

Xung quanh việc XÂY DỰNG HỆ THỐNG HƯU TRÍ XÃ HỘI ở Việt Nam

GIANG THANH LONG

Đại học Kinh tế Quốc dân Hà Nội

Hệ thống hưu trí xã hội (hay hệ thống hưu trí không dựa trên đóng góp) là một mô hình ngày càng phổ biến và có hiệu quả ở các nước đang phát triển có tỷ lệ đói nghèo cao nhằm bảo vệ nhóm người nghèo và dễ tổn thương nhất trước những cú sốc, góp phần ổn định đời sống kinh tế - xã hội. Bài viết này nhằm đánh giá sơ lược về hệ thống hưu trí xã hội và bàn luận cụ thể các vấn đề cần quan tâm khi xây dựng hệ thống đó ở Việt Nam.

Vai trò của hệ thống hưu trí xã hội và sự cần thiết đối với Việt Nam

Số liệu về hệ thống an sinh trên toàn thế giới cho thấy, chỉ có khoảng 20% người lao động được tham gia và hưởng lợi từ các hệ thống hiện có, một số khu vực có tỷ lệ tham gia chỉ khoảng 5-10% như Sahara (châu Phi) và Nam Á (Reynaud, 2002). Nguyên nhân chủ yếu là do việc vận hành các hệ thống an sinh này chủ yếu dựa trên những khoản đóng góp bắt buộc của người tham gia, do đó, phần lớn người nghèo, người yếu thế, người lao động thuộc khu vực phi chính thức và khu vực nông thôn không thể tham gia do thu nhập của họ rất thấp và bấp bênh.

Có thể tóm tắt vai trò của hệ thống này thông qua một số điều tra, phân tích và kinh nghiệm quốc tế như sau:

- Mang lại *lợi ích kinh tế* thiết

thực cho nhóm người nghèo và dễ tổn thương trong xã hội, giảm tình trạng nghèo đói của hộ gia đình. Một điều tra cho thấy, xác suất để các hộ gia đình ở Brazil có người được hưởng hưu trí xã hội trở thành người nghèo giảm đi 21% và ở Nam Phi là 11%.

- Cải thiện *lợi ích xã hội*, nhất là của người già và phụ nữ trong hộ gia đình. Điều tra ở Nepal, Ấn Độ, và Bangladesh cho thấy, người thụ hưởng hưu trí xã hội thấy mình được đối xử tốt hơn trong gia đình và cảm thấy độc lập hơn trong cuộc sống về già của mình; phụ nữ cao tuổi cũng cải thiện được vị thế của mình trong xã hội như có điều kiện tham gia các hoạt động cộng đồng nhiều hơn, có được tiếng nói trong các chương trình phát triển cộng đồng.

- Không những đem lại *lợi ích về y tế*, đặc biệt cho người già sống trong các hộ gia đình có thu nhập thấp và không ổn định, mà còn là nguồn lực quan trọng để các hộ gia đình nghèo cải thiện chất lượng các bữa ăn theo hướng tốt hơn.

Trong hơn một thập kỷ qua, Việt Nam đã đạt được nhiều thành quả kinh tế - xã hội quan trọng. Tuy nhiên, một tỷ lệ lớn dân số vẫn nằm ngoài hệ thống an sinh xã hội chính thức; tình trạng và nguy cơ tái nghèo của dân cư khu vực nông thôn và miền núi vẫn còn cao; vấn đề

nghèo đói đô thị cũng đang trở lên cấp thiết do tác động tiêu cực của việc di dân quá mức trong quá trình đô thị hoá. Vấn đề đáng quan ngại là các gia đình nghèo có nguy cơ nghèo kinh niên do tỷ lệ phụ thuộc cao và không có khả năng bảo vệ mình trước nhiều rủi ro như mất việc làm, mất sức lao động, thiên tai... Cùng với dân số có xu hướng già hoá, bộ phận người cao tuổi không nơi nương tựa tăng lên, và phần lớn người già ở nông thôn với mức sống thấp và thu nhập không ổn định nên những thách thức về chăm sóc đời sống, đặc biệt là y tế, với bộ phận dân số này cũng rất lớn.

Theo phân tích của Báo cáo Phát triển Việt Nam 2006 thì việc mở rộng hệ thống bảo hiểm bắt buộc và tự nguyện còn gặp nhiều khó khăn do nhiều nguyên nhân, trong đó có sự chuyển dịch phức tạp của thị trường lao động cũng như việc người nghèo không thể có đủ thu nhập để tham gia các hệ thống đó. Do đó, việc xây dựng hệ thống hưu trí xã hội nhằm mở rộng mức độ "bao phủ" của hệ thống an sinh xã hội và bảo vệ người nghèo, người già, người yếu thế ở khu vực nông thôn, miền núi và khu vực kinh tế phi chính thức là hết sức cần thiết. Nó sẽ giảm bớt mức độ dễ tổn thương của những nhóm đối tượng này, góp phần vào

quá trình ổn định xã hội và tăng trưởng kinh tế.

