

Hệ thống chính sách an sinh xã hội ở Việt Nam: Thực trạng và định hướng phát triển

Nguyễn Hữu Dũng*

*Trợ lý Bộ trưởng Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội,
12 Ngô Quyền, Hai Bà Trưng, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 18 tháng 4 năm 2010

Tóm tắt. Bài viết trình bày khái niệm cơ bản về an sinh xã hội và thực trạng cũng như định hướng chính sách an sinh xã hội của Việt Nam trong thời gian tới. Trên cơ sở nghiên cứu và phân tích các khái niệm an sinh xã hội do Liên hiệp quốc và ASEAN đưa ra, tác giả chỉ ra rằng chính sách an sinh xã hội có phạm vi bao phủ rộng, gồm các chính sách thị trường lao động và việc làm, chính sách bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế, chính sách trợ giúp xã hội và chương trình mạng lưới an toàn xã hội. Trong hệ thống chính sách an sinh xã hội hiện nay của Việt Nam, bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế được xem là trụ cột quan trọng và phát triển nhất, còn các loại chính sách khác mới được tập trung chú ý từ sau Đổi mới, chủ yếu từ giữa những năm 1990 đến nay. Nhìn chung hệ thống chính sách an sinh xã hội Việt Nam còn nhiều hạn chế như thiếu tính hệ thống, thiếu sự liên kết hỗ trợ lẫn nhau, tỷ lệ bao phủ còn thấp... Định hướng chính sách trong thời gian tới cần lưu ý đặt chính sách an sinh xã hội trong tổng thể chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng và thực hiện hệ thống an sinh xã hội đa tầng song phải có trọng tâm và lựa chọn cách tiếp cận phù hợp với chuẩn quốc tế và hội nhập.

1. Nhận thức cơ bản về an sinh xã hội

An sinh xã hội (ASXH) có vị trí quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia. ASXH là nhằm thực hiện quyền cơ bản của con người, thực hiện bình đẳng và công bằng xã hội, góp phần xây dựng một xã hội hài hòa, đồng thuận, không có sự loại trừ và phát triển bền vững.

Chính sách ASXH có nội dung rất rộng và ngày càng được hoàn thiện trong quá trình phát triển của nhận thức và thực tiễn xã hội của một xã hội toàn cầu luôn biến đổi và tiến hóa không ngừng. *Phát triển hệ thống ASXH là tạo ra một*

lưới an toàn gồm nhiều tầng và linh hoạt cho mọi thành viên trong cộng đồng trong trường hợp bị giảm hoặc bị mất thu nhập hoặc phải tăng chi phí đột xuất do nhiều nguyên nhân khác nhau - gọi là những “rủi ro xã hội”. ASXH dựa trên cơ sở chia sẻ trách nhiệm và thực hiện công bằng xã hội, được thực hiện bằng nhiều hình thức, phương thức và biện pháp khác nhau. Phần đầu để có được một hệ thống ASXH phát triển, đủ sức chống đỡ với các rủi ro xã hội không chỉ là mục tiêu phát triển của mỗi quốc gia mà cũng là sự quan tâm chung của cả cộng đồng quốc tế. Trên cơ sở nghiên cứu, tổng kết kinh nghiệm của nhiều quốc gia trên thế giới về phát triển hệ thống ASXH, tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) đã đưa ra nhiều công ước và khuyến nghị về phát triển

* ĐT: 84-903410643

E-mail: dzungnguyenhuu@yahoo.com

mạng lưới ASXH ở các quốc gia thành viên, trong đó phải kể tới công ước số 102 năm 1952 về đảm bảo xã hội - các quy phạm tối thiểu. Hàng năm ILO thống kê tình hình thực hiện ASXH của các quốc gia trên thế giới và đưa ra các khuyến nghị tiếp tục hoàn thiện và phát triển mạng lưới ASXH ở các quốc gia thành viên.

Đã có nhiều công trình nghiên cứu về hệ thống ASXH, song nhận thức và quan niệm về ASXH cũng còn rất khác nhau. Theo quan niệm của Liên hợp quốc, hệ thống ASXH bao gồm các bộ phận cấu thành (các trụ cột) sau:

- Hệ thống bảo hiểm xã hội (hưu trí, bảo hiểm y tế, chế độ trợ cấp, BHXH ngắn hạn).
- Hệ thống trợ giúp xã hội (trợ cấp xóa đói giảm nghèo, hỗ trợ xã hội nhóm yếu thế...).
- Hệ thống trợ cấp xã hội chung - Universal Social Benefit (trợ cấp gia đình, dịch vụ y tế công cộng, trợ cấp người cao tuổi...).
- Hệ thống trợ cấp tư nhân (Private Benefit Systems).

Hệ thống ASXH ở đây có 2 chức năng rất cơ bản là:

- + Chức năng *đảm bảo an toàn* cho mọi thành viên trong xã hội ở mức tối thiểu về thu nhập, dịch vụ y tế và xã hội để cho phép họ sống một cuộc sống xã hội có ý nghĩa.

- + Chức năng *duy trì thu nhập*, khi các thành viên xã hội đang hoạt động kinh tế hoặc mọi công dân, khi nghỉ hưu, cho phép họ duy trì được mức sống hiện tại trong các trường hợp thất nghiệp, ốm đau, thai sản, tuổi già, tàn tật, mà không có khả năng tạo thu nhập.

Các nguyên tắc cơ bản phát triển của hệ thống ASXH là: *toàn dân*, mọi người được quyền bảo đảm an sinh và tiếp cận hệ thống ASXH; *chia sẻ* trên cơ sở gắn bó, đoàn kết, liên kết, tương trợ, bù đắp giữa các cá nhân, các nhóm trong xã hội và nhà nước; *công bằng và bền vững*, gắn trách nhiệm và quyền lợi, giữa đóng góp với hưởng lợi; *tăng cường trách nhiệm các chủ thể*, thúc đẩy các nỗ lực của bản thân người dân, gia đình, cộng đồng trong việc bảo đảm an sinh.

