

THỰC TRẠNG NỢ, CHẬM VÀ “TRÓN” ĐÓNG TIỀN BẢO HIỂM XÃ HỘI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Hoàng Kim Khuyên^{*}
Hoàng Thị Quỳnh Trang^{**}

Tóm tắt: Trên cơ sở phân tích thực trạng nợ, chậm và trốn đóng bảo hiểm xã hội tại các doanh nghiệp ở Việt Nam hiện nay, bài viết đề xuất một số giải pháp nhằm khắc phục thực trạng trên.

Abstract: On the basis of analysing the practice of debt, delay and avoidance of social insurance premium in Vietnam nowadays, the article proposes some solutions to improve such practice.

Theo quy định tại Điều 3 Luật Bảo hiểm xã hội 2006: Bảo hiểm xã hội (BHXH) là sự bảo đảm thay thế hoặc bù đắp một phần thu nhập của người lao động khi họ bị giảm hoặc mất thu nhập do ốm đau, thai sản, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, thất nghiệp, hết tuổi lao động hoặc chết, trên cơ sở đóng vào quỹ BHXH. Mức đóng BHXH hàng tháng đối với người sử dụng lao động và người lao động được tính theo mức tiền lương, tiền công ghi trong hợp đồng lao động. Mặc dù có quy định rõ ràng về mức đóng, cách thức đóng nhưng trên thực tế hiện nay, tình trạng nợ đóng, chậm đóng và trốn đóng BHXH diễn ra hết sức phức tạp và các biện pháp cũng như chế tài đang áp dụng tỏ ra kém hiệu quả.

1. Thực trạng nợ, chậm và trốn đóng bảo hiểm xã hội tại các doanh nghiệp ở Việt Nam hiện nay

Thời gian qua, tình trạng nợ, chậm và trốn đóng BHXH diễn ra khá phổ biến. Nhiều doanh nghiệp cố tình chiếm dụng tiền BHXH của người lao động, gây ảnh

hưởng trực tiếp đến quyền lợi của người lao động và nguồn thu quỹ BHXH. Tại cuộc họp giao ban đánh giá kết quả công tác tháng 4 và triển khai nhiệm vụ công tác tháng 5 năm 2014 ngày 13/5/2014, Thứ trưởng, Tổng Giám đốc Bảo hiểm xã hội Việt Nam Nguyễn Thị Minh báo cáo: số nợ bảo hiểm đến 30/4/2014 là 12.451,6 tỷ đồng, tăng 1.263,9 tỷ đồng so với số nợ tại thời điểm hết tháng 3, chiếm 6,99% so với tổng số phải thu; tăng 2.775,1 tỷ đồng (28,4%) so với cùng kỳ năm 2013. Trong đó, nợ BHXH là 9.150,7 tỷ đồng, tăng 1.140,7 tỷ đồng so với tháng 3/2014; nợ bảo hiểm y tế là 3.300,8 tỷ đồng, tăng 123,3 tỷ đồng so với tháng 3/2014.

Tỷ lệ nợ của một số địa phương có số thu lớn: TP. Hồ Chí Minh 8,5%; Đà Nẵng 6,7%; Đồng Nai 6,7%; Hà Nội 6,6% và Bình Dương 6,3%. 10 địa phương tỷ lệ nợ so với số phải thu cao là: Bình Thuận 10,7%; Bình Định 10,4%; Lâm Đồng 10,2%; Bình Phước 10%; Cà Mau 9,9%; Hòa Bình 9,8%; Đắk Nông 9,6%; Quảng Trị 9,2%; Thanh Hóa 9,2% và Ninh Thuận 9,1%. 10 địa phương tỷ lệ nợ so với số phải thu thấp là: Điện Biên 2,1%; Trà Vinh

^{*} ThS., Viện Nhà nước và Pháp luật.

^{**} ThS., Đại học Luật Hà Nội.

2,4%; Đồng Tháp 2,8%; Sóc Trăng 3,2%; Cao Bằng 3,4%; Hà Tĩnh 4%; Hải Dương 4%; Kiên Giang 4%; Vinh Phúc 4% và Hưng Yên 4%¹.

