BHXH. Nhiều người lao động cũng không đóng đủ 20 năm tối thiểu để nhận lương hưu, thay vào đó họ nhận BHXH một lần khi nghỉ hưu. Mặc dù công thức lương hưu đã bao hàm yếu tố cho phép phân phối lại giữa nam và nữ, nhưng trên thực tế, lương hưu của nam giới vẫn cao hơn hẳn lương hưu của nữ giới (trung bình 20% vào năm 2019) (Nguyên tắc 5) (ILO 2021a).
 - Một vấn đề chính sách liên quan khác cần được xem xét trong tương lai là cùng với việc mở rộng diện bao phủ, cần tăng dần mức hưởng hưu trí xã hội có tính đến các yếu tố và hạn chế về tài chính và kinh tế rộng hơn.
- **Bền vững tài chính (Nguyên tắc 6):** Tình hình tài chính của hệ thống BHXH hiện nay nhìn chung được đánh giá là lành mạnh, và sẽ duy trì như vậy trong vài thập kỷ tới. Nên tiếp tục thực hiện đánh giá tài chính hệ thống định kỳ để theo dõi tính bền vững về tài chính của hệ thống khi có các biến động trên thị trường lao động và các yếu tố nhân khẩu học, cũng như khi đưa vào các chính sách điều chỉnh. Trong dài hạn, có thể cần thực hiện một số điều chỉnh đối với tỷ lệ đóng BHXH và/hoặc mức hưởng (bao gồm cả tuổi nghỉ hưu) để duy trì sự bền vững tài chính.
- **Quản lý và điều hành:** Nhìn chung, Chính phủ Việt Nam đã chủ động khẳng định trách nhiệm chính của nhà nước trong việc quản lý hệ thống hưu trí (Nguyên tắc 4). Mặc dù vẫn còn phải tiếp tục cải thiện, việc quản lý và điều hành hệ thống hưu trí cũng đạt được những tiến bộ đáng kể (Nguyên tắc 7), và đại diện của các tổ chức của người sử dụng lao động và người lao động đã tích cực tham gia vào quá trình thiết kế, thực hiện và đánh giá chính sách BHXH (Nguyên tắc 8) (Olivier 2022).

2 Mật độ tham gia thường được đo bằng tỷ lệ của một năm nhất định trong đó những người tham gia một chương trình ASXH có đóng góp.

Hộp 1: Các nguyên tắc của ILO về thiết kế và đổi mới hệ thống hưu trí

Nguyên tắc 1: Bao phủ toàn dân

Nguyên tắc 2: Chia sẻ xã hội và nguồn tài chính tập thể

Nguyên tắc 3: Các chế độ trợ cấp có mức hưởng thoả đáng và có thể dự báo trước

Nguyên tắc 4: Trách nhiệm chung và hàng đầu của nhà nước

Nguyên tắc 5: Không phân biệt đối xử, bình đẳng giới và đáp ứng các nhu cầu đặc biệt

Nguyên tắc 6: Bền vững tài chính, tài khoá, kinh tế

Nguyên tắc 7: Quản lý và điều hành tài chính hiệu quả và minh bạch

Nguyên tắc 8: Có sự tham gia của các đối tác xã hội và tham vấn với các bên liên quan.

Nguồn: ILO (2018)

Trong bối cảnh đó, Chính phủ đã đề ra một số định hướng cải cách nhằm giải quyết một số thách thức nêu trên. Đó là:

- **Mở rộng diện bao phủ:** Nghị quyết 28-NQ/TW đưa ra lộ trình phấn đấu đến năm 2030 đạt 60% dân số trong độ tuổi lao động tham gia BHXH. Nghị quyết này cũng đưa ra các đề xuất cụ thể để giảm dần độ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội và tăng mức hưởng.
- **Điều chỉnh công thức tính lương hưu và phương pháp điều chỉnh lương hưu:** Điều này bao gồm các biện pháp nhằm thu hẹp khoảng cách thu nhập giữa những người hưởng lương hưu “theo nguyên tắc chia sẻ”, trong đó nhấn mạnh tầm quan trọng của sự đoàn kết trong hệ thống. Ngoài ra còn có các đề xuất chuyển từ điều chỉnh lương hưu hoàn toàn theo tăng lương sang kết hợp cả với điều chỉnh theo chỉ số giá tiêu dùng.
- **Giảm số năm đóng tối thiểu để hưởng lương hưu BHXH từ 20 năm xuống 15 năm, rồi sau đó 10 năm.**
- **Tăng tuổi nghỉ hưu:** Mặc dù việc quản lý tuổi nghỉ hưu nằm ngoài phạm vi điều chỉnh của luật BHXH nhưng đây vẫn là chính sách có ảnh hưởng lớn đến hệ thống BHXH. Cụ thể, Bộ Luật Lao động đã quy định tăng dần tuổi nghỉ hưu lên 62 tuổi đối với nam vào năm 2028 và 60 tuổi đối với nữ vào năm 2035. Trong khi đó, Việt Nam có kế hoạch mở rộng phạm vi bao phủ của trợ cấp hưu trí xã hội, bao gồm cả việc giảm độ tuổi đủ điều kiện hưởng lương hưu cho đối tượng thẩm tra hưu trí từ 80 xuống 75 tuổi.

