

XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIỆN HỆ THỐNG AN SINH XÃ HỘI Ở NƯỚC TA TRONG ĐIỀU KIỆN HIỆN NAY

ThS. Phạm Thị Hằng¹

ThS. Trịnh Vương Cường²

TÓM TẮT

Trong những năm qua, Đảng và Nhà nước ta đặc biệt quan tâm phát triển hệ thống an sinh xã hội (ASXH), coi đây vấn đề trung tâm trong chiến lược phát triển đất nước. Sau hơn 25 năm đổi mới, hệ thống ASXH ngày càng hoàn thiện và có đóng góp quan trọng vào việc ổn định và phát triển kinh tế-xã hội, nhưng vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế. Trong phạm vi bài viết này, tác giả tập trung đi vào phân tích làm rõ cấu trúc, chức năng, nhiệm vụ, những thể chế bắt buộc và nguyên tắc hoạt động của hệ thống ASXH, từ đó phân tích thực trạng, đánh giá ưu điểm, hạn chế, nguyên nhân và những thách thức đang đặt ra đối với quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống ASXH ở nước ta. Trên cơ sở đó, đề xuất một số giải pháp cơ bản nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của hệ thống ASXH ở nước ta trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế.

Từ khóa: An sinh xã hội, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, ưu đãi xã hội, trợ cấp xã hội, rủi ro.

ABSTRACT

Over the past years, the State and Party have paid special attention to developing the social security system, considering this as a central factor in the development process of the country. During the 25-year development process, the social security system has been gradually finalised, making significant contribution to the national socio-economic stabilisation and development. However, the system still shows its weakness. In the article, the author focuses on analysing structure, function, tasks as well as compulsory institutions and operation principles of the social security system. This helps analyse the situation and assess strong points, weakness, causes and challenges for the process of building and completing the country's social security. This also helps to promote some solutions to boost quality and operation effectiveness of the social security system in the industrialisation, modernisation and global integration process.

Keywords: Social security, social insurance, health insurance, social preferences, social benefit, risk.

1. NHẬN THỨC CHUNG CỦA ĐẢNG TA VỀ HỆ THỐNG ASXH

Hiến pháp năm 1946 của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa đã ghi nhận các quyền của người dân được hưởng bảo hiểm

xã hội. Có thể coi đó là dấu mốc quan trọng đầu tiên của lịch sử hình thành nền ASXH của đất nước. Qua các giai đoạn phát triển, nhất là từ khi thực hiện công cuộc đổi mới đất nước, hệ thống chủ trương, chính

¹Báo Dân trí, Số 2 (nhà 48) Giảng Võ, Quận Đống Đa, Hà Nội.

²Khoa Văn hóa và Phát triển, Học viện Chính trị - Hành chính khu vực I.

sách thể hiện trong các văn bản pháp quy về ASXH luôn được bổ sung, hoàn thiện, đến Đại hội XI, được nâng lên tầm cao mới, với những điểm mới toàn diện hơn về nội dung bảo đảm ASXH, trong đó chỉ rõ những quan điểm, định hướng lớn với nhiều nội dung mới, thuận lợi cho việc cụ thể hóa, tổ chức thực hiện trong thời gian tới: “Tiếp tục sửa đổi, hoàn thiện hệ thống bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp, trợ giúp và cứu trợ xã hội đa dạng, linh hoạt, có khả năng bảo vệ, giúp đỡ mọi thành viên trong xã hội, nhất là các nhóm yếu thế, dễ bị tổn thương, vượt qua khó khăn hoặc các rủi ro trong đời sống. Tăng tỷ lệ người lao động tham gia các hình thức bảo hiểm. Đẩy mạnh xã hội hóa dịch vụ bảo hiểm xã hội, chuyển các loại hình trợ giúp, cứu trợ sang cung cấp dịch vụ bảo trợ xã hội dựa vào cộng đồng. Bảo đảm cho các đối tượng bảo trợ xã hội có cuộc sống ổn định, hòa nhập tốt hơn vào cộng đồng, có cơ hội tiếp cận nguồn lực kinh tế, dịch vụ công thiết yếu. Thanh tra, kiểm tra, xử lý nghiêm các vi phạm pháp luật bảo hiểm xã hội, bảo đảm thực hiện đúng, đầy đủ chế độ quy định đối với mọi đối tượng...”³. Bước tiến quan trọng trong đường lối phát triển, hoàn thiện ASXH trong giai đoạn cách mạng mới được Đảng ta khẳng định: “Tạo bước tiến rõ rệt về thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo đảm an sinh xã hội, giảm tỷ lệ hộ nghèo; cải thiện điều kiện chăm sóc sức khỏe nhân dân”⁴. Bảo đảm ASXH trở thành vấn đề trung tâm trong chiến lược phát triển đất nước, bởi vì việc chăm lo, không ngừng nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân là mục tiêu cao nhất của sự nghiệp xây dựng xã hội XHCN ở Việt Nam. Và hiện nay, chúng ta đang phấn đấu đến năm 2020 hệ thống ASXH sẽ bao phủ khắp toàn dân.

2. CẤU TRÚC CỦA HỆ THỐNG ASXH

Hệ thống ASXH ở nước ta được hiểu là một hệ thống các cơ chế, chính sách, giải pháp công nhằm trợ giúp mọi thành viên trong xã hội đối phó với những rủi ro, hiểm nguy do các nguyên nhân kinh tế, xã hội và môi trường tự nhiên mang đến cho con người, nhằm giảm thiểu những hậu quả, đảm bảo sự an toàn đối với cuộc sống của họ và sự phát triển bền vững của xã hội. Chính sách ASXH là một chính sách xã hội cơ bản của Nhà nước nhằm thực hiện chức năng phòng ngừa, hạn chế và khắc phục rủi ro, bảo đảm an toàn thu nhập và cuộc sống cho các thành viên trong xã hội.

