

Tài chính cho chính sách an sinh xã hội ở Việt Nam - MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ

Mai Ngọc Cường¹, Bùi Sỹ Lợi², Lê Quốc Hội¹, Hồ Thị Hải Yến¹, Nguyễn Đình Hưng¹

¹Trường Đại học Kinh tế quốc dân

²Ủy ban về Các vấn đề xã hội của Quốc hội

Đảm bảo tài chính để thực thi chính sách về an sinh xã hội (ASXH) có ý nghĩa rất quan trọng đối với mọi quốc gia, đặc biệt là quốc gia đang phát triển như Việt Nam. Các tác giả bài viết cho rằng, để đảm bảo nguồn tài chính bền vững cho các mục tiêu ASXH cũng như tính khả thi trong triển khai thực hiện thì ngay từ khi xây dựng các chỉ tiêu chính sách, nhất là các chỉ tiêu phòng ngừa rủi ro... cần gắn kết chặt chẽ hơn nữa với nguồn tài chính.

Đảm bảo tài chính để thực thi chính sách về ASXH là vấn đề rất quan trọng. Các mục tiêu và chỉ tiêu ASXH như giảm nghèo, việc làm và dạy nghề, cung ứng các dịch vụ xã hội cơ bản tối thiểu, bảo hiểm xã hội (BHXH) và trợ giúp xã hội có thực hiện được hay không, thực hiện ở mức cao hay thấp, phụ thuộc vào nguồn tài chính đầu tư có được đảm bảo hay không. Trong điều kiện kinh tế thị trường, nguồn tài chính thực thi chính sách ASXH rất đa dạng, với nhiều nguồn: ngân sách nhà nước (NSNN), tín dụng, nước ngoài, vốn từ người dân, từ các quỹ thiện nguyện..., tuy nhiên nguồn tài chính từ NSNN vẫn đóng vai trò quan trọng, nếu không muốn nói là quyết định. Trong thời gian qua, nhằm thực hiện các mục tiêu ASXH, Nhà nước đã triển khai nhiều biện pháp huy động nguồn tài chính cho ASXH, góp phần đảm bảo thực hiện các mục tiêu an sinh về phòng ngừa rủi ro (giảm nghèo, việc làm và cung ứng các dịch vụ xã hội cơ bản), giảm thiểu rủi ro (BHXH, bảo hiểm tự nguyện - BHTN, bảo hiểm y tế - BHYT) và khắc phục rủi ro

(trợ giúp xã hội thường xuyên và đột xuất). Tuy nhiên, việc huy động và sử dụng nguồn tài chính cho ASXH hiện vẫn còn có những bất cập.

Nguồn tài chính thực thi chính sách về ASXH hiện nay

Nguồn tài chính thực thi chính sách về ASXH ở đây xét trên 3 tiêu chí cụ thể:

Tài chính thực hiện chức năng phòng ngừa rủi ro của ASXH: theo báo cáo của Chính phủ [1], trong giai đoạn 2011-2015, nguồn tài chính thực hiện các mục tiêu quốc gia (MTQG) giảm nghèo bền vững, việc làm và dạy nghề, nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn, y tế và đưa thông tin về cơ sở miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới và hải đảo (chưa kể các nguồn tài chính cho ASXH từ các chương trình MTQG về giáo dục, về biến đổi khí hậu...) là 89.945 tỷ đồng, bình quân là 17.989 tỷ đồng/năm. Trong đó, từ NSNN là 46.972 tỷ đồng (chiếm 52%), từ ngân sách của các địa phương là 8.419 tỷ đồng (chiếm 9,36%), vốn nước ngoài là 8.863 tỷ đồng (chiếm 9,85%), vốn tín dụng là 22.566 tỷ đồng (chiếm 25,08%),

các nguồn vốn khác là 3.125 tỷ đồng (chiếm 3,49%).

Nguồn tài chính thực hiện ASXH còn đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng như: hỗ trợ đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng các huyện nghèo, các xã đặc biệt khó khăn vùng bãi ngang ven biển và hải đảo; hỗ trợ đầu tư cơ sở hạ tầng các xã đặc biệt khó khăn vùng dân tộc và miền núi, xã biên giới, xã an toàn khu; các thôn, bản đặc biệt khó khăn. Chương trình MTQG giảm nghèo bền vững giai đoạn này còn hướng vào hỗ trợ sản xuất, tăng thu nhập, đa dạng hóa sinh kế, giảm nghèo dựa vào cộng đồng, nhân rộng mô hình giảm nghèo bền vững; hỗ trợ cho lao động thuộc hộ nghèo, hộ cận nghèo, hộ đồng bào dân tộc thiểu số đi làm việc có thời hạn ở nước ngoài...

