
PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG AN SINH XÃ HỘI TOÀN DIỆN, TIẾN TỚI BAO PHỦ TOÀN DÂN Ở VIỆT NAM: NHỮNG THÁCH THỨC VỀ MỤC TIÊU VÀ ĐIỀU KIỆN THỰC HIỆN

Mai Ngọc Cường

Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: Cuong.ktpt@gmail.com

Mã bài: JED - 050921

Ngày nhận: 05/09/2021

Ngày nhận bản sửa: 25/10/2021

Ngày duyệt đăng: 05/11/2021

Tóm tắt:

Bài viết chỉ ra những thách thức về các mục tiêu và điều kiện mà Việt Nam cần phải vượt qua để phát triển hệ thống an sinh xã hội toàn diện, tiến tới bao phủ toàn dân. Đó là, tăng tỷ lệ bao phủ, nhất là tăng tỷ lệ tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện và tỷ lệ đối tượng được hưởng trợ giúp xã hội thường xuyên; nâng cao chất lượng khám chữa bệnh bằng thể bảo hiểm y tế và tăng mức thụ hưởng của trợ giúp xã hội; tăng thu nhập của người lao động, thông qua các chương trình việc làm có chất lượng cao và giảm nghèo bền vững; có chính sách thích ứng sự biến đổi của dân số, đặc biệt là tình trạng già hoá; chủ động xử lý những hậu quả của khủng hoảng kinh tế, biến đổi khí hậu và dịch bệnh ngày càng thường xuyên và phức tạp; tổ chức quản lý an sinh xã hội thích ứng hơn với từng đối tượng tham gia; và đảm bảo nguồn tài chính cao hơn cho an sinh xã hội, trước hết là từ ngân sách nhà nước.

Từ khoá: An sinh xã hội toàn diện, bao phủ, toàn dân, điều kiện thực hiện, mục tiêu, Việt Nam.

Mã JEL: I31, H75.

Developing a comprehensive social security system and converging social security for the entire population in Vietnam: Challenges on objectives and implementation conditions

Abstract:

The article identifies challenges in terms of goals and conditions that Vietnam needs to overcome to develop a comprehensive social security system and cover social security for the entire population. These challenges can be mentioned as: increasing the coverage rate, especially the rate of voluntary social insurance participation and the percentage of beneficiaries of regular social assistance; improving the quality of medical examination and treatment by means of health insurance, and increasing the benefit level of social assistance; increasing workers' incomes through the programs of high-quality employment and sustainable poverty reduction; adopting policies to adapt to population changes, especially aging; proactively dealing with the consequences of the economic crisis, climate change and epidemics which are more frequent and complex; organizing social security management more adaptively to each participant; and ensuring higher financial resources for social security, especially the state budget.

Keywords: Comprehensive social security, coverage, entire population, implementation conditions, target, Vietnam.

JEL codes: I31, H75.

1. Đặt vấn đề

Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá XII tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng ghi rõ “Phát triển hệ thống an sinh xã hội toàn diện, tiến tới bao phủ toàn dân với các chính sách phòng ngừa, giảm thiểu và khắc phục rủi ro cho người dân”. Đó là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước ta đang được tổ chức triển khai một cách tích cực trong cuộc sống.

Trong lĩnh vực nghiên cứu, vấn đề phát triển hệ thống an sinh xã hội toàn diện, tiến tới bao phủ toàn dân cũng thu hút sự quan tâm của nhiều nhà khoa học. Nhiều công trình nghiên cứu của các tác giả như Nguyễn Hữu Dũng (2020), Bùi Văn Huyền & Nguyễn Ngọc Toàn (2021), Lê Tấn Dũng (2021), Bùi Sỹ Lợi (2020), Nguyễn Ngọc Hương & Nguyễn Văn Sơn (2021), Trần Văn Kiên (2021), Nguyễn Thị Lan Hương & Mai Ngọc Cường (2018),... dưới các góc độ khác nhau đã đề cập đến vấn đề xây dựng hệ thống an sinh xã hội toàn diện, đa tầng, đa dạng, hướng tới bao phủ toàn dân. Mặc dù những hiểu biết chung đều có sự thống nhất rằng phát triển hệ thống an sinh xã hội toàn diện, tiến tới bao phủ toàn dân là phát triển hệ thống an sinh xã hội thực hiện đầy đủ các chức năng vốn có của nó gồm phòng ngừa, giảm thiểu và khắc phục rủi ro, sao cho mọi người dân, thuộc mọi lứa tuổi, mọi đối tượng, mọi vùng miền... đều được hưởng quyền an sinh, không ai bị lọt khỏi lưới an sinh xã hội; song hiện vẫn còn nhiều ý kiến, nhiều cách hiểu khác nhau về hệ thống này, kể từ việc thiết kế mô hình, xác định mục tiêu, nội dung, bước đi, cho đến những điều kiện thực hiện.

Trên cơ sở vận dụng các kết quả nghiên cứu đã công bố có liên quan đến chủ đề, bài viết này đề cập đến những khó khăn, thách thức về các mục tiêu và điều kiện phát triển hệ thống an sinh xã hội toàn diện, tiến tới bao phủ toàn dân (sau đây gọi tắt là phát triển hệ thống an sinh xã hội) ở nước ta.

Với quan niệm mục tiêu của hệ thống an sinh xã hội là hướng vào việc mở rộng phạm vi bao phủ và nâng cao mức độ tác động của các chính sách bảo hiểm xã hội bắt buộc và tự nguyện, bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm y tế, trợ giúp xã hội thường xuyên và đột xuất và việc phát triển hệ thống an sinh xã hội đòi hỏi phải có các điều kiện thực hiện, liên quan đến nâng cao mức thu nhập của người dân, tác động của sự biến đổi dân số, di chuyển lao động, tác động thăng trầm của chu kỳ kinh tế, biến đổi khí hậu và dịch bệnh, sự thích ứng của tổ chức bộ máy quản lý đối tượng tham gia và nguồn lực tài chính đảm bảo cho an sinh xã hội, bài viết chỉ ra hiện nay, các mục tiêu và điều kiện phát triển hệ thống an sinh xã hội ở nước ta đang đứng trước những khó khăn, thách thức, đòi hỏi sự nỗ lực của toàn hệ thống chính trị cũng như mọi doanh nghiệp và mỗi người dân phải chung sức và đồng lòng để triển khai thực hiện.

