

## CHÍNH SÁCH AN SINH XÃ HỘI: TÌNH HÌNH THỰC HIỆN TRONG THỜI GIAN QUA

Kể từ khi thành lập đất nước vào năm 1945 đến nay, nhất là trong quá trình đổi mới, chuyển từ kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với mục tiêu “*Dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh*”, chính phủ Việt Nam luôn khẳng định vị trí, vai trò quan trọng của hệ thống ASXH trong hệ thống chính sách xã hội quốc gia. Hệ thống ASXH đã và đang đóng góp đáng kể vào sự phát triển kinh tế-xã hội của đất nước. Các chính sách ASXH ở Việt Nam từng bước được mở rộng về phạm vi, đối tượng và mức hưởng, hỗ trợ đặc lực cho mọi người dân, đặc biệt là người nghèo, người yếu thế khắc phục rủi ro, hòa nhập cộng đồng và phát triển kinh tế.

Tuy nhiên, hệ thống ASXH Việt Nam chưa phát triển tương xứng với thành tựu phát triển kinh tế, mức độ bao phủ và mức hưởng thấp, khả năng tiếp cận của nhiều nhóm đối tượng đối với một số chính sách ASXH, nguồn lực huy động thực hiện các chính sách ASXH còn hạn chế.

### **Một số định nghĩa về an sinh xã hội**

Ngân hàng Thế giới (WB) cho rằng: “*An sinh xã hội là những biện pháp công cộng nhằm giúp cho các cá nhân, hộ gia đình và cộng đồng đương đầu và kiểm soát được nguy cơ tác động đến thu nhập nhằm giảm tính dễ bị tổn thương và những bấp bênh về thu nhập*”. Trên cơ sở đó, để cho hộ gia đình và cộng đồng dễ bị tổn thương có thể hạn chế và làm giảm các tác động tiêu cực bằng nhiều biện pháp công cộng khác nhau. Cụ thể là các chính sách cần thiết của nhà nước trong việc cung cấp các dịch vụ công và khuyến khích chúng phát triển như: bảo hiểm y tế, bảo hiểm xã hội, trợ cấp xã hội và những biện pháp khác có tính chất tương tự. Trong đó bảo hiểm xã hội có vai trò quan trọng nhất.

Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) quan niệm: “*An sinh xã hội là một hệ thống chính sách công nhằm giảm nhẹ tác động bất lợi của những biến động đối với các hộ gia đình và cá nhân*”. Định nghĩa này nhấn mạnh vào tính dễ bị tổn thương của con người nếu không có an sinh xã hội. Định nghĩa này có nội hàm đồng thuận với định nghĩa của Ngân hàng Thế giới đã nêu trên.

Theo Tổ chức Lao động quốc tế (ILO): “*An sinh xã hội là sự cung cấp phúc lợi cho các hộ gia đình và cá nhân thông qua cơ chế của nhà nước hoặc tập thể nhằm ngăn chặn sự suy giảm mức sống hoặc cải thiện mức sống thấp*”. Định nghĩa này nhấn mạnh khía cạnh bảo hiểm xã hội và mở rộng tạo việc làm cho những đối tượng ở khu vực kinh tế không chính thức.

Theo cuốn “Từ điển Bách khoa toàn thư Việt Nam” tập I cũng đã thống nhất khái niệm về an sinh xã hội (Social Security) 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; đồng thời bảo đảm chăm sóc y tế và trợ cấp cho các gia đình đông con...*”

## **1. Đánh giá chung**

### **1.1. Mặt được**

Thực hiện đường lối Đổi mới, trong hơn 20 năm qua, công tác đảm bảo ASXH đã đạt được nhiều kết quả quan trọng. Hệ thống ASXH ngày càng đồng bộ và hoàn thiện với diện bao phủ ngày càng được mở rộng. Đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân không ngừng được cải thiện. ASXH đã trở thành chỗ dựa vững chắc cho người nghèo và đối tượng dễ bị tổn thương trong xã hội, góp phần hình thành xã hội không có sự loại trừ, và giữ vững định hướng XHCN.

Trong hơn 20 năm qua, chúng ta đã hoạch định và triển khai nhiều chính sách ASXH quan trọng và huy động được nhiều nguồn lực của toàn xã hội để trợ giúp cho các đối tượng (người nghèo, vùng nghèo, người già cô đơn, trẻ em và các đối tượng dễ bị tổn thương .v.v.) vươn lên trong cuộc sống. Các chính sách và giải pháp đảm bảo ASXH được triển khai đồng bộ trên cả 3 phương diện: (1) Giúp người đối tượng thụ hưởng tăng khả năng tiếp cận các dịch vụ công cộng, nhất là về y tế, giáo dục, dạy nghề, trợ giúp pháp lý, nhà ở, nước sinh hoạt; (2) Hỗ trợ phát triển sản xuất thông qua các chính sách về bảo đảm thị trường, tín dụng, việc làm.v.v.; (3) Phát triển cơ sở hạ tầng thiết yếu cho các địa phương để phục vụ người dân tốt hơn.

Đến nay công tác đảm bảo ASXH đã đạt được nhiều thành tựu nổi bật, được nhân dân đồng tình, quốc tế đánh giá cao: số hộ nghèo giảm từ 29% (năm 2002) xuống còn khoảng 10% (năm 2010); chênh lệch mức sống giữa thành thị và nông thôn giảm từ 2,3 lần (năm 1999) xuống còn 2 lần (năm 2008). Đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân được nâng lên rõ rệt<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Nguyễn Tấn Dũng, *Đảm bảo ngày càng tốt hơn an sinh xã hội và phúc lợi xã hội là một nội dung chủ yếu của Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 – 2020*, Tạp chí Cộng sản, Số 285 (9/2010), tr4

Đảng và Nhà nước chủ trương phát triển ASXH dựa trên bảo đảm quyền lợi của người dân, đặc biệt chú ý đến người nghèo, người dân tộc, dân cư nông thôn, dân cư vùng sâu vùng xa. Từng bước thể chế hoá chủ trương thành cơ chế, chính sách và các chương trình về TTLĐ, BHXH và TGXH.

