



XÂY DỰNG HỆ THỐNG BẢO HIỂM XÃ HỘI ĐA TẦNG ĐẢM BẢO AN SINH XÃ HỘI LÂU DÀI

BUI SY LOI

Một trong những điểm mới của Nghị quyết số 28-NQ/TW về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội là xây dựng hệ thống bảo hiểm xã hội đa tầng với mục tiêu bảo hiểm xã hội thực sự là một trụ cột chính của hệ thống an sinh xã hội, từng bước mở rộng vững chắc diện bao phủ bảo hiểm xã hội, hướng tới bảo hiểm xã hội toàn dân. Phát triển hệ thống bảo hiểm xã hội linh hoạt, đa dạng, đa tầng, hiện đại và hội nhập quốc tế theo nguyên tắc đóng-hưởng, công bằng, bình đẳng, chia sẻ và bền vững. Tuy nhiên, để thúc đẩy phát triển bảo hiểm xã hội lâu dài cần triển khai đồng bộ các giải pháp

Từ khóa: Bảo hiểm xã hội, an sinh xã hội, Quỹ Bảo hiểm xã hội, người lao động

BUILDING A MULTI-LAYERED SOCIAL INSURANCE SYSTEM TO ENSURE LONG-TERM SOCIAL SECURITY

Bui Sy Loi

One of the new points of Resolution No. 28-NQ/TW on reforming social insurance policies is to build a multi-layered social insurance system with the goal that social insurance is really a main pillar of the social security system, step by step broadening the coverage, towards universal social insurance. To develop a flexible, diversified, multi-layered, modern and integrated system of social insurance on the principle of contribution - entitlement, fairness, equality, sharing and sustainability. However, to promote the development of multi-layered social insurance to ensure long-term social security, synchronous measures should be implemented.

Keywords: Social insurance, social security, social insurance fund, employees

Ngày nhận bài: 20/5/2020

Ngày hoàn thiện biên tập: 27/5/2020

Ngày duyệt đăng: 4/6/2020

Thay đổi từ tư duy đến cơ chế chính sách

Ngày 23/5/2018, Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương 7 (khóa XII) ban hành Nghị quyết số 28-NQ/TW về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội (BHXH) là một bước ngoặt lớn thay đổi toàn bộ từ tư duy đến cơ chế chính sách về BHXH; cải cách vừa đảm bảo ổn định vừa phát triển bền vững; thực hiện tốt chính sách

BHXH, giải quyết các vấn đề liên quan những người bị giảm thu nhập hoặc không còn khả năng lao động.

Một trong những điểm mới của Nghị quyết số 28-NQ/TW là xây dựng hệ thống BHXH đa tầng với mục tiêu là để BHXH thực sự là trụ cột chính của hệ thống an sinh xã hội, từng bước mở rộng vững chắc diện bao phủ, hướng tới BHXH toàn dân. Phát triển hệ thống BHXH linh hoạt, đa dạng, đa tầng, hiện đại và hội nhập quốc tế theo nguyên tắc đóng-hưởng, công bằng, bình đẳng, chia sẻ và bền vững.

Hệ thống BHXH đa tầng bao gồm: Tầng thứ nhất là Trợ cấp hưu trí xã hội do ngân sách nhà nước (NSNN) cung cấp một khoản trợ cấp cho người cao tuổi không có lương hưu, hoặc BHXH hàng tháng; Tầng thứ hai là BHXH cơ bản, bao gồm BHXH bắt buộc và BHXH tự nguyện: BHXH bắt buộc (với các chế độ hưu trí, tử tuất, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, ốm đau, thai sản) dựa trên đóng góp của người lao động (NLĐ) và người sử dụng lao động (NSDLĐ); Tầng thứ ba là Bảo hiểm hưu trí bổ sung là chế độ hưu trí tự nguyện theo nguyên tắc thị trường, tạo điều kiện và gia tăng sự lựa chọn cho NSDLĐ và NLĐ.

