

Số: /BC-LĐTBOXH

Hà Nội, ngày tháng năm 2023

BÁO CÁO
Đánh giá tác động của chính sách
trong dự án Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi)

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẮT CẤP TỔNG QUAN

1. Bối cảnh xây dựng chính sách

Luật Bảo hiểm xã hội số 58/2014/QH13 (sau đây gọi tắt là Luật BHXH 2014) được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XII, kỳ họp thứ 4 thông qua ngày 20 tháng 11 năm 2014 (thay thế Luật Bảo hiểm xã hội số 71/2006/QH11), có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2016 (riêng quy định tại điểm b khoản 1 và khoản 2 Điều 2 có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2018). Luật BHXH 2014 với những điều chỉnh, bổ sung, sửa đổi nổi bật như: (1) Mở rộng đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội (BHXH) bắt buộc đến những người làm việc theo hợp đồng lao động có thời hạn từ đủ 01 tháng đến dưới 03 tháng¹ và những người lao động là công dân nước ngoài vào làm việc tại Việt Nam có giấy phép lao động hoặc chứng chỉ hành nghề hoặc giấy phép hành nghề do cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam cấp²; (2) Nhà nước hỗ trợ tiền đóng BHXH tự nguyện³; (3) Tăng thời gian nghỉ chế độ thai sản từ 4 tháng lên 6 tháng⁴ và quy định chế độ nghỉ thai sản đối với nam giới khi vợ sinh con⁵; chế độ thai sản của lao động nữ mang thai hộ và người mẹ nhờ mang thai hộ⁶; (4) Điều chỉnh công thức tính lương hưu⁷; và (5) Quy định chức năng thanh tra chuyên ngành về

¹ Điểm b khoản 1 Điều 2 Luật BHXH 2014.

² Khoản 2 Điều 2 Luật BHXH 2014 (được quy định chi tiết tại Nghị định số 143/2018/NĐ-CP).

³ Khoản 2 Điều 6, khoản 1 Điều 87 Luật BHXH 2014 (được quy định chi tiết tại Điều 14, Điều 15 Nghị định số 134/2015/NĐ-CP).

⁴ Khoản 1 Điều 34 và Điều 36 Luật BHXH 2014.

⁵ Điểm e khoản 1 Điều 31 và khoản 2 Điều 34 Luật BHXH 2014.

⁶ Điểm c khoản 1 Điều 31 và Điều 35 Luật BHXH 2014 (được quy định chi tiết tại Mục 1 Chương II Nghị định số 115/2015/NĐ-CP).

⁷ Khoản 2 Điều 56 và điểm g khoản 1 Điều 62 Luật BHXH 2014.

đóng BHXH, bảo hiểm thất nghiệp (BHTN) và bảo hiểm y tế (BHYT) của cơ quan BHXH⁸...

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật BHXH 2014 đã được Chính phủ và các Bộ, ngành liên quan ban hành cơ bản đầy đủ, tạo cơ sở pháp lý cho việc thực thi chính sách, chế độ BHXH, đáp ứng nguyện vọng của đông đảo người lao động, bảo đảm an sinh xã hội và hội nhập quốc tế. Một số kết quả cụ thể như sau: (1) Về chính sách đã bao gồm gần như đầy đủ các chính sách theo thông lệ quốc tế, bao gồm chính sách bảo hiểm hưu trí, tử tuất; bảo hiểm ốm đau, thai sản; bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp⁹; (2) Về loại hình BHXH đã bao gồm cả BHXH bắt buộc và BHXH tự nguyện: chính sách BHXH bắt buộc được áp dụng đối với người lao động có quan hệ lao động và BHXH tự nguyện được áp dụng đối với đối tượng không có quan hệ lao động (thực hiện với hai chế độ hưu trí và tử tuất); theo đó khu vực kinh tế chính thức và phi chính thức đều có thể tham gia và thụ hưởng từ chính sách BHXH; (3) Về phạm vi bao phủ BHXH: Tính đến hết tháng 12 năm 2022 đã có gần 17,49 triệu người tham gia BHXH (chiếm khoảng 38,07% lực lượng lao động trong độ tuổi); (4) Số thu BHXH (từ nguồn đóng góp của người lao động và người sử dụng lao động) năm 2022 hơn 293 nghìn tỷ đồng, tăng gần 12,3 lần so với năm 2007 là năm đầu tiên thực hiện Luật BHXH; (5) Về mô hình quản lý và thực hiện chính sách BHXH đã cơ bản phù hợp với thông lệ của các nước.

Bên cạnh những kết quả đạt được nêu trên, qua tổng kết 6 năm thi hành, nhiều doanh nghiệp, tổ chức đại diện người sử dụng lao động và người lao động, tổ chức công đoàn đã phản ánh nhiều vướng mắc, bất cập khi áp dụng các điều khoản của Luật BHXH 2014 về một số nội dung như:

Một là, quy định về thời gian đóng tối thiểu để hưởng lương hưu còn dài

Điều kiện 20 năm đóng BHXH để được hưởng chế độ hưu trí hằng tháng là còn dài không phù hợp với khả năng tạo và duy trì việc làm của nền kinh tế cho người lao động. Điều kiện để hưởng chế độ hưu trí này cùng với hoàn cảnh kinh tế khó khăn đã khiến nhiều người lao động phải quan tâm đến những nhu cầu

⁸ Khoản 3 Điều 13 Luật BHXH 2014.

⁹ Bên cạnh chính sách BHTN theo định của Luật Việc làm và chính sách BHYT theo quy định của Luật Bảo hiểm y tế. Như vậy, tính đến thời điểm báo cáo, Việt Nam đã thực hiện 8/9 chế độ BHXH cơ bản theo Công ước số 152 (năm 1952) của Tổ chức Lao động quốc tế (chỉ còn duy nhất chế độ trợ cấp gia đình/trẻ em là chưa thực hiện).

trước mắt và nản lòng trong quá trình theo đuổi đóng góp cho hệ thống BHXH để được hưởng hưu trí trong tương lai khi về già.

Hai là, diện bao phủ đối tượng tham gia BHXH bắt buộc theo quy định của pháp luật cũng như quy mô tham gia BHXH trên thực tế còn thấp

Về quy định của pháp luật: Chính sách BHXH hiện hành chưa đảm bảo bao phủ toàn dân. Chính sách BHXH cho khu vực phi chính thức mới giới hạn ở hai chế độ hưu trí và tử tuất, một thời gian dài không có chính sách hỗ trợ của Nhà nước¹⁰. BHXH bắt buộc còn chưa điều chỉnh đối với một số nhóm đối tượng có nhu cầu và có khả năng tham gia như chủ hộ kinh doanh cá thể; người quản lý doanh nghiệp, người quản lý điều hành hợp tác xã không hưởng tiền lương, người lao động làm việc theo chế độ linh hoạt.

Về thực trạng tham gia BHXH: Tính đến hết năm 2022, mới chỉ có gần 38,07% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia BHXH, vẫn còn gần 28,42 triệu người chưa tham gia BHXH (khoảng 62% lực lượng lao động trong độ tuổi). Mục tiêu đến năm 2030 có khoảng 60% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia BHXH theo tinh thần Nghị quyết số 28-NQ/TW là một thách thức rất lớn nếu không có những giải pháp căn bản về cả chính sách và công tác tổ chức thực hiện chính sách. Trong thực tế còn nhiều đối tượng thuộc diện tham gia BHXH bắt buộc nhưng chưa tham gia¹¹.

Ba là, diện bao phủ đối tượng hưởng BHXH còn thấp

Theo số liệu thống kê, hiện nay số người hưởng lương hưu, trợ cấp BHXH hằng tháng, trợ cấp xã hội hằng tháng đối với người cao tuổi¹² là hơn 5,1 triệu người mới chỉ chiếm 35% so số người sau độ tuổi nghỉ hưu, trong đó: (1) Số người hưởng lương hưu là 2,7 triệu người; (2) Số người hưởng trợ cấp BHXH hằng tháng là 0,63 triệu người; (3) Số người hưởng trợ cấp hưu trí xã hội (trợ cấp xã hội hằng tháng đối với người cao tuổi) là hơn 1,8 triệu người. Mục tiêu của Nghị

¹⁰ Từ ngày 01 tháng 01 năm 2018 mới bắt đầu có chính sách hỗ trợ từ NSNN cho đối tượng tham gia BHXH tự nguyện.

¹¹ Căn cứ dữ liệu quản lý thuế tập trung của ngành thuế, số liệu người lao động có phát sinh giao dịch với cơ quan thuế: Năm 2018, tổng số cá nhân người Việt Nam phát sinh thu nhập tiền lương, tiền công là 20,1 triệu người, số nộp BHXH chỉ có 12 triệu người chiếm 59,7%; Năm 2019, tổng số cá nhân người Việt Nam phát sinh thu nhập tiền lương, tiền công là 20,6 triệu người, số nộp BHXH chỉ có 12,76 triệu người, chiếm 61,9%; Năm 2020, tổng số cá nhân người Việt Nam phát sinh thu nhập tiền lương, tiền công là 21,4 triệu người, số nộp BHXH chỉ có 13,4 triệu người, chiếm 62,6%.

¹² Người cao tuổi được hưởng trợ cấp xã hội hằng tháng theo quy định tại khoản 5 Điều 5 Nghị định số 20/2021/NĐ-CP ngày 15 tháng 3 năm 2021 của Chính phủ định quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội

quyết số 28-NQ/TW phân đầu số người sau độ tuổi nghỉ hưu được hưởng lương hưu, BHXH hằng tháng và trợ cấp hưu trí xã hội đạt khoảng 55% vào năm 2025 và khoảng 60% vào năm 2030.

