KINH TẾ - XÃ HỘI

VỀ HỆ THỐNG BẢO HIỂM HƯU TRÍ Ở HOA KỲ TRONG NHỮNG NĂM ĐẦU THẾ KỶ XXI

PGS. TS. Đỗ Lộc Diệp

Một trong những thành tựu quan trọng giúp chủ nghĩa tư bản hiện đại vượt qua được những thử thách sinh tử trong thế kỷ vừa qua và có tiềm lực xã hội cho sự tiến triển mới trong những năm đầu thế kỷ XXI chính là kết quả của việc xử lý những vấn đề xã hội, vừa có tính nền tảng vừa cấp bách, trong đó có vấn đề đảm bảo cuộc sống cho người lao động khi không còn khả năng lao động. Ở đây, chủ nghĩa tư bản đã hình thành được một cơ chế độc đáo khiến người lao động có thể an tâm khi tuổi già... Ở Mỹ, hệ thống hưu trí nhà nước và tư nhân hình thành nên trong thế kỷ XX đang đảm bảo cho những người hưu trí Mỹ có khả năng thay thế một cách chắc chắn thu nhập lao động đã bị mất và tự do lựa chọn hình thức tích luỹ bổ sung. Đây là một trong những thành tựu chủ yếu nhất của xã hội Mỹ trong lĩnh vực lao động. Chiếm 57% thu nhập của người Mỹ ở lứa tuổi hưu trí, tiền hưu trí là một yếu tố cấu thành quan trọng đảm bảo cho an ninh kinh tế và an toàn xã hội[1] (xem Bảng 1).

Bảng 1: Kết cấu thu nhập của người Mỹ ở lứa tuổi hưu trí, năm 2001, %

Hưu trí theo Chương trình tổng quát bảo hiểm hưu trí của liên bang	39
Thu nhập lao động	24
Thu nhập từ các loại tài sản khác nhau	16
Hưu trí theo các kế hoạch tư nhân	7
Hưu trí của viên chức nhà nước	7
Các loại thu nhập	7
Tổng cộng	**100**

Nguồn: The common Retirement fund annual Report supplement, N.Y. 2003.

Hệ thống hưu trí của Mỹ bao gồm Chương trình bảo hiểm hưu trí tổng quát của liên bang (Federal Old-Age, Surviors, Disability Insurance Program), các chương trình hưu trí của viên chức, các nghị sĩ, người lao động trong ngành đường sắt liên bang ở cấp toàn quốc, cũng như các chương trình ở cấp bang và cấp địa phương và các chương trình (kế hoạch) hưu trí nằm dưới sự quản lý tư nhân và các tài khoản hưu trí cá nhân. Tất cả những chương trình này khác nhau về nguồn tài trợ, điều kiện, phương thức tính toán, quy mô và hình thức trang trải hưu trí.

Năm 2002 tổng tài sản hưu trí ở Mỹ là 11,4 nghìn tỷ đôla, trong đó 10 nghìn tỷ là tích luỹ hưu trí trong các quỹ hưu trí nhà nước và tư nhân được đem dùng như những khoản đầu tư vào các loại chứng khoán nhà nước và tư nhân[2].

I. Các chương trình hưu trí tư nhân

Các chương trình hưu trí tư nhân (Deferred compensation plans) chiếm địa vị chủ đạo trên thị trường tích lũy hưu trí. Thật vậy, năm 2002, 35% tài sản hưu trí (Bảng 2) thuộc loại chương trình này. Nhưng nếu so với năm 1985 khi tỷ trọng của chúng là 51%, thì chúng đã nhường vị trí dẫn đầu cho các tài khoản hưu trí tư nhân đã tăng lên nhanh (Individual Retirement Account - IRA) và tài sản của các chương trình hưu trí nhà nước ở cấp chính quyền bang và địa phương.

Song song với chương trình tổng quát bảo hiểm hưu trí của liên bang, các hệ thống hưu trí bang và địa phương, các tài khoản hưu trí cá nhân, các niên khoản (annuity) của các công ty bảo hiểm, có thể nói các chương trình hưu trí tư nhân là một nguồn thu nhập quan trọng nhất cho những người Mỹ về hưu đã làm việc trong khu vực tư nhân. Các nhà kinh doanh không buộc phải tham gia vào các chương trình này. Đây là việc mang tính tự nguyện sâu sắc, nhưng kinh nghiệm Mỹ cho thấy, nó rất có lợi cho người lao động, cho giới chủ, cũng như cho toàn xã hội nói chung.

Những người tham gia vào các kế hoạch hưu trí tư nhân được tiền hưu bổ sung vào tiền hưu chương trình nhà nước. Các nhà kinh doanh khi lập các kế hoạch hưu trí thì khoản tiền đóng góp (theo những giới hạn quy định) được miễn thuế và được tính vào tài khoản hưu trí của những người lao động của họ, và khoản tích luỹ hưu trí trở thành nguồn đầu tư quy mô lâu dài trong nền kinh tế.

Năm 2000, tài sản của các chương trình hưu trí tư nhân đã lên đến khoảng 4,3 nghìn tỷ đôla. Trong thời kỳ suy thoái 2001-2002, các quỹ hưu trí tư nhân bị tổn thất lớn - [illegible] còn 3,5 nghìn tỷ, nhưng đến [illegible]8 đã có khuynh hướng tăng.

Hệ thống đảm bảo hưu trí tư nhân ở Mỹ đã có lịch sử một thế kỷ. Trong suốt thế kỷ XX, đặc biệt là trong nửa sau của thế kỷ, việc quản lý các kế hoạch hưu trí tư nhân đã có những thay đổi lớn và sự điều tiết của nhà nước đã tạo điều kiện nâng cao sức hấp dẫn của các chương trình này và khả năng bảo tồn tích luỹ hưu trí của người lao động.

