

CHÍNH SÁCH AN SINH XÃ HỘI Ở VIỆT NAM VÀ KINH NGHIỆM TỪ MỘT SỐ NƯỚC THÀNH VIÊN ASEM

Ths. PHAN ĐỨC THO
Viện Nghiên cứu Châu Âu

I. BẢN CHẤT CỦA CHÍNH SÁCH AN SINH XÃ HỘI

Tuyên ngôn Nhân quyền của Liên hiệp quốc ngày 10/12/1948 tuyên bố: “Tất cả mọi người với tư cách là thành viên của xã hội có quyền hưởng bảo đảm xã hội. Quyền đó đặt cơ sở trên sự thoả mãn các quyền về kinh tế, xã hội và văn hóa cần thiết cho sự tự do phát triển cá nhân...” Cụ thể hoá tuyên bố này, Công ước số 102 ngày 25/6/1952 của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) quy định *an sinh xã hội* “là sự bảo vệ của xã hội đối với các thành viên của mình thông qua hàng loạt các biện pháp công cộng nhằm chống lại tình cảnh khốn khổ về kinh tế và xã hội gây ra bởi tình trạng bị ngừng hoặc giảm sút đáng kể về thu nhập do ốm đau, thai sản, thương tật trong lao động, thất nghiệp, tàn tật, tuổi già, tử vong, sự cung cấp về chăm sóc y tế và cả sự cung cấp các khoản tiền trợ giúp cho các gia đình đông con”¹. Công ước này cũng

đồng thời quy định 9 chế độ an sinh xã hội tối thiểu bao gồm: chăm sóc y tế; trợ cấp ốm đau; thai sản; trợ cấp thất nghiệp; trợ cấp tuổi già; trợ cấp tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp; trợ cấp tử tuất; trợ cấp mất người nuôi dưỡng; trợ cấp gia đình.

Xét về bản chất xã hội, *an sinh xã hội* là sự tập hợp có tổ chức của các thành viên xã hội nhằm chống lại những biến cố rủi ro bất hạnh của mỗi cá nhân. Nhờ sự hợp sức, đoàn kết trên tinh thần tương trợ này mà những rủi ro, biến cố, khó khăn của các cá nhân sẽ được dàn trải trên phạm vi rộng, giúp họ nhanh chóng khắc phục khó khăn, hoà nhập cộng đồng. Mặt khác *an sinh xã hội* chính là công cụ để cải thiện đời sống của các tầng lớp dân cư, đặc biệt là những người nghèo khó, những nhóm dân cư “yếu thế” trong xã hội. Thực tế cho thấy, ở mỗi xã hội, trợ cấp an sinh xã hội trở thành nguồn lực cứu cánh cho cuộc sống của những đối tượng nghèo đói, bất hạnh... Nhờ nguồn lực này họ có điểm tựa để vươn lên, cải thiện dần cuộc sống, cùng nhau phát triển, cùng nhau tiến bộ.

Cũng cần xác định rõ thêm bản chất kinh tế của *an sinh xã hội* là không nhằm mục

¹ “Social Security Program throughout the World” – Social Security Administration 1999; “Cẩm nang An sinh xã hội” tập 1 do Tổ nghiên cứu soạn thảo Luật Bảo hiểm xã hội Việt Nam dịch từ nguyên bản tiếng Anh “Series of Manuals on Social Security” do Social Security Department của ILO xuất bản năm 1998.

tiêu kinh doanh, lợi nhuận tuy nhiên đó lại là một công cụ hữu hiệu để thực hiện phân phối lại thu nhập xã hội. Sự phân phối lại này được thực hiện theo “chiều ngang” và theo “chiều dọc”. Theo chiều ngang là phân phối lại giữa người khoẻ mạnh và người ốm đau, người đang làm việc và người đã nghỉ, người trẻ tuổi và người lớn tuổi, người có việc và người không có việc làm, nam và nữ, người được hưởng trợ cấp và người chưa được hưởng... Theo chiều dọc là sự phân phối lại thu nhập giữa người có thu nhập cao và người có thu nhập thấp, người giàu và người nghèo... Đây là sự chuyển giao một phần thu nhập của những người có thu nhập cao, đời sống đầy đủ hơn sang nhóm người “yếu thế”, có khó khăn trong cuộc sống. Sự phân phối này được thực hiện bằng nhiều biện pháp kỹ thuật khác nhau dưới hình thức trực tiếp và gián tiếp. Hình thức trực tiếp có thể là thuế trực thu, thuế thu nhập, kiểm soát giá cả, bù giá, phụ cấp... Hình thức gián tiếp là trợ cấp thực phẩm, cung cấp dịch vụ công cộng về giáo dục, y tế, nhà ở, giúp đỡ bà mẹ, trẻ em... Tuy nhiên sự phân phối lại này còn phải dựa trên nguyên tắc phân phối theo lao động, đảm bảo công bằng, phần trợ cấp phải được tính toán trên nhiều yếu tố trên cơ sở đóng góp, mức độ rủi ro, khó khăn...

