

ĐIỀU KIỆN HƯỞNG VÀ MỨC HƯỞNG LƯƠNG HƯU CỦA NGƯỜI THAM GIA BẢO HIỂM XÃ HỘI BẮT BUỘC

HOÀNG THỊ MINH TÂM

Khoa Luật Dân sự, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
Faculty of Civil Law, Ho Chi Minh City University of Law
Email: htmtam@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Chế độ hưu trí được hiểu là chế độ bảo hiểm xã hội nhằm đảm bảo thu nhập cho người lao động khi họ không còn tham gia quan hệ lao động nữa. Khi người lao động nghỉ hưu, lương hưu là khoản thu nhập chủ yếu nhằm đảm bảo đời sống vật chất và tinh thần cho người lao động. Khoản tiền này là kết quả tích lũy trong suốt quá trình làm việc của người lao động trên cơ sở đóng góp của chính họ và của người sử dụng lao động vào quỹ bảo hiểm xã hội. Bài viết bình luận các điều kiện về độ tuổi và thời gian đóng bảo hiểm xã hội tối thiểu mà người lao động cần đáp ứng để được hưởng chế độ hưu trí.

Từ khóa: chế độ hưu trí, độ tuổi, thời gian đóng bảo hiểm xã hội

Abstract

Pension regime is understood as a social insurance regime to ensure income for employees when they no longer participate in labor relations. When workers retire, pension is the main income to ensure the material and spiritual life of them. This amount of money is the accumulated result throughout the employee's working life based on their own and the employer's contributions to the social insurance fund. The article examines the conditions of age and minimum social insurance payment period for the employees to meet in order to receive retirement benefits.

Keywords: pension regime, age, minimum social insurance payment period

Ngày nhận bài: 10/01/2024

Ngày duyệt đăng: 15/03/2024

Bảo đảm an sinh xã hội (ASXH) là chủ trương nhất quán và xuyên suốt của Đảng, Nhà nước ta nhằm đáp ứng yêu cầu trong tình hình mới, phù hợp với bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế. Trong đó, chế độ hưu trí có vai trò quan trọng trong việc đảm bảo an sinh xã hội, đảm bảo thu nhập, bảo vệ cuộc sống của đông đảo cá nhân, người lao động khi họ không còn khả năng, không còn đủ sức khỏe để lao động, không còn tham gia lao động để tạo ra thu nhập. Chế độ hưu trí là một trong những nội dung quan trọng, nền tảng của hệ thống pháp luật về bảo hiểm xã hội (BHXH) không chỉ ở Việt Nam mà tại nhiều quốc gia trên thế giới. Tuy nhiên, để được hưởng chế độ hưu trí, người lao động phải đáp ứng được các điều kiện do pháp luật quy định. Đồng thời, tùy vào các điều kiện mà người lao động sẽ được hưởng chế độ hưu trí hàng tháng hay chế độ bảo hiểm xã hội một lần.

Trên cơ sở tham khảo quy định của Tổ chức Lao động quốc tế (*International Labor Organization*, ILO) tại Công ước số 102, Công ước số 128 và kinh nghiệm của một số quốc gia, đồng thời đối chiếu với các quy định về điều kiện hưởng lương hưu theo Dự thảo Luật BHXH sửa đổi năm 2023 (Dự thảo),¹ bài viết

¹ Bản Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội, ngày 09/10/2023.

phân tích và làm rõ những nội dung phù hợp và nội dung còn hạn chế trong các quy định của Dự thảo về vấn đề này. Đối tượng được đề cập trong phạm vi bài viết là người lao động đủ điều kiện hưởng lương hưu hàng tháng theo quy định tại Điều 64 và 65 Dự thảo. Bài viết không phân tích về bảo hiểm xã hội tự nguyện, bảo hiểm xã hội một lần và các trường hợp không đủ điều kiện hưởng lương hưu theo Điều 64, 65 Dự thảo.

1. Quy định về chế độ hưu trí theo Công ước số 102, Công ước số 128 của Tổ chức Lao động quốc tế và kinh nghiệm của một số quốc gia

1.1. Chế độ hưu trí theo quy định tại Công ước số 102, Công ước số 128 của Tổ chức Lao động quốc tế

Trong các văn kiện của Liên hợp quốc và các công ước của ILO, bảo đảm an sinh xã hội được xác định rõ là nền tảng cơ bản của quyền con người. ILO cũng đã xây dựng một chương trình mang tính toàn cầu, kêu gọi mạnh mẽ các quốc gia hướng tới mục tiêu an sinh xã hội cho toàn dân; trong đó đặc biệt nhấn mạnh: quyền được đảm bảo an sinh là một trong những quyền của con người.

Tuy nhiên, theo khảo sát của chính tổ chức này, chỉ có 20% dân số thế giới có bao phủ an sinh xã hội đầy đủ, trong khi hơn một nửa tổng dân số không có bất kỳ hình thức an sinh xã hội nào.² Trong đó, độ bao phủ an sinh xã hội ở châu Âu, Trung Á (83,9%) và châu Mỹ (64,3%) cao hơn nhiều so với mức trung bình toàn cầu. Ngược lại, độ bao phủ tại khu vực châu Á- Thái Bình Dương (44,1%), các quốc gia Ả Rập (40%) và châu Phi (17,4%) thấp hơn đáng kể so với mức trung bình toàn cầu. Việc xây dựng khung pháp lý áp dụng cho toàn cầu để điều chỉnh vấn đề ASXH là một mục tiêu quan trọng.

Ngày 25/6/1952, Hội nghị toàn thể của ILO đã thông qua Công ước số 102 (Công ước về các tiêu chuẩn tối thiểu của ASXH). Nội dung công ước được tập hợp từ các chế độ và các vấn đề ASXH đã có và thực hiện ở một số nước trên thế giới trước đó. Công ước số 102 của ILO quy định các tiêu chuẩn tối thiểu về an sinh xã hội đã đưa ra các chế độ an sinh cơ bản tối thiểu cần phải có cho người dân, bao gồm: chăm sóc y tế, trợ cấp ốm đau, trợ cấp thất nghiệp, trợ cấp tuổi già, trợ cấp trong trường hợp tai nạn lao động hoặc bệnh nghề nghiệp, trợ cấp gia đình, trợ cấp thai sản, trợ cấp tàn tật và trợ cấp tiền tuất. Trong đó, trợ cấp tuổi già là một trong những chế độ BHXH bắt buộc mà các quốc gia thành viên phải xây dựng và tổ chức thực hiện trong hệ thống ASXH của mình. Sau Công ước số 102, nhiều công ước quốc tế khác cũng đã ra đời nhằm bổ sung, hoàn thiện và cụ thể hóa các vấn đề liên quan đến BHXH.³

2 ILO, "Social security", https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067588.pdf, truy cập ngày 05/10/2023.

3 Công ước số 111 (năm 1958), đề cập đến vấn đề chống phân biệt đối xử trong việc làm và nghề nghiệp; Công ước số 128 (1967) đề cập về trợ cấp tàn tật, tuổi già và tiền tuất; Công ước số 156 (1981) đã khuyến cáo các vấn đề về người lao động và trách nhiệm gia đình; Công ước số 158 (1982), quy định trách nhiệm của giới chủ khi sa thải người lao động...

