

PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG AN SINH XÃ HỘI PHÙ HỢP VỚI NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA Ở NƯỚC TA

NGUYỄN HẢI HỮU *

An sinh xã hội được hiểu là một hệ thống các cơ chế, chính sách, các giải pháp công nhằm trợ giúp mọi thành viên trong xã hội đối phó với các rủi ro, các cú sốc về kinh tế - xã hội làm cho họ suy giảm hoặc mất nguồn thu nhập. Các hệ thống chính sách này có mối quan hệ gắn bó với nhau tạo nên nhiều tầng nấc bảo vệ các thành viên trong xã hội không để họ rơi vào cảnh bần cùng hóa và bảo đảm công bằng xã hội. Sự phát triển của hệ thống an sinh xã hội phải hướng tới sự ổn định xã hội, thông qua sự ổn định xã hội để góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

QUÁ trình phát triển xã hội loài người với những quy luật vốn có của nó luôn làm cho xã hội nảy sinh những mâu thuẫn mới, những nhu cầu mới. Một trong những nhu cầu của xã hội hiện đại là bảo vệ sự an toàn cho tất cả các thành viên trong xã hội trước các nguy cơ bị suy giảm hoặc bị mất thu nhập, trước các cú sốc về kinh tế - xã hội. Tùy theo trình độ phát triển kinh tế - xã hội, tùy theo cách tiếp cận giải quyết vấn đề mà mỗi quốc gia, mỗi tổ chức đều có quan niệm, thể chế chính sách, tài chính và tổ chức cụ thể về hệ thống an sinh xã hội. Mặc dù các quan niệm, các thể chế chính sách, tài chính và tổ chức, cán bộ ở mỗi quốc gia có những nét riêng, đặc điểm riêng, song nó vẫn có điểm chung là bảo vệ các thành viên của xã hội trước các rủi ro hoặc sự suy

giảm về kinh tế. Vì vậy, năm 1984 Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) đã đưa ra quan niệm về an sinh xã hội và được nhiều quốc gia trên thế giới chấp nhận như: "An sinh xã hội là một sự bảo vệ mà xã hội cung cấp cho các thành viên của mình thông qua một số biện pháp được áp dụng rộng rãi để đương đầu với những khó khăn, các cú sốc về kinh tế và xã hội làm mất hoặc suy giảm nghiêm trọng nguồn thu nhập do ốm đau, thai sản, thương tật do lao động, mất sức lao động, tuổi già hoặc tử vong. An sinh xã hội cung cấp chăm sóc y tế và trợ cấp cho các gia đình nạn nhân có trẻ em".

* TS, Vụ trưởng Vụ Bảo trợ xã hội, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội

Tuy nhiên, cùng với quá trình phát triển của xã hội, khái niệm về an sinh xã hội của Tổ chức Lao động quốc tế trở nên chặt chẽ, chưa bao quát hết được tình hình thực tiễn như: các biện pháp trợ giúp đặc biệt (trợ cấp cho người có công) và trợ giúp xã hội (trợ cấp cho các đối tượng yếu thế, trợ cấp cho người có thu nhập thấp...). Từ thực tiễn đó nhiều quốc gia và tổ chức quốc tế đã đưa ra các khái niệm khác như: Phúc lợi xã hội (Nhật Bản); Bảo đảm xã hội (Pháp); Bảo trợ xã hội (Ngân hàng thế giới, Ngân hàng phát triển châu Á, Chương trình phát triển Liên hợp quốc; Nhà nước phúc lợi (Thụy Điển) và an sinh xã hội với nội hàm rộng hơn. Ở nước ta, an sinh xã hội được hiểu: là một hệ thống các cơ chế, chính sách, các giải pháp công nhằm trợ giúp mọi thành viên trong xã hội đối phó với các rủi ro, các cú sốc về kinh tế - xã hội làm cho họ suy giảm hoặc mất nguồn thu nhập do bị ốm đau, thai sản, tai nạn, bệnh nghề nghiệp, già cả không còn sức lao động hoặc vì các nguyên nhân khách quan khác rơi vào cảnh nghèo khổ, bần cùng hóa và cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe cho cộng đồng, thông qua các hệ thống chính sách về thị trường lao động, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, trợ giúp xã hội, xóa đói giảm nghèo và trợ giúp đặc biệt.

