

# QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU TƯ QUỸ BẢO HIỂM XÃ HỘI

NGUYỄN THỊ QUỲNH TRANG\*

*Hoạt động đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội là hoạt động có ý nghĩa quan trọng với sự phát triển của quỹ bảo hiểm xã hội. Nguyên tắc và hình thức đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội được pháp luật về bảo hiểm xã hội quy định rất cụ thể và hoạt động đầu tư được đặt dưới sự giám sát của cơ quan quản lý nhà nước về bảo hiểm xã hội, hội đồng quản lý bảo hiểm xã hội Việt Nam, Chính phủ và Quốc hội để bảo đảm tính chặt chẽ và minh bạch. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014 vẫn thiếu một số quy định về đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội nên việc đầu tư quỹ hiện nay vẫn chưa đạt được hiệu quả như kỳ vọng. Bài viết tập trung phân tích các quy định của pháp luật về đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội để bảo đảm yêu cầu phát triển bền vững, đồng thời, đưa ra một số gợi ý nhằm hoàn thiện các quy định này.*  
**Từ khóa:** Đầu tư; quỹ bảo hiểm xã hội; bảo hiểm xã hội; an sinh xã hội; Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014.

*The investment activities of the social insurance fund are not just financial transactions, but they play a crucial role in developing this the social insurance fund and ensuring the well-being of society. The principles and methods of social insurance fund investment are explicitly outlined in social insurance legislation, with investment activities being subject to oversight by state management agencies on social insurance, the Social Insurance Management Council of Vietnam, the Government, and the National Assembly to ensure rigor and transparency. However, in practice, the Law on Social Insurance 2014 needs to include specific provisions regarding the investment of the social insurance fund, resulting in the current investment activities not meeting expected levels of effectiveness. This article analyzes the legal regulations related to the investment of the social insurance fund to ensure sustainable development and offers several recommendations for improving these regulations.*

**Keywords:** Investment; social insurance fund; social insurance; social welfare; Law on Social Insurance 2014.

NGÀY NHẬN: 08/8/2024      NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 12/9/2024      NGÀY DUYỆT: 16/10/2024

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.345.2024.997>

## 1. Đặt vấn đề

Ngày 25/9/2020, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 136/NQ-CP về phát triển bền vững, trong đó đưa ra 17 mục tiêu phát triển bền vững đến năm 2030 của Việt Nam và có 3 mục tiêu được đặt lên hàng đầu, gồm: (1) Chấm dứt mọi hình thức nghèo ở mọi nơi; (2) Xóa đói, bảo đảm an ninh lương thực, cải

thiện dinh dưỡng và thúc đẩy phát triển nông nghiệp bền vững; (3) Bảo đảm cuộc sống khỏe mạnh và tăng cường phúc lợi cho mọi người ở mọi lứa tuổi. Nguồn kinh phí thực hiện dự kiến được lấy từ ngân sách nhà nước và các

\* *ThS, Trường Đại học Khoa học, Đại học Thái Nguyên*

nguồn lực xã hội khác, đặc biệt từ khu vực doanh nghiệp, khu vực tư nhân cần dành cho thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững.

Căn cứ quy định tại *Luật Bảo hiểm xã hội* năm 2014 thì quỹ bảo hiểm xã hội là quỹ tài chính độc lập với ngân sách nhà nước, được hình thành từ đóng góp của người lao động, người sử dụng lao động và có sự hỗ trợ của Nhà nước. Đây được xác định là một trong những nguồn lực chính để thực hiện mục tiêu phát triển bền vững trong lĩnh vực an sinh xã hội. Tuy nhiên, trên thực tế, việc đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội vẫn còn nhiều hạn chế, như: cơ chế pháp lý chưa rõ ràng, danh mục đầu tư quỹ còn chưa đa dạng, đặc biệt là hiệu quả đầu tư chưa cao. Vì vậy, việc hoàn thiện quy định pháp luật về đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội bảo đảm yêu cầu phát triển bền vững là vấn đề cấp thiết trong bối cảnh hiện nay.

## 2. Thực trạng quy định pháp luật về đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội

Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23/5/2018 Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XII) về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội nêu rõ: 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...