2. Những thách thức cần vượt qua về các mục tiêu và điều kiện phát triển hệ thống an sinh xã hội toàn diện, tiến tới bao phủ toàn dân ở Việt Nam hiện nay

2.1. Những thách thức trong thực hiện các mục tiêu phát triển hệ thống an sinh xã hội

Với nhiều biện pháp tác động, cả về kinh tế, giáo dục và tổ chức quản lý, những năm qua phạm vi bao phủ của hệ thống an sinh xã hội ở nước ta ngày càng được mở rộng. Quy mô bao phủ bảo hiểm xã hội bắt buộc và tự nguyện, bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm y tế ngày càng tăng lên. Nếu năm 2016 cả nước có 13.055,7 ngàn người tham gia bảo hiểm xã hội, thì năm 2020 con số này ước tính là 16.493,2 ngàn người. Trong thời gian đó, bảo hiểm thất nghiệp tăng từ 10.944,7 ngàn người lên 14.157,3 ngàn người; bảo hiểm y tế tăng từ 75.915,2 lên 86.881,4 ngàn người (Tổng cục Thống kê, 2021). Trợ giúp xã hội thường xuyên được mở rộng, đến năm 2017 đã bao phủ hầu hết các nhóm đối tượng ở mọi lứa tuổi, với khoảng 3% dân số và 100% đối tượng bảo trợ xã hội đủ điều kiện được hưởng trợ cấp xã hội thường xuyên hằng tháng (Đào Quang Vinh, 2017); người dân bị thiệt hại do thiên tai, lũ lụt, dịch bệnh được hưởng trợ giúp xã hội đột xuất kịp thời. Điều đó đã giúp cho một bộ phận người cao tuổi, người khuyết tật, người nghèo, người chịu rủi ro bởi thiên tai, dịch bệnh... kịp thời khắc phục khó khăn, đảm bảo đời sống. Mặc dù đạt được với những kết quả như trên nhưng việc thực hiện mục tiêu phát triển hệ thống an sinh xã hội vẫn đang đứng trước những thách thức, kể cả về phạm vi bao phủ cũng như mức độ tác động.

- *Tỷ lệ phủ của an sinh xã hội trên thực tế còn thấp.* Cho đến nay, an sinh xã hội Việt Nam mới chỉ bao phủ được một bộ phận dân cư. Bảo hiểm xã hội mặc dù đã mở rộng đến mọi người lao động, theo 3 nhóm chính sách lớn là bảo hiểm xã hội bắt buộc, bảo hiểm xã hội tự nguyện và bảo hiểm thất nghiệp; tuy nhiên, tỷ lệ lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia bảo hiểm xã hội còn thấp, với 32% năm 2019. Đặc biệt, đối tượng lao động phi chính thức và nông dân tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện còn rất ít, cho đến năm 2020 mới thu hút được khoảng 750.000 người (Lê Tấn Dũng, 2021; Lê Minh, 2021). Đó là một tỷ lệ không đáng

kể so với lực lượng lao động thuộc đối tượng này. Tỷ lệ lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia bảo hiểm thất nghiệp đến năm 2019 cũng chỉ đạt tỷ lệ trên 27%. Với nhiều chính sách hỗ trợ, nhưng đến năm 2019, cả nước mới có khoảng 90% dân số tham gia bảo hiểm y tế (Lê Tấn Dũng, 2021).

Trợ cấp xã hội mới chỉ bao phủ được một bộ phận đối tượng cần hỗ trợ, hiện tại chủ yếu là nhóm đối tượng người nghèo, người khuyết tật, trẻ em mồ côi không nơi nương tựa, không có khả năng tự chăm sóc và người già trên 80 tuổi. Tính chung, đến năm 2017, khoảng 3% dân số được trợ giúp xã hội, trong khi nhu cầu trợ giúp xã hội chiếm 20% dân số (Đào Quang Vinh, 2017). Điều đó cho thấy vẫn còn một tỷ lệ rất lớn người có nguy cơ nghèo cao, người làm việc trong khu vực phi chính thức, nông dân, người có công việc không ổn định, thu nhập bấp bênh và người cao tuổi chưa được hưởng những thành quả an sinh xã hội.

- *Mức độ tác động của an sinh xã hội còn hạn chế.* Chất lượng khám chữa bệnh bằng thẻ bảo hiểm y tế còn thấp; mức trợ cấp cho các nhóm đối tượng được bảo trợ xã hội chưa đủ để đảm bảo cuộc sống cho người thụ hưởng. Hiện nay, mức chuẩn trợ cấp hàng tháng đối với đối tượng bảo trợ xã hội sống tại cộng đồng, dù đã nhiều lần được điều chỉnh, nhưng còn chậm và thấp trước sự biến động và tăng nhanh của giá cả thị trường. Thực tiễn cho thấy mức trợ cấp 270.000 đồng/tháng/người còn cách xa mức sống tối thiểu của dân cư.