Trong đó, Công ước số 128 là một trong những công ước quan trọng quy định về chế độ hưu trí, trợ cấp tuổi già.

Để được hưởng trợ cấp này, người lao động phải đáp ứng những điều kiện nhất định: một là, tuổi hưởng lương hưu; hai là, hoàn thành thời gian đóng bảo hiểm xã hội tối thiểu.

Về tuổi hưởng lương hưu, Điều 15 Công ước số 128 (1967) của ILO xác định độ tuổi được coi là tuổi già để hưởng chế độ hưu trí là không quá 65 tuổi hoặc cao hơn. Riêng đối với những người làm những công việc nặng nhọc, độc hại thì độ tuổi nghỉ hưu phải được quy định thấp hơn.⁴ Tương tự như vậy, Khuyến nghị số 131 của ILO cũng quy định về việc giảm độ tuổi nghỉ hưu đối với những người làm công việc nặng nhọc, độc hại. Các quy định tại Công ước số 102 và Công ước số 128 cũng chỉ ra rằng, cơ sở để xác định tuổi nghỉ hưu phải gồm khả năng làm việc, nhân khẩu học, kinh tế và được chứng minh bằng các số liệu thống kê như: tuổi thọ, tỷ lệ hoạt động của người cao tuổi.

Về thời gian đóng BHXH tối thiểu của người lao động, Công ước số 102 và 128 đều xác định thời gian đóng BHXH để được tính hưởng lương hưu của người lao động không trên 30 năm, hoặc thời gian cư trú không được vượt quá 20 năm. Công ước cũng dự tính một khoảng thời gian đóng góp tối thiểu để người lao động được hưởng quyền lợi về hưu trí, khoảng thời gian này được xác định là 15 năm. Các công ước để cho các quốc gia tự quyết định với điều kiện là không vượt quá khoảng thời gian này.

Ngoài hai điều kiện nêu trên, Công ước số 102 và Công ước số 128 cũng xác định mục đích của chế độ hưu trí nhằm bảo đảm cho những người được bảo vệ khi đến một độ tuổi nhất định có đủ phương tiện để có được mức sống đàng hoàng cho phần còn lại của cuộc đời họ. Theo đó, các công cụ này dự kiến thanh toán quyền lợi dưới hình thức thanh toán định kỳ trong suốt thời gian dự phòng, nghĩa là cho đến khi người thụ hưởng qua đời. Mức trợ cấp phải đạt được đối với người thụ hưởng tiêu chuẩn, 40% mức lương tham chiếu, theo các điều khoản của Công ước số 102. Tỷ lệ phần trăm được nâng lên 45% theo Công ước số 128, và 55% theo Khuyến nghị số 131. Khuyến nghị cũng chỉ ra rằng những người nghỉ hưu dễ bị tổn thương trước rủi ro lạm phát, đặc biệt khi lương hưu là nguồn thu nhập chính của họ, nếu không phải là nguồn duy nhất của họ, luật pháp quốc gia nên ấn định mức tối thiểu số tiền trợ cấp tuổi già để đảm bảo mức tiêu chuẩn tối thiểu cuộc sống và mức độ phúc lợi sẽ được tăng lên trong những trường hợp nhất định.⁵

4 Điều 15 Công ước số 128 năm 1967 của Tổ chức Lao động quốc tế ILO: “1. Trường hợp bảo vệ là tình trạng sống lâu hơn một độ tuổi quy định. 2. Độ tuổi quy định không quá 65. Tuy nhiên, các cơ quan có thẩm quyền có thể quy định một độ tuổi cao hơn, theo các chỉ tiêu về nhân khẩu, kinh tế và xã hội thích hợp, được số liệu thống kê chứng minh. 3. Nếu độ tuổi quy định bằng hoặc cao hơn 65, độ tuổi đó phải được hạ thấp trong những điều kiện quy định nhằm mục đích trợ cấp tuổi già, đối với những người đã làm những công việc được pháp luật quốc gia coi là nặng nhọc hoặc độc hại.”

5 Martine Humblet & Rosinda Silva, *Standards for the XXIst Century Social Security*, International Labour Office, Geneva, 2002, tr. 25-28.

Việc điều chỉnh lương hưu là cần thiết để tính đến những thay đổi trong chi phí sống và ngăn ngừa sự mất đi giá trị thực của lương hưu. Do đó, các Công ước số 102 và 128 đặt ra nguyên tắc về điều chỉnh mức trợ cấp sau những thay đổi đáng kể trong chính sách mức thu nhập chung hoặc chi phí sinh hoạt.⁶

Các công ước nêu trên của ILO là cơ sở để các nước không ngừng hoàn thiện chính sách BHXH của mình trong những điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội cụ thể và ngày càng hướng tới mục tiêu ASXH hơn.⁷ Các quốc gia có nghĩa vụ ghi nhận, tôn trọng và đảm bảo cho người dân thực hiện các quyền hưởng ASXH, thể hiện qua việc bảo vệ cuộc sống của người dân trong những hoàn cảnh nhất định. Trong đó, có những quy định bảo vệ con người khi về già, khi tuổi đã cao, không còn khả năng lao động dẫn đến mất thu nhập hoặc thu nhập bị giảm sút, góp phần khẳng định sự bình đẳng của cá nhân, con người đối với quyền hưởng ASXH. So với các chế độ khác trong hệ thống ASXH nói chung, BHXH nói riêng, bảo hiểm hưu trí được áp dụng để đảm bảo cho NLĐ có nguồn thu nhập phục vụ cuộc sống khi họ hết tuổi lao động, hoặc khi không còn khả năng lao động. Với tầm quan trọng đó, bảo hiểm hưu trí đã được quan tâm, tổ chức thực hiện tại nhiều quốc gia khác nhau trên thế giới.

1.2. Kinh nghiệm của một số quốc gia trong việc quy định chế độ hưu trí

Tại mỗi quốc gia trên thế giới, tùy thuộc vào điều kiện kinh tế và đặc biệt là tuổi thọ bình quân mà quy định độ tuổi nghỉ hưu cho người lao động cũng có sự khác nhau. Tại khu vực châu Á, Nhật Bản được đánh giá là quốc gia có trình độ phát triển ở mức cao, hệ thống pháp luật của Nhật Bản, nhất là hệ thống chính sách, pháp luật về an sinh xã hội khá đầy đủ chi tiết, cụ thể, minh bạch, dễ áp dụng. Văn hóa và lịch sử Nhật Bản cũng như quá trình phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn tiền công nghiệp hóa có nhiều nét tương đồng với Việt Nam nên phù hợp để Việt Nam học tập kinh nghiệm, đúc rút những bài học trong xây dựng chính sách, pháp luật và chiến lược phát triển.⁸

Tại Nhật Bản, bảo hiểm xã hội là nội dung chủ yếu của hệ thống an sinh xã hội. Các chế độ bảo hiểm xã hội bao gồm bảo hiểm xã hội (bảo hiểm hưu trí, bảo hiểm y tế) và bảo hiểm lao động (bảo hiểm việc làm, bảo hiểm bồi thường tai nạn cho người lao động). Chính phủ Nhật Bản quy định các chế độ bảo hiểm bắt buộc nhằm cung cấp tài chính cho người tham gia khi họ bị ốm đau, thương tật, tàn tật, sinh con, chết, tuổi già, thất nghiệp và các sự kiện được bảo hiểm khác. Hiện nay, bảo hiểm hưu trí là chế độ quan trọng trong chính sách bảo hiểm xã hội của Nhật Bản, đảm bảo quyền lợi cho người cao tuổi. Đây là chế độ đa tầng với hai dạng cơ bản là hưu trí nhà nước và hưu

⁶ Như trên.