Các hệ thống chính sách này có mối quan hệ gắn bó với nhau tạo nên nhiều tầng nấc bảo vệ các thành viên trong xã hội không để họ rơi vào cảnh bần cùng hóa và bảo đảm công bằng xã hội. Rủi ro ở đây được hiểu là những sự cố hay sự tác động không mong muốn, sự kém may mắn và những thiệt thòi, bất hạnh làm các thành viên xã hội phải lâm vào cảnh khó khăn, nghèo khổ. Nguyên nhân rủi ro có thể do thiên tai, do quá trình phát triển kinh tế - xã hội, do chiến tranh, bệnh tật, tuổi già, tai nạn giao thông... Hệ thống an sinh xã hội bao gồm 4 hợp phần cơ bản: chính sách và

chương trình bảo hiểm xã hội; chính sách và chương trình bảo hiểm y tế; chính sách và chương trình trợ giúp đặc biệt; chính sách và chương trình trợ giúp xã hội và người nghèo.

Hệ thống an sinh xã hội tổng thể phải thực hiện được chức năng cơ bản là quản lý rủi ro, bao gồm: phòng ngừa rủi ro thông qua hệ thống chính sách bảo hiểm xã hội; giảm thiểu rủi ro thông qua các chính sách bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp và chính sách trợ giúp xã hội liên quan đến giáo dục, dạy nghề tạo việc làm; khắc phục rủi ro thông qua các chính sách trợ giúp xã hội. Việc phân chia chức năng tương ứng với hệ thống chính sách cụ thể nêu trên chỉ là tương đối, vì bản thân hệ thống các chính sách nêu trên có sự tác động đan xen lẫn nhau; thậm chí có hợp phần thực hiện cả ba chức năng, ví dụ chính sách trợ giúp xã hội; song nó vẫn có chức năng chính là bảo vệ, khắc phục rủi ro. Làm tốt ba chức năng này chính là bảo vệ được mọi thành viên trong xã hội không bị rơi vào cảnh nghèo khổ, bần cùng hóa và bảo đảm công bằng xã hội, bảo đảm quyền sống còn của con người.

Hệ thống an sinh xã hội có bốn hợp phần cơ bản nêu trên có mối quan hệ chặt chẽ với nhau và có ba thể chế quan trọng chi phối đó là thể chế chính sách, thể chế tài chính, thể chế tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ chuyên nghiệp. Tùy theo trình độ phát triển kinh tế - xã hội của từng quốc gia mà các thể chế nêu trên phát triển và hoàn thiện ở mức độ khác nhau.

+ *Thể chế về chính sách*: 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.

+ *Thể chế 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 an sinh xã hội nguồn tài chính hoàn toàn do ngân sách nhà nước cung cấp như trợ cấp xã hội, trợ cấp đặc biệt.

+ Thể chế 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 an sinh xã hội; 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.

Tuy ba loại thể chế này vận hành theo cơ chế riêng, quy định riêng nhưng lại có mối quan hệ gắn bó với nhau bảo đảm tính bền vững của hệ thống an sinh xã hội. Thậm chí cùng một loại thể chế nhưng cơ chế hoạt động, cách thức vận hành cũng khác nhau đặc biệt là thể chế về tài chính, có thể chế tài chính vận hành theo cơ chế có đóng góp có hưởng "pay as you go", mức hưởng phụ thuộc vào mức đóng góp như bảo hiểm xã hội, hoặc cơ chế "số đông bù số ít" như bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp; nhưng cũng có dạng thể chế có hưởng nhưng không có đóng góp, mức hưởng không phụ thuộc vào mức đóng góp mà chỉ phụ thuộc vào thu nhập như trợ giúp xã hội, trợ cấp tuổi già... Trong ba thể chế nêu trên thể chế nào cũng có vai trò quan trọng nhưng thể chế về tài chính được coi là quan trọng nhất để bảo đảm tính bền vững của hệ thống an sinh xã hội.