2.2. Những thách thức trong việc đảm bảo các điều kiện phát triển hệ thống an sinh xã hội

2.2.1. Thách thức về thu nhập để người dân đảm bảo đời sống và có điều kiện tham gia và thụ hưởng chính sách an sinh xã hội

Để chủ động tham gia vào hệ thống bảo hiểm xã hội thì điều kiện tiên quyết là người lao động phải có thu nhập; vì thế, các chính sách giải quyết việc làm, giảm nghèo, cung ứng các dịch vụ xã hội cơ bản cho người dân là biện pháp quan trọng để tạo thu nhập, cơ hội vật chất cho người lao động tham gia bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp. Không những thế, biện pháp này cũng tăng khả năng của người dân trong việc khắc phục rủi ro, chia sẻ gánh nặng tài chính cho ngân sách nhà nước trong việc thực hiện các chính sách trợ giúp xã hội. Vì thế, để đảm bảo các điều kiện thực hiện các mục tiêu an sinh xã hội, Đảng và Nhà nước ta đã có nhiều chính sách giải quyết việc làm, giảm nghèo và cung ứng các dịch vụ xã hội cơ bản, nhất là các hộ nghèo nhằm tăng thu nhập cho người dân.

Các chính sách hỗ trợ, tạo việc làm thông qua Quỹ quốc gia giải quyết việc làm, Quỹ Vì người nghèo, các chính sách tín dụng ưu đãi, giáo dục nghề nghiệp, giới thiệu việc làm, đưa người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài... đã góp phần quan trọng bảo đảm trên 77% dân số từ 15 tuổi trở lên có việc làm. Trong 10 năm qua, nước ta luôn duy trì được tỷ lệ thất nghiệp ở mức thấp (từ 2% - 3%) và thuộc nhóm các quốc gia có tỷ lệ thất nghiệp thấp nhất trên thế giới. Với các biện pháp tích cực về giải quyết việc làm nên thu nhập bình quân của người lao động được cải thiện, tăng bình quân 8,7%/năm trong giai đoạn 2013-2018 (Lê Tấn Dũng, 2021).

Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là *tính bền vững về việc làm của người lao động Việt Nam là thấp*, xuất phát từ tính thiếu ổn định của việc làm, nhất là đối với khu vực lao động phi chính thức và chất lượng lao động thấp trong tất cả các khu vực kinh tế. Đặc biệt, trong bối cảnh cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đang diễn ra mạnh mẽ hiện nay, vấn đề chuyển đổi kỹ thuật sản xuất mới, công nghệ mới, hiện đại đang đòi hỏi chất lượng lao động tương ứng; trong khi đó, khả năng chuyển đổi kỹ thuật sản xuất của lao động Việt Nam đang diễn ra chậm, chưa kịp thời và chưa phù hợp. Điều này dẫn đến năng suất lao động, hiệu quả phát triển kinh tế thấp và ảnh hưởng đến sự bền vững của việc phát triển hệ thống an sinh xã hội bởi sự đe dọa của tình trạng thất nghiệp do chuyển đổi kỹ thuật sản xuất mang lại.

Những năm qua, Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững được thực hiện hiệu quả, chú trọng vào các huyện nghèo nhất và xã đặc biệt khó khăn. 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). Thành tựu trong giảm nghèo đã tạo cơ hội nhiều hơn cho sự phát triển hệ thống an sinh xã hội. Tuy vậy, tình trạng nghèo ở nước ta, nhất là các tỉnh miền núi, vùng sâu vùng xa, bãi ngang ven biển vẫn còn nan giải, kể cả nghèo về mức thu nhập cũng như những thiếu hụt các dịch vụ xã hội cơ bản. Thêm nữa, những năm gần đây tỷ lệ tái nghèo vẫn cao, bình quân ở mức 5,1%, tỷ lệ hộ nghèo phát sinh bằng 23% so với tổng số hộ thoát nghèo (Trần Văn Kiên, 2021).

Nhìn chung, các chương trình việc làm, giảm nghèo đã góp phần tích cực vào tăng thu nhập cho người dân, đưa Việt Nam trở thành nước đang phát triển có thu nhập trung bình, điều kiện quan trọng đối với phát

triển hệ thống an sinh xã hội những năm tới. Song, nếu hài lòng với mức thu nhập hiện tại, chúng ta phải đối mặt với “bẫy thu nhập trung bình”, mà với bẫy thu nhập này, khó có thể thực hiện được các mục tiêu phát triển hệ thống an sinh xã hội. Đây đang là một thách thức, đòi hỏi phải tập trung nguồn lực và có giải pháp đột phá để giải quyết việc làm và giảm nghèo hiệu quả hơn nhằm nâng cao thu nhập bình quân đầu người, đưa nước ta từng bước trở thành nước có thu nhập trung bình cao và cao, tạo tiền đề và điều kiện vật chất cơ bản để phát triển hệ thống an sinh xã hội.

2.2.2. Thách thức từ sự biến đổi quy mô, cơ cấu dân số, di chuyển lao động, tốc độ già hóa dân số tăng nhanh

Sự biến đổi về quy mô và cơ cấu dân số Việt Nam đang tạo ra nhiều cơ hội nhưng cũng không ít thách thức đối với sự phát triển kinh tế-xã hội và thực hiện các mục tiêu an sinh xã hội ở nước ta. Có thể nêu lên một loạt những thách thức từ biến đổi về quy mô và cơ cấu dân số đang đặt ra đối với việc thực hiện các mục tiêu của hệ thống an sinh xã hội như: Quy mô lao động tăng nhưng chất lượng lao động thấp; sự khác biệt mức sinh còn lớn giữa các vùng, miền, nhóm xã hội đặt ra thách thức đối với nguồn nhân lực trong tương lai; sự mất cân bằng tỷ số giới tính khi sinh đang phát sinh những hệ quả về mặt xã hội trong 10 năm tới, khi mà thế hệ sinh trong năm 2000-2010 đã bước vào độ tuổi thanh niên; những hạn chế trong sức khỏe sinh sản/tình dục còn tiềm ẩn nhiều nguy cơ trong bối cảnh xã hội biến đổi nhanh, mạnh và có “độ mở” lớn, tác động rất mạnh tới đời sống của thanh niên (Ngân Hà, 2019).

