

VÀI Ý KIẾN VỀ VẤN ĐỀ NÔNG DÂN VÀ AN SINH XÃ HỘI: ĐỊNH HƯỚNG NGHIÊN CỨU

PGS. TS. Vũ Trọng Khải

1. KHÁI NIỆM AN SINH XÃ HỘI

Trong đời sống xã hội, từ cổ chí kim, con người luôn phải chịu những tác động rủi ro từ kinh tế, xã hội và tự nhiên, làm cho cuộc sống của họ bị giảm sút đến dưới mức độ tối thiểu, xét trong từng hoàn cảnh cụ thể của mỗi quốc gia, ở mỗi giai đoạn phát triển. Do vậy, **nhu cầu** về an sinh xã hội của từng người dân, nhất là người nghèo, có hoàn cảnh bất hạnh, luôn luôn được đặt ra và buộc nhà nước, xã hội, cộng đồng và từng gia đình phải trù liệu các giải pháp để bảo đảm điều kiện sống tối thiểu cho họ. Nhưng **khả năng đáp ứng** của nhà nước, xã hội, cộng đồng và của mỗi con người ở mỗi quốc gia trong mỗi giai đoạn phát triển cụ thể đối với nhu cầu an sinh xã hội lại rất khác nhau.

Thuật ngữ *an sinh xã hội*, hay *phúc lợi xã hội* ở Việt Nam được dịch từ các thuật ngữ tiếng Anh, như: Social security, social welfare, social policy, social protection, social insurance, social safety net... Nội dung của các thuật ngữ này tuy không hoàn toàn giống nhau, nhưng về cơ bản, có thể được hiểu là tương tự.

Các học giả trên thế giới và trong nước đưa ra khá nhiều định nghĩa khác nhau về an sinh xã hội, với những cấu trúc khác nhau, trong các cách diễn đạt khác nhau. Nhưng tôi thấy, nhìn chung, cách hiểu về an sinh xã hội là khá tương đồng giữa các học giả. Do vậy, tôi tạm đưa ra định nghĩa sau: ***“An sinh xã hội là sự đảm bảo của xã hội đối với từng người dân về mức sống vật chất và tinh thần tối thiểu, khi họ lâm vào tình trạng ngừng, giảm hoặc mất thu nhập do những nguyên nhân tự nhiên, kinh tế, xã hội (già cả, ốm đau, thai sản, tàn tật, đông con, mất hay thiếu khả năng lao động, không nơi nương tựa, thất nghiệp, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, thiên tai làm mất nhà cửa, tài sản cá nhân và tư liệu sản xuất...) bằng những thể chế, theo đó nhà nước, xã hội, cộng đồng và mỗi người dân, thực hiện các biện pháp công cộng phù hợp với trình độ phát triển cụ thể và các đặc trưng văn hóa – lịch sử của mỗi quốc gia, mỗi dân tộc”***.

Trong nền kinh tế thị trường, khả năng đáp ứng nhu cầu an sinh xã hội tăng lên nhờ phát triển sản xuất đạt trình độ ngày càng cao do những tiến bộ vượt bậc của công nghệ và năng lực quản lý, nhưng cũng tạo ra những rủi ro lớn hơn cho con người, như phân hóa giàu nghèo gia tăng, khủng hoảng kinh tế tạo ra thất nghiệp, ô nhiễm môi trường gây tổn hại nghiêm trọng đến sức khỏe con người... Trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng, trong một thế giới ngày càng trở nên “phẳng” hơn, thì khả năng bảo đảm an sinh xã hội và rủi ro trong đời sống của người lao động cũng đồng thời gia tăng về qui mô, tốc độ. Nhưng xét về rủi ro, *người nông dân ở các nước đang phát triển như ở Việt Nam, lại là tầng lớp dễ bị tổn thương nhất*, không phải chỉ do kinh tế bất ổn mà còn do thiên nhiên bất thuận, khí hậu biến đổi, môi trường sinh thái suy thoái.

2. CÁC LOẠI QUỸ AN SINH XÃ HỘI

2.1 Các loại quỹ an sinh xã hội phổ biến

Nhìn chung, các học giả trong và ngoài nước tương đối giống nhau trong phân loại các loại quỹ an sinh xã hội, dựa trên tính chất và đặc điểm hình thành, đối tượng cụ thể được hưởng lợi của mỗi quỹ.

2.1.1 Quỹ bảo hiểm xã hội (tự nguyện và bắt buộc)

Do nhà nước, người sử dụng sức lao động làm thuê (doanh nghiệp và các tổ chức khác của nhà nước, của cộng đồng và của tư nhân) và do người lao động cùng đóng góp theo pháp luật hiện hành để bảo đảm thu nhập cho người lao động khi về hưu và trợ cấp tiền tuất.

