



CƠ CHẾ SỬ DỤNG NGUỒN LỰC NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC HỖ TRỢ HỆ THỐNG AN SINH XÃ HỘI

NCS. PHẠM VĂN TRƯỜNG - Vụ trưởng Vụ Tài chính hành chính sự nghiệp (Bộ Tài chính) *

Hệ thống chính sách an sinh xã hội hiện hành ở nước ta có phạm vi rất rộng liên quan đến nhiều lĩnh vực của đời sống xã hội. Dù nền kinh tế gặp nhiều khó khăn, thu chi ngân sách nhà nước bị ảnh hưởng nhưng chính sách an sinh xã hội vẫn được Đảng và Nhà nước ưu tiên hàng đầu. Theo đó, việc bố trí ngân sách nhà nước để hỗ trợ hệ thống an sinh xã hội đã được lồng ghép trong các khoản chi sự nghiệp đảm bảo cho các mặt xã hội, y tế, văn hóa thông tin, giáo dục đào tạo và dạy nghề, kinh tế...

Từ khóa: An sinh xã hội, ngân sách nhà nước, sự nghiệp, giáo dục đào tạo, dạy nghề, y tế

It is observed that the system of social security in Vietnam has a wide network with other sectors. Despite economic uncertainty, the policy of social security has been a top issue of the State and National Party. Therefore, the distribution of state budget to finance social security system has been implemented to administrative and non income-generating agencies of social welfare, healthcare, information and culture, vocational training and economics, etc.

Keywords: Social security, state budget, non income-generating, education and training, vocational training, healthcare

Ngày nhận bài: 04/01/2018

Ngày hoàn thiện biên tập: 18/01/2018

Ngày duyệt đăng: 21/01/2018

Nghị quyết số 15-NQ/TW ngày 01/6/2012 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương (khóa XI) về một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2012-2020 đã đề ra 4 nhóm chính sách an sinh xã hội (ASXH) sau: (i) Nhóm chính sách tạo việc làm, tăng thu nhập, giảm nghèo; (ii) Nhóm chính sách liên quan đến bảo hiểm xã hội (BHXH), bảo hiểm thất nghiệp (BHTN) gồm mở rộng độ bao phủ của hệ thống BHXH, cơ chế quản lý, nâng cao hiệu quả và bền vững của Quỹ BHXH...; (iii) Nhóm chính sách về trợ giúp xã hội đối với những người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn

như người cao tuổi, người khuyết tật, người nhiễm HIV/AIDS, trẻ em...; (iv) Nhóm chính sách về đảm bảo dịch vụ xã hội cơ bản cho người dân, đặc biệt là người nghèo, người có hoàn cảnh khó khăn và đồng bào dân tộc thiểu số...

Hiệu quả sử dụng nguồn lực ngân sách nhà nước hỗ trợ hệ thống an sinh xã hội

Trong những năm gần đây, nền kinh tế gặp nhiều khó khăn, mặc dù thu ngân sách nhà nước (NSNN) bị ảnh hưởng nghiêm trọng dẫn đến chi NSNN phải thu hẹp nhưng chính sách ASXH vẫn được Đảng và Nhà nước ưu tiên hàng đầu nhằm đảm bảo đời sống của nhân dân, đặc biệt là các đối tượng yếu thế, dễ bị tổn thương. Kinh phí bố trí để thực hiện một số chính sách lớn như sau:

Chính sách tạo việc làm, dạy nghề

Trong thời gian qua, Đảng và Nhà nước đã bố trí 1.414,15 tỷ đồng để thực hiện Chương trình mục tiêu giáo dục nghề nghiệp - việc làm và an toàn lao động. Doanh số cho vay giải quyết việc làm cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác tại Ngân hàng Chính sách xã hội Việt Nam là 5.138 tỷ đồng; Chương trình cho vay đối tượng chính sách đi lao động có thời hạn ở nước ngoài là 218,2 tỷ đồng; Chương trình cho vay người lao động thuộc huyện nghèo đi xuất khẩu lao động (Quyết định 71/2009/QĐ-TTg); Đề án Hỗ trợ các huyện nghèo đẩy mạnh xuất khẩu lao động, góp phần giảm nghèo bền vững giai đoạn 2009-2020 là 9,6 tỷ đồng.

