



Giáo trình kinh tế học - Joseph E. Stiglitz

Chương 13: Bảo hiểm xã hội

cuu duong than cong. com

Cơ cấu của hệ thống bảo trợ xã hội

Chương trình bảo trợ xã hội hưu trí là một trong những chương trình lớn nhất của chính phủ nhằm đảm bảo cho những người có tuổi. Nguồn tài chính của chương trình này được lấy từ thuế quỹ lương và do cả người lao động lẫn người chủ cùng đóng góp. Trong năm 1987, tỷ lệ thuế tổng hợp là 14,3% trên 43.800 đôla thu nhập đầu tiên. Mức thu nhập cơ bản này sẽ tăng lên nếu mức lương trung bình tăng, do vậy tỷ lệ thuế tổng hợp sẽ tăng lên tới 15,3% trong năm 1990. Theo định luật, một nửa số thuế là do lao động đóng, nửa còn lại do người chủ của họ đóng. Song hầu hết các nhà kinh tế cho rằng đây đơn giản là một sự hư cấu hợp pháp. Kết quả nộp thuế cơ bản cũng chẳng có gì khác nếu cá nhân có trách nhiệm nộp tất cả các khoản thuế. Có thể có sự khác biệt gì trong trường hợp có ai đó chuyển séc cho nhà nước?

Hệ thống được xây dựng trên cơ sở chi trả – khi anh có đủ điều kiện cơ bản; thuế quỹ lương của những người đang làm việc được chi cho những người già đủ tuổi hưởng phúc lợi hiện nay. Nhưng ngược lại, hệ thống hưu trí, trong đó có nhóm hưu trí cao tuổi cần được bảo trợ bởi những đóng góp của chính họ được gọi là hệ thống quỹ trực tiếp. Hệ thống quỹ hưu trí tư nhân về hình thức cũng là quỹ trực tiếp, khi họ còn làm việc, các cá nhân đóng góp cho quỹ và cũng chính các quỹ

này sẽ dùng để hỗ trợ họ khi về hưu. Dĩ nhiên, trong bất kỳ năm nào hệ thống bảo trợ xã hội cũng có thể thu được nhiều hơn là những khoản phải chi trả. Đối với quỹ bảo trợ xã hội có sự khác nhau ở chỗ có thêm quỹ trách nhiệm. Ở đây có các quỹ ủy thác riêng đối với người cao tuổi và bảo hiểm sinh mạng, bảo hiểm mất khả năng lao động và chăm sóc sức khỏe. Trong hai thập kỷ của thời kỳ đầu tồn tại, các khoản thu của bảo trợ xã hội đã lớn hơn các khoản trợ cấp; trong những năm 1970, các quỹ ủy thác đạt tổng số là 40 tỷ đôla. Nhưng trong vòng 15 năm qua, các khoản chi lại lớn hơn các khoản thu. Trong năm 1983, quỹ OASDI về cơ bản đã cạn kiệt và quỹ chăm sóc sức khỏe cũng nhanh chóng cạn kiệt. Những thay đổi luật trong năm 1983 là nhằm đặt lại quỹ bảo trợ xã hội trên cơ sở tài chính chắc chắn. Song kết quả của việc này lại tùy thuộc vào khả năng tăng lương và mức tăng người có việc làm. Nếu các dự án về việc này đúng đắn thì các quỹ OASDI tiếp tục duy trì được sự cân đối giữa thu chi trong vòng 50 đến 75 năm tới.

Cần lưu ý rằng quỹ ủy thác không giống quỹ hưu trí. Với các quỹ hưu trí của tư nhân, người chủ để dành tiền ngay khi người công nhân còn đang làm việc để trả cho họ sau này như đã hứa. Trong khi đó, đối với các quỹ bảo trợ xã hội các khoản chi hiện tại được cấp phát bằng các khoản thu hiện tại từ thuế bảo trợ xã hội (thuế quỹ lương) cộng với các khoản dư chênh lệch giữa thu và chi trong các năm trước, các khoản dư này được tích tụ lại trong quỹ ủy thác. *Quỹ ủy thác đơn giản là một quỹ dự phòng nhằm bảo hiểm trong các trường hợp đặc biệt, ví dụ khi nền kinh tế*

suy thoái làm cho các khoản thu bị giảm, thì hệ thống bảo hiểm vẫn có đủ khả năng chi trả cho những người có quyền được hưởng.

Những cá nhân có đủ tiêu chuẩn có thể được nhận các khoản được thụ hưởng ở tuổi 62. Tuy nhiên, nếu họ đợi thêm đến 65 tuổi thì họ sẽ được nhận những khoản lớn hơn. Các khoản chi trả sẽ không tăng nếu việc hoãn nhận phúc lợi muộn hơn sau 65 tuổi. Mức độ các khoản trả cho cá nhân dựa trên những đóng góp của cá nhân đó. Nói chung, nếu đóng bảo hiểm nhiều hơn thì sẽ nhận được từ quỹ bảo hiểm nhiều hơn. Tuy nhiên, trong thực tế, quan hệ giữa đóng góp và thu nhận có thể phức tạp hơn.

Quan điểm về tỷ lệ thay đổi đôi khi được sử dụng để đánh giá tầm quan trọng của những lợi ích do quỹ bảo trợ xã hội mang lại. Mức tỷ lệ thay đổi được xác định là tỷ lệ giữa những lợi ích của bảo trợ xã hội và thu nhập trước hưu trí. Tỷ lệ thay đổi là 1 có ý nghĩa là một cá nhân không bị giảm thu nhập khi nghỉ hưu với giả định không phải là người về hưu thuộc khu vực tư nhân. Tỷ lệ thay đổi trong năm 1983 là gần bằng 1 đối với những người có thu nhập thấp. Nhưng đối với những công nhân có thu nhập cao thấp hơn 1 nhiều.

Khối lương chi trả cho một công nhân cũng được dựa trên số lượng người phải sống phụ thuộc vào công nhân đó. Ví dụ, một cá nhân với lượng trung bình hàng năm là 8.000 đôla, nếu anh ta nghỉ hưu ở tuổi 65 vào năm 1965 thì hàng tháng anh

ta được nhận số tiền bảo hiểm xã hội là 480 đôla, nếu người đó sống độc thân.