II. CHÍNH SÁCH AN SINH XÃ HỘI Ở VIỆT NAM VÀ NHỮNG TỔN TẠI

Chính sách An sinh xã hội ở Việt Nam có một lịch sử truyền thống lâu dài. Từ thời

phong kiến đã có những quỹ như “nghĩa điền”, “nghĩa thương”...; đến thời Pháp thuộc đã có quy định trợ cấp ốm đau, hưu bổng, tai nạn lao động, cô nhi viện, trại tế bần... nhưng chỉ đến khi đất nước thống nhất, hệ thống Chính sách An sinh xã hội mới thực sự được quan tâm đúng mức và phát triển theo hướng phù hợp với quy mô và cấp độ cần thiết của nó. Vì khuôn khổ có hạn, bài viết này không đề cập tới quá trình hình thành và phát triển của hệ thống chính sách xã hội ở Việt Nam mà đi vào giới thiệu trực tiếp Chính sách An sinh xã hội hiện hành ở Việt Nam cùng với những tồn tại của nó. Chính sách An sinh xã hội của Việt Nam được phân chia thành 3 nhóm lớn: Bảo hiểm xã hội, Cứu trợ xã hội và Ưu đãi xã hội.

1. Bảo hiểm xã hội

Hiện tại, chính sách về bảo hiểm xã hội được quy định cụ thể trong Bộ luật Lao động 1994, các văn bản hướng dẫn của Chính phủ như Nghị định 12/CP ngày 26/1/95 ban hành kèm theo Điều lệ Bảo hiểm Xã hội; Nghị định số 45/CP ngày 15/7/1995 ban hành kèm theo Điều lệ Bảo hiểm xã hội đối với sỹ quan, quân nhân chuyên nghiệp, hạ sỹ quan, binh sỹ quân đội nhân dân và công an nhân dân; Nghị định số 93/CP ngày 16/2/1995 về việc thành lập Bảo hiểm xã hội Việt Nam; Nghị định số 41/2002/NĐ-CP sửa đổi một số điều Điều lệ Bảo hiểm; Nghị định số 41/2002/NĐ-CP về chính sách đối với lao động dư dôi do sắp

xếp lại doanh nghiệp nhà nước... đặc biệt là Luật sửa đổi bổ sung Bộ luật Lao động có hiệu lực ngày 1/1/2003; Quyết định 20/2002 QĐ-TTg ngày 24/1/2002 về việc sáp nhập Bảo hiểm Y tế vào Bảo hiểm Xã hội. Theo quy định của những văn bản này có thể khái quát những nét chính của bảo hiểm xã hội Việt Nam:

- Chế độ bảo hiểm bao gồm: trợ cấp ốm đau; trợ cấp thai sản; trợ cấp tai nạn lao động-bệnh nghề nghiệp; trợ cấp hưu trí; trợ cấp tử tuất.

- Đối tượng áp dụng Bảo hiểm Xã hội là mọi người lao động có tham gia quan hệ lao động không phân biệt giới tính, tôn giáo, thành phần kinh tế với hai hình thức tham gia bắt buộc và tự nguyện trong đó số đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc chiếm 14% tổng số lực lượng lao động².

- Mức đóng góp bảo hiểm xã hội là 20% lương tháng, trong đó người sử dụng lao động đóng 15%, người lao động đóng 5%.

- Người lao động được nghỉ hưu ở độ tuổi 60 đối với nam, 55 đối với nữ với trợ cấp hưu trí hàng tháng được tính bằng 75% mức lương làm căn cứ đóng bảo hiểm. Những người không đủ số năm đóng bảo hiểm, nhưng đủ 15 năm thì có thể chờ đến khi đủ tuổi đời để nhận trợ cấp hưu trí hàng tháng.

- Mức đóng góp bảo hiểm y tế là 3% lương tháng, trong đó người sử dụng lao động đóng 2%, người lao động 1%. Đối tượng được áp dụng bảo hiểm y tế (chủ yếu là đối tượng bắt buộc đóng bảo hiểm) chiếm 13% tổng dân số³.

- Người có Thẻ Bảo hiểm y tế được Quỹ Bảo hiểm y tế chi trả 80% chi phí khám chữa bệnh theo giá viện phí, 20% còn lại sẽ do người bệnh tự chi trả. Trường hợp người bệnh đã tự chi trả (20%) trong năm đã lên quá 6 tháng lương tối thiểu thì các chi phí khám chữa bệnh tiếp theo trong năm sẽ được Quỹ Bảo hiểm chi trả toàn bộ. (theo Nghị định 58/CP ngày 13/8/98).

2. Cứu trợ xã hội

Chính sách Cứu trợ xã hội của Việt Nam được quy định cụ thể trong Nghị định số 07/2000/NĐ-CP ngày 9/3/2000 của Chính phủ, trong các Thông tư 18/2000/TT-BLĐTBXH ngày 28/7/2000 và 13/2000/TT-BLĐTBXH ngày 12/5/2000 của Bộ Lao động thương binh và xã hội. Ngoài ra còn một số hoạt động cứu trợ được thực hiện thông qua một số chương trình, ví dụ như xoá đói giảm nghèo, giải quyết vấn đề tệ nạn xã hội, chăm sóc trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn (hư hỏng, lang thang, phạm tội...).

² Báo cáo Tổng kết công tác năm 2001 và Chương trình công tác năm 2002 của Bảo hiểm Xã hội Việt Nam.

³ Báo cáo của Bộ Lao động thương binh và xã hội trình Chính phủ ngày 18/9/2002.

Theo quy định có hai chế độ cứu trợ: cứu trợ xã hội thường xuyên và cứu trợ xã hội đột xuất. Chế độ cứu trợ thường xuyên được áp dụng đối với trẻ mồ côi dưới 16 tuổi, người già cô đơn không nơi nương tựa, người tàn tật nặng không có nguồn thu nhập hoặc không nơi nương tựa hoặc gia đình quá khó khăn, người tâm thần mãn tính sống độc thân hoặc gia đình quá đói nghèo. Những đối tượng này được hưởng mức trợ cấp từ 45.000 đồng đến 150.000 đồng /tháng. Ngoài ra các đối tượng này còn được trợ cấp mua sắm tư trang, vật dụng sinh hoạt, trợ cấp thuốc chữa bệnh, trợ cấp mai táng nếu chết.

