

VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VÀ ĐẦU TƯ QUỸ BẢO HIỂM XÃ HỘI: MỘT SỐ KIẾN NGHỊ CHO DỰ THẢO LUẬT BẢO HIỂM XÃ HỘI (SỬA ĐỔI)

LÊ THỊ THÚY HUƠNG

Phòng QL Nghiên cứu khoa học & Hợp tác quốc tế, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
Research Management and International Relations Department, Ho Chi Minh City University of Law
Email: lthuong@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Quy bảo hiểm xã hội (BHXH) là quỹ quan trọng nhất nằm ngoài ngân sách nhà nước, được sử dụng nhằm mục đích chính chi trả các chế độ cho người thụ hưởng trong các trường hợp ốm đau, thai sản, tai nạn lao động - bệnh nghề nghiệp, hưu trí và tử tuất. Do tác động của mô hình “pay-as-you-go” (tọa thu, tọa chi) trong sử dụng quỹ BHXH và tốc độ già hóa dân số nhanh ở Việt Nam, quỹ BHXH có thể đối mặt với nguy cơ mất cân đối trong tương lai gần. Chính vì thế, việc sửa đổi, bổ sung các quy định về quản lý, sử dụng và đầu tư quỹ BHXH trong Luật BHXH (sửa đổi) là rất cần thiết. Bài viết trao đổi và góp ý một số nội dung về quản lý, sử dụng và đầu tư quỹ BHXH trong Dự thảo Luật BHXH (sửa đổi).

Từ khóa: quỹ bảo hiểm xã hội, quản lý quỹ bảo hiểm xã hội, sử dụng quỹ bảo hiểm xã hội, đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội

Abstract

The social insurance fund is the most important fund outside the state budget, used primarily to pay for benefits to recipients in cases of sickness, maternity, occupational accidents and diseases, retirement, and survivorship. Due to the impact of the “pay-as-you-go” model in the use of the social insurance fund and the rapid aging population in Vietnam, the fund may face the risk of imbalance in the near future. Therefore, amending and supplementing the regulations on the management, use, and investment of the social insurance fund in the amended Social Insurance Law is essential. This article discusses and offers suggestions on the management, use, and investment of the social insurance fund in the Draft Amended Social Insurance Law.

Keywords: social insurance fund, social insurance fund management, use of social insurance fund, investment in social insurance fund

Ngày nhận bài: 10/01/2024

Ngày duyệt đăng: 15/03/2024

Để đảm bảo việc thực hiện có hiệu quả các chế độ bảo hiểm xã hội (BHXH), góp phần quan trọng vào việc thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội, bảo đảm ổn định chính trị - xã hội, đời sống của nhân dân và phát triển bền vững đất nước, không thể không đề cập nguồn lực để thực thi chế độ đó là quỹ BHXH. Việc đảm bảo một quỹ tài chính đủ mạnh sẽ đảm bảo cho việc thực thi các chế độ BHXH hiệu quả và chất lượng.

Việt Nam hiện đang áp dụng mô hình “tọa thu, tọa chi” (pay-as-you-go, PAYG) trên cơ sở lấy số thu BHXH của người đang đi làm để chi trả lương hưu cho người đã nghỉ hưu thông qua “mức đóng được xác định” (defined contribution, DC) và “mức hưởng được xác định” (defined benefit, DB). Nói cách khác, Nhà nước sẽ sử dụng quỹ BHXH hiện tại để chi trả các chế độ BHXH hiện tại, đặc biệt là chế độ hưu trí, cho các đối tượng đủ điều kiện

thụ hưởng. Với mô hình này, các chế độ BHXH ngắn hạn như ốm đau, thai sản... có thể sẽ không gặp khó khăn nhiều về tài chính, nhưng đối với chế độ hưu trí thì sau khi sử dụng để chi trả cho những người nghỉ hưu hiện tại, khoản tiền nhàn rỗi cần phải được tính toán đầu tư để tăng thêm khả năng chi trả cho các đối tượng thụ hưởng trong tương lai. Về mặt lý thuyết, ai cũng muốn đạt được lợi nhuận tối đa khi đầu tư, nên sẽ tìm cách đầu tư vào những chỗ nào đem lại lợi nhuận cao nhất. Nhưng đối với quỹ BHXH, nguyên tắc an toàn lại phải được đặt lên hàng đầu. Do vậy, các hạng mục đầu tư và phương thức đầu tư cho quỹ BHXH cần phải được cân nhắc thận trọng.

Bài viết này sẽ phân tích một số vấn đề liên quan đến hoạt động quản lý, sử dụng và đầu tư quỹ BHXH trong Dự thảo Luật BHXH (sửa đổi) (sau đây gọi tắt là “Dự thảo”),¹ từ đó, đưa ra một số ý kiến cá nhân nhằm góp phần hoàn thiện các nội dung liên quan đến hoạt động này của Dự thảo.

