

MỘT SỐ BẤT CẬP CỦA CHÍNH SÁCH AN SINH XÃ HỘI Ở NƯỚC TA VÀ NHỮNG ĐỀ XUẤT KHẮC PHỤC

SOME PROBLEMS OF SOCIAL SECURITY POLICIES IN OUR COUNTRY AND SOME RECOMMENDATIONS

Ngày nhận bài : 30/8/2020
Ngày nhận kết quả phản biện : 07/12/2020
Ngày duyệt đăng : 15/12/2020

Trần Thị Phương Thảo
Trường Đại học Tài chính - Kế toán

TÓM TẮT

Hệ thống chính sách an sinh xã hội (ASXH) nước ta ngày càng được hoàn thiện với các chính sách như chính sách bảo hiểm xã hội (BHXH), bảo hiểm y tế (BHYT), bảo hiểm thất nghiệp (BHTN); chính sách việc làm, xóa đói giảm nghèo; chính sách trợ giúp xã hội, chính sách hỗ trợ người dân tiếp cận các dịch vụ tối thiểu,... Mặc dù đã đạt được những kết quả quan trọng trong đảm bảo ASXH nhưng chính sách ASXH của nước ta vẫn còn tồn tại một số hạn chế, bất cập cần được nghiên cứu, hoàn thiện để chính sách ASXH ngày càng đem lại hiệu quả cao hơn.

Từ khóa: Chính sách ASXH, bất cập, hỗ trợ

ABSTRACT

The system of social security policies in our country has been increasingly completed with policies such as social insurance, health insurance, unemployment insurance; employment policies, hunger eradication and poverty reduction; social assistance policies, policies to support people to access minimal services, ... Although important results have been achieved in ensuring social security, our country's social security policies still exist a limited number of shortcomings that need to be studied and perfected so that the social security policy will be more and more effective.

Key words: Social security policy, inadequacies, support

1. Sơ lược về chính sách ASXH ở nước ta

Theo khái niệm của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO): ASXH là sự bảo vệ của xã hội đối với các thành viên của mình thông qua một loạt biện pháp công cộng, nhằm chống lại những khó khăn về kinh tế và xã hội do bị ngừng hoặc giảm thu nhập, gây ra bởi ốm đau, thai sản, tai nạn lao động, thất nghiệp, thương tật, tuổi già và chết; đồng thời, đảm bảo các chăm sóc y tế và trợ cấp cho các gia đình đông con.

Hệ thống chính sách ASXH ở nước ta có phạm vi rất rộng, bao gồm các chính sách liên quan đến BHXH, BHTN, BHYT; chính sách việc làm, xóa đói giảm nghèo; chính sách trợ giúp xã hội (gồm chính sách trợ cấp thường xuyên và trợ cấp đột xuất); chính sách đảm bảo các dịch vụ xã hội cơ bản, giúp người dân tiếp cận các dịch vụ cơ bản về giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch và thông tin truyền thông.

Nếu phân loại theo nguồn tài trợ, có thể chia thành ba nhóm chính sách chủ yếu:

+ Chính sách ASXH theo nguyên tắc đóng, hưởng: Là các chính sách mà đối tượng thụ hưởng phải tham gia đóng góp để hình thành nguồn chi trả, bao gồm chính sách BHXH (bắt buộc và tự nguyện) theo quy định của Luật BHXH; chính sách BHTN theo quy định của Luật Việc làm; chính sách BHYT theo quy định của Luật BHYT.

+ Chính sách ASXH theo phương thức hỗ trợ trực tiếp của Nhà nước: Là các chính sách ASXH mà Nhà nước chi trực tiếp cho đối tượng thụ hưởng như chính sách trợ giúp xã hội, chính sách ưu đãi xã hội, chính sách hỗ trợ của Nhà nước để người dân tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản như giáo dục, y tế,...

+ Chính sách hỗ trợ gián tiếp của Nhà nước thông qua chính sách tín dụng ưu đãi, miễn, giảm các loại phí, lệ phí cho người dân,...

