

MỘT SỐ GIẢI PHÁP GÓP PHẦN HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH BẢO HIỂM XÃ HỘI Ở VIỆT NAM

Nguyễn Thị Hào*

Ngày nhận: 5/8/2014

Ngày nhận bản sửa: 22/9/2014

Ngày duyệt đăng: 5/10/2014

Tóm tắt

Trên cơ sở khái quát những vấn đề cơ bản về chính sách bảo hiểm xã hội, bài viết phân tích tình hình thực hiện chính sách bảo hiểm xã hội ở Việt Nam hiện nay, đánh giá những kết quả và hạn chế còn tồn tại của chính sách, từ đó tác giả đưa ra năm vấn đề có ý nghĩa cấp bách cần giải quyết để hoàn thiện trong chính sách bảo hiểm xã hội ở nước ta hiện nay: 1) tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật bảo hiểm xã hội; 2) Sửa đổi một số quy định về căn cứ đóng và mức đóng bảo hiểm xã hội; 3) tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra đối việc thực hiện chính sách bảo hiểm xã hội; 4) hình thành cơ quan quản lý nhà nước thống nhất về an sinh xã hội, trong đó bao gồm cả bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, trợ giúp xã hội và ưu đãi xã hội; 5) nâng cao nhận thức của xã hội về chính sách bảo hiểm xã hội.

Từ khóa: chính sách bảo hiểm xã hội; đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội; mức đóng, mức hưởng bảo hiểm xã hội.

1. Giới thiệu

Sau gần 20 năm đổi mới chính sách bảo hiểm xã hội (1995), nhất là từ sau khi Luật bảo hiểm xã hội được thực thi (2007) đến nay, đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội ngày càng được mở rộng, tạo nên sự bình đẳng về bảo hiểm xã hội đối với mọi người dân thuộc mọi thành phần kinh tế. Bên cạnh việc tập trung thực hiện công tác phát triển đối tượng bảo hiểm xã hội trong những năm qua bảo hiểm xã hội Việt Nam luôn quan tâm giải quyết tốt chế độ, chính sách, tạo thuận lợi tối đa cho người được hưởng bảo hiểm xã hội với mục tiêu chi trả kịp thời, đầy đủ, chính xác an toàn.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đã đạt được trong quá trình thực hiện chính sách bảo hiểm xã hội vẫn còn có một số hạn chế như: mức độ bao phủ bảo

hiểm xã hội nhất là loại hình bảo hiểm xã hội tự nguyện còn thấp, tỷ lệ tuân thủ bảo hiểm xã hội chưa cao, tỷ lệ nợ đóng, trốn đóng bảo hiểm xã hội còn phổ biến, tài chính bảo hiểm xã hội thiếu bền vững. Vì vậy, chính sách bảo hiểm xã hội cần phải tiếp tục được nghiên cứu và hoàn thiện để xứng đáng là trụ cột của hệ thống an sinh xã hội quốc gia.

2. Cơ sở lý thuyết về chính sách bảo hiểm xã hội

2.1. Khái niệm về chính sách bảo hiểm xã hội

Cho đến nay, chưa có một khái niệm chính xác về chính sách bảo hiểm xã hội. Tuy nhiên, có thể hiểu chính sách bảo hiểm xã hội là một chính sách xã hội cho nên chính sách bảo hiểm xã hội cũng mang đầy đủ những đặc trưng của chính sách xã hội. Chính

sách xã hội là một bộ phận cấu thành chính sách chung của một chính Đảng hay chính quyền Nhà nước trong việc quản lý các vấn đề xã hội. Chính sách xã hội phải hướng tới sự công bằng xã hội, bảo đảm sự bình đẳng về quyền lợi và nghĩa vụ giữa các thành phần kinh tế trước pháp luật (Phạm Đỗ Nhật Tân và Phạm Thị Kim Phụng, 2008).

Khái niệm đầy đủ về chính sách xã hội cần bao hàm các nội dung cơ bản sau: chủ thể của chính sách xã hội; đối tượng, phạm vi điều chỉnh; cơ sở, nội dung của chính sách và mục tiêu mà chính sách hướng tới.

Chính sách xã hội thực chất là một hệ thống các chính sách. Mỗi chính sách xã hội có đối tượng, phạm vi, nội dung điều chỉnh nhất định và nhằm vào mục tiêu nhất định trong việc giải quyết một vấn đề xã hội đặt ra.

2.2. Cơ sở xây dựng chính sách bảo hiểm xã hội

- Căn cứ vào đường lối chính trị của Nhà nước: Chính sách bảo hiểm xã hội luôn phải tuân theo đường lối chính trị của Đảng cầm quyền trong giai đoạn đó.

- Căn cứ vào cơ sở khoa học của bảo hiểm xã hội: Cơ sở nhân khẩu học là một trong những căn cứ quan trọng để xác lập mối tương quan đóng, hưởng trong chính sách bảo hiểm xã hội. Cơ sở nhân khẩu học còn liên quan đến điều kiện về giới tính của người lao động, thông thường lao động nữ ở một số quốc gia có tuổi nghỉ hưu sớm hơn nam giới.

- Căn cứ vào khả năng của nền kinh tế: Các điều kiện kinh tế có tác động đến chính sách bảo hiểm xã hội đó là: trình độ phát triển của nền kinh tế; mức độ tăng trưởng kinh tế; thu nhập bình quân đầu người...

