

Chính sách an sinh xã hội hướng đến công bằng xã hội trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay

LÊ THANH SANG*

Công bằng xã hội là một mục tiêu phát triển quan trọng của Đảng và nước Việt Nam, nhằm bảo đảm cho mọi người dân được thụ hưởng một công bằng các thành quả kinh tế, xã hội... Trong số nhiều công cụ điều tiết của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa cho mục tiêu công bằng xã hội, chính sách an sinh xã hội đóng vai trò cơ bản. Nghị quyết Đại hội XII của Đảng nhấn mạnh, trong bối cảnh hội nhập kinh tế và biến đổi khí hậu toàn cầu, cùng với nhiều yếu tố ngoài tầm kiểm soát như hiện nay, “nhu cầu bảo đảm an sinh xã hội, phúc lợi xã hội ngày càng cao”

Công bằng xã hội và an sinh xã hội trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Nền kinh tế thị trường trong bối cảnh hội nhập sâu rộng với thế giới và khu vực hiện nay tạo ra các cơ hội khác biệt một cách khách quan, dẫn đến sự bất bình đẳng trong tiếp cận, sử dụng và hưởng lợi, cũng như các giới hạn, rủi ro khó lường cho các chủ thể trong xã hội. Đó có thể là sự chuyển đổi có tính cấu trúc của ngành kinh tế, địa bàn thuận lợi và bất lợi trong

quan hệ kinh tế, thị trường mở rộng, các rào cản và cú sốc của thị trường,... tạo ra tác động ví mô có tính tích cực và tiêu cực đan cài.

Ở cấp độ vi mô, nền kinh tế thị trường tạo ra tính chọn lọc ngày càng cao hơn đối với chất lượng nguồn nhân lực, đặc biệt là tính sáng tạo cá nhân, các ý tưởng mới được khuyến khích sẽ tạo ra các giá trị gia tăng lớn và do vậy, phần thưởng nhận được từ đó cũng cao hơn đi cùng với tính mạo hiểm. Khoảng cách thu nhập giữa lao động giản đơn

và lao động chất lượng cao ngày càng rộng đã tạo ra tình trạng bất bình đẳng về tiền lương và phúc lợi cá nhân ngày càng lớn.

Không chỉ mở rộng sự khác biệt về tiền lương và phúc lợi cá nhân do chất lượng lao động tạo ra, việc sở hữu các nguồn lực khác có thể được huy động vào sản xuất kinh doanh, như vốn, đất đai, mạng lưới xã hội và quan hệ quyền lực,... là các yếu tố đang

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



ngày càng trở nên quan trọng trong việc tạo ra sự bất bình đẳng xã hội.

Sự thiếu hụt nguồn nhân lực chất lượng cao và các nguồn lực quan trọng khác của một bộ phận lớn dân số, đặc biệt là khi không có khả năng ứng phó, thích nghi, phục hồi hoặc các chiến lược khác để thoát ra khỏi các cú sốc, các va đập, các rủi ro của thị trường và chính các vấn đề nội tại của họ như tuổi già, đau ốm, tai nạn,... họ sẽ rơi vào tình trạng nghèo khổ.

Điều này cho thấy, trong khi vẫn tiếp tục xây dựng và phát huy một cách mạnh mẽ các thể chế kinh tế thị trường hiện đại, Nhà nước xã hội chủ nghĩa cũng đồng thời sử dụng “*bàn tay hữu hình*” (visible hand) để điều chỉnh và hạn chế các khuynh hướng bất bình đẳng mà “*bàn tay vô hình*” (invisible hand) của nền kinh tế thị trường tạo ra. Cùng với các chính sách quản lý kinh tế, chính sách an sinh xã hội là giải pháp quan trọng để tái phân phối các nguồn lực mà Nhà nước thu được từ các nhân tố khác nhau trong nền kinh tế theo hướng những nhóm yếu thế được hưởng lợi nhiều hơn. Không những thế, Nhà nước còn thúc đẩy sự tham gia của các chủ thể xã hội khác, nhất là từ khu vực tư nhân và các tổ chức xã hội, huy động mọi nguồn lực xã hội để phục vụ cho các lĩnh vực an sinh xã hội.