1. Về quản lý và sử dụng quỹ bảo hiểm xã hội

Theo khoản 4 Điều 3 Luật BHXH năm 2014, quỹ BHXH được hiểu là một loại “quỹ tài chính độc lập với ngân sách nhà nước, được hình thành từ đóng góp của người lao động (NLD), người sử dụng lao động (NSDLĐ) và có sự hỗ trợ của Nhà nước”. Khái niệm này vẫn được giữ nguyên trong Dự thảo.² Nhìn chung, khái niệm quỹ BHXH nói trên đã thể hiện được các yếu tố cơ bản về bản chất của quỹ BHXH và các nguồn tài chính hình thành nên quỹ, đó là do NLD, NSDLĐ đóng góp; và trong trường hợp cần thiết, có thể có thêm sự hỗ trợ của Nhà nước. Như vậy, điểm đặc biệt của quỹ BHXH là được hình thành chủ yếu từ sự đóng góp của các bên tham gia BHXH nhưng lại có sự bảo hộ của Nhà nước. Quỹ BHXH được quản lý tập trung, thống nhất, công khai, minh bạch; được sử dụng đúng mục đích và được hạch toán độc lập theo các quỹ thành phần, các nhóm đối tượng thực hiện chế độ tiền lương do Nhà nước quy định và chế độ tiền lương do NSDLĐ quyết định.³

Theo Dự thảo, quỹ BHXH gồm ba quỹ thành phần, đó là: (i) Quỹ ốm đau và thai sản; (ii) Quỹ bảo hiểm tai nạn lao động - bệnh nghề nghiệp và (iii) Quỹ hưu trí và tử tuất. Như vậy, so với quy định hiện hành, Dự thảo đã không còn liệt kê Quỹ bảo hiểm thất nghiệp (BHTN) vào trong các loại quỹ thành phần của quỹ BHXH nữa.⁴ Lý do của việc loại trừ quỹ BHTN khỏi quỹ BHXH có thể là vì trong tương lai, BHTN sẽ được chuyển đổi thành bảo hiểm việc làm với phạm vi áp dụng rộng hơn, do đó mục đích sử dụng quỹ BHTN sẽ khác biệt so với quỹ BHXH.

1 Tác giả sử dụng bản Dự thảo được công bố ngày 09/10/2023.

2 Khoản 1 Điều 114 Dự thảo

3 Khoản 4 Điều 6 Dự thảo

4 Quỹ bảo hiểm thất nghiệp hiện được quy định trong Luật Việc làm năm 2013.

Các quỹ thành phần của quỹ BHXH được hạch toán độc lập. Ưu điểm của quy định này là Nhà nước có thể sử dụng chủ động và hiệu quả từng quỹ thành phần để chi trả các chế độ BHXH tương ứng. Tuy nhiên, hạn chế lớn nhất ở đây là, do không có quy định về trường hợp được liên thông các quỹ thành phần với nhau, nên sẽ không thể xảy ra tình trạng nếu một quỹ thành phần có khó khăn về tài chính, cơ quan BHXH có thể luân chuyển một phần tiền từ quỹ thành phần này sang quỹ thành phần khác. Đặc biệt, trong bối cảnh áp dụng mô hình PAYG hiện nay, Quỹ hưu trí và tử tuất có nguy cơ mất cân đối thu chi trong dài hạn do tương quan giữa số người đóng và số người hưởng có xu hướng giảm nhanh. Trong khi đó, Việt Nam lại chưa có nguồn lực dự phòng để bổ sung cho Quỹ hưu trí và tử tuất nếu nguy cơ này xảy ra trên thực tế. Mặc dù, Dự thảo vẫn xác định Nhà nước sẽ bảo hộ quỹ BHXH,⁵ nhưng lại chưa quy định rõ ràng về cách thức bảo hộ. Vì thế, các biện pháp để tăng trưởng Quỹ hưu trí và tử tuất nhằm đáp ứng hiệu quả và kịp thời việc chi trả lương hưu là điều mà pháp luật về BHXH phải đặc biệt quan tâm.

Về chủ thể quản lý quỹ BHXH, tương tự như Luật BHXH năm 2014, Dự thảo vẫn giao cho cơ quan BHXH thực hiện việc quản lý và sử dụng quỹ BHXH bên cạnh việc quản lý và sử dụng quỹ BHYT và bảo hiểm thất nghiệp.⁶ Như vậy, mặc dù tên gọi là cơ quan BHXH, nhưng cơ quan này đang thực hiện việc quản lý và sử dụng tất cả các loại quỹ an sinh xã hội hình thành dựa trên sự đóng góp.