Để thể chế hóa nội dung này, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 125/NQ-CP ngày 08/10/2018 kèm theo Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 28-NQ/TW, trong đó giao Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan nghiên cứu Đề án nâng cao hiệu quả quản lý, đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội. Tổng hợp đề xuất của Bộ Tài chính đối với Dự thảo *Luật Bảo hiểm xã hội* (sửa đổi), gồm: (1) Bổ sung quy

định về nguyên tắc đầu tư; (2) Danh mục đầu tư và phương thức đầu tư; (3) Quản lý hoạt động đầu tư.

Kết quả cho thấy, tính đến cuối năm 2021, tổng kết dư quỹ bảo hiểm xã hội tăng gần 2 lần so với năm 2016 (năm bắt đầu thực hiện *Luật Bảo hiểm xã hội* năm 2014) với tỷ lệ tăng về quy mô quỹ khoảng 18%/năm<sup>1</sup>. Tốc độ tăng trưởng đầu tư quỹ năm 2023 là 10,43% so với năm 2022<sup>2</sup>. Lãi đầu tư bình quân trong cả giai đoạn đều tăng trưởng dương và cao hơn tốc độ tăng chỉ số giá tiêu dùng (CPI). Tuy vậy, hoạt động đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội vẫn còn nhiều hạn chế. Do đặc thù của quỹ an sinh xã hội nên các hình thức đầu tư được quy định chặt chẽ, danh mục đầu tư quỹ chưa đa dạng, tập trung chủ yếu vào mua trái phiếu Chính phủ và gửi tiền, mua trái phiếu, chứng chỉ tiền gửi tại các ngân hàng thương mại.

Với danh mục và cơ cấu đầu tư như vậy, hoạt động đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội tuy được đánh giá là an toàn nhưng hiệu quả đầu tư chưa cao bởi lãi suất trái phiếu Chính phủ có xu hướng giảm mạnh từ mức trung bình khoảng 8 - 9%/năm còn khoảng 1,42 - 2,65%/năm vào tháng 02/2024<sup>3</sup>. Sự sụt giảm của kênh đầu tư này kéo theo sự tăng trưởng không đạt kỳ vọng của quỹ bảo hiểm xã hội, từ đó đặt ra yêu cầu mở rộng danh mục đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội. Tuy nhiên, khi mở rộng danh mục đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội này cũng sẽ nảy sinh vấn đề đầu tư tràn lan, không hiệu quả, dễ gây thất thoát nguồn quỹ. Do vậy, đây chính là việc quy định về quản trị rủi ro đối với cơ quan bảo hiểm xã hội và quản lý rủi ro trong quá trình đầu tư đối với các sản phẩm đầu tư để phòng ngừa rủi ro.

## 3. Đánh giá quy định của *Luật Bảo hiểm xã hội* năm 2014 về đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội

*Luật Bảo hiểm xã hội* năm 2014 quy định hình thức đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội bao gồm: (1) Mua trái phiếu Chính phủ; (2) Gửi tiền, mua trái phiếu, kỳ phiếu, chứng chỉ do tiền gửi tại các ngân hàng thương mại có chất

lượng hoạt động tốt theo xếp hạng tín nhiệm của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam; (3) Cho ngân sách nhà nước vay, do đó, danh mục đầu tư chủ yếu là đầu tư trái phiếu Chính phủ, cho ngân sách nhà nước vay và gửi tiền tại các ngân hàng thương mại nhà nước hoặc/và có phần vốn góp Nhà nước, tức là chỉ tập trung vào các tài sản rủi ro thấp và sinh lời thấp.

Vì vậy, *Luật Bảo hiểm xã hội* năm 2014 không quy định rõ về phương thức đầu tư nên quỹ bảo hiểm xã hội, quỹ bảo hiểm y tế, quỹ bảo hiểm thất nghiệp được đầu tư tập trung và gần giống nhau về hình thức đầu tư. Điều này chưa thực sự phù hợp với phương thức quản lý và trách nhiệm chi trả của từng quỹ (quỹ bảo hiểm xã hội thu hàng năm để chi trả trong tương lai, quỹ bảo hiểm y tế và quỹ bảo hiểm thất nghiệp thu để chi trả trong năm). Do đó, yêu cầu về tính thanh khoản của quỹ bảo hiểm xã hội sẽ khác với quỹ bảo hiểm y tế và quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Hiện nay, cách quản lý dòng tiền đầu tư của cả 3 quỹ này là giống nhau.

