

QUỸ BẢO HIỂM XÃ HỘI VÀ MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ BẢO TOÀN, PHÁT TRIỂN QUỸ BẢO HIỂM XÃ HỘI

NGUYỄN HỮU CHÍ

1. Một số vấn đề chung về quỹ bảo hiểm xã hội

1.1. Khái niệm quỹ bảo hiểm xã hội

Bảo hiểm xã hội là một nhu cầu có tính khách quan trong quan hệ lao động, là sản phẩm tất yếu của nền kinh tế thị trường. Nhiều nhà nghiên cứu cho rằng, sự ra đời và phát triển của bảo hiểm xã hội phản ánh sự phát triển của nền kinh tế. Một nền kinh tế chậm phát triển, đời sống nhân dân thấp kém không thể có một hệ thống bảo hiểm xã hội vững mạnh. Kinh tế càng phát triển, hệ thống bảo hiểm xã hội càng đa dạng, các chế độ bảo hiểm xã hội ngày càng mở rộng, các hình thức bảo hiểm xã hội ngày càng phong phú. Thực chất bảo hiểm xã hội là sự đền bù, trợ giúp khắc phục hậu quả của những "rủi ro xã hội"⁽¹⁾. Sự đền bù, trợ giúp này được thực hiện thông qua quá trình tổ chức và sử dụng quỹ tiền tệ tập trung hình thành do sự đóng góp dần dần theo thời gian của các bên tham gia bảo hiểm xã hội trên cơ sở của quan hệ lao động và các quan điểm xã hội. Kinh nghiệm thực hiện bảo hiểm xã hội của nhiều nước trên thế giới cho thấy, thời gian đóng góp càng dài, số người tham gia càng đông, quy mô của quỹ càng mở rộng thì hiệu quả kinh tế - xã hội của quỹ càng tăng. Tùy theo quan niệm khác nhau, nhưng quỹ bảo hiểm xã hội khi được hình thành thì mục đích chính là thực hiện chi trả các khoản trợ cấp khi xảy ra các rủi ro trong quan hệ lao động đồng thời có thể dùng để trang trải các chi phí quản lý. Như vậy, theo nghĩa rộng *quỹ bảo hiểm xã hội là tập hợp những phương tiện nhằm thỏa mãn những nhu cầu phát sinh về bảo hiểm xã hội trên cơ sở sự đóng góp của những người tham gia bảo hiểm xã hội*, cụ thể là các khoản dự trữ về tài

* TS. Trường Đại học Luật Hà Nội.

chính và các phương tiện, cơ sở vật chất phục vụ cho quỹ bảo hiểm xã hội. Theo nghĩa hẹp và dưới góc độ kinh tế, *Quỹ bảo hiểm xã hội là tập hợp những đóng góp bằng tiền của người tham gia bảo hiểm xã hội, hình thành một quỹ tiền tệ tập trung để chi trả cho người được bảo hiểm xã hội và gia đình họ khi họ bị giảm hoặc mất thu nhập do bị giảm hoặc mất khả năng lao động hoặc mất việc làm.*

1.2. Đặc trưng của Quỹ bảo hiểm xã hội

Quỹ bảo hiểm xã hội cũng như rất nhiều loại quỹ khác nhau tồn tại trong xã hội: quỹ tiền lương, quỹ phúc lợi, quỹ tiết kiệm, quỹ phát triển sản xuất... đều có một điểm chung là tập hợp các phương tiện tài chính hay vật chất khác cho những hoạt động nào đó, cho những mục tiêu đã được định trước. Quỹ lớn hay nhỏ biểu thị khả năng về mặt phương tiện và điều kiện vật chất để thực hiện công việc cần làm.

Trong hệ thống các điều kiện về bảo hiểm xã hội, điều kiện về tài chính của bảo hiểm xã hội giữ vị trí đặc biệt quan trọng. Trong bảo hiểm xã hội hiện đại, điều kiện về tài chính là điều kiện tiên quyết làm cơ sở xây dựng các chế độ bảo hiểm xã hội. Nói chung, Quỹ bảo hiểm xã hội của các nước chủ yếu hình thành trên cơ sở sự đóng góp của các bên tham gia bảo hiểm xã hội. Sự đóng góp này tạo ra sự ràng buộc giữa nghĩa vụ, trách nhiệm và quyền lợi các bên. Ở đây, thông qua việc đóng góp, bảo hiểm xã hội đã gắn kết và điều hòa các mâu thuẫn và lợi ích các bên. Tuy nhiên, trong mối quan hệ tài chính bảo hiểm xã hội, xác định được mức đóng góp của từng bên ra sao là vấn đề rất phức tạp, nhưng như trên đã nói - nhìn chung người ta lựa chọn cách tổ chức và sử dụng quỹ bảo hiểm xã hội thông qua sự đóng góp dần dần theo thời gian của nhiều người trong quan hệ bảo hiểm xã hội. Cơ sở của sự lựa chọn này là lý thuyết về tính hữu ích tối hạn của giá trị sử dụng giảm dần⁽²⁾. Về mặt kinh tế, lý thuyết này chứng minh việc hàng tháng các chủ thể phải đóng một lượng tiền nhất định vào quỹ bảo hiểm xã hội là sự tổn tích dần theo thời gian một quỹ tiền tệ thực chất là cách chi ứng trước làm nhiều lần, mỗi lần một lượng tiền nhỏ trong tổng số tiền lớn trước khi phải chi. Với cách này phần tính hữu ích của giá trị sử dụng bị mất đi sẽ nhỏ hơn rất nhiều so với cách chi một lúc một khoản tiền lớn. Đây chính là phương pháp dần trải đồng đều thiệt hại theo thời gian. Về mặt xã hội, thông qua sự tham gia của nhiều người dựa trên sự tính toán xác suất phát sinh các thiệt hại của cả tập hợp người lao động tham gia bảo hiểm xã hội thì thiệt hại mà mỗi người gánh chịu sẽ không đáng kể nhưng lợi ích nhận được sẽ rất lớn. Sự huy động nhiều người tham gia như vậy, còn gọi là dần trải thiệt hại cho số đông theo không gian. Hay nói đúng hơn, đó là sự kết hợp dần trải thiệt hại cho số đông theo không gian với thời gian. Cơ sở để giải thích cho cách dần trải này cũng vẫn là tính hữu ích tối hạn của giá trị giảm dần. Khi đã áp dụng nhuần nhuyễn các cách kết hợp thì vấn đề dần trải thiệt hại không còn đóng khung trong một thể hệ mà sẽ mở rộng ra đối với mọi thể hệ, làm cho phần