- Căn cứ vào điều kiện lịch sử: Chính sách bảo hiểm xã hội đã ban hành, dù hợp lý cũng chỉ phát huy tác dụng, có hiệu lực và hiệu quả trong một giai đoạn nhất định nhằm thực hiện những mục tiêu nhất định trong thời kỳ lịch sử của đất nước. Vì vậy, khi hoạch định chính sách bảo hiểm xã hội phải phân tích và đánh giá đúng điều kiện lịch sử cụ thể của đất nước, tránh tình trạng chính sách bị lạc hậu hay đi quá xa.

2.3. Nội dung của chính sách bảo hiểm xã hội

Chính sách bảo hiểm xã hội bao gồm các nội dung sau:

2.3.1. Xác định đối tượng và phạm vi tác động của chính sách bảo hiểm xã hội

Bảo hiểm xã hội là chính sách xã hội rộng lớn đối với người lao động. Tuy nhiên, hầu như không có hệ

thống bảo hiểm xã hội nào bao phủ tới tất cả những người lao động trong phạm vi quốc gia. Vì vậy, tùy thuộc vào điều kiện mỗi nước, mỗi thời kỳ, Nhà nước cần xác định phạm vi tác động của chính sách bảo hiểm xã hội cho phù hợp. Trên cơ sở đó, pháp luật sẽ xác định rõ phạm vi, đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội theo các hình thức bảo hiểm xã hội bắt buộc và tự nguyện. Phạm vi, đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội ở mỗi nước là khác nhau, phụ thuộc vào điều kiện kinh tế xã hội của từng quốc gia trong từng thời kỳ. Tuy nhiên, xu hướng chung ở các nước là mở rộng dần đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc và đưa ra nhiều hình thức bảo vệ để người lao động lựa chọn.

2.3.2. Xác định nội dung của các chế độ bảo hiểm xã hội

Một nội dung quan trọng khi xây dựng chính sách bảo hiểm xã hội là: thực hiện những chế độ bảo hiểm xã hội nào? Điều kiện, mức hưởng đối với từng chế độ ra sao? Bởi những điều này liên quan trực tiếp đến quyền lợi của người lao động, khả năng cân đối của quỹ, tính khả thi của chính sách.

2.3.3. Xác định tài chính bảo hiểm xã hội

Chính sách bảo hiểm xã hội cũng cần làm rõ những nội dung về tài chính bảo hiểm xã hội như: quỹ bảo hiểm xã hội được hình thành từ những nguồn nào? Trách nhiệm đóng góp của các bên tham gia như thế nào? Cơ chế phân bổ và sử dụng quỹ? Vấn đề quản lý quỹ...

2.3.4. Xác định tổ chức thực hiện bảo hiểm xã hội

Trong nội dung này bao gồm các vấn đề: Cơ quan nào có chức năng thực thi chính sách bảo hiểm xã hội? Trách nhiệm và quyền hạn của cơ quan này? Giải quyết các tranh chấp và xử lý các vi phạm phát sinh trong quá trình thực thi chính sách? làm rõ chức năng quản lý nhà nước và hoạt động sự nghiệp của bảo hiểm xã hội? Quan hệ phối hợp và trách nhiệm giữa các cơ quan, tổ chức khi thực hiện chính sách bảo hiểm xã hội.

2.4. Vai trò của chính sách bảo hiểm xã hội trong hệ thống an sinh xã hội

Trong hệ thống chính sách an sinh xã hội thì chính sách bảo hiểm xã hội giữ vai trò trụ cột, bền vững nhất. Chính sách bảo hiểm xã hội tốt sẽ là tiền đề và điều kiện để thực hiện tốt các chính sách an sinh xã hội, góp phần phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Có thể khái quát vai trò của chính sách bảo hiểm xã hội trên các mặt sau:

- Chính sách bảo hiểm xã hội góp phần ổn định

đời sống của người lao động tham gia bảo hiểm xã hội, Những người tham gia bảo hiểm xã hội sẽ được thay thế hoặc bù đắp một phần thu nhập khi họ bị suy giảm, mất khả năng lao động, mất việc làm, chết. Nhờ có sự thay thế hoặc bù đắp thu nhập kịp thời mà người lao động khắc phục nhanh chóng được những tổn thất về vật chất, nhanh phục hồi sức khỏe, ổn định cuộc sống để tiếp tục quá trình lao động bình thường.

- Chính sách bảo hiểm xã hội góp phần đảm bảo an toàn, ổn định cho toàn bộ nền kinh tế - xã hội. Để phòng ngừa, hạn chế tổn thất, các đơn vị kinh tế phải đề ra các quy định chặt chẽ về an toàn lao động buộc mọi người phải tuân thủ. Khi có rủi ro xảy ra với người lao động, quỹ bảo hiểm xã hội kịp thời hỗ trợ, tạo điều kiện cho người lao động nhanh ổn định cuộc sống và sản xuất... Tất cả những yếu tố đó góp phần quan trọng làm ổn định nền kinh tế - xã hội.

- Chính sách bảo hiểm xã hội làm tăng thêm mối quan hệ gắn bó giữa người lao động, người sử dụng lao động và Nhà nước. Người lao động, người sử dụng lao động, Nhà nước đều tham gia đóng góp vào quỹ bảo hiểm xã hội, điều đó làm cho người lao động có trách nhiệm hơn trong công việc, trong lao động sản xuất. Người sử dụng lao động tham gia đóng góp vào quỹ bảo hiểm xã hội cho người lao động được hưởng các chế độ bảo hiểm xã hội cũng thấy rõ trách nhiệm của mình đối với người lao động. Nhà nước vừa tham gia đóng góp, vừa điều hành hoạt động của quỹ bảo hiểm xã hội, đảm bảo sự công bằng, bình đẳng cho mọi đối tượng thụ hưởng... Điều đó làm tăng thêm mối quan hệ gắn bó giữa Nhà nước - người sử dụng lao động - người lao động, góp phần ổn định nền kinh tế - xã hội.

