

Bàn thêm về vấn đề nợ lương hưu khi cải cách hệ thống hưu trí thực thanh thực chi

GIANG THANH LONG

Nợ lương hưu là một chỉ số tài chính không thể không quan tâm, kể cả ở những nước đang phát triển có mức thu nhập thấp (Kane và Palacios, 1996). Trong bối cảnh dân số ngày càng già hóa, việc duy trì hệ thống hưu trí thực thanh thực chi với mức hưởng được xác định trước (PAYG DB) trở nên hết sức tốn kém, và vì thế vấn đề phúc lợi xã hội giữa các thế hệ tham gia hệ thống sẽ phức tạp, có thể dẫn đến tình trạng không tham gia hệ thống bảo hiểm xã hội và bất ổn về tài chính của hệ thống. Bài viết này bàn về tác động của nợ lương hưu của hệ thống hưu trí Việt Nam đến sự bền vững tài chính nhà nước và phúc lợi của các đối tượng tham gia, nhằm trao đổi thông tin và đề xuất chính sách cải cách hệ thống.

Trong bài nghiên cứu đăng trên *Tạp chí Bảo hiểm xã hội* số tháng 4-2004, tôi đã có dịp trao đổi về vấn đề nợ lương hưu tiềm ẩn và những ngụ ý cho hệ thống hưu trí của Việt Nam. Hiện nay, khi Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội cùng các cơ quan chuyên trách đang tập trung vào việc dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội với nhiều chính sách khác nhau nhằm xây dựng một hệ thống bảo hiểm xã hội bền vững cho Việt Nam, một lần nữa tôi xin đề cập đến vấn đề này với mục đích trao đổi và đề xuất các kiến nghị về chính sách, đặc biệt về mặt tài chính và phúc lợi xã hội của các thế hệ tham gia hệ thống.

1. Tại sao nợ lương hưu là chỉ số quan trọng?

Gần đây, hiện tượng già hóa dân số đang diễn ra nhanh chóng không chỉ ở những nước phát triển mà còn ở những

nước đang phát triển có tốc độ tăng trưởng cao. Xu hướng dân số này đang tạo ra những sức ép lớn đối với hệ thống an sinh xã hội, vì sự bền vững của hệ thống này phụ thuộc nhiều vào các thế hệ lao động hiện tại và tương lai. Một điều được công nhận một cách rộng rãi là hệ thống hưu trí phổ biến nhất trên thế giới hiện nay - hệ thống thực thanh thực chi với mức hưởng được xác định trước - sẽ nhanh chóng sụp đổ trong bối cảnh dân số già hóa, vì nó là hệ thống không có hoặc có rất ít tích lũy. Bên cạnh đó, một điều cũng được nghiên cứu sâu rộng là hệ thống PAYG DB cũng dẫn đến sự bất công bằng giữa các thế hệ với các mức độ khác nhau (ví dụ, xem World Bank 1994, Kunieda 2002). Vì vậy, chính phủ các nước đang tìm mọi biện pháp để cải cách hệ thống hưu trí PAYG DB nhằm ổn định tài chính của nền kinh tế.

Trong số rất nhiều nhân tố cần xem xét trong quá trình cải cách hệ thống PAYG DB, độ lớn của khoản nợ lương hưu là chỉ số quan trọng nhất xét theo cả khía cạnh kinh tế và quan hệ giữa các thế hệ (generational relations) tham gia hệ thống. Một mặt, những khoản nợ lương hưu được ước lượng bằng giá trị hiện tại của các khoản lương hưu sẽ phải trả cho người tham gia hệ thống, nhưng chúng lại không được ghi nhận trong tài khoản kế toán của chính phủ hay bất kỳ tài khoản tài chính nào khác, và vì thế, chúng tích tụ khoản nợ tiềm ẩn (implicit debt) của chính

Giang Thanh Long, Ths, Trường Đại học Kinh tế quốc dân Hà Nội.

phủ. Việc cải cách từ hệ thống PAYG sang hệ thống dạng tài khoản cá nhân (funded-type) sẽ khiến cho những khoản nợ tiềm ẩn đó trở nên hiện hữu (explicit debt), và chúng tác động trở lại làm mất cân bằng cán cân ngân sách liên kỳ của chính phủ (inter-temporal government budget balance), đặc biệt trong bối cảnh môi trường kinh tế quốc tế ngày càng cạnh tranh khốc liệt do quá trình toàn cầu hóa diễn ra nhanh chóng; ví dụ, chính phủ các nước rất khó tăng thuế để tăng nguồn thu, vì sẽ làm giảm khả năng cạnh tranh của nền kinh tế trong nước (Holzmann và cộng sự, 2004). Mặt khác, vấn đề tài chính nhà nước sẽ trở nên nghiêm trọng hơn nếu hệ thống hưu trí PAYG DB hoạt động trong bối cảnh nền kinh tế hiệu quả động (dynamically efficient) vì người đóng góp sẽ phải đóng nhiều hơn mới đáp ứng được chi phí của hệ thống, và vì thế “cuộc chiến giữa các thế hệ” (“generational battle”) khó có thể tránh được.