Trong bối cảnh hội nhập quốc tế và khu vực bên cạnh "cơ hội" cũng có nhiều "thách thức", "rủi ro". Khi nói đến cơ hội, đến sự thuận lợi mang lại từ hội nhập quốc tế thường là cơ hội cho phát triển kinh tế, ngược lại sự thách thức, rủi ro lại là vấn đề xã hội như bất

bình đẳng gia tăng, phân hóa giàu nghèo, phân tầng xã hội, nghèo đói, bất công hóa và ô nhiễm môi trường. Do vậy, kinh tế thị trường càng phát triển mạnh thì vai trò của Nhà nước về an sinh xã hội càng lớn, có như vậy mới bảo đảm sự hài hòa giữa phát triển kinh tế với phát triển xã hội trong từng bước đi, trong từng giai đoạn phát triển của đất nước.

An sinh xã hội là một trong những công cụ quản lý nhà nước thông qua hệ thống luật pháp, chính sách và các chương trình của một quốc gia. Mục đích của nó là giữ gìn sự ổn định xã hội, chính trị của đất nước, giảm sự bất bình đẳng xã hội, bất bình đẳng về giới, phân hóa giàu nghèo, phân tầng xã hội; tạo nên sự đồng thuận xã hội giữa các giai tầng, các nhóm xã hội trong quá trình phát triển. Lý luận và thực tiễn cho thấy, kinh tế thị trường càng phát triển, kinh tế tăng trưởng càng cao thì xu hướng phân hóa giàu nghèo, phân tầng xã hội và bất bình đẳng càng gia tăng. Để tạo ra sự phát triển bền vững, đòi hỏi Nhà nước phải phát triển mạnh mẽ hệ thống an sinh xã hội để "điều hòa" các "mâu thuẫn xã hội" đã, đang và sẽ phát sinh. Hệ thống an sinh xã hội sẽ giúp cho việc điều tiết tốt hơn và hạn chế các nguyên nhân nảy sinh mâu thuẫn, bất ổn của xã hội. Hệ thống an sinh xã hội sẽ áp dụng các giải pháp điều tiết phân phối lại thu nhập, điều tiết sự phân phối lại giữa các khu vực kinh tế, các vùng kinh tế, các nhóm dân cư làm giảm bớt sự bất bình đẳng trong quá trình cùng tồn tại và phát triển. Nhà nước thông qua hệ thống chính sách an sinh xã hội điều tiết phân phối của cải xã hội, cân đối, điều chỉnh nguồn lực để tăng cường cho các vùng nghèo, vùng chậm phát triển, tạo nên sự phát triển hài hòa giữa các vùng, giảm bớt sự chênh lệch giữa các vùng; mở rộng chính sách trợ giúp các đối tượng bảo trợ xã hội làm giảm bất bình đẳng giữa các nhóm dân cư.

Hệ thống an sinh xã hội còn có vai trò quan trọng trong việc phòng ngừa rủi ro, phòng ngừa từ xa, nhằm ổn định cuộc sống của mọi thành viên trong xã hội khi rủi ro xảy ra. Nhiều nghiên cứu chỉ ra rằng chi phí cho phòng ngừa rủi ro sẽ thấp hơn rất nhiều chi phí cho hạn chế và khắc phục rủi ro, nếu đem so sánh hai loại chi phí này thì chi phí cho các chính sách, chương trình mang tính chất phòng ngừa sẽ đem lại hiệu quả kinh tế cao hơn. Ví dụ, vấn đề phòng ngừa HIV/AIDS, phòng ngừa tàn tật, dịch bệnh, phòng ngừa thảm họa thiên tai... Có những rủi ro biết trước nó sẽ diễn ra trong cuộc đời như già yếu, không còn khả năng lao động, phòng ngừa sự cố này Nhà nước phải tạo môi trường cho các thành viên xã hội tiết kiệm từ khi còn trẻ thông qua hệ thống bảo hiểm xã hội hoặc bảo hiểm tuổi già, đến khi về già họ có khả năng đối phó với rủi ro đó là có lượng hưu hoặc tiền bảo hiểm tuổi già. Nếu họ không có thu nhập để bảo đảm cuộc sống thì trách nhiệm của Nhà nước, cộng đồng, gia đình phải chăm lo cho họ.