thiệt hại mà mỗi thế hệ phải gánh chịu sẽ là ít nhất. Lúc đó, thế hệ này sẽ chia sẻ cho thế hệ trước đó với niềm tin rằng các thế hệ sau sẽ chia sẻ rủi ro, thiệt hại cho mình. Điều này đòi hỏi các thế hệ đều phải hết sức thận trọng và có trách nhiệm, để sao cho các thế hệ sau không phải gánh chịu quá mức chi phí phải gánh cho thế hệ trước, đây thực sự là một "*trách nhiệm xã hội*" của các bên trong lĩnh vực bảo hiểm xã hội - vấn đề này thể hiện nhiều hơn trong chế độ bảo hiểm hưu trí⁽³⁾. Để được như vậy phải có sự bao quát, cân đối chung trong phạm vi toàn xã hội, phải nhìn nhận đầy đủ những vấn đề kinh tế - xã hội và sự biến động của nó trong nhiều năm đã qua và triển vọng có thể có trong những năm sắp tới. Trên đây chính là phương thức riêng có và rất đặc thù của Quỹ bảo hiểm xã hội trong nền kinh tế thị trường. Nhờ đó, với một tổng dự trữ ít nhất có thể được nhưng vẫn có khả năng giải quyết mọi rủi ro thuộc phạm vi xác định của toàn bộ những người tham gia bảo hiểm xã hội trong mọi giai đoạn. Nó giúp giảm tối thiểu thiệt hại kinh tế cho người sử dụng lao động, người lao động, tiết kiệm chi ngân sách nhà nước và ngân sách gia đình, gắn bó lợi ích của các bên với nhau, đồng thời còn đóng vai trò như những công cụ điều tiết và quản lý quan trọng trong lĩnh vực quan hệ lao động và trên phạm vi cả xã hội. Tuy nhiên, theo kinh nghiệm của nhiều nước vấn đề tạo lập, duy trì và bảo toàn quỹ bảo hiểm xã hội không chỉ đơn giản như vậy mà còn chịu sự chi phối và ảnh hưởng của rất nhiều yếu tố chủ quan và khách quan khác nhau. Ngoài ra, so với các quỹ tích lũy nói chung trong xã hội, Quỹ bảo hiểm xã hội còn có những đặc trưng sau:

- Sự an toàn về tài chính của Quỹ bảo hiểm xã hội được nhà nước đảm bảo:

Để đối phó với những rủi ro mang tính ngẫu nhiên làm giảm hoặc mất khả năng lao động thì cần có một lượng tiền dự trữ đủ lớn được hình thành và sử dụng trong một thời gian nhất định trên cơ sở tính toán những xác suất nảy sinh và mức độ nhu cầu bảo hiểm xã hội trong phạm vi quỹ phục vụ. Do đó, Quỹ bảo hiểm xã hội phải là một quỹ an toàn về tài chính. Nói cách khác Quỹ bảo hiểm xã hội phải được bảo toàn về giá trị và không có rủi ro về tài chính, trong đó đặc biệt là giữ được giá trị (sức mua) của các khoản trợ cấp. Một chế độ bảo hiểm với mức trợ cấp không thích ứng kịp thời với sự thay đổi về giá trị đồng tiền thì không đạt mục đích đặt ra, nhất là trong bối cảnh nguy cơ lạm phát luôn rình rập và giá cả leo thang. Đặc biệt đối với các khoản trợ cấp thường xuyên (trợ cấp tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp; chế độ hưu trí hàng tháng) thì vấn đề này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Tổ chức lao động quốc tế (ILO) trong những năm 1952, 1964, 1967 đều có Công ước nhắc lại những nguyên tắc đã được khuyến nghị từ năm 1944 là phải xem xét lại mức trợ cấp khi có sự thay đổi rõ rệt trong mức chung về tiền lương hoặc giá sinh hoạt. Chính vì đặc thù về đối tượng đảm bảo, bản chất, ý nghĩa của hoạt động bảo hiểm xã hội mà Nhà nước phải có trách nhiệm đảm bảo sự an toàn về tài chính cho Quỹ bảo hiểm xã hội.

