

BẢO HIỂM XÃ HỘI VIỆT NAM

ĐỀ TÀI KHOA HỌC

**CƠ SỞ KHOA HỌC ĐỂ HOÀN THIỆN QUY CHẾ QUẢN LÝ TÀI
CHÍNH ĐỐI VỚI BHXH VIỆT NAM.**

CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI: TS PHẠM THÀNH

Hà Nội, tháng năm 2000

BẢO HIỂM XÃ HỘI
VIỆT NAM

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Số: *163*.../QĐ-BHXH-TTKH

Hà Nội, ngày 12 tháng 01 năm 2001

QUYẾT ĐỊNH

CỦA TỔNG GIÁM ĐỐC BẢO HIỂM XÃ HỘI VIỆT NAM

V/v thành lập Hội đồng nghiệm thu đề tài khoa học năm 1999-2000

TỔNG GIÁM ĐỐC BẢO HIỂM XÃ HỘI VIỆT NAM

- Căn cứ Nghị định số 19/CP ngày 16/2/1995 của Chính phủ về việc thành lập Bảo hiểm xã hội Việt Nam;

- Căn cứ Quy chế tổ chức và hoạt động của Bảo hiểm xã hội Việt Nam ban hành kèm theo Quyết định số 606/TTg, ngày 26/9/1995 của Thủ tướng Chính phủ;

- Căn cứ Quyết định số 1147/ QĐ- KH, ngày 01/6/ 1996 của Bộ trưởng Bộ Khoa học - Công nghệ và Môi trường về việc công nhận BHXH VN là đầu mối kế hoạch khoa học công nghệ;

- Căn cứ Quyết định số 622/QĐ/BHXH-TTKH, ngày 16/3/1999 của Tổng Giám đốc BHXH VN về việc giao nhiệm vụ nghiên cứu khoa học năm 1999;

- Căn cứ Quyết định số 408/QĐ/BHXH-TTKH, ngày 25/2/2000 của Tổng Giám đốc BHXH VN về việc giao nhiệm vụ nghiên cứu khoa học năm 2000;

- Căn cứ Quy chế tạm thời về tổ chức và nguyên tắc làm việc của Hội đồng nghiệm thu đề tài khoa học ban hành kèm theo Quyết định số 835/BHXH-TTKH, ngày 14/5/1997 của Tổng Giám đốc BHXH VN;

- Theo đề nghị của Giám đốc Trung tâm Thông tin - Khoa học BHXH VN;

QUYẾT ĐỊNH

Điều 1. Thành lập Hội đồng nghiệm thu đề tài khoa học để đánh giá kết quả nghiên cứu đề tài: “ *Cơ sở khoa học để hoàn thiện quy chế quản lý tài chính đối với BHXH Việt Nam*” do Tiến sỹ Phạm Thành làm chủ nhiệm đề tài.

Điều 2. Chỉ định và mời các thành viên sau đây vào Hội đồng nghiệm thu đề tài:

1. Đ/c Nguyễn Huy Ban, TS, Tổng Giám đốc BHXH VN, Chủ tịch Hội đồng.
2. Đ/c Thái Bá Cán, PGS.TS, Phó Viện trưởng Viện nghiên cứu Tài chính, Bộ Tài chính, Nhận xét 1.
3. Đ/c Mai Ngọc Cường, PGS.TS, Trưởng phòng quản lý khoa học, Đại học KTQD, Nhận xét 2.
4. Đ/c Đỗ Văn Sinh, Trưởng ban Kế hoạch Tài chính, BHXH VN, Ủy viên.
5. Đ/c Dương Xuân Triệu, TS, Giám đốc Trung tâm TT-KH, BHXHVN, Ủy viên.
6. Đ/c Nguyễn Tiến Phú, TS, Phó Văn phòng BHXH VN, Ủy viên.
7. Đ/c Trần Xuân Vinh, Phó Giám đốc Trung tâm TT - KH, BHXH VN, Thư ký hội đồng.