Các kế hoạch hưu trí tư nhân bao trùm khoảng 48% người lao động. Trong nhóm người mà tiền lương của họ do các hợp đồng tập thể thoả thuận thì mức tham gia vào các kế hoạch hưu trí cao hơn nhiều, lên tới 83%, còn đối với những người lao động không có việc làm toàn vẹn chỉ tiêu này khá thấp (18%).

Mức độ thu hút người lao động của các kế hoạch hưu trí tùy thuộc vào quy mô của các công ty nơi họ làm việc. Theo Văn phòng thống kê lao động Bộ Thương mại Mỹ, chủ thuê mướn bảo đảm tiền hưu trí trong phạm vi các công ty bao trùm 64% toàn bộ người lao động của các công ty có số nhân sự trên 100 người. Trong những công ty nhỏ hơn (số người làm việc dưới 100 người) thì mức bao trùm thấp hơn (3%) (xem Bảng 3).

Có hai loại hình chủ yếu các kế hoạch hưu trí được thiết lập - các kế hoạch có thanh toán định trước và các kế hoạch có đóng góp định trước.

Các kế hoạch có thanh toán định trước là loại hình bảo đảm hưu trí truyền thống của người lao động - nó đảm bảo cho những người tham gia có mức tiền hưu trí cố định và được quy định bởi quy mô tiền lương, những khoản đóng góp được thanh toán, thâm niên làm việc trong công ty. Giới chủ đóng góp tiền hưu trí theo các kế hoạch này.

Bảng 2: Kết cấu tài sản hưu trí ở Mỹ (% trong tổng số)

Tài sản	1985	2002
Các tài khoản hưu trí cá nhân	10	23
Các quỹ hưu trí của các chính quyền bang, địa phương	17	20
Các hệ thống hưu trí tư nhân có mức đóng góp định trước	17	19
Các hệ thống hưu trí tư nhân có mức thanh toán định trước	34	16
Dự trữ của các công ty bảo hiểm	15	13
Hệ thống hưu trí của viên chức liên bang	7	9
Tổng số	100	100

Nguồn: The common Retirement fund annual Report supplement, N.Y. 2003.

Bảng 3: Động thái số các kế hoạch hưu trí và người tham gia

Những đặc điểm cơ bản	Năm				
	1980	1985	1990	1995	1998
Số kế hoạch (nghìn)	488,9	632,1	772,3	693,4	730,0
Số kế hoạch có thanh toán định trước	48,1	170,2	113,9	69,5	56,4
Số kế hoạch có đóng góp định trước	340,8	462,0	599,2	633,9	673,6
Tổng số người tham gia có kế hoạch (Triệu người)	57,5	74,7	76,9	87,4	99,5
Các kế hoạch có mức thanh toán định trước	38,0	39,7	38,8	39,7	41,6
Các kế hoạch có đóng góp định trước	19,9	35,0	38,1	47,7	57,9

Nguồn: The common Retirement fund annual Report supplement, N.Y. 2003.

Các kế hoạch có đóng góp định trước do những người lao động và chủ thuê cùng đóng góp. Trong nửa sau những năm 1990, khối lượng đóng góp của người lao động đã tăng thêm với tốc độ nhanh hơn khối lượng đóng góp của chủ kinh doanh. Mức thanh toán tiền hưu trí theo các kế hoạch đóng góp định trước tuỳ thuộc đặc biệt vào tổng số tích luỹ hình thành nên từ những khoản đóng góp và thu nhập nhận được từ sự đầu tư của chúng; có thể được thanh toán hoặc theo hình thức niên hưu (annuity) hoặc theo từng phần khác nhau trong suốt cả một thời gian nhất định. Mỗi người tham gia một kế hoạch như vậy có một tài khoản cá nhân ở quỹ hưu trí và cũng có quyền lựa chọn trong số các kế hoạch đầu tư được đề xuất, và do đó, tự mình gánh trách nhiệm về kết quả đầu tư các khoản hưu trí của mình.

Trong suốt hai thập niên gần đây, tài sản của các kế hoạch có đóng góp định trước đã tăng lên nhanh hơn nhiều so với tài sản của các kế hoạch có thanh toán định trước, và do vậy, tỷ trọng của loại thứ hai đã giảm từ 66% xuống 46% năm 2002. Thu nhập hưu trí của 41,6 triệu người Mỹ tham gia các kế hoạch thanh toán định trước được Công ty Bảo đảm Thu nhập Hưu trí (thành lập năm 1974) đảm bảo. Theo các kế hoạch hưu trí mà thời hạn chấm dứt năm 2004, thu nhập hưu trí được đảm bảo tối đa là 44.386,32 đôla một năm hoặc 3.698,86 đôla một tháng khi về hưu ở lứa tuổi 65. Nếu trước tuổi 65 thì quy mô thu nhập hưu trí được đảm bảo ít hơn: 35.065 đôla một năm hoặc 2.922,1 đôla một tháng khi về hưu ở lứa tuổi 62; và 19.973,88 đôla một năm hoặc 1664,49 đôla một tháng khi về hưu ở lứa tuổi 55.

Tuy nhiên, mặc dù đảm bảo tích luỹ hưu trí trong khuôn khổ các kế hoạch thanh toán định trước như có thể thấy ở Bảng 3 và Bảng 4, tài sản hưu trí thực tế ngày càng chuyển mạnh sang các kế hoạch đóng góp định trước, mà vai trò của nó không ngừng tăng về tất cả các thông số.

Bộ phận lớn nhất là những khoản đóng góp vào các hệ thống hưu trí tư

nhân hưởng vào các kế hoạch có đóng góp định trước, nhưng nó không đảm bảo cho những người tham gia có được mức tiền hưu trí cố định. Những người tham gia các kế hoạch này có quyền lựa chọn giữa những dự án đầu tư khác nhau và nhận được tiền hưu trí phụ thuộc vào số lượng các khoản đóng góp và nhận được chúng trong suốt thời kỳ tích luỹ thu nhập.