© ILO



► 2 Vai trò của hệ thống đa tầng

2 Vai trò của hệ thống đa tầng

Cơ sở lý luận chính để xây dựng một hệ thống đa tầng là hệ thống hưu trí có thể đáp ứng nhiều mục tiêu của người dân trong các hoàn cảnh khác nhau (và các hoàn cảnh đó có thể thay đổi) (xem định nghĩa trong Hộp 2). Điều này đặc biệt liên quan đến mức độ thoả đáng của chế độ hưu trí. Nhóm lao động nằm ở phân bố thu nhập thấp là những người hầu như không có khả năng đóng góp, nhưng họ cần một hình thức trợ cấp hưu trí xã hội nào đó để đảm bảo an ninh thu nhập cơ bản khi về già. Nhóm lao động nằm ở phân bố thu nhập cao là những người có khả năng đóng góp tương đối cao, không chỉ mong muốn có an ninh thu nhập ở mức cơ bản mà còn mong muốn mức lương hưu được tính dựa trên thu nhập trước đây của họ. Vấn đề phức tạp là trên thực tế có rất nhiều người nằm lọt giữa 2 nhóm này, và hoàn cảnh của con người thay đổi theo thời gian. Một hệ thống đa tầng sẽ đảm bảo mức độ thoả đáng phù hợp cho mọi người trong các hoàn cảnh khác nhau. Hệ thống đa tầng cũng đảm bảo chia sẻ rủi ro theo cách mà xã hội cho là phù hợp.

Hộp 2: Định nghĩa về một hệ thống đa tầng hiệu quả

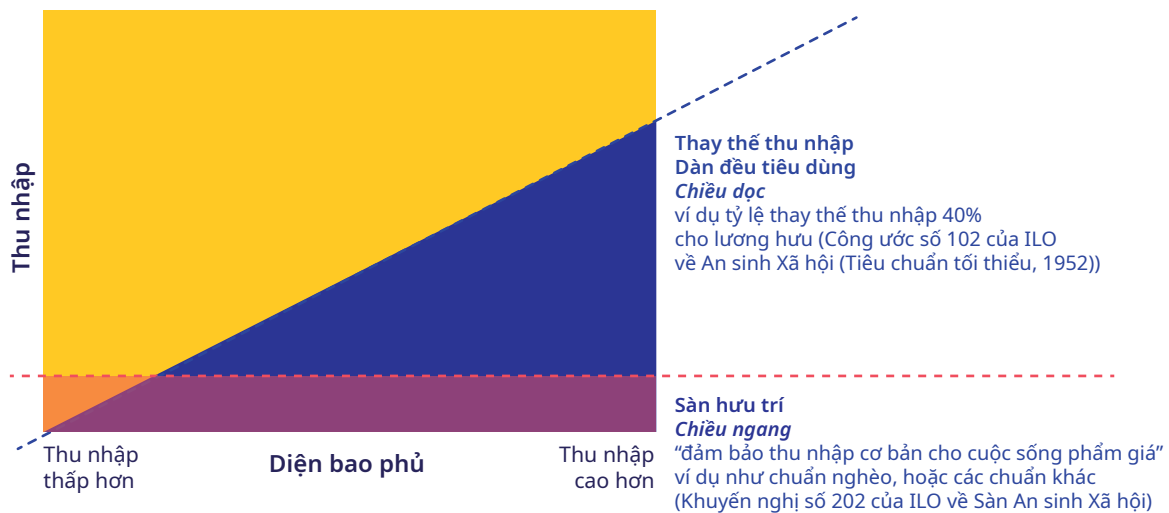
*Các hệ thống hưu trí đa tầng hiệu quả hỗ trợ việc đạt được **nhiều mục tiêu của hệ thống** cho những người khác nhau (những người mà hoàn cảnh của họ có thể thay đổi) theo **cách liên kết chặt chẽ và phân bổ rủi ro giữa các cá nhân, doanh nghiệp và chính phủ một cách phù hợp***

Nguồn: ILO (2022a)

Một thách thức cốt lõi đối với các hệ thống đa tầng là cơ chế đóng góp và không đóng góp nên tương tác thế nào. Điều này đặc biệt liên quan tới những người ở giữa hai đầu của trục thu nhập được mô tả ở trên. Nhiều người có khả năng đóng góp, nhưng có thể không đủ tích lũy để hưởng chế độ hưu trí thoả đáng theo hệ thống đóng góp. Nhóm này thường được gọi là “nhóm nằm ở khoảng trống chính sách” trong hệ thống ASXH, họ là những người không nhận được trợ giúp xã hội dành cho người nghèo, và cũng không được hưởng các chế độ trợ cấp của BHXH. Những người lao động như vậy thường thuộc khu vực kinh tế phi chính thức nhưng nếu có chính sách phù hợp, họ có thể tham gia BHXH. Kết nối các tầng của hệ thống nhằm mở rộng bao phủ cho những người nằm ở khoảng trống chính sách là một quá trình phải rất khéo léo để có thể vừa cung cấp hỗ trợ và trợ cấp vừa không làm giảm động cơ tham gia BHXH.

Khi xem xét các phương án cho hệ thống hưu trí đa tầng, có thể xem xét một bộ tiêu chí đánh giá chính:

- 1. Mức độ thoả đáng:** Một hệ thống đa tầng cần giải quyết hai khía cạnh chính của mức độ thoả đáng (Hình 1). Hệ thống này sẽ bao gồm một mức sàn đảm bảo đảm thu nhập cơ bản cho tất cả mọi người khi đến tuổi nghỉ hưu (chiều ngang), đồng thời có cơ chế cho những người có khả năng tham gia đóng ở mức cao hơn có được mức bảo vệ cao hơn (chiều dọc). Các tiêu chuẩn tối thiểu liên quan cho cả hai khía cạnh được nêu trong các tiêu chuẩn lao động quốc tế (xem Hộp 3). Điều này cho thấy để đạt được mức thoả đáng tối thiểu cho cả hai chiều cần thực hiện dần dần theo thời gian.

Hình 1: Hai chiều của mức độ thoả đáng trong hệ thống hưu trí**Hộp 3: Các tiêu chuẩn quốc tế về mức độ thoả đáng của lương hưu**

Công ước số 102, Công ước số 128 và Khuyến nghị số 131, Khuyến nghị số 202 của ILO kèm theo cùng đưa ra một khung tham chiếu quốc tế về hưu trí cho người cao tuổi, bao gồm cả việc xác định các tiêu chuẩn tối thiểu về mức độ thoả đáng.

