
NHÀ NƯỚC VỚI VIỆC XÂY DỰNG VÀ TỔ CHỨC THỰC THI HỆ THỐNG CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT VỀ AN SINH XÃ HỘI Ở VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2011-2020: THỰC TRẠNG VÀ VẤN ĐỀ

Vương Phương Hoa

Khoa Lý luận chính trị, Trường Đại học Kinh tế, Đại học Đà Nẵng

Email: hoavp@due.edu.vn

Mã bài: JED - 365

Ngày nhận: 01/08/2021

Ngày nhận bản sửa: 13/09/2021

Ngày duyệt đăng: 05/10/2021

Tóm tắt:

Trên cơ sở khái quát thực trạng xây dựng và tổ chức thực thi hệ thống chính sách pháp luật về an sinh xã hội theo các chức năng cơ bản của nó là phòng ngừa rủi ro, giảm thiểu rủi ro và khắc phục rủi ro trong những năm 2011-2020, bài viết chỉ ra những kết quả và tác động của việc xây dựng, hoàn thiện và tổ chức thực thi hệ thống chính sách pháp luật đến việc thực hiện các mục tiêu theo chức năng của hệ thống an sinh xã hội. Đồng thời, bài viết nhấn mạnh những vấn đề đang đặt ra nhằm tăng cường vai trò nhà nước trong việc xây dựng và tổ chức thực thi hệ thống chính sách an sinh xã hội hiện nay như: cần khắc phục sự chậm trễ trong ban hành một số văn bản hướng dẫn thi hành chính sách pháp luật về an sinh xã hội; khắc phục sự trùng chéo hoặc chưa phù hợp với điều kiện cụ thể của một số văn bản chính sách; tăng cường tính bền vững của chính sách bảo hiểm xã hội; đảm bảo các nguồn lực thực hiện các mục tiêu chính sách, cũng như khắc phục những hạn chế trong tổ chức thực thi hệ thống chính sách pháp luật về an sinh xã hội ở nước ta.

Từ khóa: Xây dựng và tổ chức thực thi chính sách, an sinh xã hội, vai trò nhà nước.

Mã JEL: A13.

The State with the formulation and implementation of the system of the social security law policies in Vietnam in the period 2011-2020: Current situations and issues

Abstract:

Based on an overview of the reality of developing and organizing the implementation of the system of social security law policies according to its basic functions of risk prevention, risk mitigation, and risk overcoming in 2011-2020, this study points out the results and impacts of the development, improvement, and implementation of the legal policy system on the realization of the functional objectives of the social security system. Concurrently, the research highlights the problems posed in order to strengthen the state's role in the development and implementation of the current system of social security policies. For instance, there is a need to overcome the delay in issuing documents guiding the implementation of the social security law policies; surmount overlapping or unsuitability for specific conditions of some policies; strengthen the sustainability of social insurance policies; ensure resources to realize the policy objectives, and overcome the limitations in the implementation of the system of social security law policies.

Keywords: Formulation and implementation of policies, social security, State role.

JEL code: A13.

1. Đặt vấn đề

An sinh xã hội và vai trò nhà nước trong việc đảm bảo an sinh xã hội là vấn đề quan trọng trong sự phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia nói chung, trong phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam nói riêng. Việc nhà nước đảm bảo an sinh xã hội cho người dân là vấn đề then chốt trong việc thực hiện chức năng bình đẳng, công bằng trong nền kinh tế thị trường hiện đại. Cũng chính vì tầm quan trọng trên, nên vấn đề này thu hút sự quan tâm đặc biệt của các nhà nghiên cứu trên thế giới cũng như Việt Nam về an sinh xã hội và vai trò nhà nước đối với đảm bảo an sinh xã hội.

Ở Việt Nam, trong giai đoạn đầu của công cuộc đổi mới, với các chức năng chiến lược là phòng ngừa rủi ro, giảm thiểu rủi ro, khắc phục rủi ro, mô hình hệ thống an sinh xã hội được thiết kế với 5 trụ cột là bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp, cứu trợ xã hội; trợ giúp và ưu đãi xã hội (Mai Ngọc Cường, 2009; Bùi Sỹ Lợi, 2020).

Theo đà phát triển của đất nước, thực hiện mục tiêu tăng trưởng nhanh và phát triển bền vững, mô hình an sinh xã hội ở nước ta chuyển dần sang mô hình hệ thống an sinh xã hội toàn dân. Mặc dù vẫn thực hiện ba chức năng chiến lược trên đây, nhưng các chức năng của an sinh xã hội được bổ sung và ngày càng hoàn thiện bởi nhiều chính sách cụ thể. Chức năng phòng ngừa rủi ro của an sinh xã hội được bổ sung và cụ thể bởi các biện pháp chính sách như chương trình tạo việc làm, đảm bảo thu nhập, giảm nghèo và cung ứng các dịch vụ xã hội cơ bản cho người dân. Chức năng giảm thiểu rủi ro được thực hiện thông qua các biện pháp chính sách như bảo hiểm xã hội bắt buộc, bảo hiểm xã hội tự nguyện, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm hưu trí bổ sung. Chức năng giảm thiểu rủi ro được thực hiện thông qua các biện pháp chính sách ưu đãi xã hội, trợ giúp xã hội thường xuyên và đột xuất, chăm sóc tại cơ sở bảo trợ xã hội và hỗ trợ tại cộng đồng, hỗ trợ tiền mặt (Bùi Sỹ Lợi, 2020).