Điều 3. Quyết định này có hiệu lực thi hành kể từ ngày ký. Giám đốc Trung tâm TTKH, Trưởng ban Tổ chức cán bộ, Chánh Văn phòng BHXH VN, Chủ nhiệm đề tài và các đồng chí có tên ở Điều 2 chịu trách nhiệm thi hành Quyết định này./.

KT/TỔNG GIÁM ĐỐC BHXH VN

PHÓ TỔNG GIÁM ĐỐC

Nơi nhận:

- Các đ/c Lãnh đạo BHXH VN (để b/c);
- Bộ KH-CN & MT (để b/c);
- Như Điều 3;
- Lưu Trung tâm và VP



Nguyễn Thành Xuyên

MỘT SỐ Ý KIẾN NHẬN XÉT ĐỀ TÀI:

CƠ SỞ KHOA HỌC ĐỂ HOÀN THIỆN QUY CHẾ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI BẢO HIỂM XÃ HỘI VIỆT NAM

Sau khi nghiên cứu báo cáo khoa học của đề tài: "*Hoàn thiện quy chế quản lý tài chính đối với BHXH Việt Nam*" do Tiến sĩ Phạm Thành làm chủ nhiệm, tôi có một số ý kiến như sau:

1. Hướng nghiên cứu của đề tài:

Từ khi có sự thay đổi đường lối quản lý kinh tế của Đảng và Nhà nước chuyển từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung sang cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước theo định hướng XHCN, hoạt động BHXH ở nước ta đã từng bước có sự chuyển đổi theo hướng xoá bao cấp. Thực hiện đường lối đó, một loạt các văn bản pháp lý của nhà nước đã ban hành quy định hành lang pháp lý cho BHXH hoạt động như: Nghị định số 12/NĐ-CP ngày 26/1/1995, Nghị định số 45/NĐ-CP ngày 15/7/1995, quyết định số 606/TTg ngày 26/9/1995 và đặc biệt là quyết định số 20/1998/QĐ-TTg ngày 26/1/1998 của Thủ tướng chính phủ về quy chế quản lý tài chính đối với BHXH đã đánh dấu bước ngoặt trong quá trình phát triển của ngành BHXH Việt Nam theo hướng tích cực, xoá bao cấp. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện chế độ quản lý tài chính hiện hành đối với BHXH đang bộc lộ một số hạn chế cần được nghiên cứu để bổ sung, hoàn thiện là một đòi hỏi khách quan. Vì vậy, hướng nghiên cứu, mục đích nghiên cứu của đề tài phản ánh đúng yêu cầu của thực tiễn.

2. Kết cấu đề tài:

Báo cáo đề tài trình bày 97 trang, ngoài phần mở đầu (2 trang) và kết luận (3 trang) bố cục đề tài trình bày 3 chương:

Chương I: Nhận thức tài chính BHXH: 36 trang

Chương II: Thực trạng về quy chế quản lý tài chính BHXH: 25 trang

Chương III: Hoàn thiện quy chế quản lý tài chính BHXH: 31 trang

Kết cấu trên là hợp lý, có tính logic: đi từ nhận thức để xem xét thực trạng cơ chế quản lý tài chính BHXH. Đó là căn cứ khoa học và thực tiễn để đề xuất hướng hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính BHXH Việt Nam trong thời gian tới.