Chính sách giảm nghèo

Năm 2017, kinh phí thực hiện Chương trình mục



tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững là 7.231 tỷ đồng (vốn sự nghiệp 2.231 tỷ đồng; vốn đầu tư 5.000 tỷ đồng). Ngân sách trung ương đã bố trí trong chi cân đối ngân sách địa phương để thực hiện chính sách hỗ trợ tiền điện cho hộ nghèo, hộ chính sách xã hội và hỗ trợ trực tiếp cho người dân thuộc hộ nghèo vùng đồng bào dân tộc thiểu số theo Quyết định số 28/2014/QĐ-TTg ngày 7/1/2014 của Thủ tướng Chính phủ quy định về cơ cấu biểu giá bán lẻ điện và Quyết định số 102/2009/QĐ-TTg ngày 7/8/2009 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách hỗ trợ trực tiếp cho người dân tộc thuộc hộ nghèo ở vùng khó khăn. Ngoài ra, trong quá trình điều hành dự toán năm 2017, ngân sách trung ương đã bổ sung cho các địa phương để thực hiện chính sách này là 13.004 tỷ đồng.

Về cấp bù chênh lệch lãi suất và phí quản lý: Đã thực hiện bố trí 2.010 tỷ đồng từ NSNN cấp bù chênh lệch lãi suất và phí quản lý cho Ngân hàng Chính sách xã hội Việt Nam để thực hiện chính sách tín dụng đối với hộ nghèo và các đối tượng chính sách khác theo Nghị định số 78/2002/NĐ-CP ngày 4/10/2002 của Chính phủ. Tính đến 30/11/2017, số dư nguồn vốn ngân sách trung ương bố trí cho Ngân hàng Chính sách xã hội Việt Nam là 27.762 tỷ đồng, ngân sách địa phương ủy thác cho Ngân hàng Chính sách xã hội Việt Nam là 8.803 tỷ đồng. Tính đến 30/11/2017, doanh số cho vay chương trình cho vay hộ nghèo là 10.602 tỷ đồng; Chương trình cho vay hộ mới thoát nghèo là 9.886 tỷ đồng; Chương trình cho vay hộ cận nghèo là 8.727 tỷ đồng.

Bảo hiểm xã hội và bảo hiểm thất nghiệp

Bảo hiểm xã hội: Trong năm 2017 đã bố trí tổng số 43.709 tỷ đồng NSNN để chi trả lương hưu, trợ cấp BHXH cho khoảng 1,238 triệu người do NSNN đảm bảo. Số dư Quỹ BHXH đến cuối năm 2017 khoảng 533.000 tỷ đồng.

Bảo hiểm thất nghiệp: NSNN hỗ trợ Quỹ BHTN theo nguyên tắc bảo đảm duy trì số dư quỹ hằng năm bằng 2 lần tổng các khoản chi các chế độ và chi phí quản lý BHTN của năm trước liền kề nhưng mức hỗ trợ tối đa bằng 1% quỹ lương tháng đóng BHTN của những người lao động đang tham gia BHTN. Số dư Quỹ BHTN đến cuối năm 2017 khoảng 66.697 tỷ đồng với 11.521 triệu người tham gia, bằng 11 lần tổng số chi các chế độ và chi phí quản lý BHTN của năm trước liền kề. Do đó, trong năm 2016 và năm 2017, NSNN chưa phải hỗ trợ Quỹ BHTN.

Trợ giúp xã hội những người có hoàn cảnh đặc biệt

Ngân sách trung ương đã bố trí trong chi cân đối ngân sách địa phương để thực hiện các chính sách quy định tại Luật Người cao tuổi, Luật Người

khuyết tật, Nghị định số 136/2013/NĐ-CP ngày 21/10/2013 của Chính phủ về trợ giúp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội là 16.265 tỷ đồng (bao gồm trợ cấp hàng tháng và kinh phí mua thẻ bảo hiểm y tế (BHYT) cho đối tượng).