Chiều dọc: Lương hưu từ đóng góp cần tính trên thu nhập phải đảm bảo duy trì thu nhập bằng cách xác định một tỷ lệ thay thế tối thiểu của thu nhập một cá nhân khi đi làm tương ứng với tỷ lệ theo quy định hoặc mức trợ cấp tối thiểu. Ví dụ, tỷ lệ thay thế ít nhất phải bằng 40% (Công ước số 102) hoặc 45% (Công ước số 128) của mức lương tham chiếu sau 30 năm đóng góp hoặc làm việc.

Chiều ngang: Lương hưu cố định chung – thông thường do các chương trình không đóng góp chi trả – cần đảm bảo các chế độ trợ cấp ít nhất đủ để duy trì sức khỏe và mức thoả đáng cho gia đình của người thụ hưởng (Công ước số 102, Điều 67(c)). Các tiêu chuẩn để đảm bảo an ninh thu nhập cơ bản ở mức này bao gồm chuẩn nghèo và tiền lương trung bình ở một số lĩnh vực việc làm.³

Các Công ước và Khuyến nghị của ILO nêu trên cũng chỉ rõ lương hưu nên được điều chỉnh thường xuyên để duy trì sức mua của người hưởng lương hưu cho đến khi người thụ hưởng qua đời.

Nguồn: ILO (2021b; 2018; 2012) và James và McClanahan (2019)

³ Ví dụ, Công ước số 102 và số 128 của ILO quy định tỷ lệ thay thế tối thiểu cho các mức lương hưu do thuế (ngân sách nhà nước) chỉ trả ở mức tương ứng là 40% và 45% so với mức lương phổ biến của nam giới lao động chân tay.

2. Các chính sách khuyến khích: Một điểm quan trọng của hệ thống đa tầng là cần có cơ chế khuyến khích về tài chính để người lao động tham gia BHXH có đóng góp. Điều này không nhất thiết phải là mức đóng và mức hưởng phải hoàn toàn phù hợp với nhau, đặc biệt là xét đến tầm quan trọng của việc phân phối lại trong hệ thống hưu trí. Tuy nhiên, có hai nguyên tắc chính rất quan trọng:

- Những người tham gia BHXH sẽ được hưởng quyền lợi cao hơn những người không tham gia.
- Những người đóng nhiều hơn (và với thời gian đóng dài hơn) sẽ có được mức hưởng cao hơn những người đóng ít hơn (và trong thời gian ngắn hơn).

Trong thời gian tới, khi chính sách điều chỉnh theo hướng giảm số năm đóng tối thiểu để được hưởng lương hưu và/hoặc tăng trợ cấp hưu trí xã hội, thì vấn đề cơ chế/chính sách khuyến khích càng cần được nghiên cứu, vì có thể những thay đổi đó sẽ khiến các chế độ trợ cấp của hưu trí xã hội và lương hưu BHXH trở nên tương tự như nhau.

3. Đơn giản và linh hoạt: Một hệ thống hưu trí phức tạp là điều không tránh khỏi, nhưng cố gắng hết sức đảm bảo hệ thống càng rõ ràng và càng dễ thực hiện càng tốt. Những hệ thống với các quy tắc cực kỳ phức tạp – hoặc không chắc chắn – có thể gây khó khăn cho người lao động và doanh nghiệp, không khuyến khích sự tham gia, do đó ảnh hưởng đến diện bao phủ, mức độ thoả đáng và bền vững của hệ thống. Ngoài việc thiết kế một chương trình tốt, cần thúc đẩy sự tham gia BHXH thông qua truyền thông hiệu quả và tăng cường hiểu biết về tài chính. Không nên thiết kế hệ thống hưu trí gắn quá chặt với các đặc điểm hiện tại của các yếu tố bối cảnh nhân khẩu học, phân phối hoặc kết cấu thu nhập hay thị trường lao động. Tốt nhất là hệ thống hưu trí nên được thiết kế đủ linh hoạt để có thể thích ứng với những thay đổi theo thời gian.