Nguồn tài chính từ NSNN đầu tư cho mục tiêu giảm nghèo bền vững, việc làm và dạy nghề giai đoạn 2016-2018 là từ 8.038-8.541 tỷ đồng. Nếu so với tài chính cho giảm nghèo và việc làm giai đoạn 2011-2015 (bình quân khoảng 9.055,8 tỷ đồng/năm) thì từ 2016-2018 tài chính dành cho giảm nghèo bền

Bảng 1. Kinh phí thực hiện các chương trình mục tiêu phòng ngừa rủi ro giai đoạn 2016-2018.

Đơn vị: tỷ đồng

	Chi các mục tiêu giảm nghèo và việc làm		
	2016	2017	2018
Tổng kinh phí	8.038,311	8.541,246	8.422
- Chương trình MTQG giảm nghèo bền vững	7.266,311	7.026,246	7.035
- Chương trình MTQG việc làm và dạy nghề	772	1.515	1.387

Nguồn: Tổng hợp số liệu của Đề tài KX01.24/16-20 [2].

vững và chương trình việc làm và dạy nghề là thấp hơn (bảng 1). Đặc biệt, tài chính cho chương trình MTQG giảm nghèo bền vững 3 năm 2016-2018 hoàn toàn từ nguồn NSNN nên những khó khăn về ngân sách đã ảnh hưởng không nhỏ đến việc cân đối, bố trí nguồn lực đối với chương trình giảm nghèo. Việc phân bổ nguồn lực từ NSNN, huy động nguồn lực cho giảm nghèo, giải quyết việc làm, cung ứng các dịch vụ xã hội cơ bản tối thiểu theo phương thức đa dạng hóa các nguồn lực và áp dụng phương châm phát huy nội lực là chủ yếu.

Tài chính thực hiện mục tiêu giảm thiểu rủi ro của ASXH (BHXH, BHYT): đối với BHXH, nhìn chung giai đoạn 2011-2018 thực hiện

chi BHXH hầu như vượt kế hoạch đề ra, trong đó nguồn tài chính từ NSNN chi BHXH có xu hướng giảm (từ 35,34% giai đoạn 2011-2015 giảm còn 27,27% năm 2016, 25,13% năm 2017 và 22,70% năm 2018), tương ứng tỷ lệ chi BHXH từ quỹ ngày càng tăng. Đối với BHYT, trong giai đoạn này, thực hiện chi BHYT liên tục tăng từ 84,30% giai đoạn 2011-2015 lên 94,52% năm 2016, 97,8% năm 2017 và 100,0% năm 2018 (bảng 2).

Việc chi BHYT liên tục tăng là kết quả thực hiện chủ trương và chính sách của Đảng và Nhà nước về y tế thông qua thay đổi cơ chế hỗ trợ của Nhà nước cho khám chữa bệnh, từng bước chuyển chi ngân sách cho các bệnh viện sang hỗ trợ trực tiếp cho người dân, huy động

người dân tham gia BHYT. Đồng thời, việc sửa đổi Pháp lệnh ưu đãi người có công với cách mạng đã tạo điều kiện mở rộng diện người có công và thân nhân của họ được cấp BHYT. Đối tượng là người dân sống ở các vùng đảo xa, khó khăn, đối tượng mới thoát nghèo, hộ cận nghèo sống tại các huyện nghèo cũng được Nhà nước mua BHYT. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả tích cực này, theo BHXH Việt Nam, nếu không có chính sách, biện pháp về thu chi thì từ năm 2037 trở đi Quỹ BHXH sẽ mất cân đối, thu sẽ không đủ chi.