- Chính sách bảo hiểm xã hội góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và công bằng xã hội. Quỹ bảo hiểm xã hội được sử dụng để chi trả các chế độ bảo hiểm xã hội cho người lao động và gia đình họ, phần nhân rồi được đầu tư vào các hoạt động sản xuất, kinh doanh để bảo tồn và tăng trưởng quỹ. Như vậy, xét trên cả phương diện chi trả các chế độ bảo hiểm xã hội cũng như đầu tư tăng trưởng quỹ, hoạt động của quỹ bảo hiểm xã hội đều góp phần thúc đẩy sự tăng trưởng kinh tế. Mặt khác, phân phối trong bảo hiểm xã hội là sự phân phối lại theo hướng có lợi cho những người có thu nhập thấp, là sự chuyển dịch thu nhập của những người khỏe mạnh, may mắn có việc làm ổn định cho những người ốm, yếu, gặp phải những biến cố rủi ro trong lao động sản xuất và trong cuộc sống. Vì vậy, bảo hiểm xã hội

góp phần làm giảm bớt khoảng cách giữa người giàu và người nghèo, góp phần bảo đảm sự công bằng xã hội.

3. Tình hình thực hiện chính sách bảo hiểm xã hội ở Việt Nam

3.1 Đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội

Chính sách bảo hiểm xã hội nước ta hiện nay được thực hiện theo hai loại hình là bảo hiểm xã hội bắt buộc và bảo hiểm xã hội tự nguyện. Chính sách bảo hiểm xã hội bắt buộc được hình thành từ năm 1995 và đang từng bước được điều chỉnh, sửa đổi phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế xã hội. Ngay sau khi Luật Lao động có hiệu lực từ ngày 1/1/1995, Chính phủ đã ban hành Nghị định 12/CP ngày 26/1/1995 về Điều lệ bảo hiểm xã hội đối với người lao động trong các thành phần kinh tế. Cho đến nay, số đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc ngày càng mở rộng. Thời kỳ 1995 - 2003, đối tượng của bảo hiểm xã hội chỉ bao gồm những người lao động có hợp đồng làm việc trên 3 tháng làm việc trong cơ quan, doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp ngoài quốc doanh có quy mô từ 10 lao động trở lên. Thời kỳ 2003 đến nay, mọi người lao động có hợp đồng lao động, hợp đồng làm việc từ 3 tháng trở lên không phân biệt quy mô lao động của doanh nghiệp, đều thuộc diện điều chỉnh của chính sách bảo hiểm xã hội bắt buộc.

Ngày 29/6/2006, Quốc hội nước ta chính thức thông qua Luật bảo hiểm xã hội (có hiệu lực từ ngày 1/1/2007). Theo Luật bảo hiểm xã hội hiện hành, nước ta thực hiện cả loại hình bảo hiểm xã hội bắt buộc và bảo hiểm xã hội tự nguyện bảo hiểm xã hội bắt buộc thực hiện với 5 chế độ: trợ cấp ốm đau, trợ cấp tai nạn lao động, trợ cấp thai sản, trợ cấp hưu trí, trợ cấp tử tuất bảo hiểm xã hội, bảo hiểm xã hội tự nguyện được thực hiện từ ngày 1/1/2008 với 2 chế độ hưu trí và tử tuất. Ngày 1/1/2009 chính sách bảo hiểm tự nguyện bắt đầu được thực thi.

Bảo hiểm xã hội tự nguyện được triển khai thực hiện từ năm 2008 với 2 chế độ bảo hiểm là hưu trí và tử tuất. Đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện là công dân Việt Nam trong độ tuổi lao động không thuộc diện tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc, bao gồm: người lao động làm việc theo hợp đồng lao động có thời hạn dưới 3 tháng; cán bộ không chuyên trách cấp xã; người tham gia các hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, kể cả xã viên không hưởng tiền lương, tiền công trong các hợp tác xã, liên hợp hợp tác xã; người lao động tự tạo việc làm; người lao động làm việc có thời hạn ở nước

Bảng 1: Số đối tượng lao động tham gia bảo hiểm xã hội từ năm 2003 đến năm 2013*Đơn vị tính: Người*

Loại hình bảo hiểm xã hội	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bảo hiểm xã hội bắt buộc	8.172.502	8.539.467	8.814.931	9.441.246	10.104.497	10.436.868	10.600.000
Bảo hiểm xã hội tự nguyện		6.110	41.193	81.319	96.400	139.643	170.000
Tổng	8.172.502	8.545.577	8.856.124	9.525.565	10.200.897	10.576.511	10.770.000

Nguồn: Tổng hợp từ số liệu của Bảo hiểm xã hội Việt Nam

ngoài mà trước đó chưa tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc hoặc đã nhận bảo hiểm xã hội một lần; người tham gia khác.