Theo Điều 117 của Dự thảo, quỹ BHXH được sử dụng như sau:

Một là, trả các chế độ BHXH bắt buộc và BHXH tự nguyện cho NLĐ và trợ cấp hàng tháng;

Hai là, đóng bảo hiểm y tế cho người đang hưởng lương hưu hoặc nghỉ việc hưởng trợ cấp tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp hằng tháng hoặc nghỉ việc hưởng trợ cấp thai sản khi sinh con hoặc nhận nuôi con nuôi hoặc nghỉ việc hưởng trợ cấp ốm đau đối với NLĐ bị mắc bệnh thuộc Danh mục bệnh cần chữa trị dài ngày;

Ba là, chi phí quản lý BHXH theo quy định;

Bốn là, trả phí khám giám định mức suy giảm khả năng lao động đối với trường hợp không do NSDLĐ giới thiệu đi khám giám định mức suy giảm khả năng lao động mà kết quả giám định đủ điều kiện hưởng chế độ BHXH; và

Năm là, đầu tư để bảo toàn và tăng trưởng quỹ BHXH.

Trong số các nội dung nêu trên, chi phí dành cho hoạt động quản lý BHXH là khoản chi được nhiều người quan tâm. Theo quy định tại Điều

5 Khoản 3 Điều 7 Dự thảo.

6 Khoản 1 Điều 15 Dự thảo.

118 của Dự thảo, chi phí quản lý BHXH được sử dụng để thực hiện các nhiệm vụ sau: (i) Tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật về bảo hiểm xã hội; tập huấn, bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ về BHXH; (ii) Cải cách thủ tục BHXH, hiện đại hóa hệ thống quản lý; phát triển, quản lý người tham gia, người thụ hưởng BHXH; (iii) Tổ chức thu, chi trả BHXH và hoạt động bộ máy của cơ quan BHXH các cấp; và (iv) Thực hiện hoạt động đầu tư để bảo toàn và tăng trưởng quỹ; định kỳ 5 năm 1 lần đánh giá và dự báo khả năng cân đối của Quỹ hưu trí và tử tuất.

Tuy nhiên hiện nay, vẫn còn một số vấn đề cần làm rõ về chi phí quản lý BHXH trong Dự thảo.

Thứ nhất, việc dùng chi phí quản lý BHXH để chi trả cho hoạt động bộ máy của cơ quan BHXH như quy định ở nội dung (iii) nêu trên có thực sự phù hợp không? Theo quy định tại Dự thảo, cơ quan BHXH là một cơ quan nhà nước do Chính phủ thành lập,⁷ do đó những người làm việc trong bộ máy của cơ quan BHXH sẽ là công chức nhà nước và chế độ lương của họ phải do ngân sách nhà nước chi trả theo hệ thống lương nhà nước.

Thứ hai, đối với mức chi cho chi phí quản lý BHXH, Ban Soạn thảo có đưa ra 2 phương án để xin ý kiến: Phương án 1 là tính tỷ lệ phần trăm của cả dự toán thu và chi BHXH; Phương án 2 chỉ tính tỷ lệ phần trăm của dự toán thu BHXH.⁸ Mặc dù cả hai phương án đều xác định sẽ trích từ tiền sinh lời của hoạt động đầu tư quỹ BHXH chứ không lấy từ khoản đóng góp của NLĐ, NSDLĐ hoặc do Nhà nước hỗ trợ hay các nguồn thu hợp pháp khác, nhưng cũng cần lưu ý là việc tỷ lệ trích phần trăm ở từng phương án sẽ dẫn đến số tiền chi cho hoạt động quản lý quỹ BHXH là khác nhau. Hiện nay, Chính phủ đang áp dụng Phương án 1 theo Quyết định số 09/2021/UBTVQH15 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội Khóa 15 và Quyết định số 19/2022/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ. Theo đó, mức chi phí quản lý BHXH bình quân Giai đoạn 2022 - 2024 tối đa 1,54% dự toán thu, chi BHXH (trừ số chi đóng bảo hiểm y tế cho người hưởng BHXH). Chi phí này được trích từ tiền sinh lời của hoạt động đầu tư từ quỹ BHXH, trong đó: năm 2022 tối đa 1,59%, năm 2023 tối đa 1,54% và năm 2024 tối đa 1,49%.⁹

Tác giả ủng hộ việc trích chi phí quản lý theo Phương án 1, vì nếu áp dụng theo Phương án 1, khoản tiền trích cho chi phí quản lý quỹ BHXH sẽ ít hơn, và như thế, khoản tiền sinh lời từ đầu tư quỹ BHXH được đưa về sử dụng cho các mục chi khác của quỹ BHXH sẽ cao hơn. Điều này có lợi hơn cho người thụ hưởng BHXH. Bên cạnh đó, nhiều ý kiến cũng