⁷ 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.

⁸ Bùi Sĩ Lợi, "Kinh nghiệm cải cách hệ thống an sinh xã hội của Nhật Bản", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 11(243), 2013, tr. 62-64.

trí tư nhân, được phân chia xác định theo ba dạng khác nhau: hưu trí cơ bản, hưu trí cho người làm công ăn lương, hưu trí tự nguyện. Tuy nhiên, Nhật Bản cũng đang đối mặt với những thách thức về tình trạng già hóa dân số và tỷ lệ sinh thấp.⁹ Để thực hiện chính sách an sinh xã hội và đảm bảo nguồn lao động trong bối cảnh dân số giảm, Nhật Bản đã thực hiện hàng loạt các chính sách như: tăng tuổi nghỉ hưu, tăng tỷ lệ đóng góp, giảm ưu tiên... Trong đó, tăng tuổi nghỉ hưu được đánh giá là một trong những biện pháp có tác động tích cực đến tăng trưởng kinh tế và tạo sự công bằng hơn từ góc độ nguồn lực giữa các thế hệ, thúc đẩy sự tham gia liên tục vào lực lượng lao động của những người lao động lớn tuổi và tăng mức tiêu dùng thông qua cải thiện thu nhập.¹⁰ Trong bối cảnh già hóa dân số, hệ thống lương hưu của Nhật Bản phải đối mặt với nhiều thách thức, do vậy vào năm 2020 Nhật Bản đã thông qua dự luật cải cách chế độ hưu trí. Theo đó, đối tượng người lao động bán thời gian được tạo điều kiện dễ dàng hơn trong việc tham gia các chương trình lương hưu công của doanh nghiệp, kế hoạch cải cách cũng bao gồm việc cắt giảm phúc lợi cho người lao động ở độ tuổi 60 đến 64 tuổi và các lựa chọn để người lao động tiếp tục đóng góp vào hệ thống lương hưu cho đến khi họ đủ 70 tuổi và bắt đầu nhận lương hưu muộn nhất là ở tuổi 75, người lao động có thể lựa chọn bắt đầu nhận lương hưu từ 75 tuổi thay vì 70 tuổi như quy định trước đây. Ngoài ra, người dân cũng được khuyến khích hoãn nghỉ hưu thông qua việc quy định mức hưởng lương hưu cao hơn nếu người lao động tiếp tục làm việc lâu hơn.¹¹

Tương tự Nhật Bản, Hàn Quốc cũng đang đối mặt với tình trạng già hóa dân số, tỷ lệ sinh giảm đáng kể, mức trợ cấp hưu trí thấp, tính bền vững của lương hưu quốc gia đang bị đe dọa. Vì vậy, cải cách lương hưu đã là một trong những ưu tiên hàng đầu của chính quyền hiện tại. Mục tiêu của cải cách lương hưu của Hàn Quốc là: đảm bảo đầy đủ quyền lợi và phạm vi bao phủ rộng rãi, đảm bảo sự công bằng giữa các thế hệ, nâng cao tính bền vững của hệ thống và tái cơ cấu hệ thống để đạt hiệu suất và hiệu quả tối đa. Nhiều đề xuất cải cách lương hưu đã được xem xét kể từ năm 2018, bao gồm đề xuất chỉ tăng đóng góp của cá nhân, đề xuất tăng cả đóng góp và lợi ích, và đề xuất tăng mức thời gian đóng góp, tăng tuổi nghỉ hưu.¹² Trong đó, phương án được Hàn Quốc ưu tiên lựa chọn là tăng tỷ lệ đóng góp vào quỹ hưu trí.

9 Nhật Bản hiện đã trở thành nước đứng đầu thế giới về tỉ lệ người cao tuổi trong tổng dân số với 29,1%. Theo dữ liệu được Bộ Nội vụ và Truyền thông Nhật Bản công bố ngày 20/9/2021, số người trên 65 tuổi tại nước này đã tăng thêm 220 nghìn người so với cùng kỳ, lên tới 36,4 triệu người. Cùng với tình trạng già hóa dân số, Nhật Bản còn phải đối mặt với tình trạng tỷ lệ sinh thấp. Theo số liệu của Bộ Nội vụ và Truyền thông Nhật Bản công bố tháng 5/2021, dân số trẻ em của quốc gia này đã giảm trong 40 năm liên tiếp kể từ năm 1982. Theo đó, số trẻ em từ 14 tuổi trở xuống ở nước này là 14,93 triệu người (tính đến 1/4/2021), trong đó bao gồm 7,65 triệu bé trai và 7,28 triệu bé gái. Con số này đã giảm 190 nghìn trẻ so với một năm trước đó.

10 Benedict Clements, Frank Eich, and Sanjeev Gupta, *Equitable and Sustainable Pensions Challenges and Experience*, International Monetary Fund, 2014, tr. 207.

11 OECD, "Sustainable Governance Indicators 2022", *Japan Report*, 2022, tr. 17.

12 OECD, *itdd*, tr. 21.

Giải pháp này được cho là đảm bảo công bằng giữa các thế hệ và tăng tính bền vững của hệ thống lương hưu. Bên cạnh đó, phương án tăng tuổi nghỉ hưu cũng đã được cân nhắc và lựa chọn. Theo đó, độ tuổi nghỉ hưu của người lao động sẽ tăng dần từ 60 tuổi lên 65 tuổi vào năm 2034. Tuy nhiên phương án tăng tuổi nghỉ hưu lại tỏ ra không hiệu quả, bởi một thực tế đang diễn ra tại Hàn Quốc là ngoài việc nghỉ hưu bắt buộc chính thức, người sử dụng lao động ở Hàn Quốc cũng thường khuyến khích nhân viên lớn tuổi của họ tự nguyện nghỉ việc trước khi đến tuổi nghỉ hưu bắt buộc thông qua một thỏa thuận chung, được gọi là nghỉ hưu danh dự. Do đó, người lao động có xu hướng “nghỉ hưu” sớm khỏi công việc chính của họ và tìm việc làm mới với chất lượng kém, công việc không an toàn và lương thấp hoặc tự kinh doanh. Khi người lao động nghỉ việc, để đủ điều kiện nhận lương hưu, các cá nhân phải có thời gian đóng góp vào quỹ BHXH ít nhất 10 năm, những người không đáp ứng điều kiện 10 năm sẽ nhận được khoản thanh toán một lần bằng số tiền đóng góp trước đây (của người lao động và người sử dụng lao động) cộng với tiền lãi tích lũy.¹³ Đây cũng là một trong những nguyên nhân ảnh hưởng đến tính bền vững của quỹ lương hưu. Từ kinh nghiệm của Hàn Quốc, có thể thấy nếu vẫn tiếp tục áp dụng nguyên tắc thực thanh-thực chi (*Pay-as-you-go*, PAYG) trong điều kiện già hóa dân số ngày càng nhanh thì tính bền vững tài chính của hệ thống bảo hiểm xã hội sẽ gặp nhiều thách thức. Đây cũng là vấn đề mà Việt Nam cần cân nhắc khi quy định điều kiện về thời gian đóng bảo hiểm xã hội tối thiểu và cách tính tỷ lệ lương hưu.