“Hệ thống ASXH là một hệ thống đa tầng, linh hoạt và có thể hỗ trợ lẫn nhau, đảm bảo phòng ngừa, giảm thiểu và khắc phục được các rủi ro xã hội cho mọi người.”

ESCAP đã đưa ra một mô hình khái quát về hệ thống ASXH trên cơ sở nghiên cứu tình huống của một số nước trong khu vực (Thái Lan, Hàn Quốc, Indonesia...) như sau:

Bảng 1. Mô hình khái quát hệ thống ASXH do ESCAP đưa ra

Cấp độ		Hệ thống	Rủi ro xã hội	Nhóm mục tiêu
CẤP I (cơ bản): BHXH		1. Bảo hiểm y tế	Ốm đau, bệnh tật	Toàn thể công dân
		2. Hưu trí	Người già	Toàn thể công dân
		3. Bảo hiểm tai nạn LĐ	- Tai nạn LĐ - Bệnh nghề nghiệp	Người lao động
		4. Bảo hiểm thất nghiệp	Thất nghiệp	Người lao động
CẤP II (thứ cấp): Bảo trợ xã hội	Hệ thống hỗ trợ tích cực	Tạo việc làm tạm thời trong khu vực công	Thất nghiệp	Người bị mất việc (người thất nghiệp)
		Dạy nghề		
		Cho vay vốn		
	Trợ giúp xã hội	Hệ thống cứu trợ đột xuất, tạm thời	Nghèo đói	Người nghèo; Người thất nghiệp
Hệ thống cứu trợ thường xuyên				

Nguồn: “Xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính sách an sinh xã hội ở Việt nam”, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, năm 2009.

Tại Hội nghị trụ bị về “An sinh xã hội ASEAN” từ ngày 28 - 29/ 6/ 2001 ở Singapore, các nhà khoa học đã đưa ra một khái niệm mở rộng về an sinh xã hội. Về tổng thể, hệ thống ASXH theo quan niệm của ASEAN bao gồm:

+ Hệ thống BHXH và tiết kiệm: bảo hiểm tai nạn

công nghiệp, **“Chính sách an sinh xã hội bao gồm chính sách thị trường lao động và việc làm, chính sách bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, chính sách trợ giúp xã hội và chương trình lưới an toàn xã hội (có tính tạm thời).”**

... Đó là hệ thống có sự tham gia đóng góp của các bên tạo nguồn dự trữ để sử dụng cho các trường hợp lúc tuổi già, ốm đau, thai sản, chết, tàn tật, thương tật, bệnh nghề nghiệp, thất nghiệp...

+ Trợ giúp xã hội và những dịch vụ xã hội (trợ cấp). Đó là loại phúc lợi xã hội trích từ thuế và các nhà tài trợ.

+ Chính sách thị trường lao động (bao gồm cả thị trường lao động tích cực và thụ động): tạo cơ hội việc làm; hình thành nguồn nhân lực, phát triển kỹ năng nghề nghiệp; tìm kiếm việc làm (thông tin, giới thiệu việc làm...); đào tạo lại; hỗ trợ tạo việc làm...

Những năm gần đây, thế giới đưa thêm khái niệm mới vào hệ thống ASXH, gọi là lưới an toàn xã hội (Social Safty Net). Tuy nhiên, hiện nay lưới an toàn xã hội được hiểu với khái niệm rộng hơn, bao gồm cả chính sách việc làm, xóa đói giảm nghèo, hỗ trợ thu nhập... nhằm khắc phục những rủi ro có tính đột xuất, trên diện rộng như bão, lụt, khủng hoảng và suy thoái kinh tế, cải cách thể chế...

Như vậy, chính sách an sinh xã hội với khái niệm rộng, bao gồm:

- Chính sách thị trường lao động và việc làm.
- Chính sách bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế.
- Chính sách trợ giúp xã hội.

Chương trình lưới an toàn xã hội (có tính tạm thời).

2. Thực trạng hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam

2.1. Tình hình thể chế hóa về an sinh xã hội

Cho đến nay, Việt Nam chưa có một hệ thống ASXH hoàn chỉnh, tuy nhiên, Nhà nước đã ban hành trên 50 loại chính sách về ASXH (do ngành Lao động - thương binh và xã hội quản lý) liên quan đến các đối tượng khác nhau, từng bước phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập. Các chính sách này được phân loại theo các cấu phần (trụ cột) của hệ thống ASXH mà Việt Nam theo đuổi, cụ thể:

a. Về thị trường lao động

Thời gian qua, chính sách thị trường lao động (chủ động) là một trong những trụ cột cơ bản của hệ thống ASXH ở Việt Nam, không ngừng được đổi mới và hoàn thiện. Cho đến nay, hệ thống chính sách thị trường lao động được xây dựng và ban hành tương đối đồng bộ, phù hợp với kinh tế thị trường và yêu cầu của hội nhập kinh tế quốc tế, nhất là khi ra nhập WTO.

Trong chính sách thị trường lao động, hướng cơ bản nhất là phát triển sản xuất, tạo thêm nhiều chỗ việc làm mới. Trong những năm qua, với sự ra đời của Luật Đất đai, Luật Doanh nghiệp, Luật Thương mại, Luật Đầu tư, Luật Cạnh tranh, Luật Hợp tác xã... đã góp phần tạo cơ sở pháp lý và môi trường thuận lợi cho các loại hình doanh nghiệp, nhất là các doanh nghiệp vừa và nhỏ, kinh tế trang trại, kinh tế hộ gia đình và hợp tác xã phát triển mạnh. Bên cạnh đó, nhằm nâng cao hiệu quả của các doanh nghiệp nhà nước, Việt Nam đã tiến hành sắp xếp, đổi mới các doanh nghiệp nhà nước, chủ yếu theo hướng cổ phần hoá, thành lập các tập đoàn kinh tế nhà nước hoạt động đa ngành, đa lĩnh vực, xây dựng các khu công nghiệp, khu chế xuất... Đó là những chính sách quan trọng, quyết định đối với tạo việc làm cho lao động xã hội.