- Quỹ bảo hiểm xã hội là một quỹ tiêu dùng:

Những nhu cầu bảo hiểm xã hội sẽ chỉ được thỏa mãn thông qua tiêu dùng của cá nhân những người được bảo hiểm xã hội. Quỹ bảo hiểm xã hội là một bộ phận cấu thành của hệ thống phân phối theo thu nhập quốc dân, làm nhiệm vụ phân phối lại thu nhập cho người lao động. Do đó, Quỹ bảo hiểm xã hội là một quỹ tích lũy, đồng thời là một quỹ tiêu dùng trên cơ sở tuân theo quy luật công bằng, ở mức độ nhất định theo nguyên tắc tương đương, đồng thời phải tham gia điều chỉnh cần thiết giữa các nhu cầu và lợi ích.

2. Các quy định của pháp luật về tạo lập, bảo toàn, phát triển Quỹ bảo hiểm xã hội

2.1. Các quy định về thu và chi bảo hiểm xã hội

2.1.1. Thu bảo hiểm xã hội

Theo quy định tại khoản 1 Điều 149 Bộ luật Lao động sửa đổi, bổ sung, Điều 36 Điều lệ Bảo hiểm xã hội ban hành kèm theo Nghị định số 12/CP ngày 26/1/1995, Nghị định số 01/2003/NĐ-CP ngày 9/1/2003 sửa đổi, bổ sung Nghị định 12/CP trong phạm vi, đối tượng được quy định tại Điều 141 Bộ luật Lao động sửa đổi, bổ sung thì Quỹ bảo hiểm xã hội được hình thành từ những nguồn sau đây:

- Người sử dụng lao động đóng bằng 15% so với tổng quỹ tiền lương;
- Người lao động đóng bằng 5% tiền lương;
- Nhà nước đóng và hỗ trợ thêm để bảo đảm thực hiện các chế độ bảo hiểm xã hội đối với người lao động;
- Tiền sinh lời của quỹ;
- Các nguồn khác.

Ngoài ra, theo quy định tại Điều 15 Nghị định số 63/2005/NĐ-CP ngày 16/5/2005 của Chính phủ ban hành Điều lệ Bảo hiểm y tế thì trong phạm vi, đối tượng được quy định tại Điều 3 Điều lệ Bảo hiểm y tế việc đóng bảo hiểm y tế bắt buộc được quy định bằng 3% tiền lương, tiền công, tiền sinh hoạt phí hàng tháng và các khoản phụ cấp chức vụ lãnh đạo, phụ cấp thâm niên nghề, thâm niên vượt khung, phụ cấp khu vực và hệ số chênh lệch bảo lưu (nếu có), trong đó người sử dụng lao động đóng 2%, người lao động đóng 1%; đối với người hưởng lương hưu, trợ cấp mất sức lao động: Mức phí bảo hiểm y tế hàng tháng bằng 3% tiền lương hưu, tiền trợ cấp bảo hiểm xã hội do cơ quan bảo hiểm xã hội trực tiếp đóng; ngân sách nhà nước bảo đảm nguồn đóng bảo hiểm y tế cho đối tượng hưởng bảo hiểm xã hội trước ngày 1/10/1995, Quỹ bảo hiểm xã hội bảo đảm nguồn đóng bảo hiểm y tế cho đối tượng nghỉ hưởng bảo hiểm xã hội từ ngày 1/10/1995 v.v.

Hàng tháng người sử dụng lao động có trách nhiệm đóng bảo hiểm xã hội theo quy định nói trên và trích từ tiền lương của từng người lao động theo mức đã được quy định để đóng cùng một lúc vào Quỹ bảo hiểm xã hội (Điều 37 Điều lệ Bảo hiểm xã hội, Điều 16 Điều lệ Bảo hiểm y tế). Hàng tháng Bộ Tài

chính trích từ ngân sách nhà nước số tiền chuyển vào Quỹ bảo hiểm xã hội để chi các chế độ hưu trí, trợ cấp mất sức lao động, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, tử tuất, bảo hiểm y tế của những người đang hưởng bảo hiểm xã hội trước ngày thi hành Điều lệ Bảo hiểm xã hội và hỗ trợ để chi lương hưu cho người lao động thuộc khu vực nhà nước về hưu kể từ ngày thi hành Điều lệ Bảo hiểm xã hội (Điều 38 Điều lệ Bảo hiểm xã hội).

Việc thu bảo hiểm xã hội do tổ chức Bảo hiểm xã hội Việt Nam thực hiện.

2.1.2. Chi bảo hiểm xã hội

Quỹ bảo hiểm xã hội được sử dụng để chi vào các khoản sau đây (xem Thông tư số 49/2003/TT-BTC ngày 16/5/2003 Hướng dẫn quy chế quản lý tài chính đối với Bảo hiểm xã hội Việt Nam và Thông tư số 61/2005/TT-BTC ngày 4/8/2005 sửa đổi, bổ sung Thông tư số 49/2003/TT-BTC):

- Chi cho các đối tượng đủ điều kiện hưởng các chế độ bảo hiểm xã hội (chế độ hưu trí; chế độ tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp; chế độ thai sản; chế độ ốm đau, nghỉ dưỡng sức và phục hồi sức khỏe; tiền tuất...). Quỹ khám, chữa bệnh bắt buộc dùng để thanh toán chi phí khám, chữa bệnh cho những người có thẻ, phiếu khám, chữa bệnh theo quy định của cơ quan thẩm quyền của nhà nước.