Mặc dù Việt Nam vẫn là nền kinh tế có dân số trẻ, với 9% tổng dân số có độ tuổi từ 60 trở lên, và tuổi trung vị là 24,9 vào năm 2004, nhưng nó cũng có thể đối mặt với các vấn đề đã nêu trên trong tương lai. Những thay đổi về cơ cấu dân số gần đây cho thấy, tuổi thọ trung bình của người Việt Nam tăng từ 64,8 tuổi năm 1990 lên 70,3 tuổi năm 2004, và tỷ lệ sinh giảm nhanh từ 3,4 trẻ em/phụ nữ trong độ tuổi sinh đẻ vào năm 1990 xuống 1,9 vào năm 2004. Theo Dự báo dân số của Liên hợp quốc (2004), xu hướng này sẽ tiếp diễn nhanh chóng trong vòng 50 năm nữa. Ví dụ, dân số già sẽ tăng nhanh và chiếm khoảng 25,5% tổng dân số vào năm 2050, trong khi số trẻ em tăng với tốc độ thấp hơn. Vì thế, tỷ lệ phụ thuộc dân số tăng lên chủ yếu là do tỷ lệ phụ thuộc người già tăng mạnh.

Bên cạnh đó, đã có nhiều nghiên cứu về hệ thống hưu trí PAYG hiện nay của Việt Nam cho thấy rằng nó không bền vững về

mặt tài chính do tỷ lệ tham gia thấp, mức đóng thấp đi liền với mức hưởng tương đối cao, và tỷ lệ phụ thuộc hệ thống tăng nhanh, và vì thế sự bất ổn của hệ thống có thể thấy được nếu không có những chính sách cải cách phù hợp (ví dụ, xem nghiên cứu của Tổ chức Lao động quốc tế 1998, Holzmann, Arthur, và Sinn 2000, và Giang Thanh Long 2004b). Đây là những thách thức cần kể nên lựa chọn chính sách mang tính tổng thể và lâu dài nhằm ổn định hệ thống là điều cần phải làm ngay.

2. Đo lường nợ lương hưu như thế nào?

Mặc dù khái niệm nợ lương hưu rất rõ ràng, nhưng lại dễ nhầm lẫn vì nó thể hiện bằng nhiều định nghĩa và cách đo lường khác nhau cho các loại hình hệ thống hưu trí và mục đích đánh giá khác nhau¹. Tuy nhiên, trong bối cảnh hệ thống hưu trí PAYG, các nghiên cứu hiện có thường tập trung vào ba cách tiếp cận điển hình để đo lường nợ lương hưu. Phần dưới đây sơ lược khái niệm và cách tính toán đã được trình bày trong nghiên cứu của Franco, Marino, và Zotteri (2004).

Cách 1: là cách đo lường nợ lương hưu tích lũy đến thời điểm tính toán (accrued-to-date approach). Nợ lương hưu được tính bằng giá trị hiện tại của các khoản lương hưu tích lũy cho đến thời điểm tính toán, nhưng không tính đến những khoản đóng góp tiếp theo của những người đang đóng góp, và không có người mới tham gia vào hệ thống. Như vậy, tổng mức nợ lương hưu theo cách tính này sẽ bao gồm hai bộ phận, đó là nợ lương hưu đối với người đang về hưu (LP_a) và nợ lương hưu đối với những người đang đóng góp dựa trên phần đóng góp tích lũy của họ đến thời điểm tính toán (gọi là năm t) (LWI). Ta có:

1. Xem bản luận chi tiết về định nghĩa và cách đo lường trong các nghiên cứu của Holzmann, Palacios và Zvinienec (2004).

$$L = LP_a + LW1 = \sum_{j=\bar{j}}^{\infty} N_j^p B_j^p \sum_{i=t}^{\infty} S_{i,j}^p \left(\frac{1+p}{1+r} \right)^{i-t} + \sum_{j=\bar{j}}^{\infty} N_j^w \left[B_j^w \sum_{i=t}^{\infty} Q_{i,j} S_{i,j}^w \left(\frac{1+p}{1+r} \right)^{i-t} \right] \quad (1)$$

trong đó \bar{j} là tuổi về hưu thấp nhất;

N_j^p là số người thụ hưởng;

B_j^p là mức hưởng bình quân vào năm i của người thụ hưởng tuổi j tại năm t ;

$S_{i,j}^p$ là xác suất sống của người thụ hưởng đến năm i của người có tuổi j tại thời điểm tính toán (năm t);

N_j^w là số người đang đóng góp cho hệ thống có tuổi j vào năm t ;

B_j^w là mức hưởng bình quân khi về hưu của người có tuổi j vào năm t và mức hưởng này dựa vào phần đóng góp đã tích lũy;

$Q_{i,j}$ là xác suất được thụ hưởng vào năm t của người có tuổi j tại năm t ;

$S_{i,j}^w$ là xác suất sống đến năm i của người đóng góp có tuổi j vào năm t ; p là tốc độ tăng mức hưởng; và r là tỷ lệ chiết khấu.

