



QUY ĐỊNH VỀ HOẠT ĐỘNG ĐẦU TƯ TỪ QUỸ BẢO HIỂM XÃ HỘI, Y TẾ, THẤT NGHIỆP

TS. NGUYỄN ĐÌNH LUẬN

Ngày 28/4/2016, Chính phủ ban hành Nghị định 30/2016/NĐ-CP quy định chi tiết hoạt động đầu tư từ Quỹ Bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp do Bảo hiểm Xã hội Việt Nam quản lý. Có hiệu lực từ ngày 16/6/2015, Nghị định 30/2016/NĐ-CP được đánh giá là đã đưa ra được khung pháp lý quy định, đảm bảo an toàn, minh bạch và tăng trưởng các quỹ Bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp.

• Từ khóa: Bảo hiểm xã hội, y tế, thất nghiệp, đầu tư, phát triển, minh bạch, quỹ.

Chú trọng hoạt động đầu tư

Quỹ Bảo hiểm xã hội (BHXH), Bảo hiểm y tế (BHYT), Bảo hiểm thất nghiệp (BHTN) là các quỹ tiền tệ độc lập, tập trung, nằm ngoài ngân sách nhà nước. Các Quỹ này được hình thành chủ yếu từ sự đóng góp bằng tiền của các bên tham gia bảo hiểm nhằm chi trả cho những cá nhân và gia đình tham gia bảo hiểm, khi họ bị giảm hoặc mất thu nhập hoặc gặp phải rủi ro, mất khả năng lao động hoặc mất việc làm...

Do đặc thù người tham gia bảo hiểm đóng phí trong một thời gian dài và thường là rất lâu sau mới được hưởng các chế độ trợ cấp dài hạn (như hưu trí, tuất...); đồng thời, số người tham gia đóng phí và hưởng tại một thời điểm thường có chênh lệch dương (đôi khi khá lớn) nên Quỹ BHXH tại một thời điểm nhất định có số tiền kết dư lớn. Mặt khác, Quỹ BHXH cũng luôn phải đối mặt với những nguy cơ rủi ro, như việc tính toán mức đóng - mức hưởng của đối tượng không khoa học; những biến động xã hội đặc biệt dẫn đến việc bội chi quỹ; bị giảm giá trị do lạm phát thông thường, do lạm phát từ các cuộc khủng hoảng kinh tế, chính trị, xã hội trong nước và nước ngoài tác động...

Trước thực trạng đó, đòi hỏi quỹ BHXH phải được chú trọng đến hoạt động đầu tư tăng trưởng để tránh bị bội chi. Sự quay vòng bảo toàn và tăng trưởng giá trị Quỹ BHXH là một đặc trưng cơ bản của hoạt động BHXH trong nền kinh tế thị trường. Hoạt động đầu tư quay vòng vốn để bảo toàn và tăng trưởng giá trị Quỹ BHXH là một yêu cầu nhất thiết khách quan, đảm bảo cho sự tồn tại, phát triển và phát huy tác dụng của chính sách BHXH trong việc bảo đảm an sinh xã hội và hỗ trợ cho nền kinh tế phát triển bền vững.

Hoạt động đầu tư trước hết giúp mang lại lợi ích cho chính Quỹ BHXH. Thông qua hoạt động đầu tư Quỹ BHXH vào các lĩnh vực có khả năng sinh lời của nền kinh tế, nguồn tài chính nhàn rỗi từ Quỹ BHXH có thể tạo ra một nguồn tài chính tương đối lớn bổ sung vào quỹ, từ đó tăng quy mô và sức mạnh cho Quỹ BHXH. Mặt khác, quy mô số người tham gia BHXH ngày càng tăng cũng tạo nên sự tăng trưởng cho quỹ, đảm bảo khả năng chi trả thường xuyên cho các đối tượng hưởng chế độ BHXH.