Xu hướng di cư trong nước và quốc tế cũng đang thách thức việc thực hiện các mục tiêu phát triển hệ thống an sinh xã hội. Tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hóa, đô thị hóa tiếp tục diễn ra mạnh mẽ trong 10 năm tới ngày càng thúc đẩy xu hướng di dân, nhất là di dân nông thôn-thành thị đối với lực lượng lao động, chủ yếu là thanh niên, đặt ra hàng loạt những áp lực như sự đáp ứng của cơ sở hạ tầng xã hội (nhà ở, trường học, cơ sở y tế,...), đói nghèo gia tăng ở khu vực đô thị, chất lượng cuộc sống của người di cư dẫn đến suy thoái môi trường tự nhiên (Ngân Hà, 2019). Đồng thời, di cư và dịch chuyển lao động quốc tế, đặc biệt lao động ở độ tuổi trẻ sẽ gia tăng trong bối cảnh Việt Nam hội nhập sâu rộng với quốc tế. Tham gia cộng đồng kinh tế ASEAN và các tổ chức kinh tế quốc tế sẽ tạo ra cơ hội lớn đối với sự phát triển của Việt Nam, nhưng việc di cư tự do khó kiểm soát tiếp tục gây nhiều hệ lụy. Mặt khác, nó cũng tạo ra áp lực cạnh tranh gay gắt về nguồn nhân lực, việc làm, thị trường lao động khu vực và thế giới (Nguyễn Hữu Dũng, 2020). Như vậy, quá trình di dân, di chuyển lao động và thể nhân theo xu hướng từ nông thôn ra thành thị và hướng ra thị trường quốc tế ngày càng diễn ra mạnh mẽ đặt ra nhiều thách thức đối với chính sách bảo đảm an sinh xã hội cho người dân.

Trước năm 2017, Việt Nam đang ở thời kỳ cơ cấu “dân số vàng”, là một lợi thế rất lớn để phát triển kinh tế-xã hội. Tuy nhiên, từ năm 2017, khi tỷ lệ người cao tuổi đã chiếm 10% dân số cả nước, thì Việt Nam trở thành một nước có dân số già. Ngân hàng Thế giới (WB) cho rằng Việt Nam đang bắt đầu trở thành một trong những quốc gia có tốc độ già hóa nhanh nhất thế giới. Nếu năm 2010, cứ 11 người Việt Nam mới có 1 người cao tuổi, thì dự báo đến năm 2030 cứ 6 người dân sẽ có 1 người cao tuổi (Minh Thư, 2020). Như vậy, chỉ sau khoảng 15 năm, dân số Việt Nam chuyển từ giai đoạn dân số trẻ sang giai đoạn dân số già, trong khi Việt Nam vẫn đang là một nước có mức thu nhập trung bình thấp. Điều này trái ngược với xu thế của nhiều nước phát triển, những nước mà khi bước vào thời kỳ già hóa dân số thì đã trở thành nước giàu. Tuổi thọ tăng, dân số già nhanh sẽ gây sức ép rất lớn đối với chính sách an sinh xã hội bởi số đối tượng cần được bảo đảm an sinh xã hội gia tăng. Đồng thời, điều này gây áp lực lên hệ thống an sinh xã hội nói chung, đặc biệt là bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế và trợ giúp xã hội; nhu cầu chăm sóc sức khỏe và học tập của người cao tuổi đang đặt ra những “áp lực” cho hệ thống y tế và hệ thống giáo dục của Việt Nam.

2.2.3. Thách thức từ những tác động thăng trầm của chu kỳ kinh tế, biến đổi khí hậu và dịch bệnh

Cho đến nay, các nhà nghiên cứu trong nước và trên thế giới đều thống nhất rằng trong điều kiện khủng hoảng, biến đổi khí hậu và dịch bệnh, hệ thống an sinh xã hội đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện mục tiêu đảm bảo an sinh xã hội cho người lao động và người dân gặp rủi ro, để ổn định kinh tế-xã hội. Song cũng chính vì thế, khủng hoảng kinh tế, biến đổi khí hậu và dịch bệnh cũng là thách thức đối với sự phát triển hệ thống an sinh xã hội, bởi lẽ nó làm cho người lao động mất việc làm, không có thu nhập, sản xuất đình trệ, ngân sách nhà nước không những thất thu mà còn phải hỗ trợ người lao động, người dân và doanh nghiệp trước rủi ro để đảm bảo đời sống và sản xuất.

Biến đổi khí hậu, nhất là xu hướng ấm lên của khí hậu toàn cầu sẽ dẫn đến gia tăng tần suất và mức độ cực đoan của các hiện tượng thiên nhiên, như nước biển dâng, hiệu ứng nhà kính, hạn hán, lũ lụt, sạt lở, bão tố, sóng thần,... kéo theo nó là các thảm họa đối với hoạt động sản xuất và đời sống con người. Hiện nay, Việt Nam là một trong 5 nước bị ảnh hưởng nặng nề nhất của biến đổi khí hậu. Theo tính toán của các nhà khoa học, khi nước biển dâng lên 1m sẽ ảnh hưởng tới 12% diện tích, 10,5% dân số Việt Nam, có thể làm ngập mặn 7% diện tích đất nông nghiệp, trong đó 60%-70% diện tích thuộc Đồng bằng sông Cửu Long (Trần Văn Kiên, 2021), kéo theo đó là những hậu quả nghiêm trọng về kinh tế - xã hội đối với nông nghiệp, nông dân, nông thôn của vùng, cũng như cả nước. Vì thế, đối phó với biến đổi khí hậu là một thách thức lớn, thường trực đối với Việt Nam trong phát triển kinh tế-xã hội cũng như điều kiện thực hiện các mục tiêu phát triển hệ thống an sinh xã hội.