Nhà nước đã xuất 127.000 tấn gạo với tổng giá trị khoảng 1.179 tỷ đồng, cụ thể: Hỗ trợ dịp Tết Nguyên đán năm 2017 là 14.114 tấn gạo; hỗ trợ giáp hạt, dịch bệnh là 10.794 tấn gạo; hỗ trợ các dự án trồng rừng 14.584 tấn gạo; hỗ trợ học sinh 68.203 tấn gạo (gồm: học kỳ II năm học 2016-2017 là 29.286 tấn gạo; học kỳ I năm học 2017-2018 là 37.356 tấn gạo). Ngoài ra, Nhà nước còn xuất cấp hàng phục vụ phòng chống, khắc phục hậu quả thiên tai gây ra với tổng trị giá khoảng 284,8 tỷ đồng; bao gồm: 90 bộ xuồng các loại; 1.780 nhà bạt; 201.000 chiếc phao tròn cứu sinh, 61.000 chiếc phao áo cứu sinh; 1.005 chiếc phao bè cứu sinh; 118 bộ máy bơm chữa cháy; 48 chiếc máy phát điện; 32 bộ thiết bị khoan cắt.

Bảo đảm mức tối thiểu về một số dịch vụ cơ bản cho người dân

Ngân sách trung ương đã bố trí trong chi cân đối ngân sách địa phương năm 2017 để thực hiện các chính sách trong lĩnh vực giáo dục đào tạo, dạy nghề khoảng 5.065 tỷ đồng, bổ sung cho các địa phương để thực hiện chính sách này là 1.619 tỷ đồng (trong đó: Kinh phí thực hiện chính sách miễn, giảm học phí theo Nghị định số 86/2015/NĐ-CP ngày 2/10/2015 của Chính phủ khoảng 882,7 tỷ đồng; Kinh phí thực hiện chính sách học bổng đối với học sinh, sinh viên là người dân tộc thiểu số Quyết định số 82/2006/QĐ-TTg ngày 14/4/2006 của Thủ tướng Chính phủ khoảng 7,6 tỷ đồng; Kinh phí thực hiện chính sách hỗ trợ chi phí học tập theo Quyết định số 66/2013/QĐ-TTg ngày 11/11/2013 của Thủ tướng Chính phủ khoảng 11,2 tỷ đồng...). Tính đến ngày 30/11/2017, doanh số cho vay chương trình học sinh, sinh viên có hoàn cảnh khó khăn thông qua Ngân hàng Chính sách xã hội Việt Nam là 1.899,5 tỷ đồng.

Dự kiến số dư Quỹ BHYT đến cuối năm 2017 khoảng 41.712 tỷ đồng. Ngoài kinh phí đã bố trí trong chi cân đối ngân sách địa phương năm 2017 khoảng 19.975 tỷ đồng để thực hiện chính sách hỗ trợ BHYT cho người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số, trẻ em dưới 6 tuổi, người cận nghèo và học sinh, sinh viên (chưa bao gồm kinh phí hỗ trợ bảo hiểm y tế cho các đối tượng người tham gia kháng chiến chống Mỹ, cựu chiến binh, cán bộ xã hưởng trợ cấp NSNN hộ nông dân có mức sống trung bình và các đối tượng NSNN hỗ trợ qua đơn vị quản lý đối tượng và đơn vị sử dụng lao động), bổ sung



cho các địa phương để thực hiện chính sách này là 2.584 tỷ đồng.

Tính đến ngày 30/11/2017, doanh số cho vay chương trình cho vay hộ nghèo về nhà ở là 992,9 tỷ đồng; cho vay hộ nghèo xây dựng chòi tránh lũ, lụt là 6,3 tỷ đồng. Cũng đến thời điểm này, doanh số cho vay chương trình nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn là 6.881,5 tỷ đồng.