3.2. Tình hình thu quỹ bảo hiểm xã hội

Với số người tham gia bảo hiểm xã hội tăng nhanh qua các năm từ năm 2003 đến nay và việc Nhà nước điều chỉnh tăng tiền lương tối thiểu trong giai đoạn này, thu bảo hiểm xã hội đã tăng cao. Nếu như năm 2003, thu bảo hiểm xã hội chỉ trên 9,5 nghìn tỷ đồng thì đến năm 2009, con số này đạt hơn 37 nghìn tỷ đồng. Năm 2012, tổng số tiền thu bảo hiểm xã hội từ các đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội đạt hơn 89 nghìn tỷ đồng.

Qua số liệu ở bảng 2, có thể thấy số thu của năm sau luôn cao hơn năm trước. Số thu bảo hiểm xã hội tăng nhanh qua các năm là do số đơn vị sử dụng lao động và số người lao động tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc tăng và do sự điều chỉnh của chính sách tiền lương của Chính phủ. Do nền kinh tế Việt Nam trong những năm qua có tốc độ tăng trưởng cao và ổn định nên cho thu nhập của người lao động tăng nhanh. Số đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc được mở rộng theo đúng quy định của pháp luật.

3.3. Tình hình chi trả các chế độ bảo hiểm xã hội

Trong những năm qua hệ thống bảo hiểm xã hội Việt Nam đã chi trả cho hàng triệu người nghỉ hưởng các loại trợ cấp bảo hiểm xã hội hàng tháng, hàng chục triệu lượt người hưởng các chế độ bảo hiểm xã hội 1 lần, lần đầu, mai táng phí, trợ cấp ốm đau, thai sản, nghỉ dưỡng sức, với số tiền chi hàng năm lên tới hàng chục nghìn tỷ đồng cho các đối tượng thu hưởng chính sách từ quỹ bảo hiểm xã hội và từ nguồn ngân sách nhà nước.

3.4. Tình hình đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội

Để đảm bảo duy trì được sự cân đối và ổn định quỹ bảo hiểm xã hội trong dài hạn, đặc biệt là đối với quỹ bảo hiểm hưu trí, bảo hiểm xã hội Việt Nam đã sử dụng vốn tạm thời nhàn rỗi của quỹ bảo hiểm xã hội vào các hoạt động đầu tư, sinh lời cho quỹ. Hình thức đầu tư từ quỹ bảo hiểm xã hội chủ yếu cho ngân sách nhà nước vay và mua trái phiếu Chính phủ. Đầu tư mua trái phiếu Chính phủ trong thời gian qua biến động không nhiều, đạt tỷ lệ bình quân gần 30% tổng vốn đầu tư. Hình thức đầu tư cho ngân sách nhà nước có xu hướng tăng dần, hình thức cho ngân hàng thương mại vay lại có xu hướng giảm.

4. Đánh giá tình hình thực hiện chính sách bảo hiểm xã hội ở Việt Nam

4.1. Những kết quả đạt được

Bảng 2: Tình hình thu bảo hiểm xã hội giai đoạn (2007-2012)*Đơn vị: tỷ đồng*

Chỉ tiêu	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Thu bảo hiểm xã hội bắt buộc	23.823	30.810	37.356	49.549	62.225	89.613
Thu bảo hiểm xã hội tự nguyện	-	11	69	174	251	379
Tổng	23.823	30.821	37.425	49.723	62.476	89.992

Nguồn: Tổng hợp từ số liệu của Bảo hiểm xã hội Việt Nam

Bảng 3: Tổng hợp tình hình chi trả các chế độ bảo hiểm xã hội giai đoạn (2003 – 2012)*Đơn vị tính: triệu đồng*

Năm	Số tiền chi trả các chế độ bảo hiểm xã hội	Trong đó		%NSNN so với tổng số chi
		Nguồn NSNN	Nguồn Quỹ bảo hiểm xã hội	
2007	33.951.700	19.435.200	14.516.500	57
2008	43.596.000	24.157.600	19.438.400	55
2009	56.312.800	26.461.500	28.419.300	46
2010	66.697.900	28.881.600	35.647.500	43
2011	80.993.200	32.654.400	45.386.800	40
2012	99.152.700	36.371.100	58.854.700	36

*Nguồn: Tổng hợp từ số liệu của Bảo hiểm xã hội Việt Nam***Bảng 4: Tỷ lệ lãi thu được trên số dư bình quân hàng năm từ quỹ bảo hiểm xã hội giai đoạn 2007-2012**

Năm	Số dư đầu tư tính tới cuối năm	Số dư đầu tư bình quân	Số lãi thu được	Tỷ lệ lãi thu được trên số dư đầu tư bình quân (%)
2007	68.808	64.773,5	4.794	7,4
2008	83.973	76.390,5	7.375	9,63
2009	98.563	91.268	8.390	9,19
2010	137.983	118.273	9.707	8,20
2011	180.962	159.472,5	14.377	9,02
2012	233.611	207.286,5	18.000	8,68

Nguồn: Tổng hợp từ số liệu của Bảo hiểm xã hội Việt Nam

Thứ nhất, đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội ngày càng được mở rộng, tăng dần tỷ lệ bao phủ của chính sách bảo hiểm xã hội đảm bảo mục tiêu phát triển an sinh xã hội bền vững. Nếu như năm 1995 số đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc là hơn 2,2 triệu người thì đến năm 2012 đã tăng lên 10,4 triệu người (Bảo hiểm xã hội Việt Nam, 2012). Việc mở rộng đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội đã tạo điều kiện cho nhiều người lao động có thể tham gia bảo hiểm xã hội, đảm bảo quyền được tham gia bảo hiểm xã hội của người dân một cách công bằng.