Kinh tế khủng hoảng khiến nhiều doanh nghiệp hoạt động không hiệu quả, không hoàn thành nghĩa vụ tài chính với Nhà nước, không trả được lương cho người lao động, không trả được nợ... phải ngừng kinh doanh. Chỉ tính riêng năm 2013 có 60.737 doanh nghiệp gặp khó khăn phải giải thể hoặc ngừng hoạt động, tăng 11,9% so với năm trước². Đặc biệt, có hàng trăm doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (FDI) “bỏ lưng biển mất”.

Ngoài nguyên nhân khách quan do kinh tế khó khăn, làm ăn thua lỗ, mất khả năng thanh toán thì phải tính đến nguyên nhân doanh nghiệp cố tình chiếm dụng trái phép số tiền đóng BHXH của người lao động. Lấy ví dụ: một doanh nghiệp lớn có hàng nghìn lao động, nếu doanh nghiệp không đóng BHXH thì số tiền thu về đã lên tới con số hàng chục tỷ đồng mỗi năm. Doanh nghiệp chỉ cần hoạt động trong vòng 5 năm, riêng tiền chiếm dụng BHXH của người lao động đã lên tới vài chục tỷ đồng. Số tiền này cộng dồn theo thời gian khiến doanh nghiệp càng hoạt động càng nợ nhiều, khi liên tiếp xảy ra thua lỗ thì hoàn toàn mất khả năng thanh toán. Theo quy định hiện hành, doanh nghiệp chậm đóng BHXH từ 30 ngày trở lên sẽ phải trả lãi bằng với lãi suất đầu tư của BHXH là 0,988%/tháng, tương ứng khoảng 11,8%/năm - mức lãi suất khá “mềm” so với ngân

hàng khiến nhiều doanh nghiệp cố tình vi phạm để tận dụng quay vòng vốn. Hiện nay, theo quy định tại Nghị định 95/2013/NĐ-CP của Thủ tướng Chính phủ về xử lý hành chính trong lĩnh vực lao động, bảo hiểm xã hội, với hành vi chậm đóng BHXH sẽ bị phạt 75 triệu đồng. Mặc dù tăng gấp 2,5 lần so với mức ghi nhận tại Nghị định 86/2010/NĐ-CP song mức phạt này vẫn không đủ sức răn đe, nhất là với những doanh nghiệp có số nợ lên tới vài chục tỷ đồng, như 6 doanh nghiệp thuộc Công ty cổ phần Tập đoàn Mai Linh hiện nợ BHXH hơn 60 tỷ đồng³.

Ngoài việc chậm và trốn đóng kể trên, doanh nghiệp còn sử dụng rất nhiều cách khác nhau để trốn tránh nghĩa vụ nộp bảo hiểm như: 1) Hạ số tiền lương ghi trên hợp đồng lao động. Số tiền BHXH mà doanh nghiệp phải đóng được tính trên mức tiền lương ghi trong hợp đồng lao động ký giữa doanh nghiệp và người lao động. Vì vậy, khi ký hợp đồng, doanh nghiệp thỏa thuận với người lao động sẽ hạ mức tiền lương trong hợp đồng xuống mức tối thiểu (thông thường chi cao hơn khoảng 10% so với lương tối thiểu để tránh vi phạm Bộ luật Lao động) và bù thu nhập cho nhân công bằng các loại phụ cấp khác như phụ cấp chuyên cần, phụ cấp ăn trưa, phụ cấp xăng xe...; 2) Cách khác cũng được sử dụng là liên tiếp ký các hợp đồng lao động ngắn hạn hoặc sử dụng hợp đồng thử việc, vì Luật BHXH 2006 chỉ quy định trách nhiệm đóng BHXH trong trường hợp ký hợp đồng lao động từ ba tháng trở lên. Khi hết hợp đồng, doanh nghiệp sẽ yêu cầu người lao động ký lại hợp đồng khác. Do áp lực cần việc làm,

¹ *Giao ban triển khai thực hiện công tác tháng 6 năm 2014*, <http://www.baohiemxahoi.gov.vn>, truy cập ngày 10/6/2014.