3. Chương I: Nhận thức về tài chính BHXH.

Đây là đề tài ứng dụng nên các tác giả không chỉ chú ý về mặt lý luận, mà đã nâng lên thành nhận thức để làm cơ sở khi phân tích, đánh giá thực trạng và đề xuất hướng hoàn thiện. Theo yêu cầu đó, trong chương này các tác giả đã chú ý đi từ khái niệm để phân tích bản chất tài chính BHXH, quỹ BHXH. Sau đó rút ra 3 điểm giống nhau và 4 điểm khác nhau giữa tài chính BHXH với NSNN; 2 điểm khác nhau và 3 điểm giống nhau giữa tài chính BHXH và tài chính doanh nghiệp. Trên cơ sở phân tích bản chất của tài chính BHXH đề tài đã đưa ra 4 nguyên tắc cơ bản để làm cơ sở khoa học cho việc nghiên cứu, đề xuất các giải pháp hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính BHXH ở nước ta cho giai đoạn tới. Để có nhận thức đúng và khách quan đề tài đã có sự nghiên cứu, tổng hợp giới thiệu khái quát cơ chế quản lý tài chính BHXH của một số nước như: Pháp, Mỹ, Cộng hoà liên bang Nga và một số nước châu Á, cơ chế tạo lập quỹ BHXH ở Mỹ, Pháp, một số nước châu Á, Ba lan và Nga v.v... được hình thành từ ba nguồn đóng góp (người lao động, người sử dụng lao động, nhà nước).

- Cơ chế chi BHXH theo 3 nội dung cơ bản: chi trợ cấp BHXH theo chế độ (cho đối tượng: chi trợ cấp hưu trí, chi trợ cấp ốm đau, chi trợ cấp thai sản, chi trợ cấp tai nạn lao động và nghề nghiệp, chi trợ cấp tử tuất); chi quản lý hành chính, chi cho đầu tư tăng trưởng quỹ.
- Cân đối thu - chi quỹ BHXH: đề tài đã giới thiệu công thức cân đối thu, chi BHXH của các nước. Qua đó đưa ra nhận xét: "Quỹ BHXH ở các nước không phải là quỹ tài chính tự cân đối thu, chi, vô vị lợi những khoản đóng góp của người được bảo hiểm và người sử dụng lao động không thể để bù đắp cho các khoản chi của quỹ. Việc cân đối thu, chi quỹ BHXH luôn luôn phải có sự can thiệp của chính phủ và được bù đắp thêm từ nguồn khác. Quỹ bảo hiểm là một trung gian tài chính vô vị lợi. Nó ra đời để khắc phục những thất bại, khuyến khích của kinh tế thị trường đối với các thành viên lao động" (trang 37).

Trên đây là những ưu điểm, thể hiện sự thành công của các tác giả ở chương I. Tuy nhiên, để nhận thức đúng bản chất của tài chính BHXH cần cân nhắc để làm rõ thêm vài điểm sau đây:

- Tại trang 6, trên xuống dòng thứ 9 đến dòng 12: các tác giả cho rằng "Tài chính BHXH là một khâu tài chính tồn tại độc lập trong hệ thống tài chính quốc gia...". Theo tôi, tài chính BHXH là một mắt khâu, hay một mắt xích trong hệ thống tài chính quốc gia thì đúng hơn. Nên bỏ cụm từ "tồn tại độc lập" trong hệ thống tài chính quốc gia.

- Trang 16: khi phân tích sự khác nhau giữa tài chính với NSNN, đề tài có nhận định "trước đây coi BHXH là một nội dung thu, chi của NSNN là không đúng với bản chất của BHXH". Theo tôi nhận định đó chưa chuẩn xác, vì tính lịch sử của các thời kỳ trước đổi mới thực hiện theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung, nên mọi hoạt động kinh tế - xã hội đều thông qua NSNN. Vì vậy, về khía cạnh này nên phân tích sự thay đổi về cơ chế quản lý của Đảng và nhà nước, để phù hợp với cơ chế thị trường nhận thức về tài chính BHXH đã tách khỏi hoạt động của NSNN.

Cần phân tích để làm rõ thêm nội dung: sự giống nhau và sự khác nhau giữa BHXH và trong nền kinh tế, và tính "vô vị lợi" của BHXH trong cân đối thu, chi.

