



Toà soạn : Số 2 Đinh Lễ, Hoàn Kiếm, Hà Nội
Telephone : 84-4-38 240601
Fax : 84-4-38 269733
Email : bantin.ilssa@gmail.com
Website : www.ilssa.org.vn

NỘI DUNG

Tổng Biên tập:
TS. NGUYỄN THỊ LAN HƯƠNG

Phó Tổng Biên tập:
TS. NGUYỄN BÁ NGỌC

Trưởng ban Biên tập:
Ths. THÁI PHÚC THÀNH

Ủy viên ban Biên tập:
TS. NGUYỄN QUANG HUỀ
Ths. LƯU QUANG TUẤN
Ths. NGUYỄN THỊ LAN

Trình bày:
CN. ĐỖ LAN ANH
CN. VÕ XUÂN HẰNG

I. Nghiên cứu, trao đổi

- 1. Chiến lược An sinh xã hội Việt Nam thời kỳ 2011-2020 - TS. Nguyễn Thị Lan Hương** tr.3
- 2. An sinh xã hội trong chiến lược Phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2011-2020 - TS. Nguyễn Hữu Dũng** tr.6
- 3. Thiết chế xã hội và các thiết chế trong hệ thống an sinh xã hội - Ths. Nguyễn Thị Vĩnh Hà** tr.12
- 4. Mô hình An sinh xã hội ở Việt Nam trong tương lai Ths. Bùi Xuân Dự** tr.19
- 5. Các loại hình thất nghiệp: Nguyên nhân và giải pháp TS. Nguyễn Bá Ngọc** tr.25
- 6. Đánh giá một số chính sách thị trường lao động chủ động hỗ trợ nhóm lao động yếu thế Ths. Nguyễn Trung Hưng** tr.30
- 7. Một số ý kiến về mô hình quản lý Bảo hiểm xã hội Việt Nam - CN. Nguyễn Bích Ngọc** tr.37
- 8. Chế độ hưu trí bổ sung - Kinh nghiệm quốc tế và khả năng áp dụng ở Việt Nam Ths. Bùi Xuân Dự & Ths. Đặng Đỗ Quyên** tr.44
- 9. Tình hình thực hiện chính sách ưu đãi xã hội trong những năm qua Ths. Tạ Văn Thiều & Ths. Đặng Đỗ Quyên** tr.51
- 10. Một số vấn đề về định hướng chiến lược giảm nghèo giai đoạn 2011-2020 - Ngô Trường Thi** tr.57
- 11. Chính sách trợ giúp xã hội đối với người khuyết tật nhìn nhận trên góc độ hộ gia đình Ths. Nguyễn Ngọc Toản & Nguyễn Bao Cường** tr.64

II. Giới thiệu sách mới tr.70

Chế bản điện tử tại Viện Khoa học
Lao động và Xã hội



Office : No. 2 Dinh Le Street, Hoan Kiem District, Hanoi

Telephone : 84-4-38 240601

Fax : 84-4-38 269733

Email : bantin.ilssa@gmail.com

Website : www.ilssa.org.vn

CONTENT

Editor in Chief:
Dr. NGUYEN THI LAN HUONG

Deputy Editor in Chief:
Dr. NGUYEN BA NGOC

Head of editorial board:
M.A. THAI PHUC THANH

Members of editorial board:
Dr. NGUYEN QUANG HUE
M.A. LUU QUANG TUAN
M.A. NGUYEN THI LAN

Designer:
B.A. DO LAN ANH
B.A. VO XUAN HANG

Desktop publishing at Institute of
Labour Science and Social Affairs

I. Research exchange

1. Vietnam's Social security strategy in 2011-2020 *pg.3*
Dr. Nguyen Thi Lan Huong
 2. Social security in the framework of Socio-economic development strategy in 2011-2020 *pg.6*
Dr. Nguyen Huu Dzung
 3. Social and other institutions in a social security system *pg.12*
M.A. Nguyen Thi Vinh Ha
 4. Vietnam's social security model in the future *pg.19*
M.A. Bui Xuan Du
 5. Forms of unemployment: Causes and solutions *pg.25*
Dr. Nguyen Ba Ngoc
 6. Evaluation of selected active labor market policies for the group of disadvantaged workers *pg.30*
M.A. Nguyen Trung Hung
 7. Some opinions on the management model for social insurance in Vietnam *pg.37*
B.A. Nguyen Bich Ngoc
 8. Supplementary pension regime - International experience and applicable potential in Vietnam *pg.44*
M.A. Bui Xuan Du & M.A. Dang Do Quyen
 9. Implementation situation of preferential treatment policies over the past years *pg.51*
M.A. Ta Van Thieu & M.A. Dang Do Quyen
 10. Some issues on the guidelines for poverty reduction strategy in 2011-2020 - *pg.57*
Ngo Truong Thi
 11. Social assistance policies for the handicapped from households' viewpoint *pg.64*
M.A. Nguyen Ngoc Toan & Nguyen Bao Cuong
- ### *II. Book introduction*
- pg.70*

CHIẾN LƯỢC AN SINH XÃ HỘI VIỆT NAM THỜI KỲ 2011-2020

TS. Nguyễn Thị Lan Hương
Viện trưởng
Viện Khoa học Lao động và Xã hội

An sinh xã hội (ASXH) thể hiện quyền cơ bản của con người và là công cụ để xây dựng một xã hội hài hòa, văn minh và không có sự loại trừ. ASXH có nguyên tắc cơ bản là đảm bảo sự đoàn kết, chia sẻ và tương trợ cộng đồng đối với các rủi ro trong đời sống, do vậy có tác dụng thúc đẩy sự đồng thuận, bình đẳng và công bằng xã hội. Bên cạnh đó, hệ thống ASXH thông qua tác động tích cực của các chính sách chăm sóc sức khỏe, an toàn thu nhập và các dịch vụ xã hội, sẽ nâng cao năng suất lao động, hỗ trợ chuyển đổi cơ cấu lao động nói riêng và toàn bộ quá trình phát triển kinh tế nói chung.

Ưu điểm của hệ thống ASXH Việt Nam trong thời gian qua là đã hỗ trợ đắc lực cho người nghèo, người yếu thế và nhiều đối tượng khác. Các chính sách ASXH từng bước được mở rộng về phạm vi, đối tượng và mức hưởng. Các chính sách hỗ trợ ngày càng nhận được sự ủng hộ, tham gia của cá nhân, cộng đồng dựa trên tinh thần đoàn kết, chia sẻ và tương trợ.

Tuy nhiên, hệ thống ASXH Việt Nam chưa phát triển đồng bộ và tương xứng với thành tựu phát triển kinh tế, cụ thể: mức độ bao phủ thực tế còn thấp, khả năng tiếp cận của nhiều nhóm đối tượng đối với một số chính sách, chương trình còn hạn chế, các chính sách bất cập, thiếu đồng bộ, thiếu sự liên kết, chưa huy động nguồn lực và chưa bảo đảm tính bền vững.

Chiến lược ASXH giai đoạn 2011-2020” là một bộ phận cấu thành của “Chiến lược tổng thể phát triển kinh tế-xã hội của Việt Nam giai đoạn 2011-2020”, với mục tiêu là đến năm 2020 Việt Nam cơ bản trở thành một nước công nghiệp, hiện đại và xếp vào nhóm nước có mức thu nhập trung bình, thể hiện nhất quán chủ trương của Đảng “...*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*” (Văn kiện Đại hội X) và thực hiện quan điểm “*từng bước mở rộng và cải thiện hệ thống an sinh xã hội để đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu đa dạng của mọi tầng lớp nhân dân trong xã hội, nhất là nhóm đối tượng chính sách, đối tượng nghèo*” (Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ VI).

* Bài viết đã đăng tại Tạp chí Lao động và Xã hội số 359 (từ 15-31/5/2009)

1. Phương pháp tiếp cận và nguyên tắc của ASXH

Trong chiến lược này, ASXH được tiếp cận trên cơ sở AN SINH CỦA NGƯỜI DÂN. An sinh xã hội là sự bảo đảm mà xã hội cung cấp cho mọi thành viên trong xã hội thông qua việc thực thi hệ thống các cơ chế, chính sách và biện pháp can thiệp trước các nguy cơ, *rủi ro* có thể dẫn đến suy giảm hoặc mất đi nguồn sinh kế. Hệ thống ASXH gồm các cơ chế, chính sách, giải pháp nhiều tầng, nấc nhằm bảo vệ cho mọi thành viên trong xã hội không bị rơi vào tình trạng bần cùng hoá bởi tác động tiêu cực của các loại *rủi ro*.

Hệ thống ASXH của Việt Nam trong thời kỳ tới có bốn nguyên tắc sau đây:

Thứ nhất là nguyên tắc quyền. Nguyên tắc này yêu cầu mọi người dân có quyền an sinh và tiếp cận hệ thống ASXH. Đây là yêu cầu cơ bản hướng đến tiến bộ xã hội và công bằng trong phân phối và hưởng thụ các thành quả phát triển kinh tế và phúc lợi xã hội theo hướng phân bổ ngày càng bình đẳng hơn, ít sự loại trừ.

Thứ hai là nguyên tắc chia sẻ. Nguyên tắc này yêu cầu sự gắn bó, đoàn kết, liên kết, tương trợ, bù đắp giữa các cá nhân, các nhóm trong xã hội và nhà nước. Nó nhấn mạnh vai trò của sự tương trợ trong nội bộ và giữa các nhóm xã hội. Theo đó, hệ thống ASXH hướng đến đảm bảo nhu cầu *tối thiểu* thông qua việc tổng hợp và tái phân phối nguồn lực.

Thứ ba là nguyên tắc công bằng và bền vững. Nguyên tắc này yêu cầu về lâu dài,

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 tư là nguyên tắc tăng cường trách nhiệm các chủ thể. Nguyên tắc này yêu cầu việc khuyến khích các thành phần trong xã hội tham gia xây dựng và thực hiện chính sách ASXH; thúc đẩy các nỗ lực của bản thân người dân, gia đình, cộng đồng trong việc bảo đảm ASXH; giảm thiểu sự lệ thuộc vào nhà nước theo hướng nhà nước chỉ cung cấp những hỗ trợ bổ sung và không thay thế nỗ lực của cá nhân.

2. Để bảo đảm hệ thống ASXH được phát triển phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta, năm quan điểm cần quán triệt gồm:

Một là, phát triển hệ thống ASXH phù hợp với nền kinh tế định hướng XHCN, các chính sách xã hội phải đặt **ngang tầm** với các chính sách phát triển kinh tế và gắn với các chương trình phát triển kinh tế-xã hội, tạo động lực tăng trưởng kinh tế, thực hiện công bằng xã hội vì mục tiêu phát triển con người, phát huy tối đa nguồn lực con người.

Hai là, xây dựng và thực hiện hệ thống chính sách ASXH **hoàn chỉnh**, toàn dân, có khả năng tiếp cận, bao phủ toàn bộ người dân (tiếp cận phổ thông); lấy các giá trị và **quyền** cơ bản của con người làm cơ sở, đảm bảo người dân không bị sống dưới mức *tối thiểu*; có khả năng liên thông, chống đỡ thành công trước *rủi ro*;

bền vững với cơ chế, chính sách phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế, xã hội của đất nước.

Ba là, phát triển hệ thống ASXH có trọng tâm, trong đó đặc biệt chú ý đến người dân nông thôn, người dân tộc thiểu số, người bị tác động bởi cải cách kinh tế và xã hội (lao động di cư, người mất đất, bị tác động bởi khủng hoảng, người có công, trẻ em, người già, người tàn tật...) là một trong những nhóm đối tượng ưu tiên của hệ thống.

Bốn là, nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong việc tổ chức thực hiện ASXH, đồng thời mở rộng sự tham gia của các đối tác xã hội vào việc thực hiện chính sách ASXH; có cơ chế thu hút sự tham gia của các khu vực tư nhân vào cung cấp dịch vụ trong lĩnh vực ASXH (**xã hội hóa**). Phát huy vai trò và trách nhiệm của các chủ thể, của nhà nước và xã hội dân sự trong việc thực hiện các mục tiêu ASXH.

Năm là, phát triển các chính sách ASXH với nội dung, cách tiếp cận và chuẩn mực mang tính **hội nhập** quốc tế; huy động sự liên kết **liên kết, hợp tác** khu vực và quốc tế thực hiện chính sách ASXH đối với người lao động trong bối cảnh di chuyển lao động quốc tế ngày càng mạnh mẽ.

3. Mục tiêu phát triển của hệ thống ASXH

Mục tiêu tổng quát: Đến năm 2020,

phát triển được hệ thống ASXH mang tính toàn dân, toàn diện, bền vững, phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, bảo đảm mức sống tối thiểu trở lên đối với đối tượng ASXH.

Các mục tiêu cụ thể

Chính sách thị trường lao động có khả năng đáp ứng, hỗ trợ kịp thời các đối tượng yếu thế và người lao động tham gia vào thị trường lao động, tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản;

Phát triển hệ thống BHXH tiên tiến, với hình thức và đối tượng tham gia ngày càng được mở rộng, quỹ BHXH được bảo đảm an toàn và phát triển, mức hưởng không ngừng cải thiện;

Hệ thống BHYT bao phủ toàn dân. Chính phủ có các chương trình hỗ trợ người nghèo, người yếu thế, người dân vùng sâu, vùng xa đối với các dịch vụ chăm sóc y tế;

Đảm bảo mức sống tối thiểu của mọi người dân và mức sống trung bình của các đối tượng ưu đãi xã hội trên mức sống trung bình của xã hội, tăng cường khả năng tiếp cận của các đối tượng đến các dịch vụ xã hội;

Hệ thống trợ giúp xã hội ngày càng được mở rộng, bảo đảm cho các đối tượng có cuộc sống ổn định, hoà nhập tốt hơn vào cộng đồng và tự vươn lên./.

AN SINH XÃ HỘI TRONG CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI THỜI KỲ 2011- 2020

TS. Nguyễn Hữu Dũng
Trợ lý Bộ trưởng

1. Vị trí, vai trò của an sinh xã hội trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2011 - 2020

An sinh xã hội là sự đảm bảo của xã hội cho các thành viên của mình được an toàn trong các trường hợp rủi ro xã hội dẫn đến bị giảm hoặc mất thu nhập hoặc phải tăng chi phí đột xuất thông qua các tầng (các lưới) khác nhau để duy trì cuộc sống ít nhất ở mức cơ bản, tối thiểu, không một ai bị gạt ra bên lề xã hội (bị lọt xuống lưới cuối cùng của hệ thống an sinh xã hội).

An sinh xã hội dựa trên những nguyên tắc cơ bản là phổ cập (xuất phát từ quyền con người); đoàn kết, chia sẻ cộng đồng; nâng cao trách nhiệm cá nhân và đảm bảo công bằng xã hội. Phát triển hệ thống an sinh xã hội cho mọi người đủ sức chống đỡ (phòng ngừa, giảm thiểu và khắc phục) các “*rủi ro xã hội*” không chỉ là mối quan tâm của mỗi quốc gia mà còn là của cả cộng đồng quốc tế, là một trong những chỉ báo quan trọng của một xã hội phát triển. Trong thời đại ngày nay, khi mà xã hội càng phát triển thì nhu cầu đáp ứng về ASXH càng tăng. Đó là nhu cầu nội tại, khách quan và cơ bản của con người trong phát triển, cũng quan trọng không kém các nhu cầu cơ bản khác như ăn, mặc, đi lại, giao tiếp, học hành... Tại hội nghị trụ bị về “ An sinh xã hội ASEAN”, từ ngày 28-29/6/2001 ở Singapore, các chuyên gia đã

đưa ra một quan niệm mở rộng về ASXH, bao gồm:

- Chính sách thị trường lao động (chủ động và thụ động): Tạo cơ hội việc làm; phát triển kỹ năng nghề nghiệp; tìm kiếm việc làm (thông tin, tư vấn, giới thiệu việc làm...); đào tạo lại để chuyển đổi nghề nghiệp; hỗ trợ tự tạo việc làm...;

- Hệ thống BHXH và tiết kiệm: Bảo hiểm tai nạn công nghiệp, y tế, người già, thất nghiệp... Đó là hệ thống có sự tham gia đóng góp của các bên tạo nguồn dự trữ để sử dụng cho các trường hợp lúc tuổi già, ốm đau, thai sản, chết, tàn tật, bệnh nghề nghiệp, thất nghiệp...;

- Trợ giúp xã hội và dịch vụ xã hội: Đó là loại phúc lợi xã hội trích từ thuế;

Những năm gần đây, khi tình hình kinh tế thế giới có nhiều biến động, nhất là khủng hoảng và suy thoái kinh tế (khu vực hoặc toàn cầu), quốc tế đưa thêm vào hệ thống ASXH các chương trình lưới an toàn xã hội (Social Safety net programs), có tính tạm thời để xử lý các tình huống bức xúc khi rủi ro xã hội xảy ra (rõ nhất là các gói kích cầu cứu nền kinh tế và đảm bảo ASXH của các nước hiện nay).

Như vậy, trong thời đại ngày nay, an sinh xã hội là một trong những trụ cột và bộ phận cấu thành quan trọng nhất của chiến lược phát triển kinh tế- xã hội quốc

gia. Nhận thức được vấn đề này Đảng và Nhà nước ta luôn quan tâm đến xây dựng hệ thống ASXH phù hợp với yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập, được thể hiện trong các văn kiện Đại hội Đảng và các Nghị quyết của Ban chấp hành trung ương. Nghị quyết Đại hội IX của Đảng nhấn mạnh phải *khẩn trương mở rộng hệ thống bảo hiểm xã hội và ASXH, đảm bảo an toàn cho cuộc sống mọi thành viên cộng đồng, bao gồm bảo hiểm xã hội đối với người lao động thuộc các thành phần kinh tế, cứu trợ xã hội đối với những người gặp rủi ro bất hạnh...*; Đại hội X của Đảng đề ra chủ trương: *“Xây dựng hệ thống ASXH đa dạng, phát triển mạnh hệ thống BHXH, BHYT, tiến tới BHYT toàn dân”*. Tiếp đó, đề án trình Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành Trung ương (Khóa X) về tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN đã cụ thể hoá: *“Từng bước mở rộng và hoàn thiện hệ thống ASXH để đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu đa dạng của mọi tầng lớp nhân dân trong xã hội, nhất là nhóm đối tượng chính sách, đối tượng nghèo”*. Đặc biệt, Nghị quyết hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành Trung ương (khóa X) về nông nghiệp, nông dân, nông thôn lần đầu tiên đã đề ra chủ trương *“xây dựng hệ thống an sinh xã hội ở nông thôn”* và Nghị quyết số 24/2008/NQ-CP ngày 28-10-2008 của Chính phủ về chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành Trung ương (khóa X) về nông nghiệp, nông dân, nông thôn đã chỉ đạo xây dựng đề án *“Hệ thống an sinh xã hội với dân cư nông thôn, dân cư vùng nông thôn khó khăn, vùng dân tộc, miền núi”*.

2. Những thành tựu và tồn tại của hệ thống ASXH hội hiện nay

Chủ trương của Đảng về xây dựng và phát triển hệ thống ASXH đã từng bước được thể chế hoá thành cơ chế, chính sách và luật pháp phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, tạo hành lang pháp lý cho các chủ thể tham gia và hệ thống ASXH vận hành được trôi chảy, thông suốt, bao gồm: thị trường lao động, bảo hiểm xã hội, ưu đãi người có công và bảo trợ xã hội. Cùng với nó là hệ thống cung cấp dịch vụ ASXH công lập hình thành và phát triển theo sự phát triển của đối tượng tham gia và thụ hưởng (các cơ sở dạy nghề; trung tâm tư vấn, giới thiệu việc làm; các cơ sở chăm sóc người có công và đối tượng bảo trợ xã hội...).

Mặc dù nước ta còn nghèo, ngân sách Nhà nước còn nhiều khó khăn, nhưng đầu tư của Nhà nước cho lĩnh vực ASXH khá lớn và ngày càng tăng, chiếm khoảng 26%-28% tổng chi ngân sách Nhà nước hàng năm; đồng thời mở rộng sự tham gia đóng góp, chia sẻ cộng đồng theo tinh thần xã hội hoá cũng rất lớn, chiếm khoảng 25%-30% tổng chi cho ASXH, nhất là về ưu đãi người có công, trợ giúp xã hội...

Đối tượng được tiếp cận và hưởng lợi từ hệ thống ASXH ngày càng mở rộng và tăng lên, chất lượng cung cấp dịch vụ ASXH từng bước được nâng cao.

Bảo hiểm xã hội là một trong những chính sách cơ bản và trụ cột của hệ thống ASXH đang được phát triển và hoàn thiện, phạm vi đối tượng được mở rộng. Luật BHXH quy định đến 1.1.2008 thực hiện BHXH tự nguyện và đến 1.1.2009 thực hiện BH thất nghiệp, đến năm 2008 có 8,527

triệu người tham gia BHXH bắt buộc, chiếm gần 18% tổng lực lượng lao động.

Cùng với thực hiện tốt chính sách ưu đãi người có công của Nhà nước, sự quan tâm của cộng đồng, sự nỗ lực vươn lên của đối tượng chính sách, đời sống người có công đã được ổn định và cải thiện đáng kể. Trong 3 năm qua, chi trả đầy đủ, kịp thời trợ cấp ưu đãi thường xuyên cho gần 1,5 triệu người có công; chi trả trợ cấp một lần cho trên 630 ngàn người hoạt động kháng chiến, thanh niên xung phong, người giúp đỡ cách mạng; sửa chữa trên 3.000 công trình ghi công liệt sĩ; phong trào đền ơn đáp nghĩa liên tục phát triển sâu rộng, 3 năm vận động quyên góp trên 560 tỷ đồng vào quỹ đền ơn đáp nghĩa, xây mới tặng trên 26.500 nhà, sửa chữa, nâng cấp trên 42.000 nhà tình nghĩa; 85% hộ gia đình chính sách người có công có mức sống bằng hoặc cao hơn mức sống trung bình dân cư nơi cư trú; 87% số xã, phường trong cả nước làm tốt công tác thương binh, liệt sĩ, người có công.

Hàng năm, cứu trợ đột xuất cho từ 1-1,5 triệu người gặp rủi ro do thiên tai, mất mùa... ổn định sản xuất và đời sống, giảm thiểu thiệt hại về người và của. Số đối tượng được hưởng trợ cấp xã hội ngày càng tăng, đến năm 2008 có khoảng 900 nghìn người, chiếm khoảng 71,43% so với tổng số người thuộc diện cần trợ giúp xã hội (khoảng 1,26 triệu người) và khoảng 80% so với số đối tượng đã lập hồ sơ đề nghị trợ cấp. Đặc biệt, trong đó, có 3,1 triệu người cao tuổi (chiếm 40% người cao tuổi) đang hưởng lương hưu và trợ cấp xã hội (bao gồm cả trợ cấp ưu đãi người có công); trên 97% trẻ em dưới 6 tuổi được cấp thẻ bảo hiểm y tế, 98% trẻ em được

tiêm chủng phòng chống các bệnh nguy hiểm, tỷ lệ trẻ em suy dinh dưỡng, tử vong hàng năm liên tục giảm.

Kết quả trên đây đã góp phần quan trọng vào thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, thực hiện công bằng, đồng thuận xã hội, ổn định chính trị, củng cố an ninh, quốc phòng, trật tự và an toàn xã hội, kiên trì định hướng XHCN.

Tuy nhiên, hệ thống ASXH hiện hành cũng còn những tồn tại, yếu kém và thách thức lớn:

- Nhìn chung, hệ thống ASXH phát triển chưa đầy đủ, thiếu sự liên kết và hỗ trợ nhau; một số chính sách ASXH hiện hành còn có những bất hợp lý; đặc biệt, các chính sách ASXH mặc dù đã có nhưng người dân, nhất là người nghèo, vùng nông thôn khó khăn, vùng dân tộc, miền núi... khó tiếp cận do không có khả năng tham gia như BHXH tự nguyện, BHYT tự nguyện, các dịch vụ ASXH có thu phí..., trong khi Nhà nước chưa có chính sách đặc thù để hỗ trợ họ. Hệ thống sự nghiệp cung cấp dịch vụ ASXH phát triển chưa tương xứng với nhu cầu của thực tế, chưa chuyển mạnh sang đơn vị tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong cung cấp dịch vụ công ASXH.

- Hệ thống ASXH, nhất là BHXH, chủ yếu mới áp dụng cho khu vực chính thức, làm công ăn lương và độ bao phủ còn thấp, chất lượng cung cấp dịch vụ ASXH chưa đáp ứng yêu cầu của người tham gia và thụ hưởng; 4/5 lực lượng lao động chưa tham gia BHXH bắt buộc; còn tồn đọng những trường hợp người có công chưa được xác nhận, công nhận; tỷ lệ đối tượng cần trợ giúp xã hội nhưng chưa được hưởng trợ cấp xã hội còn cao (46%); ASXH chưa thực sự

vươn tới những đối tượng nông thôn vùng khó khăn, vùng dân tộc, miền núi.

- Mức trợ cấp ASXH còn thấp; nhất là, mức lương hưu bình quân tháng của người về hưu năm 2008 mới đạt khoảng 1,25 triệu đồng, trợ cấp cơ bản ưu đãi người có công chỉ tương đương mức lương tối thiểu chung, mức trợ cấp xã hội chỉ bằng 1/2 chuẩn nghèo... cho nên chỉ đảm bảo cho đối tượng ở mức tối thiểu, và do đó đời sống của họ rất khó khăn.

- Nguồn lực đầu tư cho ASXH của Nhà nước chưa đáp ứng được yêu cầu ngày càng tăng của ASXH; trong khi đó huy động từ cộng đồng cũng còn hạn chế, nhất là ở khu vực nông thôn, vùng nông thôn khó khăn, vùng dân tộc, miền núi.

3. Định hướng phát triển hệ thống ASXH phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng XHCN

Định hướng cơ bản phát triển hệ thống ASXH phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta là từng bước tạo lập và hoàn thiện một hệ thống ASXH đa tầng, linh hoạt và có thể hỗ trợ lẫn nhau, tạo điều kiện để cho mọi người dân đều có cơ hội tiếp cận nhằm phòng ngừa, giảm thiểu và khắc phục rủi ro trong kinh tế thị trường và rủi ro xã hội khác, đảm bảo cho mọi người dân khi bị rủi ro có mức sống tối thiểu, không một ai bị gạt ra bên lề xã hội.

Phát triển hệ thống ASXH dựa trên những nguyên tắc cơ bản là phổ cập (tiếp cận từ quyền con người), bảo đảm cho mọi người đều có quyền tham gia và hưởng lợi; đoàn kết, chia sẻ cộng đồng; công bằng xã hội và nâng cao trách nhiệm cá nhân.

Cấu trúc cơ bản của hệ thống ASXH là:

- Tầng một: *Bảo đảm mức sống tối thiểu của mọi người dân trong xã hội.* Đây là tầng thấp nhất hay là lưới an toàn xã hội cho mọi người; bất cứ ai nằm dưới cái lưới này đều được Nhà nước và cộng đồng trợ giúp để vượt lên trên, không bị lọt lưới. Đây cũng là sàn thấp nhất làm cơ sở để thiết lập các lưới (tầng) ASXH khác không được thấp hơn và ngày càng cao hơn phù hợp với tăng trưởng kinh tế từng thời kỳ.

- Tầng hai: Chính sách thị trường lao động. Tầng này có tính chất phòng ngừa, chủ yếu là hỗ trợ người lao động bị mất việc làm hoặc thất nghiệp thông qua các chính sách thị trường lao động chủ động hoặc thụ động để ổn định cuộc sống ở mức tối thiểu và giúp họ sớm trở lại thị trường lao động (có việc làm).

- Tầng ba: Bảo hiểm xã hội (bắt buộc và tự nguyện), bảo hiểm y tế và các hình thức bảo hiểm khác. Đây là một trong những tầng trụ cột quan trọng nhất của hệ thống ASXH nhằm khắc phục những rủi ro cho mọi người dân, trước hết là người lao động, trong các trường hợp ốm đau, tai nạn, bệnh nghề nghiệp, thất nghiệp, mất khả năng lao động khi về già và chết...

- Tầng bốn: Chính sách ưu đãi người có công với cách mạng. Tầng này là tầng đặc thù ở nước ta nhằm đền ơn, đáp nghĩa đối với sự hy sinh, công lao đặc biệt và cống hiến to lớn của người có công với cách mạng, với đất nước; là trách nhiệm của Nhà nước, của xã hội chăm lo, đảm bảo cho người có công có cuộc sống ổn định và ngày càng được cải thiện.

- Tầng năm: Trợ giúp xã hội (cứu trợ đột xuất và trợ cấp xã hội thường xuyên). Đây là tầng đảm bảo ít nhất ở mức sống tối

thiếu cho các đối tượng thuộc nhóm xã hội yếu thế cần trợ giúp xã hội có cuộc sống ổn định và có điều kiện hoà nhập tốt hơn vào cộng đồng.

Với kết cấu các tầng trên đây của hệ thống ASXH, trong thời kỳ mới của sự phát triển, cần tiếp tục hoàn thiện hệ thống này theo các định hướng cụ thể sau đây:

- Thực hiện chính sách thị trường lao động tích cực, linh hoạt hướng tới việc làm bền vững cho người lao động; hỗ trợ người lao động trong học nghề, chuyển đổi nghề nghiệp hoặc nâng cao kỹ năng nghề và hỗ trợ tự tạo việc làm khi người lao động bị mất việc làm tạm thời (thất nghiệp); hỗ trợ và tạo cơ hội cho người lao động chưa có việc làm di chuyển tìm việc làm, người lao động bị mất việc làm tìm được việc làm trên thị trường lao động; phát triển chương trình/dự án việc làm công để giải quyết việc làm tạm thời cho họ trong khi chờ trở lại tham gia thị trường lao động.

- Xây dựng một hệ thống BHXH hoàn chỉnh và đa dạng, theo nguyên tắc đóng-hưởng (bao gồm BHXH bắt buộc và tự nguyện, BHYT, BH thất nghiệp, BH tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp); khuyến khích các hình thức BH tự nguyện khác, nhất là doanh nghiệp thực hiện bảo hiểm hưu trí theo cơ chế thoả thuận giữa các bên, từng bước cho phép khu vực tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ bảo hiểm hưu trí nhằm mở rộng vững chắc, tiến tới mọi người lao động, mọi công dân có quyền và có cơ hội tham gia; bổ sung, sửa đổi các chế độ BHXH còn bất hợp lý; điều chỉnh lương hưu và trợ cấp BHXH theo cơ chế tạo nguồn độc lập tương đối với chính sách tiền lương, giảm dần phần hỗ trợ từ ngân sách Nhà nước.

- Thực hiện đầy đủ và kịp thời các chính sách ưu đãi người có công với cách mạng; xử lý dứt điểm các trường hợp còn tồn đọng về xác nhận, công nhận người có công; khám lại thương tật đối với thương binh do vết thương tái phát; chính sách trang cấp đặc biệt đối với thương binh nặng, di chuyển mộ liệt sỹ theo nguyện vọng của thân nhân, cơ chế miễn giảm học phí đối với người có công và con người có công; tiếp tục thực hiện cải cách trợ cấp ưu đãi người có công trên cơ sở mức sống trung bình của xã hội đạt được trong từng thời kỳ (theo lộ trình cải cách tiền lương, BHXH và trợ cấp ưu đãi người có công); phát triển hệ thống các hoạt động sự nghiệp, các chương trình, dự án chăm sóc người có công và mở rộng phong trào đền ơn, đáp nghĩa, toàn dân tham gia chăm sóc người có công; quy hoạch đào tạo, bồi dưỡng thế hệ con em người có công tiếp nối sự nghiệp và truyền thống cách mạng của thế hệ cha anh, đóng góp cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ tổ quốc trong thời kỳ mới.

- Chủ động phòng tránh thiên tai, tác động của biến đổi khí hậu đến việc làm và thu nhập của người dân, nhất là ở nông thôn, các vùng thường xuyên bị thiên tai. Đa dạng hoá các loại hình trợ giúp xã hội và cứu trợ xã hội tự nguyện, nhân đạo, chuyển mạnh sang cung cấp dịch vụ TGXH hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận và chăm sóc đối tượng dựa vào cộng đồng; phát triển nghề công tác xã hội, đào tạo đội ngũ cán sự xã hội; sửa đổi, bổ sung chế độ trợ cấp xã hội dựa trên cơ sở tăng mức sống tối thiểu của toàn xã hội; tạo cơ hội và ưu tiên cho các đối tượng TGXH tiếp cận nguồn lực kinh tế (trước hết là

người còn khả năng lao động), dịch vụ công thiết yếu; bình đẳng về giáo dục, đào tạo, dạy nghề, tạo việc làm, chăm sóc sức khoẻ, nhà ở, văn hoá, thông tin... thông qua các chương trình mục tiêu. Thực hiện các quyền trẻ em, đảm bảo cho trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn được bảo vệ; tạo môi trường an toàn, lành mạnh để trẻ em được phát triển toàn diện, ngăn chặn và đẩy lùi các nguy cơ xâm hại trẻ em; phấn đấu đến năm 2010 có 90% trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt được chăm sóc.

