

LUẬT THỦ ĐÔ VỚI VẤN ĐỀ ĐẢM BẢO AN SINH XÃ HỘI

Trần Đình Bích *

Tóm tắt: Hệ thống chính sách an sinh xã hội thường phức tạp, đan xen nhiều nội dung, lớn mạnh song trùng với mức đầu tư của xã hội và phát triển cùng với tăng trưởng kinh tế. Dự thảo Luật Thủ đô (sửa đổi) đã bổ sung quy định các chính sách đặc thù để bảo vệ và phát triển văn hóa, giáo dục và đào tạo, khám chữa bệnh, hỗ trợ giảm nghèo, giải quyết việc làm một cách bao trùm, toàn diện. Tuy nhiên, với vị trí là “trái tim của cả nước”, đóng vai trò trung tâm lớn về kinh tế, giao dịch quốc tế, một động lực phát triển của vùng Đồng bằng sông Hồng và cả nước, đòi hỏi Hà Nội phải phát triển toàn diện. Bài viết tiếp cận ở góc độ đảm bảo an sinh xã hội để làm rõ những ảnh hưởng của Luật Thủ đô đến sự phát triển nhanh và bền vững của Hà Nội.

Từ khóa: An sinh xã hội, chính sách, cơ chế đặc thù, luật Thủ đô, Hà Nội.

Summary: The system of social security policies is often complex, interwoven with many contents, grows but coincides with the level of investment of the society and develops together with economic growth. The draft Capital Law (amended) has added specific policies to protect and develop culture, education and training, medical examination and treatment, poverty reduction support, job creation in an inclusive manner. boss, comprehensive. However, with its position as “the heart of the whole country”, playing a major role in economic and international transactions, a driving force for development of the Red River Delta and the whole country, it requires Hanoi to comprehensive development. The article approaches from the perspective of ensuring social security to clarify the effects of the Capital Law on the rapid and sustainable development of Hanoi.

Keywords: Social security, specific policies and mechanisms, laws of the capital, Hanoi.

1. Đặt vấn đề

Luật Thủ đô năm 2012 được Trung ương Đảng quan tâm chỉ đạo, các Bộ, ngành, địa phương ủng hộ và được Quốc hội khóa XIII thông qua tại kỳ họp thứ 4, ngày 21-11-2012 với mong muốn là một đạo luật quan trọng có tính chất đột phá, mở đường về mặt thể chế cho sự phát triển của Thủ đô. Luật ra đời trong bối cảnh đất nước bước vào giai đoạn hội nhập sâu, rộng, Thủ đô Hà Nội

trong cơ lốc phát triển, những dự án đầu tư lớn, các khu công nghiệp đã xuất hiện và không ngừng rộng mở, dân số thủ đô không ngừng gia tăng nhanh chóng.

Tuy nhiên, qua 10 năm thi hành, Luật Thủ đô đã bộc lộ nhiều bất cập, hạn chế, hiệu lực, hiệu quả trong tổ chức thi hành Luật không cao, dẫn đến khó đi vào cuộc sống. Luật Thủ đô mang tính nguyên tắc, có tính mục tiêu, định hướng nhưng chưa có những quy định cụ thể để

* Trường ĐH KD&CN Hà Nội

áp dụng trực tiếp, chỉ mới xử lý các vấn đề phát sinh trong từng lĩnh vực quản lý, phát triển của Thủ đô. Luật chưa có những quy định mang tính đặc thù, chưa tạo được đột phá đúng với trị giá, vai trò của Thủ đô, do đó, chưa tạo thể chế thuận lợi xây dựng, phát triển Thủ đô nhanh và bền vững như kỳ vọng.

Một trong những hạn chế lớn của Luật Thủ đô là chưa có những quy định cụ thể về bảo đảm hành lang pháp lý cho vấn đề an sinh xã hội (ASXH) trong phát triển của Thủ đô, trong khi đó, về mặt nguyên tắc, nội dung này phải là một nội dung lớn mà Luật Thủ đô cần bao quát, tạo dựng hành lang pháp lý, bảo đảm tính bền vững cho luật. Do đó, nghiên cứu và bổ sung nội dung dự thảo Luật Thủ đô (sửa đổi) lần này là rất quan trọng.

