HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ AN SINH XÃ HỘI

HOÀNG KIM KHUYÊN*

Bảo đảm an sinh xã hội là nhiệm vụ thường xuyên, quan trọng, là trách nhiệm của Đảng, Nhà nước, của cả hệ thống chính trị và toàn xã hội. Trong đó, Nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong việc tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật an sinh xã hội. Vì vậy, hoàn thiện chính sách, pháp luật an sinh xã hội luôn được đặt ra trong các thời kỳ của đất nước, nhất là trong bối cảnh tiếp tục hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới. Bài viết tập trung phân tích thực trạng bảo đảm an sinh xã hội ở Việt Nam, từ đó, đưa ra các kiến nghị hoàn thiện pháp luật an sinh xã hội đáp ứng yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong thời gian tới.

Từ khóa: *Chính sách, pháp luật; an sinh xã hội; hoàn thiện Nhà nước pháp quyền; xã hội chủ nghĩa.*

Ensuring social security is a regular and important task and the responsibility of the Communist Party of Viet Nam, the State, the political system, and society as the whole. In particular, the State plays a leading role in organizing the implementation of legislation and policies on social security. Therefore, improving legislation and policies on social security has gained attention in all periods of development of the country, especially in the context of completing the socialist rule-of-law state of Viet Nam in the new period. The paper analyzed the current state of the ensuring of social security in Viet Nam and proposed recommendations to improve the legislation on social security to meet the requirements of the socialist rule-of-law state of Viet Nam in the coming time.

Keywords: *Legislation and policies; social security; completing the rule-of-law state; socialist.*

NGÀY NHẬN: 11/4/2023 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 18/5/2023 NGÀY DUYỆT: 16/6/2023

1. Đặt vấn đề

Trong lĩnh vực an sinh xã hội (ASXH), tính pháp quyền thể hiện ở chỗ: các chương trình, chính sách, pháp luật (CSPL) về ASXH phải tính đến các khía cạnh xã hội, cơ cấu và những vấn đề có thể tác động đến tính dễ bị tổn thương của các cá nhân trong xã hội; cơ quan lập pháp của các quốc gia công nhận và thông qua các đạo luật có hiệu lực pháp lý đối với các vấn đề thuộc hệ thống ASXH; ASXH không phải là một nguyện vọng của riêng một tầng lớp xã hội, của một nhóm các đối tượng yếu thế mà hệ thống ASXH phải đáp ứng được nhu cầu cho tất cả mọi người và gia đình họ như một quyền con người; thiết lập cơ chế đối thoại xã hội nhằm bảo đảm và thúc đẩy hệ thống ASXH phát triển bền vững cho phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế về ASXH và không còn rào cản đối với mọi người trong việc tiếp cận quyền ASXH. Ở Việt Nam, tính pháp quyền trong

* *TS, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam*

ASXH được thể hiện rất rõ ở các bộ phận cấu thành và ngày càng nổi bật. Tuy nhiên, trên thực tế, vấn đề này còn nhiều thách thức và hạn chế khi triển khai.

2. Đánh giá thực trạng điều chỉnh chính sách, pháp luật an sinh xã hội

Ở Việt Nam, nhận thức về ASXH, quyền ASXH ngày càng được nâng cao. Nghị quyết số 15-NQ/TW ngày 01/6/2012 của Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 5 (khóa XI) về một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2012 - 2020 đã đưa ra quan điểm bảo đảm ASXH, theo đó, bảo đảm ASXH gồm: (1) Việc làm, thu nhập và giảm nghèo; (2) Bảo hiểm xã hội; (3) Trợ giúp xã hội những người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn; (4) Bảo đảm mức tối thiểu về một số dịch vụ xã hội cơ bản (giáo dục tối thiểu, y tế tối thiểu, nhà ở tối thiểu, nước sạch và bảo đảm thông tin). Quan điểm này trở thành cơ sở nền tảng và định hướng cho việc thể chế hóa thành cơ chế, CSPL về ASXH gắn với thực tiễn trong những năm qua.