Hệ thống cung cấp dịch vụ ASXH ngày càng phát triển (các cơ sở dạy nghề, tư vấn và giới thiệu việc làm, BHXH, BHYT, chăm sóc người có công, chăm sóc đối tượng BTXH...); đối tượng tham gia và thụ hưởng các chính sách ASXH được mở rộng, đa dạng về hình thức và gia tăng về qui mô; dân cư kể cả dân cư vùng nông thôn đã từng bước chủ động phòng ngừa, đối phó, giảm thiểu và khắc phục có hiệu quả những rủi ro, cú sốc để ổn định cuộc sống, hoà nhập tốt hơn vào cộng đồng.

Đầu tư của Nhà nước cho chính sách ASXH ngày càng tăng; huy động được nguồn lực khá lớn của cộng đồng theo tinh thần xã hội hóa để cùng Nhà nước chăm lo cho đối tượng, nhất là đối tượng ở khu vực nông thôn, vùng nông thôn khó khăn, vùng sâu vùng xa và khuyến khích đối tượng tự vươn lên.

Quản lý Nhà nước về ASXH từng bước được tăng cường, bộ máy tổ chức ngày càng hoàn thiện cả về cán bộ quản lý, cán sự xã hội; đẩy mạnh cải cách hành chính, phân cấp cho địa phương, cơ sở; mở rộng dân chủ, phát huy sự tham gia của đối tượng; bước đầu áp dụng công nghệ thông tin vào công tác quản lý đối tượng và chi trả trợ cấp...

## **8.2. Tồn tại**

*Thứ nhất*, quan điểm và nhận thức về ASXH trong thời gian qua còn chưa đầy đủ, chưa đáp ứng yêu cầu về tham gia đóng góp và thụ hưởng ASXH trong nền kinh tế thị trường. Kết quả là dù hệ thống chính sách đã điều chỉnh theo hướng tăng cường sự tham gia, đóng góp của người dân nhưng vẫn còn mang nặng tính bao cấp của Nhà nước. Vì vậy, khả năng mở rộng phạm vi bao phủ và mức trợ cấp còn thấp nên năng lực chống đỡ các rủi ro, biến cố của người dân còn yếu.

*Thứ hai*, hệ thống chính sách, luật pháp về ASXH theo mô hình hiện nay không theo kịp với đòi hỏi của nền KTTT định hướng XHCN và xu hướng hội nhập quốc tế. Hệ thống chính sách ASXH chưa đầy đủ, thiếu sự liên kết và hỗ trợ nhau; một số chính sách ASXH hiện hành chưa phù hợp hoặc chưa mở rộng đến toàn thể dân cư, nhất là dân cư vùng nông thôn, vùng sâu vùng xa; chưa bố

sung kịp thời các chính sách mới để đảm bảo ổn định cuộc sống và an sinh cho người dân.

*Thứ ba*, nguồn đầu tư cho ASXH của Nhà nước chưa đáp ứng được yêu cầu ngày càng tăng của ASXH; huy động từ cộng đồng còn khó khăn.

*Thứ tư*, quản lý nhà nước về ASXH còn yếu kém, bất cập. Chất lượng cung cấp dịch vụ ASXH chưa đáp ứng được yêu cầu, nhất là ở vùng nông thôn, vùng sâu vùng xa.

*Thứ năm*, cùng với sự phát triển thì các nguy cơ, rủi ro kinh tế và xã hội ngày càng có xu hướng tăng. Là nước đang phát triển lại có đặc điểm địa – tự nhiên, địa – kinh tế đặc thù nên Việt Nam rất dễ gặp phải rủi ro, ảnh hưởng đến sinh kế và thu nhập. Đây là một trong những thách thức khách quan buộc các nhà hoạch định chính sách phải tính đến để có thể xây dựng được hệ thống ASXH phù hợp.

*Thứ sáu*, mức hưởng lợi từ tăng trưởng kinh tế giữa các nhóm dân cư còn nhiều bất cập nhất là với nhóm người nghèo, người dân tộc ít người sống ở vùng sâu, vùng xa. Hệ thống dịch vụ xã hội chưa hiệu quả. Các chính sách thị trường lao động, chính sách BHXH, trợ giúp xã hội có phạm vi bao phủ còn thấp. Mức đóng, mức hưởng BHXH còn chưa hợp lý, chưa đảm bảo đời sống cho các nhóm đối tượng thụ hưởng. Mức độ bền vững về tài chính, tính liên kết giữa các chế độ, chính sách ASXH còn nhiều bất cập.

*Thứ bảy*, các nhóm yếu thế ngày càng trở nên yếu thế và dễ bị tổn thương hơn do hạn chế về khả năng cạnh tranh, về phòng ngừa rủi ro trên thương trường. Các dòng di chuyển việc làm, di chuyển lao động từ nông thôn ra đô thị, từ vùng này sang vùng khác, từ trong nước ra nước ngoài và ngược lại, v.v... diễn ra với cường độ ngày càng mạnh. Xu hướng này tạo áp lực trong việc đảm bảo quyền và cơ hội tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản, quyền thụ hưởng các chính sách an sinh của người dân, nhất là các nhóm đối tượng dễ bị tổn thương.

### **8.3. Nguyên nhân của tồn tại**

*Thứ nhất*, Một bộ phận dân cư nhất là dân cư ở vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa chưa có nhận thức đúng về vai trò của ASXH nên chưa chủ động tham

gia vào hệ thống. Mức độ tuân thủ pháp luật của các bên tham gia còn yếu; các chế tài xử phạt chưa đủ mạnh.

*Thứ hai*, một số chính sách thiết kế còn chưa phù hợp, chưa tạo điều kiện thuận lợi, chưa đủ sức hấp dẫn người dân tham gia.

*Thứ ba*, mục tiêu đặt ra về bảo đảm ASXH là rất lớn nhưng nguồn lực của Nhà nước lại chưa tương xứng. Cơ chế huy động sự tham gia của các đối tác xã hội còn hạn chế. Vai trò của hệ thống ASXH phi chính thức chưa rõ nét.

