

VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC, THỊ TRƯỜNG VÀ XÃ HỘI TRONG THỰC HIỆN PHÚC LỢI XÃ HỘI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY *

★ PGS, TS NGUYỄN ĐỨC CHIẾN

Viện Xã hội học,

Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

● **Tóm tắt:** Trên cơ sở nghiên cứu vai trò, làm rõ những thành công và hạn chế của Nhà nước, thị trường và xã hội trong thực hiện phúc lợi xã hội ở Việt Nam hiện nay, bài viết gợi mở một số phương hướng và giải pháp giải quyết hài hòa mối quan hệ của ba chủ thể thực hiện phúc lợi xã hội ở Việt Nam trong giai đoạn 2021-2025, góp phần hiện thực hóa các chủ trương của Đảng trong tăng cường trách nhiệm, phối hợp hài hòa của các chủ thể trong thực hiện công tác này.

● **Từ khoá:** phúc lợi xã hội, thị trường bảo hiểm xã hội, an sinh xã hội.

1. Vai trò của Nhà nước trong định hướng và ban hành chính sách phúc lợi xã hội

Ở nước ta, thuật ngữ “chính sách xã hội” lần đầu tiên được sử dụng trong Văn kiện Đại hội VI (1986) của Đảng, sau này thuật ngữ “an sinh xã hội” được sử dụng phổ biến hơn trong các văn bản của Đảng và Nhà nước. Văn kiện Đại hội X ghi rõ: “Xây dựng hệ thống an sinh xã hội đa dạng; phát triển mạnh hệ thống bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, tiến tới bảo hiểm y tế toàn dân”⁽¹⁾. Đại hội XII của Đảng nêu rõ: “Tiếp tục hoàn

thiện chính sách an sinh xã hội phù hợp với quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Mở rộng đối tượng và nâng cao hiệu quả của hệ thống an sinh xã hội đến mọi người dân; tạo điều kiện để trợ giúp có hiệu quả cho tầng lớp yếu thế, dễ tổn thương hoặc những người gặp rủi ro trong cuộc sống. Phát triển và thực hiện tốt các chính sách bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm tai nạn lao động...”⁽²⁾. Thuật ngữ “phúc lợi xã hội” được giới nghiên cứu khoa học xã hội Việt Nam sử dụng phổ biến từ thập niên 1990⁽³⁾,

(*) Bài viết là kết quả của Đề tài nghiên cứu khoa học cấp quốc gia “Nghiên cứu mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội trong quản lý phát triển xã hội ở Việt Nam”, Mã số KX.01.50/16-20, (thuộc Chương trình Khoa học và Công nghệ trọng điểm Cấp Quốc gia, Mã số KX.01/16-20)

gần đây thuật ngữ này được đề cập nhiều hơn trong các văn bản chính thức và thường đứng cùng từ “an sinh xã hội”, “... bảo đảm an sinh xã hội, từng bước nâng cao phúc lợi xã hội, chăm lo và cải thiện đời sống nhân dân”⁽⁴⁾.

Các quan điểm, chủ trương của Đảng tại các kỳ Đại hội được cụ thể hóa ở nhiều chính sách xã hội nhằm không ngừng nâng cao phúc lợi cho nhân dân. Nghị quyết số 15-NQ/TW ngày 1-6-2012 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng *Một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2012-2020* khẳng định: Đến năm 2020 cơ bản hình thành hệ thống an sinh xã hội bao phủ toàn dân với các yêu cầu: bảo đảm để người dân có việc làm, thu nhập tối thiểu; tham gia bảo hiểm xã hội, hỗ trợ những người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn (trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, người cao tuổi có thu nhập thấp, người khuyết tật nặng, người nghèo,...); bảo đảm cho người dân tiếp cận được các dịch vụ xã hội cơ bản ở mức tối thiểu (y tế, giáo dục, nhà ở, nước sạch, thông tin), từng bước nâng cao thu nhập, an toàn cuộc sống, bình đẳng và hạnh phúc nhân dân. Điều 34 Hiến pháp năm 2013 khẳng định quyền an sinh xã hội của người dân. Trong bối cảnh đó, bảo đảm an sinh xã hội trở thành một trong những đích hướng tới của hàng loạt các hệ thống chính sách và sự vào cuộc của nhiều cơ quan, tổ chức và cá nhân nhằm hướng đến mục tiêu bao phủ hệ thống an sinh, phúc lợi xã hội của quốc gia.

