

QUYỀN XÃ HỘI Ở VIỆT NAM VÀ ĐÔNG Á PHÂN TÍCH SO SÁNH THỂ CHẾ⁽¹⁾

SEBASTIAN SIRÉN*

Tóm tắt: Bài viết phân tích chính sách xã hội ở khu vực Đông Á với quan điểm so sánh. Bài viết tập trung vào các chính sách bảo hiểm xã hội đang phát triển ở Việt Nam. Một số điểm nổi bật cũng sẽ được rút ra từ kinh nghiệm phát triển nhà nước phúc lợi ở Châu Âu, đặc biệt là ở Thụy Điển.

Từ khóa: Thể chế nhà nước phúc lợi, bảo hiểm xã hội, quyền công dân.

1. Thể chế nhà nước phúc lợi và các quyền công dân xã hội

Các nhân tố chủ chốt của nhà nước phúc lợi hiện đại là các chương trình bảo hiểm xã hội có mục tiêu đảm bảo mức sống cho người lao động khi thu nhập không đủ đáp ứng nhu cầu, ví dụ trong thời kỳ thất nghiệp, ốm đau hay khi về già. Các quyền xã hội về mức sống của tất cả công dân được pháp luật quy định là một đặc điểm cơ bản của các nhà nước phúc lợi hiện đại. Khái niệm quyền xã hội được sử dụng làm nền tảng cho nhiều nghiên cứu về các thể chế chính sách xã hội của các quốc gia. Mong muốn đánh giá các quyền xã hội được thể chế hóa đã tạo ra các nỗ lực đánh giá định lượng các quy tắc điều chỉnh chương trình bảo hiểm xã hội (qua các chỉ số như tỷ lệ thay thế, độ dài và sự che phủ); điều đó cho phép thực hiện so sánh giữa các quốc gia⁽²⁾. Bằng việc nêu rõ các đặc điểm mang tính thể chế của các nhà nước phúc lợi, những nỗ lực

này đã đóng góp vào việc phát triển các nghiên cứu về nguyên nhân và hệ quả của việc mở rộng và thu hẹp nhà nước phúc lợi.

Nghiên cứu trong lĩnh vực này đã xác định được các khác biệt giữa các quốc gia về cách thức tổ chức của các thể chế nhà nước phúc lợi. Một số mô hình có tính lý tưởng đã được xác định nhằm ghi

⁽¹⁾ Bài viết là một báo cáo khoa học được thực hiện trong khuôn khổ dự án “Cơ hội cho chính sách bảo trợ xã hội ở Việt Nam: Ứng phó với toàn cầu hóa, thay đổi về dân số và nghèo đói theo kinh nghiệm của Thụy Điển” (2011 - 2013) do Viện Nghiên cứu Tương lai (Thụy Điển) chủ trì tổ chức, với sự phối hợp của Viện Nghiên cứu Châu Âu thuộc Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, do SIDA tài trợ.

^(*) Viện Nghiên cứu xã hội Thụy Điển (Swedish Institute for Social Research).

⁽²⁾ Cơ sở dữ liệu chỉ số bảo trợ xã hội (SPIN) hiện đang được Viện Nghiên cứu Xã hội Thụy Điển phát triển nhằm tăng quy mô của những chỉ số về quyền xã hội ở một số nước và một số lĩnh vực chính sách xã hội. Số liệu về Thụy Điển thể hiện trong bài viết này được lấy từ phiên bản SPIN thử nghiệm.

lại những khác biệt này. Các cơ quan bảo hiểm xã hội cung cấp kết hợp nhiều dạng phúc lợi theo thu nhập cho những người tham gia thị trường lao động và các loại phúc lợi toàn dân cho tất cả mọi người trên cơ sở quy chế công dân và độ tuổi. Mặt khác, an sinh cơ bản của các thể chế nhà nước phúc lợi được đặc trưng bởi các phúc lợi giới hạn, thường theo mức đồng nhất trên cơ sở quy chế công dân, đã đem lại một khoảng trống cho các giải pháp thị trường, trong khi mục tiêu của chính sách xã hội chỉ hướng tới dân số cần sự trợ giúp. Một dạng thể chế chung và được thể hiện trước hết bằng các chương trình bảo hiểm xã hội với sự quản lý ba bên bởi chính phủ và các đối tác xã hội, với các chương trình dành riêng cho các nghề nghiệp khác nhau. Mặc dù sự quan tâm có tăng lên đối với các nhà nước phúc lợi đang nổi lên ở Đông Á và những nơi khác, việc nghiên cứu về các nhà nước phúc lợi ở các nước thu nhập trung bình và thấp thường thiếu cách nhìn hệ thống mang tính thể chế và so sánh, cũng như các dữ liệu đầy đủ về các chỉ số so sánh nhằm giúp có được sự phân tích tương xứng về nguyên nhân và hệ quả của việc phát triển chính sách xã hội ở những nước này.