*Thứ tư*, hệ thống tổ chức chưa đầy đủ; nguồn nhân lực làm công tác xã hội vừa thiếu về số lượng lại yếu về chuyên môn, nghiệp vụ; trang thiết bị phục vụ nghiệp vụ thu, chi và quản lý đối tượng chưa được hiện đại hóa.

*Thứ năm*, chưa có những đề án, chương trình ASXH phù hợp với các nhóm đặc thù ở nông thôn (đồng bào dân tộc thiểu số, người dân bị mất đất, lao động nông thôn di cư, trẻ em trong các hộ nghèo, v.v...).

Hiện tượng già hoá dân số cũng đặt ra nhiều khó khăn cho hệ thống ASXH hiện hành và trong tương lai. Theo ước tính của Ủy ban quốc gia Người cao tuổi, tỷ lệ người cao tuổi ở Việt Nam sẽ là 16% vào năm 2020 và tiếp tục gia tăng những năm sau đó.

*Thứ sáu*, các rủi ro kinh tế, xã hội trên toàn cầu ngày càng đa dạng, phức tạp và có diện ảnh hưởng rộng. Tác động tiêu cực của những cú sốc khó lường trước từ bên ngoài đến quốc kế dân sinh ngày càng nhanh và mạnh. Trong khi đó chúng ta lại chưa có nhiều kinh nghiệm phòng, chống rủi ro trong bối cảnh toàn cầu hóa và còn hạn chế về nguồn lực giành cho các hoạt động phòng chống rủi ro.

#### **8.4. Bài học kinh nghiệm**

*Thứ nhất*, phải coi bảo đảm ASXH là một trong những trọng tâm chính nhằm thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.

*Thứ hai*, phải dựa vào luận cứ khoa học và thực tiễn khách quan để xây dựng mô hình ASXH trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN đồng thời kết hợp, phát huy các đặc thù của văn hoá, lịch sử Việt Nam. Từng bước chuyển hệ thống ASXH từ mang nặng tính bao cấp của Nhà nước sang hệ thống có sự

tham gia đóng góp của người dân và các đối tác xã hội để phòng ngừa, giảm thiểu và khắc phục tốt nhất trước các rủi ro trong cuộc sống.

*Thứ ba*, tạo môi trường, điều kiện để thu hút sự tham gia đóng góp của người dân và cộng đồng trong quá trình xây dựng và thực hiện chính sách.

*Thứ tư*, làm rõ vai trò, trách nhiệm của từng cấp chính quyền từ cơ sở, phát huy sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống chính trị dưới sự lãnh đạo của Đảng để phát triển hệ thống đồng bộ.

*Thứ năm*, tăng cường nâng cao năng lực, nhận thức cho người dân về vai trò, trách nhiệm và quyền lợi khi tham gia hệ thống ASXH. Phát huy sự tham gia của người dân ngay từ khi bắt đầu quá trình xây dựng, hình thành hệ thống, tạo sự đồng thuận và bảo đảm vai trò chủ thể của người dân.

## **2. Chính sách thị trường lao động (TTLĐ)**

### **2.1. Kết quả đạt được**

Trong thời gian qua, nhà nước đã ban hành nhiều chính sách, chương trình liên quan đến TTLĐ<sup>2</sup>. Bên cạnh đó, các chính sách hỗ trợ và thúc đẩy tạo việc làm đã được triển khai như việc thành lập và vận hành Ngân hàng chính sách xã hội thực hiện chức năng cho vay vốn tạo việc làm, cho sinh viên; hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ vay vốn để phát triển sản xuất, tạo việc làm. Hệ thống hỗ trợ kết nối cung-cầu lao động cũng được hình thành thông qua các chính sách hỗ trợ của nhà nước với nhiều hình thức đa dạng như trung tâm giới thiệu việc làm, sàn giao dịch việc làm, tư vấn tìm việc.

Trong thời gian qua, với tốc độ tăng trưởng kinh tế cao và ổn định, mỗi năm tạo thêm được trên 950 ngàn việc làm mới, đào tạo chuyên môn kỹ thuật cho trên 1 triệu người. Trong đó, Quỹ Quốc gia về Việc làm đã cho vay tạo việc làm bình quân được khoảng 300 nghìn lao động/năm, nhiều mô hình tạo việc làm được hình thành và phát triển có hiệu quả.

Các sàn giao dịch việc làm được tổ chức trên nhiều tỉnh nên người có nhu cầu tìm việc và chủ các doanh nghiệp có nhu cầu thuê lao động có thể gặp gỡ và

---

<sup>2</sup> Ví dụ như Quyết định hỗ trợ dạy nghề cho đối tượng là học sinh dân tộc thiểu số và lao động nông thôn (QĐ 267/2005/QĐ-TTg) cùng với chính sách hỗ trợ đào tạo nghề cho lao động nông thôn (QĐ số 81/2005/QĐ-TTg và chỉ thị số 11/2006/CT-TTg về giải pháp hỗ trợ dạy nghề và việc làm cho lao động vùng chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp, đề án hỗ trợ dạy nghề và tạo việc làm cho thanh niên (QĐ số 103/2008/QĐ-TTg).

thỏa thuận một cách tiện lợi. Tư vấn việc làm thông qua các phương tiện thông tin đại chúng cũng rất phát triển.

Số lượng lao động đi làm việc ở nước ngoài tăng đều hàng năm. Từ năm 2006 đến nay, bình quân mỗi năm đưa được khoảng 83 nghìn lao động, chủ yếu là lao động thanh niên, người dân nông thôn.

Đến năm 2008 Quỹ quốc gia về việc làm đã tích lũy được trên 3.155 tỷ đồng và được phân bổ cho 64 tỉnh/thành phố. Ngoài ra, có 30 địa phương đã thành lập Quỹ việc làm địa phương với số vốn trên 380 tỷ đồng, kết hợp với nguồn vốn bổ sung hàng năm từ Chương trình và vốn thu hồi của các dự án hết hạn, góp phần đưa doanh số cho vay hàng năm lên 1.200-1.400 tỷ đồng.