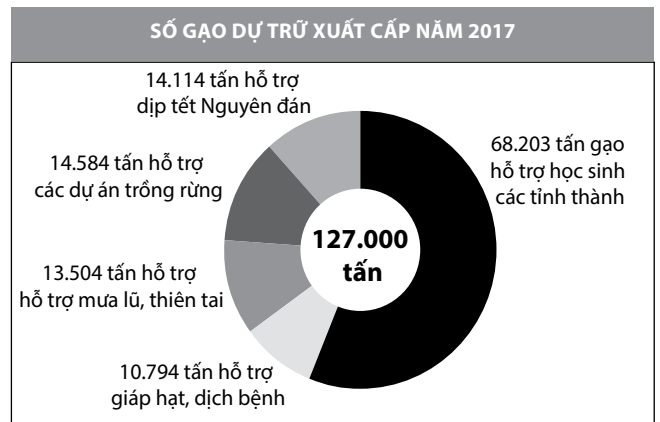
Ngân sách trung ương đã bố trí kinh phí thực hiện dự án truyền thông và giảm nghèo về thông tin thuộc Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững là 80 tỷ đồng (vốn sự nghiệp) để truyền thông, nâng cao nhận thức, trách nhiệm của toàn xã hội về công tác giảm nghèo. Ngoài ra, hộ nghèo, hộ cận nghèo được Nhà nước hỗ trợ sử dụng dịch vụ điện thoại cố định hoặc dịch vụ thông tin di động mặt đất trả sau theo giá cước dịch vụ viễn thông công ích nếu đã ký hợp đồng sử dụng dịch vụ với doanh nghiệp viễn thông, thu xem các chương trình truyền hình phục vụ nhiệm vụ chính trị, thông tin tuyên truyền thiết yếu qua hệ thống truyền hình quảng bá công nghệ số theo Quyết định số 1168/QĐ-TTg ngày 24/7/2015 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình cung cấp dịch vụ viễn thông công ích đến năm 2020.

Hiệu quả sử dụng nguồn lực từ ngân sách nhà nước để thực hiện chính sách an sinh xã hội

Trong những năm vừa qua, hệ thống an sinh xã hội hiện hành đã đạt được một số kết quả nhất định, song vẫn còn một số tồn tại, hạn chế nhất định như:

Thứ nhất, về việc làm, dạy nghề, giảm nghèo: Hiện nay, số lượng chính sách giảm nghèo lớn (có khoảng trên 150 chính sách) quy định ở nhiều văn bản; Nhiều chính sách còn chồng chéo, trùng lặp về đối tượng hoặc địa bàn. Một số chính sách có phương thức hỗ trợ chưa phù hợp (ví dụ chính sách hỗ trợ tiền điện cho hộ nghèo, hộ chính sách xã hội: Chi phí đi từ nhà đến cơ quan lao động – thương binh xã hội của nhiều hộ ở vùng sâu, vùng xa còn cao hơn mức kinh phí được hỗ trợ 46.000 đồng/hộ/tháng). Một số chính sách mức hỗ trợ còn quá thấp, không có tác dụng tích cực (chính sách hỗ trợ trực tiếp theo Quyết định số 102/2009/QĐ-TTg...). Các chính sách chủ yếu tập trung dưới dạng hỗ trợ bằng tiền mặt hoặc hiện vật, ít chính sách hỗ trợ gián tiếp (như cho vay) nên chưa tạo động lực cho người nghèo thoát nghèo và giảm nghèo bền vững. Ngoài ra, do có nhiều chính sách trong khi nguồn lực hạn chế dẫn đến tình trạng nguồn lực bị xé lẻ, phân tán, hiệu quả thực hiện chính sách thấp, gây lãng phí nguồn lực.

Đầu tư cơ sở vật chất, thiết bị dạy nghề ban đầu còn dàn trải, thiếu đồng bộ, chưa gắn với cơ cấu,



Nguồn: Tổng cục Dự trữ Nhà nước

quy hoạch ngành nghề, dẫn đến tình trạng thiết bị dạy nghề tại một số cơ sở dạy nghề chưa sử dụng hoặc sử dụng nhưng hiệu quả không cao. Nhiều cơ sở dạy nghề chưa trang bị cơ sở vật chất, trang thiết bị đồng bộ, một số trường đầu tư trang thiết bị khi cơ sở vật chất chưa hoàn thiện dẫn đến lãng phí; công tác tuyển sinh, dạy nghề gặp nhiều khó khăn.

Nguồn vốn cho vay giải quyết việc làm còn hạn chế, chưa đáp ứng nhu cầu vay vốn của hộ nghèo, hộ chính sách xã hội. Mức dư nợ bình quân cho vay hộ gia đình còn thấp nên hiệu quả kinh tế do nguồn vốn vay mang lại đạt được chưa cao.