*Luật Bảo hiểm xã hội* năm 2014 quy định nguyên tắc đầu tư phải bảo đảm an toàn, hiệu quả và thu hồi được vốn đầu tư, chưa quy định đầu tư theo nguyên tắc “bền vững”; không quy định phải có chiến lược đầu tư dài hạn và kế hoạch đầu tư trung hạn; danh mục đầu tư chủ yếu là đầu tư trái phiếu Chính phủ, cho ngân sách nhà nước vay và gửi tiền tại các ngân hàng thương mại hoạt động tốt theo xếp loại tín nhiệm của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và chưa quy định hình thức ủy thác đầu tư.

*Luật Bảo hiểm xã hội* năm 2014 và Nghị định số 30/2016/NĐ-CP ngày 28/4/2016 về quy định chi tiết về đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp nhưng không quy định quỹ bảo hiểm xã hội phải đầu tư và hạch toán độc lập theo từng quỹ thành phần chưa quy định cụ thể về quản trị rủi ro đối với cơ quan bảo hiểm và quản lý rủi ro trong quá trình đầu tư đối với các sản phẩm đầu tư để phòng ngừa rủi ro. Hiện nay mới có quy định về trích lập dự phòng sau khi

chưa dự báo dòng tiền với trách nhiệm chi trả của từng quỹ.

Do *Luật Bảo hiểm xã hội* năm 2014 không quy định phải có chiến lược đầu tư dài hạn và kế hoạch đầu tư trung hạn; không quy định phải kiểm toán hoạt động đầu tư của quỹ bảo hiểm xã hội nên quỹ bảo hiểm xã hội được đầu tư theo một danh mục quen thuộc được thực hiện bởi cơ quan bảo hiểm xã hội Việt Nam nhưng có rất ít hướng dẫn hoặc tiêu chuẩn. Do đó, hoạt động đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội thiếu tính độc lập và chuyên nghiệp, chỉ phù hợp với việc đầu tư theo các hình thức đầu tư đơn giản; chưa có bộ phận quản lý rủi ro đầu tư độc lập với bộ phận đầu tư nhằm kiểm soát rủi ro chéo trong quá trình đầu tư.

Bộ máy quản lý đầu tư của quỹ bảo hiểm xã hội chưa có bộ phận quản lý rủi ro đầu tư độc lập với bộ phận đầu tư nhằm kiểm soát rủi ro chéo trong quá trình đầu tư. Hội đồng Quản lý quỹ bảo hiểm xã hội Việt Nam chịu trách nhiệm quyết định hình thức và cơ cấu đầu tư, giám sát hoạt động đầu tư, nhưng chủ yếu là kiêm nhiệm, chưa có người làm công tác chuyên môn hay bộ phận tham mưu, giúp việc chuyên về đầu tư quỹ; chưa có chính sách thu hút để tuyển dụng hoặc thuê người có năng lực, chuyên môn sâu về đầu tư nhằm bảo đảm hiệu quả đầu tư, thúc đẩy tăng trưởng quỹ. Cơ sở hạ tầng về đầu tư của bảo hiểm xã hội Việt Nam chưa sẵn sàng cho việc đầu tư vào các hình thức đầu tư phức tạp<sup>4</sup>. Bên cạnh đó, *Luật Bảo hiểm xã hội* năm 2014 không quy định phải kiểm toán hàng năm đối với hoạt động đầu tư quỹ nên đã làm thiếu vắng công cụ bảo đảm tính hiệu lực của quy định pháp luật về đầu tư quỹ cũng như công cụ khác để đánh giá tính minh bạch và sự chính xác của các báo cáo kết quả đầu tư. Điều này làm hạn chế sự công khai và minh bạch các thông tin về đầu tư quỹ.

#### 4. Một số đề xuất

*Thứ nhất*, bổ sung quy định về hình thức đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội. Theo đó, cần mở



rộng hình thức đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội sang các lĩnh vực có khả năng sinh lời cao. Song song với đó, để nâng cao hiệu quả đầu tư cần quy định tỷ lệ tối đa vào đầu tư công, mở rộng danh mục đầu tư; cũng cần quy định từng bước và có lộ trình việc sử dụng hình thức ủy thác đầu tư tại thị trường trong nước và quốc tế nhằm bảo đảm an toàn, bền vững. Đối với những lĩnh vực đầu tư có khả năng sinh lời cao nhưng nhiều rủi ro, như: bất động sản, trực tiếp đầu tư vào các dự án, mua cổ phần doanh nghiệp, cho vay, đầu tư ra nước ngoài nên quy định giới hạn đầu tư dưới 10% nguồn quỹ bảo hiểm xã hội.