Đối với nền kinh tế, nguồn vốn lớn có được từ tín dụng Quỹ BHXH sẽ hỗ trợ quan trọng để đầu tư phát triển một số dự án phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước, giúp thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế. Đặc biệt, trong điều kiện nền kinh tế đang phát triển, nhu cầu vốn cho đầu tư không ngừng tăng nhanh thì bên cạnh việc thu hút các nguồn vốn đầu tư trong nước và nước ngoài, việc cung ứng vốn từ nền kinh tế thông qua các tụ điểm tài chính như Quỹ BHXH có ý nghĩa rất quan trọng, nhất là tạo ra sự tự chủ và thể chủ động trong việc phát triển kinh tế đất nước. Mặt khác, thông thường Nhà nước phải hỗ trợ một phần ngân sách nhà nước để cân bằng thu - chi Quỹ BHXH. Quỹ BHXH đầu tư hiệu quả, đem lại một nguồn tài chính không nhỏ sẽ giúp ngân sách nhà nước giảm gánh nặng bù đắp cho quỹ BHXH.

Hiện nay, Quỹ BHXH thường được đầu tư vào các lĩnh vực như: Mua các loại trái phiếu Chính phủ, trái phiếu địa phương hoặc trái phiếu công ty; gửi tiết kiệm ở ngân hàng, mua kỳ phiếu ngân hàng; mua cổ phiếu; cho các công ty vay vốn; trực tiếp liên doanh hoặc uỷ thác kinh doanh; kinh doanh bất động sản. Trong đó, mua trái phiếu chính phủ và gửi ngân hàng



là an toàn hơn cả và được hầu hết các nước áp dụng.

Tuy nhiên, ở những nước có hệ thống BHXH trưởng thành và hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, Nhà nước một mặt để hệ thống BHXH tự chủ về tài chính, mặt khác luôn hậu thuẫn để BHXH dám đầu tư vào lĩnh vực có thể ít lãi hơn nhưng có mục tiêu xã hội quan trọng (như cho vay xây dựng các công trình phúc lợi công cộng, các công trình giáo dục hay chăm sóc sức khỏe). Một số nước lập ngân hàng riêng trong hệ thống BHXH để đầu tư vào các xí nghiệp với mục tiêu chính là tạo công ăn việc làm...

Trong những năm qua, hiệu quả đầu tư từ nguồn tiền của BHXH luôn là mối quan tâm lo lắng của các nhà quản lý cũng như người tham gia bảo hiểm. Mối lo đó hoàn toàn có cơ sở, vì trên thực tế đã có không ít tiền huy động từ quỹ này khó được thu hồi về, như vụ hàng trăm tỷ đồng Công ty Cho thuê tài chính II huy động từ BHXH trước đây. Lý do không thu hồi là ngân hàng bảo lãnh cho Công ty Cho thuê tài chính II đã xóa bảo lãnh năm 2009, hiện gần như toàn bộ ban lãnh đạo Công ty cho thuê tài chính II đã bị xử lý theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, về cơ bản, nguồn Quỹ BHXH đều được đầu tư bảo toàn và tăng trưởng. Theo báo cáo của BHXH Việt Nam, chỉ tính riêng trong lĩnh vực BHXH, năm 2015, số dư đầu tư Quỹ đã đạt hơn 435.129 tỷ đồng, tăng 65.600 tỷ đồng so với cùng kỳ năm 2014. Số lãi thu được ước đạt 32.000 tỷ đồng, tăng 127,6% so với năm 2014 và đạt 106,7% so với kế hoạch Chính phủ giao. Dự kiến năm 2016, số dư đầu tư quỹ sẽ đạt 475.176 tỷ đồng với số lãi thu từ các hoạt động đầu tư quỹ đạt khoảng 34.200 tỷ đồng. Cơ cấu đầu tư có sự chuyển dịch rõ rệt theo hướng tăng dần tỷ lệ cho Ngân hàng Nhà nước Việt Nam vay và mua trái phiếu Chính phủ, giảm dần tỷ lệ cho Ngân hàng thương mại nhà nước vay. Đến hết năm 2015, tỷ lệ cho ngân sách nhà nước vay, mua trái phiếu Chính phủ và đầu tư vào dự án thủy điện Lai Châu đã đạt 86,3% số đầu tư của Quỹ, tỷ lệ cho Ngân hàng thương mại Nhà nước vay đạt 13,7%...