Quan điểm về công bằng xã hội và an sinh xã hội trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa được thể hiện một cách rõ ràng và nhất quán trong các văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XII. Báo cáo chính trị tại Đại hội XII của Đảng xác định rõ mục tiêu: “Đến năm 2020, tỷ lệ lao động nông nghiệp trong tổng lao động xã hội khoảng 40%; tỷ lệ lao động qua đào tạo đạt khoảng 65% - 70%, trong đó có bằng cấp, chứng chỉ đạt 25%; tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực thành thị dưới 4%; có 9 - 10 bác sĩ và trên 26,5 giường bệnh trên 1 vạn dân; tỷ lệ bao phủ bảo hiểm y tế đạt trên 80% dân số; tỷ lệ hộ nghèo giảm bình quân khoảng 1% - 1,5%/năm⁽¹⁾. Nghị quyết Đại hội cũng nhấn mạnh trong 5 năm 2016 - 2020 phải “đổi mới căn bản và toàn diện giáo dục, đào tạo; phát triển nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao”, “thu hút, phát huy mạnh mẽ mọi nguồn lực và sức sáng tạo của nhân dân. Chăm lo nâng cao đời sống vật chất, tinh thần, giải quyết tốt những vấn đề bức thiết; tăng cường quản lý phát triển xã hội, bảo đảm an ninh xã hội, an ninh con người; bảo đảm an sinh xã hội, nâng cao phúc lợi xã hội và giảm nghèo bền vững. Phát huy quyền làm chủ của nhân dân, phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc⁽²⁾”.

Chính sách an sinh xã hội ở Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020: Thành tựu và hạn chế

Thực hiện chủ trương, đường lối của Đảng, Việt Nam đã xây dựng Chiến lược an sinh xã hội giai đoạn 2011 - 2020 gồm 4 trụ cột là: 1- việc làm, bảo đảm thu nhập tối thiểu và giảm nghèo, 2- bảo hiểm xã hội, 3- bảo trợ xã hội; và 4- các dịch vụ xã hội cơ bản. Theo đó, an sinh xã hội bao gồm một hệ thống các chính sách và chương trình do Nhà nước, các tổ chức xã hội và tư nhân cùng tham gia thực hiện, trong đó Nhà nước đóng vai trò chủ đạo, nhằm hỗ trợ, nâng cao năng lực của cá nhân, hộ gia đình và cộng đồng quản lý các rủi ro, giảm các cú sốc, khó khăn do mất việc làm, tuổi già, ốm đau, tai nạn, biến đổi môi trường, chuyển đổi cơ cấu kinh tế, khủng hoảng kinh tế dẫn đến giảm thu nhập, và khó hoặc không thể tiếp cận với các dịch vụ xã hội cơ bản.

Mục tiêu tổng quát của chính sách an sinh xã hội đến năm 2020 là Việt Nam cơ bản hoàn thành việc bao phủ toàn dân các lĩnh vực an sinh xã hội cơ bản, như có việc làm, thu nhập tối thiểu; tham gia bảo hiểm xã hội, hỗ trợ những người có hoàn cảnh đặc biệt

(1), (2) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2016, tr. 81, 432 - 434

khó khăn (trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, người cao tuổi thu nhập thấp, người khuyết tật nặng, người nghèo...); tiếp cận được các dịch vụ xã hội cơ bản ở mức tối thiểu đối với 5 triệu nghèo (y tế, giáo dục, nhà ở, nước sạch, thông tin), từng bước nâng cao thu nhập, bảo đảm cuộc sống an toàn, bình đẳng và hạnh phúc.

Để đạt được mục tiêu trên, Việt Nam đã ban hành và sửa đổi, bổ sung hàng loạt chính sách gắn liền với 4 trụ cột chính của hệ thống an sinh xã hội, nhằm tạo một khung pháp lý chặt chẽ bảo vệ các quyền của mọi công dân theo các mục tiêu mà Đảng và Nhà nước hướng đến. Các chính sách mới về bảo hiểm y tế, bảo hiểm xã hội; qui định về quyền lợi của người lao động, như ký kết hợp đồng lao động, thoả ước lao động, đóng bảo hiểm y tế, bảo hiểm xã hội và bảo hiểm thất nghiệp bắt buộc, mức lương tối thiểu, giới hạn giờ làm việc tối đa,... trong Bộ Luật Lao động; quy định mới về cư trú và hộ tịch hộ khẩu trong Luật Cư trú; chính sách dành cho các vùng dân tộc thiểu số, vùng nghèo; chương trình xây dựng nông thôn mới; chương trình giảm nghèo đa chiều,... đã nâng đỡ các nhóm yếu thế, như người nghèo, người dân tộc thiểu số, người cao tuổi, trẻ em, người lao động di cư và gia đình họ.