Thứ hai, quá trình thu bảo hiểm xã hội đã cơ bản đảm bảo thu đúng, thu đầy đủ, đúng đối tượng, kịp thời và tuân thủ đúng quy định của pháp luật. Tỷ lệ hoàn thành thu bảo hiểm xã hội bắt buộc khá cao, khoảng trên 90% so với tổng số phải thu (Bảo hiểm

xã hội Việt Nam).

Thứ ba, quá trình chi trả bảo hiểm xã hội đã đảm bảo chi kịp thời, đầy đủ, đúng chế độ, mức thụ hưởng bảo hiểm xã hội đã có tác động tích cực đến việc ổn định đời sống của người lao động trong quá trình lao động và khi nghỉ hưu. Chế độ hưu trí đã khắc phục được sự chênh lệch về lương hưu giữa các thời kỳ lịch sử để lại, với việc điều chỉnh nhiều lần mức lương hưu, đã góp phần quan trọng cải thiện từng bước đời sống của người nghỉ hưu, đặc biệt là đối với những người nghỉ hưu trước tháng 9 năm 1985. Điều kiện về tuổi nghỉ hưu hưởng trợ cấp bảo hiểm xã hội cũng tương đối phù hợp với điều kiện kinh tế, chính trị và xã hội của nước ta trong giai đoạn hiện nay.

Thứ tư, tài chính của quỹ bảo hiểm xã hội, đã

chuyển dần từ chỗ phụ thuộc vào ngân sách nhà nước, nguồn kinh phí cho việc thực hiện chính sách bảo hiểm xã hội do Nhà nước bảo đảm sang hình thành một quỹ bảo hiểm xã hội độc lập, nguồn thu là từ đóng góp của các bên tham gia bảo hiểm xã hội với mục tiêu tiến dần đến cân đối, độc lập. Bảo hiểm xã hội độc lập với ngân sách nhà nước, được quản lý tập trung, thống nhất, hạch toán độc lập thu, chi bảo toàn và phát triển theo luật định. Nhờ đó, bước đầu tạo nên sự ổn định tài chính cần thiết để thực hiện các chế độ bảo hiểm xã hội đối với người lao động, không phụ thuộc và ảnh hưởng đến nguồn ngân sách nhà nước.

4.2. Những hạn chế còn tồn tại

4.2.1. Mức độ bao phủ của bảo hiểm xã hội còn thấp

Mặc dù đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội hàng năm vẫn tăng, song tốc độ tăng bình quân năm thấp hơn tốc độ tăng của người lao động bước vào khu vực làm công ăn lương, nên tỷ lệ độ bao phủ bảo hiểm xã hội còn thấp, cụ thể:

+ Đối với bảo hiểm xã hội bắt buộc: Việc phát triển đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội thực tế tuy đã có bước chuyển biến, song chưa đáp ứng yêu cầu. Mặc dù, theo Luật bảo hiểm xã hội, đối tượng bảo hiểm xã hội bắt buộc hiện hành bao gồm cả khu vực chính thức và phi chính thức, song thực tế, chủ yếu bao gồm người lao động thuộc khu vực chính thức, tập trung chủ yếu vào nhóm người lao động thuộc khối hành chính sự nghiệp, doanh nghiệp. Người lao động thuộc khu vực phi chính thức tham gia với tỷ trọng không đáng kể (Bảo hiểm xã hội Việt Nam).

+ Đối với tượng bảo hiểm xã hội tự nguyện: mặc

dù đã có một số lao động thuộc khu vực phi chính thức tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện, nhưng mức độ bao phủ còn thấp. Có thể nói, về cơ bản, nông dân, lao động tự do, kể cả lao động nhập cư, lao động làm thuê trong khu vực tư nhân (kinh tế hộ cá thể...) chưa tham gia bảo hiểm xã hội. Khi gặp rủi ro hoặc khi về già họ dựa chủ yếu vào con cái, người thân hoặc tự lo. Điều này thể hiện sự không công bằng trong chính sách xã hội đối với khu vực phi chính thức. Số người tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện năm 2012 mới chiếm khoảng 0,25% số lao động thuộc diện tham gia; nông dân, lao động trẻ tham gia chưa nhiều (bảo hiểm xã hội Việt Nam).

4.2.2. Mức độ tuân thủ bảo hiểm xã hội chưa cao, hiện tượng nợ đóng, trốn đóng bảo hiểm xã hội còn phổ biến

Mức độ tuân thủ tham gia bảo hiểm xã hội của các doanh nghiệp không cao (mới có khoảng 70% số lao động thuộc diện bắt buộc tham gia bảo hiểm xã hội); Tình hình nợ tiền bảo hiểm xã hội còn lớn, nhất là với khối doanh nghiệp ngoài nhà nước (48,2%, doanh nghiệp ngoài quốc doanh, 32,4% doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và 19,4% doanh nghiệp nhà nước nợ, trốn đóng bảo hiểm xã hội) (bảo hiểm xã hội Việt Nam, 2012).