Song nếu anh ta có vợ không có việc làm thì anh ta có thể được nhận số tiền bảo hiểm là 720 ddoola, tức là thêm 50% nữa.

Thoạt đầu, hệ thống bảo trợ xã hội chỉ bao quát được một bộ phận người lao động, còn các công nhân nông nghiệp, những người tự tạo việc làm, các viên chức nhà nước, những người làm ở tổ chức phi lợi nhuận thì chưa được tính đến. Qua các năm, diện bao quát ngày càng tăng lên, và cho đến nay chỉ còn các viên chức của liên bang làm việc trước năm 1984, và một số ít viên chức của chính quyền bang và địa phương là nằm ngoài phạm vi của bảo trợ xã hội.

Cho đến 1983, những khoản chi trả cho bảo trợ xã hội đã được miễn thuế. Hiện nay, 50% của khoản tiền nhận được từ bảo trợ xã hội phải nộp thuế trong trường hợp cá nhân có thu nhập lớn hơn 32.000 đôla). Khoản thu thuế này được đưa vào quỹ ủy thác.

Mức tăng trưởng của hệ thống có thể được thể hiện bằng nhiều cách. Số lượng người được hưởng lợi từ quỹ bảo hiểm tuổi già và sinh mạng từ 3,5 triệu người năm 1950 đã lên tới 33,2 triệu người vào năm 1985. Số người được hưởng lợi từ quỹ bảo hiểm mất khả năng lao động đã tăng từ dưới 1 triệu người vào năm 1960 tới 4,7 triệu người vào năm 1980, sau đó do tiêu chuẩn quy định chặt chẽ hơn nên giảm xuống còn 4 triệu vào năm 1985.

Trong khi số người được hưởng trợ cấp từ OASDI tăng lên hàng chục lần trong vòng 35 năm, thì số tiền dùng để trợ cấp tăng lên 40 lần về giá trị tuyệt đối, tức là từ dưới 5 tỷ đôla vào năm 1950 (tính theo giá đôla 1985) lên tới 183,3 tỷ đôla vào năm 1985.

Bảo trợ xã hội, bảo hiểm tư nhân, và những thất bại của thị trường

Chi phí cao trong giao dịch

Để được hưởng lợi tức bảo hiểm hưu trí, các cá nhân phải mua bảo hiểm của các hãng tư nhân. Tiền trả cho hãng bảo hiểm là một khoản cố định hàng tháng kể từ tuổi nào đó (thường là 65 hoặc 70) cho đến khi người đó chết, không phụ thuộc vào điều người đó sống lâu bao nhiêu. Tuy nhiên hầu hết các chương trình tư nhân không đem lại khoản tiền bảo hiểm hấp dẫn, vì thấp hơn so với lãi suất tiền gửi. Một trong những nguyên nhân của tình hình này là chi phí hành chính quá cao. Trong khi chi phí hành chính của bảo hiểm xã hội thấp hơn 2% của những lợi tức được chi trả, thì các công ty bảo hiểm tư nhân đã phải chi ra 1 đôla cho chi phí hành chính, tiền lãi và tiền thuế cho mỗi hai đôla trợ cấp phải trả. Rõ ràng ở đây là cần có sự lựa chọn nhất định giữa việc giảm chi phí và tăng lợi tức cho người mua bảo hiểm: chi phí hành chính sẽ được giảm nếu đảm bảo chương trình hưu trí thống nhất, ngược lại sẽ cao nếu để nhiều chương trình cạnh tranh nhau mà người

mua phải lựa chọn. Tuy vậy, vì mức tiền hưu thấp cho nên ít người buộc phải tiết kiệm nhiều hơn số tiền họ cần; do đó không có sự mất mát phúc lợi gì do quy định mức tiền lương hưu khá thấp. Lập luận này không đạt nếu tiền hưu khá hơn.

Thiếu sự điều chỉnh : Các thị trường tư nhân kém khả năng đảm bảo cho các rủi ro xã hội

Sự khác biệt chủ yếu giữa các chính sách bảo hiểm tư nhân với các chương trình bảo trợ xã hội là ở chỗ các trợ cấp của bảo trợ xã hội được chỉ số hóa. Các khoản trợ cấp này được tăng lên tương ứng với mức tăng của lạm phát. Chính sách của tư nhân gần gũi nhất với sự điều chỉnh trợ cấp là lợi tức của những người thụ hưởng được gắn với cải cách của thị trường chứng khoán. Khi các hợp đồng bảo hiểm được thực hiện, người ta nghĩ rằng họ có thể chống lại ảnh hưởng của lạm phát. Tuy nhiên, thực tế đã trái với điều đó, trong khoảng thời gian từ 1974-1982 thị trường chứng khoán đã bị thất bại trọng việc kìm hãm tác động của lạm phát.

Rủi ro do lạm phát là một loại rủi ro nguy hiểm đối với chúng ta và đây là loại rủi ro mang tính chất xã hội, cả xã hội phải gánh chịu. Và thật là khó cho một hãng tư nhân trong việc khắc phục rủi ro này. Ngoại trừ một số trường hợp như chiến tranh chẳng hạn, thì mạng sống của cá nhân là những sự kiện ngẫu nhiên. Những hãng thực hiện bảo hiểm số lượng lớn cần dự báo số người sẽ chết hàng năm. Nhưng các

chính sách bảo hiểm không tính đến số tử thương trong chiến tranh. Tương tự nếu một hợp đồng đảm bảo chống lại được lạm phát, nó có thể phát hiện ra rằng, nếu tốc độ lạm phát nhanh hơn rất nhiều so với điều đó có nghĩa là không thể đáp ứng tất cả trách nhiệm trong cùng một thời gian. Kết quả là không có thị trường để bảo hiểm chống lại lạm phát.

Có hai sự phân biệt chủ yếu giữa khả năng của nhà nước và hãng tư nhân trong việc bảo hiểm các rủi ro xã hội. Thứ nhất, nhà nước có khả năng thực hiện được trách nhiệm của mình nhờ tăng thuế. Thứ hai, nhà nước có thể chia sẻ rủi ro qua các thế hệ.

