

KINH NGHIỆM CẢI CÁCH HỆ THỐNG AN SINH XÃ HỘI CỦA NHẬT BẢN và bài học đối với Việt Nam

TS. Bùi Sỹ Lợi

Phó Chủ nhiệm Ủy ban các vấn đề xã hội của Quốc hội

Các chính sách an sinh xã hội của Nhật Bản được hình thành, xây dựng và phát triển từ sau chiến tranh thế giới lần thứ hai (1945) và đã trải qua bốn giai đoạn khác nhau¹, (i) từ giai đoạn cứu trợ khẩn cấp, hỗ trợ phát triển cơ sở hạ tầng; (ii) phát triển bảo hiểm y tế toàn dân và xây dựng hệ thống lương hưu; (iii) giai đoạn chuyển đổi sang mô hình phát triển ổn định và chú trọng an sinh xã hội; (iv) cải cách hệ thống an sinh xã hội nhằm ứng phó với thách thức về già hóa dân số và mức sinh thấp.

Để xây dựng được hệ thống an sinh xã hội như ngày nay, Nhật Bản đã chú trọng thiết lập hệ thống pháp luật toàn diện ngay từ đầu thông qua việc ban hành và sửa đổi rất nhiều luật², cùng với đó, trong mỗi giai đoạn Nhật Bản đều đã ban hành những chiến lược, kế hoạch hành động rất chi tiết để vừa giải quyết, vừa ứng phó với những thách thức liên quan đến an sinh xã hội.

Hệ thống an sinh xã hội của Nhật Bản được phân thành bốn nhóm chính: (i) Bảo hiểm xã hội (bao gồm lương hưu, bảo hiểm y tế và bảo hiểm thất nghiệp); (ii) Phúc lợi xã hội (bao gồm các hỗ



Chính sách ASXH cần vừa đảm bảo sự hỗ trợ của Nhà nước, vừa đề cao sự chia sẻ của cộng đồng.

trợ dành cho người khuyết tật, gia đình bố mẹ đơn thân); (iii) Trợ cấp công (nhằm phần đầu bảo đảm mức sống tối thiểu cho mọi công dân và giúp họ trở nên độc lập hơn trong cuộc sống); (iv) Bảo hiểm y tế và vệ sinh công cộng (Nhằm bảo vệ và hướng tới mục tiêu mọi người dân có cuộc sống khỏe mạnh hơn, sạch hơn bao gồm cả chương trình chăm sóc bà mẹ - trẻ em).

Để thực hiện được hệ thống này, cơ quan quản lý nhà nước là

Bộ Y tế, Lao động và Phúc lợi xã hội với 4 vai trò và trách nhiệm chính: (i) Thiết lập mọi hình thức bảo đảm mọi người dân được lao động thoải mái và tự do; (ii) Phát huy và thực hiện mọi sáng kiến, ý tưởng hướng tới bảo đảm việc làm, an toàn lao động và phúc lợi xã hội; (iii) Bảo đảm sức khỏe và an toàn cho mọi người dân thông qua việc phòng chống bệnh tật...; (iv) An sinh xã hội bảo đảm việc hỗ trợ thực sự cho mọi người dân.

Triết lý căn bản của hệ thống

¹ Bao gồm 4 giai đoạn chính: từ 1945 - 1955 (Cứu trợ khẩn cấp và đáp ứng những yêu cầu cấp thiết nhất sau chiến tranh), từ 1955- 1975 (Tăng trưởng kinh tế nhanh và nâng cao mức sống dân cư), từ 1975 đến những năm 1980 (Chăm dứt giai đoạn tăng trưởng kinh tế nhanh và chú trọng đến cải cách về quản trị và tài chính) và từ 1989 cho đến nay (Mức sinh thấp, sụp đổ của bong bóng kinh tế và suy thoái dài hạn).

² Luật trợ cấp công (1946), Luật phúc lợi trẻ em (1947), Luật dịch vụ y tế và hành nghề y (1948), Luật về phúc lợi xã hội cho người khuyết tật (1949), Luật bảo hiểm y tế toàn dân (1958), Luật hưu trí (1959), Luật phúc lợi xã hội cho người già (1963), Luật bảo hiểm chăm sóc (2000), Luật chăm sóc và hỗ trợ phát triển các thể hệ tương lai (2003)...

an sinh xã hội Nhật Bản dựa trên các yếu tố như: Tiếp cận tổng hợp của nhiều biện pháp tự hỗ trợ, hỗ trợ đa tầng và hỗ trợ công từ phía Nhà nước nhằm khẳng định an sinh xã hội thực sự giữ vai trò quan trọng trong việc bảo đảm cho mọi công dân được sống thoải mái, xã hội ổn định và phát triển kinh tế. Mục tiêu hướng tới cao cả hơn là nhằm bảo đảm mọi người dân có cuộc sống độc lập về tinh thần, bảo đảm về kinh tế và hướng thụ xã hội thực sự.