Bảng 4: Động thái đóng góp và thanh toán trong khuôn khổ các kế hoạch hưu trí tư nhân (tỷ đôla)

Những đặc điểm cơ bản	Các năm				
	1980	1985	1990	1995	1998
Các khoản đóng góp, tổng số	62,2	95,1	98,8	158,8	201,9
Trong đó:					
- Kế hoạch có thanh toán định trước	42,6	42,0	23,0	41,4	35,0
- Kế hoạch có đóng góp định trước	23,5	53,1	75,8	117,4	166,9
Các khoản thanh toán, toàn bộ	35,3	101,9	129,4	183,0	273,1
Trong đó:					
- Kế hoạch có thanh toán định trước	22,1	54,5	66,4	85,1	111,2
- Kế hoạch có đóng góp định trước	13,1	47,4	63,2	.97,9	161,9

Nguồn: *The common Retirement fund annual Report supplement, N.Y. 2003.*

Trong số các kế hoạch hưu trí tư nhân, các kế hoạch 401k là phổ biến nhất. Đây là các kế hoạch mà số lượng và tài sản của chúng trong những năm gần đây tăng lên với tốc độ vượt trội. Những kế hoạch hưu trí này gọi tên như trên theo phần 401, đoạn (k) của Bộ Luật về thu nhập nội bộ. Trong những năm 1990, tài sản của các kế hoạch này tăng lên hơn 5 lần và lên tới khoảng gần 2 tỷ đôla năm 2000, tức khoảng 42% tổng tài sản hưu trí tư nhân.

Những khoản tiền đóng góp vào tài khoản trên được lấy từ tiền lương trước khi người lao động nhận được thù lao của họ, tức là trước khi nộp thuế). Hơn nữa, thuế không đánh vào những khoản thu nhập do đầu tư bằng những khoản tiền hưu trí. Mức tối thiểu đóng góp về mặt chính thức không được xác định và tuỳ thuộc vào mỗi kế hoạch cụ thể. Trong hàng loạt công ty, những người sáng lập đều quy định mức tối thiểu trong phạm vi 1-2% tiền lương.

Mức thu hút người tham gia tuỳ thuộc nhiều vào mỗi một kế hoạch cụ thể. Nhiều công ty giới hạn sự tham gia vào các kế hoạch có đóng góp định trước chỉ cho những người lao động đã làm việc trong công ty không dưới 6 tháng hoặc 1 năm. Điều kiện bắt buộc để được hưởng quy chế này là người lao động phải từ 21 tuổi trở lên.

Những khoản đóng góp theo kế hoạch 401k được nhập vào tài khoản hưu trí cá nhân của người lao động (IRA). Nhưng việc quản lý các khoản tiền hưu trí trong thời kỳ tích luỹ nhân danh người tham gia chỉ có thể do các chương trình hưu trí này quản lý. Trong trường hợp người lao động muốn nhận trước những khoản tích luỹ hưu trí của mình mà chưa ở lứa tuổi 59, thì anh ta phải thanh toán các khoản thuế đánh vào các khoản góp hưu trí đã được miễn và tiền phạt đối với việc rút trước thời hạn trong khoảng dưới 10% tổng số tích luỹ. Như vậy, rút trước thời hạn tích luỹ hưu trí có thể bị mất gần 50% tiền tích luỹ.

Các chủ doanh nghiệp không buộc phải bổ sung các tài khoản cá nhân của người lao động theo kế hoạch 401k, nhưng nhiều người vẫn bổ sung vào khoản góp của những người lao động của mình theo một tỉ lệ nhất định với khoản góp của họ hoặc theo một tỉ lệ phần trăm tiền lương của người lao

động. Mức các khoản góp của chủ lao động trong khoảng từ 10 - 100 % khoản góp của người lao động. Nhiều chủ góp vào tài khoản hưu trí của những người lao động tuỳ theo thâm niên công tác của họ trong công ty.

Việc quản lý các kế hoạch hưu trí đều do những chuyên gia quản lý thực hiện. Mỗi người tham gia đều nhận được đều đặn thông tin về kết quả đầu tư các khoản tiền hưu trí của mình. Hơn nữa, họ có thể thay đổi mức đóng góp của mình, hoặc đối tượng đầu tư bằng cách thông báo việc đó cho người quản lý.

Nếu người tham gia kế hoạch hưu trí 401k thay đổi chỗ làm việc, tích luỹ hưu trí vẫn có thể để lại nơi làm việc cũ. Tiền thuế chỉ phải nộp trong trường hợp người đó rút tích luỹ hưu trí ra khỏi tài khoản của mình.

Người lao động cũng có thể chuyển tích luỹ của mình vào cùng một loại tài khoản ở công ty mới và không phải nộp thuế.

Trong trường hợp sáp nhập công ty đã lập nên tài khoản hưu trí 401k cho nguồn lao động họ có thể chuyển tài khoản vào công ty mới.

Theo đạo luật "Về đảm bảo thu nhập hưu trí", mọi người tham gia phải tìm hiểu quyền và nghĩa vụ của mình, các văn kiện đề cập đến những kế hoạch này cũng như các hợp đồng tập thể. Những người tham gia có quyền nhận được báo cáo tài chính hàng năm về kế hoạch hưu trí của mình. Trong trường hợp nhận không đầy đủ thông tin theo quan điểm của mình, mọi người tham gia kế hoạch hưu trí ấy có thể gửi khiếu nại về Cục thanh toán hưu trí và xã hội Bộ Lao động Mỹ.