Các thành tựu này trong 5 năm qua (2011 - 2015) đã được Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XII khẳng định: “Giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ, văn hóa, xã hội, y tế có bước phát triển. An sinh xã hội được quan tâm nhiều hơn và cơ bản được bảo đảm, đời sống của nhân dân tiếp tục được cải thiện”⁽³⁾.

Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại “nhiều hạn chế, yếu kém trong các lĩnh vực giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ, văn hóa, xã hội, y tế chậm được khắc phục... Đời sống của một bộ phận nhân dân, nhất là ở vùng sâu, vùng xa còn nhiều khó khăn”⁽⁴⁾.

Các hạn chế, yếu kém này xuất phát từ một số bất cập, lỗ hổng trong các văn bản luật và dưới luật liên quan đến an sinh xã hội hiện nay. Chẳng hạn, các chính sách an sinh xã hội hiện nay mới tập trung chủ yếu vào khu vực chính thức, trong khi số người làm việc trong khu vực phi chính thức ở đô thị, kể cả người lao động di cư, là rất lớn và do vậy vẫn còn một khoảng trống pháp lý đáng kể trong khu vực này. Ngay cả khi các chính sách phù hợp, do nhiều yếu tố khác nhau, như thiếu các văn bản hướng dẫn, thiếu nguồn lực triển khai, kiểm tra, giám sát, thiếu sự quan tâm và cơ chế phối hợp giữa các bên liên quan,... làm cho các chính sách trên thực tế không được thực thi. Bên cạnh đó, sự tiếp

cận an sinh xã hội của người lao động còn gặp các rào cản thực tiễn do nhận thức và năng lực thực thi chính sách, cũng như đặc điểm kinh tế, xã hội và nhận thức của bản thân người lao động. Người lao động di cư và gia đình họ chưa trở thành một đối tượng trực tiếp, quan trọng của chính sách an sinh xã hội, trong khi bộ phận này rất đông đảo và ngày càng tăng lên tại các thành phố; trên thực tế nhiều chính sách an sinh xã hội hiện nay được vận hành dựa trên hệ thống hộ tịch, hộ khẩu là chủ yếu, dẫn đến một số hạn chế hoặc gây trở ngại trong việc tiếp cận quyền và lợi ích chính đáng của người lao động di cư và gia đình họ.

Các cơ sở khám chữa bệnh ở cấp cơ sở, nhất là các trạm y tế xã chưa chú trọng đúng mức đến chức năng khám, chữa bệnh và chất lượng khám, chữa bệnh. Các trạm y tế tại vùng núi, vùng đồng bào dân tộc thiểu số còn yếu về năng lực khám, chữa bệnh. Quá trình lão hóa dân số và di cư nông thôn - thành thị có thể làm tăng nhanh tỷ trọng người cao tuổi ở nông thôn do họ ít có khả năng di cư đến thành phố hơn. Các trạm y tế xã cần có sự chuẩn bị để bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức

(3), (4) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Sđd, tr. 58, 61

khỏe phù hợp với cộng đồng dân số nông thôn ngày càng lão hóa. Xu hướng tăng trưởng kinh tế cùng với sự tăng lên nhanh chóng các dịch vụ y tế tư nhân tạo ra nhiều lựa chọn hơn cho những người có thu nhập khá, nhưng cũng làm cho những người nghèo, người dân tộc thiểu số và các nhóm yếu thế khác dựa nhiều hơn vào trạm y tế với sự bảo trợ của Nhà nước.