Chính sách hỗ trợ tương đối toàn diện cả về dạy nghề, hỗ trợ tạo việc làm và tiếp cận thông tin TTLĐ; hướng trọng tâm vào đối tượng có nhiều khó khăn như người nghèo, người thất nghiệp, thanh niên không có tay nghề, không có việc làm, lao động bị thu hồi đất, đồng bào dân tộc thiểu số.

Các mô hình giáo dục tập trung, trường nội trú dân nuôi, giáo dục từ xa, đào tạo và dạy nghề theo tín chỉ từng bước được mở rộng dưới nhiều hình thức với sự tham gia của nhiều đối tác xã hội, tạo điều kiện thuận lợi cho sự tham gia của người dân ở cả thành thị và nông thôn, vùng sâu vùng xa.

## **2.2. Hạn chế**

Một số chính sách chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn. Các dự án cho vay giải quyết việc làm chưa tạo được nhiều việc làm mới. Hệ thống trung tâm dịch vụ việc làm chưa đáp ứng đầy đủ và kịp thời cho các đối tượng có nhu cầu, đặc biệt là ở các vùng nông thôn, vùng sâu vùng xa. Người lao động ở những vùng khó khăn, đặc biệt là đồng bào dân tộc thiểu số tham gia các chương trình dạy nghề, xuất khẩu lao động chưa nhiều.

Trong hoạt động hỗ trợ đào tạo nghề cho thanh niên dân tộc, thanh niên nông thôn nghèo, mức độ bao phủ thấp (mới đáp ứng được khoảng 10-15% nhu cầu học nghề ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số). Đối tượng được thụ hưởng chủ yếu là học sinh dân tộc trong các trường phổ thông dân tộc nội trú; lao động nông thôn, đặc biệt là lao động nông thôn tại các khu vực bị thu hồi đất nông nghiệp.

Hoạt động cho vay vốn và hoạt động tư vấn cho đối tượng về sản xuất kinh doanh chưa gắn kết; dạy nghề chưa gắn với nhu cầu của lao động nông thôn; hoạt động hỗ trợ chuyển dịch cơ cấu lao động nông thôn chưa hiệu quả. Đa số lao động nông thôn khi gia nhập TTLĐ còn khó khăn, đặc biệt là người dân di cư đến đô thị và lao động có nguyện vọng được đi làm việc theo hợp đồng lao động có thời hạn ở nước ngoài.

Kết quả là các chính sách về việc làm, đào tạo nghề, xuất khẩu lao động chưa đủ mạnh để giúp người lao động nghèo, lao động vùng sâu vùng xa, người dân tộc thiểu số tạo việc làm, tăng thu nhập, ổn định cuộc sống.

### **3. Chính sách bảo hiểm xã hội**

#### **3.1. Những kết quả chính**

- Về qui mô đối tượng: quy mô đối tượng tham gia BHXH tăng nhanh. Năm 2001, số đối tượng tham gia BHXH bắt buộc chỉ là 4,8 triệu người, đã đạt trên 8,5 triệu người vào cuối năm 2008. Đến nay, đã có gần 500 nghìn người tham gia BHXH tự nguyện.

- Về nguồn lực: BHXH được hạch toán độc lập với ngân sách nhà nước, được hình thành chủ yếu bằng đóng góp của người lao động và người sử dụng lao động dưới sự bảo trợ của Nhà nước. Quản lý BHXH tập trung, thống nhất với hệ thống cơ quan BHXH từ trung ương đến địa phương. Cơ chế tài chính của bảo hiểm xã hội dựa trên mô hình tài chính mức hưởng xác định theo phương thức “tọa thu tọa chi”. Nguồn thu quỹ BHXH tăng nhanh trong thời gian vừa qua. Năm 2001, thu đạt 6.348 tỷ đồng; năm 2008 số thu đã tăng lên 29.329 tỷ đồng.

Tổng chi thực hiện BHXH cho người lao động cũng tăng nhanh qua các năm. Năm 2001 tổng chi của của quỹ BHXH Việt Nam đạt gần 1.856 tỷ đồng; năm 2008, tăng lên trên 20.000 tỷ đồng.

Mạng lưới cung cấp dịch vụ BHXH tự nguyện bắt đầu được xây dựng; các dịch vụ bảo hiểm thương mại như bảo hiểm nhân thọ, bảo hiểm học đường, v.v... với sự tham gia của các tổ chức Nhà nước, tư nhân trong và ngoài nước ngày càng phát triển và mở rộng không chỉ ở các thành phố mà ở cả các vùng nông thôn.

#### **3.2. Hạn chế**

Đối tượng và tỷ lệ tham gia BHXH còn thấp, chủ yếu vẫn thuộc khu vực cơ quan, doanh nghiệp Nhà nước. Tỷ lệ trốn, nợ đọng BHXH còn lớn. Tuổi nghỉ hưu thực tế thấp hơn so với tuổi quy định (trung bình khoảng 51 tuổi/quy định là 55 với nữ và 57 tuổi/quy định 60 với nam) trong khi tuổi thọ trung bình và thời gian hưởng trung bình của người về hưu tăng lên. Việc thu hút sự tham gia của mọi người dân vào BHXH còn hạn chế.

Một bộ phận lớn người dân nông thôn không thuộc đối tượng tham gia BHXH bắt buộc, khoảng 20% lao động làm việc trong các doanh nghiệp dưới hình thức hợp đồng ngắn hạn nên không được quyền tham gia.

Người dân nông thôn khó tham gia vào hệ thống BHXH tự nguyện do thu nhập của họ không cao, không ổn định. Ngoài ra, thiết kế chính sách cũng chưa hấp dẫn, còn có sự bất công bằng giữa tham gia BHXH bắt buộc và tự nguyện về mức độ tham gia của Nhà nước và các chế độ được hưởng<sup>3</sup>.

Các hoạt động tuyên truyền, phổ biến pháp luật BHXH tự nguyện còn chậm, chưa đều khắp tại các tỉnh, thành phố. Nhận thức của lao động trẻ nông thôn về sự cần thiết tham gia BHXH tự nguyện không cao, do vậy khi đến tuổi trung niên mới tham gia thì không đủ thời gian đóng BHXH để được hưởng chế độ hưu trí. Các hình thức BHXH khác chỉ dừng ở mức độ thí điểm và đa số không phù hợp với hộ nghèo. Các hộ càng nghèo thì mức độ tiếp cận với hệ thống BHXH chính thức càng thấp.