Vấn đề đảm bảo an sinh xã hội gắn liền với vai trò nhà nước. Các nghiên cứu cũng đã đề cập nhiều tới vấn đề này. Chiến lược an sinh xã hội Việt Nam thời kỳ 2011-2020 của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội khẳng định “An sinh xã hội là một hệ thống các chính sách và chương trình do Nhà nước, các đối tác xã hội thực hiện” (Bùi Sỹ Lợi, 2020). Nhiều nghiên cứu cũng đã chỉ ra, để thực thi chính sách an sinh xã hội, Nhà nước phải xây dựng, tổ chức thực thi và kiểm tra giám sát việc thực hiện hệ thống chính sách pháp luật về an sinh xã hội. Điều này được thể hiện ở những mức độ khác nhau trong các công trình nghiên cứu của các tác giả như Nguyễn Hữu Dũng (2008), Bùi Sỹ Lợi (2018a,b; 2020), Mai Ngọc Cường (2009, 2014), Nguyễn Thị Lan Hương (2008, 2012), Nguyễn Hải Hữu (2007, 2008), Võ Thị Hoa (2012)... Trong các công trình nghiên cứu đó, ở mức độ khác nhau đều đã khẳng định việc xây dựng và tổ chức triển khai thực thi hệ thống chính sách pháp luật an sinh xã hội là vấn đề quan trọng hàng đầu để thực hiện vai trò của Nhà nước đối với đảm bảo an sinh xã hội cho người dân.

Dựa trên cơ sở tổng hợp các nghiên cứu có liên quan trong lĩnh vực an sinh xã hội và vai trò Nhà nước đối với đảm bảo an sinh xã hội cho người dân và dựa trên kết quả nghiên cứu của đề tài “*Vận dụng lý luận về vai trò Nhà nước đối với thị trường của Paul A. Samuelson trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay*” (Vương Phương Hoa, 2021), bài viết khái quát thực trạng vai trò Nhà nước đối với việc xây dựng và tổ chức thực thi hệ thống chính sách pháp luật về an sinh xã hội theo các chức năng cơ bản của nó là phòng ngừa rủi ro, giảm thiểu rủi ro và khắc phục rủi ro trong những năm 2011-2020, chỉ ra những kết quả, những đóng góp, cũng như những bất cập hiện nay. Với hàm ý định hướng cho việc hoàn thiện hệ thống chính sách pháp luật về an sinh xã hội ở Việt Nam, bài viết cũng góp phần nâng cao vai trò Nhà nước trong việc thực hiện công bằng xã hội trong giai đoạn tới.

2. Thực trạng vai trò Nhà nước đối với xây dựng và tổ chức thực thi hệ thống chính sách pháp luật về an sinh xã hội ở Việt Nam giai đoạn 2011-2020

Trong những năm 2011-2020, trên cơ sở Hiến pháp năm 2013, hệ thống chính sách pháp luật về an sinh xã hội ở nước ta ngày càng được sửa đổi, bổ sung và tổ chức thực thi trong cuộc sống theo hướng thực hiện ngày càng đầy đủ hơn các chức năng của nó.

2.1. Khái quát thực trạng xây dựng và tổ chức thực thi các chính sách pháp luật về an sinh xã hội ở Việt Nam giai đoạn 2011-2020

2.1.1. Thực trạng xây dựng và tổ chức thực thi các chính sách pháp luật thực hiện chức năng phòng ngừa rủi ro của an sinh xã hội

Trong những năm 2011-2020, hệ thống chính sách pháp luật về phòng ngừa rủi ro được Nhà nước (Chính phủ) xây dựng và ban hành chia thành hai nhóm chính: nhóm chính sách chung và nhóm chính sách

đặc thù.

Nhóm chính sách chung gồm các chính sách bộ phận cơ bản như: tín dụng; hỗ trợ sản xuất, đất sản xuất và trồng rừng; dạy nghề và tạo việc làm; nhà ở và nước sinh hoạt; giáo dục - đào tạo; y tế và chăm sóc sức khỏe; trợ giúp pháp lý và hỗ trợ thông tin.

Nhóm chính sách đặc thù, chủ yếu được thực hiện trong hai chương trình lớn tác động đến giảm nghèo là Chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn vùng dân tộc thiểu số và miền núi và Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo.