7 Khoản 1 Điều 15 Dự thảo.

8 Khoản 2 Điều 118 Dự thảo.

9 Quyết định số 09/2021/UBTVQH15 ngày 08/12/2021 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội Khóa 15 và Quyết định số 19/2022/QĐ-TTg ngày 22/9/2022 của Thủ tướng Chính phủ về chi phí quản lý BHXH, bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm y tế giai đoạn 2022-2024.

cho rằng, phương án quy định trích phần trăm cho chi phí quản lý BHXH trên cả thu và chi BHXH sẽ thể hiện đầy đủ hơn chức năng, nhiệm vụ của cơ quan BHXH, đồng thời cũng có tác dụng khuyến khích, tập trung thực hiện hiệu quả công tác thu, chi BHXH, phát triển đối tượng tham gia BHXH và quản lý chặt chẽ các đối tượng hưởng BHXH.¹⁰

2. Đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội

Một trong những biện pháp đảm bảo tính bền vững của hệ thống BHXH là sự tích lũy của quỹ BHXH và việc thực hiện chính sách đầu tư liên quan.¹¹ Do đó, một mục tiêu quan trọng của quản lý và sử dụng các quỹ BHXH đó là phải đảm bảo cân đối thu - chi các quỹ BHXH để đảm bảo nguồn tài chính chi trả các chế độ BHXH cho người hưởng và bù đắp một phần lạm phát cho người hưởng các chế độ BHXH thông qua việc thực hiện điều chỉnh lương hưu, trợ cấp BHXH cho người hưởng theo quy định.

Theo cơ quan BHXH, để đảm bảo cân đối thu - chi các quỹ BHXH, ngoài việc chi trả các chế độ cho người hưởng, phần kết dư của quỹ BHXH còn được sử dụng đầu tư để bảo toàn, tăng trưởng quỹ, đảm bảo nguồn kinh phí để chi trả các chế độ như hưu trí, tử tuất, TNLĐ, BNN cho NLĐ trong dài hạn. Nguyên tắc và hình thức đầu tư các quỹ BHXH được pháp luật về BHXH quy định rất cụ thể và hoạt động đầu tư được đặt dưới sự giám sát của các cơ quan quản lý nhà nước về BHXH, Hội đồng quản lý BHXH Việt Nam, Chính phủ và Quốc hội đảm bảo chặt chẽ, minh bạch.¹² So với Luật BHXH năm 2014, Dự thảo đã bổ sung nhiều nội dung liên quan đến hoạt động đầu tư quỹ BHXH. Điều này thể hiện sự quan tâm rất lớn của Ban soạn thảo đối với hoạt động đầu tư quỹ BHXH, đáp ứng tốt hơn nhu cầu đa dạng hóa danh mục đầu tư nhằm tăng tốc độ sinh lời của quỹ.¹³

Khi nghiên cứu các quy định về đầu tư quỹ BHXH trong Dự thảo, bài viết lưu ý một số vấn đề sau:

Thứ nhất, về nguyên tắc đầu tư quỹ BHXH, theo các nhà nghiên cứu, khi thực hiện hoạt động đầu tư quỹ BHXH, có ba nguyên tắc đầu tư cổ điển được áp dụng, đó là an toàn (*security*), lợi nhuận (*yield*) và thanh khoản (*liquidity*).¹⁴ Trong đó, nguyên tắc an toàn được đặt lên hàng đầu, trước cả

10 Đặng Văn Thanh, “Hoàn thiện và đảm bảo tính khả thi của các chế định trong dự thảo Luật bảo hiểm xã hội (sửa đổi)”, <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=82430>, truy cập ngày 23/11/2023.

11 Audrius Bitinas, “Social Security Investments for the sustainability of the future pension guarantees” (Tiếng Việt: “Đầu tư an sinh xã hội để đảm bảo tính bền vững của lương hưu trong tương lai”), *SOCIEUX+ Expertise on Social Protection, Labour and Employment*, 2019.

12 Thu Cúc, “Cân đối quỹ BHXH, BHTN, tạo ‘điểm tựa’ an sinh”, *Báo Chính phủ*, <https://baochinhphu.vn/can-doi-quy-bhxh-bhtn-tao-diem-tua-an-sinh-102299852.htm>, truy cập ngày 16/01/2024.

13 Theo báo cáo tóm tắt tại Tờ trình, tốc độ sinh lời của quỹ BHXH trong những năm qua còn rất thấp và có xu hướng giảm dần.