Ví dụ, chi phí về một cuộc chiến tranh có thể được chia sẻ giữa thế hệ hiện tại và các thế hệ tương lai; bằng cách giảm đầu tư trong thời kỳ chiến tranh, và đánh thuế vào giới trẻ để trợ cấp cho người có tuổi, trên thực tế là chi phí chiến tranh đã được chia cho thế hệ lao động trong thời chiến và các thế hệ nối tiếp. Nếu nền kinh tế trải qua một thời kỳ đặc biệt tồi tệ của lạm phát trong thập kỷ này, nó sẽ chuyển gánh nặng đó cho các thế hệ lao động trẻ hơn.

Một điều cũng quan trọng là, việc chia sẻ rủi ro giữa các thế hệ trong thực tiễn đã phần nào là cơ sở cho các chương trình bảo hiểm xã hội.

Sự lựa chọn trái ngược nhau, mức độ rủi ro khác nhau và giá bảo hiểm

Vấn đề lớn thứ ba đối với bảo hiểm tư nhân đã nảy sinh từ thực tế là các cá nhân có tuổi thọ khác nhau. Giả sử bảo hiểm sinh mạng đảm bảo các khoản chi trả cố định cho người được hưởng bảo hiểm sống sót lại sau khi suýt chết. Các hãng kinh doanh bảo hiểm thường không muốn hợp đồng bảo hiểm đối với những người gần chết. Nếu các hãng bảo hiểm biết khách hàng của mình sắp chết, họ sẽ đòi đóng bảo hiểm cao hơn. Đối với những người trên 65 tuổi hoặc một số người bị bệnh tim nặng có thể phải đóng khoản tiền rất cao. Mặt khác, đối với hãng kinh doanh bảo hiểm theo năm thì ngược lại, họ chỉ muốn bảo hiểm cho những người không khỏe mạnh, người sắp chết. Vì đàn bà thường sống lâu hơn đàn ông, các hãng bảo hiểm thời gian qua đã khẳng định là phụ nữ đóng tiền bảo hiểm sinh mạng thấp hơn nhưng phải đóng bảo hiểm năm ở mức cao hơn. Sự khác nhau về tuổi thọ có thể xác định được, nên về mặt hiệu quả kinh tế, đòi hỏi các hãng kinh doanh bảo hiểm tư nhân phải có các tiền bảo hiểm phản ánh điều đó. Nếu ai đó chẳng may ốm yếu thì bản thân điều đó cũng đã rất xấu rồi, nhưng lại bắt người đó trả tiền bảo hiểm cao hơn thì lại gây thêm tai họa cho người đó.

Nếu các hãng bảo hiểm không thể phân biệt đối xử với các cá nhân có mức độ rủi ro khác nhau giữa các khách hàng thì một vấn đề khác sẽ nảy sinh. Trong điều kiện cạnh tranh cân bằng, các mức giá bảo hiểm phản ánh mức độ rủi ro quân bình của những người mua bảo hiểm. Nhưng điều đó cũng có nghĩa rằng những rủi ro ít trong thực tế đang bao cấp cho các rủi ro tồi. Với kiểu bảo hiểm năm, những người

chết trẻ đã bao cho những người sống lâu; với kiểu bảo hiểm sinh mạng thì những người sống lâu lại phải bao cho những người chết trẻ. Điều này trái lại, có rủi ro ít nhất cũng mua bảo hiểm thì giá bảo hiểm có thể tăng lên. Quá trình mà trong đó có sự mạo hiểm tồi nhất mua bảo hiểm tư nhân gọi là sự lựa chọn trái ngược nhau. Khái niệm này có thể giúp giải thích được một phần về hiện tượng đặt giá bảo hiểm cao cho kiểu bảo hiểm năm.

Bảo hiểm đạo đức và bảo hiểm xã hội

Đây là một nguyên nhân khác giải thích tại sao các hãng bảo hiểm thường thực hiện sự bảo hiểm hạn hẹp. Bảo hiểm có thể làm giảm nhiệt tình của các cá nhân nhằm tránh những sự kiện cần bảo hiểm. Chúng tôi đã đề cập tới hiện tượng này như là sự hiểm họa đạo đức trong chương 11.

Các cá nhân khi xem xét các sự việc nghỉ hưu thường gặp hai vấn đề rủi ro quan trọng.

Vấn đề thứ nhất là, họ không biết có thể sống được bao lâu sau khi bắt đầu nghỉ hưu. Đối với cá nhân người không mua bảo hiểm hàng năm thì cần phải sử dụng tiền bạc của mình một cách rè sèn; anh ta phải lo lắng về khả năng mình sẽ sống lâu hơn mức trung bình. Bảo hiểm sự rủi ro như vậy thì không có vấn đề hiểm họa đạo đức nào nổi lên.

Song vấn đề hiểm họa đạo đức có thể xuất hiện ở dạng hiểm họa thứ hai mà chương trình bảo trợ xã hội có bảo hiểm: các cá nhân không biết mình sẽ làm việc như thế nào ở tuổi 62, 65 hoặc 70 tuổi. Một số người hoàn toàn khỏe mạnh và các kỹ năng của họ không bị mai một, họ hoàn toàn có thể làm việc rất tốt dù đã quá tuổi 70. Một số khác không còn đủ sức làm việc họ trở thành những người mất khả năng lao động. Song nhiều người nằm ở ngưỡng tuổi 62 hoặc 65, họ chưa mất hết khả năng lao động về mặt sinh học, nhưng khả năng lao động kém ngày càng tăng, năng suất lao động giảm, không còn ham thích làm việc. Khi còn trẻ các cá nhân mua bảo hiểm nhằm chống lại các khả năng dẫn họ bị thất bại trong lĩnh vực nào đó, tuy không đến mức liệt vào loại mất khả năng lao động xét về mặt sinh học, nhưng cũng không dễ dàng tiếp tục công việc. Chương trình bảo trợ xã hội đã thực hiện bảo hiểm đối với những trường hợp như vậy: điều này phù hợp với những ai muốn nghỉ hưu vào độ tuổi 62. Nhưng “bảo hiểm” càng tốt, tức là phần thu nhập do bảo hiểm trả cho càng lớn, thì động cơ làm việc càng kém. Với việc trả bảo hiểm đầy đủ, thậm chí đối với cả cá nhân đang trong trạng thái hoàn toàn khỏe mạnh, có năng suất lao động cao, cũng sẵn sàng nghỉ hưu. Đây chính là vấn đề trung tâm của mỗi nguy cơ dẫn đến hiểm họa đạo đức có liên quan tới việc thực hiện chương trình bảo trợ xã hội.