Thứ hai, về bảo hiểm xã hội, BHYTN, bảo hiểm y tế: Việc tuân thủ pháp luật về BHYTN của nhiều đơn vị sử dụng lao động chưa nghiêm biểu hiện là tình trạng trốn đóng BHYTN, đăng ký số người tham gia BHYTN và mức tiền lương, tiền công tham gia BHYTN thấp hơn so với lương thực tế; Tình trạng chậm đóng, nợ đọng BHXH xảy ra ở tất cả các địa phương. Nguyên nhân ngoài yếu tố khách quan còn do công tác thanh tra, kiểm tra về thực hiện chính sách BHXH, BHYT của cơ quan quản lý nhà nước chưa thường xuyên, chế tài xử lý vi phạm còn nhẹ, chưa nghiêm.

Quỹ BHYT đang bị trục lợi lớn do cơ sở khám bệnh, chữa bệnh tìm mọi cách để trục lợi thông qua “nhân bản” hồ sơ xét nghiệm, áp sai đơn giá thuốc, tính thêm ngày giường bệnh... Việc cấp thẻ BHYT còn trùng với số lượng lớn. Theo báo cáo của các Sở Tài chính về kết quả kiểm tra, rà soát việc cấp thẻ BHYT từ năm 2010-2014, đã phát hiện 2,3 triệu thẻ cấp trùng, tương ứng số tiền 980 tỷ đồng, đã được thu hồi nộp NSNN. Nguyên nhân chủ yếu là việc ứng dụng công nghệ thông tin còn ở trình độ thấp, người tham gia có nhiều loại mã số khác nhau, chưa có mã số duy nhất để quản lý.

Thứ ba, về trợ giúp xã hội đối với những người có hoàn cảnh đặc biệt: Chính sách trợ giúp xã hội đối với những người có hoàn cảnh đặc biệt được ban hành nhưng chưa tính toán hết nguồn lực



đảm bảo dẫn đến không thực hiện đầy đủ, gây bức xúc cho đối tượng. Cụ thể: Chính phủ ban hành Nghị định 136/2013/NĐ-CP ngày 21/10/2013 quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội thay thế Nghị định 67/2007/NĐ-CP và 13/2010/NĐ-CP, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2014. Tuy nhiên, do chưa bố trí được ngân sách nên năm 2014, Nghị định này tạm thời chưa được thực hiện. Từ ngày 01/01/2015 chỉ thực hiện mức trợ cấp theo quy định tại Nghị định số 136/2013/NĐ-CP đối với người đang hưởng trợ cấp xã hội hàng tháng thuộc hộ nghèo, trẻ em mồ côi, trẻ em bị bỏ rơi không có nguồn nuôi dưỡng, đối tượng sống trong cơ sở bảo trợ xã hội. Từ ngày 01/01/2016 mới bố trí được nguồn để thực hiện cho toàn bộ các đối tượng.

Một số khuyến nghị

Để việc sử dụng nguồn lực NSNN hỗ trợ hệ thống an sinh xã hội một cách hiệu quả cần tập trung thực hiện một số nhiệm vụ sau:

Một là, đẩy mạnh chuyển đổi phương thức chi trả dịch vụ.

Việc chi trả tiền hỗ trợ cho các đối tượng (bảo trợ xã hội, người nhận lương hưu, trợ cấp BHXH hàng tháng, người có công với cách mạng) được chuyển từ cơ quan quản lý nhà nước sang tổ chức chi trả chuyên nghiệp, góp phần giảm áp lực công việc cho cơ quan quản lý nhà nước, tăng hiệu quả chi trả, tránh việc chi trả nhầm lẫn, sai đối tượng và lợi dụng chính sách.

Theo đó, cơ quan được cấp có thẩm quyền giao dự toán chi NSNN để thực hiện chính sách sẽ ký hợp đồng với tổ chức dịch vụ chi trả, trong đó nêu rõ quyền lợi của mỗi bên, quy trình chuyển tiền, thanh quyết toán, địa điểm, thời gian và mức phí chi trả. Đối tượng thụ hưởng sẽ được nhận tiền tại nhà mà không cần tốn thời gian và chi phí đi lại.

Hai là, ứng dụng công nghệ thông tin vào giải quyết chính sách an sinh xã hội.