#### **4. Chính sách bảo hiểm y tế**

##### ***4.1. Những kết quả chính***

- Về qui mô đối tượng: năm 2001, có 11,3 triệu người tham gia BHYT, trong đó có 6,7 triệu người tham gia BHYT bắt buộc. Năm 2008, số đối tượng tham gia BHYT đã tăng lên khoảng 37 triệu người, trong đó số đối tượng tham gia BHYT bắt buộc là 13,4 triệu người, khu vực nông thôn chiếm dưới 20%<sup>4</sup>; có 15,8 triệu người nghèo được BHYT miễn phí, trong đó 93% thuộc khu vực nông thôn; gần 7,5 triệu sinh viên, học sinh tham gia BHYT, trong đó khu vực nông thôn chiếm 40%; gần 3,2 triệu người tham gia BHYT tự nguyện, trong đó 66,6% đối tượng tham gia BHYT tự nguyện là người dân ở nông thôn.

<sup>3</sup> Trong BHXH tự nguyện, nhà nước không tham gia đóng góp và mới được hưởng 2 chế độ chính là hưu trí và tử tuất.

<sup>4</sup> Ước tính của Viện Khoa học Lao động và Xã hội

- Về nguồn lực: nguồn thu từ BHYT tăng nhanh do mở rộng đối tượng tham gia BHYT và có sự điều chỉnh tăng lương của Nhà nước. Số thu BHYT năm 2001 là 1.151 tỷ đồng, dự kiến tăng lên 13.610 tỷ đồng vào năm 2009.

Chi tiêu từ quỹ khám chữa bệnh trong thời gian vừa qua có sự gia tăng rất lớn. Năm 2004, tổng số chi cho khám chữa bệnh của quỹ BHYT là 2.132 tỷ đồng, năm 2006 đã tăng lên trên 6.022 tỷ đồng làm cho quỹ BHYT bội chi năm 2005 là 136,7 tỷ đồng, năm 2007 là 1.600 tỷ đồng và dự kiến năm 2009 sẽ bội chi 1.838 tỷ đồng.

Việc ban hành Luật BHYT năm 2008 cho thấy sự cam kết mạnh mẽ của Đảng và Nhà nước trong việc hỗ trợ toàn bộ hoặc một phần mức đóng BHYT đối với người nghèo, cận nghèo, người dân tộc thiểu số, đối tượng hưởng chính sách ưu đãi xã hội, trợ giúp xã hội. Chính sách BHYT đã góp phần tích cực vào việc thực hiện mục tiêu công bằng xã hội, bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân.

Các dịch vụ chăm sóc sức khỏe công lập và tư nhân ngày càng phát triển dưới nhiều hình thức như việc thiết lập các tổ, đội y tế lưu động đi khám, chữa bệnh, thực hiện các hoạt động phòng bệnh theo định kỳ ở các thôn, bản; các cơ sở y tế tư nhân, các dịch vụ y tế gia đình, dịch vụ nhi khoa, lão khoa ngày càng phát triển.

#### **4.2. Hạn chế**

Tỷ lệ người dân, nhất là người dân nông thôn tham gia BHYT bắt buộc và tự nguyện còn thấp do mức thu nhập thấp. Ngoài ra, tổng chi phí cho mỗi lần khám chữa bệnh rất lớn so với phần BHYT đảm bảo nên trong thực tế thì người dân không mặn mà tham gia BHYT<sup>5</sup>. Nhiều người dân nông thôn chưa hiểu hết vai trò và quyền lợi khi tham gia BHYT tự nguyện.

Cơ sở vật chất, trang thiết bị, đội ngũ cán bộ y tế, nhất là y tế tuyến cơ sở nông thôn chưa được đầu tư thích đáng. Quy trình, thủ tục khám bệnh, chữa bệnh BHYT còn gây phiền hà cho người bệnh, chất lượng khám bệnh, chữa bệnh chưa đáp ứng với yêu cầu.

### **5. Chính sách ưu đãi người có công**

#### **5.1. Những kết quả chính**

<sup>5</sup> Paulette Castel (2009), Bảo trợ xã hội và Đánh giá giảm nghèo, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam

Pháp lệnh Ưu đãi người có công đã được sửa đổi, điều chỉnh năm lần vào các năm 1998, 2000, 2002, 2005 và 2007. Các chế độ trợ cấp ưu đãi đã đi theo lộ trình cải cách tiền lương, con em người có công được quan tâm, ưu đãi trong giáo dục, đào tạo, lao động, việc làm, tạo cơ hội phát triển.

- Về qui mô đối tượng thụ hưởng: hiện cả nước có hơn 1,5 triệu người đang hưởng trợ cấp hàng tháng và gần 735 nghìn người hoạt động kháng chiến được khen tặng huân huy chương. Ngoài ra còn khoảng 250 nghìn con em người có công đang hưởng trợ cấp ưu đãi trong giáo dục đào tạo (miễn, giảm học phí, học bổng, cấp phát sách vở...) và 39.114 người có công trong cả nước được trang cấp phương tiện trợ giúp dụng cụ **chính hình**.

- Về nguồn lực: ngân sách chi cho chính sách ưu đãi người có công tăng nhanh trong những năm qua. Tổng chi ngân sách năm 2001 là gần 4.900 tỷ đồng tăng lên hơn 13.600 tỷ đồng năm 2008; ngân sách cũng chi mua BHYT cho đối tượng hưởng ưu đãi người có công gần 500 tỷ đồng. Ngoài ra, các chế độ ưu đãi xã hội bổ sung khác cũng được quan tâm thực hiện như hỗ trợ về chăm sóc y tế, giáo dục đào tạo, nhà ở. Phong trào “đền ơn đáp nghĩa” được đẩy mạnh trong cả nước. Mỗi năm xây dựng, sửa chữa 6.000-10.000 căn nhà tình nghĩa, 100% bà mẹ Việt Nam anh hùng được phụng dưỡng; 20.000 thương bệnh binh nặng sống ở gia đình và 32.000 bố mẹ liệt sỹ già yếu cô đơn được các đoàn thể, chính quyền, nhân dân địa phương chăm lo chu đáo. Quỹ đền ơn đáp nghĩa hằng năm huy động được từ 150-180 tỷ đồng.