Đặc biệt, Quốc hội đã thông qua Bộ luật Lao động đầu tiên của Việt Nam có hiệu lực từ 1/1/1995 và Luật Sửa đổi bổ sung một số điều

của Bộ luật Lao động (năm 2002, 2006 và 2007), trong đó đã thể chế hóa những nội dung cơ bản liên quan đến quan hệ lao động, thị trường lao động và việc làm.

Trong quá trình phát triển, chính sách thị trường lao động được kịp thời ban hành, bổ sung và sửa đổi theo hướng thông thoáng hơn. Nhiều luật mới chuyên ngành được xây dựng và thực hiện như Luật Dạy nghề, Luật Người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng, Luật Bảo hiểm xã hội (BHXH bắt buộc, BHXH tự nguyện và BH thất nghiệp), Luật Bảo hiểm y tế, Luật Bình đẳng giới... nhằm tiếp tục hoàn thiện thể chế, tạo hành lang pháp lý cho các hoạt động trong thị trường lao động. Bên cạnh đó, các chính sách hỗ trợ và thúc đẩy tạo việc làm đã được ban hành như thành lập Ngân hàng chính sách xã hội thực hiện chức năng cho vay vốn ưu đãi học nghề, tạo việc làm, giảm nghèo... Hệ thống hỗ trợ kết nối cung-cầu lao động cũng được hình thành như trung tâm giới thiệu việc làm, sàn giao dịch việc làm, tư vấn tìm việc. Ngoài ban hành các chính sách, luật pháp trên, Nhà nước rất coi trọng xây dựng và thực hiện các chương trình mục tiêu để tập trung nguồn lực giải quyết những vấn đề bức xúc nhất về thị trường lao động - việc làm như: Chương trình mục tiêu quốc gia về việc làm (giai đoạn 1998 - 2000, 2001 - 2005, 2006 - 2010); chương trình tăng cường nâng cao năng lực đào tạo nghề (giai đoạn 2001 - 2005, 2006 - 2010); chương trình đào tạo nghề cho nông thôn, bộ đội xuất ngũ; chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói giảm nghèo (giai đoạn 1998 - 2000, 2001 - 2005, 2006 - 2010)... Các chương trình này hướng vào hỗ trợ người thất nghiệp, người chưa có việc làm, người nghèo và nhóm xã hội yếu thế tự tạo việc làm hoặc tìm việc làm trên thị trường lao động nhằm đảm bảo ASXH cho họ.

b. Về BHXH, BHYT

BHXH, BHYT là trụ cột cơ bản nhất của hệ thống ASXH ở nước ta.

Năm 1961, Điều lệ Bảo hiểm xã hội đầu tiên được ban hành kèm theo Nghị định số

218/CP để áp dụng đối với công nhân, viên chức nhà nước và lực lượng vũ trang. Năm 1985, Hội đồng Bộ trưởng ban hành Nghị định số 236/HĐBT về bảo hiểm xã hội. Năm 1995, Chương XII của Bộ Luật Lao động quy định những nguyên tắc chung nhất về BHXH. Năm 2003, Nghị định 01/2003/NĐ-CP đã sửa đổi, bổ sung một số điều của Điều lệ BHXH, trong đó mở rộng đối tượng tham gia BHXH đối với lao động có hợp đồng lao động từ 3 tháng trở lên. Đặc biệt, Luật Bảo hiểm xã hội được thông qua năm 2006 và có hiệu lực từ ngày 1/1/2007 đã mở rộng thêm BHXH tự nguyện (áp dụng từ ngày 1/1/2008) với 2 chế độ là hưu trí và tử tuất đối với đối tượng không thuộc diện tham gia BHXH bắt buộc và bảo hiểm thất nghiệp (áp dụng từ ngày 1/1/2009) đối với đối tượng có hợp đồng lao động từ 12 tháng trở lên.

Từ năm 1992 đến 2005, Chính phủ đã ban hành Nghị định 299/HĐBT ngày 15/8/1992, Nghị định 58/1998/NĐ-CP ngày 13/8/1998 và Nghị định 63/2005/NĐ-CP ngày 16/5/2005 về bảo vệ và chăm sóc sức khỏe nhân dân trên cơ sở đóng góp của cộng đồng. Luật Bảo hiểm y tế được Quốc hội phê chuẩn vào ngày 14/11/2008 và có hiệu lực từ ngày 1/7/2009 hướng tới mục tiêu BHYT toàn dân vào năm 2014.

c. Về trợ giúp xã hội

Trợ giúp xã hội, bao gồm trợ giúp đột xuất và trợ giúp thường xuyên, là trụ cột quan trọng của hệ thống ASXH Việt Nam, được Nhà nước rất quan tâm và đã ban hành nhiều văn bản chính sách, pháp luật nhằm trợ giúp đối tượng như: Nghị định 05/CP ngày 26/1/1994 của Chính phủ quy định chế độ trợ cấp đối với các đối tượng chính sách xã hội; Pháp lệnh Người tàn tật số 06/1998/PL-UBTVQH ngày 30/7/1998 (hiện nay đang xây dựng luật về người khuyết tật); Nghị định 55/1999/NĐ-CP ngày 10/7/1999 hướng dẫn và quy định chi tiết một số điều của Pháp lệnh người tàn tật; Pháp lệnh người cao tuổi được Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua ngày 28/4/2000 và đến năm 2009 nâng lên thành Luật Người cao tuổi; Quốc hội, ngày 15/6/2004 đã thông qua Luật Bảo vệ,

chăm sóc và giáo dục trẻ em... Đặc biệt, Nghị định số 67/2007/NĐ-CP (năm 2010 bổ sung bằng Nghị định số 13/2010/NĐ-CP) và Nghị định số 68/2007/NĐ-CP của Chính phủ về chính sách chế độ trợ giúp xã hội và quy định tiêu chuẩn thành lập cơ sở bảo trợ xã hội. Các chính sách trên được nhân dân đồng tình, đang đi vào cuộc sống và góp phần quan trọng ổn định đời sống, tạo điều kiện và cơ hội cho đối tượng hòa nhập tốt hơn vào cộng đồng.