² Thanh Loan, *Quy mô doanh nghiệp ngày càng nhỏ đi*, <http://tapchithue.com.vn>, truy cập ngày 10/4/2014.

³ Thanh Sơn, *Điều đúng vì nợ bảo hiểm xã hội*, <http://phunuonline.com.vn>, truy cập ngày 13/10/2013.

dù đa số người lao động đều ý thức được việc này sẽ ảnh hưởng đến các quyền lợi về sau nhưng vẫn buộc phải chấp nhận.

Hậu quả là quỹ BHXH liên tục bị thất thu. Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) đưa ra khuyến cáo trong buổi công bố báo cáo “Dự báo cân đối quỹ bảo hiểm xã hội và các khuyến nghị pháp lý”: Quỹ BHXH Việt Nam có thể bắt đầu thâm hụt từ năm 2021 và hoàn toàn cạn kiệt năm 2034 nếu không có thay đổi kịp thời về mặt chính sách. Năm 2012, Việt Nam bắt đầu bước vào giai đoạn già hóa dân số, nghĩa là khi nhóm người trên 60 tuổi chiếm hơn 10% tổng dân số, sớm hơn 5 năm so với dự kiến. Với số lượng thanh niên trong độ tuổi lao động giảm đi và chế độ lương hưu “hào phóng”, quỹ lương hưu sẽ cạn kiệt⁴.

Thực trạng trên không chỉ gây thất thu cho quỹ BHXH mà còn ảnh hưởng nghiêm trọng tới quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động. Người lao động không thể chốt sổ BHXH khi chấm dứt lao động, thậm chí không có hoặc không được trả lại sổ BHXH. Hiện không có văn bản nào chỉ rõ cơ quan BHXH phải thanh toán chế độ cho người lao động khi doanh nghiệp nợ BHXH. Với nguyên tắc “không đóng không hưởng” thì toàn bộ quyền lợi của người lao động trong các doanh nghiệp nợ tiền BHXH như trợ cấp thất nghiệp, thai sản,... đều không có. Mặc dù hàng tháng, họ vẫn thực hiện nghĩa vụ đóng BHXH thông qua việc trích thu nhập hàng tháng.

Nhằm truy thu BHXH, hiện nay các biện pháp sau đây đang được triển khai:

Hàng năm, Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội đã phối hợp với Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam và các Bộ ngành tổ chức thanh tra, kiểm tra hàng chục địa phương với hàng trăm đơn vị sử dụng lao động; đồng thời chỉ đạo các Sở Lao động – Thương binh và Xã hội phối hợp thường xuyên với các ban, ngành liên quan thực hiện việc thanh tra, kiểm tra tình hình thực hiện chính sách BHXH của các doanh nghiệp tại các địa phương. Việc thanh tra BHXH được quy định tại Điều 10 Luật BHXH năm 2006. Theo đó, thanh tra lao động - thương binh và xã hội thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành về BHXH, và việc tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của thanh tra chuyên ngành về BHXH được thực hiện theo quy định của pháp luật về thanh tra. Nhưng số lượng thanh tra của ngành lao động - thương binh và xã hội hiện quá mỏng. Tổ chức BHXH cũng tiến hành kiểm tra, nhưng do không có chức năng thanh tra, chỉ được phép lập biên bản với đơn vị vi phạm, không có thẩm quyền và chế tài xử phạt nên hiệu quả không cao. Chủ doanh nghiệp luôn tìm cách trốn tránh. Thậm chí xảy ra tình trạng cán bộ bảo hiểm đến trụ sở doanh nghiệp thấy đóng cửa. Một số doanh nghiệp vừa và nhỏ khai báo địa điểm trụ sở một nơi nhưng cán bộ bảo hiểm đến không gặp và cũng không biết tìm ở đâu.

