

Thấy gì qua giám sát việc quản lý, sử dụng QUỸ BẢO HIỂM XÃ HỘI NĂM 2012?

TS. Bùi Sỹ Lợi

Phó Chủ nhiệm Ủy ban về Các vấn đề xã hội của Quốc hội

Trong bối cảnh khó khăn của nền kinh tế năm 2012, hơn lúc nào hết, vai trò trụ cột của Quỹ bảo hiểm xã hội đối với bảo đảm an sinh xã hội được khẳng định một cách chắc chắn với hơn 1,96 triệu người hưởng lương hưu hàng tháng và khoảng 461 nghìn người hưởng trợ cấp thất nghiệp. Tuy nhiên, với tỷ lệ bao phủ mới đạt khoảng 78% so với số người thuộc diện tham gia BHXH bắt buộc và trên 20% so với lực lượng lao động, tốc độ tăng đối tượng tham gia ngày càng chậm lại, tính bền vững của Quỹ - nhìn từ cân đối thu - chi trong dài hạn - cũng đang đặt ra nhiều vấn đề cần tiếp tục được quan tâm, giải quyết trên cả bình diện chính sách và tổ chức thực thi pháp luật.

Đối tượng tham gia chế độ BHXH tuy có tăng qua các năm, nhưng vẫn thấp hơn rất nhiều so với tiềm năng:

Theo báo cáo của Chính phủ, tính đến hết 31/12/2012: Tổng số đối tượng tham gia BHXH bắt buộc là 10,436 triệu người, nhưng chỉ đạt khoảng 78% so với số lao động thực tế phải tham gia BHXH bắt buộc theo quy định của Luật. Đối tượng tham gia BHXH tự nguyện mặc dù số tương đối tăng rất nhanh đến 44,9% so với năm 2011, nhưng số người tham gia BHXH tự nguyện còn thấp rất xa so với nhu cầu và không đồng đều giữa các địa phương. Ngoài ra, đối tượng tham gia BHXH tự nguyện còn ở phạm vi hẹp, chủ yếu là người lao động tham gia BHXH bắt buộc khi nghỉ việc còn thiếu thời gian để hưởng chế độ hưu trí hoặc người có thời gian tham gia BHXH bắt buộc không liên tục. Chính sách bảo hiểm thất nghiệp có hiệu lực thi hành từ 1/1 2009 nhưng đã sớm đi vào cuộc sống và bao phủ trên 79,6% tổng số đối tượng thuộc diện tham gia BHXH bắt buộc là một sự cố gắng, cần tiếp tục phát huy để sớm bao



Đối tượng tham gia BHXH trong năm 2012 tuy có tăng nhưng vẫn còn thấp.

phủ toàn diện và mở rộng thêm đối tượng nhằm bảo đảm việc làm bền vững

Nguồn thu - chi quỹ BHXH tăng đều qua các năm, về cơ bản được bảo toàn và tăng trưởng:

Năm 2012, tổng số thu BHXH ước đạt: 97.799 tỷ đồng, tăng 18% so với năm 2011; trong đó: thu BHXH bắt buộc tăng 17,7% so với chỉ tiêu Chính phủ giao, tăng 44% so với năm 2011 và gấp 3,77 lần so với năm 2007; thu quỹ BHXH tự nguyện là 431,299 tỷ đồng và số thu bảo hiểm thất nghiệp tăng 18,2% so với năm 2011.

Tổng số chi ước đạt: 99.949 tỷ đồng, tăng 28,7% so với năm 2011. Nguyên nhân tăng chi chủ yếu là đối tượng hưởng lương hưu, trợ cấp BHXH hàng tháng tăng 0,122 triệu người (4,9%) so năm 2011; điều chỉnh mức lương hưu, trợ cấp BHXH tăng 26,5%, thực hiện từ ngày 01/5/2012.

Điều đáng quan tâm là số chi do Quỹ BHXH bảo đảm và nguồn ngân sách nhà nước có xu hướng tăng đều qua các năm: đối tượng hưởng chính sách BHXH từ nguồn NSNN giảm 0,6%, từ nguồn quỹ BHXH tăng 4,4% so với năm 2011, nhưng kinh phí từ hai nguồn bảo đảm đều có xu hướng tăng. So với

năm 2011, kinh phí từ nguồn Quỹ BHXH tăng 36,0%, từ nguồn NSNN tăng 17,1%.