2. Khái niệm an sinh xã hội và nội hàm của nó

Theo Tổ chức Lao động Quốc tế, ASXH là sự bảo vệ của xã hội đối với các thành viên của mình thông qua một loạt biện pháp công cộng, nhằm chống lại những khó khăn về kinh tế và xã hội do bị ngừng hoặc giảm thu nhập, gây ra bởi ốm đau, thai sản, tai nạn lao động, thất nghiệp, thương tật, tuổi già và chết; đồng thời, đảm bảo các chăm sóc y tế và trợ cấp cho các gia đình đông con. Về mặt bản chất, chính sách ASXH góp phần đảm bảo thu nhập và đời sống cho các công dân trong xã hội khi họ không may gặp phải những “rủi ro xã hội” hoặc các “biến cố xã hội” dẫn đến ngừng hoặc giảm thu nhập.

Ở Việt Nam, ASXH là hệ thống các chính sách và chương trình do Nhà nước và các tổ chức, lực lượng xã hội thực hiện nhằm bảo đảm cho mọi người dân ít nhất

có được mức tối thiểu về thu nhập, có cơ hội tiếp cận ở mức tối thiểu về các dịch vụ xã hội cơ bản, thiết yếu, như giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch, thông tin,... thông qua việc nâng cao năng lực tự an sinh của người dân và sự trợ giúp của Nhà nước.

Có 5 nhóm vấn đề mà thuật ngữ ASXH đề cập, giải quyết, bao gồm: (i) ốm đau, (ii) thai sản, (iii) tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, (iv) hưu trí, (v) tử tuất (Luật Bảo hiểm xã hội 2014). Với Luật Bảo hiểm xã hội, Việt Nam đã thiết chế hóa được 5 chế độ ASXH, vượt xa định mức 3 tiêu chuẩn tối thiểu trong 9 chế độ ASXH mà Công ước số 102 của ILO quy định vào năm 1952.

Quan niệm toàn diện về ASXH được phản ánh rõ nhất trong Nghị quyết số 15-NQ/TW ngày 1-6-2012 của BCH Trung ương Khóa XI về “Một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2012-2020”. Nghị quyết đánh giá, nêu những thành tựu đồng thời chỉ ra những hạn chế, xác định phương hướng và giải pháp thực hiện chính sách ASXH thời gian tới. Nghị quyết nhấn mạnh các nội dung cơ bản của vấn đề ASXH hiện nay: Về chính sách ưu đãi người có công; về việc làm, thu nhập và giảm nghèo; về bảo hiểm xã hội; về trợ giúp xã hội những người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn; về bảo đảm mức tối thiểu về một số dịch vụ xã hội cơ bản cho người dân, đặc biệt là người nghèo, người có hoàn cảnh khó khăn và đồng bào dân tộc thiểu số.

Giai đoạn hiện nay, chính sách ASXH của Nhà nước tập trung vào 4 nội dung chính:

Thứ nhất, tăng cường cơ hội có việc làm, bảo đảm thu nhập tối thiểu và giảm

nghèo bền vững cho người lao động yếu thể thông qua hỗ trợ cá nhân và hộ gia đình phát triển sản xuất, hỗ trợ tín dụng, giải quyết việc làm và kết nối thông tin thị trường lao động.

Thứ hai, mở rộng cơ hội cho người lao động tham gia hệ thống chính sách bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp để chủ động đối phó khi thu nhập bị suy giảm hoặc bị mất do các rủi ro, ốm đau, tai nạn lao động, tuổi già.