Các giải pháp:

Một là, tiếp tục cụ thể hoá và thể chế hoá các chủ trương, quan điểm của Đảng về phát triển hệ thống an sinh xã hội. Trong đó, nghiên cứu xây dựng luật việc làm, luật tiền lương tối thiểu, luật an toàn-vệ sinh lao động; sửa đổi bộ luật lao động, luật BHXH; xây dựng luật người cao tuổi, luật về người tàn tật...; hoàn thiện hệ thống văn bản hướng dẫn thực hiện Luật đã và mới ban hành...

Hai là, tập trung phát triển nguồn nhân lực, đột phá vào dạy nghề nhằm tạo bước chuyển biến mạnh mẽ trong chuyển dịch cơ cấu lao động, nhất là trong nông nghiệp, nông thôn, gắn với giải quyết việc làm và an sinh xã hội; phát triển thị trường lao động thông thoáng, không bị chia cắt về mặt hành chính, nối kết cung- cầu lao động, tạo thuận lợi cho lao động dịch chuyển và có cơ hội tìm việc làm trong các ngành, giữa các vùng, các khu vực trên phạm vi cả nước, cũng như tham gia thị trường lao động khu vực và quốc tế.

Ba là, xây dựng chiến lược 10 năm (2011- 2020) về an sinh xã hội; đồng thời tiếp tục nghiên cứu xây dựng các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2011-2015 về ASXH (việc làm; dạy nghề, kể cả dạy nghề cho nông thôn, nông dân ; giảm nghèo; chăm sóc người cao tuổi; bảo vệ và chăm sóc trẻ em...).

Bốn là, tăng nguồn lực đầu tư từ ngân sách Nhà nước cho an sinh xã hội (thông qua các chương trình mục tiêu); mở rộng xã hội hoá, hình thành các quỹ xã hội và quản lý, sử dụng hiệu quả các quỹ này, đảm bảo công bằng, tránh lãng phí, tiêu cực; tăng cường hợp tác quốc tế đa phương, song phương và phi chính phủ nhằm tranh thủ sự trợ giúp kỹ thuật, trao đổi kinh nghiệm và viện trợ quốc tế cho lĩnh vực an sinh xã hội.

Năm là, tiếp tục đổi mới công tác chỉ đạo, điều hành, đẩy mạnh cải cách hành chính, tăng cường phân cấp, nâng cao trách nhiệm của cấp ủy, của chính quyền địa phương trong quản lý, điều hành và thực hiện các chính sách, chương trình an sinh xã hội; hoàn thiện và đổi mới hoạt động của hệ thống sự nghiệp cung cấp dịch vụ an sinh xã hội theo hướng đơn vị tự chủ, tự chịu trách nhiệm, chuyển mạnh sang cung cấp dịch vụ công; thiết lập hệ thống đánh giá, phân tích, cảnh báo và dự báo tác động của hội nhập, của các yếu tố biến động từ bên ngoài, nhất là khủng hoảng và suy thoái kinh tế thế giới, đến an sinh xã hội; áp dụng công nghệ thông tin vào hoạt động điều hành, quản lý lĩnh vực an sinh xã hội./.

THIẾT CHẾ XÃ HỘI VÀ CÁC THIẾT CHẾ TRONG HỆ THỐNG AN SINH XÃ HỘI

Ths. Nguyễn Thị Vĩnh Hà

**Phòng NC chính sách An sinh xã hội
Viện Khoa học Lao động và Xã hội**

1. Thiết chế xã hội và thiết chế xã hội trong hệ thống ASXH

1.1. Thiết chế xã hội

Thiết chế được hiểu là toàn bộ các quy định chi phối một tổ chức, một đoàn thể.

Từ điển Bách khoa Việt Nam - NXB Từ điển Bách khoa - Hà Nội 2005 có đưa ra định nghĩa về thiết chế xã hội như sau: “Thiết chế xã hội là khái niệm chỉ toàn bộ hệ thống tổ chức và hệ thống giám sát mọi hoạt động xã hội. Nhờ các thiết chế xã hội mà các quan hệ xã hội kết hợp lại với nhau, đảm bảo cho các cộng đồng hoạt động nhịp nhàng”.

Về mặt tổ chức, thiết chế XH là hệ thống các cơ quan quyền lực, các đại diện cho cộng đồng, đảm bảo những hoạt động đáp ứng những nhu cầu khác nhau của cộng đồng và cá nhân. Ngoài việc giám sát của các hệ thống tổ chức, còn có hệ thống giám sát không theo hình thức có tổ chức. Đó là phong tục, tập quán, dư luận, luôn luôn đánh giá và điều chỉnh hành vi của các thành viên trong cộng đồng.

Các thiết chế xã hội có nhiệm vụ đáp ứng các loại nhu cầu khác nhau của cộng đồng và của các thành viên; điều chỉnh hành động của các bộ phận trong cộng đồng và của các thành viên; kết hợp hài hoà các bộ phận, đảm bảo sự ổn định của cộng đồng.

Trên cơ sở vai trò, nhiệm vụ của các thiết chế xã hội, có thể phân chia thành 04 loại hình thiết chế cơ bản:

a. Thiết chế kinh tế: Bao gồm những thiết chế liên quan đến sản xuất và phân phối của cải, điều chỉnh sự lưu thông tiền tệ, tổ chức và phân công lao động xã hội.

b. Thiết chế chính trị: Là những thiết chế như chính phủ, quốc hội, các đảng phái và các tổ chức chính trị...

c. Thiết chế tinh thần: Là những thiết chế liên quan đến các hoạt động văn hoá, nghệ thuật, giáo dục, khoa học, tôn giáo.

d. Thiết chế giao tiếp công cộng: Bao gồm tất cả những khuôn mẫu và phương thức hành vi trong sự giao tiếp công cộng. Các mối quan hệ xã hội giữa người với người đều thông qua các thiết chế.

Các thiết chế nói trên có tính độc lập tương đối so với các quan hệ xã hội. Thiết chế thường có tính lạc hậu hơn so với các biến đổi của các quan hệ xã hội. Việc cải biến và thay đổi các thiết chế xã hội liên quan trực tiếp đến quản lý xã hội và các chính sách xã hội. Về thực tiễn, một thiết chế xã hội luôn được hợp thành từ nhiều bộ phận khác nhau mà ta có thể quy thành ba loại bộ phận cơ bản, trong đó:

a. Bộ phận thứ nhất thuộc về yếu tố cơ sở vật chất: Bộ phận này thực hiện chức năng hữu hình, là cơ sở, thiết bị vật chất

nhằm phục vụ mục đích, là điểm tập trung đại diện cho thiết chế;

b. Bộ phận thứ hai thuộc về yếu tố tài chính. Đây là nguồn lực tài chính cho phép duy trì hoạt động của thiết chế;

c. Bộ phận thứ ba cấu thành thiết chế và thực hiện chức năng vô hình yếu tố nhân lực. Đó là những con người sử dụng các thiết bị vật chất và nguồn lực tài chính của thiết chế để thực hiện các hoạt động của thiết chế.

Tuỳ vào mục đích hoạt động của thiết chế mà mỗi bộ phận cấu thành này sẽ mang những giá trị khác nhau. Các bộ phận này có quan hệ chặt chẽ với nhau, bổ sung cho nhau và không thể bị triệt tiêu.

1.2. Thiết chế xã hội trong hệ thống an sinh xã hội (ASXH)

Phát triển hệ thống ASXH là tạo ra một lưới an toàn gồm nhiều tầng cho mọi thành viên trong cộng đồng trong trường hợp bị giảm hoặc bị mất thu nhập hoặc phải tăng chi phí đột xuất do nhiều nguyên nhân khác nhau - gọi là những “rủi ro xã hội”. Đây là hệ thống chính sách xã hội lớn nhằm phòng ngừa và giúp những đối tượng trong xã hội phòng ngừa tránh khỏi những rủi ro, giảm và vượt qua, khắc phục rủi ro góp phần, ổn định phát triển kinh tế xã hội, xoá đói giảm nghèo và thực hiện công bằng xã hội.

1.2.1. Khái niệm về an sinh xã hội

ASXH có nội dung rất rộng và ngày càng được hoàn thiện trong quá trình phát triển của nhận thức và thực tiễn xã hội trên toàn thế giới. Hiện nay do cách tiếp cận khác nhau nên vẫn còn nhiều khái niệm khác nhau về ASXH:

- Theo Hiệp hội an sinh quốc tế [ISSA] quan niệm ASXH giống như là sự phối kết hợp các hợp phần của chính sách công, có thể điều chỉnh đáp ứng nhu cầu của những người công nhân, các công dân trong bối cảnh toàn cầu với sự thay đổi về kinh tế, xã hội, nhân khẩu học. Những vấn đề mà ISSA quan tâm nhiều là chăm sóc sức khoẻ thông qua bảo hiểm y tế; hệ thống BHXH, chăm sóc tuổi già; phòng chống tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp; trợ giúp xã hội.

- Khái niệm ASXH được ILO đưa ra trong công ước số 102 như sau: ASXH là sự bảo vệ mà mỗi xã hội dành cho các thành viên của mình thông qua một số biện pháp của nhà nước cung cấp chăm sóc y tế, trợ giúp gia đình có con nhằm chống lại sự túng quẫn khi thu nhập của những công dân đó bị ngừng hoặc bị giảm đáng kể do ốm đau, sinh đẻ, tai nạn lao động, thất nghiệp, tuổi già hoặc chết.

- Theo tác giả B.R.Compton - Nhập môn ASXH và Công tác xã hội, 1980: “ASXH là một thiết chế bao gồm các chính sách và luật pháp được các tổ chức tự nguyện hay tổ chức Nhà nước thực thi nhằm cung ứng các dịch vụ xã hội, tiền và quyền lợi khác (về y tế, giáo dục, nhà ở,...) cho các cá nhân, gia đình, nhóm xã hội do họ không nhận được từ gia đình hay thị trường, nhằm mục đích phòng ngừa, giảm nhẹ hay đóng góp vào việc giải quyết các vấn đề xã hội, cải thiện trực tiếp cuộc sống cho cá nhân, nhóm, cộng đồng”.

- Theo J.M.Romanyshyn, ASXH: Từ bác ái đến công bằng, 1971: ASXH là các hình thức can thiệp vào xã hội với mối quan tâm trực tiếp và cơ bản là phát huy ASXH cho cá nhân và cho toàn xã hội. ASXH gồm các biện pháp và quá trình liên

quan đến việc giải quyết và phòng ngừa các vấn đề xã hội, sự phát triển tài nguyên nhân lực và cải tiến chất lượng sống. Điều này bao gồm các dịch vụ xã hội cho cá nhân, gia đình và những nỗ lực củng cố và cải tiến các thiết chế xã hội.

- Theo H. Beveridge nhà kinh tế học và xã hội học người Anh: ASXH là sự đảm bảo về việc làm khi người ta còn sức làm việc và bảo đảm một lợi tức khi người ta không còn làm việc nữa.

Ở Việt Nam do thuật ngữ ASXH được dịch ra từ nhiều ngôn ngữ khác nhau nên có nhiều tên gọi khác nhau như: ASXH, Bảo trợ xã hội, An toàn xã hội, Bảo đảm xã hội... Do đó nội dung của các cụm từ này cũng khác nhau. Một số nhà nghiên cứu đưa ra những nội dung của ASXH:

- ASXH là sự bảo đảm thu nhập và một số điều kiện sinh sống thiết yếu khác cho người lao động và gia đình khi họ bị giảm hoặc mất thu nhập vì bị giảm hoặc mất khả năng lao động hoặc mất việc làm, cho những người già cô đơn, trẻ em mồ côi, người tàn tật, những người nghèo đói và những người bị thiên tai, dịch họa...

- Hoặc bảo đảm xã hội (Bảo trợ xã hội, ASXH, an toàn xã hội) là sự bảo vệ của xã hội đối với công dân thông qua các biện pháp công cộng nhằm giúp họ khắc phục những khó khăn về kinh tế và xã hội (do bị ngừng hoặc giảm thu nhập từ nguyên nhân ốm đau, thai sản tai nạn lao động, thất nghiệp, tàn tật, người già cô đơn, trẻ em mồ côi...), đồng thời đảm bảo và chăm sóc y tế và trợ cấp cho các gia đình đông con (Từ điển bách khoa VN toàn tập, Hà nội, 1995). Khái niệm này đồng nhất với khái niệm ASXH của ILO đã được công bố.

1.2.2. Các thiết chế trong hệ thống ASXH

Có thể thấy rằng hệ thống ASXH được hiểu là một trong số các loại thiết chế xã hội (có thể coi đó là **thiết chế an sinh xã hội**) nhằm đảm bảo cho một xã hội vận hành an toàn, lành mạnh và phát triển, đồng thời bảo đảm an sinh cho cá nhân, gia đình và toàn thể cộng đồng.

Hiện nay, hệ thống ASXH ở nước ta bao gồm các lĩnh vực (bộ phận) BHXH, BHYT, ưu đãi xã hội (trợ giúp xã hội đặc biệt), bảo trợ xã hội, dịch vụ xã hội, XĐGN và phát triển thị trường lao động. Tương ứng với mỗi bộ phận cấu thành hệ thống ASXH nêu trên là một loại hình thiết chế phù hợp. Mỗi thiết chế này có chức năng riêng, nguyên tắc hoạt

hội trước những rủi ro của cuộc sống.

Theo quan điểm về thiết chế xã hội nêu trên, thiết chế trong hệ thống ASXH cũng phải bao gồm yếu tố cơ sở vật chất, yếu tố tài chính và yếu tố con người. Cả ba yếu tố cơ bản này cùng thực hiện nhiệm vụ ASXH. Ba yếu tố này có sự bổ trợ và đan xen lẫn nhau trong quá trình vận hành của hệ thống ASXH.

- Yếu tố thứ nhất là cơ sở vật chất. Đó là những trụ sở, uỷ ban, công sở ... nhằm phục vụ mục đích là điểm tập trung đại diện cho một hoặc nhiều thiết chế của hệ thống ASXH. Nhờ chức năng hữu hình này ta biết đây là

tượng thụ hưởng lợi ích của thiết chế này.

- Yếu tố thứ hai là nguồn lực tài chính. Thông qua chức năng của yếu tố thứ nhất, ta nhận ra nguồn lực tài chính này sẽ được sử dụng vào mục đích gì? được đóng góp từ những nguồn nào?...

- Yếu tố thứ ba là con người. Con người trong thiết chế của hệ thống ASXH sẽ thực hiện việc xây dựng và thực thi chính sách ASXH; sử dụng các nguồn lực về cơ sở vật chất, tài chính nói trên nhằm duy trì sự tồn tại và phát triển của hệ thống ASXH. Trong đó:

(i) *Về chính sách*: gồm hệ thống các chế độ chính sách thuộc ASXH, xác định đối tượng tham gia, đối tượng điều chỉnh với những tiêu chí cụ thể và cơ chế xác định đối tượng; xác định các chế độ thụ hưởng và những điều kiện ràng buộc; trách nhiệm của các bộ, ngành, địa phương trong việc thực hiện chính sách.

(ii) *Về tài chính*: xác định cơ chế tạo nguồn tài chính (đóng góp của những người tham gia, của người sử dụng lao động, của Nhà nước), cơ chế quản lý, sử dụng nguồn tài chính, cơ chế chi trả. Tuy nhiên, cũng có hợp phần của hệ thống ASXH có nguồn tài chính hoàn toàn do Ngân sách Nhà nước cung cấp như bảo trợ xã hội, trợ cấp đặc biệt (Ưu đãi xã hội).

(iii) *Về tổ chức bộ máy và cán bộ*: Thiết lập hệ thống tổ chức quản lý với đội ngũ cán bộ chuyên nghiệp để thực hiện các chính sách của hệ thống ASXH; có thể thiết lập hệ thống tổ chức độc lập cho từng hợp phần nhưng cũng có thể sử dụng bộ máy chính quyền hiện có để thực hiện, tùy điều kiện cụ thể của các quốc gia.

2. Vai trò của các thiết chế trong hệ thống ASXH

Các thiết chế trong hệ thống ASXH có thể vận hành tốt khi 3 yếu tố cơ bản (cơ sở vật chất, tài chính, nguồn lực con người) của các thiết chế được đảm bảo. Mỗi thiết chế

viên xã hội.

2.1. Vai trò của thiết chế BHXH

Thiết chế BHXH thực hiện chế độ BHXH theo 03 loại hình: BHXH bắt buộc, BHXH tự nguyện và BH thất nghiệp, từ đó nó quy định đối tượng tham gia, đối tượng điều chỉnh, đó là: Nhà nước, người sử dụng lao động và người lao động. Theo đó, thiết chế BHXH quy định vai trò của từng đối tượng:

- Nhà nước tham gia với tư cách là người bảo trợ cho các hoạt động BHXH như: ban hành các đạo luật về BHXH; xây dựng chế độ, chính sách, văn bản pháp quy để thực hiện pháp luật BHXH; thực hiện sự bảo trợ tư pháp, tạo ra sự công bằng, bình đẳng trong quá trình thực hiện BHXH, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của các bên tham gia BHXH; giám sát các hoạt động BHXH và giải quyết các tranh chấp và xử lý vi phạm pháp luật BHXH của các bên liên quan... Tóm lại, Nhà nước tham gia vào thiết chế BHXH với tư cách trọng tài để quản lý và điều hành hoạt động của thiết chế BHXH.

- Người sử dụng lao động tham gia thiết chế BHXH bằng cách đóng góp tài chính hàng tháng bằng 15% tổng quỹ lương

nhằm duy trì hoạt động của thiết chế BHXH.

- Người lao động trong quá trình tham gia vào hoạt động của thiết chế BHXH đóng góp hàng tháng 5% tiền lương của mình nhằm đảm bảo một cuộc sống an toàn khi về hưu hoặc khi gặp phải những biến cố bất ngờ khiến bản thân bị suy giảm hoặc mất khả năng lao động.

Như vậy, thiết chế BHXH có vai trò đảm bảo an toàn và quyền lợi cho người lao động trước những rủi ro của cuộc sống; bảo đảm quyền lợi cho người sử dụng lao động khi có tranh chấp lao động; và bảo đảm sự phát triển ổn định cho xã hội nhằm thực hiện một xã hội an sinh.

2.2. Vai trò của thiết chế BHYT

Thiết chế BHYT có vai trò tạo điều kiện cho mọi người dân được chăm sóc sức khỏe. Đối tượng thuộc diện điều chỉnh của thiết chế BHYT là Nhà nước, người sử dụng lao động và người dân. Do vậy, cùng với thiết chế BHXH, thiết chế BHYT tạo thêm một mạng lưới an toàn bảo vệ sức khỏe cộng đồng, góp phần thực hiện ASXH. Hiện tại, thiết chế BHYT duy trì 02 loại hình BHYT: BHYT bắt buộc và BHYT tự nguyện. Đối tượng của BHYT bắt buộc là toàn bộ người lao động có hợp đồng lao động từ 03 tháng trở lên, lực lượng vũ trang. Đối tượng của BHYT tự nguyện là tất cả công dân không thuộc diện quy định nằm trong đối tượng của BHYT bắt buộc, có nhu cầu sử dụng BHYT.

2.3. Vai trò của thiết chế ưu đãi xã hội - Trợ giúp xã hội đặc biệt

2.4. Vai trò của thiết chế bảo trợ xã hội

thương.

2.5. Vai trò của thiết chế dịch vụ xã hội

Thiết chế dịch vụ xã hội nhằm đảm bảo các nội dung cơ bản như: dạy nghề - việc làm; xuất khẩu lao động; các dịch vụ trong lĩnh vực ưu đãi người có công, BHYT, BHXH, BHXH, XĐGN,... Trong số các dịch vụ xã hội cơ bản mà thiết chế dịch vụ

xã hội đảm nhận có những dịch vụ thuộc phạm vi điều chỉnh của thiết chế thị trường lao động như: dạy nghề, hỗ trợ người lao động tìm việc làm...; có những dịch vụ thuộc phạm vi điều chỉnh của thiết chế BHXH, của BHXH, của trợ giúp XH. Điều đó cho thấy thiết chế dịch vụ xã hội đóng vai trò là yếu tố bao trùm nên các thiết chế khác của hệ thống ASXH khi nó bao hàm cả chính sách chủ động phòng ngừa rủi ro (chính sách thị trường lao động tích cực), chính sách khắc phục và giảm thiểu rủi ro (chính sách BHXH, BHYT và BH thất nghiệp) và chính sách trợ giúp những đối tượng yếu thế.

2.6. Vai trò của thiết chế xoá đói giảm nghèo

XĐGN có ý nghĩa quan trọng đảm bảo công bằng xã hội và tăng trưởng bền vững. Vì vậy, XĐGN là một trong những thiết chế cơ bản trong hệ thống ASXH, góp phần tăng cường tính chủ động phòng ngừa rủi ro và tạo cơ hội cho nhóm yếu thế.

2.7. Vai trò của thiết chế thị trường lao động tích cực

Thiết chế thị trường lao động tích cực được thể hiện thông qua các chính sách, chương trình như đào tạo nghề và đào tạo lại; hỗ trợ tìm việc làm và tự tạo việc làm. Các chính sách thị trường lao động chủ động trong hệ thống chính sách thị trường lao động với những mục đích chủ yếu gồm: bảo đảm và tạo điều kiện thuận lợi cho việc linh hoạt thị trường lao động, qua đó bảo đảm việc làm, giảm thất nghiệp; phòng ngừa từ xa, giảm thiểu rủi ro cho người lao động; giảm thiểu các xung đột trong quan hệ lao động.... Trong bối cảnh suy thoái kinh tế, cần phát triển mạnh các

biện pháp: tăng cường xúc tiến tạo việc làm, duy trì và ổn định việc làm, hỗ trợ tìm việc và đào tạo người lao động và thông tin giới thiệu việc làm.

3. Cơ cấu tổ chức, nguyên tắc vận hành và mối quan hệ giữa các thiết chế trong hệ thống ASXH

3.1. Cơ cấu tổ chức của các thiết chế trong hệ thống ASXH

Để phát huy được vai trò, chức năng mà thiết chế đảm nhiệm, mỗi thiết chế trong hệ thống ASXH cần được thiết lập theo hệ thống dọc từ trung ương đến địa phương, từ nhà nước đến doanh nghiệp và cộng đồng trên nền tảng huy động nguồn lực của các bên tham gia: Nhà nước, cộng đồng và đối tượng. Trong đó mỗi chủ thể tham gia đều giữ một vai trò nhất định.

Mỗi thiết chế trong hệ thống ASXH đều được nhiều cơ quan chức năng của Nhà nước tham gia quản lý như thiết chế XĐGN, thiết chế dịch vụ xã hội cơ bản hay thiết chế BHXH... Tuy nhiên, hoạt động quản lý của các cơ quan chủ quản được phân định rạch ròi đảm bảo cho các thiết chế của hệ thống ASXH được vận hành nhịp nhàng và đồng bộ.

3.2. Nguyên tắc vận hành của các thiết chế trong hệ thống ASXH

Mỗi thiết chế trong hệ thống sẽ vận hành có hiệu quả khi thiết chế đó được thực hiện theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa mang bản sắc dân tộc và tính nhân văn, thể hiện qua các nguyên tắc:

- Nguyên tắc rõ ràng trong quản lý: mỗi cơ quan chức năng tham gia vào hoạt động quản lý các thiết chế trong hệ thống ASXH

đảm nhận một khâu hoạt động của thiết chế và phối hợp với các cơ quan quản lý Nhà nước khác nhằm duy trì sự hoạt động ổn định của thiết chế.

- Nguyên tắc thị trường: Thể hiện rõ nhất trong thiết chế thị trường lao động tích cực nhằm điều tiết quan hệ lao động, cung – cầu lao động... tạo sự phát triển lành mạnh cho xã hội và chủ động giảm thiểu rủi ro cho người lao động.

- Nguyên tắc có đóng – có hưởng: Thể hiện trong các thiết chế BHXH, BHYT, theo đó mỗi thành viên tham gia đóng - hưởng các chế độ quy định trong thiết chế.

- Nguyên tắc nhân văn: Thể hiện trong thiết chế trợ giúp xã hội, bảo trợ xã hội và XĐGN nhằm trợ giúp cho những đối tượng yếu thế của xã hội vượt qua khó khăn và có cơ hội tái hòa nhập cộng đồng.

- Nguyên tắc đền ơn đáp nghĩa: Thể hiện trong thiết chế ưu đãi xã hội nhằm đền ơn, đáp nghĩa người có công với cách mạng thể hiện truyền thống, đạo lý uống nước nhớ nguồn của dân tộc Việt Nam.

Các nguyên tắc trên được vận hành linh hoạt trong các thiết chế của hệ thống ASXH.

3.3. Mối quan hệ giữa các thiết chế trong hệ thống ASXH

Các thiết chế trong hệ thống ASXH trong quá trình thực hiện chức năng nhằm duy trì và phát triển một xã hội an sinh đã tạo lên một mạng lưới an sinh gồm nhiều tầng đan xen nhau, trong đó tầng đầu tiên được gọi là chủ động phòng ngừa (thiết chế thị trường lao động tích cực), tầng thứ hai là khắc phục và giảm thiểu rủi ro (thiết chế BHXH, BHYT) và tầng thứ ba là trợ giúp nhằm tránh cho những đối tượng yếu thế lọt qua hai tầng trên không bị bần cùng hóa (thiết chế trợ giúp xã hội). Mối quan hệ giữa các thiết chế trong hệ thống ASXH được thiết lập trên nền tảng vai trò mà thiết chế đảm nhận tương ứng với đối tượng

đến trong cuộc sống, để không một ai bị gạt ra bên lề xã hội./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Từ điển Bách khoa Việt Nam, NXB Từ điển Bách khoa, Hà Nội, 2005;
- Từ điển bách khoa VN toàn tập, Hà Nội, 1995;
- Nhập môn ASXH và Công tác xã hội, B.R.Compton, 1980;
- Từ bác ái đến công bằng, J.M.Romanyshyn, ASXH, 1971.

MÔ HÌNH AN SINH XÃ HỘI Ở VIỆT NAM TRONG TƯƠNG LAI

Ths. Bùi Xuân Dục

**Phòng NC chính sách An sinh xã hội
Viện Khoa học Lao động và Xã hội**

An sinh xã hội (ASXH) có vị trí đặc biệt quan trọng trong tổng thể chiến lược phát triển kinh tế-xã hội của một quốc gia. Hệ thống chính sách ASXH với các nguyên tắc, cơ chế là sự thể hiện rõ ràng đường lối, chủ trương mà nhà nước đó theo đuổi. Vì vậy, việc lựa chọn chủ thuyết hay mô hình ASXH là nội dung rất cần được luận bàn một cách thấu đáo khi đặt vấn đề xây dựng, phát triển hệ thống ASXH.

Trước bối cảnh Đảng và Nhà nước ta đang xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội giai đoạn 2011-2020, trong đó có nội dung chiến lược về ASXH, câu hỏi về mô hình ASXH ở Việt Nam trong tương lai phải được đặt ra như một chủ đề quan tâm hàng đầu. Với tinh thần đó, bài viết này giới thiệu một số nội dung và trường phái cơ bản về ASXH nhằm cung cấp cơ sở, đề dẫn cho các trao đổi và lựa chọn mô hình ASXH thích hợp đối với Việt Nam.

1. Nội dung cơ bản về ASXH

Bản chất ASXH là sự bảo đảm mà xã hội cung cấp cho các thành viên trong xã hội thông qua việc thực thi hệ thống các cơ chế, chính sách và can thiệp trước các nguy cơ, rủi ro có thể dẫn đến suy giảm hoặc mất đi nguồn thu nhập của họ. Do đó, mặc dù các quan điểm, chủ thuyết khác nhau về ASXH nhưng nội dung chung là việc phát triển các chiến lược phòng ngừa, giảm thiểu và khắc phục rủi ro.

Với cách tiếp cận như vậy, hệ thống ASXH gồm các nhóm chiến lược can thiệp sau đây:

- Thứ nhất là các chiến lược can thiệp mang tính chất phòng ngừa rủi ro

Đây được coi là nhóm chiến lược đầu tiên của hệ thống ASXH. Chức năng của nhóm chiến lược này nhằm tạo điều kiện giúp cho người dân phát huy được tiềm năng, có đủ năng lực vật chất cần thiết để đối phó một cách tốt nhất với rủi ro, hạn chế rủi ro và tự bảo vệ mình trước rủi ro. Nội dung chủ yếu của hợp phần này là các chính sách, chương trình thị trường lao động chủ động, bao gồm chính sách hỗ trợ đối tượng nguy cơ không có khả năng hoà nhập thị trường lao động được đào tạo nghề; hỗ trợ người tìm việc, tạo việc làm (việc làm đàng hoàng) hoặc đào tạo nâng cao kỹ năng cho người lao động.

- Thứ hai là các chiến lược can thiệp mang tính chất giảm thiểu rủi ro

Đây được coi là nhóm can thiệp thứ hai của hệ thống ASXH có vị trí đặc biệt quan trọng trong hệ thống ASXH. Nội dung quan trọng nhất của nhóm chiến lược này là việc thiết lập các chính sách, cơ chế dựa vào cách tiếp cận và hành vi chủ động đối phó rủi ro của người lao động mà cụ thể là phát triển các chế độ bảo hiểm xã hội (BHXH) như BHXH chế độ hưu trí, tử tuất, bệnh tật, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, bảo hiểm y tế... Việc thực hiện các can thiệp này cần có sự tham gia bảo đảm và quản lý của nhà nước, sự đóng góp, chia sẻ của người tham gia và toàn bộ cộng đồng.

- Thứ ba, các chiến lược can thiệp mang tính chất **khắc phục rủi ro**

Đây được coi là nhóm biện pháp can thiệp cuối cùng của hệ thống ASXH với vai trò hỗ trợ các thành viên xã hội khi họ gặp phải rủi ro mà bản thân họ không tự khắc phục được. Nguyên tắc thiết kế các biện pháp này cũng hướng tới bao phủ toàn dân, nhưng trên thực tế quy mô của nó hẹp hơn nhóm chiến lược giảm thiểu rủi ro và hướng trực tiếp vào những thành viên xã hội đang gặp, gánh chịu rủi ro hoặc gián tiếp chịu hậu quả rủi ro (ví dụ như người thất nghiệp, người thiếu việc làm, người có thu nhập thấp, người cao tuổi, người tàn tật, trẻ em mồ côi, người nghèo...). Các chính sách và giải pháp của nhà nước ở đây có tính trợ cấp, trợ giúp “vô điều kiện” hoặc “có điều kiện”. Bên cạnh hệ thống chính sách, chương trình ở tầm vĩ mô, nhà nước cũng tạo môi trường khuyến khích các hoạt động, sáng kiến của cộng đồng, xã hội.

Nhóm chiến lược can thiệp này còn giữ vai trò tạo sức bật cho các đối tượng tái hoà nhập cộng đồng thông qua các chương trình và chính sách cụ thể. Tuy nhiên, các chính sách hỗ trợ này cũng chỉ là “*phao cứu sinh*” tạm thời với vai trò tạo “*sức bật*” cho các đối tượng tham gia vào các chính sách phòng ngừa, giảm thiểu rủi ro và hoà nhập cộng đồng. Chỉ có một bộ phận nhỏ đối tượng xã hội không còn cách nào khác sẽ phải dựa vào các hỗ trợ, can thiệp này để tồn tại. Thông thường các chính sách và chương trình khắc phục rủi ro ở tầm vĩ mô mang tính chất ngắn hạn hơn là dài hạn. Hệ thống này có tác động rất tốt đến cộng đồng dân cư trong những

trường hợp gặp phải tình huống biến động xấu của nền kinh tế- xã hội, thiên tai trên diện rộng.

Việc thực hiện hệ thống chính sách ASXH nhằm phòng ngừa rủi ro, hạn chế rủi ro, khắc phục rủi ro, bảo đảm an toàn cho các thành viên xã hội khi rủi ro làm giảm nguồn thu nhập hoặc làm mất sinh kế, ảnh hưởng đến việc duy trì mức sống tối thiểu. Vì vậy, hệ thống ASXH có *các vai trò*:

Thứ nhất, ASXH là một trong những trụ cột cơ bản trong hệ thống chính sách xã hội của một quốc gia. Bản chất của mọi nhà nước là bảo vệ các giá trị căn bản mà quốc gia đó hướng đến như độc lập dân tộc, người dân được sống trong tự do, hạnh phúc (nhân phẩm). Một quốc gia mạnh khi nhà nước bảo vệ được các giá trị này, ngược lại các nguy cơ bất ổn chính trị, xã hội nếu người dân thường xuyên không duy trì được mức sống tối thiểu, bị bản cùng hoá nghĩa là giá trị căn bản của quốc gia không được thực hiện. Vì vậy, hệ thống chính sách ASXH nhằm bảo đảm mức sống tối thiểu cho người dân, bảo vệ giá trị cơ bản của quốc gia đóng vai trò là trụ cột quan trọng hàng đầu trong hệ thống chính sách ở mỗi quốc gia và cũng là *chỉ báo* về mức độ phát triển của một xã hội .