Bản chất của tầng thứ nhất là Nhà nước phải chăm lo cho những người hoàn toàn không có điều kiện. Tầng thứ hai nguyên tắc là có đóng-có hưởng, đóng cao hưởng cao nhưng phải là nhóm tham gia BHXH tự nguyện, hiện chiếm 70% lực lượng lao động. Đối tượng này tham gia BHXH tự nguyện, nhưng đến khi nghỉ hưu, lương hưu chưa đảm bảo cuộc sống thực tế của NLĐ. Do đó, Nhà nước cần nghiên cứu sản lương hưu tối thiểu, đảm bảo bằng chuẩn nghèo hoặc tiến tới mức tiền lương cơ sở, bảo đảm mức sống tối thiểu. Muốn



vậy, Nhà nước cần có chính sách hỗ trợ, khuyến khích người dân tham gia đóng góp ở mức cao.

Nghị quyết số 28-NQ/TW có nhiều nội dung cải cách với tầm nhìn dài hạn, thiết thực và khả thi, nhưng quá trình triển khai khó tránh khỏi khó khăn. Nguyên nhân chủ yếu là do NLD chưa nhận thức hết được vị trí, vai trò hệ thống an sinh xã hội của đất nước và chưa thấy được lợi ích của việc tham gia BHXH. Do đó, vấn đề đặt ra là phải nhận thức đúng, đầy đủ và không chỉ trong đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, NLD mà phải là nhận thức của toàn dân, đặc biệt là những NLD trong khu vực phi chính thức.

Thực tế cho thấy, cơ chế, chính sách về BHXH cơ bản được kiện toàn nhưng quá trình thực hiện còn tồn tại nhiều vướng mắc phát sinh, dẫn đến kết quả chưa đạt như kỳ vọng. Do đó, việc triển khai thực hiện Nghị quyết số 28-NQ/TW đòi hỏi sự vào cuộc của cả hệ thống chính trị, như vậy mới tạo sự chuyển biến về nhận thức và trách nhiệm của người dân.

Thành tựu và thách thức hiện nay

Thành tựu cơ bản

Hệ thống chính sách, pháp luật về BHXH ngày càng phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; góp phần ngày càng quan trọng vào nhiệm vụ bảo đảm an sinh xã hội, phát triển bền vững đất nước. Các cơ chế, chính sách BHXH đã bao quát và tiệm cận thông lệ quốc tế, bao gồm cả loại hình BHXH bắt buộc và BHXH tự nguyện; đối với cả người có quan hệ lao động và người không có quan hệ lao động; cho cả khu vực kinh tế chính thức và phi chính thức.

Luật BHXH năm 2014 đã bổ sung một số điểm mới theo hướng bảo đảm tốt hơn quyền tham gia và thụ hưởng các chế độ BHXH của NLD như: (i) Mở rộng đối tượng tham gia BHXH bắt buộc, áp dụng chế độ “bảo hiểm hưu trí bổ sung”; (ii) Có chính sách hỗ trợ tiền đóng BHXH cho NLD tham gia BHXH tự nguyện tùy theo điều kiện phát triển kinh tế-xã hội, khả năng NSNN từng thời kỳ; (iii) Tăng cường các biện pháp nhằm bảo đảm bền vững về tài chính của hệ thống BHXH, bảo đảm sự bình đẳng trong tham gia và thụ hưởng BHXH giữa các thành phần kinh tế; (iv) Nâng cao mức độ tuân thủ chính sách thông qua bổ sung quy định về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính, mức phạt và biện pháp khắc phục hậu quả; (v) Chủ động hội nhập quốc tế trong lĩnh vực BHXH thông qua quy định NLD là công dân nước ngoài làm việc tại Việt Nam thuộc đối tượng tham gia BHXH bắt buộc; (vii) Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin,

cải cách thủ tục hành chính nhằm công khai, minh bạch, tạo điều kiện cho NLD tham gia và thụ hưởng các chế độ BHXH.