[Bảo hiểm hưu trí là một hàng hóa khuyến dụng](#)

Thậm chí cả ở nơi có thị trường bảo hiểm tốt cũng vẫn có cơ sở hợp lý để chính phủ hành động: nếu xã hội thấy rằng không thể giúp được gì cho sự đau khổ của người cao tuổi vì người đó đã không có được sự chuẩn bị đầy đủ cho những năm sẽ nghỉ hưu, và bản thân các cá nhân cũng không tự tìm được sự đảm bảo cần thiết thì có đủ lý lẽ để chính phủ buộc họ phải chấp hành.

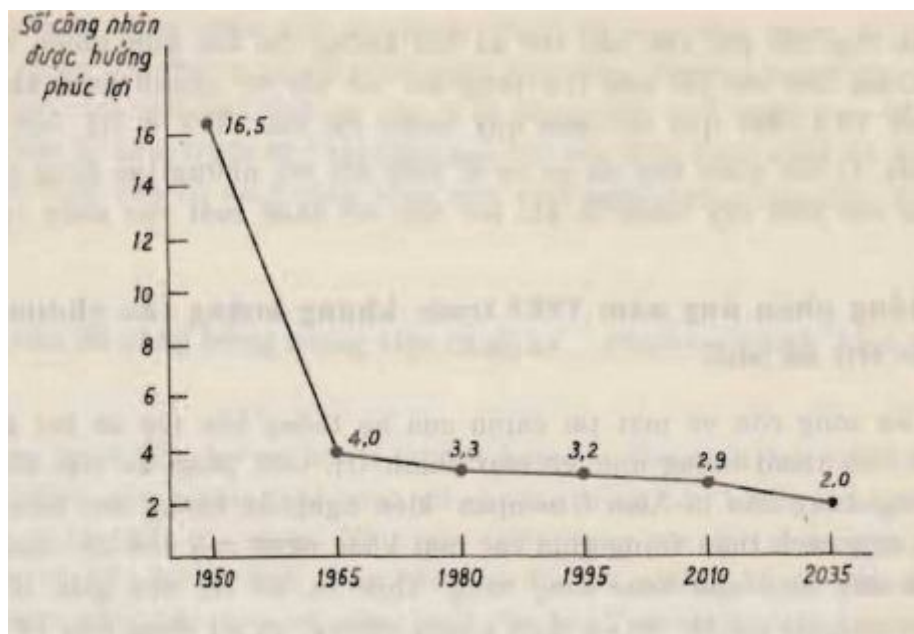
Đối với những người có khả năng đảm bảo cuộc sống lúc về hưu có thể cảm thấy bất công nếu phải mang gánh nặng của những người mà cũng có thể đảm bảo cuộc sống của họ lúc về hưu ở mức độ phù hợp, nhưng lại không chịu dự tính từ trước. Với quan điểm này, bảo hiểm hưu trí (và cả bảo hiểm sinh mạng) là những hàng hóa khuyến dụng mà một chính phủ độc đoán bắt buộc cá nhân phải mua vì lợi ích bản thân. Song nó lại có sự khác biệt với các hàng hóa khuyến dụng khác, bởi phần đáng kể các chi phí của những thất bại cá nhân trong việc mua hàng là do người khác gánh chịu. Tuy nhiên ở mức độ có thể đưa ra sự đảm bảo hợp lý đối với bảo hiểm xã hội thì chính phủ nên cấp bảo hiểm cho cá nhân chứ không nên bắt họ phải mua bảo hiểm của chính phủ.

Những vấn đề mà hệ thống bảo trợ xã hội phải đối mặt

[Nguyên nhân của cuộc khủng hoảng năm 1983 trong bảo trợ xã hội](#)

Bởi vì chương trình bảo trợ xã hội hoạt động trên nguyên tắc: lợi tức trả cho anh dựa vào việc anh đã đóng phí bảo hiểm như thế nào, khả năng tài chính của hệ thống dựa trên tỷ lệ giữa những người còn đang làm việc với những người đã về hưu. Trong vòng 25 năm qua, đã xảy ra ba sự thay đổi rõ rệt. Thứ nhất, tuổi thọ đã tăng lên. Đối với những người đạt tuổi 65 vào năm 1930 có thể mong đợi sống tới tuổi 77; đến năm 1950, phụ nữ có thể sống tới tuổi 88, trong khi đàn ông có thể sống tới 81 tuổi. Thứ hai, tỷ lệ đẻ giảm; trung bình hiện nay phụ nữ có ít hơn hai con. Cuối cùng là, lực lượng lao động của những người đàn ông có tuổi cao hơn 65 đã giảm một cách đáng kể, từ 45% vào năm 1950 xuống 20% vào năm 1980.

Hậu quả của những thay đổi nêu trên, như Hình 13.2 chỉ ra, là sự tăng lên rõ rệt của bộ phận dân chúng có tuổi 65 hoặc cao hơn, từ dưới 7% khi quỹ bảo trợ xã hội được hình thành lên tới 12% như ngày nay và tỷ lệ dự đoán sẽ tăng lên tới 20% trong vòng 50 năm. Dễ thấy hơn là sự thay đổi về tỷ lệ những người đang làm việc với những người được hưởng chế độ bảo trợ xã hội. Hình 13.3 cho thấy hệ số này đã giảm như thế nào từ 16,5 năm 1959 xuống trên 3 một chút hiện nay; trong vòng 50 năm tới dự đoán là hệ số đó sẽ tiếp tục giảm xuống đến 2.