*Thứ hai*, cần tách bạch phương thức đầu tư của quỹ bảo hiểm xã hội, quỹ bảo hiểm y tế, quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Với quỹ bảo hiểm xã hội, do tính chất chi trả dài hạn nên có thể quy định quỹ này có các phương thức đầu tư trung và dài hạn, trong khi các quỹ bảo hiểm y tế, quỹ bảo hiểm thất nghiệp do phải chi trả trong năm nên chỉ được thực hiện các phương thức đầu tư ngắn hạn.

*Thứ ba*, cần bổ sung các quy định về tổ chức bộ máy quản lý đầu tư theo hướng chuyên nghiệp hóa, không làm tăng bộ máy quản lý hành chính và phù hợp với nguyên tắc thị trường. Có thể xem xét quy định chi tiết hơn về Hội đồng Quản lý quỹ và Ban kiểm soát quỹ bảo hiểm xã hội để tăng cường tính độc lập và chuyên nghiệp. Kinh nghiệm từ các nước trên thế giới là cần có chuyên gia độc lập hiểu biết về tài chính tham gia vào hội đồng quản lý quỹ. Việc bổ sung quy định này cho phép Bảo hiểm xã hội Việt Nam tiếp tục sắp xếp, kiện toàn bộ máy nhân sự thực hiện hoạt động đầu tư; nâng cao năng lực cán bộ làm công tác quản lý, đầu tư quỹ bằng cách tổ chức các lớp đào tạo về chuyên môn, nghiệp vụ cho các loại hình đầu tư mới trong giai đoạn tới, đặc biệt, xây dựng đội ngũ cán bộ chuyên nghiệp có đủ phẩm chất, trình độ và năng lực, đáp ứng yêu cầu đổi mới, nâng cao hiệu quả đầu tư các quỹ bảo hiểm.

*Thứ tư*, hoạt động đầu tư của quỹ bảo hiểm xã hội phải được kiểm toán hàng năm. Đây sẽ là biện pháp tối ưu để bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả của hoạt động đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội; cụ thể hóa được các nội dung cải cách bảo hiểm xã hội và bảo đảm yêu cầu quản lý chặt chẽ việc đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội của Nghị quyết số 28-NQ/TW. Bên cạnh đó, cần có quy định về tính minh bạch và công khai về kết quả đầu tư và kiểm toán của quỹ bảo hiểm xã hội. Vì vậy, cần quy định rõ Kiểm toán Nhà nước thực hiện kiểm toán hàng năm đối với hoạt động đầu tư quỹ. Kết quả kiểm toán và kết quả đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội được công khai theo quy định.

## 5. Kết luận

Đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội là một hoạt động quan trọng nhằm duy trì ổn định và phát triển quỹ bảo hiểm xã hội, định hướng phát triển bền vững an sinh xã hội quốc gia. Vì vậy, hoạt động đầu tư quỹ bảo hiểm xã hội cần được quy định chặt chẽ với các nội dung gồm: nguyên tắc đầu tư, hình thức đầu tư, danh mục đầu tư của quỹ bảo hiểm xã hội, phương thức đầu tư, quản trị rủi ro hoạt động đầu tư, chế độ kiểm toán và hạch toán đầu tư và trách nhiệm và thẩm quyền ra quyết định đầu tư □

### Chú thích:

1. *Đầu tư Quỹ Bảo hiểm xã hội: Hình thức nào bảo đảm tăng trưởng, phát triển bền vững?* <https://thoibaotaichinhvietnam.vn>, ngày 03/8/2022.
2. *Tăng trưởng đầu tư các quỹ bảo hiểm xã hội đạt 10,43%*. <https://hanoimoi.vn>, ngày 20/01/2024.
3. *Thị trường trái phiếu chính phủ tháng 02/2024: Lãi suất phát hành trái phiếu chính phủ có xu hướng tăng*. <https://ssc.gov.vn>, ngày 07/3/2024.
4. Vũ Sỹ Cường (2024). *Chuyên đề Kỹ năng phân tích chính sách đối với các chế định liên quan đến quản trị và quản lý rủi ro trong quá trình đầu tư quỹ Bảo hiểm xã hội*. Hội nghị Kỹ năng xây dựng và hoàn thiện các chế định liên quan đến đầu tư Quỹ bảo hiểm xã hội, Ban Công tác Đại biểu, Văn phòng Quốc hội.