2.2. Những kết quả chủ yếu

- Quy mô dạy nghề tăng nhanh, cơ cấu trình độ chuyên môn sang dạy nghề dài hạn (trung cấp nghề, cao đẳng nghề). Theo thống kê, báo cáo của Tổng cục Dạy nghề, trong 9 năm (2001-2009), đã dạy nghề cho 11602,3 nghìn người, năm 2009 quy mô dạy nghề đạt 1707 nghìn người, gấp 1,714 lần so với năm 2001, trong đó trung cấp nghề, cao đẳng nghề là 287,6 nghìn người, chiếm 16,85%; nâng tỷ lệ lao động qua đào tạo nghề năm 2009 lên 28 (dự kiến 2010 là 39%). Kết quả này tạo cơ hội thuận lợi cho người lao động tự tạo việc làm hoặc tìm việc làm trên thị trường lao động.

- Nhờ tăng trưởng kinh tế những năm qua khá cao và ổn định, đồng thời thực hiện tốt chương trình mục tiêu quốc gia về việc làm, dạy nghề, xuất khẩu lao động, giảm nghèo... nên tình hình việc làm của người lao động đã có nhiều cải thiện. Theo báo cáo hàng năm của Bộ Lao động - thương binh và xã hội, tổng việc làm tăng từ 37,61 triệu năm 2000 lên 46,357 triệu năm 2009, tăng 8,747 triệu, tăng trưởng việc làm bình quân 2,58%/ năm; số việc làm mới được tạo ra các năm 2005 - 2009 bình quân khoảng 1,6 triệu. Trong đó, khoảng 75% là từ các chương trình phát triển kinh tế - xã hội, 25% từ các chương trình mục tiêu và xuất khẩu lao động. Thất nghiệp thành thị có xu hướng giảm liên tục, năm 2000 là 6,42% đến năm 2009 giảm xuống khoảng 4,57%.

Hệ thống giao dịch thị trường lao động phát triển đa dạng, rộng khắp, hoạt động ngày càng sôi động, linh hoạt đáp ứng tốt hơn nhu cầu tư

vấn, giới thiệu việc làm cho người lao động trên thị trường lao động. Kết quả, hàng năm hơn nửa triệu người lao động được tư vấn; khoảng 250 nghìn người đăng ký tìm việc làm ở các trung tâm, trong đó khoảng 85% được trung tâm giới thiệu việc làm và cung ứng lao động, khoảng 65% có việc làm ổn định.

- Quy mô đối tượng tham gia BHXH tăng nhanh. Theo báo cáo của Bảo hiểm xã hội Việt Nam, năm 2001, số đối tượng tham gia BHXH bắt buộc chỉ có 4,8 triệu người, đến năm 2009 tăng lên trên 9,4 triệu người, chiếm 18% lực lượng lao động và có gần 50 nghìn người tham gia BHXH tự nguyện. Năm 2001, có 11,3 triệu người tham gia BHYT, trong đó có 6,7 triệu người tham gia BHYT bắt buộc. Năm 2008, số đối tượng tham gia BHYT đã tăng lên khoảng 53,3 triệu người, chiếm trên 60% dân số cả nước, trong đó số đối tượng tham gia BHYT bắt buộc là 30 triệu người, khu vực nông thôn chiếm khoảng 20%. Có 13,2 triệu người nghèo tham gia BHYT, trong đó 93% thuộc khu vực nông thôn; gần 9,6 triệu học sinh, sinh viên tham gia BHYT, trong đó, khu vực nông thôn chiếm 40%. Khoảng 11 triệu người tham gia BHYT tự nguyện, trong đó 66,6% là người dân ở nông thôn.

- Tốc độ giảm nghèo nhanh và liên tục qua các năm. Theo chuẩn nghèo của Ngân hàng Thế giới tính cho Việt Nam tỷ lệ hộ nghèo đã giảm từ 58,1% năm 1993, đến năm 2006 còn 16% (Theo kết quả điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam - VHLSS⁽¹⁾, của Tổng cục Thống kê), trong 13 năm, đã giảm hơn 2/3 hộ nghèo; theo chuẩn nghèo thuộc chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo (áp dụng từ năm 2006), đến năm 2009 tỷ lệ hộ nghèo giảm còn khoảng 11,3% (Theo báo cáo hàng năm của Bộ Lao động - thương binh và xã hội); người nghèo tiếp cận tốt hơn các nguồn lực kinh tế và dịch vụ xã hội cơ bản (y tế, giáo dục, nhà ở...). Chênh lệch giàu nghèo giữa nông thôn và thành thị thu hẹp dần, còn khoảng 2 lần; mức độ gia

(1) VHLSS: Vietnam Household Living Standards Survey - Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam.

tăng chênh lệch giàu nghèo giữa các tầng lớp dân cư chậm lại.

- Số lượng đối tượng được trợ giúp xã hội (TGXH) thường xuyên ngày càng mở rộng và tăng nhanh. Năm 2005 cả nước có khoảng 416 nghìn đối tượng, đến năm 2009 tăng lên trên 1,25 triệu. Trong đó, nhóm người từ 85 tuổi trở lên chiếm 43,1%, nhóm người khuyết tật chiếm 24,5%, người già cô đơn khoảng 9,6%, người tâm thần khoảng 8,6%, người đơn thân nuôi con nhỏ khoảng 7,6%, trẻ em mồ côi khoảng 5% (Theo báo cáo hàng năm của Bộ Lao động - thương binh và xã hội).

Trong lĩnh vực trợ giúp đột xuất, Theo báo cáo của Bộ Lao động - thương binh và xã hội, từ năm 2000 đến 2008, thiệt hại về dân sinh do thiên tai là rất lớn. Số người bị chết năm thấp nhất là 232 người (năm 2004), năm cao nhất là 680 người (năm 2000). Nhà bị sập, đổ, trôi năm thấp nhất là 4200 nhà (năm 2004), năm cao nhất là 9730 nhà (năm 2002). Người thiếu lương thực năm thấp nhất là 923 ngàn người (năm 2002), năm cao nhất là 1,4 triệu người (năm 2004). Thiệt hại do thiên tai gây ra năm thấp nhất là 1752 tỷ đồng (năm 2002) năm cao nhất lên tới 5607 tỷ đồng (năm 2005). Hầu hết người dân bị ảnh hưởng bởi thiên tai đều được hỗ trợ, khắc phục hậu quả, khôi phục sản xuất và ổn định đời sống.