Thực trạng nêu trên có thể được lý giải là do theo quy định của pháp luật hiện hành, độ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội khá cao (80 tuổi)¹³; thời gian tham gia BHXH tối thiểu để hưởng lương hưu khá dài (20 năm)¹⁴ dẫn đến nhiều người không tích lũy đủ thời gian đóng BHXH để đủ điều kiện hưởng lương hưu và cũng chưa đủ điều kiện về tuổi để được hưởng trợ cấp hưu trí xã hội.

Theo dự báo của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO)¹⁵, nếu không có sự hỗ trợ tích cực từ ngân sách nhà nước (NSNN) thì đến năm 2030 có trên 16 triệu người cao tuổi không có lương hưu do tốc độ già hóa xảy ra nhanh hơn cả tốc độ phát triển của nền kinh tế.

Bón là, tính tuân thủ pháp luật về BHXH còn thấp, việc tổ chức thu chưa kịp thời dẫn đến tình trạng nợ đóng, chậm đóng BHXH còn diễn ra phổ biến

Theo số liệu báo cáo của cơ quan BHXH, số tiền chậm đóng, nợ đóng BHXH giai đoạn 2016 - 2020 liên tục tăng, cụ thể năm 2016 là trên 9.500 tỷ đồng; năm 2017 là trên 9.700 tỷ đồng; năm 2019 là trên 10.000 tỷ đồng và năm 2020 trên 11.600 tỷ đồng. Trong đó, số nợ đóng BHXH từ 3 năm trở lên chiếm trên 34% tổng số nợ đóng BHXH.

Hiện nay, có khoảng 163 nghìn đơn vị, doanh nghiệp chưa tham gia BHXH; 241 nghìn đơn vị, doanh nghiệp chưa tham gia đầy đủ BHXH cho người lao động, tập trung chủ yếu là khối doanh nghiệp ngoài quốc doanh có quy mô nhỏ và siêu nhỏ, với số lao động, cá nhân có thu nhập khoảng trên 3 triệu người (số liệu cơ quan Thuế cung cấp khoảng 18 triệu lao động và cá nhân có thu nhập chịu thuế, nhưng cơ quan BHXH đang quản lý thu BHXH bắt buộc trên 15 triệu người). Cơ quan BHXH đang tiếp tục phối hợp với đơn vị liên quan điều tra, rà soát để xác định số doanh nghiệp, số lao động thuộc diện tham gia BHXH bắt buộc trong số 163 nghìn đơn vị, doanh nghiệp chưa tham gia BHXH và 3 triệu cá nhân có thu nhập nêu trên.

¹³ Luật Người cao tuổi

¹⁴ Luật BHXH

¹⁵ Báo cáo tóm lược các phương án xây dựng hệ thống hưu trí đa tầng ở Việt Nam, Tổ chức Lao động Quốc tế, 2019

2. Mục tiêu, quan điểm chỉ đạo

2.1. Mục tiêu

a) Mục tiêu tổng quát:

Xây dựng chính sách BHXH để BHXH thực sự là một trụ cột chính của hệ thống an sinh xã hội, từng bước mở rộng vững chắc diện bao phủ BHXH, hướng tới mục tiêu 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. Nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và phát triển hệ thống thực hiện chính sách BHXH tinh gọn, chuyên nghiệp, hiện đại, tin cậy và minh bạch.

b) Mục tiêu cụ thể:

Luật BHXH lần này sẽ được sửa đổi cơ bản, toàn diện nhằm:

- Đáp ứng yêu cầu thể chế hóa cơ bản các nội dung cải cách chính sách BHXH tại Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23/5/2018 Hội nghị lần thứ bảy của Ban Chấp hành Trung ương Khóa XII về cải cách chính sách BHXH và bảo đảm sự đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật.

- Góp phần hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; giải quyết căn bản các vướng mắc, bất cập từ thực tiễn thi hành sau 6 năm áp dụng trên thực tế và tạo khung pháp lý thông thoáng, linh hoạt hơn về đăng ký, quản lý tham gia, thụ hưởng các quyền lợi về BHXH.

- Đảm bảo hài hòa lợi ích của người lao động và người sử dụng lao động trong quá trình tham gia và thụ hưởng các quyền lợi về BHXH phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Đáp ứng các yêu cầu về hội nhập quốc tế trong lĩnh vực BHXH.

2.2. Quan điểm chỉ đạo

Luật BHXH (sửa đổi) được xây dựng dựa trên các quan điểm chỉ đạo sau đây:

(1) Bảo đảm quyền an sinh xã hội theo quy định của Hiến pháp năm 2013; thể chế hóa quan điểm, đường lối, nội dung cải cách trong Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23 tháng 5 năm 2018 Hội nghị lần thứ bảy của Ban Chấp hành

Trung ương Khóa XII về cải cách chính sách BHXH và các văn kiện, nghị quyết có liên quan.

(2) Trên cơ sở kế thừa, phát triển những quy định hiện hành phù hợp đã được kiểm nghiệm trong thực tiễn, sửa đổi các quy định chưa phù hợp, bảo đảm tính khả thi, dài hạn, bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật; bổ sung những quy định mới phù hợp với xu hướng phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và yêu cầu hội nhập quốc tế.

(3) Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên tham gia BHXH; tạo điều kiện thuận lợi để mọi người lao động được tham gia và thụ hưởng các chế độ BHXH.

(4) Xây dựng các chế độ BHXH theo nguyên tắc đóng - hưởng; công bằng, bình đẳng; chia sẻ và bền vững.

(5) Tham khảo và tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới, đặc biệt là các quốc gia có đặc điểm tương đồng với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam. Tuân thủ các tiêu chuẩn, điều kiện và cam kết quốc tế mà Việt Nam tham gia.

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

1. Chính sách 1: Bổ sung tầng trợ cấp hưu trí xã hội

1.1. Xác định vấn đề cần giải quyết, nguyên nhân của vấn đề:

Trong bối cảnh tốc độ già hóa dân số nhanh, tỷ trọng người cao tuổi xu hướng tăng nhanh trong khi tỷ trọng người trong độ tuổi lao động giảm, kinh nghiệm của các nước thực hiện chính sách BHXH hướng tới bảo phủ toàn dân cho thấy, chính sách BHXH cần được thiết kế theo hướng đa tầng, hỗ trợ và bổ sung cho nhau để đảm bảo an sinh cho mọi người dân. Các nước thành công trong thực hiện chính sách BHXH đều thực hiện theo hướng này, cụ thể:

Tầng phổ quát do Nhà nước đảm bảo khi người dân đến tuổi già, không có lương hưu do không tham gia BHXH bắt buộc hoặc BHXH tự nguyện thì được hưởng một khoản trợ cấp hưu trí xã hội¹⁶ dưới hình thức trợ cấp tuổi già, phần này do NSNN đảm bảo.

¹⁶ Lương hưu xã hội: Tiếng Anh là Social Pension. Đây chính là trợ cấp xã hội từ nguồn NSNN cho người cao tuổi ở Việt Nam hiện nay (theo quy định tại Nghị định số 136/2013/NĐ-CP).

Tầng BHXH bắt buộc thực hiện theo nguyên tắc đóng - hưởng, chia sẻ và bền vững về tài chính, bao gồm cả chế độ hưu trí, tử tuất của BHXH tự nguyện. Ở tầng này nguyên tắc đóng - hưởng, chia sẻ và bền vững tài chính là rất quan trọng. Lợi ích từ tầng này là khiêm tốn vì có sự chia sẻ giữa các thành viên.

Tầng hưu trí bổ sung khi người lao động hoặc doanh nghiệp muốn đóng cho người lao động để được hưởng quyền lợi hưu trí cao hơn, thường do các doanh nghiệp kinh doanh bảo hiểm và các công ty quản lý quỹ đảm nhận.

Theo đánh giá tại Đề án cải cách chính sách BHXH về hệ thống chính sách BHXH của Việt Nam đã chỉ rõ: *“Hệ thống BHXH về cơ bản còn thiết kế đơn tầng, sự kết nối giữa chính sách BHXH với các chính sách xã hội khác¹⁷ chưa đồng bộ, chặt chẽ để thực sự đóng vai trò là một trụ cột chính của hệ thống an sinh xã hội”*. Tại Nghị quyết số 28-NQ/TW đã định hướng xây dựng hệ thống BHXH đa tầng ở Việt Nam bao gồm:

(1) *Trợ cấp hưu trí xã hội*: NSNN cung cấp một khoản trợ cấp cho người cao tuổi không có lương hưu, hoặc BHXH hằng tháng.

(2) *BHXH cơ bản*, bao gồm BHXH bắt buộc và BHXH tự nguyện.

(3) *Bảo hiểm hưu trí bổ sung* là chế độ hưu trí tự nguyện theo nguyên tắc thị trường, tạo điều kiện cho người sử dụng lao động và người lao động có thêm sự lựa chọn tham gia đóng góp để được hưởng mức lương hưu cao hơn.

Trên cơ sở định hướng xây dựng hệ thống BHXH đa tầng ở Việt Nam được nêu tại Nghị quyết số 28-NQ/TW và thực trạng hệ thống, chính sách pháp luật hiện hành cho thấy: Hệ thống BHXH về cơ bản còn thiết kế đơn tầng, chính sách trợ cấp xã hội đối với người cao tuổi còn thực hiện riêng rẽ và chưa có sự kết nối giữa các chính sách để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, trợ cấp hưu trí xã hội đang được quy định tại Luật Người cao tuổi¹⁸; BHXH cơ bản và Bảo hiểm hưu trí bổ sung đang được quy định tại Luật BHXH. Với quy định hiện hành, ở Việt Nam mặc dù đã định hình hệ thống BHXH đa tầng, tuy nhiên hiện nay các tầng đang được quy định và thực hiện theo 02 luật (Luật Người cao tuổi và Luật BHXH) khá độc lập,

¹⁷ Như: chính sách bảo trợ xã hội đối với người cao tuổi, người khuyết tật; chính sách giảm nghèo bền vững; chính sách tạo việc làm, hỗ trợ duy trì, chuyển đổi việc làm.