Thứ ba, hỗ trợ thường xuyên đối với người có hoàn cảnh đặc biệt và hỗ trợ đột xuất cho người dân khi gặp các rủi ro không lường trước hoặc vượt quá khả năng kiểm soát thông qua các khoản tiền mặt và hiện vật do ngân sách nhà nước bảo đảm.

Thứ tư, tăng cường tiếp cận của người dân đến hệ thống dịch vụ xã hội cơ bản, như giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch và vệ sinh môi trường, thông tin.

3. Tình hình thực hiện an sinh xã hội tại Thủ đô Hà Nội

Trong thời gian qua, công tác ASXH của Hà Nội đã đạt được những kết quả khả quan, thể hiện trên tất cả 3 trụ cột an sinh, cụ thể:

- Về phát triển thị trường lao động, giải quyết việc làm, đến nay, Hà Nội đã giải quyết việc làm cho 168.443/160.000 lao động, đạt 105,2% kế hoạch năm (tăng 44% so với cùng kỳ năm 2021);

- Trong công tác y tế, chăm sóc sức khỏe nhân dân, thời gian qua, toàn thành phố đã quan tâm đầu tư hệ thống y tế, chăm sóc sức khỏe người dân; ứng dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin trong khám, chữa bệnh và y tế dự phòng. Trong 2 năm 2021-2022, đã hoàn thành xây dựng mới, cải tạo, nâng cấp 150 công trình y tế cơ

sở (trạm y tế, phòng khám đa khoa), riêng năm 2022 là 73 cơ sở. Theo đó, tất cả các bệnh viện có cổng hoặc trang thông tin điện tử; 07 bệnh viện đã và đang triển khai bệnh án điện tử. Ứng dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin trong công tác giám sát dịch và y tế dự phòng; dịch bệnh trong cộng đồng được giám sát chặt chẽ. Hơn 90% bệnh viện đã triển khai ứng dụng phần mềm Quản lý thông tin xét nghiệm LIS; gần 70% bệnh viện đã trang bị Hệ thống lưu trữ và truyền tải hình ảnh RIS-PACS. Người cao tuổi có thể BHYT đạt tỷ lệ 86,14%, được khám sức khỏe định kỳ trong năm đạt 86,39%. Tỷ lệ sàng lọc trước sinh đạt 88,34%. Tỷ lệ sàng lọc sơ sinh đạt 86%... Ứng dụng, phát triển các kỹ thuật tiên tiến, hiện đại trong chẩn đoán, điều trị và chăm sóc bệnh nhân. Một số bệnh viện đã thực hiện được các kỹ thuật cao, kỹ thuật chuyên sâu tương đương với tuyến Trung ương. Tỷ lệ bao phủ BHYT đạt 92,1% dân số;

- Năm 2022, Hà Nội đã tạo việc làm mới cho 203.027 người lao động đạt 126,9% kế hoạch năm, tăng 13% so với năm 2021; tỷ lệ thất nghiệp lao động đạt 2,23%, giảm 0,79 điểm % so với năm 2021. Toàn thành phố đã tuyển sinh và đào tạo nghề cho 251.500 lượt người, đạt 112% kế hoạch; tỷ lệ lao động qua đào tạo đạt 72,23%, tăng 1,13 điểm % so với tỷ lệ đạt được năm 2021.

- Từ năm 2021 đến tháng 3/2023, Quỹ Vì người nghèo các cấp thành phố đã trích trên 66,9 tỷ đồng để hỗ trợ xây dựng 1.587 nhà đại đoàn kết; hỗ trợ học tập cho 10.123 học sinh có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn; hỗ trợ sinh kế cho 2.613 hộ; hỗ trợ khám chữa bệnh