Bệnh dịch không những là vấn đề thời sự hiện nay, mà chắc chắn còn là vấn đề lâu dài, gắn liền với sự tồn tại của con người, trở thành thách thức thường xuyên đối với phát triển hệ thống an sinh xã hội trên phạm vi toàn cầu, mà Việt Nam cũng không phải là ngoại lệ. Đại dịch Covid-19 là một ví dụ hiện hữu. Trong điều kiện đại dịch, các chính sách bảo hiểm xã hội, bảo hiểm tự nguyện, bảo hiểm y tế đã góp phần quan trọng để hỗ trợ gánh nặng với Chính phủ nhằm khắc phục rủi ro. Chẳng hạn, năm 2020 cả nước có khoảng 1,06 triệu người đã được hưởng trợ cấp thất nghiệp, với tổng số tiền trợ cấp là 18.200 tỷ đồng đã giúp hơn 1 triệu người lao động bị mất việc làm do đại dịch Covid-19 (Lê Minh, 2021). Năm 2021, Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động bị ảnh hưởng bởi đại dịch Covid-19 khoảng 39.000 tỷ đồng (Chính phủ, 2021).

Cần nói rằng trong điều kiện khủng hoảng kinh tế, biến đổi khí hậu và dịch bệnh, chính sách trợ giúp xã hội đột xuất có ý nghĩa cực kỳ quan trọng đối với việc đảm bảo an sinh xã hội cho người dân gặp rủi ro. Thực tiễn cho thấy trước hậu quả của khủng hoảng kinh tế năm 2008-2009, lụt bão và dịch bệnh năm 2020, 2021, công cụ trợ giúp xã hội đột xuất từ mọi nguồn lực, nhà nước, doanh nghiệp, cộng đồng và cá nhân đã đóng góp tích cực cho việc khắc phục rủi ro cho sản xuất và đời sống. Chỉ riêng từ giữa năm 2020 tới nay, trợ giúp xã hội đột xuất bằng tiền của ngân sách nhà nước được thực hiện qua các gói hỗ trợ an sinh trị giá 62.000 tỷ đồng (tháng 4 năm 2020), gói trị giá 26.000 tỷ đồng (tháng 7 năm 2021) (Phan Phương, 2021) đã góp phần tích cực vào việc trợ giúp cho các doanh nghiệp và người lao động mất việc làm, đặc biệt với lao động tự do và các nhóm đối tượng bị tổn thương khi áp dụng giãn cách xã hội do hậu quả của đại dịch Covid-19.

Như vậy, khủng hoảng kinh tế, biến đổi khí hậu và dịch bệnh là vấn đề có tính khách quan và tồn tại thường trực trong quá trình phát triển, mang tính toàn cầu, đang là thách thức đối với việc thực hiện các mục tiêu an sinh xã hội toàn diện, tiến tới bao phủ toàn dân đối với nước ta hiện nay. Thách thức ở đây thể hiện trên hai phương diện lớn là quy mô gói hỗ trợ, tổ chức huy động nguồn và triển khai hỗ trợ như thế nào vừa đảm bảo kịp thời và minh bạch.

Quy mô hỗ trợ phụ thuộc vào mức độ, phạm vi tác động của khủng hoảng, biến đổi khí hậu và dịch bệnh. Mức độ tác động càng cao và phức tạp, phạm vi càng rộng, thì quy mô các gói hỗ trợ càng lớn, điều này ảnh hưởng lớn tới việc cân đối các khoản chi tiêu của ngân sách nhà nước. Chẳng hạn, theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, nếu tính cả các khoản hỗ trợ qua các kênh Quỹ bảo hiểm thất nghiệp, các khoản miễn, giảm cước viễn thông, điện, nước, học phí..., quy mô các gói hỗ trợ để khắc phục hậu quả của đại dịch Covid-19 năm 2021 của nước ta là khoảng 10,45 tỉ USD, tương đương 2,84% GDP của Việt Nam (B.Ngọc, 2021).

Về tổ chức quản lý huy động nguồn và triển khai hỗ trợ, thực tiễn những năm qua cho thấy mô hình tổ chức triển khai nhằm huy động và thực hiện có hiệu quả các nguồn trợ giúp xã hội đột xuất trong điều kiện này vẫn đang còn nhiều bất cập. Chưa nói tới những vấn đề về nhà ở và điều kiện sinh hoạt đối với lao động di cư làm việc trong khu vực phi chính thức tại các thành phố và các khu công nghiệp ngày càng tăng như hiện nay, thì một loạt thách thức đặt ra về huy động nguồn lực trợ giúp có sự tham gia của nhà nước, doanh nghiệp, tổ chức xã hội, cộng đồng và cá nhân; việc giải ngân và tiếp cận trợ giúp kịp thời của doanh nghiệp và người gặp rủi ro; tổ chức trợ giúp đúng địa chỉ, đúng đối tượng, đảm bảo tính minh bạch,... đang đòi hỏi phải có sự tổng kết, đưa ra được mô hình tổ chức quản lý rủi ro để hệ thống an sinh xã hội có thể giúp cho mọi người dân, người lao động và doanh nghiệp chống chọi được với những rủi ro xảy ra một cách có hiệu quả cao hơn.

2.2.4. Thách thức từ sự chưa thích ứng của tổ chức bộ máy quản lý với các đối tượng tham gia hệ thống

Mô hình an sinh xã hội ở nước ta là mô hình an sinh xã hội nhà nước, do nhà nước thành lập và quản lý. Mô hình này cho phép chính sách an sinh xã hội ở nước ta được thực hiện thống nhất, ngày càng góp phần thực hiện các mục tiêu đảm bảo công bằng, gắn kết và hòa nhập xã hội của cộng đồng dân cư, thực hiện mục tiêu định hướng xã hội chủ nghĩa.

