

# VAI TRÒ CỦA CHÍNH SÁCH BẢO HIỂM XÃ HỘI, BẢO HIỂM Y TẾ ĐỐI VỚI AN SINH XÃ HỘI CỦA ĐẤT NƯỚC

LÊ BẠCH HỒNG\*

*Việc chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã mang lại gương mặt tươi sáng cho sự phát triển toàn diện của đất nước. Cùng với sự phát triển kinh tế là sự lớn mạnh không ngừng của hệ thống an sinh xã hội, đặc biệt là chính sách bảo hiểm xã hội (BHXH), bảo hiểm y tế (BHYT) đã phát huy vai trò trụ cột trong hệ thống an sinh xã hội, góp phần tích cực vào việc ổn định xã hội, thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.*

**O**mỗi quốc gia, tùy theo hoàn cảnh lịch sử, trình độ kinh tế - xã hội khác nhau mà xây dựng một hệ thống an sinh xã hội có phạm vi đối tượng tham gia và hưởng thụ khác nhau. Khái niệm an sinh xã hội (từ quen gọi theo nghĩa Hán - Việt và nếu dịch từ tiếng Anh hoặc tiếng Đức "Social security - soziale Sicherung" là bảo đảm xã hội hay an toàn xã hội) có thể hiểu một cách chung nhất là sự bảo vệ của xã hội đối với những thành viên của mình, bằng một loạt các biện pháp công cộng, khắc phục sự hẫng hụt về kinh tế và xã hội do bị mất hoặc bị giảm đột ngột nguồn thu nhập vì ốm đau, thai sản, tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp, thất nghiệp, tàn tật, tuổi già, kể cả sự bảo vệ chăm sóc y tế và chăm sóc gia đình có con nhỏ.

## Hệ thống an sinh xã hội

Căn cứ bản chất của an sinh xã hội cũng như phạm vi hoạt động của lĩnh vực này trong nhiều

năm qua ở Việt Nam, có thể thấy hệ thống an sinh xã hội bao gồm 3 hệ thống cấu thành sau:

### 1 - Hệ thống ưu đãi xã hội

Hệ thống này hoàn toàn dựa vào các chế độ phúc lợi từ ngân sách nhà nước. Người nhận được các quyền lợi này do Nhà nước quy định và không đòi hỏi sự đóng góp hay điều kiện vật chất đối lại, mà dựa vào sự cống hiến của họ đối với đất nước như chiến đấu dũng cảm bảo vệ Tổ quốc, bảo vệ an ninh, trật tự xã hội, phòng, chống tội phạm... Ở nước ta, chính sách thương binh, liệt sĩ và người có công với cách mạng là chính sách ưu đãi xã hội, luôn được Đảng và Nhà nước quan tâm, có ý nghĩa chính trị - xã hội và nhân văn sâu sắc. Chính sách ưu đãi người có công với cách mạng đã góp phần chăm lo, cải thiện đời sống của hàng triệu người, góp phần ổn

\* Thứ trưởng, Tổng Giám đốc Bảo hiểm xã hội Việt Nam

định chính trị - xã hội và phát triển kinh tế - xã hội trong thời kỳ mới.

### 2 - Hệ thống bảo trợ xã hội

Hệ thống này cũng dựa vào nguồn ngân sách nhà nước là chính. Đây cũng là một kênh phân phối lại thu nhập quốc dân cho từng nhóm đối tượng gắn với những điều kiện nhất định hoặc trong những trường hợp cấp bách nhất định những khoản trợ giúp hoặc hỗ trợ bằng hiện vật và bằng tiền, không xem xét đến sự đóng góp trước đó mà chỉ cần kiểm tra về những khó khăn và nhu cầu thiết yếu của người gặp rủi ro khi bản thân họ không tự lo được cuộc sống tối thiểu hay sức lực của họ không thể vượt qua những rủi ro đó. Bảo trợ xã hội được coi là "lưới đỡ cuối cùng" trong hệ thống mạng lưới an sinh xã hội. Hoạt động bảo trợ xã hội trong những năm gần đây đã thực hiện tốt hai chức năng cơ bản: cứu trợ và trợ giúp phát triển.