Một hướng mới trong việc truy thu BHXH hiện nay đó là thông qua con đường tài phán để thực hiện việc khởi kiện đòi tiền nợ BHXH. Nhiều địa phương đã tiến hành khởi kiện đồng loạt và thu được một số kết quả. Bảo hiểm Xã hội Việt Nam cho biết, tính tới tháng 12 năm 2013, các tỉnh, thành phố trên toàn quốc đã khởi kiện 1.824 đơn vị nợ tiền BHXH kéo dài từ 13

⁴ Báo cáo khuyến cáo khả năng chi trả bảo hiểm xã hội ở mức đáng quan ngại, <http://www.ilo.org>, truy cập ngày 22/8/2013.

tháng trở lên với tổng số tiền nợ hơn 977 tỷ đồng. Số tiền thu hồi được là hơn 276 tỷ đồng⁵. Việc khởi kiện trên được nhìn nhận dưới góc độ là khởi kiện vụ án dân sự tại tòa án nhân dân theo Công văn 143/TANDTC-KHXX của Tòa án nhân dân tối cao về một số vấn đề liên quan đến việc khởi kiện vụ án dân sự của cơ quan BHXH và không phải nộp tiền tạm ứng án phí. Nguyên đơn trong những vụ kiện này là cơ quan BHXH và bị đơn là những doanh nghiệp nợ tiền BHXH. Tuy nhiên, việc kiện đòi cũng không đơn giản, nhiều doanh nghiệp thể hiện thái độ bất hợp tác, khi tòa mời thì đại diện doanh nghiệp không đến, vì vậy tòa phải xử vắng mặt.

Điểm bất cập của những vụ kiện này là vì khởi kiện dân sự nên chỉ xử lý trong phần tài sản của doanh nghiệp và rất khó để thu hồi toàn bộ số tiền nợ. Thậm chí trong nhiều trường hợp, việc thu hồi chỉ mang tính hình thức do doanh nghiệp mất khả năng chi trả. Ví dụ: hai vụ nợ tiền BHXH trên địa bàn TP. Hồ Chí Minh của doanh nghiệp 100% vốn Hàn Quốc: Năm 2008, Tòa án nhân dân quận Bình Tân đã tuyên buộc Công ty trách nhiệm hữu hạn Giày Anjin phải trả một lần hơn 6,5 tỉ đồng tiền nợ BHXH. Nhưng cơ quan thi hành án phát hiện ra doanh nghiệp đã không còn hoạt động và chủ doanh nghiệp thì về nước. Thực tế, tài sản của doanh nghiệp này gồm nhà xưởng, máy móc đã được thế chấp vay vốn ngân hàng. Thời điểm khởi kiện doanh nghiệp cũng là lúc phía ngân hàng yêu cầu Công ty giày Anjin trả nợ. Tuy nhiên, sau khi bán tài sản trừ đi các

khoản chi phí, số tiền còn lại chỉ khoảng 200 triệu đồng và cơ quan thi hành án giao hết cho ngân hàng. Vụ thứ hai xảy ra tại Công ty Giày dép Kwang Nam. Công ty này bị Tòa án nhân dân quận Phú Nhuận buộc phải trả một lần cho BHXH hơn 7 tỉ đồng. Trả được 500 triệu đồng thì doanh nghiệp tuyên bố phá sản, giám đốc cũng về nước. Cơ quan thi hành án đã tiến hành cưỡng chế bán đấu giá tài sản, nhưng số tiền thu được so với số nợ của doanh nghiệp không đáng kể⁶. Bên cạnh đó, do chi xử lý tài sản của doanh nghiệp mà không quy kết trách nhiệm của chủ doanh nghiệp nên nhiều người vẫn có tâm lý cố tình vi phạm, không sợ vì không có hậu quả. Thực tế cho thấy, khả năng thi hành được những bản án như vậy là rất khó. Bởi vì, chỉ những doanh nghiệp coi trọng thương hiệu và uy tín trên thương trường mới sợ bị kiện, còn những doanh nghiệp đã cố tình và tài sản không có, hoặc nếu có thì đã thế chấp hết cho ngân hàng thì kiện cũng không giải quyết được chuyện đòi "tiền nợ".