Chính sách ASXH ở nước ta đã có nhiều đóng góp công cuộc xóa đói giảm nghèo, nâng cao mức sống của người dân,... thể hiện ở một số điểm như:

Một là, hệ thống chính sách ASXH từng bước phát triển theo hướng hiện đại, phù hợp với xu hướng chung của các nước trên thế giới. Đó là mô hình ASXH đa trụ cột với trụ cột chính là đảm bảo nhu cầu và mức sống tối thiểu của người dân do hệ thống BHXH và chính sách trợ giúp từ NSNN đảm bảo. Diện bao phủ của hệ thống BHXH được mở rộng với sự ra đời của chính sách BHXH tự nguyện⁽¹⁾, tăng khả năng tiếp cận cho những đối tượng không thuộc diện tham gia BHXH bắt buộc. Bên cạnh đó, các trụ cột mang tính tự nguyện nhằm đảm bảo nhu cầu và mức phúc lợi cao hơn cũng đã được Nhà nước khuyến khích như bảo hiểm hưu trí tự nguyện, bảo hiểm nhân thọ, bảo hiểm sức khỏe do các công ty bảo hiểm thực hiện. Diện bao phủ của BHYT cũng ngày càng được mở rộng với sự hỗ trợ của Nhà nước đối với các đối tượng chính sách⁽²⁾.

Hai là, chính sách ASXH được ban hành tương đối đầy đủ, tạo thành một lưới ASXH đồng bộ khi hỗ trợ người dân theo các tầng nấc khác nhau: đối với những người không có khả năng lao động (trẻ em, người cao tuổi, người tàn tật...) được hưởng chính sách bảo trợ xã hội; đối với những người có khả năng lao động nhưng khó khăn về kinh tế hoặc khó khăn về tiếp cận (người dân tộc thiểu số, người nghèo, người cận nghèo...) được hỗ trợ về học nghề, đất sản xuất, tư liệu sản xuất (vốn, giống cây trồng, vật nuôi...) để phát triển sản xuất, tạo ra thu nhập, đồng thời được hỗ trợ để tiếp cận với các dịch vụ cơ bản như y tế, giáo dục, nhà ở...

Ba là, trong những năm gần đây, thu NSNN, đặc biệt là thu ngân sách trung ương, gặp nhiều khó khăn, ảnh hưởng đến chi NSNN nhưng chi cho ASXH vẫn được Chính phủ ưu tiên hàng đầu nhằm đảm bảo đời sống của người dân, đặc biệt là các đối tượng yếu thế. Cụ thể như chính sách miễn, giảm học phí và hỗ trợ chi phí học tập theo Nghị định 86/2015/NĐ-CP, chính sách hỗ trợ tiền điện cho hộ nghèo, hộ chính sách xã hội theo Quyết định 28/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, Chương trình 30a, Chương trình 135,... Hằng năm, Nhà nước còn trợ cấp xuất hàng nghìn tỷ đồng và hàng chục nghìn tấn lương thực, thuốc men để khắc phục hậu quả thiên tai, bão lũ, dịch bệnh và những vùng thiếu đói, giáp hạt. Cùng với đó, Chính phủ cũng đã phát động sự tham gia đóng góp của toàn thể xã hội chung tay vì người nghèo - không để ai bị bỏ lại phía sau.

Bốn là, các chỉ tiêu liên quan đến ASXH được cải thiện. Cụ thể: tỷ lệ thất nghiệp luôn duy trì ở mức thấp 2 - 2,2%; tỷ lệ thất nghiệp thành thị dưới 3,5%; 99,5% gia đình người có công có mức sống bằng hoặc cao hơn mức sống trung bình của dân cư địa phương; tỷ lệ hộ nghèo giảm từ 9,88% năm 2015 xuống 6,8% năm 2019;...

2. Một số bất cập của chính sách ASXH ở nước ta

Mặc dù đã đạt được những kết quả quan trọng trong đảm bảo ASXH nhưng chính sách ASXH của nước ta vẫn còn tồn tại một số hạn chế, bất cập cần được nghiên cứu, hoàn thiện để chính sách ASXH

1. Đến năm 2019 có 32% lực lượng lao động tham gia BHXH, BHXH tự nguyện có thêm gần 300 nghìn người tham gia, đưa tổng số người tham gia lên 574 nghìn người.

