

KINH NGHIỆM PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VÀ MỘT SỐ QUỐC GIA VỀ CHÍNH SÁCH BẢO HIỂM XÃ HỘI MỘT LẦN - ĐỀ XUẤT HOÀN THIỆN DỰ THẢO LUẬT BẢO HIỂM XÃ HỘI (SỬA ĐỔI)

NGUYỄN THỊ BÍCH

Khoa Luật Dân sự, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh

Faculty of Civil Law, Ho Chi Minh City University of Law

Email: ntlich@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Tình hình thực thi Luật bảo hiểm xã hội 2014 hiện hành cho thấy còn nhiều bất cập trong chính sách bảo hiểm xã hội một lần dẫn đến tỷ lệ rút bảo hiểm xã hội một lần và không quay lại hệ thống tương đối cao. Bài viết bình luận chi tiết về vấn đề bảo hiểm xã hội một lần cùng với tham khảo kinh nghiệm pháp luật của một số quốc gia về chính sách rút bảo hiểm một lần tương tự. Qua đó, bài viết đề xuất một số ý kiến góp phần hoàn thiện dự thảo bảo hiểm xã hội (sửa đổi) về chính sách bảo hiểm xã hội một lần.

Từ khóa: bảo hiểm xã hội một lần, dự thảo Luật bảo hiểm xã hội, kinh nghiệm pháp luật quốc tế

Abstract

The implementation of the 2014 Social Insurance Law in Vietnam reveals numerous shortcomings in social insurance policies, particularly the lump-sum social insurance payment option which has led to a relatively high rate of people opting for a lump-sum withdrawal and not returning to the system. The article provides a detailed commentary on the issue of lump-sum social insurance payments, incorporating lessons from the legal experiences of various countries with similar policies. It offers several suggestions aimed at improving the draft social insurance legislation (amendment) regarding the lump-sum social insurance policy.

Keywords: lump-sum social insurance, draft Social Insurance Law, international legal experience

Ngày nhận bài: 10/01/2024

Ngày duyệt đăng: 15/03/2024

1. Khái quát chung về bảo hiểm xã hội một lần

Hiện nay, dù thuật ngữ “bảo hiểm xã hội một lần” được biết đến và sử dụng khá phổ biến, pháp luật Việt Nam cũng như pháp luật quốc tế chưa xây dựng định nghĩa cụ thể. Về bản chất, đây là hình thức khác của việc thụ hưởng quá trình đã tham gia bảo hiểm xã hội (BHXH) bắt buộc và/hoặc BHXH tự nguyện phụ thuộc vào những điều kiện nhất định như thời gian đóng, độ tuổi, tình trạng sức khỏe của người lao động (NLD). Khác biệt của BHXH một lần so với BHXH hưu trí hàng tháng là BHXH một lần cho phép người tham gia được nhận toàn bộ chế độ của họ trong một lần khi thỏa mãn điều kiện nhất định, và người tham gia sẽ dùng khoản này để chi trả cho toàn bộ cuộc sống từ sau khi nhận hưởng BHXH một lần đến khi mất đi mà không có lương hưu hàng tháng. Ở nhiều nước, nhiều người khi về hưu chọn sử dụng tiền rút BHXH một lần để khởi nghiệp, mua nhà, hỗ trợ cho con đi du học, hoặc du lịch nước ngoài và chi tiêu hết khoản này trong thời gian ngắn sau khi nhận BHXH một lần. Những người này cho rằng, khi

không có nguồn thu nhập thường xuyên từ lao động, họ phải đối mặt với nhiều nhu cầu trước mắt và không biết rằng liệu còn đủ khả năng để quay lại tham gia BHXH nữa hay không (đặc biệt là với những NLD làm ngành nghề mùa vụ, công việc không thường xuyên ổn định và đa phần tỷ lệ này nằm ở nữ giới). Quỹ Bảo trợ NLD của Malaysia (*Employees' Provident Fund, EPF*) đã thực hiện một cuộc khảo sát gần đây cho thấy hơn 70% thành viên của quỹ này tiêu sạch số tiền nhận một lần khi nghỉ hưu trong vòng ba năm kể từ khi rút.¹ Do đó, về lâu dài, những người này sẽ phải sống dựa vào tiền trợ cấp xã hội của chính phủ dành cho người nghèo.

Với nội dung phân tích trên, có thể thấy BHXH một lần có các tính chất như: chỉ được chi trả trong một số trường hợp nhất định khi thỏa mãn các điều kiện luật định, chi trả mức hưởng là cố định vào một lần, sau khi hưởng thì sẽ mất một số quyền lợi nhất định và giá trị của khoản rút BHXH một lần luôn thấp hơn tổng giá trị của các khoản tiền hưu trí được nhận hàng tháng. Lý do là giá trị hiện tại ròng của các khoản lương hưu hàng tháng luôn cao hơn khoản tiền nhận BHXH một lần. Giáo sư Norman Stein thuộc Đại học Drexel đã tính toán và cho thấy trung bình, khoản tiền hưu trí một lần bao giờ cũng thấp hơn từ 15%-20% so với tổng tiền lương hưu hàng tháng trong giai đoạn 20-30 năm.²

Như vậy, có thể thấy BHXH một lần có nhiều tác động tiêu cực đến vấn đề bảo đảm an sinh xã hội, cụ thể như:

Một là, NLD đã hưởng BHXH một lần khi về già có thể chịu rủi ro về thu nhập. Bởi lúc khả năng lao động kém, lại không có lương hưu trong khi những nhu cầu thiết yếu thì luôn duy trì hằng ngày, NLD phải đối mặt với rất nhiều vấn đề như mâu thuẫn gia đình, tranh chấp, kiện cáo...