Xây dựng hệ thống hưu trí xã hội ở Việt Nam như thế nào?

Từ kinh nghiệm quốc tế và các điều kiện kinh tế - xã hội cụ thể, chúng tôi cho rằng việc xây dựng hệ thống hưu trí xã hội ở Việt Nam là hoàn toàn khả thi về mặt tài chính và khả năng quản lý. Theo đó, các tiêu thức xây dựng hệ thống như sau:

Thứ nhất, lựa chọn mô hình và đối tượng thụ hưởng. Hiện nay, các nước đang áp dụng hệ thống hưu trí xã hội xác định đối tượng thụ hưởng theo hai dạng là phổ cập (universal) và lựa chọn (means-tested). Loại hình phổ cập cung cấp khoản hưu trí cho mọi đối tượng theo quy định mà không cần bất kỳ điều kiện gì về thu nhập hoặc tài sản, trong khi đó đối tượng chủ yếu của loại hình lựa chọn là người nghèo và họ chỉ nhận được sau khi đã kiểm tra các điều kiện về thu nhập và tài sản. Theo điều tra và phân tích ở các nước thì hình thức lựa chọn chỉ tốt hơn hình thức phổ cập ở góc độ tài chính vì nó chi trả đúng đối tượng.

Tuy nhiên, trong điều kiện của một quốc gia đang phát triển có tỷ lệ nghèo cao và năng lực thực hiện còn hạn chế thì hình thức lựa chọn lại bất lợi hơn hình thức phổ cập bởi các lý do chủ yếu sau.

- Hình thức này thường có những yêu cầu kiểm chứng về tài sản hoặc một số hoạt động tạo thu nhập, khiến cho bộ phận dân số và hộ gia đình rất nghèo có thể nằm ngoài hệ thống.

- Tốn kém về chi phí hành chính và có thể tạo ra nhiều kẽ hở cho việc lạm dụng quyền lực hoặc tham nhũng của các cơ quan thực hiện;

- Có thể tổn hại nghiêm trọng đến động cơ làm việc của đối tượng theo hai hướng: không muốn có thu nhập cao hơn mức quy định (để có thể

đáp ứng yêu cầu được nhận lương hưu), hoặc không muốn làm việc;

- Nhiều người coi khoản lương hưu theo hình thức này giống như nhận tiền từ thiện nên có thể khiến người nghèo không muốn tham gia vì xấu hổ khi nhận mình là người nghèo, vì thế hệ thống không thể tiếp cận được đối tượng.

Trong bối cảnh Việt Nam hiện nay, theo chúng tôi, việc áp dụng hình thức phổ cập là phù hợp vì chúng ta có thể tránh được những hành vi lệch lạc của cả người thực hiện và người thụ hưởng. Tất nhiên, hình thức này khó có thể tránh được việc cung cấp khoản hưu trí cho một số đối tượng không thuộc mục tiêu của hệ thống (ví dụ như người già, người về hưu ở khu vực đô thị đã có mức thu nhập hoặc hỗ trợ tài chính ổn định). Để giảm thiểu vấn đề này, chúng ta cần xác định nhóm dân số có tỷ lệ nghèo và mức độ dễ tổn thương cao, tức là có thể thử nghiệm mô hình cho nhóm dân số trên một độ tuổi nhất định, ví dụ từ 65 tuổi trở lên. Với cơ cấu dân số như hiện nay, hệ thống sẽ thực hiện được đúng mục tiêu vì phần lớn dân số ở độ tuổi này sống ở khu vực nông thôn, miền núi với thu nhập thấp hoặc rất thấp và không ổn định.

Vấn đề là khoản lương hưu nên cung cấp dưới dạng tiền mặt hay hiện vật. Điều này còn phụ thuộc vào chính sách và chiến lược cụ thể cho từng nhóm người nghèo hoặc dễ tổn thương. Kinh nghiệm qua nghiên cứu ở các nước đang áp dụng hệ thống này (ví dụ như điều tra của Case và Deaton (1996) tại Nam Phi), cho thấy, việc cung cấp tiền mặt sẽ tiếp cận trực tiếp được đối tượng thụ hưởng và họ tự do lựa chọn cách thức tiêu dùng, trong khi việc cung cấp bằng hiện vật có thể phát sinh những mất mát trong quá trình vận chuyển đến tay đối tượng thụ hưởng do nhiều nguyên nhân khác nhau.