2. Số người tham gia BHYT đạt hơn 85,3 triệu người, chiếm 90% dân số, cơ bản đã bao phủ toàn dân.

ngày càng đem lại hiệu quả cao hơn. Cụ thể:

Một là, do có quá nhiều chính sách, chương trình liên quan đến ASXH, xóa đói giảm nghèo cùng được thực hiện nên xảy ra tình trạng chồng lấn trong chính sách. Chẳng hạn, đối với chính sách cấp phát thẻ BHYT miễn phí, một cá nhân có thể là đối tượng của nhiều chính sách khác nhau như chính sách đối với hộ nghèo, chính sách đối với người dân tộc thiểu số, chính sách đối với người có công, chính sách đối với trẻ em dưới 6 tuổi,... Nhiều cơ quan, ban ngành cùng tham gia vào quá trình rà soát để cấp thẻ BHYT (hội cựu chiến binh, ngành lao động - thương binh và xã hội, các đơn vị thuộc lực lượng vũ trang,...) nhưng chưa có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan này, dẫn đến việc lập trùng danh sách và gây lãng phí cho NSNN.

Hoặc đối với chính sách hỗ trợ học nghề, nhiều ban, ngành cùng tham gia thực hiện các chương trình dạy nghề (ngành lao động – thương binh và xã hội, hội phụ nữ, đoàn thanh niên,...) dẫn đến trùng lặp chương trình và đối tượng thụ hưởng. Có đối tượng tham gia nhiều khóa đào tạo nghề nhưng học xong vẫn không tìm được việc làm, hoặc không tự tạo được việc làm tại chỗ do ngành nghề được đào tạo không phù hợp với nhu cầu xã hội.

Hai là, các chính sách giảm nghèo hiện nay khá nhiều và dàn trải trong khi nguồn lực ngân sách có hạn dẫn đến ngân sách bố trí cho một chính sách ít, không có tác dụng tạo nên sự thay đổi thậm chí gây lãng phí nguồn lực và không hiệu quả. Hiện nay, chính sách giảm nghèo được thực hiện ở nhiều lĩnh vực, trong mỗi lĩnh vực lại có nhiều chính sách khác nhau. Chẳng hạn đối với chính sách tín dụng thì có chính sách cho vay để sản xuất, cho vay để xây nhà, cho vay để học nghề, cho vay xuất khẩu lao động,... Đối với chính sách hỗ trợ tiếp cận giáo dục có chính sách hỗ trợ đối với học sinh phổ thông dân tộc nội trú, bán trú, học sinh hộ nghèo, học sinh người dân tộc thiểu số, học sinh ở vùng có điều kiện đặc biệt khó khăn,... với nhiều hình thức hỗ trợ như: cấp học bổng, miễn học phí, hỗ trợ gạo, tiền ăn, tiền ở,... Đối với chính sách hỗ trợ trực tiếp cho người nghèo có hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt, hỗ trợ tiền điện, hỗ trợ gạo,...

Dẫn chứng cho bất cập này có thể thấy như chính sách hỗ trợ giống vật nuôi theo Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP với định mức hỗ trợ 9-10 triệu đồng/con bò giống. Trong khi đó, giá một con bò giống khỏe mạnh, trưởng thành khoảng 15 triệu đồng. Vì vậy, một số địa phương đã đề nghị hộ gia đình được nhận bò góp thêm tiền để mua bò, điều này dẫn đến thắc mắc của người dân về việc phải góp tiền mới được Nhà nước hỗ trợ. Hơn nữa, đối với người nghèo thì 5 triệu đồng là số tiền lớn, thường họ lại phải đi vay mới có để đóng góp. Ở một số địa phương, với mức hỗ trợ 10 triệu đồng và không đề nghị đối tượng nhận hỗ trợ góp thêm tiền thì chỉ mua được bò nhỏ, chưa đủ độ trưởng thành, sau khi giao cho hộ dân nuôi thì không lớn được, thậm chí bị chết, hiệu quả của chính sách không đạt được và gây lãng phí về nguồn lực.

Ba là, chính sách trợ giúp xã hội ở nước ta có phạm vi bao phủ và đối tượng tương đối rộng nhưng mức hỗ trợ còn thấp. Do đặc thù của nước ta, trước năm 1995, hệ thống BHXH chỉ thực hiện đối với người lao động thuộc khu vực Nhà nước nên số người được hưởng lương hưu hoặc trợ cấp hàng tháng không nhiều, và số người cao tuổi sống dựa vào các nguồn thu nhập khác rất lớn. Nên nếu chỉ xét điều kiện người từ 80 tuổi trở lên không có lương hưu hàng tháng để áp dụng chính sách trợ cấp thì số đối tượng hưởng chính sách sẽ rất lớn và sẽ không phản ánh chính xác nhu cầu cần trợ giúp của đối tượng thụ hưởng chính sách vì ngoài lương hưu họ có thể có các nguồn thu nhập khác như lãi tiền gửi ngân hàng, tiền cho thuê nhà, tiền hỗ trợ từ con cháu,...