2.3. Những hạn chế

a. Những hạn chế chung

- Nhận thức về ASXH tuy có bước phát triển, song chưa thật thống nhất và đầy đủ. Trên thực tế nhiều vấn đề vẫn chỉ dừng lại ở tư tưởng chính sách, chưa được quán triệt một cách sâu sắc trong hoạch định chiến lược, cũng như từng chính sách ASXH cụ thể.

“Chính sách ASXH được ban hành rất nhiều, nhưng thiếu tính hệ thống, chưa đầy đủ, thiếu sự liên kết và hỗ trợ nhau.”

Chính sách ASXH được ban hành rất nhiều (hơn 50 loại chính sách), nhưng *thiếu tính hệ*

thống, chưa đầy đủ, thiếu sự liên kết và hỗ trợ nhau. Hệ thống cơ chế, chính sách và luật pháp ASXH tuy được bổ sung, sửa đổi nhưng chưa theo kịp thực tế luôn biến đổi và còn thiếu cụ thể; nhiều quy định không sát với thực tế nên khó thực hiện, đồng thời nhiều quy định đến nay không còn phù hợp hoặc chưa mở rộng đến toàn thể dân cư, nhất là dân cư vùng nông thôn, vùng sâu vùng xa; chưa bổ sung kịp thời các chính sách mới để đảm bảo ổn định cuộc sống và an sinh cho người dân.

- Thể chế đảm bảo công bằng xã hội trong kinh tế thị trường định hướng XHCN chưa được hoàn thiện. Đặc biệt, chưa phân định rõ vai trò của Nhà nước và vai trò của thị trường trong phân bổ các nguồn lực, nhất là phân bổ chi cho chính sách ASXH. Trên thực tế, nhiều chính sách xã hội, bao gồm cả ASXH, chưa được đặt đúng và ngang tầm với chính sách kinh tế, còn đi sau chính sách kinh tế, chưa được đầu tư thoả đáng, mà còn phụ thuộc quá nhiều vào ngân sách nhà nước; chưa thực sự coi đầu tư cho chính sách xã hội, nhất là ASXH, là đầu tư cho con người, đầu tư cho phát triển. Hơn nữa, nhiều vấn đề ASXH cần có sự đầu tư chủ yếu từ ngân sách nhà nước lại có xu hướng xoá bao cấp một cách tràn lan, thị trường hoá bằng bất cứ giá nào; Trong khi đó, một số chính sách lại có xu hướng bao cấp nặng theo kiểu ban phát, với cơ chế xin-cho dẫn đến tư tưởng ỷ lại, trông chờ vào Nhà nước, vào cấp trên và phát sinh tiêu cực.

- Hệ thống sự nghiệp cung cấp dịch vụ ASXH không ngừng phát triển. Tuy nhiên, về nhận thức vẫn nghiêng về phát triển các tổ chức sự nghiệp công lập là chính. Sự tham gia của các đối tác xã hội vào hoạt động cung cấp dịch vụ ASXH chưa mạnh, đa dạng và chưa chuyên mạnh sang cung cấp dịch vụ công, chăm sóc đối tượng ASXH dựa vào cộng đồng là chủ yếu theo hướng xã hội hoá. Hơn nữa, cũng chưa có nhận thức thống nhất và đầy đủ về công tác xã hội như một nghề có tính chuyên nghiệp (ngày 25/3/2010, Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định số: 32/2010/QĐ-TTG Phê duyệt Đề án phát triển nghề công tác xã hội giai đoạn 2010 -

2020). Do đó, đến nay, cũng chưa phát triển và xây dựng được một đội ngũ cán sự xã hội theo hướng chuyên môn hoá (chuyên nghiệp).

- Xã hội càng phát triển, quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường càng mạnh và hội nhập càng sâu rộng vào nền kinh tế thế giới, thì rủi ro xã hội càng nhiều. Do đó, nhu cầu đảm bảo ASXH càng đa dạng, phong phú và đối tượng ASXH tăng nhanh, đang mâu thuẫn với hệ thống ASXH hiện hành còn nhiều bất cập, khả năng mở rộng phạm vi bao phủ và mức trợ cấp còn thấp nên năng lực chống đỡ các rủi ro, biến cố của người dân chưa cao và hiệu quả.

- Việc tổ chức triển khai thực hiện chính sách, luật pháp về ASXH chưa nghiêm; cải cách hành chính về ASXH chưa đạt kết quả, còn nhiều rào cản, gây phiền hà, người dân khó tiếp cận; hiện tượng lãng phí, thất thoát, tiêu cực còn xảy ra ở nhiều nơi. Hệ thống cơ sở dữ liệu, thông tin về ASXH và áp dụng công nghệ thông tin quản lý lĩnh vực ASXH còn yếu kém, nhất là chưa có mã số ASXH cá nhân.

b. Những hạn chế trong một số chính sách cụ thể

- Trong chính sách thị trường lao động và việc làm

Nhận thức về phát triển nguồn nhân lực, dạy nghề chưa đúng, nên nhiều năm còn coi nhẹ và đào tạo, dạy nghề chưa gắn với sản xuất, với thị trường lao động. Đặc biệt, nhận thức của một bộ phận thanh niên và xã hội về dạy nghề còn thiên lệch, ít coi trọng học nghề để lập thân, lập nghiệp.