14 Ahmadou Yéni Diop, “The investment of social security funds: New Approaches” (tiếng Việt: Đầu tư Quỹ an sinh xã hội: Cách tiếp cận mới), *Fourteenth African Regional Conference*, Tunis, Tunisia, 2002.

nguyên tắc sinh lời, bởi quỹ BHXH đóng một vai trò vô cùng quan trọng đối với cuộc sống của NLĐ và đối với mục tiêu an sinh, bền vững của các quốc gia. Vì thế, việc đầu tư an toàn cho quỹ BHXH là một yêu cầu quan trọng, đòi hỏi người thực thi phải hết sức thận trọng và tuân thủ các nguyên tắc. Về sau, các nhà nghiên cứu lại bổ sung nguyên tắc thứ tư cần đảm bảo khi tiến hành hoạt động đầu tư quỹ BHXH. Tổng hợp lại, các nguyên tắc đầu tư quỹ BHXH được rộng rãi thừa nhận hiện nay bao gồm: (i) việc đầu tư phải an toàn, (ii) phải đảm bảo sinh lời, (iii) phải có khả năng thanh toán, (iv) phải đảm bảo được lợi ích xã hội.¹⁵

Các nguyên tắc được nêu tại khoản 1 Điều 119 Dự thảo đảm bảo được các nguyên tắc cơ bản trong đầu tư quỹ BHXH là an toàn, sinh lời (hiệu quả) và đảm bảo lợi ích xã hội (bền vững). Tuy nhiên, nếu so với các nguyên tắc nói trên, còn một nguyên tắc rất quan trọng lại chưa được ghi nhận trong Dự thảo, đó là nguyên tắc đảm bảo khả năng thanh toán (tính thanh khoản) của quỹ BHXH. Do quỹ BHXH phải luôn ở chế độ sẵn sàng chi trả các chế độ BHXH định kỳ hoặc đột xuất, nên yêu cầu đặt ra khi tổ chức các hoạt động đầu tư của quỹ BHXH là dù đầu tư quỹ vào lĩnh vực nào, dưới hình thức nào cũng phải đảm bảo khả năng chuyển đổi các tài sản đầu tư thành tiền và có thể thu hồi được dễ dàng, nhằm chi trả kịp thời các chế độ BHXH. Đây cũng là tính đặc thù của hoạt động đầu tư của quỹ BHXH so với các hoạt động đầu tư thông thường khác. Do vậy, tác giả cho rằng cần thiết phải bổ sung vào khoản 1 Điều 119 của Dự thảo nguyên tắc đảm bảo khả năng thanh toán của quỹ BHXH cụ thể như sau:

“Điều 19.

1. Hoạt động đầu tư từ quỹ bảo hiểm xã hội phải bảo đảm an toàn, bền vững, hiệu quả và có *khả năng thanh toán*.

2. ...”

Thứ hai, về danh mục đầu tư và phương thức đầu tư, theo báo cáo của BHXH Việt Nam, việc đầu tư Quỹ BHXH trong thời gian qua được thực hiện an toàn, hiệu quả và bảo đảm được giá trị thông qua đầu tư tăng trưởng. Công tác đầu tư quỹ trong thời gian qua đã được BHXH Việt Nam thực hiện theo đúng quy định danh mục đầu tư. Trong đó, BHXH Việt Nam tập trung ưu tiên đầu tư vào trái phiếu Chính phủ và các hình thức đầu tư khác như gửi tiền, mua trái phiếu chứng chỉ tiền gửi tại các ngân hàng thương mại có chất lượng hoạt động tốt do Ngân hàng Nhà nước đánh giá.¹⁶ Trong Tờ trình Dự

15 John Goodall, “Investment of Social Security Fund: Issues and Experience” (tiếng Việt: “Đầu tư Quỹ An sinh xã hội: Vấn đề và kinh nghiệm”), [https://www.asean-ssa.org/files/ASSA%20Board%20Meeting/Philippines%202002/Investment%20of%20Social%20Security%20Funds%20\(ILO-India\).pdf](https://www.asean-ssa.org/files/ASSA%20Board%20Meeting/Philippines%202002/Investment%20of%20Social%20Security%20Funds%20(ILO-India).pdf), truy cập ngày 18/01/2024.

16 Hà My, *Đầu tư Quỹ Bảo hiểm xã hội: Hình thức nào đảm bảo tăng trưởng, phát triển bền vững?*, <https://thoibaotaichinhvietnam.vn/da-u-tu-quy-bao-hiem-xa-hoi-hinh-thuc-nao-dam-bao-tang-truong-phat-trien-ben-vung-110088-110088.html>, truy cập ngày 14/01/2024.

án Luật BHXH (sửa đổi),¹⁷ Chính phủ cũng lý giải sở dĩ tốc độ sinh lời của quỹ BHXH chậm là vì chỉ đầu tư vào trái phiếu Chính phủ, chiếm đến 85% tổng giá trị đầu tư. Hiện nay, các phương thức đầu tư được đánh giá là an toàn nhưng hiệu quả chưa cao, do đó cần phải đổi mới, đa dạng hóa sang các “tài sản” đầu tư khác để nâng cao hiệu quả đầu tư, đảm bảo tốc độ sinh lời cao.