Hệ thống an sinh xã hội trực tiếp giải quyết những vấn đề liên quan đến giảm thiểu rủi ro, hạn chế tính dễ bị tổn thương và khắc phục hậu quả của rủi ro thông qua các chính sách và chương trình cụ thể nhằm giúp cho các thành viên xã hội ổn định cuộc sống, tái hòa nhập cộng đồng thông qua "sức bật" của các lưới an sinh xã hội hoặc bảo đảm cho họ có mức sống ở mức tối thiểu không bị rơi vào bần cùng hóa. Hệ thống an sinh xã hội tốt sẽ góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh và ổn định, vì các nhà đầu tư trong nước hoặc nước ngoài không chỉ chú ý đến các yếu tố kinh tế mà còn chú ý đến các yếu tố của an sinh xã hội và sự ổn định về mặt xã hội. Một xã hội ổn định giúp các nhà đầu tư yên tâm đầu tư phát triển lâu dài, tạo cho kinh tế tăng trưởng nhanh và ổn định, ngược lại một xã hội

không ổn định sẽ dẫn đến việc đầu tư ngắn hạn, làm ăn theo kiểu "chộp giật" làm cho kinh tế tăng trưởng không bền vững. Mặt khác, bản thân sự phát triển hệ thống an sinh xã hội hiện đại cũng là một lĩnh vực dịch vụ "có thu" tạo nguồn tài chính cho phát triển kinh tế của đất nước, đặc biệt là lĩnh vực bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế.

Sự phát triển của hệ thống an sinh xã hội phải hướng tới sự ổn định xã hội, thông qua sự ổn định xã hội để góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Quá trình phát triển xã hội với những quy luật vốn có của nó, quy luật phát triển không đồng đều, có người tạo được cơ hội vươn lên thành đạt trong cuộc sống, có người không may mắn gặp nhiều thiệt thòi trong cuộc sống và trong xã hội luôn luôn tồn tại một bộ phận thành viên xã hội rơi vào cảnh "rủi ro" bị suy giảm về kinh tế hoặc không còn khả năng về kinh tế để tự bảo đảm cuộc sống của mình. Nhà nước, xã hội, cộng đồng và gia đình cũng như từng thành viên trong xã hội phải chia sẻ trách nhiệm với họ. Sự chia sẻ này như một quy luật tất yếu để duy trì sự tồn tại và phát triển của xã hội loài người. Con người không thể tồn tại độc lập, thậm chí sự rủi ro của người này lại là sự thành công của người khác, sự chia sẻ trách nhiệm xã hội không những để giảm thiểu rủi ro cho các thành viên xã hội khi họ gặp rủi ro mà cũng chính là để duy trì sự đồng thuận xã hội. Mặt khác, một xã hội phát triển phải là một xã hội dân chủ, công bằng, văn minh, một xã hội vì hạnh phúc của con người, lấy con người làm mục tiêu, là động lực cho sự phát triển; như vậy, xã hội càng phát triển, cuộc sống của con người càng được cải thiện, càng bớt rủi ro và nếu có gặp rủi ro thì vẫn bảo đảm được cuộc sống và cũng dễ dàng vượt qua rủi ro với sự trợ giúp của Nhà nước, xã hội, cộng đồng và gia đình.

Để bảo đảm định hướng nêu trên, việc phát triển hệ thống an sinh xã hội phải bảo đảm các nguyên tắc cơ bản sau đây:

Nguyên tắc thứ nhất: Hướng tới "bao phủ" mọi thành viên xã hội để bảo vệ an toàn cuộc sống cho họ khi có những biến cố rủi ro xảy ra làm suy giảm về kinh tế hoặc làm mất khả năng bảo đảm về kinh tế. Tuy nhiên, việc hướng tới bao phủ tất cả thành viên xã hội không phải chỉ bằng một lưới an sinh xã hội nào đó mà phải bằng cả một hệ thống lưới an sinh khác nhau và cũng không phải lúc nào các thành viên xã hội cũng dùng đến những tấm lưới đó. Do vậy, cần thiết lập hệ thống tiêu chí xác định đối tượng tham gia vào các hợp phần của hệ thống an sinh xã hội phù hợp và mỗi loại đối tượng có quyền lợi và trách nhiệm khác nhau.