Nhà nước ban hành hệ thống CSPL về ASXH đã bảo đảm tính công bằng, toàn diện, tiệm cận các tiêu chuẩn quốc tế, từng bước đáp ứng cơ bản quyền an sinh của người dân, góp phần phát triển kinh tế, ổn định chính trị và trật tự xã hội, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của Nhân dân. Cụ thể:

Thứ nhất, về việc làm, thu nhập và giảm nghèo: Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 90/QĐ-TTg ngày 18/01/2022 phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2021 - 2025. Mục tiêu tổng quát tập trung thực hiện giảm nghèo đa chiều, bao trùm, bền vững, hạn chế tái nghèo và phát sinh nghèo. Bên cạnh đó, sẽ áp dụng các biện pháp hỗ trợ người nghèo, hộ nghèo vượt lên mức sống tối thiểu, tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản. Một trong những điểm mới của Chương trình này, đó là, coi việc làm là một trong những mục tiêu trọng tâm của giảm nghèo bền vững. Do đó, Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo phấn đấu hộ nghèo có ít nhất một người trong độ tuổi lao động có việc làm thường xuyên, ổn định, có thu nhập tốt, hướng tới việc làm bền vững, giúp hộ đó thoát nghèo.

Thứ hai, về bảo hiểm xã hội (BHXH): Trong hệ thống ASXH thì hệ thống BHXH giữ vai trò trụ cột, bền vững nhất. Phát triển BHXH sẽ là tiền đề và điều kiện để thực hiện tốt các chính sách ASXH, góp phần phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Chính sách BHXH của nước ta đã từng bước được hoàn thiện, mở rộng phạm vi bao phủ, tạo cơ hội cho mọi người dân trong việc tiếp cận, tham gia, thụ hưởng chính sách, góp phần bảo đảm ASXH, bảo đảm quyền và lợi ích chính đáng của người dân. Hiệu quả của CSPL BHXH thể hiện ở mức độ bao phủ số người tham gia trên thực tế. Cụ thể, đến tháng 12/2020, tổng số đối tượng tham gia BHXH là 16.176.180 người, tăng thêm 2,6% so với năm 2019 (trong đó, đối tượng tham gia BHXH bắt buộc là 15.050.944 người, giảm 1,0 % so với năm 2019; số người tham gia BHXH tự nguyện là 1.125.236 người, tăng hơn 2 lần so với năm 2019); số người tham gia bảo hiểm thất nghiệp là 13.337.492 người, giảm 1% so với năm 2019 và chiếm tỷ lệ khoảng 27,53% lực lượng lao động trong độ tuổi[1]. Đặc biệt, Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23/5/2018 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XII) về cải cách chính sách BHXH đã đặt ra các mục tiêu là: BHXH bao phủ 60% dân số trong độ tuổi lao động vào năm 2030, với mục tiêu cuối cùng là đạt được BHXH cho tất cả mọi người.

Thứ ba, về chính sách trợ giúp xã hội: sự xuất hiện của đại dịch Covid-19 đã ảnh hưởng lớn đến cuộc sống của người dân nên việc bảo đảm ASXH cho người dân là một việc làm rất quan trọng. Vì vậy, Chính phủ đã đưa ra phương án hỗ trợ kịp thời với phương

châm "không để ai bị bỏ lại phía sau". Chính phủ ban hành và tổ chức thực hiện 3 gói hỗ trợ ASXH khẩn cấp. Cụ thể, Chính phủ sửa đổi, bổ sung Nghị quyết số 42/NQ-CP ngày 09/4/2020 về các biện pháp hỗ trợ người dân gặp khó khăn do đại dịch Covid-19; Nghị quyết số 154/NQ-CP ngày 19/10/2020 về sửa đổi, bổ sung Nghị quyết số 42/NQ-CP; Nghị quyết số 68/NQ-CP ngày 01/7/2021 về một số chính sách hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động gặp khó khăn do đại dịch Covid-19 (gói 26.000 tỷ đồng); Nghị quyết số 116/NQ-CP ngày 24/9/2021 về chính sách hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động bị ảnh hưởng bởi đại dịch Covid-19 từ quỹ bảo hiểm thất nghiệp (gói 38.000 tỷ đồng). Đây được coi là những chính sách chưa có tiền lệ và là những giải pháp tình thế trong bối cảnh đặc biệt này.