So với Nhật Bản và Hàn Quốc, độ tuổi nghỉ hưu của người lao động tại Hoa Kỳ cao hơn đáng kể, đồng thời cách tính mức hưởng lương hưu của người lao động cũng có nhiều điểm khác biệt. Hoa Kỳ đề ra nhiều độ tuổi để hưởng các mức lương hưu khác nhau, bao gồm độ tuổi bắt đầu nhận được lương hưu (từ 62 tuổi), độ tuổi nhận lương hưu đầy đủ và độ tuổi được hưởng mức lương hưu cao hơn (70 tuổi). Điều này giúp người lao động có thêm lựa chọn, hoặc tiếp tục cống hiến, trì hoãn nhận bảo hiểm đến năm đủ 70 tuổi để hưởng một mức lương hưu cao hơn, làm việc đến khi đạt tuổi nghỉ hưu đầy đủ để hưởng trợ cấp hưu trí đầy đủ hoặc quyết định nghỉ hưu sớm hơn ở độ tuổi 62 và chấp nhận một mức lương hưu hạn chế hơn, thay vì chỉ có một độ tuổi nghỉ hưu để hưởng trợ cấp hưu trí như Việt Nam hiện nay. Bên cạnh đó, cách tính toán để xác định mức trợ cấp cũng mang tính cá nhân hóa rất cao, giúp đưa ra một con số trợ cấp chính xác nhất. Các trợ cấp cơ bản được tính để thanh toán ở tuổi 62. Sau đó, trợ cấp cơ bản được điều chỉnh phù hợp theo mức tăng giá.¹⁴ Như vậy, theo pháp luật Hoa Kỳ, chỉ trong khoảng thời gian 10 năm tham gia đóng bảo hiểm, người lao động đã có thể được hưởng trợ

13 OECD, *OECD Reviews of Pension Systems: Korea*, 2022, tr. 34-36.

14 OECD, “Pensions At A Glance: Country Profiles – United States”, 2023, <https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2023-country-profile-United%20States.pdf>, truy cập ngày 06/01/2024.

cấp hưu trí, quyền lợi sẽ được đảm bảo cao hơn nếu người lao động tham gia BHXH càng lâu. Điều này giúp hạn chế tình trạng chán nản vì phải chờ đợi quá lâu để được hưởng trợ cấp hưu trí của người lao động. Ngoài ra, Hoa Kỳ cũng không cho phép người lao động được hưởng bảo hiểm xã hội một lần như ở Việt Nam. Đây cũng là kinh nghiệm mà Việt Nam có thể tham khảo.

2. Thực trạng áp dụng quy định của Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014 về điều kiện hưởng và mức hưởng lương hưu của người lao động tại Việt Nam

Quá trình thực hiện Luật BHXH năm 2014 đã cho thấy một số bất cập về điều kiện hưởng và mức hưởng của chế độ hưu trí như sau:

Một là, mức độ bao phủ đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội chưa cao, dẫn đến đối tượng người lao động được hưởng lương hưu còn hạn chế. Tính đến hết tháng 5 năm 2023, số người tham gia BHXH khoảng 17,47 triệu người, chiếm 37,48% lực lượng lao động trong độ tuổi, tăng 2,7% so với cùng kỳ năm 2022. Trong đó, số người tham gia BHXH bắt buộc khoảng 15,99 triệu người, chiếm 34,28% lực lượng lao động trong độ tuổi, tăng 3,02% so với cùng kỳ năm 2022.¹⁵ Tỷ lệ tham gia BHXH hiện nay phụ thuộc nhiều vào hình thức và thời hạn của hợp đồng lao động. Đối tượng tham gia BHXH bắt buộc chưa bao gồm chủ hộ kinh doanh, người quản lý doanh nghiệp, người lao động làm việc không trọn thời gian... như vậy những đối tượng này cũng không thuộc trường hợp được hưởng lương hưu, điều này là không phù hợp với tinh thần của Công ước số 102 của ILO về quyền được thụ hưởng an sinh xã hội bình đẳng giữa các đối tượng người lao động. Về độ tuổi và giới tính của người tham gia BHXH, tỷ lệ tham gia BHXH cao thường tập trung ở độ tuổi từ 20 tuổi đến 54 tuổi đối với nữ, và từ 20 tuổi đến 59 tuổi đối với nam. Khoảng cách theo giới càng thể hiện rõ nét ở nhóm độ tuổi từ 45 đến 64 tuổi.¹⁶

Hai là, người lao động và người sử dụng lao động chưa tuân thủ đúng quy định đóng BHXH. Tình trạng chậm đóng, trốn đóng BHXH đã ảnh hưởng không nhỏ đến quyền được hưởng lương hưu của người lao động. Theo số liệu thống kê của cơ quan BHXH, số tiền chậm đóng BHXH tăng dần qua các năm, trong đó, số tiền chậm đóng BHXH từ 3 năm trở lên chiếm trên 34% tổng số chậm đóng, trốn đóng BHXH. Số tiền chậm đóng BHXH khó thu xu hướng ngày càng tăng, năm 2020 là 2.564 tỷ đồng, chiếm 22 % tổng số chậm đóng BHXH, gấp 1,6 lần so với năm 2016 tương ứng tăng 1.000 tỷ, số đơn vị là 9.263 đơn vị, số lao động bị ảnh hưởng là trên 62.654 lao động.¹⁷ Mặt khác, một tỷ lệ lớn người lao động có thu nhập thực tế cao

15 Báo hiểm xã hội Việt Nam, *Hội nghị cung cấp cung cấp thông tin định kỳ về BHXH, BHYT, BH thất nghiệp quý II/2023*, ngày 05/6/2023.

16 Giang Thanh Long và nhóm nghiên cứu, *Báo cáo tổng quan và phân tích chính sách Bảo hiểm xã hội*, Nghiên cứu thuộc dự án “Việc làm thỏa đáng và An sinh xã hội” dưới sự tài trợ của Tổng vụ Hợp tác phát triển Bỉ (DGD), 2021, tr. 36.

17 Báo cáo tổng kết tình hình thực hiện Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014.

hơn rất nhiều so với lương tối thiểu vùng, nhưng tiền lương đóng BHXH thì bằng hoặc cao hơn không nhiều so với lương tối thiểu vùng.¹⁸ Điều này dẫn đến thất thoát nguồn thu của quỹ BHXH, đồng thời cũng sẽ dẫn đến hệ quả là người lao động được nhận mức tiền lương hưu thấp khi họ về hưu.