Trong trường hợp cá nhân người lao động di kiện thì còn phức tạp hơn nhiều. Tòa án sẽ không xử lý chung một lần mà tách riêng thành từng vụ kiện riêng lẻ để xét xử. Việc tách này sẽ tiêu tốn rất nhiều thời gian và công sức của các bên, vì nếu doanh nghiệp lớn có hàng ngàn người lao động, doanh nghiệp nhỏ tối thiểu cũng có vài người lao động và như vậy sẽ có rất nhiều vụ khác nhau. Mỗi người lao động lại có mức đóng và thời gian đóng BHXH khác nhau nên số tiền bị chiếm dụng cũng

⁵ Khởi kiện gần 2.000 doanh nghiệp nợ BHXH, <http://baocongthuong.com.vn>, truy cập ngày 25/12/2013.

⁶ Bình An, Trốn thi hành án nợ bảo hiểm xã hội: cần xử lý hình sự, <http://www.moj.gov.vn>, truy cập ngày 05/9/2011.

khác nhau. Nếu trong thời gian không được doanh nghiệp đóng BHXH mà phát sinh các chế độ như thai sản, ốm đau... thì lại càng phức tạp. Vì vậy, nhiều người lao động chấp nhận mất số tiền đã đóng BHXH, bởi vì công sức và thời gian bỏ ra để theo kiện còn lớn hơn phần tiền bị chiếm dụng.

2. Một số giải pháp

Để tháo gỡ khó khăn trên cần tiến hành đồng bộ nhiều biện pháp, trong đó cần giải quyết những vấn đề chính hiện nay là:

Thứ nhất, tăng cường chất lượng công tác thanh tra mà ở đây là trao quyền thanh tra cho các tổ chức BHXH. Việc có trao quyền thanh tra chuyên ngành về chính sách BHXH cho Bảo hiểm xã hội Việt Nam hay không xuất phát từ tính chất của tổ chức BHXH là đơn vị sự nghiệp hay cơ quan quản lý nhà nước còn chưa được xác định. Hiện nay, theo quy định tại Điều 29 của Luật Thanh tra năm 2010 thì cơ quan quản lý nhà nước theo ngành, theo lĩnh vực được giao thêm chức năng thanh tra chuyên ngành. Vậy, BHXH có phải là cơ quan quản lý nhà nước hay không. Nếu là đơn vị sự nghiệp thì không được thanh tra, không được xử phạt, việc thu chi là nhằm đảm bảo hoạt động và có lãi. Trong khi đó, tổ chức BHXH hoạt động không vì mục đích thu lợi nhuận mà vì quyền lợi của người lao động. Việc thu để nuôi sống bộ máy không phải vì lợi nhuận mà là tạo nguồn quỹ để chăm lo cho lợi ích của người lao động. Tính chất công việc của tổ chức BHXH như cánh tay nối dài của cơ quan quản lý nhà nước. Như vậy, việc trao thẩm quyền thanh tra cho tổ chức BHXH là hoàn toàn hợp lý do bản chất của cơ quan BHXH vừa thực hiện dịch vụ công, vừa thực hiện chức năng quản lý nhà nước.

Thứ hai, áp dụng chế tài xử lý hình sự đối với hành vi cố ý chậm hoặc trốn đóng BHXH nếu gây hậu quả nghiêm trọng hoặc đã bị xử lý hành chính nhưng vẫn tái phạm. Việc xử lý hiện nay trên thực tế mới chỉ dừng lại ở mức độ xử lý vi phạm hành chính với mức phạt không đủ sức răn đe. Mặc dù Điều 138 Luật Bảo hiểm xã hội quy định, tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử phạt vi phạm hành chính, xử lý kỷ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự, nhưng trong Bộ luật Hình sự hiện hành lại không quy định tội danh liên quan đến BHXH. Do đó, cơ quan tiến hành tố tụng không có căn cứ để truy cứu trách nhiệm hình sự đối với những cá nhân vi phạm và cũng không thể quy kết trách nhiệm cá nhân, đặc biệt là trách nhiệm của người đứng đầu doanh nghiệp. Vì vậy, cần có chế tài xử lý hình sự đối với các chủ doanh nghiệp bỏ trốn tránh tình trạng không thể giải quyết như hiện nay.