Hình 13.2: Mức tăng của bộ phận dân cư cao tuổi, hiện tại và dự kiến

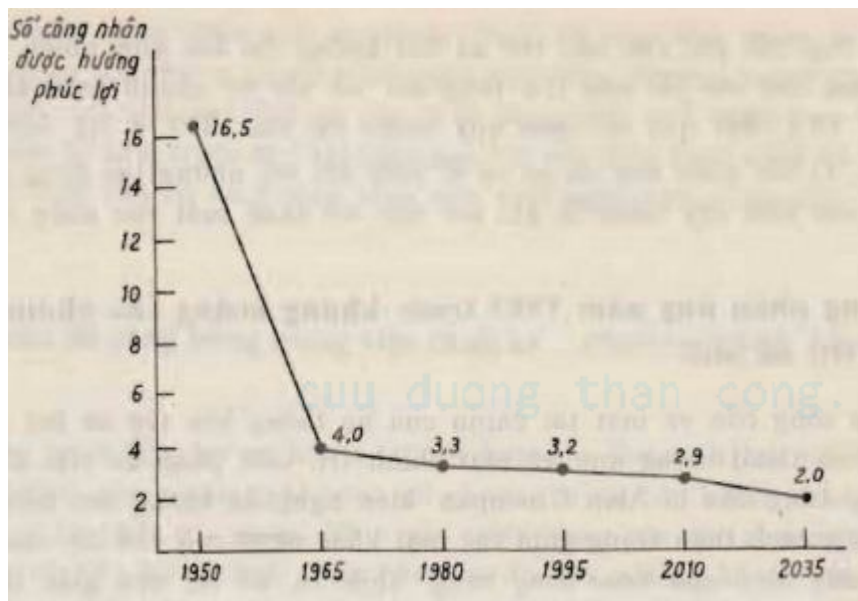
Một yếu tố mang tính quyết định khác là sự sống còn của hệ thống. Các khoản chi cho người già có liên quan tới tiền lương của họ. Nhưng lương lại tăng lên cùng với lạm phát. Nếu lương của những người trẻ tăng, khi đó thu nhập của họ lớn hơn. Điều này liên quan tới khoản sẽ nhận từ lợi tức bảo hiểm. Trong hơn 50 năm qua, tiền lương tăng nhanh hơn mức tăng của lạm phát, phản ánh việc tiếp tục tăng năng suất. Nhưng trong thập kỷ gần đây, nhịp tăng năng suất đã bị sụt giảm và tương ứng là lương thực tế không thể tăng.

Sự sống còn sau này của hệ thống phụ thuộc vào việc các xu hướng của những năm gần đây có tiếp tục trong tương lai hay không. Nếu năng suất tăng lên chậm, nếu tỷ lệ sinh đẻ tiếp tục thấp, và nếu dân chúng tiếp tục sống lâu, thì khi đó nghĩa

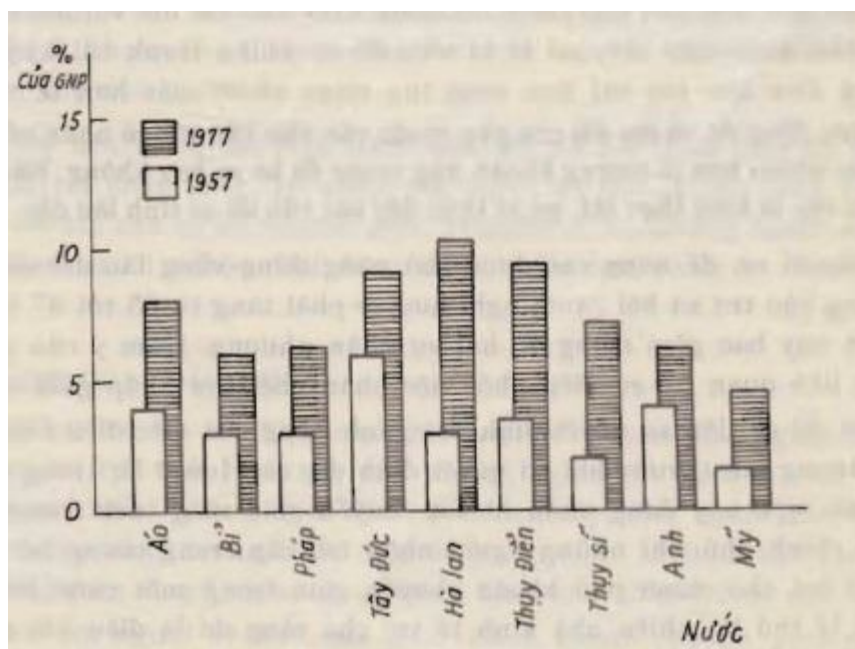
vụ đối với những người nghỉ hưu sau 25 năm nữa sẽ rất lớn, tương ứng với thu nhập của những người làm việc tại thời gian đó: lúc đó hệ thống có thể sẽ ở trong tình trạng rối loạn.

Mặc dù tỷ lệ của những người được bảo trợ so với những người đang làm việc đã tăng lên đáng kể và sẽ tiếp tục tăng, nhưng tỷ lệ tăng dân số hiện nay tuy làm tăng gánh nặng cho người đang làm việc, nhưng lại được giảm cho những người hưởng trợ cấp, vì họ sẽ có ít con cái phải nuôi dưỡng hơn. Để bảo trợ cho người cao tuổi đòi hỏi thuế suất phải tăng đáng kể, và điều đó có thể có tác động không nhỏ tới nền kinh tế.

cuu duong than cong. com



Hình 13.3: Số lượng công nhân so với số người được hưởng trợ cấp bảo trợ xã hội



Hình 13.4: Tỷ lệ chi tiêu về trợ cấp cho chương trình OASDI trong GNP của một số nước, năm 1957 và 1977

Những vấn đề mà nước Mỹ đang gặp phải cũng là những vấn đề mà nhiều nước châu Âu đang phải giải quyết. Trong thực tế, ở nhiều nước châu Âu, chi phí bảo trợ xã hội không chỉ lớn hơn nhiều so với ở Mỹ, mà các chi phí này còn tăng lên với tốc độ nhanh hơn, như trong Hình 13.4. Kết quả là, thuế quỹ lương rất cao: 35% ở Hà Lan, 25% ở Italia. Ở các nước này đã có sự lo lắng đối với những tác động của thuế suất cao như vậy.