Hệ thống ASXH được tạo thành trước hết từ *các chương trình và chính sách bảo hiểm xã hội* với nhiệm vụ huy động sự tích góp một phần thu nhập của các thành viên trong xã hội lúc bình thường để dành chi tiêu khi gặp khó khăn, rủi ro, như bị thất nghiệp; tai nạn lao động, nghề nghiệp; ốm đau, già yếu không còn khả năng lao động v.v... Vì vậy, trong bảo hiểm xã hội bao gồm cả bảo hiểm y tế, bảo hiểm con người (nhân thọ), bảo hiểm rủi ro, tai nạn lao động (bảo hiểm nghề nghiệp), bảo hiểm thất nghiệp và một số hình thức bảo hiểm khác nhằm đảm bảo cho con người có được một cuộc sống an toàn theo nghề nghiệp chuyên môn hay theo những hình thức lao động mình đã lựa chọn.

Hai là, *chương trình và chính sách ưu đãi xã hội*. Đây là hình thức bảo đảm cuộc sống của những người đã có công với cách mạng trong các cuộc kháng chiến trước đây, như các thương binh, gia đình liệt sĩ, các mẹ Việt Nam anh hùng, giúp họ có mức sống ít nhất trên trung bình so với mức sống chung của toàn xã hội. Công hiến của họ vì lợi ích chung cần

³Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb CTQG, Hà Nội, tr.228-229.

⁴Đảng Cộng sản Việt Nam, Sđd., tr.321.

phải được ghi nhận và đền đáp một cách thỏa đáng và họ hoàn toàn xứng đáng được hưởng điều đó.

Ba là, *chương trình và chính sách trợ cấp xã hội*. Đó là những chính sách nhằm trợ giúp những người yếu thế và dễ bị tổn thương trong xã hội, như người tàn tật, cô đơn, trẻ em mồ côi, lang thang cơ nhỡ; trợ cấp cho những người làm việc trong môi trường độc hại hay nguy hiểm; trợ cấp thai sản cho phụ nữ trong thời gian sinh con theo qui định; trợ cấp đào tạo nghề cho những người đặc biệt khó khăn; trợ cấp cho những người, những vùng bị thiên tai tàn phá, dịch bệnh hoành hành.

Bốn là, *chương trình và chính sách tương trợ xã hội và cứu tế xã hội* nhằm mục tiêu quan trọng nhất là xóa đói giảm nghèo. Giải phóng con người khỏi đói nghèo là một trong những nội dung quan trọng và thiết thực nhất của ASXH. Trong các chính sách tương trợ xã hội và cứu tế xã hội, Nhà nước với tư cách người quản lý sẽ tạo điều kiện cho người nghèo, những người gặp rủi ro, bất hạnh trong xã hội có cơ hội tiếp cận bình đẳng đối với những nguồn lực phát triển và dịch vụ xã hội, như được vay vốn để làm ăn, được hưởng các quyền lợi về chăm sóc sức khỏe, giáo dục đào tạo... để họ tự vươn lên thoát đói nghèo bằng chính sức lực của mình.

Các chương trình và chính sách trong hệ thống ASXH có mối quan hệ gắn bó chặt chẽ với nhau giống như những lớp tường rào nhiều tầng, nhiều lớp bảo vệ các thành viên trong xã hội không để họ rơi vào tình cảnh bản cùng hóa, nghèo khổ và tuyệt vọng.

3. CHỨC NĂNG VÀ NHIỆM VỤ CỦA HỆ THỐNG ASXH

Ở phương diện tổng thể, hệ thống ASXH có chức năng cơ bản là quản lý và đối phó với rủi ro, bao gồm ba nấc: *Thứ nhất, phòng ngừa rủi ro*. Đây là tầng trên cùng của hệ thống chức năng ASXH của những

chính sách này là hướng tới can thiệp và bao phủ toàn bộ dân cư; giúp cho mọi tầng lớp dân cư có được việc làm, thu nhập, có được năng lực vật chất cần thiết để đối phó tốt nhất với rủi ro. Trụ cột cơ bản của tầng này là những chính sách, chương trình về thị trường lao động tích cực như đào tạo nghề; hỗ trợ người tìm việc, tự tạo việc làm hoặc đào tạo nâng cao kỹ năng cho người lao động.

Thứ hai, giảm thiểu rủi ro. Đây là tầng thứ hai, gồm các chiến lược giảm thiểu thiệt hại do rủi ro của hệ thống ASXH, có vai trò đặc biệt quan trọng. Nội dung quan trọng nhất trong tầng này là các hình thức bảo hiểm, dựa trên nguyên tắc đóng - hưởng như: bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp, v.v... Nhóm chính sách này rất nhạy cảm, nếu phù hợp sẽ thúc đẩy sự tham gia tích cực của người dân, tiết kiệm nguồn lực cho Nhà nước, tăng độ bao phủ hệ thống. Ngược lại, nếu chính sách không phù hợp, người dân sẽ không tham gia hoặc chính sách sẽ bị lạm dụng.

Thứ ba, khắc phục rủi ro, bao gồm các chính sách, chương trình về cứu trợ và trợ giúp xã hội. Đây là tầng cuối cùng của hệ thống ASXH với chức năng bảo đảm an toàn cho các thành viên xã hội khi họ gặp phải rủi ro mà bản thân không tự khắc phục được như: thất nghiệp, người thiếu việc làm, người có thu nhập thấp, người già, người tàn tật, trẻ em mồ côi, người nghèo.

Bên cạnh những chức năng cơ bản đó, ASXH là một trong những công cụ quản lý Nhà nước thông qua hệ thống luật pháp, các chính sách và các chương trình quan trọng của một Quốc gia nhằm mục tiêu giữ gìn sự ổn định chính trị, xã hội của Đất nước, sự an toàn cho đời sống của con người trong bầu không khí dân chủ, bình đẳng giữa người với người, bình đẳng về giới; xóa đói, giảm nghèo, xóa bỏ sự phân hóa giàu nghèo, sự phân tầng trong xã hội;

từ đó, tạo ra sự đồng thuận trong cộng đồng, tiến đến thực hiện công bằng xã hội.