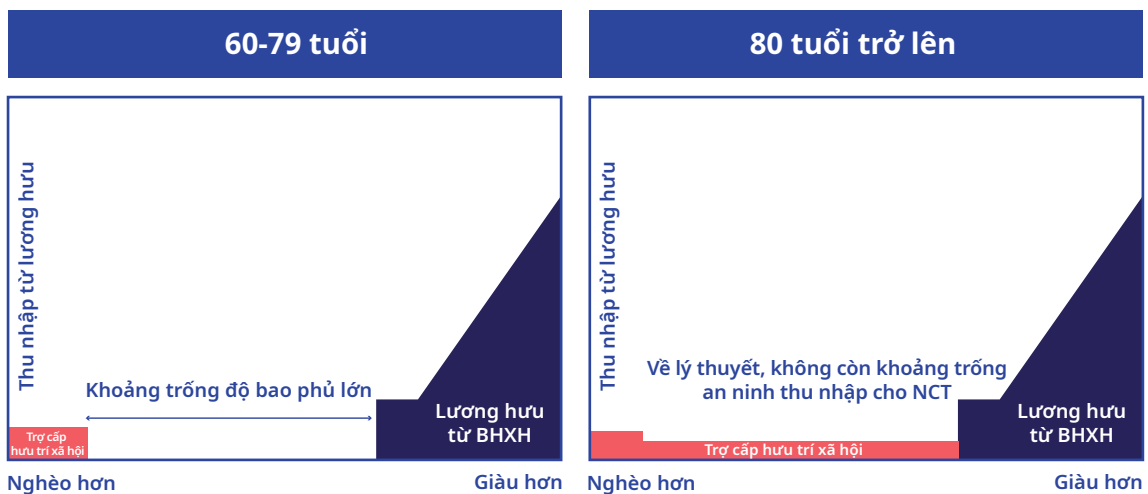
© ILO

► 3 Phương án hệ thống hưu trí đa tầng

3 Phương án hệ thống hưu trí đa tầng

Trước khi đưa ra các phương án cho hệ thống hưu trí đa tầng, cần tóm tắt cấu trúc hệ thống đa tầng hiện tại ở Việt Nam (Hình 2). Ở độ tuổi từ 60 đến 79, người cao tuổi có thể nhận lương hưu BHXH (phải đóng đủ theo Luật định và đạt tuổi nghỉ hưu theo quy định) hoặc một trong các loại trợ cấp hưu trí xã hội và trợ cấp người có công. Các khoản trợ cấp bao gồm trợ cấp hưu trí xã hội (trợ cấp cho người cao tuổi) cho người từ 60-79 tuổi thuộc diện hộ nghèo, không có người có nghĩa vụ và quyền phụng dưỡng, hoặc cận nghèo đang sống tại địa bàn các xã, thôn vùng đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi đặc biệt khó khăn và trợ cấp cho những người khuyết tật ở mức độ nặng. Tuy nhiên còn nhiều người cao tuổi trong khoảng 60-79 không nhận được chế độ nào. Từ 80 tuổi trở lên, tất cả những người không hưởng lương hưu BHXH đều được hưởng trợ cấp hưu trí xã hội. Những người thuộc diện hộ nghèo và sống một mình không có sự hỗ trợ của gia đình và/hoặc bị khuyết tật có thể nhận được mức trợ cấp cao hơn.

Hình 2: Cấu trúc hệ thống hưu trí đa tầng hiện nay ở Việt Nam



Nguồn: Kidd et al, 2019

Phần này mô tả các phương án thiết kế hệ thống hưu trí đa tầng. Các phương án khác nhau được hiển thị trực quan trong Hình 3 sau đó được mô tả và thảo luận chi tiết trong các phần tiếp theo. Trọng tâm của phần này là mô tả về sự tương tác giữa hưu trí xã hội không đóng góp (Tầng 1) và lương hưu từ hệ thống BHXH có đóng góp (Tầng 2). Chương trình tự nguyện (Tầng 3) rất khó có thể lựa chọn là chính sách ưu tiên để đảm bảo hưu trí thỏa đáng cho phần đông dân số.⁴

4 Trong các cấu trúc hưu trí đa tầng, hưu trí tự nguyện thường là tầng bổ sung cho các chế độ bắt buộc (bao gồm cả BHXH và hưu trí xã hội), điều này có nghĩa là người lao động có thể đóng góp và hưởng lợi đồng thời từ cả hai tầng bắt buộc và tự nguyện. Điều này khác với chế độ bảo hiểm xã hội tự nguyện ở Việt Nam được cung cấp như là một giải pháp thay thế cho chế độ BHXH bắt buộc, và do đó không thể kết hợp với chế độ bắt buộc.

Hình 3: Các kịch bản về hệ thống hưu trí đa tầng**a. Mô hình Hưu trí xã hội toàn dân**

Phương án này cung cấp chế độ hưu trí theo cơ chế không đóng góp cho tất cả người cao tuổi (Tầng 1). Chế độ trợ cấp này sẽ được bổ sung bằng các khoản lương hưu từ BHXH (Tầng 2). Cách tiếp cận này đã được thực hiện ở các nước Bolivia, Mexico, New Zealand, Đông Timor, Thái Lan (dành cho người lao động khu vực tư nhân⁵) và các Quốc đảo Thái Bình Dương.

5 Trợ cấp hưu trí xã hội toàn dân của Thái Lan chỉ loại trừ những người nhận lương hưu công chức nhà nước, còn những người hưởng lương hưu từ BHXH vẫn đủ điều kiện nhận trợ cấp hưu trí xã hội (ILO 2022b).

Cách tiếp cận này có **những ưu điểm đặc biệt** về khía cạnh chính sách khuyến khích và sự đơn giản. Khi người hưu trí được hưởng đầy đủ quyền lợi BHXH bên cạnh trợ cấp hưu trí xã hội, họ sẽ có động lực tham gia BHXH. Với điều kiện chỉ dựa trên độ tuổi và quốc tịch/nơi cư trú, thực hiện hưu trí toàn dân sẽ tương đối đơn giản và người dân dễ dàng hiểu quyền lợi được hưởng.

Nhược điểm chính của phương pháp này là ngân sách nhà nước phải chi trả nhiều hơn so với các phương án hưu trí xã hội khác như sẽ được phân tích dưới đây. Phương pháp này cũng bị đặt dấu hỏi liệu đối với những người hưởng lương hưu từ BHXH – đặc biệt là những người có lương hưu cao hơn thì họ có nên nhận hỗ trợ bổ sung từ trợ cấp hưu trí xã hội hay không – nhất là nhiều người đã đạt được mức thu nhập thay thế tối thiểu theo tiêu chuẩn lao động quốc tế.

b. Mô hình thẩm tra lương hưu đơn giản

Theo phương án này, người đã hưởng lương hưu BHXH (Tầng 2) bị loại khỏi diện hưởng trợ cấp hưu trí xã hội (Tầng 1). Đây là hiện trạng đang áp dụng với chế độ hưu trí xã hội dành cho người trên 80 tuổi. Cách tiếp cận như vậy tồn tại ở các nước **Bồ Đào Nha, Ác-hen-ti-na và các quốc gia khác ở Trung Á**. Một số nước sử dụng mô hình thẩm tra lương hưu như là một phần của chương trình trợ cấp thẩm tra gia cảnh, như ở Ý và **Mông Cổ**.