¹⁸ Mục 4 Chương II Luật Người cao tuổi năm 2009 và Nghị định số 20/2021/NĐ-CP ngày 15/3/2021 của Chính phủ quy định: Người từ đủ 80 tuổi trở lên (một số đối tượng đặc biệt được hưởng với tuổi thấp hơn) mà không có lương hưu, trợ cấp BHXH hằng tháng thì được hưởng trợ cấp xã hội hằng tháng với mức 360.000 đồng/tháng.

không có sự liên kết, hỗ trợ giữa các tầng dẫn đến không phát huy được hiệu quả trong việc thực hiện định hướng bảo phủ bảo hiểm toàn dân, khuyến khích việc tự bảo đảm an sinh cho bản thân. Thực tiễn cũng cho thấy, việc thiếu sự liên kết, hỗ trợ giữa các tầng còn dẫn đến tình trạng kìm hãm sự phát triển của các tầng¹⁹.

1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

1.2.1. Mục tiêu chung:

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.

1.2.2. Mục tiêu cụ thể:

- Xây dựng hệ thống BHXH đa tầng gồm: (1) Trợ cấp hưu trí xã hội; (2) BHXH cơ bản, bao gồm BHXH bắt buộc và BHXH tự nguyện; (3) Bảo hiểm hưu trí bổ sung theo đúng tinh thần của Nghị quyết số 28-NQ/TW.

- Tăng cường sự liên kết, hỗ trợ giữa các tầng, đặc biệt là tầng trợ cấp hưu trí xã hội và tầng BHXH cơ bản nhằm nâng cao hiệu quả hướng tới mở rộng bao phủ đối tượng tham gia và thụ hưởng.

- Khuyến khích các địa phương tùy thuộc vào khả năng ngân sách hỗ trợ thêm để người cao tuổi được hưởng mức trợ cấp hưu trí xã hội cao hơn so với mức quy định chung.

1.3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi) bổ sung chương III về trợ cấp hưu trí xã hội (từ Điều 22 đến Điều 29), trong đó quy định công dân Việt Nam từ đủ 80 tuổi trở lên mà không có lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội hằng tháng khác thì sẽ được hưởng trợ cấp hưu trí xã hội do ngân sách nhà nước đảm bảo²⁰.

Để phù hợp với thực tiễn triển khai trong khuyến khích các địa phương, đảm bảo tính ổn định, không gây xáo trộn cũng như phát sinh tăng nguồn lực thực hiện dự thảo quy định việc tổ chức thực hiện: (i) Đối với trợ cấp hưu trí xã hội do ngân sách nhà nước đảm bảo do các địa phương thực hiện cùng với các chính sách

¹⁹ Với định hướng giảm độ tuổi và tăng mức hưởng trợ cấp hưu trí xã hội có thể không thể khuyến khích được người dân tham gia BHXH tự nguyện.

²⁰ Kế thừa một phần quy định về trợ cấp xã hội hằng tháng đối với người cao tuổi đang được quy định tại Luật Người cao tuổi.

khác đối với người cao tuổi; (ii) Trợ cấp hàng tháng (liên kết tầng) do quỹ bảo hiểm xã hội đảm bảo do cơ quan BHXH thực hiện.

1.4. Đánh giá tác động giải pháp đề xuất đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

a) Tác động kinh tế

Đối với ngân sách nhà nước: Theo đề xuất tại dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi), mức trợ cấp hưu trí xã hội hằng tháng đối với người cao tuổi từ 80 tuổi trở lên mà không có lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội hằng tháng khác được đề xuất nâng lên từ 360.000 đồng/người/tháng²¹ lên thành 500.000 đồng/người/tháng nên sẽ làm phát sinh thêm nguồn kinh phí do ngân sách nhà nước đảm bảo chi trả cho đối tượng này. Kinh phí phát sinh thêm ước tính vào khoảng hơn 2,2 nghìn tỷ đồng/năm (chưa bao gồm kinh phí phát sinh khi mua thẻ BHYT, việc gia tăng đối tượng thuộc diện được hưởng trợ cấp hưu trí xã hội hằng năm, việc điều chỉnh mức hưởng trợ cấp hưu trí xã hội trong trường hợp thực hiện điều chỉnh như đối với việc điều chỉnh lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội hằng tháng như hiện hành). Một điểm cần lưu ý đó là hiện nay kinh phí chi trả trợ giúp cho người cao tuổi từ 80 tuổi trở lên mà không có lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội hằng tháng do ngân sách địa phương đảm bảo, cho nên đối với một số địa phương có ngân sách còn khó khăn thì cần phải có thêm sự hỗ trợ từ ngân sách của Trung ương.

Đối với người cao tuổi từ 80 tuổi trở lên mà không có lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội hằng tháng khác việc nâng mức trợ cấp sẽ giúp cho những người cao tuổi này có thêm hỗ trợ về kinh tế để cải thiện cuộc sống. Ước tính hiện nay có khoảng 1,2 triệu người cao tuổi từ 80 tuổi trở lên mà không có lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội hằng tháng khác đang hưởng trợ cấp xã hội, điều này có nghĩa là có khoảng 1,2 triệu người cao tuổi nói trên được nâng mức hưởng trợ cấp hằng tháng, có sự cải thiện về kinh tế hơn.

b) Tác động xã hội

Việc điều chỉnh tăng mức trợ cấp hưu trí xã hội hằng tháng theo đề xuất sẽ giúp cho 1,2 triệu người cao tuổi từ 80 tuổi trở lên mà không có lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội hằng tháng khác đang hưởng trợ giúp xã hội hiện nay được

²¹ Nghị định 20/2021/NĐ-CP ngày 15 tháng 3 năm 2021 của Chính phủ quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội.

tăng mức trợ cấp. Tuy nhiên điều này, cũng sẽ tạo ra sự so sánh với các đối tượng đang hưởng chính sách bảo trợ xã hội, tạo áp lực phải tăng mức chuẩn trợ giúp xã hội đang áp dụng tại Nghị định số 20/2021/NĐ-CP ngày 15 tháng 3 năm 2021 của Chính phủ quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội. Do người cao tuổi từ 80 tuổi trở lên mà không có lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội hằng tháng được quy định tại pháp luật về bảo trợ xã hội và được áp dụng mức trợ cấp xã hội hằng tháng ở hệ số 1 (360.000 đồng/tháng). Do vậy, các đối tượng thuộc chính sách bảo trợ xã hội hiện đang được áp dụng ở hệ số 1,5 (540.000 đồng/tháng)/ hệ số 2 (720.000 đồng/tháng)/ hệ số 3 (1.080.000 đồng/tháng) sẽ có sự so sánh. Đặc biệt là các đối tượng người cao tuổi khác đang được áp dụng hệ số cao hơn đối tượng người cao tuổi từ 80 tuổi trở lên mà không có lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội hằng tháng khác.

c) Tác động về giới

Chính sách nhằm đảm bảo an toàn thu nhập cho người cao tuổi ở cả hai giới, đặc biệt người cao tuổi là phụ nữ với tuổi thọ trung bình sau độ tuổi nghỉ hưu cao hơn nam giới²².

d) Tác động về thủ tục hành chính

Không phát sinh thêm thủ tục hành chính. Do kế thừa quy định hiện hành về thủ tục hành chính đề nghị hưởng trợ cấp xã hội đối với người cao tuổi. Người cao tuổi từ 80 tuổi trở lên mà không có lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội hằng tháng khác hiện nay vẫn tiếp tục được chi trả.

đ) Tác động hệ thống pháp luật

Đối với hệ thống pháp luật trong nước: Sửa đổi một số luật liên quan như Luật BHXH (bổ sung quy định về trợ cấp hưu trí xã hội), Luật Người cao tuổi (bổ sung nội dung trợ cấp xã hội hằng tháng đối với người cao tuổi từ 80 tuổi trở lên mà không có lương hưu, trợ cấp bảo hiểm xã hội hằng tháng).

Việc tăng mức hưởng trợ cấp hưu trí xã hội (trợ giúp xã hội cho người cao tuổi) cùng với việc quy định Chính phủ quyết định điều chỉnh giảm dần độ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội (khoản 2 Điều 26 dự thảo Luật BHXH) có thể có tác động tiêu cực đến việc phát triển đối tượng tham gia BHXH tự nguyện. Nguyên

²² Theo dữ liệu Niêm giám thống kê năm 2021 của Tổng cục Thống kê, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tuổi thọ trung bình của nam giới Việt Nam là 71,1 tuổi, tuổi thọ trung bình của nữ giới Việt Nam là 76,4 tuổi.

nhân là do, người lao động chỉ có khả năng tham gia BHXH tự nguyện ở mức thấp sẽ có sự so sánh giữa việc không tham gia để hưởng trợ cấp hưu trí xã hội và việc tham gia để hưởng lương hưu hoặc lựa chọn tham gia với thời gian vừa đủ để không đủ điều kiện hưởng lương hưu để được hưởng sớm trợ cấp hưu trí xã hội, sau đó tiếp tục hưởng trợ cấp hưu trí xã hội. Điều này càng được thể hiện rõ trong trường hợp tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội được điều chỉnh giảm sâu hơn so với hiện nay.