4. Chương II: Thực trạng về qui chế quản lý tài chính BHXH - Việt Nam

Chương này đề tài đã tổng kết, khái quát rõ được thực trạng chính sách và cơ chế quản lý tài chính BHXH ở nước ta qua các thời kỳ. Nhìn chung là thời kỳ trước đổi mới và sau khi đổi mới:

- Trước đổi mới: mọi hoạt động kinh tế - xã hội nói chung, hoạt động BHXH nói riêng đều theo cơ chế bao cấp: người lao động không phải đóng bảo hiểm nhưng vẫn được hưởng các chế độ BHXH, quản lý quỹ BHXH bị phân tán, thu không đủ chi, hàng năm NSNN phải bù đắp.
- Thời kỳ sau đổi mới, đặc biệt từ ngày 1/1/1995 đến nay, quỹ BHXH được tập trung quản lý thống nhất, khắc phục được những nhược điểm của cơ chế bảo hiểm bao cấp trước đây như: chi trả bảo hiểm đúng đối tượng, đúng thời gian, đúng số lượng. Đặc biệt cơ chế đầu tư của quỹ BHXH không những đã góp phần bao trùm quỹ BHXH, giảm mạnh gánh nặng cho NSNN mà còn làm tăng trưởng quỹ BHXH như: lãi do hoạt động đầu tư của quỹ BHXH được trích 50% để bổ sung vốn đầu tư xây dựng cơ sở vật chất của toàn hệ thống, trích cho quỹ khen thưởng và phúc lợi, phần còn lại bổ sung quỹ BHXH để bảo toàn và tăng trưởng quỹ. Để có căn cứ hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính quỹ BHXH bên cạnh phân tích những mặt được của cơ chế, các tác giả đã chú ý phân tích, đánh giá những mặt hạn chế của công tác thu, những mặt hạn chế của công tác chi, tồn tại của công tác đầu tư tăng trưởng quỹ.

Tuy nhiên, để nâng cao tính thuyết phục của đề tài, trong chương này phân tích, lý giải để làm rõ hơn một số nội dung sau:

- Khi đưa ra nhận xét mức lương bình quân của ngành BHXH thấp hơn các ngành khác (trang 56 - 57) nên có bảng phân tích cơ cấu độ tuổi và thời gian công tác.
- Khi so sánh mức chi BHXH của ta so với công ước 102 và các nước (Thái Lan, Pháp, Đức) đề tài đưa ra nhận xét: so với công ước và các nước, mức chi BHXH của nước ta cao hơn. Do đó, ảnh hưởng đến quỹ BHXH, vì vậy trong thời gian tới phải nghiên cứu để điều chỉnh. Nhận xét như trên (trang 53 - 54) e rằng chưa đủ sức thuyết phục, cần phân tích thêm lý do vì sao mức chi của ta thấp hơn công ước 102 và các nước và điều kiện áp dụng.
- Khi đánh giá ưu điểm và kết quả của cơ chế đầu tư để tăng trưởng quỹ BHXH nên có số liệu để minh họa: đến năm 2000 lãi về cho vay đầu tư của quỹ là bao nhiêu? chiếm tỷ trọng? Bổ sung để bảo toàn và tăng trưởng quỹ BHXH được bao nhiêu? tỷ trọng? Trích lập 2 quỹ? thì tính thuyết phục cao hơn, rõ hơn.

5. Chương 3: Hoàn thiện qui chế quản lý tài chính BHXH

Để hoàn thiện qui chế (cơ chế) quản lý tài chính BHXH trong chương này, đề tài đã phân tích, làm rõ các nội dung:

- Nêu 4 giải pháp hoàn thiện qui chế quản lý thu BHXH như:
 - + Dự báo nhu cầu BHXH: đề tài đưa ra 5 chỉ tiêu làm căn cứ xác định nhu cầu BHXH và 4 chỉ tiêu để xác định khả năng đáp ứng nhu cầu BHXH và dự báo số người tham gia BHXH.
 - + Mở rộng đối tượng BHXH: ngoài 7 đối tượng qui định trong Nghị định 12/CP ngày 26/1/1995 và 5 đối tượng qui định trong Nghị định 09/1998/NĐ-CP ngày 23/1/1993 của chính phủ, đề tài đề xuất thêm 4 đối tượng (trang 70).
 - + Bổ sung hoàn thiện mức thu BHXH.
 - + Nhà nước cho thi hành BHXH tự nguyện
- Hoàn thiện qui chế chi BHXH: xuất phát từ tình hình thực tế về đời sống, mức tiền lương của người lao động ở nước ta trong điều kiện hiện nay còn thấp nên đề tài kiến nghị trước mắt chưa nên điều chỉnh mức trợ cấp các-

chế độ BHXH nhưng cần tăng cường quản lý công tác chi trả, đảm bảo chi đúng, chi đủ, chi kịp thời, chỉ tiêu điều chỉnh tiền lương được nâng cao

- Kiến nghị khoản chi Bộ máy quản lý BHXH.
- Đưa ra 3 nguyên tắc cơ bản (Đảm bảo yêu cầu các qui luật khách quan trên thị trường vốn, đảm bảo an toàn tuyệt đối, đầu tư phải có lãi)

Mặt hạn chế của chương này thể hiện ở chỗ:

- Nếu như các tác giả có sự khái quát, hệ thống hoá để đưa ra công thức dự báo thu BHXH trên cơ sở dự báo số lượng người tham gia BHXH và mức thu BHXH thì tính khoa học của đề tài sẽ tăng lên. Việc ứng dụng công thức vào công tác phân tích và dự báo sẽ làm cho tính thực tiễn của đề tài được nâng lên.
- Việc đề xuất mở rộng thêm 4 đối tượng tham gia BHXH cũng nên phân tích những thuận lợi, khó khăn khi áp dụng.
- Các giả pháp hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính BHXH còn nặng về mô tả ý nghĩa, qua đó nêu hướng phải làm hoặc cần làm, nếu những giải pháp này được phân tích, lý giải kỹ hơn thì tính thuyết phục cao hơn

6. Kiến nghị:

Tuy còn một số điểm hạn chế như đã nêu, song đây là đề tài ứng dụng, tập thể các tác giả đã giải quyết được các vấn đề về nhận thức cơ chế quản lý tài chính BHXH; khái quát quá trình phát triển và hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính BHXH qua các giai đoạn, số liệu phong phú, đề xuất hướng hoàn thiện qui chế quản lý tài chính BHXH phù hợp với hoàn cảnh, điều kiện nước ta hiện nay. Đề nghị Hội đồng khoa học cho nghiệm thu.

Hà nội ngày 14/2/2001



TS. Thái Bá Cảnh
Phó Viện trưởng Viện NCTC - Bộ Tài chính

NHẬN XÉT ĐỀ TÀI CẤP BỘ

Cơ sở khoa học để hoàn thiện quy chế quản lý tài chính đối với hoạt động bảo hiểm xã hội.

Chủ nhiệm đề tài: TS. Phạm Thành

Người nhận xét: PGS.TS. Mai Ngọc Cường,

Trưởng phòng Quản lý nghiên cứu khoa học,
Trường Đại học Kinh tế quốc dân

Sau khi đọc toàn văn bản báo cáo tổng hợp đề tài, chúng tôi xin có một ý kiến nhận xét như sau:

1. Kể từ khi thực hiện chủ trương xây dựng Quỹ bảo hiểm xã hội độc với ngân sách nhà nước, hoạt động bảo hiểm xã hội nói chung và quản lý chính bảo hiểm xã hội nói riêng có nhiều tiến bộ rõ nét. Đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội ngày càng đa dạng, số người tham gia bảo hiểm và số thu bảo hiểm xã hội năm sau tăng hơn năm trước. Công tác quản lý Quỹ bảo hiểm xã hội đã tập trung vào một đầu mối tạo điều kiện cho việc thực hiện chế độ chính sách bảo hiểm xã hội một cách thống nhất, theo đúng chế độ nhà nước quy định,...