Hai là, ý nghĩa và vai trò của BHXH cũng như an sinh xã hội mà nhà nước đã nỗ lực xây dựng sẽ giảm đi đáng kể vì tâm lý NLD cho rằng, đóng vào rồi vẫn có thể “thích rút ra thì rút” bởi cơ chế lỏng lẻo. Điều này rất dễ lan tỏa tâm lý thúc đẩy NLD rút BHXH một lần khi không có việc làm. Nếu xét về góc độ thu nhập, mục tiêu cốt lõi của BHXH là đảm bảo cho người dân có một cuộc sống chất lượng hơn khi có khoản tiền hưu trí hàng tháng. Tuy nhiên BHXH một lần đã làm mất đi quyền lợi đó. Theo phân tích từ chuyên gia của Tổ chức Lao động Quốc tế (*International Labour Organization, ILO*), thông lệ quốc tế cho thấy việc rút BHXH một lần không phải là giải pháp tối ưu cho an ninh thu nhập của người cao tuổi, vì hầu hết các khoản tiền rút được đều chỉ tiêu ngay lập tức. Nếu tình hình rút BHXH một lần

1 Nguyễn Hải Đạt & Andre' da Silva Gama, “Bảo hiểm xã hội một lần – bằng chứng quốc tế và trường hợp Việt Nam”, *Hội thảo Kỹ yếu khoa học quốc gia BHXH một lần ở Việt Nam – Thực tiễn và những vấn đề đặt ra*, Nxb.ĐH KTQD, Hà Nội, 2021

2 Trump Treasury Backtracks On Lump-Sum Pension Rules Meant To Protect Retirees, <https://www.forbes.com/sites/ashleaebeling/2019/03/07/trump-treasury-backtracks-on-lump-sum-pension-rules-meant-to-protect-retirees/?sh=46fffd6268ed>, truy cập ngày 28/9/2023.

không thay đổi, hệ thống lương hưu sẽ không đảm bảo thu nhập cho người già, và trong tương lai các gia đình sẽ phải thực thi trách nhiệm chăm lo thu nhập cho người cao tuổi.³

Ba là, với tốc độ già hóa dân số của Việt Nam hiện tại, thời gian được trợ cấp hưu trí của NLD có xu hướng kéo dài. Vì vậy, nhiều nước trên thế giới, trong đó có Việt Nam đã thực hiện tăng tuổi nghỉ hưu. Tuy nhiên, nếu xem xét ở khía cạnh quyền lợi thì những NLD tham gia BHXH nhận BHXH một lần thường bị thiệt thòi hơn so với những người nhận trợ cấp lương hưu hàng tháng bởi mức hưởng thấp hơn và chỉ hưởng một lần.

Do không được khuyến khích nên chính sách về BHXH một lần cần phải được nghiên cứu một cách thận trọng và chặt chẽ, phải làm sao vừa đảm bảo đúng các trường hợp giải quyết quyền lợi cấp bách thực sự vừa đảm bảo hạn chế tình trạng NLD rời bỏ hệ thống BHXH khi rút BHXH một lần. Trong phạm vi bài viết này, tác giả tập trung tìm hiểu, phân tích và bình luận kinh nghiệm của một số quốc gia trong việc thực hiện chính sách có liên quan đến rút trợ cấp bảo hiểm một lần tương tự như BHXH một lần của Việt Nam. Từ đó, tiếp thu có chọn lọc, học hỏi một số kinh nghiệm phù hợp áp dụng với hệ thống BHXH của Việt Nam trong bối cảnh Chính phủ đang tổ chức lấy ý kiến rộng rãi về dự thảo Luật BHXH sửa đổi.

2. Pháp luật quốc tế và một số quốc gia về chính sách bảo hiểm xã hội một lần

2.1. Quan điểm của Tổ chức Lao động quốc tế về bảo hiểm xã hội một lần

Trong số những Công ước của ILO ghi nhận các quyền cơ bản của người lao động,⁴ các Công ước về an sinh xã hội (Công ước số 102 về Quy phạm tối thiểu về An toàn xã hội năm 1952; Công ước số 128 về Trợ cấp tàn tật, tuổi già và tiền tuất năm 1967) của ILO chỉ tập trung yêu cầu các quốc gia thành viên hướng đến đảm bảo những người được bảo vệ được hưởng chế độ hưu trí định kỳ (hàng tháng hoặc hàng năm) tùy theo số năm đóng góp hay làm việc hoặc thường trú của họ, mà không đề cập việc hưởng BHXH một lần. Bởi, quyền hưởng các chế độ BHXH nói chung và hưởng chế độ hưu trí khi về già nói riêng sẽ không còn sau khi đã nhận BHXH một lần. Mức độ bao phủ của hệ thống BHXH cũng vì thế sẽ bị thu hẹp ở cả khía cạnh số người tham gia và số người thụ hưởng các chế độ BHXH từ việc rút toàn bộ trong một lần hưởng, từ đó các nỗ lực mở rộng diện bao phủ và phát triển đối

3 Anh Hạ, “Chuyên gia ILO Nuno Cunha: Cải cách ASXH Việt Nam hướng về tương lai”, Báo điện tử Đảng cộng sản Việt Nam, 01/08/2018, <https://dangcongsan.vn/bao-hiem-xa-hoi-bao-hiem-y-te-vi-an-sinh-xa-hoi/chuyen-gia-ilo-nuno-cunha-cai-cach-asxh-viet-nam-huong-ve-tuong-lai-492378.html>, truy cập ngày 28/9/2023.

4 Usanee Aimsiranun, “Challenges Concerning New Generation FTAs’ Labour Provisions: Perspective from Thailand”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 6, No. 1, 2022, <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0004>, tr. 78.

tượng tham gia BHXH của quốc gia sẽ không đạt được hiệu quả.

Như vậy, ILO hiện nay không có động thái cụ thể ủng hộ chính sách BHXH một lần vì những bất cập nêu trên, vì cho rằng đây là một hình thức ngăn cản sự phát triển của hệ thống an sinh xã hội. Đồng thời, trên thế giới cũng có rất ít quốc gia còn duy trì chế độ chi trả khoản BHXH một lần cho những người chưa đủ điều kiện hưởng lương hưu.