## **5.2. Hạn chế**

Thực hiện Pháp lệnh ưu đãi Người có công, công tác xác nhận và lập hồ sơ người có công và thân nhân của họ đã được tiến hành khẩn trương. Công tác chi trả đã được triển khai thường xuyên và kịp thời góp phần cải thiện đáng kể đời sống của người có công ở nông thôn.

Tuy nhiên, mức chi ngân sách đảm bảo ưu đãi người có công những năm qua còn thấp. Đời sống của nhiều hộ gia đình người có công còn khó khăn. Năm 2007, trong số gần 1,7 triệu hộ người có công thì số hộ nghèo chiếm 8,53%, hộ cận nghèo chiếm 23,76%<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Nguồn: Kết quả điều tra mức sống hộ người có công toàn quốc năm 2006-2007-Cục Người có công

Phong trào xã hội hóa chăm sóc người có công hiệu quả còn thấp, đặc biệt là ở những vùng nông thôn nghèo; công tác thanh tra, kiểm tra chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra, dẫn đến có biểu hiện tiêu cực ở một số địa phương.

## **6. Chính sách trợ giúp xã hội (TGXH)**

### **6.1. Các kết quả chính**

Trong giai đoạn này Nhà nước ban hành nhiều văn bản pháp luật, đặc biệt, sự ra đời của Nghị định số 67/2007/NĐ-CP và Nghị định số 68/2007/NĐ-CP của Chính phủ về chính sách chế độ trợ giúp xã hội và quy định tiêu chuẩn thành lập cơ sở bảo trợ xã hội đã làm cho lĩnh vực trợ giúp xã hội đồng bộ, linh hoạt hơn, công tác quản lý nhà nước và chức năng cung cấp dịch vụ được rõ ràng hơn.

Số lượng đối tượng được TGXH thường xuyên ngày càng được mở rộng và tăng nhanh. Năm 2005 cả nước có khoảng 416 nghìn đối tượng tăng lên trên 1 triệu đối tượng vào năm 2008<sup>7</sup>. Trong đó, nhóm người từ 85 tuổi trở lên chiếm 43,1%, nhóm người khuyết tật chiếm 24,5%, người già cô đơn khoảng 9,6%, người tâm thần khoảng 8,6%, người đơn thân nuôi con nhỏ khoảng 7,6%, trẻ em mồ côi khoảng 5%, còn lại là các đối tượng khác.

Tổng kinh phí trợ giúp thường xuyên đạt gần 910 tỷ đồng năm 2007, tăng lên gần 1700 tỷ đồng năm 2008. Các đối tượng được hỗ trợ mua thẻ BHYT. Miễn giảm học phí ở bậc trung học cơ sở cho học sinh là các đối tượng xã hội. Trợ giúp học nghề cho người khuyết tật, trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, người nghèo.

Nhiều quỹ xã hội, quỹ từ thiện được hình thành như “Quỹ ngày vì người nghèo”; “Quỹ tấm lòng vàng”, “Quỹ nạn nhân chất độc da cam”, “Quỹ bảo trợ trẻ em”, quỹ của Hội chữ thập đỏ, quỹ của người cao tuổi... Hàng năm đã huy động được hàng trăm tỷ đồng, riêng Quỹ bảo trợ trẻ em năm 2007 vận động được gần 50 tỷ đồng.

Trong lĩnh vực cứu trợ đột xuất, các nội dung hoạt động đã được tăng cường cả về công tác chỉ đạo cũng như phương thức thực hiện; bảo đảm hỗ trợ kịp thời, không để dân đói.

<sup>7</sup> Nguồn Cục BHXH – Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội

Số cơ sở bảo trợ xã hội tăng nhanh. Đến tháng 12/2005 cả nước có khoảng 317 cơ sở bảo trợ xã hội với hơn 3.700 cán bộ nhân viên, trong đó có 182 cơ sở của nhà nước; 100 cơ sở thuộc các tổ chức xã hội, 18 cơ sở tư nhân và 17 cơ sở do nhà thờ quản lý. Các cơ sở bảo trợ xã hội trên nuôi dưỡng khoảng 27 nghìn đối tượng.

Nghị định 67 đã mở rộng đối tượng TGXH thường xuyên (số đối tượng năm 2008 cao gần gấp hai lần so với năm 2007). Việc phân cấp rõ ràng đã tạo điều kiện cho các địa phương chủ động trong quản lý, theo dõi biến động cũng như tổ chức chi trả linh hoạt. Nhiều địa phương đã nâng cao mức trợ cấp cho đối tượng. Công tác TGXH đã nhận được sự hưởng ứng từ các cá nhân, cộng đồng, các tổ chức quốc tế. Nhiều mô hình TGXH có hiệu quả được áp dụng, đáp ứng tốt hơn nhu cầu của đối tượng. Nguồn lực huy động từ cộng đồng đã bổ sung đáng kể cho nguồn lực hạn hẹp của Nhà nước. Năm 2008, tổng kinh phí triển khai theo ND 67 bằng 0,23% GDP<sup>8</sup>.

## **6.2. Hạn chế**

Diện đối tượng được hưởng còn thấp, số đối tượng TGXH thường xuyên hiện chỉ chiếm khoảng 1,23% dân số, là mức rất thấp so với nhiều nước trong khu vực (khoảng 2,5-3%). Mức chuẩn để tính mức trợ cấp còn thấp, chỉ bằng 18,6% so với tiền lương tối thiểu, bằng 32,5% so với chuẩn nghèo trong khi phần lớn đối tượng đang thuộc hộ nghèo. Cuộc sống của đối tượng vẫn chủ yếu phải dựa vào gia đình, người thân và cộng đồng. Việc huy động nguồn lực từ cộng đồng ở các vùng nghèo là rất khó.

Việc rà soát và công nhận đối tượng theo Nghị định 67 tiến hành còn chậm do các địa phương không tự chủ được ngân sách chi trả, phải chờ Trung ương cân đối.