Về tài chính thực thi chính sách về khắc phục rủi ro (trợ giúp xã hội thường xuyên và đột xuất) của ASXH: theo số liệu của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, giai đoạn 2013-2015, NSNN đã bố trí 33.836 tỷ đồng chi trợ giúp xã hội thường xuyên (bình quân gần 11.280 tỷ đồng mỗi năm) và giai đoạn 2016-2018 là 47.268 tỷ đồng (năm 2016 là 15.293 tỷ đồng, 2017: 15.752 tỷ đồng và 2018: 16.223 tỷ đồng); trong đó chi cho thực hiện chính sách trợ giúp đối với người cao tuổi các năm 2016, 2017 và 2018 tương ứng là 5.511 tỷ đồng; 5.677 tỷ đồng và 5.847 tỷ đồng/năm. Như vậy, số tiền trợ giúp thường xuyên có xu hướng tăng lên. Hơn nữa, bình quân kinh phí cho việc thực hiện chính sách trợ giúp thường xuyên đối với người cao tuổi chiếm khoảng 36% tổng chi ngân sách hàng năm cho thực hiện chính sách trợ giúp đối với các đối tượng thuộc diện bảo trợ xã hội.

Thêm vào đó, nếu như từ 2011-2015, NSNN chi cho trợ cấp xã hội đột xuất tính ra tiền là 2.689 tỷ đồng, bình quân gần 538 tỷ/năm, thì trong 3 năm (2016-2018), con số này là 730 tỷ đồng (năm 2016), 3.210 tỷ đồng (năm 2017) và 1.480 tỷ đồng (2018); tăng đáng kể so với giai đoạn trước đó. Tuy nhiên, chi

Bảng 2. Tài chính cho BHXH và BHYT.

Đơn vị tính: tỷ đồng

	Giai đoạn 2011-2015	Giai đoạn 2016-2018		
		2016	2017	2018
1. Chi BHXH				
<i>Kế hoạch</i>	564.578	143.830	177.015	201.766
<i>Thực hiện</i>	572.450	161.488	178.443	201.669
- NSNN	202.340	44.048	44.849	45.790
<i>Tỷ lệ % so với thực hiện</i>	35,34	27,27	25,13	22,70
- Từ quỹ	370.110	117.440	133.594	155.879
<i>Thực hiện so với kế hoạch (%)</i>	64,66	72,73	74,87	77,30
<i>Tỷ lệ quỹ/thực hiện</i>	64,654	72,724	74,866	77,294
2. Chi BHYT				
<i>Kế hoạch</i>	222.632	72.700	90.555	91.139
<i>Thực hiện</i>	187.677	68.719	88.554	91.139
<i>Thực hiện so với kế hoạch (%)</i>	84,30	94,52	97,80	100,00

Nguồn: Tổng hợp số liệu của Đề tài KX01.24/16-20 [2].

Diễn đàn Khoa học và Công nghệ

trợ giúp xã hội thường xuyên của Việt Nam vẫn còn thấp nếu so với một số quốc gia có thu nhập trung bình khác. Ví dụ như Nam Phi và Braxin đều chi khoảng 3% GDP vào trợ giúp xã hội [3]. Thực tế thì mức chi của Việt Nam còn thấp, hiện khoảng 0,14% GDP, thấp hơn một số quốc gia thu nhập thấp ở châu Á, như Nêpan và Bangladesh, chi khoảng 0,6-0,8% GDP vào trợ giúp xã hội [3]. Tất nhiên cũng có các quốc gia châu Á khác chi thấp hơn Việt Nam như: Ấn Độ, Campuchia và Lào. Tuy nhiên, các nước này được coi là có cam kết ở mức tối thiểu đối với trợ giúp xã hội. Hiện một số chính sách, chương trình lớn nhất của Việt Nam như lương hưu xã hội hay trợ cấp người cao tuổi (gồm trợ cấp cho nhóm trên 80 tuổi và nhóm từ 60-79 tuổi) cũng thấp hơn so với quốc tế, do mức trợ cấp thấp và mới chủ yếu tập trung hỗ trợ nhóm cao tuổi nhất.

Một số khuyến nghị

Qua các phân tích nêu trên, để hoàn thiện nguồn tài chính thực thi chính sách về ASXH thời gian tới, xin có một số đề xuất sau:

Đối với nguồn tài chính phục vụ phòng ngừa rủi ro

Trong ban hành chính sách, chương trình cần có sự gắn kết chặt chẽ hơn giữa chỉ tiêu với nguồn lực tài chính. Trong điều kiện NSNN khó khăn, việc xác định các chỉ tiêu đảm bảo phòng ngừa rủi ro ASXH cần cân nhắc đến các điều kiện đảm bảo nguồn lực, trước hết là nguồn tài chính của Nhà nước và bố trí kịp thời nguồn tài chính thực hiện theo tiến độ đề ra. Bên cạnh nguồn ngân sách từ Trung ương, cần tăng cường huy động nguồn ngân sách địa phương, các nguồn tài chính ngoài ngân sách như nguồn tín dụng, nguồn vốn nước ngoài, nguồn hỗ trợ, đóng góp của người dân. Điều này đòi hỏi sự chủ