4.2.3. Mức thụ hưởng của người lao động có tăng lên nhưng vẫn ở mức thấp

Mức hưởng bảo hiểm hưu trí hiện nay rất thấp, làm cho cuộc sống của người về hưu gặp nhiều khó khăn. Hiện nay, cán bộ công chức nước ta hàng tháng có tiền lương và phụ cấp lương bình quân là 3.170.719 đồng (Nguyễn Thị Thuận, 2013). Với tỷ lệ hưởng bảo hiểm xã hội là 75% của tiền lương và phụ cấp này thì số tiền lương hưu bình quân của cán

Bảng 5: Tình hình nợ đóng bảo hiểm xã hội giai đoạn 2007 -2012

Năm	Tổng số tiền phải thu bảo hiểm xã hội bắt buộc (tỷ đồng)	Số tiền thu bảo hiểm xã hội bắt buộc	Số tiền nợ đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc (Tỷ đồng)	Tỷ lệ nợ đóng bảo hiểm xã hội so với số phải thu (%)
2007	25.488,9	23.755,0	1.734,0	6,8
2008	33.225,6	30.939,4	2.286,2	6,91
2009	39.796,2	37.487,9	2.994,0	5,31
2010	52.288,0	49.740,0	2.472,0	4,75
2011	66.753,8	62.257,7	4.496,0	7,23
2012	94.565,0	89.613,0	4.952,0	6,26

Nguồn: Tổng hợp từ số liệu của Bảo hiểm xã hội Việt Nam

bộ công chức hành chính là 2.282.917 đồng/người/tháng đối với nam, hoặc 2.267.064 đồng đối với nữ. Việc giảm từ 13-14 triệu đồng/tháng xuống còn 2 đến 3 triệu đồng/tháng làm cho cuộc sống của người về hưu gặp rất nhiều khó khăn.

4.2.4. Tỷ lệ sinh lời từ hoạt động đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội thấp

Bảng 4 cho thấy hiệu quả đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội chưa cao. Mức sinh lời bình quân cả giai đoạn 2007-2013 do hoạt động đầu tư từ quỹ thấp hơn chỉ số giá tiêu dùng CPI bình quân cả giai đoạn này đã không đảm bảo nguyên tắc hiệu quả trong đầu tư và sẽ là khó khăn trong việc bảo tồn và phát triển quỹ một cách bền vững.

4.2.5. Tài chính cho bảo hiểm xã hội thiếu bền vững

Mặc dù tỷ lệ số người đóng bảo hiểm xã hội trên số người hưởng tương đối cao (khoảng 6 người đóng cho một người hưởng) (bảo hiểm xã hội Việt Nam) nhưng do tình trạng doanh nghiệp nợ và trốn đóng bảo hiểm xã hội còn nhiều. Quản lý và sử dụng quỹ bảo hiểm xã hội chưa chặt chẽ, đã làm cho quỹ bảo hiểm xã hội nhất là quỹ hưu trí và tử tuất có nguy cơ mất cân đối trong tương lai gần. Phân tích thực trạng thu, chi quỹ bảo hiểm hưu trí cho thấy tỷ trọng giữa số tiền chi trả chế độ so với số thu từ đóng góp của người lao động và người sử dụng lao động hàng năm có xu hướng tăng nhanh, nếu như năm 2007, tỷ lệ này chỉ chiếm 64,4% thì sang năm 2008 chiếm 73,7%, năm 2009 là 81,8% (Phạm Đỗ Nhật Tân, 2013).

4.3. Nguyên nhân của tình trạng này

- Nhận thức của người lao động và người sử dụng lao động ở nước ta về bảo hiểm xã hội còn hạn chế, chưa biết hoặc chưa hiểu đầy đủ về bản chất, vai trò

của chính sách bảo hiểm xã hội đối với cuộc sống của người lao động và của xã hội. Trong khi đó, công tác tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật về bảo hiểm xã hội chưa được quan tâm đúng mức, hiệu quả chưa cao.

- Ý thức và hiểu biết pháp luật của một bộ phận người sử dụng lao động không cao, trong khi công tác thanh tra, chế tài xử phạt và hoạt động tuyên truyền phổ biến chính sách vẫn còn hạn chế.

- Theo qui định hiện hành, doanh nghiệp là người đóng trực tiếp cho cơ quan bảo hiểm xã hội chứ không phải là người lao động. Do vậy, người lao động không đủ thông tin giám sát kịp thời về quyền tham gia bảo hiểm xã hội của họ có được thực hiện hay không dẫn đến

- Thu nhập thực tế của người lao động, nhất là khu vực nông thôn rất thấp, nên người lao động khu vực này khó có khả năng tham bảo hiểm xã hội tự nguyện.

- Cơ chế và phương thức đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội chưa bảo tồn được giá trị của quỹ. Chưa có cơ chế đủ mạnh cho hoạt động đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội. Hiện tại quỹ bảo hiểm xã hội tạm thời nhàn rỗi tương đối lớn, song hoạt động đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội trong thời gian qua còn đơn điệu. Các lĩnh vực đầu tư hiện nay của quỹ đảm bảo sự an toàn cho các khoản tiền vay nhưng lãi suất đầu tư rất thấp, thời gian đầu tư lại dài. Nếu tính đến các yếu tố rủi ro như lạm phát, lãi suất tăng, sự thay đổi của cơ chế chính sách tiền tệ... thì giá trị của lãi đầu tư thực tế chưa đảm bảo tăng trưởng quỹ.

- Mức lương hưu thực tế thấp do tiền lương sử dụng làm căn cứ tính đóng bảo hiểm xã hội hàng tháng thấp (Bảo hiểm xã hội Việt Nam, 2012).