2. Sự mở rộng quyền xã hội ở Đông Á

Các thể chế bảo hiểm xã hội ở các nước công nghiệp phương Tây bắt nguồn từ các cuộc đấu tranh chính trị sau cách mạng công nghiệp trong suốt

những năm cuối thế kỷ XIX. Ở Đông Á, quy định pháp luật về bảo hiểm xã hội đã được đưa ra ở các giai đoạn khác nhau và ở các nước khác nhau, nhưng đó là một quá trình có lịch sử lâu dài trong khu vực. Việc đưa ra pháp luật về bảo hiểm xã hội của các nhà nước phúc lợi ở các quốc gia công nghiệp hóa là kết quả sự can thiệp khác nhau vào các cuộc xung đột phân phối xã hội giữa người sử dụng lao động và người lao động trên thị trường lao động. Một tổng quan ngắn cho thấy rằng, bảo hiểm tai nạn lao động thường là dạng chương trình bảo hiểm xã hội đầu tiên được các nước Đông Á thực hiện, như Indonesia đã thực hiện bảo vệ các công nhân bị thương tật từ những năm 1920. Sau bảo hiểm tai nạn lao động, các phúc lợi ốm đau và phúc lợi người cao tuổi thường được đưa ra cùng nhau, điều này cho thấy pháp chế về bảo hiểm xã hội được đi kèm với những thay đổi rộng hơn về cấu trúc chính trị và xã hội ở các nước đó. Mặt khác, các phúc lợi thất nghiệp là một hiện tượng mới diễn ra trong khu vực, được đưa ra từ giữa những năm 1980, ở Hàn Quốc và Đài Loan, các phúc lợi thất nghiệp được đưa ra trong thời kỳ hậu khủng hoảng kinh tế những năm 1990. Bất chấp những tiến triển trong thời gian gần đây, một số quốc gia trong khu vực vẫn chưa thực hiện các quyền được pháp luật hóa nhằm bảo vệ thu nhập cho công nhân bị thất nghiệp.

Bảng 1: Năm thực hiện pháp chế về bảo hiểm xã hội đầu tiên

	Việt Nam	Hàn Quốc	Thái Lan	Đài Loan	Philippines	Indonesia	Thụy Điển
Hưu trí	1961	1973	1991	1950	1954	1977	1914
Tai nạn lao động	1947	1953	1974	1929	1975	1951	1901
Ôm đau	1961	no	1991	1950	1954	no	1931
Thất nghiệp	2007	1995	2004	1999	no	no	1935

Nguồn: Cơ quan bảo hiểm xã hội (2008).

Ở nhiều nước, những người đầu tiên được hưởng phúc lợi từ chính sách bảo hiểm xã hội là những nhân viên nhà nước và những người làm việc trong các ngành có tính chiến lược. Sau đó, bảo hiểm xã hội được mở rộng tới các thành phần khác trong dân chúng, trên cơ sở bắt buộc hoặc tự nguyện. Thông thường, tỷ lệ che phủ đã được mở rộng tới các doanh nghiệp tư nhân có số công nhân lớn trước khi vươn tới các doanh nghiệp có số công nhân ít hơn và những người tự doanh. Những người khó tiếp cận bảo hiểm nhất và những người vẫn chưa được bảo vệ đầy đủ ở nhiều quốc gia là những người có việc làm phi chính thức và những người ở nông thôn. Bảo hiểm xã hội Việt Nam được khởi nguồn từ quy định đưa ra năm 1961 trao cho tất cả các nhân viên trong khu vực nhà nước quyền được hưởng các phúc lợi ốm đau, lương hưu và tai nạn lao động. Trước đó, Việt Nam chỉ có các quy định buộc người sử dụng lao động chịu trách nhiệm đối với

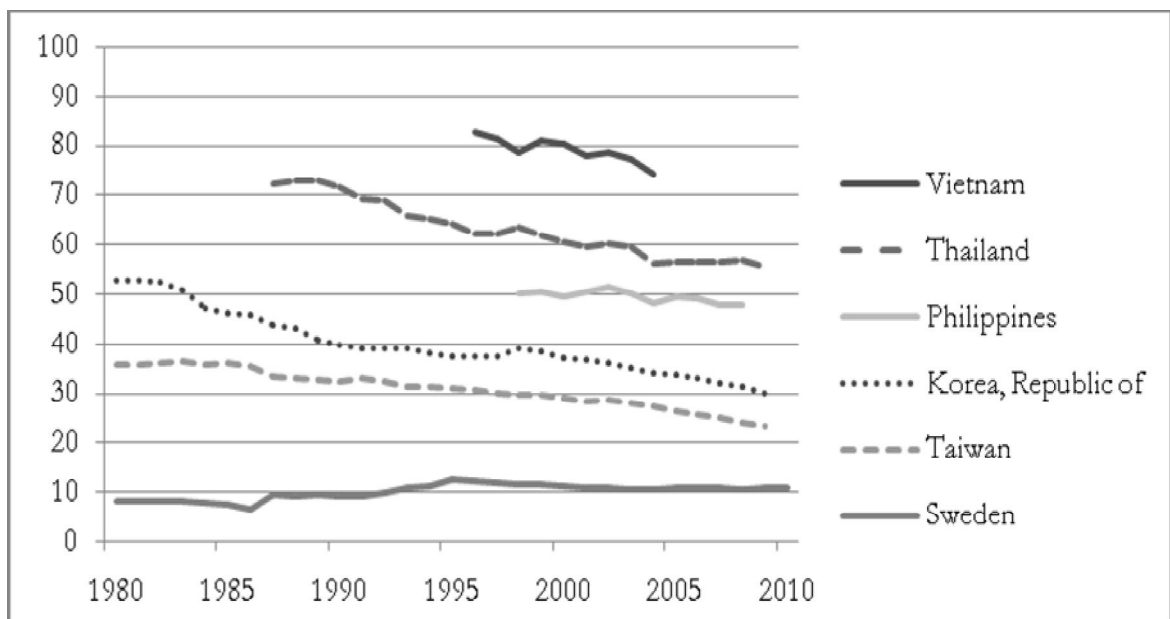
công nhân trong trường hợp xảy ra tai nạn lao động ban hành năm 1947. Sau cải cách nền kinh tế mang định hướng thị trường vào những năm 1990 và sự tăng trưởng liên tục của khu vực tư nhân, pháp luật về bảo hiểm xã hội đã được cải cách và mở rộng tới công nhân trong lĩnh vực tư nhân vào năm 1995.