Nhà nước đóng vai trò trung tâm trong việc hoàn thiện hơn các bộ luật và ban hành nhiều chính sách an sinh, phúc lợi xã hội (Luật Lao động sửa đổi, Luật Việc làm năm 2013, Luật Giáo dục nghề nghiệp năm 2014, Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014, Luật An toàn, vệ sinh lao động năm 2015,...). Quốc hội cũng đang nghiên cứu xây dựng Luật Tiền lương tối thiểu, Luật

Quan hệ lao động nhằm bảo đảm phúc lợi tốt hơn đối với người lao động. Bên cạnh đó, Chính phủ và các bộ, ngành cũng ban hành các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành các luật nêu trên.

Nhà nước đã ban hành nhiều chính sách tín dụng nhằm tạo điều kiện cho các nhóm yếu thế trong xã hội, như Nghị định 78/2002/NĐ-CP về tín dụng đối với người nghèo và các đối tượng chính sách khác, sử dụng cơ chế vay tín chấp thông qua các chương trình, tổ chức, đoàn thể. Nghị định số 41/2010/NĐ-CP về tiếp cận vốn vay; Nghị định số 55/2015/NĐ-CP ra đời thay thế Nghị định số 41/2010/NĐ-CP với nhiều điểm mới, bổ sung đối tượng được vay vốn; Nghị định số 100/NĐ-CP của Chính phủ hỗ trợ nhà ở xã hội; Nghị định số 75/NĐ-CP của Chính phủ về bảo vệ và phát triển rừng gắn với giảm nghèo nhanh và bền vững; Quyết định số 28/2015/QĐ-TTg ngày 21-7-2015 và Quyết định số 33/2015/QĐ-TTg ngày 10-8-2015 của Thủ tướng Chính phủ hỗ trợ hộ người nghèo về nhà ở.

Trợ giúp xã hội không chỉ giúp các đối tượng chính sách khắc phục những khó khăn trước mắt mà còn từng bước nâng cao mức sống hộ gia đình, ổn định cuộc sống lâu dài. Tuy nhiên, vấn đề là nguồn kinh phí thực hiện trợ cấp hiện nay chủ yếu dựa vào ngân sách nhà nước, địa phương, sự đóng góp của cá nhân, cộng đồng, tổ chức xã hội rất ít. Điều này gây nhiều khó khăn cho những địa phương có nguồn thu ít, dẫn đến sự thiếu công bằng trong việc tiếp cận chính sách xã hội của người dân ở các địa phương khác nhau. Hệ thống chính sách trợ giúp hiện nay cho thấy diện được thụ hưởng chính sách này còn khá hẹp với mức trợ cấp thấp, khả năng đáp ứng được nhu cầu của người dân mới chỉ dừng ở số lượng thấp tại cả khu vực thành thị và nông thôn.

Trong thời gian qua, các chính sách ưu đãi

xã hội đối với người có công cũng không ngừng được hoàn thiện ở mức cao hơn. Chẳng hạn, Nghị quyết số 51/2001/QH10, Pháp lệnh số 26/2005/PL-UBTVQH11 và Pháp lệnh số 35/2007/PLUBTVQH11 và gần đây nhất là thông qua Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh ưu đãi người có công với cách mạng, có hiệu lực từ ngày 1-9-2012, cho thấy sự quan tâm của các cấp, các ngành trong việc bảo đảm cuộc sống tốt hơn đối với người có công. Các khoản trợ cấp, phụ cấp này đã được Chính phủ điều chỉnh tăng theo từng năm: năm 2010 tăng 12,3%; năm 2011 tăng 13,7%; năm 2012 tăng 26,7% (mức tăng cao hơn tỷ lệ tăng lương tối thiểu). Gần đây nhất là sự ra đời của Nghị định 70/2017/NĐ-CP ngày 6-6-2017 thay thế Nghị định số 20/2015/NĐ-CP. Theo đó, mức chuẩn để xác định các mức trợ cấp, phụ cấp ưu đãi đối với người có công với cách mạng được tăng từ 1.318.000 đồng lên 1.417.000 đồng. Sự thay đổi về quy định mức trợ cấp, phụ cấp ưu đãi người có công với cách mạng là sự thay đổi quan trọng và cần thiết, với kỳ vọng góp phần cải thiện và nâng cao đời sống của người có công và gia đình bằng hoặc cao hơn mức sống bình quân của dân cư nơi cư trú.