Tổng số tiền tích luỹ hưu trí theo các kế hoạch 401k tuỳ thuộc vào những khoản đóng góp do người lao động và người chủ công ty đem lại và cả thu nhập nhận được từ việc đầu tư những khoản đóng góp ấy. Tích luỹ đầu tư theo các kế hoạch có đóng góp định trước được đầu tư chủ yếu vào các cổ phiếu công ty, vào trái khoán, các hợp đồng đầu tư có bảo đảm, bất động sản. Việc phân biệt các loại hình tổng đầu tư được chú ý đặc biệt. Kinh nghiệm buồn của những năm khủng hoảng 2001-2002 cho thấy thêm sự cần thiết phải có sự phân biệt như thế. Phần tài sản của các quỹ tích luỹ hưu trí là cổ phiếu cao (trung bình khoảng 60%), nên nhiều quỹ hưu trí nảy sinh vấn đề về khả năng cấp phát tiền không đầy đủ và có nhu cầu thật sự xem xét lại chính sách đầu tư.

Một cuộc điều tra với hơn 300 nhà lãnh đạo tài chính của các công ty cho thấy, một nửa trong số họ thừa nhận các kế hoạch hưu trí bao hàm trong tài sản của công ty đã kéo theo những bê bối trên thị trường vốn. Do vậy, chính sách đầu tư các nguồn hưu trí trong mấy năm gần đây đã thay đổi nhiều trong số 38% các công ty tham gia điều tra và 39% những công ty này đang tính đến khả năng xem xét lại kết cấu đầu tư của các khoản tiền hưu trí thuộc kế hoạch hưu trí.

Một phương hướng chỉnh sửa khác trong chiến lược đầu tư của giới kinh doanh Mỹ là đóng cửa các kế hoạch hưu trí thanh toán định trước cho các thành viên mới và hướng họ tham gia vào các kế hoạch hưu trí có đóng góp định trước.

II. Tài khoản hưu trí cá nhân

Tài sản này đã tăng lên từ 235 tỷ năm 1985 đến 2.333 tỷ năm 2002, đạt đỉnh cao năm 2000 là 2.629 tỷ và sau đó giảm do khủng hoảng kinh tế hoặc từ 10% đến 20% thị trường tích luỹ hưu trí.

Mọi người Mỹ có thu nhập lao động hoặc chồng (hoặc vợ) của chủ doanh nghiệp đều có thể mở tài khoản hưu trí cá nhân theo một quy tắc riêng (IRA) ở ngân hàng, hoặc ở một quỹ cổ phần và chuyển vào đó hàng năm dưới 2.000 đôla và không phải đóng thuế cho số tiền này.

Chính quyền G.W Bush dự định tăng mức trần này lên 5.000 đôla. Hơn nữa, những khoản tiền trong tài khoản này chỉ được rút khi đạt đến tuổi 59 rưỡi và sau khi đạt 79 năm rưỡi thì tài khoản buộc phải khoá. Trong thời kỳ tích luỹ tiền cho tài khoản hưu trí cá nhân, họ không phải đóng góp thuế, nhưng lúc rút hay đóng cửa tài khoản thì tổng tích luỹ phải chịu thuế thu nhập. Tài khoản có thể chuyển bất kỳ lúc nào từ nơi này sang nơi khác.

Nhưng người lao động cá thể cũng có thể mở tài khoản hưu trí theo kế hoạch Keogh linh hoạt (Keogh là tên của Thượng Nghị sỹ khởi xướng kế hoạch này).

Như vậy việc nộp thuế thu nhập cho những tài khoản hưu trí được gác lại cho đến khi về hưu, và nếu rút trước thời hạn thì không chỉ phải đóng thuế đã tạm gác mà còn phải nộp thêm tiền phạt.

Mức hấp dẫn cao của tài khoản hưu trí cá nhân (từ năm 1985 - 2002 tăng gấp 11 lần) đã tạo điều kiện thuận lợi cho việc xây dựng nhiều dạng mới của nó. Thượng Nghị sỹ Roth đã lập "chương trình Roth về các tài khoản hưu trí" (Roth IRA) khác với tài khoản hưu trí truyền thống, các khoản tiền theo kế hoạch Roth được đưa vào tiền lương sau khi đã nộp thuế. Nhưng khi rút tổng số tích luỹ thì không phải chịu thuế.

Mọi khoản tích luỹ hưu trí đều là sở hữu của người đóng góp và có thể thừa kế theo ý nguyện của người đó.

III. Sự tham gia của nhà nước vào việc phát triển các chương trình hưu trí tư nhân

Quản lý sự phát triển các kế hoạch hưu trí ở cấp nhà nước bao gồm:

- Tập hợp rộng rãi các biện pháp nhằm đề ra cơ sở luật pháp và thông qua các đạo luật điều tiết sự thiết lập các kế hoạch này.
- Miễn thuế (trong giới hạn do luật định) cho các khoản đóng góp vào quỹ hưu trí và thu nhập từ đó.
- Đảm bảo khả năng bảo tồn các tích luỹ hưu trí theo các kế hoạch có thanh toán định trước.
- Cho phép tích luỹ cổ phiếu của các công ty của chủ thuê vào các tài khoản hưu trí.
- Bảo đảm Công tác thông tin - giải thích trong phạm vi những người tham gia các kế hoạch hưu trí và công ty hoạch định các kế hoạch này về quyền và nghĩa vụ của họ cũng như về những ưu đãi hiện có.
- Kiểm soát những người không tuân thủ nghiêm chỉnh các chuẩn mực và qui tắc đã được thông qua.

Trong các năm 1926 và 1928 đã thông qua các đạo luật về thu thuế, trao ưu đãi thuế cho các công ty, thiết lập kế hoạch hưu trí cũng như miễn thuế thu nhập của các quỹ hưu trí. Trong những thập kỷ tiếp theo, việc quản lý quá trình phát triển các kế hoạch hưu trí trở thành một hướng hoạt động quan trọng của nhà nước trong lĩnh vực phúc lợi xã hội.