Ba là, mức hưởng lương hưu chưa đáp ứng được nhu cầu của người lao động, dẫn đến số người lao động nhận bảo hiểm xã hội một lần có xu hướng tăng. Quy định điều kiện về thời gian đóng BHXH tối thiểu phải đủ 20 năm để người lao động được hưởng chế độ hưu trí hàng tháng tỏ ra không phù hợp. Trước những khó khăn trong cuộc sống, cùng với sự tính toán về lợi ích kinh tế, nhiều người lao động đã lựa chọn nhận bảo hiểm xã hội một lần thay vì tiếp tục tham gia đóng bảo hiểm xã hội để được đảm bảo chế độ lương hưu hàng tháng trong tương lai. Theo số liệu thống kê của BHXH Việt Nam, trong giai đoạn từ năm 2014 đến 2019, cơ quan BHXH giải quyết chi trả cho gần 3,7 triệu người hưởng BHXH một lần, bình quân mỗi năm có hơn 600 nghìn người hưởng BHXH một lần, tương đương số người tham gia mới hàng năm. Nếu so sánh về tỷ lệ, thì số người hưởng BHXH một lần so với số người tham gia BHXH bắt buộc chiếm bình quân 4,58%, tương đương với tốc độ phát triển đối tượng tham gia BHXH bắt buộc bình quân cả giai đoạn 2014 - 2019 là 5,72%. Điều này có nghĩa, cứ có hai người mới tham gia vào BHXH thì có một người rời khỏi hệ thống. Đây là một nguy cơ lớn của hệ thống ASXH Việt Nam, bởi nếu tình trạng này tiếp diễn, Việt Nam sẽ rất khó đạt được mục tiêu bao phủ BHXH toàn dân. Bên cạnh đó đối với người lao động, việc nhận BHXH một lần chỉ đem lại lợi ích nhất thời, hoàn toàn không phải giải pháp tốt để bảo vệ thu nhập cho người lao động khi về già.

3. Quy định về điều kiện hưởng và mức hưởng lương hưu theo Dự thảo Luật BHXH (sửa đổi)

So với Luật BHXH năm 2014, Dự thảo đã có nhiều nội dung điều chỉnh phù hợp hơn với tình hình mới, đáp ứng yêu cầu của quá trình hội nhập. Cụ thể như: mở rộng điều kiện về đối tượng người lao động được hưởng lương hưu, bổ sung quy định về cách tính tỷ lệ lương hưu, giảm số năm đóng BHXH tối thiểu để được hưởng lương hưu, quy định thống nhất với BLLĐ năm 2019 về tuổi nghỉ hưu.

3.1. Đối tượng người lao động được hưởng lương hưu

Dự thảo đã bổ sung một số đối tượng tham gia BHXH. Trên cơ sở đó, đối tượng người lao động được hưởng lương hưu cũng được mở rộng hơn so với Luật BHXH năm 2014. Cụ thể, Dự thảo đã mở rộng thêm đối tượng người lao động được hưởng lương hưu mới gồm: chủ hộ kinh doanh của hộ kinh doanh thuộc diện phải đăng ký kinh doanh; người quản lý doanh nghiệp, kiểm soát viên, người đại diện phần vốn Nhà nước, người đại diện

¹⁸ Giang Thanh Long và nhóm nghiên cứu, *ltd*, tr. 41-43.

phần vốn của doanh nghiệp tại công ty và công ty mẹ, người quản lý điều hành hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã không hưởng tiền lương; người hoạt động không chuyên trách ở thôn, tổ dân phố; người lao động làm việc không trọn thời gian, có mức tiền lương tháng bằng hoặc cao hơn tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc thấp nhất; người làm việc theo hợp đồng lao động không xác định thời hạn, hợp đồng lao động xác định thời hạn từ đủ một tháng trở lên, kể cả trường hợp hai bên không giao kết hợp đồng lao động hoặc thỏa thuận bằng tên gọi khác nhưng có nội dung thể hiện về việc làm có trả công, tiền lương và sự quản lý, điều hành, giám sát của một bên, trừ hợp đồng thuê việc theo quy định của pháp luật lao động...¹⁹

Có thể nhận thấy, đối tượng người lao động được hưởng lương hưu theo Dự thảo đã có sự mở rộng đáng kể so với Luật BHXH năm 2014. Sự mở rộng này là hoàn toàn cần thiết nhằm mở rộng diện bao phủ của mạng lưới an sinh xã hội, đúng với tinh thần của Nghị quyết 28-NQ/TW về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội. Tuy nhiên, cũng cần cân nhắc đến tính khả thi của việc thực hiện quy định này, bởi trong một số trường hợp, rất khó để xác định đối tượng tham gia và thụ hưởng chế độ hưu trí. Chẳng hạn như trường hợp chủ hộ kinh doanh sử dụng tài sản chung của vợ chồng để kinh doanh thì việc quy định chủ hộ kinh doanh là người được hưởng lương hưu là chưa phù hợp. Hoặc, đối với trường hợp hai bên không giao kết hợp đồng lao động mà giao kết hợp đồng với tên gọi khác thì việc chứng minh các yếu tố về sự quản lý điều hành, giám sát của một bên đối với bên còn lại để xác định đối tượng tham gia BHXH và hưởng chế độ hưu trí là không dễ dàng.

3.2. Thời gian đóng BHXH để được hưởng chế độ lương hưu

Thời gian đóng bảo hiểm xã hội là thời gian được tính từ khi người lao động bắt đầu đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc hoặc bảo hiểm xã hội tự nguyện cho đến khi dừng đóng. Trường hợp người lao động đóng bảo hiểm xã hội không liên tục thì thời gian đóng bảo hiểm xã hội là tổng thời gian đã đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc và bảo hiểm xã hội tự nguyện. Thời gian đóng bảo hiểm xã hội đã được tính hưởng bảo hiểm xã hội một lần thì không tính vào thời gian làm cơ sở tính hưởng các chế độ bảo hiểm xã hội. Trường hợp người lao động đóng bảo hiểm xã hội theo quy định của điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết, tham gia thì thời gian đóng bảo hiểm xã hội bao gồm thời gian người lao động đóng bảo hiểm xã hội được điều ước quốc tế công nhận.²⁰ Theo quy định tại Điều 64 Dự thảo, thời gian đóng BHXH từ đủ 15 năm trở lên thì được hưởng lương hưu. Riêng đối với các trường hợp hưởng lương hưu khi suy giảm khả năng lao động theo Điều 65 của Dự thảo thì thời gian đóng BHXH tối thiểu phải đủ 20 năm. Như vậy, thời gian đóng BHXH tối thiểu để được hưởng chế độ hưu trí đã được giảm 5 năm so với quy định hiện hành

19 Điều 3, Điều 64 Dự thảo.

20 Khoản 6 Điều 4 Dự thảo.

tại Điều 54 Luật BHXH năm 2014 (đã được sửa đổi bởi BLLĐ năm 2019).

Có thể nhận thấy việc giảm thời gian đóng BHXH từ 20 năm xuống còn 15 năm là phù hợp với điều kiện thực tế hiện nay, phù hợp với nguyện vọng của người lao động, đồng thời cũng phù hợp với quy định về thời gian đóng BHXH được ghi nhận tại Công ước số 102 và Công ước số 128 của ILO như đã phân tích ở trên. Việc điều chỉnh này sẽ tạo điều kiện để người lao động có thể hưởng lương hưu sớm hơn trong trường hợp đã đủ tuổi và có thời gian đóng BHXH từ đủ 15 năm trở lên. Tuy nhiên, lao động nam có đủ 15 năm đóng BHXH thì tỷ lệ hưởng lương hưu là 33,75%, đây là mức hưởng thấp và không đảm bảo mức sống của người lao động. Do đó, cần xem xét lại cách tính tỷ lệ lương hưu hoặc có chính sách hỗ trợ thêm đối với người khi về hưu có thu nhập thấp, không bảo đảm được cuộc sống tối thiểu.