Trên cơ sở thực trạng hoạt động đầu tư quỹ BHXH trong thời gian qua, Nghị quyết số 28-NQ/TW đã xác định một trong những mục tiêu cải cách chính sách BHXH là phải “...tăng cường công tác đánh giá, dự báo tài chính, hiệu quả đầu tư các quỹ bảo hiểm xã hội; đa dạng hóa danh mục, cơ cấu đầu tư Quỹ bảo hiểm xã hội 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, từng bước 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.”¹⁸

Triển khai Nghị quyết số 28-NQ/TW và trên cơ sở đề xuất của Bộ Tài chính,¹⁹ Dự thảo đã sửa đổi Điều 92 của Luật BHXH năm 2014 theo hướng bổ sung quy định về danh mục và phương thức đầu tư quỹ BHXH. Cụ thể như sau:

Đối với danh mục đầu tư, Dự thảo liệt kê các danh mục đầu tư quỹ BHXH tại cả hai thị trường, trong nước và quốc tế. Theo đó, danh mục đầu tư quỹ BHXH tại thị trường trong nước bao gồm: (i) công cụ nợ của Chính phủ (trái phiếu Chính phủ, tín phiếu Kho bạc Nhà nước, công trái xây dựng Tổ quốc); (ii) trái phiếu chính quyền địa phương, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh; (iii) tiền gửi tại các ngân hàng thương mại nhà nước và ngân hàng thương mại cổ phần có vốn nhà nước trên 50% vốn điều lệ, trừ các ngân hàng thương mại đang được kiểm soát đặc biệt; và (iv) trái phiếu, chứng chỉ tiền gửi của các ngân hàng thương mại nhà nước và ngân hàng thương mại cổ phần có vốn nhà nước trên 50% vốn điều lệ, trừ các ngân hàng thương mại đang được kiểm soát đặc biệt.²⁰ Riêng đối với danh mục đầu tư quỹ BHXH tại thị trường quốc tế, trước mắt Dự thảo mới chỉ liệt kê một loại duy nhất là trái phiếu Chính phủ.

Dựa trên nguyên tắc trước hết là đảm bảo an toàn trong đầu tư quỹ BHXH, sau đó từng bước mở rộng danh mục đầu tư sang các công cụ có khả năng sinh lời cao hơn để gia tăng hơn nữa nguồn lực cho quỹ BHXH,

17 Tờ trình số 527/TTr-CP ngày 10/10/2023 của Chính phủ về Dự án Luật BHXH (sửa đổi).

18 Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23/5/2018 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về cải cách chính sách BHXH.

19 Tại Công văn số 5025/BTC-HCSN ngày 18/5/2023 của Bộ Tài chính về việc đề xuất sửa Luật BHXH về đầu tư quỹ và chính sách hưu trí bổ sung tự nguyện.

20 Khoản 1 Điều 120 Dự thảo.

danh mục đầu tư như trong Dự thảo được xem là phù hợp với thực tiễn của Việt Nam và đồng thời cũng tương đồng với xu thế chung trong đầu tư quỹ BHXH của các nước trên thế giới. Có thể tham khảo trường hợp của Hoa Kỳ. Mặc dù là một quốc gia phát triển cao và cởi mở, nhưng Chính phủ Hoa Kỳ rất thận trọng trong việc đầu tư và vận hành các quỹ an sinh xã hội (ASXH). Trong một thời gian dài, Hoa Kỳ đã theo đuổi chính sách rất bảo thủ trong đầu tư quỹ ASXH. Luật pháp Hoa Kỳ có những hạn chế nghiêm ngặt về cách đầu tư quỹ ASXH. Theo đó, các quỹ ASXH nói chung của Hoa Kỳ chỉ có thể tăng thêm giá trị bằng cách mua trái phiếu Chính phủ đặc biệt do Chính phủ Liên bang phát hành và không được đầu tư vào bất kỳ hình thức nào khác, điều này được đảm bảo về mặt pháp lý rằng quỹ ASXH Liên bang sẽ không được dùng để mua cổ phiếu tư nhân hoặc đầu tư vào các lĩnh vực khác như ủy thác đầu tư, phát triển bất động sản. Trái phiếu Chính phủ đặc biệt này có ưu điểm là lãi suất ổn định, có cấu kỳ hạn linh hoạt, lưu thông không niêm yết và ít tác động đến thị trường vốn. Và cũng vì loại công cụ nợ quốc gia này không được phép niêm yết lưu hành, chuyển nhượng mà chỉ có thể mua lại nên rất phù hợp với mục đích đảm bảo an toàn cho quỹ ASXH.²¹