2.2. Kinh nghiệm của một số quốc gia về chính sách bảo hiểm xã hội một lần

Trong phạm vi nghiên cứu, tác giả không chỉ xem xét trên cơ sở pháp luật các quốc gia về chính sách BHXH một lần như Việt Nam mà còn xem xét rộng ở các chính sách trợ cấp một lần có liên quan đến BHXH và an sinh xã hội. Trong nội dung dưới đây, tác giả nghiên cứu về pháp luật của một số quốc gia bao gồm Đức, Singapore... với hệ thống an sinh xã hội quốc gia phát triển, là môi trường đáng sống thu hút đông đảo người đến định cư. Ngoài ra, tác giả nghiên cứu thêm một số quốc gia tại châu Á có những nét tương đồng về đặc điểm tâm lý người dân, kinh tế xã hội... như Trung Quốc, Hàn Quốc.

Tại Đức, Luật Hưu trí của Đức không quy định việc chi trả tiền BHXH một lần cho toàn thời gian NLĐ đã đóng góp. Tuy nhiên, đối với người đóng BHXH hưu trí chưa đủ 5 năm mà có yêu cầu thì họ sẽ được nhận BHXH hưu trí 1 lần và chỉ được nhận phần do chính NLĐ đóng góp (ở Đức mức đóng góp cho chế độ hưu trí năm 2014 là 18,9%, năm 2015 giảm xuống còn là 18,7%; trong đó NLĐ đóng góp 50%; chủ sử dụng đóng góp 50%).⁵ Trường hợp này thường được thực hiện cho những NLĐ nước ngoài có thời gian lưu trú ngắn hạn ở Đức. Lý do là khoản tiền trả một lần cho NLĐ nếu họ không đóng đủ 5 năm chỉ là phần mà họ đã đóng góp từ phần tiền lương, còn phần đóng góp BHXH của NSDLĐ thì không phải là một phần tiền lương của NLĐ. NSDLĐ, sẽ không được hoàn trả lại phần tiền đã đóng góp cho NLĐ vì đó là khoản đóng góp của doanh nghiệp cho xã hội. Điều này có ý nghĩa tích cực khi vừa giúp cho NLĐ nhìn thấy thiệt hại ngay trước mắt nếu rời bỏ hệ thống BHXH, vừa giúp nhà nước có nguồn quỹ để hoạt động xã hội, từ đó nâng cao chất lượng an sinh xã hội cho quốc gia.

Luật Hưu trí của Đức quy định phải có ít nhất 5 năm đóng BHXH hưu trí mới được quyền làm đơn xin hưởng trợ cấp hưu trí hàng tháng, nhưng phải với điều kiện giới hạn về tuổi là 65 tuổi. Từ năm 2012, tuổi giới hạn này tăng dần mỗi năm là 1 tháng cho tới khi đạt 67 tuổi.⁶ Mức hưởng

5 Nguyễn Thị Lệ Huyền, “Bảo hiểm hưu trí một lần trên thế giới và một số kinh nghiệm cho Việt Nam”, *Hội thảo Kỹ yếu khoa học quốc gia BHXH một lần ở Việt Nam – Thực tiễn và những vấn đề đặt ra*, Nxb.ĐH KTQD, Hà Nội, 2021.

6 Ủy ban châu Âu, *Your social security rights in Germany*, 2013, https://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Germany_en.pdf, truy cập ngày 12/10/2023.

sẽ phụ thuộc vào mức đóng. Có thể nói, phương thức hạn chế tình trạng hưởng trợ cấp một lần của Đức là cách tiếp cận theo hướng giảm thiểu tối đa lợi ích của NLĐ khi nhận BHXH hưu trí một lần để NLĐ thấy được thiệt hại ngay trước mắt và không chọn hưởng một lần. Cho nên, khi NLĐ đặt “bàn cân” để so sánh giữa việc nên rút trợ cấp hưu trí một lần hay giữ đến khi hưởng lương hưu thì tự NLĐ đã có đáp án cho mình về phương án quyền lợi tối ưu nhất. Tuy nhiên, do Đức là một quốc gia phát triển đồng bộ với hệ thống an sinh xã hội đã rất phát triển (về y tế, giáo dục, dịch vụ tiện ích công cộng...) nên những nhu cầu thiết yếu cơ bản trước mắt (như đóng học cho con, nuôi con nhỏ...) không phải là một vấn đề quá lớn với người dân Đức so với các quốc gia đang phát triển như Việt Nam. Vì vậy, việc tiếp thu hay không cách tiếp cận nêu trên để ứng dụng phù hợp với bối cảnh của Việt Nam để lựa chọn ra giải pháp hiệu quả cũng cần được xem xét kỹ lưỡng.