Tuy nhiên, tổ chức hoạt động của mô hình này đang đứng trước những thách thức, thể hiện ở sự thiếu linh hoạt, chưa phù hợp trong việc thu hút người lao động khu vực phi chính thức và nông dân tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện. Sau hơn 12 năm, từ 2008 đến 2019, chính sách bảo hiểm xã hội tự nguyện mới thu hút được khoảng 750 ngàn người tham gia, cho thấy sự bất cập của việc tổ chức thực thi chính sách này. Bên cạnh tình trạng thu nhập thấp nên người lao động khu vực phi chính thức và nông dân gặp khó khăn khi tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện theo quy định đóng góp của Luật bảo hiểm xã hội, thì vấn đề tổ chức và quản lý bảo hiểm xã hội tự nguyện cũng đang đòi hỏi phải có sự đổi mới, hoàn thiện sao cho chính sách này được triển khai tới tận từng người lao động khu vực phi chính thức và nông dân. Điều này dường như đang quá sức đối với bộ máy của cơ quan bảo hiểm xã hội Việt Nam (Mai Ngọc Cường, 2013). Vấn đề này đòi hỏi không những phải có chính sách nâng cao thu nhập, những quy định đóng - hưởng phù hợp đối với người lao động, mà còn đòi hỏi phải có mô hình tổ chức bộ máy linh hoạt và phù hợp hơn, chẳng hạn mô hình nhà nước phi tập trung, để thu hút người lao động khu vực phi chính thức và nông dân tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện.

2.2.5. Thách thức về nguồn tài chính đảm bảo an sinh xã hội từ ngân sách nhà nước

Những năm qua, tài chính cho an sinh xã hội đã từng bước đa dạng hóa, từ nguồn Nhà nước và ngoài nhà nước. Tuy nhiên, nguồn tài chính từ ngân sách nhà nước vẫn là nguồn quan trọng nhất để đảm bảo thực hiện mục tiêu phát triển hệ thống an sinh xã hội, thông qua một loạt chính sách giải quyết việc làm, giảm nghèo, cung ứng các dịch vụ xã hội cơ bản, hỗ trợ cho người dân tham gia bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế cũng như thụ hưởng trợ giúp xã hội thường xuyên và đột xuất. Có thể nêu khái quát quy mô chi ngân sách nhà nước cho các lĩnh vực an sinh xã hội như sau:

Trong hoạt động giảm nghèo, những năm 2011-2015, nguồn tài chính từ ngân sách nhà nước đầu tư cho mục tiêu giảm nghèo bền vững, việc làm và dạy nghề khoảng 9.055,8 tỷ đồng/năm. Giai đoạn 2016-2018, tài chính giành cho mục tiêu này có thấp hơn chút ít, nhưng vẫn là con số khá lớn mỗi năm khoảng trên 7 ngàn tỷ đồng (Bùi Sỹ Lợi, 2020).

Trong lĩnh vực bảo hiểm xã hội, những năm gần đây nguồn tài chính từ ngân sách nhà nước chi cho bảo hiểm xã hội so với tổng số chi của bảo hiểm xã hội Việt Nam có xu hướng giảm xuống, chiếm tỷ lệ 27,27% năm 2016, 25,13% năm 2017 và 22,70% năm 2018 (Bùi Sỹ Lợi, 2020). Song đây cũng là những khoản chi khá lớn, tính ra số tuyệt đối, con số này là 44.037 tỷ năm 2016, là 44.687 tỷ năm 2017 và là 45.800 tỷ năm 2018 (Tổng cục Thống kê, 2021).

Để khuyến khích người dân tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện, ngân sách nhà nước cũng đã chi hỗ trợ các hộ nghèo, hộ cận nghèo và các đối tượng tham gia khác với các mức hỗ trợ từ 15.400đồng/tháng đến 46.200 đồng/tháng trong ba năm 2018-2020 tùy theo đối tượng. Đây cũng là số chi rất lớn và có xu hướng ngày càng tăng theo đà mở rộng phạm vi bao phủ bảo hiểm xã hội tự nguyện. Cụ thể số tiền hỗ trợ năm 2018 là gần 25,5 tỷ đồng, năm 2019 gần 90,47 tỷ đồng và dự kiến năm 2020 là 170 tỷ đồng (Nguyễn Khang, 2020). Với 170 tỷ đồng hỗ trợ, số người tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện là 151 ngàn người, như vậy mỗi năm để thu hút được 1 người tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện, Nhà nước sẽ hỗ trợ bình quân khoảng 151 ngàn đồng. Một mặt, số người tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện sẽ có xu hướng tăng, mặt khác, thời gian đóng bảo hiểm xã hội để được hưởng lương hưu còn dài, nên đây cũng là sự thách thức lớn đối với nguồn tài chính từ ngân sách nhà nước trợ giúp người lao động tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện.

Đối với bảo hiểm y tế, nhằm mở rộng phạm vi bao phủ của bảo hiểm y tế, tăng tỷ lệ dân số tham gia, tăng phạm vi dịch vụ y tế được thụ hưởng và giảm tỷ lệ chi trả từ tiền túi của người sử dụng dịch vụ y tế; tiến tới bảo hiểm y tế toàn dân, góp phần tạo nguồn tài chính ổn định cho công tác chăm sóc sức khỏe nhân dân theo hướng công bằng, hiệu quả, chất lượng và phát triển bền vững, năm 2013, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt đề án thực hiện lộ trình tiến tới bảo hiểm y tế toàn dân giai đoạn 2012-2015 và 2020. Theo đó, từ 2012-2015, dự kiến tỷ lệ % ngân sách nhà nước hỗ trợ đóng bảo hiểm y tế so với tổng thu quỹ bảo hiểm y

tế khoảng từ 40,6-45,5%. Dự toán ngân sách nhà nước tăng thêm theo các năm là năm 2013, khoảng 4.817 tỷ đồng; năm 2014, khoảng 6.448 tỷ đồng và năm 2015, khoảng 8.034 tỷ đồng để hỗ trợ đóng bảo hiểm y tế trong điều kiện mức đóng bảo hiểm y tế không thay đổi. Từ 2016-2020, ngân sách nhà nước hỗ trợ đóng bảo hiểm y tế thực hiện theo quy định mới của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều Luật bảo hiểm y tế (Thủ tướng Chính phủ, 2013). Như vậy, độ bao phủ bảo hiểm y tế ngày càng mở rộng, chất lượng khám chữa bệnh bằng thẻ bảo hiểm y tế ngày càng tăng, đòi hỏi sự hỗ trợ từ ngân sách nhà nước ngày càng nhiều hơn.