2. Chính sách 2: Mở rộng đối tượng tham gia BHXH bắt buộc

2.1. Xác định vấn đề cần giải quyết, nguyên nhân của vấn đề:

Luật BHXH số 58/2014/QH13 được Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 4 Quốc hội khóa XIII với một số điểm bổ sung, điều chỉnh về đối tượng tham gia BHXH, cụ thể:

*** Đối với BHXH bắt buộc:**

- Bổ sung đối tượng tham gia là người làm việc theo hợp đồng lao động có thời hạn từ đủ 01 tháng đến dưới 03 tháng (thực hiện từ 01/01/2018);

- Bổ sung đối tượng tham gia là người hoạt động không chuyên trách ở xã, phường, thị trấn (thực hiện từ 01/01/2016);

- Bổ sung đối tượng tham gia là người lao động là công dân nước ngoài vào làm việc tại Việt Nam có giấy phép lao động hoặc chứng chỉ hành nghề hoặc giấy phép hành nghề do cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam cấp được tham gia BHXH bắt buộc theo quy định của Chính phủ (thực hiện từ 01/01/2018);

*** Đối với BHXH tự nguyện:**

- Bỏ giới hạn trần tuổi đối với người tham gia BHXH tự nguyện (từ đủ 60 tuổi trở lên đối với nam và từ đủ 55 tuổi trở lên đối với nữ).

- Thực hiện hỗ trợ tiền đóng cho người tham gia BHXH tự nguyện.

Triển khai thực hiện Luật BHXH, trong giai đoạn 2016 -2021, công tác phát triển đối tượng tham gia BHXH đã đạt được một số kết quả như sau:

*** Về việc phát triển đối tượng tham gia BHXH:**

Năm 2016, số người tham gia BHXH là 13,05 triệu người, chiếm 23,8% lực lượng lao động²³, trong đó số người tham gia BHXH bắt buộc là 12,85 triệu người, số người tham gia BHXH tự nguyện là 203 nghìn người.

Năm 2022, số người tham gia BHXH là 17,49 triệu người (tăng 34,02 % so với năm 2016), chiếm 33,89 % lực lượng lao động²⁴, chiếm 38,07 % lực lượng lao động trong độ tuổi²⁵, trong đó số người tham gia BHXH bắt buộc là 16,03 triệu người (tăng 24,74 % so với năm 2016), số người tham gia BHXH tự nguyện là 1,46 triệu người (tăng 619 % so với năm 2016).

Tính chung giai đoạn 2016 - 2022, tốc độ tăng trưởng bình quân số người tham gia BHXH là 5,0%/năm trong đó tốc độ tăng trưởng bình quân số người tham gia BHXH bắt buộc đạt 3,75%/năm BHXH tự nguyện đạt 38,93%/năm.

Tuy nhiên, qua tổng kết thi hành cho thấy pháp luật BHXH bắt buộc còn bỏ sót một số nhóm đối tượng có nhu cầu và có khả năng nhưng chưa được luật hóa để tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc như chủ hộ kinh doanh cá thể, người quản lý doanh nghiệp, người quản lý điều hành hợp tác xã không hưởng tiền lương, người lao động làm việc theo chế độ linh hoạt.

Hiện nay cả nước có hơn 5,1 triệu hộ kinh doanh cá thể, gấp 6 lần số lượng doanh nghiệp. Và theo số liệu cơ quan thuế quản lý thì cả nước có hơn 1,7 triệu lượt hộ nộp thuế²⁶. Tuy nhiên, hiện nay nhóm này chưa thuộc diện tham gia BHXH bắt buộc; chỉ có rất ít chủ hộ kinh doanh cá thể hiện đang tham gia BHXH tự nguyện.

Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, ước năm 2022, cả nước có khoảng 29 nghìn hợp tác xã hoạt động, thu hút gần 6 triệu thành viên tham gia; trong đó có 970 nghìn người lao động làm việc trong khu vực hợp tác xã. Tuy nhiên, theo báo cáo của cơ quan BHXH thì hiện nay mới có gần 7 nghìn hợp tác xã đăng ký tham gia BHXH bắt buộc cho khoảng 40 nghìn người lao động.

²³ Theo Báo cáo Kinh tế Xã hội năm 2016 của Tổng cục Thống kê công bố, lực lượng lao động từ 15 tuổi trở lên ước tính trong năm 2016 là 54,4 triệu người.

²⁴ Theo Thông cáo báo chí tình hình lao động, việc làm quý IV và năm 2021 của Tổng cục Thống kê công bố, lực lượng lao động từ 15 tuổi trở lên ước tính trong năm 2022 là 51,6 triệu người.

²⁵ Theo Thông cáo báo chí tình hình lao động, việc làm quý IV và năm 2022 của Tổng cục Thống kê công bố, lực lượng lao động trong độ tuổi trong năm 2022 là 46,0 triệu người.

²⁶ Hộ kinh doanh có doanh thu dưới 100 triệu đồng/năm không bắt buộc phải nộp thuế.

Theo kết quả khảo sát tại một số địa phương, nhiều người quản lý doanh nghiệp, người quản lý điều hành hợp tác xã không hưởng tiền lương có nguyện vọng tham gia BHXH bắt buộc.

2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề:

Đạt được mục tiêu của Nghị quyết số 28-NQ/TW về diện bao phủ đối tượng tham gia và đối tượng thụ hưởng BHXH:

- Đến năm 2025: Phần đầu đạt khoảng 45% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia BHXH, trong đó nông dân và lao động khu vực phi chính thức tham gia BHXH tự nguyện chiếm khoảng 2,5% lực lượng lao động trong độ tuổi; có khoảng 55% số người sau độ tuổi nghỉ hưu được hưởng lương hưu, BHXH hằng tháng và trợ cấp hưu trí xã hội.

- Đến năm 2030: Phần đầu đạt khoảng 60% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia BHXH, trong đó nông dân và lao động khu vực phi chính thức tham gia BHXH tự nguyện chiếm khoảng 5% lực lượng lao động trong độ tuổi; khoảng 60% số người sau độ tuổi nghỉ hưu được hưởng lương hưu, BHXH hằng tháng và trợ cấp hưu trí xã hội.

- Thể chế hóa quan điểm, định hướng cải cách chính sách bảo hiểm xã hội tại Nghị quyết số 28-NQ/TW về mở rộng đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc đối với các nhóm chủ hộ kinh doanh, người quản lý doanh nghiệp, người quản lý, điều hành hợp tác xã không hưởng tiền lương, người lao động làm việc theo chế độ linh hoạt.

2.3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Tại dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội (sửa đổi): (Điều 31): Bổ sung đối tượng thuộc diện tham gia BHXH bắt buộc: (i) Chủ hộ kinh doanh; (ii) Người quản lý doanh nghiệp, người quản lý điều hành hợp tác xã không hưởng tiền lương; (iii) Người lao động làm việc không trọn thời gian.

2.4. Đánh giá tác động của đề xuất đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

a) Tác động kinh tế

- Đối với nhà nước: Không có tác động về kinh tế. Tuy nhiên, việc gia tăng đối tượng tham gia BHXH bắt buộc sẽ giúp cho Nhà nước giảm áp lực trong việc

đảm bảo an sinh xã hội cho những người lao động này khi họ đến tuổi nghỉ hưu hoặc đến tuổi hưởng trợ giúp xã hội.

- Đối với quỹ BHXH: Đối tượng tham gia BHXH mở rộng sẽ làm tăng nguồn thu vào quỹ BHXH; tuy nhiên đồng thời làm tăng nguồn chi từ quỹ BHXH trong cả ngắn hạn, trung hạn và dài hạn. Trong trung hạn, việc gia tăng đối tượng tham gia sẽ giúp cải thiện khả năng cân đối tài chính của quỹ BHXH, trong dài hạn thì cần phải xem xét, đánh giá cụ thể hơn theo từng quỹ thành phần đặc biệt là đối với quỹ hưu trí, tử tuất do vấn đề nợ lương hưu tiềm ẩn, số người tham gia càng nhiều, số nợ lương hưu tiềm ẩn càng lớn..

- Đối với chủ hộ kinh doanh cá thể: Khoảng 5,1 triệu chủ hộ kinh doanh cá thể hiện nay sẽ thuộc đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc. Theo đó, mỗi cá nhân chủ hộ sẽ phát sinh kinh phí đóng bảo hiểm xã hội (25%, trong đó 22% vào quỹ hưu trí, tử tuất, 3% vào quỹ ốm đau, thai sản), trong khoảng từ 500.000 đồng/tháng cho đến 9.000.000 đồng/tháng (tương đương từ 6 triệu đồng/năm đến 108 triệu đồng/năm), mức kinh phí cụ thể phụ thuộc vào mức đóng do người tham gia là chủ hộ kinh doanh lựa chọn tham gia dựa trên khả năng đóng góp. Tuy nhiên, bù lại người tham gia là chủ hộ kinh doanh cá thể sẽ được bảo vệ khỏi những rủi ro sự kiện bảo hiểm, được hưởng các chế độ ốm đau, thai sản, hưu trí, tử tuất, mức hưởng tương đương với mức đóng góp. Ngoài ra, còn một vấn đề cần được quan tâm đó là chi phí thực hiện thủ tục hành chính về đăng ký tham gia và đóng bảo hiểm xã hội. Do quy định trong dự thảo Luật BHXH thì chủ hộ kinh doanh cá thể sẽ phải tự đăng ký và đóng theo từng tháng, do vậy nếu không có hình thức đăng ký tham gia và phương thức thu tiền đóng phù hợp và tiện lợi thì sẽ phát sinh chi phí đánh đổi đối với mỗi cá nhân là chủ hộ kinh doanh cá thể trong việc thực hiện quy định tham gia BHXH bắt buộc theo từng tháng. Bởi vì không phải hộ kinh doanh nào cũng đủ lớn để có thể thuê hoặc có một cá nhân đảm nhiệm các công việc liên quan đến kê khai bảo hiểm xã hội, nhân sự,...mà sẽ phải tự thực hiện các thủ tục này.