Những phản ứng năm 1983 trước cuộc khủng hoảng của chương trình bảo trợ xã hội

Sự sống còn về mặt tài chính của hệ thống bảo trợ xã hội gặp phải tiến thoái lưỡng nan về mặt chính trị. giải pháp do hội đồng tổng thống đứng đầu Alan Greenpan kiến nghị đã không bao hàm sự cân đối một cách thận trọng giữa các mặt khác nhau của vấn đề, cũng không tính đến hiệu quả hoặc công bằng. Thực ra, đó chỉ đơn giản là sự pha trộn cái gọi là “sự cố định nhanh chóng” và sự dung hòa về lâu dài. Các phương tiện có thể làm giảm mức căng thẳng của các vấn đề ngắn hạn, bao gồm: sự đình hoãn các kế hoạch tăng chi phí cho cuộc sống, đẩy mạnh việc tăng thuế bảo trợ xã hội, mở rộng bảo trợ xã hội đối với những người có thu nhập cao. Sự mở rộng diện tích bảo trợ chỉ làm tăng thu nhập trước mắt hơn là về lâu dài; sự tác động đó về lâu dài còn phụ thuộc vào liệu cá nhân có thể thu lại được nhiều hơn là những khoản tương ứng trước đã bỏ ra hay không. Nếu khả năng như vậy là hiện thực thì nó sẽ thúc đẩy các vấn đề có tính lâu dài.

Ngoài ra, để nâng cao được khả năng đứng vững lâu dài được của hệ thống bảo trợ xã hội, tuổi nghỉ hưu sẽ phải tăng tuợc 65 đến 67 tuổi. Quyết định này bao gồm trong đó hai sự nhân nhượng. Hàm ý của quyết định này liên quan đến sự điều phối việc phân phối thu nhập giữa các thế hệ. Điều đó gợi lên sự quyết định đặt gánh nặng của việc điều chỉnh lên thế hệ tương lai.

Thứ hai là, cần phải xem xét mối quan hệ bảo hiểm và khuyến khích. Những người đặc biệt bị thiệt thòi khi có thay đổi về tuổi nghỉ hưu là những người sẽ rất khó kiếm việc ở tuổi 65. Còn với những người trẻ tuổi, trong thực tế họ lại nhận được rất ít sự bảo hiểm trong viễn cảnh đó. Song mặt khác, điều này sẽ có tác động tới việc làm giảm sự méo mó liên quan tới những người phải nghỉ hưu sớm. Những người ủng hộ những thay đổi như vậy đưa ra các tỷ lệ rằng, nếu tuổi nghỉ hưu 65 là phù hợp cho 30 năm trước đây, thì ngày nay, khi các điều kiện sống đã được cải thiện, tuổi thọ có xu hướng tăng lên, tuổi nghỉ hưu cũng phải được tăng lên.

Những vấn đề công bằng trong việc thiết kế chương trình bảo trợ xã hội

Chương trình bảo trợ xã hội là sự kết hợp của chương trình tiết kiệm (bắt buộc dành cho người nghỉ hưu, với chương trình bảo hiểm và chương trình tái phân phối thu nhập. Nhìn vào triển vọng của các chương trình tiết kiệm và bảo hiểm, tính công bằng sẽ đòi hỏi những khoản thu của các cá nhân phải phù hợp với những gì mà họ đã đóng góp. Ở đây, trong điều kiện cụ thể, chúng ta có thể mong đợi rằng những người sống lâu hơn hoặc những người cần về hưu sớm hơn có thể nhận nhiều hơn là phần đóng góp. Công bằng ở đây chỉ có nghĩa là khoản thu nhập “mong đợi” của một cá nhân là phù hợp với sự đóng góp của người đó.

Tuy nhiên, nếu có ai đó nhìn nhận bảo trợ xã hội dưới góc độ của chương trình tái phân phối thu nhập thì người đó có thể cho rằng tính công bằng đòi hỏi cần có sự

chuyển giao (transfers) cho những người kém may mắn hơn; người nghèo phải được nhận nhiều hơn phần họ đã đóng góp.

Sự công bằng giữa các thế hệ

Hệ thống bảo trợ xã hội hiện nay cho thấy sự chuyển giao nguồn lực từ những người trẻ tuổi hiện nay cho những người cao tuổi là sự chuyển giao không được đền bù về sau này. Một người đàn ông độc thân, có thu nhập trung bình, nghỉ hưu vào những năm 1970 có thể mong đợi thu được khoản chuyển giao ròng trung bình hơn 25.000 đôla cho đến lúc chết. Đối với người về hưu vào năm 1980, khoản chuyển giao này nhỏ hơn đôi chút, tức vào khoảng 24.000 đôla. Còn đối với những thế hệ muộn hơn sẽ thu lại được ít hơn những gì họ đã đóng góp: một người đàn ông độc thân nghỉ hưu vào năm 2010 sẽ phải đóng góp trong suốt đời anh ta nhiều hơn số có thể nhận lại được là 69.000 đôla và với một người sẽ về hưu vào năm 2020 thì sự chênh lệch sẽ tăng lên tới 88.000 đôla.