Tuy nhiên, hoạt động của Quỹ bảo hiểm xã hội Việt Nam mới được hình thành, còn nhiều vấn đề trong quy chế hoạt động của Quỹ nói chung, quản lý chính Quỹ bảo hiểm xã hội nói riêng cần tiếp tục hoàn thiện. Vì vậy, việc nghiên cứu vấn đề **Cơ sở khoa học để hoàn thiện quy chế quản lý tài chính đối với hoạt động bảo hiểm xã hội** là có ý nghĩa thiết thực, cấp bách.

2. Đề tài ngoài lời mở đầu, kết luận còn bao gồm ba chương, 97 trang đánh máy khổ A4, với 9 bảng số liệu

Chương 1: Nhận thức về tài chính bảo hiểm xã hội.

Trong chương này trình bày những vấn đề về bản chất của bảo hiểm xã hội, cơ chế quản lý tài chính bảo hiểm xã hội ở một số nước trên thế giới

Chương 2: Thực trạng về quy chế quản lý tài chính bảo hiểm xã hội Việt Nam.

Chương này làm rõ thực trạng về quy chế quản lý tài chính bảo hiểm hội thời kỳ trước 1993, quản lý tài chính bảo hiểm xã hội từ 1993 đến nay, đầu tư tăng trưởng quỹ bảo hiểm xã hội.

Chương 3 Hoàn thiện quy chế quản lý tài chính bảo hiểm xã hội

Chương này kiến nghị những vấn đề về quy chế quản lý thu, quản lý chi quản lý và thực hiện các biện pháp đầu tư tăng trưởng quỹ bảo hiểm xã hội và xuất những điều-kiện để thực hiện hoàn thiện quy chế quản lý tài chính bảo hiểm xã hội.

3. Nhìn chung đề tài có những cống hiến quan trọng chính sau đây

Thứ nhất, chuyển sang cơ chế thị trường, bảo hiểm xã hội và quản lý tài chính bảo hiểm xã hội xuất hiện những yêu cầu và đặc điểm mới. Vì vậy, nghiên cứu bản chất bảo hiểm xã hội, tài chính bảo hiểm xã hội, phân biệt rõ ràng tài chính bảo hiểm xã hội với ngân sách nhà nước và tài chính doanh nghiệp và thực hiện trong chương thứ nhất của đề tài là vấn đề có ý nghĩa cả về lý luận và thực tiễn.

Thứ hai, đề tài đã nêu một cách khái quát kinh nghiệm các nước trong việc tạo lập và chi Quỹ bảo hiểm xã hội. Những kinh nghiệm này có ý nghĩa thực tiễn, ý cho việc hoàn thiện quy chế quản lý tài chính quỹ bảo hiểm xã hội ở nước ta.

Thứ ba, đề tài đã phân tích quá trình phát triển của bảo hiểm xã hội và quản lý bảo hiểm xã hội Việt Nam, làm rõ những thành tựu và hạn chế của quy chế quản lý tài chính bảo hiểm xã hội trong giai đoạn trước đổi mới, nhất là trước 1993, do hai cơ quan là Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam và Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, cũng như từ khi có sự quản lý thống nhất của Ủy ban Bảo hiểm xã hội Việt Nam. Những đánh giá về thành tựu và hạn chế của đề tài về quy chế quản lý tài chính của các thời kỳ này là xác đáng.

Thứ tư, đề tài đã phân tích hoạt động đầu tư tăng trưởng quỹ bảo hiểm xã hội, một biện pháp quan trọng để bảo tồn và tăng trưởng quỹ bảo hiểm xã hội, chỉ ra những thành công và những điểm còn gặp khó khăn, hạn chế trong hoạt động này. Những bất cập hiện nay là những vấn đề đáng quan tâm trong v