Cách 2: là cách đo lường bằng “hệ thống đóng” (closed-group approach). Nợ lương hưu được tính bằng giá trị hiện tại của các khoản lương hưu phải chi trả cho người đang về hưu và những người đang đóng góp trong tương lai; tức là cách tính này giả định rằng hệ thống sẽ tồn tại cho đến khi người

đóng góp trẻ tuổi nhất chết, và không có người tham gia mới vào hệ thống. Như vậy, khác cách 1, cách này tính đến cả những khoản đóng góp và thụ hưởng trong tương lai của những người đang đóng góp cho hệ thống. Tương tự như trên, nợ lương hưu của hệ thống hưu trí theo cách tiếp cận này

(LW2) sẽ là:

$$LW2 = LW1 + WFB(t) - WFC(t) = LW1 + \sum_{j=\bar{j}}^{\infty} N_j^w \left[BF_j^w \sum_{i=t}^{\infty} Q_{i,j} S_{i,j}^w \left(\frac{1+p}{1+r} \right)^{i-t} - C \sum_{i=t}^{\infty} R_{i,j} Y_{i,j} \left(\frac{1+p}{1+r} \right)^{i-t} \right] \quad (2)$$

trong đó $WFB(t)$ và $WFC(t)$ tương ứng là giá trị hiện tại của dòng tiền thụ hưởng và đóng góp trong tương lai tính tại thời điểm t .

Cụ thể, BF_j^w là mức hưởng trong tương lai của người đóng góp có tuổi j tại năm t ;

C là tỷ lệ đóng góp;

$Y_{i,j}$ là mức thu nhập của người tuổi j tại năm t vào năm i ;

$R_{i,j}$ là xác suất tiếp tục làm việc đến năm i của người đóng góp tuổi j vào năm t .

Cách 3: là cách đo lường bằng “hệ thống mở” (open-system approach). Nợ lương hưu được tính bằng giá trị hiện tại của các khoản lương hưu chi trả cho người đang về

hưu, người đang đóng góp, và cả những người chưa tham gia lực lượng lao động (gồm có trẻ em và những người chưa được sinh ra tại thời điểm tính toán). Cách ước

lượng này hết sức phức tạp và diễn ra thành phần, mức nợ lương hưu theo cách trong thời gian dài, thậm chí rất dài. Về này (LW3) bao gồm:

$$LW3 = LW2 + FWB(t) - FWC(t) = LW1 + [FWB(t) - FWC(t)] + [FWB(t) - FWC(t)] =$$

$$= LW1 + [FWB(t) - FWC(t)] + \sum_{j=1}^{\bar{j}} N_j^C \left[B_j^C \sum_{i=t}^{\infty} V_{i,j} S_{i,j}^C \left(\frac{1+p}{1+r} \right)^{i-t} - C^c \sum_{i=t}^{\infty} K_{i,j} Y_{i,j}^C \left(\frac{1+p}{1+r} \right)^{i-t} \right] \quad (3)$$

trong đó $FWB(t)$ và $FWC(t)$ tương ứng là giá trị hiện tại của khoản thụ hưởng và đóng góp của thế hệ lao động tương lai tại thời điểm t (tức là trẻ em hoặc những người chưa được sinh ra tại thời điểm này).

Cụ thể, N_j^C là số trẻ em tuổi j vào năm t ;

B_j^C là mức hưởng trung bình của trẻ em tuổi j vào năm t dựa trên mức đóng góp tích lũy trong thời gian làm việc;

$V_{i,j}$ là xác suất được hưởng chế độ tại năm i của trẻ em tuổi j vào năm t ;

$S_{i,j}^C$ là xác suất sống đến năm i của trẻ em tuổi j vào năm t ;

C^c là tỷ lệ đóng góp cho hệ thống của trẻ em khi làm việc;

$K_{i,j}$ là xác suất tiếp tục làm việc tại năm i của trẻ em tuổi j vào năm t ;

$Y_{i,j}^C$ là thu nhập (lương) tại năm i của trẻ em tuổi j vào năm t .

Hầu hết nghiên cứu hiện có về nợ lương hưu của hệ thống PAYG trên thế giới không sử dụng cách đo lường thứ nhất (cách 1) vì cách này chỉ đơn thuần chỉ ra mức đóng góp và thụ hưởng được tích lũy đến thời điểm ước lượng, và nó không phản ánh nhiều tác động của khoản nợ lương hưu đến sự bền vững tài chính nhà nước trong dài hạn, đặc biệt với hệ thống PAYG non trẻ hoạt động trong nền kinh tế có cơ cấu dân số trẻ. Ngược lại, gắn liền với những lựa chọn chính sách nhằm cải cách hệ thống với sự quan tâm đặc biệt về phúc lợi xã hội và sự bền vững tài chính nhà nước, cách 2 và cách 3 được áp dụng trong nhiều nghiên cứu, đặc biệt trong thời gian gần đây khi rất nhiều nước tiến hành cải cách hệ thống hưu trí PAYG sang dạng tài khoản cá nhân.