Khi thiên tai xảy ra, các địa phương đã cứu trợ khẩn cấp cho các đối tượng gặp phải rủi ro. Tuy nhiên, mức hỗ trợ của nhà nước còn hạn chế, chỉ bù đắp khoảng 10% thiệt hại, chưa đáp ứng được nhu cầu của hộ gia đình. Công tác quản lý hoạt động trợ giúp đột xuất còn bất cập dẫn đến tình trạng các đối tượng nhận được mức hỗ trợ rất khác nhau (do có nhiều nguồn hỗ trợ). Trong nhiều trường hợp sự hỗ trợ vẫn chưa kịp thời như mong muốn.

## **7. Các chính sách, chương trình giảm nghèo**

<sup>8</sup> Paulette Castel, Bảo trợ xã hội và Đánh giá giảm nghèo, Viện Khoa học xã hội Việt Nam.

### **7.1. Một số kết quả chính**

Trong thời gian qua, Nhà nước đã ban hành nhiều chính sách, chương trình hỗ trợ người nghèo, hộ nghèo, xã nghèo, huyện nghèo. Các chính sách, chương trình giảm nghèo đẩy nhanh tốc độ giảm nghèo, hạn chế tái nghèo; củng cố thành quả giảm nghèo, tạo cơ hội cho hộ đã thoát nghèo vươn lên khá giả; cải thiện một bước điều kiện sống và sản xuất ở các xã nghèo, xã đặc biệt khó khăn; nâng cao chất lượng cuộc sống của nhóm hộ nghèo, hạn chế tốc độ gia tăng khoảng cách chênh lệch về thu nhập, mức sống giữa thành thị và nông thôn, giữa đồng bằng và miền núi, giữa nhóm hộ giàu và nhóm hộ nghèo.

- Về qui mô nghèo đói: tỷ lệ nghèo đã giảm nhanh chóng, từ 29% năm 2002 giảm xuống còn 15,9% năm 2006 và 12.1% vào cuối năm 2008. Nghèo đói từ diện rộng trên phạm vi cả nước, nay chỉ còn tập trung chủ yếu ở một số vùng đặc thù là vùng sâu, vùng xa, vùng dân tộc, miền núi.

Nguồn lực của hộ nghèo từng bước được cải thiện cả về thu nhập cũng như tài sản và mức độ tiếp cận các dịch vụ xã hội. Đặc biệt, tốc độ tăng thu nhập bình quân năm của người nghèo cao hơn so với mức bình quân của cả nước; khoảng cách nghèo giảm đi rõ rệt; tình trạng bất bình đẳng về thu nhập và chi tiêu giữa các nhóm dân cư trong thời gian vừa qua không quá lớn (hệ số GINI tính theo chi tiêu tăng nhẹ song vẫn thấp hơn 0.4).

Trong 3 năm 2006-2008, gần 4,2 triệu hộ được vay vốn; gần 2,1 triệu lượt người nghèo được hướng dẫn làm ăn, chuyển giao kỹ thuật; 60 nghìn người nghèo được miễn, giảm phí học nghề; mỗi năm hỗ trợ được 30 nghìn người học nghề; khoảng 7,8 triệu lượt học sinh nghèo được miễn giảm học phí và các khoản đóng góp xây dựng trường; 99,54% người nghèo được cấp thẻ BHYT năm 2008; 340 nghìn hộ nghèo được hỗ trợ xóa nhà tạm.

- Về nguồn lực: trong những năm qua, Nhà nước đã dành một khoản lớn cho chương trình giảm nghèo. Nguồn lực ngày càng nhiều, đối tượng ngày càng mở rộng, cơ chế tài chính ngày càng thông thoáng, huy động nguồn lực ngày càng được xã hội hóa, các mức hỗ trợ tăng, mục tiêu hỗ trợ ngày càng đa dạng. Kinh phí được tập trung ưu tiên cho các xã miền núi, vùng bãi ngang ven biển và hải đảo có tỷ lệ nghèo cao theo số lượng đối tượng và hệ số khó khăn của từng vùng.

Chương trình Mục tiêu Quốc gia Giảm nghèo phụ thuộc chủ yếu vào nguồn ngân sách cấp từ Trung ương. Trong ba năm qua, tổng mức giải ngân đạt 696,5 tỷ đồng so với tổng ngân sách phân bổ trực tiếp được phê duyệt từ Trung ương đến 2010 là 2.140 tỷ đồng.

Người nghèo đã dễ dàng tiếp cận với tín dụng ưu đãi, thủ tục vay đã được đơn giản. Chính sách hỗ trợ y tế và giáo dục đã đem lại lợi ích thực sự cho người nghèo. Hỗ trợ nhà ở đã góp phần quan trọng ổn định cuộc sống các hộ nghèo, đặc biệt là các hộ đồng bào dân tộc thiểu số.

## **7.2. Hạn chế**

Một số chính sách, chương trình thiết kế còn chưa phù hợp với đặc điểm địa lý/địa hình cũng như văn hóa truyền thống của các nhóm dân cư, dân tộc khác nhau, mức hỗ trợ còn thấp (mức hỗ trợ 5 triệu đồng/hộ để làm nhà là quá thấp) nên tác động giảm nghèo chưa cao.

Có nhiều sự chồng chéo giữa các chương trình hỗ trợ giảm nghèo, đáng chú ý nhất là Chương trình 135 giai đoạn II và Nghị quyết 30a mới ban hành để hỗ trợ 61 huyện nghèo. Sự điều phối giữa các chương trình không rõ ràng, do đó kết quả là có nhiều nguy cơ bị trùng lặp và hiệu quả không cao trong việc sử dụng các nguồn lực khan hiếm cho công tác giảm nghèo.

Các hộ nghèo nhất không được hưởng lợi nhiều từ các chính sách do bị hạn chế về điều kiện tham gia. Quy trình xác định hộ được hưởng lợi còn nhiều bất cập, chỉ khoảng 14% số người nghèo được hưởng lợi có thể thoát nghèo nhờ trợ cấp xã hội.