Đảm bảo an toàn, minh bạch và phát triển

Nhằm đảm bảo hoạt động đầu tư quỹ an toàn, đi vào nền nếp, cơ cấu đầu tư quỹ chuyển dịch theo hướng tăng tính an toàn nên Chính phủ đã ban hành Nghị định 30/2016/NĐ-CP quy định chi tiết hoạt động đầu tư từ quỹ BHXH, BHYT, BHTN do Bảo hiểm xã hội Việt Nam quản lý.

Theo đó, Nghị định quy định rõ, hoạt động đầu tư từ quỹ BHXH, BHYT, BHTN được thực hiện thông qua 5 hình thức theo thứ tự ưu tiên: Mua trái phiếu Chính phủ; Cho ngân sách nhà nước vay; sau đó mới đến gửi tiền, mua trái phiếu, kỳ phiếu, tín phiếu,

chứng chỉ tiền gửi tại các ngân hàng thương mại có chất lượng hoạt động tốt theo xếp loại tín nhiệm của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Hình thức ưu tiên thứ 4 của nguồn tiền này là cho Ngân hàng Phát triển Việt Nam, Ngân hàng Chính sách xã hội vay theo hình thức mua trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh do các ngân hàng này phát hành. Cuối cùng là đầu tư vào các dự án quan trọng theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Việc đầu tư vào hình thức 4 và hình thức 5 chỉ áp dụng đối với quỹ BHTN và không được vượt quá 20% số dư quỹ BHTN của năm trước liền kề.

Ngoài ra, Nghị định còn quy định mức tiền gửi tại các ngân hàng thương mại, quy định tiền sinh lời thu được hằng năm của hoạt động đầu tư theo quy định tại Nghị định này và số tiền lãi phát sinh trên tài khoản tiền gửi theo quy định của pháp luật được sử dụng để trích lập quỹ dự phòng rủi ro và phân bổ vào các quỹ. Trong đó, mức trích quỹ dự phòng rủi ro hằng năm tối đa không quá 2% số tiền sinh lời của hoạt động đầu tư cho đến khi số dư quỹ dự phòng rủi ro bằng 5% số dư nợ đầu tư vào hình thức 3 và hình thức 5 của năm trước liền kề. Mức trích cụ thể hằng năm do Tổng Giám đốc Bảo hiểm xã hội Việt Nam quyết định. Quỹ dự phòng rủi ro trong thời gian chưa sử dụng, được sử dụng đầu tư vào các hình thức 1 và hình thức 2.

Liên quan đến hoạt động gửi tiền tại các ngân hàng thương mại có chất lượng hoạt động tốt theo xếp loại tín nhiệm của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Nghị định quy định, mức gửi tiền tại các ngân hàng thương mại do Tổng Giám đốc Bảo hiểm xã hội Việt Nam quyết định căn cứ vào phương án đầu tư quỹ đã được Hội đồng quản lý Bảo hiểm xã hội Việt Nam thông qua. Thời hạn gửi tiền được tính kể từ ngày gửi đến ngày thu hồi. Thời hạn cụ thể do BHXH Việt Nam lựa chọn căn cứ vào từng loại kỳ hạn gửi tiền của ngân hàng thương mại nhưng tối đa không quá 3 năm. Mức lãi suất gửi tiền thực hiện theo lãi suất tiền gửi có kỳ hạn của ngân hàng thương mại nhưng phải đảm bảo không thấp hơn mức trung bình lãi suất tiền gửi cùng kỳ hạn tại thời điểm gửi tiền của 4 chi nhánh trên địa bàn TP. Hà Nội thuộc 4 ngân hàng thương mại: Ngân hàng thương mại cổ phần Công thương Việt Nam, Ngân hàng thương mại cổ phần Ngoại thương Việt Nam, Ngân hàng thương mại cổ phần Đầu tư và Phát triển Việt Nam, Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn Việt Nam. Việc lựa chọn 4 chi nhánh thuộc 4 ngân hàng thương mại tương ứng do Tổng Giám đốc BHXH Việt Nam quyết định.