Singapore cũng không quy định trực tiếp về việc rút BHXH một lần mà có quỹ BHXH tiết kiệm riêng nhằm giải quyết được những vấn đề trước mắt cho NLĐ (một trong những nguyên nhân chính thúc đẩy động lực rút BHXH một lần của NLĐ). Quỹ Phòng xa trung ương (*Central Provident Fund*, gọi tắt là CPF) là một quỹ BHXH tiết kiệm với sự tham gia của NLĐ, chủ sử dụng lao động và chính phủ, được thành lập vào năm 1995 theo Đạo luật Quỹ tiết kiệm trung ương năm 1953, sửa đổi gần nhất cho đến ngày 01/12/2021.⁷ Mục tiêu căn bản của CPF là đáp ứng những nhu cầu tối thiểu cho các thành viên như chỗ ở tạm thời, thức ăn, quần áo và các dịch vụ về sức khỏe khi họ về già hoặc các nhu cầu khác khi họ không còn khả năng làm việc. Các chế độ có thể bao gồm việc rút tiền trong các trường hợp nghỉ hưu, tàn tật vĩnh viễn, sở hữu nhà ở và chăm sóc y tế. Các khoản tiền, trợ cấp phụ cấp bắt buộc phải đóng CPF bao gồm: tiền thưởng làm việc hiệu quả và đi làm thường xuyên; tiền thưởng cho nhân viên khi kết thúc năm tài chính; tiền hoa hồng; tiền thưởng cho nhân viên dựa trên phần trăm doanh thu đạt được; phụ cấp phí sinh hoạt; phụ cấp phí công tác; phụ cấp thêm tiền học cho con của NLĐ; phụ cấp làm ngoài giờ, làm ban đêm, ngày lễ; tiền thưởng cho nhân viên dịp lễ; phụ cấp tiền điện thoại; phụ cấp cho nhân viên đi du lịch; phụ cấp tiền ăn... Hệ thống thu giúp CPF thu các khoản đóng góp chính xác và đúng thời hạn, đồng thời gửi các khoản đóng góp CPF vào các tài khoản cá nhân của các thành viên CPF.⁸ Chính nhờ cơ chế của CPF với những ý nghĩa nhân văn, tương trợ sâu sắc mà Singapore không có chính sách nhận BHXH một lần bởi CPF đã giải quyết được một

7 Central provident fund Act 1953, <https://sso.agc.gov.sg/Act/CPFA1953>, truy cập ngày 10/10/2023

8 Tạp chí BHXH, “Quỹ Phòng xa Trung ương Singapore”, *Công thông tin điện tử Bảo hiểm xã hội Việt Nam*, 10/09/2018, <https://baohiemxahoi.gov.vn/gioithieu/Pages/gioi-thieu-chung.aspx?CateID=0&ItemID=11217>, truy cập ngày 12/10/2023.

trong những nguyên nhân chính thúc đẩy NLD rút BHXH một lần là giải quyết các nhu cầu sinh hoạt cấp thiết trước mắt cho NLD.

Qua đây, có thể thấy cách tiếp cận của Singapore là đi vào giải quyết nguyên nhân của việc tâm lý người dân mong muốn rút BHXH một lần để làm gì? Đó chính là những nhu cầu thiết yếu ngay trước mắt, thường nhật hàng ngày mà NLD phải đối mặt. Bởi thế, Singapore thiết kế ra CPF không phải là khoản tiền rút BHXH một lần mà là khoản tiền từ quỹ với mục tiêu chính là khắc phục những vấn đề cần giải quyết trước mắt cho NLD khi không có thu nhập (bị mất việc làm). Khi đó, NLD cũng không còn lý do để còn nhu cầu lấy BHXH một lần nữa.

Tại Trung Quốc, theo Luật BHXH nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, tại Điều 16⁹ quy định:

“Điều 16:

Người tham gia bảo hiểm hưu trí cơ bản được hưởng lương hưu cơ bản hàng tháng nếu thời gian đóng góp tích lũy của người đó không dưới 15 năm tính đến tuổi nghỉ hưu theo luật định.

Nếu thời gian đóng góp tích lũy vào bảo hiểm hưu trí cơ bản của một người là dưới 15 năm khi người đó đến tuổi nghỉ hưu hợp pháp thì người đó có thể được nhận bảo hiểm hưu trí cơ bản hàng tháng sau khi đã đóng đủ khoản đóng góp cho 15 năm. Người đó được quyền lựa chọn chuyển sang Bảo hiểm xã hội nông thôn mới về trợ cấp hưu trí¹⁰ hoặc Bảo hiểm xã hội hưu trí cho cư dân thành thị¹¹ và nhận lương hưu theo quy định của Hội đồng Nhà nước.”

Như vậy, với dưới 15 năm đóng góp, người đóng bảo hiểm có thể lựa chọn dừng đóng và nhận chi trả một lần, nhưng nhà nước vẫn khuyến khích người dân duy trì việc đóng góp với các hình thức: (i) Những người tham gia chương trình bảo hiểm hưu trí cơ bản trước năm 2011 ở độ tuổi nghỉ hưu theo luật định và có ít nhất 10 năm nhưng dưới 15 năm làm việc thuộc diện bao phủ BHXH có thể đóng một khoản đóng góp một lần để đủ điều kiện hưởng hưu trí cơ bản.; (ii) Những người được bảo hiểm đủ 60 tuổi với dưới 15 năm làm việc thuộc diện bao phủ BHXH có thể tiếp tục

9 Nghị định của Chủ tịch nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa (số 35), http://www.mohrss.gov.cn/gjhzs/GJHZzhengcewenjian/201506/t20150625_212401.html, truy cập ngày 12/10/2023.

10 Điều 20: “Nhà nước xây dựng và hoàn thiện chế độ bảo hiểm xã hội nông thôn mới về trợ cấp hưu trí. Bảo hiểm xã hội nông thôn mới về trợ cấp hưu trí là sự kết hợp giữa đóng góp của cá nhân, trợ cấp tập thể và trợ cấp của Chính phủ.” Điều 21: “Chế độ hưởng bảo hiểm xã hội nông thôn mới về trợ cấp hưu trí bao gồm lương hưu cơ bản và trợ cấp cá nhân. Người cư trú ở nông thôn tham gia bảo hiểm xã hội nông thôn mới về trợ cấp hưu trí được hưởng trợ cấp hàng tháng của bảo hiểm xã hội nông thôn mới về trợ cấp hưu trí khi có đủ điều kiện do Nhà nước quy định.

11 Điều 22: “Nhà nước quy định và hoàn thiện chế độ bảo hiểm xã hội hưu trí cho cư dân thành thị. Chính quyền nhân dân của một tỉnh, khu tự trị hoặc đô thị trực thuộc Trung ương có thể, tùy theo hoàn cảnh của địa phương, áp dụng chế độ kết hợp bảo hiểm xã hội hưu trí cho cư dân thành thị với bảo hiểm xã hội nông thôn mới về trợ cấp hưu trí.”