Ưu điểm chính của cách tiếp cận này là ngân sách nhà nước chi ít hơn so với phương án hưu trí xã hội toàn dân, trong khi vẫn khá đơn giản để thực hiện.

Nhược điểm chính của cách tiếp cận này là nếu không được thiết kế cẩn thận, nó có thể không khuyến khích việc tham gia BHXH hoặc đặt ra những câu hỏi về tính công bằng của hệ thống hưu trí, đặc biệt trong trường hợp mức lương hưu từ BHXH lại tương tự như trợ cấp hưu trí xã hội nếu người lao động đóng BHXH với mức thu nhập thấp và có thời gian đóng ngắn.

Để giải quyết vấn đề khuyến khích, có thể quy định lương hưu tối thiểu từ BHXH cao hơn trợ cấp hưu trí xã hội. Hiện đã có mức lương hưu tối thiểu cho người lao động tham gia bảo hiểm bắt buộc mà có đủ 20 năm đóng bảo hiểm tối thiểu là 1.800.000 đồng.⁶ Con số này cao gấp năm lần so với mức trợ cấp hưu trí xã hội hiện tại là 360.000 đồng, có nghĩa là hầu hết mọi người sẽ có nhiều động cơ tham gia BHXH hơn.

Một điều quan trọng cần cân nhắc về cách tiếp cận lương hưu tối thiểu là làm thế nào để lương hưu tối thiểu có thể thích ứng với những cải cách sắp tới của hệ thống hưu trí. Điều này đặc biệt liên quan đến việc giảm số năm đóng góp tối thiểu cần thiết để hưởng lương hưu và tăng trợ cấp hưu trí xã hội, cả hai yếu tố đều quan trọng để tăng cường mức độ thoả đáng của các chế độ trợ cấp. Hộp 4 đưa ra một số lựa chọn và cân nhắc.

⁶ Lương hưu tối thiểu mới tăng từ 1.490.000 đồng lên 1.800.000 đồng/tháng từ 1/7/2023

Hộp 4: Điều chỉnh lương hưu tối thiểu để thực hiện cải cách lương hưu

Về việc giảm số năm đóng tối thiểu cần thiết để hưởng lương hưu (xuống 15 năm và sau đó là 10 năm), chính phủ sẽ có một trong ba lựa chọn về cách điều chỉnh mức lương hưu tối thiểu cho những người có dưới 20 năm đóng bảo hiểm:

- **Lương hưu tính theo tỷ lệ tích lũy theo số năm đóng góp.** Kết quả có thể là một số người lao động nhận lương hưu rất thấp, bằng (hoặc thấp hơn) trợ cấp hưu trí xã hội.
- **Áp dụng mức lương hưu tối thiểu hiện hành cho những người có số năm đóng góp ít hơn (áp dụng một mức giống nhau).** Vấn đề chính của phương pháp này là nhiều người lao động (với thời gian đóng và mức đóng khác nhau) sẽ cùng nhận được chế độ hưu trí tối thiểu như nhau. Điều này có thể tạo động cơ người lao động sẽ ngừng đóng khi họ đã tích lũy đủ mức đóng tối thiểu, bằng cách nghỉ làm hoặc rời bỏ khu vực chính thức. Điều này cũng có thể dẫn đến động cơ kê khai mức lương đóng bảo hiểm thấp hơn.
- **Tạo ra các mức lương hưu tối thiểu thấp hơn đối với những khoản đóng góp ngắn hơn, số năm đóng góp ít hơn.** Ví dụ, có thể sử dụng phương pháp áp dụng tỷ lệ, lương hưu tối thiểu có thể giảm xuống 75% mức hiện tại đối với thời gian đóng 15 năm, 50% đối với thời gian đóng là 10 năm, v.v.

Vấn đề thứ hai là chính phủ có thể tìm cách cải thiện mức trợ cấp hưu trí xã hội tương đối thấp hiện nay. Tăng trợ cấp hưu trí xã hội để phù hợp hơn với các tiêu chuẩn quốc gia và quốc tế về đảm bảo an ninh thu nhập cơ bản sẽ đưa lương hưu tối thiểu gần hơn với chế độ trợ cấp tối thiểu của hệ thống BHXH, không tính đến phương pháp được sử dụng ở trên.

Một phương pháp khác để tăng mức độ thoả đáng tối thiểu của hệ thống BHXH là đưa ra nguyên tắc ưu đãi những người cao tuổi. Điều này sẽ giải quyết vấn đề thực tiễn là nhiều người lao động gần đến tuổi nghỉ hưu mới tham gia và có thể không tích lũy đủ số năm đóng góp tối thiểu để nhận lương hưu. Nguyên tắc ưu đãi những người cao tuổi sẽ tính điểm cộng (số năm đóng góp) cho những người gần đến tuổi nghỉ hưu và chưa đóng đủ số năm theo quy định, việc này có thể tạo động lực để họ hoàn thành quá trình đóng góp của mình. Ví dụ, một phụ nữ 47 tuổi mới bắt đầu tham gia BHXH, vậy đến năm người đó đủ 60 tuổi nghỉ hưu thì thời gian tham gia mới là 13 năm. Trường hợp này nếu được cộng thêm 2 năm (theo tiêu chí tuổi già được cộng thêm năm đóng góp) thì người đó sẽ đủ số năm tối thiểu 15 năm để được hưởng lương hưu.

c. Mô hình thẩm tra lương hưu hỗn hợp

Do mô hình thẩm tra lương hưu đơn giản có một số vấn đề, một giải pháp thay thế là thực hiện trợ cấp hưu trí xã hội theo mô hình thẩm tra lương hưu “hỗn hợp”. Theo phương pháp này, mức hưởng trợ cấp hưu trí xã hội (tầng 1) chỉ bị giảm dần dựa trên mức hưởng lương hưu BHXH (tầng 2). Ví dụ, trợ cấp hưu trí xã hội có thể giảm 10.000 đồng cho mỗi 20.000 đồng lương hưu BHXH. Kết quả là những người hưởng lương hưu BHXH với mức hưởng thấp cũng sẽ nhận được khoản bổ sung từ trợ cấp hưu trí xã hội. Rất nhiều cách áp dụng phương pháp này đang thực hiện ở các nước **Canada, Đan Mạch, Chile, Phần Lan, Maldives và Thụy Điển**. Mặc dù thiết kế cụ thể của mô hình thẩm tra lương hưu hỗn hợp khác nhau, nhưng chúng đều có những đặc điểm chung (xem Hộp 5).