cho 2.804 hộ... Toàn thành phố có trên 202.000 đối tượng bảo trợ xã hội và trên 2.800 người thuộc diện đang được chăm sóc nuôi dưỡng tại các cơ sở bảo trợ xã hội; 100% người khuyết tật được tiếp cận các dịch vụ xã hội dưới các hình thức khác nhau... Theo kết quả tổng rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo theo chuẩn mới giai đoạn 2022-2025, toàn TP. Hà Nội có 3.612 hộ nghèo, chiếm 0,16% tổng số hộ dân của thành phố và 30.176 hộ cận nghèo, chiếm 1,38%. Với việc thực hiện đồng bộ, hiệu quả các chính sách, giải pháp giảm nghèo bền vững nên tỷ lệ hộ nghèo của thành phố đã giảm đáng kể, tính đến cuối năm 2022, TP. Hà Nội có 15 quận, huyện không có hộ nghèo theo chuẩn mới, các biệt có 3 quận là: Hai Bà Trưng, Cầu Giấy, Ba Đình đã không còn hộ nghèo và hộ cận nghèo.

Mặc dù là điểm sáng trong công tác phát triển số người tham gia, song cũng như nhiều địa phương khác, việc đưa chính sách BHXH vào đời sống, hướng tới mục tiêu mở rộng diện bao phủ an sinh trên địa bàn Hà Nội còn gặp không ít khó khăn. Theo Bảo hiểm xã hội thành phố Hà Nội, đến hết quý I-2023, thành phố có hơn 2,050 triệu người tham gia BHXH, trong đó có gần 74 nghìn người tham gia BHXH tự nguyện. Nổi lên là tình trạng chậm đóng BHXH, cộng dồn đến hết tháng 3-2023, toàn thành phố còn 80.476 đơn vị chậm đóng, trốn đóng với tổng số tiền là hơn 5.393 tỷ đồng, trong đó số nợ phải tính lãi là hơn 1.865 tỷ đồng, bằng 2,9% tổng số tiền cần thu, làm ảnh hưởng đến quyền lợi của nhiều người lao động. Đây cũng là nguyên nhân làm giảm đi tính hấp dẫn vốn có của chính sách.

Tuy nhiên, Báo cáo về kết quả thực hiện Chương trình số 08-CTr/TU của Thành ủy về “Phát triển hệ thống ASXH, nâng cao phúc lợi xã hội, chất lượng cuộc sống của nhân dân Thủ đô giai đoạn 2021-2025” cho thấy hiện còn 3/27 chỉ tiêu ASXH chưa đạt tiêu chí gồm: (i) chỉ tiêu số giường bệnh/vạn dân; (ii) chỉ tiêu số bác sĩ/vạn dân; (iii) chỉ tiêu tỷ lệ trẻ em mẫu giáo, học sinh tiểu học tham gia chương trình sửa học đường.

4. Vấn đề đặt ra cho hệ thống an sinh của Thủ đô Hà Nội

Thứ nhất, khả năng chòng chéo các quy định trong hệ thống chính sách ASXH sẽ gây khó cho cơ quan quản lý nhà nước trên địa bàn Hà Nội trong việc áp dụng chính sách vào giải quyết các vấn đề an sinh cụ thể. Trong thực tế, các cơ quan quản lý nhà nước của Việt Nam đang thực hiện 9 hợp phần chính sách ASXH bao gồm: (1) Các chương trình giảm nghèo (Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững, Chương trình 135 và Chương trình 30a) và chính sách giảm nghèo (trừ hỗ trợ giáo dục và BHYT); (2) Các chương trình điều tiết thị trường lao động (dạy nghề, xuất khẩu lao động và việc làm); (3) BHXH và thất nghiệp (ngân sách chi trả lương hưu cho người nghỉ hưu trước 1995 và hỗ trợ bảo hiểm tự nguyện); (4) Hỗ trợ mua thẻ BHYT; (5) Hỗ trợ tiền điện cho hộ nghèo; (6) Hỗ trợ giáo dục (miễn giảm học phí, học bổng, hỗ trợ học nội trú và ăn trưa); (7) Chăm sóc xã hội; (8) Trợ giúp đột xuất; (9) Trợ giúp xã hội (hỗ trợ tiền mặt hàng tháng theo Nghị định 67, 13, 136).