3.3. Tuổi hưởng lương hưu của người lao động

Tiếp nối quy định về điều chỉnh độ tuổi nghỉ hưu của người lao động đã được quy định tại Điều 54, Điều 55 Luật BHXH năm 2014 và đã được sửa đổi bởi BLLĐ năm 2019 theo hướng tăng theo lộ trình về tuổi nghỉ hưu đối với cả lao động nam và lao động nữ. Cụ thể là: “Đủ 61 tuổi 03 tháng đối với lao động nam và đủ 56 tuổi 08 tháng đối với lao động nữ; sau đó, cứ mỗi năm tăng thêm 03 tháng đối với lao động nam cho đến khi đủ 62 tuổi vào năm 2028 và cứ mỗi năm tăng thêm 04 tháng đối với lao động nữ cho đến khi đủ 60 tuổi vào năm 2035.”²¹

Việt Nam hiện nay được đánh giá là quốc gia có tốc độ già hóa dân số nhanh. Theo dự báo của ILO số người trên 60 tuổi sẽ tăng từ 9,1 triệu người vào năm 2015 lên tới 33 triệu người vào năm 2105.²² Do đó, việc tăng tuổi nghỉ hưu là cần thiết nhằm đảm bảo sự cân đối giữa thu - chi quỹ BHXH. Ngoài ra, trên cơ sở sự phát triển của y học và đời sống người dân ngày càng được nâng cao thì tuổi thọ trung bình của người dân Việt Nam cũng tăng lên đáng kể. Khi tham gia vào quan hệ lao động, để có thể phấn đấu đến một trình độ, kỹ năng nhất định đòi hỏi người lao động phải có thời gian tích lũy lâu dài cả về kiến thức và kinh nghiệm. Do đó, việc tăng tuổi nghỉ hưu cũng tạo cơ hội để người lao động có thời gian phát triển bản thân nhiều hơn, cống hiến lâu dài và nhận được những lợi ích nhất định từ quá trình thực hiện quan hệ lao động. Bên cạnh đó, việc rút ngắn khoảng cách tuổi nghỉ hưu giữa người lao động nam và người lao động nữ cũng được đánh giá cao. Bởi sự chênh lệch về độ tuổi nghỉ hưu giữa lao động nam và lao động nữ cũng là một trong những nguyên nhân kìm hãm sự phát triển của người lao động khi tham gia vào thị trường lao động. Mặt khác, quy định chênh lệch về tuổi nghỉ hưu giữa hai giới không chỉ ảnh hưởng đến phụ nữ cao tuổi, nghỉ hưu sớm cũng ảnh hưởng đến sự phát triển nghề nghiệp và sự phấn đấu của phụ nữ trẻ, đặc biệt là những người tốt nghiệp

21 Khoản 1 Điều 64 Dự thảo.

22 ILO, *Báo cáo tóm lược các phương án xây dựng hệ thống hưu trí đa tầng ở Việt Nam*, Geneva, 2019, tr. 3.

đại học. Thêm nữa, do sự chậm trễ tham gia vào thị trường lao động, họ cũng sẽ có thể bỏ lỡ các cơ hội do việc sinh con và trách nhiệm gia đình.²³

Có thể khẳng định, việc tăng tuổi nghỉ hưu đối với NLD là phù hợp với xu thế phát triển về kinh tế và xã hội, góp phần vào việc đảm bảo tính bền vững của quỹ BHXH nói chung, quỹ hưu trí và tử tuất nói riêng, đặc biệt là trong bối cảnh già hóa dân số đang diễn ra ở nước ta. Ngoài ra, việc tăng tuổi nghỉ hưu của nữ giới lên đủ 60 tuổi, nam giới lên đủ 62 tuổi tại Việt Nam cũng phù hợp với thông lệ quốc tế. Theo số liệu thống kê của ILO, có 176 quốc gia quy định tuổi nghỉ hưu của nữ từ đủ 60 – 62 tuổi, chiếm 37,5%; của nam từ đủ 60 tuổi – 62 tuổi chiếm 47,2%.²⁴

3.4. Điều kiện hưởng lương hưu khi suy giảm khả năng lao động

Điều 65 của Dự thảo tiếp tục kế thừa quy định tại Điều 55 Luật BHXH năm 2014 (đã được sửa đổi bởi BLLĐ năm 2019) về điều kiện hưởng lương hưu khi suy giảm khả năng lao động. Theo đó, thời gian đóng BHXH tối thiểu để được hưởng chế độ lương hưu đối với những người bị suy giảm khả năng lao động là từ đủ 20 năm trở lên. So với những người lao động nghỉ hưu theo quy định tại Điều 64 chỉ cần đóng BHXH với thời gian tối thiểu đủ 15 năm, có thể nhận thấy sự không đồng bộ trong quy định về thời gian đóng BHXH tối thiểu của người lao động để được hưởng lương hưu giữa hai điều luật này. Điều này được lý giải rằng đối với những trường hợp nghỉ hưu sớm hơn so với độ tuổi quy định, người lao động đã bị giảm trừ tỷ lệ hưởng lương hưu, do đó nếu giảm thời gian đóng BHXH tương tự Điều 64 của Dự thảo có thể dẫn đến trường hợp người lao động hưởng lương hưu ở mức thấp, sẽ không bảo đảm được chất lượng cuộc sống của người lao động. Tuy nhiên, tác giả cho rằng nên cân nhắc điều chỉnh hợp lý tỷ lệ giảm trừ lương hưu đối với người lao động nghỉ hưu trước tuổi quy định hơn là kéo dài thời gian đóng BHXH tối thiểu để được hưởng lương hưu như quy định của Dự thảo.

3.5. Tiền lương làm căn cứ tính lương hưu cho người lao động

Tương tự như quy định hiện hành của Luật BHXH năm 2014, tại Điều 72 của Dự thảo quy định mức bình quân tiền lương tháng đóng BHXH để tính lương hưu của người lao động được chia thành ba trường hợp: người lao động có toàn bộ thời gian đóng BHXH theo chế độ tiền lương do Nhà nước quy định; người lao động có toàn bộ thời gian đóng BHXH theo chế độ tiền lương do người sử dụng lao động quyết định và người lao động vừa có thời gian đóng BHXH theo chế độ tiền lương do Nhà nước quy định vừa có thời gian đóng BHXH theo chế độ tiền lương do người sử dụng lao động quyết định.

Đối với người lao động thuộc đối tượng thực hiện chế độ tiền lương do

23 UN Việt Nam, *Báo cáo chuyên đề: “CEDAW-Quyền phụ nữ và tuổi nghỉ hưu ở Việt Nam”*, 2015, tr. 11.

24 Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, *Dự án Bộ luật Lao động (sửa đổi)*, Hội nghị phân biện xã hội ngày 03/6/2019, Hà Nội, <https://moj.gov.vn/tctcl/tintuc/Lists/KinhNghiemQuocTe/Attachments/10/CEDAW.pdf>, truy cập ngày 06/01/2024.