Hộp 5: Mô hình thẩm tra lương hưu hỗn hợp là gì?

Ý tưởng cơ bản của mô hình thẩm tra lương hưu hỗn hợp là những người hưởng lương hưu từ BHXH có mức lương hưu thấp hơn cũng có thể nhận được một mức hỗ trợ trợ cấp hưu trí xã hội nào đó. Để đạt được điều này, trợ cấp hưu trí xã hội sẽ giảm dần theo mức lương hưu dựa trên thu nhập (lương hưu từ BHXH). Hai loại lương hưu sẽ được tích hợp theo “**tỷ lệ hỗn hợp**”. Ví dụ, tỷ lệ hỗn hợp 50% sẽ giảm trợ cấp hưu trí xã hội 50% của giá trị lương hưu dựa trên thu nhập, cho đến khi trợ cấp hưu trí xã hội bằng không. Tỷ lệ hỗn hợp giữa các quốc gia khác nhau, từ 50% ở Chile, Phần Lan và Maldives đến từ 31 – 32% ở Đan Mạch. Bảng 1 minh họa mức hưởng trợ cấp hưu trí xã hội thay đổi theo mức lương hưu BHXH, với mức trợ cấp hưu trí xã hội tối đa là 500.000 đồng/tháng.

Bảng 1: Minh họa về mô hình thẩm tra lương hưu hỗn hợp đối với trợ cấp hưu trí xã hội 500.000 đồng mỗi tháng

Lương hưu BHXH	Tỷ lệ hỗn hợp: 50%		Tỷ lệ hỗn hợp: 30%	
	Trợ cấp hưu trí xã hội	Tổng lương hưu	Trợ cấp hưu trí xã hội	Tổng lương hưu
0	500.000	500.000	500.000	500.000
500.000	250.000	750.000	350.000	850.000
1.000.000	0	1.000.000	200.000	1.200.000
1.500.000	0	1.500.000	50.000	1.550.000
2.000.000	0	2.000.000	0	2.000.000

Lưu ý: Tất cả các giá trị là hàng tháng. Trong trường hợp này, giả định rằng các khoản lương hưu từ BHXH được tính dựa trên tỷ lệ cộng dồn theo tỷ lệ.

Lương hưu hỗn hợp cũng có thể bao gồm một khoản trợ cấp cho lương hưu tính theo thu nhập, mà không bị ảnh hưởng bởi tỷ lệ hỗn hợp. Hình thức hỗ trợ này được thực hiện ở các nước Chile, Đan Mạch và Phần Lan.⁷

Một số nước – như Đan Mạch và Canada – áp dụng **lương hưu hỗn hợp để bổ sung cho trợ cấp hưu trí xã hội phổ cập**. Ở cả hai quốc gia, hầu như tất cả người cao tuổi đều nhận được lương hưu phổ cập, trong khi chỉ một số người nhận được trợ cấp lương hưu hỗn hợp.

Nguồn: Chile Atiende (2023), Kela (2023), OECD (2022) và Maldives Pension Office (2023)

Ưu điểm chính của **cách tiếp cận này** là ngân sách nhà nước sẽ phải chi ít hơn so với lương hưu phổ cập, đồng thời tạo ra động cơ rõ ràng để tham gia BHXH. Việc hỗ trợ lương hưu hỗn hợp phải đảm bảo việc tham gia đóng bảo hiểm với thời gian dài hơn và mức đóng cao hơn sẽ có được mức hưởng cao hơn. Đối với một mức trợ cấp nhất định, lương hưu hỗn hợp sẽ có chi phí thấp hơn so với lương hưu phổ cập. Thực hiện trợ cấp lương hưu hỗn hợp với chi phí thấp hơn hay cao hơn so với lương hưu tối thiểu sẽ phụ thuộc vào thiết kế cụ thể của từng phương pháp. Mô hình thẩm tra lương hưu hỗn hợp thường áp dụng cho các chế độ trợ cấp không đóng góp, nhưng Việt Nam cũng có thể sử dụng cách tiếp cận tương tự để xác định lương hưu tối thiểu trong hệ thống BHXH (Hộp 6).

⁷ Ví dụ ở Chile, mức lương hưu hàng tháng từ BHXH dưới 702.101 peso (US\$ 884) không bị ảnh hưởng bởi tỷ lệ hỗn hợp (Chile Atiende 2023).

Hộp 6: Mức lương hưu BHXH tối thiểu hỗn hợp?

Các nước áp dụng mô hình thẩm tra lương hưu hỗn hợp thường sử dụng để giảm các chế độ trợ cấp từ hệ thống không đóng góp do ngân sách chi trả, mức giảm tùy theo mức lương hưu từ hệ thống đóng góp. Xu hướng này là một phần của hệ thống đảm bảo trợ cấp hưu trí tối thiểu cho tất cả người cao tuổi. Tuy nhiên, hệ thống hưu trí Việt Nam đang phát triển trong một bối cảnh khác biệt. Trợ cấp hưu trí xã hội đang trong quá trình mở rộng dần diện bao phủ, nhưng chỉ nhằm đảm bảo cho tất cả những người trên 80 tuổi (có đề xuất giảm độ tuổi xuống 75 tuổi). Trong khi đó, Việt Nam có mục tiêu chính sách để cải thiện mức độ thoả đáng tối thiểu trong hệ thống BHXH, bao gồm cả những người về hưu dưới độ tuổi này.