Thứ hai, ASXH là giá đỡ đảm bảo thu nhập của người dân thông qua việc áp dụng các cơ chế điều tiết, phân phối lại thu nhập giữa các khu vực kinh tế, các vùng kinh tế và các nhóm dân cư. ASXH giữ gìn sự ổn định về xã hội- kinh tế- chính trị của đất nước, mà quan trọng hàng đầu là ổn định xã hội, giảm phân hoá giàu nghèo, giảm bất bình đẳng giới, tạo nên sự đồng

thuận giữa các giai tầng xã hội, giữa các nhóm xã hội trong quá trình phát triển.

Thứ ba, hệ thống ASXH góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bền vững. Động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh, bền vững là nguồn vốn đầu tư và tiêu dùng xã hội ngày càng được tăng cường trong một môi trường kinh tế-xã hội ổn định. Hệ thống ASXH tốt là một nội dung của phát triển bền vững không chỉ tạo môi trường kinh tế-xã hội an toàn cho người dân mà còn là yếu tố thu hút các nhà đầu tư; Bản thân niềm tin của người dân vào hệ thống ASXH giúp cho nguồn lực nhân rỗi trong dân cư được đưa vào đầu tư, phát triển, khuyến khích tiêu dùng xã hội tăng lên.

2. Các trường phái cơ bản

Với nội hàm ngày càng rộng và đóng vai trò quan trọng trong việc bảo đảm sự ổn định, phát triển kinh tế-chính trị-xã hội của một quốc gia, ASXH không ngừng được hoàn thiện trong quá trình phát triển của nhận thức và thực tiễn xã hội trên thế giới. Việc mở rộng phạm vi, đối tượng và chức năng của ASXH trải qua nhiều giai đoạn phát triển, đặc biệt từ thế kỷ thứ XIX khi nền sản xuất công nghiệp bắt đầu phát triển ở các quốc gia Châu Âu. Cũng từ đó, hệ thống các quan điểm, trường phái của các nhà lý luận và thực hành ASXH phát triển phong phú, tuy nhiên về cơ bản vẫn xoay quanh hai trường phái chính được đề xuất bởi **Otto Von Bismarck** (Đức) và **William Henry Beveridge** (Anh).²

Theo trường phái **Bismarck** (1815-1898), ASXH được thực hiện dựa trên trụ

cột chính là BHXH gắn với yếu tố lao động. Chế độ BHXH được áp dụng bắt buộc với một mức lương cụ thể; mức đóng, mức trả được tính căn cứ vào mức lương và được quản lý bởi đối tác xã hội.

Vào năm 1881, Thủ tướng Đức Otto von Bismarck là người đề xướng thiết kế pháp luật BHXH bắt buộc trên cơ sở các tổ chức tương trợ lẫn nhau đang tồn tại. Văn bản pháp lý đầu tiên là Luật Bảo hiểm Y tế (1883), tiếp theo năm 1884 là Luật Bảo hiểm Tai nạn Lao động với sự tham gia bắt buộc đối với người sử dụng lao động. Năm 1889, Bảo hiểm hưu trí được thông qua trở thành trụ cột chính về ASXH hỗ trợ người lao động và gia đình họ trong các trường hợp không còn khả năng lao động hoặc tử tuất. Nước Đức trở thành quốc gia đầu tiên thực hiện chế độ bảo hiểm xã hội. Bismarck chấp nhận chính sách BHXH không hướng tới lý do nhân đạo nhưng kiểm chế sự bối rối của các quan điểm chính sách xã hội và cộng đồng. Các chính sách này đã giúp duy trì sự ổn định xã hội và di chuyển lao động ở Đức. Mặc dù quan điểm BHXH theo trường phái Bismarck cơ bản không được tài trợ từ nhà nước nhưng các chế độ đối với người già, người tàn tật đã bao gồm một phần trợ cấp và sớm trở nên rõ ràng hơn khi nhà nước đứng ra cam kết nếu BHXH bị mất khả năng thanh toán. Tuy nhiên, nguyên tắc bảo hiểm vẫn là chủ đạo: các quỹ thành phần được phát triển dựa trên đóng góp và cũng chỉ có những thành viên tham gia được hưởng lợi. Hệ thống chính sách ASXH theo trường phái Bismarck mặc dù bị ảnh hưởng bởi cuộc chiến tranh thế giới nhưng vẫn tiếp tục phát triển mang dấu ấn cá nhân và sự mở rộng của loại hình

² Anfred Hannig, 2008, Options for Social Protection Reform in Indonesia (P 14-16)

BHXH theo hướng ngày càng toàn diện. Sự kết nối của một hệ thống ASXH với chính sách toàn dụng nhân công, cơ chế hoạt động dựa trên trách nhiệm thoả thuận chung của đại diện giới chủ và công đoàn (đóng vai trò đối tác xã hội) sau này trở thành nền tảng của nước Đức với mô hình **nhà nước xã hội**.

Ngược lại, trường phái của William Henry Beveridge (1879-1963) cho rằng ASXH phải bao phủ toàn diện, với mức chi trả như nhau và được quản lý tập trung, thống nhất.

William Henry Beveridge lãnh đạo uỷ ban cải cách hệ thống ASXH Anh đã xác lập quan điểm về "một xã hội" trong thời kỳ chiến tranh nêu tại báo cáo về cải cách và tái cấu trúc hệ thống ASXH (1942). Theo quan điểm của Beveridge, các nguyên tắc để cải cách hệ thống cũ là việc thống nhất, phổ cập và toàn diện. Đề xuất cải cách của Beveridge đã được chấp

thuận và trở thành nội dung cơ bản của Luật Bảo hiểm quốc gia (1946). Từ luật này, hệ thống ASXH phổ cập công cộng đã được xây dựng, giúp người lao động đối phó với các "thiếu hụt", gián đoạn về thu nhập do mất việc làm, bệnh tật hoặc già cả. Đề xuất ban đầu của Beveridge không khồng chế thời gian hưởng trợ cấp nhưng Chính phủ không chấp nhận vì cho rằng việc không giới hạn thời gian hưởng lợi sẽ dẫn đến làm gia tăng lạm dụng. Cũng do mức hưởng lợi không quan hệ với mức đóng nên người lao động chỉ đóng với mức tối thiểu, hậu quả là dần dần nguồn quỹ giảm, mức hưởng cũng không còn bảo đảm hỗ trợ cuộc sống hộ gia đình. Cuối cùng, từ ý tưởng rất "hấp dẫn" theo hướng bảo hiểm quốc gia, thực tế hệ thống ASXH hoạt động chủ yếu dựa vào sự tài trợ của nhà nước. Mặc dù vậy, quan điểm của Beveridge thực chất đã trở thành nền tảng cho mô hình **nhà nước phúc lợi**..

| Trường phái So sánh | Otto Von Bismarck Mô hình nhà nước xã hội | William Henry Beveridge Mô hình nhà nước phúc lợi |
|--------------------------------------|--|--|
| Phạm vi | Người lao động | Phổ cập |
| Nguồn | Đóng góp dựa vào thu nhập | Cân bằng và từ thuế |
| Mức hưởng | Dựa vào thu nhập | Mức tối thiểu |
| Tổ chức | Xã hội hóa/ Tư nhân tham gia | Khu vực công cộng |

Cho đến nay, ASXH đã phát triển ở hầu hết các nước trên thế giới với nhiều mô hình khác nhau dựa trên đặc điểm, tình hình kinh tế, xã hội, văn hoá cụ thể của mỗi nước. Về cơ bản không có nhà nước nào phát triển hệ thống ASXH theo nguyên mẫu thuần túy nhưng sự khác nhau

chỉ ở mức độ kết hợp từ hai trường phái mà thôi.

3. Đề xuất mô hình hệ thống ASXH ở Việt Nam

Việc lựa chọn mô hình ASXH cho mỗi quốc gia không thể thoát ly chế độ chính

trị, mô hình nhà nước và cơ chế kinh tế mà quốc gia đó theo đuổi. Đối với Việt Nam, Đảng và nhà nước khẳng định con đường tiến tới xây dựng chủ nghĩa xã hội (XHCN) đồng thời lựa chọn mô hình “Kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa” để thực hiện mục tiêu: “Dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh” mà thực chất là kiểu tổ chức nền kinh tế-xã hội vừa dựa trên nguyên tắc và quy luật của kinh tế thị trường vừa dựa trên những nguyên tắc và bản chất của chủ nghĩa xã hội. Trong quá trình phát triển kinh tế, nhà nước chủ động giải quyết mối quan hệ giữa tăng trưởng với bảo đảm an sinh và công bằng xã hội; coi công bằng xã hội không chỉ là “phương tiện” mà còn là “mục tiêu” của chế độ xã hội XHCN.

Với những đặc điểm đó, mô hình hệ thống ASXH của Việt Nam được đề xuất trong bài viết này là mô hình **phối hợp linh hoạt** vừa có đặc trưng của **nhà nước xã hội** và **nhà nước phúc lợi** và được xây dựng trên cơ sở kết hợp ba nguyên tắc là chia sẻ, công bằng và trách nhiệm.

Nguyên tắc chia sẻ: Nguyên tắc này thể hiện sự gắn bó mật thiết giữa các cá nhân, các nhóm trong xã hội, giữa nhà nước với các nhóm xã hội, nó nhấn mạnh vai trò của sự tương trợ trong nội bộ và giữa các nhóm xã hội. Theo đó hệ thống ASXH hướng đến đảm bảo nhu cầu tối thiểu thông qua việc tổng hợp và tái phân phối nguồn lực.

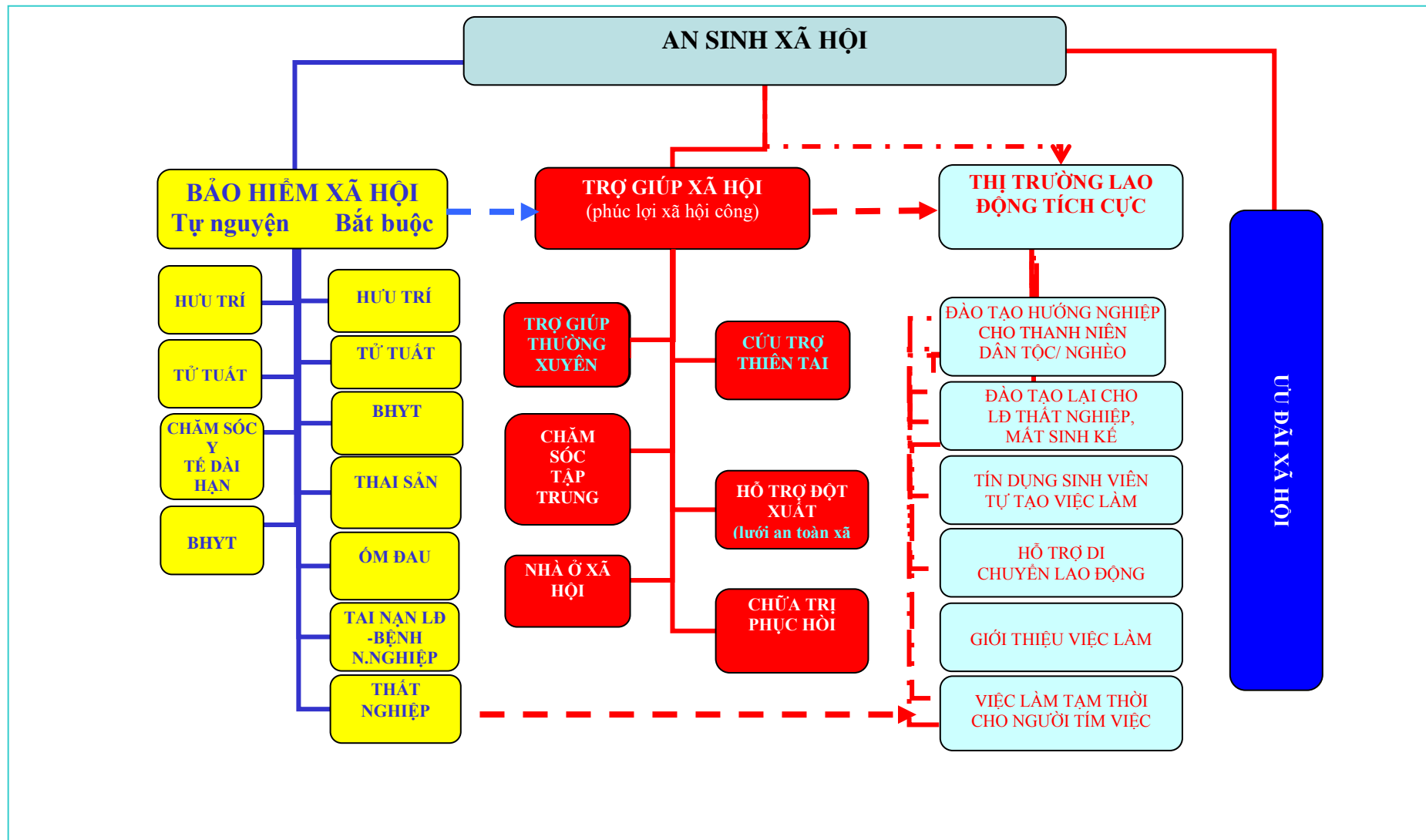
Nguyên tắc công bằng và bền vững: Nguyên tắc này thể hiện mối quan hệ lâu dài giữa trách nhiệm và quyền lợi, giữa đóng góp với hưởng lợi khuyến khích mọi người dân tham gia vào hệ thống, bảo đảm

tính thoả đáng, thích đáng trong từng chính sách, chương trình.

Nguyên tắc tăng cường trách nhiệm của các chủ thể: Nguyên tắc này thể hiện việc khuyến khích các thành phần trong xã hội tham gia xây dựng và thực hiện chính sách ASXH; Thúc đẩy các nỗ lực của bản thân người dân, gia đình, cộng đồng trong việc bảo đảm ASXH; giảm thiểu sự lệ thuộc vào nhà nước theo hướng nhà nước chỉ cung cấp những hỗ trợ bổ sung và không có ý nghĩa thay thế nỗ lực của cá nhân.

Theo mô hình này, nhóm chính sách trợ giúp xã hội sẽ thực hiện theo cơ chế nhà nước tài trợ với mức hỗ trợ tối thiểu, phổ cập và được điều phối mang tính tập trung. Các thành viên là người lao động trong xã hội, trong điều kiện bình thường tham gia vào hệ thống BHXH theo nguyên tắc bắt buộc với mức hưởng gắn với mức đóng, ngoài ra được nhà nước khuyến khích người lao động tham gia vào các chương trình dự phòng rủi ro khác theo phương thức tự nguyện và do khu vực thị trường thực hiện, nhà nước giám sát. Hệ thống được tổ chức thực hiện trên cơ sở kết hợp giữa quản lý tập trung và phân cấp. Mô hình hệ thống ASXH sẽ bao gồm bốn hợp phần chính: (1) Thị trường lao động chủ động, (2) BHXH, (3) Ưu đãi xã hội và (4) Trợ giúp xã hội với các nội dung như trong mô hình hệ thống ASXH được trình bày dưới đây.

Hình 1: Mô hình hệ thống ASXH



CÁC LOẠI HÌNH THẤT NGHIỆP: NGUYÊN NHÂN VÀ GIẢI PHÁP

TS. Nguyễn Bá Ngọc

Phó Viện trưởng

Viện Khoa học Lao động và Xã hội

1. Các loại hình thất nghiệp

Trong các sách báo kinh tế chúng ta thường gặp rất nhiều những tên gọi khác nhau về các loại hình thất nghiệp. Thực tế đó bắt nguồn từ những quan niệm không thống nhất về thất nghiệp hoặc dựa trên những tiêu chuẩn phân loại khác nhau. Chúng ta hay gặp các thuật ngữ : *Thất nghiệp tạm thời, Thất nghiệp tự nhiên, Thất nghiệp tự nguyện, Thất nghiệp không tự nguyện, Thất nghiệp cơ cấu, Thất nghiệp công nghệ, Thất nghiệp mùa vụ, Thất nghiệp hữu hình, Thất nghiệp trá hình, Thất nghiệp ngắn hạn, Thất nghiệp trung hạn, Thất nghiệp dài hạn, Thất nghiệp từng phần (bán thất nghiệp), Thất nghiệp toàn phần, Thất nghiệp chu kỳ, Thất nghiệp nhu cầu, Thất nghiệp kinh niên, Thiếu việc làm hữu hình, Thiếu việc làm vô hình, Thừa lao động, Lao động dôi dư...*

Tuy nhiên nội hàm của những thuật ngữ đã nêu không được phân biệt một cách rõ ràng. Chẳng hạn, thất nghiệp tự nhiên chủ yếu là do thiếu thông tin thị trường lao động và do sự di chuyển của người lao động trên thị trường, như vậy loại hình này gồm một phần là thất nghiệp tạm thời và một phần là thất nghiệp cơ cấu. Đến lượt

minh, một bộ phận của thất nghiệp cơ cấu lại là kết quả của việc không đáp ứng yêu cầu về tay nghề và nghiệp vụ do tiến bộ kỹ thuật đòi hỏi. Ở đây không nói đến khía cạnh thay đổi công nghệ làm giảm nhu cầu lao động mà đề cập đến yêu cầu nâng cao kiến thức, kỹ năng hoặc phải thay đổi một số nghề và nghiệp vụ. Hay là, do không có thông tin đầy đủ về thị trường lao động nhiều người tự nguyện thất nghiệp không đi tìm việc làm, họ mong đợi vào những điều kiện lao động và thu nhập không thực tế ("ảo") trong tương lai, và sự kém hiểu biết đã lấy đi những cơ hội việc làm của họ.

Nhiều tranh luận cũng xảy ra với trường hợp thất nghiệp mùa vụ. Do thất nghiệp mùa vụ liên quan đến tính chất thời vụ và thời gian kéo dài của nó nên cũng được coi là một phần của thất nghiệp cơ cấu. Ngoài ra, đặc điểm của sản xuất nông nghiệp chỉ ra rằng thất nghiệp mùa vụ thường thấy dưới hình thức trá hình. Thất nghiệp trá hình xảy ra khi giảm nhu cầu về lao động không tương ứng với giảm số nơi làm việc. Thất nghiệp trá hình cũng có thể xảy ra khi tuyển quá số lao động nhưng không đạt yêu cầu về tay nghề và khi tuyển những

người không phù hợp về chuyên môn, nghiệp vụ.

Để đỡ phức tạp và có cách hiểu đồng nhất, thuận lợi cho việc xác định nguyên nhân và đề xuất những công cụ, giải pháp thích hợp, chúng tôi đề xuất chia các loại hình thất nghiệp đã nêu thành 3 nhóm : thất nghiệp tạm thời, thất nghiệp cơ cấu và thất nghiệp nhu cầu.

Thất nghiệp tạm thời là tình trạng không có việc làm ngắn hạn do không có đầy đủ thông tin về cung - cầu lao động, hoặc chờ đợi vào những điều kiện lao động và thu nhập không thực tế hoặc liên quan đến sự di chuyển của người lao động giữa các doanh nghiệp, giữa các vùng và lĩnh vực kinh tế.

Thất nghiệp cơ cấu là tình trạng không có việc làm ngắn hạn hoặc dài hạn do không phù hợp về qui mô và cơ cấu cũng như trình độ của cung lao động theo vùng đối với cầu lao động (số chỗ làm việc). Sự không phù hợp có thể là do thay đổi cơ cấu việc làm yêu cầu hoặc do biến đổi từ phía cung của lực lượng lao động.

Ở nước ta thất nghiệp cơ cấu biểu hiện rõ nhất trong những năm khi mà GDP tăng trưởng cao nhưng thất nghiệp giảm không đáng kể, thậm trí còn trầm trọng hơn với một số đối tượng như thanh niên, phụ nữ, người nghèo và với những thành phố lớn.

Thất nghiệp nhu cầu là trình trạng không có việc làm ngắn hạn hoặc dài hạn do giảm tổng cầu về lao động và làm nền kinh tế đình đốn hoặc suy thoái, dẫn đến giảm hoặc không tăng số việc làm.

Thất nghiệp nhu cầu xuất hiện trong những năm đầu của cuộc cải cách kinh tế ở nước ta (1986 - 1991) và gần đây có xu hướng tăng lên do đình đốn, ứ đọng sản phẩm ở một số ngành, lĩnh vực bị ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế thế giới, đồng thời với đó là quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước và dôi dư lao động.

2. Những nguyên nhân gắn với các loại hình thất nghiệp

Hiệu quả can thiệp của Chính phủ vào lĩnh vực lao động - việc làm để đảm bảo an sinh xã hội hoặc tạo điều kiện tăng độ linh hoạt mềm dẻo của thị trường lao động-nhằm mục tiêu việc làm đầy đủ, việc làm bền vững và có hiệu quả - phụ thuộc trước hết vào việc đánh giá đúng những nguyên nhân gây ra từng loại hình thất nghiệp và lựa chọn những công cụ, giải pháp phù hợp.

Trên cơ sở những nghiên cứu về thất nghiệp và tổng hợp ý kiến của nhiều nhà kinh tế trên thế giới ^{(1), (2), (3), (4)} có thể phân loại những nguyên nhân thất nghiệp và đánh giá mức độ ảnh hưởng của chúng đến từng loại hình thất nghiệp theo bảng 1.

Bảng 1. Nguyên nhân gắn với các loại hình thất nghiệp

| Nguyên nhân thất nghiệp | Thất nghiệp tạm thời | Thất nghiệp cơ cấu | Thất nghiệp nhu cầu |
|--|----------------------|--------------------|---------------------|
| * Không có thông tin về tình hình trên thị trường lao động. | +++ | | |
| * Do sự di chuyển của người lao động | +++ | | |
| * Tham gia thị trường lao động lần đầu | +++ | ++ | |
| * Tham gia lại thị trường lao động của những người trước đây tự nguyện thất nghiệp | +++ | ++ | |
| * Lạm phát | ++ | | |
| * Mất đất nông nghiệp do làm KCN, KCX | ++ | ++ | |
| * Tăng quy mô lực lượng lao động | | +++ | |
| * Trình độ đào tạo không phù hợp với yêu cầu làm việc | | +++ | |
| * Cơ cấu nghiệp vụ (nghề) theo vùng về số lượng và chất lượng không phù hợp | | +++ | |
| * Áp dụng công nghệ mới | | +++ | |
| * Thay đổi trong hệ thống giá trị | + | +++ | |
| * Thay đổi cơ cấu dân số | | +++ | |
| * Chính sách tiền lương tối thiểu của Chính phủ | | +++ | +++ |
| * Đình đốn nhu cầu và suy thoái kinh tế | | ++ | +++ |
| * Cơ chế sử dụng lao động trong khu vực nhà nước | | ++ | +++ |
| * Chi phí lao động quá cao | | +++ | +++ |
| * Năng suất lao động thấp | | | +++ |
| * Do tính chất mùa vụ của sản xuất | | +++ | |

(+ : ảnh hưởng ít ; ++ : ảnh hưởng vừa; +++ : ảnh hưởng nhiều)

Trong bảng 1 ta thấy một nguyên nhân có thể gây ra nhiều hơn một loại hình thất nghiệp. Ví dụ, suy thoái kinh tế ảnh hưởng đến toàn bộ nền kinh tế gây ra thất nghiệp nhu cầu nhưng cũng tác động đến một số ngành và lĩnh vực kinh tế gây ra thất nghiệp cơ cấu. Chính sách tiền lương tối thiểu theo hướng cao có thể ảnh hưởng đến việc làm gây ra thất nghiệp cơ cấu, đặc biệt

với những người tham gia thị trường lao động lần đầu và những người chưa có tay nghề hoặc tay nghề thấp; đồng thời làm giảm nhu cầu lao động của một số doanh nghiệp. Cơ chế cứng trong sử dụng lao động tại DNNN gây ra cả thất nghiệp cơ cấu và thất nghiệp nhu cầu vì chi phí lao động quá cao, năng lực cạnh tranh của DNNN thấp.

3. Những công cụ và giải pháp lựa chọn

Bảng 2. giới thiệu những công cụ, giải pháp được lựa chọn để hạn chế thất

nghiệp. Đó là những công cụ cụ thể cho từng loại hình thất nghiệp, chúng góp phần làm giảm và thậm chí ngăn ngừa từng loại hình thất nghiệp xảy ra.

Bảng 2. Những công cụ, giải pháp được sử dụng để hạn chế thất nghiệp

| Nguyên nhân thất nghiệp | Thất nghiệp tạm thời | Thất nghiệp cơ cấu | Thất nghiệp nhu cầu |
|---|----------------------|--------------------|---------------------|
| 1. Những công cụ thuộc chính sách việc làm và chính sách thị trường lao động | | | |
| * Định hướng nghề nghiệp | ++ | ++ | |
| * Tư vấn nghề nghiệp | ++ | ++ | |
| * Giới thiệu việc làm, tổ chức sàn giao dịch việc làm | +++ | | |
| * Phát triển thông tin thị trường lao động | ++ | +++ | |
| * Kéo dài thời gian học nghề và nâng cao trình độ đào tạo trung bình | + | +++ | |
| * Đào tạo và đào tạo lại | | +++ | |
| * Đào tạo và nâng cao năng lực hệ thống quản lý lao động - việc làm | ++ | +++ | ++ |
| * Hỗ trợ DN trong việc tạo điều kiện cho người lao động học tập suốt đời | + | +++ | + |
| * Sử dụng Quỹ Giải quyết việc làm hỗ trợ các DN tuyển dụng lao động là người yếu thế. | | +++ | |
| * Cho vay đối với những lao động phải nghỉ việc do những nguyên nhân từ phía DN | + | ++ | ++ |
| * Cho những người thất nghiệp, người thiếu việc làm vay vốn để tự tạo việc làm | | +++ | ++ |
| * Cho DN vay ưu đãi để mở rộng sản xuất | | ++ | ++ |
| * Đẩy mạnh xuất khẩu lao động | + | +++ | |
| * Lồng ghép các chương trình mục tiêu về việc làm với các chương trình, dự án khác. | + | +++ | +++ |
| * Tổ chức việc làm can thiệp | | + | +++ |
| * Tổ chức việc làm công cộng | | + | +++ |
| * Hoàn thiện luật pháp, cơ chế, chính sách về lao động - việc làm | + | +++ | +++ |

| | | | |
|--|---|-----|-----|
| 2. Những công cụ và giải pháp khác | | | |
| * Quy hoạch phát triển vùng kinh tế, ngành kinh tế | | +++ | +++ |
| * Cải cách DNNN | | ++ | +++ |
| * Ưu tiên khu vực DN vừa và nhỏ | | +++ | +++ |
| * Chính sách đầu tư phát triển kinh tế - xã hội vùng miền núi, biên giới, hải đảo, vùng nông thôn nghèo. | + | ++ | +++ |
| * Chế độ nghỉ hưu linh hoạt | | ++ | ++ |
| * Nghĩa vụ phục vụ quân đội, công an | | +++ | |
| * Chính sách tài chính và tiền tệ | | | +++ |
| * Chính sách tiền lương tối thiểu | | +++ | +++ |
| * Hội nhập kinh tế quốc tế | | +++ | +++ |

Những công cụ và giải pháp đã nêu được tập hợp trong chương trình việc làm quốc gia gồm những chính sách việc làm và chính sách thị trường lao động cùng những chính sách khác nhằm nâng cao chất lượng cung, điều chỉnh cung lao động phù hợp với cầu lao động, đẩy mạnh kết nối

cung - cầu và trực tiếp làm tăng quy mô việc làm hay gián tiếp tạo ra việc làm mới.

Tuy nhiên, việc đánh giá những nguyên nhân, mức độ ảnh hưởng và lựa chọn công cụ đã nêu mới mang tính nghiên cứu, chúng cần được kiểm chứng và đánh giá trong thực tế kinh tế - xã hội./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- (1) Camppl R.Mc Connell, Stanley L.Brue, *Contemporary Labor Economics*, Fourth Edition, Mc Granw-Hill Book Co, 1995.
- (2) Jozef Orczyk, *Những vấn đề về thất nghiệp trong điều kiện chuyển hóa hệ thống kinh tế* (tiếng BaLan), Trường Kinh tế Poznan, Balan,1994.
- (3) Nguyễn Bá Ngọc, *Thị trường lao động ở Việt Nam: hiện tượng và bản chất*, Kỷ yếu Hội nghị Khoa học 50 năm Trường Đại học Bách khoa Hà Nội, Tháng 10/2006.
- (4) TS. Nguyễn Bá Ngọc, *Dịch vụ việc làm trong phát triển kinh doanh ở Việt Nam*, NXB Hà Nội, Hà Nội 2009.

ĐÁNH GIÁ MỘT SỐ CHÍNH SÁCH THỊ TRƯỜNG LAO ĐỘNG CHỦ ĐỘNG HỖ TRỢ NHÓM LAO ĐỘNG YẾU THẾ

Ths. Nguyễn Trung Hưng
Trung tâm Dân số, Lao động, Việc làm
Viện Khoa học Lao động và Xã hội

1. Khái niệm, thuật ngữ

a. Chính sách thị trường lao động chủ động

Chính sách thị trường lao động chủ động bao gồm các biện pháp nhằm làm tăng chất lượng của cung lao động thông qua các hoạt động như đào tạo lại, tăng cầu lao động bằng tạo việc làm trực tiếp và các chương trình có liên quan, làm tăng sự hoà hợp và kết nối giữa người lao động và người sử dụng lao động bằng những trợ giúp trong vấn đề tìm việc. Những biện pháp này giúp khả năng những người chưa có việc làm tìm được việc làm tăng lên và vì vậy giúp họ tăng năng suất lao động và thu nhập (Betcherman và các cộng sự, 2001). Các chương trình hay chính sách lao động tích cực làm tăng khả năng tham gia thị trường lao động của những người lao động chưa có việc làm (thất nghiệp), vì vậy có cả những chính sách tác động bên cung và các chính sách tác động bên cầu. Các chính sách về đào tạo (và đào tạo lại) nghề, cung cấp dịch vụ việc làm, thông tin về việc làm, tăng lương v.v... đều thuộc nhóm các chính sách thị trường lao động chủ động.

b. Nhóm lao động yếu thế

Nhóm lao động yếu thế ở đây được hiểu theo nghĩa là những người mà năng lực cạnh tranh của họ trong cơ hội về việc làm, về đào tạo, về được đối xử công bằng trong đóng góp thấp hơn so với những người khác.

Theo phân loại của pháp luật lao động hiện hành, nhóm lao động yếu thế bao gồm các loại sau: (i) **Lao động nữ**: Lao

động nữ thường bị hạn chế hơn lao động nam về cơ hội tìm kiếm việc làm. Nhiều công ty khi tuyển dụng lao động còn tuyên bố chỉ tuyển lao động nam, không nhận hồ sơ của lao động nữ. Hoặc khi cả nam và nữ có trình độ và kinh nghiệm tương đương nhau cùng là ứng cử viên vào một vị trí làm việc, lao động nam sẽ có nhiều lợi thế xin việc hơn; (ii) **Lao động chưa thành niên và lao động trẻ không có trình độ chuyên môn kỹ thuật**, theo đó, lao động chưa thành niên là người lao động dưới 18 tuổi và lao động trẻ không có trình độ chuyên môn kỹ thuật là những người trong lực lượng lao động có độ tuổi dưới 34 tuổi và chưa được đào tạo chuyên môn kỹ thuật, nghề nghiệp; (iii) **Lao động là người cao tuổi**, là người lao động nam trên 60 tuổi, nữ trên 55 tuổi; (iv) **Lao động là người tàn tật**: là những người mà khả năng lao động bị suy giảm từ 21% trở lên do tàn tật, được Hội đồng giám định y khoa xác nhận.

2. Quy trình đánh giá chính sách

Các bước đánh giá các loại chính sách này có thể được mô tả tóm tắt trong qui trình sau:

Bước 1: Phân tích mục tiêu cơ bản (hay dài hạn) của chính sách/chương trình thị trường lao động. Xác định các mục tiêu cụ thể (hay ngắn hạn) nếu có.

Bước 2: Xây dựng các chỉ tiêu đánh giá cho từng mục tiêu cụ thể. Nói một cách khác, xác định các thước đo cho từng mục tiêu cụ thể này. Các chỉ tiêu đánh giá này bao gồm cả các chỉ tiêu định tính và định lượng.