Dưới sự tổ chức, quản lý và điều hành của Nhà nước, hệ thống ASXH có những nhiệm vụ sau đây: Một là, *điều hòa các mâu thuẫn xã hội* đã, đang và có thể xảy ra bằng cách xử lý và hạn chế các nguyên nhân làm nảy sinh mâu thuẫn, bất ổn của xã hội; Hai là, áp dụng các giải pháp nhằm *điều tiết phân phối lại thu nhập*, điều tiết sự phân phối lại giữa các khu vực kinh tế, các vùng kinh tế, giữa các nhóm dân cư; từ đó, làm giảm sự bất bình đẳng giữa các vùng, miền, giữa các thành viên trong xã hội; Ba là, *điều tiết phân phối lại của cải xã hội, cân đối, điều chỉnh các nguồn lực* (vốn, khoa học, công nghệ, nguồn nhân lực...) nhằm tăng cường cho các vùng sâu, vùng xa còn nghèo khó, chậm phát triển, từ đó, tạo nên sự phát triển hài hòa giữa các vùng khác nhau trong nước, giảm dần sự chênh lệch giữa các vùng không chỉ về kinh tế mà cả về đời sống của người dân; Bốn là, hệ thống ASXH phải liên tục *mở rộng các đối tượng tham gia vào các loại bảo hiểm*: bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp... mở rộng chính sách trợ giúp các đối tượng bảo trợ xã hội nhằm làm giảm bớt sự bất bình đẳng giữa các nhóm dân cư.

Thực hiện tốt các nhiệm vụ trên đây tức là hệ thống ASXH đã hoàn thành được các chức năng phòng ngừa, giảm thiểu và khắc phục rủi ro. Hệ thống ASXH càng hoàn thiện, càng có nhiều khả năng làm tròn nhiệm vụ và chức năng của mình. Với một hệ thống ASXH tốt sẽ có tác động mạnh mẽ và tích cực thúc đẩy kinh tế phát triển nhanh hơn, bền vững hơn, nhất là trong thời kỳ hội nhập kinh tế như hiện nay, hệ thống ASXH càng đóng vai trò to lớn hơn đối với sự phát triển của Đất nước, trước hết là phát triển kinh tế. Vì rằng, các nhà đầu tư trong nước và đặc biệt là các nhà đầu tư nước ngoài, khi đầu tư vào phát triển kinh tế, họ không chỉ chú ý đến các yếu tố kinh tế mà

còn rất quan tâm đến các yếu tố xã hội như sự ổn định, an ninh, ASXH. Ngoài các yếu tố kinh tế, một xã hội ổn định, an sinh tốt sẽ là cơ sở quan trọng giúp cho các nhà đầu tư yên tâm đầu tư phát triển lâu dài, làm cho nền kinh tế tăng trưởng nhanh, liên tục và ngược lại. Một điều quan trọng nữa là, bản thân sự phát triển của hệ thống ASXH hiện đại cũng là một lĩnh vực dịch vụ “có thu” như lĩnh vực bảo hiểm y tế, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp..., điều này sẽ tạo thêm nguồn tài chính góp phần vào phát triển kinh tế đất nước.

Nhiệm vụ chính và quan trọng nhất của hệ thống ASXH là hướng đến sự ổn định xã hội. Khi tham gia vào hệ thống ASXH, mỗi thành viên trong xã hội đều có nghĩa vụ và quyền lợi. Trong cuộc sống không ai luôn gặp may mắn và cũng không ai luôn gặp rủi ro, nhưng thường thì bất hạnh hay đến với những người nghèo, vùng nghèo, những người yếu thế trong xã hội, mà khi đã gặp rủi ro, họ khó có thể tự vượt qua được bằng nguồn tài chính eo hẹp của mình. Hệ thống các chính sách ASXH sẽ giúp cho mọi người cùng biết chia sẻ trách nhiệm xã hội để giảm thiểu và khắc phục các rủi ro khi những thành viên trong xã hội chẳng may gặp rủi ro; từ đó, tạo sự ổn định, đồng thuận xã hội và đó là nền tảng để thực hiện bình đẳng và công bằng xã hội, nền tảng để phát triển kinh tế - xã hội bền vững.

4. NHỮNG THỂ CHẾ BẮT BUỘC VÀ NGUYÊN TẮC HOẠT ĐỘNG CỦA HỆ THỐNG ASXH

Để xây dựng một hệ thống ASXH hoạt động một cách có hiệu quả, cần phải tuân thủ nghiêm chỉnh các thể chế cơ bản sau: Một là, *thể chế chính sách* - cần phải xác định đối tượng tham gia, đối tượng điều chỉnh đối với các loại thành viên khác nhau trong xã hội, với những tiêu chí cụ thể; xác định các chế độ hưởng thụ và những điều kiện ràng buộc; xác định trách nhiệm của các cán bộ ngành, địa phương trong việc

thực hiện chính sách. Hai là, *thể chế tài chính* - là thể chế quan trọng nhất của hệ thống ASXH. Nhiệm vụ cụ thể của thể chế tài chính của hệ thống ASXH là phải xác định được *cơ chế tạo nguồn tài chính* (cụ thể là sự đóng góp của các đối tượng tham gia, của người sử dụng lao động và của Nhà nước); *cơ chế quản lý, sử dụng nguồn tài chính*; *cơ chế chi trả hợp lý*. Ba là, *thể chế về tổ chức quản lý và cán bộ chuyên trách*. Phải thiết lập một hệ thống tổ chức quản lý với đội ngũ cán bộ có trình độ chuyên môn, nghiệp vụ phụ trách việc điều hành hệ thống ASXH. Hệ thống tổ chức quản lý này có thể được thiết lập cho từng trường hợp của ASXH hoặc cũng có thể sử dụng luôn bộ máy chính quyền hiện có để thực hiện công việc này, tùy theo điều kiện cụ thể của từng quốc gia, từng vùng lãnh thổ, từng địa phương... Tuy nhiên, dưới góc độ quản lý nhà nước thì chỉ nên để một cơ quan, một hệ thống tổ chức quản lý là phù hợp nhất.