Ngoài ra, nhiều lĩnh vực khác cũng tồn tại nhiều vấn đề cần được cải thiện. Bên cạnh những thành tựu đạt được, nhiều tiêu chí của Chương trình xây dựng nông thôn mới chưa phù hợp với thực tiễn của các địa phương, nhiều địa phương chạy theo thành tích, chưa đi vào thực chất nên chưa tạo ra những chuyển biến thật sự. Trừ một số ngoại lệ, như Thành phố Hồ Chí Minh, các chính sách giảm nghèo hầu như chưa không có hộ khẩu thường trú. Chất lượng đào tạo nghề thấp, khó áp dụng trong thực tế; lao động di cư nông thôn - đô thị làm việc trong các khu công nghiệp có thu nhập tối thiểu thấp, ít tích lũy trong khi độ tuổi làm việc phổ biến trong các ngành công nghiệp thâm dụng lao động phổ thông này từ 18 - 35 tuổi, nên khi quá độ tuổi này họ có khả năng thất nghiệp cao và trở thành gánh nặng cho an sinh xã hội.

Bối cảnh hiện nay và một số đề xuất nâng cao hơn nữa chất lượng và hiệu quả của chính sách an sinh xã hội hướng đến mục tiêu công bằng xã hội

Trong bối cảnh công nghiệp hóa, đô thị hóa và hội nhập quốc tế của nước ta hiện nay, sự chuyển dịch lao động từ khu vực nông nghiệp, nông thôn sang công nghiệp, đô thị đang diễn ra ngày càng mạnh, đồng thời với tình trạng thất nghiệp, thiếu việc làm, nhất là ở nông thôn do giảm lao động nông nghiệp, một bộ phận dân số chuyển đến các địa phương khác để tìm kiếm cơ hội việc làm; biến đổi khí hậu và những thay đổi môi trường..., đặt ra nhiều thách thức về vấn đề tạo việc làm và thu nhập ổn định cho người dân. Một bộ phận không nhỏ những người lao động trong khu vực phi chính thức không có việc làm ổn định, thu nhập thấp, bấp bênh, không có hợp đồng lao động, môi trường lao động và phúc lợi lao động chưa được quan tâm. Do vậy, từng bước chính thức hóa khu vực việc làm phi chính thức là một chiến lược dài hạn.

Cho đến nay, hầu hết những người làm việc trong khu vực phi chính thức chưa được tiếp cận với bảo hiểm xã hội, mà chủ yếu dựa vào lưới bảo hiểm xã hội truyền thống là gia đình, họ hàng. Trong khi đó, quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đã và đang

phá vỡ lưới bảo hiểm xã hội truyền thống này, đặt ra thách thức cho những người cần được hỗ trợ khi họ gặp khó khăn. Xây dựng hệ thống bảo hiểm xã hội cho mọi người là một mục tiêu lâu dài cần những nỗ lực lớn hơn.

Các rủi ro khó lường hơn trong nền kinh tế thị trường hội nhập sâu và biến đổi khí hậu, ô nhiễm môi trường làm xuất hiện những nhóm yếu thế mới, luôn chiếm một tỷ lệ nhất định trong dân số. Xây dựng các chính sách bảo trợ xã hội đối với nhóm dân số có sinh kế chủ yếu dựa vào tự nhiên và thiếu các nguồn lực này nhằm bảo đảm sự phát triển đồng đều, giảm bất bình đẳng xã hội.

Tiếp cận đầy đủ các dịch vụ xã hội cơ bản là vấn đề đặc biệt quan trọng trong chính sách an sinh xã hội nhằm hướng đến mục tiêu công bằng xã hội. Cần nhanh chóng loại bỏ những rào cản liên quan đến các thủ tục hành chính để các nhóm yếu thế, như người di cư, người nghèo, người nhận các trợ giúp xã hội có thể dễ dàng tiếp cận các dịch vụ cơ bản một cách công bằng. Cần tập trung các nguồn lực an sinh xã hội vào các vấn đề cụ thể sau:

Đối với vấn đề việc làm, đảm bảo thu nhập tối thiểu và giảm nghèo: Cần đầu tư mở rộng việc làm nông nghiệp theo hướng phát triển những ngành thâm dụng lao động

nông nghiệp thay vì chỉ tập trung trồng lúa để tạo ra giá trị gia tăng cao, nhưng quan trọng hơn là chuyển dịch sang các ngành phi nông nghiệp, trong đó một tỷ trọng lớn làm việc ở khu vực nông thôn thông qua công nghiệp hóa nông thôn, trong đó có các hoạt động làm tăng giá trị sản phẩm nông nghiệp ngoài công đoạn sản xuất chính.