Các chính sách chưa đủ mạnh để giải phóng triệt để mọi nguồn lực cho đầu tư phát triển kinh tế, tạo nhiều việc làm; nhất là thiếu chính sách khuyến khích phát triển thị trường lao động như chính sách tiền lương, tiền công chưa thực sự theo nguyên tắc thị trường và hiệu quả; chưa có chính sách thỏa đáng trọng dụng nhân tài; cũng như chính sách đầu tư mạnh phát triển hệ thống giao dịch của thị trường lao động để kết nối cung-cầu lao động. Chưa gắn quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế, nhất là phát triển các ngành kỹ thuật, các vùng kinh tế trọng

điểm, các khu công nghiệp, phát triển doanh nghiệp với quy hoạch, kế hoạch đào tạo, dạy nghề, sử dụng lao động; chưa có quy định pháp lý bảo hộ thu nhập và tài sản hợp pháp của người lao động, của công dân trong kinh tế thị trường.

Chưa có nhận thức rõ ràng về xây dựng quan hệ lao động hài hòa tại doanh nghiệp phù hợp với nền kinh tế thị trường. Đặc biệt, chưa thiết lập được cơ chế đối thoại, thương lượng và thỏa thuận thực chất giữa các bên về quan hệ lao động, giải quyết tranh chấp lao động và đình công đúng với nguyên tắc thị trường.

Hậu quả là chất lượng lao động quá thấp, thiếu nghiêm trọng lao động kỹ thuật trình độ cao; chất lượng việc làm và năng suất lao động cũng rất thấp, tỷ lệ thất nghiệp thanh niên rất cao; vấn đề việc làm và đời sống của lao động nông nghiệp vùng bị thu hồi đất rất bức xúc, dòng di chuyển lao động nông thôn-thành thị có xu hướng ngày càng tăng.

- Trong chính sách BHXH

Chưa quán triệt và thực hiện đầy đủ nguyên tắc đóng-hưởng mà còn gán chặt việc điều chỉnh lương hưu với tiền lương tối thiểu và hỗ trợ từ ngân sách nhà nước; nhận thức chưa đúng về sự khác biệt giữa BHXH khu vực hành chính, sự nghiệp và khu vực thị trường (doanh nghiệp), nên chưa có sự tách biệt giữa 2 khu vực này.

Vấn đề xây dựng và phát triển quỹ BHXH chưa được vững chắc, có nguy cơ mất cân đối thu-chi trong dài hạn do mô hình BHXH hiện nay chưa hoàn chỉnh và phù hợp. Cơ chế quản lý và sử dụng quỹ BHXH chưa đảm bảo công khai, minh bạch; chưa có đơn vị chịu trách nhiệm hoạt động đầu tư quỹ BHXH. Cơ quan BHXH hoạt động còn mang tính hành chính, bao cấp, chưa chuyển mạnh sang đơn vị cung cấp dịch vụ công.

- Trong chính sách TGXH

Chưa có nhận thức thật đầy đủ về XDGN bền vững nên chưa gắn thật chặt giữa tăng trưởng kinh tế với giảm nghèo; XDGN chưa gắn chặt với phát triển cộng đồng và phát triển nông thôn. Một số cơ chế, chính sách hiện hành

không còn phù hợp và có nhiều rào cản trong tổ chức thực hiện, dân khó tiếp cận. Vấn đề nâng cao năng lực thị trường cho người nghèo, biến họ thành chủ thể, chủ động và tích cực trong phát triển kinh tế chưa được quan tâm đúng mực; chưa có hệ thống chính sách khuyến khích hộ nghèo thoát nghèo, vươn lên no ấm; chính sách hiện hành có xu hướng trở lại bao cấp, cơ chế xin-cho, làm cho tư tưởng ỷ lại, bao cấp, trông chờ vào cấp trên, vào cộng đồng và bệnh thành tích còn nặng.

Nhận thức của các cấp về TGXH trong kinh tế thị trường chưa đầy đủ và toàn diện. Khung pháp lý cho công tác TGXH còn nhiều bất cập và thể chế hóa ở mức thấp (pháp lệnh); chưa có chính sách khuyến khích chăm sóc đối tượng dựa vào cộng đồng; chưa có cơ chế thống nhất quản lý quỹ huy động trong dân cho TGXH, cơ chế tài chính chưa rõ ràng; mức trợ cấp xã hội của Nhà nước còn thấp, mới đáp ứng được 60% mức sống tối thiểu của đối tượng. Chưa phát triển hệ thống cung cấp dịch vụ TGXH phù hợp với cơ chế thị trường (cung cấp dịch vụ công).

Kết quả XĐGN chưa vững chắc, tỷ lệ hộ nghèo đã thoát nghèo nhưng nằm sát chuẩn nghèo rất lớn (70-80%), tỷ lệ tái nghèo cao (7% 10%); phân hóa giàu nghèo có xu hướng tăng. Tỷ lệ tham gia BHXH trên tổng số lực lượng lao động còn thấp (18%); hơn 20% lao động trong diện BHXH bắt buộc nhưng chưa tham gia; tỷ lệ trốn, nợ đọng BHXH còn lớn (10%). Tỷ lệ đối tượng cần TGXH chưa được hưởng trợ cấp xã hội rất lớn (gần 30%). Mức độ xã hội hóa chưa cao, Theo kết quả điều tra, khảo sát mẫu của Bộ Lao động - thương binh và xã hội, tỷ lệ chăm sóc đối tượng tại cộng đồng chưa nhiều (khoảng 25% - 30%).

3. Định hướng phát triển

3.1. Quan điểm định hướng chung phát triển hệ thống an sinh xã hội

- Phát triển hệ thống ASXH phải đặt trong tổng thể chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và

phù hợp với khả năng của nền kinh tế Việt Nam

“Phát triển hệ thống ASXH là trách nhiệm của cả hệ thống chính trị và của mọi người dân.”

thời kỳ 2011-2020, góp phần thúc đẩy tăng trưởng và phát triển bền vững, thực hiện công bằng xã hội và vì con người.

- Xây dựng và thực hiện hệ thống ASXH đa tầng, linh hoạt và có thể hỗ trợ lẫn nhau, bao gồm thị trường lao động chủ động, BHXH, BHYT và trợ giúp xã hội; đảm bảo quyền và nghĩa vụ cơ bản của người dân; hướng tới bao phủ toàn dân và đảm bảo mức sống tối thiểu cho mọi người, không một ai bị gạt ra bên lề xã hội.