- Kinh phí hoạt động của hệ thống Bảo hiểm xã hội Việt Nam lấy từ nguồn tiền sinh lời do thực hiện các biện pháp đầu tư bảo toàn tăng trưởng Quỹ bảo hiểm xã hội theo tỉ lệ % trên số thực thu bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế hàng năm (phần do người sử dụng lao động và đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội đóng). Kinh phí hoạt động của hệ thống Bảo hiểm xã hội Việt Nam nói trên bao gồm cả kinh phí sửa chữa lớn, mua sắm tài sản cố định và chi nghiên cứu khoa học, đào tạo bồi dưỡng cán bộ, công chức; không kể chi đầu tư xây dựng cơ bản và thực hiện đề án công nghệ thông tin được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Tỷ lệ trích kinh phí hoạt động hàng năm là 3,6% và ổn định trong 3 năm từ năm 2005 - 2007.

2.2. Hoạt động bảo toàn và tăng trưởng Quỹ bảo hiểm xã hội

Khoản 2 Điều 149 Bộ luật Lao động sửa đổi, bổ sung quy định: "*Quỹ bảo hiểm xã hội được quản lý thống nhất, dân chủ, công khai theo chế độ tài chính của Nhà nước, hạch toán độc lập và được Nhà nước bảo hộ. Quỹ bảo hiểm xã hội được thực hiện các biện pháp bảo tồn giá trị và tăng trưởng theo quy định của Chính phủ*". Thông tư số 49/2003/ TT-BTC và Thông tư số 61/2005/TT-BTC hướng dẫn cụ thể:

- Hoạt động bảo toàn giá trị và tăng trưởng Quỹ bảo hiểm xã hội là hoạt động Bảo hiểm xã hội Việt Nam sử dụng số tiền tạm thời nhàn rỗi để cho vay, tham gia đầu tư vốn, mua tín phiếu, trái phiếu, công trái của Kho bạc Nhà nước và các ngân hàng thương mại của Nhà nước.

- Các hoạt động đầu tư để bảo toàn và tăng trưởng Quỹ bảo hiểm xã hội bao gồm:

+ Mua trái phiếu, tín phiếu, kỳ phiếu, công trái của Kho bạc Nhà nước và Ngân hàng thương mại của Nhà nước;

+ Ưu tiên cho Ngân sách Nhà nước vay để giải quyết nhu cầu cần thiết trong cả nước;

+ Cho vay đối với Quỹ hỗ trợ đầu tư phát triển, các ngân hàng thương mại của Nhà nước, ngân hàng chính sách của Nhà nước;

+ Đầu tư vào một số dự án có nhu cầu về vốn do Thủ tướng Chính phủ quyết định.

- Hoạt động bảo toàn và tăng trưởng Quỹ bảo hiểm xã hội phải được hạch toán và báo cáo riêng theo quy định tại chế độ hạch toán kế toán Bảo hiểm xã hội.

Như vậy, có thể thấy hoạt động bảo toàn và tăng trưởng Quỹ bảo hiểm xã hội chịu sự kiểm soát và theo cơ chế tài chính rất chặt chẽ.

3. Thực trạng và một số kiến nghị đổi mới quy định của pháp luật về bảo toàn, phát triển Quỹ bảo hiểm xã hội

3.1. Thực trạng Quỹ bảo hiểm xã hội

Quỹ bảo hiểm xã hội tách ra khỏi ngân sách Nhà nước từ 10/1995 bắt đầu hoạt động tuân theo các quy luật của thị trường. Bên cạnh những kết quả đạt được, sau gần 10 năm đổi mới - chính sách bảo hiểm xã hội nói chung, Quỹ bảo hiểm xã hội nói riêng đã bộc lộ nhiều hạn chế cần được xem xét, điều chỉnh để phù hợp với quá trình phát triển của đất nước và hội nhập quốc tế. Thực trạng đó thể hiện ở những khía cạnh chính sau đây:

- Thất thu tài chính Quỹ bảo hiểm xã hội.

Theo báo cáo của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, hiện nay trong số 41 triệu lao động có khoảng 9,6 triệu người thuộc diện phải tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc. Nhưng trên thực tế chỉ có 5,39 triệu người tham gia bảo hiểm xã hội, hiện còn khoảng hơn 4 triệu người lao động (chiếm 44%) thuộc diện bắt buộc chưa tham gia bảo hiểm xã hội theo quy định⁽⁴⁾. Nói cách khác, hiện nay Quỹ bảo hiểm xã hội đang thất thu khoảng hơn 40% lượng tài chính. Nguyên nhân của tình trạng trên chủ yếu là do việc quản lý Nhà nước về bảo hiểm xã hội ở nhiều địa phương chưa thu được hiệu quả cao. Mặc dù pháp luật quy định bắt buộc các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân sau khi đăng ký hoạt động sản xuất, kinh doanh phải đăng ký số lượng lao động với cơ quan chức năng và phải đóng bảo hiểm xã hội cho người lao động theo quy định. Tuy nhiên, nhiều người sử dụng lao động vẫn không tuân thủ quy định này, trong khi mức xử lý chưa đủ sức răn đe nên nhiều người sử dụng lao động thà chịu nộp phạt vài triệu đồng còn hơn mất vài tỷ đồng để đóng bảo hiểm xã hội cho người lao động⁽⁵⁾. Mặt khác, đối với người lao động do sức ép về việc làm, nhận thức chưa đầy đủ về chính sách bảo hiểm xã hội và những nguy cơ rủi ro về thu nhập nên nhiều người lao

động không phản đối khi người sử dụng lao động không đóng bảo hiểm xã hội cho họ.