BHXH đã từng bước khẳng định và phát huy vai trò là một trụ cột chính của hệ thống an sinh xã hội; bảo đảm thay thế, hoặc bù đắp một phần thu nhập cho NLD khi gặp phải những rủi ro trong cuộc sống.

Trong quá trình tổ chức thực hiện, phát triển BHXH đã đạt được kết quả tích cực. Số liệu thống kê cho thấy, trong giai đoạn 2012-2016, bình quân mỗi năm tăng 5,45% số người tham gia (từ 10,565 triệu người năm 2012 lên 13,065 triệu người vào năm 2016); giai đoạn 2017-2019, công tác BHXH có nhiều đổi mới trong cách làm. Chính phủ giao chỉ tiêu phát triển đối tượng tham gia BHXH cho địa phương. Thực hiện nhiệm vụ được giao, các địa phương đã triển khai nhiều giải pháp và đạt được kết quả tích cực. Đó là, số người tham gia bình quân mỗi năm tăng 6,48%, đạt 15,774 triệu người vào năm 2019, tăng gần 45% so với năm 2012 và chiếm 31,9% lực lượng lao động trong độ tuổi.

Năm 2019, chính sách BHXH tự nguyện được triển khai với nhiều đổi mới về phương thức tổ chức thực hiện, tạo bước đột phá về số lượng người tham gia, đã có thêm 296.753 người, nâng tổng số người tham gia BHXH tự nguyện lên 573.943 người. Đặc biệt, tính tuân thủ pháp luật về BHXH đã có chuyển biến tích cực trong những năm gần đây. Tỷ lệ nợ đọng BHXH có tính lãi đã giảm từ 3% số tổng thu hàng năm xuống còn 1,7% số tổng thu vào năm 2018.

Hiện nay, có hơn 3,1 triệu người hưởng các chế độ hưu trí và trợ cấp BHXH hàng tháng. NSNN đang thực hiện trợ cấp xã hội hàng tháng cho gần 1,7 triệu người cao tuổi (còn gọi là trợ cấp hưu trí xã hội), cả nước hiện có trên 4,8 triệu người cao tuổi hưởng lương hưu, chiếm khoảng 40% người cao tuổi. Dự tính đến năm 2021 có khoảng 45% số người sau độ tuổi nghỉ hưu được hưởng lương hưu, BHXH hằng tháng và trợ cấp hưu trí xã hội-đạt mục tiêu của Nghị quyết số 28-NQ/TW về cải cách chính sách BHXH.

Phương thức chi trả được thực hiện bằng nhiều hình thức, linh hoạt cho người hưởng với 63/63 tỉnh, thành phố thực hiện chi trả các chế độ qua bưu điện tại 11.159 xã, phường (đạt tỷ lệ 100%). Việc chi trả qua hệ thống bưu điện bảo đảm kịp thời, đầy đủ, đúng chế độ cho người hưởng, bảo đảm an toàn các nguồn tiền chi trả.

Thách thức và hạn chế

Bên cạnh đạt được những kết quả trên, tốc độ tăng



số người tham gia BHXH hàng năm còn chậm; số người tham gia BHXH tự nguyện còn ít. Trong khi đó, người hưởng chế độ BHXH một lần có chiều hướng gia tăng (năm 2018 có khoảng 891 nghìn người, tăng 17% so với năm 2017). Tình trạng nợ, trốn đóng BHXH của các doanh nghiệp (DN) vẫn diễn biến phức tạp, ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền và lợi ích hợp pháp của NLĐ. Cùng với đó, khi thực hiện Nghị quyết số 28-NQ/TW về cải cách chính sách BHXH cũng gặp phải không ít khó khăn, thách thức, cụ thể như:

- Nhận thức của NSDLĐ, NLĐ và người dân đối với cả hệ thống an sinh xã hội còn hạn chế. Điều này dẫn tới việc phát triển đối tượng tham gia của ngành BHXH gặp không ít khó khăn, thách thức.