3. Đo lường nợ lương hưu của hệ thống hưu trí Việt Nam

3.1. Những kết quả ước lượng ban đầu và ngụ ý của chúng

Trong bài viết trước (Giang Thanh Long 2004b), tôi đã trình bày kết quả ước lượng

với “hệ thống mở” và tác động của chúng đến tài chính nhà nước. Kết quả ước lượng giai đoạn 2000-2050 cho thấy, so với GDP năm 2000, nợ lương hưu của hệ thống hưu trí “mở” ở Việt Nam tương đối lớn; ví dụ, với tỷ lệ chiết khấu và tốc độ tăng trưởng kinh tế cùng là 5%, mức nợ lương hưu sẽ tương ứng là 66% và 63% cho hệ thống trước và sau năm 1995, và tỷ lệ chi phí PAYG² phải tăng từ 15% vào năm 2000 lên 26,5% vào năm 2050. Tuy nhiên, bài viết đó vẫn chưa đề cập cụ thể gánh nặng lương hưu của từng thế hệ tham gia hệ thống, nên vẫn chưa đề xuất được các viễn cảnh cụ thể khi cải cách hệ thống. Ngược lại, với việc áp dụng “hệ thống đóng”, bài viết này chỉ rõ gánh nặng nợ lương hưu đối với từng thế hệ tham gia với việc ước lượng “tài khoản” cho mỗi thế hệ đó (generational accounts). Thế hệ nào có giá

2. Tỷ lệ chi phí PAYG (PAYG cost rate) còn được gọi là tỷ lệ đóng góp bền vững. Đây là tỷ lệ đóng góp đảm bảo cân bằng thu-chi của quỹ hưu trí PAYG trong một giai đoạn nhất định. Về mặt lý thuyết, tỷ lệ này là tích số của tỷ lệ phụ thuộc hệ thống và tỷ lệ thay thế.

trị “tài khoản” lớn hơn 0 sẽ nhận chuyển giao thu nhập từ thế hệ khác, và ngược lại. Phương pháp này được áp dụng bởi hai lý do cơ bản sau: (i) Phù hợp với số liệu sẵn có và giảm được sai số tính toán so với phương pháp “hệ thống mở”, và (ii) Viễn cảnh cải cách hệ thống dựa trên kết quả ước lượng có thể có hàm ý chính sách cụ thể và sát thực hơn.

Với một số giả định ban đầu quan trọng như: (i) Tốc độ tăng lương bằng tỷ lệ chiết

khấu, (ii) Không có hiện tượng nghỉ hưu sớm hoặc muộn so với tuổi quy định cho nam và nữ, (iii) Không có sự phân biệt về lao động thuộc các khu vực kinh tế, và (iv) Xác suất chết của người tham gia hệ thống tương tự như trong bảng sống dân số Việt Nam năm 1999 do Lopez và cộng sự (2000) xây dựng³, kết quả ước lượng nguyên trạng hệ thống (base case) về mức nợ lương hưu của hệ thống hưu trí Việt Nam được trình bày trong bảng 1 dưới đây.

BẢNG 1. Kết quả ước lượng nguyên trạng hệ thống (% GDP 2002)

“Tài khoản”	Tỷ lệ chiết khấu		
	2%	3%	4%
Người về hưu (trước năm 1995)	1,49	1,46	1,42
Người về hưu (sau năm 1995)	1,82	1,75	1,70
Người đóng góp (trước năm 1995)	1,98	1,85	1,75
Người đóng góp (sau năm 1995)	2,03	1,91	1,86
Tổng	7,32	6,97	6,73

Nguồn: Ước lượng của tác giả

Kết quả của bảng trên cho thấy, so với GDP năm 2002, tổng mức nợ lương hưu của hệ thống hiện nay khá nhỏ. Kết quả này có thể được giải thích bằng một thực tế là hệ thống PAYG hiện nay của Việt Nam có tỷ lệ tham gia thấp (chỉ khoảng 12% lực lượng lao động). Kết quả này cũng trùng hợp với ước lượng của Bravo và Uthoff (1999) cho El Salvador và Haiti - những nước có dân số trẻ và hệ thống hưu trí có tỷ lệ tham gia thấp. Một nguyên nhân khác có thể dẫn đến kết quả này là việc sử dụng phương pháp “hệ thống đóng” nên số lượng người đóng góp và thụ hưởng trong tương lai ngày càng giảm.

Đúng như dự kiến, “tài khoản” của người về hưu ở cả hai hệ thống trước và sau năm 1995 đều lớn hơn 0, và tổng mức nợ lương hưu của đối tượng này bằng 3,2% GDP năm 2002. “Tài khoản” của người đóng góp trong cả hai hệ thống trên cũng lớn hơn 0 và bằng khoảng 4% GDP năm 2002, nghĩa là,

trong tương lai, họ cũng nhận được chuyển giao thu nhập từ thế hệ khác.