Trên cơ sở đó, Chính phủ và các Bộ, ngành đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật quy định chính sách, pháp luật theo chức năng quản lý nhà nước, theo lĩnh vực và đối tượng... Các quy định này cùng với quy định trong các đạo luật có liên quan đã tạo thành hệ thống chính sách đa chiều, với nhiều cơ chế, thủ tục, quy trình thực hiện việc hỗ trợ cho người nghèo, các nhóm đối tượng và địa bàn khó khăn, giúp cho chức năng phòng ngừa rủi ro về an sinh xã hội được thực hiện.

Cho đến trước tháng 10 năm 2016, nước ta có khoảng trên 70 văn bản dưới luật liên quan đến chính sách giảm nghèo còn hiệu lực được thể hiện trong 02 Nghị quyết của Chính phủ, 10 Nghị định, hơn 30 Quyết định của Thủ tướng Chính phủ và khoảng hơn 30 Thông tư, Thông tư liên tịch của các Bộ, ngành. Trong đó, có 17 chính sách về hỗ trợ phát triển cơ sở hạ tầng, 33 chính sách về hỗ trợ phát triển sản xuất, 14 chính sách về hỗ trợ phát triển sinh kế và 41 chính sách về hỗ trợ nâng cao các mặt đời sống. Từ tháng 10 năm 2016 đến hết năm 2018, đã ban hành thêm 8 Nghị định Chính phủ, 25 Quyết định của Thủ tướng Chính phủ và 23 Thông tư của các bộ và Thông tư liên bộ để hướng dẫn triển khai thực thi các chính sách pháp luật về giảm nghèo, việc làm và cung ứng dịch vụ xã hội cơ bản tối thiểu cho người dân (Bùi Sỹ Lợi, 2020).

Trên cơ sở các văn bản pháp luật được ban hành, các cơ quan quản lý nhà nước và đội ngũ làm công tác giảm nghèo, việc làm, cung ứng các dịch vụ xã hội cơ bản tối thiểu đã chú trọng đến tổ chức triển khai thực hiện chính sách, pháp luật trong xã hội, cộng đồng dân cư và trực tiếp với người nghèo. Các hình thức tuyên truyền, phổ biến chính sách pháp luật khá đa dạng đã giúp cho người dân tiếp cận được với các thông tin chính sách ngày càng tốt hơn. Cùng với các cơ quan quản lý nhà nước, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị xã hội, đoàn thể, các tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ,... đã tham gia tích cực vào các cuộc vận động, thực hiện các dự án, xây dựng các mô hình thí điểm như Chương trình cung cấp dịch vụ viễn thông công ích (2006-2010), cung ứng dịch vụ bưu chính công ích, Chương trình mục tiêu quốc gia đưa thông tin về cơ sở miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo (2012-2015),... tạo điều kiện và góp phần thúc đẩy công tác tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật về giảm nghèo, việc làm và cung ứng dịch vụ xã hội cơ bản tối thiểu ngày càng tốt hơn cho các đối tượng thụ hưởng chính sách.

2.1.2. Thực trạng xây dựng và tổ chức thực thi các chính sách pháp luật thực hiện chức năng giảm thiểu rủi ro

Việc ban hành Luật Bảo hiểm xã hội (có hiệu lực từ ngày 1 tháng 7 năm 2007) và Luật Bảo hiểm y tế (có hiệu lực từ ngày 1 tháng 7 năm 2009) đã đánh dấu bước tiến mới ở tầm cao hơn và chuyên sâu hơn về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế ở Việt Nam trong giai đoạn 2011-2020.

Kể từ khi Luật Bảo hiểm xã hội và Luật Bảo hiểm y tế có hiệu lực đến nay, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các Bộ, Ngành liên quan đã xây dựng và ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện Luật, các văn bản chủ đạo. Chỉ tính từ năm 2016 đến 2018, đã có 54 văn bản pháp quy về bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế được xây dựng và ban hành đưa vào cuộc sống, trong đó có 2 Nghị quyết của Chính phủ, 18 Nghị định của Chính phủ, 1 Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 33 Thông tư của các Bộ và Liên bộ liên quan đến hướng dẫn thi hành Luật Bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp và bảo hiểm y tế (Bùi Sỹ Lợi, 2020). Hệ thống các văn bản pháp quy về bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế đã góp phần tăng cường thực hiện chức năng giảm thiểu rủi ro của hệ thống chính sách pháp luật về an sinh xã hội.

2.1.3. Thực trạng xây dựng và tổ chức thực thi các chính sách pháp luật về khắc phục rủi ro

Chức năng khắc phục rủi ro được thực hiện thông qua chính sách ưu đãi xã hội, trợ giúp xã hội thường xuyên và trợ giúp xã hội đột xuất.