- Đối với người quản lý doanh nghiệp, người quản lý điều hành hợp tác xã không hưởng tiền lương: Cũng giống như đối với nhóm đối tượng chủ hộ kinh doanh cá thể, mỗi cá nhân thuộc đối tượng nêu trên sẽ phát sinh kinh phí đóng bảo hiểm xã hội (25%, trong đó 22% vào quỹ hưu trí, tử tuất, 3% vào quỹ ốm đau, thai sản), trong khoảng từ 500.000 đồng/tháng cho đến 9.000.000 đồng/tháng (tương đương từ 6 triệu đồng/năm đến 108 triệu đồng/năm), mức kinh phí cụ thể

phụ thuộc vào mức đóng do người tham gia lựa chọn tham gia dựa trên khả năng đóng góp. Tuy nhiên, bù lại người tham gia sẽ được bảo vệ khỏi những rủi ro sự kiện bảo hiểm, được hưởng các chế độ ốm đau, thai sản, hưu trí, tử tuất, mức hưởng tương đương với mức đóng góp.

- Đối với người làm việc không trọn thời gian: người lao động và người sử dụng lao động sẽ phải đóng vào quỹ hưu trí tử tuất (người lao động 8%; người sử dụng lao động 14%), quỹ ốm đau thai sản (người sử dụng lao động 3%) trên tiền lương của người lao động. Việc này sẽ làm phát sinh thêm chi phí cho người lao động và người sử dụng lao động. Tuy nhiên, bù lại người lao động và người sử dụng lao động đều nhận được lợi ích từ việc tham gia đóng góp vào quỹ bảo hiểm xã hội.

b) Tác động xã hội

Việc thực hiện chính sách sẽ giúp mở rộng diện bao phủ đối tượng tham gia BHXH bắt buộc. Đảm bảo mục tiêu phát triển đối tượng tham gia BHXH tại Nghị quyết số 28-NQ/TW, góp phần đảm bảo an sinh xã hội, hướng đến bảo hiểm xã hội toàn dân.

Việc quy định bắt buộc đối với chủ hộ kinh doanh cá thể có thể sẽ gây phản ứng đối với các chủ hộ kinh doanh cá thể. Do điều kiện của các chủ hộ kinh doanh cá thể là khác nhau, hoạt động kinh doanh cũng khác nhau. Hiện nay, quy định tại dự thảo Luật cũng chưa có sự phân biệt giữa chủ hộ kinh doanh cá thể đang hoạt động và không còn hoạt động.

c) Tác động về giới

Phương án này tạo ra những tác động tích cực về giới đặc biệt là đối với nữ giới, do lao động nữ thuộc đối tượng tham gia ngoài chế độ hưu trí, tử tuất thì sẽ được hưởng chế độ ốm đau, thai sản là 02 chế độ rất quan trọng đối với nữ giới để đảm bảo thực hiện quyền, thiên chức làm mẹ của mình.

d) Tác động về thủ tục hành chính:

Không phát sinh thủ tục hành chính mới.

đ) Tác động đến hệ thống pháp luật

Phương án này chỉ phát sinh các nội dung cần sửa đổi, bổ sung trong Luật BHXH 2014.

3. Chính sách 3: Mở rộng diện bao phủ đối tượng thụ hưởng BHXH (giảm điều kiện về số năm đóng để hưởng lương hưu, bổ sung chế độ thai sản trong chính sách BHXH tự nguyện, sửa đổi cách tính hưởng BHXH một lần và liên kết với tầng trợ cấp hưu trí xã hội)

3.1. Xác định vấn đề cần giải quyết, nguyên nhân của vấn đề:

(1) Luật BHXH số 58/2014/QH13 được Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 4 Quốc hội khóa XIII với một số quy định về đối tượng hưởng lương hưu cụ thể như sau:

* Đối với BHXH bắt buộc:

- Người lao động khi nghỉ việc có đủ 20 năm đóng BHXH trở lên thì được hưởng lương hưu nếu đủ tuổi nghỉ hưu (người lao động làm việc trong điều kiện lao động bình thường: Nam đủ 60 tuổi, nữ đủ 55 tuổi)²⁷. Đối với người lao động làm nghề hoặc công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm hoặc đặc biệt nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm hoặc làm việc ở nơi có phụ cấp khu vực hệ số 0,7 trở lên; người lao động làm công việc khai thác than trong hầm lò; người bị nhiễm HIV/AIDS do tai nạn rủi ro nghề nghiệp; người lao động bị suy giảm khả năng lao động từ 61% trở lên và một số trường hợp khác theo quy định của Chính phủ²⁸ quy định tuổi nghỉ hưu thấp hơn.

- Chưa công nhận thời gian đóng BHXH của người lao động vào quỹ BHXH của quốc gia đã ký Điều ước quốc tế về bảo hiểm xã hội với Việt Nam;

- Chưa có căn cứ (công thức) chi trả lương hưu cho người lao động đóng BHXH tại Việt Nam (vào quỹ BHXH của Việt Nam) theo Điều ước quốc tế ký giữa Chính phủ Việt Nam và Chính phủ quốc gia đối tác mà thời gian đóng BHXH tại Việt Nam ngắn hơn thời gian đóng BHXH tối thiểu để hưởng lương hưu của Việt Nam;

- Người lao động thuộc lực lượng vũ trang quy định tuổi nghỉ hưu thấp hơn và theo quy định của Luật Sĩ quan Quân đội nhân dân Việt Nam, Luật Công an nhân dân, Luật Cơ yếu, Luật Quân nhân chuyên nghiệp, công nhân và viên chức quốc phòng.

²⁷ Từ ngày 01/01/2021, tuổi nghỉ hưu theo quy định tại Điều 169 của Bộ luật Lao động và Nghị định số 135/2020/NĐ-CP ngày 18/11/2020 của Chính phủ quy định về tuổi nghỉ hưu

²⁸ Người thuộc diện tinh giản biên chế, không đủ tuổi tài cừ, tái bổ nhiệm

- Lao động nữ là người hoạt động chuyên trách hoặc không chuyên trách ở xã, phường, thị trấn tham gia BHXH khi nghỉ việc mà có từ đủ 15 năm đến dưới 20 năm đóng BHXH và đủ tuổi nghỉ hưu thì cũng được hưởng lương hưu.

* Đối với BHXH tự nguyện:

- Người lao động có đủ 20 năm đóng BHXH trở lên và nam đủ 60 tuổi, nữ đủ 55 tuổi²⁹;

- Người lao động đã đủ điều kiện về tuổi theo quy định nhưng thời gian đóng BHXH chưa đủ 20 năm thì được đóng cho đến khi đủ 20 năm để hưởng lương hưu.

(2) Theo Luật BHXH và Nghị quyết số 93/2015/QH13 ngày 22 tháng 6 năm 2015 của Quốc hội về việc thực hiện chính sách hưởng BHXH một lần đối với người lao động quy định người lao động mà có yêu cầu thì được hưởng BHXH một lần nếu thuộc một trong các trường hợp sau đây:

- Đủ tuổi hưởng lương hưu theo quy định mà chưa đủ 20 năm đóng BHXH hoặc theo quy định tại Khoản 3 Điều 54 của Luật BHXH mà chưa đủ 15 năm đóng BHXH và không tiếp tục tham gia BHXH tự nguyện.

- Sau một năm nghỉ việc mà chưa đủ 20 năm đóng BHXH và không tiếp tục đóng BHXH;

- Ra nước ngoài để định cư;

- Người đang bị mắc một trong những bệnh nguy hiểm đến tính mạng như ung thư, bại liệt, xơ gan cổ chướng, phong, lao nặng, nhiễm HIV đã chuyển sang giai đoạn AIDS và những bệnh khác theo quy định của Bộ Y tế;

(3) Theo quy định của Luật Người cao tuổi và các văn bản quy định chi tiết³⁰, quy định “Người từ đủ 80 tuổi trở lên³¹ mà không có lương hưu, trợ cấp BHXH hằng tháng, trợ cấp xã hội hằng tháng thì được hưởng trợ cấp xã hội hằng tháng.

Triển khai quy định của Luật BHXH 2014, giai đoạn 2016 -2020 mỗi năm có khoảng 120 nghìn người được giải quyết hưởng lương hưu hằng tháng. Tính đến hết năm 2020, có khoảng hơn 3,2 triệu người hưởng lương hưu và trợ cấp

²⁹ Từ ngày 01/01/2021, đủ tuổi nghỉ hưu theo quy định tại khoản 2 Điều 169 của Bộ luật Lao động

³⁰ Nghị định số 20/2021/NĐ-CP ngày 15 tháng 3 năm 2021 của Chính phủ quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội (thay thế Nghị định số 136/2013/NĐ-CP ngày 21 tháng 10 năm 2013)

³¹ Trừ một số nhóm đối tượng đặc thù: người thuộc diện hộ nghèo, khuyết tật,..

BHXH hằng tháng, trong đó hưởng lương hưu khoảng hơn 2,6 triệu người hưởng lương hưu. Ngoài ra, thực hiện quy định của Luật Người cao tuổi đến thời điểm hiện tại đã có khoảng 1,8 triệu người được hưởng trợ cấp xã hội hằng tháng đối với cao tuổi mà không có lương hưu, trợ cấp BHXH hằng tháng, trợ cấp xã hội hằng tháng. Như vậy, hiện nay tổng số người hưởng lương hưu, trợ cấp BHXH hằng tháng, trợ cấp xã hội hằng tháng đối với người cao tuổi là hơn 5,1 triệu người mới chỉ chiếm 35% so số người sau độ tuổi nghỉ hưu, còn khoảng 9 triệu người sau độ tuổi nghỉ hưu không có lương hưu và trợ cấp hằng tháng.