Phân phối thu nhập giữa các thế hệ

Phải chăng đó là sự phân phối lại thu nhập giữa các thế hệ thỏa đáng? Vấn đề chuyển giao thu nhập từ thế hệ hiện đang làm việc cho những người già hiện đang là đối tượng phân tích của nhiều đề tài nghiên cứu. Trong vòng 50 năm qua, đã có sự tăng lên đáng kể trong mức sống của người dân Mỹ. Nếu xu hướng này vẫn tiếp

tục thì việc điều tiết từ thể hệ hiện đang làm việc cho thể hệ già hiện tại là hợp đạo lý, vì thể hệ đang làm việc trong cuộc đời của họ bất luận trong trường hợp nào, cũng sẽ khá hơn so với thể hệ của những người già đương đại. Song trong mười năm qua, đã có sự giảm sút đáng kể trong mức tăng năng suất, thậm chí trong một số năm thu nhập tính trên đầu người còn bị tụt đi. Nếu tình trạng này còn kéo dài thì cơ sở để thực hiện sự phân phối lại từ thể hệ hiện đang làm việc cho thể hệ cao tuổi cùng thời sẽ trở nên rất yếu ớt. Vấn đề là ở chỗ làm sao có thể dự báo trước được khả năng điều gì sẽ xảy ra đối với chỉ tiêu thu nhập tính theo đầu người trong 50 năm tới.

Sự phân phối giữa các thể hệ

Vấn đề cần quan tâm thứ hai là hiệu quả phân phối thu nhập của chương trình bảo trợ xã hội trong một thể hệ. Hiện nay tất cả những người nghỉ hưu được nhận lại nhiều hơn đáng kể so với những đóng góp của họ vào quỹ bảo trợ xã hội. Một trong những nhiệm vụ của cả hệ thống bảo trợ xã hội là đảm bảo mức thu nhập tối thiểu cho những người nghèo nhất. Hệ thống bảo trợ xã hội đã hoạt động một cách có hiệu quả trong việc giảm đáng kể sự nghèo khổ trong năm 1959 có thể nhận thấy rằng 35% những người già hơn 65 tuổi là thuộc diện những người nghèo, đến năm 1985, số này giảm xuống chỉ còn 12,6%.

Hệ thống bảo trợ xã hội đã dành các khoản trợ cấp xã hội khác nhau cho những người cao tuổi tùy thuộc vào hoàn cảnh khác nhau. Tỷ lệ giữa phần nhận được so với phần đóng góp vào là cao đối với những người có thu nhập thấp, nhưng về giá trị tuyệt đối thì phần nhận lại của người giàu lại lớn hơn so với người nghèo.

Những vấn đề hiệu quả hiện tại

— Mọi quan tâm được thể hiện ở chỗ hệ thống bảo trợ xã hội hiện nay đang hạn chế hiệu quả của nền kinh tế bằng hai cách: cản trở việc tích tụ vốn, và khuyến khích về nghỉ hưu sớm.

Chế độ tiết kiệm

Hệ thống bảo trợ xã hội hiện hành làm giảm mức tiết kiệm mà người lao động chuẩn bị cho lúc về hưu. Ở đây sự tin tưởng phổ biến rằng kết quả tiết kiệm của một quốc gia là vì lý do nêu trên sẽ bị giảm sút, và do tiết kiệm giảm nên sự tích tụ vốn cũng ít hơn và nói chung sẽ có tác động tiêu cực tới năng suất. Từ đó thể hệ tương lai sẽ khó khăn hơn. Một nhà phê bình hệ thống hiện hành như Martin Feldstein giải thích rằng, nguyên nhân này có thể làm giảm 1/3 mức tích tụ vốn ở Mỹ. Những người này đã chỉ rõ sự khác biệt giữa mức tăng trưởng của Mỹ và của Nhật là do tỷ lệ tiết kiệm ở hai nước này khác nhau. Và dĩ nhiên có sự khác nhau lớn về

tỷ lệ tiết kiệm đã dẫn đến sự khác biệt trong hệ thống bảo trợ xã hội: Nhật Bản thực hiện sự bảo trợ công cộng rất hạn chế đối với người già.

Những người ủng hộ chế độ bảo trợ xã hội mặc dù có thừa nhận về mặt lý thuyết rằng chế độ này có thể làm giảm mức tiết kiệm nhưng lại tỏ ra nghi ngờ về tầm quan trọng số lượng của khía cạnh này. Họ chỉ ra rằng, mức tăng đáng kể của quỹ hưu trí đã xuất hiện ngay cả khi đã thực hiện được các chương trình bảo trợ xã hội. Có thể giải thích hiện tượng này như sau: bảo trợ xã hội có thể làm cho các cá nhân có xu hướng nghỉ hưu sớm hơn; nhưng do các khoản thu từ lợi tức bảo hiểm không bù đắp được thiếu hụt thu nhập, nên các cá nhân vẫn phải tăng tiết kiệm ở các tài khoản cá nhân của mình. Tuy nhiên, những người ủng hộ hệ thống bảo trợ xã hội hiện hành khẳng định rằng, ở chừng mực nào đó thì ở đây có sự tác động tới mức độ tiết kiệm, nhưng chính phủ có thể thông qua các tác động khác để loại trừ các tác động tiêu cực đến tiết kiệm. Ví dụ chính phủ có thể bớt đầu tư bằng hoãn thuế đầu tư. Bằng cách giảm thâm hụt ngân sách nhà nước, chính phủ có thể đảm bảo phần lớn tiết kiệm sẽ trở thành vốn tư nhân hơn là trở thành nợ nhà nước. Feldstein tin rằng, tác động giảm tiết kiệm của hệ thống bảo trợ xã hội lớn tới mức không một hành động nào của chính phủ có thể bù đắp nổi. Cuối cùng là những ai tin rằng thị trường vốn quốc tế hoạt động hợp lý thì chứng minh rằng, nếu quỹ bảo trợ xã hội có làm giảm tiết kiệm thì nó cũng không gây ra tác động đáng kể nào tới đầu tư hoặc tích tụ tư bản. Bởi vậy hệ thống bảo trợ xã hội có thể làm tăng nợ của người

Mỹ đối với người nước ngoài, nhưng nó không thể bị quy đổi làm giảm hiệu quả sản xuất.

Chế độ nghỉ hưu sớm

Bảo trợ xã hội cũng có tác động tốt tới cung lao động: nó làm cho các cá nhân có xu hướng nghỉ hưu sớm hơn là họ có thể. Chúng tôi đã lưu ý ở trên rằng sự tham gia lao động của những người cao hơn 65 tuổi đã có sự giảm sút trong vòng hai thập kỷ qua. Điều này xảy ra trùng hợp với thời gian có sự tăng lên đáng kể về trợ cấp bảo trợ xã hội. (Trong thời kỳ 1970-1972, số thực cấp của quỹ bảo trợ xã hội đã tăng lên 28%, còn thời kỳ năm 1968-1976 tăng trên 50%). Michael Hurd của trường ĐH New York và Michael Boslin của trường DHTH Stanford đã chứng minh sự giảm số người lao động này, đã gắn liền với sự tăng lên trong các khoản được hưởng từ quỹ bảo trợ xã hội.