Bốn là, công tác xây dựng một số chính sách chưa căn cứ trên các cơ sở khoa học và thực tiễn nên không phù hợp với thực tế, khó thực hiện và làm giảm hiệu quả của chính sách. Chẳng hạn quy định hỗ trợ 100% thẻ BHYT cho “người đang sống tại xã đặc biệt khó khăn” theo Luật BHYT gây khó

khăn cho địa phương trong quá trình triển khai thực hiện, gây mâu thuẫn trong nhân dân do người giàu đang sinh sống tại xã đặc biệt khó khăn được hỗ trợ 100% thẻ BHYT, trong khi một bộ phận người dân thuộc hộ cận nghèo thuộc xã khác phải đóng 30% mệnh giá mua thẻ BHYT hoặc người dân tộc thiểu số (tuy không thuộc hộ nghèo nhưng đời sống còn khó khăn) đang sinh sống tại miền núi nhưng không thuộc các xã khó khăn, đặc biệt khó khăn thì không được hỗ trợ thẻ BHYT.

Hay quy định hộ cận nghèo mới thoát nghèo được hỗ trợ 100% mức đóng BHYT trong khoảng thời gian 5 năm kể từ khi thoát nghèo. Dẫn đến việc họ sẽ liên tục được hưởng chính sách này. Vì hiện nay cứ định kỳ 5 năm Chính phủ lại nâng mức chuẩn nghèo và mức chuẩn nghèo mới cao hơn mức cũ rất nhiều nên khả năng các hộ mới thoát nghèo tái nghèo rất cao. Vì vậy, quy định hỗ trợ trong 5 năm thực ra mang tính chất hỗ trợ liên tục và lâu dài. Bên cạnh đó, việc chia ra nhiều loại đối tượng (nghèo, cận nghèo, cận nghèo mới thoát nghèo...) gây khó khăn cho địa phương trong công tác thống kê, theo dõi đối tượng. Hơn nữa, với chuẩn nghèo đa chiều mới ban hành thì công tác thống kê, theo dõi đối tượng càng trở nên phức tạp.

3. Một số đề xuất về chính sách ASXH trong thời gian tới

Trên cơ sở những bất cập đã phân tích tác giả đưa ra một số đề xuất hoàn thiện chính sách ASXH như sau:

- Rà soát lại các chính sách giảm nghèo nhằm loại bỏ các chính sách chồng chéo, không hiệu quả, tập trung ban hành và đầu tư vào một số chính sách lớn, có tác dụng làm đòn bẩy, tạo nên sự thay đổi đối với người nghèo. Đồng thời, các mức hỗ trợ cần được đảm bảo đủ lớn để người nghèo có đủ nguồn lực phát triển sản xuất, tạo thu nhập, vươn lên thoát nghèo bền vững. Trong điều kiện nguồn lực NSNN còn hạn hẹp, Nhà nước cần có chính sách khuyến khích, mở rộng sự tham gia của các chủ thể xã hội vào việc thực hiện chính sách ASXH.

- Cần phân loại hộ nghèo theo nguyên nhân nghèo để có các chính sách phù hợp. Đối với người nghèo có sức khỏe nhưng không có tư liệu lao động (vốn, đất đai, công cụ sản xuất) hoặc không có kỹ thuật sản xuất, Nhà nước cần có chính sách hỗ trợ họ về tư liệu lao động và giúp đào tạo nghề, hướng dẫn về kỹ thuật sản xuất. Đối với người nghèo do không có khả năng lao động (người già, người tàn tật, người không có sức lao động...), xem xét đưa vào đối tượng hưởng chế độ bảo trợ xã hội vì dù có được hỗ trợ về vốn hay tư liệu sản xuất họ cũng không tận dụng được sự hỗ trợ đó để phát triển sản xuất, tăng thu nhập, giảm nghèo. Đối với người nghèo có sức lao động nhưng do lười lao động, ỷ lại, trông chờ vào sự hỗ trợ của Nhà nước, nếu đã được hỗ trợ trong một khoảng thời gian nhất định mà vẫn không thoát nghèo thì không được tiếp tục hưởng chính sách hỗ trợ, nguồn lực này sẽ chuyển cho các đối tượng khác để đảm bảo hiệu quả trong sử dụng nguồn lực.