Để xem độ lớn khoản nợ lương hưu thay đổi như thế nào, chúng ta tiến hành kiểm định độ nhạy với một số viễn cảnh. Kết quả ước lượng cho **Viễn cảnh 1** - viễn cảnh giả định rằng tốc độ tăng lương thay đổi $\pm 1\%$ so với dự báo nguyên trạng hệ thống - cho thấy độ lớn khoản nợ lương hưu không khác nhiều so với dự báo nguyên trạng hệ thống. Ví dụ, với tốc độ tăng lương 4% và 2%, kết quả ước lượng so với GDP năm 2002 tương ứng là 6,89% và 6,53%. “Tài khoản” của tất cả những người tham gia hệ thống đều lớn hơn 0. **Viễn cảnh 2** - viễn cảnh sử dụng bảng sống dân số đã điều chỉnh với giả định tuổi thọ trung bình của cả nam và nữ tăng

3. Rõ ràng, còn có rất nhiều giả định khác như chi phí hành chính, mức chi cho tử tuất... Tuy nhiên, do khuôn khổ bài báo có hạn nên tôi không thể liệt kê hết ở đây. Xin xem chi tiết trong Giang Thanh Long (2005b).

lên 5 tuổi - cho chúng ta kết quả khá thú vị, dù rằng tổng mức nợ lương hưu là 7,74% GDP năm 2002 - cao hơn khoảng 1% so với ước lượng của dự báo nguyên trạng hệ thống. Kết quả cho thấy rằng xác suất chết theo độ tuổi không làm thay đổi độ lớn khoản nợ lương hưu do số lượng người đóng góp và về hưu không thay đổi nhiều, nhưng phân bố độ tuổi lại có tác động rất rõ ràng, đặc biệt đối với những nhóm người gần ở độ tuổi về hưu theo quy định. Tác động của cơ cấu tuổi có thể được lý giải một phần bằng giả định mà chúng ta sử dụng để ước lượng là không có hiện tượng về hưu sớm hoặc muộn hơn so với tuổi quy định. Dù vậy, trong mọi trường hợp, sự bất công bằng giữa các thế hệ sẽ tồn tại vì người đang lao động hiện tại và tương lai (những người không tham gia vào hệ thống, và vì thế mà họ chắc chắn sẽ không thụ hưởng bất kỳ lợi ích nào từ hệ thống hưu trí hiện nay) sẽ là “những kẻ thua cuộc” trong “cuộc chiến giữa các thế hệ” nếu chính phủ chi trả khoản nợ lương hưu này bằng cách tăng thuế.

$$PL = [tY_1 + tY_2(1+r)^{-1} + tY_3(1+r)^{-2} + \dots + tY_n(1+r)^{-(n-1)}] = tY_1 \left[1 + \left(\frac{1+g}{1+r} \right) + \left(\frac{1+g}{1+r} \right)^2 + \dots + \left(\frac{1+g}{1+r} \right)^{n-1} \right]$$

Đặt $a = \left(\frac{1+g}{1+r} \right)$ ta sẽ có $PL = tY_1 [1 + a + a^2 + \dots + a^{n-1}] = tY_1 \frac{(a^n - 1)}{(a - 1)}$

Suy ra $t = \frac{PL}{Y_1} \left[\frac{a - 1}{(a^n - 1)} \right]$ với mọi $a \neq 1$.

Khi $a = 1$ (hay $i = g$), ta sẽ có $t = PL/Y_1$.

Ví dụ, với tốc độ tăng trưởng kinh tế giả định là 5%/năm, Chính phủ sẽ phải cần 0,05% GDP hàng năm trong suốt thời kỳ ước lượng thì mới thanh toán được hết khoản nợ trong trường hợp nguyên trạng hệ thống như ở bảng 1.

Một điều cũng rất đáng lưu tâm là, nếu Việt Nam là một nền kinh tế hiệu quả động với $g < r$ thì mức thuế t sẽ lớn hơn, và vì thế mà sự bất công bằng giữa các thế hệ sẽ trở nên nghiêm trọng hơn vì thế hệ lao động hiện tại và tương lai phải đóng góp nhiều

3.2. Giảm mức nợ lương hưu như thế nào?

Một điều cũng dễ dàng nhận thấy là, trong mọi trường hợp, chính phủ phải thanh toán những khoản nợ lương hưu này, và vì thế mà việc tìm ra cách giải quyết khoản nợ nhằm giảm thiểu ảnh hưởng của chúng đến tài chính nhà nước là điều hết sức quan trọng và cần thiết. Đề xuất phổ biến để giải quyết vấn đề này là sử dụng phương pháp thanh toán nợ liên kỳ (inter-temporal amortization approach)⁴. Về mặt bản chất, phương pháp này giả sử rằng, khoản nợ lương hưu sẽ được chi trả bằng một tỷ lệ nhất định của GDP hàng năm trong suốt thời kỳ dự báo (ước lượng). Gọi tỷ lệ này là t , và nó được coi là “thuế suất” mà chính phủ áp dụng cho toàn bộ nền kinh tế hàng năm. Giả sử GDP (ký hiệu là Y) tăng với tốc độ không đổi g , và r là tỷ lệ chiết khấu. Việc thanh toán nợ trong n giai đoạn thể hiện rằng giá trị hiện tại của khoản nợ lương hưu (PL) là một hàm của Y , t , g , và r . Hàm số này được viết như sau:

hơn mới có thể cân bằng được quỹ. Theo nghĩa này, tăng trưởng kinh tế cao hơn sẽ là một giải pháp tốt nhằm thu hút nguồn tài chính cho giải quyết các khoản nợ lương hưu, và giảm bớt sự bất công bằng giữa các thế hệ.