Trong ba thể chế trên, *thể chế tài chính là quan trọng nhất*, vì đó là cơ sở vật chất của sự tồn tại và phát triển bền vững của hệ thống ASXH. Nếu thể chế tài chính không được thực hiện một cách nghiêm minh, chặt chẽ, minh bạch hoặc bị xâm hại thì hệ thống ASXH cũng không thể tồn tại, cho dù thể chế chính sách và thể chế về tổ chức quản lý vẫn còn đó. Ngay trong thể chế tài chính cũng tồn tại nhiều cơ chế hoạt động, cách thức vận hành khác nhau: có thể chế tài chính vận hành theo cơ chế “có đóng góp, có hưởng” (có chi, trả), mức hưởng phụ thuộc vào mức đóng góp, chẳng hạn như bảo hiểm xã hội; hoặc có cơ chế “số đông bù số ít” hay “mọi người vì một người và một người vì mọi người” như bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp... Cũng có loại thể chế có hưởng nhưng không có đóng góp, mức hưởng không phụ thuộc vào mức đóng góp mà chỉ phụ thuộc vào thu nhập, như trợ cấp xã hội cho những người tàn tật nặng mất khả năng lao

động, trợ cấp cho trẻ em mồ côi, trợ cấp cho người già không nơi nương tựa, cứu tế xã hội trong trường hợp rủi ro đột xuất.

Để có thể thực hiện được các thể chế của hệ thống các chính sách ASXH cần phải tuân thủ theo các nguyên tắc cơ bản sau đây: Thứ nhất: *Hướng tới “bao phủ” mọi thành viên trong xã hội vào hệ thống ASXH*. Thứ hai: *Phải đảm bảo tính bền vững về tài chính*. Thứ ba: *Phải bảo đảm ổn định về thể chế tổ chức quản lý*. Thứ tư: *Nhà nước phải là người bảo trợ cho hệ thống ASXH hoạt động có hiệu quả và đúng pháp luật*.

5. VỀ KẾT QUẢ THỰC HIỆN ASXH VÀ NHỮNG THÁCH THỨC ĐANG ĐẶT RA ĐỐI VỚI QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG HỆ THỐNG ASXH HIỆU QUẢ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

* Về thành tựu

Thực hiện đường lối Đổi mới, trong hơn 25 năm qua, công tác bảo đảm ASXH ở nước ta đã đạt được nhiều kết quả quan trọng. Hệ thống ASXH ngày càng đồng bộ và hoàn thiện với diện bao phủ không ngừng được mở rộng. Đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân không ngừng được cải thiện. ASXH đã trở thành chỗ dựa vững chắc cho người nghèo và đối tượng dễ bị tổn thương trong xã hội, góp phần hình thành xã hội không còn nhóm xã hội bị loại trừ và bảo đảm định hướng xã hội chủ nghĩa của sự phát triển đất nước.

Về mặt thể chế, trong những năm đổi mới vừa qua, Đảng và Nhà nước ta đã hoạch định và triển khai nhiều chính sách ASXH quan trọng, thể hiện trong các văn bản pháp luật về ASXH khá đầy đủ, tiêu biểu là Luật Bảo hiểm xã hội và Luật Bảo hiểm y tế, tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho sự vận hành của hệ thống ASXH, và chính điều này đã huy động được nhiều nguồn lực của toàn xã hội để trợ giúp cho các đối tượng (người dân tộc thiểu số, người nghèo, người già cô đơn, trẻ em và các đối

tượng dễ bị tổn thương) vươn lên trong cuộc sống. Các chính sách và giải pháp bảo đảm ASXH được triển khai đồng bộ trên cả 3 phương diện: Giúp các đối tượng thụ hưởng tăng khả năng tiếp cận các dịch vụ công cộng, nhất là về y tế, giáo dục, dạy nghề, trợ giúp pháp lý, nhà ở,...; hỗ trợ phát triển sản xuất thông qua các chính sách về bảo đảm thị trường, tín dụng, việc làm; phát triển kết cấu hạ tầng thiết yếu cho các địa phương phục vụ người dân tốt hơn.

Đến nay công tác bảo đảm ASXH đã đạt được nhiều thành tựu nổi bật, được nhân dân đồng tình, quốc tế đánh giá cao: số hộ nghèo giảm từ 29% (năm 2002) xuống còn 9,5% (năm 2011); chỉ số phát triển con người (HDI) tăng từ mức 0,683 (năm 2000) lên mức 0,728 (năm 2011), xếp thứ 128/187 nước, thuộc nhóm trung bình cao của thế giới; năm 2011 nước ta đã hoàn thành 6/8 nhóm Mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ (MDGs) do Liên hợp quốc đề ra cho các nước đang phát triển đến năm 2015. *Hệ thống bảo hiểm xã hội* được quan tâm phát triển với nội dung và hình thức ngày càng phong phú, nhằm chia sẻ rủi ro và trợ giúp thiết thực cho những người tham gia. Bảo hiểm xã hội được triển khai đồng bộ với 3 loại hình là: bảo hiểm bắt buộc (bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế), bảo hiểm tự nguyện và bảo hiểm thất nghiệp. Số người tham gia bảo hiểm bắt buộc tăng nhanh, từ 4,8 triệu (năm 2001) lên 9,7 triệu (năm 2011). Sau gần 3 năm triển khai bảo hiểm xã hội tự nguyện, đến năm 2010 có khoảng 96,6 nghìn người tham gia. Năm 2011 có khoảng 7,6 triệu người tham gia bảo hiểm thất nghiệp. Bảo hiểm y tế tăng nhanh từ 13,4% dân số (năm 2000) lên khoảng 62% (năm 2010). Đặc biệt, đã thực hiện chính sách bảo hiểm y tế miễn phí cho trẻ em dưới 6 tuổi, một số đối tượng chính sách, người nghèo và hỗ trợ bảo hiểm y tế cho các hộ cận nghèo,...