2.1.2 Quỹ bảo hiểm y tế (tự nguyện và bắt buộc)

Do nhà nước, người sử dụng sức lao động làm thuê (doanh nghiệp và các tổ chức khác của nhà nước, của cộng đồng và của tư nhân) và do người lao động đóng góp để chăm sóc y tế cho con người khi ốm đau, thai sản, tai nạn lao động, mắc bệnh nghề nghiệp.

2.1.3 Quỹ trợ cấp xã hội thường xuyên và đột xuất

Cho những gia đình đông con, gặp khó khăn, do những nguyên nhân khác nhau gây ra. Nguồn tài chính cho quỹ này thường được hình thành từ ngân sách nhà nước, doanh nghiệp, từ những nhà hảo tâm, các tổ chức xã hội trong và ngoài nước.

2.1.4 Quỹ xóa đói giảm nghèo

Giúp đỡ những gia đình đói nghèo, do những nguyên nhân khác nhau. Quỹ này được hình thành từ ngân sách nhà nước, doanh nghiệp, từ những nhà hảo tâm, các tổ chức xã hội trong và ngoài nước và được sử dụng để tạo khả năng tìm kiếm cơ hội việc làm cho những người và gia đình đói nghèo.

2.1.5 Quỹ bảo đảm các dịch vụ xã hội

Như giáo dục, đào tạo nghề, chăm sóc sức khỏe ban đầu, cung cấp nước sạch, vệ sinh môi trường... Quỹ này được hình thành từ ngân sách nhà nước, doanh nghiệp, các tổ chức xã hội và các nhà hảo tâm trong và ngoài nước.

2.1 Các quỹ an sinh xã hội mang tính đặc thù của sản xuất nông nghiệp

Mặt khác, các học giả cũng chưa đề cập đến các quỹ an sinh xã hội đặc thù đối với nông nghiệp ở những nước đang thực hiện quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, đô thị hóa như Việt Nam.

2.2.1 Quỹ khuyến nông

Để giúp nông dân xóa đói, thoát nghèo và tiến tới làm giàu.

2.1.2 Quỹ đào tạo nghề

Cho thanh niên nông dân để họ có thể kiếm sống bằng các nghề nông nghiệp và phi nông nghiệp. Nhà nước phải có trách nhiệm lớn nhất trong hoạt động khuyến nông và đào tạo nghề cho thanh niên nông dân, để thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn.

2.2.3 Quỹ an sinh xã hội riêng

Đặc biệt, đối với vùng nông thôn phải chuyển đất nông nghiệp sang phi nông nghiệp để phát triển công nghiệp và đô thị, phải thiết lập quỹ an sinh xã hội riêng, trích phần lớn khoản chênh lệch giá đất nông nghiệp và phi nông nghiệp sau khi qui hoạch (không để các chủ đầu tư hưởng trọn như hiện nay) do nhà nước quản lý để bảo đảm thu nhập cho người nông dân mất đất mà không có khả năng chuyển đổi nghề vì nhiều lý do khác nhau (chủ yếu vì lớn tuổi, trình độ học vấn thấp, thiếu sức khỏe) có mức sống bằng với mức sống của họ trước khi mất đất cho đến hết đời, và để đào tạo nghề, tìm kiếm việc làm mới cho thanh niên nông dân có khả năng chuyển đổi kế sinh nhai, không để họ có mức sống thấp hơn trước khi mất đất.

2.2.4 Quỹ bảo hiểm sản xuất nông nghiệp

Để khắc phục các hậu quả do thiên tai và biến đổi khí hậu, khủng hoảng kinh tế gây ra cho sản xuất nông nghiệp, làm giảm sút nghiêm trọng đời sống của nông dân.

3. ĐỊNH HƯỚNG NGHIÊN CỨU VẤN ĐỀ AN SINH XÃ HỘI CHO NÔNG DÂN NƯỚC TA HIỆN NAY

3.1 Đánh giá hệ thống pháp luật hiện hành về an sinh xã hội cho nông dân

Hệ thống pháp luật về an sinh xã hội cho nông dân đã có nhưng chưa hoàn chỉnh và năng lực quản lý vận hành chưa hiệu quả. Ví dụ: Việt Nam đã có định chế “Ngân hàng chính sách xã hội” chuyên cung cấp tín dụng cho người nghèo để họ thoát nghèo, “Quỹ bảo hiểm y tế tự nguyện cho nông dân”, “Quỹ bảo hiểm xã hội tự nguyện cho nông dân”, “Quỹ trợ giúp xã hội cho nông dân” theo Nghị định 67/2007/NĐ-CP, Quỹ đào tạo nghề cho 1 triệu nông dân/ năm, Chương trình xóa đói giảm nghèo của chính phủ, như trương trình 133 năm 1998, chương trình 135 năm 1998, chương trình 143 năm 2001 và đặc biệt ngày 21/5/2002 Thủ tướng chính phủ đã phê duyệt “Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo”.