Chế độ cứu trợ đột xuất được áp dụng đối với những người hoặc hộ gia đình do hậu quả thiên tai hoặc những lý do bất khả kháng khác như: có người chết hoặc mất tích, nhà ở bị sập đổ trôi chảy hư hỏng nặng, bị mất phương tiện sản xuất lâm vào tình trạng thiếu đói, người bị thương nặng, người bị thiếu đói giáp hạt, người gặp rủi ro ngoài vùng cư trú, người lang thang xin ăn trong thời gian tập trung về nơi cư trú. Mức độ trợ cấp tùy thuộc vào mức độ thiệt hại và khả năng huy động nguồn lực. Riêng đối với người lang thang tập trung cho đưa về nơi cư trú được trợ cấp 5.000 đồng/người/ngày và không quá 15 ngày.

3. Ưu đãi xã hội

Đây là một chính sách khá đặc thù của Việt Nam, xuất phát từ truyền thống “ăn quả nhớ kẻ trồng cây”, “uống nước nhớ nguồn”,

“đền ơn đáp nghĩa”... Đặc biệt Việt Nam đã phải trải qua những cuộc chiến tranh vệ quốc vĩ đại với biết bao tổn thất về tiền của, xương máu của người dân, vì thế số lượng đối tượng được hưởng chính sách này khá rộng rãi cũng chính là đặc trưng riêng của chính sách Ưu đãi xã hội Việt Nam so với quốc tế. Nội dung của chính sách Ưu đãi xã hội được thể hiện trong một loạt văn bản như: Pháp lệnh về Chính sách Ưu đãi người có công 14/2/2000, Nghị định 47/2000/NĐ-CP ngày 12/9/2000, Nghị định 28/CP ngày 29/4/1995, Quyết định số 26/2000/QĐ-TTg ngày 23/2/2000, Quyết định 20/2000/QĐ-TTg ngày 3/2/2000, Thông tư 31/2000/TT/BLĐTBXH ngày 29/12/2000, Thông tư liên tịch 17/2000/TTLT-BLĐTBXH-BTC.

Theo các quy định này đối tượng được hưởng chính sách ưu đãi bao gồm: Liệt sĩ và gia đình liệt sĩ; Anh hùng lực lượng vũ trang; Anh hùng lao động, Bà mẹ Việt Nam anh hùng; Thương binh, bệnh binh, người được hưởng chính sách như thương binh; Người tham gia hoạt động cách mạng trước tháng 8/45; Người tham gia hoạt động cách mạng hoặc hoạt động kháng chiến bị địch bắt tù đày; Người tham gia hoạt động kháng chiến giải phóng dân tộc, bảo vệ tổ quốc và làm nghĩa vụ quốc tế; Người có công giúp đỡ cách mạng; Người tham gia kháng chiến và con đẻ của họ bị nhiễm chất độc hoá học do Mỹ sử dụng trong chiến tranh Việt Nam. Các mức trợ cấp khác nhau đối với từng loại đối tượng. Loại trợ cấp hàng tháng có mức

trợ cấp từ 80.000 đồng – 467.000 đồng/tháng, loại trợ cấp một lần từ 600 ngàn đồng đến 3 triệu đồng. Ngoài ra có mức trợ cấp rất cao như hỗ trợ xây dựng nhà cửa có thể lên tới 50 triệu đồng.

4. Đánh giá hiệu quả Chính sách An sinh xã hội ở Việt Nam

Hệ thống Chính sách An sinh xã hội ở Việt Nam trong thời gian qua không ngừng hoàn thiện và đi vào thực tiễn cuộc sống. Mức chi cho Chính sách An sinh xã hội tăng từ 8.000 tỷ đồng năm 1995 lên 12.000 tỷ năm 2001⁴. Bảo hiểm Xã hội chủ yếu được tham gia từ những đối tượng bảo hiểm bắt buộc với số lượng 6 triệu người chiếm 14% lực lượng lao động⁵, Bảo hiểm Y tế thực hiện được với 13% dân số⁶. Về ưu đãi người có công, chính sách được thực hiện cho 4 triệu người trong số 6,3 triệu đối tượng, với khoảng 26,3% đối tượng yếu thế, đặc biệt khó khăn được hưởng trợ cấp thường xuyên⁷. Kết quả này là rất đáng kể so với thời kỳ trước đổi mới, tuy nhiên có thể dễ

nhận thấy một loạt những bất cập còn tồn tại trong các chính sách này và cần phải tiếp tục khắc phục.

Về Bảo hiểm Xã hội

- Đối tượng tham gia Bảo hiểm Xã hội còn quá ít: Cả nước có 39 triệu người lao động, trong đó có 9 triệu lao động có quan hệ lao động, nhưng chỉ có 6 triệu người tham gia bảo hiểm thuộc loại bảo hiểm bắt buộc. Trong số 6 triệu tham gia bảo hiểm thì 4,4 triệu người thuộc khu vực nhà nước. Tỷ lệ tham gia ngoài khu vực nhà nước còn thấp, chỉ có 400.000 người thuộc khoảng 5.000 doanh nghiệp tham gia, chiếm 20% tổng số lao động ngoài quốc doanh thuộc diện tham gia bảo hiểm bắt buộc⁸. Còn tồn tại một lực lượng lớn chưa tham gia bảo hiểm, đặc biệt là các ngành nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, tiểu thủ công nghiệp... nằm ngoài khu vực quốc doanh. Bên cạnh đó nhiều đối tượng có nguyện vọng tham gia bảo hiểm như xã viên hợp tác xã, lao động tự do,... lại chưa được đáp ứng vì hình thức tham gia bảo hiểm tự nguyện còn nhiều điều chưa hợp lý.