Tuy nhiên, thời gian gần đây, do tác động về mặt nhân khẩu học của giai đoạn bùng nổ dân số già dẫn đến bất cập trong mô hình PAYG, áp lực lên số dư của quỹ ASXH Hoa Kỳ, nhất là quỹ hưu trí, ngày càng tăng cao, Hội đồng quản lý quỹ ASXH đã khuyến nghị Chính phủ đầu tư một phần quỹ ASXH vào cổ phiếu để giúp giảm bớt áp lực về tài chính quỹ. Các lựa chọn thay thế cho trái phiếu Chính phủ bao gồm đầu tư vào trái phiếu tư nhân (ví dụ doanh nghiệp) hoặc vào các hoạt động kinh tế và xã hội, chẳng hạn như xây dựng nhà ở. Lập luận chính để đầu tư các quỹ ASXH vào vốn cổ phần tư nhân là lợi nhuận trên vốn cổ phần lớn hơn nhiều so với lợi nhuận từ trái phiếu Chính phủ, điều này có thể làm gia tăng nhiều hơn số dư cho quỹ ASXH.²²

Một số nước Đông Nam Á như Malaysia và Thái Lan cũng áp dụng quy định đa dạng hóa danh mục đầu tư quỹ BHXH. Ở Malaysia, danh mục đầu tư quỹ BHXH vào chứng khoán không chỉ bao gồm danh mục đầu tư trong nước (Sở giao dịch chứng khoán Bursa Malaysia Kuala Lumpur), mà còn bao gồm danh mục đầu tư khu vực (Singapore, Thái Lan, Indonesia, Philippines và các sàn giao dịch chứng khoán Đông Á khác bao gồm

21 Wang Han & Liu Longzhu, *Analysis of the Operation Mechanism of American Social Security Fund*, tiếng Việt: *Phân tích cơ chế hoạt động của Quỹ An sinh xã hội của Hoa Kỳ*), International Conference on Economic Management and Cultural Industry (ICEMCI 2019).

22 Kent Smetters, "Investing the Social Security Trust Fund in Equities: An Option Pricing Approach" (tiếng Việt: "Đầu tư Quỹ ủy thác an sinh xã hội vào cổ phiếu: Phương pháp định giá quyền chọn"), <https://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/31xx/doc3129/19971.pdf>, truy cập ngày 27/12/2023.

Tokyo) và danh mục đầu tư toàn cầu (New York, NASDAQ, London, Frankfurt)... Ở Thái Lan, vào năm 2020, 78,57% tổng vốn đầu tư được phân bổ cho các tài sản có tính đảm bảo cao như trái phiếu Chính phủ, trái phiếu doanh nghiệp nhà nước được Bộ Tài chính bảo lãnh, trái phiếu doanh nghiệp có xếp hạng tín dụng, v.v..., trong khi 21,43% quỹ được phân bổ cho các tài sản rủi ro hơn như trái phiếu khác, quỹ tín thác đơn vị, cổ phiếu phổ thông... Trong tổng số tiền đầu tư từ quỹ BHXH, 14,12% được đầu tư vào thị trường nước ngoài.²³

Tại một số quốc gia ở châu Phi, danh mục đầu tư quỹ BHXH có thể chia tối 5 loại, gồm: (i) Loại 1: đầu tư vào thị trường tiền tệ, (ii) Loại 2: Chứng khoán Chính phủ; (iii) Loại 3: cho vay kinh doanh; (iv) Loại 4: mua cổ phần doanh nghiệp và đầu tư chứng khoán; và (v) Loại 5: bất động sản và đầu tư vào lĩnh vực xã hội.²⁴

Về phương thức đầu tư, Dự thảo quy định có hai phương thức, đó là tự đầu tư hoặc ủy thác đầu tư tại thị trường trong nước và quốc tế. Nhìn chung, Ban soạn thảo mới chỉ bổ sung vào Dự thảo những nội dung mang tính khái quát về danh mục và phương thức đầu tư quỹ BHXH, còn lại là để lại Chính phủ tiếp tục có hướng dẫn chi tiết về tiêu chí của danh mục đầu tư, cơ cấu đầu tư và phương thức đầu tư cụ thể từ quỹ BHXH.

Thứ ba, về quản lý hoạt động đầu tư quỹ BHXH, hiện nay, Dự thảo giao cho Hội đồng quản lý BHXH thực hiện việc quản lý hoạt động đầu tư quỹ BHXH. Thành phần của Hội đồng gồm đại diện Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, tổ chức đại diện NSDLĐ, cơ quan quản lý nhà nước về BHXH, cơ quan quản lý nhà nước về bảo hiểm y tế, cơ quan BHXH ở trung ương và tổ chức, cá nhân khác có liên quan.²⁵ Đáng lưu ý là, với thành phần như trên, có vẻ như Dự thảo vẫn thể hiện tư duy của Ban soạn thảo là chú trọng nhiều vào đại diện của các bên trong quan hệ lao động và cơ quan quản lý nhà nước về bảo hiểm. Điều này cơ bản vẫn hợp lý, nhưng vì một trong những nhiệm vụ quan trọng của Hội đồng là “quyết định và chịu trách nhiệm trước Chính phủ về các hình thức đầu tư và cơ cấu đầu tư của các quỹ BHXH...”,²⁶ thiết nghĩ trong số thành phần “cứng” của Hội đồng, cũng cần bổ sung đại diện cơ quan quản lý tài chính, ngân hàng và chứng khoán ở trung ương để giúp Hội đồng có đủ năng lực điều hành hoạt động đầu tư quỹ BHXH và đảm bảo hiệu quả cho hoạt động này. Kinh nghiệm