Mở rộng các chính sách an sinh xã hội từ khu vực chính thức sang khu vực phi chính thức về cơ bản hiện vẫn chưa được bao phủ.

La động di cư làm việc trong các ngành công nghiệp thâm dụng lao động sẽ khó tiếp tục việc làm sau 40 tuổi do không phù hợp với cường độ lao động cao. Do vậy, cần phải tìm kiếm các chiến lược đào tạo nghề hiệu quả hơn so với hiện nay và đầu tư cho các dự án tạo việc làm ở nông thôn.

Hướng đến thu nhập tối thiểu bằng mức sống tối thiểu, vì hiện nay thu nhập tối thiểu thấp, không thể nuôi những người phụ thuộc trong gia đình.

Khuyến khích khu vực tư nhân tham gia vào việc trợ cấp cho các dự án tạo việc làm mới, các hoạt động hỗ trợ nghiên cứu, cứu trợ xã hội,... bằng cách miễn đóng thuế các khoản này như thông lệ trên thế giới.

Đối với vấn đề bảo hiểm xã hội: Áp dụng các chế định và

chế tài cần thiết để phát triển bảo hiểm xã hội trong khu vực lao động phi chính thức có quan hệ lao động. Nhà nước hỗ trợ một phần đối với việc mua bảo hiểm xã hội tự nguyện trong khu vực phi chính thức, kể cả lao động không có quan hệ lao động và lao động nông nghiệp để hướng đến việc xây dựng hệ thống bảo hiểm xã hội hiện đại, bù đắp cho xu hướng giảm lưới an sinh xã hội truyền thống dựa vào gia đình, dòng họ, cộng đồng.

Đối với vấn đề bảo trợ xã hội: Cân bố trí các nguồn lực cần thiết để đối phó với xu hướng lão hóa dân số gia tăng và các rủi ro khó lường, không kiểm soát được do thị trường, biến đổi khí hậu và ô nhiễm môi trường. Thúc đẩy hơn nữa sự tham gia của khu vực tư nhân trong việc hình thành các *nguồn quỹ ngoài nhà nước* cho mục đích bảo trợ xã hội.

Đối với vấn đề các dịch vụ cơ bản: Xóa bỏ các rào cản tiếp cận dịch vụ xã hội cơ bản do lạm dụng hộ khẩu. Áp dụng ngang giá cho các dịch vụ xã hội cơ bản mà không phân biệt tình trạng hộ khẩu. Xây dựng ngành lão khoa từ trạm y tế xã trở lên để ứng phó chủ động và hiệu quả với xu hướng lão hóa dân số gắn liền với các bệnh mãn tính và chi phí điều trị, chăm sóc cao hơn, tương tự như đối với chương trình sức khỏe bà mẹ và trẻ em mà

chúng ta đã rất thành công cho đến nay.

Không đầu tư dàn trải cho tất cả trạm y tế ở những nơi có điều kiện thuận lợi, như gần bệnh viện, kinh tế phát triển, vì người dân có thể sử dụng các bệnh viện và các cơ sở khám chữa bệnh tư nhân, nhưng cần tập trung nguồn lực để đầu tư cho những vùng sâu, vùng xa, vùng dân tộc thiểu số, nghèo, đặc biệt là nguồn nhân lực y tế có trình độ chuyên môn, vì những người này ít có cơ hội và ít nguồn lực để tìm kiếm các cơ sở y tế thay thế. Xây dựng các chương trình tổng thể đối với người lao động di cư được lồng ghép vào trong các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, các chính sách an sinh xã hội và các chính sách phát triển khác

Thúc đẩy các hoạt động truyền thông, đa dạng hóa các hình thức, kênh truyền thông để tăng khả năng tiếp cận thông tin của người dân, nhất là những người làm việc trong khu vực phi chính thức, những người di cư và những nhóm yếu thế khác. Chính thức hóa, mô hình hóa và nhân rộng các thực hành tốt về hỗ trợ tiếp cận an sinh xã hội cho người dân, đặc biệt là các nhóm yếu thế, dễ bị tổn thương của các tổ chức xã hội, đoàn thể trong nước, các tổ chức quốc tế, có tham khảo và học tập các bài học trên thế giới. ■