

HỆ THỐNG AN SINH XÃ HỘI CHO NGƯỜI NÔNG DÂN VIỆT NAM¹

NGUYỄN DANH SƠN

An sinh xã hội thể hiện quyền cơ bản của con người, được hiểu 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 thu nhập do ốm đau, thai sản, thương tật do lao động, mất sức lao động hoặc tử vong. An sinh xã hội là một trong những vấn đề được Nhà nước Việt Nam rất coi trọng, nhất là trong những thời gian, thời kỳ mà nền kinh tế và xã hội của đất nước có những thay đổi (như chuyển đổi cơ chế, chính sách quản lý, lạm phát, suy thoái, ...) hoặc có những biến cố bất thường (như bão, lũ, hạn hán, mất mùa, ...). Gần đây nhất, khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu đã và đang tác động nhiều và mạnh tới không chỉ tới tiến trình phát triển nói chung của đất nước mà thậm chí tạo nên những khó khăn, những tổn thương về nhiều mặt đối với cuộc sống, sinh kế của người dân, đặc biệt là nhóm người vốn được coi là dễ bị tổn thương về mặt xã hội, như người nghèo, người ít/không có khả năng lao động, người già, người cô đơn không nơi nương tựa.

Việt Nam đang trong quá trình đổi mới và chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường và hội nhập ngày càng sâu rộng vào nền kinh tế thế giới, do vậy, sự phát triển kinh tế và xã hội cũng đang chịu tác động của khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu. Chính phủ Việt Nam đã có chương trình đối phó với các tác động này (Nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 24/2/2011), trong đó bảo đảm an sinh xã hội được coi là một trong 3 mục tiêu đồng thời cũng là trọng tâm của quản lý, điều hành của tất cả các cấp quản lý từ trung ương tới cơ sở (hai mục tiêu kia là kiểm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô).

Bài viết này đề cập tới hệ thống an sinh xã hội cho người nông dân ở Việt Nam dưới tác động của khủng hoảng tài chính, suy thoái kinh tế toàn cầu, biến đổi khí hậu, với kết cấu trình bày tập trung vào 2 vấn đề sau:

1. Nông dân Việt Nam trước những khó khăn, cú sốc về kinh tế và xã hội từ khủng hoảng tài chính, suy thoái kinh tế toàn cầu và biến đổi khí hậu; và
2. Hệ thống an sinh xã hội cho người nông dân ở Việt Nam.

¹ Bài viết được chỉnh sửa lại từ Báo cáo tham luận đã trình bày tại Hội thảo quốc tế “Nền kinh tế thị trường và vai trò của nhà nước sau khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu – những vấn đề của Cộng hòa Liên bang Đức và Việt Nam” do Viện Khoa học xã hội Việt Nam phối hợp với Viện KAS (CHLB Đức) tổ chức ngày 14 – 15/7/2011, tại Hà Nội.

1. Nông dân Việt Nam trước những khó khăn, cú sốc về kinh tế và xã hội từ khủng hoảng tài chính, suy thoái kinh tế toàn cầu và biến đổi khí hậu

Cư dân nông thôn hiện chiếm khoảng gần 2/3 dân số ở Việt Nam với mức thu nhập bình quân tính theo hộ hay theo lao động đều thấp hơn nhiều (chưa tới 50%) so với cư dân thành thị (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, 2009). Khả năng tích lũy lại càng thấp hơn, thậm chí nhiều gia đình còn không có tích lũy. Hơn 90% số hộ nghèo tập trung ở khu vực nông thôn. Sinh kế của nông dân và gia đình của họ chủ yếu dựa vào nghề nông và phụ thuộc vào điều kiện tự nhiên. Khoảng 3/4 (75%) lực lượng lao động tập trung ở khu vực nông thôn với trình độ học vấn và đào tạo còn rất thấp (46% lực lượng lao động nông thôn có trình độ học vấn dưới trung học cơ sở, gần 90% lực lượng lao động nông thôn chưa qua đào tạo). Phác họa sơ bộ này cho thấy nông dân và gia đình họ ngay trong điều kiện bình thường đã có nhiều khó khăn, chật vật, dễ bị tổn thương trong cuộc sống, còn một khi có những tác động bất thường, mạnh và kéo dài như cuộc khủng hoảng tài chính, suy thoái kinh tế toàn cầu và biến đổi khí hậu như hiện nay thì nông dân Việt Nam lại càng khó khăn và càng dễ bị tổn thương về kinh tế - xã hội.

Đầu năm 2011, Chính phủ đã có nhận định:

Tình hình kinh tế thế giới hiện đang diễn biến phức tạp, lạm phát tăng, giá dầu thô, giá nguyên vật liệu cơ bản đầu vào của sản xuất, giá lương thực, thực phẩm trên thị trường thế giới tiếp tục xu hướng tăng cao. Trong nước, thiên tai, thời tiết tác động bất lợi đến sản xuất và đời sống; một số mặt hàng là đầu vào quan trọng của sản xuất như điện, xăng dầu vẫn chưa thực hiện đầy đủ theo cơ chế giá thị trường buộc phải điều chỉnh tăng; mặt khác, chúng ta phải nới lỏng chính sách tiền tệ, tài khóa để ngăn chặn suy giảm, duy trì tăng trưởng kinh tế trong thời gian qua. Tình hình trên đây đã làm giá cả tăng cao, tăng nguy cơ mất ổn định kinh tế vĩ mô của nước ta.

(Nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 24/2/2011).

Tình hình này đã không chỉ làm tăng mức độ khó khăn vốn có của nông dân và gia đình mà còn tạo ra cú sốc đối với cuộc sống của họ. Có thể khái quát (tuy chưa thật đầy đủ) những khó khăn đối với nông dân Việt Nam trong bối cảnh kinh tế - xã hội hiện nay nhìn dưới góc độ an sinh xã hội là như sau:

a. Về kinh tế

- Suy giảm đáng kể thu nhập do giá cả đầu vào cho sản xuất và cuộc sống tăng nhanh và liên tục.

Cũng giống như nhiều nước khác trên thế giới, nền kinh tế nước ta đang trong tình trạng lạm phát với mức tăng cao (2 con số) và nhanh của giá cả các hàng hóa, dịch vụ. Sự gia tăng giá cả này liên quan trực tiếp tới không chỉ hàng hóa, dịch vụ tiêu dùng thiết yếu (lương thực, thực phẩm, thuốc chữa bệnh, điện, ...) mà còn cả tới nhiều hàng hóa đầu vào quan trọng cho sản xuất (xăng, dầu, phân bón, thuốc bảo vệ thực vật, ...). Đối với nông dân, nhất là những hộ nông dân nghèo thì gia tăng giá cả lớn như vậy đã ảnh hưởng mạnh

tới thu nhập và ngân sách chi tiêu của họ bởi lẽ đa phần các hộ gia đình nông dân vốn dĩ hàng ngày đã phải rất chật vật, khó khăn với cân đối các khoản chi cho sản xuất và cho tiêu dùng nay với giá cả gia tăng gần như thường xuyên và liên tục thì càng chật vật, khó khăn nhiều hơn. Cánh kéo (khoảng cách) giá cả hàng công nghiệp, dịch vụ và giá cả nông sản của người nông dân sản xuất trên thị trường ngày càng doãng xa hơn. Nhìn từ giác độ an sinh xã hội thì gia tăng giá cả lớn và liên tục đã là cú sốc kinh tế đối với hầu hết các hộ gia đình nông dân. Người nghèo trở thành nghèo và khổ hơn. Có khá nhiều hộ gia đình nông dân ở mức cận nghèo, thậm chí có cả ở loại có thu nhập trung bình, nay trở thành hộ nghèo. Lạm phát gia tăng nhanh chóng đã tạo sự hẫng hụt lớn, hầu như không có khả năng bù đắp đối với hầu hết các gia đình nông dân, ít nhất bởi 2 lý: một là, giá cả và thu nhập từ nông sản tăng chậm hơn so với giá cả hàng hóa, dịch vụ cho sản xuất và sinh hoạt; hai là, tính chất thời vụ của nông sản làm cho độ trễ của nguồn thu (từ một vài tháng cho đến nửa năm) chậm hơn so với chi tiêu. Điều này càng làm cho sự hẫng hụt về ngân sách chi tiêu của gia đình nông dân nhiều hơn. Hộp 1 dưới đây cho thấy phần nào bức tranh giá cả của và tác động tới nông dân nước ta trong quý I của năm 2011.

Hộp 1. Bức tranh giá cả của và tác động tới nông dân Việt Nam quý I/2011

Hết xăng rồi đến điện, than tăng giá. Những mặt hàng xương sống của nền kinh tế có biến động, đẩy giá hàng loạt mặt hàng khác tăng theo. Trong cơn bão giá, nếu ai nhìn xuống nông thôn mới thấy nông dân vẫn là đối tượng chịu ảnh hưởng nặng nề nhất.

Họ đang hàng ngày hứng chịu nghịch lý là vật tư đầu vào như phân bón, thuốc trừ sâu, thuốc thú y “nhảy” theo giá điện, trong khi nông sản mình một nắng hai sương làm ra lại rớt giá thê thảm.

Hai sản phẩm chủ lực của nông nghiệp Việt Nam là lúa gạo và cà phê cũng đều đang trong cảnh đầu vào tăng, đầu ra giảm. Giá lúa lao dốc không phanh từ 5.500 đến 5.700 đồng/kg thời điểm cuối năm 2009 giờ chưa còn nổi 4.000 đồng/kg.

Nguồn: Tiền phong online, 12/03/2010

- Suy giảm đáng kể nguồn lực và năng lực duy trì sinh kế, đặc biệt là sự thu hẹp đất đai cho sản xuất nông nghiệp.