Thứ tư, bảo đảm mức tối thiểu về một số dịch vụ xã hội cơ bản (được chia thành 4 loại) gồm:

(1) Dịch vụ đáp ứng những nhu cầu vật chất cơ bản (ăn uống, vệ sinh, chăm sóc, nhà ở cho mọi đối tượng yếu thế là trẻ em, người già, người tàn tật).

(2) Dịch vụ y tế, gồm: các hình thức khám, chữa bệnh, điều dưỡng phục hồi chức năng về thể chất cũng như tinh thần cho các đối tượng.

(3) Dịch vụ giáo dục ở trường học, các lớp tập huấn, đào tạo kỹ năng sống, các hình thức giáo dục hòa nhập, hội nhập và chuyên biệt.

(4) Dịch vụ về thông tin, giải trí, thể thao là loại hình dịch vụ xã hội rất quan trọng đối với các đối tượng thuộc nhóm đối tượng công tác xã hội, hoạt động giải trí như văn nghệ, thể thao để nâng cao sự tự tin, đẩy mạnh hòa nhập tốt hơn với cộng đồng, nâng cao sự hiểu biết, kiến thức cho mọi đối tượng.

Như vậy, Nhà nước đã thể chế hóa thành các luật và văn bản dưới luật tạo khung khổ pháp lý thống nhất cho quản lý phát triển dịch vụ xã hội nói chung và các dịch vụ xã hội cơ bản nói riêng. Các văn bản luật và văn bản dưới luật quy định về tất cả các nội dung liên quan đến hoạt động cung ứng dịch vụ xã hội cơ bản, như: *Luật Bảo hiểm y tế* năm 2008, *Luật* sửa đổi, bổ sung một số điều của *Luật Bảo hiểm y tế* năm 2014; *Luật Khám, chữa bệnh* năm 2009; *Luật Giáo dục nghề nghiệp* năm 2014; *Luật Nhà ở* năm 2014; Quyết định số 33/2015/QĐ-TTg ngày 10/8/2015 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách hỗ trợ nhà ở đối với hộ nghèo theo chuẩn nghèo giai đoạn 2011 - 2015; Quyết định số 1978/QĐ-TTg ngày 24/11/2021 về việc phê duyệt Chiến lược quốc gia cấp nước sạch và vệ sinh nông thôn đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045; Thông tư số 41/2018/TT-BYT ngày 14/12/2018 của Bộ Y tế ban hành Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia và quy định kiểm tra, giám sát chất lượng nước sạch sử dụng cho mục đích sinh hoạt. Đây là những văn bản quan trọng tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động đổi mới quản lý và phát triển các dịch vụ xã hội cơ bản ở Việt Nam, đồng thời là cơ sở pháp lý cho việc thành lập mới các tổ chức cung cấp các dịch vụ xã hội cơ bản công lập và ngoài công lập.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện chính sách, pháp luật an sinh xã hội nhằm đáp ứng yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa

Hiện nay, trong lĩnh vực ASXH, tính pháp quyền thể hiện ở chỗ: cần phải hướng tới cách tiếp cận dựa trên quyền đối với ASXH; ASXH phải là vấn đề được coi trọng và ghi nhận trong văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất của quốc gia; bảo đảm và thúc đẩy ASXH thông qua đối thoại xã hội. Chính vì vậy, cần phải hoàn thiện các cấu phần chính của hệ thống ASXH như sau:

Một là, về vấn đề việc làm, thu nhập và giảm nghèo.

Để giải quyết việc làm cho những lao động có thu nhập thấp tại các địa phương, nhất là khi các doanh nghiệp trở lại hoạt động trong trạng thái bình thường mới thì cần phải thực hiện các giải pháp, như:

(1) Duy trì những thành quả giảm nghèo trước đây kết hợp thực hiện đồng bộ các chính sách hỗ trợ khẩn cấp và hỗ trợ lâu dài về sinh kế và ASXH.