Mục tiêu của Nghị quyết số 28-NQ/TW phân đầu số người sau độ tuổi nghỉ hưu được hưởng lương hưu, BHXH hằng tháng và trợ cấp hưu trí xã hội đạt khoảng 55% vào năm 2025 và khoảng 60% vào năm 2030. Theo dự báo của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO), nếu không có sự hỗ trợ tích cực từ NSNN thì đến năm 2030 có trên 16 triệu người cao tuổi không có lương hưu do tốc độ già hóa xảy ra nhanh hơn cả tốc độ phát triển của nền kinh tế.

Từ thực trạng diện bao phủ đối tượng hưởng lương hưu và trợ cấp hằng tháng thấp như trên, có thể được lý giải bởi một số nguyên nhân, hạn chế, bất cập như sau:

3.1.1. Vấn đề 1: Quy định điều kiện về thời gian đóng BHXH tối thiểu được hưởng lương hưu quá chặt chẽ dẫn đến nhiều người không tích lũy đủ quá trình đóng để được hưởng lương hưu, nhiều người không đủ kiên nhẫn nên rời bỏ hệ thống BHXH

Hiện nay, theo quy định của Luật BHXH điều kiện về thời gian đóng BHXH tối thiểu để được hưởng lương hưu là đủ 20 năm³². Điều này dẫn đến nhiều người không tích lũy đủ số năm đóng BHXH để được hưởng lương hưu³³, nhiều người không đủ kiên nhẫn nên rời bỏ hệ thống BHXH, đây cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến số lượng người hưởng BHXH 1 lần lớn và có xu hướng tăng nhanh thời gian qua. Với thực trạng đối tượng hưởng lương hưu, trợ cấp BHXH và trợ cấp xã hội hằng tháng như hiện nay thì việc đạt được mục tiêu bao phủ đối tượng hưởng theo tinh thần của Nghị quyết số 28-NQ/TW là nhiệm

³² Trừ nhóm đối tượng quy định tại khoản 3 Điều 54 của Luật BHXH

³³ Hiện nay có khoảng trên 3,2 triệu người đang hưởng lương hưu, trợ cấp BHXH hằng tháng (chiếm khoảng 23% người sau độ tuổi lao động), nếu tính cả những người đang hưởng trợ cấp xã hội đối với người cao tuổi (khoảng 1,7 triệu người) thì vẫn còn khoảng 9 triệu người sau độ tuổi nghỉ hưu không có lương hưu hoặc trợ cấp xã hội hằng tháng.

vụ rất khó khăn. Kinh nghiệm của nhiều nước quy định thời gian tham gia BHXH 10 năm là đã đủ điều kiện hưởng lương hưu, mặc dù thời gian đóng BHXH ngắn thì mức lương hưu có thể thấp nhưng với khoản lương hưu được trả hằng tháng thì vẫn đảm bảo tốt hơn cuộc sống cho người lao động khi về già, giảm gánh nặng cho NSNN trong việc đảm bảo trợ cấp xã hội cho người cao tuổi.

3.1.2. Vấn đề 2: Quy định điều kiện về tuổi hưởng trợ cấp xã hội hằng tháng đối với người cao tuổi mà không có lương hưu, trợ cấp BHXH hằng tháng còn khá cao nên mức độ bao phủ còn hạn chế

Theo quy định hiện hành thì chỉ những người cao tuổi từ đủ 80 tuổi trở lên (trừ một số đối tượng đặc thù) mà không có lương hưu, trợ cấp BHXH hằng tháng, trợ cấp xã hội hằng tháng thì mới được hưởng trợ cấp xã hội hằng tháng. Trong khi đó, tuổi nghỉ hưu theo quy định của pháp luật lao động và pháp luật BHXH đang quy định là nam đủ 60 tuổi, nữ đủ 55 tuổi (từ ngày 01/01/2021 có lộ trình tăng theo quy định của Bộ luật Lao động). Như vậy, còn một khoảng cách khá lớn giữa tuổi nghỉ hưu (hưởng lương hưu từ quỹ BHXH) và tuổi hưởng trợ cấp xã hội hằng tháng (trợ cấp từ NSNN) đối với người cao tuổi không có lương hưu. Quy định này dẫn đến nhiều người khi đến tuổi nghỉ hưu không tích lũy đủ số năm đóng BHXH để được hưởng lương hưu và cũng chưa đủ điều kiện về tuổi để được hưởng trợ cấp hưu trí xã hội. Hiện nay, còn khoảng 9 triệu người sau độ tuổi nghỉ hưu không có lương hưu và cũng chưa được hưởng trợ cấp xã hội hằng tháng.

3.1.3. Vấn đề 3: Quy định về điều kiện hưởng BHXH một lần khá dễ dàng dẫn đến số người hưởng BHXH tăng nhanh, là một trong những nguyên nhân dẫn tới độ bao phủ đối tượng hưởng lương hưu tăng chậm.

Trong giai đoạn 2016 - 2020, bình quân mỗi năm có khoảng gần 750 nghìn người hưởng BHXH một lần, đặc biệt số người hưởng BHXH một lần có xu hướng gia tăng qua từng năm đang đặt ra thách thức đối với mục tiêu đảm bảo an sinh xã hội, đồng thời đây là một trong những nguyên nhân dẫn tới độ bao phủ đối tượng hưởng lương hưu tăng chậm. Theo số liệu thống kê cũng cho thấy, trong tổng số những người giải quyết hưởng BHXH một lần thì có khoảng gần 10% là những người có thời gian đóng BHXH từ đủ 10 năm trở lên.

Có nhiều nguyên nhân được lý giải cho thực trạng số người nhận BHXH một lần thời gian qua ở mức cao và có xu hướng gia tăng, có thể nêu ra một số nguyên nhân chính gồm: (1) Khó khăn về tài chính của người lao động, họ phải

đối mặt với các nhu cầu tài chính trước mắt như trang trải cho gia đình hoặc đầu tư cho con ăn học, trang trải nợ nần, chi phí sinh hoạt sau khi mất việc làm; chi phí chữa bệnh,...; (2) thiếu một chiến lược truyền thông tổng thể dẫn đến tình trạng tuyên truyền thông tin và giải thích chính sách không đúng thời điểm, thiếu chọn lọc thông tin, tác động tiêu cực đến tâm lý của người lao động; (3) Niềm tin của người dân vào hệ thống BHXH có phần giảm sút; (4) Quy định thời gian đóng BHXH 20 năm để đủ điều kiện hưởng chế độ hưu trí hằng tháng là quá dài không phù hợp với khả năng tạo và duy trì việc làm cho người lao động của nền kinh tế; (5) Thiếu sự hỗ trợ từ chính sách BHTN;...Ngoài ra, điều kiện hưởng BHXH một lần khá dễ dàng cũng là một trong những nguyên nhân của tình trạng nêu trên. Theo quy định của Luật BHXH 2014 và Nghị quyết số 93/2015/QH13 của Quốc hội thì người lao động ngay khi còn trẻ (còn đang trong độ tuổi lao động) nếu sau một năm không làm việc, không tham gia BHXH là có thể hưởng BHXH một lần với mức hưởng bằng 1,5 tháng mức bình quân tiền lương đóng cho mỗi năm tham gia BHXH trước năm 2014 và 2 tháng mức bình quân tiền lương đóng cho mỗi năm tham gia sau đó.

3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề:

Đạt được mục tiêu của Nghị quyết số 28-NQ/TW về diện bao phủ đối tượng tham gia và đối tượng thụ hưởng BHXH:

- Đến năm 2025: Phần đầu có khoảng 55% số người sau độ tuổi nghỉ hưu được hưởng lương hưu, BHXH hằng tháng và trợ cấp hưu trí xã hội.
- Đến năm 2030: Phần đầu có khoảng 60% số người sau độ tuổi nghỉ hưu được hưởng lương hưu, BHXH hằng tháng và trợ cấp hưu trí xã hội.

3.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Sửa đổi, bổ sung một số quy định sau:

- Sửa đổi điều kiện hưởng chế độ hưu trí theo hướng giảm số năm đóng BHXH tối thiểu để được hưởng chế độ hưu trí từ 20 năm xuống 15 năm nhằm tạo điều kiện cho người lao động bắt đầu tham gia BHXH muộn, có thời gian tham gia BHXH ngắn do không tham gia liên tục được hưởng lương hưu (Điều 71).
- Sửa đổi quy định trợ cấp BHXH một lần theo hướng khuyến khích người lao động bảo lưu thời gian đóng để hưởng lương hưu thay vì nhận BHXH một lần (02 phương án Điều 77).

- Bổ sung chế độ thai sản trong BHXH tự nguyện.
- Giao Chính phủ quyết định điều chỉnh giảm dần độ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội phù hợp với khả năng của ngân sách nhà nước từng thời kỳ.
- Quy định về trợ cấp hàng tháng đối với người lao động chưa đủ điều kiện hưởng lương hưu và chưa đủ tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội (Điều 29) cũng gia tăng đối tượng thụ hưởng BHXH.

3.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

3.4.1 Sửa đổi điều kiện hưởng chế độ hưu trí theo hướng giảm số năm đóng BHXH tối thiểu để được hưởng chế độ hưu trí từ 20 năm xuống 15 năm nhằm tạo điều kiện cho người lao động bắt đầu tham gia BHXH muộn, có thời gian tham gia BHXH ngắn do không tham gia liên tục được hưởng lương hưu

a) Tác động kinh tế

- Đối với nhà nước: Không có tác động về kinh tế, do ngân sách nhà nước không phát sinh thêm chi phí trong việc thực hiện chính sách này. Tuy nhiên, việc giảm điều kiện về số năm đóng để hưởng lương hưu có thể giúp làm gia tăng số người được hưởng lương hưu khi hết tuổi lao động, giảm gánh nặng cho Nhà nước trong việc đảm bảo an sinh xã hội cho người cao tuổi.