Bước 3: Phân loại các tác động tích cực và tiêu cực, các hệ quả mong muốn và không mong muốn cụ thể của chương trình/chính sách thị trường lao động trên thực tế từ các chỉ tiêu trên. Đối với các chính sách thị trường lao động chủ động/tích cực, hai chỉ tiêu cơ bản đầu tiên là việc làm (số việc làm tạo ra) và thu nhập. Đối với mỗi chỉ tiêu này lại có hàng loạt các yếu tố tác động tới nó và cần được phân tích tiếp tục ở mức thấp hơn (như số người được tạo việc làm, số người được đào tạo, số người được cung cấp dịch vụ hay thông tin việc làm v.v...). Đối với các chính sách thụ động có thể là các chỉ tiêu về số người được trợ giúp hay hưởng lợi từ chương trình/chính sách, giá trị chi trả của bảo hiểm thất nghiệp, thời gian người thất nghiệp được trả, tác động của bảo hiểm thất nghiệp đến thời gian chờ việc của lao động v.v...

Bước 4: Một so sánh khác giúp đánh giá hiệu quả của chương trình/chính sách thị trường lao động là so sánh hiệu quả (hay lợi ích) xã hội (social benefits) và chi phí của chương trình (Benefit-cost analysis). Tất nhiên ở bước này cần có một số giả định về lợi ích (benefits) của chương trình hay chính sách lao động. Con số về chi phí thì có thể dễ dàng xác định hơn từ thực tế chi tiêu cho chương trình/chính sách thị trường lao động. Một số chỉ tiêu phái sinh khác (ví dụ: chi phí trên đầu học viên được đào tạo, trên một vùng (tỉnh, huyện, xã ...) nào đó v.v...) cũng giúp thêm thông tin để đánh giá chương trình hoặc chính sách. Ngoài ra, xác định chương trình/chính sách có tác động “lan toả” hay không ra các ngành, các lĩnh vực và địa phương khác hay không. Trong bước này, nếu có thể, tách bạch đến mức cao nhất tác động của riêng chương trình đến việc làm, thu nhập hoặc các đối tượng được trợ giúp.

Bước 5: Tổng hợp các kết quả ở các bước trên và rút ra kết luận đánh giá:

Chương trình/chính sách thị trường lao động cụ thể này có hiệu quả hay không về mặt kinh tế và xã hội (có những chương trình không hiệu quả về mặt kinh tế nhưng có ý nghĩa xã hội rất lớn như giúp đỡ người tàn tật hay các đối tượng yếu thế có việc làm và thu nhập v.v...), là một chương trình tốn kém (so với kết quả đạt được) hay là một chương trình/chính sách hữu ích, có tính lan toả và chi phí bình quân thấp³.

Để có thể đánh giá đầy đủ một chính sách thị trường lao động nói chung và chính sách thị trường lao động chủ động nói riêng đòi hỏi phải có được những tư liệu, thông tin và rất nhiều yếu tố đầu vào khác (phương pháp tiếp cận, nguồn lực và kinh phí, con người, thời gian...). Tuy nhiên, do các yếu tố đầu vào phục vụ cho việc đánh giá chính sách thị trường lao động chủ động nói trên chưa đầy đủ nên trong phạm vi của bài viết này, người viết chỉ chủ yếu dừng lại ở mức độ đánh giá sơ bộ về một số chính sách thị trường lao động chủ động dành cho nhóm lao động yếu thế. Việc đánh giá ở đây chủ yếu chỉ giới hạn ở việc nêu lên thực trạng về kết quả thực hiện, những ưu điểm và những tồn tại của việc thực hiện các chính sách đó trong giai đoạn hiện nay và chính sách thị trường lao động chủ động được đánh giá ở đây là một số chính sách đối với đối tượng (i) lao động nữ; (ii) lao động chưa thành niên; (iii) lao động trẻ chưa qua đào tạo; (iv) lao động là người tàn tật.

3. Đánh giá một số chính sách thị trường lao động chủ động hỗ trợ nhóm lao động yếu thế

a. Đối với lao động nữ: Lao động nữ được bình đẳng với lao động nam trong

³ Nguyễn Mạnh Hải và Nguyễn Trung Hưng, Báo cáo chuyên đề đánh giá chính sách thị trường lao động, dự án Tiền lương-Bảo hiểm Xã hội

việc tuyển chọn và sử dụng lao động (Khoản 1, khoản 2 Điều 111 BLLĐ. Ngoài ra, lao động nữ còn được đào tạo nghề dự phòng nhằm giúp họ có thể kiếm được công việc phù hợp khi họ chấm dứt hợp đồng lao động hoặc mất việc làm vì những nguyên nhân khách quan. Lao động nữ đang làm việc trong doanh nghiệp được quyền đề nghị học thêm nghề dự phòng cho mình theo quy định của Nhà nước và nguyện vọng phù hợp với hoàn cảnh, khả năng của từng người. Người lao động nữ có thể học nghề dự phòng theo hình thức nghỉ việc để học liên tục trong một thời gian hoặc vừa học vừa làm trong giờ làm việc. Thời gian học nghề dự phòng vẫn được hưởng các quyền lợi cơ bản như khi làm việc (Theo quy định tại Thông tư 19/BLĐTBXH-TT ngày 12/9/1996).

Có thể nói, các quy định của pháp luật về lao động nữ đã có đóng góp nhất định trong việc bảo vệ lao động nữ trong quan hệ lao động, vì mục tiêu bình đẳng giới. Tuy nhiên, nhìn chung, trên thực tế, vẫn còn một số tồn tại, hạn chế cần được xem xét như: (i) Chưa có bình đẳng thực sự về cơ hội việc làm, sự khác biệt về những đặc điểm tự nhiên và xã hội của lao động nữ cộng thêm một số hạn chế, bất cập khác về nhận thức, pháp luật, cơ chế, chính sách... khiến lao động nữ còn tiếp tục gặp phải những khó khăn khi tìm kiếm việc làm, ký kết hợp đồng lao động; (ii) Các ưu tiên, ưu đãi ít được thực hiện các quy định riêng về lao động nữ chậm được thi hành. Chỉ có một số ít DNNN và DN có vốn đầu tư nước ngoài thực hiện được một vài chế độ, còn lại, hầu hết các DN chưa quan tâm hoặc chưa có điều kiện để thực hiện các quy định về lao động nữ; (iii) Thiếu các điều kiện bảo đảm thực hiện, cách tiếp cận xây dựng một số quy định ưu tiên, ưu đãi đối với lao động nữ chưa thật sự hợp lý. Các ưu tiên đối với lao động nữ vẫn được xây dựng theo hướng

làm cho DN sử dụng nhiều lao động nữ bị thiệt thòi hơn so với sử dụng lao động thông thường khác; (iv) Nhiều quy định ưu đãi, ưu tiên đối với lao động nữ còn thiếu cơ chế, trình tự, thủ tục và các điều kiện bảo đảm thực hiện, làm cho chúng trở thành những tuyên bố chính sách nhiều hơn là những quy phạm pháp lý. Điển hình của các quy định này là miễn giảm thuế đối với DN sử dụng đông lao động nữ, chính sách vay vốn từ quỹ quốc gia giải quyết việc làm, hỗ trợ kinh phí để điều chuyển lao động nữ ra khỏi công việc cấm⁴.

b. Đối với lao động chưa thành niên: Nhằm bảo vệ sức khoẻ của những lao động chưa thành niên, tạo điều kiện để họ phát triển đầy đủ về nhân cách và thể lực, pháp luật lao động có những quy định: (i) các điều kiện lao động có hại, cấm sử dụng lao động chưa thành niên (Thông tư liên tịch số 09/TT-LB ngày 13/4/1995); (ii) đối với người lao động dưới 15 tuổi, còn có thêm những quy định chặt chẽ về điều kiện tuyển dụng lao động và danh mục công việc được phép sử dụng lao động dưới 15 tuổi (điều 120 BLLĐ); (iii) lao động chưa thành niên được ưu tiên về thời gian làm việc (điều 122 BLLĐ); (iv) Chính phủ Việt Nam cũng đã phê chuẩn công ước 182 của tổ chức Lao động Quốc tế (Quyết định của Chủ tịch nước số 169/QĐ-CTN ngày 17 tháng 11 năm 2000) về “Cấm và hành động tức thời để loại bỏ các hình thức lao động trẻ em tồi tệ nhất”. Theo đó, đối với những loại hình công việc có tính chất độc hại sẽ bị cấm đối với trẻ em dưới 18 tuổi như những công việc có liên quan đến hoá chất, nông độ chì hay cả các ion hoá, chất bức xạ.

Tuy nhiên, hiện nay các doanh nghiệp nhỏ và vừa cũng như một số doanh nghiệp

⁴ Linh Giang, “Quyền của lao động nữ-Thực tiễn thi hành và một số giải pháp”

tư nhân, quán hàng nhỏ lại có xu hướng tuyển lao động vị thành niên cho những công việc đơn giản như rửa bát, tuyển làm người giúp việc... để giảm chi phí mà không biết mình đang phạm luật. Điển hình nhất trong việc sử dụng lực lượng lao động vị thành niên là các làng nghề, làng nghề nào ăn nên làm ra thì làng nghề đó tỷ lệ thất học cao và tỷ lệ trẻ em dưới 14 tuổi làm việc như lao động thực thụ càng nhiều⁵.

c. Đối với lao động trẻ không có trình độ chuyên môn kỹ thuật Theo thống kê, hiện tại quy mô lao động trẻ (15-34 tuổi) vào khoảng 20,8 triệu (tập trung chủ yếu gần 70% trong khu vực nông thôn vùng sâu vùng xa). Hàng năm số lượng thanh niên tham gia lực lượng lao động khoảng 200 ngàn người; dự báo đến năm 2010, tổng số lao động thanh niên là 21,45 triệu⁶. Tỷ trọng lao động thanh niên qua đào tạo còn thấp (gần 20%), tỷ lệ thất nghiệp trong lao động thanh niên cao hơn (6,4% năm 2007) so với các nhóm lao động khác và tập trung chủ yếu vào những người không qua đào tạo. Tính ổn định việc làm của nhóm lao động này không cao, rất dễ bị mất việc, đặc biệt trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế đang diễn ra (có đến trên 80% lao động mất việc làm tìm đủ mọi cách để trụ lại các khu công nghiệp, khu đô thị của các thành phố lớn, dù họ không có trình độ kỹ thuật, ngoài sức khỏe⁷.

Trong thời gian qua, Chính phủ cũng đã ban hành và thực hiện một số chương trình, chính sách thị trường lao động tích cực liên quan đến nhóm đối tượng này bao gồm: (i) Chương trình và chính sách đào tạo nghề cho đối tượng là học sinh dân

tộc thiểu số và lao động nông thôn, theo đó, học sinh tốt nghiệp các trường trung học cơ sở dân tộc nội trú và trung học phổ thông dân tộc nội trú được tham gia vào các khóa đào tạo nghề ngắn hạn tại các cơ sở đào tạo nghề công lập và được hưởng những hỗ trợ như miễn học phí và các loại lệ phí thi, tuyển sinh; được hưởng học bổng, trợ cấp xã hội và các chính sách khác như học sinh trung học phổ thông dân tộc nội trú hiện hành...; (ii) Chương trình và chính sách hỗ trợ đào tạo nghề cho lao động nông thôn, theo đó, đối tượng là lao động nông thôn trong độ tuổi lao động chưa qua học nghề, có nhu cầu học nghề, đủ điều kiện xét tuyển vào các khóa học nghề ngắn hạn thì sẽ được nhà nước hỗ trợ về kinh phí đào tạo, kinh phí ăn, ở, đi lại trong thời gian tham gia khóa học và tạo điều kiện thuận lợi để tham gia các khóa học nghề ngắn hạn (các khóa đào tạo nghề dưới 3 tháng và 1 tháng) được tổ chức tại địa phương; (iii) Đề án hỗ trợ dạy nghề và tạo việc làm cho thanh niên, đây là một đề án tổng thể mang tầm quốc gia về hỗ trợ đào tạo nghề và việc làm cho thanh niên với mức tổng kinh phí được đánh giá là lớn nhất từ trước tới nay tập trung vào các mục tiêu nhằm nâng cao nhận thức của thanh niên và toàn xã hội về học nghề, lập nghiệp; tạo bước đột phá về tăng số lượng và nâng cao chất lượng dạy nghề, tạo việc làm cho thanh niên, nhằm phát huy và sử dụng có hiệu quả nguồn lao động, nhất là thanh niên, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập kinh tế quốc tế.

Cho tới thời điểm hiện nay, có thể nói rằng các chương trình, chính sách đã bước đầu đạt được những kết quả đáng khích lệ, cụ thể:

- Về chính sách hỗ trợ đào tạo nghề cho học sinh dân tộc thiểu số: Theo ước tính thì có khoảng 20% học sinh tốt nghiệp các

⁵ Nguyễn Hương-Sử dụng lao động vị thành niên, Diễn đàn doanh nghiệp

⁶ Vụ Lao động Việc làm (Bộ LĐTBXH tháng 4 năm 2007), đề án dạy nghề thanh niên giai đoạn 2008-2015

⁷ Lao động mất việc làm đi về đâu-Vân Thành-Báo điện tử "Tổ quốc" ngày 05/01/2009

trường phổ thông dân tộc nội trú được vào học tại các trường dạy nghề nội trú. Tuy nhiên khung chính sách đối với việc dạy và học nghề cho học sinh, thanh niên dân tộc thiểu số đã được quan tâm nhưng chưa đầy đủ. Thực tế cho thấy, dù chính sách đã được ban hành nhưng mới đáp ứng được khoảng 10-15% nhu cầu học nghề ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số. Đối tượng được thụ hưởng các chính sách trong học nghề mới dừng lại ở các học sinh dân tộc trong các trường phổ thông dân tộc nội trú (khoảng 10% trong tổng số học sinh dân tộc thiểu số). Chưa có chính sách hỗ trợ cho học sinh dân tộc thiểu số học ở các trường đại trà (khoảng 90% trong tổng số học sinh dân tộc thiểu số). Ngoài ra, thanh niên dân tộc thiểu số có nhu cầu học nghề rất lớn nhưng cũng chưa có chính sách ưu đãi, khuyến khích, hỗ trợ cụ thể cho đối tượng này⁸.

- Về chính sách dạy nghề và hỗ trợ việc làm cho lao động nông thôn: Các chính sách dạy nghề và hỗ trợ việc làm được ban hành trong thời gian qua đã góp phần tích cực trong việc chuyển đổi, nâng cao hiệu quả việc làm và chất lượng lao động nông thôn. Trong thời gian qua, Bộ Lao động và Thương binh xã hội đã phối hợp các ban ngành chức năng tuyên truyền, phổ biến 46 bộ chương trình về giảng dạy nghề ngắn hạn, xây dựng 9 giáo trình về tin học, may công nghiệp, nuôi trồng thủy sản nước ngọt, nuôi tôm, chăn nuôi gia súc gia cầm, quản lý sửa chữa điện nông thôn, chọn nhân giống ăn quả, chạm khắc gỗ và mộc dân dụng. Trong 5 năm qua, nguồn lực đầu tư dạy nghề cho lao động nông thôn hiện có nhiều chuyển biến tích cực với mức kinh phí đào tạo nghề từ dự án tăng cường năng lực dạy nghề quốc gia tăng từ 30 tỉ đồng (năm 2004) lên 183 tỉ

đồng năm 2008. Từ 2005 đến nay, chính sách này đã thu được kết quả tốt, riêng hệ thống Trung tâm Dạy nghề của Hội Nông dân Việt Nam đã tổ chức dạy nghề cho 511.559 người. Năm 2008 là năm đầu tiên Trung ương Hội Nông dân Việt Nam phân bổ kinh phí dạy nghề ngắn hạn cho lao động nông thôn với số vốn là 5 tỷ đồng từ Chương trình mục tiêu quốc gia. Nhờ đó, trong 6 tháng đầu năm 2008, các trung tâm đã tổ chức dạy nghề cho 95.500 người, trong đó dạy nghề thường xuyên tại chỗ là 81.235 người, sơ cấp nghề là 13.500 người, phối hợp dạy trung cấp nghề là 265 người. Tuy nhiên, cũng có một thực tế cho thấy là số lao động nông thôn, đặc biệt là lao động nông thôn tại các khu vực bị thu hồi đất nông nghiệp được đào tạo nghề theo chương trình này còn rất ít, Thống kê sơ bộ cho thấy, 60% số hộ bị thu hồi đất chủ yếu sống dựa vào nông nghiệp nhưng chỉ có 13% lao động được hỗ trợ đào tạo nghề⁹.

-Về đề án “Hỗ trợ đào tạo nghề và việc làm cho thanh niên”: Mặc dù tính tới thời điểm hiện tại, việc triển khai đề án mới chỉ trong giai đoạn bắt đầu và do đó cũng khó có thể thống kê, đánh giá được một cách đầy đủ và toàn diện kết quả hoạt động của đề án, song vẫn có thể thấy rằng mặt tích cực của đề án (theo đánh giá của nhiều chuyên gia) là: (i) góp phần làm thay đổi đáng kể nhận thức của thanh niên và xã hội về học nghề và lập nghiệp thông qua việc cải thiện khả năng tiếp cận thông tin của đối tượng tại các trung tâm dịch vụ việc làm và dạy nghề (tỷ lệ thanh niên được tiếp cận thông tin từ hệ thống này trước đây chỉ vào khoảng 20%¹⁰); (ii) Cải thiện và nâng cao chất lượng hoạt động và cung cấp dịch

⁸ Đoàn Thị Kiều Vân, “Dạy nghề cho học sinh dân tộc nội trú”

⁹ Hoàn Anh Thắng, “Chỉ 13% lao động nông thôn thu hồi đất được hỗ trợ đào tạo nghề”

¹⁰ Hanoinet ngày 30-07-2008

vụ của các trung tâm dạy nghề và giới thiệu việc làm cho thanh niên thông qua việc lựa chọn và xây dựng các mô hình trung tâm hoạt động kiểu mẫu (với tiêu chí “3 trong 1”, gắn kết chặt chẽ giữa tư vấn hướng nghiệp, dạy nghề và giới thiệu việc làm). Trước khi đề án được phê duyệt, tỷ lệ các trung tâm dạy nghề-giới thiệu việc làm của Đoàn thanh niên hoạt động không hiệu quả còn khá cao (khoảng 40% trên tổng số 33 trung tâm tại 31 tỉnh/thành phố); (iii) tạo điều kiện thuận lợi cho thanh niên được tiếp cận với nguồn vốn tín dụng ưu đãi trong học nghề và tạo việc làm, theo đó, thanh niên không những được vay vốn với thời gian và lãi suất ưu đãi, mà cơ chế cho vay cũng rất linh hoạt (được vay từ trước khi đến trường, mức vay tuy được quy định nhưng vẫn có thể điều chỉnh, một người có thể có hơn 1 lần được vay. Tuy nhiên, bên cạnh đó đề án dường như vẫn còn (i) thiếu các giải pháp cụ thể, chi tiết để phát triển dạy nghề, tạo việc làm, chưa rõ các giải pháp đối với việc phát triển việc làm cho thanh niên nông thôn; (ii) việc thẩm định cho vay và công tác thu hồi khoản vay (và lãi suất) chưa được đề cập cụ thể và đầy đủ, đặc biệt là các chế tài nhằm kiểm soát rủi ro đối với khoản vay và người vay.

d. Đối với lao động là người tàn tật:
Bộ Luật Lao động được Quốc hội thông qua vào ngày 23/6/1994 đã khẳng định: "Mọi người đều có quyền làm việc, tự do lựa chọn việc làm và nghề nghiệp, học nghề và nâng cao trình độ nghề nghiệp, không bị phân biệt đối xử về giới tính, dân tộc, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo" (Điều 5). Để đảm bảo cho các quyền bình đẳng này được thực hiện đối với người tàn tật, điều 21 Bộ luật lao động quy định: "Cơ sở dạy nghề cho thương binh, bệnh binh, người tàn tật,

người dân tộc thiểu số... được xét giảm, miễn thuế".

Theo Pháp lệnh về người tàn tật (Điều 5) khẳng định "...Hàng năm nhà nước dành một khoản ngân sách và vận động xã hội để trợ giúp người tàn tật phục hồi chức năng, học văn hóa, học nghề...". Đồng thời Pháp lệnh cũng xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức có liên quan đối với người tàn tật và chính sách ưu đãi đối với người tàn tật: (i) Nhà nước, các cơ sở dạy nghề, các tổ chức kinh tế tạo điều kiện thuận lợi cho người tàn tật được lựa chọn nghề, học nghề, tự tạo việc làm, làm việc tại nhà phù hợp với sức khỏe và khả năng lao động của mình; (ii) Người tàn tật học nghề được giảm hoặc miễn học phí, được hưởng trợ cấp xã hội theo quy định của Chính phủ; (iii) Tổ chức, cá nhân thuộc mọi thành phần kinh tế thu nhận người tàn tật vào học nghề, làm việc là tạo việc làm cho người tàn tật được hưởng các chế độ ưu đãi theo quy định của pháp luật lao động" (Điều 18).

Đề hướng dẫn Nghị định 81/CP, ngày 22/11/1995 và Nghị định 116/2004/NĐ-CP, ngày 23/4/2004, Liên Bộ Lao động - Thương binh - xã hội và Bộ Tài chính ban hành Thông tư liên tịch số 19/5/2005, trong đó hướng dẫn cụ thể về chế độ đối với lao động là người tàn tật, chính sách đối với cơ sở dạy nghề dành riêng cho người tàn tật cũng như các cơ sở dạy nghề khác nhận người tàn tật vào học nghề¹¹.

Như vậy, về cơ bản có thể thấy rằng hệ thống khung khổ pháp lý và các chính sách thị trường lao động tích cực đối với nhóm lao động là người tàn tật đã được hình thành và đang dần được hoàn thiện. Kết quả là tình trạng việc làm và đào tạo nghề cho nhóm đối tượng lao động này

¹¹ Nguyễn Thị Mai Phương, "Về dạy nghề cho nhóm đối tượng yếu thế"

đang thay đổi khả quan hơn so với giai đoạn từ 2003 trở về trước. Các nghị định thông tư nói trên (đặc biệt là thông tư số 19 liên bộ Bộ LĐTBXH-BTC-BKHĐT, nghị định 81CP...) đã khắc phục được những vấn đề còn tồn tại của trước đây. Năm 2005, lần đầu tiên Chính phủ đã dành một khoản 11,5 tỷ đồng để đào tạo nghề ngắn hạn cho người tàn tật. Quỹ dạy nghề cho người tàn tật đã bắt đầu được thành lập tại các cấp và các tỉnh/thành phố (khắc phục được tình trạng bế tắc trong hoạt động vì tài chính không có, không ai kiểm soát, giám sát doanh nghiệp đóng tiền cho quỹ), nguồn quỹ đã dần ổn định và không còn bị phụ thuộc vào quá nhiều vào nguồn đóng góp từ ngân sách địa phương hay các nhà hảo tâm. Bên cạnh đó, việc phân định chức năng, nhiệm vụ, vai trò của từng cơ quan đơn vị (có liên quan), đặc biệt là ở địa phương, và các chế tài (khen thưởng, xử phạt) đã trở nên thực sự rõ ràng. Chủ trương “xã hội hóa” đối với công tác đào tạo nghề và hỗ trợ việc làm, giúp người tàn tật tái hòa nhập cộng đồng ngày càng trở nên phong phú, đa dạng (ví dụ như mô hình dạy nghề kiểu mới gắn với tạo việc làm cho người tàn tật của công ty tư nhân Trường Thành ở Đắc Lắc).

Tuy nhiên, cũng cần phải thấy rằng vấn đề áp dụng chính sách, cụ thể là các chính sách về dạy nghề, vào trong đời sống thực tiễn cũng chưa thực sự đạt được kết quả mong muốn, cho tới nay cũng mới chỉ có khoảng 3% trong tổng số 3,5 triệu người tàn tật ở độ tuổi lao động (tương đương 69,2% tổng số người tàn tật) được đào tạo nghề¹².

4. Kết luận

Hệ thống chính sách hiện hành, về cơ bản, đã khá đầy đủ, nhiều chính sách đã

đem lại hiệu quả, đặc biệt là các chính sách tác động tới cung lao động. Thực tế kinh nghiệm trong nước và quốc tế cho thấy tác động vào cung (đặc biệt là đào tạo nghề) là giải pháp quan trọng nhất để giảm thiểu rủi ro cho người lao động yếu thế. Theo báo cáo kết quả nghiên cứu của Tập đoàn Manpower tại Trung Quốc thì đa số người bị thất nghiệp và mất việc làm do tác động của khủng hoảng tài chính tập trung chủ yếu vào 2 nhóm lao động là lao động “trẻ” không có chuyên môn kỹ thuật và lao động cao tuổi.

Trong số các chính sách tác động vào cung, có thể thấy rằng các chính sách dạy nghề đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao chất lượng nguồn nhân lực của lao động nước ta trong thời gian qua. Góp phần đáng kể làm giảm tỷ lệ lao động không qua đào tạo trong tổng lực lượng lao động, nâng cao hiệu quả việc làm cho người lao động và năng suất lao động (kết quả nghiên cứu cho tỷ lệ hoàn trả của lao động qua đào tạo cao hơn rất nhiều so với lao động phổ thông). Tuy nhiên, trong thời gian tới, các chính sách đào tạo nghề cần phải tập trung hơn nữa trong việc thay đổi định hướng và tạo điều kiện cho người học nghề cũng như các cơ sở đào tạo nghề sang đào tạo gắn liền với nhu cầu của thị trường lao động (đào tạo gắn với cầu).

Trong số các chính sách tác động vào cầu, bên cạnh những chính sách mà tác động tích cực của nó đã được kiểm định trong thực tế thời gian qua, cũng vẫn còn một số chính sách chưa thực sự mang lại hiệu quả, ví dụ như việc giảm thuế cho doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động nữ, sử dụng nhiều lao động khuyết tật chưa được nhiều doanh nghiệp quan tâm (đứng từ góc độ doanh nghiệp) do những rườm rà về mặt thủ tục hành chính cũng như hiệu quả kinh tế (chi phí bỏ ra và hiệu quả/lợi nhuận thu về)/.

¹² Trả lời của ông Nghiêm Xuân Tuệ - Giám đốc Ban điều phối các hoạt động hỗ trợ người tàn tật Việt Nam trên báo Vnexpress.net

MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ MÔ HÌNH QUẢN LÝ BẢO HIỂM XÃ HỘI VIỆT NAM

Nguyễn Bích Ngọc

**Phòng NC chính sách An sinh xã hội
Viện Khoa học Lao động và Xã hội**

Bảo hiểm xã hội (BHXH) là một trong những chính sách xã hội quan trọng không thể thiếu của mỗi quốc gia nhằm bình ổn đời sống kinh tế - xã hội và góp phần làm vững chắc thể chế chính trị. Luật Bảo hiểm xã hội đã có hiệu lực từ ngày 01/10/2007 đã đáp ứng được nguyện vọng của đông đảo người lao động, bảo đảm an sinh xã hội. H

độ

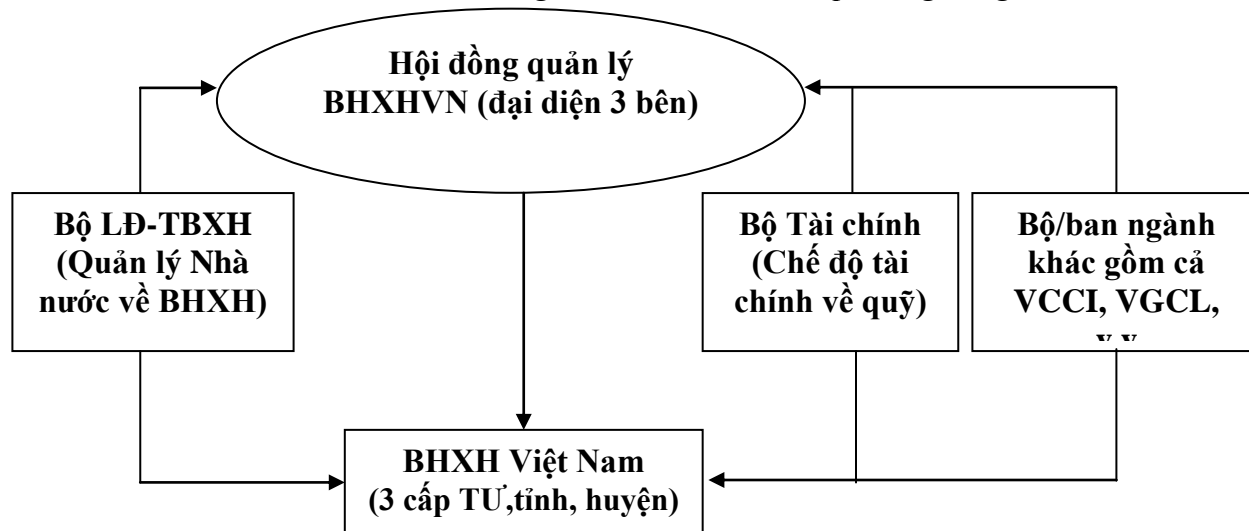
gần 70 % số lao động thuộc diện tham gia BHXH. Tham gia BHXH bắt buộc chủ yếu là lao động làm việc trong khu vực Nhà nước và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài. Tỷ lệ tham gia BHXH của người lao động ngoài Nhà nước còn thấp, đặc biệt là lao động trong khu vực doanh nghiệp tư nhân. Số người tham gia BHXH tự nguyện hiện có 6200 người, trong đó trên 80% là người đã có thời gian tham gia BHXH bắt buộc. Thứ hai

. Tuy nhiên, việc thực hiện BHXH vẫn còn một số hạn chế. Thứ nhất, mức độ bao phủ của BHXH vẫn thấp, tính đến tháng 12/2008 số người tham gia BHXH bắt buộc đạt 8,527 triệu người chiếm khoảng

; Thứ ba là mức hưởng thấp, do mức tiền lương thực tế làm căn cứ để đóng BHXH thấp.

của nhà nước về BHXH còn nhiều bất cập.

Mô hình hệ thống BHXH Việt Nam ở cấp Trung ương



Trong cơ quan Trung ương của BHXH Việt Nam, có 18 đơn vị gồm:

- | | |
|----------------------------------|-----------------------------------|
| 1. Ban Thực hiện chính sách BHXH | 10. Ban Kế hoạch - Tài chính |
| 2. Ban Thực hiện chính sách BHYT | 11. Ban Tổ chức cán bộ |
| 3. Ban Thu | 12. Văn phòng |
| 4. Ban Chi | 13. Viện Khoa học BHXH |
| 5. Ban Cấp sổ, thẻ | 14. Trung tâm Thông tin |
| 6. Ban Tuyên truyền | 15. Trung tâm Lưu trữ |
| 7. Ban Hợp tác quốc tế | 16. Trường Đào tạo nghiệp vụ BHXH |
| 8. Ban Kiểm tra | 17. Báo BHXH |
| 9. Ban Thi đua - Khen thưởng | 18. Tạp chí BHXH. |

1. Về vai trò của Hội đồng quản lý BHXH

Hội đồng quản lý Bảo hiểm xã hội Việt Nam (sau đây gọi là Hội đồng quản lý) có nhiệm vụ chính là giúp Thủ tướng Chính phủ thực hiện chỉ đạo, giám sát, kiểm tra việc thu, chi, quản lý Quỹ BHXH.

Trước tháng 9/2008, Hội đồng quản lý gồm đại diện lãnh đạo Bộ Tài chính, Bộ LĐ-TBXH, Bộ Y tế, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam và Tổng giám đốc BHXH Việt Nam, nhưng ở giai đoạn này Hội đồng quản lý vẫn chưa có đại diện của giới chủ trong thành phần. Điều này cho thấy tính không hoàn thiện về cơ cấu tổ chức. Ngoài ra, Chủ tịch Hội đồng và các thành viên đều là kiêm nhiệm trong bối cảnh Bộ Tài chính lại là cơ quan xét duyệt kinh phí hàng năm cho BHXH Việt Nam hoạt động nên trên thực tế, vai trò của Hội đồng rất mờ nhạt.

Sau tháng 9/2008, cơ cấu của Hội đồng quản lý đã có thêm đại diện của chủ sử dụng lao động, gồm: đại diện lãnh đạo Bộ Tài chính, Bộ LĐ-TBXH, Bộ Y tế, Bộ Nội vụ, Tổng Liên đoàn Lao động Việt

Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, Liên minh hợp tác xã Việt Nam, Hội Nông dân Việt Nam, Tổng Giám đốc BHXH Việt Nam và thành viên khác do Chính phủ quy định.¹³ Hội đồng quản lý họp thường kỳ 3 tháng/lần và thông qua biểu quyết, Nghị quyết của Hội đồng quản lý phải được trên 50% tổng số thành viên Hội đồng quản lý biểu quyết tán thành¹⁴.