Trong lĩnh vực trợ giúp xã hội, ngân sách nhà nước chi cho trợ giúp xã hội thường xuyên 10 năm qua luôn tăng lên. Giai đoạn 2013-2015 ngân sách nhà nước bố trí chi trợ giúp xã hội thường xuyên, bình quân 1 năm gần 11.280 tỷ đồng; con số này là 15.293 tỷ đồng năm 2016, là 15.752 tỷ đồng năm 2017, là 16.223 tỷ đồng năm 2018 (Bùi Sỹ Lợi, 2020).

Đối với trợ giúp xã hội đột xuất, những năm 2011-2015, ngân sách nhà nước chi cho trợ giúp xã hội đột xuất tính ra tiền, bình quân 1 năm là gần 538 tỷ. Năm 2016 con số này tăng lên là 730 tỷ đồng, năm 2017 là 3.210 tỷ đồng và 2018 là 1.380 tỷ đồng (Bùi Sỹ Lợi, 2020). Năm 2020 và 2021 trước tình hình bão lụt và nhất là đại dịch Covid 19 số tiền trợ cấp đột xuất từ ngân sách nhà nước là khá lớn. Chỉ tính riêng năm 2021, số tiền hỗ trợ, như đã nói, là khoảng 10,45 tỉ USD, tương đương 2,84% GDP.

Những số liệu trên cho thấy, số tiền từ ngân sách nhà nước cho an sinh xã hội là rất lớn và có xu hướng ngày càng tăng. Tuy nhiên, nhưng theo đánh giá của các nhà khoa học, chi cho an sinh xã hội từ ngân sách Trung ương chiếm tỷ trọng nhỏ trong tổng sản phẩm trong nước (GDP) và trong tổng chi ngân sách nhà nước. Giai đoạn 2012-2018, tỷ lệ chi cho an sinh xã hội chiếm 2,44% GDP và 8,66% tổng chi ngân sách nhà nước (Bùi Văn Huyền & Nguyễn Ngọc Toàn, 2021).

Rõ ràng, để mở rộng phạm vi bao phủ và nâng cao mức độ tác động thực hiện mục tiêu phát triển hệ thống an sinh xã hội toàn diện, tiến tới bao phủ toàn dân, quy mô nguồn lực tài chính từ ngân sách nhà nước sẽ phải tiếp tục gia tăng. Các chuyên gia của WB cũng cho rằng dần dần Việt Nam sẽ phải chi ngân sách nhiều hơn cho hệ thống an sinh xã hội, bao gồm cả mạng lưới cơ sở trợ giúp xã hội, cho bảo hiểm xã hội khi dân số già đi và tỷ lệ bao phủ mở rộng cho các chương trình lao động tích cực. Việt Nam sẽ cần phải phát triển cách thức tài trợ cho hệ thống an sinh xã hội, nếu Chính phủ dự định đưa khu vực phi chính thức tham gia nhiều hơn vào các chương trình phòng ngừa (Hồng Kiều, 2021). Thách thức này luôn là không nhỏ, đòi hỏi phải có sự tính toán cân đối lại tỷ lệ chi ngân sách nhà nước cho an sinh xã hội, cho đầu tư phát triển và cho các khoản chi khác.

3. Kết luận

Phát triển hệ thống an sinh xã hội toàn diện, tiến tới bao phủ toàn dân đóng vai trò quan trọng để xây dựng nước ta thành một xã hội dân giàu, nước mạnh, công bằng, dân chủ và văn minh. Do đó, cần xác định rõ hơn nữa vị trí, vai trò của an sinh xã hội trong các chiến lược phát triển kinh tế-xã hội của đất nước.

Thực tế cho thấy phát triển hệ thống an sinh xã hội toàn diện, tiến tới bao phủ toàn dân thực chất là một chiến lược phát triển bền vững nguồn lực con người thuộc mọi thế hệ của đất nước, nên nó không chỉ là một chính sách xã hội, mà ngày càng trở thành bộ phận cốt lõi của chính sách kinh tế của nước ta, như nhận định của các chuyên gia WB (Hồng Kiều, 2021). Vì thế, nó cần được đầu tư phát triển hơn nữa.

Những năm qua, mặc dù đã được Đảng và Nhà nước ta ngày càng quan tâm nhưng việc phát triển hệ thống an sinh xã hội đang đứng trước những thách thức không hề đơn giản cả về phần đầu đạt được các mục tiêu cũng như tạo lập các điều kiện thực hiện. Việc mở rộng phạm vi bao phủ và nâng cao mức độ tác động của hệ thống an sinh xã hội toàn diện, tiến tới bao phủ toàn dân chỉ có thể thực hiện được nếu các mục tiêu và điều kiện phát triển được tính toán một cách khoa học, được đảm bảo một cách đầy đủ, được tổ chức, quản lý và triển khai một cách đồng bộ. Ở đây, vượt qua những khó khăn, thách thức để xây dựng một hệ thống khuyến khích tài chính quốc gia hỗ trợ tăng trưởng bao trùm, thúc đẩy thị trường lao động hiệu quả, ứng phó với dân số già, quản lý tốt hơn rủi ro trước tình trạng khủng hoảng kinh tế, biến đổi khí hậu và dịch bệnh trên phạm vi cả nước cũng như các hộ gia đình, tổ chức quản lý một cách thích ứng với sự tham gia của khu vực phi chính thức là những vấn đề cực kỳ quan trọng.