Để nâng cao hiệu quả của hoạt động đầu tư, tận dụng triệt để những khoản tiền tạm thời nhàn rỗi



tại từng thời điểm trong năm, BHXH Việt Nam chủ động trong việc áp dụng thời hạn gửi tiền (ngày, tuần, tháng, năm) nhưng phải đảm bảo nguyên tắc thu hồi vốn đúng thời hạn, lãi suất tiền gửi hợp lý và không ảnh hưởng đến kế hoạch đầu tư vào các hình thức khác đã được Hội đồng quản lý BHXH Việt Nam thông qua.

Bên cạnh đó, Nghị định cũng quy định rõ, toàn bộ số tiền sinh lời thu được hằng năm của hoạt động đầu tư theo quy định tại Nghị định này và số tiền lãi phát sinh trên tài khoản tiền gửi phản ánh các khoản thu, chi BHXH, BHYT, BHTN theo quy định của pháp luật về cơ chế quản lý tài chính về BHXH, BHYT, BHTN được sử dụng để trích lập quỹ dự phòng rủi ro và phân bổ vào các quỹ. Trong đó, Nghị định quy định mức trích quỹ dự phòng rủi ro hàng năm, tối đa không quá 2% số tiền sinh lời của hoạt động đầu tư cho đến khi số dư quỹ dự phòng rủi ro bằng 5% số dư nợ đầu tư vào hình thức 3 và hình thức 5 của năm trước liền kề. Mức trích cụ thể hàng năm do Tổng Giám đốc BHXH Việt Nam quyết định.

Với những quy định mới, phần nào cho thấy hoạt động quỹ đầu tư của BHXH đang tiếp tục được quản lý chặt chẽ nhằm tăng tính an toàn cho Quỹ. Hiện BHXH Việt Nam đang đợi các văn bản hướng dẫn cũng như quy chế phối hợp trong việc cung cấp danh sách các ngân hàng hoạt động tốt giữa Ngân hàng Nhà nước và BHXH Việt Nam.

Nghị định cũng cụ thể hóa các nguyên tắc đầu tư của Quỹ BHXH Việt Nam quản lý là an toàn, hiệu quả, đảm bảo tính thanh khoản của dòng vốn. Cụ thể:

Thứ nhất, đảm bảo an toàn cho Quỹ. Đây là nguyên tắc quan trọng hàng đầu trong hoạt động đầu tư quỹ BHXH (không chỉ bảo toàn được số vốn đầu tư mà còn phải giữ được giá trị thực sự của vốn), nhằm trước hết là bảo toàn được Quỹ, đảm bảo quyền lợi chính đáng của người lao động về chi trả BHXH. Nếu hoạt động đầu tư để xảy ra tình trạng không an toàn, gánh nặng sẽ đè lên vai Nhà nước và nguy hại hơn là dẫn đến sự mất ổn định về xã hội - chính trị, mất lòng tin của người dân. Do hậu quả của việc mất Quỹ BHXH là rất nghiêm trọng, nên Quỹ BHXH không được đầu tư vào lĩnh vực rủi ro cao, mạo hiểm lớn; không nên tập trung đầu tư vào một ít dự án hoặc công trình, mà nên phân tán đầu tư vào nhiều lĩnh vực khác nhau (cả trong nước và nước ngoài), để giảm thiểu rủi ro trong đầu tư. Ngoài ra, Quỹ BHXH cần được Chính phủ ưu tiên đầu tư vào các lĩnh vực có lợi nhuận cao.