- Trong các loại trợ cấp bảo hiểm chưa có quy định chính thức về trợ cấp thất nghiệp. Chính sách hiện tại mới chỉ trợ cấp mất việc hoặc thôi việc.

- Trong chế độ trợ cấp ốm đau, do thiếu quy định thời gian tối thiểu đã tham gia bảo

⁴ Nguyễn Đình Liêu, “Trợ cấp ưu đãi xã hội trong hệ thống an sinh xã hội” - Tạp chí khoa Kinh tế-Luật. Đại học Quốc gia Hà Nội, số 1 năm 2002.

⁵ Báo cáo Tổng kết năm 2001 và Chương trình công tác năm 2002 của Bảo hiểm Xã hội Việt Nam.

⁶ Báo cáo Chính phủ của Bộ Lao động thương binh và xã hội ngày 18/9/2002.

⁷ Báo cáo của Bộ Lao động thương binh và xã hội trình Chính phủ về tình hình thực hiện công tác lao động thương binh và xã hội ngày 18/10/2002.

⁸ Báo cáo đánh giá thực trạng Bảo hiểm Xã hội Việt Nam năm 2001 – Bộ LĐTB&XH-Vụ BHXH.

hiểm trước khi hưởng trợ cấp nên bảo hiểm bị lạm dụng, tạo ra sự mất công bằng giữa sự đóng góp và thụ hưởng. Bên cạnh đó, việc thiếu quy định về thời gian tối đa nghỉ hưởng trợ cấp nên gây khó khăn cho khả năng thanh toán của Quỹ Bảo hiểm

- Trợ cấp hưu trí bên cạnh ưu điểm là mức hưởng trợ cấp khá cao, đảm bảo cuộc sống cho người nghỉ hưu, song việc quy định tuổi đối với người về hưu còn bất hợp lý dẫn đến thời gian đóng bảo hiểm ít nhưng thời gian thụ hưởng quá nhiều gây mất khả năng thanh toán của Quỹ Bảo hiểm.

- Mức đóng góp 15% của người sử dụng lao động là quá cao, làm tăng chi phí giá thành sản phẩm và cũng thúc đẩy việc ký hợp đồng hình thức tức là mức lương để tính đóng bảo hiểm không phải là mức lương thực sự chi trả.

Về Cứu trợ xã hội

- Số đối tượng được hưởng trợ cấp còn quá ít so với tổng số đối tượng thực sự có nhu cầu trợ cấp. Trên thực tế có hơn 1 triệu người có nhu cầu, nhưng 20% không hề nhận được bất kỳ trợ cấp nào từ xã hội. Số người tàn tật có khoảng 1.3 triệu người, nhưng chỉ 40% được nhận trợ cấp. Trong 134 ngàn người già cô đơn chỉ có 68 ngàn được hưởng trợ cấp, tương tự chỉ có 26% trẻ em trong tổng số 156 ngàn trẻ em lang thang được nhận trợ cấp.⁹

- Ngân sách nhà nước chi cho cứu trợ xã hội thường xuyên được lấy từ nguồn đảm bảo xã hội cân đối cho từng địa phương, do địa phương quyết định. Khả năng chi của ngân sách địa phương lại phụ thuộc vào nguồn thu của địa phương, do đó không đảm bảo sự thống nhất về mức hưởng trợ cấp ở các địa phương khác nhau. Hơn nữa điều này dẫn đến sự bất hợp lý ở chỗ, mức trợ cấp sẽ không còn phụ thuộc vào nhu cầu, mức độ thiệt hại của các đối tượng mà phụ thuộc nhiều vào khả năng chi của địa phương.

- Mức cứu trợ xã hội còn quá thấp. Cứu trợ hàng tháng không đảm bảo khẩu phần lương thực đủ sống (45 ngàn đồng/người sống tại cộng đồng).

Về Ưu đãi xã hội

- Việc xác định những đối tượng thuộc diện áp dụng chính sách ưu đãi còn bất cập. Một loạt đối tượng có công với cách mạng nhưng vẫn chưa được hưởng ưu đãi như: thanh niên xung phong, dân công hoả tuyến..., người được Nhà nước phong tặng các danh hiệu cao quý như Nhà giáo nhân dân, Nhà giáo ưu tú, Thầy thuốc nhân dân, Thầy thuốc ưu tú ...

- Mức trợ cấp cho một số đối tượng còn quá thấp, chưa đảm bảo được cuộc sống tối thiểu (chỉ đóng góp 30% chi phí sinh hoạt). Bên cạnh đó mức trợ cấp phụ thuộc vào lương và mức lương tối thiểu là chưa hợp lý vì những đối tượng được hưởng ưu đãi xã hội không chỉ là đối tượng của nguyên tắc

⁹ Fiona Howell, Văn phòng ILO/Bộ LĐTB&XH, trong tác phẩm "Lao động, việc làm và nguồn nhân lực ở Việt Nam 15 năm đổi mới", NXB Thế giới 2001.

phân phối lại thu nhập mà còn là đối tượng xã hội cần tôn vinh. vì vậy mức trợ cấp cần cao hơn so với người bình thường ở mức độ nhất định.

III. BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM TỪ THỰC TIỄN ÁP DỤNG CHÍNH SÁCH AN SINH XÃ HỘI Ở MỘT SỐ NƯỚC THÀNH VIÊN ASEM

1. Kinh nghiệm của châu Âu về vận hành hệ thống an sinh xã hội ở khu vực thành thị (công nghiệp)

Xuất phát điểm mô hình chính sách an sinh xã hội ở châu Âu

Hiện tại châu Âu áp dụng 2 chính sách an sinh xã hội: Chính sách Bảo hiểm và Chính sách Tái phân bổ. Bismarck đưa ra Chính sách Bảo hiểm ở Đức vào nửa cuối thế kỷ 19 khi ông hoạch định mô hình bảo hiểm xã hội cho người lao động. Nhà cải cách Lord Beveridge người Anh hình thành Chính sách Tái phân bổ trong thời gian Đại chiến thế giới thứ II. Chính sách Bảo hiểm tập trung vào việc bảo hiểm cho người lao động trong trường hợp giảm sút thu nhập, thậm chí thất nghiệp, tàn tật, hoặc về hưu – hệ thống nhằm đảm bảo một thu nhập ổn định trong cả cuộc đời. Vấn đề đóng góp và hưởng lợi phụ thuộc vào mức kiếm tiền của người lao động. Hầu hết các chương trình đều được giải ngân từ nguồn đóng góp bảo hiểm. Công đoàn và giới chủ cùng thực hiện việc quản lý quỹ. Ngược lại, Chính sách Tái phân bổ được mở rộng đối với mọi công

dân. Lợi ích của nó có ý nghĩa là cứu cánh cuối cùng cho những người lao động không có bảo hiểm thất nghiệp, những hộ gia đình không có nguồn thu nhập và cho những người lao động nghèo. Chính sách này có mục tiêu nhằm hỗ trợ đối nghèo: lợi ích là cung cấp đủ ăn và đảm bảo thu nhập tối thiểu. Trong mô hình của Chính sách Tái phân bổ không có sự liên hệ nào giữa việc đóng góp và hưởng lợi vì hoạt động này được thực hiện qua các loại thuế chung. Cơ quan hành chính luôn là chủ thể kiểm soát các chương trình với rất ít quy định về điều kiện được hưởng trợ cấp. Loại Chính sách Bảo hiểm được áp dụng tiêu biểu ở Đức và Hà Lan, còn hệ thống Chính sách Tái phân bổ được áp dụng điển hình ở Anh, Đan Mạch và Thụy Điển. Tuy nhiên, các chương trình an sinh xã hội của các quốc gia châu Âu thường bị ảnh hưởng lẫn nhau và thường là sự kết hợp các yếu tố của cả hai hệ thống.

Vòng luẩn quẩn của thực tiễn áp dụng chính sách an sinh xã hội ở châu Âu

Hệ thống an sinh xã hội trong quá trình vận hành của nó làm biến đổi một số yếu tố như: thuế, tỉ lệ đóng góp bảo hiểm, tốc độ phát triển, mức độ tham gia của lực lượng lao động và sức sản xuất. Sự biến đổi và tương tác giữa những yếu tố này có thể tạo ra một chuỗi tác động tiêu cực. Mức thuế và tỉ lệ đóng góp bảo hiểm cao sẽ tạo ra sự chênh lệch giữa mức lương danh nghĩa và lương thực lĩnh của người lao động, đồng thời làm giảm sút sự tham gia của lực lượng lao động

và những người làm việc theo giờ, đặc biệt là phụ nữ muốn kiếm thêm thu nhập cho gia đình. Việc giám sát sự tham gia của lực lượng lao động, đến lượt nó sẽ làm giảm số lượng đối tượng đóng góp tiền cung cấp cho Quỹ Trợ cấp. Sự đi xuống của chu kỳ hoạt động của Quỹ Bảo hiểm sẽ đòi hỏi một sự gia tăng tương đối lớn về thuế và tỉ lệ đóng góp bảo hiểm, bao gồm cả Công đoàn đòi tăng lương. Điều này làm giảm nhu cầu lao động, thu hẹp nền tảng đóng thuế và tiền đóng góp bảo hiểm và tăng đòi hỏi trợ cấp an sinh xã hội. Chi phí lương cao lại càng củng cố cơ cấu này – giống như cái “bẫy an sinh xã hội” – bởi vì giới chủ sẽ có động cơ tăng cường sức sản xuất bằng cách đầu tư vào những đổi mới công nghệ tiết kiệm sức lao động.

Phân tích và giải pháp

Giải quyết được vòng luẩn quẩn đây mâu thuẫn nói trên đồng nghĩa với việc duy trì sự phát triển bền vững của hệ thống chính sách. Muốn đạt được điều này nhất thiết phải kiểm chế được tỉ lệ thất nghiệp ở mức thấp. Tỉ lệ thất nghiệp thấp thì số người hưởng lợi từ Quỹ sẽ ít, số người đóng góp vào Quỹ sẽ tăng lên và như vậy tỉ lệ đóng góp bảo hiểm sẽ có thể giảm xuống và kích thích được nhiều người lao động tham gia hơn. Để thực hiện được điều này cần phải xem xét và phân tích kỹ chương trình trợ cấp thất nghiệp, những đặc thù của nó bao gồm: Mức độ trợ cấp; Thời gian trợ cấp; Mức độ đóng góp (thuế và tiền đóng góp bảo hiểm); Tính chất thất

nghiệp (bị sa thải hay tự ý thôi việc); Các điều kiện tìm việc làm mới; Các điều kiện chấp thuận việc làm mới; Kiểm tra tài sản (bao gồm cả thu nhập của hộ gia đình và giá trị nhà ở); Những khó khăn gia đình (ví dụ số lượng trẻ em).