Trên cơ sở Hiến Pháp năm 1992, năm 1994, Nhà nước ta đã ban hành Pháp lệnh Ưu đãi người hoạt động cách mạng, liệt sĩ và gia đình liệt sĩ, thương binh, bệnh binh, người hoạt động kháng chiến, người có công giúp đỡ cách mạng (Pháp lệnh ưu đãi năm 1994). Những năm 1998 và năm 2000, Pháp lệnh ưu đãi năm 1994 được sửa đổi cho phù hợp với điều kiện mới và quá trình cải cách hành chính. Năm 2005, Nhà nước ban hành Pháp lệnh Ưu đãi người có công với cách mạng thay thế Pháp lệnh ưu đãi năm 1994 và được sửa

đổi, bổ sung vào năm 2012. Cùng với Pháp lệnh ưu đãi người có công với cách mạng, đến nay đã có khoảng trên 100 văn bản được ban hành bởi các cơ quan hành chính nhà nước dưới các dạng Nghị định, Quyết định, Thông tư... tạo hành lang pháp lý để thực hiện chính sách pháp luật ưu đãi người có công với cách mạng.

Chính sách pháp luật về trợ giúp thường xuyên có bốn loại là đối với người cao tuổi, đối với người khuyết tật, đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn, và hỗ trợ tiền điện cho hộ nghèo.

Trên cơ sở Luật về Người cao tuổi năm 2009, đến năm 2015, Chính phủ đã ban hành 04 Nghị định, Thủ tướng Chính phủ ban hành 03 quyết định, các bộ ban hành 10 thông tư, các địa phương ban hành nhiều văn bản theo thẩm quyền để thực hiện các chế độ, chính sách đối với người cao tuổi. Chương trình hành động quốc gia về người cao tuổi Việt Nam giai đoạn 2012-2020 với 9 chỉ tiêu cụ thể đến năm 2015 và 8 chỉ tiêu cụ thể đến năm 2020 được phê duyệt (Bùi Sỹ Lợi, 2020). Chính sách, pháp luật về người cao tuổi đã được lồng ghép vào các chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm và 5 năm để triển khai thực hiện.

Trên cơ sở Luật Người khuyết tật năm 2010, đến năm 2015 Chính phủ đã ban hành 05 nghị định, Thủ tướng Chính phủ ban hành 06 quyết định, các bộ, ngành có liên quan đã ban hành 21 quyết định, thông tư, thông tư liên tịch. Về cơ bản, các văn bản quy phạm pháp luật về người khuyết tật tương đối đầy đủ, nội dung phù hợp với Luật Người khuyết tật, đảm bảo cho Luật Người khuyết tật đi vào cuộc sống. Trên cơ sở đó, các cấp ủy, chính quyền địa phương đã ban hành văn bản để tổ chức thực hiện, cụ thể hóa chế độ, chính sách đối với Người khuyết tật phù hợp với tình hình thực tiễn ở địa phương. Chỉ tính riêng ba năm 2016-2018, đã ban hành 3 Nghị định của Chính phủ, 8 quyết định của Thủ tướng Chính phủ và 9 thông tư của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội về trợ giúp xã hội người khuyết tật (Bùi Sỹ Lợi, 2020).

Chính sách đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn, từ năm 2010 đến 2015, Chính phủ và các Bộ đã ban hành 01 Nghị định, 01 quyết định và 03 thông tư liên quan đến chính sách trợ giúp đối với trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn như: trẻ mồ côi bị bỏ rơi không có người nuôi dưỡng, gia đình nhận nuôi trẻ mồ côi, người đơn thân nuôi con nhỏ, trợ cấp giáo dục cho trẻ em đi học trong danh sách nghèo, trợ cấp giáo dục trung học cho trẻ em dân tộc và trẻ em nghèo dân tộc kinh đang theo học trung học (Bùi Sỹ Lợi, 2020)

Ngoài ra còn có các văn bản chính sách hỗ trợ tiền điện đối với hộ nghèo, trợ cấp giành cho người nhiễm HIV và AIDS không thể lao động, không nhận được các khoản trợ cấp khác và có trong danh sách nghèo.

Công tác tuyên truyền chính sách pháp luật trợ giúp thường xuyên ngày càng được chú trọng, thực hiện dưới nhiều hình thức như lồng ghép với sinh hoạt của thôn, ấp, bản, tổ dân phố và các nhóm dân cư; có sự tham gia tích cực, hiệu quả của Mặt trận Tổ quốc, Hội Người cao tuổi, các tổ chức đoàn thể có liên quan... Nhờ đó, nhận thức xã hội về công tác trợ giúp người cao tuổi, người khuyết tật, trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn có những thay đổi tích cực, chuyển từ quan điểm nhân đạo sang quan điểm nhân văn, nâng cao trách nhiệm Nhà nước, xã hội trong việc tạo cơ hội hòa nhập, bảo đảm quyền cho đối tượng thụ hưởng.