Một giải pháp có thể áp dụng cơ chế lương hưu tối thiểu trong hệ thống BHXH theo logic của mô hình lương hưu hỗn hợp. Ví dụ, lương hưu tối thiểu có thể được xác định ở mức 500.000 đồng cho tất cả người lao động có quá trình tham gia đóng BHXH dưới 20 năm, nhưng với cách tiếp cận hỗn hợp. Cách này sẽ khác với phương pháp chỉ áp dụng một mức lương hưu tối thiểu chung, theo đó mức chung này có thể được áp dụng cả đối với những người có quá trình đóng BHXH từ 20 năm trở lên. Đáng chú ý, quy định này sẽ áp dụng từ tuổi nghỉ hưu theo Luật hiện nay trong chế độ BHXH, khác với hưu trí xã hội chỉ áp dụng từ 80 tuổi trở lên.

Hiện tại, mức lương hưu tối thiểu hỗn hợp này có thể lấy nguồn từ quỹ BHXH. Tuy nhiên, khi hệ thống hưu trí của Việt Nam phát triển (và hưu trí xã hội mở rộng diện bao phủ), chính phủ có thể xem xét có nên duy trì cơ chế này hay chuyển sang chi trả bởi nguồn ngân sách.

Một **thách thức** đáng kể của cách tiếp cận lương hưu hỗn hợp là sự phức tạp hơn về mặt hành chính. Mức hưởng trợ cấp hưu trí xã hội sẽ phụ thuộc vào mức hưởng BHXH và do vậy phải thống nhất trong việc điều hành cả hai chế độ này. Tuy nhiên, thống nhất quản lý và hoạch định chính sách có khả năng mang lại lợi ích lớn hơn. Đối với những người tham gia trong hệ thống, việc tính toán lương hưu hỗn hợp cũng phức tạp hơn, chưa kể đến việc liệu hầu hết người lao động có hiểu chính xác về cách tính các chế độ lương hưu hiện nay không. Các công cụ như các ứng dụng hiện có dành cho người lao động để kiểm tra quyền lợi lương hưu của họ cũng nên được cập nhật để thể hiện rõ vai trò của thẩm tra lương hưu hỗn hợp.

Một **điều quan trọng cần cân nhắc đối với chương trình lương hưu hỗn hợp liên quan đến quy định về việc rút BHXH một lần khi nghỉ hưu**. Mô hình thẩm tra lương hưu hỗn hợp này sẽ chỉ được áp dụng để tính các khoản trợ cấp hưu trí hàng tháng và không áp dụng cho các khoản rút BHXH một lần cho những người không đóng đủ năm tối thiểu để nhận lương hưu. Vì điều này có thể dẫn đến một kịch bản là một số người vận dụng để có lợi nếu chỉ đóng gần sát với số năm tối thiểu cần thiết để được hưởng lương hưu (ví dụ: 19 năm nếu thời gian đóng tối thiểu là 20 năm), sau đó nhận BHXH một lần cùng với toàn bộ khoản trợ cấp hưu trí xã hội. Một giải pháp cho vấn đề này là không cho nhận BHXH một lần khi nghỉ hưu hoặc chỉ cho rút BHXH một lần với những người đóng BHXH rất ngắn (ví dụ: dưới 5 năm). Chi trả những khoản trợ cấp nhỏ như vậy thường được coi là không thực tế về mặt hành chính nhưng điều này sẽ khả thi khi trợ cấp hưu trí xã hội và lương hưu BHXH được chi trả chung trong một chế độ trợ cấp duy nhất.

4 Kết luận

Xây dựng một hệ thống hưu trí đa tầng có liên kết chặt chẽ sẽ là chìa khóa để Việt Nam xây dựng một hệ thống hưu trí toàn dân và thoả đáng, bền vững về tài chính trong bối cảnh già hóa dân số. Ý nghĩa chính của việc chuyển sang một hệ thống đa tầng là tạo ra các cơ chế lương hưu mới cho người lao động “nằm ở khoảng trống chính sách” bằng cách kết hợp các nguồn tài chính khác nhau (đóng góp và ngân sách nhà nước). Có rất nhiều phương án thiết kế khác nhau, trong đó cân nhắc chính là làm thế nào để kết hợp nguyên tắc đóng hưởng (những người đóng nhiều hơn sẽ nhận được lương hưu cao hơn) với các nguyên tắc về chia sẻ và phân phối lại. Những cách tiếp cận này cần được xem xét cẩn thận trong bối cảnh các cam kết chính sách ưu tiên khác ở Việt Nam bao gồm:

- **Mở rộng diện bao phủ** của cả lương hưu BHXH (bằng cách tăng tỷ lệ tham gia đóng BHXH của người lao động và giảm số năm đóng tối thiểu để được hưởng lương hưu) và của hưu trí xã hội (bằng cách giảm tuổi hưởng).
- **Nâng cao mức độ thoả đáng**, bằng cách xây dựng trợ cấp hưu trí xã hội phù hợp hơn với các tiêu chuẩn quốc gia và quốc tế về đảm bảo thu nhập tối thiểu. Điều này cũng liên quan đến xử lý các vấn đề ảnh hưởng tới mức độ thoả đáng của lương hưu BHXH, bao gồm chênh lệch giữa lương kê khai đóng BHXH và tiền lương thực tế của người lao động, và việc rút BHXH một lần khi chưa đến tuổi về hưu sẽ hạn chế việc hưởng các chế độ hưu trí.