Hệ thống chính sách ưu đãi đối với người có công không ngừng được hoàn

thiện. Mức trợ cấp ưu đãi năm 2010 tăng 2,2 lần so với năm 2006. Thực hiện chính sách ưu đãi thường xuyên cho hơn 1,4 triệu người có công. Đến nay, hơn 90% gia đình người có công có mức sống bằng hoặc cao hơn mức trung bình của dân cư cùng địa bàn. *Các chính sách trợ giúp xã hội* (thường xuyên và đột xuất) được thực hiện rộng hơn cả về quy mô và đối tượng thụ hưởng với mức trợ giúp ngày càng tăng. Kinh phí trợ giúp thường xuyên từ ngân sách nhà nước và số người được thụ hưởng tăng nhanh, từ 113 tỉ đồng cho hơn 180 nghìn người (năm 2001) tăng lên 4.500 tỉ đồng cho hơn 1,6 triệu người (năm 2010). Hằng năm Nhà nước còn trợ cấp đột xuất hàng nghìn tỉ đồng và hàng chục nghìn tấn lương thực, thuốc men, chủ yếu để trợ giúp khắc phục thiên tai, ổn định cuộc sống. Các phong trào “Tương thân, tương ái”, “Quỹ vì người nghèo”, “Đền ơn đáp nghĩa”, “Uống nước nhớ nguồn” được tổ chức thường xuyên và thu hút sự hưởng ứng của nhiều lực lượng xã hội, đóng góp đáng kể vào việc nâng cao ASXH cho mọi người, nhất là những người nghèo, vùng nghèo. Ngoài ra, Nhà nước đã không ngừng tăng đầu tư cho phát triển các dịch vụ cơ bản bao gồm giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch và thông tin truyền thông, đặc biệt ưu tiên cho người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số thuộc các huyện nghèo, các xã đặc biệt khó khăn, lao động nông thôn, lao động khu vực phi chính thức và các đối tượng yếu thế khác.

*** Hạn chế, nguyên nhân và thách thức**

Đến nay, công tác bảo đảm ASXH ở nước ta vẫn còn nhiều hạn chế:

Công tác tạo việc làm chưa bền vững, tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực nông thôn có xu hướng tăng từ 1,05% năm 2000 lên 2,7% năm 2011. Chuyển dịch cơ cấu lao động còn chậm, năm 2010 lao động nông nghiệp vẫn chiếm 50% tổng số lao động, ở vùng dân tộc thiểu số tỷ lệ này là trên 92%. Giảm nghèo chưa bền vững, người dân ở

vùng dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa còn nhiều khó khăn, phân hóa giàu nghèo, phân hóa giữa các vùng miền có xu hướng mở rộng. Tỷ lệ tham gia bảo hiểm xã hội còn thấp, mới chỉ bằng 20% lực lượng lao động (năm 2011). Theo Báo cáo của Văn phòng BHXH, tính đến ngày 31/3/2012, số người tham gia BHXH, BHYT bắt buộc là 10 triệu người, trong đó có gần 8 triệu người tham gia BHTN, giảm hơn 16 nghìn người so với tháng 02/2012.

Nguồn lực để thực hiện ASXH còn hạn chế, chủ yếu dựa vào ngân sách nhà nước, với diện bao phủ và mức hỗ trợ thấp, chưa theo kịp với sự phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Khả năng cân đối giữa nguồn và sử dụng của hệ thống ASXH, kể cả các quỹ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế và các chế độ bảo trợ xã hội còn hạn chế và gặp thách thức lớn cả trước mắt, cũng như trong trung và dài hạn. Các quỹ bảo hiểm xã hội, đặc biệt là quỹ bảo hiểm y tế ở trong tình trạng báo động trong tương lai gần. Nguồn lực đầu tư cho ASXH của Nhà nước khó đáp ứng được yêu cầu ASXH ngày càng tăng của người dân, trong khi đó huy động từ các nguồn khác, đặc biệt từ cộng đồng còn hạn chế, nhất là vùng nông thôn. Các hình thức bảo hiểm chưa đáp ứng được nhu cầu đa dạng của người dân; chất lượng các dịch vụ nhìn chung còn thấp, vẫn xảy ra không ít tiêu cực, phiền hà. Một số chính sách ASXH còn tồn tại những bất hợp lý, chưa có các chính sách đặc thù và phù hợp với dân cư nông thôn và các vùng dân tộc, miền núi có điều kiện sống khó khăn. Chất lượng cung cấp các dịch vụ y tế còn hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và sự gia tăng mức sống của dân cư. Hệ thống hành chính, sự nghiệp cung cấp dịch vụ ASXH chưa theo kịp yêu cầu phát triển, còn hạn chế trong năng lực tổ chức và quản lý đối với các loại hình ASXH.

Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế: Nhận thức về vai trò của ASXH của cơ

quan quản lý các cấp và một bộ phận cán bộ, đảng viên, tổ chức, doanh nghiệp và người dân chưa đúng và chưa đầy đủ; năng lực xây dựng chính sách ASXH còn hạn chế, việc tổ chức thực hiện ở các cấp, nhất là cấp cơ sở còn nhiều bất cập, sự phối hợp, lồng ghép các nguồn lực thực hiện các chính sách thấp; mức độ xã hội hóa chưa đủ, chưa huy động được sự tham gia mạnh mẽ của cộng đồng xã hội vào việc thực hiện các chính sách ASXH; việc khuyến khích và tạo điều kiện để người dân tự an sinh còn hạn chế; việc tổng kết, đánh giá để điều chỉnh các chương trình ASXH còn chậm trễ; hệ thống văn bản pháp luật chưa đầy đủ và chưa hoàn thiện; công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát, xử lý vi phạm các quy định về ASXH chưa thường xuyên; đội ngũ cán bộ làm công tác ASXH còn thiếu về số lượng và yếu về tính chuyên nghiệp; sự phối hợp giữa ngành chủ quản với các cơ quan quản lý nhà nước và các địa phương chưa chặt chẽ.