Đạo luật "Về bảo đảm thu nhập hưu trí của người lao động" (Employee Retirement Income Security Act) năm 1974 lần đầu tiên trong lịch sử đảm bảo hưu trí tư nhân ở Mỹ đã đảm bảo cho những người lao động khả năng bảo tồn tích luỹ hưu trí trong khuôn khổ các kế hoạch định trước. Công ty bảo đảm thanh toán hưu trí (Pension Benefit Guaranty Corporation, viết tắt là PBGC) đã được thành lập theo Đạo luật này. Đạo luật này cũng cho phép các công ty được lập các quỹ tín thác (trusts fund) để thu tích luỹ hưu trí bằng cách mua cổ phiếu của các công ty của chủ thuê nhân danh người lao động.

Đạo luật "Về thu thuế" năm 1978 (Revenue Act) đã cho phép công nhân của các công ty tư nhân được góp các phương tiện (trong những giới hạn nhất định) vào các tài khoản hưu trí của mình theo các kế hoạch 401k tại nơi làm việc. Những khoản đóng góp của các chủ thuê

vào các tài khoản này và thu nhập đầu tư nhận được từ những khoản này trong suốt thời kỳ tích luỹ đều được miễn thuế. Những người tham gia các kế hoạch hưu trí như vậy sẽ đóng thuế khi nhận được toàn bộ số tiền tích luỹ sau khi về hưu.

Đạo luật "Về bảo vệ việc làm trong các doanh nghiệp nhỏ" năm 1996 (Small Business Job Protection Act) đã đơn giản hoá một cách căn bản thủ tục lập các kế hoạch hưu trí trong lĩnh vực này của nền kinh tế Mỹ. Các doanh nghiệp nhỏ được phép lập kế hoạch hưu trí đơn giản mà theo đó, các khoản đóng góp hưu trí (khoảng dưới 7.000 đôla năm 2002) được chuyển vào tài khoản hưu trí cá nhân của những người lao động trước khi khấu trừ thuế.

Năm 2001 đã thông qua đạo luật "Về tăng trưởng kinh tế và giảm thuế" (the Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act) mà theo đó, mức trần không nộp thuế của những khoản góp vào tài khoản hưu trí được nâng lên từ 15% đến 25% thù lao được nhận, nhưng không quá 10.000USD năm 2002.

Những người lao động cũng có thể bổ sung vào tài khoản hưu trí của mình sau khi nộp thuế đánh vào tiền lương, và vào lúc nhận được tích luỹ hưu trí của mình họ sẽ được miễn thuế.

Sự vận hành của các kế hoạch hưu trí tư nhân được nhà nước kiểm soát thông qua nhiều cơ quan, đặc biệt là thông qua Cục thanh toán hưu trí và xã hội và Công ty đảm bảo thanh toán hưu trí.

Nhiệm vụ cơ bản của PBGC (Công ty bảo đảm hưu trí) là bảo đảm cho những người tham gia các kế hoạch có thanh toán định trước, dự kiến tiền hưu được bảo đảm những khoản tiền hưu trí cố định tuỳ thuộc vào lượng tiền lương và thâm niên công tác.

Nếu trong tiến trình thẩm tra hoạt động của quỹ hưu trí, phát hiện tình trạng thiếu tài sản để đảm bảo những khoản thanh toán hưu trí thì PBGC có thể yêu cầu công ty sáng lập quỹ hưu trí khôi phục lại sự tương ứng của các tài sản với các nghĩa vụ, nhưng không có quyền cấm hoạt động của quỹ đó. PBGC cũng tiến hành giám sát những vụ sáp nhập công ty, đóng cửa các doanh nghiệp và những thay đổi khác có thể ảnh hưởng tới sự ổn định của các kế hoạch hưu trí.

Theo đạo luật năm 1974, quỹ hưu trí được xem là được đảm bảo về mặt tài chính nếu như giá thị trường của các tài sản hưu trí không thấp hơn 90% những nghĩa vụ hiện hành. Ví dụ, năm 2002, General Motors theo yêu cầu của PBGC đã bổ sung quỹ hưu trí của mình đến 2,2 tỷ đôla và năm 2003 đã tuyên bố sự bổ sung tài sản này của quỹ hưu trí đã làm giảm 26% lợi nhuận của Công ty. Đồng thời PBGC cũng bảo đảm tiền hưu trí bảo hiểm cho những người tham gia các kế hoạch hưu trí có thanh toán định trước do các công ty thành lập nhưng được xem là bất lực. Ví dụ, những người tham gia kế hoạch hưu trí có thanh toán định trước của Công ty Exxon bị phá sản đều phải nhận được trung bình 40.704 đôla một năm.

Các kế hoạch hưu trí có đóng góp định trước cũng nằm trong phạm vi kiểm soát của nhà nước. Cục thanh toán hưu trí và xã hội có toàn quyền ngăn chặn những vi phạm luật của quỹ đang quản lý các kế hoạch hưu trí, kể cả tội kích động hoạt động của công dân.

Những hậu quả của suy thoái kinh tế, những vụ bê bối liên quan đến sự giả mạo báo cáo của các công ty hàng đầu đưa đến những tổn thất tài chính của các quỹ hưu trí và những cổ đông riêng lẻ trong thập niên đầu thế kỷ XXI đòi hỏi phải có biện pháp bổ sung điều tiết hoạt động của các kế hoạch hưu trí tư nhân. Nhằm mục đích này, tháng 1/2002, một cơ quan chính phủ đặc trách trực thuộc tổng thống đã được thành lập, gọi là "Uỷ ban an ninh tích luỹ hưu trí". Trong số những kiến nghị chủ yếu của Uỷ ban này có cả những

phương pháp bảo vệ tích luỹ hưu trí của người lao động Mỹ, như trao cho họ quyền kiểm soát rất lớn đối với các tích luỹ của mình, mở rộng quyền tự do lựa chọn trong các vấn đề về đa dạng hoá các danh mục đầu tư và quản lý các phương tiện tích luỹ, sự cần thiết cải tiến việc đảm bảo thông tin cho những người về hưu tương lai và mở rộng khả năng tiếp cận sự trợ giúp nghiệp vụ trong việc lựa chọn danh mục đầu tư.