Số đối tượng hưởng trợ cấp BHXH một lần ngày càng tăng (năm 2012 số người hưởng BHXH một lần là 601.020 người, tăng 26% so với năm 2011) và có xu hướng năm sau đều tăng so với năm trước, tính từ năm 2007 đến nay bình quân mỗi năm có khoảng ½ triệu người hưởng trợ cấp BHXH một lần. Đây là vấn đề rất đáng quan tâm bởi không phù hợp với bản chất và mục tiêu của BHXH là bảo hiểm dài hạn nhằm bảo đảm an sinh xã hội cho người lao động khi về già.

Đến cuối năm 2012 có 2,612 triệu người đang hưởng các chế độ BHXH hàng tháng, tăng 4,9% so với năm 2011 trong đó 1,96 triệu người hưởng lương hưu (từ nguồn NSNN: 861 ngàn người và từ quỹ BHXH: 1,1 triệu người)

Ước tính đến cuối năm 2012, tổn dư Quỹ BHXH là: 223.412 tỷ đồng, tăng 29% so với năm 2011, (trong đó: quỹ BHXH bắt buộc: 200.619 tỷ đồng, quỹ BHXH tự nguyện: 978 tỷ đồng, quỹ bảo hiểm thất nghiệp: 21.815 tỷ đồng).

Số kết dư quỹ BHXH được đầu tư bằng các hình thức: cho ngân sách nhà nước vay, mua trái phiếu Chính phủ, cho các ngân hàng thương mại nhà nước vay ... Tỷ lệ lãi suất bình quân ở mức khoảng 10,4%/năm. Năm 2012 kết quả thực hiện lãi suất đầu tư đạt 18.000 tỷ đồng tăng 21,6% so với kế hoạch được giao¹ và cao hơn tỷ lệ lạm phát (CPI: 6,81).

Tuy đã có nhiều nỗ lực trong việc thực hiện quản lý, sử dụng quỹ BHXH, nhưng vẫn còn nhiều thiếu sót, hạn chế cần quan tâm:

- Chưa kiểm soát và quản lý được số lượng đơn vị, doanh nghiệp, số lao động thuộc diện tham gia BHXH bắt buộc (đặc biệt khu vực ngoài nhà nước); nhiều chủ sử dụng lao động chấp hành pháp luật chưa nghiêm, cố tình trốn đóng BHXH cho NLĐ. Điều đáng quan tâm là tình hình nợ BHXH tuy đã được cải thiện hơn so với trước đây, song vẫn chiếm 6,26% số phải thu BHXH bắt buộc, bằng 4.639 tỷ đồng. Nguyên nhân chính là do nhiều doanh nghiệp khó khăn trong sản xuất kinh doanh, giải thể, phá sản hoặc ngừng hoạt động nên không có nguồn kinh phí trả lương và đóng BHXH, BHYT cho NLĐ, nhất là

doanh nghiệp thuộc các lĩnh vực xây dựng, thủy lợi và giao thông vận tải.

- Đối tượng tham gia BHXH hàng năm tuy vẫn tăng, song tốc độ tăng bình quân thấp hơn tốc độ tăng số lượng lao động tham gia vào khu vực làm công ăn lương. Tỷ lệ bao phủ mới đạt khoảng 78% so với người thuộc diện tham gia BHXH bắt buộc và trên 20% so với lực lượng lao động.

- Công tác tổ chức thu BHXH còn thụ động, vẫn còn tình trạng người sử dụng lao động gặp khó khăn khi đăng ký tham gia BHXH bắt buộc.

- Chế độ BHXH nhằm bảo đảm an sinh lâu dài nhưng số đối tượng hưởng chế độ một lần còn chiếm tỷ lệ cao.

- Chưa cải tiến được cách thức thu - chi BHXH thuận lợi nhằm khai thác tối đa hạ tầng cơ sở sẵn có, gây lãng phí về nhân lực và chi phí.

- Tình hình nợ BHXH tuy đã được cải thiện hơn so với trước đây, song vẫn chiếm 4,76% số phải thu BHXH bắt buộc, bằng 4.639 tỷ đồng.