Nhà nước quy định có toàn bộ thời gian đóng bảo hiểm xã hội theo chế độ tiền lương này thì tính bình quân tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội của số năm đóng bảo hiểm xã hội trước khi nghỉ hưu như sau:

Thời gian bắt đầu tham gia BHXH	Số năm cuối để tính bình quân tiền lương đóng BHXH
Trước ngày 01/01/1995	5 năm
Từ 01/01/1995 đến 31/12/2000	6 năm
Từ 01/01/2001 đến 31/12/2006	8 năm
Từ 01/01/2007 đến 31/12/2015	10 năm
Từ 01/01/2016 đến 31/12/2019	15 năm
Từ 01/01/2020 đến 31/12/2024	20 năm
Từ 01/01/2025 trở đi	Toàn bộ thời gian đóng BHXH

Dự thảo cũng bổ sung trường hợp: “Trong quá trình đóng bảo hiểm xã hội theo chế độ tiền lương do Nhà nước trước ngày 01/01/2025, người lao động có khoảng thời gian đóng bảo hiểm xã hội liền kề với bình quân tiền lương làm căn cứ đóng của thời gian này cao hơn bình quân tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội của những năm cuối thì người lao động được chọn tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội liền kề tương ứng với số năm quy định tại khoản này để tính mức bình quân tiền lương làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội”. Đối với các đối tượng người lao động có toàn bộ thời gian đóng BHXH theo chế độ tiền lương do người sử dụng lao động quyết định và người lao động vừa có thời gian đóng BHXH theo chế độ tiền lương do Nhà nước quy định vừa có thời gian đóng BHXH theo chế độ tiền lương do người sử dụng lao động quyết định, các quy định của Dự thảo giữ nguyên như quy định hiện hành của Luật BHXH năm 2014. Tuy nhiên, một điểm quan trọng cần lưu ý đó là tình trạng tiền lương làm căn cứ đóng BHXH của người lao động khác với tiền lương thực tế của họ. Như vậy, tiền lương hưu thực tế sẽ có thể thấp hơn so với tiền lương tính về mặt lý thuyết. Do đó, cần cân nhắc điều chỉnh quy định về tiền lương làm căn cứ đóng BHXH với tiền lương thực tế của người lao động đặt trong mối quan hệ đồng bộ với quy định của Bộ luật Lao động năm 2019.

3.6. Mức lương hưu hàng tháng của người lao động

Về cơ bản, cách tính tỷ lệ lương hưu hàng tháng của Dự thảo được kế thừa từ các quy định của Luật BHXH năm 2006 và Luật BHXH năm 2014. Theo đó, Điều 66 của Dự thảo quy định:

“1. Mức lương hưu hàng tháng của người lao động đủ điều kiện quy định tại Điều 64 của Luật này được tính bằng 45% mức bình quân tiền lương

tháng đóng bảo hiểm xã hội quy định tại Điều 72 của Luật này tương ứng với thời gian đóng bảo hiểm xã hội là 20 năm đối với lao động nam; tương ứng với thời gian đóng bảo hiểm xã hội là 15 năm đối với lao động nữ, sau đó cứ thêm mỗi năm đóng thì tính thêm 2%, mức tối đa bằng 75%.

Trường hợp lao động nam đủ điều kiện quy định tại Điều 64 của Luật này có thời gian đóng bảo hiểm xã hội từ đủ 15 năm đến dưới 20 năm thì mỗi năm đóng bảo hiểm xã hội tương ứng với tỷ lệ hưởng lương hưu là 2,25%.

Trường hợp người lao động đóng bảo hiểm xã hội theo quy định của điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết, đủ điều kiện hưởng lương hưu có thời gian đóng bảo hiểm xã hội tính hưởng lương hưu dưới 15 năm thì mỗi năm đóng bảo hiểm xã hội tương ứng với tỷ lệ hưởng lương hưu là 2,25%.

2. Mức lương hưu hằng tháng của người lao động đủ điều kiện quy định tại Điều 65 của Luật này được tính như quy định tại khoản 1 Điều này, sau đó cứ mỗi năm nghỉ hưu trước tuổi quy định thì giảm 2%.

Trường hợp thời gian nghỉ hưu trước tuổi có thời gian lẻ dưới 06 tháng thì không giảm tỷ lệ phần trăm hưởng lương hưu, thời gian lẻ từ 06 tháng trở lên thì tính mức giảm là 1%.”

Đối với những người lao động có thời gian đóng BHXH từ đủ 20 năm trở lên, cách tính tỷ lệ lương hưu đối với lao động nam và lao động nữ vẫn giữ nguyên như trước đây. Để được hưởng tỷ lệ lương hưu từ 45% trở lên, người lao động nam phải có 20 năm đóng BHXH trở lên, người lao động nữ phải có 15 năm đóng BHXH trở lên. Dự thảo mở rộng hơn so với quy định hiện hành về cách tính tỷ lệ lương hưu đối với người lao động nam có thời gian đóng BHXH từ đủ 15 năm đến dưới 20 năm. Một số quan điểm cho rằng, cách tính này sẽ không công bằng đối với người lao động nam, vì cùng một khoảng thời gian đóng BHXH như nhau nhưng tỷ lệ hưởng lương hưu của người lao động nữ lại cao hơn so với người lao động nam. Đối với các trường hợp nghỉ hưu trước độ tuổi quy định, cách tính tỷ lệ lương hưu bị giảm trừ vẫn tương tự như quy định trước đây.²⁵ Tuy nhiên đối với trường hợp thời gian nghỉ hưu trước tuổi có thời gian lẻ thì cách quy đổi chưa thực sự thống nhất. Chẳng hạn, đối với người lao động có thời gian nghỉ hưu trước tuổi có tháng lẻ là hơn 5 tháng nhưng chưa đủ 6 tháng thì có giảm trừ tỷ lệ lương hưu của người lao động hay không?

4. Một số kiến nghị nhằm góp phần hoàn thiện quy định về điều kiện hưởng và mức hưởng lương hưu

Hiện nay, Việt Nam đang áp dụng mô hình BHXH thực thanh - thực chi (PAYG) theo nguyên tắc có đóng, có hưởng với sự tham gia quản lý của Nhà nước. Tuy nhiên, việc già hóa dân số như ở Việt Nam hiện nay đã tạo ra

²⁵ Riêng đối với những người nghỉ hưu trước tuổi do tình giãn biên chế thì không bị trừ tỷ lệ lương hưu. Xem thêm: Nghị định số 29/2023/NĐ-CP ngày 3/6/2023 của Chính phủ quy định chính sách nghỉ hưu trước tuổi do tình giãn biên chế.

những thách thức, áp lực nhất định đến sự cân đối của quỹ hưu trí, đến tính bền vững và khả năng chi trả quyền lợi hưu trí cho người đủ điều kiện hưởng. Do vậy, kịp thời điều chỉnh các quy định về điều kiện hưởng và mức hưởng chế độ hưu trí là hết sức cần thiết. Bên cạnh những nội dung đã điều chỉnh được đánh giá là tiến bộ thì cũng cần cân nhắc một số nội dung khác. Cụ thể:

Một là, hiện nay tuổi nghỉ hưu giữa người lao động nam và lao động nữ theo quy định của Dự thảo vẫn có sự chênh lệch, mặc dù đã được rút ngắn hơn rất nhiều so với quy định của Luật BHXH năm 2014. Trong khi đó, về cơ cấu giới tính, người cao tuổi tại Việt Nam ngày càng có xu hướng nhiều nữ hơn nam. Hiện nay, 59% người cao tuổi tại Việt Nam là nữ, tỷ lệ này lên đến 70% đối với nhóm tuổi từ 80 trở lên.²⁶ Bên cạnh việc tăng tuổi nghỉ hưu phù hợp với bối cảnh già hóa dân số, pháp luật cũng cần điều chỉnh tuổi hưởng lương hưu giữa lao động nam và lao động nữ theo hướng quy định thống nhất tuổi nghỉ hưu. Việc quy định tuổi nghỉ hưu của lao động nam và lao động nữ là như nhau cũng là xu hướng chung của nhiều quốc gia trên thế giới. Thêm vào đó, tuổi thọ của nữ hiện nay đang cao hơn so với nam nên việc quy định tuổi nghỉ hưu ngang nhau giữa hai giới cũng hoàn toàn phù hợp.

Hai là, cần quy định cụ thể về tiền lương làm căn cứ đóng BHXH trên cơ sở đảm bảo tính đồng bộ với Bộ luật Lao động nhằm tránh tình trạng chênh lệch giữa tiền lương đóng BHXH với tiền lương thực tế của người lao động, ảnh hưởng đến mức hưởng lương hưu của người lao động. Các khoản thu nhập mang tính ổn định của người lao động nên được xác định là cơ sở đóng BHXH. Bên cạnh đó, cần tăng cường vai trò của thanh tra chuyên ngành trong việc rà soát các số liệu, thông tin về đối tượng đóng BHXH, mức đóng BHXH, mức chi trả BHXH...

Ba là, cần quy định thống nhất thời gian đóng BHXH tối thiểu để được hưởng chế độ lương hưu ở cả Điều 64 và 65 của Dự thảo. Theo đó, cần thống nhất quy định thời gian đóng BHXH tối thiểu là đủ 15 năm cho cả hai trường hợp này nhằm khuyến khích người lao động tham gia BHXH lâu dài. Mặt khác, cũng cần cân nhắc đến việc chi trả chế độ lương hưu cho người lao động sao cho khoản lương hưu mà người lao động được nhận phải đáp ứng được nhu cầu thực tế của người lao động. Điều này nghĩa là khi giảm điều kiện về số năm đóng BHXH tối thiểu để hưởng lương hưu, cần xem xét tính thỏa đáng trong mức hưởng lương hưu của người lao động, đây cũng là một trong những yêu cầu được ghi nhận tại Công ước số 102 và Công ước số 128 của ILO như đã phân tích ở trên. Ngoài ra, theo khuyến nghị của ILO, việc hạ số năm đóng tối thiểu để đủ điều kiện hưởng lương có thể là một cách hiệu quả để điều chỉnh điều kiện hưởng sao cho phù hợp hơn với người lao

26 ILO, "Xây dựng hệ thống hưu trí toàn diện cho Việt Nam- Triển khai Nghị quyết 28/NQ-TW", https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-hanoi/documents/publication/wcms_729368.pdf, truy cập ngày 02/10/2023.

động. Tuy nhiên, chính sách này sẽ không phát huy tối đa hiệu quả nếu vẫn cho phép người lao động rút BHXH một lần thường xuyên trong những năm đầu đóng BHXH, bởi điều này sẽ vẫn hạn chế khả năng tích lũy đủ số năm đóng BHXH cho dù thời gian đóng góp tối thiểu theo quy định có ngắn đi.²⁷ Kinh nghiệm từ Nhật Bản và Hàn Quốc đã được phân tích ở phần trên có thể là cơ sở để tham khảo cho sự điều chỉnh này.

Bốn là, cần lưu ý hài hòa giữa quyền lợi và nghĩa vụ của người lao động khi xác định điều kiện hưởng và mức hưởng lương hưu. Theo đó, đối với những người lao động có thời gian tham gia BHXH lâu dài thì quyền lợi phải được đảm bảo cao hơn, nâng tính hấp dẫn của chế độ hưu trí. Về vấn đề này, có thể tham khảo từ kinh nghiệm của Hoa Kỳ trong việc tăng mức hưởng lương hưu của người lao động tương ứng với thời gian họ đã tham gia BHXH. Ngoài ra, việc tính tỷ lệ lương hưu cần cân nhắc đến yếu tố bình đẳng giới, nhằm tránh trường hợp cùng thời gian đóng như nhau nhưng mức hưởng của người lao động lại có sự chênh lệch đáng kể.

Có thể nhận thấy, Dự thảo Luật BHXH (sửa đổi) cơ bản được xây dựng trên cơ sở tiếp thu các quy định tại Công ước số 102 của ILO. Qua đó, chính sách BHXH tại Việt Nam cơ bản đáp ứng yêu cầu đặt ra theo Công ước. Tuy nhiên, tính đến hiện tại Việt Nam vẫn chưa chính thức tham gia Công ước số 102. Trong khi đó, những đảm bảo về lao động, việc làm và an sinh xã hội được ghi nhận tại Công ước này có thể sẽ trở thành những nội dung không thể thiếu trong các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới. Do vậy, cần rà soát các quy định của pháp luật hiện hành, đặt trong sự tương thích với các quy định của Công ước 102 nhằm hướng đến việc gia nhập Công ước này. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] 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>
- [2] Benedict Clements, Frank Eich, and Sanjeev Gupta, *Equitable and Sustainable Pensions Challenges and Experience*, International Monetary Fund, 2014
- [3] Martine Humblet & Rosinda Silva, *Standards for the XXIst Century Social Security*, International Labour Office, Geneva, 2002
- [4] Giang Thanh Long và nhóm nghiên cứu, *Báo cáo tổng quan và phân tích chính sách Bảo hiểm xã hội*, Nghiên cứu thuộc dự án “Việc làm thỏa đáng và An sinh xã hội” dưới sự tài trợ của Tổng vụ Hợp tác phát triển Bỉ (DGD), 2021 [trans: Giang Thanh Long and research team, *Overview Report and Social Insurance Policy Analysis*, Research under the project “Decent Work and Social Security” funded by the Belgian Development Agency (BDG), 2021]
- [5] Bùi Sĩ Lợi, “Kinh nghiệm cải cách hệ thống an sinh xã hội của Nhật Bản”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 11(243), 2013 [trans: Bui Si Loi, “Experience in reforming the social security system in Japan”, *Journal of Legislative Studies*, Vol. 11, No. 243, 2013]
- [6] UN Việt Nam, *Báo cáo chuyên đề: “CEDAW-Quyền phụ nữ và tuổi nghỉ hưu ở Việt Nam”*, 2015 [trans: UN Vietnam, *Thematic Report: “CEDAW - Women’s Rights and Retirement Age in Vietnam*, 2015]

27 ILO, *Đề Bảo hiểm xã hội phù hợp với cuộc sống của phụ nữ: Báo cáo tác động giới tại Việt Nam*, Nxb Hồng Đức, tháng 5/2021, tr. 65.