IV. Tài sản hưu trí ở cấp chính quyền bang và địa phương

Song song với các chương trình hưu trí liên bang ở cấp toàn quốc còn có 2670 chương trình hưu trí cấp bang và địa phương (năm 2002)[3]. Mỗi chương trình này có đặc điểm riêng, song tất cả đều khác chương trình nhà nước đảm bảo hưu trí (tức Chương trình liên bang tổng quát) về các nguồn thu và việc sử dụng các nguồn hưu trí. Tài sản của các chương trình bang hay địa phương là một bộ phận nền tảng vững chắc của tích luỹ hưu trí ở Mỹ.

Trong điều kiện tình hình kinh tế thuận lợi và chính sách đầu tư có cân nhắc, những phương tiện hưu trí có thể mang lại thu nhập, mà theo thời gian có thể vượt hẳn những khoản thanh toán thường xuyên cho những người hưu trí. Thật vậy, trong những năm 1990, thu nhập đầu tư trong các hệ thống hưu trí cấp bang và địa phương trong cả nước lên đến gần 240% tổng thanh toán cho người hưu trí. Sự vượt trội của các khoản thu (chủ yếu nhờ thu nhập đầu tư) so với các khoản chi cho những người hưu trí trong những năm 1980-1990 đã làm tăng mạnh tài sản của các quỹ hưu trí ở các cấp chính quyền bang và địa phương.

Bảng 5: Hệ thống hưu trí nhà nước, năm 2002

Chương trình	Tài sản (tỷ đôla)	Toàn bộ người tham gia bảo hiểm (triệu người)	Tài sản tính theo đầu người tham gia (đôla)
Các chương trình liên bang tổng quát	1.378,0	189,9	7.256,4
Các chương trình của chính quyền bang và địa phương	2.158,0	17,25	125.101,4

Nguồn: The common Retirement fund annual Report supplement, N.Y. 2003.

Tài sản của quỹ hưu trí nhà nước của các cơ quan cấp bang địa phương trong thời kỳ 1980-2000 đã tăng từ 197 tỷ đôla lên đến 2169 tỷ đôla, và như vậy năm 2000 nó đã vượt tài sản của chương trình hưu trí liên bang tổng quát trên 2 lần (1,049 tỷ đôla).

Khác với chương trình liên bang tổng quát đảm bảo hưu trí mà nguồn lực của nó chủ yếu bao gồm những khoản đóng góp của những người tham gia (từ 94% năm 1990 hạ xuống 86% năm 2002), những khoản thu trong các quỹ hưu trí bang được hình thành nên phần lớn do thu nhập đầu tư (trong từng năm riêng biệt trung bình là 78%). Nếu ở cấp liên bang, các phương tiện hưu trí có thể đầu tư chủ yếu vào chứng khoán của Bộ Tài chính (ngân khố quốc gia), thì ở cấp bang và địa phương, các phương tiện hưu trí lại được đầu tư vào bất kỳ cổ phần công ty nhà nước - chứng khoán - trái khoán, cũng như vào bất động sản. Do vậy các quỹ hưu trí của bang và địa phương đã trở thành một cơ chế quan trọng nhất chuyển hóa tích luỹ hưu trí thành những khoản đầu tư.

Sự giảm mạnh thu nhập đầu tư trong những khoản thu của các quỹ hưu trí bang và địa phương trong những năm 2001-2002 do suy thoái kinh tế và tình trạng bất ổn định tài chính đã chứng tỏ sự phụ thuộc của các hệ thống hưu trí cấp bang và địa phương vào trạng thái của nền kinh tế và thị trường chứng khoán. Sự suy thoái trong nền kinh tế và cuộc khủng hoảng trên thị trường vốn đã dẫn đến giảm sút khối lượng tài sản năm 2002 xuống mức 2.158 tỷ đôla. Nhưng như Bảng 5 cho thấy, năm này là năm cực kỳ thất bát đối với các quỹ đầu tư tài sản của các hệ thống hưu trí bang và địa phương tính theo đầu người tham gia, vượt qua trên 17 lần tài sản của chương trình liên bang tổng quát đảm bảo hưu trí.

Các quỹ hưu trí cấp chính quyền bang và địa phương không chỉ giữ được một phần quan trọng nhất của thị trường tích luỹ hưu trí ở Mỹ, mà còn củng cố thêm, trong khoảng 2 thập niên gần đây, những vị trí của mình tại thị trường này - tỷ trọng của chúng trong tổng tích luỹ hưu trí đã lên đến 20% năm 2002 (từ 17% năm 1985). Năm 2002 (Bảng 2) tài sản hưu trí bang và địa phương chỉ thua tích luỹ hưu trí trong các tài khoản hưu trí cá nhân.

V. Triển vọng phát triển

Hệ thống hưu trí nhà nước ở cấp chính quyền bang và địa phương đóng vai trò quan trọng trong sự phát triển đảm bảo hưu trí của người dân Mỹ, đồng thời là một nguồn có quy mô to lớn cho các khoản đầu tư dự đoán được của nền kinh tế. Các kế hoạch đảm bảo hưu trí của các cấp chính quyền bang và địa phương đã được biết đến từ nửa sau thế kỷ XIX. Nhưng nó chỉ được phổ biến rộng rãi trong thế kỷ XX và đặc biệt là trong hai thập kỷ cuối cùng.

Bảng 6: Các chương trình hưu trí của các cấp chính quyền bang và địa phương

Các đơn vị hành chính	Số lượng các chương trình hưu trí	Số người tham gia (người)
Toàn bộ	2.670	17.246.537
Những người quản lý ở cấp bang	219	15.394.714
Những người quản lý ở cấp địa phương	2.451	1.851.823
Trong đó:		
- Hạt	164	532.235
- Các thành phố	1761	1.236.686
- Các điểm dân cư theo kiểu thành phố	404	38.208
- Các khu đặc biệt	108	60.260
- Các khu trường học	14	84.434

Nguồn: The common Retirement fund annual Report supplement, N.Y. 2003.