Nguồn tài chính của hệ thống này rất đa dạng và phong phú, ngoài nguồn chính từ ngân sách nhà nước, còn huy động từ sự đóng góp, quyên góp của các cá nhân, doanh nghiệp, tổ chức... thể hiện truyền thống đoàn kết tương thân, tương ái của dân tộc ta.

### 3 - Hệ thống bảo hiểm xã hội

Hệ thống bảo hiểm xã hội sẽ bảo đảm quyền lợi cho người lao động trên cơ sở đóng góp của người lao động và người sử dụng lao động. Theo phương thức đó, người lao động phải có đóng góp vào quỹ BHXH mới được quyền lợi BHXH. Còn mối quan hệ giữa mức đóng và quyền lợi được hưởng lại chịu sự ràng buộc của các nguyên tắc như: nguyên tắc đoàn kết tương trợ chia sẻ rủi ro (thể hiện ở chính sách BHYT, chế độ ốm đau, thai sản, tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp...), nguyên tắc tương quan giữa đóng và hưởng có sự can thiệp nhờ cách thức phân phối lại mang tính xã hội (chế độ hưu trí, tử tuất).

*Bản chất của BHXH là sự bảo đảm bù đắp một phần hoặc thay thế thu nhập của người lao động khi họ bị giảm hoặc mất thu nhập do ốm đau, thai sản, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, thất nghiệp, hết tuổi lao động hoặc chết*

*trên cơ sở đóng góp vào quỹ BHXH do Nhà nước tổ chức thực hiện.*

Còn thực chất của BHYT là chế độ khám chữa bệnh nằm trong chính sách BHXH, nhưng do lịch sử hình thành và phát triển ở nước ta có sự khác biệt và theo thói quen nên chúng ta thường gọi là chính sách BHYT. *Bảo hiểm y tế là hình thức bảo hiểm mang tính cộng đồng chia sẻ sâu sắc được áp dụng trong lĩnh vực khám chữa bệnh và chăm sóc sức khỏe cho mọi người, không vì mục đích lợi nhuận, do Nhà nước tổ chức thực hiện và các đối tượng có trách nhiệm tham gia theo quy định của Luật Bảo hiểm y tế.* (Luật này đã được Quốc hội khóa XII, kỳ họp thứ 4 thông qua ngày 14-11-2008 và có hiệu lực thi hành từ ngày 1-7-2009).

Hệ thống an sinh xã hội là một hệ thống tổng hợp gồm nhiều chế độ, chính sách mà trong đó mỗi chế độ, chính sách đều có vai trò, chức năng và phạm vi hoạt động riêng, mang tính kết hợp nhằm tạo ra một mạng lưới an sinh xã hội rộng khắp, bao trùm toàn bộ dân cư của một quốc gia. Hệ thống này có mục tiêu bảo vệ mọi thành viên trước những rủi ro và giữ gìn cuộc sống của họ với những biện pháp thích hợp hay những quyền lợi hợp lý trước những biến động bất thường xảy ra hay trong những hoàn cảnh và điều kiện đặc biệt. Tuy nhiên, *trong hệ thống an sinh xã hội thì hệ thống BHXH giữ vai trò trụ cột, bền vững nhất. Phát triển BHXH sẽ là tiền đề và điều kiện để thực hiện tốt các chính sách an sinh xã hội, góp phần phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.*

## Vai trò của chính sách BHXH, BHYT đối với an sinh xã hội

*Thứ nhất, thực hiện chính sách BHXH, BHYT nhằm ổn định cuộc sống người lao động, trợ giúp người lao động khi gặp rủi ro: ốm đau, tai nạn lao động - bệnh nghề nghiệp, thất nghiệp... sớm trở lại trạng thái sức khỏe ban đầu cũng như sớm có việc làm...*

