

VỀ QUYỀN HƯỞNG AN SINH XÃ HỘI ở Việt Nam

Ths. Bùi Đức Hiền

Viện Nhà nước và Pháp luật

Một số vấn đề chung về quyền hưởng an sinh xã hội

Hiện nay dưới góc độ quản lý vĩ mô, "ASXH là một hệ thống các chính sách và chương trình do Nhà nước, các đối tác xã hội thực hiện nhằm bảo đảm mức tối thiểu về thu nhập, sức khỏe và các phúc lợi xã hội, nâng cao năng lực của cá nhân, hộ gia đình và cộng đồng trong quản lý và kiểm soát các rủi ro do mất việc làm, tuổi già, ốm đau, rủi ro thiên tai, chuyển đổi cơ cấu, khủng hoảng kinh tế, dẫn đến giảm hoặc bị mất thu nhập và giảm khả năng tiếp cận đến các dịch vụ xã hội cơ bản".

Với quan niệm trên, theo chúng tôi: *quyền hưởng an sinh xã hội (Social Security Rights), là những nhu cầu, lợi ích tự nhiên, vốn có và khách quan của các cá nhân trong xã hội được nhà nước, xã hội hỗ trợ, bù đắp, đảm bảo thu nhập và đời sống nhằm bảo đảm mức tối thiểu về thu nhập, sức khỏe và các phúc lợi xã hội, nâng cao năng lực của cá nhân, hộ gia đình và cộng đồng trong quản lý và kiểm soát các rủi ro do mất việc làm, tuổi già, ốm đau, rủi ro thiên tai, chuyển đổi cơ cấu, khủng hoảng kinh tế, dẫn đến giảm hoặc bị mất thu nhập và giảm khả năng tiếp cận đến các dịch vụ xã hội cơ bản được pháp luật quốc gia cũng như quốc tế ghi nhận và bảo vệ*".

Pháp luật và thực trạng thực hiện quyền hưởng an sinh xã hội ở Việt Nam

1. Pháp luật về quyền hưởng an sinh xã hội ở Việt Nam

Từ khi tiến hành sự nghiệp đổi mới đến nay, Nhà nước ta đã ban hành nhiều chính sách, pháp luật về an sinh xã hội nhằm thực hiện có hiệu quả quyền hưởng an sinh xã hội của người dân.

a. Về quyền hưởng bảo hiểm

Theo thống kê sơ bộ của chúng tôi từ năm 1986 đến nay có trên 170 văn bản quy định liên quan đến các chế độ bảo hiểm xã hội (chỉ tính Luật, Nghị định, Thông tư). Trong đó có thể kể ra, như: Luật Bảo hiểm xã hội năm 2006, Luật Bảo hiểm Y tế năm 2008 và nhiều văn bản hướng dẫn... Dưới góc độ pháp lý, quyền hưởng bảo hiểm có thể chia thành hai loại: quyền tham gia bảo hiểm và quyền được hưởng các chế độ bảo hiểm

Đối với quyền tham gia bảo hiểm, theo quy định của pháp luật hiện hành thì tùy từng trường hợp, cá nhân có thể có quyền tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc hay bảo hiểm xã hội tự nguyện hoặc tham gia bảo hiểm y tế. Thậm chí Nhà nước còn hỗ trợ cho người dân thực hiện quyền được hưởng an sinh xã hội của mình. Ví dụ, nhà nước có chính sách hỗ trợ cho những hộ gia đình nghèo tham gia mua bảo hiểm y tế.

- Đối với quyền được hưởng các chế độ bảo hiểm. Pháp luật quy định tương đối cụ thể các chế độ bảo hiểm xã hội được quyền hưởng, như: các chế độ trợ cấp về ốm đau, tai nạn rủi ro; về trợ cấp tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp; về dưỡng sức lao động;

về thai sản; về thất nghiệp; về hưu trí; về tử tuất và quyền hưởng các chế độ trợ cấp về y tế...