So với trước tháng 9/2008, cơ cấu của Hội đồng quản lý đã được bổ sung, cải tiến hơn. Tuy nhiên, đây vẫn chỉ là một tổ chức gồm các thành viên kiêm nhiệm chứ không phải là chuyên trách. Đây là một trong các nguyên nhân ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của hệ thống BHXH, nhất là hoạt động đầu tư phát triển quỹ BHXH và hoạt động mở rộng phạm vi bảo phủ, hạn chế tình trạng trốn đóng BHXH của các bên tham gia.

¹³ Theo nghị định 94/2008/ND-CP ngày 22/8/2008 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của BHXH Việt Nam, điều 3.

¹⁴ Theo nghị định 94/2008/NĐ-CP ngày 22/8/2008 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của BHXH Việt Nam, điều 4.

Tuy nhiên, theo quy định như trên thì vẫn chưa rõ mối quan hệ và trách nhiệm trong hội đồng quản lý giữa Bộ LĐ-TBXH, Bộ Tài chính, Bộ Y tế là 3 cơ quan có trách nhiệm về quản lý nhà nước về BHXH, BHYT. Đặc biệt là chưa rõ được vai trò chính của Bộ LĐTBXH trong Hội đồng quản lý. Mặc dù có quy định rằng: khi bàn về nội dung công việc liên quan đến các Bộ, ngành và các đơn vị thuộc BHXH Việt Nam thì Hội đồng quản lý mời lãnh đạo Bộ, ngành đó và Thủ trưởng đơn vị thuộc BHXH Việt Nam dự họp, có quyền được phát biểu ý kiến, nhưng không tham gia biểu quyết. Vì vậy, ý kiến của các bên hoàn toàn có thể không được đưa vào nghị quyết của Hội đồng.

Về nhân lực, Hội đồng còn thiếu về cả số lượng và chất lượng cán bộ có chuyên môn sâu để giúp các thành viên hội đồng quản lý phân tích tình hình thực hiện BHXH. Tuy đã có quy định các thành viên Hội đồng quản lý sử dụng cán bộ, công chức, viên chức của Bộ, ngành mình để giúp việc, nhưng ngoại trừ Bộ LĐ-TBXH có Vụ BHXH còn các Bộ, ngành khác chỉ có 1-2 cán bộ giúp cho lãnh đạo theo dõi, tham mưu về BHXH. Thiếu nhân lực có chuyên môn và không có thành viên chuyên trách nên hiệu quả hoạt động của Hội đồng không thể đáp ứng yêu cầu trong bối cảnh kinh tế-xã hội nói chung và thị trường lao động nói riêng đang phát triển nhanh và diễn biến phức tạp.

Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, Liên minh Hợp tác Xã Việt Nam là 2 tổ chức được coi là đại diện cho giới chủ còn Tổng liên đoàn lao động Việt Nam

(công đoàn) được coi là tổ chức đại diện cho người lao động. Nhưng như trên đã đề cập, các tổ chức này hoạt động như là các tổ chức chính trị-xã hội chưa không phải đơn thuần là tổ chức đại diện của giới chủ và đại diện của người lao động. Ở cấp Trung ương, cấp tỉnh, huyện, cán bộ làm trong các tổ chức này là các công chức Nhà nước; ở cấp doanh nghiệp, cán bộ công đoàn hưởng lương do chủ sử dụng lao động chi trả. Vì vậy, tiếng nói của đại diện người lao động và đại diện người sử dụng lao động không thực sự đại diện cho quyền lợi của mỗi bên. Đây cũng là nguyên nhân ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của hệ thống BHXH của Việt Nam.

2. Về quản lý Nhà nước của các Bộ, Ngành, cơ quan đối với bảo hiểm xã hội

Ở một bình diện chung nhất thì những quy định hiện nay về việc xác định cơ quan có thẩm quyền quản lý Nhà nước về BHXH là phù hợp. Chính phủ là cơ quan có quyền cao nhất trong quản lý nhà nước về BHXH; Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội là cơ quan chịu trách nhiệm trực tiếp (chịu trách nhiệm chính, cơ quan chủ trì...) trong quản lý nhà nước về BHXH. Các bộ ngành hữu quan (Bộ Y tế, Bộ Tài chính, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an...) có trách nhiệm phối hợp với Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội trong việc quản lý nhà nước về BHXH. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, huyện thực hiện việc quản lý Nhà nước về BHXH tại địa phương trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ đã được quy định. Đây cũng chính là hệ thống cơ quan có chức năng quản lý Nhà nước nói chung.

Như vậy, chức năng quản lý Nhà nước và quản lý nghiệp vụ BHXH đã được tách biệt hợp lý. Chính phủ, Bộ LĐ-TBXH và liên Bộ đã thực hiện quyền hạn quản lý của mình thông qua nhiều hoạt động, đặc biệt là ban hành các văn bản quy định và hướng dẫn thực hiện chính sách BHXH. Các văn bản này đã trở thành phần quan trọng trong hệ thống pháp luật BHXH, làm cho pháp luật BHXH đi vào cuộc sống và được đa số người sử dụng lao động và người lao động chấp nhận.

Tuy nhiên, các quy định hiện hành chưa cụ thể hóa nội dung quản lý Nhà nước về BHXH, cũng chưa quy định chi tiết về sự phối hợp quản lý giữa các cơ quan chức năng trong lĩnh vực này. Ví dụ: phối hợp giữa cơ quan cấp phép thành lập doanh nghiệp, đăng ký kinh doanh với cơ quan lao động và BHXH; giữa cơ quan quản lý Nhà nước ở địa phương với BHXH cùng cấp...

Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội

Bộ LĐ-TBXH chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý Nhà nước về BHXH¹⁵, bao gồm: Chủ trì phối hợp với các Bộ, ngành, cơ quan, tổ chức nghiên cứu, xây dựng trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền các văn bản quy phạm pháp luật về BHXH; chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành thực hiện công tác thống kê, thông tin, tuyên truyền, phổ biến chế độ chính sách, pháp luật về BHXH; kiểm tra việc thực hiện các quy định của pháp luật về BHXH; thực hiện chức năng thanh tra

chuyên ngành về BHXH; thực hiện hợp tác quốc tế trong lĩnh vực BHXH theo quy định của pháp luật; tổ chức tập huấn, đào tạo về BHXH. Hằng năm Bộ LĐ-TBXH báo cáo Thủ tướng Chính phủ về tình hình thực hiện BHXH. Ngoài ra, Bộ LĐ-TBXH có nhiệm vụ thực hiện thanh tra chuyên ngành về BHXH.

Qua tham vấn các cá nhân và đại diện các cơ quan hữu quan cho thấy Bộ LĐ-TBXH thực hiện khá tốt việc chủ trì phối hợp với các Bộ, ngành, cơ quan, tổ chức nghiên cứu, xây dựng trình cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền các văn bản quy phạm pháp luật về BHXH. Hình thức phối hợp thường là các cuộc họp với các Bộ, ban ngành lấy ý kiến khi xây dựng Luật BHXH, nghị định, thông tư về BHXH. Hệ thống các văn bản được xây dựng đáp ứng các yêu cầu thực tế đặt ra.

Bộ LĐ-TBXH là cơ quan chủ trì thực hiện công tác quản lý Nhà nước về BHXH nhưng trong thực tế thực hiện, Bộ chỉ đóng vai trò là cơ quan chủ trì trong soạn thảo, xây dựng chính sách về BHXH chưa nắm được hoạt động của hệ thống nhất là dưới giác độ tài chính bảo hiểm. Bộ thực sự chưa tham gia được vào công tác theo dõi, giám sát, thanh tra các hoạt động thu, chi và đầu tư phát triển quỹ BHXH. Bộ có nhiệm vụ thanh tra để phục vụ công tác quản lý Nhà nước về BHXH nhưng đây chỉ là một nội dung nhỏ trong số các hoạt động thanh tra chính sách lao động-xã hội của Bộ nhất là trong bối cảnh số thanh tra viên của Bộ cũng như của cấp tỉnh không nhiều. Công tác thanh tra doanh nghiệp trong tuân

¹⁵ Nghị định số 152/2006/NĐ-CP, điều 5

thủ chính sách BHXH còn nhiều hạn chế, mỗi năm chỉ thanh tra được khoảng 300 doanh nghiệp trong khi đó, cơ chế xử phạt đối tượng trốn đóng lại không mạnh. Vì vậy, vẫn xảy ra tình trạng trốn đóng BHXH của một bộ phận doanh nghiệp, nhất là doanh nghiệp tư nhân.

Bộ, cơ quan ngang bộ

Bộ, cơ quan ngang Bộ có nhiệm vụ, quyền hạn thực hiện quản lý nhà nước về BHXH¹⁶, bao gồm: Phối hợp với Bộ LĐ-TBXH và các Bộ, ngành có liên quan trong việc xây dựng pháp luật, chính sách liên quan đến BHXH. Theo dõi, kiểm tra về việc thực hiện chế độ, chính sách, pháp luật BHXH thuộc thẩm quyền. Thực hiện việc báo cáo với cơ quan có thẩm quyền theo quy định của Nhà nước trong phạm vi, quyền hạn quản lý Nhà Nước về BHXH.

Xét về vai trò của các Bộ, ngành trong thực hiện quản lý nhà nước về BHXH thì Bộ Tài chính và Bộ Nội vụ có vai trò quan trọng nổi bật.

Bộ Tài chính:

Bộ Tài chính thực hiện nhiệm vụ xây dựng các chế độ tài chính đối với các quỹ BHXH gồm phương thức thu, chi và đầu tư quỹ. Bộ Tài chính là cơ quan duyệt ngân sách hàng năm cho cơ quan BHXH Việt Nam và thực hiện kiểm toán cơ quan BHXH Việt Nam theo định kỳ. Do Bộ Tài chính có vai trò như vậy nên dưới góc độ tài chính thì cơ quan BHXH Việt

Nam đóng vai trò là một tổ chức sự nghiệp quản lý quỹ.

Bộ Nội vụ:

Bộ Nội vụ có trách nhiệm chủ trì và phối hợp với các Bộ trong việc xây dựng chức năng, nhiệm vụ của BHXH Việt Nam trình Chính phủ. Bộ Nội vụ quy định về nhân sự, cơ cấu tổ chức của BHXH Việt Nam.

Ngân sách hoạt động của cơ quan BHXH Việt Nam thì do Bộ Tài chính duyệt; nhân sự thì do Bộ Nội vụ quy định nên BHXH Việt Nam chỉ là một cơ quan sự nghiệp, không phải là một tổ chức cung cấp dịch vụ công. Do vậy, BHXH Việt Nam không có động lực để phát huy tính tự chủ trong nâng cao hiệu quả công tác thu, chi và đầu tư tăng trưởng quỹ BHXH.

Ủy ban nhân dân các cấp

UBND tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương thực hiện quản lý Nhà nước về BHXH trong phạm vi địa phương. Tuy nhiên, vai trò của UBND tỉnh/thành phố rất mờ nhạt. Họ không có tiếng nói trong hội đồng quản lý, không trực tiếp can thiệp vào hoạt động chuyên môn của Bảo hiểm xã hội tỉnh. Việc quản lý chỉ dừng lại ở việc theo dõi hoạt động BHXH tỉnh thông qua các báo cáo từ Sở LĐ-TBXH và BHXH tỉnh/thành phố gửi lên.

Sở LĐTBXH là cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, thành phố có trách nhiệm giúp UBND quản lý nhà nước về BHXH ở địa phương¹⁷, gồm:

¹⁶ Nghị định số 152/2006/NĐ-CP, điều 5

¹⁷ Nghị định số 152/2006/NĐ-CP, điều 5

- Theo dõi, triển khai thực hiện pháp luật về BHXH;

- Chủ trì hoặc phối hợp với các cơ quan có liên quan kiểm tra, thanh tra thực hiện chế độ, chính sách BHXH;

- Kiến nghị các Bộ, ngành có liên quan giải quyết những vấn đề về BHXH thuộc thẩm quyền;

- Hàng năm báo cáo về Bộ LĐTBXH về tình hình thực hiện pháp luật về BHXH.

Sở LĐ-TBXH có vai trò quan trọng nhưng trong thực tế thực hiện thì Sở chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn đặt ra về hoạt động BHXH, chưa nắm bắt được một cách toàn diện về tình hình thực hiện và tuân thủ chính sách BHXH trên địa phương, thể hiện ở những điểm sau:

- Việc theo dõi, giám sát chỉ mới dừng ở việc yêu cầu BHXH tỉnh gửi báo cáo về tình hình thực hiện khi có yêu cầu.

- Trong công tác thanh tra, Sở phối hợp cùng Liên đoàn Lao động tỉnh, cơ quan BHXH tỉnh để triển khai công tác thanh tra nhưng bình quân mỗi năm chỉ thanh tra được khoảng 40-50 doanh nghiệp.

- Sở chủ động tổ chức các lớp tập huấn cho cán bộ trong doanh nghiệp về công tác BHXH tuy nhiên, do nguồn lực hạn chế nên số lượng các lớp tập huấn được tổ chức hàng năm còn ít. Vì vậy, chưa bao quát tới toàn thể các doanh nghiệp và người lao động trên địa bàn.

3. Vai trò của Cơ quan BHXH Việt Nam

Theo quy định, BHXH Việt Nam là cơ quan sự nghiệp thuộc Chính phủ, có chức năng thực hiện chính sách, chế độ BHXH,

BHYT và quản lý quỹ BHXH. Hiện tại, hệ thống BHXH Việt Nam được tổ chức thành ba cấp: BHXH Việt Nam - BHXH tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương - BHXH huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh. Trong quá trình tổ chức thực hiện, BHXH ký hợp đồng với các cơ sở khám, chữa bệnh hợp pháp để phục vụ người có sổ, thẻ bảo hiểm; ký hợp đồng thu, chi với các cơ quan, đơn vị, tổ chức sử dụng lao động... Nhiều địa phương, việc chi lương hưu và trợ cấp BHXH hàng tháng được thực hiện thông qua đại diện tại các UBND cấp xã, BHXH trả tiền hoa hồng.

Mô hình tổ chức 3 cấp trực thuộc nhau theo hệ thống dọc là điều kiện tốt để quản lý tập trung, thống nhất về BHXH. Tuy nhiên, do quy định BHXH Việt Nam là cơ quan sự nghiệp chứ không phải là tổ chức cung cấp dịch vụ công (hoặc thậm chí là tổ chức hoạt động theo chức năng và nhiệm vụ của một doanh nghiệp Nhà nước) cộng với phương thức tác nghiệp nghiệp vụ BHXH còn lạc hậu, thủ công nên dù BHXH mới chỉ bao phủ được một tỷ lệ nhỏ lực lượng lực lượng lao động nhưng thực tế thì bộ máy nhân sự của BHXH Việt Nam rất lớn, công kênh để thực thi chức năng và nhiệm vụ được giao. Hiện tại, hệ thống BHXHVN có khoảng 15.000 người nên chi phí quản lý rất lớn và gần như không có hình thức đầu tư phát triển quỹ theo đúng nghĩa mà chỉ chủ yếu là mua trái phiếu Chính phủ. Vì vậy, hiệu quả hoạt động đầu tư, tăng trưởng quỹ BHXH không cao.

Mặt khác, nhiệm vụ thanh tra thuộc ngành LĐ-TBXH nên BHXH chỉ có thể

thanh, kiểm tra những đơn vị/doanh nghiệp đang tham gia BHXH xem họ có tham gia đầy đủ nghĩa vụ hay không. Như vậy, những doanh nghiệp thuộc diện điều chỉnh của Luật BHXH mà chưa đăng ký tham gia BHXH thì cơ quan BHXH không được phép thanh kiểm tra để buộc họ tham gia BHXH và mặt khác cũng không có động cơ kinh tế để khuyến khích BHXH Việt Nam nâng cao tính tuân thủ Luật BHXH của các doanh nghiệp.

4. Một số khuyến nghị

Tổ chức và quản lý Nhà nước về BHXH tốt là cơ sở để tạo ra ổn định kinh tế - xã hội, xã hội đồng thuận, người lao động yên tâm làm việc góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh, bền vững.

4.1. Tăng cường quản lý nhà nước về Bảo hiểm xã hội.

Cần quy định rõ trách nhiệm của các thành viên hội đồng quản lý BHXH trong quản lý nguồn thu, phát triển và bảo tồn quỹ.

Cần xác định rõ nhiệm vụ của từng cơ quan chức năng trong việc quản lý nhà nước về BHXH và cơ chế phối hợp giữa các cơ quan này. Làm rõ mối quan hệ và trách nhiệm trong hội đồng quản lý giữa Bộ LĐ-TBXH, Bộ Tài chính, Bộ Y tế là 3 cơ quan có trách nhiệm chính về quản lý nhà nước về BHXH, BHYT.... Đặc biệt, Bộ LĐ-TBXH cần tăng cường kiểm tra, giám sát quá trình quản lý quỹ và sử dụng quỹ của cơ quan BHXH. Tăng cường sự phối hợp chặt chẽ giữa Thanh tra ngành lao động xã hội và cơ quan BHXHVN trong việc thanh tra, kiểm tra BHXH. Thực hiện

chế tài nghiêm minh xử phạt các trường hợp trốn đóng, gian lận về BHXH. Nên xây dựng khung phạt hình sự với chủ sử dụng lao động trốn đóng BHXH.

Bên cạnh đó, cần công khai việc thu, chi của quỹ BHXH cho toàn bộ người tham gia BHXH được biết. Những người tham gia quỹ BHXH có quyền bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người đứng đầu quỹ trong trường hợp không đảm bảo cho quỹ hoạt động và sinh lời.

4.2. Hoàn thiện cơ quan BHXH Việt Nam

Cần xác định rõ BHXH là một loại hình dịch vụ công để có phương thức quản lý phù hợp với cơ quan BHXHVN. Cơ quan BHXH và cơ chế hoạt động của cơ quan này cần hoàn thiện theo hướng:

Thành lập đơn vị thống kê bảo hiểm và các công ty đầu tư tài chính trực thuộc cơ quan BHXH Việt Nam. Đồng thời, hiện đại hóa công tác quản lý đối tượng tham gia BHXH trên cơ sở “số hóa” đối tượng tham gia và tin học hóa các hoạt động nghiệp vụ BHXH;

Hoàn thiện công tác thu chi. Xây dựng quy trình thu, chi và đầu tư phát triển quỹ BHXH trình Hội đồng quản lý BHXH phê duyệt và chủ trì tổ chức thực hiện;

Hoàn thiện công tác đầu tư phát triển quỹ. Có cơ chế khuyến khích đối với cơ quan BHXH trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ cung cấp và phát triển các dịch vụ BHXH (hiệu quả của công tác thu, chi, đầu tư phát triển quỹ BHXH, mở rộng đối tượng tham gia, v.v...)/.

CHẾ ĐỘ HƯU TRÍ BỔ SUNG - KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ KHẢ NĂNG ÁP DỤNG Ở VIỆT NAM

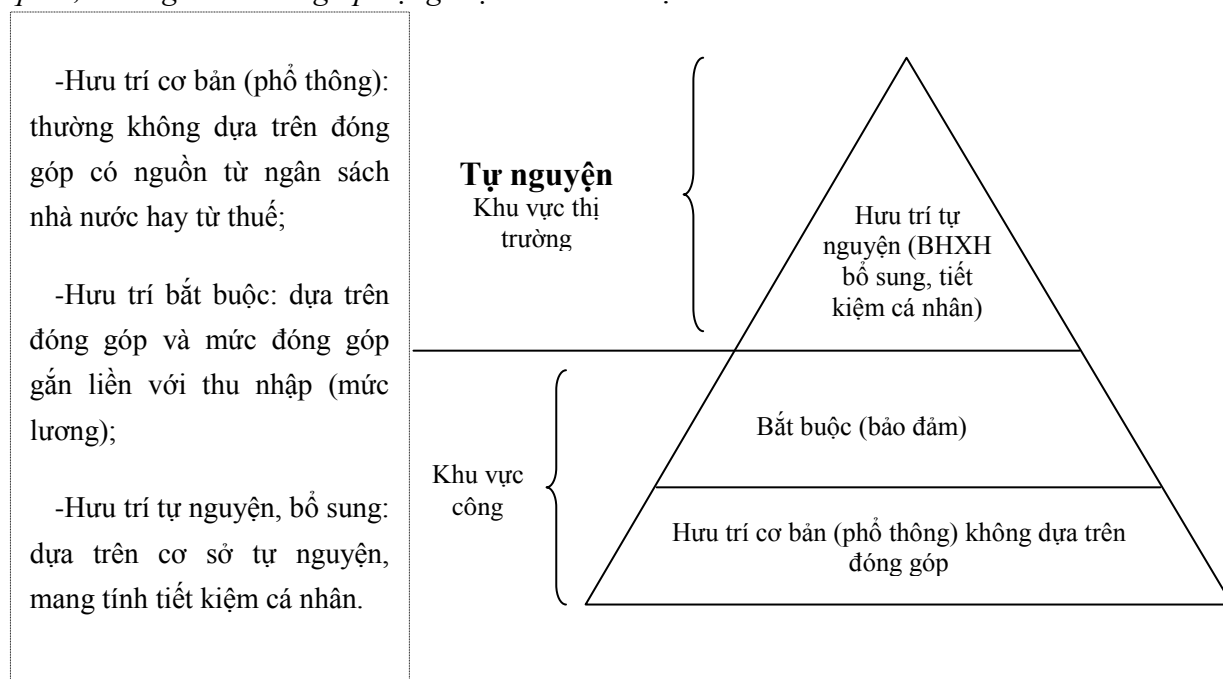
Ths. Bùi Xuân Dục & Ths. Đặng Đỗ Quyên
Phòng NC chính sách An sinh xã hội
Viện Khoa học Lao động và Xã hội

Chế độ hưu trí bổ sung (*supplementary pension*) trong bảo hiểm xã hội (*BHXXH*) còn được biết với các thuật ngữ như bảo hiểm dự phòng tuổi già (*provision old age*), trợ cấp bổ sung, tiết kiệm dự phòng (*provident*). Chế độ này đã được triển khai ở nhiều quốc gia trên thế giới, đặc biệt là ở các quốc gia phát triển, các quốc gia đang chịu ảnh hưởng bởi cơ cấu dân số già. Trong bối cảnh hệ thống chính sách an sinh xã hội (*ASXH*) ở Việt Nam đang được nghiên cứu phát triển theo hướng đa dạng hóa các hình thức *BHXXH*, việc tổng quan, đánh giá khả năng áp dụng loại hình

bảo hiểm hưu trí bổ sung là rất cần thiết. Bài viết này tổng quan, giới thiệu một số nội dung liên quan đến vị trí của bảo hiểm hưu trí bổ sung trong hệ thống *ASXH*, đối tượng tham gia, cơ sở hình thành quỹ, cơ chế hoạt động, chính sách khuyến khích của nhà nước đối với chế độ hưu trí bổ sung và xem xét khả năng áp dụng vào Việt Nam.

Bảo hiểm hưu trí bổ sung trong hệ thống ASXH

Theo ADB, hiện nay trên thế giới chế độ hưu trí được thiết kế theo 3 cấp độ, được mô hình hóa như sau:



Hình 1: Mô hình hoá các chế độ hưu trí trong hệ thống ASXH

Hưu trí tự nguyện và bổ sung là các hình thức bảo hiểm hưu trí có thể nhận được sự bảo trợ của nhà nước hoặc hoàn toàn theo nguyên tắc thị trường trên cơ sở *tự nguyện* và được điều chỉnh bởi các hợp đồng. Điểm khác biệt của hai chế độ hưu trí này là: chế độ hưu trí tự nguyện áp dụng cho đối tượng không thuộc diện tham gia BHXH bắt buộc trong khi *chế độ hưu trí bổ sung áp dụng cho người lao động đã tham gia chế độ bảo hiểm hưu trí bắt buộc nhưng tự nguyện (hoặc cùng với người sử dụng lao động) tham gia thêm chế độ bảo hiểm nữa để khi nghỉ hưu có thể có được mức sống khá giả.*

Với những đặc điểm như vậy, bảo hiểm hưu trí bổ sung được áp dụng ở các quốc gia phát triển trên thế giới, nơi mà thu nhập của người lao động cao và hệ thống BHXH gặp phải những thách thức liên quan đến già hoá dân số. Dưới đây là một số quốc gia đang áp dụng chế độ hưu trí bổ sung và được nghiên cứu tổng quan cho bài viết này:

- Khu vực châu Âu: Đức, Áo, Anh, Bỉ, Thụy Điển, Hà Lan, Tây Ban Nha, Séc, Kosovo, Italia, Ba lan, Thụy Sĩ, Pháp, Đan Mạch, Phần Lan
- Bắc Mỹ: Mỹ, Canada, Mexico
- Mỹ La tinh: Chi Lê, Peru, Argentina, El Salvador
- Châu Á-TBD: Nhật, Trung Quốc, Hàn Quốc.

Đối tượng tham gia chế độ hưu trí bổ sung

Kinh nghiệm triển khai chế độ hưu trí bổ sung tại nhiều nước cho thấy đối tượng tham gia chế độ này có những đặc điểm sau đây:

- Là người lao động làm việc trong các doanh nghiệp có thu nhập ổn định và tương đối cao trở lên;

- Doanh nghiệp mà người lao động làm việc có thoả ước tập thể về việc tham gia bảo hiểm hưu trí bổ sung;

- Việc làm của người lao động tương đối ổn định.

Trên thực tế phần lớn đối tượng tham gia vào chế độ hưu trí bổ sung là người lao động làm việc trong các doanh nghiệp/hãng lớn (Canada, Tây Ban Nha), thu nhập của người lao động khá cao và có hợp đồng lao động (làm việc liên tục) từ 2 năm trở lên (Đức, Canada). Việc tham gia vào chế độ hưu trí bổ sung có thể theo từng cá nhân hoặc mở rộng đối tượng tham gia của người vợ/chồng. Ví dụ, chồng làm việc tại một doanh nghiệp, doanh nghiệp này thực hiện chương trình bảo hiểm hưu trí bổ sung. Người chồng có thể đăng ký quyền lợi cho người vợ để hưởng chế độ hưu trí cho cả người vợ trong trường hợp người chồng chết.

Tại một số quốc gia như Canada, Bỉ, Anh hình thức hưu trí bổ sung có thể gắn với chương trình hưu trí tập thể (Canada). Theo hình thức này, ngoài việc phải đăng ký với cơ quan thuế, người sử dụng lao động khấu trừ tiền lương của người lao động để đóng vào quỹ hưu trí bổ sung.

Tại một số quốc gia khác (đặc biệt là các quốc gia khu vực Nam Mỹ như Chi Lê, Argentina, Peru) nơi mà mô hình tài chính BHXH cơ bản dựa theo mô hình tài khoản cá nhân bắt buộc, tài khoản cá nhân danh nghĩa thì đối tượng tham gia vào chế độ hưu trí bổ sung không bị ràng buộc bởi các điều kiện. Ngay cả các nước phát triển như Tây Ban Nha, hình thức bảo hiểm hưu trí bổ sung khá phổ biến nhưng được vận hành theo cơ chế tự điều chỉnh của thị trường mà không được thể chế hoá thành chính sách quốc gia.

Cơ sở hình thành quỹ hưu trí bổ sung

Quỹ hưu trí bổ sung chủ yếu hình thành dựa trên đóng góp của người lao động, chủ sử dụng lao động và lãi đầu tư quỹ. Một số quốc gia (Đức, Anh, Trung Quốc), nhằm khuyến khích sự tham gia của người lao động cũng như các chủ thể khác tham gia thực hiện chính sách, Chính phủ có thể cung cấp khoản trợ giúp ban đầu cho quỹ. Tuy nhiên, về cơ bản cơ sở hình thành quỹ dựa vào sự đóng góp của người lao động và người sử dụng lao động.

Phương thức đóng góp của người lao động và chủ sử dụng lao động để hình thành quỹ hưu trí bổ sung là khá linh hoạt. Dưới đây là một số mô hình của các nước về việc tham gia và đóng góp vào quỹ hưu trí bổ sung:

- *Bi:* Giả sử người lao động nhận được 1000Euros/tháng (sau khi đã nộp các khoản thuế thu nhập, phí đóng BHXH bắt buộc), nếu tham gia thêm BHXH bổ sung (có sự đồng thuận của người lao động và

chủ sử dụng lao động và trở thành quy định của cơ quan) thì hàng tháng người lao động và chủ sử dụng lao động sẽ đóng phí BHXH bổ sung theo tỷ lệ. Giả sử người lao động 3% và chủ sử dụng 6%, như vậy người lao động sẽ phải đóng phí chế độ hưu trí bổ sung là 30 Euros/tháng và chủ sử dụng sẽ đóng vào quỹ 60 Euros/tháng. Lúc này người lao động sẽ chỉ còn nhận được 970 Euros tiền lương hàng tháng. Khoản phí đóng vào BHXH bổ sung này sẽ không bị đánh thuế (đây là chính sách khuyến khích) và người lao động sẽ được hưởng trong giai đoạn nghỉ hưu. Chế độ hưu này sẽ bổ sung thêm vào chế độ hưu trí theo dạng bắt buộc và làm cho thu nhập của người nghỉ hưu có mức sống tốt hơn.

- *Anh:* Ở Anh, việc đóng phí bảo hiểm hưu trí bổ sung được quy định theo hướng lũy tiến và có phân biệt giữa chế độ hưu trí bổ sung công cộng với chế độ hưu trí bổ sung tư nhân chia theo mức lương hàng tuần như sau:

Bảng 1: Quy định đóng phí bảo hiểm hưu trí bổ sung ở nước Anh

| Lương tuần | Doanh nghiệp mà người lao động được tham gia | | | |
|------------------------|--|--------------------------|---------------------------------|--|
| | Chế độ hưu trí bổ sung công cộng | | Chế độ hưu trí bổ sung tư nhân | |
| | Người lao động | Người sử dụng lao động | Người lao động | Người sử dụng lao động |
| Từ 58 đến 104,99 bảng | | 3% trên toàn bộ lương | | 3% trên khoảng từ 0 đến 58 bảng |
| Từ 105 đến 149,99 bảng | 2% trên khoảng từ 0 đến 58 bảng | 5% trên toàn bộ lương | 2% trên khoảng từ 0 đến 58 bảng | 5% trên khoảng từ 0 đến 58 bảng + 2% trên phần còn lại |
| từ 150 đến 204,99 | 10% vượt trên | 7% trên toàn bộ lương | 8,2% vượt trên | 7% trên khoảng từ 0 đến 58 bảng + 4% trên phần còn lại |
| từ 205 đến 440 | | 10,2% trên toàn bộ lương | | 10,2% trên khoảng từ 0 đến 58 bảng |
| từ 440 trở lên | | 10,2% trên toàn bộ lương | | 10,2% trên khoảng từ 0 đến 58 bảng + 7,2% cho đến 440 +10,2% trên phần còn lại |

- *Thụy Điển*: Một thoả ước tập thể từ năm 1964 đã thiết lập chế độ hưu trí bổ sung bắt buộc đối với người làm công ăn lương tại Thụy Điển. Quỹ hưu trí bổ sung được hình thành dựa trên đóng góp của người sử dụng lao động và người lao động: người sử dụng lao động đóng 2/3 và người lao động đóng 1/3.

- *Đức*: Một mô hình rất đáng quan tâm là mô hình bảo hiểm hưu trí bổ sung mang tên Riester. Mô hình này mới được giới thiệu năm 2002 nhằm cải cách hệ thống an sinh xã hội. Trong bối cảnh tuổi trung bình dân số đang tăng lên, hệ thống hưu trí của

Đức đã gặp phải tình trạng số người đóng góp vào quỹ giảm và số người hưởng hưu trí tăng lên. Để giảm gánh nặng chi trả hưu trí cho thế hệ sau thì mức hưởng hưu trí cao hiện hành không thể tiếp tục kéo dài. Vì vậy, để người lao động hiện nay duy trì mức sống khi về hưu, cần phải cung cấp cho họ những chương trình dự phòng hay hưu trí bổ sung. Quỹ hưu trí bổ sung của mô hình này không chỉ được hình thành từ nguồn đóng góp của người tham gia mà còn nhận được sự hỗ trợ của nhà nước (được điều chỉnh dần qua thời gian) thông qua hình thức khuyến khích (bảng 2).