Tất cả những hạn chế trên đã đặt hệ thống ASXH của nước ta trước nhiều thách thức lớn cần phải tiếp tục được nghiên cứu, hoàn chỉnh chính sách để vượt qua, cụ thể là:

Thứ nhất: Hệ thống chính sách, luật pháp về ASXH theo mô hình hiện nay không theo kịp với đòi hỏi của nền KTTT định hướng XHCN và xu hướng hội nhập quốc tế.

Thứ hai: Cùng với sự phát triển thì các nguy cơ, rủi ro kinh tế và xã hội ngày càng có xu hướng tăng. Là nước đang phát triển lại có đặc điểm địa - tự nhiên, địa - kinh tế đặc thù nên Việt Nam rất dễ gặp phải rủi ro, ảnh hưởng đến sinh kế và thu nhập.

Thứ ba: Hiện tượng già hóa dân số cũng đặt ra nhiều khó khăn cho hệ thống ASXH hiện hành và trong tương lai. Theo ước tính của Ủy ban quốc gia Người cao tuổi, tỷ lệ người cao tuổi ở Việt Nam sẽ là 16% vào năm 2020 và tiếp tục gia tăng những năm sau đó.

Thứ tư: Mức hưởng lợi từ tăng trưởng kinh tế giữa các nhóm dân cư còn nhiều bất cập nhất là với nhóm người nghèo, người dân tộc ít người sống ở vùng sâu, vùng xa. Hệ thống dịch vụ xã hội chưa hiệu quả. Các chính sách thị trường lao động, chính sách BHXH, trợ giúp xã hội có phạm vi bao phủ còn thấp. Mức đóng, mức hưởng BHXH còn chưa hợp lý, chưa đảm bảo đời sống cho các nhóm đối tượng thụ hưởng. Mức độ bền vững về tài chính, tính liên kết giữa các chế độ, chính sách ASXH còn nhiều bất cập.

Thứ năm: Các rủi ro kinh tế, xã hội trên toàn cầu ngày càng đa dạng, phức tạp và có diện ảnh hưởng rộng. Tác động tiêu cực của những cú sốc khó lường trước từ bên ngoài đến quốc kế dân sinh ngày càng nhanh và mạnh. Trong khi đó chúng ta lại chưa có nhiều kinh nghiệm phòng, chống rủi ro trong bối cảnh toàn cầu hóa và còn hạn chế về nguồn lực giành cho các hoạt động phòng chống rủi ro.

Thứ sáu: Các nhóm yếu thế ngày càng trở nên yếu thế và dễ bị tổn thương hơn do hạn chế về khả năng cạnh tranh, về phòng ngừa rủi ro trên thương trường. Các dòng di chuyển việc làm, di chuyển lao động từ nông thôn ra đô thị, từ vùng này sang vùng khác, từ trong nước ra nước ngoài và ngược lại,... diễn ra với cường độ ngày càng mạnh. Xu hướng này tạo áp lực trong việc đảm bảo quyền và cơ hội tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản, quyền thụ hưởng các chính sách an sinh của người dân, nhất là các nhóm đối tượng dễ bị tổn thương.

Trong Chiến lược ASXH thời kỳ 2011 – 2020, Đảng và Nhà nước ta tiếp tục coi bảo đảm ASXH là một nhiệm vụ chủ yếu thường xuyên với quan điểm “tăng trưởng kinh tế kết hợp hài hòa với tiến bộ và công bằng xã hội, nâng cao không ngừng chất lượng cuộc sống của nhân dân; phát triển hệ thống ASXH đa dạng, ngày càng mở rộng và hiệu quả”. Mục

tiêu chủ yếu đến năm 2020 trở thành nước có mức sống trung bình cao của thế giới; thực hiện BHYT toàn dân; tỷ lệ hộ nghèo giảm bình quân 2% - 3%/năm; phúc lợi, ASXH và chăm sóc sức khỏe cộng đồng được bảo đảm; thu nhập thực tế của dân cư gấp khoảng 3,5 lần so với năm 2010; thu hẹp khoảng cách thu nhập giữa các vùng và nhóm dân cư... Rõ ràng, để đạt được những mục tiêu đó, ngay từ bây giờ chúng ta phải khẩn trương xây dựng hoàn thiện hệ thống ASXH hiện hành. Đây chính là những thách thức đặt ra, đòi hỏi chúng ta phải tăng cường hoạt động nghiên cứu và đào tạo về ASXH, góp phần cung cấp cơ sở lý luận và thực tiễn chính xác cho quá trình hoạch định chính sách ASXH trong giai đoạn tiếp theo.

6. NHỮNG GIẢI PHÁP TRỌNG TÂM ĐỂ ĐỔI MỚI, HOÀN THIỆN HỆ THỐNG ASXH

Thứ nhất, thống nhất và từng bước nâng cao mức độ ASXH trong toàn xã hội.

Nhanh chóng thống nhất các chế độ bảo hiểm xã hội khác nhau dành cho đối tượng khác nhau, như cán bộ công chức, viên chức và người lao động ngoài nhà nước, lao động nông thôn thành một chế độ chung, nhằm xóa bỏ sự khác biệt giữa các khu vực, các đối tượng thụ hưởng bảo hiểm. Để thực hiện mục tiêu này, cần giải quyết hai vấn đề chủ yếu sau: (1) Chính quyền các cấp phải chủ động điều chỉnh thích hợp về lợi ích để hướng tới hình thành chế độ ASXH thống nhất trong phạm vi cả nước; (2) Sau khi thực hiện chế độ ASXH thống nhất, phải bảo đảm mức thụ hưởng ASXH vốn khá cao ở khu vực nhà nước không bị cắt giảm.

Thứ hai, ưu tiên phát triển sự nghiệp ASXH nông thôn và cho người lao động ngoài khu vực nhà nước.