Theo phương thức BHXH, BHYT, người lao động khi có việc làm và khỏe mạnh sẽ đóng góp một phần tiền lương, thu nhập vào quỹ dự

phòng. Quỹ này hỗ trợ người lao động khi ốm đau, tai nạn, lúc sinh đẻ và chăm sóc con cái, khi không làm việc, lúc già cả để duy trì và ổn định cuộc sống của người lao động và gia đình họ. Do vậy, hoạt động BHXH, BHYT, một mặt, đòi hỏi tính trách nhiệm cao của từng người lao động đối với bản thân mình, với gia đình và đối với cộng đồng, xã hội theo phương châm “mình vì mọi người, mọi người vì mình” thông qua quyền và nghĩa vụ; mặt khác, thể hiện sự gắn kết trách nhiệm giữa các thành viên trong xã hội, giữa các thế hệ kế tiếp nhau trong một quốc gia, tạo thành một khối đoàn kết thống nhất về quyền lợi trong một thể chế chính trị - xã hội bền vững.

Người sử dụng lao động cũng phải có trách nhiệm đóng góp BHXH, BHYT cho người lao động. Nếu theo nhìn nhận ban đầu, việc đóng góp BHXH, BHYT cho người lao động có thể sẽ làm tăng chi phí sản xuất, giảm lợi nhuận của doanh nghiệp. Nhưng thực chất, về lâu dài, phương thức BHXH, BHYT đã chuyển giao trách nhiệm bảo vệ người lao động khi gặp rủi ro về phía xã hội, rủi ro được điều tiết trên phạm vi toàn xã hội, giúp cho chủ sử dụng lao động bớt những khó khăn, lo lắng về nguồn lao động của doanh nghiệp, yên tâm tổ chức sản xuất, kinh doanh. Đối với nước ta, nguồn lao động với trình độ chuyên môn cao, người lao động có mức thu nhập ở mức bình quân chung toàn xã hội là chủ yếu thì biện pháp điều tiết thu nhập mang tính cộng đồng là rất cần thiết. Thực tế cho thấy, nhiều doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực chế biến thủy sản, hải sản; da giày; dệt may... sử dụng nhiều lao động, nhất là doanh nghiệp có nhiều lao động nữ đều rất coi trọng chính sách BHXH, BHYT để bảo vệ và duy trì nguồn lao động của doanh nghiệp mình.

Trong hoạt động BHXH, BHYT, Nhà nước tiến hành xây dựng chính sách, chế độ, tổ chức triển khai và giám sát quá trình thực hiện nhằm thực hiện tốt quyền và nghĩa vụ của người tham gia BHXH, BHYT. Như vậy nhà nước giữ vai trò quản lý về BHXH, BHYT, bảo hộ cho quỹ BHXH mà không phải chi từ ngân sách nhà nước cho lĩnh vực này. Mặt khác, chính sách BHXH, BHYT là một bộ phận quan trọng của chính sách

xã hội, giúp Nhà nước điều tiết mối quan hệ giữa chính sách kinh tế và xã hội trên phương diện vĩ mô, bảo đảm cho nền kinh tế liên tục phát triển và giữ gìn ổn định xã hội trong từng thời kỳ cũng như trong suốt quá trình.

Chính sách BHYT với mục tiêu thực hiện BHYT toàn dân đã tạo điều kiện cho mọi người dân giảm bớt gánh nặng chi phí khi khám chữa bệnh do ốm đau, tai nạn, tạo sự bình đẳng trong khám chữa bệnh BHYT.