Nghiên cứu của Drèze và Sen (1989) cho thấy rằng, việc cung cấp bằng tiền mặt tốt hơn việc cung cấp bằng hiện vật vì nó hạn chế được vấn đề lựa chọn sai đối tượng và thúc đẩy được thị trường hàng hoá dựa trên những tín hiệu giá cả phù hợp. Ngược lại, các nghiên cứu trên cũng phân tích một số lợi thế của việc cung cấp dưới dạng hiện vật, như thúc đẩy được việc sản xuất hàng hoá, hạn chế được hiện tượng biến thủ ngân quỹ trong bối cảnh rất khó kiểm soát luồng tiền với hệ thống ngân hàng-tài chính chưa phát triển.

Trong bối cảnh Việt Nam, theo quan điểm của chúng tôi, việc cung cấp dưới dạng tiền mặt sẽ có hiệu quả hơn vì người thụ hưởng sẽ chủ động trong việc tiêu dùng cho mình và gia đình. Tất nhiên, cách thức này phải gắn liền với một cơ chế quản lý hệ thống có hiệu quả và việc định hướng cho người thụ hưởng sử dụng một cách hợp lý nguồn tiền họ được hưởng.

Thứ hai, lựa chọn mức hưởng và nguồn tài chính thực hiện. Cho đến nay, chi phí vận hành hệ thống ở các nước được nghiên cứu chỉ chiếm tỷ trọng nhỏ so với GDP nhưng đã "bao phủ" được một tỷ lệ lớn người già, nghèo và yếu thế. Ví dụ, chi phí 1% GDP của Brazil với 5 triệu người được hưởng, 1,4% GDP của Nam Phi với 1,9 triệu người hưởng, 0,7% GDP của Nepal với 400.000 người, và 1,6% GDP của Bangladesh với khoảng 10% dân số trên 65 tuổi. Dù vậy, vấn đề quan tâm chung là làm thế nào để duy trì hệ thống này lâu dài vì nó được vận hành chủ yếu bằng nguồn thu của chính phủ, trong khi nguồn này thường rất hạn chế.

Đối với Việt Nam, theo chúng tôi, trong mô hình thử nghiệm, chúng ta nên áp dụng hệ thống cho bộ phận dân số từ 65 tuổi trở lên và xác định mức lương bằng với chuẩn

(Xem tiếp trang 64)

năng nghề để làm cơ sở lựa chọn các nhiệm vụ và công việc cần đưa vào chương trình khung. Đối với các nghề đã có tiêu chuẩn kỹ năng nghề, việc này phải được thực hiện dựa trên nghiên cứu bản phân tích nghề, phân tích công việc để bổ sung những công việc mới và căn cứ vào tiêu chuẩn kiến thức, kỹ năng nghề. Các kiến thức, kỹ năng đã được lựa chọn phải được sắp xếp theo cấp trình độ đào tạo, xác định mức độ quan trọng, đồng thời với những nghiên cứu tham khảo cấu trúc chương trình tương ứng của nước ngoài, các cơ sở đào tạo nghề soạn thảo cấu trúc chương trình khung cho từng nghề, lập sơ đồ mối quan hệ giữa các mô đun, môn học với các nhiệm vụ, công việc và giữa các mô đun, môn học với nhau.

Dự thảo chương trình khung sau khi đã được xây dựng phải được sự góp ý của 15-20

chuyên gia là giáo viên giỏi của các trường có cùng nghề, 40-50 chuyên gia kỹ thuật của doanh nghiệp, các nhà quản lý, nghiên cứu và giáo viên dạy nghề để bổ sung, hoàn thiện và được bảo vệ trước hội đồng thẩm định chương trình khung cho từng nghề. Chương trình khung trình độ trung cấp nghề, cao đẳng nghề do Bộ trưởng Bộ Lao động Thương binh và Xã hội xem xét và quyết định ban hành cùng với chương trình các môn học chung để áp dụng thống nhất trong toàn quốc.