Những tác động tiêu cực lên động cơ tìm việc của người lao động là ở chỗ: Nếu mức trợ cấp cao hơn và thời gian hưởng trợ cấp dài hơn thì cũng đồng nghĩa rằng người lao động cũng ít động cơ đi tìm kiếm hoặc chấp nhận việc làm hơn, và làm giảm tỷ lệ đưa người thất nghiệp hoà nhập thị trường lao động. Mức trợ cấp cao chắc chắn cắt giảm động cơ của người lao động chấp nhận những công việc lương thấp. Trong nhiều nước châu Âu, trợ cấp bổ sung hộ gia đình tài sản ít càng làm trầm trọng vấn đề này. Ở Đức, Hà Lan, Anh, người lao động thất nghiệp được nhận trợ cấp thất nghiệp sẽ được cắt giảm khoản đóng thuế ở địa phương và được giảm chi phí giáo dục và y tế. Nếu người lao động chấp nhận một việc làm, họ sẽ mất một loạt những lợi ích bổ sung đó. Điều này tạo ra “bẫy thất nghiệp” mà qua đó người lao động sẽ tình nguyện chịu đựng tình trạng thất nghiệp. Ngược lại, những người lao động không thuộc đối tượng hưởng trợ cấp thất nghiệp sẽ tập trung tìm kiếm việc làm mới và dễ dàng chấp nhận những việc làm có mức lương không cao. Từ nguyên lý này, một số nước như Đức, Pháp, Hà Lan áp dụng chế độ thời hạn hưởng trợ cấp thất nghiệp. Khi người lao động thất nghiệp đã tới hạn cuối

cùng được hưởng bảo hiểm thất nghiệp, họ sẽ phải chuyển sang chế độ trợ cấp thất nghiệp với mức trợ cấp thấp hơn rất nhiều. Điều này sẽ làm cho họ dễ chấp nhận việc làm mới – nhờ đó tăng cường hoạt động tìm kiếm việc làm, nâng cao tỉ lệ tái hoà nhập thị trường lao động. Kinh nghiệm thực tế ở châu Âu cho thấy một tỉ lệ rất lớn người lao động thất nghiệp quay trở lại làm việc khi sắp kết thúc thời kỳ được hưởng bảo hiểm.

2. Kinh nghiệm của châu Âu về việc mở rộng an sinh xã hội ở khu vực nông thôn (nông nghiệp)

Đến đầu thập kỷ 70, hệ thống trợ cấp hưu trí cho những người nông dân cao tuổi ở châu Âu gần như hoàn tất. Tuy nhiên, đánh giá về mức độ đầy đủ của khoản trợ cấp hưu này vẫn còn kéo dài đến tận giữa những năm 80. Năm 1986, Nghị viện Châu Âu yêu cầu Uỷ ban Châu Âu xem xét chi tiết hệ thống an sinh xã hội cho khu vực nông nghiệp và 6 năm sau, Luật pháp của EC cung cấp những nguồn lực bổ sung cho phép những nông dân già có thể rời khỏi đồng ruộng. Sau đây là một số nét chính trong chính sách an sinh xã hội của một số nước tiêu biểu ở châu Âu:

- Về phạm vi trợ cấp, quy mô hộ gia đình gần như là nguyên tắc chung. Trẻ em, vợ (hoặc chồng) đương nhiên được tính đến trong khoản trợ cấp cho dù họ không làm việc ngoài đồng ruộng, tuy nhiên những thành viên khác của gia đình lớn hơn 18 tuổi phải tham gia làm việc ngoài đồng.

- Điều kiện về diện tích đồng ruộng tối thiểu đủ để được nhận trợ cấp hưu tùy thuộc vào mỗi quốc gia. Mức quy định tối thiểu này được tính toán sao cho hệ thống quỹ có thể tự chi trả ít nhất một nửa chi phí của Quỹ. Mức tối thiểu ở Pháp là 25 hecta, ở Đức và Phần Lan khoảng 4-5 hecta. Ba Lan mức tối thiểu chỉ 1 hecta, Áo và Hy Lạp lại không quy định diện tích ruộng tối thiểu mà quy định các hộ đủ tiêu chuẩn là có hoạt động kiếm sống chính nhờ nông nghiệp. Áo đưa ra định mức 1.526 euro/năm để có thể nhận trợ cấp an sinh xã hội.

- Tất cả công thức tính toán mức đóng góp hiện nay đều dựa trên những thu nhập được chứng minh, trừ Đức và Ba Lan. Đức có tỉ lệ đóng góp là cố định, những hộ gia đình có mức thu nhập hàng năm dưới 30.000 mác (15.339 euro) được miễn đóng góp, và 50% đối tượng tham gia bảo hiểm được hưởng lợi từ chính sách miễn trừ này. Ba Lan lúc đầu áp dụng chính sách đóng góp gắn liền với thu nhập trên cơ sở độ lớn ruộng đất sở hữu và thu nhập từ những loại sản phẩm canh tác nhất định. Tuy nhiên chính sách này bị nông dân phản đối vì lợi ích của họ không được liên quan trực tiếp tới mức độ mà họ đóng góp. Ngày nay tỉ lệ đóng góp cố định được xác định rất thấp, được xem là “tiêu chuẩn tham gia” hơn là một sự đóng góp thực sự.