Về xây dựng chế độ, hệ thống ASXH nông thôn và cho người lao động ngoài doanh nghiệp Nhà nước gồm ba nội dung chủ yếu: Một là, chế độ bảo hiểm xã hội

cộng đồng nhằm bảo đảm mức sống tối thiểu, bảo đảm đời sống cơ bản của người có thu nhập thấp. *Hai là*, chế độ y tế cộng đồng, nhằm giải quyết vấn đề khám, chữa bệnh. *Ba là*, chế độ bảo hiểm hưu trí, nhằm bảo đảm cuộc sống cho người cao tuổi. Hiện nay, chế độ bảo đảm mức sống tối thiểu đã được xây dựng, bước tiếp theo là mở rộng diện bao phủ, đáp ứng yêu cầu của đa số nhân dân. Đồng thời thu hẹp khoảng cách giữa mức bảo đảm đời sống tối thiểu ở thành thị và nông thôn, giữa người lao động trong khu vực nhà nước và người lao động ở khu vực ngoài nhà nước.

Thứ ba, xây dựng hệ thống bảo hiểm hưu trí nhiều tầng và nhiều trụ cột

Đề ứng phó với tình trạng già hóa dân số toàn cầu, Báo cáo “Phòng chống nguy cơ già hóa: chính sách bảo vệ người cao tuổi và thúc đẩy tăng trưởng” của Ngân hàng Thế giới năm 2005 đã đề ra chế độ bảo đảm dưỡng lão nhiều tầng bậc. Việt Nam có thể tham khảo chế độ bảo đảm dưỡng lão này để xây dựng hệ thống ASXH nhiều tầng. Để chủ động ứng phó với tình trạng già hóa dân số, cùng với biện pháp nêu trên, có thể xem xét điều chỉnh tuổi nghỉ hưu và thời hạn đóng bảo hiểm. Cần thực hiện nghiêm túc tuổi nghỉ hưu để giảm số người nghỉ hưu trước tuổi, nâng tuổi nghỉ hưu đối với một số ngành nghề, lĩnh vực nhất định.

Thứ tư, cải cách đồng bộ, giải quyết các vấn đề bức xúc về y tế

Sở dĩ vấn đề khám chữa bệnh khó và đắt tiền tại dai dẳng, một phần là vì nhận thức chưa đầy đủ về tính đặc thù của dịch vụ y tế. Phương thức cải cách chế độ bảo hiểm y tế từ trước đến nay là đẩy bệnh viện ra thị trường, đẩy trách nhiệm huy động vốn của bảo hiểm cho cá nhân người tham gia bảo hiểm. Để tiến hành cải cách y tế thành công, cần nhận thức đúng bản chất, tính đặc biệt của dịch vụ y tế. Khác với các loại hàng hóa thông thường, dịch vụ y tế

có ba đặc trưng: *Một là* khó xác định được nhu cầu. Không ai có thể biết bao giờ bị ốm, mắc bệnh gì. *Hai là* thông tin không cân đối. Dịch vụ y tế là dịch vụ chuyên môn chuyên ngành, giữa bác sĩ và bệnh nhân thông tin không cân đối, giữa các bác sĩ cũng thường có ý kiến khác nhau đối với cách chữa bệnh. *Ba là* tính rủi ro lớn. Mỗi người chỉ sống một lần, quá trình sống không thể đảo ngược, khó có thể định giá sức khỏe của con người. Do tính đặc thù như vậy của dịch vụ y tế, nên thị trường không thể phát huy vai trò như đối với các loại hàng hóa thông thường. Vì vậy, vai trò của Nhà nước trong quản lý giá cả, chất lượng dịch vụ, thuốc chữa bệnh, bảo đảm việc cung cấp dịch vụ y tế cho người dân là đặc biệt quan trọng.

Giải pháp then chốt để giải quyết vấn đề khám chữa bệnh khó và đắt là thúc đẩy cải cách thể chế quản lý y tế, khôi phục tính công ích của các cơ sở khám, chữa bệnh, trọng điểm là cải cách mạng lưới cơ sở khám, chữa bệnh công. Điểm then chốt trong cải cách cơ sở khám, chữa bệnh công là bảo đảm tính công ích của bệnh viện, coi trọng kiểm soát giá cả và nâng cao chất lượng dịch vụ. Để khuyến khích bệnh viện và bác sĩ, chỉ dựa vào đạo đức nghề nghiệp là không đủ, mà còn phải xây dựng chế độ khuyến khích, bảo đảm bác sĩ có đãi ngộ tốt. Minh bạch hóa thu nhập của bác sĩ, phản ánh đúng giá trị của bác sĩ, đồng thời tăng cường giám sát quản lý, xử lý nghiêm những hành vi trái quy định.

Thứ năm, tiếp tục thực hiện xóa đói, giảm nghèo bền vững

Hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật và cơ chế chính sách liên quan đến công tác xóa đói, giảm nghèo. Tăng cường giáo dục, tuyên truyền để người nghèo nâng cao nhận thức về hoàn cảnh và có quyết tâm thoát nghèo. Thường xuyên xây dựng, triển khai thực hiện các dự án và các chương trình hành động về công tác

xóa đói, giảm nghèo. Các doanh nghiệp có chính sách dạy nghề và tạo việc làm ổn định cho người nghèo. Có cơ chế, biện pháp kiểm tra, giám sát bảo đảm mọi nguồn lực dành cho xóa đói, giảm nghèo được sử dụng đúng mục đích.

Thứ sáu, đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật, nâng cao nhận thức của toàn xã hội về vị trí, vai trò, tầm quan trọng của ASXH đối với sự phát triển bền vững đất nước. Ở đây, cần nâng cao nhận thức không chỉ của các cấp ủy đảng, các cấp chính quyền, mà còn của các tổ chức chính trị - xã hội, của chủ sử dụng lao động và bản thân người lao động, các tầng lớp dân cư trong xã hội về vai trò, vị trí của ASXH. Để thực hiện giải pháp này, công tác giáo dục, đào tạo, các phương tiện truyền thông đại chúng có vai trò đặc biệt quan trọng. Trong đó, cần tiếp tục phổ biến, giới thiệu các chính sách, chương trình ASXH đang triển khai, tăng cường công tác thông tin truyền thông về ASXH, chú trọng đến người dân, nhất là các hộ nghèo, xã nghèo, huyện nghèo và đẩy mạnh các phong trào, các cuộc vận động xã hội, như: “Ngày vì người nghèo”, “*Tương thân, tương ái*”, “*Xây dựng nhà tình nghĩa*”...