Thứ hai, phải đảm bảo hiệu quả đầu tư. Nguyên tắc này rất quan trọng vì nếu đầu tư không sinh lời thì không thể thực hiện được mục tiêu tăng trưởng

Quỹ, và ảnh hưởng tới độ an toàn của Quỹ cũng như khả năng chi trả trong tương lai. Để thực hiện được nguyên tắc này, cần thiết phải xác định được danh mục đầu tư, các lĩnh vực đầu tư chủ yếu. Đối với từng dự án đầu tư, phải đánh giá chính xác nhất hiệu quả kinh tế dựa trên một hệ thống các chỉ tiêu khoa học, từ đó mới có được quyết định đầu tư đúng đắn, mang lại lợi nhuận cao.

Thứ ba, phải chú trọng đến tính thanh khoản của dòng vốn. Quỹ BHXH luôn vận động không ngừng, đó là quá trình tạo lập và sử dụng Quỹ để chi trả cho các đối tượng hưởng chế độ BHXH. Do vậy, đầu tư quỹ vào lĩnh vực nào, dưới hình thức nào cũng phải đảm bảo khả năng chuyển đổi các tài sản đầu tư thành tiền mặt, để đảm bảo thực hiện nghĩa vụ chi trả cho người lao động.

Chỉ tính riêng trong lĩnh vực BHXH, năm 2015, số dư đầu tư Quỹ đã đạt hơn 435.129 tỷ đồng, tăng 65.600 tỷ đồng so với năm 2014. Số lãi thu được ước đạt 32.000 tỷ đồng, tăng 127,6% so với năm 2014, đạt 106,7% so với kế hoạch Chính phủ giao. Dự kiến năm 2016, số dư đầu tư quỹ sẽ đạt 475.176 tỷ đồng với số lãi thu từ các hoạt động đầu tư quỹ đạt khoảng 34.200 tỷ đồng.

Ngoài các vấn đề trên, việc đầu tư tăng trưởng quỹ BHXH còn phải đảm bảo lợi ích kinh tế và xã hội, bởi BHXH là một chính sách xã hội quan trọng của Nhà nước. Tùy theo tính chất và nội dung đầu tư mà các nguyên tắc trên có tầm quan trọng khác nhau. Chẳng hạn, khi đầu tư dài hạn thì nguyên tắc “dễ luân chuyển vốn” không quan trọng bằng nguyên tắc “an toàn” và “hiệu quả”. Ngược lại, đầu tư ngắn hạn thì nguyên tắc “dễ luân chuyển vốn” phải được ưu tiên hàng đầu.

Nghị định quy định rõ, toàn bộ số tiền sinh lời thu được hằng năm của hoạt động đầu tư theo quy định tại Nghị định này và số tiền lãi phát sinh trên tài khoản tiền gửi phản ánh các khoản thu, chi BHXH, BHYT, BHTN theo quy định pháp luật về cơ chế quản lý tài chính về BHXH, BHYT, BHTN được sử dụng để trích lập quỹ dự phòng rủi ro và phân bổ vào các quỹ...

Tóm lại, đầu tư nhằm bảo toàn và tăng trưởng quỹ BHXH có vai trò quan trọng và góp phần đảm bảo quyền lợi cho người lao động, thực hiện an sinh xã hội. Tuy nhiên, với sự vận động không ngừng của thực tiễn kinh tế, nội dung và hình thức đầu tư cần được tiếp tục nghiên cứu để hoạt động đầu tư quỹ BHXH đạt hiệu quả cao nhất, phục vụ sự phát triển bền vững của đất nước.