2.2. Những kết quả chủ yếu về vai trò Nhà nước trong xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách pháp luật về an sinh xã hội

Thứ nhất, các văn bản về an sinh xã hội được ban hành phù hợp với Hiến pháp, Luật và Nghị quyết Quốc hội, về cơ bản đáp ứng yêu cầu hướng dẫn triển khai thực thi chính sách pháp luật về an sinh xã hội ở các cấp, các ngành, các địa phương.

Hàng năm hệ thống văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ, các bộ ngành về an sinh xã hội được ban hành khá toàn diện, bao phủ được các chức năng thực hiện của hệ thống an sinh xã hội và phù hợp với Hiến pháp, Luật và các Nghị quyết của Quốc hội. Thống kê chưa đầy đủ trong ba năm 2016-2018, chỉ tính các văn bản dưới hình thức Nghị quyết, Nghị định Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ và Thông tư hướng dẫn của các bộ ngành đã có 150 văn bản pháp luật về an sinh xã hội được ban hành (Bảng 1). Các văn bản này góp phần tổ chức triển khai thực hiện chính sách pháp luật về an sinh xã hội của đất nước ngày càng có hiệu quả hơn.

Thứ hai, các chính sách pháp luật về phòng ngừa rủi ro, nhất là trong lĩnh vực giảm nghèo và việc làm thường xuyên, hai năm một lần, được đánh giá, tổng kết, sửa đổi, bổ sung phù hợp với từng giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, đáp ứng sự linh hoạt trong việc tiếp cận cho người nghèo, vùng nghèo, từng bước hướng tới mục tiêu giảm nghèo bền vững theo phương pháp tiếp cận đa chiều, gắn với việc thực hiện mục tiêu thiên niên kỷ.

Chính sách hỗ trợ tạo việc làm đã góp phần quan trọng bảo đảm hơn 77% dân số từ 15 tuổi trở lên có việc làm. Trong 10 năm 2011-2020, mỗi năm nước ta tạo thêm khoảng 1,6 triệu lao động có việc làm mới trong nền kinh tế, đưa đi lao động nước ngoài từ 80 đến 130 ngàn người, luôn duy trì được tỷ lệ thất nghiệp ở mức

Bảng 1: Số lượng văn bản hướng dẫn thực hiện chính sách pháp luật an sinh xã hội ban hành giai đoạn 2016-2018

STT	Hình thức văn bản	Phòng ngừa rủi ro		Giảm thiểu rủi ro	Khắc phục rủi ro (trợ giúp xã hội)	Tổng số
		Giảm nghèo	Việc làm và dịch vụ xã hội cơ bản tối thiểu			
1	Nghị định	4	6	18	4	32
2	Quyết định Thủ tướng Chính phủ	22	7	1	9	39
3	Nghị quyết Chính phủ	1		2		3
4	Thông tư bộ và Liên bộ	17	15	33	11	76
	Tổng	44	28	54	24	150

Nguồn: Bùi Sỹ Lợi (2020).

thấp (từ 2% - 3%). Nhờ có việc làm, thu nhập bình quân của người lao động được cải thiện, tăng bình quân 8,7%/năm trong giai đoạn 2013-2018 (Bùi Sỹ Lợi, 2020; Lê Tấn Dũng, 2021).

Các quy định về tín dụng, bảo hiểm y tế, miễn giảm học phí, hỗ trợ nhà ở được thực hiện khá tốt, có hiệu quả, tác động trên diện rộng, giảm sự trông chờ, ỷ lại và góp phần tích cực vào quá trình chủ động thoát nghèo của các hộ nghèo. Cùng với đó, công tác tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật đã tác động tích cực giúp người nghèo hiểu được các chế độ, chính sách liên quan đến mình, nâng cao nhận thức và chủ động cải thiện cuộc sống của bản thân, cùng với sự hỗ trợ của chính quyền cơ sở, các tổ chức và cộng đồng dân cư, góp phần triển khai có hiệu quả mục tiêu kinh tế - xã hội gắn với giảm nghèo. Nhờ đó, tỷ lệ hộ nghèo giảm nhanh từ 11,76% năm 2011 (theo chuẩn nghèo giai đoạn 2011-2015) xuống còn 3,75% năm 2019 (theo chuẩn nghèo giai đoạn 2016-2020), bình quân mỗi năm giảm hơn 1,3% (Lê Tấn Dũng, 2021).

Hệ thống các dịch vụ xã hội cơ bản, thiết yếu được chú trọng đầu tư, phát triển, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân tiếp cận và thụ hưởng các thành tựu về giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch và thông tin ngày càng tốt hơn, cải thiện cuộc sống và góp phần thực hiện chức năng phòng ngừa của an sinh xã hội tốt hơn.