đóng góp cho đến khi họ đủ điều kiện hoặc thực hiện khoản đóng góp một lần vào chương trình hưu trí dành cho nông dân và cư dân thành thị không làm công ăn lương (có sự hỗ trợ của Nhà nước) để đủ điều kiện hưởng chế độ hưu trí.¹² Từ đây có thể thấy, Trung Quốc theo cách thức khuyến khích người dân duy trì với chính sách chương trình hưu trí riêng dành cho NLD muốn rút một lần. Việc khuyến khích này mở ra một chương trình hưu trí khác cho NLD có cơ hội tham gia để tích lũy thêm, nâng cao chất lượng cuộc sống khi về già.

Trong khi đó, Hàn Quốc quy định về BHXH một lần tại Điều 77 Luật Hưu trí Hàn Quốc:

“Điều 77(1): Nếu người đang hoặc đã tham gia BHXH rơi vào một trong các trường hợp sau đây, người đó có thể nhận BHXH hoàn trả một lần theo yêu cầu của họ hoặc của thân nhân:

1. Trường hợp một người đã tham gia BHXH dưới 10 năm và đủ sáu mươi tuổi;
2. Trường hợp một người đang hoặc đã tham gia BHXH chết. (...)
3. Trường hợp một người mất quốc tịch hoặc nhập cư ở nước ngoài.”

Theo đó, các trường hợp được hưởng BHXH một lần bao gồm khi NLD từ đủ 60 tuổi nhưng chưa đủ 10 năm đóng BHXH, hoặc bị mất quốc tịch, hoặc ra nước ngoài để định cư.¹³ Như vậy, so với quy định hiện hành của Việt Nam, pháp luật Hàn Quốc nới lỏng hơn về điều kiện số năm đóng BHXH cho NLD hưởng BHXH một lần. Ngoài ra, Điều 78 Luật này còn cho phép người đã nhận BHXH hoàn trả một lần có thể trở lại tham gia hệ thống BHXH với điều kiện họ trả lại khoản tiền BHXH một lần đã nhận (kèm lãi suất).

Có thể thấy, tiêu chuẩn lao động quốc tế cũng như quan điểm lập pháp của các quốc gia đều không khuyến khích hưởng BHXH một lần thông qua việc không thiết lập hành lang pháp lý cụ thể (không cho phép hưởng BHXH một lần) hoặc cho phép hưởng nhưng chỉ trả khi thỏa mãn điều kiện nhất định về các trường hợp được hưởng mà chưa đủ thời gian đóng góp hoặc hạn chế quyền lợi của NLD hưởng BHXH một lần. Nhìn chung, bên cạnh việc quy định trực tiếp về BHXH một lần thì còn cần phải kết hợp nhiều chính sách an sinh xã hội khác để thúc đẩy hạn chế tình trạng rút BHXH, quan trọng nhất là giải quyết được nguyên nhân cơ bản dẫn tới hành vi rời bỏ hệ thống BHXH của NLD. Những kinh nghiệm thực thi có hiệu quả của các quốc gia nêu trên cũng là cơ sở để Việt Nam học hỏi, tiếp thu và hoàn thiện BHXH một lần trong Dự thảo Luật BHXH sửa đổi lần này.

12 Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội, *Tổng quan kinh nghiệm quốc tế về BHXH của một số nước trên thế giới*, Hà Nội, 2023.

13 Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội, *ltd*, chú thích 12.

3. Chính sách bảo hiểm xã hội một lần theo Dự thảo Luật bảo hiểm xã hội (sửa đổi) và một số góp ý hoàn thiện

3.1. Chính sách bảo hiểm xã hội một lần theo Dự thảo Luật bảo hiểm xã hội

Số liệu thống kê của BHXH Việt Nam trong các năm 2016-2021 cho thấy, cả nước có hơn 4,25 triệu lao động tham gia BHXH và 4,06 triệu người rút một lần, tương đương một người tham gia thì có một người rời khỏi (trong 4,06 triệu người rút một lần có khoảng 1,2 triệu người quay trở lại hệ thống, tiếp tục đóng BHXH). Số lượng người rút năm sau luôn cao hơn năm trước với mức tăng trung bình mỗi năm khoảng 11,3%.¹⁴ Điều này đang đặt ra thách thức đối với mục tiêu đảm bảo an sinh xã hội “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, hết tuổi lao động hoặc chết, trên cơ sở đóng vào quỹ bảo hiểm xã hội”,¹⁵ đồng thời đây là một trong những nguyên nhân dẫn tới độ bao phủ đối tượng hưởng lương hưu tăng chậm. Như vậy, để hoàn thành được mục tiêu mở rộng diện bao phủ đối tượng tham gia và đối tượng thụ hưởng BHXH theo tinh thần tại Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23/5/2018 của Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về cải cách chính sách BHXH,¹⁶ trước tiên phải hiểu rõ những nguyên nhân nào thúc đẩy NLĐ chọn rút BHXH một lần thay vì tiếp tục tham gia đến khi được hưởng lương hưu.

Có nhiều lý do giải thích cho lựa chọn này của NLĐ. Trong đó, nguyên nhân trực tiếp nhất xuất phát từ tâm lý của người tham gia BHXH. Tư tưởng “trẻ cậy cha, già cậy con” đã ăn sâu vào tiềm thức của nhiều thế hệ dẫn đến suy nghĩ y lại khi về già, chưa chủ động với cuộc sống của mình rất khó thay đổi một cách “triệt để” và trong thời gian ngắn. Thứ hai, tình trạng NLĐ “nhảy việc” qua nhiều đơn vị có đóng BHXH khác nhau nên chưa hiểu rõ chính sách được bảo lưu thời gian đóng hoặc cộng nối thời gian sau khi gián đoạn, từ đó nảy sinh tâm lý sợ mất quyền lợi về BHXH và

14 Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội, *Báo cáo tổng kết việc triển khai thực hiện Nghị quyết số 93/2015/QH13 ngày 22/6/2015 của Quốc hội khóa 13 về việc thực hiện chính sách lương bảo hiểm xã hội một lần đối với người lao động*, Hà Nội, 2023.