*Thứ hai, thực hiện tốt chính sách BHXH, BHYT, nhất là chế độ hưu trí, góp phần ổn định cuộc sống của người lao động khi hết tuổi lao động hoặc không còn khả năng lao động.*

Theo quy định của Luật Bảo hiểm xã hội, người lao động tham gia đóng BHXH từ 20 năm trở lên khi hết tuổi lao động hoặc mất sức lao động thì được hưởng lương hưu hoặc trợ cấp hằng tháng. Với nguồn lương hưu và trợ cấp BHXH, người cao tuổi có thu nhập ổn định, bảo đảm cuộc sống sinh hoạt hằng ngày. Hiện nay, cả nước đã có khoảng 2,5 triệu người hết tuổi lao động đang hưởng lương hưu và trợ cấp BHXH hằng tháng với số tiền chi trả từ quỹ BHXH hàng nghìn tỉ đồng mỗi tháng. Trong nhiều năm qua, kể từ khi chính sách BHXH được thực hiện, cùng với sự phát triển kinh tế, mức lương hưu cũng không ngừng được điều chỉnh cho phù hợp với mức sống chung của toàn xã hội. Vào các thời điểm tăng mức lương tối thiểu chung cũng như việc xem xét chỉ số giá cả, Nhà nước đều có sự điều chỉnh lương hưu một cách hợp lý. Mức lương hưu không ngừng được điều chỉnh cho phù hợp với mức sống chung toàn xã hội tại thời điểm hưởng lương hưu đã bảo đảm cuộc sống của người nghỉ hưu, tạo sự an tâm, tin tưởng của người về hưu sau cả cuộc đời lao động. Tương tự như vậy, các quyền lợi về BHYT, về chế độ ốm đau, chế độ tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp; mức trợ cấp tuất một lần... cũng được cải thiện rõ rệt. Sở dĩ có được điều kiện nâng cao và mở rộng các quyền lợi của BHXH là do phương thức tài chính ở nước ta được hình thành theo cách lập quỹ và có sự tính toán điều chỉnh quan hệ đóng - hưởng trong phạm vi toàn xã hội theo những dự báo về các yếu tố kinh tế - xã hội trong

*tương lai.* Theo phương thức lập quỹ, người lao động, trước hết phải có trách nhiệm với bản thân trong việc đóng góp lập quỹ BHXH, dành dụm cho mai sau, tránh tình trạng đẩy toàn bộ gánh nặng chi trả cho thế hệ mai sau. Mặt khác, với việc lập quỹ BHXH đã gắn kết được trách nhiệm của các thế hệ kế tiếp trong cùng chính sách BHXH. Chính sự phát triển với tốc độ nhanh của nền kinh tế nước ta của thế hệ đương thời theo truyền thống “con hơn cha” góp phần cải thiện rõ nét mức sống của người về hưu đã có đóng góp một phần trước đây. Vì vậy, nguồn quỹ BHXH được Nhà nước bảo hộ và phát triển cần đổi bền vững sẽ là cơ sở để cải thiện không ngừng các chế độ BHXH nói chung và đời sống của người nghỉ hưu nói riêng.

*Thứ ba, thực hiện chính sách BHXH, BHYT góp phần ổn định và nâng cao chất lượng lao động, bảo đảm sự bình đẳng về vị thế xã hội của người lao động trong các thành phần kinh tế khác nhau, thúc đẩy sản xuất phát triển.*

Chính sách BHXH, BHYT hoạt động dựa trên nguyên tắc cơ bản “đóng - hưởng” đã tạo ra bước đột phá quan trọng về sự bình đẳng của người lao động về chính sách BHXH, BHYT. Khi đó, mọi người lao động làm việc ở các thành phần kinh tế, các ngành nghề, địa bàn khác nhau, theo các hình thức khác nhau đều được tham gia thực hiện các chính sách BHXH, BHYT. Phạm vi đối tượng tham gia BHXH, BHYT không ngừng được mở rộng đã thu hút hàng triệu người lao động làm việc trong các thành phần kinh tế khác nhau, khuyến khích họ tự giác thực hiện nghĩa vụ và quyền lợi BHXH, BHYT, tạo sự an tâm, tin tưởng và yên tâm lao động, sản xuất, kinh doanh.