Thứ ba, chính sách bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế được bổ sung, sửa đổi đã mở rộng cơ hội tham gia, thụ hưởng của người dân. Đến nay, về cơ bản đã có đầy đủ văn bản quy định về chính sách bảo hiểm xã hội để thực hiện quyền và trách nhiệm của các bên tham gia bảo hiểm xã hội, các chế độ bảo hiểm xã hội đã góp phần ổn định đời sống của người lao động trong quá trình lao động và nghỉ hưu hoặc khi gặp rủi ro, quy định rõ trách nhiệm của người sử dụng lao động và nghĩa vụ của người lao động, khắc phục một bước tính bình quân nhưng vẫn đảm bảo tính xã hội thông qua việc điều tiết, chia sẻ rủi ro. Chính sách bảo hiểm thất nghiệp ra đời đã bảo vệ được người lao động trong trường hợp bị mất việc làm nên đã nhanh chóng đi vào cuộc sống, có tác động tích cực đến người lao động, người sử dụng lao động, góp phần đảm bảo an sinh xã hội, ổn định chính trị, trật tự - an toàn xã hội. Luật Bảo hiểm y tế được đánh giá là một trong những đạo luật được triển khai tương đối kịp thời, đáp ứng yêu cầu của cuộc sống. Công tác phổ biến tuyên truyền chính sách, luật pháp về bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm y tế ngày càng được tăng cường. Nhờ đó, tỷ lệ tham gia bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm y tế ngày càng tăng. Năm 2011 có 19,72% lực lượng lao động tham gia bảo hiểm xã hội thì năm 2019 tăng lên 32%; bảo hiểm xã hội tự nguyện đến hết năm 2019 đã tăng lên 545 nghìn người. Tỷ lệ lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia bảo hiểm thất nghiệp tăng từ 17,1% năm 2011 lên trên 27% năm 2019. Cả nước có 85,39 triệu người tham gia bảo hiểm y tế, chiếm 90% dân số năm 2019 (Bùi Sỹ Lợi, 2020; Lê Tấn Dũng, 2021). Từ ngày 01 tháng 07 năm 2021 hàng loạt chính sách mới về bảo hiểm y tế có hiệu lực: đối tượng tham gia bảo hiểm y tế hộ gia đình được mở rộng, thêm nhiều người được cấp thẻ bảo hiểm y tế miễn phí... Điều đó sẽ tiếp tục làm tăng tỷ lệ bao phủ bảo hiểm y tế, góp phần thực hiện mục tiêu bảo hiểm y tế toàn dân nhanh chóng được thực hiện.

Thứ tư, việc ban hành và tổ chức thực thi chính sách pháp luật về người cao tuổi, người khuyết tật đã tạo ra những chuyển biến tích cực đối với cuộc sống của người cao tuổi, người khuyết tật. Với vai trò chủ đạo của Nhà nước, hoạt động chăm sóc người cao tuổi, trợ giúp người khuyết tật đã thu hút sự quan tâm, phát huy trách nhiệm của các cấp, các ngành, các tổ chức, cá nhân, cộng đồng dân cư tới mọi mặt đời sống của người cao tuổi, người khuyết tật; từng bước cải thiện đời sống người cao tuổi, giảm dần những rào cản; cải thiện một bước việc đáp ứng các nhu cầu, quyền lợi chính đáng và tạo động lực để người khuyết tật phát huy năng lực của mình, vươn lên hòa nhập, đóng góp cho xã hội và trợ giúp thiết thực đối với người cùng hoàn cảnh.

Kết quả thực hiện chính sách pháp luật về khắc phục rủi ro đã làm tăng số người hưởng chế độ trợ cấp xã hội hằng tháng bằng tiền mặt, từ gần 1,7 triệu người năm 2011, chiếm 1,9% dân số lên hơn 2,9 triệu người năm 2019, chiếm 3% dân số (Lê Tấn Dũng, 2021). Chính sách trợ giúp xã hội đột xuất hỗ trợ kịp thời người dân bị rủi ro do thiên tai bão lụt, hạn hán, rét đậm, rét hại, hỗ trợ khắc phục khó khăn do đại dịch Covid 19... Các cơ sở trợ giúp xã hội công lập và ngoài công lập đã cơ bản đáp ứng nhu cầu nuôi dưỡng, chăm sóc đối tượng bảo trợ xã hội. Hiện nay, cả nước có 425 cơ sở trợ giúp xã hội, trong đó có 191 cơ sở công lập và 234 cơ sở ngoài công lập, đang thực hiện nuôi dưỡng, chăm sóc hơn 41 nghìn người (Lê Tấn Dũng, 2021).

3. Những vấn đề đặt ra về tăng cường vai trò Nhà nước đối với việc xây dựng và tổ chức thực thi chính sách pháp luật về an sinh xã hội

Bên cạnh những kết quả đạt được trên đây, việc xây dựng và tổ chức thực thi hệ thống chính sách pháp luật về an sinh xã hội đang còn nhiều bất cập, đòi hỏi phải tiếp tục hoàn thiện để chính sách pháp luật về an sinh xã hội đạt kết quả cao hơn trong giai đoạn tới.