Nguyên tắc thứ hai: Bất cứ một hệ thống an sinh xã hội nào hay một hợp phần nào đó của hệ thống an sinh xã hội cũng phải bảo đảm *tính bền vững về tài chính* (nguồn thu/nguồn hình thành và chi). Vì vậy, phải thiết lập hệ thống thể chế về tài chính cho phù hợp và thực hiện cơ chế chia sẻ trách nhiệm xã hội, lấy số đông bù số ít như bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp, lấy thu bù chi. Tuy nhiên không phải hợp phần nào của hệ thống an sinh xã hội cũng lấy thu bù chi mà cũng có hợp phần chỉ có chi mà không có thu từ người hưởng lợi, nguồn hình thành chủ yếu từ thuế, từ ngân sách nhà nước như chính sách trợ giúp đặc biệt, trợ giúp xã hội và người nghèo.

Nguyên tắc thứ ba: Phải bảo đảm ổn định về mặt thể chế tổ chức. Sự ổn định về thể chế tổ chức cho phép hệ thống an sinh xã hội hoạt động liên tục không gián đoạn, mặt khác cấu trúc của tổ chức phải hợp lý để bảo đảm đủ khả năng quản lý đối tượng tham gia, thực hiện các nghiệp vụ của hệ thống với chi phí hữu ích nhất. Cấu trúc hợp lý của tổ chức còn phải bảo đảm khả năng theo dõi, đánh giá quá

trình thực hiện của hệ thống một cách trung thực, khách quan làm cơ sở cho việc hoàn thiện hệ thống thể chế về chính sách, tài chính và tổ chức thực hiện.

Đối với nước ta chưa có một tổ chức chuyên nghiệp thống nhất về an sinh xã hội ngoại trừ hệ thống tổ chức bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, mà hiện nay đang phân chia ra nhiều bộ phận khác nhau do các cơ quan khác nhau quản lý, điều hành hoạt động. Vì vậy, về lâu dài cần hình thành một đến hai hệ thống tổ chức điều hành hoạt động của hệ thống an sinh xã hội, đó là *hệ thống tổ chức bảo hiểm xã hội kiêm cả hoạt động về bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp* (tuy nhiên sau này có thể có nhiều tổ chức tham gia hoạt động bảo hiểm tuổi già, bảo hiểm y tế... nhưng Nhà nước vẫn cần có hệ thống tổ chức của mình để tham gia vào các hoạt động này và phải giữ vai trò chủ đạo) và *hệ thống tổ chức quản lý điều hành hoạt động về trợ giúp đặc biệt và trợ giúp xã hội*. Nhưng về góc độ quản lý nhà nước chỉ nên để một cơ quan, một hệ thống tổ chức quản lý là phù hợp nhất.

Nguyên tắc thứ tư: Nhà nước phải là người bảo trợ cho hệ thống an sinh xã hội hoạt động hiệu quả và đúng pháp luật. Bên cạnh việc thực hiện vai trò quản lý nhà nước đối với hệ thống an sinh xã hội, Nhà nước còn đứng vai trò *người thực hiện* (trợ giúp đặc biệt, trợ giúp xã hội), *người bảo trợ* (bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp) khi hệ thống an sinh xã hội gặp rủi ro về tài chính. Trong nền kinh tế thị trường không phải chỉ có các cơ quan nhà nước tham gia hoạt động trong hệ thống an sinh xã hội mà còn có các thành phần kinh tế khác tham gia. Vì vậy, Nhà nước không chỉ giữ vai trò quản lý mà cũng còn phải bảo trợ cho họ khi có những "rủi ro" đến với hệ thống an sinh xã hội, đặc biệt là bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp v.v.. □