(2) Khẩn trương xây dựng đề án khôi phục và phát triển thị trường lao động. Theo đó, tập trung xây dựng các giải pháp giúp giữ chân người lao động, thu hút người lao động về địa phương tiếp tục quay trở lại thị trường lao động và giải pháp hỗ trợ điều tiết bổ sung lực lượng lao động cho những ngành nghề, lĩnh vực, địa bàn cấp bách và đặc thù cần phải ưu tiên.

(3) Tổ chức sàn giao dịch việc làm, tư vấn học nghề, tư vấn giới thiệu việc làm cho người lao động. Phối hợp với chính quyền địa phương giới thiệu việc làm tại chỗ thông qua các ngành nghề truyền thống, các ngành nghề nông nghiệp và phi nông nghiệp, giúp người lao động giải quyết việc làm tăng thêm thu nhập.

(4) Hỗ trợ vay vốn để giải quyết việc làm đối với những người có nhu cầu. Đây là chính sách hỗ trợ tạo điều kiện để người dân được tiếp cận nguồn vốn vay, giải quyết việc làm từ Ngân hàng Chính sách xã hội sử dụng nguồn vốn để tự tạo việc làm riêng, tự khởi nghiệp, lập nghiệp...

(5) Xây dựng mô hình sinh kế nhằm giúp người lao động lựa chọn để sớm có việc làm ổn định.

Hai là, về BHXH.

Để CSPL về BHXH thực sự trở thành trụ cột bền vững và góp phần thực hiện hiệu quả CSPL ASXH thì cần thiết phải triển khai và thực hiện mô hình BHXH đa tầng. Cụ thể là: trợ cấp hưu trí xã hội; BHXH cơ bản (bao gồm BHXH bắt buộc và BHXH tự nguyện); bảo hiểm hưu trí bổ sung. Tuy nhiên, để mô hình BHXH đa tầng vào thực tiễn, cần phải bảo đảm các định hướng sau đây:

(1) Hệ thống BHXH đa tầng, hiện đại phải nhằm bảo đảm chăm sóc sức khỏe thiết yếu và bảo đảm thu nhập cơ bản cho trẻ em, người trong độ tuổi lao động không có khả năng kiếm đủ thu nhập và người cao tuổi. Rõ ràng, quyền được ASXH là quyền của con người không nên nhường cho các thế lực thị trường, đây là quyền tự nhiên của con người sống trong xã hội được thừa nhận và được thụ hưởng các giá trị của xã hội[2].

(2) Các chế độ BHXH cần phải được thiết kế dựa vào các nhu cầu cấp thiết của người tham gia; dựa vào năng lực tổ chức, quản trị các chương trình BHXH để có hiệu quả hơn đối với những đối tượng tham gia. Ngoài ra, bên cạnh việc bảo đảm nguyên tắc phổ biến trên thì khi thiết kế chương trình BHXH không thể bỏ qua nguyên tắc bình đẳng giới.

(3) Các chính sách của BHXH đa tầng cần quan tâm và tập trung vào người thụ hưởng để hệ thống BHXH đạt hiệu quả. Để hệ thống BHXH trở thành mô hình đa tầng, linh hoạt của xã hội thì cần phải cải thiện các mục tiêu, thủ tục thực hiện chính sách của BHXH hiện nay.

(4) CSPL BHXH cần quan tâm đến đối tượng là trẻ em. Mục đích mới của hệ thống BHXH là cung cấp sự an toàn tài chính trong các giai đoạn khác nhau của cuộc đời mỗi người lao động nhưng đồng thời cũng phải cung cấp, bảo vệ tài chính cho gia đình người lao động, trong đó có trẻ em.

Ba là, về chính sách trợ giúp xã hội.

Để các chính sách trợ giúp xã hội dành cho các doanh nghiệp và người lao động được thực thi có hiệu quả, cần thực hiện các giải pháp sau:

(1) Đánh giá hiệu quả của các gói hỗ trợ đối tượng bị ảnh hưởng do đại dịch Covid-19 vừa qua để đề ra những giải pháp cho những năm tiếp theo.

(2) Tiếp tục kiểm tra, giám sát việc tổ chức các hoạt động bảo đảm ASXH cho người dân tại các địa phương.