Lạm phát gia tăng không chỉ làm suy giảm nguồn lực tài chính (thu nhập) mà còn làm suy giảm các nguồn lực khác, tức đầu vào cho sản xuất. Giá xăng, dầu, phân bón, thuốc trừ sâu tăng đã không chỉ làm tăng chi phí sản xuất mà điều quan trọng hơn như là hệ quả tất yếu đối với nông dân là họ phải cắt giảm đầu vào cho sản xuất hoặc thay thế bằng đầu vào rẻ tiền hơn với chất lượng thấp hơn và do vậy sản lượng, năng suất sẽ kém đi. Điều này đặc biệt rõ rệt đối với ngư dân Việt Nam trong nhiều tháng qua mà nhiều người trong số họ, đặc biệt là các hộ ngư dân nghèo, đã phải hoặc cắt giảm số chuyến đánh bắt hoặc phải vay mượn tiền với lãi suất cao do giá xăng, dầu tăng nhanh và liên tục.

Lạm phát gia tăng đồng thời cũng tác động mạnh mẽ tới một bộ phận không nhỏ hộ gia đình nông dân bị thu hồi đất, bị mất đất do phát triển đô thị và công nghiệp. Thống kê của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn cho thấy, việc thu hồi đất trong 5 năm (2003 - 2008) đã tác động đến đời sống của trên 627.000 hộ gia đình, với khoảng 950.000 lao động và 2,5 triệu người (Mai Thành, 2009). Đối với người nông dân không còn đất hay tư liệu sản xuất quan trọng nhất đối với họ (tức đất canh tác) bị thu hẹp thì ngay cả số tiền mà họ nhận được từ thu hồi đất một cách thiệt thòi (với giá bồi thường rất thấp) cũng bị lạm phát cướp đi một cách trắng trợn, thô bạo, công khai, tạo nên sự hẫng hụt không có khả năng bù đắp cả ở hiện tại cũng như tương lai. Đáng lo ngại nhất là số tiền được đền bù lại không được sử dụng và hướng dẫn sử dụng đúng và hợp lý để bù đắp sự mất đi của tư liệu sản xuất (tức đất đai), như chuyển đổi hoạt động kinh tế hoặc tạo kế sinh nhai mới nên số tiền được đền bù hao hụt dần do chi tiêu vào tiêu dùng hàng ngày và lạm phát càng làm cho sự hao hụt ấy trở nên mạnh hơn, nhanh hơn do giá trị đồng tiền bị hao hụt mỗi tháng tới trên dưới 1%. Số liệu tổng kết của cơ quan hữu quan (Bộ NN&PTNT) cho thấy rằng sự mất đất của nông dân do bị thu hồi đất có hệ lụy là 53% thu nhập của số hộ bị thu hồi đất giảm và khoảng 35% số hộ có điều kiện sống thấp đi.

- Bấp bênh, thiếu ổn định và thua thiệt trong tiêu thụ sản phẩm

Như đã nói ở trên, cánh kéo giá cả hàng công nghiệp, dịch vụ và giá cả nông sản của người nông dân sản xuất trên thị trường ngày càng doãng xa hơn. Thị trường hàng nông sản trong nước được quản lý và tổ chức kém dưới tác động của khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu lại càng làm cho việc tiêu thụ nông sản của nông dân trở nên bấp bênh, thiếu ổn định đến mức mà các phương tiện thông tin đại chúng ở Việt Nam đã khái quát là "được mùa thì rớt giá", "mất mùa thì được giá", thậm chí cả "mất mùa, mất giá" (như vụ muối những tháng đầu năm 2011 ở một số tỉnh Nam Trung bộ). Việc quản lý và tổ chức thị trường nông sản kém đã làm cho người nông dân bị thua thiệt khi bán sản phẩm ngay cả khi giá nông phẩm xuất khẩu gia tăng vì phần lớn mức tăng giá cả lại rơi vào khâu sau thu mua. Người nông dân, do ở vị trí thấp nhất trong chuỗi giá trị sản phẩm, hiện thuần túy chỉ là người cung cấp nông sản nguyên liệu, ít kiến thức, thông tin về thị trường, thiếu sự liên kết nội bộ và với bên ngoài nên thường bị "ép giá", phải bán với giá thấp hơn nên bị thua thiệt. Trong chuỗi cung ứng thóc lúa gạo thì người nông dân đảm nhiệm tới 50% khối lượng công việc nhưng lại chỉ nhận được có 11% lợi nhuận (An Huy, 2009).

b. Về xã hội

- Thâm hụt ngân sách chi tiêu gia đình ngày càng nhiều do giá cả tư liệu sinh hoạt gia tăng mạnh, liên tục làm ảnh hưởng nhiều tới chi tiêu cho chăm sóc y tế và giáo dục.