- Hệ thống chính sách BHXH hiện đang có 2 loại hình là BHXH tự nguyện và BHXH bắt buộc, thách thức chính là sự chênh nhau về chính sách được hưởng của BHXH tự nguyện với BHXH bắt buộc. BHXH bắt buộc 5 chế độ: ốm đau, thai sản, tai nạn lao động nghề nghiệp, hưu trí và tử tuất; nhưng BHXH tự nguyện chỉ có 2 chính sách là hưu trí và tử tuất.

- Hiện nay, việc tổ chức triển khai thực hiện chính sách BHXH là trách nhiệm của cả hệ thống chính trị, nhưng thực tiễn cuộc sống chưa thể hiện được quyết tâm chính trị của các ngành, các cấp và của cả xã hội. Qua các cuộc giám sát, cho thấy, còn ít cấp ủy và chính quyền địa phương chưa quan tâm sâu sắc đến vấn đề này.

- Mặc dù, BHXH Việt Nam đã tích cực đẩy mạnh cải thủ tục hành chính, nhưng vẫn chưa đáp ứng được kỳ vọng của người dân; nhận thức của người dân về lợi ích khi tham gia BHXH còn hạn chế...

Phát triển hệ thống bảo hiểm xã hội đa tầng nhằm đảm bảo an sinh xã hội lâu dài

Thực hiện Nghị quyết số 28-NQ/TW cần sự vào cuộc của cả hệ thống chính trị và toàn xã hội. Cấp ủy đảng, chính quyền các cấp tăng cường lãnh đạo, chỉ đạo công tác thông tin, tuyên truyền; đổi mới nội dung, hình thức tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật về BHXH để cán bộ, đảng viên, nhân dân hiểu rõ sự cần thiết, lợi ích, vai trò, ý nghĩa và những nội dung cơ bản của cải cách chính sách BHXH đối với bảo đảm an sinh xã hội, an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội, tạo sự đồng thuận, thống nhất trong thực hiện chính sách BHXH.

Trước hết, hoàn thiện hệ thống pháp luật và giám sát việc triển khai thực hiện pháp luật liên quan đến cải cách chính sách BHXH. Quốc hội sớm nghiên cứu thể chế hóa quan điểm, mục tiêu và các nội dung cải

cách về BHXH trong các Dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết; rà soát các dự án luật, pháp lệnh, Nghị quyết có liên quan cần ban hành mới, sửa đổi, bổ sung phù hợp với Nghị quyết số 28-NQ/TW để đề xuất đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội.

Trong giai đoạn 2019-2025, chú trọng hoàn thiện chính sách BHXH liên quan trong quá trình xem xét, sửa đổi các văn bản như: Bộ luật Lao động, Nghị quyết số 93/2015/QH13 về việc thực hiện chính sách hưởng BHXH 1 lần đối với NLĐ, Luật Người cao tuổi, Luật Việc làm, Luật BHXH. Nghiên cứu, đề xuất sửa đổi, bổ sung các chính sách liên quan theo hướng kịp thời khắc phục các bất hợp lý của chế độ BHXH hiện hành; thiết lập cơ sở pháp lý để mở rộng diện bao phủ, hướng tới BHXH toàn dân; cải cách hệ thống chính sách theo hướng linh hoạt hơn về điều kiện hưởng chế độ hưu trí, chặt chẽ hơn trong quy định hưởng chế độ BHXH 1 lần, tăng tuổi nghỉ hưu bình quân thực tế của NLĐ; điều chỉnh cách tính lương hưu theo nguyên tắc đóng-hưởng, công bằng, bình đẳng, chia sẻ và bền vững. Tích cực đổi mới và nâng cao hiệu quả giám sát của các cơ quan dân cử trong việc thực hiện chính sách, pháp luật về BHXH góp phần bảo đảm thực hiện các mục tiêu của Nghị quyết số 28-NQ/TW trong từng giai đoạn theo lộ trình đề ra...