Thứ ba, nâng mức xử phạt. Mức phạt 75 triệu đồng như quy định hiện nay là quá thấp, không có tính răn đe, vì số tiền phạt quá ít so với lợi ích mà các doanh nghiệp thu lại khi cố tình chiếm dụng BHXH. Doanh nghiệp càng lớn thì số tiền có thể chiếm dụng càng nhiều; và thời gian càng kéo dài thì tiền chênh lệch tính theo lãi suất ngân hàng càng nhiều. Vì vậy, nên chăng mức xử phạt phải được tính theo tỷ lệ của số tiền nợ đóng, chậm đóng. Có thể tính tương tự như hành vi chậm nộp tiền thuế như sau: xử phạt 0,05% mỗi ngày tính trên số tiền thuế chậm nộp trong 90 ngày đầu kể từ khi quá hạn, và 0,07% nếu quá 90 ngày (quy định tại Điều 106 Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Quản lý thuế, có hiệu lực từ ngày 01/7/2013). Như vậy mức phạt sẽ là 1,5% mỗi tháng trong ba tháng đầu và

2,1%/tháng trong các tháng tiếp theo. Có nhiều ý kiến cho rằng, việc đưa ra mức tiền phạt nặng là gián tiếp “bức tử” doanh nghiệp; vô hình trung làm tăng gánh nặng tài chính vốn đã rất khó khăn cho doanh nghiệp. Tuy nhiên, nếu nhìn từ chiều ngược lại, việc tăng tiền phạt khiến cho doanh nghiệp phải cân nhắc lợi ích thiệt hơn trước khi vi phạm. Thêm vào đó, những doanh nghiệp nào nợ lớn sẽ buộc phải sớm phá sản để tránh tình trạng nợ chồng nợ, không thể cố tình kéo dài thời gian; và từ góc độ kinh

tế, việc chấm dứt sớm hoạt động của các doanh nghiệp kém hiệu quả là cách tốt để giảm đáng kể chi phí xã hội, bảo vệ lợi ích của người lao động.

Như vậy, với thực trạng nợ, chậm và trốn đóng tiền BHXH của các doanh nghiệp hiện nay thì việc tiến hành và áp dụng đồng bộ các biện pháp trên sẽ đem lại hiệu quả quản lý cho cơ quan BHXH và tạo sự an tâm của người lao động khi làm tại doanh nghiệp đó.

(Tiếp theo trang 39 – Chứng minh tập quán ...)

Các qui tắc của tập quán pháp còn có thể tìm thấy trong các phán quyết của các tòa án khi giải quyết các vụ việc tranh chấp cụ thể. Phán quyết của tòa án áp dụng qui tắc của tập quán pháp cũng được xem là tư liệu ghi chép tập quán.

Việc nghiên cứu và sưu tập các qui tắc tập quán đòi hỏi nhiều thời gian và công sức. Ngoài việc tìm kiếm có tính cách tìm hiểu trong một giai đoạn nhất định, các công việc tìm kiếm của các luật gia thường xuất phát từ nhu cầu giải quyết các tranh chấp mà chính hệ thống pháp luật đòi hỏi và cho phép áp dụng các qui tắc như vậy. Để thẩm định việc có qui tắc tập quán hay không, thông thường người ta phải tìm tới các nguồn của nó. Có thể tìm thấy các qui tắc tập quán tại các tư liệu khác ngoài các xuất bản phẩm chuyên về tập quán pháp, và

trong trường hợp này cần phải xem xét các qui tắc đó trên cơ sở chứng cứ khác về sự tồn tại của chúng.

Trong việc tìm kiếm và chứng minh các qui tắc của tập quán pháp, phương pháp phỏng vấn chuyên gia có ý nghĩa rất quan trọng. Các chuyên gia ở đây không hoàn toàn là những người chuyên nghiên cứu và sưu tập tập quán, mà còn cả những thương nhân trong cùng lĩnh vực kinh doanh với các bên tranh chấp. Đặc biệt lưu ý rằng: cũng giống như các qui tắc của luật thành văn, các qui tắc của tập quán pháp cũng có sự thay đổi theo thời gian bởi yêu cầu thực sự của xã hội hoặc nghề nghiệp. Do đó, các ý kiến của chuyên gia có thể làm cho việc tìm kiếm các qui tắc tập quán pháp chính xác, tránh lỗi thời.