Các hệ thống hưu trí cấp chính quyền bang và địa phương tức các hệ thống hưu trí ở các bang, các hạt, các thành phố, các khu thường thu hút tất cả viên chức làm việc toàn thời gian của các cơ quan chính quyền bang và địa phương, các giáo viên, lính cứu hoả, cảnh sát, thẩm phán. Theo tài liệu năm

2002, có 2.670 chương trình hưu trí đăng ký, trong đó có 219 nằm dưới sự quản lý của cơ quan chính quyền bang và 2.451 nằm dưới sự quản lý của các cơ quan chính quyền địa phương.

Các chương trình đảm bảo hưu trí đều do cơ quan lập pháp (quốc hội) bang thành lập. Theo bộ luật thu nhập nội bộ Mỹ cũng như luật của các bang và các chính quyền địa phương, các phương tiện hưu trí có thể được sử dụng đặc biệt cho mục đích hoàn thành nghĩa vụ đối với những người tham gia hệ thống hưu trí.

Các cơ quan nhà nước cấp bang và địa phương là tổ chức đảm bảo của quỹ đảm bảo và kiểm tra hoạt động theo luật pháp của hệ thống hưu trí. Họ cũng phải đảm nhận trách nhiệm người chủ thuê của các viên chức, trang trải các khoản góp cho quỹ hưu trí.

Những khoản thu nhập của các hệ thống hưu trí bang và địa phương bao gồm các khoản góp và thu nhập từ các phương tiện hưu trí đã đầu tư. Thông thường chính những người đang làm việc tham gia vào việc tài trợ cho các chương trình hưu trí bang và địa phương. Những khoản đóng góp này của họ tính trung bình khoảng 5,4% tiền lương (năm 2000). Nhưng chỉ số này thay đổi tuỳ theo mỗi chương trình riêng biệt.

Những khoản đóng góp của các chủ thuê cũng có độ dao động lớn, tuỳ theo chương trình cụ thể, những người thành lập, số lượng người tham gia. Để duy trì khả năng thanh toán của các chương trình hưu trí đã bị giảm sút mạnh do khủng hoảng những năm 2001-2002 đã làm, các bang và các cơ quan chính quyền địa phương buộc phải tăng các khoản góp của các chủ thuê. Dự tính đến năm 2006 những khoản đóng góp này trung bình bằng 14,9% tổng tiền lương thanh toán so với 6,1% năm 2002.

Nhiều bang đã thông qua luật qui định các chủ thuê phải góp vào quỹ hưu trí cho những viên chức của mình không dưới một tỷ lệ phần trăm nhất định của tiền lương phải trả.

Ví dụ, bang New York đã thông qua luật buộc các chủ thuê trả cho quỹ hưu trí tối thiểu 4,5% tiền lương của viên chức chính quyền trong năm.

Những khoản chi hành chính và chi đầu tư liên bang liên quan đến sự vận hành của các hệ thống hưu trí được bù đắp bằng các khoản thu nhập đầu tư. Các quỹ hưu trí hàng năm phải báo cáo tài chính cho các cơ quan chính quyền các bang. Các quỹ hưu trí cũng là đối tượng của cơ quan kiểm toán tài chính và hành chính.

Ở Mỹ người ta cũng xác định thâm niên làm việc tối thiểu để có thể nhận được tiền hưu trí tối thiểu khi về già. Thông thường, mức đó không dưới 10 năm. Quyền hưu trí toàn phần của giáo viên thường nhận được sau 30 năm làm việc, hoặc đạt tuổi 60. Đối với viên chức, tuổi hưu trí là 62, cảnh sát là 50. Khi về hưu trước thời hạn luật định, mức thanh toán hưu trí thấp hơn.

Mức tiền hưu trong các hệ thống hưu trí bang và địa phương có thể lên tới 75% tiền lương đối với người về hưu có thâm niên công tác nhiều nhất trước khi về hưu (khoảng trên 30 năm đối với các giáo viên).

Cùng với sự tăng thêm số người hưởng tiền hưu ở cấp bang và địa phương từ 4 triệu (năm 1990) lên 6,2 triệu (năm 2002), khối lượng thanh toán trung bình cho một người về hưu một năm cũng đã tăng lên từ 9,3 nghìn đôla (1990) lên 19,7 nghìn đôla (2002). Trong nhiều chương trình hưu trí, mức tiền hưu vượt con số này khá lớn (xem Bảng 7).

Bảng 7: Tài trợ của các hệ thống hưu trí nhà nước ở cấp chính quyền bang và địa phương

Năm tài chính	Những khoản thu nhập, tỷ đôla			Tỷ trọng thu thập đầu tư trong tổng số các khoản thu nhập (%)
	Toàn bộ	Những khoản đóng góp	Thu nhập đầu tư	
1990	111,3	46,5	64,9	58,3
1995	148,8	59,6	89,2	59,9
2000	297,1	65,1	231,9	78,1
2001	123,2	65,2	57,9	47,0
2002	-6,1	66,3	-72,4	-

Nguồn: The common Retirement fund annual Report supplement, N.Y. 2003.

Các hệ thống hưu trí bang và địa phương đã tích luỹ được những tài sản vượt qua tỉ trọng trên thị trường của các kế hoạch hưu trí tư nhân có thanh toán định mức (16%) và các kế hoạch hưu trí tư nhân có đóng góp định trước (19%).

Trong những năm 1990, những khoản thu nhập từ đầu tư đóng một vai trò ngày càng tăng lên trong việc hình thành các tài sản của các quỹ hưu trí bang và địa phương. Năm 2000, tỷ trọng của nó là 78% tổng thu của các quỹ này, so với 58% năm 1990. Ở nhiều bang, trong đó có New York, Delware, Wisconsin, Wyoming, tỷ trọng thu nhập từ đầu tư trong tổng thu đã vượt 90%.