15 Khoản 1 Điều 3 Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014.

16 *Giai đoạn đến năm 2025*: Phần đầu đạt khoảng 45% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia bảo hiểm xã hội, trong đó nông dân và lao động khu vực phi chính thức tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện chiếm khoảng 2,5% lực lượng lao động trong độ tuổi; khoảng 35% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia bảo hiểm thất nghiệp; có khoảng 55% số người sau độ tuổi nghỉ hưu được hưởng lương hưu, bảo hiểm xã hội hằng tháng và trợ cấp hưu trí xã hội; chỉ số đánh giá mức độ hài lòng của người tham gia bảo hiểm xã hội đạt mức 85%.

Giai đoạn đến năm 2030: Phần đầu đạt khoảng 60% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia bảo hiểm xã hội, trong đó nông dân và lao động khu vực phi chính thức tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện chiếm khoảng 5% lực lượng lao động trong độ tuổi; khoảng 45% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia bảo hiểm thất nghiệp; khoảng 60% số người sau độ tuổi nghỉ hưu được hưởng lương hưu, bảo hiểm xã hội hằng tháng và trợ cấp hưu trí xã hội; chỉ số đánh giá mức độ hài lòng của người tham gia bảo hiểm xã hội đạt mức 90%.

tâm lý e ngại đồng tiền ngày càng mất giá. Ngoài ra, những nguyên nhân về môi trường, bối cảnh dịch bệnh vừa qua cũng khiến đời sống NLĐ khó khăn. Để giải quyết các thách thức ngay trước mắt, NLĐ có xu hướng đề nghị hưởng BHXH một lần, xem đó là khoản kinh phí giúp họ trang trải cuộc sống. Nguyên nhân khác cũng có thể đến từ cơ chế chính sách chưa linh hoạt, duy trì về quy định thời gian đóng BHXH tối thiểu phải đủ 20 năm để hưởng chế độ hưu trí quá lâu, mất cơ hội cho rất nhiều người hưởng lương hưu với mức thấp hơn (do thời gian đóng ít hơn).

Sau khi tham khảo kinh nghiệm của một số quốc gia, việc phân tích đúng đắn nguyên nhân thúc đẩy NLĐ rút BHXH một lần để tìm ra giải pháp hạn chế tình trạng trên là nhiệm vụ rất quan trọng. Vì vậy, trong lần sửa đổi chính sách BHXH này, các nhà làm luật cũng đã xây dựng, hoàn thiện theo định hướng phải giải quyết được phần nào các nguyên nhân từ thực trạng nêu trên.

Quy định về BHXH một lần trong Dự thảo Luật BHXH được sửa đổi tại Điều 70. Ngoài các trường hợp được rút BHXH một lần như ra nước ngoài định cư, bị mắc bệnh nguy hiểm... thì trường hợp NLĐ chưa đủ tuổi nghỉ hưu và chưa đủ số năm đóng BHXH là chiếm đa số. Theo khảo sát của Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội giai đoạn 2018–2021, với sự hỗ trợ của ILO, có đến trên 90% NLĐ khi mất việc nhận trợ cấp thất nghiệp đồng thời đề nghị nhận BHXH một lần. Để hạn chế tình trạng nêu trên, Dự thảo Luật BHXH đã đề xuất 02 phương án như sau:

- Phương án 1: Đối với NLĐ đã tham gia BHXH trước khi Luật BHXH (sửa đổi) có hiệu lực, sau 12 tháng không thuộc diện tham gia BHXH bắt buộc, không tham gia BHXH tự nguyện và có thời gian đóng BHXH chưa đủ 20 năm, có nhu cầu thì được nhận BHXH một lần. Phương án này theo quan điểm ủng hộ là đảm bảo quyền lợi cho NLĐ, có đóng có hưởng và theo nguyên tắc BHXH tại khoản 1 Điều 5 của Dự thảo Luật BHXH (sửa đổi), đặc biệt là nhóm NLĐ là công nhân làm việc trong các doanh nghiệp tại các khu công nghiệp, tập trung làm việc chủ yếu trong các ngành may mặc, giày da, điện, điện tử... với độ tuổi làm việc bình quân của NLĐ trong các lĩnh vực này khoảng từ 18 tuổi đến 45 tuổi. Khi quá độ tuổi này thì NLĐ có nguy cơ bị doanh nghiệp không tiếp tục sử dụng, dẫn đến mất việc làm, không tiếp tục tham gia BHXH.

- Phương án 2: Sau 12 tháng không thuộc diện tham gia BHXH bắt buộc, không tham gia BHXH tự nguyện và có thời gian đóng BHXH chưa đủ 20 năm mà NLĐ có yêu cầu thì được giải quyết một phần nhưng tối đa không quá 50% tổng thời gian đã đóng vào quỹ hưu trí và tử tuất. Thời gian đóng BHXH còn lại được bảo lưu để NLĐ tiếp tục tham gia và hưởng các chế độ BHXH. Phương án này hướng đến mục tiêu vì hài hòa giữa nhu

cầu trước mắt và đảm bảo lợi ích lâu dài khi về già cho NLD. Khi NLD gặp khó khăn tạm thời, họ có thể rút một phần tiền đã tích lũy để giải quyết nhu cầu thanh khoản trước mắt; đồng thời, phần còn lại vẫn giữ cho tương lai và được tiếp tục “bảo hiểm” cũng như để ngỏ cơ hội cho NLD quay lại tiếp tục đóng góp.