-Mức hưởng của người nghỉ hưu được thiết kế còn có sự phân biệt theo giới tính và khu vực kinh

Bảng 6: So sánh lãi suất đầu tư bình quân năm từ hoạt động đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội với tỷ lệ lạm phát trong năm giai đoạn (2007 -2012)

Năm	Lãi suất bình quân (%)	Lạm phát (%)	Chênh lệch (lãi suất thực tế)
2007	7,64	12,63	-4,99
2008	11,76	19,89	-8,12
2009	9,39	31,8%	-22,7
2010	9,17	11,75	-2,58
2011	9,55	18,58	-9,03
2012	10,3	7,5	2,8

Nguồn: Tổng hợp từ số liệu của Bảo hiểm xã hội Việt Nam và Tổng cục Thống kê

tế. Tỷ lệ giảm lương hưu cho người về hưu trước tuổi thấp nên có tác động tiêu cực khuyến khích người lao động về hưu trước tuổi, dẫn đến tình trạng thời gian đóng bảo hiểm xã hội ngắn trong khi tuổi thọ có xu hướng tăng cao và thời gian hưởng lương hưu kéo dài (Phạm Đỗ Nhật Tân, 2013).

- Chi phí quản lý bảo hiểm xã hội còn cao. Công tác tổ chức thực hiện các chế độ của bảo hiểm xã hội vẫn còn lạc hậu, chưa ứng dụng có hiệu quả công nghệ thông tin vào hoạt động quản lý thực hiện bảo hiểm xã hội dẫn đến việc thực thi các qui định của Luật Bảo hiểm xã hội còn bị hạn chế.

- Thiết kế chính sách chưa phù hợp:

+ Với quy định số năm đóng góp tối thiểu là 20 năm để được hưởng lương hưu thì nhóm lao động nam từ 45, nữ từ 40 tuổi trở lên mới tham gia sẽ không được hưởng chế độ hưu trí khi đến tuổi nghỉ hưu.

+ Với việc chỉ cho phép bảo hiểm xã hội tự nguyện tham gia 2 chế độ dài hạn (từ tuất và hưu trí), đa số người dân Việt Nam không được tham gia các chế độ bảo hiểm xã hội ngắn hạn, đặc biệt là thai sản, ốm đau và tai nạn lao động là những chính sách cơ bản đối với mọi người lao động và phụ nữ. Năm 2012, gần 65% số lực lượng lao động không được tham gia bảo hiểm xã hội ngắn hạn, trong số đó khoảng 52% là nữ, hay bằng khoảng trên 67% tổng số nữ (Bảo hiểm xã hội Việt Nam, 2012).

5. Một số giải pháp tiếp tục hoàn thiện chính sách bảo hiểm xã hội ở Việt Nam

5.1. Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật bảo hiểm xã hội

Tiếp tục hoàn thiện pháp luật bảo hiểm xã hội theo hướng mở rộng đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội, tăng dần diện bảo vệ cả về loại hình bảo hiểm xã hội và chế độ bảo hiểm xã hội để tạo sự bình đẳng và lợi ích hài hòa giữa các bên tham gia trong các khu vực kinh tế. Hoàn thiện theo hướng này cũng có nghĩa là đối tượng thụ hưởng chính sách bảo hiểm xã hội sẽ tăng lên. Nhà nước và xã hội có điều kiện tập trung nguồn lực để thực hiện các chính sách và các chương trình khác trong hệ thống an sinh xã hội.

5.2. Sửa đổi một số quy định về căn cứ đóng và mức đóng bảo hiểm xã hội

+ Về căn cứ đóng bảo hiểm xã hội, cần phải được quy định trên cơ sở mức thu nhập thực tế của người lao động thay vì căn cứ vào thang bảng lương như hiện nay. Như vậy sẽ tăng được nguồn thu cho quỹ

bảo hiểm xã hội, đảm bảo quyền lợi cho người lao động; mặt khác sẽ tạo ra một sân chơi bình đẳng giữa các cơ quan đơn vị của Nhà nước với các cơ quan đơn vị không phải của Nhà nước.

+ Từng bước điều chỉnh mức đóng bảo hiểm xã hội theo luật định và phù hợp với tiến trình cải cách chế độ tiền lương.

+ Đối với loại hình bảo hiểm xã hội tự nguyện, cần có sự hỗ trợ tài chính của Nhà nước trong một thời gian nhất định ban đầu nhằm đảm bảo tính khả thi. Nên xác định mức hỗ trợ cụ thể trong một vài năm đầu như một số nước đã làm để tạo sự hấp dẫn cho loại hình bảo hiểm xã hội này, đồng thời tạo cơ sở thiết lập nền tảng tài chính an toàn, bền vững cho quỹ. Như vậy sẽ giảm thiểu được tình trạng triển khai thực hiện mà không thu hút được sự tham gia đông đảo của người lao động, gây lãng phí trong tổ chức thực hiện.

+ Sửa đổi một số quy định về đối tượng và mức hưởng, thời gian hưởng các chế độ bảo hiểm xã hội. Quy định chặt chẽ và thực hiện đúng các quy định về điều kiện hưởng các chế độ bảo hiểm xã hội

5.3. Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý nghiêm khắc các trường hợp vi phạm pháp luật về bảo hiểm xã hội

Đổi mới và tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giải quyết các vấn đề còn vướng mắc về quản lý quỹ bảo hiểm xã hội. Cần có sự phối hợp chặt chẽ giữa các tổ chức thanh tra lao động, thanh tra nhà nước, các tổ chức công quyền và các tổ chức chính trị xã hội để kiểm tra, giám sát, đôn đốc việc kê khai lao động, quỹ tiền lương và đóng bảo hiểm xã hội. Cần xử phạt nghiêm minh đối với những trường hợp cố tình trốn tránh, gian lận trách nhiệm tham gia và đóng bảo hiểm xã hội. Kiểm toán nhà nước phải thường xuyên tiến hành, kiểm tra, giám sát việc thực hiện hoạt động nghiệp vụ bảo hiểm xã hội của cơ quan bảo hiểm xã hội, của các đơn vị, chủ sử dụng lao động và cá nhân người lao động trong quá trình chấp hành các chế độ chính sách bảo hiểm xã hội.

Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động thu nộp bảo hiểm xã hội nhằm mục đích phát hiện ra những bất cập để đưa ra phương hướng giải quyết. Thiết lập ban thanh tra về mặt nghiệp vụ bảo hiểm xã hội nhằm mục đích thanh tra, kiểm tra quá trình thu nộp bảo hiểm xã hội.

Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra trong các khâu chi trả bảo hiểm xã hội. Thường xuyên kiểm tra ở các đơn vị cơ sở. Xây dựng cơ chế để người dân tham gia vào giám sát hoạt động quản lý bảo hiểm

xã hội, phát hiện các trường hợp gian lận hưởng bảo hiểm xã hội không đúng quy định.

Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra đối với các hoạt động đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội. Tăng cường quản lý, giám sát cơ chế đầu tư phát triển để tăng trưởng quỹ và sinh lời cho quỹ thông qua mua bán trái phiếu, tín phiếu, hoạt động cho vay và đầu tư vào các chương trình dự án do quỹ bảo hiểm xã hội thực hiện.

5.4. Hoàn thiện tổ chức quản lý của hệ thống bảo hiểm xã hội

Hiện nay, bảo hiểm xã hội Việt Nam bao gồm cả bảo hiểm y tế là tổ chức sự nghiệp độc lập thuộc chính phủ. Tổ chức như vậy là phù hợp với yêu cầu cải cách hành chính, tách bạch chức năng quản lý hành chính Nhà nước với sản xuất, kinh doanh và sự nghiệp dịch vụ công. Bảo hiểm xã hội Việt Nam là tổ chức dịch vụ công về thực hiện các chính sách pháp luật về bảo hiểm xã hội- do các cơ quan ban ngành chính sách, pháp luật ban hành. Tuy nhiên, hiện nay hệ thống bảo hiểm xã hội Việt Nam chịu sự

quản lý nhà nước của nhiều Bộ như Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội, Bộ y tế, Bộ tài chính... do đó trong tương lai cần nghiên cứu hình thành cơ quan quản lý nhà nước thống nhất về an sinh xã hội, trong đó bao gồm cả bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, trợ giúp xã hội và ưu đãi xã hội. Nghiên cứu thiết lập bộ máy tổ chức thực hiện kết hợp với bộ máy giám sát trên cơ sở ngành dọc và ngang, đảm bảo tính logic hệ thống, giảm tối đa tình trạng lạm dụng, phân tán cát cứ như hiện nay.

5.5. Nâng cao nhận thức của xã hội về bảo hiểm xã hội

Cần phải đẩy mạnh công tác tuyên truyền về bảo hiểm xã hội để người dân hiểu và thực hiện tốt chính sách này, nhất là trong giai đoạn hiện nay, khi chính sách bảo hiểm xã hội được chuyển sang thực hiện theo cơ chế quản lý hoàn toàn mới dựa trên nguyên tắc “đóng- hưởng”. Trước mắt cần tập trung tuyên truyền cho các đối tượng thuộc khu vực phi chính thức, chưa tham gia bảo hiểm xã hội. □

Tài liệu tham khảo:

- Bảo hiểm xã hội Việt Nam, *Báo cáo tính hình quản lý và sử dụng quỹ bảo hiểm xã hội năm 2007,2008,2009,2010,2011,2012*
- Phạm Đỗ Nhật Tân và Phạm Thị Kim Phượng (2008), *Bài giảng bảo hiểm xã hội (chương trình đại học)*, phần 1, NXB Lao động - xã hội, Hà Nội.
- Phạm Đỗ Nhật Tân (2013), *Bình luận về cân bằng quỹ bảo hiểm xã hội và chính sách đầu tư, tăng trưởng quỹ bảo hiểm xã hội*, bài viết hội thảo về cân đối quỹ bảo hiểm xã hội tháng 4/2013.
- Nguyễn Thị Thuận (2013), *Thực trạng chính sách tiền lương công chức hành chính và định hướng cải cách cho giai đoạn tới*, Tạp chí kinh tế và phát triển số 188, tháng 2/2013.

Solutions to improve social insurance policy in Vietnam

Abstract:

Based on generalizing the issues of social insurance policies, this article analyses the situation of social insurance in Vietnam. The author evaluates the achievements and limitations of social insurance, then recommends five solutions: (1) The completion of the legal system of social insurance; (2) The modification of regulations on social insurance contributions; (3) The fortification of the inspection and examination; (4) The formation of a State agency for the management of social security which includes social insurance, health insurance and social assistance; and (5) The enhancement of social cognition social insurance policy.

Thông tin tác giả:

***Nguyễn Thị Hòa, Thạc sĩ**

- Tổ chức tác giả công tác: Khoa Lý luận chính trị, trường Đại học Kinh tế quốc dân
- Lĩnh vực nghiên cứu chính của tác giả: Kinh tế chính trị, Lịch sử các học thuyết kinh tế.
- Một số tạp chí tiêu biểu mà tác giả đã gửi bài: Tạp chí kinh tế và phát triển, tạp chí Công Thương.
- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ email: haonguyen1841976@gmail.com