- *Nguy cơ mất cân đối của Quỹ bảo hiểm xã hội.*

Các chuyên gia tài chính bảo hiểm cho biết, mặc dù Quỹ bảo hiểm xã hội hiện có lượng tồn khá lớn (tới 35.000 tỷ đồng) nhưng với tỷ trọng thu chi như hiện tại dự báo đến năm 2022 Quỹ bảo hiểm xã hội sẽ không còn dư (thu sẽ bằng chi). Quỹ sẽ giảm dần vào những năm sau đó và đến năm 2030 nếu cơ quan chức năng không có biện pháp điều chỉnh kịp thời, quỹ sẽ có nguy cơ mất cân đối (tức là kết dư Quỹ bảo hiểm xã hội sẽ bằng không)⁽⁶⁾. Nguyên nhân cơ bản của tình trạng này là sự bất hợp lý trong quy định về thu - chi bảo hiểm xã hội, trong đó đặc biệt phải kể đến các chế độ bảo hiểm xã hội dài hạn (chế độ trợ cấp tai nạn, bệnh nghề nghiệp hàng tháng và đặc biệt là chế độ hưu trí). Việc quy định mức đóng bảo hiểm xã hội bằng 15% quỹ lương và sau 30 năm làm việc sẽ được hưởng 75% mức lương bình quân của 5 năm đóng bảo hiểm xã hội trước khi nghỉ (đối với người nhận lương theo thang, bảng lương do nhà nước quy định) nếu xét về kinh tế thì chưa phù hợp. Bởi vì, nếu một người lao động đóng bảo hiểm xã hội trong suốt 30 năm thì số tiền đó (kể cả ước tính tăng trưởng 6%/năm) cũng chỉ đủ chi lương hưu cho người đó được khoảng 6 - 8 năm, trong khi đó bình quân số năm được hưởng lương hưu khoảng 15 năm. Việc quy định tỷ lệ đóng, hưởng bảo hiểm xã hội như vậy chỉ đáp ứng được yêu cầu thực tế trước mắt mà sẽ ảnh hưởng đến khả năng cân đối lâu dài của Quỹ bảo hiểm xã hội. Hiện nay, việc quy định mở rộng đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc đến mọi người lao động thuộc các thành phần kinh tế có hợp đồng lao động từ 3 tháng trở lên sẽ tăng nguồn thu, nhưng cũng đồng nghĩa với tình trạng những năm tới số lượng đối tượng được hưởng và số tiền chi trả bảo hiểm xã hội sẽ tăng lên. Như vậy, chỉ kéo dài được thời gian mất cân đối của Quỹ bảo hiểm xã hội mà nó vẫn đứng trước nguy cơ thâm hụt một cách nghiêm trọng. Mặt khác, trong những năm qua do việc thực hiện một số chính sách xã hội như: Giảm tuổi nghỉ hưu cho một số đối tượng lao động nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm, nơi có nhiều khó khăn, tinh giản biên chế khu vực hành chính sự nghiệp, sắp xếp doanh nghiệp nhà nước... đã dẫn tới tình trạng bình quân của tuổi nghỉ hưu từ năm 1995 đến nay chỉ còn 51,5 tuổi so với mức trung bình là 57,5 tuổi (giảm mất 6 năm so với thiết kế dự kiến). Tính ra, mỗi năm một người không đóng bảo hiểm xã hội quỹ sẽ mất khoảng 10 triệu đồng, 6 năm mất 60 triệu và cùng một số chính sách xã hội khác đã làm giảm nguồn thu, tăng chi từ Quỹ bảo hiểm xã hội⁽⁷⁾.

- *Các yêu cầu về kinh tế và xã hội chưa phản ánh đầy đủ trong việc thu, chi bảo hiểm xã hội.*

Về phương diện kinh tế, việc quy định các chủ thể đóng bảo hiểm xã hội theo mức tiền lương dựa trên cơ sở hệ thống thang, bảng lương được Nhà nước quy định (đối với người lao động làm việc thuộc khu vực Nhà nước), trong khi tiền lương thực lĩnh cao hơn (thậm chí nhiều lần) vừa làm ảnh hưởng đến nguồn

thu của Quỹ bảo hiểm xã hội, vừa thiết thời cho người lao động khi có nhu cầu hưởng bảo hiểm xã hội. Điều này cũng dẫn đến một hệ quả bất hợp lý là hiện nay một số cơ quan bảo hiểm xã hội khi thu phí bảo hiểm chỉ thu theo mức tiền lương mà họ cho là hợp lý căn cứ theo cấp bậc chuyên môn, kỹ thuật, thâm niên làm việc theo quy định của Nhà nước, nói cách khác là cơ quan bảo hiểm xã hội vô hình chung có quyền ấn định mức tiền lương đóng bảo hiểm xã hội cho các chủ thể⁽⁸⁾. Ngoài ra, việc quy định mức hưởng bảo hiểm xã hội trong nhiều trường hợp chỉ phụ thuộc vào việc có tham gia bảo hiểm xã hội hay không là chưa phản ánh đầy đủ các yêu cầu về mặt kinh tế của bảo hiểm xã hội (đặc biệt là đối với các chế độ bảo hiểm xã hội ngắn hạn - ví dụ: chế độ thai sản, người lao động nữ có thai có thể mới tham gia bảo hiểm xã hội được một, hai tháng với mức đóng 5%/tháng lương nhưng khi nghỉ sinh con được hưởng trợ cấp bằng 100% trong 4 tháng cộng với 1 tháng trợ cấp khi sinh con. Sau đó, họ có thể nghỉ hẳn và không tham gia bảo hiểm xã hội nữa, rõ ràng về mặt kinh tế của bảo hiểm xã hội là không thể chấp nhận được. Tương tự điều đó cũng có thể xảy ra với các chế độ ốm đau, tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp).