- Đối với Quỹ BHXH: Việc giảm điều kiện về số năm đóng BHXH cần thiết để người lao động có thể hưởng lương hưu khi đủ tuổi, có nghĩa là so với quy định hiện hành thì người lao động có thể được hưởng lương hưu sớm hơn, trong trường hợp đã đủ tuổi và có thời gian đóng từ đủ 15 năm trở lên. Do đó, việc này về cơ bản là có tác động tiêu cực đến quỹ BHXH mặc dù những người này sẽ hưởng với mức hưởng thấp hơn, nhưng do thời gian chi trả sẽ được thực hiện sớm hơn và kéo dài hơn. Do vậy, cần đánh giá cụ thể hơn về những tác động của việc giảm số năm đóng đến khả năng cân đối quỹ BHXH.

- Đối với người lao động: Việc sửa đổi chính sách sẽ giúp người lao động dễ dàng đạt đủ điều kiện cần thiết để được hưởng lương hưu.

b) Tác động xã hội

Do cách tính mức lương hưu của người nghỉ hưu dựa trên thời gian đóng góp và mức tiền lương, thu nhập làm căn cứ đóng BHXH, do vậy việc giảm điều kiện về thời gian đóng BHXH sẽ làm xuất hiện thêm nhiều trường hợp người nghỉ

hưu ở mức lương hưu thấp, đặc biệt là đối với những người tham gia BHXH tự nguyện ở mức thu nhập làm căn cứ đóng BHXH tự nguyện là 1.500.000 đồng/tháng, thời gian tham gia vừa đủ 15 năm thì mức hưởng của người này khi nghỉ hưu sẽ khá thấp, chỉ nhỉnh hơn một chút so với trợ cấp hưu trí xã hội. Đồng thời theo định hướng thì tuổi hưởng trợ cấp hưu trí xã hội sẽ được giảm theo lộ trình. Điều này lại tiếp tục ảnh hưởng đến việc phát triển đối tượng tham gia BHXH tự nguyện.

c) Tác động về giới

Phương án này thì nữ giới có lợi hơn khi tính mức lương hưu, do tỷ lệ hưởng lương hưu khi đóng đủ 15 năm là 45%, trong khi với nam giới là 33,75%.

d) Tác động về thủ tục hành chính:

Phương án này không phát sinh thủ tục hành chính.

đ) Tác động đến hệ thống pháp luật

- Sửa đổi Luật Bảo hiểm xã hội.

3.4.2 Sửa đổi quy định trợ cấp BHXH một lần theo hướng khuyến khích người lao động bảo lưu thời gian đóng để hưởng lương hưu thay vì nhận BHXH một lần

Phương án 1: Giữ nguyên như quy định hiện hành

a) Tác động kinh tế

- Đối với nhà nước: Không có tác động về kinh tế.

- Đối với Quỹ BHXH: Không có tác động về kinh tế.

- Đối với người lao động: Thiệt hại về lâu dài khi người lao động nghỉ hưởng BHXH một lần có thể tích lũy được thời gian đóng BHXH để hưởng lương hưu, hoặc đủ để hưởng với tỷ lệ hưởng cao.

b) Tác động xã hội

Do không có sửa đổi về chính sách cho nên, không thể hạn chế tình trạng người lao động hưởng BHXH một lần như hiện hành, ảnh hưởng đến việc đảm bảo an sinh xã hội cho người lao động này khi đến tuổi nghỉ hưu.

c) Tác động về giới

Phương án này không có tác động về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính:

Phương án này không phát sinh thủ tục hành chính.

đ) Tác động đến hệ thống pháp luật

Không tác động đến hệ thống pháp luật

Phương án 2: Sau 12 tháng không thuộc diện tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc, không tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện và có thời gian đóng bảo hiểm xã hội chưa đủ 20 năm mà người lao động có yêu cầu thì được giải quyết một phần nhưng tối đa không quá 50% tổng thời gian đã đóng vào quỹ hưu trí và tử tuất. Thời gian đóng bảo hiểm xã hội còn lại được bảo lưu để người lao động hưởng chế độ bảo hiểm xã hội khi đủ tuổi nghỉ hưu

a) Tác động kinh tế

- Đối với nhà nước: Không có tác động về kinh tế.

- Đối với Quỹ BHXH: Giảm được số tiền được chi trả ban đầu khi người lao động hưởng BHXH một lần.

- Đối với người lao động: Giảm số tiền nhận được khi giải quyết hưởng BHXH một lần. Nhưng bù lại ½ thời gian đã đóng sẽ được bảo lưu lại để tính hưởng chế độ bảo hiểm xã hội khi đủ tuổi nghỉ hưu.

b) Tác động xã hội

Về cơ bản do người lao động đã tính đến việc hưởng BHXH một lần thì chỉ quan tâm đến lợi ích trong ngắn hạn nhận được, cho nên phương án này sẽ rất dễ gây ra phản ứng, sự phản đối rất lớn từ những người lao động có tâm lý muốn rút BHXH một lần sau 01 năm nghỉ việc. Do đó cần giải thích cho người lao động hiểu được những lợi ích dài hạn hơn sẽ nhận được.

c) Tác động về giới

Phương án này không có tác động về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính:

Phương án này không phát sinh thủ tục hành chính.

đ) Tác động đến hệ thống pháp luật

Phương án cần rà soát để đảm bảo tương quan với các quy định khác trong dự thảo Luật BHXH, như trường hợp người lao động vừa có thời gian đóng BHXH

tự nguyện, vừa có thời gian đóng BHXH bắt buộc. Việc thời gian đóng BHXH được bảo lưu sau khi người lao động hưởng BHXH một lần chỉ được xem xét chế độ bảo hiểm xã hội khi người lao động đủ tuổi nghỉ hưu, sẽ làm hạn chế quyền lợi thụ hưởng của người lao động đối với các chế độ ngắn hạn.

3.4.3 Bổ sung chế độ thai sản trong BHXH tự nguyện

a) Tác động kinh tế

- Đối với nhà nước: Đối với nhà nước: Kinh phí chi hỗ trợ để thực hiện chính sách trợ cấp thai sản đối với lao động nữ tham gia BHXH tự nguyện sinh con³⁴: Dự kiến giai đoạn 2024 - 2030, NSNN phát sinh tăng 750 tỷ đồng (bình quân mỗi năm 107 tỷ đồng).

- Đối với người lao động: Được hưởng thêm quyền lợi khi tham gia BHXH tự nguyện.

b) Tác động xã hội

Tác động tích cực, góp phần làm giảm khoảng cách về các chế độ giữa BHXH bắt buộc và BHXH tự nguyện.

c) Tác động về giới

Phương án này không có tác động về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính:

Phương án này phát sinh thủ tục hành chính về đề nghị hưởng chế độ thai sản.

đ) Tác động đến hệ thống pháp luật

Sửa đổi Luật Bảo hiểm xã hội.

4. Chính sách 4. Bổ sung nội dung quy định quản lý thu, nộp BHXH

4.1. Xác định vấn đề cần giải quyết, nguyên nhân của vấn đề

Chưa có quy định pháp luật về quản lý thu, nộp BHXH và giải quyết quyền lợi người lao động trong trường hợp doanh nghiệp nợ BHXH mà cơ quan BHXH khó có khả năng thu hồi.

³⁴ Với giả định 50% người tham gia BHXH tự nguyện là nữ và phân bố đều theo các nhóm tuổi; tỷ suất sinh đặc trưng theo tuổi của lao động nữ tham gia BHXH tự nguyện giai đoạn 2024 - 2030 bằng tỷ suất sinh đặc trưng theo tuổi của cả nước trong năm 2019 (Kết quả Tổng Điều tra dân số và nhà ở năm 2019, trang 81).

- Khoản 3 Điều 23 Luật BHXH năm 2014 quy định cơ quan BHXH có trách nhiệm: “Tổ chức thực hiện thu, chi BHXH, BHTN, BHYT theo quy định của pháp luật”.

Theo báo cáo của BHXH Việt Nam thì tổng số tiền chậm đóng BHXH của các cơ quan, đơn vị bình quân giai đoạn 2016 – 2020 là khoảng trên 10.000 tỷ đồng. Xu hướng chậm đóng vẫn tiếp tục tăng trong các năm tới, đặc biệt là trong bối cảnh các đơn vị doanh nghiệp đang bị ảnh hưởng bởi đại dịch Covid-19. Xét theo thời gian chậm đóng BHXH của các cơ quan, đơn vị thì số chậm đóng kéo dài trên 03 năm hiện chiếm tỷ trọng cao, bình quân giai đoạn 2016 -2020 khoảng trên 30%. Đặc biệt, trong tổng số chậm đóng BHXH thì số tiền chậm đóng BHXH khó có khả năng thu hồi có xu hướng tăng nhanh, từ 1.562 tỷ đồng năm 2016 (chiếm 16,3%) tăng lên đến khoảng 2.600 tỷ đồng năm 2020 (chiếm 22%). Đây là thực trạng đáng báo động đối với công tác thu BHXH.