Mặc dù mức thuế t đề cập ở trên tương đối nhỏ, những câu hỏi về sự bất công bằng giữa các thế hệ vẫn luôn tồn tại, vì thế hệ lao

4. Phương pháp trình bày ở dưới được áp dụng từ nghiên cứu của Bravo và Uthoff (1999).

động hiện tại và tương lai sẽ phải trả khoản thuế này. Vì vậy, để giảm bớt gánh nặng này, các viễn cảnh sau đây sẽ được xem xét một cách thận trọng. Lưu ý rằng, các viễn cảnh này được xem xét với các giả định về tăng trưởng tiền lương và tỷ lệ chiết khấu đã sử dụng trong trường hợp dự báo nguyên trạng hệ thống.

- **Viễn cảnh (i):** ngay trong năm 2002, giảm 3% tỷ lệ thay thế của người về hưu trong cả hai hệ thống trước và sau năm 1995, và tăng tỷ lệ đóng góp của người tham gia cả hai hệ thống này thêm 3% (lên mức 18%).

- **Viễn cảnh (ii):** bên cạnh các tiêu thức như Viễn cảnh (i), chúng ta tăng tuổi về hưu nữ giới từ 55 lên 60.

- **Viễn cảnh (iii):** giữ nguyên mức hưởng cho người về hưu của cả hai hệ thống, và xem xét việc cân bằng đóng-hưởng cho người đang đóng góp (tức là làm cho giá trị hiện tại của khoản nợ lương hưu đối với người đang đóng góp bằng 0).

- **Viễn cảnh (iv):** chuyển tất cả những người đang đóng góp sang một hệ thống mới theo dạng tài khoản cá nhân.

Kết quả ước lượng cho các Viễn cảnh trên được liệt kê ở bảng 2 dưới đây.

BẢNG 2. Tóm tắt kết quả ước lượng cho các viễn cảnh

Viễn cảnh	Tổng mức nợ lương hưu (% GDP năm 2002)	Tỷ lệ t^* (% GDP hàng năm)
Viễn cảnh (i)	5,12	0,034
Viễn cảnh (ii)	4,43	0,030
Viễn cảnh (iii)	3,21	0,021
	4,90	
Viễn cảnh (iv)	- Đối với người đang về hưu (3,21)	0,021
	- Với phần đóng góp tích lũy đến năm 2002 của những người đang đóng góp (1,69)	Chi trả dân bằng tài khoản cá nhân tượng trưng (notional account)

Lưu ý: (*) tỷ lệ chiết khấu = tốc độ tăng lương = 3%, và tốc độ tăng trưởng kinh tế = 5%.

Nguồn: Ước lượng của tác giả

Với Viễn cảnh (i): kết quả ước lượng cho thấy tổng mức nợ lương hưu so với GDP năm 2002 giảm xuống 5,12%, so với 6,79% của dự báo nguyên trạng hệ thống. Điều này có nghĩa là Chính phủ phải cần đến 0,034% GDP hàng năm để chi trả nợ lương hưu cho các đối tượng. Xét dưới góc độ công bằng giữa các thế hệ, gánh nặng đối với các thế hệ lao động hiện tại và tương lai giảm xuống so với kết quả dự báo nguyên trạng hệ thống; dù vậy, họ vẫn phải đóng góp để thanh toán nợ lương hưu vì $t > 0$. Tuy nhiên, xét về sự công bằng giữa những người đang tham gia hệ thống, chính sách này cần phải lưu tâm một thực tế là có cả người về hưu có thu

nhập cao và thu nhập thấp. Vì thế, nếu có thể, chúng ta chỉ giảm mức hưởng của những người về hưu có mức hưởng cao và rất cao, thay vì cắt giảm chung trong toàn hệ thống như trong Viễn cảnh này. Bên cạnh đó, bản thân những người đang đóng góp cũng chịu mức ảnh hưởng khác nhau về thu nhập từ mức thuế suất t nêu trên, đặc biệt người trẻ tuổi hơn, có thể phải đóng nhiều hơn những người cao tuổi hơn hoặc những người ở độ tuổi gần về hưu vào năm 2002 - năm cơ sở cho dự báo.

Với Viễn cảnh (ii): tổng mức nợ lương hưu thấp hơn Viễn cảnh (i) với 4,43% GDP năm 2002. Tiếp cận thanh toán nợ liên kỳ

cho thấy Chính phủ sẽ phải sử dụng 0,03% GDP hàng năm để thanh toán khoản nợ này, tức là người lao động hiện tại và tương lai phải chịu gánh nặng thấp hơn Viễn cảnh (i). Tuy nhiên, một lần nữa có thể thấy là bất công bằng giữa các thế hệ vẫn tồn tại, nhưng mức độ nghiêm trọng có thể thấp hơn. Ví dụ, lao động nữ trẻ tuổi hơn có thể nhận mức hưởng thấp hơn nhiều lao động nữ cao tuổi hơn, đặc biệt là những người gần tuổi về hưu vào năm 2002.