Theo tác giả, cách thức của phương án 1 là đang đi ngược lại với tiêu chuẩn lao động quốc tế. Trong bối cảnh Việt Nam đang gia nhập mạnh mẽ trên thị trường quốc tế thì chính sách này có thể là một rào cản với quốc gia khi chưa thực thi đúng bản chất về chức năng an sinh xã hội của BHXH. Quan điểm của tác giả ủng hộ phương án 2. Nhìn từ góc độ NLD thì ngoài việc hưởng BHXH một lần, Dự thảo Luật BHXH sửa đổi lần này còn bổ sung nhiều chính sách hưu trí xã hội cộng thêm phần hưởng 50% từ BHXH một lần sẽ phần nào giải quyết được nhu cầu trước mắt cho NLD, và hơn hết là quyền lợi hưởng hưu trí và tử tuất vẫn được đảm bảo khi về già. Tuy nhiên, tỷ lệ 50% này vẫn còn cần phải được nghiên cứu kỹ lưỡng. Theo Bộ trưởng Bộ Tài chính Hồ Đức Phúc, phần tỷ lệ 14% NSDLĐ đóng thì phải giữ lại để đóng tiếp nhằm bảo đảm chế độ hưu trí còn 11,5% NLD muốn rút ra sẽ được rút. Như vậy, theo Bộ trưởng thì tỷ lệ được rút ra là khoảng gần 46%, 54% là để lại.¹⁷ Đồng thời, vấn đề NLD không tiếp tục đóng BHXH nữa thì trong bao nhiêu lâu sẽ được rút hay không được, căn cứ rút hay dành cho quỹ phúc lợi, chính sách hỗ trợ bổ sung nào khác vẫn chưa được làm rõ. Vì vậy, trong thời gian tới, cần nghiên cứu xem xét kỹ hơn về phương án này.

3.2. Một số góp ý hoàn thiện Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội về bảo hiểm xã hội một lần

Trong bối cảnh lựa chọn việc duy trì hành lang pháp lý về chính sách BHXH một lần thì cần phải làm sao đồng thời hạn chế động lực thúc đẩy NLD rút BHXH một lần và song song có biện pháp phù hợp để khuyến khích NLD sau khi nhận BHXH một lần vẫn quay trở lại hệ thống. Trong thời gian tới, việc cải cách BHXH không thể xuất phát duy ý chí từ mệnh lệnh hành chính mà cần căn cứ trên tổng thể nhiều tiêu chí, bao gồm: loại hình nhà nước, thể chế chính trị; trình độ phát triển kinh tế - xã hội; yếu tố văn hóa. Do đó, trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm quốc tế và kết hợp đánh giá đặc điểm tình hình an sinh xã hội, tâm lý của NLD Việt Nam, tác giả xin đề xuất một số góp ý như sau:

Thứ nhất, học hỏi kinh nghiệm của Đức trong việc hạn chế quyền lợi khi hưởng BHXH một lần thông qua việc xem xét bổ sung chính sách

17 B.H.Thanh - Văn Duẩn, “Rút BHXH một lần: Rút 46% hay 50% thì bao giờ người lao động được rút số tiền còn lại?”, 02/11/2023, *Báo Người lao động*, <https://nld.com.vn/thoisu/rut-bhxh-mot-lan-rut-46-hay-50-thi-bao-gio-nguoi-lao-dong-duoc-rut-so-tien-con-lai-20231102191837922.htm>, truy cập ngày 19/10/2023.

“đánh thuế” trên khoản tiền nhận BHXH một lần. Theo quy định hiện hành, khoản đóng góp BHXH là một trong những thu nhập không chịu thuế đối với cả NLD và NSDLĐ. Việc không tính tiền đóng BHXH trong thu nhập chịu thuế có thể coi là một hình thức Nhà nước miễn đánh thuế thu nhập cho khoản tiền NLD đóng góp vào quỹ BHXH. Tuy nhiên, việc không xem xét đánh thuế đối với khoản tiền BHXH một lần như hiện nay là không hiệu quả và có phần thiếu công bằng. Bởi bản chất việc không tính tiền đóng BHXH trong thu nhập chịu thuế là một cơ chế ưu đãi thuế để khuyến khích tiết kiệm cho tuổi già; trong khi đó, nếu không đánh thuế đối với các trường hợp NLD hưởng BHXH một lần trước khi đến tuổi nghỉ hưu là trái với mục tiêu của cơ chế ưu đãi thuế nêu trên. Do đó, kiến nghị đánh thuế trên phần hưởng BHXH một lần thì sẽ có tác dụng giảm động lực rút BHXH một lần của NLD. Tuy nhiên, chính sách BHXH là một vấn đề lớn và nhạy cảm, có tác động đến toàn bộ xã hội cho nên cần xem xét kỹ lưỡng tỷ lệ % số thuế phải nộp trên khoản nhận BHXH một lần đối với những trường hợp được nhận với mức hưởng cao.

Thứ hai, học hỏi thêm kinh nghiệm của Singapore trong việc bổ sung các chính sách nhằm giải quyết vấn đề tối thiểu trước mắt của NLD khi không có việc làm. Tại Việt Nam, để xây dựng một quỹ phòng xa như Singapore thì cần rất nhiều năm nỗ lực xây dựng và chung tay của toàn quốc gia. Xét trong bối cảnh của nước ta hiện tại thì việc bổ sung chính sách hỗ trợ tín dụng, vốn vay ưu đãi cho NLD bị mất việc làm nhằm giải quyết khó khăn tài chính trước mắt cho NLD có tính khả thi hơn. Thay vì cho phép NLD rút BHXH một lần để giải quyết các nhu cầu thiết yếu, có thể nghiên cứu giải pháp cho chính sách ưu đãi vay vốn tại các ngân hàng chính sách xã hội, cho NLD đã tham gia BHXH với một số năm nhất định (trên 5 năm) mà bị mất việc làm có thể được hưởng mức lãi suất ưu đãi cho đến khi quay lại tham gia BHXH.