23 Hironobu Sugaya, “Social Security Funds in ASEAN Countries and their Investments in the Financial Markets”, 2022 (tiếng Việt: “Quỹ an sinh xã hội ở các nước ASEAN và khoản đầu tư của quỹ vào thị trường tài chính”), *Journal of Gifu Kyoritsu University*, Vol. 56, No. 1. Để biết thêm thông tin về khung pháp lý bảo vệ quyền lợi của NLD tại Thái Lan, xem Usanee Aimsiranun, “Challenges Concerning New Generation FTAs’ Labour Provisions: Perspective from Thailand”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 6, No. 1, 2022, <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0004>.

24 Ahmadou Yéri Diop, *ltd*.

25 Khoản 2 Điều 18 Dự thảo.

26 Khoản 3 Điều 19 Dự thảo.

của Trung Quốc về nội dung này là đáng tham khảo. Cụ thể, để quản lý và tổ chức đầu tư quỹ BHXH, Trung Quốc cũng đã thành lập một Hội đồng quốc gia về quỹ BHXH, tương tự như Hội đồng quản lý BHXH của ta. Hội đồng này gồm 21 thành viên, trong đó có nhiều thành viên có kiến thức sâu về tài chính, ngân hàng, chứng khoán. Điều này sẽ đảm bảo cho khả năng hoạch định chính sách đầu tư quỹ BHXH cũng như thực hiện việc quản lý quỹ.²⁷

Kết luận

Quỹ BHXH được hình thành từ rất sớm và đóng vai trò cực kỳ quan trọng trong hệ thống ASXH ở nước ta. Đây là quỹ ngoài ngân sách lớn nhất chỉ sau ngân sách nhà nước, được sử dụng để trả lương hưu và các khoản trợ cấp BHXH cho người lao động, nhằm góp phần bảo đảm ổn định đời sống cho người lao động và gia đình họ, góp phần bảo đảm ASXH. Vì vậy, quỹ BHXH phải được quản lý chặt chẽ và sử dụng có hiệu quả, đồng thời phải đảm bảo tăng trưởng và thực sự bền vững. Từ các yêu cầu đó, pháp luật về BHXH càng cần phải được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với việc quản lý, sử dụng và đầu tư quỹ BHXH trong bối cảnh mới. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Usanee Aimsiranun, “Challenges Concerning New Generation FTAs’ Labour Provisions: Perspective from Thailand”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 6, No. 1, 2022, <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0004>
- [2] Audrius Bitinas, “Social Security Investments for the sustainability of the future pension guarantees”, *SOCIEUX+ Expertise on Social Protection, Labour and Employment*, 2019
- [3] Ahmadou Yéri Diop, “The investment of social security funds: New Approaches”, *Fourteenth African Regional Conference*, Tunis, Tunisia, 25–28 June 2002
- [4] John Goodall, “Investment of Social Security Fund: Issues and Experience”, [https://www.asean-ssa.org/files/ASSA%20Board%20Meeting/Philippines%202002/Investment%20of%20Social%20Security%20Funds%20\(ILO-India\).pdf](https://www.asean-ssa.org/files/ASSA%20Board%20Meeting/Philippines%202002/Investment%20of%20Social%20Security%20Funds%20(ILO-India).pdf), truy cập ngày 18/01/2024
- [5] Wang Han & Liu Longzhu, *Analysis of the Operation Mechanism of American Social Security Fund*, International Conference on Economic Management and Cultural Industry (ICEMCI 2019)
- [6] Stuart Leckie & Ning Pan, A Review of the National Social Security Fund in China, <https://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.pm.5950046>, truy cập ngày 12/01/2024
- [7] Kent Smetters, “Investing the Social Security Trust Fund in Equities: An Option Pricing Approach”, <https://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/31xx/doc3129/19971.pdf>, truy cập ngày 27/12/2023
- [8] Hironobu Sugaya, “Social Security Funds in ASEAN Countries and their Investments in the Financial Markets”, 2022, *Journal of Gifu Kyoritsu University*, Vol. 56, No. 1

27 Stuart Leckie & Ning Pan, A Review of the National Social Security Fund in China (tiếng Việt: “Đánh giá về Quỹ An sinh xã hội quốc gia ở Trung Quốc”, <https://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.pm.5950046>, truy cập ngày 12/01/2024.