Đặc điểm của hệ thống an sinh xã hội Nhật Bản: (i) Mọi công dân đều có lương hưu, bảo hiểm y tế và dịch vụ chăm sóc dài hạn; (ii) Công khai tài chính các quỹ bảo hiểm xã hội và được bảo đảm kết hợp bởi nguồn đóng góp từ quỹ cũng như từ thuế; (iii) Hải trợ cột quan trọng: Nhóm làm công ăn lương và Nhóm lao động tự làm; (iv) Quản lý, điều phối và chia sẻ trách nhiệm giữa các cấp quốc gia, tỉnh, thành phố và quận, huyện.

Đối với dịch vụ y tế và chính sách cùng chi trả bảo hiểm y tế: Theo số liệu thống kê năm 2010, tổng chi phí dịch vụ chăm sóc y tế vào khoảng 34,8 nghìn tỷ Yên, trong đó Quỹ bảo hiểm y tế chi trả khoảng 17 nghìn tỷ Yên, nguồn thu do đóng chi trả khoảng 4,9 nghìn tỷ Yên, các loại hình bảo hiểm khác chi trả khoảng hơn 4 nghìn tỷ Yên... Chính sách cùng chi trả được phân theo nhóm tuổi: Từ 75 tuổi trở lên phải chi trả 10%, nhưng nếu ai có thu nhập tương đương với người đang đi làm thì cùng chi trả 30%; Từ 70-74 tuổi: Cùng chi trả 20%, nhưng nếu ai có thu nhập tương đương với người đang đi làm thì cùng chi trả 30%. (trước đây nhóm này chỉ cùng chi

trả 10% nhưng từ tháng 4 năm 2008 đã nâng mức lên 20%); Từ tuổi bắt đầu bắt buộc đi học đến 69 tuổi: Cùng chi trả 30%; Dưới tuổi đi học bắt buộc: Cùng chi trả 20%. Đối tượng tham gia bảo hiểm chăm sóc dài hạn được chia làm hai nhóm: Nhóm từ 65 tuổi trở lên (28,92 triệu người tham gia), nhóm từ 40 đến 64 tuổi (42,33 triệu người tham gia)³. Bảo hiểm y tế cũng chia làm nhiều loại: Bảo hiểm y tế quốc gia (khoảng 39 triệu người tham gia), Bảo hiểm y tế bởi Hội bảo hiểm y tế điều hành (khoảng 35 triệu người tham gia), các loại bảo hiểm y tế của các hiệp hội, ngành nghề khác (khoảng 39 triệu người tham gia)⁴.

Tuy nhiên, thách thức về dân số và tài chính bền vững là áp lực lớn trong các chính sách an sinh xã hội của Nhật Bản

Dân số năm 2010 của Nhật Bản là 128 triệu, trong đó nhóm dân số 75 tuổi trở lên chiếm 11%, nhóm dân số 65 - 74 tuổi chiếm 12% (hầu quả của giai đoạn bùng nổ dân số những năm 1947-1949); nhóm dân số 20-64 tuổi chiếm 59% (hầu quả của bùng nổ dân số lần thứ hai 1971-1974) và nhóm dưới 19 tuổi chỉ chiếm tỷ lệ 18%.

Cảnh báo lớn và gần đây nhất về dân số Nhật Bản đó là kết quả dư báo xu hướng dân số nước này đến năm 2060 ước tính nhóm người già sẽ vượt tỷ lệ 40%, còn nhóm 20-64 tuổi chỉ ở mức 47%.⁵(Potnot)

Theo ước tính năm 2012, lương hưu chiếm khoảng 11,2% GDP; chi phí dịch vụ y tế chiếm 7,3% GDP; các chế độ phúc lợi xã hội chiếm 4,3% GDP, như vậy tổng chi phí an sinh xã hội vào khoảng 109,5

nghìn tỷ Yên và chiếm khoảng 22,8% GDP.

Gánh nặng an sinh xã hội thể hiện rất rõ khi phân định theo các nhóm nguồn lực thì các Quỹ bảo hiểm chi có thể bảo đảm được khoảng 60,1% còn lại ngân sách nhà nước, bao gồm cả trung ương và địa phương (thông qua các chính sách thuế) phải cân đối khoảng 39,9%.