- Trong thiết kế chính sách BHXH hiện hành một số quy định còn chưa hợp lý, chưa đảm bảo một cách chặt chẽ nguyên tắc mức hưởng trên cơ sở mức đóng, thời gian đóng BHXH và có chia sẻ giữa những người tham gia BHXH, quỹ phải chi trả nhiều hơn mức thu có được. Cụ thể:

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

+ Tỷ lệ giảm lương hưu cho người về hưu trước tuổi quy định thấp nên có tác động tiêu cực khuyến khích người lao động về hưu trước tuổi. Tuổi nghỉ hưu thực tế thấp hơn quy định, thời gian đóng BHXH ngắn trong khi tuổi thọ có xu hướng tăng cao và thời gian hưởng lương hưu lại kéo dài.

+ Quỹ BHXH còn chịu áp lực lớn do phải gánh trách nhiệm chi trả chế độ cho một số đối tượng về hưu sớm do tình hình biến chế và lao động dôi dư do sắp xếp lại doanh nghiệp.

+ Quy định hộ kinh doanh có sử dụng thường xuyên hơn 10 lao động mới phải đăng ký kinh doanh dưới hình thức doanh nghiệp cũng tạo ra những khó khăn nhất định trong việc mở rộng độ bao phủ tham gia BHXH đối với hộ kinh doanh sử dụng không quá 10 lao động.

- Theo báo cáo của Chính phủ, quỹ BHXH kết dư khá cao. Tuy nhiên, về cân đối thu - chi thì Quỹ ốm đau, thai sản có xu hướng tăng lên (năm 2012 ước số chi/số thu chiếm 71,5%, trong khi năm 2011 chỉ chiếm 65,7%); Quỹ tai nạn lao động - bệnh nghề

¹ Lãi suất bình quân các khoản cho Ngân sách Nhà nước vay là 10,14%/năm, Trái phiếu Chính phủ là 9,25%/năm, các ngân hàng vay là 11,75%/năm (năm 2012, lãi suất huy động của các NHTMNN bao gồm là 14%/năm, thấp nhất là 8%/năm).

ngành lại có xu hướng giảm (từ 9,9% năm 2011 xuống 8,9% năm 2012); Quỹ hưu trí, từ trước cũng có xu hướng giảm (năm 2012 chỉ chiếm gần 68% trong khi năm 2011 chiếm 75,3%). Theo dự báo, tuy số kết dư hiện tại đang cao, nhưng trong tương lai gần sẽ có nguy cơ mất cân bằng quỹ BHXH hưu trí và có nhiều khả năng sớm hơn so với dự kiến.

Một số đề xuất, kiến nghị với Chính phủ và các Bộ, ngành

- Đề nghị Chính phủ chỉ đạo các Bộ, ngành, cơ quan có liên quan nghiêm túc thực hiện các kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước và xử lý thủ hồi nợ quá hạn đối với các khoản cho vay đầu tư từ quỹ kết dư (Theo kết quả kiểm toán, đến 31/12/2011, Công ty cho thuê tài chính II còn nợ Bảo hiểm xã hội Việt Nam số nợ gốc 787,5 tỷ đồng và nợ lãi 264,6 tỷ đồng).

- Tổng kết, đánh giá tình hình tổ chức thực hiện Luật BHXH để nghiên cứu sửa đổi Luật BHXH hướng tới cân bằng, bảo tồn và đảm bảo mục tiêu an sinh xã hội. Tuy nhiên, mức đóng BHXH như hiện nay, người lao động đóng 20 năm chỉ đủ trả khoảng 7-8 năm lương hưu; tuổi về hưu thấp (thời kỳ 2007-2011) bình quân trên 53 tuổi (nam 55, nữ 51,5), trung bình người lao động đóng bảo hiểm xã hội 29 năm, có nghĩa quỹ lương hưu chi trả khoảng 10 năm; tuổi thọ bình quân hiện tại ở nước ta tăng nhanh năm 2010 là 73 tuổi, như vậy bài toán quỹ lương hưu chi đủ trả được 10 năm, thiếu 10 năm đóng nghĩa mất cân đối quỹ 50%; năm 2000 có 34 người đóng bảo hiểm xã hội cho 1 người hưởng lương hưu và năm 2011 chỉ còn 9,9 người đóng/1 người hưởng và đang có xu hướng giảm tiếp. Vấn đề này chỉ có thể giải quyết được khi chúng ta phải thực hiện đồng bộ các giải pháp về: tăng thời gian đóng BHXH (kéo dài tuổi nghỉ hưu); xác định mức đóng - hưởng hợp lý; bảo tồn và phát triển Quỹ; theo đó phải mở rộng đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội và phải hướng tới bảo hiểm xã hội toàn dân. Hạn chế giải quyết chính sách BHXH một lần, phục viên xuất ngũ hưởng trợ cấp 1 lần trong lực lượng vũ trang²; cân đối và tăng trưởng quỹ; bổ sung quy định buộc NSDLĐ thực hiện đúng nghĩa vụ đóng BHXH; liên thông các hình thức BHXH; nghiên cứu xây dựng mô hình chung