Người lao động tham gia BHXH, BHYT khi ốm đau sẽ được khám chữa bệnh và được quỹ BHYT chi trả phần lớn chi phí; được nhận tiền trợ cấp khi ốm đau không đi làm được, được nghỉ chăm con ốm; khi thai sản được nghỉ khám thai, được nghỉ khi sinh đẻ và nuôi con, được nhận trợ cấp khi sinh con và trợ cấp thai sản; khi bị tai nạn lao động hoặc bệnh nghề nghiệp sẽ được nhận phần trợ cấp do giảm khả năng lao

động do tai nạn, bệnh nghề nghiệp gây ra. Ngoài ra, người lao động còn được nghỉ dưỡng sức và phục hồi sức khỏe sau khi ốm đau, sinh đẻ hay điều trị thương tật nhằm nâng cao thể lực. Khi người lao động mất việc làm sẽ được hưởng trợ cấp thất nghiệp và được giới thiệu việc làm hoặc gửi đi học nghề để có cơ hội tìm kiếm việc làm mới. Với những quyền lợi của người lao động khi tham gia BHXH, BHYT đã góp phần thu hút nguồn lao động vào nền sản xuất xã hội, giữ gìn và nâng cao thể lực cho người lao động trong suốt quá trình lao động, sản xuất. Việc được tham gia BHXH, BHYT khi đang làm việc và được hưởng lương hưu sau này đã tạo ra cho người lao động sự phấn khởi, tâm lý ổn định, an tâm vào việc làm mà họ đang thực hiện. Thực tế là nhiều doanh nghiệp, khi tuyên truyền quảng cáo tuyển dụng lao động, thì tiêu thức được tham gia BHXH, BHYT cũng là một quyền lợi quan trọng thu hút được nhiều lao động.

Sự an tâm của người lao động cũng như việc bảo vệ sức lao động của họ thông qua chính sách BHXH, BHYT đã trở thành một chính sách thu hút nguồn lao động vào nền sản xuất xã hội, bảo đảm sự ổn định và thúc đẩy sản xuất phát triển.

*Thứ tư, BHXH, BHYT là một công cụ đắc lực của Nhà nước, góp phần vào việc phân phối lại thu nhập quốc dân một cách công bằng, hợp lý giữa các tầng lớp dân cư, đồng thời giảm chi cho ngân sách nhà nước, bảo đảm an sinh xã hội bền vững.*

Trên thị trường lao động, “tiền lương là giá cả sức lao động” được hình thành tự phát căn cứ vào quan hệ cung cầu, vào chất lượng lao động cũng như các điều kiện khung mà trong đó Nhà nước chỉ đóng vai trò quản lý thông qua những quy định về mức lương tối thiểu và những điều kiện lao động cần thiết. Quá trình hình thành tiền lương theo thỏa thuận giữa chủ sử dụng lao động và người lao động là sự phân phối lần đầu và phân phối trực tiếp cho từng người lao động. Do vậy, người lao động có tay nghề cao, có nghề nghiệp thích ứng với nhu cầu của xã hội sẽ có thu nhập cao. Đó là sự hợp lý và khuyến khích làm giàu chính đáng. Sau khi đã thực hiện thuế

thu nhập, Nhà nước sẽ tiến hành phân phối lại thông qua chính sách BHXH, BHYT. Khi đó, người có năng lực hơn, nhận được tiền lương cao hơn sẽ đóng góp nhiều hơn cho xã hội để trợ giúp những người “yếu thế” hơn trong xã hội. Một bộ phận lao động khác do gặp phải rủi ro trong cuộc sống như về sức khỏe, về năng lực, về hoàn cảnh gia đình... có việc làm và thu nhập thấp hơn sẽ nhận được các quyền lợi BHXH, BHYT để duy trì cuộc sống. Bên cạnh đó, chế độ hưu trí, tử tuất với nguyên tắc tương đồng giữa mức đóng và mức hưởng đã khuyến khích người lao động khi làm việc có thu nhập cao và đóng góp ở mức cao, với thời gian dài thì sau này sẽ được hưởng tiền lương hưu với mức cao, an tâm nghỉ ngơi khi tuổi già.