Với Viễn cảnh (iii): ước lượng nợ lương hưu đối với những người đang thụ hưởng là 3,21% GDP năm 2002, và vì thế Chính phủ cần phải chi 0,021% GDP hàng năm để thanh toán khoản nợ này. Dường như mức chi phí này thấp nhất trong các viễn cảnh đã xem xét vì t ở mức nhỏ nhất. Tuy nhiên, để đạt được những mục tiêu mà Viễn cảnh (iii) này đưa ra, tỷ lệ đóng góp cho hệ thống hưu trí buộc phải tăng từ 15% lên 24% ngay từ năm 2002. Mức độ khả thi của Viễn cảnh này phụ thuộc vào thu nhập của người đóng, việc tăng đột ngột tỷ lệ đóng góp lên mức cao như vậy có thể sẽ đẩy nhiều người, đặc biệt là những người có thu nhập vốn dĩ đã thấp và rất thấp, vào tình trạng nghèo đói.

Với Viễn cảnh (iv): độ lớn của nợ lương hưu trong trường hợp này là 4,9% GDP năm 2002, trong đó phần nợ đối với những người đang về hưu là 3,21%, và phần nợ cho người đang đóng góp là 1,69% (vì chúng ta không tính đến khoản đóng góp và hưởng thụ trong tương lai của họ, mà chỉ tính đến phần họ có thể được hưởng dựa trên khoản đóng góp đã tích lũy). Đối với các đối tượng đang về hưu, Chính phủ cần chi khoảng 0,02% GDP hàng năm để chi trả. Đối với đối tượng đang đóng góp cho hệ thống, khoản nợ 1,69% GDP năm 2002 nêu trên sẽ trở thành khoản nợ hiện hữu của Chính phủ khi các đối tượng này có tài khoản cá nhân. Để tránh được những thay đổi đột ngột về cán cân ngân sách do khoản nợ này tác động đến, Chính phủ có thể thiết lập tài khoản cá nhân tượng trưng (notional accounts) ngay từ bây giờ, sau đó sẽ chi trả đều khoản nợ cho từng cá nhân trong

quá trình họ đóng góp cho đến khi họ đến tuổi hưởng hưu. Thực hiện chính sách này đòi hỏi phải có những tính toán hết sức thận trọng về bối cảnh kinh tế vĩ mô (Giang Thanh Long, 2004a).

Một điều có thể nhận thấy là, trong bất kỳ Viễn cảnh nào, Chính phủ đều đối mặt với một khoản nợ lương hưu đối với những người đang đóng góp và thụ hưởng của hệ thống. Chúng ta khó có thể kết luận là lựa chọn chính sách nào là tốt nhất vì các Viễn cảnh trên vẫn chưa tính đến nhiều nhân tố có thể tác động đến nền kinh tế nói chung và hệ thống hưu trí nói riêng. Tuy nhiên, xuất phát từ những cân nhắc về vấn đề kinh tế và công bằng, trong các Viễn cảnh mà chúng ta đã xem xét thì Viễn cảnh (iv) có thể coi là tốt nhất bởi các lý do sau đây. Thứ nhất, người lao động hiện tại và tương lai sẽ phải chịu gánh nặng tài chính ở mức thấp nhất khi Chính phủ sử dụng thuế để chi trả nợ lương hưu. Thứ hai, việc chuyển những người đang đóng góp từ hệ thống hiện nay sang hệ thống có tính chất tài khoản cá nhân với việc xem xét thận trọng cách thức chi trả khoản đóng góp trước đó của họ sẽ không làm phát sinh những trách nhiệm tài chính mà Chính phủ sẽ phải thực hiện trong tương lai nếu tiếp tục duy trì hệ thống hiện nay. Trách nhiệm ấy luôn mang theo nó những hiểm họa tiềm ẩn về sự bất ổn tài chính và sự bất công bằng giữa các thế hệ khi mà những thế hệ lao động hiện tại và tương lai sẽ phải chịu gánh nặng ngày càng lớn.

4. Kết luận

Bài viết này đo lường độ lớn khoản nợ lương hưu của hệ thống hưu trí thực thanh thực chi với mức hưởng được xác định trước (PAYG DB) hiện nay của Việt Nam; đồng thời phân tích mối quan hệ giữa các thế hệ dưới góc độ kinh tế. Kết quả ước lượng cho thấy, so với GDP năm 2002, giá trị của khoản nợ này là không lớn. Điều này có thể được giải thích một phần bởi hai nhân tố quan trọng: (i) Việc sử dụng phương pháp “hệ thống đóng”, và (ii) Hệ thống hưu trí PAYG