Tài liệu tham khảo

- B.Ngọc (2021), *Quy mô các gói hỗ trợ COVID-19 khoảng 10,45 tỉ USD*, truy cập lần cuối ngày 18 tháng 10 năm 2021, từ <<https://tuoitre.vn/quy-mo-cac-goi-ho-tro-covid-19-khoang-10-45-ti-usd-2021100111073907.htm>>.
- 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.
- Bùi Văn Huyền & Nguyễn Ngọc Toàn (2021), *Lưới an sinh xã hội hướng tới nền kinh tế vì con người ở Việt Nam*, truy cập lần cuối ngày 21 tháng 08 năm 2021, từ <https://tapchiconsan.org.vn/web/guest/van_hoa_xa_hoi-/2018/823409/luoi-an-sinh-xa-hoi-huong-toi-nen-kinh-te-vi-con-nguoi-o-viet-nam.aspx>.
- Chính phủ (2021), *Nghị quyết số 116/NQ-CP về chính sách hỗ trợ người lao động và người sử dụng lao động bị ảnh hưởng bởi đại dịch Covid-19 từ Quỹ Bảo hiểm thất nghiệp*, ban hành ngày 24 tháng 9 năm 2021
- Đào Quang Vinh (2017), *An sinh xã hội ở Việt Nam: Những thành tựu, thách thức và định hướng phát triển*, truy cập lần cuối ngày 12 tháng 07 năm 2021, từ <<http://ilssa.org.vn/vi/news/an-sinh-xa-hoi-o-viet-nam-nhung-thanh-tuu-thach-thuc-va-dinh-huong-phat-trien-208>>.
- Hồng Kiều (2021), *Hệ thống an sinh xã hội: Công cụ bình ổn kinh tế-xã hội trong năm 2021*, truy cập lần cuối ngày 18 tháng 06 năm 2021, từ <<https://www.vietnamplus.vn/he-thong-an-sinh-xa-hoi-cong-cu-binh-on-kinh-texa-hoi-trong-nam-2021/694215.vnp>>.
- Lê Minh (2021), *Hệ thống an sinh xã hội đóng vai trò quan trọng trong ổn định kinh tế-xã hội*, truy cập lần cuối ngày 04 tháng 06 năm 2021, từ <<http://laodongxahoi.net/he-thong-an-sinh-xa-hoi-dong-vai-tro-quan-trong-trong-on-dinh-kinh-te-xa-hoi-1319088.html>>.
- 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/-/asset_publisher/V8hnp4dK31Gf/content/viet-nam-huong-den-xay-dung-mot-he-thong-an-sinh-xa-hoi-ben-vung>.
- Mai Ngọc Cường (2013), *Về an sinh xã hội ở Việt Nam giai đoạn 2012-2020*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- Minh Thư (2020), *Bảo đảm an sinh xã hội: Những vấn đề đặt ra trong phát triển bền vững*, truy cập lần cuối ngày 09 tháng 06 năm 2021, từ <<http://consosukien.vn/bao-dam-an-sinh-xa-hoi-nhung-van-de-dat-ra-tong-phat-trien-ben-vung.htm>>.
- Ngân Hà (2019), *Những vấn đề về an sinh xã hội trước áp lực dân số*, truy cập lần cuối ngày 06 tháng 01 năm 2021, từ <<https://baodantoc.vn/nhung-van-de-ve-an-sinh-xa-hoi-truoc-ap-luc-dan-so-43338.htmPV>>.
- Nguyễn Hữu Dũng (2020), *Định hướng Chiến lược an sinh xã hội giai đoạn 2021-2030*, truy cập lần cuối ngày 06 tháng 01 năm 2021, từ <<https://soldtbxh.hungyen.gov.vn/portal/Pages/2020-5-4/Dinh-huong-Chien-luoc-an-sinh-xa-hoi-giai-doan-2021-2030.aspx>>.
- Nguyễn Khang (2020), *Tăng mức hỗ trợ thúc đẩy người dân tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện*, truy cập lần cuối ngày 24 tháng 06 năm 2021, từ <<https://nhandan.vn/bhxh-va-cuoc-song/tang-muc-ho-tro-thuc-day-nguoi-dan-tham-gia-bhxh-tu-nguyen-614042Thứ Hai>>.
- Nguyễn Ngọc Hương & Nguyễn Văn Sơn (2021), *An sinh xã hội - mục tiêu, động lực để phát triển nhanh và bền vững*, truy cập lần cuối ngày 12 tháng 07 năm 2021, từ <<https://tuyengiao.vn/dua-nghi-quyet-cua-dang-vaoc-cuoc-song/an-sinh-xa-hoi-muc-tieu-dong-luc-de-phat-trien-nhanh-va-ben-vung-134348>>.
- Nguyễn Thị Lan Hương & Mai Ngọc Cường (2018), 'Phát triển bảo hiểm xã hội đa tầng để thực hiện an sinh xã hội toàn dân: kinh nghiệm một số nước và khuyến nghị đối với Việt Nam', *Tạp chí Kinh tế và Phát triển*, 251, 2-9.
- Phan Phương (2021), *Quyết liệt thực hiện các gói hỗ trợ người dân, doanh nghiệp gặp khó khăn bởi COVID-19*, truy cập lần cuối ngày 27 tháng 09 năm 2021, từ <<https://baotintuc.vn/thoi-su/quiet-liet-thuc-hien-cac-goi-ho-tro-nguoi-dan-doanh-nghiep-gap-kho-khan-boi-covid19-20210927122525283.htm>>.
- Thủ tướng Chính phủ (2013), *Quyết định số 538-QĐ/TTg của Thủ tướng Chính phủ về Phê duyệt Đề án thực hiện lộ trình tiến tới bảo hiểm y tế toàn dân giai đoạn 2012-2015 và 2020*, ban hành ngày 29 tháng 3 năm 2013.
- Tổng cục Thống kê (2021), *Động thái và thực trạng Kinh tế-Xã hội Việt Nam năm năm 2016-2020*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.
- Trần Văn Kiên (2021), *Kinh nghiệm quốc tế về xây dựng hệ thống an sinh xã hội và bài học cho Việt Nam*, truy cập lần cuối ngày 07 tháng 07 năm 2021, từ <<https://quochoi.vn/tintuc/Pages/danh-sach-tin-tuc.aspx?ItemId=56600&CategoryId=0>>.