Bảo hiểm xã hội, BHYT đều được thực hiện theo nguyên tắc đóng - hưởng, có nghĩa là người tham gia đóng góp vào quỹ BHXH, BHYT thì người đó mới được hưởng quyền lợi về BHXH, BHYT. Như vậy, nguồn để thực hiện chính sách là do người lao động đóng góp, Nhà nước không phải bỏ ngân sách ra nhưng vẫn thực hiện được mục tiêu an sinh xã hội lâu dài.

## Một số kiến nghị, đề xuất

### 1- Về công tác ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Chính phủ và các bộ chức năng sớm ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện một số quy định còn chưa rõ và có nhiều vướng mắc trong thực hiện BHXH bắt buộc, BHXH tự nguyện và bảo hiểm thất nghiệp, cụ thể:

- Một số nội dung còn vướng mắc do hướng dẫn chưa rõ như: giải quyết tính hưởng BHXH đối với trường hợp doanh nghiệp sau cổ phần hóa tiếp tục xếp hạng doanh nghiệp; xác định mức thu nhập hằng tháng; trách nhiệm nuôi dưỡng đối với thân nhân hưởng chế độ tử tuất để giải quyết tuất hằng tháng, tuất một lần; hướng dẫn thủ tục, trách nhiệm trong việc giải quyết chế độ đối với bệnh binh hoặc công nhân viên chức hưởng trợ cấp mất sức lao động đồng thời là thương binh...

- Một số nội dung chưa có văn bản hướng dẫn như: quy định việc giám định mức suy giảm khả năng lao động của người lao động để hưởng trợ cấp tai nạn lao động - bệnh nghề nghiệp tổng hợp; khen thưởng đối với đơn vị sử dụng lao động làm tốt công tác an toàn vệ sinh lao động theo quy định tại khoản 2 Điều 133 Luật Bảo hiểm xã hội; thực hiện BHXH đối với người tham gia BHXH tự nguyện sau chuyển sang tham gia BHXH bắt buộc...

- Một số văn bản chưa sửa đổi, bổ sung nội dung cho phù hợp với quy định của Luật như: văn bản hướng dẫn khám, chữa bệnh ngoại trú; danh mục các bệnh cần nghỉ việc để chữa trị dài ngày; hướng dẫn khai báo, điều tra, lập biên bản tai nạn lao động; hồ sơ và quy trình giám định y khoa cho người tham gia BHXH; quy định việc lập biên bản tai nạn giao thông cho người tham gia BHXH bị tai nạn trên đường đi làm việc...

### 2 - Về chế tài bảo đảm việc thực thi pháp luật BHXH, BHYT

- Cụ thể hóa và quy định rõ trách nhiệm đối với các cơ quan quản lý nhà nước, các ngành có liên quan trong việc phối hợp, kiểm tra, giám sát, phát hiện và xử lý các vi phạm về thực hiện chính sách BHXH, BHYT; đồng thời cải cách thủ tục, trình tự xử phạt sao cho đơn giản, thuận tiện và hiệu quả.

- Nâng mức phạt và bổ sung hình thức truy tố trước pháp luật đối với các hành vi vi phạm pháp luật về đóng BHXH.

### 3 - Về thực hiện BHXH tự nguyện

Để thu hút được nhiều đối tượng tham gia BHXH tự nguyện, các bộ, ngành, chính quyền địa phương, tổ chức đoàn thể các cấp theo chức năng của mình phối hợp với Bảo hiểm xã hội Việt Nam tổ chức tốt công tác tuyên truyền, vận động người dân tham gia BHXH tự nguyện với mục tiêu ổn định đời sống nhân dân, thực hiện tốt chính sách an sinh xã hội của Đảng và Nhà nước; đồng thời nghiên cứu chính sách hỗ trợ của Nhà nước với quỹ BHXH tự nguyện hoặc hỗ trợ một số đối tượng khó khăn như người nghèo, người cận nghèo... để họ có khả năng tham gia BHXH tự nguyện. □