Độ che phủ chính thức của các chương trình bảo hiểm xã hội là một đặc điểm mang tính thể chế quan trọng, điều chỉnh sự mở rộng của các quyền xã hội cho dân chúng qua các quy định về người được hưởng trong các chương trình đó. Ở đây, chúng ta có thể phân biệt các chương trình bao gồm toàn bộ lực lượng lao động trong một chương trình đơn nhất, các hệ thống với các chương trình riêng rẽ bao trùm các phân khúc khác nhau của lực lượng lao động, hoặc các chương trình mục tiêu chỉ hướng đến các nhóm gặp rủi ro như nhóm nghèo. Bên cạnh đó, độ che phủ hiệu quả của bảo hiểm xã hội cũng là

một hệ quả của quá trình tác động qua lại giữa đặc điểm thể chế và cấu trúc của thị trường lao động. Có được một hợp đồng làm việc chính thức thường là một tiền đề cho việc được hưởng bảo hiểm xã hội bắt buộc trong khu vực; điều đó khiến cho những người tự doanh trong

lực lượng lao động chiếm tỷ lệ lớn trong số công nhân còn đứng bên ngoài sự che phủ hiệu quả. Do vậy, xem xét sự phát triển của tự doanh trong tương quan với hình thức việc làm phụ thuộc trở nên quan trọng nhằm hiểu được các điều kiện mở rộng độ che phủ.

Biểu đồ 1: Tỷ lệ tự doanh trong tổng lực lượng lao động (đơn vị tính: %)



Nguồn: ILO/LABORSTA.

Các nước Đông Á được xem xét ở đây có xu hướng giảm hình thức làm việc tự doanh trong tổng lực lượng lao động, đó là cùng với xu hướng chung ở các nước đang tiến hành công nghiệp hóa. Tuy nhiên, từ quan điểm toàn cầu, xu hướng này khác xa với sự gia tăng nhanh chóng của hình thức tự doanh ở nhiều nước Trung và Đông Âu từ sau sự sụp đổ của khối Đông Âu. Các quá trình phi chính

thức hóa thị trường lao động cũng có thể được thấy ở nhiều khu vực khác, ví dụ như làn sóng tư nhân hóa và phi luật pháp hóa thị trường lao động ở Mỹ Latinh. Ở Thụy Điển, tỷ lệ tự doanh hầu như ổn định trong suốt 30 năm, sau khi giảm tới mức thấp như hiện nay. Tự doanh ở Thụy Điển nhìn chung vẫn tham gia bảo hiểm xã hội, nhưng với những điều kiện có phần khác với công nhân.

**Bảng 2: Tỷ lệ che phủ của các chương trình bảo hiểm xã hội năm 2008
(% trong lực lượng lao động)**

	Việt Nam	Hàn Quốc	Đài Loan	Thái Lan	Philippines	Indonesia*	Thụy Điển
Hưu trí	17	77	79	23	26	11	100
Ốm đau	17	no	81	23	26	no	100
Tai nạn lao động	17	55	81	22	26	11	100
Thất nghiệp	11	38	51	25	no	no	96

Nguồn: SPEAD, SPIN. *Số liệu liên quan đến năm 2001.

Bảng 2 cho thấy rằng, các nước có tỷ lệ tự doanh trong tổng lực lượng lao động cao hơn có tỷ lệ che phủ của bảo hiểm xã hội thấp hơn. Tỷ lệ che phủ của bảo hiểm xã hội ở Việt Nam là 17% vào năm 2008. Phần lớn những người tham gia bảo hiểm làm việc trong khu vực nhà nước. Theo góc độ này, Việt Nam có một thách thức lớn trong việc tìm ra phương cách tốt nhất để tiếp cận khu vực tư nhân, cũng như tiếp cận những người lao động tự cung tự cấp và ở nông thôn. Bảo hiểm thất nghiệp nhìn chung có mức che phủ thấp hơn so với các chương trình bảo hiểm xã hội khác một phần là do nó tương đối mới và được thực hiện thận trọng, đồng thời cũng là do sự che phủ chính thức giới hạn hơn, ví dụ như bỏ qua các doanh nghiệp có ít nhân viên.

3. Chất lượng của quyền xã hội trong khu vực

Sự hào phóng của các phúc lợi được đánh giá bằng sự so sánh quyền được hưởng của một công nhân sản xuất bình

thường khi người này mất thu nhập từ công việc do ốm đau, thất nghiệp, tai nạn lao động hay tuổi già. Việc tính toán lương hưu phản ánh mức chi trả hàng năm trong năm đầu nghỉ hưu, trong khi đối với ba dạng phúc lợi khác không có trong công việc được trả lương được giả định kéo dài sáu tháng. Các phúc lợi được gắn với mức lương trung bình trong ngành sản xuất nhằm tính toán tỷ lệ thay thế của các phúc lợi bảo hiểm xã hội. Cách tính này sẽ cho phép nắm được mức độ mà một công nhân sản xuất bình thường có thể dựa vào mức lương thị trường của mình để duy trì cuộc sống và do vậy có thể dùng như một chỉ số của quyền xã hội do luật pháp quốc gia quy định. Tỷ lệ thay thế ở đây liên quan đến mức thu nhập trước thuế.

3.1. Lương hưu

Một số yếu tố ảnh hưởng đến mức phúc lợi nhận được khi nghỉ hưu ở các hệ thống có sự khác nhau. Về cơ bản, có thể phân biệt giữa hai nguyên tắc chính: nguyên tắc thứ nhất là số lượng phúc lợi

được xác định bằng mức lương nhận được trước khi nghỉ hưu (phúc lợi được xác định); nguyên tắc thứ hai là phúc lợi được quyết định bằng việc đóng góp cộng với lãi suất tích lũy được trên số đã đóng góp (đóng góp được xác định). Trong số các nước Đông Á, Việt Nam, Hàn Quốc, Thái Lan, Đài Loan và Philippines vận hành các chương trình phúc lợi được xác định, trong khi Indonesia trả phúc lợi theo nguyên tắc đóng góp được xác định. Một nguyên tắc nữa có liên quan đến mục tiêu tính toán phúc lợi là mức thu nhập trọn đời và mức thu nhập trung bình chỉ trong những năm làm việc cuối cùng trước khi nghỉ hưu, mức đó vốn rất khác biệt giữa các vùng. Việt Nam đã lựa chọn mức thu nhập trọn đời trong tính toán phúc lợi cho công nhân trong lĩnh vực tư nhân, trong khi phúc lợi cho các nhân viên nhà nước lại được quyết định bằng mức lương trung bình trong 5 năm làm việc cuối cùng trước khi nghỉ hưu. Một đặc điểm khác đã chia tách các chương trình hưu trí ở nhiều nước Châu Á khỏi các chương trình tương tự ở các nhà nước phúc lợi công nghiệp hóa là trả lương hưu một cục tại thời điểm nghỉ hưu thay vì trả thường xuyên từng đợt hàng tháng. Ở Việt Nam, lương hưu thường được trả một cục nếu người tham gia bảo hiểm ít hơn 20 năm và có thể lựa chọn trả theo hàng tháng nếu tham gia bảo hiểm trên 20 năm.

Tất cả các nước trừ Indonesia đã đưa ra hệ thống bảo hiểm xã hội với các

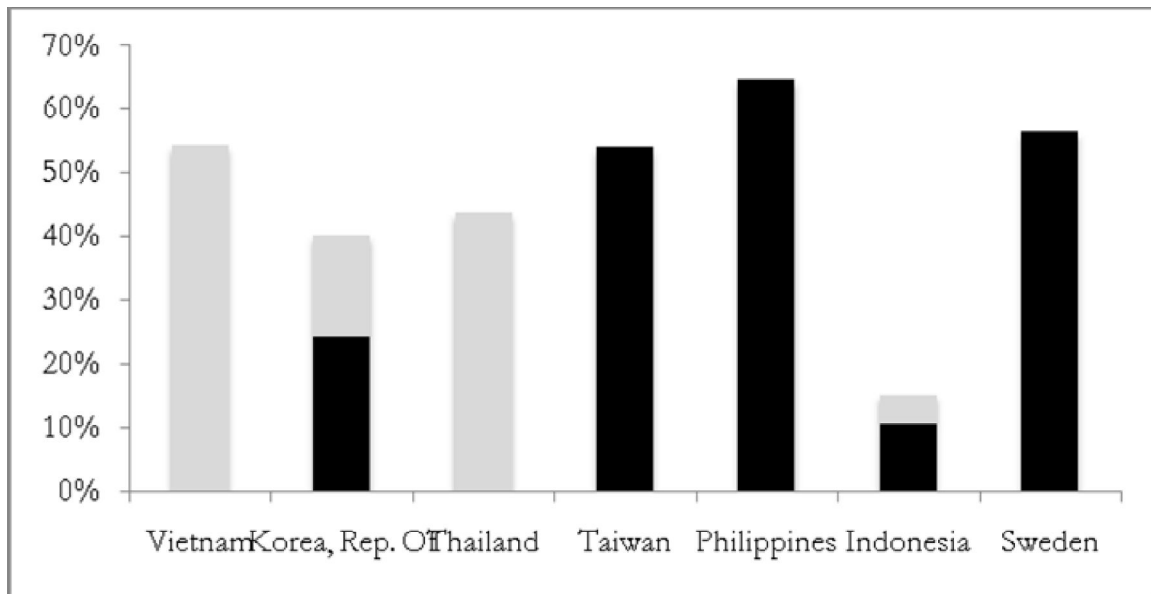
khoản trợ cấp theo thu nhập cho công nhân đã tham gia bảo hiểm. Ở các nước quyết định mức lương hưu theo mức lương trước đó và thâm niên đóng góp, tỷ lệ thay thế thu nhập đối với một công nhân bình thường nghỉ hưu vào năm 2008 sẽ nằm trong khoảng 24% ở Hàn Quốc, đến 64% ở Philippines. Ở Indonesia, bảo trợ xã hội cho người cao tuổi được cung cấp qua hệ thống quỹ do người sử dụng lao động và người lao động đóng góp vào một tài khoản có thể sử dụng để cung cấp thu nhập khi nghỉ hưu. Vì công nhân trong khu vực tư nhân ở Việt Nam đã không được tham gia bảo hiểm cho đến tận năm 1995 nên họ không có khả năng tích lũy đủ 20 năm đóng bảo hiểm để được nhận lương hưu vào năm 2008. Hệ thống lương hưu của Thái Lan đã không thể đạt đến giai đoạn người nghỉ hưu có thể nhận lương hưu vào năm 2008 nên những công nhân đầu tiên có thể nhận lương hưu là vào năm 2013. Hệ thống lương hưu của cả Hàn Quốc và Indonesia cũng đều không đạt đến sự chín muồi vào năm 2008, do đó làm giới hạn mức độ chi trả cho những công nhân nghỉ hưu trong năm đó. Trong biểu đồ 1, các cột mờ chỉ tỷ lệ thay thế của một công nhân nghỉ hưu sau 35 năm đóng bảo hiểm, căn cứ vào quy định hiện hành ở mỗi nước⁽³⁾. Hệ thống lương

⁽³⁾ Tỷ lệ thay thế thu nhập theo lý thuyết (phần mờ) thể hiện cho Việt Nam được tính toán dựa trên mức lương cuối cùng (áp dụng cho các nhân viên nhà nước, những người hầu hết tham gia bảo hiểm).

hưu ở Thụy Điển được cải cách vào những năm 1990 và hiện nay kết hợp cả hình thức đóng góp được xác định theo nguyên tắc đóng - hưởng (pay as you

go) và hệ thống tài khoản tài chính do tư nhân quản lý, được bổ sung bằng một loại lương hưu tối thiểu cho những người đóng bảo hiểm chưa đủ.

Biểu đồ 2: Tỷ lệ thay thế của lương hưu trong năm 2008/2010



Nguồn: SPEAD, SPIN.

Tổng quan này cho thấy rằng, lương hưu đang tăng lên trong khu vực, xét theo cả mức độ phúc lợi chi trả và sự công nhận phúc lợi cho người cao tuổi, do sự chín muồi của hệ thống lương hưu. Một đặc điểm chung, phản ánh nguồn gốc của hệ thống bảo hiểm xã hội, là sự tồn tại của các chương trình riêng rẽ cho các nhóm công nhân nhất định, đặc biệt là cho các công chức, trao cho những nhóm này những điều kiện hưu trí ưu tiên. Sự tổ chức như vậy ở các nước công nghiệp đã được gắn với mức độ tái phân phối thu nhập tương đối thấp hơn so với các hệ thống

đơn nhất với sự che phủ mang tính toàn dân.

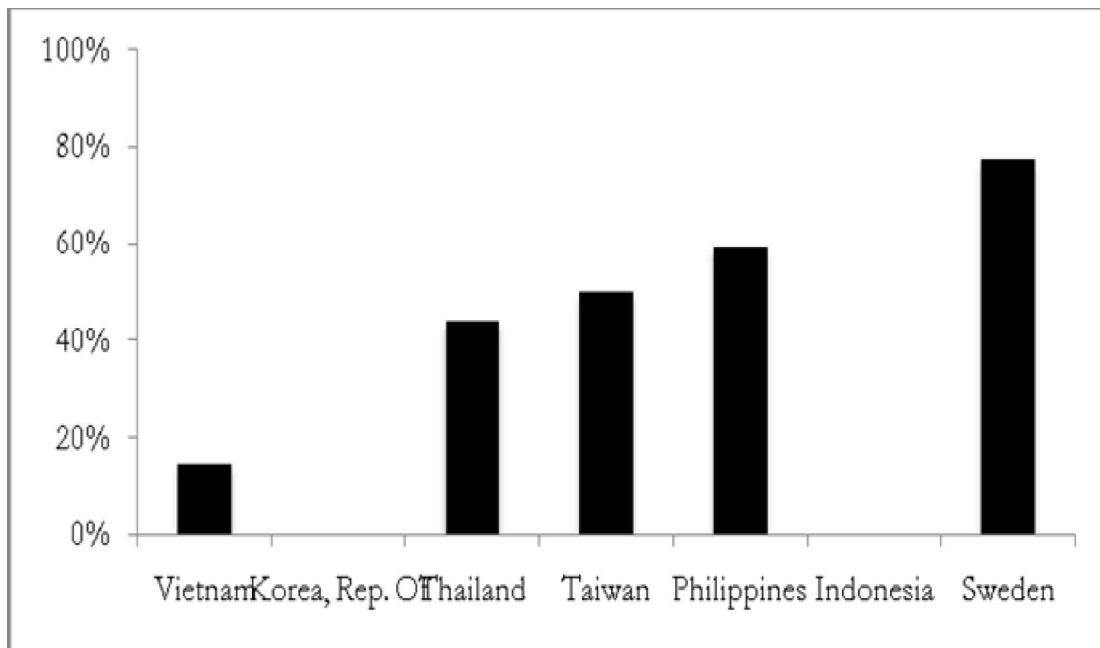
3.2. Trợ cấp ốm đau bằng tiền mặt

Các chương trình chi trả phần thu nhập bị mất của công nhân trong trường hợp ốm đau phổ biến trong khu vực nhưng không phải mọi quốc gia đều có. Trong sáu quốc gia được so sánh, Hàn Quốc và Indonesia không có quy định nào về việc hỗ trợ thu nhập trong trường hợp người lao động mất khả năng làm việc tạm thời do ốm đau. Nhìn chung, quá trình làm việc là tiêu chí để nhận được trợ cấp. Thời gian nhận trợ cấp cũng là một đặc điểm

mang tính thể chế có sự khác nhau giữa các quốc gia. Ở Việt Nam, thời gian nhận trợ cấp cũng phụ thuộc vào thời gian đã tham gia bảo hiểm. Bảo hiểm xã hội cũng có thể được gắn với thời gian nhận trợ cấp ốm đau mà người lao

động nhận được từ người sử dụng lao động. Thái Lan có quy định rằng, người sử dụng lao động phải có nghĩa vụ trả lương đầy đủ trong 30 ngày nghỉ ốm và sau đó trợ cấp bảo hiểm xã hội sẽ trả tiếp trong trường hợp nghỉ dài hơn.

Biểu đồ 3: Tỷ lệ thay thế thu nhập của trợ cấp ốm đau bằng tiền mặt năm 2008/2010



Nguồn: SPEAD, SPIN.

Ở Thái Lan, Đài Loan và Philippines, công nhân được quyền nhận 44% đến 60% thu nhập trong sáu tháng nghỉ ốm. Trong khi tại Việt Nam, tỷ lệ thay thế thu nhập chính thức khi nghỉ ốm là 75%, thu nhập trong thời kỳ nghỉ ốm dài hơn nhưng lại chịu ảnh hưởng của các điều kiện gắn liền với thời gian nhận trợ cấp nghỉ ốm bằng tiền mặt, với giới hạn chỉ đảm bảo 90 ngày cho các công nhân có thời gian tham

gia bảo hiểm ngắn hơn. Thụy Điển kết hợp giữa trợ cấp theo thu nhập vào khoảng 80% mức lương, ngang với mức trần trợ cấp đồng nhất cho những người kết nối lỏng lẻo với thị trường lao động.

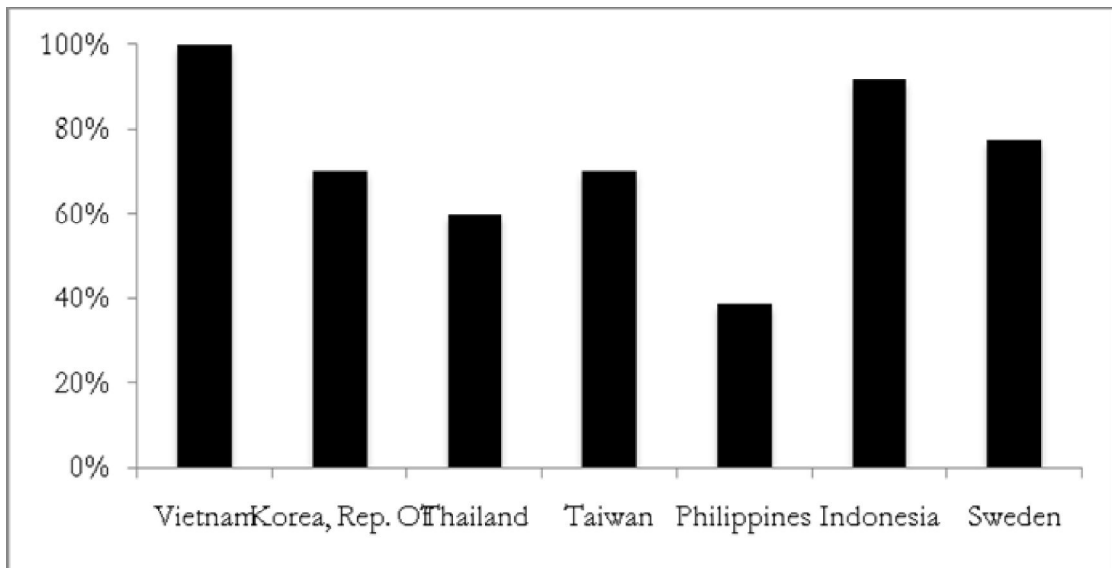
3.3. Bảo hiểm tai nạn lao động

Như chúng ta đã thấy, pháp luật bảo vệ thu thập của các công nhân bị tai nạn lao động thường là dạng bảo hiểm xã hội đầu tiên được các nước đưa ra. Nó

cũng có xu hướng trở thành chương trình hào phóng nhất xét theo mức độ thay thế thu nhập, thời gian và các điều kiện nhận trợ cấp; không có nước nào

trong số sáu nước Đông Á có bất cứ đòi hỏi sự đóng góp nào trước đó để nhận trợ cấp và đây cũng là bức tranh chung ở hầu hết các nước OECD.

Biểu đồ 4: Tỷ lệ thay thế thu nhập của bảo hiểm tai nạn lao động năm 2008/2010



Nguồn: SPEAD, SPIN.

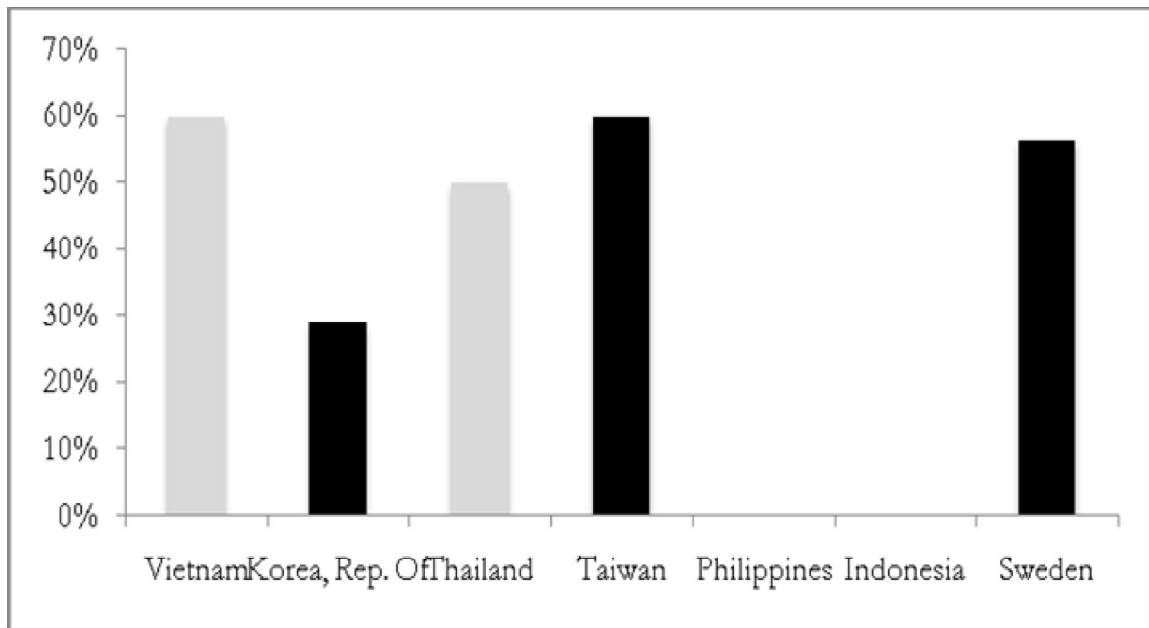
Trong khi bảo hiểm tai nạn lao động ở Việt Nam bù đắp hoàn toàn mức lương của người công nhân bị tai nạn cho đến khi hồi phục, Hàn Quốc, Đài Loan và Thái Lan bù đắp khoảng 60-70% thu nhập trước đó của người lao động và kéo dài từ 1 đến 2 năm. Ở Thụy Điển, các nguyên tắc trợ cấp trong trường hợp tai nạn lao động được áp dụng tương tự như đối với trợ cấp ốm đau bằng tiền mặt, có nghĩa tỷ lệ thay thế thu nhập đối với một công nhân sản xuất bình thường thấp hơn 80%.