Cần phải thay đổi nhận thức của NLĐ và toàn xã hội về chính sách BHXH theo mục tiêu của Đảng và thể chế hóa Hiến pháp năm 2013 về an sinh xã hội vừa là quyền lợi và nghĩa vụ của NLĐ để bảo đảm an sinh xã hội trước những rủi ro có thể xảy ra. Quỹ BHXH của mỗi người dân chính là của để dành, tích lũy khi đang làm việc để được hưởng thụ khi tuổi già. Quỹ BHXH được Nhà nước bảo hộ, quản lý tập trung, đầu tư tăng trưởng để bảo toàn quỹ, được công khai, minh bạch. BHXH là chính sách trụ cột của an sinh xã hội, góp phần thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo đảm ổn định chính trị-xã hội và thúc đẩy phát triển đất nước.

Đồng bộ các nội dung cải cách để mở rộng diện bao phủ bảo hiểm xã hội toàn dân

Thứ nhất, sửa đổi, bổ sung quy định về điều kiện thời gian tham gia BHXH để được hưởng chế độ hưu trí từ 20 năm xuống 15 năm, hướng tới còn 10 năm; điều chỉnh cách tính lương hưu theo nguyên tắc đóng-hưởng, công bằng, bình đẳng, chia sẻ và bền vững. Mở rộng đối tượng tham gia BHXH bắt buộc sang các nhóm đối tượng khác theo hướng chuyển dịch lao động khu vực phi chính thức sang khu vực chính thức, nhằm bảo đảm việc làm bền vững.



Thứ hai, xây dựng chính sách BHXH bảo đảm sự công bằng, không phân biệt đối xử giữa các nhóm đối tượng tham gia; tăng cường chia sẻ giữa các nhóm đối tượng thụ hưởng nhằm khắc phục bất hợp lý, chênh lệch quá lớn về mức hưởng. Đẩy mạnh cải cách hành chính, ứng dụng công nghệ thông tin, đơn giản hoá các quy trình, thủ tục đăng ký, đóng, hưởng BHXH, nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ BHXH theo hướng thân thiện, công khai, minh bạch, tạo thuận lợi cho người dân và DN.

Thứ ba, có quy định phù hợp để giảm tình trạng hưởng BHXH một lần theo hướng tăng quyền lợi nếu bảo lưu thời gian tham gia BHXH để hưởng chế độ hưu trí, giảm quyền lợi nếu hưởng BHXH một lần. Điều chỉnh tuổi nghỉ hưu theo quy định của Bộ luật Lao động; thúc đẩy tăng trưởng kinh tế giải quyết việc làm hạn chế thất nghiệp; không gây tác động tiêu cực đến thị trường lao động; bảo đảm số lượng, chất lượng và cơ cấu dân số; bình đẳng giới theo xu hướng già hóa dân số; cân đối Quỹ BHXH trong dài hạn bảo đảm tính bền vững của quỹ hưu trí từ tuất.

Thứ tư, điều chỉnh tỷ lệ đóng vào Quỹ BHXH theo hướng hài hoà quyền lợi giữa NSDLĐ và NLĐ. Quy định về căn cứ đóng BHXH của khu vực DN ít nhất bằng khoảng 70% tổng tiền lương và các khoản thu nhập khác có tính chất lương của NLĐ để khắc phục tình trạng trốn đóng, đóng không đủ BHXH, ảnh hưởng đến khả năng cân đối Quỹ BHXH và quyền lợi của NLĐ. Mặt khác, mức hỗ trợ bằng 30% đối với người tham gia BHXH tự nguyện thuộc hộ nghèo; 25% đối với người tham gia BHXH tự nguyện thuộc hộ cận nghèo và 10% đối với các đối tượng khác cũng chưa thực sự khuyến khích và thu hút nguồn tham gia BHXH tự nguyện, nhất là trong điều kiện các chế độ BHXH được hưởng còn ít (chỉ có chế độ hưu trí và từ tuất) và chưa linh hoạt để thu hút người dân tham gia. Do đó, trước mắt cần phải có nghiên cứu, định hướng hoàn thiện cơ chế hỗ trợ tham gia BHXH tự nguyện theo hướng đề xuất Nhà nước hỗ trợ 50% và NLĐ 50%. Nhưng về lâu dài phải có giải pháp tổng thể về cơ chế, chính sách để thu hút NLĐ tham gia BHXH tự nguyện như thiết kế lại chính sách, mở rộng phạm vi chế độ người lao động được hưởng so với hiện nay theo hướng linh hoạt thêm các gói BHXH tự nguyện gắn với các chế độ BHXH tự nguyện hiện hành (hưu trí và từ tuất) có bổ sung thêm các gói về chế độ thai sản hoặc ốm đau hoặc trợ cấp gia đình/trẻ em, nhưng đảm bảo hạn chế tối đa việc cho hưởng BHXH một lần hoặc thực hiện đầy đủ quy định về BHXH một lần tại Điều 60 của Luật BHXH. Sửa đổi cách tính lương