Các bộ, ngành và địa phương đã sử dụng hiệu quả nguồn ngân sách nhà nước (Trung ương và địa phương) vào các hoạt động trợ giúp xã hội. Cụ thể như, Bộ Lao động Thương binh và Xã hội đã phối hợp với các địa phương thực hiện giải quyết chế độ chính sách, thực hiện phong trào “Đền ơn đáp nghĩa”, không ngừng quan tâm, chăm sóc người có công một cách thiết thực, mang lại hiệu quả cao. Nhiều phong trào được phát triển từ các thôn, bản, xã phường, được tổng kết và nhân rộng trong phạm vi cả nước, như phong trào: Tặng sổ tiết kiệm tình nghĩa; xây dựng, sửa chữa nhà tình nghĩa; xây dựng Quỹ

“Đền ơn đáp nghĩa”; tặng vườn cây tình nghĩa, áo ấm tặng mẹ, áo lụa tặng bà; phụng dưỡng Bà mẹ Việt Nam Anh hùng, chăm sóc thân nhân liệt sĩ, đỡ đầu con thương binh, con liệt sĩ; nhiều địa phương kết nghĩa, giúp đỡ xây dựng hàng nghìn nhà tình nghĩa và công trình phục vụ đời sống xã hội... góp phần khơi dậy phong trào toàn dân chăm sóc người có công.

Nhìn chung, các chính sách hỗ trợ, chế độ ưu đãi đối với từng diện đối tượng được quy định ngày càng đầy đủ, bao phủ hầu hết các mặt trong đời sống. Trong đó, mức trợ cấp ưu đãi được quy định phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội từng thời kỳ cùng các ưu đãi về đất ở, nhà ở, chăm sóc sức khỏe, giáo dục đã góp phần bảo đảm mức sống của người có công và thân nhân,... Qua các năm, Pháp lệnh ưu đãi người có công tuy đã được sửa đổi, bổ sung kịp thời, nhưng một số văn bản hướng dẫn thực hiện Pháp lệnh vẫn chưa bảo đảm sự thống nhất. Một số quy định liên quan đến việc xác nhận người có công, thực hiện chính sách ưu đãi... còn bất cập, gây khó khăn cho công tác tổ chức thực hiện. Đối tượng thuộc diện thụ hưởng chính sách ưu đãi ngày càng mở rộng, chế độ ưu đãi ngày càng nâng cao nhưng chưa đáp ứng được nhu cầu thực tế, nguyện vọng chính đáng của đối tượng người có công; vẫn còn một số đối tượng người có công chưa được công nhận để thụ hưởng chính sách ưu đãi, đời sống của một bộ phận người có công còn nhiều khó khăn.

2. Vai trò của thị trường và tham gia của các tổ chức xã hội trong thực hiện phúc lợi xã hội

Việc ban hành các chính sách liên quan đến bảo đảm an sinh, phúc lợi xã hội thời gian qua đã tạo cơ hội và khuyến khích các chủ thể tham gia vào lĩnh vực an sinh, phúc lợi xã hội, nhất là các lĩnh vực bảo hiểm. Lĩnh vực bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm

tại nạn phát triển mạnh từ khi thực hiện đường lối đổi mới. Điều đáng quan tâm là các chính sách về bảo hiểm xã hội bắt buộc và tự nguyện mở rộng đến các nhóm đối tượng ở cả khu vực kinh tế nhà nước, tư nhân và người lao động tự do, góp phần đáp ứng nhu cầu của mọi tầng lớp nhân dân. Đây chính là con đường hướng đến lộ trình nhằm xây dựng một hệ thống bảo hiểm thống nhất, toàn diện cho nhân dân.