Một mặt, hệ thống pháp luật về an sinh xã hội cho nông dân chưa hoàn chỉnh, tính khả thi không cao. Mặt khác, việc tổ chức thực thi pháp luật, chính sách an sinh xã hội hiện hành đạt hiệu quả thấp, do tham nhũng, tính minh bạch kém, không có sự giám sát của người dân và cộng đồng, năng lực của người thực hiện kém, kiểm toán độc lập chưa tham gia vào quá trình đánh giá việc thực thi và hiệu quả thực hiện của pháp luật, chính sách hiện hành về an sinh xã hội.

Vì vậy phải nghiên cứu đánh giá lại một cách đầy đủ, toàn diện, có căn cứ khoa học và thực tiễn về pháp luật, chính sách an sinh xã hội hiện hành đối với nông dân, trên các khía cạnh:

(i) Nhận dạng và phân loại quỹ an sinh xã hội theo những tiêu chí khoa học, xác định tiêu chuẩn, mức độ được hưởng lợi của các đối tượng nhóm nông dân khác nhau trong từng loại quỹ an sinh xã hội.

(ii) Vai trò của mỗi chủ thể tham gia vào mỗi loại quỹ an sinh xã hội cho nông dân, như nhà nước, doanh nghiệp, các tổ chức xã hội, và bản thân người nông dân...

(iii) Cơ chế hình thành và quản lý sử dụng mỗi loại quỹ, đặc biệt là cơ chế giám sát của nhà nước, xã hội cộng đồng và người hưởng lợi, kiểm toán độc lập đối với việc thực thi của từng loại quỹ để hạn chế tham nhũng đến mức cao nhất.

(iv) Bộ máy quản lý và năng lực chuyên môn của những người trong bộ máy quản lý quỹ an sinh xã hội cho nông dân để bảo đảm hiệu quả cao trong việc thực thi các quỹ an sinh xã hội, theo hướng một bộ máy có thể quản lý nhiều quỹ an sinh xã hội có tính chất tương đối giống nhau và qui mô không quá lớn.

3.2 Nghiên cứu giải pháp tăng cường năng lực và xây dựng các thể chế an sinh xã hội cho nông dân

3.2.1 Những giải pháp kinh tế - quản lý và kỹ thuật để nâng cao thu nhập và khả năng của nông dân trong việc đóng góp vào các quỹ an sinh xã hội.

Giải pháp nâng cao thu nhập của nông dân ở **từng tiểu vùng nông nghiệp sinh thái** để họ có khả năng tham gia các quỹ an sinh xã hội, nhất là quỹ bảo hiểm xã hội tự nguyện và bảo hiểm y tế tự nguyện, trong bối cảnh biến đổi khí hậu và hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng.

Các giải pháp này mang tính tổng hợp cao về kinh tế - quản lý và kỹ thuật, vừa có tầm dài hạn, mang tính chiến lược, vừa có tính chiến thuật cụ thể để giải quyết những vấn đề bức xúc, cấp bách trước mắt. Giải quyết tốt vấn đề này là cơ sở vững chắc để hình thành và phát triển nhanh chóng các loại quỹ an sinh xã hội cho nông dân.

3.2.2 Nghiên cứu xây dựng thể chế hình thành và quản lý hoạt động của các quỹ an sinh xã hội cụ thể cho nông dân trên các khía cạnh

- (i) Cơ cấu tổ chức: Bộ máy quản lý, vai trò, trách nhiệm, quyền hạn, quyền lợi của các chủ thể tham gia đóng góp, các đối tượng thụ hưởng.
- (ii) Cơ chế quản lý hoạt động.
- (iii) Điều kiện kinh tế, xã hội, văn hóa và kỹ thuật ảnh hưởng đến sự hình thành, phát triển thể chế quản lý của mỗi quỹ.

a. Quỹ bảo hiểm sản xuất nông nghiệp

Sản xuất nông nghiệp vừa chịu rủi ro của điều kiện tự nhiên, (nhất là do sự biến đổi khí hậu), vừa chịu rủi ro của thị trường nông sản trong và ngoài nước, nhất là khi Việt Nam đang hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới. Trong thời gian qua, Nhà nước đã dùng ngân sách của mình để tài trợ nông dân bị mất mùa do dịch bệnh, như bệnh vàng lùn xoắn lá trên cây lúa, dịch H5N1 ở gia cầm, bệnh lở mồm long móng của trâu bò, heo, bệnh heo tai xanh, hoặc bị “rớt giá”, như giá xuất khẩu cá basa, cá tra, giá lúa

gạo xuống thấp, làm nông dân thua lỗ. Nhưng sự ứng xử của chính phủ trong thời gian qua còn mang tính chất xử lý tình huống.

Vì vậy rất cần có thể chế quỹ bảo hiểm sản xuất nông nghiệp đối với từng loại nông sản để nông dân có thể tồn tại và sống bằng nghề nông, vượt qua các rủi ro trong sản xuất do điều kiện tự nhiên và kinh tế gây ra.

Các chủ thể tham gia góp quỹ bảo hiểm sản xuất không phải chỉ có nông dân, mà chủ yếu phải là các doanh nghiệp kinh doanh chế biến, buôn bán nông sản trên thị trường trong và ngoài nước và đương nhiên cần có sự tài trợ của ngân sách nhà nước, nhất là trong giai đoạn hình thành quỹ bảo hiểm sản xuất nông nghiệp.

b. Quỹ bảo hiểm xã hội (tự nguyện và bắt buộc) cho nông dân.

c. Quỹ bảo hiểm y tế cho nông dân (tự nguyện và bắt buộc).

d. Quỹ giáo dục phổ cập tiểu học miễn phí cho con em nông dân, theo hiến pháp 1992.

e. Quỹ đào tạo nghề cho thanh niên nông dân trong lĩnh vực nông, lâm, ngư nghiệp, và phi nông nghiệp.

f. Quỹ khuyến nông để gia tăng năng lực của nông dân trong việc tự giải quyết có hiệu quả các vấn đề của họ trong sản xuất và đời sống.

g. Quỹ an sinh xã hội cho nông dân bị mất đất nông nghiệp để phát triển công nghiệp và đô thị.

Vấn đề an sinh xã hội cho nông dân bị mất đất trong giai đoạn công nghiệp hóa và hiện đại hóa, đô thị hóa đang rất nóng bỏng, bức xúc. Giải quyết không thỏa đáng vấn đề này đã và sẽ ngày càng gây ra xung đột xã hội, ảnh hưởng xấu về nhiều mặt của đời sống kinh tế - xã hội.

h. Quỹ bảo đảm dịch vụ cung cấp nước sạch và vệ sinh môi trường ở nông thôn.

i. Quỹ trợ cấp khó khăn thường xuyên và đột xuất cho nông dân.

Việc bảo đảm tính minh bạch và kiểm soát của xã hội, cộng đồng, của nhà nước, của nông dân trong việc quản lý hoạt động của các quỹ an sinh xã hội là hết sức quan trọng. Cần phát huy tối đa vai trò của kiểm toán độc lập trong việc giúp Nhà nước, cộng đồng và nông dân giám sát việc thực thi của cơ quan và người quản lý các quỹ an sinh xã hội.

Hơn ở đâu hết, phải triệt để chống tham nhũng và bảo đảm tính minh bạch trong quản lý các quỹ an sinh xã hội thì mới có thể huy động được mọi tiềm lực của xã hội và người nông dân trong việc hình thành và phát triển các quỹ an sinh xã hội. Mặt khác trong giai đoạn đầu, vai trò của nhà nước có tầm quan trọng hàng đầu trong việc hình thành và quản lý các quỹ an sinh xã hội cho nông dân. Trong quá trình phát triển, vai trò của cộng đồng và nông dân sẽ tăng dần đối với sự hình thành, phát triển và quản lý hoạt động của các quỹ an sinh xã hội.

Nhưng trong mọi giai đoạn phát triển, thể chế quản lý các quỹ an sinh xã hội cho nông dân phải quy định rõ ràng, minh bạch, cụ thể sự đóng góp, tham gia của mỗi chủ thể (nhà nước, doanh nghiệp, các tổ chức khác và nông dân...) và sự thụ hưởng (hoàn

cảnh, tiêu chuẩn, mức độ hưởng thụ, thủ tục giải ngân...) của mỗi loại đối tượng nông dân. Không thực hiện được điều này, nông dân và cộng đồng, những nhà hảo tâm, doanh nghiệp, các tổ chức xã hội dân sự... sẽ không có niềm tin để tham gia đóng góp và hưởng lợi từ các quỹ an sinh xã hội.