Bảng 2: Hỗ trợ của Nhà nước cho quỹ hưu trí bổ sung ở Đức

| | Năm 2006 | Năm 2007 | Năm 2008 |
|---|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Khấu trừ thuế (để thêm vào cho hưu trí bổ sung) | (3%) Lên đến 1575 Euros/năm | (3%) Lên đến 1575 Euros/năm | (4%) Lên đến 2100 Euros/năm |
| Mức bổ sung cơ bản | 114 Euros | 114 Euros | 154 Euros |
| Mức giảm phí (để trợ cấp bổ sung cho trẻ em) | 138 Euros | 138 Euros | 185 Euros |

Nguồn: Bộ Lao động và xã hội Đức- Social security at a glance

Nguyên tắc và cơ chế hoạt động của quỹ hưu trí bổ sung

Chế độ hưu trí bổ sung ở nhiều quốc gia cho thấy về cơ bản các quỹ hưu trí bổ sung có thể được nhà nước hỗ trợ nhưng không trực tiếp quản lý. Tuy nhiên vai trò của người lao động hay doanh nghiệp trong việc lựa chọn, quyết định cơ quan quản lý, đầu tư là khá linh hoạt, phụ thuộc ở điều kiện, mức độ phát triển thị trường tài chính ở mỗi nước. Những vấn đề có tính nguyên tắc chung trong hoạt động của quỹ hưu trí bổ sung rút ra từ mô hình mà các nước đã triển khai chế độ này là:

- Chỉ được khuyến khích tham gia chế độ hưu trí bổ sung khi đã tham gia các chế độ thuộc BHXH bắt buộc.

- Nguyên tắc tự nguyện: Việc tham gia trên cơ sở tự nguyện là nguyên tắc cơ bản đối với chế độ hưu trí này.

- Nguyên tắc bảo đảm tính linh hoạt: Nguyên tắc này giúp cho người lao động có thể tham gia, dừng tham gia hoặc rút lui.

- Nguyên tắc công khai, minh bạch: Do có sự tham gia của nhiều bên (nhà nước, người lao động, người sử dụng lao động và cơ quan quản lý quỹ) nên yêu cầu minh bạch và công khai là yêu cầu bắt buộc.

- Tăng cường trách nhiệm cá nhân: đòi tượng tham gia chế độ hưu trí bổ sung chủ động kiểm soát mức đóng góp của mình, chủ động lựa chọn phương thức đầu tư quỹ.

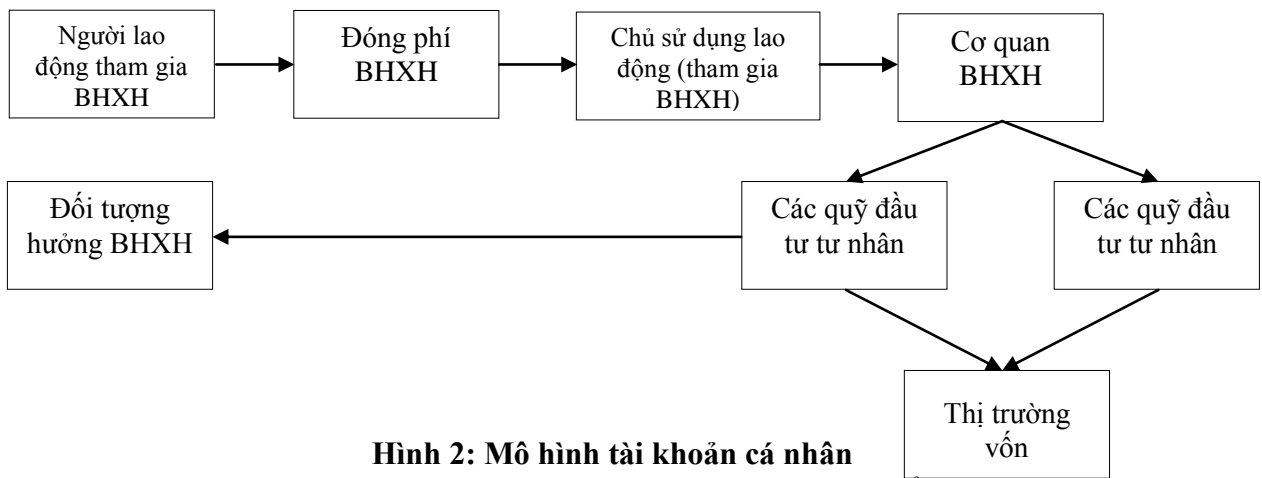
- Nhà nước khuyến khích người sử dụng lao động, người lao động và doanh

ng nghiệp bảo hiểm (tư nhân) thiết lập quỹ hưu trí bổ sung. Nhà nước không trực tiếp quản lý quỹ mà chỉ quản lý nhà nước thông qua giám sát, kiểm tra, thanh tra.

Chính những nguyên tắc có tính ràng buộc này nên về cơ bản cơ chế hoạt động của quỹ hưu trí bổ sung ở các nước có đặc điểm như sau:

1. Cơ chế tài chính quỹ thực hiện dựa theo hình thức tài khoản cá nhân: Cơ chế hoạt động của mô hình này là người lao

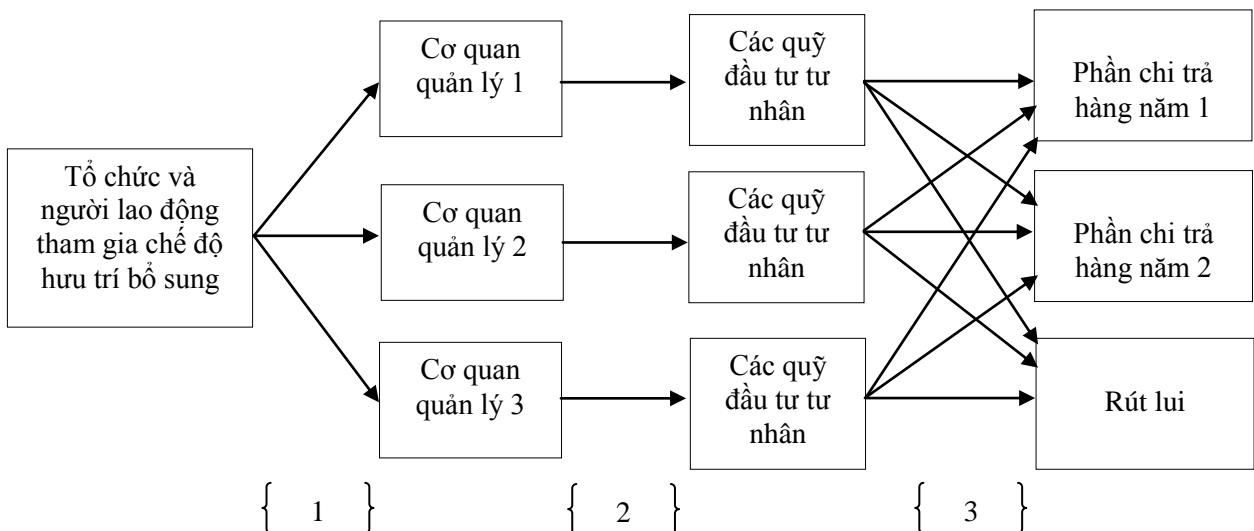
động đóng phí BHXH vào tài khoản cá nhân, nguồn thu phí BHXH của người tham gia được cơ quan BHXH chuyển cho các quỹ đầu tư tư nhân thực hiện đầu tư trong thị trường tài chính. Khi đối tượng tham gia BHXH gặp rủi ro hoặc đến tuổi nghỉ hưu thì họ sẽ được nhận khoản hưu trí. Sơ đồ dưới đây thể hiện dòng chuyển động tài chính của BHXH theo mô hình tài khoản cá nhân.



Hình 2: Mô hình tài khoản cá nhân

2. Cơ chế quyết định (vai trò của các chủ thể) trong quản lý hoạt động quỹ hưu trí bổ sung: được mô tả ở hình 3. Đây là mô hình có tính đại diện cho nhiều cơ chế

quản lý quỹ hưu trí bổ sung. Tuy nhiên ở từng giai đoạn của quá trình, vai trò của các chủ thể tham gia lựa chọn, quyết định không giống nhau giữa các nước.



Hình 3: Vai trò của các chủ thể tham gia

- *Giai đoạn {1}*: việc quyết định cơ quan quản lý quỹ ở Bỉ, Canada là do tổ chức hay doanh nghiệp, người lao động khi tham gia vào chế độ hưu trí của tổ chức, doanh nghiệp sẽ phải chấp nhận cơ quan quản lý, theo dõi này. Một số nước khác (Thụy Điển, Italia), việc quyết định này do người lao động.

- *Giai đoạn {2}*: hầu hết đều do người lao động (chủ tài khoản) quyết định lựa chọn quỹ đầu tư tư nhân cho tài khoản của mình. Tuy nhiên, một số nước (Australia, Phần Lan) việc lựa chọn quỹ đầu tư vẫn do người sử dụng lao động quyết định nếu được người lao động uỷ quyền hoặc không quyết định.

- *Giai đoạn {3}*: người lao động có quyền rút lui hoàn toàn ngay khi chưa đến tuổi nghỉ hưu (không tiếp tục tham gia chế độ này) hoặc khi bắt đầu nghỉ hưu; người lao động cũng có thể quyết định phân chia tài khoản của mình vào các dạng đầu tư, tiết kiệm khác nhau (ví dụ: để một phần trong các quỹ đầu tư để nhận lợi tức hàng năm, một phần đưa vào chi trả hàng năm theo phương án chi trả bảo hiểm). Theo Walter Riester, thông thường khi người lao động còn trẻ, khoản đóng góp tích lũy trong tài khoản được đưa vào các khoản đầu tư để có lợi nhuận cao và chấp nhận mức rủi ro cao nhưng càng về sau (chuẩn bị nghỉ hưu hoặc khi về nghỉ hưu) người lao động lại lựa chọn hình thức đầu tư vào trái phiếu hoặc các khoản đầu tư ít rủi ro.

3. Cơ chế quản lý của nhà nước đối với người tham gia: Do nhà nước có chính sách khuyến khích, hỗ trợ người lao động tham gia nên người lao động (có thể thông qua người sử dụng lao động) phải đăng ký việc tham gia chế độ này với cơ quan thuế.

4. Cơ chế quản lý của nhà nước đối với các cơ quan quản lý và quỹ đầu tư tư nhân: Do nhà nước không trực tiếp quản lý quỹ nên để bảo đảm quyền lợi người lao động, nhà nước sử dụng các tiêu chuẩn để thực hiện quyền cấp phép, đình chỉ hoạt động của cơ quan bảo hiểm, quỹ đầu tư.

Theo mô hình của Chi Lê, một quỹ đầu tư được cấp phép nếu có khoản đặt cọc tương ứng với một phần trăm nhất định quy mô hoạt động của quỹ. Lợi nhuận hoạt động quỹ được quy định mức tối đa để phân bổ vào tài khoản cá nhân, ngược lại nếu quỹ hoạt động không hiệu quả (thua lỗ) thì sau thời gian nhất định, nhà nước sẽ đình chỉ hoạt động của quỹ và chuyển các tài khoản sang quỹ khác.

Chính sách khuyến khích của Nhà nước

Nhằm thúc đẩy sự chủ động của người lao động trong việc bảo đảm an sinh xã hội, duy trì mức sống cao và ổn định, đặc biệt là dự phòng khi không còn khả năng lao động, các quốc gia sử dụng công cụ thuế để khuyến khích người lao động tham gia chế độ hưu trí bổ sung. Cấp độ khuyến khích phụ thuộc vào điều kiện kinh tế, đặc điểm xã hội cụ thể của mỗi nước.

Có 3 tình huống liên quan đến chính sách khuyến khích (thông qua thuế) là: (i) khi đóng phí; (ii) khi rút lui và (iii) khi hưởng lợi (nhận hưu trí).

Nhìn chung, các nước đều không đánh thuế thu nhập khi người lao động đóng góp vào quỹ hưu trí bổ sung. Riêng tại Đức, ngoài khoản thuế được miễn trừ khi đóng (tính trên thu nhập/lương) thì nhà nước còn đóng phần phí cho trẻ em mà người lao động nuôi. Đối với trường hợp người lao động rút lui khỏi chế độ hưu trí bổ sung khi chưa đến tuổi hưởng (tuổi hưu trí theo quy định của nhà nước) thì khi đó người lao động phải nộp thuế tính trên khoản tiền tích lũy trong tài khoản.

Một số nước, khi người lao động đến tuổi nghỉ hưu và hưởng chế độ hưu trí thì phân hưu trí từ chế độ hưu trí bổ sung vẫn bị tính thuế thu nhập (Italia, El Salvador). Một số nước khác (Đức, Bỉ, Hà Lan) lại không tính thuế đối với khoản này mà chỉ tính thuế nếu người lao động rút cả hoặc một phần từ tài khoản.

Tuy nhiên, một trong những điều kiện để được nhận hỗ trợ của Nhà nước là phải đăng ký với cơ quan thuế (để khấu trừ

thuế). Nhà nước thường quy định mức tối đa (tỷ lệ) đóng cho chế độ này nhằm tránh tình trạng lợi dụng hoặc trốn thuế.

Khả năng áp dụng chế độ hưu trí bổ sung ở Việt Nam

Chế độ hưu trí bổ sung đã được áp dụng ở nhiều nước trên thế giới, Việt Nam đang trong quá trình hội nhập và đang xuất hiện nhiều đặc điểm phù hợp cho việc áp dụng chế độ này do đó cần sớm nghiên cứu xây dựng chế độ hưu trí bổ sung ở Việt Nam trong tương lai gần.

Theo dự báo dân số của Liên Hợp Quốc (2007), đến năm 2025 Việt Nam có khoảng 103,6 triệu người, đến năm 2050 là 116,9 triệu người[1], xếp thứ 15 trên thế giới và trở thành một trong 16 nước có trên 100 triệu dân. Năm 2050, tỷ lệ người già (trên 60 tuổi) sẽ chiếm khoảng 25% dân số và tỷ lệ phụ thuộc của dân số già là 42%[2].

Theo quy định của Luật BHXH ở Việt Nam, mức lương hưu hàng tháng tối đa bằng 75% mức tiền lương, tiền công tháng đóng BHXH tại thời điểm nghỉ hưu là khá cao xét theo tiêu chuẩn quốc tế, song mức lương làm cơ sở để đóng BHXH luôn thấp hơn mức lương thực tế được nhận. Theo phân tích của Ngân hàng Thế giới, mức lương làm căn cứ để tính BHXH bằng 80-100% mức lương thực tế chỉ chiếm 7% tổng số trường hợp đóng BHXH. Đại đa số mức lương đóng BHXH chỉ bằng gần ½ mức lương thực tế[3]. Do vậy, mức lương hưu nhận được chắc chắn là thấp hơn nhiều so với thu nhập thực tế trước khi nghỉ hưu. Bằng chứng là mặc dù mức lương hưu liên tục được điều chỉnh theo mức lương tối thiểu nhưng tiền lương hưu bình quân của người nghỉ hưu chỉ xấp xỉ 1,2 triệu đồng/tháng (năm 2007).

Số liệu thống kê của Bảo hiểm Xã hội Việt Nam còn cho thấy tuổi nghỉ hưu thực tế bình quân ở Việt Nam tương đối thấp: 54 tuổi ở nam và 52 tuổi ở nữ (số liệu năm 2007), thời gian hưởng lương hưu bình quân là 18,6 năm và sẽ có xu hướng kéo dài do tuổi thọ bình quân của người Việt Nam ngày càng cao.

Trong điều kiện dân số có xu hướng già hóa nhanh cộng với các thách thức liên quan đến thay đổi về nhân khẩu học, tập quán, cấu trúc xã hội hay mức sống, nhu cầu chi tiêu và chăm sóc sức khỏe của người nghỉ hưu cũng sẽ đặt ra nhiều khó khăn đối với chế độ hưu trí trong hệ thống BHXH. Chế độ bảo hiểm hưu trí bắt buộc hiện tại sẽ chỉ đáp ứng được một phần nhu cầu của người nghỉ hưu. Bên cạnh đó, nhu cầu đối với chế độ hưu trí bổ sung đã bước đầu xuất hiện tại một số doanh nghiệp và người lao động. Một số doanh nghiệp mong muốn thu hút và giữ chân lao động có chất lượng cao bằng các chính sách phúc lợi tốt nhưng với việc không chế đóng BHXH (tối đa 20 tháng lương tối thiểu) đã khiến cho nhiều doanh nghiệp và người lao động có thu nhập cao không thể đóng BHXH cao hơn để được nhận mức lương hưu cao. Do đó đã xuất hiện nhu cầu đóng thêm bảo hiểm hưu trí bổ sung để người lao động nhận mức lương hưu cao hơn khi nghỉ hưu ngoài mức lương hưu từ BHXH bắt buộc[4].

Từ kinh nghiệm quốc tế và điều kiện kinh tế-xã hội cụ thể của Việt Nam, chúng tôi cho rằng việc xây dựng chế độ hưu trí bổ sung là cần thiết nhằm nâng cao chất lượng cuộc sống cho người nghỉ hưu và tính ổn định, bền vững cho hệ thống ASXH của Việt Nam trong tương lai./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. <http://www.scribd.com/doc/8972715/World-Polpulation>
2. Giang Thanh Long, Vấn đề nợ lương hưu tiềm ẩn và đề xuất giải pháp tháo gỡ
3. Martin Rama, Thực hiện Luật Bảo hiểm Xã hội - Bài học rút ra và các vấn đề còn tồn tại, Hội thảo Đánh giá tình hình thực hiện Luật BHXH, 2009.
4. http://www.baohiem.pro.vn/Forum/topic.asp?TOPIC_ID=1206, Diễn đàn bảo hiểm, 2006.

TÌNH HÌNH THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH ƯU ĐÃI XÃ HỘI TRONG NHỮNG NĂM QUA*

Ths. Tạ Văn Thiều - Phó Cục trưởng Cục Người có công

Ths. Đặng Đỗ Quyên - Viện Khoa học Lao động và Xã hội

Ưu đãi xã hội là một trong những chính sách nằm trong hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam. Đây là một trong những chính sách lớn của Đảng và Nhà nước ta, tập trung vào đối tượng người có công (NCC) với cách mạng, có ý nghĩa chính trị, kinh tế - xã hội và nhân văn sâu sắc, thể hiện đạo lý, truyền thống đền ơn đáp nghĩa, uống nước nhớ nguồn, là nét đẹp văn hóa trong đời sống cộng đồng của dân tộc Việt Nam.

1. Hệ thống chính sách, pháp luật ưu đãi xã hội

Trong những năm qua, Đảng và Nhà nước ta đã dành nhiều quan tâm đến chính sách ưu đãi xã hội. Tầm quan trọng của chính sách này đã được ghi nhận tại Điều 67, Hiến pháp năm 1992 và các Nghị quyết Đại hội Đảng. Hệ thống chính sách, pháp luật ưu đãi xã hội liên tục được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện. Từ 1994 đến nay, Nhà nước đã ban hành 7 Pháp lệnh, hiện tại có 3 pháp lệnh điều chỉnh ở lĩnh vực này: Pháp lệnh ưu đãi với cách mạng, Pháp lệnh sửa đổi một số điều của pháp lệnh ưu đãi với cách mạng, Pháp lệnh quy định danh hiệu vinh dự Nhà nước Bà mẹ VN anh hùng. Ngoài ra còn một số văn bản của Chính phủ như chế độ ưu đãi thanh niên xung phong hoàn thành nhiệm vụ, chế độ đối với người tham gia kháng chiến trước 1975...

Đảng và Nhà nước đã xác định việc thực hiện tốt chính sách ưu đãi xã hội

không những nhằm thực hiện mục tiêu chính trị-xã hội là đảm bảo tiến bộ và công bằng xã hội, mà còn vì mục tiêu kinh tế, đó là trách nhiệm chăm lo đời sống gia đình chính sách NCC với cách mạng để bảo đảm tất cả các gia đình chính sách đều có cuộc sống bằng hoặc khá hơn mức sống trung bình so với người dân địa phương. Chính sách ưu đãi xã hội còn mang đậm tính nhân văn sâu sắc, thể hiện rõ tính chất ưu việt của xã hội ta và phát huy truyền thống đạo lý cao đẹp “Uống nước nhớ nguồn”, “Đền ơn đáp nghĩa”, nhằm tôn vinh, biết ơn những người đã hy sinh công sức và một phần xương máu của mình vì nước và giáo dục các thế hệ trẻ.

Các chính sách ưu đãi xã hội đối với NCC những năm qua đang đi vào cuộc sống, NCC ngày càng cảm nhận sự quan tâm đặc biệt của Đảng, Nhà nước và nhân dân. Mức sống của NCC và gia đình họ đang từng bước ổn định, cải thiện, bù đắp một phần những cống hiến, hy sinh to lớn của thương binh, bệnh binh, gia đình liệt sỹ, NCC với đất nước và cách mạng. Pháp luật ưu đãi NCC với cách mạng được điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung và ngày càng hoàn thiện, đáp ứng yêu cầu đòi hỏi của thực tiễn xã hội và gia đình NCC.

Tuy nhiên, việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính sách ưu đãi xã hội những năm qua vẫn chưa được đặt trong một chiến lược và chương trình tổng thể. Do đó hệ thống chính sách ưu đãi xã hội còn bộc lộ nhiều hạn chế như thiết kế quá phức tạp, quá nhiều tầng nấc, chế độ. Pháp lệnh ưu

* Bài viết có tham khảo thông tin trong “Chiến lược ưu đãi xã hội đối với Người có công giai đoạn đến 2020” của Cục Người có công.

đãi NCC với cách mạng phải sửa đổi, bổ sung nhiều lần, mỗi lần sửa đổi, bổ sung lại ban hành thêm nhiều Nghị định, quyết định, thông tư hướng dẫn khiến chồng chéo, thiếu thống nhất và không ổn định. Những hạn chế này gây khó khăn cho cán bộ thi hành chính sách và đối tượng thụ hưởng chính sách trong khâu quản lý, giám sát từ khâu giám định, xét duyệt đến chi trả trợ cấp.

2. Độ bao phủ của chính sách

Việc xác định đối tượng thụ hưởng, điều kiện, tiêu chuẩn xác nhận NCC đã từng bước được quy định cụ thể, chính xác và khoa học hơn. Theo kết quả điều tra mức sống hộ gia đình chính sách NCC năm 2006-2007 do Bộ Lao động Thương binh và Xã hội tiến hành, đến hết 2007 cả nước có 1.666.214 hộ NCC, tổng số NCC và thân nhân là 19.627.745 người, chiếm tỷ lệ 2,6% dân số toàn quốc, trong đó:

- 4,2 triệu người hoạt động kháng chiến được khen tặng Huân chương, Huy chương hưởng trợ cấp ưu đãi một lần;

- 1,1 triệu liệt sỹ - giải quyết chế độ ưu đãi một lần cho thân nhân;

- 1,2 triệu NCC đã mất trước 1995 - giải quyết chế độ trợ cấp ưu đãi một lần cho thân nhân;

- Khoảng 1,5 triệu NCC và thân nhân đang hưởng trợ cấp hàng tháng, chiếm tỷ lệ 1,8% dân số toàn quốc.

Ngoài chế độ trợ cấp ưu đãi một lần và hàng tháng, còn khoảng hơn 2 triệu người đang hưởng chế độ ưu đãi khác về kinh tế - xã hội (bảo hiểm y tế, mai táng phí...), bao gồm hơn 1,5 triệu người đang hưởng trợ cấp hàng tháng và 734.655 người hoạt động kháng chiến được khen tặng huân huy chương. Ngoài ra còn có khoảng 250.000 con em NCC đang hưởng trợ cấp ưu đãi trong giáo dục đào tạo (miễn, giảm học phí, học bổng, cấp phát sách vở...) và 39.114 NCC trong cả nước đang được trang cấp phương tiện trợ giúp dụng cụ chỉnh hình.

Biểu: Số lượng đối tượng NCC và thân nhân đang hưởng trợ cấp hàng tháng

| | | Số lượng | Tỷ lệ |
|----|--|------------------|---------------|
| 1 | Lão thành cách mạng | 3.771 | 0,25 |
| 2 | Cán bộ tiền khởi nghĩa | 8.046 | 0,53 |
| 3 | Mẹ Việt Nam anh hùng | 5.043 | 0,33 |
| 4 | Anh hùng lực lượng vũ trang | 473 | 0,03 |
| 5 | Anh hùng lao động | 399 | 0,03 |
| 6 | Thương binh | 463.593 | 30,58 |
| 7 | Bệnh binh | 152.206 | 10,04 |
| 8 | Người hoạt động kháng chiến bị nhiễm chất độc hóa học (CĐHH) | 59.375 | 3,92 |
| 9 | NCC giúp đỡ cách mạng | 116.905 | 7,71 |
| 10 | Thân nhân liệt sỹ | 412.729 | 27,22 |
| 11 | Thân nhân NCC | 37.862 | 2,50 |
| 12 | Con NCC đang hưởng ưu đãi trong giáo dục-đào tạo | 193.247 | 12,75 |
| 13 | Con người hoạt động kháng chiến bị nhiễm CĐHH | 62.435 | 4,12 |
| | Tổng số | 1.516.084 | 100,00 |

Nguồn: Kết quả điều tra mức sống hộ NCC toàn quốc năm 2006-2007, Cục NCC, Bộ LĐTB&XH

Nếu xét quy mô hộ NCC theo địa phương thì Thanh Hóa là tỉnh có số lượng hộ NCC lớn nhất cả nước với 131.463 hộ chiếm 15,48% số hộ toàn tỉnh, tiếp đó là tỉnh Thái Bình với 86.587 hộ chiếm 17,17% số hộ toàn tỉnh, tỉnh Nam Định với 79.728 hộ chiếm 15,45% số hộ toàn tỉnh. Hà Tĩnh là tỉnh có tỷ lệ hộ NCC trên tổng số hộ lớn nhất cả nước: 73.879 hộ chiếm 23%.

Tuy nhiên, quá trình triển khai công tác xác nhận NCC với cách mạng vẫn còn nhiều tồn tại vướng mắc như:

- Chính sách ưu đãi xã hội đối với NCC chưa bao phủ kín diện: người hoạt động cách mạng trước 1945, diện người hoạt động cách mạng từ ngày 01/01/1945 đến trước Tổng khởi nghĩa 19 tháng Tám năm 1945, người đã mất trước năm 1945 chưa được xác nhận;

- Diện đang tiếp tục xác nhận chưa được xác nhận và thực hiện chế độ ưu đãi: bao gồm người hoạt động kháng chiến và con đẻ của họ bị nhiễm chất độc hoá học, vợ liệt sỹ tái giá, con NCC đang theo học trong các trường thuộc hệ thống giáo dục quốc dân, thương binh, liệt sỹ đối với trường hợp dũng cảm thực hiện công việc cấp bách, nguy hiểm phục vụ quốc phòng an ninh, dũng cảm cứu người, cứu tài sản

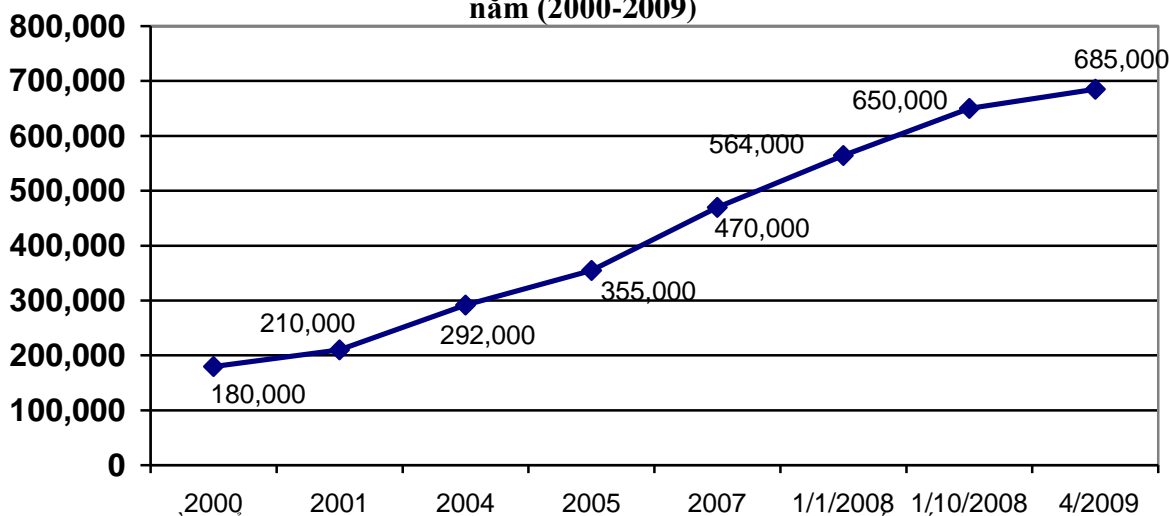
của nhà nước và nhân dân; đấu tranh chống tội phạm, làm nghĩa vụ quốc tế...;

- Cách tiếp cận và giải quyết ưu đãi xã hội chưa mang tính nhất quán và thống nhất. Hiện nay mới thực hiện ưu đãi xã hội đối với NCC thời kỳ kháng chiến: anh hùng lao động thời kỳ đổi mới, những NCC từ 1975 trở lại đây... chưa được xác nhận và thực hiện chế độ ưu đãi.

3. Chế độ trợ cấp ưu đãi xã hội

Chế độ trợ cấp ưu đãi xã hội đối với NCC những năm qua từng bước được điều chỉnh theo hướng ngày càng đầy đủ, toàn diện, phù hợp với tăng trưởng kinh tế, tiến bộ và công bằng xã hội. Chính sách đã quy định cụ thể các mức trợ cấp được tính toán dựa trên cơ sở mức sống trung bình của xã hội đã đạt được trong từng thời kỳ (mở rộng phương pháp điều chỉnh). Mức trợ cấp ưu đãi được xây dựng trên cơ sở thỏa mãn được cả 2 yêu cầu: *đảm bảo mức sống của NCC đạt được từ mức trung bình trở lên và phù hợp tăng trưởng kinh tế, tiến bộ và công bằng xã hội*. Chế độ trợ cấp ưu đãi đi theo lộ trình cải cách tiền lương, bảo hiểm xã hội và trợ cấp ưu đãi NCC. Mức chuẩn hiện tại để tính trợ cấp, phụ cấp ưu đãi cho NCC là 685.000 đồng/tháng.

Hình: Mức chuẩn để xác định mức trợ cấp, phụ cấp ưu đãi đối với NCC qua các năm (2000-2009)



Nguồn: Tổng hợp từ các Nghị định của Chính phủ quy định mức trợ cấp đối với NCC

Tuy vậy, mức trợ cấp hiện nay mới chỉ hỗ trợ được phần nào mức sống của các gia đình chính sách trong khi thực tế đa phần tuổi thọ của NCC đã cao, sức khỏe giảm sút, khả năng tự lực rất hạn chế. Bên cạnh đó chế độ trợ cấp chưa phân biệt được mức hỗ trợ đối với những người còn khả năng lao động và những người không có khả năng lao động.

Bên cạnh những trợ cấp ưu đãi về kinh tế là những ưu đãi về xã hội như NCC và con em họ được quan tâm, ưu đãi về giáo dục, đào tạo, việc làm, vay vốn ưu đãi, miễn thuế, ưu tiên đất sản xuất, cải thiện nhà ở, đất ở, chăm sóc sức khỏe, bảo hiểm y tế... đã được quy định trong Pháp lệnh ưu đãi NCC với cách mạng tuy nhiên vẫn chưa được hướng dẫn, chưa có văn bản quy định chi tiết hướng dẫn thi hành nên nhiều địa phương không thể triển khai thực hiện hoặc thực hiện thiếu thống nhất. Vương mắc lớn nhất hiện nay là vấn đề nhà ở, đất đai, học tập, việc làm của con liệt sỹ, thương binh, bệnh binh.

4. Tác động của chính sách ưu đãi xã hội đến việc bảo đảm ASXH của NCC với cách mạng và gia đình

Việc thực thi chính sách ưu đãi xã hội những năm qua đem lại kết quả và ý nghĩa to lớn. Mức sống của NCC và gia đình họ đang từng bước ổn định, cải thiện, bù đắp một phần những cống hiến, hy sinh to lớn của thương binh, bệnh binh, gia đình liệt sỹ, NCC với đất nước và cách mạng. Tuy nhiên tác động của chính sách đối với việc đảm bảo an sinh xã hội cho NCC, đảm bảo

thực hiện tốt mục tiêu *nâng cao mức sống về vật chất tinh thần của NCC ngang bằng hoặc cao hơn mức sống trung bình của dân cư, đảm bảo thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội* như đã đề ra trong Nghị quyết Đại hội IX, X của Đảng chưa đạt hiệu quả như mong muốn.