Theo số liệu báo cáo của các doanh nghiệp bảo hiểm, 9 tháng năm 2019, tổng doanh thu phí bảo hiểm nhân thọ ước đạt 74.477 tỷ đồng, tăng 24,5% so với cùng kỳ năm 2018. Đây là năm thứ 5 liên tiếp thị trường bảo hiểm nhân thọ duy trì tăng trưởng với tốc độ cao (từ 25 - 30%/năm). Các sản phẩm bảo hiểm được đa dạng hóa với hơn 450 sản phẩm thuộc tất cả các nghiệp vụ với hơn 9,8 triệu người tham gia, đạt tổng số tiền bảo hiểm hơn 2,1 triệu tỷ đồng. Các doanh nghiệp bảo hiểm nhân thọ đã chi trả tiền bồi thường và trả tiền bảo hiểm hơn 14.400 tỷ đồng, giúp các tổ chức và cá nhân tham gia bảo hiểm xây dựng và thực hiện các kế hoạch tài chính, tiết kiệm, bảo vệ tài chính trước các rủi ro trong cuộc sống, góp phần tạo môi trường thuận lợi cho phát triển kinh tế - xã hội.

Có thể nói, trong thời gian qua, hoạt động bảo hiểm nhân thọ phát triển đa dạng, các doanh nghiệp bảo hiểm thực hiện minh bạch, cạnh tranh bình đẳng, công bố thông tin đầy đủ, toàn diện và kịp thời nhằm giúp cho bên mua bảo hiểm và các tổ chức có liên quan hiểu rõ về cơ cấu tổ chức, hoạt động kinh doanh, kết quả hoạt động và tình hình tài chính của doanh nghiệp. Các doanh nghiệp bảo hiểm nhân thọ phát triển, đa dạng hóa các sản phẩm bảo hiểm, trong đó tăng cường kết nối liên thông giữa các sản phẩm bảo hiểm nhân thọ thương mại với các sản phẩm của bảo hiểm xã hội...; phát triển các sản

phẩm bảo hiểm mà xã hội có nhu cầu cao, bảo đảm hiệu quả, mang lại lợi ích tối ưu cho người tham gia bảo hiểm. Tuy nhiên, hoạt động bảo hiểm thời gian qua vẫn còn nhiều bất cập. Để tiếp tục duy trì tốc độ tăng trưởng, phát triển bền vững thị trường bảo hiểm nhân thọ, trong thời gian tới, cơ quan quản lý cần tiếp tục hoàn thiện Luật Kinh doanh Bảo hiểm (sửa đổi) theo hướng quản lý, giám sát trên cơ sở rủi ro nhằm tăng quyền tự chủ và trách nhiệm của doanh nghiệp trong hoạt động quản trị tài chính, quản trị kinh doanh. Nâng cao năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp bảo hiểm, cải thiện mạnh mẽ môi trường kinh doanh bảo hiểm, Luật Sở hữu trí tuệ, trong đó bổ sung hoạt động cung cấp dịch vụ phụ trợ bảo hiểm vào thị trường nhằm hoàn thiện thị trường bảo hiểm, tạo điều kiện tối đa cho tổ chức, cá nhân tham gia cung ứng dịch vụ phụ trợ bảo hiểm, đồng thời nâng cao trách nhiệm quản lý, giám sát của cơ quan quản lý nhà nước về bảo hiểm và nâng cao chất lượng tăng trưởng của thị trường bảo hiểm trong bối cảnh Việt Nam hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng.

3. Sự tham gia của các chủ thể (cá nhân, gia đình, cộng đồng, tổ chức) trong thực hiện phúc lợi xã hội

Trong thời gian qua, việc thực hiện chương trình phúc lợi xã hội đã huy động sự tham gia của nhiều chủ thể khác nhau trong xã hội. Các tổ chức xã hội chính thức bao gồm đoàn thể chính trị các cấp, các cơ quan, doanh nghiệp từ Trung ương đến địa phương đã tích cực vận động và tham gia đóng góp nguồn lực cho các hoạt động liên quan đến phúc lợi xã hội. Các hoạt động này được các phường, xã phối hợp với các đoàn thể chính trị - xã hội thực hiện khá tích cực và hiệu quả. Tuy nhiên, sự trợ giúp này chỉ mang tính chất thời điểm, tạm thời mà không bảo đảm tính bền vững, lâu dài trong hoạt động

trợ giúp và chưa thực sự đem lại hiệu quả giải quyết tận gốc vấn đề.