- Phát triển hệ thống ASXH có trọng tâm, trọng điểm, trong đó đặc biệt chú ý đến trẻ em nghèo, người nghèo, người dân tộc thiểu số, nhóm xã hội yếu thế, lao động di cư, bộ phận dân cư bị mất sinh kế do phải chuyển đổi mục đích sử dụng đất, người bị tác động bởi các chính sách cải cách thể chế và bởi khủng hoảng, suy giảm kinh tế...; tăng cường hiệu quả của các hỗ trợ nhằm nâng cao năng lực tự an sinh cho mọi người.

- Phát triển hệ thống ASXH là trách nhiệm của cả hệ thống chính trị và của mọi người dân. Trong đó, Nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong việc tổ chức thực hiện ASXH, đồng thời mở rộng sự tham gia của các đối tác xã hội thông qua các cơ chế khuyến khích, thu hút sự tham gia của các đối tượng vào cung cấp dịch vụ ASXH. Phát huy vai trò và trách nhiệm của cá nhân, hộ gia đình, người lao động, doanh nghiệp và cộng đồng trong việc thực hiện các mục tiêu ASXH theo tinh thần xã hội hóa...

- Phát triển hệ thống ASXH với nội dung, cách tiếp cận và chuẩn mực mang tính hội nhập quốc tế; tăng cường sự liên kết, hợp tác khu vực và quốc tế thực hiện chính sách ASXH đối với người lao động trong bối cảnh liên kết kinh tế và di chuyển lao động trên phạm vi quốc tế ngày càng mạnh.

3.2. Những định hướng cụ thể

a. Phát triển thị trường lao động gắn kết cung - cầu lao động, nhiều người có việc làm với thu nhập đảm bảo cuộc sống và giảm thất nghiệp.

- Tập trung mọi nguồn lực cho phát triển nguồn nhân lực chất lượng và trình độ cao. Tạo bước đột phá về dạy nghề gắn với nhu cầu của nền kinh tế, của xã hội, nhu cầu việc làm của người lao động và nâng cao chất lượng dạy nghề nhằm tạo cơ hội cho mọi người tự tạo việc làm và tìm việc làm trên thị trường lao động. Đặc biệt, mở rộng quy mô dạy nghề cho người lao động ở nông thôn, phục vụ có hiệu quả cho chuyển dịch cơ cấu lao động nông nghiệp, nông thôn, tạo nhiều việc làm có thu nhập cao, cải thiện đời sống cho người lao động, đảm bảo an sinh xã hội. Thực hiện chính sách xã hội trong dạy nghề, nhất là cho lao động nông thôn, bộ đội xuất ngũ, con em gia đình chính sách xã hội, gia đình nghèo, thanh niên dân tộc thiểu số, người tàn tật còn khả năng lao động...

- Bảo đảm tạo đủ việc làm, việc làm bền vững, có chất lượng và thu nhập cao cho người lao động (cả trong nước và xuất khẩu lao động); đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu lao động nông thôn theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập, nhất là công nghiệp hoá, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn.

- Phát triển thị trường lao động đồng đều giữa các vùng kết nối cung - cầu lao động; tăng lao động làm công ăn lương. Phát triển hệ thống thông tin, phân tích và dự báo thị trường lao động áp dụng công nghệ thông tin hiện đại và nối mạng quốc gia; thiết lập hệ thống kết nối giữa hướng nghiệp-dạy nghề-thông tin, tư vấn, giới thiệu việc làm-doanh nghiệp, người sử dụng lao động.

b. Phát triển mạnh và đa dạng hệ thống BHXH, BHYT, tiến tới BHYT toàn dân

- Xây dựng một hệ thống BHXH hoàn chỉnh, đa dạng, theo nguyên tắc đóng - hưởng, bao gồm BHXH bắt buộc, BHXH tự nguyện, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp. Nghiên

cứu chuyển mô hình bảo hiểm hưu trí hiện nay (tọa thu, tọa chi) sang mô hình tài khoản cá nhân danh nghĩa.

- Nghiên cứu tách BHXH đối với khu vực hành chính sự nghiệp và khu vực doanh nghiệp. BHXH khu vực hành chính, sự nghiệp gắn liền với chính sách cán bộ và nền hành chính quốc gia, gắn với cung cấp dịch vụ công và về cơ bản có nguồn đóng góp từ ngân sách nhà nước. Bảo hiểm xã hội khu vực doanh nghiệp gắn với hiệu quả sản xuất kinh doanh.

- Bổ sung, sửa đổi các chế độ BHXH còn bất hợp lý; điều chỉnh lương hưu và trợ cấp BHXH theo cơ chế tạo nguồn, độc lập tương đối với chính sách tiền lương, giảm dần phần hỗ trợ từ ngân sách nhà nước.

- Khuyến khích phát triển các hình thức bảo hiểm tự nguyện khác, nhất là doanh nghiệp thực hiện bảo hiểm hưu trí theo cơ chế thỏa thuận, từng bước cho phép khu vực tư nhân tham gia thực hiện bảo hiểm hưu trí.

c. Tiếp tục thực hiện chủ trương khuyến khích làm giàu, đồng thời tích cực giảm nghèo vững chắc, vươn lên no ấm (khá giả); ổn định và từng bước cải thiện đời sống đối tượng trợ giúp xã hội, tạo điều kiện và cơ hội cho đối tượng hoà nhập tốt hơn vào cộng đồng