Thực hiện lộ trình cải cách chế độ tiền lương, bảo hiểm xã hội và trợ cấp ưu đãi NCC, hàng năm Bộ LĐ-TB&XH đã thực hiện điều chỉnh trợ cấp ưu đãi NCC. Tuy nhiên, mức sống của hộ NCC còn thấp, chưa theo kịp sự phát triển của đời sống xã hội, vẫn còn số lượng lớn hộ chính sách NCC thuộc diện hộ nghèo và cận nghèo, chiếm tỷ lệ 32% tổng số hộ NCC. Theo kết quả điều tra mức sống hộ NCC toàn quốc năm 2006-2007, cả nước hiện có 1.666.214 hộ NCC, chiếm tỷ lệ 8,49% số hộ trong toàn quốc, trong đó:

- Số hộ có công thuộc diện nghèo là 142.274 hộ, chiếm tỷ lệ 8,53% số hộ NCC (theo chuẩn nghèo giai đoạn 2006-2010 của Bộ LĐTB&XH);

- Số hộ có công thuộc diện cận nghèo là 395.946 hộ, chiếm tỷ lệ 23,76% số hộ NCC;

- Số hộ NCC diện trung bình trở lên là 1.122.685 hộ, chiếm tỷ lệ 67,38% số hộ NCC.

Xét theo địa phương, Thanh Hóa là tỉnh có số lượng hộ NCC thuộc diện hộ nghèo và cận nghèo cao nhất cả nước: 18.594 hộ nghèo và 37.839 hộ cận nghèo (chiếm 43% tổng số hộ NCC toàn tỉnh), đứng thứ hai là tỉnh Hà Tĩnh với 16.574 hộ nghèo và

25.512 hộ cận nghèo (chiếm 57% số hộ NCC toàn tỉnh). Mặc dù đây không phải những tỉnh có tỷ lệ nghèo chung toàn tỉnh cao nhất trong cả nước.

Thực tế là số lượng NCC ở nước ta rất lớn, nguồn ngân sách Nhà nước chi bảo đảm xã hội còn hạn hẹp, cơ chế quản lý, tổ chức thực hiện chính sách còn nhiều bất cập, hạn chế và chưa đồng bộ vì vậy để đảm bảo an sinh xã hội cho đối tượng NCC, đạt được mục tiêu *đảm bảo mức sống của NCC đạt được từ mức trung bình trở lên* thì cần phải có nhiều biện pháp, chương trình đồng bộ nhằm nâng cao mức sống của họ, đặc biệt là những hộ NCC ở vùng xa, vùng kinh tế còn phát triển chậm.

5. Phong trào xã hội hóa ưu đãi xã hội

Bên cạnh những chính sách của Đảng và Nhà nước, phong trào “đền ơn đáp nghĩa, uống nước nhớ nguồn” đã xuất hiện và được nhân dân cả nước đồng tình hưởng ứng, huy động đóng góp từ phía cộng đồng, nhiều hoạt động tình nghĩa như phụng dưỡng Bà mẹ Việt Nam Anh hùng, chăm sóc cha mẹ liệt sĩ, đón thương binh nặng về gia đình, đỡ đầu con liệt sĩ, con thương binh; làm nhà, tặng sổ, vườn cây tình nghĩa; hỗ trợ sản xuất và đời sống tại thôn làng, áp bản làm cho thương binh, gia đình liệt sĩ, NCC được chăm lo về vật chất, vui vẻ về tinh thần, đảm bảo mức sống của NCC.

Xã hội hoá lĩnh vực ưu đãi NCC thể hiện rõ nét ở phong trào chăm sóc NCC (cả về vật chất lẫn tinh thần) thông qua các chương trình tình nghĩa: chương trình nhà

tình nghĩa, sổ tiết kiệm tình nghĩa, phụng dưỡng Bà mẹ Việt Nam anh hùng, đỡ đầu giúp đỡ bố, mẹ liệt sĩ già yếu cô đơn, con liệt sĩ mồ côi, giúp đỡ thương, bệnh binh nặng, quỹ đền ơn đáp nghĩa...

Trong những năm gần đây, công tác xã hội hoá và phong trào chăm sóc NCC hiệu quả còn thấp, khó huy động nguồn lực và chưa tương xứng với yêu cầu nhiệm vụ chính trị, xã hội do Đảng, Nhà nước đề ra. Phong trào chăm sóc NCC qua các chương trình tình nghĩa, hoạt động của Quỹ Đền ơn đáp nghĩa không còn sâu nặng, sôi động mạnh mẽ như trước mà đang có chiều hướng giảm dần, quên lãng. Quỹ Đền ơn đáp nghĩa hoạt động chưa đúng tầm, phù hợp với đạo lý, văn hóa truyền thống và ý nghĩa xã hội cao cả của nó. Trong những năm vừa qua Quỹ Đền ơn đáp nghĩa chỉ huy động được từ 145 đến 180 tỷ đồng; nhiều hộ gia đình chính sách gặp khó khăn về nhà ở (từ 40-50 nghìn hộ gia đình chính sách hiện đang có nhu cầu cấp bách về nhà ở).

6. Nguồn lực và phương thức huy động nguồn lực

Chưa có sự tính toán chính xác nào phân định cụ thể nguồn lực ưu đãi xã hội ở nước ta có bao nhiêu phần trăm của Nhà nước, của cộng đồng hay nguồn lực của chính đối tượng chính sách. Giai đoạn hiện nay Đảng, Nhà nước ta đều khẳng định rõ trách nhiệm, vai trò của Nhà nước là chủ đạo trong việc thực thi ưu đãi xã hội. Chính vì vậy nguồn ngân sách Nhà nước cho thực hiện ưu đãi xã hội được điều chỉnh với tăng trưởng kinh tế, tiến bộ và

công bằng xã hội. Ngoài nguồn lực xã hội hoá và sự tự lực, tự cường của bản thân đối tượng chính sách, nguồn ngân sách nhà nước chi ưu đãi xã hội đã đóng góp một phần rất quan trọng vào việc đảm bảo đời sống cho đối tượng người có công. Nguồn chi ngân sách Nhà nước để thực hiện chính sách ưu đãi xã hội liên tục tăng qua các năm. Năm 2001 tổng chi là 4.900 tỷ đồng, đến năm 2005 đã tăng lên gần 6.800 tỷ đồng, năm 2008 là hơn 13.600 tỷ đồng. Năm 2008 chi mua bảo hiểm y tế cho đối tượng hưởng ưu đãi NCC gần 500 tỷ đồng (bằng 3% mức lương tối thiểu).

Dự kiến năm 2009 nguồn ngân sách Nhà nước chi cho chính sách trợ cấp ưu đãi NCC là 17 nghìn tỷ đồng.

Mức chi ngân sách đảm bảo ưu đãi xã hội những năm qua còn thấp so với yêu cầu cân đối ưu đãi xã hội với tăng trưởng kinh tế. Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X đề ra mục tiêu đầu tư toàn xã hội đạt 37 – 38% GDP (khả năng thực hiện khoảng 40%). Trong đó đầu tư từ ngân sách Nhà nước tương đương 30% tổng chi ngân sách Nhà nước hàng năm và 80% tích lũy trong dân. Năm 2006 – 2010 dự kiến chi cho lĩnh vực an sinh xã hội có thể đạt 30% tổng chi ngân sách Nhà nước hàng năm.

Mức sống NCC còn thấp, diện ưu đãi đông đảo (1,5 triệu NCC đang hưởng trợ cấp hàng tháng, hơn 2 triệu người hưởng chế độ bảo hiểm y tế và mai táng phí khi mất) vì vậy nguồn ngân sách đảm bảo ưu đãi xã hội luôn được nghiên cứu điều chỉnh tăng thêm cho phù hợp với mục tiêu gắn liền tăng trưởng kinh tế với tiến bộ, công bằng xã hội.

Kết luận:

Được sự quan tâm của Đảng và Nhà nước, chính sách ưu đãi xã hội trong những năm qua đã đạt nhiều kết quả và thành tựu đáng ghi nhận, đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu nâng cao mức sống NCC và gia đình, phù hợp với khả năng của nền kinh tế qua các thời kỳ, đặc biệt là qua các lần cải cách chính sách tiền lương, bảo hiểm xã hội và ưu đãi NCC. Trong thời gian tới cần tích cực giải quyết và khắc phục những điểm hạn chế, bất cập của chính sách và hoàn thiện hệ thống pháp luật theo hướng tiếp tục thực hiện cải cách trợ cấp ưu đãi NCC; xử lý dứt điểm các trường hợp còn tồn đọng về xác nhận, công nhận NCC đồng thời bổ sung thêm đối tượng NCC mới; giải quyết nhu cầu về nhà ở, việc làm cho gia đình NCC và mở rộng phong trào xã hội hóa công tác chăm sóc NCC./.

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ ĐỊNH HƯỚNG CHIẾN LƯỢC GIẢM NGHÈO GIAI ĐOẠN 2011 - 2020

Ngô Trường Thi

**Phó Cục trưởng Cục BTXH
Chánh Văn phòng Điều phối CTMTGN**

1. Đánh giá khái quát 10 năm thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo

*** Thành tựu:**

- Mục tiêu giảm nghèo đã được cụ thể hoá trong các Nghị quyết của Đại hội Đảng, của các cấp uỷ Đảng; Nghị quyết của Hội đồng Nhân dân các cấp; trở thành một chương trình mục tiêu quốc gia.

- Đã hình thành được hệ thống cơ chế, chính sách giảm nghèo tương đối toàn diện, tập trung vào 3 nhóm giải pháp lớn, đó là:

+ Hỗ trợ phát triển sản xuất cho người nghèo như: cho vay tín dụng ưu đãi, hỗ trợ đất sản xuất; hỗ trợ dạy nghề, hướng dẫn cách làm ăn cho người nghèo; hỗ trợ đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng thiết yếu về sản xuất và dân sinh ở các xã nghèo.

+ Hỗ trợ người nghèo tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản về y tế, giáo dục, nhà ở, nước sinh hoạt, trợ giúp pháp lý.

+ Nâng cao năng lực, đẩy mạnh hoạt động truyền thông giảm nghèo, tạo sự thống nhất cao và nhận thức và đồng thuận trong thực hiện mục tiêu giảm nghèo.

- Chương trình đã được đầu tư từ nguồn lực của Ngân sách Nhà nước, huy động cộng đồng, vốn hợp tác quốc tế.

- Huy động được sự tham gia của cả hệ thống chính trị và người dân; các địa phương đó có nhiều giải pháp, chính sách cụ thể phù hợp với đặc điểm nghèo trên địa bàn.

- Tỷ lệ hộ nghèo giảm nhanh qua các năm, hoạt động giám sát, đánh giá được coi trọng và quan tâm, hầu như không xảy ra tình trạng thất thoát vốn, sử dụng vốn sai mục đích.

- Thành tựu giảm nghèo ở Việt Nam đã được cộng đồng quốc tế đánh giá cao và cam kết tiếp tục hợp tác trong thời gian tới.

*** Những khó khăn, thách thức:**

- Tỷ lệ hộ nghèo giảm nhanh qua các năm nhưng không đồng đều, đến cuối năm 2006, theo số liệu thống kê từ các tỉnh, cả nước vẫn còn 61 huyện có tỷ lệ hộ nghèo trên 50% ở 20 tỉnh. Tỷ lệ hộ nghèo các huyện này cao gấp 3,5 lần tỷ lệ nghèo chung cả nước; thu nhập bình quân của nhóm hộ nghèo ở các huyện này khoảng 140 nghìn đồng/người/tháng vào năm 2006, bằng 60% chuẩn nghèo hiện hành ở khu vực nông thôn.

- Tính bền vững trong giảm nghèo chưa cao, khi xảy ra những biến cố lớn (thiên tai, dịch bệnh) còn một bộ phận không nhỏ tái nghèo (bình quân khoảng 10%/năm, cá biệt có năm lên đến 30% so với tổng số hộ thoát nghèo).

- Đầu tư của chương trình chưa đáp ứng được nhu cầu, còn dàn trải, phân tán; cơ cấu đầu tư chưa hợp lý, nặng về cơ sở hạ tầng, chưa quan tâm nhiều đến hỗ trợ sinh kế và nâng cao năng lực cho người nghèo.

- Chính sách giảm nghèo đang có xu hướng tạo sự ỷ lại của người nghèo, chưa khuyến khích tính chủ động vươn lên của người nghèo, chính sách giảm nghèo chưa thực sự đúng nghĩa với vai trò “bà đỡ”.

- Chính sách giảm nghèo còn thiếu tính minh bạch, còn có sự lẫn lộn trong việc thực hiện chính sách an sinh xã hội với chính sách giảm nghèo.

- Những tác động của việc Việt nam gia nhập WTO đó ảnh hưởng đến đời sống của người nghèo, mà biểu hiện rõ nét nhất là hậu quả của khủng hoảng kinh tế, lạm phát, suy thoái kinh tế đã và đang xảy ra, vì vậy cần có sự thay đổi về chính sách giảm nghèo cho phù hợp với bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế.

2. Một số định hướng giảm nghèo giai đoạn 2011-2020

- Gắn giảm nghèo với phát triển nông nghiệp, nông thôn

Nghèo đói có mặt ở mọi nơi, mọi khu vực, nhưng đối với Việt nam, trên 70% dân cư sống ở khu vực nông thôn và tỷ trọng sản phẩm nông nghiệp còn chiếm 50% trong GDP thì việc giải quyết vấn đề nghèo đói ở khu vực nông nghiệp, nông thôn vẫn phải được đặt ra là một ưu tiên trong việc thực hiện mục tiêu giảm nghèo.

Ngày 5 tháng 8 năm 2008, Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khoá X đó ban hành Nghị quyết số 26-NQ/TW

về nông nghiệp, nông dân, nông thôn, trong đó chỉ rõ: “*Trong mối quan hệ mật thiết giữa nông nghiệp, nông dân và nông thôn, nông dân là chủ thể của quá trình phát triển, xây dựng nông thôn mới gắn với xây dựng các cơ sở công nghiệp, dịch vụ và phát triển đô thị theo quy hoạch là căn bản; phát triển toàn diện, hiện đại hóa nông nghiệp là then chốt*”.

Với mục tiêu đặt ra đến năm 2020 là: “*Không ngừng nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của dân cư nông thôn, hài hoà giữa các vùng, tạo sự chuyển biến nhanh hơn ở các vùng còn nhiều khó khăn; nông dân được đào tạo có trình độ sản xuất ngang bằng với các nước tiên tiến trong khu vực và đủ bản lĩnh chính trị, đóng vai trò làm chủ nông thôn mới. Xây dựng nền nông nghiệp phát triển toàn diện theo hướng hiện đại, bền vững, sản xuất hàng hoá lớn, có năng suất, chất lượng, hiệu quả và khả năng cạnh tranh cao, đảm bảo vững chắc an ninh lương thực quốc gia cả trước mắt và lâu dài. Xây dựng nông thôn mới có kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội hiện đại; cơ cấu kinh tế và các hình thức tổ chức sản xuất hợp lý, gắn nông nghiệp với phát triển nhanh công nghiệp, dịch vụ, đô thị theo quy hoạch; xã hội nông thôn ổn định, giàu bản sắc văn hoá dân tộc; dân trí được nâng cao, môi trường sinh thái được bảo vệ; hệ thống chính trị ở nông thôn dưới sự lãnh đạo của Đảng được tăng cường. Xây dựng giai cấp nông dân, củng cố liên minh công nhân - nông dân - trí thức vững mạnh, tạo nền tảng kinh tế - xã hội và chính trị vững chắc cho sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa*”.

Như vậy, Nghị quyết 26 đã đặt ra những định hướng, quan điểm và mục tiêu làm căn cứ để xây dựng chiến lược giảm nghèo giai đoạn 2011-2020, đó là:

Thứ nhất, phải lấy nông dân làm chủ thể trong quá trình phát triển, đặt ra hướng nghiên cứu định hướng giảm nghèo là các chính sách khi ban hành phải để người nghèo tiếp cận được, phải lấy người nghèo làm trung tâm trong việc xây dựng hệ thống chính sách giảm nghèo.

Thứ hai, xây dựng nông thôn mới gắn với xây dựng các cơ sở công nghiệp, dịch vụ và phát triển đô thị theo quy hoạch là căn bản, Chiến lược giảm nghèo phải dựa trên cơ sở quy hoạch phát triển kinh tế- xã hội của đất nước, đầu tư cơ sở hạ tầng thiết yếu, nhất là hạ tầng phục vụ sản xuất vẫn là một ưu tiên trong giai đoạn tới.

Thứ ba, phát triển toàn diện, hiện đại hóa nông nghiệp là then chốt, quan điểm này đặt ra cho lĩnh vực giảm nghèo cần hết sức quan tâm đến hỗ trợ, tạo điều kiện sinh kế cho người nghèo khu vực nông thôn, bao gồm cả trồng trọt, chăn nuôi và ngành nghề nông thôn, trên cơ sở áp dụng, chuyển giao kỹ thuật vào sản xuất, phù hợp với đặc thù và điều kiện cụ thể của từng vùng, thúc đẩy sản xuất phát triển, tăng thu nhập, thực hiện giảm nghèo nhanh, bền vững, thu hẹp tốc độ gia tăng khoảng cách chênh lệch giàu- nghèo giữa thành thị và nông thôn.

- Gắn giảm nghèo với an sinh xã hội

An sinh xã hội chỉ sự bảo vệ của xã hội đối với những thành viên của mình, bằng một loạt những biện pháp công cộng, chống đỡ sự hẫng hụt về *kinh tế và xã hội*

do bị mất hoặc bị giảm đột ngột nguồn *thu nhập* vì ốm đau, thai sản, tai nạn lao động – bệnh nghề nghiệp, *thất nghiệp*, tàn tật, tuổi già và chết, kể cả sự bảo vệ chăm sóc *y tế* và trợ cấp gia đình có con nhỏ.

Hệ thống an sinh xã hội được xây dựng có sự khác nhau giữa các quốc gia trên thế giới. Tuy nhiên, có thể thấy những cơ chế chủ yếu của nó bao gồm: *bảo hiểm xã hội, cứu trợ xã hội* (còn gọi là cứu tế xã hội), các chế độ trợ cấp từ quỹ công cộng, các chế độ trợ cấp gia đình, các quỹ dự phòng, sự bảo vệ do người sử dụng lao động cung cấp, các dịch vụ liên quan đến an sinh xã hội.

Như vậy, lĩnh vực giảm nghèo thuộc phạm vi an sinh xã hội, tuy nhiên ở nước ta, chưa hình thành Luật an sinh xã hội, lĩnh vực này đang được điều chỉnh bằng một số Luật cụ thể như: Luật bảo hiểm xã hội, Luật Bảo hiểm y tế.

Trong hệ thống an sinh xã hội còn bao gồm lĩnh vực bảo trợ xã hội, hiện nay đang còn có sự chồng chéo và lẫn lộn giữa các lĩnh vực: An sinh Xã hội, Bảo trợ xã hội, giảm nghèo, mà khi xây dựng chiến lược giảm nghèo giai đoạn 2011-2020 cần phải nghiên cứu, đó là:

Thứ nhất, giữa Bảo trợ Xã hội và Giảm nghèo: hiện nay, các chính sách Bảo trợ xã hội ở nước ta đang được thực hiện theo NĐ67/2007/NĐ-CP ngày 13/4/2007 của Chính phủ, bao gồm 2 nhóm đối tượng: cứu trợ thường xuyên và cứu trợ đột xuất; Đối tượng bảo trợ xã hội thuộc diện trợ cấp hàng tháng do xã, phường, thị trấn quản lý gồm 9 nhóm đối tượng trong đó 6/9 nhóm gắn với hộ nghèo. Trong điều kiện khả năng ngân sách chưa đủ điều kiện đáp ứng, việc

quy định như trên là phù hợp, nhưng về lâu dài, tiêu chuẩn xác định đối tượng bảo trợ xã hội cần được bóc tách khỏi hộ nghèo, có vậy diện thụ hưởng chính sách BHXH mới được mở rộng, bảo đảm đúng quan điểm bảo vệ và trợ giúp của nhà nước đối với những đối tượng yếu thế trong xã hội.

Mặt khác, giảm nghèo thường gắn với tăng trưởng, nếu trong đối tượng hộ nghèo vẫn còn có những đối tượng BHXH thì không thể áp dụng các giải pháp trợ giúp theo hướng tăng trưởng được, và chính sách giảm nghèo sẽ thiếu tính minh bạch.

Thứ hai, giữa an sinh xã hội và giảm nghèo, hiện nay trong chính sách giảm nghèo còn một số chính sách an sinh xã hội như giáo dục, y tế, đây là những chính sách an sinh xã hội áp dụng cho các đối tượng yếu thế, trong đó có người nghèo. Việc thiết kế riêng các chính sách an sinh xã hội áp dụng riêng đối với người nghèo là không hợp lý, gây khó khăn trong tổ chức thực hiện cũng như theo dõi, đánh giá tác động của các chính sách giảm nghèo, vì vậy giai đoạn tới cần bóc tách chính sách giáo dục, y tế sang hệ thống chính sách an sinh xã hội.

Thứ ba, về lâu dài, cần xúc tiến việc xây dựng và hình thành Luật an sinh xã hội và Luật bảo trợ xã hội, lúc đó giảm nghèo sẽ chỉ còn mang tính chất là giải pháp đặc thù của chính phủ tập trung hỗ trợ cho một số nhóm đối tượng và vùng khó khăn.

- Gắn giảm nghèo với dạy nghề và tạo việc làm

Gốc cơ bản của vấn đề nghèo đói hiện nay ở Việt Nam là từ vấn đề thu nhập thấp do thiếu việc làm, xuất phát từ kiến thức,

tay nghề lao động của người nghèo hạn chế. Vì vậy để giảm nghèo bền vững, cần tạo cho người nghèo có thu nhập bảo đảm cuộc sống, từ việc làm ổn định, muốn vậy phải tổ chức đào tạo, nâng cao tay nghề cho lao động nghèo.

Theo báo cáo đánh giá của một số nghiên cứu gần đây, hiện nay Việt Nam còn trên 70% lực lượng lao động đang sống ở khu vực nông thôn, trong đó có 60% là lao động nông nghiệp. Số người qua đào tạo nghề còn rất thấp chỉ khoảng 8,6%, còn lại là chưa qua đào tạo nghề, trong đó có tới 96,3% lao động nghèo không có chuyên môn kỹ thuật.

Với phần lớn lực lượng lao động chưa qua đào tạo, đặc biệt là ở vùng nông thôn là một trong những trở ngại chính trong quá trình chuyển dịch cơ cấu lao động và là một trong những nhân tố ảnh hưởng đến chiến lược giảm nghèo. Người nghèo ở vùng nông thôn (chiếm 80%) chủ yếu làm nông nghiệp, kỹ thuật canh tác còn lạc hậu, năng suất lao động thấp do vậy thu nhập còn rất thấp. Thiếu việc làm và thất nghiệp có xu hướng gia tăng đối với lao động nông thôn đang là nguy cơ đối với phát triển kinh tế xã hội ở các vùng này, làm tăng nguy cơ nghèo đói nhất là trong bối cảnh Việt Nam đang trong quá trình hội nhập kinh tế thế giới, phải chịu sự cạnh tranh gay gắt của hàng hoá nông sản và các sản phẩm chế biến từ nông sản.

Yêu cầu đặt ra trong quá trình Công nghiệp hoá, hiện đại hoá và hội nhập kinh tế thế giới là phải nâng cao tay nghề cho người lao động, trang bị kiến thức, khoa học kỹ thuật để có thể đáp ứng được nhu cầu của thị trường lao động, đáp ứng nhu

cầu nguồn nhân lực phục vụ chuyển dịch cơ cấu và phát triển kinh tế nông thôn Việt Nam, từ đó góp phần giảm nghèo bền vững.

Mặc dù hiện nay đã có các chính sách hỗ trợ dạy nghề ngắn hạn cho lao động nông thôn (Quyết định số 81/2005/QĐ-TTg ngày 18/4/2005 của Thủ tướng Chính phủ), chính sách dạy nghề đối với học sinh dân tộc thiểu số nội trú (Quyết định số 267/2005/QĐ-TTg ngày 31/10/2005), chính sách dạy nghề cho người tàn tật... Tuy nhiên chỉ có một bộ phận là nông dân nghèo tiếp cận được các chính sách hỗ trợ dạy nghề này, bởi người nghèo khó có thể theo học được các khoá dạy nghề theo cơ chế hiện hành, vì với đối tượng là người nghèo khi tham gia các khoá học họ không thể đảm bảo nguồn thu nhập cho gia đình. Mặt khác người nghèo gặp khó khăn hơn trong việc tự tìm kiếm việc làm hoặc tự tạo việc làm sau khi tham gia học nghề, do một số ngành nghề đào tạo chưa phù hợp với thực tiễn phát triển sản xuất tại địa phương. Tương tự như vậy chỉ những học sinh dân tộc đã từng học tại các trường dân tộc nội trú và còn đang trong độ tuổi đi học mới được hỗ trợ dạy nghề. Đây chính là những "rào cản" đối với lao động nghèo là người dân tộc, vì nhiều người nghèo không có điều kiện học ở các trường dân tộc nội trú, nay họ lại không được học nghề thì càng khó khăn hơn cho họ trong việc tự tạo việc làm, tăng thu nhập và vươn lên thoát được nghèo.

Dự án dạy nghề cho người nghèo thuộc Chương trình MTQG giảm nghèo giai đoạn 2006-2010 gắn với mô hình phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương và trình độ của người lao động, gắn dạy nghề với

tạo việc làm trong các doanh nghiệp, khu công nghiệp, trong các nông - lâm trường, gắn đào tạo nghề với xuất khẩu lao động, hỗ trợ vay vốn tự tạo việc làm giúp người nghèo có khả năng thoát nghèo bền vững và vươn lên khá giả.

Mục tiêu tổng thể: Trợ giúp lao động nghèo có được tay nghề cần thiết để tạo việc làm ổn định, tăng thu nhập thông qua các hình thức dạy nghề phù hợp để họ tự tạo việc làm tại chỗ, việc làm ngoại tỉnh, việc làm tại các doanh nghiệp bao gồm cả các nông lâm trường, khu kinh tế quốc phòng, đặc biệt là các doanh nghiệp quy mô vừa và nhỏ; tham gia lao động xuất khẩu góp phần giảm nghèo bền vững.

Sau 3 năm thực hiện (2007-2009), các địa phương đánh giá rất cao hiệu quả của dự án, coi đó là giải pháp trọng tâm để thực hiện mục tiêu giảm nghèo bền vững. Ước tính đến năm 2010, sẽ có khoảng 150 nghìn lao động nghèo được hỗ trợ học nghề và có cơ hội tạo việc làm tại chỗ, việc làm trong các doanh nghiệp, các hợp tác xã, các nông lâm trường, khu kinh tế quốc phòng và lao động ở nước ngoài.

Về định hướng chiến lược giảm nghèo giai đoạn 2011-2020, cần thiết phải đưa dự án dạy nghề cho người nghèo trở thành một giải pháp cơ bản, trên cơ sở tăng cường đầu tư các trung tâm dạy nghề cấp huyện về cả cơ sở vật chất, đội ngũ giáo viên và nội dung, giáo trình dạy nghề phù hợp.

- Thực hiện chương trình hỗ trợ giảm nghèo bền vững đối với các huyện nghèo

Thành tựu xoá đói giảm nghèo vừa qua đã góp phần thực hiện tăng trưởng kinh tế bền vững và thực hiện công bằng xã hội,

được cộng đồng quốc tế đánh giá cao. Tuy nhiên, kết quả giảm nghèo chưa thực sự bền vững, chênh lệch giàu - nghèo giữa các vùng, nhóm dân cư chưa được thu hẹp, đặc biệt là ở những huyện có tỷ lệ hộ nghèo cao.

Theo số liệu thống kê của Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội, đến cuối năm 2006, cả nước có 61 huyện (gồm 797 xã và thị trấn) thuộc 20 tỉnh có tỷ lệ hộ nghèo trên 50%. Trong những năm qua, Đảng và Nhà nước ta đã có nhiều chính sách và tập trung nguồn lực để ưu tiên phát triển vùng này, nhưng mức độ chuyển biến còn chậm, đời sống của đồng bào dân tộc thiểu số vẫn còn nhiều khó khăn, tỷ lệ hộ nghèo cao gấp 3,5 lần bình quân cả nước.

Ngoài các nguyên nhân khách quan về tự nhiên, khí hậu, địa hình, trình độ, tập quán của đồng bào dân tộc thiểu số, còn do những hạn chế về cơ chế, chính sách giảm nghèo như: nguồn lực đầu tư thấp lại phân tán, dàn trải, thiếu đồng bộ, chồng chéo vì có quá nhiều chương trình, dự án, chính sách trên cùng địa bàn huyện nhưng nguồn vốn đầu tư, cơ chế, cách thức quản lý khác nhau, không lồng ghép được. Không ít chương trình, dự án phát huy hiệu quả thấp, người nghèo ít được thụ hưởng. Chưa quan tâm đầu tư đúng mức đến kết cấu hạ tầng thôn, bản gắn với phát triển sản xuất và đời sống của người dân (các công trình thủy lợi nhỏ, đường dân sinh...).

Cơ chế chỉ đạo, điều hành thực hiện chương trình còn cứng nhắc, chưa phát huy tính chủ động, linh hoạt của huyện, xã. Cơ cấu, cách thức quản lý, tổ chức thực hiện trong đầu tư chưa hợp lý dẫn đến hiệu quả thấp, chưa sát với tình hình thực tế của địa phương cũng như nhu cầu

của người dân nhằm thực hiện mục tiêu giảm nghèo bền vững.

Thực hiện giảm nghèo nhanh và bền vững cho các huyện nghèo là nhiệm vụ khó khăn, lâu dài đòi hỏi phải có sự chỉ đạo cụ thể và tập trung hơn, thể hiện rõ trách nhiệm của Đảng, Nhà nước đối với người nghèo, đồng bào dân tộc.

Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với các huyện nghèo là sự cụ thể hoá Nghị quyết 26/NQ-TW với quan điểm chỉ đạo như sau:

- Xoá đói giảm nghèo là chủ trương lớn, nhất quán của Đảng, Nhà nước và là sự nghiệp của toàn dân. Phải huy động nguồn lực của Nhà nước, của xã hội và của người dân để khai thác có hiệu quả tiềm năng, lợi thế của từng địa phương, nhất là sản xuất lâm nghiệp, nông nghiệp để xoá đói giảm nghèo, phát triển kinh tế - xã hội bền vững. Cùng với sự đầu tư, hỗ trợ của Nhà nước và cộng đồng xã hội, sự nỗ lực phấn đấu vươn lên thoát nghèo của người nghèo, hộ nghèo là nhân tố quyết định thành công của công cuộc xoá đói giảm nghèo.

- Công cuộc giảm nghèo nhanh, bền vững đối với các huyện nghèo là nhiệm vụ chính trị trọng tâm hàng đầu, đặt dưới sự lãnh đạo trực tiếp của cấp ủy Đảng, sự chỉ đạo sâu sát, cụ thể và đồng bộ của các cấp chính quyền, sự phối hợp tích cực của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân; đồng thời, phải phát huy vai trò làm chủ của người dân từ khâu xây dựng kế hoạch, đến tổ chức thực hiện, giám sát, đánh giá hiệu quả của Chương trình.

- Cùng với việc tiếp tục thực hiện các chính sách giảm nghèo chung trong cả

nước, Trung ương tập trung huy động các nguồn lực để đầu tư, hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo. Căn cứ vào tinh thần của Nghị quyết này, các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chọn thêm một số huyện nghèo khác trên địa bàn, nhất là các huyện có đồng bào dân tộc thiểu số sống tập trung để huy động nguồn lực của địa phương đầu tư hỗ trợ các huyện này giảm nghèo nhanh và phát triển bền vững.

Về cơ chế, chính sách, chương trình tập trung vào những nội dung sau:

Tiếp tục thực hiện các chế độ, chính sách hiện hành về hỗ trợ trực tiếp cho người nghèo ở các huyện nghèo có sửa đổi, bổ sung theo hướng mở rộng đối tượng thụ hưởng và nâng mức hỗ trợ, mức đầu tư.

Ban hành một số cơ chế, chính sách, giải pháp đặc thù đối với các huyện nghèo

- Hỗ trợ sản xuất, tạo việc làm, tăng thu nhập

- Chính sách giáo dục, đào tạo, dạy nghề, nâng cao dân trí

- Chính sách cán bộ đối với các huyện nghèo

- Chính sách, cơ chế đầu tư cơ sở hạ tầng ở cả thôn, bản, xã và huyện.

Cơ chế thực hiện:

- Đối với những địa bàn và những đối tượng thuộc 61 huyện nghèo, nếu đang được hưởng các chính sách ưu đãi khác không trùng với các chính sách quy định tại Nghị quyết này thì tiếp tục hưởng các chính sách đó; nếu trùng với các chính sách trong Nghị quyết này nhưng với mức

ưu đãi khác nhau thì hưởng theo mức ưu đãi cao nhất. Tất cả các xã thuộc các huyện nghèo đều được hưởng các cơ chế, chính sách quy định như đối với xã đặc biệt khó khăn thuộc Chương trình 135 giai đoạn II.