động của chính quyền địa phương tham gia vào các chương trình. Các địa phương và các cơ quan khi ban hành chính sách cần tăng cường trách nhiệm trong việc lồng ghép nguồn lực cho chính sách giảm nghèo và cung ứng dịch vụ cơ bản tối thiểu; đồng thời tăng cường phối hợp liên ngành vào quá trình thực hiện chính sách; nâng cao năng lực quản lý nguồn lực tài chính cho các mục tiêu phòng ngừa rủi ro ASXH, như làm tốt công tác thống kê, tổng hợp đầy đủ các nguồn đóng góp, giảm thiểu các thủ tục hành chính trong bố trí nguồn vốn nhằm đảm bảo kịp thời và tạo sự chủ động cho các địa phương...

Đối với tài chính nhằm giảm thiểu rủi ro ASXH

Đối với quỹ BHXH, BHYT: việc tăng tính bền vững của Quỹ BHXH có ý nghĩa quyết định đối với nguồn tài chính BHXH. Trong đó cần đặc biệt chú ý đến việc tăng cường trách nhiệm của cơ quan BHXH trong quản lý Quỹ. **Đối với BHYT:** để đảm bảo cân đối giữa thu và chi Quỹ BHYT, cần nghiên cứu giải quyết các vấn đề: quan hệ giữa mức đóng và quyền lợi, mức hưởng; các quy định về phương thức và cơ chế thanh toán, thực hiện xã hội hóa trong các cơ sở y tế công lập. Đặc biệt, cần tập trung giải quyết một số bất cập tại các bệnh viện như vướng mắc trong việc tạm ứng và thanh quyết toán chi phí khám chữa bệnh BHYT; vấn đề chỉ định sử dụng thuốc bổ trợ, dịch vụ kỹ thuật, vật tư y tế, dịch vụ kỹ thuật y học cổ truyền trong phục hồi chức năng; việc đấu thầu thuốc; sự phối hợp giữa Bộ Y tế với BHXH Việt Nam và các bộ, ngành có liên quan trong sửa đổi các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến danh mục, điều kiện, tỷ lệ thanh toán, mức thanh toán đối với các dịch vụ kỹ thuật, thuốc, vật tư y tế. Bên cạnh đó, đảm bảo ổn

định nguồn thu Quỹ BHYT và phối hợp chặt chẽ giữa khám chữa bệnh và thanh toán BHYT; các thông tin hướng dẫn liên quan tới khám chữa bệnh BHYT kịp thời nhằm đảm bảo thống nhất trong toàn quốc.

Đối với tài chính để khắc phục rủi ro

Xuất phát từ thực tế nguồn tài chính đảm bảo trợ giúp xã hội hiện nay, những năm tới cần xem xét tăng mức đầu tư trợ giúp xã hội thường xuyên từ NSNN để tiến tới tương xứng với các quốc gia thu nhập trung bình, trước mắt phần đầu trong vòng 5 năm tới mức đầu tư cần tăng 0,6-0,8% GDP, tương đương các quốc gia thu nhập thấp như Nêpan và Bangladesh [3]. Theo đó, cần chú ý nâng mức trợ cấp cho các đối tượng thuộc các chính sách, chương trình lớn nhất của Việt Nam như lương hưu xã hội hay trợ cấp người cao tuổi.

Bài báo này là sản phẩm của đề tài cấp nhà nước mã số KX.01.24/16-20. Các tác giả xin trân trọng cảm ơn

TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1] Chính phủ (2015), Báo cáo Đánh giá kết quả thực hiện các chương trình MTQG giai đoạn 2011-2015 và định hướng xây dựng các chương trình MTQG giai đoạn 2016-2020, số 507/BC-CP, Hà Nội, ngày 13/10/2015.

[2] Báo cáo tổng hợp Đề tài KX01.24/16-20 thuộc Chương trình KH&CN trọng điểm cấp nhà nước mã số KX01/16-20.

[3] Stephen Kidd và các tác giả (2016), Tổng quan và đề xuất đổi mới hệ thống trợ giúp xã hội Việt Nam, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội và UNDP.