- Về thời gian hưởng trợ cấp: Hầu hết các nước như Pháp, Đức, Phần Lan, Hy Lạp đều cho hưởng trợ cấp hưu trí từ độ tuổi 60, riêng Áo và Ba Lan đòi hỏi đàn ông ở độ tuổi

65, phụ nữ ở độ tuổi 60. Hệ thống trợ cấp hưu trí luôn đòi hỏi 15 năm đóng góp tối thiểu để được hưởng trợ cấp, tuy nhiên để có trợ cấp hưu trí đầy đủ thì phải đủ 37,5 năm ở Pháp hoặc 25 năm ở Ba Lan. Ngoài ra hầu hết các nước, trừ Phần Lan và Hy Lạp, đều đòi hỏi nông dân khi nhận lương hưu phải rời khỏi đồng ruộng.

- *Về mức độ trợ cấp tối thiểu:* Các nước châu Âu rất khác nhau trong việc đưa ra mức trợ cấp tối thiểu. Đức và Ba Lan đưa ra một tỉ lệ hưu trí cố định trong khi Pháp, Phần Lan và Áo đưa ra mức trợ cấp hưu trí gắn liền với quá trình đóng góp, đồng thời đặt ra một định mức tối thiểu.

- *Về việc cân đối tài chính cho chính sách bảo hiểm hưu trí cho nông dân:* Các chính phủ luôn đảm nhiệm vai trò to lớn trong ngân sách bảo hiểm hưu trí cho nông dân: chiếm khoảng 70% ở Đức và Áo, 75% ở Phần Lan và hơn 90% ở Ba Lan và Hy Lạp. Riêng Pháp, chính phủ hỗ trợ trực tiếp 30%, còn 58% được thực hiện thông qua các chính sách "hỗ trợ nhân khẩu".

- *Về việc quản lý hệ thống bảo hiểm hưu trí cho nông dân:* Hội nông dân nhìn chung có sự tham gia sâu sát trong việc hoạch định và điều hành hệ thống bảo hiểm hưu trí cho nông dân. Nông dân bầu ra những vị đại diện trong Hội (ở Ba Lan và Hy Lạp ứng cử viên do Chính phủ đề cử để nông dân bầu). Nông dân ở Đức bầu vị đại diện cho khu vực nhiệm kỳ 7 năm, những vị này lại bầu ra Chủ tịch Ủy ban,

điều hành toàn bộ hoạt động của Hội. Pháp duy trì một hệ thống phi tập trung, trong đó 76 ngàn người đại diện (mỗi người đại diện cho 9 người hưởng bảo hiểm) tham gia vào quá trình hoạch định chính sách từ cấp trung ương đến địa phương. Các Hội nông dân như vậy vẫn cơ bản thực hiện chế độ tự quản ở cấp tỉnh và khu vực cho dù quyền lực vẫn nằm chủ yếu ở trung ương. Hầu hết các bộ máy đều được tổ chức gắn liền với bộ máy hành chính của quốc gia và bộ máy này vẫn giữ vai trò định hướng, điều hành, hỗ trợ quỹ, đảm bảo tính thống nhất và giúp đỡ việc triển khai mở rộng tốt nhất trên thực tế.

3. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Về lý luận

Mục đích cơ bản của Chính sách An sinh xã hội là nhằm giúp đỡ người dân về mặt tài chính từ hậu quả của thất nghiệp, tàn tật, hưu trí, những nguy cơ xã hội khác và giúp người thất nghiệp tham gia được vào thị trường lao động. Tuy nhiên các chương trình loại này thường khó thành công vì chúng có chung một đặc thù là đòi hỏi lượng đầu tư ban đầu rất lớn, đồng thời quá trình hoạt động cũng rất khó sinh lợi từ vốn quỹ ban đầu. Từ đặc thù này và từ kinh nghiệm hoạch định áp dụng các chương trình an sinh xã hội của một số nước châu Âu kể trên có thể khái quát 3 vấn đề chính cần xem xét khi hoạch định một chương trình an sinh xã hội.

Vấn đề quan trọng đầu tiên là quy mô của chương trình an sinh xã hội: Ai sẽ là đối

tượng của chương trình? Những nhà hoạch định chính sách vẫn phải cân nhắc lựa chọn xem phạm vi áp dụng chính sách như thế nào? Tất cả mọi người hay chỉ là một nhóm đối tượng? Lợi thế của chính sách chỉ áp dụng cho một nhóm đối tượng xác định là nó nhắm trực tiếp vào vấn đề xã hội chính của nhóm đối tượng. Điều bất lợi là những người không thuộc diện chính sách sẽ nảy sinh động cơ tự điều chỉnh để trở thành đối tượng của chính sách nhằm hưởng lợi. Chính sách có đối tượng rộng lớn sẽ không phải đối mặt với những vấn đề trên, tuy nhiên những chính sách loại này phải chấp nhận những thất thoát lớn: rất nhiều người được hưởng lợi từ chính sách trên, thực tế không cần những khoản lợi đó.

Vấn đề thứ hai xuất hiện là kết quả tất yếu của vấn đề thứ nhất, đó là để thực hiện một chương trình an sinh xã hội cần phải xây dựng một hệ thống tiêu chuẩn hoạt động như một chức năng kiểm soát đối tượng tham gia. Chức năng kiểm soát này có nhiệm vụ xác định ai sẽ được hưởng lợi, mức độ và thời gian hưởng lợi. Chức năng này đặc biệt quan trọng đối với những chính sách áp dụng cho một nhóm đối tượng nhất định vì lợi ích của nhóm đối tượng sẽ là động cơ thúc đẩy người ngoài điều chỉnh để trở thành đối tượng chính sách. Cũng cần thấy rằng, việc duy trì một bộ máy thực hiện chức năng kiểm soát đồng nghĩa với việc gia tăng chi phí cho chương trình.