Mặc dù, Luật Doanh nghiệp, Luật Phá sản, Luật Hợp tác xã, Luật Các tổ chức tín dụng cũng đã có quy định về ưu tiên giải quyết các khoản tiền chậm đóng BHXH, BHTN nhưng không phải là khoản ưu tiên thanh toán đầu tiên (sau chi phí phá sản, nợ lương, trợ cấp thôi việc,...) khi thanh lý tài sản. Mặt khác, phần lớn các doanh nghiệp phá sản, chấm dứt hoạt động thời gian qua khi thanh lý tài sản không thu hồi được hoặc thu hồi được rất ít so với các khoản tiền chậm đóng BHXH, BHTN nên người lao động không được ghi nhận đối với khoảng thời gian doanh nghiệp chậm đóng tiền BHXH, BHTN làm ảnh hưởng đến quyền lợi của người lao động.

4.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

4.2.1. Mục tiêu chung:

Tăng cường tính tuân thủ pháp luật về BHXH, ngăn chặn kịp thời tình trạng gian lận, trục lợi chính sách BHXH, hạn chế việc trốn đóng, chậm đóng, BHXH; củng cố niềm tin, tăng mức độ hài lòng của người tham gia vào hệ thống BHXH.

4.2.2. Mục tiêu cụ thể:

- Quản lý quá trình thu, nộp BHXH; thu nộp BHXH điện tử.
- Quy định các biện pháp nhằm ngăn chặn kịp thời tình trạng gian lận, trục lợi, trốn đóng, chậm đóng, đặc biệt là tình trạng chậm đóng thời gian dài dẫn đến không có khả năng thu, nộp.

- Quy định biện pháp bảo vệ quyền tham gia và thụ hưởng BHXH cho người lao động

4.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

- Bổ sung nội dung giải thích, làm rõ hành vi trốn đóng BHXH (tại Điều 43 dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội).

- Bổ sung quy định về xác định, quản lý đối tượng thuộc diện tham gia BHXH (tại Điều 36 dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội).

- Bổ sung các biện pháp xử lý trốn đóng BHXH (tại Điều 44 dự thảo Luật Bảo hiểm xã hội).

4.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

a) Tác động kinh tế

Không có tác động về kinh tế

b) Tác động xã hội

Giúp làm gia tăng tính tuân thủ trong việc thực hiện chính sách BHXH, đảm bảo quyền lợi tốt hơn cho người lao động.

c) Tác động về giới

Không có yếu tố giới trong phương án chính sách này.

d) Tác động về thủ tục hành chính:

Phương án này không phát sinh thủ tục hành chính.

đ. Tác động về hệ thống pháp luật

5. Chính sách bổ sung hình thức đầu tư quỹ BHXH

5.1. Xác định vấn đề cần giải quyết

Hoạt động đầu tư từ quỹ bảo hiểm xã hội được thực hiện thông qua các hình thức như sau:

a. Mua trái phiếu Chính phủ;

b. Cho ngân sách nhà nước vay;

c. Gửi tiền; mua trái phiếu, kỳ phiếu, tín phiếu, chứng chỉ tiền gửi tại các ngân hàng thương mại có chất lượng hoạt động tốt theo xếp loại tín nhiệm của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

Thực hiện quy định này, hiện cơ quan BHXH đang thực hiện đầu tư chủ yếu dưới 02 hình thức: Mua trái phiếu Chính phủ (hơn 86%) và Gửi tiền, mua trái phiếu, kỳ phiếu, tín phiếu, chứng chỉ tiền gửi tại các ngân hàng thương mại (khoảng 14%).

Trong khi đó, lãi suất từ trái phiếu Chính phủ có xu hướng giảm dần, việc gửi Gửi tiền, mua trái phiếu, kỳ phiếu, tín phiếu, chứng chỉ tiền gửi tại các ngân hàng thương mại cũng gặp nhiều hạn chế do vướng mắc về pháp lý và khả năng hấp thụ nguồn tiền của các ngân hàng thương mại. Do vậy, điều này về lâu dài làm ảnh hưởng đến kết quả đầu tư quỹ BHXH, thực tế trong giai đoạn 2016-2021, tỷ lệ lãi đầu tư quỹ BHXH bình quân năm đang có xu hướng giảm dần từ 7,9% của năm 2016 xuống còn 4,39% của năm 2021. Đối với số tiền được đem đi đầu tư của quỹ BHXH hiện nay là rất lớn (khoảng 1 triệu tỷ) thì việc nâng cao thêm hiệu quả đầu tư (tỷ lệ lãi đầu tư) có tác động rất lớn đến khả năng cân đối quỹ BHXH (tỷ lệ lãi đầu tư được nâng lên thêm 1% tương đương với số tiền lãi thu về tăng thêm khoảng 10.000 tỷ đồng) nhằm đảm bảo cũng như có căn cứ để nâng cao hơn quyền lợi về BHXH cho người lao động. Do vậy, việc bổ sung hình thức đầu tư quỹ BHXH là cần thiết để nhằm đa dạng các hình thức đầu tư, đồng thời nâng cao hiệu quả đầu tư quỹ BHXH là rất cần thiết.

Đồng thời tại Nghị quyết số 28-NQ/TW đã dành 01 nội dung riêng về định hướng cải cách trong đầu tư quỹ BHXH, cụ thể:

“10. Đa dạng hóa danh mục, cơ cấu đầu tư Quỹ bảo hiểm xã hội theo nguyên tắc an toàn, bền vững, hiệu quả

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.”

5.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về đầu tư quỹ BHXH để nâng cao hiệu quả hoạt động đầu tư quỹ, góp phần cân đối các quỹ BHXH, đặc biệt là quỹ BHXH trong dài hạn. Tăng cường và nâng cao chất lượng công tác đánh giá, dự báo các yếu tố ảnh hưởng đến đầu tư quỹ. Xây dựng chiến lược, kế hoạch đầu tư quỹ BHXH theo hướng chuyên nghiệp, đa dạng hóa danh mục đầu tư, cơ cấu đầu tư đảm bảo nguyên tắc an toàn, bền vững và hiệu quả. Từng bước mở rộng sang các lĩnh vực đầu tư có khả năng sinh lời cao, có lộ trình đầu tư một phần tiền nhàn rỗi của các quỹ thông qua ủy thác đầu tư tại thị trường trong nước và quốc tế. Đảm bảo mức sinh lời của hoạt động đầu tư cao hơn mức tăng của chỉ số giá tiêu dùng (lạm phát) và có tỷ lệ tích lũy tăng dần.

5.3. Giải pháp đề xuất giải quyết vấn đề

Nhằm thể chế hóa quan điểm, định hướng tại Nghị quyết số 28-NQ/TW về đầu tư quỹ BHXH, căn cứ trên bối cảnh thực tế, dự thảo Luật BHXH đề xuất sửa đổi, bổ sung quy định các nội dung về đầu tư các quỹ bảo hiểm tại Luật BHXH như sau:

- Bổ sung hình thức ủy thác đầu tư quỹ BHXH;
- Bổ sung quy định hoạt động đầu tư quỹ BHXH được kiểm toán độc lập hàng năm.

Đề xuất này nhằm từng bước mở rộng các hình thức đầu tư theo lộ trình phù hợp, sau mỗi giai đoạn sẽ được đánh giá và đề xuất triển khai tiếp sau.

5.4. Đánh giá tác của chính sách

a) Tác động về kinh tế

- Đối với Nhà nước: Phương án này được dự báo góp phần tăng cường hiệu quả đầu tư quỹ, giảm gánh nặng bảo hộ quỹ BHXH của NSNN trong dài hạn.

- Đối với quỹ BHXH: Việc đầu tư quỹ được thực hiện an toàn hơn do tăng cường công tác kiểm toán, đồng thời, hiệu quả hơn do các quy định bổ sung về hình thức đầu tư. Tuy nhiên, đầu tư luôn đi kèm với rủi ro, do vậy công tác đánh giá dự báo rủi ro đầu tư cần phải được coi trọng và thực hiện đầy đủ.

- Đối với người lao động và người sử dụng lao động: Không phát sinh tác động đáng kể tới người lao động và người sử dụng lao động trong ngắn hạn. Tuy

nhiên, việc quỹ BHXH được nâng cao hiệu quả đầu tư, góp phần cải thiện về cân đối tài chính trong dài hạn sẽ giảm gánh nặng đóng góp giữa các thế hệ.

b) Tác động về xã hội:

Trong dài hạn, dự báo giảm gánh nặng về đóng góp của người lao động các thế hệ sau này trong mô hình cân đối quỹ BHXH toa thu - toa chi sẽ góp phần nâng cao đời sống của người lao động, bên cạnh đó, do NSNN cũng giảm gánh nặng bảo hộ quỹ BHXH, có dư địa để chi cho các mục phát triển xã hội khác.

c) Tác động về giới: Không có yếu tố giới trong phương án chính sách này.

d) Tác động về thủ tục hành chính:

Phương án không phát sinh thêm thủ tục hành chính.

đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

Phương án này cần sửa Luật Bảo hiểm xã hội và các văn bản hướng dẫn về đầu tư quỹ BHXH. Trong đó cần xem xét có quy định cụ thể về đánh giá hiệu quả đầu tư và đánh giá rủi ro trong đầu tư. Bổ sung thêm một hình thức đầu tư là cơ hội để gia tăng hiệu quả đầu tư nhưng đồng thời cũng là việc tiếp nhận thêm một số rủi ro trong vấn đề đầu tư, do đó các quy định về đánh giá hiệu quả đầu tư và rủi ro trong đầu tư cần được quy định cụ thể và rõ ràng hơn, để xác định, giải quyết các rủi ro gặp phải khi thực hiện đầu tư.

Trên đây là Báo cáo đánh giá tác động của chính sách được đề xuất trong Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật BHXH (sửa đổi)/.

Nơi nhận:

- Bộ trưởng (để báo cáo);
- Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam;
- Phòng Thương mại và CN Việt Nam;
- BHXH Việt Nam;
- Vụ Pháp chế;
- Lưu: VT, BHXH (2).

**KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG**

Nguyễn Bá Hoan