hưu theo hướng giảm tỉ lệ tích lũy, bảo đảm khả năng cân đối quỹ hưu trí trong dài hạn, phù hợp với thông lệ quốc tế. Có lộ trình điều chỉnh kéo dài thời gian tham gia BHXH thực tế, bảo vệ quyền lợi của người hưởng chế độ hưu trí theo nguyên tắc đóng-hưởng, công bằng và chia sẻ phù hợp.

Thứ năm, tăng cường công tác đánh giá, dự báo tài chính, hiệu quả đầu tư các quỹ BHXH; đa dạng hóa danh mục, cơ cấu đầu tư Quỹ BHXH theo nguyên tắc an toàn, bền vững và hiệu quả; ưu tiên đầu tư vào trái phiếu chính phủ, nhất là trái phiếu chính phủ dài hạn; nghiên cứu từng bước mở rộng sang các lĩnh vực có khả năng sinh lời cao và có lộ trình đầu tư một phần tiền nhàn rỗi của Quỹ thông qua ủy thác đầu tư tại thị trường trong nước và quốc tế bảo đảm an toàn, bền vững.

Thứ sáu, nâng cao tính tuân thủ pháp luật về BHXH thông qua thực hiện đồng bộ các biện pháp hành chính, kinh tế, tư pháp để tăng số người tham gia BHXH; Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc chấp hành pháp luật về BHXH, kịp thời phát hiện và xử lý nghiêm các vi phạm, nhất là các hành vi trốn đóng, nợ đóng, gian lận, trục lợi tiền BHXH; Tăng cường phân cấp cho các cơ quan BHXH; thực hiện giao chỉ tiêu phát triển đối tượng tham gia BHXH cho các địa phương; phân định rõ quản lý nhà nước với quản trị bộ máy tổ chức thực hiện chính sách BHXH.

Hoàn thiện hệ thống công nghệ thông tin; xây dựng cơ sở dữ liệu về BHXH, bộ tiêu chí đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ và chất lượng cung ứng dịch vụ của cơ quan BHXH. Tiếp tục đơn giản các thủ tục hành chính trong các cơ quan cung cấp dịch vụ công, đặc biệt đối với ngành BHXH cần đảm bảo việc giao dịch "Một cửa", ứng dụng tối đa công nghệ thông tin trong giao dịch hành chính, tiếp tục nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ để đáp ứng ngày một tốt hơn nhu cầu tham gia BHXH tự nguyện của NLĐ nói riêng và người dân nói chung.



Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội (2013), Hiến pháp năm 2013;
2. Quốc hội (2014), Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014;
3. Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương khoá XII, Nghị quyết số 28-NQ/TW về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội;
4. Nghị quyết số 93/2015/QH13 về việc thực hiện chính sách hưởng BHXH 1 lần đối với người lao động.

Thông tin tác giả:

TS. Bùi Sỹ Lợi - Phó Chủ nhiệm Ủy ban về các vấn đề xã hội của Quốc hội
Email: bsloi@yahoo.com.vn