Việc triển khai ứng dụng công nghệ thông tin vào giải quyết chính sách an sinh xã hội cho người dân sẽ góp phần nâng cao năng lực hiệu quả quản lý nhà nước. Cụ thể các nhiệm vụ gồm:

- Xây dựng phần mềm ứng dụng công nghệ thông tin, cập nhật cơ sở dữ liệu quốc gia về an sinh xã hội gồm các thông tin về đối tượng và chính sách xã hội, tích hợp các thông tin vào cơ sở dữ liệu quốc gia, xây dựng hệ thống chỉ tiêu, chỉ số đầu vào, đầu ra, bảo đảm các cơ sở dữ liệu thành phần cập nhật, quản lý, tích hợp và trao đổi cơ sở dữ liệu an sinh xã hội.

- Xây dựng cổng thông tin điện tử an sinh xã hội.
- Đảm bảo liên thông hệ thống phần mềm giữa các cơ quan BHXH trong ngành BHXH, giữa cơ quan BHXH với các trung tâm dịch vụ việc làm.

Ba là, rà soát tích hợp các chính sách theo hướng giảm đầu mối, hạn chế các chính sách cho không.

Thực hiện tốt các mục tiêu, nội dung đề ra tại Quyết định số 1259/QĐ-TTg ngày 22/8/2017 của Thủ tướng Chính phủ ban hành kế hoạch rà soát, tích hợp chính sách giảm nghèo giai đoạn 2017-2018, cụ thể: Tích hợp các văn bản về hỗ trợ giáo dục mầm non, học bổng chính sách và hỗ trợ chi phí học tập, chính sách cho cán bộ ở địa bàn khó khăn; Bãi bỏ chính sách hỗ trợ trực tiếp cho người dân thuộc hộ nghèo ở vùng khó khăn, thay đổi phương thức hỗ trợ tiền điện cho hộ nghèo...

Việc tích hợp, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ chính sách theo hướng: Xác định rõ vai trò chủ trì và các bên tham gia, có cơ chế phối kết hợp cụ thể ngay từ khâu lập kế hoạch, phân bổ nguồn lực và chỉ đạo, hướng dẫn thực hiện đối với các chính sách được tích hợp và lồng ghép nguồn lực; Giảm chính sách hỗ trợ cho không, tăng chính sách hỗ trợ có điều kiện gắn với đối tượng, địa bàn và thời hạn thụ hưởng nhằm tăng cơ hội tiếp cận chính sách...

Bốn là, thay đổi phương thức cấp phát từ NSNN.

Từng bước thay đổi cách thức hỗ trợ từ NSNN trong cung cấp dịch vụ sự nghiệp công, từ giao dự toán sang đấu thầu, đặt hàng cung cấp dịch vụ sự nghiệp công căn cứ trên cơ sở hệ thống định mức kinh tế - kỹ thuật và tiêu chí, tiêu chuẩn chất lượng của từng loại hình dịch vụ sự nghiệp công, tiến tới tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh giữa cơ sở công lập và ngoài công lập phát triển bình đẳng. Nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong việc đảm bảo và cung cấp dịch vụ sự nghiệp công cơ bản cho các đối tượng yếu thế trong xã hội thuộc trách nhiệm của Nhà nước.

Tài liệu tham khảo:

1. Nghị quyết số 15-NQ/TW ngày 01/6/2012 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Khóa XI về một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2012-2020;
2. Quyết định số 71/2009/QĐ-TTg ngày 29/4/2009 phê duyệt Đề án Hỗ trợ các huyện nghèo đẩy mạnh xuất khẩu lao động góp phần giảm nghèo bền vững giai đoạn 2009-2020;
3. Quyết định số 1259/QĐ-TTg ngày 22/8/2017 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch rà soát tích hợp chính sách giảm nghèo giai đoạn 2017-2018;
4. Đề án chủ trương, giải pháp cơ cấu lại NSNN, quản lý nợ công để đảm bảo nền tài chính an toàn, bền vững năm 2016;
5. TS. Nguyễn Thị Lê Thu, Một số vấn đề đặt ra đối với chính sách ASXH ở Việt Nam hiện nay và kiến nghị, Viện Chiến lược và Chính sách Tài chính.