Về phương diện xã hội, mặc dù một trong những ý nghĩa cao cả của bảo hiểm xã hội là "lấy số đông bù số ít" và "tương trợ giúp đỡ lẫn nhau". Tuy nhiên, với cách quy định điều kiện hưởng bảo hiểm xã hội như trên thì không chỉ bất cập về mặt kinh tế của bảo hiểm mà còn là sự bất công về mặt xã hội giữa những người tham gia và hưởng bảo hiểm xã hội. Ngoài ra, với việc quy định đối với những người lao động hưởng lương và đóng bảo hiểm xã hội theo hệ thống thang, bảng lương do Nhà nước quy định thì khi tính lương hưu được tính theo tỷ lệ bình quân của tiền lương tháng đóng bảo hiểm xã hội của 5 năm cuối trước khi nghỉ hưu (thường là mức lương cao nhất). Trong khi với người lao động làm việc ở khu vực khác thì tính bình quân tiền lương tháng làm căn cứ đóng bảo hiểm xã hội chung cho của các thời gian⁽⁹⁾. Những quy định như trên ít nhiều đã làm ảnh hưởng đến ý nghĩa xã hội của bảo hiểm xã hội nếu không muốn nói rằng nó còn thể hiện tư duy phân biệt giữa các khu vực kinh tế đối với người lao động - trong khi tại Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) Điều 22 khẳng định: Mọi thành phần kinh tế đều bình đẳng trước pháp luật, Điều 52 ghi nhận: Mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật.

- Việc sử dụng nguồn tiền nhàn rỗi của Quỹ bảo hiểm xã hội chưa hiệu quả.

Như trên đã trình bày, mặc dù với số vốn quỹ khá lớn (35.000 tỷ đồng) nhưng do việc quy định chặt chẽ về việc đầu tư để bảo toàn, tăng trưởng Quỹ bảo hiểm xã hội cho nên thực tế hiệu quả đầu tư của Quỹ bảo hiểm xã hội rất thấp: Năm 2002, thu lãi 1.606 tỷ đồng (lãi suất 7,3%/năm), năm 2003 thu lãi 1.911 tỷ đồng (lãi suất 6,6%/năm). Nếu trừ chỉ số giá tiêu dùng tăng 10% thì Quỹ bảo hiểm xã hội không còn tăng trưởng. Trong khi đó, các khoản chi cho hoạt động của cơ quan bảo hiểm xã hội cũng chiếm tỷ lệ đáng kể so với tổng thu bảo hiểm xã hội như: Trước năm 2002 (hơn 6 năm) trích 6% tổng Quỹ bảo hiểm xã hội hàng năm làm

nguồn kinh phí hoạt động của cơ quan bảo hiểm xã hội và một phần được lấy từ nguồn tăng trưởng của Quỹ để xây trụ sở. Từ năm 2002 đến nay được trích 4% tổng Quỹ bảo hiểm xã hội thu được hàng năm lấy từ nguồn lãi đầu tư bảo tồn và tăng trưởng Quỹ để làm kinh phí hoạt động cho cơ quan bảo hiểm xã hội. Với tỷ lệ tăng trưởng của Quỹ bảo hiểm xã hội như vậy, nếu trừ đi chi phí thường xuyên cho bộ máy bảo hiểm xã hội của năm 2002 là 260 tỷ đồng (hơn 15% số lãi thu được thông qua đầu tư), năm 2003 là hơn 466 tỷ đồng (24% số lãi thu được qua đầu tư) thì tốc độ tăng trưởng thực tế của Quỹ bảo hiểm xã hội bình quân chỉ còn 2%/năm⁽¹⁰⁾. Như vậy, có thể khẳng định với cách thức đầu tư như hiện nay Quỹ bảo hiểm xã hội mới chỉ được bảo toàn còn tăng trưởng là không đáng kể.

3.2 Một số kiến nghị đối với quy định của pháp luật về bảo toàn, phát triển Quỹ bảo hiểm xã hội.

Trên cơ sở thực trạng về việc thực hiện các quy định của pháp luật về bảo hiểm xã hội nói chung, Quỹ bảo hiểm xã hội nói riêng, căn cứ vào điều kiện kinh tế, xã hội cụ thể cũng như những vấn đề có tính lịch sử của bảo hiểm xã hội ở nước ta, theo chúng tôi, việc bảo tồn, phát triển Quỹ bảo hiểm xã hội cần tập trung vào một số vấn đề chính sau đây:

- Mở rộng đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội: Như chúng ta đã biết bảo hiểm xã hội mang ý nghĩa xã hội hết sức sâu sắc vì vậy số lượng tham gia càng đông thì mức độ chia sẻ rủi ro càng lớn, hơn nữa nó còn thuộc về quyền hiến định⁽¹¹⁾. Giải pháp này rất quan trọng tuy rằng chúng ta cần tính đến chuyện có cân đối về đối tượng bảo hiểm xã hội trong từng chế độ cụ thể cũng như việc đa dạng hóa các loại hình bảo hiểm xã hội⁽¹²⁾.