- Đối với chính sách tạo việc làm, ngoài việc hỗ trợ người học, cần nghiên cứu xây dựng các chương trình đào tạo nghề thiết thực, phù hợp với nhu cầu của xã hội nhằm nâng cao khả năng tìm việc hoặc tự tạo việc làm của các đối tượng tham gia học nghề, từ đó nâng cao thu nhập và đảm bảo ASXH cho người dân.

- Mức hỗ trợ của chính sách trợ giúp xã hội hiện nay còn thấp, cần nâng mức hỗ trợ từ NSNN để đảm bảo nhu cầu sống tối thiểu cho đối tượng thụ hưởng. Trong điều kiện nguồn lực có hạn, cần hạn chế áp dụng các chính sách mang tính hỗ trợ đồng loạt, cần rà soát, phân loại đối tượng, tập trung vào các đối tượng thực sự cần sự hỗ trợ của Nhà nước. Hiện nay, các chính sách bảo trợ xã hội được áp dụng đối với tất cả các đối tượng yếu thế trong xã hội (người già, trẻ em, người tàn tật...), không phân biệt hoàn cảnh và điều kiện kinh tế của đối tượng thụ hưởng.

- Đối với chính sách hỗ trợ việc tiếp cận với giáo dục – đào tạo, cần hạn chế phương thức hỗ trợ

bằng hiện vật vì sẽ làm phát sinh thêm các chi phí khác để thực hiện chính sách như chi phí kho bãi, vận chuyển, chi phí quản lý... Trong trường hợp hỗ trợ bằng hiện vật (chẳng hạn như hỗ trợ gạo), tùy điều kiện cơ sở hạ tầng ở từng địa phương mà thực hiện phương thức hỗ trợ phù hợp: Nếu trường học tổ chức nấu ăn cho học sinh thì thực hiện hỗ trợ cho trường để trường tổ chức nấu ăn cho học sinh; nếu trường học không có điều kiện để tổ chức nấu ăn cho học sinh (không có nhà bếp, không có biên chế phục vụ,...) thì thực hiện hỗ trợ trực tiếp cho học sinh.

- Quy định hỗ trợ 100% BHYT cho “người đang sinh sống tại xã đặc biệt khó khăn” theo Luật BHYT gây khó khăn cho địa phương trong quá trình triển khai thực hiện. Vì vậy, đề xuất sửa đổi chính sách theo cách tiếp cận Nhà nước hỗ trợ mua thẻ BHYT căn cứ vào điều kiện kinh tế chứ không căn cứ vào địa bàn sinh sống của đối tượng thụ hưởng. Việc tăng cường khả năng tiếp cận với dịch vụ y tế ở các địa bàn khó khăn cần được thực hiện thông qua chính sách xây dựng và phát triển mạng lưới y tế cơ sở hơn là thông qua chính sách hỗ trợ mua thẻ BHYT.

Những hạn chế, bất cập của chính sách ASXH cần sớm được khắc phục, đặc biệt trong bối cảnh nước ta đang đứng trước nhiều thách thức có tác động đến ASXH như xu hướng già hóa dân số, tỷ lệ hộ nghèo, hộ tái nghèo ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số còn cao, tác động của biến đổi khí hậu, tình hình dịch bệnh diễn biến phức tạp hiện nay.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị quyết số 15-NQ/TW ngày 01/6/2012 của Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương Khóa XI về một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2012-2020
2. <https://www.gso.gov.vn>
3. <https://www.qdnd.vn/chinh-tri/tin-tuc-su-kien/chinh-sach-an-sinh-xa-hoi-phai-bao-dam-phat-trien-toan-dien-tien-toi-bao-phu-toan-dan-613184>
4. <http://tapchitaichinh.vn/bao-hiem/day-manh-chinh-sach-an-sinh-xa-hoi-bao-dam-muc-tieu-phat-trien-ben-vung-dat-nuoc-309355.html>
5. <http://www.bhxhbqp.vn/bai-viet/ban-chat-va-nhung-chuc-nang-co-ban-cua-an-sinh-xa-hoi-2155>