Vấn đề thứ ba: Bên cạnh bộ máy kiểm soát chương trình xác định số lượng người

tham gia vào hệ thống chính sách là những khuyến khích nhằm xác định số lượng người ra khỏi hệ thống chính sách. Những khuyến khích này nhằm giúp đỡ những người rơi vào nhóm đối tượng phải giúp đỡ cố gắng nhanh chóng tham gia trở lại thị trường lao động. Việc thiết kế những khuyến khích như vậy phụ thuộc vào đặc thù của từng chương trình.

Về thực tiễn

Đối với người lao động ở khu vực đô thị¹⁰, Việt Nam cần sớm xây dựng chính sách trợ cấp thất nghiệp cho những người lao động. Trước mắt chính sách chỉ áp dụng với những đối tượng là người lao động đã từng được tuyển dụng với hợp đồng lao động vô thời hạn. Chương trình này cần chia thành nhiều mức trợ cấp gắn với thời gian trợ cấp và có cả thời hạn cuối cùng để cắt trợ cấp. Bên cạnh đó cần phải gắn chương trình với tổ chức xúc tiến việc làm, vì những đối tượng loại này thường là người lao động đã được đào tạo, đã có kinh nghiệm làm việc. Với những yếu tố như vậy, chương trình trợ cấp thất nghiệp hoàn toàn có thể tồn tại và duy trì lâu dài.

Đối với người lao động ở nông thôn (chủ yếu nông dân), qua thực tiễn xây dựng và áp dụng chính sách ở một số nước châu Âu có thể nhận thấy một số vấn đề thiết

¹⁰ Hiện tại Việt Nam chưa có chính sách trợ cấp thất nghiệp đối với người lao động. Trên thực tế mới chỉ có quy định về trợ cấp khi bị sa thải hoặc tự thôi việc mà chủ yếu dành cho những người lao động chính thức và dài hạn.

thực cho Việt Nam khi muốn mở rộng đối tượng áp dụng chính sách an sinh xã hội ở nông thôn là:

- Xây dựng chương trình, chính sách an sinh xã hội cần phải xem xét, phân loại những loại hình hoạt động nông nghiệp. Điều này đòi hỏi phải có quy định về quyền sở hữu thật rõ ràng, đơn giản hoá thủ tục hành chính, xây dựng được một cơ sở dữ liệu tương đối đầy đủ về dân số cũng như thu nhập của họ.

- Phải xây dựng được một cơ chế ưu tiên nhằm giúp đỡ những người có thu nhập thấp tham gia được vào hệ thống bảo hiểm xã hội. Những cố gắng này bao gồm cả hỗ trợ khoản đóng góp cá nhân có thu nhập thấp, hệ thống bảo hiểm phải có tính lũy tiến dựa trên thu nhập đặc biệt ở những nơi có sự phân hoá giàu nghèo lớn.

- Trao quyền cho Hội Nông dân, qua đó cải thiện khả năng tham gia vào quá trình hoạch định chính sách là yếu tố then chốt để có những cải cách kịp thời. Những quá trình dân chủ này sẽ giúp cho những nông dân già không bị bỏ lại phía sau, đồng thời tạo ra cơ chế linh hoạt giúp cho cấp địa phương có được một cơ chế tự quản cao trong cả khâu đóng góp lập quỹ lẫn mức hưởng trợ cấp¹¹.

- Trước mắt Việt Nam không thể xây dựng được một chương trình an sinh rộng lớn cho toàn bộ nông dân vì Việt Nam là nước nông nghiệp có số lượng nông dân lớn, đa số là nông dân nghèo, kể cả Chính phủ cũng nghèo (mức bù lỗ trung bình cho Quỹ này của các nước châu Âu từ 70-90%, do đó đòi hỏi bù lỗ của Chính phủ rất lớn)¹². Tuy nhiên vẫn rất cần sớm xây dựng chương trình thí điểm bảo hiểm trợ cấp hưu trí ở nông thôn. Để chương trình có thể thành công nên lựa chọn đối tượng là những hộ nông dân có thu nhập chủ yếu từ hoạt động ngoài đồng ruộng và có sở hữu ruộng tương đối lớn (có thể là từ 1 mẫu ruộng trở lên (0,36 ha)) và việc sở hữu diện tích ruộng này phải duy trì liên tục ít nhất 3 năm kể từ thời điểm tính toán. Việc lựa chọn đối tượng ở mức độ hạn chế này sẽ đảm bảo sự thành công ban đầu (Do hạn chế được số người hưởng lợi, duy trì mức đóng góp ổn định cũng như không làm bội chi, dẫn đến bù lỗ lớn từ ngân sách). Chương trình này khi có thể duy trì kéo dài sẽ tổ chức rút kinh nghiệm và mở rộng dần đối tượng tham gia trên cơ sở phải đảm bảo ngặt nghèo sự cân đối thu chi của Quỹ.

¹² Việt Nam hiện mới chỉ duy trì một chế độ bảo hiểm tự nguyện do Hội Nông dân tổ chức với mức đóng góp 80kg/năm trong thời gian 20 năm thì nhận được khoản trợ cấp hưu 6kg/tháng. Chương trình này đóng góp nhiều, hưởng lợi ít không đủ chi cho một mức sống tối thiểu, vì vậy không thu hút và hấp dẫn đối với nông dân. Hậu quả là làm cho chương trình mang tính hình thức.

¹¹ Hiện tại, ở nhiều địa phương vẫn duy trì hình thức "hụi"; "họ"; "thăm"... vì vậy hoàn toàn có thể tập hợp những hình thức này để mở rộng Quỹ Bảo hiểm ở địa phương.