Sự thâm hụt ngân sách và các hệ lụy về kinh tế nêu trên lại càng được tăng cường bởi gánh nặng gia tăng chi tiêu cho các nhu cầu phi kinh tế (y tế, giáo dục, đi lại, ...). Với thu nhập trung bình một tháng hiện nay của một nhân khẩu ở nông thôn chỉ vào khoảng 500 nghìn đồng (số liệu năm 2006 của Bộ NN&PTNT) thì khả năng chi trả của nông dân cho các nhu cầu này là rất hạn chế và lại càng hạn chế hơn khi lạm phát gia tăng và điều

này cũng có nghĩa là gia tăng nhiều hơn các rủi ro và sự tổn thương về khả năng lao động một khi có vấn đề về sức khỏe đối với nhiều hộ gia đình nông dân. Cũng lưu ý rằng, với chuẩn hộ nghèo ở nông thôn áp dụng cho giai đoạn 2011-2015 là từ 400.000 đồng/người/tháng trở xuống và chuẩn hộ cận nghèo ở nông thôn là từ 401.000 đồng đến 520.000 đồng/người/tháng thì mặc dù thu nhập của nông dân có được nâng lên với những cố gắng nỗ lực của bản thân nông dân và hỗ trợ của Nhà nước thì sự tăng lên ấy cũng không thể theo kịp và bù đắp được tốc độ mất giá của đồng tiền từ lạm phát hàng năm 2 con số như hiện nay cũng như dự báo đến cuối năm nay (khoảng 16 - 18%) và còn kéo dài tiếp sang năm sau (2012).

- Gánh nặng lao động dồn ngày càng nhiều vào người già, phụ nữ, trẻ em do xu hướng di chuyển lao động lao động trẻ, khỏe ngày càng nhiều ra đô thị, khu công nghiệp kiếm việc làm bù đắp thâm hụt ngân sách chi tiêu.

Di chuyển lao động là một tất yếu trong quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa. Công nghiệp hoá, đô thị hóa có sức hút mạnh mẽ về thu nhập và sự hạn chế, ngày càng thu hẹp của tư liệu sản xuất nông nghiệp quan trọng nhất là đất đai cộng với tình trạng thiếu việc làm ở nông thôn gia tăng là nguyên do chủ yếu làm gia tăng quá trình di chuyển lao động lao động trẻ, khỏe ở nông thôn ngày càng nhiều ra các đô thị, khu công nghiệp và từ nhiều năm nay di dân nông nghiệp trở thành một vấn đề lớn và nóng ở Việt Nam. Số liệu từ Tổng Điều tra Dân số và các cuộc điều tra chọn mẫu gần đây cho thấy có những biến động lớn về di cư từ nông thôn, kể cả những vùng miền xa xôi, tới các đô thị và khu công nghiệp để tìm kiếm việc làm. Luồng di cư chủ yếu là từ các tỉnh nghèo, có thu nhập thấp, điều kiện tự nhiên không thuận lợi (Bắc Trung bộ, Nam Trung bộ và Đồng bằng sông Cửu Long) tới các khu công nghiệp, khu chế xuất ở các vùng kinh tế trọng điểm (Bắc Bộ, miền Trung và phía Nam). Với rất nhiều hộ gia đình nông dân thì rời xa gia đình ra thành phố, khu công nghiệp kiếm việc làm là một chiến lược về sinh kế. Nhìn từ góc độ an sinh xã hội, có thực tế là những người di cư nông thôn gặp không ít khó khăn trong hoạt động mưu sinh của mình, như công ăn việc làm bấp bênh, tiền công thấp, điều kiện sống (nhà ở, nước sạch, ...) kém, khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản rất thấp do không có hộ khẩu thường trú (không có bảo hiểm y tế, phải chịu giá nước, giá điện cao,...). Họ trở thành đối tượng ngăn chặn của nhiều chính sách như cấm bán hàng rong, cấm hành nghề bằng phương tiện thô sơ, rẻ tiền (xe xích lô, xe tự chế, ...) hay những bất công trong lao động tại các doanh nghiệp tư nhân nơi họ làm thuê. Họ bị bóc lột sức lao động, nguy cơ tai nạn, ốm đau hoặc những rủi ro khác cao. Đó là đối với bản thân người lao động di cư, còn đối với những người ở lại là bố mẹ, con cái họ thì hệ lụy cũng không ít và nhỏ, như về chăm sóc và giáo dục con cái, đặc biệt là trẻ em dưới 6 tuổi, hạnh phúc gia đình.

- Tệ nạn xã hội gia tăng

Như một tất yếu, sự nghèo đói và khả năng tự bảo vệ về kinh tế thấp (việc làm không đầy đủ, thu nhập không ổn định, thấp, ...) dẫn đến hệ lụy xã hội là tệ nạn xã hội gia tăng. Lạm phát càng làm cho các tệ nạn xã hội gia tăng, phát triển cả về số lượng và cả về tính chất nghiêm trọng và do đó càng làm tăng tính dễ bị tổn thương về xã hội của những

người nghèo mà ở Việt Nam đa phần sống ở địa bàn nông thôn. Số lượng người phạm tội gia tăng và khi bị phát hiện và bị trừng trị theo pháp luật thì hệ lụy không chỉ về mặt tinh thần mà cả về kinh tế là mất (tạm thời) khả năng tạo thu nhập cho gia đình.

Trong các nghiên cứu gần đây, các nhà nghiên cứu thường hay nhắc tới sự nghèo đói do thị trường và các sự cố thị trường (lạm phát, suy thoái, khủng hoảng kinh tế, ...) tạo ra để phân biệt với nghèo đói cơ bản do trình độ sản xuất thấp. Ở đây tôi muốn lưu ý tới sự cố thị trường hiện nay ở Việt Nam có những tác động tiêu cực đang làm suy giảm nghiêm trọng thu nhập của các hộ gia đình nông dân tới mức độ có thể coi như là cú sốc không chỉ về kinh tế mà còn cả về xã hội. Lạm phát 2 con số đang làm hao mòn ngân quỹ thực tế vốn rất ít ỏi của gia đình nông dân mỗi tháng khoảng hơn 1% (riêng 6 tháng đầu năm 2011 chỉ số lạm phát ở Việt Nam đã là 13,29%, tức khoảng trên 2%/tháng, thậm chí có tháng còn hơn nhiều, thí dụ tháng 3/2011 là hơn 3%) và lực lượng lao động trẻ, khỏe rời nông thôn ra đô thị, khu công nghiệp ngày càng nhiều để lại con cái họ cho ông, bà chăm sóc trong khi bản thân họ cũng không được hưởng hay tiếp cận với các dịch vụ xã hội cơ bản. Nếu tính (lượng giá) đầy đủ các mất mát cả về kinh tế và cả về xã hội thì có thể giá trị các mất mát ấy không thua kém các mất mát do sự cố thiên tai (bão, lũ, ...) hàng năm gây ra và thường là cho người nghèo ở nông thôn Việt Nam.

2. Hệ thống an sinh xã hội cho người nông dân ở Việt Nam

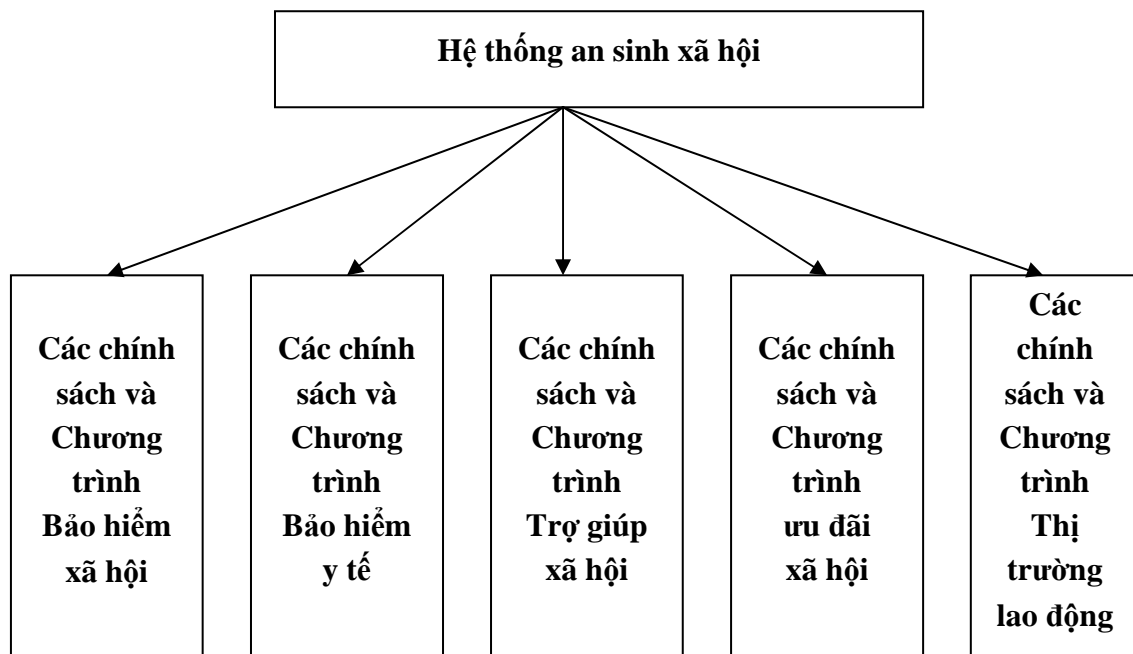
Hệ thống an sinh xã hội được hiểu là các chương trình, chính sách mà nhà nước, cộng đồng và xã hội tiến hành để giúp đỡ người dân thoát nghèo và giảm thiểu những rủi ro về kinh tế. Ở Việt Nam, hệ thống an sinh xã hội bao gồm 5 câu phần (Sơ đồ 1), là (i) Các chính sách và chương trình bảo hiểm xã hội; (ii) Các chính sách và chương trình bảo hiểm y tế; (iii) Các chính sách và chương trình trợ giúp xã hội; (iv) Các chính sách và chương trình ưu đãi xã hội (đối với những người có công với nước, với dân, với cách mạng); và (v) Các chính sách và các chương trình về thị trường lao động bao gồm cả bảo hiểm thất nghiệp. Các cơ chế, chính sách có liên quan tới an sinh xã hội hiện đang được thực thi cũng như Đề án hệ thống an sinh xã hội với dân cư vùng nông thôn và vùng dân tộc miền núi và Chiến lược An sinh xã hội 2011-2020 hiện do Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội chủ trì soạn thảo đều được thiết kế trên cơ sở các câu phần như vậy.

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011 - 2020 của Việt Nam đã xác định:

Đến năm 2020, chỉ số phát triển con người (HDI) đạt nhóm trung bình cao của thế giới; tốc độ tăng dân số ổn định ở mức khoảng 1%; tuổi thọ bình quân đạt 75 tuổi; đạt 9 bác sĩ và 26 giường bệnh trên một vạn dân, thực hiện bảo hiểm y tế toàn dân; lao động qua đào tạo đạt trên 70%, đào tạo nghề chiếm 55% tổng lao động xã hội; tỉ lệ hộ nghèo giảm bình quân 1,5 - 2%/năm; phúc lợi xã hội, an sinh xã hội và chăm sóc sức khỏe cộng đồng được bảo đảm. Thu nhập thực tế của dân cư gấp khoảng 3,5 lần so với năm 2010; thu hẹp khoảng cách thu nhập giữa các vùng và nhóm dân cư. Xoá nhà ở đơn sơ, tỉ lệ nhà ở kiên cố đạt 70%, bình quân 25 m² sàn xây dựng nhà ở tính trên một người dân.

(Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI)

Hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam luôn được yêu cầu cần được coi là một trọng tâm, cần được thể hiện rõ và cụ thể trong các mục tiêu và giải pháp phát triển của chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và chương trình phát triển của tất cả các cấp độ (quốc gia, ngành, địa phương). Các chính sách và giải pháp an sinh xã hội được hoạch định và tổ chức thực hiện trên cả 3 phương diện: (i) Giúp người nghèo tăng khả năng tiếp cận các dịch vụ công cộng, nhất là về y tế, giáo dục, dạy nghề, trợ giúp pháp lý, nhà ở, nước sinh hoạt; (ii) Hỗ trợ phát triển sản xuất thông qua các chính sách về bảo đảm đất sản xuất, tín dụng ưu đãi, khuyến nông - lâm - ngư, phát triển ngành nghề; và (iii) Phát triển cơ sở hạ tầng thiết yếu cho các xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn. Kết quả và đóng góp của hệ thống an sinh xã hội này trong quá trình đổi mới và phát triển đất nước đã được ghi nhận và đánh giá cao, đặc biệt là đối với công cuộc xóa đói, giảm nghèo.



Sơ đồ 1. Hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam

Tuy vậy, cũng còn có rất nhiều việc phải làm trên lĩnh vực an sinh xã hội và tiếp tục hoàn thiện hệ thống an sinh xã hội ở nước ta. Đánh giá gần đây nhất của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2009), đánh giá giữa kỳ về tình hình thực hiện kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm 2006 – 2010 của đất nước đã nhận xét rằng “Hệ thống an sinh xã hội có độ bao phủ không cao, còn bất bình đẳng và thiếu tính bền vững về mặt tài chính”. Nguyên nhân của thực trạng này có nhiều mà khái quát sau đây của một nghiên cứu của Viện Xã hội học - Viện KHXH Việt Nam (2000) có thể bao quát được hầu hết các lý do và có liên quan nhiều nhất tới đảm bảo an sinh xã hội ở nông thôn nước ta, là:

- Cơ sở hạ tầng yếu kém;

– Khó khăn trong việc tiếp cận nguồn tài nguyên thiên nhiên sẵn có và các nguồn lực sản xuất kể cả nguồn nước sạch, điều kiện sống, đất đai, vốn và lao động ngành nghề; khó khăn trong việc tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản như y tế, giáo dục;

– Thiên tai đặc biệt nghiêm trọng ở một số miền của đất nước;

– Tác động của nguy cơ và rủi ro, thị trường hoạt động kém hiệu quả và kinh tế vĩ mô tới các hộ gia đình và cộng đồng có hoàn cảnh kinh tế khó khăn;

– Ảnh hưởng sâu sắc và dai dẳng của những cuộc chiến tranh kéo dài mà vẫn còn tác động mạnh tới những cộng đồng nông thôn nghèo và dễ bị tổn thương;

– Một số đặc thù của gia đình và hộ gia đình có thể làm tăng nguy cơ sa vào hoàn cảnh đói nghèo hay tiếp tục phải sống trong nghèo túng;

– Những biến động và bất công do những yếu tố kinh tế quốc tế cũng như khu vực trong kỷ nguyên toàn cầu hóa, kể cả đầu tư trong và ngoài nước không đồng đều; và

– Thiếu sự tham gia tích cực của các cấp cơ sở và quá trình phát triển và cơ chế giải quyết thắc mắc và bất bình của dân kém hiệu quả.

Cách đây không lâu (tháng 8/2010) trong một bài viết có tiêu đề “Giảm thất nghiệp, sửa đổi chế độ bảo hiểm xã hội”, Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng đã chỉ ra những tồn tại, bất cập trên lĩnh vực an sinh xã hội cần sớm được khắc phục:

Giảm nghèo chưa bền vững, số hộ cận nghèo còn nhiều, tỷ lệ hộ tái nghèo hàng năm còn cao. Đời sống của một bộ phận dân cư, nhất là ở vùng cao, vùng sâu, vùng xa còn nhiều khó khăn, khoảng cách thu nhập của các tầng lớp dân cư còn lớn. Tình trạng thiếu việc làm ở nông thôn, ở vùng đô thị hoá và thất nghiệp ở thành thị còn nhiều. Nguồn lực cho an sinh xã hội và phúc lợi xã hội còn hạn chế, chủ yếu dựa vào ngân sách nhà nước, với diện bao phủ và mức hỗ trợ còn thấp. Các hình thức bảo hiểm chưa đáp ứng được nhu cầu đa dạng của người dân; chất lượng các dịch vụ nhìn chung còn thấp, vẫn còn không ít tiêu cực, phiền hà” và nguyên nhân cũng được chỉ ra là “do công tác lãnh đạo, quản lý còn nhiều yếu kém, hiệu lực hiệu quả chưa cao, nhận thức về bảo đảm an sinh xã hội và phúc lợi xã hội chưa đầy đủ. Chưa hình thành được hệ thống an sinh xã hội và phúc lợi xã hội rộng khắp với những cơ chế chủ động tích cực, bền vững, làm chỗ dựa vững chắc cho người nghèo, hộ nghèo tự vươn lên thoát nghèo. Chưa huy động được mạnh mẽ sự tham gia của toàn xã hội vào công tác bảo đảm an sinh xã hội và phúc lợi xã hội.

(Nguyễn Tấn Dũng, 2010).

Trong giai đoạn phát triển tới, hệ thống an sinh xã hội ở nước ta tiếp tục được tăng cường, củng cố và hoàn thiện trên cơ sở các nguyên tắc sau:

Một là, bảo đảm an sinh xã hội là một chức năng, nhiệm vụ chủ yếu của Nhà nước và là quyền lợi, trách nhiệm của toàn xã hội. Thông qua hệ thống các cơ chế chính sách

và nguồn lực của mình, Nhà nước thực hiện vai trò chủ đạo trong việc bảo đảm an sinh xã hội và phúc lợi xã hội cho nhân dân. Nhà nước thực hiện tốt chính sách phân phối và phân phối lại thu nhập quốc dân, phân bổ hợp lý và sử dụng hiệu quả nguồn lực từ kinh tế nhà nước để thực hiện chính sách cơ cấu nhằm thúc đẩy tăng trưởng nhanh, bền vững và bảo đảm các yêu cầu cơ bản về an sinh xã hội và phúc lợi xã hội, coi việc thực hiện nhiệm vụ này là một nội dung quan trọng thể hiện vai trò chủ đạo của kinh tế Nhà nước.

Hai là, hệ thống an sinh xã hội phải bảo đảm chủ động, tích cực và có tính xã hội hoá cao. Theo đó, cùng với tăng cường vai trò của Nhà nước, phải huy động mọi nguồn lực của xã hội, nâng cao trách nhiệm và năng lực tự an sinh của mỗi cá nhân, gia đình và cộng đồng; vừa trợ giúp kịp thời, hiệu quả trong việc bảo đảm mức sống tối thiểu của người dân, vừa góp phần quan trọng thúc đẩy xoá đói giảm nghèo, không ngừng nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân.

Ba là, xây dựng một hệ thống an sinh xã hội và phúc lợi xã hội đa tầng, linh hoạt, bền vững, có thể hỗ trợ lẫn nhau, công bằng về trách nhiệm và lợi ích, chia sẻ rủi ro, hướng tới bao phủ toàn dân, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước và tiếp cận với thông lệ quốc tế.

Hệ thống an sinh xã hội đối với nông dân là một bộ phận của hệ thống an sinh xã hội chung của đất nước, bao gồm các chính sách, các giải pháp mà nhà nước, gia đình và xã hội thực hiện nhằm trợ giúp người nông dân thoát khỏi nghèo, đối phó với những rủi ro gây ra bởi các cú sốc về kinh tế - xã hội làm cho người nông dân bị 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 khác làm cho họ rơi vào cảnh nghèo khổ, bần cùng hoá. An sinh xã hội đối với nông dân ở Việt Nam hiện có những đặc điểm sau:

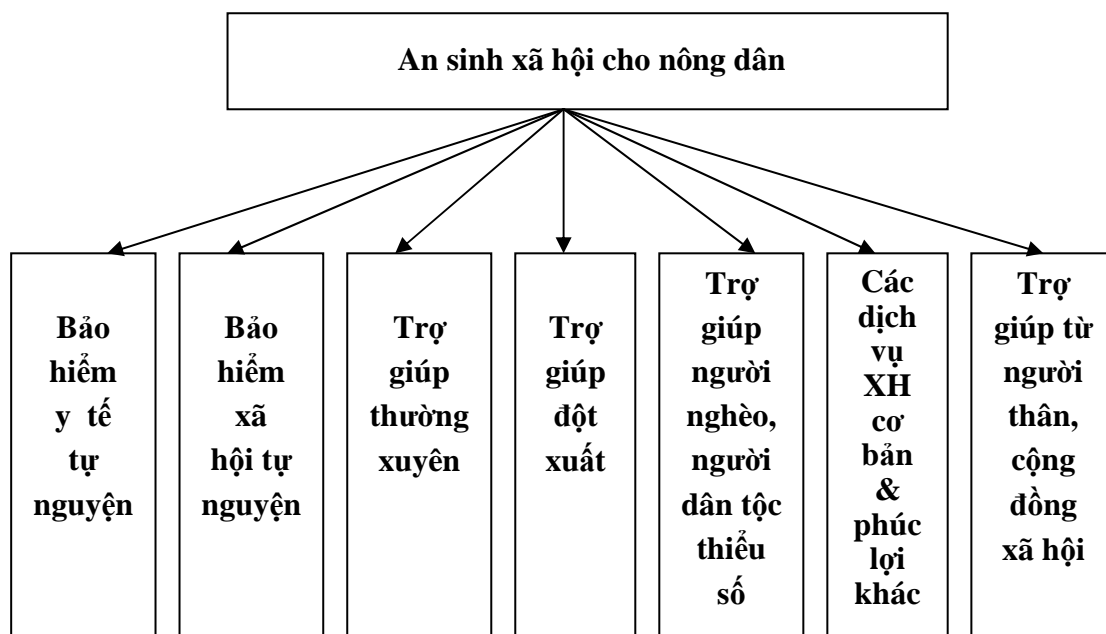
Thứ nhất, an sinh xã hội đối với nông dân được thực hiện dưới sự giúp đỡ của Nhà nước, cộng đồng và sự tự nguyện tham gia đóng góp của người nông dân.

Thứ hai, an sinh xã hội đối với nông dân thuộc lĩnh vực an sinh xã hội cho khu vực phi chính thức. Hệ thống luật pháp cho việc thực thi an sinh xã hội đối với nông dân vì thế còn nhiều bất cập và tính nhất quán chưa cao.

Thứ ba, người nông dân là những người có thu nhập thấp và không ổn định, vì vậy tính bền vững và ổn định về tài chính cho việc thực hiện an sinh xã hội là không cao.

Ở Việt Nam, hộ gia đình và quan hệ gia đình có vị trí đáng kể trong bảo đảm an sinh xã hội đối với các thành viên trong gia đình và những người thân có quan hệ gia đình. Việc trợ giúp bằng tiền hoặc vật chất của người thân, cộng đồng xã hội, bao gồm cả các tổ chức kinh tế, xã hội, các tổ chức chính phủ trong nước và quốc tế, nhất là những người di cư từ nông thôn ra thành thị, di cư ra nước ngoài có ý nghĩa quan trọng đối với những người nông dân, đặc biệt là nông dân nghèo, nông dân có hoàn cảnh khó khăn, người già, trẻ em. Một số nghiên cứu gần đây chỉ ra rằng, sự trợ giúp của người thân, cộng đồng là rất đáng kể, thậm chí trong nhiều trường hợp còn lớn hơn sự trợ giúp của Nhà nước cho các đối tượng xã hội có hoàn cảnh khó khăn, giúp họ ổn định cuộc sống. Sự trợ giúp này có thể diễn ra thường kỳ, định kỳ hoặc đột xuất, song lại là một nguồn lực

đáng kể đối với người nông dân, nhất là trong những thời điểm khó khăn nhất (bệnh tật, thiên tai, mất mùa, ...). Sơ đồ 2 khái quát mô hình an sinh xã hội cho nông dân hiện nay ở nước ta.



Sơ đồ 2: An sinh xã hội cho nông dân ở Việt Nam

Trên lĩnh vực an sinh xã hội ở nông thôn vẫn còn nhiều việc phải làm, nhiều vấn đề cần phải quan tâm giải quyết. Trong khi thu nhập còn rất thấp, bấp bênh, cuộc sống còn tiềm ẩn những rủi ro, bất trắc về sức khỏe thì người nông dân hiện vẫn còn phải tự mình lo liệu. Một kết quả điều tra gần đây (2007) của Viện Chính sách và Chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn, Viện Nghiên cứu và Quản lý Kinh tế Trung ương, Viện Khoa học Lao động của Việt Nam và Trường Đại học Copenhagen của Đan Mạch cho thấy cách thức xử lý rủi ro của các hộ nông dân Việt Nam chủ yếu là tự lực (67,8%) bằng cách giảm tiêu dùng (22,5%) hoặc bán các tài sản khác (13,4%) hay nhờ bạn bè/người thân giúp đỡ (12,3%). Không ít trường hợp người nông dân đành phải chịu bó tay phó mặc cho sự rủi may của số phận. Đề án Hệ thống an sinh xã hội đối với dân cư nông thôn do Bộ Lao động, Thương binh và xã hội soạn thảo (Dự thảo lần 3, tháng 7/2009) cũng nêu đánh giá rằng “Hệ thống an sinh xã hội chưa đáp ứng được nhu cầu của dân cư nông thôn khi gặp các rủi ro. Nhiều hộ gia đình vẫn phải dựa vào các mạng lưới an sinh xã hội phi chính thức và dựa vào cộng đồng để đối phó với các rủi ro”.

Nhìn từ góc độ thực thi chính sách an sinh xã hội ở nông thôn, hiện còn có những hạn chế sau:

(i). Độ bao phủ trong tiếp cận với bảo hiểm y tế ở mọi hình thức đều thấp, chưa đạt 40% dân số nông thôn.