Đi kèm với các khoản trợ cấp ASXH, như các khoản trợ cấp bằng tiền

gồm phúc lợi trợ cấp bằng tiền hàng tháng, trợ cấp đột xuất trong trường hợp thảm họa, thiên tai; trợ cấp cho người có thu nhập thấp; trợ cấp tiền điện (từ năm 2011); phúc lợi bảo hiểm xã hội bao gồm lương hưu trong đó có lương hưu cho những người nghỉ hưu trước tháng 7-1995 (do ngân sách nhà nước chi trả) và lương hưu cho những người nghỉ hưu sau tháng 5-1995 (do Bảo hiểm Việt Nam chi trả); trợ cấp cho người có công với cách mạng; Hỗ trợ công chức làm việc tại các vùng khó khăn, hỗ trợ xây dựng công trình ngăn lũ, tái định cư các nhóm đồng bào dân tộc thiểu số (kể từ năm 2009); hỗ trợ xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở khu vực nông thôn (kể từ 2009); hỗ trợ xây dựng nông thôn mới (từ 2010), hỗ trợ sản xuất, nuôi trồng thủy sản ở hải đảo (từ 2010). Tuy nhiên, đối với Hà Nội, việc thực hiện cơ chế đặc thù lại có những chính sách riêng cho lĩnh vực ASXH. Điều này cho thấy khả năng chông chéo các quy định sẽ gây khó trong việc áp dụng chính sách vào các vấn đề của thực tiễn.

Thứ hai, chính tốc độ đô thị hóa nhanh, di cư tự do và sự dịch chuyển việc làm đã gây áp lực cho khu vực đô thị của Hà Nội trong việc cung cấp các dịch vụ xã hội và đảm bảo quyền thụ hưởng chính sách ASXH của người dân, đặc biệt là nhóm đối tượng dễ bị tổn thương. Độ bao phủ đối tượng bảo trợ xã hội còn thấp, nhiều người có hoàn cảnh khó khăn vẫn chưa với tới được chính sách bảo trợ xã hội...

Thứ ba, việc kiểm soát quỹ đất sau khi di dời để xây dựng các công trình hạ tầng xã hội, hạ tầng kỹ thuật còn thiếu, gặp nhiều khó khăn, chưa thực hiện được.

Hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội chậm được triển khai; hạ tầng khung kết nối từ đô thị trung tâm ra bên ngoài chưa được đầu tư đúng mức và đồng bộ. Điều này đã tạo áp lực lên khu vực nội thành, biểu hiện ở việc thiếu cơ sở giáo dục, nhất là cơ sở giáo dục THPT công lập chỉ đủ đáp ứng cho khoảng gần 40% học sinh ở khu vực nội thị.

Thứ tư, việc gia tăng dân số ở thành phố trong phát triển đang không song trùng với tốc độ quy hoạch các khu dân cư; Quy hoạch còn chông chéo, chưa bảo đảm các yếu tố bền vững cho xây dựng không gian sinh tồn của cư dân thủ đô, điều đó dẫn đến mật độ dân cư ở các quận nội thành quá dày, áp lực lên hạ tầng kỹ thuật (điện, đường, trường, trạm, nhà ở, nước sinh hoạt...), khiến tăng áp lực nhà ở ở khu vực nội thành. Các đô thị cũ của thành phố đã vượt quá mức cho phép về các yếu tố đảm bảo an sinh.

5. Một số hàm ý về an sinh xã hội trong xây dựng Luật Thủ đô

Đề Luật Thủ đô tiếp tục được hoàn thiện, có sức sống và tác động mạnh mẽ đến bảo đảm ASXH, qua đó bảo đảm xây dựng thủ đô ngày càng văn minh, phát triển bền vững, cần cụ thể hóa theo nguyên tắc lấy phát triển con người làm trung tâm của Luật. Để đáp ứng yêu cầu trên, Luật Thủ đô đã có sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện theo hướng :