- Về mức đóng và mức hưởng bảo hiểm xã hội: Ở Việt Nam cũng như ở nhiều nước trên thế giới, quan điểm về mức đóng và mức hưởng bảo hiểm xã hội luôn mâu thuẫn với nhau giữa người đang đóng bảo hiểm với người được hưởng bảo hiểm xã hội. Vấn đề xác định mức đóng, mức hưởng bảo hiểm xã hội là hết sức quan trọng và phức tạp, hiện nay ở nước ta các số liệu thống kê đều cho thấy có rất nhiều bất hợp lý giữa việc quy định về việc đóng cũng như hưởng bảo hiểm xã hội (chủ yếu là bảo hiểm xã hội dài hạn) gây ảnh hưởng lâu dài đối với sự an toàn về tài chính của Quỹ bảo hiểm xã hội. Do đó, cần phải điều chỉnh theo hướng tăng mức đóng bảo hiểm xã hội nhưng cũng cần phải chú ý - *một mặt*, việc điều chỉnh không ảnh hưởng tới tiêu dùng hiện tại xong phải đảm bảo chi trả cho các chế độ bảo hiểm xã hội (dài hạn là chủ yếu); *mặt khác*, phải thực hiện được chính sách bảo hiểm xã hội nhân văn, công bằng và hợp lý cho mọi người lao động cũng như toàn xã hội nhưng không kìm hãm sự phát triển kinh tế⁽¹³⁾. Mức tiền công, tiền lương đóng bảo hiểm xã hội phải là mức tiền công, tiền lương thực trả cho người lao động được hạch toán vào giá thành sản

phẩm chứ không thể là tiền lương danh nghĩa hoặc theo sự quy định mang tính hành chính và phi thực tế. Điều đó không chỉ có ý nghĩa đối với bảo hiểm xã hội nói chung, Quỹ bảo hiểm xã hội nói riêng mà còn có ý nghĩa về phương diện kinh tế - xã hội.

- Về điều kiện hưởng bảo hiểm xã hội: Cần quy định lại các điều kiện hưởng bảo hiểm xã hội đối với từng chế độ cụ thể sao cho vừa đảm bảo yếu tố xã hội nhưng cũng đảm bảo yêu cầu về kinh tế của bảo hiểm xã hội. Cụ thể:

+ Đối với chế độ ốm đau: Cần quy định điều kiện hưởng đối với những người mắc các bệnh cần điều trị dài ngày tương ứng với thời gian tham gia bảo hiểm xã hội chứ không nên quy định như hiện nay.

+ Đối với chế độ thai sản: Cần quy định thời gian tối thiểu tham gia bảo hiểm xã hội để được hưởng chế độ khi có các sự kiện pháp lý thỏa mãn điều kiện hưởng bảo hiểm: có thai, sinh con, nuôi con nuôi...

+ Đối với chế độ tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp: Cần xác định lại điều kiện hưởng tai nạn lao động (nên bỏ trường hợp người lao động bị tai nạn trên tuyến đường đi và về từ nơi ở đến nơi làm việc vì nó không liên quan đến trách nhiệm của người sử dụng lao động. Nên chăng coi đây là tai nạn rủi ro và người lao động hưởng theo chế độ ốm đau), bệnh nghề nghiệp (cần chú ý vấn đề bảo lưu điều kiện lao động có hại, tức là trường hợp người lao động bị mắc bệnh nghề nghiệp sau khi đã rời khỏi nơi làm việc độc hại).

+ Đối với chế độ hưu trí: Cần điều chỉnh lại tuổi nghỉ hưu của người lao động theo hướng tính đến điều kiện lao động cũng như vấn đề bảo toàn Quỹ bảo hiểm xã hội. Chẳng hạn, có thể quy định độ tuổi nghỉ hưu của lao động nữ công chức, viên chức ngang với tuổi của nam giới hiện nay (60 tuổi). Hạn chế việc nghỉ hưu trước tuổi như hiện nay. Mặt khác, việc tính tiền lương hưu cần xem xét lại tỷ lệ so với tiền lương đóng bảo hiểm xã hội, đồng thời phải có cách tính lương hưu chung cho mọi người lao động chứ không nên phân biệt giữa khu vực nhà nước và khu vực khác như hiện nay.