Quá trình cải cách hệ thống an sinh xã hội ở Nhật Bản

Từ những năm 1960, 1970 hệ thống chính sách an sinh xã hội Nhật Bản đã được cải cách và thay đổi từng bước, tuy nhiên đến những năm 1990 và 2000 thì các bước cải cách được thể hiện rõ nét và mạnh mẽ hơn; đặc biệt từ năm 2010 cho đến nay và tất cả các quá trình này luôn gắn với cải cách chính sách thuế như là một trong những điều kiện tiên quyết và bảo đảm nguồn lực để thực hiện cải cách.

Bốn lý do phải thực hiện cải cách mà Nhật Bản đưa ra đó là: (i) Sự thay đổi về cơ cấu việc làm (ví dụ như việc gia tăng số lượng việc làm phi chính thức); (ii) Sự thay đổi về cấu trúc gia đình và quy mô cộng đồng làng, xã; (iii) Già hóa dân số và giảm sinh, giảm dân số tham gia lực lượng lao động; (iv) Tăng nhanh chi phí an sinh xã hội vì lý do già hóa dân số.

Cùng với đó đã làm nảy sinh nhiều vấn đề như: phúc lợi cho người già gia tăng, tỷ lệ phụ thuộc ngày càng lớn, khoảng cách giàu nghèo gia tăng, ngân sách nhà nước bảo đảm an sinh xã hội ngày càng lớn là gánh nặng cho thể hệ sau.

(Xem tiếp trang 20)

³ Số liệu thống kê năm 2009

⁴ Số liệu thống kê năm 2010

⁵ Dự báo đến năm 2060 thì Nhật Bản cũng là nước đứng đầu về tỷ lệ dân số già. Năm 2010 tỷ lệ dân số 65 tuổi trở lên của Nhật Bản là 23%, trong khi Đức là 20,4%; Thụy Điển là 18,2%; Pháp là 16,8%; Anh là 16,5%. Mỹ là 13,1%, Hàn Quốc là 11,1%. Dự báo năm 2060 các tỷ lệ này như sau: Nhật Bản: 40%; Hàn Quốc: 33,6%; Đức: 30,1%; Thụy Điển: 26,2%; Anh và Pháp chung mức 25,1% và Mỹ là 21,9%. Ước tính năm 2012, chi phí dành cho an sinh xã hội chiếm tới 52% tổng chi tiêu của Chính phủ Nhật Bản (tỷ lệ này năm 2000 là 35%, năm 2005 là 43%).



THỰC HIỆN CHƯƠNG TRÌNH MỤC TIÊU QUỐC GIA VỀ GIẢM NGHÈO GIAI ĐOẠN 2011-2015 VÀ NGHỊ QUYẾT 30a CỦA CHÍNH PHỦ

Văn phòng Điều phối Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Giảm nghèo -
Tạp chí Lao động và Xã hội phối hợp thực hiện

công Đảng viên, hội viên hỗ trợ hộ nghèo, cận nghèo; vận động doanh nghiệp nhận giúp đỡ xã nghèo, phát huy mô hình giảm nghèo có hiệu quả. Gắn công tác giảm nghèo với xây dựng nông thôn mới và phong trào "Toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hóa"; Khuyến khích các thành phần kinh tế mở rộng cơ sở sản xuất kinh doanh và phát triển kinh tế trang trại, phát triển ngành nghề truyền thống, sản xuất tiểu thủ công nghiệp, dịch vụ... tạo việc làm cho người nghèo và lao động ở địa phương, quan hệ với các cơ sở sản xuất kinh doanh trong và ngoài tỉnh và tổ chức dạy nghề, giới thiệu việc làm cho người lao động trong hộ nghèo và lao động đang thiếu việc làm ở địa phương; Tăng cường chỉ đạo và triển khai thực hiện có hiệu quả chương trình hợp tác đưa lao động đi làm việc nước ngoài; hợp đồng chặt chẽ với các công ty lao động trong và ngoài nước để đưa lao động của địa phương đi lao động có thời hạn ở các nước ngoài có thu nhập cao. Tiếp tục rà soát diện tích đất vùng ven biển, đất của một số tổ chức, cá nhân chưa được khai thác sử dụng có hiệu quả; thu hồi điều chỉnh những diện tích sử dụng không hợp lý để cấp lại cho những hộ chính