Trước đây chúng tôi đã lưu ý các chương trình của chính phủ có cả hai tác động: tác động thu nhập và tác động thay thế. Tính kém hiệu quả các thể liên quan đến hiệu quả thay thế. Cả hai tác động này đều có xu hướng tăng lên khi thực hiện các chương trình bảo trợ xã hội. Sự chuyển giao đáng kể các nguồn lực cho những người già có tác động thu nhập; người già nhận khoản thu nhập tăng lên đó dưới dạng quá nhân rồi: nghỉ hưu sớm. Tuy nhiên, cũng cần nói thêm rằng, ở đây có cả tác động thay thế, bởi bảo trợ xã hội đã đổi lợi nhuận thành lao động.

Điều đáng chú ý hơn là sự tranh cãi về quy mô và hướng của các tác động thay thế. Nếu một cá nhân làm việc lâu hơn thì đóng góp của anh ta cho quỹ bảo trợ xã hội sẽ tăng lên, vì khoản thu nhập thêm đó bị đánh thuế. Và khoản trợ cấp mà người đó nhận trong 1 năm cũng sẽ tăng. Câu hỏi đặt ra là, liệu sự tăng lên trong đóng góp có đủ bù đắp cho các khoản bảo trợ cũng tăng lên hay không? Với các điều chỉnh hiện tại thì tăng đóng góp chưa đủ bù tăng chi, nhưng theo kết quả cải cách năm 1983, tới năm 2008 mới có sự điều chỉnh đầy đủ. Trong những năm gần đây tác động khuyến khích công nhân ở lại làm việc: quy mô phụ cấp bảo trợ xã hội phụ thuộc vào cống hiến của cá nhân trong những năm trước đó. Vào năm 1937, đóng góp của công nhân được giới hạn trong mức 3.000 đôla thu nhập đầu; tới năm 1987 số này được tăng lên 43.800 đôla. Bởi vậy, theo cách mà phụ cấp bảo trợ xã hội hoạch toán có nghĩa rằng, giả sử một cá nhân có thu nhập 40.000 đôla hiện nay có thể thu được những khoản trợ cấp tăng lên đáng kể bằng cách tiếp tục làm việc thêm vài năm.

Cần thấy rằng, khi có sự trợ cấp hoặc đánh thuế thì sẽ dẫn đến sự méo mó nhất định trong việc lựa chọn nghỉ ngơi hoặc lao động. Nhưng trong thực tế, sự méo mó này không liên quan trực tiếp đơn thuần đối với trợ cấp hoặc đánh thuế, vì sự méo mó không chỉ đơn thuần liên quan đến giá trị trung bình mức trợ cấp hoặc thuế cận biên.

Những triển vọng khác nhau

Trong chương này chúng ta đã xem xét chương trình bảo trợ xã hội chủ yếu như là một chương trình bảo hiểm và tiết kiệm. Hơn thế nữa, nó còn là một chương trình chuyển giao. Một số nhà kinh tế (cụ thể là Joseph Pechman của viện Brookings) cho rằng về cơ bản chương trình bảo trợ xã hội là chương trình chuyển giao. Đối với họ quan hệ giữa thuế quỹ lương và hệ thống bảo trợ xã hội là không có ý nghĩa quan trọng; ở đây nói chung không có lý do để cột các chương trình cá biệt đối với nguồn thu cá biệt.

Đối với những người khác thì quan hệ giữa hai vấn đề trên là quan trọng, bởi ba lý do: nhiều người ủng hộ chương trình bảo trợ xã hội cho rằng, điều quan trọng đối với cá nhân là họ tin rằng họ sẽ nhận được những gì mà đã phải đóng góp, so vậy không thể có lý do để nói tới sự bố thí công cộng. Một số người hiểu sai lệch và cho rằng đây là sự bố thí công cộng. Hơn nữa, nếu mọi người nhận thức được là họ đã dùng tiền đóng góp vào quỹ bảo trợ xã hội để “mua” trợ cấp hưu trí, khi đó những méo mó về cung lao động có liên quan tới thuế quỹ lương cũng sẽ được loại trừ.

Một số người khác lại cho rằng các chương trình chính trị có thể dẫn đến các chương trình bảo trợ xã hội quá rộng rãi, và yêu cầu phát hành các loại séc cho các chương trình tái phân phối.

Kinh tế công cộng: tóm tắt chương 13

Những thất bại thị trường làm cho chính phủ thấy chính phủ cần phải cung cấp bảo trợ xã hội, do là thất bại trong việc đảm bảo trợ cấp đối với những mạo hiểm quan trọng nhất mà các cá nhân phải đối mặt, chi phí cao liên quan đến bảo hiểm tư nhân, sự bất lực thực hiện bảo hiểm chống rủi ro xã hội và vấn đề lựa chọn trái ngược nhau khi thị trường không thể phân loại các cá nhân với các rủi ro khác nhau.

Chương trình bảo trợ xã hội hưu trí có 3 chức năng: chương trình tiết kiệm bắt buộc, chương trình bảo hiểm, và chương trình chuyển giao.

Chương trình bảo trợ xã hội có tác động tới cung lao động (thông qua tác động đối với việc về hưu sớm) và tới tích tụ vốn (thông qua tác động tới tiết kiệm). Đang có sự tranh cãi về tầm quan trọng của những tác động này.

Những thay đổi trong tỷ lệ sinh đẻ và tuổi thọ, trong lực lượng tham gia lao động trong số những người cao tuổi và trong tỷ lệ tăng năng suất, đều có tham gia vào việc tạo ra khủng hoảng tài chính hiện nay mà hệ thống bảo trợ xã hội phải đương đầu.