Thứ nhất, vẫn còn tình trạng ban hành chậm các văn bản hướng dẫn thi hành chính sách pháp luật về an sinh xã hội. Chẳng hạn, trong lĩnh vực giảm nghèo, những năm 2016-2018 có tới 6/11 thông tư hướng dẫn thi hành các Nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ ban hành chậm từ 9-13 tháng (Bùi Sỹ Lợi, 2020). Ở mức độ ít hơn nhưng trong lĩnh vực bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế cũng có tình trạng tương tự. Điều đó ảnh hưởng tới việc triển khai thực hiện chính sách, pháp luật trong thực tiễn.

Thứ hai, việc ban hành văn bản chính sách, pháp luật về phòng ngừa rủi ro không những có tình trạng chậm, mà còn trùng chéo, chưa phù hợp với điều kiện cụ thể, thiếu sự tham gia của cộng đồng. Tình trạng trùng lặp về nội dung, địa bàn, nguồn lực đầu tư và đối tượng thụ hưởng trong các văn bản chính sách pháp luật vẫn chưa được khắc phục, tích hợp kịp thời. Chẳng hạn, Báo cáo kết quả giám sát chuyên đề tại phiên họp thứ 37 của Hội đồng Dân tộc của Quốc hội cho thấy trong rà soát, tích hợp chính sách giảm nghèo vẫn còn sự trùng hợp 05 văn bản liên quan đến giáo dục và trợ giúp pháp lý, 03 văn bản bãi bỏ liên quan đến giảm nghèo (Hồ Hương, 2019). Một số chính sách chưa được phân hóa phù hợp với địa bàn, đối tượng, quy trình xây dựng chính sách chủ yếu theo phương thức từ trên xuống, chưa huy động được khả năng tham gia rộng rãi của cộng đồng, của người nghèo nên chưa thật phù hợp với điều kiện cụ thể. Một số văn bản hướng dẫn còn thiếu cụ thể, thiếu đồng bộ với các văn bản quy phạm pháp luật khác, gây ra những khó khăn, vướng mắc trong công tác quản lý nhà nước cũng như tổ chức thực thi pháp luật. Điều đó dẫn đến kết quả giảm nghèo chưa bền vững, bất bình đẳng tuyệt đối giữa người giàu và người nghèo có xu hướng gia tăng; chênh lệch phát triển giữa các vùng, nhóm dân cư chưa được thu hẹp. Tỷ lệ hộ nghèo tập trung cao ở nhóm dân tộc thiểu số.

Thứ ba, mặc dù chính sách bảo hiểm xã hội đã được hoàn thiện, tuy nhiên vẫn chưa thể hiện tính bền vững. Một số quy định của luật chưa cụ thể dẫn đến thiếu sự thống nhất trong thi hành luật với từng đối tượng. Hệ thống văn bản pháp quy về bảo hiểm y tế vẫn còn những bất cập như: chính sách hỗ trợ với các đối tượng lao động, cách thức, quyền lợi tham gia, quy định mức hưởng bảo hiểm y tế, các chế tài đối với các hành vi vi phạm pháp luật về bảo hiểm xã hội chưa được quy định cụ thể và chưa đủ sức răn đe, công tác quản lý quỹ bảo hiểm y tế vẫn còn nhiều vấn đề cần hoàn thiện... Hậu quả là mức độ bao phủ của hệ thống an sinh xã hội chưa cao, đối tượng còn hẹp. Tỷ lệ lực lượng lao động tham gia bảo hiểm xã hội, đặc biệt là bảo hiểm xã hội tự nguyện còn thấp do các giải pháp mở rộng đối tượng chưa thật sự hiệu quả. Chất lượng dịch vụ khám chữa bệnh bằng thẻ bảo hiểm y tế, quy mô và chất lượng cung cấp dịch vụ xã hội cơ bản chưa cao, nhất là tại các vùng nông thôn, miền núi, vùng đồng bào dân tộc thiểu số.

Thứ tư, nguồn lực thực hiện chính sách an sinh xã hội còn hạn hẹp. Mức hỗ trợ còn thấp, chưa bảo đảm nhu cầu sinh hoạt tối thiểu, trong khi một số đối tượng thụ hưởng còn chưa chủ động, ỷ lại vào chính sách của Nhà nước. Chưa phát huy hết tiềm năng tham gia của người dân, doanh nghiệp vào thực thi chính sách an sinh xã hội.