- Quản lý và phát triển Quỹ bảo hiểm xã hội: Việc quản lý Quỹ bảo hiểm xã hội hiện nay cũng có nhiều quan điểm khác nhau⁽¹⁴⁾ và thực tế trên thế giới các nước cũng có các cách quản lý không giống nhau. Theo chúng tôi nên quy định rõ 3 loại quỹ: Quỹ bảo hiểm xã hội bắt buộc, Quỹ bảo hiểm xã hội tự nguyện, Quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Việc phân chia này chủ yếu lấy đối tượng làm tiêu chí phân loại. Quỹ bảo hiểm xã hội bắt buộc có phân chia thành các quỹ thành phần hay không theo chúng tôi không quan trọng bởi với cơ chế quản lý bảo hiểm xã hội của chúng ta hiện nay và trong thời gian tới việc phân chia các quỹ thành phần này chỉ có ý nghĩa tương đối về mặt tài chính. Tuy nhiên, việc quản lý 3 loại quỹ nói trên cần được làm rõ trong mối liên hệ kinh tế, xã hội của vấn đề cũng như đặc thù của quan hệ bảo hiểm xã hội so với các quan hệ tài chính khác. Về các hình thức đầu tư để bảo toàn và tăng trưởng Quỹ bảo hiểm xã hội theo chúng tôi ngoài các quy định hiện hành cần mạnh dạn đưa Quỹ bảo hiểm xã hội vào đầu tư những lĩnh vực có

khả năng sinh lời như: Đầu tư vào thị trường chứng khoán, cho ngân hàng thương mại kinh doanh hợp pháp vay... điều quan trọng là chúng ta có một chế độ tài chính minh bạch và rõ ràng(**).

Chú thích

** Bài đã đăng trên Tạp chí *Nhà Nước và Pháp luật*, số 6/2006.

1. Hiện nay cũng có những quan niệm khác nhau về khái niệm "rủi ro xã hội". Tuy nhiên, trong phần lớn các trường hợp, khái niệm này được dùng để chỉ các rủi ro liên quan đến thu nhập (xem thêm "*Chính sách xã hội và quá trình toàn cầu hóa*", NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội năm 2003)
2. Xem Paul A.Samelson và William D.Norhaus: *Kinh tế học*, Viện Quan hệ quốc tế xuất bản năm 1989.
3. Theo cuốn sách "*Chính sách xã hội và quá trình toàn cầu hóa*" thì: "*Bản chất của chế độ hưu trí chính là một kế ước, một hợp đồng được đàm phán, thương lượng và ký kết giữa các thế hệ. Hệ thống hưu trí là kết quả của quá trình xây dựng các luật chơi chung giữa các thế hệ kế tiếp nhau*". NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, năm 2003, tr224.
4. Báo *Hà Nội mới*, ngày 14/12/2004.
5. Theo quy định tại Nghị định số 113/2004/NĐ-CP ngày 16/4/2004 Quy định xử phạt hành chính về hành vi vi phạm pháp luật lao động thì hành vi không khai báo việc sử dụng lao động bị phạt tiền từ 500.000đ đến 1.000.000đ (khoản 1, Điều 21). Mức phạt tiền đối với hành vi vi phạm bảo hiểm xã hội thấp nhất là 500.000đ và cao nhất là 20.000.000đ tùy theo mức độ vi phạm (Điều 18).
6. Thuyết trình của bà Nguyễn Thị Hoài Thu, Chủ nhiệm Ủy ban về các vấn đề xã hội của Quốc hội trước Quốc hội khóa XI tại kỳ họp thứ 6.
7. Tạp chí *Lao động và Xã hội*, số 250, tháng 11/2004.
8. Vấn đề này cũng có những nguyên nhân từ thực tế là đối với những người gần đến tuổi nghỉ hưu thì một số đơn vị (chủ yếu là thuộc các doanh nghiệp Nhà nước) cho người lao động hưởng mức lương cao và tăng rất nhanh trong 5 năm cuối để nhận mức lương hưu cao khi nghỉ việc. Tuy nhiên, đây là do quy định của pháp luật chưa hợp lý - không vì thế mà cơ quan bảo hiểm xã hội có thể tùy tiện đưa ra các quyết định nhằm giải quyết có tính tình thế nhưng trái pháp luật.
9. Xem thêm Điều 29 Nghị định 12/CP ngày 26/1/1995 ban hành kèm theo Điều lệ Bảo hiểm xã hội.
10. Tạp chí *Lao động & Xã hội*, số 250, tháng 11/2004, tr20.
11. Hiện nay, bảo hiểm xã hội chủ yếu chỉ áp dụng với người lao động làm hợp đồng lao động, công chức, viên chức Nhà nước, lực lượng vũ trang.
12. Hiện nay theo dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội lần thứ 9 (tháng 11/2005) thì đối tượng bảo hiểm xã hội đã được mở rộng nhưng chủ yếu là loại hình bảo hiểm xã hội tự nguyện, loại hình bảo hiểm xã hội bắt buộc chỉ bổ sung thêm đối tượng người lao động làm việc có thời hạn ở nước ngoài. Do đó, khả năng phát triển Quỹ bảo hiểm xã hội khó có thể khả quan.

13. Theo dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội lần thứ 9 thì mức đóng bảo hiểm xã hội của người lao động tăng dần từ 5%-8% (Điều 73), mức đóng của người sử dụng lao động tăng dần từ 15%-18% (Điều 74) tính từ năm 2010. Đây cũng là một tỷ lệ chấp nhận được khi xem xét nó trong các tương quan đã trình bày.
14. Theo dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội lần thứ 9 quy định Quỹ bảo hiểm xã hội gồm 5 loại quỹ: Quỹ bảo hiểm xã hội bắt buộc gồm có 3 quỹ thành phần: Quỹ ốm đau và thai sản, Quỹ tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp, Quỹ hưu trí và tử tuất, Quỹ bảo hiểm xã hội tự nguyện và Quỹ bảo hiểm thất nghiệp.