Mặc dù nhu cầu cấp thiết là phải tăng cường hệ thống hưu trí trong bối cảnh thay đổi nhân khẩu học, việc xây dựng một hệ thống hưu trí đa tầng ở Việt Nam cần thực hiện từng bước để đáp ứng sự phát triển kinh tế, xã hội và nhân khẩu học. Một số hành động có thể thực hiện để hỗ trợ quá trình này bao gồm:

- **Thực hiện quản lý chung thống nhất cho cả lương hưu BHXH và trợ cấp hưu trí xã hội.** Điều này có thể thúc đẩy việc hoạch định chính sách khi thiết kế cả hai chương trình cùng lúc, cũng như tạo cơ hội để tích hợp công tác quản lý cả hai chương trình này.
- **Xem xét thiết kế một hệ thống đa tầng theo hướng dễ dàng thích ứng với những thay đổi bối cảnh.** Cần phải thiết kế các đảm bảo tối thiểu trong hệ thống BHXH để có thể dễ dàng “kết nối” với hưu trí xã hội khi mở rộng diện bao phủ.
- **Thực hiện nghiên cứu để đánh giá chi phí tài chính của các phương án khác nhau cho việc xây dựng hệ thống đa tầng.** Điều này đòi hỏi phải có phân tích đánh giá tài chính Quỹ để từ đó tính chi phí cho các kịch bản khác nhau của lương hưu tối thiểu và trợ cấp hưu trí xã hội (áp dụng với các mô hình lương hưu khác nhau). Khi thực hiện bất kỳ thiết kế nào, cần phải giám sát thông qua các đánh giá tài chính Quỹ BHXH định kỳ.

Cách duy nhất để Việt Nam đi đúng hướng đến mục tiêu của Nghị quyết 28-NQ/TW (60% tỷ lệ bao phủ lương hưu cho người lao động trên tuổi nghỉ hưu vào năm 2030) và mục tiêu dài hạn đảm bảo ASXH cho tất cả mọi người là phải phân tích và xác định thiết kế phù hợp nhất cho hệ thống hưu trí đa tầng ở Việt Nam, đồng thời tuân thủ các nguyên tắc cơ bản của Tiêu chuẩn lao động quốc tế.

Tài liệu tham khảo

- Chile Atiende. 2023. 'Pensión Garantizada Universal (PGU)'. 19/4/2023.
<https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/102077-pension-garantizada-universal-pgu>.
- Dân trí. 2023. 'Gần 70% người nghỉ hưu nhận mức lương hưu tối đa'. 16/3/2023.
<https://dantri.com.vn/an-sinh/gan-70-nguoi-ngh-huu-nhan-muc-luong-huu-toi-da-20230316093311413.htm>.
- ILO. 2012. 'Social Security for All: Building Social Protection Floors and Comprehensive Social Security Systems. The Strategy of the International Labour Organization'. Geneva: ILO.
<https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=34188>.
- . 2018. 'The ILO Multi-Pillar Pension Model: Building Equitable and Sustainable Pension Systems'. Social Protection for All Issue Brief. Geneva.
- . 2021a. 'Adapting Social Insurance to Women's Life Courses: A Gender Impact Assessment of Viet Nam'. Geneva: ILO.
- . 2021b. 'World Social Protection Report 2020-22: Social Protection at the Crossroads - in Pursuit of a Better Future'. Geneva: ILO.
- . 2022a. 'ILO Review of the Multi-Tier Pension System in China'. Beijing: ILO.
- . 2022b. 'Review of the Pension System in Thailand'. Geneva: ILO.
- James, Philip, and Shea McClanahan. 2019. 'Assessing the Adequacy of Tax-Financed Social Protection in Viet Nam'. Geneva: ILO.
- Kela. 2023. 'Pension Formula (National Pensions)'. 2023. <https://www.kela.fi/calculation-formula>.
- Maldives Pension Office. 2023. 'Basic Pension'. 2023.
<https://pension.gov.mv/en/scheme/basic-pension-scheme-en>.
- OECD. 2022. 'OECD Reviews of Pension Systems: Slovenia'. Paris: OECD Publishing.
- Olivier, Marius. 2022. 'Viet Nam Social Security Legal Reform: An Integrated Framework'. Geneva: ILO.
- BHXHVN. 2023. 'BHXH Việt Nam: 28 năm nỗ lực vì sự nghiệp an sinh xã hội'. 15/02/2023.
<https://baohiemxahoi.gov.vn/tintuc/Pages/hoat-dong-he-thong-bao-hiem-xa-hoi.aspx?ItemID=20122&CateID=0>.

Tiêu chuẩn lao động quốc tế và các văn bản pháp luật

- Công ước ILO về An sinh xã hội (Tiêu chuẩn tối thiểu), 1952 (Số 102).
- Công ước ILO về Trợ cấp mất sức lao động, Trợ cấp Tuổi già và Tiền Tuất, 1967 (Số 128).
- Khuyến nghị của ILO về Trợ cấp mất sức lao động, Trợ cấp Tuổi già và Tiền Tuất, 1967 (Số 131).
- Khuyến nghị ILO về Sàn An Sinh Xã Hội, 2012 (Số 202).
- Nghị quyết số 28-NQ/TW về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội (2018).
- Bộ Luật Lao động Việt Nam (2019).

Văn phòng Tổ chức Lao động Quốc tế tại Việt Nam

📍 Tòa nhà Xanh Một Liên Hợp Quốc
304 Kim Mã, Ba Đình, Hà Nội

☎ Tel: +84 24 38 500 100

✉ Email: hanoi@ilo.org

🌐 www.ilo.org/hanoi

📘 www.facebook.com/Vietnam.ILO