Vấn đề nhà ở cho người nghèo, người dân tộc, người yếu thế vẫn chưa được giải quyết triệt để, hiện còn 12,5% số hộ nông thôn và 22,3% số hộ dân tộc thiểu số vẫn phải sống trong nhà tạm.

Ngoài ra, bất bình đẳng về mức sống giữa các nhóm dân cư dù chưa trầm trọng nhưng có xu hướng gia tăng là thách thức cho mục tiêu phát triển hài hòa, đảm bảo công bằng và ASXH trong thời gian tới.

## **8. Nguồn lực thực hiện các chính sách ASXH**

Thời kỳ 2004-2008, tổng chi NSNN cho ASXH khu vực là 190,9 nghìn tỷ đồng. Trung bình mỗi năm chi 38,2 nghìn tỷ đồng, chiếm 11,13% NSNN, tương đương 3,63% GDP. Trong đó: Chính sách thị trường lao động là 841,2 tỷ, chiếm

2,2%; Chính sách bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế là 15,6 nghìn tỷ, chiếm 40,8%; Chính sách cung cấp dịch vụ xã hội 1,3 nghìn tỷ, chiếm 3,4%; Chính sách trợ giúp xã hội và ưu đãi xã hội là 14,3 nghìn tỷ, chiếm 37,4%; Chính sách xóa đói giảm nghèo 6,4 nghìn tỷ, chiếm khoảng 16,2%.

### **8.1. Nguồn lực tài chính cho các chính sách thị trường lao động**

Thời kỳ 2004-2008, tổng nguồn kinh phí thực hiện phát triển thị trường lao động và hướng nghiệp cho lao động toàn quốc đạt 4,2 nghìn tỷ. Trung bình mỗi năm NSNN chi cho chính sách này khoảng 841,2 tỷ. Trong đó: 584 tỷ cho Dự án tăng cường năng lực dạy nghề (chiếm 69,4%); 257,4 tỷ chi cho đào tạo nghề (chiếm 30,6%).

### **8.2. Nguồn tài chính thực hiện chính sách Bảo hiểm y tế và Bảo hiểm xã hội**

Thời kỳ 2004-2008, tổng nguồn kinh phí mà NSNN dùng để mua thẻ BHYT và chi trả lương hưu là: 77,8 nghìn tỷ. Trung bình mỗi năm NSNN chi khoảng 15,6 nghìn tỷ cho các chính sách này. Trong đó chi NSNN cho việc mua thẻ BHYT là khoảng 3,2 tỷ (tương đương 20,6% của hợp phần này), cụ thể: 1,4 nghìn tỷ chi BHYT cho trẻ em (chiếm 45,1%); 1,2 nghìn tỷ chi BHYT cho người nghèo (chiếm 36,9%); 566 tỷ chi BHYT cho NCC (chiếm 17,7%); 11,6 tỷ cho các đối tượng NCT thuộc diện được cấp thẻ BHYT (chiếm 0,4%); chi NSNN cho các đối tượng hưởng lương hưu giai đoạn 2004-2008 chiếm khoảng 61,8 nghìn tỷ ( tương đương 79,4% của hợp phần này).

### **8.3. Nguồn tài chính thực hiện dịch vụ xã hội**

Thời kỳ 2004-2008, tổng nguồn kinh phí cho các đối tượng thuộc chương trình này là 6,5 nghìn tỷ. Trung bình mỗi năm NSNN chi cho các đối tượng này là 1,3 nghìn tỷ, trong đó:

Hỗ trợ nhà ở cho người nghèo	230,7 tỷ	Chiếm 17,5%
Các chương trình nước sạch	1085,0 tỷ	Chiếm 82,5%

### **8.4. Nguồn tài chính thực hiện chính sách TGXH và Ưu đãi xã hội đối với người có công**

Thời kỳ 2004-2008, tổng nguồn kinh phí cho các đối tượng thuộc chương trình này là 71,4 nghìn tỷ. Trung bình mỗi năm NSNN chi cho các đối tượng này là 14,3 nghìn tỷ, trong đó:

Chi TGXH thường xuyên (theo nghị định 67/2007)	687,1	Chiếm 4,8%
Chi TGXH đột xuất (theo nghị định 67/2007)	4541,8	Chiếm 31,8%
Chi Ưu đãi xã hội	9053,2	Chiếm 63,4%

#### **8.5. Nguồn lực tài chính cho các chương trình Xóa đói giảm nghèo**

Thời kỳ 2004-2008, tổng nguồn kinh phí cho giảm nghèo là 30,9 nghìn tỷ. Trung bình mỗi năm NSNN chi 6,2 nghìn tỷ. Trong đó:

Chương trình 135	1645,4 tỷ	Chiếm 25,6%
CTMT QG về giảm nghèo	373,1 tỷ	Chiếm 5,8%
Đề án sắp xếp lại dân cư	228,4 tỷ	Chiếm 3,6%
Cấp bù chênh lệch lãi suất cho NHCSXH	776,6 tỷ	Chiếm 12,1%
Kinh phí KCB cho người nghèo	913,3 tỷ	Chiếm 14,2%
Hỗ trợ SGK vở viết cho học sinh	113,8 tỷ	Chiếm 1,8%
Hỗ trợ đất sản xuất, đất ở, nước sinh hoạt (QĐ 134)	518,8 tỷ	Chiếm 8,1%
Miễn giảm học phí cho học sinh nghèo	1432,1 tỷ	Chiếm 22,3%
Chi hỗ trợ 15kg cho người nghèo vùng biên	4,7 tỷ	Chiếm 0,1%

#### **Tài liệu tham khảo**

1. Bộ Lao động, thương binh, xã hội: Chiến lược phát triển an sinh xã hội giai đoạn 2010 – 2020, Hà Nội, 2011.
2. Nguyễn Văn Chiêu, An sinh xã hội và định hướng nghiên cứu nhằm nâng cao vai trò của khoa học xã hội vào quá trình hoạch định chính sách an sinh xã hội ở Việt Nam, Hà Nội, 2011.
3. Phạm Duy Nghĩa, An sinh xã hội: Thực trạng chính sách pháp luật và một số kiến nghị ban đầu, 2008.