Thứ năm, tổ chức thực hiện chính sách an sinh xã hội còn những bất cập. Công tác tuyên truyền, phổ biến chính sách pháp luật an sinh xã hội ở một số địa phương chưa được quan tâm đúng mức, nhất là các chính sách pháp luật đối với người cao tuổi, người khuyết tật, việc chỉ đạo triển khai luật còn chậm, vẫn còn tình trạng xem thực thi chính sách pháp luật an sinh xã hội là nhiệm vụ riêng của ngành Lao động, Thương binh và Xã hội, của các tổ chức Hội, là hoạt động phong trào, hoạt động từ thiện. Hình thức thông tin, tuyên truyền, phổ biến ở một số nơi chưa linh hoạt. Tài liệu dành cho người dân, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số còn hạn chế; vẫn còn tình trạng người dân chưa biết rõ hoặc không hiểu biết đầy đủ các chính sách cụ thể

đối với mình và địa bàn sinh sống, dẫn đến còn nhiều thắc mắc của người dân; một số nơi việc nắm bắt, cập nhật chế độ chính sách chưa kịp thời. Quá trình rà soát các đối tượng thụ hưởng và thẩm định xét duyệt còn tình trạng nể nang, thiếu dân chủ, công khai, đặc biệt là đối tượng hộ nghèo. Đội ngũ cán bộ làm công tác lao động, thương binh và xã hội nhất là ở cấp xã không ổn định, thường xuyên thay đổi vị trí công tác, chuyên môn nghiệp vụ không đúng chuyên ngành, kiêm nhiệm nhưng không được đào tạo, bồi dưỡng để thực hiện các chế độ chính sách an sinh xã hội. Một số nơi chưa nghiêm túc chấp hành các quy định của pháp luật về an sinh xã hội như sổ doanh nghiệp còn nợ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp của người lao động còn nhiều nhưng việc xử lý chưa đúng mức và kịp thời.

Tài liệu tham khảo

- Bùi Sỹ Lợi (2018a), ‘Giải pháp hoàn thiện chính sách bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế’, *Tạp chí Tài chính*, Tháng 12(kì 2), 121-124.
- Bùi Sỹ Lợi (2018b), ‘Giải pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát chính sách an sinh xã hội về bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế’, *Tạp chí Bảo hiểm xã hội*, Tháng 7(kì 2), 7-9.
- Bùi Sỹ Lợi (2020), *Nâng cao hiệu quả giám sát của cơ quan dân cử đối với việc thực thi chính sách, pháp luật về an sinh xã hội ở Việt Nam*, nhà xuất bản Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.
- Hồ Hương (2019), *Những tồn tại, hạn chế trong công tác ban hành văn bản tổ chức thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững*, truy cập lần cuối ngày 10 tháng 09 năm 2019, từ <<https://quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/Lists/News&ItemID=41778>>.
- Lê Tấn Dũng (2021), *Việt Nam hướng đến xây dựng một hệ thống an sinh xã hội bền vững*, truy cập lần cuối ngày 06 tháng 01 năm 2021, từ <<https://www.tapchiconsan.org.vn/media-story/-/assetpublisher/V8hhp4dK31Gf/content/viet-nam-huong-den-xay-dung-mot-he-thong-an-sinh-xa-hoi-ben-vung>>.
- Mai Ngọc Cường (2009), *Xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính sách an sinh xã hội ở Việt Nam*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- Mai Ngọc Cường (2014), ‘Nhà nước với việc mở rộng phạm vi bao phủ bảo hiểm xã hội tự nguyện’, *Tạp chí Kinh tế và phát triển*, 208(II), 36-40.
- Nguyễn Hải Hữu (2007), ‘Cơ sở lý luận và thực tiễn hoàn thiện cơ chế, mô hình tổ chức thực hiện chính sách bảo hiểm xã hội’, Đề tài cấp Bộ mã số CT2007-01-01, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội.
- Nguyễn Hải Hữu (2008), ‘Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng Luật người khuyết tật’, Đề tài cấp Bộ Mã số CB 2008-03-02, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội.
- Nguyễn Hữu Dũng (2008), *Phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và thực hiện chính sách an sinh xã hội ở nước ta*, truy cập lần cuối ngày 06 tháng 01 năm 2021, từ <<https://www.tapchiconsan.org.vn/kinh-te/-/2018/751/phot-trien-kinh-te-thi-truong-dinh-huong-xa-hoi-chu-nghia-va-thuc-hien-chinh-sach-an-sinh-xa-hoi-o-nuoc-ta.aspx#!>>.
- Nguyễn Thị Lan Hương (2008), ‘Xây dựng bộ chỉ số theo dõi đánh giá hoạt động của Hệ thống bảo hiểm xã hội, bảo trợ xã hội và xóa đói giảm nghèo’, Đề tài cấp bộ mã số 2008-03-05, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội.
- Nguyễn Thị Lan Hương (2012), *An sinh xã hội ở Việt Nam hướng tới 2020*, nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- Võ Thị Hoa (2012), *Vai trò của nhà nước đối với việc thực hiện công bằng xã hội trong điều kiện kinh tế thị trường ở nước ta hiện nay*, nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- Vương Phương Hoa (2021), ‘Vận dụng lý luận về vai trò nhà nước đối với thị trường của Paul A. Samuelson trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay’, Đề tài Khoa học và Công nghệ cấp cơ sở năm 2021 - mã số T2021-04-10, Trường Đại học Kinh tế, Đại học Đà Nẵng.