Quy định về việc đào tạo, bồi dưỡng giáo viên dạy nghề

Văn bản này quy định về tiêu chuẩn, trình độ chuẩn của giáo viên dạy nghề; việc sử dụng giáo viên dạy nghề ở từng cấp trình độ đào tạo; việc bồi dưỡng giáo viên như nội dung, loại hình, phương thức tổ chức, cơ sở tổ chức, chính sách đối với giáo viên, kinh phí cho hoạt

động bồi dưỡng. Cùng với việc sử dụng hợp lý đội ngũ giáo viên dạy nghề, tạo điều kiện thuận lợi và hỗ trợ để giáo viên dạy nghề tham gia học tập, bồi dưỡng theo quy định, các cơ sở dạy nghề căn cứ vào yêu cầu xây dựng và phát triển, trình độ hiện có của đội ngũ giáo viên, chủ động xây dựng kế hoạch bồi dưỡng đội ngũ giáo viên cho từng giai đoạn, từng năm học, đảm bảo giáo viên được bồi dưỡng luân phiên chuyên môn, nghiệp vụ theo chu kỳ 5 năm một lần, bồi dưỡng công nghệ mới 2 năm một lần, bồi dưỡng nâng cao theo yêu cầu nhiệm vụ. Đồng thời, tự mở lớp hoặc kết hợp với các cơ sở dạy nghề khác nhằm tổ chức thực hiện các kế hoạch bồi dưỡng giáo viên, báo cáo tình hình thực hiện lên cơ quan chủ quản và Tổng cục Dạy nghề.▶

KUNG QUANH VIỆC XÂY DỰNG...

(Tiếp theo trang 77)

nghèo cho các khu vực. Về mặt tài chính, một phép tính đơn giản theo cách của John và Willmore (2001) cho thấy mức chi theo số liệu năm 2005 khoảng 2% GDP và khoảng 2,3% GDP năm 2020. Tất nhiên, để tính toán chính xác mức chi cho hệ thống, chúng ta cần có mô hình dự báo cụ thể về biến động của dân số, tình trạng nghèo đói và tiến triển của thu nhập bình quân đầu người, đặc biệt phải tính toán cụ thể tác động về mặt phúc lợi của các đối tượng thụ hưởng và người đóng thuế. Do nguồn thu của Chính phủ còn hạn chế nên việc đa dạng hoá nguồn thu là nhân tố cốt lõi quyết định sự tồn tại lâu dài của hệ thống. Kinh nghiệm cho thấy, nếu chưa cân nhắc kỹ càng về vấn đề tài chính mà đã ồ ạt mở rộng hệ thống thì khó có thể tránh khỏi sự sụp đổ. Ví dụ, năm 1997, Bolivia bắt đầu đưa vào hoạt

động hệ thống này với mục tiêu "bao phủ" toàn bộ dân số từ 20 tuổi trở lên, nhưng chỉ sau 1 năm tồn tại, hệ thống phải ngừng lại do bất cân đối lớn về tài chính, và đến năm 2001 mới hoạt động trở lại với quy định chỉ dành cho người thụ hưởng từ 65 tuổi trở lên. Hơn nữa, theo đề xuất của nhiều nhà nghiên cứu, ngoài việc khuyến khích các nguồn lực trong nước tham gia hỗ trợ, Chính phủ cũng cần kêu gọi sự hợp tác và hỗ trợ của các tổ chức xã hội và các nhà tài trợ quốc tế. Các nghiên cứu này cũng chỉ ra rằng, dù chi phí cho hoạt động hệ thống có thể không lớn so với GDP, nhưng sự sẵn sàng của bản thân Chính phủ và các tổ chức quốc tế là điều kiện tiên quyết cho sự tồn tại của nó.

Thứ ba, đối với việc quản lý hệ thống.

Có hai nhân tố cần quan tâm là tính hiệu quả, thời gian của các thủ tục hành chính và các chi phí liên quan đến việc quản

lý hành chính. Chúng ta phải xem xét cụ thể những thuận lợi và khó khăn trong việc thu thập, xử lý và đánh giá các thông tin về dân số, thu nhập... để có thể ước lượng được chi phí hoạt động. Bên cạnh đó, phải tính toán được thời gian và chi phí để đối tượng thụ hưởng có thể nhận được khoản lương trong điều kiện hệ thống tài chính ngân hàng và giao thông còn chưa phát triển. Kinh nghiệm quốc tế qua các nghiên cứu của Barrientos và Lloyd-Sherlock (2002) và HAI (2004) cho thấy, nhiều trường hợp đối tượng thụ hưởng không thể nhận được khoản lương của mình do chi phí đi lại còn lớn hơn khoản tiền nhận được, hoặc do nhiều thủ tục hành chính rườm rà. Chính vì vậy, để hệ thống hoạt động có hiệu quả thì sự kết hợp giữa các cấp quản lý hành chính, hệ thống tài chính, ngân hàng... phải chặt chẽ trong một khuôn khổ pháp luật rõ ràng và đồng bộ.▶