3.4. Bảo hiểm thất nghiệp

Như đã nêu ở trên, các chương trình

cung cấp an sinh thu nhập cho công nhân trong thời kỳ thất nghiệp là một hiện tượng tương đối mới ở các nước Đông Á. Ở Việt Nam, bảo hiểm thất nghiệp mới chỉ có hiệu lực từ năm 2009. Nhiều nước Đông Á, như Indonesia và Philippines, vẫn chưa có chương trình bảo hiểm thất nghiệp quốc gia, mà dựa vào các hình thức an sinh thu nhập phi chính thức, hoặc trong một số trường hợp là trợ giúp xã hội. Trong các nước còn lại, tỷ lệ thay thế thu nhập chính thức nằm trong khoảng 50% ở Hàn Quốc và Thái Lan, tới 60% ở Việt Nam và Đài Loan.

Biểu đồ 5: Tỷ lệ thay thế thu nhập của trợ cấp thất nghiệp năm 2008/2010



Nguồn: SPEAD, SPIN.

Ở Việt Nam và Hàn Quốc, thời gian nhận trợ cấp phụ thuộc vào thời gian làm việc trước khi thất nghiệp, điều này giải thích cho tỷ lệ thay thế thu nhập thấp trong thời kỳ sáu tháng thất nghiệp ở Hàn Quốc. Ở cả Đài Loan và Thái Lan, thời gian nhận trợ cấp thất nghiệp là 6 tháng đối với tất cả công nhân đủ điều kiện nhận trợ cấp. Thụy Điển có một hệ thống bảo hiểm thất nghiệp tự nguyện. Hệ thống đó có sự trợ cấp của nhà nước đối với những người trong lực lượng lao động lựa chọn đóng bảo hiểm cho bất cứ quỹ bảo hiểm thất nghiệp nào, được bổ sung với một chương trình toàn dân cung cấp trợ cấp cơ bản cho tất cả những người tham gia lực lượng lao động đáp ứng được các yêu cầu làm

việc. Các quỹ này thường do các liên đoàn lao động quản lý nhưng mức trợ cấp được luật pháp quy định. Tỷ lệ thay thế thu nhập đối với bảo hiểm thất nghiệp ở Thụy Điển vào khoảng 65%.

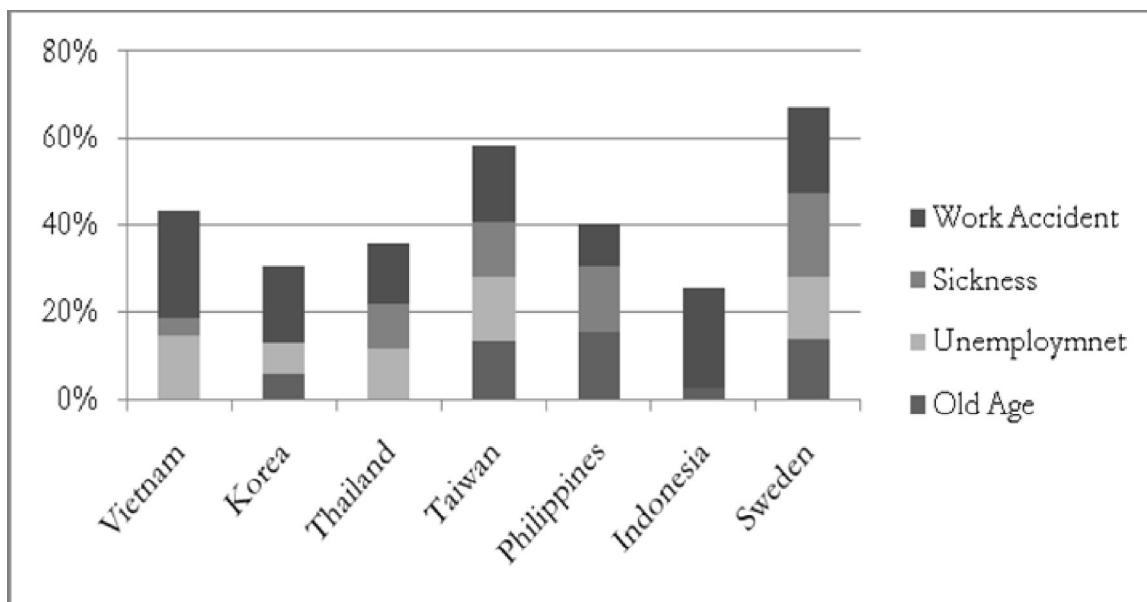
4. Nghiên cứu trao đổi

Các nước Đông Á trong nghiên cứu này tuy thường được xem là các nước đang phát triển, nhưng có những kinh nghiệm sâu sắc về bảo hiểm xã hội. Chương trình đầu tiên được xây dựng thường là bảo hiểm tai nạn lao động, tiếp theo sau là trợ cấp ốm đau và hưu trí, gần đây nhất là bảo hiểm thất nghiệp. Cho dù tỷ lệ che phủ và mức độ trợ cấp khác nhau nhiều nhưng tất cả các nước này đều có một số chương trình bảo vệ thu nhập trong trường hợp mất

thu nhập từ công việc. Tuy nhiên, những chương trình này được tổ chức khác nhau ở những nước khác nhau, trường hợp Indonesia là ví dụ khác biệt so với các nước còn lại khi nước này dựa vào hệ thống các quỹ tiết kiệm như công cụ cung cấp sự bảo vệ chính thức cho người lao động. Các chương trình này nhìn chung được thành lập nhằm bảo vệ các nhóm công nhân cụ thể, như công chức. Sự tách rời tổ chức mang tính thể chế còn tồn tại ở hầu hết các nước đang làm biến dạng tham vọng thực hiện tính toàn dân của các chương trình này. Vì các chương trình đã được mở rộng tới

khu vực tư nhân, bao gồm công nhân của các doanh nghiệp nhỏ, cho nên quyền xã hội đối với mưu sinh được bảo đảm đã trở thành yếu tố gắn kết xã hội đang ngày càng tăng lên, bất kể năng lực tham gia vào các hoạt động mang lại lợi ích nào. Tuy nhiên, nhiều nước vẫn thiếu sự che phủ hiệu quả của các chương trình bảo hiểm do những hạn chế vẫn còn tồn tại trong việc che phủ chính thức, do sự tương đối non trẻ của các hệ thống này, đặc biệt là lương hưu, cũng như do những khó khăn trong việc đáp ứng các điều kiện gắn liền với các khoản trợ cấp.

Biểu đồ 6: Sự đóng góp tương đối của các chương trình bảo hiểm xã hội đối với tỷ lệ thay thế thu nhập trung bình vào năm 2008



Nguồn: SPEAD, SPIN.

Đài Loan cho thấy mức hỗ trợ thu nhập trung bình cao nhất và Hàn Quốc

có mức thấp nhất, phần lớn là do thiếu các trợ cấp ốm đau bằng tiền được pháp

chế hóa ở Hàn Quốc và hệ thống lương hưu mới ở giai đoạn đầu của quá trình hoàn thiện. Đài Loan cho thấy sự cung cấp tương đối hào phóng xét trong cả 4 khoản được xem xét. Mức trung bình ở Việt Nam đã giảm xuống do thiếu quyền nhận lương hưu của những người nghỉ hưu hiện tại đã từng làm việc trong khu vực tư nhân và thời gian nhận trợ cấp ốm đau còn ngắn. Đối với Thụy Điển, mặc dù tỷ lệ hỗ trợ thu nhập đang giảm xuống trong thập kỷ qua, nhưng tỷ lệ đó vẫn cao hơn mức trung bình ở các nước Đông Á cũng như Châu Âu, với tỷ lệ thay thế thu nhập bình quân ở mức 67%. Như đã lưu ý ở trên, mặc dù quan trọng đối với việc giảm nghèo và bất bình đẳng, nhưng mức độ trợ cấp có thể là một thách thức ít nghiêm trọng hơn đối với Việt Nam so với việc mở rộng độ che phủ của bảo trợ xã hội tới các bộ phận dân chúng vẫn chưa được hưởng cũng như so với việc thu hẹp trợ cấp cho các nhóm dân cư. Người dân ở khắp Việt Nam và Đông Á tự thấy bị rơi vào các hoàn cảnh rất khác nhau khi tìm cách duy trì mưu sinh. Cả trợ cấp theo thu nhập đối với những người tham gia thị trường lao động cũng như những phúc lợi mang tính toàn dân, bao gồm lương hưu và trợ cấp trẻ em, được trao trên cơ sở quyền công dân phải được xem như những thành tố quan trọng của một chiến lược tương lai hướng đến xây

dựng các hệ thống bảo trợ xã hội toàn diện trong khu vực.

Nghiên cứu khu vực Đông Á rất quan trọng trong việc tìm hiểu quá trình dẫn dắt thay đổi chính sách xã hội trong kỷ nguyên toàn cầu hóa mạnh mẽ. Trong ngữ cảnh này, các chỉ số mang tính thể chế có thể củng cố những hiểu biết của chúng ta về các chính sách xã hội đóng góp vào việc phân phối thịnh vượng và cơ hội trong khu vực, cũng như thúc đẩy sự phát triển kinh tế có tính bền vững về mặt xã hội. Bài tổng quan số liệu ban đầu về các cơ chế bảo hiểm xã hội ở 6 nước Đông Á chỉ ra những lợi ích của việc tiếp tục phát triển các chỉ số có thể tính toán sự mở rộng và chất lượng của các quyền xã hội trong khu vực cũng như toàn cầu. Tuy nhiên, nhiệm vụ này đòi hỏi một nỗ lực liên tục nhằm tập hợp các số liệu phù hợp về cấu trúc của các thể chế bảo hiểm xã hội nhằm xây dựng các phân tích chính xác nhất có thể. Các chỉ số về bối cảnh trong một khoảng thời gian dài, sẽ củng cố thêm nữa năng lực phân tích của chúng ta về các nguyên nhân đằng sau đó cũng như những hệ quả của các chính sách hiện tại. Hình thức phân tích này có thể chứng minh tầm quan trọng to lớn đối với việc tìm hiểu vai trò của chính sách xã hội trong các cuộc thảo luận về phát triển kinh tế có sự gắn kết xã hội và giảm nghèo trong tương lai.