sách, hộ nghèo có khả năng sản xuất, phục vụ sản xuất, khi điều chỉnh xong, tiến hành hoàn thành các thủ tục cấp quyền sử dụng đất, tạo điều kiện cho hộ nghèo được vay vốn phục vụ sản xuất; Đối với những hộ nghèo ở vùng nông thôn hoặc ở phường, thị trấn không sản xuất nông nghiệp, xét khả năng điều kiện để hướng dẫn, đào tạo dạy nghề, các nghề thủ công thích hợp và đa dạng hóa ngành nghề giúp cho họ có tay nghề, vốn, phương tiện, công cụ sản xuất làm nghề phù hợp để họ có thu nhập, giải quyết những khó khăn trong cuộc sống và vươn lên thoát nghèo; Bên cạnh đó, UBND các huyện, thành phố tiếp tục thực hiện cuộc vận động Quỹ vì người nghèo và Quỹ đến ơn đáp nghĩa để xây dựng sửa chữa nhà ở hộ nghèo và nhà tình nghĩa. Từ năm 2012 trở đi, thường xuyên rà soát kỹ số hộ nghèo còn lại không khả năng tự lực về nhà ở. Các huyện, thành phố cùng với tỉnh chủ động vận động Quỹ an sinh xã hội và vận động các nguồn khác để xây dựng nhà ở theo Chương trình 167 cho hộ nghèo tại địa phương và hỗ trợ vốn để hộ nghèo phát triển sản xuất vươn lên thoát nghèo. □

KINH NGHIỆM CẢI CÁCH

(Tiếp theo trang 6)

Tất cả những nguyên nhân này đòi hỏi hệ thống an sinh xã hội phải thay đổi chức năng, phải cải cách nhằm phù hợp với sự thay đổi về điều kiện kinh tế - xã hội. Trong đó, tập trung vào các trụ cột chính sau đây: (i) Gia tăng đầu tư cho tương lai (hỗ trợ trẻ em và việc chăm sóc trẻ em); (ii) Bảo đảm đồng thời cả hai chế độ bảo hiểm y tế và bảo hiểm chăm sóc dài hạn và tăng cường chức năng lưới an sinh xã hội của các chính sách; (iii) Tăng cường các biện pháp xóa nghèo và bất bình đẳng thu nhập (thông qua xây dựng mạng lưới an sinh đa tầng); (iv) Xây dựng hệ thống an sinh xã hội có thể bao phủ đa dạng các loại hình lao động; (v) Thực đẩy thiết lập một xã hội trách nhiệm với sự tham gia của tất cả mọi người dân và việc làm bền vững; (vi) Bảo đảm

ổn định nguồn lực tài chính cho hệ thống an sinh xã hội⁶.

Bài học cho Việt Nam

Là quốc gia châu Á có trình độ phát triển ở mức cao, hệ thống pháp luật của Nhật Bản, nhất là hệ thống chính sách, pháp luật về an sinh xã hội khá đầy đủ chi tiết, cụ thể, minh bạch, dễ áp dụng. Văn hóa và lịch sử Nhật Bản cũng như quá trình phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn tiến công nghiệp hóa có nhiều nét tương đồng với Việt Nam nên phù hợp để Việt Nam học tập kinh nghiệm, đúc rút những bài học trong xây dựng chính sách, pháp luật và chiến lược phát triển.

Qua nghiên cứu cho thấy vấn đề con người, phát triển và quản lý nguồn nhân lực quốc gia rất được chú trọng và có chính sách, chiến lược đầu tư, phát triển đúng hướng, cụ thể, Đây là bài học kinh nghiệm tốt cho nước ta trong chính sách phát triển con người

nói chung và phát triển nguồn nhân lực, thúc đẩy thị trường lao động nói riêng.

Hệ thống các chính sách, pháp luật, chế độ về an sinh xã hội được xây dựng trên những nguyên lý khác nhau nhưng đều hướng tới mục tiêu lâu dài là con người, ổn định xã hội để phát triển và coi trọng các giá trị nhân bản, truyền thống. Điểm chung trong triết lý về an sinh xã hội của Nhật Bản đó là: **"Không có gì miễn phí toàn bộ, mọi chế độ thụ hưởng đều phải có trách nhiệm và sự đóng góp của tất cả các cá nhân trong xã hội"**. Vì vậy, đối với Việt Nam điều cần bản hiện này là làm sao đẩy mạnh công tác tuyên truyền về vai trò và tác động của an sinh xã hội để nâng cao nhận thức và trách nhiệm của mọi người dân nhằm hướng tới một chính sách an sinh xã hội tốt hơn vào đảm bảo tính hỗ trợ của nhà nước, nhưng cũng để cao tính chia sẻ của cá nhân, cộng đồng. □

⁶ Một trong những điểm đáng lưu ý đó là để huy động nguồn lực phục vụ cải cách toàn diện chính sách an sinh xã hội hiện hành thì phải cần tới 10,8 nghìn tỷ Yên và do đó việc thực hiện tăng thuế tiêu thụ hàng hóa phải được tiến hành đồng bộ, dự kiến sẽ tăng lên 8% vào năm 2014, lên 10% vào năm 2015.