Các tổ chức xã hội phi chính thức như gia đình, cộng đồng, hiệp hội; tôn giáo, tín ngưỡng và nhiều tổ chức chính trị - xã hội ở trong và ngoài nước đã nhiệt tình đóng góp, tham gia nhiều hình thức trợ giúp liên quan đến phúc lợi xã hội cho cá nhân và cộng đồng. Có thể nói, hoạt động hỗ trợ về vật chất, tinh thần cho cá nhân, hộ gia đình yếu thế, cộng đồng không chỉ giúp họ giảm bớt khó khăn trong cuộc sống thường ngày mà còn tạo cơ hội để thay đổi sinh kế của hộ gia đình, cộng đồng hưởng lợi. Điều đáng quan tâm là các hoạt động hỗ trợ này không chỉ liên kết, tương trợ vật chất, động viên tinh thần giữa các thành viên trong nhóm, mà còn có ảnh hưởng tích cực đến hoạt động ở cộng đồng, tăng cường tính gắn kết trong cộng đồng và đóng góp vào sự phát triển địa phương.

Trong thực tế hiện nay, nhóm yếu thế chưa giảm và có thể tiếp tục gia tăng trong bối cảnh thảm họa, thiên tai, dịch bệnh,... diễn biến phức tạp; khả năng bao phủ của hệ thống an sinh xã hội Nhà nước và địa phương cho nhóm yếu thế có giới hạn. Do đó, việc huy động các nguồn lực trợ giúp, khuyến khích sự tham gia các tổ chức phi chính thức trong và ngoài cộng đồng hỗ trợ là cần thiết, góp phần lấp đầy khoảng trống trong trợ giúp và phát triển cộng đồng. Các tổ chức xã hội phi chính thức ở bên ngoài và bên trong cộng đồng đang cùng với hệ thống chính trị cấp cơ sở chung tay hỗ trợ cộng đồng, giúp các nhóm yếu thế vượt qua khó khăn, thích ứng với biến đổi xã hội, hướng đến phát triển bền vững và bao trùm trong bối cảnh chuyển đổi. Tuy nhiên, hoạt động của tổ chức phi chính thức ở cộng đồng còn mang tính tự phát, thiếu kế hoạch, thiếu khung pháp lý.

Mô hình phúc lợi xã hội mà Việt Nam đang hướng đến thực hiện tốt là tăng cường trách

nhiệm của các chủ thể, thúc đẩy các nỗ lực tham gia của các cá nhân, doanh nghiệp và Nhà nước trong việc bảo đảm an sinh, phúc lợi xã hội nhằm giảm dần gánh nặng của ngân sách Nhà nước chi cho phúc lợi xã hội. Những phân tích trên cho thấy mối quan hệ giữa các chủ thể (Nhà nước - thị trường - xã hội) hiện nay còn nhiều bất cập cả về pháp lý, thể chế chính sách, tài chính, tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ có tính chuyên nghiệp. Việc bảo đảm an sinh và phúc lợi xã hội vẫn còn nhiều hạn chế; chưa hình thành được hệ thống an sinh và phúc lợi xã hội rộng khắp với những cơ chế chủ động tích cực, bền vững, làm chỗ dựa vững chắc cho người nghèo tự vươn lên thoát nghèo; chưa huy động được sự tham gia mạnh mẽ của toàn xã hội vào công tác bảo đảm an sinh và phúc lợi xã hội. Chính vì vậy, các giải pháp xây dựng một hệ thống an sinh và phúc lợi xã hội đa tầng, linh hoạt, bền vững, có thể hỗ trợ lẫn nhau, công bằng về trách nhiệm và lợi ích, chia sẻ rủi ro; khuyến khích và thúc đẩy sự tham gia của chủ thể phúc lợi trong việc đóng góp và tài trợ cho các hoạt động phúc lợi xã hội đa dạng hóa nhằm xây dựng hệ thống phúc lợi xã hội toàn dân, toàn diện để hướng đến mục tiêu xây dựng một học thuyết phúc lợi xã hội đặc sắc quốc gia, phù hợp với mô hình kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta là rất quan trọng □

(1) ĐCSVN: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr.102.

(2), (4) ĐCSVN: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2016, tr.137, 269.

(3) Dẫn theo: Bùi Thế Cường (Chủ biên), *Phúc lợi xã hội châu Á - Thái Bình Dương, Phúc lợi doanh nghiệp*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, 2002.