Có thể nói, hệ thống các văn bản pháp luật về bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế ở nước ta những năm vừa qua đã góp phần quan trọng nhằm đảm bảo thực hiện quyền được hưởng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế của người lao động cũng như nhân dân.

b. Về quyền được hưởng các chế độ ưu đãi xã hội. Theo thống kê hiện nay có khoảng trên 150 văn bản quy định liên quan đến quyền được hưởng các chế độ ưu đãi xã hội. Có thể kể đến một số văn bản quan trọng như: Pháp lệnh về ưu đãi người có công năm 2005 sửa đổi, bổ sung năm 2007; Pháp lệnh về Danh hiệu vinh sự nhà nước "Bà mẹ Việt Nam anh hùng" năm 1993, Nghị định số 35/2010/NĐ-CP của Chính phủ ngày 6 tháng 4 năm 2010 quy định mức trợ cấp, phụ cấp ưu đãi đối với người có công với cách mạng, và nhiều văn bản hướng dẫn ... Các văn bản này đã hiện thực hóa quyền được hưởng các chế độ ưu đãi xã hội của nhân dân thông qua việc quy định cụ thể về đối tượng hưởng, điều kiện hưởng ưu đãi xã hội, các chế độ ưu đãi cụ thể được hưởng cũng như mức độ được hưởng.

c. Về quyền hưởng các chế độ bảo trợ xã hội.

Để hỗ trợ, bù đắp cho những người bị rơi vào hoàn cảnh neo đơn, trẻ mồ côi không nơi nương tựa; những người bị rơi vào hoàn cảnh khó khăn đột xuất do thiên

tai, hạn hán, lũ lụt..., Nhà nước ta đã ban hành và sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản về bảo trợ xã hội, như: Nghị định 67/NĐ-CP về chính sách bảo trợ xã hội; Nghị định số 13/2010/NĐ-CP ngày 27 tháng 02 năm 2010 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 67/NĐ-CP ...

d. Về thị trường lao động chủ động. Vấn đề này cũng có nhiều chính sách, pháp luật đã được ban hành nhằm tạo nhiều cơ hội lựa chọn nghề nghiệp, việc làm, ổn định cuộc sống cho người dân, như: Quyết định số 67/2005/QĐ-TTg hỗ trợ dạy nghề cho đối tượng là học sinh dân tộc thiểu số và lao động nông thôn, Quyết định số 81/2005/QĐ-TTg về chính sách hỗ trợ đào tạo nghề cho lao động nông thôn, Quyết định số 103/2008/QĐ-TTg ban hành đề án hỗ trợ dạy nghề và tạo việc làm cho thanh niên; Quyết định thành lập ngân hàng chính sách xã hội...

Qua đó cho thấy những chính sách, pháp luật về bảo đảm quyền hưởng an sinh xã hội đã ngày càng hoàn thiện. Nhà nước ta đã xây dựng được hệ thống chính sách, pháp luật bảo đảm an sinh xã hội nhiều tầng nấc (*các lưới an sinh xã hội*) nhằm bù đắp, trợ giúp cho người dân. Ví dụ: người dân, người lao động khi ốm đau thì được trợ cấp về ốm đau, tai nạn rủi ro, khi sinh con được trợ cấp về thai sản, khi mất việc được trợ cấp thất nghiệp, khi già được trợ cấp hưu trí, khi chết được trợ cấp về tử tuất; khi bị thiên tai địch họa gây thiệt hại thì được hưởng trợ cấp, những người neo đơn có hoàn cảnh khó khăn kéo dài thì được hưởng trợ cấp thường xuyên; những người có công với đất nước và thân nhân của họ thì được nhà nước và nhân dân trân trọng và dành nhiều ưu đãi... Mặc dù vậy thực tiễn thực hiện quyền được hưởng an sinh xã hội cho thấy pháp luật

hiện hành còn những tồn tại nhất định. Cụ thể:

Một là, các văn bản về bảo đảm an sinh xã hội ở nước ta được ban hành nhiều, nhưng tản mạn, thiếu thống nhất, không đồng bộ, thậm chí còn mâu thuẫn nhau, thiếu sự liên kết giữa các chính sách, pháp luật. Nhiều quy định pháp luật còn bất cập và không phù hợp với thực tiễn...

Hai là, những nỗ lực xây dựng pháp luật ASXH đã tạo nên một hệ thống văn bản pháp luật dày đặc, với nhiều loại văn bản có giá trị pháp lý khác nhau, từ luật, pháp lệnh đến thông tư... dẫn tới việc áp dụng, tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật cũng như người dân nắm bắt, thực hiện được quyền lợi của mình gặp nhiều khó khăn;

Ba là, tính dự liệu và tính khả thi của một số quy định pháp luật còn thấp, dẫn đến tình trạng dễ bị lạc hậu hoặc phải sửa đổi, bổ sung nhanh chóng.

2. Thực trạng thực hiện quyền hưởng an sinh xã hội ở Việt Nam

Theo Báo cáo Chính trị tại Đại hội lần thứ XI của Đảng năm 2011 về thành tựu bảo đảm thực hiện quyền được hưởng an sinh xã hội 5 năm (2006 – 2010) cho thấy giải quyết việc làm, xóa đói, giảm nghèo, thực hiện chính sách với người và gia đình có công, chính sách an sinh xã hội đạt kết quả tích cực. Trong 5 năm, đã giải quyết được việc làm cho trên 8 triệu lao động, tỉ lệ thất nghiệp ở thành thị giảm còn dưới 4,5%, tỉ lệ hộ nghèo giảm còn 9,5%. Công tác dân số, kế hoạch hoá gia đình, chăm sóc và bảo vệ sức khỏe nhân dân, bình đẳng giới và tiến bộ của phụ nữ đạt được một số kết quả quan trọng; mức hưởng thụ các dịch vụ y tế của nhân dân tăng lên, đặc biệt với trẻ em, người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số. Chỉ số phát triển con người không ngừng tăng lên; Việt

Nam đã hoàn thành phần lớn các Mục tiêu Thiên niên kỷ. Tuy vậy, việc thực thi các quyền hưởng an sinh xã hội của người dân trong những năm vừa qua ở nước ta vẫn còn nhiều vấn đề cần đặt ra.

- Về quyền hưởng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế. Theo số liệu thống kê của Bộ Lao động – thương binh và Xã hội cho thấy số người tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc tăng mạnh, năm 2001 là 4,8 triệu người đã tăng lên hơn 10 triệu người năm 2011; số người tham gia cũng đã đạt trên 104 ngàn người. Về bảo hiểm y tế, đối tượng tham gia cả bắt buộc và tự nguyện đều tăng nhanh, đến năm 2011 cả nước có trên 56 triệu người tham gia bảo hiểm y tế... Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy vẫn còn những tồn tại nhất định, như: *một là*, vẫn còn nhiều người ở khu vực ngoài nhà nước chưa được tham gia bảo hiểm xã hội; *hai là*, thực tế cho thấy người lao động đã tham gia đóng bảo hiểm xã hội, nhưng người sử dụng lao động không đóng hoặc nợ đọng tiền BHXH hay thủ tục hành chính phiền hà... ảnh hưởng đến quyền hưởng các chế độ bảo hiểm xã hội của người lao động...; *ba là*, việc triển khai thực hiện bảo hiểm y tế toàn dân đã được thực hiện, nhưng quá trình này vẫn còn diễn ra chậm ảnh hưởng đến quyền lợi của người dân, đặc biệt là những người nghèo dù được nhà nước hỗ trợ một phần kinh phí để mua bảo hiểm y tế, nhưng có nhiều gia đình vẫn chưa tiếp cận được ảnh hưởng đến quyền lợi của họ trong khám, chữa bệnh...

Về thực hiện quyền hưởng các chế độ ưu đãi xã hội. Những năm qua, Nhà nước ta ngày càng quan tâm, chăm lo đến người có công với đất nước và gia đình họ. Tuy nhiên, nhiều quy định về ưu đãi ngoài trợ cấp, như: bảo hiểm y tế, giáo dục đào tạo, ưu đãi nhà, đất do chưa được hướng dẫn

thực hiện cụ thể dẫn tới khó khăn cho quá trình thực hiện... Mặt khác, về mức hưởng các chế độ ưu đãi chưa phù hợp với thực tiễn phát triển kinh tế xã hội... dẫn tới ý nghĩa, hiệu quả của ưu đãi xã hội bị giảm;

Về các quyền hưởng các chế độ bảo trợ xã hội. Ở nước ta, thiên tai (bão lụt, hạn hán...) thường xuyên xảy ra gây thiệt hại không nhỏ về người và tài sản, ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống nhân dân và điều kiện phát triển kinh tế - văn hoá - xã hội. Bên cạnh đó, mặt trái của kinh tế thị trường như phân hoá giàu nghèo, thực dụng, suy giảm đạo đức, lối sống, thất nghiệp... đang là những nguyên nhân làm tăng đối tượng bảo trợ xã hội: người già cô đơn, người lang thang, người tàn tật, trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn, tệ nạn xã hội... Đây là nhóm đối tượng cần có sự hỗ trợ về vật chất và tinh thần của Nhà nước và xã hội. Tuy nhiên, thực tiễn thực hiện quyền này vẫn còn nhiều vấn đề như: điều kiện xác định đối tượng được hưởng chế độ cứu trợ đột xuất vẫn chưa rõ ràng nên thực tế người cần được cứu trợ lại không được trong khi những người chưa đến mức được cứu trợ thì lại được hưởng; địa chỉ đóng góp, thu chi các khoản tiền, hàng cứu trợ chưa thống nhất giữa TW và địa phương dẫn tới hiện tượng người dân không biết nên gửi cho cơ quan nào; một số địa phương sử dụng tiền, hàng cứu trợ chưa đúng đối tượng, đúng địa bàn. Có những đối tượng cùng một hoàn cảnh nhưng lại được nhận hỗ trợ người thì quá nhiều, người thì quá ít dẫn tới không công bằng thậm chí có những đối tượng đúng ra được hưởng thì lại bị bỏ sót, lãng quên không nhận được tiền, hàng cứu trợ...

Những bất cập, tồn tại trên cho thấy hệ thống ASXH Việt Nam

chưa phát triển đồng bộ và tương xứng với thành tựu phát triển kinh tế. Đó cũng là minh chứng cho thấy quyền được hưởng an sinh xã hội của người dân vẫn chưa được đảm bảo và cần sớm nghiên cứu hoàn thiện.

Một số kiến nghị

Thứ nhất, cần phát triển hệ thống ASXH dựa trên quyền được hưởng an sinh của người dân và phù hợp với kinh tế và xã hội Việt Nam thời kỳ 2011-2020, nhằm mục tiêu phát triển bền vững, thực hiện công bằng xã hội và vì con người.

Thứ hai, thực hiện quyền hưởng an sinh xã hội cần đảm bảo các nguyên tắc mọi người dân đều có quyền tiếp cận hệ thống ASXH; đảm bảo công bằng và bền vững, phải gắn trách nhiệm và quyền lợi, giữa đóng góp với hưởng lợi, khuyến khích mọi người dân tham gia hệ thống, bảo đảm tính thoả đáng, thích đáng trong từng chính sách và chương trình.

Thứ ba, từng bước xây dựng và thực hiện hệ thống chính sách ASXH mang tính toàn dân, mở rộng khả năng tiếp cận và diện bao phủ, đảm bảo người dân có mức sống tối thiểu, có khả năng liên kết, chống đỡ thành công trước rủi ro. Nhằm đảm bảo cho mọi người dân có thể thực hiện được quyền tối thiểu của mình về an sinh xã hội.

Thứ tư, về pháp lý cần hoàn thiện những vấn đề sau: *một là*, cần củng cố ghi nhận quyền được hưởng an sinh xã hội là quyền hiến định. Đồng thời cần coi quyền được hưởng an sinh xã hội là một trong những nguyên tắc trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về an sinh xã hội; *hai là*, trước mắt, cần nghiên cứu xây dựng Luật Việc làm, Luật tiền lương tối thiểu; nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Luật Bảo hiểm Xã hội năm 2006 và các Luật liên

quan nhằm hoàn thiện cơ sở pháp lý về an sinh xã hội. Về lâu dài, cần nghiên cứu xây dựng Bộ Luật An sinh xã hội trong đó pháp điển hóa toàn diện các nguyên tắc, chế độ ASXH phù hợp với cấu trúc an sinh xã hội ở nước ta (cấu trúc này gồm 3 trụ cột chính là thị trường lao động chủ động, bảo hiểm xã hội, và trợ giúp xã hội, cần có cân nhắc về việc có nên đưa chế độ ưu đãi xã hội vào Luật này bởi trong cấu trúc trên cũng bao gồm các đối tượng được hưởng ưu đãi xã hội. Hơn nữa đây là chế độ đặc thù ở nước ta và theo thời gian chiến tranh càng lùi xa thì các đối tượng hưởng chế độ này ngày càng giảm); *ba là*, cần nghiên cứu hoàn thiện về mặt nội dung các quy định pháp luật về bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, ưu đãi người có công và các chế độ về bảo trợ xã hội... trên cơ sở kế thừa và phát triển chính sách BHXH hiện hành, xem xét điều kiện kinh tế - xã hội và tham khảo kinh nghiệm của các nước phát triển trên thế giới. Cần đảm bảo tính đồng bộ giữa các chế độ ASXH, tránh chồng chéo, mâu thuẫn, đảm bảo mọi người dân đều có quyền được hưởng ASXH; tạo cơ chế đảm bảo thực thi nghiêm chỉnh và có hiệu quả trên thực tế.

Thứ năm, cần tuyên truyền, nâng cao nhận thức của nhân dân về quyền được hưởng an sinh xã hội.

Thứ sáu, nâng cao trách nhiệm và sự phối hợp của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền từ trung ương đến địa phương cũng như kêu gọi sự tham gia của xã hội vào quá trình thực hiện an sinh xã hội, nhằm đảm bảo thực hiện có hiệu quả quyền được hưởng an sinh xã hội của nhân dân. □