của BHXH với các quỹ ngân hạn, dài hạn trong quá trình sửa Luật BHXH và các luật khác có liên quan.

- Sớm ban hành chiến lược phát triển BHXH đến 2020, từng bước thực hiện nguyên tắc "đóng - hưởng", điều chỉnh tuổi nghỉ hưu.

- Mở rộng chính sách hỗ trợ của Nhà nước đối với người tham gia các loại hình BHXH, nhất là BHXH tự nguyện cho nông dân, lao động khu vực không chính thức.

- Đối với quản lý quỹ BHXH, cần có bộ máy chuyên nghiệp để quản lý, đầu tư hợp lý trong dài hạn; chú trọng mục tiêu bảo toàn và tăng trưởng quỹ BHXH.

- Tập trung hướng dẫn các nội dung theo quy định của Luật BHXH, cụ thể: Khoản 2 Điều 133 về khen thưởng đối với người sử dụng lao động thực hiện tốt công tác bảo hộ lao động, phòng ngừa tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp và Khoản 2, Điều 9 và Khoản 2, Điều 109³.

- Các Bộ, ngành khẩn trương hoàn thành các Đề án nghiên cứu liên quan đến tổ chức thu, chi BHXH; Bộ Y tế hướng dẫn thủ tục cấp giấy ốm đau cho người lao động và tiêu chí xác định bệnh dài ngày làm căn cứ thanh toán BHXH.

- Tiếp tục thực hiện có hiệu quả công tác tuyên truyền, gắn với triển khai Nghị quyết số 21-NQ/TW ngày 22/11/2012 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế giai đoạn 2012-2020.

- Ngành Lao động, thương binh và xã hội chủ trì, phối hợp với các ngành chức năng tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra, thực hiện nghiêm các quy định xử lý vi phạm pháp luật về BHXH và nâng cao chất lượng bộ máy quản lý nhà nước trong lĩnh vực quản lý công tác BHXH.

- Ngành BHXH tiếp tục nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ thực hiện công tác BHXH trên cơ sở xây dựng mô hình thu - chi hợp lý, cải cách thủ tục hành chính, hiện đại hóa và tin học hóa trong công tác quản lý nghiệp vụ BHXH. Xã hội hóa các dịch vụ cụ thể trong quá trình tổ chức thực hiện các chính sách, chế độ về bảo hiểm xã hội. Tổ chức chi trả bảo hiểm xã hội thông qua các dịch vụ bảo đảm an toàn, tiết kiệm hơn (bưu chính, ngân hàng chính sách xã hội, trả lương hưu qua thẻ ATM...). □

² Năm 2012, số người hưởng chính sách bảo hiểm xã hội một lần 601.020 người; quân nhân phục viên xuất ngũ hưởng trợ cấp một lần (theo Luật nghĩa vụ quân sự) 105.432 người; đối tượng xuất ngũ (cán bộ công an nghĩa vụ) hưởng trợ cấp một lần 6.024 người.

³ Khoản 2, Điều 9 Luật Bảo hiểm xã hội:

"Chính phủ quy định cụ thể việc áp dụng công nghệ thông tin trong quản lý BHXH"

- Khoản 2, Điều 109 "... Chính phủ quy định thủ tục thực hiện BHXH khi sử dụng thẻ bảo hiểm điện tử: