

An sinh xã hội và Việt Nam



ĐẶNG Đình Cung JJR 64

Kỹ sư tư vấn

Thời phong kiến các vua chúa nước ta đã thực thi trách nhiệm an sinh xã hội với những nghĩa thương, bình chuẩn thương, chứa một phần lúa thuế hoặc lúa do tư nhân tự nguyện bỏ vào để đến thời cơ cận thì đem ra giúp dân nghèo, những dưỡng tế sở chăm sóc và phát thuốc cho những người cùng khổ tật nguyên, giúp tiền chôn cất những gia đình nghèo có người chết,...

An sinh xã hội là một nhân quyền theo điều 22, Tuyên ngôn Quốc tế Nhân quyền, của Liên hiệp quốc¹ : *"Mọi người, với tư cách thành viên của xã hội, có quyền hưởng thụ an sinh xã hội ; quyền này dựa trên việc thực thi các quyền lợi kinh tế, xã hội và văn hóa cốt yếu về nhân phẩm và phát triển tự do của mỗi cá nhân, thông qua nỗ lực quốc gia và hợp tác quốc tế, tùy theo tổ chức và nguồn lực của mỗi nước"*. Ở nước ta, Hiến pháp năm 2013 quy định ở điều 34, *"Công dân có quyền được bảo đảm an sinh xã hội"* và ở khoản 1, điều 38, *"Mọi người có quyền được bảo vệ, chăm sóc sức khỏe, bình đẳng trong việc sử dụng các dịch vụ y tế và có nghĩa vụ thực hiện các quy định về phòng bệnh, khám bệnh, chữa bệnh"*. Chế độ và chính sách an sinh xã hội được quy định trong Luật Bảo hiểm Xã hội và Luật Bảo hiểm Y tế². Nhưng nước ta chưa phê chuẩn Công ước về An sinh Xã hội – Tiêu chuẩn Tối thiểu (Social Security – Minimum Standards – Convention)³ của Tổ chức Lao động Quốc tế (International Labor Organisation, ILO) mà chúng ta là thành viên.

Người ta phân biệt hai chế độ an sinh xã hội : chế độ kiểu Bismarck và chế độ kiểu Beveridge.

Để hạn chế ảnh hưởng trong giới công nhân của các chiến sĩ cách mạng vô sản thời đầu Cách mạng Công nghiệp thủ tướng Đức, Otto Bismarck, thành lập một chế độ *"an sinh xã hội"* (social security). Trước khổ đau của người dân trong Đế nhị Thế chiến, William Beveridge, một công chức thuộc trường phái kinh tế Keynes, đưa ra khái niệm *"Nhà Nước phúc lợi"* (welfare state)⁴. Hiệu ứng Keynes⁵ của chúng là một nhân tố của sự ổn định chính trị và xã hội như kinh nghiệm khủng hoảng tài chính 2008 gần đây ở các nước có chế độ an sinh tốt cho thấy.

Chế độ kiểu Bismarck dành cho người lao động và thân nhân của họ. Theo chế độ này thì nghĩa vụ đóng góp và quyền hưởng thụ dựa trên thu nhập từ lao động. Nó có tính cách bắt buộc. Giai cấp tư bản hay địa chủ không tham gia chế độ nhưng cũng phải đóng góp và cũng được hưởng thụ nếu một phần thu nhập của họ có nguồn lao động⁶.

Nguyên tắc điều hành một quỹ an sinh kiểu Bismarck là bảo hiểm. Cụ thể là khi đang lao động thì trích một phần thu nhập để mức sống được bảo đảm cho trẻ em, con người lao động thành viên của quỹ an sinh, khi chúng chưa tới tuổi lao động, và cho mình khi tạm thời không thể lao động (bệnh hoạn, tai nạn, thai nghén, thất nghiệp, học tập bổ túc) và khi mất sức lao động (hưu trí). Nếu muốn mức an sinh nào thì chỉ cần (và phải) nhất trí trên phần thu nhập phải đóng góp cho thích ứng.

Theo chế độ kiểu Beveridge thì Nhà Nước quản lý chế độ, dùng một phần ngân sách để phân phát trợ cấp một cách đồng đều cho tất cả công dân. Nhiều người dành cụm từ *"Nhà Nước phúc lợi"* để chỉ chế độ an sinh kiểu này. Nó là hoạt động cứu tế của Nhà Nước tương tự như các hoạt động từ thiện của tư nhân hay của các hội cứu tế phi chính phủ. Tác động chính của nó là phân phát lại thu nhập cá nhân. Thuế thì Nhà Nước đánh theo giàu nghèo, nhà giàu đóng nhiều, nhà nghèo đóng ít. Nhưng mọi người, giàu hay nghèo, đều hưởng một lượng phúc lợi đồng đều như nhau.

Khi được thành lập ở bên Anh thì chế độ này được coi là hay nhất, bình đẳng nhất. Nhưng Nhà Nước không thể đánh thuế vô giới hạn nên mức phúc lợi mỗi người được hưởng tương đối thấp. Ngoài ra, người dân quên rằng mình đã phải tài trợ chế độ an sinh này qua thuế làm cho nhiều người tưởng rằng an sinh xã hội là của trời cho nên lãng phí phúc lợi của Nhà Nước và giảm hăng say lao động.

Khi mở rộng an sinh xã hội lên quy mô quốc gia thì các nước lúc đó có đa số nghị sĩ thân tả ở Quốc hội chọn chế độ kiểu Beveridge : Đan Mạch, Ái Nhĩ Lan, Thụy Điển, Anh,... Các nước đã có truyền thống an sinh phi chính phủ thì chọn chế độ kiểu Bismarck Tây Ban Nha, Pháp, Đức,...

Ngược với nhiều người tưởng, chế độ an sinh kiểu Bismarck thích hợp với một Nhà Nước xã hội chủ nghĩa hơn là chế độ kiểu Beveridge :

- (a) chế độ dành cho giai cấp lao động, do giai cấp lao động tổ chức và quản lý,
- (b) các giai cấp tư bản và địa chủ phải và có quyền thành lập chế độ tự nguyện riêng của họ,
- (c) việc người lao động tài trợ củng cố tinh thần tự lập, tự trọng và vinh quang của giai cấp.

Đó chỉ là những nhận xét chung. Ở Pháp và nhiều nước công nghiệp khác, người ta pha hai chế độ : kiểu Bismarck cho những người lao động hay nghỉ hưu sau khi đã lao động và kiểu Beveridge cho trẻ em chưa tới tuổi lao động và tất cả các công dân có thu nhập không đủ sống. Ngoài ra còn có chế độ bổ túc tự nguyện cho những người thấy chế độ do Nhà Nước thành lập chưa đủ bảo đảm cho họ và những người không được hay không muốn tham gia chế độ an sinh Nhà Nước.

Theo các văn bản pháp quy thì chế độ an sinh xã hội của nước ta theo kiểu Bismarck.

Luật Bảo hiểm Xã hội đề cập đến đầy đủ các thành phần của an sinh xã hội : ốm đau, thai sản, tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp hưu trí và tử tuất. Nhưng luật chưa đầy đủ vì nó không biểu hiện tất cả các ưu điểm của một chế độ an sinh kiểu Bismarck trong một quốc gia xã hội chủ nghĩa như nước ta. Do đó, chúng tôi xin nêu một số điểm mà chúng tôi xin Quốc hội quan tâm đến khi bàn về an sinh xã hội.

1. Các điều 8 đến 16 quy định trách nhiệm các cơ quan và tổ chức liên quan đến an sinh xã hội, việc quản lý và thanh tra quản lý quỹ an sinh xã hội. Nhưng chúng tôi không thấy có nghị định hướng dẫn áp dụng (rất có thể chúng tôi đã kiểm tra kỹ trên mạng Internet)⁷. Tỷ dụ điều 8 (*Cơ quan quản lý Nhà Nước về bảo hiểm xã hội*) không nêu rõ ai được chỉ định tham gia vào việc quản lý và kiểm tra quản lý quỹ an sinh, quyền hành và trách nhiệm của những người đó để tiền đóng góp và tiền hưởng thụ của những đối tượng tham gia chế độ an sinh được sử dụng đúng quy định⁸.

2. Là một trách nhiệm của Nhà Nước, an sinh xã hội phải có tính cách cưỡng bách và tất yếu :

- (a) đã có thu nhập từ lao động là phải đóng góp cho quỹ an sinh theo quy định,
- (b) đã thuộc thành viên của chế độ thì tất yếu được hưởng phúc lợi theo quy định.

3. Nguyên tắc của xã hội chủ nghĩa là quyền hành trong tay người lao động⁹. Là một chế độ của giai cấp lao động thì Nhà Nước chỉ quy định quy tắc tổ chức và điều hành quỹ an sinh (xem phụ lục danh sách những văn bản pháp quy chúng tôi xin đề nghị), kiểm tra các pháp quy đã được thực thi ra sao và xử lý theo kết quả kiểm tra. Nhưng Nhà Nước không can thiệp vào quản trị quỹ. Đó là việc của những đối tượng tham gia (stakeholder), nghĩa là người lao động và người thuê lao động nếu bên thuê lao động cũng tham gia đóng góp cho quỹ.

4. Nhà Nước XHCH Việt Nam cũng có nhiều chương trình trợ cấp những gia đình gặp khó khăn, những gia đình có trẻ em khuyết tật vì chất độc da cam, nhân dân những vùng xa và nghèo kém,... Nhưng chúng tôi không thấy có văn bản pháp quy nào quy định chế độ kiểu Beveridge này. Đặc biệt, để tránh lạm dụng thì phải có định nghĩa chặt chẽ đối tượng nào không có khả năng lao động phải đặt vào chế độ kiểu Beveridge, trong trường hợp nào thì một đối tượng được hưởng tạm thời hay cho tới mãi mãi mỗi phúc lợi của Nhà Nước.

Các tổ chức phi chính phủ (NGO, Non Government Organization) cũng có những hoạt động từ thiện. Quốc hội cần quy định quy chế và điều hành các tổ chức này¹⁰. Đặc biệt phải có quy định nghiêm cấm các tổ chức từ thiện đó phân biệt đối xử đối đãi các đối tượng hưởng lợi. Ngoài ra thì nên để cho họ tự do tham gia trút đỡ gánh nặng phúc lợi của Nhà Nước.

5. Dân tộc ta có truyền thống cha mẹ già thì có con cái nuôi. Nhưng truyền thống này đang mất dần đi. Nhiều cụ già bây giờ phải sống bơ vơ dựa vào lòng từ thiện của hàng xóm hay trợ cấp của Nhà Nước và các tổ chức từ thiện : cha mẹ liệt sĩ, con cái bất hiếu, con cái thu nhập không đủ để tự nuôi thân,... Những cảnh đau thương đó mỗi ngày mỗi nhiều vì kinh tế xã hội ở nước ta biến chuyển. Trả lương hưu tuần tự trong suốt thời gian còn sống là một chọn lựa đúng đắn để bảo đảm thu nhập cho người lao động nghỉ hưu. Nếu rút tiền hưu thì các cụ sẽ sống bằng gì sau khi tiêu hết tiền hưu lãnh được ?

Gần đây, một số công nhân đã đình công đòi được thanh toán tiền hưu ngay một lần. Tại sao họ lại đình công để chống một điều trên nguyên tắc hợp lý ? Dân trí không thấp đến nỗi người lao động không biết quyền lợi lâu dài của họ là ở đâu. Họ cũng không cần đến một thế lực thù nghịch nào kích thích để hành động. Họ đòi được trả tiền hưu một lần chỉ vì :

- (a) quy tắc và quy trình quản lý quỹ hưu không thông thoáng,
 - (b) họ không có quyền quyết định gì trong việc quản lý quỹ,
 - (c) những tai tiếng về tham nhũng, tiền trợ cấp bị quan chức biến thủ, xí nghiệp quốc doanh làm ăn lỗ lã,
- đã làm cho họ sợ quỹ hưu sẽ không có tiền trả lương cho họ khi họ mất hẳn sức lao động.

Một số nghị sĩ ở Quốc hội đề nghị sửa lại điều 60 để cho phép mọi người được lãnh tiền hưu một lần vì lý do phải nghe lời dân. Nếu đề nghị được thông qua thì số đối tượng Nhà Nước phải trợ cấp theo chế độ Beveridge sẽ gia tăng làm mất cân bằng chi thu của ngân sách. Ngoài ra, tiền hưu chưa thanh toán cho các thành viên có hai công dụng :

- (a) quỹ hưu dùng để đầu tư vào những công trình công ích tham gia vào công cuộc khuếch trương kinh tế quốc dân,
- (b) lãi của các công trình đó sau này sẽ dùng để trả lương hưu.

Đây là phương cách quản lý của hầu hết các quỹ an sinh trên thế giới.

Chúng tôi đề nghị Quốc hội giữ nguyên điều 60 của Luật Bảo hiểm Xã hội.

Để lấy lại lòng tin của người lao động, chúng tôi đề nghị Quốc hội sửa đổi để triển khai điều 8 (*Cơ quan quản lý nhà nước về bảo hiểm xã hội*) của Luật Bảo hiểm Xã hội với những quy định rõ ràng bảo đảm chất lượng quỹ an sinh như trình bày ở trên

Năm 2013, tổng sản lượng quốc nội của Pháp là 2.117 tỷ Euros¹¹, ngân sách Nhà Nước trung ương và địa phương là 390 tỷ Euros¹², các quỹ an sinh quyền được 457 tỷ và chi 470 tỷ¹³, nghĩa là khoảng 22 phần trăm tổng sản lượng quốc nội và nhiều hơn là ngân sách Nhà Nước. Những tỷ số này tương tự với các nước công nghiệp khác. Với tỷ trọng lớn như vậy, an sinh xã hội là một tham số quan trọng của chính sách kinh tế vĩ mô của một quốc gia.

Chế độ an sinh xã hội kiểu Bismarck có thể nói là biểu hiện của một chính quyền xã hội chủ nghĩa và quản lý an sinh là tham gia vào công cuộc xây dựng xã hội chủ nghĩa. Chúng ta không nên sai lầm làm khác với những nước đã lần mò tìm ra phương cách để cho chế độ an sinh của họ được hữu hiệu và tối ưu.

Đặng Đình Cung

Phụ lục

Danh sách gợi ý về bảo đảm chất lượng và một số văn bản pháp quy

Nguyên tắc viết một chỉ thị

Khi viết một chỉ thị thì phải trả lời bảy câu hỏi, sáu câu thông thường gọi là W5H và câu cuối cùng về kiểm tra thích nghi :

- (a) làm gì (what) ?
- (b) tại sao làm (why) ?
- (c) ai làm (who) ?
- (d) khi nào làm (when) ?
- (e) làm ở đâu (where) ?
- (f) làm thế nào (how) ?

(g) thể nào là thích nghi với đòi hỏi ?

Nguyên tắc quản lý bảo đảm chất lượng

Nguyên tắc bảo đảm chất lượng dựa trên vòng tròn PDCA của Deming :

- (a) thành lập tổ kiểm định chất lượng hoàn toàn độc lập,
- (b) kiểm định thi hành mỗi chi thị liên quan đến mỗi bộ phận của tổ chức,
- (c) đánh giá kết quả kiểm định để, nếu cần thì điều chỉnh, cải thiện và cải tiến chi thị đã được kiểm định.

Về điều hành quỹ an sinh

Chúng tôi xin gợi ý những văn bản pháp quy sau đây (danh sách không hạn chế) :

- (a) thành phần và hoạt động của ban quản trị quỹ an sinh,
- (b) tính cách người được phép tham gia và không được phép vào ban quản trị,
- (c) quy tắc và quy trình chỉ định những cá nhân được ứng cử và được bầu vào ban quản trị,
- (d) quy tắc và quy trình quyết định chọn lựa đầu tư sử dụng tài chính,
- (e) quy tắc và quy trình quyết định mức đóng góp và mức hưởng thụ của đối tượng tham gia quỹ.

Về thanh tra điều hành quỹ an sinh

Chúng tôi xin đề nghị những văn bản pháp quy sau đây (danh sách không hạn chế) :

- (a) thành phần và quyền hành của bộ phận thanh tra,
- (b) tính cách người được bổ và không được bổ vào bộ phận thanh tra,
- (c) quy tắc và quy trình chỉ định những cá nhân được ứng cử và được bổ vào ban bộ phận thanh tra,
- (d) quy tắc và quy trình lập kế hoạch thanh tra,
- (e) quy tắc và quy trình tiến hành một cuộc thanh tra,
- (f) nội dung báo cáo thanh tra,
- (g) quy tắc và quy trình phân tích và kết luận báo cáo thanh tra,

Chú thích:

1. The Universal Declaration of Human Rights
2. Luật Bảo hiểm Xã hội và Luật Bảo hiểm Y tế
3. Social Security (Minimum Standards) Convention Ratifications of C102 Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952
4. Beveridge Report, Social Insurance and Allied Services
5. Maria Cristina MARCUZZO : "*Keynes and the Welfare State*"

6. Giai cấp lao động theo nghĩa rộng là toàn dân trừ những người không có thu nhập từ lao động ở Việt Nam (tư sản, địa chủ và những người có tất cả thu nhập từ ngoại quốc). Một tư sản không có thu nhập nào từ lao động thì không coi là người lao động. Nhưng nếu có một chút thu nhập, dù là rất nhỏ, thì được coi là người lao động, phải đóng góp vào quỹ an sinh xã hội và được hưởng phúc lợi của quỹ tương xứng với đóng góp của người ấy.

7. Chúng tôi đã tham khảo các văn bản pháp quy của Nhà Nước CHXHCN Việt Nam trên trang của chính phủ ở địa chỉ <http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban>

8. Luật lệ Việt Nam thường thì rất đúng. Nhưng có cũng như không vì không đủ rõ ràng. Người thi hành tuân theo một cách tùy tiện. Chúng tôi xin nêu thí dụ điều 258 của Bộ Luật Hình sự (*Tội lợi dụng các quyền tự do dân chủ xâm phạm lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân*). Hiến Pháp bảo đảm công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do tín ngưỡng, tôn giáo, tự do hội họp, lập hội và các quyền tự do dân chủ khác. Trong một quốc gia văn minh nề nếp thì lợi dụng những quyền đó để xâm phạm lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân đúng là một tội. Nhưng không có văn bản pháp quy cho biết một công dân đang vi phạm tội danh đó. Kết quả là công an có thể tùy tiện bắt giam và truy tố bất cứ ai trên bất cứ cơ sở nào. Các điều 8 đến 16 của Luật Bảo hiểm xã hội thì cũng không đủ rõ như vậy. Tình trạng này có khả năng dẫn tới tham ô và quản lý bừa bãi làm cho các đối tác tham gia nghi ngờ quỹ an sinh không có chất lượng.

9. "*Quyền hành trong tay người lao động*" không phải là một ý đồ chính trị mà một điều kiện để kinh tế được hữu hiệu và tối ưu. Chỉ có người trong cuộc (involved people) mới biết họ cần gì và sản xuất thế nào một cách hữu hiệu và tối ưu. Những người khác chỉ có thể mang kiến thức khoa học – kỹ thuật để tư vấn thôi. Trước thời Đổi Mới, cán bộ do trung ương bổ nhiệm quản trị các hợp tác xã thay vì để cho xã viên quản trị. Sự vi phạm nguyên tắc "*quyền hành trong tay người lao động*" này đã làm cho kinh tế nước ta xa sút đến nạn thiếu ăn. Bạn đọc có thể tham khảo bài "*Hợp tác xã và Việt Nam*" của chúng tôi.

10. Hiện nay, bộ văn bản pháp quy của Nhà Nước CHXHCN Việt Nam thiếu trầm trọng một Luật Hiệp hội.

11. Le produit intérieur brut et ses composantes à prix courants

12. Comptes nationaux des administrations publiques

13. Les chiffres-clés de la Sécurité Sociale