DB non trẻ của Việt Nam có tỷ lệ tham gia thấp. Do nợ lương hưu tồn tại, nên tác động của nó đến mối quan hệ giữa các thế hệ cũng rất khác nhau trong những viễn cảnh kinh tế khác nhau. Khi Chính phủ chi trả các khoản nợ lương hưu này thông qua thuế, thế hệ lao động hiện tại và tương lai - những người có thể không nhận được bất kỳ lợi ích nào từ hệ thống - sẽ phải gánh chịu, và vì thế sự bất công bằng giữa các thế hệ là điều không thể tránh khỏi. Việc thay đổi chính sách nhằm giảm bớt mức nợ lương hưu có thể làm phát sinh sự bất công bằng giữa bản thân người đang đóng góp cho hệ thống, khi mà người ở độ tuổi trẻ hơn có thể có mức hưởng thấp hơn người ở độ tuổi cao hơn, dù rằng họ có thể phải đóng góp nhiều hơn. Sự bất công bằng này có thể nghiêm trọng hơn nếu Việt Nam có nền kinh tế mang tính hiệu quả động, vì vậy, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế có thể là một trong những giải pháp nhằm giải quyết vấn đề nợ lương hưu.

Một điều bạn đọc có thể thấy được là bài viết này còn có nhiều hạn chế, và những hạn chế này chủ yếu là do việc ước lượng mô hình tĩnh cùng với những giả định khá mạnh cho mô hình. Tương tự như các nghiên cứu khác về vấn đề này, kết quả ước lượng của bài viết này có thể vẫn còn nhiều sai sót do không thể tính hết được các viễn cảnh về kinh tế-xã hội; nghĩa là kết quả ước lượng có thể cao hơn hoặc thấp hơn so với thực tế.

Tuy nhiên, với kỳ vọng giới thiệu và chia sẻ thông tin, bài viết này ngụ ý rằng Việt Nam cần phải cải cách ngay hệ thống hưu trí hiện nay để đảm bảo sự bền vững tài chính và sự công bằng giữa các thế hệ⁵. Việc lưỡng lự hay trì hoãn cải cách có thể mang lại những hậu quả khôn lường về kinh tế và xã hội vì “cuộc chiến giữa các thế hệ” sẽ không bao giờ ngừng./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Bravo, J., and Uthoff, A. 1999. “Transitional Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pension Scheme in Latin America”, Development Finance Unit, Latin American and Caribbean Demographic Center, Chile.

- Franco, D., Marino, M. R., and Zotteri, S. 2004. “Pension Expenditure Projections, Pension Liabilities, and European Union Fiscal Rules”. Paper presented in the International Workshop on the Balance Sheet of Social Security Pensions, Hitotsubashi University, Tokyo, 1-2 November 2004.
- Giang, Thanh Long. 2004a. “Vấn đề nợ lương hưu tiềm ẩn và đề xuất giải pháp tháo gỡ”, *Tạp chí Bảo hiểm xã hội*, 4-2004.
- Giang, Thanh Long. 2004b. “The Pension Scheme in Vietnam: Current Status and Challenges in an Aging Society”, Vietnam Development Forum (VDF) Discussion Paper No.2 (E), June 2004.
- Giang, Thanh Long. 2004c. “Áp dụng tài khoản cá nhân tương trưng cho hệ thống hưu trí Việt Nam”, *Tạp chí Bảo hiểm xã hội*, 8-2004.
- Giang, Thanh Long. 2005a. “Managerial and Regulatory Issues of the Public Pension Scheme in Vietnam”. Paper submitted to “The 3rd Meeting on Pension, Risk, and Saving” of the Applied Economics Department of University Paris-Dauphine on April 8, 2005.
- Giang, Thanh Long. 2005b. “Pension Liabilities and Generational Relations: The Case of Vietnam”. Oxford Institute of Ageing (OIA) Working Paper Series 2005, the University of Oxford (forthcoming).
- Holzmann, R., Arthur, I.W.M., and Sinn, Y. 2000. “Pension Systems in East Asia and the Pacific: Challenges and Opportunities”, Social Protection Discussion Paper Series No.0014, the World Bank.
- Holzmann, R., Palacios, R., and Zvinieni, A. 2004. “Implicit Pension Debt: Issues, Measurement, and Scope in the International Perspectives”, Social Protection Department, Working Paper No.0403, the World Bank.
- International Labor Organization (ILO). 1998. *Vietnam: Report to the Government on Social Protection Development and Training-Actuarial Valuation of the Vietnam Social Security Scheme*, VIE24V3.598, Geneva.
- Kane, C., and Palacios, R. 1996. “The Implicit Pension Debt”, *Finance & Development*, June 1996.
- Kunieda, S., (2002). “Japanese Pension Reform: Can We Get Out of Inter-generational Exploitation?” in *Pension Reforms in Asian Countries*, Proceedings of the International Symposium, Hitotsubashi University, Japan. p.23-63.
- Lopez, A. D., Salomon, J., Ahmad, O., Murray, C.J.L., and Mafat, D. 2000. “Life Table for 191 Countries: Data, Methods, and Results”. The World Health Organization.
- World Bank. 1994. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford University Press.

5. Xem thêm Giang Thanh Long (2004b & 2005a) về những đề xuất cải cách hệ thống hưu trí của Việt Nam.