- Giao cho Ủy ban nhân dân cấp huyện căn cứ định hướng cơ chế, chính sách hỗ trợ giảm nghèo chung, xuất phát từ nhu cầu thực tế của người dân ở từng thôn, bản, xã và căn cứ vào nguồn lực từ các chương trình, dự án trên địa bàn để quyết định bố trí đầu tư cụ thể, bảo đảm đầu tư đồng bộ và hiệu quả.

- Ban hành các quy định về đầu tư, đấu thầu, cơ chế tài chính phù hợp với đặc thù và năng lực tổ chức thực hiện ở các huyện nghèo; những công trình quy mô nhỏ ở cấp thôn, bản giao cho các tổ, đội, hội, nhóm ở thôn, bản tổ chức thực hiện; phải bảo đảm sử dụng tiết kiệm, hiệu quả vốn đầu tư đồng thời xây dựng cơ chế thông thoáng, dễ làm, dễ thực hiện tạo điều kiện cho cộng đồng và người dân tham gia thực hiện, tăng thu nhập.

- Nguồn vốn của Chương trình gồm vốn ngân sách nhà nước, vốn ODA, trái phiếu Chính phủ, vốn tín dụng đầu tư, vốn đóng góp của doanh nghiệp và dân cư, vốn thực hiện các chương trình, dự án hiện hành được ghi trong kế hoạch hàng năm và 5 năm.

Việc phân bổ vốn thực hiện theo nhu cầu thực tế và kế hoạch tiến độ, thực hiện nêu trong Đề án huyện nghèo đã được phê duyệt./.

CHÍNH SÁCH TRỢ GIÚP XÃ HỘI ĐỐI VỚI NGƯỜI KHUYẾT TẬT NHÌN NHẬN TRÊN GIÁC ĐỘ HỘ GIA ĐÌNH

*Th.s Nguyễn Ngọc Toán - Cục Bảo trợ xã hội
Nguyễn Bao Cường - Viện Khoa học lao động và xã hội*

Việt Nam do hậu quả nặng nề của nhiều năm chiến tranh, thảm họa thiên tai, dịch bệnh và tai nạn giao thông, tai nạn lao động nên số người khuyết tật trong dân số chiếm tỷ lệ khá cao, mặc dù cho đến nay Việt Nam chưa thực hiện tổng điều tra về người khuyết tật, nhưng ước tính có khoảng 5,3 triệu người khuyết tật (chiếm khoảng 6,34% dân số). Trong một số nguồn số liệu khác cho thấy số người khuyết tật ở nước ta chiếm đến 15,3% trong dân số¹⁸. Đảng và Nhà nước Việt Nam luôn quan tâm đến Người khuyết tật, đồng thời chăm sóc và hỗ trợ người khuyết tật được xem là truyền thống tốt đẹp của dân tộc, Cho đến nay hệ thống các giải pháp chính sách, luật pháp và các chương trình trợ giúp trực tiếp và gián tiếp người khuyết tật đã tương đối đầy đủ và được thực hiện nghiêm túc, khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi cho người tàn tật thực hiện bình đẳng các quyền về chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội và phát huy khả năng của mình để ổn định đời sống, hoà nhập cộng đồng, tham gia các hoạt động xã hội. Người tàn tật được hưởng các chính sách trợ giúp chăm sóc sức khoẻ, phục hồi chức năng, tạo việc làm phù hợp, trợ cấp xã hội.... Hệ thống các chính sách đã góp phần cải thiện đời sống của người khuyết tật, đồng thời có nhiều thay đổi tích cực về mặt kinh tế, văn hoá, xã hội và đặc biệt là hoà nhập cộng đồng.

Tuy nhiên, phần lớn các chính sách, chương trình mới chỉ tập trung vào các giải pháp chính sách hộ trợ trực tiếp đối với

người khuyết tật mà chưa quan tâm nhiều đến các nhu cầu, cũng như các chính sách giải pháp hỗ trợ thông qua gia đình. Nhìn nhận từ góc độ gia đình, cần thiết có phân tích về các khó khăn, nhu cầu và mong muốn của gia đình người khuyết tật, thì quá trình hoạch định, thực thi chính sách mới toàn diện và hiệu quả. Việc đánh giá về khả năng đáp ứng cũng như nhu cầu của hộ gia đình đã được lồng ghép trong khảo sát tình hình thực hiện pháp luật về người tàn tật¹⁹. Nghiên cứu được thực hiện 1.926 hộ gia đình có người khuyết tật, trong đó có 12,8% hộ đang hưởng chính sách có công với cách mạng, 38% hộ hộ nghèo, 8,51% hộ dân tộc thiểu số. Trên cơ sở phân tích kết quả điều tra, bài viết này đề cập đến khả năng đáp ứng nhu cầu của người khuyết tật trong hộ gia đình của những hộ gia đình có người khuyết tật cũng như những khó khăn hiện tại và một số nhu cầu chính của các hộ gia đình có người khuyết tật.

1. Khả năng đáp ứng của gia đình đối với người khuyết tật

** Đáp ứng về ăn, ở và mặc*

Kết quả điều tra cho thấy tỷ lệ hộ có thể đáp ứng được nhu cầu của Người khuyết tật về ăn, mặc và nơi ở là 82,24%. Theo nhóm hộ, những hộ sinh sống ở khu vực thành thị, hộ người Kinh và hộ được hưởng chính sách NCC có khả năng đáp ứng tốt hơn khoảng 1,1 lần so với những hộ sống ở khu vực nông thôn, hộ dân tộc thiểu số và hộ không được hưởng chính sách

¹⁸ Tỷ lệ người khuyết tật của dân số từ 5 tuổi trở lên, trang 167- niên giám thông kê năm 2007

¹⁹ Khảo sát do Bộ LĐTBXH thực hiện năm 2008 làm cơ sở cho xây dựng luật Người khuyết tật

NCC. Tuy nhiên, những hộ có thể đáp ứng hoàn toàn nhu cầu về ăn mặc và ở của Người khuyết tật chỉ dừng lại ở mức khoảng 18% (trong tổng số hộ có thể đáp ứng được hoàn toàn nhu cầu của Người khuyết tật về ăn ở, mặc), trong đó khả năng đáp ứng hoàn toàn nhu cầu Người khuyết tật về ăn ở của hộ dân tộc Kinh, hộ được hưởng chính sách NCC cao hơn gần 2 lần so với hộ dân tộc thiểu số và hộ không được hưởng chính sách NCC.

Đối với nhóm hộ nghèo, mặc dù hộ nghèo trong mẫu điều tra có tỷ lệ trả lời có khả năng đáp ứng nhu cầu cho Người khuyết tật trong hộ cao hơn so với hộ không nghèo (69.1% và 61%) nhưng khả năng đáp ứng hoàn toàn nhu cầu của Người khuyết tật của hộ nghèo lại thấp hơn đáng kể so với hộ không nghèo (20.7% và 14%).

- **Về Khám chữa bệnh**

Việc xác định nhu cầu KCB của Người khuyết tật là khó khăn vì phụ thuộc nhiều vào nhận thức, sự hiểu biết của Người khuyết tật, do vậy rất cần đến sự quan tâm của các thành viên khác trong hộ gia đình. Số hộ có thể đáp ứng được nhu cầu KCB của Người khuyết tật là 73.26%, trong đó hộ dân tộc Kinh và hộ được hưởng chính sách NCC có khả năng đáp ứng cao hơn khoảng 1.2 lần so với hộ dân tộc thiểu số và hộ không được hưởng chính sách NCC. Trong tổng số hộ điều tra, những hộ có khả năng đáp ứng hoàn toàn nhu cầu KCB của người khuyết tật chiếm 17.6%. Trong đó, nhóm hộ sống ở khu vực thành thị và những hộ được hưởng chính sách NCC có khả năng đáp ứng đầy đủ nhu cầu KCB của Người khuyết tật cao hơn 2 lần so với hộ ở nông thôn và hộ không được hưởng chính sách NCC.

Đối với nhóm hộ nghèo, tỷ lệ trả lời có khả năng đáp ứng nhu cầu cho Người

khuyết tật trong hộ cao hơn so với hộ không nghèo (77.6% và 70.6%) nhưng khả năng đáp ứng hoàn toàn nhu cầu của Người khuyết tật về KCB của hộ nghèo lại thấp hơn đáng kể so với hộ không nghèo (19.18% và 15.1%).

- **Chỉnh hình, phục hồi chức năng**

Chỉnh hình, phục hồi chức năng là một biện pháp cần thiết để Người khuyết tật có thể phục hồi sức khỏe, trí tuệ, hoà nhập nhanh chóng vào cộng đồng. Tuy nhiên quá trình này không những chỉ đòi hỏi phải mất nhiều thời gian và chi phí tốn kém vượt quá khả năng của đa phần hộ gia đình có Người khuyết tật mà còn phụ thuộc nhiều vào sự sẵn có của các cơ sở điều trị, PHCN. Kết quả điều tra cho thấy chỉ có khoảng 31.4% hộ có khả năng đáp ứng được nhu cầu này của Người khuyết tật trong hộ gia đình. Tỷ lệ hộ có khả năng đáp ứng hoàn toàn nhu cầu này của Người khuyết tật trong mẫu điều tra ở mức là 8.7%.

Hộ gia đình có khả năng đáp ứng tốt được nhu cầu này là những hộ thuộc diện chính sách NCC và hộ sinh sống ở thành thị, nơi mà các cơ sở chữa trị - phục hồi chức năng sẵn có hơn. Khả năng đáp ứng nhu cầu chỉnh hình, PHCN của hộ thuộc diện chính sách NCC cao hơn gần 2 lần so với những hộ có Người khuyết tật không được hưởng chính sách NCC và hộ ở thành thị đáp ứng tốt hơn so với hộ ở nông thôn khoảng 1.4 lần. Khả năng đáp ứng được đầy đủ nhu cầu của Người khuyết tật về chi tiêu này của nhóm hộ hưởng chính sách NCC cũng chỉ dừng lại ở mức là 18,2% và của những hộ sống ở thành thị là gần 11.2%.

- **Về giáo dục**

Giáo dục được xem yếu tố quan trọng hàng đầu trong việc phát triển con người, đảm bảo một tương lai tốt đẹp trong cuộc sống cho mỗi cá nhân và sự phát triển bền

vững của xã hội. Mặc dù vậy nhưng do những khó khăn về điều kiện kinh tế của hộ cũng như khó khăn về vận động, khả năng tiếp thu, nhận thức của Người khuyết tật và các rào cản xã hội khác nên việc đáp ứng nhu cầu đi học của Người khuyết tật là rất khó khăn, chỉ có khoảng 22,17% hộ có khả năng đáp ứng được nhu cầu học tập của Người khuyết tật. Khả năng này của hộ không phụ thuộc nhiều vào tình trạng kinh tế của hộ nhưng lại chịu sự ảnh hưởng của thành phần dân tộc, nơi cư trú của hộ gia đình có Người khuyết tật. Những hộ dân tộc Kinh, hộ sống ở nông thôn và hộ được hưởng chính sách NCC là những hộ có khả năng đáp ứng tốt hơn nhu cầu học tập của Người khuyết tật, trong đó khả năng đáp ứng nhu cầu học tập của Người khuyết tật của những hộ dân tộc Kinh cao hơn so với hộ dân tộc thiểu số khoảng 1,7 lần và những hộ sống ở nông thôn, hộ được hưởng chính sách NCC đáp ứng tốt hơn nhu cầu học tập của Người khuyết tật trong hộ cao hơn các hộ thành thị, hộ không thuộc diện hưởng chính sách NCC khoảng 1.4 lần. Tỷ lệ hộ có khả năng đáp ứng hoàn toàn nhu cầu học tập của Người khuyết tật chỉ có 4.8% tổng số hộ điều tra.

- **Về học nghề**

Tương tự như chỉ tiêu giáo dục, chỉ có khoảng 19% hộ gia đình có Người khuyết tật đáp ứng được nhu cầu đi học nghề cho Người khuyết tật. Khả năng này của hộ không phụ thuộc nhiều vào tình trạng kinh tế của hộ nhưng lại chịu sự ảnh hưởng của thành phần dân tộc, nơi cư trú của hộ gia đình có Người khuyết tật. Những hộ dân tộc Kinh, hộ sống ở nông thôn và hộ được hưởng chính sách NCC là những hộ có khả năng đáp ứng tốt hơn nhu cầu học nghề của Người khuyết tật, trong đó khả năng đáp ứng nhu cầu học nghề của Người khuyết tật của những hộ dân tộc Kinh cao

hơn so với hộ dân tộc thiểu số khoảng 1.2 lần và những hộ sống ở nông thôn, hộ được hưởng chính sách NCC đáp ứng tốt hơn nhu cầu học tập của Người khuyết tật trong hộ cao hơn các hộ thành thị, hộ không thuộc diện hưởng chính sách NCC khoảng 1.4 – 1.5 lần.

Đặc biệt việc đáp ứng hoàn toàn nhu cầu này của hộ gia đình là rất hạn chế, bình quân chỉ chiếm 5% tổng số hộ, ngay cả nhóm hộ được hưởng chính sách NCC cũng chỉ dừng lại ở mức dưới 9% hộ có khả năng đáp ứng đầy đủ nhu cầu học nghề của Người khuyết tật.

- **Về việc làm**

Tạo việc làm cho người lao động trong bối cảnh của nền kinh tế thị trường là vấn đề khó khăn và đặc biệt khó khăn đối với lao động là người khuyết tật, yếu thế trong thị trường lao động. Chỉ có 21,6% hộ có thể đáp ứng được nhu cầu việc làm cho Người khuyết tật. Các hộ dân tộc Kinh, hộ sống ở nông thôn, hộ không nghèo và hộ thuộc diện hưởng chính sách NCC là những hộ có khả năng đáp ứng việc làm cho Người khuyết tật tốt hơn so với những hộ dân tộc thiểu số, hộ sinh sống ở thành thị, hộ nghèo và hộ không thuộc diện hưởng chính sách NCC. Tỷ lệ hộ có thể đáp ứng hoàn toàn nhu cầu về việc làm của Người khuyết tật chỉ chiếm 4,4% tổng số hộ điều tra, trong đó hộ thuộc diện hưởng chính sách NCC có khả năng đáp ứng hoàn toàn nhu cầu việc làm cho Người khuyết tật trong hộ cao hơn khá nhiều (khoảng 1,8 lần) so với những hộ không thuộc diện hưởng chính sách NCC.

- **Tiếp cận công nghệ thông tin, thông tin đại chúng**

Đa phần hộ có Người khuyết tật là những hộ nghèo, cận nghèo và do vậy tài sản của hộ rất ít, nhất là những tài sản có giá trị như xe máy, phương tiện nghe, nhìn

vì vậy đã giải thích lý do mà chỉ có 38,1% hộ gia đình có Người khuyết tật đáp ứng được nhu cầu tiếp cận công nghệ thông tin, thông tin đại chúng của Người khuyết tật. Nhìn chung những hộ sống ở thành thị, hộ người kinh và hộ được hưởng chính sách NCC đáp ứng tốt hơn so với những nhóm hộ còn lại. Tỷ lệ hộ có thể đáp ứng hoàn toàn nhu cầu này cho Người khuyết tật trong hộ chỉ ở mức 10% tổng số hộ điều tra, trong đó tỷ lệ này đạt cao nhất ở nhóm hộ sống ở khu vực thành thị (15,26%).

- **Tiếp cận công trình giao thông**

Vì nhiều lý do như hệ thống hạ tầng giao thông chưa hoàn thiện, nguồn tài chính hạn hẹp nên cho đến thời điểm hiện tại ở Việt nam ngay cả ở những thành phố lớn như Hà Nội, Tp. HCM vẫn chưa triển khai được giao thông tiếp cận, vì vậy Người khuyết tật gặp nhiều "rào cản" khi tiếp cận với công trình giao thông. Kết quả điều tra cho thấy có 32,6% hộ có Người khuyết tật đáp ứng được nhu cầu tiếp cận giao thông của Người khuyết tật. Tỷ lệ hộ có thể đáp ứng hoàn toàn nhu cầu này của Người khuyết tật chỉ chiếm gần 6%. Không có sự khác biệt đáng kể về khả năng đáp ứng của hộ gia đình trong chỉ tiêu này giữa các nhóm hộ gia đình có Người khuyết tật, chỉ duy nhất nhóm hộ thuộc diện hưởng chính sách NCC có khả năng đáp ứng nhu cầu tiếp cận công trình giao thông của Người khuyết tật cao hơn hẳn so với các nhóm hộ còn lại.

- **Vốn sản xuất, kinh doanh**

Ở cấp hộ gia đình, để tạo việc làm cho Người khuyết tật các gia đình thông thường chọn những công việc phù hợp với khả năng của Người khuyết tật, các công việc giản đơn không đòi hỏi nhiều sức lực như các công việc thủ công hoặc bán hàng,...tuy nhiên số hộ có khả năng hỗ trợ về vốn cho Người khuyết tật làm các công

việc SX-KD cũng rất hạn chế, chỉ có 22,5% hộ gia đình đáp ứng được nhu cầu này của Người khuyết tật. Tỷ lệ hộ có thể đáp ứng hoàn toàn nhu cầu này cho Người khuyết tật là 13,8%.

- **Về sinh hoạt hàng ngày**

Khoảng 61% hộ có Người khuyết tật đáp ứng được nhu cầu sinh hoạt hàng ngày (đi lại trong nhà, vệ sinh cá nhân...) của Người khuyết tật. Tỷ lệ hộ có khả năng đáp ứng hoàn toàn nhu cầu này của Người khuyết tật là 13,8% tổng số hộ. Các hộ người Kinh, hộ không nghèo và hộ sinh sống ở nông thôn có khả năng đáp ứng tốt hơn nhu cầu về sinh hoạt hàng ngày cho Người khuyết tật so với các nhóm hộ còn lại.

2. Khó khăn của hộ gia đình trong việc đáp ứng các nhu cầu của các thành viên là người khuyết tật trong hộ

Như đã phân tích ở trên về khả năng đáp ứng của hộ gia đình đối với nhu cầu của Người khuyết tật cho thấy hầu hết các hộ gia đình đều hạn chế khả năng đáp ứng nhu cầu của người khuyết tật trong hộ do phải đối mặt với nhiều khó khăn xuất phát từ hoàn cảnh, điều kiện của hộ, các điều kiện chung của xã hội cũng như những hạn chế, khó khăn của bản thân Người khuyết tật trong hộ, mức độ khó khăn của hộ gia tăng khi số Người khuyết tật trong hộ nhiều hơn và mức độ trầm trọng của dạng người khuyết tật. Cụ thể các khó khăn chính hiện nay của hộ gia đình có người khuyết tật bao gồm:

- **Vốn sản xuất, kinh doanh**

Có 54,98% hộ gia đình có Người khuyết tật gặp phải khó khăn về vốn sản xuất kinh doanh cho Người khuyết tật. Mức độ khó khăn của hộ gia tăng đối với nhóm hộ dân tộc thiểu số có Người khuyết tật (70,73%), tiếp đến là nhóm hộ nghèo (63,93%), nhóm

hộ sinh sống ở nông thôn (61,2%). Các hộ không thuộc diện được hưởng chính sách NCC gặp khó khăn nhiều hơn so với nhóm được hưởng chính sách NCC. Tỷ lệ hộ đang rất khó khăn trong việc đáp ứng nhu cầu này chiếm khoảng 18.85% tổng số hộ.

- **Về kỹ thuật sản xuất**

Có tới 41,38% hộ gia đình có Người khuyết tật gặp phải khó khăn về kỹ thuật sản xuất. Các hộ dân tộc thiểu số, hộ nghèo, hộ sinh sống ở nông thôn là những hộ gặp phải nhiều khó khăn hơn về kỹ thuật sản xuất. Tỷ lệ hộ rất khó khăn về kỹ thuật sản xuất chiếm 13,76% tổng số hộ điều tra.

- **Về KCB và chăm sóc sức khoẻ**

Mặc dù có đến 73,26% hộ gia đình đáp ứng được nhu cầu KCB-CSSK của Người khuyết tật, tuy nhiên trong đó chỉ có khoảng 17,6% hộ gia đình có thể đáp ứng hoàn toàn nhu cầu KCB của Người khuyết tật. Điều này cho thấy trên 80% hộ gia đình còn đang gặp phải khó khăn trong việc KCB –CSSK cho Người khuyết tật. Kết quả điều tra về khó khăn hiện tại của hộ gia đình trong việc KCB-CSSK cho Người khuyết tật đã cho thấy 58,36% hộ gia đình có Người khuyết tật trả lời đang gặp khó khăn. Các hộ sinh sống ở nông thôn, hộ dân tộc thiểu số, hộ nghèo và hộ không được hưởng chính sách gặp khó khăn nhiều hơn. Tỷ lệ hộ đang rất khó khăn trong việc đáp ứng nhu cầu này của Người khuyết tật chiếm đến 18,6% tổng số hộ.

- **Về học văn hoá**

Đối với học văn hoá phổ thông có 26,48% hộ gặp khó khăn. Nhìn chung các hộ nghèo, hộ dân tộc thiểu số gặp nhiều khó khăn hơn so với các nhóm hộ còn lại. Tỷ lệ hộ rất khó khăn trong việc đáp ứng nhu cầu về học văn hoá của Người khuyết tật là gần 6,2% tổng số hộ.

- **Về học học nghề**

Đối với học nghề có 32,3% hộ gặp khó khăn trong việc đáp ứng nhu cầu của Người khuyết tật. Những hộ đang gặp phải khó khăn tập trung nhiều vào nhóm hộ dân tộc thiểu số, nhóm hộ nghèo và các hộ không được hưởng chính sách NCC. Số hộ đặc biệt khó khăn trong việc đáp ứng nhu cầu học nghề của Người khuyết tật chiếm 13,2% tổng số hộ.

- **Về Việc làm**

Gần 44% hộ gia đình có Người khuyết tật gặp khó khăn trong vấn đề đáp ứng nhu cầu việc làm cho Người khuyết tật. Những hộ ở nông thôn, hộ nghèo có tỷ lệ hộ gặp khó khăn nhiều hơn so với những hộ sống ở thành thị và hộ không nghèo, hộ không thuộc diện được hưởng chính sách NCC gặp khó khăn nhiều hơn so với hộ được hưởng chính sách NCC (45% so với 36,4%). Tỷ lệ hộ rất khó khăn trong việc đáp ứng nhu cầu việc làm cho Người khuyết tật chiếm tới trên 16.4% tổng số hộ.

- **Về tiếp cận công nghệ thông tin, phương tiện thông tin đại chúng**

Gần 30% hộ gia đình gặp phải khó khăn khi đáp ứng nhu cầu tiếp cận công nghệ thông tin, phương tiện thông tin đại chúng của Người khuyết tật. Nhóm hộ dân tộc thiểu số, hộ sống ở nông thôn gặp khó khăn nhiều hơn so với các nhóm hộ còn lại về chỉ tiêu này. Tỷ lệ hộ rất khó khăn trong đáp ứng nhu cầu này chiếm 5,87% tổng số hộ.

- **Về tiếp cận công trình giao thông**

Khoảng 37,5% hộ có Người khuyết tật gặp khó khăn trong việc đáp ứng nhu cầu về tiếp cận công nghệ thông tin, phương tiện thông tin đại chúng cho Người khuyết tật. Các hộ ở nông thôn, hộ dân tộc thiểu số có tỷ lệ hộ gặp khó khăn cao hơn so với các nhóm hộ khác, gần 8% hộ đặc biệt khó

khăn trong việc đáp ứng nhu cầu này cho Người khuyết tật.

- **Về hỗ trợ người khuyết tật trong sinh hoạt**

Hơn một nửa hộ gia đình có Người khuyết tật gặp khó khăn trong việc chăm sóc, hỗ trợ Người khuyết tật trong sinh hoạt (51,82%). Các hộ nghèo có tỷ lệ hộ gặp khó khăn trong chăm sóc Người khuyết tật chiếm tỷ lệ cao nhất (62%) và tỷ lệ này thấp nhất ở nhóm hộ không nghèo và hộ được hưởng chính sách NCC. Tỷ lệ hộ rất khó khăn trong việc hỗ trợ Người khuyết tật trong sinh hoạt chiếm 6,5% tập trung chủ yếu vào các hộ ở nghèo ở nông thôn.

3. Nguyên vọng của hộ gia đình có người khuyết tật

Nguyên vọng được các hộ ưu tiên lựa chọn nhất là nhận được/hoặc tiếp tục nhận được trợ cấp của Nhà nước hàng tháng, có 81,83% số hộ có nhu cầu này, nhu cầu được lựa chọn thứ hai là được hỗ trợ/hoặc tiếp tục hỗ trợ về KCB, chăm sóc sức khỏe cho Người khuyết tật, có 74,51% số hộ được hỏi đề cập đến nguyên vọng này; nhu cầu được lựa chọn thứ ba là hỗ trợ/hoặc tiếp tục hỗ trợ về vốn sản xuất kinh doanh, có 56,7% hộ có nhu cầu này, tiếp đến là nguyên vọng nhận được sự hỗ trợ Người khuyết tật trong sinh hoạt (58,5%); tiếp đến là hỗ trợ về việc làm cho Người khuyết tật, hỗ trợ kỹ thuật trong sản xuất (trên 40%). Các nguyên vọng còn lại như hỗ trợ học văn hoá, học nghề, tiếp cận công nghệ thông tin, tiếp cận công trình giao thông được khoảng trên 20% số hộ đề cập đến.

Nhìn chung nguyên vọng của hộ gia đình có Người khuyết tật tương đối giống nhau, không có sự khác biệt đáng kể giữa các nhóm hộ gia đình và tập trung cao vào các chỉ tiêu nhằm đáp ứng tốt nhu cầu hiện tại, trước mắt của Người khuyết tật. Điều

này hoàn toàn dễ hiểu khi mà đa phần các hộ gia đình có Người khuyết tật có tình trạng kinh tế khó khăn, bấp bênh, Người khuyết tật đang hằng này phải đối mặt với miếng cơm manh áo và chống chọi với bệnh tật.

Giải pháp chính sách:

Hiện tại hầu hết người khuyết tật đang sinh sống cùng với gia đình và nguồn sống của họ cũng dựa vào sự trợ giúp của gia đình và người thân, vì vậy gia đình được xem là nơi đầu tiên và cũng là nơi đóng vai trò quan trọng nhất trong việc trợ giúp người khuyết tật khắc phục khó khăn, vươn lên tạo lập cuộc sống, hoà nhập với cộng đồng. Chính vì lý do này, các chính sách hỗ trợ người khuyết tật bên cạnh việc hỗ trợ trực tiếp cho người khuyết tật cần hướng tới việc hỗ trợ cho hộ gia đình có người khuyết tật, thực hiện việc này không những giúp cho người khuyết tật trong hộ gia đình được chăm sóc tốt hơn mà còn đảm bảo được lợi ích tốt nhất cho người khuyết tật một cách bền vững, lâu dài.

Trên cơ sở phân tích khả năng đáp ứng nhu cầu, khó khăn và nguyên vọng của các hộ gia đình cần nghiên cứu và ưu tiên thực hiện một số chính sách hỗ trợ cho hộ gia đình có người khuyết tật dưới đây:

- ✚ Về việc làm: có biện pháp hỗ trợ hộ gia đình nhằm khuyến khích hộ gia đình tạo việc làm tại chỗ cho người khuyết tật;

- ✚ Về học văn hoá và học nghề: có biện pháp hỗ trợ hộ gia đình nhằm khuyến khích hộ gia đình tạo điều kiện tốt nhất cho người khuyết tật trong hộ tiếp cận được với giáo dục và học nghề;

- ✚ Về chăm sóc tại nhà cho người khuyết tật: có biện pháp hỗ trợ hộ gia đình trong việc chăm sóc sức khỏe tại nhà cho người khuyết tật trong hộ./.

GIỚI THIỆU SÁCH MỚI

1. Kinh tế Việt Nam thăng trầm và đột phá mới.- Phạm Minh Chính, Vương Quân Hoàng.- NXB CTQG, 2009.

Nội dung trọng tâm của nghiên cứu là hệ thống thị trường và các phương tiện kiểm soát tài chính - tiền tệ. Tác giả đã tập trung phân tích quá trình thay đổi của cơ chế, chính sách nói chung và đối với khu vực tài chính, ngân hàng, các thị trường nói riêng, những vấn đề còn tồn tại và gợi mở hướng khắc phục. Đặc biệt cuốn sách đề cập sâu về các thị trường bất động sản, thị trường vàng và đô la Mỹ, thị trường chứng khoán Việt Nam.

2. Các vùng, tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương: Tiềm năng và triển vọng đến năm 2020.- Bộ Kế hoạch và Đầu tư.- NXB CTQG, 2009.

Cuốn sách tập trung vào việc nêu lên những tiềm năng và triển vọng của mỗi vùng, mỗi tỉnh bao gồm các bài phân tích, đánh giá về vị trí địa lý và đơn vị hành chính; điều kiện tự nhiên và tài nguyên; dân cư, nguồn nhân lực, truyền thống văn hóa và ngành nghề của dân cư; khái quát thực trạng phát triển kinh tế - xã hội và triển vọng phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2020 với các chương trình, dự án trọng điểm của từng vùng, từng địa phương.

3. Danh mục các đơn vị hành chính Việt Nam 2008.- Tổng cục Thống kê.- NXB Thống kê, 2009.

Cuốn sách được cập nhật những thay đổi và mã số cho những đơn vị hành chính được thành lập mới đến ngày 31 tháng 12 năm 2008.

4. Tư liệu kinh tế - xã hội 63 tỉnh, thành phố Việt Nam.- Tổng cục Thống kê.- NXB Thống kê, 2009.

Nội dung cuốn sách là những thông tin về thực trạng và diễn biến tình hình kinh tế - xã hội cũng như nguồn lực phát triển của các tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương trong những năm gần đây và hiện nay. Nội dung gồm 2 phần: (1) Phần thứ nhất: Số liệu kinh tế - xã hội tổng hợp cả nước liên tục từ năm 1995 đến năm 2007; (2) Phần thứ hai: Một số chỉ tiêu kinh tế - xã hội chủ yếu của 63 tỉnh và thành phố năm 2000 và các năm 2005 - 2007.

5. Vượt thách thức, mở thời cơ phát triển bền vững.- Đinh Văn Ân, Hoàng Thu Hòa (CIEM).- NXB Tài Chính, 2009.

Cuốn sách là tập hợp các chuyên đề về những vấn đề thời sự, cơ bản lâu dài của sự nghiệp đổi mới và phát triển đất nước. Nội dung

của mỗi chuyên đề gồm 3 phần: (1): Phần 1: Kiến thức và kinh nghiệm trên thế giới, đặc biệt là của một số nước tiêu biểu và một số nước có những điểm gần với Việt Nam; (2): Phần 2: Chủ trương của Đảng, chính sách và pháp luật của nhà nước, kết quả thực hiện,.. (3): Phần 3: Một số kiến nghị về chủ trương, chính sách và biện pháp cho những năm sắp tới.

6. Việt Nam tiếp tục chặng đường thực hiện các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ (Việt - Anh).- Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tháng 12/2008.

Trong những năm gần đây, Việt Nam tiếp tục đạt được những kết quả đáng khích lệ trong việc thực hiện các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ, Trong đó một số kết quả nổi bật như xóa bỏ tình trạng nghèo cùng cực và thiếu đói, phổ cập giáo dục tiểu học, bình đẳng giới, phòng chống dịch bệnh, cung cấp các dịch vụ cho các nhóm người nghèo, tăng cường sức khỏe bà mẹ trẻ em, an sinh xã hội... Những số liệu được tập hợp và phân tích trong báo cáo này là số liệu thống kê từ các Bộ, ngành, các địa phương, kết quả các cuộc điều tra được Tổng cục Thống kê hệ thống hóa.

7. Huy động và sử dụng vốn.- Báo cáo Phát triển Việt Nam 2009.- Ngân hàng Thế giới.

Báo cáo này đề cập đến vấn đề làm thế nào để Việt Nam huy động và sử dụng vốn hiệu quả. Báo cáo gồm 3 phần: (1). Phần 1: Nhu cầu và tác động; (2). Phần 2: Huy động và sử dụng nguồn lực; (3). Phần 3: Chương trình cải cách chính sách và các phụ lục thống kê.

8. Hỏi đáp về Luật Bình đẳng giới và các văn bản hướng dẫn thực hiện quản lý Nhà nước về Bình đẳng giới.- Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội.- NXB Lao động - xã hội, 2008.

9. Cam kết về dịch vụ khi gia nhập WTO - Bình luận của người trong cuộc.- Bộ Công Thương.- NXB Thống kê, 2009.

Cuốn sách này bên cạnh các giải thích chuyên môn đầy đủ và sâu sát nhất, người viết đưa ra một số tình huống giả định để truyền tải rõ hơn nội dung của các cam kết tới các doanh nghiệp và các cơ quan quản lý hữu quan, góp phần xây dựng được cách hiểu và thực thi nhất quán cam kết trên thực tế.

Triển lãm giới thiệu cùng độc giả