(3) Kịp thời sửa đổi, bổ sung chính sách hỗ trợ cho lao động tự do, người dân có hoàn cảnh khó khăn; bảo đảm công bằng, không để sót đối tượng, đồng thời, cần đơn giản hóa việc xác định đối tượng có đủ điều kiện cho các gói hỗ trợ.

(4) Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát, kiểm toán phòng ngừa tham nhũng, tiêu cực trong công tác chi trả các gói ASXH; kiên quyết xử lý nghiêm minh đúng theo quy định pháp luật các trường hợp phát hiện có sai phạm.

Bốn là, tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản.

Để người dân nói chung, đặc biệt vùng đồng bào dân tộc thiểu số có thể tiếp cận đầy đủ và nhanh chóng các dịch vụ xã hội cơ bản, cần phải bảo đảm định hướng: thúc đẩy việc kết nối phát triển kinh tế - xã hội giữa vùng khó khăn với vùng phát triển; thực hiện chính sách ưu đãi về đất đai, thuế, tín dụng, hỗ trợ thị trường phù hợp đặc điểm vùng nhằm thu hút doanh nghiệp (các doanh nghiệp nhỏ và vừa đầu tư), phát triển sản xuất - kinh doanh và kết cấu hạ tầng; đào tạo nghề, giải quyết việc làm cho lao động tại chỗ; nâng cao khả năng sản xuất hàng hóa gắn với thị trường tại các địa bàn nghèo, địa bàn khó khăn, địa bàn có đông đồng bào dân tộc thiểu số. Bên cạnh đó, cần thực hiện các biện pháp, như:

(1) Hoàn thiện chính sách y tế cho đồng bào dân tộc thiểu số: rà soát lại những quy định về công tác chăm sóc sức khỏe, chỉ rõ những bất cập trong quá trình thực thi chính sách nhằm bổ sung những quy định phù hợp trong tình hình mới; quản lý chặt chẽ thực hiện chính sách này đối với người dân tộc thiểu số, đặc biệt là hộ nghèo.

(2) Giải quyết tình trạng thiếu đất ở, nhà ở, đất sản xuất, nước sinh hoạt; quy hoạch, sắp xếp, bố trí, ổn định dân cư ở những nơi cần thiết, bảo đảm ổn định cuộc sống, có việc làm, giải quyết vấn đề nước sản xuất và sinh hoạt cho người dân. Tiếp tục đẩy mạnh xã hội hóa dịch vụ nhà ở nhằm bảo đảm nhà ở cho người dân, đặc biệt là người di cư, người dân vùng chịu tác động của thiên tai và biến đổi khí hậu.

(3) Tạo cơ hội tiếp cận giáo dục đối với đồng bào dân tộc thiểu số là một trong những giải pháp quan trọng để giảm nghèo bền vững. Thực hiện tốt các chế độ, chính sách cho giáo viên, người học vùng dân tộc, miền núi...❐

Chú thích:

1. *Quốc hội nghe báo cáo tình hình thực hiện chính sách, chế độ bảo hiểm xã hội, quản lý và sử dụng Quỹ bảo hiểm xã hội năm 2020.* https://baohiemxahoi.gov.vn, ngày 22/10/2021.

2. *Social Protection Floor Index 2020.* https://www.socialprotectionfloorscoalition.org, ngày 17/9/2021.

Tài liệu tham khảo:

1. *Hiến pháp* năm 2013.

2. *Luật Bảo hiểm y tế* năm 2008.

3. *Luật Bảo hiểm xã hội* (sửa đổi, bổ sung) năm 2014.

4. *Luật* sửa đổi, bổ sung một số điều của *Luật Bảo hiểm y tế* năm 2014.

5. *Nghị quyết số 24/2021/QH15 ngày 28/7/2021 của Quốc hội về phê duyệt chủ trương đầu tư Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2021 - 2025.*

6. *An sinh xã hội ở Việt Nam trong thời kỳ chuyển đổi số.* https://nhandan.vn, ngày 01/02/2022.

7. *Bảo đảm an sinh xã hội cho người lao động và Nhân dân.* https://nhandan.vn, ngày 09/01/2023.

8. *Xây dựng chính sách an sinh xã hội theo hướng đa tầng.* https://vneconomy.vn, ngày 29/9/2022.