Thứ ba, giảm điều kiện về tuổi hưởng hưu trí xã hội để tăng phạm vi tiếp cận của NLD với chính sách này. Với lần sửa đổi này, việc bổ sung chế độ trợ cấp hưu trí xã hội gồm trợ cấp hưu trí xã hội hằng tháng, BHYT và trợ cấp mai táng có ý nghĩa gia tăng quyền lợi, tạo sự hấp dẫn cho NLD cân nhắc không lựa chọn quyết định nhận BHXH 1 lần là hoàn toàn phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng và Nhà nước. Tuy nhiên, việc đặt quy định về điều kiện về tuổi (đủ 75 tuổi) là quá cao và không đáp ứng được nhu cầu mong mỏi của NLD sau nghỉ hưu mà chưa đủ số năm đóng BHXH. Tác giả đề xuất cho phép NLD ngay từ khi đủ tuổi nghỉ hưu thay vì phải chờ đến 75 tuổi như đề xuất trợ cấp hưu trí xã hội tại Dự thảo Luật BHXH (sửa đổi) là đủ điều kiện về tuổi để được hưởng trợ cấp hưu trí xã hội.

Thứ tư, xem xét việc sử dụng nguồn ngân sách từ Quỹ BHTN hỗ trợ

có chọn lọc một số nhóm ngành nghề dễ thay thế lao động (như các công việc có tính chất ngắn hạn, mùa vụ...) dưới hình thức hỗ trợ đóng BHXH để giảm áp lực chi phí tài chính cho doanh nghiệp, khuyến khích doanh nghiệp tiếp tục sử dụng lao động, hạn chế chấm dứt, sa thải NLĐ. Nhờ đó, NLĐ tiếp tục tham gia được vào hệ thống BHXH, giúp duy trì và tăng diện bao phủ của BHXH, đồng thời tiếp tục làm việc, đóng góp vào tăng trưởng. Khi người NLĐ được duy trì việc làm, đảm bảo quyền lợi về tiền lương, BHXH thì chắc chắn không phát sinh việc hưởng BHXH một lần.

Thứ năm, tăng cường chiến dịch truyền thông để thay đổi nhận thức của toàn dân về chính sách BHXH theo mục tiêu của Đảng và thể chế hóa Hiến pháp năm 2013, xác định việc tham gia BHXH không chỉ là quyền lợi mà còn là nghĩa vụ để bảo đảm an sinh xã hội không chỉ của cá nhân và còn là của toàn dân. Người lao động cần phải nắm được đầy đủ thông tin, phải được giải thích cặn kẽ rõ ràng về lợi ích của việc tiếp tục tham gia để hưởng chế độ hưu trí thay vì nhận BHXH một lần. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội, *Báo cáo tổng kết việc triển khai thực hiện Nghị quyết số 93/2015/QH13 ngày 22/6/2015 của Quốc hội khóa 13 về việc thực hiện chính sách hưởng bảo hiểm xã hội một lần đối với người lao động*, Hà Nội, tháng 12/2023 [trans: Ministry of Labor-Invalids and Social Affairs, *Report summarizing the implementation of Resolution No. 93/2015/QH13 dated June 22, 2015 of the 13th National Assembly on the implementation of the lump-sum social insurance policy for employees*, Hanoi, December 2023]
- [2] Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội, *Báo cáo số 151/BC-LĐTĐTBXH của Bộ LĐTĐTBXH ngày 30/10/2023 tiếp thu, chỉnh lý, giải trình các ý kiến và hoàn thiện hồ sơ dự án Luật BHXH (sửa đổi)* [trans: Ministry of Labor-Invalids and Social Affairs, *Report No. 151/BC-LĐTĐTBXH of the Ministry of Labor, Invalids and Social Affairs dated October 30, 2023 on receiving, revising, explaining opinions and completing the project file on the Law on Social Insurance (amended)*]
- [3] Bộ Lao động – Thương binh và xã hội, *Tổng quan kinh nghiệm quốc tế về BHXH của một số nước trên thế giới*, Hà Nội, tháng 2/2023 [trans: Ministry of Labor, *War Invalids and Social Affairs, Overview of international experiences on social insurance of some countries around the world*, Hanoi, February 2023]
- [4] Nguyễn Hải Đạt & Andre’ da Silva Gama, “Bảo hiểm xã hội một lần – bằng chứng quốc tế và trường hợp Việt Nam”, *Hội thảo Kỷ yếu khoa học quốc gia BHXH một lần ở Việt Nam – Thực tiễn và những vấn đề đặt ra*, Nxb.ĐH KTQD, Hà Nội, 2021 [trans: Nguyen Hai Dat & Andre’ da Silva Gama, “Lump-sum social insurance – international evidence and the Vietnamese case”, *Conference on National Scientific Proceedings of Lump-sum social insurance in Vietnam – Practice and raised issues*, National Economics University Publishing House, Hanoi, 2021]
- [5] Nguyễn Thị Lệ Huyền, “Bảo hiểm hưu trí một lần trên thế giới và một số kinh nghiệm cho Việt Nam”, *Hội thảo Kỷ yếu khoa học quốc gia BHXH một lần ở Việt Nam – Thực tiễn và những vấn đề đặt ra*, Nxb.ĐH KTQD, Hà Nội, 2021 [trans: Nguyen Thi Le Huyen, “Lump-sum pension insurance in the world and some experiences for Vietnam”, *Conference on National Scientific Proceedings of Lump-sum Social Insurance in Vietnam – Practice and raised issues*, Publishing House.ĐH KTQD, Hanoi, 2021]
- [6] Usanee Aimsiranun, “Challenges Concerning New Generation FTAs’ Labour Provisions: Perspective from Thailand”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 6, No. 1, 2022, pp. 75-93, <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0004>