Các bộ luật của các bang đã cho phép phân bổ các phương tiện hưu trí vào cổ phiếu trái khoán, chứng khoán quốc gia và các loại trái khoán khác phù hợp với những hạn chế do Hội đồng những người bảo trợ của các hệ thống hưu trí đề ra. Thành phần Hội đồng bảo trợ thường bao gồm những người do các thành viên của hệ thống hưu trí, những người đóng góp và những người về hưu cử ra và cả những người do thống đốc bang chỉ định.

Việc đầu tư những nguồn vốn hưu trí có thể bị hạn chế bởi luật của địa phương về các loại hình tài sản (xác lập tỷ trọng tối đa tài sản của những công ty nhất định) và bởi các cách khác. Một trong những hạn chế phổ biến nhất là sự hạn chế tỷ trọng đầu tư vào cổ phần công ty. Ví dụ, trong nhiều hệ thống hưu trí bang và địa phương cho các giáo viên, đầu tư vào cổ phần không thể vượt quá 50% toàn bộ tài sản hưu trí.

Mặc dù có sự thay đổi mạnh của tình hình trên thị trường vốn trong những năm 2001-2002 và sự giảm mạnh giá trị cổ phiếu đã đụng chạm đến thu nhập từ đầu tư vào loại hình tài sản này, cổ phiếu của các công ty đã duy trì và giữ vững vai trò dẫn đầu trong các danh mục đầu tư của các hệ thống hưu trí bang và địa phương (xem Bảng 8).

Bảng 8: Tài sản của các hệ thống hưu trí tại các bang và địa phương năm 2002

Các tài sản	Nghìn đôla	%
Toàn bộ	2.157.990.956	100
Trong đó: - Chứng khoán	1.875.395.501	86,9
- Nhà nước	225.584.917	10,45
- Chính phủ liên bang	224.762.717	10,42
- Chính quyền bang và địa phương	822.200	0,04
- Phi nhà nước	1.649.810.584	76,45
- Trái khoán công ty	352.193.553	16,32
- Cổ phiếu công ty	814.835.143	37,76
- Chứng chỉ cầm cố	20.765.586	0,96
- Nước ngoài	254.662.228	11,08
- Khác	136.931.544	6,35
- Bất động sản	42.908.542	1,99
- Tiền mặt và đầu tư ngắn hạn	109.762.67	5,09

Nguồn: The common Retirement fund annual Report supplement, N.Y. 2003.

Trong cả nước, năm 2002 tỷ trọng cổ phiếu của các công ty trong đầu tư của các phương tiện hưu trí đã tăng lên đến 38%, so với 36% năm 2000 và 33% năm 1992.

Trong từng bang riêng biệt và những hệ thống hưu trí cụ thể, chỉ số này còn cao hơn: ở bang New York - 49%, Colorado - 51%, Arizona - 53%, Wisconsin - 60%.

Trái khoán công ty chiếm địa vị số hai trong hai danh mục đầu tư của các hệ thống hưu trí bang và địa phương. Những khoản đầu tư này đem lại sự ổn định vững chắc của danh mục đầu tư và cũng đảm bảo thu nhập ổn định hơn. Tuy nhiên, vai trò của chúng trong các hệ thống hưu trí bang và địa phương đã giảm từ 19% năm 1992 xuống còn 16% năm 2002.

Tổng chứng khoán phi nhà nước toàn quốc chiếm 76% đầu tư của các quỹ hưu trí bang và địa phương, còn nhà nước chỉ là 10%. Hơn nữa, trong thập niên gần đây, tỷ trọng chứng khoán nhà nước đã giảm hơn hai lần (22% năm 1992). Điều này chứng tỏ các nhà quản lý quỹ hưu trí có xu hướng lợi dụng sự tăng nhanh giá cổ phiếu trong những năm 1990.

Tuy vậy, sự giảm mạnh thu nhập phần lớn liên quan đến đầu tư vào cổ phiếu công ty đã chỉ ra rằng, chiến lược đầu tư của tất cả các quỹ hưu trí đều phải xem lại. Phạm vi cấu trúc lại đầu tư của các phương tiện hưu trí rất rộng. Kinh nghiệm của Mỹ chứng tỏ rằng ngay cả khi không thành công, theo góc độ tình hình tài chính của năm, các khoản đầu tư vào các chương trình có định hướng xã hội có thể vẫn là một nguồn thu nhập ổn định.

Năm 2003, ở bang New York thu nhập từ đầu tư ngắn hạn các tài sản tích luỹ đã giảm 46%, từ đầu tư cổ phiếu công ty giảm 24%, vào tín dụng cầm cố 6%. Như vậy, sự phát triển của các hệ thống hưu trí bang và địa phương cho thấy, đối với những người ở lứa tuổi về hưu, thu nhập này không chỉ là một nguồn thu nhập đảm bảo với quy mô trung bình vượt tiền hưu thanh toán trong chương trình liên bang, mà còn là một nguồn đầu tư quy mô lớn dài hạn, trong đó có đầu tư vào các dự án định hướng xã hội ■

Tài liệu tham khảo:

1. *The common Retirement Fund Annual Report Supplement, N.Y.2003.*
2. Tạp chí SSA - Canada: Ekonomika - Politica - Cultura Số 5 - 2003, số 6-2004, các số 1-8/2005.
3. The US pension system in Crisis
4. Tạp chí BNP Paribas conjoncture, Paris, January No1.

Chú thích:

(1) Xem thêm Đỗ Lộc Diệp - Hệ thống hưu trí nhà nước Liên bang Mỹ - thực tế vận hành và những vấn đề đặt ra. Tạp chí Kinh tế và Chính trị Thế giới, số 10 (136) tháng 10/2007.

(2); (3) The common Retirement Fund Annual Report Supplement, N.Y.2003.