- Thực hiện chính sách tăng trưởng gắn với giảm nghèo bền vững; đưa mục tiêu giảm nghèo vào nội dung chiến lược phát triển kinh tế - xã hội chung của cả nước, của từng vùng và địa phương; vào chiến lược phát triển nông nghiệp, nông thôn; xây dựng và thực hiện chương trình phát triển cộng đồng và phát triển nông thôn gắn với giảm nghèo. Tạo điều kiện cho người nghèo nâng cao năng lực thị trường và đa dạng hóa sinh kế thông qua các chương trình dạy nghề, hướng dẫn cách làm ăn, tiếp cận các nguồn lực kinh tế và các thị trường cơ bản (đất đai, vốn, thị trường lao động, khoa học-kỹ thuật và công nghệ, thị trường hàng hóa đầu vào, đầu ra...) để tạo việc làm, đa dạng hóa và tăng thu nhập. Tạo cơ hội cho người nghèo tiếp cận thuận lợi và với chi phí thấp các dịch vụ xã hội cơ bản, an sinh xã hội và phúc lợi xã hội; hỗ trợ người nghèo từng bước tiếp cận dịch vụ xã

hội chất lượng cao (giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch, văn hoá...). Giảm nguy cơ rủi ro cho người nghèo, nhất là rủi ro do thiên tai, do cơ chế thị trường, sự tác động của các cú sốc từ bên ngoài (khủng hoảng, suy thoái kinh tế thế giới, lạm phát...), cũng như những bất trắc trong cuộc sống (ốm đau, bệnh tật, tai nạn...). Tập trung nguồn lực cho các vùng có tỷ lệ hộ nghèo cao, nhất là vùng núi phía Bắc, Tây Nguyên, vùng có đông đồng bào dân tộc thiểu số... thông qua chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững ở các vùng này.

- Sửa đổi, bổ sung chế độ trợ cấp xã hội dựa trên cơ sở mức sống tối thiểu của toàn xã hội và đẩy mạnh xã hội hóa, khuyến khích sự nỗ lực vươn lên của bản thân đối tượng nhằm bảo đảm mức sống của đối tượng bằng mức trung bình trở lên của xã hội. Chủ động phòng tránh thiên tai, tác động của biến đổi khí hậu đến lao động, việc làm và thu nhập của người dân, nhất là ở nông thôn, các vùng thường xuyên bị thiên tai... Đa dạng hóa các loại hình trợ giúp xã hội và cứu trợ xã hội tự nguyện, nhân đạo, chuyển mạnh sang cung cấp dịch vụ trợ giúp xã hội hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận và chăm sóc đối tượng dựa vào cộng đồng. Tạo cơ hội và ưu tiên cho các đối tượng chính sách xã hội tiếp cận nguồn lực kinh tế (trước hết là người còn khả năng lao động), dịch vụ công thiết yếu, bình đẳng về giáo dục, đào tạo, dạy nghề, tạo việc làm, chăm sóc sức khỏe, nhà ở, văn hóa, thông tin... thông qua thực hiện các chương trình mục tiêu.

- Bảo đảm quyền cơ bản cho trẻ em trong phát triển (thể chất và tinh thần), tạo tiền đề phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao. Tập trung nguồn lực bảo vệ và chăm sóc trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt (trẻ em mồ côi, trẻ em khuyết tật, trẻ em lang thang kiếm sống...); nhất là phòng ngừa và giải quyết trẻ em bị xâm hại, bị bạo lực, trẻ em lao động trong điều kiện nặng nhọc, độc hại, nguy

hiem. Ưu tiên hỗ trợ bảo vệ và chăm sóc trẻ em vùng nông thôn nghèo và khó khăn, vùng dân tộc, miền núi. Phát triển hệ thống dịch vụ hỗ trợ bảo vệ và chăm sóc trẻ em nhằm bảo đảm cho mọi trẻ em, đặc biệt là trẻ em có nguy cơ cao bị hạn chế phát triển bình thường về thể chất và tinh thần, trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt tiếp cận các dịch vụ này thuận lợi và hiệu quả.

Tài liệu tham khảo

- [1] Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, NXB Chính trị Quốc gia, 2006, Hà Nội -.
- [2] Bộ luật Lao động năm 1995 và Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Lao động(năm 2002, 2006 và 2007).
- [3] Luật Bảo hiểm xã hội năm 2006 và có hiệu lực từ ngày 1/1/2007.
- [4] Luật Bảo hiểm y tế năm 2008 và có hiệu lực từ ngày 1/7/2009.
- [5] GS.TS. Mai Ngọc Cường (chủ biên): "*Xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính sách an sinh xã hội ở Việt Nam*", NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2009.
- [6] FES: *Social in Southeast & East Asia*, Printed in Germany 2002.
- [7] ILO: Công ước số 102 năm 1952 về đảm bảo xã hội - các quy phạm tối thiểu.
- [8] Quyết định số: 32/2010/QĐ-TTg Phê duyệt Đề án phát triển nghề công tác xã hội giai đoạn 2010 - 2020.
- [9] Nghị định số 13/2010/NĐ-CP về chính sách chế độ trợ giúp xã hội.
- [10] Nghị định số 68/2007/NĐ-CP quy định tiêu chuẩn thành lập cơ sở bảo trợ xã hội.
- [11] Báo cáo tổng kết công tác ngành hàng năm của Bộ Lao động - thương binh và xã hội.
- [12] Tổng cục Thống kê: Kết quả điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam -VHLSS.
- [13] Báo cáo hàng năm của Bảo hiểm xã hội Việt Nam.
- [14] Báo cáo hàng năm của Tổng cục Dạy nghề.
- [15] Bộ Lao động - thương binh và xã hội: Đề án Chiến lược an sinh xã hội giai đoạn 2011 - 2020 (đã trình Bộ Chính trị và Chính phủ).

The system of Vietnamese social security policies: The current state and development directions

Nguyen Huu Dzung

*Advisor to the Minister of MOLISA,
12 Ngo Quyen, Hai Ba Trung, Hanoi, Vietnam*

The paper discusses the concept of social security and the current state as well as future directions of this kind of policies in Vietnam. It has been shown that the policies on social security should include those of labour market and employment, social and medical insurance and social safety net. In the current system of Vietnamese policies on social security, one of social and medical insurance is the most prominent and developed, the remained just have been in practice since the mid of 1990s. The policy system as a whole is considered to be under developed with shortages such as lack of systemic feature. For an improvement, the policy should be put in an appropriate way to the country Socio-economic Development Strategy. Furthermore, it should be with a multi-storey structure at the same time with a focus on a particular target group considering international standards