- Có quy định các chính sách đặc thù để bảo vệ và phát triển văn hóa, như quy định phạm vi hỗ trợ, mức hỗ trợ cao hơn quy định hiện hành đối với một số đối tượng; có chính sách ưu đãi phát triển một số lĩnh vực trong ngành công nghiệp văn hóa (Điều 24);

- Có quy định một số chính sách đặc thù về phát triển giáo dục, đào tạo trên địa bàn Thủ đô, như hỗ trợ học phí cho học sinh phổ thông và trẻ em nằm non, không phân biệt trường công hay tư; cho phép cơ sở giáo dục phổ thông công lập của Thủ đô được liên kết giáo dục với cơ sở giáo dục nước ngoài (Điều 25);

- Có quy định cơ chế để phát triển mô hình khám bệnh, chữa bệnh y học gia đình, chi trả dịch vụ cấp cứu ngoại viện, khám sức khỏe định kỳ hằng năm cho người cao tuổi trên địa bàn Thủ đô (Điều 27);

- Có quy định chính sách hỗ trợ giảm nghèo, giải quyết việc làm; quy định đối tượng; nội dung chi, mức chi cụ thể cho an sinh xã hội khác quy định hiện hành (Điều 28).

Tuy nhiên, theo tác giả, Luật Thủ đô cần tiếp tục cụ thể hóa hơn nữa ở các nội dung sau:

1) Xác định mức chi, nội dung chi cho ASXH phải cao hơn bao nhiêu phần trăm và phạm vi đối tượng được thụ hưởng rộng hơn so với quy định chung, tiến tới bao phủ toàn dân.

2) Quyết định việc hỗ trợ lãi suất ưu đãi cho các đối tượng thực hiện chương

trình mục tiêu giảm nghèo, đối tượng chính sách vay vốn từ Ngân hàng Chính sách xã hội, giải quyết việc làm;

3) Quy định tỷ lệ số lượng và diện tích cứng xây dựng trường học, bệnh viện, nhà ở trong quy hoạch phát triển các quận, huyện giai đoạn sắp tới.

4) Luật hóa các quy định phát triển về văn hóa đặc thù, hình thành các tiêu chí chuẩn mực trong ứng xử văn hóa gia đình, văn hóa trường học, văn hóa bệnh viện, văn hóa công sở, văn hóa ứng xử văn minh nơi cộng đồng.

Kết luận

Luật Thủ đô có vai trò cơ bản trong thực hiện các đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước nhằm xây dựng Thủ đô Hà Nội phát triển, xứng tầm khu vực và sánh vai với các thủ đô trên thế giới trong tương lai. Điều quan trọng nhất của Luật Thủ đô là xây dựng đầy đủ các điều khoản cụ thể phản ánh tinh thần lấy con người làm trung tâm trong điều chỉnh tất cả các quan hệ. Luật là cơ sở pháp lý chính yếu, là công cụ hữu hiệu nhất giải quyết các mâu thuẫn trong xã hội, góp phần định hướng phát triển thành phố đến tầm cao trong thời kỳ hội nhập toàn cầu./.

Tài liệu tham khảo

1. Ban Chấp hành Trung ương Khóa XI (2012). *Một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2012-2020*. Nghị quyết số 15-NQ/TW ngày 1/6/2012.

2. Cục Thống kê Hà Nội (2023). *Báo cáo tình hình kinh tế - xã hội thành phố Hà Nội năm 2022*.

3. Thành ủy Hà Nội (2023). *“Phát triển hệ thống an sinh xã hội, nâng cao phúc lợi xã hội, chất lượng cuộc sống của Nhân dân Thủ đô giai đoạn 2021-2025”*. Báo cáo sơ kết kết quả thực hiện Chương trình Chương trình số 08-CTr/TU của Thành ủy.

4. Quốc hội (2012). *Luật Thủ đô số 25/2012/QH13, ngày 21/11/2012*.

5. Quốc hội (2014). *Luật Bảo hiểm xã hội số 58/2014/QH13, ngày 20/11/2014*.