Thứ bảy, xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về ASXH một cách đồng bộ, đồng thời quyết liệt đưa các văn bản pháp luật vào cuộc sống. Hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật, bổ sung, sửa đổi, hệ thống hóa các văn bản pháp luật hiện có trên cơ sở kế thừa và phát triển chính sách bảo đảm ASXH hiện hành, xem xét điều kiện kinh tế - xã hội và tham khảo kinh nghiệm của các nước. Cần bảo đảm tính đồng bộ giữa các chế độ ASXH, tránh chồng chéo, mâu thuẫn, bảo đảm để mọi người dân đều có quyền hưởng ASXH. Tạo cơ chế để thực thi nghiêm chỉnh và có hiệu quả các chế độ, chính sách ASXH trên thực tế.

Thứ tám, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng, sự quản lý của Nhà nước, đặc biệt là của hệ thống chính trị cấp cơ sở đối với

công tác bảo đảm ASXH. Cụ thể hóa các mục tiêu ASXH được đề ra trong các nghị quyết, chương trình, kế hoạch, nhiệm vụ hàng năm của các cấp ủy đảng và phát huy sức mạnh của cả hệ thống chính trị, tạo sự đồng thuận của toàn xã hội trong việc thực hiện các chương trình, chính sách ASXH.

Tăng cường quản lý nhà nước về ASXH, rà soát, đánh giá toàn diện các chính sách ASXH hiện hành, tiếp tục việc xây dựng hệ thống pháp luật, chương trình, kế hoạch thực hiện ASXH. Chính quyền cấp cơ sở, các chủ thể hoạt động sản xuất, kinh doanh thực hiện các văn bản pháp luật, các chương trình, kế hoạch ASXH. Tăng cường sự kiểm tra, giám sát của tổ chức cơ sở đảng, các tổ chức chính trị - xã hội, các thiết chế tự quản của nhân dân đối với việc thực hiện pháp luật, chương trình, kế hoạch ASXH. Tăng cường số lượng và chất lượng đội ngũ chuyên môn, nghiệp vụ và cán sự xã hội. Xây dựng chính sách khuyến khích khu vực ngoài nhà nước tham gia cung cấp các dịch vụ xã hội cơ bản, đồng thời hiện đại hóa công tác quản lý đối tượng ASXH.

KẾT LUẬN

Xây dựng và hoàn thiện hệ thống ASXH từ việc xác định các hợp phần cơ bản, chức năng, nhiệm vụ đến các thể chế và nguyên tắc cơ bản là vô cùng khó khăn, phức tạp và lâu dài. Tuy nhiên, đây là việc làm rất cần thiết, bởi nước ta đang hình thành nền kinh tế thị trường, mà đã là kinh tế thị trường thì phải có cạnh tranh khốc liệt, người được, kẻ mất, nên rủi ro khôn lường. Hơn nữa, nước ta đã bắt đầu quá trình hội nhập toàn cầu về kinh tế khi tham gia vào WTO. “Cái được” khi tham gia vào WTO cũng nhiều, nhất là về mặt kinh tế, nhưng “cái mất”, “cái rủi ro” cũng lắm. Ngoài những rủi ro từ kinh tế, xã hội, con người ngày nay còn phải chịu nhiều rủi ro, tổn thất do thiên tai, vì những điều kiện tự nhiên ngày càng trở nên khắc nghiệt hơn. Do vậy, để ổn định

xã hội, tạo cơ sở, tạo đà cho tăng trưởng kinh tế, kết hợp với thực hiện công bằng xã hội... thì việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống ASXH là đòi hỏi cấp thiết và quan trọng hơn bao giờ hết để đóng góp

tích cực thực hiện hai nhiệm vụ chiến lược xây dựng và bảo vệ vững chắc Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa, vì mục tiêu dân giàu nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Mạc Tiên Anh (2005), *Bản chất và tính tất yếu khách quan của an sinh xã hội*, Tạp chí Bảo hiểm xã hội, số 2.
2. Đàm Hữu Đắc (2009), *Việt Nam đang hướng đến hệ thống ASXH năng động và hiệu quả*, Tạp chí Cộng sản, số 13.
3. Mai Ngọc Cường (2009), *Xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính sách an sinh xã hội ở Việt Nam*, Nxb CTQG, Hà Nội.
4. Mai Ngọc Cường (2009), *Xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính sách an sinh xã hội ở Việt Nam*, NXB CTQG, Hà Nội.
5. Phạm Thị Ngọc Trâm (2009), *Xây dựng và hoàn thiện hệ thống an sinh xã hội - một công cụ quan trọng nhằm thực hiện công bằng xã hội ở nước ta*, Tạp chí Triết học, số 12 (223).
6. Nguyễn Hữu Dũng (2010), *Hệ thống chính sách an sinh xã hội ở Việt Nam: Thực trạng và định hướng phát triển*, Tạp chí Khoa học ĐHQGHN, số 26.
7. Nguyễn Trọng Đàm (2010), *Hệ thống chính sách an sinh xã hội nước ta trong giai đoạn phát triển mới*, Tạp chí Lao động và xã hội, số 376+377.
8. Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (2011). *Một số chính sách an sinh xã hội ở Việt Nam*, Nxb Lao động - Xã hội, Hà Nội.
9. Dương Văn Thắng (2011), *Bảo đảm an sinh xã hội dưới ánh sáng Đại hội XI của Đảng*, Tạp chí tuyên giáo, số 5.